

本報告僅供委員參考

公部門彈性工作相關法制研究

法制局 康世宗 撰

中華民國 114 年 8 月

公部門彈性工作相關法制研究

目 次

摘要

壹、前言.....	1
貳、彈性工作之定義及應用於公部門之類型.....	1
一、彈性工作之定義.....	2
二、彈性工作於公部門之應用及類型.....	3
參、外國彈性工作法制之簡介.....	6
一、美國彈性工作法制之簡介.....	6
二、英國彈性工作法制之簡介.....	10
三、德國彈性工作法制之簡介.....	12
肆、問題研析與建議.....	14
一、我國有關公部門彈性工作相關法令分析.....	14
二、規劃公部門彈性工作專責法規，以應照顧家庭等需求 ..	21
三、區分高密度及低密度彈性工作，建立層級化規範體系 ..	22
四、參考外國立法例，研議公部門老年彈性工作制度	23
五、周延公務員服務法及相關規範，以利與國際接軌	24
六、妥善規劃實施進程，建議由教育研究組織先行試辦	25
七、建立定期監督評估效能導向機制，研採創新管理作為 ..	26
伍、結論	27
參考文獻	29
附錄：「公部門彈性工作相關法制研究」專題研究報告（初稿）座談 會紀錄及參採情形.....	31

摘 要

鑑於少子化及公務員照顧家庭等需求，參照司法院釋字第785號解釋保障公務員健康權意旨及國際間有關彈性工作之發展趨勢，公部門工作時間，亦應有彈性之規劃或設計，以避免過度僵化及缺乏彈性之公部門工時制度，影響公務員之健康及公共服務之品質。爰此，公部門如何完整規範及建構更為周延之彈性工作相關法制，容有進一步檢視及研究之必要。本報告爰參酌美國、英國及德國等立法例，就相關法制問題加以研析，提出相關建議，俾供本院委員問政及立法之參考。

公部門彈性工作相關法制研究

壹、前言

為顧及公部門之公務員照顧家庭等需求，及因應少子化衍生缺乏勞動力，同時衝擊公部門人力之補充運用等情形，參考國際間有關彈性工時之發展趨勢及司法院釋字第785號解釋¹保障公務員健康權意旨，我國公部門亦應針對不同員工之需求研採創新作為，設計更為周延完整管理且富有「彈性」的組織管理發展策略，其中應包括尊重個體間差異，及強調員工自我管理價值，並提供自我選擇的空間之彈性管理措施或政策，並落實在法令及相關組織管理規範上，以避免過度僵化及缺乏彈性之公部門工時制度，影響公務員之健康及公共服務之品質。從而，公部門如何完整規範及建構更為周延之彈性工作相關法制，容有進一步檢視及研究之必要。本報告爰參酌美國、英國及德國等彈性工作立法例，就相關法制問題加以研析，提出相關建議，俾供本院委員問政及立法之參考。

貳、彈性工作之定義及應用於公部門之類型

¹司法院釋字第785號解釋文略以：「本於憲法第16條有權利即有救濟之意旨，人民因其公務人員身分，與其服務機關或人事主管機關發生公法上爭議，認其權利遭受違法侵害，或有主張權利之必要，自得按相關措施與爭議之性質，依法提起相應之行政訴訟，並不因其公務人員身分而異其公法上爭議之訴訟救濟途徑之保障。中華民國92年5月28日修正公布之公務人員保障法第77條第1項、第78條及第84條規定，並不排除公務人員認其權利受違法侵害或有主張其權利之必要時，原即得按相關措施之性質，依法提起相應之行政訴訟，請求救濟，與憲法第16條保障人民訴訟權之意旨均尚無違背。公務員服務法第11條第2項規定：『公務員每週應有2日之休息，作為例假。業務性質特殊之機關，得以輪休或其他彈性方式行之。』及公務人員週休二日實施辦法第4條第1項規定：『交通運輸、警察、消防、海岸巡防、醫療、關務等機關（構），為全年無休服務民眾，應實施輪班、輪休制度。』並未就業務性質特殊機關實施輪班、輪休制度，設定任何關於其所屬公務人員服勤時數之合理上限、服勤與休假之頻率、服勤日中連續休息最低時數等攸關公務人員服公職權及健康權保護要求之框架性規範，不符憲法服公職權及健康權之保護要求。於此範圍內，與憲法保障人民服公職權及健康權之意旨有違。相關機關應於本解釋公布之日起3年內，依本解釋意旨檢討修正，就上開規範不足部分，訂定符合憲法服公職權及健康權保護要求之框架性規範。」

一、彈性工作之定義及特性

（一）彈性工作之定義

彈性工時(Flexitime)或彈性工作(Flexible Work Arrangements)係指在公法或私法之時空法則下²，一種讓公部門組織或私部門企業之職員工，在工作時間、地點或工作方式等方面之安排上更具彈性靈活之工作模式或制度。其目的除在平衡職員工之工作與家庭或個人生活外，同時藉由創造優質職場環境以提升職員工之工作滿意度及效率，進一步帶動公部門組織服務品質或私部門企業生產效能之提升。一般而言，在總工作時數不變之前提下，通常包括職員工必需出勤之「核心工作時段」及可自由靈活運用之「彈性工作時段」兩種時間；然而，由廣義層面來說，也包括採用「部分工時」等彈性工作時段之規劃或措施³。

（二）彈性工作之特性

在非廣義之通常情形下，歸納相關研究文獻⁴，有關彈性工作之上班時間一般具有以下幾個特性：

1. **總工作時數不變**：除部分工時外，在通常情形下，彈性工作並不會減少總工作時數，職員工仍需在總工作時數不變之前提下，負責任的完成交付之任務或工作。透過彈性工時、壓縮（變形）工時(Compressed workweek)或彈性工作場所（如透過資訊科技設備之「電傳工作」，Flex-place or telecommuting）等方式彈性靈活運用總工作時數。
2. **差勤時間彈性化**：為使職員工差勤管理人性化，提振職員工士氣，

²蔡志方，〈論彈性上班時間的時空法制〉，法源法律網，105年9月24日，頁2-4。

³黃錦堂，〈公務人員請假與留職停薪規定之檢討—德國法之比較〉，《公務人員雙月刊》，第224期，105年3月，頁10-16。

⁴蔡志方，同註2，頁2-9。

職員工可以根據個別自身狀況，靈活調整其上下班差勤時間，例如：可以選擇提早一定時間或晚點上班，並提早一定時間或晚點下班，藉此降低職員工因通勤或照顧家庭等生活壓力。

3. **區分核心時段及彈性時段：**通常會設定一個核心工作時段，要求所有職員工在此時段內出勤，以便於會議或工作上之協力合作及會談溝通。核心時段以外的時間則為彈性時段，職員工可自由靈活運用安排。通過合理的規劃實施，有助公部門組織或私部門企業吸引及留住優秀人才，提升職員工素質。

二、彈性工作於公部門之應用及類型

（一）公部門之應用情形

廣義而言，我國公部門實施公務員彈性上班制度之法制沿革，可追溯至民國⁵（下同）89年間，實施背景係為因應當時世界先進國家，多數已實施週休2日，在考量提升人民生活素質同時兼顧行政效能等因素之情形下，公部門之公務人員於90年起率先全面實施週休2日制，期藉由公部門之上班辦公時間改變，帶動民間企業營運者追隨採用。然而，為使週休2日制度不致於過度衝擊國家整體經濟正常發展及維護政府為民服務之各項工作品質，以完備有關主管機關之相關配套措施之法制準據，爰於89年7月19日公布修正之公務員服務法第11條（已移列現行第12條第1項）規定，公務員每週應有2日之休息，作為例假，並自90年1月1日施行；同年10月3日並訂定「公務人員週休二日實施辦法」（113年8月29日廢止⁶），規定公務人員每日上班時數8小時，每週工作總時數以40小時

⁵本報告有關年分之使用，原則以民國紀年表述，惟涉及外國法制或立法例部分，改採西元紀年表述。

⁶參照113年8月29日公務人員週休二日實施辦法廢止理由。

為原則，並得彈性調整辦公時間，嗣後隨國內外情勢發展及社會需求作部分調整。參照現行公務員服務法第 12 條修法理由⁷略以：「依經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development，OECD）國家經驗，良好友善家庭政策包含彈性工作（時）、適宜的親職假規劃、與家庭支持系統的完備，均有助於提高生育意願。是為營造友善職場環境，促進公務員工作與生活間之平衡，辦公時間制度宜更加靈活且具有彈性，是以彈性工作（時）措施之實施，就公務員而言，可使其生活與工作兩者間獲得適當之調配，亦有助改善公務員因家庭因素而需離職或留職停薪等情形。」。

