

釋字第 788 號解釋部分協同部分不同意見書

楊惠欽大法官 提出

本號解釋認為廢棄物清理法第 16 條第 1 項中段有關責任業者所應繳納回收清除處理費之費率(額度),未以法律明文規定上限,不違反法律保留原則,及同條第 5 項前段授權中央主管機關以命令訂定費率,不違反授權明確性部分,¹本席尚難同意;另本號解釋就行政院環境保護署中華民國 93 年 12 月 31 日環署廢字第 0930097607 號、99 年 12 月 27 日環署廢字第 0990116018 號公告,關於本件商品以容器商品製造業者而非容器製造業者為繳費責任主體,認不違反平等原則,²暨對行政院環境保護署 96 年 6 月 20 日環署基字第 0960044760 號公告附表註 2 及 101 年 5 月 21 日環署基字第 1010042211 號公告之公告事項三,就加重費率認不違反比例原則部分,³本席認理由尚有補充或斟酌之必要。爰提出部分協同部分不同意見書。

壹、廢棄物清理法關於回收清除處理費之費率規定部分：

所謂公課，係指人民依據法律或自治條例規定，對國家

¹ 本號解釋第 8 段、第 13 段、第 14 段及第 15 段參照。

² 本號解釋第 12 段參照。

³ 本號解釋第 21 段、第 22 段及第 23 段參照。

或地方自治團體所為之金錢給付或因此負擔之金錢給付義務。又此所稱公課，其係與制裁違反行為義務之罰金、罰鍰之性質有別，亦與人民對國家之任意捐贈或因國家財產管理行為而為之給付不同。關於法治國家所開徵之公課，目前學理上，多將之分為稅捐、規費、受益費及特別公課等四種類型。而此四類型公課，就課徵之對價性或對待給付性觀之，規費與受益費學說上係將之認屬受益負擔，然兩者間仍有些許差異，即規費係使行為人現實受益，並以受益機制之相關成本費用作為收費基準（規費法第 10 條參照）。而受益費則是以行為人使用受益之可能而非現實受益，作為計費之基準（可參工程受益費徵收條例第 2 條、第 8 條）。至於稅捐與特別公課，學理上雖將其等歸類為不具對待給付性，即就個別義務人而言，稅捐與特別公課之課徵，均係不具對價性或對待給付性。但因特別公課係對特定人民群體所課徵，該公課之用途須具有公課義務群體之共益性，故在此範圍內，亦與稅捐之無對價性係有所區別。從而，就上述四類型公課，如按對價性或對待給付性之有無及強弱予以排序，由強至弱依序應為規費、受益費、特別公課、稅捐。

又特別公課之要件上與其他三類型公課之差異點，除上開所述之對價性外，主要者尚有規費、受益費及稅捐（除目的稅外）原則上（除法律另有規定外）為統籌統支（財政收支劃分法參照），至於特別公課則屬專款專用。至於專款專用之形式，理論上可以設立特種基金或設置專戶之方式為之。另特別公課既是基於特定之政策目的，對負特殊群體責任

（群體有責性或特殊法律關連性）之具同質性的特定群體所課徵，並在法規範上透過專款專用予以彰顯，則此等公課之使用，不僅不應流入一般財政支出，且應對該特定群體具有共益性，否則即與人民之平等負擔原則有違。

本號解釋所要審查之公課為廢棄物清理法第 16 條第 1 項規定之「回收清除處理費」（下稱系爭處理費）。而系爭處理費之課徵，觀諸廢棄物清理法第 1 條及第 15 條（下稱系爭規定一）規定，可知其具有為有效清除、處理及回收系爭規定一第 1 項所規定具「特定性質之一般廢棄物」，以改善環境衛生之政策目的。此外，系爭規定一第 1 項規定亦呈現系爭處理費之課徵對象屬具同質性且屬有責性之特定群體，另廢棄物清理法第 16 條第 1 項（下稱系爭規定二）關於設立資源回收管理基金及第 17 條關於資源回收管理基金用途之規定，則表現系爭處理費應以設立基金方式專款專用及其用途係具有課徵對象之特定群體共益性的面向。是參諸一般關於特別公課所需具備要件之論述（即政策目的性、被課徵群體同質性、被課徵群體之有責性或特殊法律關連性、被課徵群體用益性、專款專用等）⁴，暨立法者對於系爭處理費係以「費」而非以「稅」為名之立法，本席認為系爭處理費並非不得將之定性為特別公課。雖基於特別公課係屬稅捐、規費及受益費以外「其餘公課」之發展軌跡，並展望未來，對於本號解釋未就系爭處理費之性質予以定性，本席固

