

原因者付費制度（上）

蔡茂寅

臺灣大學法律學院教授

壹、前言

如本連載第三講所述，強制性財政收入中，除稅公課之外，其他收入統稱為非稅公課。此種分類方法固有其合理性，但係採以稅公課為主，而以其餘為非稅公課的「扣除法」，雖因而具有完整無所遺漏的優點，然所請非稅公課者，除「非稅」之外，並不足以表彰其共同之概念特徵，因此有進一步在理論上加以精緻化之必要。而經前講之檢討，可知稅與非稅，其主要之區別厥在除法律規定外，是否存在有其他諸如個別報償、特別關係，抑或損害、污染行為等原因？一般而言，稅公課除法律規定與負擔能力外，無須具備其他原因，而非稅公課則應具備法律規定以外之原因，故本講以原因者付費制度名之。

依我國較通行之分類方式，非稅公課可再分為受益負擔與特別公課兩種，其中前者又可再細分為規費及受益費。如前講所述，此種分類方式，不論其邏輯完整性與嚴密性均有再行商榷之必要。本文為求行文便利，擬先按此分類方式說明，次再及於其他非稅公課。

貳、受益負擔之概念範疇與商榷

二十世紀後半葉以來，由於社會福利國家的進展所導致的財政支出增加，配合財源並未同比例增長之因素，致使新財源之開拓成為大多數國家財政部門的當務之急。財源之開拓，其方法不外透過增稅以及增加租稅以外之國民負擔的方式為之，其結果，藉由「受益負擔」（又可稱之為「受益者付費」，日本則稱之為「受益者負擔」）方式，以開拓財源，分配並加重國民負擔遂成為大多數國家的選項。然而吾人無法單純視存在為當為，因而受益負擔之概念範疇究竟如何？其合理性何在？仍屬必須面對之課題。

一般而言，受益負擔概念雖未臻明確，但「對行政或準行政所提供之財貨或服務之對價性給付（並非等同於「對待給付」）」，似為最大公約數的見解¹。以日本為例²，受【~P. 51】益負擔約可區分成三種意義：第一，開發利益之負擔；第二，公共服務之價格，即公營事業之價金（日本稱「公共料金」），此時社會保險費亦包含在內；第三，公共服務之費用負擔的分配原則，即公共服務之費用應依國民之受益程度分擔，此時與「應益原則」或「利益原則」同義。就此，各種分擔金、規費，乃至租稅，均有適用之餘地³。上述第一種意義即本文所述之受益費（日本稱為「受益者負擔金」），屬於開發利益還原之

1 參照福家俊朗『現代財政の公共性と法—財政と行政の相互規定性の法的位相』42頁（信山社、2001年）。

2 實定法上，例如日本地方自治法第224條規定，「普通地方自治團體，除政令所定之情形外，關於對數人或普通地方自治團體之部分有利之事件，為充當其必要之費用，得向因該事件受有特別利益者，於其受益之限度內徵收分擔金」，即為受益負擔規範之適例。

3 參照和田八東『日本財政論』224頁（日本評論社、1981年）。

制度；第二種意義即為公營事業收入，此於我國雖然易與規費混淆，但在概念上仍可區分；第三種意義則與「受益者付費」之用語最為符合，並與本文之「原因者付費」屬同一思考脈絡下之產物。

相對於稅課收入所強調的量能原則，受益負擔則強調在應益原則下之公共財貨、服務的對價性負擔。據此，透過強化人民享有行政服務及財貨時的對價性負擔，其實正是在人民並無選擇餘地的生活必須資財及服務領域，反向貫徹了以「受益—負擔」為名的「等價交換法則」，從而產生了在政府經費負擔上「非市場原理」與「市場原理」並存的二極分化現象⁴。惟不論作為財政收入之手段，抑或其背後之徵收原因（或負擔分配原則），受益負擔在其根底均不脫「受益」與「負擔（或付費）」間須有連動、對應關係，因而「利益」之存在、利益歸由特定人享受「受益」事實，以及因之而來之「負擔」之必要以及限度乃成為最重要之概念要素。以下略述之。

