

刊登於月旦法學教室第 164 期，2016 年 5 月，第 30-40 頁。

## 財政法：第六講 公營事業（上）

蔡茂寅

臺灣大學法律學院教授

國家的各種財政收入中，以權力手段無償獲取的稅課收入，無論在量與質上均居於最主要之地位，乃是租稅國家的常態與理想，除此之外的非稅公課，因其權力行政的性質，歷來亦廣受重視。惟除了以上的強制性收入之外，自由性收入在公財政收入中，尤其是公營事業的盈餘收入，因國家型態之不同，時而亦扮演極為重要的角色。財政收支劃分法第二章第八節定為「營業盈餘……及其他收入」，以公營事業之盈餘收入為財政收入之常態，若再徵之公營事業預算（即附屬單位預算之營業基金部分）在我國財政規模中所佔比例之高<sup>1</sup>，則公營事業盈餘收入的重要性更是無庸置疑。惟在此須強調者，公營事業盈餘收入縱令在我國長期存在，並有其不可忽視之重要性，但此屬實然面之現象，既不足在應然面上正當化其存在，在財政收入面上亦不應因此改變其與稅課（乃至非稅公課）收入之主次關係。

### 壹、公營事業的概念與種類

#### 一、公營事業的概念

公營事業最直截了當的文義解釋，乃是「由公部門（尤其是公權力主體）所經營的事業」，然在現行實定法上及理論上就之均有定義性之規範，以下分述之。

#### （一）公營事業的立法定義及其檢討【月旦法學教室第 164 期，2016 年 5 月，第 30 頁】

公營事業<sup>2</sup>的用語，在我國最早見諸憲法第 144 條第 1 項規定，「公用事業及其他有獨佔性之企業，以公營為原則」，揭櫫「事業」（與「企業」並列而有別！）與「公營」兩概念。其後，1953 年制定之「公營事業移轉民營條例」，則首度將「公營事業」一辭作為法律用語，並就此定著下來。

有關公營事業的立法定義，主要是以該事業的所有權歸屬為判準，例如「公營事業移轉民營條例」第 2 條規定，「本法所稱公營事業，係指左列各項：一、政府獨資經營之

---

關鍵詞：公營事業、自由性收入、國營事業、財政收入

1 以 2016 年中央政府總預算為例，歲入編列 18,224 億元，其中營業盈餘及事業收入編列 2,382 億元，而特種基金中僅營業部分（即通稱之國營事業預算）即編列 27,166 億元，遠逸總預算之規模。

2 就此，我國多有使用公企業之用語者。按公企業一辭源自德國法的 öffentliche Unternehmungen，經日本學者翻譯之後，傳入我國。參照拙著，公營造物法、公企業法，收錄於：翁岳生編，行政法（上），元照，2006 年 10 月，367 頁以下。

事業。二、各級政府合營之事業。三、依事業組織特別法之規定，由政府與人民合資經營之事業。四、依公司法之規定，由政府與人民合資經營而政府資本超過百分之五十以上之事業」。國營事業管理法第 3 條，因其國營之性質，除無「各級政府合營之事業」外，對國營事業的定義與上揭定義規定並無重大不同<sup>3</sup>，然依相同邏輯，則如由各級政府合營，而國家資本佔 50% 以上者，似亦可將之定義為國營事業而無妨。另審計法第 47 條規定，「應經審計機關審核之公有營業及事業機關如左：一、政府獨資經營者。二、政府與人民合資經營，政府資本超過百分之五十者。三、由前二款公有營業及事業機關轉投資於其他事業，其轉投資之資本額超過該事業資本百分之五十者」，則將概念擴充至轉投資事業<sup>4</sup>。

