

S001058

行政規費有關問題之探討

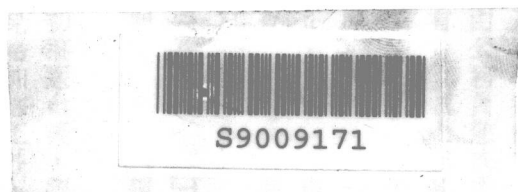


行政院研究發展考核委員會編印

D 922.2
834

S 001058

行政規費有關問題之探討



研究主持人：高崑峯
參與研究：汪錕
哲學葉維綱
郭梓強

行政院政研發展考察核委會編印
中華民國六十七年八月

行政規費有關問題之探討

編印者：

行政院研究發展考核委員會
臺北市忠孝東路一段一號
電話：三四一七八三五

印刷者：

榮民印刷廠
臺北市西園路二段二八一
巷五弄廿四號
電話：三一六四三三

出版時間：

中華民國六十七年八月

序 言

本會爲加強研究發展，推展行政革新，每年度分由一般行政、政治社會及財政經濟等方面，選定專題進行研究，提出具體建議事項，俾供上級決策或主管機關參考。專題研究之方式分爲委託學者專家研究，本會人員自行研究，以及與學術機構或有關機關合作研究等三種。「行政規費有關問題之探討」係本會六十五年度委託專題之一，由公務員懲戒委員會委員高崑峯先生負責主持研究。

現行規費制度有待改進之處甚多，自中央至地方各級機關所徵規費，以六十六會計年度爲例，總計達四十六億元之鉅，爲僅次於稅課及公營事業之政府收入。但有關規費之名稱及法令依據、收費標準及繳納手續，預算編列及分類原則等，欠缺一致之規律，形成頗爲凌亂之現象。本項研究之目的，在使收費合理而便民，預算表現明顯而正確，並建立規費徵收程序。爲達此目標，本項研究方法，係先向中央及地方各級機關，就現況加以詳細調查，並徵詢改進意見，次將調查資料予以整理分析，再針對分析結果，研擬必要而可行之建議。

本報告中之重要建議包括：(一)確立規費之性質、範圍及分類標準。(二)適切樹立徵收規費之管制程序。(三)改進收納方法達到便民要求。(四)規定合理收費標準，以裕庫收。(五)改進規費預算之編列技術。(六)制定法規建立新的規費制度。

本項研究報告初稿送會後，經本會邀請有關機關代表及學者專家座談研商，並提報本會委員會議審議討論，除部分建議意見略加修正外，大部分均保留原報告之意見。特將原報告及相關資料編印成冊，作爲有關機關處理本問題之參考。

本項研究除由高崑峯先生負責主持外，尚有行政院主計處汪副主計長鋹、財政部國庫署葉署長學哲、臺北市財政局郭局長梓強、臺灣土地銀行吳總經理維綱協同研究，特此致謝，又本會研究發展組朱科長武負責

行政規費有關問題之研討

II

連絡整理及行政支援工作，並此誌明。

行政院研究發展考核委員會主任委員 魏 鏞

目次

提 要	一
壹、前言	一〇
貳、各級政府規費現狀之分析	一一
一、種類及名稱	一一
二、徵收規費之法令根據	四四
三、徵收單位及徵收率	六一
四、各級政府規費收入預算編列情形	六四
叁、建議改進意見	六八
一、確立規費之性質、範圍及分類	六八
二、適切樹立徵收規費之管制程序	七二
三、改進收納方法達到便民要求	七四
四、規定合理收費標準、以裕庫收	七六
五、改進關於規費預算之編列技術	七七

六、制定法規建立新的規費制度.....	七八
---------------------	----

肆、附帶建議——進行步驟.....	八〇
-------------------	----

附錄 行政院研究發展考核委員會研商「行政規費有關問題之探討」報告座談會議紀錄.....	八一
---	----

參考文獻.....	八七
-----------	----

提要

一、目的、研究方法與途徑

(一)鑑於現行規費制度、有待研究改進之問題甚多。自中央至地方各級機關所徵規費，以六十六會計年度為例，總計達四十六億元之鉅，爲僅次於課稅及公營事業之政府收入。但項目極繁，且規費名稱及法令依據、收費標準及繳納手續、預算編列及分類原則等，欠缺一致之規律，形成頗爲凌亂之現象。宜作全面調查，研究改進，使收費合理而便民，預算表現明顯而正確，殆爲行政革新各項具體措施中應予注及之一端。

