

抄 本

發文方式：電子交換（第一類，不加密）

檔 號：

保存年限：

## 司法院秘書長 函

地址：10048臺北市中正區重慶南路1段  
124號

承辦人：高碧莉

電話：(02)2361-8577轉197

受文者：行政院環境保護署

發文日期：中華民國108年9月3日

發文字號：秘台大二字第1080024260號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

附件：如文

主旨：本院大法官為審理107年度憲二字第122號保力達股份有限公司聲請解釋案，請於函到15日內，就說明二至十所示事項，提供卓見、補充說明並檢附相關資料惠復，俾供審理之參考，請查照。

說明：

- 一、依司法院大法官審理案件法第13條第1項規定辦理。
- 二、聲請人認廢棄物清理法第15條、第16條、第17條及第18條規定有違憲疑義，聲請解釋。爰此，檢附其聲請書影本，請提供卓見及相關資料。
- 三、依廢棄物清理法第16條第1項規定收取之「容器回收清除處理費」，其性質為何？針對「容器」徵收「回收清除處理費」之目的、對象為何？所依憑之徵收原則為何？有關針對使用PVC材質所課徵之回收清除處理費有哪些？課徵之客體、對象以及費率各為何？
- 四、依廢棄物清理法第16條第1項規定成立之「資源回收管理基金」，其用途為何？
- 五、廢棄物清理法第15條第2項規定授權訂定之「應負回收、清除、處理責任之業者範圍」（原名稱為：「應由製造、輸入業者負責回收、清除、處理責任之物品或其容器，及應負回收、清除、處理責任之業者範圍」），其中表二有關責任業者範圍之選定標準為何？以容器商品製造業者、容器商品輸入業者、容器製造業者、容器輸入業者為責任業者之原因何

在？

- 六、「應由製造、輸入業者負責回收、清除、處理責任之物品或其容器，及應負回收、清除、處理責任之業者範圍」於93年12月31日環署廢字第0930397607號公告，何以增加原公告表二之四「容器」定義規定：「二、容器包括容器商品之蓋子、……」？
- 七、廢棄物清理法第16條第1項規定：「依前條第2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，……，繳納回收清除處理費，……」，為何係以「營業量」及「進口量」繳納回收清除處理費？
- 八、依廢棄物清理法第16條第5項規定授權訂定之「容器回收清除處理費費率」，為何係以容器之材質及重量定回收清除處理費費率？
- 九、96年6月20日環署基字第0960044760號公告「容器回收清除處理費費率」：「註1容器附件不論其材質為何，均依瓶身材質之回收費費率作為繳費之依據，……」、「註2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，……」，針對容器附件，何以區分有無使用PVC材質而異其費率？且將容器與其使用PVC之附件，分別依不同費率計算應繳納之回收清除處理費，是否可行？行政技術上有無困難？
- 十、96年4月14日環署基字第0960027780號公告之「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，明定「容器瓶身以外之附件使用PVC材質者」，何以將費率由原先之30%，加重為100%？

正本：行政院環境保護署  
副本：



電子交換：行政院環境保護署



檔 號：  
保存年限：

# 行政院環境保護署 函

107年度  
憲二字第122號

-A

地址：10042 臺北市中正區中華路1段83號  
聯絡人：張立慧  
電話：(02) 23705888 #3313  
傳真：(02) 23703846  
電子郵件：lehuchang@epa.gov.tw

受文者：司法院

發文日期：中華民國108年9月19日  
發文字號：環署基字第1080065533號  
速別：普通件  
密等及解密條件或保密期限：  
附件：附表(1080065533-0-0.odt)

主旨：為大院大法官審理107年度憲二字第122號保力達股份有限公司聲請解釋一案，復如說明，謹請審議。

說明：

- 一、復大院秘書長108年9月3日秘台大二字第1080024260號函。
- 二、按「憲法增修條文第9條第2項規定：『經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧』，係課國家以維護生活環境及自然生態之義務，防制空氣污染為上述義務中重要項目之一。空氣污染防制法之制定符合上開憲法意旨。依該法徵收之空氣污染防制費係本於污染者付費之原則，對具有造成空氣污染共同特性之污染源，徵收一定之費用，俾經由此種付費制度，達成行為制約之功能，減少空氣中污染之程度；並以徵收所得之金錢，在環保主管機關之下成立空氣污染防制基金，專供改善空氣品質、維護國民健康之用途。此項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。」為大院釋字第426號解釋所明文揭示，並為肯認國家基於（環境）保護義務，得為一定政策目標之需要，對於有特定關係之國民課徵公法上負擔之濫觴。

三、查我國於86年3月28日公告修正廢棄物清理法第10條之1及第23條之1，亦首度將「延伸生產者責任制度」（Extended Product Responsibility, EPR）的精神納入我國資源回收相關政策與法規之中，現行資源回收制度自此奠基形成，即由政府向責任業者徵回收除處理費（用），成立資源回收管理基金，時任本署署長於86年10月13日向立法院報告時即表示「世界各國常使用不同的經濟誘因去執行目標，目前我們採用的是『公課』，並且依據政府法令，規定製造商和進口商要繳交『公課』，並將所收取的錢成立基金。」同年12月行政院研考會編印之「廢棄物資源回收制度改進之研究」研究報告即將「回收清除處理費」定性屬於一種「產品費」，認其為一種「經濟工具」（economic instruments），並係對產品所為之課費，再藉由課徵此等產品費，使得對環境造成危害的產品與物質，與其他相對環境較為無害的產品與物質產生價格上的差異，而誘使關係人採取有利於環境保護（同時有利於自身經濟利益）的選擇，而認其法律性質並非租稅，傾向認係德國法所謂特別公課；本署87年委託計畫「廢棄物清理法第10條之1『廢棄物回收清除處理費』與『資源回收管理基金』法律性質之探討」亦認廢棄物回收清除處理費，以及資源回收管理基金的設置問題，與前揭空氣污染防治法、釋字



裝

訂



裝

第426號解釋內容相仿，均涉及特別公課與基金管理之法律性質定位問題。

四、伴隨前揭資源回收制度之發展與精進，我國司法實務亦皆肯認回收清除處理費為大院釋字第426號解釋所指學理上之特別公課（最高行政法院105年度判字第571號判決、104年度裁字第1467號裁定乃至本釋憲案所由提起之104年度判字第68號判決可資參照），本署歷年來對廢棄物清理法相關條文之修正（前揭廢棄物清理法第10條之1相關規範內容於90年全文修正並因應行政程序法之制定，分別訂於第15條至第21條、第23條）與子法之建制，皆遵循憲法增修條文第9條第2項所揭櫫之「兼籌並顧」與國家（環境）保護義務，以及大院釋字第426號解釋所建立起與稅捐有別之憲法原則。

五、至於本案聲請人認廢棄物清理法第15條、第16條、第17條、及第18條乃至授權法規命令等規定有違憲疑義而聲請解釋，無非係執著於彼邦（尤其係德國）與我國性質相近、發展已異之相類制度與規範，並忽略前揭釋字溫柔地「執行法律應兼顧技術及成本之考量」之體諒，然「各國國情不同，他國法律（乃至釋憲實務）雖具有立法例（乃至憲法解釋）上之參考價值，但尚難謂吾國規定（乃至審查準則）與其不同即已違憲」（大法官第1475次會議107年度憲二字第58號不受理決議），容請大院卓裁。

六、另來函說明二至說明十所述說明詳如附表，以供大院審理之參考。

正本：司法院

副本：

## 保力達股份有限公司聲請釋憲案之問題與說明

問題	本署回應說明
<p>1. 聲請人認廢棄物清理法第15條、第16條、第17條、及第18條規定有違憲疑義，聲請解釋。</p>	<p>按「憲法增修條文第9條第2項規定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」，係課國家以維護生活環境及自然生態之義務，防制空氣污染為上述義務中重要項目之一。空氣污染防制法之制定符合上開憲法意旨。依該法徵收之空氣污染防制費係本於污染者付費之原則，對具有造成空氣污染共同特性之污染源，徵收一定之費用，俾經由此種付費制度，達成行為制約之功能，減少空氣中污染之程度；並以徵收所得之金錢，在環保主管機關之下成立空氣污染防制基金，專供改善空氣品質、維護國民健康之用途。此項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。」為司法院釋字第426號解釋所明文揭示，並為肯認國家基於（環境）保護義務，得為一定政策目標之需要，對於有特定關係之國民課徵公法上負擔之濫觴。</p> <p>查我國於86年3月28日公告修正廢棄物清理法第10-1條及第23-1條，亦首度將「延伸生產者責任制度」（Extended Product Responsibility, EPR）的精神納入我國資源回收相關政策與法規之中，現行資源回收制度自此奠基形成，即由政府向責任業者徵回收清除處理費（用），成立資源回收管理基金，時任本署署長於86年10月13日向立法院報告時即表示「世界各國常使用不同的經濟誘因去執行目標，目前我們採用的是『公課』，並且依據政府法令，規定製造商和進口商要繳交『公課』，並將所收取的錢成立基金。」同年12月行政院研考會編印之「廢棄物資源回收制度改進之研究」研究報告（研究主持人：湯德宗博士，協同主持人：陳春生博士）即將「回收清除處理費」定性屬於一種「產品費」，認其為一種「經濟工具」（Economic Instruments），並係對產品所為之課費，再藉由課徵此等產品費，使得對環境造成危害的產品與物質，與其他相對環境較為無害的產品與物質產生價格上的差異，而誘使關係人採取有利於環境保護（同時有利於自身經濟利益）的選擇，而認其法律性質並非租稅，傾向認係德國法所謂特別公課；本署87年委託計畫「廢棄物清理法第10條之1『廢棄物回收清除處理費』與『資源回收管理基金』法律性質之探討」（計畫主持人：陳慈陽博士）亦認廢棄物回收清除處理費，以及資源回收管理基金的設置問題，與前揭空氣污染防制法、釋字第426號解釋內容相仿，均涉及特別公課與基金管理之法律性質定位問題。</p> <p>伴隨前揭資源回收制度之發展與精進，我國司法實務亦皆肯認回收清除處理費為司法院釋字第426號解釋所指學理上之特別公</p>

問題	本署回應說明
	<p>課（最高行政法院105年度判字第571號判決、104年度裁字第1467號裁定乃至本釋憲案所由提起之104年度判字第68號判決可資參照），本署歷年來對廢棄物清理法相關條文之修正（前揭廢棄物清理法第10條之1之相關規範內容於90年全文修正並因應行政程序法之制定，分別訂於第15條至第21條、第23條）與子法之建制，皆遵循憲法增修條文第9條第2項所揭櫫之「兼籌並顧」與國家（環境）保護義務，以及司法院釋字第426號解釋所建立起與稅捐有別之憲法原則。</p> <p>至於本案聲請人認廢棄物清理法第15條、第16條、第17條、及第18條乃至授權法規命令等規定有違憲疑義而聲請解釋，無非係執著於彼邦（尤其係德國）與我國性質相近、發展已具之相類制度與規範，並忽略前揭釋字溫柔地「執行法律應兼顧技術及成本之考量」之體諒，然「各國國情不同，他國法律（乃至釋憲實務）雖具有立法例（乃至憲法解釋）上之參考價值，但尚難謂吾國規定（乃至審查準則）與其不同即已違憲」（大法官第1475次會議107年度憲二字第58號不受理決議），容請大院卓裁。</p>
<p>2. 依廢棄物清理法第16條第1項規定收取之「容器回收清除處理費」，其性質為何？針對「容器」徵收「回收清除處理費」之目的、對象為何？所依憑之徵收原則為何？有關針對使用PVC材質所課徵之回收清除處理費有哪些？課徵之客體、對象以及費率各為何？</p>	<p>依廢棄物清理法第16條第1項規定收取之「容器回收清除處理費」，與該條項規定收取之「物品回收清除處理費」其性質同為學理上之特別公課。</p> <p>容器依據廢棄物清理法第15條第1項規定，如符合下列性質之一者（一、不易清除、處理。二、含長期不易腐化成分。三、含有害物質之成分。四、具回收再利用之價值。），經本署評估後公告列管為責任物。並以容器商品製造業者、容器商品輸入業者、容器製造業者、容器輸入業者為責任業者，係因該類業者為容器主要使用業者。</p> <p>按就本署查核本案聲請人所製造之責任物所知，目前其容器瓶身及其附件，或因其與絕大多數其他責任業者願意同樣顧及PVC對人體及環境之危害（詳下述一），或因其慎重考量繼續使用PVC之經濟上不利益（增加其原應負擔回收清除處理費成本之100%，詳下述二），「皆已不含PVC」，惟不論如何，皆得以說明其更換責任物相關材質（不含PVC）並非技術上不可行，且未因此影響其營收及消費者對其之觀感（甚至因排除PVC之使用而獲致照顧消費者健康之好評）。</p> <p>一、PVC對人體及環境之危害</p> <p>PVC係由氯乙烯單體(Vinyl Chloride Monomer，以下簡稱VCM)所聚合而成，PVC塑膠本身為高分子聚合物，性質非常安定，對人體並無刺激性，即使被吃進腸胃中也不會被人體所吸收。而PVC之原料VCM則已證實為人體致癌化學物質，若生產PVC之過程中有少量VCM未產生聚合作用而殘存於PVC產品當中，</p>



