

司法院釋字第 788 號解釋抄本



司法院公布令·····	1
解釋文及解釋理由書·····	1
蔡大法官明誠提出之協同意見書·····	13
許大法官志雄提出之協同意見書·····	24
黃大法官瑞明提出之協同意見書·····	30
楊大法官惠欽提出之部分協同部分不同意見書·····	38
黃大法官虹霞提出之部分不同意見書·····	52
黃大法官昭元提出之部分不同意見書·····	60
謝大法官銘洋提出之部分不同意見書·····	68

解 釋

司 法 院 令

發文日期：中華民國109年1月31日

發文字號：院台大二字第1090002245號

公布本院大法官議決釋字第788號解釋

附釋字第788號解釋

院長 許 宗 力

司 法 院 釋 字 第 7 8 8 號 解 釋

解 釋 文

廢棄物清理法第16條第1項中段所定之回收清除處理費，係國家對人民所課徵之金錢負擔，人民受憲法第15條保障之財產權因此受有限制。其課徵目的、對象、費率、用途，應以法律定之。考量其所追求之政策目標、不同材質廢棄物對環境之影響、回收、清除、處理之技術及成本等各項因素，涉及高度專業性及技術性，立法者就課徵之對象、費率，非不得授予中央主管機關一定之決定空間。故如由法律授權以命令訂定，且其授權符合具體明確之要求者，亦為憲法所許。

同法第15條及其授權訂定之行政院環境保護署中華民國93年12月31日環署廢字第0930097607號公告、99年12月27日環署廢字第0990116018號公告修正「應由製造、輸入業者負責回收、清除、處理之物品或其容器，及應負回收、清除、處理責任之業者範圍」，有關應繳納容器回收清除處理費之物品或其包裝、容器，及應負回收、清除、處理責任

之業者範圍，與法律保留原則及平等保障之意旨均尚無違背。

同法第 16 條第 1 項中段有關責任業者所應繳納回收清除處理費之費率，未以法律明文規定，而以同條第 5 項授權中央主管機關具體決定，尚未違反法律保留原則及授權明確性原則。

行政院環境保護署 96 年 6 月 20 日環署基字第 0960044760 號公告之「容器回收清除處理費費率」附表註 2 及 101 年 5 月 21 日環署基字第 1010042211 號公告之「容器回收清除處理費費率」公告事項三，以容器與附件之總重量為繳費計算標準，課徵回收清除處理費，與憲法第 7 條平等保障之意旨尚無違背。

前開 96 年費率表公告附表註 2 及 101 年費率表之公告事項三，就容器瓶身以外之附件使用聚氯乙烯（Polyvinyl Chloride, PVC）材質者，加重費率 100%，其對責任業者財產權及營業自由之干預，尚不抵觸憲法第 23 條比例原則。

解釋理由書

聲請人保力達股份有限公司（下稱聲請人一）為容器商品製造業者，經行政院環境保護署（下稱環保署）委託會計師於 101 年 12 月 26 日查核聲請人一 97 年 11 月至 101 年 10 月之營業（進口）量相關帳籍憑證，發現聲請人一製造之保力達 B 所使用之玻璃容器螺旋鋁蓋內墊使用聚氯乙烯（Polyvinyl Chloride，下稱 PVC）材質，卻未依廢棄物清理法第 16 條規定申報繳納玻璃容器（附件使用 PVC 材質）之回收清除處理費，乃以 102 年 7 月 25 日環署基字第 1020063956 號函命聲請人一於文到 45 日內補繳回收清除處

理費新臺幣（下同）3 億 831 萬 4,070 元，如逾期未完納，將依法移送強制執行及告發處分，並處應繳納費用 1 倍至 2 倍之罰鍰。聲請人一不服，提起訴願，遭駁回後，提起行政訴訟，遞經臺北高等行政法院 103 年度訴字第 168 號判決及最高行政法院 104 年度判字第 68 號判決（下稱確定終局判決一）駁回確定。

聲請人一因認確定終局判決一所適用之廢棄物清理法第 15 條（下稱系爭規定一）、第 16 條第 1 項（下稱系爭規定二）及第 5 項（下稱系爭規定三）規定、環保署 93 年 12 月 31 日環署廢字第 0930097607 號公告「應由製造、輸入業者負責回收、清除、處理之物品或其容器，及應負回收、清除、處理責任之業者範圍」（下稱系爭公告一）及 96 年 6 月 20 日環署基字第 0960044760 號公告「容器回收清除處理費費率」（下稱系爭公告二），有抵觸憲法第 7 條、第 15 條及第 23 條規定之疑義，聲請解釋。

聲請人富鴻慶國際有限公司（下稱聲請人二）為容器商品製造業者，經環保署委託會計師於 102 年 3 月 1 日及同年 5 月 10 日查核聲請人二 98 年 1 月至 101 年 12 月期間之營業量相關帳籍憑證，發現其未依廢棄物清理法第 16 條規定申報繳納玻璃容器（附件使用 PVC 材質）之回收清除處理費，乃以 102 年 10 月 30 日環署基字第 1020093479 號函命聲請人二於文到 30 日內補繳回收清除處理費計 118 萬 8,347 元，如逾期未完納，移送強制執行及告發處分，並處應繳納費用 1 倍至 2 倍之罰鍰。聲請人二不服，提起訴願，遭駁回後，提起行政訴訟，遞經臺北高等行政法院 103 年度訴字第 920 號判決（下稱確定終局判決二）及最高行政法院 104 年度裁字第 776 號裁定以上訴不合法，予以駁回確定。

聲請人二因認確定終局判決二所適用之系爭規定一及三、系爭公告一及二、環保署 99 年 12 月 27 日環署廢字第 0990116018 號公告（下稱系爭公告三）及 101 年 5 月 21 日環署基字第 1010042211 號公告（下稱系爭公告四），有抵觸法律保留原則、授權明確性原則、憲法保障平等權、財產權及營業自由等疑義，聲請解釋。

經核，前開聲請人一及二之聲請均與司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第 5 條第 1 項第 2 款所定要件相符，應予受理。且所聲請解釋，或所涉聲請解釋標的相同，或所涉之憲法爭議有其共通性，爰併案審理，作成本解釋，理由如下：

一、廢棄物清理法有關回收清除處理費之性質及其法律保留密度

憲法增修條文第 10 條第 2 項規定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」課予國家有保護環境及生態之義務。為清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康，立法者制定廢棄物清理法，即屬前述憲法增修條文所揭示國家義務之履行（廢棄物清理法第 1 條前段參照）。系爭規定一第 1 項規定：「物品或其包裝、容器經食用或使用後，足以產生下列性質之一之一般廢棄物，致有嚴重污染環境之虞者，由該物品或其包裝、容器之製造、輸入或原料之製造、輸入業者負責回收、清除、處理，並由販賣業者負責回收、清除工作。一、不易清除、處理。二、含長期不易腐化之成分。三、含有害物質之成分。四、具回收再利用之價值。」係將特定性質之一般廢棄物，自一般廢棄物清除處理體系中抽離出來，建立獨立之特定性質廢棄物回收清除處理體系，並要求中央主管機關依系爭規定一第 2 項規定公告之

責任業者繳納回收清除處理費。並以課徵所得之金錢，成立資源回收管理基金，專供回收清除處理等相關事務之用途（同法第 17 條參照）。其目的係經由針對上述特定性質之一般廢棄物，課徵金錢上負擔，建立特別之回收清除處理體系，並促進資源回收再利用，以保護環境及生態。此項回收清除處理費依其性質，係國家為一定政策目標所需，對於有特定關係之人民所課徵之公法上金錢負擔，其課徵所得自始限定於特定政策用途，而與針對一般人民所課徵，支應國家一般財政需要為目的之稅捐有別（本院釋字第 593 號解釋參照）。

上述回收清除處理費之性質固與稅捐有別，惟其亦係國家對人民所課徵之金錢負擔，人民受憲法第 15 條保障之財產權因此受有限制。是上述回收清除處理費之課徵目的、對象、費率、用途，應以法律定之。考量其所追求之政策目標、不同材質廢棄物對環境之影響、回收、清除、處理之技術及成本等各項因素，涉及高度專業性及技術性，立法者就課徵之對象、費率，非不得授予中央主管機關一定之決定空間。故如由法律授權以命令訂定，且其授權符合具體明確之要求者，亦為憲法所許（本院釋字第 593 號解釋參照）。

二、系爭規定一、系爭公告一及三訂定之應繳納回收清除處理費之物品或其包裝、容器（下稱應回收廢棄物）及應負回收、清除、處理責任之業者（下稱責任業者）範圍，與法律保留原則及平等保障之意旨均尚無違背

系爭規定一第 1 項明定物品或其包裝、容器經食用或使用後，足以產生特定性質之一般廢棄物，致有嚴重污染環境之虞者，為應回收廢棄物（廢棄物清理法第 18 條第 1 項參照）；並明定各該製造、輸入業者應負責回收、清除、處理，各該販賣業者負責回收、清除工作，業已就應回收廢棄物之

構成要素及其相關責任業者之範圍，明文規範。系爭規定一第 2 項規定：「前項物品或其包裝、容器及其應負回收、清除、處理責任之業者範圍，由中央主管機關公告之。」則係將系爭規定一第 1 項所定之應回收廢棄物及其相關責任業者之範圍，以法律授權中央主管機關具體決定並公告，以達成建立對特定物品強迫回收制度，維護環境保護之目的（77 年 10 月 22 日修正公布廢棄物清理法第 10 條之 1 立法理由參照）。系爭規定一就應回收廢棄物及其相關責任業者之範圍，業作成足供中央主管機關遵循之方針性規範，始授權中央主管機關另以法規命令定之。其授權目的、內容及範圍仍屬明確，與法律保留原則及授權明確性原則尚無違背。

系爭公告一係中央主管機關依系爭規定一第 2 項規定，修正環保署 92 年 6 月 13 日環署廢字第 0920042910 號公告「應由製造、輸入業者負責回收、清除、處理之物品或其容器，及應負回收、清除、處理責任之業者範圍」，除延續上開 92 年公告所列有關係爭規定一之責任業者範圍外，另就容器定義規定：「容器包括容器商品之蓋子、提把、座、噴頭、壓嘴、標籤及其他附件，使用後併容器廢棄者（標籤及其他附件之主要材質不限一之 1 至 7）」，原則上延續上開 92 年公告表二之四對於容器之定義；系爭公告三之表二就容器定義規定：「容器包括容器商品之蓋子、提把、座、噴頭、壓嘴、標籤及其他附件，使用後併容器廢棄者（標籤及其他附件之主要材質不限一之 1 至 8）」，與系爭公告一之容器定義相同，僅就材料範圍新增生質塑膠之項目。系爭規定一第 1 項明定以「物品或其包裝、容器之製造、輸入業者」為責任業者，雖未明文規定容器商品製造、輸入業者，但上開規定所稱之「物品」，就其文義及立法意旨觀之，包括容器商品（即以容

器裝填之商品，如瓶裝飲料）及其他物品（如機動車輛、冰箱、冷氣機等），故物品製造、輸入業者之範圍，自包括容器商品或其他物品之製造、輸入業者，而與容器製造業者皆得為繳費責任業者。是中央主管機關於系爭公告一及三中，將同具有肇因者地位之容器商品製造業者亦納入責任業者之範圍，甚至選擇與消費者較為接近之容器商品製造業者，而非容器製造業者，為繳費責任業者（上開 92 年公告之公告事項第 3 點至第 7 點參照），尚未牴觸系爭規定一之意旨，與法律保留原則亦尚無違背。

至立法者於系爭規定一第 1 項既已明定「物品或其包裝、容器之製造、輸入業者，或原料之製造、輸入業者」皆可作為責任業者之範圍，而中央主管機關就容器商品，公告以容器商品製造業者，而非其容器之製造業者為責任業者，係考量此類商品所使用之容器通常係容器商品製造業者所訂製，且容器之種類、材質、大小、形式等，通常亦係由各該商品製造業依其需求而決定。此外，容器係由各該商品製造業裝填商品後，始為消費者食用或使用，而該容器則往往成為應回收廢棄物。足見容器商品製造業者實為該等容器成為應回收廢棄物之關鍵業者及主要肇因者，且與該等容器商品之消費者較為貼近；另衡量對容器商品業者課徵此等回收清除處理費，對整體產業之衝擊較小等因素（環保署 108 年 9 月 19 日環署基字第 1080065533 號復本院函之附表說明第 2 點及第 4 點參照），是中央主管機關於系爭公告一及三中，就繳納回收清除處理費之責任主體，選定容器商品製造或輸入業者，而非容器製造或輸入業者，並非出於恣意，與立法目的之達成間具有合理關聯，而與憲法平等保障之意旨尚無違背。

三、系爭規定二中段、系爭規定三前段關於責任業者所應繳納回收清除處理費之費率，未以法律明文規定，而授權中央主管機關具體決定，尚未違反法律保留原則與授權明確性原則

回收清除處理費之費率決定，涉及應回收廢棄物之分類、對環境之影響、回收清除處理成本等具高度專業性、技術性之因素，實難於法律為具體明確之規範。是法律如明定費率決定之程序及應考量因素等重要事項，並授權行政機關依法定程序決定具體費率者，即不違反法律保留原則與授權明確性原則。

系爭規定二中段明定：「……製造業應按當期營業量，輸入業應按向海關申報進口量，於每期營業稅申報繳納後 15 日內，依中央主管機關核定之費率，繳納回收清除處理費……」；系爭規定三前段則規定：「第 1 項之費率，由中央主管機關所設之資源回收費率審議委員會依材質、容積、重量、對環境之影響、再利用價值、回收清除處理成本、回收清除處理率、稽徵成本、基金財務狀況、回收獎勵金數額及其他相關因素審議，並送中央主管機關核定公告」。依此，回收清除處理費係按責任業者之當期營業量或所申報之進口量，並依一定之費率計算，而費率則授權由中央主管機關核定公告。立法者於系爭規定三明定費率於中央主管機關核定公告前，應經資源回收費率審議委員會審議，並明示其應考量之各項重要因素（材質、容積、重量、對環境之影響、再利用價值、回收清除處理成本、回收清除處理率、稽徵成本、基金財務狀況、回收獎勵金數額及其他相關因素）。是中央主管機關決定費率之前，應經資源回收費率審議委員會審議，以及決定費率之考量因素，均已由法律明確規範，就此而言，

前開系爭規定二中段及系爭規定三前段尚未違反法律保留原則與授權明確性原則。

四、系爭公告二附表註 2 及系爭公告四之公告事項三有關以「容器與附件之總重量」為繳費計算標準，課徵回收清除處理費，尚不違反憲法平等保障之意旨

憲法第 7 條規定人民之平等權應予保障。法規範所為差別待遇，是否符合平等保障之要求，其判斷應取決於該差別待遇之目的是否合憲，及其所採取之分類與規範目的之達成間，是否存有一定程度之關聯性而定（本院釋字第 694 號、第 701 號、第 745 號及第 779 號解釋參照）。按回收清除處理費係為特定之環保政策目的所開徵，須用於特定用途（廢棄物清理法第 17 條參照），涉及高度專業性及技術性，有關機關就其費率之計算標準及額度高低等事項，原則上應享有一定之形成空間，本院爰為寬鬆審查。如課徵目的在追求正當公益，且其分類與目的之達成間具有合理關聯，即不致違反憲法平等保障之意旨。

就系爭公告二附表註 2 及系爭公告四之公告事項三以「容器與附件之總重量」為繳費計算標準部分，聲請人一及二主張略以：於容器瓶身與附件使用不同材質之情形，由於不同材質各有其不同回收費率，依上述繳費計算標準，將導致相同重量及相同材質含量之附件，其應繳交之回收清除處理費會因其容器瓶身之材質或重量不同，而有不同；甚會導致使用 PVC 材質含量較少之容器瓶身及附件者（如聲請人一所使用之玻璃容器及 PVC 附件），反而要比使用 PVC 材質含量較多之容器瓶身及附件者（如容器瓶身及附件皆為 PVC），繳交更高額之回收清除處理費，可見系爭公告二及四之適用結果會產生不利差別待遇等語。

惟查系爭公告二附表註 2 及系爭公告四之公告事項三以「容器與附件之總重量」為繳費計算標準，其適用結果雖可能發生聲請人所主張之上述差別待遇，於附件費率低於容器瓶身費率之情形，固可能不利於責任業者，但於附件費率高於容器瓶身費率之情形，則可能有利於責任業者。又因各該材質費率之高低、差距，責任業者依上述合併計算之標準所應繳交之回收清除處理費總額，亦有可能低於分開計算標準下之總額（如依 108 年 7 月 1 日起適用之現行費率，責任業者如繼續使用 PVC 材質之附件，其應繳交之回收清除處理費，於分開計算時，將可能比合併計算時更高）。可見聲請人一及二所主張之上述差別待遇，仍屬多項計費因素（如材質費率、重量等）綜合適用後所可能偶然發生之個案性結果，尚非系爭公告二及四之適用所必然出現之結果，亦非系統性之不利差別待遇。

再者，上開合計容器與附件總重量之繳費計算標準，實乃源自系爭公告二附表註 1 及系爭公告四之公告事項二，且一體適用於附件與容器瓶身使用相同或不同材質之所有情形，並非針對附件使用 PVC 者之特別規定。換言之，不論附件是否使用 PVC，均以其容器瓶身與附件之總重量為其繳費計算標準，並無差別對待。況依中央主管機關核定公告之費率，就容器類回收清除處理費之徵收，向均以重量，而非件數或特定材質之含量，為計算標準。按中央主管機關如此計算，係考量容器瓶身與附件通常併同廢棄，且如將容器瓶身與附件分開或區分材質分別計費，將增加費率計算與課徵實務之複雜性，且恐耗費不成比例之行政成本（前揭環保署復本院函之附表說明第 5 點及第 8 點參照）。由於本院係以寬鬆標準審查，上述考量，應為正當目的；而合併計算之方式，

亦足以簡化費率計算及課徵作業，與目的之達成間具有合理關聯。是系爭公告二附表註 2 及系爭公告四之公告事項三有關以「容器與附件之總重量」為繳費計算標準，課徵回收清除處理費，與憲法平等保障之意旨尚無違背。

五、系爭公告二附表註 2 及系爭公告四之公告事項三就容器瓶身以外之附件使用 PVC 材質者，加重費率 100% 部分，其對責任業者財產權或營業自由之干預，尚不抵觸憲法第 23 條比例原則

