

糾 正 案 文

- 壹、被糾正機關：交通部、經濟部及國家通訊傳播委員會。
- 貳、案由：交通部、經濟部及國家通訊傳播委員會均認民營公用事業監督條例規範事項與現實有所扞格，有通盤檢討之必要，然卻態度消極，毫無作為；又，交通部及國家通訊傳播委員會針對本條例提列用戶公積金之法令適用爭議，竟未妥適審酌「特別法優於普通法原則」應以兩法規就同一事項均有規定為前提，率認為其所監督民營公用事業皆應優先適用各事業別專法而無本條例之適用，明顯不符法律之體系解釋，且制定或修正各事業別專法時，未本於權責確實檢討，以避免法令適用之爭議，確有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案依據民營公用事業監督條例（下稱本條例）第2條所列民營公用事業範圍，函請各民營公用事業之中央主管機關，包括交通部、經濟部及國家通訊傳播委員會（下稱通傳會）等提供書面說明及相關資料，並於民國（下同）105年10月5日詢問上開3機關及中華電信股份有限公司（下稱中華電信公司）相關業務主管人員，調查發現各主管機關雖認為本條例因多年來未配合社會經濟發展進行通盤檢討，已與現實有所扞格，且關於適用本條例提列用戶公積金之規定亦有疑義，卻遲未有主管機關向行政院提出召集相關部會協商之建議，或積極檢討其主管之相關法規，以釐清相關爭議，確有怠失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

一、民營公用事業監督條例於18年由國民政府制定公布，行憲後迄今僅兩次修正監督機關名稱，實質內容均未更動，而交通部、經濟部及國家通訊傳播委員會均認本條例規範事項與現實有所扞格，實有通盤檢討之必要，然卻態度消極，毫無作為，核有怠失

(一)參照司法院釋字第573號理由書，18年5月14日國民政府公布之法規制定標準法（下稱前法規制定標準法）第1條規定：「凡法律案由立法院三讀會之程序通過，經國民政府公布者，定名為法。」、第3條規定：「凡條例、章程或規則等之制定，應根據法律。」而本條例係依前法規制定標準法制定，經18年12月14日立法院第65次會議通過，由國民政府於18年12月21日公布施行，該時條例尚屬命令位階，嗣本條例於20年3月7日修正第14條條文，復於22年11月2日修正公布全文24條；迨前法規制定標準法於32年6月4日修正公布後，依其第3條規定：「法律得按其規定事項之性質，定名為法或條例。」條例始具法律地位。又，依據36年1月1日公布之憲法實施之準備程序¹，本條例並未經修改或廢止，且行憲後迄今歷經兩次修正，分別為61年11月30日修正公布第16條條文，及89年4月26日總統令修正公布第3條條文，足證本條例為現行有效之法律。

(二)有關本條例於61年修正第16條之理由，依據立法院公報第61卷第5期所載，60年12月22日立法院經濟委員會討論事項第1案為審查本條例等修正條文草案，該時經濟部次長說明略以，有關本條例等部分條文，行政院法規整理委員會認為其間仍存有舊制

¹ 憲法實施之準備程序第1條：「自憲法公布之日起現行法令之與憲法相抵觸者，國民政府應迅速分別予以修改或廢止，並應於依照本憲法所產生之國民大會集會以前，完成此項工作。」

機關名稱，與現行體制不符，有加修正之必要，其中本條例第16條將「國民政府」字樣修正為「行政院」。另本條例於89年修正第3條之理由，依據立法院公報第89卷第15期所載，行政院88年8月20日台88經31710號函送「民營公用事業監督條例第3條修正草案」請立法院審議，該函說明一略以，經濟部函，為配合臺灣省政府功能業務與組織調整，並考量民營公用事業與地方整體發展息息相關之特性，爰擬具「民營公用事業監督條例第3條修正草案」，將「省、市、縣主管機關」修正為「直轄市、縣（市）主管機關」；另後附之條文對照表說明二略以，配合精簡組織層級，修正監督機關為中央與地方二層級，爰將「最高級監督機關」修正為「最高監督機關」。故本條例於61年及89年兩次修正，分別僅係修正國民政府時期之舊制機關名稱，及配合臺灣省政府功能業務與組織調整修正監督機關名稱，均係文字修正。

