

特別公課的法律關係與收取機制（之二）

——污水下水道系統及其使用費之行政法律關係

李建良（中央研究院法律學研究所特聘研究員）

壹、引言

本系列題設「特別公課的法律關係與收取機制」，以污水處理系統使用費為示範領域，先擇取最高行政法院 109 年度上字第 455 號判決（下稱最高行 109 判決），試作簡評（序曲），得到的初步結論是：污水處理系統使用費屬特別公課，對於費用收取所生之相關法律問題的解決，並無實質的助益，問題癥結毋寧是污水處理系統使用費之法律關係的廓清，重點包括「產業園區」管理機構之組織定位、收取之機制及其與下水道法之法制關聯等¹。本此考量，筆者另選高雄高等行政法院 108 年度訴字第 6 號判決，用資比較（變奏），期能相互攻錯，辯明行政法理。

貳、變奏：高雄高等行政法院 108 年度訴字第 6 號判決

一、事實概要

原告（某油炭科技股份有限公司，下稱 C 公司）之工廠（下稱系爭工廠）設於 [~133] 被告（高雄市政府經濟發展局，下稱經發局）所屬岡山本洲產業園區（下稱園區）範圍內，並有聯接使用該園區下水道系統。經發局依高雄市岡山本洲產業園區下水道管理辦法²（下稱管理辦法）第 13 條規定，業以 106 年 1 月 25 日公告進廠限值及污水系統處理使用費費率及計算，故系爭工廠之廢（污）水排放除應符合上開公告之進廠限值外，並應依相關費率繳納污水系統使用費。

嗣園區服務中心（下稱服務中心）派員分別於 106 年 10 月 7 日、10 月 14 日及 10 月 28 日至系爭工廠專屬之納管人孔採集水質樣本檢驗結果，發現三日皆有部分檢驗項目逾前揭公告之進廠限值。經經發局通知 C 公司陳述意見後，以 107 年 3 月 15 日函核認 C 公司 106 年 10 月除繳納基本使用費外，並應繳納該月份超過進廠限值之使用費。C 公司不服，提起訴願，經高雄市政府訴願決定將 107 年 3 月 15 日函撤銷，由經發局於 2 個月內另為適法處分。

經發局依前開訴願決定意旨，重新審酌 C 公司系爭工廠所排放廢（污）水之水質，認業已符合進廠限值之檢測資料，依管理辦法第 18 條第 1 款第 2 目及 106 年 1 月 25 日公告規定計算水質超過進廠限值使用費之收費日數及污水系統處理使用費。經審認後，C 公司應繳納 106 年 10 月份超過進廠限值之使用費，並命 C 公司繳納上開使用費（下稱原處分）。C 公司不服，提起訴願，遭決定駁回後，提起本件

