特別公課

—財政憲法上之寵兒、運用與反思

學術專論

蕭文生 著

元照

購書請上：https://www.angle.com.tw/book.asp?BKID=17814

特別公課

——財政憲法上之寵兒、運用與反思

蕭文生　著

元照出版　搶先試閱版

元 照 出 版 公 司

購書請上：https://www.angle.com.tw/book.asp?BKID=17814

序　文

特別公課無論在德國或我國皆屬憲法未明文規定之新興財政工具，特別公課雖然於20世紀中葉後期透過德國聯邦憲法法院判決正式問世，但特別公課之規範性定義與範圍，並未明定於任何法典中，常常引起是否合憲之爭議。特別公課早就是我國行政法院判決中的常客，歷年來已有許多公法上金錢給付義務被法院定性為特別公課；近年來更成為司法院大法官解釋的標的，顯見特別公課早已在我國法秩序內落地生根。

由於特別公課植基於德國法制，本書之目的在於，透過對德國聯邦憲法法院歷年來所有與特別公課相關判決之分析與討論，以及參考德國學術界之意見，檢討我國釋憲實務有關特別公課解釋之內容。此外，本書詳盡蒐集曾出現在我國各級行政法院判決中被定性為特別公課之非稅公課，以及在法律中被認為可能是特別公課之非稅公課，檢討該非稅公課之法律性質，並於其屬於特別公課時，檢驗相關法律規定是否合乎憲法上之要求。基於法律保留原則，傳統上特別公課係由國家所課徵，惟近年來，地方自治團體以自治條例收取特別公課之嘗試，常成為討論之焦點，本書最後亦會針對此項議題加以論述。

本書之完成，首先要感謝國科會專題研究計畫——從德國特別公課制度之變革論我國現行特別公課之未來（NSC103-2410-H-194-021-MY3）之鼎力協助，讓我有機會深入研究此一重要議題。此外，感謝元照出版公司專業

購書請上：https://www.angle.com.tw/book.asp?BKID=17814

工作團隊之大力協助，使本書有問世之機會。我的一群助理，中正大學法研所的陳碩苹同學協助蒐集資料，以及林家葳、溫冠羽、蕭竣輿、蘇立庭同學之辛勞校稿，在此由衷感謝。希望本書之出版能夠使更多人關心特別公課議題，並有助於建構完整之特別公課法制。本書雖一再校閱，仍不免有疏漏或不足之處，尚祈各界先進不吝指正與提供建議。

蕭文生 謹識

2025年5月於嘉義

元照出版 搶先試閱版

購書請上：https://www.angle.com.tw/book.asp?BKID=17814

摘　要

特別公課無論在德國或我國皆屬憲法未明文規定之新興財政工具，特別公課於20世紀中葉後期透過德國聯邦憲法法院判決正式問世，即使到21世紀，由於特別公課之規範性定義與範圍，並未明定於任何法典中，常引起是否合憲之爭議。特別公課近年來在我國屢次成為司法院大法官解釋的標的；除此之外，特別公課亦是我國行政法院判決中的常客，歷年來已有許多公法上金錢給付義務被定性為特別公課，顯見特別公課早已在我國法秩序內落地生根。

本書共分兩大部分，第一部分對我國釋憲實務有關特別公課解釋內容加以探討，並以德國法制發展之經驗與成果，檢討我國釋憲實務在釋義學上之爭議，作為我國特別公課制度在釋憲實務發展滿28年（司法院釋字第426號於1997年作成）之見證[1]。第二部分則檢討我國現行法律規定之特別公課制度是否合乎憲法上之要求並兼論地方自治團體立法收取特別公課之可能性。

關鍵詞：非稅功課、特別公課、實質目的、同質性團體、團體責任、群體有利性、預算公開、定期檢驗、空氣汙染防制費、回收清除處理費、商港服務費、法律保留、規費、地方自治團體、自治條例

更多特別公課
精彩文獻，請上
月旦知識庫

---

1 有關論述曾發表於，蕭文生，財政憲法之精靈——特別公課之釋義學，蘇永欽教授七秩華誕祝壽論文集，法學的想像（第二卷）：部門憲法，2022年1月，頁383-434。本書除修正原有疏漏與錯誤外，另增補最新資料，以求完整。