⁴ 德國聯邦憲法法院之裁判係將該等要件認屬特別公課之合憲要件，但參酌現今國內理論及審判實務關於特別公課之見解，並為利個案公課之定性，應得將之歸類為特別公課之要件。

予贊同，但基於前述說明，系爭處理費既已該當現今通說關於特別公課之要件，故本席以下針對本號解釋客體之系爭處理費的論述，仍從特別公課之觀點出發，先此敘明。

一、 關於系爭處理費費率之法律保留密度部分：

本院釋字第 593 號解釋固謂：「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。」惟所解釋客體之汽車燃料使用費，依「中華民國 73 年 1 月 23 日修正公布之公路法第 27 條第 1 項規定：『公路主管機關，為公路養護、修建及安全管理所需經費，得徵收汽車燃料使用費；其徵收費率，不得超過燃料進口或出廠價格百分之五十』，已就汽車燃料使用費之徵收目的、對象及額度上限予以明定；」一節，亦經同號解釋第 2 段記載甚明。換言之，本院釋字第 593 號解釋客體之汽車燃料使用費，係於法律明定其課徵額度之上限，而非以法律授權行政機關以命令訂定之。則本號解釋關於系爭處理費之性質及法律保留密度部分之理由，載明參照本院釋字第 593 號解釋，固係因本號解釋與本院釋字第 593 號解釋均有未對解釋客體之公課予以定性之相同點，但於此段理由所欲審查之法律保留密度，其中關於費率部分，兩號解釋之法律規範密度實有相當之差異，而此差異即立法者應否於法律明文為費率（額度）上限之規定，此亦為本席不贊同多數意見處。

如上所述，特別公課因須具有對課徵群體共益性之本質，故對於個別義務人而言，特別公課與稅捐同屬對國家或地方自治團體無對價性或無對待給付性之金錢給付，均屬對人民財產權之侵害，準此，其課徵要件之法律保留密度，縱難以等同稅捐，本席認其中之重要要件仍應有相當程度之國會保留。本號解釋所涉之系爭處理費，因屬環境公課，其政策目的甚或附隨之財政目的，會因社會及科技之發展而有較高之變動性，故關於費率部分，本席肯認應課徵之具體費率，固可基於法律具體明確之授權，由主管機關於授權範圍內，以命令定之，但費率多寡究係與人民財產權受侵害之程度有重大關聯，立法者至少應於法律明文為徵收費率（額度）上限之規範，以符憲法保障人民財產權之規範意旨。理由分述如下：

（一）前述四類型公課之費率，其中規費，依規費法規定，原則上是按成本作為收費之基準；受益費部分，以工程受益費為例，係於工程受益費徵收條例第 2 條第 2 項明文規定徵收數額之上限；稅捐原則上係於法律明定其徵收之稅率⁵。至於特別公課，或如本院釋字第 426 號解釋之空氣污染防治費，費率均授權主管機關訂定，或如上述之本院釋字第 593 號解釋之汽車燃料使用費，係於法律明定其徵收額度上限，或其他依目前徵收之法律，可將之定性為特別公課較無疑義者，如貿易法第 21 條規定之推廣貿易服務費、身

⁵ 屬地方稅之之房屋稅，係由法律明定其稅率或稅率之上下限。另課徵關稅所依據之海關進口稅則，亦係經立法程序制定公布。可參房屋稅條例第 5 條及關稅法第 3 條規定。

