

壹、案由：悠遊卡股份有限公司係由臺北市政府及臺北大眾捷運股份有限公司轉投資成立，負責大眾運輸票證系統建置與營運，具有社會公益性質，惟該公司於104年8月底發行波多野結衣公益悠遊卡，引發社會爭議，除凸顯該公司行銷方式忽略社會責任以外，亦衍生臺北市政府對於該公司等轉投資事業是否善盡監督管理職責，其董事、經理人薪酬規範應否檢討，及政府出資之成本利益分配是否公平合理等疑義，均有進一步探究之必要案。

## 貳、調查意見：

悠遊卡股份有限公司（下稱悠遊卡公司）係由臺北市政府及臺北大眾捷運股份有限公司（下稱臺北捷運公司）轉投資成立，負責大眾運輸票證系統之建置及營運，具有社會公益性質，惟悠遊卡公司於民國（下同）104年8月底發行波多野結衣公益悠遊卡，引發社會爭議，凸顯該公司行銷方式忽略社會責任；另臺北市政府對於轉投資事業悠遊卡公司是否善盡監督管理職責，及政府出資之成本利益分配是否公平合理等，均有進一步探究之必要。經調閱臺北市政府、外交部、行政院大陸委員會、交通部、金融監督管理委員會（下稱金管會）、經濟部、悠遊卡公司、悠遊卡投資控股股份有限公司（下稱悠遊卡投控公司）等機關卷證資料，並詢問相關人員後，業已調查竣事，茲列述調查意見如下：

- 一、悠遊卡投控公司持有悠遊卡公司100%股份，是以悠遊卡投控公司對悠遊卡公司具有控制權，而臺北市政府與其持股73.75%之臺北捷運公司為悠遊卡投控公司之大股東，持股合計39.27%，臺北捷運公司所指派之公股代表並為悠遊卡公司之董事長，臺北市政府自得透過悠遊卡投控公司股東間之協商機制，監督悠遊卡公司之營利行為；然於悠遊卡公司發行以日本AV女優波多野結衣為封面之公益悠遊卡致引發社會爭議後，臺北市政府仍任由悠遊卡公司改以電話預購方式銷售一空，而未基於社會公益價值，要求悠遊卡公司中止銷售波多野結衣公益悠遊卡，斲傷臺北市政府及悠遊卡公司形象甚鉅；另悠遊卡公司未能掌握波多野結衣公益悠遊卡之公關卡流向，內部管控機制顯有闕漏，均有不當。

- （一）悠遊卡公司係依大眾捷運法第32條規定，基於公益上之必要，為整合公共運輸票證系統而成立，除具

有公共性外，更肩負社會責任。

查臺北市政府為提供民眾更便捷之大眾運輸服務，並達成一票通用之目標，乃依大眾捷運法第32條：「為公益上之必要，大眾捷運系統地方主管機關，得核准或責令大眾捷運系統營運機構與市區汽車客運業或其他大眾運輸業者，共同辦理聯運或其他路線、票證、票價等整合業務。」之規定，規劃臺北都會區捷運、公車及公有路外停車場票證整合。臺北市政府、臺北捷運公司及13家臺北都會區民營公車業者共同委託，由該府依政府採購法採最有利標方式，完成民間策略投資人公開徵選作業，於89年3月成立民營之IC卡票證公司-臺北智慧卡票證股份有限公司（下稱臺北智慧卡公司），專責臺北IC卡票證整合系統之建置及營運，該公司嗣於97年8月8日更名為悠遊卡公司。據上，悠遊卡公司係臺北市政府以私法方式，來達成公益目的之行政行為，基於公益上之必要，為整合公共運輸票證系統而成立，除具有公共性外，更肩負社會責任。

(二)查悠遊卡投控公司持有悠遊卡公司100%股份（詳見下表及圖），是以悠遊卡投控公司對悠遊卡公司具有控制權，而臺北市政府與其持股73.75%之臺北捷運公司為悠遊卡投控公司之大股東，持股合計39.27%，臺北捷運公司所指派之公股代表並為悠遊卡公司之董事長，臺北市政府自得透過悠遊卡投控公司股東間之協商機制，監督悠遊卡公司之營利行為。

1、98年1月23日電子票證發行管理條例公布施行，悠遊卡公司依該條例規定向金管會申請成為電子票證發行機構，經該會於99年2月2日核准，屬特許事業。嗣悠遊卡公司於98年12月1日決定參

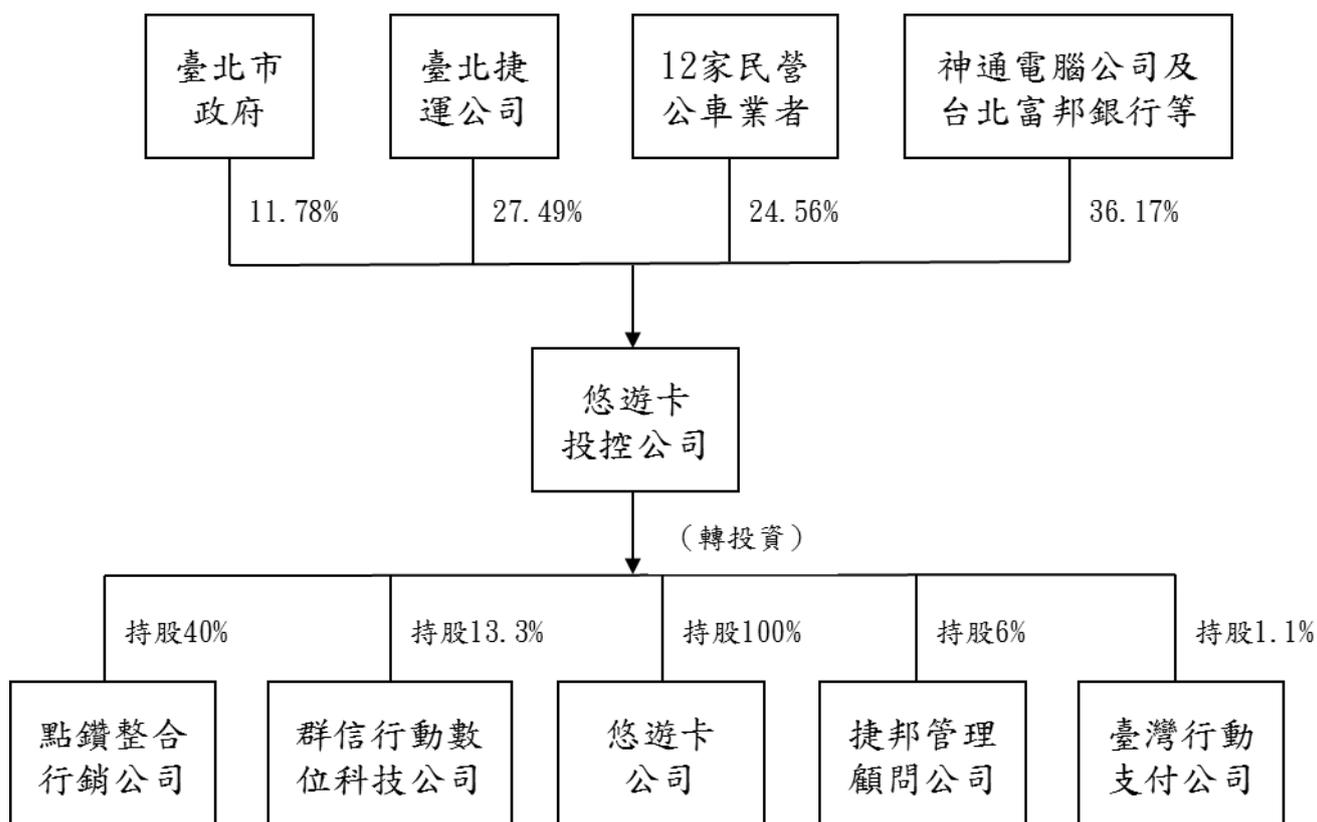
考香港八達通控股有限公司（下稱八達通公司）之模式調整組織架構，在原有股東權益完全不變之情況下，依企業併購法第29條及第30條之規定，以一比一換股方式成立悠遊卡投控公司，以因應金管會監理需求、未來業務發展及增加經營彈性；在組織調整後，悠遊卡投控公司持有悠遊卡公司100%股份，悠遊卡公司雖成為悠遊卡投控公司之子公司，惟其公共性依然存在。悠遊卡公司自99年4月起推動悠遊卡小額消費業務，悠遊卡從交通票證轉變為電子票證，更貼近民眾生活需求。

悠遊卡投控公司股權結構變動情形一覽表

單位：億元；%

日期	資本額	持股比例				備註
		臺北捷運公司	臺北市政府	公車業者	其他	
98/12/01	5	28%	12%	25.02%	34.98%	悠遊卡公司以股份轉換方式成立悠遊卡投控公司，悠遊卡投控公司持有悠遊卡公司100%股份
99/04/30	5.85	28%	12%	25.02%	34.98%	悠遊卡投控公司以資本公積及未分配盈餘計8,500萬元進行轉增資
99/09/06	7.7924	27.49%	11.78%	24.56%	36.17%	悠遊卡投控公司辦理現金增資1億9,424萬元，財金資訊股份有限公司參與現金增資
101/07/09	8	27.49%	11.78%	24.56%	36.17%	悠遊卡投控公司發放股票股利2,076萬元
103/08/22	8.8	27.49%	11.78%	24.56%	36.17%	悠遊卡投控公司發放股票股利8,000萬元
104/08/31	9.46	27.49%	11.78%	24.56%	36.17%	悠遊卡投控公司發放股票股利6,600萬元
合計	9.46	39.27%		60.73%		

資料來源：臺北市政府



日期：104/8

註：臺北市政府持有臺北捷運公司73.75%股份

2、悠遊卡公司係依大眾捷運法第32條規定，由臺北市政府所核准或責令之行政處分而成立之公司，且按臺北市政府投資事業管理監督自治條例第15條規定：「市政府資本額超過50%以上之公司事業，其主管機關職權，準用第10條規定。市政府資本額未超過50%以上之公司事業，其主管機關職權如下：一、投資計畫之擬定。二、經營效益之分析考核及增資、撤資之擬議。三、投資資金之籌劃。四、對市政府代表之協調聯繫。五、對市政府代表之報告及請示事項之核辦。」第16條規定：「依股權由市政府指派之代表，其選派、考核及解職，由主管機關報經市政府核定；並送

