地方自治團體經營或投資事業法制化之研究

學術專論

蕭文生 著

元照

購書請上：https://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=17781

地方自治團體經營或投資事業法制化之研究

蕭文生　著

元照出版　搶先試閱版

元 照 出 版 公 司

購書請上：https://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=17781

序　文

隨著我國地方自治團體地位與功能日益重要，地方自治團體經營或投資事業之數量不斷增加，但在法制上卻無專法作統一性規範，地方制度法對此問題亦無基本著墨，產生許多以往未曾出現之問題與爭議。不但造成地方行政機關與其所經營或投資事業間之緊張關係，導致地方立法機關與地方自治團體經營或投資事業間之衝突，最後，更出現地方府會失和之結果。此類現象在2018年臺北農產運銷股份有限公司與台北市政府及台北市議會間之衝突與抗爭達到最高點，造成法律適用上之困難與混亂。

德國各邦地方自治法（Gemeindeordnung）針對地方自治團體經營或投資事業皆有詳盡具體之規定。除要求係基於公共目的所必要，符合地方自治團體之負擔能力外，並採取所謂補充性原則，亦即並非允許地方自治團體任意自由經營或投資事業。對於地方自治團體本身與其經營或投資事業間之關係以及地方自治團體經營或投資之事業與地方行政機關與地方立法機關間之關係，皆有詳細與具體之規定。對照我國目前法制，地方自治團體經營或投資事業之議題欠缺基本規範，且在實務上迭生許多具有重大爭議之疑難雜症，如能適時參考德國法制規定與經驗，應當能使我國更有能力處理地方自治團體經營或投資事業之所產生之爭議。

購書請上：https://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=17781

本書之完成，首先要感謝科技部專題研究計畫——地方自治團體經營或投資事業法制化之研究（MOST 109-2410-H-194-073-MY3）之鼎力協助，讓我有機會深入研究此一重要議題。此外，感謝元照出版公司專業工作團隊之大力協助，使本書有問世之機會。我的一群助理，中正大學法研所的張孝維同學協助蒐集資料以及林家葳、邱嘵翌、溫冠羽、蕭竣輿同學之辛勞校稿，在此由衷感謝。最後，我的博士生，張藏文律師，協助蒐集許多重要且寶貴之實務資訊，在此一併致謝。希望本書之出版能夠使更多人關心此項議題，並有助於建構完整之地方自治團體經營或投資事業法制。本書雖一再校閱，仍不免有疏漏或不足之處，尚祈各界先進不吝指正與提供建議。

元照出版　搶先試閱版

蕭文生　謹識

2025年4月於嘉義

購書請上：https://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=17781

摘　要

基於我國憲法第144條規定，我國各級政府，尤其是中央政府，經營或投資之事業相當廣泛，且與人民日常生活息息相關。除此之外，行政機關履行行政任務時所享有之形式選擇自由，亦即得選擇公法形式或私法形式，包括組織模式與行為方式，亦提供各級政府，尤其是地方政府，採用私法形式經營或投資事業之可能性。我國地方自治團體經營或投資之公營事業雖然為數眾多，但並無專法採統一性規範，地方制度法對此問題亦無基本著墨。隨著我國地方自治團體之地位與功能日益重要，地方自治團體經營或投資事業數量不斷增加，產生許多以往未曾出現或想過之爭議，不但造成地方行政機關與其所經營或投資事業間之緊張關係，導致地方立法機關與地方自治團體經營或投資事業間之衝突，最後更導致所謂地方府會失和之結果。此類現象在2018年臺北農產運銷股份有限公司與台北市政府及台北市議會間之衝突與抗爭達到最高點，造成法律適用上之困難與混亂。