系爭公告二附表註 2 及系爭公告四之公告事項三就容器瓶身以外之附件使用 PVC 材質者，即以其容器瓶身費率加重 100%，再乘以容器瓶身與附件之總重量，作為繳費計算方式。就「費率加重 100%」部分，固對責任業者之財產權與營業自由內容（如附件材質之選擇）有一定之干預。惟回收清除處理費之課徵具有特定之政策目標，其所涉及之環保、資源回收等事項，有其專業性及複雜性，基於機關功能之考量，本院爰採寬鬆標準予以審查。如其目的正當，且手段與目的之達成間具有合理關聯，即與憲法第 23 條比例原則無違。

就目的而言，中央主管機關所主張之加重理由略以：「……以容器瓶身以外之附件有無使用 PVC 材質做為區分的原因，係因 PVC 於生產及處理時確易產生危害物質，對環境及人體均易造成傷害（對環境之影響之因素）……本署依授權核定加重附件使用 PVC 材質之費率公告，用以促進材質減量化與環保化……。」（前揭環保署復本院函之附表說明第 8 點參照）。中央主管機關所考量之 PVC 材質對環境之影響，已列為系爭規定三所定之計算費率應考量之因素，其所追求之目的自屬正當甚至為重要之公共利益。而加重費率 100% 之手段，目的在引導責任業者減少對環境危害程度較大之

PVC 材質之使用，或改為使用其他對環境較為友善之替代材質。中央主管機關於 93 年原僅公告加重 30%（環保署 93 年 12 月 31 日環署廢字第 0930097607C 號公告），由於實施效果不彰，因此於 96 年再發布系爭公告二附表註 2，將加重幅度提高為 100%，於系爭公告四之公告事項三仍維持加重幅度為 100%，均屬中央主管機關為達引導管制目的所得採取之適當手段，有助於促使責任業者減少使用 PVC 材質。上述加重手段與上述目的之達成間，顯具合理關聯。是系爭公告二附表註 2 及系爭公告四之公告事項三就容器瓶身以外之附件使用 PVC 材質者，加重費率 100% 部分，尚不牴觸憲法第 23 條比例原則。

六、不受理部分

聲請人一指摘廢棄物清理法第 17 條及第 18 條第 5 項、第 6 項違憲部分，經查其原因案件之確定終局判決一並未適用上開規定，自不得以之為聲請解釋之客體。另聲請人二就本院釋字第 426 號解釋聲請補充解釋部分，查其原因案件之確定終局判決二並未適用上開解釋，尚不得對之聲請本院補充解釋。是該等部分之聲請，核與大審法第 5 條第 1 項第 2 款規定不合，依同條第 3 項規定，均應不予受理，併此敘明。

大法官會議主席 大法官 許宗力

大法官 蔡焜燉 黃虹霞 吳陳鐸 蔡明誠

林俊益 許志雄 張瓊文 黃瑞明

黃昭元 謝銘洋 楊惠欽 蔡宗珍

釋字第 788 號解釋協同意見書

蔡大法官明誠 提出

本號解釋聲請人一中華民國 97 年 11 月至 101 年 10 月之營業（進口）量相關帳籍憑證，經查核發現聲請人一製造之商品「保力達 B」所使用之玻璃容器螺旋鋁蓋內墊使用聚氯乙稀（Polyvinyl Chloride，下稱 PVC）材質，未依廢棄物清理法第 16 條規定申報繳納玻璃容器（附件使用 PVC 材質）之回收清除處理費，行政院環境保護署以 102 年 7 月 25 日環署基字第 1020063956 號函命於文到 45 日內補繳回收清除處理費，聲請人一於用盡行政爭訟救濟途徑後，就相關規定及公告等聲請釋憲。本席雖贊同本解釋之結論，但其就憲法平等保障，以及廢棄物清理法有關回收清除處理費之性質、法律保留密度等之論述，仍有再推敲之必要，爰提出協同意見書如下：

一、憲法平等保障及恣意禁止等違憲審查問題

本院解釋處理有關非稅捐之公課，釋字第 426 號解釋以公課公平負擔原則出發，釋字第 593 號解釋以財產權、平等原則及比例原則作為審查出發點，本號解釋以憲法平等保障作為審查基礎，實際上其審查密度可能因比較對象之不同，異其程度。如參考德國聯邦憲法法院運用平等原則或平等權之審查方法，對於與物相關聯者，適用恣意禁止 (Willkürverbot) 原則，屬較寬鬆之審查。此所謂恣意禁止公式 (Willkürformel)，於 1980 年後，聯邦憲法法院第一庭發展出所謂之新公式 (die "neue" Formel)，亦即合乎比例之平等要求，

於與物相關聯之差別待遇審查時，補充前述恣意禁止公式。¹ 在與人相關聯之立法平等(Rechtsetzungsgleichheit)之審查，其係用於拘束立法者，此時並非屬較寬鬆之明顯性審查問題(Problem der Evidenz)，而係憲法衡量問題(Problem verfassungsgerichtlicher Abwägung)。若在立法上涉及與人相關之群體差別對待(bei personenbezogener Ungleichbehandlung)，則適用人群差別待遇之比例原則審查(Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer Ungleichbehandlung von Personengruppen)，屬於與人相關聯之差別對待之平等審查，則要求較嚴格審查。本號解釋運用憲法平等保障，認回收清除處理費係為特定之環保政策目的所課徵，須用於特定用途(廢棄物清理法第 17 條參照)，涉及高度專業性及技術性，有關機關就其費率之計算標準及額度高低等事項，原則上應享有一定之形成空間，爰為寬鬆審查。換言之，原因案件涉及之相關回收清除處理費，本號解釋並不將其定性為有如德國法上採取較嚴格審查之特別公課，且如前所述，因廢棄物回收清除處理費之課徵，與物較具關聯，以恣意禁止原則作為審查基礎，是採較寬鬆密度之審查。

二、廢棄物清理法規定回收清除處理費之法律性質

本號解釋未以本院釋字第 426 號有關空氣污染防制費屬於特別公課(Sonderabgaben)²之解釋作為參考基礎，而係參考

¹ 參照 Nußberger, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 8.Aufl., München: Beck, 2018, Art.3 Rn.8ff., 25ff.; Reinhold Zippelius/Thomas Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 33.Aufl., München:Beck, 2018, §23 Rn.14ff.; Friedhelm Hufen, Staatsrecht II Grundrechte, 4.Aufl., München:Beck, 2014, §39 Rn.14ff..

² 本院釋字第 426 號解釋就空氣污染防制費，認空氣污染防制費收費

本院釋字第 593 號解釋，³此解釋亦認汽車燃料使用費係對特定人民課予繳納租稅以外之金錢義務，但並未提到特別公課。兩者有何差異？頗值得探究。

從比較法觀察，公法上金錢負擔，亦即公課(öffentliche Abgaben)，可區分稅捐(Steuer)與非稅捐之公課，後者包括規費(Gebühren)、受益費(Beiträgen)、特別公課及其他公課。⁴稅

辦法係主管機關根據空氣污染防治法第 10 條授權訂定，依此徵收之空氣污染防治費，性質上屬於特別公課，與稅捐有別。……以徵收所得之金錢，在環保主管機關之下成立空氣污染防治基金，專供改善空氣品質、維護國民健康之用途。此項防制費既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，在學理上稱為特別公課，乃現代工業先進國家常用之工具。……特別公課之性質雖與稅捐有異，惟特別公課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。……惟主管機關自中華民國 84 年 7 月 1 日起僅就油（燃）料徵收，而未及固定污染源所排放之其他污染物，顯已違背公課公平負擔之原則，有關機關應迅予檢討改進，併此指明。此解釋係以公課公平負擔為原則，此可與稅捐法定原則以外之租稅公平原則之運用相加比較。

³ 本院釋字第 593 號解釋就汽車燃料使用費，認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 15 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。而有關繳納金錢之義務，則應本於正當之立法目的，在必要範圍內對適當之對象以合理之方式、額度予以課徵，以符合憲法所規定之平等原則與比例原則。此解釋以憲法保障之財產權、平等原則與比例原則等作為基礎。

⁴ 在德國稅法文獻上，將非稅捐所課徵公課與稅捐相對應，其非基於基本法第 105 條至第 108 條所定財政規範(die in Art 105 ff GG festgelegte Finanzordnung)，而係以基本法第 70 條以下規定為基礎，其權限(Verwaltungskompetenz)係源自於基本法第 30 條及第 83 條以下規定。有關非稅公課(Nichtsteuerliche Abgaben)，包括規費、受益費、特別公課、社會保險受益費(Sozialversicherungsbeiträge)、團體

捐不同於受益費、規費，不具對待給付 (keine Gegenleistungen)(參照§3 Abs.1 Abgabenordnung (AO)；德國租稅通則第 3 條第 1 項⁵⁾，其係國家財政收入之最重要來源。⁶關於特別公課(Sonderabgaben)之要件，係由德國聯邦憲法法院判決實務所發展出來，其屬依法律規定所要求之金錢給付義務，須具備針對特定群體（不屬一般大眾）之基於特別經濟或社會關聯性，該特定群體之特別公課須具同質性 (homogen)，課徵特別公課所追求之目的 (Zweck) 較具明顯性 (evident)，並須具有群體用益性 (gruppennützig)。⁷以上要件，

負擔 (Verbandslasten)、獨立型之衡平公課 (Ausgleichsabgaben eigener Art) 與非屬前述類型之其他公課 (Sonstige Abgaben) 等。參照 Kube, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 41. Edition, Stand: 15.05.2019, GG Art. 105 Rn.10ff..

⁵ 租稅通則 (Abgabenordnung (AO)) 第 3 條稅捐、稅捐附加給付 (§ 3 Steuern, steuerliche Nebenleistungen) 第 1 項規定，(1) 稱稅捐者，謂公法團體以收入之取得為目的，對所有符合法律所定給付義務之構成要件之人，課徵非屬特定給付所為對價給付之金錢給付；收入之取得，得具有附隨目的。((1) Steuern sind Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein.)

⁶ 參照 Grashoff, Grundzüge des Steuerrechts, 14. Auflage 2018-beck-online, 1. Kapitel Steuerrechtsordnung Rn.1.

⁷ 德國聯邦憲法法院之早期見解，尚要求公課義務人與公課目的間之關聯，該公課義務人對以該公課支應之國家事務，須有一「群體責任」(Gruppenverantwortung，或譯群體有責性)。惟其後聯邦憲法法院放棄此一標準，而難以界限特別公課與目的稅。參照陳敏，稅法總論，臺北：新學林，2019年2月初版，頁10~11註21後段。稅捐與特別公課均屬不涉及對待給付之公課 (Abgabepflichtigen ohne Gegenleistung)。特別公課係針對特定群體，而非一般大眾 (eine bestimmte Gruppe (dh nicht der Allgemeinheit)) (BVerfG NJW

可見特別公課歸屬於非稅捐性質之公課，在其構成要件之適用上，有較為嚴格之要求。

三、環境公課之概念建構及其合憲性之問題

對於新興之環境公課議題，亦應予重視。在環境法文獻中，承認環境公課之概念(Umweltabgaben)⁸。又有將環境公

17, 2249)。負擔特別公課之群體須具同質性及目的性(BVerfG NJW 81, 329; 95, 381; BVerfGE 113, 128)，以及用益性(BVerfG NVwZ 10, 35; BVerfG NJW 17, 2249)。特別公課須有其財政目的(Finanzierungszweck)，不許是違法利益沒入(eine Vorteilsabschöpfung)(BVerfGE 113, 128)。此外，立法者須就課徵之特別公課以預算法完全予以規範(vollständig dokumentieren)，因此可能受國會監督(damit eine parlamentarische Kontrolle möglich ist)(BVerfGE 108,186;113,128)。稅捐與特別公課之區別，決定於公課之實質內容(der materiellen Gehalt der Abgabe)。相對於稅捐，特別公課之課徵係屬少數例外(die seltene Ausnahme)之情形(BVerfGE 55,308;67,275;91,186)。特別公課之課徵權限，係源自於基本法第73條以下之一般事項立法權限(allgemeine Sachzuständigkeiten der Art 73 ff GG)(BVerfG NJW 81, 329 mwN)。特別公課不受財政機關(Finanzbehörde)之主管。參照 Klein/Gersch, Abgabenordnung(AO) Kommentar, 14.Aufl., München: Beck, 2018, §3 Rn.21.

⁸ 參照 Hans Schulte, Umweltrecht, Heidelberg: Hüthig· C.F. Müller, 1999, S.191ff..該書將環境公課分為三種：稅捐、規費與受益費、特別公課與其他非稅捐之公課(andere nicht steuerliche Abgabe)。其他非稅捐之公課，在個案情形，其認為難以確定公課之性質及判斷其容許性。該書舉出兩例，取水費(Wasserpennig)與碳費(Kohlepennig，有譯為碳稅)。碳費，因欠缺國家對待給付，不被歸類於受益費或規費，且非屬於稅捐，亦不是特別公課，因用電消費者(Stromverbraucher)欠缺特別財政責任。德國曾課徵碳費，德國聯邦憲法法院宣告其違憲，即所謂碳費案(碳芬尼案)(BVerfGE 91, 186-Kohlepennig)，聯邦憲法法院認為特別公課須屬少數例外情形，僅於狹義憲法界限內始容許之(nur in engen verfassungsrechtlichen Grenzen zulässig; sie muß deshalb eine seltene Ausnahme bleiben)。第三電力法(Drittes Verstromungsgesetz)第8條之衡平公課(Ausgleichsabgabe)(所謂碳費；sog. Kohlepennig)，使一般用電消

課⁹，區分環境財政公課(Umweltfinanzierungsabgaben)與環境引導公課(Umweltlenkungsabgaben)（或譯為環境管制性之引導公課、環境管制性之誘導公課、環境誘導公課）。¹⁰環境財政來源公課（稅捐）之課徵主要係基於財政收入目的，非稅捐環境公課之課徵係以管制性引導為目的，均值得思考。¹¹有關課徵環境公課合憲性之問題，如就其目的之差異，可分別探究其基本權限制或干預是否具有正當理由。例如有以

費者負擔碳費，然因一般用電消費者，就確保發電時使用硬煤，未涉及特別財政收入之責任(keine besondere Finanzierungsverantwortlichkeit)，故碳費作為特別公課，不具正當理由。從該判決宣告碳費作為特別公課違憲之後，煤炭開採就從國家預算中予以補貼。

⁹ 有認公法上環境公課，係指以直接或間接作為環境保護工具之公課。環境公課，先以環境稅捐形式出現，亦有可能是環境受益費(Umweltbeitrag)及環境費(Umweltgebühr)，另有可能課徵環境特別公課(Umweltsonderabgaben)。例如為減少環境汙染，非為財政收入目的，而係為引導配合相關環保政策，課徵管制性之引導特別公課(Lenkungsabgaben)。以行為引導目的而課徵管制性之引導環境公課，具有重要意義，在環境政策上，為環境秩序法工具之填補，例如課徵排放費(Emissionsabgaben)及對於有些產品課徵公課(Produktabgaben)。(參照 Bernd Bender/Reinhard Sparwasser, 2., Aufl., Umweltrecht: Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, Heidelberg: C.F. Müller, 1990, Rn.88-93.)

¹⁰ 參照 Michael Kloepfer, Umweltrecht, 4.Aufl., München:Beck, 2016, §5 Rn. 947ff.; Heimlich Hendler, Lenkung in Abgaben, ZRP 2000, 325/329f.; Weber-Grellet, Lenkungssteuer im Rechtssystem, NJW 2001, 3657/3661ff..

¹¹ 國內文獻有論及環境公課者，參照陳清秀，稅法總論，臺北：元照，2019年9月11版1刷，頁92-94，論及環境稅。王韻茹，環境公課的憲法基礎與限制，月旦法學雜誌第283期，2018年12月，頁112~125。公課類型的選擇毋寧涉及到整體規範制度的目的、課徵對象、內容與範圍等具體事項，必須加以審酌規範事物本質，從而加以判斷（參照王韻茹，前揭文，頁125）。

環境保護之引導為目的而加以課徵者，有將之類推引導稅捐 (Lenkungssteuern)，亦即所謂管制性之引導費 (Lenkungsgebühren)¹²。此將公課分類及概念，運用於環保公課，尤其是環保引導公課之概念建構及其合憲性之問題，值得參考。

汽車燃料使用費與空氣污染防制費，雖均以「費」稱呼，¹³空氣污染防制費已被本院釋字第 426 號解釋定性為特別公課，汽車燃料使用費則未明確定性，則其性質是否為規費？或屬於特別公課？抑或係其他非稅捐之公課？此問題與本號解釋涉及之廢棄物清理法有關回收清除處理費之性質類似。¹⁴本件所涉及回收清除處理費之定性，是否為非稅捐之特別公課，因如參考德國聯邦憲法法院判決要求之特別公課要件及審查密度，與本院釋字第 426 號解釋採較為寬鬆審查密度之特別公課之概念，在解釋上尚有差異，故此不定性為

¹² 參照 Seer, in: Tipke/Lang, Steuerrecht 23. Aufl., Köln: Otto Schmidt, 2018, § 2 Rz. 22.

