

我國規費法實施 12 週年之回顧與展望 —以行政法院判決與行政解釋函令為分析對象

廖欽福*

要目

- | | |
|------------------|------------------|
| 壹、問題提出：幾則新聞回顧與省思 | 肆、規費收取標準之建立 |
| 貳、規費概念之再釐清 | 伍、規費之轉嫁與免徵、減徵或停徵 |
| 參、規費分類標準之歧異與衝突 | 陸、展望 |

提要

規費與租稅、受益費、與特別公課等並列，構成所謂財政憲法上的「公課」體系，為現代財政國家之重要財政工具之一，與人民生活息息相關，亦影響人民公平負擔國家整體財政需要之實現。我國「規費法」在 2002 年通過施行，為我國規費法制化，邁向一個新的起點。規費法實施 12 週年以來，仍有諸多問題，可以從學理上加以檢視，本文乃以行政法院相關判決與行政解釋函令，全盤進行歸納分析，分別就「規費概念之再釐清」、「規費分類標準之歧異與衝突」、「規費收取標準之建立」、「規費之轉嫁與免徵、減徵或停徵」等法律課題，提出檢討與建議，期待能達成「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」、「規費之徵收合理化及制度化，以維護民眾權益，有效利用公共資源，促進國民財政負擔公平，並落實使用者、受益者付費等個別報償原則」之現代法治國家與財政國家的憲法要求。

* 本文作者為國立高雄第一科技大學科技法律研究所副教授兼環境與能源法研究中心主任。

壹、問題提出：幾則新聞回顧與省思

規費與租稅、受益費、與特別公課等並列，構成所謂「公課」—「公法上的金錢給付義務」體系，為現代財政國家之重要財政收入工具之一，¹上述自德國所移植的分類體系，在我國並非可以完全加以適用，論者認為有若干難以被歸類於傳統的財政公課類型，但不得否定其為國家可使用的財政工具；²「非稅公課強調其有不同於稅的公課，在權力分立上具重要意義」，³亦有認為「目前非稅公課之下位概念仍屬不夠完整與精確」，⁴本文暫從德國通說見解，建構公課體系進行討論，後續提出不同意見。⁵

依據財政部「102年稅費徵起情形報告」指出：「非稅課（費）方面，102年全國收入6,202億元，較101年增加469億元（+8.2%），較預算數超收12億元；以規費收入增加1,167億元最多，主因行動寬頻（4G）釋照收入繳庫所致…」。⁶憲法上的公課體系十分龐大與複雜，規費雖然僅占國家收入的部分，但卻與人民生活息息相關，亦影響人民公平負擔國家整體財政需要之實現，⁷如以租稅為影響國民之財政徵收手段第1位，規費或可被認為是第2位也不為過。

我國「規費法」，經立法院在2002年11月19日立法院第5屆第2會期第10次會議通過，並於同年12月11日總統華總一義字第09100239000號令制定公布全文22條，並自公布日施行，為我國規費的事項法制化，邁向一個新的起

¹ 葛克昌「論公法上金錢給付義務之法律性質」，行政程序與納稅人基本權，漢蘆，2012年3版，頁158；葛克昌「人民有依法律納稅之義務—以大法官解釋為中心」，稅法基本問題—財政憲法篇，元照，2005年，頁75。

² 鄧為元「公課理論之研究—以收取原則為中心」，臺灣大學法律學研究所碩士論文，2008年，頁120。例如司法院釋字第473號解釋中的「分擔金」就是一個例子。

³ 葛克昌「規費、地方稅與自治立法」，稅法基本問題—財政憲法篇，元照，2005年2版，頁253。

⁴ 蔡茂寅「財政收入總論（下）」，月旦法學教室87期，2010年2月，頁64。

⁵ 如以環境公課為例，亦可為檢討與建構公課體系，參見，廖欽福「全球暖化、氣候變遷下環境公課概念、體系之解構與重建：以高雄市開徵『氣候變遷調適費』為例」，收錄台灣環境法學會（主編）『21世紀環境國家之新挑戰』，元照，2013年，頁361以下。

⁶ 引自，財政部新聞稿（<http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=75035&ctNode=2449&mp=1>）。

⁷ 蕭文生「自法律觀點論規費概念、規費分類及費用填補原則」，國立中正大學法學集刊21期，2006年10月，頁95。

點。⁸本法第 1 條規定「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，特制定本法」，依據立法理由，為期規費之徵收合理化及制度化，以維護民眾權益，有效利用公共資源，促進國民財政負擔公平，並落實「使用者、受益者付費」等個別報償原則，特制定本法，以資遵循。

臺北高等行政法院 91 年簡字第 292 號判決認為：「行政機關向人民收取規費，係課人民以公法上負擔，自有法律保留原則之適用」，但是本法是規費的框架性立法，⁹不會因有本法通過施行，而樂觀以為規費法制已經齊備無礙，法律保留的問題就此解決。

本法通過施行到今日，將近 12 年，同時間一併通過的另有「地方稅法通則」。¹⁰本法相當程度解決了以往規費收取欠缺整體法律依據的缺失，其中又以計費原則、收繳程序以及收取範圍、規費種類的明文規定，使得規費徵收制度合理化。可惜的是在規費法中並未對於「規費」概念加以明確定義，且有關於規費的分類與傳統上的見解並未盡相符，¹¹均是規費法的缺失。

職是之故，本文擬就本法實施以來，其所產生實踐上之法律議題提出檢討與建議，期待能夠符合現代法治國家與財政國家的憲法要求。

如就我國近期新聞蒐集整理，可發現若干規費法新聞議題均與人民權利義務息息相關，進而可以衍生出法律課題，可供省思，諸如：

新聞一：消保法管不到，花博堅持預售票不退費：¹²消基會召開記者會，指

⁸ 廖欽福「規費法評析—以規費之概念及分類為中心」，財稅研究 36 卷 4 期，2004 年 7 月，頁 36 以下。本法通過前後，通盤性的討論可參見，廖欽福「租稅概念與特徵之解析（中）—新制定規費法簡介」，稅務旬刊 1845 期，2002 年 12 月，頁 26-31；徐文友「談地方稅法通則及規費法爭議問題」，稅務旬刊 1846 期，2003 年 1 月，頁 17-18；張清「由規費法之公布談起」，商學趨勢導報 1 期，2003 年 4 月，頁 94-99；劉其昌「規費法制定案剖析」，稅務旬刊 1851 期，1993 年 2 月，頁 16-21；費克訓「規費法制定案試析」，稅務旬刊 1583 期，1995 年 9 月，頁 7-10。

⁹ 法務部法律字第 10203510920 號（102 年 10 月 2 日）：「規費法第 2、8 條、政府資訊公開法第 2、9、22 條規定參照，規費收費原則，規費法既有明定，自應優先於政府資訊公開法而為適用」。本法可能優先其他法律適用。

¹⁰ 因地方自治團體課稅受到本通則之限制，其課稅立法權引發諸多憲法爭議，廖欽福「跛腳的地方課稅立法權：地方稅法通則 10 週年回顧與檢討」，台灣法學雜誌第 231 期，2013 年 9 月，頁 109-122。

¹¹ 同註 7，頁 98。

¹² 蘋果日報 2011 年 04 月 19 日

<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20110419/26341/>。

出花博預售票未使用的票卡，北市府應退費。郝龍斌表示，預售票是規費，不適用退費規定，不會退費，但對各方意見會進行瞭解。花博發言人馬千惠強調，購票 7 天內有退換票機制，但預售票屬使用規費，不適用消保法、民法，而是走規費法程序，並送議會備查，針對消基會的質疑，北市府在法律上站得住腳。

新聞二：產業用水沒效率經濟部擬徵「耗水費」：¹³我國水價 20 年未調，經濟部內部規劃，擬對用水太浪費的產業附加「耗水費」。未來，若產業超額用水，除收取每度基本水價外，擬附加 1 倍價格；以目前每度（立方公尺）水價約 11 元計算，超額用水量每度 22 元。……事實上，歐洲許多國家已實施水費附加費，丹麥附加比例為水價的 1 倍，中國大陸的北京市、天津市因水資源匱乏，附加費用最高是水價的 15 倍，又依超量級距，收取不同價格。自來水公司主管表示，我國水價已 20 年未動，每度水價平均成本近 11 元，但售價不及成本，每賣 1 度就虧 4 角。

