

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。