

台灣公營事業監督之行政法制

詹鎮榮*

目次

- 壹、前言
- 貳、公營事業之概念、設立及組織形式
 - 一、概念理解
 - 二、設立要件
 - (一) 形式要件
 - 1. 國營事業
 - 2. 地方營事業
 - (二) 實質要件
 - 三、公營事業民營化
- 參、公營事業之管制與監督法制
 - 一、公營事業行政管制之必要性
 - 二、人事監督
 - (一) 公營事業人員之種類
 - (二) 人事管理及監督法制
 - 1. 對事業負責人、董監事之監督
 - 2. 對其他公營事業人員之監督
 - 三、業務監督
- 肆、台灣公營事業監督法制之檢討
 - 一、公營事業立法定義之再商榷
 - 二、公營事業定位之辨正
 - 三、追求盈餘目的之補充性
- 伍、結論

* 政治大學法律學系公法學教授；德國科隆大學（Universität zu Köln）法學博士（Dr. iur.）；研究領域：經濟行政法、地方自治法、公私協力法；聯絡資訊：chjuchan@nccu.edu.tw。

摘要

台灣政府透過公營事業之成立及經營，履行給付行政之現象，甚為普遍。諸多公營事業甚至具有獨占或是市場主導地位，對人民之營業自由構成一定程度之排擠。為貫徹公共目的，及確保人民權益，現行法對於公營事業之管制，從定義、設立條件、人事管理、財務到業務執行，皆有規定，堪稱綿密。然而，在規範及適用層面上，仍面臨公營事業定義妥適性、法制上之定位，以及事業目的不明之疑義，有待解決。公營事業之行政法上管制，不僅不會因民營化潮流而喪失意義，在台灣反而因持續新設，在行政法學理研究及實務應用上，更是日增價值，而有精進之必要性。

關鍵詞：

公營事業、公營事業法、公營事業民營化、行政私法、國庫行政、公共目的、追求盈餘、人事管理、業務監督、基本權能力

壹、前言

公營事業之成立及經營，為當代社會福利國理念之實現¹，具有提供人民生存所需物資及服務、促進經濟發展，以及增加政府財政收入等多重功能之意義。台灣公營事業之興起，約可溯源自 1945 年結束日治時期後，為接收日產事業、復舊與重建戰時受損事業，以及推動經濟民生重大建設之現實需求上。有鑑於戰後民間企業資金及生產力薄弱，難以擔負國家建設要務，故政府遂以設立並經營公營事業方式，扮演生產國家發展民生與經濟所需關鍵原物料及設備之角色²。

自此以降，公營事業在臺灣持續蓬勃發展。在農業³、民生供給⁴、能源⁵、基礎工業⁶、交通⁷、金融⁸，甚至是尖端科技領域⁹，皆參與營運，甚至成為市場上唯一生產者或是供給者之獨占事業。為使公營事業之設立、人事、業務經營及財務等事項，有一般性之規範可循，臺灣早在 1949 年 1 月 20 日公布「國營事業管理法」¹⁰，作為管理及監督國營事業之普通法依據。此外，在臺灣現行之行政法規中，尚有諸多規定與公營事業管理監督息息相關，且規範位階從憲法，到法律、法規命令，以迄行政規則。此等涵蓋中央與地方法規在內之法令，共同形成綿密之「公營事業法」。

在臺灣，公營事業之存在及其行政管制議題，並未因全球民營化浪潮而喪失意義。反之，為因應公共服務需求之擴大，新設之公營事業所在多有。例如臺灣港務股份有限公司、桃園國際機場股份有限公司，以及桃園航空城股份有限公司等。此等公營事業民營化之「逆風趨勢」，使得公營事業監督法制之探討更具價值，也依舊具有時代性。茲就其中若干重要議題，說明並析論以下：

¹ 在福利國家思潮下，人民期待一個「從搖籃到墳墓」都可一手包辦，提供人民必要給付之大有為政府，公營事業遂應運而生。參見陳新民，憲法學釋論，10 版，2022 年 3 月，頁 709。

² 參見經濟部國營事業委員會網站說明：

https://www.moega.gov.tw/Mns/cnc/content/Content.aspx?menu_id=10215（最後瀏覽日：2022 年 8 月 2 日）。

³ 例如台灣糖業股份有限公司、臺灣菸酒股份有限公司，以及臺鹽實業股份有限公司（已移轉民營，經濟部目前持股 38.88 %）。

⁴ 例如台灣自來水股份有限公司、中華郵政股份有限公司，以及中華電信股份有限公司（已移轉民營，交通部目前持股 35.29 %）。

⁵ 例如台灣電力股份有限公司及台灣中油股份有限公司。

⁶ 例如中鋼公司（已移轉民營，經濟部目前持股 20.00 %）、唐榮公司（已移轉民營，經濟部目前持股 11.56 %）、台灣造船公司（已移轉民營，經濟部目前持股 11.28 %）。

⁷ 例如交通部臺灣鐵路管理局、桃園國際機場股份有限公司、臺灣港務股份有限公司。

⁸ 例如中華郵政股份有限公司、臺灣金融控股股份有限公司、中央存款保險股份有限公司。

⁹ 例如漢翔航空工業股份有限公司（已移轉民營，經濟部目前持股 35.17 %）。

¹⁰ 法規內容詳參見 <https://law.moega.gov.tw/EngLawList.aspx?id=FL011753>（最後瀏覽日：2022 年 8 月 2 日）。