另外，有關公部門因應少子女化及公務員照顧家庭等相關法制問題，學者研究指出⁸，少子女化造成學生減少形成學校缺額，甚至學校之退場，造成勞動力短缺，同時也衝擊影響公部門之人力運用，報考人數下降乃是不爭事實。而這樣的下降，有可能造成公務人力素質減低，應該進一步訂定合理並可供利用的配套措施，例如：就請育嬰假照顧子女問題上，公務人員留職停薪辦法（下稱本辦法）第 5 條規定略以：「公務人員有下列情事之一者，得申請留職停薪，除第一款及第二款各機關不得拒絕外，其餘各款由各機關考量業務運作及個案實際情況依權責辦理：一、養育三足歲以下子女。二、依家事事件法、兒童及少年福利與權益保障法相關規定與收養兒童先行共同生活，其共同生活期間依前款規定申請留職停薪。（第 1 項第 1 款及第 2 款）……前項第四款、第五款所定重大傷病，應由各機關依申請留職停薪人員提出中央衛生主管機關評鑑合格醫院或國外醫療機構開具之證明文件，參酌全民健康保險法所定重大傷病之

⁷參照 111 年 6 月 22 日修正公務員服務法第 12 條立法理由。

⁸胡博硯，〈少子女化與公部門的應對策略〉，《公法研究》，第 7 期，112 年 12 月，頁 115-117。

範圍覈實認定之（第2項）。」而關於本辦法第5條第1項第1款及第2款部分即為有關育嬰留職停薪之規定，依據該規定為各機關必需核准事項，但公務人員申請留職停薪後，往往要面對沒有收入的問題，因此，需要進一步強化公務人員保險法有關「育嬰留職停薪津貼」之給付規範，以提升申請誘因等⁹。據此，有關公部門因應少子女化及公務員照顧家庭等相關法制問題，宜視相關配套法令及措施具體落實情況，結合彈性工作於公部門之應用程度，做整體規劃並逐步完善相關法令規範。

（二）彈性工作於公部門之應用類型

彈性工作依其於公部門之應用或實施之密度，可細分為以下兩種類型：

1. 低密度之彈性工作：包含下列重點事項：基準工作時間、彈性工作時間及核心工作時間等，即職員工每日之工作時數必須達到一定之基準時數，例如：每日8小時，每日基準工作時間維持固定不變，職員工僅可自行選擇每日工作上下班時間，「早到早退、晚到晚退」，但無法自行決定工作時間之長短。
2. 高密度之彈性工作：包含下列重點事項：除上述基準工作時間、彈性工作時間及核心工作時間外，尚包括工時之存款及欠債等，其每日工作時間不需保持固定不變，職員工可彈性選擇每日工作時間何時開始或結束外，同時還可自行決定每日工作時間的長短。職員工在工作期間內應該工作之總時數稱為「應工作時間」，至於實際上已工作之時間稱為「已工作時間」，即「工時帳戶」（Arbeitszeitkonto）或「工時銀行」制度，當「已工作時間」

⁹同前註，頁115-116。

大於「應工作時間」時，其溢出多餘之工時屬於職員工的「工時存款」，如「應工作時間」大於「已工作時間」，則短少之工時屬於職員工的「工時欠債」¹⁰。

基此，有關彈性工作依其於公部門之法制應用或實施之情形概如上述。故而，未來規劃彈性工作於我國公部門之應用及類型等精進政策措施、制（訂）定或修正相關法規計畫或藍圖時，自應參照有關國際社會相關發展趨勢或規範機制，釐清法規或實務上適用之相關問題，以與時俱進，並符實需。

參、外國彈性工作法制之簡介

隨著人類社會逐漸邁向科技資訊時代，公務人力之彈性工作管理時機已趨成熟，觀察當今全球對彈性工作的關注日益增強，許多國家積極檢討並調整相關法令制度或措施，以回應時代及社會環境變遷之需求。然而，各國對彈性工作服務法制之規範仍具有一定之差異性，為避免多元議題及政策面向指涉甚廣，本報告爰聚焦於美國、英國及德國等具代表性且已有多年實施經驗之先進國家立法例或措施。透過這些不同立法或實施經驗之比較，旨在為我國公部門彈性工作相關法制之擘劃及未來具體執行面事項，提供多元性立（修）法或政策執行之參考範例。

一、美國彈性工作法制之簡介

（一）基本說明

美國聯邦政府有關實施彈性工作制度等人事行政的運作，除了依據美國聯邦法典（United States Code）第 5 編第 61 章等多種法

¹⁰ 林育立，工時存帳戶 德工時彈性便利勞資，中央社，107 年 2 月 13 日，網址：<https://www.cna.com.tw/topic/newsworld/109/201802130002.aspx>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 17 日。

令外，其主要法源依據為美國柯林頓（Clinton）總統在 1994 年 7 月 11 日發布之總統備忘錄(The President' s memorandum of July 11, 1994)所載「於行政部門擴展友善家庭生活工作安排」(“Expanding Family-Friendly Work Arrangements in the Executive Branch”)中指示所有行政機關首長必須建構並強化支持並鼓勵富有彈性及友善家庭生活的工作安排，又在 1996 年 6 月 21 日總統備忘錄(The President' s memorandum of June 21, 1996)再次強調「實施聯邦政府友善家庭生活工作安排」(“Implementing Federal Family Friendly Work Arrangements”)之重要性，並宣示所有行政機關首長務須檢視現有人事工作或措施並妥善規劃發展彈性工作時間制度，使得聯邦政府員工可以兼顧工作及生活。據此，美國公部門可實施選擇性工時(alternative work schedule, AWS)，選擇性工時又可細分為彈性工時(flexible work schedule, FWS)及壓縮工時(compressed 20 work schedule, CWS)兩種類型。彈性工時包含主要核心時間(core hours)及可彈性運用時間(flexible hours)兩種時段。主要核心時間係指所有聯邦政府員工必須到班之時間。可彈性運用時間係指聯邦政府員工得在特定時間內選擇上班及下班時間。壓縮工時則係指聯邦政府得在小於 10 個工作天之範圍內將每 2 週 80 小時全數分配之制度；選擇性工時的適用範圍包括聯邦政府所有行政機關或機構、軍事部門、政府印刷局(Government Printing Office, GPO)、國會圖書館等。目前係由美國聯邦人事管理局(OPM)負責執行選擇性工時政策，其負責公布施行相關原則性規定、提供選擇性工時的教育及技術資源、並定時檢視各機關所執行的選擇性工時措施¹¹。

¹¹趙達瑜，〈工作與生活平衡的制度：美國聯邦政府實施選擇性工作時程（AWS）制度初探〉，《人

美國所採行之選擇性工時措施包括：1. 彈性上下班(Flexitour)：由聯邦政府員工於彈性時間內選擇後，固定上下班時間，除非機關同意才能更動。2. 滑動工作時程(Gliding Schedule)：聯邦政府員工得於機關選定的彈性時間內，每日自行選擇上班及下班時間。3. 每日可變動工時(Variable Day Shedule)：每週工作 40 小時，聯邦政府員工可自行決定核心時間以外之每日工時。4. 每週可變動工時(Variable Week Shedule)：每 2 週工作 80 小時，聯邦政府員工可自行決定核心時間以外之每週及每日工時。5. 最大彈性工時(MaxiFlex Shedule)：每 2 週工作 80 小時，核心時間小於 10 個工作日，聯邦政府員工可自行決定核心時間以外之每週及每日工時。又彈性工時制度有信用記帳時間(Credit Hours)制度，係指聯邦政府員工雖非出於機關指派，而出於自願工作超過基本工時(如每週 40 小時)之時間可累積記帳，以供日後計算基本工時使用。此外，尚有壓縮工時制，包括：每週工作 4 日制 (Four-Day Work Week)、每週工作 3 日制(Three-Day Work Week)、隔週工作 4 日制(5/4-9 Compressed Plan)等¹²。

承上，在實施選擇性工時之執行政程序上，有工會者，必須由機關及工會代表一同協商選擇性工時措施；無工會者，欲實施壓縮工時，必須經過多數受影響之工作者投票通過才可實施；如實施彈性工時則無須經過投票。若欲實施選擇性工時之機關首長經判定認為實施可能會產生不良影響，則機關可不予實施。若機關與工會代表對於判定結果有異議，則應提至聯邦服務異議調解小組(Federal Service Impasses Panel for resolution)。又若首長發現實施後

事行政》，第 198 期，106 年 1 月，頁 17-18。

¹²同前註，頁 18-20。

對於機關有不良影響，可以即時下達終止決議命令，經過協商者，機關須重行啟動協商程序尋求終止，如有異議，則提至聯邦服務異議調解小組，該小組必須在 60 日內研究該機關之決議是否有足夠證據支持，若有則該小組支持該機關之決定。所有選擇性工時之終止應有雙方合意或經該小組決議，始得為之¹³，以完備選擇性工時等措施之協商及救濟程序。

（二）小結

綜上，經歸納相關研究文獻¹⁴指出，美國聯邦人事行政的運作，呈現許多創新、學習、賦權(empowerment)、彈性工時及在家上班等實例或實驗，以接軌新的國際情勢及社會環境需要，參考美國公部門推動在家上班等規定或措施之實施經驗，整理提出以下相關原則性適用規範或特點，或有值得我國參考借鏡之處：