¹³ 有認為在具體情形，是否有一項稅捐、規費、受益費或特別公課存在，應專門依其是否滿足此類公課的各自概念特徵而定。至於立法者對於此類公課所選擇的名稱如何，則並不重要，蓋其可能為逃避課徵權限問題而選擇某一種公課名稱。參照陳清秀，稅法總論，臺北：元照，2019 年 9 月 11 版 1 刷，頁 75。

¹⁴ 有將環境公課區分為廣義與狹義者，認狹義之環境公課乃主管機關以環境保護為主要目的，基於污染者付費原則對造成環境負擔之人課徵金錢公課，藉以調整控制國民行為之措施，例如空氣污染防制費、廢棄物回收清除處理費。廣義之環境公課意義，在於所有環境法上基於與特定環境或生態保育、維護之目的，而國家規定得針對某些與此目的相關之使用環境資源行為或污染環境行為，對於人民所課徵之金錢負擔。舉凡水權費、汽車燃料費與狹義之環境公課均為廣義環境公課之範疇。詳參馮郁琇，環境法上特別公課，財稅法令半月刊第 41 卷第 9 期，2018 年 5 月，頁 40。

特別公課。此外，其與規費法所稱之規費，又不盡相似。無論如何稱呼，要精準定性不無困難。¹⁵是此宜另從前述課徵非稅捐公課之目的加以觀察，亦即可從獲取財政收入目的，或以行為引導目的相互區分。本件所涉就 PVC 之管制措施，係為環境保護之目的，非純屬 PVC 之完全禁止¹⁶，目前現況仍有商品含有 PVC，故實務上係採「源頭減廢」或「寓減於徵」（有稱寓禁於徵）方式。因聚氯乙烯(PVC)因含有氯，在焚化處理時，易產生戴奧辛，該含有戴奧辛之有害物質，對

¹⁵ 公課一般可分為稅捐、受益負擔(Vorzuglast)及特別公課，但實際上相互間之區分界限，有時亦甚為困難。基本法第 105 條至第 108 條之財政憲法規定，適用於稅捐，但非針對類似稅捐之受益負擔（受益費、規費），國家相對為對待給付。對於類似稅捐之特別公課，係聯邦憲法法院對之有特別之憲法上要求，而形成之公課。（參照 Bernd Bender/Reinhard Sparwasser, 2., Aufl., Umweltrecht: Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, Heidelberg: C.F. Müller, 1990, Rn.88ff.）又本院釋字第 515 號解釋，就工業區開發管理基金，認其性質上相當於對有共同利益群體者所課徵之特別公課及使用規費，此即將特別公課及使用規費併稱之。

¹⁶ 環保署於 94 年 3 月 22 日，就外界對於 PVC 及 PET 禁用之提議，曾說明該署並非針對裝飲料的寶特瓶予以「限用」，而是針對 PVC 瓶及 PVC 材質的容器標籤，採取「差別費率」的經濟誘因手段，引導飲料業者改用對於環境較友善的其他塑膠材質。因為 PVC 瓶與寶特瓶（即 PET 瓶）為兩種不同塑膠材質的容器，PVC（聚氯乙烯）的塑膠分類符號為 3 號，寶特瓶則為 1 號，且目前尚未有研究顯示寶特瓶對人體產生危害；因此，環保署針對飲料容器徵收「回收清除處理費」中，考慮 PVC 對於環境的影響，採取「差別費率」，對於環境較不友善的 PVC 瓶，費率為每公斤 14 元（94 年），而其替代材質 PET 每公斤為 13 元。根據環保署當時之統計資料，93 年 PVC 容器的營業量約 1,000 多公噸，與 87 年營業量相較已下降 76%。顯示其以經濟誘因方式，促使產業改用其他材質之效果。（參照 <https://enews.epa.gov.tw/Page/3B3C62C78849F32F/166f0ba0-c52c-4855-a24b-ccf0b2fe16c6>（94-03-22 [行政院環境保護署廢管處]），最後瀏覽日期：109 年 1 月 30 日）

環境或人體產生危害，在不能完全禁止之前，使其逐漸減少使用 PVC 於食用性商品之物品、包裝或容器之中，並尋找其他無害於環境安全及人體健康之替代材質。¹⁷因此，廢棄物清理法有關回收清除處理費，係基於環保公益目的，性質上可解為具有行為引導目的之其他非稅捐性質之管制性環境公課（環境引導公課）。其內容可不受憲法第 19 條規定租稅法定原則之要求，但其須符合一般法律保留（非國會保留）之要求，即如以法規命令規定，亦應符合授權明確性原則之要求。是本號解釋未將之定性為類似德國法上特別公課，而採取較寬鬆審查密度，認基於環境保護之目的，對於特定性質廢棄物要求責任業者繳納回收清除處理費，具公益性，其相關規定對於基本權之干預，與法律保留原則及平等保障之意旨均尚無違背。

此外，原因事件要求聲請人一補繳回收清除處理費新臺幣（下同）3 億 831 萬 4,070 元，係屬合計 4 年之處理費，聲請人一行為當時之每年淨收入所得總額為 30 億元。本件所涉及課徵回收清除處理費不僅可能造成對憲法第 15 條財產權之

¹⁷ 環保署為減少 PVC 塑膠容器對環境之影響，研擬調整 PVC 塑膠容器回收清除處理費費率，以經濟誘因導引業者減少使用 PVC 塑膠容器，改用有利於資源循環利用之替代材質。我國垃圾多以焚化處理，PVC 含有氯，焚化處理時易產生戴奧辛，且國內 PVC 塑膠容器使用量逐年降低，106 年 PVC 塑膠容器占整體塑膠容器之使用量僅 0.29%，回收量則僅占整體塑膠容器回收量 0.42%。因此，為減少 PVC 塑膠容器對環境及回收處理體系負擔，環保署擬調整 PVC 塑膠容器回收清除處理費費率，由現行的 18.5 元/公斤調升至 87 元/公斤，以促使業者改用替代材質。自 108 年 7 月 1 日起生效。（參照 <https://enews.epa.gov.tw/Page/3B3C62C78849F32F/ee1cd8a4-530e-4fae-941f-9fb4bcb51f4d>（107-04-11 [行政院環境保護署基管會]新聞），最後瀏覽日期：109 年 1 月 30 日）

干預(Eingriff)。另如從聲請人之營業自由觀之，如本號解釋所示可能對責任業者構成營業自由（如附件材質之選擇）之一定干預。此外，其對責任業者所要求繳納之處理費數額，雖非責任業者所不能負擔，但使其負擔一定數額之金錢給付義務，或多或少將可能造成責任業者增加其營業成本，有時或可轉嫁於消費者，因而增加售價，導致消費者轉而購買其他替代商品，致生責任業者營業自由受到一定程度之干預或限制。

四、結語

依廢棄物清理法課徵回收清除處理費，性質上係基於管制性引導目的之非稅捐之環境公課，基於環境保護及人體安全維護等公益目的之要求，就使用 PVC 之物品、包裝或容器，課徵非稅捐性質之環境公課，有其目的正當性。又本號解釋雖採取較寬鬆審查標準，惟須符合恣意禁止原則，否則仍有違憲之疑慮。有關廢棄物回收清除處理費之課徵，縱使性質上其非屬行政罰，係依據責任業者製造或使用之商品，產出多少有害環境保護及人體安全之廢棄物量而計算，因 PVC 塑膠容器焚燒時所釋放出戴奧辛等有害物質，致危害環境或食用安全，固有強制責任業者繳納一定數額之廢棄物回收清除處理費之目的正當性，但其繳納額度，基於公課公平原則，應考量其是否合乎比例，亦即在課徵廢棄物回收清除處理費之繳納標準及額度衡量時，更加公平，亦可避免責任業者發出不平之鳴。所謂「物不得其平則鳴」，長久之計，相關機關應召集與環境、食品及法律等專業技術之學者專家及有關業者開會，集思廣益，形成共識，以利政策之推行。是未來隨著技術進步及社會發展，相關機關應隨時檢討課徵

計算方式或費率等規範，以符環境引導公課課徵之本旨及公平原則，藉以健全我國課徵環境公課之制度。綜上，治本之道，期待未來有更多創新研發或引進對環境安全及人體健康友善之替代物質，抑或建置更有效率之回收再生利用系統，以利應用。

釋字第 788 號解釋協同意見書

許志雄大法官 提出

廢棄物清理法及其子法有關回收清除處理費規定是否違憲之疑義，涉及有無違反法律保留原則、法律授權明確性原則、平等原則及比例原則等問題。本號解釋基本上採取謙抑態度，尊重政治部門之決定，而從寬審查，並作成合憲判斷。就此，本席敬表贊同。惟何以從寬審查，特別是採取較低度之法律保留，理由何在，認有補充說明之必要，爰提出協同意見如下：

一、回收清除處理費之性質及特別公課之法律保留密度

本案聲請人主張，回收清除處理費屬特別公課，應受較嚴格之法律保留原則限制。聲請人並認為，歷來大法官解釋對於課徵特別公課規範密度，相對於稅捐之租稅法律主義，一直採取相當寬鬆之審查，惟為避免特別公課之濫用，其課徵對象、費基及費率標準，在規範密度上至少應有所提升，以符合法律保留原則。

按特別公課乃學界及實務界自德國引進之概念，既未見諸現行憲法規定，亦非其他實定法之用語。本院係於釋字第 426 號解釋首次出現特別公課一語，該解釋理由書謂：空氣污染防制費「既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，在學理上稱為特別公課，乃現代工業先進國家常用之工具。特別公課與稅捐不同，稅捐係以支應國家普通或特別施政支出為目的，以一般國民為對象，課稅構成要件須由法律

明確規定，凡合乎要件者，一律由稅捐稽徵機關徵收，並以之歸入公庫，其支出則按通常預算程序辦理；特別公課之性質雖與稅捐有異，惟特別公課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。」依其見解，所謂特別公課，係指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者。特別公課之性質與稅捐不同，但仍有法律保留原則之適用，只是法律保留之密度較低，關於徵收目的、對象、用途，原則上固應由法律予以規定，惟於符合法律授權明確性原則下，亦不妨委由行政機關以命令定之。

繼釋字第 426 號解釋之後，針對工業區開發管理基金之徵收問題，釋字第 515 號解釋復提及特別公課。依其解釋意旨，特別公課徵收對象，須為共同利益群體之成員。然關於汽車燃料使用費之徵收案，釋字第 593 號解釋之解釋理由書表示：「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。」其意旨與釋字第 426 號解釋雷同，卻未出現特別公課之用語，何以如此，耐人尋味。

對於特別公課，釋字第 426 號解釋採取相對法律保留立場。就此，論者常引德國學說及實務見解，加以批判。其主要理由在於：特別公課係國家對人民所課徵之金錢負擔，與稅捐仍有相似性，應準於租稅法律主義，無論課徵之目的、

對象、費率（或費率之上限）或用途，皆應由法律明定，而不得授權主管機關以命令定之。如此，庶幾可以遏阻國家機關為規避租稅法律主義之限制，而取巧以特別公課取代稅捐作為財政來源，並可有效防範行政機關之濫權。

事實上，關於特別公課之概念意涵，我國學者向來僅將德國學說與聯邦憲法法院之見解引進¹，並未有一致之定義，更遑論進行深入之比較法研究。即使德國，學說及實務之見解亦迭有變化，未必一致。例如，德國聯邦憲法法院之早期見解，要求義務人須有「群體責任」，應為「群體利益」而使用公課收入，但後來放棄此一標準，致特別公課與目的稅難以劃清界限²。借鏡德國學說及實務見解時，如何取捨，須審慎思考。況我國相關法制與德國頗有差異，將德國之特別公課理論原封不動移植運用，自非所宜。

綜觀我國實定法之規定，可納入特別公課之項目相當多，諸如水污染防治費（水污染防治法）、空氣污染防制費（空氣污染防制法）、汽車燃料使用費（公路法）、全民健康保險費（全民健康保險法）、國民年金保險費（國民年金法）、溫泉取用費（溫泉法）、水權費（水利法）、就業安定費（就業服務法）、原住民就業基金代金（原住民族工作權保障法）、身心障礙者差額補助費（身心障礙者權益保障法）及推廣貿易服務費（貿易法）等皆是。上開各項目雖同屬特別公課，但種類及性質不一，所要求之法律保留原則密度，實難一律相同。若執著於特別公課概念，而以演繹方式，認凡歸屬特別公課者，均應採取較嚴格之法律保留，恐過於僵化，而與

¹ 辜仲明著，國家財政工具決策理性之研究——以水資源公課法制為中心，天主教輔仁大學法律學系博士論文，106年7月，頁47。

² 陳敏著，稅法總論，新學林，2019年，頁10、11。

事理不符。理論上回收清除處理費應可歸屬特別公課，但本號解釋仿釋字第 593 號解釋之作法，未出現特別公課用語，即出於此等顧慮。

二、回收清除處理費採相對法律保留之合理性

關於憲法上權利之限制，釋字第 443 號解釋業已建立層級化法律保留。就財產權所為之限制，依該號解釋意旨，係生命與人身自由以外之自由權利之限制，採相對法律保留，由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則。就回收清除處理費之課徵而言，其主要涉及財產權之限制，依上開準則，宜採取相對法律保留。惟論者或認為回收清除處理費屬特別公課，係國家對人民所課徵之金錢負擔，與稅捐仍有相似性，應準於租稅法律主義，無論課徵之目的、對象、費率（或費率之上限）或用途，皆應由法律明定，而不得授權主管機關以命令定之。至本號解釋，一方面固承認回收清除處理費之課徵目的、對象、費率、用途，應以法律定之，另一方面又「考量其所追求之政策目標、不同材質廢棄物對環境之影響、回收、清除、處理之技術及成本等各項因素，涉及高度專業性及技術性，立法者就課徵之對象、費率，非不得授予中央主管機關一定之決定空間。故如由法律授權以命令訂定，且其授權符合具體明確之要求者，亦為憲法所許（本院釋字第 593 號解釋參照）。」是就課徵之對象及費率部分，仍採相對法律保留。

本席認為，關於回收清除處理費之課徵，尤其是對象及費率之決定上，涉及複雜之專業性、技術性因素，且與環保

領域中極具重要性之經濟誘因息息相關，立法部門往往力有未逮，與其膠柱鼓瑟，強要法律明定，不如授權行政部門以命令定之較妥。抑且，民主過程若健全，即使該行政命令之內容有所偏差或不當，亦可藉由民意及國會之監督，即時調整、修正，不至於造成嚴重問題。因此，採取相對法律保留，亦即僅要求較低度之法律保留乃至授權明確性原則，尚屬允當。

法治國家所以強調法律保留原則，無非期待藉以發揮「民主之正當化機能」及「法治主義之保護機能」，亦即確保行政權受國會之管制與監督，並促進人民權利之保障。又如本席於釋字第 753 號解釋協同意見書所述，法律保留與委任立法涉及自由主義正當性與民主主義正統性問題，除要求人權之限制不得逾越界限外，亦強調行政活動應受民主之統制³。委任立法之授權規定若規範密度低，恐有導致民主主義正統性不足之虞。惟中央法規標準法第 7 條⁴、立法院職權行使法第 10 章「行政命令之審查」⁵，對行政命令設有國會事後監督機制，應可紓減上述疑慮。依其規定，立法院於法規命令訂定後，尚有審查之機會，如該命令有違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，可通知原訂頒之機關更正或廢止之；逾二個月未為更正或廢止者，該命

³ 駒村圭吾著，憲法的論證における「法律の留保」——人權制約の實體的正當化の一步手前で，法學セミナー第 647 號，2008 年 11 月，頁 14、15。

⁴ 中央法規標準法第 7 條規定：「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。」

⁵ 立法院職權行使法第 60 條規定：「(第一項)各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令送達立法院後，應提報立法院會議。(第二項)出席委員對於前項命令，認為有違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，如有十五人以上連署或附議，即交付有關委員會審查。」第 62 條規定：「(第一項)行政命令經審查後，發現有違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，應提報院會，經議決後，通知原訂頒之機關更正或廢止之。……(第三項)第一項經通知更正或廢止之命令，原訂頒機關應於二個月內更正或廢止；逾期未為更正或廢止者，該命令失效。」

令失效。要之，在現行法制下，國會對行政命令之事後監督機制尚稱齊備。回收清除處理費之課徵，即使如前所述，宜採取相對法律保留，僅要求較低度之法律保留乃至授權明確性原則，亦無違背法治國原則之虞。

此外，當代由行政權（政府）主導「國家基本政策之形成決定」情形十分普遍，稱之為「行政國家」現象。原本，基於法治主義，行政機關必須「依法行政」，在統治過程，亦即法律或政策之制定與執行流程中，位居下游，扮演「執行」之角色；如今，「行政國家」下，行政權同時在上游之「決策」階段，擔負決定性功能。立法與行政間之政治意象，於過去呈現「決策—執行」之垂直關係，前者屬於國會職掌，後者由行政部門（總統或內閣）負責；如今則轉換成「統治—監控」之水平關係，前者包括決定與執行，統一交付行政部門，而後者由國會擔負其任務⁶。關於回收清除處理費之課徵，就前述較低度之法律保留與國會事後監督機制綜合觀察，寧非與當代行政部門擔負「統治」任務、國會擔負「監控」任務之政治意象吻合？

附帶一言，聲請人之一認釋字第 426 號解釋就特別公課之層級化法律保留密度有予以補充解釋之必要，而聲請補充解釋。關於此部分，本號解釋雖敘明不予受理，但對照兩號解釋之解釋文第一段內容可知，其實質意涵已有微妙變化。

⁶ 許志雄著，立法與行政的分際，收於李鴻禧等合著「台灣憲法之縱剖橫切」，元照，2002年，頁 280、281。

釋字第 788 號解釋協同意見書

黃瑞明大法官 提出

本席贊同本號解釋，並提出協同意見如下。

一、本件釋憲聲請案之緣由

本件釋憲案共有二位聲請人，其聲請釋憲之原因事實相似，聲請釋憲之標的亦多重疊，故合併審理。

聲請人一是知名飲料保力達之製造商，其於 97 年 11 月至 101 年 10 月間生產之玻璃瓶裝保力達 B，僅依照玻璃瓶之費率繳納回收清除處理費，而未依瓶蓋內含 PVC 材質應加重 100% 費率繳納。環保署稽查結果發現其玻璃容器含螺旋鋁蓋內墊使用 PVC 材質，依環保署之公告，玻璃瓶蓋內墊（即玻璃瓶之附件）含 PVC 者應提高費率 100%。環保署命其補繳依 100% 加重之回收清除處理費共 3 億餘元。

聲請人二為食品製造商，其產品裝於玻璃容器內，瓶蓋內墊含 PVC，環保署查核後發現其於 98 年 1 月至 101 年 12 月間生產之產品未繳納玻璃容器瓶蓋內墊使用 PVC 材質加重 100% 之回收清除處理費，命其補繳回收清除處理費 118 萬多元。

聲請人一、二分別提起行政救濟，經法院判決敗訴確定後，認為確定終局判決令其就瓶蓋附件使用 PVC，致應加重費率 100% 之法律依據，即所適用的廢棄物清理法（下稱廢清法）第 15 條、第 16 條第 5 項，及環保署於 93 年、96 年、99 年及 101 年訂定之相關公告，有違憲之疑義而聲請解釋。

二、廢清法及相關法規命令有關應回收廢棄物之規定

（一）我國廢清法將廢棄物分為二種：1、一般廢棄物，指事

業廢棄物以外之廢棄物。2、事業廢棄物，指事業活動產生非屬其員工生活產生之廢棄物，又分為有害事業廢棄物及一般事業廢棄物（廢清法第 2 條參照），分別訂有清理之規定。