問題	本署回應說明
	<p>則可能於使用過程中經由相關途徑被人體食入造成健康危害，因此 PVC 做為食品容器時則必須注意其 VCM 殘存量。</p> <p>美國食品藥物管理局(Food and Drug Administration，簡稱 FDA)分析人體的腸胃道可以吸收分子量在500以下之分子，而 VCM 之分子量為62.5 g/mole，故 PVC 容器溶出之 VCM 容易被腸胃吸收，人體內酵素將 VCM 代謝氧化成環氧化物(Epoxyde)，而後再與肝細胞作用，將導致肝癌。FDA 於1986年針對 PVC 作為食品容器或包裝用之 VCM 殘存量定出管制量，規定食品包裝 VCM 殘存量必須小於10 ppb。PVC 對於環境危害性方面，由於 PVC 含有氯成分，在相關研究中，都市廢棄物採焚化處理時，在特定溫度於操作條件下，其為焚化廠生成戴奧辛和呔喃(PCDDs/PCDFs)重要來源之一。若完全燃燒，則產生氯化氫，未妥善處理可能產生酸雨問題。國際組織中之消防、醫療、護理等機構亦建議避免使用 PVC 產品，以免失火時造成搶救人員之傷害。</p> <p>二、目前針對責任業者製造或輸入 PVC 材質容器（瓶身）之回收清除處理費費率為87元/公斤（已係目前各類容器之最高費率），另如容器瓶身以外之附件使用 PVC 材質者，回收清除處理費費率依其瓶身材質費率加重100%，費率表整理如附件，至於課徵之對象即各類容器商品製造業者與容器商品輸入業者。</p>
<p>3. 依廢棄物清理法第16條第1項規定成立之「資源回收管理基金」，其用途為何？</p>	<p>依廢棄物清理法第16條第1項規定成立之「資源回收管理基金」，其用途為：「一、支付回收清除處理補貼。二、補助獎勵回收系統、再生利用。三、執行機關代清理費用。四、經中央主管機關評選委託之公正稽核認證團體，其執行稽核認證費用。五、其他經中央主管機關同意，與一般廢棄物資源回收有關之用途。」（同法第17條）</p> <p>本署並依廢棄物清理法第16條第1項及預算法第21條規定，分別訂定「資源回收管理基金信託基金部分收支保管及運用辦法」與「資源回收管理基金非營業基金部分收支保管及運用辦法」進一步明確規範。</p> <p>至於「資源回收管理基金」劃分信託與非營業兩部分，雖係因立法院分別於101年及104年通過主決議，確認要求資源回收基金應按一定比例分採「信託基金」及「特別收入基金」，以支應不同法定用途，惟此二者皆由本署依預算法之規定，設置單位預算加以列明，編入中央政府年度總預算，經立法院通過後實施，並無二致。</p>
<p>4. 廢棄物清理法第15條第2項規定授權訂定之「應負回收、清除、處理責任之業者範</p>	<p>列管標的係依據廢棄物清理法第15條第1項規定，如符合下列性質之一者（一、不易清除、處理。二、含長期不易腐化成分。三、含有害物質之成分。四、具回收再利用之價值。），經本署評估後公告列管。以容器商品製造業者、容器商品輸入業</p>

問題	本署回應說明
<p>圍」(原名稱爲：「應由製造、輸入業者負責回收、清除、處理責任之物品或其容器，及應負回收、清除、處理責任之業者範圍」)，其中表二有關責任業者範圍之選定標準為何？以容器商品製造業者、容器商品輸入業者、容器製造業者、容器輸入業者爲責任業者之原因何在？</p>	<p>者、容器製造業者、容器輸入業者爲責任業者，係因該類業者爲容器主要使用業者，尤其容器商品製造業者、容器商品輸入業者之容器商品與可能於「食用後或使用後產生一般廢棄物(註：即該容器)」之消費者最爲貼近，爰以之爲繳費責任業者較符立法意旨。</p> <p>另本署就其他立法選擇即是否就源課費的影響評估結果，在市場、業者之衝擊評估方面，無論就原料或容器製造業者課費，對產業衝擊皆比現行制度(就容器商品業者課費)要大、甚至可能因此導致產業危機。</p>
<p>5. 「應由製造、輸入業者負責回收、清除、處理責任之物品或其容器，及應負回收、清除、處理責任之業者範圍」於93年12月31日環署廢字第0930397607號公告，何以增加原公告表二之四「容器」定義規定：「二、容器包括容器商品之蓋子、……」？</p>	<p>由於廢棄之容器大部份附有可與主體分離的蓋子、拉環、提把、噴頭、壓嘴、底座、標籤等附件，這些附件是否應一同課費，並以瓶身材質爲徵收基準是費率合理性的問題。依照費率計算原則，費率訂定最主要的因子爲責任物的回收處理成本，不論是瓶身或附件都可能併同廢棄，93年前明確定義附件爲容器之一部分前尚有得否納入課費之適法性疑慮，惟僅依容器瓶身計算之回收清除處理費無法反應容器全部的回收處理成本，爰明文規範之。另容器瓶身與附件多屬不同材質，若依不同材質分別計費，將大爲增加費率計算與課徵實務的複雜性，爰不採之。</p>
<p>6. 廢棄物清理法第16條第1項規定：「依前條第2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，……，繳納回收清除處理費，……」，爲何係以「營業量」及「進</p>	<p>廢棄物清理法第16條第1項規定製造業應按「營業量」，輸入業應「進口量」申報繳納回收清除處理費即體現其爲產品費之特性，該條第4項並明確授權，將「第1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。」本署即依該授權訂定「應回收廢棄物責任業者管理辦法」，並於該辦法第2條具體化不同性質業者之「營業量」與「進口量」以符立法之本旨與公平性，如第2款第2目「容器商品製造業者之營業量爲其容器購入量及容器生產量(註：即非容器商品銷售量)。容器製造業者及容器輸入業者之營業量爲其容器銷售量。」、第3款「進口量：係指輸入業者自國外輸入責任物之量、自科學工業園區設置管理條例或加工出口區設置管理條例劃定之保稅範圍輸往非保稅範圍責任物之量、及自關稅法</p>

問題	本署回應說明
<p>口量」繳納回收清除處理費？</p>	<p>核准設立之保稅工廠、保稅倉庫（含發貨中心）或物流中心等報關內銷責任物之量。但不包括自國外輸入責任物至上述保稅範圍、保稅工廠、保稅倉庫（含發貨中心）或物流中心之量。」</p>
<p>7. 依廢棄物清理法第16條第5項規定授權訂定之「容器回收清除處理費費率」，為何係以容器之材質及重量訂定回收清除處理費費率？</p>	<p>按依廢棄物清理法第16條第5項規定即明確授權，將「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。」其中材質與重量兩者原即為責任物費率審議訂定的兩項重要因素。另依廢棄物清理法第16條第5項規定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條亦明訂「本會應依下列因素審議徵收費率或補貼費率：一、物品或其包裝、容器或其原料之材質、容積、重量。……」</p> <p>責任業者所繳納之回收清除處理費由本署設置資源回收管理基金管理支用，主要支用於補貼回收處理業者，活絡資源回收市場。由於容器回收處理以重量計算，且不同材質有不同處理成本，故在費率設計以重量及材質呈現。</p>
<p>8. 96年6月20日環署基字第0960044760號公告「容器回收清除處理費費率」：「註1容器附件不論其材質為何，均依瓶身材質之回收費費率作為繳費之依據，……」、「註2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，……」，針對容器附件，何以區分有無使用PVC材質而異其費率？且將容器與其使用PVC之附件，分別依不同費率計算應繳納之回收清除處理費，是否可行？行政技術上有無困難？</p>	<p>針對容器附件，以區分有無使用PVC材質而異其費率，主要由係廢棄物清理法第16條第5項規定即明確授權，將「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。」而PVC於生產及處理時確易產生危害物質，對環境及人體均易造成傷害（對環境之影響之因素），故經費率審議委員會審議，本署依授權核定加重附件使用PVC材質之費率公告，用以促進材質減量化與環保化，應屬妥適。</p> <p>另如將容器與其使用PVC材質之附件，分別依不同費率計算應繳納之回收清除處理費，課徵技術上確有困難，蓋附件材質不僅種類繁雜，個別責任業者是否得以鉅細靡遺申報已非無疑且加重其負擔，遑論核實查核所需耗費不成比例之行政成本，甚至其主要材質不限於現已訂有費率之容器材質，以致於根本無法計費。</p>

問題	本署回應說明
<p>9. 96年4月14日環署基字第0960027780號公告之「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，明定「容器瓶身以外之附件使用PVC材質者」，何以將費率由原先之30%，加重為100%？</p>	<p>按依廢棄物清理法第16條第5項規定即明確授權，將「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。」故經多次費率審議委員會審議，本署於96年4月14日以環署基字第0960027780號預告「容器回收清除處理費費率」草案，並經公聽會方式廣徵各方意見後，經審慎評估仍維持容器商品附件使用PVC材質者加重費率100%政策，遂於96年6月20日以環署基字第0960044760號公告訂定「容器回收清除處理費費率」，並自97年7月1日起實施，其將「容器瓶身以外之附件使用PVC材質者」之費率由30%加重為100%主要係考量PVC於生產及處理時確易產生危害物質，對環境及人體均易造成傷害（對環境之影響之因素），且本署自93年底實施容器商品PVC附件加重費率政策，所期業者採用環保替代材質並減少PVC材質之適用，經實施2年餘之加重30%費率仍未促使業者採用環保替代材質，爰再予以加重，惟亦已考量減輕相關業者可能之經濟衝擊，故將原訂實施日期由96年9月1日延後至97年1月1日，已預留技術設備轉換及測試等過渡期間。</p>

## 附件

材質項目	費率
鐵容器	1.64元/公斤
鐵容器(附件使用 PVC 材質)	3.28元/公斤
鋁容器	1.00元/公斤
鋁容器(附件使用 PVC 材質)	2.00元/公斤
玻璃容器	2元/公斤
玻璃容器(附件使用 PVC 材質)	4元/公斤
氣密或液密包裝紙容器(不含免洗餐具)	3.32元/公斤
氣密或液密包裝紙容器(不含免洗餐具)(附件使用 PVC 材質)	6.64元/公斤
其他紙容器(包括紙製平板容器)	5.40元/公斤
其他紙容器(包括紙製平板容器)(附件使用 PVC 材質)	10.80元/公斤
植物纖維容器(包括植物纖維非平板容器)	5.40元/公斤
植物纖維容器(包括植物纖維非平板容器)(附件使用 PVC 材質)	10.80元/公斤
鋁箔包	6.42元/公斤
鋁箔包(附件使用 PVC 材質)	12.84元/公斤
塑膠容器(PET) A 類 (使用收縮標籤膜且採易撕線設計, 或使用非自黏性環貼標籤)	8.50元/公斤
塑膠容器(PET) A 類 (附件使用 PVC 材質)	17.00元/公斤
塑膠容器(PET) B 類(非 PET A 類者)	9.35元/公斤
塑膠容器(PET) B 類(附件使用 PVC 材質)	18.70元/公斤
塑膠容器-聚苯乙烯(PS)-發泡	69.83元/公斤
塑膠容器-聚苯乙烯(PS)-發泡(附件使用 PVC 材質)	139.66元/公斤
塑膠容器-聚苯乙烯(PS)-未發泡	11.64元/公斤
塑膠容器-聚苯乙烯(PS)-未發泡(附件使用 PVC 材質)	23.28元/公斤
塑膠容器-聚氯乙稀(PVC)	87.00元/公斤
塑膠容器-聚氯乙稀(PVC) (附件使用 PVC 材質)	174.00元/公斤
塑膠容器-聚乙烯(PE)、聚丙烯(PP)	7.00元/公斤
塑膠容器-聚乙烯(PE)、聚丙烯(PP) (附件使用 PVC 材質)	14.00元/公斤
塑膠容器-其他塑膠	8.40元/公斤
塑膠容器-其他塑膠(附件使用 PVC 材質)	16.80元/公斤
生質塑膠(原料)	5.96元/公斤
生質塑膠(板材)	5.96元/公斤
生質塑膠(容器)	5.96元/公斤
生質塑膠(容器附件使用 PVC 材質)	11.92元/公斤

## 聲請解釋憲法說明書

案號：107 年度憲二字第 122 號

說明人即

聲請人：保力達股份有限公司

代表人：呂百倉

為 107 年度憲二字第 122 號聲請解釋案，鈞院所列爭點題綱表示意見事：

一、特別公課必須嚴格遵守容許性要件，以與稅捐區分，並就其憲法上法律保留之審查，應採與稅捐相同之密度：

特別公課具有危害財政憲法及平等權之高度危險性（詳參解釋憲法聲請書頁 10 至頁 11），是德國聯邦憲法法院對於以財政收入為目的之特別公課，均要求必須嚴格遵守「追求或實現特定實質目的」、「群體同質性」、「群體責任」及「群體用益性」等容許性要件（詳參解釋憲法聲請書頁 12-頁 14），以藉此區別為了滿足一般財政需要，對於一般國民所課徵之稅捐。

相對於德國聯邦憲法法院將特別公課定位為財政憲法中特殊例外之財政工具，必須嚴格遵守容許性要



件，我國大法官解釋則賦予立法者有非常廣泛地選擇課徵特別公課之裁量權，對於課徵特別公課之容許性要件顯然亦過於寬鬆(參解釋憲法聲請書頁 12-頁 14)，以廢棄物清理法第 15、17 及 18 條為例，即有違反「群體責任」及「群體用益性」之重大疑義，而造成原應以租稅作為財政支出工具之一般國家任務，假借特別公課之名義，責由特定權體負擔，使其在租稅之外承擔不合事理之額外負擔(詳參解釋憲法聲請書頁 16-頁 18)。

相對於課徵對象、構成要件及稅率基本上均應由法律明定之租稅，採取寬鬆容許性要件之特別公課，卻可以享受在民主國與法治國低密度控管之各種便利，恣意選擇課徵對象、調整構成要件及稅率，顯然與對於人民基本權干預越嚴重，則法律保留及規範密度要求應相應提高之原則相違背(參解釋憲法聲請書頁 18-頁 22)，自有採與稅捐相同審查密度之必要。

二、廢棄物清理法第 16 條第 1 項中段、第 5 項規定課徵回收清除處理費並授權「費率」由中央主管機關核定及行政院環境保護署 96 年 6 月 20 日環署基字第 0960044760 號公告「容器回收清除處理費費率」，已抵觸法律保留原則，並違背授權明確性原則：

廢棄物清理法第 16 條第 1 項中段、第 5 項規定課徵回收清除處理費並授權「費率」由中央主管機關核定之決定，僅有籠統、概括之授權，欠缺充分之明確性，使得主管機關在徵收費率之決定上享有過度寬廣之裁量空間。加上又缺乏有效之民主監督機制，導致主管機關在費率形成上，不僅可以涵蓋與課徵對象有實質關聯

