

特別公課的法律關係與收取機制（之三）

——機場服務費的法律性質與規費法的法律適用

李建良（中央研究院法律學研究所特聘研究員）

壹、引言

本系列題設「特別公課之法律關係與收取機制」，先以污水處理系統使用費為示範領域，擇取最高行政法院 109 年度上字第 455 號判決（下稱最高行 109 判決），試作簡評（序曲），得初步結論：將污水處理系統使用費認定為特別公課，對於系爭費用收取所生之相關法律問題的解決，並無實質的助益，問題癥結毋寧是系爭污水處理系統使用費之法律關係的廓清¹。秉此考量，本系列再選同樣涉及污水處理系統使用費爭議之高雄高等行政法院 108 年度訴字第 6 號判決，用資比較（變奏）²，同樣發現單憑「特別公課」之法律概念與制度性質，尚不足以支撐公課收取之行政法律關係的釐清與建立，而須解構分析相關部門行政實體法規定。為印證此一觀點，本期另擇一宗有關收取機場服務費之實務爭議（轉調），以期更完整呈現實務上有關「特別公課」之論理盲點及其所處之法制困境，並進一步解析其行政法律關係與公權力結構，反思特別公課於法治行政的實然與應然。[~121]

貳、轉調：臺北高等行政法院 109 年度訴更一字第 16 號判決

一、事實背景與訟爭概況

原告：李○霖律師即復興航空運輸公司之破產管理人、賴○真會計師即復興航空運輸公司之破產管理人

被告：交通部觀光局

裁判主文：原告之訴駁回。

原告依出境航空旅客機場服務費收費及作業辦法（下稱機場服務費收費辦法）規定，負有依航空站、機場公司檢附之繳款書，解繳代收之機場服務費予被告指定銀行專戶作為觀光發展基金之義務。關於原告代收之 105 年 10 月、11 月機場服務費應解繳予被告指定銀行部分，均經交通部民用航空局臺北國際航空站、桃園國際機場股份有限公司、交通部民用航空局臺中航空站、交通部民用航空局高雄國際航空站、交通部民用航空局花蓮航空站，以觀光發展基金專戶收款書請原告繳納。

1 參見李建良，特別公課的法律關係與收取機制（之一），台灣法律人，12期，2022年6月，153-160頁。

2 參見李建良，特別公課的法律關係與收取機制（之二），台灣法律人，13期，2022年7月，133-142頁。

原告未遵期繳納，被告於 106 年 1 月 6 日發函進行催繳（下稱 106 年 1 月 6 日函），除說明欠繳的 105 年 10 月、11 月機場服務費本金以外，並記載 105 年 10 月份應繳納機場服務費截至 106 年 1 月 6 日已逾期 21 日，應按日加收千分之 5 之遲延利息。被告又於 106 年 1 月 12 日發函進行催繳（下稱 106 年 1 月 12 日函），並記載 105 年 10 月份機場服務費截至 106 年 1 月 9 日逾期 24 日，按日加收千分之 5 遲延利息。被告於 106 年 1 月 24 日發函進行催繳（下稱 106 年 1 月 24 日函），

說明 105 年 11 月份機場服務費應於 106 年 1 月 16 日繳交，截至 106 年 1 月 19 日逾期 3 日，應按日加收千分之 5 遲延利息。

因原告無法全部清償，被告於 106 年 3 月 16 日作成行政執行案件移送書，依發展觀光條例第 38 條、機場服務費收費辦法第 5、6 條及行政執行法第 11 條第 1 項第 3 款規定，就繳納期限屆滿之機場服務費（包括 10 月份、11 月份）及依遲繳天數加計每日千分之 5 遲延利息，移送強制執行。嗣被告於 106 年 5 月 4 日發函檢附原告積欠款及遲延利息計算明細表（下稱 106 年 5 月 4 日函），回復法務部行政執行署臺北分署並副知原告，說明原告清償債權狀況，表示原告已全數清償積欠之機場服務費，另該機場服務費累計遲延利息尚未清償。原告嗣後雖將遲延利息亦清償完畢，惟仍不服，爭執原告僅需負擔部分遲延利息之金額，超過法定利率部分被告屬於無法律上原因而取得之不當得利，本於公法上不當得利請求權、合併請求損害賠償，提起行政訴訟，請求：

一、確認被告對原告之機場服務費遲延利息債權，於超過法定利率範圍不存在。（聲明第 1 項）

二、被告應給付原告超過法定利率範圍之金額及自追加訴狀繕本送達翌日起至清償日止之利息。（聲明第 2 項）

原告之請求，經臺北高等行政法院 106 年度訴字第 1520 號判決駁回（下稱原審判決），原告不服，提起上訴。經最高行政法院 109 年度判字第 106 號判決原判決廢棄（下稱上訴審判決），發回更為臺北高等行政法院審理，作成臺北高等行政法院 109 年度訴更一字第 16 號判決（下稱更審判決或本判決），再度駁回原告之訴，案經上訴，目前由最高行政法院審理中。

二、爭點分析與本文重點

本案涉及機場服務費收取與追繳的爭議，原告爭執遲延利息之金額，而未及於本金部分。由於原告未就催繳函（即 106 年 1 月 6 日、1 月 12 日、1 月 24 日函）於法定期間內提起訴訟，而是於行政執程序終結後（自動繳納），始透過公法上法律關係不存在確認訴訟（一般確認訴訟）之提起，訴請確認被告對原告之機場服務費遲延利息債權（於超過法定利率範圍）不存在，並基於公法上不當得利請求權，訴請被告應給付原告超過範圍之金額及利息。從訴訟類型以觀，本件乃一般確認訴訟與一般給付訴訟之階次訴訟，原告於前者獲勝訴判決後，方得進階為後一訴訟之請求。