一、利益

公部門所提供之行政服務並非均具有相同程度之公共財性質（集團消費性、非排他性、結合供給性等），其中同時具有私財性質之準公共財亦屬不少，其結果，行政服務之「利益」如排他性地歸由特定人享受，此時即屬可以計算之「利益」。在規費之場合，所謂特別之利益指的是特定人（而非所有國民）所享受之行政服務等可以個別計算之利益，因而此時之利益為得單獨計算之「個別報償」；反之，國家以租稅作為財源而提供之國防、治安等「利益」，因其為所有國民所共享，故屬於共同報償，即非此時所謂之利益。再以受益費為例言之，其利益主要為地價之上漲。蓋地價上漲之原因除土地自然力（豐瘠程度等）之改良外，立地條件之改善亦屬不可忽視（尤其在都市地區），而其促進之原因更與資本，尤其是社會資本之投入密切相關。在地主並未投入資本的情況下，由投入社會資本之國家（及地方自治團體）將地價上漲部分（利益）收回（即漲價歸公），即為前述之開發利益之還原。如眾所知，就此等開發利益之還原，我國係以土地增值稅方式為之，從而也反證出稅課與非稅公課間尚有難以明確區分之處。

茲以受益費為例，列舉利益之一般要件⁵。

（一）與興辦工程相結合之利益【~P. 52】

因公共設施之興辦而徵收之受益費，其利益必須與該公共設施具有因果關係。換言之，此時應比較公共設施興辦前後所生之附加利益係因該興辦而來，方足當之。例如因道路管制而生之利益（如行人徒步區），既非因公共設施之興辦而來，自非受益費之徵收標的。

（二）與土地利用相結合之利益

受益費主要係對因公共設施之興辦而受有利益之土地所有人課徵，因此與土地利用有關之利益乃為核心所在，而與當事人之個別情況無涉。

（三）經濟上之利益

4 參照福家俊朗，同註1，37頁。

5 參照三木義一「下水道受益者負擔金における「利益」概念」，小林植樹=北野弘久編『現代財政法の基本問題』175頁以下（岩波書店、1987年）。此為作者對前西德當時學說及實務見解之說明。

受益者所負擔者既然為公法上之金錢給付義務，則其所受之利益自非屬經濟上之利益不可。舉凡形象提升等非經濟上之利益，均非此處之利益。例如就衛生下水道徵收受益費時，無排水必要之非建築、非農業用地等，因就之並未生經濟上之利益，故亦無利益可言。又例如雖因道路之改善工程而使交通趨於便利，但墳墓所有人並未享受地價上漲、利用價值提升等經濟利益（惟日後遷葬時則另當別論），故仍不宜判斷此時存在有利益。

（四）客觀的利用可能性

由於受益費與規費不同，並未必有實際之利用關係，僅以客觀的利用可能性為已足。此種利益為潛在的、抽象的利益，而無立即實現之必要。

（五）應同時考量不利益之因素

由於公共設施之興辦往往利弊相依，並非純然僅帶來利益，同時伴隨有不利益之情況亦所在多有，例如道路之興建固帶來交通之便利，但因其機能之變化，亦同時造成噪音、交通危險等不利益，此時利弊即須併為考量，以決定利益之有無及其程度。

（六）特別之利益

受益費既然屬在一般租稅負擔外另行課徵之負擔，則作為其前提之「利益」，應係一般國民所享受之一般利益以上之特別利益。若僅屬一般人得享受之一般利益，則不得就之課徵受益費，必先確認有特別利益存在，方足為受益費之課徵標的。換言之，如能明確區分一般利益與特別利益，則前者應以一般的稅課收入支應，後者再以受益費收入支應。例如衛生下水道之興辦，固然帶來土地利用價值之提升等特別利益，但亦可能伴隨有環保、景觀改善等一般利益，此時受益費負擔與租稅負擔即屬同時並存。

依據以上之分析，最符合受益費之利益概念者，厥為「地價之上漲」，但近年來已擴張至「土地利用價值之提升」⁶。就我國之情況而言，前者係透過徵收土地增值稅之方式，以還原其利益（於國家、社會）；而徵收受益費時所考量之利益，已漸次集約到土地之利用優良性（例如便利性、環保性）上，可說與上述之發展若合符節⁷。此等利益雖仍可透過「地理近接性」，在相當程度加以特定，但其已從可以個別計算之具體利益轉化成難以個別計算之抽象利益，自不待【~P. 53】言。