請市議會備查。前項代表包括公司創立發起人、市政府股權代表、董事、監察人及其他必須遴派之人員。」第17條規定：「市政府指派之代表應依據有關法令、章程、契約等規定行使職權，並應遵守主管機關之指示，以維護市政府權益。」從而，基於臺北市政府與其持股73.75%之臺北捷運公司為悠遊卡投控公司之大股東，持股合計39.27%，而悠遊卡投控公司持有悠遊卡公司100%股份，爰悠遊卡投控公司對悠遊卡公司具有控制權，且由悠遊卡投控公司歷年向經濟部申請變更登記之資料顯示，臺北捷運公司指派之悠遊卡投控公司公股代表均係悠遊卡公司之董事長，因而身為悠遊卡投控公司大股東之臺北市政府，自得透過悠遊卡投控公司股東間之協商機制，監督悠遊卡公司之營利行為。

- (三)然於104年4月間，悠遊卡公司董事長戴季全竟主動提出發行以日本AV女優波多野結衣為封面之公益悠遊卡之構想，並指示由經理部門評估發行之可行性；該公司經理部門評估後認有銷售之實益，遂依以往發行人物肖像卡之程序進行後續製卡、發卡等事宜，悠遊卡公司係從波多野結衣赴臺所拍攝照片中挑選出2款照片，分別命名為天使版與惡魔版悠遊卡，各發行1萬5,000張，並預計自104年9月1日起在4大超商販售；此一發卡決策，不但欠缺公益考量，亦未慮及社會觀感。嗣104年8月間經媒體披露悠遊卡公司將發行波多野結衣公益悠遊卡後，引起社會譁然，負面批評不斷，但悠遊卡公司竟無視其所肩負的社會責任，仍決定自104年9月1日零時起，改以電話預購方式進行販售，每套（含1張惡魔版與1張天使版）新臺幣（下同）500元，結果於

當日4時18分即售罄。悠遊卡公司如此作法，顯係以商業利益為重，輕忽社會觀感與公益價值，況以悠遊卡公司100至103年稅前淨利2.3~2.8億元觀之，斷無不能吸收波多野結衣公益悠遊卡發行成本212萬餘元之道理，臺北市政府及悠遊卡公司卻未能斷然中止行銷，致令形象遭受嚴重損害，實有欠當。

- (四)復按臺北市政府投資事業管理監督自治條例第8條規定：「主管機關對投資事業，應隨時注意其業務經營，如發現經營不善，應予協助、改善、整理。」經查，臺北市政府持有悠遊卡投控公司11.78%股份，而該府持股73.75%之臺北捷運公司則持有27.49%股份，均各指派4席股權代表擔任悠遊卡投控公司之董事，惟於悠遊卡投控公司之子公司悠遊卡公司發生前述重大損害臺北市政府及公司形象之情事時，臺北市政府或其派任之董事竟未有任何作為，實難謂善盡監督管理之責。
- (五)另據臺北市政府提供之波多野結衣公益悠遊卡銷售資料顯示，公關卡有197套，然查悠遊卡公司對於公關卡數量之計算，係以總發行數量扣除民眾訂購、公關目的之預購、公司員購、遺失、OK超商退回前即售出、庫存等之「剩餘數」為公關卡之數量；易言之，該公司係以倒推方式列計公關卡之數量，其計算方式並不精確，故該197套之數量是否為實際發送之公關卡數量，即有疑義。經詢據悠遊卡公司表示，當時公司內部並未規定公關卡應記錄發送對象及受贈數量等資料等語，足徵悠遊卡公司內部管控機制有闕漏之處，亦有不當。
- (六)綜上，悠遊卡投控公司持有悠遊卡公司100%股份，是以悠遊卡投控公司對悠遊卡公司具有控制權，而

臺北市政府與其持股73.75%之臺北捷運公司為悠遊卡投控公司之大股東，持股合計39.27%，臺北捷運公司所指派之公股代表並為悠遊卡公司之董事長，臺北市政府自得透過悠遊卡投控公司股東間之協商機制，監督悠遊卡公司之營利行為；然於悠遊卡公司發行以日本AV女優波多野結衣為封面之公益悠遊卡致引發社會爭議後，臺北市政府仍任由悠遊卡公司改以電話預購方式銷售一空，而未基於社會公益價值，要求悠遊卡公司中止銷售波多野結衣公益悠遊卡，斷傷臺北市政府及悠遊卡公司形象甚鉅；另悠遊卡公司未能掌握波多野結衣公益悠遊卡之公關卡流向，內部管控機制顯有闕漏，均有不當。

二、本院研究認為悠遊卡公司原係為達成大眾捷運法公益目的，由臺北市政府以私法方式整合大眾捷運系統與臺北都會區公車之票證業務而成立，究其事物本質，亦有國家行政涉入社會生活的作用，臺北市政府可透過悠遊卡投控公司，對於悠遊卡公司的營利行為是否合於公益目的進行監督。

(一)由學理上言，國家以私法組織型態所從事之營利行為，可歸類為私經濟之行政行為<sup>1</sup>。大眾捷運法之立法目的，係為加強都市運輸效能，改善生活環境，促進大眾捷運系統健全發展，以增進公共福利；該法第32條規定：「為公益上之必要，大眾捷運系統地方主管機關，得核准或責令大眾捷運系統營運機構與市區汽車客運業或其他大眾運輸業者，共同辦理聯運或其他路線、票證、票價等整合業務。」悠遊卡公司原係由臺北市政府主導，而以大眾捷運系統營運機構為主體，與臺北都會區民營公車業者共

---

<sup>1</sup> 詳見吳庚，行政法之理論與實用（增訂12版），三民書局，2012年10月，頁11-19。

同辦理聯運或其他路線、票證、票價等整合業務型態而成立，其目的係基於加強都市運輸效能，改善生活環境，促進大眾捷運系統健全發展，以增進公共福利等公益目的，故屬國家以私法組織型態所從事之營利行為，可歸類於私經濟之行政行為。

(二)然悠遊卡公司成立後，僅考慮公司法規定，據而修正其公司章程，致日後衍生之公司型態、經營業務範圍，與大眾捷運法所定之公益目的漸行漸遠，嗣更為逸脫電子票證發行管理條例之經營限制而成立悠遊卡投控公司，其後進行之投資行為與公益目的更形無關。

1、經查，臺北市政府於87年7月15日邀集該府財政局、主計處、捷運工程局、研考會、法規會、交通局等及台北銀行股份有限公司（下稱台北銀行）、臺北捷運公司召開「捷運與公車非接觸式IC卡票證整合系統-徵求民間機構辦理或由捷運公司主辦簡報」會議，經市長陳水扁裁示略以：由臺北市政府主辦捷運與公車票證整合業務，並委由臺北捷運公司、交通局與台北銀行共同推動，請臺北捷運公司主政。嗣於88年3月16日臺北IC卡票證專案小組第1次會議決議採票證經營委託及徵求策略投資人一併公開招標方式，並成立一民營IC卡票證公司，負責系統建置及營運，股權分配為公股48%，其中交通局15%【臺北市公共汽車管理處（下稱公車處）10%、臺北市停車管理處（下稱停管處）5%】、臺北捷運公司28%、台北銀行5%；民股52%，其中民營公車業者27%、得標廠商（系統建置）25%。

2、88年4月15日臺北市政府就臺北捷運公司、臺北市公車處、停管處與民營公車業者依大眾捷運法

第32條規定投資成立票證公司之適法性函請交通部釋示；交通部於88年5月7日函復臺北市政府略以，大眾捷運法第32條規定之是否核准或如何責令大眾捷運系統營運機構與其他運輸業者，以何種方式共同辦理聯運或相關路線、票價之整合業務，為大眾捷運系統地方主管機關基於公益上必要之法定權責裁量事項，宜請該府依法令規定本於權責自行核處。臺北市政府爰依大眾捷運法第32條及政府採購法規定，徵求民間機構參與臺北IC卡票證整合系統之建置及營運。

- 3、88年8月4日臺北市政府與13家臺北都會區民營公車業者、臺北市公車處、停管處及臺北捷運公司完成「運輸業者共同委託臺北市政府辦理IC卡票證招標協議書」之簽署。88年8月18日臺北IC卡票證專案小組第3次會議決議通過「民間機構共同參與建置及營運臺北IC卡票證整合系統專案徵求建議書文件」，經市長馬英九於88年8月31日核定，交通局於88年9月1日上網公告投標須知，嗣於89年3月6日成立臺北智慧卡公司，97年8月8日更名為悠遊卡公司。
- 4、98年1月23日電子票證發行管理條例公布施行，悠遊卡公司依該條例規定向金管會申請成為電子票證發行機構，經該會於99年2月2日核准後，該公司得辦理發行電子票證及簽訂特約機構等業務。因悠遊卡公司依法<sup>2</sup>須受專業經營電子票證

---

<sup>2</sup>即其因電子票證發行機構業務管理規則第14條規定：「發行機構不得投資於其他企業，但經主管機關核准投資於與其業務密切關聯且持股比率50%以上之子公司，不在此限。發行機構轉投資總額不得超過其投資時實收資本額扣除本條例規定之最低實收資本額及累積虧損後之10%。發行機構就自有資金之運用，應訂定內部作業準則報董事會核准，修正時亦同。發行機構不得對外辦理保證。主管機關於必要時，得就發行機構各項負債之比率，規定其標準。」

業務之限制，除經主管機關核准，得投資於與其業務密切關聯且持股比率50%以上之子公司外，不得投資於其他企業；該公司考量悠遊卡未來新業務發展及轉投資事業受到限制，乃決定依企業併購法第29條及第30條之規定，新設一控股公司，以一比一換股比率進行股份轉換，使悠遊卡公司成為控股公司100%持股之子公司，以不受法律限制。臺北市政府於98年10月1日簽陳由該府及臺北捷運公司公股代表出席悠遊卡公司股東臨時會，行使同意表決權，並於98年11月26日送臺北市議會備查，成立悠遊卡投控公司。

- 5、基上，悠遊卡公司原始建置目的係為推動運輸票證系統整合之政策，提供民眾便捷之大眾運輸服務，並達成一票通用之目標。惟悠遊卡公司成立後，僅考慮公司法規定，據而修正其公司章程，致日後衍生之公司型態、經營業務範圍，與大眾捷運法所定公益目的漸行漸遠，嗣更為逸脫電子票證發行管理條例之經營限制而成立悠遊卡投控公司，其後進行之投資行為與公益目的更形無關。

