

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

自小生長在臺中縣（出生於梧棲鎮，成長於大里市），除服兵役曾離家到外島外，其餘就學及成家皆不曾離開臺中縣。每當行經大度山往左方望去，臺中火力發電廠巨大的煙囪及由高壓輸電塔線路所構成如蜘蛛網般之景象，因此感到無奈與矛盾。無奈的是，故鄉這片土地為了國家經濟發展與公共利益，提供為臺中火力發電廠用地，且可能導致其他經濟損失(economic loss)；矛盾的是，臺中火力發電廠曾支付高額回饋金回饋地方，難不成故鄉的鄉親是因金錢而「出賣環境權」(environmental rights be purchased)。種種疑問徘徊於腦海中；也形成了本研究的動機所在。

臺灣電力公司之臺中火力發電廠，自民國七十八年七月十八日正式成立後，從建廠起之建廠前置協助金，至現今營運每年之發電年度協助金及專案協助金，用於補助臺中火力發電廠週邊地區。臺灣電力公司之協助金即為一般通稱之「回饋金」；而公共設施基地使用費，由字義上即可知悉，公共設施設置於某地區後，因對該地區民眾生活造成一定之影響與不便，為使該公共設

施能順利興建、營運，於是即編列一筆金額作為回饋金回饋該地區。與其他公共設施使用相同的是，因其具有個別之報償性質，其他未使用者不會因此得到任何間接利益，在兼顧公平正義及受益者付費原則下，則須支付使用費。舉凡使用道路、橋樑、停車場等等設施，相關機關單位皆依規定向使用者徵收使用費。

使用（受益）者付費之概念確立本是無庸置疑，甚至可延伸為「受限者得償」之定律。自規費法公布施行後，使得公共設施使用費之徵收法制更趨於完備。但是公共設施設施營運雖皆符相關法令規範，為何有些公共設施須編列一定之金額，作為回饋該設施所在及鄰（接）近地區之回饋金？

有鑒於鄰避情結(NIMBY)所衍生出的所謂回饋金制度，NIMBY 為 Not In My Back Yard 的簡寫，是一種「不要建在我家後院」的心理情結和政治訴求，其主要內涵為：¹

（一）它是一種全面性的拒絕被認為有害於生存權與環境權的公共設施或企業建設的態度。（二）鄰避態度和行為的產生，基本上是環境主義意識與環保人士主張的結果，他們強調應以環境價值作為是否興建公共設施的標準。（三）鄰避態度和行為的產生，不必具有任何技術面、經濟面、行政面的理性知識，它是情緒性的、價值判斷性的反應。

它其實是一種「妥協」的產物。為使公共設施能順利施作及運轉，不得不以回饋金回饋該公共設施所在地區，以減少鄰避情結效應，並排除該地區居民可能之抗爭，以求達到上述之目的。

然而，目前回饋金機制是否應建立？公共設施基地使用費的

¹ 吳定，《公共政策辭典》。臺北：五南，93，頁 68。

法律屬性為何？回饋金的資源分配理論基礎為何？都是值得探討與研究。以臺中火力發電廠回饋金為例，它是依據「臺灣電力股份有限公司促進電力開發協助金執行要點」去做資源分配，²其法律位階顯然為低。而協助金的補助款分配基礎，亦是以該執行要點第六點為基準。³因此，臺中火力發電廠回饋金（協助金）分配的地區，分別為大肚鄉、沙鹿鎮、梧棲鎮、清水鎮、龍井鄉（以上鄉鎮屬臺中縣）、伸港鄉、和美鎮、線西鄉（以上鄉鎮屬彰化縣）。而受協助金補助之鄉、鎮於協助金運用時，並未藉由地方制度法所賦予之權限，訂定回饋金運用之相關自治條例。

雖然協助金的分配有其規定，但是否合理或公正？亦是值得探討。如彰化縣鹿港鎮與福興鄉每到冬季因受到東北季風影響，將臺中火力發電廠所排放的煙塵吹落到鹿港鎮與福興鄉，而該二鄉、鎮卻不在協助金執行要點所規定的補助範圍。這種僅以考量鄰近，而不考量真正影響範圍的標準，實有違社會公平正義原則，亦成為本研究的動機所在，欲藉本文加以探討。

貳、研究目的

有鑒於國內對於公共設施基地使用費之研究甚少，尤其對於其法屬性及分配理論基礎更是不多。主管全國行政的最高行政機

² 臺灣電力公司：修正公布「臺灣電力股份有限公司促進電力開發協助金執行要點」，民 93.1.1。

³ 本要點所稱週邊地區，指下列各款規定之地區：一、前條第一項第一款及第二款所稱之發電設施所在地鄉（鎮、市、區）。二、前條第一項第二、三款所稱之輸電及變電設施所在地鄉（鎮、市、區）。三、其他經委員會審查認可與第一款規定地區鄰接（近）之鄉（鎮、市、區）。

關的行政院，對於各級地方政府收受回饋金，其收支預算亦僅以各級地方政府回饋金收支預算處理要點予以規範。⁴

法治國的特徵即為依法行政，而到底所謂的公共設施基地使用費之法律屬性為何？是屬於公法之損失補償性質還是屬於私法上之損害賠償性質？是屬於行政法學上的「特別犧牲理論」的損失補償，還是可套用於「國家賠償法」的損害賠償？亦或是「規費法」之使用者付費性質？乃本文欲研究之目的所在。

另本文研究之目的，尚有公共設施使用費的分配理論與機制，於機制上是屬損害賠償或損失補償？回饋金之給付是應為地方財源或應用於防治因公共設施設置所產生之公害問題？希望透過本研究建構出資源重分配的理論與發展，進而探討臺中火力發電廠回饋金給付的法屬性與分配作為及回饋金的用運用效能評析。

事實上，對於公共設施基地使用費（回饋金）之徵收，其法理如何？究係依「污染者付費」(the polluted pay)或「使用者付費」(the user pay)，其法理即有所差異，蓋前者係消極處罰違反行政法義務之規制；後者係積極規定資源共享之法制。其法制特質不同，事涉法律保留之嚴格規範，亦有所差異。而徵收回饋金是否具有懲罰性作用，亦是學理上值得探討的課題。

基於臺灣的環境問題，既不僅是國家的內政問題，亦不獨是洲際性的問題，更已成為全球化(globalization)的問題，⁵國家絕不能輕視此一問題的愈趨惡化；身為污染源所在之地方政府，尤

⁴ 行政院：制定公布 各級地方政府回饋金收支預算處理要點，民 91.8.13。

⁵ 葉俊榮，《全球環境議題 臺灣觀點》。臺北：巨流，民 88，頁 16。

當以此類問題列為治理重點工作(governance work)，⁶說明地方政府對於創造民眾愉快的生活空間，以及在環境問題上如何自律(self-management)，將是今後重要治理議題所在。⁷

第二節 研究方法與架構

壹、研究方法

本文主要是在探討公共設施基地使用費的法律屬性、資源分配理論、現行臺中火力發電廠回饋金給付法屬性、回饋金分配規制及作為與回饋金運用效能評析。因此，本文乃採「法制研究法」(legal approach)作為研究方法，並藉由文獻資料（含現行有關公共設施使用費之徵收及分配法規）分析研究和探討所欲釐清的課題。

由於本研究所欲探討的是有關公共設施基地使用費之法制規範，其中即須釐清公共設施基地使用費之法屬性。因為若屬公法性質，則須由損失補償有關理論文獻回顧分析；倘屬私法性質，則須藉由侵權之損害賠償（其中應包含侵權歸責、因果關係及具損害填補功能之懲罰性賠償金）國內相關文獻比較分析。甚至回饋金制度的產生，是經濟政策與環境政策妥協下的產物，環境權須受到尊重。本研究亦須藉由環境權與環境政策之研究文獻

⁶紀俊臣，《營建工程空氣污染防治費運作檢討計畫》。臺中：臺中縣政府環境保護局，民 91，頁 1-2。

⁷同上註。

檢視當前臺灣有關環境權保障之趨勢。

其次，因臺中火力發電廠之回饋金運用效能評析，牽涉及實際運用情形，除相關文獻資料外，須藉由臺灣電力公司之實際補助地方政府回饋金之金額數據，⁸才能作為有關回饋金運用成效分析之基礎，進而作成檢討以成就本研究結果之建議。

貳、研究架構

公共設施之興建，是國家邁向現代化所不可或缺且須持續進行之過程，而大量的公共設施建設，雖帶來了高度的經濟發展及民眾的方便，卻同時為該公共設施所在地區民眾帶來了於環境、生活品質之不便；亦因於經濟發展與環境保護之兩難中取得妥協，衍生出所謂之公共設施基地使用費之回饋制度。

為要彌補這些公共設施所在地區民眾因公共利益而受之特別犧牲。因此須收取公共設施基地使用費，作為補償該地區民眾之給付；使用公共設施支付使用費，雖是使用者付費原則，而回饋金給付應可引申至「受益者付費，受限者得償」概念。

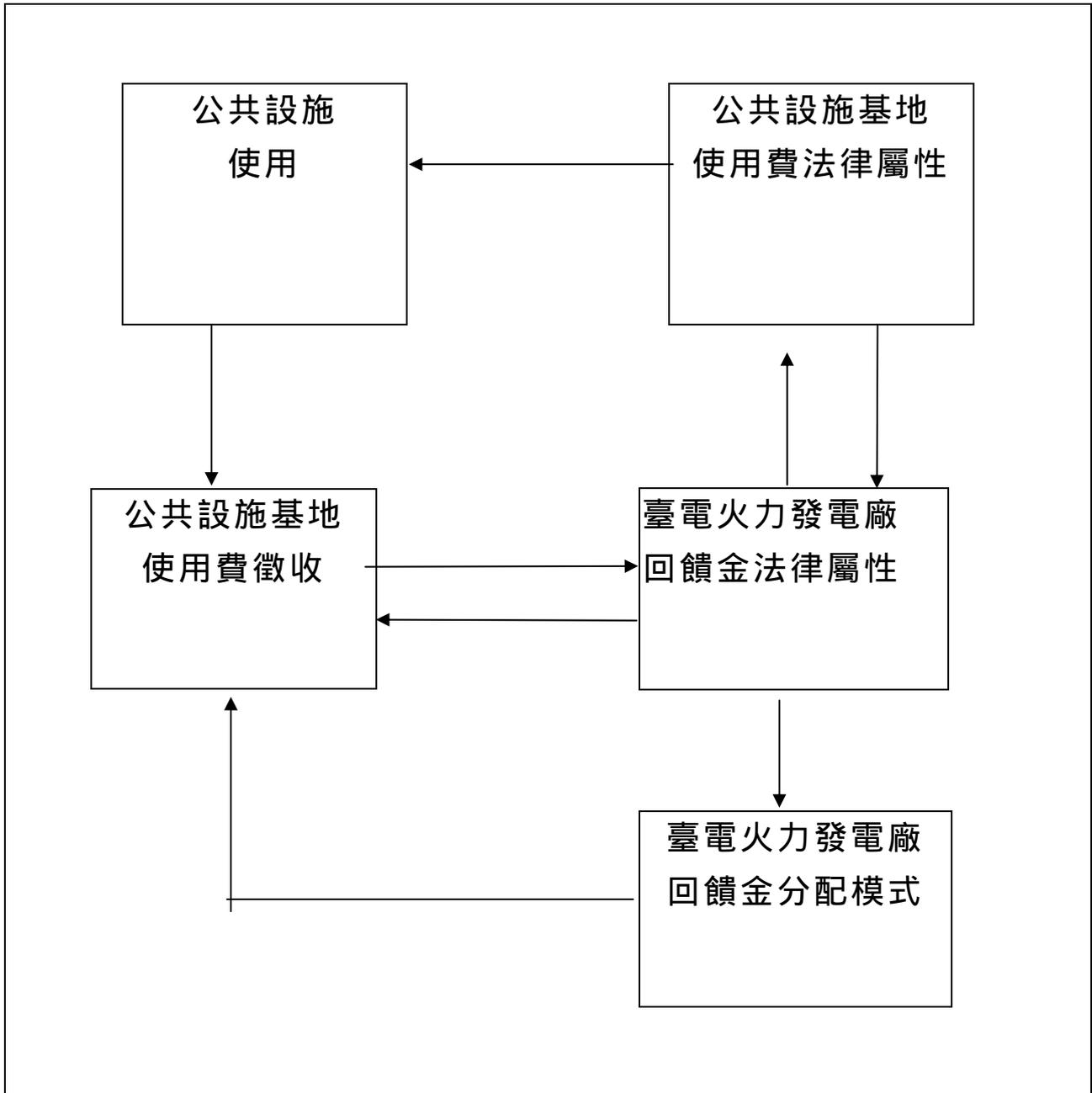
公共設施基地使用費之法律屬性為何？即牽涉是損害賠償或損失補償，於公法性質即為損失補償；若為私法性質則應屬損害賠償。然而規費法之使用規費徵收亦屬公法性質；唯其與一般公共設施回饋金制度應有互補之效用。

臺灣電力公司回饋金之法律屬性，經由比較分析後即可得

⁸ 因為回饋金補助地方政府，對地方政府之財政有相當之幫助。

之。該回饋金之法屬性應屬公法性質，不論引用規費法之使用者付費、受益者付費原則，或因特別犧牲之損失補償皆可說明。臺灣電力公司火力發電廠回饋金分配模式，目前是依「臺灣電力公司促進電源開發協助金執行要點」中之相關規定辦理分配，經由臺灣電力公司回饋金之分配模式；即可得知臺中火力發電廠回饋金之於該發電設施週邊地區回饋金分配情形；亦可知悉該回饋金運用之情形，然後才可評析回饋金運用成效及檢討後，才能將研究發現作成研究建議(見圖 1-1)。

圖 1-1：研究架構



資料來源：筆者自繪

第三節 研究範圍與限制

本文既以「公共設施基地使用費之研究——以臺中火力發電廠回饋金為例」，其內容主要是藉由公共設施基地使用費之法律屬性，即是欲釐清回饋金的發放（分配）於本質上是屬受益者付費性質、補償性質或賠償性質。再經由公共設施基地使用費之資源分配機制與分配理論的建構發展。去探討現今臺灣公共設施基地使用費的法源及分配理論，去解釋臺中火力發電廠之回饋金給付法屬性與分配為，然後，始能評析有關臺中火力發電廠之回饋金運用效能。

本研究自始即將研究限受限於有關臺灣電力股份有限公司之臺中火力發電廠回饋金，因為回饋金並不單指臺電之協助金。例如，各縣市政府因環保業務需求所設置的垃圾掩埋場及垃圾焚化爐等公共設施，亦有回饋金制度。為避免本研究內容無限擴大，本文遂僅以臺灣電力股份有限公司促進電力發展協助金研究為範圍。其次，因臺灣電力公司協助金（地方回饋金）的分配機制，是依「臺灣電力股份有限公司促進電力開發協助金執行要點」去作資源之分配依據，並不會因發電裝置不同或設施所在地不同而有所不同，所以，本研究亦只針對臺中火力發電廠之回饋金為研究對象。

此外，國內針對公共設施基地使用費回饋金研究數目相對少許，使得本文能直接參考引用者實為不多；唯能透過官方相關的實際資料分析探討，容有不足之處。

第四節 國內相關文獻探討

二十一世紀是邁入全球化的世紀，環境保護與經濟發展在現代社會中不斷的產生衝突，政府部門致力於經濟發展之餘，亦不能忽視環境保護的重要性及環境權應受的尊重。發展經濟的必要之惡，在於公害的產生，各國均有其防杜及減少公害的作法。⁹

針對本研究主題，曾嘗試分析有關文獻中之相關議題，卻發現國內學界對此領域的研究少之又少，而此領域之課題，卻與生活中有著許多的關聯。以下遂針對研究範疇主要部分作一整理諸如：「侵權歸責原則與損害賠償」、「因果關係與損害賠償」、「受益者付費制度」、「國家責任之損害賠償與損失補償」、「懲罰性賠償金」、「資源使用衝突關係中法律的雙重判斷」及「回饋金之分配模式」等部分，有如下之研究文獻供參考：

壹、國家責任之損害賠償與損失補償

因鄰避情結衍生出以回饋金方式與周圍鄰鎮取得抵換(trade off)協調，以達成公共設施的興建與營運的順暢。然而，這回饋金的給付亦與因該設施的設置將對該區域的環境與居民造成一定影響息息相關。例如：火力發電廠設置造成環境空氣污染、機場的設置將產生環境噪音。而上二例屬公共設施之施設，對於國民所產生之損害應屬於國家責任之範圍。

⁹ 同註 7，頁 6。

在通說中，傳統的國家賠償責任既以公務員之主觀上過失及客觀上之違法為基礎，故又嚴格區分公法上之損害賠償及損失補償。前者以不法行為為前提，為公法上之侵權行為；後者係對適法之行為而生之補償（例如公用徵收），以彌補相對人之損失。¹⁰

學者吳庚對於針對在國家生活中，常又因公益而犧牲利益，與出於不法行為之損害賠償及合法徵收行為均屬有間，稱為類似徵收之侵害，與特別犧牲請求權。最後並援引民法上之回復原狀之法理，承認因公權力行為所造成損害，尚有其他公法上之請求權的發展趨勢歸納出下列要點：

對公務員違法及過失行為，國家已視同本身之過錯應負賠償責任。國家所負賠償責任不以違法行為為限，合法之徵收，為公益之特別犧牲以及其他類似徵收之侵害，國家應補償其損害。基於社會正義及公平之考量，尚應承認在損害賠償或損失補償外，其他補償請求權。類推適用民法法理，而成立之公法上無因管理及不當得利反還請求權等，均應承認其為法制之一環。¹¹

到底臺電火力發電廠的回饋金的法律屬性為何？若屬公法則為損失補償，若屬私法則應屬損害賠償。國家賠償法第三條第一款：「公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。」與學界通說的因公益之特別犧牲的損失補償理論，顯有不同之處。也因針對回饋金的相關學術研究不多。因之，本文有關臺中火力發電廠回饋金的研究，相較之下即屬開創性的實務研究。

¹⁰ 吳庚，《行政法之理論與實用》。臺北：三民，民 93，頁 692。

¹¹ 同上註，頁 693-694。

貳、侵權歸責與因果關係之損害賠償

針對侵權歸責與損害賠償之相關性，學者陳聰富曾指出，依民法第一百八十四條第二項規定：「違反保護他人之法律，致生損害於他人者，負賠償責任。所謂「保護他人之法律」係指該法律對行為人課以特定之行為義務，且該法規以保護特定群體之個人權益為目的。

論訴損害即須考慮是何原因介入才致此結果，學者陳聰富曾指出，相當因果關係說係以行為人改變危險、增加損害結果發生之可能性，以及損害之發生，未有異常獨立原因介入；亦即損害發生，係在事件正常發展中產生。

我國對於侵權行為責任成立之認定，通說係採相當因果關係說。所謂「相當因果關係」，學者王伯琦曾謂：「無此行為，雖必不生此損害。有此行為，通常即足生此種損害者，是為有因果關係。無此行為，必不生此種損害，有此行為，通常亦不生此種損害者，即無因果關係。」所謂「無此行為，必不生此種損害」，即指條件的因果關係而言。

