

#### (四) 利用關係之效果：

##### 1. 利用人之權利：

- (1) 營造物利用權：即營造物利用人，在利用關係存續中，有利用營造物所供給之勞務、設備或物品之權利。
- (2) 損害賠償請求權：營造物利用人因利用關係，發生權利受損者，原則上有向營造物主體請求賠償損害之權。

##### 2. 利用人之義務：

- (1) 一般服從義務：即遵守營造物規則之義務。
- (2) 特別服從義務：即服從其特定管理行為之義務。
- (3) 納費義務：即繳納「使用規費」。如學費、郵資。



#### 1. 營造物與公物之區別：

- (1) 公物是單純可供利用之物，營造物是人和物在功能上的結合。
- (2) 公物之設立，可依法律、行政處分、甚至事實狀態等都可能設立公物，營造物則依據行政主體所制定的規章（稱為營造物規章）設立。

#### 2. 我國公立大學是否為營造物法人？

- 我國大學目前定位上為營造物，但並非法人。蓋因我國公法人限制嚴格，對大學的法人化也有所疑慮；在教育事業範圍內，係屬由法律在特定範圍內授與行使公權力的教育機關，與行政機關有相同的地位。

## 參、公營事業

### 一、意義

所謂公營事業，乃以營利為目的，由行政主體設立而提供公眾特定物質或服務，而收取對價，並以私經濟之方式經營之組織體。

依據公營事業移轉民營條例第二條之規定，公營事業有三種類型：

- (一)各級政府獨資或合營之事業。
- (二)依事業組織法之規定由政府與人民合資經營之事業。
- (三)依公司法之規定，政府與人民合資經營而政府資本超過百分之五十之事業。

通常情形，此種公營事業若非以行政機關之組織名稱（如鐵路局、電信局，實際上其大多應屬於公營造物）者，則大多係依據公司法或商業登記法設立之私法人，其資金來源則可能由政府獨資，或與民間合資而政府出資超過半數者。

## 二、種類

- (一)國營／地方公營事業。
- (二)公司組織／非公司組織之事業：依公司法設立或其他法律特別規定所設立者，為公司組織之事業。其他有採一般行政組織，或其他特殊組織者。
- (三)營利／非營利之事業。

## 三、公營企業之法律性質

公營事業機構對外之法律關係，或稱利用關係，可依據公營事業機構之法律性質，分為以下數種情形：

- (一)私法組織形式之公營事業機構：此種公營事業機構以私法人方式組成，如國營之中華電信公司、台灣電力公司等。由於其乃私法人，屬於國家私經濟行政之領域，故與使用人之間，除非係受委託行使公權力或法律有特別規定，否則原則上僅得成立私法上之契約關係。
- (二)公法組織形式之公營事業機構：此種組織形式之公營事業機構對外之法律關係，則應視相關法律規定而定，或公營事業機構自行訂定之利用規則而決定。

1. 依法律規定決定：如依法律規定或解釋，公營事業機構對外之法律關係為公法關係，或相關爭議循訴訟途徑解決，則此種對外關係為公法關係。如郵政法第三四條第一項規定，收件人對於郵政機關補償之決定如有不服，應「提起訴訟」，顯見為公法關係。

2. 依利用規則決定：公法組織形式之公營事業機構多具有公營造物之性質，其與人民之利用關係亦可依公營事業機構自行訂定之利用規則決定之。如公有市場如將攤位「出租」予人民，則與承租人發生民法上的租賃關係；但如公有市場之修改管理規則，以「核准使用」取代「承租」，以「核准許可書」取代「租約」，不收「租金」而「徵收年費」，則利用關係由私法上的租賃關係轉換成公法關係。

如法律與利用規則均無明定，學說上認為公營事業機構之目的在提供服務，以事業方式經營，故應傾向於解釋為私法關係。

#### 範題4

何謂獨占事業及公用事業？二者宜由公營或開放民營？我國法令對其經營主體有何規定？

#### 【擬答】

(一)獨占事業：凡屬企業之性質易形成壟斷局面，亦即營業愈大，費用愈省，收益愈多，易為私人資本壟斷，演變成利益獨占之事業。

(二)公用事業：此即為公眾提供生活上各種服務及便利之事業，例如自來水、電力、瓦斯等事業均是。

(三)宜由公營：

1. 我國憲法第一四四及一四五條有原則性之規定，即「公用事業及其他獨占性之企業，以公營為原則」。「國家對於私人財富及私營事業，認為有妨害國計民生之平衡發展者，應以法律限制之」。另公營事業移轉民營條例第三條規定「專賣或有獨占性之事業」應由政府經營，不得移轉民營。