性之法定任務履行所需要之財政支出，更可能在「其他因素」之項下將其他一般財政需求「偷渡到」費率之形成上。也由於在上述籠統、概括之授權下，主管機關方可能自行透過裁量，以政策誘導為名濫用費率，任意遂行其「寓禁於徵」之政策。其次，更為嚴重的是，上開授權母法之規定僅對費率之計算有籠統、概括之授權，對於「費基」（即作為費率基礎者，屬廣義的費率，下同）應如何認定，則根本並無任何實質之規定。上開規定顯然已抵觸了法律保留原則，並違背授權明確性之原則（詳參解釋憲法聲請書頁 22-頁 23）。

至行政院環境保護署 96 年 6 月 20 日環署基字第 0960044760 號公告「容器回收清除處理費費率」欠缺有效之民主監督機制而導致其民主正當性不足，有悖於憲法上法律保留原則（詳參解釋憲法聲請書頁 23-頁 27），且母法並未授權主管機關得以「擬制費基」作為計算繳納費用之方式，亦未授權主管機關可以透過擬制費基之方式，以課徵不成比例之特別公課達間接強制促使業者改變生產材質之目的，已逾越母法之授權範圍（詳參解釋憲法聲請書頁 27）。

三、廢棄物清理法第 15 條規定及其授權之 93 年 12 月 31 日環署廢字第 0930397607 號公告，將食品容器回收清除處理費之課徵對象侷限於容器商品製造商或進口商，並新增「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」之規定，違反法律保留及平等原則：

廢棄物清理法第 15 條規定其授權之 93 年 12 月 31



日環署廢字第 0930397607 號公告，由主管機關將食品容器回收清除處理費之課徵對象侷限於容器商品製造商或進口商，並新增「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」之規定，相較於課徵對象、構成要件、稅率等基本上均應由法律明定之租稅，顯然過於寬鬆。稅捐及特別公課既皆係對於人民財產權之侵害，干預程度並無不同，在法律保留之密度上，不應亦不宜有所不同，是任意將課徵對象、構成要件及稅捐授權予主管機關之規範顯然有違法律保留原則。

廢棄物清理法第 15 條規定及其授權之 93 年 12 月 31 日環署廢字第 0930397607 號公告，將食品容器回收清除處理費之課徵對象侷限於容器商品製造商或進口商，致使使用該容器商品一環的製造商完全承擔所有肇因者的責任，此舉亦無法達成行政機關所欲達成之「抑制 PVC 材質使用」之目的，對於責任業者之選擇顯然違反負擔平等原則(詳參解釋憲法聲請書頁 28-頁 30)。

上開公告新增「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」之規定作為課徵標準，比照租稅法上應納稅額計算，係由稅基乘以稅率所得出，上開標準等於一律將「容器與附件總重量擬制為兩倍」之方式來認定費基，再乘上「容器原本材質」之費率，以此種決定廢棄物回收清除處理費高低之區別對待，自解釋憲法聲請書頁 32 表 1 及頁 33 表二之前後對照與比較，可以明顯看出該區別對待標準明顯違背負擔平等原則(詳參解釋憲法聲請

書頁 30-頁 36)。

- 四、礙於資料取得困難，就行政院環保署對於容器回收處理費率之計算公式及費率因子，僅得提供於民國 103 年 4 月 28 日所取得之公式、費率因子及計算值如附件六，容器回收清除處理費率公式為(回收清除處理成本+稽徵(核)成本-資源回收收益-信託基金餘絀修正值) / 營收量，然自上開公式無法判斷行政院環保署對於回收清除處理率之考量為何。
- 五、立法機關長期以來充當以複雜多樣國民經濟活動為課稅主體之稅捐之課徵要件及費率之制定者，就特別公課課徵對象、課徵要件及費率等改由法律明定，殊難想像有不可行之處。
- 六、目前實務上就環保項目徵收之費用(性質上是否屬於特別公課尚待釐清，故不以特別公課稱之)，立法機關將費用計算方式(費率)等交由行政機關定之者，包括空氣污染防治費、一般廢棄物清除處理費、回收清除處理費、土壤及地下水汙染整治費、水汙染防治費(附件七)，上開費用之徵收於授權母法上皆未定有上限，而授權行政機關以命令定之。
- 七、現行徵收確實係不論容器瓶身以外附件為何，對於容器瓶身以外之附件使用 PVC 材質，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，並無客觀上可支持之理由，將容器附件及該容器瓶身分別回收、技術計費，在技術及成本上並非不可行：

為誘導業者少用 PVC 此種環境不友善材質，故對於容器瓶身以外之附件使用 PVC 材質，費率加重 100%，但食品、藥品業者對於容器及其附件之擇定，產品屬性及其產品安全衛生之維護，必須放在環境保護之前，蓋因倘若先考量環境保護卻無視於產品安全衛生，無疑是將消費者之生命、身體安全置之於不顧，是無視此考量，

而僅僅立於環保觀點就回收清除處理費之構成要件及加重課徵，其客觀上並無可支持之理由。

容器附件及容器瓶身之分開回收及各自計費於技術及成本是否可行，取決於對於容器附件之定義，譬如沙拉油罐的提把，此種與容器瓶身分開顯有困難者，若各自計費於成本或技術上當然有其困難，但對於容器之蓋子、噴頭、鴨嘴等可輕易與容器瓶身分開者，只要使用者於回收同時予以區分即可，是技術及成本並非不可行。況現行回收清除處理費亦對於塑膠容器(PET)是否使用收縮標籤且採易撕線設計，或使用非黏性環貼標籤，區分 A、B 兩類而適用不同之公告費率(附件八)，即以同一容器上之附件(標籤)分離之難易與否，考量其處理成本而區別對待。

謹狀

司法院 公鑒

附件名稱及件數：

附件六：行政院環保署 103 年 4 月 28 日開會通知及其附件影本乙份。

附件七：環保項目課徵費用之法規彙整表。

附件八：容器歷年公告費率影本乙份。

中華民國一〇八年十二月三十日

說明人即

聲請人：保力達股份有限公司

代表人：呂百倉



## 聲請解釋憲法補充意見書(一)

案號：107年度憲二字第122號

補充人即

聲請人：保力達股份有限公司

代表人：呂百倉

為107年度憲二字第122號聲請解釋案，公開說明會補充意見事：

一、劉錦龍教授是否具有鑑定人適格，或是否為適合之鑑定人容有檢視之必要：

按鑑定人劉錦龍教授於公開說明會稱，伊為回收清除處理費審議會之委員等云云，既為回收清除處理費審議委員會之委員則渠等是否具有鑑定人適格，或是否為適合之鑑定人容有檢視之必要。

查司法院大法官審理案件法全文就鑑定人資格及迴避等雖未設有相關規定，惟查鈞院所列爭點提綱，將詢問主管機關之問題(二)、(四)獨立詢問環工學者、專家及相關團體，其目的應在就該爭點提綱參酌主管機關外之第三人意見，廣納各方意見後，形成解釋憲法文書。

鑑定人劉錦龍教授為回收清除處理費審議委員會委



員，參與現行容器回收清除處理費費率之制定、徵收，針對本案檢視之「容器回收清除處理費率」爭點提綱及公開說明會所詢問題是否能提供公正且無偏頗之虞之專家意見即非無疑，渠等所提供之意見可否達到鈞院針對相同問題詢問不同人別以達蒐集各方意見之目的亦非無虞，是就鑑定人劉錦龍教授所提供之專家意見自有加以排除之必要。

二、聲請人於民國(下同)100年1月起配合瓶蓋廠商設備更新著手進行入墊式墊片(即主管機關所稱 PE 內墊)瓶蓋之測試作業(附件九)，並於封裝、保存測試合格後，自100年11月起即使用入墊式墊片瓶蓋，並非如主管機關所稱係遭要求補繳後始更換。

三、玻璃容器及其附件使用 PVC、塑膠容器及其附件使用 PVC 之處理費及補貼費用之差異說明如下：

彙整 97 年 11 月至 101 年 10 月間玻璃容器及其附件使用 PVC、塑膠容器及其附件使用 PVC 之處理費及補貼費用之差異之費率比較如下：

材質	回收清除處理費	回收清除補貼	處理補貼
塑膠容器 -聚氯乙稀(PVC)	15.38 元/公斤	5 元/公斤	0
塑膠容器 -聚氯乙稀(PVC) (附件 PVC)	30.76 元/公斤	5 元/公斤	0
玻璃容器	1.55/公斤	0.8 元/公斤	1.2 元/公斤
玻璃容器 (附件使用 PVC)	3.55 元/公斤	0.8 元/公斤	1.2 元/公斤

觀之上表可知，主管機關就附件使用 PVC 之容器雖加

重收取 100%，但並未用於末端之回收清除補貼及處理補貼。再者，在補貼上面相對於塑膠容器業者對於回收清除業者之高度補貼，玻璃容器的補貼反而著重於末端之處理業者，而非環境清除端的回收清除業者。

再者，以同樣為容量為 600cc 之塑膠容器及玻璃容器為例，收取之回收清除處理費及補貼如下，回收清除處理業者撿拾一支聲請人之瓶子(385g)只可換取約莫 3 角之補貼費用，但回收處理業者撿拾使用 PVC 作為材質之塑膠容器達 385g(約 12 瓶)即可換取 1 元 8 角之回收清除處理費，回收清除業者在此種運作下，當然選擇撿拾同樣重量卻可以換取更多補貼之容器，此種政策上所形成之結果，何以歸責於聲請人，並成為主管機關指責聲請人之點。

材質	重量(g) 容器本體及附件	回收清除 處理費	回收清除補貼	處理補貼
塑膠容器 -聚氯乙稀(PVC)	30g	0.4614 元	0.15 元	0 元
塑膠容器 -聚氯乙稀(PVC) (附件 PVC)	30g	0.9228 元	0.15 元	0 元
玻璃容器	385g	0.5968	0.308 元	0.462 元
玻璃容器 (附件使用 PVC)	385g (381g+4g)	1.1935	0.308 元	0.462 元

四、聲請人並非玻璃容器附件使用 PVC 遭主管機關要求補繳之單一個案，依主管機關 101 年 7 月 17 日環署基字第 1010060907 號函說明四可知，主管機關針對玻璃容器使用 PVC 材質之標籤及瓶蓋內墊等附件者共計查核之 624 家，其

中遭要求補繳之公司行號共有 232 家(附件十)，於該函文之後尚有包括聲請人在內之八家公司行號就玻璃容器附件使用 PVC 材質遭要求補繳事提出訴願(附件十一)，近日協請公協會統計玻璃容器附件使用 PVC 材質者亦有十餘家(附件十二)。

五、主管機關於 100 年間開始就玻璃容器附件使用 PVC 之公司行號要求補繳時起，有關之公協會即透過發函等各種方式，函請主管機關檢討並正視玻璃容器附件使用 PVC 所形成之計費上不合理之處(附件十三)，然人微言輕，主管機關仍執一己之見未採納公協會所請，方有本案爭議之產生。

謹狀

司法院 公鑒

附件名稱及件數：

附件九：瓶蓋業者來函。

附件十：環署基字第 1010060907 號函文影本。

附件十一：行政院環保署訴願會查詢資料及相關訴願決定書影本。

附件十二：罐頭工會彙整各廠商遭追繳彙整表影本乙份。

附件十三：公協會發函及案關會議記錄影本。

中 華 民 國 一 〇 八 年 一 月 九 日

補充人即

聲請人：保力達股份有限公司

代表人：呂百倉

代理人：張靜如律師



## 聲請解釋憲法補充意見書(二)

案號：107年度憲二字第122號

補充人即

聲請人：保力達股份有限公司

代表人：呂百倉

為107年度憲二字第122號聲請解釋案，針對主管機關代表所提理由，補充意見事：

一、透過容器為玻璃材質及附件使用PVC瓶蓋內墊之產品收費比較可知系爭法規命令根本不考慮瓶蓋內墊所含有PVC成分之多寡，而一律以瓶身材質及重量加倍計算方式之收費標準嚴重違背事理，因而實質上明顯違反平等原則，也明顯違背比例原則：

聲請人擇目前市面上使用玻璃及瓶蓋內墊使用PVC之容器，秤重後（附件十四），以98年3月1日起至101年6月30日費率為基準，計算應繳之回收清除處理費，新增圖表三：

品名	瓶身重量	附件重量	總重量	回收費用
保力達b	381 g	4 g	385 g	1.1935 元
十味觀紅油辣子	135.4 g	12.09 g	148.3 g	0.45973 元
高慶泉	119.89 g	7.82 g	127.71 g	0.3959 元





以上新增圖表三的例子均屬於在目前市面上同樣使用玻璃瓶作為容器，而瓶蓋內墊均含有微量 PVC 成分的類型。透過上圖及附件十三照片的比較，可以明顯看出，聲請人產品之瓶蓋面積最小，瓶蓋內墊所含有 PVC 成分也是最少，對環境產生的危害相對最小，但由於玻璃瓶身最重，故在系爭收費標準下所負擔之回收清除處理費也是最重。反之在市售產品中，即使瓶蓋面積大於聲請人產品之瓶蓋面積幾乎達三倍之多（例如十味觀紅油辣子），其內墊所含之 PVC 成分也是幾乎達到三倍之多，但其繳納之回收清除處理費卻遠不及聲請人保力達 b 這項產品之一半。以上例子也可以再一次印證聲請人之主張，即使是在類似之產品比較上，也可以明顯看出系爭法規命令根本不考慮瓶蓋內墊所含有 PVC 成分之多寡，而一律以瓶身材質及重量加倍計算方式之收費標準嚴重違背事理，因而實質上明顯違反平等原則，也明顯違背比例原則。

二、在回收處理及熔煉控管可能因為不當而導致產生對環境嚴重污染之戴奧辛，並不能作為使聲請人必須承擔顯然不成比例之回收清除處理費之理由：

環保署代表在公開說明會中指出，回收處理及熔煉控管可能因為不當，導致產生對環境嚴重污染之戴奧辛。

不過聲請人在聲請書中早已經陳明，金屬瓶蓋含有 PVC 材質之內墊目前進入回收處理體系，只要經高溫 1000°C 以上熱熔後，不會產生戴奧辛，並無對環境嚴重污染之虞（見原聲請書之附件四）。