由於行政訴訟法第 6 條第 3 項本文規定：「確認訴訟，於原告得提起或可得提起撤銷訴訟、課予義務訴訟或一般給付訴訟者，不得提起之。」據此，若原告得提起或可得提起撤銷訴訟、課予義務訴訟或一般給付訴訟者，即不得提起本件之一般

確認訴訟；其中撤銷訴訟及課予義務訴訟均係以「行政處分」為程序標的，故歷審判決皆以相當篇幅討論系爭催繳函是否為行政處分及其規制效力為何；復因多次催繳，本金與遲延利息於催繳函中疊加累計，馴至造成原審、上訴審、更審法院在程序標的定性與認定上之歧見，至今仍由最高行政法院審理中，尚未確定。反倒機場服務費之法律性質及遲延利息之法律依據及追繳等行政實體法上之爭議，成為旁論配角，未見深入著墨，欠缺清楚穩定的法院見解，可供覆按。鑑於催繳函的法律性質及系爭訴訟有無違反行政訴訟法第 6 條第 3 項確認訴訟備位性原則，尚待最高行政法院審究認定，本文不擬就此評釋³，而將論述重點放在機場服務費之法律性質及其追繳等實體法的解釋與適用。

參、裁判評釋

歷審判決中有關機場服務費之法律性質及其追繳等實體問題的論述，法院見解雖極有限，然若逐一摘錄，仍占篇幅，且延宕思維，故本文捨向來先整理法院見解、後進行評釋的作法，試以標題提示問題重點與層次，再循序節錄有待評釋之法院見解，接續論之，先此敘明。

一、機場服務費的法律性質

關於機場服務費之法律性質，原審判決調⁴：

「機場服務費係本於搭乘民用航空器出境之旅客使用國際機場（國營）付費原[~123]則，為加強國際機場服務及設施，並發展觀光產業所需經費，徵收一定之費用，專供國際機場服務及設施，並觀光產業用。此項機場服務費既係國家為一定政策目標需要，對於有特定關係之使用者所課徵之公法上負擔，並限定其課徵所得之用途，其性質與本院 101 年度 7 月份第 1 次庭長法官聯席會議（下稱 101 年 7 月聯席會）所涉汽車燃料費應同屬特別公課（即規費性質）」案經上訴，最高行政法院廢棄原審判決⁵，未提及機場服務費的法律性質（是否）屬「特別公課」或「即規費性質」，僅有如下闡述：

「機場服務費係本於搭乘民用航空器出境之旅客使用國際機場付費之原則，為加強國際機場服務及設施，並發展觀光產業所需經費，對於有特定關係之使用者所

3 從本件事實經過以觀，系爭本金與遲延利息皆業經被告依行政執行法第 11 條第 1 項第 3 款規定，移送強制執行，且因原告自動清償完畢而執行程序終結。由於依行政執行法就公法上金錢給付之義務移送強制執行，需有行政處分為執行名義，始得為之，而因原告在此之前未曾對之提起爭訟，則不論催繳函之法律性質為何，系爭本金與遲延利息之行政處分，理應皆已生形式確定力，具不可爭訟性。

4 原審判決（臺北高等行政法院 106 年度訴字第 1520 號）於司法院的法學資料檢索系統上顯示不公開（原因不明），以下見解係摘自最高行政法院 109 年度判字第 106 號判決。

5 主要理由：針對系爭催繳函，原審未依職權查明，逕認「確認訴訟部分，違反確認訴訟補充性；給付訴訟部分，被上訴人 106 年 1 月 6 日催繳函及 106 年 1 月 12 日催繳函為行政處分，在未經撤銷、廢止或失效，效力繼續存在，機場服務費遲延利息部分，尚非無法律上原因，不構成公法上不當得利」等情，稍過速斷。

課徵以金錢給付為內容之行政法義務。機場服務費的繳納義務人是搭乘民用航空器出境之旅客，航空公司則因徵收方式由其隨機票向出境旅客代收，而負有公法上解繳義務。」

案經更行審理，本判決再次闡述機場服務費的法律性質，計有兩段：

「按機場服務費係為加強機場服務及設施，發展觀光產業，而向出境航空旅客所收取之費用，係國家為一定政策目標需要，對於有特定關係之使用者所課徵之公法上負擔，並限定其課徵所得之用途，其性質應屬特別公課（即規費），繳納義務人為搭乘民用航空器出境之旅客，只是徵收方式由航空公司隨機票向出境旅客代收後，按觀光局、民航局或機場公司依航空公司送達之乘客名單、日報表、機場服務費收費資料審核計算後所製作之繳款書，解繳予觀光局、民航局或機場公司。」

「機場服務費係本於搭乘民用航空器出境之旅客使用國際機場（國營）付費之原則，為加強國際機場服務及設施，並發展觀光產業所需經費，徵收一定之費用，專供國際機場服務及設施，並觀光產業之用；此項機場服務費既係國家為一定政策目標需要，對於有特定關係之使用者所課徵之公法上負擔，並限定其課徵所得之用途，**稽其性質，應屬特別公課（即規費性質）。**」

比較原審及更審判決，共同處有三：

（一）機場服務費的收取目的：為加強機場服務及設施，發展觀光產業；專供國際機場服務及設施，並觀光產業之用。

（二）機場服務費的課徵對象與用途：有特定關係之使用者所課徵之公法上負擔，並限定其課徵所得之用途。

（三）機場服務費的法律性質：特別公課（即規費[性質]）。

差異處亦有三：

（一）原審判決將機場服務費的法律性質等同於 101 年 7 月聯席會所涉汽車燃料費；更審判決則無此比附，且未提及 101[~124]年 7 月聯席會決議（僅見於被告主張⁶）。

