

## 原因者付費制度（下）

蔡茂寅

臺灣大學法律學院教授

### 壹、前言

### 貳、受益負擔之概念範疇與商榷

#### 一、利益

#### 二、受有利益

#### 三、受益與負擔

#### 四、受益負擔範圍之擴張

#### 參、規費

##### 一、規費之概念

##### 二、規費之收取

##### 三、規費概念之再檢討

（以上詳見本誌第一〇一期）

### 肆、受益費

規費與受益費均屬受益負擔之一種型態，乃是受益者付費制度的產物。此種財政收入乃是在受益與財政負擔之間建立連結關係，以受益為付費之原因，而付費則為受益之對價。然而與規費有異者，受益費一般被認為傳具有抽象之受益關係即為已足，而無須具備具體、直接之受益關係。至於受益費與特別公課之區別，則主要集約在受益費屬受益負擔之一種型態，因而受益關係構成徵收公法上金錢給付義務之原因，特別公課雖然在徵收原因上亦強調特別之關係，但此等特別關係則將受益關係除外。

#### 一、受益費之概念

自十九世紀末伊始，美國為籌措都市建設之財源，乃對因公共建設而受有特別利益者課徵特別賦課（Special Assessment），其根底為「公共事業相關受益者付費制度」，此即今日受益費制度之濫觴。有認為「受益費乃是基於統治權，為滿足財政需求，對建造、改良或增建營造物或公共設施，所徵收之全部或一部費用之金錢給付」<sup>32</sup>。據此，受益費係為滿足財政目的性之金錢給付，在性質上不容否認；其徵收之目的則在提供全部或部分之費用。就此，各家學說均無歧異；然而就以下諸點，論者間則仍有相當程度之見解歧異存在。

首先，就引發徵收公法上金錢給付之原因而言，上揭定義將之限定於「公營造物或公共設施之建造、改良或增建」，而未言及「維護費用」，因而有衍生爭議之空間<sup>33</sup>。【~P.

32 參見葛克昌，同註15，71頁。

33 例如陳敏認為，受益費乃指國家為謀求公共利益，而設置、建造或維護公共設施時，對因此而享有特別利益之人民，所強制徵收，用以補償有關費用支出之金錢給付義務。轉引自廖欽福，同註12，47頁。上揭定義明言受益費之徵收原因即於維護費用，兩者於此似屬同意。

**76】**由於受益費通常為一次性之給付，是故似以建造、改良及增建等費用之徵收為限，如及於維護費用，則可能成為恆常性的徵收，此組一般之理解有異。例如有論者即認為，「受益費或分擔金乃是為滿足財政需要，為費用支出而對於下述情形，以公權力加擬課徵之給付：亦即（一）對於公營造物及公共設施之建立、設置或擴張之給付；（二）對於改善街道，水路及廣場，而非對於其繼續性之維持及整頓之給付」<sup>34</sup>，明文排除維持蓋公共事業之提供公用並不以建造、設置完成為已足，恆常性之維護往往亦屬必須，如其費用不宜以國民量能負擔之稅金支應，則此時另行籌措財源即屬必要，但由於公共事業設置完成後其受益關係較易個別、具體特定」因此一般而言，其維護費用應以（使用）規費方式籌措為宜。再者，由於公營造物係指行政組織中人與物之結合體<sup>35</sup>，其「物」部分似與「公共設施」無異，故如所建造、改良者僅言及「公共設施」，諒亦無不當之處，併此敘明。

第二、上揭定義對負擔給付義務者並未加以特定，想係認為係屬當然之理，不致引起誤解所致。有論者明言，受益費係「對因設置、建造或維護公共設施時享有特別利益之人民」，所強制徵收者<sup>36</sup>，可謂得其肯綮。然而所享有特別利益，究何所指？恐怕仍須進一步論證（本講（上）「貳」之「一」及「二」參照）。蓋此等「特別利益」究屬抽象之利用可能性，如若將之限定為法律上之權利，將不免有過於狹隘之疑慮；但如將之解為包括一切反射利益在內，則又有擴張過甚之虞；因而較為持平之見解為將之解為法律上之利益。此處所謂之「利益」，一方面不免有強制利用之情形（例如衛生下水道之興建，此時對負擔受益費者而言，兼具利益及不利益之成分在內）；另一方面因公共設施通常具有「非排他性」、「集團利用性」之特質，故而其受益關係不易特定。吾人僅得主張1 在地理近接性上、以及利用蓋然性上如具有較密切關係者，在立法政策上或可檢討將之納入特別利益之範疇。