當然這並不能絕對排除因為後端回收處理及熔煉控管不當而產生戴奧辛之危險。但是必須強調的是，回收處理及熔煉控管不當而產生戴奧辛之危險並不是只有在金屬瓶蓋內墊之回收處理過程才會存在。依據環保署自行製作之塑膠容器回收處理流程之影片，塑膠瓶會先

依據材質分類、壓縮，再經分碎、清洗、浮選、脫水，最後這些塑膠碎片經過「熔融」加工製程高純度的聚酯粒（附件十五、影片張貼人：行政院環保署、網址 <https://www.youtube.com/watch?v=qd9C0mCe-3s>）。在這個過程中一樣也會有因為回收處理及熔煉控管不當而產生戴奧辛之危險。若全 PVC 材質之塑膠瓶在回收處理及熔煉控管過程不當，產生之戴奧辛更是何止高出瓶蓋僅含有微量 PVC 材質之內墊千倍、甚至萬倍。由聲請人提供之比較表可以清楚呈現，依據當時的收費標準，其所負擔之回收清除處理費卻遠遠低於聲請人產品。

退一步言，即使是在上述新增圖表三中與聲請人使用類似材質之產品比較，也可以清楚地看出來，市面上有不少玻璃瓶身之產品使用較大之瓶蓋內墊，若在回收處理及熔煉控管過程因不當而產生戴奧辛，其造成環境之危害也高出聲請人產品瓶蓋內墊數倍，但在與事物本質悖離之收費標準作不當聯結下，其繳交之回收處理費卻遠遠少於聲請人。

以上種種的矛盾均足以證明：聲請人使用玻璃瓶身之產品之瓶蓋內墊，儘管在回收處理及熔煉控管上有不當時，將產生對環境嚴重污染之戴奧辛，但這個理由並不足以作為使聲請人必須承擔與其危害可能程度顯然不成比例之回收清除處理費之充分依據。反而更彰顯出主管機關恣意選擇特定項目，以與事物本質悖離之收費標準作不當聯結，不僅造成不合事理之區別對待，同時對聲請人財產權也造成不成比例之侵害。

三、玻璃瓶蓋與瓶身在現行實務上原本就是分開申報、分開查核及分開回收處理，要無主管機關所稱分開計算將有不可行之處：

就此聲請人提示下列證據資料以為證明：

- (一) 申報業者在申報當時即須將容器本體及附件重量分開申報，此有申報空白表格及聲請人其中一期的申報書為證(附件十六)。
- (二) 主管機關查核公告之表格，亦分列容器本體重量及附件重量，查核完畢後所出具之紀錄，亦分別記錄容器本體及附件重量(附件十七)。
- (三) 各地方政府環保局所書立之資源回收指引，亦皆要求將玻璃瓶蓋分開回收(附件十八)。
- (四) 主管機關針對複合式材質之處理說明亦同(附件十九)。

是故玻璃瓶蓋與瓶身在現行實務上原本就是分開申報、分開查核及分開回收處理，但是唯獨在回收處理費之計算上主管機關卻聲稱無法分開，只是更證明主管機關在母法幾乎是空白授權下之專斷、便宜行事之心態。

另主管機關雖聲稱有部分容器之附件與容器瓶身分開顯有困難，譬如沙拉油罐的提把與容器瓶身等。但這只要將「附件與容器瓶身可輕易分離者」與「附件與容器瓶身難以分離者」在收費標準上予以區分即可，在立法技術上也毫無困難。例如現行回收清除處理費亦對於塑膠容器(PET)是否使用收縮標籤且採易撕線設計，或使用非黏性環貼標籤，區分 A、B 兩類而適用不同之公告費率(參附件七，本次再次提供，並就所稱以螢光筆加以標示)，即以同一容器上之附件(標籤)分離之難易與否，考量其處理成本而區別對待。以上足以證明只要主管機關肯用心，區分類型制定較為符合事理之收費標準根本不成問題。所謂技術上不可行之種種說詞純屬推託。只是更證明主管機關在母法幾乎是空白授權下之專斷、便宜行事之心態。

謹狀  
司法院 公鑒

附件名稱及件數：

附件十四：照片六幀。

附件十五：影片光碟暨截圖乙份。

附件十六：申報空白表格及聲請人其中一期的申報書影本。

附件十七：查核公告暨紀錄影本乙份。

附件十八：資源回收指引影本四份。

附件十九：行政院環境保護署廢容器類問與答影本乙份。

附件七：容器歷年公告費率（101年至107年）影本乙份。

中 華 民 國 一 〇 八 年 一 月 十 四 日

補充人即

聲請人：保力達股份有限公司

代表人：呂百倉

代理人：盛子龍



廢棄物清理法  
第15、16條  
及其子法  
釋憲聲請

聲請人：保力達股份有限公司

109.1.6 說明會更新版

# 爭議條文

- 廢棄物清理法第15條

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。

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。

# 爭議條文

- 環署廢字第0930097607號公告

主旨：修正「應由製造、輸入業者負責、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」，並自94年1月1日起實施。

依據：廢棄物清理法第15條第2項。

公告事項：

一、原公告表二之四容器定義增加規定：「二、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（標籤及其他附件之主要材質不限一之1至7）」。

二、……

# 爭議條文

## • 廢棄物清理法第16條

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。

前項輸入業於向海關申報進口量時，應同時申報容器材質及其他經中央主管機關指定之物品或容器規格等資料。

製造或輸入之物品或其包裝、容器，不在國內廢棄或使用後不產生廢棄物之責任業者，得檢具相關證明文件扣抵營業量、進口量或辦理退費。

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。



# 爭議條文

- 環署基字第0960044760號公告

主旨：訂定「容器回收清除處理費率」。

依據：廢棄物清理法第16條第5項。

公告事項：

一、容器回收清除處理費費率，如附表。

二、……。

附表：

【註2】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，作為繳費方式。

## PVC塑膠容器與玻璃容器回收費比較

材質	瓶身重量(g)	附件重量(g)			總重量(g)	回收費(元)
		標籤	瓶蓋	內墊		
玻璃	381	1.8	1.4	0.8	385	0.5968
塑膠容器 (PVC)	29	0	1	0	30	0.4614
玻璃 附件使用PVC	381	1.8	1.4	0.8	385	1.1935
塑膠容器(PVC) 附件使用PVC	29	0	1	0	30	0.9228

註：上述容量均設定為600cc。以98年3月1日起至101年6月30日費率為基準。

## 玻璃容器回收費比較 -附件重量相同者

材質	容量	瓶身重量(g)	附件重量(g)			總重量	回收費
			標籤	瓶蓋	內墊		
玻璃 附件使用PVC	600CC	381	1.8	1.4	0.8	385	1.1935
				4			
玻璃 附件使用PVC	300CC	240	0.8	1.4	0.8	243	0.7533
				3			

註：以98年3月1日起至101年6月30日費率為基準。

## 回收清除處理費之定性

- 兼具滿足財政需要與管制誘導目的之特別公課。
- 課予責任業者負擔回收清除處理費之義務，是為了滿足國家執行有「嚴重污染環境之虞」之廢棄物之回收、清除、處理任務所需要之財政需求。
- 透過額外加重費率之方式，則是促使責任業者減少使用及開發替代材質之管制誘導手段。

## 病因：法律保留密度不足

- 對於租稅，其構成要件：納稅義務人、租稅客體、稅基、稅率基本上應由法律明定之，在授權明確性上也採取比較嚴格標準。
- 反之在本案課徵特別公課之立法，其課徵對象、責任義務人、及費率等均授權主管機關定之。

## 對症下藥：法律保留密度應提升

- 為了避免特別公課之濫用，特別公課之課徵對象、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。
- 授權母法不應籠統、概括授權，交由主管機關自行透過裁量，以政策誘導為名濫用費率，任意遂行「寓禁於徵」之政策。
- 至少在授權明確性之原則上應從「方針可循」之低標提升到「內容可預見性」之標準。

## 病狀：責任業者之選擇違反負擔平等原則

- 一從環境法制之基本建制原則「肇因者原則」以觀，自零組件之生產到完成品之生產、販賣到終端消費，每一個環節對環境危害均有部分社會責任，僅以其中一個環節之「容器商品製造業者」為廢棄物回收處理費課徵對象，違反負擔平等原則。
- 一主管機關為抑制PVC材質之使用，不應僅是對於容器附件使用PVC業者，列為特別加重課徵對象。

## 病狀：課徵標準違反負擔平等原則

- 僅瓶蓋內墊使用微量PVC之玻璃容器應繳納之回收處理費竟高於整瓶使用PVC塑膠瓶所應繳納之回收清除處理費。
- 瓶蓋內墊使用等量PVC之玻璃容器，因玻璃容器重量之不同，所應繳納之回收清除處理費亦不相同。



## 違背肇因者原則

- 一對於容器附件含有PVC材質者，不論含量多寡，其繳費高低最大的關鍵竟是取決於容器本身的重量。而不是取決於PVC使用的總量。收費高低與造成汙染之具體危險脫鉤。

## 誘導性差

- 對於容器附件含有PVC材質者，不論含量多寡，其繳費高低最大的關鍵竟是取決於容器本身的重量。
- 容器本身重量輕的業者還是繼續使用含有PVC材質的內墊。
- 技術上難以克服的業者還是繼續使用含有PVC材質的內墊。

## 病狀：課徵標準違反比例原則

- 課徵標準未考量不同業者之營業需求及技術，未能充分發揮引導功能。
- 只要採取附件與容器分開計算之替代方案，即可避免違背上開之負擔平等原則。不得以程序簡化作為否認前開替代方案相同有效性之充分理由，是課徵標準無其必要性。
- 課徵標準針對容器附件使用微量之PVC材質者，課予異常高額之廢棄物回收清除處理費，對業者所造成之金錢負擔與職業執行自由之限制與所進之利益顯失均衡。

