

調 查 報 告

壹、案由：臺灣電力公司人員兼具公務員與勞工身分者之定位未明、施行二元化人事制度之爭議，事關國家法制，應予釐清乙案。

貳、調查意見：

據臺灣電力工會陳訴，為臺灣電力股份有限公司（下稱臺電公司）公務員兼具勞工身分者迄未能適用公務人員退休法，及經濟部採行二元化人事制度影響員工權益；又該工會與臺電公司協商同意依勞動準法退休金標準結清年資，經濟部予以否決等情。茲因上情事關國家法制，為釐清全案事實，本案調查委員於民國（下同）98年3月9日，邀請國立政治大學勞工研究所所長王○○、國立政治大學法律學系助理教授林○○、蔚理國際法律事務所律師兼所長呂○○到院諮詢。另於99年3月23日約詢經濟部人事處處長吳○○、科長陳○○、鄧○○，經濟部國營事業委員會（下稱經濟部國營會）執行長劉○○、組長李○○、科長李○○，行政院勞工委員會（下稱勞委會）主任秘書黃○○、勞動條件處副處長陳○○、勞工保險處副處長王○○，臺電公司人力資源處處長李○○、組長蘇○○、胡○○、許○○，行政院人事行政局企劃處處長陳○○、給與處處長盧○○、科長呂○○、楊○○，銓敘部退撫司司長呂○○、科長楊○○、林○○等機關主管及相關人員，並提供相關資料到院，業經調查竣事。茲將調查意見臚述如次：

- 一、經濟部所屬事業機構人員之進用人事規定，係該部本於職權自行訂定據以辦理，核與公務人員任用法與司法院大法官會議270號解釋應「以法律定之」意旨未合；復查經濟部所屬公營事業人員之考核薪給亦未依據公務人員考績法、公務人員俸給法規定「另以法律

定之」，又該部國營會暫行組織規程核定迄今逾 41 年及該部未適時修正國營事業管理法第 33 條，延宕法制作業，均有不當：

- (一)按公務人員任用法第 33 條規定：「教育人員、醫事人員、交通事業人員及公營事業¹人員之任用，均另以法律定之。」公務人員退休法第 2 條規定：「本法所稱退休之公務人員，係指依公務人員任用法律任用之現職人員」同法施行細則第 2 條規定：「本法第 2 條所稱公務人員任用法律，指銓敘部所據以審定資格或登記者皆屬之。所稱公務人員以有給專任者為限。」復中央法規標準法第 6 條規定：「應以法律規定之事項，不得以命令定之。」準此，「公營事業人員」之任用應以法律規定，殆無疑義。上開交通、教育、醫事等事業均分別於 36 年、74 年、88 年據以制定「交通事業人員任用條例」、「教育人員任用條例」、「醫事人員人事條例」並送立法院通過施行。
- (二)經查公務人員任用法於 38 年訂定後，期間歷經 6 次修正迄今，均明定公營事業人員之任用以法律定之。然經濟部分別於 63 年、65 年自行訂定「經濟部所屬事業機構人事管理準則」及「經濟部所屬事業機構人事管理準則實施要點」據以實施，核與中央法規標準法第 6 條規定未合。復據司法院大法官會議釋字第 270 號解釋，「公營事業人員之任用，依公務人員任用法第 33 條規定，應另以法律定之。在此項法律制定前，依公務人員退休法第 2 條及該

¹ 公營事業(public enterprise)、國營事業可定義為：「依商業經營原則營運的事業組織，政府持有部分或全部的所有權或股份，對該事業經營具有實際控制能力者。」復依國營事業管理法及公營事業移轉民營條例第 3 條規定，公營事業者，係指各級政府獨資或合營者、政府與人民合資經營，且政府資本超過 50% 者，以及政府與前兩類公營事業或前兩類公營事業投資於其他事業，其投資之資本合計超過該投資事業資本 50% 者之事業。

