

公課法制與水資源管理

——財稅法學發展之新興議題

辜仲明 著

翰蘆圖書出版有限公司

公課法制與水資源管理

— 財稅法學發展之新興議題

辜仲明 著

翰蘆圖書出版有限公司

國家圖書館出版品預行編目資料

公課法制與水資源管理：財稅法學發展之新興議題 /

辜仲明著. -- 初版. -- 臺北市：翰蘆圖書，民 98.03

面：15×21 公分

參考書目：面

含索引

ISBN 978-986-7522-54-2 (平裝)

1. 水資源 2. 行政管理 3. 公用事業 4. 租稅

554.61

98004751

公課法制與水資源管理

— 財稅法學發展之新興議題

著 作 人 / 辜 仲 明

出 版 者 / 辜 仲 明

總 經 銷 / 翰蘆圖書出版有限公司

台北市重慶南路一段 121 號 5F-11

電話：(02) 2382-1120 • 2382-1169

傳真：(02) 2331-4416

E-mail:hanlu@hanlu.com.tw

http:\\www.hanlu.com.tw

郵撥帳號 / 15718419 翰蘆圖書出版有限公司

出版日期 / 2009 年 3 月

定 價 / 新台幣 250 元

※ 著作權所有 翻印必究 ※

序

台灣地狹人稠山坡陡峭，豐枯水期之降雨量落差極大，再加上河川短促，大部分雨水迅速流入海洋，故每人每年平均可分配水量相當有限，近年來又因為全球氣候變遷、都市化效應及河川環境污染問題日趨嚴重，水資源環境大幅改變，新水源開發困難且成本高昂，難以因應經濟活動蓬勃發展所伴隨用水量之急速成長。根據行政院公佈統計資料顯示，台灣屬於水資源匱乏地區，如何透過有效管理，公平合理調配使用水資源並對其進行計畫經營及保育，達成水資源永續發展之目標，逐漸受到各界重視與思考。

我國於 2003 年召開「全國水利會議」後，開始研議對水權人徵收水權費，並自 2006 年起陸續開徵水源保育與回饋費、溫泉取用費及通過徵收水污染防治費相關辦法，再加上已開徵或陸續開徵之污水下水道使用費、下水道使用費等，可知我國在水資源管理上已透過強制性之金錢給付義務形成經濟誘因，補充直接行為管制及其他管制手法在達成水資源管理政策目標所面臨之困境。

財稅法之強制性金錢給付義務，為國家之財政工具，又稱為「公課」，屬於財稅法學研究之範疇。因此，晚近透過

公課法制來達成水資源管理政策之目標，屬財稅法學發展過程之新興議題。然而，我國財稅法學發展起步較晚，現在又肩負起整合及補充水資源管理法制之工作，公課法制是否將因此受到扭曲或忽略其原有在財稅法發展過程上之特性，有待加以深入觀察。其次，財稅法本質上具有雙重性質，一是呈現出國家對人民財產權之干預；另一則為展現國家對公共財政負擔之分配。各項水資源公課之課徵，究竟是為因應政府財政困窘及開闢新財源，還是為提升水資源計畫經營及保育之效度，亦有待檢討。本書之目的主要在探討公課法制運用於水資源管理及保育層面之合適性及有效性，並分析不同之財政工具屬性對水資源公課規範制度設計所產生之影響，以及就各項水資源公課同時開徵之情形，進行規範容許性、立法意旨及實質內容競合等問題之檢證，祈冀能對財稅法學新興議題及發展方向，略盡棉薄之力。

本書主要觀點及基本架構之構思及形成，源起於近幾年來筆者陸續參與中正大學財經法律研究中心及臺灣大學嚴慶齡工業發展基金會合設工業研究中心受經濟部水利署委託進行之《水權費開徵行政作業》、《水權費徵收政策評估》及《水資源相關費用同時開徵之政策影響評估》等多年期整合型研究計畫的啟發及研究成果的累積，在擔任計畫協同主持人及研究員期間，有幸能與黃俊杰教授所領導之團隊共事並就相關議題進行相互辯證，令筆者獲益良多。也非常感謝黃