據此，公營事業之立法定義側重於事業所有權的「公有」因素，而忽略了其由公部門經營的「公營」因素，就其是否應具備「企業性」？亦未措意，即此而論，本條實難謂為完整而嚴密之立法定義規定。在此背景下，有論者以為，公營事業之「事業」定義，應即為「企業」，而為經濟活動之一生產組織；雖非專以營利為目的，但其生產或所提供之財貨或服務亦應具有經濟交換之價值，可為市場交易之客體。基於此一認識，論者遂將公營事業定義為，「一事業之資本，全部或半數以上為國家或地方自治團體直接或間接所有，並由國家或地方自治團體管理之，而其生產或所提供之財貨或服務具有經濟交換之價值，可為市場交易之客體之生產組織」<sup>5</sup>。

就學理上而言，公營事業之要件，首須為「事業」，其次須為「公營」，而公營尚有「公有營業」與「公有事業」之【月旦法學教室第 164 期，2016 年 5 月，第 31 頁】分<sup>6</sup>，就此尤須詳為辨明，庶免曖昧模糊，以下說明之。

### 1. 事業與企業

首先，就「事業」<sup>7</sup>一辭而言，日常用語上將之等同於「企業」，雖無不可，但究與企業之具有強烈營利性有所扞格。例如國營事業管理法第 4 條前段規定，「國營事業應依照企業方式經營……」，言下之意，即表示若無此等規定，則國營事業亦有不照企業方式經營之可能，明顯區別事業與企業之不同。依同法同條項接續規定，「國營事業應……以事業養事業，以事業發展事業，並求有贏無虧，增加國庫收入」，據此，可推論企業具有營利性，事業若欲成為企業，須以具備營利性為要件。

3 關於此種立法定義得當與否之探討，參照吳秦雯，公營事業業務執行之監督，月旦法學雜誌，221 期，2013 年 10 月，49 頁以下。

4 國營事業轉投資於其他事業之資金，如其數額超過其他事業資本百分之五十者，該其他事業即屬於國營事業管理法所稱之國營事業，就此，司法院大法官曾作成釋字第 41 號解釋在案。

5 參照林子儀，國家從事公營事業之憲法基礎及界限，臺灣大學法研所碩士論文，1983 年，21 頁。

6 會計法第 3 及 4 條，區分政府及其所屬機關之會計事務為 5 類，其中分立有「公有營業」與「公有事業」，兩者概念不同。

7 「事業」一辭，首見於易經坤卦文言「發於事業」，注疏「所營曰事，事成曰業」，就其核心概念，並未加以定義。

## 2. 公有營業與公有事業

其次，就「公營」的要件而言，文義解釋上可解為「公部門經營」，而側重其「經營」（而非「所有」）之要素。然在現行法之解釋上，毋寧將公營解為「公有營業」，更為適切。按會計法第4條第1項區分「公有營業」與「公有事業」，同條第2項並規定，「凡政府所屬機關，專為供給財物、勞務或其他利益，而以營利為目的，或取相當之代價者，為公有營業機關；其不以營利為目的者，為公有事業機關」。可知現行法上「公營」應為具備營利性之公有營業之意，至於上揭國營事業管理法第4條之規定，似可解為確認規定即可。

惟相同概念在不同法律有相異之定義方式，在我國事所恆有。例如預算法第4條第1項就特種基金區分為供營業循環運用之營業基金、以及經付出仍可收回，而非用於營業之作業基金，約略與上揭公有營業以及公有事業，可相對應。由此亦可見出營業（乃至企業）與事業兩種概念，其實仍有區別，但在預算編製上，因其性質相近，遂將該收入統一列於「營業盈餘及事業收入」項下，據此，若純自財政收入觀點言之，將兩者合一觀察，亦無違誤。

