

特別公課的法律關係與收取機制（之一）

——污水處理系統使用費之制度定性與規範關聯

李建良（中央研究院法律學研究所特聘研究員）

壹、引言

「特別公課」原為學理概念，今則散見於行政法院裁判，所涉領域多樣，時生概念定義與區辨的爭議¹。緣此本系列特以「特別公課的法律關係與收取機制」為題，並以污水處理系統使用費為中心，比較分析行政法院相關裁判，旨在探討公法上金錢給付義務所在之行政實體法律關係，以及其所衍生行政作用法與行政組織法之交錯課題，期得以跳脫特別公課之概念框限，建立行政法律關係之規範架構與思維體系。

貳、序曲：最高行政法院 109 年度上字第 455 號判決之旁論

一、事實概要

被上訴人暨原審原告（某光學企業股份有限公司，為便於行文與理解，下稱 A 公司）前向上訴人暨原審被告（經濟部工業局安平工業區服務中心，為便於行文與理解，下稱 B 中心）申准聯接使用污水下水道系統，嗣 B 中心派員多次至 A 公司之廢（污）水放流口進行水質採樣，其中 2[~153]次所採取之水質樣本經化驗其 COD（化學需氧量）值合於經濟部工業局安平工業區（下稱安工區）污水處理廠下水水質標準，惟 107 年 11 月 19 日所採取之水質樣本經化驗超過上開標準限值。B 中心乃據上開檢測結果，以 107 年 12 月 4 日函核定 A 公司應繳納 107 年 11 月份污水處理系統使用費與一般公共設施維護費（原處分）。

A 公司不服，提起訴願，遭決定駁回，向高雄高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟。原審以 108 年度訴字第 243 號判決（下稱原判決）：一、訴願決定及原處分關於污水處理費新臺幣 541,364 元部分撤銷。二、B 中心被告應返還原告新臺幣 595,500 元。三、A 公司其餘之訴駁回。B 中心不服原判決對其不利部分，提起本件上訴。最高行政法院 109 年度上字第 455 號判決（下稱本判決）：原判決關於命 B 中心應返還被上訴人新臺幣 54,136 元（滯納金）部分廢棄，發回高雄高等行政法院。其餘上訴駁回（《安平工業區案》）。

二、法院見解

本判決維持原判決的理由部分：

1 近例：最高行政法院 109 年度上字第 962 號判決。

(一) 原判決認為原處分作成時，安平工業區下水道使用管理規章（下稱安工區管理規章）尚未完成法規命令之發布程序，為**未生效之法規命令**，B 中心以之計徵 A 公司污水處理系統使用費而作成之原處分，自非合法，乃將訴願決定及原處分關此部分撤銷，經核原判決此部分認事用法並無違誤。

(二) B 中心命 A 公司繳納污水處理系統使用費之原處分既經原判決撤銷，則原判決以 B 中心應返還 A 公司上開金額，亦無不合。

本判決廢棄原判決的理由部分：

(一) B 中心如係以行政處分向 A 公司收取滯納金，則在該處分未經撤銷前，A 公司應受其拘束，不得逕提一般給付訴訟，如欲請求退還該滯納金，須以滯納金處分撤銷為前提。

(二) 原審未就上述事項加以調查並闡明 A 公司是否有對之提起訴願，即逕以 A 公司依公法上不當得利法律關係，提起一般給付訴訟請求 B 中心返還上開「滯納金」為有理由，即有判決未依證據、不備理由，及違反行政訴訟法第 125 條之違背法令。

解析法院見解，簡要以言，主要爭點在於 B 中心命 A 公司繳納污水處理系統使用費之決定（原處分）是否適法？原判決予以撤銷之理由為：原處分作成時，安工區管理規章尚未完成法規命令之發布程序，亦即欠缺法規依據，此項見解亦獲本判決支持。至於本判決廢棄原判決部分，則涉及 B 中心是否以行政處分向 A 公司收取滯納金，以及該行政處分是否經撤銷之問題。

上二問題，後者屬尚待調查之枝節，容由原審查究；前者事關徵收污水處理系統使用費之「行政處分」（原處分）合法性的認定，涉及下水道之使用管理與產業園區之設置管理二者交錯之行政法律關係，以及其管理行為之法律性質等行政法[~154]課題，錯綜複雜，值得逐細考論，為本系列之所由作，本文裁判評釋的重點亦在此。

