

# 國營事業提撥職工福利金合理性之探討

我國職工福利金制度實施迄今已逾60載，其對安定勞工生活，提高工作士氣卓有貢獻。惟國營事業職工福利金之提撥，因有職工福利金條例之規範，及受部分事業行業特性使然，致其合理性近年來迭遭各界質疑。針對國營事業存在問題之癥結，及如何有效改善，宜妥慎研議因應。

◎張月女、巫忠信（行政院主計處第二局科長、薦任視察）

## 壹、前言

我國對日抗戰期間因通貨膨脹問題嚴重，勞工生活艱難，當時國民政府社會部經檢討後，於32年間制定令頒「職工福利金條例」，規定公、民營工廠、礦場或其他企業組織，均應提撥職工福利金，辦理職工福利事業，以補當時微薄工資對勞工生活之影響。該條例為目前我國企業職工福利金制度之基準，其明文規定適用範

圍、福利金提撥標準、保管與運用，及相關罰責等，期藉由勞資合作共同提撥職工福利金，鼓勵與規範企業辦理職工福利，俾達照顧勞工生活及保障勞工權益等目的。

我國職工福利金制度實施迄今已逾60載，期間職工福利金條例雖經多次研修，惟修改幅度不大，實有必要因應時空背景變遷適時檢討修訂。有關國營事業職工福利金之提撥，近年來外界迭有質疑，91年

間，因健保費之調漲，引發輿論針對健保局以健保費作為其營業收入提撥職工福利金，有調高健保費自肥之疑慮，更加深各界對國營事業提撥職工福利金之質疑，本文爰就職工福利金之沿革及國營事業提撥職工福利金之合理性提出探討。

## 貳、職工福利金制度概述

### 一、職工福利金條例規定

- (一) 適用範圍：依職工福利金條例第一條規定，公營、私營之工廠、礦場或其他企業組織，均應提撥職工福利金，辦理職工福利事業。另依行政院勞工委員會92年3月24日勞福一字第0920016167號令規定，上開條例所稱之「其他企業組織」範圍，係指平時僱用職工在50人以上之金融機構、公司、行號、農、漁、牧場等。
- (二) 提撥來源：職工福利金來源依該條例第二條規定，計有四項，分別為「創立時就其資本總額提撥1%至5%」、「每月營業收入總額內提撥0.05%至0.15%」、「每月於每個職員工人薪津內各扣0.5%」及「下腳變價時提撥20%至40%」等。
- (三) 保管運用：依該條例第五條規定，福利金之保管動用，應由依法組織之工會及各工廠礦場或其他企業組織共同設置職工福利委

員會負責辦理，其組織規程由社會部訂定之。另第七條規定，福利金不得移作別用，其動支範圍、項目及比率，由主管官署訂定並公告之。

## 二、國營事業提撥職工福利金預算編列規定

依中央政府總預算附屬單位預算編製作業手冊中有關營業基金之共同項目編列標準規定，國營事業提撥福利金預算，應依以下規定編列：

- (一) 由營業收入及下腳變賣收入提撥之福利金：由各事業主管機關依照職工福利金條例之規定辦理。
- (二) 依「職工福利委員會組織準則」舉辦之福利事業，其各項支出應在所提福利金項下列支，不得佔用事業單位之員額與經費；各事業與員工福利有關之支出，除法令明定應由事業機構負擔者外，應一律在所提之福利金項下列支。

- (三) 由創立資本額提撥福利金者，應先專案報經行政院核定後辦理。
- (四) 以下腳變賣收入提撥之福利金，應列入營業外費用。

## 參、職工福利金制度之檢討修正

### 一、職工福利金條例等規定修正情形

職工福利金條例自立法以來修正幅度不大，茲列表概述該條例及相關法規之修訂（詳表1）。

由表1可窺見自職工福利金條例立法後，與職工福利金制度相關之法規雖經多次研修，惟並未實質修法，除於72年間合併「加強推行職工福利實施要點」等，並修正「職工福利委員會組織規程」，以補充法令之不足，及後因應社會變遷再予修正「職工福利委員會組織規程」，另配合行政程序法實施，針對職工福利金條例之程序部分酌作修正外，該條例迄今近乎未就實體部分進行修正。