1. 多數以教學研究等例行性工作，作為申請彈性工作之前提條件：

多數情形係以工作性質及員工特質等作為重要考量因素，在工作性質上，主要以研究、資料分析或例行性工作，且較無機密者為適合者；員工特性上，則以自主性高及自律性高者較為合適，並尊重員工個別之宗教信仰。

2. 公務員係「得」提出彈性工作之申請，非「應」賦予之法定權利：

與公務人員俸給待遇等法定權利不同之處，在於美國僅將在家上班等彈性工作措施定位為公務員「得」提出申請之權益或福利，機關仍可否准申請，尚非「應」賦予之法定權利。

3. 建立定期監督評估之效能導向機制：

為避免在家執行公務衍生差勤不易實施監督管理等問題，兼

¹³趙達瑜，同註 11，頁 20-21。

¹⁴彭錦鵬，〈文官體制的彈性管理理念-美國經驗及其啟示〉，《歐美研究》，第 25 卷第 4 期，84 年 12 月，頁 101-130。

顧採行效能導向機制，即以績效成果導向為主，並在實施前共同溝通或協商訂定績效管理之工作計畫或方案及具體之工作目標。

4. 通常於災害或疫情等緊急應變情形，擴大強制實施：

多數情形下，政府部門強調在家上班等彈性工作措施，允許多樣化之選擇，但在災害或疫情等緊急狀態發生時，應結合相關應變計畫擴大運用實施，且相關措施之執行通常附隨一定之強制效果。

5. 彈性工作制度之推動係由上而下：

不同於許多國家由下而上之變革推動模式，美國彈性工作制度之推動係由上而下，即由美國總統發起，並由美國聯邦人事行政管理局負責執行。

二、英國彈性工作法制之簡介

（一）基本說明

英國公部門的彈性工作制度，受到傳統奉行自由主義風潮及尊重個人在政府組織部門之個體特性的文化影響下，早在 2003 年英國政府首度立法，規定員工為照顧 6 歲以下子女，或 18 歲以下身心障礙子女，得向公部門之雇主申請彈性工作，並於 2007 年 4 月，擴及需照顧身心障礙等成人者，亦可提出彈性工作之申請。嗣於 2014 年 4 月立法施行，將可申請彈性工作之權益擴及所有受僱者，即所有的受僱者皆有權依法定程序要求彈性工作（flexible working），現行規定更進一步將原來公部門之受僱者必須在同一雇主服務至少滿 6 個月，始得享有提出彈性工作申請資格，放寬為原則上在員工入職後即可提出申請，同時須備齊相關個人資料與填妥申請書表（包括：請求日期、聲明彈性工作為法定要求、員工希望如何靈活工作以及何時開始工作等詳細訊息）後向公部門之雇主申請。至於英國允許

的彈性工作種類包括：共享工作（Job sharing，即一個職位由兩人分時承擔）、在家工作、部分工時、集中壓縮工時（全職時數但工作天數較少）、彈性上下班（依契約時間規定，但有必須到班的核心時段）、年度工時（以年度總時數來彈性決定一年中工作的時間）、錯時上班（員工彼此的上下班和休息時間都不同）、漸進式退休（年長員工可透過減少工時的方式，自訂退休時間）等¹⁵。

承上，雇主於收到員工申請時，必須合理審酌並在一定期間內（通常為2個月之內）做出決定；雇主如有充分理由（a good business reason），例如：同意將造成公部門額外經費負擔、影響工作績效或組織正處於人力重組期間等情形時，仍得拒絕員工之申請，惟如衍生相關爭議，受僱者可依照相關程序規則之規範（The Employment Tribunal Procedure Rules），至英國勞資法院及審裁服務處（Employment Tribunal），在相關救濟期間方面，受僱者須於得知申請案遭否准通知後或申請案遭撤銷起3個月內提出申訴；或未於應回復期限內收到申請案之回復，亦可提出申訴救濟¹⁶。

（二）小結

綜上，英國公部門的彈性工作制度，融合民間企業推行相關彈性工時之優點，究其歷次修正內容之規範重點，可大致歸納分析出以下特色：1. 循序漸進：導入民間企業「先易後難」漸進式推行彈性工作方式，逐步推動公部門彈性工作制度；2. 職工分享：納入職位或工作分享概念，例如：將原本1個職位之全職工作分享給2位部分（Part time）工作者，以彈性運用職位；3. 建立範本：為申請

¹⁵ GOV.UK 網站，Flexible-working, types-of-flexible-working，網址：<https://www.gov.uk/flexible-working/types-of-flexible-working>，最後瀏覽日期：2025年7月17日。

¹⁶ Legislation.GOV.UK 網站，Employment Tribunal, Administered by HM Courts & Tribunal Service，網址：<https://www.gov.uk/courts-tribunals/employment-tribunal>，最後瀏覽日期：2025年7月17日。

彈性工作之員工（如申請或救濟文件表格）提供相關固定表格等範本；4. 明確要件：為各種申請要件流程，例如：有關勞方之資格取得要件或資方之決定期限等，設計更為明確之流程及時序規範；5. 審酌嚴謹：為符合英國政府要求之「雇主合理審酌」政策，訂有嚴謹之審查標準或規範；6. 救濟完備：設置專責之「勞資法院及審裁服務處」，以「就業法庭」審理方式，完備救濟之途徑。

三、德國彈性工作法制之簡介

（一）基本說明

參考德國公務員法（Bundesbeamtengesetz, BBG）第 91 條第 1 項規定，公務員得申請部分工時或兼職（Teilzeit），該規定略以：「……於不牴觸公務利益時，基於申請，得同意受有俸給之公務員為通常勤務時間之半數，以及其所申請時間之部分時間工作」。同法第 93 條第 1 項規定略以：「受有俸給之公務員，於退休開始前，有下列情形者，得申請部分退休之兼職工作，但其工作時間應為原有工作時間之半數，且不得超過部分退休開始前 2 年平均工作時間之半數：1. 年滿 60 歲或年滿 55 歲且符合社會法典第 9 章第 2 節第 2 款重度身心障礙程度之規定或服務於受到專案精簡裁員部門。2. 在開始部分退休之前的 5 年中，至少有 3 年從事兼職工作。3. 部分退休在 2010 年 1 月 1 日前開始。4. 不牴觸緊急公務利益時。」¹⁷。

此一彈性或部分工時規定最早可追溯至 1969 年 3 月 31 日的聯邦公務員法第 79 條 a 與聯邦法官法第 48 條 a 之規定，然而，長期以來有關彈性或部分工時規定，一直處於勞動市場政策與家庭政策的鐘擺效應之中。關於老年公務員得申請彈性或部分工時制度，主要目的

¹⁷ gesetz-im-internet 網站，BBG-nichtamtliches Inhaltsverzeichnis, Bundesbeamtengesetz, 網址：https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 17 日。

係避免高齡公務員由於體能逐漸無法負荷全時之公職服務，以至於提前申請退休等情況。據此，整個制度應該是受惠於聯邦平等法的規範，在這種工時規範下，公務員可能選擇 1 週工作 2 天，也可選擇每天工作半天，或者是 1 週全職工作、1 週不工作等模式，就工作安排來說非常有彈性，有利於父母育幼或侍親等家庭照顧工作之兼顧¹⁸。

（二）小結

觀諸歐盟對於勞方在工作及家庭生活之平衡所做努力，除強調資方不分公私部門都有其社會責任之要求外，並具體落實於 2019 年制定之「工作與生活平衡指令」中（Directive (EU) 2019/1158 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on work-life balance for parents and carers and repealing Council Directive 2010/18/EU）。該指令在於維護各會員國人民，特別是對育有幼兒之父母和家庭照護者，建立工作與生活間平衡的權利。包括：設定陪產假、育嬰假、看護假等休假權利之最低標準及彈性工作等安排，使人民可以更容易地平衡家庭、工作和事業，以改善整體福祉¹⁹。作為歐盟主要會員國之一的德國，更將該指令規範之精神具體落實在「德國公務員法」等相關規定中，即以「法律」層級進一步建構公務員彈性或部分工時服務之具體規定。

綜上，德國公務員彈性工作體系之建構，所涉法規體系完整、分工縝密，建立德國公部門員工彈性工作領域之基石。隨著資通訊科技的發展，許多德國民間企業也紛紛實施彈性工時制度，讓員工可以依照個人家庭照顧需求及生活經濟狀況等，彈性調整其工作時間，使其無後顧之憂，無形中也提升員工在工作上之專注力及動能，

¹⁸胡博硯，同註 8，頁 123-124。

¹⁹胡博硯，同註 8，頁 121-122。

同時亦有利於公司或企業治理及組織部門之經營。爰此，瞭解德國公務員彈性工作相關法規制度，及其如何配合現代資訊科技發展趨勢，逐步擴展公私部門之應用，對我國未來推動發展相關公部門彈性工時工作或現行法制改革之面向等²⁰，具有相當參考價值及示範之效果。