德國各邦地方自治法（Gemeindeordnung）針對地方自治團體經營或投資事業皆有詳盡具體之規定。德國各邦就地方自治團體經營或投資事業之問題大都要求係基於公共目的所必要，符合地方自治團體之負擔能力，以及採取所謂補充性原則，換句話說，並非允許地方自治團體任意自由經營或投資事業。此外，地方自治團體所經營或投資之事業內，地方自治團體代表人、董監事之指派、地方自治團體就其所經營或投資之事業應享有之影響力、地方自治團體經營或投資事業重大經營決定之同意權保留與特定經營事項之報備義務、地方自治團體經營或投資之事業向地方行政機關與地方立法機關提出經營報告之義務、列席地方立法機關報告並備詢之義務以及自治監督

購書請上：https://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=17781

機關對地方自治團體經營或投資事業之監督等，皆有詳細規定。對照我國目前法制，地方自治團體經營或投資事業之議題欠缺基本規範，且在實務上迭生許多具有重大爭議之疑難雜症，如能適時參考德國法制規定與經驗，應當能使我國更有能力處理地方自治團體經營或投資事業所產生之爭議。

本書首先對於我國地方自治團體經營或投資事業之現狀與法制規定做全面性之蒐集與分析，繼而深入探討德國各邦邦法有關地方自治團體經營或投資事業之具體規定與實施經驗。最後，自德國法制經驗，提出我國地方制度法修法之參考內容。

關鍵詞：地方自治團體、地方自治團體經營或投資之事業、地方立法機關、地方行政機關、德國地方自治法（鄉鎮市法）、公共目的、負擔能力、補充性原則、報告並備詢義務、持股報告義務

元照出版　搶先試閱版

更多地方自治
精彩文獻，請上
月旦知識庫

購書請上：https://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=17781

目　錄

序　文
摘　要

第一章　前　言 1

第二章　我國地方自治團體經營或投資事業之現狀與法制

第一節　國家與經濟活動 11

第一項　國家直接參與市場活動 12
第二項　國家從事經濟活動之目的 15

第二節　地方自治團體經營或投資事業 20

第一項　地方自治團體經營或投資事業之項目與持股比例 21
第二項　地方自治團體經營或投資事業之詳細資訊 24
第三項　地方自治團體所經營或投資之事業設立依據分析 39
第四項　六　都 40
第五項　嘉義市與彰化縣 43
第六項　地方自治團體所經營或投資之事業項目分析 44
第七項　地方自治團體對其所經營或投資事業之控制 50

購書請上：https://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=17781

第八項　地方自治團體對其所經營或投資事業之管理監督 54

第三章　德國地方自治團體經營或投資事業相關法制

第一節　前　言 71

第二節　地方自治團體經營或投資事業之標的 72

第三節　地方自治團體經營或投資事業之許可要件 73

第一項　公共目的（任務） 74

第二項　與地方自治團體之負擔能力與預估之需求間處於適當關係 92

第三項　補充性原則 95

第四項　市場調查、分析與經濟性分析 107

第四節　禁止地方自治團體經營或投資事業之經濟行爲 110

第一項　禁止經營銀行業務 110

第二項　禁止對私人企業造成重大損害 111

第五節　競爭者保護之爭議 112

第一項　基於鄉（鎮、市）法之不作為請求權 112

第二項　基本權利之保障 114

第六節　地方自治團體經營或投資事業之經營原則 116

第一項　履行公共目的（任務） 116

第二項　獲取利潤 116

元照出版　擷先試閱版

購書請上：https://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=17781

第七節　地方自治團體經營或投資事業之組織形式 117
第一項　公法營造物法人事業 118
第二項　私法公司形式 120
第八節　地方自治團體對於其所經營或投資事業之義務 132
第一項　取得資訊與審查義務（權） 132
第二項　適用經濟性原則經營 134
第三項　地方自治團體在私法公司組織之代表以及此類組織成員之派任 135
第四項　持股報告 141
第五項　持股管理 144
第六項　地方自治團體經營或投資事業之備查及許可義務 145