表 1 職工福利金相關法規修訂沿革概況表

修訂時間	修訂概況
40年	內政部鑒於勞工福利之重要，草擬「職工福利金條例施行細則修正案」、「職工福利委員會組織規程」及「職工福利社設立辦法」3種，報奉行政院令准備案，由該部一併公布施行。
57年	57年內政部訂頒「加強推行職工福利實施要點」，復於67年訂頒「加強職工福利設施計畫」，其後於72年將之合併修正為「職工福利委員會組織規程」。
62年	62年5月行政院通過「保障勞工利益，改善勞工生活」方案，將修正職工福利法規列入方案實施計畫。
67年	內政部頒定「加強職工福利設施計畫」。
69年	69年4月行政院通過「加強勞工福利重點措施」，強調勞工福利之重要。
76年	76年8月行政院勞工委員會成立，在該會施政重點，以及77年行政院第2073次會議通過之「現階段勞工政策綱要第一期執行方案」中，均將修訂「職工福利金條例」列為重要工作項目。
87年	勞委會修正「職工福利委員會組織規程」。
88年	勞委會修正通過「職工福利金條例施行細則」。
89年	89年配合行政程序法修正「職工福利金條例」，91年3月送立法院審議。本次修正重點係配合行政程序法實施，作程序部分修正，共修正三條，惟實體部分未作修正。
92年	92年1月29日總統頒布修正「職工福利金條例」。另92年4月9日勞委會配合條例之修正，檢討修正公布「職工福利金條例施行細則」。

資料來源：羅文娟，台灣職工福利金制度實施與調整之探討，2005。

## 二、公營事業職工福利金檢討修正情形

### (一) 立法院提出之檢討

依前所述，國營事業提撥職工福利金所存在爭議之處頗受各界關注，立法院針對國營事業提撥職工福利金所存在之部分未盡合理之處，亦曾提出注意事項或修正法案，概述如下：

1. 立法院於審查71年度國營事業預算提出之注意事業略以：「職工福利金應參酌事業營運量、員工人數及盈虧狀況作合理提撥，不宜均按法定最高比率提列」。另該院於審查72年度預算時，提出注意事項略以：「自73年度起仍應依照職工福利金條例規定，並參照以前年度之標準提撥」。

2. 前立委沈富雄提出職工福利金條例修正版本

為改善公營事業職工福利金缺失，沈富雄委員建議現行條例第二條應增訂規範公營事業提撥職工福利金之限制條款（詳表2），即依各行業產值，訂定不同之提撥比率上限，另為使公營事業職工福利金提撥符合社經發展狀況，增訂各事業得提撥福利金上限之規定。

上開沈委員修正版本，因就公營事業之金融保險業設定提撥上限，可解決勞工保險局、中央健康保險局、中央存款保險公司及中央銀行等事業職工福利金提撥過高之爭議，符合社會期待，惟因針對公營事業設定提撥上限之規定，直接衝擊數十萬公營事業員工之福利金，影響其權益。另因近年受民營化政策影響，員工大量離退，員工離職慰問金大幅增加，已相對使職工福利金縮水，故於相關工會團體反彈下，該修正版本未獲支持。

### 3.前立委高明見修正版本

為解決勞保局及健保局等社會保險事業，以非屬營業貢獻所得之保費收入提撥職工福利金，高明見委員主張社會保險機構應排除適用職工福利金條例（詳表3）。

上開高委員修正版本，係針對勞、健保局將保費收入作為營業收入提撥職工福利金之不合理現象提出解決，修正幅度較沈委員提出版本為小，衝擊層面相對亦較小，惟因如中央存款保險公司及中央銀行等仍有爭議之事業未獲解決，且修正版本等同要求勞、健保局回歸一般公務機關，其所涉及

之組織架構調整及人員銓敘等問題，未能同時考量，故亦未能獲得支持。

### （二）行政院主計處之檢討

關於各界對部分國營事業提撥職工福利金之批評，行政院主計處均極為重視，並於職工福利金條例規範範圍內檢討改進，說明如下：

- 1.主計處配合前述之立法院審查71年度國營事業預算提出之注意事業，在審查72年度預算時，於法定提撥比率範圍內，按盈餘及虧損事業分別訂定提撥原則，並作額度限制。
- 2.惟立法院於審查72年度預算時，再提出注意事項，自73年度起仍應依照職工福利金條例規定，並參照以前年度之標準提撥。故主計處爰自73年度起放寬對虧損事業之限制。嗣因部分立法委員要求再放寬，亦有部分事業循各種管道提出放寬建議，自75年度起改由主管機關依職工福利金條例規定，衡酌各事業經營狀況及福利情形等

