

# 各國規費制度之研究及我國規費 徵收項目之檢討

林恭正、姚名鴻、翁仁甫\*

要 目	
壹、緒論	肆、我國規費制度及徵收項目
貳、我國規費制度現況	之檢討與精進措施
參、主要國家規費制度介紹 及比較分析	伍、建議

## 提要

本文主要目的為檢討我國中央政府規費制度、規費收入情況及採專款專用的規費項目，包括各項規費的合理性及優惠的適當性，藉由蒐集及分析世界主要國家規費收取及運用情形，與我國規費制度作比較，進而檢討現行規費法規，最後就提升我國規費收入及強化規費運用研擬建議事項，供日後政策擬訂參考。

## 壹、緒論

我國規費法自 2002 年公布實施已逾 14 年，規費收入依法應收歸公庫，屬政府一般性財源統收統支，相關機關有時基於個別業務需要及收入運用自由，於法規中明訂規費收入納入基金<sup>1</sup>財源，此種運用方式恐影響政府財政歲入穩定性及國庫調度彈性。因此，現行規費收入除納入公務預算統收統支，是否另採用專款專用方式，實有重行檢討之必要。此外，規費項目繁多，我國現行各項規費收取基準的合理性，及各項規費減、免及停徵等優惠的適當性，也有必要

\* 作者分別為國立臺北大學財政學系副教授、國立高雄應用科技大學財富與稅務管理系副教授及國立臺北大學財政學系教授。本文整理自財政部國庫署 105 年委託研究計畫報告「各國規費制度之研究及我國規費徵收項目之檢討」，內容純屬作者觀點，不應引申為財政部之意見。

<sup>1</sup> 根據審計部 104 年中央政府總決算審核報告中指出，中央政府非營業基金數量多達 105 項。

進一步檢討。

為更有效率利用公共資源，增進財政負擔公平，健全規費制度，本文主要目的為檢討我國中央政府規費制度、規費收入情況及採專款專用規費項目，包括各項規費收取合理性及優惠適當性，藉由蒐集及分析世界主要國家規費收取及運用情形，與我國規費制度作比較，進而檢討現行規費法規，研擬建議事項，提供日後政策擬訂參考。

除緒論外，第二節簡要說明我國現行規費制度，第三節介紹 8 個主要國家規費制度，並進一步比較分析我國與這 8 個國家的異同，第四節檢討我國規費制度及徵收項目，及提供相關改進措施，最後建議，針對提升我國規費收入、規費徵收項目、規費專款專用及未來修改規費法等 4 項提出相關建議。

## 貳、我國規費制度現況

我國 2002 年實施的規費法是目前各級政府徵收規費主要根據，依據我國規費法第 6 條之立法理由，可將「規費」定義解釋為(張佩玲，2008)：「政府依據職權或法令規定執行政務，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。」

以下分別依規費徵收範圍、規費收取基準之訂定、徵收優惠及規費收入等項目說明之。

### 一、規費徵收範圍

由於「規費」實務上不易明確定義，因此我國規費法訂定時參考德國柏林邦規費法，先將規費分類，再按照類別規範其徵收範圍。依照我國規費法第 6 條規定，目前各級政府徵收「行政規費」及「使用規費」2 類，並於規費法第 7 條及第 8 條分別規定其徵收範圍。

除上述「行政規費」及「使用規費」，法院辦理民事訴訟、民事強制執行及非訟事件等所徵收之「司法規費」，因具有特殊性，其計費原則及收繳程序皆與一般規費不同，且已有完備法律規範，因此規費法第 2 條第 2 項明定，法

院徵收規費有特別規定者，不適用規費法規定。另外，參照財政收支劃分法第 24 條規定「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。」綜合上述，一般可將我國規費區分為「行政規費」、「使用規費」及「司法規費」等三類。

表 1 歲入來源別預算科目名稱

科目	子目	細目
規費收入	行政規費收入	審查費
		證照費
		登記費
		考試報名費
		許可費
	司法規費收入	民事訴訟費
		非訟事件費
		公證費
		行政訴訟費
	使用規費收入	汽車燃料使用費
		場地設施使用費
		資料使用費
		通行費
		建教合作費
		供應費
服務費		
道路使用費		

資料來源：整理自行政院主計總處規費收入認定原則及預算科目修正對照表(2013)。

目前我國徵收規費預算科目如表 1，除屬公務預算規費收入科目，在非營業基金內尚有規費收入項目，根據財政部 104 年度中央政府非營業基金內規費收入統計表資料，中央政府非營業基金內規費收入合計約 523.59 億元，其中最高者為國道公路建設管理基金(包含高速公路通行費及汽燃費分配收入)計 339.98

億元(占 64.9%)，其次為民航事業作業基金(場站降落費、助航設備服務費及機場服務費)、觀光發展基金(機場服務費)及航港建設基金(商港服務費)，分別為 59.23 億元(占 11.3%)、47.82 億元(占 9.1%)及 46.19 億元(占 8.8%)；以部會所占比重來看，交通部計 493.22 億元，占 94.2%為最高；其次分別為金融監督管理委員會(金融監督管理基金)、考選部(考選業務基金)及農業委員會(包括農業作業基金、農業特別收入基金－林務發展及造林基金)，分別只占 1.74%、1.21%及 1.00%。規費收入比重最高之前 4 名部會，合計所占比重已超過全部規費收入 98%。

## 二、規費收取基準之訂定

依據規費法第 10 條規定：「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。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。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。」

上述計費原則之立法理由，其中「行政規費」，係政府依法令規定執行行政事務，為特定對象辦理服務，所徵收之費用。因此其收費基準宜採「費用填補」為核計原則，以反映政府提供服務之直接及間接成本。至於「使用規費」由於係政府對特定對象提供特定財貨、勞務服務而徵收之費用，類似市場經濟「價格」性質，因此其收費基準，應採「成本回收」原則，依其興建、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。

至於目前我國規費收費基準之定期檢討機制，係規定於規費法第 11 條「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。前項定期檢討，每三年至少應辦理一次。」

我國上述規費收費基準之定期檢討機制，係參考新加坡之規費定期檢討調整制度，目的為適時反映政府服務成本，避免因收費基準長時間未調整，如驟然調整將導致調整幅度過大，對民眾負擔造成巨大衝擊；或因行政作業程序簡

化等因素，致收費基準未隨辦理成本之降低而調降，導致人民權益受損。

### 三、徵收優惠

#### (一) 業務主管機關減免規費範圍

依據 2016 年 5 月 25 日修正規費法第 12 條規定，業務主管機關減免規費範圍如下：

1. 各機關學校辦理業務或教育宣導。
2. 各機關學校間協助事項。
3. 重大災害地區災民因災害所增加之規費。
4. 因處理緊急急難救助所負擔之規費。
5. 老人、身心障礙者、低收入戶、學生之身分證明文件。
6. 基於國際間條約、協定或互惠原則。
7. 其他法律規定得免徵、減徵或停徵者。