參、資源使用衝突關係中法律的雙重判斷

學者葉俊榮引用 Calabresi & Melamed 其大作中針對財產權使用上的糾紛曾提出法律的雙重判斷模式，針對環境資源使用衝突關係中，決策者得以採行雙重判斷模式。第一重判斷決定究竟

應由環境的主張者取得優勢或污染的主張者取得優勢；第二重判斷決定以什麼方式保障經第一重判斷所決定的優勢。

依法律的雙重判斷，作出交叉分類出六種資源分配比較，藉以釐清公共設施「回饋金」給付的法律性質及其實際操控。

肆、回饋金之分配模式

臺灣的公共設施設置，因有其不同的設置目的及對住民造成不同的影響，雖然都有著回饋金的分配制度，但卻不盡相同。也因較少人去研究回饋金的分配模式，所以本文的文獻探討，除前訴之學說理論外，並須同時引用官方的現行法規（如臺灣電力公司的協助金執行要點、交通部民航局的機場回饋金分配及使用辦法及各縣市政府有關設置公共設施訂定相關之回饋地方法規）來加以研究分析。

臺灣電力公司之協助金各年度預算額度之來源及提撥比例為該公司上一年度扣除購電費用後電費收入之百分之一與該公司上一年度發、輸、變電計畫型工程實績總額之百分之一的總和。¹²而民航局機場回饋金的來源及提撥比例為民航局所屬徵收場站降落費每年應提撥百分之三作為機場回饋金。¹³兩者的分配比例顯有不同。

臺灣電力公司之協助金補助範圍，係為該設施所在地鄉

¹² 同註 2，第二條。

¹³ 交通部：修正公布 機場回饋金分配及使用辦法，民 92.12.31。

(鎮、市、區)及經促進電力開發協助金審議委員會審查認可的鄰接(近)之鄉(鎮、市、區)。而機場回饋金之回饋範圍，則係指環保機關公告之各機場周圍航空站噪音管制區。兩者回饋之範圍亦有不同。臺北市之有關垃圾衛生掩埋場、垃圾焚化廠、污水處理廠及臺中市政府之殯葬設施回饋地方自治條例，其規定回饋金金額之提撥比例與分配模式亦各不相同。是以，臺電火力發電廠回饋金的分配模式與其他公共設施回饋金的分配模式不盡相同；亦可使本研究能去作相關的比較分析，將分析研究的發現作為有關臺中火力發電廠回饋金運用效能建議。

第二章 公共設施基地使用費之法律屬性與資源分配理論

第一節 公共設施基地使用費之法律屬性

探討公共設施基地使用費法律屬性，首先必須釐清其為公法性質亦或私法性質。公共設施基地之使用關係若屬公法性質，則須歸類予損失補償之範疇，若利用關係為私法性質，則另屬私法之損害賠償之規範。因此，公共設施是公有或非公有將攸關其使用費之法律屬性。在公法或私法之營造物利用關係中，營造物或營造物主體皆得向利用人收取利用之報償。在公法利用關係，所收取者為「使用規費」，例如公立學校之學費、航空站使用費；在私法利用關係，所收取者為「價金」，例如鐵路或公共汽車之

車票票價。¹⁴

使用公共設施須支付使用費，不管名稱是使用規費或價金，皆是揭櫫「受益者付費」原則。然而，為什麼許多公共設施設施乃至營運後，須支付龐大之「回饋金」，以求其設施能順利施設及營運，而回饋金的給付法屬性為何，在本節中將作探討。

壹、公共設施與公有公共設施

所謂的「公共設施」(public works)，即指為提供公共目的而使用之有體物或物之設備。舉凡道路、橋樑、公園、遊樂場、體育場、機場及機關房舍皆是。在物體的型態上，不以固體為限，例如公立海水浴場，由海岸、海水及有關設備構成。在設備之置放上，亦無須定著於土地，例如可移動之籃球架。公共設施雖須提供公共目的而使用，惟不以專供公眾使用為限，亦無須公眾得自行直接使用。例如，公立學校專供學生使用之建築設備，民眾得出入洽公之機關辦公建築物，亦皆供公共目的之用。

公共設施不僅須其性質上係供公共目的使用，且實際上亦供公共目的之使用。因此，供公眾使用之道路、橋樑、公園等，於施工建造中，尚未提供公務或公眾使用，自非公共設施。惟認定該項設施是否為公共設施時，除主管機關須有將其提供作公共目的使用之意思及行為外，無須建造完成並經驗收合格。其未經建

¹⁴陳敏，《行政法總論》。臺北：神州，民 93，頁 990。

造完成或驗收合格，及開放供公眾使用者，亦為公共設施。¹⁵

所謂「公有」，係指公共設施為國家、地方自治團體或其他供法人所設置或管領，不以具有所有權者為限。公共設施屬私人或私法人所有或管領者，即非「公有」之公共設施。公司組織之公營事業，依國有財產法第4條第2項第3款之規定，僅其股份為所謂之「公用財產」，至於該公營事業所使用之財產，則屬於該私法人組織之公司所有，而非公有之公用財產。因此，隸屬於經濟部之國營臺灣電力公司，其發電廠、變電所、高壓電鐵塔及一般電線桿等，皆非公有公共設施；反之，公法組織之公營事業，其性質為公營造物，其使用財產，皆為國有財產。所以，如鐵路之車站、平交道及輸電設備等，亦皆為公有之公共設施。¹⁶

公行政為達成行政任務，除行政人員外，尚須有各種物之手段。所謂「公物」者，乃經提供公用，直接用以達成特定公目的，適用行政法之特別規制，而受行政機關公權力支配之物。¹⁷而公物若為公有之公共設施者，如其設置或管理有欠缺，致人民之生命、身體或財產因其物之瑕疵而受有損害者，國家理應負賠償責任。¹⁸

貳、私法性質之損害賠償

¹⁵同上註，頁 1127-1128。

¹⁶同上註，頁 1128-1129。

¹⁷同上註，頁 1004。

¹⁸同上註，頁 1023。

一、國家責任之損害賠償

國家賠償法第三條第一項：「公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。」而其構成要件如下：

(一) 須為公有公共設施

公共設施與公有公共設施之差異，前述已相當清楚。而構成國家賠償責任之要件，則須必為公有之公共設施為限。至於私人組織之公營事業所有之設施，如臺灣電力公司之發電及輸電設施則非公有公共設施。人民若因非公有公共設施而遭受損害者，其損害賠償將不適用國家賠償法，而是應適用民法之規定。

(二) 須為設置或管理有欠缺

所謂「設置欠缺」(setting defect)係指公共設施自建造設置之初即存在之瑕疵，無論是基於設計、施工或材質所產生之缺陷，皆屬之。而「管理欠缺」則係指公共設施建造設置後，因未善於保養維修管理所產生之瑕疵。若因公共設施之瑕疵致使人民遭受損害，不問其該管領機關或公務員有無過失，是否已盡良善管理之責，均不得作為免責之理由。故與民法第一百九

十一條有關工作物所有人之責任規定不同，工作物所有人得主張「防止損害之發生以盡相當注意」，而免除賠償責任。¹⁹

(三) 須為人民之生命、身體或財產遭受損害

損害之法益限於生命、身體或財產三項，²⁰與國家賠償法第二條泛指自由或權利者顯有不同。蓋物之瑕疵所造成之損害，通常亦多屬致人於死亡、身體受傷或財產之毀壞。

(四) 須為公共設施之瑕疵與損害發生之間有相當因果關係

何謂相當因果關係，通說上指出某件事與損害之間具有相當因果關係，必須符合兩項要件：(一)該事件為損害發生之「不可欠缺的條件」；(二)該事件實質上增加損害發生的客觀性。²¹若損害之發生係出於天災地變等不可抗拒力者，及與公共設施之瑕疵無因果關係可言。²²

二、因果關係之損害賠償

¹⁹ 民法第一百九十一條第一項：「土地上之建築物或其他工作物所致他人權利之損害，由工作物之所有人負賠償責任。但其對於設置或保管並無欠缺，或損害非因設置或保管有欠缺，或於防止損害之發生，已盡相當之注意者，不在此限。」

²⁰ 民法第一百九十二及一百九十三條。

²¹ 陳聰富，《因果關係與損害賠償》。台北：元照，民 93，頁 7。

²² 同註 10，頁 717-718。

論訴損害即須考慮是何原因介入才致此結果，學者陳聰富曾指出，相當因果關係說係以行為人改變危險、增加損害結果發生之可能性，以及損害之發生，未有異常獨立原因介入；亦即損害發生，係在「事件正常之發展過程中」(the normal course of events)產生，為立論依據。²³

至德國學說與實務關於相當因果關係之見解則為：(一)相當因果關係說，首先應判斷結果發生之條件，為損害發生之「不可欠缺條件」；亦即具有事實上因果關係後，再判斷相當因果關係。(二)相當因果關係之判定，在於行為人提高損害發生之危險；亦即增加損害結果發生之客觀可能性。(三)損害發生之因果歷程必須無其他異常獨立之原因介入；亦即事件之發生之因果歷程必須符合一般事件正常發展過程。(四)相當因果關係並非事實上因果律之問題，而係對行為人公平課與責任之判斷標準，具有法律政策判斷之色彩。²⁴

我國對於侵權行為責任成立之認定，通說係採相當因果關係說。所謂「相當因果關係」，學者王伯琦曾謂：「無此行為，雖必不生此損害，有此行為，通常即足生此種損害者，是為有因果關係。無此行為，必不生此種損害，有此行為，通常亦不生此種損害者，即無因果關係。」所謂「無此行為，必不生此種損害」，即指條件的因果關係而言。

至於「無此行為，雖必不生此損害，有此行為，通常即足生

²³ 同註 21，頁 13。

²⁴ 同上註，頁 15。

此種損害者」，則為因果關係相當性判斷之問題，只要損害之發生係屬通常事件發展過程所產生，即具有相當因關係。²⁵

若因公共設施興建營運後，實質上對該設施所在地區居生活環境品質產生一定之影響（損害），依相當因果關係理論判定，該公共設施營運管理單位理應負損害賠償之責。

三、侵權歸責原則之損害賠償

針對侵權歸責與損害賠償之相關性，學者陳聰富曾指出，依民法第一百八十四條第二項規定：「違反保護他人之法律，致生損害於他人者，負賠償責任。但能證明其行為無過失者。不在此限。」在構成要件上，其侵權行為之成立，仍須加害人對於不法行為具有過失。關於過失之概念，一般係指「應注意能注意而不注意」或「怠於交易上為必要之注意」，對於侵害結果的預見性及可避免性，構成必要注意的條件。²⁶而所謂「保護他人之法律」係指該法律對行為人課以特定之行為義務，且該法規以保護特定群體之個人權益為目的。

另推定過失之概念，兼指法律違反之過失與權益侵犯之過失二者。加害人無論舉證對於法律之違反無過失，或對於權益之侵害已盡適當之注意義務，均得推翻法律關於過失推定之規定。而我國實務上，對於違反保護他人法律致推定過失者，幾乎為無過

²⁵ 同上註，頁 15-16。

²⁶ 陳聰富，《侵權歸責與損害賠償》。臺北：元照，民 93，頁 38。

失責任，被告舉證免責甚為困難。²⁷

由於保護他人之法律，應包含憲法保障之基本人權。環境生存權亦應屬保護之範疇，若因公共設施之設置營運，對特定人群之權益造成侵害時，即應負損害賠償之責。

四、損害填補功能之懲罰性賠償

隨著臺灣經濟的高度發展，經濟政策與環境政策相互拉扯下，所謂「環境公害」問題隨之產生，許多公共設施為了能順利施設及營運，政府單位即採取支付高額之回饋基金政策來彌平民眾的抗爭。因此，許多地區自稱污染受害的民眾也多希望比照辦理，例如：五輕動工後，高雄縣林園、仁武、大社三鄉要求比照辦理；尤其仁武工業區附近居民，自認與林園、後勁同是毗鄰石化工業區，而林園以獲近十三億「補償」，最近後勁也獲十五億「回饋」，其要求比照的心情最為殷切；因而造成「有問題無制度」的窘境。²⁸

此一高額回饋金之給付，是否可歸類於英、美法制之懲罰性賠償金制度。我國學者曾撰文介紹美國法上之懲罰性賠償金制度，其功能之一即為填補無法請求之損害的損害填補功能，²⁹其在於填補精神上損害與「加重損害」(aggravated damages)等無法

²⁷ 同上註，頁 112。

²⁸ 葉俊榮，《環境政策與法律》。臺北：元照，民 91，頁 37。

²⁹ 陳聰富、陳忠五、沈冠伶與許士宦，《美國懲罰性賠償金判決之承認及執行》，臺北：學林，民 93，頁 13。

以金錢計算之損害。以懲罰性賠償金作為「填補」損害的方法，學者亦有持反對見解者，認為以懲罰性賠償金作為「填補」被害人在一般損害賠償原則下填補不足之損失，將僅對某些被害人有利，對其他被害人不利。蓋懲罰性賠償金並非予全部案件均予適用，而僅適用於被告不法之行為，應予嚴重譴責之案件。基此，被告之損害是否「全部」獲得填補（包括一般損害賠償與懲罰性賠償金），將取決於被告不法行為之嚴重程度。³⁰

由美國懲罰性賠償金理論發展面向視之，雖然因公共設施設置後產生環境權受侵害事件發生；若將回饋金之給付歸類於懲罰性賠償金範疇，恐有不適之處。因為上述懲罰性賠償金雖具有填補無法以金錢計算之損害功能，但其條件須是繫屬於法院及被告不法行為達一定嚴重程度者。

參、因特別犧牲理論之損失補償

一、特別犧牲為獨立之損失補償原因

依德國通說損失補償之原因行為除徵收外，尚有類似徵收之侵害、徵收性質之侵害及因公益而特別犧牲共四類，關於徵收亦為我國現行之制度，且以傳統狹義之公用徵收為限；徵收之外，特別犧牲依司法院大法官之解釋亦屬獨立之補償原因，蓋釋字第三三六號解釋關於公共設施保留地未設取得期限之規定，不構成

³⁰ 同上註，頁 15。

違憲之示釋，於理由書指明「(都市計畫法)第四十九條至第五十條之一等條文設有加成補償，許為臨時建築使用及免稅等補救規定，然非分就保留時間之久暫等情況，對權利受有個別損害，而形成特別犧牲(Sonderopfer)者，予以不同程度之補償。為兼顧土地所有人之權益，如何檢討修正有關法律，係立法問題。」首次出現特別犧牲之名詞，其後在釋字第四〇〇號解釋則以特別犧牲作為徵收補償之論據：「既成道路符合一定要件而成立公用地役關係者，其所有權人對土地既已無法自由使用收益，形成因公益而特別犧牲其財產上之利益，國家自應依法律之規定辦理徵收給予補償。」釋字第四四〇號解釋又再次以特別犧牲作為獨立之補償原因事實，緣臺北市市區道路管理規則第十五條規定，既成道路或都市計畫道路用地，在不妨礙其原有使用及安全原則下，主管機關埋設地下施設物時，損害地上物應賠償，但損害地下部分則未設補償明文。此號解釋遂以損害地下部分亦屬「逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應予「合理補償」為由，宣告上開規則條文違憲。釋字第四四〇號解釋以特別犧牲或忍受程度為其立論基礎，固非無據，惟若能兼採是否已妨礙財產作何目的之判斷標準，則埋設地下管線未必對一切財產權人均給予補償，就此而言，該號解釋非無商榷餘地，但特別犧牲作為獨立補償之原因，至此更為明確。³¹

二、損失補償之共同成立要件

損失補償之原因行為既經歸納為徵收(或稱公用徵收)及特

³¹ 同註 10，頁 702-703。

別犧牲兩類，則不難就兩者均具備之特徵中，得出如下之共同成立要件：

(一) 須屬於行使公權力之行為

所謂行使公權力行為即排除公權力主體應適用民法之私法上之行為，至於公權力行為究為行政處分(徵收)抑事實行為(埋設地下管線)則在所不問。值得研究者，個別具體之公權力行為乃成立損失補償之常態事實，而普遍抽象之制定法規行為是否亦包括在內？衡諸實際如公共設施保留地由主管機關以個別指定方式實施法律規定者，³²固為具體之處分行為，若以發佈都市計畫方式編定時，³³應視為抽象之法規命令。而公共設施之規劃設置，均屬國家發展之計畫性措施，亦為國家之公權力行使，應無疑義。

(二) 須對財產或其他權利之侵害

公用徵收通常係指對土地徵收而言，但民用航空法中之緊急徵用，³⁴以及嚴重呼吸道症候群(Severe Acute Respiratory Syndrome；SARRS)防治及紓困暫行條例中規定各級政府為救治病人所為之徵用亦屬廣義徵收之一種；徵收之效果為所有權之剝奪，徵用及特別犧牲則以權利受限制而未達喪失為原則，特別犧牲復不以非財產上權利受害為限。

³² 都市計畫法第四十八條。

³³ 都市計畫法第十五條第一項第八款。

³⁴ 民用航空法第六十條。

復因公共設施設有營運，致使該設施所在地區之生活環境品質遭受影響，而該地區生活環境維持一定水平之品質，本是居民應受保護之權利。若因公共設施設置於特定基地，若對該基地周邊地區相對產生環境品質水準下降時；即構成對該特定人之權利侵害。

(三) 侵害須達嚴重程度或已構成特別犧牲

若財產所受之妨礙或限制屬於一般財產權人之社會責任，或其侵害輕微屬於可忍受之範圍，或雖有侵害但未妨礙財產權人正常之使用收益者，尚難認為有國家補償責任之存在。但實際若發生時，能須就具體個案判斷，譬如已廢止之出版法第二十二條前段規定：「書籍或其他出版品於發行時，應由發行人分別寄送行政院新聞局及國立中央圖書館各一份，改訂增刪原有之出版品而為發行者，亦同」，³⁵假若為大量印行之出版品寄送國家圖書館一、二冊固不能視為嚴重侵害或特別犧牲，然而反之，出版品數量稀少，且為成套昂貴者，縱然只送出一套對出版者而言，亦非輕微之損失。

如與上述之例不同之環境生存權受侵害，侵害財產權益，尚可衡量損失之多寡；而環境生存權若受到侵害，則其損失將是無法依當下金錢所能計算得出損害。

(四) 須相對人或利害關係人有值得保護之利益

³⁵ 總統令：公佈廢止 出版法 ，民 88.1.25。

所謂值得保護之利益，生命、身體及自由等非財產上利益，涉及人之基本法律地位，若因公益而特別犧牲應予補償固無疑義；財產權則有審究之必要，例如違法興建之違章建築、造成重大污染之裝置，予以拆除，既非值得保護之利益，自亦無須補償之理。有補償請求權人則不限於公權力行為之相對人，在第三人效力處分之場合或因法規而遭受特別犧牲者，皆應視為利害關係人，並承認其補償請求權。

民法一四八條第二項前段規定之「違反保護他人之法律，致生損害者，負賠償責任。」，即可引申於相對人或利害關係人受法律保護之利益遭侵害時，加害之一方應負賠償責任。因環境生存權本為應受保護之利益，若是遭到侵害，即可求償。

(五) 須基於公益之必要性

各種法律規定之徵收目的各不相同，然皆係基於公益或公眾福祉之必要性。法律有時亦許可為私人興辦事業而徵收土地，³⁶此種情形其最終目的仍屬增進公共利益。而必要性則與遵守比例原則同一意義，無論法律有無明文規定，³⁷行使公權力措施均應選擇對利害關係人損失最輕微或犧牲最少之處所及方式為之，毋乃當然。

