

釋憲聲請書

原確定終局判決案號：

最高行政法院 104 年度裁字第 776 號裁定

台北高等行政法院 103 年度訴字第 920 號判決

聲請人 富鴻慶國際有限公司

代表人 陳罔受

代理人 王健安律師

高羅亘律師

黃若清律師

設台北市中山區松江路
87 號 9 樓

電話：(02)2518-0110

傳真：(02)2518-0308

聲請人富鴻慶國際有限公司因廢棄物清理事件，不服行政院環境保護署民國（下同）102 年 10 月 30 日環署基字第 1020093479 號函，經提起訴願，遭行政院 103 年 4 月 17 日院臺訴字第 1030131210 號訴願決定駁回，仍深感不服而提起行政訴訟，遭台北高等行政法院 13 年度訴字第 920 號判決（附件 1，下稱「高等行政法院判決」）駁回後，受最高行政法院 104 年度裁字第 776 號裁定（附件 2，下稱「原確定終局判決」）駁回聲請人之上訴而告確定。原確定終局判決及高等行政法院判決所適用之「行政院環境保護署 93 年 12 月 31 日環署廢字第 0930097607 號公告」、「行政院環境保護署 99 年 12 月 27 日環署廢字第 0990116018 號公告」（附件 3，引用於高等行政法院判決第 13 頁理由四、（二），下稱 93 年公告、99 年公告）、「行政院環境保護署 96 年 6

月 20 日環署基字第 0960044760 號公告」、「行政院環境保護署 101 年 5 月 21 日環署基字第 1010042211 號公告」(附件 4, 引用於高等行政法院判決第 13 頁理由四、(三), 下稱 96 年公告、101 年公告), 致聲請人於憲法上所保障之權利遭受不法侵害, 顯有牴觸司法院大法官解釋第 443 號解釋揭示之法律保留原則、授權明確性原則、憲法第 7 條保障之平等權、憲法第 15 條保障之財產權、營業自由等, 已該當人民聲請釋憲要件, 聲請人謹依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款及第 8 條第 1 項之規定, 聲請解釋憲法。

目錄

1 聲請解釋憲法之目的.....	4
2 本件疑義事實背景暨涉及憲法條文.....	7
2.1 原因案件事實.....	7
2.2 歷經訴訟程序.....	7
3 聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解—程序部分.....	10
3.1 人民聲請釋憲客體之理論與實務.....	10
3.2 大院行使釋憲權之審查客體範圍.....	10
3.3 大院釋字第 426 號解釋就特別公課之層級化法律保留密度之解釋, 應有補充解釋之必要:	11
3.4 應與司法院大法官 107 年度憲二字第 122 號案件合併審理.....	11
4 聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解—實體部分.....	12
4.1 本件所涉及廢棄物回收清除處理費, 性質上應屬於特別公課, 應適用嚴格「國會保留」之法律保留原則拘束, 而系爭環保署 93 年公告、99 年公告與 96 年公告、101 年公告之授權母法竟為概括之授權, 顯與法律保留原則有違, 本件聲請標的自屬違憲:	12
4.1.1 本件涉及之廢棄物回收清除處理費之性質應為「特別公課」:	12
4.1.2 特別公課與稅捐之區別與異同.....	12
4.1.3 特別公課之法律保留原則要求: 應以國會保留為原則, 若退步言之, 採取相對法律保留(一般法律保留), 仍應要求其授權之內容、目的及範圍均具體明確:	16
4.1.4 特別公課事項法律保留之審查密度.....	20
4.1.5 規範本件食品容器回收清除處理費特別公課之廢棄物清運法第 15 條第 2 項, 竟「概括授權」由主管機關訂定「被課徵群體同質性之範圍」, 將課徵對象「概括授權」由主管機關定之, 顯然違反國會保留之法律保留要求, 與憲法第 23 條之規定不符。而本件系爭環保署 93 年及 99 年公告, 亦因授權母法違	

背憲法之規定，亦應失所附麗而屬違憲：.....	21
4.1.7 況且，如認本件所涉回收清除處理費，此一特別公課之最終承擔者，並非容器商品製造者或進口者，亦非採取製造者延伸責任之論點。而係採取使用者(污染者)付費原則，認定回收清除處理費之負擔者，均應轉嫁由選擇消費、使用商品之終局消費者負擔，則於此政策目的下，系爭回收清除處理費因其影響範圍相較於採取製造者延伸責任之政策目的之影響範圍更大，則更應以採取國會保留為必要：.....	23
4.1.8 小結：.....	24
4.2 退萬步言，縱使採取「一般法律保留」之層級化法律保留原則，本件聲請標的所依據之廢棄物清理法第 15 條、第 16 條第 5 項規定，仍屬概括授權，與「授權明確性」之要求顯然不符，自屬違憲：.....	25
4.2.1 廢棄物清理法第 15 條第 2 項將「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」，及廢棄物清理法第 16 條第 5 項將「回收清除處理費費率」授權主管機關以命令規定，與授權明確性之授權之目的、內容及範圍應具體明確之要求不符，違反憲法第 23 條法律保留原則及授權明確性原則，構成違憲：.....	25
4.2.2 系爭 93 年及 99 年公告針對「負責回收、清除、處理責任之業者範圍」，及 96 年及 101 年公告針對「公告物品及容器回收清除處理費費率」之規範內容，無法律上正當理由，恣意悖於授權母法廢棄物清理法第 15 條第 1 項及第 16 條第 1 項及 2 項授權範圍，增加法律所無之限制，侵害其受憲法第十五條保障之財產權及工作權，與憲法第 172 條法律優為原則及憲法第 23 條法律保留原則有違，上開系爭公告均應宣告違憲：.....	31
4.3 本件聲請標的之法規命令，其內容顯然違反憲法第 7 條所保障之平等權，不當增加容器商品製造商或進口商之回收清除處理費繳納義務，自屬違憲：.....	35
4.3.1 憲法第 7 條平等權之概念與違憲審查標準：.....	35
4.3.2 本件聲請標的中，關於責任業者範圍之 93 年與 99 年公告，無正當理由將責任業者範圍限縮於「容器商品製造商或進口商」，相較於供應鏈上下游對於製造、生產或選擇使用 PVC 材質之製造商或進口商，卻無繳納回收清除處理費之義務，顯然違反憲法第 7 條之平等原則：.....	35
4.3.3 本件聲請標的中，關於費率與回收清除處理費計算之 96 年與 101 年修正公告，無正當理由增加回收清除處理費計算公式除針對含有特定材質之廢棄物，不論其瓶身材質為何，一率採取「瓶身含附件總重」乘以「加重費率」，顯然與其徵回收清除處理費間欠缺合理正當關聯，顯然違反憲法第 7 條保障之平等權，自屬違憲：.....	38
5 結論.....	41
附 件.....	41
參考文獻(依照姓氏筆劃排序).....	42

1 聲請解釋憲法之目的

按司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定：「有左列情形之一者，得聲請解釋憲法：二、人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者。」得聲請司法院大法官解釋憲法。

經查，聲請人為容器商品製造業者，於 102 年間經行政院環境保護署（下稱環保署）委託立本臺灣聯合會計師事務所查核聲請人 98 年 1 月至 101 年 12 月期間之營業量相關帳籍憑證，發現聲請人未依廢棄物清理法第 16 條規定申報繳納玻璃容器（附件使用 PVC 材質）之回收清除處理費，乃於 102 年 10 月 30 日以環署基字第 1020093479 號函（附件 5，下稱原處分）請聲請人於文到 30 日內補繳回收清除處理費計新臺幣（下同）1,188,347 元，如逾期未完納，移送強制執行及告發處分，並處應繳納費用 1 倍至 2 倍之罰鍰。聲請人不服，提起訴願，經行政院 103 年 4 月 17 日院臺訴字第 1030131210 號訴願決定（附件 6）無理由駁回，聲請人仍不服，遂提起行政訴訟。嗣經台北高等行政法院 103 年度訴字第 920 號判決（請參附件 1）駁回後，受最高行政法院 104 年度裁字第 776 號裁定（請參附件 2）駁回聲請人之上訴而告確定。

本件原處分核定補徵廢棄物回收清除處理費之計算依據，係依照環保署 93 年公告及 99 年公告之規範責任業者，與 96 年公告、101 年公告之費率及計算方式而得。然而，廢棄物回收清除處理費既係屬於國家因特定行政目的對特定對象所徵收之特別公課，其徵收造成「特定」人民權利之特別侵害，自應遵循嚴格高密度之法律保留，僅能就技術性細節性事項，授權行政機關依職權訂定之。然有關課徵對象、費率、

計算方法等重要事項，自應以法律明定之。退步言之，縱使得基於機關功能最適理論，將部分影響人民權利之事項授權由主管機關為之，亦應以「具體明確」之授權為限，而應符合法律明確性之原則。

然綜觀該 93 年公告、99 年公告及 96 年公告、101 年公告均非但就責任業者範圍、費率、加重費率及適用費率重量範圍等影響人民權利直接且極為重大事項為訂定，自不應授權予主管機關為之。

縱退步言之，廢棄物清理法第 15 條 2 項、第 16 條第 4 項及第 5 項僅分別規定：「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。」「第一項責任業者辦理登記、申報、繳費方式、流程、期限、扣抵、退費及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關會商中央目的事業主管機關定之。」「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，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。」

顯見，廢棄物清理法第 15 條第 2 項僅就應負回收、清除、處理責任之業者「範圍」，授權主管機關訂定；廢棄物清理法第 16 條第 4 項僅就責任業者之登記作業流程等技術性細節性事項授權主管機關訂定。然而，系爭 93 年公告及 99 年公告，竟將食品容器回收清除處理費之課徵對象（即責任業者範圍）限縮於容器商品製造商或進口商，而排除其他附件製造商或進口（例如瓶蓋製造商、塑膠封膜製造商、瓶蓋 PVC 墊圈製造商等）。且不論其應負回收處理義務之材質使用，是否在容器商品上，即使是使用於其他配件上（如瓶蓋），仍由容器商品製造商作

