

解釋字號	釋字第426號
解釋公布院令	中華民國 86年05月09日
解釋爭點	空污防制收費辦法之法源及徵收項目違憲？
解釋文	<p>空氣污染防制費收費辦法係主管機關根據空氣污染防制法第十條授權訂定，依此徵收之空氣污染防制費，性質上屬於特別公課，與稅捐有別。惟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。上開法條之授權規定，就空氣污染防制法整體所表明之關聯性意義判斷，尚難謂有欠具體明確。又已開徵部分之費率類別，既由主管機關依預算法之規定，設置單位預算「空氣污染防制基金」加以列明，編入中央政府年度總預算，經立法院審議通過後實施，與憲法尚無違背。有關機關對費率類別、支出項目等，如何為因地制宜之考量，仍須檢討改進，逕以法律為必要之規範。至主管機關徵收費用之後，應妥為管理運用，俾符合立法所欲實現之環境保護政策目標，不得悖離徵收之目的，乃屬當然。</p> <p>空氣污染防制法所防制者為排放空氣污染物之各類污染源，包括裝置於公私場所之固定污染源及機動車輛排放污染物所形成之移動污染源，此觀該法第八條、第二十三條至第二十七條等相關條文甚明。上開收費辦法第四條規定按移動污染源之排放量所使用油（燃）料之數量徵收費用，與法律授權意旨無違，於憲法亦無牴觸。惟主管機關自中華民國八十四年七月一日起僅就油（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。</p>
理由書	<p>憲法增修條文第九條第二項規定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」，係課國家以維護生活環境及自然生態之義務，防制空氣污染為上述義務中重要項目之一。空氣污染防制法之制定符合上開憲法意旨。依該法徵收之空氣污染防制費係本於污染者付費之原則，對具有造成空氣污染共同特性之污染源，徵收一定之費用，俾經由此種付費制度，達成行為制約之功能，減少空氣中污染之程度；並以徵收所得之金錢，在環保主管機關之下成立空氣污染防制基金，專供改善空氣品質、維護國民</p>

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。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（參照本院釋字第三九四號解釋理由書）。空氣污染防制法第十條第一項：「各級主管機關應依污染源排放空氣污染物之種類及排放量，徵收空氣污染防制費用」，第二項：「前項污染源之類別及收費辦法，由中央主管機關會商有關機關定之」，依此條文之規定，再參酌上開法律全部內容，其徵收目的、對象、場所及用途等項，尚難謂有欠具體明確。行政院環境保護署據此於八十四年三月二十三日發布空氣污染防制費收費辦法，就相關事項為補充規定。而已開徵部分之費率類別連同歲入歲出科目金額，既由主管機關依預算法之規定，設置單位預算「空氣污染防制基金」加以列明，編入中央政府年度總預算，經立法院通過後實施，徵收之法源及主要項目均有法律與預算為依據，與憲法尚無違背。但預算案有其特殊性，與法律案性質不同，立法機關對預算案與法律案審議之重點亦有差異（參照本院釋字第三九一號解釋理由書），空氣污染防制費之徵收尚涉及地方政府之權限，基金支出尤與地方環保工作攸關，預算案受形式及內容之限制，規定難期周全，有關機關對費率類別、支出項目等，如何為因地制宜之考量，仍須檢討改進，逕以法律為必要之規範。至主管機關徵收費後，自應妥為管理運用，俾符合立法所欲實現之環境保護政策目標，不得悖離徵收特別公課之目的，乃屬當然。

空氣污染防制法所防制者為排放空氣污染物之各類污染源，包括裝置於公私場所之固定污染源及機動車輛排放污染物所形成之移動污染源，此觀該法第八條、第二十三條至第二十七條等相關條文甚明。該法第十條並未將空氣污染之移動污染排除在外，則徵收污染防制費應包括汽車機車等移動污染源在內，應無疑義。空

氣污染防治費收費辦法第四條規定，按移動污染源之排放量所使用油（燃）料之數量徵收費用，因污染排放量與油（燃）料用量密切相關，尚屬合理，且基於執行法律應兼顧技術及成本之考量。與上開空氣污染防治法之授權意旨並無牴觸。惟有關機關仍應儘速建立移動污染源定期檢驗系統及更具經濟誘因之收費方式，又主管機關自八十四年七月一日起即就油（燃）料徵收，而未及固定污染源所排放之其他污染物，有違背此項公課應按污染源公平負擔之原則，並在公眾認知上易造成假行為制約之名，為財政收入徵收公課之誤解，有關機關應迅即採取適當措施以謀改進，特此指明。

