

最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第471號

上 訴 人 百世多麗股份有限公司

代 表 人 陳煌銘

訴訟代理人 陳祐良 律師

被 上 訴 人 澎湖縣政府

代 表 人 賴峰偉

上列當事人間離島建設條例事件，上訴人對於中華民國107年11月22日高雄高等行政法院106年度訴字第452號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、本件被上訴人之代表人已於民國107年12月25日變更為賴峰偉，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟，經核無不合，應予准許。

二、緣上訴人經被上訴人以102年12月9日府財務字第10207043921號函（下稱被上訴人102年12月9日函）同意取得澎湖縣離島免稅購物商店經營權，期間自102年12月11日起至111年12月10日止，承諾報價費率為百分之8。上訴人於105年度離島免稅商店總銷售額為新臺幣（下同）5,464,230元，共繳交許可費437,137元，惟依澎湖縣辦理申請經營離島免稅購物商店同意許可辦法（下稱許可辦法）第9條第1項規定，上訴人每年經營許可費不得低於500萬元，被上訴人乃以106年2月3日府財務字第1060700304號函（下稱原處分）請上訴人依限繳交105年許可費差額4,562,863元。上訴人不服，提起訴願，遭決定駁回，提起行政訴訟，聲明請求判決訴願決定及原處分均撤銷，亦遭駁回，遂提起本件上訴。

三、上訴人起訴之主張、被上訴人在原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

01 (一)離島免稅商店設置應經當地縣(市)主管機關同意：依離島
02 建設條例第10條之1、離島免稅購物商店設置管理辦法(下
03 稱離島免稅商店管理辦法)第7條第3款、第8條第5款及第9
04 條第1項、許可辦法第9條規定可知，為促進離島之觀光，離
05 島建設條例同意離島設置免稅購物商店，而免稅商店之設置
06 須經當地縣(市)主管機關之同意後向海關申請登記，其中
07 離島免稅購物商店設置之相關程序及管理，由財政部頒布離
08 島免稅商店管理辦法，是上訴人申請於澎湖縣設置免稅商店
09 ，仍需得被上訴人同意。

10 (二)許可辦法第9條第1項就經營免稅商店徵收費用性質為特許規
11 費：按特許規費係指對於法律原則上禁止之行為，例外的特
12 別許可人民經營，獲得特別許可者所應繳納之費用。查本件
13 上訴人於102年間擬具經營計畫書，參與被上訴人依許可辦
14 法辦理之「澎湖縣第2次離島免稅購物商店經營權投標案」
15 ，並經上開投標案之評選委員會評定，經被上訴人以102年
16 12月9日函同意上訴人取得澎湖縣離島免稅商店經營許可權
17 ，而上開同意函說明二、(四)業已載明「自開始營業後，
18 每月銷售額及應繳經營許可費(依當月銷售額乘以報價8%計
19 算，且年繳經營許可費總額不得少於500萬元)」，是被上
20 訴人依合約要求上訴人每年繳納之給付，性質為特許規費。

21 (三)被上訴人訂定許可辦法，並無違反法律保留原則：被上訴人
22 依離島建設條例第10條之1同意上訴人取得離島免稅商店經
23 營權而收取之費用，關於規費之徵收，其法源依據即為地方
24 制度法第67條第3項及規費法第7條第1項第5款、第10條。本
25 件被上訴人依據離島建設條例第10條之1第1項規定，依職權
26 訂定許可辦法，並經澎湖縣議會於97年9月25日澎議議字第
27 0970001751號函同意備查。則被上訴人依離島建設條例第10
28 條之1取得辦理免稅商店經營之同意權，至特許規費之徵收
29 ，依地方制度法規定，應依規費法辦理，均有其法律授權依
30 據，上訴人以被上訴人僅以自訂之自治規則規範屬於法律保
31 留之事項，在無授權母法之規範下，訂定上開辦法，違反法