新聞三：故宮，估今年門票可收 5.5 億元：¹⁴故宮將於 2014 年 7 月 1 日門票全面調漲，此事今日成為立委質詢焦點。故宮主計室主任許庭禎表示，2013 年故宮有 450 萬參觀人次，門票收入 4.2 億，今（2014）年預估會有近 500 萬人參觀，預計門票總收入可至 5.5 億。許庭禎說，票價調漲依據財政部頒行規費法第 10 條，每 3 年評估票價，依據成本分析估計，評估直接成本、費用成本，包括水電、人事等費用，故宮現票價都偏低，這次漲幅接近合理價位，不會影響參觀人數。故宮上次調漲票價是 2008 年。

新聞四：電信箱收租低中市擬檢討：¹⁵中華電信設在人行道上的電信箱每月僅付臺中市政府最高 8 元，市議員認為不合理，市長胡志強承諾訂出新的規費標準。臺中市議員江勝雄指出，中華電信設在人行道的電信箱，提供用戶以 500 戶來計算，家用電話加上網費，中華電信每個月約可以收取 30 萬到 40 萬元費用，但向中市府租用的道路使用費，最貴的每個月只要 8 元，一年使用費不到 100 元，這麼大的差距，實在是太離譜了。市議員黃錫嘉表示，各地方政府都可以訂定自治條例來收取規費，像臺北市政府就訂定有規費法，單是向台電公

¹³ 聯合新聞網 2014 年 3 月 13 日 <http://udn.com/NEWS/FINANCE/FIN1/8544316.shtml>。

¹⁴ 中時電子報 2014 年 3 月 17 日 <http://www.chinatimes.com/realtimenews/20140317002568-260405>。

¹⁵ 中央通訊社 2013 年 6 月 25 日 <http://www.cna.com.tw/news/aLOC/201306250322-1.aspx>。

司收取的道路使用費 1 年就有約 4 億元的進帳，希望中市各機關也能儘速制訂規費法，為市府增加更多合法、合理的稅收。

新聞五：環保署，環評審查費 103 年調漲：¹⁶環保署修正發布「環境影響評估書件審查收費辦法」，調高環評審查費用，從 2014 年元旦起施行。行政院環境保護署綜合計畫處說明修正草案內容，單看審查環境影響說明書 1 項，現行 3 級收費金額分別是每件 15 萬元、9 萬元和 6 萬元。修正案施行發布後，將調整特大型開發行為每件 54 萬元、大型開發行為 37 萬元、中型開發行為 14 萬元和小型開發行為 10 萬 5,000 元。環保署綜計處表示，修正原因為立法院社會福利及衛生環境委員會在審查 102 年度環保署及所屬機關預算時提案，將審查費提高 10 倍，並決議應參酌規費法規定，儘速檢討現行收費辦法合理性。環保署說，對於特大型的重大開發個案，開發行為規模及審查實務所涉可能影響的生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等程度與範圍龐大，經檢討在收費辦法中增列特大型開發規模，並依開發規模訂定 4 種不同規模審查費收費級距。

新聞六：雲林農博門票虎尾人爭免費：¹⁷雲林農博腳步近，虎尾鎮民代表、里長今天發聲要免費參觀，縣政府表示，受限規費法，無法給虎尾人全面優惠。雲縣府財政處指出，雲縣府是農博主辦單位，門票收費標準受到規費法約束，無法單以虎尾鎮民身分給予全面優惠，與民間基金會舉辦博覽會不同。

上述新聞中，臺北市舉辦花卉博覽會，臺北市政府法規委員會認為，花博門票性質屬於行政規費，排除消費者保護法的適用，此涉及規費法律性質的界定；¹⁸相同的，關於「耗水費」的法律性質，是屬於規費嗎？還是其他？次者，故宮乃屬於博物館，是否收費亦得討論，¹⁹其收費應如何調整；臺中市對於電信箱收費是否偏低，評審查費是否要調漲，均涉及到規費的收費基準與定期調整（規費法第 10 條）。最後，雲林縣於虎尾民眾可否免徵、減徵與停徵（規費法第

¹⁶ 中央通訊社 2013 年 8 月 19 日 <http://www.cna.com.tw/news/asoc/201308190206-1.aspx>。

¹⁷ 2013 年 11 月 27 日 <http://www.cna.com.tw/news/alog/201311270366-1.aspx>。

¹⁸ 學界對此問題最深入的討論，羅承宗「論花博門票的法律課題：以規費法為中心」，玄奘法律學報 16 期，2011 年 12 月，頁 277-303。

¹⁹ 林玟伶、林詠能「收費或不收費？國立博物館門票政策探究」，22 卷 3 期，2008 年 7 月，頁 55-71。

12 條),²⁰是否完全沒有空間? 其他法律可否規範, 是否可以地方自治條例介入? 非無討論餘地。

基上所述, 規費法實施 12 週年以來, 仍有諸多問題可以從學理上加以檢視, 本文乃以行政法院相關判決與行政解釋函令, 全盤進行歸納分析, 提出檢討與建議。

貳、規費概念之再釐清

根據規費法第 6 條立法理由, 規費係「指政府依據職權或法令規定執行行政事務, 如屬為特定對象辦理特定事項, 或提供各項公有設施、財貨勞務予特定對象使用, 或因該特定對象之行為導致增加額外之社會成本者, 而收取之相對給付」, 由於實務上不易予以明確定義, 因此參考德國柏林邦「規費法」, 先將規費分類, 再按類別逐一規範其徵收範圍之方式。依照目前我國各級政府徵收規費項目與範圍, 將規費分為「行政規費」及「使用規費」2 類, 並於第 7 條及第 8 條分別規定其徵收範圍。日本通稱「手數料」與「使用料」。²¹從立法說明可知, 乃將規費分類後, 一一列出其態樣, 藉此反推形成規費的概念, 此有很大風險在於, 是否能夠完全涵蓋所有規費類型與內涵? 容有疑問。

一、實務見解

關於若干實務上收取的金錢給付, 是否為規費? 多有爭議, 行政法院乃至於行政實務運作, 針對以下項目有所意見表示, 整理如下:

(一) 古蹟之門票收入非規費

關於古蹟的門票收入, 是否是規費, 抑或私法勞務提供之對價, 而需要負擔稅捐?²²在實務上引起爭議。

²⁰ 財政部國庫署 92 年 3 月 31 日台財庫字第 0920008431 號:「據規費法第 12 條第 7 款所稱『其他法律規定』得免徵、減徵或停徵者, 係以規費法以外之其他法律明定得免徵、減徵或停徵之規費為限。至規費法施行前若收費基準已有明定免徵、減徵或停徵, 且其收費基準已報奉核定或核備有案者, 仍得照案實施, 惟該收費基準修訂時有關免徵、減徵或停徵規費, 仍應以規費法及其他法律已明定者為限」。

²¹ 蔡茂寅「原因者付費制度(上)」, 月旦法學教室 101 期, 2011 年 3 月, 頁 56。

²² 相關研究可參考蕭文生「規費 V.S.私法上銷售勞務之對價—評最高行政法院 95 年度判字第

1. 最高行政法院 97 年判字第 504 號判決：「按規費之定義乃公權力機關於因申請而對於特定人提供特定之行政給付，為獲取收入，以支應該給付之提供，乃是以有無對待給付所發生之費用，而對於滿足法律所定構成要件之申請人所課、有對待給付，以金錢為內容之法定的給付義務。而古蹟之門票收入，乃是其提供古蹟參觀勞務所獲取之對價，由於提供古蹟參觀之服務內容，客觀上並無必然伴隨公權力之行使，因此在定性上仍應屬私法勞務提供之對價，而非以行政給付為對價之規費。規費概念若再予解析，則其包含以下數個特徵：1.公權力機關（包含其受託機關）始得為規費之課徵。2.公權力機關因申請而對於特定人提供特定之「行政」給付：此處所稱之行政給付，其內容主要可以分成 3 類，分別為「行政規費」、「特許規費」與「使用規費」（規費法第 6 條及第 7 條參照）。而其典型特徵為「非公權力機關基於公權力不能提供者」。其與私法一般交易之分野為：「該對待給付之發生或履行必須伴隨公權力之行使」。此點規費法第 8 條雖未明文，卻屬法理上之當然。3.為支應因此發生之費用，適用費用填補原則。4.須有明確之法律規定為其徵收依據。5.以申請人為繳納義務人。6.有對待給付。7.以金錢為內容。8.法定的給付義務」。
2. 最高行政法院 95 年判字第 192 號判決：「地方制度法第 19 條第 4 款第 4 目規定，縣（市）文化資產保存為縣（市）自治事項。同法第 64 條第 4 款及第 7 款規定，規費收入及營業盈餘及事業收入為縣（市）收入，文化資產保存法施行細則第 41 條規定，古蹟應開放供大眾參觀，並得酌收費用。即依該法第 19 條第 4 款第 4 目規定，縣（市）文化資產保存，固屬縣（市）之自治事項，惟古蹟屬文化資產，其因開放供民眾參觀，依文化資產保存法施行細則第 41 條規定，並應酌收費用，惟門票收入，與規費法中所稱規費，並非相同。基於使用者及受益者付費原則，各級政府及所屬機關、學校就有關行政規費或使用規費之徵收，均以為特定人辦理特定事項，或交付、提供公有設施、場所及其他文件資料予特定人使用為前提，惟縣（市）政府銷售古蹟門票收入