(二)本項研究係先向中央及地方各級機關就現況加以詳細調查，並徵詢改進意見，次將調查資料予以整理分析，再針對分析結果，研擬必要而可行之建議。

二、主要結論

(一)種類及名稱：按各級政府機關填報情形，加以歸類整理如下：

1. 中央部分：計行政規費一〇三種、考試規費四種、事業規費十六種、司法規費十四種、合計一九〇種。

2. 省（市）部分：行政規費三〇種、事業規費四二種、其他規費三種、合計七五種。

3. 縣（市）部分：行政規費五七種、事業規費九種、鄉鎮行政規費六種、其他規費四種、合計七六種。

(二)徵收規費之法令依據：根據調查結果顯示，各級政府徵收規費之法令依據，頗不一致。有依法律規定

徵收者，有經法律授權訂定施行細則徵收者，有雖乏法律依據，但經民意機關決議徵收者，亦有既無法律規定，亦無民意機關之決議，由收納機關或其上級機關以命令規定爲徵收之依據者。

(三)徵收規費單位及徵收率：

1. 各級政府規費之徵收、就貨幣單位而言，法令規定分爲銀元與新臺幣兩種，所有銀元部分均係依行政院規定銀元一元折合新臺幣三元計收。大致以法律規定徵收規費者多以銀元爲單位，以地方法規及行政規章規定徵收者多以新臺幣爲單位。惟亦有少數例外，如領事規費採新臺幣、美金、日幣三種單位，依徵收之原幣繳入國庫。

2. 就徵收率而言，規定頗爲複雜，有按一定數額徵收者，有按等級定額徵收者，有明定上下限徵收者，有僅定上限而無下限者，有按金額累進徵收者，有按一定之百分比或千分比徵收者，有按標的物面積長度或數量徵收者。

(四)各級政府規費收入預算編列情形：

1. 中央政府預算部分：中央政府總預算以規費收入爲「款」，收納機關爲「項」，分以「行政規費」、「事業規費」、「司法規費」、「考試規費」爲目，規費名稱爲「節」。此固合於財政收支劃分法之規定，惟其目、節之劃分，似甚含混。

2. 臺灣省政府預算部分：臺灣省政府總預算，以規費收入爲「款」，行政規費、事業規費爲「項」、收納機關爲「目」、規費名稱爲「節」，與中央相同，但其規費名稱與行政規費及事業規費之劃分，多以收納機關爲區別，並非法定之名稱。

3. 臺北市政府預算部分：臺北市政府總預算，以規費收入爲「款」，收納機關爲「項」，規費名稱爲「目」。其規費名稱有專業費、使用費、行政規費、地政規費、業務規費、戶政規費、事業規費等。編列情形與中央政府總預算、臺灣省政府總預算均不相同。

4. 縣市政府及鄉鎮公所規費收入預算編列情形、與上述中央及省市政府大同小異，容或更爲繁雜，不再逐一列舉。

三、建議意見

(一) 確立規費之性質、範圍及分類：

1. 規費之性質應認定如下：「規費爲政府機關因提供特定服務設備，或設定某種權利，或爲達成某種管制政事目的，而對特定對象收取費用，按成本計收爲原則；但特殊情形，得依事實需要徵收之。」

2. 規費之範圍：

(1) 一個機關依其職掌可以徵收兩種以上之規費，以往按掌管機關定規費稱謂之事例，應予改進。

(2) 政府經營之事業，大別之可分下列三種：(1) 公用及獨佔事業、(2) 營利事業、(3) 附屬事業或作業組織。此三類事業之收入與規費之關係，今後似應照左列原則劃分處理：

甲 各事業凡屬純係提供產品或勞務者，因業務營運之契約關係而發生之收入，分別列爲營業或事業收入，不得列爲規費收入。

乙 凡依據菸酒專賣條例、電業法、自來水法、電信條例、郵政法等專法之規定，授予事業機關部份行政權力，因行使該項權力而發生之收入，應逐一檢查後以規費收入科目列入各該級政府之總預算，不得再作爲各該事業之營運收入。