1 參見李建良，特別公課的法律關係與收取機制（之一）—污水處理系統使用費之制度定性與規範關聯，台灣法律人，12期，153-160頁。

2 最近一次修正：111年2月15日。

行政訴訟。經高雄高等行政法院 108 年度訴字第 6 號判決（下稱本判決）駁回原告之訴。

【主要爭點】

（一）原處分所據之管理辦法及費率計算，有無法律之授權，並經相關公告程序？

（二）服務中心就採樣檢測過程，有無採樣程序瑕疵、樣品污染、遲延送驗等之違誤？

（三）原處分命 C 公司繳納污水處理系統使用費，是否適法？有無違反不當連結禁止原則、比例原則、平等原則？

本系列探討重點在於特別公課之法律關係與收取機制，故以下僅就第一爭點整理法院見解，並分析之。

二、法院見解

（一）管理辦法及其附件費率計算，係依產業創新條例第 53 條第 2 項之授權訂定，並於 105 年 3 月 17 日經刊登於高雄市政府公報，該法規命令均已生效：

按主管機關為達成一定之政策目標，對於有特定關係之人民課徵公法上金錢負擔，性質上屬於特別公課者，與稅捐有別。其徵收目的、對象、用途自應以法律定之，如由法律授權以命令訂定者，其授權符合具體明確之標準，亦為憲法之所許（司法院釋字第 426 號解釋意旨）。依產業創新條例第 49 條及產業園區開發管理基金收支保管及運用辦法第 3 條第 4 款、第 4 條規定，為因應產業園區發展之需要及健全[~134]產業園區之管理，主管機關得設置產業園區開發管理基金，而產業園區維護費、使用費、管理費、服務費及權利金均為該基金來源之一，目的作為產業園區或其周邊相關設備、環境維護或改善，及產業園區管理機構之營運等之用途。足見該基金乃為對區內事業塑造有利投資環境之公共任務所需經費，而以區內群體為共同義務人，對之課予繳納金錢之負擔，將之使用於與該群體有密切關聯之共同利益事務，並無必要針對被課徵之個別公課義務人有利，僅需其收益間接有利於義務人為已足，其收入與用途間並不存在對價關係，屬達成特定國家任務之特別公課。故特別公課係對於有特定關係之園區土地使用人所課徵之公法上金錢負擔，並限定其課徵使用費之用途，自得由主管機關依法律授權訂定之法規命令為課徵處分之依據。

經查，被告所屬園區前依促進產業升級條例規定，奉經濟部 85 年 3 月 13 日核定公告編定為岡山工業區，並於 99 年 12 月 25 日高雄市縣合併後更名為「高雄市岡山本洲產業園區」。準此可知，被告所屬園區係依促進產業升級條例，由經濟部核定由地方工業主管機關設置之**工業區**，並經地方下水道主管機關指定工業區下水道機構，園區管理機構並依促進產業升級條例第 63 條第 2 項規定設置（產業創新條例第 50 條第 1 項第 1 款亦有相同規定），於產業創新條例公布施行後（即 99 年 5 月 12 日），再由高雄市政府依產業創新條例第 52 條規定接管園區，並辦理**權利變更登記**，將該管理機構更名為「本洲產業園區服務中心」，由高雄市政府經濟發展局即被告

為園區之主管機關。

園區污水處理廠為園區附設之環保設施，為確保所設污水廠功能正常運轉，須限制各工廠之廢污水如未達園區污水處理廠進廠限值，應在廠內做處理後方可排放入污水管線系統。而管理辦法乃依產業創新條例第 53 條第 2 項規定**管理機構得向區內各使用人收取污水處理系統使用費，依該條規定之授權，就課徵性質上屬於特別公課之污水處理系統使用費**，按園區內各使用人排放廢水量及水質之差別級距及污水處理費計算公式，向用戶收取使用費，**擬定屬法規命令性質之管理辦法及其附件費率計算**，報經高雄市政府核定後公告，並於 105 年 3 月 17 日刊登於高雄市政府公報。是管理辦法及其附件費率計算，業已踐行政程序法第 157 條規定之發布程序，而生法規命令效力，核與法律保留原則無違。

原告雖主張管理辦法本身並未載明法律之授權依據，故非屬法規命令，且該費率計算未經刊登政府公報之發布程序，尚未生效云云。惟服務中心向園區內各廠商收取污水處理廠污水處理使用費，係依據產業創新條例第 53 條第 2 項規定授權管理機構依其污水處理需求自行擬訂管理辦法及其附件費率計算，以維護園區內環境品質，促進產業創新，改善產業環境，以及提升產業競爭力等目的，核與管理辦法第 1 條及第 3 條分別揭示「為規範高雄市岡山本洲產業園區污水下水道之使用管理」污水處理系統使用費：指產業創新[~135]條例第 53 條第 1 項第 2 款規定之費用。」之制定目的相符。

又管理辦法及附件費率計算之條文中，雖未列明其授權母法為產業創新條例第 53 條第 2 項，然法規命令未明列授權依據，並不構成無效事由，且產業創新條例第 53 條第 2 項確已實質授權，與法律保留原則即無違背。又該費率計算作為管理辦法之附件，與管理辦法一併經高雄市政府核定後公告，業經行政程序法第 157 條所定發布程序，已生效力，縱使管理辦法於 106 年 1 月 5 日修正第 15 條條文，而被告再將費率計算部分以 106 年 1 月 25 日公告於園區網頁及公告欄上，雖就該部分未再度刊登政府公報，然要無影響上開 105 年 3 月 17 已經公告並刊登政府公報而生效之法規命令效力。