貳、公營事業之概念、設立及組織形式

一、概念理解

單純就詞語觀之，公營事業可理解為「由公部門設立、投資，並經營之事業」。所稱之公部門，在臺灣之政府體制下，包括中央政府與地方政府。公營事業若由中央政府獨資成立者，為「國營事業」；若由地方政府獨資成立者，為「地方營事業」；若由中央與地方政府合資經營者，則為「中央與地方合營事業」。公營事業之相反概念，則為「民營事業」，一般係指由私部門成立、投資及經營之事業」。

上述從字面意義所理解之公營事業概念，在法制上意義不大，也無法就政府與人民合資經營之事業屬性，進行明確之界分。在臺灣現行法制上，對於公營事業概念明文規範立法定義者，主要有上述之國營事業管理法以及公營事業移轉民營條例二部法典。

就國營事業部分，國營事業管理法第3條第1項規定，國營事業係指：1. 政府獨資經營者。2. 依事業組織特別法之規定，由政府與人民合資經營者。3. 依公司法之規定，由政府與人民合資經營，政府資本超過百分之五十者。至於公營事業部分，公營事業移轉民營條例第3條則規定公營事業係指下列事業而言：1. 各級政府獨資或合營者。2. 政府與人民合資經營，且政府資本超過百分之五十者。3. 政府與前二款公營事業或前二款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百分之五十者。綜上所述，臺灣法制對於公營事業概念之理解，主要係採「政府出資額比例」之形式認定基準。換言之，一事業中，各級政府直接與間接（轉）挹注之資金，合計超過事業資本總額百分之五十者，該事業即被定性為公營事業¹¹。反之，事業縱有政府出資，而為公民合資事業，但政府資本未超過百分之五十者（少數持股），定性上則屬民

¹¹ 參見司法院釋字第41號解釋：「國營事業轉投於其他事業之資金，應視為政府資本，如其數額超過其他事業資本百分之五十者，該其他事業即屬國營事業管理法第3條第2項第3款之國營事業。」此類公私合營事業之實例甚多，例如臺北大眾捷運股份有限公司係由臺北市政府、新北市政府、交通部、唐榮公司、臺北富邦銀行、兆豐國際商業銀行、合作金庫銀行七家股東合資經營。因臺北市政府持股占73.75%，故該公司為臺北市之公營事業。

營事業¹²；即使政府為事業之最大出資者，或是對事業之經營具有實質主導權者，亦在所不問¹³。

二、設立要件

公營事業之設立，並無一致性之要件規定。一般而言，可區分為形式要件與實質要件兩方面思考。以下茲分述之：

（一）形式要件

1. 國營事業

公營事業依其組織形式與主管機關所屬政府層級，各有不同之形式設立要件。首先，就國營事業而言，國營事業管理法除於第 10 條規定：「國營事業之組織，應由主管機關呈請行政院核轉立法院審定之。」外，並無其他條件之設定。是以，國營事業設立之形式要件，原則上應回到其設置所依據之組織法規定之。國營事業若以公法組織形式設立者，性質上屬於中央行政機關所屬之事業機構。根據中央行政機關組織基準法第 4 條第 1 項規定，應以命令定其組織，作為設立之組織法依據。準此，國營事業設立之形式要件，須由主管機關訂定組織規程，呈請行政院核轉立法院審定之。例如中央銀行為設立中央印製廠，訂定有中央印製廠組織規程¹⁴，以為組織法依據。就現實面而言，公法組織形式之公營事業甚少，絕大多數毋寧採取股份有限公司之私法組織形式設立。是以，此等國營事業之成立，原則上僅須由主管機關訂定章程，並向公司法主管機關辦理設立登記，即為已足。然而，此並非毫無例外。例如立法院為將現採事業機構形式之臺灣鐵路管理局轉型為股份有限公司，特別制定國營臺灣鐵路股份有限公司設置條例，作為未來公司化之設立依據。

¹² 若從政府對事業投資之角度出發，此類民營事業亦可被稱之為「公股事業」。亦即事業之資本，非全數來自於私部門，毋寧亦含有政府資本在內，只是政府資本未超過百分之五十而已。例如財政部現有投資之公股事業，計有 12 家，分別係臺灣金融控股股份有限公司、臺灣土地銀行股份有限公司、中國輸入銀行、兆豐金融控股股份有限公司、第一金融控股股份有限公司、華南金融控股股份有限公司、合作金庫金融控股股份有限公司、彰化商業銀行股份有限公司、臺灣中小企業銀行股份有限公司、臺灣菸酒股份有限公司、關貿網路股份有限公司及財政部印刷廠。參見財政部國庫署網頁：https://www.nta.gov.tw/singlehtml/245?cntId=nta_570_245（最後瀏覽日：2022 年 8 月 3 日）。關於公股事業之討論，可參見詹鎮榮，公股事業之公共目的性及其確保手段，法令月刊，68 卷 4 期，2017 年 4 月，頁 21 以下。

¹³ 相關討論，另可參見徐筱菁，公營事業之法律概念，公營事業評論，1 卷 3 期，1999 年 6 月，頁 123 以下。

¹⁴ 條文內容可參見 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=G0420005>（最後瀏覽日：2022 年 8 月 3 日）。

