

解釋字號	釋字第305號
解釋公布院令	中華民國 81年10月02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？（與釋269關連）
解釋文	<p>人民就同一事件向行政法院及民事法院提起訴訟，均被以無審判之權限為由而予駁回，致其憲法上所保障之訴訟權受侵害，而對其中一法院之確定終局裁判所適用之判例，發生有牴觸憲法之疑義，請求本院解釋，本院依法受理後，並得對與該判例有牽連關係之歧異見解，為統一解釋。本件行政法院判決所適用之判例與民事法院確定終局裁判，對於審判權限之見解歧異，應依上開說明解釋之。</p> <p>公營事業依公司法規定設立者，為私法人，與其人員間，為私法上之契約關係，雙方如就契約關係已否消滅有爭執，應循民事訴訟途徑解決。行政法院六十年度裁字第二三二號判例，認為此種公司無被告當事人能力，其實質意義為此種事件不屬行政法院之權限，與憲法尚無牴觸。至於依公司法第二十七條經國家或其他公法人指派在公司代表其執行職務或依其他法律逕由主管機關任用、定有官等、在公司服務之人員，與其指派或任用機關之關係，仍為公法關係，合併指明。</p>
理由書	<p>人民就同一事件向行政法院及民事法院提起訴訟，均被法院以無審判之權限為由而予駁回，致其憲法上所保障之訴訟權受侵害，而對其中一法院之確定終局裁判所適用之判例，發生有牴觸憲法之疑義，請求本院解釋，本院依法受理後，並得對與該判例有牽連關係之歧異見解，為統一解釋。本件行政法院判決所適用之判例與民事法院確定終局裁判，對於審判權限之見解有所歧異，應依上開說明解釋之。</p> <p>公營事業之組織形態不一。如決策上認某種公營事業應採公司組織之形態，則係基於該種公營事業，適於以企業理念經營之判斷，自應本於企業自主之精神及企業所有與企業經營分離之原則為之。而在法律上，公營事業依公司法規定設立公司者，雖可簡稱為公營公司，但其性質仍為私法人，具有獨立之人格，自為權利義務之主體，享受權利，負擔義務。因之，公營公司與其人員間，係以私法人地位依其人事規章，經由委任（選任、聘任或</p>

僱用)之途徑，雙方成立私法上之契約關係，其對於人員之解任行為，並非行使公權力之結果，而係私法上終止契約之意思表示，契約關係因而消滅。縱令公營公司人員之任免考核事項，法令定為應由政府機關參與決定，此種內部行為亦係政府機關與公營公司間之另一監督關係，並不影響公營公司與其人員間契約關係之存在。倘雙方就此契約關係已否消滅有爭執，自應循民事訴訟途徑解決，而不屬行政法院之權限範圍。行政法院六十年度裁字第二三二號判例，認此種公營公司，無行政訴訟之被告當事人能力，係本於以往僅中央或地方機關，始有行政訴訟被告當事人能力之見解，此種見解，與本院釋字第二六九號解釋意旨不符部分，已不再援用，其實質意義，為此種事件不屬行政法院之權限範圍，既未限制人民民事訴訟之救濟途徑，與憲法尚無牴觸。至於依公司法第二十七條經國家或其他公法人指派在公司代表其執行職務或依其他法律逕由主管機關任用、定有官等、在公司服務之人員，與其指派或任用機關之關係，仍為公法關係，合併指明。

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
等文件

一部不同意見書：
建華

大法官 楊

本件解釋之對象，為行政法院六十年裁字第二三二號判例，其全文如左：「依公司法規定設立之公營事業機關，既非官署，自無被告之當事人能力，若對之提起行政訴訟，即為法所不許。」前開判例，係認「官署」始有當事人能力，「依公司法規定設立之公營事業機構」，則無當事人能力。按行政訴訟之當事人能力，乃係得否在行政訴訟程序為原告或被告之資格，此項資格，在訴訟程序中係一般抽象的存在，不能就此一訴訟認有當事人能力，彼一訴訟認無當事人能力，亦不能就原告或被告，分別認定其有無當事人能力，此乃訴訟法上之基本觀念。行政訴訟法就當事人能力並無規定，依該法第三十三條應準用民事訴訟法第四十條，依公司法設立之公司為私法人，當然有當事人能力，不因其是否有國家或其他公法人之股份而有影響。而與公司組織之公營事業機構生有法律上之爭執者，是否屬於行政訴訟之範圍？或為民事訴訟範圍，乃為行政法院與普通民事法院之權限問題（行政訴訟法第五條、第十四條第一項、民事訴訟法第二百四十九條第一項第一款、第四百六十九條第三款前段參考），此應就原告起