（二）一般廢棄物中具有下列特殊性質之一，致有嚴重污染環境之虞者，由該物品或其包裝、容器之製造、輸入或原料之製造、輸入業者負責回收、清除、處理：1、不易清除、處理 2、含長期不易腐化之成分 3、含有害物質之成分 4、具回收再利用之價值（廢清法第 15 條即系爭規定一）。如此之廢棄物則稱為應回收廢棄物（廢清法第 18 條第 1 項參照）。就應回收廢棄物，廢清法規定責任業者應負責繳納回收清除處理費，作為資源回收管理基金，以支付回收清除處理補貼等（廢清法第 17 條參照）。其目的是為了實現「生產者延伸責任」（Producer Extended Responsibility）的財務手段，讓生產者所負擔之責任，延伸到產品被廢棄的階段。廢清法第 16 條第 1 項規定製造業及輸入業者負有依中央主管機關核定之費率，繳納回收清除處理費之義務（系爭規定二），廢清法第 16 條第 5 項規定費率之決定機構及決定之依據（系爭規定三）。93 年公告（系爭公告一）將容器之定義增加規定，使其範圍包括容器商品之蓋子及其他附件等。96 年公告訂定「容器回收清除處理費率」（系爭公告二）其附表「容器回收清除處理費率表」註 2 以「容器與附件之總重量」為繳費計算基準，並就容器瓶身以外之附件使用 PVC 材質者，加重費率 100%。本件釋憲案之標的即為廢清法有關應回收廢棄物之規定及環保署之相關公告，本席認為本件釋憲案之重點為系爭公告二有關附件使用 PVC 材質加重費率 100% 之合憲性，此加重金額即為二件釋憲聲請案之確定終局判決所審理之標的。

三、不論容器附件所含 PVC 之數量多少，一律以容器與附件

之總重量作為計算依據，是否違反平等原則與比例原則？

聲請人主張依據系爭公告二，不論容器附件內所含 PVC 數量多少，一律以「容器與附件之總重量」(費基)乘以「容器材質(例如玻璃)之費率加重 100%」(費率)之方式計算回收清除處理費。如此計算決定廢棄物回收清除處理費之高低，關鍵並不是業者在附件使用了多少含量之 PVC，而是容器本身有多重。因為玻璃瓶本體重量超過相同容積之以 PVC 材質作成之容器，其結果玻璃瓶蓋之內墊使用微量 PVC 之業者，所繳費用卻遠大於整個瓶身皆使用 PVC 材質，瓶身較輕，但含 PVC 數量較多之業者，聲請人認為如此之計算方式違反平等原則；其對業者財產權或營業自由之干預亦違反比例原則。

對於聲請人之主張，本號解釋分別就平等保障與比例原則為論述。本號解釋指出以容器與附件總重量作為繳費計算標準，係一體適用於附件與容器瓶身使用相同或不同材質之所有情形，並非針對附件使用 PVC 者之特別規定，況依中央主管機關核定公告之費率，就容器類回收清除處理費之徵收，向均以重量，而非以件數或特定材質之含量，為計算之標準，「……而合併計算之方式，亦足以簡化費率計算及課徵作業，與目的之達成間具有合理關聯……與憲法平等保障之意旨尚無違背。」

至於就容器瓶身以外之附件使用 PVC 者，加重費率 100%之部分，本號解釋認為不違反比例原則之理由包括「中央主管機關所考量之 PVC 材質對環境之影響，已列為系爭規定三所定之計算費率應考量之因素，其所追求之目的自屬正當甚至為重要之公共利益」，至於加重費率 100%之手段「……屬中央主管機關為達引導管制目的所得採取之適當手段，有助於促使責任業者減少使用 PVC 材質。」

本席認為就 PVC 材質對環境之影響，已列為計算費率應考量之因素部分，有加以補充說明之必要。爰依據環保署及相關專家學者提供之資料，補充環境因素之考量如下：

(一) PVC 之原料 VCM (Vinyl Chloride Monomer) 已證實為人體致癌化學物質，生產 PVC 過程中若殘存 VCM 被人體食入將造成健康危害。PVC 含有氯成分，都市廢棄物採焚化處理時，在特定溫度於操作條件下，可生成戴奧辛。若完全燃燒，則產生氯化氫，可能產生酸雨問題。環保署自 93 年底實施容器、商品 PVC 附件加重費率政策，以期待業者採用環保替代材質，並減少 PVC 材質之適用，以達環境及生態保護之目的。

(二) 90 年修改廢清法第 16 條時，對於回收清除處理費費率決定之因素加入「對環境之影響、再利用價值、回收清除處理成本、回收清除處理率、稽徵成本」，涉及許多成本項目，有些因素難以量化，有些則需由實務運作後依據相關數據加以檢討分析始能得知，故應隨時檢討調整各項費率因素。

環保署於相關公告均指明「業者及其所屬公會或環境保護相關團體得隨時提出具體科學性數據、資料，供檢討修正之參考」，且由資源回收費率審議委員會之組成及其會議紀錄以觀，相關業者之意見表達並無障礙。

(三) 玻璃容器之瓶蓋，依消費者之習慣，於使用後可能併同容器廢棄，亦可能於開瓶後將瓶蓋隨手丟棄，均造成含 PVC 之瓶蓋進入回收體系之困難度，而造成環境之負擔：

1、目前責任業者所繳交之玻璃回收清除處理費尚低於支付給處理業者之補貼費率，因玻璃瓶重，拾荒者不願撿拾，且回收業者亦認為回收玻璃瓶不符成本而回收意願低，因此玻璃瓶有較高之回收與清理成本。

2、若瓶蓋與瓶身分別丟棄，因瓶蓋體積小難以回收，可能棄

置於大地，造成環境污染，縱然回收，亦可能進入一般廢棄物之清理途徑（焚燒或掩埋），造成環境長期之污染。若隨著瓶蓋進入鋁二次冶煉廠燒掉，將產生戴奧辛等有毒物質。

3、PVC 瓶較輕，較易回收，且回收後可作成再生料再利用。

4、綜上，玻璃容器瓶蓋內墊含 PVC 數量雖小，但回收困難，且縱回收處理，均對環境造成長期且不利之影響，此即環境影響因素。

（四）資源回收費率審議委員會以容器及附件之總重量作為費基，而非以瓶蓋內墊所含 PVC 之數量作為計算單位，係將回收困難度、回收成本及對環境所造成不利影響均列入考量後所得之費率計算公式，並非僅以瓶身之重量為唯一考量。

（五）環保署於 93 年底實施容器商品 PVC 附件加重費率政策，期待業者採用環保替代材質並減少 PVC 材質之使用，經加重 30% 費率實施 2 年餘，並未能促使業者使用環保替代材質，乃於 96 年公告，實施加重 100% 費率政策，並定於 97 年 1 月 1 日實施，已預留技術設備轉換及測試等過渡期間，到目前為止實施效果良好，可見 PVC 材質可被其他綠色材質取代，且對業者使用非 PVC 材質之負擔已加以考量。

四、誰應負責繳納回收清除處理費？容器製造商或容器商品製造商？

聲請人另質疑的是他們是食品及飲料業者，生產食品及飲料。玻璃容器（及其瓶蓋等附件）均是向容器製造商採購，而非其生產製造。按環保署於 92 年 6 月 13 日依廢清法所作之公告：「……七、應負繳納回收清除處理費責任之製造業者……，除平板容器或非平板類免洗餐具製造業者外，依下列原則認定：（一）物品上標示商標之使用者為繳費責任製造業者……」，將食品及飲料（即容器商品）上標示商標之使用

者（通常為容器商品製造商）公告為繳費責任製造業者，應負責繳納回收清除處理費。聲請人主張環保署未追本溯源，向容器製造商徵收回收清除處理費，違反法律保留原則及平等保障。

本號解釋指出以容器商品製造商作為責任業者，已於系爭規定一明文規定，因為系爭規定一規定應回收廢棄物，「由該物品或其包裝、容器之製造、輸入或原料之製造、輸入業者負責回收、清除、處理」亦即系爭規定一所定應負責回收、清除之義務人範圍極廣，包括容器商品製造商及容器製造商，甚至原料之製造、輸入業者，都應負回收清除處理之責任（即均屬系爭規定二所稱之責任業者），中央主管機關將同具有肇因地位之容器商品製造業者亦納入責任業者之範圍，甚至選擇與消費者較為接近之容器商品製造業者，而非容器製造業者，為繳費責任業者，與法律保留原則尚無違背，且並非出於恣意，與立法目的之達成間具有合理關聯，而與憲法平等保障之意旨尚無違背。

五、廢清法第 16 條規定之回收清除處理費是否為特別公課？

聲請人主張廢清法第 16 條（系爭規定二）所規定責任業者應繳納之回收清除處理費為德國法下之特別公課（Sonderabgaben）。因司法院釋字第 426 號解釋認空氣污染防治費用係特別公課，聲請人認 426 號解釋所採對特別公課為寬鬆審查之立場應予變更。但本號解釋並未對回收清理費用是否為德國法下特別公課加以定位，且本號解釋理由僅參照本院釋字第 593 號解釋而未參照釋字第 426 號解釋，乃因德國憲法法院及學界對於特別公課之立論及解釋於何程度與範圍內適用於我國，仍有待實務界與學術界進一步討論釐清。

六、環保署有關回收清除處理費之法規命令之授權明確性問題

本院釋字第 426 號解釋係就空氣污染防制法對於具有造成空氣污染特性之污染源，徵收空氣污染防制費，俾經由此種付費制度達成行為制約之功能，減少空氣污染之程度，並以徵收所得之金額，成立空氣污染防制基金，專供改善空氣品質維護國民健康之用途。另外本院釋字第 593 號解釋係就「汽車燃料使用費」為解釋，釋字第 593 號解釋並未採用特別公課之名稱，但認為國家基於一定公益目的，對特定人民課予繳納租稅以外之金錢給付義務，其課徵之目的、對象、額度應由法律或法律明確授權之命令定之。

釋字第 426 號與釋字第 593 號解釋對於法律授權是否具體明確，均強調整體判斷之必要，如釋字第 426 號解釋認為主管機關依據空氣污染防制法第 10 條之授權而訂定之「空氣污染防制費收費辦法」符合授權明確性原則，其理由包括「所謂授權須具體明確應就該授權法律整體所表現之關聯意義為判斷，而非拘泥於特定法條之文字」（釋字第 426 號解釋）。釋字第 593 號解釋係針對主管機關依公路法之規定訂定「汽車燃料使用費徵收及分配辦法」符合授權明確性原則，亦稱「至於徵收方式是否逾越公路法相關規定之授權，則須就公路法整體規定，綜合判斷授權開徵汽車燃料使用費之目的而定」。

本號解釋並未如釋字第 426 號及第 593 號解釋強調整體判斷，反而是以是否涉及高度專業性及技術性為判斷依據，即解釋文所稱「考量其所追求之政策目標、不同材質廢棄物對環境之影響、回收、清除、處理之技術及成本等各項因素，涉及高度專業性及技術性，立法者就課徵之對象、費率，非不得授予中央主管機關一定之決定空間。故如由法律授權以

命令訂定，且其授權符合具體明確之要求者，亦為憲法所許」並以本院釋字第 593 號解釋為參照之對象。本號解釋就容器回收清除處理費費率及相關公告為審查，已就容器回收清除處理費用費率之訂定是否合理、公平，以及符合比例原則加以考量，故一方面尊重行政機關之形成空間而採寬鬆審查，但亦未忽略司法審查之義務。

釋字第 788 號解釋部分協同部分不同意見書

楊惠欽大法官 提出

本號解釋認為廢棄物清理法第 16 條第 1 項中段有關責任業者所應繳納回收清除處理費之費率(額度),未以法律明文規定上限,不違反法律保留原則,及同條第 5 項前段授權中央主管機關以命令訂定費率,不違反授權明確性部分,¹本席尚難同意;另本號解釋就行政院環境保護署中華民國 93 年 12 月 31 日環署廢字第 0930097607 號、99 年 12 月 27 日環署廢字第 0990116018 號公告,關於本件商品以容器商品製造業者而非容器製造業者為繳費責任主體,認不違反平等原則,²暨對行政院環境保護署 96 年 6 月 20 日環署基字第 0960044760 號公告附表註 2 及 101 年 5 月 21 日環署基字第 1010042211 號公告之公告事項三,就加重費率認不違反比例原則部分,³本席認理由尚有補充或斟酌之必要。爰提出部分協同部分不同意見書。

壹、廢棄物清理法關於回收清除處理費之費率規定部分：

所謂公課，係指人民依據法律或自治條例規定，對國家或地方自治團體所為之金錢給付或因此負擔之金錢給付義

¹ 本號解釋第 8 段、第 13 段、第 14 段及第 15 段參照。

² 本號解釋第 12 段參照。

³ 本號解釋第 21 段、第 22 段及第 23 段參照。

務。又此所稱公課，其係與制裁違反行為義務之罰金、罰鍰之性質有別，亦與人民對國家之任意捐贈或因國家財產管理行為而為之給付不同。關於法治國家所開徵之公課，目前學理上，多將之分為稅捐、規費、受益費及特別公課等四種類型。而此四類型公課，就課徵之對價性或對待給付性觀之，規費與受益費學說上係將之認屬受益負擔，然兩者間仍有些許差異，即規費係使行為人現實受益，並以受益機制之相關成本費用作為收費基準（規費法第 10 條參照）。而受益費則是以行為人使用受益之可能而非現實受益，作為計費之基準（可參工程受益費徵收條例第 2 條、第 8 條）。至於稅捐與特別公課，學理上雖將其等歸類為不具對待給付性，即就個別義務人而言，稅捐與特別公課之課徵，均係不具對價性或對待給付性。但因特別公課係對特定人民群體所課徵，該公課之用途須具有公課義務群體之共益性，故在此範圍內，亦與稅捐之無對價性係有所區別。從而，就上述四類型公課，如按對價性或對待給付性之有無及強弱予以排序，由強至弱依序應為規費、受益費、特別公課、稅捐。

又特別公課之要件上與其他三類型公課之差異點，除上開所述之對價性外，主要者尚有規費、受益費及稅捐（除目的稅外）原則上（除法律另有規定外）為統籌統支（財政收支劃分法參照），至於特別公課則屬專款專用。至於專款專用之形式，理論上可以設立特種基金或設置專戶之方式為之。另特別公課既是基於特定之政策目的，對負特殊群體責任（群體有責性或特殊法律關連性）之具同質性的特定群體所課徵，並在法規範上透過專款專用予以彰顯，則此等公課之使用，不僅不應流入一般財政支出，且應對該特定群體具有

共益性，否則即與人民之平等負擔原則有違。

本號解釋所要審查之公課為廢棄物清理法第 16 條第 1 項規定之「回收清除處理費」(下稱系爭處理費)。而系爭處理費之課徵，觀諸廢棄物清理法第 1 條及第 15 條(下稱系爭規定一)規定，可知其具有為有效清除、處理及回收系爭規定一第 1 項所規定具「特定性質之一般廢棄物」，以改善環境衛生之政策目的。此外，系爭規定一第 1 項規定亦呈現系爭處理費之課徵對象屬具同質性且屬有責性之特定群體，另廢棄物清理法第 16 條第 1 項(下稱系爭規定二)關於設立資源回收管理基金及第 17 條關於資源回收管理基金用途之規定，則表現系爭處理費應以設立基金方式專款專用及其用途係具有課徵對象之特定群體共益性的面向。是參諸一般關於特別公課所需具備要件之論述(即政策目的性、被課徵群體同質性、被課徵群體之有責性或特殊法律關連性、被課徵群體用益性、專款專用等)⁴，暨立法者對於系爭處理費係以「費」而非以「稅」為名之立法，本席認為系爭處理費並非不得將之定性為特別公課。雖基於特別公課係屬稅捐、規費及受益費以外「其餘公課」之發展軌跡，並展望未來，對於本號解釋未就系爭處理費之性質予以定性，本席固予贊同，但基於前述說明，系爭處理費既已該當現今通說關於特別公課之要件，故本席以下針對本號解釋客體之系爭處理費的論述，仍從特別公課之觀點出發，先此敘明。

⁴ 德國聯邦憲法法院之裁判係將該等要件認屬特別公課之合憲要件，但參酌現今國內理論及審判實務關於特別公課之見解，並為利個案公課之定性，應得將之歸類為特別公課之要件。

一、 關於系爭處理費費率之法律保留密度部分：

本院釋字第 593 號解釋固謂：「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 15 條保障之財產權，其課徵目的、對象、額度應以法律定之，或以法律具體明確之授權，由主管機關於授權範圍內以命令為必要之規範。」惟所解釋客體之汽車燃料使用費，依「中華民國 73 年 1 月 23 日修正公布之公路法第 27 條第 1 項規定：『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』，已就汽車燃料使用費之徵收目的、對象及額度上限予以明定；」一節，亦經同號解釋第 2 段記載甚明。換言之，本院釋字第 593 號解釋客體之汽車燃料使用費，係於法律明定其課徵額度之上限，而非以法律授權行政機關以命令訂定之。則本號解釋關於系爭處理費之性質及法律保留密度部分之理由，載明參照本院釋字第 593 號解釋，固係因本號解釋與本院釋字第 593 號解釋均有未對解釋客體之公課予以定性之相同點，但於此段理由所欲審查之法律保留密度，其中關於費率部分，兩號解釋之法律規範密度實有相當之差異，而此差異即立法者應否於法律明文為費率（額度）上限之規定，此亦為本席不贊同多數意見處。

如上所述，特別公課因須具有對課徵群體共益性之本質，故對於個別義務人而言，特別公課與稅捐同屬對國家或地方自治團體無對價性或無對待給付性之金錢給付，均屬對人民財產權之侵害，準此，其課徵要件之法律保留密度，縱

難以等同稅捐，本席認其中之重要要件仍應有相當程度之國會保留。本號解釋所涉之系爭處理費，因屬環境公課，其政策目的甚或附隨之財政目的，會因社會及科技之發展而有較高之變動性，故關於費率部分，本席肯認應課徵之具體費率，固可基於法律具體明確之授權，由主管機關於授權範圍內，以命令定之，但費率多寡究係與人民財產權受侵害之程度有重大關聯，立法者至少應於法律明文為徵收費率（額度）上限之規範，以符憲法保障人民財產權之規範意旨。理由分述如下：