原第 12 條中「5. 老人、身心障礙者、低收入戶之身分證明文件。」增加「學生」一項之證明文件。上述業務主管機關減免規費範圍規定，目的在落實「使用者、受益者付費」之立法意旨，對減免規費範圍作適當規範。因此參考德國柏林邦規費法規定，各機關學校辦理業務、教育宣導、各機關或學校間協助等事項，得經由業務主管機關免徵、減徵或停徵應徵收之規費。

#### (二) 規費主管機關減免規費範圍

規費法第 13 條規定，規費主管機關減免規費範圍如下：「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。」

有關規費主管機關減免規費範圍之訂定，同樣係參考德國柏林邦規費法，基於社會、經濟、文化或公共利益等政策考量，得經由規費主管機關免徵、減徵或停徵應徵收之規費。

陳清秀(2010)認為所謂「特別公課」係指國家為一定政策目標需要，對有特定關係之國民所課徵之公法上負擔，並限定其課徵所得用途。規費法草案於行

政院審查時，因行政院環境保護署主張污染防治(制)費屬於特別公課，所以沒有納入規費法(馬小惠等，2008)。除空氣污染防制費及水污染防治費，推廣貿易服務費、水資源保育與回饋費及開發影響費等(財政部國庫署報告，2011)，及近年來徵收之菸品健康福利捐均未納入規費法規範。事實上，在非營業基金內許多規費收入項目，其性質上也與特別公課類似，例如汽車燃料使用費之徵收，汽車燃料費係國家為一定政策目標需要，對於有特定關係之國民(擁有汽車者)所課徵之公法上負擔，並有限定其課徵所得用途。因此，在探討規費制度時，特別公課亦是值得探討的課題。

規費法第 10 條第 1 項授權訂定規費收費基準，規費徵收係以「法規命令」方式為之，然就地方政府而言，規費徵收屬地方自治事項，涉地方制度法之規範。就規費法、地方制度法及行政程序法產生之疑義，財政部 2005 年 8 月 9 日召開「地方政府法制作業涉及規費法等相關法規事宜」會議，結論指出地方政府訂定收費基準時，得依其內容自行參據辦理。

#### 四、我國規費收入概況

規費收入對各級政府間之重要性不一，2003 年至 2014 年 12 年平均各級政府規費收入 1,023 億元<sup>2</sup>，但由於 2013 年中央政府規費收入包含一項 NCC 辦理 4G 釋照特許費 1,186.5 億元，形成該年度規費收入超過平常每年規費收入之 1 倍，若排除該 4G 釋照特許費 1,186.5 億元，則 12 年平均規費收入為 925 億元，中央政府規費收入 563 億元，直轄市及縣市政府 12 年合計平均 301 億元，鄉鎮市政府平均 61 億元。中央政府、直轄市及縣市政府、鄉鎮市政府平均規費收入占歲入分別為 3.61%、3.71%及 5.80%，以此歲入比重而言，規費收入依賴度最高的是鄉鎮市政府，其次為直轄市及縣市政府及中央政府。

2003 年至 2014 年各級政府規費收入占歲入(不含 2013 年 NCC 4G 釋照特許費)比重呈上下波動，在 3.92%到 4.56%之間；各級政府其規費收入占 GDP 比重同期間從 0.73%微幅下降到 0.62%。

---

<sup>2</sup> 資料整理自 103 年財政統計年報、92 年~103 年直轄市及縣市政府地方決算審核報告、鄉鎮縣轄市財務審核結果年報及行政院主計總處網站。

觀察 2003 年至 2014 年中央政府行政、司法及使用規費收入金額及占全部規費收入百分比<sup>3</sup>，12 年平均使用規費收入占 52.46%最高，其次是行政規費 36.54%及司法規費 11.00%。使用規費收入呈現微幅上升，行政規費收入呈現微幅上下波動，而司法規費收入則微幅下降。

### 參、主要國家規費制度介紹及比較分析

本節簡略介紹美國、加拿大、德國、英國、新加坡、中國大陸、日本及韓國等 8 個國家規費制度，分別探討比較我國與該等國家規費收入及制度差異。

#### 一、主要國家規費制度介紹

##### (一) 美國

美國聯邦政府規費(user fees)的定義是政府部門所提供的商品或服務向受益者(個人或組織)所收取的費用(Government Accountability Office, 2008)。1952 年美國國會通過「獨立機關撥款法」(The Independent Offices Appropriations Act, IOAA)前，聯邦政府所屬各機關須經國會核准，始得收取規費。然為提升行政效率，自 1952 年起，行政機關可依據 IOAA 收取規費，因此，IOAA 賦予行政部門與立法部門共同享有收取非稅課收入之設立權。依據該法案，聯邦政府所屬各機關首長可在沒有特定法律授權情況下，制定行政規章，收取規費，但收取標準應符合 2 項要求：首先，須符合公平原則；其次，須依據政府所提供的商品或服務成本、受益者所受利益，公共政策或公共利益目的。此外，為防止行政部門濫用權力，根據 IOAA 收取的規費須納入聯邦政府財政部一般收入帳戶，未經國會核准，收取規費之行政機關不能保留該款項作為當年度預算運用。

至對行政機關所收取規費之監督機制，主要是依據 1990 年通過之「財務長法」(The Chief Financial Officers Act, CFO Act)和管理暨預算局(Office of Management and Budget, OMB)第 A-25 號通告(OMB Circular No. A-25)，行政機關對所收取規費至少每 2 年須重新自我審視並作成報告。報告須揭露政府部門所提供該項商品或服務之成本核算、定價方法、規費收入使用情況、績效及調

<sup>3</sup> 資料整理自中央政府總決算審核報告。規費收入為決算審定數，2013 年規費收入不含 NCC 辦理 4G 釋照特許費 1,186.5 億元。

整建議。美國政府課責總署(U.S. Government Accountability Office, GAO)亦可對各行政機關所收取規費作外部監督，審查聯邦政府含非稅課收入之財務收支狀況，並作成各類審計報告供國會決策參考，直接對國會負責。<sup>4</sup>

## (二) 加拿大

加拿大於 2004 年 3 月通過規費法(the User Fees Act)，目的在加強各級政府所徵收規費的課責性、監管機制及透明性。加拿大各級政府機關無論是新提出規費項目，或調整收費金額，必須依該法規定辦理。惟在 2004 年以前，各級機關仍能透過所主管之法規，對所提供商品、勞務、設施、管制活動許可或執照之受益對象課徵規費。規費收入統一納入財政預算，政府集中管理收支。

根據現行加拿大規費法規定，各機關訂定規費金額之首要工作是估算政府活動之全部成本(full cost)，其次，依全部成本估算規費金額上限(upper limit)，最後，再考量其它因素，例如政府活動如兼具公私益性質，則可以部分成本定價。另外，若受益對象為弱勢團體，也可以部分成本定價。規費定價亦可能考慮政策目的，採部分成本定價。若政府活動之受益對象可提出更適當成本估算方法，規費定價亦可由規費徵收機關與受益對象協商。<sup>5</sup>

1980 年代加拿大各級政府所徵收之規費收入占 GDP 比重皆低於 3%，1990 年代後，此比率躍升至 3% 以上，2009 年達高峰 3.5%，在 OECD 國家中，屬中段水準。此外，省(州)政府徵收規費占各級政府規費收入之比重最高，其次為郡(縣)層級政府，中央政府所徵收之規費比重最低。

