

公法判解

公營事業可否作為基本權利主體

司法院大法官解釋第765號

作者：寇台大

【實務選擇題】

台中市政府於民國89年10月間辦理都市計畫之區段徵收，而依據當時土地徵收條例施行細則第52條第1項第8款規定：「區段徵收範圍內必要之管線工程所需工程費用……，由需用土地人與管線事業機關（構）依下列分擔原則辦理：……八、新設自來水管線之工程費用，由需用土地人與管線事業機關（構）各負擔二分之一。」乃要求台灣自來水股份有限公司就區段徵收範圍內之管線工程費用，負擔二分之一費用，台灣自來水股份有限公司對此要求不服，並於窮盡訴訟救濟程序後未果，認為該施行細則侵害其財產權，欲聲請大法官解釋，試問依據大法官解釋之見解，下列敘述何者正確？

- (A) 台灣自來水股份有限公司為經濟部主管之國營事業，不得為基本權利主體，故不得聲請大法官解釋。
- (B) 台灣自來水股份有限公司為經濟部主管之國營事業，應經過層轉由行政院聲請大法官解釋。
- (C) 台灣自來水股份有限公司係依公司法規定設立股份有限公司，具私法人地位，其基本權利保障與自然人相同，故得聲請大法官解釋。
- (D) 台灣自來水股份有限公司係依公司法規定設立股份有限公司，具私法人地位，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，故得聲請大法官解釋。

答案：D

【解釋要旨】（解釋理由書）

按司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第5條第1項第2款規定，人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法。公營事業依公司法規定設立公司者，雖其政府資本超過百分之五十，在法律

上，其性質仍為私法人，具有獨立之人格，為權利義務之主體，得享受權利，負擔義務（國營事業管理法第6條參照）。查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。如其憲法上所保障之權利受到不法侵害，亦應得依據大審法上開規定，向本院聲請解釋。次查，確定終局判決適用系爭規定，判決聲請人敗訴確定，聲請人於聲請書中主張其憲法所保障之財產權受系爭規定之侵害，並具體敘明系爭規定之違憲疑義。故聲請人之聲請，核與大審法上開規定之要件相符，應予受理。爰作成本解釋，理由如下：

按憲法保障之人民各項權利，除屬於憲法保留之事項者外，於符合憲法第23條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異。如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之。至涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定；如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則。若僅屬執行法律之細節性、技術性事項，始得由主管機關發布命令為必要之規範（本院釋字第443號解釋參照）。具私法人地位之公營事業，雖受公益目的之較大制約，並受國家指揮監督，然其既有獨立之私法人地位，享有憲法財產權之保障，則國家對其財產權所為之限制，亦應由法律或法律明確授權之命令予以規範。

又中央與地方固同屬國家組織，然地方自治團體仍具有獨立之公法人地位，受憲法保障，並享有財政自主權。故中央使地方負擔經費，除不得侵害其財政自主權核心領域外，並應依據法律或有法律明確授權之法規命令，始得為之。

系爭規定明定：「區段徵收範圍內必要之管線工程所需工程費用……，由需用土地人與管線事業機關（構）依下列分擔原則辦理：……八、新設自來水管線之工程費用，由需用土地人與管線事業機關（構）各負擔二分之一。」（95年12月8日修正發布為同細則第52條第1項第5款規定：「五、新設自來水管線之工程費用，由需用土地人全數負擔。」下稱現行規定）於需用土地人為地方自治團體之情形，已影響需用土地人之財政自主權；於管線事業機關（構）為具私法人地位之公營自來水事業時，亦影響其受憲法保障之財產權。又系爭規定所課予需用土

高點法律尋班

版權所有，重製必究！

地人與管線事業機關（構）之工程費用分擔義務，或現行規定之由需用土地人全數負擔，事涉區段徵收之開發效益、需用土地人之財務規劃、管線事業機關（構）之財務負擔能力等，顯非執行法律之細節性或技術性事項，其影響亦非屬輕微，應有法律或法律明確之授權為依據，始符合法律保留原則之要求。

