

## 釋字第 765 號解釋不同意見書

蔡明誠大法官 提出

黃璽君大法官 加入二部分

湯德宗大法官 加入一及二.3.部分

林俊益大法官 加入

張瓊文大法官 加入

本號解釋認中華民國 91 年 4 月 17 日內政部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。」於適用於需用土地人為地方自治團體之範圍內）無法律明確授權，逕就攸關需用土地人之財政自主權及具私法人地位之公營自來水事業受憲法保障之財產權事項而為規範，與法律保留原則有違，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿 2 年時，不再適用。本號解釋對於區段徵收範圍內必要之管線工程所需工程費用分擔原則之定性、具私法人地位之公營自來水事業是否有受憲法保障之財產權、需用土地人為地方自治團體之財政自主權及有關自來水法第 65 條之解釋等所採之見解，均值再酌。爰提出不同意見如下：

### 一、本案應不予受理

本號解釋之重要爭點之一，即區段徵收範圍內必要之管線工程所需工程費用分擔原則是否應適用憲法第 23 條法律保留原則？此涉及上開分擔原則規定之定性問題。茲先就本案聲請人（即台灣自來水股份有限公司）與需用土地人（即臺中市政府）間訴訟而言。按 89 年 10 月間內政部核准改制前臺中縣政府<sup>1</sup>實施「擴大大里（草湖地區）都市計畫」之區段徵收（下稱系爭區段徵收）。其中就系爭區段徵收區域內之自來水管線工程部分，臺中縣政府於 92 年 5 月間支付全部自來水管線工程費用予受委託辦理系爭區段徵收業務之得盈開發有限公司<sup>2</sup>，並於 93 年 5 月 3 日發函催告聲請人給付上開款項二分之一（新臺幣 7,523,888 元，下稱系爭管線費用）。其時臺中縣政府主張，依內政部 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（下稱系爭規定），聲請人為自來水管線事業機構，應負擔系爭管線費用。嗣因聲請人拒絕給付，臺中縣政府遂依據系爭規定向臺灣臺中地方法院提起民事訴訟，請求聲請人返還系爭管線費用。經臺灣臺中地方法院 99 年度重訴字第 196 號民事判決，認原告（即臺中市政府）主張被告（即本案聲請人）應負民事返還不當得利之責，惟原告無法舉證證明被告受有何利益及其數額，不符民事不當得利請求權之成立要件；且認系爭自來水工程負擔屬區段徵收費用之一部分，係被告公司是否應依法律或命令分擔

---

<sup>1</sup> 99 年 12 月 25 日，臺中縣與臺中市合併升格改制為直轄市，稱之為臺中市，本原因案件並由其聲明承受訴訟。

<sup>2</sup> 臺中縣政府與受託單位訂立委託辦理臺中縣「擴大大里（草湖地區）都市計畫」之區段徵收業務服務契約。

自來水管線費用之問題，原告另執系爭規定之請求，屬公法上之給付，是否得當，非屬普通法院得審究之範圍<sup>3</sup>，是以原告依此主張被告應負民事返還不當得利之責亦屬無據，故以無理由駁回臺中市政府之訴。後臺中市政府提起第二審上訴，主張被上訴人（即本案聲請人）委託其辦理發包，兩造成立委任契約，7,523,888 元為其因處理委任事務所支出之必要費用，得依民法第 546 條第 1 項規定，請求償還並付自支出時起之利息，若認未成立委任關係，則另依民法第 179 條規定請求返還該不當得利。經臺灣高等法院臺中分院 100 年度重上字第 90 號民事判決，認系爭區段徵收內新設之自來水管線必要設備，屬應由被上訴人自行施作之工程，係委任上訴人代為發包施作，故認聲請人應給付系爭管線費用。聲請人提起第三審上訴，嗣經最高法院 102 年度台上字第 1162 號民事判決，認為上訴人（即本案聲請人）之第四區管理處臺中給水廠於 92 年 8 月 12 日函覆被上訴人同意接管系爭區段徵收之自來水管線，被上訴人依當時有效之系爭規定，請求上訴人給付該自來水管線費用二分之一，於法並無不合，爰以上訴無理由駁回確定。

以上可見，本原因案件於地方法院訴訟階段，法院雖曾認原告之部分主張為公法上給付爭議，但並未就此而為

---

<sup>3</sup> 依 98 年 1 月 21 日修正公布之民事訴訟法第 249 條第 1 項第 1 款但書規定，法院認為訴訟事件不屬普通法院之權限者，應依同法第 32 條之 2 第 2 項規定，移送行政法院，其不能移送者，應以裁定駁回。惟本件地方法院並未如此處理，似乎並不以為原告在同一訴訟中有合併另為公法上之請求，而僅係作為攻擊防禦之方法。