第三，受益費以所謂「抽象之受益關係」作為與規費區別之判準，看似明確，其實兩者甚難界定。蓋在公共設施興辦之初，【~P.77】如向可能之利用者收取費用，以充當建設經費，則因此時並無具體之利用關係存在，故可將之稱為「受益費」無疑；但如在公共設施興辦完成後對實際利用者收取費用，則此時即成為具有具體受益、個別報償關係之「規費」。然而此種區分方式卻常有混淆之虞，例如以高速公路通行費為例，過去之收取法源為工程受益費徵收條例，故被定性為「受益費」，然究其性質，用路人既然具有具體利用之對價性關係，則其實應將之歸類為使用者付費之「規費」為是。又例如就興建下水道所收取之工程受益費，雖屬強制利用關係，由於係向將來之（污水）接管利用者收取，具有「先取後予」、「先收費後服務」之性質，因此仍屬具體利用關係無疑。縱然此等「將來（而非潛在）受益者」之利用程度高低及其數量多寡難以一一計算，因此受益之程度亦難以個別詳為計算（實務上乃以房屋面積等作為推估受益程度之基礎），但

34 參照陳清秀，稅法總論，元照，2010教新版，2010年，78頁。惟「改善」與「繼續性之維持及散即整頓究應如何區別？仍非單義明確。例如路面刨除重鋪柏油固屬道路之維護，但如同時加高路基，則又可歸為改良，可見兩者間界限模糊。又上揭定義中，「街道、水路及廣場」原即包含於「公共設施」概念中，將兩者分立之理由何在？仍有敘明之必要。而特別標舉「街道、水路及廣場」，是否意味「引述其一，即為排除其餘」？其合理性何在？凡此種種，均有進一步說明之必要。

35 參照蔡茂寅，公營造物法、公企業法，收錄於：翁岳生編，行政法2006（上冊），翰蘆，2006年，433頁。

36 參照上揭註33，陳敏之見解。

仍非屬抽象之受益關係，故在性質上仍應歸類為規費為是。由此可知，具體之受益關係與抽象之受益關係，一見明確，實則時而仍屬依違兩可，易生混淆。

第四，受益費之徵收目的在提供興辦或改良公共設施之全部或部分之費用，固屬各家學說所不爭。然而公共設施因其外部效果顯著，其費用本應由全體納稅人負擔，如責由特定群體之人負擔，必然係因其經濟上之外部性不夠明顯，因而得以特定一定範圍內之受益群體，而由此等人負擔費用。由於僅具內部性之公共設施通常得以特定其具體之受益關係，故僅以徵收規費為已足，例如社會住宅之入居者即為具體之受益人無疑，因此若不考慮社會政策目的，則應由此等人負擔利用之對價（即規費），而非興辦費用（即受益費）。反之，公共設施雖具有外部效果，但其內部性在某種程度亦能特定時，此時最適合就之徵收受益費，但由於其內部、外部效果兼具，故僅能徵收部分興辦、改良費用，而非全部。惟政府為事先籌措財源，將本具有具體受益關係之規費曲解成僅具有抽象受益關係之受益費，而提早開徵，以解財政上燃眉之急之情況，並非不能想像。

## 二、受益費與其他財政收入手段之區別

受益費仍屬公課，在收入手段上具有公權力性，而與公營事業收入等自由性收入可相區別。而受益費與規費同屬受益負擔之型態，其共同之特徵為「受益」，藉此足以與同屬非稅公課之特別公課相區別。此時之問題在於：受益作為一種特別之財政收入原因，固然有其相當程度之合理性存在<sup>37</sup>，但受益以外之其他財政收入原因，在現實上或理論上是否得以全部歸入特別公課之類型？除受益關係外難道並無成熟之特別財政收入（反向言之為財政負擔）原因（例如污染者【~P. 78】付費）？凡此均須進一步論證。