按立法機關以法律授權行政機關發布命令為補充規定時，其授權之內容、目的、範圍應具體明確，命令之內容並應符合母法授權意旨。至授權之明確程度，固不應拘泥於授權條款本身所用之文字，惟仍須可由法律整體解釋認定，或可依其整體規定所表明之關聯意義為判斷，足以推知立法者有意授權行政機關以命令為補充，始符授權明確性之要求。查系爭規定及現行規定之訂定，係以土地徵收條例（下稱土徵條例）第62條：「本條例施行細則，由中央主管機關定之。」為其授權依據。然該條就區段徵收範圍內必要之新設自來水管線工程費用之分擔主體及比例並未有明確之授權，亦無從依土徵條例整體解釋，推知立法者有意授權主管機關就「區段徵收範圍內必要之新設自來水管線工程所需工程費用之分擔主體及比例」，以命令為補充，故土徵條例尚不足為系爭規定及現行規定之授權依據。

【學說速覽】

本號解釋認為具私法人地位之公營事業，仍享有憲法保障之財產權，並得對國家主張其財產權，因此亦得向司法院聲請解釋。此為大法官首度受理具私法人地位公營事業之聲請釋憲，並挑戰國家對其財產權之限制，極具制度上意義¹。

法人得否作為基本權主體，就此爭議，通說鑑於法人為重要之社會實體，且與自然人關係密切，承認法人亦為人權之主體，人權於性質允許之範圍內，法人得享有之，然而上開係指一般私法人而言。關於公法人以及國家或地方自治團體為履行公法任務所設立之「私法人」（即公設私法人）可否作為基本權主體，學說上即有不同見解：

有論者指出²：「基本權（憲法上權利）之主體若無限擴大，及於一切法人，因國家及地方自治團體亦為法人，將危及基本權本身之意義。只要觀念上認為基本權係以國家與個人間之分配原理為基礎，則國家與社會之界線無論如何皆須維持。因此，國家受基本權拘束，不得同時為基本權之主體。原則上私法人享有基本權，反之公法人則無。惟實際上公法人具多樣性，並非所有公法人在一切場合

¹ 參照釋字第765號解釋黃昭元大法官協同意見書，頁1。

² 參照釋字第765號解釋許志雄大法官協同意見書，頁3，註3。

均如國家之手足般運作。在基本權保護之生活領域中，公法人（或公營造物，例如：國立大學）亦可能與國家處於對峙局面，此際宜例外承認公法人受基本權之保護。」此見解原則上與德國聯邦憲法法院，所揭示之判斷標準，即視「公法人」是否與國家處於某種外部關係而保持一定距離，亦即，該公法人是否有類似人民相對於國家其基本權利受到危害之情況存在而定³。

至於公設私法人（或公私合營事業）可否主張基本權利，傳統見解係以「任務取向」為判斷標準，倘若該私法人係在履行公共任務者，則與公法人相同，不得主張基本權利，蓋於此刻，該公設私法人並非立於『基本權利典型之受危情況』⁴。

回到本號解釋，大法官並未嚴格區分公設私法人所涉個案是否為履行公共任務，而逕自認定台灣自來水股份有限公司得作為基本權利主體，在結論上來說，或許與任務取向之認定方式無違（本案並非係履行公共任務，而係被迫分擔工程費用），但此等論理有無違背基本權對抗國家性之基本理念，仍值得觀察。

【關鍵字】

法人、國營事業、基本權利主體、土地徵收條例、區段徵收

【相關法條】

憲法第15條、第23條、土地徵收條例第62條、土地徵收條例施行細則第52條

【參考文獻】

1. 釋字第765號解釋黃昭元大法官協同意見書。
2. 釋字第765號解釋許志雄大法官協同意見書。
3. 李建良、劉淑範，〈「公法人」基本權利能力之問題初探—試解基本權利「本質」之一道難題〉，《憲法解釋之理論與實務（第四輯）》，2005年5月，頁291-410。

³ 參照李建良、劉淑範，〈「公法人」基本權利能力之問題初探—試解基本權利「本質」之一道難題〉，《憲法解釋之理論與實務（第四輯）》，2005年5月，頁394。

⁴ 參照李建良、劉淑範，〈「公法人」基本權利能力之問題初探—試解基本權利「本質」之一道難題〉，《憲法解釋之理論與實務（第四輯）》，2005年5月，頁343-344。