### （二）公營事業概念的學理探討

公營事業（或公企業）由於其現實存在，以及在經濟、財政上的重要性，我國學說就之早有探討，以下概述之。

#### 1. 傳統學說

早期我國學者由於受到日本法的影響，多有將公企業視為公營事業的同義詞，而加以定義者。例如，有將公營事業定義為，「為達到特定之社會公益目的，【月旦法學教室第164期，2016年5月，第32頁】國家或公共團體，自為經營，或基於國家之授權，由私人經營，不以權力之行使，為其本質之事業」<sup>8</sup>者；亦有將之定義為，「國家或地方政府為本身或公共利益自為經營，不以權力為要素之事業」<sup>9</sup>者；或定義為，「國家或公共團體自己直接為社會公共利益所經營之非權力事業」，而將之與「公用事業」等同看待者<sup>10</sup>。上述三說中，其共同要素為「非權力事業」。第一說，因為包括私人基於國家之授權所經營的「特許企業」在內，範圍最廣，可稱為最廣義說；第二說則將為公益目的及其他目的（例如營利）所經營之公營事業均涵蓋在內，範圍亦極廣泛，可稱為廣義說；第三說則將公營事業概念限縮在公用事業，範圍最狹窄，可稱為狹義說。

上述最廣義說因為將私人經營的特許企業也包括在內，將「公營」的範圍擴大到特

8 參照林紀東，行政法各論，1961年，165頁。

9 參照管歐，中國行政法總論，1982年，356頁。

10 參照史尚寬，行政法論 1978年重刊，149頁。關於公用事業的概念與其範、監督的問題，詳細的中文文獻可參照廖義男，公用事業法—國家對公用事業的監督與規範，收錄於：公共建設與行政法理，1994年，183頁以下。



許企業與私人，有失之過寬之憾<sup>11</sup>。狹義說則是以公用事業為對象，著重其公益目的性，與行政追求公益、而非以營利為目的的性質相合，因此有其學理上的優越性，但是衡諸我國各級政府普遍經營具有某種程度營利性事業的現實，其定義似乎又失之過狹，則持兩用中，或許上述的廣義說在我國的現實與理論間較易獲得贊同。

## 2. 晚近學說

晚近以來行政法學者對公營事業的定義，一般而言較受德國法的影響，舉其要者言之。例如，有認為公營事業「指由各級政府設置或控有過半數股份，以從事私經濟活動為目的之組織體」，通常採公司組織型態，雖負有行政目的，然其行為屬於私經濟範疇，原則上應受私法之規範<sup>12</sup>。有認為，公企業「指行政主體為持續達成公益或經濟上之目的，依法設置或掌控經營，不以權力為要素之事業」<sup>13</sup>。另有認為，「公營事業，指各級政府對公【月旦法學教室第 164 期，2016 年 5 月，第 33 頁】眾服務，或提供物質，以收取費用為手段，並以私經濟經營方式所設置之組織體，其通常係依公司法成立，採公司之組織型態」<sup>14</sup>。

上述傳統與晚近學說中，就公營事業，仍以「非權力」或「私經濟活動」作為共同的概念要素，但晚近學者由於意識到現行法出資比例規定，因此有將之列入定義中者，雖然切合我國現實，究不免混淆學理與實定法規定的性質。以下分點說明公營事業之概念要素。

## 3. 概念要素的探討

綜據上述，公營事業的概念，必須從其主體、目的與手段、旁及其組織型態等各方面探討，庶幾能得其正鵠。以下分述之。

### （1）主體

公營事業的主體以行政主體，或其所設立的組織為限。換言之，公營事業應由統治團體性質的公法人直接經營、或由其出資一定比例（現行法為 50%）以上所成立之事業體（通常為公司組織，但不以此為限）經營。至於私人所經營的特許企業，雖由國家授權經營，並受到行政法規的特別管制，但在概念上仍不脫「私營」之範疇，而不宜將之列為公營事業<sup>15</sup>。公營事業所從事的活動與私企業相較，其實並無區別，但因其主體是

11 特許企業只不過是行政對企業活動規制的一種型態，如將之列為公企業之範疇，似有過分擴大國家獨佔企業範圍的疑慮。田中二郎，行政法下卷，弘文堂，二版，1983 年，115 頁參照。但依「民營公用事業監督條例」第 19 條之規定，同法第 2 條所定之公用事業雖許民營，但在一定期限屆滿後，政府仍得備價將之收歸公營。由此可見，特許企業係補充政府自為經營公企業不足的替代手段，因此將之列入公企業的概念範疇內，亦有相當理由在。