（一）前述四類型公課之費率，其中規費，依規費法規定，原則是按成本作為收費之基準；受益費部分，以工程受益費為例，係於工程受益費徵收條例第 2 條第 2 項明文規定徵收數額之上限；稅捐原則上係於法律明定其徵收之稅率⁵。至於特別公課，或如本院釋字第 426 號解釋之空氣污染防制費，費率均授權主管機關訂定，或如上述之本院釋字第 593 號解釋之汽車燃料使用費，係於法律明定其徵收額度上限，或其他依目前徵收之法律，可將之定性為特別公課較無疑義者，如貿易法第 21 條規定之推廣貿易服務費、身心障礙者權益保障法第 43 條規定之差額補助費、原住民族工作權保障法第 12 條規定之代金等，亦皆有確定之費額規定。而此四類型公課，如上所述，依其對價性或對待給付性之有無，由強至弱依序為規費、受益費、特別公課、稅捐。是屬無對價性較強之特別公課，本於其對人民財產權係屬較

⁵ 屬地方稅之之房屋稅，係由法律明定其稅率或稅率之上下限。另課徵關稅所依據之海關進口稅則，亦係經立法程序制定公布。可參房屋稅條例第 5 條及關稅法第 3 條規定。

強度之侵害性，則其徵收費率之法律保留密度，縱難與稅捐相同，但將之與其他同屬特別公課者予以橫向比較，由立法者於法律明文為徵收費率（額度）上限之規範，已屬較低密度之規範態樣，況徵收費率（額度）上限與具體費率，在具體操作層面係有相當大的差異度，故雖在具有較高度專業性、技術性之如系爭處理費領域，本於憲法上人民財產權保障之意旨，自有其必要性。況費率（額度）上限明定於法律，並非意謂不得修正，反因立法者得藉由法案之審議予以監督，而更符合人民財產權保障之意旨，此觀汽車燃料使用費之費率修正，亦可得其梗概。

（二）公課係涉及人民受憲法第 15 條保障之財產權，而其中之特別公課，就個別義務人而言，與稅捐係同屬無對待給付性之金錢給付。然稅捐係國家為支應一般性公共事務之財政需求，對一般人民所課徵之金錢給付，並以統籌統支方式辦理，而屬國家之主要財政收入來源。至於特別公課，因其群體共益性等之特質，縱作為國家之財政工具，相對於稅捐，係應有補充性原則之適用。故而特別公課之課徵應有所節制，不宜任其肥大化⁶。而系爭處理費，因課徵對象通常為營利事業，故責任業者遭課徵之系爭處理費核屬該營利事業之費用，得於年度營利事業所得稅結算申報時列報減除，進而降低該營利事業之課稅所得額，從而勢必減少國家之稅捐收入，即增加專款專用之特別公課而減少稅捐收入，形成稅捐與特別公課之緊張關係。故自國家財政工具之觀

⁶ 廖欽福，特別公課肥大化：從中油超收空氣污染防治費談起，台灣法學雜誌，149 期，2010 年 4 月 1 日，頁 35-37。

點，針對屬於補充性之特別公課，立法者於為此等公課之立法時，自應審慎，並於法律訂定其徵收費率（額度）之上限。否則反而會因實質增加人民之負擔（按，特別公課義務人因營利事業所得稅之費用列報，所減輕者是按稅率計算之金額，而非公課之全額），致有違反人民負擔平等原則之虞。

（三）如上所述，系爭處理費，依系爭規定二中段規定，係應以作為資源回收管理基金之方式予以專款專用，即應成立特種基金。惟立法機關對於特種基金之持續監督係遠不及依租稅所獲得之財政收入及其用途，是基於特別公課專款專用之本質而以特種基金方式所為之公課支出，實於國家財政預算透明度有礙。而系爭處理費，更因主管機關將其劃分為信託基金及非營業基金兩部分，而遭監察院指摘係缺乏法源依據、與預算法有關特種基金之定義有牴觸；⁷且觀108年11月6日訂定之環境保護基金收支保管及運用辦法，其係就原屬行政院環境保護署（下稱環保署）主管之「空氣污染防治基金、資源回收管理基金非營業基金部分、土壤及地下水污染整治基金、水污染防治基金、環境教育基金及溫室氣體管理基金6個基金」，於其上再設置「環境保護基金」之特種基金，⁸並於該辦法第9條規定：「本基金下設各基金之資金，得於各基金間以計息方式互相融通。」更令人不得不對因徵收系爭處理費而應專款專用之基金使用，是否

⁷ 中央政府所屬非營業循環基金之總體檢調查報告，92年8月初版，監察院，頁160。

⁸ 環境保護基金收支保管及運用辦法第2條規定：「本基金為預算法第4條第1項第2款所定之特種基金，編製附屬單位預算，以行政院環境保護署（以下簡稱本署）為管理機關；其下設置空氣污染防治基金、資源回收管理基金非營業基金部分、土壤及地下水污染整治基金、水污染防治基金、環境教育基金及溫室氣體管理基金6個基金，編製附屬單位預算之分預算。」

合於法律規定，有所憂心！尤其特別公課本是憑藉群體共益性，而得通過人民負擔平等原則之檢視。而於群體共益性即公課用途之檢驗上，立法機關對特別公課所得之作為，既遠不及針對租稅收入之支出，是於立法為特別公課之課徵時，特別是具高度專業性及技術性領域，既因不宜或難以為具體費率之規範，則基於憲法權力分立之規範本旨，反更應在法律為其徵收費率（額度）上限之規定。

本院解釋中，最早就解釋客體明白定性屬特別公課者，應為釋字第 426 號解釋，而本號解釋與該號解釋標的之法律雖均同無費率（額度）上限之規範，然本院釋字第 426 號解釋係作成於 86 年 5 月 9 日，迄今已超過 20 年。而就系爭處理費之立法體系觀之，關於特別公課相關要件之法律保留密度，固已較本院釋字第 426 號解釋作成時，該號解釋之解釋客體（空氣物染防制費）的相關規範態樣，有諸多進步。然本席仍認為以現今國內對特別公課、相關環境保護之理論與實踐經驗及精算等專業領域之發展，於如系爭處理費之專業及技術領域，訂定符合法律規範目的之費率（額度）上限，於技術上應非不能，遑論此舉於整體特別公課之課徵領域所具有之正面意義。本席關於費率（額度）上限之法律保留密度意見，雖未為本號解釋之多數意見所採取，但仍提出上述不同意見，期待在日漸蓬勃之特別公課立法領域，能有多一番之思考。

二、關於廢棄物清理法第 16 條第 5 項（下稱系爭規定三）

前段是否違反授權明確性部分：

系爭規定三前段係規定：「第 1 項之『費率』，由中央主管機關所設之資源回收費率審議委員會依材質、容積、重量、對環境之影響、再利用價值、回收清除處理成本、回收清除處理率、稽徵成本、基金財務狀況、回收獎勵金數額及其他相關因素審議，並送中央主管機關核定公告」。此部分之爭執，係系爭處理費之「費率」即具體費率，法律授權中央主管機關核定公告，其授權是否符合授權明確性原則。

本號解釋多數意見係以中央主管機關決定費率之前，應經資源回收費率審議委員會審議，且決定費率應考量之重要因素，又均經法律明確規範等程序面及實體面之理由，肯認系爭規定三前段之授權明確性。姑不論其中之程序面，多數意見不考慮以法律明定費率審議委員會之成員資格及比例等事項，以符正當法律程序之檢視，已有所遺憾外；針對授權決定具體費率之實體面應考量因素，是否已符合授權明確性部分，本席亦提出如下之不同意見。

關於授權明確性之審查，本席認為與稅捐侵害人民財產權程度相類之特別公課，其等之審查密度亦應相近，即亦應通過可預見性之檢視。而觀上述系爭規定三前段關於授權訂定具體費率之規範內容，可認此等授權模式之規範態樣，係屬於在法律中將授權訂定之命令所應遵循之實質基準予以明定。從而，授權命令內容之形成，也應自授權之實質基準中觀察其可預見性。惟細究系爭規定三前段所規定決定具體費率之應考量因素，固具有其廣度，然因其中各項目內容並

無比重之規範，雖其中多屬關於金錢或數量之規範，亦難以使具體費率具有可預見性，何況項目中尚存有屬於具相當變動性之不確定法律概念（如「對環境之影響」），而使該具體費率之形成，更難謂具有可預見性。亦即系爭規定三前段雖明文規定有多項關於費率決定之重要因素，但其具體費率之數額，實難因之而具可預見性。

又法律授權以命令訂定費率之立法模式，固多以臚列費率應考量因素之模式為之，但臚列如何之因素係關係可預見性之認定，於如系爭處理費之高度技術性、專業性，甚至多變動性之領域，於授權規定列明每項因素所佔比例，縱有其困難度，惟最終得出具體費率之「計算公式」，應是一項可彰顯「可預見性」之重要因素。而立法者如在為授權之規定中，加入費率計算公式之公告，即主管機關基於法律授權而公告具體費率時，亦須同時公告形成具體費率之計算公式（並非指於法律中明定其計算公式），而透過計算公式之公告，因可使法律所明定形成費率之重要因素係如何被具體化而形成具體費率，有一具像之呈現，當可使費率因之較具可預見。況此舉尚具有資訊公開，使費率之訂定是否符合授權意旨具有可檢視性。當然，本席上開關於授權規定中應增列費率計算公式之說明，僅為更具體呈現系爭規定三前段欠缺可預見性之說理，尚非謂為滿足系爭規定三前段之授權明確性，僅此一途，亦附此敘明。

貳、環保署關於系爭處理費選定責任業者及加重費率之公告部分：

一、關於環保署 93 年 12 月 31 日環署廢字第 0930097607 號公告（下稱系爭公告一）、99 年 12 月 27 日環署廢字第 0990116018 號公告（下稱系爭公告三）選定容器商品製造業者而非容器製造業者，為聲請人一及二所爭執處理費之繳費責任業者，是否違反平等原則部分：

系爭規定一第 1 項係規定：「物品或其包裝、容器經食用或使用後，足以產生下列性質之一之一般廢棄物，致有嚴重污染環境之虞者，由該物品或其包裝、容器之製造、輸入或原料之製造、輸入業者負責回收、清除、處理，並由販賣業者負責回收、清除工作。一、不易清除、處理。二、含長期不易腐化之成分。三、含有害物質之成分。四、具回收再利用之價值。」第 2 項則規定：「前項物品或其包裝、容器及其應負回收、清除、處理責任之業者範圍，由中央主管機關公告之。」而本號解釋即是依系爭規定一第 1 項之文義及立法意旨，而認本條項所稱之物品製造、輸入業者包括容器商品或其他物品之製造、輸入業者，而與容器製造業者皆得為系爭處理費之繳費責任業者。亦即容器商品製造業者或容器製造業者所以作為系爭處理費之繳費責任業者，係基於系爭規定一第 1 項規定，而非因環保署之公告，先此敘明。

本號解釋之聲請人一及二均屬容器商品製造業者，其等是因系爭規定一第 2 項授權所為之系爭公告一及系爭公告三，就其等製造之商品，選定由容器商品製造業者而非容器製造業者為繳費責任業者，進而需繳納系爭處理費。換言之，容器商品製造業者或容器製造業者所以成為系爭處理費之繳費責任業者，係基於法律規定；至於針對特定商品或容器，

如聲請人一及二生產之商品，選定聲請人一及二即容器商品製造業者為繳費責任業者，則是基於系爭公告一及系爭公告三。故系爭公告一及系爭公告三就聲請人一及二生產之商品，選定容器商品製造業者而非容器製造業者作為繳費責任業者，本席認為其所涉及者應是於法律規定之多類責任業者中，擇定何者始符合適合性、必要性及狹義比例原則等比例原則之問題，尚與平等原則無涉。

實則，系爭公告一含系爭公告一未修正環保署 92 年 6 月 13 日環署廢字第 0920042910 號公告部分（下稱系爭公告一含未修正 92 年公告部分）、系爭公告三與聲請人一及二製造之容器商品有關，並涉及平等原則者，應係系爭公告一含未修正 92 年公告部分、系爭公告三針對某些容器，係分別情況規範分別由容器製造業者或容器商品製造業者作為繳費責任業者，而就聲請人一及二製造之容器商品，則規定均由容器商品製造業者作為繳費責任業者（環保署 92 年 6 月 13 日環署廢字第 0920042910 號公告之公告事項六及七⁹、系爭公告三公告事項六及八參照），即此類容器製造業者均非繳費責任業者，從而衍生同屬容器製造業者，有些可能需作為繳費責任業者、有些則不會作為繳費責任業者是否違反平等原則之疑義。而就此爭議，本席認為系爭公告一含未修正 92 年

⁹ 環保署 92 年 6 月 13 日環署廢字第 0920042910 號公告之公告事項六及七規定：「六、平板容器或非平板類容器免洗餐具供容器商品製造業裝填物品成商品者，該平板容器或非平板類免洗餐具之回收清除處理費由容器商品製造業者負責申報、繳納。平板容器或非平板類免洗餐具銷售予容器商品製造業者之量，……得檢具銷售量扣抵彙總表，於其營業量或進口量中扣抵。」
「七、應負繳納回收清除處理費責任之製造業者（以下簡稱繳費責任製造業者），除平板容器或非平板類容器免洗餐具製造業者外，依下列原則認定：（一）物品上標示商標之使用者為繳費責任製造業者。……」

公告部分及系爭公告三之公告事項六所稱「平板容器或非平板類免洗餐具」之製造業者，所以會成為其部分銷售商品之繳費責任業者，係因此類容器會有部分不會再裝填物品後成為商品再銷售，而是直接成為商品銷售，故就此類直接作為商品銷售之容器數量，乃以容器製造業者作為繳費責任業者，至於聲請人一及二所使用之容器，因屬於會裝填物品成為商品後再銷售者，故依主要肇因者及對整體產業衝擊較小等因素，乃不選定容器製造業者為繳費責任業者，亦即其等間屬因不同事而為不同處理，即差別待遇係具有合理理由，而無違平等原則。是雖與多數意見同屬無違平等原則之結論，但論點則未盡相同，爰提出協同意見如上。

二、環保署 96 年 6 月 20 日環署基字第 0960044760 號公告（下稱系爭公告二）附表註 2 及 101 年 5 月 21 日環署基字第 1010042211 號公告（下稱系爭公告四）公告事項三之加重費率是否違反比例原則部分：

系爭公告二附表註 2 及系爭公告四公告事項三之加重費率，應是依系爭規定三後段授權訂定之「行政院環境保護署資源回收費率審議委員會設置辦法」第 12 條第 7 款：「本會應依下列因素審議徵收費率或補貼費率：七、容器採複合材質者，加重其費率。」之規定，而所以就複合材質之容器，為加重費率規範，應是基於系爭規定三前段授權訂定費率所要考量因素中之「對環境之影響」。依此觀點出發，本號解釋認系爭公告二附表註 2 及系爭公告四公告事項三前段規定：「容器瓶身以外之附件使用 PVC 材質者」，加重費率 100%，是否符合比例原則，本號解釋認應為寬鬆審查，進而認其手

段與目的達成間具合理關連，固有其論據。

然系爭公告二附表註 2 全文係規定：「容器瓶身以外之附件使用 PVC 材質者，加重費率 100%，再乘以容器與附件之總重量，作為繳費計算方式。」(系爭公告四公告事項三，與之內容意旨相同，僅文字稍微有別) 而依系爭公告二及系爭公告四所公告各類材質容器之處理費費率，即會產生相同容量之容器其附件使用相同大小 PVC 材質，固會因容器係使用玻璃或 PVC 材質，而玻璃及 PVC 材質之費率不同，致需繳納不同之處理費。然因系爭公告二附表註 2 及系爭公告四公告事項三加重費率 100%，並因相同容量之玻璃材質容器之重量遠大於 PVC 材質之容器，致使用玻璃材質容器之容器商品製造業者應繳納之處理費遠高於容器使用 PVC 材質者。惟眾所周知，PVC 材質「對環境之影響」又係遠高於玻璃材質，則對環境影響較大之容器所須繳納之處理費反而較少，如此是否符合前開所述「加重費率」之規範目的？實則，依嗣後年度公告之材質費率，因將容器使用 PVC 材質者之費率調高至原費率之 5.5 倍左右之數額，上述情輕者反須繳納較多處理費之情況即不存在。準此可知，系爭公告二附表註 2 及系爭公告四公告事項三將容器瓶身以外之附件使用 PVC 材質者，加重費率至 100%，是否合於比例原則，除在加重費率之目的是否正當之面向（即引導業者使用其他對環境較友善材質之誘導性管制），予以觀察外，主管機關在決定加重費率時，如能對相關材質之費率因此所可能衍生之情況併同為整體觀察考量，進而對相關材質之費率亦為相對應之變動，或許即能消除個案中之不平，而此亦是本席提出此部分協同意見之期待。

釋字第 788 號解釋部分不同意見書

黃虹霞大法官提出

無禁用、限用權責之資源回收管理基金管理會可以「寓禁於徵」嗎？

環保人人有責！當環保規定涉及違憲爭議，大法官如何得其平，應該刻意降低審查標準嗎？人民的脫法行為難容於社會；無禁用、限用權責之資源回收管理基金管理會可以寓禁於徵，即可以為達到容器商品之容器或附件禁用 PVC 之目的，而不以回收清除處理成本為基準，課徵人民費用嗎？本席對此難以贊同，爰提出本意見書，並略述理由如下：

一、回收清除處理費之課徵事項涉及人民受憲法第 15 條保障之財產權，應有法律保留原則之適用，且應非僅受寬鬆審查：

（一）關於回收清除處理費之性質為何，¹本件解釋未予明說！是刻意為之嗎？但即便不使用特別公課一詞，也難脫公課二字。既是一種公課，則同屬公課之稅捐、規費、受益費均應受法律保留原則之嚴格審查，回收清除處理費何有不然之理？！

（二）關於費率：不論稅捐、²規費³或受益費⁴均至少有

¹ 行政院環保署 108 年 9 月 19 日環署基字第 1080065533 號復本院函亦自承回收清除處理費性質係德國法上所稱特別公課。

² 稅捐法定主義下，稅率均由法律明定。比如地價稅（地價稅法第 16 條至第 21 條）、土地增值稅（土地稅法第 16 條、第 33 條）、房屋稅（房屋稅條例第 5 條）、契稅（契稅條例第 3 條）、印花稅（印花稅法第 7 條）、所得稅（所得稅法第 5 條、第 14 條之 4、第 24 條之 5）、使用牌照稅（使用牌照稅法第 6 條）。

