解釋字號	釋字第269號
解釋公布院令	中華民國 79年12月07日
解釋爭點	認公營事業機構無行政訴訟被告當事人能力之判例違憲？
解釋文	依法設立之團體，如經政府機關就特定事項依法授與公權力者，以行使該公權力為行政處分之特定事件為限，有行政訴訟之被告當事人能力。行政法院六十年裁字第二三二號判例，與此意旨不符部分，嗣後不再援用。至關於勞動基準法第八十四條之爭執，究應提起行政訴訟，或提起民事訴訟，與上開判例無涉，不在本件解釋範圍內；其當事人如已提起民事訴訟經判決確定者，自無訴訟權受侵害之可言，併此說明。 1
理由書	人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依法提起訴願、再訴願、行政訴訟，此觀訴願法第一條、行政訴訟法第一條第一項之規定自明。故行政爭訟之被告，原則上應為作成處分或決定之政府機關、行政訴訟法第九條亦有明文。政府機關以外之團體，原不得作為行政訴訟之被告。惟依法設立之團體，如經政府機關就特定事項依法授與公權力者，在其授權範圍內，既有政府機關之功能，以行使該公權力為行政處分之特定事件為限，當有行政訴訟之被告當事人能力。行政法院六十年度裁字第二三二號判例謂：「依公司法規定設立之公營事業機構，既非官署，自無被告當事人能力，若對之提起行政訴訟，即為法所不許。」概認非官署之團體無被告當事人能力，與上述意旨不符部分，嗣後不再援用。至關於勞動基準法第八十四條之爭執，究應依行政訴訟程序或依民事訴訟程序解決，與上開判例無涉，不在本件解釋範圍內；其當事人如已另行提起民事訴訟經判決確定者，自無訴訟權受侵害之可言，併此說明。 1 大法官會議主席　院　長　林洋港 大法官　翁岳生　翟紹先　楊與齡　李鐘聲 楊建華　楊日然　馬漢寶　劉鐵錚 鄭健才　吳　庚　史錫恩　陳瑞堂 張承韜　張特生　李志鵬
意見書、抄本	不同意見書： 大法官 鄭健才

等文件

一、本件受違憲審查之規範，為行政法院六十年裁字第二三二號判例，該判例全文為：「依公司法規定設立之公營事業機構，既非官署，自無被告當事人能力。若對之提起行政訴訟，即為法所不許。」並未涉及「依公司法規定設立」以外之其他團體，得否為行政訴訟之被告問題。本院違憲審查之範圍，依「司法被動」原則，自應專以「依公司法規定設立之公營事業機構」得否為行政訴訟之被告為限。此為一部問題，若將其他團體包括在內一併審查，則為全部問題。而通過之解釋，忽略「一部不等於全部」之論理法則，竟將審查範圍，由一部（依公司法規定設立之公營事業機構）改為全部（依法設立之團體）。並從全部觀察，泛認團體以行使公權力為行政處分之特定事件為限，得為行政訴訟之被告；而非從一部觀察，就依公司法規定設立之公營事業機構，是否亦有此種特定事件而得為行政訴訟之被告，作出結論。既未作出結論，遽為上述判例「一部違憲」之效果判斷，即不免有「以不確定推翻確定」之嫌。

二、本席以為本件應專以依公司法規定設立之公營事業機構得否為行政訴訟之被告為違憲審查範圍。就此範圍言，上述判例實未與憲法保障人民訴訟權之規定牴觸，應為「全部合憲」之解釋。此因：

（一）依公司法規定設立之公營事業機構（以下簡稱公營公司），係私法人，且係營利法人，與私人經營之公司（以下簡稱私營公司），在法律地位上毫無差別。本企業自由、公平競爭之原則，公營公司既不能享有私營公司所無之特權，即不能以行使公權力作為其營利之手段。公營公司如因國家賠償法第四條規定，成為行使公權力之受委託人，亦與該條規定個人受委託行使公權力之情形同。受委託人倘有故意或過失不法侵害人民自由或權利者，視同委託人所自為，應由國家負損害賠償責任而已；非謂受委託人（包括個人）即當然因此而成為行政處分機關，而得為行政訴訟之被告。此與民法第二百二十四條關於使用人代理人責任歸屬之法理，正相類似。