公共設施設置乃基於公眾之利益，而發電設施、殯葬設施、

³⁶ 促進產業升級條例第二十八條。

³⁷ 土地法施行法第四十九條、自來水法第五十三條、都市計畫法第四十七條、電業法第五十三條。

垃圾處理設施、機場設施等，皆因為促進公眾利益而使之行政行為；一切亦是基於公益之必要性。因此，各類型之公共設施設置所在地區之特定群眾，即是基於公益之必要性，因而犧牲其受保護之權利。

(六) 須為合法之行為

徵收補償及特別犧牲補償均以合法行為作前提，否則應歸於違法行為之賠償責任；又若起始為合法行為，其後續行為變為非法者，仍一併適用損失補償之法理。

公共設施設施興建，起始即是受相關之法規所規範，一切皆為合法之行為。

(七) 補償義務須有法規之依據始得請求

徵收係剝奪人民之財產，不僅徵收之要件應由法律明確規定，³⁸財產權人應獲得之合理補償法律亦須同時訂定，我國憲法雖無類似德國基本法中之徵收補償結合條款，仍應作相同之解釋。³⁹

至於造成特別犧牲之公權力行為，現行法律諸如都市計畫法第四章有關公共設施保留地即有規定，但對長期保留又未徵收則未有補償之規定，司法院大法官會議解釋字第三三六號解釋雖認

³⁸ 土地法第二〇九條。

³⁹ 釋字第四二五號。

定國家對此有補償之義務，然如何檢討修正有關法律俾能滿足利害關係人之補償請求，解釋文仍委諸「立法問題」。又釋字第四四〇號解釋雖對於有關機埋設地下施設物不徵購亦不補償之地方規宣告違憲，不再援用，但仍須俟法規修正完成，始得請求補償給付。⁴⁰

上述釋字第四四〇號解釋，係針對私有土地而言，而有關單位於公有道路上施設地上設置物，是否亦須繳付使用費，業已造成許多爭議（如臺北市政府向公用事業單位徵收道路使用費）。

回饋金給付制度下之給付精神，應可援用因公共利益，而使特定相對人之利益犧牲之損失補償。因該公共設施施設營運，將對特定人之生活及生存環境造成一定程度的影響。而此一特定人因公共利益犧牲本身應有之權利，即可援用因特別犧牲理論之損失補償，公共設施之營運主管單位，依其營收提撥一定比例之金額，作為補償特定人之損失。此一回饋金補償制度，將隨著社會進步、人權意識抬頭等多面向發展下，達普遍化之趨勢。

肆、使用者（受益者）付費受限者得償

公共設施施設營運後，使用者即得到相對之利益（對照於非使用者）；亦因提供公共服務（含軟、硬體設施），讓使用者相對受益而徵收之公共設施使用費。

人民日常生活中，使用公共服務而須支付使用費之例比比皆

⁴⁰ 同註 10，頁 704-706。

是，如於公路上開車除須繳納通行費外，尚須繳納汽車燃料使用費（燃料稅），使用停車場須繳納停車費，到行政機關申領相關文書證件，須繳交所謂之行政規費。此類費用之徵收，即是以受益者付費精神為原則。

受益者付費之精神是否可援用於電力設施、垃圾焚化廠、殯葬設施、垃圾掩埋場、機場等公共設施。因這些公共設施使用者皆有支付使用費（因為使用受益者），但此類公共設施之營運管理機關亦為受益者，是否也須支付使用費，給予因該公共設施設置後而權益受損之特定地區居民。

同樣是金錢給付，在法律上可能是基於完全不同性質的法律關係，分別適用不同的法律規範內容。例如某甲將十萬元交給某乙此一事實，即可能基於買賣、贈與、借貸、租賃等契約關係，也可能是基於損害賠償的債務，也有可能是基於所謂「道義賠償」；也有可能是基於「補償」（尤其當政府是當事人之一時）。由於法律在許多場合禁止某些「物」或「權利」的買賣，而不禁止贈與，或者對無償贈與反而採取較懷疑的立場，某一金錢給付究係買賣或贈與，往往影響重大。此外，當事人可能只顧所謂「道義賠償」，而不願承認他是在作損害賠償。再者，由於不同的法律關係可能有不同的社會評價，或被賦予不同的道德水準，甚至被認為有不同政治意義，實際運作上許多名實混淆的局面便紛紛出籠。面對一筆金錢給付，當事人雙方或一方往往會「操控」或「規避」此等法律關係，使其穿上合法的外衣或除去違法的外衣，或者是合乎自己主觀的價值判斷。

最明顯的例子是人體器官移植的有償無償之辨。依人體器官移植條例第十二條規定，提供移植之器官應以無償捐贈之方式為

之。然而，在實際運作上，各醫院對捐贈者或其家屬大都有減免、免除醫藥費、補助等回饋方法。而且捐贈者本人或家屬於捐贈前大都已知有此等回饋。在此種情況下，捐贈器官後在接受回饋，究竟是「無償捐贈」或經包裝過的「買賣」？⁴¹

環境糾紛的處理亦有相同的情形。在多起環境糾紛的索賠案中，污染源出自於自願或在抗爭下，依抗爭者的請求所作的金錢給付，往往一再強調其為「道義賠償」，如中油為五輕的順利開工所答應支付的十五億元，是以道義味濃厚的「回饋基金」為名、臺灣電力公司對於電力設施所在地區所支付高額金錢，是以增進發電、輸電及變電設施週邊地區民眾福祉，及提升該公司之企業形象之「協助金」為給付名稱，而不稱為「賠償」、「補償」或「價金」。不管是「回饋基金」或「協助金」，上述之公共設施經營管理單位是否向民眾「購買」政府單位一再宣示不得買賣的「環境權」呢？均令人疑慮。

是以，公共設施基地使用費除規費法規定之使用規費外，各類公共設施所衍生的回饋金，於目前尚無明確之法律規範。受回饋金給付者實可推論為「受限者得償」、「因公益之特別犧牲」之公法屬性的損失補償。

第二節 公共設施基地使用費之資源分配機制

在釐清公共設施基地使用費之法律屬性後，進一步須探討公共設施基地使用費其資源的分配機制，回饋金於規費法規範下之

⁴¹ 同註 29，頁 65-67。

使用規費之資源如何分配？將於本節作詳細探討。

壹、環境優勢下之資源分配

學者葉俊榮曾依資源使用衝突中法律的雙重判斷(優勢判歸及保障優勢的方法)，作出六種資源分配方案比較(如表 2-1)，而該六種分配方案中，應屬第一方案判定環境優勢，且以財產原則(property rule)保護該優勢與第二方案判定環境優勢，且以責任原則(liability rule)保護該優勢之資源分配方案較屬現行各類公共設施回饋金的給付模式。所謂責任原則，乃指優勢的相對人可以自主地決定，不須得到相對人的事先同意；但如果如此作，必須作是當的賠償，賠償由公正的第三者(可能是法院、公正的行政裁決機關或仲裁人)作客觀的核定，而非經當事人間依其主觀認定的價值與談判的實力自行協商議價。此種容許他人自行取用，於是後賠償的做法，在保護的層次上似較財產原則遜色，政府為公益而徵收私人財務即為適例⁴²茲分敘如下：

一、財產原則下之資源分配

此一資源分配方案是指污染源因居民的反對被決策者禁止運作；但是如果污染源能「買通」居民，則仍可運作。此種安排一方面使居民處於資源使用衝突關係中的優勢；另一方面也容許市場的運作來反應優勢的市場價格，使優勢透過市場的運作，落到最能有效使用者的身上。當政府難以明確掌握污染對雙方所造

⁴² 同註 29，頁 56-57。

成的本益狀況，而由當事人自行交易的交易成本不高時，採此方案最能達到經濟效率。當然，依此方案所作的金錢給付，性質上乃契約關係中的價金給付，也因而最容易被指則為「出賣環境權」。然而，在不正常運作的情形，即未得優勢持有人同意，仍貿然侵犯優勢，因此，所作的金錢給付，便有可能是損害賠償或罰金。

二、責任原則下之資源分配

此一資源分配方案是指污染源得以繼續污染，但應經由公正第三者核定補償額，對居民進行補償。此種安排一方面使居民居於使用上的優勢；另一方面卻由公正第三者具體核定支付補償金額，免除市場的運作。當政府在相當程度內能掌握污染的本益狀況，而由當事人自行交易的交易成本太高的時候，採此方案最能達到經濟效率。然而，採取此種方案最容易被指責「只要付錢就能污染」，也容易被指為頒發「污染執照」。至於此方案所作的金錢給付，性質上乃類似徵收所作的補償。不過，在不正常的運作情形，即未經正當補償而侵犯優勢，便有可能必須支付損害賠償或罰金。⁴³

表 2-1：六種資源分配方案分配比較

第一重判	第二重判	說明	適用情況：以效率為中心	金錢給付	
				正常	不正常

⁴³ 同註 29，頁 61-63。

斷	斷			運作	運作
環境優勢	(1) 財產原則	1. 污染源應停止運作 2. 居民同意時可運作	a. 防免成本不明確 ，但污染源對污染的本益計算能力較強 b. 交易成本低	價金	賠償罰金
	(2) 責任原則	1. 污染源可繼續運作 2. 應賠償居民 X 元	c. 防免成本明確， 而污染源的防免成本較低 d. 交易成本高	補償	賠償罰金
	(3) 禁制原則	1. 污染源應停止運作 2. 縱使居民同意也不得運作	e. a 或 c f. 道德主義式的外部問題嚴重	無	賠償罰金
污染優勢	(4) 財產原則	1. 居民不得阻撓運作 2. 污染源同意可停止運作	g. 防免成本不明確 ，但居民對污染的本益計算能力較強 h. 交易成本不高	價金	賠償罰金
	(5) 責任原則	1. 居民可以阻擾運作 2. 應賠償污染源 X 元	i. 防免成本明確， 而污染源的防免成本較高 j. 交易成本低	補償	賠償罰金
	(6) 禁制原則	1. 居民不得阻擾運作 2. 縱使污染源同意也不得阻擾運作	k. g 或 i l. 道德主義式的外部性問題嚴重	無	賠償罰金

資料來源：葉俊榮，《環境政策與法律》，台北：元照，民 91，頁 28。

貳、現行公共設施基地回饋金資源分配機制

上述有關資源使用衝突六種分配方案，本屬第四方案（污染優勢、並以財產原則保護該優勢）適用於現行公共設施基地使用費中之回饋金回饋制度，因從法律面而言，政府在適用現行相關法律的過程中，很明顯的對公共設施（如煉油廠、發電廠、垃圾焚化廠、機場及火葬場）採污染優勢，並以財產保護該優勢。換言之，公共設施可以興建，民眾不得無端阻撓，除非民眾自行「買通」該公共設施設置主管機關，由其同意放棄該公共設施設置。在此種情況下，如果「正常」運作，則根本不必支付「回饋金」作為換取公共設施設置的條件；反倒是民眾必須想辦法究竟要以什麼樣的條件去說服該公共設施設置的主管機關放棄公共設施興建。然而，實際上的情形與純法律上的操作，卻有相當的差距。

公共設施基地週邊民眾雖然沒有環境優勢，但在「實際上」，卻享有阻撓公共設施設置的實力。此種事實上的實力，使得原本法律上的第一重判斷發生一百八十度倒轉的局面。在實際的運作上，公共設施週邊民眾並沒有準備付出什麼代價來「買通」公共設施設置主管機關，使其放棄公共設施興建（因為公共設施設置申請已獲得許可）；反倒是，公共設施設置的主管機關挖空心思如何來「買通」民眾，使其同意設置公共設施。以是，在實際上，反倒是公共設施基地所在週邊地區民眾享有環境優勢。在政府單位、民意機關大力介入協商的情況下，實際上的「環境優勢」也是以「財產原則」作保障。公共設施設置主管機關一直探求公共設施所在週邊民眾所能接受的條件，以「購買」該實際上的優勢。

現行公共設施基地使用費（回饋金）其資源分配機制則充滿因利益衝突(conflict of interest) 而妥協味道。因某些公共設施設施興建營運後，將對該公共設施基地週邊地區居民之生活品質產生一定程度之影響後，所謂鄰避情結效應隨即產生。為使該公共設施能順利興建完成及營運，並減緩該地區居民，強力抗拒之心理及補償該地區居民因為了公共利益而犧牲自我之利益，於是在敦親睦鄰減少抗爭之考量下，於此類公共設施營運收入中，提撥一定比例之金額作為回饋金。然而，回饋金之資源分配亦有其特定模式，即該公共設施所在地區之回饋金額為最多，其他鄰（接）近地區則按一定比例撥付。如下例：

臺北市垃圾焚化廠回饋地方自治條例第六條規定：⁴⁴回饋地方經費之分配，環保局應先分配百分之二十予焚化廠當地里，其餘百分之八十，以里為單位，並以焚化廠建廠及營運後所造成之環權重分配之。

臺北市立殯儀館回饋地方自治條例第六條規定：⁴⁵回饋地方之經費扣除管理委員會運作所需經費後，應先分配百分之二十予館址所在里，其餘百分之八十以里為單位，並以殯儀館營運所造成之環境影響程度為權重分配之。

臺灣電力公司之促進電力開發協助金執行要點第八條規定：鄰接（近）之鄉（鎮、市、區）為一個者，其發電年度協助金總提撥金額為當年度撥付所在地鄉（鎮、市、區）金額之百分之五十；鄰接（近）之鄉（鎮、市、區）為二個以上者，提撥總金額等於當年度撥付所在地鄉（鎮、市、區）金額，並由臺灣電力公司分配之。

⁴⁴ 臺北市政府：修正公布 臺北市垃圾焚化廠回饋地方自治條例，民 89.1.20。

⁴⁵ 臺北市政府：制定公布 臺北市立殯儀館回饋地方自治條例，民 93.10.29。

機場回饋金分配及使用辦法第七條規定，⁴⁶民航局乙、丙種航空站及補助站每年提撥之回饋金，依下列公式分配之：

$$\text{噪音管制區內村(里)之回饋金} = \frac{\text{回饋金} \times (\text{該村(里)之權重}) \times (\text{面積比例}) \times (\text{戶口數比例})}{\sum (\text{各村(里)之權重}) \times (\text{面積比例}) \times (\text{戶口數比例})}$$

權重：一級噪音管制區比二級噪音管制區比三級噪音管制區等於五比二十五比七十。

面積比例：該村(里)之土地面積/各級噪音管制區之土地面積總和。

戶口數比例：該村(里)之戶口數/各級噪音管制區之戶數總和。

參、規費法規範下之公共設施使用費分配機制

政府機關提供各類公共服務，對於接受公共服務之對象係產生具有個別之報償性質，其中，公共設施使用費徵收基準有的係以提供該公共服務所需付出之材料人工成本為考量。舉凡到相關行政機關請領身分證件、證照、執照即須繳納如規費法中所謂之行政規費，規費法第七條所規定項目，涵蓋了吾人生活上所有可能需要政府提供之行政服務事項，而該行政規費之收費基準，即是依該類公共服務所需之人工材料之成本計算。

政府機關因公共設施設施營運，對使用者徵收公共設施使用費，其收費基準，不單以材料及人工成本為考量。有時必須兼顧管理、維護及相關公共設施繼續關建之財源籌集作為一重要考

⁴⁶交通部：修正公布 機場回饋金分配及使用辦法，民 92.2.31。

量，許多公共設施使用費向使用用受益者徵收後，其收入即依相對需求不同而做不同之分配。

以停車場之興建、營運資金及獎助民營路外公共停車場為例，依有關規定設置停車場作業基金之財源如下：

1. 地方政府之一般財源。
2. 上級政府補助。
3. 汽車燃料使用費部分收入。
4. 交通違規停車罰鍰收入。
5. 路邊及公有路外公共停車場之停車費收入。
6. 違規停車之移置費及保管費收入。
7. 民間機構繳交之權利金及租金收入。
8. 依建築法第一百零二條之一規定，建築物附設停車空間繳納代金收入。
9. 公有停車場經營附屬事業收入。
10. 基金之孳息收入。
11. 其他收入。⁴⁷

停車場作業基金財源確立之後，其基金之用途亦有明確之規範如下：

1. 政府規劃及興建公有停車場支出。
2. 公有停車場之設備擴充及改良支出。
3. 公有停車場維護管理費支出。
4. 獎助民間機構興建及營運路外公共停車場部分支出。

⁴⁷ 總統令：修正公布 停車場法，民 90.5.30。

5. 違規車輛拖吊業務費用支出。
6. 取締違規停車之部分支出。
7. 公有停車場稅費支出。
8. 停車場作業基金管理委員會支出。
9. 有關改善停車設施管理支出。
10. 停車場經營管理事項之投資。
11. 其他經主管機關核准支出。⁴⁸

由上例應可得知，公共設施使用費徵收後之資源分配機制，為求公共設施能達管理、維護及繼續闢建之功用，永續經營為其重要之考量。

第三節 公共設施基地使用費之資源重分配理 論建構與發展

公共設施使用費於「受益者付費，受限者得償」概念下，無論是使用規費或所謂回饋金，皆牽涉所謂資源分配。除落實使用者付費精神外，更應建構資源重分配之法制規範；於未來發展方面，應是建立在「人人皆應注重」之概念上。

壹、使用者付費下之資源分配機制

⁴⁸ 同註 44，五之一條。

一、財政負擔公平原則

公共設施設施興建，雖為「公共」但於使用上並非是全民使用。因此，為使財政負擔達到一個公平原則，使用公共設施必須有使用費，即是一個所謂使用者付費的概念。如車輛行駛於公路上，用路人必須繳納公路通行費、⁴⁹汽車燃料使用費。⁵⁰民用航空器使用航空站、飛行場、助航設備及相關設施者，須繳納場站使用費、助航設備服務費及噪音防制費。⁵¹而其中所稱場站使用費，包含降落費、夜航費、停留費、候機室設備服務費、地勤場地設備使用費、空橋或接駁車使用費、擴音設備服務費、航空佔地勤業機坪使用費、空廚業機坪使用費、民用航空運輸業因業務需要自辦航空站地勤業務機坪使用費、輸油設備使用費、安全服務費、飛機供電設備使用費、機艙空調機使用費及行李分揀輸送系統使用費；而助航設備服務費係指過境航路服務費及航空通信費。⁵²

為何須將收費之項目規定的如此巨細靡遺，除使用者付費之概念外，無非是想達到財政負擔公平之原則。公共設施興建營運往往需要非常大之金額(如機場)，若無法落實使用者付費之原則，那麼對於全國廣大民眾則有突顯財政負擔不公平之現象，因

⁴⁹ 交通部：制定公布 公路通行費徵收管理辦法。民 93.7.21。

⁵⁰ 交通部：制定公布 汽車燃料使用費徵收及分配辦法。民 93.10.21。其中第五條規定：汽車燃料使用費，營業車於每年三月、六月、九月、十二月分季徵收；自用車於每年七月一次徵收；機器腳踏車於每二年換發行車執照時一次徵收兩年。其中區分營業車及自用車徵收標準不同，即是兼顧使用者付費及財政負擔公平化之原則。