## (三) 德國

德國法規費的定義是基於一項屬於個人的公法上之金錢給付，以公法上的規範或其他公權力措施課予規費債務人，並以此項給付完全或部分填補所發生的費用(蕭文生，2006)。以柏林邦規費法為例，該法先將規費分為行政規費與使用規費，再按類別逐一規範其徵收範圍。依該法第 2 條第 1 項規定，因當事人發動或基於法律授權主要為個人利益而從事之個別職務行為，應收取行政規費。同法第 3 條第 1 項規定，因當事人使用公共設施及與其相關聯之給付，應

<sup>4</sup> 各國資料來源請參閱林恭正、姚名鴻、翁仁甫(2017)。

<sup>5</sup> 資料來源：<http://www.tbs-sct.gc.ca/hgw-cgf/finances/ggs-lddg/cost-couts/cost-couts-eng.asp>。



收取使用規費，作為對待給付。

德國為聯邦體制國家，各州相對獨立，財政管理採聯邦、邦(州)和地方三級制，三級政府皆可立法徵收規費。聯邦政府與規費有關之專門立法為行政費用法(Verwaltungskostengesetz)，類似我國規費法，主要是原則性規定，例如規費收取基本原則、減免優惠對象、費率計算標準。柏林邦於 1957 年頒布規費及受益費法，為德國各邦中最先頒布有關規費的專門立法，對規費計算、徵收管轄和程序等事項，有較詳細且具體規定。至於地方政府則制定提供各種公共設施而收費的辦法(史莉莉，2012)。

#### (四) 英國

英國的規費和收費(feas and charges)，是指各級政府或行政法人提供之服務，可嘉惠特定團體或公部門，且能自受惠對象收取費用。除非有法律或政策規定，否則行政法人不應補貼其提供之財貨或服務成本，且為確保資源能夠有效配置，行政法人設定提供財貨或服務費用時，應涵蓋所有成本。另外，費用及收費應每年檢討，且應為法人營運計畫之一部分(劉坤億，2010)。

英國各項規費規定雖散見於各法律、法規，甚至是行政規定，但英國財政部在其工作手冊中明示，規費收入的重要性及資訊充分揭露原則。<sup>6</sup>英國規費之充分揭露原則係要求政府所屬部門或機關每年必須向國會提出報告，說明規費運用情況、規費費率、規費收入總額、所提供服務之全部成本和單位成本、有無補貼或過度徵收問題，以及是否達成財務目標等議題。

英國為財政集權國家，中央政府掌控大部分稅收，故地方政府除依賴中央補助款，也必須對所提供服務之受惠對象收取費用。自 1990 年代以來，整體地方政府所收取規費收入皆超越中央政府。以 2014 年為例，英國中央政府規費收入占 GDP 比重為 1.03%，地方政府規費收入占 GDP 比重為 1.44%。此外，整體規費收入占 GDP 比重亦由 1990 年 1.37%增加至 2014 年 2.47%，成長幅度相當顯著。

---

<sup>6</sup> 資料來源：

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/454191/Managing\\_Public\\_Money\\_AA\\_v2\\_-jan15.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/454191/Managing_Public_Money_AA_v2_-jan15.pdf)。

### (五) 新加坡

不同於世界許多國家(如美國、英國、加拿大和日本等)，新加坡規費徵收規定係以個別法律加以規範。早在英國殖民時代 1881 年，即訂定規費徵繳之專法 FEES ACT(規費法)，新加坡規費法第 2 條明定該國財政部為規費之一般管理機關。實際上，新加坡財政部在規費法第 2 條授權下，訂定 40 多項規費命令(FEES ORDER)具體規範各機關(業務主管機關)之各項規費徵收，其中編號第 1 號規費命令為 FEES(MINISTRY OF DEFENCE) ORDER(國防部規費命令)，係規範新加坡國防部各項規費徵收，並提供各項規費之收費金額表。另新加坡規費法第 9 條則授權該國財政部得免徵、減徵或停徵應徵收之規費。

### (六) 中國大陸

中國大陸原有「行政事業性收費標準管理暫行辦法」(2006 年 3 月發布)，規範各級政府之行政事業性收費，性質上屬行政規費或使用規費。近來為加強非稅收入管理(在非稅收入中，除包含行政事業性收入及國有資源(資產)有償使用收入等具有規費性質收入，尚包含罰沒收入、國有資本經營收入及專項收入等非規費性質收入項目)，在上述「行政事業性收費標準管理暫行辦法」外，國家發展改革委員會及財政部於 2016 年 3 月 15 日另發布「政府非稅收入管理辦法」，希藉此改善非稅收入管理之諸多問題。為確實強化各級政府(特別是地方政府)非稅收入管理，政府非稅收入管理辦法第 6 條特別規定非稅收入管理應遵循依法、規範、透明、高效等原則，第 7 條則明定各級財政部門是非稅收入主管部門，負責制定全國非稅收入管理制度和政策，按管理權限審批設立非稅收入，徵繳、管理和監督中央非稅收入，指導地方非稅收入管理工作。

### (七) 日本

日本目前並無訂定規費專法，基本上規費徵收之相關規定係於個別法律中分別加以規範，日本稱行政規費為手數料，稱使用規費為使用料，另定有手數料令規範中央政府部門手數料(行政規費)的徵收，如：「電波法關係手數料令」及「特許法關係手數料令」具體規範依據電波法及特許法所開徵之手數料等。此外，日本各級地方政府在地方自治法及其他相關法律規定下，訂定使用料條例或使用料及手數料條例，作為徵收之法律依據，如九州大分縣、東京都及京

都府分別訂定「大分縣使用料及手數料條例」、「東京都行政財產使用料條例」及「京都府行政財產使用料條例」、「京都府衛生檢查等使用料及手數料條例」等。

#### (八) 韓國

與日本情況類似，韓國目前並無訂定規費專法，規費之徵收以個別法律加以規範。近年韓國中央政府與地方政府之規費收入規模相當，2012 年以前，地方政府規費收入金額略高於中央政府，2013 年後，中央政府規費收入金額超越地方政府。此外，若以規費收入占 GDP 比重觀察各級政府近年規費收入情況，發現韓國中央政府規費收入規模有小幅上升趨勢，地方政府規費收入規模則出現微幅下降，至於整體規費收入規模，似未出現明顯變動趨勢。

## 二、我國與主要國家規費收入與制度比較

本節首先說明 OECD 國家與我國規費收入情況；續就美國、加拿大、德國及英國等 4 個歐美國家，及新加坡、中國大陸、日本及韓國等 4 個亞洲國家規費制度分別作綜合比較分析；最後以 7 個面向綜合比較我國與 8 個主要國家的差異。