（二）更審判決特別指出：繳納義務人為搭乘民用航空器出境之旅客；徵收方式由航空公司「隨機票代收」，再製作「繳款書」，**解繳**予觀光局、民航局或機場公司。

（三）更審判決提及：旅客使用國際機場（國營）付費之原則（使用者付費原

6 被告則以：「……包含各航空站及機場公司通知原告解繳機場服務費之繳款書，以及被告歷次寄發予原告之催繳函，均屬行政處分，上開處分皆因原告未於法定期間內對之提起爭訟而均告確定，已生形式及實質存續力，是原告針對應繳納遲延利息乙事自不得再為爭執；原告怠於行使行政救濟之權利，遽提起本件確認訴訟及一般給付訴訟，顯不合法亦無理由。**行政法院針對繳款書及催繳函定性之見解，自最高行政法院101年度7月份第1次庭長法官聯席會議決議作成後已有轉變，即認定繳款書應屬行政處分，催繳函則應視有無增加繳款書所無之規制效力而定其性質為觀念通知或行政處分。**」

則？)。

綜上比較，不問其差異處，法院見解有待深究且值商榷者，有五：

(一) 有別於其他法院裁判提及「特別公課」多半引用釋字第 426 號解釋⁷，本件歷審裁判未見提及，何以故？

(二) 異於通例，原審判決徵引 101 年 7 月聯席會決議作為認定「特別公課」的依據，且將「機場服務費」與「汽車燃料費」(不同事物領域)等同視之，更審判決卻與之保持距離，何以故？

(三) 機場服務費的法律性質，原審與更審判決不約而同地將之定性為「特別公課」，並外加「即規費(性質)」⁸。惟查學理上及比較法上「特別公課」乃有別於「稅捐」、「規費」與「受益費」以外無以名之的公課(故曰「特別」公課)，原審及更審判決卻刻意將特別公課與規費二者等同，何以故？

(四) 查 101 年 7 月聯席會決議之決議文⁹，既無「特別公課」一語，亦未見「規費」法律用詞，原審判決卻以之作為認定「特別公課即規費(性質)」的依據，何以故？

(五) 所謂「限定其課徵所得之用途」，應依法律規定¹⁰，非可單從概念或立法宗旨推得，判決所指之用途為何？依據何在¹¹？

7 相關分析，參見李建良，註 1，157-158 頁。

8 更審判決謂：「查機場服務費是國家為一定政策目標需要，對於有特定關係之使用者所課徵之公法上負擔，並限定其課徵所得之用途，**其性質屬特別公課即規費性質，此為最高行政法院所確定之見解**(最高行政法院 106 年度判字第 702 號判決、108 年度判字第 293 號判決意旨參照)」

9 全文照錄：「依民國 73 年 1 月 23 日修正公布之公路法第 27 條第 2 項及 95 年 10 月 17 日修正發布前之汽車燃料使用費徵收及分配辦法(下稱徵收及分配辦法)第 11 條第 3 項、第 3 條規定，經徵機關公告開徵各期之汽車燃料使用費，為行政處分，發生經徵機關之各期汽車燃料使用費請求權。而依上開徵收及分配辦法第 3 條規定，汽車燃料使用費因不同之汽車種類及其耗油量(按汽缸總排氣量、行駛里程及使用效率計算)而有不同。是以經徵機關在公告開徵汽車燃料使用費後，再寄發繳納汽車燃料使用費通知書命汽車所有人繳納(給付要求)，該通知書具有具體確認其對汽車所有人，依其汽車種類及耗油量，計算得出之汽車燃料使用費債權存在及其範圍並命給付之法律效果。該繳納汽車燃料使用費通知書是行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件，所為對外發生法律效果之單方行政行為，自為行政處分(行政程序法第 92 條第 1 項及訴願法第 3 條第 1 項)。經徵機關如未合法送達汽車燃料使用費繳納通知書，其首次合法送達之催繳通知書，雖名為『催繳』，因其具有上述具體確認其對汽車所有人之汽車燃料使用費債權並命為給付之性質，為行政處分。」

10 例如空氣污染防制法第 18 條規定：「空氣污染防制費專供空氣污染防制之用，其支用項目如下：……」

11 上訴審判決理由提雖及：「99 年 5 月 1 日施行之國際機場園區發展條例於第 15 條明定，機場公司於桃園國際機場收取機場服務費之分配方式及用途，以應機場公司建設所需，有關機場服務費之分配比率，則於施行細則訂定(……)。99 年 5 月 20 日訂定發布之該條例施行細則第 7 條原規定：『……』嗣調整機場服務費之分配方式，於 104 年 4 月 29 日修正為：『本條例第 15 條規定機場

以上一連串的問題，再再指向原審及[~125]更審判決於論及系爭機場服務費時，所謂「稽其性質」而屬「特別公課（即規費）」者，不無「項莊舞劍，意在沛公」之別有所指。推究其意，行政法院一則有意援引上開決議有關「催繳函」法律性質（是否為行政處分）之法律見解，判斷系爭催繳函之法律性質；另則欲透過「特別公課（即規費）」之判定，以橋接規費法而為該法之適用。本文重點在後者（不糾結於行政行為的法律定性）¹²，以下續論之。

二、機場服務費的法律依據

機場服務費法律性質的界定，從定性的區別實益與法治要求而言，應在於其法律依據何在（法律保留，若為課予義務之行政處分，則須有法律依據），而非課徵機場服務費之憲法上正當性問題（即使有法律依據，亦屬違憲）。