³ 規費法第 10 條第 1 項規定：「業務主管機關應依下列原則，訂定或調整收費基準，並檢附成本資料，洽商該級政府規費主管機關同意，並送該級民意機關備查後公告之：一、行政規費：依直接材（物）料、人工及其他成本，並審酌間接費用定之。二、使用規費：依興建、購置、營運、維護、改良、管理及其他相關成本，並考量市場因素定之。」

⁴ 如工程受益費法第 2 條第 2 項規定：「前項工程受益費之徵收數額，最高不得

以成本基準訂定即依成本收取之法律原則規定。回收清除處理費之費率亦應然，即至少應符按成本課徵原則，始符法律保留原則。⁵

（三）系爭回收清除處理費之課徵固有廢棄物清理法第 15 條之回收、清除、處理責任為前提，及第 16 條第 1 項規定責任業者應負繳納責任之依據；而且就其費率之訂定，亦於同法第 16 條第 5 項規定，由中央主管機關所設之資源回收費率審議委員會依回收清除處理成本等多項因素審議，並送中央主管機關核定公告等。但並未明定應依據成本資料、成本基準訂定回收清除處理費之旨，從而致生系爭回收清除處理費之課徵是否應如其他公課至少應符成本課徵原則，始符法律保留原則之爭議。

（四）多數意見未否定系爭回收清除處理費屬公課性質，且認其課徵係對人民受憲法第 15 條保障之財產權之限制，須符合法律保留原則，但對於其課徵則不認為應符成本課徵原則。至於為何性質屬公課之系爭回收清除處理費，多數意見認為可以背離其成本資料，而以寬鬆審查標準，並以所謂引導環保政策目的，認得加重課徵，其憲法上之理由為何？細繹本件解釋理由書，除了環境生態保護無他！

（五）惟查環保人人有責，環境生態保護極為重要，固無爭議。但是在成本之外，所加重課徵之系爭回收清除處理費部分，已然脫離原類似規費或使用者付費之範疇，此部分更與稅捐何異？其費率豈得不由法律明定，而另授權以命令定之哉？此已非無疑。又從系爭回收清除處理費用途為供回

超過該項工程實際所需費用百分之八十。但就車輛、船舶徵收者，得按全額徵收之，其為水庫、堤防、疏濬水道等工程之徵收最低限額，由各級政府視實際情形定之。」

⁵ 行政院環保署提供本院之回收清除處理費費率公式說明也顯示：費率應按成本課徵，請見行政院環保署於本院 109 年 1 月 6 日公開說明會提供之簡報，頁 7（附件 1），<http://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/contents/show/z5ymbryjfbvzltel>（最後參訪日：109 年 1 月 30 日）。

收清除處理專用，與稅捐之為一般財政用途者不同，故非稅捐，但既然專款專用於回收清除處理，則所加重課徵部分已然超出回收清除處理成本範疇，⁶邏輯上自不可能再符合所稱專用之目的，如何仍得加重課徵之，而能謂並未超越廢棄物清理法第 15 條第 1 項之立法目的？多數意見之論述顯然不完足，而且隱藏邏輯上自我矛盾！本席爰難贊同之。

（六）廢棄物清理法第 16 條未明定回收清除處理費之費率，亦未明定費率區間（即設上限），以廢棄物清理之複雜性及與時俱進調整之必要性觀之，可以理解，即非顯不合理。但我國實施廢棄物回收制度已數十年，行政院環保署代表於本院公開說明會中並公開陳述稱，臺灣回收制度是世界各國相爭學習之典範。尤其我國自 94 年 10 月起即已因部分費率審議委員要求更清楚反應整體基金收支狀況及各種適切性考量，作成回收清除處理費公式，⁷則回收清除處理費之費率訂定早屬可能，則十餘年迄未將費率公式入法，也未以命令公布之，使機關及人民均受其拘束，能謂合於法律保留原則嗎？

二、「寓禁於徵」違背法律保留原則及比例原則，至少不符授權明確性原則

（一）由下列資料可知，系爭特別加重 PVC 材質之回收清除處理費係為「寓禁於徵」之目的，而非僅在所謂引導使用替代材質而已。

1、行政院環保署於本院 109 年 1 月 6 日公開說明會中，提出之簡報⁸第 8 頁固稱「容器附件是否使用 PVC—加重費

⁶ 依行政院環保署所提供之資源回收管理基金會管理會第 3 組 107 年 3 月 5 日之「PVC 容器回收清除處理費率修正草案」簡報之第 6 頁（附件 2），即係以責任業者以 PET 替代 PVC 之替代轉換成本作為將原 PVC 回收清除處理費每公斤 18.5 元調升至每公斤 87 元之依據。即就其增加之 68.5 元部分（為原 18.5 元的 3.7 倍）即顯然逸脫超出 PVC 回收清除處理成本範疇。

⁷ 同註 5。

⁸ 請見行政院環保署於本院 109 年 1 月 6 日公開說明會提供之簡報，頁 8，

率引導使用替代材質」；

2、但其代表出席公開說明會之首席代表（行政院環保署顏旭明參事兼資源回收基金管理會執行秘書）則於公開說明會中稱「回收基金之目的在回收處理廢棄物，『寓禁於徵』才是目的，我們不是要擴大基金的規模」，即已自承加重費率之目的在「寓禁於徵」，即係以加重課徵之方式達成禁用 PVC 之目的。

3、行政院環保署 108 年 9 月 19 日環署基字第 1080065533 號復本院函之附表末頁即關於本院問題之回應說明稱：「……於 96 年 6 月 20 日以環署基字第 0960044760 號公告訂定『容器回收清除處理費率』，並自 97 年 7 月 1 日起實施，其將『容器瓶身以外之附件使用 PVC 材質者』之費率由 30% 加重為 100% 主要係考量 PVC 於生產及處理時確易生危害物質，對環境及人體均易造成傷害（對環境之影響因素），且本署自 93 年底實施容器商品 PVC 附件加重費率政策，所期業者採用環保替代材質並減少 PVC 材質之適用，經實施 2 年餘之加重 30% 費率仍未促使業者採用環保替代材質，爰再予以加重……。」（請見附件 3）⁹ 明顯係欲以加重課徵費用之方式達到促使容器商品責任業者禁用 PVC 材質附件之目的。

4、引導業者使用其他材質與禁用特定材質，概念上容有重大差異，在法治國原則下，本席認為可否以引導為由加重費率已非無疑，當然更不得以引導之名行禁用之實。

（二）資源回收管理基金管理會沒有權責禁用或限用有嚴重污染之虞之物質，包括 PVC 材質容器商品之容器或其

<http://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/contents/show/z5ymbryjfbvzltel>（最後參訪日：109 年 1 月 30 日）。

⁹ 就該公告如何違憲之部分，請參見柯格鐘教授於本院 109 年 1 月 6 日公開說明會所提供之書面資料，頁 9-11，

<http://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/contents/show/z5ymbryjfbvzltel>（最後參訪日：109 年 1 月 30 日）。

附件：

1、成立資源回收管理基金係廢棄物清理工法第 16 條第 1 項所明定，回收清除處理費之收取含其費率之訂定等為基金運作下之產物。而該資源回收管理基金之主事者即資源回收管理基金管理會自承：「禁限用並非本會權責」。¹⁰

2、我國迄未禁限用 PVC 材質，而經查歐盟亦未禁用 PVC。¹¹

3、廢棄物清理工法顧名思義係為清理廢棄物而設；而系爭基金所由設之前提為業者得使用 PVC 容器或其附件（由廢棄物清理工法第 15 條規定，可知之），而且廢棄物清理工法本身亦係以食用、使用後之廢棄物回收清除處理為目的而立法，不是以禁用或限用特定材質為其立法目（如禁用或限用原則上即應無廢棄物回收問題）。因此，禁用或限用特定材質（如 PVC）自非資源回收管理基金管理會之權責。

4、除本件解釋理由書第 7 段肯定系爭廢棄物清理工法第 15 條、第 16 條、第 17 條等規定，其目的係經由對特定性質之一般廢棄物，課徵金錢上負擔，建立特別之回收清除處理體系，並促進資源回收再利用，以保護環境及生態外，另由廢棄物清理工法 85 年、86 年修法過程中，李應元立法委員曾提案擬在廢棄物清理工法中增訂「對於有嚴重污染之虞者，中央主管機關得予以公告禁用或限制製造、輸入、販賣。」¹²但未獲立法通過，亦可知禁用、限用有嚴重污染之虞物質尚非廢棄物清理工法主管機關之權責。

（三）課徵人民費用涉及人民受憲法第 15 條保障之財產權，「寓禁於徵」更進一步涉及人民受憲法保障之營業自

¹⁰ 107 年 1 月 19 日「PVC 容器回收清除處理費率修正草案」業者協商會議紀錄（附件 4）之頁 3，八、本署回收基管會說明：（一）。

¹¹ 請見 Commission Regulation (EU) No 10/2011。

¹² 請見立法院公報第 86 卷第 2 期委員會紀錄第 23 頁起，尤其第 25 頁及第 144 頁至第 145 頁。

由，廢棄物清理法中未許主管機關得禁限用 PVC，而資源回收管理基金管理會竟為達禁限用 PVC 之目的，而「寓禁於徵」，逸脫 PVC 回收清除處理成本（每公斤 18.5 元），調升至每公斤 87 元，甚至對 PVC 瓶身及瓶蓋亦含 PVC 材質者，再加倍課徵後為 174 元，顯然超越廢棄物清理法尤其第 15 條之目的，自與法律保留原顯然有違，至少應認為不符授權明確性原則。

（四）又 PVC 用在容器非常少，¹³以鉅額提高含 PVC 材質之容器或附件廢棄物，作為禁限用 PVC 物質目的之手段，其合宜性也顯然有疑，故與比例原則也有違背。

三、主管機關以命令指定容器商品業者為應繳費之唯一責任業者，暨提高費率部分，亦有違反法律保留原則、授權明確性原則、比例原則及平等原則之嫌。

（一）以命令指定容器商品業者（如本件聲請人）為應繳費之唯一責任業者部分：

1、依廢棄物清理法第 15 條規定，係將相關業者區分為物品或其包裝、容器應負責回收、清除處理業者及只負責回收、清除（不負責處理）之販賣業者兩大類。其中販賣業者不在廢棄物清理法第 15 條第 2 項之責任業者範圍，因此也應不在應繳費責任業者範圍。

2、所出售之商品本身非屬廢棄物清理法第 15 條所指特定性質之一般廢棄物，且並非其商品所使用之包裝、容器之製造、輸入或其原料之製造、輸入者（如本件聲請人）究係中央主管機關稱之為該條所指物品或其包裝、容器應負責回收、清除、處理業者，或僅係販賣業者？

依據 77 年廢棄物清理法部分條文修正時之立法資料¹⁴可

¹³ 107 年 1 月 19 日「PVC 容器回收清除處理費率修正草案」業者協商會議紀錄（附件 4）之頁 3，七、（六）台灣區塑膠原料同業公會之發言第 1 點。

¹⁴ 立法院公報第 77 卷第 83 期院會紀錄，第 42 頁至第 43 頁，李勝峰委員之發

知：依立法原意，如聲請人者應只是販賣業者而已。

3、再由 77 年修正廢棄物清理法第 10 條之 1（即現行之第 15 條）之修正條文對照表立法說明¹⁵亦可知：廢棄物清理法第 15 條之前身即 77 年時第 10 條之 1 所稱商品或其包裝、容器之製造、輸入者分別對應為商品（如水銀電池之輸入者等），包裝、容器（如保特瓶）之製造者等，至於如聲請人者則不在立法說明所示範圍。因此，退步言之，聲請人縱非販賣業者而已，但由憲法保障人民財產權之觀點，由法律授權明確性出發，可否將如聲請人者納入廢棄物清理法第 15 條之責任業者範圍，亦顯然有疑。

4、更何況責任業者不等於應繳費責任業者，尤其由主管機關所稱「寓禁於徵」觀點，不但費率應從製造源頭管理、徵收，較能達成目的；¹⁶而且主管機關亦自承 PVC 原料生產業者所產出之 PVC 原料，使用在目前公告應回收容器項目比率很低（經評估不到 10%）。¹⁷因此，系爭命令無法達到禁用 PVC 之目的。

5、綜上，中央主管機關以命令指定容器商品業者為應繳費之唯一責任業者，與法律保留原則、授權明確性原則及比例原則亦有違背之嫌。

6、又單就 PVC 瓶身與瓶蓋墊片含 PVC 材質者，竟按 PVC 每公斤 87 元之 2 倍計算回收清除處理費部分言，其違反比例原則最為明顯。

（二）以命令提高商品或其包裝、容器（含附件）含 PVC

言例示（賣農藥的買了保特瓶來裝農藥，此時應由製造、販賣保特瓶的人來負責，但我們最有執行能力的是販賣業者，最終的負責人是製造業者。）

¹⁵ 立法院議案關係文書，院總第 966 號，政府提案第 3356 號之 1。

¹⁶ 107 年 1 月 19 日「PVC 容器回收清除處理費率修正草案」業者協商會議紀錄（附件 4）之頁 1，七、（一）中華民國全國商業總會及（二）強生化學製藥廠股份有限公司之發言。

¹⁷ 107 年 1 月 19 日「PVC 容器回收清除處理費率修正草案」業者協商會議紀錄（附件 4）之頁 4，八、本署回收基管會說明：（六）。

材質者之回收清除處理費率部分：

1、如前所述，如聲請人者是否得被納入為應繳費責任業者已非無疑；

2、退而言之，縱中央主管機關得權宜就數責任業者中為選擇，但既係權宜選擇，且已因其選擇而致其中部分業者受財產上不利益，而有差別待遇之情形，則關於因此而生相關業者間之平等權保障，自應受較嚴格之審查。然主管機關之命令致生如附件 5 之「不等者等之」情事，各該命令自亦已違反平等原則矣！

四、本件所涉及者為資源回收管理基金，此一基金之目的為何，是本件關鍵。環境生態維護是廣泛的概念，可否據為資源回收管理基金之直接目的？應該不能。因為廢棄物清理法不是環境生態的基本法，只是維護環境生態的相關法律之一小部分而已。且由該法第 1 條僅稱「為有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康，特制定本法」，暨該法之核心即資源回收管理基金之相關法令如資源回收管理基金信託部分收支保管及運用辦法第 1 條稱「為推動垃圾減量、資源回收工作，並達到資源永續利用之目標」等，均可知：環境生態維護非廢棄物清理法或依該法設立之資源回收管理基金之直接目的。本件解釋理由書由環境生態維護出發，認系爭法律、命令均合憲，似非妥當；尤其是未否定「寓禁於徵」部分，其解釋可能之輻射效應尤令人擔憂。

費率公式-回收清除處理費率

回收清除處理費率 =

[回收清除處理成本 + 稽徵(核)成本 - 資源化收益 - 信託基金餘絀修正數]

營業量

回收清除處理成本 = 已回收已清理成本 + (未回收已清理成本，即垃圾費) + (未回收待清理成本，含環境影響成本)

(已回收已清理成本) = 單位回收處理成本 × 報廢量 × 已回收已清理率

(未回收已清理成本，即垃圾費) = 殘餘物最終焚化或掩埋處理之單位加權成本 × 報廢量 × 未回收已清理率

(未回收待清理成本，含環境影響成本) = 殘餘物清理之單位外部環境影響成本 × 報廢量 × 未回收待清理率

已回收已清理率 + 未回收已清理率 + 未回收待清理率 = 1

資源回收收益 = 單位資源化價值 × 稽核認證回收量

信託基金餘絀修正數 = (稽核認證回收量 - 基金安全存量) / 攤提年數



PVC容器回收清除處理費 費率修正草案

報告人：回收基管會-第3組

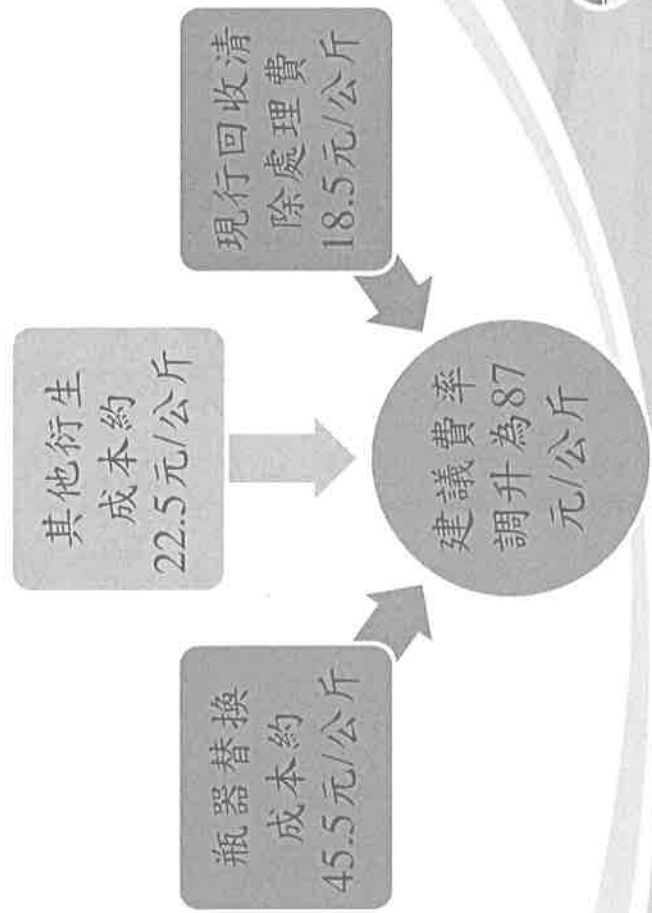
日期：2018/3/15



行政院環境保護署
Environmental Protection Administration
Executive Yuan, R.O.C. (Taiwan)

肆、PVC容器徵收費率調整方案

- 以PET容器替代作為費率調整計算基準
- 使用PET容器替代成本增加45.5元/公斤
- 更換PET容器所衍生其他成本(如設備轉換、標籤印製等)，
約較使用PVC容器增加50% ($45.5 \times 0.5 = 22.75$ 元/公斤)
- 現行PVC容器回收清除處理費(18.5元/公斤)
- 建議PVC容器徵收費率調升為87元/公斤，增加替代誘因