法施行細則第 2 條規定，公營事業人員無從依公務人員退休法辦理退休。…公營事業人員之任用及退休，關係此等人員之權利義務，仍應從速以法律定之。」；復查經濟部所屬公營事業人員之考核薪給亦未依據公務人員考績法、公務人員俸給法第 23 條、第 26 條規定「另以法律定之」。又目前經濟部設置 5 個事業機構²，該部為促進所屬事業經營企業化，並加強其綜合發展，於 57 年 12 月 20 日以行政院（57）台經字第 0045 號令核定經濟部國營會暫行組織規程，其中第 8 條規定，國營會第 3 組掌理各事業人力計劃之審定及各事業人員甄審制度之研究。惟查經濟部國營會暫行組織規程迄今逾 41 年，仍未修訂予以法制化。另 38 年訂定迄今之國營事業管理法第 33 條規定：「…所稱國營事業人員考試、甄審及考績辦法，由行政院會同考試院另定之。」然查國營事業人事管理事項，除法律另有規定（例如：臺灣鐵路管理局及部分人事、政風、會計人員依法尚須送銓敘部銓審）外，其餘人員之進用、考核、退休、撫卹及資遣等事項，均未經考試院辦理，國營事業管理亦未適時予以修正，均有未當。

（三）綜上，經濟部所屬事業機構人員之進用人事規定，係該部本於職權自行訂定據以辦理，核與公務人員任用法相關規定與司法院大法官會議 270 號解釋應「以法律定之」意旨未合；復查經濟部所屬公營事業人員之考核薪給亦未依據公務人員考績法、公務人員俸給法規定「另以法律定之」，又該部國營會暫行組織規程核定迄今逾 41 年及該部未適時修正

² 依據 99 年 5 月 17 日經濟部網站資料，經濟部組織設置 5 個事業機構包括：台灣糖業股份有限公司、臺電公司、中國石油股份有限公司、漢翔航空工業股份有限公司、台灣省自來水股份有限公司。

國營事業管理法第 33 條，延宕法制作業，均有不當。

二、經濟部所屬事業機構人事法令針對機構人員身分定位未明，肇致相關法令規範未盡周延，體系紊亂，滋生本案退休、保險法令及人事管理制度諸多爭議，核有不當：

(一)依據勞動基準法（下稱勞基法）第 84 條規定：「公務員兼具勞工身分者，其有關任（派）免、薪資、獎懲、退休、撫卹及保險（含職業災害）等事項，應適用公務員法令之規定。但其他所定勞動條件優於本法規定者，從其規定。」同法施行細則第 50 條規定：「本法第 84 條所稱公務員兼具勞工身分者，係指依各項公務員人事法令任用、派用、聘用、遴用而於本法第 3 條³所定各業從事工作獲致薪資之人員。所稱其他所定勞動條件，係指工作時間、休息、休假、安全衛生、福利、加班費等而言。」復依行政院於 74 年 11 月 15 日以台 74 人政壹字第 36664 號函，針對勞基法第 84 條暨其施行細則第 50 條疑義之解釋權責暨「公務員兼具勞工身分者」之認定標準釋示：公務員兼具勞工身分者，其有關任（派）免、薪資、獎懲、退休、撫卹及保險（含職業災害）等事項疑義之解釋，由本院人事行政局主辦。至工作時間、休息、休假、安全衛生、福利、加班費等勞動條件之解釋，由內政部主辦⁴。勞基法施行細則第 50 條所稱任用、派用、聘用、遴用之人員已於函釋認定。

³勞動基準法第 3 條第 1 項規定：「本法於左列各業適用之：一、農、林、漁、牧業。二、礦業及土石採取業。三、製造業。四、營造業。五、水電、煤氣業。六、運輸、倉儲及通信業。七、大眾傳播業。八、其他經中央主管機關指定之事業。」

⁴76 年 7 月 17 日行政院（76）台人政貳字第 19600 號令發布，行政院勞工委員會組織條例自 76 年 7 月 17 日起施行，自該條例施行後，勞動條件之解釋由該會辦理。

(二)依臺電公司 99 年 4 月 13 日書面說明：「經濟部所屬事業於 73 年勞基法實施時，因經濟部規定『公務員兼具勞工身分者』之公、自提儲金退休金制度與『純勞工身分者』適用之勞基法不一致，導致退休權益不平衡，嗣經濟部於 79 年⁵修改『經濟部所屬事業人員退休撫卹及資遣辦法』，使『公務員兼具勞工身分者』及『純勞工身分者』一體適用經濟部參照勞基法規定修正之辦法第 6 條規定計給退休金。」惟其第 2 條⁶僅規範經濟部所屬事業機構人員之適用對象為派用及雇用人員，又同辦法第 26 條卻針對聘用及約雇人員另訂離職及給與規定。顯見經濟部針對上開辦法所稱機構人員身分定位未明，有欠周延，易滋爭議。