購書請上：https://www.angle.com.tw/book.asp?BKID=17814

目　錄

序　文
摘　要

第一章　前　言 1

第二章　特別公課於德國法制之發展

第一節　特別公課之意義 5

第二節　特別公課之合憲要件 8

第一項　追求一項特定之實質目的（任務） 8

第二項　同質性群體之存在 9

第三項　群體責任 10

第四項　收入使用之群（集）體有利性 11

第五項　定期審查特別公課之合憲性 11

第三節　特別公課合憲要件之審查 12

第一項　審查密度 12

第二項　特別公課之類型化 14

第三項　司法審查實務 16

第四節　特別公課近期之爭議 19

第一項　違憲之特別公課 19

第二項　合憲之特別公課 22

第五節　小　結 24

搶先試閱版

購書請上：https://www.angle.com.tw/book.asp?BKID=17814

第三章　我國特別公課制度之發展

第一節　概　說 25

第二節　我國特別公課於司法院解釋之肇始
——司法院釋字第426號解釋 27

第一項　司法院釋字第426號解釋文與解釋理由書 27
第二項　司法院釋字第426號解釋不同意見書 30
第三項　簡　評 34

第三節　我國特別公課於司法院解釋之短暫火花
——司法院釋字第515號解釋 35

第一項　司法院釋字第515號解釋文與解釋理由書 35
第二項　簡　評 36

第四節　消失於司法院解釋之特別公課
——司法院釋字第593號解釋 37

第一項　司法院釋字第593解釋文與解釋理由書 38
第二項　簡　評 41

第五節　代金法律性質完全不重要
——司法院釋字第719號（第810號）解釋 46

第一項　司法院釋字第719號解釋文與解釋理由書 46
第二項　司法院釋字第719號解釋協同與不同意見書 49
第三項　簡　評 52

第六節　正式揮別特別公課制度？
——司法院釋字第788號解釋 55

第一項　司法院釋字第788號解釋文與解釋理由書 56
第二項　司法院釋字第788號解釋協同與不同意見書 58
第三項　簡　評 65

第七節　小　結 76

先試閱版

購書請上：https://www.angle.com.tw/book.asp?BKID=17814

第四章　我國現行特別公課制度之檢討
——以行政法院判決為中心

第一節　前　言 79

第二節　空氣污染防制費 80

第一項　法律依據 80
第二項　收取目的 81
第三項　特別公課義務人 82
第四項　特別公課收入之使用 83
第五項　定期重新審查 84

第三節　產業園區開發管理基金（工業區開發管理基金）.. 86

第一項　法律依據 86
第二項　收取目的 88
第三項　特別公課義務人 88
第四項　特別公課收入之使用 89
第五項　定期重新審查 91

第四節　汽車燃料使用費 92

第一項　法律依據 92
第二項　收取目的 94
第三項　特別公課義務人 95
第四項　特別公課收入之使用 96
第五項　定期重新審查 98

第五節　推廣貿易服務費 100

第一項　法律依據 100
第二項　收取目的 101
第三項　特別公課義務人 102
第四項　特別公課收入之使用 103
第五項　定期重新審查 104

搶先試閱版

購書請上：https://www.angle.com.tw/book.asp?BKID=17814

第六節　就業安定費 106
第一項　法律依據 106
第二項　收取目的 107
第三項　特別公課義務人 108
第四項　特別公課收入之使用 110
第五項　定期重新審查 111
第七節　科學園區園區事業、金融機構及其他機構之管理費 113
第一項　法律依據 113
第二項　收取目的 115
第三項　特別公課義務人 116
第四項　特別公課收入之使用 118
第五項　定期重新審查 119
第八節　科技產業園區（加工出口區）營業事業之管理費 121
第一項　法律依據 121
第二項　收取目的 122
第三項　特別公課義務人 123
第四項　特別公課收入之使用 126
第五項　定期重新審查 127
第九節　山坡地開發利用者繳交之回饋金 129
第一項　法律依據 129
第二項　收取目的 132
第三項　特別公課義務人 133
第四項　特別公課收入之使用 134
第五項　定期重新審查 137
第十節　環境維護費 138
第一項　法律依據 138

元照出版　搶先試閱版

購書請上：https://www.angle.com.tw/book.asp?BKID=17814

第二項　收取目的 140
第三項　特別公課義務人 142
第四項　特別公課收入之使用 143
第五項　定期重新審查 143
第十一節　回收清除處理費 144
第一項　法律依據 144
第二項　收取目的 148
第三項　特別公課義務人 150
第四項　特別公課收入之使用 152
第五項　定期重新審查 154
第十二節　土壤及地下水污染整治費 157
第一項　法律依據 157
第二項　收取目的 160
第三項　特別公課義務人 161
第四項　特別公課收入之使用 163
第五項　定期重新審查 165
第十三節　金融監理年費 167
第一項　法律依據 167
第二項　收取目的 170
第三項　特別公課義務人 171
第四項　特別公課收入之使用 171
第五項　定期重新審查 173
第十四節　電信普及服務基金分攤金 174
第一項　法律依據 174
第二項　收取目的 177
第三項　特別公課義務人 179
第四項　特別公課收入之使用 180
第五項　定期重新審查 181