大法官會議主席 院長 施啟揚

大法官 翁岳生 劉鐵錚 吳 庚 王和雄
王澤鑑 林永謀 施文森 城仲模
陳計男 曾華松 董翔飛 楊慧英
戴東雄 蘇俊雄

意見書、抄本
等文件

部分不同意見書：

大法官 戴東雄

本解釋文對於民國八十四年三月二十三日發布之空氣污染防治費收費辦法，多數意見將空氣污染防治法第十條授權之污染源分為移動與固定兩種同納入徵收之列，依污染者付費原則，課徵污染費，符合該條授權意旨，而未達違憲部分，本席原則上同意。惟依其授權訂定之該收費辦法第三條第一款固定污染源與第四條移動污染源以所使用油（燃）料量、第三條將固定污染源分為階段性之時間而以不同之徵收方法與標準以及僅以選擇性而非全面性之污染物課徵空氣污染費，本席認為已逾越空氣污染防治法第十條依排放物之種類及排放量課徵之法律授權意旨，與憲法第一百七十二條命令與憲法或法律牴觸者無效、第十五條人民之財產權應予保障之規定有所牴觸。

一、空氣污染防治法第十條規定，各級主管機關應依污染源排放空氣污染物之種類及排放量，徵收空氣污染防治費用。前項污染源之類別及收費辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。行政院環境保護署依據該條文之授權，於八十四年三月二十三日頒布空氣污染防治費收費辦法，並於同年七月起對固定污染源（第三條第一款）及移動污染源（第四條）以隨油（燃）料之使用量徵收空氣污染防治費。前述國家基於統治高權，依其特殊行政目的，課予人民公法上之金錢負擔，在學理上稱為特別公課。但其與稅捐仍有分別。稅捐係以支應國家普通財政為目的，以一般人民為課徵對象，而其稅收歸入公庫，依普通預算程序辦理。反之，特別公課係政府為達到經濟或行政領域之一定任務，對特定群體課徵額外之金錢負擔，而其收入以基金組織之方法，流向特定用途。一般人民對稅捐之負擔有憲法第十九條、第一百四十三

條等法條之依據。人民依租稅法律主義，有納稅義務係指人民僅依法律所定之納稅主體、稅目、稅率、納稅方法及納稅期間等項而負納稅義務（釋字第二一七號參照），其受到立法嚴格之監督。反之，特別公課之金錢負擔並無憲法之直接明文，咸認其來自憲法第二十三條之法律保留原則之規定。準此以解，特別公課之合憲性較稅捐薄弱，但因其所受立法監督較稅捐不嚴，故為避免行政機關假課徵公課之名，而達增加財政收入之實，並防止財政憲法遭受破壞與架空，公課之徵收仍應有法律保留之正當性，以確保人民之財產權。有鑑於此，公課徵收之目的、用途、對象、費率評定之原則與期限等項，應以法律予以規定。其由法律授權命令訂定者，其授權應符合具體明確始可。多數意見認為空氣污染防制法第十條授權各級主管機關應依污染源排放空氣污染物之種類及排放量徵收空氣污染防制費，從該法整體所表現之關聯性判斷，尚難謂欠具體明確。依本席之見解，即使從整體所表現之關聯性觀察，尚有不明確之處，如費率之評定及徵收期限，應一併於授權母法中明定為當。

二、依空氣污染防制法第十條授權訂定之空氣污染防制費收費辦法與母法授權之意旨，有諸多牴觸之處，與憲法第一百七十二條有悖，應檢討改進。

（一）查空氣污染防制費屬於一種環境使用之特別公課，其正當化之課徵目的，應符合改善空氣品質之事物責任（*Sachverantwortung*）。蓋環境法上之金錢課徵原則應具有誘導性之功能（*Lenkung*），而非用來支應國家一般任務的財政需求。該收費辦法第三條第一款對固定污染源與第四條對移動污染源以其油（燃）料之使用量徵收空氣污染費之規定，本席認為已逾越母法第十條依污染源之排放量徵收費用之授權規定，而侵害憲法保障人民之財產權。多數意見認為油（燃）料之使用量與排放量密切相關，故以使用油（燃）料量代替排放量徵收費用，尚屬合理。依本席之見，油（燃）料使用量與污染物排放量非同一概念，二者尚有相當距離，不能等量視之。蓋油（燃）料使用量之大小固然影響排放量之多寡，但影響排放量尚有其他諸多因素，而其非唯一之因素。例如油料品質之好壞、機器設備之新舊、機器構造之優劣、補助設備之有無、人為操作之當否等等，因此以油（燃）料使用量涵蓋所有影響排放量之因素，而課予人民額外之金錢負擔，不但不合理，而且與母法授權之意旨有違。

（二）其次，該收費辦法第四條對於移動性之污染源，以隨油徵收方法徵收費用，失去經濟上之誘導性，違反課徵特別公課所欲達到改善空氣品質之目的。蓋隨油徵收之方法，並未檢驗該污染源究竟排放何種污染物，其排放量多少，因此移動污染源之使用者，無從以用油量改善空氣品質，而減少其污染費之支出。簡言之，用油量之徵收方法，欠缺經濟上之誘因性，有違公課徵收費用之目的。

（三）就固定污染源之徵收，母法第十條並未授權得以不同時間之階段採取不同的徵收方法與標準徵收。空氣污染防制費收費辦法第三條第一階段依污染源排放空氣污染物所使用油（燃）料之數量徵收；第二階段則依污染源排放空氣污染物之種類及排放量徵收，此種僅基於行政上之便利性考量，逕依母法未授權的費率