### (一) OECD 國家規費收入情況

在部分 OECD 國家中，規費收入是政府部門極為重要的收入項目<sup>7</sup>。表 2 及表 3 分別顯示我國與 OECD 國家在 2014 年規費收入占 GDP 及歲入比重。芬蘭政府規費收入占該國 GDP 比重高達 7.53%；瑞士、奧地利、美國、瑞典和斯洛維尼亞等國規費收入占該國 GDP 比重亦達 4%以上；整體 OECD 國家規費收入占 GDP 比重未加權平均數為 3.28%。若以規費收入占政府歲入比重比較，瑞士最高，達 14.65%；芬蘭、美國和斯洛伐克等比重達 10%以上；整體 OECD 國家比重未加權平均數為 7.64%。至於我國 2014 年規費收入占 GDP 及歲入比重分別為 0.62%和 3.98%；無論規費收入占 GDP 或占歲入比重，我國政府規費收入與 OECD 國家相較皆偏低。

<sup>7</sup> 資料整理自國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF)出版的政府財政統計(Government Finance Statistics, GFS)。

聯邦體制國家(federal countries)州政府和地方政府規費收入占全國規費收入比重超過 3 / 4，單一體制國家(unitary countries)中央政府所徵收規費收入超過全國規費收入之半數。另一現象是地方政府稅課收入與規費收入呈正相關，即地方政府稅課收入占該國各級政府稅課收入比重愈高國家，其地方政府規費收入占該國各級政府規費收入比重往往亦愈高(Blöchliger, 2008)。

在比較我國與其它 OECD 國家規費收入規模時，必須謹慎細究規費項目內涵，例如 OECD 國家使用牌照稅屬規費收入，而我國使用牌照稅屬租稅收入。惟限於資料因素，無法蒐集每一國家所有規費項目，故本文在比較各國規費收入規模時，係以 OECD 組織和我國政府公布之財政統計資料為準。

**表 2 2014 年 OECD 國家與臺灣規費收入占 GDP 百分比**

國家	%	國家	%	國家	%
澳洲(2012)	3.58	匈牙利	3.68	波蘭	2.52
奧地利	4.14	冰島	3.06	葡萄牙	3.77
比利時	2.78	愛爾蘭	2.21	斯洛伐克	3.91
加拿大	3.33	以色列	2.58	斯洛維尼亞	4.08
智利	-	義大利	2.28	西班牙	2.28
捷克	3.54	日本(2013)	1.17	瑞典	4.11
丹麥	3.90	韓國	2.38	瑞士	4.91
愛沙尼亞	3.07	盧森堡	2.83	土耳其(2011)	3.46
芬蘭	7.53	墨西哥(2013)	0.07	英國	2.47
法國	3.87	荷蘭	3.43	美國	4.11
德國	3.48	紐西蘭(2013)	3.69	OECD 未加權平均	3.28
希臘	2.59	挪威	3.35	臺灣	0.62

註：臺灣規費統計資料包含各級政府公務預算之規費收入，未包含 2013 年中央政府規費收入中 NCC 辦理 4G 釋照特許費 1,186.5 億元和納入特種基金規費收入。

資料來源：政府財政統計(Government Finance Statistics, GFS)，國際貨幣基金(International Monetary Fund, IMF)。

表 3 2014 年 OECD 國家與臺灣規費收入占歲入百分比

國家	%	國家	%	國家	%
澳洲	-	匈牙利	7.76	波蘭	6.49
奧地利	8.29	冰島	6.71	葡萄牙	8.42
比利時	5.34	愛爾蘭	6.43	斯洛伐克	10.07
加拿大	8.83	以色列	6.70	斯洛維尼亞	9.10
智利	-	義大利	4.73	西班牙	5.83
捷克	8.72	日本	1.24	瑞典	8.20
丹麥	6.75	韓國(2012)	6.76	瑞士	14.65
愛沙尼亞	7.91	盧森堡	6.46	土耳其	-
芬蘭	13.69	墨西哥(2013)	0.28	英國	6.42
法國	7.22	荷蘭	7.81	美國	12.41
德國	7.81	紐西蘭	3.59	OECD 未加權平均	7.64
希臘	5.58	挪威	6.13	臺灣	3.98

註：臺灣的規費統計資料包含各級政府公務預算之規費收入，未包含 2013 年中央政府規費收入中的 NCC 辦理 4G 釋照特許費 1,186.5 億元和納入特種基金之規費收入。

資料來源：政府財政統計(Government Finance Statistics, GFS)，國際貨幣基金(International Monetary Fund, IMF)。

## (二) 歐美國家與亞洲國家規費制度比較

歐美國家方面，美國、加拿大和德國等國制定專門性規費法，規範規費徵收範圍、收費計算標準、經費運用原則、規費調整週期、減免優惠規定和監督管理機制。加拿大規費法更要求聯邦政府部門在各項規費制定過程中，必須與義務相關人進行協商，並評估課徵規費可能產生的影響，以降低課徵規費所帶來之衝擊。

4 個歐美國家規費收入共同特點可歸納如下：

1. 規費收入占政府歲入或 GDP 比重高，除英國外，其他 3 國前述 2 項比重皆高於其他 OECD 國家，且愈基層政府，規費收入占該層級政府歲入比重愈大。
2. 在規費專門立法中明定，徵收規費主要目的係補償提供公共設施、勞務或商品支出，並說明費率計算標準應考慮因素。原則上，規費收取應填補所有費

用，但該公共設施或勞務兼具公共利益性質，則採部分成本定價。此外，也明確規定費率檢討及調整週期。

3. 規費必須經過嚴格法律程序並由議會同意，始能徵收。以加拿大為例，各級政府所徵收之規費，必須有相對應法規為依據，並舉辦公聽會，與被徵收對象溝通協商。費率調整時，亦必須依相同程序進行，始得調整。

就亞洲國家而言，亞洲各國對於規費徵收，在法制面作法上有所差別，新加坡於 1881 年訂定規費徵繳專法。日本、韓國等國家，並未訂定規費專法，係在個別法律當中分別規範。中國大陸則訂有「行政事業性收費標準管理暫行辦法」及「政府非稅收入管理辦法」，以改善非稅收入管理問題。若以我國徵收規費預算科目、子目及細目為比較參考基準，與各國情形則是大致存在某種程度的一致性。

表 4 分別從規費專法設立、監督管理及透明度要求、資金使用管理、規費費率定期調整機制、廣徵社會意見、規費分類及優惠措施等 7 項目彙整我國與 8 個選樣國家規費制度，其中較值得注意的是加拿大要求課徵規費機關在開徵或調整規費金額時，必須與被徵收人先行協商，並作影響評估。目前跨太平洋戰略經濟夥伴關係協議(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPP)的法規有特別強調此機制，即當政策對人民有任何影響，或是會造成人民新增稅費負擔時，都必須有影響評估程序，及與利害關係人徵詢機制，優點是可降低民眾對新增規費的抗拒程度。此一機制也可供國內規費相關主管機關參考。