國家存在之目的在於謀求全體國民之最大利益，故理論上凡百施政均有受益者存在，所不同者在其受益者得以特定與否？除在任何時間點均無法特定受益者（因而僅具外部效果），以及自始即以單向之受益為目的之社會保障行政之場合外，只要有得特定之受益關係存在，受益人均須有所負擔，以維持社會公平，並避免國家資源向特定人傾斜。可得特定之受益關係仍有抽象與具體之分，此為區別受益費與規費之眼目所在。然而，抽象與具體受益關係在實務上亦常存在有扭曲現象，因而區別不易，已如前述。至於此兩種受益負擔，其收入充當特定支出之專用性，雖然一般而言受益費高於規費，但因目前該等收入多編入單位預算，並無專款專用之性質，因而無法據以作為兩者之判準。

## 三、受益費之界限

受益費作為都市建設的財特定源，對於需求財政收入孔急的（地方）政府具有無比的吸引力，然而以下諸點構成其界限。首先，受益費既屬受益負擔之一種，為受益者付費制度的產物，則前述之利益、受益、受益與負擔之對應等諸問題均必須面對，從而可發現確認利益之存在、計算受益之程度、以及如何在受益範圍內決定負擔比例等均屬困難之課題，故而推估受益與據此決定負擔遂成為常態。就此而言，受益負擔之內在論理構造其實已遭破壞。

37 例如「受害」即不得作為特別之財政收入原因，其理至明；但「加害」則不然，不管基於懲罰或環境政策上之目的，「污染者付費」、「損傷（環境或公共設施）者付費」均屬常態。而「應益原則」雖為與「量能原則」並列之財政負擔原因，兩者看似對立，然細審之，受益者之所以必須付費或負擔，其根底似與因受益而使其負擔能力提高不無關聯，此時「受益負擔」與「量能負擔」兩者即具有相當程度之關聯性，而非迥不相干。



第二，受益費（乃至受益負擔）之最大問題在於：負擔之原因既來自於受益，則已脫離量能負擔之射程範圍（雖然如前所述，通常在某種程度或仍有若干關聯性），因而超出受益人負擔能力之過重負擔在理論上與實際上均可能存在。此種問題狀況與規費之場合不同，蓋規費通常不是金額較小（例如通行費），就是與負擔能力連結較密切（如土地登記費），因而問題較不彰顯。受益費則有通常金額較高，而且未必連結經濟負擔能力（例如衛生下水道之受益費向屋主徵收）之情形，因而引發構成「不正負擔」的疑慮<sup>38</sup>。

第三，受益費雖然因其高度之財政收入性而受到政府歡迎，但在我國卻因徵收機關多為地方政府，在選票的政治考量下常有「不敢徵收」之情況，而構成極為反諷之場面。吾人認為，受益費首先必須在社會公平性與負擔能力之間求取均衡，解決此一問題之後，在確有籌措特定財源必要之情況下依法開徵，若怠於為之，則反而可能引發資源偏在、違反社會公平性之疑慮<sup>39</sup>。

## 伍、特別公課

特別公課為新興之財政工具，發源於德國，在臺灣則首由司法院大法官於釋字第四二六號引入此一概念。按針對空氣污染防治制【~P. 79】費，本號解釋在理由書稱：「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」。據此，特別公課具有「為政策目標限定其用途」、以及「向有特定關係之國民課徵」等特色。論者有謂，特別公課乃指「為完成經濟行政領域的特殊任務，而對特定群體賦予特殊的金錢給付義務，其收入亦流向特定之用途」<sup>40</sup>「與本號解釋理由書之見解相類似」。

據論者所述，特別公課之概念特徵包括<sup>41</sup>：

一、特別公課之課徵可能是為了追求特定之經濟或社會目的，而不僅限於財政上之效果。

二、特別公課是用來實現特別的任務；相較於一般的納稅大眾而言，特別公課的負擔義務人與該特別的任務間有較密切的關聯。

三、對於特別公課的繳納義務人而言，國家不需為相對應的對待給付。

四、特別公課之課徵是以「特殊的法律上關聯」為出發點，亦即，金錢給付義務與負擔理由之間須存在「特殊的法律上關聯」，此種「特殊的法律上關聯」也成為其合法性之要求。

上述一、主要係用來與稅公課相區別；然而吾人亦不能否認稅公課除財政目的性外，亦往往兼具經濟或社會目的性，因此，此等區別毋寧僅係量的區別，而非質的差異。上述二、主要亦係用來與稅課相區別。然而此等特徵其實為本講所述之非稅公課（受益負

