

# 第一章 序論

## 第一節 問題之提出

### 第一項 背景說明

近年來，緣於經濟快速發展國人所得提高，於生活上之食、衣、住、行及育樂各方面莫不富裕而便利。其中關於「行」的部分，除了大眾運輸的高度便利外，家家戶戶擁有自用車輛 包括汽車及機車 更是最佳寫照，其擁有車輛為二部以上者亦屬常態。根據交通部統計截至 2007 年 3 月，台灣地區登記之車輛總數為 20,405,743 輛，其中汽車 包含大、小客車、大、小貨車及特種車輛 為 6763,936 輛；機車為 13,641,807 輛<sup>1</sup>，可知其車輛數量實為龐大。

惟車輛所有人 或使用人 在享受車輛帶來之便利的同時，不免要付出代價，從購買、保有及使用各階段，無論直接負擔或經由間接轉嫁，所需繳納之稅費繁多<sup>2</sup>。其中在使用階段，車輛所有人 或使用人 定期所需繳納之稅費有兩項，一為牌照使用稅；一則為汽車燃料使用費。牌照使用稅係為直轄市及縣（市）稅，由稅捐稽徵機關徵收，採隨車徵收方式，性質上屬租稅；汽車燃料使用費則由公路主管機關徵收，性質為何，則有疑義。根據公路總局統計 2005 年牌照稅課徵收入為新台幣 41,859,677,237 元；汽車燃料使用費課徵收入為新台幣 35,783,863,319 元。<sup>3</sup>二者不僅課徵對象相同，且收入

<sup>1</sup> 統計數據引自交通部統計網站，網址：<http://www.motc.gov.tw/hypage.cgi?HYPAGE=stat01.asp>。

<sup>2</sup> 有關之詳細稅費，請參本文本章第二節研究範圍部分。

<sup>3</sup> 統計數據引自交通部公路總局 2005 年年鑑，公路總局印行。

## 2 汽車燃料使用費徵收 法律問題之研究

數額亦相差不大，成為國家財政收入重要的一環。對於一般人民而言，無論牌照稅或汽車燃料使用費，均為國家強制性的金錢義務課徵，其感受並無差異<sup>4</sup>，而二者不僅課徵對象相同且收入數額亦相差不大，牌照使用稅性質上屬於租稅，固無疑義，但是汽車燃料使用費則為何？是否變相加稅，引起筆者之興趣。

## 第二項 問題意識

『2002年，許多高雄市的汽車車主，最近都意外接到市監理處寄來的汽車燃料費催繳通知書，應繳金額從數千元到數十萬元不等。不少車主心疼不已且頗有怨言，認為是政府財政窘迫，想錢想瘋了，才會出此下策。這則與催繳通知書有關的報導，至少顯示出「民怨」與「政府財政窘迫」兩個現實問題，但是平心而論，心有怨氣的車主恐怕較為理虧。<sup>5</sup>』

『2003年，台北區監理所因部分汽車車主過去未繳或拒繳汽車燃料使用費，陸續再次通知車主約六萬多封，金額一億多元，不過有車主多人反彈，認為早已繳過，那麼多年的收據根本找不到，如何證明已繳，「損失的還是車主！」監理所副所長則表示，電腦的誤差微乎其微，如果有錯也是個案，不可能是通案。他們查過施的車籍，有五期半未繳，應該趕快繳納，如果不繳會移送法務部行政執行處追繳。<sup>6</sup>』

上述二則新聞，於閱報時若不注意並不容易引起關心，這也反映出一般人民對於國家相對輕微的強制性的課徵金錢給付義務，通常是『逆來順受』並不會深究其合法性甚至合憲性，猶如預言故事「冷水煮青蛙」中的青蛙將死而不自知。然而在今日民主法治國家，

---

<sup>4</sup> 筆者在寫作過程中，雖然未正式而嚴謹的做過調查，然詢問過周遭親朋同事，牌照稅與汽車燃料使用費有何不同？大家一致的看法是沒有不同，甚至認為汽車燃料使用費即為「汽燃稅」。

<sup>5</sup> 聯合報，18版/高市澎縣新聞，2002年10月18日。

<sup>6</sup> 聯合報，B1版/北縣焦點，2003年11月29日。

法律乃人民公意，國家無法律依據，即不得限制人民基本權利或設定負擔。此二則新聞之核心問題，在於汽車燃料使用費的屬性為何？其相關法制是否有消滅時效的規定？何以經過多年後，公路主管機關仍可對人民追索積欠之欠費？雖然汽車燃料使用費之課徵，其金額相對而言仍屬輕微，但仍是對人民憲法財產權之限制，自應循憲法及法律規範，建置合法合理之徵收法制。