參、判決評析

一、特別公課與法律保留原則的關係

本件涉及污水處理系統使用費之收取，本判決開篇詳論特別公課之法律性質，內容大抵與最高行 109 判決相同，旨在與稅捐相區辨。細查其中「僅需其收益間接有利於義務人為已足，其收入與用途間並不存在對價關係」之強調，所指「收入與用途間之對價關係」，嚴格以究，並非稅捐之概念要素，而是「（使用）規費」的主要特徵之一。觀諸該段論述，其僅提及「與稅捐有別」，未見與「使用規費」之比較，是則所稱「僅需其收益間接有利於義務人為已足」之概念要件，於本件爭點之規範意義為何，令人疑惑，有待論明³。

3 即使是法官亦未能精確區分（使用）規費與特別公課的異同，釋字第 515 號解釋，即為一例。

按本判決特別強調並申論特別公課的徵收原則，無非用以導出：（故）「特別公課係對於有特定關係之園區土地使用人所課徵之公法上金錢負擔，並限定其課徵使用費之用途，自得以主管機關依法律授權訂定之法規命令為課徵處分之依據」，俾以證成主管機關訂定系爭法規命令的正當性，固非無由。然若詳以審究，則不無倒果為因、混淆憲法正當性與法律正當性兩種不同層次之論理瑕疵，試申言之：

（一）所稱特別公課「對於有特定關係之園區土地使用人所課徵之公法上金錢負擔，並限定其課徵使用費之用途」者，係來自法律（立法者）的規範意旨（是否違憲，姑且不論），而非行政機關所得自行決定者。

（二）主管機關訂定法規命令作為課徵處分之依據，亦即得以行政處分課予人民公法上金錢給付義務，須有法律之授權，始得為之，為法律保留原則之基本旨趣，非以課徵特別公課為限。換言之，行政機關之所以得訂定法規命令為課徵處分之依據，係因有法律之授權，而非該費用為特別公課之故。

（三）準此，上揭判決論斷理路允應改寫為：主管機關得依法律之授權訂定法規命令，為課徵特別公課之依據；而依法律授權意旨，該特別公課係對於有特定關係之園區土地使用人所課徵之公法上金錢[~136]負擔，並限定主管機關課徵其使用費之用途。

本文以上反覆申說判決理由論證之（不合）邏輯性，意在凸顯本判決中有關特別公課法律性質及徵收目的之論述，與本件爭點問題：管理辦法及費率計算，有無法律之授權，並經相關公告程序？嚴格來說，並無直接之規範關聯，真正的癥結實則在系爭法律是否授權「主管機關」訂定「法規命令」？就系爭管理辦法而言，需要探問的是：**服務中心是否為法律所定之「主管機關」**？

二、管理辦法與法律保留原則的關係

關於系爭管理辦法是否違反法律保留原則一節，本判決謂：「**管理辦法乃依產業創新條例第 53 條第 2 項規定管理機構得向區內各使用人收取污水處理系統使用費，依該條規定之授權，就課徵性質上屬於特別公課之污水處理系統使用費，按園區內各使用人排放廢水量及水質之差別級距及污水處理費計算公式，向用戶收取使用費，擬定屬法規命令性質之管理辦法及其附件費率計算，報經高雄市政府核定後公告，並於 105 年 3 月 17 日刊登於高雄市政府公報。是管理辦法及其附件費率計算，業已踐行政程序法第 157 條規定之發布程序，而生法規命令效力，核與法律保留原則無違。**」

誠然，系爭管理辦法由服務中心擬訂，報經高雄市政府核定後公告，為法制運作上之實然。惟查：

（一）從法學思考方法論點以究，本判決所稱「**擬定屬法規命令性質之管理辦法**」者，實則將有待探討的問題（系爭管理規則是否屬法規命令性質）直接置入結論，形成某種同語反覆、套套邏輯的論證疏誤。

