

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，本身就是在於引導管制，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。