⁵¹ 交通部：修正公布 使用航空站飛行場助航設備及相關設施收費標準，民 93.7.21。

⁵² 同上註。

為公共設施之資產是屬全體國民所有，規劃興建之經費來源皆是政府機關所編列之預算。

二、有效利用公共資源

公共設施興建營運後使用須繳納使用費，除是為要達到財政負擔公平外。另一目的，則是要有效利用公共資源。公共設施原本即屬於公共財，亦為公共資源。若是沒有落實使用者付費之原則，使用公共設施皆毋須繳納任何費用，則公共設施之使用將無一個準則可依循，如此一來公共資源亦將無法有效利用。

三、維護人民權益

維護人民權益是現代憲政主義國家所應有之責任，公共設施使用費之徵收即是維護人民權益之表徵，因為，未使用公共設施者並沒有得到任何間接利益。除於相關法規中規定公共設施使用費之徵收標準外，並對於公共設施所在地設有回饋金之給付制度。因公共設施之施設營運有時將對該地區居住居民產生一定之影響。例如：航空站之航空器起降時所產生之噪音，對於該地區居民生活品質將產生一定之影響。垃圾焚化廠、污水處理廠、殯葬設施(含殯儀館、火葬場)、發電廠、高壓電塔、煉油廠等皆如此。

當公共設施設施營運對當地居民權益有所影響時，為維護人民權益，相關法規即明文規定於該公共設施營運收入提撥一定比例之金額作為回饋金，以改善該地區之居住環境及生活品質和維護人民權益。

貳、政府財政之改善助益

一、永續經營為原則

政府之存在應以永續經營為原則，無論政黨如何輪替亦是如此。公共設施設施營運後，向使用者收取使用費，即是以永續經營為原則作導向。政府機關施設公共設施其資金來源皆為計畫預算；亦即以稅收為最大來源，若不收取公共設施使用費將無法永續經營。

以前述汽車燃料使用費為例，徵收所得之汽車燃料使用費將是運於公路之養護、修建、安全管理之用，並依市區道路條例之規定分配於市區道路之養護，⁵³並可為停車場興建、營運之財源。⁵⁴由此可知，公共設施使用費之徵收才可使公共設施達到永續經營之目的。

⁵³ 同註 47，第七條。

⁵⁴ 同註 44。

二、改善財政為首要

目前臺灣政府之財政狀況非常不理想，不論中央政府或是地方政府皆是如此。若是一味著開發公共設施，又不徵收公共設施使用費，將使整個政府財政陷入惡性循環之窘境。

臺灣是一個自由民主國度，各級行政首長及代議士皆是經由定期選舉所產生。因此，每到選舉期間時，各類政見支票滿天飛（公共設施興建之類為最多），然又不敢提出增稅此種負責任之政見。基於財政平衡概念，徵收公共設施使用費用於公共設施營運、養護及興建新公共設施工程上，在無法增加財政稅收之狀況下，對於政府財政改善亦有相當之助益。

上述之公共設施使用費徵收將有助於改善政府財政，在各類回饋金回饋制度上，對於地方政府（尤其是鄉、鎮、市公所）之財政助益上更為顯著。以台灣電力公司臺中火力發電廠為例，每年以發電年度協助金回饋該電廠所在地區（計臺中、彰化兩縣轄內八鄉、鎮）之金額高達新台幣數億元（本文第四、五章將有詳細說明）。大型的公共設施（發電廠、垃圾焚化爐、機場、污水處理廠等）興建地區，通常較屬工商業不發達、人口密度低之鄉、鎮、市、區，而此一地區之地方政府財政狀況亦屬入不付出、捉襟見肘之現狀。經由各類回饋金之抑注，對於該地方政府財政改善，亦有相當助益。

三、促進繁榮為目標

公共設施之施設興建之目的，不外乎是為提供全體國民一個更優質的生活環境及持續的經濟發展。如前述，公共設施施設興建營運徵收公共設施使用費，除為永續經營、改善財政外，促進國家社會繁榮亦是其目標。

經由公共設施使用費的徵收，將其收入繼續投入新的公共設施規劃興建，如此循環不斷下，完善的各類公共設施施設即可達成促進繁榮之目標。

參、公共設施使用費之資源重分配

依政策利益或成本是否分配給不同團體及在權力競爭中不同的運作方式，學者羅威(Theodore Lowi)將公共政策區分為分配性政策、管制性政策(regulatory policies)及重分配性政策(redistributive policies)。

所謂重分配性政策意指的是，政府機關將某依標的人口的利益或成本轉移給另一標的人口享受或承擔之政策。而重分配性政

策被歸類於「零和賽局」(zero-sum game)政策，此一類型的政策之執行，通常會使一方獲利，而使另一方失去利益。故此類型政策於執行時，將引起利益受損失之標的人口之強大抗拒。

因此，國內各類回饋金制度於是產生，無論是發電、輸電、變電設施、殯葬設施、垃圾掩埋場、垃圾焚化廠、機場等公共設施關建，往往遭受到該週邊地區居民之強烈抗爭。⁵⁵為使此類公共設施能順利施設營運，並且補償週邊地區居民因公共利益而犧牲其生活環境上應受保障之利益。相關公共設施經營管理單位，則將其營運收入中，提撥相當比例之金額回饋於該公共設施所在地之週邊地區(不論回饋金名稱為何)。因之，回饋金此類之公共設施使用費，具有資源重分配性之特質。

肆、公共設施使用費之未來發展

無論是「受益者付費」或「受限者得償」概念建構下的公共設施使用費之給付制度(使用規費或回饋金)，其目的無疑是要建立平等之法治社會。「使用者付費」其法理亦即係積極規定「資源共享」之法制。而使用公設施必須支付使用費(使用者受益)便是依財政負擔公平、公共資源有效利用、維護人民權益、永續經營、促進繁榮原則達到資源共享及建立平等法治社會之目的。

環境問題與資源的利用息息相關，用與不用或者是如何使用、分配現存的資源，都將引發各種利益間的衝突。基於「經濟

⁵⁵ 臺北縣蘆洲居民反對臺灣電力公司興建高壓變電所，質疑該變電所興建完成後，主要是供電給臺北市民使用，卻對蘆洲居民產生重大影響(中華民國九十四年三月三十日中華日報新聞網)、花蓮縣豐濱鄉居民反對臺灣電力公司再人口稠密的永豐社區興建變電所(中華民國九十四年三月十日大紀元時報 e 網)及許多反對興建垃圾焚化爐的案例。

效率」或「分配正義」的考量下，也未必以禁止轉讓作為保障的方法。就環境優勢的內容及性質上，亦非無出賣的可能，而且許多場合出賣環境優勢，反能增進效率社會正義。事實上，出賣環境優勢亦是目前環境糾紛的常態。一味禁止「出賣環境權」，卻多方作政治性濃厚的「回饋」、「補助」、「協助」或「道義賠償」，非但昧於事實，造成價值理念的混淆，且每次環境糾紛的個案都強調「下不為例」，以致未能累積個案經驗，並真切建立制度。⁵⁶

基於資源共享及維護社會公平正義，公共設施使用費之未來發展方面，應是建立在「人人注重」之概念上，注重資源共享、受益者付費、受限者得償及建立公共設施使用費徵收與資源分配之法制規範。

⁵⁶ 同註 29，頁 70-71。

第三章 臺灣公共設施基地使用費之來源與分配理論設計

第一節 公共設施基地使用費與規費法之關係

法治國之特徵為「依法行政」，徵收公共設施基地使用費，自然須依循相關法規之規定。而公共設施基地使用費與現行規費法之關係為何？即須加以釐清。

壹、規費法之立法要旨與規費分類

一、立法要旨

「因為健全規費制度，增進財政負擔公平，有效利用公共資源，維護人民權益，特制定規費法。」⁵⁷此為規費法之立法要旨。其要旨揭櫫了資源共享及建立平等之法治精神。

二、規費主管機關

依規費法第三條規定，規費主管機關在中央為財政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府；在鄉（鎮、市）

⁵⁷ 總統令：制定公布 規費法，民 91.12.11。

為鄉（鎮、市）公所。因提供公務服務之項目與行政機關單位各有不同，所以須針對不同業務及不同行政機關單位，分類規範規費之主管機關。

三、規費分類

規費法第六條規定，規費分為行政規費及使用規費，其分類及項目如下：

（一）行政規費

規費法第七條規定，各機關學校為特定對象之權益辦理下列事項，應徵收行政規費。但因公務需要辦理者，不適用之：

1. 審查、審定、檢查、稽查、稽核、查核、勘查、履勘、認證、公證、驗證、審驗、檢驗、查驗、試驗、化驗、校驗、校正、測試、測量、指定、測定、評定、鑑定、檢定、檢疫、丈量、複丈、鑑價、監證、監視、加封、押運、審議、認可、評鑑、特許及許可。
2. 登記、權利註冊及設定。
3. 身分證、證明、證明書、證書、權狀、執照、證照、護照、簽證、牌照、戶口名簿、門牌、許可證、特許證、登記證及使用證之核發。
4. 考試、考驗、檢覆、甄選、甄試、測驗。
5. 為公共利益而對其特定行為或活動所為之管制或許可。

- 6.配額、頻率或其他限量、定額之特許。
- 7.依其他法律規定應徵收行政規費之事項。

(二) 使用規費

規費法第八條規定，各機關學校交付特定對象或提供其使用下列項目，應徵收使用規費：

- 1.公有道路、設施、設備及場所。
- 2.標誌、資料(訊)、謄本、影本、抄件、公報、書刊、書狀、書表、簡章及圖說。
- 3.資料(訊)之抄錄、郵寄、傳輸或檔案之閱覽。
- 4.依其他法律規定應徵收使用規費之項目。

貳、使用者付費原則

無論是行政規費或使用規費，於規費法中所闡述的就是使用者付費原則的精神。由於規費法的立法公佈實施，使得我國的規費制度有了一個健全的規範，亦能更有效的利用公共資源。而公共設施使用費的徵收，亦含有使用者付費之精神。例如高速公路的通行費、公有停車場之停車費等，皆是使用者付費原則。

臺北市政府即依使用者付費原則，向臺灣電力公司徵收所謂「道路使用費」，是依據「臺北市道路設置設施收費辦法」依法

徵收，⁵⁸臺灣電力公司不服提起行政訴訟，臺北高等行政法院於九十三年十月四日判決臺灣電力公司敗訴，須支付臺北市政府五千五百二十八萬餘元，⁵⁹目前仍在上訴中。而該辦法第三條所規定的道路施設物為使用道路設置豎桿、人（手）孔、閘箱、變電箱、開關箱、交接箱、基座箱、郵筒、電話亭、送電塔、管路（道）洞道、電纜線及其他經核准設置之施設物。因此，不僅是臺電須付道路使用費，包括郵政、交通、電信等相關事業，只要使用到道路，都要付費。

上述臺北市政府向臺灣電力公司徵收道路使用費之案例，其收費辦法即是依規費法之使用者付費原則。往後影響所及將擴及許多公共事業單位，其他各縣、市政府及鄉、鎮、市公所亦將援用辦理。如此一來，將增加各公共事業單位之營運成本，屆時是否要轉嫁給消費者，是值得持續作觀察的一個課題。

參、回饋金之給付是否適用規費法之規範

如前所述，許多公共設施之施設須有一個回饋金的回饋制度，減少鄰避情結的產生，使得該公共設施能順利施設及營運。而回饋金之給付應不完全適用於規費法，因規費法中對於收費基準之計費原則有明文規定，如行政規費：依直接材（物）料、人工及其他成本，並審酌間接費用定之；使用規費：依興建、購置、營運、維護、改良、管理及其他相關成本，並考量市場因素定之。

⁵⁸ 臺北市政府：修訂公布 臺北市道路設置設施收費辦法，民 93.9.17。

⁵⁹ 黃錦嵐、江睿智 臺電被判付用路費，《中國時報》，民 93.11.18，版 1。

⁶⁰由此可見是以成本為考量。

對各類回饋金之給付不僅須考慮成本，最重要的是要避免公共設施基地所在地區居民的反對及抗爭；尤其對居民生活環境有所影響時，更突顯出回饋金之給付制度存在之必要性。

第二節 公共設施基地使用費之資源分配理論 設計

無論行政規費或使用規費，其資源分配須考量收費基準是否須定期檢討；是否建立免徵、停徵或減徵機制及如何落實公共設施的有效利用永續經營。

壹、定期檢討收費基準

一、依辦理費用或成本變動趨勢

公共設施使用費徵收須隨開辦費用或者成本變動趨勢去調整，規費法第十條即規定規費（行政規費與使用規費）收費基準，是以依直接材（物）料、人工、興建、購置、營運、維護、改良、

⁶⁰ 同註 54，第十條。

管理及其他相關成本（含辦理費用）及市場因素定之。因這些成本可能因時間而有所變動，所以必須定期檢討收費基準。⁶¹

二、消費者物價指數變動情形

消費者物價指數 CPI(consumer price index)其基本分類包含食物類（肉類、魚類、蔬菜、水果）、衣著類（成衣）、居住類（房租、水電燃氣）、交通類（油料費、交通服務費）、醫藥保健類（醫療費用）、教養娛樂類（教養費用）、雜項類（理容服務費）。消費者物價指數 CPI 乃是由消費者的立場，來衡量財貨及勞務的價格。一般而言，CPI 指數若持續上揚，代表通膨有升溫跡象，在相同的所得水準下，民眾購買力將隨物價上揚而下降，影響層面相當廣泛；也因此各國央行皆以控制通膨作為重要的政策目標之一。

CPI 指數的計算方式是，就消費者的立場，衡量一固定財貨與勞務的價格，並與某個基期間的物價水準作比較。舉例來說，2005 年 3 月份臺灣地區的消費者物價指數為 101.95。比較兩段不同期間的 CPI，我們便可以知道該期間物價上漲幅度。而消費者物價指數所反映的物價，都是民生消費必需用品，包括食品，服裝，住屋，燃料，交通費用，醫療費用，藥品及日常生活所需購買的其他種種財貨與勞務。

在實際應用上，CPI 指數是一項很重要的通膨指標；分析師通常會研究指數相較於上月及去年同期的變動，來判斷通貨膨脹的狀況。因之，消費者物價指數之變動情形；亦成為公共設施使

⁶¹ 規費法第十一條即規定每三年至少辦理一次定期檢討規費之收費基準。

用費收費基準調整之因素。⁶²

三、其他影響因素

公共設施使用費收費基準調整除須考慮辦理費用、成本變動及消費者物價指數之因素外，尚須考慮其他之影響因素。如政策變動、民意需求等，皆須一併考量。

貳、建立免徵、停徵或減徵機制

一、行政機關之相互協助

行政程序法中規定行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其權限範圍內互相協助。⁶³被請求協助機關得向請求機關要求負擔行政協助所需費用。⁶⁴然規法亦有規定各機關學校辦理業務或教育宣導及各機關學校間協助協助事項，業務主管機關得免徵、減徵或停徵應徵之規費。⁶⁵

⁶² YAHOO 奇摩知識網，解釋名詞，http://www.moneydj.com/z/glossary/glexp_4290.asp.htm，民 94.4.15。

⁶³ 行政程序法第十九條第一項。

⁶⁴ 同上註。

⁶⁵ 同註 54，第十二條。

行政機關、學校皆屬行政之一體，為求達共同一體之行政機能，在不影響該機關行政運作情況下，應可建立相互協助可免徵、減徵或停徵公共設施使用費之規制。

二、基於公共利益或特殊需要

公共設施使用費之徵收、減收或停收，除考量行政機關間相互協助外。基於公共利益或有特殊需要時，亦須納入考量；如年節時為考慮高速公路交通流量及讓用路人能按時回鄉，交通部即於某些時段不徵收高速公路通行費。

參、有效利用永續經營

一、公共設施資源有效利用

為求公共設施資源有效利用，使用公共設施需徵收使用費，是為必要之原則。因為公共設施設施興建是屬公共支出，該項公共支出是具有個別報償性，其他未享用者不會因此得到任何間接利益，政府機關所提供的公共服務如公園、游泳池、地下鐵、道

路、橋樑、停車場等，或多或少皆具有個別報償性，相關政府機關對受益者收取費用，始可達致有效利用之目的。

二、公共設施永續經營

前述公共設施的提供，對於使用者具有個別之報償性。因此，對於使用者徵收使用費，除可達公共設施有效利用之目的外，對受益者收取使用費，作為公共設施管理、營用、維護及再興建之全部或部分財源⁶⁶。如此循環不斷，更可達永續經營之原則。

第三節 公共設施基地使用費之法律規範特質 分析

臺灣公共設施使用費之法律規範特質，包含「受益者付費性」及「資源分配性」。分敘如下：

壹、公共設施使用費之受益者費付費性

⁶⁶ 停車場法第四條即規定，興建停車場之財源包含有汽車燃料使用費之部分收入。

提供公共設施，進而徵收使用費，即是為求公共設施之有效利用及永續經營。因其具有個別之報償性質，為了達到國民大眾之財政負擔公平性，向使用者徵收公共設施使用費是為一必然性。

貳、公共設施使用費之資源分配性

在公共政策領域中之分配性政策(distributive policies)，係指政府機關將利益、服務或成本，義務分配給不同之標的人口(target population)享受或承擔的政策謂之。

此類分配性政策又被歸屬於「非零和賽局」(non-zero-sum game)政策，意指政府機關在制定此類政策時，主要考慮的是如何滿足各方的需求，使利益或成本的分配較為適當而已，故其所遭受到的抗拒較為輕微。是故，公共設施使用費之徵收，亦有其分配性之特質，政府機關施設興建各種公共設施提供服務，其服務成本亦須分配予使用者（因使用者具有個別之報償性）。

各類公共設施使用費（回饋金除外），即是具備此一分配性特質，如使用道路則依「公路通行費徵收管理辦法」設置收費站收取通行費，使用污水下水道系統之使用者，則須繳納污水下水道使用費等皆是。⁶⁷

⁶⁷ 臺北市政府：制定公布 臺北市污水下水道使用費徵收自治條例，民 89.11.15。

所謂重分配性政策意指的是，政府機關將某依標的人口的利益或成本轉移給另一標的人口享受或承擔之政策。而重分配性政策被歸類於「零和賽局」(zero-sum game)政策，此一類型的政策之執行，通常會使一方獲利，而使另一方失去利益。故此類型政策於執行時，將引起利益受損失之標的人口的強大抗拒。

因之，國內各類回饋金制度於焉產生，無論是發電、輸電、變電設施、殯葬設施、垃圾掩埋場、垃圾焚化廠、機場等公共設施關建，往往遭受到該週邊地區居民之強烈抗爭。⁶⁸為使此類公共設施能順利施設營運，並且補償該公共設施基地週邊地區居民因公共利益而犧牲其生活環境上應受保障之利益。相關公共設施經營管理單位，則將其營運收入中，提撥相當比例之金額回饋於該公共設施基地所在地之週邊地區(不論回饋金名稱為何)。因之，回饋金此類之公共設施基地使用費具有資源重分配性之特質。