肆、問題研析與建議

一、我國有關公部門彈性工作相關法令分析

強化有關我國有關公部門彈性工作事項之法令規範，除有助釐清現行我國公部門彈性工作相關法制規範之體系脈絡，找出其中可能已未符時宜規定或仍有待相關主管機關研議修正之處外，透過法制再造活化，更有利與現行時代潮流或國際立法趨勢進行接軌。如前所述，有關美國、英國及德國彈性工作之相關立法例，確有值得我國參採之處，我國公部門相關主管機關，應參考歐美等先進國家最新立（修）法趨勢，適時研修我國有關公部門彈性工作之相關規範。至於我國有關彈性工作相關法令，目前在私部門部分，例如：勞動基準法第 30 條、第 30 條之 1、第 32 條、第 49 條等，訂有相關「彈性工時」、「變形工時」或「延長工時」等規範；公部門部分，除公務員服務法第 12 條訂有彈性調整辦公時數、延長辦公時數及休息日數等規定外，其餘則散見在相關中央及地方法令中；爰此，有關公部門彈性工作相關法令，經歸納分為中央法令體系及地方法令體系 2 類別，並擇要舉例綜整如表 1：

表 1：我國有關公部門彈性工作相關法令一覽表

項	中央法令體系	項	地方法令體系
---	--------	---	--------

²⁰胡博硯，同註 8，頁 124-126。

次	(種類、法令依據及名稱)	次	(種類、法令依據及名稱)
1	彈性辦公及休息日類： 公務員服務法 第 12 條規定：「公務員應依法定時間辦公，不得遲到早退，每日辦公時數為八小時，每週辦公總時數為四十小時，每週應有二日之休息日。但法律另有規定者，從其規定（第 1 項）。前項辦公時數及休息日數，各機關（構）在不影響為民服務品質原則下，得為下列之調整：一、總統府、國家安全會議及五院，於維持每週辦公總時數下，調整所屬機關（構）每日辦公時數及每週休息日數。二、各級學校主管機關，於維持全年辦公總時數下，調整學校每日、每週辦公時數及每週休息日數。三、行政院配合紀念日及節日之放假，調整每週辦公時數及每週休息日數（第 2 項）。各機關（構）為推動業務需要，得指派公務員延長辦公時數加	1	彈性辦公及休息日類： 例如： 新北市政府及所屬各機關實施彈性辦公出勤管理要點 第 1 點規定：「新北市政府（以下簡稱本府）為規範所屬各機關（以下簡稱各機關）實施員工彈性辦公時間及出勤管理，並落實執行行政院及所屬各機關公務人員平時考核要點及公務人員週休二日實施辦法之規定，特訂定本要點。」 第 3 點規定：「各機關及其所屬單位（以下簡稱各單位）於彈性辦公時間內，須有一定人力在勤，從事接聽電話及其他連繫協調等事項。各機關員工不得因實施彈性辦公而影響為民服務品質。」

班。延長辦公時數，連同第一項辦公時數，每日不得超過十二小時；延長辦公時數，每月不得超過六十小時。但為搶救重大災害、處理緊急或重大突發事件、辦理重大專案業務或辦理季節性、週期性工作等例外情形，延長辦公時數上限，由總統府、國家安全會議及五院分別定之（第3項）。各機關（構）應保障因業務特性或工作性質特殊而須實施輪班輪休人員之健康，辦公日中應給予適當之連續休息時數，並得合理彈性調整辦公時數、延長辦公時數及休息日數（第4項）。輪班制公務員更換班次時，至少應有連續十一小時之休息時間。但因應勤（業）務需要或其他特殊情形，不在此限（第5項）。前二項辦公日中連續休息時數下限、彈性調整辦公時數、延長辦公時數上限、更換班次時連續休息時間之調整及休息日數等相關事	
--	--

	項，包括其適用對象、特殊情形及勤務條件最低保障，應於維護公務員健康權之原則下，由總統府、國家安全會議及五院分別訂定，或授權所屬機關（構）依其業務特性定之（第 6 項）。」		
2	彈性上班類： 例如： 教育部差勤管理要點 第 3 點規定：「本部同仁每日上班時數為八小時，每週上班總時數為四十小時，並實施彈性上班。辦公時間規定如下： （一）一般上班時間：八時三十分至十二時三十分及十三時三十分至十七時三十分。 （二）彈性上班時間：八時至九時及十七時至十八時。 （三）核心上班時間：九時至十二時三十分及十三時三十分至十七時。（四）中午休息時間：十二時	2	彈性上班類： 例如： 臺北市市政大樓各機關彈性上班實施要點 第 4 點規定：「上班時間分為彈性時間與核心時間： （一）彈性時間：星期一至星期四為上午七時三十分至九時三十分，下午四時三十分至六時三十分；星期五為上午七時至九時三十分，下午四時至六時三十分。在彈性時間內員工可自由選擇其上、下班時間。 （二）核心時間：星期一至星期四為上午九時三十分至十二時三十分，下午一時三十分至四時三十分；星期五為上

	三十分至十三時三十分。 第 5 點規定：「本部同仁因懷孕、具身心障礙手冊、有學前幼兒需照顧及本人或配偶之直系血親尊親屬年齡六十五歲以上須侍奉，得經單位主管核准後，放寬前點第二款彈性上下班時間前後至多各一小時。實施期間，由單位主管依個案具體事實審核認定。」		午九時三十分至十二時三十分，下午一時三十分至四時。在核心時間內，各機關員工除依規定請假者外，均應到勤上班。 (三) 中午休息時間為十二時三十分至下午一時三十分，除下午請半天假者外，此段時間不得併入彈性時間範圍內。 (四) 各機關如遇政府行政機關紀念日及民俗節日假期調整，且補行上班日為星期六，當日原則比照星期五之彈性時間與核心時間辦理。惟各機關得視業務情形，本於權責自行核處。」
3	居家辦公類： 例如： 行政院與所屬中央及地方各機關（構）試辦居家辦公參考原則 第 1 點規定：「為因應少子女化與高齡化社會趨勢，兼顧機關人員工作與家庭平衡，並達成淨零排放政策目標，提供行	3	居家辦公類： 例如： 臺中市政府因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情實施居家辦公原則 第 3 點第 2 款規定：「有下列情形之一者，各機關得視情況決定實施居家辦公：1. 單位有員工經衛生主管機關認定應強制隔離。2. 同一辦公處所有二名以上員工經

政院與所屬中央及地方各機關（構）（以下簡稱機關）運用資訊技術試辦居家辦公之參考，特訂定本參考原則。」。 第 2 點規定：「機關實施居家辦公，應衡酌業務、設備及人員需求等情形為之。機關如依前項規定衡酌後實施居家辦公，應訂定適用對象、人數或比例上限、申請事由或條件、申請程序、居家辦公期間、差勤管理、資通安全管理或其他相關事項之規定。」 第 3 點第 2 項規定略以：「機關訂定居家辦公申請事由或條件，得綜合考量下列情形……（二）機關人員居家辦公需求：1. 本人或其配偶、直系親屬有身心障礙或重大傷病。2. 本人懷孕或其配偶懷孕須親自照顧。3. 須親自照顧十二歲以下子女或孫子女。4. 其他經機關認為適當之情形。」 第 4 點規定：「居家辦公以每	衛生主管機關通知實施居家隔離。3. 無法另覓適當辦公空間或具有無法實施分區辦公之原因。4. 其他有實施居家辦公之需要。」。 第 4 點第 3 款規定：「居家辦公者應使用符合資訊安全之通訊設備或軟體，利用網路、傳真、電話及視訊等工具居家辦公，每日人數以不高於機關現有員額三分之一為原則。」 第 4 點第 5 款規定：「居家辦公者每日上班時數八小時，每週工作總時數四十小時。各機關應擬具工作日誌……居家辦公者應確實登載，並定期陳報單位主管。」
--	--

	週或每月部分天數實施為原則，由機關人員提出申請，並經機關同意後實施（第 1 項）。居家辦公者於居家辦公期間屆滿，或期間屆滿前申請原因消滅後，應即返回機關辦公場所辦公；因故未能返回者，應依規定請假。（第 2 項）。」		
4	其他管理規定類： 例如： 壯世代政策與產業發展促進法 第 7 條規定：「政府應積極推動壯世代就業，發展友善職場環境，建立合宜媒合及培訓機制，推動彈性工作模式，在尊重及反歧視原則下創造壯世代適性就業環境。」	4	其他管理規定類： 例如： 臺北市政府所屬各機關學校因應每月二次週休二日制實施計畫 第 2 點第 2 款規定：「在現有人力下辦理，不得因而請求增加員額，但必要時得採彈性差勤管理或其他彈性用人措施辦理。」等。

資料來源：作者自行整理

綜上，相較作為歐盟主要會員國之一的德國，將公務員得申請部分工時或兼職等事項具體落實在「德國公務員法」等相關規定中，並訂有相關配套規範，我國有關公部門彈性工作之相關規範，目前除公務員服務法第 12 條訂有彈性調整辦公時數及休息日數等規定外，其餘則散見在相關中央及地方人事差勤管理法令中，許多規定是否足以