為責任業者，顯然增加容器商品製造業者法律所無之負擔，更顯屬為他人行為負責，違反平等對待之公平原則。

而廢棄物清理法第 16 條第 5 項雖授權主管機關訂定「費率」，但僅說明其費率訂定之應參考因素，卻未就費率之授權設定合理之上限或限制，其授權顯然未臻明確。尤有甚者，主管機關更以該 96 年公告對於回收處理費計算方式在欠缺法律授權情況下，以「加重費率」之方式自行增加法律所無之限制，此種「加重費率」之「懲罰性手段」，顯然已經逾越廢棄物清理法第 16 條第 5 項所授權之「費率」範圍。況且，該公告不論其瓶身材質為何，均以「容器瓶身材質」之費率作為加重基準。更在對於作為計算費用依據之「重量」，明定以「容器包括容器商品之蓋子、提把、座、噴頭、壓嘴、標籤及其他附件，使用後併容器廢棄者」加總之「重量」為基準，顯然嚴重逾越法律之授權訂定「費率」之範圍，恣意侵害人民權益。

爰此，聲請人於竭盡一切訴訟救濟程序後，認原確定終局判決，適用未經法律授權作成之環保署 93 年公告、99 年公告與逾越授權範圍之 96 年公告、101 年公告，認定本件環保署補徵回收清除處理費之原處分合法，並以前揭公告作為駁回聲請人行政救濟之主要基礎，致增加聲請人法律所無之義務，除明顯牴觸釋字第 443 號解釋所揭諸之法律保留原則外，更因違反憲法第 7 條保障之平等權、平等原則等體系正義之要求、憲法第 15 條保障財產權、營業自由之保障，致侵害聲請人受憲法保障之權利。

今因原確定終局判決，適用環保署 93 年公告、99 年公告與 96 年公告、101 年公告，嚴重侵害聲請人應受憲法保障之財產權、營業自由、平等權、法律保留、授權明確性原則之憲政體系，經聲請人窮盡訴訟程

序仍未能獲救濟。爰有聲請 大院解釋之必要，祈請 大院對上開 93 年公告與 96 年公告作成違憲並立即失效之宣告，俾使聲請人之基本權利得獲保障。

2 本件疑義事實背景暨涉及憲法條文

2.1 原因案件事實

聲請人為容器商品製造業者，於 102 年間經行政院環境保護署（下稱環保署）委託立本臺灣聯合會計師事務所查核聲請人 98 年 1 月至 101 年 12 月期間之營業量相關帳籍憑證，發現聲請人未依廢棄物清理法第 16 條規定申報繳納玻璃容器（附件使用 PVC 材質）之回收清除處理費，乃於 102 年 10 月 30 日以環署基字第 1020093479 號函（請參附件 5）請原告於文到 30 日內補繳回收清除處理費計 1,188,347 元，如逾期未完納，移送強制執行及告發處分，並處應繳納費用 1 倍至 2 倍之罰鍰。

2.2 歷經訴訟程序

聲請人不服原處分，依法提起訴願，經行政院訴願審議委員會舉行言詞辯論後，仍以 103 年 4 月 17 日院臺訴字第 1030131210 號訴願決定（附件 6）認定無理由駁回。

聲請人仍不服，遂提起行政訴訟。嗣經台北高等行政法院 103 年度訴字第 920 號判決（請參附件 1）駁回。該高等行政法院判決理由略以：「（一）環保書依廢棄物清理法第 15 條第 2 項授權制定「應由製造、輸入業者負責回收、清除、處理之物品或其容器，及應負回收、清除、處理責任之業者範圍」，以 93 年 12 月 31 日環署廢字第 0930097607 號修正公告、99 年 12 月 27 日環署廢字第 0990116018 號公告修正，依上開公告即明應由責任業者負責回收、清除、處理

之物品容器物包括容器瓶身及其附件查原告為容器商品製造業者，自應依上開規定應申報繳納回收清除處理費。(二) 被告依廢棄物清理法第 16 條第 5 項授權制定「物品及容器回收清除處理費費率」，93 年 12 月 31 日環署廢字第 0930097607C 號公告「物品及容器回收清除處理費費率」(自 94 年 1 月 1 日起實施)，明定「容器瓶身以外之附件使用 PVC 材質者，費率加重 30%，再乘以容器與附件之總重量，作為繳費計算方式。」以 96 年 4 月 14 日環署基字第 0960027780 號公告「容器回收清除處理費費率」及 96 年 6 月 20 日環署基字第 0960044760 號公告(自 97 年 1 月 1 日起實施)，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。」101 年 5 月 21 日環署基字第 1010042211 號公告修正，並自 101 年 7 月 1 日生效之「容器回收清除處理費費率」公告事項三，亦為後者相同之規範「容器瓶身以外之附件使用 PVC 材質者，回收清除處理費費率加重百分之一百，再乘以瓶身與附件之總重量。」(三) 查原告為容器商品製造業者，自應依上開規定應申報繳納回收清除處理費。且原告就其產品之玻璃容器爪蓋內襯墊圈具有 PVC 材質，並不爭執。從而被告以原處分請原告於文到 30 日內補繳回收清除處理費計 1,188,347 元，如逾期未完納，移送強制執行及告發處分，並處應繳納費用 1 倍至 2 倍之罰鍰，合於前揭規定，核無違誤。(四) 環保署於 96 年 6 月 20 日公告「容器回收清除處理費率」，並自 97 年 1 月 1 日起將容器附件使用 PVC 材質者，實施加重 100% 費率，以促使責任業者減少使用 PVC 材質及開發替代材質，維護國民健康，有會議紀錄可憑。是審議委員會針對各材質費率均考量原料之材質、容積、重量與該廢物品或容器對於環境之影響、回收清除處理成本等因素所合議決定之費率，送中央主管機關核定公告，既已廣納各方意見並參酌必要資料，是費率之制定經過符合法定程序。(五) 按回收清除處理費之繳納乃是針對環境保護

之特別公課，只要物品或其包裝、容器之使用後產生「嚴重污染環境之虞」之廢棄物，性質上具有不易清除、處理、含長期不易腐化之成分、含有害物質之成分、具回收再利用之價值，即應回收、清除、處理，並由責任業者負擔回收清除處理費。就有關容器附件使用 PVC 材質者應加重費率之規定，以環境影響層面為主要考量重點，增加處理費率之手段亦有助於責任業者減少使用及開發替代材質，其手段與目的間確具有合理關聯，以助於環境品質之提昇，尚無違不當聯結禁止原則。」云云。

聲請人對上開台北高等行政法院 103 年度訴字第 920 號判決不服，向最高行政法院提起上訴，嗣經最高行政法院 104 年度裁字第 776 號裁定駁回上訴確定。該裁定理由僅以：「核其上訴理由，係就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為不當，並執其歧異之法律見解，就原審已論斷者，泛言未論斷，或就原審所為論斷，泛言其論斷不適用法規、法則或適用不當，而非具體表明合於不適用法規、適用法規不當、或行政訴訟法第 243 條第 2 項所列各款之情形，難認對原判決之如何違背法令已有具體之指摘。依首開規定及說明，應認其上訴為不合法，予以駁回。」云云。

是以，原確定判決以裁定駁回聲請人上訴，其理由係以聲請人所為主張於原審（即高等行政法院判決）中均有論斷，而依照高等行政法院之判決理由，明確引用 93 年、99 年公告以說明責任業者之範圍，限於容器商品製造商或進口商，並同時引用 96 年及 101 年公告內容說明「加重費率，及以「容器與附件加總之重量」為計算基準，均有所據，並以作為判決之基礎，致聲請人受憲法保障之權利受嚴重侵害，爰依大審法向 大院提起解釋憲法之聲請。

3 聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解—程序部分

3.1 人民聲請釋憲客體之理論與實務

按「有左列情形之一者，得聲請解釋憲法：……二、人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者。」司法院大審法第 5 條第 1 項第 2 款定有明文。揆諸憲法解釋之目的，在於確保民主憲政國家憲法之最高法規地位，就人民基本權利保障及自由民主憲政秩序等憲法基本價值之維護，作成有拘束力之司法判斷（釋字第 601 號、第 585 號解釋理由書參照）。

次按「人民聲請憲法解釋之制度，除為保障當事人之基本權利外，亦有闡明憲法真義以維護憲政秩序之目的。」大院釋字第 445 號解釋理由書定有明文，揭示大法官行使職權之大審法，應兼有維護客觀法秩序與保障人民權利之雙重立法目的，大審法第 5 條第 1 項第 2 款規定復以權利遭受侵害作為人民聲請釋憲之要件，明揭人民聲請釋憲制度之目的，其旨重在人民主觀權利之救濟，而非側重於客觀憲法秩序之維護。

聲請人向 大院提出解釋憲法之聲請客體，依大審法第 5 條第 1 項第 2 款所規定係指「確定終局裁判所適用之法律或命令」，本條規定之「法律」乃立法院通過，總統公布之法律（憲法第 170 條規定參照），以及地方議會所通過之自治條例亦屬之（地方制度法第 25 條規定參照）；至於「命令」則包含法規命令及行政規則（行政程序法第 150 條及同法第 159 條規定參照）。

3.2 大院行使釋憲權之審查客體範圍

查聲請人聲請 大院大法官審查之客體，係原確定終局判決所適用之

93 年公告、99 公告就責任業者範圍之規定，以及 96 年公告與 101 年公告就費率及計算重量基礎規定等法令（下合稱聲請解釋標的），依大審法第 5 條第 1 項第 2 款規定，既屬確定終局裁判所適用之法律或命令發生有抵觸憲法之疑義者，自為 大院得以審查並作成違憲宣告之客體。