律保留原則云云，並無足採。

(四)被上訴人訂定許可辦法是否違反授權明確性及違反量能原則、平等原則部分：特許規費之徵收因不反映成本費用，原須受到法律保留之規範，然離島建設條例規定免稅商店之經營，有挹注地方政府財源之效果，則其徵收費用標準之訂定，應由主管機關審酌各離島觀光市場之規模及業者可得之收益等因素後訂定之，宜承認辦理離島免稅商店之地方自治機關享有一定範圍之專業判斷空間，使自治機關得以有效執行離島建設條例所賦予之任務，是被上訴人基於離島免稅商店之經營，而為上開自治法規之訂定，應可認其已符合授權明確性原則之要求。又依被上訴人提出之澎湖縣政府財政局簽辦單許可辦法修正理由分析，則被上訴人徵收費用基準之訂定，既已就本件特許經營案評選前87年至96年間澎湖縣每年觀光人數及經營成本及可能獲利之空間所為之推估。參以屏東縣離島免稅購物商店設置同意辦法第8條訂有每年經營許可費不得低於300萬元、臺東縣政府辦理申請經營離島免稅購物商店同意許可辦法第8條訂有每年經營許可費不得低於250萬元，則訂定最低繳納額，督促廠商得標後不能怠於經營應屬合理正當。再者，依上訴人提送之計畫申請書關於經營許可費報價內容，足見上訴人於投標前已詳閱投標文件，且依其推估每年繳交之特許規費甚至為最低繳納規範之4倍有餘，亦即上訴人亦認可被上訴人最低繳納金額係屬合理之推估。從而，上開最低繳納金額之規定，因具督促廠商不得怠於經營，與維護公共利益具有密切關係，而規定內容固然限制得標廠商之財產權及營業自由，然以上訴人每年總營業額8%計算之應繳規費，僅4分之1，比例尚非過鉅，對於得標廠商營業自由之限制並未過當。又稅捐受量能課稅原則支配，規費則是受等價原則支配，原則上以固定費率加以衡量收取。本件被上訴人特許費用之收取係依觀光人口數及業者經營之成本及可能之收益而訂定，而上訴人亦係依自由意願投標參與評選，是特許規費之徵收，與量能課徵之原則無涉。從而

，上訴人另以被上訴人上開規範，違反量能原則，亦不可採。惟得否於機場、港口管制區內設置離島免稅購物商店，依離島免稅商店管理辦法規定，係向海關申請登記，並非被上訴人之主管業務，自難執為受到差別待遇之具體事證，上訴人所述未能於機場設置免稅商店，受有差別對待，被上訴人違反平等原則，亦屬無據等由，因將原決定及原處分均予維持，判決駁回上訴人之訴。

五、上訴理由略謂：

(一)被上訴人依許可辦法第9條第1項向得標廠商課徵經營許可費和要求得標廠商給付最低500萬元經營許可費之行為，依憲法第15條、司法院釋字第400號及第596號解釋意旨，已侵害上訴人之財產權。另按被上訴人所稱，許可辦法第9條第1項之訂定係為促使得標廠商不得怠於經營，係對上訴人就免稅商店之營業訂定須遵循之義務，顯見被上訴人向上訴人課徵最低500萬元經營許可費之行為業已侵害上訴人之營業自由，則依行政程序法第4條和司法院釋字第719號解釋，被上訴人徵收經營許可費和向上訴人課徵最低500萬元經營許可費之行為自應符合平等原則和比例原則，否則係屬違法行政行為。

(二)許可辦法第9條第1項訂定課徵最低500萬元之經營許可費係以機場港口離島免稅商店之營業額計算所得，被上訴人於核發經營許可和課徵經營許可費時，自得預見並非所有得標廠商均得於機場港口設立免稅商店，惟被上訴人卻仍機械性向所有得標廠商徵收最低500萬元之經營許可費而未有區別，已違反實質平等原則。況經營許可費徵收額度係以免稅商店之營業額為計算基礎，而免稅商店之營業額與設置位置息息相關，機場港口免稅商店與市區免稅商店有本質上之不同，而課徵經營許可費為被上訴人之主管業務，則原判決僅以離島免稅商店設置位置非被上訴人主管業務，逕行認定並無差別待遇之情事，未違反平等原則，顯屬率斷，顯有理由不備之當然違背法令。