因應現行實務需求及符合國際發展趨勢，尚待商榷。爰此，有無評估於公務員服務法增訂「專章（條）」並授權訂定專責「辦法」方式規範，或另行評估制定「專法」予以專責規範等，以完備我國有關公部門彈性工作相關規範之法制發展或健全相關人事行政管理政策，確有值得進一步探究及研討之處，容後分別研析有關內容並提出建議。

二、規劃公部門彈性工作專責法規，以應照顧家庭等需求

為因應少子化及照顧家庭等需求，及迎接科技資訊時代來臨，邁向公務人力之彈性工作管理時機，已逐漸趨於成熟，觀諸目前世界各國對彈性工作的關注程度日益提升，包括前述美國、英國及德國等許多國家正積極檢討並調整相關法令制度或措施，以回應時代及社會環境變遷等各面向之需求。然而，有關我國公部門彈性工作相關法令，目前係分散於中央及地方等不同法令體系中規範。爰此，參考美國、英國及德國等國際立法或修法趨勢，規劃我國公部門彈性工作專責法規，以應照顧公部門實務執行之需要，有其必要性。簡言之，目前我國有關公部門彈性工作之相關規範，除公務員服務法第 12 條訂有彈性調整辦公時數及休息日數等「法律層級」原則性規定外，其餘散見在相關中央及地方人事差勤管理規定，且多數係以「行政規則」方式加以規範，雖然具有方便各公務部門彈性調整等優點，然而，也易因政策變動而缺乏「法律層級」之制度性保障，且目前許多規定是否足以因應現行實務需求及符合國際立法模式之發展趨勢，實有待商榷。爰此，考量跨中央及地方各公務部門業務之多元或複雜程度，有無評估適度提升法規範或法源依據之位階，研議於公務員服務法增訂「專章（條）」並授權訂定專責「辦法」方式規範，或另行評估制定「專法」予以專責規範等，以健全我國有關公部門彈性工作相關規範之法制體系及優化相關文官管理政策或

制度。

綜上所述，為周延我國有關公部門彈性工作之相關法令體系，除目前已完成立法建構之公務員服務法第 12 條有關彈性調整辦公時數及休息日數等規定外，參考前述美國、英國及德國等立法例或勞動基準法第 30 條、第 30 條之 1、第 32 條、第 49 條等，有關「彈性工時」、「變形工時」或「延長工時」等規定，就我國有關公部門彈性工作之相關法令，建議通盤檢討現行法令中相關之規範，避免產生法令適用上或執行上之窒礙等情形，並評估未來以適當方式予以專責規範等之可行性與必要性，俾完整規範相關業務或工作，期能與時俱進。

三、區分高密度及低密度彈性工作，建立層級化規範體系

如前所述，目前彈性工作依其於公部門之應用或實施之密度，可細分為高密度及低密度彈性工作兩種類型，參照司法院釋字第 443 號解釋²¹所揭示之層級化法律保留體系，針對未來建構我國有關公部門彈性工作服務之相關法令或制度，應區分高密度及低密度彈性工作，建立層級化之規範體系。簡言之，目前有關我國公部門彈性工作服務之相關管理規範，多數仍以「行政規則」層級規範，且未區分高密度及低密度彈性工作等類型，建立多元層級之規範體系，由於工時法制之政策涉及多元目的²²，考量相關業務之多元或複雜程度，建議參考前述美國、英國及德國等立法例或勞動基準法有關「彈

²¹ 司法院釋字第 443 號解釋文略以：「憲法第十條規定人民有居住及遷徙之自由，旨在保障人民有任意移居或旅行各地之權利。若欲對人民之自由權利加以限制，必須符合憲法第二十三條所定必要之程度，並以法律定之或經立法機關明確授權由行政機關以命令訂定。限制役男出境係對人民居住遷徙自由之重大限制，兵役法及兵役法施行法均未設規定，亦未明確授權以命令定之。行政院發布之徵兵規則，委由內政部訂定役男出境處理辦法，欠缺法律授權之依據，該辦法第八條規定限制事由，與前開憲法意旨不符，應自本解釋公布日起至遲於屆滿六個月時，失其效力。」。

²² 陳建文，〈工作時間法制發展之軌跡與契機〉，《台灣勞工季刊》，第 78 期，113 年 6 月，頁 30-34。

性工時」、「變形工時」或「延長工時」等規定，規劃符合司法院釋字第 443 號所揭示之層級化法律保留體系精神之彈性工作相關管理規範，以臻完備。

綜上所述，依據中央法規標準法第 5 條規定：「左列事項應以法律定之……二、關於人民之權利、義務者。……四、其他重要事項之應以法律定之者。」及第 20 條規定：「法規有左列情形之一者，修正之：一、基於政策或事實之需要，有增減內容之必要者……」。爰此，建議相關主管機關，評估未來於公務員服務法增訂「專章(條)」並授權訂定專責之「辦法」方式加以規範，或另行評估制定「專法」予以專責規範時，區分高密度及低密度彈性工作類型，建立層級化規範體系，藉此完備法制分工及有效保障公部門欲申請彈性工作者之權益。

四、參考外國立法例，研議公部門老年彈性工作制度

參考前述英國之「漸進式退休」(年長員工可透過減少工時的方式，自訂退休時間)及德國公務員法(Bundesbeamtengesetz, BBG)第 91 條第 1 項規定，公務員得申請部分工時或兼職(Teilzeit)等外國立法例規定，配合科技資訊時代來臨與高齡化及少子化等公部門照顧家庭之需求日益殷切，研議公部門老年彈性工作制度，實有其必要性，檢視我國現行公務員服務法及公務人員退休資遣撫卹法等相關法律，目前並無如同英國之「漸進式退休」或德國公務員法有關「年長公務員得申請部分工時制」之規範，據相關研究文獻略以：「由於在我國目前工時上缺乏彈性，因此為使兼顧家庭照護狀況，應該有半職或減少工時等作法的出現，使工作出現一定的彈性……倘若政府希望民間可以多元進用，則在政府間是否也應該存在相同的作為，而年紀

較大的公務員，在體力下降的時候，雖保有工作能力，但可能無法負擔全職工作時，可否有較具彈性的作法呢？例如在疫情期間居家工作等模式，即使在疫情經過後是否還可以延用呢？有利於公部門工作產生更多的彈性……」²³。爰此，研議我國公部門老年彈性工作制度，無論就完善法規制度或切合實務執行上之需求，均有其必要性。

綜上，建議相關主管機關參考英國及德國等外國立法例，研議公部門老年彈性工作及退休制度，適時研議調整或修正我國現行公務人員服務及退休之相關規範，例如：於公務人員退休資遣撫卹法第 16 條第 1 項增訂類如英國「漸進式退休」之種類，並修正為：「公務人員之退休，分自願退休、屆齡退休、漸進退休及命令退休。」。同時進一步配套修正該法第 2 章有關退休之規定及其相關授權法令等規範，完善我國公部門老年彈性工作及退休制度，以逐步落實司法院釋字第 785 號解釋所揭示之保障公務人員健康權意旨。

五、周延公務員服務法及相關規範，以利與國際接軌

公務員服務法第 12 條規定略以：「公務員應依法定時間辦公，不得遲到早退，每日辦公時數為八小時，每週辦公總時數為四十小時，每週應有二日之休息日。但法律另有規定者，從其規定（第 1 項）。前項辦公時數及休息日數，各機關（構）在不影響為民服務品質原則下，得為下列之調整：一、總統府、國家安全會議及五院，於維持每週辦公總時數下，調整所屬機關（構）每日辦公時數及每週休息日數。二、各級學校主管機關，於維持全年辦公總時數下，調整學校每日、每週辦公時數及每週休息日數。三、行政院配合紀念日及節日之放假，調整每週辦公時數及每週休息日數（第 2 項）。……各機關（構）

²³胡博硯，同註 8，頁 124-126。

應保障因業務特性或工作性質特殊而須實施輪班輪休人員之健康，辦公日中應給予適當之連續休息時數，並得合理彈性調整辦公時數、延長辦公時數及休息日數（第 4 項）。……前二項辦公日中連續休息時數下限、彈性調整辦公時數、延長辦公時數上限、更換班次時連續休息時間之調整及休息日數等相關事項，包括其適用對象、特殊情形及勤務條件最低保障，應於維護公務員健康權之原則下，由總統府、國家安全會議及五院分別訂定，或授權所屬機關（構）依其業務特性定之。（第 6 項）」。