（二）在法律解釋上，該辦法第 2 條規定：「**本辦法之主管機關為本府經濟發**

展局」，而非**服務中心（管理機構）**，若依本判決所稱課徵之法規命令係由主管機關依法律授權所訂定，則本辦法的訂定機關應是經發局，而非服務中心。

（三）尤有進者，產業創新條例第 53 條第 2 項規定：「**前項各類費用之費率**，由管理機構擬訂，……應報直轄市、縣（市）主管機關核定。」僅就費用之費率有所授權，而不及於其他，尤其產業創新條例第 53 條第 1 項規定：「依第五十條規定成立之**管理機構**，得向區內各使用人收取下列費用：……」如此之不精確規定是否足為（以行政處分）課徵系爭使用費用之法律依據？仍待解釋（此一問題，容後詳論）。

三、污水處理系統使用費的課徵機關

承前所述，就行政機關（能否）以行政處分課予人民公法上金錢給付義務而言，系爭行政行為是否合法，主要關鍵在有無法律上之授權基礎，亦即就系爭使用費之課徵而言，法律依據何在？在探尋法律依據時，同樣重要的問題是，誰是「**法定課徵機關**」？就本判決反覆提及的產業創新條例第 53 條第 2 項（訂定管理辦法之依據），其係銜接同條第 1 項，問題[~137]在於：**產業創新條例第 53 條第 1 項是否為課徵系爭使用費之法律依據**？有待商榷者，至少有三：

（一）按產業創新條例第 3 條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為**經濟部**；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」可知服務中心並非產業創新條例的主管機關，本件由經發局為園區之主管機關，其權限乃是經由高雄市政府之委任而來。又，下水道法之主管機關在中央為**內政部**（下水道法第 3 條），可證**產業園區管理**之行政法律關係與**下水道管理**之行政法律關係，乃屬兩套不同的規範體系。

（二）依產業創新條例第 50 條規定，服務中心（管理機構）旨在辦理產業園區內公共設施用地及公共建築物與設施之**管理維護及相關服務輔導**事宜；**由各該主管機關成立**（第 50 條第 1 項）；其組織、人員管理、薪給基準、退職儲金提存、撫卹及其他相關事項之辦法，由各該主管機關定之（第 50 條第 2 項）。實務上，於中央部分，經濟部統一訂有「經濟部所屬產業園區管理機構設置規程」、「經濟部所屬產業園區管理機構人事管理辦法」，以資規範；相對於此，地方主管機關則多以「服務中心設置要點」（例如本件之服務中心），明文中心人員之遴用、待遇與管理規定，依聘用人員聘用條例及行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法規定，包含中心主任在內，均為約聘僱人員⁴。由此可以確定的是，服務中心（管理機構）並非行政程序法第 2 條第 2 項所定「代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織」之行政機關，除屬行政程序法同條第 3 項所稱「受託行使公權力之個人或團體」外，依法並無訂定法規命令及作成行政處分之權限與機關地位。

（三）設若產業創新條例第 53 條第 1 項為課徵系爭使用費之法律依據，則處分機關理應為服務中心（管理機構）才是。惟徵諸實際，課徵處分係由地方主管機

4 參見高雄市岡山本洲產業園區服務中心設置要點。

關（即經發局）為之，而非服務中心（管理機構）；反之，於中央層級，卻又改由服務中心（管理機構）為處分機關，何以故？

四、園區下水道系統之行政法律關係

法規命令未明列授權依據，雖不構成無效事由（行政程序法第 158 條參照），然法規命令開頭明示法律授權依據，如下水道法施行細則第 1 條，為法制作業的常態；法規命令未明列授權依據（反常態），如本案，卻可能是訂定機關無法或難以確定授權依據，或者所訂內容可能逾越法律授權範圍的表徵，需要進一步檢視該命令全文，方能窺得規範全貌。

