

公法判解

民營化在憲法上的容許性

最高行政法院97年判字第929號判決

【實務選擇題】

依憲法第144條規定，公用事業及其他有獨占性之企業，應以何種方式經營為原則？

- (A) 民營
- (B) 公營
- (C) 公辦民營
- (D) 國家與人民共同經營

答案：B

【裁判要旨】

工會法有關公用事業一詞，為18年10月工會法制定時即有之用語，而現行第7條關於公用事業之跨行政區域者得由主管機關劃定其工會之組織區域之規定，則為37年12月10日修正公布之工會法以來之規定，迄無變動。然不論工會法如何修正，其對於何謂公用事業，則均無定義，為一不確定法律概念，立法者有意授權主管機關依具體事業之性質，妥為斟酌判斷。而依憲法第144條規定，公用事業，以公營為原則。依釋字第428號解釋之意旨，可知所謂公用事業，即指事業所提供的商品或勞務為社會大眾基本生活所需；此類產業之經營型態多為國營或受管制之私人獨占產業，其產品之計價攸關一般民眾生活負擔，為使社會大眾免於遭受不合理剝削，均由政府主管機關研擬一套管制政策加以規範。中油公司近年來固因面對國內油品市場自由化之衝擊，而有朝向民營化之準備，但未曾改其成立以來肩負穩定供應國人石油及天然氣之任務，並其價格亦受經濟部之控管，目的無非為使國計民生得以安定發展。是被上訴人主張中油公司經營之業務，屬於提供一般人民日常生活所需之公用事業，且中油公司依前所述之事業區域及所營事業性質，核屬工會法第7條但書所稱之跨越縣市行政區域之公用事業，自堪認定。

【爭點說明】

一、關於國營化後所扮演的腳色與內涵，分述如下：

1. 民營化之憲法容許性：

依據憲法第144條規定：「公有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。」本條據以揭示「以公營為原則」之價值決定，對公營事業之民營化並不鼓勵，其主要疑慮應在民營化後的「供給不穩」、「獨佔壟斷」、「罷工」等問題，但整體而言，本條仍然允許在「法律許可」之條件下民營化。

2. 民營化與保護義務功能之關聯

依據基本權的保護義務功能，國家有義務保護私人之基本權，始免於遭受另一私人之侵害，在民營化脈絡下，所謂基本權的保護義務功能，尤其指國家有義務保護一般人民之基本權，始免於遭受經國家許可，或受國家委託以自己名義旅行私法形式之行政任務之民間機構的侵害，為避免如脫韁野馬般的市場機制操控，故國家仍須有適度的管制措施，有學者稱為「行政責任」抑或是「國家管制義務」。

3. 民營化後國家管制義務與賠償責任：

依憲法民生福利國家原則，民營化後國家任務屬性並未改變，國家對於社會福祉之維護仍負有義務，反映出國家從「執行者」到「監督者」、「擔保者」的腳色切換，而其類型有下列幾種：

- (1)給付不中斷之擔保義務：國家仍維持一定比例之國家給付、必要時得收回由國家自己經營。
- (2)維持與促進競爭之擔保義務：再有替代性或多重選擇性之公共服務，為使合理化服務之品質及價格。
- (3)持續性的合理價格與一定給付品質的擔保義務：在距裸段性的公共服務，政府在其價格、建設、品質等，皆應進行某種程度管制，已取得均衡。
- (4)既有員工之安置擔保義務
- (5)人權保障義務與國家賠償責任

【相關法條】

憲法第144條

版權所有，重製必究！