三、爭點解構

本判決雖維持撤銷原處分之原判決（主要理由：管理規章尚未完成法規命令之發布程序），卻於理由中以「併此敘明」的方式（旁論）闡述系爭污水處理系統使用費具「**特別公課**」性質的理據（後詳），並且指出：本件雖因原處分作成時尚未完成費率核定之發布程序，惟不代表 A 公司享有免費使用園區下水道系統之利益而免繳污水處理系統使用費，實則依產業創新條例第 53 條第 1 項規定，A 公司仍有繳納安工區污水處理系統使用費之責任；同時論及經濟部於 110 年 2 月 20 日發布之「經濟部所屬產業園區管理機構下水道使用管理及收費規定」及其第 28 條規定：「本規定實施前，本機構已依法公告處理區域內之用戶，適用本規定。」

綜合判決主要理由與旁論，歸整問題爭點如下：

從本案的程序標的（原處分）及其合法性出發，主要問題爭點，首先是原判決所稱「安工區管理規章尚未完成法規命令之發布程序，為未生效之法規命令」，此項

論斷預設了管理規章為「法規命令」的前提，問題在於：

- (一)「管理規章」是否為行政程序法第 150 條第 1 項所稱之「法規命令」？
- (二) B 中心是否為「行政機關」？
- (三) 管理規章之法律授權依據為何？

其次，本判決所稱依產業創新條例第 53 條第 1 項規定，A 公司仍有繳納安工區污水處理系統使用費之責任，可資思考的

問題層次是：

(一) 所謂之「責任」，是否指法律**直接課予**之公法上義務？抑或授予「管理機構」向區內使用人收取費用之**權限**？

(二) 承上，所謂之「責任」，得否以**行政處分**「課徵」之？抑或以其他方式「收取」？換言之，收取系爭費用之法律方式得否由「管理機構」自行決定（法律形式選擇自由）？

(三) 產業創新條例第 53 條與下水道法第 19 條所定水道管理規章暨同法第 26 條所定下水道使用費之關係為何？換言之，系爭費用收取之法律依據為產業創新條例，還是下水道法？抑或兩者皆是？

再者，產業創新條例第 53 條第 1 項規定：「依第五十條規定成立之**管理機構**，得向區內各使用人收取下列費用：……」同條例第 50 條第 1 項第 1 款規定：「**產業園區**應依下列規定成立管理機構，辦理產業園區內公共設施用地及公共建築物與設施之**管理維護及相關服務輔導事宜**：一、中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關開發之產業園區，由各該主管機關成立……」，由此可提出行政組織法上三項爭點：

(一)「**管理機構**」是否為行政程序法第 2 條第 2 項所稱之「**行政機關**」？

(二) 管理機構係由各該主管機關「成立」，如何成立？主管機關是否須另訂組織法規，以為依據？成立之方式為何？[~155]

(三)「**產業園區**」的法律定位為何？其設置、核定之法律性質為何？

此外，本判決附帶提及之經濟部於 110 年 2 月 20 日發布「經濟部所屬產業園區管理機構下水道使用管理及收費**規定**」（下稱收費規定），就系爭使用費之收取而言，需要釐清的法律問題有：

(一) 收費規定之法律性質為何？

(二) 收費規定與產業創新條例第 53 條之關係為何？

(三) 收費規定與管理規章之規範位階及其關係為何？

以上一系列提問，主要目的在導引出行政作用法上的實質論題：**管理機構**如果不具行政機關之地位，能否及如何作成行政處分？其法律依據何在？再由此進一步

推闡出下水道使用之行政法律關係的核心主題。換言之，本件爭訟的問題癥結所在，與其說是污水處理系統使用費的收取標準（費率），不如應溯源究問：A 公司（用戶）向 B 中心（管理機構）**申准聯接**使用污水下水道系統之行政法律關係及核准之法律性質為何？具體而言，管理機構為用戶排水設備完成聯接於工業區污水下水道所核發之證明文件（聯接使用證明），是否具有行政處分性質？若是，則其法律上之規制效力為何？也就是行政法各論的本源問題：公有公共設施設置與管理的法律關係。

綜要述之，本件爭訟所涉行政法課題，涵蓋行政作用法與行政組織法之基本概念。本系列擬先從核心制度概念「特別公課」切入，探討其概念意涵與規範關聯之**一般性法制課題**，再以此為基礎解析**系爭費用**之課徵或收取機關等**部門行政法律關係**及其行為定性。