01 (三)許可辦法第9條第1項規定，除設定課徵最低500萬元經營許
02 可費之門檻外，對於投標廠商評選報價之費率亦有最低8%之
03 限制，此不僅對於產業發展和地方財政自主有所助益，亦能
04 真實反映得標廠商之營運狀況，更對得標廠商之侵害最小，
05 則被上訴人依許可辦法第9條第1項要求最低500萬元之經營
06 許可費，已違反行政程序法第7條規定之比例原則。且被上
07 訴人財政處指稱一年免稅總營業額約為6億3千元之免稅商店
08 為設立並獨佔馬公航空站之得標廠商，惟上訴人並無法於馬
09 公航空站設立免稅商店，又自設立後之每年營業額亦未如投
10 標前經營計畫書所預期者，上訴人營運迄今因按營業額計算
11 所得之經營許可費均低於500萬元，故上訴人每年繳納最低
12 500萬元之經營許可費實嚴重影響其營運和收入，嚴重限制
13 上訴人之財產權和營業自由，被上訴人課徵最低500萬元經
14 營許可費對於上訴人所造成之損害和擬達成之利益業已失衡
15 ，違反比例原則。原判決僅以上訴人投標時估算之營業額及
16 擬繳納之經營許可費和最低繳納額500萬元相比，逕認對於
17 上訴人之侵害比例並非過鉅，實屬率斷，自有理由不備之當
18 然違背法令。

19 (四)特許規費並不反映成本費用，故並無費用填補原則或成本回
20 收原則之適用，此亦為原審所肯認，為避免主管機關恣意課
21 徵高額費用，則特許規費之課徵自應適用嚴格法律保留原則
22 。本件經營許可費並無法反映成本，此從被上訴人並非以其
23 給予許可所支出之成本計算經營許可費可證，則並無對價原
24 則得限縮被上訴人訂定經營許可費之課徵基準，此無異於容
25 任被上訴人得恣意侵害上訴人財產權，規費法是否過度概括
26 規範而賦予被上訴人無限之裁量權，而無相關法規制度得以
27 限縮，不無疑問。原判決未審酌經營許可費徵收之特性，逕
28 自認定規費法並無違反授權明確性原則，實有未斟酌全辯論
29 意旨和調查證據之結果，並有適用法令不當之違法。

30 (五)量能平等原則係自憲法第7條平等原則推導而出，並不限於
31 課徵稅賦時始得適用，此參司法院釋字第473號解釋理由書

肯認人民繳納全民健康保險費有量能平等原則之適用可證。本件被上訴人課徵經營許可費之目的係為挹注離島財政，顯見經營許可費課徵之目的與課徵稅賦之目的相同，且被上訴人課徵之經營許可費，實已致得標廠商損益失衡，為使人民權益之保障更為周全，被上訴人於課徵經營許可費時自應有量能平等原則之適用。原判決僅以經營許可費並非稅賦，逕自認定經營許可費之課徵無量能平等原則之適用，實未斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，且未能理解量能平等原則之目的和意義，而有適用法令不當之違法等語。

六、本院查：

(一)按離島建設條例第10條之1第1項規定：「為促進離島之觀光，在澎湖、金門、馬祖、綠島、蘭嶼及琉球地區設置離島免稅購物商店者，應經當地縣（市）主管機關之同意後，向海關申請登記，經營銷售貨物予旅客，供攜出離島地區。」離島免稅商店管理辦法第9條第1項規定：「離島免稅購物商店，由海關發給執照；執照有效期間不得超過當地縣（市）主管機關核發同意文件之有效期限。當地縣（市）主管機關廢止同意時，應通知海關，由海關廢止其登記。」由以上規定可知，在澎湖等離島地區設置離島免稅購物商店者，應經當地縣（市）主管機關之同意。

(二)許可辦法第2條規定：「申請經營離島免稅購物商店者（以下簡稱申請人），除應符合離島免稅購物商店設置管理辦法第7條規範之資格條件外，並應先獲得澎湖縣政府（以下簡稱本府）同意據以向海關申請登記，始得營業。」第3條規定：「本府為辦理離島免稅購物商店之評選應成立評選委員會並採公開評選方式甄審。其評選作業規定及投標須知由本府另訂之。」第4條規定：「依本辦法申請設置免稅購物商店者，應檢具投標須知所載相關文件並擬具經營計畫書，向本府提出申請設置同意。」第8條第1項規定：「本府核發離島免稅購物商店經營之同意文件，有效期限自核發日起9年。……」由以上規定可知，如欲取得澎湖縣政府即被上訴人

之同意設置離島免稅購物商店者，應先檢具投標須知所載相關文件並擬具經營計畫書，向被上訴人提出申請，被上訴人則應成立評選委員會並採公開評選方式甄審，經評選結果勝出者，被上訴人即應核發有效期限9年之同意文件。