12 吳庚，行政法之理論與實用，增訂第十三版，2015 年，156 頁以下參照。

13 黃俊杰，行政法，修訂四版，2014 年，256 頁。

14 李震山，行政法導論，修訂十版，2014 年，75 頁。

15 相對於公營事業的盈餘必須繳庫的規定，私人經營的特許企業，其營業利潤仍歸該私人所有，兩者法律效果的歸屬不同。惟特許企業因須繳交特許規費，與公營事業的盈餘繳庫，仍有部分相似之處。

具有公共性的行政機關，因此關於其設立、廢止、組織、會計經理各方面，均可能因此而受有特別的公法性質規範的限制。不但如此，關於其利用關係，也有因法令或企業主體所定而有定型化的傾向；對於利用者的平等保護較為周延；並時有締約強制的規定，凡此種種均與私企業有所不同。

#### （2）目的

公營事業既以從事營業行為為手段，故難以一概禁絕其營利目的性，因而財政收入目的性當亦難以一概將之自其設立目的剔除。然而，縱令公營事業屬行政主體所為之私經濟行為，考量行政之公共性與其所行活動之合憲性，要難否認增進社會公共利益才是公營事業設立的主要目的。換言之，公營事業之設立目的在追求公益，但財政上獲取收入的收入目的性仍得為其次要目的。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」，可資參照。再者，從公營事業製造商品、提供服務的活動型態而論，與私企業並無二致，因此在某種程度上服膺私法上契約自由原則的拘束；但若考慮公營事業的資金最終【月旦法學教室第 164 期，2016 年 5 月，第 34 頁】來自人民繳納的稅金，本有其應該追求的公共性，則在儘可能力求收支相抵的前提下，公營事業自不得以追求利潤為主要考量。

#### （3）手段

公營事業所從事者，不論係「不以權力為要素」的「私經濟活動」、抑或「對公眾服務，或提供物質，以收取費用為手段，並以私經濟」方式經營，其手段主要是以企業的經營與提供商品、服務為手段的「非權力管理作用」，而與公權力的行使無涉。惟公營事業在實際從事營業活動時，作為一種附屬的、輔助的手段，常有採行諸如公用負擔等具有權力性質的手段之前例，但究屬例外，而非其本質要素。

#### （4）組織型態

公營事業的組織，論者有以為「通常係依公司法成立，採公司之組織型態」<sup>16</sup>，誠屬的論。惟公營事業亦有以合夥、商號、乃至行政機關（例如公車處、自來水事業處）等組織型態存在者<sup>17</sup>，如將上揭「公有事業」包括在內，則採行政機關（構）之組織型態者，更是所在多有，但因其從事私經濟活動的性質所致，自以私法人的公司組織最為允當。

#### （5）範圍

公營事業的經營範圍是否有所限定？如有，其範圍如何？如無，是否因此侵害人民的經濟自由權？按上揭憲法第 144 條規定之「公用事業及其他有獨佔性之企業」，雖「以

16 李震山，同註 14，75 頁參照。

17 國營事業管理法第 34 條規定，「非公司組織之國營事業，……」，可知公營事業的組織不以公司型態為限。

公營為原則」，但「其經法律許可者，得由國民經營之」，是故，就此「僅得推知制憲者有意透過優先採取公營公用事業與公營獨佔企業之方式，以達成憲法第 142 條」之目的<sup>18</sup>，而無將公營事業之範圍限定於此或「公營義務」之意涵。另公營事業移轉民營條例第 3 條規定，「左列公營事業應由政府經營，不得轉讓民營：一、直接涉及國防秘密之事業。二、專賣或有獨佔性之事業。三、大規模公用，或有特定目的之事業」。據此可知，就此等事業政府有「公營義務」，但公營事業仍不以此為限。

就現行法而論，並無限定公營事業範圍之規定，然就學理上而言，由於公營必然排斥或壓縮民營（私營）的空間，因此不宜漫無限制。現制下應該謹慎探討個別領域公營的公共性與效率性，儘量以上揭規定為準據，採限縮解釋為當。