元照出版　擴充試閱版

第四章　我國現行地方自治團體經營或投資事業法制之檢討

第一節　憲法規定 147
第一項　國家與經濟活動 147
第二項　國家經濟行為之合憲性 148
第三項　地方自治之保障 155
第二節　重要法律規定 159
第一項　國營事業管理法 159
第二項　地方制度法 161
第三節　地方制度法之檢討與建議 169
第一項　前　言 169

購書請上：https://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=17781

第二項　地方自治團體投資或經營事業之基本要件 170
第三項　授權規定 173
第四項　地方自治團體投資或經營事業之其他義務 173
第五項　修法建議 174

第五章　結　語 179

參考文獻 181

元照出版　搶先試閱版

購書請上：https://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=17781

第一章

前　言

我國各級政府，尤其是中央政府，經營或投資之事業相當廣泛，其範圍與人民日常生活息息相關，甚至常常是自由市場上特定商品或服務之唯一提供者。此或許在傳統上與我國憲法第144條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，得由國民經營之規定有密切關係。除此之外，行政機關履行行政任務時所享有之行政行為選擇自由，包括組織形式選擇自由，亦即得選擇以公法組織形式（行政機關或行政法人）或私法組織形式（特別是股份有限公司）；以及行為方式選擇自由，亦即得以公法行為方式，例如行政處分，或私法行為方式，例如，私法契約來完成行政任務[1]，亦提供各級政府，尤其是地方政府，採用私法形式經營或投資事業之可能性。基於上述原因，即使在民營化浪潮下，有許多各級政府經營或投資之事業已結束營業或私有化，例如，臺灣鋁業股份有限公司（1987年）、臺灣電影文化事業股份有限公司（1999年）、臺灣中興紙業股份有限公司（2001年）、臺灣鐵路貨物搬運股份有限公司（2002年）等；但仍有為數眾多各級政府經營或投資之事業存在。

我國現行法規中對各級政府經營或投資之事業並未有統一之定義，公營事業、公有事業或國營事業則是常見之代名詞。

1　司法院釋字第540號解釋指出，國家為達成行政上之任務，得選擇以公法上行為或私法上行為作為實施之手段。

購書請上：https://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=17781

國營事業管理法第3條第1項規定，本法所稱國營事業如下：一、政府獨資經營者。二、依事業組織特別法之規定，由政府與人民合資經營者。三、依公司法之規定，由政府與人民合資經營，政府資本超過50%者。公營事業移轉民營條例第3條規定，本條例所稱公營事業，指下列各款之事業：一、各級政府獨資或合營者。二、政府與人民合資經營，且政府資本超過50%者。三、政府與前二款公營事業或前二款公營事業投資於其他事業，其投資之資本合計超過該投資事業資本50%者。審計法第47條規定，應經審計機關審核之公有營業及事業機關如左：一、政府獨資經營者。二、政府與人民合資經營，政府資本超過50%者。三、由前二款公有營業及事業機關轉投資於其他事業，其轉投資之資本額超過該事業資本50%者。從上述條文可見，公營事業、公有事業或國營事業原則上通常指各級政府獨資經營或各級政府資本超過50%者，始受上述法規之規範。至於各級政府資本低於50%者，則除法律有特別規定外，既然採用私法形式，則適用一般私法之規範。屬國營事業者主要由經濟部、財政部與交通部管理，例如，台灣糖業股份有限公司、台灣中油股份有限公司、台灣電力股份有限公司、台灣自來水股份有限公司等；臺灣金融控股股份有限公司、臺灣土地銀行股份有限公司、臺灣菸酒股份有限公司等；中華郵政股份有限公司、臺灣港務股份有限公司、桃園國際機場股份有限公司等。

地方自治團體經營或投資之公營事業為數亦不少，例如，直轄市層級，臺北大眾捷運股份有限公司、新北市果菜運銷股份有限公司、桃園航空城股份有限公司、臺中捷運股份有限公司、臺南市肉品市場股份有限公司、高雄市輪船股份有限公司；縣（市）層級，新竹瓦斯股份有限公司、花蓮縣農產運銷

