

民營化與公務人員權利保障

◆ 李惠明

壹、前 言

中華電信工會於本（八十九）年八月十六日上午發動上萬名員工走上臺北市街頭，爭取民營化後員工權利之維護，引起社會各界注意。由於國營事業民營化已是政府既定政策，員工權利在民營化過程中是否應予保障，如何保障，允宜深入探討。

貳、政府改造已成世界趨勢

近年來，世界各國紛紛推動政府改造，例如：美國政府之績效評鑑（National Performance Review），英國政府之未來改革計畫（The UK Next Steps Program），加拿大政府之二千年文官改革計畫（The Canadian Public Service 2000 Program），澳洲之文官改革（The Reform of the Australian Public Service）。（註一）我國亦不例外，自民國八十五年一月，行政院通過八十六年度施政方針，即將貫徹行政革新列為六大施政重點之

一。民進黨亦於本（八十九）年總統選舉時提出「政府再造白皮書」，期望將政府打造成一個「充滿活力，值得信任」的新政府。

一、美國

柯林頓總統任命高爾副總統負責行政改革，具體措施包括：廢止近一萬頁之聯邦人事規章、簡化任用手續、改革工作績效考核制度、精簡公務人員（以二十七萬九千人為目標）等，以創造高效能、低成本之政府（Creating a Government That Works Better and Costs Less）。

二、英國

柴契爾首相鑑於政府部門經費膨脹，展開公共部門民營化及業務委託外包等變革，屬於傳統公共部門之電力、石油、天然氣、航空等主要產業，一九九四年底已有四八個轉為民營，公務人員人數由一九七九年之七十三萬二千人，減為五十一萬七千人（一九九五年）。梅傑首相對於電腦管理等難以民營化之業

務，藉由原承辦單位與民間公司競標，交由較有效率之一方承包。至一九九六年已有一百二十七個機構改以委託外部機構化（採用民間組織運用方法），包括：土地登記、旅遊、社會保險給付業務、氣象、高速公路管理、監獄、藥事審查等機構。

三、紐西蘭

以減少財政支出及效率化為目的，進行國有企業化、民營化，一九八七年至一九九六年間完全或部分民營之企業二十八個，國家公務人員由一九八五年之八萬五千人，減為一九九五年之三萬四千人。在企業化階段，事業仍為政府所有，組織特性轉為企業化，由民間組成董事會，負責營運。紐西蘭電信於一九九〇年被賣給美國之電話公司，於一九八七年時從業人員約二萬五千人，民營化後僅剩八千人，電話費國際部分降低約百分之六十，國內部分百分之三十，營業收入反大為成長。

四、加拿大

由於政府財政赤字（一九九三年，四百二十億美元）繼續擴大，爰進行改革。有關行政組織部分，以交通部為例，政府角色大幅度轉變為設定安全基準及政策，脫離營運與執行，機場設施民營化，航空管制轉由民間管理，港灣營運讓予地方自治團體，國家鐵路完全民營化。自一九九五年八月至一九九八年三月間，

政府職員刪減四萬五千人。

五、德國

除將聯邦行政機關精簡，並將事務委託民間或所屬機關。德國統一後，聯邦公務人員三十八萬人，一九九五年減少為三十二萬五千人，每年將削減百分之一。聯邦郵電部直接經營之郵務、郵政儲金、電氣通信轉型為國營事業，嗣又改組為政府所有之股份有限公司；將鐵路設施、旅客載送、貨物運送轉換為各自獨立之股份有限公司，並將出售於民間；並於一九九三年將航空管制業務委託民間。

六、法國

一九九七年已訂出將刪減六千一般公務人員之方針，更擬每年減少中央公務人員百分之三，全體公務人員百分之十，將以退休方式實施。一九九七年一月起將法國通信民營化，並將各機關駕駛、電腦服務、出差旅行等事務，檢討委託民間計程車公司、電腦管理公司、旅行業。

七、韓國

金泳三總統在中央政府機關改組，於一九九四年十二月以極迅速方式發表，精簡部級機關二個，並實施室、局、課之精簡，共計精簡一千零二人。（註二）

八、我國



行政院於民國八十七年四月釐訂「政府再造推動計畫」，除於「組織再造推動計畫」中列有五項重要工作項目：一、訂定「中央政府機關組織基準法」及「中央機關總員額法」；二、中央行政機關組織調整；三、臺灣省政府及臺灣省議會組織調整；四、地方政府組織調整；五、建立組織及員額績效評鑑制度之外，另於「法制再造推動計畫」中訂有三項重要工作項目：一、調整政府角色：包括公營事業民營化、獎勵民間參與公共建設及政府業務委託民間辦理；二、改革重大業務制度；三、檢討管制方式，並於「人力及服務再造推動計畫」中將進行人事制度全面再造、全面修正、簡併、鬆綁人事法規、推動全國行政單一窗口化運動、建立電子化政府、全面提升服務品質等列為重要工作項目。上述項目與世界主要國家推動之政府再造內涵大致相同，民營化亦為重要項目之一。