(3) 總預算中非屬規費性質之收入，各級政府應分別澈底清理劃出，另以適當科目編列，不得再列入規費範圍。其原屬規費範圍而未列爲規費處理者，並應分別改列。

3. 規費之分類標準：

(1) 第一級分類科目：參酌財政收支劃分法第二十四及第二十五兩條之規定，分爲司法規費、考試規費、行政規費及事業規費等四類。

(2) 第二級分類科目：應在前送第一級分類科目之下，按各種規費之性質，確立其統馭性之子目。

(3) 第三級分類科目：應在前述第二級分類之下由各該經收機關依其實際狀況定之。惟工本費一詞係收取該項費用之計算方式，嗣後宜逐漸列入正式規費之範圍。

(4) 第一、二級分類爲列入各級政府總預算之科目、第三級分類科目應分別列入各機關學校之單位預算。

(5) 嗣後各級政府設定新的規費時，應在前述分類標準及各項規費之定義範圍內辦理，不得另立名目。

(二) 適切樹立徵收規費之管制程序：

1. 在現行法律規定下建立適切之管制程序

(1) 司法規費爲專屬中央政府之規費，由司法行政部報經行政院核定後，依規定程序辦理。

(2) 考試規費爲考試機關及行政機關學校共同徵收之規費，關於考試機關管轄者，爲期相同性質之規費，與行政機關學校之徵收標準相當起見，由考試院協調行政院依規定程序辦理。關於行政機關管轄者，在中央應由行政院核定後依規定程序辦理，在各級地方機關應由各該級政府核定後依規定程序辦理。

(3) 行政規費爲行政機關徵收之規費，在中央應由行政院核定後依規定程序辦理，在地方應由各該級政府核定後依規定程序辦理爲原則。

(4) 事業規費爲行政機關或其所屬事業機關徵收之規費，應悉依前節所述現行法律之規定辦理。

2. 今後關於規費管制程序之改進意見：

(1) 規費本質上爲政府機關因提供一定服務而收取之報償費用，與稅課之無償而絕對強制者不同。原

則上無論規費項目之設定、變更、廢止或徵收費額之增減，似應採彈性規定，儘量授權行政機關視實際情形因應處理。

(2) 預算案必須經過民意機關或立法機關之決議方可成立，因之，民意機關或立法機關對於規費之管制，似可悉循預算程序辦理。遇有新設規費項目時，民意機關或立法機關可依照預算法第四十六條規定按「擬設定之收入」審議決定之。

(3) 今後遇有修正各該有關法規時，似可參酌以上兩項原則作必要之規定。

(4) 爲期正本清源，似可考慮研訂規費徵收之專法，俾通盤解決現存各問題。

(5) 在法律尚未修正或制訂前，過渡期間似可就現行法律許可之範圍內，以行政命令制頒統一之規費徵收辦法，俾各級政府機關學校及事業機構有所依循。

(三) 改進收納方法達到便民要求：

1. 澈底改革：簡化規費收納之根本辦法，爲將現行之公庫繳款制度，改用定額票券（印花）繳銷方式，人民可隨時購買或預購應用，簡化便民，亦少流弊。惟欲行此項改革，首須研議現行各級政府獨立收入規費自行編列預算之制度，可否改爲共分收入，按各級政府目前實收數額，參酌財政需要，合理規定劃分成數，始便於規費印花之全面推行。蓋以規費既係分散於各級政府之收入，若集中辦理規費印花之印製出售，則在甲地購買印花而在乙地貼用，則乙地未收價款即無實際收入，若分按政府等級並限地使用，則票券極爲複雜，既增加印製成本，亦欠簡便。倘分由各級政府自行印製，則尤欠經濟。故如將規費改爲共分收入，則印製一種印花，普遍推行，始可免於上述之困難。但此項改革，牽涉甚多，在理論上亦有其弱點，應另作專案之深入研究。

在規費印花全面推行之前，可選擇若干列入同級預算之規費項目，每次繳費無多而使用次數頻繁者，先行試辦，例如臺北市政府或中央各部會等，在試辦中尋求改進，俟有成效再行推廣。

2. 簡化收納方式：地政戶政等規費，費額零細，而民衆之繳納次數甚多，爲期簡化便民，應先研究改進收納方法。最近高雄市政府以聯單式戶政規費收據，取代現行之戶政規費收納手續，頗有改進之實效。惟就其設計之聯單觀察，仍應再加研究改進。例如其聯單之「收據」聯，並非必要，不如改爲「繳費貼花」，將此聯撕下實貼於申請書表並加蓋銷印（仿現行印花銷章），不再掣給收據。同時，可將其聯單之「存根」聯，作爲收款憑證，據以辦理記帳及繳款，便於查考。照此改進，可使於財務勾稽而不影響原設計便民之功用。