俊杰教授邀請參與研究計畫之主持工作，並在本書撰寫過程中提供許多寶貴意見，讓筆者有形成及重新省思本書觀點及架構之機會。

這本書得以順利完成，必須感謝長期以來在各項公務及生活事項上給予筆者默默協助與關心的學棣與好友，尤其是南台科技大學財經法律研究所鄭宗仁同學、郭晉璋同學及興國管理學院財經法律學系吳怡婷同學、呂怡君同學於筆者撰著之際幫忙協助蒐集資料、排版打字並助為校勘，至為辛勞。此外，對於台北地方法院蔡坤湖法官及邱曉欣律師伉儷、興國管理學院前校長室秘書許毓婷小姐、總務處王榕藝先生及輔仁大學心理學研究所陳素真女士在本書寫作過程中的鼓勵與支持，特此謹申誠摯謝意。再者，自 2001 年筆者遷居府城從事教學研究工作迄今將近八年的光景，期間承蒙興國管理學院董事長趙景霖先生、資訊中心主任蔡鴻旭博士及圖書館館長趙琍女士之關照與提攜，併此致謝。

最後要特別感謝翰蘆圖書出版有限公司對於各項出版事宜之鼎力協助，使本書能順利付梓。

辜仲明 謹識

2009 年春雨夜于若桐居

目 錄

第一章 緒 論.....	1
第一節 水資源之稀少性與公課法制之導入	1
壹、國家應積極維護水資源	1
貳、水資源傳統管制方式之困境	2
參、經濟誘因管理方式之導入	3
第二節 公課法制在水資源管理政策上之作用	5
壹、促進預防原則之具體實踐	5
貳、落實肇因者原則之具體化	7
參、達成衡平原則之理念	9
肆、公共任務共同負擔原則之實現	10
第三節 研究範圍與問題意識	11
壹、研究範圍的界定	11
貳、問題意識	13
一、公課作為水資源管理手段之合適性及有效性檢討	13
二、從環境事物觀點重新探討水權之性質	14
三、調控現行水資源相關法規在公課屬性及徵收規範上之衝突	16
四、水資源公課徵收多重目的之分析	16
五、不同屬性財政工具同時開徵之風險評估	17

第二章 公課之類型與水資源管理	19
第一節 公課之類型及其規範概念	19
壹、稅 捐	20
一、稅捐之規範概念.....	20
二、稅捐之法律特徵.....	22
(一)公法上金錢給付義務.....	23
(二)公法團體基於高權之徵收.....	23
(三)以財政收入為目的.....	23
(四)對滿足稅法構成要件者為課徵.....	24
(五)非國家提供特定給付之對待給付.....	24
(六)統籌統支.....	25
三、特殊類型稅捐之概念及特徵.....	25
(一)目的稅.....	25
1. 目的稅之規範概念.....	25
2. 目的稅專款專用之本質.....	28
(二)誘導稅.....	29
1. 誘導稅之規範概念.....	29
2. 誘導稅之目的內涵.....	30
貳、受益負擔	31
一、規 費.....	32
(一)規費之規範概念.....	32
(二)規費之法律特徵.....	33
1. 國家基於公權力之課徵.....	33

2. 以對待給付爲核心概念	34
3. 課徵對象具體明確	34
4. 給付義務與負擔理由具特殊法律關聯性	35
(三)特殊類型規費之概念及特徵	36
二、受益費	38
參、特別公課	39
一、特別公課之規範概念	39
二、特別公課之法律特徵	43
(一)政策目的性	43
(二)被課徵群體特定性	44
(三)特殊法律關聯性	45
(四)專款專用性	46
(五)非對待給付性	47
三、特別公課之類型	48
(一)公課目的及課徵原因作爲類型化標準	48
(二)融入事物觀點之類型化	50
第二節 公課之課徵界限分析	54
壹、以政策目的性爲界限	54
一、政策目的性作爲特別公課與稅捐之界限	54
(一)特別公課與一般稅捐之界限	54
(二)特別公課與誘導稅之界限	57
1. 就公課目的必要性而論	57
2. 就公課財政目的之內涵而論	58
3. 就誘導目的之法律關聯性而論	59