參、民營化相關規定

民營化為政府再造重要內涵，民營化係將原由政府公營之事業移轉民營，除雇主變更外，從業人員身分更由公務人員轉變為民間受僱員工，隨之各項權利亦受影響。是以，相關規定宜由法律規範，以確定權利義務。我國有關民營化與公務人員權利之法律，即為公營事業移轉民營條例暨其施行細則。

肆、公營事業移轉民營條例

公營事業移轉民營條例（以下簡稱民營條例）第八條規定略以：

公營事業轉為民營型態時，其從業人員願隨同移轉者，應隨同移轉。但其事業單位改組或轉讓時，新舊雇主另有約定者，從其約定。

公營事業轉為民營型態時，其從業人員不願隨同移轉者或因前項但書約定未隨同移轉者，應辦理離職。其離職給與，應依勞動基準法退休金標準給付，不受年齡及工作年資限制，並加發移轉時薪給標準六個月薪給及一個月預告工資；其不適用勞動基準法者，得比照適用之。

移轉為民營後繼續留用人員，得於移轉當日由原事業主就其原有年資辦理結算。

移轉民營時留用人員，如因改投勞保致損失公保原投保年資時，應補償之；其他權益如受減損時，亦應予以補償。

民營條例第九條亦規定，公營事業移轉民營出售股權時，保留一定額度之股份，供該事業之從業人員優惠優先認購。民營條例施行細則補充規定，公營事業轉為民營型態前，應辦理從業人員轉業訓練、第二專長訓練或就業輔導。必要時，由其事業主管機關或勞工行政主管機關協助辦理。

從上述規定可知，公營事業轉為民營時，

從業人員隨同移轉與否，原則上，由當事人意願決定。不願隨同移轉者，辦理離職，並給予較優厚之退休金，移轉民營後繼續留用者，辦理年資結算，並補償公保原投保年資之損失。移轉民營出售股權時，亦可優惠優先認購股份。相關機關並應辦理訓練或就業輔導。

伍、中華電信工會訴求

據報載，中華電信工會提出之主要訴求，係在團體協約中要求訂定以下事項：一、維持原有薪資不得降薪；二、命令退休年齡維持六十五歲；三、比照公務人員，實施週休二日，業務維持七日服務；四、自請退休之年資應合併計算民營化前年資，但不併計退休金；五、維持現行休假制度；六、維持現行久任獎金制度；七、參加公保已滿三十年之員工，維持免繳自付部分之健保費。（註三）

上述訴求中，交通部認為最不可行者為第一項之不得降薪，及第二項命令退休年齡六十五歲。交通部認為：民營化即為給新公司更多經營彈性，若不得降薪，經營者將無法對人事結構做最有效之調整；而工會認為「命令退休維持六十五歲」，是維持現有公務人員之條件，交通部則認為，民營化後員工適用「勞動基準法」，該法明定應六十歲命令退休，若六十五歲退休，公司提撥退休金成本增加，而員工年齡結構過於老化，對未來發展將形成包袱。

交通部毛次長治國（已接任中華電信公司董事長）於電信工會走上臺北街頭抗議聲中表示，員工權益或是勞動條件，應該是每個公司按照其體質、獲利能力以及企業發展策略訂定的；惟其承諾中華電信民營化後，若體質與獲利能力均能維持一定水準，並有競爭力不打折之配套措施，現有員工薪資不降，退休年齡維持六十五歲。（註四）

陸、民營化與公務人員身分及工作權保障

中華電信工會此次抗爭訴求在於公務人員身分及工作權之保障，姑且不論是否背後隱藏釋股競標底價一百零四元，損及員工取得股票後可能之利益的原因，在此必須探討民營化過程中，公務人員身分及工作權保障問題。