2. 憲法第一四四條後半段但書規定「其經法律許可者，得由國民經營之」。是故，若有特別法令依據，獨占性之事業，仍有允許民營之可能。

(四)一般而言，其經營主體可分為三種：

1. 由國家直接經營，不許私營，例如郵政、簡易壽險是。

2. 一部分公營，一部分特許其他公共團體或私人經營者。例如鐵路公路運輸、電信、電話、公共汽車等是。

3. 國家不自行經營，而特許私人經營者，例如銀行兌換券之發行。

**Look 範題5**

行政機關、內部單位及公營事業機構三者有何區別？又其區別有何實益？

【84高考】

**【擬答】**

(一)行政機關：乃國家依法所組織設立，得基於權限對代表國家行使公權力之具有獨立人事編制和財務預算之組織體。行政程序法第二條對行政機關定義，係指行使公權力，從事公共行政事務，具有單獨法定地位之組織體。

(二)內部單位：

1. 國家基於分工原則，於行政機關內部劃分若干小規模之分支組織，其性質非為獨立之組織體。
2. 與行政機關之區別：行政機關係獨立之組織體，得以本身之名義作成決策表示於外，並發生法律效果；而單位則非獨立之組織體，僅分擔機關一部分之職掌，一切對外行為原則上均應以機關名義為之，始生效力。（註：名稱為部、會、府、署者，一般均屬機關，名稱為司、組、科、室者，皆屬單位。但我國行政組織名稱紊亂，無法從名稱得知其層級或判定為機關或內部單位。）

(三)公營事業機構：

1. 意義：公營事業機構亦稱「公企業」或「公共事業」，係由國家或地方政府基於各種政策目的及公共利益，發揮經濟職能所經營，不以公權力為要素之事業。
2. 特徵：因公營事業之經營屬行政權範圍，故此種事業乃屬於行政組織系統，為各主管行政機關之附屬機構。其主管機關在中央乃以經濟、財政、交通三部為主體，地方則為省（市）、縣（市）及鄉鎮（縣轄市）各級政府。
3. 組織型態：國營事業係以國家為公營事業經營之主體，其方式依國營事業管理法第三條有：
  - (1)政府獨資經營者。
  - (2)依事業組織特別法之規定，由政府與人民合資經營者。
  - (3)依公司法規定，由政府與人民合資經營，政府資本超過百分之五十者（依釋字第三〇五號為私法人）。

(4)政府與外人合資經營，訂有契約者。

4.與行政機關之區別：

(1)公營事業若為各主管機關之附屬機構，仍可為獨立之法律行為。國營事業除依法律有特別規定者外，應與同類民營事業有同等之權利與義務（國營事業管理法第六條）。

(2)若依公司法成立者，則為私法人，亦有獨立之權利能力，則其法律地位類似於行政機關。

5.與內部單位之區別：同上所述，與內部單位無獨立人格之情況有所不同。

(四)區別實益：

1.機關與內部單位之區別實益：

	機關	內部單位
地 位	獨立之組織體。	非獨立之組織體，僅分擔部分職權。
權 限	得以本身名義作成決定，對外代表國家。	無對外之名義與代表權限。無單獨之法定地位。
行文權限	直接可發生法律效力。得對外行文。	原則上均應以機關名義行之，始生效力。不得對外行文。
名 稱	一般名稱為部、會、署、府。	名稱為司、組、科、室者屬之。
編 制	有獨立之人事編制、財務預算與印信。	無獨立之人事、財務、通常附屬於行政機關。
法規依據	依組織法（或組織條例）成立。	基於內部職權分工之規程（命令）。

2.機關、內部單位與公營事業之區別實益：

(1)公營事業機構之主體：公企業係由國家、地方自治團體所自為經營之事業，其中尚包括由具有與國家或地方公共團體類似地位之其他行政主體所經營者。此所謂其他行政主體，原則上均有特別之組織法的依據，故為一基於特別法所成立之公法人。惟依國內學者通說，並非以公企業主體是否為行政主體而斷，而係以該企業之經營主體或「經營權」是否歸屬於國家或地方自治團體為斷。因此，國內學者將公企業區分為「國營事業」及「地方公營事業」兩者。

(2)公企業之目的：依最廣義說，公企業係基於各種「政策目的」或「公共利益」所經營之事業。