以系爭管理辦法為例，其全名為「**高雄市岡山本洲產業園區下水道管理辦法**」，而非「使用費費率辦法」，除第 2 條明定主管機關為經發局，而非服務中心（管理機構）外，本管理辦法全文未見服務中心（管理機構）之規定，顯示管理機構並非系爭下水道管理的法定機構。再[~138]就該辦法所建構的行政法律關係，擇其要者，簡述如下：

（一）接用園區下水道排放廢（污）水者，為用戶（第 3 條第 1 款），其與園區下水道之間為接用關係。

（二）園區下水道排水區域內之廢（污）水，原則上應接用園區下水道排放之（第 4 條第 1 項）。

（三）用戶接用園區下水道，應向主管機關申請**同意納管**後，始得裝設排水設備（第 6 條第 1 項前段）。

（四）排水設備裝設完成，應向主管機關申請**核准聯接使用**，並經勘驗合格取得聯接使用證明後，始得接用園區下水道（第 6 條第 1 項後段）。

（五）主管機關得派員進入用戶於園區內之廠房或其他處所，檢查其廢（污）水前處理設施等，用戶不得規避、妨礙或拒絕（第 11 條）。

（六）用戶排入園區下水道之廢（污）水水質，應符合主管機關公告各管制項目之進廠限值（第 13 條第 1 項）。

（七）園區下水道使用費，每月按用戶排放之廢（污）水符合進廠限值之水量及水質，加計超過進廠限值之水量及水質，經分級計費後之總和計收；**其費率由主管機關另定之**（第 15 條第 1 項）。

（八）用戶經查獲私設地下水抽取設備者，主管機關應命其移除地下水井及相關設備，並按其移除後三個月與移除前一年自來水平均用量之差額，追徵查獲前五年之使用費（第 17 條）。

（九）用戶排放廢（污）水水質超過進廠限值者，其使用費依規定計收（第 18 條）。

（十）用戶使用費逾二個月未繳納者，主管機關應命其限期改善，屆期未改善

者，得廢止原核准聯接使用之處分（第 26 條第 8 款）。

臚列上揭規定旨在呈現系爭管理辦法所訂內容，非僅止於產業創新條例第 53 條第 2 項所稱「**前項各類費用之費率**」，而是建立一套以「同意納管」與「核准聯接使用」之許可制度為核心的「園區專用下水道」接用法律關係（圖示如下），且賦予主管機關諸多行政處分權。至於逾期未繳納使用費者，反而未設依行政執行法強制執行之明文，仍回歸以廢止原核准聯接使用處分作為法律效果。就此而言，能否謂「產業創新條例第 53 條第 2 項確已實質授權，與法律保留原則即無違背」，不無疑問。

五、下水道建設管理之行政法律關係

（圖略）[~139]

除了產業創新條例第 53 條第 2 項（「前項各類費用之費率」）得否作為園區下水道污水處理系統管理法制之法律依據的法治疑義外，前已指出，產業創新條例之主管機關在中央為**經濟部**；下水道法的中央主管機關則是**內政部**，前者之立法目的為「促進產業創新，改善產業環境，提升產業競爭力」；後者則是「為促進都市計畫地區及指定地區下水道之建設與管理，以保護水域水質」，二法的立法目的與機關權限殊異，不容混同，儘管主管機關於地方皆為直轄市政府或縣（市）政府（此為我國地方行政組織與權限法制規範不明的長年問題）。準此以推，可知一則污水下水道之建設與管理不在經濟部的權責範圍（至多僅能訂定園區使用費的費率），另則污水下水道行政法律關係的建構應回歸下水道法，如有解釋適用上之疑義，仍應以下水道法為準據，方為正辦。礙於篇幅，以下僅就與本案相關之下水道法規定，精要提示如下：

（一）下水道為一種公有公共設施，分「公共下水道」與「專用下水道」二種（第 2 條第 3、4 款），園區之下水道屬後者（第 8 條第 1 項）。

（二）中央、直轄市及縣（市）主管機關，為建設及管理下水道，應指定或設置**下水道機構**，負責辦理下水道之建設及管理事項（第 9 條）。

（三）下水道機構於**建設**下水道時，依法有諸多行政處分權，如得在公、私有土地下埋設管渠或其他設備，其土地所有人、占有人或使用人不得拒絕（第 14 條）；因勘查、測量、施工或維護下水道，得臨時使用公、私土地（第 15 條）等。