2. 地方營事業

至於地方營事業部分，根據地方制度法第 28 條第 3 款規定，關於地方自治團體所營事業機構之組織，以自治條例定之。準此，地方制度法對於地方公營事業機構的設立，係採「自治條例保留」之立法例¹⁵。根據該條款之文義，須以自治條例定之的公營事業，僅以公法組織形式之公營事業機構為限——例如臺北自來水事業處組織自治條例，而不及於私法組織形式之公營事業¹⁶。縱然如此，仍不乏有若干地方自治團體就其公營公司之組織，訂定自治條例以為依據者。例如新北市就其出資設立之新北市果菜運銷股份有限公司，訂定有「新北市果菜運銷股份有限公司組織自治條例」。就此，應解讀為該地方自治團體本於自治立法權之行使，自行提高公營公司組織依據之法規範位階，並非法所不許。在無地方自治條例或中央法律特別規定之情形下¹⁷，地方自治團體欲採公司組織型態成立公營事業者，原則上如同國營公司一般，悉依公司法規定設立之。

此外，若公營事業屬數地方自治團體共同出資合辦者，例如桃園大眾捷運股份有限公司係由桃園市、新北市及臺北市三直轄市出資合營，則根據地方制度法第 24 條規定，須經各該地方民意機關通過後，始得組織經營之。是以，公營事業若由數地方自治團體合營者，其成立尚須具備「民意機關同意」之形式要件¹⁸。

（二）實質要件

有鑑於公營事業之設，係由政府編列預算出資且經營，形式上屬於行政行為之一環，故是否應如同公權力措施一般，受法治國原則之高度制約，不無疑義。公營事業之經營，通常係以私經濟活動方式為之，而私經濟活動通常復以追求營利為目的，故在此即引發出一問題：亦即公營事業之成立及續存，是否可單純以追求盈餘，增加公庫收入為唯一目標？抑或須存有公共目的，始具正當性？

就法制面而言，國營事業管理法第 2 條規定：「國營事業以發展國家資本，促進經濟建設，便利人民生活為目的。」第 4 條復規定：「國營事業應依照企業方式經營，以事業養事業，以事業發展事業，並力求有盈無虧，增加國

¹⁵ 參見詹鎮榮，地方公共設施與公營事業，收錄於：陳清秀、蔡志方主編，地方自治法，2 版，2021 年 12 月，第七章，頁 286-287。

¹⁶ 例如臺北市就其所設立之臺北大眾捷運股份有限公司，僅在公司章程之授權下，訂定自治規則位階之「臺北大眾捷運股份有限公司組織規程」而已。

¹⁷ 例如在大眾捷運之交通事業領域，

¹⁸ 參見蕭文生，地方自治法基礎理論與實務，2019 年 9 月，頁 312-313。

庫收入。但專供示範或經政府特別指定之事業，不在此限。」據此，該法就國營事業之設立目的，似乎採行促進經濟建設、便利人民生活之「維繫公益」，以及發展國家資本，力求有盈無虧，增加國庫收入之「追求盈餘」雙重目的並存之立法例。基此，公營事業之成立，在法制上應可肯認須具備達成公共目的之實質要件¹⁹。在滿足此前提下，公營事業再致力於追求盈餘，即非法所不許。

然實務上，臺灣現有之公營事業，是否業務經營皆具有公共目的，而滿足成立及存續之實質要件，不無商榷之餘地。例如財政部所屬之臺灣菸酒股份有限公司及金門縣政府所屬之金門酒廠實業股份有限公司，其業務主要為販售菸酒之成癮性商品。此等商品雖為部分民眾日常生活所需，但卻非屬一般人民生存照料之必要供給。而且其現今存立之目的，幾乎僅在於增加公庫收入而已。現實上，由於績效卓越，甚至成為中央政府及金門縣政府財政收入上的「金雞母」，被政府視為是公營事業經營之績效楷模。

公營事業成立時或成立後，若實質要件不備，將會導致其欠缺成立或續存之法正當性。就前者而言，公營事業即不得成立；若堅持成立，將構成組織不法之結果。至於後者，則將涉及到公營事業應否民營化之問題。

三、公營事業民營化

在新公共管理之觀點下，國家不僅被要求應對私經濟活動解除管制，開放市場自由競爭；也強調國家非有重大公益事由，不應親自進入市場、參與競爭，宜退居為維護市場合法秩序之「經濟監督者」角色即可。基此思維，再加上各國財政日益拮据，遂引發 1980 年代以後世界各國公營事業民營化之熱潮。臺灣亦不例外，自 1990 年代開始，也順應世界潮流，推行公營事業民營化政

¹⁹ 相同見解可參見黃錦堂，公營事業之組織與監督，月旦法學雜誌，221 期，2013 年 10 月，頁 7。不同於臺灣法制之寬鬆規範，德國各邦鄉鎮市自治法對於地方自治團體設立公營事業，則定有嚴格之要件。例如北萊茵邦鄉鎮市自治法第 107 條第 1 項前半段規定：「鄉鎮市於下列情形下，始得從事經濟性之事務：1. 有急迫公共目的之需求者。2. 活動依其類型及規模，與鄉鎮市之給付能力成適當比例者。3. 在從事能源供應、自來水供給、公共交通運輸及包含電信服務在內之電信服務網路營運以外之活動時，透過其他企業之履行無法同樣良好及同樣經濟地達成急迫之公共目的者。」據此，地方自治團體唯有為實現公共目的、在自己之給付能力範圍內，以及私人企業無法提供相同或是更佳之服務時，始得設立、承受、大幅擴張或參與經濟事業。此等公共目的（*öffentlicher Zweck*）條款、給付能力（*Leistungsfähigkeit*）條款，以及補充性（*Subsidiarität*）條款，學說上通稱為設立地方公企業或是地方自治團體從事經濟活動的「限制三支柱」（*Schrankentrias*）。參見 *Vgl. A. Gaß, Kommunalrechtliche Rahmenbedingungen, in: Wurzel/Schraml/Becker (Hrsg), Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen, 3. Aufl., 2015, S. 86 ff.; U. Cronauge, Kommunale Unternehmen, 6. Aufl., 2016, S. 344 ff.*