心障礙者權益保障法第 43 條規定之差額補助費、原住民族工作權保障法第 12 條規定之代金等，亦皆有確定之費額規定。而此四類型公課，如上所述，依其對價性或對待給付性之有無，由強至弱依序為規費、受益費、特別公課、稅捐。是屬無對價性較強之特別公課，本於其對人民財產權係屬較強度之侵害性，則其徵收費率之法律保留密度，縱難與稅捐相同，但將之與其他同屬特別公課者予以橫向比較，由立法者於法律明文為徵收費率（額度）上限之規範，已屬較低密度之規範態樣，況徵收費率（額度）上限與具體費率，在具體操作層面係有相當大的差異度，故雖在具有較高度專業性、技術性之如系爭處理費領域，本於憲法上人民財產權保障之意旨，自有其必要性。況費率（額度）上限明定於法律，並非意謂不得修正，反因立法者得藉由法案之審議予以監督，而更符合人民財產權保障之意旨，此觀汽車燃料使用費之費率修正，亦可得其梗概。

（二）公課係涉及人民受憲法第 15 條保障之財產權，而其中之特別公課，就個別義務人而言，與稅捐係同屬無對待給付性之金錢給付。然稅捐係國家為支應一般性公共事務之財政需求，對一般人民所課徵之金錢給付，並以統籌統支方式辦理，而屬國家之主要財政收入來源。至於特別公課，因其群體共益性等之特質，縱作為國家之財政工具，相對於稅捐，係應有補充性原則之適用。故而特別公課之課徵

應有所節制，不宜任其肥大化⁶。而系爭處理費，因課徵對象通常為營利事業，故責任業者遭課徵之系爭處理費核屬該營利事業之費用，得於年度營利事業所得稅結算申報時列報減除，進而降低該營利事業之課稅所得額，從而勢必減少國家之稅捐收入，即增加專款專用之特別公課而減少稅捐收入，形成稅捐與特別公課之緊張關係。故自國家財政工具之觀點，針對屬於補充性之特別公課，立法者於為此等公課之立法時，自應審慎，並於法律訂定其徵收費率（額度）之上限。否則反而會因實質增加人民之負擔（按，特別公課義務人因營利事業所得稅之費用列報，所減輕者是按稅率計算之金額，而非公課之全額），致有違反人民負擔平等原則之虞。

（三）如上所述，系爭處理費，依系爭規定二中段規定，係應以作為資源回收管理基金之方式予以專款專用，即應成立特種基金。惟立法機關對於特種基金之持續監督係遠不及依租稅所獲得之財政收入及其用途，是基於特別公課專款專用之本質而以特種基金方式所為之公課支出，實於國家財政預算透明度有礙。而系爭處理費，更因主管機關將其劃分為信託基金及非營業基金兩部分，而遭監察院指摘係缺乏法源依據、與預算法有關特種基金之定義有抵觸；⁷且觀108年11月6日訂定之環境保護基金收支保管及運用辦法，其係就原屬行政院環境保護署（下稱環保署）主管之「空

⁶ 廖欽福，特別公課肥大化：從中油超收空氣污染防制費談起，台灣法學雜誌，149期，2010年4月1日，頁35-37。

⁷ 中央政府所屬非營業循環基金之總體檢調查報告，92年8月初版，監察院，頁160。

氣污染防治基金、資源回收管理基金非營業基金部分、土壤及地下水污染整治基金、水污染防治基金、環境教育基金及溫室氣體管理基金 6 個基金」，於其上再設置「環境保護基金」之特種基金，⁸並於該辦法第 9 條規定：「本基金下設各基金之資金，得於各基金間以計息方式互相融通。」更令人不得不對因徵收系爭處理費而應專款專用之基金使用，是否合於法律規定，有所憂心！尤其特別公課本是憑藉群體共益性，而得通過人民負擔平等原則之檢視。而於群體共益性即公課用途之檢驗上，立法機關對特別公課所得之作為，既遠不及針對租稅收入之支出，是於立法為特別公課之課徵時，特別是具高度專業性及技術性領域，既因不宜或難以為具體費率之規範，則基於憲法權力分立之規範本旨，反更應在法律為其徵收費率（額度）上限之規定。