謝 謝 聆 聽



行政院環境保護署  
資源回收管理基金管理會  
Recycling Fund Management Board

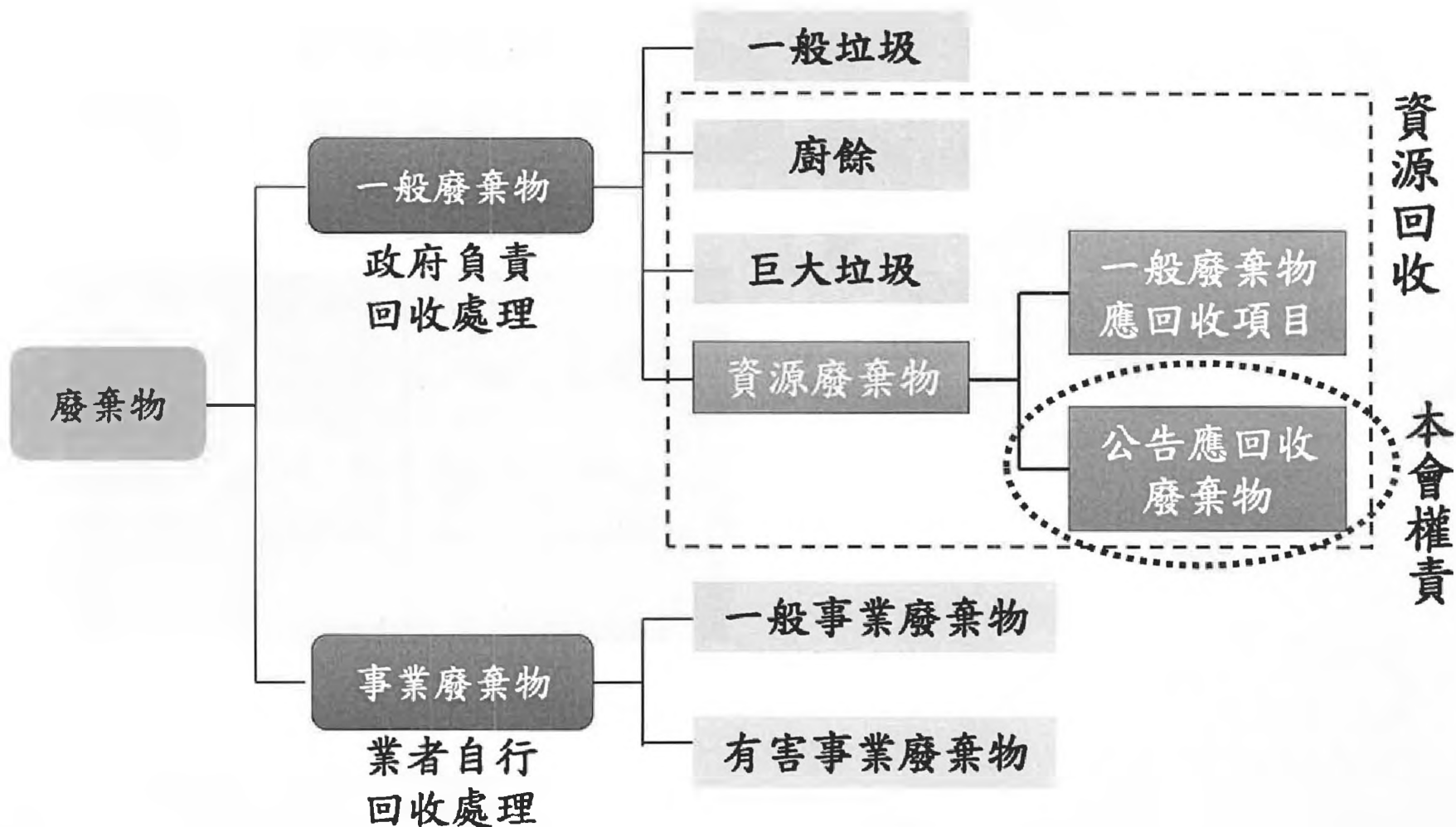


報告人：顏旭明執行秘書  
陳修君律師  
賴明陽會計師

中華民國109年1月6日

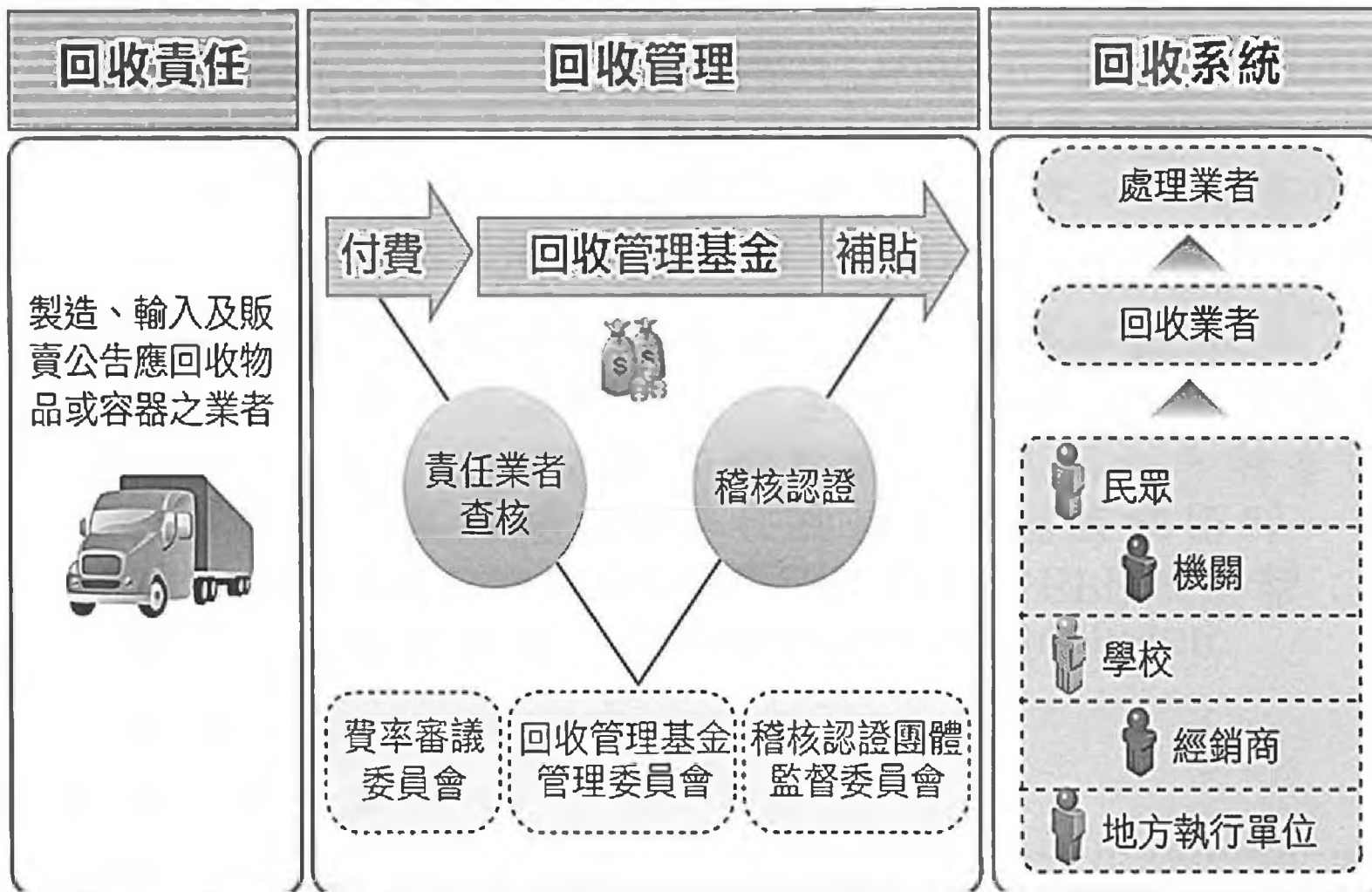


# 廢清法架構下的廢棄物分類



# 公告應回收體系之現制

廢棄物清理法第 15~20 條



第15、16、19條

第17、18、20條

第17條

# 延伸生產者責任制度

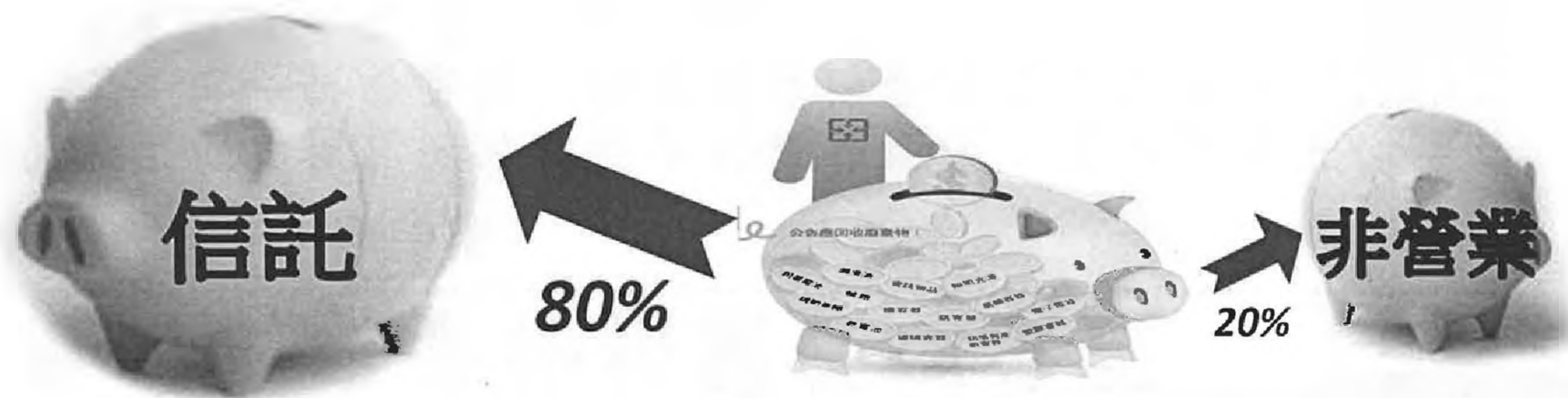
---

- 延伸生產者責任  
(Extended Producer Responsibility, EPR)
- 經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 將EPR定義為：  
「將製造者的實質或財務責任延伸至消費後階段的一種環境政策方法」所謂EPR必須具有兩種特徵一、將責任（部分責任或全部責任；實務責任或財務責任）移轉到製造者；二、提供誘因給製造者進行環境化設計
- Extended Producer Responsibility (EPR) is a policy approach under which producers are given a significant responsibility – financial and/or physical – for the treatment or disposal of post-consumer products. *Extended Producer Responsibility: A Guidance Manual for Governments, 2001*



# 資源回收管理基金用途與分配

- ◆ 信託基金：屬代管業者繳費，用於支付回收清除處理補貼費，占基金總收入約80%。
- ◆ 非營業基金：統籌運用於推動資源回收業務相關之補助及獎勵地方政府、責任業者及回收處理業者查核、宣導、調查研究發展及行政庶務管理等，占基金總收入約20%。
- ◆ 上述基金編列內容，需立法院依預算法審議通過後，據以執行。



# 應回收廢棄物相關管理法規

廢棄物清理法第15條：

- 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。

**PVC材質**

- 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。

93年1月1日實施容器範圍包含附件：

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，使用後併同容器廢棄者(標籤及其他附件之主要材質不限一之1至7)

# 應回收廢棄物相關管理法規

## 廢棄物清運法第16條:

- 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。(第一項)
- 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。(第四項)
- 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。(第五項)

# 費率公式-回收清除處理費率

回收清除處理費率＝

$$\frac{[\text{回收清除處理成本} + \text{稽徵(核)成本} - \text{資源化收益} - \text{信託基金餘絀修正數}]}{\text{營業量}}$$

回收清除處理成本 = 已回收已清理成本 + (未回收已清理成本，即垃圾費)  
+ (未回收待清理成本，含環境影響成本)

(已回收已清理成本) = 單位回收處理成本 × 報廢量 × 已回收已清理率

(未回收已清理成本，即垃圾費) = 殘餘物最終焚化或掩埋處理之單位加權  
成本 × 報廢量 × 未回收已清理率

(未回收待清理成本，含環境影響成本) = 殘餘物清理之單位外部環境影響  
成本 × 報廢量 × 未回收待清理率

已回收已清理率 + 未回收已清理率 + 未回收待清理率 = 1

資源回收收益 = 單位資源化價值 × 稽核認證回收量

信託基金餘絀修正數 = (稽核認證回收量 - 基金安全存量) / 攤提年數

# 綠色費率制度（差別費率）

---

- 乾電池-汞、鎘、鉛含量
- PET容器-具易撕線或非自黏性標籤
- 容器附件-是否使用PVC材質  
-加重費率引導使用替代材質
- 機動車輛-環保標章
- 電子電器-綠色標章（省水、省電、環保）-優惠費率鼓勵使用

# 各公告應回收項目回收率

公告應回收項目(13項33類) 費率計算均不同

單位：%

項目 \ 年度	107年	歐盟
廢容器	✓ 73.28	67
廢乾電池	✓ 49.28	41
廢汽機車*1	✓ 99.07	85
廢鉛蓄電池	91.86*2	99(僅車用)
廢輪胎	✓ 96.20	84.21
廢電子電器及廢資訊物品	✓ 64.44	44.9
廢照明光源*3	✓ 90.95	51.35

\*1廢汽機車：以數量計算國內回收率為86.03%。如比照歐盟的計算方式，2018年再使用及再循環率(Reuse and Recycling Rate)為86.8%、再使用及再生率(Reuse and Recovery Rate)為98.36%。

\*2廢鉛蓄電池：車用及工業用。

\*3廢照明光源：因直管日光燈輕量化趨勢，及部分商品被LED取代，使營業量大幅下降，且目前回收之直管日光燈仍為先前較重之燈管居多，故回收率達90%以上。

# 針對PVC加重費率之緣由-對環境人體之影響

---

- PVC係由氯乙烯單體(以下簡稱VCM)所聚合而成。而PVC之原料VCM則已證實為人體致癌化學物質，若生產PVC之過程中有少量VCM未產生聚合作用而殘存於PVC產品當中，則可能於使用過程中經由相關途徑被人體食入造成健康危害，因此PVC做為食品容器時則必須注意其VCM殘存量。
- PVC對於環境危害性方面，由於PVC含有氯成分，在相關研究中，都市廢棄物採焚化處理時，在特定溫度於操作條件下，其為焚化廠生成戴奧辛和呔喃重要來源之一。國際組織中之消防、醫療、護理等機構亦建議避免使用PVC產品，以免失火時造成搶救人員之傷害。
- 根據斯德哥爾摩公約中的附件C的第五部分：應優先考慮可預防【附件C所列物質】之形成與排放的措施。這些有用的措施包括：4.對於本身屬持久性有機污染物的原料，或者與持久性有機污染物的排放有直接相關的物質，應加以取代。

# 生存權、健康權、國家保護義務

- 憲法增修條文第9條第2項規定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」，係課國家以維護生活環境及自然生態之義務，防制空氣污染為上述義務中重要項目之一。成立空氣污染防制基金，專供改善空氣品質、維護國民健康之用途。（釋字第426號解釋）
- 人民之健康權，為憲法第22條所保障之基本權利（本院釋字第753號及第767號解釋參照）。憲法所保障之健康權，旨在保障人民生理及心理機能之完整性，不受任意侵害，且國家對人民身心健康亦負一定照顧義務。國家於涉及健康權之法律制度形成上，負有最低限度之保護義務，於形成相關法律制度時，應符合對相關人民健康權最低限度之保護要求。（釋字第785號解釋）



## 功能結構取向的判斷模式與技術成本考量

- 基於執行法律應兼顧技術及成本之考量。與上開空氣污染防制法之授權意旨並無牴觸（釋字第426號解釋）
- 雖不若以個別汽車實際耗油量計徵精確，惟乃主管機關考量稽徵成本與技術所作之選擇，尚未逾越公路法之授權意旨，與憲法第23條之法律保留原則並無違背。（釋字第493號解釋）
- 雖未對使用汽油之汽車所有人，依其使用九二無鉛汽油、九五無鉛汽油或九八無鉛汽油之不同，規定不同之計算費率，惟主管機關係基於稽徵成本、行政效率及其他公共政策之考量，尚難認係恣意或不合理；且對所有使用汽油之汽車所有人採取相同之計算費率，與目的之達成亦有合理之關聯性，故與平等原則亦尚無牴觸。（釋字第493號解釋）

# 費率訂定原則明確授權

- 第三項回收清除處理費用費率依材質、容積、重量、回收再利用價值及回收清除處理率等原則定之，中央主管機關為審議費率有關事項，應訂定辦法設置資源回收費率審議委員會。（86.03.28）
- 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。（90.10.24）

# 差別費率訂定合乎比例非期待不可能

- 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。  
(94.01.01) (加重費率幅度未促使業者改換其他材質之誘因)
- 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。  
(97.01.01) (考量減輕相關業者之經濟衝擊，實施日期由原訂96.09.01延後於97.01.01)
- 費率加重100%前容器標籤使用PVC材質者約80%，97年後即陡降至40%
- 聲請人與主要競爭廠商於追繳差額後（前未依法據實申報）皆已使用不含PVC材質附件