評定原則列於第一階段實施，反將符合母法授權的費率評定原則，置於當時尚屬不確定之將來實施，不顧課徵公課的正當性與一體性，顯逾越母法授權之範圍。

(四) 主管機關於八十六年三月十二日訂定之「公私場所固定污染源空氣污染減量獎勵辦法」中，對固定污染源因改善製程或裝置控制設備，而有有效減少或去除空氣污染物排放量時，得申請獎勵。反之，對移動污染源則無相似之措施，厚此薄彼，有違污染源公平負擔之原則。其實，對移動污染源也應給予經濟上誘因，即利用每年定期檢驗車輛之便，對改善排放污染量之使用者，亦得享受減少繳納污染費之可能，以達到改善空氣品質之目的。

三、總之，空氣污染防制法第十條授權之規定，即使授權之目的、內容及範圍尚難謂欠具體明確，至少依其授權訂定之空氣污染防制費收費辦法第三條對固定污染源與第四條對移動污染源隨油徵收空污費方法，及第三條以階段性期間，採不同標準收費方法，已逾越母法之授權範圍，有違憲法第一百七十二條命令與憲法或法律相牴觸者無效之規定，並與憲法第十五條保障人民財產權之規定有所牴觸。

不同意見書：

大法官 蘇俊雄

空氣污染防制法第十條規定：「各級主管機關應依污染源排放空氣污染物之種類及排放量，徵收空氣污染防制費用。前項污染源之類別及收費辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」主管機關乃根據上開法律之授權，於民國八十四年三月訂定發布「空氣污染防制費收費辦法」，並於同年七月起以「隨油徵收」之方式，針對汽機車等「移動污染源」開徵「空氣污染防制費」（參照空氣污染防制費收費辦法第四條之規定）。多數通過的解釋文及解釋理由認為，據此徵收的「空氣污染防制費」，性質上屬於「特別公課」（*Son derabgaben*），與傳統之稅捐有別；其雖不適用憲法第十九條所定之「租稅法律主義」下的各項原理原則，不過「特別公課」作為一種公法上的金錢給付義務，關於其徵收目的、對象以及用途等事項，仍然必須合乎法律保留原則以及授權明確性原則之要求。根據此等規範概念以及審查基準的界定，多數大法官乃將規範審查的重心，置於空氣污染防制費之相關法規範是否合乎法律保留原則以及授權明確性原則之要求等問題。就空氣污染防制費之相關法規範是否合乎法律保留原則的問題，多數大法官雖認為關於空氣污染防制費之費率類別、支出項目等事項，現行法制仍須檢討改進，而應於授權法律中直接作必要之規範；不過，多數通過的解釋文以及解釋理由仍認為，既有的法律以及預算案，已足以作為徵收此項「特別公課」的合法性依據。而就立法者對於空氣污染防制費之收費辦法所為之授權，多數大法官亦認為「尚難謂有欠具體明確」。多數意見並進而推

論肯認「空氣污染防制費收費辦法」第四條就徵收「移動污染源」之空氣污染防制費所為之規定，與空氣污染防制法之授權意旨相符。至此，多數大法官毋寧已全面肯認了相關法規範的合憲性，而僅就現行空氣污染防制費的徵收明顯有違公課公平負擔原則的情節，要求有關機關迅予改進。

多數大法官在解釋理由中所揭示的「污染者付費」原則，固然值得肯定與認同；而「特別公課」作為現代給付國家的新興財政工具，本號解釋能夠藉此機會探討此項規範概念及其合法性之問題，對於我國財政法以及環境法制的發展，亦具有相當之意義。然而，系爭之空氣污染防制費的相關法規範，是否真如多數通過之解釋文及解釋理由所言，均得以通過規範違憲審查，而無合憲性的瑕疵呢？此在法理上毋寧容有商榷之餘地。首先，現行法制下的「空氣污染防制費」，其性質究竟是學理上所稱的「特別公課」？抑或實際上仍與傳統的稅捐概念並無差異？這原本即係本件釋憲聲請案中的重要爭議問題，自有釐清確定的必要。其次，如果我們肯認「空氣污染防制費」屬於一種「特別公課」，則此項「特別公課」的制度設計，除了必須合乎法律保留原則以及授權明確性原則等一般的合法性要件之外，是否尚應滿足若干特別的合法性要件呢？觀諸德國聯邦憲法法院對於「特別公課」的審查控制以及該國之相關學說的討論，此項問題毋寧亦有深入檢討的餘地。甚且，即便我們在規範審查上可以不去參酌比較法上的學理，而僅以法律保留原則、授權明確性原則乃至於法律優越原則來規制我國法上的「特別公課」制度，則現行「空氣污染防制費」的相關法規範是否得以通過此等原理原則之審查檢證，恐怕亦相當令人懷疑。以下爰就上揭三項課題，提出不同意見書，敘述理由如下：