3.3 大院釋字第 426 號解釋就特別公課之層級化法律保留密度之解釋，應有補充解釋之必要：

本件聲請人主張，特別公課有別於一般稅捐，屬於國家為達一定政策目的，對於特定群體所為之特別公法上金錢給付義務，其違憲審查應採取較為嚴格之審查密度，除其目的必須符合重大政府公共利益外，其手段與目的間應具有高度緊密之正當關聯。而 大院釋字 426 號解釋未能充分衡酌特別公課之特徵，就此一憲法上具有本質重要性之特別公課法律保留密度為適當之解釋，自應有做成補充解釋之必要。

3.4 應與司法院大法官 107 年度憲二字第 122 號案件合併審理

又本件原確定終局判決於 104 年 04 月 30 日做成，距離提起再審之法定五年期限僅有 3 個多月，而本件聲請人於 大院網站上得知，大院 107 年度憲二字第 122 號案件於 109 年 1 月 6 日召開公開說明會，就其爭點提綱所示問題與公開說明會中討論之解釋標的法規，足以說明該案審理範圍均涉及本件所爭執之 93 年公告、96 年公告，與本件聲請解釋所涉法規相同（99 年公告僅為 93 年公告之修正，101 年公告為 96 年公告之修正，應屬實質上相同之法令）。依照向來 大院之審理程序，應予以併案審理，以貫徹使聲請人得遵照釋字第 177 號、193 號解釋意旨，依法定程序請求救濟之意旨（司法院大法官釋字第 771

號解釋意旨可資參照)。

4 聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解—實體部分

4.1 本件所涉及廢棄物回收清除處理費，性質上應屬於特別公課，應適用嚴格「國會保留」之法律保留原則拘束，而系爭環保署 93 年公告、99 年公告與 96 年公告、101 年公告之授權母法竟為概括之授權，顯與法律保留原則有違，本件聲請標的自屬違憲：

4.1.1 本件涉及之廢棄物回收清除處理費之性質應為「特別公課」：

查欲就本件聲請標的進行審查，涉及其審查密度決定與實體審查違憲事由之判斷，必先以釐清本件聲請標的所共同規範之「廢棄物回收清除處理費」性質為何，方能為細部之審查。

而依照確定終局判決之高等行政法院判決內容可知，無論是主管相關法規之環保署或臺北高等行政法院，均就廢棄物回收清除處理費之性質，定義為「特別公課」（請參高等行政法院判決三、被告主張（二）1. 中明確指出「回收清除處理費之繳納乃是針對環境保護之特別公課」；高等行政法院四、判決理由中（五）2. 中亦明確定義「按回收清除處理費之繳納乃是針對環境保護之特別公課」），此點亦為聲請人所不爭執，故本件以下論述及指摘具體違憲事由之前提，係以廢棄物回收清除處理費為「特別公課」之性質，合先敘明。

4.1.2 特別公課與稅捐之區別與異同

稅捐與規費、工程受益費並列為主要的公課，學者有謂「國家強制性收入，乃涉及公法而生之收入。此種收入具有強制性，由單方所負擔，其徵收無須得到義務人之同意。此種收入不僅依據預算法第二十四條

應先經預算程序，由於係對人民自由權利之限制，應有法律依據（憲法第二十三條，財政收支劃分第七條、第二十四條）。此種基於統治權收入，稱為強制分擔（Zwangsbeiträge）或公課（Abgaben oder Auflagen）。強制分擔者，強制人民使其所分得之負擔。公課者，公權力所賦課徵收之收入也。」（詳參葛克昌，「人民有依法律納稅之義務—以大法官解釋為中心」，稅法基本問題-財政憲法篇，2005年，頁74以下。）。在現代憲政法治皆以金錢為其給付內容。就稅捐而言，無論是在我國憲法或是制訂法，包括各個稅法及稅捐稽徵法在內，都未曾給予條文定義，以其作為理所當然的先行概念（詳參柯格鐘，「公課與稅捐概念」，月旦法學教室，2016年，第168期，頁47以下。）。稅捐稽徵法第二條固明定：「本法所稱稅捐，指一切法定之國、直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）稅捐。但不包括關稅。」惟僅係就稅捐為種類之區分，未作明確定義。是以，稅捐之定義，爰參酌學界之定義，由各種稅目歸納其共同特徵：1、公權力機關始有課稅權；2、為獲取收入；3、對所有滿法律所定構成要件者課徵；4、強制課徵且無對待給付；5、以金錢為內容；6、法定的給付義務。而認稅捐係指：「公權力機關為獲取收入，而對於一切滿足法律所定構成要件者所課無對待給付，以金錢為內容之法定的給付義務。」（黃茂榮，稅法總論，2012年，頁3以下。陳清秀，稅捐、規費、受益費與特別公課，植根雜誌，9卷10期，1993年，367-382頁。葛克昌，「人民有依法律納稅之義務—以大法官解釋為中心」，收錄於：稅法基本問題-財政憲法篇，2005年，頁100以下。柯格鐘，「公課與稅捐概念」，月旦法學教室，第168期，2016年，頁47以下。）」

而大法官承認除傳統之租稅、規費、受益費之公課（人民之公法上之金錢給付義務）外，另有特別公課，而認為空氣污染防制費「性質上屬於特別公課，與稅捐有別」。並對特別公課與稅捐加以區別：「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。」(大院釋字第 426 號解釋參照)。

憲法第 19 條規定人民有依法律納稅之義務，此構成人民最主要之基本義務，大法官解釋在該規定上發展出一系列之「租稅法律主義」見解，在憲法中央與地方權限劃分中，課稅立法、行政、收益權之劃分，為地方自治之核心問題，憲法第 107 條第 7 款國稅與省稅(現已不存在)、縣稅之劃分為中央立法並執行事項，已劃歸縣稅之立法及執行事項，則為縣之權限(憲法第 110 條)，大法官釋字第 277 號解釋理由書明白指出該規定係指「地方得依國稅與省縣稅合理劃分之中央立法，就已劃歸省縣之稅課，自行立法並執行之。」但不論是基本權利章或中央與地方權限劃分章中之「稅」，都不包括「特別公課」(Sonderabgaben)。特別公課所以「特別」，就在於其課徵非為憲法所預見，在憲法及財政收支劃分中，就國家收入來源分類中，無所歸屬，其在財政憲法國家收支體系中，為一異類或不明體，與稅、規費、受益費性質均不相同(葛克昌，「論公法上金錢給付義務之法律性質」，收錄於：行政程序與納稅人基本權，2012 年，頁 170 以下。)

特別公課係為支應某一特定國家任務(如環境保護、身心障礙者福利)，而向國民中特定群體課徵，在預算中保留為專款專用。按租稅國家理念，國家既不自行從事營利活動，國家任務推行所需經費，主要依賴人民依量能原則平等犧牲之租稅充之。由於特別公課與租稅平等

負擔原則不同，且專款專用受國會監督程度較低，故給付國家之財源，仍以租稅為主，僅在特殊事由極例外之情形下，始得課徵特別公課。引入特別公課之特別依據，在於預算周延性原則、全民負擔平等性（量能原則）以及統籌統支等基本理念，有所不足而須加以補充。特別公課之存在依據，其衡量標準完全繫於其作用—創造財源、對財產加以負擔、以及行為之管制誘導—與一般公課完全不同之依據。換言之，此種作用只有一般租稅無法達成時，特別公課始有成立之必要。具體言之，以取得財源以供特定國家任務之特別公課，須具備以下要件：1、課徵義務人為具同質性之群體；2、此群體具有共同責任；3、課徵須對此特定群體有利；換言之，不得為他人利益而課徵。反之，以管制誘導為目的之特別公課，雖得為他人利益而課徵，但須以先前（為公益）義務違反為前提。例如身心障礙保護法第 31 條第 3 項：「……進用身心障礙者人數，未達前二項標準者，應定期向機關（構）所在地之直轄市或縣（市）勞工主管機關設立之身心障礙者就業基金專戶繳納差額補助費；……」差額補助費繳納義務人先前負有進用身心障礙者義務，其義務未履行而以補助費繳納方式，以平衡盡義務者之市場競爭力（葛克昌，「兩稅合一之憲法觀點」，收錄於：所得稅與憲法，2009 年，頁 148 以下。）。

亦即，特別公課具備以下之法律特徵：1、指向特定之目的（政策目的性）：特別公課之課徵，有其所欲追求的特定經濟或社會目的，而非僅限於財政之目的，因此，其收入不得被用以支應國家一般之財政需求，而是國家為達成某項特殊國家任務或政策之目的，所利用之財政工具。2、專款專用：特別公課係向特定人課徵，以支應特定之用途。3、課徵群體特定性：其係對於特定群體之金錢課徵，必須繳納義務人具有一定共同屬性而成為共同負擔之群體，而非對一般大眾課徵。（此亦使得人民對特別公課之敏感性相較於租稅而言低了許多）4、特殊法律

關連性：特別公課是用來實現特別任務，與一般稅捐之繳納義務人比較起來，特別公課其負擔義務人與該特別任務之關連性較為密切，能與一般大眾有所劃分。5、稅之補充性：特別公課之特別根據，係在於預算周延性原則、全民負擔平等性以及統籌統支等基本理念有所不足而須加以補充。故而，其存在應屬例外之情形。僅於課徵稅捐仍無法達成時，始得存在（黃俊傑，「特別公課之憲法基礎研究」，國立中正大學法學集刊，第5期，2001年，頁3-95。）。