192 號判決及 97 年度判字第 504 號判決」，法令月刊 62 卷 10 期，2011 年 10 月，頁 24-34；黃俊杰「銷售勞務對價與規費（上）」，稅務旬刊 2050 期，2008 年 9 月，頁 35-38；黃俊杰「銷售勞務對價與規費（下）」，稅務旬刊 2051 期，2008 年 9 月，頁 46-49。

之對象均非特定之人，且購買古蹟門票之參觀民眾，亦非規費法第 9 條所規定之繳費義務人，自難與規費法中所稱規費，相提並論」。

(二) 碼頭通過費與商港服務費二者屬性不同

高雄高等行政法院 90 年訴字第 1871 號判決：「按船舶、貨物進出高雄港所分別繳交之碼頭通過費與商港服務費，前者為使用規費，其收取以繳納義務人個別使用港口碼頭為前提，而商港服務費則為特別公課之性質，其課徵之要件僅須對港口有間接利益存在，較一般人具有緊密關係存在即足，並不以繳納義務人現實使用港口為必要，二者性質自有不同。……至特別公課之課徵，係作為特殊財政目的之需求，故國家若已立法課徵，於若干時間經過後，審查特別公課之存立或課徵內容、手段是否應予變更，本屬當然，故國家若基於財政收入及油品市場自由競爭之考量，改變過去之徵收方式，不再退還相關費用予原告，於法亦難謂有不當，本件碼頭通過費與商港服務費，二者屬於不同之財政收入科目，功能及目的亦有不同，自無原告所稱同一經濟活動重複課徵之情事」。

(三) 土石採取環境維護費應屬特別公課

土石採取法第 48 條：「直轄市、縣（市）主管機關於核發土石採取許可證時，應收取環境維護費，作為直轄市、縣（市）政府之水土保持、環境保護及道路交通等公共設施建設經費之財源。前項環境維護費，得依其許可採取量收取；其收取基準，由中央主管機關定之。」明定地方主管機關於核發土石採取許可證時，應收取環境維護費，作為地方財源。其收費基準第 1 點規定：「本基準依土石採取法第四十八條第二項及規費法第十條第一項規定訂定之」，此規定將環境維護費定位為「規費」。對此，學者持不同意見認為，規費是滿足國家或地方自治團體之財政需要，以高權課徵金錢給付，就個人對公共設施以特定方式實際使用或享受行政機關之特別給付的對價，依「使用者付費」之原則徵收。規費分為行政規費與使用規費，「行政規費」是為個人利益或受個人委託所採取的職務行為之對價，環境維護費並非行政機關職務行為之對價，故非行政規費。「使用規費」則是對於公共設施之使用對價，但環境維護費並非使用公共設施之對價，在私人土地也可採取土石，故亦非使用規費。²³

²³ 林昱梅「論溯及性法規之合法性問題—從土石採取法『環境維護費收費基準』之時間效力談起」，東吳法律學報 23 卷 4 期，2012 年 4 月，頁 6-7。

而行政法院 98 年 12 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議認為：「環境維護費，係本於土石採取人付費之原則，…達成合理開發土石資源，…防止不當土石採取造成相關災害，以達致國家永續發展之目的…；並以徵收所得之金錢，專供水土保持、環境保護及道路交通等公共設施建設經費之用途…，在學理上稱為特別公課」。

二、學說見解

規費在人民日常生活中常見，惟此項概念不但在憲法中未出現，甚至在法官解釋中亦相當罕見，²⁴如前所述，本法並無對於規費在立法上定義。鑑於現行規費法並無在立法上對於規費此概念，為定義的描述，其概念屬於開放，而對於規費概念的內涵，似乎只以後述規費的種類進行充實，則應有欠缺，現以學說對規費概念的闡明，列舉如下：

1. 葛克昌：「以國家之特別公務服務（給付）為前提，所負擔之金錢對待給付義務，用以滿足國家財政需求，而以公權力所為課徵者」。²⁵
2. 黃茂榮：「所謂規費，指公權力機關對於因申請而對特定人提供特定之行政給付時，為獲取收入，以支應因該給付之提供所發生之費用，而對於滿足法律所定構成要件之申請人所課有對待給付，以金錢為內容之法定的給付義務」。²⁶
3. 陳敏：「國家對個別之人民，在行政上為特定之給付時，基於公權力，向受領給付者收取，用以為該項給付之報償的金錢給付義務」。²⁷
4. 陳清秀：「為滿足國家或地方自治團體的財政需要，而以高權的方式，加以課徵的金錢給付，意即個人對於特定的方式實際上加以使用的對價」。²⁸
5. 蕭文生：「規費義務人受領國家特定給付的或利用特定公共設施所必須給付之對價，其係基於使用者或受益者付費原則來徵收。規費徵收的目的並非在滿足國家一般行政支出之費用，此應由租稅收入支應，而係填補國家因特定給

²⁴ 同註 7，頁 102。

²⁵ 葛克昌「論公法上金錢給付義務之法律性質」，行政程序與納稅人基本權，翰蘆，2012 年 3 版，頁 161。

²⁶ 黃茂榮「稅法總論（第 1 冊）」，植根，2002 年初版，頁 19。

²⁷ 陳敏「行政法總論」，自版，2013 年 8 版，頁 268。

²⁸ 陳清秀「稅法總論」，自版，2006 年 4 版，頁 74。

付的行為或維護特定設施所增加之額外支出。雖然有對待給付關係存在，但由於規費原則上係基於公權力來課徵，因此並非民法上的對價關係，而是公法上的金錢給付義務」。²⁹

6. 陳愛娥：「單方課予的負擔，課徵的理由或者是因為高權主體之行為而使個人獲得的個別利益，或者是應由個人負責之高權主體的費用支出，藉此等負擔的課予，或者取回不擬終局歸屬個人的利益，或者平衡公部門的費用」。³⁰
7. 吳庚：「規費或手續費是使用公物或營造物的對價，或要求公務員對其個人提供特別服務而給付之部分費用」。³¹

(一) 規費與租稅之差異

高雄高等行政法院 96 年訴字第 771 號判決認為「規費與稅捐之差別，有關規費負擔義務之特殊合理正當性，在於規費義務人所取得之特殊經濟利益或公權力因為其為特殊服務而有所支出」。租稅與規費的區分，主要有：

1. 有無對待給付：租稅乃滿足一般的公共財政需要，並無對待給付，亦即依據共同報償，並無一定的對價，此與基於受益負擔，具有對價給付的規費、受益費不同。然而，此界線並非可以明確劃分，其區別在於該給付是否界定。
2. 強制性的有無：租稅有其強制性，國家依法強制徵收租稅，不以人民個別的同意，雖然規費一般多來自接受行政給付者的申請，但也有強制締約或強制給付的狀況；有時人民外觀上似乎有選擇的自由，但在實際上，卻有時往往也會有不得不繳交的狀況發生，例如人民要出國必須繳交一定規費，申請護照，則不繳交規費，則無護照，則將限制其出國的權利，故此時人民似乎沒有選擇的自由可言，其與租稅的強制性不同，此時，則其任意性可能轉化成半強制性。
3. 租稅為典型之平等負擔（或平等犧牲），人民除負擔租稅外，若另須負擔規費、受益費須有特別負擔之正當性存在，始得為之，因規費、受益費原本與量能原則平等原則未盡相符，此亦為租稅國家有別於規費國家之故。另不以與納