(三)悠遊卡公司依其事物本質，原係國家以私法組織型態所從事之營利行為，臺北市政府得透過悠遊卡投控公司股東間之協商機制，監督悠遊卡公司之營利行為是否合於公益目的。

- 1、據臺北市政府說明，悠遊卡投控公司持有悠遊卡公司100%股份，為悠遊卡公司唯一法人股東，該府及臺北捷運公司持有悠遊卡投控公司39.27%股份，未超過半數，其人事、財務或業務等係依公司法規定辦理，爰該公司屬民營公司，該府不具實質控制權云云。惟按公司法第128條之1第2

項規定，悠遊卡公司之董事及監察人由悠遊卡投控公司指派，經理人由悠遊卡公司董事會通過後派任；悠遊卡公司係於99年2月經金管會核准為電子票證發行機構，屬特許事業，而悠遊卡投控公司為依公司法第6條：「公司非在中央主管機關登記後，不得成立。」規定，向經濟部申請設立登記之公司，非屬特許事業，固屬事實。然經詢據交通部表示，悠遊卡公司非依大眾捷運法規定之營運機構，且大眾捷運法第32條：「為公益上之必要，大眾捷運系統地方主管機關，得核准或責令大眾捷運系統營運機構與市區汽車客運業或其他大眾運輸業者，共同辦理聯運或其他路線、票證、票價等整合業務。」之立法理由，係為便利都會區民眾運輸需要，並有助於大眾捷運系統營運機構與市區汽車客運業或其他大眾運輸業者辦理聯運業務或進行路線、票證、票價之整合業務，爰明定地方主管機關得核准或責令辦理，其立法目的則為提供捷運與其他大眾運輸整合性服務，無關電子票證之發行與否等語。

- 2、據臺北市政府表示，在105年3月15日之前，悠遊卡公司之董事及監察人係悠遊卡投控公司股東協商後交由董事會核定及派任；嗣105年3月15日悠遊卡投控公司第3屆第3次董事會決議將「子公司及轉投資公司董事及監察人之派任及解任」之核定權授權予董事長，惟須向董事會報告，且派任人選仍由股東協商後推薦。
- 3、按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。」國營事業管理法第3條規定：「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。其與外人合資經營，訂有契約者，依其規定。（第1項）政府資本未超過50%，但由政府指派公股代表擔任董事長或總經理者，立法院得要求該公司董事長或總經理至立法院報告股東大會通過之預算及營運狀況，並備詢。（第2項）」臺北市政府投資事業管理監督自治條例第4條規定：「本自治條例所稱投資事業如下：一、市政府獨資經營者。但具有機關組織型態之事業單位，不在此限。二、市政府投資依公司法之規定，以公司組織型態經營者。」同條例第6條規定：「投資事業應以保本求利為原則。但專供示範或以公益為目的之事業，不在此限。」爰按上開規定，悠遊卡公司雖非公營事業或國營事業，但因臺北市政府與其持股73.75%之臺北捷運公司計持有悠遊卡投控公司39.27%之股權，而悠遊卡投控公司持有悠遊卡公司100%股份，且臺北捷運公司指派之悠遊卡投控公司公股代表為悠遊卡公司之董事長，故臺北市政府自得透過悠遊卡投控公司股東間之協商機制，監督悠遊卡公司之營利行為是否合於公益目的。

- 4、詢據交通部路政司司長林繼國更進一步明白表示，電子票證主要是透過電子支付工具，瞭解交通收入與使用特性，有助於政府機關之監督與管理，並且有利於民眾使用便利。大眾捷運法第32

條之核准與責令，兩者都是行政處分，主管機關是地方政府，行政處分對象是大眾捷運系統營運機構，原來的立法目的是在規範捷運系統在興建完成後與既有公共運輸路線之接駁整合等語。上述交通部意見，足證悠遊卡公司係基於臺北市政府之行政處分而成立。按以國家為統治主體所為之行政處分，為典型之高權行政<sup>3</sup>，然時至今日，判斷一種事務究為公權力之行使，抑或屬私經濟行政，難有絕對周延之準則，因國家行政涉入社會生活已非常廣泛，常具有多方交錯契合之關係。於本案，臺北市政府於行政處分之後，擇以私法組織型態來達成公益目的，而成立悠遊卡公司，然後臺北市政府再透過悠遊卡投控公司股東間之協商機制，來監督悠遊卡公司之營利行為是否悖離公益目的，自仍為私經濟之行政行為態樣。

(四) 綜上，悠遊卡公司原係為達成大眾捷運法公益目的，由臺北市政府以私法方式整合大眾捷運系統與臺北都會區公車之票證業務而成立，究其事物本質，亦有國家行政涉入社會生活的作用，臺北市政府可透過悠遊卡投控公司對悠遊卡公司的營利行為是否合於公益目的，進行監督。

三、悠遊卡公司演變迄今，分設為悠遊卡投控公司與悠遊卡公司，依據公司法與章程規定，其相關公司股東得自由轉讓股份，並得為投資、保證，不受任何限制。臺北市政府所派公股代表未能謹守大眾捷運法規範目的—基於加強都市運輸效能，改善生活環境，增進公共福利，而辦理聯運或其他路線、票證、票價等整

---

<sup>3</sup>陳敏，行政法總論（3版），自刊，92年1月，頁16。

合業務，參與修改公司章程，使能為投資、保證行為，尚與臺北市政府投資事業管理監督自治條例所定維護公共利益，並保護市府權益之規範未盡相符。

(一)悠遊卡公司演變迄今分設為悠遊卡投控公司與悠遊卡公司，依據公司法與章程規定，其公司股東得自由轉讓股份，並得為投資、保證，並不受任何限制。

1、經查，臺北智慧卡公司成立之初，公司章程並未規定得為轉投資與背書保證，嗣93年12月6日章程增訂第2條規定，除許可業務外，得經營法令非禁止或限制之業務，另第2條之1與之2規定，得轉投資與背書保證，業排除公司法第13條<sup>4</sup>及第16條第1項<sup>5</sup>之限制。據臺北市政府表示，係為因應公司未來多角化發展及經營彈性，增訂得轉投資與背書保證之條款，經股東會全體出席無異議，照案通過。97年8月8日臺北智慧卡公司更名為悠遊卡公司，其公司章程第2條之1規定，公司對外得為保證；第2條之2則規定，公司為他公司有限責任股東時，其所有投資總額得不受公司法第13條不得超過實收資本總額40%之限制。

2、98年1月23日電子票證發行管理條例公布施行，悠遊卡公司依該條例規定向金管會申請成為電子票證發行機構，經該會於99年2月2日核准，如前所述，因其業務範圍依電子票證發行管理條例第7條<sup>6</sup>規定與電子票證發行機構業務管理規則第

---

<sup>4</sup>公司法第 13 條規定：「公司不得為他公司無限責任股東或合夥事業之合夥人；如為他公司有限責任股東時，其所有投資總額，除以投資為專業或公司章程另有規定或經依左列各款規定，取得股東同意或股東會決議者外，不得超過本公司實收股本 40%。」

<sup>5</sup>公司法第 16 條規定：「公司除依其他法律或公司章程規定得為保證者外，不得為任何保證人。公司負責人違反前項規定時，應自負保證責任，如公司受有損害時，亦應負賠償責任。」

<sup>6</sup>電子票證發行管理條例第 7 條規定，發行機構以股份有限公司組織為限。

14條<sup>7</sup>規定，必須受專業經營電子票證業務之限制。然悠遊卡公司為排除上開限制，成立悠遊卡投控公司100%持有悠遊卡公司股份，使悠遊卡公司成為控股公司下之子公司，輕易逸脫電子票證發行管理條例與電子票證發行機構業務管理規則所設法令經營限制。

- 3、目前悠遊卡投控公司依據該公司章程第2條規定，公司之營業項目為一般投資業；第3條規定，公司對外得為保證；第9條規定，股東轉讓公司股票時應由原股東與受讓人共同出具申請書具名簽章，其未經登記於股東名簿者，不得以其轉讓對抗公司；又悠遊卡公司章程第2條之1第1項規定，公司不得投資於其他企業，但經主管機關核准投資於與其業務密切關聯且持股比率50%以上之子公司，不在此限；第8條規定，轉讓公司股票時應由原股東與受讓人共同出具申請書具名簽章，其未經登記於股東名簿者，不得以其轉讓對抗公司。從而，現行悠遊卡投控公司與悠遊卡公司得分別依據公司法與章程規定，股份得為自由轉讓<sup>8</sup>，並得為投資、保證，不受任何限制。
- 4、另按悠遊卡投控公司105年度營業計畫所載：
  1. 悠遊卡投控/悠遊卡公司應朝高度民營化發展。
  2. 適度調整股權結構對公司未來發展有利。
  3. 提出公司組織未來強化方向與定位。
  4. 公司董事及監察人席次應縮減以利公司決策。並決定以學者

---

<sup>7</sup>電子票證發行機構業務管理規則第 14 條規定，發行機構不得投資於其他企業，但經主管機關核准投資於與其業務密切關聯且持股比率 50%以上之子公司，不在此限。發行機構轉投資總額不得超過其投資時實收資本額扣除本條例規定之最低實收資本額及累積虧損後之 10%。發行機構就自有資金之運用，應訂定內部作業準則報董事會核准，修正時亦同。發行機構不得對外辦理保證。主管機關於必要時，得就發行機構各項負債之比率，規定其標準。

<sup>8</sup> 造成目前有部分股東並非為大眾捷運法第 32 條所定之大眾營運業者。

座談會結論作為105年悠遊卡投控公司後續組織改造方向，故該公司有相關民營化計畫。

(二)有關民營化與轉投資疑義一節，據臺北市政府表示，目前悠遊卡公司及悠遊卡投控公司均未有公開發行股票之計畫，亦無民營化計畫，悠遊卡投控公司未來將著重於集團整合及新事業的投資發展，悠遊卡公司則專營電子票證業務。另悠遊卡投控公司董事長林向愷於本院詢問時表示，不再為擴張性投資<sup>9</sup>，並將修改背書保證<sup>10</sup>規定。惟據本院初步研究，悠遊卡公司之獲利，主要係因公營資本基於公共利益之需求投入獨佔或專營事業，並非全然來自於自由競爭之商業經營，自仍有詳加檢討之必要。