是以，就稅捐與特別公課之異同，就其法律特徵而言，在課徵權力性上，均屬（依法律）強制課徵，具強制性；在給付與國家作為之關係上，均無特定給付及對待給付之對價關係。而二者相異之處，應有以下面向：1、在課徵目的上，稅捐係以獲取財政收入為主要目的，而特別公課之目的則依其創設目的，分有財政收入目的及管制誘導目的（葛克昌，「論公法上金錢給付義務之法律性質」，收錄於：行政程序與納稅人基本權，2012年，頁171。）；2、在課徵之對象範圍上，稅捐具有抽象普遍性，對所有滿法律所定構成要件者課徵。而特別公課，係對特定群體課徵；3、在支出方式上，稅捐是納入總預算，統籌統支。而特別公課則係依其創設目的，專款專用；4、稅捐為國家之主要財政工具，特別公課則為稅捐之例外及補充；5、相對於稅捐，特別公課之負擔義務人即課徵群體，應與其創設目的間具有特殊法律關連性。

4.1.3 特別公課之法律保留原則要求：應以國會保留為原則，若退步言之，採取相對法律保留（一般法律保留），仍應要求其授權之內容、目的及範圍均具體明確：

所謂「法律保留原則」，係指行政機關欲為特定行為時，皆須有法律授權依據，沒有法律授權之行政機關，即不能合法的做成行政行為。按

財產權及營業自由之保障為憲法第十五條所保障之人民自由權利，國家公權力之行使，如對人民之財產權或營業自由有所限制或侵害，依據憲法第二十三條「法律保留原則」之意旨，須有法律明文作為依據始得為之。中央法規標準法第五條第二款亦規定：「關於人民權利義務事項應以法律定之」，此為民主法治國家保障人民基本權利之基本精神（釋字 620 號解釋參照）。

就「稅捐」之層級化法律保留程度要求：

我國釋憲實務上依憲法第 19 條規定「人民有依法律納稅之義務」出發，建構並發展成租稅法律主義。在租稅法律主義之下，國家課人民以繳納稅捐之義務或給予人民減免稅捐之優惠時，應就相關租稅構成要件（租稅主體、租稅客體、租稅客體對租稅主體之歸屬、稅基、稅率、納稅方法及納稅期間等），以法律或法律授權之行政命令明文規定；若僅屬執行法律之細節性、技術性次要事項，始得由主管機關發布行政規則為必要之規範（釋字第 597 號、第 650 號、第 657 號、第 705 號解釋參照）。又主管機關本於法定職權就相關法律所為之闡釋，自應秉持憲法原則及相關法律之立法意旨，遵守一般法律解釋方法而為之；如逾越法律解釋之範圍，而增加法律所無之租稅義務，則非憲法第 19 條規定之租稅法律主義所許。（釋字第 620 號、第 622 號、第 640 號、第 674 號、第 692 號、第 703 號解釋參照）。

而就「特別公課」之法律保留程度要求：

大院釋字第 426 號解釋理由書曾明確指出：「…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…。」主張特別公課亦受憲法第 23 條法律保留之規制。

惟大院該號解釋亦稱「已開徵部分之費率類別連同歲入歲出科目金額，既由主管機關依預算法之規定，設置單位預算『空氣污染防制基金』加以列明，編入中央政府年度總預算，經立法院通過後實施，徵收之法源及主要項目均有法律與預算為依據，與憲法尚無違背。」似又認為得以預算案代替法律作為空污費課徵法律保留依據之見解，致有蘇俊雄大法官提出不同意見書指出：「…如果就空氣污染防制費之徵收事項，有應由法律規定或至少由法律授權行政機關訂定授權命令的必要性，則現行法規範之缺失，實已抵觸憲法第 23 條所定之法律保留原則，根本就沒有以預算案之編列替代法律規範之容許性。」

又按「立法者於制定法律時，於不違反憲法之前提下，固有廣大的形成自由，然當其創設一具有體系規範意義之法律原則時，除基於重大之公益考量以外，即應受其原則之拘束，以維持法律體系之一貫性，是為體系正義。而體系正義之要求，應同為立法與行政所遵守，否則即違反平等原則。比較（舊）陸海空軍軍官服役條例施行細則第二十五條、軍人及其家屬優待條例、上開行政院人事行政局與銓敘部函釋，顯見主管機關於考量義務役軍中服務年資併計問題時，並未遵循法律體系所確立的基本原則，自有違體系正義，與平等原則有所抵觸。」（大院釋字第 455 號解釋翁岳生大法官協同意見書可茲參照）。可見平等原則不僅要求「法律適用的平等」，抑且要求「立法上的平等」。在民主法治國家中，憲法賦予立法者「理性民意代表」的角色，是以，立法者於創設一具有體系規範意義之法律原則時，應廣泛盱衡社會經

濟情勢，以設定立法目的，並就立法目的之達成選擇適當的手段，惟一旦立法者形成一項「法則」時，此後的立法者即應一貫地持續其本身所確立的基本原則或立法目的，除基於更重大之公益考量外，即應受其自行創設之法律原則或立法目的的拘束（李惠宗，論國軍老舊眷村改建條例的多重不平等—從體系正義觀點評大法官議決釋字第四八五號解釋—，台灣法學雜誌，第4期，1997年，3-86。）。

承上，由於特別公課之課徵與稅捐皆係對人民強制性地課與無特定對待給付之公法上金錢給付義務，同屬對人民財產權的重大限制，然特別公課又不具有稅捐之普遍性、一般性之特徵，反係對特定群體所單獨以公權力強加課徵。由此等觀點而言，特別公課法律保留之密度，理應較租稅更為嚴格，或至少亦應採取與稅捐相等之保留密度，始符合體系正義之觀點。是以，本件聲請人認為，應以前揭蘇俊雄大法官於釋字第426號解釋所提出之不同意見書意旨，較為符合法治國原則之法律保留原則要求。而 大院釋字第426號解釋意旨容有補充解釋，以釐清特別公課之法律保留要求程度之必要。

又基於特別公課就支出面論之，具有專款專用之特性，不同於統籌統支之稅捐，於課徵後行政機關必須編入每年度之財政預算當中，接受國會之年度預算審查及執行監督。是以，立法機關除在制定徵收特別公課之法規，以及審議行政機關撥款加入特別公課以成立特種基金時，有機會對於特別公課及因特別公課徵收而成立之特種基金進行立法與預算及執行監督以外，一旦特別公課之法律及撥款的預算編列審核通過後，立法機關此後對於行政機關運作特種基金之人事、財政及事務，將無法發揮持續監督之功能（柯格鐘，特別公課之概念及爭議—以釋字426號解釋所討論之空氣污染防制費為例，月旦法學雜誌第163期，2008年，02。）而，特別公課於支出面向之立法監督程度既然較

支應一般財政收入使用之稅捐為低，其法律保留密度，自其具有國會嗣後難以有效地監督特別公課之徵收與使用之特性，論理上應更有採取高於稅捐之審查密度之必要。

綜上所述，就特別公課之課徵，於法律保留之層面而論，本件聲請人以為，至少必須將特別公課負擔義務發生之構成要件，應採取嚴格的國會保留，保留由法律定之，並且該法律必須明確地將該特別公課之補充性原則加以規定。申言之，課徵特別公課之法律中至少必須明確規定：課徵目的、課徵基礎、被課徵群體同質性之範圍、特別公課收入支出之群體用益性等屬於租稅補充性之事項，並就其課徵及支出使用之方法與範圍、界線為最低限度的框架性規範後，始得就其餘部分以目的、內容及範圍均具體明確之方式，授權主管機關因應實際需求，為進一步在授權範圍內予以具體化。並且，立法機關對行政機關課徵特別公課之法規命令，亦應於授權母法視具體個案規定其適當之監督模式，以避免行政機關之恣意濫權(黃俊傑，「特別公課類型化及課徵正義之研究」，臺北大學法學論叢，第50期，2002年，頁101-143。)

4.1.4 特別公課事項法律保留之審查密度

承前所述，特別公課之特性既然著重強調其針對特定群體，以符合特定政策目的而為規範，自應就其「手段」與「目的」間之審查，採取較為嚴格之審查標準，以確保其目的符合重大政府公共利益，且其採取以特別公課之手段，對於促其達成目的間之關聯性，必須緊密相關。因而，本件聲請人認為對於特別公課作為達到特定政策目的之手段時，應採取嚴格的國會保留要求。退步言之，即使採取「一般法律保留」，亦應就其授權明確性之審查，採取嚴格的審查標準與密度，亦即嚴格要求其授權之目的、內容及範圍等，均應具體明確，並且授權之法令對於與特別公課開徵與使用之重要事項，欲授權予行政機關予以

具體化時，應至少為最低限度之框架式授權，而非容許行政機關以法規命令之方式，毫無限制的就特別公課之開徵與使用，逕行以因應實際個案需求等理由，恣意訂定法規命令以為課徵及使用之基礎。

4.1.5 規範本件食品容器回收清除處理費特別公課之廢棄物清運法第15條第2項，竟「概括授權」由主管機關訂定「被課徵群體同質性之範圍」，將課徵對象「概括授權」由主管機關定之，顯然違反國會保留之法律保留要求，與憲法第23條之規定不符。而本件系爭環保署93年及99年公告，亦因授權母法違背憲法之規定，亦應失所附麗而屬違憲：

依前揭4.1.3、4.1.4聲請人關於特別公課之課徵，所應適用之法律保留原則程度之違憲審查密度之論述可知，特別公課負擔義務發生之構成要件應屬國會保留事項，而不得授權行政機關為之，否則即與憲法第23條之法律保留原則有違。且就「被課徵群體同質性之範圍」，亦即課徵對象，基於特別公課之要件，與稅捐具普遍性不同，而具有課徵群體特定性：對於「特定群體」之金錢課徵，必須繳納義務人具有一定共同屬性而成為共同負擔之群體，而非對一般大眾課徵。（此亦使得人民對特別公課之敏感性相較於租稅而言低了許多）。

