

議題研析

一、題目：國營金融機構員工待遇之法制問題研析

二、議題所涉法規

國營事業管理法

三、背景說明（緣起）

（一）報載¹國營銀行待遇不如已民營化之泛公股銀行，導致國營銀行人才外流嚴重。多位立法委員指出，國營事業所屬人員之待遇、福利等未與時俱進，未反映國營事業經營現狀；國營事業管理階層與民意長期脫節，人員待遇及福利制度之決策過程不夠透明化，未受民意監督，因此提案修正國營事業管理法，要求每年檢討國營事業所屬人員之待遇、福利，並將書面報告報請立法院核備後實施。

（二）財政部官員表示，國營銀行之薪資水準已與公務人員脫鉤，並與績效連動，臺灣銀行等國營金融機構因為績效良好亦可望再次調薪。近年公股銀行年終獎金不斷拉高，即使規模最小的行庫，年終獎金的發放也將近8個月薪資。目前國營金融機構之員工待遇係依國營事業管理法有關規定辦理，其薪資亦已與其績效連動²。

四、問題爭點

（一）現行國營事業員工待遇之授權管理法制，似有未符「再授權

¹屈彥辰、朱漢崙，國營銀行待遇差 難留人 立委提案修法要求每年檢討 財部：調薪已與績效連動，聯合報，2025年3月17日，第A7版。

²同前註。

禁止」原則之疑慮。

(二) 國營金融機構員工待遇制度，宜有法制化之審議規範及審議程序。

(三) 對公營金融機構之管理，或可研議制定相關專法之可行性。

五、探討研析

(一) 國營事業之管理法制

國營事業管理法第2條明定：「國營事業以發展國家資本，促進經濟建設，便利人民生活為目的。」依該法第3條規定，所稱「國營事業」包括由政府獨資經營；依事業組織特別法規定，由政府與人民合資經營；依公司法規定，由政府與人民合資經營，政府資本超過50%等3類型態。

按國營事業應依照企業方式經營，以事業養事業，以事業發展事業，並力求有盈無虧，增加國庫收入³。而國營事業管理制度之訂定，則屬該事業主管機關之職權⁴。關於國營事業人員之待遇及福利，依國營事業管理法第14條規定，應由行政院規定標準，且不得為標準以外之開支。準此，行政院於1990年訂頒「公營事業機構員工待遇授權訂定基本原則」(下稱待遇授權原則)，透過用人費單一薪給制度控管國營事業員工之待遇⁵。

前開待遇授權原則第1點明定：「為促進公營事業經營企業化，並激勵員工工作績效，依國營事業管理法規定，公營事業機構員工之待遇，授權由各事業機構衡酌其事業生產力、營運績效及用人費負擔能力，擬訂待遇標準，並參考一般公務人員調整幅度，提請各事業董(理)事會核定並報主管機關備查後實施，未設董(理)事會者，由主管機關核定。」查其立法理由略以：依國營事業管理法

³ 國營事業管理法第4條規定。

⁴ 國營事業管理法第8條第1項第4款規定。

⁵ 陳怡君，〈國營事業機構員工待遇制度之沿革與現況探討〉，《人事月刊》，第371期，2016年7月，頁67。

第14條、第29條及第33條等規定，主管機關應就國營事業工作之考核與其人員之進用、考核、退休、撫卹、資遣及其他人事管理事項訂定規定，行政院以事業經營彈性之需，本待遇授權主管機關辦理之精神，爰訂頒上開原則作為規範準據。

司法院大法官釋字第524號解釋指出：「法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代。倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章。」查國營事業管理法第14條明定，國營事業人員之待遇及福利應由行政院規定標準，似無行政院得轉委任國營事業主管機關訂定其員工待遇規範之授權明文。故現行待遇授權原則似有未符上開「再授權禁止」原則之疑慮。