²⁹ 同註 7，頁 104。

³⁰ 陳愛娥「規費法評介」，台灣本土法學 42 期，2003 年 1 月，頁 233。

³¹ 吳庚「憲法的解釋與適用」，2003 年初版，自版，頁 259。

稅義務人間的契約為其規範基礎，故衡量納稅義務人的稅額多寡，則基於「量能原則」，而非「對價原則」。

4. 在財政目的上，租稅為取得財政收入，但是規費則非以取得財政收入為目的，而是特定人對其可特定的對待給付的對價，與租稅的純粹財政目的有別，其與租稅的財政目的有別。³²有認為，在規費收入逾越得收取規費國家給付產生之費用時，此項公課將喪失其受益負擔之性質而成為稅捐。³³

(二) 規費與受益費之差異

規費與受益費均屬受益負擔的型態，乃是受益者付費制度的產物。³⁴其與規費的區別，一般認為，受益費無須義務人現實取得利益，而只須有取得利益的可能性即可，其有別於規費；立法者在受益費與規費間作抉擇時，受益之個別受領人事實已明確時，徵收規費；如群體受益人只有受益可能時，則徵收受益費。³⁵此外，工程受益費若為應徵收，則受益者將被強制繳交，其並無自由的選擇可能。

(三) 規費與特別公課之差異

司法院釋字第 515 號解釋，將工業區開發管理基金認為是「性質上相當於對有共同利益群體者所徵收之特別公課及使用規費」，更令人不解？混淆了特別公課及使用規費之界線。目前唯一的解釋，不但沒有釐清規費的意義，反而將 2 項不同的公課混淆在一起。³⁶論者以為，特別公課與規費的區別如下：³⁷

1. 政策目的：特別公課的財政目的係指向追求群體事物任務之達成，而受益負擔則僅為提供個別給付之財政滿足，其內涵上還是有些許之差異；其次，規費有時亦可能出於統治者之衡量，而用於誘導目的之追求。
2. 被課徵群體特定性：受益負擔與特別公課，在群體特定上似乎存在著部分相

³² 葛克昌「規費、地方稅與自治立法」，稅法基本問題—財政憲法篇，元照，2005 年 2 版，頁 255。

³³ 同註 7，頁 168。

³⁴ 蔡茂寅「原因者付費制度（下）」，月旦法學教室 105 期，2011 年 7 月，頁 76。

³⁵ 同註 25，頁 167。

³⁶ 同註 7，頁 102-103。

³⁷ 辜仲明「特別公課規範概念及基本原則之研究」，中原大學財經法律研究所碩士論文，2001 年 7 月，頁 99 以下。

同之處，亦即兩者之課徵對象皆為指向特定，即一為給付報償上之特定、另一為特殊任務責任上之特定。

3. 專款專用性：受益負擔係反映人民使用或享受國家具體利益或特定給付行為之成本，因此其本質上屬一種應該專款專用之財政工具。

惟受益負擔目前在我國之收支運用方式，卻呈現2種方式，一為編入普通基金預算由國家統籌統支，例如使用規費、行政規費等；另一則為採特種基金之方式循環使用，如以專款專用作為受益負擔與特別公課之界限而言，似乎亦不具有規範概念界定之價值，因為特別公課在本質上，亦屬一種必須專款專用之財政工具。

4. 非對待給付性：原則上受益費中所稱之受益程度，係以個別之人民因某項公共工程或設施所受之利益為主，而特別公課之用益性，係以公課之收入必須用於與公課義務人群體之利益地位相應之用途；公課用益性之認定，顯然較受益費之受益程度範圍更為寬廣。

(四) 規費與私法上之對價、價金之差異

學說認為，基於私法上的關係，則屬於私法自治的範疇，透過契約的方式，屬於對價關係的價金給付，則非屬規費。進言之，規費的徵收來自繳納義務人向公權力機關所繳納，其與私法上的交易區分，主要為，若該勞務關係之發生或履行，不是需要基於公權力，則該勞務的提供，即使是經由公權力機關所提供，其法律關係非公法關係，而屬於私法關係，收取的對價，則非規費，而是屬於運費、郵費、報酬或租金。³⁸亦有認為，金錢給付，有出於私法，也有出於公法（公權力），只有國家與人民之間，係公法的利用關係，有規費徵收的可能性。³⁹實務上，如高雄高等行政法院 97 年訴更一字第 6 號判決：「下水道屬於公有財產，其設置目的在於排放廢水或雨水，是有線電視業者使用該下水道附掛有線電視纜線，與下水道之一般用途不同，而應屬特許使用。又公物使用關係之性質，縱有收取費用之情事，亦非必然屬私經濟關係；是地方政府機關核准使用公有土地，其核准行為究係基於公權力作用所為之行政行為，抑係本於雙

³⁸ 同註 26，頁 19。

³⁹ 同註 25，頁 162。

方意思合致所為之私經濟行為，應視個案內容及所依據之法令而定。本件被告依臺南市財產管理自治條例第 1 條及第 51 條規定，同意原告利用下水道附掛有線電視纜線，係本於行政主體之公權力所為之決定，應屬公法性質，且其間所生之公物利用關係，應歸屬於公法關係」，可資參照。

(五) 小結

理論上可以輕易說明規費、稅捐與其他非稅公課之區分，但實際上，國家何種給付行為應該付費，何種情形下，國家資源的使用僅有利於特定群體而非及於全體，並非十分容易釐清。⁴⁰實務上運作，除前開行政法院對於古蹟門票收入、碼頭通過費與商港服務費、土石採取環境維護費外，實務上仍有若干問題，如房租津貼扣繳、⁴¹公有停車場收費、⁴²移置費及扣留保管費、⁴³招標文件之收入⁴⁴、停車費催繳之費用⁴⁵等。前述最高行政法院 97 年判字第 504 號判決所分析規費的構成要件，最為詳盡。論者以為規費應有下面特徵，可供參考⁴⁶與區分判斷：

1. 規費具有對待給付性質，基於得以計算受益程度的個別報償而來。

⁴⁰ 同註 7，頁 110。

⁴¹ 法務部法律字第 10200117870 號（102 年 6 月 10 日）：「規費法第 8 條、國軍公教員工待遇支給要點第 4 點規定參照，如房租津貼非使用宿舍之代價，則房租津貼扣繳，似與規費法第 8 條所定徵收使用規費性質不同」。

⁴² 財政部台財稅字第 10000298430 號（100 年 9 月 13 日）：「接受政府委託經營管理公有停車場之營業人，若係符合規費要件者，其向政府請款之收入應報繳營業稅；若不符合者，則應由營業人開立發票予消費者並報繳營業稅」。

⁴³ 財政部台財庫字第 09703501950 號（97 年 7 月 29 日）：「道路交通管理處罰條例第 85 條之 3 之移置費及扣留保管費，與規費法所述為特定對象之權益辦理事項定義有別，不屬行政規費之範圍」；「與行政執行法第 28 條、第 29 條規定之直接強制、間接強制或代履行性質相近」；交通部交路字第 0970039363 號（97 年 7 月 21 日）亦採取相同見解。

⁴⁴ 財政部台財庫字第 09600284320 號（96 年 7 月 19 日）：「政府採購係基於工程之定作、財物之買受、定製、承租及勞務之委任或僱傭等需要而進行之私經濟行為，各機關辦理採購而公開發售招標文件之收入，依本部 94 年 12 月 21 日台財庫字第 09403526040 號函復行政院公共工程委員會 94 年 12 月 6 日工程企字第 09400451990 號函略以，係政府為進行私經濟活動時所為之相關行為，似與規費之本質有間，同意毋須適用規費法相關規定」。

⁴⁵ 財政部台財庫字第 0940350840 號（94 年 5 月 17 日）：「地方政府為辦理路邊停車費催繳業務，向駕駛人收取必要之工本費用，該項書面通知係由主管機關主動寄發，無須人民提出申請，所產生之『工本費用』，與規費為人民向機關申請個別報償而支付之性質不同。是該項『工本費用』之項目與費額，尚無規費法之規費法適用」。

⁴⁶ 同註 21，頁 57 以下。

2. 規費雖有收入性質，但不以收取收入為主要目的，但仍難以否認其具有相當之財政目的性。
3. 規費僅適用低度的法律保留，與租稅有別。規費的公權力性實則先以法律方式創設管制或管理手段，其受益性乃是因為強制而生。
4. 規費的使用係彙入普通基金，以供一般用途支用之需。對此，102 年度中央政府總預算案整體評估報告指出，102 年部分機關辦理標章業務收取之行政規費列入受委託機構收入，未依規定納入政府預算，並解繳國庫，⁴⁷顯示出規費之收取與運用，仍有若干問題可供檢討。