參、特別公課的概念意涵與規範位階

一、問題概說

本判決指 A 公司（被上訴人）**仍有**繳納系爭使用費之責任，係建立在以下的論述：

「被上訴人之所以成為繳納安工區污水處理系統使用費之責任業者，係基於產業創新條例第 53 條第 1 項之規定。由產業園區之設置，開發管理基金之來源，及其作為產業園區或其周邊相關公共設施之興建、維護或改善，及產業園區管理機構之營運等之用途，可知管理機構向區內用戶收取包含產業創新條例第 53 條規定之維護費及使用費等費用，係基於特定之政策目的，**對園區內負特殊群體責任之具同質性的特定群體所課徵**，用以實現有利區內用戶環境之公共任務所需經費，而以區內群體為共同義務人，專款專用於與該群體有密切關聯之共同利益事務，且其收入與用途間並不存在對價關係，屬達成特定國家任務之特別公課。」

上揭論述以「特別公課」作結，並闡述其概念要素，自具參考價值。惟按產業創新條例第 53 條第 1 項規定：「……管理機構，得向**區內各使用人**收取下列費用：……」，A 公司為系爭園區之區內使用人，依法律規定，本即負有繳納系爭費用之責任（義務），何以需要就其法律性[~156]質有所闡述？從理由構成、思考方法與論證關聯以究，需要釐清三個問題：

（一）何謂「特別公課」？法律概念之所由為何？

（二）產業創新條例第 53 條規定之維護費及使用費等費用何以是「特別公課」？

（三）系爭使用費定性為「特別公課」，於本案爭點問題的解答有何規範上之關聯與實益？

二、特別公課之概念所由

特別公課、乃至公課一詞，**並非法律用語**²，其制度意涵所本為何，有待探究。以「特別公課」一詞檢索司法判解，可得司法院釋字第 719 號、第 515 號與第 426 號三則解釋，其中第 426 號解釋論述最詳，應為司法實務最早使用特別公課一詞者，故先由此論起，再比較其餘二者。

釋字第 426 號解釋的爭點是：空氣污染防制費（下稱空污費）收費辦法所依據之空氣污染防制法第 10 條³是否違反授權明確性原則？

解釋文開宗明義指出：「空氣污染防制費收費辦法係主管機關根據空氣污染防制法第十條授權訂定，依此徵收之空氣污染防制費，**性質上屬於特別公課，與稅捐有別**。惟特別公課亦係對義務人課予繳納金錢之負擔，其徵收目的、對象、用途自應以法律定之，如由法律授權以命令訂定者，其授權符合具體明確之標準，亦為憲法之所許，上開法條之授權規定，就空氣污染防制法整體所表明之關聯性意義判斷，尚難謂有欠具體明確。」

關於空污費屬特別公課一節，理由書補充說明：「憲法增修條文第九條第二項規定：『……』，係課國家以維護生活環境及自然生態之義務，防制空氣污染為上述義務中重要項目之一。空氣污染防制法之制定符合上開憲法意旨。依該法徵收之空氣污染防制費係本於污染者付費之原則，對具有造成空氣污染共同特性之污染源，徵收一定之費用，俾經由此種付費制度，達成行為制約之功能，減少空氣中污染之程度；並以徵收所得之金錢，在環保主管機關之下成立空氣污染防制基金，專供改善空氣品質、維護國民健康之用途。**此項防制費既係國家為一定政策目標之需要，對於有特定關係之國民所課徵之公法上負擔，並[~157]限定其課徵所得之用途，在學理上稱為特別公課，乃現代工業先進國家常用之工具**。特別公課與稅捐不同，稅捐係以支應國家普通或特別施政支出為目的，以一般國民為對象，課稅構成要件須

- 2 經檢索，目前僅見於政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例施行細則第5條第1款：「本條例第九條第一項第一款所稱履行法定義務，指依本條例第五條第一項推定為不當取得之財產（以下簡稱該財產）有下列情形之一者：一、繳納因該財產而生之稅捐、規費、特別公課、罰鍰或其他公法上金錢給付義務。……」、政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第九條第一項正當理由及許可要件辦法第2條第2款：「本條例第九條第一項第一款所稱正當理由，指有下列情形之一者：……二、政黨或附隨組織依法應繳納之稅捐、規費、特別公課、罰鍰及其他公法上之金錢給付義務。……」、因應財政紀律法設立非營業特種基金之執行原則第2點第2款第1目：「（一）新增財源：各級政府既有收入或公庫撥補以外之特（指）定財源。如特別公課；……」、屏東縣綠色能源開發管理自治條例第7條：「綠色能源業者（以下簡稱業者）申請之開發區域，本府得針對開發區域之環境條件、產業發展平衡、土地利用活化與環境生態維護等事項，進行審查、輔導及管理，並得給予獎勵或特別公課減免。」不僅如此，我國法制中亦未見「公課」一詞的使用。
- 3 內容：「各級主管機關應依污染源排放空氣污染物之種類及排放量，徵收空氣污染防制費用。前項污染源之類別及收費辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」現移列為第16條，且明定徵收對象。

