

- 第11屆考試委員及首長著作彙編 • 第五章 退撫保險與基金議題
頁 V-17~V-22

論公務人員撫卹制度的改革 ——從撫卹本質的觀點

考試委員 歐育誠

*本文民國 98 年 10 月發表於《公務人員月刊》，第 160 期。

壹、前言

傳統人事行政的「撫卹」，是指公務人員在職或退休後死亡，政府基於矜卹之意，對其遺族給予物質或精神上撫慰的人事措施。我國公務人員撫卹制度的建立，始於民國3年與退休合併建制的「文官卹金令」，直到32年才獨立建制「公務員撫卹法」，60年再修正為「公務人員撫卹法」。

隨著國家經濟快速發展、社會制度理念不斷演進，以及人力管理理論的典範轉移，撫卹的本質意涵已產生了轉變，而採行的制度措施也在環境系絡中受到挑戰；尤其在強調公平正義保護，卻又對其進行干擾的公民社會，以及大自然反撲、意外事件頻仍的當今社會環境，撫卹制度及其執行的合理性及周延性，已受到更多的關注，並發出改革的倡議。而制度改革需要考慮的面向很多，本文試著從撫卹本質切入，探討撫卹制度改革的相關議題。

貳、公務人員撫卹的本質

公務人員撫卹是人事管理制度的一環，要探究其本質，必須以整體制度的一環為著眼，分析撫卹在人事管理上的定位及應發揮的功能。以下從制度定位、立制目標及整體衡平的面向，簡要分析撫卹的本質：

一、撫卹是福利制度的一環：

以現代人力資源管理觀點，員工福利是薪資外的重要給付，也是組織必要的支援系統，從而福利管理已成為高度專業的人事任務。雖然學理或實務上，對於福利範圍的看法仍有不同，散見的規定也未趨一致，但除基本的非工作性、服務、退休、保險給付外，其他具有照護性質的人事措施，大也都已歸納為福利的範圍。從撫卹是提供安全、安定、安心的工作條件，以及屬於薪資外的給付措施來看，撫卹與福利具有相同的制度意涵；相對於私部門而言，撫卹更是公部門特有的福利給付。

二、撫卹是激勵制度的一環：

工作動機、工作能力及組織環境是影響績效產出的三個要素；而人力資源管理中的「激勵」，其主要的研究課題之一，就是如何透過誘發或引導的手段措施，喚出員工的工作動機，激發其工作意願，進而達成績效的產出。從撫卹建制的的基本精神，以及特別重視「因公」的要件區分來看，就是希望藉由貢獻度及安全保障的對等關係，解除公務人員的後顧之憂，促使激發公務人員盡忠職守、奮勇從公的精神，以及為民服務的熱忱，進而提升績效產出的目標。就此喚起工作動機、達成績效目標的角度來看，撫卹與激勵具有相同的制度意涵。

三、撫卹是社會安全的一環：

社會安全制度是由國家本於公平正義原則，主導推動保障國民基本生活，促進社會安定的一種社會政策，且大致是以透過保險、救助、輔導、津貼等措施加以實現。撫卹雖與社會安全涵蓋的範圍未必相同，更有學者認為公務人員撫卹不屬於社會保險，但公務人力畢竟是社會整體就業的一部分，且兼具補償性與照護性的公務人員撫卹，在提供遺族經濟安全保障之目的上，與社會安全理念並無二致，因此，撫卹應該是構成社會安全制度的一環。

四、撫卹以公平正義來實踐：

現代進步國家強調社會公平正義，從國家對弱勢族群照顧程度，可以檢視其國家的進步程度；政府推動中的國家永續發展，其建構的三大基礎，除經濟成長及環境保護外，主要就是跨世代間社會公平的發展型態。而「公平正義」正是自由社會安全的核心價值，因為社會資源畢竟有限，社會安全有必要以公平正義的方式來落實執行；也就是國家必須本著公平正義的理念，進行安定社會的政策。撫卹既為社會安全制度的一環，自然應以公平正義來實踐。

參、撫卹制度的改革議題

基於對撫卹本質的瞭解，可知撫卹制度的合理性，應從個人、組織、社會等面向，就是否能契合人員需求而提供合理必要的保障、是否能有效支援人事管理而提升組織績效的目標、是否能促進社會整體公平正義的實現，進行評估。以下從評估面進一步論述撫卹在保護範圍、構成要件、照護對象及實施方式上，具有重要性的制度改革議題：