- (三)本條例規範之民營公用事業涉及數個中央主管機關，包含經濟部（第1款之電燈、電力及其他電氣事業、第4款之自來水及第5款之煤氣）、交通部（第2款電車、第6款公共汽車及長途汽車、第7款船舶運輸及第8款航空運輸）與通傳會（第3款市內電話）等，詢據各該主管機關均表示，因本條例制定時有其時空背景，現今社會經濟環境已大不相同，本條例規範事項恐與現實有所扞格，諸如本條例第13條民營公用事業如於業務、工務或財務上發生困難得請求政府協助、第18條民營公用事業所在地區域之人民對於創辦及投資有優先權、第19條民營公用事業經營期限以30年為原則，期滿政府得收歸公營等規定，均與民營公用事業現況不符，有待通盤檢

討，故交通部建議由經濟部依職權儘速予以釐清，通傳會亦認為宜由本條例主管機關經濟部通盤檢討規劃，惟詢據經濟部表示，近期並無其他部會向該部提出修正本條例之建議，此外，經濟部表示，因本條例制定時並未指定主管機關，該部自非本條例之法令主管機關，且認為未來之法令通盤檢討，有跨部會共同參與之需要，建議由行政院主導，召集相關部會共同協商，或由本條例第2條規定之各民營公用事業中，占比最大之交通部主導。是以，本條例制定時未明定主管機關，而交通部、經濟部與通傳會雖於函復本院時均表示，為配合社會經濟現況，本條例有通盤檢討之必要，惟至本院於105年10月詢問上開主管機關時，仍未有主管機關向行政院提出召集相關部會協商之建議，顯見交通部、經濟部與通傳會各行其是，欠缺橫向協調機制，且囿於本位主義，未能積極檢討本條例相關爭議。

(四) 綜上，本條例於18年由國民政府制定公布，行憲後迄今曾於61年及89年間進行兩次修正，僅配合機關組織調整進行文字微調，實質內容均未更動，惟交通部、經濟部與通傳會等主管機關均認為各類民營公用事業現均已定有相關管理法令，且因時空環境變化，本條例相關規範事項與現實已有所扞格，實須通盤檢討，然卻遲遲未有主管機關具體提出修正本條例之相關作為，態度消極，核有怠失。

二、交通部及國家通訊傳播委員會針對民營公用事業監督條例提列用戶公積金之法令適用爭議，竟未妥適審酌「特別法優於普通法原則」應以兩法規就同一事項均有規定為前提，率認為其所監督民營公用事業皆應優先適用各事業別專法而無本條例之適用，明顯不符法律之體系解釋；且制定或修正各事業別專法時，未

本於權責確實檢討，以避免法令適用之爭議，均有未當

- (一)本條例第1條規定：「凡民營公用事業，除法律別有規定外，依本條例監督之。」、第2條規定：「下列各款之公用事業，除由中央或地方公營者外，得許民營：(第1款)電燈、電力、及其他電氣事業。(第2款)電車。(第3款)市內電話。(第4款)自來水。(第5款)煤氣。(第6款)公共汽車及長途汽車。(第7款)船舶運輸。(第8款)航空運輸。(第9款)其他依法得由民營之公用事業。」第12條規定：「民營公用事業，其全年純益超過實收資本總額百分之二十五時，其超過額之半數，應用以擴充或改良設備，其餘半數，應作為用戶公積金，以備減少收費之用。前項所稱純益，係指全年營業總收入，除去一切經常維持費用、捐稅、折舊、借款利息之盈餘而言，所有股息，及各種公積金，皆不應除去。」
- (二)有關本條例第2條所列舉各款得移轉民營之公用事業，詢據各公用事業之中央主管機關均表示尚無第9款其他依法得由民營之公用事業，而第2款電車目前尚無業者申請籌設，第4款自來水目前主要仍為公營；另同條第1款、第3款、第5款至第8款之民營公用事業有無依本條例第12條第1項提列用戶公積金摘整如下：

1、經濟部轄管之民營公用事業：

- (1)本條例第2條第1款電燈、電力、及其他電氣事業：有關民營電廠有無本條例之適用，該部曾洽詢專家學者法律意見略以，本條例第12條規定及電業法第79條規定，兩者均就電業於年終結算所得利潤超過一定標準時，應提撥一定比例的利潤，作為減低電價之用，故兩者係對同

一事項均有所規定，電業法相較於本條例，係屬特別法，因此應優先適用電業法第79條規定，而排除本條例第12條之適用；又電業法第79條規定係指依同法第60條向用戶收取電價者為對象，不包括未售電予公眾用戶之民營電廠，故民營電廠不適用電業法第79條規定，亦不適用本條例第12條之規定。

- (2) 本條例第2條第5款煤氣：100年2月1日「天然氣事業法」公布施行後²，公用天然氣事業即不再適用本條例。而100年2月1日前，23家民營天然氣公司中，僅欣隆天然氣股份有限公司（下稱欣隆天然氣公司）1家符合本條例第12條之規定，其全年純益高過實收資本總額25%之年度為82年至88年，合計提列用戶公積金約新臺幣3.2億元。