（二）公營公司雖不得為行政訴訟之被告，但仍得為民事訴訟之被告，此在行政法院四十八年裁字第一六號判例闡釋甚明。人民與公營公司任何爭執，無不可經由民事訴訟途徑獲得解決。亦無對於私營公司之爭執，應循民事訴訟途徑解決，對於公營公司之爭執，則應循行政訴訟途徑解決始為合憲之理。是行政法院關於公營公司不得為行政訴訟之被告之判例，於人民訴訟權之行使，顯無妨礙，自與憲法無牴觸。

相關法令

- 憲法第16條(36.01.01)
- 訴願法第1條(68.12.07)
- 行政訴訟法第1條第1項、第9條(64.12.12)

勞動基準法第84條(73.07.30)

行政法院60年裁字第232號判例

相關文件

抄樓 0 聲請書

主旨

聲請人于其憲法所保障之權利遭受不法侵害，經依法定程序提起行政訴訟，對確定終局裁定所適用之判例，發生有牴觸憲法第十六條及第七條之疑義，爰依大法官會議法第四條二項規定，聲請解釋。

說明

壹、聲請解釋憲法之理由及條文

聲請人與經濟部暨所屬中國石油股份有公司（簡稱中油公司）間，因強制提前退休是否符合勞基法第八四條規定事件，于其憲法所保障之退休權、工作權、服公職權、平等權，遭受不法侵害，經依法提起訴願、再訴願及行政訴訟，因對行政法院七十七年裁字第四三四號終局裁定（附件一）所適用之該院六十年裁字第二三二號判例「依公司法規定設立之公營事業機構，既非官署，自無被告當事人之能力，若對之提起行政訴訟『即為法所不許』（此句原文應為「其被告當事人即非適格」）」，故而從程序上駁回聲請人（即原告）之訴。此項裁定，是否牴觸憲法第十六條所保障之訴願及訴訟權？從而牴觸憲法第七條所保障之平等權，以及大法官會議第八、第一八五、第一八七及第二〇一號等解釋之意旨，因有疑義，故而依聲請解釋。

貳、簡述爭議經過及主要文件

一、聲請人為勞基法八十四條所稱之公務員兼具勞工身分者，在經濟部所屬中油公司服公職，依該法該條規定，其退休「應適用公務員法令」。不料中油公司竟以非屬「公務員法令」之公司內規即「人員退休分等限齡表」及「經濟部所屬事業人員退休撫卹及資遣辦法」之行政命令，強制聲請人提前于六十三歲屆滿時退休。聲請人以其憲法所保障之工作權、服公職權、平等權、以及退休權益，遭受不法侵害，經向經濟部提起訴願，該部于七十六年十月十八日以經（７６）訴五〇七〇三號決定書（附件二）適用行政法院三十年判字第四十三號判例，而認「公營事業機構並非依法組織之行政機關，要無行政處分權能，不得對之提起訴願」，而從程序上駁回。

二、經據司法院院字第二六一九號解釋：「人民團體或其職員，

因主管官署之違法或不當處分，致損害其權利或利益者，依訴願法第一條之規定，自得提起訴願。」並指出我國訓政時期之判例，是否仍可適用于民主憲政時期等理由，向行政院提出再訴願（附件三）。該院于七十七年三月三日以台七十七訴字第五五二八號決定書（附件四）仍適用前行政法院三十年判字第四十三號判例外，更適用四十八年裁字第十六號判例，亦從程序上駁回再訴願。

三、聲請人不服，乃向行政法院提出行政訴訟起訴狀（附件五），該院于七十七年五月二十三日以七十七年裁字第四三四號裁定，適用該院六十年裁字第二三二號判例，亦裁定從程序上駁回。

參、對本案所持之立場與見解

一、除聲請人在所附之再訴願及行政訴訟起訴狀中，已有之陳述，不再一一複陳外。今就公營事業之法律地位言，據大法官會議釋字第八號解釋：「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，其依法令從事於該公司職務之人員，自應認為刑法上所稱之公務員。」由此解釋文之前段可知，公營事業機關不問其是公司組織，如中油公司，抑非公司組織，如台灣製鹽總廠，其法律地位完全相同。從而對同屬經濟部所屬事業機關，同屬派用人員（即公務員兼具勞工身分者）同因退休權益受不法侵害而提出再訴願時，其是否受理，依法應完全相同才是。惟事實卻大謬不然。行政院對在非公司組織之台鹽總廠（甚至郵政研究所）服務者之再訴願，則適用大法官會議第一八七號及二〇一號解釋，准予受理（附件六），而對在公司組織之中油服務者，則以其係公司組織竟拒不適用一八七號及二〇一號解釋，而予以程序駁回。此種僅就服務機關外表組織形態之不同，而否定其法律地位相同而作之處分，豈非無視于大法官會議第八號前段之解釋？豈非有違憲法第七條法律地位一律平等之規定？