(三)次按經濟部 99 年 3 月 23 日書面說明略以：經濟部所屬事業機構人員分類，公務員兼具勞工身分為分類職位 6 等以上之正式派用職員及約聘人員；純勞工為分類職位 5 等以下之正式雇用工員、約僱人員及評價職位人員（目前臺電公司並無約聘及約僱人員）。臺電公司公務員兼具勞工身分人員係依據「經濟部所屬事業機構人事管理準則」及其實施要點以公開招考方式進用，為分類職位 6 等以上之正式派用職員，屬勞基法第 84 條所稱公務員人事法令之一，其任（派）免、薪資、獎懲、退休、撫卹、保險（含職業災害）現行各有適用法令。惟查經濟部所屬事業機構人員於相關人事法令之分類不一，區分為「派用、聘用、僱用、約僱、約聘、雇用、分

⁵ 經濟部 79 年 10 月 5 日以經（79）國營字第 048168 號函報「經濟部所屬事業人員退休撫卹及資遣辦法」修正案，經行政院以同年 12 月 7 日台 79 人政肆字第 42229 號函核復准予備查，參照勞基法修正退休規定，自 79 年 7 月 1 日施行。

⁶ 79 年 12 月 7 日經行政院准予備查之「經濟部所屬事業人員退休撫卹及資遣辦法」第 2 條：「本辦法所稱各機構人員，指各機構支領薪給之派用人員及雇用人員。」

類職位 6 等以上之人員、分類職位 5 等以下及評價職位之人員、約僱人員」等 9 類，其中僅「派用、聘用及約聘」3 類人員於首揭行政院函釋認定為公務員兼具勞工身分者，不包括約僱人員外，餘 5 類人員並未明確界定其身分屬性，致經濟部所屬事業機構相關人事法令針對人員身分定位未明，法令規範未盡周延，體系紊亂，衍生經濟部、臺電公司、勞委會、行政院人事行政局、銓敘部等機關對於本案退休、保險法令及人事管理制度之諸多爭議。

(四) 綜上，經濟部所屬事業機構人事法令針對機構人員身分定位未明，肇致相關法令規範未盡周延，體系紊亂，滋生本案退休、保險法令及人事管理制度諸多爭議，應予審慎檢討。

三、臺灣電力工會與臺電公司協商依勞工退休金條例第 11 條規定結清舊制年資一節，其主要爭執在於勞雇雙方是否有約定結清舊制年資之合意，相關機關應本於權責審慎妥處，以有效解決紛爭：

(一) 依據勞工退休金條例第 11 條規定：「本條例施行前已適用勞動基準法之勞工，於本條例施行後，仍服務於同一事業單位而選擇適用本條例之退休金制度者，其適用本條例前之工作年資，應予保留。前項保留之工作年資，於勞動契約依勞動基準法第 11 條、第 13 條但書、第 14 條、第 20 條、第 53 條、第 54 條或職業災害勞工保護法第 23 條、第 24 條規定終止時，雇主應依各法規定，以契約終止時之平均工資，計給該保留年資之資遣費或退休金，並於終止勞動契約後 30 日內發給。第 1 項保留之工作年資，於勞動契約存續期間，勞雇雙方約定以不低於勞動基準法第 55 條及第 84 條之 2 規定之給與標準結清者，從其約定。」復依勞委會 94 年 7 月 22 日

勞動 4 字第 0940039495 號書函釋：「本會推動勞工退休金條例並無鼓勵雇主結清年資之意，故勞工退休金條例第 11 條第 1 項爰明定勞工適用舊制之工作年資應予『保留』。惟勞雇雙方如合意約定結清舊制年資，依勞基法第 55 條及第 84 條之 2 規定退休金標準辦理，從其約定。…另，勞資雙方合意約定結清舊制保留年資後，雇主如因勞工違反勞基法第 12 條規定與之終止契約，尚無追繳已結清舊制年資結清金之請求權。」