策，並規劃時程貫徹。實務上，目前已有多家前公營事業完成移轉民營²⁰，並且尚有諸多公營事業處於推動階段中。

憲法第 144 條規定：「公用事業及其他有獨佔性之企業，以公營為原則，其經法律許可者，得由國民經營之。」是以，凡業務涉及民生需求供給，或是具有經濟學上自然獨占特性者，憲法規定原則上皆應由政府自行經營之。公營事業設立及經營，由此取得憲法上之正當性²¹。反之，若法律許可者，則例外可由人民經營之。此規定在上述民營化思潮下，面臨到憲法變遷。換言之，若再加入國家學上「公益原則」及憲法第 15 條保障人民營業自由之「基本權」因素，進行體系解釋，則應可導出如下之結論：憲法不僅賦予國家享有是否將公營事業予以民營化之裁量權；在公營事業不再具有公共目的及公益性之情形下，國家根據憲法規範意旨，甚至負有將其移轉由人民經營之民營化義務²²。

關於公營事業民營化之行政管制，目前主要有公營事業移轉民營條例作為規範依據。其主要規定公營事業移轉民營之程序、因移轉民營所得資金之處理、移轉民營後之公股保留，以及原事業人員於移轉民營後之權益安排等²³。

參、公營事業之管制與監督法制

一、公營事業行政管制之必要性

公營事業雖應本企業化精神經營，但卻肩負執行給付或促進行政任務之公益目的，其所經營之業務，不論係採行公法行為形式，或是私法行為形式，多數性質上被可劃歸為「實質意義之行政」。是以，本於民主法治國原則，公營

²⁰ 就經濟部所屬事業而言，已完成民營化作業（公股低於 50%）者，計有中石化公司、中華工程公司、中國鋼鐵公司、台灣肥料公司、唐榮公司、台鹽公司、台灣機械公司、台船公司及漢翔公司。而在交通部部分，則有中華電信公司。

²¹ 參見徐筱菁，國家干預經濟活動之憲法基礎與界限，收錄於：劉孔中、施俊吉主編，管制革新，2001 年 4 月，頁 101 以下。

²² 民營化議題之法律上討論，可參見許宗力，論行政任務的民營化，收錄於：當代公法新論（中），翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，2002 年 7 月，頁 581 以下；林明鏘，民營化的基本法律問題——兼論治安任務民營化的可能性，收錄於：氏著，民營化與制度實踐，2021 年 4 月，頁 13 以下。

²³ 公營事業移轉民營條例第 8 條第 3 項規定：「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。」對此，司法院釋字第 764 號解釋認定就適用於「原具公務人員身分」之留用人員部分，未抵觸憲法第 23 條比例原則，與憲法第 18 條服公職權之保障意旨尚無違背，亦不違反憲法第 7 條平等權之保障。換言之，原具公務人員身分之事業人員，於移轉民營時，法律規定結算年資，由公務人員身分更迭為事業之勞僱人員，憲法法庭並不認為與人民服公職權之憲法保障有違。關於公營事業民營化後原事業人員之工作保障問題，可參見詹鎮榮，論公營事業人員之資遣及其救濟途徑——以台北高等行政法院 94 年度訴字第 1764 號判決出發，黃舒芃主編，2007 行政管制與行政爭訟，中研院法律學研究所籌備處法學專書系列之六，2008 年 12 月，頁 219 以下。

事業執行業務仍應受到主管機關之管制與監督，難以與民營企業相比擬，享有相同程度之契約自由與私法自治。從主管機關角度以觀，其本於憲法民主國、法治國及社會國原則，更是負有管控及介入之義務（Kontroll- und Einwirkungspflicht; Ingerenzpflicht）²⁴，不容放任公營事業恣意為業務之經營。

在現行法秩序下，除公司法以外，尚有諸多涉及公營事業管制與監督之行政法規，成為公司法之特別法，應優先適用。例如上述之國營事業管理法第 1 條：「國營事業之管理，依本法之規定。」以及公營大眾捷運股份有限公司設置管理條例第 2 條：「大眾捷運系統地方主管機關所設立之公營大眾捷運股份有限公司（以下簡稱捷運公司），其設置管理依本條例之規定；本條例未規定者，依其他法律之規定。」同揭斯旨。除上述一般性地適用於所有公營事業，以及以特定業務種類為規範客體之公營事業法規外，尚有個別公營事業之設置管理條例²⁵，共同組成台灣公營事業之行政管制法規架構與內容，就公營事業之人事、財務（預算、會計、審計）及業務等各面向為監督。以下茲分就人事與業務兩方面，擇其重點說明之：

二、人事監督

臺灣之行政法規，對於任職於公營事業之人員，定有相當綿密之規範。分析原因，或可歸納有二：其一，服務於公營事業之人員，在人事體制上，部分屬於公務員，故受到公務員法之嚴格拘束。其二，公營事業負責人（董事長）、董（理）事、監事、總經理等對經營負主要決策責任之職位，因薪酬豐渥，在過往實務上往往作為執政者政治酬庸之工具。為遏止此歪風，故現行法規對其遴聘及薪酬多所規制。

（一）公營事業人員之種類

在台灣法制下，服務於公營事業之人員，與事業機構或主管機關間所發生之職務法律關係，呈現出多樣性與異質性。歸納言之，略可區分為「依法任用之人員」、「聘用及約僱人員」、「代表各級政府行使股東權之遴派人員」，以及「依勞動契約僱用之人員」四類²⁶。

²⁴ Vgl. G. Püttner, Die Einwirkungspflicht – Zur Problematik öffentlicher Einrichtungen in Privatrechtsform, DVBl. 1975, 353 ff.; D. Ehlers, Verwaltung in Privatrechtsform, 1984, S. 124 ff.