38 參照福家俊朗，同註1，74頁以下。

39 就此，司法院大法官曾經做出釋字第212號，解釋文謂：「各級政府興辦公共工程，由直接受益者分擔費用，始符合公平之原則，工程受益費徵收條例本此意旨，於第二條就符合徵收工程受益費要件之工程，明定其工程受益費為應徵收，並規定其徵收之最低限額，自係應徵收……不能……解為上開條例規定之工程受益費係得徵收而非應徵收」。即同斯旨。

40 參照何愛文，特別公課（Sonderabgaben）之研究—現代給付國家新興之財政工具，臺大法研所碩士論文，1994年，11頁。

41 何愛文，同前註。

擔與特別公課）之共同特徵，因此其作為概念特徵之判準性仍屬不足。抑且，如限定在所謂之目的稅（或指定用途稅），由於其任務特定性明確，因此僅執任務特定性似仍不足以作為區別特別公課與稅公課之判準。上述之三、為與稅公課共有之特徵，因此其功能主要在作為與受益負擔間之判準。上述之四、主要為與稅公課相區別之特徵，然而「特殊的法律上關聯」云云者，細究之實則為所有的非稅公課手段所共有之特徵，因此其作為判準之特定性仍屬不足（此亦為本文主張應將非稅公課名之為「原因者付費」之理由所在）。

質言之，特別公課由於係為特定目的（完成特殊任務）、向特定群體所課徵之特殊的公法上金錢給付義務、其用途亦屬特定。此等特定性一方面雖使其足以與稅公課相區別，但在另一方面則尚難構成與其他非稅公課區別之特徵。例如「對待給付性（「對價性」）雖然為受益負擔之特徵，但除此之外之其他公課亦不具該等性質，因此「非對價性」僅足作為與受益負擔區別之判準，而無法據以區別特別公課與其他公課（乃至稅公課）。又例如用途限定性即為特別公課與受益費所共有之特徵，凡此均足證明特別公課在概念上仍欠缺成熟性。以下略述特別公課與其他公課之區別。

#### 一、特別公課與稅課之區別【~P. 80】

職是之故，「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」（同號解釋理由書）。故謂，特別公課有別於一般稅捐，其課徵非在滿足一般之公共財政需求，而是有其特殊之形成性功能，其收入乃多流向特種基金，使用在特定用途上<sup>42</sup>，與前述稅捐之財政目的屬一般者不同，可謂是特殊之財政目的。論者謂特別公課之合法性標準中有一為，特別公課「不得為獲得公法人團體的一般財政需要的收入目的，而加以徵收，且其收入不得被使用於支應一般的國家任務之財政需要，（所謂並無一般負擔的形式的特別公課）」<sup>43</sup>，故可顯示其特殊之財政目的。

易言之，稅課與特別公課之差異，在於稅之課徵對象為一般社會大眾，目的在於滿足一般之公共財政需求，納入公共預算中，而特別公課乃納入特種基金<sup>44</sup>中。惟稅課中亦有所謂的「指定用途稅」，其用途在徵收之初即已特定，因而亦需編入特種基金，而非以普通基金之型態存在，據此言之，特別公課作為公課之一種，其與稅課之區別並不明顯<sup>45</sup>，有之，則應求之於「特定關係」。然而所謂「特定關係」者，在界定上本即十分困難，例如上揭空氣污染防制費，固不妨以稅課方式徵收之，甚至採用附加捐之方式亦無妨，故可知上揭判準之實踐意義不大。此蓋由於租稅之義務人通常固以一般國民為對象，但某種程度限定其範圍並非法所不許，例如菸酒稅附加之健康捐，即符合特定關係、為政策目標限定用途及特種基金等要件，但其以稅捐之形式存在，亦不被質疑其合法性及

42 參照何愛文，同註40，22頁。

43 參照陳清秀，同註34，79頁。

44 目的稅與特別公課仍可區分，蓋目的稅乃是某項稅捐的收入限定特定的目的支出，而目的稅的繳納義務人不限於經濟上得享受國家特定作為利益之人。參照何愛文，同註40，22頁。

45 有謂：「特別公課與目的稅不同之處，在於特別公課就其課徵金額係與國家所給予利益之費用或使用相連結；反之，目的稅則無此種關聯性」。參照陳清秀，同註34，79頁。