一、多數通過之解釋文以及解釋理由認為，根據空氣污染防制法以及空氣污染防制費收費辦法所徵收的「空氣污染防制費」，因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，且課徵所得之金錢，係以特別基金之模式，專供改善空氣品質、維護國民健康之用途，故在性質上屬於「特別公課」，而與稅捐有別。此項認定雖有一定之論據，惟尚無法適切釐清現行「空氣污染防制費」之徵收性質。按多數通過之解釋理由雖然援引「污染者付費」之原則，據以說明公課義務人以及公課目的間之關連；可是現行依據空氣污染防制費收費辦法第四條就「移動污染源」以「隨油徵收」之方式開徵的「空氣污染防制費」，事實上很難達成「行為制約」的功能，而毋寧是以「財政收入」為其主要目的。蓋在現代社會生活形態之下，人民的一切活動莫不直接或間接地與「能源之利用」有關；此種關連性尤其是在人民日常生活之交通上特別顯著。值此交通頻繁的現代，吾人固然應該鼓勵節約能源；但是我們實無法期待人民不利用燃油而營正常之文明生活。既然對於油品之利用是一般人民在日常生活上直接或間接所不可免除的活動，則以「隨油徵收」之方式就「移動污染源」所開徵的「空氣污染防制費」，無異是一種加諸於一般人民之具有「普遍性」與「強制性」的公法上負擔（因為即使是一個搭乘公共交通工具的市民亦無法免於遭到轉嫁之負

擔)。換言之，「假行為制約之名，行財政收入之實」，恐怕並非如多數通過之解釋理由所言，是一種「公眾認知上的誤解」，而毋寧是現行制度的實態！

如果我們據此認為現行依「隨油徵收」之方式就「移動污染源」所開徵的「空氣污染防制費」，在性質上較接近於「目的稅」(Zwecks-teuer)，而非比較法上以「平衡」(Ausgleich)及「誘導」(Lenkung)為其主要目的之典型的「環境使用公課」(Umweltnutzungsabgaben)；則現行「空氣污染防制費」之相關法規範，就此部分而言，當然無法通過憲法第十九條所定之「租稅法律主義」的審查。多數通過的解釋文以及解釋理由，就此並沒有細究「移動污染源」與「固定污染源」之「空氣污染防制費」在徵收方式、徵收對象以及制度功能上的差異，而逕認為其俱屬「特別公課」，在法理論斷上自欠缺足夠的說服力。

二、退一萬步而言，即便我們肯認我國現行依「隨油徵收」之方式就「移動污染源」所開徵的「空氣污染防制費」，在性質上仍可被界定為是一種「特別公課」；則對於此種以「財政收入」為其主要目的之「特別公課」，吾人亦應嚴格控制其合法性要件，檢證確認國家有以此種「特別公課」來替代一般租稅工具的正當性，並確保國家已為相應之必要的制度安排。蓋如果我們以系爭之「空氣污染防制費」是「特別公課」為由，認為「租稅法律主義」下之各項原理原則在此並無適用之餘地，而在此同時卻不相應地就此等「特別公課」之特殊性設定其合法性要件的話，則無異表示國家可以用規範概念的轉換與替代，去「規避」「租稅法律主義」的嚴格要求。就此而言，德國法上對於此種以「財政收入」為其主要目的之「特別公課」，乃除了要求其必須合乎法律保留原則以及授權明確性原則等一般性的合法性要求外，更基於此種「特別公課」的特殊性，而發展出若干特殊的合法性要求；例如德國聯邦憲法法院就認為，如果系爭的「特別公課」是以「財政收入」為其主要功能的話，則該項「特別公課」是否合乎「集體有利性」(Gruppennützigkeit)的要件 - 亦即該項公課收入之使用是否對負擔群體有利的問題，便應該受到較為嚴格的審查控制。多數通過的解釋文及解釋理由固然亦認為：「……主管機關徵收費後，自應妥為管理運用，俾符合立法所欲實現之環境保護政策目標，不得悖離徵收特別公課之目的，乃屬當然」，惟竟未根據此等「特別公課」的當為要件，審查系爭法規範的合憲性問題，誠令人深感遺憾。倘若吾人根據上揭審查基準檢討系爭「空氣污染防制費」之相關法規範的合憲性問題，則我國現行依「隨油徵收」之方式就「移動污染源」所課徵之「空氣污染防制費」，以及據此成立之「空氣污染防制基金」的制度構成與運作，能否合乎「特別公課」的各項合法性要件 - 尤其是所謂「集體有利性」之要件，恐怕亦相當值得懷疑。按特別基金的運作模式，固然可以滿足「專款專用」的制度需求，而主管機關所定之空氣污染防制費收費辦法，亦已就對移動污染源徵收之空氣污染防制費之使用方式與使用用途等事項，做有一定之規範；然而，現行法制對於基金使用方式以及其使用用途之規範，毋寧仍過於寬鬆，而無法擔保此項「特別公課」取向於有利負擔群體的「特別目的使用」。

三、再退而言之，即便我們不去強調「特別公課」之各種特殊的合法性要求，其既係對義務人課予繳納金錢之負擔，自亦有法律保留原則以及授權明確性原則之適用餘地。換言之，雖然「特別公課」相對於「稅捐」而言，憲法並未要求其要有嚴格的「國會保留」；不過「特別公課」之徵收目的、對象、用途，乃至費率類別等事項，仍應交由立法機關以法律定之，若立法者授權行政機關以命令訂定者，其授權亦必須合乎具體明確之要求。此等審查基準固為多數大法官所肯認，然而多數意見對於系爭法規範之審查，實極盡寬鬆之能事，令人對於大法官的「如此」表現，深感費解。