購書請上：https://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=17781

股份有限公司、金門酒廠實業股份有限公司、彰化縣肉品市場股份有限公司、嘉義魚市場股份有限公司等；鄉（鎮、市）層級，社頭鄉果菜市場股份有限公司、西螺農產品市場股份有限公司、埔里魚市場股份有限公司等。

除上述符合公營事業、公有事業或國營事業定義之各級政府經營或投資之事業外，另有許多各級政府資本低於50%之事業，例如，中國鋼鐵股份有限公司、臺灣肥料股份有限公司、臺鹽實業股份有限公司、漢翔航空工業股份有限公司、陽明海運股份有限公司、中華電信股份有限公司、彰化商業銀行股份有限公司、華南商業銀行股份有限公司、第一商業銀行股份有限公司、臺灣中小企業銀行股份有限公司、台北富邦商業銀行股份有限公司、高雄銀行股份有限公司、臺北農產運銷股份有限公司、一卡通票證股份有限公司等。由於此類事業原則上並不適用國營事業管理法、審計法規定等，不但欠缺一致性之法規規範，通常亦無足夠之監督機制，特別容易產生諸多政治與法律上之爭端。

在現行法令上，中央政府經營或投資之事業雖有國營事業管理法之規範，但實際上僅能適用於中央政府獨資或與其他各級政府合資超過事業資本額50%以上之事業，其他低於事業資本額50%之投資事業，基本上僅能依相關法令，特別是公司法或其他專業法令辦理，容易產生主管部會與事業間之指揮監督或協調問題，立法院監督此類事業時更容易產生激烈之政治攻防與產生複雜之法律爭議。法制上更加複雜的是地方自治團體經營或投資事業問題之處理，其不但缺乏類似國營事業管理法之一般性規範，地方制度法對此問題亦無基本著墨。惟隨著我國地方自治團體之地位與功能日益重要，特別是在六都成立後，地方自治團體經營或投資事業數量不斷增加，產生許多以

購書請上：https://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=17781

往未曾出現或預想過之問題，不但造成地方行政機關與其所經營或投資事業間之緊張關係，地方立法機關與地方自治團體經營或投資事業間之衝突，更常導致所謂地方府會失和之結果。此類現象在2018年臺北農產運銷股份有限公司與台北市政府及台北市議會間之衝突與抗爭乃是最著名的例子[2]。

臺北農產運銷股份有限公司係由公股與民股所共同成立，其中公股占45.52%，台北市政府與行政院農委會各占22.76%；民股占54.48%，其中各級農會占24.81%，台灣省青果運銷合作社占9.48%，農產品販運商及其他占20.19%。由於公股合占股份並未超過50%，並不符合法定國營或公營事業之定義，因此亦不適用相關公法上之規範。雖然公股合占股份並未超過50%，惟慣例上公司董事長與總經理係由台北市政府與行政院農委會所指派。雖然如此，但臺北農產運銷股份有限公司仍為私法人，原則上依私法規定運作並參與市場交易秩序。事件之引爆點在於，臺北農產運銷股份有限公司之總經理是否應到臺北市議會列席報告並備質詢。臺北農產運銷股份有限公司既然為私法人且公股合占股份並未超過50%，並不符合法定國營或

元照出版 提供試閱版

2 吳音寧、柯文哲和藍綠兩黨大混戰，北農的困境在哪裡？——台北農產運銷股份有限公司（以下簡稱「北農」）於2018年2月28日引發「休市事件」後，將近過了五個月。回顧事件初期，各方輿論從「菜價崩盤」、「總經理吳音寧神隱」及「農委會與北市府鬥爭」，延續至中期總經理的「250萬實習生」及「農村野兔」等諸多個人標籤爭議。直到七月，台北市議會仍為北農總經理是否應列席備詢而爭論不休。八月，柯文哲市長更正式行文農委會，正式「建請農委會讓售北農公司22.76%股權給北市府」，此建議若成真，將會終結北農由農委會（中央政府）、北市府（地方政府）與農會（供銷單位）三方共同持股的局面，改由北市府與農會系統共同經營這家全台最大、同時兼具官民營色彩的農產運銷公司。但，提案很快遭到農委會拒絕。https://theinitium.com/article/20180808-taiwan-tapmc-yinlingwu-wjko（最後瀏覽日：2024年8月24日）。