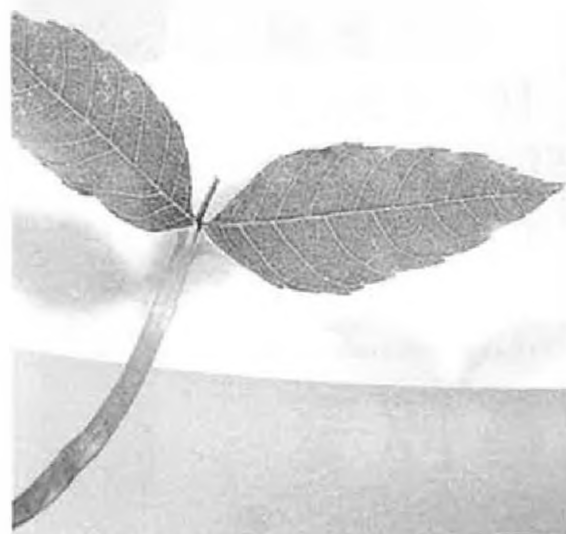




行政院環境保護署  
資源回收管理基金管理署  
Recycling Fund Management Board

# 簡報完畢

謝謝聆聽及指教



資源回收網：  
<https://recycle.epa.gov.tw>  
資源回收電子報：  
<https://r-paper.epa.gov.tw>

資源回收專線：0800-085717

司法院大法官 107 年度憲二字第 122 號  
保力達股份有限公司聲請釋憲案法律意見報告書

國立臺灣大學法律學院  
財稅法中心柯格鐘

2019.12.30

題目：

一、特別公課與稅捐之區分？特別公課於憲法上法律保留原則之審查，是否須採與稅捐相同之密度？理由為何？

茲就上述法律問題，分別簡要說明如下：

(一) 特別公課與稅捐之區分

1. 無論是特別公課(Sonderabgaben)或是稅捐(Steuern)，在我國現行法制中並未有任何憲法或法律明文加以定義，包括司法院大法官目前為止所作成關於稅捐或是涉及特別公課之法律規範的釋憲解釋在內，均未對於特別公課或者稅捐特別做出定義，而是以其為當然之理進行解釋。我國稅法學界一般則是引用德國 1977 年租稅通則(Abgabenordnung, AO 1977)第 3 條第 1 項條文之規定：「稱租稅者，謂公法團體，基於獲取收入之目的，對所有該當給付義務的法律構成要件之人，所課徵之金錢給付，而非屬於特定給付之對價給付者；收入得為附帶目的」<sup>1</sup>，據以定義在我國法律以及憲法下所稱的租稅。依據上開條文定義，租稅或在我國也被稱為稅捐或稅賦者，具有以下五點構成要件要素的特徵，包括係由「具高權地位的公法團體」，「基於主要或次要之財政目的法律規範」，「對所有滿足法定構成要件者」，所課徵之「無對價性」的「金錢給付義務」。
2. 上開德國 1977 年租稅通則第 3 條第 1 項有關租稅之定義，係承襲自該國 1919 年時期之帝國稅捐通則(Reichsabgabenordnung, RAO 1919)第 1 條第 1 項第 1 句的條文規定<sup>2</sup>，並以當時的帝國也就是威瑪憲法第 134 條規定為其憲法上的基

<sup>1</sup> 陳敏譯，德國租稅通則，2013 年 5 月，頁 4。原文“Steuern sind Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Neben Zweck sein.”

<sup>2</sup> 1919 年帝國稅捐通則第 1 條第 1 項第 1 句規定：「本帝國稅捐通則所稱之租稅，係指公法團體基於獲取收入目的，對所有滿足於給付義務之法律構成要件者，所課徵之一次性或繼續性的金錢給付，而非屬於特定給付之對價給付者」。原文為“Steuern sind im Sinne der Reichsabgabenordnung einmalige oder laufende Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einkünften allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft”。附帶說明者，德國行政法大師 O. Mayer 在 1924 年第 3 版的德意志行政法第 316 頁中，也對於租稅做出如下的定義，「租稅是一種由公權力為增加國家的收入，依據一般性之標準而對於臣民所附加的金錢給付」，其原文 Die Steuer ist eine Geldleistung, welche dem Untertanen durch die

礎<sup>3</sup>。1949年聯邦德國在制定公布基本法(Grundgesetz, GG 1949)時，雖在基本法第X章規定了「財政事項」(Das Finanzwesen)，且同時在基本法第105條以下也設有關於稅捐高權之垂直權力劃分的規定，即第105條為稅捐立法高權(Steuergesetzgebungshoheit)、第106條與第107條則是稅捐收益高權(Steuerertragshoheit)、第108條為稅捐行政高權(Steuerverwaltungshoheit)的相關規範，但基本法本身卻未對稅捐做出定義。對此，德國聯邦憲法法院<sup>4</sup>與憲法及稅法學界<sup>5</sup>之看法均認為，基本法係採取所謂「吸納觀點」(Rezeptionsargument)即基本法之制憲者在1949年時，逕自吸納、接受了當時帝國稅捐通則第1條第1項第1句有關於租稅定義的意義，並以此為前提，在基本法中制定有關財政憲法的條文規範。從而，德國基本法與稅捐法對於稅捐的概念與意義理解均為相同<sup>6</sup>。

3. 關於特別公課(Sonderabgaben)則是公課(Abgaben)的下位類型之一，一般是以公課係為了滿足一般財政需要而繳納之金錢給付(Geldleistung zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs)，此屬上位概念(Oberbegriff)，並在公課概念下再區分成稅捐公課(steuerliche Abgaben)與非稅公課(nicht-steuerliche Abgaben)。非稅公課傳統上原本主要僅指規費(Gebühren)與受益費(或稱分擔金 Beiträgen)這兩種，後這兩種又在學說上合稱為「受益負擔」(Vorzuglasten)<sup>7</sup>：規費係指在個別事件中獲得特定之公共勞務或取得特定的利益，以之作為對價的金錢給付；受益費則是為建立公設施或公營造物，由其受益者基於受益可能而共同分擔繳納的金錢給付。至於，學理上「特別公課」之概念則較晚才出現，係德國聯邦(Bund)在1949年以後，本於基本法第70條以下事務高權立法權(sachliche Zuständigkeit der Gesetzgebung)規範，在行使專屬於聯邦或與各邦共享競合立法權(ausschließliche-und konkurrierende Gesetzgebungshoheit)時，為完成特定之公共任務而依據各該事務的立法權行使制訂法律，對於特定之人民群體所徵收的金錢給付。由於這些法條對於此類金錢給付，在名稱上使用公課(Abgaben)名稱，不稱之為稅捐(Steuern)，故學理上稱此類金錢給付為「其他剩餘的公課」(die sonstigen Abgaben)或稱其為「特別公課」(Sonderabgaben)。剛開始也是以此種特別公課之稱呼，作為網羅性構成要件(Auffangtatbestand)，泛指所有無法

---

öffentliche Gewalt auferlegt wird schlechthin zur Vermehrung der Staatseinkünfte, aber nach einem allgemeinen Maßstabe", zit. nach Siekmann, in: Sachs, GG, München 2018, vor. Art. 104a Rn. 74 Fn. 236. 必須說明者，O. Mayer的定義，建立在權力關係基礎上，與現代德國關於稅捐債務關係建立在法律關係基礎上，並不相同。

<sup>3</sup> 1919年8月11日公布之威瑪憲法第134條規定：「全體國民均無差別地按法律規定依據其所有資財之比例而分擔公共負擔」，原文為"Alle Bürger ohne Unterschied tragen im Verhältnis ihrer Mittel zu allen öffentlichen Lasten nach Maßgabe der Gesetz bei".

<sup>4</sup> BVerfGE 3, 407, 435; 49, 343, 353; 65, 325, 344; 67, 256, 282; 72, 330, 433..

<sup>5</sup> Siekmann, in: Sachs, GG, München 2018, vor. Art. 104a Rn. 78.; Waldhoff, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: Isensee/ Kirchhof, HStR V, Heidelberg 2007, § 116 Rn. 85.

<sup>6</sup> Gersch, in: Klein, AG, München 2018, § 3 Rn. 3.

<sup>7</sup> Waldhoff, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: Isensee/ Kirchhof, HStR V, Heidelberg 2007, § 116 Rn. 86 ff.

被歸類於上述稅捐、規費與受益費等三種傳統公課類型以外、基於公共目的而徵收之金錢給付，非指一個獨立的公課類型(ein eigenständiger Abgabentypus)<sup>8</sup>。但此後隨著聯邦立法者，越來越加廣泛地使用這種事務立法高權制定法律，向各別群體徵收各種非以稅為名之金錢給付的情況，越來越見頻繁且所涉範圍也越來越廣，1974年及1977年時即已有學者為文，對德國實務上這種氾濫課徵特別公課之現象提出質疑，並主張應提出要件加以限制<sup>9</sup>。聯邦憲法法院終於在1980年12月10日作成「職業訓練公課金」(Berufsausbildungsabgabe)判決中<sup>10</sup>，首將特別公課概念予以類型化，且同時賦予這項特別公課在徵收時所應具備合憲性實質與形式要件的內容，藉以控制這種聯邦立法高權規避基本法中有關稅捐高權憲法規範的現象<sup>11</sup>。

4. 德國學說上對聯邦使用事務高權立法權制定法律而徵收特別公課之違憲疑慮，如同釋憲聲請書中所引學說見解所提到，主要分成三個方面的論點，分別是危害財政憲法之規制力(Beeinträchtigung der Steuerungskraft der Finanzverfassung)、危害訴求公課負擔的平等(Beeinträchtigung des Anspruchs der Abgabepflichtigen auf Gleichheit)、以及危害對預算計畫整體性的誠命(Beeinträchtigung des Gebots der Vollständigkeit des Haushaltsplans)<sup>12</sup>，以下分述之。首先，在危害財政憲法規制力方面，基本法第105條以下之規定，係規範國家可以透過哪些種類之稅目的立法（基本法第105條稅捐立法高權參照）、相關的稅收又如何能在聯邦(Bund)、各邦(Länder)乃至於基層地方自治團體(Gemeinde)之間如何分配稅收（基本法第106條、第107條稅捐收益高權參照），由哪個層級的行政機關執行相關權限（基本法第108條稅捐行政高權參照），以對應國家整體的支出與執行。然而，以這種事務高權立法徵收特別公課之方式，賦與國家上開規避基本法中關於各級公法團體彼此之間垂直權力（權限）劃分的可能，財政憲法本來所具有之自我封閉的框架性與程序性秩序(eine in sich geschlossene Rahmen- und Verfahrensordnung)，其所存在對稅目之形式明確性(Formenklarheit)與形式的拘束力(Formenbindung)、不可類推(nicht analogiefähig)而任意創設新稅

<sup>8</sup> 參見柯格鐘，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治費為例，月旦法學雜誌，第103期，2008年12月，頁200。

<sup>9</sup> 例如 Friauf, Öffentliche Sonderlasten und Gleichheit der Steuerbürger, in: FS Jahrreiß, Köln u.a. 1974, S. 45 ff.; ders., Zur Zulässigkeit von aussersteuerlichen Sonderabgaben, in: FS Haubrichs, Bad Wörishofen 1977, S. 103 ff.; Friauf 因此被前德國聯邦憲法法院法官 P. Kirchhof 於文章中，稱其為先鋒者 (Pionier)，參 Kirchhof, Die Sonderabgaben, in: Staat Wirtschaft Steuer, in: FS Friauf, Heidelberg 1996, S. 669.另亦可參閱 Thiemann, Die Dogmatik der Sonderabgaben im Umbruch- Zur Legitimationsstruktur kollektiv begründeter Abgabepflichten, AöR 2013, S. 62 f.

<sup>10</sup> BVerfG v. 10.12.1980 -2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274, 308.

<sup>11</sup> 本判決之中文翻譯，可參張翊安，關於「特別捐之合憲性」之判決—聯邦憲法法院判決集第六九卷第二二七頁以下，德國聯邦憲法法院裁判選輯（三），1992年，頁105。

<sup>12</sup> Thiemann, Die Dogmatik der Sonderabgaben im Umbruch- Zur Legitimationsstruktur kollektiv begründeter Abgabepflichten, AöR 2013, S. 64-74; Siekmann, in: Sachs, GG, München 2018, vor. Art. 104a Rn. 150.雖列出共四點之違憲疑慮，包括對個別群體之排他性負擔、使預算計畫欠缺整體評價性、規避國會監督與控制、破壞財政憲法的權限劃分秩序，但基本觀點應與前述 Thiemann 見解一致。

目權(Steuererfindungsrecht)的規制力<sup>13</sup>，本來存有之區別與保護功能(Begrenzung- und Schutzfunktion)的作用<sup>14</sup>，將因為此等立法權限行使而遭到破壞；其次，危害公課負擔之平等問題。由於稅捐是為支應一般財政需要而收取的金錢給付，因此對於特定群體而徵收的金錢給付，尤其是特別公課負擔者而言，必須具有在破壞此等稅捐負擔平等原則以外、特別給予加重負擔的正當化理由，蓋對於被徵收特別公課之群體而言，其必須要對該等徵收目的之公共任務的完成，相對於其他未被課予公課負擔的群體或者一般大眾而言，具有與該等其他未負擔義務之群體或一般大眾而言得予進行差別對待的正當性，蓋聯邦憲法法院向來也認為，財政憲法也具有保護其國民免於被賦加各別之公課負擔義務的功能（基本權保護的功能）；最後，則是對於預算計畫之整體性誠命的危害。基本法第 110 條係規範預算計畫之整體收入與支出的概觀性(Übersicht aller Einnahmen und Ausgaben) 與由此而來的整體性誠命(Vollständigkeitsgebot)，特別公課之徵收將破壞此種概觀性，國會甚難就預算計畫編列與執行妥當性行使其民主監督與控制權。

5. 對於以上學說所提出之質疑，聯邦憲法法院基本上並不排斥，聯邦立法者透過基本法第 70 條以下事務立法高權而據以徵收特別公課的權限，但如上所述，在自 1980 年「職業訓練公課金」以後，聯邦憲法法院判決對於特別公課之立法權限的行使，建立以下各種堪稱嚴格之實質與程序要件<sup>15</sup>。首先，在實質要件方面，立法者必須基於合於事理之目的(Sachzweck)而立法徵收，不能只是單純基於為創造財政收入之目的而立法徵收；其次，被徵收公課群體必須具備同質性要件，稱為群體同質性(homogene Gruppe der Abgabepflichtigen)，即被徵收公課義務之群體，必須共同具備於法秩序或整體社會實態之利益狀態下(eine gemeinsame, in der Rechtsordnung oder in der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorgegebene Interessenlage)，或因特別共同事件之緣故(besondere gemeinsame Gegebenheiten)，使被課予義務之群體與一般大眾及其他未被課予義務之群體間產生可區別性(abgrenzbar)。依據上開標準，在防火公課(Feuerwehrabgabe)判決中，聯邦憲法法院就認為，被課徵此類公課義務之群體（成年男性），欠缺與其他各別群體或一般大眾的可區分性<sup>16</sup>；其次，是所謂群體有責性

<sup>13</sup> BVerfGE 67, 256, 288 f.; 105, 185, 193 f.; BVerfG v. 13.4.2017 – 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249, Rn. 58 ff. zur Verfassungswidrigkeit des KernbrStG. Webseite. s. [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/04/1s20170413\\_2bvl000613.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/04/1s20170413_2bvl000613.html) (最後瀏覽日：2020.1.1.)