⁶⁸自由電子新聞網，高壓電線的外部成本誰來負擔，

<http://www.libertytimes.com.tw/2001/new/mar/9/today-o1.htm#o1>，民 90.3.9。

專業者都市改革組織，變電所要蓋在我家旁？大理街居民訪臺電協商受挫記，

<http://www.ours.org.tw/archives/2002/03/28/153>，民 91.3.28。

蘆洲社區大學，反變電所蘆洲市長上街頭，

<http://www.ludi.org.tw/modules/news/article.php?storyid=26>，民 94.3.31。

大紀元時報，台電在花蓮豐濱鄉建變電所 遭居民反對，

<http://www.epochtimes.com.tw/bt/5/3/10/n844259.htm>，民 93.3.10。

第四章 臺灣電力公司之回饋金給付法 屬性與分配作為

第一節 臺灣電力公司之回饋金給付法屬性

臺灣電力公司針對發電、輸電及變電設施週邊地區所支付之回饋金，其法律屬性為何？經研究分析可得，應屬公法之損失補償，而非適用於私法之損害賠償。詳敘如下：

壹、不單屬規費法之使用者付費性質

綜合前述，本文雖將回饋金歸類於公共設施使用費，但各類

回饋金(含台電之協助金)之給付法屬性，並不可歸類於規費法之使用者(受益者)付費性質，因規費法中所揭櫫之精神是健全規費制度、增進財政負擔公平、有效利用公共資源及維護人民權益。

不論行政規費或使用規費，誠如前述各類之公共設施使用費徵收一樣，其所考量之基礎不外忽視成本及永續經營。而臺灣電力公司之回饋金(協助金)之給付性質，應不單屬規費法之使用者付費性質，因其尚需考慮該公司之發、輸、變電設施所在地區居民之鄰避情結效應。

貳、非適用於私法之損害賠償

一、非為一般侵權行為

一般侵權行為指為民法第一百八十四條規定之侵權行為，而成立要件有七：(一)須有侵害行為。(二)須侵害他人權利。(三)侵害行為須為不法。(四)須被害人受有損害。(五)侵害行為與被害人之損害，須有因果關係。(六)須有故意過失。(七)侵害人須有責任能力。⁶⁹上述七要件中，前五項屬於客觀條件，後兩項屬於主觀要件。茲分敘如下：

(一) 須有侵害行為

⁶⁹ 曾興隆，《詳解損害賠償法》。台北：三民，民 93，頁 73-74。

侵害行為（亦稱加害行為）為成立侵權行為之首要件。若無侵害行為，即不成立侵權行為。在一般侵權行為之侵害行為，須為自己之行為，對他人行為則不負責任。

（二）須侵害他人權利

要成立侵權行為，須有侵害他人權利之事實。所謂權利，係指私權而言，公權並不包括在內。惟侵害公權同時亦侵害私權者，有時亦可成立侵權行為。⁷⁰

（三）侵害行為須為不法

依民法第一百四十八條第一項前段所謂不法，係指侵害行為違反法律強制或禁止規定之謂。

（五）須被害人受有損害

侵權行為成立之客觀要件須有損害之發生。蓋民事損害賠償，以填補被害人所受損害為目的，若無損害發生，雖行為人之行為不法，亦不構成侵權行為，自不發生賠償問題。所謂損害，

⁷⁰ 例如意圖妨害他人行使選舉權，而拘禁選舉人者，關於侵害選舉人身體自由部分，乃屬侵害私權，亦得成立侵權行為。又公務員之俸給請求權及退休金請求權，雖屬公權，但其性質，類似私權，故如侵害公務員俸給請求權或退休金請求權者，亦可成立侵權行為。

有財產上之損害及非財產上之損害，非財產上損害為財產上以外之損害，即精神上之痛苦，則以法律有特別規定者為限得請求賠償。⁷¹

(六) 須侵害行為與損害間有因果關係

構成侵權行為，限於加害人之行為。行為者，人之身體上之動靜也。動者為作為亦稱積極作為。靜者為不作為，亦稱消極行為。作為及不作為，均足以成立侵權行為。但不作為之成立侵權行為，限於法律上有作為之義務，否則不能成立。而因果關係者，原因與結果之關係也。換言之，後事實之發生，必基於前事實，若無前事實，即不可能有後事實，則前事實為「因」，後事實為「果」，稱為因果關係。被害人遭受損害而請求加害人賠償，必須證明其所受之損害，卻係由於加害人之行為所致。若加害人之行為與被害人之損害間，並無因果關係存在，則被害人縱受有損害，亦不得請求賠償。

(六) 須有故意或過失

故意或過失為成立侵權行為之主觀要件，若加害人之行為，並無故意或過失，即無成立侵權行為損害賠償責任之可言。故意者，行為人對於構成侵權行為之事實，明知並有意使其發生，或預見其發生而發生並不違背其本意之謂。⁷²行為人雖非故意，但按情節應注意並能注意而不注意，或對於構成侵權行為之事實，

⁷¹ 如民法第十八條、第十九條、第一百九十四條、第一百九十五條等是。

⁷² 刑法第十三條。

雖預見其能發生而確信其不發生者為過失。⁷³

(七) 須有責任能力

責任能力亦稱侵權行為能力，乃行為人能負侵權行為損害賠償責任之資格。行為人須有責任能力，始負侵權行為損害賠償責任，若無責任能力，自不負損害賠償責任。⁷⁴

由於臺灣電力公司之協助金執行要點第二十二條即明文規定（回饋金）不得用於公害糾紛所致之補（賠）償。因此可知臺灣電力公司之回饋金之給付法屬性不屬於一般侵權之損害賠償。

二、非適用於國家賠償

國家賠償法第三條第一項：「公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。」，而臺灣電力公司屬私法人組織之公司，其發電廠、變電所、高壓電塔及一般電線桿等，皆非公有公共設施。若人民之生命、身體或財產遭受損害時亦不適用於國家賠償。

參、應屬於公法之損失補償

⁷³ 刑法第十四條。

⁷⁴ 同註 66，頁 74-85。

與機場回饋金、垃圾掩埋場回饋金、殯葬設施回饋金、垃圾焚化爐回饋金等相同。臺灣電力公司之協助金（回饋金）之給付法屬性應為因公益而特別犧牲而給付之損失補償，因為上述之公共設施（公有及非公有），其設置及營運過程皆合乎法律規範。只因此類公共設施之施設及營運，將對該設施基地所在及鄰近地區之居住環境與生活品質產生影響，而該地區居民此種犧牲（對照於其他地區之民眾），在其公共設施營運所得中，提撥一定比例之金額回饋該地區，以減少民怨及鄰避情結。

第二節 臺灣電力公司之回饋金分配規制

臺灣電力公司回饋金之正式稱謂為「臺灣電力股份有限公司促進電力開發協助金」，其現行回饋金分配規制，則依「臺灣電力股份有限公司促進電力開發協助金執行要點」辦理。其中對於協助金之設置目的與來源、電力設施週邊地區及協助金運用規定，皆有詳細規範。如下所敘：

壹、協助金設置目的及來源

臺灣電力公司之回饋金稱謂與執行規制，以 91 年度為區分。

91 年以前回饋金稱謂為「促進電源開發協助基金」⁷⁵，91 年以後則稱之為「促進電力開發協助金」。91 年以前之執行規制為「促進電源開發協助基金執行要點」，⁷⁶91 年以後為「促進電力開發協助金執行要點」。

「促進電源開發協助基金執行要點」，是經濟部為執行「促金電源開發協助基金收支保管及運用辦法」，特定該要點。92 年度以後，依立法院第五屆第 1 會期第 21 次會議決議；另行修訂「促進電力開發協助金執行要點」，並經立法院備查在案。

一、協助金設置目的

為避免前述之「鄰避情結」影響，臺灣電力股份有限公司為促進電力開發順利進行，增進發電、輸電及變電設施周邊地區居民福祉，以及提昇該公司企業形象之需，特設置「臺灣電力股份有限公司促進電力開發協助金」，並訂定執行要點。⁷⁷另為有效運用與執行該協助金相關業務，該公司亦設置有「促進電力開發協助金審議委員會」。⁷⁸

二、協助金來源及提撥比例

⁷⁵ 隸屬於經濟部發展基金之分支基金。

⁷⁶ 經濟部(八九)國營字第八九三一六四九 0 號函。

⁷⁷ 同註 2。

⁷⁸ 簡稱電協會，採委員合議制，計有委員 13 名，其中外聘之學者專家 8 名，經濟部及國營會代表各 1 名，臺電公司 3 名（含主任委員 1 名）。

(一) 九十一年度以前

1. 臺灣電力公司上一年度扣除購電費用後之電費收入之千分之十，及上一年度發電、輸電及變電計畫型工程實績之千分之十。

2. 依協助基金執行要點第二條規定應提撥協助金之（公、民營）獨立發電業者：⁷⁹

(1) 於發電、輸電工程開始加入者其上一年度發電、輸電工程總額之千分之十。

(2) 前點業者於商轉開始起即自商轉起始加入之業者，其上一年度自臺電購售電合約中所得之「促進電源開發協助金」。

(3) 非依前二點加入並提撥協助金之業者，於加入本基金起，除依前二點規定提撥協助金外，並應補自發電、輸電工程或商轉開始起，每一年度需提撥之協助金。

(二) 九十二年開始

⁷⁹ 臺灣電力公司於每年度預算通過後十五日內，及購售電立予台電公司之（公、民營）獨立發電業者於每年度開始時五日內，依據協助辦法第四條第二款及本要點第三點規定提撥協助金予促進電源開發協助基金管理委員會依相關規定獨立保管運用。

協助金各年度預算限額之來源及提撥比例為以下二項之總合：

1. 臺灣電力股份有限公司上一年度扣除購電費用後收入之百分之一。
2. 臺灣電力股份有限公司上一年度發、輸、變電計畫型工程實績總額之百分之一。⁸⁰

上述臺灣電力公司協助金之管理單位，九十一年度以前是為獨立之促進電源開發協助基金管理委員會（簡稱電基會），九十二年開始回歸臺灣電力公司之促進電力開發協助金審議委員會（簡稱電協會）。

表 4 - 1 為 88 年度至 92 年度之扣除購電費用後之電費收入及發、輸、變電計畫型工程實績數。

表 4 - 1：88 - 92 年度電費收入與工程實績數

單位：仟元

年度	項 目	金 額
88	扣除購電費用之電費收入	270,901,008
	發、輸、變電計畫型工程實績數	54,750,315
89	扣除購電費用之電費收入	424,566,114
	發、輸、變電計畫型工程實績數	78,463,811
90	扣除購電費用之電費收入	274,389,706

⁸⁰ 所謂發、輸、變電計畫型工程實績數，係指臺灣電力公司該年度發、輸、變電設施工程之實際支出經費。

	發、輸、變電計畫型工程實績數	69,268,486
91	扣除購電費用之電費收入	271,138,951
	發、輸、變電計畫型工程實績數	73,932,781
92	扣除購電費用之電費收入	271,477,658
	發、輸、變電計畫型工程實績數	74,090,088

資料來源：臺灣電力公司 (89 年度係 88 / 7 - 89 / 12 月) 實績數。⁸¹

因此，由表 4 - 1 即可換算出表 4 - 2 中 89 至 93 年度中，各年度之協助金預算總額。

表 4 - 2：89 - 93 年度 臺灣電力公司協助金總額 單位：仟元

年 度	協 助 金 總 額
89	3,256,513
90	5,030,309
91	3,436,582
92	3,450,717
93	3,455,677

資料來源：作者整理

貳、電力設施及周邊地區

一、電力設施

⁸¹ 八十八年七月起會計年度採曆年制。

(一) 九十一年度以前

依促進電源開發協助基金執行要點所稱之發電、輸電及變電設施如下：

1. 臺電公司所屬新（增、改）建或運轉中以核能、火力、水力或再生能源發電之相關設備。
2. 依第二點提撥協助金之（公、民營）獨立發電業者所屬新（增、改）建或運轉中以核能、火力、水力或再生能源發電之相關設備。
3. 前兩款水力發電設施包括進水口。
4. 臺電公司所屬之架空輸電線路及超高壓變電所、超高壓開閉所、一次變電所、一次配電變電所及二次變電所，及依執行要點第二條提撥協助金之（公、民營）獨立發電業者所屬之架空輸電線路。

(二) 九十二年度開始

依臺灣電力股份有限公司促進電力開發協助金執行要點所稱之發、輸電及變電設施如下：

1. 臺灣電力股份有限公司所屬新（增、改）建或運轉中之核能、火力及水利發電之相關設施，且每一協助地區（鄉、鎮、市、區）各發電

設備總裝置容量達一萬瓩以上者。⁸²

2.臺灣電力股份有限公司所屬新建架空輸電線路、新(增、改)建一次變電所、一次配電變電所及二次變電所。

3.臺灣電力股份有限公司所屬新(增、改)件及運轉中超高壓變電所及超高壓開閉所。

上述「促進電源開發協助基金執行要點」與「促進電力開發協助金執行要點」，對於電力設施之定義，92年度所實施之協助金執行要點，除不再將(公、民營)獨立發電業者所屬新(增、改)間或運轉中以核能、火力、水力或再生能源發電之相關設備及架空輸電線路歸納入外，發電之相關設施於每一協助地區(鄉、鎮、市、區)各發電設備總裝置容量須達一萬瓩以上，才符合協助金給付資格。

二、周邊地區

(一) 九十一年度以前

依促進電源開發協助基金執行要點所稱之週邊地區，指下列各項規定之地區：

- 1.本要點第四點第一款至第三款所稱之發電設施所在地鄉(鎮、市、區)。即指臺灣電力公司所屬新(增、改)建或運轉中以核能、火力、

⁸² 其中水力發電設施包括進水口。

- 水力或再生能源發電之相關設備即依協助基金執行要點第二點提撥協助金之（公、民營）獨立發電業者所屬新（增、改）建或運轉中以核能、火力、水力或再生能源發電之相關設備所在地鄉（鎮、市、區）。
2. 本要點第四點所稱之輸電及變電設施所在之村（里）（含其他經電基會認可之鄰（接）之村（里））。
 3. 其他經電基會認可與第一款規定地區鄰接之鄉（鎮、市、區）。

（二）九十二年度開始

依臺灣電力股份有限公司促進電力開發協助金執行要點所稱周邊地區，指下列各項規定之地區：

1. 核能、火力、水力發電設施所在地鄉（鎮、市、區）。
2. 輸電及變電設施所在地鄉（鎮、市、區）。
3. 其他經「促進電力開發協助金審議委員會」審查認可與核能、火力、水力發電設施所在地鄉（鎮、市、區）鄰接近之鄉（鎮、市、區）。

上述二執行要點對於周邊地區之認定不同為，92 年度開始實施之促進電力開發協助金執行要點，已不再把村（里）單位列入。

參、協助金運用規定

協助金包括發電年度協助金、輸變電協助金、建廠前置協助金及專案協助金。除專案協助金外，其餘協助金之金額皆有一定

之分配比例公式。⁸³協助金之運用規定區分為兩類，發電年度協助金、輸變電協助金及建廠前置協助金為一類，專案協助金為另一類。

一、運用範圍

(一) 九十一年度以前

依促進電源開發協助基金執行要點第十二條規定：接受電基會依第十條撥付協助之鄉（鎮、市、區）公所及縣（市）政府，應依預、決算程序支用，其所得協助金運用範圍如下：

1. 週邊地區地方公共建設之規劃、興建、維修與營運。
2. 週邊地區鄉(鎮、市、區)居民或公共設施之用電補助。
3. 其他經預算核可在國內辦理有利於電源開發及輸電、變電設施興建及增進地方福祉之睦鄰事項。

上述之鄉（鎮、市、區）公所所得協助金用於輸電及變電設施所在地村(里)部分不得低於二分之一；縣（市）政府所得協助金用於輸電及變電設施所在地鄉（鎮、市、區）部分不得低於五分之一。

⁸³ 同註 2，第七條至第十三條。

專案協助金之運用範圍，則依促進電源開發協助基金執行要點第十七條規定由電基會規劃或依申請辦理週邊地區下列事項：

1. 公共建設及公益活動。
2. 產業發展。
3. 環境生態保育活動。
4. 文教及社福活動。
5. 獎助學金之設立。

(二) 九十二年度開始

發電年度協助金、輸變電協助金及建廠前置協助金之運用範圍依協助金執行要點第十四條規定如下：

1. 周邊地區居民或公共設施之用電補助、健保費、學童營養午餐、居民意外保險、清寒獎助學金等社福事項。
2. 周邊地區地方公共建設之規劃、興建、租購、維修與營運。
3. 有利於周邊地區電力開發，發電、輸電、變電設施興建及增進地方福祉事項。

專案協助金之運用範圍依協助金執行要點第十五條規定如下：

1. 周邊地區之教育文化、體育文康活動及清寒學生之獎助學金。

2. 周邊地區之急難救助、低收入戶及殘障慰問等社福事項。
3. 周邊地區之地方民俗節慶、宗教廟會及環境清理活動。
4. 周邊地區之基層建設或促進產業發展事項。
5. 促進電力開發、增進民眾福祉、關懷社會及提昇本公司企業形象之公共建設或活動。

二、申請單位

(一) 於發電年度協助金、輸變電協助金及建廠前置協助金之申請單位為縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所。⁸⁴

(二) 於專案協助金之申請單位如下：

1. 臺灣電力公司各單位
2. 依協助金執行要點第六條所稱周邊地區之地方政府及其上及主管機關。
3. 發電設施周邊地區之農會、漁會及公立國中、小學校。
4. 經政府主管機關核准立案之非營利機構或團體。

三、考核管制

⁸⁴ 但縣(市)政府或鄉(鎮、市、)區公所未依規定繳清電費時，臺灣電力公司得逕行暫停撥付各項協助金，且不再受理該機關各項協助案之申請。

(一) 屬政府機關者

須依行政院頒布「各級地方政府回饋金收支預算處理要點」及「政府採購法」等相關法令辦理。

(二) 非屬政府機關者

於申請時應檢附活動執行計畫，及其致主管機關備查函副本，送臺灣電力公司各電力設施所在地之主管單位提出申請；受協助單位之計畫經台灣電力公司核准執行時，應確實依據「政府採購法」及相關法令辦理；受協助單位應按年度將協助金動支情形報其主管機關備查，並另知臺灣電力公司。

(三) 停止協助

臺灣電力公司對其協助金對受協（補）助單位之考核管制規定如上述外，另對於在何情況下，臺灣電力公司可逕行停止協助、暫停撥付各項協助金及不再受理協助案之申請亦有相關規定，茲分述如下：

1. 接受協助金之單位為縣（市）政府或鄉（鎮、市、區）公所，若未依規定繳清電費時，臺灣電力公司得逕行暫停撥付各項協助金，且不

再受理該機關各項協助案之申請。⁸⁵

2. 接受協助之單位，應確實依核定之協助項目辦理，必要時臺灣電力公司得派員抽查之；如經查核該筆領受協助款項之支用有違法令或未依原申請計畫運用者，得促其改正、停止協助或追繳。⁸⁶

3. 新（增、改）建中或運轉中發電、輸電及變電設施，如經政府核定暫停或停止執行者，應停止對其周邊地區之協助，或停止撥付協助金執行要點第七條至第十三條規定之協助金。⁸⁷

4. 發電、輸電及變電設施之規劃、施工或運轉如遭遇不合作、反對或抗爭等阻礙行動時，應減少、延後或停止對該周邊地區之協助，停止撥付協助金執行要點第七條至第十三條規定之協助金。⁸⁸