3. 就現行規定加以改善：每筆規費數額甚大者，仍由公庫收納。小額規費則由本機關收納。爲便於放寬本機關收納之規費項目，應由各級政府公庫主管機關明定「零星收入」數額，並研議修正國庫法施行細則，縮短「里程距離」十公里之規定，切實推行自行收納制度，以期便民。

（四）規定合理收費標準，以裕庫收：

1. 依收益報償徵費者，應依登記、審定、核定、許可等之標的價值，比率計算收費。如土地法六十五條、公司法四百三十八條、契稅條例第二十條規定不動產買賣監證費等，雖均已歷時甚久，因不受幣值影響，仍屬合理之標準。而土地法第六十七條規定土地所有權狀及他項權利證明書，應繳費款最低者僅有一元，折合新臺幣三元，以目前之幣值不僅無收益報償之可言，即與費用報償之標準亦相去甚遠。按銀元與新臺幣之計算比率，民國三十七年七月，政府公佈「銀元及銀元券發行辦法」，銀元一元含純銀二三·四九三四八公克。中央銀行委託臺銀發行新臺幣純銀準備作價，每公克合新臺幣一·一七五一元，照以上比率計算銀元一元應合新臺幣二七·六元。民國三十九年六月行政院公佈「新臺幣記帳辦法」時，規定銀元與新臺幣爲一比三之比率。依是項比率折算，實際僅相當於銀元價值之 $\frac{1}{3}$ 弱。如照目前白銀市價計算，則一比三之比率，相差更大。故此一問題應另研究解決。

2. 依費用報償徵費者，應仿照六十二年修正戶籍法第十五條第二項規定：「戶籍規費標準，由內政部

定之。」以法律授權之方式，由政府最高主管機關因應實際情形，合理訂定並隨時調整收費標準。避免在法律內訂定費率費額。其已在法律中明定者，似可依預算法第二十二條之規定，依預算程序隨時調整辦理。

3. 未規定費率費額之規費，各級主管機關如認為調整之必要時，應分別依據收益報償、費用報償、寓禁於徵之加重標準等原則，依前第(二)項所定管制程序，作適度之調整，並於籌編年度預算案內，詳加列明計算方式，送請立法機關或民意機關審議。

(四)改進規費預算之編列技術：

1. 各種規費均依前述分類標準編列預算，不得紊亂。

2. 政府年度總預算「規費收入」款下之項為規費分類，限以司法規費、考試規費、行政規費、事業規費四種。惟為便於節約的統制及便於識別收納機關，於項之目，為收納機關名稱，節為各種規費名稱。

3. 凡不屬規費之各項收入，均依性質分別歸入適當科目，不得再依習慣列為規費收入。

4. 各級政府對出售各種書狀、表、冊工本費多視為規費之一種。因其既非基於政府權力之收入，純為便利使用人而出售之成品，與規費之含義相去甚遠，且其售價微細，成本常變動，如依規費之費率費額規定程序辦理，徒增甚多手續，應於修正財政收支劃分法時明確規定政府機關收取工本費之法律依據。在財政收支劃分法未修正前應統一規定為雜項收入之一。

5. 民航保安建設費、汽車燃料使用費，與稅捐之性質相類似，應於預算中，「仿照電話電報附加費以其他收入」科目編列，不應列為規費。

6. 各級學校收取學生之學雜費、課業費等，係政府所辦教育事業收取之收入，中央政府年度總預算列「其他收入」科目。臺灣省政府、臺北市政府學費列「行政規費」收入。課業費列「其他收入」。今後應統列為事業規費處理。

7. 中央委託省、市代徵規費，全部收入應列中央預算「規費收入」。至支付省、市代辦經費，應列信

託管理支出。(目前經濟部案由省市代徵之公司、工廠登記、支付代辦經費列該部工商管理補助費內。省市政府預算列其他收入科目。)省、市政府預算應列信託管理收入。

(六)制定法規建立新的規費制度：

1. 制定專法、一次全面改進：

制定規費徵收法，作為規費之特別法，所有其他法律有關規費之規定，均改依本法辦理，正本清源，一舉而獲得全面改進，建立新制。至本法內容，應包括規費之定義、範圍、費額費率標準、征免程序、收納方法等，為規費建立一完整體系。本法之尤須詳細規定者，為授權行政機關依預算程序機動調整費額。

倘以制定前項專法牽涉過廣，顧慮立法之不易，則似可仿照戡亂時期罰金罰鍰裁判費執行費公證費提高標準條例之體例，或另制定條例，或在該條例內加列條文，授權行政機關得就各項法律所定規費數額，提高一倍至數倍徵收之，使法定費額參差及折收新臺幣致收費過低之不合理現象，得以迅速改善。

