

司法院「保力達股份有限公司聲請解釋案」公開說明會

受邀學者專家
中央大學產業經濟研究所
劉錦龍教授

意見陳述

2020 年 1 月 6 日

一、由法律明定費率上限的可行性

考量點：「是否會產生對現行回收體系的穩定性衝擊並造成環境損害的結果？」

說明：

1. 台灣的回收成就已經成為全球媒體關注重點：
 - (1) 國際媒體持續性報導，例如：Wall Street Journal (2016-5-17)、Smithsonian magazine (2019-1-3)、HuffPost (2019-5-27)。
 - (2) 台灣的回收體系建立相較於歐美日等先進國家為晚，但歷經 20 年，台灣的回收成就受到國際社會高度讚賞，特別是被視為一套具有效率(efficient)的制度。
2. 台灣現行的回收制度為全世界先進國家中的特例：
 - (1) 這個制度為延伸生產者責任制的概念。
 - (2) 制度的特點為由「責任業者(生產者)繳費、官產學共同進行管理與分配、民眾(消費者)廢棄物由回收參與者處理並獲金錢補償」。
3. 台灣現行制度的運作產生四大功能：
 - (1) 環境保護功能：降低廢棄物的掩埋與焚化所造成對環境與民眾健康的危害。
 - (2) 產業發展功能：創造回收體系的產業發展並增加國民所得與人民就

業。

(3) 社會扶助功能：透過回收體系補助回收處理參與者機制促成對社會弱勢者的照護。

(4) 生活規範功能：經由宣傳與教育形成台灣社會對回收工作的高度生活自治社會規範。

4. 台灣現行制度的運作成效其基礎條件：

(1) 島嶼式經濟體系：易於進行責任業者的管理。

(2) 聚落式生活型態：易於降低政策的交易成本。

5. 台灣現行制度呈現「柏拉圖準則(Potential Pareto criterion)」：

(1) 環境議題存在外部性(externality)與市場與制度失靈(market and institutional failure)，單純考量私有成本(private costs)與私有利益(private benefits)，無法反應出社會成本(social costs)與社會利益(social benefits)。

(2) 環境政策擬定與推行需強調效率(efficiency)與分配(distribution)(參考美國環保署 2010 年指引)。

(3) 台灣現行制度運作下整體社會利得者(gainers)超過損失者(losers)。

6. 法律明定費率上限造成政策運作空間受限

(1) 回收費率制定非以回收處理成本為唯一考量，另有以市場誘因達成環境保護目的。

(2) 現行制度有採差別費率訂定方式，賦予政策執行者達成目標的運作空間。經濟學另有訊號理論(signaling)，足以讓契約雙方參與者依資訊做出決策。

二、費率計算方法與回收方式與成本

考量點：「回收清除處理費用最終是否為責任業者全額負擔?達成環境保護

功能的回收方式其效益與成本？」

說明：

1. 回收清除處理費用尚非歸責任業者全額負擔：

台灣現行收費方式係由責任業者(生產者或進口商)繳費，然而該筆費用，由經濟理論與市場結構分析，在現行台灣自由經濟體系運作下，責任業者仍可能經由產品售價轉嫁至消費者，最終係由消費者負擔。

2. 回收清除處理費的制定非以回收成本為唯一考量：

台灣現行回收清除處理費的計算方式，依據廢清法第 16 條規定，回收清除處理成本僅是其中一項考量因素。透過經濟誘因手段，達成環境保護功能與提昇民眾健康福祉，亦為考量因素之一。

3. 回收清除處理為製造業者應盡責任之一。

賦予製造業者對於環境保護擔當更重大責任，為一國際共識。根據 OECD 組織於 2011 年發佈的永續製造(Sustainable Manufacturing

Toolkit)，在產品面就強調回收/再利用比、回收可能性等對社會應負的

回收責任。延伸生產者責任制為今國際社會廢棄物管理的主要依據，由生產者付費進行回收活動。

4. 考量效益與成本為當今管制政策重要思潮：

傳統環境管制政策為命令與控制 (command and control)政策，然而考量到經濟效率(economic efficiency)與成本有效性(cost-effectiveness)，以市場導向的誘因制度(market-oriented incentive approach)，包括：許可證制、稅(費)、補貼與其混合，更能以低成本方式達成政策目標。

司法院「保力達股份有限公司聲請解釋案」公開說明會
補充意見

劉錦龍教授
2020 年 1 月 6 日

聲請人以高等行政法院判決書載明「特別公課」，進而引用德國法制做為論述基礎，主張「高額回收清除處理費」違憲，是項「聲請解釋憲法的理由及聲請人之見解」補充意見如下：

一、「回收清除處理費」與「空氣污染防制費」兩者本質不同

1. 高等行政法院認定「回收清除處理費」為「特別公課」，其認定自有討論空間。聲請人據而引用大法官對於「空氣污染防制費」的釋憲說明「特別公課」，主張「回收清除處理費」不符「特別公課」，則有疑義。
2. 根據「空氣污染防制法」第 16 條規定「各級主管機關得對排放空氣污染物之固定污染源及移動污染源徵收空氣污染防制費」，其立法旨意在於針對污染源進行課費，屬於經濟學主張的「Pigovian」(emission tax, fee, charges)，稱為「污染者負擔原則」。
3. 然而，根據「廢棄物清理法」第 15 條規定「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」。另根據同法第 16 條規定「應負回收、清除、處理責任之業者 (以下簡稱責任業者)，...，繳納回收清除處理費」，其立法旨意在於「生產者責任制」。

二、環保署回收基金管理委員會(簡稱基管會)與責任業者間為「委託」與「代理」關係

1. 根據廢清法，製造業者應負「回收、清除、處理責任」，但有鑑於過去由責任業者組成之共同回收清除處理組織，回收成效不彰，乃由主管機關環保署成立「回收基金管理委員會」負責回收、清除與處理責任，並由責任業者代收費用繳付基金管理委員會。(以代收表示係責任業者有可能轉嫁至消費者)
2. 此一關係形成經濟學討論的「Agent-Principal Problem」，在此責任業者實為 Principal(委託人)，基管會為 Agent(代理人)，問題的產生在於兩者

間存在利益不一致問題。

3. 委託人的利益在於希望先行代收代繳費用最低，並可能經由法律賦予的代繳費用中獲得經濟租(economic rent)。代理人的利益在於完成法律賦予的回收、清除、處理工作。但要完成是項工作所需花費的成本，就希望委託人全力配合。
4. 本案的發生在於代理人(基管會)為完成「降低 PVC 使用」的環境保護目標，希望委託人(責任業者)配合。為足以讓委託人配合，有效方式之一為透過高額收費方式，導引委託人放棄 PVC 的使用。
5. 委託人基於不明原因，不願配合代理人的要求，隱瞞其應盡之義務，不實申報回「收清除處理費」，在代理人委託會計師查核下，產生後續的雙方關係與責任歸屬課題。