4. 就公課使用目的之限制而論	60
二、政策目的性作為特別公課與受益負擔之界限 ...	61
貳、以被課徵群體特定與否為界限	62
一、被課徵群體特定性作為特別公課與稅捐之界限	62
二、被課徵群體特定性作為特別公課與受益負擔之 界限	63
參、以法律上關聯性劃分界限	64
一、特殊法律關聯性作為特別公課與稅捐之界限 ...	64
二、特殊法律關聯性作為特別公課與受益負擔之界 限	65
肆、以專款專用性為區分	65
一、專款專用作為特別公課與稅捐之界限	65
(一)特別公課與一般稅捐之界限	65
(二)特別公課與目的稅之界限	66
二、專款專用作為特別公課與受益負擔之界限	67
伍、以是否有對待給付劃分界限	68
一、非對待給付性作為特別公課與稅捐之區別	68
二、非對待給付性作為特別公課與受益負擔之界限	70
陸、稅捐、受益負擔及特別公課之特徵界限歸納	72
第三節 公課屬性及課徵界限對水資源公課運用之影響	75
壹、公課屬性影響水資源公課徵收制度之規範取向 ...	75
一、水資源稅徵收制度之規範取向	76
(一)符合量能課稅原則之核心價值	76
(二)落實租稅法律主義之制度設計	78

二、水資源規費徵收制度之規範取向	80
(一)落實費用填補之基本理念	80
(二)配合規費類型調控費用填補之內涵	81
三、水資源特別公課徵收制度之規範取向	82
(一)落實補充性原則之制度規範	82
(二)以補充性原則作為法律保留之規範密度	84
貳、公課屬性及課徵界限影響水資源公課類型之選擇	85
一、公課屬性決定公課運用之正當性	85
二、課徵界限及正當性限制公課在事物領域之運用	87
三、最適水資源公課類型之評估	90
(一)採用租稅手段之困境	90
(二)採用規費規範概念之疑義	92
(三)採用特別公課規範概念之正當性	94

第三章 水權管理法制中之公課運用模式

第一節 水權性質之雙重意義	97
壹、水權作為一種權利	97
貳、水權作為水資源效率配置之法律制度	100
第二節 水權管理之最適公課運用模式	101
壹、水權欠缺應稅性	102
貳、誘導稅運用於水權管理之限制	102
參、水權並非具體之對待給付	103
肆、水權制度以群體責任為前提	104
第三節 水權費規範概念之爭議評析	105

壹、問題爭點.....	105
一、水利法之規定發生疑義.....	105
二、學說意見分歧.....	106
(一)水權費係一種規費.....	106
(二)水權費係一種特別公課.....	108
貳、水權費之財政工具屬性探究.....	110
一、水權費與各類型公課之比較.....	111
二、水權費之規範特徵分析.....	113
(一)水權費之開徵目的.....	113
(二)水權費之被課徵群體.....	117
(三)特殊法律上關聯.....	118
(四)給付與國家作為間之關係.....	120
(五)支出方式.....	122
(六)國家財政工具性.....	123
三、水權費作為特別公課及其類型歸屬.....	124
第四章 水資源公課徵收法制之比較.....	127
第一節 水權費與其他水資源公課財政工具屬性之比較	127
壹、其他水資源公課財政工具屬性之分析.....	128
一、就徵收目的性而論.....	128
(一)水污染防治費以誘導目的為主.....	128
(二)水源保育與回饋費以衡平目的為主.....	129
(三)溫泉取用費兼具衡平目的與誘導目的為主.....	130
(四)下水道使用費及污水下水道使用費均以費用填	