2. 以命令規定改進原則、漸求改進：

倘以上項訂立專法或修法之建議不便採行，則宜由行政院訂頒規費改進原則。其內容，除法定費額費率一項外，大體可照前節所敘規費徵收法之內容。至費額費率一項，則明定左列原則：

(1)對法律規定者之改進：凡法律明定規費標準者，於修正各該法律時，應比照戶籍法、藥物藥商管理法之授權方式，加以修改，不再明定費額，以便機動調整。新訂法律之收取規費者，亦同應明定授權條文。

(2)對規章規定者之改進：凡以細則規則辦法等規章明定規費標準者，應由各主管機關全面檢討，其有費額費率不合理者，應迅即修正各該規章。其依收益報償徵費者，按標的價值比率收費，應明定比率於規章之內。其依費用報償徵收者，分由主管機關擬定數額、報經中央作通盤考量後予以核定，以期收費合理。

(3)對命令核定者之改進：由各主管機關對此類規費加以全面檢討，凡未依財政收支劃分法第二十四

條後半段規定送經立法或民意機關決議者，應補辦完成法定程序，並適當調整費額。其屬事業規費，依同法第二十五條該管最高級機關有權核定者，應予檢討，作合理之核定。

四、附帶建議——進行步驟

(一) 凡屬不牽涉法律規定而偏重技術性之改進事項，如規費之分類標準及預算編列方法等，似可報請行政院核定後分行中央各機關及省市政府，於編製各級政府總預算時付諸實施。

(二) 由本會會同各有關機關組織專案小組，參酌本報告所提改進意見，就左列重要事項作進一步之研究處理：

1. 規費徵收專法之研究。
2. 過渡期間統一徵收辦法之制訂。
3. 銀元折合新臺幣比率之研討。
4. 規費印花（或其他名稱）實施之研究。

(三) 所有改進意見中，除上述第一項應即付實施及第二項應進一步研究處理者外，其餘部份，於報奉行政院核定後，分行中央各機關及省市政府積極規劃，逐步實施。

壹、前言

本會會鑑於現行規費制度，有待研究改進之問題甚多。自中央至地方各級機關所徵規費，以六十六會計年度為例，總計達四十六億元之鉅，爲僅次於稅課及公營事業之政府收入。但項目極繁，且規費名稱及法令依據，收費標準及繳納手續，預算編列及分類原則等，欠缺一致之規律，形成頗爲凌亂之現象。宜作全面調查，深入研究，期能澈底改進，使收費合理而便民，預算表現明顯而正確，殆爲行政革新各項具體措施中應予注及之一端。爰委託公務人員懲戒委員會委員高崑峯先生對此問題作專案研究。

本項研究之方法與步驟，係先向中央及地方各級機關就現況加以詳細調查，並徵詢改進意見，次將調查資料予以整理分析，再針對分析結果，研擬必要而可行之建議。其基本目標，在確立規費之涵義，厘清範圍，使收費合理，手續簡化，並期分類明晰，系統井然，以利各級政府規費預算之編列。

現況調查之項目，經研定爲：規費名稱、法令依據、規定應徵費額（率）、實徵數額（率）、計算方式、全年實徵數額、徵納方法、建議意見等八項。調查對象，計包括行政、司法、考試三院及其所屬各中央機關；臺灣省政府及臺北市政府，暨由省府選定代表性之縣市政府與鄉鎮市公所（經省府指定高雄市臺北縣及淡水鎮公所、新莊鎮公所、三重市公所爲調查對象）。乃印製表式，於六十五年一月十二日由會分函各機關，請於一個月內詳填見復。其間曾由本研究專案小組分向各機關聯絡洽催，答復各項疑問，直至三月十五日始將表件收齊。但細檢各表內容，仍多有脫漏錯誤，又經分別往復訂正補充，方粗告完備。繼將初步資料整理分析，幾度研討，草成本報告初稿，經邀請張則堯、王作榮、張祖詒、許新枝、張劍寒、鍾時益、徐育珠、胡開誠、王建煊、李紹章等先生舉行座談，提出甚多寶貴意見。參照各意見，復將報告初稿一再斟酌修正定稿。凡所提出之資料，務求正確完備，凡所提出之建議，務求切實可行，倘照案整理改進，必可使目前頗爲凌亂之規費制度，獲致全面的進步。