就法律保留原則在本案中之適用與審查來說，多數通過之解釋理由既認為：「.....預算案有其特殊性，與法律案性質不同.....空氣污染防制費之徵收尚涉及地方政府之權限，基金支出尤與地方環保工作攸關，預算案受形式及內容之限制，規定難期周全，有關機關對費率類別、支出項目等，如何為因地制宜之考量，仍須檢討改進，逕於授權法律中為必要之規範」，亦即多數大法官已認為「空氣污染防制費」之費率類別、支出項目等事項，應屬「法律保留」之重要事項；則何以多數意見仍肯認「預算案」中就其已開徵部分之費率類別的設定，得以作為課徵「空氣污染防制費」的合法性依據呢？實則，如果就「空氣污染防制費」之徵收事項，有應由法律規定或至少由法律授權行政機關訂定授權命令的必要性，則現行法規範之缺失，實已牴觸憲法第二十三條所定之法律保留原則，根本就沒有以預算案之編列替代法律規範之容許性！

其次，即便我們肯認空氣污染防制法就「空氣污染防制費」之徵收事項所為之授權合乎授權明確性的要求，現行空氣污染防制費收費辦法第四條就徵收「移動污染源」之「空氣污染防制費」之規範，是否仍與法律授權意旨相符，而無違反法律優越原則的問題呢？此無疑亦有斟酌之餘地。根據文義以及體系解釋，我們固然不能排除「移動污染源」亦有徵收「空氣污染防制費」的可能性；不過，以「隨油徵收」之方式來課徵「移動污染源」的「空氣污染防制費」，是否仍合乎空氣污染防制法第十條第一項所明白揭示之「空氣污染物之種類」及「排放量」的徵收基準，毋寧才是此項問題之關鍵。多數通過之解釋文及解釋理由，就此項釋憲聲請人所提出之重要問題，在未明確說理之情況下，即逕認其「與法律授權意旨相符，與憲法亦無牴觸」；此項論斷，恐亦無解於系爭收費辦法違憲疑義之澄清。

綜上所述，環境保護公課之制度，關係當前我國環境保護之基本國策的具體實踐，對於我國財政憲法秩序之發展，亦具有相當深遠之影響；吾人自應審慎維繫政策理念以及人民權益，俾使此項制度得以在法治國家的憲政秩序下，穩健發展。空氣污染防制法以及空氣污染防制費收費辦法等就「移動污染源」以「隨油徵收」之方式開徵之「空氣污染防制費」，既存上述各項合憲性疑義，自應就其違憲部分為違憲之宣告，方合乎規範違憲審查之本旨。爰提不同意見書如上。

參考資料：

黃錦堂，台灣地區環境法之研究，一九九四。

何愛文，特別公課之研究－現代給付國家新興之財政工具，台大法研所碩士論文，一九九四。

張安，環境使用費之法律性質－從西德聯邦行政法院的一則判決說起，收於經社法制論叢第四期，一九八九。

陳清秀，稅捐、規費、受益費與特別公課，收於律師通訊第一七一一期。

相關法令



[憲法第19條\(36.01.01\)](#)



[憲法增修條文第9條第2項（83.8.1.修正公布）\(83.08.01\)](#)



[司法院釋字第391號解釋](#)



[司法院釋字第394號解釋](#)



[空氣污染防治法第8條、第10條、第23條、第24條、第25條、第26條、第27條\(81.02.01\)](#)

空氣污染防治費收費辦法第4條(86.01.22)

相關文件

抄立法院立法委員洪秀柱等六十七人聲請書及理由補充說明書

受文者：司法院

主旨：立法院立法委員洪秀柱、柯建銘、周荃等六十七人，為立法院於審查「空氣污染防治基金」預算時，對「空氣污染防治費收費辦法」，是否牴觸空氣污染防治法第十條授權法源規定，適用時滋生疑義，敬請貴院查照並惠予解釋見復。

說明：

壹、聲請解釋憲法之目的：

憲法第十五條規定，人民之財產權應予保障；第十九條規定，人民有依法律納稅之義務；憲法第一百七十二條復規定：「命令與憲法或法律牴觸者無效」。今本院審議行政院提送之「空氣污染防治基金」附屬單位預算時，發現行政院環保署依「空氣污染防治法」第十條第二項，於八十四年三月二十三日所頒布之「空氣污染防治費收費辦法」，未依法律授權，依污染源排放空氣污染物之種類及排放量，向污染源開徵，而改採隨油（及燃煤）徵收方式開徵空污費，致使因開徵空污費所得成立之「空氣污染防治

基金」有淪為違法預算之虞。

再者，該空污費收費辦法將「空氣污染防制法」規定收費方式，排入所謂第二階段始採行，且實施日期未予明確公告，反將未獲法律授權之隨油（及燃煤）徵收方式，逕自列為第一階段實施，亦有違背母法之嫌。