表 4 我國與選擇國家規費制度比較

國家 比較內容	臺灣	美國	加拿大	德國	英國	新加坡	中國大陸	日本	韓國
設立規費專法	有	有	有	有	無	有	有	無	無
監督管理及透明度要求	無相關規定	透明度高並向國會報告	透明度高並向國會報告	透明度高並向各級議會報告	透明度高並向國會報告	所有規費收費表應於政府公報公告，並於公告生效後立即遞交國會	管理應當遵循依法、規範、透明、高效原則	-	-
資金使用管理	統收統支與專款專用並行	統收統支與專款專用並行	統收統支	統收統支	專款專用	統收統支	統收統支與專款專用並行	統收統支	統收統支與專款專用並行
規費費率定期調整機制	每 3 年定期檢討	每 2 年定期檢討	定期檢討	定期檢討	每年定期檢討	定期檢討	價格：財政部門定期審核	定期檢討	定期檢討
廣徵社會意見	無	無	有	無	無	無	價格：財政部門可以採用召開座談會、論證會、聽證會或書面徵求意見等形式，徵求社會有關方面意見	無	無
規費分類	行政規費、使用費、規費、司法規費	行政規費、使用費、規費、司法規費	行政規費、使用費、規費、司法規費	行政規費、使用費、規費、司法規費	行政規費、使用費、規費、司法規費	行政規費、使用費、規費、司法規費	行政規費、使用費、規費、司法規費	行政規費、使用費、規費、司法規費	行政規費、使用費、規費、司法規費
優惠措施	有	有	有	有	有	有	有	有	有

資料來源：本文整理。

監督管理及透明度要求方面，美國、加拿大、德國、英國、新加坡及中國大陸均有高度要求，多數並要求向國會報告，值得我國在規費管理上加以重視。預算管理方面，多數納入公務預算。資金使用管理方面，統收統支與專款專用並行情況較多。規費費率定期調整機制方面，均有定期檢討，惟我國定期檢討間隔時間較長。

## 肆、我國規費制度及徵收項目之檢討與精進措施

本節分別彙整說明影響我國規費收入因素、規費與特別公課問題及規費徵收透明度、規費徵收項目合理性與應收未收項目、我國規費制度專題檢討分析、及檢討我國現行規費法規等 5 個項目。

### 一、影響我國中央政府規費收入因素之評估與建議

2001 年至 2015 年 15 年間，特種基金規費收入金額占規費總收入比重介於 40%至 50%間，顯示我國中央政府近半數規費收入納入非營業特種基金專款專用。公務預算之規費收入占歲入比重維持在 3%至 4%間，若加計納入特種基金規費收入後，規費總收入占中央政府歲入比重提高至 6%至 7%。規費收入占歲入比重雖然不高，但相當穩定，對中央政府歲入貢獻，僅次於稅課收入和營業盈餘及事業收入。

2001 年至 2015 年迴歸估計結果顯示未含釋照特許費之公務預算規費收入、特種基金規費收入和規費總收入對人均 GDP 彈性值分別為 0.48、0.66 和 0.56<sup>8</sup>，皆顯著小於 1，表示人均 GDP 每增加 1%，規費收入約只增加 0.5%，即政府規費收入無法隨經濟成長同步增加，規費收入成長率不及經濟成長率，約只有後者一半。若將釋照特許費加入公務預算作分析，並以虛擬變數控制有釋照特許費收入之 3 個年度，2002 年、2013 年和 2015 年之虛擬變數係數估計值顯著大於零。因此，影響我國中央政府規費收入主要因素除人均 GDP(經濟成長)，影響甚巨且顯著的就是一次性國家通訊傳播委員會頻譜釋照特許費收入。

實證結果也顯示中央政府整體規費收入未隨經常門支出同步成長。除以上

<sup>8</sup> 估算過程詳見「各國規費制度之研究及我國規費徵收項目之檢討」，財政部國庫署 105 年委託研究計畫報告。



利用實證分析方法，由需求面和供給面探討影響中央政府規費收入因素外，有學者認為選舉與政治因素是我國政府規費收入無法成長的主因，無論是執政黨或在野黨都不願得罪選民，即使法律明文規定，應定期檢討徵收費率，但當執行情況不佳與未能落實檢討時，亦無有效確實的獎懲機制。綜合張銘璋、黃世鑫(2002)、金苔秋(2011)及專家學者意見，我國中央政府規費收入規模未能成長之主要原因彙整如下：

- (一) 傳統重要規費收入面臨調降壓力：汽車燃料使用費為中央政府主要規費之一，2005 年在計程車業者訴求下，為減輕業者負擔，提昇服務品質，免徵計程車汽車燃料使用費。此外，汽車燃料使用費主管機關交通部得參酌油價變動情形，減免營業用汽車之汽車燃料使用費，如自 2008 年 7 月 1 日起，為配合行政院因應國際油價大幅波動，各部會補助特定弱勢族群配套措施，交通部公告免徵汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨運業及遊覽車客運業等營業用汽車之汽車燃料使用費，為期半年；2011 年 4 月 1 日起至 2011 年 12 月 31 日，減徵前項營業用汽車 50%之汽車燃料使用費。
- (二) 新興規費未能持續成長：新興特許電信執照收入為中央政府規費之重要項目，得標廠商可採一次繳清競標金額，或逐年繳交執照特許費與頻率使用費。但 2002 年、2013 年及 2015 年 3 次釋照競標，得標業者均一次繳付，因此，除當年度規費有大額收入，往後年度未能有明顯成長情況。特許規費之訂價應考慮其獨占性，除一次性繳付外，審慎評估每年獨占性利潤，思考再進一步分年繳納之可行性。
- (三) 近半數規費納非營業特種基金：部分機關透過立法於所主管之法律明定規費收入用途，設置非營業特種基金，並將規費納為該基金之資金來源，使規費收入未能編入公務預算，若不計電信釋照特許規費，近半數規費納入非營業特種基金。
- (四) 規費徵收目的非追求收入極大化：規費收入係政府為特定對象辦理特定事項或提供勞務所收取之相對給付，採對等報酬原則，徵收目的在分攤政府特定支出成本，並依據使用者付費精神，提高資源配置效率，而不是以追求收入極大化為目的，例如政府辦理之各項檢驗，若依產品價值而非政府

檢驗成本收取規費，勢必增加業者之成本負擔，不利產品競爭力。

根據上述分析，為增加政府規費收入，本文建議各機關應積極檢討應徵收而未徵收之規費，落實規費法每 3 年檢討收費基準規定，審慎評估各項規費減、免、停徵之必要性。此外，依「非營業特種基金設置、簡併、裁撤及預算編製共同性原則」對各項非營業特種基金進行檢討，若基金整體營運效能不佳，應考慮簡併或裁撤，並將規費納入公務預算統籌規劃運用。另一方面，考慮規費徵收並非以收入極大化為目的，如規費徵收目的在於公平對等報酬的成本收入，或在於避免過度浪費提高資源使用效率，或在於經濟、社會等政策因素時，此類規費項目主要是評估其規費徵收之有效性，亦即規費有無達到其政策目的。