就此爭點，原審判決謂：

「機場服務費其性質屬特別公課（即規費），原告依機場服務費收費辦法第 5 條、第 6 條規定，負有解繳代收之機場服務費及逾期解繳之遲延利息的義務」

更審判決則謂：

「機場服務費係為加強機場服務及設施，發展觀光產業，而向出境航空旅客所收取之費用，係國家為一定政策目標需要，對於有特定關係之使用者所課徵之公法上負擔，並限定其課徵所得之用途，其性質應屬特別公課（即規費），繳納義務人為搭乘民用航空器出境之旅客，只是徵收方式由航空公司隨機票向出境旅客代收後，按觀光局、民航局或機場公司依航空公司送達之乘客名單、日報表、機場服務費收費資料審核計算後所製作之繳款書，解繳予觀光局、民航局或機場公司。」

按機場服務費之課徵，不問其性質（目的）為何，均屬課予人民公法上之金錢給付義務，除非雙方合意（行政契約），否則須有法律上之依據，始得為之，是為法治國原則的 ABC（重點在法律，而非行政命令）。機場服務費收取的法律依據，不難尋索，係發展觀光條例第 38 條第 1 項規定：「為加強機場服務及設施，發展觀光產業，得收取出境航空旅客之機場服務費；其收費繳納方法、免收服務費對象及相關作業方式之辦法，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定之。……」問題在於，除籠統目的（為加強機場服務及設施，發展觀光產業）及收取對象（出境航空旅客）外，其餘概皆空白。機場服務費的性質若屬特別公課，與稅捐有別，依釋字第 426 號解釋意旨，應以法律明定徵收目的、對象、用途；如由法律授權以命令訂定者，其授權須符合具體明確之標準，或至少從法律整體所表明之關聯性意義足以判斷徵收目的、對象及用途。就此相對寬鬆的標準來看，發展觀光條例第 38 條之授權尚難謂具體明確¹³。[~126]

公司收取之機場服務費分配方式如下：一百分之50分配予觀光發展基金。二百分之50分配予機場公司，並應全部用於機場專用區及機場專用區相關建設。」惟查收取機場服務費之法律依據並非發展觀光條例，而是發展觀光條例第38條第1項，且其所定之機場服務費不以國際機場為限。

12 於此無意否定行政行為定性的重要性，只是本件的關鍵爭點不在行政行為的法律性質。

13 本項於104年修正時，新增「免收服務費對象」等文字，其立法理由為：「現行對於免收機場服

三、機場服務費的法律適用

儘管機場服務費的收取，與法律保留原則頗有距離，不過本件爭議焦點不在徵收目的與用途，而是徵收程序（含催繳及遲延利息）。由於原審係以原告得就公法上不當得利部分提起一般給付訴訟，其聲明確認訴訟部分，違背確認訴訟補充性而不合法；又被告上開催繳通知（包括機場服務費及其遲延利息），具行政處分，該處分迄未撤銷或廢止，亦無失效情形，被告尚不構成公法上不當得利為由，駁回原告之訴，故未論及機場服務費之行政實體法部分。反之，更審判決則略有觸及，其理由構成主要分成三大部分：

1.系爭催繳函所載機場服務費的本金：催繳函所載的本金與各航空站機場公司之繳款書相同，並未發生額外的規制效力，故非行政處分，而是觀念通知（下稱本金部分）。

2.系爭催繳函規制效力範圍內之遲延利息：105 年 10 月的遲延利息計至 106 年 1 月 9 日共 24 日；105 年 11 月的遲延利息計至 106 年 1 月 19 日共 3 日，此部分之性質為行政處分（下稱遲延利益I）。

3.系爭催繳函規制效力範圍以外之遲延利息：被告所收取之 105 年 10 月機場服務費遲延利息計息期間自 105 年 12 月 17 日起至 106 年 4 月 26 日止，被告所收取之 105 年 11 月機場服務費遲延利息計息期間自 106 年 1 月 17 日起至 106 年 4 月 26 日止。在系爭催繳函規制效力範圍以外由被告收取的遲延利息（105 年 10 月機場服務費遲延利息自 106 年 1 月 10 日起至 106 年 4 月 26 日止，105 年 11 月機場服務費遲延利息自 106 年 1 月 20 日起至 106 年 4 月 26 日止）。此部分更審法院尚查無被告所作成任何確認其金額存在並命原告給付的行政處分（下稱遲延利益II）。

關於第三部分，更審判決有如下兩段法律見解涉及機場服務費的法律適用問題，值得分析，摘錄如下：

原告依機場服務費收費辦法第 5 條、第 6 條規定，負有解繳代收之機場服務費及逾期解繳之遲延利息的義務，屬於規費法第 9 條第 2 款規定「經各機關學校依法令規定通知應繳規費者」的規費繳費義務人，因此，有關徵收機場服務費所生爭議，應有規費法之適用。本件原告對於應繳納的機場服務費規費本金並無爭執，僅對於應繳納之遲延利息金額有所爭執，因此其性質應屬規費法第 18 條第 1 項所規定繳費義務人有溢繳或誤繳規費之情事。由於發展觀光條例並沒有類似規費法第 18 條的規定，至於機場服務費收費辦法第 4 條第 2 項僅適用於旅客與航空公司之間的退費申請，並非本件應適用之法令。依前述說明，由於被告在系爭催繳函規制效力範圍以外的遲延利息並未作成確認遲延利息存在並命原告給付的行政處分，因此，原告既然主張其溢繳或誤繳系爭催繳函規制效力範圍以外的遲延利息，原告自仍應先依規費法第 18 條規定申請被告作成核准退費之行政處分，再視被告之處理情形而循序提起行政救濟。本件原告未先踐行規費法第 18 條規定之程序，逕行就[~127]