1、臺北智慧卡公司成立時實收資本額5億元，總股數5,000萬股，股東權益5億元，嗣98年12月1日悠遊卡公司以一比一換股的方式，將全數股份移轉予悠遊卡投控公司，當時股東權益為5億9,088萬7,000元，迄至104年12月31日止，該公司資本額藉由盈餘轉增資已達9億4,600萬元，股東權益增為14億7,900萬餘元。然查悠遊卡公司之成長與股東權益增加，並非全然來自公平競爭，而是來自政府基於公共利益之需求投入獨佔或專營事業，與公共利益之目的密不可分，惟悠遊卡公司之獲利，主要係分配予股東，並未全然回饋社會大眾。

2、上開作法雖基於公司法相關規定，卻未必全然符合公益要求。查臺北市政府所用於投資悠遊卡投

---

<sup>9</sup>林委員雅鋒：一卡通有無控股公司？悠遊卡公司董事長林向愷表示：一卡通沒有控股公司，未來悠遊卡投控公司經營目標主要使點鑽公司與群信公司不再虧損，悠遊卡公司不再做任何擴張性投資。

<sup>10</sup>悠遊卡公司董事長林向愷：悠遊卡投控公司章程 103 年確實訂有背書保證條款，我們會向董事會提案廢止。

控公司之資金，實際上來自國民稅收，僅係以臺北市政府作為公股代表經營企業而已，惟在我國現行法制，並未就政府基於公共利益之需求而投入獨佔或專營事業之機制訂定相關法律，如本案，即全部循私法規定辦理，如此將忽視公共利益之保護目的，反而側重於股東之獲利目的，變相將國家資本轉變為官僚資本進而至私人資本，自有詳加檢討之必要。

四、悠遊卡票證與電子通信軟體相結合，作為行動支付工具，業成為時代趨勢與世界潮流，故政府計畫於109年將電子化支付比率提升至52%，實屬正確施政方向。然相應於「行動支付」開放政策，基於憲法保障國民之人格權與財產權，自應就未來行動支付結合所生資本集中與資訊集中情形，暨涉及各種大數據之公民營企業，由政府積極規劃相關法令與查核程序，切實嚴格監督及執法，以防止個人資訊遭政府機關、財團或犯罪駭客肆意侵害。

本案發見，悠遊卡票證與電子通信軟體相結合，作為行動支付工具，業成為時代趨勢，106年國際3大行動支付業者Apple Pay、Samsung Pay、Android Pay也將陸續進入臺灣市場，據悉金管會目前已核准11家銀行開辦3大國際行動支付業務，並計畫於109年將電子化支付比率提升至52%，實屬正確施政方向。然而回顧時代發展，電腦於半世紀前引入主流社會後，資訊科技速度一日千里，使用範圍逐漸滲透到人類各生活層面，造成大量累積資訊量前所未見。大數據（即巨量資料）之影響擴展到所有人類活動領域，小至個人、大至國家之行為均具有可預測性，若得加以掌控，稍有不慎無疑將造成巨大危機，特別是像悠遊卡公司有強烈公共福祉目的，臺灣民眾使用比率極高，其個

人資訊集中情形將更形嚴重，加以結合前揭行動支付等各項電子商務活動，對於個人隱私權與財產權應如何保障易造成隱憂，基於「資訊安全即是國家安全」原則，相應於「行動支付」開放政策，有關電子商務與個人資訊保護之政策規劃，自應為行政機關所關注之重大課題。據行政院104年4月23日第3445次院會通過「電子票證發行管理條例」部分條文修正草案，開放電子票證發行機構及電子支付機構可相互兼營，其目的為提升支付工具間運用之功能，增加支付之便利性，以扶植我國電子票證產業發展。上開草案採開放多元支付，並容許電子票證發行機構及電子支付機構可相互兼營，將各特許公司法規範之防火牆開放，如因資訊集中形成大數據，應如何防止企業壟斷個人資訊，侵害隱私權，形成社會危害？又草案採業者自律，以市場經濟方式處理，政府應擔任何種角色加以監督，始為合宜？均尚有疑義。退而言之，單純電子票證時代，香港八達通公司亦曾發生因高層不當決策於91年起連續7年將約200萬客戶的個人資料轉讓給第三者，並收取4,400萬元港幣，占公司總收入三分之一的弊案，當時被轉讓的個人資料不但包括姓名、性別、身分證統一編號等，更包括用戶購物的詳細清單等等，香港市民咸認該案應由香港政府與港鐵公司負最大責任等情。從而，行政院暨所屬應鑒往知來，就未來行動支付結合所衍生資本集中與資訊集中情形，暨涉及各種大數據之公民營企業，應妥為規劃相關法令與查核程序，並切實嚴格監督及執法，以防止個人資訊遭政府機關、財團或犯罪駭客肆意侵害。

五、行政院應正視悠遊卡公司忽視大眾捷運法規範公益目的所揭露之問題，亦即國家之公共財逐漸變成私有

財，近期在「新自由主義」<sup>11</sup>的經濟政策下，逐漸起草各項法令，捨憲法「均富社會」之基本價值，似與憲法第13章第7節國民經濟原則未盡相符，又以五等分之所得分配比，模糊民眾對於貧富差距拉大之印象，造成富者愈富貧者愈貧的現象，殊值警惕。

悠遊卡公司之獲利主要係因公營資本基於公共利益之需求投入獨佔或專營事業，並非全然來自商業經營，行政機關利用實體法將國家資本轉變為官僚資本<sup>12</sup>進而至私人資本之過程，業成為臺灣社會普遍現象，並非悠遊卡公司所獨有，其相關措施業違反我國憲法國民經濟基本原則，說明如下：

(一)我國憲法就國民經濟乃基於三民主義—民生主義為原則，其目的在建構小康社會，主張發展國營事業並節制資本。一方面在於防止資本家壟斷經濟與政治，另一方面在使社會財富分配平均，建立公私有財產並存，國民營企業兼顧之經濟制度，以防止共產革命。

1、我國憲法就國民經濟乃基於三民主義—民生主義為原則。

依據憲法前言<sup>13</sup>，中華民國國民大會受全體國民之付託，依據孫中山先生創立中華民國之遺教，為鞏固國權，保障民權，奠定社會安寧，增進人民福利，制定憲法頒行全國，永矢咸遵。憲法第1章總綱，第1條規定，中華民國基於三民主義，為民有民治民享之民主共和國；第2條規定，

---

<sup>11</sup>新自由主義（Neoliberalism）是在自由主義下其中一種政治與經濟哲學，強調自由市場的機制，反對國家對國內經濟的任何干預，對於商業行為和財產權的管制，其反對任何型態的社會福利政策，主張對於大企業減稅，鼓勵全球化貿易政策。

<sup>12</sup>亦即將納稅義務人的錢—國家資本，先交由政經官僚控制，而不受民意監督，此即形成官僚資本。

<sup>13</sup>相當於法國人權宣言前言。

中華民國之主權屬於國民全體；第142條規定，國民經濟應以民生主義為基本原則，實施平均地權，節制資本，以謀國計民生之均足；第143條規定，中華民國領土內之土地屬於國民全體；第144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；第145條規定，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。合作事業應受國家之獎勵與扶助；第149條規定，金融機構，應依法受國家之管理；第150條規定，國家應普設平民金融機構，以救濟失業。上開條文依據孫中山遺教、三民主義並延續五五憲草<sup>14</sup>第6章國民經濟<sup>15</sup>而來<sup>16</sup>，其根本理念在於排斥資本主義，主張以國家力量發展經濟，公用事業及其他有獨佔性之企業，應由政府經營，私人經營上開性質之企業應由政府許可；對於資本家濫用資本優勢有妨害國計民生之平衡發展者，政府有以法律限制「私人財富及私營

---

<sup>14</sup>21年12月，中國國民黨召開第4屆第3次中央執行委員會，會中提議起草憲法及召開國民大會，以結束黨治，還政於民。最後決議以原則25條，交由立法院起草憲法。翌年，立法院成立憲法起草委員會，中華民國憲法草案制定由此開始。25年5月5日，由國民政府公布之，即為「五五憲草」。

<sup>15</sup>第116條規定：「中華民國之經濟制度，應以民生主義為基礎，以謀國民生計均足。」第117條規定：「中華民國領域內之土地，屬於國民全體，其經人民依法律取得所有權者，其所有權受法律之保障及限制。國家對於人民取得所有權之土地，得按照土地所有權人申報或政府估定之地價，依法律徵稅或徵收之。土地所有權人，對於其所有土地，負充分使用之義務。」第118條規定：「附著於土地之礦，及經濟上可供公眾利用之天然力，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。」第119條規定：「土地價值，非因施以勞力資本而增加者，應以徵收土地價值稅方法，收歸人民公享受。」第120條規定：「國家對於土地之分配整理，以扶植自耕農及自行使用土地人為原則。」第121條規定：「國家對於私人之財富及私營事業，認為有妨害國民生計之均衡發展時，得依法律節制之。」第122條規定：「國家對於國民生產事業及對外貿易，應獎勵指導及保護之。」第123條規定：「公用事業及其他有獨佔性之企業，以國家公營為原則，但因必要，得特許國民私營之。國家對於前項特許之私營事業，因國防上之緊急需要，得臨時管理之，並得依法律收歸公營，但應予以適當之補償。」

<sup>16</sup>謝瀛洲，中華民國憲法論，五南圖書出版公司，65年10月，頁277-278。

事業發展」之憲法義務。

## 2、國民經濟應以民生主義為主之憲法真意。

民生主義中主張之節制私人資本，必須要以發達國家資本來解決，一方面在防止資本家壟斷，另一方面在使社會財富分配平均，而發達國家資本的理由，在於國家實行工業化以求富裕，實行社會化以求平等。故其提出限制私人企業經營的範圍，凡獨佔性或規模過大之企業，由國家經營管理，而使私有資本不能操縱民生，用以改變國民經濟結構，並改善人民生活。就工業化部分應依據實業計畫為藍圖，先由交通而礦業而工業。若具有有獨佔性，且為私人之力所不能辦者，則由國家經營管理之。在經濟發展上，民生主義主張公私有財產並存，國民營企業兼顧，改良資本制度，認為大公司、大資本，為社會所公有之事業；而國有即民有，以國家所生之力，舉便民之事，大家共享其利，故主張民生工業包括食、衣、住、行、民生工業、煤鐵、水力、礦、天然資源、城市土地、交通等；獨佔壟斷性事業，如銀行、鐵道、航路等，均由國營企業來發展，以使一國經濟發達均衡而迅速，以避免國家成為資本家的附庸。