參、規費分類標準之歧異與衝突

本法第 6 條：「規費分為行政規費及使用規費」，採取 2 分法，並排除一般學理上所稱的第 3 種規費類型：「特許規費」（或稱「管制特許規費」），將若干特許規費納入行政規費中。

一、實務見解

(一) 裝卸管理費及碼頭通過費係屬使用規費

最高行政法院 101 年判字第 825 號判決：「按國際商港棧埠管理規則第 90 條規定，商港管理機關對船舶貨物裝卸承攬業，得以約定方式收取管理費，惟該規定之對象係船舶貨物裝卸承攬業；又交通部 94 年 8 月 18 日交航字第 0940009254 號函，乃係針對高雄港務局、基隆港務局等行政院交通部所屬之事業機構，且其港區裝卸業務已開放民間業者承攬，該船舶貨物裝卸承攬業所收取之裝卸管理費之性質所為之釋示。惟金門縣港務處當時既係金門縣政府所屬之行政機關，與高雄港務局、基隆港務局之定位不同，於金門港料羅港區裝卸業務未開放承攬前，該商港使用權仍屬金門縣港務處所有，就裝卸管理費，於 90 年 1 月 1 日前，係以碼頭維護費之名義徵收，之後因金門縣金門港港埠業務費費率表規定，遂以裝卸管理費之名義徵收，故基於金門縣政府所屬之行政機關之地位，提供該商港設施予特定對象使用，強制徵收裝卸管理費及碼頭通過費，核係港

⁴⁷ 立法院「103 年度中央政府總預算案整體評估報告」，頁 450。

務公權力事項之行使，裝卸管理費及碼頭通過費係屬使用規費之性質」。

(二) 中央研究院通行服務費係屬使用規費

交通部交路字第 0930055720 號 (93 年 10 月 7 日):「中央研究院對駛入院內逾規定時間始駛離之外來車輛收取『通行服務費』之屬性，其所收取之費用，乃提供使用公有場所所應徵收之規費，無論收費項目名稱為何，其性質應屬規費法第 8 條所規定之『使用規費』」。

二、學說見解

(一) 行政規費

所謂「行政規費」，有認為⁴⁸「規費之對待給付如為國家之特別行政服務之提供，為行政規費」，其中多為行政機關職務上的行為，如證書、謄本的發給，職務外的行為亦同，例如行政執行法第 29 條代履行之費用。另言之，其對待給付為人的勞務，⁴⁹有認為乃指政府公務機關對特定人提供特定服務，所收取的費用，⁵⁰或係為個人之利益或依個人之請求而從事一定行政行為之公法上對價。⁵¹

所謂「行政規費」，其對待給付為國家的特別行政服務的提供。依據行政院의 提案立法說明，因政府依據職權或法律，如屬特定對象的權利辦理事項，或所為管制、許可、特許事項，應收取合理的相對給付，以避免政府公共資源的浪費，並促進國民財政負擔公平。依德國柏林邦規費法第 2 條第 1 項規定，因當事人之發動或基於法律之授權主要為個人之利益而從事之個別職務行為，應收取之行政規費。⁵²

依據本法第 7 條：「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：一、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

⁴⁸ 同註 25，頁 161。

⁴⁹ 同註 26，頁 21。

⁵⁰ 李雪莉「規費收取之研究」，中正大學法律學研究所碩士論文，1996 年 6 月，頁 10。

⁵¹ 同註 27，頁 266。

⁵² 同註 7，頁 155。

丈、鑑價、監證、監視、加封、押運、審議、認可、評鑑、特許及許可。二、登記、權利註冊及設定。三、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。四、考試、考驗、檢覈、甄選、甄試、測驗。五、為公共利益而對其特定行為或活動所為之管制或許可。六、配額、頻率或其他限量、定額之特許。七、其他法律規定應徵收行政規費之事項」，其中第 1 款「特許及許可」；第 3 款「許可證、特許證…之核發」；第 5 款「公共利益而對其特定行為或活動所為之管制或許可」；第 6 款「配額、頻率或其他限量、定額之特許」等，應似屬於特許規費之類型，惟本法只將規費分為行政與使用規費，故將其納入行政規費中進行規範，然是否得當，或似有商榷餘地。上述一一列舉的立法方式，其個別項目，是否得以全數涵蓋，再者個別又有何不同，本文亦持存疑的態度。

(二)使用規費

所謂「使用規費」，係於利用關係範圍內，以公權力所課徵的金錢給付義務，依據行政院의 提案立法說明，因政府交付特定對象或提供其使用公有設施及各項財貨或勞務，因該特定對象享有特定利益，應收取合理的相對給付。

依據本法第 8 條：「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：一、公有道路、設施、設備及場所。二、標誌、資料（訊）、謄本、影本、抄件、公報、書刊、書狀、書表、簡章及圖說。三、資料（訊）之抄錄、郵寄、傳輸或檔案之閱覽。四、依其他法律規定應徵收使用規費之項目」。

所謂「使用規費」，係於利用關係範圍內，以公權力所課徵的金錢給付義務。⁵³又，依德國柏林邦規費法第 3 條第 1 項之規定，公共設施之使用及與其相關聯之給付，應收取使用規費，作為對待給付。⁵⁴

有關對待給付偏向「物的勞務」，⁵⁵乃指政府公務機關提供公共設施供特定人使用，所收取的費用；⁵⁶另有認為在公法或私法的營造物利用關係中，營造物或營造物主體得向利用人收取利用的報償，在公法利用關係，所收取者為使用

⁵³ 同註 25，頁 161。

⁵⁴ 同註 7，頁 156。

⁵⁵ 同註 26，頁 21。

⁵⁶ 同註 50，頁 11。

規費，但在私法利用關係中，則為價金，⁵⁷至於營造物的利用關係究屬公法或私法關係，則取決於營造物利用規則而定，⁵⁸符合我國實務發展趨向，應有一定說服力。⁵⁹在此可以初步解析，所謂「物」的勞務給付，該物亦即為「公共設施」，似可解釋為「公營造物」，且必須屬於公法關係，基於其利用關係所產生的報償，則為使用規費。

對此，有認為本法第 8 條第 2 款：「標誌、資料（訊）、謄本、影本、抄件、公報、書刊、書狀、書表、簡章及圖說」；第 3 款：「資料（訊）之抄錄、郵寄、傳輸或檔案之閱覽」，何以非屬於第 7 條的「各機關學校為特定對象之權益辦理下列事項」，令人不解？⁶⁰兩者的區分或有學理上的論述，一般來說是指「公共設施的使用」，至於相關人員的服務，只是為了達成使用目的的附屬行為，與公權力的行使是為給付內容的行政規費，在概念上不同。⁶¹但規費法的立法方式，則顯得問題叢叢，其立法技術似乎有待商榷。

(三) 管制特許規費

按管制特許規費，係授與特許權利或使用許可之對價，亦有賦予其獨占利益者。由於傳統規費僅分為行政規費、使用規費，故管制特許規費，亦有稱之為「第 3 種類型規費」。此種類型，規費法並不採取，但只透過本法第 10 條第 2 項：「前項收費基準，屬於辦理管制、許可、設定權利、提供教育文化設施或有其他特殊情形者，得併考量其特性或目的定之」為不同對待。

特許管制規費，既然不反映成本費用，自然須受到法律保留的嚴格拘束，除非法律有特別規定，否則課徵管制特許規費，規費法的依據有所不足，也不符合法律明確性要求。⁶²承認特許規費制度，可能另外產生違反基本權保障及法治國家疑慮，其明確的批評，例如「販賣高權行為」或「高權與國庫利益的混雜」。透過取決於對價的排放（污水）權的分配（授與）所造成公共行政的商業

⁵⁷ 同註 27，頁 1022。

⁵⁸ 吳庚「行政法之理論與實用」，自版，2001 年 7 版，頁 173-174。

⁵⁹ 蔡茂寅「公營造物法、公企業法」，翁岳生（編）「行政法 2000（上冊）」，漢蘆，2000 年，頁 433。

⁶⁰ 同註 30，頁 234。

⁶¹ 同註 50，頁 11。

⁶² 同註 3，頁 257。

化與秩序法上所要求的危險（害）防禦根本不符合，並且危害租稅國家努力的成果。⁶³

（四）小結

規費的分類，以現行規費法第6條區分為「規費分為行政規費及使用規費」兩者，其與關於規費本身的定義在立法上缺漏相同，規費法亦無直接就行政規費或使用規費進行定義，卻以第7條、第8條兩個冗長，意圖一一列舉（或例示？）的方式，試圖去描述行政規費與使用規費的內涵，其中摻雜了特許規費的若干事項，更顯得雜亂而不易釐清。既然前述的規費概念。無法令人滿意，則是否經由本法所規定的規費類型，得以補救，前述實務上許多爭議，正是本法規範不足所致。首先，在學理上，則有認為該分類基準的不明確而提出批判，⁶⁴其真正的內涵在討論上，若嚴格的檢驗，則似乎會更加模糊不清。