搶先試閱版

購書請上：https://www.angle.com.tw/book.asp?BKID=17814

第十五節　污水處理系統使用費 182
第一項　法律依據 182
第二項　收取目的 184
第十六節　機場服務費 187
第一項　法律依據 187
第二項　收取目的 189
第三項　特別公課義務人 191
第四項　特別公課收入之使用 192
第五項　定期重新審查 193
第十七節　商港服務費 195
第一項　法律依據 195
第二項　法律性質 195
第十八節　再生能源發展基金 198
第一項　法律依據 198
第二項　收取目的 200
第三項　特別公課義務人 202
第四項　特別公課收入之使用 203
第五項　定期重新審查 205
第十九節　國土永續發展基金
——國土保育費、影響費、附徵費用 207
第一項　法律依據 207
第二項　收取目的 209
第三項　特別公課義務人 210
第四項　特別公課收入之使用 212
第五項　定期重新審查 213
第二十節　差額補助費 214
第一項　法律依據 214
第二項　收取目的 216

搶先試閱版

購書請上：https://www.angle.com.tw/book.asp?BKID=17814

第三項　特別公課義務人 218
第四項　特別公課收入之使用 219
第五項　定期重新審查 220
第六項　新型態之特別公課 221
第七項　差額補助費的憲法問題 221
第二十一節　代　金 226
第一項　法律依據 226
第二項　收取目的 230
第三項　特別公課義務人 230
第四項　特別公課收入之使用 230
第五項　定期重新審查 231
第六項　代金的憲法問題 231
第二十二節　工程受益費 232
第一項　法律依據 232
第二項　法律性質 232
第三項　結　語 234

元照出版　擷先試閱版

第五章　我國現行特別公課制度之檢討

第一節　特別公課與規費之區分 235
第二節　法律保留之要求 240
第三節　義務人範圍 245
第四節　群體有利性 246
第五節　定期重新審查與資訊公開之要求 248
第六節　小　結 251

購書請上：https://www.angle.com.tw/book.asp?BKID=17814

第六章　我國地方自治團體課徵特別公課之可能性

第一節　地方自治團體之財政保障 256

第二節　特別公課在憲法上之地位 258

第一項　德國基本法 258

第二項　我國憲法 260

第三節　地方自治團體收入之類型 261

第一項　德國法 261

第二項　我國法 262

第四節　特別公課之立法權限 264

第一項　德國法 264

第二項　我國法 266

第五節　地方自治團體收取特別公課之依據 268

第六節　地方制度法第63條第11款、第64條第11款
作爲課徵特別公課之依據 271

第七節　小　結 273

第七章　結　語 275

參考文獻 277

元照出版　搶先試閱版

購書請上：https://www.angle.com.tw/book.asp?BKID=17814

第一章

前　言

特別公課無論在德國或我國皆屬憲法未明文規定之新興財政工具，其係德國聯邦憲法法院針對法律上所規定之公法上金錢給付義務，透過判決所歸納出的非稅公課類型。特別公課制度於20世紀問世，即使到21世紀，對於特別公課此項非稅公課合憲性之質疑，從未間斷。

特別公課近年來在我國屢次成為司法院大法官解釋的標的，例如，司法院釋字第426號、515號解釋明文承認之；司法院釋字第593號解釋則規避使用特別公課之名，但卻以其存在於我國為解釋前提。最近一次爭議則是司法院釋字第788號解釋。除此之外，特別公課亦是行政法院判決中的常客，歷年來已有許多公法上金錢給付義務被定性為特別公課，即使司法院釋字第788號解釋避免使用特別公課名稱後，行政法院判決仍繼續沿用，並未改變[1]，顯見特別公課早已在我國法秩序內落

[1] 例如，2023年5月4日之最高行政法院110年度上字第745號判決、2024年12月27日高雄高等行政法院高等庭113年度簡上字第36號判決皆認為，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。2024年9月30日臺北高等行政法院高等庭112年度簡上再字第18號判決指出，原住民族工作權保障法之代金性質屬「特別公課」，與稅捐有別。此項特別公課課徵對象僅限於得標廠商員工總人數逾百人者，其特別之行政目的及專屬之課徵對象，並無擴及一般不特定人民亦使其擔負此等義

