臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第三庭
112年度簡更二字第3號
113年5月3日言詞辯論終結

原　　告　梁春富
被　　告　經濟部
代　表　人　郭智輝
訴訟代理人　廖昭銘
　　林佩嫻
被　　告　台灣中油股份有限公司
000000000000000000
代　表　人　李順欽
訴訟代理人　薛進坤律師

上列當事人間慰問金事件，原告不服行政院民國107年11月21日院臺訴字第1070216019號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴關於公法部分（即聲明一請求被告經濟部應命被告中油公司給付原告自106年度起三節慰問金每年6,000元，生命期共計18萬元）駁回。

二、原告其餘之訴（即聲明二請求被告台灣中油股份有限公司應給付原告自106年度起三節慰問金每年6,000元，生命期共計18萬元。並應給付原告自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按年息5%計算之利息。）移送臺灣臺北地方法院民事庭。

三、第一審及發回前抗告審、上訴審訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序部分

一、被告經濟部（下稱經濟部）代表人原為沈榮津，嗣於訴訟進行中迭次變更為王美花、郭智輝，被告經濟部已具狀聲明承受訴訟，有聲明承受訴訟狀、總統民國113年5月20日華總一

禮字第11300041750號令在卷可稽（臺灣臺北地方法院109年度簡字第27號卷，下稱北院簡卷，第83-84頁；本院卷第89-92頁）；被告台灣中油股份有限公司(下稱中油公司)代表人原為戴謙，於訴訟進行中變更為歐嘉瑞，嗣再變更為李順欽，中油公司分別具狀聲明承受訴訟，有聲明承受訴訟狀（本院108年度訴字第103號卷，下稱本院108訴卷，第173頁）、公司變更登記表（本院108訴卷第175-181頁）、行政答辯一狀（臺灣臺北地方法院110年度簡更一字第3號卷，下稱北院簡更一卷，第37頁）、行政院110年2月18日院授人培字第1100012489號函（北院簡更一卷第43頁）、經濟部110年2月18日經人字第11003655080號函（北院簡更一卷第45頁）在卷可稽，核無不合，應予准許。

二、按訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴；訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變情形者，訴之變更或追加，應予准許，行政訴訟法第236條適用第111條第1項前段、第3項第2款分別定有明文。查原告起訴時聲明原為「一、行政院107年11月21日院臺訴字第1070216019號行政院訴願決定書撤銷。二、經濟部應轉令台灣中油股份有限公司補發給原告106年度起之三節慰問金及恢復發給此後之三節慰問金。」（本院108訴卷第21頁）。嗣原告迭次更正聲明為：「一、行政院107年11月21日院臺訴字第1070216019號行政院訴願決定書及經濟部107年6月11日經人字第10700613340號函，撤銷。二、經濟部應轉令台灣中油股份有限公司補發給原告自106年度起之三節慰問金及恢復發給此後之三節慰問金；每年新臺幣6,000元，生命期總共發給新臺幣18萬元。」（北院簡更一卷第55、137-139頁）、「一、行政院107年11月21日院臺訴字第1070216019號訴願決定書及經濟部107年6月11日經人字第10700613340號函，撤銷。二、請求判定對被告經濟部課以應執行之義務，應以行政院人事行政總處106年2月24日總處給字第1060038198號書函（密，更證二號），應函令被告台灣中油股份有限公司發給原告自

106年度起三節慰問金每年新臺幣6,000元，生命期總共發給新臺幣18萬元。三、請求判定對被告台灣中油股份有限公司課以應執行義務，應辦理：『就財政、資源分配或退休人員所得等因素，再予衡量之空間』，陳報經濟部，並發給原告自106年度起三節慰問金每年新臺幣6,000元，生命期總共發給新臺幣18萬元。四、被告經濟部引用舊函之錯誤（證如行政院檔案卷81至88頁），證據應廢棄。」（北院簡更一卷第137-139頁），原告於本院審理時再更正為「一、被告經濟部應命被告中油公司給付原告自106年度起三節慰問金每年6,000元，生命期共計18萬元。二、被告中油公司應給付原告自106年度起三節慰問金每年6,000元，生命期共計18萬元。並應給付原告自起訴狀繕本送達翌日起（即108年1月29日）至清償日止，按年息5%計算之利息。」（本院卷第83-84頁），故原告於訴狀送達後，追加上開訴之聲明，其訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變，被告經濟部及中油公司亦無意見而逕為答辯（本院卷第84-85頁），基於紛爭一次解決之訴訟經濟原則，且不影響被告經濟部及中油公司之防禦權，自應予准許。