再者，亦有認為，⁶⁵如從繳費義務人立場而言，主要考量的重點在於規費應否繳納，及繳納數額的高低，至於如何區辨行政規費與使用規費，實在沒有法律上關心的實益。不過從對於規費行政進行法律管制的觀點來看，由於規費法第10條在規費訂定或調整收費基準上，對行政規費與使用規費所應遵循的原則，規定未盡相同，因此仍有加以區分的必要。

肆、規費收取標準之建立

規費收取應有一定的基準，依據本法第10條第1項：「業務主管機關應依下列原則，訂定或調整收費基準，並檢附成本資料，洽商該級政府規費主管機關同意，並送該級民意機關備查後公告之：一、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」，依據行政院의 提案立法說明，乃採取「費用填補」為核計原則，以反映政府的直接或間接的成本；「二使用規費：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」，依據行政院의 提案立法說明，因其類似市場經濟的「價格」性質，其收費標準

⁶³ 同註7，頁159-160。

⁶⁴ 甲斐素直「財政法規と憲法原理」，八千代，1996年，頁274。

⁶⁵ 羅承宗「論花博門票的法律課題：以規費法為中心」，玄奘法律學報16期，2011年12月，頁289。

乃採「成本回收」原則。所謂管制規費，則不受成本原則的拘束，蓋其為經濟、社會等的誘因介入，故本法第 10 條第 2 項：「前項收費基準，屬於辦理管制、許可、設定權利、提供教育文化設施或有其他特殊情形者，得併考量其特性或目的定之」。

再者，基於收費基準涉及人民繳納規費權益甚為重要，應強化財政民主統制，故除應由業務主管機關檢附成本資料，洽商該級政府規費主管機關同意外，並送該級民意機關備查後公告，其控制始能完備。

最後，有鑑於規費的收取，應該適時反映成本，但若長期未調整，則驟然調整可能對於人民負擔形成衝擊；或者，因為行政作業簡化等因素，形成成本的降低等，都有可能調整該收費基準，故本法第 11 條第 1 項：「規費之收費基準，業務主管機關應考量下列情形，定期檢討：一、辦理費用或成本變動趨勢。二、消費者物價指數變動情形。三、其他影響因素」，進行檢討調整，另第 2 項：「前項定期檢討，每三年至少應辦理一次」。

一、實務見解

(一)收費基準與法律保留原則、授權明確性原則

1. 臺北高等行政法院 91 年簡字第 292 號判決：「被告無法律依據向原告收取 1000 元規費，構成公法上不當得利，負有返還義務，原告請求返還 980 元，為有理由，應予准許」；「規費法已於 91 年 12 月 11 日公布施行，嗣相關主管機關得依該法之規定，對債權人依稅捐稽徵法第 33 條第 1 項第 8 款規定申請查調債務人課稅資料，訂定收費基準，自屬當然」。
2. 高雄高等行政法院 92 年簡字第 337 號簡易判決：「財政部 86 年 6 月 27 日台財稅字第 861902498 號函釋『本部財稅資料中心及各稅捐稽徵機關受理是類債權人查調債務人課稅資料案件，應自 86 年 7 月 1 日起計收服務費，收費標準為每查調一位債務人之一種資料（所得、財產、營業額資料分開計算，各為 1 項）收費 1000 元。』係依據上開法律之授權而頒布，並不違背法律保留原則」。
3. 最高行政法院 96 年判字第 2083 號判決：「系爭道路使用費所依據之收費基準

表，若是如被上訴人所陳述其係基於『臺南市管線工程使用道路管理自治條例』第 43 條第 1 項、第 2 項授權訂定發布者，而收費基準表將『雨水下水道各種構造物附掛電纜線』明確列為第 7 項之設施物，則『臺南市管線工程使用道路管理自治條例』第 43 條規定之道路使用費收費範圍，應當解釋為包括『雨水下水道各種構造物附掛電纜線』，否則被上訴人所訂定公布之收費基準表將『電纜線附掛於雨水下水道』列為第 7 項之設施物，並據之收取道路使用費，此規定即有逾越母法『臺南市管線工程使用道路管理自治條例』第 43 條第 1 項、第 2 項授權範圍之疑義」。

4. 高雄高等行政法院 96 年訴字第 1081 號判決：「依該條例（按：財產管理自治條例）第 63 條第 1 項明定：『利用公有土地、道路、建物設置停車場、堆積場、貨場或裝置油管、瓦斯管、電纜、電訊、灌溉設備或敷設軌道、裝設廣告物而使用者，除法令另有規定或政府機關使用經本府同意者外，應計收使用費。』可認為是一授權被告制訂使用費計收基準之依據，是以被告據此訂定系爭『使用費作業原則』，對於利用公有道路設置油管、瓦斯管及電纜等，據以徵收使用費，並無不合」。
5. 高雄高等行政法院 96 年訴字第 771 號判決：「被告收取本件管線土地使用費係依據當時有效之自治法規為之，與法律保留原則並無違背，且未逾越上開系爭自治條例明定計收使用費之範疇，亦無違反法律授權明確性原則」。

(二) 收費基準與比例原則

高雄高等行政法院 92 年簡字第 337 號簡易判決：「系爭查調服務費，其成本包含人工成本、電腦處理費、報表、耗材等直接成本及行政人員、辦公水電、管理等間接成本，財政部核定每項 1000 千元，客觀上尚無顯然偏高之情形，亦未違反比例原則」。

(三) 收費基準與地方自治

1. 高雄高等行政法院 97 年訴更一字第 6 號判決：「規費法僅規定規費之範圍及課徵原則，並非具體之課徵規費要件。是地方自治事項徵收之規費，如符合規費法之規費範圍及課徵原則，即可徵收」。
2. 最高行政法院 96 年判字第 1324 號判決：「上訴人之管線僅經過被上訴人土地

之地下，固與租用土地建屋或為完全之使用有間，惟原審判決已從成本考量原則之觀點，認被上訴人收費標準按土地申報地價年息 5%計收，除考量道路土地徵收購置成本外，並參酌國有土地及市有土地之租金情形，與規費法第 10 條第 1 項第 2 款之精神並無違背，縱被上訴人未如臺北市政府依使用土地之程度、影響交通流暢之程度、及道路維護費用等因素訂有使用係數，有其未盡周延之處，惟地方政府對於地方自治事項本有因地制宜之權限，尚難認被上訴人因未考量土地使用之程度而未訂有使用係數即違反比例原則」。

3. 最高行政法院 96 年判字第 758 號判決：「依地方制度法第 18 條第 2 款規定：『下列各款為直轄市自治事項：…二關於財政事項如下：…直轄市財產之經營及處分。』依此規定，屬於○○市○○○道路，其經營及處分即屬臺北市自治事項。所稱『經營及處分』，包括保管、維護、使用、出租、出借、出售或報廢等事項○○○市○市○道路提供上訴人使用而收取使用費，尚屬上開「經營及處分」之範圍」。
4. 臺北高等行政法院 94 年訴字第 3517 號判決：「為使收費辦法更能符合民意及申請者所能接受，亦曾邀請國內有關道路管理、法律、會計等專家學者及臺北市政府法規委員會、財政局及主計處等組成收費基準委員會共同研訂，經臺北市政府審查同意並發布後，報中央主管機關及臺北市議會備查，已符合規費法第 10 條及地方制度法第 27 條第 3 項第 1 款規定程序」。
5. 高雄高等行政法院 97 年訴更一字第 6 號判決：「取有線電視纜線附掛下水道使用費亦屬縣(市)自治事項。被告於 91 年 8 月 5 日地方制度法公布施行後，修正公布台南市市有財政管理自治條例以規範市有財產之保管、產籍、維護、取得、使用、收益、開發利用等事宜，具有自治條例位階，其於第 51 條明定利用公有土地、道路設置或裝置電纜、電訊而使用者，應計收使用費之原則，且授權被告得依其他法令或得比照一般非公用土地租金標準計收，則被告依上開規定對原告徵收其附掛下水道之有線電視纜線使用費，自屬有據」。