- (二) 經查勞工退休金條例施行後，臺灣電力工會於各種勞資相關會議中多次表達應儘速辦理選擇勞工退休金條例新制者之工員舊制年資結清事宜。為避免勞資爭議，並考量舊制年資結清可撙節公司退休金提撥成本，臺電公司遂於 95 年 12 月 29 日以電人字第 09511011461 號函報經濟部國營會轉陳經濟部，針對有關選擇新制之工員舊制年資結清乙節，達成「工會與公司共同全力爭取職員適用新制，惟若仍無明確結果時，則純勞工部分（工員）先行辦理結清」之共識。經濟部以 96 年 4 月 10 日經人字第 09603656410 號函復該公司：「行政院人事行政局 94 年 12 月 20 日局企字第 0940066250 號函示，各級政府機關及公立學校工友選擇適用勞退條例者，其勞退條例施行前之服務年資應予保留，不得先行辦理結清。查政府機關（構）員工之退休金，依規定係於退休時始予發給，當前政府機關（構）尚無在職員工提前結清年資並領取結清金之前例，本部對所屬事業負有最終保證支付退休金責任，基於本部所屬事業職員、工員權益之衡平性考量，宜俟本部所屬事業職員納入『勞工退休金條例』一事定案，…再行通盤權衡報請行政院同意辦理舊制年資結

清事宜。本案因涉及各公營事業機構員工與行政機關技工、工友、駕駛權益衡平…等問題，宜俟未來相關單位就上述問題妥處後再通盤考量。」臺電公司遂依經濟部核示原則辦理，因而引發爭議，此有臺電公司 99 年 4 月 13 日書面資料可參。

(三) 針對本案爭執事項，茲彙整臺電公司、經濟部、行政院人事行政局、勞委會處理情形如下：

- 1、臺電公司以「工會與公司共同全力爭取職員適用新制，惟若仍無明確結果時，則純勞工部分（工員）先行辦理結清。」經濟部則以「基於本部所屬事業職員、工員權益之衡平性考量，宜俟本部所屬事業職員納入『勞工退休金條例』一事定案，再行通盤權衡報請行政院辦理舊制年資結清事宜」。
- 2、行政院人事行政局認為：「基於政府對於公務機關學校工友之退休金負有最終保證支付責任，及工友選擇勞退新制者權益之衡平性考量，各公務機關學校對於選擇勞退新制之工友，其勞退舊制年資應予保留，不得先行辦理結清。」
- 3、勞委會表示，「保留之工作年資可依勞資雙方合意以不低於退休金給與標準結清之，公營事業機構是否得與其勞工約定結清年資，應由目的事業主管機關審酌之。」
- 4、臺灣臺北地方法院 97 年 6 月 11 日 96 年度重勞訴字第 27 號民事判決：勞工退休金條例第 11 條第 3 項立法理由：「勞資雙方自行協商約定，勞動契約繼續存續，並先依勞基法規定結清保留年資者，不影響勞工之權益，應屬可行」等語，即雇主依上開條例第 11 條第 2 項規定保留年資，待勞工退休始計給保留年資之退休金乃一般性、原則

性情形，勞雇雙方依同條例第 3 項規定先行結清保留年資則屬例外情形，須由勞工及雇主雙方意思表示合致始可為之。

因此，本案主要爭執在於勞雇雙方依勞工退休金條例第 11 條規定「勞雇雙方是否有約定結清舊制年資」之合意，勞工始得於協商約定結清之日即取得該項結清金額之請求權。是以，職員可否適用勞工退休金條例與工員結清舊制年資之爭執無涉，行政院人事行政局已作成各級政府機關及公立學校工友（含技工、駕駛）選擇適用勞工退休金條例者，於該條例施行前之服務年資不得先行辦理結清之處理原則；勞委會認為係由目的事業主管機關審酌，均未對爭執事項提出具體處理意見，妥予解決，致生爭議。

（四）綜上所述，臺灣電力工會與臺電公司協商依勞工退休金條例第 11 條規定結清舊制年資一節，其主要爭執在於勞雇雙方是否有約定結清舊制年資之合意，相關機關應本於權責審慎妥處，以有效解決紛爭。

貳、處理辦法：

- 一、調查意見一至二，提案糾正經濟部；糾正案通過後並公布，有關附表部分不上網公布。
- 二、調查意見一至三，函請經濟部、臺灣電力股份有限公司、行政院人事行政局、行政院勞工委員會、銓敘部切實檢討處理見復。
- 三、調查意見一至三函復臺灣電力工會。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會、教育及文化委員會處理。