貳、實體部分

一、事實概要：

原告於107年5月30日具申請函正本向經濟部、中油公司、行政院及行政院院長等，以中油公司退休人員非退休公教人員，無自願可領月退休金者，月所得在新臺幣（下同）2萬5千元以下，屬三節慰問金發給對象，其目的係基於國家資源合理運用，並以照顧弱勢為原則，請求中油公司於107年6月11日前，發給該公司全體退休人員106年度三節慰問金及107年度春節慰問金每人9千元。經行政院綜合業務處（下稱業務處）107年6月4日院臺綜字第1070091352號函轉被告經濟部處理，嗣經經濟部於107年6月11日作成經人字第10700613340號函（下稱經濟部107年6月11日函）回復原告及副知業務處與被告中油公司，內容略謂：「行政院105年9月8日院

授人給揆字第1050053161號函（下稱行政院105年9月8日函）略以：『退休公教人員支（兼）領月退休金在2萬5千元以下者（兼領月退休金者係以原全額退休金為計算基準）、因公成殘之退休人員或退休時未具工作能力者，得酌贈發給三節慰問金；支領一次退休金者，不予發給三節慰問金（排除因公成殘之退休公教人員或退休時未具工作能力者），並自106年1月1日生效』；經濟部105年11月24日經人字第10500719431號函（下稱經濟部105年11月24日函）略以：『該部所屬事業機構應比照前開行政院105年9月8日函規定……』，查該部所屬各事業機構一向比照行政院退休人員照護事項規定致贈退休人員三節慰問金，該部所屬各事業機構退休人員是否符合三節慰問金發放標準，應由各事業機構依前開行政院105年9月8日函及該部105年11月24日函規定審酌辦理。至原告所陳立法院並未刪除中油公司附屬單位（營業部分）之用人費…包括退休人員…三節慰問金一節，以該公司仍有少部分退休人員係符合前開三節慰問金發放標準，仍由該公司依據前開規定核實編列是項費用在案」等語。原告對經濟部107年6月11日函不服，提起訴願，經行政院以107年11月21日院臺訴字第1070216019號訴願決定（下稱訴願決定）不受理，原告仍不服，向本院提起行政訴訟，以108年度訴字第103號裁定移送臺灣臺北地方法院（下稱原審法院）審理，經原審法院以109年度簡字第27號行政訴訟裁定駁回其訴，原告不服，提起抗告，嗣經本院以109年度簡抗字第52號裁定廢棄該裁定，發回原審法院更為審理。原告復於原審法院更審中變更聲明如上後，經原審法院以110年度簡更一字第3號判決駁回原告之訴，原告猶不服，再向本院提起上訴，再經本院以111年度簡上字第95號判決廢棄原審判決，發回原審法院更為審理。嗣行政訴訟法於112年8月15日修正後，移送本院地方行政訴訟庭審理。

二、原告主張：

㈠主張要旨：

1.被告應發給並恢復三節慰問金的發放，每年6,000元，依原告之生命期總共應發給18萬元，並依行政院人事行政總處105年10月7日總處給字105055977號函修正三節慰問金法給對象：「合其目的係基於國家資源合理運用，並以照顧弱勢為原則。」，被告經濟部行政不作為、扭曲解釋，至被告中油公司不作為，影響公司退休人員合法權益。

2.中油公司退休人員平均所得均在2萬5,000元以下且屬請領一次退休金，為無自願可領月退休金者，屬於弱勢需要行政院特別照顧，若沒發放三節慰問金，影響原告退休生活之尊嚴。

