

使用公路要繳費，那繳稅要幹嘛？
——汽燃費改名養管費，荒謬則照舊

陳國樑

政大財政系教授／政大財稅研究中心主任

15 Aug. '26

過往每年 7 月收到「汽車燃料使用費」繳費單，總讓人一頭霧水：「明明騎的是機車，為什麼繳的是『汽車』費？」、「說是燃料使用費，卻又跟加了多少油毫無關係？」這個持續數十年的制度錯位，今年看似有了答案。去年底，《公路法》修正通過，汽燃費既用於公路養護、修建及安全管理，自今年起正式更名為「公路使用養護安全管理費」。

然而，名字改了，問題才真正浮現：「**使用公路要繳費？那繳稅要幹嘛？**」這看似一句牢騷，背後卻是財政學最根本的問題：公共服務，究竟該由全民買單，還是由使用者付費？

學理上的基本原則是：政府提供什麼樣的公共服務，往往決定了這筆錢應由誰來負擔。試想：當民眾接受警察維護治安、享受國防保護時，是否需要額外繳納一份保障人身財產的「保護費」？晚上出門，難道要另外掏錢支付公共「照明費」？答案顯然是否定的。在財政學上，治安、國防與路燈屬於典型的「純粹公共財」。這類服務既無法排除任何人的使用（無排他性）、一個人的享受也不會減少他人的權益（非敵對性），在技術上，也難以精準計算個人的使用量。因此，這類**基礎服務**，原則上應由全民依據「**納稅能力原則**」，以一般稅收支應。

相對地，當政府提供的服務或資源使用，與特定個人或群體具有一定程度的關聯時，財源負擔也可從全民共同承擔，轉由使用者或特定群體負擔。其中，規費與特別公課的差別，就在於這種關聯的性質不同。

高速公路通行費就是最典型的規費。國道通行費透過 E T C 系統實施計程收費，沒開上國道就不須付費；開得愈遠，費用愈高；車重大、對路面磨損較重的車輛，費率也更高。這種「按里程計價、依車重加成」的機制，讓個人的道路使用與所支付的費用之間，具有明確的一對一「直接對價關係」。

過去的汽燃費、而今的養管費，實質上並非屬於使用規費，而是以車輛所有人為特定群體，將道路使用所增加的養護、修建及安全管理需求，作為課徵理由的特別公課。一般道路無法像國道般對每一輛車逐筆計程，但車輛使用道路確實會增

加道路維護的成本，因此，制度上便以車輛所有人作為共同負擔者。

使用規費重在一對一的「直接對價關係」；特別公課則著重課徵對象與特定公共目的之間的「實質關聯」。然而，即便採取特別公課的形式，也絕非行政機關隨意收錢的空白授權。

說的更直白：你繳了稅，政府並未承諾提供相當於稅額的個別服務；你繳了規費，政府則必須提供相對應的服務；如果是特別公課，政府雖然無法做到一對一的精準算帳，但收費群體的選擇必須公平、與特定公共目的具有「合理的實質關聯」，而所收費用也應專款專用於該特定目的。

一旦拿出「公平」與「專款專用」這兩把量尺，現行養管費的荒謬之處便無所遁形：

- **「公平性」的失守。**特別公課雖然不求一對一精準對價，但選定特定群體時必須公平且具備合理的實質關聯。現行制度下，車重較高、對路面剪切力與損耗明顯高於同級燃油車的電動車，卻因「無燃料、無排氣量」而被長期排除在徵收對象之外。當同樣使用道路、損耗較大的電動車可以免費搭便車，一般燃油機車與小客車卻要全額負擔，這種收費對象的選擇既不公平，也與道路損耗的實質關聯相互矛盾。
- **「專款專用」的虛妄。**特別公課的正當性，建立在「特定群體」與「特定政策目的」之間的實質關聯上。然而，每年收取四、五百億元的養管費（原汽燃費），卻長期缺乏獨立透明的專戶監督與績效公開，資金則納入大水庫統籌支應，甚至成為填補一般行政預算缺口的「私房錢」。這些問題，官方評估與審查報告早已多所指摘。

這次《公路法》「換貼標籤」的更名修法，既未解決特別公課正當性的疑慮，反而坐實了行政機關找特定群體當提款機的制度慣性。

所幸，改革仍有契機。據悉，交通部運研所目前正委託研究團隊重新規劃收費機制。期待這次改革提案，真正讓制度回歸「公平性」與「專款專用」的法治正軌。唯有如此，這項數十年來不明不白徵收的特別公課，才能徹底擺脫「假改革、真搶錢」的質疑，重新建立政府與民眾之間應有的信任。