參考前述美國、英國及德國等有關彈性工作服務之外國立法例，復觀察歐盟於 2019 年制定「工作與生活平衡指令」，有效強化包括政府部門在內之受雇者，於工作及家庭生活間之衡平，對比我國公務員服務法第 12 條各項等相關規定，基本上仍在「每日辦公時數為 8 小時，每週辦公總時數為 40 小時」範圍內作有限度之彈性調整，屬於「低密度」之彈性工作，例如：彈性上下班等，並無採行「壓縮工時」或「部分工時」等「高密度」彈性工作之相關規定。據此，現行我國公務員服務法相關規定之內容，能否因應國際彈性工時之最新發展趨勢，完整規範並達成妥善維護公務員健康權之立法目的，尚有待相關主管機關進行整體檢討修正。爰此，為因應健康權發展趨勢並參照國際先進國家之立法例，有必要建構更為周延之公部門彈性工作規範，爰建議銓敘部等相關主管機關適時評估調整上開公務員服務法相關規定之內容，研議適度及合理之「高密度」彈性工作方式，並配套修正相關授權法規及行政規則內容。期周延公務員服務法及相關法制規範，以利與國際接軌。

六、妥善規劃實施進程，建議由教育研究組織先行試辦

研議調整或修正我國現行公務人員服務及退休等相關規定，需有完善之立法計畫及規劃周延之配套措施，前述例如：於公務人員退休資遣撫卹法第 16 條第 1 項增訂類如英國「漸進式退休」之種類，即需同步配套修正該法第 2 章有關退休之規定與其相關授權法令，及相關法體系或配套措施之連動修正等，務需妥善規劃有關立法計畫及配套措施之實施進程；同時，參考美國聯邦人事行政運作實務，多數情形係以工作性質及員工特質等作為主要考量因素，在工作性質上，主要以較無機密之教學研究等例行性工作為適合者。爰此，建議由教育研究組織先行試辦（例如：公務機關所屬教育訓練中心或研究機構），以逐步落實並保障公務人員健康權等重要法律權益，並避免匆促實施衍生法令適用上之困難或實務執行等爭議，於正式實施前亦應預留充足時間進行宣導說明，給予申請者充足資訊及適應調整之時間，方能有助於維護公部門及公務人員等各方之權益，確保新制法令或措施得以順利推展進行。

七、建立定期監督評估之效能導向機制，研採創新管理作為

參考美國公部門推動在家上班等規定或措施之立法例或實施經驗，為避免在家執行公務衍生差勤不易實施監督管理等問題，有必要研議一套以行政效能為主要導向之績效考核機制，即以績效成果導向為主，並在實施前透過公部門與職員工共同溝通或協商訂定預期績效管理之工作計畫或方案及具體之工作目標，以創新人事管理作為，透過職員工賦能及優化工作管理等措施，有效強化當事人權益之保障，期藉改善公部門之職場服務環境，使現有公務人力得以長留久用，並有利於吸引優秀人才投入公部門。

伍、結論

關於工作與家庭生活之衡平，並非僅僅在私部門，例如：公司或企業之治理上，資方才負有企業社會責任之要求。政府等公部門作為公務員之雇主，亦須承擔相關公部門治理之社會責任，方符司法院釋字第 785 號解釋所揭示之保障公務員健康權意旨，及作為帶動民間企業響應之標竿典範。爰此，本報告針對公部門彈性工作相關法制問題，參考歐美法制及有關研究文獻提出以下相關建議，俾供委員問政及立（修）法之參考：

- 一、公務員做為公部門之受雇者，其能否在健康的工作制度或環境下從事公務，發揮事半功倍之服務工作效能，攸關未來國家治理及發展之良莠。爰此，參考歐美等先進國家立法趨勢，強健我國公部門彈性工作之相關法制體系，有其必要性。
- 二、區別我國中央及地方相關公部門彈性工作法令類型及其對應之法令進行整理分析，有助於釐清現行相關法令，針對分散規定於不同體系及未能周延規範等盲點，進一步尋求改進之道。
- 三、建議通盤檢討現行我國公部門彈性工作法令，避免產生適用或執行上窒礙，評估未來於公務員服務法，以「專章（條）」並授權訂定專責之「辦法」方式加以規範，或另行評估制定「專法」之可行性及必要性，以臻周延。
- 四、參照司法院釋字第 443 號解釋意旨，擘劃未來我國有關公部門彈性工作之相關法令或制度，應區分高密度及低密度等彈性工作類別，建立層級化之規範體系。
- 五、因應照顧家庭等需求，邁向公務人力之彈性工作管理時機，已逐漸趨於成熟，參考英國及德國等外國立法例，適時研議修正現行公務人員退休資遣撫卹法等相關規範，以強化工時韌性。

- 六、掌握國際彈性工作發展趨勢，建構更為周延之規範：歐美等先進國家正積極檢討並調整相關彈性工作法令制度或措施，我國亦應適時評估調整公務員服務法相關規定，以利與國際接軌。
- 七、周延實施進程及試辦單位等規劃：參考美國立法例，由教育研究組織先行試辦，逐步落實並保障健康權等重要法律權益，並避免倉促實施衍生爭議。
- 八、研採創新管理作為並建立效能導向監督機制：參考美國聯邦人事行政的運作經驗，研採創新或賦權(empowerment)等作為，建立效能導向之監督機制，以留用並吸引優秀人才投入公部門。

參考文獻

一、專書

- 1、Lisette Sutherland、K. JANENE-NELSON 著，高霈芬譯，《歐洲彈性工作法則》，初版，遠流出版，112 年 3 月 31 日。

二、期刊及學位論文

- 1、胡博硯，〈少子女化與公部門的應對策略〉，《公法研究》，第 7 期，112 年 12 月，頁 107-127。
- 2、黃錦堂，〈公務人員請假與留職停薪規定之檢討－德國法之比較〉，《公務人員雙月刊》，第 224 期，105 年 3 月，頁 2-18。
- 3、彭錦鵬，〈文官體制的彈性管理理念－美國經驗及其啟示〉，《歐美研究》，第 25 卷第 4 期，84 年 12 月，頁 99-135。
- 4、陳建文，〈工作時間法制發展之軌跡與契機〉，《台灣勞工季刊》，第 78 期，113 年 6 月，頁 26-35。
- 5、蔡志方，〈論彈性上班時間的時空法制〉，法源法律網，105 年 9 月 24 日，頁 1-9。
- 6、趙達瑜，〈工作與生活平衡的制度：美國聯邦政府實施選擇性工作時程（AWS）制度初探〉，《人事行政》，第 198 期，106 年 1 月，頁 15-30。
- 7、魏俊明，《台灣與德國工作時間制度之比較－以工時彈性化為中心》，中原大學財經法律系研究所碩士論文，91 年 6 月。

三、媒體與其他網路資料

- 1、gesetze-im-internet 網站，BBG-nichtamtliches Inhaltsverzeichnis，Bundesbeamtengesetz，網址：<https://www.gesetze-im-internet.de/bbg2009>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 17 日。

- 2、Legislation.GOV.UK 網站，Employment Tribunal，Administered by HM Courts & Tribunals Service，網址：<https://www.gov.uk/courts-tribunals/employment-tribunal>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 17 日。
- 3、GOV.UK 網站，Flexible-working，types-of-flexible-working，網址：<https://www.gov.uk/flexible-working/types-of-flexible-working>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 17 日。
- 4、林育立，工時存帳戶 德工時彈性便利勞資，中央社，107 年 2 月 13 日，網址：<https://www.cna.com.tw/topic/newsworld/109/201802130002.aspx>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 17 日。
- 5、行政院全球資訊網，網址：<https://www.ey.gov.tw>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 17 日。
- 6、考試院全球資訊網，網址：<https://www.exam.gov.tw>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 17 日。
- 7、行政院人事行政總處全球資訊網，網址：<https://www.dgpa.gov.tw>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 17 日。
- 8、勞動部全球資訊網，網址：<https://www.mol.gov.tw>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 17 日。
- 9、銓敘部全球資訊網，網址：<https://www.mocs.gov.tw>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 17 日。