第三節 臺灣電力股份有限公司之協助金分配 作為

臺灣電力公司協助金之分配作為，包括協助金撥付標準、協助金申請作業流程及協助金申撥作業注意事項，亦有一定之規定。如下所敘：

壹、協助金之撥付標準

⁸⁵同註 2，第十四條。

⁸⁶同上註，第十七條。

⁸⁷同上註，第十九條。

⁸⁸同上註，第二十條。

一、發電年度協金

發電年度協助金之撥付標準，攸關為該發電設施之所在地鄉（鎮、市、區）亦或為鄰接（近）之鄉（鎮、市、區）及縣（市）政府，而有所差異。但，相同之規定為須於當年度去函提出申請，未於當年度去函者，逾該年度終了則不再撥付。

（一）發電設施所在地之撥付標準

1. 運轉中發電機組以總裝置容量每萬瓩新臺幣十萬元乘以上一年度影響運轉參數計算。
2. 上一年度發電總度數以每百萬度新臺幣三千元乘以上一年度影響運轉參數計算。
3. 增、改建發電機組以總裝置容量每萬瓩新臺幣十萬元成以上一年度影響施工參數計算。
4. 新建發電設施以總裝置容量每萬瓩新臺幣二十萬元成以上一年度影響施工參數計算。⁸⁹
5. 所謂（增、改）發電設施，係以開工之次年度開始撥付「發電年度協助金」。
6. 發電設施所在地之鄉（鎮、市、區）公所所得之年度協助金，用於

⁸⁹ 所謂影響營運或施工參數為【 $(365-n*m)/365$ 】，其中 n 為影響運轉或施工正常進行天數，m 為影響程度指數，基本值為十，經台灣電力公司年度檢討後可訂於十至十三之間。

發電設施所在地之村（里）部分，不得低於百分之二十。

（二）鄰接近地區之撥付標準

發電設施所在地之鄰（接）近地區之協助金撥付標準，須衡量鄰（接）近鄉（鎮、市、區）為一個或兩個以上者，而有所不同。如下所敘：

1. 鄰（接）近之鄉（鎮、市、區）為一個者，提撥總金額為當年度撥付該發電設施所在地鄉（鎮、市、區）金額之百分之五十。
2. 鄰（接）近之鄉（鎮、市、區）為二個以上者，提撥總金額等於當年度撥付發電設施所在地鄉（鎮、市、區）金額，並由臺灣電力公司分配之。

（三）縣（市）政府撥付標準

發電設施所在地及鄰（接）近地區之縣（市）政府，亦可分配到「發電年度協助金」總額之百分之二十，然該縣市政府須將所得之協助金用於發電設施周邊地區。

二、輸變電協助金

有關於輸變電協助金之撥付標準與發電年度協助金不同在

於，輸變電協助金不考慮所謂鄰（接）近地區。

（一）施工中之變電所、輸電線路

1. 新建架空輸電線路每公里以新臺幣五十萬元計算。
2. 新（增、改）建超高壓變電所及一次變電所之一側主變壓器總裝置容量每萬千伏安以新臺幣二十萬元計算。
3. 新（增、改）建一次配電變電所及二次變電所主變壓器總裝置容量每萬千伏安以新臺幣三十萬元計算。
4. 新（增、改）建超高壓開閉所以定額計算，每所為新臺幣三百萬元。
5. 協助金於工程開工後及完工後，分別按總額之百分之五十撥付。

（二）運轉中之超高壓變電所及開閉所

1. 運轉中之超高壓變電所及開閉所按年度為其出口輸電線路每回線數以新臺幣十五萬元計算。
2. 鄉（鎮、市、區）公所依上述所撥付之協助金，用於輸電、變電設施所在地村（里）部分，不得低於百分之五十。

（三）縣市政府之分配

施工中之輸電、變電設施，經由其所在地之縣（市）政府出面協調，促成工程順利進行或正常運轉者，該縣（市）政府得按其所轄鄉（鎮、市、區）公所依上述所得之「輸變電協助

金」總額百分之二十申請撥付協助金。其所得之協助金限用於輸電、變電設施周邊地區。

三、建廠前置協助金

(一) 分配比例

發電設施於施工前按計畫之總裝置容量撥付「建廠前置協助金」給於所在地鄉（鎮、市、區）公所及縣（市）政府，各為總額百分之五十。且鄉（鎮、市、區）公所所得之協助金用於所在地村（里）不得少於百分之二十，縣（市）政府所得協助金限用於發電設施周邊地區。

(二) 依裝置容量分級

1. 十萬瓩以內：新臺幣一千二百萬元。
2. 超過十萬瓩，五十萬瓩以內：新臺幣二千四百萬元。
3. 超過五十萬瓩，一百萬瓩以內：新臺幣四千八百萬元。
4. 超過一百萬瓩，二百萬瓩以內：新臺幣九千六百萬元。
5. 超過二百萬瓩：新臺幣一億九千二百萬元。

(三) 依進度比例撥付

1. 完成廠址選定，撥付總額六分之一。
2. 完成環境影響評估說明會，撥付總額六分之一。
3. 政府權責機關（構）核定，撥付總額六分之一。
4. 土地取得，撥付總額六分之一。
5. 取得施工執照開工，撥付總額六分之二。

四、專案協助金（以九十四年一月核定申請案為例）

專案協助金不似發電年度協助金、輸變電協助金及建廠前置協助金有其一定之分配公式，而撥付金額多寡就須依申請單位所提計畫內容及經台灣電力公司「促進電力開發協助金審議委員會」審議而定。以九十四年一月份為例，經審議委員會核定之申請案件為 278 件，核准補助總金額為新臺幣 7,833,900 元，⁹⁰平均每個核定案之補助金額為新臺幣 28,180 元。單一各案補助最高為新臺幣 5000,000 元，最低為新臺幣 1000 元。其核准理由（預期效益）皆合乎協助金執行要點第十五點之規定，茲敘述如下：

（一）周邊地區之教育文化、體育文康活動及清寒學生之獎助學金：核定案件共計六十四件，補助金額共計新臺幣 2,170,000 元。

（二）周邊地區之急難救助、低收入戶及殘障慰問等社福事項：核定案件共計三十六件，補助金額共計新臺幣 5,790,000 元。

⁹⁰臺灣電力公司，台電促進電力開發協助金核定案件、捐助、會費、委託調查研究公佈事項，

http://www.taipower.com.tw/up_info/info_p.php?kind=04&valu=2005/01，民 94.1。

(三) 周邊地區之民俗節慶、宗教廟會及環境清理活動：核定案件共計六十一件，補助金額共計新臺幣 2,377,300 元。

(四) 周邊地區之基層建設或促進產業發展事項：核定案件共計六件，補助金額共計新臺幣 120,000 元。

(五) 促進電力開發、增進民眾福祉、關懷社會及提升臺灣電力公司企業形象之公共建設或活動：核定案件共計 111 件，補助金額共計新臺幣 2,587,600 元。

由上述資料即可換算出 94 年 1 月份之各類別中，每件專案協助金核准申請案件之平均獲撥金額，如表 4 - 3。

表 4 - 3 : 93 年 1 月專案協助金運用分類

單位：仟元

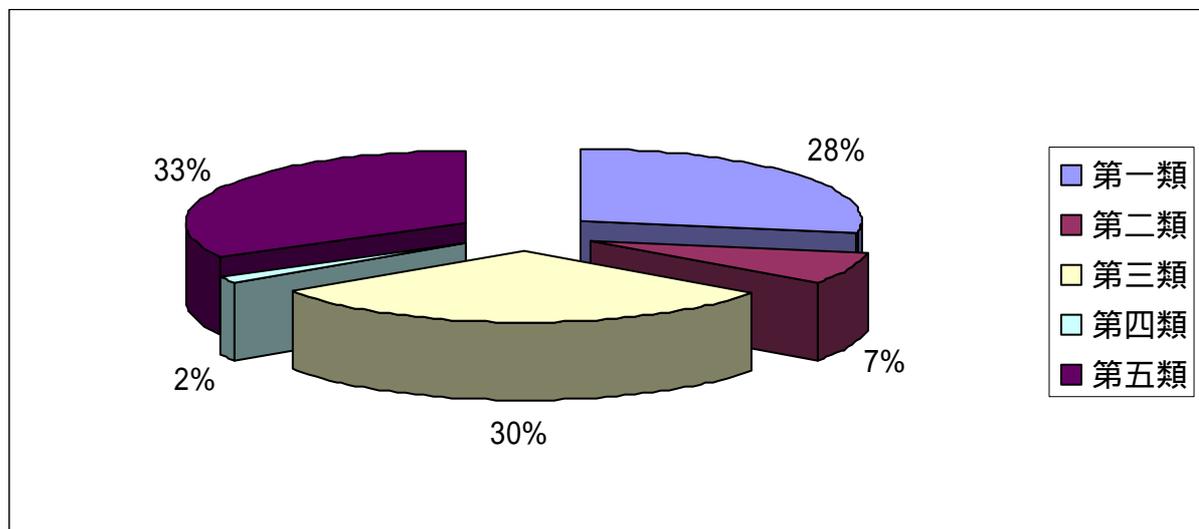
類 別	件 數	金 額	平 均
一	64	2,170	33.9
二	36	5,790	160.8
三	61	2,377.3	39
四	6	120	20
五	111	2,587.6	23.3

資料來源：作者整理。類別則對照於臺灣電力公司之協助金執行要點第十五條一~五款規定之事項。

由上述之專案協助金運用分類，亦可換算出 94 年 1 月份專案協助金於各類別之分配比例，說明如下（圖 4-1）：

其中比例依序 33%為第五類(促進電力開發、增進民眾福祉、關懷社會及提高臺灣電力公司企業形象之公共建設或活動) 30%為第三類 (週邊地區之地方民俗節慶、宗教廟會及環境清理活動) 28%為第一類 (週邊地區之教育文化、體育文康活動及清寒學生之獎助學金) 第二類 7% (週邊地區之急難救助、低收入戶及殘障慰問等社福事項) 第四類 2% (週邊地區之基層建設或促進產業發展事項)。

圖 4-1：93 年 1 月份專案協助金運用比例



資料來源：作者整理

貳、協助金之申請作業流程

一、發電年度、輸變電、建廠前置協助金申撥作業流程

發電年度、輸變電、建廠前置協助金之給付對象為地方政府，因協助金須由受撥付者提出申請，經電協會審查通過後始予撥付，其程序說明下（圖 4 - 2）：

（一）因發電、輸變電、建廠前置等三類協助金，其撥付金額是依協助金執行要點所規定之分配模式而定，而協助金之撥付，是須由受協助單位提出申請，因此電協會須通知(核准通知)受協助之地方政府提出申請。

（二）受撥鄉（鎮、市、區）公所或縣(市)政府，經縣(市)議會或鄉(鎮)市民代表會，依預決算程序變理後，將申請檢附相關文件送至臺灣電力公司當地發電、輸電、變電設施主管單位，提出協助金申請計畫。

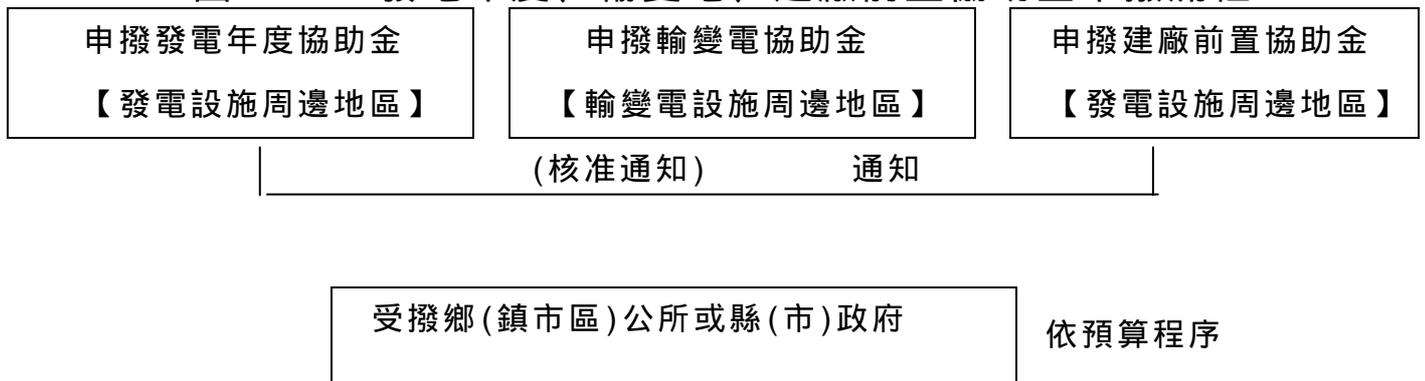
（三）臺灣電力公司當地發電、輸電及變電主管單位，針對受協助之地方政府所提出之申請計畫進行初審後彙送至電協會。

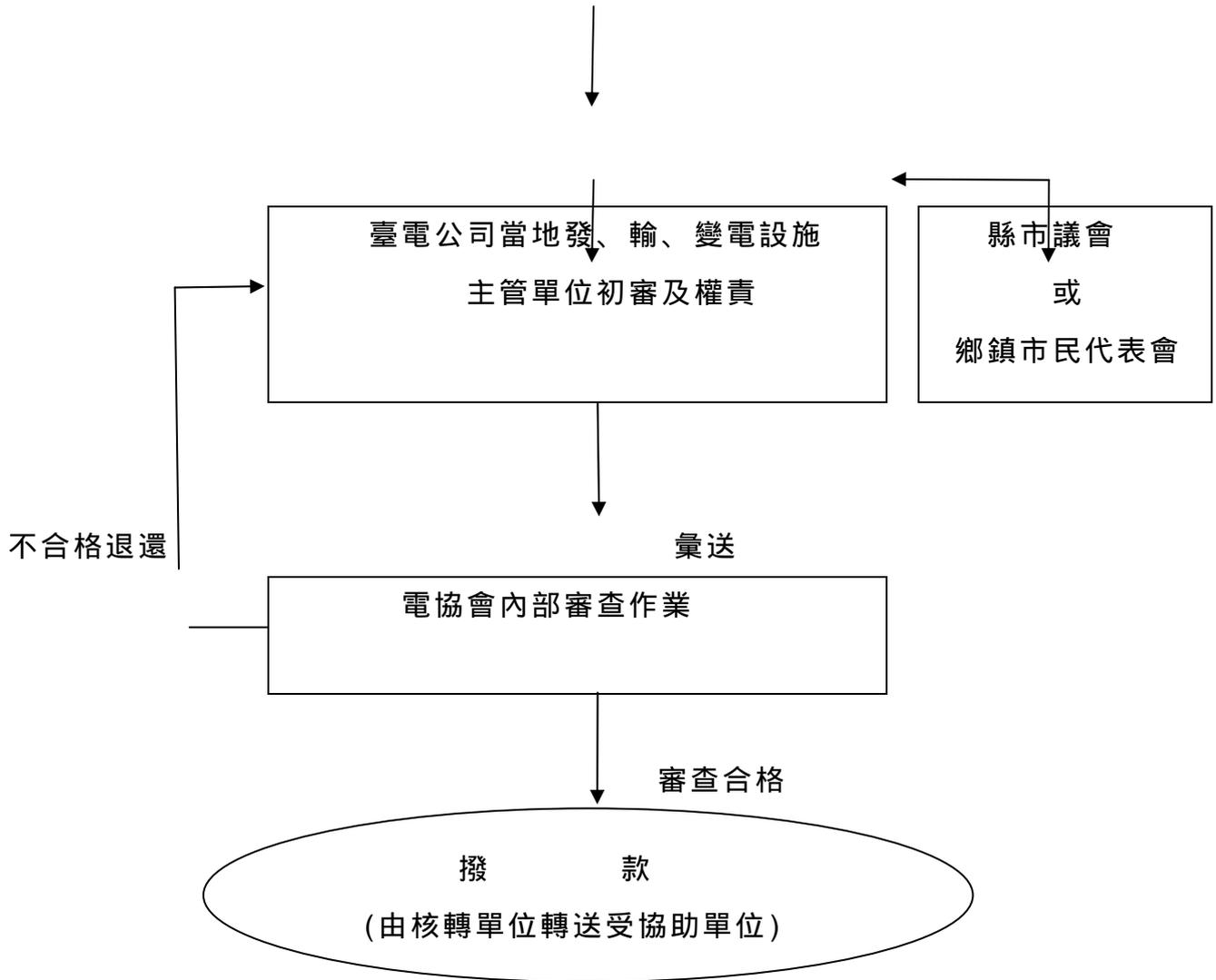
（四）電協會將臺灣電力公司當地發電、輸電及變電設施主管單位完成初審彙送到之申請計畫，進行內部審查作業，審查合格者即進入撥款程序，審查不合格者則退還至臺灣電力公司當地發電、輸電及變電設施之主管單位。

（五）經電協會審查合格之申請案，撥款方式則是由核轉單位轉送至

受協助單位，完成撥款程序。

圖 4 - 2：發電年度、輸變電、建廠前置協助金申撥流程





資料來源：臺灣電力公司(94 年 3 月 5 日)

二、政府機關單位專案協助金申請作業流程

臺灣電力公司之專案協助金之協助對象，不似發電年度、輸變電及建廠前置協助金協助對象僅為地方政府。依協助金執行要

點第十六條規定申請單位尚有非政府機關之單位，因牽涉至是否須依預決算程序及相關法規辦理，因此，專案協助金之申請程序則區分為政府機關單位及非政府機關單位而有所不同，政府機關單位申請專案協助金之申請程序說明如下（圖 4-3）：

（一）申請專案協助金之政府機關單位為：1.臺灣電力公司之各單位。2.電力設施週邊地區之地方政府及其上級機關。3.電力設施週邊地區之公立中、小學校。申請時須檢附電協會規定之申請文件，將申請計畫送至臺灣電力公司當地發電、輸電及變電設施之主管單位提出申請。

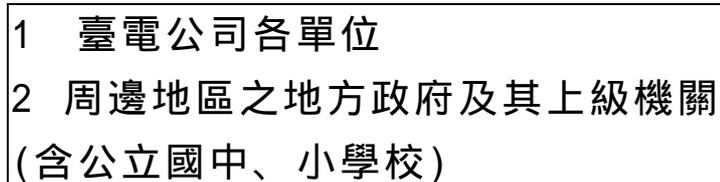
（二）臺灣電力公司當地發電、輸電及變電設施之主管單位對申請案完成初審作業後，將申請案之文件彙送至電協會。

（三）電協會內部針對申請案進行審查作業，合格者送電協會委員會審議，不合格者退還至臺灣電力公司當地發電、輸電及變電設施主管單位。

（四）電協會委員會議審議後，核准之核准通知單則送核轉單位通知受協助單位，未核准則退回該申請案。

（五）受協助單位須按規定請款外，協助金須那入預決算程序辦理。

圖 4 - 3：政府單位專案協助金申請作業流程



單位申請專案協助金時，須附帶致主管機關之備查函，核准通過後，除按規定請款外，另須檢附協助金動支情形報其主管機關備查文件影本。其申請程序說明如下(圖 4 - 4)：

(一) 發電設施週邊地區之農會、漁會及政府立案之非營利機構或團體，檢附規定之申請文件及致主管機關之備查函，向臺灣電力公司當地發電、輸電及變電設施主觀單位提出申請。