(二)民營公用事業監督條例係基於孫中山遺教先於憲法而存在，並符合民生主義「主張發展國營事業並節制資本」之基本原則，具有基本法之型態，現行法制以相關同位階法律排斥該條例之適用，其所制定相關法律是否具有合憲性，尚有研究空間。

### 1、查民營公用事業監督條例先於憲法於18年制定<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup>18年12月21日國民政府制定公布全文17條。20年3月7日國民政府令修正公布第14條條

沿襲迄今，其間有修正<sup>18</sup>但整體制度不變，依據民營公用事業監督條例第2條規定：「左列各款之公用事業，除由中央或地方公營者外得許民營：一、電燈、電力及其他電氣事業。二、電車。三、市內電話。四、自來水。五、煤氣。六、公共汽車及長途汽車。七、船舶運輸。八、航空運輸。九、其他依法得由民營之公用事業。」第7條規定：「民營公用事業，訂立或修正有關公眾用戶之收費，及各項規章，應呈由地方監督機關，簽具意見，轉呈中央主管機關核准。」本院前調查「民營公用事業監督條例於18年12月21日制定公布，最近1次修正日期為89年4月26日，各公用事業主管機關對民營公用事業有否落實監督職責？民營公用事業有無依該條例提列用戶公積金？均有深入查明之必要」等情案，就該條例所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款電燈、電力及其他電氣事業、第4款自來水及第5款煤氣）、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）與國家通訊傳播委員會（第3款市內電話）等，曾詢問各該主管機關，其均表示，因該條例制定有其時空背景，現今社會經濟

---

文。22年11月2日國民政府令修正公布全文24條。61年11月30日總統令修正公布第16條條文。89年4月26日總統令修正公布第3條條文。

<sup>18</sup>18年訓政時期制定公布，20年修正第14條，22年再次修正公布全文；行憲後分別曾於61年與89年間修正第16條與第3條，其餘條文內容則與22年11月2日修正公布之版本相同。61年11月30日修正第16條，修正理由係當時行政院法規整理委員會認為該條例仍存有舊制機關名稱，與現行體制不符，有修正之必要，故將該條例第16條「國民政府」修正為「行政院」。89年4月26日修正第3條，修正理由係經濟部當時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，爰將第3條「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，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」。

環境已大不相同，該條例規範事項恐與現實有所扞格，大多民營交通事業均以採制定專法方式排斥該條例之適用<sup>19</sup>，固非無據。

---

<sup>19</sup>(一)電燈、電力及其他電氣事業

1、中央主管機關：經濟部。

2、事業概況：經濟部表示民營電廠皆依電業法及相關子法設立，並無依據該條例核准之情形；目前國內民營電廠共有 9 家傳統火力電廠及 20 家再生能源電廠，再生能源電廠包含太陽光電 6 家、風力 11 家與水力 3 家。

(二)電車

1、中央主管機關：交通部。

2、事業概況：交通部表示，目前尚無電車運輸業申請籌設。

(三)市內電話

1、中央主管機關：通傳會。

2、另交通部表示，市內電話屬電信業務其中之一，依據電信法及國家通訊傳播委員會組織法規定，其目的事業主管機關為通傳會，交通部僅為中華電信股份有限公司大股東，該部持股比率為 35.29%。

(四)自來水

1、中央主管機關：經濟部。

2、事業概況：

(1) 目前主要自來水事業為公營，依自來水法管理。

(2) 另有由民眾管理之簡易自來水事業。依自來水法第 17 條之 1 規定，簡易自來水事業指自行開發水源或經合法取得水權，且自行設置及管理簡易供水處理系統，作為自來水使用之組織團體或事業經營體；依據自來水法第 4 條、第 5 條、第 110 條規定，簡易自來水事業由直轄市政府與縣(市)政府負責監督與輔導；經濟部表示，目前簡易自來水事業多位於偏遠地區且規模不大，用戶數大都在 100 戶以下，由當地住戶成立管理委員會來管理，非以公司型態經營，且以非營利為目的，故並無民營自來水公用事業之存在。

(五)煤氣

1、中央主管機關：經濟部。

2、事業概況：目前係依天然氣事業法管理，100 年 2 月 1 日天然氣事業法公布施行後，依該法第 71 條規定，該條例有關煤氣及天然氣事業之規定不再適用。目前民營天然氣公司共 23 家。

(六)公共汽車及長途汽車

1、中央主管機關：交通部。

2、事業概況：交通部表示，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；依公路法第 37 條規定，市區汽車客運業由其所在之地方政府監督，公路汽車客運業由該部監督，該部並已將公路汽車客運業之營運管理及處罰委任公路總局辦理。經營公路汽車客運之民營公司計 55 家，其中 39 家係同時經營市區及公路汽車客運。

(七)船舶運輸

1、中央主管機關：交通部。

2、事業概況：交通部表示，船舶運輸對應於航業法所稱之船舶運送業，航業之業務由航政機關辦理之，航政機關為該部航港局，惟依航業法第 6 條規定，小船從事客貨運送或其他業務不適用該法之規定，由其所在之地方政府監督。依航業法特許設立之船舶運送業計 183 家。

(八)航空運輸

1、中央主管機關：交通部。

2、事業概況：交通部表示，目前民用航空運輸之經營均受民用航空法之監督。依民用航

- 2、惟按，民營公用事業監督條例第2條所定各項公用事業所包括：一、電燈、電力及其他電氣事業。二、電車。三、市內電話。四、自來水。五、煤氣。六、公共汽車及長途汽車。七、船舶運輸。八、航空運輸。九、其他依法得由民營之公用事業等，均為國家公共基礎設施。該條例係以三民主義與建國方略做為根本大法，於18年12月21日公布施行，並做為憲法第144條與第145條規定之具體實踐而繼承下來，行憲後僅於61年與89年修正2條文，顯見該法具有強烈憲法意義，不同於一般法律，具有補充憲法的基本法之功能，故行政機關將民營交通事業以採制定專法方式排斥該條例之適用，似有合憲性之疑義。
- 3、另近期司法院大法官逐漸就主管機關藉公用或公益之目的，制定偏袒財團法律或扭曲解釋相關法令，剝奪人民財產權後，續將原屬人民之財產移轉為第三人所有，涉有違憲情形，做出732<sup>20</sup>、

---

空法特許設立之民用航空運輸業計 10 家，其中經營國內航線者共 5 家。

<sup>20</sup>司法院釋字第 732 號解釋：「國家以徵收方式剝奪人民土地所有權，甚而影響土地上合法居住者之居住自由，如非為公用，則須符合其他公益之正當目的。徵收捷運交通事業所必須之土地，屬為興辦交通事業公用之目的；而主管機關辦理毗鄰地區土地之開發，係在有效利用土地資源、促進地區發展並利大眾捷運系統建設經費之取得，固有其公益上之目的。然國家為利用土地資源、促進地區發展並利建設經費之取得等目的，依法報請徵收交通事業所必須者以外之毗鄰地區土地（下稱非交通事業所必須之土地），將使土地資源之利益重新分配或移轉予國家或其他私人享有，造成原土地所有權人遭受土地損失之特別犧牲。另為達利用土地資源、促進地區發展並利建設經費之取得等目的，非不得以適當優惠方式與土地所有權人合作進行聯合或共同開發、以市地重劃之方式使原土地所有權人於土地重新整理後仍分配土地、以區段徵收使原土地所有權人取回與原土地同價值之土地、或以其他適當且對土地所有權侵害較小之方式達成。系爭規定一、二、三以使土地所有權人遭受特別犧牲之方式，徵收非交通事業所必須之土地進行開發，並非達成土地資源有效利用、地區發展並利國家建設經費之取得目的所不得不採之必要手段，且非侵害最小之方式。其許主管機關為土地開發之目的，依法報請徵收非交通事業所必須之土地，於此範圍內，不符憲法第 23 條之比例原則，與憲法保障人民財產權及居住自由之意旨有違，應自本解釋公布之日起不予適用。」黃茂榮大法官指出國家透過公權力徵收取得私人土地給特定事業使用，在現代競爭法或國家經濟法下，是一個很大的忌諱，在自由經濟體制下，如容許國家介入市場自由競爭機能，將無法使市場經濟正常運轉。再者，在「有效利用土地資源、促進地區發展」的立法目的下，如要強調聯合開發而徵收人民之土地，則因土地所有權人所提供者，乃為聯合開發所需之重要生產因素（土地），因此，應當使原土地所有權人分享開發後之經

743<sup>21</sup>、747<sup>22</sup>號解釋，以凸顯行政機關濫用權力等負面景象。例如新店美河市案，行政機關在大眾捷運法中以公共利益為名，利用國家統治高權以徵收方式剝奪民眾土地所有權，影響土地上合法居住者之居住自由，移轉圖利大財團，其違憲之處，業經前揭司法院釋字第733號與第743號解釋指正在案。上開案例，均在在證明「公共財私有化」所造成官商勾結種種弊端，不但對於減輕政府財政負擔沒有絲毫幫助，反助長大量國家資本移轉給財團，實應深刻檢討。

(三)自民國80年以後，我國經濟發展深受「新自由主義」之影響，起草各項法令，逐漸將公共財轉變為私有財，亦輕忽臺灣所得分配惡化警訊，改以五等分之

---

濟效益，國家縱因主導、參與建設而或許得以主張分享開發後之經濟效益，然該開發利益之分配方式，應符合共同出資、聯合開發之合夥意旨與精神等語。

<sup>21</sup>司法院釋字第743號解釋稱，77年制定公布之大眾捷運法第6條規定：「大眾捷運系統需用之土地，得依法徵收之。」同法第7條第1項規定：「為有效利用土地資源，促進地區發展，地方主管機關得自行開發或與私人、團體聯合開發大眾捷運系統場、站與路線之土地及毗鄰地區之土地。」此為臺北市政府興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發案適用之法律。臺北市政府（需用土地人）為興辦系爭聯合開發案用地之需要，分別（中略）准予徵收。准予徵收函所附徵收土地計畫書固援引土地法第208條第2款、都市計畫法第48條、大眾捷運法第6條與77年捷運法第7條作為法令依據。惟查系爭聯合開發案用地之都市計畫細部計畫係於88年3月25日始發布實施；臺北市政府於同年4月9日核定聯合開發計畫書。在此之前系爭聯合開發案之內容無從確定，自難認臺北市政府已依77年捷運法第7條第2項：「……協議不成者，得徵收之」之規定辦理徵收。至上開徵收土地計畫書所引土地法第208條第2款、都市計畫法第48條及大眾捷運法第6條作為法令依據。大眾捷運法第6條要求主管機關就大眾捷運系統需用之土地，依相關法律徵收，作興建捷運系統之特定目的使用，非以追求商業利益為考量。大眾捷運法第7條之目的，則在有效利用土地資源，促進地區發展並利大眾捷運系統建設經費之取得，故聯合開發係為有效利用土地資源，並因此涉及商業利益之分享及風險之分擔。主管機關依大眾捷運法第6條，按相關法律徵收人民土地，雖因而取得土地所有權人之地位，然其與一般土地所有權人得自由使用、收益、處分及行使其他土地權利者並不全然相同。其徵收既係基於興建捷運系統之特定目的，主管機關自不得於同一計畫，持該徵收之土地，依大眾捷運法第7條辦理聯合開發，而為經濟利用，故自亦無由主管機關將該徵收之土地所有權移轉予第三人之餘地等語。