裁判；在高等法院及最高法院訴訟階段，法院係認為兩造成立委任關係，屬普通法院管轄之民事案件，其請求權基礎係民法第 546 條第 1 項規定因委任關係支出必要費用之償還請求權，並以民法第 179 條不當得利返還<sup>4</sup>作為請求權基礎之備位聲明，故於此以委任相關問題，作為探討之重點。民法有關委任(Auftrag)之規定，學說上認其係仿瑞士立法例（瑞士債務法第 2 編各種之債第 13 章委任第 394 條第 3 項<sup>5</sup>參照），得為有償或無償契約，非如德國民法之委任原則上係以無償為委任要件，因此我國民法之委任關係不以無償為委任之特質。<sup>6</sup>惟報酬與費用之支付（例如民法第 545 條之預付或第 546 條第 1 項之償還必要費用），應為區別。縱使為無償之委任契約，委任人仍負擔支付必要費用

---

<sup>4</sup> 參照民法第 181 條有關不當得利返還標的，係返還其所受之利益、本於該利益更有所取得者，或如不能返還時償還其價額。

<sup>5</sup> 瑞士債務法(Das Schweizerische Obligationenrecht ;OR)第 394 條規定委任之概念，受任人因委任之承諾，應負依契約處理向其交付之事務或勞務。非屬本法所定之特別契約種類之勞動契約，適用委任規定。報酬經約定或習慣者，應給付之。(Eine Vergütung ist zu leisten, wenn sie verabredet oder üblich ist.)由前述第三項規定，委任可能因約定或習慣而成立有償委任，應給付報酬。

<sup>6</sup> 委任人與受任人間如未約定報酬，依習慣或按委任事務之性質應給與報酬者，受任人得請求報酬（民法第 547 條參照）。

之義務。<sup>7</sup>必要費用支付之義務與委任事務處理之義務，非立於對價關係。<sup>8</sup>

有關非屬對價性質之必要費用之計算，以事務處理所必要者為限。對於是否必要，學理上有認為與預付費用作同一解釋，應斟酌事務之性質及繁簡而具體客觀酌定之。<sup>9</sup>民法委任相關規定係屬任意規定，其中關於委任關係中必要費用之計算或分擔，實務上如為避免爭議，事先由當事人或利害關係人，經由雙方協商或政府單位以行政規則決定費用分擔之比例，實非法所不許。有關區段徵收範圍內必要之管線工程所需工程費用分擔原則，是否屬於強制規定？從系爭規定法條用語觀之，其係稱：「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：……」，及主管機關表示其係參照市區道路條例第26條<sup>10</sup>即已規定各管線機關

---

<sup>7</sup> 縱令負擔費用支付之義務，委任不因而成為有償及雙務契約。參照史尚寬，債法各論，臺北：作者發行，民國66年3月臺北5刷，頁359-363。

<sup>8</sup> 支付費用之償還，不以處理事務已得預期效果為要件，因事務既為委任人所屬，則法律上不宜使受任人，因處理事務而受不利益，惟此請求之範圍，以必要者為限，且處理事務之必要費用，受任人既無墊付之義務，則受任人墊付費用後，得請求自墊付時起之利息，以彌補其損害，並期雙方之衡平。參照邱聰智著，姚志明校訂，新訂債法各論（中），台北：作者發行，2002年10月初版1刷，頁247。

<sup>9</sup> 參照邱聰智著，姚志明校訂，前揭書，頁246-247。

<sup>10</sup> 市區道路條例第26條規定，市區道路之修築、改善、養護所需經費，除依第23條之規定籌措外，其因與其他機關或私人團體共同

(構)應與道路開闢機關共同協商分擔費用，依據行政院 87 年 8 月 14 日台 87 內字第 40367 號函核示<sup>11</sup>並考量部分管線單位屬民營機構，故於系爭規定係以分擔原則規範之，未來各需用土地人得依此分擔原則作為與各管線機關(構)進行協商之基礎。<sup>12</sup>例如本號解釋之原因案件，即曾針對系爭區段徵收公共工程管線召開不僅一次之協調會議，其中包括自來水管線之提案。<sup>13</sup>是故，不宜將系爭規定

---

使用之道路，或有關之添建、增建、附建等工程所需經費，應由地方主管機關與共同使用機關或私人團體協商共同負擔，或一方單獨負擔。由上述規定可見，地方主管機關與共同使用機關或私人團體協商所需工程經費，是否共同負擔或由一方單獨負擔，非法所不許。

<sup>11</sup> 行政院 87 年 8 月 14 日台 87 內字第 40367 號函主旨：所報有關辦理市地重劃或區段徵收時，各事業單位之管線工程費用負擔標準一案，請照本院經建會協商結論辦理。上開函所附之行政院經濟建設委員會 87 年 7 月 2 日都(87)字第 3140 號函，於說明二之(二)中表示，有關未來管線工程費用分擔標準之適法性，請內政部就平均地權條例施行細則有關管線工程等費用分擔標準加以明確規定。

<sup>12</sup> 參照內政部 104 年 9 月 15 日內授中辦地字第 1041307698 號函（復司法院秘書長 104 年 8 月 14 日秘台大二字第 1040022191 號函），頁 3。

