

釋字第 765 號解釋協同意見書

黃瑞明大法官 提出

本席贊同本號解釋，提出協同意見如下：

一、本號解釋之解讀：

本號解釋標的有二，即系爭規定以及修改後之現行規定，本號解釋認其違憲之理由不同，析述如下：

(一) 系爭規定即民國 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。」(95 年 12 月 8 日修正發布為同細則第 52 條第 1 項第 5 款規定：「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) 本號解釋認為於區段徵收之需用土地人為地方自治團體時，系爭規定欠缺法律明確授權，對於自來水管線之工程費用令需用土地人與自來水公司各負擔二分之一之規定，就攸關地方自治團體之財政自主權以及自來水公司之財產權事項為規定，已違反法律保留原則。至於需用土地人為中央政府機關（例如交通部）時，則本號解釋僅就自來水公司應分擔二分之一之經費部分為解釋，認違反法律保留原則，至於中央政府機關應負擔二分之一部分，不在本號解釋範圍。

(二) 現行規定因規定自來水管線之工程費用全部由需用土地人負擔，與自來水公司之財產權無涉，故僅於需用土地人

為地方自治團體時，認為現行規定對涉及其財政自主權事項為規範，而違反法律保留原則。至於需用土地人為中央政府機關（例如交通部）時，則不在本號解釋之範圍。

二、本號解釋所保障之權利：公營事業之財產權與地方自治團體之財政自主權

本號解釋係因臺中縣政府實施區段徵收以進行都市計畫之土地開發，就區段徵收區域內之自來水管線工程費用，要求自來水公司依據系爭規定負擔二分之一之費用（系爭管線費用），自來水公司認為系爭規定違反法律保留原則，拒絕給付。臺灣高等法院臺中分院判決自來水公司應依系爭規定負擔系爭管線費用，理由之一為自來水法第 65 條規定要求自來水公司於尚未埋設幹管地區新裝配水幹管時，得按其成本向個別用戶收取二分之一以下之補助費，與系爭規定「乃同旨趣，自無不合」，該判決經最高法院判決維持而確定。

本號解釋認為系爭規定並未獲土地徵收條例之授權，且系爭規定與自來水法第 65 條之規定，就「費用分擔主體、比例、管線所在地區及規範目的，均有不同」，故自來水法第 65 條不能作為系爭規定之依據，因此系爭規定違反法律保留原則。另系爭規定雖於 95 年修改為由需用土地人負擔全部自來水管線之工程費用，但該規定同樣未獲法律授權，故亦違反法律保留原則，均應於 2 年內修正。本號解釋所保障之對象為國營事業財產權以及地方自治團體之財政自主權。

三、不能因國營事業具公益目的，即得未經法律授權，任意

增加或減少國營事業之財務負擔：

(一) 自來水公司具有公益與企業經營之雙重義務

按自來水公司屬國營事業，應以「發展國家資本，促進經濟建設，便利人民生活為目的」(國營事業管理法第 2 條參照)，故知國營事業負有公益義務，但「國營事業應依照企業方式經營，以事業養事業，以事業發展事業，並力求有盈無虧，增加國庫收入」(國營事業管理法第 4 條參照)，故國營事業尚負有搏節成本、增加收益之企業義務。於考慮自來水公司應負擔之費用時，應同時顧及該公司具有公益與企業經營之雙重義務。

1、供水義務為自來水公司之核心公益義務

自來水公司之核心公益目的包括「供應充裕而合於衛生之用水，改善國民生活環境」(自來水法第 1 條參照)，其目標應作到全體國民都有自來水可用，因此自來水法特別規定其供水義務：「自來水事業在其供水區域內，對於申請供水者，非有正當理由，不得拒絕。」(自來水法第 61 條第 1 項參照)

2、自來水公司除負有供水義務外，尚有追求合理利潤之私經濟行為之義務

自來水公司應以企業方式經營，亦見於自來水法第 1 條規定之立法目的「為策進自來水事業之合理發展，加強其營運之有效管理……」，另外自來水法第 59 條規定：「自來水價之訂定，應考量自來水供應品質，以水費收入抵償其所需成本，並獲得合理之利潤……」，故若自來水公司增加成本，則必須提高水價，始能維持合理之利潤。因此當自來水公司負

擔額外之新設自來水管線之工程費用，該增加之費用將由全部自來水用戶承擔。

(二) 在核心供水義務與追求合理利潤之雙重義務之下，管線費用應如何負擔？

自來水法就管線費用負擔之規定，即顯示在公益目的與商業目的之下追求平衡。

1、自來水法第 61 條第 2 項規定：「無自來水地區居民，申請自來水供水之用戶設備外線費用，得由政府逐年編列預算補助，並應優先補助低收入戶；其施設簡易自來水者，亦同。」依該規定可知，用戶設備外線費用應由住戶負擔，但得由政府補助，且應優先補助低收入戶。