問題	本署回應說明
<p>9. 96年4月14日環署基字第0960027780號公告之「容器回收清除處理費費率」及96年6月20日環署基字第0960044760號公告，明定「容器瓶身以外之附件使用PVC材質者」，何以將費率由原先之30%，加重為100%？</p>	<p>按依廢棄物清理法第16條第5項規定即明確授權，將「第1項之費率，由中央主管機關所設之資源回收費率審議委員會依材質、容積、重量、對環境之影響、再利用價值、回收清除處理成本、回收清除處理率、稽徵成本、基金財務狀況、回收獎勵金數額及其他相關因素審議，並送中央主管機關核定公告。」故經多次費率審議委員會審議，本署於96年4月14日以環署基字第0960027780號預告「容器回收清除處理費費率」草案，並經公聽會方式廣徵各方意見後，經審慎評估仍維持容器商品附件使用PVC材質者加重費率100%政策，遂於96年6月20日以環署基字第0960044760號公告訂定「容器回收清除處理費費率」，並自97年7月1日起實施，其將「容器瓶身以外之附件使用PVC材質者」之費率由30%加重為100%主要係考量PVC於生產及處理時確易產生危害物質，對環境及人體均易造成傷害（對環境之影響之因素），且本署自93年底實施容器商品PVC附件加重費率政策，所期業者採用環保替代材質並減少PVC材質之適用，經實施2年餘之加重30%費率仍未促使業者採用環保替代材質，爰再予以加重，惟亦已考量減輕相關業者可能之經濟衝擊，故將原訂實施日期由96年9月1日延後至97年1月1日，已預留技術設備轉換及測試等過渡期間。</p>

「PVC 容器回收清除處理費費率修正草案」

業者協商會會議紀錄

一、時間：107年1月19日（星期五）上午10時0分

二、地點：本署回收基管會第2會議室

三、主席：許副執行秘書明華

記錄：鄭安利

四、出（列）席單位及人員：詳會議簽名單

五、主席致詞：（略）。

六、主辦單位報告：（略）。

七、綜合意見：

（一）中華民國全國商業總會

1. 希望修正草案可以先有宣導期，否則貿然公告會讓消費者及業者無所適從。
2. 宣導期建議有2至3年較為妥當。
3. 費率應從製造源頭管理、徵收，較能達到替代的問題，也能減少反彈。

（二）強生化學製藥廠股份有限公司

1. 基金會需做的事不應只是收錢、調費率、抽重稅…等，應該要從根本做起，宣導民眾PVC不能用、讓原料廠商覺得PVC不能生產，要從源頭找替代品。
2. 建議從源頭端收費，讓製造原料的人知道生產PVC需要更高成本，這樣原料端就會大量做PET或其他塑膠，無形中最終端業者會朝非PVC材質去使用，這方式可能對社會較和諧，反彈較少。
3. 建議如果PVC材質不好不應只限制容器的使用，應該要限制所有PVC製品的使用，並且推動全球都不要使用PVC材質，這樣對改善地球環境才有助益。

（三）台灣區塑膠製品工業同業公會

1. 要執行一個政策前，請環保署先做好完善配套機制，對於產業生存造成影響，應制訂完整賠償機制。
2. 台灣目前對外關貿協定簽訂未完備，外銷產品關稅重，沒有競爭力，廠商經營困難，內銷又要加重回收處理費，經營更是雪上加霜，建議此項政策應暫緩，等台灣簽訂較完整關貿協定後，再依實際產業情況而定。

(四) 台灣區釀造食品工業同業公會

1. 從民國 90 年使用量 1,945 公噸、回收量 2,992 公噸、回收率 153%，至 105 年使用量 494 公噸、回收量 192 公噸、回收率 38%，這 15 年期間，業者或消費者團體(如主婦聯盟)，都有在討論 PVC 是否要禁止使用問題，然國際上實際禁用的國家還很少，所以 PVC 應該還是使用的必須性。另外，把 PVC 回收成本增加，會不會產生業者走私瓶子拿來賣的問題？
2. 在制訂費率時需要給使用者誘因，目前 PET 費率是每公斤 9.5 元，替換材質須投資設備、標籤，以會計原則來看，投資設備最少應以 5+1 之折舊計算，以草案說明替換 PET 成本每公斤 68 元計算，每年需多每公斤 11.33 元之成本，再加上現行 PVC 費率每公斤 18.5 元，費率為每公斤 29.83 元，再跟現行 PVC 原料費比較，如果低於原料費，推行較可行。

(五) 台灣區飲料工業同業公會

1. 依調查資料目前 PVC 容器使用量好像是食品類占比較高，到底是使用在那？是否有無替代材質？
2. 每個費率計算時都有公式及代入因子，依會議資料替代成本 45.5 元/公斤及更換設備成本 22.5 元/公斤，如何算出來的？

3. 建議應提供宣導期，輔導期讓業者順利轉換。另費率後頭課費，應可較便利及完整收取費用。

(六) 台灣區塑膠原料工業同業公會

1. 目前 PVC 原料約 910 元美金，換成台幣不到 30 元，但在要回收 87 元，多了 2 倍以上，PVC 用在容器非常少，有些東西是必須要用，基金會把價格提到那麼多，費率可否再思考。
2. PVC 是非常穩定材質，且氣在超過 800 度的焚化爐是比較對不會有戴奧辛產生，所以氣產生戴奧辛不是 PVC 最主要問題。

八、本署回收基管會說明：

- (一) PVC 屬對環境不友善材質，應屬大家共識，但因禁限用並非本會權責，本會針對 PVC 材質採以價制量模式，讓業者少用 PVC 材質，如果無法替換業者，現行亦有完善回收處理體系，但需付出較高的處理費用。此調整草案於前已先邀集繳費前 10 大業者宣導、溝通，前 10 大業者都願配合本署政策陸續更換材質。
- (二) 目前市面上找替代材質並沒有那麼困難，但為減緩對於業者費率調升衝擊，目前規劃有一年之緩衝期。
- (三) 經調查 PET 材質在商業使用上，能替代的對象較多，故本會於費率計算上以 PET 材質做為替代成本依據，依調查 PVC 與 PET 材質瓶器成本，若使用 PVC 材質會較 PET 材質每公斤便宜 45.5 元/公斤，為提高供替換誘因，所以將其差額納入費率計算。另，調查 PVC 轉換成 PET 材質之設備轉換成本，大概約增加 50%，故以前述 45.5 元之 50% 計算。
- (四) 此草案僅針對 PVC 容器回收清除處理費費率調修，並非

針對廢 PVC 容器回收清除處理補貼費率修正，廢 PVC 容器回收清除處理補貼費率仍維持目前每公斤 4.5 元，所以不會有走私 PVC 容器來領補貼問題。

(五) 目前國內回收以 PET 寶特瓶為最大宗、PVC 材質容器最少，故 PVC 常於分類末端始被分出，其雜質率很高，處理場賣出價格很差、管道受限，會自行進口領補貼之可行性很低。且目前稽核認證單位針對商品製作圖鑑，讓稽核人員辨認是否為國內生產，另進口產品亦有海關申報資料，若處理廠要處理進口商品需先跟環保署報備。

✓(六) 在就源課費部分，不論是從原料源或是容器源來看，原料生產業者所產出之原料，使用在目前公告應回收容器項目比率很低（經評估不到 10%），故就源課費會影響許多非屬列管之業者，故目前課費未採就源課費之作法。

九、結論：

(一) 各位業者如對本草案尚有意見者，請於會後一週內提供本會參酌。

(二) 本草案後續將提送費率審議委員會審查。

十、散會：上午 11 時 10 分。

附件5

表一：瓶蓋大小、內墊（含 PVC）不同之容器，如同樣容量、同樣重量，每瓶應繳之回收費相同→PVC 污染大小不同，回收費相同。

材質	容量	瓶身重量(g)	附件重量(g)			總重量	回收費	108年7月1日起容器回收清除處理費率 (元/公斤)
			標籤	瓶蓋	內墊			
玻璃 附件使 用 PVC	600CC	381	1.8	1.4	0.8	385	1.54	4
			4					
玻璃 附件使 用 PVC	600CC	381	0.8	2	1.2	385	1.54	4
			4					

表二：瓶蓋與內墊（含 PVC）大小相同，但瓶身重量不同，應繳之回收費即不同→PVC 污染大小相同，但回收費不同。

材質	容量	瓶身重量 (g)	附件重量(g)			總重量	回收費	108年7月1日起容器回收清除處理費率 (元/公斤)
			標籤	瓶蓋	內墊			
玻璃 附件使 用 PVC	600CC	381	1.8	1.4	0.8	385	1.54	4
			4					
玻璃 附件使 用 PVC	1200CC	766	1.8	1.4	0.8	770	3.08	4
			4					

司法院釋字第 788 號解釋部分不同意見書

黃昭元大法官提出

一、本號解釋結論與本席立場

[1] 本號解釋多數意見認為：(1) 系爭廢棄物清理法（下稱廢清法）所定之回收清除處理費（下稱回收費），毋須適用嚴格的國會保留，而得以法律授權行政機關就其課徵對象、費率等事項，以命令定之。(2) 同法第 15 條授權中央主管機關（行政院環境保護署）公告「應回收廢棄物」及「責任業者」之範圍，與法律保留原則及平等保障之意旨均無違背。(3) 同法第 16 條授權中央主管機關訂定回收費之費率，與憲法第 23 條法律保留原則及授權明確性原則均無違背。(4) 中央主管機關公告應合併計算容器與附件之總重量，並一體適用容器之費率，課徵回收費，與憲法第 7 條平等保障亦無違背。(5) 中央主管機關公告就容器瓶身以外之附件使用聚氯乙稀（Polyvinyl Chloride, PVC）材質者，加重費率 100%，其對責任業者財產權或營業自由之干預，尚不牴觸憲法第 23 條比例原則。

[2] 對於上述解釋結論，本席支持其中 (2) 及 (5) 部分，且無補充之協同意見；然對於其中 (1)、(3) 及 (4) 部分，則有不同看法，謹此提出部分不同意見書。

二、系爭回收費之性質及其法律保留密度

[3] 系爭回收費為無名的環境公課：本號解釋認為廢清法所定之回收費，「係國家為一定政策目標所需，對於有特定關係之人民所課徵之公法上金錢負擔，其課徵所得自始限定於特定政策用途」，而與稅捐有別。值得注意的是：本號解釋故意不將稱為特別公課，亦未給予其他的特定名稱，顯與釋字第 426 號解釋之明白使用特別公課用語，有所不同。本席贊成本號解釋之故意不使用特別公課用語，如果真要給予一個特定名稱，或可稱為「環境法上公課」或「環境公課」，甚至就

當成是一種「無名公課」。

[4] 本席贊成不使用特別公課用語的主要理由有二：(1)特別公課並非我國法之法定用語，而我國多數學說¹及法院判決所稱之特別公課，應係翻譯自德文 Sonderabgabe，本院在釋字第 426 號及第 515 號解釋中亦曾使用這個用語。然國內另有使用特別捐（特別費）、²環境公課³等其他用語。使用特別公課用語，固然與國內多數學說及法院裁判之用語較為一致，但也很容易就必然連結至德國法之相關理論或實務見解，並以之為參考架構，甚至全盤照抄，而據以論述。又本號解釋對於此類環境公課所涉之法律保留密度、要件效果之審查等，確與德國法不盡相同，似乎是有意要與德國法保持適當的距離。再考量此類公課所涉事項領域（如環境、就業等）之不同，特別是環境法上公課與經濟誘因的實質關聯，在我國是可能會有與德國不同之實務需求及規範脈絡，而可以發展出本國的相關規範架構。這也是我國在繼受或移植外國法時，應有之反省及謹慎。

[5] (2) 國家所課徵之公法上金錢負擔（公課），包括稅捐、規費、受益費及無法歸類於上述三者的其他公課。最後一種的其他公課，其目的與類型不一，相當複雜。我國學說及法院實務所承認的其他公課類型，除本案所涉及之環境公課外，另有對於人民未履行其法定義務所課徵者（如未依法進用足額原住民或身心障礙者之業者應繳納之代金⁴或差額補

¹ 參，例如，黃俊杰，特別公課類型化及其課徵正義之研究，臺北大學法學論叢，50 期，頁 1031-143（2002）；柯格鐘，特別公課之概念及爭議——以釋字第 426 號解釋所討論之空氣污染防制費為例，月旦法學雜誌，163 期，頁 194-215（2008）；柯格鐘，公課與稅捐概念，月旦法學教室，168 期，頁 47-53（2016）；蕭文生，特別公課事件 10 年來行政法院裁判見解研析，收於：司法院（編），二級二審制實施十週年回顧論文集，頁 333-360（2011），後另收於：蕭文生，國家經濟監督·財政秩序，台北：元照，頁 519-552（2012）；張志偉，特別公課的憲法框架——以德國聯邦憲法法院裁判及其學理檢討為借鏡，興大法學，23 期，頁 61-107（2018）。

² 參張嫻安，特別捐（特別費）與特種基金制度（上），輔仁法學，12 期，頁 1-48（1993）。

³ 參王韻茹，環境公課的憲法基礎與限制，月旦法學雜誌，283 期，頁 112-125（2018）。

⁴ 參釋字第 719 號解釋，然這號解釋並未明白認為廠商應繳之就業基金代金，性

助費)、為籌措特定資金而對有共同利益群體所課徵者(如工業區土地或廠房之承購人應繳付之工業區開發管理基金⁵)等類型,其所應適用的法律保留密度等爭議,實難一概而論。即使是環境公課,亦有水污染防治、空氣污染防治、廢棄物清理、水土保持等不同類型,各有其不同的事實背景及特殊問題。鑑於其他公課、環境公課所含類型之複雜,本號解釋參考並實質延續釋字第 593 號解釋之作法,未將稅捐、規費、受益費以外之其他公課均統稱為特別公課,似亦有意將本號解釋之射程侷限在廢清法所定之回收費,而不當然可將本號解釋之意旨及結論,延伸並一致適用於其他環保法規所定之各種環境公課,實屬一次一案之最小主義風格。

三、費率之法律保留密度

[6] 本號解釋雖然沒有明白使用特別公課用語,然就回收費應適用之法律保留密度,則實質延續釋字第 426 號、第 593 號解釋立場,未要求應適用國會保留原則,而容許法律授權行政機關就其課徵對象、費率,以命令訂定。至於課徵目的及用途部分,本號解釋則未明示能否授權。然如對照本號解釋理由第 8 段之文字,似可推知課徵目的及用途⁶仍應以法律直接明文規定,而不得授權。故本案有關法律保留的爭點主要是在課徵對象及費率部分。本席固然贊成多數意見有關課徵對象(即責任業者範圍)得授權以命令規範之結論,但就費率部分,法律得否授權行政機關以命令訂之,且無任何框架或上限之規定,則有仍有疑慮。

質上屬於其他公課。

⁵ 參釋字第 515 號解釋:「...此一基金係專對承購工業區土地、廠房及其他建築物興辦工業人課徵,用於挹注工業區開發及管理之所需,性質上相當於對有共同利益群體者所課徵之特別公課及使用規費...」,雖使用特別公課名稱,但仍留下解釋空間另釋字第 593 號解釋所涉之汽車燃料使用費,係「為公路養護、修建及安全管理所需經費」,而對使用公路之汽車所有人課徵之費用,亦可能兼具使用規費及其他公課之性質,然釋字第 593 號解釋並未使用特別公課之用語,而與釋字第 426 號及第 515 號解釋之明白使用特別公課用語,有所不同。

⁶ 廢清法第 1、17 條就課徵目的及用途已各有明文規定,尚無法律保留之爭議。至於上述規定之文義是否符合法律明確性原則,則屬另一問題,本號解釋對此亦未有所討論。

[7] 按多數意見之所以容許法律授權以命令決定費率，或係考量應回收廢棄物類型之多樣、回收技術及成本不一等因素，強要以法律明定費率實有其事實上困難。又廢清法第 16 條第 5 項⁷亦已明定中央主管機關核定費率時，應經委員會審議之相關組織及程序事項，並已列出訂定費率實應考量之各項因素，可算是明確授權。本號解釋因此放寬法律保留密度之要求，而容許授權。如果上述組織及程序之要求，可以取代法律直接明文規定的要求，將來規費或受益費之費率、甚至稅捐之稅率，是否也可以類似理由，而放寬法律保留密度？由於本號解釋並未更清楚的說明上述放寬法律保留密度的理由，能否也同樣適用於清理費以外的各類環境公課，甚至適用於規費、受益費及稅捐等公課？亦即要如何界定可能發生的骨牌效應之停點，這將會是本院在未來可能要面對的挑戰。回收費之類的環境公課固非稅捐，但同屬國家對人民無對待給付義務的公法上金錢負擔，且其課徵金額也常屬高額，對人民之財產權確可能構成重大干預。又責任業者應繳納之回收費高低，關鍵就是費率。以本案爭點所涉的 PVC 材質容器而言，其費率在 87 年時原為 19.55 元/公斤，後於 97 年 1 月起至 101 年 6 月間，調為 15.38 元/公斤（容器瓶身）或 30.76 元/公斤（附件使用 PVC 材質者）（加重 100%）；自 108 年 7 月起則大幅調漲為 87 元/公斤（容器瓶身）或 174 元/公斤（附件使用 PVC 材質者）。⁸與 87 年時相比，108 年

⁷ 廢清法第 16 條第 5 項：「第 1 項之費率，由中央主管機關所設之資源回收費率審議委員會依材質、容積、重量、對環境之影響、再利用價值、回收清除處理成本、回收清除處理率、稽徵成本、基金財務狀況、回收獎勵金數額及其他相關因素審議，並送中央主管機關核定公告；資源回收費率審議委員會設置辦法，由中央主管機關定之。」

⁸ PVC 材質容器於 87 年時的費率為 19.55 元/公斤；90 年起瓶身非單一材質者則為 25.42 元/公斤；94 年 1 月至 95 年 6 月間，則為 14.0 元/公斤（不再區別是否為單一材質），但如附件使用 PVC 材質者則為 18.2 元/公斤（加重 30%）；中經一次調整後，於 97 年 1 月起至 101 年 6 月間，調為 15.38 元/公斤或 30.76 元/公斤（附件使用 PVC 材質者）（加重 100%）；於 101 年 7 月至 108 年 6 月間，各調為 18.50 元/公斤（瓶身）或 37.00 元/公斤（附件使用 PVC 材質者）；108 年 7 月起，則大幅調漲為 87 元/公斤（瓶身）或 174 元/公斤（附件使用 PVC 材質者）。參臺中市政府環境保護局，容器材質細碼年度對照表，引自：臺中市政府環境保護局列管業者專屬網站，文件與表單下載/材質細碼及費率，<https://recycle.epb.ta>