<sup>13</sup> 參照臺中縣政府 90 年 10 月 15 日 90 府地區徵字第 293303 號函主旨：檢送「台中縣擴大大里（草湖地區）都市計畫」之區段徵收第四次公共工程管線協調會議紀錄，請依會議結論辦理，不另行文，請查照。上開臺中縣政府函之正本受文者（同出席該次會議之單位）即包括台灣電力公司台中區供電處、台灣電力公司台中區營業處、台灣電力公司南投區營業處、中華電信中區分公司南

逕解為強制規定，亦即於本案情形，雖系爭規定預先決定區段徵收範圍內新設自來水管線之工程費用分擔比例原則，應認其仍得透過協議或得以任意約定排除其適用。

又本案確定終局判決並未明確表示系爭規定是否為強制規定，且從其所指稱償還必要費用，雖係以系爭規定作為計算基於委任關係而為事務處理之應予償還必要費用依據，為平均分擔，但因實務上聲請人既可能接管並取得該新設自來水管線所有權<sup>14</sup>，從而依系爭規定平均分擔工程費用，尚屬合理。況且，從原因案件之事實及發展過程整體觀之，就系爭管線費用之分擔比例或適用法律之爭議，縱使認為本案不構成委任契約或不當得利請求權者，而係公法關係之問題，則更顯示本案係屬法院認事用法或法院裁判見解上發生歧異之爭議。因此，依目前釋憲實務，並非違憲抽象規範審查之對象，應不予受理。惟因本案既已受理，且作出解釋，茲就本號解釋若干論點，認其頗值得商榷，故分別提出下列之不同看法，以供參考。

## 二、本號解釋所衍生仍待釐清之問題

### 1. 100%公股自來水事業是否受憲法第 15 條人民財產權保障之問題

---

台中營運處、中華電信中區分公司北台中營運處、台灣省自來水公司第四區管理處、欣林瓦斯公司及得盈開發有限公司。

<sup>14</sup> 歷審判決均記載，聲請人於 92 年 8 月 12 日發函「同意接管」施作完成之管線。

## (1) 法人是否為基本權保障之主體

本號解釋單純從法律形式出發，認聲請人既以公司稱之，其係私法人，即享有憲法第 15 條所稱之人民財產權，而忽視從該法人之任務或功能判斷其法律地位，且與國內學說及外國法之見解有所差異，頗值得商榷。有關本國法人是否得享有憲法上基本權能力(Grundrechtsfähigkeit)？我國憲法並無明文規定。從比較法觀察，德國法基本法於第 19 條第 3 項明定基本權原則上按其本質(ihrem Wesen nach)適用於法人。<sup>15</sup>該法人包括本國私法人，固無問題。但是否適用於本國公法人，亦即公法人是否具有基本權能力，有認為因公法人行使公權力或履行公共任務，其係受基本權拘束之對象，故原則上非屬基本權主體。例如有認基本法第 14 條所保護之財產權，不是私的財產(Privateigentum)，而是私人的財產權(所有權)(Eigentum Privater)。<sup>16</sup>但與公法人相關之私法人是否具有基本權能力，於德國實務及學說引發不少討論。德國聯邦憲法法院及有學者認為由國家創設之私法人 (Vom Staat geschaffene Personen des

---

<sup>15</sup> 德國基本法第 19 條第 3 項規定，本國法人按其本質得適用基本權者，基本權亦適用於本國法人。(Die Grundrechte gelten auch für inländische juristische Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind.)

<sup>16</sup> 參照 Papier, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar-beck-online, 81. EL September 2017, Art.14 GG, Rdnr.206; BVerfGE 61, 82,-Sasbach, “ Art. 14 als Grundrecht schützt nicht das Privateigentum, sondern das Eigentum Privater.”(第 14 條作為基本權之保護，不是私的財產，而是私人的財產。)

Privatrechts), 原則上因其係履行公共行政之任務及功能 (Aufgabe und Funktionen der öffentlichen Verwaltung), 不論以何種法律形式 (Rechtsform) 從事活動, 認其不屬基本權主體 (Grundrechtsträger)。<sup>17</sup> 我國學理上有參酌德國學說及實務見解, 按法人之組織型態與任務性質, 區分為從事公共任務之公法人、從事公共任務之公設私法人、從事公共任務之公私合營組織與從事私經濟活動之公法人等類型<sup>18</sup>, 公共任務之公法人除具有公法上社團法人性質之教會、公立大學院校及廣播電視事業等例外情形外, 原則上不適用基本權。其中與本原因案件之聲請人比較有關者, 係前述從事公共行政任務之公設私法人, 亦即國家或地方自治團體為履行公法任務所設立之私法人 (即公設私法人)。例如德國聯邦憲法法院在市立自來水公司案中, 認僅以公法上社團法人為唯一股東之私法人, 即不得主張個人之基本權。<sup>19</sup> 政

---

<sup>17</sup> 參照 Sachs in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl., München: Beck, 2014, Art. 19 Rdnr. 110.

