

一、法令規範

書籍目錄：研究報告彙編

書名：考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(二)

目錄：公務人員福利制度法制化之研究

章節：肆、現況檢討

目前由於有關福利事項尚未統一規定，惟是否予以統一立法，利弊互見，茲將立法及不宜立法之理由，分述如次：

(一) 主張立法之理由：

1．現行法律中已有職工福利金條例之制定，針對公民營工廠、礦場或其他企業組織之勞工之福利事項予以立法規範。惟目前公務人員之福利事項尚未立法規範。在此情形下，對於同為「受雇者」之公務人員而言，由於「雇主」之不同，卻未受同等之保障，實欠公允。

2．中央及地方公務人員之福利事項不一致，將造成公務人員之福利豐吝不一。如不立法統一規範公務人員福利事項，地方民選首長易以增減公務人員之福利作為選舉手段，各機關亦可能因財政困難而刪減相關科目之經費以辦理福利，造成公務人員間享有之福利不一，易引起不平之鳴。

3．「公務人員基準法草案」第二章「權利與保障」第十九條規定：「國家應維護公務人員之尊嚴與地位，增進其福利，並提供公務人員執行職務之必要措施及良好工作環境。」以公務人員基準法草案既將福利置於「權利與保障」乙章之內，似將福利列為公務人員應享權利之一，則依據中央法規標準法第五條第二款「關於人民之權利、義務者」應以法律定之之規定，公務人員亦為人民，其福利事項自應以法律定之。

4．「公務人員保障法草案」曾將公務人員之福利列為實體上保障之項目作為各機關保障公務人員權益之基準，並確立公務人員權益救濟之程序法制，其中對於福利措施認為不當者，公務人員得提出申訴、再申訴。該

法完成立法程序公布施行後，公務人員之申訴案件將形激增。為期申訴、再申訴之審理有客觀標準，宜予立法。此外，公務人員與國家之關係，如仍續為特別權力關係，則以命令規範公務人員之權利義務，本無問題；惟公務人員基準法草案及公務人員保障法草案之規範，已改採公法上職務關係，如該二草案經立法通過，則人事法規自應相互配合。（立法院法制委員會於八十四年十二月七日第三次審查「公務人員保障法草案」，會中決議將「福利」暫不列入保障範圍。

5·依銓敘部組織法第六條第四款規定，該部退撫司掌理「關於公務人員福利事項」，相對於該部掌理之保險、退休、撫卹等事項已有立法之前例有關公務人員福利事項，自亦有立法規範之必要。

6·「公務人員基準法草案」特別以第五章規範「公務人員協會」，將允許公務人員依法組織或加入公務人員協會。以今日公務人員之權利意識高漲福利必為其極力爭取之項目，為避免產生爭端，及有利於日後政府與公務人員協會之協商，誠有將公務人員之福利事項予以立法之必要。

7·民主先進國家對於公務員之福利事項，多甚重視，亦頗多立法規範之例，已如前述，茲不再贅述。

8·就我國情形而言，有關公務人員之福利，政府已頒布許多相關規定，且已落實實施，是以，公務人員已將福利視為其應享之權利事項。

（二）不宜立法之理由：

1·公務人員福利事項一向由行政院統籌規劃，配合政府財政狀況，已訂頒相關規定辦理，例如福利互助辦法、事務管理規則等。又為因應社會環境變遷，配合公務人員實際需要，復以在目前除輔購輔建住宅，乃依據預算法第十九條，設置中央公務人員購置住宅貸款基金據以執行外，其餘均仰賴行政命令，並未立法規定。有關公務人員福利之辦理目前尚無窒礙難行之處，因此，無另行立法制定「公務人員福利條例」之必要。

2．立法委員屢次質詢政府施政獨厚軍公教人員，使其享有多項福利，形成社會資源分配不公，要求檢討刪減。又多位立法委員曾要求比照公教人員給予勞工、農民子女教育補助費、購屋低利貸款。是以，公教人員福利法律草案，將來送請立法院審議時，難免遭受質疑與爭議，現行福利項目甚至有遭刪減之可能。

3．考量地方自治法制化以後，如欲統一立法，地方政府將以財政困難為由，抱怨「中央請客、地方出錢」。

4．各機關學校之待遇型態不盡相同，如予以立法並均適用相同之福利項目，無異在既有待遇差距之基礎上，加大差別待遇。例如，實施單一薪給行政機關（如經濟部國貿局、工業局等）、未實施用人費率待遇事業機構（如交通部國道新建工程局、地下鐵路工程處等）及實施用人費率待遇事業機構（如財政部、經濟部、交通部所屬國營事業機構等），因其薪給已將生活供應性給與納入，原訂標準較高，故不再支給生活津貼等福利。將來在既有待遇差距之基礎上，上述三類機關（構）若比照一般行政機關適用相同之福利項目，則無異形成變相加薪，且加重政府財政負擔，對一般公教人員顯欠公平。若將上述三類人員排除在一般公教人員福利法案適用範圍之外，勢必引起其工會或員工抗爭，遊說立法委員為其爭取更多福利，其後果堪慮。

5．由於行政院為改進待遇制度，儘量簡併福利項目，以調整提高俸給為主。值此之際，如逕行立法恐增日後簡併作業困難。

6．參照外國法例有關公務人員之福利，並未均以立法規範，例如美國聯邦政府對於公務員之福利事項並未以法律定之。我國公務人員之福利事項，中央機關既已訂有相關規定，地方機關多比照另行訂定單行規章，是以，有無立法必要，值得斟酌。

7．有關公務人員之福利，政府頒布許多相關規定，且已落實實施，公

務人員雖已將福利視為其應享之權利事項，惟福利是否屬於公務人員權利事項，在學理上尚未明確，是以，有無予以立法規範之必要，亦值得斟酌。