訴為訴訟標的之具體法律關係定之，與當事人能力係一般抽象的存在者，尚有不同。至行政訴訟法第九條規定：「行政訴訟之被告，謂左列機關：一、駁回訴願時之原處分機關。二、撤銷或變更原處分或決定時，為最後撤銷或變更之機關。」其規定意旨，乃在人民提起撤銷之訴時，應以何機關為被告，始有實施訴訟之權能所作規定，乃被告之當事人適格問題，亦應就具體訴訟視其在經訴願程序時，究係駁回訴願，或撤銷或變更原處分或決定，而據以決定當事人之適格，並非以此作為限制抽象的當事人能力。前開判例將「行政法院之權限」問題誤為「當事人能力」事項，在觀念上顯有混淆。縱如本件解釋所稱「其實質意義為此種事件不屬行政法院之權限」，惟上開判例係明確的表示以「當事人能力」欠缺為理由，認為「對之提起行政訴訟，即為法所不許」，屬於解釋憲法與統一解釋法律及命令之大法官，自應於解釋文及理由書中澄清此項訴訟法上不同之基本觀念，迺釋字第269號未能澄清於前，本件解釋又含混其詞於後，顯與大法官解釋一貫之嚴謹態度不符（例如本解釋引用之公司法第二十七條係謂「政府或法人為股東時，」解釋文則用「國家或其他公法人」，以求用語之嚴謹）。故本席以為本件解釋中至少應作左列表明：

一、公營業事依公司法規定設立者為私法人，其與其人員間，為私法上之契約關係，雙方如就契約關係已否消滅有爭執，應循民事訴訟途徑解決，非為行政訴訟範圍。行政法院六十年度裁字第232號判例，認為此種公司無當事人能力，不得提起行政訴訟，其不就行政法院之權限立論，固有不當。但就該事件在程序上認為不得提起行政訴訟之結果而言，與憲法尚無牴觸。

二、本院釋字第269號解釋謂『依法設設立之團體，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。』其解釋真意，雖係認依法設立之團體，如經政府機關就特定事項依法授與公權力者，其所為之處分，亦屬行政處分，得對之提起行政訴訟，但其解釋意旨，未就當事人能力與法院之權限，澄清其為不同之法律觀念，且有肯定其為『當事人能力』事項之意，自欠嚴謹，應併予闡明。」

一部不同意見書：

大法官 陳瑞堂

一、憲法第一百四十四條規定：「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。」國營事業管理法第二條復規定「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。」由此可知，公用事業以公營為原則，係基於公共利益及民生便利之政策而設，與一般民營企業久專以營利為目的者，迥不相同。

政府為謀求公營事業經營之合理化與效率化，其組織之形態有採公司組織者。惟依國營事業管理法第三條規定，政府獨資經營者，依事業組織特別法之規定，由政府與人民合資經營者，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，均屬國營事業。第十條又規定：「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。」是其除應適用公司法規定外尚應受國營事業相關法規之拘束。因之，司法院釋字第八號解釋謂：「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。」釋字第二十四號解釋謂：「公營事業機關之董事、監察人及總經理，與受有俸給之文武職公務員，均適用公務員服務法之規定，應屬於憲法第一百零三條，第七十五條所稱公職及官吏範圍之內。監察委員、立法委員均不得兼任。」釋字第九十二號及第一百零二號解釋亦謂，公營事業機關代表民股之董事、監察人，受有俸給者，應有公務員服務法之適用。

公營事業採公司組織者，其性質究係私法人抑係公法人？管歐教授認為「就其依據公司法所為之公司組織，原為私法人，惟其董監事有由政府指派而非由股東會就股東中選任之；其人員須適用公務員服務法之規定（參照公務員服務法第二十四條），其營業預算須呈請主管機關核轉立法機關審定；各項收支，由審計機關辦理事後審計（參照國營事業管理法第十二條、第十七條）以及有關事業計劃及方針等事項，須經主管機關核定，均係以公法之規定，為其依據，因之，公營事業之為法人組織者，無論是否依據公司法或其事業組織之特別法，要以認為公法人為宜。（中國行政法論第三四六頁）洪遜欣教授就訴訟事件之應由普通法院審判或行政法院審判等問題，認為須個別的，就關於各該法人之特別法，尤其國家對各該法人干涉之內容，加以實質的觀察，始能具體的決定，不能僅以各該法人係公法人或私法人，一概論斷之。又近時國家將重要產業組織，逐漸編入國家的組織之內，故有時以特別法，對於具有重要社會的作用之團體之設立及組織，加以干涉。此等團體固係法人，但依其組織法之規定，均兼具公法人與私法人混合之性質（中國民法總則第一二九頁）。日本公共事業採股份有限公司形態者，一般稱之為特殊公司，就其設立形式，受國家嚴密之監督與保護設有特別規定。未設特別規定始適用商法之規定。其特殊公司中有政府資本超過百分之五十者（如電源開發股份有限公司），其總裁以下之董監事，徵詢股東總會之意見後由內閣任命之，性質上與營造物法人相近。有百分之百由民間出資者（如國際電信電話股份有限公司），亦有介乎其間者。關於此等特殊公司之性質，有認為係公法人者（田中二郎著行政法中卷第一八九頁），有認為係行政主體者（鹽野宏著特殊法人第三九〇頁）。以上學者之見解均注重公司組織公營事業之公共性，頗有參考價值。