2、通傳會轄管之民營公用事業：

有關本條例第2條第3款市內電話，係屬電信業務之一。主管機關通傳會表示，中華電信公司自94年民營化迄104年止，市內電話業務全年純益占實收資本額為-5.9%至8.73%，純益並未超過實收資本額25%，其他3家經營市內電話之業者，市內電話業務純益亦未超過實收資本額25%，故均無須提列用戶公積金。且該會認為85年電信自由化後，傳統公用事業自然獨占及特許事業之特性已逐步消失，電信事業已非本條例以公營為原則或期滿得收回公營之公用事業；再按本條例第1條規定，可知係屬普通法性質，該會執掌之電信法及其相關管理規則，係針對電信事

² 天然氣事業法於100年2月1日公布施行，第71條規定：「自本法施行之日起，民營公用事業監督條例及能源管理法有關煤氣及天然氣事業之規定，不再適用。」

業所為之特別規範，均訂定或修正於前揭條例之後，應優先於本條例而為適用，且因電信相關法令已有通盤整體之管制規範，如再適用本條例之相關管制及提列公積金等規範，不僅疊床架屋，而與特別法優先適用之法制不合，且可能因重複課與義務，而有逾越比例原則不當侵害營業自由與財產權之虞。

3、交通部轄管之民營公用事業：

- (1) 本條例第2條第6款公共汽車及長途汽車：公共汽車及長途汽車分別對應於公路法所稱之市區汽車客運業及公路汽車客運業，其中公路汽車客運業屬交通部監督。交通部表示，汽車運輸業之客、貨運運價，須報請該管公路主管機關核定，非經核准不得調整，而依公路法授權訂定之「汽車運輸業客貨運運價準則」，運價合理經營報酬率為3.73%，且據該部查復表示，公路客運業者經營本業尚無全年純益超過實收資本總額25%之情形。又依公路法第36條規定，現行汽車運輸業之經營係以開放民營為原則，與本條例以公營為原則不同，宜依本條例第1條規定排除本條例之適用。
- (2) 本條例第2條第7款船舶運輸：船舶運輸對應於航業法所稱之船舶運送業。交通部表示依航業法特許之船舶運送業於許可設立後，無營業期限，與本條例第19條以30年為營業期限不同不同；且航業法未針對各船舶運送業劃設專屬營業區域，並非在一定區域內具有專營權，與本條例第4條營業區域需經核准、第17條同一區域並營之限制等態樣不同；且船舶運送業自負營運盈虧，公司經營不善則面臨倒閉，無法依本

條例第13條規定，請求政府部門予以協助，顯見航業法與本條例之立法目的不同。且目前船舶運送業之監督係依航業法、公司法等相關法令辦理，經逐條檢視現行法令對本條例規範事項已有可對應條文，可依本條例第1條規定排除本條例之適用。

(3) 本條例第2條第8款航空運輸：現行民用航空運輸業係依民用航空法特許設立，交通部表示民用航空運輸業係以市場機制自由競爭為原則，顯有影響國家重大經貿才得予限制，且民用航空運輸業依公司法成立公司，企業經營之目標為追求公司與股東最大利益，自負盈虧，經營不善則面臨倒閉，須承擔經營之風險，與本條例以民營公用事業增進公共利益及改善國民生活品質立法目的不同，且該部民用航空局對轄管民用航空運輸相關事業機構均已依據民用航空法進行規範，爰無適用本條例。

(三) 本條例雖於訓政時期制定公布，惟仍為現行有效之法律，前已闡釋甚明。查中央主管機關雖針對各事業別陸續制定專法以規範管理，如電業法、天然氣事業法、電信法、公路法、航業法、民用航空法等，惟其中僅100年2月1日制定公布之天然氣事業法於第71條明文規定不再適用本條例，其餘各事業別之專法並無排除適用本條例之相關規定。而有關本條例第1條規定：「凡民營公用事業，除法律別有規定外，依本條例監督之。」參照中央法規標準法第16條，即「特別法優於普通法原則」或「特別規定優先適用原則」，適用上開原則時係以兩法規就同一事項均有規定為前提，惟上述各專法中，僅電業法第79條涉及電業利潤之管理，與本條例第12條規定