本院解釋中，最早就解釋客體明白定性屬特別公課者，應為釋字第 426 號解釋，而本號解釋與該號解釋標的之法律雖均同無費率（額度）上限之規範，然本院釋字第 426 號解釋係作成於 86 年 5 月 9 日，迄今已超過 20 年。而就系爭處理費之立法體系觀之，關於特別公課相關要件之法律保留密度，固已較本院釋字第 426 號解釋作成時，該號解釋之解釋客體（空氣物染防制費）的相關規範態樣，有諸多進步。然本席仍認為以現今國內對特別公課、相關環境保護之

⁸ 環境保護基金收支保管及運用辦法第 2 條規定：「本基金為預算法第 4 條第 1 項第 2 款所定之特種基金，編製附屬單位預算，以行政院環境保護署（以下簡稱本署）為管理機關；其下設置空氣污染防治基金、資源回收管理基金非營業基金部分、土壤及地下水污染整治基金、水污染防治基金、環境教育基金及溫室氣體管理基金 6 個基金，編製附屬單位預算之分預算。」

理論與實踐經驗及精算等專業領域之發展，於如系爭處理費之專業及技術領域，訂定符合法律規範目的之費率（額度）上限，於技術上應非不能，遑論此舉於整體特別公課之課徵領域所具有之正面意義。本席關於費率（額度）上限之法律保留密度意見，雖未為本號解釋之多數意見所採取，但仍提出上述不同意見，期待在日漸蓬勃之特別公課立法領域，能有多一番之思考。

二、關於廢棄物清理法第 16 條第 5 項（下稱系爭規定三）前段是否違反授權明確性部分：

系爭規定三前段係規定：「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」。此部分之爭執，係系爭處理費之「費率」即具體費率，法律授權中央主管機關核定公告，其授權是否符合授權明確性原則。

本號解釋多數意見係以中央主管機關決定費率之前，應經資源回收費率審議委員會審議，且決定費率應考量之重要因素，又均經法律明確規範等程序面及實體面之理由，肯認系爭規定三前段之授權明確性。姑不論其中之程序面，多數意見不考慮以法律明定費率審議委員會之成員資格及比例等事項，以符正當法律程序之檢視，已有所遺憾外；針對授權決定具體費率之實體面應考量因素，是否已符合授權明確

性部分，本席亦提出如下之不同意見。

關於授權明確性之審查，本席認為與稅捐侵害人民財產權程度相類之特別公課，其等之審查密度亦應相近，即亦應通過可預見性之檢視。而觀上述系爭規定三前段關於授權訂定具體費率之規範內容，可認此等授權模式之規範態樣，係屬於在法律中將授權訂定之命令所應遵循之實質基準予以明定。從而，授權命令內容之形成，也應自授權之實質基準中觀察其可預見性。惟細究系爭規定三前段所規定決定具體費率之應考量因素，固具有其廣度，然因其中各項目內容並無比重之規範，雖其中多屬關於金錢或數量之規範，亦難以使具體費率具有可預見性，何況項目中尚存有屬於具相當變動性之不確定法律概念（如「對環境之影響」），而使該具體費率之形成，更難謂具有可預見性。亦即系爭規定三前段雖明文規定有多項關於費率決定之重要因素，但其具體費率之數額，實難因之而具可預見性。

又法律授權以命令訂定費率之立法模式，固多以臚列費率應考量因素之模式為之，但臚列如何之因素係關係可預見性之認定，於如系爭處理費之高度技術性、專業性，甚至多變動性之領域，於授權規定列明每項因素所佔比例，縱有其困難度，惟最終得出具體費率之「計算公式」，應是一項可彰顯「可預見性」之重要因素。而立法者如在為授權之規定中，加入費率計算公式之公告，即主管機關基於法律授權而公告具體費率時，亦須同時公告形成具體費率之計算公式（並非