（四）下水道機構於**管理**下水道時，得檢驗用戶排水設備是否合格，始得聯接於下水道；其檢驗不合格者，應限期責令改善（第 22 條），並得擬訂下水道可容納排入之下水水質標準，報請直轄市、縣（市）主管機關核定後公告之（第 25 條）。

（五）用戶使用下水道，應繳納**使用費**，使用費計算公式及徵收辦法，由**直轄市、縣（市）主管機關**擬訂，報請中央主管機關（內政部）核定之（第 26 條）。

（六）下水道用戶不依規定繳納下水道使用費者，得自繳納期限屆滿之次日起，每逾三日加徵應納使用費額百分之一滯納金；逾期一個月經催告而仍不繳納者，得**移送法院裁定後強制執行**（第 27 條）。

由以上規定可知，下水道的建設與管理，「下水道機構」居於核心之樞紐地位。然則，關於中央或地方主管機關如何指定或設置下水道機構，下水道法卻隻字未提，於適用上不無疑義。不過，無論如何，若由中央主管機關指定或設置者，依下水道法第 9 條規定，權限理應在內政部，而非經濟部⁵。另外，下水道法第 27 條對於下水道用戶不依規定繳納下水道使用費者，除加徵應納使用費外，規定**移送法院[~140]裁定後**強制執行，而非依行政執行法強制執行，此究屬立法疏漏⁶，抑或立法有意將使用費之收取設定為非行政處分關係，容有探究餘地。由此亦可見下水道法制未臻完備，滋生解釋適用上之諸多疑義，實不令人意外。

肆、法制比較

以上分析，主要集中在本件爭訟標的所涉「地方層級」的園區管理法制與實踐，若要掌握法制全貌，並凸顯現行法制體系之不一與規範密度之不足，尚須與「中央層級」的園區管理法制與實務相互比較，彼此檢證。先比較前期文章所評裁判的案例事實（經濟部工業局安平工業區服務中心）⁷，明顯不同處，計有三端：

一、使用費之課徵機關：於中央，為服務中心（管理機構）；於地方，為主管機關（經發局）。

二、下水道之管理規範：於中央，由服務中心（管理機構）訂定發布，例如安平工業區下水道使用管理規章；於地方，由主管機關核定發布，例如高雄市岡山本洲產業園區下水道管理辦法。

三、承上，管理規範之法律依據：安平工業區下水道使用管理規章以下水道法第 19 條為依據；高雄市岡山本洲產業園區下水道管理辦法，則未明訂授權依據。

由於中央層級的產業園區法制有所不備，經濟部於 110 年 2 月 20 日發布「經濟部所屬產業園區管理機構下水道使用管理及收費規定」（下稱「經濟部收費規定」）⁸，茲先簡要整理與本文爭點有關之規定如下：

一、訂定依據：經濟部為利於所屬產業園區管理機構執行下水道法第 19 條規定，辦理工業區或產業園區下水道系統之使用管理及收費事項，特依據產業創新條例第 53 條訂定本規定（第 1 點）。

5 下水道法第8條第1項規定：政府機關或公營事業機構新開發社區、工業區或經直轄市、縣（市）主管機關指定之地區或場所，應設置專用下水道，「由各該開發之機關或機構建設、管理之」。解釋上，下水道機構的指定或設置機關可以視開發機關而定，例如經濟部或縣市政府。然上開規定係針對專用下水道的設置，而非下水道機構，且若可作此解釋，則下水道法第9條即形同具文。

6 本條與同法第33條（本法所定之罰鍰，由主管機關處罰；經通知而逾期不繳納者，得移送法院強制執行），於73年12月21日制定公布下水道法時即已存在，迄今未作修正。