妥當性，可為明證。

## 二、特別公課與受益負擔之區分

特別公課與受益負擔之區分，有認為主要可從下面幾點為觀察者<sup>46</sup>。亦即，（一）政策目的：特別公課之財政目的係指向追求群體事物任務之達成，而受益負擔則僅為提供個別給付之財政滿足，在內涵上仍有些許差異；其次，規費有時亦可能出於統治者之衡量，而用於誘導目的之追求。（二）被課徵群體特定性：受益負擔與特別公課在群體特定上似乎存在著部分相同之處，亦即兩者之課徵對象皆指向特定，即一為給付報償上之特定、另一為特殊任務責任上之特定。（三）專款專用性：受益負擔係反映人民使用或享受國家具體利益或特定給付行為之成本，因此其本質上屬一種應該專款專用之財政工具。惟受益負擔目前在臺灣之收支運用方式，卻呈現二種方式，一為編入普通基金預【~P. 81】算由國家統籌統支，例如使用規費、行政規費等；另一則為採特種基金之方式循環使用，例如依促進產業升級條例第四四條由工業區內各使用人所繳納之維護費用，流入工業區開發管理基金。由此可見，受益負擔在臺灣並未全面專款專用，但受益負擔就其反映成本之性質而言，已屬建立在「使用者付費」及「受益者付費」觀念下狹義的專款專用性質，至於該項費用收取是否採特種基金方式專款專用，抑或編入普通預算統籌統支之相關問題，係立法裁量與合法性審查之問題，並不影響受益負擔本身之概念。（四）非對待給付性：原則上受益費中所稱之受益程度，係以個別之人民因某項公共工程或設施所受之利益為主，而特別公課之用益性係以公課之收入必須用於與公課義務人群體之利益地位相應之用途。換言之，公課之用益性之認定顯然較受益費之受益程度範圍更為寬廣。

然而如自本文之觀點言之，上揭空污費其實僅是「污染者付費」制度下之產物，其與「受益者付費」、「使用者付費」等概念，均屬同一水平面之制度，從而亦均屬原因者付費制度之下部構造，強言其屬特別公課，正不知其特別之處何在？實務上，則有將特別公課與使用規費並列而混淆不清者<sup>47</sup>。

再者，為何僅將受益關係排除於「特別的法律關聯性」之外？其理由亦令人不解。如果受益關係並不形成特別的法律關聯性，則污染關係（如上揭空污費）、開發關係等為何又得以形成此等關係？依吾人所信，目前較合理之說明似為使用者付費、受益者付費等制度在發展時序上有其先行性，而特別公課則屬後進之制度，因而具有「補不足」的補充性，遂將使用者付費及受益者付費制度排除於特別的法律關聯性之外，其理由純出於時序上之先來後到，初非因任何實質理由有以致之。若果如此，則所謂特別的法律關聯性究何所指？其射程範圍為何？即屬緊要之課題。以下略述之。

## 三、特別公課之射程範圍

如前所述，特別公課之「特別的法律關聯性」究何所指？不但關乎其射程範圍之遠近，抑且為其合法性要件。論者有將之類型化為：（一）基於特殊籌措資金之目的而課徵之特別公課：例如向能源業者徵收之能源研究發展基金、（二）基於未履行特定「法定義務」而課徵之特別公課：例如身心障礙者權利保護法所規定之「差額補助費」、（三）對

46 參照廖欽福，同註 12，49 頁。

47 廖欽福，同註 12，49 頁參照。



需要特別保護之環境財之使用而課徵之特別公課—環境使用公課：例如各種環境使用費<sup>48</sup>。

依上述類型，特別公課之射程範圍極為廣泛，舉凡污染者付費、損傷者付費、甚至開發者付費制度等均有可能將之包而括之，幾可涵蓋所有之稅以外之公課在內。為免浮濫，使其淪為國家單純為籌措財源之財政工【~P.82】具（尤其上揭（一）參照），而致突缺內在關聯性，此時各種類型之合法性，乃至合憲性要件之探討乃更形重要<sup>49</sup>。否則，以特別公課為名」之財政收入將橫行無忌，從而導致「以特別公課為名之不正義」的氾濫<sup>50</sup>。