㈡並聲明：

1.被告經濟部應命被告中油公司給付原告自106 年度起三節慰問金每年6,000元，生命期共計18萬元。

2.被告中油公司應給付原告自106年度起三節慰問金每年6,000元，生命期共計18萬元。並應給付原告自起訴狀繕本送達翌日起（即108年1月29日）至清償日止，按年息5%計算之利息。

三、被告經濟部答辯則以：

㈠答辯要旨：

1.被告作成之107年6月11日等函係依據105年9月8日函所為回復，函文內容僅就三節慰問金之發給說明被告立場及依據，為單純的事實敘述及理由說明，並不因該項敘述或說明而發生法律上之效果，非屬行政處分。

2.縱認本件具行政處分性質，惟原告主張仍屬無理由，為保障國營事業機構退休人員照護一致性，及行政機關與國營事業機構退休照護權益衡平，被告所屬事業機構歷來均參照行政院退休人員照護事項，辦理退休人員三節慰問金之發放。惟原告係支領一次退休金人員，且非因公成殘或退休時未具工作能力者，依105年9月8日函及105年11月24日函內容，不得發給三節慰問金。

3.再查過去國營事業是參照公務人員發放三節慰問金，且參照行政院人事行政局96年12月21日局給字第09600647182號函會議記錄，若將國營事業排除適用公務人員照護規定，則國營事業會沒有發放的依據，是既然國營事業過去是參照公務人員發放，而到105年的時候變更退休人員照護的審查標準時，國營事業當然要為一致處理。

㈡並聲明：原告之訴駁回。

四、被告中油公司答辯則以：

㈠答辯要旨：

1.被告中油公司並非行政機關，亦無權作成行政處分，原告指稱被告中油公司107年6月25日油人發字第10701354920號函為行政處分，顯有違誤，原告起訴顯無理由。

2.被告中油公司既非行政機關，與原告間無從「因公法上原因發生財產上給付」，原告將被告中油公司列為被告，顯屬無理，應予駁回。退步言之，縱使起訴合乎程序（假設語氣，被告否認），原告對被告中油公司所為聲明並不清楚，不知原告訴之聲明所述為何？依據為何？訴訟類型為何？原告毫無說明，應請原告具體表明公法上金錢給付之內容與請求權基礎，以利訴訟之進行。再細究原告於前審時訴之聲明，主張訴願決定書、經濟部函應撤銷及經濟部應函被告公司補發以及恢復三節慰問金，被告中油公司顯非行政訴訟之被告，依臺北高等行政法院發回意旨，應駁回原告之訴。

3.行政院105年9月8日院授人給揆字第1050053161函表示「修正『退休人員照護事項』中有關三節慰問金之規定，自106年1月1日生效，請查照轉知。」，被告中油公司為國營事業，有關退休人員照護事項，均依循行政院與經濟部之相關規定辦理，並無任何違法之處。

㈡聲明：原告之訴駁回。

五、駁回部分：原告不得請求經濟部命中油公司給付原告自106

年度起三節慰問金每年6,000元、生命期共計18萬元：

㈠按行政訴訟法第8條第1項規定：「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。」是國家應為之行為，如屬行政處分以外之法律行為或事實行為者，應依同法第8條規定提起一般給付訴訟，且必須以人民對國家享有公法上之請求權（主觀公權利）為前提，始得為之。

㈡而個人是否具有公法上權利或法律上利益之認定，參照司法院釋字第469號解釋，係採保護規範說為理論基礎，應指法律明確規定特定人得享有權利；或法律對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求者；或是如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨者為判斷標準。人民如無法律上之請求權，其聲請（申請）、陳情或檢舉僅生促請主管機關考量是否為該行為，而行政機關對該聲請（申請）、陳情或檢舉之答覆自非行政處分（最高行政法院105年度裁字第1104號裁定意旨參照）。又提起行政法上給付訴訟，須對行政機關有公法上請求權為前提，否則其提起一般給付之訴即因欠缺公法上之請求權基礎，仍不應准許之（最高行政法院107年度判字第468號判決意旨參照）。準此可知，人民請求國家為一定之行為，須以人民對國家享有公法上之請求權（主觀公權利）為前提，始得為之。且須原告主張其申請的案件，行政機關怠為行政處分或予以駁回，而認為其權利或法律上利益遭受損害，依其主張足以顯現權利或法律上利益有受損害的可能。行政訴訟法基本上係以保障主觀公權利為其功能取向，以落實憲法第16條保障人民訴訟權，使人民權利受侵害時，均得依法定程序提起訴訟接受公平審判。故行政訴訟法第2條規定，公法上之爭議，除

