

釋字第 765 號解釋協同意見書

羅昌發大法官提出

本件表面上雖僅牽涉憲法上法律保留原則之問題，實質上則涉及公營事業受憲法基本權保障之程度及其權利之限制有無法律保留之適用、地方自治團體負擔費用之事項是否亦應受法律保留原則之拘束、是否涉及人民健康權等諸多重要憲法議題。謹提出本協同意見書，補充闡釋如下：

壹、本號解釋若干問題之釐清

- 一、本件解釋舊法之效力，擴及於現行規定：本件聲請人聲請解釋之客體為內政部中華民國 91 年 4 月 17 日訂定發布之土地徵收條例施行細則第 52 條第 1 項第 8 款規定：「區段徵收範圍內必要之管線工程所需工程費用……，由需用土地人與管線事業機關（構）依下列分擔原則辦理：……八、新設自來水管線之工程費用，由需用土地人與管線事業機關（構）各負擔二分之一。」（下稱系爭規定）多數意見於本號解釋文以括號方式將 95 年 12 月 8 日修正發布為同細則第 52 條第 1 項第 5 款之規定：「五、新設自來水管線之工程費用，由需用土地人全數負擔。」（下稱現行規定）納入，使解釋效力一併及於現行規定，並認兩者均違反法律保留原則；本席敬表同意。
- 二、本號解釋僅處理需用土地人為地方自治團體之情形，而不包括需用土地人為中央之情形：按「土地徵收條例所稱需用土地人亦稱為徵收請求權人，係基於公共利益之需要，為興辦公共事業或實施國家經濟政策，申請徵收之人。理論上，需用土地人資格包括公法人、私法人及

自然人；國家本身得擔任需用土地人，而行政機關具有代表國家或其他行政主體從事公共事務之權限（行政程序法第2條第2項參照），至私法人及自然人是否具需用土地人資格，我國實務上，除法律授權其得申請徵收土地情形外（例如：同條例第8條所賦與原土地所有權人得申請殘餘土地之一併徵收……），其餘私人尚不得申請徵收土地。」（見內政部103年2月10日台內地字第1030087277號函）是故，需用土地人除具有公法人地位之地方自治團體外，中央（國家本身）亦得自為需用土地人。多數意見謂：「於需用土地人為地方自治團體之情形，已影響需用土地人之財政自主權」（見本號解釋理由書第5段）。是本號解釋之立論，係限於系爭規定適用於地方自治團體之情形（亦即，如要求地方自治團體負擔經費，必須以法律或法律明確授權之命令始得為之）。至於系爭規定適用於中央之情形，由於系爭規定及現行規定為中央（內政部）所制定，故中央以該等規定要求自己負擔此種費用，應無違反法律保留原則之疑義。

三、具私法人地位之公營事業享有憲法上財產權之保障及聲請解釋憲法之權：就憲法上之權利而言，多數意見原則上將具私法人地位之公營事業（不問其股東為中央或地方自治團體；本件情形，聲請人之股東包括中央機關及地方自治團體）與一般人民同等看待。包括使其享有憲法有關財產權之保障，並賦予其聲請解釋憲法之權。故多數意見謂：「公營事業依公司法規定設立公司者，縱使政府資本超過百分之五十，在法律上，其性質仍為私法人，具有獨立之人格，為權利義務之主體，得享受權利，負擔義務……。雖其權利義務需受公益目的之較大制約，

然國家既因市場經濟與效率等考量而選擇以公司型態設立此等公營事業，復要求其應依照企業方式經營，並力求有盈無虧，增加國庫收入……，是其在目的及公司章程所定範圍內，仍得享有憲法財產權之保障。如其憲法上所保障之權利受到不法侵害，亦應得依據大審法上開規定，向本院聲請解釋。」（見本號解釋理由書第2段）