<sup>22</sup>司法院釋字第747號解釋就土地所有權人因公路穿越地下，至逾越其社會責任所應忍受範圍，得否請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權之疑義，稱，人民之財產權應予保障，憲法第15條定有明文。需用土地人因興辦土地徵收條例第3條規定之事業，穿越私有土地之上空或地下，致逾越所有權人社會責任所應忍受範圍，形成個人之特別犧牲，而不依徵收規定向主管機關申請徵收地上權者，土地所有權人得請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權。

所得分配比，意在使民眾對於貧富差距拉大之印象變模糊，行政院似未正視貧富差距擴大之問題，妥為保障人民生存之基本權利，確有值得改進之處。

1、19世紀末，因俄國革命成功，共產國際勢力高漲，歐美逐漸認知到資本主義帶來的殘酷性，必須由政府透過社會干預，減輕資本主義制度所帶來的困境。從第一次世界大戰後經歷華爾街崩盤及經濟大蕭條(Great Depression)，與二次世界大戰所帶來的失業潮及戰後苦難後，大多已開發國家為保障窮人的基本生存需求，同時為抵禦共產主義而建構社會安全及福利制度<sup>23</sup>，政府不僅作為福利的主要供應者，也成為經濟的主要參與者。歐洲國家甚至在二次世界大戰前已開始將產業國有化，這個過程在西元1945年後逐漸加劇。資本主義國家內之選民從此開始讓政府為適當之經濟管制，因為他們見識過戰時經濟由政府管控的效率，從新古典自由主義盡量讓市場自行決定之經濟生活的制度，逐漸被凱因斯經濟學<sup>24</sup>所取代。然60年代因石油危機造成凱因斯主義及大政府思維開始式微。西元1979及1980年，新右派

---

<sup>23</sup>例如英國自西元1945年至1970年代中期，主要福利的支出從GDP的5%上升到20%。國家健保支出自西元1951年的5億元英鎊，上升至西元1975年的55億9,600萬元英鎊。而美國的社會福利支出的時間則更晚，直到甘迺迪及詹森總統(西元1956至1968年)上任，美國政府才似乎真正願意大幅擴張福利支出。而只有在西元1964年，由於經濟高度繁榮且持續發展，詹森總統才願宣示「全國對貧窮宣戰」。

<sup>24</sup>凱因斯(John Maynard Keynes)於西元1936年的主要作品《就業、利息和貨幣通論》認為政府能對且應該干預經濟，其主張經濟不具有創造完全就業(full employment)的自然傾向，若民間無法創造工作，政府就必須干預以提供工作。由於經濟不景氣並非來自支出太多，而是支出太少，因此政府支出便成為關鍵。在華爾街崩盤及經濟大蕭條之後成形的凱因斯理論，要求政府在混合型經濟及福利國家的情況下，維持總體經濟需求及完全就業。他的理論恰好順應人心一大政府的潛力在二次大戰時徹底發揮了。由完全就業及廣泛的福利制度所隱含的社會一體感，與社會大眾好不容易贏得和平之後亟需穩定與安全的感受相符。有關凱因斯理論介紹，詳見，為什麼是凱因斯，彼得·克拉克 Peter Clarke，商周出版，西元2010年7月30日。

的柴契爾夫人及雷根總統<sup>25</sup>先後贏得大選，鼓吹自由市場且反對國家干預，採用傅利曼<sup>26</sup>(Milton Friedman)及海耶克<sup>27</sup>(Friedrich Hayek)自由經濟觀點，其雖不反對市場可能失靈而且已經失靈說法，但是其認為自由市場遠比國家更能有效分配商品及服務，亦即「國家的角色是監督契約的執行，供應充足的貨幣，確保市場力量不被扭曲」，同時更重要的是，由國家提供最佳環境使商業蓬勃發展。新右派全面否定完全就業及福利國家之目標，偏好縮減通貨膨脹及公共支出，認為經濟問題的主因之一即來自於公共支出。新右派不但不主張公私混合型經濟，相反地，希望國家將各種職能全部民營化，將國家功能減到最小<sup>28</sup>。然而國家漠視分配不均的根本問題，並不會

---

<sup>25</sup>柴契爾夫人所採之貨幣主義(Monetarism)，是強調嚴格控制貨幣供給；雷根政府則由供給面經濟學家掌權，他們倡議大量減稅，以提供最多的誘因給資本家刺激生產。

<sup>26</sup>米爾頓·傅利曼(Milton Friedman)美國經濟學家，以研究總體經濟學、個體經濟學、經濟史、統計學、及主張自由放任資本主義而知名。西元 1976 年取得諾貝爾經濟學獎，主要表揚在消費分析、貨幣供應理論及歷史、和穩定政策複雜性等範疇的貢獻，是 20 世紀最重要的經濟學家之一，見維基百科。

<sup>27</sup>佛烈德利赫·奧古斯特·馮·海耶克，CH(Friedrich August von Hayek，西元 1899 年 5 月 8 日-1992 年 3 月 23 日)奧地利出生的英國知名經濟學家和政治哲學家。以堅持自由市場資本主義、反對社會主義、凱恩斯主義和集體主義而著稱。其在《通向奴役之路》(西元 1944)稱所有形式的集體主義，最終都只有可能以中央集權的機構加以維持，他認為社會主義必須要有一個中央的經濟計畫，而這種計畫經濟最終將會導致極權主義，因為被賦予了強大經濟控制權力的政府也必然會擁有控制個人社會生活的權力等語。這種主張不無道理，但是如同馬克思所講，資本主義所造成資本集中，所生強者越強、富者越富，將社會撕裂成兩個階級，國家不控制此種現象，最後控制的權力會交到財團手上，當國家成為財團的附庸，便成為無產階級推翻的對象，無疑造成另一次共產革命的到來，筆者註。

<sup>28</sup>諾齊克(Robert Nozick)在西元 1974 年發表《無政府、國家與烏托邦》提供新自由主義哲學基礎，其以個人基本權利(individual rights)為核心，最化歸結於「最低限度的國家」(minimal state)，認為是真正能在道德上被論證為理想的烏托邦架構。諾齊克在該書論證，是根據洛克式(而非霍布斯式的)論證，指出國家的形成，源自於自然狀態(state of nature)個人權利的維護，需由個人自己來執行，但其不採社會契約論觀點，而以現代市場的觀點，來解釋國家的形成。因為由個人自己來保護自己的權利，會回復到自然狀態，所以必有提供保護權利服務的機構(protective associations)出現。基於彼此在市場中競爭的結果，最後可能剩下少數保護能力較佳的強勢機構(dominant protective associations)。因為相互征戰，所以設立一個仲裁者一擁有最後決定權，國家之雛形形成。而國家基於人民自由結合，所以不容任何人將自己的烏托邦觀點，強加諸他人之上。在最低限度國家之中，是以不容侵犯的個人被看待。任何個人不會被他人以某種方式做為手段或工具，而是被視為擁有權利與尊嚴

讓問題消失。當21世紀的今天卻依然重複著19世紀上演過的資本收益率超過經濟增長率<sup>29</sup>時，世界將回歸「世襲資本主義」，資本主義已經不自覺邁向不可控制且不可持續的社會不平等，這根本是以財團破壞並取代以傳統民主社會的基礎價值觀<sup>30</sup>。

- 2、依據法國學者托馬·皮凱提 (thomas piketty) 21世紀資本論統計：在新自由主義下的西元1970至2010年間，私有財富在富裕國家大幅攀升，舉例而言在法國和德國的公有財富淨額在西元1950至1970年間曾經達到國民資本的四分之一，甚至是三分之一，然現在只剩下國民資本的幾個百分點(公有資產頂多只夠與公共債務相抵)。這樣演變事實上是富裕國家之普遍現象：西元1970至2010年間，世界8大已開發國家中，都可以見到公有資本相對於國民所得的比值逐漸下降，而私有資本相對於國民所得的比值則還漸上升(如下圖)。換句話說，私有財富的復甦，

---

的個人，才是一個真正理想的烏托邦架構。諾齊克的架構是以自我決定權為基礎，主張個人擁有不容侵犯的財產權之自由，反對任何重稅與福利國家的構想，其將國家功能定位在防止暴力、偷竊、詐欺，以及保障契約履行等基本功能，固非無見，然而，其漠視人出生即有人種、財富與地位的不同，與原初自然社會有所不同，把個人財富等同於人格自由，無異將人格金錢化，即所謂商品拜物教，其所謂市場經濟公平競爭無非是出於邏輯推論的想像，個人實難以贊同。

<sup>29</sup>皮凱提主要論點繫於資本收益率(r)與經濟增長率(g)的關係公式，「r」包括利潤、股息、利息、租金和其他來自於資本的收入，而g則以收入或產出來測量。當增長率低時，那麼財富傾向於通過「r」並非勞動來積累，且會更向最富的10%或1%的人群集中，加劇貧富不均。因此，兩極分化和貧富差距的原理可以用不等式 $r > g$ 來說明。