7月起的費率已經調漲4.5倍弱；與97年時之15.38元/公斤（本案原因案件所適用的費率）相比，則已調漲5.6倍強，變動不可謂不大。上述費率變動之頻率固然可認因應事實需要所不得不然，但如果108年可以從原本的不到20元/公斤，一口氣調漲為87元/公斤，則將來是否還可能繼續調漲，例如調為870元/公斤或更高？就加重幅度可以從30%直接調為100%，未來是否還可能繼續加重，例如加重200%？甚至加重500%？寓禁於徵的經濟誘因如果過重，至少對於無替代材質之商品而言，實質上與處罰無異。又如僅籠統授權行政機關訂定費率，亦有使公課之課徵淪為事實上之財產徵收的不可測風險。就此而言，依本號解釋意旨，責任業者似乎只能寄望於中央主管機關核定費率時，所經之委員會組織及程序之政治理性，而無法期待法律的保障。

[8] 廢清法雖已規定費率審議及核定時所應考量的各項因素，然並未規定其計算公式，亦未定有額度或上限之框架，以致責任業者可能會承受劇烈調漲所致之不利益，亦難以預期其應繳納之回收費總額或變動頻率。本席認為：即使認為不可能以法律明定回收費之各項費率，因此毋須適用嚴格的國會保留。然費率之實際計算公式、加重要件（得對何種材質加重）及效果（加重幅度範圍），似乎也應於法律明定；⁹又法律對行政機關之授權，至少亦應使責任業者足以預測其所可能負擔的金額上限，較為妥當。此項上限，當然有循立法程序適時修正的彈性，自不待言。¹⁰

[9] 綜合上述，本席認為：系爭回收費之其他公課，尚非如同稅捐屬於憲法明定之義務，而多屬立法政策之決定。然其他

ichung.gov.tw/carrier/response_03.asp（最後瀏覽日：01/31/2020）。

⁹ 參原住民族工作權保障法第24條第2項：「前項及第12條第3項之代金，依差額人數乘以每月基本工資計算」。

¹⁰ 參公路法第27條第1項：「...其徵收費率，不得超過燃料進口或出廠價格百分之二十五」（2002年2月6日修正公布）。1971年2月1日全文修正公布之公路法第30條第1項原規定為：「其徵收費率，不得超過燃料進口或出廠價格百分之五十。」又如全民健康保險法第18條第1項規定：「第一類至第三類被保險人及其眷屬之保險費，依被保險人之投保金額及保險費率計算之；保險費率，以百分之六為上限。」亦定有費率上限。

公課與稅捐仍有其相似性，即國家對於課徵對象並不負有對待給付之義務，而與其他公法上金錢負擔如規費、用益費等性質不同。正因如此，其他公課與稅捐對於特定人民實有可能構成財產上之雙重負擔。如果過於放寬對其他公課之法律保留密度，恐會誘使國家機關以其他公課取代稅捐作為財政來源。就此而言，系爭廢清法將回收費之費率，授權中央主管機關決定，其授權實仍相當籠統，縱認毋須適用國會保留原則，至少亦與授權明確性原則有違。

四、容器瓶身與附件應合併或分開計算其重量？

[10] 本號解釋認為環保署之相關費率公告，不論容器附件是否使用 PVC 材質，均採取合計容器與附件之總重量，再一併適用容器費率之計算方式，並不違反平等保障。本席認為：依上述計算方式，相同重量及相同材質（如 PVC）含量之容器附件，所應繳之回收費，將因其容器瓶身之重量不同，而有不同。以同為 600 cc 容量之容器為例，其容器瓶身究使用玻璃材質（玻璃容器）或 PVC 材質（塑膠容器），其容器瓶身之重量差異甚鉅。如玻璃容器瓶身重量約為 381 公克，塑膠容器瓶身重量僅約為 29 公克，雖容器之附件皆含相同 PVC 含量，且附件本身之重量皆為 1 公克，然二者應繳之回收費明顯有別。依二件原因案件當時適用之費率，容器瓶身及附件皆使用 PVC 材質者應繳之回收費約為 0.92 元/公斤（算式： $15.38 \text{ 元} \times 2 \times 0.03\text{kg} = 0.9228 \text{ 元/每公斤}$ ），而玻璃瓶身容器之附件使用 PVC 材質者，應繳之回收費則約為 1.18 元/公斤（算式： $1.55 \text{ 元} \times 2 \times 0.382\text{kg} = 1.1842 \text{ 元/每公斤}$ ）。且不論就容器附件使用 PVC 材質者是否加重費率或其加重幅度為何（30% 或 100%），容器瓶身及附件皆使用 PVC 材質者（對環境之負面影響較大），其應繳之回收費金額，反較容器瓶身使用玻璃而非使用 PVC 材質者（對環境之負面影響較小）更低。

[11] 可見上述合併計算容器瓶身與附件總重量，再一體適用容器瓶身費率的計算方式，不僅會導致容器附件使用 PVC 材質含量相同者，其回收費會因容器瓶身重量之差異，而有差別待遇。甚且整體使用較少 PVC 材質之容器及附件（如上述

玻璃容器者)，反而要比使用較多 PVC 材質之容器及附件(如上述 PVC 容器者)，繳交更高額之回收費。至於容器瓶身較重，附件使用 PVC 材質較少者(如本案之保力達 B 飲料)，也會比容器瓶身較輕，然附件使用 PVC 材質較多者(如市面常見之廣口蓋罐裝花瓜)，要繳交更高之回收費。如此計算方式，不僅未必有助於減少使用 PVC 及促進材質減量化與環保化之目的之達成，甚至可能促使業者使用重量較輕但 PVC 含量更高之 PVC 容器，從而妨礙上述環保目的之達成。再者，中央主管機關於決定各種材質容器之費率時，本即已考量過不同材質(如 PVC)對環境之影響、回收清除處理成本、回收清除處理率等因素(參廢清法第 16 條第 5 項)，從而針對 PVC 材質訂出較高之(基本)費率(如目前為 87 元/公斤)。然又以相同考量，再就容器附件使用 PVC 材質者，加重費率(目前為 100%)。就容器附件使用 PVC 材質者，似乎是以同一理由，既調漲(基本)費率，又課以加重費率，亦屬重複評價，而構成雙重之差別待遇。¹¹再者，中央主管機關僅針對容器以外附件使用 PVC 材質者，才就其應適用之容器瓶身費率加重 100%；但容器瓶身使用 PVC 材質者，一般而言，其所使用之 PVC 材質更多，對環境之不利影響更大，卻不必加重費率。此等因涵蓋過窄所致之差別待遇，亦難以理解。本案聲請人所使用的容器瓶身為玻璃材質，固不致發生上述重複評價問題。但然從抽象審查的觀點來說，本席認為：上述合併計算容器與附件之總重量，再一體適用容器瓶身費率的計算方式，與其所擬達成之目的間，已不具合理關聯，而有違憲法第 7 條平等保障之意旨。

[12] 本席認為：較合理的計算方式，應該是將容器瓶身與附

¹¹ 依行政院環境保護署資源回收費率審議委員會設置辦法第 12 條第 7 款規定，容器採複合材質者，加重其費率。除此之外，上述辦法並未明文規定應加重費率之其他因素。就此而言，本席認為：由於瓶身非單一材質者之回收清除處理成本，顯然較單一材質者高，主管機關如就瓶身非單一材質者，加重其費率，與其擬達成之環保目的間，固仍有合理關聯。然如針對特定材質(如 PVC)有其特別的環保目的，似應在訂定(基本)費率時即予納入考量，而適度提高其(基本)費率。如於提高(基本)費率之外，再以同一因素而加重其費率，除有雙重差別待遇之疑慮外，似亦欠缺明確之法令依據或授權。

件分開計算，再適用各自材質之費率。因為責任業者依廢清法第 16 條第 1 項規定，向主管機關申報其營業量或進口量時，即須將容器瓶身與附件之重量，分開申報。故如分開計算，並不致增加課徵成本。再者，如依 108 年 7 月起適用之現行 PVC 費率 87 元/公斤，分開計算之結果，本案聲請人將可能會繳交更高之回收費，豈不更足以發揮引導業者減少使用 PVC 之環保目的？既然有此明顯更為公平、有效之計算方式，主管機關似宜考慮修正上述合併計算之方式，而改採分開計算之方式。

釋字第 788 號解釋部分不同意見書

謝銘洋大法官提出

本件聲請人一保力達公司與聲請人二富鴻慶公司因廢棄物清理法事件主張行政院環境保護署的公告抵觸法律保留原則、授權明確性原則等，聲請解釋。其主要爭點包括廢棄物回收清除處理費性質上屬於特別公課，應適用嚴格的國會保留；且於前揭公告之「容器回收清除處理費費率表」中明定「容器瓶身以外之附件使用 PVC 材質者，費率加重 100%，再乘以容器與附件之總重量，作為繳費計算方式」有抵觸憲法第 7 條、第 15 條及第 23 條規定之疑義。

一、廢棄物回收清除處理費的性質

（一）特別公課概念在我國的繼受與發展

究竟廢棄物回收清除處理費的性質如何？在本件解釋中，只有說明「……此項回收清除處理費依其性質，係國家為一定政策目標所需，對於有特定關係之人民所課徵之公法上金錢負擔，其課徵所得自始限定於特定政策用途，而與針對一般人民所課徵，支應國家一般財政需要為目的之稅捐有別（本院釋字第 593 號解釋參照）。」惟對於廢棄物回收清除處理費是否屬於「特別公課」的問題，則未明白表示意見。

公課（Abgaben）的概念來自德國，性質上屬於一種公法上的金錢負擔（Öffentlich-rechtliche Lasten），稅捐、規費、受益費、特別公課（Sonderabgaben）以及其他非稅公課都是屬於公課的概念範圍。我國法制上原本並無與公課類似的觀

念。「特別公課」的概念，於實務上首見於 1997 年本院釋字第 426 號解釋，認為「空氣污染防制費」性質上屬於特別公課，與稅捐有別，並認為特別公課亦係對義務人課予繳納金錢之負擔，其徵收目的、對象、用途自應以法律定之，如由法律授權以命令訂定者，其授權符合具體明確之標準，亦為憲法之所許。其後則為 2000 年本院釋字第 515 號解釋，認為「工業區開發管理基金」係專對承購工業區土地、廠房及其他建築物興辦工業人課徵，用於挹注工業區開發及管理之所需，性質上相當於對有共同利益群體者所課徵之特別公課及使用規費。2005 年本院釋字第 593 號解釋對於「汽車燃料使用費」，則迴避使用「特別公課」一詞，然而對於國家課人民租稅以外之金錢義務，認為：「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 15 條保障之財產權，其課徵目的、對象、額度應以法律定之，或以法律具體明確之授權，由主管機關於授權範圍內以命令為必要之規範。該法律或命令規定之課徵對象，如係斟酌事物性質不同所為之合目的性選擇，其所規定之課徵方式及額度如與目的之達成具有合理之關聯性，即未牴觸憲法所規定之平等原則與比例原則。」

雖然如此，在我國法院實務上已經有相當多判決明白肯認特別公課的概念，例如早期的最高行政法院 91 年度判字第 1866 號判決認為「……按商港建設費係依商港法第 7 條第 1 項之規定，為促進商港之建設而對各國際商港所裝卸之貨物徵收之使用規費，核係使用公共營造物之對價，為規費之一種；另推廣貿易服務費則係依據貿易法第 21 條之規定，為拓展貿易，支援貿易活動，就出進口人輸出入之貨品，由

海關統一收取之特別公課。」晚近的最高行政法院 107 年度裁字第 1011 號裁定「本件係地方主管機關依據法令規定訂定之管理規章，按各使用人排入之廢水量、水質差別級距及污水處理費計算公式，向上訴人收取系爭 COD 處理費，且該費用是產業園區開發管理基金之來源，以作為產業園區或其周邊相關公共設施之興建、維護或改善，塑造有利投資環境之公共任務所需經費，而以區內群體為共同義務人，對之課予繳納金錢負擔之特別公課，並非行政罰。」其他尚有最高行政法院 108 年度判字第 293 號及第 346 號（機場服務費）、107 年度判字第 263 號（土壤及地下水污染整治費）、107 年度判字第 37 號（空污費）、106 年度判字第 605 號（山坡地開發利用回饋金）判決等，不勝枚舉。

在法律規範上則是「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例施行細則」第 5 條明白使用「特別公課」一詞：「本條例第 9 條第 1 項第 1 款所稱履行法定義務，指依本條例第 5 條第 1 項推定為不當取得之財產（以下簡稱該財產）有下列情形之一者：一、繳納因該財產而生之稅捐、規費、特別公課、罰鍰或其他公法上金錢給付義務。」特別公課已然已成為我國法律規範的用語。

（二）應就特別公課類型化並建立審查標準

我國從司法實務到法律規範都已經明白肯認特別公課的情形下，本件解釋卻和 15 年前的本院釋字第 593 號解釋一樣，迴避審查客體的定性問題（包括討論是否屬於特別公課部分），而且同樣採取寬鬆的審查標準。然無論是聲請人、關係機關以及確定終局判決都明白肯定廢棄物回收清除處

理費性質上是特別公課，只是各自對特別公課審查密度的寬嚴有不同的看法。本件解釋卻略過論證廢棄物回收清除處理費的定性問題，直接跳躍說明因廢棄物回收清除處理費涉及高度專業性及技術性，因此採寬鬆的審查原則。就算認為廢棄物回收清除處理費不是特別公課，當聲請人、關係機關與法院裁判都正面肯認是特別公課的前提下，是不是應該交代一下為什麼不採特別公課的理由。也許礙於時間的壓力，但就此部分而言，本件解釋的論證細膩度似乎有所不足。

相對於德國業已歷經特別公課被過度使用而引起是否違憲的疑慮與批評，並透過許多實務判決逐步建立嚴謹的審查標準，例如對於具有財政目的的特別公課採取較為嚴格的審查標準，對於不具有財政目的的特別公課始採取較為寬鬆的審查標準。我國法院實務與法制上既然已經肯認特別公課，且其在我國行政手段上廣為運用，本件解釋卻未能進一步予以類型化，並提出更具體的審查標準，甚為可惜，也使得特別公課的合憲性未能受到進一步檢證，特別是未對侵害人民財產權較為嚴重的特別公課，要求採取較為嚴格的法律保留，其結果恐將造成行政權的過度擴張，這是未來值得擔憂的。

二、費率加重 100%，「寓禁於徵」之方式，不符合手段必要性，違反憲法第 23 條的比例原則

「容器回收清除處理費費率表」註 2 中明定「容器瓶身以外之附件使用 PVC 材質者，費率加重 100%，再乘以容器與附件之總重量，作為繳費計算方式」，此涉及兩個問題，

一為以「容器與附件之總重量」作為繳費計算方式，是否符合平等原則；另一則是說明費率加重 100%「寓禁於徵」的作法，是否符合比例原則問題。

（一）以「總重量」作為繳費計算方式的疑義

首先其以「容器與附件之總重量」作為繳費計算方式部分，雖然本件解釋理由書認為聲請人所主張的差別待遇，屬多項計費因素（如材質費率、重量等）混合適用後所可能偶然發生的個案性結果，並非屬於系統性之不利差別待遇。然而在常見的瓶身與附件分屬於不同材質，且附件費率高於容器瓶身費率的情形，一律以總重量計算，而不論附件所使用 PVC 材質之多寡，對於只有使用少量 PVC 材質於附件者，相較於總重量相同且瓶身材質相同而使用較為大量 PVC 材質於附件者，兩者所應繳納之費用，竟然相同，顯然並不符合環保政策，其是否符合平等原則實非無疑義。

（二）費率加重 100%違反比例原則

本件解釋認為費率加重 100%，「其對責任業者財產權及營業自由之干預，尚不抵觸憲法第 23 條比例原則」，解釋理由書認為中央主管機關為了引導責任業者減少對環境危害程度較大之 PVC 材質的使用，或引導改為使用其他對環境較為友善之替代材質，於 2004 年公告加重 30%；但因實施效果不彰，乃於 2007 年將加重幅度提高為 100%，此舉屬於中央主管機關為達引導管制目的所得採取之適當手段，有助於促使責任業者減少使用 PVC 材質，因而認定上述加重手段與上述目的之達成間，顯具合理關聯，尚不抵觸憲法第 23 條比例原則。

然而依廢棄物清理法第 16 條第 5 項規定：「第一項之費率，由中央主管機關所設之資源回收費率審議委員會依材質、容積、重量、對環境之影響、再利用價值、回收清除處理成本、回收清除處理率、稽徵成本、基金財務狀況、回收獎勵金數額及其他相關因素審議……。」在該費率擬定與審議的過程中，就其材質對環境的影響因素已經有所考慮，並據以訂定使用 PVC 材質的費率。中央主管機關卻為達「寓禁於徵」之目的，先將容器回收清除處理費費率加重 30%，嗣後因實施成效不彰，再將費率加重幅度提高為 100%。其加重費率的作法，實已經超出環境影響因素的考慮之外，而是欲透過課徵更高額的費用，達到禁止使用 PVC 材質的目的。

容器回收清除處理費，法律只是授權由中央主管機關所設之資源回收費率審議委員會，考量各種影響因素審議費率。至於以加重之方式提升費率審議委員會審議的費率，是在正常費率之外再加倍課徵，實已蘊含「處罰」的手段或目的。在欠缺法律明文授權的情形下，以加倍課徵之方式增加人民的義務與負擔，是否適當不無疑義。容器回收清除處理費的課徵，本身就是在於引導體制，性質上屬於引導型公課，如果透過費率審議委員會所審議的費率，仍然無法達到引導目的，顯然其所訂定的費率並不適當，理論上應由審議委員會就費率的適當性，參酌各種影響因素重新加以檢討，而非動輒對特定行為以加重之方式課徵其費用。如果容許行政機關可以恣意地加重計費，日後如果發現仍然無法達到其引導之目的，行政機關是否可以再提升加重更高的倍數？是以本席認為本件加重計費手段與目的達成之間，顯然並不具有合理關連性，雖然其所要求之目的具有正當性，然而並非別無

其他侵害較小亦能達成相同目的之手段可資運用，並不符
手段必要性之要求（本院釋字第 476 號及第 544 號解釋參
照），與憲法第 23 條之比例原則應屬有違。是本席提出部分
不同意見書如上。