務對象適用以及委託民用航空業者代收該費用，涉及旅客權益之授權規定事項，卻僅在行政命令中規定，有違法律明確性原則，因此，有必要增訂授權訂定相關作業方式之辦法，俾符合法律明確性原則。」究其實，仍未給出徵收的確切理由與收費標準，即使授權規定中增加上開文字，亦與法律明確性暨授權明確性原則不符。

系爭催繳函規制效力範圍以外的遲延利息提起確認訴訟、一般給付訴訟，原告違反正確訴訟類型之要求。綜上，原告並未依規費法第 18 條第 1 項的規定向被告申請退還系爭催繳函規制效力以外的遲延利息，卻逕行提起確認之訴、一般給付之訴，在行政訴訟制度上並無權利保護之必要性，其訴即無值得權利保護之利益存在，應認原告之訴為無理由，而為其敗訴之判決。

.....

由於在系爭催繳函在其規制效力範圍內屬於行政處分且已發生存續力，原告不得再為爭執而為起訴不合法，本院自亦無從予以審酌。關於在系爭催繳函規制效力範圍以外之遲延利息，因被告並未適用機場服務費收費辦法第 6 條規定作成任何行政處分，故無需審酌機場服務費收費辦法第 6 條規定有無違反法律保留原則、比例原則。

初而觀之，可知更審判決利用程序問題，處理原告的實體主張，從而未就遲延利息的實體法律問題有所闡釋。換言之，更審判決先將催繳函中有關遲延利息部分切割為「催繳函規制效力範圍內」與「規制效力範圍以外」兩部分，並認定前者被告機關已作為行政處分，於後者則是被告「並未作成確認遲延利息存在並命原告給付的行政處分」，亦即此部分不存在被告命原告繳納遲延利息的行政處分。在此基礎下，更審判決一方面認定本件應適用規費法第 18 條（有關徵收機場服務費所生爭議，應有規費法之適用），而非機場服務費收費辦法第 4 條第 2 項（非本件應適用之法令），原告應以規費法為依據請求退還遲延利息；另方面則又以系爭機場服務費收費辦法未經適用（被告並未適用機場服務費收費辦法第 6 條規定），從而無需審酌原告主張系爭遲延利息違反法律保留原則、比例原則等之實體爭議。簡而言之，更審判決就原告不服遲延利息一節，運用「被告未作成行政處分」與「被告未經適用法規」的認定，一則要求原告應向被告（觀光局）請求作成退費處分，未果後，再提起課予義務訴訟；另則藉由系爭規定未經適用之說，脫免系爭遲延利息（已然移送強制執行且已自動繳納、執行完畢）之合法性難題。表面上觀，更審判決作成實體無理由之駁回判決，實則巧妙地避開了因「解繳」機場服務費所生之行政法律關係及其合法性審查問題，於理由編構上，確實煞費苦心，惟就行政訴訟之權利救濟制度本旨以言（不問原告主張有無理由），則不無商榷之餘地。

首先，更審法院所謂：「系爭催繳函在其規制效力範圍內屬於行政處分且已發生存續力，原告不得再為爭執而為起訴不合法，本院自亦無從予以審酌。」似應僅指「遲延利息I」。由於原告係訴請確認被告對原告之機場服務費遲延利息債權（於超過法定利率範圍）不存在，則有待釐清者，乃原告是否就「遲延利息I」有所爭執？若無，則何來「不得再為爭執」？又何有「亦無從予以審酌」之可言¹⁴？[~128]

其次，本件原告係因被告以公函多次催繳，且被告已作成移送書，依發展觀光條例第 38 條、機場服務費收費辦法第 5、6 條及行政執行法第 11 條第 1 項第 3 款規定，移送強制執行；原告於執程序先清償積欠之機場服務費，再將遲延利息清償完畢。換言之，原告係經移送強制執行而為繳納，既非「溢繳」亦非「誤繳」。原告是被迫繳納，自非誤繳，而所謂「溢繳」，一般指因適用法令、認定事實、計算

14 原告主張：機場服務費收費辦法第6條按日千分之五的遲延利息違反法律保留原則不應適用，應回歸民法第203條的法定利率5%計算，得出超過法定利率5%以外的遲延利息應返還。

或其他原因之錯誤而繳納者¹⁵，更審法院既查無被告作成任何確認其金額存在並命原告給付的行政處分，則如何認定原告有規費法第 18 條所稱「繳費義務人有溢繳或誤繳規費之情事」，且須「提出具體證明」，向觀光局申請退還（姑且不問原告並非系爭規費之「繳費義務人」，觀光局亦非原告的「徵收機關」，規費法的適用問題，後詳）？

承上，須進一步指出者，乃更審法院如何認定並評價被告未就遲延利息部分作成行政處分，又未適用機場服務費收費辦法第 6 條規定？依行政執行法第 11 條第 1 項第 3 款規定：「義務人依法令或本於法令之行政處分或法院之裁定，負有公法上金錢給付義務，有下列情形之一，逾期不履行，經主管機關移送者，由行政執行處就義務人之財產執行之：……三、依法令負有義務，經以書面通知限期履行者。」縱使更審法院認為遲延利息為「依法令負有公法上金錢給付義務」之情形，然既已移送行政執行，且經法務部行政執行署臺北分署受理而進入執行情序，則更審法院至少應就系爭「書面通知限期履行」的法律性質、涵蓋範圍及其合法性有所審究，尤其是：被告取得原告清償遲延利息之**法律上原因何在**（已因原告自動清償而發生財產上之變動）？況且，縱令被告「未適用」機場服務費收費辦法第 6 條規定，則此點之法律上評價應是系爭行為（不問其法律性質為何）「因未適用法規而構成違法」（無法律上原因），而非法院「無需審酌」機場服務費收費辦法第 6 條之合法性。