由法律明確規定，凡合乎要件者，一律由稅捐稽徵機關徵收，並以之歸入公庫，其支出則按通常預算程序辦理；……。」

歸納上論，純就概念來說，可得三點：

（一）特別公課為學理上之概念。

（二）特別公課與稅捐不同。

（三）特別公課為國家為一定政策目標之需要，對於有特定關係之國民所課徵之公法上負擔，並限定其課徵所得之用途。

從規範關聯以言，則有二端：

（一）特別公課係對義務人課予繳納金錢之負擔，其徵收目的、對象、用途自應以法律定之。

（二）如由法律授權以命令訂定者，其授權符合具體明確之標準，亦為憲法之所許。

三、特別公課的思維層次

循上以觀本判決就特別公課一詞所為之定義，文字雖有不同，旨趣則無出入，故行政法院之法律見解若以此憲法解釋為基礎，應有所據。惟待深論者，乃特別公課一詞若為**學理上**所稱之概念，則尚須進一步探討，此學理概念之所由為何⁴？係憲法上之概念，抑或法律上之概念？又，何以「**學理概念**」可以直接成為「**規範概念**」？基於上述法學思維方法上的置疑，觀念上應予調整的思維順序是：

（一）「特別公課」一詞應係用以指稱國家於「稅捐以外」對人民課徵之**某種**公法上金錢負擔。換言之，先有規範上之應然觀念，方有實然之概念用語⁵。

（二）「特別公課」之課徵對象，若須以「有特定關係之國民」或「負特殊群體責任之具同質性的特定群體」（限定課徵對象），則需要另有規範上之理據，無法單由「特別公課」一詞推衍而出，亦不因其與稅捐有別而必然有此限定。

（三）「特別公課」課徵對象與用途之限定，若旨在**拘束立法者**，亦即特別公課為憲法上概念，則另需有憲法上之理據與規範（何以立法者不得設定其他的課徵對象）⁶；反之，特別公課若僅為法律之概念，則立法者於不違背憲法基本原則之前

4 從釋字第426號解釋數份協同意見書多次出現Sonderabgabe一詞推斷，該號解釋使用之特別公課應是來自德國學說與實務之概念，特別是德國學者以德國聯邦憲法法院裁判見解所建立的特別公課理論體系。

5 德國聯邦憲法法院早期建立特別公課概念與規範體系時，並未使用Sonderabgabe（特別公課）一詞。參見BVerfGE 4, 7 (13) = NJW 1954, 1235; BVerfGE 8, 274 (317) = NJW 1959, 475; BVerfGE 18, 315 (328 f.) = NJW 1965, 435; BVerfGE 29, 402 (409) = NJW 1971, 319; BVerfGE 37, 1 (16 f.) = NJW 1974, 1317.

6 德國聯邦憲法法院發展「特別公課」概念，並設定憲法要件，主要牽涉基本法所定之「財政憲

提下，例如權力分立原則、比例原則及平等原則等，享有立法形成自由。[~158]

肆、特別公課的認定實益與規範關聯

承上思維，再查釋字第 515 號解釋文所稱：(舊⁷)促進產業升級條例第 34 條第 1 項所定之工業區開發管理基金，「係專對承購工業區土地、廠房及其他建築物興辦工業人課徵，用於挹注工業區開發及管理之所需，**性質上相當於對有共同利益群體者所課徵之特別公課及使用規費**，並非原購買土地或廠房等價格之一部分」(理由書亦同)。

按促進產業升級條例為產業創新條例之前身⁸，儘管費用課徵標的及對象不同(本號解釋涉及工業區土地、標準廠房或各種建築物出售時，應由**承購人**繳付之費用)，本判決若承接釋字第 515 號解釋之理由認定污水處理系統使用費屬特別公課之一種，諒無不可。惟該號解釋此段論斷之用意，在於指出「該條例施行細則第九十六條：『本條例第三十八條第一項第一款所稱原購買地價及原購買價格，不包括承購時隨價繳付之工業區開發管理基金』，此對購買土地及廠房後未能於前開一年內使用而僅繳付價金者，固無不合。惟興辦工業人承購工業區土地或廠房後，工業主管機關依上開條例第三十八條之規定強制買回，若係由於非可歸責於興辦工業人之事由者，其自始既未成為特別公課徵收對象**共同利益群體之成員**，亦不具有繳納規費之利用關係，則課徵工業區開發管理基金之前提要件及目的均已消失，其課徵供作基金款項之法律上原因遂不復存在，成為公法上之不當得利。」換言之，於此涉及法律解釋暨施行細則第 96 條(命令)是否牴觸法律的「違法／違憲」爭議。