## 二、我國規費制度檢討

### (一) 規費定義及規費法適用範圍

綜觀張銘璋、黃世鑫(2002)及徐偉初、歐俊男與謝文盛(2012)等學者對規費定義，幾乎已將實務上徵收規費各種可能理由涵蓋在內。然而我國於 2002 年制定規費法時，考量規費在實務上不易定義，因此未於法條中加以明確定義，而是選擇參考德國柏林邦之「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，依當時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(規費法第 6 條)，並分別規定其徵收範圍(規費法第 7 條及第 8 條)。另亦將法院辦理民事訴訟、民事強制執行或非訟事件等所收之規費排除適用規費法(規費法第 2 條第 2 項)。然而，設有規費專法國家中，如加拿大、德國、新加坡及中國大陸等，均將司法規費納入專法內，未來如相關法令配套修改可行，將司法規費納入規費法中，也可避免上述「司法規費」適用規費法疑義與問題。

我國規費法目前僅適用於第 6 條所明定「行政規費」以及「使用規費」等 2 類規費，將一些在學理上應歸類於「特許規費」之規費項目納入「行政規費」中，然而「特許規費」之性質、費用計算方式及預算安排上與「行政規費」有所不同，規費法目前分類方式因此受到一些學者質疑(如蕭文生，2006；廖欽福，2014)，建議未來修訂規費法時，應認真考慮是否將「特許規費」獨立出來，即

將規費分類調整為「行政規費」、「使用規費」及「特許規費」3類。

## (二) 規費收費基準訂定相關問題

規費法第 21 條第 2 項規定，對於屆期未改正者，僅授權上級主管機關得懲處該機關學校首長，可能因此導致行政監督效果有限，進而影響人民權益，故建議未來規費法修訂時，可考慮將原條文中「得對該機關學校首長予以懲處」修改為「應對該機關學校首長予以懲處」。再者規費法第 11 條要求業務主管機關定期檢討收費基準時，須考量該條第 1 項第 1 款至第 3 款之事由，由法律明確性角度而言，其中辦理費用或成本變動趨勢及消費者物價指數變動情形等 2 點尚屬明確具體，至於第 3 點所謂其他影響因素，則有無法符合授權明確性原則疑慮。

## (三) 規費優惠與調整問題

由於目前規費法第 12 條及第 13 條規定，業務主管機關與規費主管機關各有其減徵、免徵或停徵權責，且第 12 條所規範業務主管機關減免規費範圍，及第 13 條所規範規費主管機關減免規費範圍，其間又有所重疊。舉例而言，第 13 條第 1 款所稱為維護財政、經濟、金融穩定、社會秩序或工作安全所辦理事項，其範圍即與第 12 條第 1 款至第 6 款有所重疊，在業務主管機關與規費主管機關之減徵、免徵或停徵權責劃分不明確情況下，將可能因此產生衝突。為避免上述問題，應於規費法修訂時納入檢討，以確認業務主管機關與規費主管機關各自之減徵、免徵或停徵權責。

## (四) 規費與特別公課問題

依據大法官釋字第 426 號針對空氣污染防制費，特別公課是國家為一定政策目標需要，對有特定關係之國民所課徵之公法上負擔，並限定其課徵所得用途。特別公課不同於一般稅捐之處，在於其之課徵非在滿足一般公共財政需求，而是有特殊之形成性功能，所課徵之所得納入特種基金中，不用於支應一般國家任務之財政需要。但特別公課並非我國成文法中對國家強制收入所設專有名詞，僅為學理上探討而已，故規費與特別公課之區別也引起學者諸多討論。

辜仲明(2003)認為特別公課有追求特定經濟或社會目的、實現特殊國家任務、國家無須為對待給付，和特殊法律上關聯之要求等 4 項基本法律特徵，並

可進一步透過政策目的性、被課徵群體特定性、特殊法律關聯性、非對待給付性和專款專用性等 5 項特性，探討特別公課與規費界限。因此，以單一面向財政工具特性無法完全區分特別公課、規費與租稅等其它強制性財政工具。此外，我國行政實務上，關於特別公課的運用領域，如依據貿易法第 21 條為推廣貿易對出進口人收取推廣貿易服務費、依據職業訓練法第 27 條為辦理職業訓練收取職業訓練費，及依據空氣污染防治法第 16 條為防制空氣污染排放而徵收之空氣污染防治費等，各項法律對特別公課均以「費」稱之，特別公課並無立法定義或明確集合概念，而是以個別方式散見於各主管機關之開徵法源，且易與規費混淆；大法官釋字第 515 號解釋甚至將特別公課與使用規費並列。

我國目前實務上徵收且認屬特別公課性質之項目，除上述推廣貿易服務費、職業訓練費和空氣污染防治費，尚包括國土保育費、開發影響費、水源保育與回饋費、依能源管理法第 5-1 條向相關業者收取之收入、就業安定費、回收清除處理費、進用身心障礙者人數差額補助費和科學工業園區管理費等。然而，依 OECD 針對政府收入定義，與我國空氣污染防治費類似之德國邦政府徵收水污染防治費和英國環境局徵收之氣候變遷協議費等污染排放許可費，皆歸屬於非定期徵收之規費，特別公課與規費之課徵對象皆為特定，二者確有不易釐清情形，且財政收支劃分法及中央政府總預算皆無特別公課之收入分類，因此，參考各國經驗及上述學理說明，特別公課似乎應納入規費法規範，包括定期檢討或調整收費基準，進一步考量其專款專用性質和現行作法，其收支運作方式仍以設置特種基金方式進行較為適宜。

然實際上，各機關單位以特別公課為名之各項收費，由來已久，特別公課有其專法規範，各項收費方式與使用均不受規費法約束，因此，實務上如要將特別公課納入規費法規範，可能產生法令間與法令及解釋令間爭議，建議宜逐項檢討各項特別公課是否納入規費法規範，現階段通盤納入規費法將延生更多爭議，恐不適當。

綜上，本文認為短期應逐項檢討各項特別公課是否納入規費法規範，並維持以設置特種基金方式運作。長期則應回歸規費法第 7 條第 5 項「為公共利益而對其特定行為或活動所為之管制或許可」精神，將各項特別公課納入規費法

規範。

### (五) 規費徵收透明度

在規費監督管理及透明度要求方面，美國、加拿大、德國、英國、新加坡及中國大陸均有高度要求，多數並要求向國會報告，值得我國在規費管理上加以重視。規費徵收透明度如果不彰，直接影響規費制度之財政公平負擔及其徵收效能，由於我國目前特種基金預、決算相關統計資訊分散在各部會機關，無彙整報告，增加整體評估困難度。另外，各機關所公開的特種基金預決算財務資訊，無法判斷一個科目中屬中央政府規費收入及非規費收入金額各為何，建議主管機關將各所屬的特種基金中屬於中央政府規費收入資訊彙整採合併揭露方式，以完整表達中央政府規費收入情形。另建議規費徵收採專款專用方式的特種基金，應就其規費專款專用情形，評估規費使用效益，並適當揭露效益分析結果。

## 三、徵收項目之檢討與改善措施

### (一) 徵收項目合理性檢討

與其他國家相較，雖然各國對規費徵收，在法制面作法有所差別。然若以我國徵收規費預算科目、子目及細目為比較基礎，各國規費課徵項目，大致相同，顯示目前我國規費法第 7 條及第 8 條所規範「行政規費」及「使用規費」課徵項目，尚屬合理。

