



精進國營事業用人費用預算編列

行政院主計總處基金預算處

壹、前言

國營事業用人費制度係以營業收入及用人費比率決定用人費用限額，惟隨著經濟環境變動，既有制度運作已無法滿足各事業需求，致部分事業須因應業務需要，調整相關計算因子，增加預算整編之複雜度及歧異，爰本文就國營事業用人費用預算編列情形，參考國外管控機制，提出可能之改進方向，作為中央政府未來檢討調整之參據。

貳、國營事業用人費用預算編列

一、基本規定

(一) 依公營事業機構員工待遇授權訂定基本原則第 2 點規定，各事業機構編列年度用人費用預算時，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；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。第 6 點規定，由主管機關訂定所屬事

業機構用人費薪給管理要點函報行政院核定後實施。

(二) 依國營事業員額合理化管理作業規定第 3 點規定，各事業人力由各主管機關本績效管理及人事費精簡原則，依各事業機構經營特性及營運狀況等，訂定相關人力進用授權及管理規範，報行政院備查實施，並由各主管機關在用人費控管、提高生產力及不減少盈餘、繳庫或不增加虧損等前提下，考量

各事業機構營運目標、事業生產力、營運績效、預算盈餘、營業收入、用人費負擔能力、政策因素等因素，並結合各事業機構年度工作考成實施規定，在各事業機構年度用人費限額內核定其進用之人數。

二、問題分析

(一) 往年營業收入成長，具懲罰意味

往年營業收入逐年成長之事業，在用人費用未等額增加之情形下，按前3年用人費用占營業收入計算之預算用人費比率將逐年降低，限制用人費用限額，進而影響人員進用。反之，業務量逐年萎縮之事業，用人費用未隨同檢討減列，預算用人費比率卻逐年成長，顯有不合理之處。

(二) 須調整不一致因子，增加行政成本
目前各國營事業於籌編

預算計算用人費比率時，除各年度營業收入調整政策性因素外，為求計算基礎一致、合理，尚須調整部分因子，如金融保險事業前3年投資損益皆以淨額調整；部分事業在新創初期因員額未足額進用，預算員額與實際員額差異過大，前2年決算用人費用改以預算員額重新伸算。

(三) 影響預算編列合理性

用人費用限額係以前3年用人費用占營業收入比率，乘以預算營業收入，部分事業為增加當年度預算用人費用限額，未依市場實際狀況，虛列預算營業收入，造成預算編列不合理。

參、各國公營(用)事業用人費用管控機制

一、中國中央企業

工資總額預算原則上係以上年度工資總額決算數為基

礎，根據當年度經濟效益和勞動生產率等情形，並參酌勞動力市場薪資水準，確定各企業工資總額及工資水準之決定機制，編製合理的年度工資總額預算¹。

二、韓國

韓國針對公共機構用人費用控管，主要採總人工成本制度，每年由經濟財政部制定及發布經其公共機構指導委員會審定後之新年度預算編製指南，明定各事業總人工成本預算成長率限額。各事業將用人費用等相關資訊作揭露。

三、英國

英國對於其公用事業(public corporation)未制定總用人費用控管相關制度，由各事業視其業務需要、經費狀況、人力運用情形等，彈性調整員額進用，以及制定不同的薪酬與職級結構。

四、日本

專題

日本對於政府關係機關（須列入政府預算案，並由政府全資持有之獨立行政法人及特殊會社²），未制定總用人費用控管制度，惟每年由主管部長將各公司員工之薪資水平，與國家公務人員及民間公司進行比較³，比較指數偏高者，應敘明原因。

肆、精進預算編列做法

一、檢討方向

目前用人費用比率之問題，在於部分事業編列用人費用預算時，為符合不超過最近3年用人費用占其事業營業收入之平均比率，計算用人費用限額，須調整相關營業收入或用人費用等計算因子。經參考上開各國公營（用）事業用人費用控管機制，係以用人費用總額搭配成長率，或充分授權各事業比照民營企業自行彈性用人管理等，爰用人費制度似可在符合企業化經營原則、改善營運績效、增加預算盈餘等