<sup>30</sup>依據法國人權宣言第1條：「社會差距僅能基於共同福祉而存在。」現代民主社會存立是才能為依歸的世界觀，至少是期待或想像「人是由才能來決定報酬」-亦即信賴分配不均是源自於個人才能與努力，而非血緣與收租。這樣的想法與期待在現代社會裡扮演重要關鍵角色，其原因在於民主社會裡，外觀而言所有公民人人權利平等，然實際上每個人生活條件的分配卻是不均。為解決這樣衝突，必須確保社會分配不均的現象至少是符合理性與普遍原則，而非取決於上帝骰子。分配不均的情況必須公平公正又適用於所有人-至少在理性論述的範疇內應如此，並盡可能符合現實，見托瑪·皮凱提, Thomas Piketty, 21世紀資本論，衛城出版，西元2015年6月1日，頁415。

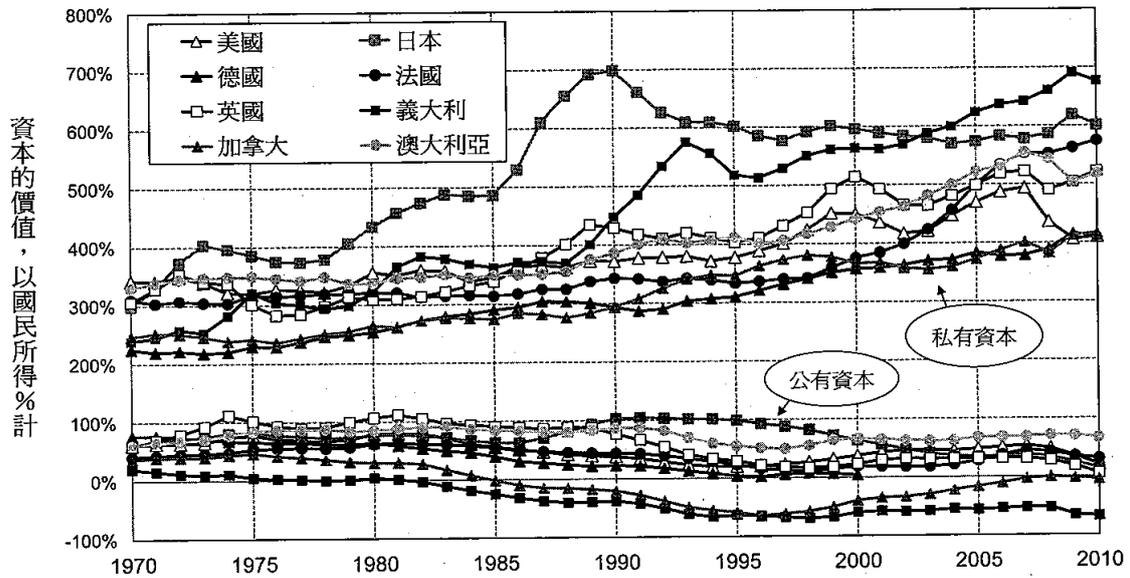
其部分是因為公有財富的私有化。當然，在所有這些國家當中，私有資本的上升都比公有資本的下滑要大上許多，這也使得國民資本(以國民所得的倍數來衡量)實際上增加許多。但國民資本的增加速度並不像私有資本那麼快<sup>31</sup>。多數國家的公共儲蓄也是負的(意思是公共投資小於公共赤字，也就是說政府投資的金額小於舉債的金額，或者是舉債的款項用於當前的支出)。西元1970至2010年間，法國、英國、德國和美國的公共赤字，都比公共投資多出國民所得的2%至3%，而義大利則多出國民所得的6%(如下表)，總結來說，所有富裕國家的公共負儲蓄(désépargne; dissaving)，以及相應造成的公有財富減少，相當程度助長了私有財富的增加(依據各國情況，約占其升幅的十分之一到四分之一)<sup>32</sup>。

---

<sup>31</sup>托瑪·皮凱提, Thomas Piketty, 21世紀資本論, 衛城出版, 西元2015年6月1日, 頁184-185。

<sup>32</sup>托瑪·皮凱提, Thomas Piketty, 21世紀資本論, 衛城出版, 西元2015年6月1日, 頁187-188。

### 西元1970-2010年富裕國家的私有與公有資本



1970-2010 年間，義大利的私有資本從國民所得的 240% 來到 680%，公有資本卻從 20% 下滑到 -70%。來源與數據：見 <http://piketty.pse.ens.fr/capital21c>

### 西元1970-2010年富裕國家的民間與公共儲蓄

國家	國民儲蓄	民間儲蓄	公共儲蓄
美國	5.2%	7.6%	-2.4%
日本	14.6%	14.5%	0.1%
德國	10.2%	12.2%	-2.0%
法國	9.2%	11.1%	-1.9%
英國	5.3%	7.3%	-2.0%
義大利	8.5%	15.0%	-6.5%
加拿大	10.1%	12.1%	-2.0%
澳大利亞	8.9%	9.8%	-0.9%

資料來源：見 [piketty.pse.ens.fr/capital21c](http://piketty.pse.ens.fr/capital21c)

註：1. 國民儲蓄 = 民間 + 公共儲蓄，係將資本折舊扣除，以國民所得%計。

2. 民間儲蓄有一部分會被公共赤字吸收，故國民儲蓄會低於民間儲蓄。

3、我國自民國80年起，由行政機關所起草制定之各項法律，逐漸造成公共財私有化的情形，非常嚴重。以臺灣最早的民間參與興建營運臺灣南北高速鐵路案（下稱高鐵案）而論，政府原主張零出

資，事實上從興建開始，即由政府不斷增資或擔保<sup>33</sup>，原始民間5大股東早透過營建除將全部投入資金取回外，更獲有極大利潤。然因正式營運時與預估日運量有重大差異，為彌補虧損，逼使立法院不得不於104年6月修正獎勵民間參與交通建設條例第4條規定為：「本條例所稱民間機構，係指依公司法設立之公司；其有政府、公營事業出資或捐助者，其出資或捐助不得超過該公司資本總額或財產總額20%。前項總額比例限制之規定，於民間參與興建營運臺灣南北高速鐵路案應低於該公司資本總額或財產總額50%。」而其立法理由為「目前適用獎參條例之民間參與興建營運臺灣南北高速鐵路案，發生財務問題，而有政府協助或主導解決之需求，擬由高鐵相關建設基金直接出資242億元、政府得以掌握董監事席次優勢之公司或法人（泛公股）投資58億元，以為解決；未來政府、公營事業出資額度將占臺灣高鐵公司資本總額約49%，加計泛公股投資額度後，總持股比率約64%。爰原條文規定應有就高鐵案修正放寬之必要。為維持高鐵案之民間機構仍具民營企業型態，經參酌國營事業管理法第3條第1項第3款規定：『本法所稱國營事業如下：……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。』爰增列第2項，就高鐵案放寬本條有關政府、公營事業出資或捐

---

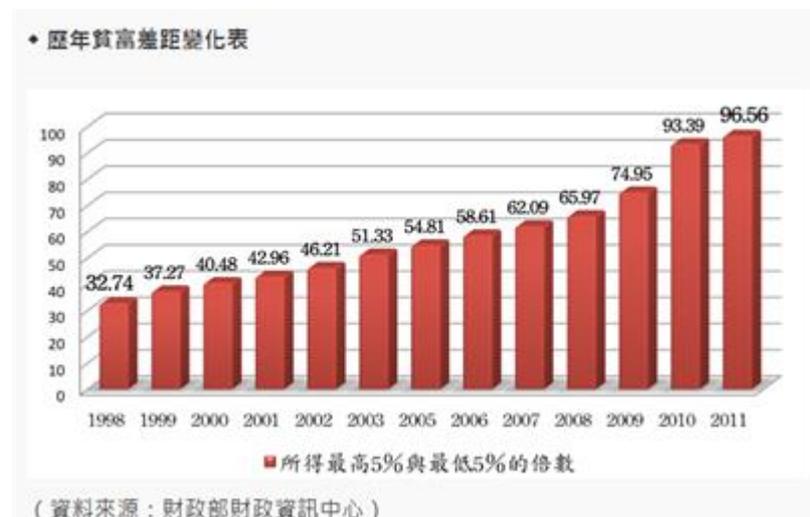
<sup>33</sup>86年殷琪主導的臺灣高鐵團隊，以號稱「政府零出資」，擊敗劉泰英主導的中華高鐵團隊（要求政府出資1,500億元），取得高鐵BOT案。後政府、公營事業與其轉投資公司，政府捐助的財團法人等政府相關單位挹注資金，合計投資高鐵394億餘元，泛公股集團持股高鐵合計股權37.42%。88年9月，高鐵通車2年8個月（原預估日運量28.9萬人次，目前實際運量為8萬多人次而不如當初預計），虧損2/3實收資本額，負債超過4,400億元，財務虧損超過700億元。

助者，其出資或捐助不得超過該公司資本總額或財產總額20%之規定為50%。」由上可知，高鐵案之轉折，已成為政府將公共財私有化的不良示範。

- 4、近年我國改採5等分之所得分配比，依財政部102年綜所稅統計資料，按稅前所得總額20等分位排序，前5%最高家戶所得平均437萬3,000元，是最低家戶所得的99倍。但據行政院主計總處統計家戶5等分位組之所得分配比與所得差距情形，最高（20%）與最低（20%）僅差距6倍左右。其區分方法係以每戶（家庭）可支配所得為計算標準，以94年為例，前20%家庭可支配所得為179萬6,884元；後20%家庭可支配所得為29萬7,694元，行政院主計總處據此認為所得分配並無惡化云云。另據財政部99年至101年之3年的第1分位與第5分位綜合所得總額平均數差距倍數約在13，採10分位則在30-33之間，採20分位則在85-94之間，採100分位則在1,451-1,467之間。然財政部自103年起不公布稅前所得總額五等分以外之相關資料，將家庭年收入180萬元以上受薪家庭，與國內首富歸入同一級而不做區分，掩蓋所得分配惡化之警訊，業招致經濟學者強烈批判。依財政部103年6月30日課稅所得分配統計資料，不公布理由為：1. 國際間多係以基尼係數或5等分位家庭所得差距倍數作為衡量所得分配之指標。我國近年來每戶所得差距倍數維持在6倍左右，基尼係數維持在0.35以下，低於0.4之國際警戒線。2. 財政部綜合所得稅申報核定統計專冊所列所得為課稅資料，未納入「政府移轉支出」各戶所得、免稅所得、分離課稅所得等資料，致