<sup>18</sup> 此部分區分及其中文論述, 茲不詳述, 請參照李建良、劉淑範, 「公法人」基本權能力之問題初探---試解基本權利「本質」之一道難題, 載於湯德宗主編, 憲法解釋之理論與實務, 第四輯, 台北: 中央研究院法律學研究所籌備處, 民國 94 年 5 月, 頁 328 以下。

<sup>19</sup> 國家或地方自治團體獨資所設立之公營事業公司, 不得主張基本權利, 此不存在享有基本權能力之例外情況, 蓋其既不涉及程序基本權之干預而得提起憲法訴願, 亦非直接歸屬於其所指摘之基本權利所保障之人民生活領域 (有如於教會、大學及廣播電視機構等, 以助於人民實現其個人基本權利為宗旨之法人)。縱使其係為確保供水之措施, 地方自治團體亦非在貫徹居於其背後之自然人之個人權利, 以對抗公權力, 從而並非如個別之財產權人, 相對於國家係處於相同之基本權典型之受危害情況

府獨資公司應與其設立母體機關一般，不得主張個人基本權。<sup>20</sup>

另有關公民合資公司<sup>21</sup>之基本權能力問題，國內學理上有參考德國法之見解，例如德國聯邦憲法法院之漢堡電廠案與德國電信公司案所作出裁定，因電廠涉及人民生存照顧之公共任務或行政任務，而否定其基本權能力，但德國電信公司因從事之任務被認為單純之私經濟活動，而肯認其基本權能力。兩者因尚待更明確提出其客觀之區分基準，故在德國學說存有爭議及尚待釐清之問題。在學理上，並有將之分為法律形式說、私人股東保障說、支配影響說及法律關係說等見解。<sup>22</sup>何說為妥，仍待繼續探究其可

---

(grundrechtstypische Gefährdungslage)。參照李建良、劉淑範，前揭文，頁 342 以下，特別是有關市立自來水公司之論述。

<sup>20</sup> 參照詹鎮榮，*民營化與管制革新*，台北：元照，2005 年 9 月初版 1 刷，頁 70。

<sup>21</sup> 基於政府之行政任務實現不單以完全公股之公營事業來實現，現往往就政府之行政任務之類型或需求，可能透過民營化（或稱私有化）或自由化政策，將公營事業私法人化，並公股釋出，成為公民合資之公司或事業，成為德國法上公私（民）混合之事業形態。

<sup>22</sup> 有認為以公民合資公司之任務屬性作為是否承認其基本權能力之判斷基準，至少應是較為符合此等類型法人本質之立論出發點，並以德國聯邦憲法法院及聯邦行政法院所採實質上是否可直接歸屬於基本權所保障之生活領域之作用法論證，或以是否基於人之根基理論（即 Die Lehre vom personalen Substrat）或滲透理論（Durchgriffstheorie）（參照 Remmert, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar-beck-online, 81. EL September 2017, Art.19 Abs.3 GG, Rdnr.35.），以及有學者提出之基本權典型之受危害狀態觀點，基本上應屬符合基本權核心價值理念，期並以任務基準前提下，取決

行性，茲因非涉本案主要爭議，故僅略為引述，以供比較。本案所涉台灣自來水股份有限公司，為 100%公股之公營事業，非屬於公民混合事業(gemischt-wirtschaftliches Unternehmen) (或稱公私合營型態之混合事業)<sup>23</sup>，故本案相對單純，不屬前述國內學說<sup>24</sup>或德國法爭議之對象。

## (2) 本案分析

100%公股之公營事業私法人，原則上不認為其具有基本權能力，通說並無爭議。詳言之，依自來水法第 7 條規定，自來水事業為公用事業，以公營為原則，並得准許民營。<sup>25</sup>同法第 9 條規定，民營之自來水事業應依法組織股份

---

於公司所從事之經濟行為係歸屬於國家任務或私經濟活動而定。參照詹鎮榮，前揭書，頁 60-79, 88 以下。

<sup>23</sup> 所謂公私合營型態之混合事業類似國家自主團體，其具有獨立之活動及組織，通常對於國家而存在基本權典型之受危害情況時，則可能具有基本權。但此一方面對於私股東自由行使之確保，他方面亦不能忽視企業所給予國家股東者，不是自由行使，而是國家權限之行使。參照 Remmert, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art.19 Abs.3 GG, Rdnr.65.)