二、就公務員法律地位平等言，公營事業人員依前引第八號解釋，雖服務之機關不同，其同屬公務員則一，公務員是否可因其服務機關名稱或組織形態之不同，而剝奪其憲法第十六條所賦予之訴願及訴訟之權？如此是否也違反憲法第七條所保障之平等權？

三、訴願法與行政訴訟法第一條條文中之「中央或地方機關」之定義為何？在本案所涉之行政法院三十年判字第四十三號、四十

八年裁字第十六號、六十年裁字第二三二號等三個判例中，均稱之為官署。而所謂官署，則或釋為「國家機關」或釋為「行政機關」，殊不一致。惟從此兩法之第一條，不直稱之為中央或地方「政府」來自限，當可知僅以官署或行政機關為其定義，並不符第一條之立法原意。其稱官署為國家機關，而又把公營事業機關排除在外，亦未免矛盾。蓋行政機關與公營事業機關，其任務雖有別，但同為國家依法設立之「法定機關」則一也。

四、再查訴願法對于受理訴願機關雖于第三條採列舉方式，然亦只就普通機關著眼，對國家所設之眾多法定機關，則分別于第四條、第六條予以概括之規定，以免人民權益受到國家法定機關違法或不當處分時，失去行政救濟之機會，庶免憲法第十六條所賦予之訴願權被架空。

五、從訴願法第二條以發生公法上效果之單方行政行為作為「行政處分」一詞之定義來推究，亦足以顯示第一條之「中央或地方機關」一詞，乃泛指政府依法設立的機關，即法定機關，在以公法人性質與身分，依公法關係進行其單方行政行為時，始足當之。故同為土地移轉事件，行政院如依法徵收而移轉，自是以公法人性質與身分依公法關係而進行之單方行政處分，如有爭執，自可訴願以求行政救濟。若其依私法關係，經買賣而移轉土地，則純屬私法人之私經濟行為，如有爭執，則須採司法救濟。故法定機關，不問其為行政機關、司法機關、人事機關、公營事業機關…，往往具有公法人與私法人之雙重性質與身分，公司組織之公營事業機關，則以私法人為顯性而現之于外，另以公法人為隱性而藏之于內而已。因此公營事業機關之是否為訴願法及行政訴訟法第一條所稱「中央或地方機關」之一，端視其所處理之特定具體事件之法律性質而定。由此亦可知公營事業機關並未被排除在訴願法及行政訴訟法第一條之適用以外，自非不得適用該條而對之提起訴願或行政訴訟。

六、公營事業人員退休係基于公法關係所生權利，為強制規定，故不問其為公司組織抑非公司組織均一律辦理，顯係公法上關係。今行政法院並未從實質上審明公營事業之為公司組織者，是否政府依法設置之「法定機關」？是否亦具有實質上的公法人性質？其強制命令聲請人提前退休之通知，是否係足以發生公法上效果之單方行政行為？遽而據該院六十年裁字第二三二號判例從程序上予以駁回，無疑以判例否定憲法第十六條所保障之人民訴願及訴訟之權，若不予宣告廢棄，豈非有違憲法第一七二條之規

定。

七、就本案而言，法定機關既具有公法人與私法人雙重性質與身分，實可效法國父解決中央集權與地方分權問題之思考方法。即以具體事件之性質來區分其為公法人抑私法人。故不問法定機關之為何種組織，是公司也好，非公司也好，凡處理的事件是基于公法關係，且發生公法上效果之單方行政行為，此時即為公法人身分，自可依司法院院字第三七二號解釋：「所謂官署違法或不當之處分，不問積極或消極，祇須足以致損害于人民之權利或利益者，即得提起訴願」。反之亦然，如司法院院解字第二九九〇號解釋中，有「鄉鎮係以一般人民同一之地位而受處分，不能以其為公法人，遂剝奪其提起訴願之權」之言。故能否提起訴願之關鍵，在人民之權益是否受到具有公法人性質與身分之法定機關違法或不當之處分。其他如司法院院字第二六一九號解釋文，大法官會議第一一五、一二八號等解釋，亦有類似之法意闡明。而第一八七號解釋，就何者為特別權力關係事項，應服從而不得訴願；何者為法律基于憲法所賦予權利，非不得訴願，其區分尤為明確。