(四) 收費基準與成本原則、公平原則

1. 最高行政法院 99 年判字第 728 號判決：「市政府訂定系爭『使用費作業原則』係本於自治條例授權，及『使用者付費原則』、『各管線利用機構公平競

爭』立法精神，為執行財產管理自治條例所賦予之職權。又市政府收費標準除道路土地徵收購置成本外，並參酌國內有關國有土地及市有土地租金情形，基於有效利用公共資源及使用者付費公平原則，收取使用費，亦無不合」。

2. 高雄高等行政法院 97 年訴更一字第 6 號判決：「台南市既有道路之側溝狹窄，如因應電訊業者需求纜線附掛側溝，其斷面需修改，亦即需將原有之 U 型水溝增加斷面，以利纜線垂掛，如此才不會因纜線之垂掛造成水溝堵塞、淤積釀成災害，凡此均需增加工程費（含材料及工資）以及模板、鋼筋等費用，約每公尺 100 元，預計 10 年後附掛纜線必須下地，加上水溝清疏及管理維護，因此每公尺 3 元係合理反應成本等情事」。
3. 臺北高等行政法院 94 年訴字第 3517 號判決：「臺北市道路設置設施物收費辦法第 4 條第 1 款使用係數，指道路設施物影響交通流暢或道路空間有效利用之程度訂定，其考量影響因素包括道路維護費、管理費、其他相關成本（如社會成本）及市場因素（如市容景觀）……是原告稱收費基準不合理及不適法云云，委無可採」。
4. 高雄高等行政法院 96 年訴字第 771 號判決：「茲依財產管理自治條例該條例第 63 條第 1 項明定：『利用公有土地、道路、建物設置停車場、堆積場、貨場或裝置油管、瓦斯管、電纜、電訊、灌溉設備或敷設軌道、裝設廣告物而使用者，除法令另有規定或政府機關使用經本府同意者外，應計收使用費。』可認為是一授權被告制訂使用費計收基準之依據，是以被告據此訂定系爭『使用費作業原則』，對於利用公有道路設置油管、瓦斯管及電纜等，據以徵收使用費，並無不合。申言之，被告本於自治條例之授權，及『使用者付費原則』、『各管線利用機構公平競爭』之立法精神，其為執行該財產管理自治條例所賦予之職權，核屬地方制度法第 18 條第 2 款、第 10 款自治事項與第 27 條第 1 項規定所訂定之自治規則無誤」。

(五) 法院應尊重行政機關權限、判斷餘地

1. 高雄高等行政法院 90 年訴字第 1871 號判決：「…公營造物管理機關基於主體地位，對於規費相關成本計算及徵收技術等問題，本屬最為熟稔，是有關規費數額計算，若涉及成本原則或等價原則之選擇及相關徵收問題，法院本於

專業性之考量，即應尊重公營造物管理機關之自主規範權限，若其決定無顯然違法或不當情事，法院自不得任意干涉」。

2. 高雄高等行政法院 96 年訴字第 771 號判決：「被告基於該自治條例第 63 條規定對於租金之收取標準本有判斷餘地，且該規定既經高雄市議會決議通過，對於該計收標準相關影響及社會成本考量等因素，顯已經各方意見討論後為決議。況不同道路其申報地價，即不相同，已有相關成本之考量。從而，按土地申報地價年息 5%計收標準，難謂為違反成本原則」。

二、學說見解

規費遵循費用填補原則之必要性可自「規費概念」中引申出來，費用填補目的在概念上係規費所內含，且作為規費的核心，不得完全退居次要的地位。⁶⁶

關於規費收費標準之限制，一般而言，可用「費用填補原則」與「等價原則」作為建置原則。費用填補原則主張在特定期間內，規費不得意圖超過對於特定行政給付的人力及物質的行政花費，其可容許金額必須以填補成本為首要目的，受費用填補原則所拘束，以反映政府提供服務之成本為限，禁止國家逾越此限度，獲取成本以外之利潤。至於等價原則，則係由憲法比例原則中「過度禁止原則」所導出，認為規費與所提供之特定給付之價值間，必須具有相當的關係存在，亦即其給付與對待給付之間，不得有顯然不相當的情形存在。⁶⁷

給付行政若是為特定對象之權益辦理或提供時，其所需經費原則上應由該相對人自行負擔。倘若行政機關規費收取過高而逸脫行政成本牟取超額利潤，則非規費法所得容認。然而在另一方面也要注意，倘若政府慷全體納稅人之慨，在沒有具有說服力的正當理由下，恣意、過度地將這些獨厚特定申請對象的給付行政收取低於支出成本的規費，將其餘成本轉嫁至並未享受該服務的納稅人大眾，也有違財政負擔上公平的舉措，亦屬於規費法無法容認的不公平狀態。⁶⁸ 在民主法治國家，有關規費的徵收及數額的上下調整，則應服膺法律的規範，

⁶⁶ 同註 7，頁 162。

⁶⁷ 羅承宗「規費徵收與司法審查—評臺北高等行政法院 91 年簡字第 292 號判決」，德明學報 24 期，2004 年 12 月，頁 56。

⁶⁸ 羅承宗「商標規費收費準則之檢討：從規費法觀點」，科技法律評析 4 期，2011 年 12 月，頁 295。

特別應受費用填補原則與等價原則的拘束，規費數額的設定以涵蓋合理估算的行政成本為基礎，既不允許國家濫用獨占地位，基於財政收入目的而收取成本以外的費用；亦不容許國家不計成本，在缺乏法定事由下以過低的規費甚至免費方式為特定對象的利益提供行政服務，大開國庫方便之門，慷納稅人之慨，⁶⁹上述說法印證了規費成本原則遵行的必要性。

關於收費基準，一般認為乃法規命令的性質，⁷⁰論者以為，為使我國規費收取行政真正邁向法制化，並避免日後紛爭不斷，行政院應嚴肅正視此一現象，儘速依據規費法的精神，命各機關全面檢討各種收費標準為妥。⁷¹

立法的層次上費用涵蓋原則與等價原則縱已明訂於規費法內，惟為求真正的落實本原則，除了期待行政機關能切實依據費用涵蓋原則訂定相關收費基準外，更重要者有賴法院發揮外部統制機能。特別在目前規費基準幾乎全面委由行政機關單方片面決定，決策過程具高度專業性，又缺乏民意參與機制下，法院毋寧是控制規費徵收標準的最後一道防線。⁷²是以前述行政院所援用的基準，諸如：「法律保留原則」、「授權明確性原則」、「比例原則」、「成本原則」、「公平原則」、「行政機關權限」、「判斷餘地」（法院本於專業性之考量，即應尊重公營造物管理機關之自主規範權限，若其決定無顯然違法或不當情事，法院自不得任意干涉）等，均有個別細緻化檢視的必要。

再者，行政法院似乎也認為，地方自治對於規費乃「地方政府對於地方自治事項本有因地制宜之權限」、「審查同意並發布後，報中央主管機關及臺北市議會備查，已符合規費法第 10 條及地方制度法第 27 條第 3 項第 1 款規定程序」，

⁶⁹ 羅承宗「慷納稅人之慨？—淺析國家考試及格證書規費調整事件」，月旦財經法雜誌 20 期，2010 年 3 月，頁 61。

⁷⁰ 各機關訂定規費收費標準問題，依行政院秘書處函 92 年 7 月 22 日院臺規字第 0920088205 號函研商「各業務主管機關對於規費之徵收，依規費法第 10 條第 1 項規定，得否訂定收費標準問題」會議紀錄結論：（一）各業務主管機關依規費法第 10 條第 1 項規定所定徵收規費之規定，係基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定，為行政程序法第 150 條第 1 項規定所稱「法規命令」性質。（二）規費法第 10 條第 1 項所稱收費「基準」，並非法規名稱，各業務主管機關依上開規定訂定規費收費基準時，應以中央法規標準法第 3 條所定 7 種命令名稱如「標準」、「準則」或「辦法」等為之，並應洽商中央規費主管機關財政部同意後，依中央法規標準法第 7 條規定，以令發布同時送立法院查照。

⁷¹ 同註 68，頁 298。

⁷² 同註 67，頁 59。

似乎讓地方自治對於規費的徵收，有較大的空間。

論者以為，規費法施行後，法院今後面對審查這些形式上引援規費法授權，卻可能有逾越行政成本之嫌疑的收費標準時，事實上已非傳統租稅法律原則、法律保留原則能處理的範圍，法院若不另闢更細緻的原則對於規費基準做進行檢視，而仍一味地拘泥於形式上依法行政者，各種規費基準恐將化為一片嶄新的法治國黑森林，⁷³是以法院如何進行審查，其標準如何建構，當是要務。