空氣污染防制費是一經濟誘因措施，藉由空污費之價格，誘導低污染排放結果產生，進而改善空氣污染，而採取這經濟誘因的措施，也都是選擇「價格彈性係數大」的，例如固定污染源，對於價格彈性係數不大的，例如移動車輛污染部分，世界各國根本未使用經濟誘因，因為即使課徵污染稅，機動車輛減少使用的比例仍不大，達不到所謂「以價制量」的目標，因此，就立法旨趣而言，向移動車輛開徵只是變相加稅而已，並無明顯積極經濟誘因。

前揭憲法條文已明示，人民有依法納稅之義務，但若行政機關未依法律授權方式，向人民收取費用，則有違法徵費之嫌及侵害人民財產權之虞。故「空氣污染防制費收費辦法」是否牴觸空氣污染防制法之授權規定，期大法官能予明確解釋，以使行政機關於適法用法時，能依循不悖乎憲法保障人民財產權與依法納稅義務之規定。

貳、疑義性質及經過：

一、本聲請之提出係依據司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款：「依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義」之規定。

二、前依空氣污染防制費收費辦法所開徵之「空氣污染防制基金」預算送請本院審議，立法委員依法行使預算審查權時，立法委員發現，該基金之徵收方式，並未依空氣污染防制法第十條規定方式辦理，反而逕以隨油徵收開徵，該預算雖經立法院表決通過，惟其是否牴觸母法規定，及侵害人民財產與人民依法納稅之義務，仍存憲法上之疑義，故聲請解釋。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案之立場與見解：

一、現行環保署的空氣污染防制費開徵計畫，是採取隨油開徵作業方式，在油品及燃煤中附加一定比例的空氣污染防制費，其中有鉛汽油一公升零點八元，無鉛汽油一公升零點四元，柴油一公升零點四元，燃料油一公乘一百五十元，煤一公噸一百七十元，

氟氯碳化合物每公斤六十九元（費率可能因立法院審議而有變動）。

二、開徵空氣污染防制費雖然是環保署強力推銷的計畫，也是空氣污染防制法第十條明文授權規定，但從空氣污染防制法整個立法精神、立法旨趣與立法條文及國外實施情形都可以發現，空污費是應該向固定污染源（工廠）開徵，而不是向一般車輛開徵。至於固定污染源開徵方面，也應該以工廠實際污染排放量課徵，才符合空氣污染防制法立法精神與條文，而環保署計畫在七月起開始徵收空氣污染防制費，不但是向機動車輛開徵，同時也未依污染排放量向固定污染源開徵，而是採隨油開徵，該收費辦法實有違法之嫌。

三、就立法條文而言，空污費不應向移動車輛開徵，應該向固定污染源徵收，且應依實際污染排放量徵收，不應採隨油徵收。根據空氣污染防制法第十條規定，「各級主管機關應依排放空氣污染源種類與數量，徵收空氣污染防制費用」。同法第三十五條規定，「不依第十條規定繳納者，處應繳納費用一倍之罰鍰，並通知限期繳納，屆時仍不繳納者，撤銷其操作許可」。由第十條及第三十五條條文可以發現，空氣污染防制費應是針對固定污染源而非一般移動車輛污染源，因為空氣污染防制法中有「撤銷操作許可者」都是固定污染源，而移動車輛部分則只有「吊銷牌照」，並無申請吊銷操作許可之情事。此外，第十條明文規定應依污染源種類與數量開徵空氣污染防制費，這項條文根本沒有授權環保署可以隨油開徵空污費的空間，環保署的作法，有牴觸法令之嫌。

四、就立法精神而言，空污費是向事業開徵，殆無疑義。

民國七十八年十一月十四日，行政院提請立法院審議的空氣污染防制法修正草案中，立法條文說明中就明確表示，「開徵空氣污染防制費乃為使『事業』努力改善空氣污染源，排放空氣污染量越少者，繳費越少，當空氣污染改善符合一定程度之後，即可免除繳費」，而立法院在民國十一年一月十六日完成三讀立法程序，並未對該條文加以更改，由此可見，空氣污染防制費立法精神是針對固定污染源，而非一般移動污染源。

五、空氣污染防制費是一經濟誘因措施，藉由空污費之價格，誘導低污染排放結果產生，進而改善空氣污染，而採取這經濟誘因的措施，也都是選擇「價格彈性係數大」的，例如固定污染源，對於價格彈性係數不大的，例如移動車輛污染部分，世界各國根

本未使用經濟誘因，因為即使課徵污染稅，機動車輛減少使用的比例仍不大，達不到所謂「以價制量」的目標，因此，就立法旨趣而言，向移動車輛開徵只是變相加稅而已，並無明顯積極經濟誘因。

六、就世界各國潮流趨勢而言，空污費也是向固定污染源開徵。根據環保署的資料顯示，世界各國目前普遍採用的污染者付費制度中，不少國家是有開徵空氣污染防制費的措施，但實施的先進國家都是向固定污染源開徵，沒有單獨向移動污染源開徵，少數國家如美國，雖然有開徵石油稅（類似臺灣的燃料稅），並指定其中一部分做為空氣污染防制之用，也沒有單獨以空氣污染防制費課徵。