指於法律中明定其計算公式)，而透過計算公式之公告，因可使法律所明定形成費率之重要因素係如何被具體化而形成具體費率，有一具像之呈現，當可使費率因之較具可預見。況此舉尚具有資訊公開，使費率之訂定是否符合授權意旨具有可檢視性。當然，本席上開關於授權規定中應增列費率計算公式之說明，僅為更具體呈現系爭規定三前段欠缺可預見性之說理，尚非謂為滿足系爭規定三前段之授權明確性，僅此一途，亦附此敘明。

貳、環保署關於系爭處理費選定責任業者及加重費率之公告部分：

一、關於環保署 93 年 12 月 31 日環署廢字第 0930097607 號公告（下稱系爭公告一）、99 年 12 月 27 日環署廢字第 0990116018 號公告（下稱系爭公告三）選定容器商品製造業者而非容器製造業者，為聲請人一及二所爭執處理費之繳費責任業者，是否違反平等原則部分：

系爭規定一第 1 項係規定：「物品或其包裝、容器經食用或使用後，足以產生下列性質之一之一般廢棄物，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，並由販賣業者負責回收、清除工作。一、不易清除、處理。二、含長期不易腐化之成分。三、含有害物質之成分。四、具回收再利用之價值。」第 2 項則規定：「前項物品或其包裝、容器及其應負回收、清除、處理責任之業者範圍，由中央主管機關

公告之。」而本號解釋即是依系爭規定一第 1 項之文義及立法意旨，而認本條項所稱之物品製造、輸入業者包括容器商品或其他物品之製造、輸入業者，而與容器製造業者皆得為系爭處理費之繳費責任業者。亦即容器商品製造業者或容器製造業者所以作為系爭處理費之繳費責任業者，係基於系爭規定一第 1 項規定，而非因環保署之公告，先此敘明。

本號解釋之聲請人一及二均屬容器商品製造業者，其等是因系爭規定一第 2 項授權所為之系爭公告一及系爭公告三，就其等製造之商品，選定由容器商品製造業者而非容器製造業者為繳費責任業者，進而需繳納系爭處理費。換言之，容器商品製造業者或容器製造業者所以成為系爭處理費之繳費責任業者，係基於法律規定；至於針對特定商品或容器，如聲請人一及二生產之商品，選定聲請人一及二即容器商品製造業者為繳費責任業者，則是基於系爭公告一及系爭公告三。故系爭公告一及系爭公告三就聲請人一及二生產之商品，選定容器商品製造業者而非容器製造業者作為繳費責任業者，本席認為其所涉及者應是於法律規定之多類責任業者中，擇定何者始符合適合性、必要性及狹義比例原則等比例原則之問題，尚與平等原則無涉。

實則，系爭公告一含系爭公告一未修正環保署 92 年 6 月 13 日環署廢字第 0920042910 號公告部分（下稱系爭公告一含未修正 92 年公告部分）、系爭公告三與聲請人一及二製造之容器商品有關，並涉及平等原則者，應係系爭公告一含未修正 92 年公告部分、系爭公告三針對某些容器，係分別情況

規範分別由容器製造業者或容器商品製造業者作為繳費責任業者，而就聲請人一及二製造之容器商品，則規定均由容器商品製造業者作為繳費責任業者（環保署 92 年 6 月 13 日環署廢字第 0920042910 號公告之公告事項六及七⁹、系爭公告三公告事項六及八參照），即此類容器製造業者均非繳費責任業者，從而衍生同屬容器製造業者，有些可能需作為繳費責任業者、有些則不會作為繳費責任業者是否違反平等原則之疑義。而就此爭議，本席認為系爭公告一含未修正 92 年公告部分及系爭公告三之公告事項六所稱「平板容器或非平板類免洗餐具」之製造業者，所以會成為其部分銷售商品之繳費責任業者，係因此類容器會有部分不會再裝填物品後成為商品再銷售，而是直接成為商品銷售，故就此類直接作為商品銷售之容器數量，乃以容器製造業者作為繳費責任業者，至於聲請人一及二所使用之容器，因屬於會裝填物品成為商品後再銷售者，故依主要肇因者及對整體產業衝擊較小等因素，乃不選定容器製造業者為繳費責任業者，亦即其等間屬因不同事而為不同處理，即差別待遇係具有合理理由，而無違平等原則。是雖與多數意見同屬無違平等原則之結論，但論點則未盡相同，爰提出協同意見如上。

