

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。