「具私法人地位之公營事業，雖受公益目的較大制約，並受國家指揮監督，然其既有獨立之私法人地位，享有憲法財產權之保障，則國家對其財產權所為之限制，亦應由法律或法律明確授權之命令予以規範。」（見本號解釋理由書第3段）本席認為，此項宣示具有重大憲法意義。蓋按公營事業之股份，如非百分之百由中央或地方自治團體所持有（亦即，如有部分民間股份），則因民間股份涉及一般人民財產權，故使此種非百分之百公家持股之公營事業享有憲法保障（包括財產權及聲請解釋憲法等保障），本來即毫無疑義。然公營事業之股份如百分之百由中央所持有，此種公營事業，性質上已經接近或類似於中央機關本身；公營事業之股份如百分之百由地方自治團體所持有，則此種公營事業，性質上已經接近或類似於地方自治團體之機關；此等公營事業是否享有憲法財產權之保障，以及是否得不受其持有股份之機關或其監督機關節制，而直接聲請解釋憲法，原未必毫無疑義。然在本號解釋之後，此等疑問已經完全排除。只要具備私法人地位，公營事業縱係百分之百由公家持股，其在之憲法上財產權保障及其聲請解釋憲法之權，原則上與一般私人並無不同。

四、要求具私法人地位之公營自來水事業負擔自來水幹管費

用，必須符合法律保留原則之理由：憲法第 23 條要求對人民權利之限制應受法律保留原則之規範。百分之百公家持股之自來水事業既然享有憲法有關財產權之保障，則法令要求其負擔費用，屬於對其財產權之限制，自應符合法律保留原則之意旨。此種事項，屬於相對法律保留原則之範圍；亦即，除細節性或技術性之限制事項，毋庸以法律或法律授權之命令為之之外，非細節性或技術性之限制事項（例如本件有關自來水幹管鋪設之工程費用負擔），則必須以法律或法律明確授權之命令為之，始符合法律保留原則之要求。

五、要求地方自治團體負擔自來水幹管經費，必須符合法律保留之理由：如前所述，要求地方自治團體負擔經費，亦必須符合法律保留原則；多數意見之理由在於，要求地方自治團體負擔自來水幹管經費將影響地方自治團體之財政自主權。此係基於本院釋字第 550 號解釋所釋示：「地方自治團體受憲法制度保障，其施政所需之經費負擔乃涉及財政自主權之事項，固有法律保留原則之適用……」之意旨而來。如以憲法規定而言，自來水管線工程費用負擔之問題，其事項雖非憲法第 108 條所明文規定，但性質上應屬於（或類似）該條所規定必須由中央立法並執行或交由地方執行之事項。亦即，參照憲法第 109 條規定之意旨，亦應認為系爭規定之事項屬於法律保留（亦即「由中央立法」）之範圍。不論依地方自治團體之財政自主權或依憲法第 109 條之意旨作為法律保留之依據，其密度應屬相對法律保留，亦即，如屬細節性或技術性之地方自治財政事項，無須受法律保留之限制；如非屬細節性或技術性事項因而需受法律保留之限

制，則仍可以法律或法律明確授權訂定之命令而為規定。

六、本件涉及憲法上兩項不同性質之法律保留原則：依照前揭說明，有關自來水新設幹管之工程費用由公營自來水公司負擔部分，屬憲法第 23 條規定所要求法律保留原則規範之範圍；有關使地方自治團體負擔自來水新設幹管之工程費部分，係因地方自主財政權或因憲法第 109 條規定意旨，而受法治國法律保留原則規範。本號解釋文雖僅概稱系爭規定及現行規定「與法律保留原則有違」，實質上，係分別指與憲法第 23 條法律保留原則及法治國法律保留原則兩者有違。

七、綜合而言，系爭規定與現行規定違憲之理由不盡相同，情形如下：

(一) 系爭規定適用於需用土地人為地方自治團體之情形：系爭規定要求為地方自治團體之需用土地人負擔二分之一自來水幹管鋪設工程經費，因涉及地方自治團體財政自主權，故就「該二分之一」之部分，違反法治國之法律保留；系爭規定要求公營自來水公司負擔二分之一經費，因涉及其財產權，故就「該另外二分之一」之部分違反憲法第 23 條之法律保留原則。其結論為系爭規定「整條規定」因違背法治國法律保留原則及憲法第 23 條之法律保留原則而違憲。

(二) 系爭規定適用於需用土地人為中央之情形：系爭規定為中央制定之規定，其要求自己（即：作為需用土地人之中央）負擔二分之一自來水幹管鋪設工程經費，本應不涉違反法治國之法律保留原則之問題，然因系爭規定亦同時要求公營自來水公司負擔二分之一經

費，涉及其財產權，故就「該另外二分之一」之部分違反憲法第 23 條之法律保留原則。既然系爭規定要求公營自來水公司負擔二分之一工程費因違背憲法第 23 條之法律保留原則而違憲，其結論仍為系爭規定「整條規定」均屬違背此種法律保留原則而違憲；而無法切割為部分違憲。