二、受有利益

利益之存在必須由特定人享受才構成徵收受益負擔之要件，例如給予少數個人或集團特別之利益、許可（或特許等）私人從事特定之活動，乃至為防免因私人之特定活動所生之損害而須加以管制或監督等，均屬特定人受有利益之情形⁸。工程受益費徵收條例第二條第一項規定，工程之興辦「應就直接受益之公私有土地及其改良物」，徵收工程受益費，即在特定受益者。如在徵收受益費（實則為土地增值稅）之場合，地價之上漲，其利益歸由土地所有人享受；在徵收規費之場合，享受特別行政服務之人即享有特別之

6 參照三木義一，同前註，178 頁。

7 工程受益費徵收條例第 2 條規定，「提高土地使用，便利交通或防止天然災害」，均屬受益之型態，可資參照。

8 例如參照大川政三編『財政論』193 頁（有斐閣、1975 年）。

利益等，均屬明確無疑。然而受有何種利益方屬受益？在法律上其實不易釐清。蓋權利與法律上之利益固屬利益，但受有事實上之利益或反射利益是否屬此處之受益，即不易辨明。再者，受益與工程興辦之間亦須有某種程度之因果關係存在，方屬受有利益。例如地價之上漲原因多端，其中固不乏與個人之努力全然無關，而不應由個人獨享之「超過利益」，但亦有個人努力之成果以及社會整體進步所帶來之利益，因而在何種範圍內屬個人可安享之正當利益？何種範圍外之利益屬應予剝奪，而屬應由其負擔金錢給付義務之不當利益？其實甚難界定。

又受益達到何種程度方屬此處之受益？亦屬不易解決之問題。例如每天上班必經之道路經拓寬或高架後所享受之便捷，實屬莫大之利益；但此時如未就之徵收通行費，而僅就沿線居民徵收工程受益費，則受益程度高者反面免費，而受益程度低者卻須為「受益」負擔，其不公平應不難想像。又例如在建設衛生下水道時向居民徵收「工程受益費」，亦有過分窄化受益人之嫌，蓋一方面此時接管利用之居民屬（被強制）具體利用之受益關係，因而屬規費之徵收對象，而非工程受益費之抽象受益關係；另一方面衛生下水道之利用，其利益在於水質污染之改善，其利益由全民或城市居民共享，屬一般利益，應以稅課收入支應；如僅就接管利用之特定居民徵收受益費，不但性質有違，亦屬加諸此等居民之過重負擔。

此外，如前所述，強調對特別之受益課徵受益負擔之同時，如伴隨受害時究應如何處理？更為不得不面對之課題。例如道路建設時所蒙受之不便、環境惡化以及營業損失如均未對之提供任何補償，則僅強調人民之受益面強制其負擔，除財政收入之原因外，其法律上之正當性應受質疑。蓋在交通尚稱便捷之地區居住，如僅因道路拓寬即推定其受有利益，未免過分輕忽諸如住居安寧、出入安全等要素，因而有必要綜合考量利益與不利益之因素，計算二者相抵後是否仍有利益存在？方屬正辦。況且交通便利之最大受益人明顯為往來通行者，如置真正之受益人於不顧，而就道路附近之居民課徵受益費，其公平性應受質疑。

實則，受益負擔最大之問題在於，為喚起國民的成本意識，增加財政收入，因而汲汲於確認利益之存在，以及此等利益係由特定人所享受，以便就之課徵負擔。所關心者【~P. 54】既在於「利益—負擔」之對應構造，則在「有利益，即有負擔」之構圖下，享受利益者之法律地位，乃至行政之義務以及公共性均在所不問。質言之，公共服務或財貨之提供如屬行政之義務；反之，其享受如屬國民之權利（例如社會救助），則此時縱有受益之事實，亦無探討受益負擔之必要，至少應捨棄「等價交換」法則，以維護國民之權利。前此討論熱烈的「社會住宅」，即多少可以佐證此種見解。

三、受益與負擔

受有特別利益之人應還原其利益，此為由其負擔之原因，因而，受益人之負擔與其受益間應具有相等或正比例關係。然而由特定人享受之特別利益究應如何算定？仍屬極困難之課題。並且由於受益負擔之財政目的實不脫費用之填補（尤以受益費為然），因而本應徵收特別受益之受益負擔，遂轉向徵收費用之方向發展，甚至有以費用逆推受益之傾向。以工程受益費為例，徵收條例第二條第二項規定，「工程受益費之徵收數額，最高