補爲目的.....	131
二、就被課徵群體特定性而論.....	132
(一)水污染防治費係向污染之「肇因者」課徵.....	132
(二)水源保育與回饋費及溫泉取用費皆係向「取用者」課徵.....	133
(三)下水道使用費及污水下水道使用費皆係向「設施使用者」課徵.....	134
三、就特殊法律上關聯性而論.....	135
(一)水污染防治費以肇因者付費爲核心理念.....	135
(二)水源保育與回饋費以優勢衡平爲核心理念.....	136
(三)溫泉取用費以肇因者之衡平責任爲核心理念...	137
(四)下水道使用費及污水下水道使用費以使用者付費爲核心理念.....	138
四、就公課收入與國家作爲間之關係而論.....	138
五、就公課支用方式而論.....	140
(一)水污染防治費專款專用於污染防治.....	140
(二)水源保育與回饋費及溫泉取用費皆專款專用於政策目的.....	141
(三)下水道使用費及污水下水道使用費專款專用與否之評析.....	142
六、就國家財政工具性而論.....	143
貳、各項水資源公課規範概念之綜合分析比較.....	145
一、均屬非稅公課.....	145
二、水資源公課作爲非稅公課類型之綜合分析比較	148

(一)就水污染防治費、水源保育與回饋費、溫泉取 用費及水權費而言	148
(二)就下水道使用費及污水下水道使用費而言	149
第二節 徵收規範設計之比較	152
壹、水資源公課立法之規範取向	152
一、以規費正當性基礎為核心之徵收制度設計	152
二、以特別公課正當性基礎為核心之徵收制度設計	153
(一)呈現繳納義務人之「同質性」	153
(二)以繳納義務人具有「責任」為基礎	154
(三)必須專款專用於繳納義務人「群體有益」之事 項	155
貳、制度設計與執行現況分析	155
一、徵收之相關法源依據及目的分析	156
(一)水污染防治費	156
(二)溫泉取用費	156
(三)水源保育與回饋費	157
(四)下水道使用費	158
(五)污水下水道使用費	159
(六)水權費	160
二、徵收對象	161
(一)水污染防治費	161
(二)溫泉取用費	161
(三)水源保育與回饋費	162
(四)下水道使用費	162

(五)污水下水道使用費	163
(六)水權費	163
三、徵收主管機關及費用分配	164
(一)水污染防治費	164
(二)溫泉取用費	165
(三)水源保育與回饋費	166
(四)下水道使用費	166
(五)污水下水道使用費	167
(六)水權費	168
四、徵收及計算方式	169
(一)水污染防治費	169
(二)溫泉取用費	172
(三)水源保育與回饋費	173
(四)下水道使用費	173
(五)污水下水道使用費	174
(六)水權費	174
五、費率裁量	175
(一)水污染防治費	175
(二)溫泉取用費	176
(三)水源保育與回饋費	177
(四)下水道使用費	177
(五)污水下水道使用費	178
(六)水權費	178
六、支用及管理	179

(一)水污染防治費	179
(二)溫泉取用費	180
(三)水源保育與回饋費	181
(四)下水道使用費	182
(五)污水下水道使用費	183
(六)水權費	183
參、徵收制度規範設計之綜合分析比較	184
第三節 徵收制度設計相關問題之檢討	187
壹、污水下水道使用費徵收有違法律保留之精神	187
貳、溫泉取用費「規費化」之疑議	189
參、部分水資源公課欠缺定期審查機制	191
肆、水權費之徵收及支用管理有待具體規範	192
第五章 水資源相關公課同時開徵之容許性分析	195
第一節 水資源管理引入公課法制之正當化理由	196
壹、引入水污染防治費之理由	196
一、環境基準規範模式之失靈	196
二、經濟性誘導手法導入之必要性	197
貳、引入水權費之理由	199
一、水資源短缺之預防	199
二、水資源耗竭之肇因者責任	200
參、引入溫泉取用費之理由	201
肆、引入水源保育與回饋費之理由	202
伍、引入下水道使用費及污水下水道使用費之理由 ...	203