²⁵ 例如中華郵政股份有限公司設置條例、國營國際機場園區股份有限公司設置條例、國營港務股份有限公司設置條例。

²⁶ 例如參見財政部所屬生產事業機構人員考核辦法第 2 條規定：「一、菸酒公司人員：董事長、總經理及依臺灣菸酒股份有限公司條例第十一條第一項規定轉調該公司仍適用公務人員有關法令規定之公務員兼具勞工身分者。二、印刷廠人員：廠長、公務員兼具勞工身分者及該廠預算員額內之純勞工身分者。」

1. 首先，依法任用之人員，係指「由公營事業機構或其主管機關依相關公務人員或事業人員任用法律任用，定有官等，並與事業機構間發生公法上職務與忠誠關係之事業從業人員」。任用，為一行政處分，故此類人員係基於事業機構或主管機關之單方高權行為，而與服務機構間發生職務關係。而任用之專法，根截至目前為止，僅有交通事業人員任用條例一部。依此規定所任用之人員，主要係服務於交通部所屬之事業機構中。例如台灣鐵路管理局及中華郵政公司等。
2. 其次，聘用及約僱人員，係指依各人事法令規定，在契約基礎上所聘用或僱用之未具任用資格的從業人員。例如依聘用人員聘用條例所聘用之專業或技術人員。此類公營事業人員不同於上述依法任用之人員，其與公營事業或其主管機關間之公職務關係，並非基於單方之行政處分，而是基於行政契約而形成。此類事業人員，
3. 至於代表各級政府行使股東權之遴派人員，在非公司組織型態之公營事業機構，為事業機構之首長或負責人；在私法組織之公營事業中，通常係指主管機關所遴聘之董事長、代表官股之董事、監事、總經理等對經營政策負有主要決策責任之人員。因其旨在貫徹主管機關之意志，故不論是專任，或是由主管機關現職公務員兼任，與遴派機關間存在於公法關係²⁷。
4. 最後，依勞動契約僱用之人員則指公營事業中之純勞工從業人員，諸如工友、技工、駕駛等。此等人員與所服務之公營事業間，形成私法上之僱傭契約關係。

綜上所述，台灣公營事業人員身分多元。前二類人員與事業或主管機關間，成立公法上之職務關係，甚至具有公務員或準公務員身分²⁸；第四類人員則與事業間成立私法上之勞動契約關係，屬純勞工身分。至於第三類人員，與遴派機關間成立公法關係，身分上近似於政務人員。

（二）人事管理及監督法制

有鑑於台灣公營事業人員身分之多樣性，故應適用之人事管理法規亦頗為繁雜，難有體系性。根據國營事業管理法第 33 條規定：「國營事業人員之進用、考核、退休、撫卹、資遣及其他人事管理事項，除法律另有規定外，由國營事業主管機關擬訂辦法，報請行政院核定。」是以，對於公營事業人事監

²⁷ 參見司法院釋字第 305 號解釋。

²⁸ 另根據勞動基準法第 84 條及其施行細則第 50 條規定：「本法第八十四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、遴用而於本法第三條所定各業從事工作獲致薪資之人員。」此兩類被定性為「公務員兼具勞工身分」之人員。

督，從法律，到法規命令及行政規則，以至於各事業機構自行訂定之人事規章，皆有之。

1. 對事業負責人、董監事之監督

台灣行政法制對於公營事業負責人、董事、監事之遴聘及待遇，特別加以規定。就遴聘部分，除規定消極資格外，在積極資格方面，特別強調應本「專業化」之旨，審酌人員之學識、才能、品德、經驗及為人與事之適切配合，以期配合國家政策，遂行政府投資之政策目的²⁹。

至於在待遇部分，各事業機構主持人（董事長、局長、廠長）之待遇數額，原則上得在不超過新臺幣 30 萬元³⁰上限範圍內，由主管機關組成獨立薪酬委員會，依據「企業規模」、「經營目標達成情形」及「經營績效程度」等因素，評定不同等級核定支給。換言之，負責人得支給待遇之高低，主要採取「績效」導向³¹。

有鑑於事業負責人、董事及監事係由主管機關遴派，代表國家或地方自治團體執行事業經營上之意志與決策，故不論公營事業組織型態為何，主管機關其執行業務時，原則上享有全面之指揮監督權限³²。此等官派之事業主持人、董事及監事，在法令上負有服從主管機關命令之義務³³。事業董事長工作績效表現及服從命令情況，並應接受主管機關之考核，並依結果受獎懲。