不得超過該項工程實際所需費用百分之八十」，係以費用之比例作為徵收上限，而有與受益脫勾之可能。又例如依規費法第十條第一項規定，規費之徵收基準，行政規費係「依直接材（物）料、人工及其他成本，並審酌間接費用定之」；使用規費則「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」。明顯以費用填補作為徵收之依據，就此而言，現制度與其說是「受益負擔」，倒不如稱為「費用負擔」更為貼切。

就受益費之受益負擔之本質而言，要約之，約有：（一）負擔公平說；（二）負擔公平與擴大社會資本整備財源說；（三）利益公平歸屬說；以及（四）投資主體對土地所有人之利益分類要求說等學說⁹。其中第一說之目的已不在於透過受益負擔以吸收特別之受益，而在於要求強制參加開發投資。似此，負擔之內容實已非利益，而係轉化為費用矣。抑且，由於受益與負擔能力並非必然成正比例之關係，因而在結果上「低受益、高負擔」或是「低（經濟）能力、高負擔」之情形均屬不難想像，從而使得受益負擔不但存在有違逆「量能負擔」原則之問題，甚至亦不免有違逆「應益負擔原則」之問題。

四、受益負擔範圍之擴張

如前所述，受益負擔起源於受益費（受益者負擔金）制度，但隨著開拓財源之迫切需要，其概念漸次擴大及於所有的以「受益者付費」思想為根底之財政收入。雖然在我國，受益負擔仍僅為規費及受益費之上位階概念，但在理論上其射程範圍已不侷限於此。

首先，受益費固然係以受益為原因所負擔之公法上金錢給付義務，但此種由與政府興辦之事業具有特別利害關係者負擔之特別負擔（屬「人的公用負擔」之一種型態）尚有原因者負擔及損傷者負擔等型態¹⁰。前者指為某種原因行為而致使政府事業成為必要【~P. 55】者之負擔，後者則指對損傷政府事業、設施者所課徵之負擔。凡此，均與原來之受益負擔關係密切，時而難以明確區別。

其次，除此之外，受益負擔之概念在日本尚及於規費（手續費及使用費）、公營事業之商品價格（料金）、社會保險之保險費，乃至於目的稅等。質言之，凡與政府所提供之財貨、服務具有某種關聯性之對待給付均可包而括之，其結果乃使得受益負擔成為「應益負擔」（與量能負擔相對）之代名詞，從而令人有租稅「利益說」復活之疑慮¹¹。

參、規費

規費與受益費合稱為受益負擔，其收入之基礎在於負擔者有個別受益之事實或可能性，因而相較於不適用市場原理之稅公課，其屬市場原理之體現無疑。具體言之，受益負擔乃是透過「受益與負擔」之對照關係，試圖貫徹「等價交換原則」，以追求個別之公平性。惟行政所提供之服務（公共設施或行政管制、福利服務等），往往具有獨占性，其利用往往亦係因管制之結果而來，因而其享受不但不具有自由性，反而具有若干程度之強制性，因而其「受益—負擔」之構圖，即非遵循市場原理之產物，此種扭曲的構造實

9 參照和田八東，同註3，228頁以下之說明

10 大川政三編，同註8，190頁以下參照

11 參照和田八東，同註3，231頁以下之說明。

為吾人所不應忽視者。

二〇〇二年公布實施的規費法¹²對於規費並未設有立法定義，而僅於該法第六條規定：「規費分為行政規費及使用規費」兩種，此等規費即為日本通稱之「手数料¹³」（手續費）及「使用料¹⁴」（使用費）。此外，學理上尚有「管制特許規費」，但本法未將之列為一獨立之項目，而僅將之列於行政規費項下。

一、規費之概念

由於規費欠缺立法定義，因而須對學理上之定義進行檢討。綜觀國內有關規費的法學定義，其要者約有如下數端。（一）「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」¹⁵（二）「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【~P. 56】務」¹⁶。（三）「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」¹⁷。（四）「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¹⁸」。（五）「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¹⁹」。（六）更有引述德國學說，將之定義為：「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²⁰」。另財政部國庫署則謂，「規費為政府機關因提供特定服務、設備或設定某種權利，或為達成某種管制正式目的，而對特定對象收取之費用」²¹。