且在租稅負擔以外，另外對於特定群體之構成員課徵特別公課者，本質上也涉及平等原則檢驗之問題。換言之，如果被課徵金錢負擔義務之群體構成員，其繳納之金錢並非為該群體而使用，而是使用於促進一般公眾利益之用途，或獲得利益之群體與被課徵金錢負擔義務之團體並非同一時，將有違反平等原則之疑慮。從而如果對於某項公共任務之完成，本身涉及到整體公共利益或其他特定群體之利益時，其要求特定群體之構成員，於全體負擔之稅捐給付義務以外，必須增加額外負擔者，即須有極為強大、重要之正當化之理由（如重大政府公共

利益)。此種正當化理由，應建立在該特定群體之構成員，對於某項公共任務之完成，具有特別的責任性，因而對於完成該項公共任務所需要之財源，亦負有特別的責任存在¹(柯格鐘，特別公課之概念及爭議—以釋字 426 號解釋所討論之空氣污染防治費為例，月旦法學雜誌第 163 期，2008 年，頁 202。)。此等指明對於某項公共任務之完成，具有特別責任性之特定群體之價值選擇與判斷，自應由具直接民主正當性之國會為之。

按廢棄物清理法第 15 條條文規定：「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 1 項) 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。(第 2 項)」其第 2 項既已明確規範「責任業者之範圍」概括授權由主管機關訂定，顯然係將「被課徵群體同質性之範圍」(即課徵對象)概括授權由主管機關定之，顯違反國會保留，與憲法第 23 條之規定不符。且透過本件系爭環保署 93 年及 99 年公告內容可知，其將本件系爭回收清除處理費之責任業者，逕行限縮於「容器商品製造商或進口商」，而對於實際製造 PVC 材質之墊圈製造商或進口商、製造容器商品附件(如瓶蓋、封膜、噴嘴)之製造商或進口商，甚或決定採用何種容器商品之飲料、罐頭等食品製造商(即委託代工者)，因製造、進口或決定使用含有 PVC 材質之「責任業者」均予以排除在繳納回收處理費之責任業者範圍以外，然前揭業者對於製造或進口或決定採用 PVC 材質等，若依照回收清除處理費採取製造者延伸責任之論理基礎來說，均屬於

1

應負擔責任之範圍。但因廢棄物清理法第 15 條之概括授權，而使主管機關得以在未交代其訂定由容器商品製造商或進口商概括承受整個供應鏈所產生之「回收清除處理責任」理由之情況下，制定出 93 年及後續 99 年之公告，顯然與平等原則有違。是以，本件廢棄物回收清除處理費因廢棄物清理法第 15 條之錯誤規定，違反法律保留原則，而依照該條授權所訂定之釋憲標的中之 93 年與 99 年公告，亦因授權母法違背憲法之規定而違憲。

4.1.7 況且，如認本件所涉回收清除處理費，此一特別公課之最終承擔者，並非容器商品製造者或進口者，亦非採取製造者延伸責任之論點。而係採取使用者（污染者）付費原則，認定回收清除處理費之負擔者，均應轉嫁由選擇消費、使用商品之終局消費者負擔，則於此政策目的下，系爭回收清除處理費因其影響範圍相較於採取製造者延伸責任之政策目的之影響範圍更大，則更應以採取國會保留為必要：

有論者謂系爭回收清除處理費，現行雖規範由「容器商品製造商或進口商」繳納，惟其並非實際之公課負擔者，相關業者均能將回收清除處理費之成本，透過附隨於商品售價中，而轉嫁由最終端選擇購買商品使用之最終消費者負擔。而認為主管機關向系爭責任業者收取回收清除處理費僅為要求責任業者代收轉付之性質（於回收清除處理之實務上，主管機關亦主張其為代收轉付之性質，將收取之回收處理費以補助之方式，轉交由清除業者收取，用以清除處理回收廢棄物，併予說明之）。

惟查，估不論此等轉嫁是否實際上存在，未以法令確保該轉嫁即逕行課與容器商品製造商或進口商負擔此等公法上金錢給付義務，顯已對其受憲法保障之財產權及營業自由造成嚴重侵害。又縱前揭轉嫁之論

點成立，則食品容器回收清除處理費，其政策目的（或其所謂重大政府公共利益）之論理基礎，即從「製造者延伸責任」轉變為「使用者（污染者）付費」原則。

又因食品容器回收清除處理費，如最終仍將由終端之消費者負擔，相較於具有相同責任性質之責任業者（姑且不論本件聲請解釋標的之 93 年公告逕行限縮責任業者範圍），其課徵所產生之影響程度雖然可能相同，但其影響「範圍」卻遠大於由責任業者負擔，基於決定層級化法律保留原則之重要性理論之考量，其影響範圍較大，則更有應採取嚴格國會保留之必要，應由具直接民主正當性之國會為審查，而不得授權由行政機關訂定。

是以，本件聲請標的之 93 年、99 年函釋與 96 年、101 年函釋，卻透過廢棄物處理法第 15 條、第 16 條第 5 項之概括授權，由欠缺直接民主正當性之行政機關，決定表面上由特定群體責任業者先行繳納公法上之金錢給付義務，再行透過轉嫁之方式轉由一般消費大眾負擔，進而造成人民權利之侵害，顯屬濫權侵害人民受憲法保障之財產權，與憲法第 15 條及第 23 條所規範之意旨自不相符。

4.1.8 小結：

綜上所述，本件系爭回收清除處理費，依照主管機關環保署、我國行政法院之見解，一致同意其性質屬於特別公課。然特別公課與稅捐不同，其係因特定政策目的之達成，而對特定之群體所課予之特別公法上金錢給付義務，基於決定層級化法律保留之重要性理論，及回收清除處理費之政策目的（無論是「製造者延伸責任」亦或「污染者付費」原則）其顯然將影響特定群體受憲法保障之財產權、營業自由等權利重大。再衡量其特別公課在徵起後，具有專款專用之特性，而非透過

一般財政收支劃分之程序與制度辦理，具有直接民意基礎之立法者（即國會）對其之監督程度，將遠低於列入通常預算審議以支應一般財政支出之稅捐收入。爰此，其所要求之層級化法律保留程度顯應「高於」稅捐，或至少與稅捐相同。本件聲請人以為，對系爭回收清除處理費之特別公課之構成要件，必需採取嚴格的「國會保留」方符民主法治國原則之憲政要求。然本件之聲請標的，卻以廢棄物清理法第 15 條及第 16 條 5 項之概括授權，就責任業者之範圍等重要構成要件訂定，顯然違反國會保留之憲政要求，自屬違憲無疑。而就此部分 大院釋字第 426 號解釋應有補充解釋之必要。

4.2 退萬步言，縱使採取「一般法律保留」之層級化法律保留原則，本件聲請標的所依據之廢棄物清理法第 15 條、第 16 條第 5 項規定，仍屬概括授權，與「授權明確性」之要求顯然不符，自屬違憲：

4.2.1 廢棄物清理法第 15 條第 2 項將「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」，及廢棄物清理法第 16 條第 5 項將「回收清除處理費費率」授權主管機關以命令規定，與授權明確性之授權之目的、內容及範圍應具體明確之要求不符，違反憲法第 23 條法律保留原則及授權明確性原則，構成違憲：

按「涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，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」大院釋字第 443 號解釋理由書定有明文。縱使退步言之，認系爭「負責回收、清除、處理責任之業者範圍」及「公告物品及容器回收清除處理費費率」性質上屬於可透過法律授權主管機關發布法規命令為補充規定之一般法律保留事項，授權之母法仍應符合授權明確性原則之憲法原則，否則本件聲請標的亦將因違反授權明確性原則而構成

違憲。

按所謂授權明確性原則，乃憲法上法治國原理所導出之原則，與法律保留原則相輔相成。法律授權行政機關發布法規命令固為憲法所許，但授權之目的、內容及範圍必須具體明確(詳參吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，增訂十五版，2017年，頁92。)。 大院釋字第390號解釋亦明文「涉及人民權利之限制，依憲法第二十三條及中央法規標準法第五條第二款規定，應以法律定之；若法律授權以命令為補充規定者，授權之目的、內容及範圍，應具體明確，始得據以發布命令。」授權明確性原則作為違憲審查之憲法原則之闡釋，迭經 大院釋字第313號、第394號、第432號、第491號、第522號、第570號、第602號、第680等號解釋在案。是性質上得由法律授權以命令補充規定，基於上述授權明確性原則之要求，系爭授權母法應就授權之「目的」、「內容」及「範圍」具體明確規定，且明示於授權母法本身，主管機關始得據以發布命令。

次按「授權條款之明確程度，則應與所授權訂定之法規命令對人民權利之影響相稱。刑罰法規關係人民生命、自由及財產權益至鉅，自應依循罪刑法定主義，以制定法律之方式為之，如法律授權主管機關發布命令為補充規定時，須自授權之法律規定中得預見其行為之可罰，方符刑罰明確性原則。」此有 大院釋字第522號解釋理由書可供參照(相同意旨可參 大院釋字第622號解釋)，又按「對人民違反行政法上義務之行為予以裁罰性之行政處分，涉及人民權利之限制，其處分之構成要件與法律效果，應由法律定之，法律雖得授權以命令為補充規定，惟授權之目的、範圍及內容必須具體明確，然後據以發布命令，方符憲法第二十三條之意旨。」此有 大院釋字第402號解釋文可供參照(相同意旨可參釋字第432號解釋理由書)。再按「懲治走私條例第

