

### 議題研析

一、題目：觀光保育費收取辦法之研析

二、所涉法律：發展觀光條例、觀光地區與風景特定及自然  
人文生態觀光地區觀光保育費收取辦法

三、探討研析

(一) 報載近年來台旅客破千萬人次，不少熱門景點因遊客較多，景點遭破壞、垃圾滿地。本院經委員提案參考日本、菲律賓之作法，於 105 年通過修正發展觀光條例（下稱本條例）第 38 條第 2 項規定，增訂目的事業主管機關得對進入觀光地區、風景特定區、自然人文生態景觀區之旅客收取觀光保育費；其收費繳納方法、公告收費範圍、免收保育費對象、差別費率及相關作業方式之辦法，由中央主管機關擬訂，其涉及原住民保留地者，應會同中央原住民族事務主管機關研訂，報請行政院核定之。交通部爰擬訂「觀光地區與風景特定區及自然人文生態景觀區觀光保育費收取辦法」（下稱本辦法），明定觀光保育費之費率基準依每年旅客人數訂定，並得就國籍、季節、平假日及遊客人數尖峰時間等採行差別費率；保育費除應專款專用於所定公告範圍，並限於永續經營自然生態與人文景觀資源、宣導觀光保育、辦理觀光保育教育解說及人員訓練、調查自然生態及人文景觀等用途。

(二) 本辦法之適用範圍：按本辦法第 2 條規定，主管機關得公告收取觀光保育費之區域，係指觀光地區、風景特定區及自然人文生態景觀區等。惟該條立法說明另謂：「國家公園、森林遊樂區、國軍退除役官兵輔導委員會所屬農場、休閒農場、休閒農業區經營管理範

圍等各目的事業主管機關依其主管法規劃設之地區，不適用本辦法規定。」查上開國家公園等區域，應屬內政部、行政院農業委員會及國軍退除役官兵輔導委員會之業管範圍，將其依相關法規劃設之地區排除本辦法之適用，尚無不妥。惟事涉相關法規之適用關係，似應於本辦法中併予明定，不宜僅以立法說明之方式為補充，以免爭議。

- (三) 觀光保育費之性質：依本辦法第 2 條相關說明，觀光保育費之性質為「特別公課」而非規費<sup>1</sup>。所謂「特別公課」，參據司法院大法官釋字第 426 號理由書係「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。……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……。」其與「規費」之最大區別在於規費係個人本「對等報酬原則」對於政府機關所提供給付之對待給付；特別公課則不存在「對等報酬原則」之觀念<sup>2</sup>。查目前觀光地區、風景特定區、自然人文生態景觀區或已有對民眾徵收規費者，鑒於「特別公課」與「規費」之屬性有所差異，以往主管機關依據規費法令徵收相關規費之作法，於本條例明定得對旅客收取觀光保育費後是否仍有繼續採行之必要？該管主管機關得否對進入該等地區之旅客同時徵收規費及收取觀光保育費？似宜由該管主管機關再作檢討。

#### 四、建議事項

<sup>1</sup>本條例第 38 條第 2 項之立法理由略謂：「發展觀光吸引大量之觀光客，但亦可能造成環境破壞、垃圾處理等相關問題，……因此對於遊客收取非屬規費性質之觀光保育費實有必要。」

<sup>2</sup>參閱陳清秀，「稅捐、規費、受益費與特別公課」，律師通訊第 171 期，1993 年 12 月，頁 45-54。

### (一) 增訂排除適用規定

如前述說明，本辦法之適用範圍係觀光地區、風景特定區及自然人文生態景觀區等，並不包括內政部等其他目的事業主管機關依其主管法規於國家公園等劃設之地區。故本辦法宜增訂相關排除適用規定，避免滋生法規適用疑義。

### (二) 檢討相關徵納規範

按行政行為，應依「比例原則」為之（行政程序法第 7 條規定）。查目前觀光地區、風景特定區、自然人文生態景觀區或已有依據規費法令徵收相關費用者，考量「觀光保育費」（特別公課）與「規費」之屬性差異，該管主管機關應即檢討徵收規費之必要性與收取觀光保育費之可行性；如對進入該等地區之旅客同時徵收規費及收取觀光保育費，則應符合「比例原則」，避免衍生適法性疑慮。

撰稿人：彭文暉