綜據上述，規費具有如下之特徵²²。第一，規費具有對待給付之性質，基於得以計算個人受益程度之個別報償而來。此為規費與租稅最大之不同，蓋後者基於無法計算個別國民受益程度之共同報償而來，因而一般而言不具有對待給付之對價性。但規費並不具有完全的「等價交換」性質，在多數場合，其收入或僅足充當行政服務、給付之部分費用，但如超額收取，亦難謂一律構成違法。

12 有關規費法之評釋與規費之研究，可參照廖欽福，規費法之評析—以規費之概念及分類為中心，財稅研究，36卷4期，2004年，38頁以下

13 日本地方自治法第227條規定，「普通地方自治團體為特定人之需要為該自治團體之事務時，得徵收手續費」，可資參照。

14 日本地方自治法第225條規定，「普通地方自治團體就依第238條之4第7項之規定受有許可而使用行政財產或利用公共設施者，得徵收使用費」；另同法第226條則規定，「市町村除就依第238條之6規定使用公有財產者得徵收使用費外，並得向依同條第2項規定受有使用許可者徵收加入金」。

15 葛克昌，論公法上金錢給付義務之法律性質，收錄於：氏著，行政程序與納稅人基本權，翰蘆，2002年，65頁。

16 黃茂榮，稅法總論（第一冊），植根，2002年，19頁。

17 陳敏，行政法總論，2003年，265頁。

18 陳清秀，稅法總論，元照，四版，2006年，74頁。

19 吳庚，憲法的解釋與適用，2003年，259頁。

20 陳愛娥，規費法評介，台灣本土法學雜誌，42期，2003年1月，233頁。

21 參照財政部國庫署，規費業務手冊，轉引自黃俊杰，財政憲法，翰蘆，2005年，44頁。

22 依黃俊杰之分析，規費之法律特徵包括：公法上強制性、受益關聯性與財政目的性，其徵收限額以費用涵蓋原則或等價原則計算。參照黃俊杰，同前註，44頁以下之說明。

第二，規費雖具有收入之性質，但不以獲取收入為主要目的，正如罰金、罰鍰等雖有財政收入之事實，但其目的在於懲罰、非難，究非以財政收入為主要目的。不同於租稅之目的即在獲取國家所需之財政收入，因而以法律設定一定之條件，凡符合此等條件者均依其負擔能力對之課稅；規費所收取者為對價性之現金給付，其給付義務因享受國家特別之行政服務、給付而來，而非專為滿足國家之財政需求而負擔者。惟規費雖不以財政收入為主要目的，但仍難否認具有相當程度之財政目的性，此與罰金、罰鍰之低財政目的性亦可區別。換言之，規費具有中等程度之財政目的性，在程度上雖低於租稅，但高於罰金、罰鍰等之低度、附帶性財政目的性。

第三，規費屬公課之一種，在性質上固可歸類為公權力收入，但其公權力性與租稅仍有絕大之不同。蓋規費本身既屬對待給付性質，縱由國家片面收取，仍與「依法課徵」之情形有別，故其僅適用低度之法律保留原則，現行實務上僅以一簡陋之規費法作為授權之依據，而未如稅法般，其徵收須有【~P. 57】個別稅法規定以為依據。質言之，規費之公權力性實則存在於先以法律方式創設管制或管理手段，例如專業技術人員（如律師、醫師）執業須先考取證照、不動產移轉須經登記始得對抗第三人等，經由此等管制或管理措施之強制後，再以行政規費之名義收取規費，例如考試規費、地政規費等。故而在管制或強制利用階段，其公權力性較為彰顯，可說其受益係因強制而生，但仍不乏得拒絕受領此等行政服務之事例，例如不須出國者即無辦理護照，亦無因之負擔行政規費之必要。因而如前所述，可謂具有「半自由、半強制」之性質。至於使用規費之對價性更強，除非在強制利用之情形，否則一般而言其公權力性相對較為薄弱。