二條第一項所科處之刑罰，對人民之自由及財產權影響極為嚴重。然有關管制物品之項目及數額等犯罪構成要件內容，同條第三項則全部委由行政院公告之，既未規定為何種目的而為管制，亦未指明於公告管制物品項目及數額時應考量之因素，且授權之母法亦乏其他可據以推論相關事項之規定可稽，必須從行政院訂定公告之『管制物品項目及其數額』中，始能知悉可罰行為之內容，另縱由懲治走私條例整體觀察，亦無從預見私運何種物品達何等數額將因公告而有受處罰之可能，自屬授權不明確，而與上述憲法保障人民權利之意旨不符。」亦有 大院釋字第 680 號解釋理由書可供參照。是以，如系爭授權事項，性質屬於潛在對於人民自由權利產生制裁或處罰效果之行政干預時，原則上，應由經立法院三讀通過而經總統公布之法律規進行規範，不宜透過法律授權行政機關訂定；縱使系爭事項可由法律授權法規命令規範，授權明確性之標準應大幅提升，除應符合授權目的、內容、範圍均須具體明確外，更應達到「使人民自授權母法得預見該行為可罰或產生類似處罰性不利效果」之程度，始符授權明確性原則之要求。

廢棄物清理法第 15 條及第 16 條第 1 項分別規定：「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。(第一項)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。(第二項)」、「依前條第二項公告之應負回收、清除、處理責任之業者(以下簡稱責任業者)，應向主管機關辦理登記；製造業應按當期營業量，輸入業應按向海關申報進口量，於每期營業稅申報繳納後十五日內，依中央主管機關核定之費率，繳納回收清除處理費，

作為資源回收管理基金，並應委託金融機構收支保管；其收支保管及運用辦法，由中央主管機關定之。」自上開廢棄物清理法第 15 條明文第 1 項規定可知，負責「回收、清除、處理」之責任業者法律設定對象為「該物品或其包裝、容器之製造、輸入或原料之製造、輸入業者」，且於同法第 16 條第 1 項課予此等「責任業者」負有「回收清除處理費繳納義務」以為資源回收管理基金。

查廢棄物清理法第 15 條第 2 項，將「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」授權主管機關規定之合憲性，首先，廢棄物清理法第 15 條第 2 項針對「責任業者」委由主管機關規定，應符合何等審查密度之授權明確性要求，按廢棄物清理法第 15 條所稱責任業者範圍，即係應承擔同法第 16 條第 1 項後段規定之「資源回收管理基金」此等管制誘導為目的之特別公課繳納義務之「同質性群體」，此「同質性群體」之採擇，涉及取得財源供國家任務之特別公課，需具備以下較嚴格之條件：(a) 課徵義務人為具同質性之群體；(b) 此群體具有共同責任；(c) 課徵需對繳納之特定群體有利，換言之不得為他人利益而課徵，反之，須以先前(為公益)義務違反為前提。(詳參葛克昌，論公法上金錢給付義務之法律性質，收錄於：行政程序與納稅人基本權—稅捐稽徵法之新思維，2012 年，頁 171-173。)既 16 條第 1 項後段規定之「資源回收管理基金」性質上屬於管制誘導性特別公課，作為應繳納此等特別公課之「同質性群體」，亦即「責任業者範圍」之決定，涉及對特定群體構成違反平等性不利處分，自應由法位階較高之法律加以規定。況且，依照原確定判決之高等行政法院判決中，主管機關環保署不斷強調，系爭回收清除處理費以聲請標的所為相關規範內容，其目的含有「寓禁於徵」之政策目的（請參高等行政法院判決三、被告主張（二）3. 依文義解釋，其加重費率之計算係依「瓶身與附件」之總重量為基準，實係寓禁於徵目的之實踐）。是以，

相關聲請標的之制定目的實際上具有制裁性、限制性、懲罰性、裁罰性之性質甚為明確。法律雖非不得授權以命令為補充規定，惟需符合較高度授權明確性標準，其授權之目的、範圍及內容必須具體明確，據以發布命令，方符憲法第 23 條之意旨。

首先，觀諸廢棄物清理法第 15 條第 2 項，授權母法對於何以「僅」課予「製造、輸入業者」回收處理及繳納特別公課之義務，而非對所有生產物品、包裝及容器業者之整條生產鏈上，包含就物品、包裝及容器實質上具有設計及委託製造之實質決定能力之「生產鏈上游之委託進口者、委託生產業者、產品設計業者」或「生產鏈下游之大型販賣業者、零售業者」均課予其「責任業者」義務，此不僅存在與憲法上平等原則不符之疑義外，就此授權目的為何，例如目的係為使「責任業者」負擔回收處理及令其負擔回收清除處理費繳納義務等之記載亦付之闕如。次廢棄物清理法第 15 條第 2 項針對授權「內容」、授權「範圍」亦未為具體明確規定，蓋既然授權母法對於授權「目的」付之闕如，不可能期待人民端視母法規定即可預見授權「內容」、授權「範圍」範圍為何。是以，廢棄物清理法第 15 條第 2 項所為之授權規範，與針對負擔特別公課之「同質性群體」立法選擇應具備高度授權明確性之要求不符，從而違反憲法第 23 條法律保留原則之意旨。

次查，針對廢棄物清理法第 16 條第 5 項將「回收清除處理費費率」授權主管機關以命令規定之合憲性，96 年公告關於「物品及容器回收清除處理費費率」，及相同規範內容之 101 公告之「容器回收清除處理費費率」公告事項三，規定「容器瓶身以外之附件使用 PVC 材質者，回收清除處理費費率加重百分之一百，再乘以瓶身與附件之總重量。」針對授權母法所授權之「費率」範圍以外，尚規定容器應一律以「瓶身與附件之總重量」去作為計算基數，針對此種非屬「費率」而為總

收費之計算基數之內容，顯然於母法中未見任何明確授權。

尤有甚者，前揭法規命令且更恣意增加法無明文之限制，針對「容器瓶身以外之附件使用 PVC 材質者」設定「費率加重」此等離譜且具懲罰、制裁性質之規範。探其原因，除「授權目的」完全付之闕如外，針對計算費率所應適用之「計算基數」應以「容器商品之蓋子、提把、座、噴頭、壓嘴、標籤、及其他附件均拆分而分別乘以其對應材質之費率計算」計算，亦或一律以「瓶身與附件之總重量」計算等等「授權內容」，授權母法均漏未規範、說明；針對費率部分，諸如「行政機關得否設定所謂『加重費率』」及「如設定『費率』應以百分之幾為限」等，對於費率授權主管機關設定之「數額範圍」均未為明文，不得謂已就「授權範圍」具體明確授權。遑論，受規範之人民自廢棄物清理法第 16 條第 5 項規範本身，根本不可能預見被認定為「責任業者」將導致不當以「瓶身與附件之總重量去作為計算基數」及「加重費率」此等沉重之金錢給付義務，將對人民產生具類似處罰性不利效果之行政干預。是廢棄物清理法第 16 條第 5 項作為授權母法，顯與 大院釋字第 313 號、第 394 號、第 432 號、第 491 號、第 522 號、第 570 號、第 602 號、第 680 等號解釋針對授權目的、內容、範圍均須具體明確之要求不符，更未達到使人民自授權母法得預見該行為可罰或產生類似處罰性不利效果之授權明確性程度，違反憲法第 23 條法律保留原則，構成違憲。

職此以言，廢棄物清理法第 15 條第 2 項，將「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」，及廢棄物清理法第 16 條第 5 項將「回收清除處理費費率」之性質，前者屬於「特別公課同質性對象」之採擇，後者則為「潛在具有產生類似處罰性不利效果之行政干預」，除與授權之目的、內容及範圍應具體明確之要求不符

外，更未能使人民端視授權母法即可預見法律規範效果，違反憲法第 23 條法律保留原則及授權明確性原則，應宣告違憲。

4.2.2 系爭 93 年及 99 年公告針對「負責回收、清除、處理責任之業者範圍」，及 96 年及 101 年公告針對「公告物品及容器回收清除處理費費率」之規範內容，無法律上正當理由，恣意悖於授權母法廢棄物清理法第 15 條第 1 項及第 16 條第 1 項及 2 項授權範圍，增加法律所無之限制，侵害其受憲法第十五條保障之財產權及工作權，與憲法第 172 條法律優為原則及憲法第 23 條法律保留原則有違，上開系爭公告均應宣告違憲：

按「命令與憲法或法律牴觸者無效」、「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」此於憲法第 172 條及憲法第 23 條分別定有明文。

次按「藥事法施行細則第 50 條及行政院衛生署食品藥物管理局（現已改制為衛生福利部食品藥物管理署）中華民國 100 年 4 月 12 日 FDA 藥字第 1000017608 號函說明三對於藥事法第 102 條第 2 項醫療急迫情形之解釋部分，均為增加法律所無之限制，逾越母法之規定，與憲法第 23 條法律保留原則之意旨不符。」此有 大院釋字第 778 號解釋可供參照，明確揭示憲法上之「法律優位原則」及「法律保留原則」，要求行政機關所訂定之命令應受憲法及現行有效法律之拘束，不得恣意為不同規定，此原則乃 大院宣告命令違憲所援引適用之審查基準（相同解釋意旨有 大院釋字第 576 號、第 581 號、第 711 號、第 723 號、第 730 號可供參照）。次參酌 大院釋字第 566 號、第 458 號、第 415 號、第 413 號、第 385 號、第 367 號、第 360 號及第 313 號等解釋意

旨，闡釋行政機關僅於符合立法意旨且未逾越母法規定之限度內，得就執行法律有關之細節性、技術性事項以命令定之，且其內容不得牴觸母法或對人民之自由權利增加法律所無之限制。