2. 對其他公營事業人員之監督

對於公營事業負責人以外之從業人員，從薪資、工作條件、考核、獎懲、退撫，到權益受侵害時之權利救濟管道，法令皆有不同密度之規制。

首先，就待遇部分，實施「用人費單一薪給」制度。各公營事業應考量其營運目標、預算盈餘、營業收入、事業用人費負擔能力及政策性盈虧等因素，

²⁹ 參見行政院所屬國營事業機構負責人經理人董監事遴聘要點二。

³⁰ 約合 1300 萬韓圓、133 萬日圓，以及 67300 人民幣。

³¹ 參見公營事業機構員工待遇授權訂定基本原則第一點第二項。在此框架內，各主管機關享有進一步形塑之權限。例如經濟部與交通部，皆規定所屬事業機構負責人之待遇，不得超過「部長」之薪資，將限縮框架規定之上限額。

³² 公司法第 128-1 條規定：「政府所組織之股份有限公司（亦即政府獨資公司），公司之股東會職權由董事會行使。公司之董事及監察人，由政府指派。」據此，各級政府本於公司法規定，不僅為其設立之公營公司享有董事及監察人之人事指派權，得以透過對其所指派之董事與監察人行使指示權之方式，確保公司業務之合法經營，以及掌控公司經營決策之形成，使其符合事先所設定之公共目的與事業計畫。

³³ 關於德國公司法與主管機關對公營事業董事長監督權間之法制衝突，以及因此所衍生的「行政公司法」（*Verwaltungsgesellschaftsrecht*）理論，可參見詹鎮榮，*民營化後國家影響與管制義務之理論與實踐——以組織私法化與任務私人化之基本型為中心*，收錄於：氏著，*民營化法與行政革新*，2005 年 9 月，頁 116 以下。

編列年度用人費預算。在此限額下，法令授權各事業機構依企業化經營精神，得衡酌其事業生產力、營運績效及用人費負擔能力，擬訂合理之員工待遇標準。基此，各公營事業得以取得較大之用人彈性³⁴。也正由於待遇多寡與營運績效相連結，故虧損事業除因政策因素外，不得調薪。反之，有盈餘者，則發給績效獎金³⁵。

其次，為落實以績效為導向之企業化經營精神，法令尚參酌公務人員考績制度，導入公營事業人員之工作考核。本於獎優懲劣精神，考核成績優良者，給予獎金獎勵；成績不良者，則施以懲處，嚴重者甚至可予免職或終止聘僱契約³⁶，以激勵員工。

此外，公務員法在公營事業人員之人事管理上，亦扮演重要角色。例如公務人員服務法第 2 條第 1 項規定：「本法適用……公營事業機構純勞工以外之人員。」故上述前三類人員即應受公務人員服務法之拘束，原則上負有服從長官命令義務。兼職及經營商業部分，亦應受到該法之拘束³⁷。此外，又以保障公務人員實體權利及法律救濟為規範客體之公務人員保障法，於第 102 條第 1 項第 3 款更明文規定，本法規定對「公營事業依法任用之人員」準用之。

三、業務監督

公營事業原則上應以企業化經營方式，追求業績，有效達成事業營運目的³⁸。而且，除有政策因素外，應力求有盈無虧，增加國庫收入。為達此目標，主管機關根據公營事業管理法令，對所屬公營事業之業務執行，可進行綿密之合法性與合目的性監督，包含事業決策方向、績效管控，以及附屬事業之經營等³⁹。歸納主管機關之監督項目，主要略有如下：

- 公營事業應擬定年度業務計畫，送主管機關核定後實施。

³⁴ 參見陳怡君，國營事業機構員工待遇制度之沿革與現況探討，人事月刊，371 期，2016 年 7 月，頁 66 以下。

³⁵ 例如可參見桃園市政府所屬事業機構經營績效獎金實施要點。

³⁶ 例如可參見財政部所屬生產事業機構人員考核辦法、經濟部所屬事業機構人員考核辦法，以及新竹縣政府所屬事業機構（新竹瓦斯股份有限公司）經營績效考核要點。

³⁷ 例如公營事業人員有服從長官命令之義務；執行職務應公正無私、誠信清廉、謹慎勤勉等。但同法第 26 條第 1 項規定：「公營事業機構對經營政策負有主要決策責任者以外人員……不適用第十四條及第十五條規定；其經營商業、執行業務及兼課、兼職之範圍、限制、程序等相關事項之辦法，由各該主管機關定之。」對前二類人員之經營商業及兼職行為，則給予一定程度之鬆綁。

³⁸ 憲法增修條文第 10 條第 4 項規定：「國家對於公營金融機構之管理，應本企業化經營之原則；其管理、人事、預算、決算及審計，得以法律為特別之規定。」據此，公營金融機構依企業化經營原則執行業務，在台灣甚至具有憲法之位階。

³⁹ 參見吳秦雯，公營事業業務執行之監督，月旦法學雜誌，221 期，2013 年 9 月，頁 48 以下。

- 事業之員工若推選代表參加有關生產計劃之業務會議（員工參決權）者，事業應予同意，不得阻撓。
- 主管機關應按事業性質，訂定工作考核標準。應興辦之事業，初期無利可圖者，得不將盈餘列入考核標準。
- 事業性質上若屬與民生緊密相關之公用事業者，其提供產品或服務之費率，應依法定程序送請審議核定後，始得實施。