(三) 現行規定適用於需用土地人為中央之情形：現行規定為中央制定之規範，其要求自己（即：作為需用土地人之中央）負擔全部工程經費，應不違背法治國之法律保留原則。

(四) 現行規定適用於需用土地人為地方自治團體之情形：由於其要求作為需用土地人之地方自治團體負擔全部工程費用，涉及地方自治團體之財政自主權，故現行規定「整條規定」因違背法治國之法律保留原則而違憲。

貳、自來水幹管工程費用究竟應由何人負擔之實體問題

一、自來水供應涉及人民之健康權，國家有相當義務

(一) 本席於本院釋字第 701 號解釋所提出之協同意見書曾說明，健康權 (right to health) 在我國憲法雖未明文列舉，但國際人權條約對健康權已有明文承認，本院自應以解釋憲法之方式，將健康權之概念及內容納為憲法第 22 條之內涵。健康權之內容，應包括使人民可得以負擔得起之費用，且不受差別待遇之方式接近利用 (make it affordable and non-discriminatorily accessible to the people)「健康的基本要素」(underlying determinants of health)。「乾淨自來水」屬於決定健康

的基本要素之一，國家自應使人民得以前述條件獲得。

(二) 於現行自來水法下，供水之「幹管」原則上應由自來水公司鋪設，其費用自亦由其負擔；自來水法所規定之例外，為第 65 條所規定，「為個別自來水用戶埋設幹管」之情形：「自來水事業為因應尚未埋設幹管地區『個別自來水用戶』供水需要，須增加或新裝配水幹管時，得按其成本向個別用戶收取二分之一以下之補助費。」自來水法此等規範，原則上符合健康權之要求，蓋公營之自來水公司將乾淨用水以「幹管」方式，提供至用戶可以用「負擔得起之費用，且不受差別待遇之方式」接近利用（亦即，使用戶得以由鄰近其家戶之自來水幹管，接通其家用之自來水外線與內線）之程度，以獲取維護健康之基本要素（即自來水）。如屬第 65 條規定，「為個別自來水用戶埋設幹管」之情形，由於鋪設幹管之受益者為「個別自來水用戶」，故許自來水公司向其收取成本二分之一「以下」費用，仍屬合理之範圍。

(三) 然倘依系爭規定，使需用土地人負擔二分之一，或依現行規定，使需用土地人負擔全部之管線工程費用，則有違反健康權之疑慮。蓋不問需用土地人為中央機關或地方自治團體，土地開發成本與土地被徵收之原所有人之權益關係甚鉅（如將自來水幹管鋪設之工程費用納為土地開發成本，則將影響原土地所有權人領回抵價地之計算標準；土地徵收條例第 45 條參照）。且如區段徵收之土地經規劃整理後，有將部分土地標售之情形，則該標售之價格，亦將反應此種成本。換

言之，自來水幹管鋪設費用如由需用土地人負擔，由於其將計入土地開發費用，最終負擔此費用者，將為土地被徵收之人民或標購土地之人民。要求需用土地人負擔自來水幹管工程費用之結果，等於要求原土地所有權人或標購人負擔較高的成本，始能接近利用自來水；對其憲法上健康權之「無差別待遇」保障是否周全，恐有疑義。

二、有關定期不再適用後之情形：本號解釋宣告系爭規定及現行規定「應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿2年時，不再適用」。未來立法機關於法律本身明文規定或由法律明文授權由命令規定區段徵收所涉及自來水幹管費用之負擔（以糾正違反法律保留原則）時，其實體規範之內容，不宜與系爭規定或現行規定相同（亦即，立法者不應直接將規定於施行細則之內容，直接搬到母法內為相同之規定，而不改變其內容）；否則在實體上，仍有違反人民健康權之疑慮，已如前述。立法者應考量回歸自來水法所規定之基本原則，亦即，幹管部分之鋪設費用，原則上均應由自來水公司負責。此外，立法者亦應就系爭規定或現行規定有效期間發生之尚未解決之費用分擔爭議，為必要之過渡性規範。又倘立法機關未能於本號解釋公布屆滿2年內立法，由於系爭規定與現行規定均不再適用，自應回歸自來水法規定，決定自來水幹管工程費用之分擔。