## 陸、其他之非稅益公課

非稅公課顧名思義為除稅公課以外之其他一切公課，無如以臺灣目前之理論體系而言，非稅公課似專用以指稱上述之受益負擔及特別公課，而不及於其他之強制性財政收入。就此而言，臺灣之公課體系實則存在有不夠完全之缺憾。以下就目前主要之其他公課略述之。

### 一、罰鍰、罰金等

因違反行政法上義務而被課以財產上之處罰，首推罰鍰，其次為沒入，兩者為行政罰中財產罰之主要類型，如沒入之對象為金錢時，上揭手段均屬強制性之公法上金錢給付義務（就國家言之，則為財政收入）；另為強制義務之履行而課以怠金則屬執行罰性質。上述公法上金錢給付義務雖然具有非對待給付性、強制性（非選擇性），但其主要目的不在財政收入性，因而其性質既非稅課，亦與上述之三種非稅公課有異，因此只能歸入其他公課之類型。此外，法院所科之罰金、以及以金錢為對象之沒收，雖為司法，機關所強制徵收，在性質上亦可歸類為其他公課。

罰鍰，怠金等公法上金錢給付義務，雖然仍為財政收入行為，但其主要目的或在處罰或在強制執行，其財政目的性顯然遠低於稅課及上述三種典型之非稅公課，因而不致產生混淆。其與因違反（行政法上）義務而被課徵的特別公課（例如身心障礙者權益保護法第四三條規定之「差額補助費」等）之間亦可加以有效區別。蓋罰鍰、怠金等，其目的主在懲罰、非難，與上揭差額補助費之目的主要仍在促進特定群體之利益迥然有別之故。職是之故，亦為典型之非稅公課概念所無法涵蓋，惟其仍須具有法律規定外之原因—違反義務，因此仍以將之歸入其他之非稅公課為宜。

### 二、強制性社會保險費

社會保險中固不乏有得自由加入之任意保險，但以臺灣之實際情況而言，仍以國家

48 參照何愛文，同註 40，14 頁以下。另參照黃俊杰，特別公課類型化及其課徵正義之研究，臺北大學法學論叢，50 期，2002 年，101 頁以下。依陳清秀之分類，特別公課之類型為：（1）作為一般所課予的公法上義務的免除或不履行的對待給付、（2）作為產生或損害公共利益的對待給付加以課徵者、（3）作為受益者負擔之給付。參照氏著，同註 34，82 頁以下。

49 參照何愛文，同註 40，47 頁以下。另參照黃俊杰，特別公課之憲法基礎研究，中正法學期刊，5 期，2001 年，73 頁以下。

50 例如蘇俊雄大法官在釋字第 426 號之不同意具書，即語重心長地指出，特別公課有「假行為制約之名，行財政收入之實」的疑慮。

經營、強制加入之強制保險為主，其中尤以，全民健保最為典型。有關強制性社會保險保險費之性質，因在制度建置之初，本即存在有保險稅與保險費之政策選項，因而不易一概而論；又因其應用保險技術，終難脫保險之性質，因而具有若干程度之對價性要屬難以否認，使其性質之界定更形困難。但無論如何，在公辦公營的情況下，強制性的社會保險之保險費，似無否認其公課性之理由。強制性的社會保險費具有強制性、財政收入性，但亦具有以保險費支應保險支出的對待給付性，因而現階段下與租稅尚可區【~P. 83】別。然而一方面其對待給付性使其與受益負擔區別困難；另一方面其相互扶助、社會連帶的特殊群體關係則使其與特別公課易生混淆，因而其法律屬性之判定仍易滋生爭議。在目前臺灣暫未考慮徵收社會保險稅的情況下，社會保險費又乏將之歸入典型的非稅公課類型之主張，則折衷之道似可先將之歸入其他之非稅公課。