#### （6）管見

依吾人所見，公營事業既為公部門所經營，則其行政主體要素，要為當然之【月旦法學教室第 164 期，2016 年 5 月，第 35 頁】理，其概念要素因此集約於兩端。其一為公共性。指公營事業在其設立目的、所有權歸屬、以及事業經營上均必須具備公共性，符合其所以存立之理由。其二為企業性。公營事業並非專為追求公益，以行使公權力為手段的行政機關，而是透過私經濟手段，追求公益目的，因此在其經營自立性、效率性、以及獨立損益計算上，均須體現其相似於私企業的企業性。

#### （三）公營事業的種類

公營事業的種類，從各種不同之觀點，可為種種不同之分類，舉其要者而言，大致可區分如下：

##### 1. 依其經營主體區分

可分為國營事業與地方公營事業，後者如省（市）營、縣（市）營事業等，並且應該包括近年來日益普及的「公辦民營」的經營型態。

##### 2. 依其組織區分

可分為公司組織與非公司組織，前者又可分為依事業組織特別法規定為公司，與依公司法規定為公司者<sup>19</sup>，後者又有採一般行政機關組織與特殊組織者。

##### 3. 依營利目的之有無區分<sup>20</sup>。

例如中油公司係以營利為目的之公營事業，臺大醫院則非是，但兩者至少均應有盡

18 吳秦雯，同註 3，49 頁。

19 釋字第 8 號解釋謂，「原呈所稱之股份有限公司，政府股份既在百分之五十以上，縱依公司法組織，亦係公營事業機關」，可為參考。

20 例如會計法第 4 條第 2 項規定，「凡政府所屬機關，專為供給財物、勞務或其他利益，而以營利為目的，或取相當之代價者，為公有營業機關；其不以營利為目的者，為公有事業機關。」以營利性之有無作為區分營業機關與事業機關之判準，但此兩者均可在公企業之概念範疇內。



可能「收支相抵」的概念<sup>21</sup>。

#### 4. 依獨佔性之有無區分

可分為獨佔性公營事業與非獨佔性公營事業。獨佔性公營事業中，依法律規定而形成獨佔的稱為「法律獨佔」，例如前此之郵局（今日之中華郵政公司）即依郵政法之規定，而排除其他經營者之介入；非獨佔性公營事業中，亦有因事實上之原因（例如資本密集，興辦不易等）而形成獨佔者，可稱為「事實獨佔」。

#### 5. 依其所經營事業的性質區分

可區分為公用事業與非公用事業，前者為提供民生必需物質與服務者，例如水電、公共交通等，後者則為提供一般財貨與服務者。公營事業亦可依其事業性質，區分為土木事業（如榮工處）、交通通信【月旦法學教室第 164 期，2016 年 5 月，第 36 頁】事業（如臺鐵、中華電信）、經濟金融事業（如臺銀）、社會厚生事業（如臺大醫院），以及教育文化事業（如公營劇場、音樂廳）等<sup>22</sup>，並且在各該領域適用個別的法規範。

## 二、公營事業的合憲性及其界限

### （一）公營事業的合憲性

公營事業的合憲性與國家的型態息息相關。質言之，依社會契約論，國家係由人民相互之間締結契約而成立，其目的在保障並增進人民的基本人權，公營事業如符合此等國家成立之目的，其合憲性自有被承認之可能。惟國家之機能具有與時俱進的可變性，而非一成不變，亦早在吾人常識之中。

以保障人民私有財產權與其職業自由、營業自由為根底的西方式資本主義國家型態為例，在傳統的「夜警國家觀」底下，國家機能被限縮在治安、國防與租稅等三大作用，公營事業自無存立之餘地；而在「福利國家觀」底下，縱令有國家之補充性原則以為制約，在此原則的限度與範圍內，公營事業仍非無存立之可能。蓋在自由市場經濟體制下，國家應盡可能尊重市場機制，避免介入、干涉，何況下場競技、自為經營，但為解決資本自由化、市場化產生之弊端，以及追求社會、經濟政策等目標，乃有導入公營事業之作法。而在否定私有財產權的共產主義國家體制，國家扮演分配者、供給者的角色乃正常狀態，私營企業既不被承認，公營事業（並且僅有公營事業！）的存在毋寧乃是事理所必然。中華民國憲法既然採用偏向共產主義的民生主義國家觀，則公營事業的存在當然早在憲法的預料之中。