（二）國營金融機構員工待遇制度

目前公股金融事業中，僅臺灣銀行、臺灣土地銀行及中國輸出入銀行等3家金融機構屬國營銀行，其餘則為泛公股金融機構。依待遇授權原則第2點規定，各事業機構編列年度用人費預算時，應考量其營運目標、預算盈餘、營業收入、用人費負擔能力及政策因素；其用人費比率，以不超過最近3年（前2、3年度決算及前1年度預算）用人費占其事業營業收入之平均比率為原則。另依該原則第6點規定，主管機關應依該原則訂定所屬國營事業機構用人費薪給管理要點函報行政院核定後實施；國營事業機構之經營績效獎金應於前項用人費薪給管理要點明定，其內涵包括考核獎金及績效獎金。考核獎金須依工作考成（核）結果發給，績效獎金須有盈餘，始得發給；主管機關應依所屬國營事業機構經營型態及績效表現，規劃績效獎金提撥月數之基準及上限、調整級距及衡量指標；績效獎金之分配，應視單位績效及員工貢獻差異程度，按合理比例發給。

依財政部所訂「財政部所屬事業機構用人費薪給管理要點」第9點規定，各事業機構人員之待遇，除主持人外，均授權由各事業機

構衡酌其事業生產力、營運績效及用人費負擔能力，擬訂待遇標準，並參考一般公務人員待遇調整幅度，提請董（理）事會核定，報該部備查後實施；各事業機構人員應貫徹實施單一薪給制，不得供給房屋及交通工具等供應制給與。同要點第10點並規定，各事業機構人員之薪給等用人費，應在用人費範圍內擲節開支。當年度得按工作考成（核）成績，發給考核獎金，最高提撥2個月薪給總額；各事業機構於所屬人員工作績效達成之總盈餘中，應視經營績效及員工貢獻程度，發給績效獎金，最高提撥2.4個月薪給總額。

然以國營金融機構之「營業收入」為例，實務上受股、匯市波動影響甚鉅，論者認其增加雖為「業務成長」之指標，但尚非員工貢獻所得，不宜據以核算用人費⁶。惟現行待遇授權原則第2點雖放寬用人費率限制而賦予主管機關審議彈性，似仍乏明確之審議規範及審議程序⁷，建議主管機關宜予法制化，俾能公正客觀判斷國營金融機構之經營實績，以核算其合理用人費。另可參酌公司法第235條之1規定，訂明得以當年度獲利狀況之定額或比率，分派員工酬勞，以促進國營金融機構提升其營運績效。

（三）研議制定管理專法之可行性

憲法第149條規定：「金融機構，應依法受國家之管理。」其增修條文第10條第4項並明定：「國家對於公營金融機構之管理，應本企業化經營之原則；其管理、人事、預算、決算及審計，得以法律為特別之規定。」準此，公營金融機構相關管理事項應得以法律為特別規範。

依 OECD 公營事業公司治理準則（OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises）⁸，公營事業係指在組織上符

⁶ 林文燦、董廷璽，〈公營事業機構用人費率薪給制度省思與微調〉，《人事月刊》，第45卷，第6期，2007年12月，頁51。

⁷ 陳怡君，同註5，頁75；林文燦、董廷璽，同前註，頁48。

⁸ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises 2015, at 14(2015)，網址：https://www.oecd.org/en/publications/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2015_9789264244160-en.html，最後瀏覽日期：2025年4月1日。

合各國之事業法律規範，並由國家實際行使所有權，其目的及活動涉及經濟性質，不論其為股份有限公司、有限責任公司或有限合夥，均屬之。亦即可包括國家透過持股取得公司之所有權並具控制權，或以其他方式對公司具有控制權之事業組織。而德國法制上，公營事業係指公部門依其擁有之財產權、財政上參與、章程或其他規整事業活動之規定，可直接或間接享有決定性影響力之事業⁹。由是，依國際上關於公營事業之定義，公營金融機構之管理似得以政府有無控制（影響）力，而非政府資本比例是否過半為其適用範圍。

考量國營事業管理法第6條明定，國營事業除依法律有特別規定者外，應與同類民營事業有同等之權利與義務，並為鼓勵國營及泛公股金融機構以企業化方式自主經營，主管機關或可研議制定公營金融機構管理專法之可行性，透過適度鬆綁國營事業之審計、人事、預決算法令限制，促使公、民營金融機構公平競爭，以利民生。

撰稿人：彭文暉

⁹ 陳愛娥，〈公營事業民營化之合法性與合理性〉，《月旦法學雜誌》，第36期，1998年4月，頁39-40。