前提下再予以精進。可能改進方向如下：

（一）以預算盈餘成長幅度管控用人費用

考量各事業籌編預算時，已反應部分決算經營實況，且「盈餘」較「營業收入」能彰顯事業支付能力，似可檢討以預算盈餘成長幅度管控用人費用，即事業用人費用預算成長幅度，以不超過「預算盈餘」成長為原則，其餘則授權由主管機關依權責核處。

（二）授權由主管機關訂定相關用人管理規範

中國、韓國、英國、日本之管理重點在於其薪資水準及總額是否合理、透明，達成政府賦予任務。爰似可檢討在各事業能達成政策任務、法定盈餘，以及繳庫目標等前提下，由主管機關就其事業特性、營運績效等訂定用人之管理規範，並每年公布薪資待遇訂定之原則，以利外界監督。

（三）依事業特性設定用人費比率上限

考量各事業特性及政策目的迥異，由各主管機關按各事業經營績效及未來中長期用人需求等評估後，分別設定所屬事業之用人費用固定費率上限，報請行政院核定，嗣後年度僅按晉級等自然成長項目調整。該比率設定後，事業用人費用，均須於該比率之限額內辦理。

（四）採用人費用預算總額管控及調整機制

參酌韓國之做法，採用人費用預算總額管控，由行政院參考物價、經濟成長等設定基本預算成長率，或檢討由主管機關設定用人費用總額調整自動成長機制（如納入物價、經濟成長率、事業獲利績效、同業薪資水準等可量化指標），報行政院核定，達到一定基準即可調整，無須每年核定。

二、建議做法

上開授權由主管機關核定、設定用人費比率上限，以及用人費用預算總額控管及調整機制等可檢討之方向，推行上尚須跨部會協商、研討取得共識，行政程序繁雜。為符合企業化經營原則、改善營運績效、增加預算盈餘等前提下，以及增進預算編審作業效率、減少歧異，用人費用管控宜以簡單明確方式辦理，爰建議採事業用人費用預算成長幅度，以不超過「預算盈餘」成長為原則作為管控，其餘則授權由主管機關依權責核處。

伍、結語

用人費率制度訂定有其時空背景，各事業經營環境瞬息萬變，影響營業收入之因素多，可能係市場因素波動，而非營運量或績效增加。隨著時空移轉，現行制度為因應經營實況須調整相關計算因子，且存在一些問題，是檢討調整或改變的時候。

本文建議之精進做法，實

施用人費率之事業機構預算用人費用，以預算盈餘成長率作為上限，人力成本可扣合員工對事業盈餘之貢獻度，又目前大部分事業「預算盈餘」（含政策性因素）歷年成長幅度與「用人費用」（扣除退休離職金、卹償金、資遣費）成長幅度有正向關係，爰應可朝該方向改革，取代目前用人費用限額計算方式。至於未實施用人費率之事業機構自依行政院核定員工待遇規定及現行待遇標準編列預算。

註釋

1. 中央企業工資總額管理辦法，該辦法於 2018 年 12 月 11 日經國務院國有資產監督管理委員會第 158 次主任辦公會議審議通過，自 2019 年 1 月 1 日起施行。
2. 日本自 2001 年起依《特殊法人等改革基本法》，將政府成立之公司逐步進行民營化，其須國家高度參與或法定須由政府持有多數股份而無法完全民營化者，按性質區分為獨立行政法人或特殊會社等組織型態分別管理。
3. 日本 1999 年第 103 號法律，獨

立行政機構一般法。

參考文獻

1. 吳迪文、李美惠（2008），「英國公用事業總用人費用控管措施」（出國報告），行政院人事行政總處。
2. Consideration on the total labor cost system for public institutions, Winter Milky Way (2018.10.22), A Review Of The Total Labor Cost System For Public Institutions. (2020.9.4 截取) <https://m.blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=wintergalaxy&logNo=221382643251&proxyReferer=https:%2F%2Fwww.google.com%2F> ❖