### (二) 應收未收項目檢討

規費主管機關也可逕行發函各機關要求依規費法徵收應收未收之規費，改善應徵收而不徵收問題，財政部曾於 2008 年 1 月 2 日發函各機關(台財庫字第 09603518320 號函)，要求各機關學校建物之附設停車空間提供員工停放車輛，除已收取租金者，應依規費法規定徵收使用規費，其收費基準並請依規費法第 10 條規定辦理。然而為健全規費制度，確實改善應徵收而不徵收問題，建議審慎考慮修訂現行規費法相關懲處規定，或擬訂未確實落實執行規費徵收之懲處原則(標準)，甚或在制度面進一步建立各機關學校依法徵收合理規費之誘因。

部分國家徵收我國所無的規費項目，如新加坡為鼓勵民眾搭乘大眾運輸系

統，避免尖峰時間交通擁塞，透過電子道路系統(Electronic Road Pricing, EPR)對境內最擁擠約 720 公頃區域內道路使用者，收取道路通行費。另新加坡及其他許多國家主要城市，亦透過建立擁車證或車輛牌照標售制度，控制車輛數量以避免交通壅塞和空氣污染問題。我國亦面臨都會區交通壅塞問題，或可參考其他國家作法，研議徵收類似規費項目之可行性。

另一方面，許多國家對公立公園進行收費<sup>9</sup>，可提高對公共資源使用效率，也可落實使用者付費原則，我國此方面收費應有很大空間，過去各級政府對規費徵收定期檢討往往流於形式，多數屬被動式檢討，除非某項目被要求檢討，否則多數不會更動之前費率或徵收範圍，甚少主動積極全面檢討，包括檢討目前各項費率合理性，及提出新增規費項目，有效檢討難以落實，建議以獎懲方式強化定期檢討機制，如要求每次檢討報告至少要有一定百分比(如至少 30%)的項目須提出檢討分析(不論有無依原來費率通過)，或者要求 2 次(例如)未調整者第 3 次須提出檢討分析報告(不是只有提出檢討，然後照案通過)，不確實依規定辦理者加以懲罰；對新增徵收項目者，給予鼓勵，例如新增項目收入一定百分比可以用來增加其單位經費(但可設一定期間，如只可分配徵收後的前 3 年)。

#### 四、其他規費制度相關議題檢討分析

##### (一) 因身分別優惠之檢討分析

我國規費法 2002 年 12 月 11 日公布實施後，2016 年 5 月 25 日修正第 12 條第 5 款各機關學校於辦理「核發」特殊身分者之「身分證明文件」時，應徵收之規費得適用減免範圍，由原本適用於老人、身心障礙者、低收入戶身分證明文件之「核發」，擴大適用於學生證明文件之「核發」。

然而依現行規費法，如係基於「身分」而給予減免優惠，則應符合該法第 12 條第 7 款「其他法律規定」始得長期減免。舉例而言，交通部觀光局東北角暨宜蘭海岸國家風景區管理處於擬具「龜山島登島收費辦法」時，即援引規費法第 12 條第 7 款，參照志願服務法第 20 條第 2 項及第 3 項規定，對持有志願

---

<sup>9</sup> 檢討國外已徵收規費項目而我國尚未徵收的項目，相關建議請參考「各國規費制度之研究及我國規費徵收項目之檢討」期末報告的表 4-5。

服務榮譽卡之志工給予免費優惠；對於義警、義消、義交、守望相助等災害防救持有證明者提供半價優惠；另參照兒童及少年福利與權益保障法第 33 條，對 3 歲至 12 歲兒童提供半價優惠；同時亦援引規費法第 12 條第 1 款規定，考量龜山島係位於宜蘭縣境內，基於宜蘭縣民對龜山島特殊情感及進行鄉土關懷及生態教育需要，有優惠之必要，因此於施行時起 1 年內給予免費優待(「龜山島登島收費辦法」實施日為 2016 年 7 月 1 日)，並規定每年檢討實施成效。

世界各國規費之徵收一般皆存在身分別優惠措施，以各國國立博物館為例，多數國家博物館如法國巴黎羅浮宮、美國紐約大都會博物館、日本東京國立博物館及韓國國立古宮博物館，都設有學生優惠票或提供學生免費入館參觀，英國大英博物館則除提供 16 歲至 18 歲學生購票優惠，亦給予身心障礙者、待業者票價優惠。此外部分國家博物館，優惠對象另包含高齡長者。各國規費普遍存在身分別優惠措施，至優惠適用對象範圍，則有些許差別。

我國業務主管機關除依規費法第 12 條第 5 款，在辦理核發老人、身心障礙者、低收入戶、學生之身分證明文件時，得就其應徵收之規費予以減免，另可依規費法第 12 條第 7 款「其他法律規定」提供特定身分別人士長期優惠或減免。此外尚有援引規費法第 12 條第 1 款規定，以辦理業務或教育宣導為由，提供特定地區居民定期檢討規費優惠或減免。在民意壓力下，將可能使身分別優惠適用對象，面臨不合理擴大之潛在風險，並影響使用者付費原則之落實。

為避免因民意壓力致規費徵收身分別優惠適用對象不合理擴大問題，建議可由各級規費主管機關訂定基於身分別優惠減免原則，讓各機關學校徵收規費時之優惠對象範圍不致過度擴大；或重新檢討確定第 12 條相關條款之身分別優惠適用範圍後，不再允許各機關學校於徵收規費時提供其他身分別人士優惠減免。

## (二) 專款專用財務運作效益分析與建議

現行行政實務上，我國規費收入之收支運用方式採統收統支和專款專用雙軌並行，學理上，政府收入採統籌統支和專款專用運作方式各具優缺點。2011 年度至 2015 年度 5 年間，非營業特種基金均為 105 個，但總收支規模由 2011 年度 4 兆 163 億餘元，增加至 2015 年度 5 兆 9,908 億餘元，非營業特種基金規

模已超越公務預算，且有逐年擴增趨勢。非營業特種基金設置目的為運用特定財源專款專用，使業務進行不輟，及本受益者付費原則，使國民負擔公平(施炳煌，2005)。特種基金由各主管機關管理運用，部分基金來源為規費收入，若基金營運績效不佳或閒置資金龐鉅，實不利於國家整體資源配置與運用。

近年來，由於部分特種基金固定資產投資計畫執行績效欠佳、非營業特種基金與公務預算劃分不清與超支併決算金額偏高等問題，行政院於 2009 年 1 月 22 日訂定「強化特種基金預算管理提升營運效能方案」，並於 2012 年 7 月 20 日以院授主基字第 1010200866 號函修正上述方案，期藉由落實計畫及預算管理精神及強化預算執行控管，提升特種基金營運及財務運用效能。