<sup>14</sup> Seer, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, Köln 2018, § 2 Rn. 1, 4.

<sup>15</sup> 以下可參 Seer, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, Köln 2018, § 2 Rn. 26-30; Gersch, in: Klein, AO, München 2018, § 3 Rn. 21-22; Waldhoff, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: Isensee/Kirchhof, HStR V, Heidelberg 2007, § 116 Rn. 91-93; Siekmann, in: Sachs, GG, München 2018, vor. Art. 104a Rn.165-174.

<sup>16</sup> BVerfGE 92, 91, 120. 作者個人則是認為，防火公課這種僅對於成年男性課徵之區分標準，是以先天性、後天不可改變之性別或年齡作為公課義務賦加的區別標準，自然係以可疑性的分類為標準，也是德國基本法第 3 條第 3 項所列舉之分類標準，自然應該嚴格加以審查，也因而產生系爭公課徵收之高度違憲的疑慮。



(Gruppenverantwortung)，亦即被課徵義務之群體，必須對於特定公共任務的完成，相較於其他群體或者一般繳稅大眾具有明顯的事務接近性(evident näher stehen als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler)。在煤炭公課(Kohlepfennig)判決當中，聯邦憲法法院就認為，關於能源供應之確保(Sicherstellung der Energieversorgung)係屬一般公眾利益(Allgemeininteresse)，所以應以一般收入稅源支應<sup>17</sup>；最後，則是群體共益性(Gruppennützigkeit)，即所徵收公課的財源多數係直接或間接地為公課義務群體之利益(unmittelbar oder mittelbar überwiegend im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen)而為使用，但不妨礙其同時亦可將部分利益為其他群體或者一般公眾利益使用。在程序合憲性要件部分，聯邦憲法法院要求特別公課之徵收，必須建立在基於有效之國會民主合法性的利益(Interesse wirksamer parlamentarisch-demokratischer Legitimation)與對於特別公課徵收的控制(Kontrolle der erhobenen Sonderabgaben)基礎上，換言之，除了國會應對於特別公課之徵收進行定期檢驗(periodische Überprüfung)以外，還需要對於特別公課之徵收財源的使用，在預算計畫書外以附件方式(in einer Anlage zum Haushaltsplan)，補充性地提出關於特別公課使用用途之資訊的文件紀錄義務(die ergänzende Dokumentation der Sonderabgabe)，藉此確保預算計畫之整體性的概觀，與國會對此特別公課之徵收與執行存在具連續性的國會控制。

6. 在台灣法制上，完全符合以上前述三項以德國法為標準之實質合憲性要件的特別公課者，例如依據身心障礙者權益保障法第 38 條規定向特定機關或機構所徵收之「身分障礙者差額補助費」，與依此法而成立的「身心障礙者就業基金」，蓋這項費用特別是在群體共益性之要件上，依據該法第 44 條規定，基金使用用途主要在於補助進用身心障礙者達一定標準以上之機關（構），因進用身心障礙者必須購置、改裝、修繕器材、設備及其他為協助進用必要之費用，與核發超額進用身心障礙者之私立機構的獎勵金使用。至於，在我國釋憲實務上，惟二兩號提到「特別公課」之司法院解釋，釋字第 426 號解釋標的所徵收之空氣污染防制費與依該法所設立之空氣污染防制基金，並不符合上述實質要件，特別是其中之群體共益性要件，蓋因為向污染者所徵收而繳納之空氣污染防制費，依照該法第 18 條第 1 項規定，僅甚少比例使用於對被課徵公課之繳費群體，給予補助或獎勵的回饋機制。另外，釋字第 515 號解釋所提到之「工業區開發管理基金」，解釋理由書則提到此「基金係專對承購工業區之土地、廠房及其他建築物與辦工業人課徵，用於挹注工業區開發

<sup>17</sup> BVerfGE 91, 186, 205 f. 作者個人認為，其中關鍵點應該是在煤炭公課所設立基金財源之利用，欠缺群體共益性要件，使其接近於稅捐公課的特徵。相同的，我國依據空氣污染防制法所徵收之空氣污染防制費，其實就是為改善空氣品質而向特定群體所徵收的稅捐，蓋因為空氣污染防制基金僅其小部分使用於繳納公課義務的群體，欠缺群體共益性要件，多數財源則是使用於空氣品質的改善使用，而空氣品質改善係屬於一般大眾公共利益，故相關公課義務之賦加，並非特別公課而應該是稅捐，這是一種徵收時就其使用之用途，已經由法律特別規定的指定用途稅(earmarked tax)或稱目的稅(Zwecksteuer)。相關文章可參見，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，第 103 期，2008 年 12 月，頁 194-215。

及管理之所需，性質上相當於對有共同利益群體者所徵收之特別公課及使用規費，並非原購買土地或廠房等價格之一部分」，此種描述將系爭收取之開發管理費，既歸類於特別公課又同時屬使用規費者，學理上較難想像<sup>18</sup>。

7. 儘管德國聯邦憲法法院認為，特別公課之徵收應僅限於稀有的例外(seltende Ausnahmen)情形<sup>19</sup>，但現實上卻依然無法阻止聯邦立法者，不斷依上開事務權立法高權，據以制定各種類型的特別公課，蓋因聯邦德國憲法法院也同樣承認特別公課，如同稅捐之類型分類一樣，可分成具有財政功能之特別公課(Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion)又被稱為狹義特別公課(Sonderabgaben im engeren Sinne)，與主要非基於財政功能，而是基於其他之平衡、利益掌握或引導功能為主要目的之特別公課(Sonderabgaben mit Ausgleichs-, Abschöpfungs- oder Lenkungsfunktion)被稱為廣義特別公課(Sonderabgaben im weiteren Sinne)，並在這種非基於財政功能而徵收之廣義特別公課上，關於其實質合憲性之要件，放寬了前述適用於狹義特別公課的「群體有責性」與「群體共益性」等兩項要件的要求。這項合憲性要件之放寬，引來德國學界中不少的批評，目前仍未有定見<sup>20</sup>。
8. 由於德國基本法將事務立法高權（基本法第 70 條以下）與財稅高權（基本法第 105 條以下）分別制定，因此特別公課之立法權限的行使，將涉及規避憲法有關稅捐高權行使，而處於違憲疑慮狀態，但是在台灣，我國憲法當中關於權力分立條文之規定，與德國法制相比，可說完全不同。蓋台灣並非聯邦國而是單一國，我國憲法雖明文於第十章規定「中央與地方權限劃分」、增修條文第 9 條則有省縣地方制度規定，司法院大法官歷年來之多號解釋，包括釋字第 419、527、550 號解釋雖均指出，「地方自治團體受憲法制度保障」，但關於中央與地方間有關中央與地方事務權限的垂直劃分，根據增修條文第 9 條第 1 項之規定，仍委託由立法者以其法律規定而形成，實務上並因此而制定有地方制度法。同樣地，我國中央與地方財稅高權劃分，依憲法第 107 條第 7 款規定，同樣也是委由立法形成，從而立法院制定有財稅收支劃分法。我國在憲法規範之層次當中，甚至沒有關於稅捐收益高權之規定，相關規範均在財政收支劃分法第 8 條第 2 項至第 4 項、第 12 條第 2 項至第 5 項，均由立法者以其法律規定而具體形成。換言之，我國無論是關於特別公課之事務立法高權，或者是關於租稅的稅捐立法高權與稅捐收益高權，均係由立法者的法律規範，亦即地方制度法與財政收支劃分法，尤其是其中第 8 條與第 12 條的規定所具體形成，產生上述系爭規範可能存在違憲疑慮的空間，與在德國法制環境下之特別公課相比，顯然縮減許多。
9. 依據本文意見，在我國以立法方式而徵收之特別公課，有限而可以被留存下

<sup>18</sup> 依據本文意見，認為其與都市計畫法第 27 條之 1 第 1 項規定，要求擬定細部計畫徵求都市計畫變更者，對於擬訂計畫主體之自治團體，捐贈現金或公共設施用地的金錢給付性質較為相近，應屬於「特許規費」的性質，有機會將再為文檢討。

<sup>19</sup> BVerfGE 55, 274, 308 (Berufsausbildungsabgabe); 135, 155, 206 f. (Filmabgabe).

<sup>20</sup> Seer, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, Köln 2018, § 2 Rn. 10.

來屬於憲法層次應加以檢討者，主要仍為國家機關間垂直權力分立（尤其是地方自治團體的自主財源不足、應處理的事務項目卻不斷增加，掏空地方自治基礎的問題），與水平之權利分力，特別是前述關於特別公課之預算監督審議及國會連續性控制的問題。除此以外，國家利用立法權對於人民課徵特別公課，因不以稅而以費為名（藉以降低我國之國民稅捐負擔率）、設立特種基金而為運用，形成各主管機關或部會所擁有的小金庫，募集相關未受國會定期檢討監督及在基金中使用之人事、使用用途、無效率與資源浪費等問題，均在其中。在此同時，涉及人民基本權干預之部分，關於實質合憲性的檢驗，主要仍是傳統上對公課負擔義務之群體的加重負擔，無論是以特別公課或者稅捐為名，均仍涉及我國憲法第 7 條有關平等原則的違反，與是否違反憲法第 23 條之比例原則因而存在著是否過度課稅、是否存在以寓禁於徵的手段達成繳稅效應的問題，至於在形式合憲性要件審查方面，則主要是憲法第 19 條與第 23 條之法律保留原則與法律（授權）明確性原則的主要問題。

## （二）特別公課於憲法上法律保留原則之審查密度與所持觀點的理由

1. 在我國，釋憲實務上對於依法課稅原則之法律保留原則，在重要性理論與層級化法律保留原則概念下，向來係採取一般法律保留原則，亦即稅捐債權債務關係，得透過國會立法或國會授權行政機關，在授權明確性原則下以制定法規命令之方式進行規範，兩種均該當於依法課稅原則中所稱之「法」或「法律」，此可見諸我國歷年來多號的解釋，例如釋字第 217、367、385、397、413、620、650、651、657、661、706 號解釋見解可知。儘管本文作者個人意見仍認為，稅捐法律規範基於其對於人民財產權干預之範圍、廣度與強度，稅捐為無對價性給付，相較於公用徵收尚可取得相當於市價的徵收補償者，其干預與侵害實屬更甚，透過國會討論亦可以使人民得以知悉稅捐負擔之種類與額度的理由，認為應適用嚴格法律保留原則亦即國會保留<sup>21</sup>，但我國歷年實務見解對此並未曾改變。
2. 與稅捐同屬於公課領域者，例如依照公路法規定所徵收之汽車燃料費，依據司法院釋字第 593 號解釋，同樣在授權明確性原則下，採用一般法律保留原則<sup>22</sup>。在同樣強調所謂量能負擔原則，依據全民健康保險法所徵收之全民健康保險費，依據司法院釋字第 473 號解釋、釋字第 676 號解釋，也均採用在授權明確性原則下，採取一般法律保留。其中，在釋字第 676 號解釋中提到，「全民健康保險法採強制納保並課被保險人繳納保險費之公法上金錢給付義務，並對於不同所得者，收取不同保險費，以符量能負擔之公平性，為全民健康

<sup>21</sup> 參見柯格鐘，租稅之立法界限及其憲法上的當為要求，載於：黃舒萍主編，憲法解釋之理論與實務第七輯，中研院法研所籌備處，2010 年 12 月，頁 205-212。

<sup>22</sup> 本文見解則是認為汽車燃料使用費應屬於稅捐，請參見柯格鐘，從納稅人權利保障談雙重稅捐負擔的防免—幾項台灣法實證面的觀察，載於：葛克昌、湯貢亮、吳德豐主編，兩岸納稅人權利保護之立法潮流，2011 年 3 月，頁 303-334。

保險賴以維繫之基礎。惟有關保險費之計算及額度決定方式之相關法令規定，涉及人民財產權之限制，自應遵守法律保留、授權明確性原則……，全民健保法第八條……該類人員申報投保金額之等級則依……修正發布之全民健保法施行細則……規定……按投保金額之等級，係保險費實際應負擔數額之重要因素，並決定保險費量能負擔之標準。且系爭規定之適用，關係政府財務公共利益，並涉及人民財產權之限制，自非純屬技術性或細節性事項，是原則上應以法律明定之。若立法機關以法律授權行政機關發布命令為補充規定時，其授權之內容、目的、範圍應具體明確，命令之內容並應符合母法授權意旨。至授權條款之明確程度，不應拘泥於法條所用之文字，而應由法律整體解釋認定，或依其整體規定所表明之關聯意義為判斷……」，可為參照。

3. 依據司法院釋字第 426 號解釋對於空氣污染防治費之性質認為屬於特別公課，儘管此一看法如前所述，為本文見解所反對，但關於特別公課之法律保留原則的適用，同樣係採用在授權明確性原則下，以一般法律保留原則作為違憲審查標準，此觀釋字第 426 號解釋文中即已提及，「空氣污染防治費收費辦法係主管機關根據空氣污染防治法第十條授權訂定，依此徵收之空氣污染防治費，性質上屬於特別公課，與稅捐有別。惟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」可知，作為參照，
4. 本件釋憲標的法律規範所涉及之金錢給付，為依據廢棄物清理法第 16 條第 1 項規定，向應負回收、清除、處理業者（簡稱為責任業者）、製造業或輸入業者所徵收，在物品或其包裝、容器經食用或使用後，足以產生同法第 15 條第 1 項所規定的物質者，按照同法第 16 條第 1 項所歸定之費基，計算繳納的「回收清除處理費」，性質上應為具有同質性之群體（包括責任業者、製造業與輸入業者），就其所產生或製造或輸入特定物質而造成環境負擔的行為（群體有責性），依同法第 17 條規定徵收「回收清除處理費」，同時也依據該法而設立「資源回收管理基金」，用以處理補貼以及回收系統與再生利用進行補助獎勵等群體共益性的使用，故而，符合上開德國聯邦憲法法院所要求於特別公課之實質合憲性要件者，故應屬特別公課之公課類型。
5. 由於特別公課在公課性質類型之特徵上，跟屬於稅捐公課類型之一種的「指定用途稅」（earmarked tax）或稱「目的稅」（Zwecksteuer），性質最為接近，蓋因為這兩種公課之類型，均屬國家基於完成特定公法任務目的，向特定人所徵收的金錢給付，並同時在徵收時即已將相關收入財源，依據各該法律規定而使用於特定的公共目的用途。兩者之差別僅在於形式外觀上的區別，特別公課在我國通常以費為名，並設立特種基金而為運作，稅捐一般則以稅或捐為名，收入則通常撥入國庫作整體預算的支付使用，但指定用途稅與特別公課則相同，均在徵收時即根據所為徵收之法律規定，將該等稅收財源未來僅作特定用途的使用<sup>23</sup>。故而，兩者在公課類型之實質特徵上，應屬最為接近。