大法官釋字第593號解釋文首段：「國家基於一定之公益目的，對特定人民課予繳納租稅以外之金錢義務，涉及人民受憲法第十五條保障之財產權，其課徵之目的、對象、額度應以法律定之，或依法律具體明確授權，由主管機關以命令為必要之規範。」明確指出汽車燃料使用費性質上並非租稅，然國家基於一定之公益目的，於特定要件下仍可對特定人民課予繳納租稅以外之金錢義務。換言之，人民除了按憲法第19條之規定，有依法律納稅之義務外，在日常生活中仍存在許多強制性之金錢義務，此類金錢給付非由稅捐稽徵機關收取，而是由其他機關組織代徵。

首先有疑問者，汽車燃料使用費與租稅有何不同？若汽車燃料使用費不是租稅，則其定性為何？

其次，汽車燃料使用費既非租稅，則有無憲法第19條租稅法律主義之適用？其與法律保留原則之關係為何？

再者，為何人民在負擔租稅之後，還必須額外負擔繳納汽車燃料使用費？按公路法第27條第1項之規定：「公路主管機關，為公路養護、修建及安全管理所需經費，得徵收汽車燃料使用費；其徵收費率，不得超過燃料進口或出廠價格百分之五十。」即汽車燃料使用費之徵收目的係為籌措公路養護、修建及安全管理所需經費，何以人民在繳納租稅後，享受國家提供之給付或公共設施 公路設施時，還需要額外繳納汽車燃料使用費？

另外，現行汽車燃料使用費徵收之相關法制，例如：徵收對象之擇定、徵收方式之決定、徵收費率之決定等等，是否健全，是否符合相關法律原則之要求，例如：法律保留原則、授權明確性原則、

#### 4 汽車燃料使用費徵收 法律問題之研究

負擔平等原則、財政民主原則等？

最後，關於汽車燃料使用費之徵收，另一重要問題即是問題意識中所提之時效問題，司法院大法官曾於民國 88 年 1 月 29 日作成釋字第 474 號解釋，宣示時效制度不僅與人民權利義務有重大關係，且其目的在於尊重既存之事實狀態，及維持法律秩序之安定，與公益有關，須逕由法律明定，自不得授權行政機關衡情以命令訂定或由行政機關依職權以命令訂之。公務人員保險金請求權之消滅時效，於法律未明定前，應類推適用公務人員退休法、公務人員撫卹法等關於退休金或撫卹金請求權消滅時效期間之規定，至於時效中斷及未完成，於相關法律未有規定前，亦應類推適用民法之規定。因現行公法規範之不足，導致法院實務審判上就涉及時效之問題，常非藉民法規定之類推適用不為功。以汽車燃料費徵收而言，不僅行政機關就此問題作出數量甚多之函示，行政法院關於汽車燃料使用費之裁判，亦多屬徵收時效問題，各界見解不一。究其原因，主要係因汽車燃料使用費徵收之法制中並未規定時效問題，是以待行政程序法施行後，即發生如何適用之問題。

汽車燃料使用費徵收之法律問題，相較其他行政法議題可能非眾所關心之核心焦點，然法律學為實用之學科，貼近人民日常生活所需，反而更能凸顯法律之重要性，因此本文即以「汽車燃料使用費徵收法律問題」為題，開展討論上述各問題，期能釐清相關問題，甚而提出建言，提供行政機關參考。

## 第二節 研究範圍及研究方法

### 第一項 研究方法

在研究方法上，本文主要係以傳統文獻探討法，從現行法令資料、行政機關暨法院相關實務見解和相關論文、著作中，整理分析出現行汽車燃料使用費徵收作業法制之缺失及實務運作之問題。由於本文研究之課題，其在憲法或法律規範中或未明文；或規範不明確，是以必須透過法釋義學予以定性，然後開展並具體化。另外，透過比較法學研究法，搜尋他國法制以為借鏡，作為健全我國法制的可能取向。

汽車燃料使用費之徵收，與其他公課相同，亦為國家財政收入工具之一環，因此本文於研究方法上除了傳統法學之研究方法外，並參考經濟學、財政學追求效率之觀點，透過其觀察面向及思維模式的不同，用以激盪法律規範不同面向的發展可能性。

### 第二項 研究範圍

查現行與機動車輛有關之稅費，從購買、保有及使用各階段<sup>7</sup>，計有以下數項：

- 一、車輛購買時需繳交之稅費：
  - 一 機動車輛進口關稅(民國 34 年起實施)
  - 二 機動車輛貨物稅(民國 57 年實施)
- 二、與車輛之操作及維護有關之稅費：
  - 一 燃油貨物稅(民國 51 年起實施)
  - 二 輪胎進口關稅

---

<sup>7</sup> 此種分類係參考李亞明，汽車稅費與城市交通建設資金來源考察報告，汽車與社會，1998 年 10 期，中國國家稅務總局，頁 9。

三 輪胎貨物稅(民國 57 年起實施)

三、車輛使用期間需繳納之稅費：

- 一 車輛使用牌照稅(民國 34 年實施)
- 二 汽車燃料使用費(民國 49 年實施)
- 三 空氣污染防治費(民國 84 年起實施)
- 四 與車輛受益有關之規費：