惟司法院大法官於釋字第四七三號言及，全民健康保險之「保險費係為確保全民健康保險制度之運作而向被保險人強制收取之費用，屬於公法上金錢給付之一種，具分擔金之性質」。至於何謂分擔金？則在同號解釋理由書闡釋，「國家因公共利益之目的而設立機構，為維持其功能而向受益者收取分擔金，由於負擔分擔金之受益者，並非事實上已受領國家之給付，僅以取得受領給付之機會為已足，是收取分擔金之原則，係以平衡受益與負擔為目的，復因受益者受領給付之機會及其價值如何，無從具體詳細確定，故唯有採用預估方式予以認定」。此種分擔金，係於「量能負擔下，形成兼具共同分擔健康風險與社會互助之安全保障制度」。(釋六七六解釋理由書參照)。據此，全民健保之保險費雖與上揭受益費較為接近，但風險分擔之功能仍與受益費所具之費用負擔功能有別；其量能負擔之特徵亦與公營事業之價金（日本稱「料金」）可相區別，故仍以納入其他之非稅公課類型為宜。

### 三、訴訟費用等

人民因法律上之紛爭，有由司法機關判斷或執行以實現其權力之必要時，現行法多有規定應繳納訴訟費用者，例如行政訴訟法第九八條、民事訴訟法第七八條之規定即為適例(另參照強執行法二八之二規定之強制執行費用、非訟事件法十九條規定之費用等)。此等費用自屬人民之負擔，而為國家之收入。就其性質而言，固有可能將之理解為「使用司法資源之對價」，因而具有「利用者付費」(乃至受益負擔)之性質，但因負擔訴訟費者原則上為敗訴者(例如上揭民事訴訟法七八即規定，「訴訟費用，由敗訴之當事人負擔」)故與單純之使用者付費或受益者付費制度仍屬有別，與上揭三種典型之非稅公課仍屬有間，故宜將之歸類為其他之非稅公課。

### 柒、原因者付費制度之建構

如上所述，臺灣學理上所謂之非稅公課，年來其概念已逐漸定著於規費、受益費(兩者合稱為受益負擔)及特別公課三者，但此等非稅公課概念在精確性及邏輯嚴密性上仍存有缺失，因而使其成熟性亦受到影響。質言之，首先，就非稅公課之概念精確性而言，以「非稅」之除外概念，將「稅」以外之所有公課類型包而括之，本具有完整無所遺漏的「完全性」優點，然而其缺點亦正在於餘「非稅」此一他律(受制於「稅」)的除外概



念之外，非稅公課一語並無法使人對其具體內涵有任何進一步瞭解之可能。換言之，作為共同特徵的說明概念，「非稅」一語好在足以包山包海，而卻壞在無法使人望文生義，因而幾乎不具任何實質意義，更貽人以「毋寧太簡乎」之嘆。為期一目了然，使概念本身成為自明之理，本文乃提出以「原因者付費」作為非稅公課之共同概念特徵，而收綱張目舉之功。【~P. 84】

其次，細究目前臺灣非稅公課之內涵，可以發現其課徵原因在「受益」與「特別關係」兩者、然而除制度發展時序外，為何舉「受益」為要素，與「特別關係」並列？其合理性與必然性何在？在在均使人疑惑。而特別公課之特別關係者究竟如何特別？如前所述仍存在有甚大之爭論空間。似此，為何以此兩者作為非稅公課之概念為要素？邏輯上顯乏嚴密性。

第三，由於稅以外之非稅公課並非僅以規費、受益費與特別公課為限，例如上揭之罰鍰、社會保險費、裁判費、乃至無損害公共設施證明費（即前此通稱之「鎮長稅」）等，其在性質上固屬非稅公課而無疑，但因不在上述三種典型概念之中，因此只能勉強將之歸入「其他非稅公課」之列，然可遺憾者，目前通行之分類方法並未有「其他非稅公課」此一欄目。就此而論，本應優於完全性的非稅公課概念，其缺點竟然係存在於「完全性」之闕漏上！這不能不說是「畫虎不成、刻鵠不似」的極大反諷。抑且，為何無論在財政上抑或法律上均屬極具重要性之此等概念被扣除性地歸入次等（甚或不具）重要性的「其他」非稅公課概念？其合理性與必然性何在？凡此均足使人生疑。吾人以為，如前所述，非稅公課之共同概念特徵既在於此等財政收入必須具備有除法律規定以外之原因，則縱使保留非稅公課之名稱，亦宜以「原因者付費」制度作為其概念特徵。其益處除完整之外，亦可解決前述邏輯精確性與嚴密性之問題，又可收綱張目舉、一目了然之功，何樂而不為。（全文完）【~P. 85】

#### 注意事項：

初次刊登於月旦法學教室（第 105 期）2011 年 7 月，第 76-85 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。