表2 前立委沈富雄建議修正之條文內容

第二條 工廠礦場及其他企業組織提撥職工福利金，依下列之規定：

- 一、創立時就其資本總額提撥1%至5%。
- 二、每月營業收入總額內提撥0.05%至0.15%。
- 三、每月於每個職員工人薪津內各扣0.5%。
- 四、下腳變價時提撥20%至40%。

依第二款之規定，對於無營業收入之機關，得按其規費或其他收入，比例提撥。

公營事業依第一項第二款之規定提撥職工福利金者，應符合下列之規定。

- 一、服務業不得超過0.1%，金融保險業不得超過0.05%。
- 二、提撥總額以上年度基本工資額之一·五倍乘以員工總數為上限。

表 3 前立委高明見建議修正之條文內容

第二條 工廠礦場及其他企業組織提撥職工福利金，依下列之規定：

- 一、創立時就其資本總額提撥1%至5%。
- 二、每月營業收入總額內提撥0.05%至0.15%。
- 三、每月於每個職員工薪津內各扣0.5%。
- 四、下腳變價時提撥20%至40%。

前項職工福利金之提撥規定，為政府舉辦之社會保險事業者不適用之。

依第二款之規定，對於無營業收入之機關，得按其規費或其他收入，比例提撥。

公營事業已列入預算之職工福利金，如不低於第二款之規定者，得不再提撥。

核實編列。另自80年度起，應勞委會之關切，改由各主管機關依照職工福利金條例規定，及立法院審議72年度預算所提注意事項辦理。

3. 主計處於86年6月間召開之「研商籌編國營事業88年度預算及辦理86年度決算事宜」會議中，針對國營事業有強制性政策獲取之營業收入，其福利金預算之編列問題提出討論，並決議各事業自編列88年度預算起，凡營業收入中屬國庫補助用人費及行政經費部分，不應據以提撥福利金。營業收入中屬強制

性收入部分，應在0.10%之範圍內提列。其餘可在職工福利金條例規定0.05%至0.15%之範圍內辦理。

4. 主計處於審核96年度預算時，經進一步檢討後，提出具體規範，例如非以營利為目的之事業，按職工福利金條例規定下限提撥，另營運虧損及營運情況不佳者，其平均每位員工提撥金額不得超過95年度預算數。

#### 肆、國營事業提撥職工福利金現況與問題

目前國營事業共計25家，其職工福利金係就營業收入及下腳變賣收入提撥，但主要仍為營業收入所提撥之部分，提撥比率介於0.05%至0.15%之間，其中按職工福利金條例最高限，即營業收入總額之0.15%提撥者，計有17家。

依前述職工福利金條例第一條規定，國營事業為該條例之適用範圍，故各事業依法行事理應無疑義，惟因職工福利金條例原即存在若干爭議，復因國營事業與民營事業於本質上有其相異之處，故於預算透明度及民意監督強度日益提高後，有關國營事業職工福利金提撥是否合理之議題，日益受各界關注。茲就按營業收入比率提撥部分之相關問題彙整說明如下：

一、未考量各事業行業類別不同，多數事業均適用同一範疇提撥率（屬公、民營企業共同性問題）

是項問題緣自職工福利金條例並未依不同行業別（特性），規範合宜之提撥比率。蓋事業因資本額度、勞力密集度及產品獲利率等各項變數相異之影響，在適用上就有不同之效果。如高科技產業多具資本額度高、勞力密集度低及產品獲利率高特性，而傳統產業則反之。而上述兩產業間，於業主對福利支出之負擔能力，或職工享有福利之多寡等，均有顯著差異。故條例所定提撥率未予考量行業別特性而作劃分，已使該制度設計之公平性及正義性頻受質疑。