購書請上：https://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=17781

公營事業之定義，不適用相關公法上規範，除其他法令或依公司成立契約或公司章程另有規定或約定外，僅依公司法相關規定對外負責。雖然台北市訂有「臺北市政府投資事業管理監督自治條例」，但就公股合占股份並未超過50%之事業是否到議會報告並備詢之問題缺乏具體明確之規範，以致於造成臺北農產運銷股份有限公司、臺北市政府與臺北市議會三者間激烈之法律與政治攻防，最後甚至占據國內媒體大幅版面並擴大成國家級之政治風暴，成為國人當時每日關心及談論之事項。

從所謂北農事件引發之問題來看主要集中於兩項大的爭議，首先，地方行政機關與其所經營或投資事業間是否存在直接或間接指揮監督關係？如果有，其範圍為何？指揮監督之程序與手段為何以及如何貫徹指揮監督措施？另一個更值得關注之議題在於，地方立法機關與自治團體經營或投資事業間是否存在直接或間接之監督關係？換句或說，私法人型態成立之自治團體經營或投資之事業是否屬地方議會監督之對象？如果有，公司負責人，董事長或總經理是否有到地方議會接受質詢、列席報告並備詢之義務？是否因公司負責人之指派者不同而有所差異？如果必須到地方議會列席報告並備詢，是否與其他法定義務，尤其是公司法上之保密義務，有所衝突？即使在國家或地方自治團體所經營或投資事業屬國營或公營事業時，此項問題也是爭議不歇。

國家或地方自治團體得自由決定以私法或公法形式來履行其任務。以私法形式履行任務時，則受公司法之拘束，特別是股份有限公司之相關規定。惟國家或地方自治團體是否得任意經營或投資事業，換句話說，是否限於特定領域？或是基於一定條件下，始得為之，並非毫無爭議。此外，國家或地方自治團體所經營或投資之事業雖然對外以私法人形式參與法律秩

購書請上：https://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=17781

國家圖書館出版品預行編目資料

地方自治團體經營或投資事業法制化之研究, 蕭文生著.-- 初版. -- 臺北市：元照, 2025. 05
面； 公分
ISBN 978-626-369-304-3（平裝）

1.CST：地方自治 2.CST：地方法規
3.CST: 比較研究

586.107 114004985

元照出版 搶先試閱版

地方自治團體經營或投資事業法制化之研究

5D707RA

2025 年 5 月 初版第 1 刷

作　　者　蕭文生
出 版 者　元照出版有限公司
　　100 臺北市館前路 28 號 7 樓
網　　址　www.angle.com.tw
定　　價　新臺幣 400 元
專　　線　(02)2375-6688
傳　　真　(02)2331-8496
郵政劃撥　19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle Publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號　ISBN 978-626-369-304-3

本書簡介

隨著我國地方自治團體地位與功能日益重要，地方自治團體經營或投資事業之數量不斷增加，但在法制上卻無專法作統一性規範，地方制度法對此問題基本上亦無著墨，因而產生許多以往未曾出現之問題與爭議。

本書首先對於我國地方自治團體經營或投資事業之現狀與法制做全面性之分析，繼而探討德國各邦邦法有關地方自治團體經營或投資事業之具體規定與實施經驗。最後，自德國法制經驗，提出我國地方制度法修法之方向與參考條文。

ISBN 978-626-369-304-3
9 786263 693043
5D707RA
定價：400元

元照網路書店

月旦品評家

元照出版公司
地址：臺北市館前路28號7樓
電話：(02)2375-6688
網址：www.angle.com.tw