(二) 臺灣電力公司當地發電、輸電及變電設施主管單位針對申請案進行初審作業，完成初審作業程序後，將資料彙送至電協會。

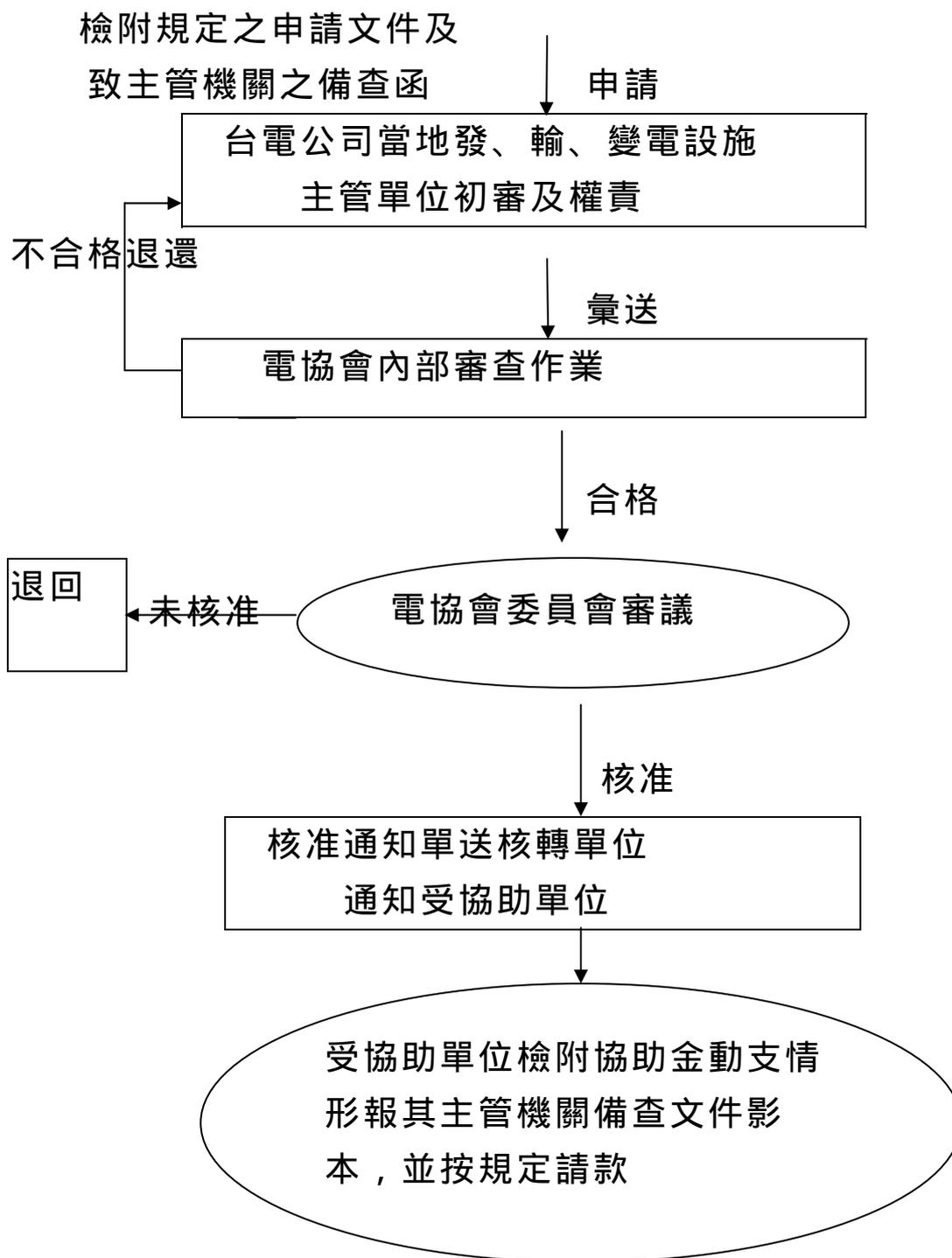
(三) 電協會內部對於相關資料進行審查作業，合格者則送電協會委員會審議。不合格者則退還予初審單位。

(四) 電協會委員會議審議核准後，核准通知單則送核轉單位通知受協助單位。未核准者則退回原申請單位。

(五) 受協助單位檢附協助金動支情形報其主管機關備查影本，並依規定請款。

圖 4 - 4 非政府機關單位專案協助金申請作業流程

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1 發電設施週邊地區之農會、漁會2 政府立案之非營利機構或團體 |
|--|



資料來源：臺灣電力公司(94年3月5日)

參、協助金申撥作業注意事項

依「臺電公司促進電力開發協助金執行要點」第七至十三條規定，受臺電公司促進電力開發協助金審議委員會提撥「發電年度協助金」、「輸變電協助金」及「建廠前置協助金」之（鎮、市、區）公所或縣（市）政府，於接獲電協會通知後，應去函申請撥付，並將各項協助金納入其預、決算程序辦理，其請款時應檢附資料及注意辦理事項如下：

一、發電年度協助金或運轉中輸變電協助金

（一）填製「電協會發電年度或運轉中輸變電協助金請款單」。

（二）檢附經民意機關審議通過之該年度預算書（該預算書上之「歲入」及「歲出」項目單項獨立列明係來自台電公司電協會協助金）及上一年度決算書及核准函證明文件影本，先行撥付五成款，餘款俟台電公司年度預算奉立法院核定後再予撥付。

（三）以檢附該年度預算書，但未及檢送上一年度決算書者，先行撥付五成款，俟上一年度決算書及核准函證明文件補送達後，且台電公司年度預算奉立法院核定後再予撥付。

（四）首次申領發電年度或運轉中輸變電協助金者，免付上一年度決算書。

（五）請款單位應按規定完成預、決算程序，上一年度決算如有餘額

應即繳回臺電公司，不得申請由下一年度協助金扣抵。

二、建廠前置協助金或施工中輸變電協助金

(一) 填製「施工中輸變電協助金或建廠前置協助金」請款單。

(二) 檢附經民意機關審議通過之該年度預算書(該預算書上之「歲入」及「歲出」項目單項獨立列明係來自臺電公司電協會協助金)及核准函證明文件。如未及於該年度納入預算者，得檢附經其民意機關審議通過之該年預算書，該預算書序列有「第二預備金」之收支預算科目，及其致民意機關納入預、決算程序函之影本及證明文件，依執行要點規定申請撥款。

(三) 施工中之變電所、輸電線路於開工後按「施工中輸變電協助金」總額之五成撥付。完工後之五成款如全數預算執行完畢，並檢附決算書及核准函證明文件時，結算後撥付予額。

(四) 前項「施工中輸變電協助金」未及檢附決算書者，電協會先行撥付完工後五成款之七〇%，俟完成決算程序或檢附「協助金執行結算明細表」，及其致民意機關審議決算書之函影本及證明文件，結算後撥付餘額。

(五) 「建廠前置協助金」比照專案計畫協助金之請款方式。惟申撥最後一期款時，應俟預算全數執行完畢後，一併檢附決算書及核准函證明文件。但未及檢附決算書者，須檢附「協助金執行結算明細表」，及其致民意機關審議決算書之函影本及證明文件，結算後撥付餘額。

(六) 檢附「協助金執行結算明細表」之請款單位應按規定完成法定程序,經民意機關審議通過之決算資料由請款單位自行負責留存備查。

第五章 臺中火力發電廠之回饋金運用 效能評析

第一節 臺中火力發電廠之回饋金運用情形

探討臺灣電力公司臺中火力發電廠之回饋金運用情形,首先須了解臺中火力發電廠協助金之分配情形、運用範圍及運用項目。

壹、臺中火力發電廠協助金之分配情形

一、發電年度協助金

臺灣電力公司臺中火力發電廠之發電年度協助金分配情形,主要區分為兩類,第一類為發電設施(臺中火力發電廠)所在地(龍井鄉);第二類為發電設施所在地之鄰(接)近地區(含臺中縣大肚鄉、沙鹿鎮、梧棲鎮、清水鎮及彰化縣伸港鄉、和美鎮、線西鄉)。第一類與第二類受撥付之發電年度協助金總額,

兩者是為相等。

(一) 發電設施所在地

臺中火力發電廠之所在地為臺中縣龍井鄉，因此，其發電年度協助金之金額，則須依協助金執行要點第七條之標準計算。依年度分別為八十九年度新臺幣 216,518,000 元（八十九年為八十八年七月一日至八十九年十二月三十一日止）、九十年新臺幣 155,270,000 元、九十一年度新臺幣 153,371,000 元、九十二年新臺幣 154,013,000 元、九十三年度新臺幣 159,548,000 元。

表 5 - 1：89 - 93 年度臺中火力發電廠發電設施所在地龍井鄉獲撥年度協助金之金額

單位：仟元

單位/年度	89	90	91	92	93
龍井鄉	216,518	155,270	153,371	154,013	159,548

資料來源：臺灣電力公司（89 年為 88 年 7 月 1 日至 89 年 12 月 31 日止）。

(二) 發電設施所在地之鄰（接）近地區

臺中火力發電廠所在地之鄰(接)區，經審議委員會審查認可的為臺中縣大度鄉、沙鹿鎮、梧棲鎮、清水鎮等四鄉鎮及彰化縣伸港鄉、和美鎮、線西鄉等三鄉鎮。其發電年度協助金之提撥總金額，則依協助金執行要點第八條款規定，總金額相當於發電設施所在地龍井鄉之發電年度協助金之獲撥金額，然各鄉鎮之分配

比例，則由審議委員會分配之。例如：八十九年度龍井鄉獲撥發電年度協助金為新臺幣 216,518,000 元，而鄰(接)近地區大肚鄉等七鄉鎮獲撥之發電年度協助金總金額亦為新臺幣 216,518,000 元。表 5-2 為八十九年至九十三年度鄰（接）近地區各鄉、鎮公所所獲撥發電年度協助金之金額。

表 5 - 2: 89 - 93 年度臺中火力發電廠發電年度協助金撥付鄰(接)近地區各鄉、鎮公所之金額

單位：仟元

單位/年度	89	90	91	92	93
大肚鄉	25,982	18,632	18,404	18,482	19,086
伸港鄉	73,617	52,792	52,146	52,365	54,076
沙鹿鎮	21,652	15,527	15,337	15,401	15,905
和美鎮	10,826	7,764	7,668	7,701	7,952
梧棲鎮	49,799	35,712	35,275	35,423	36,581
清水鎮	19,486	13,974	13,803	13,861	14,374
線西鄉	15,156	10,869	10,735	10,781	11,133

資料來源：臺灣電力公司（89 年為 88 年 7 月 1 日至 89 年 12 月 31 日止）。

二、專案協助金

臺中火力發電廠之發電年度協助金有一定之金額，另依協助

金執行條例第十五條規定事項辦理之專案協助金，則無特定之金額限制，完全依申請單位之計畫經審議委員會核定後撥付。而申請單位亦不限於臺中火力發電廠周邊地區之地方政府，周邊地區之農會、漁會、公立國中、小學校及經政府主管機關核准立案之非營利機構或團體依然可依相關規定提出申請。表 5 - 3 為臺中火力發電廠周邊地區 89 年至 93 年度專案協助金撥付數額。

表 5 - 3：89 - 93 年度臺中火力發電廠週邊地區專案協助金撥付金額
單位：仟元

單位/年度	89	90	91	92	93
地方政府	331,330	133,600	48,102	57,050	105,750
學校	20,350	18,650	9,530	10,220	6,630
農、漁會	112,150	19,450	5,950	10,360	4,431
其他單位	107,134	11,024	4,107	4,911	3,513

資料來源：臺灣電力公司（89 年為 88 年 7 月 1 日至 89 年 12 月 31 日止）。表內金額包含軟、硬體。

貳、臺中火力發電廠年度協助金運用範圍

一、八十九至九十一年度以前

依據經濟部 89 年 11 月 4 日經(89)國營字第 89316490 號核定「促進電源開發協助基金執行要點」第 9 條規定之運用範圍：

- (一) 周邊地區地方公共建設之規劃、興建、維修與營運。
- (二) 周邊地區鄉(鎮、市、區)居民或公共設施之用電補助。
- (三) 其他經預算程序核可在國內辦理有利於電源開發及輸電、變電設施興建即增進地方福祉之睦鄰事項。⁹¹

二、九十二年度以後

依立法院第五屆第 1 會期第 21 次會議決議，另行修訂「促進電力開發協助金執行要點」，並經立法院備查再按。依據「促進電力開發協助金執行要點」第 14 條規定：

- (一) 周邊地區之居民或公共設施之用電補助、健保費、學童營養午餐、居民意外保險、清寒獎助學金等設福事項。
- (二) 周邊地區地方公共建設之規劃、興建、租購、維修與營運。
- (三) 有利於周邊地區電力開發、發電、輸電、變電設施興建及進地方

⁹¹ 資料來源：臺灣電力公司。

福祉等事項。⁹²

三、運用範圍差異

「促進電力開發協助金執行要點」第 14 條與「促進電原開發協助基金執行要點」第 9 條相較，規定之年度協助金運用範圍增加項目為健保費、學童營養午餐、居民意外保險、清寒獎助學金等社福事項及周邊地區地方公共設施租購之補助。

參、發電年度協助金運用項目歸類

一、社會福利事項

(一) 鄉民電費補助

將臺中火力發電廠之發電年度協助金用於鄉、鎮居民之電費補助之鄉、鎮為臺中縣的龍井鄉、梧棲鎮及彰化縣的伸港鄉。

⁹² 同註 88。

(二) 公共設施 - 路燈電費補助

將發電年度協助金用於公共設施-路燈電費補助之鄉、鎮為臺中縣的清水鎮、沙鹿鎮。

(三) 投保鄉民團體意外保險費

將發電年度協助金用於投保鄉民團體意外保險之鄉、鎮分別為臺中縣的龍井鄉、大肚鄉及彰化縣的伸港鄉。以大肚鄉、龍井為例：

大肚鄉每年獲得一千多萬臺電回饋金，用來開辦全民意外保險，照顧全鄉五萬六千多人，四年為一期。鄉民一旦意外死亡，每人發放五十萬元，自然死亡每人五千元，若是殘廢，還依輕重不同等級，發放數萬元不等補助金；龍井鄉每年擁有一億五千萬元的臺電回饋金，五年前就開辦全民意外保險，全鄉六萬九千多人，一年一期。保險內容包括意外死亡每人發放五十萬元，若是車禍殘廢依殘廢等級，發放數萬元不等的補助。⁹³

(四) 貧童獎助學金

⁹³ 鄧木卿，大肚龍井全民意外保險多賠錢，《中國時報》，民 93.9.22，版 5。

將發電年度協助金用於貧童獎助學金之鄉、鎮為彰化縣的線西鄉。

二、大型公共建設事項

(一) 臺中縣龍井鄉麗水村活動中心興建工程。

(二) 臺中縣清水鎮鰲峰山公園景觀工程、高美自行車道景觀工程。

(三) 鄉、鎮轄內運動公園、道路、排水溝等各項工程(臺中縣的龍井鄉、大肚鄉、沙鹿鎮及彰化縣的伸港鄉、和美鎮)。

(四) 彰化縣線西鄉圖書館內不設備及購置書籍費。

(五) 臺中縣梧棲鎮內路燈、交通號誌工程。

(六) 臺中縣龍井鄉跳動路面、反射鏡、路燈、路標、指示牌設置維修等工程。⁹⁴

第二節 臺中火力發電廠之回饋金運用成效

⁹⁴ 資料來源：臺灣電力公司。

壹、改善地方政府財政

表 5 - 3 為 89 年度至 93 年度各鄉、鎮公所接受臺中火力發電廠協助金（含年度協助金及專案協助金）之協助實際總金額，其中已扣除於專款協助金逾期仍未執行刪除之計畫金額。例：89 年度逾期未執行刪除之計畫金額為龍井鄉新台幣 300,000 元、線西鄉新台幣 100,000 元；90 年度伸港鄉新臺幣 2000,000 元、龍井鄉新臺幣 10,000 元；91 年度龍井鄉新臺幣 200,000 元；93 年度沙鹿鎮新臺幣 100,000 元、龍井鄉新臺幣 100,000 元。

臺中火力發電廠周邊地區共計為八鄉、鎮，每年由臺灣電力公司所獲得之回饋金（協助金），多者達新臺幣二億餘元（臺中縣龍井鄉），少者亦有一千餘萬元（彰化縣線西鄉）。對於基層之鄉、鎮、市公所財政改善，卻有相當實質的幫助。地方政府財政長期處於收支不平衡狀態，有時連薪資都無法按時給付，如何奢談大多數民眾所關切的地方公共建設。經由臺中火力發電廠設廠後，每年所撥付之協助金挹助，幫助了地方政府的各項公共設施關建及社會福利事項執行，也因此大大改善了地方政府之財政狀況。

表 5 - 4 : 89 - 93 年度臺中火力發電廠週邊地區各鄉鎮獲撥協助金總額

單位：仟元

單位/年度	89	90	91	92	93

大肚鄉	57,882	29,132	18,404	21,482	25,686
伸港鄉	156,617	80,792	53,646	72,365	57,576
沙鹿鎮	45,652	15,527	15,437	15,701	16,805
和美鎮	40,426	18,264	17,897	12,701	13,052
梧棲鎮	67,149	44,462	35,475	37,423	43,681
清水鎮	51,866	25,924	14,803	20,111	20,724
線西鄉	42,356	18,919	10,735	14,781	11,133
龍井鄉	302,418	211,120	158,644	17,0513	21,5748

資料來源：臺灣電力公司 (89 年為 88 年 7 月 1 日至 89 年 12 月 31 日止)。

貳、增進地方福祉

臺灣電力公司之協助金給付，不單單只是用於發電設施周邊地區之公共設施之規劃、興建、租購、維修與營運。「促進電力開發協助金執行要點」第十四、第十五條中亦有規定協助金(年度及專案)可運用於：周邊地區居民之健保費、學童營養午餐、意外保險、清寒獎助學金；周邊地區之教育文化、體育文康活動、急難救助、低收入戶及殘障慰問、地方民俗節慶、宗教廟會、環境清理活動、促進產業發展等事項。

上述臺灣電力公司之回饋金運用與其他公共設施回饋金相較下，其運用範圍則較為廣泛。比如機場回饋金之運用範圍是限定於獎助學金之補助、社會福利之補助、文化活動之補助、基層建設等經費之補助及各項公益活動之補助。臺北市垃圾焚化廠、

新闢垃圾衛生掩埋場及殯儀館等回饋地方自治條例，將回饋金用於改善地方衛生、治安、環境品質、社會福利、人文建設及公共設施之維護與管理。臺北市水源特定區回饋實施辦法則將回饋項目訂為簡易自來水設施、環境教育改善設施及原住民民俗活動、公共設施及特定項目之補償。八里污水處理廠敦親睦鄰回饋地方實施要點則規定，回饋經費完成法定程序後撥交八里鄉公所辦理，以補助地方開闢公共設施、發放清寒獎學金、助學金、辦理醫療衛生、環境保護、社會福利及藝文與育樂活動等事項。臺中縣設置區域性垃圾焚化廠營運階段提供回饋金自治條例，將回饋金使用於有關環境衛生或美化環境事項、有關提升生活環境品質或教育文化水準事項、有關醫療保健事項、有關環境監測鑑定事項、有關公共設施之興建及管理維護事項及補助一般住（租）戶之一般廢棄物清除處理費及其他環境保護有關設施經費。