## 二、無論盈虧，均按「營業收入」為基礎提撥（屬公、民營企業共同性問題）

依現行條例規定，不論事業營運情況為何，未考量員工之貢獻度，均應就營業收入提撥。故對營運狀況欠佳，或已產生虧損之事業單位而言，該筆依營業收入提撥之職工福利

金費用，勢將更加重財務負擔。

## 三、部分國營事業營業收入具強制性或非屬營利性質者，仍予提撥職工福利金

部分國營事業如勞工保險局、中央健康保險局、中央存款保險公司及中央銀行等，因其營業性質與一般營利事業有所差異，故其雖係依法提撥職工福利金，惟其合理性迭遭各界質疑，茲將外界對上開事業主要爭議之處，概述如下：

（一）勞保局及健保局：該二單位均屬政府實施社會保險之專責機構，且具強制性，有別於一般性保險。依勞保局96年度預算案所列，其保費收入1,836億元，占該局營業收入2,094億元之88%；健保局96年度預算之保費收入3,637億元，占該局營業收入4,101億元之89%。顯示該二單位之營業

收入中，絕大多數均屬由民眾依法繳納之保費所得。惟因依該二單位之組織條例規定，其「人事管理」及「職務列等」，比照公營金融保險事業機構辦理，爰依條例規定提撥福利金，雖無不法，似有爭議。

（二）中央存保公司：該公司係依「存款保險條例」成立，依該條例第3條及第5條規定，凡經依法核准收受存款或受託經理具保本息之代為確定用途信託資金之金融機構，應依該條例參加存款保險，並由存保公司承保。該公司96年度預算案保費收入40億元，占營業收入42億元之95%，顯示該公司營業收入中，多數為依法強制納保之收入，而據此提撥職工福利金，似有檢討空間。

（三）中央銀行：該行近年之職工福利金雖按法定下限提

撥（按營業收入依職工福利金條例規定之下限0.05%核算後，再按純益率提撥），惟查該行96年度預算案，其利息收入3,051億元，占營業收入3,249億元之94%，依中央銀行法規定，該行為掌理外匯業務機關，依法持有國際貨幣準備，並統籌調度外匯。故該行能獲此鉅額利息收入，雖與該行總裁乃至所屬員工依法操作得當有關，惟是項業務非屬營利性質，其據以提撥職工福利金，亦同遭質疑。

### 伍、建議

一、建請勞委會檢討修訂職工福利金條例時，增訂有關國營事業職工福利金之提撥另訂辦法管理之條文：  
我國職工福利金條例之立法意旨，應係為安定勞工生活，提高工作士氣，透過立法方式，就企業之員工職工福利

金提撥為一致性規範。國營事業因係政府體系之一環，其所屬員工之身分、工作條件及待遇等，均有相關法規，例如「公務人員保障法」（第102條規定公營事業依法任用之人員準用該法之規定）及「公營事業機構員工待遇授權訂定基本原則」等，其福利金之提撥係列入年度預算送立法機關審議，與民營企業係透過職工福利金條例之立法監督者不同。面對外界對國營事業以獨占性或強制性收入提撥福利金之妥適性多所質疑之際，為澈底解決此問題，勞委會似可考量於檢討修訂該條例時，增訂有關公營事業職工福利金之提撥，另訂辦法管理之條文，讓國營事業職工福利金之提撥，針對其特性，回歸相關法規及預算監督機制辦理。

二、除前項公營事業另訂辦法管理之建議外，另針對該條例存在之整體性問題，提出下列意見，併請勞委會參酌修訂：

- (一) 各行業勞力密集度及產品獲利率均有不同，不宜適用相同提撥率，建議應依行業別（特性）分別訂定提撥標準。
- (二) 現行條例以「營業收入總額」提撥職工福利金之規定，除未考量前述行業特性外，亦未考量營運盈虧問題，建議將「營業收入總額」改以「營業利益」，甚或以「純益」代替，避免使營運不佳或虧損者之財務狀況益形惡化。

### 參考文獻

1. 尤元奎，「國營事業私房錢大公開」，財團法人國家政策研究基金會國政研究報告，94年2月。
2. 立法院，「第五屆第二會期第七次會議議案關係文書－提案人沈富雄」，91年。
3. 立法院，「第五屆第二會期第十七次會議議案關係文書－提案人高明見等」，92年。
4. 羅文娟，「台灣職工福利金制度實施與調整之探討」，國立中正大學勞工研究所碩士論文，94年7月。

❖