法律別有規定外，均得依本法提起行政訴訟。但行政訴訟既屬保障人民主觀權益之救濟程序（行政訴訟法第1條參照），則除法律有特別規定而例外開放之公益訴訟外，行政訴訟法上其他訴訟種類，均以原告有主觀公權利受損害為前提，方有提起訴訟而利用此程序救濟其權利之訴訟權能。

㈢本件原告聲明一部分，係主張經濟部應命中油公司給付原告三節慰問金，其請求權基礎無非係以：行政院105年9月8日函、行政院人事行政總處106年2月24日總處給字第1060038198號書函（下稱人事總處106年書函）及行政院人事行政總處107年2月12日總處給字第1070032290號書函（下稱人事總處107年書函）為據等語。然查：

1.行政院105年9月8日函記載：「退休公教人員酌贈三節慰問金之函令，自106年1月1日起限於『支(兼)領月退休金在2萬5千元以下者(兼領月退休金者係以原全額退休金為計算基準)』、『因公成殘之退休公教人員』或『退休時未具工作能力者』，得酌贈發給慰問金。退休公教人員支領一次退休金者及退職政務人員均不予發給慰問金。各機關並得考量財政、資源分配或退休人員所得等因素，於上開發放對象及每人每年6千元之數額範圍內，再予從嚴規定。」等語（本院108訴卷第151-152頁），即限縮原有公教人員三節慰問金之發放範圍，然並未論及國營事業派用及僱用人員，更無賦予退休之國營事業派用及僱用人員三節慰問金之公法請求權。又人事總處106年書函係就原告陳請該處就經濟部所屬事業退休人員三節慰問金一案所為之回覆，該書函說明二記載：「查本總處105年11月16日總處給字第1050059375號書函（按：本院108訴卷第155-156頁）規定略以，各事業機構退休人員雖非依公務人員有關退休法令辦理退休之人員，惟渠等三節慰問金之發給係由各事業主管機關參照行政院所訂三節慰問金相關規定自行核處、考量

前開行政院105年9月8日函之修正，亦就退休公教人員三節慰問金發放條件予以調整，並賦予機關有就財政、資源分配或退休人員所得等因素，再予衡量之空間，爰事業機構退休人員三節慰問金如何發給，仍宜由各事業主管機關參照行政院規定本權責妥處。」等語（北院簡更一卷彌封袋內）；另人事總處107年書函係就原告陳請該處補發中油公司全體退休人員106年三節慰問金一案所為之回覆，該書函除於說明二沿用上開106年書函之說明外，並於說明三請原告參考經濟部之回覆等語（北院簡卷第71-73頁），換言之，人事總處106年、107年書函均係重申人事總處105年11月16日總處給字第10550059375號書函（本院108訴卷第155-156頁）意旨，就事業機構退休人員三節慰問金如何發給，應屬各事業主管機關參照行政院規定依其權責處理，並未賦予退休之國營事業派用、僱用人員三節慰問金之公法請求權。

2.再觀經濟部所頒佈其所屬事業人員退休撫卹及資遣辦法之規定，除於第9條至第12條有就各機構人員一次性退休金給與基準作規定外，並無年終慰問金或三節慰問金之相關規定。綜上，是否發放三節慰問金及發放標準應屬經濟部之權責，原告當無請求經濟部應命中油公司給付原告三節慰問金之公法上請求權。本件依原告主張，顯然不能認為有請求被告為一般給付之可能性存在，法令上亦未賦予其公法上請求權。故原告起訴請求經濟部為其聲明一所示之行為，欠缺主觀公權利，故原告所為聲明一之主張為無理由，應予駁回。