以上理由構成有無瑕疵（不適用法規或適用不當），自待最高行政法院審慎審視審斷之，本文所關心者主要是何以「有關徵收機場服務費所生爭議，應有規費法之適用」？更審判決支撐此項論斷的理由只有「原告依機場服務費收費辦法第 5 條、第 6 條規定，負有解繳代收之機場服務費及逾期解繳之遲延利息的義務，屬於規費法第 9 條第 2 款規定『經各機關學校依法令規定通知應繳規費者』的規費繳費義務人」承審法官既肯認原告負有解繳代收機場服務費及逾期解繳之遲延利息義務，其法律依據為機場服務費收費辦法第 5 條、第 6 條，何以又謂：被告未適用上開規定？殊不可解，暫置不論，厥有問題者，乃如何從原告依機場服務費收費辦法負有解繳代收之機場服務費及逾期解繳之遲延利息義務，可以直接跳接到「屬於規費法第 9 條第 2 款……」？

查規費法所稱之規費，分為行政規費[~129]與使用規費二種（第 6 條），前者主要指各機關學校為**特定對象之權益**辦理審查、認證、鑑定、特許及許可、登記、權利註冊及設定、登記證及使用證之核發、考試、甄試、管制或許可、特許等事項，應徵收之規費（舉其要者，詳見第 7 條）；後者則指各機關學校交付**特定對象**或提供其使用公有道路、設施、設備及場所、標誌、資料（訊）、謄本、書刊、資料（訊）之抄錄或檔案之閱覽等項目，**應徵收之規費**（舉其要者，詳見第 8 條）。再查規費法之中央主管機關為財政部（第 3 條）；業務主管機關為主管上述第 7 條及第 8 條各款應徵收規費業務，並**依法律規定**訂定規費收費基準之機關學校（第 4 條第 1 項）；徵收機關，指辦理規費徵收業務之機關學校（第 4 條第 2 項）。換言之，行政規費與使用規費的共同特徵，為行政機關對於特定對象提供行政服務，其間存有具體的對價關係¹⁶，而依法律規定課徵之公法上金錢給付義務。

15 參照稅捐稽徵法第 28 條第 1 項。

16 規費法第 10 條第 1 項所定有關訂定或調整收費基準原則（請自行閱讀條文），主要須考量提供行政服務之相關成本，顯示規費之法律關係存有具體之對價關係。

依上規定，機場管理費應非行政規費，至其是否為使用規費，端視各機關學校（觀光局、民航局或機場公司？）是否交付或提供特定對象（旅客？）使用公共設施、場所或資料而定。由於機場服務費收費辦法第 2 條僅規定應繳納機場服務費者，為搭乘民用航空器**出境**之旅客，對象雖特定，然其使用之公共設施、場所或資料，則有不明，且何以**入境**之旅客或使用機場之其他遊客，**不應**課徵機場服務費？若依更審判決所強調之機場服務費係「對於有特定關係之使用者所課徵之公法上負擔」來看，機場的使用者何其多，立法者卻將所謂「特定關係」限定在出境旅客，由其替其他的機場使用者承擔「加強機場服務及設施，發展觀光產業」之任務，合理乎¹⁷？

如前所述，特別公課之概念用語，乃有別於稅捐、規費¹⁸及受益費¹⁹等法定公課之公法上金錢負擔。由於其規範內涵須由立法者在憲法框架下以法律形成之，內容難定於一，此學理上以「特別」二字涵蓋此類公課，並與前三種公課相互區別之原因所在。特別公課既與稅捐、規費及受益費等公課相互並立，各有規範內涵與徵收準據，其課徵之憲法上正當性亦有不同，則如何有所謂「特別公課（即規費性質）」之可言²⁰？

肆、法治反思：機場服務費的法律關係與合憲性檢視

更審判決在述及「特別公課」概念時[~130]附加「即規費性質」，究其目的，表面上是連結規費法第 18 條申請退費規定、排斥機場服務費收費辦法第 4 條第 2 項之適用（亦是申請退費）。然則，如前所述，本件爭議與申請退費無涉，真正的問題癥結是追徵遲延利息之法律依據何在？姑且不問系爭機場服務費不具規費性質而無規費法之適用，規費法中亦無遲延利息之明文，只有申請延期繳納（第 15 條）、申請分期繳納暨按日加計利息（第 16 條）、加徵滯納金暨按日加計利息（第 20 條）等規定。反觀機場服務費收費辦法於第 6 條明定：「航空公司逾期解繳機場服務費時，應由觀光局、民航局及機場公司分別催繳，並按日加收千分之五之遲延利息。」更審判決雖援引機場服務費收費辦法第 6 條規定，卻未就此有所審酌，反倒提及規費法第 20 條，但同樣亦未論述其是否為收取機場服務費遲延利息的法律上依據。更審判決何以不直面處理遲延利息之法律適用問題，不得而知，卻足以顯示機場服務費的法律性質（特別公課或規費）固為本件訟爭的核心爭點，然若要掌握問題的全貌，尤其是遲延利息的法律依據，則需跳脫法律概念與行政行為形式的思維窠臼，從較大格局之行政法律關係切入。由於發展觀光條例第 38 條第 1 項規定近乎空白，故以下僅能從機場服務費收費辦法的有限條文（全文共 8 條）嘗試窺其形貌，並從

17 僅收取出境航空旅客之機場服務費，係發展觀光條例第38條第1項所明定，此涉及法律是否違憲問題，礙於題旨無法詳論，此處特予強調，旨在凸顯機場服務費應不具使用規費之性質。