依「中華電信股份有限公司條例」第十條、第十一條、第十二條規定，中華電信公司副總經理以下之從業人員，除由交通部電信總局及其所屬機構現職人員轉調者外，不適用公務員有關法令，即不具公務人員身分，自無公務人員身分及工作權保障問題。至由電信局轉調人員，其已具「交通事業人員任用條例」所定之資位資格者，條例特別規定仍適用「交通事業人員任用條例」，有關薪給、福利、考成、退休、資遣及撫卹等事項，仍依交通部所屬交

通（電信）事業人員相關規定辦理。

中華電信訴求似係基於上述「中華電信股份有限公司條例」已明定原已具資位資格者，由電信局轉調中華電信公司時，對其各項權利多予維持之故。然而，中華電信股份有限公司仍屬公營事業，自可維持原具公務人員資格者之相關權利及利益。惟由中華電信股份有限公司移轉民營，已非屬公營事業，如再要求保障仍具公務人員身分及工作權益，似值商榷。又隨同移轉人員之工作條件，亦應與民營後之經營者，本諸企業經營原則商訂協約，以維事業生存與競爭。

即使一般機關之公務人員如遇機關裁撤、組織變更或業務緊縮，而須裁減時，依「公務人員任用法」第二十九條規定，亦得予以資遣。另查「公務人員保障法」第七條雖有明文：公務人員之身分應予保障，非依法律不得剝奪。第二條亦將身分、工作條件、官職等級、俸給等權益，納入保障範圍。惟同法第九條亦規定，公務人員因機關裁撤、組織變更或業務緊縮時，除法律另有規定從其規定外，其具有考試及格或銓敍合格之留用人員，應由上級機關或承受其業務之機關辦理轉任或派職，必要時先予輔導、訓練。依主管機關解釋「除法律另有規定從其規定外」，係指上述「公務人員任用法」第二十九條規定。是以，一般機關之公務人員身分及工作權益，固受保障，但是仍

得予以資遣，只是應辦理轉任或派職，並予輔導訓練，而辦理轉任、派職，或予輔導訓練，其目的亦在設法維護其工作權益，惟不得強制要求政府一定得保障其身分及工作權，而無法予以資遣或辦理退休。

柒、應積極輔導並予優惠退職

無論公務人員或一般民營企業從業人員遇裁減情事，原服務機關或民營企業，自應積極輔導，並予優惠退職。以紐西蘭電信民營化為例，一九八七年至一九九一年平均減少近三千人，一九九一年至一九九三年左右平均減少一千餘人，一九九三年至一九九四年則減少三千餘人，惟此一時期並未發生大型勞工爭議，而得以順利推動大幅裁員之原因，包括：提供大多數被解僱對象，與原公司簽約之方式，從事相同業務之自營業者之機會；實施諮詢服務、就業斡旋服務、中小企業經營座談會及教育訓練等支援；獎勵早期退休；給付遣散費。（註五）。可見實施民營化，必須有詳細規劃，並給與員工妥善之協助。

相較我國公營事業民營化或臺灣省政府組織調整，效果並不顯著，不僅辦理離職人員甚少，留任或隨同移轉者較多，且每每引起抗爭。除因國情不同，我國輕法重情，國人保守不願冒險轉業外，相關機關輔導轉任（業），施以訓練不力，有關優惠退離措施無法鼓勵員

工退離等等，似均為原因。

現代政府發展趨勢，已轉變為政府不必大有為，政府之職能在於引導領航，而非親自操槳，「小而強」的政府已是世界各國政府的目標。（註六）是以，可預見的未來，仍然將有政府機關裁撤，組織變更或業務緊縮，公營事業移轉民營或公立學校委託民間辦理等情形。公務人員恐宜調適心理，公務人員職務不再是「鐵飯碗」，身分及工作權不再牢不可破並受堅強保障；政府相關主管機關亦宜即早妥為規劃各項措施，諸如：訂定鼓勵退離之優惠辦法、落實轉業訓練、積極輔導轉業或轉任、減少機關冗員以免處理困難等，或可供有關機關參考。（作者李惠明為考試院第二組組長）

參考文獻

註一：丘昌泰，重建全民導向的文官體制：「政府改造運動的啟示」（臺北市，銓敍部主編，行政管理論文選輯，第十一輯，民國八十六年）頁三。

註二：參閱行政院人事行政局編譯：各國行政改革之動向（臺北市：人事行政局，民國八十九年）。

註三：聯合報，民國八十九年八月十五日，第四版。

註四：中央日報，民國八十九年八月十七日，第六版。

註五：行政院人事行政局編譯，同前書，頁一

四七。

註六：劉毓玲譯，新政府運動（臺北市，天下文化出版，民國八十二年），第一章，政府不必大有為。頁四三一四五。