六、移送臺灣臺北地方法院民事庭部分（即原告聲明二即請求中油公司應給付原告自106年度起三節慰問金每年6,000元、生命期共計18萬元及法定利息）：

㈠按「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」、「法院認其無審判權者，應依職權以裁定將訴訟移送至有審判權之管轄法院。」行政訴訟法第2條及

行政法院組織法第47條準用法院組織法第7條之3第1項前段分別定有明文，是得提起行政訴訟請求救濟者，限於公法上之爭議，至私法上爭議，由民事法院審判，非屬行政法院之審判權限。

㈡又按司法院釋字第305號解釋意旨：「公營事業依公司法規定設立者，為私法人，除係依公司法第27條經國家或其他公法人指派在公司代表其執行職務者，或依其他法律逕由主管機關任用、定有官等，在公司服務之人員，與其指派或任用機關間仍為公法關係外，該事業與其人員間係屬私法上之契約關係，故其等間發生之爭議，核屬私權爭執，並非行政法院權限之事件」；另司法院釋字第759號解釋理由書闡釋意旨略以：「雖主管機關就省營事業機構人員之退休撫卹發布省營事業機構人員退撫辦法，使其人員之退休撫卹有一致之標準，惟其僅係主管機關對公營事業之監督關係，並不影響公營事業與該人員間之私法關係屬性；且勞動基準法第84條亦未改變公營事業人員與所屬公營事業間原有之法律關係。據上，本件原因事件原告之父與（前）省自來水公司間之關係既為私法上契約關係，而請求發給撫卹金係本於契約關係所生之請求，且前揭退撫辦法亦為上開私法契約關係之一部，是原告依前揭退撫辦法之規定，向（前）省營事業機構請求發給撫卹金發生爭議，應屬私法關係所生之爭議，應由普通法院臺灣嘉義地方法院審判之。」是與公營事業成立「公法關係」者，除依公司法第27條經國家或其他公法人指派在公司代表其執行職務者外，另一則為依其他「法律」逕由主管機關任用、定有官等，在公司服務之人員。因而與其指派或任用機關間如欲成立「公法關係」者，須以「依法律任用」為前提，否則，其與指派或任用機關間，僅存在私法上之契約關係，縱有人事或財產上給付之請求，亦屬私權爭執。

㈢經查，依中油公司章程第1條規定：「本公司定名台灣中油股份有限公司，依照公司法股份有限公司之規定辦

理。」可知中油公司雖為國營事業，但係依公司法規定所設立之股份有限公司，為私法人，並非訴願法所稱之中央或地方機關。而原告於退休前任職中油公司之教育訓練師，對其屬經濟部所屬事業人員退休撫卹及資遣辦法第2條所稱之「各機構支領薪給之派用人員及僱用人員」並不爭執（本院卷第84頁），是原告當非依公司法第27條規定，經國家或其他公法人指派在公司代表其執行職務或依其他法律逕由主管機關任用、定有官等，在公司服務之人員，原告與被告間應屬私法上契約關係。依前揭解釋意旨，原告依勞動關係請求中油公司給付退休後之給付，核屬私權爭執，其訴訟應由普通法院審判之。茲因中油公司之所在地位於臺北市信義區，故將此部分移送至有受理訴訟權限之臺灣臺北地方法院。

七、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院審核後，或與本案爭點無涉，或對於本件判決結果不生影響，爰毋庸一一再加論述，爰併敘明。

八、結論：本件原告有關公法部分之訴為無理由，原告其餘之訴移送臺灣臺北地方法院民事庭。第一審及發回前抗告審、上訴審訴訟費用應由敗訴之原告負擔，爰宣示如主文第3項所示。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　5　　月　　31　　日

法　官　林敬超

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，以原判決違背法令為理由，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容，以及依訴訟資料合於該違背法令之具體事實），其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，

逕以裁定駁回。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　5　　月　　31　　日

書記官　陳玟卉