申報核定資料無法呈現完整所得狀況，或可供為學術研究及租稅政策分析參考，不宜逕作為衡量所得差距之參據。3. 將綜合所得總額切分位越多，每一分位涵蓋之納稅單位越少，最高分位與最低分位所得差距倍數自然就越大。如以101年稅後所得差距倍數而言，5分位為11倍，10分位為26倍，20分位為71倍，100分位為1,091倍，且切分位越多，忽略的中間納稅單位也愈多，5等分位差距倍數，即忽略了中間60%納稅單位，10等分位忽略了80%，20等分位忽略了90%，100等分位忽略了98%納稅單位；忽略單位越多，越不能全面顯示真實情形。4. 在5分位、10分位、20分位及100分位下，分別計算我國綜合所得總額與稅後所得(係綜合所得總額減除應納稅額)最高與最低分位之差距倍數，以稅後所得為基礎計算之差距倍數明顯較以綜合所得總額為基礎計算之差距倍數小，顯示我國所得稅累進稅制發揮所得重分配功能，財政部仍將持續努力運用各項財稅措施，以改善所得分配云云，固非無見。但若依據21世紀資本論作者對於貧富差距分析方式係採前1% (支配階級，dominant class)、前9% (富裕階級，well-to-do class)、前10% (上層階級，upper class) 居中之40% (中層階級，middle class)，後50% (下層階級，lower class) %，為區分，何以主管機關不採取此種方式以觀察貧富差距的現象，學者按照上開皮凱提方式重新就財政部資料重新統計，發現目前在臺灣前5%富人業取走國民總收入之30%，中研院院士朱敬一在天下雜誌「臺灣所得分配惡化隱藏不了」一文更嚴詞批評政府隱瞞所得分配惡化的警訊，內

容略以：「5等分切割所得最高20%的切分點在近年是家庭年收入180萬元以上，這表示夫妻每月各賺8萬元的受薪家庭，會與郭台銘、魏應充等超級大富歸入同一級而不做區分。如此，若是薪水凍漲但郭魏等富豪大賺錢，則5等分層級所得比與基尼係數都不會有太大的改變。這樣的數據當然是不合理的。……若將臺灣財稅資料中心所得資料20等分的14年數據，結果是觸目驚心。雖然財稅資料中心與主計處家庭收支調查的資料有些技術屬性的差異，但是如前所述，這些資料做時間數列分析，是絕對有意義的。臺灣20等分層級所得比在過去14年由32倍多暴增到96倍多；這大概與許多人心裡的感覺若合符節……」等語，足見臺灣現實貧富差距非常嚴重。



我國戶數五等分位組之所得分配比與所得差距情形表

年別	可支配所得按戶數五等分位組之所得分配比 (%)					第五分位組為第一分位組之倍數 (倍)
	1 最低所得組	2	3	4	5 最高所得組	
	Lowest 20%	Second 20%	Third 20%	Fourth 20%	Highest 20%	
94	6.66	12.43	17.42	23.32	40.17	6.04
95	6.66	12.37	17.42	23.51	40.03	6.01

96	6.76	12.36	17.31	23.16	40.41	5.98
97	6.64	12.37	17.43	23.40	40.17	6.05
98	6.36	12.27	17.39	23.64	40.34	6.34
99	6.49	12.21	17.39	23.72	40.19	6.19
100	6.53	12.05	17.32	23.86	40.25	6.17
101	6.53	12.27	17.54	23.68	39.98	6.13
102	6.57	12.38	17.49	23.60	39.96	6.08
103	6.63	12.28	17.36	23.59	40.13	6.05

註：1. 第五分位組為第一分位組之倍數，為求精確係以第五分位組可支配所得除以第一分位組可支配所得計算而得。  
2. 資料來源：行政院主計總處。

近3年綜合所得總額及稅後所得5、10、20及100分位統計表

單位：金額(千元)

	99年		100年		101年	
	綜合所得 總額平均數	稅後所得 平均數	綜合所得 總額平均數	稅後所得 平均數	綜合所得 總額平均數	稅後所得 平均數
第1分位(a)	167	167	175	175	186	186
第5分位(b)	2,212	1,998	2,357	2,114	2,365	2,135
5分位差距倍數(b/a)	13	12	13	12	13	11
第1分位(c)	95	95	101	101	109	109
第10分位(d)	3,099	2,708	3,318	2,878	3,281	2,868
10分位差距倍數(c/d)	33	29	33	28	30	26
第1分位(e)	46	46	49	49	53	53
第20分位(f)	4,318	3,623	4,647	3,860	4,516	3,788
20分位差距倍數(e/f)	94	79	95	79	85	71
第1分位(g)	6.82	6.82	6.86	6.86	6.94	6.94
第100分位(h)	9,897	7,365	10,776	7,931	10,184	7,572
100分位差距倍數 (g/h)	1,451	1,080	1,571	1,156	1,467	1,091

說明：1. 稅後所得=綜合所得總額-應納稅額。

2. 99年及100年為綜合所得稅結算申報核定資料，101年為綜合所得稅結算申報初步核定資料。

(四)行政院暨所屬應遵守憲法規範，正視所得分配惡化之問題，切實審視相關法令是否背離憲法第13章第7節國民經濟原則，以避免斷傷人民生存權利。

按聯合國經濟社會文化權利國際公約第6條第1項規定：「本公約締約國應確認人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟保障之。」同公約第7條規定：「本公約締約國確認人人有權享受公平與良好之工作條件，尤須確保：(一)所有工作者之報酬使其最低限度均能：(1)獲得公允之工資，工作價值相等者享受同等報酬，不得有任何區

別，尤須保證婦女之工作條件不得次於男子，且應同工同酬；(2)維持本人及家屬符合本公約規定之合理生活水平；(二)安全衛生之工作環境；(三)人人有平等機會於所就職業升至適當之較高等級，不受年資才能以外其他考慮之限制；(四)休息、閒暇、工作時間之合理限制與照給薪資之定期休假，公共假日亦須給酬。」是則，國家應保障人民基本經濟生活，維持合理生活水平，建立以才能分配資源的公平社會，並防止資本家於未從事生產的情況下，壟斷社會資源、或為維持壟斷地位，從事非生產性的尋利活動得到壟斷利潤，引致勞動者為資本家以低於實際補償的價格進行工作，被迫出售自己的勞動，獲得工資，維持生計，以符合上開公約對於生存權之要求。

(五)曾擔任司法院院長之我國財經法律學者賴英照投稿以「認真看待憲法」嚴正質疑，行政機關以「經濟國際化，貿易自由化」作為我國經濟發展的基本政策，這是資本主義的體制，但我國憲法標舉均富社會，凸顯「憲法向左，政策往右」的極大落差。主政者應努力縮短貧富差距，消除「多而不均，富而不安」的疑慮，才能打造「青年住得起的臺灣」等語<sup>34</sup>。綜上所述，行政院依據憲法第53條規定，作

---

<sup>34</sup>【聯合報／賴英照】103年5月25日：憲法的本文總共175條，制憲先賢用了10個條文(第142條至第151條)，規定「國民經濟」政策，數量上超過行政(9條)、司法(6條)或考試(7條)所用的條文，重要性不言可喻。但現實生活中，這些條文卻沒有發揮根本大法的作用。我們先看幾個條文：一、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。」這種「公營原則、民營例外」的基本政策，目的在發達國家資本，節制私人資本。但實際情形卻是公營日漸消滅，民營大幅成長，局勢全面翻轉。二、憲法第143條第3項：「土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之。」依照這項漲價歸公的規定，土地增值稅的稅率，就自然漲價部分，應該是100%。但61年11月以後，土地增值稅的稅率就不再是100%。此外，以每年1次的公告土地現值做為課稅基礎，年初買地，年尾賣地，雖然獲利豐厚，因為公告土地現值並未調整，所有的增值利益都不用課稅。這種情形，也不符合漲價歸公的憲法意旨。三、憲法第150條：「國家應普設平民金融機構，以救濟失業。」根據制憲史料，該條的目

為國家最高行政機關，應正視悠遊卡公司所揭露普遍性問題，亦即行政機關利用實體法令將國家資本轉變為官僚資本進而交由私人資本之過程，業成為普遍現象。行政院似未正視貧富差距擴大之問題，允宜積極檢討相關法令是否背離憲法第13章第7節國民經濟原則，以保障人民生存之基本權利。

調查委員：林雅鋒

---

的是為提供「平民之日常生活及經營小本農工商業之資金」；而所謂平民金融機構，是指信用合作社及當時流行的「公營當舖」與官民合辦的「小本借貸處」等機構。但現實的情形是，信用合作社紛紛改為商業銀行。股份制的金控公司已成為金融業的主流，公司的目的是為營利，而不是協助失業的人創業。他們雖然雇用大量員工，但只雇用最能為股東賺錢的人，而不是為救濟長期失業的勞工。仿自德國威瑪憲法的國民經濟條款，本帶有社會主義的色彩。憲法第 142 條明定，「國民經濟應以民生主義為基本原則，實施平均地權，節制資本，以謀國計民生之均足。」為實施平均地權，憲法規定土地屬於國民全體，礦產及天然力均屬國家所有；土地的分配應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則，並應限制其經營面積。為節制資本，憲法要求私人財富及私營事業有妨害國計民生之平衡發展者，應以法律限制之；合作事業應受國家的獎勵，以防止私人資本壟斷。整體而言，憲法的經濟體制，強調政府公權力的干預，以建構均富的社會。另一方面，「經濟國際化，貿易自由化」一直是我國經濟發展的基本政策。不論是出於自發性的改革，或是因應對外經貿談判的壓力，貿易及外匯的管制逐步撤除，進口關稅大幅降低，交通、電信、金融、證券及其他產業陸續開放，經貿典章制度大幅修訂，希望和國際接軌，並且符合世界貿易組織（W T O）的規範。本質上，這是資本主義的體制。這些情形，凸顯「憲法向左，政策往右」的落差。如何面對這個問題？早期有學者認為基本國策，「僅指示立法行政之目標，無強行之性質」。但晚近學者多持異議。實務上，司法院釋字第 426 號解釋，以「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」的增修條文，做為徵收空氣汙染防制費的憲法依據，顯示基本國策條款並非具文……，此可以和皮凱提（Thomas Piketty）「未受節制的私人資本拉大貧富差距」的觀點，相互參照；更可以為憲法節制資本的國策，提供堅實的註腳。經過 60 多年的演變，國民經濟條款的技術層面（例如土地增值稅的規定），雖有不合時宜之處，必須修憲解決。但憲法所標舉的均富社會，是制憲的核心價值，也是全民的願景。執政者應努力縮短貧富差距，消除「多而不均，富而不安」的疑慮，才能打造「青年住得起的臺灣」。