七、從以上分析不難發現，環保署以隨油開徵恐有違法問題，因此我們主張：行政部門應依法行政，空氣污染防制費應該向固定污染源開徵，不應向移動污染源開徵。固定污染源開徵空氣污染防制費應依其污染排放量徵收，不應採隨油徵收。

肆、附件：

- 一、空氣污染防制法及施行細則條文。
- 二、空氣污染防制費收費辦法條文。
- 三、空氣污染防制法立法專輯。
- 四、空氣污染防制基金預算書。

聲請人：

立法委員

洪秀柱 王天競 莊金生 王顯明 廖光生 蔡中涵
黃昭順 張建國 林源山 謝啟大 陳健民 陳朝容
林志嘉 施台生 李鳴皋 韓國瑜 劉瑞生 賴英芳
郭廷才 李必賢 劉國昭 周書府 洪昭男 張 偉
劉光華 翁重鈞 林國龍 鄭逢時 陳志彬 郁慕明
郭石城 陳癸淼 洪性榮 王 建 李宗正 林明義
江偉平 李慶華 高育仁 趙永清 高巍和 曾振農
李顯榮 許國泰 尤 宏 廖永來 黃昭輝 顏錦福
柯建銘 林正杰 李進勇 余玲雅 江鵬堅 李慶雄
許添財 蘇嘉全 盧修一 林光華 張俊雄 謝長廷
沈富雄 謝聰敏 葉菊蘭 劉文慶 姚嘉文 翁金珠
周 荃

中華民國八十四年六月九日

(本聲請書之附件略)

理由補充說明書

受文者：司法院

主 旨：檢送八十四年六月九日立法委員洪秀柱等六十七人所提「空氣污染防制費收費辦法」聲請釋憲案，理由補充說明乙份，請查照。

說 明：

壹、現行空氣污染防制費收費辦法違憲之理由：

一、空氣污染防制法及空氣污染防制費收費辦法違反憲法第十五條保障人民財產權之規定

空氣污染防制法（以下簡稱空污法）第十條第一項規定：「各級主管機關應依污染源排放空氣污染物之種類及排放量，徵收空氣污染防制費」，是為本案系爭「空氣污染防制費」（以下簡稱空污費）徵收之依據。同法同條第二項規定：「前項污染源之類別及收費辦法，由中央主管機關會商有關機關定之」，是為本案系爭「空氣污染防制費收費辦法」訂定之依據。

上開法律僅指示中央主管機關（行政院環保署）徵收空氣污染防制費應依據「污染源排放空氣污染物之種類及排放量」為之，此外關於空污費之費率（如每單位空氣污染物應徵收之費用）、徵收之方式、徵收之期間等，概付闕如。環保署訂定之空污費收費辦法第三條規定，固定污染源空污費之徵收分為兩階段實施，各階段之實施日期由中央主管機關公告之。

查空污費徵收對象遍及全國所有固定污染源（工廠）與機動污染源（汽、機車），影響層面廣泛。而空污費之徵收直接影響各類工廠之生產成本，以及各個汽、機車使用人之消費成本。上開法令關於空污費收費自公告至實施（實際起徵空污費）之期間，完全委由中央主管機關自行決定，未設任何實體或程序之限制，現行之第一階段收費自公告日（民國八十四年三月三十一日）至起徵日（民國八十四年七月一日）相距僅三個月，致受管制人（繳費義務人）既無從及早預見空污費之開徵，自亦未有合理期間可調

整其生產或消費之行為模式（例如調整其工廠之生產流程或選購較佳車種），以節約用油（對機動污染源與第一階段之固定污染源而言）或減少空氣污染物之排放（對第二階段之固定污染源而言）。是上開法律之授權過於概括，上開命令（辦法）之內容過於粗糙，使國民無法有效規劃其生產與消費活動，以撙節開支（繳費支出），保障財產，應認與憲法第十五條之規定牴觸。相較他國有關規定，例如德國聯邦廢水收費法（Abwasserabgabengesetz）首次收費之預告期間長達三年（該法制定生效於一九七八年一月一日，收費始於一九八一年一月一日），其後費率調整之預告更有長達十年者（一九九年修法時已明定至二〇〇〇年時，每一廢水收費單位之費率），我國現行空污費收費制度之瑕疵，至為明顯。

二、空污法及空污費收費辦法違反憲法第十九條租稅法律主義

空污費是否為課稅，容有爭議。吾人以為就其實質上課予人民財務負擔、應繳費之義務人極為普遍，以及政府每年因此收入之金額（按環保署原訂費率可達一百億新台幣，調降費率後預估亦可達六十億新台幣）等觀之，應認其為一種課稅。是則依據大法官釋字第二一七號解釋，課稅之法律應就「納稅主體」、「稅目」、「稅率」、「納稅方法」及「納稅期間」等項詳為規定，始符合憲法第十九條租稅法律主義之精神，俾能切實保障人民財產權。前開空污法第十條第一項之規定僅就空污費之「納稅方法」之部分（所謂「污染源排放空氣污染物之種類及排放量」）設有規定，其餘概由同條第二項以「空白授權」之方式，委由中央主管機關全權以命令定之，明顯違憲。吾人以為為使收費保持合理彈性，肆應實際需要，空污法並非不得授權主管機關訂定收費辦法，惟其授權至少應就納稅主體、稅目、稅率、納稅方法、納稅期間等五項要件之內容及範圍明確規定，始符合大法官釋字第二一七號解釋與釋字第三一三號解釋之意旨。

