

議題研析

一、題目：徵收耗水費之法制研析

二、所涉法律

水利法。

三、問題研析

(一)徵收耗水費之憲法基礎與依據

憲法增修條文第10條第2項規定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」鑑於自然資源有限，在發展經濟或科技時，國家須兼顧保護環境生態。

為實現環保之政策目標，對過度使用天然資源或高度可能損及生態環境之特定人民，特別立法課徵空氣污染防制費、汽車燃料使用費、廢棄物回收清除處理費等，迭經司法院多號釋字解釋肯認徵收上開費用之合憲性（參照釋字第426號、第593號、第788號）。水利法第84條之1賦予中央主管機關得向用水超過一定水量之用水人徵收耗水費，以為水資源有效及永續利用，應同斯旨，在憲法上有其立論基礎。

(二)耗水費之性質

有別於稅捐係以支應國家施政支出為目的，以一般國民為對象，收入歸屬國庫，司法院釋字第426號解釋認為空氣污染防制費係本污染者付費原則，對造成空氣污染之污染源徵收費用，俾達成行為制約功能，減少空氣污染，係國家為一定政策目標需要，對有特定關係國民所課徵之公法上負擔，並限定課徵所得用途，學理上稱為特別公課。

特別公課源自德國，但德國學說實務對其概念及法律保留

密度之審查基準，仍有歧見，且過度使用特別公課亦引起是否違憲之批評，我國不宜遽予全盤移植德國法制，故其後司法院釋字第 593 號、第 788 號解釋針對汽車燃料使用費、廢棄物回收清除處理費等類似性質之環境公課，僅定性為稅捐以外之公法上負擔，不再使用「特別公課」一語。

依循上述釋憲者之解釋脈絡，宜將耗水費定性為稅捐外之一種公法上負擔。

（三）法律保留密度問題

憲法第 19 條規定之租稅法定原則，乃納稅主體、稅目、稅率、納稅方法、納稅期間，須由法律或法律具體明確授權命令定之。而特別公課或其他公法上負擔，雖非租稅，亦屬對人民財產權之負擔，受憲法第 23 條一般法律保留原則所拘束，惟其法律保留之密度不若租稅法定原則高。

環境法中之環境公課，種類性質（水、空氣、廢棄物…）多元複雜，涉及法律保留密度不一，包括課徵對象範圍（優先順序）、費率額度及計算、費率考量因素等細節事宜，具高度專業性、技術性及複雜性，大法官採較寬鬆審查標準，肯認立法者可授權行政機關決定，但授權目的、內容及範圍應明確。

（四）經濟部預計徵收耗水費之法制程序

依水利法第 84 條之 1 第 3 項規定，耗水費之計算與徵收方式、徵收對象、繳納期限、節水措施、減徵範圍與方式及其他相關事項之辦法，由經濟部會同相關中央目的事業主管機關定之，此為立法者授權依據。據報載，經濟部刻正針對用水大戶定義（多少用水量）、產業別（用水狀況不同）、費率計算、傳統產業是否給予較長緩衝時間、減徵條件（如自行設置節水設備的廠商，能申請抵減）、何時開徵等，進行規劃暨蒐集各界意見，預計本年底將相關草案定案，2022 年生效上路。

四、建議事項

(一)經濟部應於訂定子法過程中，舉辦公聽會並上網公開資訊

受惠於我國疫情控制得當，經濟發展一枝獨秀。某些特定產業必須高度使用水資源，而我國水費依用水量高低有不同費率，高用水量用戶已繳交較高費率之水費；此外，水利法復授權行政機關向超過一定用水量之用水人徵收耗水費，其性質已屬增加人民之負擔，即使歷來大法官對此類環境公課採取較寬鬆之合憲審查標準，主管機關依據立法者授權訂定相關子法時，仍宜遵循民主正當程序，透過舉辦公聽會，公開有關資訊，使權利被影響產業或廠商有知曉及參與權，避免行政恣意決策，確保日後的可執行性。

(二)立法政策上可考慮提高法律保留密度

基於環境公課之專業性及技術性，司法院釋字第 426 號、第 593 號、第 788 號等解釋，肯認立法者可授權行政機關決定課徵對象、費率等事項，只要其授權目的、內容、範圍具體明確即可。但參考其他現行法制，多有於法律位階明定費率審議程序、費率考慮因素或費率上限等之框架式規範（例如：廢棄物清理法第 16 條第 5 項、空氣污染防制法第 17 條第 2 項、公路法第 27 條第 1 項），作為行政機關訂定子法之指引，有關耗水費之徵收，未來水利法或可參採上述體例，明定其費率上限或考慮因素（產業別、水資源成本…）等，以提高法律保留之密度。

撰稿人：方華香