綜之，公營事業機關雖係依公司法組織之營利法人，但其同時亦兼具公共利益之雙重目的，且受種種公法上之拘束，對外法律關係原則上固可視為私法關係，而其法人本身之性質可否認係純粹之私法人，頗有商榷之餘地。

二、有關審判權之消極爭議，係人民就同一事件向行政法院與民事法院提起訴訟，均被以無審判權為由而予駁回，致其憲法上所保障之訴訟權受侵害而發生，就此而言，人民係聲請為憲法解釋，惟實質上係就二法院對該具體事件有關審判權歸屬之歧見，聲請為統一解釋，自不能不針對該具體事件作法律上之判斷。

三、本件臺灣汽車客運股份有限公司政府資本超過百分之五十，雖採公司組織，依上開國營事業管理法第三條規定仍屬公營事業。依該公司任免依據及程序等事由一覽表記載，該公司人員中有依交通事業人員任用條例任免者，有依公務人員任用法或主計機構人員設置管理條例任免者，有依雇員管理規則任免者。聲請人為該公司駕駛，依該表載為純勞工，係依勞動基準法、行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法任免。就其工作性質與任免依據言，該公司與聲請人間為私法上之契約關係，雙方如就契約關係已否消滅有爭執，應循民事訴訟途徑解決。上項認定與公司之為私法人或公法人非有必然之關係，自無就該公司之為私法人加以論斷之必要。

四、該公司既係政府獨資經營之公營事業，其多項業務，財務及人事行政亦均受主管機關之監督，其中有由董事會審核後經主管機關核定者，有由董事會核定者，亦有由經理人核定者。關於人員任免亦復如此。例如總經理、副總經理、主任秘書、專門委員、各一級單位主管之任免由董事會審核，報由主管機關核定，而員級、佐級、士級人員之任免則由總經理核定由公司發布。如該公司為私法人，則上列公務員與該私法人之關係為何，該私法人如何能任免公務員並行使其他公權力，將難以自圓其說。況且無論就憲法或國營事業管理法等規定之本旨言，或就司法院解釋或中外學者之學說言，公司法組織之公營事業實不宜認為私法人，已如上述，本案似可僅就聲請人訴訟事件審判權歸屬予以置論，以免影響公營事業之正常運作，爰提出一部不同意見如上。

相關法令

-  [憲法第16條\(36.01.01\)](#)
-  [司法院釋字第269號解釋](#)
-  [公司法第27條\(79.11.10\)](#)
-  [行政法院60年裁字第232號判例](#)

相關文件

抄周 0 新聲請書

受文者：司法院大法官會議

事由：陳情人前屬臺灣汽車客運公司臺北第一運輸處第五職等中興號汽車駕駛員，究係公務員，抑係一般勞工身分疑義，請予釋示。

一、陳情人周 O 新前任臺灣汽車客運公司臺北第一運輸處第五職等中興號汽車駕駛員，於七十七年九月二十一日下午九時許，因駕駛中興號客車，在臺中縣大甲鎮，因過失致楊金藏死亡，因自首，經臺北地方法院判刑八月，緩刑三年，依臺汽公司頒定之營業客車行車肇事處理要點第七項規定，不屬重大肇事案件之一，為普通肇事，而臺汽公司違反上項規定，列為重大肇事，竟將陳情人七十七年年終考績為丙等，並將不是連續三天之曠職的事，亦列為曠職，有違勞工法之規定，且陳情人未經法院判決偽造文書，而臺汽公司將陳情人列為有偽造文書，將陳情人免職，顯係亂用職權，排擠陳情人，而達欲用私人之目的。