第四，規費收入雖屬受益負擔之收入，但其用途並未如受益費或特別公課般特定，而係彙入普通基金，以供一般用途支用之需。據此，用途特定性乃成為區別規費與受益費、特別公課之重要基準。惟就理論上言之，規費並無「絕不得」特定用途之性質，例如以考試規費之收入成立試務基金，即非法所不許。

二、規費之收取²³

規費之收取，因其強制徵收的公課性質，而有法律保留原則之適用，惟迄至規費法制定實施之前，規費收取之法律依據並不充足，即令規費法實施之後，規費之收取是否完全合乎法律保留原則之要求？似仍有值得商榷之處。

（一）規費之收取與法律保留原則

質言之，二〇〇二年規費法制定實施之前，規費收取之依據厥為財政收支劃分法（下稱「財劃法」），而財劃法之規定不但簡陋，抑且有牴觸法治國原則之虞。

1. 規費法制定前

按財劃法第二四條規定，「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」。雖然在原則上仍肯認法律保留原則之適用，但允許以「立法機關決議」之方式，便宜行事收取規費。

23 有關規費收取問題之詳細研究，可參照羅承宗，規費定價之標準，收錄於：氏著，財政與預算法理論與課題，翰蘆，2009年，107頁以下。

此外，同法第二五條則規定，「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」。其民主統制機制亦僅規定「應經過預算程序」，以使立法機關得以事先審議。

然而姑不論法律與立法機關單純之決議在程序上本即繁簡有別，前者通常具備適用於所有相同情況的一般性，亦與後者主要係針對具體事項所為之性質有所不同。因而以立法機關之決議取代與法律的規定方式，即難謂符合法治主義之要求。而同法第二五條所定的「預算程序」，雖然與法律相同均經三讀通過、總統或地方政府等行政機關公布之程序，但其審議之重點在於預算之科目與金額，縱令規費收入列在其中，通常並不及於規費收取之合理性要件，因此其合法性即難謂為完全；而縱令法定預算成立，亦僅生【~P. 58】一會計年度得以收取之效果，仍須逐年審議，因此顯難取法律而代之。更何況預算不得作為法律保留原則所指稱之「法律」，吾人早有指明²⁴，無論以此例彼或舉重明輕（指程序上面言），立法機關之單純決議亦不得充當授權依據，其理甚明，無待深論。再者，財劃法之功能應在於劃分國家與各級地方自治團體之財政收支權責，以此種法律作為規費收取之授權依據，縱不致遽遭違憲之譏，但「場合錯誤」的唐突之感則不可免。

2. 規費法制定後

規費法於二〇〇二年十二月十一日制定公布，此後規費之收取即以本法為依據，此觀本法第二條第一項²⁵之規定基明。然而本法除上揭規定外，就規費之徵收要件，僅於第七及八條分別就行政規費及使用規費設有應徵收之規定，而乏進一步之要件規定。以下就此檢討之。

規費法第七條：「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、依其他法律規定應徵收行政規費之事項。」

第八條：「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。

24 參照葉茂寅，預算法之原理，元照，2008年，76頁以下。

25 規費法第2條第1項規定，「各級政府及所屬機關、學校（以下簡稱各機關學校），對於規費之徵收，依本法之規定。本法未規定者，適用其他法律之規定」。可知係以本法作為規費徵收之準據法，並具有優先適用之性質。

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。」

由上揭規定可知，徵收規費必須是機關學校為「特定對項之權益而辦理」，或是「交付特定對象或提供其使用」某些事項，只要符合此一要件，均應徵收規費。換言之，如係為全體國民辦理或提供之事項，因無個別報償之性質（例如每一戶之戶口名【~P. 59】簿），即不得就之徵收規費，必也特定國民有個別受益之事實（例如戶口名簿之遺失補發），始得徵收之。亦即，提供一般國民享受者屬於一般利益，可解釋為係前揭條文「因公務需要辦理」之事例，因而不屬特別利益，不得就之徵收規費。至於規費之收費基準，依同法第十條第一項規定，「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。」