21 例如國營事業管理法第 4 條規定，「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，增加國庫收入」，即表彰「收支相抵」之目標。又自來水法第 59 條第 1 項前段規定，「自來水水價之訂定，應以水費收入抵償其所需成本，並獲得合理之利潤」，足證公用事業亦不例外。另外，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」，亦係基於同樣考慮。

22 吳庚認為，公營事業機構種類繁多，依其性質可歸併為：生產事業機構、金融事業機構、交通事業機構、及其他事業機構（包括文化事業、消費事業等），其說亦值得參考。參照吳庚，同註 12，158 頁。

國家經營公營事業的合憲性問題，至少應該在兩個層面探討。其一為，自正面言之，公營事業的經營是否合乎國家成立之目的？其二為，自反向言之，國家經營公營事業是否侵害人民的基本人權？首先，就前者而言，論者多有引述德國學說，認為「該國公營事業的設置是作為履行特定任務的政策性工具，亦即，公權力主體必須基於公益目的而使用此項特殊的工具」，而公益目的在此包括「第一，公營事業不得以營利為主要目的；第二，公營事業需受監督」<sup>23</sup>。惟國家型態與國家觀之不同影響公營事業的合憲性，既如上述，則在採行西方式民主主義的國家，毋【月旦法學教室第164期，2016年5月，第37頁】寧上揭德國學說即具有參考價值。換言之，在公營事業現實存在的前提下，與其空泛探討其合憲性之有無，倒不如略過此議題，直接探討其合憲性的要件為佳。據此，公營事業應基於公益目的而存立，除應受監督外，並不得以營利為主要目的。公營事業既為公益之目的而存在，自應以公益目的為優先，財政收入目的僅得為副或為輔。況且，在租稅國家（其前提本為「無產國家」）的理念底下，公財政收入本應主要仰給於稅課收入，如以公營事業的盈餘作為國庫收入的主要來源，既違租稅國家原則，重現已成歷史陳跡的「家產國家」現象<sup>24</sup>，並易陷入不公平競爭，甚且與民爭利的窘境。

其次，就公營事業是否侵害人民的基本人權而言，由於公營事業以國家資源為後盾，又常存在有以法規進行管制，因而造成壟斷、不公平競爭的情事<sup>25</sup>，抑且在趨近公務員制的人事制度與排除市場競爭性的經營環境保障下，公營事業的腐化與無效率，幾已成世界普遍性的現象。在此前提下，首先，公營事業的存在抽象侵害可能的、潛在的同業競爭者的經濟自由權（工作權、營業自由權等）。其次，壟斷而無效率的公營事業具體侵害一般國民生活上（民生商品或服務）的選擇權，但此侵害未必表現在價格上（公營事業因國家補貼常有低價提供商品、服務之可能），因而未必屬財產權之侵害。然而無論如何，公營事業的弊端必須與其貢獻整體觀察，才能正確衡量其人權侵害性的有無與輕重，就此，比例原則的檢驗即具有重要性。

## （二）我國的問題狀況

就國家經營公營事業的合憲性，乃至合法性的問題，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。」另就「平民金融機構」、「社會保險機構」、「衛生保健事業」與「公醫」，則分別在憲法第150、155及157條設有國家應經營之規定。可見憲法至少就公用事業與具獨佔性的事業，基於節

23 周佳宥，國家經營事業的極限與問題，台灣法學雜誌，255期，2014年9月1日，5頁以下。另同旨見解，參照黃錦堂，公營事業之組織與監督，月旦法學雜誌，221期，2013年10月，6頁以下。