除此之外，公營事業之業務，依其業務性質，亦當受到相關之行政作用法拘束，例如鐵路法、郵政法、電業法、石油管理法、銀行法、金融控股公司法等。若其以私經濟活動方式，於開放之自由競爭市場上提供產品及服務，則尚應受公平交易法拘束⁴⁰。抑有進者，公營事業之經營，仍為行政任務之一環；若業務內涵與人民生存照顧緊密相關者，更是國家或地方自治團體自為給付行政之具體展現。其以私法方式提供產品或服務者，更是傳統行政法上所稱之「行政私法」（Verwaltungsprivatrecht），或是「國庫行政」（Fiskalverwaltung）行為。在此思路下，公營事業之業務經營，理當亦受到行政法一般原則之拘束。民主原則⁴¹、公益原則、平等原則及比例原則⁴²，實務上尤其具有重大意義。

肆、台灣公營事業監督法制之檢討

綜上對台灣公營事業行政法制之介紹可以得知，規範之法規層級從中央法到地方法皆有之，且從以公營事業為標的之一般性規定，到針對特定公營事業為規範客體之特別規定，以迄於事業人事及業務所涉及之各該行政專法，共組成綿密之規範網絡。雖然，規範密度之形式面上堪稱充足，然若干實質面之問題，卻仍有檢討與精進之空間。茲臚列如下：

⁴⁰ 參見許宗力，國家的事業活動是否應受公平交易法的規範，收錄於：氏著，憲法與法治國行政，1999年3月，頁410以下。

⁴¹ 公營事業業務執行之民主正當性，一方面展現在其受主管機關之指揮監督，另一方面則是受到民意機關之民意監督，此尤其表現在預算審議上。此外，為加強民意機關對政府投資事業活動之民主監督，國營事業管理法2008年1月9日增訂第3條第3項規定：「政府資本未超過百分之五十，但由政府指派公股代表擔任董事長或總經理者，立法院得要求該公司董事長或總經理至立法院報告股東大會通過之預算及營運狀況，並備詢。」就中央政府資本額未超過百分之五十之投資事業應受立法院監督之條件，予以明定。在地方政府層級，例如臺北市政府投資事業管理監督自治條例第9條規定：「（第1項）市政府資本額超過百分之五十以上之投資事業，其總經理應列席市議會備詢；董事長經市議會之邀請亦應列席備詢。（第2項）市政府資本額未超過百分之五十之投資事業，其總經理或董事長如係本府股權代表，經市議會邀請應列席報告；如二者均非市政府股權代表，由市政府指派股權代表一人列席報告。」與上述國營事業管理法第3條第3項規範意旨相似。

⁴² 參見許宗力，基本權利對國庫行為之限制，收錄於：氏著，法與國家權力，1992年4月，頁1以下。

一、公營事業立法定義之再商榷

台灣法制對於公營事業之概念，係以「政府出資比例」作為認定之基準，已如前述。此種立法例固然明確，易於操作。但在政府及民間合資經營之「公私合營事業」，卻可能會面臨到以下兩項難題：

其一，若事業出資或持股之資訊未公開，則人民即無從斷定該事業之定性。從而，該事業為業務經營時，究係享有寬廣之私法自治、契約自由，抑或須受諸多行政法制之高密度制約，即難為外界所知悉。影響所及，一公民合資，但政府持股超過 50% 之公營事業即可輕易地藉由「股份有限公司」之私法組織外觀，逸脫公法之拘束，違法擴張其業務經營之自由度，而可能損及交易對象受國家法制特別保障之權益。

其二，從企業治理角度以觀，政府對一公司持股雖未過半，但如仍是該公司之最大股東時，其即可取得公司經營決策之決定權，對公司具有實質支配權。在此情形下，該外觀形式上被定義為「民營」之公司，實質上卻已成為國家或地方自治團體執行其行政任務或貫徹其公共目的之工具，而與政府出資超過 50% 之公營事業無異。但在法制上，其卻可光明正大地享有契約自由、私法自治，使本應受行政法制高密度監督之狀態，成為受私法保障之投資者⁴³。此種情形，不僅發生在由主管機關及其公營事業轉投資，政府持股未過半之「公股事業」上，現有之公營事業更可透過將持股比例降至 50% 以下，但仍具有優勢之決策支配權而達成。

為避免政府藉由「未過半持股」之策略運用，將該事業「收編」成其政策或任務執行之工具，現行法制對於公營事業定義之僵化形式規定，應有檢討並修正之必要⁴⁴。

二、公營事業定位之辨正

法學之建構及法制形成，原則上根質在「國家—社會」二元區分之基礎上。公營事業不論是公法組織型態之事業機構，抑或是私法組織型態之公司或法人，本質上皆屬國家或地方自治團體所設立，用以履行公共任務或目的之組織，定位上應被劃歸於「公部門」。換言之，當吾人滲透至公營事業之背後，只有主管機關，而無自然人或私法人之組成根基⁴⁵。縱使擁有資產、設備及產

⁴³ 關於政府以公司股東身分，進行股權管理時應受之公法拘束，可參見詹鎮榮，前揭文（註 12），頁 21 以下。

⁴⁴ 相同之批判，可參見黃錦堂，公營事業之組織與監督，月旦法學雜誌，221 期，2013 年 9 月，頁 13。

⁴⁵ 此及德國聯邦憲法法院所發展出之「滲透理論」（Durchgriffstheorie）。參見 BVerfGE 23, 153 (163); 75, 192 (196)。

品之所有權，在市場上從事私經濟活動，亦非如同私人及私人企業一般，受憲法財產權及營業自由之保障。換言之，除非法律明文賦予公營事業特定之權利或利益，否則其作為實質意義之行政，並非受憲法上權利與自由保障之基本權主體⁴⁶。

