

發文字號：臺北市政府法規委員會 94.07.27 北市法二字第 09431306600 號函

發文日期：民國 94 年 07 月 27 日

要 旨：市聯社之設立，乃在提供其社員社公、教人員所需生活必需品及教學用品等服務為宗旨，且係以學校、機關員工為服務提供及輔助之對象，實具有一定之公共行政目的，故本質上可解釋為係一種私法型態之行政輔助措施

主旨：有關臺北市機關學校員工生消費合作社聯合社擬續租市場處經管成功市場乙案，復如說明，請 查照。

說明：

一、復 貴局 94 年 7 月 19 日北市建市字第 09431784600 號函。

二、依 94 年 4 月 27 日訂定發布之「臺北市市有公用房地提供使用辦法」第 3 條規定，公用房地提供使用，應以公開招標方式辦理。但如「申請之用途具公益性或公共性，管理機關基於政策或法令規定，應予輔導或配合者」，管理機關亦「得」採「申請使用」之方式辦理。依貴局來函所詢（本案主要爭點），即在於臺北市機關學校員工生消費合作社聯合社（以下簡稱市聯社）之申請用途是否具有公益性或公共性。其屬不確定法律解釋適用之問題，原則上應視個案事實予以分別認定，並不涉及法規疑義之解釋。查「臺北市市有公用房地提供使用辦法」第 3 條之修正說明（附件）：「四、申請之用途具公益性或公共性，管理機關基於政策或法令規定，應予輔導或配合者，如提供電力基地臺等公用事業使用，得採申請使用之方式辦理。」另查司法實務多數見解，亦傾向於認為公益應指「公共利益」，換言之，需與社會之公共利益有關，若僅有關多數特定人之共有利益者，不得謂為公益（最高法院 85 年上易字第 1360 號刑事判決）。故所謂公益原則上應指涉及不特定的廣泛民眾福祉事項而言。

三、至於所謂「公共性」，在合乎法律規範本旨之限度內，似可斟酌申請團體之設立目的、服務對象、及其性質等因素，予以從寬之認定，以具體落實憲法（第三節）國民經濟保障之要求。有關 貴局來函所引憲法第 145 條第 2 項之規定，性質上屬於所謂之「方針條款」，而憲法上抽象之方針性條款原則上應以法律具體落實，始得據以主張（例如社會救助法、臺北市藝文補助暨獎勵自治條例、臺北市原住民婦女扶助自治條例以及臺北市低收入戶調查及生活扶助作業規定等具體法規範）。有關合作社法（91.11.12）第 7 條：「合作社得免徵所得稅及營業稅。」；及儲蓄互助社法（91.2.6）第 8 條：「依本法設立之儲蓄互助社組織，依法經營者，免徵所得稅及營業稅。」等規定，亦寓有獎勵、扶助之政策目的，上開條文為憲法方針條款之具體化規定。查本案市聯社之設立，乃在提供其社員社公、教人員所需生活必需品及教學用品等服務為宗旨，且係以本市學校、機關員工為服務提供及輔助之對象，實具有一定之公共行政目的，故本質上亦可解釋為係一種私法型態之行政輔助措施。另在稅賦政策上，亦將

此等員工福利（或津貼）列為薪資所得以外之福利事項，屬於僱主為經營業務目的所必要措施之一環，得列報為必要費用，顯見其團體本身所具之特殊性（有別於一般合作社或事業），是個案上將之定位為公共性團體，似無不可。從而本案市聯社申請續租公用房地，似符合市有房地提供使用辦法第 3 條但書第 2 款規定。

備註：本函釋說明三所引「臺北市低收入戶調查及生活扶助作業規定」，其名稱已修正為「臺北市低收入戶生活扶助及低收入戶、中低收入戶調查及審核作業規定」；又說明三末句所引臺北市市有房地提供使用辦法「第 3 條但書第 2 款」，現已修正並移列同辦法「第 3 條第 1 項但書第 3 款」。