24 例如，論者即指出，「租稅國家不僅指國家財政收入，主要取諸私經濟收益所徵納之租稅，而非國有財產、國營企業者，……實質意義之法治國，本質尚須同時成為租稅國家。因為國家財政收入由租稅取得，國家自身不必保有國有財產或經營公營事業，……」，誠屬正論。葛克昌，所得稅法與憲法，三版，2009年，327頁。

25 例如在2001年石油管理法制定施行之前，國內石油之煉製、輸入等，實際上由國營的中國石油公司壟斷。



制私人資本、發達國家資本，以謀國計民生之均足的目的（憲法 142、145 I 參照），以由國家或地方自治團體經營為原則，但在例外情況下，就特定種類的事業，諸如電【月旦法學教室第 164 期，2016 年 5 月，第 38 頁】氣事業、公共汽車、航空運輸等<sup>26</sup>，得在法律許可的前提下，由私人經營（電業法 7、電信法 12 等參照）。縱令上揭憲法第 144 條係規定於第 13 章的「基本國策」章節，但其提供國家從事公營事業活動的憲法依據，則無疑問<sup>27</sup>。然而，國家欲從事憲法第 144 條所定的「公用事業」或是「獨佔事業」時，由於該等事業限制人民的財產權、經濟自由程度至鉅，因此應受法律保留原則的拘束<sup>28</sup>。

### （三）國家經營公營事業的界限與要件

但是國家經營公營事業仍然有其界限，而非毫無限制。由於我國的經濟體制非屬共產主義的計畫經濟體制，憲法亦明文保障私有財產制度，因此國家與地方自治團體固得經營公企業，但並不能因此剝奪人民在憲法上所享有的經濟自由權，也不能透過企業完全公營的手段，以否認私有財產制度。

在此界限之內，國家經營公營事業仍有其要件。依吾人所見，其要件不外是公共性與國家補充性原則，以下分述之。

#### 1. 公營事業的公共性

公營事業的存在雖是事實，在理論上並非當然之理，仍必須探究其存在理由，此即公共性的課題，易地而處，論者亦以其必須具有公益目的表現之。公營事業存立的公共性，一般而言，約如下述：

##### （1）經濟政策之目的

為防止壟斷，穩定供給，特別就公用事業採公營。

##### （2）社會政策目的

為輔導就業、安定生活，或廉價、安定供給，以保障國民生活品質，乃至社會福祉事業之供給等目的而興辦公營事業。

##### （3）財政收入目的

---

26 民營公用事業監督條例第 2 條規定：「左列各款之公用事業，除由中央或地方公營者外得許民營：

一、電燈、電力、及其他電氣事業。

二、電車。

三、市內電話。

四、自來水。

五、煤氣。

六、公共汽車及長途汽車。

七、船舶運輸。

八、航空運輸。

九、其他依法得由民營之公用事業。」

27 林子儀，同註 5，64 頁以下參照。

28 林子儀，同註 5，146 頁以下。

為獲取國庫收入，開闢財源目的而攝，但不宜為主要目的。

（4）職能需要目的【月旦法學教室第 164 期，2016 年 5 月，第 39 頁】

為保密、防弊、節約等目的，而應辦事業。例如造幣、印製廠、軍需工廠等。

惟此等目的縱然得充作公營事業的公共性，但實際經營時仍須遵守效率與孤立原則，自不待言。

## 2. 國家補充性原則

國家之補充性謂唯有市民社會、市場體制無法自行處理之事，方由國家處理。以公營事業而論，舉凡私人所不能、不宜、或不願興辦之事業，方由國家興辦。上揭憲法規定之公用事業、獨佔企業等即具有此等性質，因而得以合憲化公營事業的經營<sup>29</sup>。【月旦法學教室第 164 期，2016 年 5 月，第 40 頁】

---

29 參照陳愛娥，公營事業民營化之合法性與合理性，月旦法學雜誌，36 期，1998 年 5 月，39 頁以下。其謂，只要社會本身可以承擔之任務，國家即應放任由社會中之私人來承擔，在此立法者似有一定的政策形成空間。