伍、規費之轉嫁與免徵、減徵或停徵

關於規費的徵收，涉及人民權益，反之，規費之免徵、減徵與停徵等事項，亦屬重要，自應有法律明文為當，故宜將其目的、範圍、內容等明示，本法分別賦予業務主管機關、規費主管機關，在不同狀況，得免徵、減徵與停徵規費。

(一)業務主管機關對於規費之免徵、減徵與停徵

本法第 12 條：「有下列各款情事之一者，業務主管機關得免徵、減徵或停徵應徵收之規費：一、各機關學校辦理業務或教育宣導。二、各機關學校間協助事項。三、重大災害地區災民因災害所增加之規費。四、因處理緊急急難救助所負擔之規費。五、老人、身心障礙者、低收入戶之身分證明文件。六、基於國際間條約、協定或互惠原則。七、其他法律規定得免徵、減徵或停徵者」。

(二)規費主管機關規費之免徵、減徵與停徵

本法第 13 條：「有下列各款情事之一者，規費主管機關得免徵、減徵或停徵應徵收之規費：一、為維護財政、經濟、金融穩定、社會秩序或工作安全所辦理之事項。二、不合時宜或不具徵收效益之規費。三、基於公共利益或特殊需要考量」。

一、實務見解

(一)臺北高等行政法院 93 年訴字第 1346 號判決：「按原告係瓦斯業者為重要民生公用事業，因本質上並非以營利為本旨，因此各項費率有一定之計算標準，

⁷³ 同註 67，頁 60。

並且均在地方行政機關與立法機關之監督之下，台北市政府制訂上開收費辦法要求原告支付系爭道路使用費，每年原告所將支付之使用費高達數千萬元，嚴重影響原告之獲利，而原告為求生存，勢必將該等收費轉嫁於消費者，為避免此等類似間接加稅之負面效果，規費法第 13 條第 3 款乃規定，基於公共利益或特殊需要考量者，規費主管機關得免徵、減徵或停徵應徵收之規費」。

(二)財政部台財庫第 0920008431 號(92 年 3 月 31 日):「規費法第 12 條第 7 款所稱『其他法律規定』得免徵、減徵或停徵者，係以規費法以外之其他法律明定得免徵、減徵或停徵之規費為限。規費法施行前若收費基準已有明定免徵、減徵或停徵，且其收費基準已報奉核定或核備有案者，仍得照案實施，惟該收費基準修訂時有關免徵、減徵或停徵規費，仍應以規費法及其他法律已明定者為限」。

(三)財政部台財庫字第 09703038150 號(97 年 5 月 13 日):「各機關學校附設停車空間提供員工停車者，應徵收規費，惟中央政府各機關學校仍得依特殊情形考量，本於權責予以減徵或免徵」;「惟為使員工停車徵收使用規費實務上利於執行，中央政府各機關學校得依下列原則，本於權責予以減徵或免徵:(一)服勤地點無便利之大眾運輸交通工具可到達者。(二)機關性質特殊，有安全之考量者。(三)機關學校就停車收費所負擔之行政成本高於停車費之收入者。(四)機關學校外路邊停車未收費者。(五)其他基於公共利益或特殊需要考量者」。

(四)經濟部經礦字第 09200196170 號(92 年 11 月 12 日):「公會以營造業景氣低迷，業者經營困難之訴求，函請減收土石採取環境維護費，尚難符合規費法第 12 條各款免徵、減徵或停徵之規定」。

二、學說見解

規費法一方面要求主管機關徵收規費應遵循成本涵蓋原則，另一方面又為了防範太過僵硬的規費徵收制度恐有礙於公益的追求，是以立法者用心良苦地在上開條文裡將特殊需求、社會秩序、公共利益等高度不確定法律概念放置其中，讓行政機關得以在堪稱寬鬆的判斷餘地裡，面對具體情況做出最符合個案

正義的減徵、免徵規費決定。⁷⁴

規費徵收之適用主體與減、免徵之要件及法制作業程序等，應作更為明確之規範。⁷⁵是以前述行政法院與解釋函令所援用的「免此等類似間接加稅之負面效果」、「性質特殊」、「景氣低迷，業者經營困難」等，容有檢討的必要。

最後，亦有認為，規費法第 13 條在此相當突兀的規定規費的主管機關根據如此廣泛的理由來介入規費徵收機關與規費債務人間的法律關係權限，會混淆規費徵收行政責任的歸屬。⁷⁶前述雲縣府是農博主辦單位，門票收費標準受到規費法約束，無法單以虎尾鎮民身分給予全面優惠之說法，或有檢討的空間。

陸、展望

租稅以外規費、受益費及特別公課等非稅公課，以及涉及公權力主體其他自由收入等面向，在法學研究上進展顯難以跟租稅法相提並論，⁷⁷有待開發。

本法在於立法者賦予其基準法，而非普通法之地位，⁷⁸，費法只是規定了規範的範圍及課徵原則，並非具體的課徵規費要件；⁷⁹規費之徵收採取對等報酬原則，其徵收的目的主要在於分攤政府特定支出成本，並且依據使用者付費精神提高資源配置效率，尚非以追求極大化為主要目標。⁸⁰對待給付乃是收取規費的必要理由，其主要的基礎在於使用、受益者付費原則及財政公平負擔原則，對待給付並非作為免除適用法律保留的依據，僅以行政機關單方面的決定，無論是行政規則或片面宣布或法定預算之措施性法律並不足以作為收取規費的正當基礎。⁸¹

規費法施行前，各級政府機關徵收的規費，除少數規費依特別法徵收外，

⁷⁴ 同註 18，頁 297。

⁷⁵ 張佩玲「從規費制度看我國財政透明度」，政治大學行政管理碩士學程學位論文，2008 年，頁 1。

⁷⁶ 同註 30，頁 232。

⁷⁷ 同註 18，頁 277。

⁷⁸ 同註 68，頁 288。

⁷⁹ 同註 25，頁 255。

⁸⁰ 金荅秋「中央政府規費收入規模長期未能成長之探討」，當代財政第 7 期，2011 年 7 月，頁 56。

⁸¹ 同註 7，頁 106。

其餘多數欠缺法律依據，而係依預算法第 24 條⁸²及財政收支劃分法第 24 條與 25 條⁸³等相關規定辦理，此種現象不僅在形式上與法律保留原則不符，加上諸多必要性規費與國家以高權的方式課徵的租稅無異，實質上形同對人民財產權恣意的侵害，⁸⁴論者以為「縱不致遽遭違憲之譏，但『場合錯誤』的唐突之感則不可免」。⁸⁵

規費收入占中央與地方政府之財政收入比率，僅次於稅課收入和營業盈餘及事業收入；故規費收入之課徵是否明確、公開，亦影響我國之財政透明度檢討。⁸⁶作者在 10 年前提出「規費法完成三讀公布施行後，不應該在於規費法制定後，國家即可擺脫過去有違法律保留的狀態，如規費的概念若是不明確，並無法透過本法的立法完成，則可以輕率的認為，得以賦予國家或地方自治團體，可以肆無忌憚的收取規費，而高呼法制化已經完成，其法律保留的質疑業已消失」，⁸⁷時至今日，若干疑慮依舊存在。

論者所言「置身於這片『規費黑森林』裡，為了讓規費徵收制度更臻健全完善，除法律學門外，這攸關人民財產權的重要課題相信也值得財政、政治、經濟、會計……等相關領域學門投入更多的關注」，⁸⁸本文乃就相關行政法院判決與行政解釋函令進行整理分析，希冀得以對我國規費法制的建構有進一步助益，後續當為學術界共同來努力！

⁸² 預算法第 24 條：「政府徵收賦稅、規費及因實施管制所發生之收入，或其他有強制性之收入，應先經本法所定預算程序」。

⁸³ 財政收支劃分法第 24 條：「司法機關、考試機關及各級政府之行政機關徵收規費，應依法律之所定，未經法律規定者，非分別先經立法機關或民意機關之決議，不得徵收之」；第 25 條：「各事業機構徵收規費，除法律另有規定外，應經該管最高級機關核定，並應經過預算程序，分別歸入各級政府之公庫」。

⁸⁴ 同註 69，頁 63。

⁸⁵ 同註 21，頁 59。

⁸⁶ 同註 75，頁 1。

⁸⁷ 同註 8，頁 38。

⁸⁸ 同註 69，頁 64。