二、陳情人因此被臺汽公司呈報公務員懲戒委員會而遭懲戒記過處分，因公司處分不當，曾向臺灣省政府提起訴願、再訴願後，依法提起行政訴訟，行政法院認臺汽公司為公司組織，不屬行政機關，認為不應提起行政訴訟，而無當事人能力，並謂屬於民事訴訟範圍，不是行政機關處分不當或違法情形，屬於民事爭議，經由普通法院管轄，因而陳情人向臺北地方法院提起確認訴訟，認陳情人為公務員兼具勞工身分之人，因曾經考試、任用等程序，經公司予以命令免職，為公法律行為，對公法法令，不得提起確認訴訟，因此地方法院將訴訟駁回，經上訴臺灣高等法院、最高法院均遭駁回，使陳情人申訴無門，陳情人自認為勞工身分，且有參加勞工保險，得能看病就醫都是用勞保身分，從未加入公保，應為勞工身分，因此令人感到疑惑，如此妾身未明，互踢皮球，對法律之尊嚴，實令人疑問，終始不能了解，為此，書陳上情，敬請 鈞長囑附主管部門，在職務上斟酌現時實際情況，作合理、客觀、切實的解釋為禱。

附件：

- 1 臺汽公司營業客車行車肇事處理要點影本一件。
- 2 臺汽公司第一運輸處令影本三件。
- 3 臺灣省政府令影本一件。

4 臺灣省政府訴願決定書影本一件。

5 行政法院裁定、最高法院民事裁定影本各一件。

陳情人：周 O 新

中 華 民 國 八 十 年 二 月 二 十 八 日

附件 五：行政法院裁定 七十九年度裁字第一一六號

原告 周 O 新

被告機關 臺灣汽車客運股份有限公司

右原告因請求回復原職事件，不服交通部中華民國七十九年一月十六日交訴（七八）字第二四八一六號再訴願決定，提起行政訴訟，本院裁定如下：

主 文

原告之訴駁回。

理 由

按「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利，經依訴願法提起訴願、再訴願而不服其決定者，得依行政訴訟法提起行政訴訟。」行政訴訟法第一條第一項定有明文。又「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。」本院復著有六十年年度裁字第二三二號判例。本件原告原任職臺灣汽車客運股份有限公司為駕駛員，七十七年間因偽造文書及重大肇事關係，經該公司以七十八年五月四日人七八 - 七一五 - 一五二號令免職，原告不服，提起一再訴願，均因臺灣汽車客運股份有限公司，非屬行政機關，其所製作之免職令，並非訴願法上所稱之行政處分，依法不得提起訴願，並均就程序予以駁回。揆諸首揭法條規定及說明，並無不合，原告復行提起行政訴，亦難謂為合法，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 九 年 二 月 二 十 三 日

最高法院民事裁定 八十年臺上字第六十七號

上訴人 周 O 新

被上訴人 臺灣汽車客運股份有限公司

法定代理人 江 清 麟

訴訟代理人 林 文 龍 律師

右當事人間請求確認職務存在事件，上訴人對於中華民國七十九年十月二十二日臺灣高等法院第二審判決（七十九年度勞上字第四十七號），提起上訴，本院裁定如下：

主 文

上訴駁回。

第三審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

按對於第二審判決上訴，非以其違背法令為理由，不得為之。民事訴訟法第四百六十七條定有明文。依同法第四百六十八條規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令。而判決有同法第四百六十九條所列各款情形之一者，為當然違背法令。是當事人提起上訴，如依民事訴訟法第四百六十八條規定，以第二審判決有不適用法規或適用法規不當為理由時，其上訴狀或理由書應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容。若係成文法以外之法則，應揭示該法則之旨趣。倘為司法院解釋、或本院之判例，則應揭示該判解之字號或其內容。如依民事訴訟法第四百六十九條所列各款情形為理由時，其上訴狀或理由書，應揭示合於該條款之事實。上訴狀或理由書如未依此項方法表明，或其所表明者，顯與上開法條規定之情形不相合時，即難認為已對第二審判決之違背法令有具體之指摘，其上訴自難認為合法。本件上訴人對第二審判決提起上訴，雖以該判決違背法令為由。惟核其上訴理由狀所載內容，係就原審取捨證據、認定上訴人是否兼具公務員身分事實之職權行使，指摘其為不當，並就原審已論斷者（原審已敘明被上訴人固非行政機關，然上訴人係依法由銓敘部交通部會同核定任用之公務員等法律上意見），泛言未論斷，而

未具體表明合於不適用法規、適用法規不當、或民事訴訟法第四百六十九條所列各款之情形，難認對該判決之如何違背法令已有具體之指摘。依首揭說明，應認其上訴為不合法。

據上論結，本件上訴為不合法。依民事訴訟法第四百八十一條、第四百四十四條第一項、第九十五條、第七十八條，裁定如主文。

中華民國八十年一月十七日

(本聲請書其餘附件略)