(三)許可辦法第9條第1項規定：「本府辦理同意設置離島免稅購物商店應徵收經營許可費，其徵收費用額依每月經營銷售總額，按申請人評選報價費率結果計收，該費率最低不得少於百分之8，最高不得超過於百分之16，且每年經營許可費不得低於新臺幣5百萬元。」第10條第4款（104年12月30日修正發布前為第3款）規定：「經本府同意設置免稅購物商店於經營期間有下列情形之一者，由本府廢止其同意：四、違反第9條規定經限期改正仍未完成改正者。」承上所述，申請同意設置者，應於投標時表明其評選報價費率，一旦其經評選勝出，被上訴人所應向申請人徵收之經營許可費，即按其評選報價費率結果計收；且於申請人不履行該項負擔時，被上訴人得廢止其所為之同意。

(四)查本件係被上訴人辦理第2次離島免稅購物商店經營權公告後由上訴人遞送經營計畫申請書等投標文件後參與評選，經被上訴人認屬最優申請人而核發同意書（102年12月9日函），依上訴人提送之計畫申請書關於經營許可費報價為年總營業額8%，預估未來9年繳交之經營許可經費總額為201,439,236元，即從第1年20,160,000元、第2年20,563,200元至第9年之25,044,607元不等之費用，上訴人填寫之經營許可費報價單亦以經營許可費率：按每年總營業額8%計算；年許可費總額，最低不少於500萬元，此為原審所認定之事實。依上開之規定及說明，則上開102年12月9日同意書之法律性質屬依裁量而作成之授益行政處分，而該有關徵收經營許可費之附款記載，其法律性質則為負擔。上訴人如對於被上訴人於102年12月9日許可之行政處分所附負擔之附款，有所不服，依法得於法定期間內提起行政救濟，如逾期未予救濟，即產生形式上之存續力，不得再事爭執。且依前段所述，被上訴人

01 核發乃至廢止同意(許可)與否，係以經營許可費之繳納為重
02 要裁量依據之一，兩者間有不可分離之關係，尤不許申請人
03 於取得同意開始經營後，單獨對經營許可費之徵收，予以割
04 裂爭執。

05 (五)查原處分援引許可辦法第9條之規定，報價費率為百分之8，
06 每年經營許可費不得低於500萬元，並說明以係經102年12月
07 9日函同意上訴人之經營權，上訴人僅繳交437,137元，乃命
08 上訴人繳交差額4,562,863元等語，依上開之規定及說明，
09 並無違誤。蓋上開規制內容之基礎法律關係，既係依被上訴
10 人102年12月9日所為同意處分而發生，而該許可費徵收之額
11 度又與該同意處分之附款完全一致，且該許可辦法第9條第1
12 項之規定就此部分亦未經修正變動(98年5月6日修正發布，
13 104年12月30日修正發布增列第1項後段：「前年許可費之計
14 算以會計年度為原則；未滿一年者，以該年度實際營業月數
15 為計算標準。」與本件爭執無涉)，上訴人猶於本件爭執許
16 可辦法第9條之適法性，自屬無據。

17 (六)綜上，原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，將訴願決定
18 及原處分均予維持，駁回上訴人之訴，雖未究明原處分所引
19 據之許可辦法第9條第1項之內容，即係102年12月9日所為同
20 意處分之負擔附款，上訴人已不得於經營數年後復對於該經
21 營許可費之500萬元下限予以割裂爭執，而予實體論斷，於
22 法有所未合，惟其認定該500萬元下限並無違法之結論，則
23 與上開之結論，並無二致。上訴人仍執陳詞，對於原審就該
24 500萬下限所為論斷，有所爭執，求予廢棄，難認有理由，
25 應予駁回。

26 七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第2項
27 、第98條第1項前段，判決如主文。

28 中 華 民 國 108 年 10 月 14 日

29 最高行政法院第一庭

30 審判長法官 林 玫 君

31 法官 王 俊 雄

01								法官	蘇	嫻	娟	
02								法官	鍾	啟	煌	
03								法官	王	碧	芳	
04	以	上	正	本	證	明	與	原	本	無	異	
05	中	華	民	國	108	年	10	月	14	日		
06								書記官	蘇	婉	婷	