<sup>24</sup> 惟宜留意者，公法人是否具有基本權利能力之問題，應衡酌公法人之法律地位、具體任務功能之性質、系爭之公權力干預行為，以及受涉基本權利之本質內涵等諸多因素，而作個案認定，其既非僵硬地繫於組織型態，亦難以公共任務之概念一竿打盡。參照李建良、劉淑範，前揭文，頁 394。

<sup>25</sup> 興辦自來水事業者，於取得水權後一年內，得申請自來水事業專營權，經核准後於特定供水區域內經營自來水事業，享有 30 年之自來水事業專營權。（自來水法第 19 條、第 25 條及第 28 條參照）。

有限公司。本案聲請人台灣自來水股份有限公司<sup>26</sup>，該公司為配合國家政策有效發展各地公共給水，於 63 年合併各地水廠而成立水公司，公司股東均為政府機關，目前中央政府持有股數為 115,893,071 股，占 84.29%。其餘股份歸屬地方政府，包括直轄市政府（如新北市政府、臺中市政府、臺南市政府、高雄市政府及桃園市政府等）、縣（市）政府及鄉（鎮市）公所。<sup>27</sup>另由公司組織而言，依該公司章程第 25 條規定<sup>28</sup>訂定之台灣自來水股份有限公司組織規程第 3 條規定，公司設下列各處、中心，分別掌理各該管事項，特別設政風處掌理政風規章之擬訂、宣導、員工貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉、公務機密及設施安全維護、預防危害或破壞事件、公職人員財產申報等事項，有如一般政府機關（構）組織中設政風單位。由前述可見，聲請人之外觀形式，雖屬公司型態之私法人，但係 100%公股之公司，從其功能而論，其係執行公共行政任務，且受公權力機關之監督（例如自來水價之訂定

---

<sup>26</sup> 台灣自來水公司公司章程第 1 條規定，本公司定名為台灣自來水股份有限公司。同章程第 5 條規定，該公司資本額定為新臺幣壹仟伍佰柒拾伍億元正，分為壹億伍仟柒佰伍拾萬股、每股新臺幣壹仟元正，發行新股由董事會決議行之。

台灣自來水公司營業章程第 1 條明定，本章程依自來水法第 58 條規定訂定之。

<sup>27</sup> 台灣自來水股份有限公司股東持股情形表。參照 <https://www.water.gov.tw/public/Data/20160902110443548.pdf>（瀏覽日期：107 年 6 月 14 日）

<sup>28</sup> 台灣自來水公司公司章程第 25 條規定，本公司組織規程及分層負責明細表另定之。

29、政風處等設置)，性質上屬於前述從事公共行政事務之公設私法人。本案聲請人性質上既非屬於公私合營型態之混合事業，而屬 100%公股之事業，其自非屬於憲法第 15 條所稱之人民，故非該條保障財產權之基本權能力歸屬主體。職是，本號解釋單純從法律形式觀點解釋本案聲請人享有憲法所保障人民財產權之基本權，雖於解釋理由書中部分使用財產利益用語，試圖避開財產權之固定概念之使用，但卻避不開 100%公設私法人是否承認其憲法上基本權能力之問題。另從比較法解釋，本號解釋未就國內外對於公民營混合事業或 100%公股之公營事業是否享有憲法上基本權能力或得否作為基本權歸屬主體等問題，提出有力見解，而單純從法律形式論斷，因而失卻找尋解決前述見解爭議之方略或引領法律見解形成之機會，實在相當可惜！

---

<sup>29</sup> 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；其計算公式及詳細項目，由主管機關訂定；其由直轄市或縣（市）主管機關訂定者，應報請中央主管機關核定之。自來水事業依前項規定擬定水價詳細項目或調整水費，應申請主管核定之；其由直轄市或縣（市）主管機關核定者，應報中央主管機關備查。用戶使用度數較上年度同期比較如負成長，自來水事業得視營業收支盈虧狀況，給予費用折扣，其辦法，由主管機關會同自來水事業訂定。第一項合理利潤，應以投資之公平價值，並參酌當地通行利率、利潤訂定。再者，對於主管機關，規定於同法第 2 條，自來水事業之主管機關：在中央為水利主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。供水區域涉及二個以上行政區域之自來水事業，以其上一級之主管機關為主管機關。

## 2. 聲請人既未受憲法上財產權之干預，毋庸再論其是否違反財產權限制之法律保留問題

本號解釋認為「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。」之見解，頗值得商榷。如前所述，本號解釋未辨明自來水管線工程費用分擔比例原則之法律性質，將原可任意約定者，竟認為係強制規定，並參照本院釋字第 443 號解釋發展出且常受引用之層級化法律保留，採相對法律保留—須法律明定或符合具體明確之授權，而認系爭規定為違憲，實不無可議。質言之，法律保留原則適用，屬於憲法基本權之限制之限制(Schranken-Schranken)，須先確認其基本權保障範圍(Schutzbereich)受到干預(Eingriff)，如構成干預基本權之基本權限制，再進而用比例原則或國會保留等基本權限制之限制，加以違憲審查。本號解釋從聲請人之私法人地位出發，承認其受憲法上財產權之保障，並認其受到基本權之干預或侵害，導致違反法律保留原則。惟本案既如前已詳述，因台灣自來水股份有限公司非憲法上基本權能力歸屬主體，有關財產權或財產利益之基本權既不成立，便談不上構成憲法上財產利益之基本權干預或限制，自毋庸再進一步論其是否違反財產權限制之法律保留問題。是故，聲請人認系爭規定僅為行政命令，於未有法律明文規定，亦無法律授權下，逕自課予管線事業機關（構）應就區段徵收範圍內必要之新設自來水管線工程費用負擔一半