2、自來水法第 65 條規定：「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。」本條規定僅就「配水幹管」為規定，與系爭規定就「新設自來水管線」為規定顯有不同，已於本號解釋理由論述甚詳。本條規定之目的亦在平衡自來水公司與新設管線之用戶間之財務負擔，而且賦予自來水公司視情況於二分之一之範圍內有決定之空間。

(三) 如要增加或減少自來水公司應負擔之管線費用，即應以法律定之

由上可知管線費用之負擔為自來水公司之重要支出項目，自來水法定有相關規定以平衡自來水公司之公益義務與商業義務，因此政府機關即不宜以行政命令增加或減輕自來水公司應負擔之管線費用，而應以法律定之，以免行政權不

當干預介入國營事業之經營，此即本號解釋之意旨。

四、區段徵收下之土地開發並無理由要求國營事業給予特別待遇：

系爭規定要求公營之自來水公司負擔區段徵收範圍內新設水管費用之半數（現行規定修改為需用土地人負擔全部費用），乃以行政命令就區段徵收土地開發之自來水管線工程費用為特別規定，其有所不妥之處在於：

（一）區段徵收只是政府機關取得土地的方法之一，政府機關為進行土地開發，其土地來源可能為國有土地或向人民徵收而來，對自來水公司而言，其供水對象為用戶，至於用戶之建物所處土地如何取得，對自來水公司並無差別。系爭規定僅就區段徵收時新設自來水管線費用之分擔為規定，但相較於政府機關以其他取得土地方式所進行之開發，區段徵收所取得之土地開發並無更高之公益理由，可以要求自來水公司給予「特別待遇」。由自來水公司依自來水法之規定公平對待即可。

（二）區段徵收涉及公、私利益之分配，按區段徵收範圍內土地經規劃整理後，有種種處理方式，除配回原管理機關外，另依其土地之性質作處理，如農業專用區由原土地所有權人以補償費申請折算配售土地作為農業耕作使用（土地徵收條例第 43 條之 1 參照），另外尚有抵價地發交被徵收土地所有權人領回（土地徵收條例第 44 條參照）。

至於抵價地之計算基準，應由地價評議委員會根據主管機關所估計區段徵收後各路街之路線價及區段價評定後，作

為原土地所有權人領回抵價地之計算基準。主管機關於估計路線價或區段價時，應預計區段徵收土地平均開發成本（土地徵收條例第 45 條參照）。系爭規定所規定之自來水管線工程費用，屬於公共設施費用而為開發總費用之一部分（土地徵收條例施行細則第 51 條），故管線費用分擔數額將影響開發總費用，進而影響土地撥用或讓售地價及標售底價等（土地徵收條例第 44 條第 4 項及平均地權條例第 55 條之 2 第 3 項參照），故知區段徵收計畫下管線費用之分擔方式將影響分配土地開發成本效益。

五、未來立法應考量區段徵收之特殊性：

本號解釋要求系爭規定與現行規定均應至遲於屆滿 2 年時，不再適用。在此期間修法時，可將以下事項列入考慮：

（一）自來水公司曾主張區段徵收就徵收範圍內之土地依徵收計畫規劃整理後作分配，若於規劃整理之初就令自來水公司負擔全部之費用，自來水公司過早投資興建管線，需先承擔折舊、維修等費用，但營業收入卻尚待相當期間，從自來水公司經營之立場而言，其主張亦有道理。

（二）於作區段徵收計畫時即應將開發效益與成本一併納入考量。開發成本包括各種管線之成本，該成本合理分擔之規劃，除應考量各管線事業之屬性外，尚應將區段徵收之效益考量在內，系爭規定於 95 年修改為系爭規定時，即係考量作業延宕將影響土地所有權人權益等因素，可將這些因素綜合考量後，於土地徵收條例明定分擔原則。

六、中央機關作出有利人民之處分，有無法律保留原則之適用？

本號解釋之範圍並不及於需用土地人為中央機關時對其權益之保障（即系爭規定應負擔二分之一費用，以及現行規定應全額負擔費用），本號解釋並未特別說明排除中央機關之理由。本號解釋理由將解釋範圍僅限於需用土地人為地方自治團體之情形，認為有違法律保留原則，是為保障地方自治團體之財政自主權，始有法律保留原則之適用。本席對此採保留態度，中央政府機關對人民作出有利措施（如給付行政）時，難道不需法律明確之授權？故本席認此部分尚待進一步探討。

七、本件聲請人如何請求救濟？

本號解釋宣告系爭規定（91年4月17日訂定發布，為95年12月8日修正發布之現行規定所取代）及現行規定均違反法律保留原則，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿2年時，不再適用。系爭規定其實自95年12月10日起即不再適用於當時之區段徵收之案件，但於95年12月10日前適用系爭規定之案件，有可能目前仍於法院繫屬中，法官於審理這些案件時仍須持續適用系爭規定，直到依本解釋修正之新法公布時，或於2年內未公布新法時，始不得再適用系爭規定。至於本件釋憲之原因案件因已確定，自無須再等2年才能聲請再審，而應依本院釋字第725號解釋，自本解釋公布之日起即可以原確定判決所適用之法令違憲為理由聲請再審。