

特別公課肥大化：從中油超收空氣污染防制費談起

■ 廖欽福 高雄第一科技大學科技法律研究所助理教授

日前新聞媒體紛紛報導，中油有超收空氣污染防制費之嫌，引發消費者議論紛紛，關於空污費超收事件的原委，是因 95 年政府浮動油價計算公式設計時，公式內包含的「空氣污染防制費」項目，是採用第三級油品的最高費率計價所致；中油公司按月申報，3 年共 46 億元；但這 3 年向消費者所收取的空污費 71 億元，兩者差額約 25 億元，因而引起諸多爭議與討論。對此，中油對空污費爭議提出 1 是（油價公式是公開透明）、2 不（油價超收不是事實；空污費不是代徵代付）、3 要說明（油價公式要檢討；油品品質要提升；消費者權益要優先）的回應。

國內消費者一向關心油品價格的高低，但是大多數國民，往往不知油價的構成與計算方式（特別是浮動油價的計算方式），時至今日，廣大的消費者開始理解到，原來每次去加油時，油價內還包括了**空氣污染防制費**，但是，這項費用的收取，其法律依據為何？法律性質為何？目的何在？應該是國民可以去思考的一項議題，而非一時降價（回饋消費者？），抑或新聞熱度過去了，就不了了之。

依據「空氣污染防制法」第 16 條，各級主管機關得對排放空氣污染物之固定及移動污染源徵收空氣污染防制費，隨油徵收者乃屬於移動污染源，依其排放空氣污染物之種類及數量，向銷售者或使用者徵收；本法並授權訂定「空氣污染防制費收費辦法」，根據辦法，依油燃料之種類成分與數量，徵收空氣污染防制費，並依油燃料種類、成分標準及性能標準、各銷售批次數量，按收費費率核算應徵收之費額；該項收入，乃專供空氣污染防制之用，並成立預算法上的特種基金，其運用則有「空氣污染防制基金收支保管及運用辦法」，加以規範。

空氣污染防制費的徵收，引發爭[~35]議，業經司法院大法官釋字第 426 號解釋在案，其認為：憲法增修條文第 9 條第 2 項規定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」，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；特別公課之性質

雖與稅捐有異，惟特別公課既係對義務人課予繳納金錢之負擔，故其徵收目的、對象、用途應由法律予以規定，其由法律授權命令訂定者，如授權符合具體明確之標準，亦為憲法之所許。

特別公課之概念，除早期學說上的引用外，經由本號解釋的出爐，正式躍上舞台，（不過，我國所有的法律規範，從法律到命令，到目前為止，均無使用該用語），我國多數見解，也將財政收入工具的類型，引用「公課」概念，區分為稅、規費、受益費與特別公課四者，而普遍被使用。

面對此項新興的財政工具，在論證上，卻往往把無法納入前三者（租稅、規費、受益費），均以排除法方式，逕行納入特別公課的範疇，當有疑問，有待檢討。

甚至大法官釋字第 515 號解釋，將工業區開發管理基金，認為其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**，加以混淆二者之不同與界限。

特別公課，除了在環境法的領域中，以環境公課的角色出現，在諸多的行政領域中也被廣泛運用，如身心障礙者權益保護法中的「差額補助費」、原住民工作權益保障法對於僱用原住民人數不足繳納的「代金」、貿易法的「推廣貿易服務費」等，林林總總，比比皆是，並開始有浮濫的趨勢（例如被提出的「國安捐」、「香菸健康捐」……等）。

但是，特別公課的運用，並非毫無爭議，在德國聯邦憲法法院對此特別慎重，因其可能破壞基本法中稅捐事務權限之劃分，次者，國會往往難以有效監督特別公課的徵收與用途，最後，可能對於被課徵群體造成額外的負擔，也會涉及到違反平等原則的問題，故有其作為財政工具危險性之說。

再者，以取得財源當作目的之特別公課與受益費之間，有難以精確區分之虞，此種產生在不同時代、不同國家的財政收入工具應該如何調整，將成為重[~36]要課題。此外，非稅公課將規費、受益費合稱受益負擔，無法納入者，則以特別公課補足完整性，但問題在於，受益負擔不足以全面涵蓋所有的規費、受益費，如將特別公課的概念無限擴張到「除以受益為原因之公課以外之其他所有公課」，則現行的分類有待商榷與檢討，例如，全民健康保險法的法律性質，除了「分擔金」概念外，如何納入？似無共識。

經由釋字第 426 號解釋的引入與加持，實務上則利用課徵特別公課的形式，規避人民對於加稅的質疑與抗拒，行政機關規避、原來應以稅捐方式的手段不用，改採用稅捐以外的非稅公課（特別是「特別公課」），開始加諸於國民或企業，成為負擔。

已故刑法學者林山田教授，針對特別刑法的浮濫，提出「**特別刑法肥大化**」的批評，今日，相較於租稅的課徵，在財政工具使用的公開資訊，顯得隱蔽不容

易讓人察覺的特別公課，被大量使用，成為國家財政工具理性使用例外的避風港，似乎與過去鄙棄刑法法典不用，大量運用特別刑法入罪化，有異曲同工之處，本應以（主要）租稅或（次要）規費、受益費方式，卻逃避遁入到特別公課的範疇，此時，「特別公課肥大化」的病症，已經在台灣蔓延！

讓人擔心的是，不斷增加的特別公課，將租稅國家的理念，國家主要收入來源應來自租稅的要求，加以稀釋，所謂租稅國家，將有可能轉化成「規費國家」抑或「公課國家」（乃至於「特別公課國家」）的疑慮，但人民卻不自知。

本文以為，正本清源之道，一是將我國財政收入工具的體系化重新思考，則租稅、規費、受益費以外，無法歸類者一律歸入特別公課，是否妥當，似乎可以有其他的思考。亦即，建立我國本土的財政收入體系，並重新思考特別公課在我國「不假思索」的引用，是否得當。

二是特別公課的概念與類型，在實際的運用上，多以各種「費」名義出現，應就我國特別公課的實際運用，全盤梳理，個別檢視與類型化外，並為嚴格的檢討，其應該是不得已的例外，抑或最後的選項，「補充性原則」在此有其適用的必要性，更顯現其匡正的有力性，但終究是理論上的論述，而非實際運用的事實。

財政資訊的公開與透明，將與國民關懷自身權利息息相關，中油超收空污費疑慮事件，似乎開啓了一扇國民關懷自身財政權益之窗口，也許是這次事件的另一種貢獻。同理，全民健保費的調整，似乎不是只是增加一個便當錢這樣簡單。

面對全球暖化的環境改革國際潮流，行政院部門針對溫室氣體管制部分，主要推展有四個法案，號稱為「能源四法」，分別為「溫室氣體減量法」（草案）、「再生能源發展條例」、「能源管理法」及「能源稅條例」（草案）。

開徵「能源稅」、「碳稅」、「環保稅」的呼聲不斷，屆時將以何種財政工具出現，特別公課是否將扮演一個重要工具，且讓我們拭目以待。[~37]

編者註：

- 1.原刊載於台灣法學雜誌，149期，2010年4月1日，35-37頁。
- 2.本文經作者授權，由月旦法學知識庫數位出版部重新編輯，以數位方式利用。
- 3.內文中[~123]係表示原刊載刊物之頁碼。