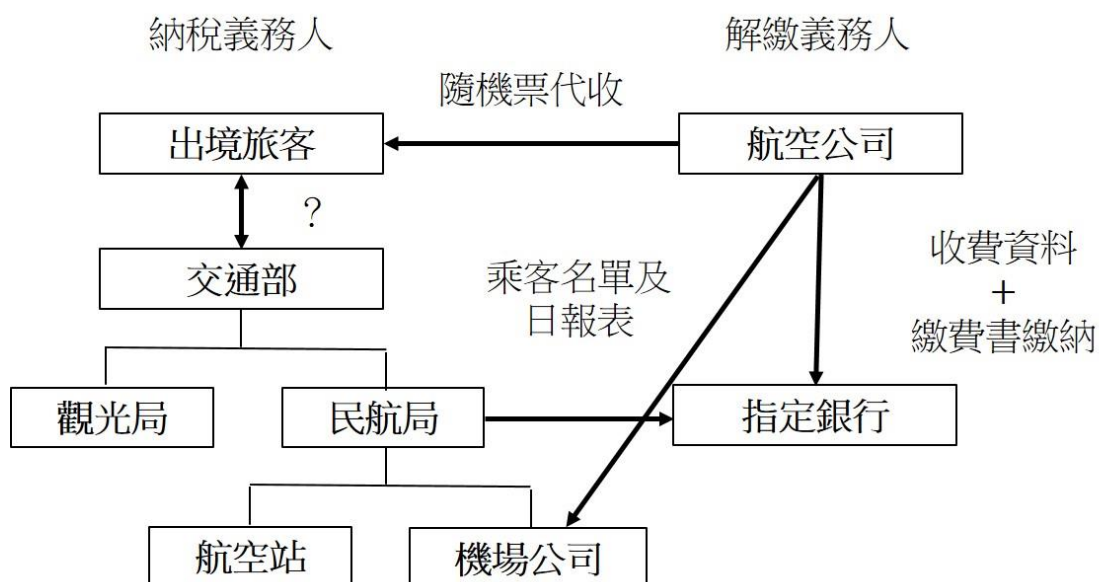
18 使用牌照稅法第3條第1項：「使用公共水陸道路之交通工具，無論公用、私用或軍用，除依照其他有關法律，領用證照，並繳納規費外，交通工具所有人或使用人應向所在地主管稽徵機關請領使用牌照，繳納使用牌照稅。」例如公路證照及監理規費收費辦法、商業登記規費收費準則等。此外，高速公路之通行費，亦屬之。

19 例如工程受益費徵收條例。

20 細繹歷審判決理由與原被告主張，所謂「特別公課（即規費性質）」之說，係行政法院見解，原告實則主張機場服務費並非特別公課，而是規費，應適用規費法之規定。

法治原則檢視其合憲性。

先簡析條文旨趣與規範架構：機場服務費的繳納義務人為旅客（第 2 條），每人新臺幣 500 元，原則上由航空公司隨機票代收（第 3 條）；免繳納機場服務費者，應於辦理出境報到手續時出示證明文件；航空公司應將證明文件資料登錄於交通部民用航空局（以下簡稱民航局）所屬航空站（以下簡稱航空站）或國營國際機場園區股份有限公司（以下簡稱機場公司）印製之日報表，並檢附證明文件影本及乘客名單送航空站或機場公司審核（第 4 條）。航空公司應解繳代收之機場服務費，換言之，航空公司為解繳義務人，其方式為將當日乘客名單及日報表於次一工作日送航空站或機場公司審核，再連同繳款書依規定期限分向觀光局及機場公司指定銀行繳納（第 5 條）；航空公司逾期解繳機場服務費時，應由觀光局、民航局及機場公司分別催繳，並按日加收千分之五之遲延利息（第 6 條）；交通部得隨時派員查核機場服務費收費解繳情形；經查核發現與規定不符或待改進事項，應即通知航空站、機場公司或航空公司查明改善（第 7 條）。圖示如下：



由上觀之，機場服務費之收費解繳法律關係，存有諸多法治問題，試舉其瑣瑣大者，以供思考：[~131]

（一）機場服務費收費辦法僅規定繳納義務人，徵收機關則無明文。

（二）機場服務費係採隨機票徵收，由航空公司代收，其中不存在行政機關之徵收行為，機場服務費收費之具體法律關係何時成立？其間是否存在行政處分之行政法律關係？繳納義務之法律關係存在於出境旅客與何一機關之間？均有未明²¹。

21 上訴審判決廢棄原審判決之理由中，先論及：「行政法律關係的成立，可能是因為行政機關對相對人作成有關之行政處分而成立，也可能是因為實現法律之構成要件，直接發生相關之法律效果。而人民依法律規定而成立之公法上金錢給付義務，行政機關在行政行為方式的選擇，**並非不得採取以行政處分具體確定數額之手段**。」再質問：「觀之本事件全卷，除被上訴人106年1月6日催繳函、106年1月12日催繳函、106年3月16日移送書及106年5月4日函外，未見機場服務費收費辦法第5條第1項第2款所稱之繳款書，則該繳款書之具體內容為何？性質如何？是不

（三）在行政組織層級與屬性上，交通部為二級機關，為發展觀光條例的中央主管機關。觀光局與民航局為三級機關，為交通部之下級機關，前者主管全國觀光事務²²，惟並非發展觀光條例之中央主管機關；後者管理及輔導民用航空事業²³，法定掌理事項中不包括觀光事業²⁴。航空站為民航局之附屬機關²⁵，屬四級機關，功能上接近中央行政機關組織基準法第3條第3款及第16條所稱之「機構」；機場公司，是由交通部依國際機場園區發展條例（機場條例）第4條規定所設立之國營事業²⁶，為航空站之改制²⁷，組織型態雖有不同，基本之制度功能則無差異（至少就機場服務費之收費解繳而言）。