然而上揭相關規定充其量僅是一種概括授權條款，在法制上固生承認整體規費許容性之效果，至於實際徵收規費時，是否亦以此等概括授權規定為已足，而無須另行個別具體授權？似乎仍有商榷之餘地。例如地政規費之徵收，吾人基難想像僅以規費法規定為依據，並僅依行政程序即得徵收之，而是必須以地政法規作為授權依據，方屬允當。為節省立法成本，此等做法固然亦有其效率上之優點，但決定規費具體徵收基準時，上揭規定僅須「送該級民意機關備查」²⁶即可，對行政的民主統制機制似仍有所不足，將來如何在行政效率性與法治性上進一步獲得調和，當為吾人關注之焦點。

（二）規費之收取主體與客體

規費之徵收機關，依規費法第四條第二項之規定，係指「辦理規費徵收業務之機關學校」，但具體之規費徵收數額則須依收費基準定之。依同條第一項規定：「本法所稱業務主管機關，指主管第七條及第八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；法律未規定訂定收費基準者，以徵收機關為業務主管機關。」可知規費基準之訂定主體與徵收主體可能同一，但亦可能分立。至於掌理規費相關規定之解釋權者，則非各級主管機關莫屬。依本法第三條規定：「本法所稱規費主管機關：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）為鄉（鎮、市）公所。」凡此種種，均屬規費之直接、間接主體。

自規費繳納義務人觀之，其為規費義務之主體無疑，但如自徵收者（權力者）之面向觀之，則繳納義務人亦可謂為收取之客體。依本法第九條規定：「規費之繳費義務人如下：一、向各機關學校申請辦理第七條各款事項或使用第八條各款項目者。二、經各機關學校依法令規定通知應繳規費者。」換言之，行政服務或給付之個別受益者，即為規費之繳納義務人。

26 地方制度法第2條第5款有關備查之立法定義為：「指下級政府或機關間就其得全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報上級政府或主管機關知悉之謂。」由此可知，備查僅為事後、形式上之審查，其效果主要在於資訊蒐集，而與該行為之效力無關。

（三）規費收取基準

由於規費徵收之法理基礎在於受益負擔，因而規費之徵收基準亦應以受益程度為限。惟因個別受益程度之計算牽涉諸多一因【~P. 60】素，通常並非易事，因而乃有以行政成本充當受益程度之便宜方法，以為代替，上揭規費法第十條之規定即為此種思考之產物。

規費之收費基準訂定之後，並非一成不變，而須定期檢討，以因應實際需要。規費法第十一條第一項規定：「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。」並且此種定期檢討，依同條第二項規定，至少應該每三年辦理一次。規費一經決定開徵，並非毫無例外對所有人、事徵收，依本法第十二²⁷及十三條²⁸之規定，業務主管機關仍得一法與以免徵、減徵或停徵，以適應實際之情況。

三、規費概念之再檢討²⁹

由於規費法並未對規費概念設有立法定義，而僅就之分類為行政規費與使用規費，因此首先即面臨實務上極為重要之「管制特許規費」未列入分類的缺憾³⁰。其次，綜觀行政規費與使用規費之相關規定（尤其規費法七及八之規定），可以發現其規範方式主要著重在現行徵收規費項目之「用語」之集大成，而非就其「性質」規定，似此，除構成學者研究與理解上之障礙外，更難免掛一漏萬之虞，根本之道應依其性質設立規範為是。第三，規費法上之分類方式固亦有其實上之必要，但從行政之民主統制的觀點言之，諸如「自由性（或任意性）的規費」與「強制性（或必要性）的規費」³¹等與法治國原則掛勾之分類方法，亦值得吾人注意。第四，規費雖屬受益負擔之一種，但觀乎國內之學說定義，除其作為行政服務之對待給付性質外，似均未就其受益與負擔間之關係加以闡明；尤未試圖釐清一般利益與特別利【~P. 61】益之區別，以及因此而生之金錢給付義務公、私分擔的課題。吾人於嘗試定義規費時，應該特別留意及此。（未完待續）【~P. 62】

27 規費法第 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。」

28 規費法第 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。」

29 有關規費概念之檢討，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，111 頁以下，論證綦詳，頗足參照。

30 廖欽福，同註 12。

31 類似見解，參照甲斐素直『財政法規と憲法原理』279 頁（八千代出版、1996 年）。



注意事項：

初次刊登於月旦法學教室（第 101 期）2011 年 3 月，第 51-62 頁。

本文經作者數位授權，由法源數位法學論著資料庫編輯小組重新校編。

※【~頁數】係指刊登刊物之原起迄頁碼。