本件釋憲標的之 93 公告及相同規範之 99 年修正公告，與 96 年公告及相同規範內容之 101 年公告，此等公告性之性質應屬行政程序法第 150 條第 1 項所規定，行政機關環保署基於廢棄物清理法之法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之「法規命令」。除依憲法第 172 條及憲法第 23 條規定，其內容之制定不得增加法律所無之限制，逾越母法之規定，牴觸授權母法規定內容外，行政程序法第 150 條第 2 項、及同法第 10 條亦明文：「法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」、「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」

查，廢棄物清理法第 15 條第 2 項規定作為授權母法，僅就應負回收、清除、處理責任之「業者範圍」，授權主管機關訂定。然觀諸 93 年公告、99 年公告內容，針對「責任業者範圍」規定卻為「一、容器商品製造業者：製造容器商品之事業及機構。二、容器商品輸入業者：輸入容器商品之事業及機構。三、容器製造業者：製造容器之事業及機構。四、容器輸入業者：輸入容器之事業及機構。註：容器商品係指以容器裝填物品之商品。」，竟悖於前開母法廢棄物清理法第 15 條第 1 項明文規定之「該『物品』或其『包裝』、『容器』之製造、輸入或原料之製造、輸入業者」，將食品容器回收清除處理費之課徵對象（即責任業者範圍）限縮於「『容器』及『容器商品』之製造業者、進口業者」，而無正當理由排除將「其他『物品』、『包裝』或『附件』製造業者或進口業者（例如瓶蓋製造商、塑膠封膜製造商、瓶蓋 PVC 墊圈製

造商等)」排除於責任業者範圍之外。遑論，廢棄物清理法第 15 條所稱責任業者範圍，即係應承擔同法第 16 條第 1 項後段規定之「資源回收管理基金」此等管制誘導為目的之特別公課繳納義務之「同質性群體」，此「同質性群體」之採擇，此種以取得財源供國家任務之特別公課，需具備以下較嚴格之條件：(a) 課徵義務人為具同質性之群體；(b) 此群體具有共同責任；(c) 課徵需對繳納之特定群體有利，換言之不得為他人利益而課徵，反之，須以先前(為公益)義務違反為前提。(葛克昌，論公法上金錢給付義務之法律性質，收錄於：行政程序與納稅人基本權—稅捐稽徵法之新思維，2012 年，頁 171-173。)絕非行政機關得欠缺正當理由恣意規範之行政技術性、細節性事項。從規範效果而言，主管機關顯係透過法律位階較低之 93 年公告、99 年修正公告此等法規命令，於未經法律授權下無故限縮廢棄物清理法第 15 條第 1 項之法律規範意旨，系爭主管機關在授權母法授權範圍內既享有抽象規範形成之裁量權，於此因悖於授權母法所欲規範之目的而構成行政程序法第 10 條之裁量濫用，悖於母法規定，與憲法第 23 條法律保留原則之意旨不符，亦因公告內容牴觸廢棄物清理法第 15 條規範意旨而違反憲法第 172 條法律優位原則。

次查，廢棄物清理法第 16 條第 1 項後段及 2 項規定「製造業應按當期營業量，輸入業應按向海關申報進口量，於每期營業稅申報繳納後十五日內，依中央主管機關核定之費率，繳納回收清除處理費，作為資源回收管理基金，並應委託金融機構收支保管；其收支保管及運用辦法，由中央主管機關定之。」、「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，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。」，

理論上主管機關應僅於「費率」此等授權範圍內，享有形成規範之空間，惟查 96 年公告「物品及容器回收清除處理費費率」，及相同規範內容之 101 年修正公告之「容器回收清除處理費費率」公告事項三，規定「容器瓶身以外之附件使用 PVC 材質者，回收清除處理費費率加重百分之一百，再乘以瓶身與附件之總重量。」此規範內容除已針對各種容器依據其材質、污染嚴重性區別設置「高低不同之回收清除處理費費率(例如玻璃容器費率為 1.55 [元/公斤]；塑膠容器(PVC)費率為 14.00 [元/公斤])」外，竟逾越上開授權母法所授權之「費率」範圍而為離譜且具懲罰性、制裁性質之規範。

首先，主管機關除以悖於社會一般通念方式認定「乘以費率之基數」，理應就「容器商品之蓋子、提把、座、噴頭、壓嘴、標籤、及其他附件均拆分而分別乘以其對應材質之費率計算」，主管機關卻恣意規定應一律以「瓶身與附件之總重量」去作為計算基數，乘以費率後計算應繳納之回收清除處理費。

再者，系爭 96 年及 101 年環保署公告甚至逾越授權母法僅授權主管機關得就「費率」設定外，更恣意增加法無明文之針對「容器瓶身以外之附件使用 PVC 材質者」其「費率加重」，甚至於 101 年度公告「將費率加重 100%」致使人民無端受到繳納高額回收清除處理費之義務，此不僅對人民構成管制性不利規範效果，更具懲罰及制裁性。

職此以言，上開 96 年及 101 年環保署公告所載無論係「乘以費率之基數」或「加重費率」均難謂對人民不生懲罰性之加重效果外，若社會大眾僅端視廢棄物清理法第 16 條第 1 項及第 5 條之規範，豈能期待人民對 96 年及 101 年環保署公告規範內容含有如此嚴峻之管制性不利法律效果、甚至懲罰性及制裁效果，具有任何預見可能性？毋寧已嚴重逾越授權母法設定之範圍，係行政機關恣意增加法律所無之限制，於

此範圍內違反行政程序法第 150 條第 2 項，且與憲法第 172 條法律優為原則、憲法第 23 條法律保留原則保障之意旨不符，應宣告違憲。

4.3 本件聲請標的之法規命令，其內容顯然違反憲法第 7 條所保障之平等權，不當增加容器商品製造商或進口商之回收清除處理費繳納義務，自屬違憲：

4.3.1 憲法第 7 條平等權之概念與違憲審查標準：

按「憲法第 7 條規定平等原則，旨在防止立法者恣意對人民為不合理之差別待遇。如對相同事物，為無正當理由之差別待遇，即與憲法第 7 條之平等原則有違（本院釋字第 687 號解釋參照）。法規範是否符合平等權保障之要求，其判斷應取決於該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，其所採取之分類與規範目的之達成間，是否存有一定程度之關聯性而定（本院釋字第 682 號、第 694 號、第 701 號及第 760 號解釋參照）。」為 大 院 釋 字 第 779 號 解 釋 理 由 書 所 明 示。

是以，如欲法規範是否符合憲法第 7 條平等權之違憲審查，首應先釐清是否存在於法規範對於相同事務為差別待遇？若有差別待遇，其是否有正當理由？並先探究其法規範內所規範之差別待遇目的是否合憲？以及其所採取之分類與規範目的達成間，是否存有一定程度關聯性而定。關於其正當理由之違憲審查，則應視其差別待遇所涉及之基本權內容，決定其不同之違憲審查密度。

4.3.2 本件聲請標的中，關於責任業者範圍之 93 年與 99 年公告，無正當理由將責任業者範圍限縮於「容器商品製造商或進口商」，相較於供應鏈上下游對於製造、生產或選擇使用 PVC 材質之製造商或進口商，卻無繳納回收清除處理費之義務，顯然違反憲法第 7 條之平等原

則：

查本件聲請標的中，依照廢棄物清理法第 15 條第 1 項針對一般廢棄物回收清除、處理之義務人規定為：「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。」然依照第 15 條第 2 項所授權訂定之 93 年公告、99 年公告內容，針對「責任業者範圍」規定為「一、容器商品製造業者：製造容器商品之事業及機構。二、容器商品輸入業者：輸入容器商品之事業及機構。三、容器製造業者：製造容器之事業及機構。四、容器輸入業者：輸入容器之事業及機構。註：容器商品係指以容器裝填物品之商品。」

由此可知，廢棄物清理法第 15 條第 1 項針對「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」所規範之處理義務人範圍，係至少例示了四種責任業者包括該「物品」或其「包裝」、「容器之製造、輸入」或「原料之製造、輸入業者」有負責回收、清除、處理之義務。然而，依照廢棄物清理法第 15 條第 2 項授權訂定之 93 年與 99 年函釋，卻僅要求「容器商品之製造商或進口商」負擔繳納回收處理費之義務，相較於法律已經明文例示之「物品」製造商或進口商、「包裝」之製造或進口商、「原料」之製造或進口商三者，顯然存在差別待遇，應屬無疑。

而責任業者之範圍涉及回收清除處理費之負擔，其與人民受憲法第 15 條保障之財產權與營業自由甚為相關，且本件係以特別公課之方式予以課徵，雖難與以種族、性別等為區分標準之狀況類比採取嚴格審查標準，但聲請人以為至少仍應採取中度之違憲審查標準。

惟本件聲請標的之制定機關環保署，對於何以僅限於「容器商品之製造商或進口商」負擔繳納義務，而等同於免除其他責任業者之繳納義務，其採取此種「分類」之規範「目的」於相關公告中並未說明，顯然屬於無正當合理目的為差別待遇，嚴重侵害聲請人身為容器商品製造商受憲法第 7 條保障之平等權，更進一步對於受憲法第 15 條保障之財產權及營業自由造成過度且違憲之限制無疑。

若回歸徵回收清除處理費之立法本旨觀之，無論依照前述「製造者延伸責任」或「污染者付費」原則觀之，本件所涉及將造成嚴重環境污染之物質為 PVC，而本件聲請人確定判決所涉及之 PVC 係存在於瓶蓋內部之墊圈，含有 PVC 之材質。是以，若從「製造者延伸責任」或「污染者付費」原則觀之，對「PVC 墊圈」或「瓶蓋內含 PVC 墊圈」之製造商或進口商（即廢棄物清理法第 15 條第 1 項例示之「物品」製造商或進口商），亦顯然應屬於「製造者」理應同負其延伸責任無疑。而對於進口 PVC 原料之製造商或進口商（即廢棄物清理法第 15 條第 1 項例示之「原料」製造商或進口商）亦難以開脫其製造者責任才是。尤有甚者，對於採購含 PVC 墊圈瓶蓋之容器商品以為使用的後端廠商，如後續食品製造商、飲料填充廠等，亦可能與製造者責任有關。