（四）承上組織分析，就作用法以言，何以航空公司繳納之銀行，由觀光局與民航局指定？於本案中，系爭機場服務費本金部分係經各航空站暨機場公司，以觀光發展基金專戶收款書請原告繳納，究係依機場服務費收費辦法之何一規定所為？

（五）最令人費解者，莫過於航空公司逾期解繳機場服務費時，如何由觀光局、民航局及機場公司**分別催繳**？且不問如何「分別」為之，僅就機關職掌以言，由觀光局催繳（如本件之情形），雖法規有欠明確，尚且在其職掌範圍；然由民航局催繳機場服務費，顯逾越其法定職掌；至於機場公司為私法人組織之國營事業，除非法規明文委託其行使公權力，容無作成行政處分（至少於本金部分）之權限²⁸。更何況，組織層級及屬性不同之機關（構），如何能夠就同一事務分別為之？

以上觀點僅從機場服務費收費辦法的條文解析法規命令的合法性問題，若再將視野擴大到行政法秩序，乃至著眼於憲法秩序，則至少必須指出三點關乎行政行為[~132]論與行政法律關係論的新思維：

（一）機場服務費的收取，原本是「出境乘客」（姑且不論是否違憲）與徵收機關（不問何一機關）之間的行政處分（徵收處分）**雙面**行政法律關係，卻因採「隨機票代收」制度而形成出境乘客、航空公司與徵收機關之間的**三面**關係。

（二）承上，出境乘客與航空公司，在法律地位上同屬私人，航空公司卻享有

是依機場服務費分配予觀光發展基金及民航事業作業基金之比例而分別開立？甚至復興航空公司在被上訴人以106年1月6日催繳函催繳之前，是不是另曾收受催繳通知？」此等問題同時指向系爭行政處分之行政法律關係發生之時點、形式及相關當事人等問題。最高行政法院提出問題，其本身及更審判決似乎仍無確切的答案。

22 參照發展觀光條例第4條第1項，其組織另以法律定之，即交通部觀光局組織條例。

23 參照民用航空法第3條暨交通部組織法第14條，其組織另以法律定之，即交通部民用航空局組織條例。

24 參照交通部民用航空局組織條例第2條。

25 參照交通部民用航空局組織條例第10條第1項，同條第2項規定，其組織另以法律定之，即交通部民用航空局所屬航空站組織通則。

26 依據為國營國際機場園區股份有限公司設置條例。

27 參照國營國際機場園區股份有限公司設置條例第11條。

28 更審判決認定催繳函所載的本金與各航空站機場公司之繳款書相同，並未發生額外的規制效力，故非行政處分，而是觀念通知，其基本前提即是：機場公司為本金「解繳」（非徵收）之處分機關，然法律依據何在，有待說明。

隨機票代收機場服務費之權限(?)，從行政法學的觀點以解，暫且不問航空公司是否為受委託行使公權力之行政機關，航空公司與徵收機關之間至少是時興所謂「公私協力(夥伴)關係」(PPP)。

(三)再承上，法治行政上之至關緊要者，在於航空公司是「非自願」地被納入機場服務費收取的行政法律關係，且被課予代收解繳之公法上行為暨金錢給付義務，也就是說，機場服務費收取之行政法律關係從「繳費義務人與徵收機關」之關係，轉換成「解繳義務人與徵收機關」之關係，「空白授權之法規命令」(機場服務費收費辦法)如何足堪為之？

綜上可知，遲延利息雖只是整體問題之毫末，卻足以定行政法制至細之端倪。總結上論，機場服務費之收取，係依法律規定授權對出境航空旅客所課予之公法上金錢給付義務，基於行政效率而採隨機票代收制度，儘管金額不大，然其法律關係與收取機制有別於傳統公課法制，對於解繳義務人來說，復有「積少成多」而生權利重大損害之可能。從落實法治原則的角度以言，立法者允應於法律中明定其徵收目的、徵收機關、收取程序及其法律關係，以利於法律適用，並杜爭議，確保法的安定性與實質法治原則的落實。

伍、餘音：特別公課何「特別」之有？

本系列連三期以「特別公課」為上位主題，分別從三種不同的部門行政法領域(產業創新條例、下水道法、發展觀光條例)，挑選三則行政法院裁判，分析「特別公課」的各種面向，從序曲、變奏、再轉調，觀察所及，顯現特別公課制度於行政法院裁判之中，其輪廓予人有越描越不清楚之感，距特別公課問題完足探討尚有難以步計之遙，且猶可聞環繞於行政法秩序之餘音：從嚴格法規範論的觀點以思，特別公課究竟有何「特別」之處？

文末尚須一言，僅此三文再次印證筆者多年的觀察：吾國行政法律體系規範密度不高，空白授權下的管制行政，比比皆是，且體系紊亂，機場服務費再添一例。誠然，行政法院在此法制環境下想要作成合於法治原則之裁判委實不易，時而不得不曲解法意以符行政實務之需求，自所難免。不過，吾人若認定民主憲政、法治行政與人權保障為所應堅持的核心價值，不欲任令行政權主導行政法秩序的形成，不忍見司法者不知其所以然又須依法審判，則在台灣法治土壤猶待耕耘的當下，如何賡續前人奠下的根基，開拓公法學理，為法治行政儲備思考資源，誠為台灣法律人的責任與使命。[~133]

編者註：

- 1.原刊載於台灣法律人，14期，2022年8月，121-133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。