之給付義務，違反法律保留原則等主張，如係基於其憲法上保障財產權作為依據，並不可採。

### 3.需用土地人之財政自主權事項與法律保留問題

本號解釋認系爭規定無法律明確授權，逕就攸關需用土地人之財政自主權事項而為規範，與法律保留原則有違部分。查現行土地徵收實務上，得為請求徵收之主體，除土地徵收條例第 8 條一併徵收或特別法規定等例外情形者外，原則上不包括私人或私法人（參照土地法第 208 條未明定興辦事業主體，而土地徵收條例第 3 條則限定為國家興辦事業）<sup>30</sup>。本案需用土地人臺中市政府係屬於地方自治團體，既非私法人，亦非憲法第 15 條所稱人民，故其非屬憲法上財產權之主體，本號解釋避開需用土地人憲法上財產

---

<sup>30</sup> 有認為實務上除法律（如農產品市場交易法、水利法、鐵路法、電信法、產業創新條例等）有特別規定者外，私人原則上不得申請徵收土地。（參照溫豐文，土地法，頁 514-515、528-529、538 註 8、540 註 15。）又有認我國目前迄無具體實例，實務上亦採否定之見解，但若能以公共利益為評斷，則採肯定之見解為宜。參照楊松齡，實用土地法精義，台北：五南，2012 年 3 月 12 版 1 刷，頁 547-550。有認為我國土地法規上，並未明確限定應為公法人，故私法人及自然人皆得為徵收請求權人。另事實上現行法律不乏准許私人申請徵收之規定，例如農產品市場交易法第 13 條及第 15 條、建築法第 44 條及第 45 條、大眾捷運法第 6 條等（參照鍾麗娜編著，土地法，台北：文笙書局，民國 101 年 7 月修訂 5 版，頁 553-554。）另有認為我國採折衷說，認土地法第 208 條限於公法人，依特別法則私人亦可（例如建築法第 45 條及促進產業升級條例第 25 條），從土地徵收條例規定，與特別法賦予私人徵收之權利（參照謝哲勝，土地法，台北：作者發行，2011 年 9 月 2 版，頁 454-457。）

權保障之法律保留問題，原則上固可贊同。惟提出需用土地人之財政自主權與法律保留問題，是否妥適，則待推敲。系爭規定係採平均分擔工程費用原則，其立法背景係基於過去管線工程費用分擔比例之實務運作模式，於 87 年間，由行政院經濟建設委員會邀集相關單位協商獲致結論，自來水部分管線單位負擔 2/3 之比例，並考慮其適法性，建議修正平均地權條例施行細則，以資因應。<sup>31</sup>因當時正擬制定土地徵收條例及其施行細則，爰將之規定於土地徵收條例施行細則。<sup>32</sup>亦即，過去實務運作上，有關工程費用之分擔比例，業經中央政府與地方自治團體間或中央政府之機關（構）間，事先作成原則性之協議，依據協議結論各自分擔一定之工程費用，並決議建請於平均地權條例施行細則規定。換言之，關於管線工程費用處理方式或共同管道工程建設費用分擔方式，應認屬任意性之規範，可透過個案協商依約定，或通案式經機關（構）間協議以行政規則而定其工程費用處理或分擔方式，於此自可避免每次辦理區段徵收或市地重劃時，於公法人或公設私法人間需個案一一協商管線工程費用分擔比例，從而將可減少公部門不少之行政成本。故於經個案協商或通案協議後，受規範者間事先訂定費用分擔原則，實不宜認為其干預或

---

<sup>31</sup> 行政院經濟建設委員會於 87 年 5 月 4 日邀集行政院秘書處、主計處、內政部、財政部、經濟部、公共工程委員會、臺灣省政府、臺北市政府及高雄市政府，至該會協商所獲致之結論。參照行政院經濟建設委員會 87 年 7 月 2 日都(87)字第 3140 號函。

<sup>32</sup> 參照註 11 所引內政部函，頁 3。

限制地方自治團體之財政自主權，並認其違反法律保留原則，逕予宣示其違憲。

再者，比較本院釋字第 550 號解釋意旨，該解釋係有關健康保險費用地方政府應多少比例分擔，雖認須適用法律保留原則，且認於不侵害其自主權核心領域之限度內<sup>33</sup>，基於國家整體施政需要，中央依據法律使地方分擔保險費之補助，尚非憲法所不許。惟必要之工程費用與健保費用，兩者所涉之法律關係，容有差異。就本案原因事實而言，如需用土地人為一定比例分擔，該自來水管線嗣後如係由自來水事業專屬經營及管控，其仍直接或間接享有一定之有利效果，<sup>34</sup>與地方政府分擔健保費用，並未具直接或間接有利效果之回饋，兩者有所不同；且如同購買用品應給付買賣價金一般，需用土地人分擔全部或一部之區段徵收範圍內管線工程所需必要之工程費用，自屬當然，與地方自治團體的財政自主權有何干涉？故本號解釋不宜參照前述