公營事業在基本權理論上之定性，對於其不服主管機關之監督措施時，得否提起法律救濟，具有重大意義。固然，公營事業不論是以行政機關或機構之形式，或是股份有限公司之形式組織，在訴訟法上皆被肯定為訴訟當事人；若不服主管機關之監督措施，因是措施之相對人，若因此提起訴訟，原告適格並無疑義。然而，就實體法律關係而言，其原則上並無因監督措施而致使「權利」遭受到侵害之可能性。就此，台灣之憲法法庭先前於司法院釋字第 765 號解釋中，明白肯認經濟部所屬公營事業——台灣自來水股份有限公司屬私法人，受憲法第 15 條財產權之保障⁴⁷，本文認為實有商權之餘地。

三、追求盈餘目的之補充性

台灣公營事業之設立及經營，是否以實現公共目的為必要之實質條件，實務與學說見解未盡一致，已如前述。縱使對此具有共識，為開闢財源之追求盈餘本身，得否被認定是公共目的之一環，亦有爭辯。

在實務上最明顯之案例，即是縣（市）及鄉（鎮、市）對「公共造產事業」之經營及管理。其在台灣地方制度法中，不僅被明定為地方之自治事項，更肯定其存在之正當性，甚至要求地方應致力於發展。然而，所謂公共造產，依法令規定及實務見解，一般係指「各縣（市）、鄉（鎮、市）利用地方環境資源，配合地方人力、物力、財力，因地因時制宜，以開闢財源、創造地方財富為目的，所從事之各種經濟事業」而言⁴⁸。質言之，公共造產為地方自治團體以「追求盈餘」為目的，所成立並經營之經濟性公營事業。無論是傳統的農、

⁴⁶ 關於公營事業是否享有基本權能力之討論，詳可參見詹鎮榮，從民營化觀點論公私合資公司之基本權能力，收錄於：氏著，民營化法與管制革新，2005年9月，頁55以下。

⁴⁷ 其主要之理由在於，「聲請人為經濟部主管之國營事業，依公司法規定設立股份有限公司，具私法人地位。雖其權利義務需受公益目的之較大制約，然國家既因市場經濟與效率等考量而選擇以公司型態設立此等公營事業，復要求其應依照企業方式經營，並力求有盈無虧，增加國庫收入（國營事業管理法第4條參照），是其在目的及公司章程所定範圍內，仍得享有憲法財產權之保障。」

⁴⁸ 根據地方制度法第73條所授權訂定之公共造產獎助及管理辦法第2條規定：「本辦法所稱公共造產，係指縣（市）、鄉（鎮、市）依其地方特色及資源，所經營具有經濟價值之事業。」

林、漁、牧，以及現代的工商、觀光、育樂休閒、殯葬等領域，凡是具有創收之經濟價值及效益者，皆可納入經營範疇⁴⁹。

基上，在台灣公營事業經營實務上，並不否定以追求盈餘作為經營目標。至於除此之外，是否尚須具備公共目的，以及公共目的與追求盈餘兩者間關連性如何，相關法規既無明定，實務作業上亦未表態。就此，本文認為，公營事業既然是國家及地方自治團體所出資設立或優勢參與，雖然在營運手段上採取企業化經營模式，與傳統之公權力行使有別，但行為目標上皆應以公共利益作為正當化事由，則無不同。換言之，公部門所為之任何形式行為，皆應存在有公共目的，始具民主法治國家之正當性。而且，此等公益目的，並不包括單純增加國庫收入或是回復國家財政收支合法性之財政目的在內。此與人民或私法人本於憲法所保障之工作權或營業自由，本可從事私經濟活動，單純致力於利潤追求，存有本質上之差別。

綜上所述，本於法治國家公益原則之要求，公營事業之經營，恆須有公共目的之存在，作為正當性基礎。縱使法規不排除得併同追求盈餘，但應被解釋為僅具補充性質；唯有在不損及公共目的之前提下，始得為之，不應反客為主、本末倒置。影響所及，公營事業若因情事變更，不再具有公共目的時，即應退出市場，或是民營化，已如上述⁵⁰。

伍、結論

在台灣，國家及地方自治團體在執行給付行政及促進（助長）行政時，公營事業扮演極為重大之角色。其通常具有市場主導地位，甚至是成為獨占事業。因其所從事之業務多屬私經濟活動型態，故宜以企業化經營方式為主，給予較大彈性，促使事業目的的有效達成；避免採行適用於公務機關之傳統嚴格管制架構及規範體系。

縱然如此，有鑑於法治國家公益原則及人權保障要求，公營事業仍須受到一定程度之監督，難有完全之私法自治。台灣對公營事業之行政法上管制，從定義、設立條件，到人事、財務及業務管理等各方面，皆有之，堪稱綿密。然而，相關法規尚未達完美之程度，尤其在適用上，長久以來存在著對公營事業本質定位及事業目的不明之問題，亟待釐清與解決。公營事業監督之行政法制

⁴⁹ 根據內政部民政司之統計，2013年度全國各縣（市）及鄉（鎮、市）公共造產之淨盈餘總額約新台幣 12.4 億元，解繳公庫總金額約 6.6 億元。參見 <http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/y01-09.xls>（瀏覽日期：2022年8月10日）。

⁵⁰ 參見本文貳、二、（二）及參處。

的精進，在台灣並不因全球民營化浪潮而成昨日黃花。相反地，晚近仍陸續有公營事業新設之實務現象，正可凸顯出此議題研究之時代性與迫切性。