**附錄：「公部門彈性工作相關法制研究」專題研究報告（初稿）座談
會紀錄及參採情形**

時間：114 年 8 月 8 日（星期五）下午 2 時 30 分

地點：立法院法制局 304 會議室

主席：方組長華香

紀錄：康世宗

參加人員：

一、學者專家

臺北科技大學通識教育中心

陳建文副教授

二、銓敘部

科長 林艾蓉

專員 張家祥

三、行政院人事行政總處

專門委員 林佳慧

專員 許廷至

四、本局出席人員

賴研究員怡瑩

田副研究員華仁

李副研究員志遠

發言要點：

臺北科技大學通識教育中心陳副教授建文：

- 一、本報告廣蒐相關國家作法，介紹具有參考價值的做法資訊供參考，可見撰稿者研究寫作之用心。以下僅就審查者角度提供幾點意見供參，期能有助於研究成果更為完善。

二、釐清相關觀念之定義，有助確立本報告討論議題：觀諸本報告貳對於「彈性工作」之定義略以：「……讓職員工，在工作時間、地點或工作方式等方面之安排上更具彈性靈活之工作模式或制度」。則所指「彈性工作」似不限於「彈性工時」，惟本報告有關應用於公部門之類型相關論述，似又將介紹焦點集中於「彈性工時」上。爰本報告所稱「彈性工作」，究指「工時彈性」或「勞動彈性」？依據歐洲經濟合作暨發展組織（OECD）於1987年針對法國、德國、瑞典及英國企業所進行調查，企業為增加調適能力所採行的勞動彈性措施可類型化成為：外部數量彈性化措施（External Numerical Flexibility）、勞動供給外部化措施（Externalisation）、內部數量彈性化措施（Internal Numerical Flexibility，如「變形工時」等工時彈性制度）、功能彈性化措施（Functional Flexibility）或工資彈性措施（Wage Flexibility）等5種，可知「工時彈性」僅係「勞動彈性」樣態之一。所謂「彈性」說法背後的真正想法，其實是希望擴增人力使用自由空間（勞動彈性化），特別是增高「自由開始與結束僱用關係」，或是「自由調度挪動工作時間」之可能性。受到「勞動彈性」想法的催化影響，勞動法規範也逐漸朝雇用型態、工作時間彈性化方向轉變樣貌。總之，彈性的政策想法及立法，離不開要追求誰的彈性？為何彈性？如何彈性？這些議題思考。例如：本報告介紹美國法制通常於災害或疫情等緊急應變情形，擴大強制實施彈性工作一節，係為了人力運用便利而彈性，而非為了公務員生活便利而彈性，建議參考以上相關基本觀念予以釐清及區別相關用語，以資明確。

三、本報告是否區分「業務性質特殊機關」與「一般行政機關」之工

作彈性來作討論：本報告之前言，將「參考國際間有關彈性工時之發展趨勢」及「司法院釋字第785號解釋保障公務員健康權意旨」，併列為公部門需要求研採彈性工作創新作為之主要考量因素。經查司法院釋字第785號解釋係針對公務員服務法第11條第2項規定及當時尚未廢止之公務人員週休二日實施辦法第4條第1項規定：「交通運輸、警察、消防、海岸巡防、醫療、關務等機關（構），為全年無休服務民眾，應實施輪班、輪休制度。」。鑒於相關法規未就業務性質特殊機關實施輪班、輪休制度，設定任何關於其所屬公務人員服勤時數之合理上限、服勤與休假之頻率、服勤日中連續休息最低時數等攸關公務人員服公職權及健康權保護要求之框架性規範，不符憲法服公職權及健康權之保護要求，所作成之解釋。換言之，該號解釋所處理者乃「業務性質特殊機關」，而非「一般行政機關」之工作彈性問題，則本報告之研究主題如為「整體」公部門之彈性工作等問題，建議適度就「業務性質特殊機關」與「一般行政機關」之工作彈性，這兩個不同範圍之問題層面，作觀念上之區分。

- 四、有關我國公部門彈性工作相關法令，有無論及勞動法制內容之必要性，建議可再斟酌：一般而言「公部門」內的工作人員，按其權益所應適用之法制體系區分，會有「公務人員」、「公務員兼具勞工身分」與「純勞工」等不同法制範疇適用對象區分。則本報告以「公部門」彈性工作研究為研究主題，其研究對象範圍就係間有「公務人員」、「公務員兼具勞工身分」及「純勞工」三者？還是僅以「公務人員」為研究對象，建議釐清說明。如本報告僅係以「公務人員」之工作彈性法制問題為研究對象，則第14頁有關論及我國彈性工作相關法令，目前在私部門部分，例如：勞動

基準法第30條、第30條之1、第32條、第49條等，訂有相關「彈性工時」、「變形工時」或「延長工時」等規範，是否配合調整？建議可再斟酌。

五、本報告結論分就各層面層次作出具體建言，具有參考價值。本報告在結論方面，非常用心地分別針對：我國有關公部門彈性工作相關法令分析、規劃公部門彈性工作專責法規，建立彈性工作層級化規範體系、研議公部門老年彈性工作制度、周延公務員服務法及相關規範、建議由教育研究組織先行試辦及建立定期監督評估效能導向機制等面向，就各層面層次作出具體建議及分析，實具有提供主管機關等作為實務運作或未來相關政策規劃推動參考之價值。

參採情形：

- 一、第一點及第五點意見，均贊同本報告建議，錄供參考。
- 二、第二點意見，本報告第 2 頁關於「電傳工作」，第 18 頁至第 20 頁關於「居家辦公類」相關法令等，均有論及「在工作地點或工作方式等方面」安排上更具彈性靈活之工作模式或制度，尚非僅止於「彈性工時」之探討；至於本報告介紹美國法制通常於災害或疫情等緊急應變情形，擴大強制實施彈性工作一節，除了人力運用便利彈性外，同時也考量到災害或疫情衍生公務員交通或採購口罩等生活之不便利，而採取類如居家辦公等彈性工作措施，併予敘明。惟相關觀念或定義之釐清，確有助於本報告討論議題之聚焦，爰錄供參考。
- 三、第三點意見，本報告第 1 頁係參考國際間有關彈性工時之發展趨勢及司法院釋字第 785 號解釋針對「業務性質特殊機關」與「一般行政機關」相關規定進行對照，得出相關法規未就「業務性質

特殊機關」實施輪班、輪休制度，設定攸關公務人員服公職權及健康權保護要求之框架性規範等部分違反憲法保障公務員健康權意旨等，爰建議公部門亦應針對「不同員工」之需求研採創新作為，設計更為周延完整管理且富有「彈性」的組織管理發展策略等，以兼顧整體性及個體間差異進行論述，爰相關建議錄供參考。

四、第四點意見，針對本報告有無論及勞動法制內容之必要性，依本報告第 2 頁有關彈性工作之定義，係同時含有公、私部門，且如同本點意見所述，一般而言「公部門」內的工作人員，按其權益所應適用之法制體系區分，除「公務人員」外，還有「公務員兼具勞工身分」及「純勞工」等不同法制範疇適用對象。爰此，本報告固然以「公部門」之「公務人員」彈性工作做為論述之主軸，惟除公務人員相關法規外，仍有論及勞動法制內容之必要性，以兼顧「公部門」職員工多元適用對象之需求。

銓敘部林科長艾蓉（張專員家祥補充發言）：

一、有關本報告建議我國公部門彈性工作宜增訂「專章（條）」並授權訂定專責之「辦法」或另行評估制定「專法」規範部分：為貫徹憲法保障公務員服公職權及健康權，公務員服務法第 12 條規定，業配合司法院釋字第 785 號解釋意旨，就公務員勤休事項作框架性規範。基於公務員服務法之適用對象類別眾多，涵蓋機關類型眾多，業務屬性差異極大，例如災害應變、邊境執勤、教育研究、行政支援等，工作樣態、勤務型態與風險承擔大不相同，準此，現行實務上，仍宜由中央及地方機關就實際業務需要制定合宜之彈性工時規範，似不宜作齊一之評量標準。

二、本報告建議參考外國立法例，研議公部門老年彈性工作制度部分：有關公部門老年彈性工作制度中，關於「漸進式退休」之規劃，具有延長人力參與、促進經驗傳承與減緩突然退休之心理衝擊等優點。惟涉及現行法律任用、俸給、保險、法定工時、實際用人機關意願、職務調整（或再設計）及退休金計算方式等層面，若尚無完善的配套措施下，恐影響公務運作與人員權益。因此，漸進式退休制度仍需配套研議，以確保政策推動之周延。

三、本報告建議周延公務員服務法規範，以利與國際接軌部分：公務員服務法係就公務員服勤義務作原則性規範，以改善公務員工時過高之情形，考量目前機關類型多元、業務樣態差異甚鉅，公共事務日趨複雜，政府須維持正常運作及保持回應民眾之公共服務不中斷；有關研議推動「高密度」彈性工作模式（按本報告指採行壓縮工時或部分工時等），仍應以「不影響為民服務品質與效能」、「公共服務不中斷」及「兼顧工作時間自主調整」為原則架構，審慎評估實施之可行性及配套需求，以建構兼顧公務員需求與行政效能之彈性勤務制度，強化我國公部門與國際趨勢接軌之動能。

四、本報告建議建立定期監督評估之效能導向機制部分：本部近年持續精進各項人事法制，對於所提建議，均錄案作為未來研修相關規定之參考，以期建構更為完善之公部門職場與服務環境。

參採情形：

一、第一點意見，本報告第 21 頁建議規劃我國公部門彈性工作專責法規，包括：增訂「專章（條）」並授權訂定專責之「辦法」或另行評估制定「專法」規範等方式，其目的係參考相關外國立法例，建立「原則性」之專責規範，避免現行法令散見於中央或地

方相關規定之弊端，同時為兼顧多元之實際業務需要，建議可採授權訂定相關「辦法」做細部性、技術性之「專責」規定，並非建議作「齊一」之評量標準，併予敘明，爰仍維持本報告原有之建議。