---

<sup>33</sup> 本院釋字第 550 號解釋特別指出，前述所謂核心領域之侵害，指不得侵害地方自治團體自主權之本質內容，致地方自治團體之制度保障虛有化，諸如中央代替地方編製預算或將與地方政府職掌全然無關之外交、國防等事務之經費支出，規定由地方負擔等情形而言。至於在權限劃分上依法互有協力義務，或由地方自治團體分擔經費符合事物之本質者，尚不能指為侵害財政自主權之核心領域。

<sup>34</sup> 於此可比照受益者付費之概念，開發者或土地所有權人，因享受公共投資所生產之開發利益，並且此等因公共設施而產生的具體經濟利益歸屬於特定土地所有權人，而由其負擔公共設施的成本（參照吳清輝、林秀吉，加強市地建設-開發利益應回饋社會，土地金融月刊第 25 卷第 1 期，1988）。

本院釋字第 550 條解釋部分意旨作為論據，且相關當事人或利害關係人如可透過個案協商或通案協議而形成一般規範作為分擔費用之原則，反而更容易執行及實現供水之公共行政任務及功能，更具彈性。

此外，本案亦可能從所謂行政保留觀點而論，在司法違憲審查時，除預留立法自由裁量或立法自由形成空間以外，依憲法容許行政機關或單位間就本案所涉及必要工程費用而以協議訂定其分擔比例，係屬特定核心領域(Kernbereich)之行政保留(Verwaltungsvorbehalt)<sup>35</sup>之自由裁量空間，而認其合憲。

又本號解釋將現行需用土地人全額負擔工程費用之規定作為比較對象<sup>36</sup>，認現行規定之由需用土地人全數負擔，

---

<sup>35</sup> 有關行政保留之法律概念，是否應予承認，特別在部分政府權限，即立法者所確保之核心領域介入行政功能，基於基本法，其是否具有合理性。該概念於 1984 年德國國家法學會作為討論議題，故在德國學說引起討論。參照 Christoph Degenhart, Der Verwaltungsvorbehalt, NJW 1984, 2184ff.; Walter Schmidt, Der Verwaltungsvorbehalt-ein neuer Rechtsbegriff? NVwZ 1984, 545ff.. 有認為並無作為對抗國會介入所確保之行政自我形成領域之一般行政保留(der allgemeine Verwaltungsvorbehalt)，但可能存在專屬於立法者之行政之保留或核心領域者，參照 Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar-beck-online, 81. EL September 2017, Art.20 GG, Rdnr. 127ff..

<sup>36</sup> 系爭規定為區段徵收範圍內必要之管線工程所需工程費用或遷移費用，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。但現行規定於 95 年 12 月 8 日

事涉區段徵收之開發效益、需用土地人之財務規劃、管線事業機關（構）之財務負擔能力等，顯非執行法律之細節性或技術性事項，其影響非屬輕微，應有法律或法律明確之授權為依據，始符合法律保留原則之要求，其顯逾越釋憲聲請標的之範圍。再者，除自來水管線以外，有關區段徵收範圍內必要之其他管線（如電力、電信等）工程所需工程費用或遷移費用之負擔，分別於土地徵收條例施行細則第 52 條第 1 項第 2 款、第 3 款、第 4 款及第 6 款等規定。本號解釋認其亦涉及需用土地人為地方自治團體時之財政自主權與各管線事業機關（構）之財產利益，有關機關宜全盤檢討。上開所稱其他管線工程所涉範圍、專業與具體事項，不知凡幾，僅以「併此指明有關機關宜全盤檢討」之呼籲，其未免過於廣泛且抽象，且因未見較具體之論述，似嫌率斷，故不免有「訴外裁判」之疑慮！

#### 4.本號解釋就自來水法第 65 條規定之解釋及適用問題

從自來水事業負擔供水服務之公共行政任務出發，實務上，曾有於自來水事業或水廠營業章程中，明定自來水之配水管及有關設備之所有權歸屬者<sup>37</sup>，在此情形下，自來

---

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。」

<sup>37</sup> 實務上，比較本原因案件當時之自來水廠營業章程之規定，例如連江縣政府 95 年 5 月 24 日（95）連工水字第 0950014003 號函核定之連江縣自來水廠營業章程第 14 條規定，本廠為因應尚未埋設幹管地區各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。前項配水管及有關設備。不論用戶負擔費用多寡，其所有權均屬本廠。