是以，本件聲請標的之 93 年與 99 年公告竟無視於廢棄物清理法第 15 條例示責任業者範圍之立法目的，認定該等業者相同均有「回收處理之義務」排除上游原料（PVC 原料）、物品（瓶蓋或 PVC 墊圈）製造商，以及下游採購具有 PVC 墊圈瓶蓋容器商品之食品製造或飲料填充製造商，單純挑選交易鏈中之「容器商品製造商或進口商」為「唯一」負擔繳納回收處理費之對象，顯然無正當理由對容器商品製造商或進口商為差別待遇，自屬違憲。

又依照 大院於 109 年 1 月 6 日舉辦之公開說明會中，雖於爭點提綱中明示此一爭點，但仍未見關係機關環保署對此為任何說明。其充其量僅以回收清除處理費之計算是以費率乘以容器含附件總淨重（不含商品內容）為計算公式云云，以為搪塞。然而，此顯然屬於套套邏輯之循環論證謬誤，其計算公式以費率乘裡容器含附件總淨重，係以本件聲請標的之 96 年及 101 年公告所訂定，其本身即已不具有合憲性（詳後述），若環保署欲以理由作為合理化差別待遇之正當理由，反足以證明系爭 93 年與 99 年公告做成時，並無任何正當合理區分標準可言，自屬侵害人民受憲法第 7 條保障之平等權無疑。

4.3.3 本件聲請標的中，關於費率與回收清除處理費計算之 96 年與 101 年修正公告，無正當理由增加回收清除處理費計算公式除針對含有特定材質之廢棄物，不論其瓶身材質為何，一率採取「瓶身含附件總重」乘以「加重費率」，顯然與其徵回收收清除處理費間欠缺合理正當關聯，顯然違反憲法第 7 條保障之平等權，自屬違憲：

按「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，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。」為廢棄物清理法第 16 條第 5 項所明定。本件聲請標的之 96 年與 101 年公告為依照本條所授權訂定，合先敘明。查 96 年公告「物品及容器回收清除處理費費率」，及相同規範內容之 101 年修正公告之「容器回收清除處理費費率」公告事項三，規定「容器瓶身以外之附件使用 PVC 材質者，回收清除處理費費率加重百分之一百，再乘以瓶身與附件之總重量。」

首先，聲請標的中針對容器瓶身以外附件材質使用 PVC 材質者，回收清除處理費費用加重百分之 100，相較於採用其他材質之廢棄物，顯然存在差別待遇。然環保署主張 PVC 將嚴重污染環境，回收不當或焚燒溫度不夠，甚至會釋放世紀毒物戴奧辛云云，以資作為差別待遇之合理化理由。

然而，觀諸 96 年與 101 年修正公告之歷次制定過程，相關費率前以 93 年 12 月 31 日環署廢字第 0930097607C 號公告「物品及容器回收清除處理費費率」時，對附件採用 PVC 材質者，僅加重費率百分之 30，然在一切客觀情狀都未改變之情況下（PVC 仍然是 PVC，其毒性不會因為時間演進而增加），卻於 96 年公告時修正增加其加重費率為百分之 100。是以，若以 PVC 毒性作為合理化差別待遇之理由，觀諸其歷次修正歷程可知，顯然不足以作為支撐其差別待遇之合理正當理由。

其次，再次回歸廢棄物清理法規範目的觀之，依照廢棄物清理法第 16 條第 1 項規定：「依前條第二項公告之應負回收、清除、處理責任之業者（以下簡稱責任業者），應向主管機關辦理登記；製造業應按當期營業量，輸入業應按向海關申報進口量，於每期營業稅申報繳納後十五日內，依中央主管機關核定之費率，繳納回收清除處理費，作為資源回收管理基金，並應委託金融機構收支保管；其收支保管及運用辦法，由中央主管機關定之。」可知現行一般廢棄物如有造成環境嚴重污染之虞時，係以徵收回收清除處理費，作為資源回收管理基金，以支應回收清除處理相關廢棄物之財源使用。是以，PVC 廢棄物回收處理之「難度」與「成本」是否足以成為差別待遇之合理正當理由？惟查，依照科學技術演進，廢棄物回收清除處理之成本與費用，勢必隨著技術進步而降低，此為一般經驗法則可以得知。然觀察「物品及容器回收清除處理費費率」之規範修正過程，針對附件含 PVC 部分，卻從 93

年的加重 30%演變為 96 年與 101 年的加重 100%，其究竟是科技衰退造成處理成本增加，抑或是有其他處理成本增加之原因，自應由環保署主管機關舉證說明之，且由 93 年至 96 年短短三年間之修正，即加重了 70%的費率，但 96 年至 101 年 5 年期間，卻無增加加重費率，其理由為何？亦值得深思。顯見，依照一般經驗法則，該處理成本之理論，顯仍不足以作為合理化差別待遇之理由。

其次，針對其計算公式「容器瓶身以外之附件使用 PVC 材質者，回收清除處理費費率加重百分之一百，再乘以瓶身與附件之總重量」中，將費率乘以「瓶身含附件之總重量」作為計算方法，但其所針對處理之對象卻是「容器瓶身『以外』附件使用 PVC 材質者」，顯然對於「附件使用 PVC」部分以「瓶身含附件總重」作為計算公式，相較於單純計算「使用 PVC 之附件」重量，存在差別待遇。尤有甚者，聲請標之公告規範，不論瓶身材質為何，一率以瓶身含附件總重作為計算方法，顯然是對「不同事物」（不同材質）採取相同處理方法，亦顯然存在差別待遇。

由聲請人確定判決所涉案件之基礎事實舉例，聲請人於原確定判決之高等行政法院判決中，即明確指摘：「原告僅於爪蓋部分使用 PVC，以達真空殺菌、避免食物腐敗之效果。換言之，PVC 之使用量乃取決於爪蓋之大小而定，要與瓶身無涉，尚且玻璃瓶身亦非廢棄物清理法第 15 條所規範之『致有嚴重污染環境之虞者』，則要無可能因瓶身重量多寡而影響廢棄物回收清除處理之費用，自無將之納為費率計算基準之法律正當性。例如：原告之產品中，有分別使用 100ml、180ml 及 300ml 玻璃瓶身者，雖不同類型玻璃瓶身之形狀大小與重量自屬有別，然其使用之爪蓋，卻同為內含 0.84g 重之內襯 PVC 墊片。被告僅因玻璃瓶身重量之不同，便對使用爪蓋相同、PVC 含量也相同之產品，課

以不同之回收清除處理費，其裁量結果逾越立法目的、手段與目的要無關聯，乃至於過度侵害人民權利等違法情狀，至為灼然。」(請參高等行政法院判決二、原告主張(三)3。)對於聲請人使用「相同附件」(瓶蓋)，內含相同重量、PVC含量之墊圈，但其所徵收之回收清除處理費卻會因其瓶蓋所依附之「瓶身」大小，而有所不同，顯然存在無正當理由為差別待遇，而嚴重侵害聲請人受憲法第7條保障之平等權、第15條保證之財產權與營業自由甚明。

5 結論

本件聲請標的既與法律保留原則、授權明確性原則有違背，未經法律規範或具體明確授權，增加法律所無之限制，侵害聲請人受憲法第15條保障之財產權及營業自由甚鉅，更與憲法第23條所揭示之比例原則相悖，自屬違憲無疑。再者，觀諸聲請標的之規範內容，因其欠缺法律規範或具體明確之授權，導致主管機關得以恣意訂定違憲之法規命令，其內容更是處處可見無正當理由為差別待遇，侵害聲請人受憲法第7條保障之平等權甚鉅。懇請 大院宣告本件聲請標的違憲並立即失效，方能保障聲請人權益。

附 件

附件1：台北高等行政法院103年度訴字第920號判決。

附件2：最高行政法院104年度裁字第776號裁定。

附件3：民國93年12月31日環署廢字第0930097607號公告、99年12月27日環署廢字第0990116018號公告。

附件4：民國96年6月20日環署基字第0960044760號公告、101年

5月21日環署基字第1010042211號公告。

附件5：民國102年10月30日環署基字第1020093479號函

附件6：行政院103年4月17日院臺訴字第1030131210號訴願決定

參考文獻（依照姓氏筆劃排序）

吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，增訂十五版，2017年。

柯格鐘，公課與稅捐概念，月旦法學教室，第168期，2016年。

柯格鐘，特別公課之概念及爭議-以釋字426號解釋所討論之空氣污染防治費為例，月旦法學雜誌第163期，2008年。

陳清秀，稅捐、規費、受益費與特別公課，植根雜誌，9卷10期，1993年。

黃俊傑，特別公課之憲法基礎研究，國立中正大學法學集刊，第5期，2001年。

黃俊傑，特別公課類型化及課徵正義之研究，臺北大學法學論叢，第50期，2002年。

黃茂榮，稅法總論，2012年。

葛克昌，人民有依法律納稅之義務—以大法官解釋為中心，收錄於：稅法基本問題-財政憲法篇，2005年。

葛克昌，兩稅合一之憲法觀點，收錄於：所得稅與憲法，2009年。

葛克昌，論公法上金錢給付義務之法律性質，收錄於：行政程序與納稅人基本權—稅捐稽徵法之新思維，2012年。

（以上均為影本）

附委任狀正本

謹 狀
司 法 院 公 鑒

中華民國 109 年 1 月 9 日

聲 請 人：

富鴻慶國際有限公司

代 表 人：

陳罔受

代 理 人：

王健安律師

高羅亘律師

黃若清律師