或謂空污費乃所謂「特別公課」（Sonderabgaben），故可不受憲法第十九條租稅法律主義之拘束。惟「特別公課」與「一般課稅」之區分，別說在現行法上缺乏依據，即使德國在聯邦憲法院判決後亦時有爭議，實不宜貿然引用。縱認空污費為特別公課，衡諸大法官釋字第三一三號解釋之意旨，授權之母法即使不需就空污費之「納稅主體」、「稅目」、「稅率」、「納稅方法」及「納稅期間」等各項明確規定，至少亦應就其中某些項目，尤其是為確保其為「特別公課」有關之要件（如「專款專

用」、「收費手段與特定目的間之關連」等）詳加規定。是現行幾近空白授權之規定，仍非憲法所許。

又，空污費非為規費。蓋規費係指一方提供勞務或設施，使用之他方支付之費用而言。空污費與此要件不符。

貳、現行「隨油開徵」之空污費非以防制空氣污染為目的之經濟誘因：

吾等素來關心環境保護，此次聲請解釋並非反對徵收空污費，尤非反對藉由空污費之開徵提供行為人改善環境品質之經濟誘因。吾等堅決反對者乃假環境保護「經濟誘因」之名，僭行加稅之實。

現行空污費收費辦法根本誤謬何在？徵收空污費原在藉對空氣污染物收費以建立一項經濟誘因 (economic incentives) ，「俾多污染者多付費、少污染者少付費、零污染者零付費」，誘使行為人自行採取最有效之污染防治途徑。同時達到減少污染與減少付費之目標（參見 Dennis Te - Chung Tang, On the Feasibility of Economic Incentives in Taiwans Environmental Regulations: Lessons from the American Experience 128 - 173 (Taipei: 1990) ）。此由空污法第十條之立法理由說明，以及其條文明定「應依污染源排放空氣污染物之種類及排放量，徵收空氣污染防制費」觀之自明。現行空污費收費辦法第四條規定對各「機動污染源」（汽、機車）一律按其使用之油料徵收空污費，同辦法第三條規定對固定污染源（工廠）在現（第一）階段亦一律按其使用之油料徵收空污費。是現行「隨油開徵」之空污費乃以污染源活動之「輸入項」（油料），而非其「輸出項」（排放之廢氣）為計費之標準。結果使用同種類、同數量之油料者，無論其實際排放之空氣污染物種類（危害程度）與數量（廢氣排放量）是否相同，須繳付同等空污費。似此空污費之徵收至多僅能提供行為人節約用油之誘因，而非防制空氣污染之誘因（參見湯德宗，我國環境法與政策的現況與展望，載「當代公法理論」：翁岳生教授六秩誕辰祝壽論文集，頁 640 以下，頁 686 - 689 & 704（一九九三年））。故現行空污費至多只能稱為「燃料稅」，不能名為「空污費」。眾所周知，我國「燃料稅」隨車徵收多年，改為隨油徵收倡議多時迄未見納，然無論如何，自不得假空污費之名重複課徵。

不容諱言，以空污費作為經濟誘因以促進環保的良制美意，演成

今日反遭環保人士強烈指責之狼狽窘境，立法（授權）之際誠有疏失，然主管機關罔顧學者建言及輿論反應，一意孤行，但求增加政府收入，不惜扭曲制度，殆為主要原因。本案系爭收費辦法瑕疵重大，貴院應予正視，從嚴審查。此不獨為貫徹憲法第十九條租稅法律主義，杜絕行政機關浮濫收費（稅）惡例，保障人民財產所必要；抑且，藉助各種經濟誘因（排放付費為其中之一）彌補政府強制性管制之不足，殆為各國環境保護法制發展之潮流，我國亦不例外。已開徵與計畫開徵之公害付費（如垃圾清潔費、水污費、航空器噪音費等）所在多有，貴院本件解釋實有導正我國環境法制發展之作用。又，目前行政程序法尚未制定，主管機關訂定收費辦法（法規命令）無須遵行一定程序，聽取關係人意見或行聽證（按空污法第十條第二項之規定，環保署只需會商有關機關即可），而實務上本院亦難有效監督主管機關之委任立法活動（本案系爭之辦法僅送本院查照），保障民權貴院責無旁貸。

參、請速舉行聽證或辯論：

本件為國內第一宗環保釋憲案，貴院解釋結果攸關我國環保法制之發展，空污費徵收關係人民權益尤為重大。茲依據司法院大法官審理案件法第十三條第一項及該法施行細則第十四條第一項之規定，請貴院大法官儘速邀請專家學者到院說明，或舉行言詞辯論。