水事業或水廠分擔部分之必要工程經費與取得管線之控管權，藉以使相關單位或關係人間得以公平分擔經費及履行其公共行政任務，此自難謂其不符事物本質(Natur der Sache)之要求，且更可有利於自來水供水之公共行政功能之發揮及有效運用。因此，是否還須基於法律保留原則，就其與用戶間有關增加或新設配水幹管之工程費用如何分擔及其比例為何，強制其必須有法律依據，實值商榷。

此外，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。<sup>38</sup>在自來水事業營業章程方面，有將上述補助費納入規範者，例如依自來水法第 58 條訂定之連江縣自來水廠營業章程。<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> 自來水事業，原有依自來水法第 17 條、第 61 條、第 58 條、第 59 條規定，藉營業收取水費以抵償所需成本之供水義務，配水管及其他配水設備為其必要之設備（自來水法第 43 條第 6 款），對於尚未埋設幹管地區增加或新設水幹管時，得按其成本向用戶收取二分之一以下之補償費（自來水法第 65 條），是埋設配水管線設備依自來水法第 43 條、第 58 條、第 59 條、第 65 條規定，原屬公營自來水事業之法定義務，並應自費鋪設配水管線設備，僅於自來水法第 65 條之情形，得向自來水用戶收取埋設管線成本二分之一以下之補償費用而已。本號解釋聲請案原因案件臺灣高等法院臺中分院 100 年度重上字第 90 號民事判決伍、本院之判斷：二、之部分參照。

<sup>39</sup> 該章程第 20 條明定「本廠為因應尚未埋設幹管地區個別自來水用戶供水需要，須增加或新設配水幹管時，得按其成本向個別用戶收取二分之一以下之補助費」，可供參酌。該營業章程係指經

本號解釋雖認欠缺具體明確授權之命令，如其內容與既有之其他法律規定相同，亦不致違反法律保留原則。惟認自來水法第 65 條規定雖亦涉及用戶與自來水事業間之管線費用分擔，然經與系爭規定比較，從費用分擔之主體、費用分擔之比例、費用分擔之管線所在地區及規範目的等，認定兩者規定有所差異，故認系爭規定內容與自來水法第 65 條規定又非相同，因此系爭規定與法律保留原則有違。惟自來水法第 65 條所稱個別自來水用戶之概念，仍有深究之必要。雖所謂個別用戶並未予以立法定義，但自來水法第 22 條就自來水用戶予以定義，該法所稱自來水用戶，係指依自來水事業營業章程之規定接用自來水者。是何謂自來水用戶，須另依自來水事業營業章程規定判斷。例如台灣自來水公司營業章程第 4 條規定，該公司供水之種類，區分為普通用水（供一般使用者）、工業用水（供工業使用者）、商業用水（供商業使用者）、船舶用水（供船舶使用者）、市政公共用水（供市政公共使用者）與臨時用水（供申請用水之地點無合法接水證件，或用水性質屬臨時性者）等，可見供水之對象，不以一般使用者（特別是提供民生用途之一般消費性用戶）為限，亦包括市政公共用水及其他供水種類。本號解釋將個別用戶，僅限縮於一般使用者，而忽略自來水法對個別用戶收取補助費之適用對象，不限於一般消費性用戶，自來水法第 65 條規定並未明確排除適用地方自治團體。實務運作上，有關新設自來水管線之成本費用分擔，亦向

---

連江縣政府 104 年 1 月 8 日連工水字第 1030054620 號函同意核備之章程。

地方自治團體或機關（構）收取。例如，共同管道建設及管理經費分攤辦法第 2 條第 1 項規定，共同管道工程建設經費分攤為工程主辦機關負擔三分之一，管線事業機關（構）按其參與之共同管道類別負擔三分之二。實務上亦認為，上開共同管道經費分擔之費用與自來水法第 65 條增加或新裝配水幹管之管線補助費，得以分別收取，故共同管道分擔經費與管線補助費，解釋上並非屬相同之費用，不發生重複收取之虞，且其收取對象包括政府單位（例如臺北市政府重劃大隊為市地重劃工程之主辦機關）<sup>40</sup>。以上可見，行政機關亦屬於自來水法第 65 條之適用對象，所謂個別用戶，可能包括前述市地重劃工程之主辦機關之情形，故本號解釋對自來水法個別用戶概念之解釋，有過於限縮之疑義。

綜上，對本案宜優先考慮不予受理；即便受理，亦應為合憲性解釋，而非以違反法律保留原則而宣告違憲。

---

<sup>40</sup> 參照臺北市政府法規委員會 92.1.6.簽見，臺北市土地重劃大隊負擔「共同管道工程建設經費」三分之一，再依自來水法之規定，分擔新裝配水幹管成本經費二分之一，因其分擔支付之理由及法令依據並不相同，似無重複負擔單一建設案經費。引自

<http://www.laws.taipei.gov.tw/pda1/SOrderContent.aspx?ID=002024&CLASSNAME=%E8%87%AA%E4%BE%86%E6%B0%B4%E4%BA%8B%E6%A5%AD&SOID=384&KWD=>

（最後瀏覽日期：107 年 6 月 14 日）