規費收入專款專用效益之綜合性評估，仍需學界與政府機關共同努力，若從傳統財務單一向評估，則逾半數非營業特種基金規費所流入之基金績效不佳。因此，本文建議相關主管單位宜建立一套非營業特種基金規費使用效益評估機制，針對規費使用效益不佳之特種基金，將其規費收入納入公務預算統收統支運用，以利國庫調度；各機關基於個別立場，如有優先支用之必要，應循預算程序研提相關計畫及預算需求，從國家整體資源配置效率角度，妥善規劃各項支出，將會更有效率提高公共資源使用。如礙於人力及經費不足，可先對一定規模以上特種基金評估其使用效益，或根據建立的特種基金規費使用效益評估機制，要求主管特種基金單位提出自我評估結果分析，再據以考核其基金使用效益；規費運用應盡量縮小專款專用範圍，以「統收統支為主、專款專用為輔」，建立財務調度有效性。

## 伍、建議

以下分別就如何提升我國規費收入(含徵收項目調整等)及強化規費運用(含規費專款專用使用問題)，提出我國規費法修訂方向建議。

### 一、提升我國規費收入

- (一) 為免規費法產生適用疑義，應明確界定規費法第 2 條第 2 項特別規定之適用範圍。
- (二) 設有規費專法的國家中，如加拿大、德國、新加坡及中國等，均將司法規



費納入專法範圍內，惟法院辦理民事訴訟、民事強制執行及非訟事件等所徵收之規費，因具有特殊性，其計費原則及收繳程序皆與一般規費不同，且其已有完備法律規範，因此建議短期維持現行規費法第 2 條第 2 項規定。未來中、長期如果相關法令配套修改可行，建議將司法規費納入規費法中，也可避免上述「司法規費」適用規費法的疑義與問題。

- (三) 規費法第 11 條要求業務主管機關定期檢討收費基準時，須考量該條第 1 項第 1 款至第 3 款之事由，若由法律明確性角度言，其中第 3 款所謂其他影響因素，有無法符合授權明確性原則疑慮，建議於短期內檢討補充說明。
- (四) 規費法第 6 條「行政規費」及「使用規費」外，另立「特許規費」項目。第 10 條規費收費基準計費原則規定，應配合增加「特許規費」收費基準之計費原則規定。
- (五) 如要將特別公課納入規費法規範，可能產生法令間與法令與解釋令間爭議，建議短期應逐項檢討各項特別公課是否納入規費法規範，並維持以設置特種基金方式運作。長期則應回歸規費法第 7 條第 5 項「為公共利益而對其特定行為或活動所為之管制或許可」精神，將各項特別公課納入規費法規範。
- (六) 依規費法第 7 條或第 8 條規定有應徵收之規費而不徵收，或違反第 11 條規定未定期檢討者，按第 21 條規定違反前者僅授權上級政府得視實際情形酌予減列或減撥補助款，違反上開任一情形者，同樣僅授權上級主管機關得懲處該機關學校首長。建議於修訂規費法時，考慮將「得」改為「應」。為能健全規費制度，確實改善應徵收而不徵收問題，建議應審慎考慮修訂第 21 條相關懲處規定，甚或透過該法之增修，進一步在制度面建立各機關學校依法徵收合理規費誘因。
- (七) 規費法第 13 條第 1 款至第 3 款所規範之規費主管機關減免規費範圍，由法律明確性之角度而言，同樣有過於廣泛與抽象的疑慮，如第 3 款所稱基於公共利益或特殊需要考量，皆無法符合授權明確性原則，短期內有必要適度修正。
- (八) 業務主管機關得依據規費法第 12 條第 7 款「其他法律規定」提供特定身分

別人士長期優惠或減免。建議儘快由各級規費主管機關訂定基於身分別之優惠減免原則，讓各機關學校徵收規費之身分別優惠對象範圍不致過度擴大。或在重新檢討確定第 12 條相關條款之身分別優惠適用範圍後，不再允許各機關學校徵收規費時提供其他身分別人士優惠減免。

- (九) 各機關應積極檢討應徵收而未徵收規費，並參考國外規費徵收項目，考慮開徵我國目前未徵收之規費項目，建議於短期內恢復高速公路通行費橫向國道收費、徵收桃園國際機場通行費、擴大國家公園收費範圍、收取公共電視收視費等。另建議著手研議徵收類似車牌拍賣標售制度車牌費的必要性與可行性，並納入我國長期規費徵收項目。
- (十) 即刻落實規費法每 3 年檢討收費基準規定，審慎評估各項規費減、免、停徵之必要性。
- (十一) 可考慮增列規費項目及費率之制定，相關主管部門須作影響評估，並採召開座談會、論證會、聽證會或書面徵求意見等形式，徵求社會有關方面意見再行決定。

## 二、強化規費運用

- (一) 建議規費徵收採專款專用方式之特種基金，應就其規費專款專用情形，評估其使用規費效益，並適當揭露效益分析結果。
- (二) 檢討各項非營業特種基金，若基金整體營運效能不佳，應於中、長期考慮簡併或裁撤，並將規費納入公務預算統籌規劃運用。
- (三) 規費運用應盡量縮小專款專用範圍，建議於中、長期調整為以「統收統支為主、專款專用為輔」，建立財務調度的有效性。
- (四) 建議主管機關儘快於短期內將所屬特種基金中屬於中央政府規費收入統計資訊彙整合併揭露，以完整表達中央政府規費收入情形。
- (五) 考慮規費徵收並非全部以收入極大化為目的，如規費徵收目的在於公平對等報酬的成本收入，或避免過度浪費提高資源使用效率，或考量經濟、社會等政策因素時，該等規費項目評估重點為規費徵收之有效性，即此類規費徵收有無達到其政策目的。

## 參考文獻

1. 史莉莉(2012)，「德國的公共收費概況、特點及趨勢」，*政治與法律*。
2. 金苔秋(2011)，「中央政府規費收入規模長期未能成長之探討」，*當代財政*。
3. 林恭正、姚名鴻、翁仁甫(2017)，*各國規費制度之研究及我國規費徵收項目之檢討*，財政部國庫署 105 年委託研究計畫報告。
4. 施炳煌(2005)，「建立非營業特種基金績效管理制度之探討」，*研考雙月刊*。
5. 馬小惠、金苔秋、張佩玲、林佳鋒(2008)，*加強規費徵收績效之研究*，財政部國庫署報告。
6. 財政部國庫署報告(2011)，*中央政府規費收入規模長期未能成長之研析報告*，財政部國庫署研究報告。
7. 陳清秀(2010)，*稅法總論*，第 6 版，台北：元照出版社。
8. 徐偉初、歐俊男、謝文盛(2012)，*財政學*，第 3 版，台北市：華泰文化。
9. 張佩玲(2008)，*從規費制度看我國財政透明度*，國立政治大學行政管理碩士論文。
10. 張銘璋、黃世鑫(2002)，*合理加強各項規費及其他服務性收入之研究*，行政院財政改革委員會自行研究報告。
11. 辜仲明(2003)，「新興財政工具之運用理性—由特別公課操作基本原則談起」，*財稅研究*。
12. 廖欽福(2014)，*我國實施規費法 12 週年之回顧與展望—以行政法院判決與行政解釋函令分析對象為例*，*財稅研究*。
13. 劉坤億(2010)，*英國及日本對於行政法人制度之檢討與改進狀況*，人事行政局委託研究計畫。
14. 蕭文生(2006)，「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*。