7 參見李建良，特別公課的法律關係與收取機制（之一），台灣法律人，12期，153-154頁。

8 最近一次修正：111年4月18日。

二、工業區下水道機構：經**直轄市、縣（市）主管機關**指定建設及管理工業區下水道之機構（第 2 點第 1 款）。

三、同意納管證明及聯接使用證明，由**管理機構**核發。

四、用戶逾期未繳納使用費，按滯納數額加徵滯納金；經催告而仍不繳納者，**依法移送強制執行**（第 15 點）。

五、使用費由管理機構收取，並適用行政程序法規定，用戶不服者，得提起行政救濟（第 22 點、第 23 點）。

綜上法制比較，試從法治觀點，略綴數點：

一、經濟部收費規定以產業創新條例第 53 條作為訂定之授權依據，卻以「**行政規則**」之形式規範，顯示經濟部亦不認為產業創新條例第 53 條足以作為訂定「法規命令」之法律依據。

二、經濟部收費規定第 1 點所稱管理機構執行「下水道法第 19 條規定」，觀其內容為：「**下水道機構**，應於下水道開[~141]始使用前，將排水區域、開始使用日期、接用程序及下水道管理規章公告週知。下水道排水區域內之下水，除經當地主管機關核准者外，應依公告規定排洩於下水道之內。」然此之所謂「下水道機構」，依同規定第 2 點第 1 款，係指「**經直轄市、縣（市）主管機關**指定建設及管理工業區下水道之機構」，而非本收費規定所稱**經濟部所屬**之「管理機構」，二者容有不同，應予區別。

三、關於經濟部所屬之管理機構，經濟部收費規定係以「附表一」的方式臚列，此等機構的組織法律地位為何？是否具行政機關之性質？有無法源依據？均無法從附表得知，管理機構的法律地位始終不明，從而同收費規定中賦予管理機構諸多行政處分權，包括同意納管證明及聯接使用證明、使用費收取等，即存有違反法治原則之疑義。

四、用戶逾期未繳納使用費者，依本收費規定，係依法移送強制執行。然何謂「依法」移送強制執行？若係依「行政執行法」移送相關行政執行分署強制執行，何以經濟部不在收費規定上明訂，以資明確？

五、若與地方層級的園區管理規範與運作比較，後者皆由具行政機關（主管機關）為之，何以中央主管機關不自為之？究其因由，諒係經濟部為中央二級機關，除法律明文規定外，甚少自為行政處分，由此或可證產業創新條例並未賦予經濟部作成行政處分之權限。惟若要由不具行政機關地位之管理機構作成行政處分，則須

於法律中明文授權，非得以行政規則為行政處分之依據。

伍、結語

本文之作，旨在強調單憑「特別公課」之法律概念與制度性質，尚不足以支撐公課收取之行政法律關係的釐清與建立，而須解構分析相關部門行政實體法之規

定，方得見法律關係之真章，同時由此彰顯出現行工業園區開發暨專用下水道使用法制與實務的亂象，有待檢討改善。問題之所由，在於法制建構上混淆了「產業園區開發」與「下水道使用管理」兩種不同立法目的之規範體系，造成中央主管權責不分、行政組織定位不明、行政處分權限不足等諸多法治疑難問題，其來有自。解決之道，須立法論與法解釋論雙管齊下，方能治本，即：一方面從法律層次下手，同步研修下水道法與產業創新條例，重新建構縝密井然的行政法律關係；另方面訂定合於法律意旨與行政法理的法規命令與行政規則，以利實務運作與司法解釋。文末，尚需一言者，下水道法制，乃屬行政法上公營造物法（公共機構法）的重要環節，屬行政法總論與各論相互滲透、行政作用法與行政組織法彼此交錯的法治課題。我國行政法學於此領域之研究根基尚淺，有待開展與深耕，相關法制的良善立法與錯雜法規的條理解釋，始有可能。[~142]

編者註：

- 1.原刊載於台灣法律人，13期，2022年7月，133-142頁。
- 2.本文經作者授權，由月旦知識庫重新編輯，以數位方式利用。
- 3.內文中[~123]係表示原刊載刊物之頁碼。