購書請上：https://www.angle.com.tw/book.asp?BKID=17814

地生根[2]。

隨著政府不斷推陳出新的利民政策，國家財政日益困窘，使得特別公課的應用範圍不斷增加，人民的特別負擔也日益加重，所面臨的可能不再僅是「萬萬稅」，而更是「萬萬特別公課」。由於特別公課之面貌呈現多樣性、名稱相當多元，具有相當廣泛之社會、文化、環保政策目的之引導功能，也因此特別公課之財政功能容易隱藏於重要之立法目的背後而被忽略；再加上特別公課並非針對所有人民，而僅針對特定群體，使其成為受到政府歡迎的重要財政工具；但另一方面，由於特別公課可能造成人民過度或雙重負擔，再加上特別公課之規範性概念與範圍，並未於任何法典中明定，因此，容易引起是否合憲之爭議。

為克制立法者任意制定新的特別公課以充實國庫之企圖以及避免人民對國家財政平等負擔之原則受到掏空，德國聯邦憲法法院逐漸發展出收取特別公課5項個別許可要件，包括實質

務，特別公課當非稅捐負擔。2023年12月14日臺北高等行政法院高等庭112年度訴字第581號判決亦指出，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，並發展觀光產業之用；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）。

2 最近一次最高行政法院判決，2024年11月14日最高行政法院112年度上字第454號判決指出，森林法規範對山坡地開發利用者，課予繳交回饋金，無非著眼於山坡地之開發利用行為對森林資源之存續，有重大影響，故由開發使用者負回饋義務，且其採取之手段與目的間存有實質關連，屬保存森林資源之必要措施。而回饋金辦法係主管機關農業部（即改制前行政院農業委員會）依森林法第48條之1授權訂定，為對於具有特定關係（山坡地開發利用關係）之人民所課徵之特別公課。

購書請上：https://www.angle.com.tw/book.asp?BKID=17814

目的、同質性群體、群體責任、團體有利性、預算公開以及定期檢驗，且近年來的釋憲實務有嚴格審查特別公課是否合憲性之趨勢；德國法學界在最近幾年亦對特別公課制度提出嚴峻之批評，使得特別公課制度在德國面臨重大之挑戰。至目前為止，我國有2號司法院解釋明確審查特別公課之合憲性，2號解釋雖避免使用特別公課之名稱，但其本質仍屬稅捐與受益負擔以外之公課，因此，仍須接受合憲性之檢驗。

本書之目的在於，透過對德國特別公課法制發展之研究，尤其是歷年來所有與特別公課相關聯邦憲法法院判決之分析與討論，檢討我國釋憲實務有關特別公課解釋之內容。此外，本書詳盡蒐集曾出現在我國行政法院判決中被定性為特別公課之非稅公課，以及在法律中被認為可能是特別公課之非稅公課，並檢討該非稅公課之法律性質，如果是屬於特別公課時，則檢討相關法律規定是否合乎憲法上之要求。基於法律保留原則之要求，傳統上特別公課係由國家所課徵，惟近年來，地方自治團體立法收取特別公課之議題，常成為討論之焦點，本書最後亦會針對此項議題加以論述。

購書請上：https://www.angle.com.tw/book.asp?BKID=17814

國家圖書館出版品預行編目資料

特別公課——財政憲法上之寵兒、運用與反思, 蕭文生著.-- 初版. -- 臺北市：元照, 2025. 06
面；　公分
ISBN 978-626-369-313-5（平裝）

1.CST：公共收入 2.CST：財政政策
3.CST：法規 4.CST：比較研究

564.38　　114006112

元照出版　搶先試閱版

特別公課——財政憲法上之寵兒、運用與反思

5D710RA

2025 年 6 月　初版第 1 刷

作　　者　蕭文生
出 版 者　元照出版有限公司
　　100 臺北市館前路 28 號 7 樓
網　　址　www.angle.com.tw
定　　價　新臺幣 500 元
專　　線　(02)2375-6688
傳　　真　(02)2331-8496
郵政劃撥　19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle Publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號　　ISBN 978-626-369-313-5

本書簡介

特別公課乃是新興的財政工具，在非稅功課中占有重要地位，惟其在我國憲法與德國基本法中並未明確規定，因此常常引發合憲與否之爭議。本書以德國法制發展之經驗與成果，對我國釋憲實務有關特別公課之解釋內容加以檢討。此外，特別公課雖然散見於諸多法律中，但卻以各種名稱出現，本書以行政法院判決為基礎，討論我國現行法律中可能屬於特別公課之規定，並檢討其是否合乎憲法上之要求。近年來，在環境保護領域，地方自治團體立法收取特別公課之議題，成為爭議焦點，本書最後將針對地方自治團體立法收取特別公課之可能性，加以論述。

ISBN 978-626-369-313-5
9 786263 693135
5D710RA
定價：500元

元照網路書店

月旦品評家

元照出版公司
地址：臺北市館前路28號7樓
電話：(02)2375-6688
網址：www.angle.com.tw