之事項類似，且105年10月20日送請立法院審議之電業法修正草案業已增訂本條例有關電力及其他電氣事業之規定不再適用之條文外，其餘電信法、公路法、航業法、民用航空法等，均僅就費率相關事項定有相關規定，與本條例第12條規範民營公用事業之「純益及其使用」之意旨實屬二事，非就同一事項均有規定，自無「特別法優於普通法原則」之適用，換言之，有關本條例第12條所規範之「純益及其使用」事項，於各事業別之專法中既無相關規定，即無本條例第1條所稱「法律別有規定」之情形，而應依本條例監督。是以，有關電信業之市內電話、公路汽車客運業、船舶運輸業及民用航空運輸業等，各主管機關所稱基於「特別法優於普通法原則」應由各公用事業之專法管理，而無本條例之適用等語，實難謂符合法律之體系解釋。

- (四) 本院為了解主管機關監督情形，函請通傳會及交通部查復其監督之民營公用事業，其全年純益超過實收資本總額25%之年度、金額及是否依本條例第12條規定提列用戶公積金等，然通傳會僅說明中華電信公司自94年民營化迄104年止，市內電話業務全年純益占實收資本額之百分比為-5.9%至8.73%，純益並未超過實收資本總額25%等語，對於其他3家亦有經營市內電話之民營公司則略而未提；另交通部函復資料中，僅針對公路客運業答復其經營本業尚無全年純益超過實收資本總額25%之情形，有關船舶運輸業及民用航空運輸業，則認為分別依航業法及民用航空法等管理監督，而無本條例之適用。經再請通傳會及交通部深入釐清，始查復：電信業之市內電話、公路汽車客運業、船舶運輸業及民用航空運輸業等，目前尚無符合本條例第12條之全年純

益超過實收資本總額25%之情形，故暫無提列用戶公積金之必要。是以，通傳會及交通部針對本院之函詢問題明顯避重就輕，且一再重複說明各事業別均依照相關專法規範管理，顯然前開主管機關未能正視本條例之存在，雖電信法、航業法、民用航空法均定有提供相關財務報表予主管機關之規定，惟電信法及航業法係必要時始提供，民用航空法則係僅送請備查，爰通傳會及交通部歷年來究竟有無切實按年要求各民營公用事業提供相關財務資料，並依資料判斷各民營公用事業應否依本條例提列用戶公積金，以落實監督之責，亦有疑慮。

- (五) 至於前開中央主管機關稱，因社會經濟環境變遷，現行電信業、汽車運輸業、船舶運送業及民用航空業等均多已開放民營，且採自由競爭，早已不具本條例所稱之公用事業性質，故本條例相關規範，如：第13條規定業務、工務或財務發生困難時得請求政府協助、第17條規定同一區域並營之限制、第18條規定民營公用事業所在地區域之人民對於創辦及投資之優先權及第19條規定營業期限30年及到政府得備價收歸公營等詞，悉已與現行民營公用事業實際經營情況不盡相符等詞，所復雖尚屬實情，惟以與民營公用事業現況不符，作為排除本條例適用之理由，顯失依據；且依據中央行政機關法制作業應注意事項第1點第4項第2款規定，制(訂)定、修正或廢止一法規時，必須同時檢討其有關法規，並作必要之配合修正或廢止，以消除法規間之分歧牴觸、重複矛盾。是以，交通部及通傳會制定或修正各事業別之專法時，未本於權責就本條例中涉及該部會轄管部分確實檢討，進而提出修正本條例之建議或於各專法中明文排除本條例之適用，以

避免造成嗣後因社會經濟環境變遷而產生法令適用之爭議，均難辭其咎。

(六)綜上，交通部及通傳會處理所轄民營公用事業應否依本條例提列用戶公積金之法令適用爭議時，竟未能妥為審酌「特別規定優先適用原則」應以二法規就同一事項均有規定為前提，率認為其所轄管之民營公用事業皆應優先適用各目的事業管理法規，而無本條例之適用，明顯不符法律之體系解釋，實屬搪塞之詞；且交通部及通傳會於制定或修正各事業別專法時，未本於權責確實檢討，以避免法令適用之爭議，均有未當。

綜上所述，交通部、經濟部及通傳會均認民營公用事業監督條例規範事項與現實有所扞格，有通盤檢討之必要，然卻態度消極，毫無作為；又，交通部及通傳會針對本條例提列用戶公積金之法令適用爭議，竟未妥適審酌「特別法優於普通法原則」應以兩法規就同一事項均有規定為前提，率認為其所監督之民營公用事業皆應優先適用各事業別專法而無本條例之適用，明顯不符法律之體系解釋，且制定或修正各事業別專法時，未本於權責確實檢討，以避免法令適用之爭議，均核有怠失，爰依監察法第24條規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：李月德

江明蒼

中 華 民 國 1 0 5 年 1 2 月 日