⁹ 環保署 92 年 6 月 13 日環署廢字第 0920042910 號公告之公告事項六及七規定：「六、平板容器或非平板類容器免洗餐具供容器商品製造業裝填物品成商品者，該平板容器或非平板類免洗餐具之回收清除處理費由容器商品製造業者負責申報、繳納。平板容器或非平板類免洗餐具銷售予容器商品製造業者之量，……得檢具銷售量扣抵彙總表，於其營業量或進口量中扣抵。」
「七、應負繳納回收清除處理費責任之製造業者（以下簡稱繳費責任製造業者），除平板容器或非平板類容器免洗餐具製造業者外，依下列原則認定：（一）物品上標示商標之使用者為繳費責任製造業者。……」

二、環保署 96 年 6 月 20 日環署基字第 0960044760 號公告(下稱系爭公告二)附表註 2 及 101 年 5 月 21 日環署基字第 1010042211 號公告(下稱系爭公告四)公告事項三之加重費率是否違反比例原則部分：

系爭公告二附表註 2 及系爭公告四公告事項三之加重費率，應是依系爭規定三後段授權訂定之「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：「本會應依下列因素審議徵收費率或補貼費率：七、容器採複合材質者，加重其費率。」之規定，而所以就複合材質之容器，為加重費率規範，應是基於系爭規定三前段授權訂定費率所要考量因素中之「對環境之影響」。依此觀點出發，本號解釋認系爭公告二附表註 2 及系爭公告四公告事項三前段規定：「容器瓶身以外之附件使用 PVC 材質者」，加重費率 100%，是否符合比例原則，本號解釋認應為寬鬆審查，進而認其手段與目的達成間具合理關連，固有其論據。

然系爭公告二附表註 2 全文係規定：「容器瓶身以外之附件使用 PVC 材質者，加重費率 100%，再乘以容器與附件之總重量，作為繳費計算方式。」(系爭公告四公告事項三，與之內容意旨相同，僅文字稍微有別)而依系爭公告二及系爭公告四所公告各類材質容器之處理費費率，即會產生相同容量之容器其附件使用相同大小 PVC 材質，固會因容器係使用玻璃或 PVC 材質，而玻璃及 PVC 材質之費率不同，致需繳納不同之處理費。然因系爭公告二附表註 2 及系爭公告四公告事項三加重費率 100%，並因相同容量之玻璃材質

容器之重量遠大於 PVC 材質之容器，致使用玻璃材質容器之容器商品製造業者應繳納之處理費遠高於容器使用 PVC 材質者。惟眾所周知，PVC 材質「對環境之影響」又係遠高於玻璃材質，則對環境影響較大之容器所須繳納之處理費反而較少，如此是否符合前開所述「加重費率」之規範目的？實則，依嗣後年度公告之材質費率，因將容器使用 PVC 材質者之費率調高至原費率之 5.5 倍左右之數額，上述情輕者反須繳納較多處理費之情況即不存在。準此可知，系爭公告二附表註 2 及系爭公告四公告事項三將容器瓶身以外之附件使用 PVC 材質者，加重費率至 100%，是否合於比例原則，除在加重費率之目的是否正當之面向（即引導業者使用其他對環境較友善材質之誘導性管制），予以觀察外，主管機關在決定加重費率時，如能對相關材質之費率因此所可能衍生之情況併同為整體觀察考量，進而對相關材質之費率亦為相對應之變動，或許即能消除個案中之不平，而此亦是本席提出此部分協同意見之期待。