一、撫卹制度的保護範圍：

目前職業災害勞工保護法對於勞工、軍人撫卹條例對於軍人、93年修正後的警察人員人事條例對於警消人員的保護，都已包括本人的傷殘。就社會安全、保障或責任而言，公務人員撫卹與勞工的職業災害補償具有相同的意涵；另就公權力執行而言，當今社會環境變遷，一般行政人員執行職務的危險性，有些已不亞於軍警消，如衛生環保的取締等。但目前公務人員撫卹保護的範圍僅止於死亡的部分，至於傷殘者，雖另有因公傷殘慰問金或醫療給付，但仍顯不足，有必要統整納入撫卹制度。

二、因公撫卹的構成要件：

就職業災害補償隨著經濟發展、工商企業擴大等因素，轉向「無過失」仍擔付義務的發展趨勢來看，與職業災害補償具有相同意涵的公務人員撫卹，在當前天然災害不斷增加、強度不斷擴大（如 921 大地震、SRAS、最近的 88 水災），以及人民對政府要求日益高漲，致公務人員工作環境愈顯艱辛的情況下，有關因公撫卹的條件，無論是執行職務、公差期間，或在辦公場所、往返途中，對於遭受暴力、發生意外危險或猝發疾病，或因戮力從公而積勞致死、公務壓力而產生自殺等，有必要從激勵及正義的觀點，作合理的修正。

三、撫卹制度的照護對象：

撫卹制度在建構之初，受傳統儒家思想影響，充滿倫理的理想性，反映在照護對象方面，就有傳統框架的思維。當今因社會經濟發展，社會結構產生重大變化，家庭組織已朝向核心家庭發展；另外，因兩岸關係的改變，也影響權利義務主體的變動。因此，對於照護的對象，也就是領卹遺族的範圍及順序，有必要從福利結構分析，並以社會安全及公平正義的觀點，重新思考調整核給「真正需要的人」。

四、撫卹給與的公平正義：

實質公平的資源分配，掌握的原則是「差異分配」及「弱勢優先」；就撫卹給與而言，除應考量本人的貢獻度之外，也應顧及遺族的生活條件。如撫卹給與區分「因公」及「非因公」，就是從貢獻度踐行差異分配的實質正義；但在非因公死亡給與方面，目前僅以當事人年資久暫計算，並沒有顧及遺族的生活條件，對於相對弱勢的資淺公務人員來說，並不符合公平正義原則，有必要從安全社會觀點，調整給與的方式。另外，除無子女之寡妻或鰥夫得終身給與外，對於重度身心障礙的領受者，也應從弱勢優先的正義觀點，研究終身給與的可行性。

五、撫卹程序的公平正義：

目前因公撫卹案件的執行，審定過程偏向形式要件符合的認定，有時忽略了正義的真正內涵，導致審定權責機關常遭思維僵化的批判；另外，在政治環境及公民社會的不當干擾下，因公撫卹的正當性及合法性，也受到嚴竣的挑戰。就踐行正義的觀點，有必要在制度的設計上，建立一個公正客觀的審查機制，如組設具專業性，又具代表性的常態審核組織，定期或不定期就提出的個案，進行審究認定。

六、撫卹給與的彈性措施：

「彈性福利」是現代福利制度發展的新趨勢，學者並已提出許多彈性的類型，如核心加選擇、附加式、套餐式、自助型等。撫卹既為福利制度的一環，可以考慮將彈性福利觀念導入撫卹制度，並以強化弱勢照護的觀點，給予遺族更多的選擇，

如放寬得視家庭情況選擇領取一次或年撫卹金等。另外，古代有遺族繼承職位、現代有遺族工作安排的措施；以弱勢就業是「獲得協助」的福利觀點，未來也可以研究在容許的人事法令範圍內，將就業等金錢以外的撫卹措施，納入制度設計。

肆、結語

對於合理撫卹制度的討論，不可脫離其作為人事管理制度一環，所應發揮的工作激勵、效能萌發及身心保護的管理功能；另外，在透過合理完善撫卹制度的提供，維持提升公務生產力目標的同時，也必須注意應以符合基本社會公平正義為前提。

基本上，合理撫卹制度的設計，必須體察保護對象的實際需求、外在社會經濟環境的變化，以及考量合理成本負擔的程度，適時調整撫卹的條件與內容。本文透過撫卹本質的探究，推衍相關的議題，期望能夠掌握正確方向，逐步進行制度的改革，以使我國撫卹制度，能在社會公平正義的基本要求下，既切合公務人員的真正需求，又能滿足政府有效管理的目標。