八、民事訴訟制度為保護私法上權利而設，公營事業人員（即公務員兼具勞工身分者）之退休，係基于公法關係所生之權利，既非私法上權利，自不得為民事訴訟之標的（最高法院民事判決七十六年台上字一〇三二號參照）從而公營事業之退休權利遭受不當或違法處分，捨行政救濟之外，別無他途。今行政法院竟予程序駁回，何異封閉其救濟管道，將置公營事業人員于死地乎？故公營事業機關，不問是公司組織抑非公司組織，其人員權益受違法或不當處分時，應可依據大法官會議第一八七號解釋意旨，援用訴願法及行政訴訟法第一條規定提起行政訴訟，方符憲法保障人民平等權之意旨。

九、綜上所述（連同附件五、：行政訴訟起訴狀理由欄見解）公營事業機關，應為國家法定機關之一（公營事業人員即以其為公務人員保險法第二條所稱之「法定機關」，而必須參加公保）故不問其為公司組織，抑非公司組織，其與一般行政機關之同具公法人性質及身分，同為法定機關，並無二致。既無二致，則公營事業機關自亦有被告當事人之能力，對之提起行政訴訟，自亦為法之所許。否則對公營事業人員而言，必將使憲法第七條及第十六條所保障之平等權，訴願及訴訟之權，皆被前述之行政法院諸判例所完全剝奪矣！

肆、聲請解釋憲法目的

就本案爭議經過及主要文件，及對本案所持之立場與見解，對行政法院七十七年裁字第四三四號終局裁定，所適用之該院六十年裁字第二三二號判例，及經其認可之該院三十年判字第四十三號、四十八年裁字第十六號等判例，均發生有牴觸憲法第十六及第七條之疑義，自應依憲法第一七二條規定及大法官會議第一八五號解釋：「…各機關處理有關事項，應依解釋意旨為之，違背解釋之判例，當然失其效力…」，自本案起不再適用，使憲法賦予亦具公務員身分之公營事業人員之相同權益，不再被剝奪，藉以貫澈憲法保障人民權益之本旨也。謹呈

司法院大法官會議

聲請人 樓０

（附件一）

行政法院裁定　　七十七年度裁字第四三四號

原告　　樓　０　（住略）

被告　　中國石油股份有限公司

上原告因退休事件，不服行政院中華民國七十七年三月三日台七十七 訴字第五五二八號再訴願決定，提起行政訴訟，本院裁定如下：

主　文

原告之訴駁回。

理　由

按「依公司法規定設立之公營事業機構，既非官署，自無被告當事人 之能力，若對之提起行政訴訟，即為法所不許」，本院著有六十裁字 第二三二號判例可循。本件原告原為中國石油股份有限公司（以下簡 稱中油公司）之職員，民國七十六年八月十三日中油公司人事組薪工 福利課通知原告略以：其將於七十七年一月三十一日退休，依該公司 規定，屆齡退休人員得於屆退前半年先行預借按最高薪點值折算之保 留年資結算給與百分之八十，共計新台幣肆拾肆萬元正，請於即日起 前來辦理等語。原告以中油公司訂定之派用人員退休分等限齡表有違 勞動基準法第八十四條之規定云云，向經濟部及行政院一再提起訴 願，惟查中油公司係依公司法規定設立之公營事業機構，既非依法組 織之行政機關，自無被告當事人能力，原告認該公司令其退休有未當 之處，僅得向該公司陳述理由循司法程序或向行政院勞工委員會申述 以求解決，

原不得循行政爭訟程序以資救濟。原告既不得對之提起訴 願，訴願及再訴願決定，均從程序上予以駁回，並無不合，其復提起 行政訴訟，殊難謂合法，應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為不合法，爰依行政訴訟法第十四條第一 項，裁定如主文。

中　華　民　國　七　十　七　年　五　月　二　十　日

（本聲請書附件二～七略）