

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 765 號

解釋日期：民國 107 年 06 月 15 日

資料來源：司法院

相關法條：土地徵收條例施行細則 第 52 條（91.04.17 版）

土地徵收條例施行細則 第 52 條（95.12.08 版）

中華民國憲法 第 15、23、172 條（36.01.01）

司法院大法官審理案件法 第 5 條（82.02.03）

土地徵收條例 第 62 條（101.01.04）

自來水法 第 65 條（105.05.04）

國營事業管理法 第 4、6 條（100.12.28）

爭 點：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 款規定是否違反法律保留原則？

解 釋 文：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。」（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。

理 由 書：改制前臺中縣政府於中華民國 89 年 10 月間，經內政部核准實施「擴大大里（草湖地區）都市計畫」之區段徵收，於 90 年 2 月 27 日委託得盈開發有限公司（下稱得盈公司）辦理上開區段徵收業務。其中，就區段徵收範圍內之自來水管線工程部分，臺中縣政府先於 92 年 5 月間，支付全部自來水管線工程費用予得盈公司，嗣於 93 年 5 月 3 日發函催告聲請人台灣自來水股份有限公司（下稱聲請人）給付上開款項二分之一（下稱系爭管線費用）。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。99 年 12 月 25 日臺中縣與臺中市合併升格改制為直轄市「臺中市」，由臺中市政府聲明承受訴訟。經臺灣臺中地方法院 99 年度重訴字第 196 號民事判決駁回臺中市政府之訴，臺中市政府提起第二審上訴，再經臺灣高等法院臺中分院 100 年度重上字第 90 號民事判決命聲請人應給付系爭管線費用。聲請人提起

第三審上訴，未經最高法院 102 年度台上字第 1162 號民事判決（下稱確定終局判決）以上訴無理由駁回確定。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。又基於受益者付費精神，系爭管線費用應由區段徵收範圍內之需用土地人或土地所有權人負擔，故系爭規定有牴觸憲法第 15 條、第 23 條及第 172 條規定之疑義，向本院聲請解釋憲法。

按司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第 5 條第 1 項第 2 款規定，人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法。公營事業依公司法規定設立公司者，雖其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（國營事業管理法第 6 條參照）。查聲請人為經濟部主管之國營事業，依公司法規定設立股份有限公司，具私法人地位。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（國營事業管理法第 4 條參照），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。次查，確定終局判決適用系爭規定，判決聲請人敗訴確定，聲請人於聲請書中主張其憲法所保障之財產權受系爭規定之侵害，並具體敘明系爭規定之違憲疑義。故聲請人之聲請，核與大審法上開規定之要件相符，應予受理。爰作成本解釋，理由如下：

按憲法保障之人民各項權利，除屬於憲法保留之事項者外，於符合憲法第 23 條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異。如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之。至涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定；如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則。若僅屬執行法律之細節性、技術性事項，始得由主管機關發布命令為必要之規範（本院釋字第 443 號解釋參照）。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。

又中央與地方固同屬國家組織，然地方自治團體仍具有獨立之公法人地位，受憲法保障，並享有財政自主權。故中央使地方負擔經費，除不得侵害其財政自主權核心領域外，並應依據法律或有法律明確授權之法規命

令，始得為之。

系爭規定明定：「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）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；於管線事業機關（構）為具私法人地位之公營自來水事業時，亦影響其受憲法保障之財產權。又系爭規定所課予需用土地人與管線事業機關（構）之工程費用分擔義務，或現行規定之由需用土地人全數負擔，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，其影響亦非屬輕微，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。

按立法機關以法律授權行政機關發布命令為補充規定時，其授權之內容、目的、範圍應具體明確，命令之內容並應符合母法授權意旨。至授權之明確程度，固不應拘泥於授權條款本身所用之文字，惟仍須可由法律整體解釋認定，或可依其整體規定所表明之關聯意義為判斷，足以推知立法者有意授權行政機關以命令為補充，始符授權明確性之要求。查系爭規定及現行規定之訂定，係以土地徵收條例（下稱土徵條例）第 62 條：「本條例施行細則，由中央主管機關定之。」為其授權依據。然該條就區段徵收範圍內必要之新設自來水管線工程費用之分擔主體及比例並未有明確之授權，亦無從依土徵條例整體解釋，推知立法者有意授權主管機關就「區段徵收範圍內必要之新設自來水管線工程所需工程費用之分擔主體及比例」，以命令為補充，故土徵條例尚不足為系爭規定及現行規定之授權依據。

次按，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。查自來水法第 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。」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，以費用分擔之主體言，自來水法第 65 條規定得向個別用戶請求補助費，系爭規定則明定由需用土地人，而非個別用戶，分擔半數費用；以費用分擔之比例言，自來水法第 65 條規定最高得收取二分之一，至於是否收取，仍由自來水事業決定，系爭規定則要求需用土地人必須分擔二分之一，無庸自來水事業向其請求；以費用分擔之管線所在地區言，自來水法第 65 條係針對尚未埋設幹管地區，系爭規定則係規定區段徵收範圍內；以規範目的言，自來水法第 65 條係為兼顧自來水事業之法定供水義務與個別用戶之用水需

要而定，其目的在適度減輕自來水事業之財務負擔，至於區段徵收範圍內之新設自來水管線，係由需用土地人基於自償性區段徵收計畫之整體需求所規劃，並非單純因應個別用戶之用水需求，從而系爭規定之要求需用土地人分擔費用，其目的兼有合理分配土地開發成本效益之考量，而與自來水法第 65 條有所差異。足見系爭規定與自來水法第 65 條所定之費用分擔主體、比例、管線所在地區及規範目的，均有不同。另現行規定雖未要求自來水事業分擔費用，而係規定需用土地人應全數負擔，然其內容與自來水法第 65 條規定相去更遠。

綜上，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與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（現行規定於其適用於需用土地人為地方自治團體之範圍內，亦無法律明確授權，就涉及其財政自主權事項而為規範），且其內容與自來水法第 65 條規定又非相同，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。

又除自來水管線外，有關區段徵收範圍內必要之其他管線（如電力、電信等）工程所需工程費用等負擔，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，併此指明。

大法官會議主席	大法官	許宗力
	大法官	蔡炯燉
		陳碧玉
		黃璽君
		羅昌發
		湯德宗
		黃虹霞
		吳陳銀
		蔡明誠
		林俊益
		許志雄
		張瓊文
		黃瑞明
		詹森林
		黃昭元