1. 國道通行費

2. 停車費

由以上觀之，汽機車所有人或使用人應負擔不同之七種稅費。其中關稅及貨物稅係為國稅，於所有人取得時一次課徵；牌照稅係以使用公共道路之交通工具為租稅課徵之標的，為直轄市及縣（市）稅，由稅捐稽徵機關徵收，採隨車徵收方式，性質上均屬租稅，受憲法第 19 條規範。另外國道通行費及停車費，性質上屬於使用規費，應受規費法<sup>8</sup>及相關法令規範。凡此二者因其性質明確，較無爭議，均排除於本文討論之列，合先敘明。

再者，空氣污染防治費係由行政院環境保護署課徵，採隨油徵收方式，於石油出廠時課徵，按大法官釋字第 426 號解釋之意旨，其性質屬於『特別公課』，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，與稅捐不同。大法官於本號解釋中首次針對特別公課之概念及要件明確闡釋，對於本文討論之主題具有撥雲見日之效，因此於本文中適當處加以引介。

本文擬討論之範圍，乃在汽車燃料使用費徵收之相關法律問題上，首先，在汽車燃料使用費之定性上，其性質究竟屬於何種公法上金錢給付義務，仍妄身不明，有必要先予以釐清，作為討論相關問題之前提基礎。然後，再就現行相關徵收作業法制之形式合法性與實質正當性以相關基本原則加以檢驗分析，例如：法律保留原則、

---

<sup>8</sup> 中華民國 91 年 12 月 11 日總統華總一義字第 09100239000 號令制定公布全文 22 條；並自公布日施行。

授權明確性原則、負擔平等原則及財政民主原則等。最後，則將討論核心置於汽車燃料使用費徵收之時效問題上，目前實務上最常發生紛爭者，除汽車燃料費的性質之外，即屬徵收時效之相關問題，不僅行政機關就此問題作出數量甚多之函示，行政法院關於汽車燃料使用費之裁判，亦多屬徵收時效問題，各界見解不一。究其原因，主要係因汽車燃料使用費徵收之法制中並未規定時效問題，是以待行政程序法施行後，即發生如何適用之問題。是以本文擬就學理與實務相關意見，花較多篇幅詳加分析論述，期能獲得更全面之解決。

### 第三節 研究架構

本論文擬分為六章，從抽象到具體，由定性著手，然後接續討論相關法制應遵循之原則、徵收時效問題等議題，茲分述如下：

第一章序論部分，係研究動機及研究問題之提出，並就研究方法及其研究範圍為說明及界定，最後將研究思考脈絡於論文架構中呈現。

第二章部分先就汽車燃料使用費之概論加以說明，問題之釐清，必先瞭解整個制度運作之狀況。因此，首先介紹我國汽車燃料使用費之沿革與現行制度之概況。所謂他山之石可以攻錯，對於外國相似稅費之認識，亦有助於我國制度之改善，是以於本章第三部分，即針對各國相似之制度加以介紹，以作為參考。

第三章部分先就汽車燃料使用費之性質加以定性，蓋問題之釐清，必以正本清源為本。首先，就學理上各類公課之意義、特性及彼此差異加以說明，作為定性汽車燃料使用費之基礎。然後，就汽車燃料使用費之性質，整理分析學理及實務之見解，並提出本文之看法，期能在學理汪洋中錨定在最佳位置。

第四章部分主要係承續前章之論述，本文於前章就汽車燃料使用費之性質，綜合學理及實務之見解將之定性為「特別公課」，本章

## 8 汽車燃料使用費徵收 法律問題之研究

即依特別公課之特性及合法性基礎而為開展，用以檢視現行汽車燃料使用費之徵收作業法制是否符合形式合法性及實質正當性之要求。首先就課徵汽車燃料使用費之基本規範先為說明，然後以法律保留原則暨授權明確性原則檢驗現行汽車燃料使用費徵收法制是否符合法治國之要求；續以平等原則、比例原則、財政民主原則檢驗現行汽車燃料使用費徵收法制是否符合實質正當之要求。

第五章部分，為本文重點內容，主要係針對汽車燃料使用費徵收之時效問題加以處理，首先以最高行政法院 93 年判字第 652 號判決為楔子，點出現行實務上之時效困境。然後先就公法上請求權之概念與時效制度意義及目的加以說明作為問題處理之基石。然後，進入問題核心之處理-即公法上消滅時效制度漏洞應如何填補，從公、私法二元分立之體制出發，說明公法上消滅時效制度漏洞應如何類推適用加以填補，並以大法官釋字第 474 號解釋為立論，討論行政機關 法務部、財政部、交通部等 及行政法院關於此問題之態度。最後針對汽車燃料使用費徵收之時效問題，綜合學理及實務見解，為整體之處理。

第六章部分為本文之結論，透過對本文前述五章之論述回顧，統整出現行汽車燃料使用費徵收作業法制之缺失及實務運作之困境，最後提出本文之看法，冀能作為日後徵收實務之參考。