末查釋字第 719 號解釋，其於理由書提及：「繳納代金之規定所涉及之財產權：得標廠商所繳納之代金，**性質上屬國家基於一定之公益目的，對特定人民課以繳納租稅以外之金錢義務之特別公課**。就此部分，其課徵造成人民財產上支出之負擔，亦屬對人民受憲法第十五條保障之財產權之限制。……」與上揭二號解釋比較，本號解釋使用特別公課概念，旨在指出代金之課徵構成對人民財產權之限制，於判定系爭規定(原住民族工作權保障法第 12 條第 1 項、第 3 項及政府採購法第 98 條)是否違憲時，僅著重在公益目的(國家具有保障扶助並促進原住民族發展之義務)及是否牴觸比例原則及平等原則。至「課徵對象」是否合於系爭公課的「特別」目的？所稱「特定人民」是否為「共同利益群體之成員」？均未有著墨(以百人為差

法」(Finanzverfassung)及聯邦與邦之立法權限劃分的問題，為聯邦國體制的一環(參見 Bernd R. Elsner/Markus Kaltenborn, Sonderabgaben im Steuerstaat, JA 2005, 823 ff.)。以特別公課之始源判決 BVerfGE 4 7(13)為例，聯邦憲法法院之所以提及系爭公法上金錢負擔(要求特定企業出資成立輔助企業投資之公積金)有別於稅捐，旨在肯認聯邦對於系爭費用之徵收有立法權。本判決確立憲法經濟政策中立原則，並廓清「稅捐」的憲法意涵，殊具指標意義。參見李建良編著，陳新民評釋，投資補助案—公積金的法律問題，收於：基本人權與憲法裁判，1992年11月，11頁以下。

7 79年12月29日公布。

8 促進產業升級條例於99年5月12日公布廢止，產業創新條例於99年5月12日制定公布，最近一次修正公布：111年2月18日。

別待遇之分界，無關「共同利益群體」之判定），顯示「特別公課」於本號解釋的作用，充其量只與法律限制人民財產權同義，別無其他實益⁹。[~159]

綜上，從截至目前的釋憲實務以觀，「特別公課」概念的認定實益主要有二：一、審究法律授權訂定特別公課之規定是否明確，包括課徵之對象（共同利益群體之成員）、項目、用途是否明確（例如釋字第 426 號解釋¹⁰），於此涉及**法律是否違憲**，並延及依法律授權所訂之命令是否有效之問題；二、審查行政命令有關特別公課之規定是否牴觸授權之法律（例如釋字第 515 號解釋），於此涉及**命令是否牴觸法律**之法律保留暨法律優位之問題。尤須注意者，於後者之情形，因涉法律解釋問題，故法律本身之規範意旨自須明確，方得以判斷之。觀諸釋字第 515 號解釋泛稱「性質上相當於對有共同利益群體者所課徵之**特別公課及使用規費**」，將特別公課與使用規費相提並列，致使系爭規定之費用何者為特別公課，何者為使用規費，渾沌不明，由此亦凸顯出特別公課應只是「稅捐以外」之人民所負公法上金錢負擔的「總稱」，其具體內涵及其法律關係，仍需審究所在之實體法律規定始能知其然，更知其所以然。

伍、待續課題：污水處理系統使用費之行政法律關係？

本判決之問題爭點，一則無關法律是否違憲，另則未涉行政命令是否違法，僅管理規章尚未完成發布程序。是則，將系爭污水處理系統使用費認定為特別公課（一般性概念特徵），對於系爭費用收取所生之相關法律問題的解決（參見「貳、三、爭點解構」），並無實質的助益。因此，若破解問題癥結，唯有梳理廓清系爭污水處理系統使用費之法律關係（**部門行政法律關係**），方能掌握思維要領，由之索解相關行政法課題。所應探究者，至少包括「產業園區」設置及管理之法律性質、管理規章與收費規定之法律性質及管理機構之組織定位、收取之機制及其法律性質等；於此又須區分「**產業園區之法律關係**」與「**下水道使用之法律關係**」，下文探討。真正棘手且關鍵的行政法問題，才要開始。[~160]

編者註：

- 1.原刊載於台灣法律人，12期，2022年6月，153-160頁。
- 2.本文經作者授權，由月旦知識庫重新編輯，以數位方式利用。
- 3.內文中[~123]係表示原刊載刊物之頁碼。

9 其後之釋字第810號解釋宣告原住民族工作權保障法第24條第2項規定違憲，通篇未使用「特別公課」一詞。

10 該號解釋對此從寬認定。