綜上所述，臺中火力發電廠協助金之運用範圍與其他公共設施回饋金運用範圍相比較下，臺中火力發電廠協助周邊地區發展協助金，因其運用範圍較為廣泛，並皆是攸關於周邊地區民眾福祉，也因有該協助金之協助，致使臺中火力發電廠周邊地區民眾福祉亦是增進許多。

參、提升臺灣電力公司之企業形象

隨著近年來一般民眾對於環境生存權意識抬頭，對於臺灣電力公司所施設之發電、輸電、變電設施，大都採反對抗爭之態度。因此，協助金之回饋制度亦有其存在之必要性，也因有協助

金之回饋周邊地區制度，大大減緩民眾對於該設施興建、營運所產生的不悅。

由於協助金的補助，不僅投入電力設施週邊地區公共設施之規劃、興建、租購、維修與營運，更使得週邊地區居民之健保費、學童營養午餐、意外保險、清寒獎助學金；週邊地區之教育文化、體育文康活動、急難救助、低收入戶及殘障慰問、地方民俗節慶、宗教廟會、環境清理活動、促進產業發展等事項得以推動執行。致使臺灣電力公司與電力設施周邊地區民眾的互動更加頻繁，不僅讓臺灣電力公司的電力開發阻力減緩，更提升臺灣電力公司之企業形象。

第三節 臺中火力發電廠之回饋金運用檢討

壹、回饋制度應化被動為主動

臺中火力發電廠對於周邊地區協助金之給付，是依「臺灣電力股份有限公司促進電力開發協助金執行要點」辦理，但該執行要點對於協助金（發電年度協助金與專案協助金）之給付皆採申請制。該要點第八條規定須依周邊地區地方政府去函後，才依標準撥付發電年度協助金，若未於當年度去函者，逾該年度終了則不再撥付。而專案協助金亦是須提出計畫後，經臺灣電力公司之「促進電力開發協助金審議委員會」審議通過後始可撥款。並非說採申請制度不佳，而是與其被動不如主動出擊，如針對地方

之急難救助事項，應主動發掘關心該類事項。另，對於臺中火力發電廠周邊地區地方政府運用協助金時，應主動關心其運用項目之輕重緩急，不要只流於書面審查作業。

貳、協助金運用應予法制化

地方制度法於民國八十八年公佈實施後，地方自治團體可制定自制條例，而縣（市）及直轄市之自制條例有罰則之規定，應係地方自治規章之重要發展。⁹⁵針對於各類回饋金之運用各地方政府皆有訂定相關之自治條例，⁹⁶受臺中火力發電廠協助助金協助之八個鄉、鎮公所皆屬地方制度法第十四條規定稱之地方自治團體。

協助金執行要點第十四條雖規定接受協助金協助之縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所，應依行政院頒布之「各級地方政府回饋金收支預算處理要點」及「政府採購法」等相關法令辦理運用程序。看似有一規範依循，但受協助之地方政府，應須將地方制度法所賦予之地方自治立法權限付諸實施才是，落實地方自治更應朝向法制化讓地方自治，名符其實。

⁹⁵ 紀俊臣，《地方政府與地方制度法》。臺北：時英出版，民 93，頁 378。

⁹⁶ 如臺中縣政府針對垃圾焚化廠訂定「臺中縣設置區域性垃圾焚化廠營運階段提供回饋金自制條例」、臺北市則有「臺北市垃圾焚化廠回饋地方自治條例」、「臺北市殯儀館回饋地方自治條例」等。

第六章 結論

第一節 研究發現

經由本研究之法制及相關文獻分析，就公共設施基地使用費之徵收及回饋金之給付，可獲得如下之發現：

壹、臺灣電力公司協助金法屬性為公法性質之損失補償

臺灣電力公司針對發電、輸電及變電設施週邊地區所支付之回饋金，其法律屬性經研究分析可得，應屬公法之損失補償，而非適用於私法之損害賠償。與機場回饋金、垃圾掩埋場回饋金、殯葬設施回饋金、垃圾焚化爐回饋金等相同。臺灣電力公司之協助金（回饋金）之給付法屬性應為因公益而特別犧牲而給付之損失補償，因為上述之公共設施（公有及非公有），其設置及營運過程皆合乎法律規範。只因此類公共設施之施設及營運，將對該設施基地所在及鄰近地區之居住環境與生活品質產生影響，而該地區居民此種犧牲（對照於其他地區之民眾），在其公共設施營運所得中，提撥一定比例之金額回饋該地區，以減少民怨及鄰避情結。

貳、公共設施基地使用費徵收法制規範尚未完備

近來引發許多爭議之攸關政府機關是否有權徵收道路設置物設施使用費之問題，就如前述臺北市政府將對相關單位徵收所謂之道路使用費（臺北市政府與臺灣電力公司尚在訴訟中）。其實臺北市政府是依據臺北市市有財產管理規則第六十六條、地方制度法第十八條第十款及第二十七條第一項之規定，經臺北市議會議決通過訂定「臺北市道路設置設施物收費辦法」中規定凡使用臺北市管理之公有道路設置設施物者，按使用道路平均公共地

價年息百分之五金額為基準，並依設施物個數或投影面積或長度、設置方式及使用時間，按年計收，影響所及包含：電力、瓦斯、電信、自來水等事業單位，紛紛表達反對意見。

公用事業應否負擔道路使用費，頗具爭議，因為將連帶適用於全國各地，對於各公用事業之成本將額外增加許多。民國九十一年十二月規費法公佈實施後，已將上述公有道路設置設施物使用費，歸納於使用規費。民國九十三年十二月三十日訂定之「公路用地使用費徵收辦法」，是依據「公路法」第三十條第三項規定所訂定之。⁹⁷該辦法第三條詳列免徵公路用地使用費之項目其餘項目之徵收，徵收機關應依該辦法徵收使用費。其免徵項目如下：

- 一、各級政府及所屬機關所設置之非營業用，且具公益性質之設施物。
- 二、共同管道及設置於其內之各項設施物。
- 三、收益用於償付該公路建設經費使用，且經行政院專案核准有案者。
- 四、使用人另依協議繳納租金予徵收機關者。
- 五、消防設施
- 六、郵筒。
- 七、公用電話亭。

⁹⁷公路主管機關除向使用人徵收許可費外，並應向使用人徵收公路用地使用費，優先用於公路之修建、養護及管理。但基於公共利益或特殊需要考量者，得減徵或免徵公路用地使用費。

八、產權屬用戶所有且與公路路線橫交之民生管線、桿線及設施。

九、農田灌溉水利設施。

如此一來，由規費法、公路土地使用費徵收辦法，整個有關道路徵收設施設置使用費之法制規範才算完備，更可類推於其他之公共設施基地使用費徵收法制化，始能減少爭議。然而各類公共設施回饋金徵收之法制規範卻尚未確立，

參、公共設施回饋金之分配模式未能基準化

無論公有公共設施（如機場、垃圾掩埋場、垃圾焚化廠）或公共設施（發電廠、輸電塔、變電所）其回饋金分配模式卻不盡相同；唯一相似的即是該公共設施所在地區之分配比例為最重，其餘鄰（接）近地區之分配比例則各不相同。

機場回饋金分配及使用辦法中規定，回饋金之回饋範圍，係以環保機關公告之各機場周圍航空噪音管制區為準，並依權重分配。臺北市之殯儀館、垃圾掩埋場、垃圾焚化廠回饋地方自治條例中皆規定，該設施所在地回饋金之分配比例固定外，其餘則須以該設施實際營運後所造成之環境影響程度為權重分配之，而臺灣電力公司之發電年度協助金之分配模式於第四章已清楚敘明，但其分配範圍，卻不似機場回饋金以環境影響程度之噪音管制區為一基準。如彰化縣鹿港鎮、福興鄉居民即忿忿不平，他們認為臺中火力發電廠所排放之煙塵，於冬季時，經由東北季風吹肆

下，使得該鄉、鎮居民生活環境，亦受到相當程度之影響，卻無法獲得臺灣電力公司協助金之協助。

為使分配能符合社會之公平正義原則，各類回饋金之分配模式應予以基準化，含蓋分配範圍，應以實際影響環境區域為準及分配比例應有一定之權重比（人口、面積、距離、影響程度等）。

肆、公共設施回饋金運用範圍尚未次序化

在許多公共設施回饋金回饋予地方政府後，雖然回饋金之給付單位皆有規定其運用範圍，如機場回饋金分配及使用辦法第十條規定回饋金之用途如下：

- 一、獎助學金之補助。
- 二、社會福利之補助。
- 三、文化活動之補助。
- 四、基層建設等經費之補助。
- 五、各項公益活動之補助。
- 六、行政作業費用之補助。
- 七、其他事項之補助。

臺北市殯儀館回饋地方自治條例（第八條）、新闢垃圾掩埋場回饋地方自治條例（第八條）、垃圾焚化廠回饋地方自治條例（第七條）則規定回饋金應用於改善地方衛生、環境品質、人文建設及公共設施之維護管理，建立地方特色。

臺灣電力公司協助金在內之各類因公共設施設置後，衍生出的回饋制度，本為敦親睦鄰、去除鄰避情結，讓該公共設施能順利施設、興建、營運。此類公共設施設置，往往遭受民眾強力反對之原因，係著眼於這些公共設施設置後，將對設施所在地區民眾之生活環境造成影響。因此，各類回饋金之運用範圍，理應有一輕重次序，須讓回饋金運用範圍有一次序化。如，應將改善環境（空氣、噪音、衛生）品質列為首要，其次才是人文建設、公共設施興建維護管理、公益事業活動等。回饋金之給付單位有義務去做此一規範。如此一來，為始符合回饋金給付之精神。

第二節 研究建議

壹、發電年度協助金運用應予法制化

臺中火力發電廠之發電年度協助金每年皆以一定之金額撥付予受協助之八鄉、鎮，此八鄉、鎮公所雖然依行政院頒布「各級地方政府回饋金收支預算處理要點」及「政府採購法」等相關法令運用此一回饋金。政府機關預算之歲入部分，區分為稅課收

入及非稅課收入，而非稅課收入包括兩種，一種是與受益精神無關的罰款、捐贈收入；另一種是與受益精神相符的收入，包括公共造產收入、工程受益費收入、營業收入、規費收入（含行政規費及使用規費）等。發電年度協助金給付予受協助之地方政府，自應屬其非稅課收入之捐贈收入，凡接受國內外公司團體補助款項，應視其性質，除情形特殊外，以列入預算為原則，如事實上不宜列入預算者，除就公庫部分編入預算外，應將公庫與接受補助部分合併後之數額，列表入單位預算。⁹⁸

目前受臺中火力發電廠發電年度協助金協助之地方政府，其協助金運用雖皆符合相關法令規範，但為落實地方自治之精神，應依地方制度法第二十條、二十五條所賦予之權限，針對臺中火力發電廠所給付之發電年度協助金之運用，訂定相關使用之自治條例。將協助金運用制度法制化，俾能真正落實地方自治。

貳、專案協助金運用考核管制應予嚴謹化

臺中火力發電廠之協助金，除有一定分配比例之發電年度協助金外（給付對象為八鄉、鎮及其上級政府），尚有可依計畫申請，經審核通過後撥付之專案協助金。而專案協助金之協助對象，則不似發電年度協助金為地方政府，包括臺灣電力公司各單位、發電設施所在週邊地區之地方政府及其上及主管機關、發電設施週邊地區之農、漁會及公立國中、小學校及經政府主管機關核准立案之非營利機構或團體，皆為專案協助金可撥款協助之對

⁹⁸ 林錫俊，《地方預算管理制度》。高雄：復文，民 92，頁 140。

象。

若受協助金撥款之對象為政府機關(不論是發電年度協助金或專案協助金),其協助金運用之考核管制,皆有相關法令所規範。而接受專案協助金所補助之對象為非政府機關(農、漁會及其機構團體),其專案協助金運用之考核管制則不夠嚴謹。依現行臺灣電力公司之協助金執行要點規定,受協助單位為非政府機關者,須按年度將協助金動支情形報請其主管機關核備,並另副知臺灣電力公司備查。

雖然臺灣電力公司於必要時可抽查受協助金(發電年度協助金及專案協助金)協助之單位,是否確實依核定之協助項目辦理協助金運用。非政府機關申請專案協助金,其協助金動支情形只有備查的考核管制方式,實屬鬆散。為避免資源浪費、人謀不彰及弊端產生,協助金給付單位之臺灣電力公司,應對非政府機關請領專案協助金運用之考核管制,訂定一套更嚴謹之制度。

參、協助金運用範圍須要公益化

臺灣電力公司協助金回饋制度設立精神,就如其協助金執行要點第三條所揭櫫:臺灣電力公司因從事電力開發所需捐助、業務宣導及公關睦鄰所需費用,由促進電力開發協助金支付。依其協助金運用範圍規範,幾乎是著重於所謂增進地方福祉及提升臺灣電力公司之形象,前述九十四年一月份之專案協助金申請統計資料中顯示,其核准理由(預期效益)不外乎為配合宣導電力開

發熱心公益、提升公司企業形象及敦親睦鄰。但真正落實當初因設置火力發電廠，進而對所在地區居民之生活環境造成影響，為減少居民抗爭及補償而確立之回饋精神？一味著重公關睦鄰事項，而不思改善環境影響問題，實在不是作為一個大企業應有之態度。因之，臺灣電力公司應將其協助金之運用範圍，儘量朝公益化作規範；無論是發電年度協助金或專案協助金皆須如此。對居民生活環境品質改善、人文素養提升、擴大社會救助等實質之公益事項，應為未來努力之目標。

參考書目

壹、中文部分

一、書籍

- 吳 定，《公共政策辭典》。台北：五南，民 93。
- 吳 庚，《行政法之理論與實用》。台北：三民，民 93。
- _____，《憲法的解釋與適用》。台北：三民，民 92。
- 吳瓊恩，《行政學》。台北：三民，民 91。
- 周宗憲譯，阿部照哉、池田政章、初宿正典、戶松秀典 編著，《憲法(下) 基本人權篇》。台北：元照，民 90。
- 林錫俊，《地方預算管理制度》。高雄：復文，民 92。
- _____，《地方財政管理要義》。台北：五南，民 91。
- _____，《地方財政管理》。高雄：復文，民 89。
- 城仲模，《行政法之一般法律原則(一)》。台北：三民，民 88。
- 紀俊臣，《地方政府與地方制度法》。台北：時英，民 93。
- _____，《營建工程污染防制費運作檢討計畫》。台中：台中縣環境保護局，民 91。
- 張永明，《行政法》。台北：三民，民 90。
- 黃錦堂，《地方制度法基本問題之研究》。台北：翰廬，民 89。
- 游以德，《環境問題探索》。台北：地景，民 90。
- 陳 敏，《行政法總論》。台北：神州，民 92。

陳新民，《行政法學總論》。台北：三民，民 80。
陳聰富，《侵權歸責與損害賠償》。台北：元照，93。
_____，《因果關係與損害賠償》。台北：元照，93。
陳聰富、陳忠五、沈冠伶與許仕宦，《美國懲罰性賠償金判決之承認及執行》。台北：學林，民 93。
曾龍興，《詳解損害賠償》。台北：三民，民 93。
葉俊榮，《環境政策與法律》。台北：元照，民 91。
_____，《環境理性與制度抉擇》。台北：三民，民 86。
_____，《全球環境議題 台灣觀點》。台北：巨流，民 88。
蔡茂寅，《地方自治理論與地方制度法》。台北：學林，民 92。
蔡秀卿，《地方自治法理論》。台北：學林，民 92。
劉文仕，《地方制度改造的憲政理論基礎與問題》。台北：學林，民 92。

二、文件

交通部：修正公布 機場回饋金分配及使用辦法，民 92.12.31。
_____：制定公布 公路土地使用費徵收辦法，民 93.12.30。
_____：制定公布 汽車燃料使用費徵收及分配辦法，民 93.10.21。
_____：制定公布 公路通行費徵收管理辦法，民 93.7.21。
_____：修正公布 使用航空站飛行場助航設備及相關設施收費標準，民 92.7.31。
_____：修正公布 機場回饋金分配及使用辦法，92.2.31。
臺北市府：修正公布 臺北市垃圾焚化廠回饋地方自治條例，民 89.1.20。
_____：制定公布 臺北市立殯儀館回饋地方自治條例，民 93.10.29。
_____：制定公布 臺北市污水下水道使用費徵收自治條例，民 89.11.15。

_____：制定公布 臺北市污水處理廠回饋地方自治條例 ，民 90.6.8。

_____：修正公布 臺北市公有收費停車場基金收支保管及運用自治條例 ，民 90.5.31。

_____：修正公布 臺北市道路設置設施物收費辦法 ，民 93.9.17。

_____：訂定發布 臺北市水源特定區回饋實施辦法 ，民 84.9.7。

_____：修正公布 八里污水處理廠敦親睦鄰回饋地方實施要點 ，民 91.4.3。

_____：修正公布 臺北市新關垃圾衛生掩埋場回饋地方自治條例 ，民 89.2.25。

臺中縣政府：修正公布 臺中縣設置區域性垃圾焚化廠營運階段提供回饋金自治條例 ，民 90.2.9。

臺灣電力公司：修正公布 臺灣電力股份有限公司促進電力開發協助金執行要點 ，民 93.1.1。

_____：電協會委員會議核定實施 臺灣電公司促進電力開發協助金之申撥作業注意事項 ，民 92.2.25。

總統令：公布 規費法 ，民 91.12.11。

_____：制定公布 地方制度法 ，民 88.1.25。

_____：修正公布 公路法 ，民 92.7.2。

_____：修正公布 都市計畫法 ，民 91.12.11。

_____：修正公布 停車場法 ，民 90.5.30。

_____：修正公布 人體器官移植條例 ，民 92.1.29。

行政院：制定公布 各級地方政府回饋金收支預算處理要點 ，民 91.8.13。

三、報紙

鄧木卿，大肚龍井全民意外險多賠錢，《中國時報》，民 93.9.22，版 5。

黃錦嵐、江睿智，臺電被判付用路費，《中國時報》，民 93.11.18，版 1。

四、網路

自由電子新聞網，高壓電線的外部成本誰來負擔，
<http://www.libertytimes.com.tw/2001/new/mar/9/today-o1.htm#o1>，民 90.3.9。

專業者都市改革組織，變電所要蓋在我家旁？大理街居民訪臺電協商受挫記，
<http://www.ours.org.tw/archives/2002/03/28/153>，民 91.3.28。

蘆洲社區大學，反變電所蘆洲市長上街頭，
<http://www.ludi.org.tw/modules/news/article.php?storyid=26>，民 94.3.31。

大紀元時報，台電在花蓮豐濱鄉建變電所遭居民反對，
<http://www.epochtimes.com.tw/bt/5/3/10/n844259.htm>，民 93.3.10。

臺灣電力公司，台電促進電力開發協助金核定案件、捐助、會費、委託調查研究公佈事項，
http://www.taipower.com.tw/up_info/info_p.php?kind=04&valu=2005/01，民 94.1。

_____， 今（31）日有報載「電基會經費浮濫」乙節，台電公司今特予以澄清說明，

<http://www.taipower.com.tw/news/e9112313.htm>，民 91.12.31。

_____， 台電新成立「促進電力開發協助金審議委員會」，於明(92)年 1 月 1 日起正式廣續辦理原「電基會」有關協助金之運用管理事宜，

<http://www.taipower.com.tw/news/e9112302.htm>，民 91.12.31