二、第二點意見，有關建議參考外國立法例，研議公部門老年彈性工作制度部分，本報告第 24 頁已敘明需進一步配套修正有關退休之規定及其相關授權法令等規範，與銓敘部表示仍需配套研議，以確保政策之推動等意見相符，爰錄供參考。

三、第三點意見，有關建議周延公務員服務法相關規範，以利與國際接軌部分，本報告第 25 頁已敘明需進一步研議適度及合理之「高密度」彈性工作方式，並配套修正相關授權法規及行政規則內容，與銓敘部表示仍需於「不影響為民服務品質與效能」等原則前提下，審慎評估實施之可行性及配套需求，以建構兼顧公務員需求與行政效能之彈性勤務制度等意見相符，爰錄供參考。

四、第四點意見，本報告第 26 頁建議參考美國立法例，建立定期監督評估之效能導向機制等，經銓敘部表示，對於所提建議均錄案作為未來研修相關規定之參考，爰錄供參考。

行政院人事行政總處林專門委員佳慧：

本總處原則贊同銓敘部意見，另無補充意見。

參採情形：

同銓敘部林科長艾蓉（張專員家祥補充發言）參採情形。

賴研究員怡瑩：

一、本報告第 14 頁及第 22 頁均提及「勞動基準法第 30 條、第 30 條之 1、第 32 條、第 49 條等，訂有相關「彈性工時」、「變形工時」

或「延長工時」等規範（定）」，依學者（參照陳逢源編著、陳建文審訂，《個別勞動法之體系理解與實務運用》，五南圖書出版，111 年 11 月，頁 333）見解，勞動基準法第 30 條及第 30 條之 1，皆是在某一定期間內，於總工時不變之情形下，排除法定的工作原則規定，而允許事業單位於特定範圍內將法定工時加以重新調配之工時彈性化制度（有稱之為變形工時），爰此，「變形工時」是否即等同「彈性工時」？建議釐清相關定義。

二、有關「規劃公部門彈性工作專責法規，以應照顧家庭等需求」部分，本報告建議為周延我國有關公部門彈性工作之相關法令體系，除目前已完成立法建構之公務員服務法第 12 條有關彈性調整辦公時數及休息日數等規定外，應參考前述美國、英國及德國等立法例或勞動基準法相關規定，完整規範相關業務或工作部分，經查公務員服務法第 12 條、公務人員留職停薪辦法第 5 條等（第 5 頁「覈」實文字誤繕處請更正）已有相關規定，為期周延我國有關公部門彈性工作之相關法令體系，建議明確敘明我國得借鏡外國立法例之內容。

三、本報告有關「區分高密度及低密度彈性工作，建立層級化規範體系」，建議參考前述美國、英國及德國等立法例或勞動基準法有關規定，規劃符合司法院釋字第 443 號所揭示之層級化法律保留體系精神之彈性工作相關管理規範，建議明確敘明我國得借鏡外國立法例之內容。

參採情形：

一、第一點意見，本報告第 2 頁已敘明「變形工時」即係「壓縮工時」，依照學說對「彈性工時」定義之廣狹，廣義指高密度及低密度之彈性工時，如採廣義見解自然包括高密度之「變形工時」在內，

惟如採狹義見解，例如：僅指低密度之「彈性上下班」，則其與「變形工時」自屬有別，其餘意見同臺北科技大學通識教育中心陳副教授建文第二點意見參採情形。

二、第二點及第三點意見，除本報告第 5 頁文字誤繕處已參採修正外，本報告第 21 頁至第 26 頁，已提出參考前述英國之「漸進式退休」、德國公務員法及美國聯邦人事行政運作實務等外國立法例或勞動基準法第 30 條、第 30 條之 1、第 32 條、第 49 條等，有關「彈性工時」、「變形工時」或「延長工時」等規定，作為我國公部門彈性工作相關法制規劃之借鏡等具體內容，爰相關建議錄供參考。

田副研究員華仁：

一、本報告就國內外公部門彈性工作相關法制進行了詳盡比較與分析，極具參考價值，其中第 5 頁「高密度彈性工作」乙節，提及德國之「工時銀行」制度，極具創新性。然此制度下所產生之「工時存款」，其法律性質為何，或需進一步界定。例如，該時數是否等同於公務員保障法所規定之加班，而應有對價補償之請求權？如公務員於離職或退休時仍有未休畢之「工時存款」，此等時數應如何處理？是否應折算為俸給發還等後續問題之釐清，將有助於該制度設計更為周延。

二、本報告第 11 頁引述英國法制，提及雇主得基於「充分理由」拒絕員工彈性工作之申請，此一設計兼顧了勞資雙方之需求，值得參採。如引入我國公部門，為避免機關首長之裁量權流於恣意，建議可進一步思考，未來於專責法規中應如何「明確化機關否准權之實體要件」。例如，除公務員服務法第 12 條已提及之「不影響為民服務品質」外，諸如「有礙團隊協作且無可替代方案」、「將

導致機關維運成本顯著增加」、「涉及國家機密或資訊安全高度敏感業務」等，是否亦可作為否准之正當事由？就此等要件預為研議，將有助於未來法規之周妥及減少爭訟之可能。

三、機關設官分職各有職掌，部分職務本質上較適合彈性工作，而部分職務則必須固定在勤。長此以往，可能衍生不同職務屬性公務員間，在工作與生活平衡上之實質落差，進而影響機關整體士氣。建議未來於法制設計上，應納入相關「調和機制」。例如，對於無法適用彈性工作之在勤人員，在其他福利措施上給予適度之補償，以確保制度推動不致顧此失彼，維護公部門內部之衡平及向心力。

四、本報告以司法院釋字第 785 號解釋保障公務員健康權意旨作為核心立論基礎之一，實為確論。然彈性工作制度在賦予便利之餘，亦可能產生工作與生活界線模糊化之現象，例如居家辦公可能導致隱形加班或「全時在線」之壓力。爰建議於規劃專責法規時，應設計相應之健康保護機制，以避免彈性美意異化為另一種過勞型態。例如，可參考部分歐洲國家經驗，於法規中納入「離線權」之精神，或明定核心時間外之業務聯繫指導原則，以確保本報告保障公務員健康權之初衷。

參採情形：

一、第一點前段意見，贊同本報告建議，錄供參考。後段針對本報告第 5 頁「高密度彈性工作」有關德國之「工時銀行」制度，極具創新性，並提出許多衍生性之討論等意見，涉及主管機關後續是否參採該制度及針對採行後相關之因應做法等全盤規劃事宜，爰相關建議錄供主管機關參考。

二、第二點前段意見，贊同本報告建議，錄供參考。後段針對本報告

有關英國法制提及雇主得基於「充分理由」拒絕員工彈性工作之申請提出許多衍生性之法規討論等意見，涉及主管機關後續是否參採該制度及針對採行後相關法令之配套及因應做法等全盤規劃事宜，爰相關建議錄供主管機關參考。

三、第三點意見，建議未來於法制設計上，應納入相關「調和機制」等建議，涉及主管機關後續是否參採及針對採行後相關之配套措施等全盤規劃事宜，爰相關建議錄供主管機關參考。

四、第四點前段意見，贊同本報告建議，錄供參考。後段建議於規劃專責法規時，應設計相應之健康保護機制等意見，涉及主管機關後續針對其主管法令或實務等全盤規劃配套事宜，爰相關建議錄供主管機關參考。

李副研究員志遠：

一、本報告研究主題具開創性，內容架構周延、體例清晰，對彈性工作制度、國外立法例、我國現行法規體系及未來修法方向均有條理鋪陳，整體論述具參考價值，可資贊同。

二、本報告介紹多項國外公部門彈性工作制度，例如工時帳戶、滑動工作時程、共享工作、集中壓縮工時、年度工時、漸進式退休等，對我國實務運作而言，均屬相對新穎之制度。惟受限於篇幅，本報告以高、低密度彈性工作類型作原則性與概念性分類探討，對各制度於法律適用、權利義務、權益保障與執行限制等面向，難以進行個別深入分析，建議將來對相關內容可作後續深入研究。

三、本報告建議推動公部門彈性工作制度，有助於兼顧公務員照顧家庭等需求，目的良善，惟亦須平衡政府施政需求與公共服務品質。因此，主管機關後續研議相關法制規範時，除通盤規劃整體制度架構與落實機制外，亦應參酌各國監督與管理技術，強化服

務不中斷之設計，建構更具效能之監測與評估體系。

參採情形：

- 一、第一點意見，贊同本報告建議，錄供參考。
- 二、第二點意見，本報告探討方向及相關建議，已盡可能在有限篇幅中，做整體性及原則性之研究分析，至於所提個別面向之深入研析等建議，涉及相關主管機關後續針對其主管法令或實務等全盤規劃及個別執行面等事宜，爰相關建議錄供主管機關參考。
- 三、第三點前段意見，贊同本報告建議，錄供參考。後段有關建構更具效能之監測與評估體系等建議，本報告第 26 頁及第 28 頁已有相關效能導向監督機制之建議說明，爰相關意見一併錄供主管機關參考。

散會：下午 3 時 20 分