<sup>23</sup> 一般預算係將稅捐收入按照「統收統支」(Non-Affektionsprinzip)原則編列而進行使用，換言之，

6. 在我國釋憲實務上，仍繼續採用對於稅捐、汽車燃料費或同樣採取量能負擔原則之全民健保費，乃至於被大法官認定為特別公課之空氣污染防制費，其課徵規範之依據，均僅在授權明確性原則下，採取一般法律保留原則者，則我國釋憲實務上對於本件依照廢棄物清理法所徵收之回收清除處理費，應認為特別公課的類型，基於價值一貫性(Folgerichtigkeit)原則，即應也在授權明確性原則，也同樣採用一般法律保留原則。換言之，對於特別公課徵收之各項徵費的構成要件與其法律效果、徵費期間與徵收程序，適用一般法律保留原則，容許立法者以法律授權行政機關發布命令方式進行補充規定，但其授權內容、目的、範圍仍均應具體明確，命令之內容並應符合母法授權意旨的授權明確性原則，自不怠言。

二、廢棄物清理法第 16 條第 1 項中段、第 5 項規定課徵回收清除處理費並授權「費率」由中央主管機關核定，以及行政院環境保護署 96 年 6 月 20 日環署基字第 0960044760 號公告「容器回收清除處理費費率」，是否已違反憲法上法律保留原則、授權明確性原則？

#### (一) 有關法律保留原則之審查

1. 在涉及稅捐或公課之各項構成要件中，為正確計算公課負擔義務者所應負擔之稅捐或公課義務，其中最重要之構成要件，當屬稅基(tax base)或費基，即計算稅捐負擔額或非稅公課之義務負擔額的衡量基礎(Bemessungsgrundlage)。稅率與費率之選擇則屬於課徵比例的選擇，相對於稅捐或公課費用之計算基礎者，通常給予立法者較為寬廣的預估特權(Einschätzungsprärogative)與形成立法空間(Gestaltungsfreiraum)。
2. 依據前述關於全民健保費用之司法院釋字第 473 號、676 號解釋均為全民健保費之費基，在授權明確性原則下，適用一般法律保留原則，從而，對於整體上應給予立法者相對較為寬廣之立法空間的費基而言，即應更能夠適用在授權明確性原則下，容許立法者以法律授權行政機關發布命令方式以進行補充規定。
3. 本件依據釋憲標的之廢棄物清理法所徵收的回收清除處理費，應同樣在上述原則下，適用一般法律保留原則，在授權明確性原則下，容許立法者以法律授權行政機關發布命令方式進行補充規定。故本件應認為通過一般法律保留原則的審查。

#### (二) 有關授權明確性原則之審查

稅捐在依法徵收時原則上並不指定用途，係收入之後再按照國家當年之財政需要而作統一性的規劃與編列執行。在德國，指定用途稅仍屬於合憲的稅捐，蓋因為統收統支原則僅屬於預算法上的法律原則，並不具有憲法位階效力。德國見解請參見，BVerfGE 36, 66, 70 f.; 65, 325, 344; 135, 126, 144.

1. 在通過前述之一般法律保留原則的審查下，雖容許立法者以法律授權行政機關發布命令方式進行補充規定，但其授權內容、目的、範圍仍均應具體明確，命令之內容並應符合母法授權意旨。
2. 然而，根據廢棄物清理法第 16 條第 1 項規定所徵收之「回收清除處理費」，關於授權制定費率依據，係在該條第 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，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」，雖然訂定費率授權依據之各項考量因素，甚至也訂立資源回收費率審議委員會的設置。這種情形與房屋稅條例第 11 條設立不動產評價委員會依據法定事項（包括建材、折舊、與地段率並減除地價因素）而評定房屋標準價格，相當類似。
3. 稅捐實務上，確實也有將課稅之費率授權以公布命令方式加以訂定者，例如關稅法第 3 條第 1 項規定：「關稅之徵收及進出口貨物稅則之分類，除本法另有規定者外，依海關進口稅則之規定。海關進口稅則，另經立法程序制定公布之」，但現實上我國海關進口稅則基本上均由財政部依據國際商品統一分類表調整以後而發佈，並非經過所謂立法程序而為公布，故而在我國立法院法律系統中無法找到，此類海關進口稅則的相關法律規定。
4. 這種立法授權儘管在我國稅捐或公課實務上確實可以見到類此的案例，且我國釋憲實務上向來對於授權明確性，其實也並不太要求高密度嚴格的明確授權，本文認為，此類之授權儘管訂定其組織與認定時所應考量的因素，卻仍屬於概括性授權而不符合授權明確性原則。蓋正如同前揭司法院釋字第 676 號解釋在其理由書中所提及者，「授權條款之明確程度，不應拘泥於法條所用之文字，而應由法律整體解釋認定，或依其整體規定所表明之關連意義為判斷（本院釋字第 426 號、第 538 號解釋參照）」。由於此類費率之授權，通常不將為何授權之授權目的，各項考量公課義務計算基礎的因素、因素各自所佔據的百分比加以明訂，也就是其授權之內容並不明確，費率也沒有上下限規定，也就是費率範圍並未特定。從而，對於規範所應適用之繳納義務人群體而言，絕對無法逕自從其法律規範本文，即可得知最終所應負擔公課義務之費率比例為多少。在主管機關行政院環境保護署 96 年 6 月 20 日環署基字第 0960044760 號公告「容器回收清除處理費費率」所公布之「容器回收清除處理費費率表」當中（附件三資料），甚至可以看到註 2 所標明，「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」，其徵收費率從原先 95 年所適用之 30%，暴增至 96 年所適用 100% 費率，已經為原先費率之兩倍，在授權明確性原則下，應由法律本身明訂其上下限的標準才是，若以此現況而言，實在無法認定其僅係單純地補充法律本文規定而已，無寧應認為這項公告費率表，已經係創設性地決定

人民權利義務的規範。

5. 依據本文見解，行政院環境保護署 96 年 6 月 20 日環署基字第 0960044760 號公告「容器回收清除處理費費率」，已經違反授權明確性原則，而有抵觸依法課稅、依法徵費原則的疑慮。

三、廢棄物清理法第 15 條規定及其授權之 93 年 12 月 31 日環署廢字第 0930397607 號公告，將食品容器回收清除處理費之課徵對象侷限於容器商品製造商或進口商，並新增「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」之規定，是否違反法律保留原則及平等原則？

(一) 關於僅以容器商品製造商或進口商為課徵對象是否違反法律保留與平等原則之審查

1. 廢棄物清理法第 15 條第 1 項規定：「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」，依據本條第 2 項規定：「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」。在被授權之行政院環境保護署 93 年 12 月 31 日環署廢字第 0930397607 號公告中，將食品容器回收清除處理費之課徵對象，第一類與第二類責任業者的範圍，侷限於容器商品之製造商或進口商。
2. 依據廢棄物清理法第 16 條第 1 項規定，應繳納回收清除處理費之業者，本就包括責任業者，係指應負回收、清除、處理責任之業者、製造業與輸入業者，前項公告因此將責任業者，在第一類與第二類之責任業者當中，侷限在容器商品製造業者與輸入業者，係符合本條第 1 項有關責任業者的法律上定義，且整體觀察行政院環境保護署 93 年 12 月 31 日環署廢字第 0930397607 號公告，其食品容器回收清除處理費之課徵對象，並非僅侷限於容器商品之製造業者與輸入業者而已，也將應徵收對象及於容器的製造業者與容器輸入業者。換言之，對於所有因為該等以物品或其包裝、容器經食用或使用後，足以產生法定之廢棄物，致有嚴重污染環境之虞，並藉此營利之行為而獲利的所有業者，均課徵以回收清除處理費，並非以先天無可改變之特徵作為分類基礎，因此而符合群體同質性的要件；係以其對於製造或輸入或使用該等容器商品並因此而營利的業者，對其所造成之環境負擔，依據「肇因者負責原則」(Verursacherprinzip) 而使其對於環境負擔或回復所產生費用，負有特別之應負回收、清除、處理之責任，故具有相對於其他一般繳稅大眾或者未課予公課義務之群

體者而言，具有明顯事務上之接近性，因此而存在群體有責性；並使其所繳交之回收清除處理費基金，依據廢棄物清理法第 17 條規定，多數使用於從事相關容器資源之回收業者的處理補貼與獎勵回收系統、再生利用者，符合群體共益性要件。因此，依據上開法律所徵收之回收清除處理費，應屬於特別公課的類型。其課徵對象，既然係依據授權公告按前述廢棄物清理法第 16 條第 1 項對於繳納義務公課主體對象所為的補充性規定，故不違反法律保留原則。另外，其對於所有增加環境負擔之容器的相關業者，包括容器製造業者與輸入業者，以及利用容器以裝填所生產物品或商品的製造業者與輸入業者（請參見行政院環境保護署 93 年 12 月 31 日環署廢字第 0930397607 號公告第四欄責任業者範圍的附註），均一律課徵以回收處理清潔費，在肇因者負責原則下，一方面符合相關造成環境負擔業者彼此之間的立法與法律適用平等原則，另一方面則是與其他未造成此類環境負擔之群體相較，雖然有賦加公課義務與否的差別待遇，但因為肇因者負責原則而具有正當性事由，應認定其賦加此類公課義務，並不抵觸我國憲法第 7 條所規定之平等原則。

（二）關於新增「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」之規定，是否違反法律保留原則及平等原則？

1. 依據廢棄物清理法第 18 條第 1 項規定：「依第十五條第二項公告之物品或其包裝、容器，經食用或使用後產生之一般廢棄物（以下簡稱應回收廢棄物），其回收、貯存、清除、處理，應符合中央主管機關之規定；其回收、貯存、清除、處理方法及設施標準，由中央主管機關定之」，所指廢棄物均係指公告之物品或其包裝、容器經使用後產生之一般廢棄物。依據一般經驗法則而為判斷者，上開容器在解釋上固然包括「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」，如行政院環境保護署 93 年 12 月 31 日環署廢字第 0930397607 號公告第二欄關於容器定義之第二點所顯示，但關於容器所產生之環境成本，仍然應該是以容器本身或者併同容器一起廢棄之附件加上容器，因此所造成之環境負擔作為計算費率的標準，不應當反客為主，竟以容器之附件作為加重環境負擔（費率）的計算基準。
2. 依據廢棄物清理法第 15 條規定及其所授權行政院環境保護署 93 年 12 月 31 日環署廢字第 0930397607 號公告，先將應課徵公課對象，將容器擴張至「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」，再配合依據廢棄物清理法第 16 條第 1 項中段、第 5 項規定課徵回收清除處理費並授權「費率」由中央主管機關核定，以及據此授權而由行政院環境保護署 96 年 6 月 20 日環署基字第 0960044760 號公告「容器回收清除處理費費率」，再將系爭容器回收處理費，以「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」的公告內容，因為其整體適用之法律效果，顯然超越上述廢棄物清理法第 15



條、第 18 條所定之容器標準，並同時增加公課負擔義務者的金錢給付義務，應認為有抵觸法律保留原則，同時而有違反平等原則、比例原則的疑慮，蓋因為在此處依據系爭公告之內容，係以附件含造成環境影響負擔(PVC 材質)之理由，先調高其費率至加倍之 100%，再以容器加上附件的總體積而為計算，公課義務負擔者因此所應繳納之回收清除處理費。此舉已經使得該當公課負擔義務者，當其容器本身並未造成環境如此重之負擔疑慮時，本無庸負擔或者無庸負擔如此以最高費率而計算的回收清除處理費，卻必須以總體積計算費率調整至最高費率加重至 100%的金錢給付，顯然造成不公平的差別對待與不利益負擔的結果。

3. 本文認為，新增「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」之規定，違反法律保留原則及平等原則，及釋憲問題中所未曾提到的比例原則。

柯裕騰  
2020.1.6

司法院「保力達股份有限公司聲請解釋案」公開說明會

受邀學者專家  
中央大學產業經濟研究所  
劉錦龍教授

意見陳述



2020年1月6日

一、由法律明定費率上限的可行性

考量點：「是否會產生對現行回收體系的穩定性衝擊並造成環境損害的結果？」

說明：

1. 台灣的回收成就已經成為全球媒體關注重點：
  - (1) 國際媒體持續性報導，例如：Wall Street Journal (2016-5-17)、Smithsonian magazine (2019-1-3)、HuffPost (2019-5-27)。
  - (2) 台灣的回收體系建立相較於歐美日等先進國家為晚，但歷經 20 年，台灣的回收成就受到國際社會高度讚賞，特別是被視為一套具有效率(efficient)的制度。
2. 台灣現行的回收制度為全世界先進國家中的特例：
  - (1) 這個制度為延伸生產者責任制的概念。
  - (2) 制度的特點為由「責任業者(生產者)繳費、官產學共同進行管理與分配、民眾(消費者)廢棄物由回收參與者處理並獲金錢補償」。
3. 台灣現行制度的運作產生四大功能：
  - (1) 環境保護功能：降低廢棄物的掩埋與焚化所造成對環境與民眾健康的危害。
  - (2) 產業發展功能：創造回收體系的產業發展並增加國民所得與人民就

業。

(3) 社會扶助功能：透過回收體系補助回收處理參與者機制促成對社會弱勢者的照護。

(4) 生活規範功能：經由宣傳與教育形成台灣社會對回收工作的高度生活自治社會規範。

4. 台灣現行制度的運作成效其基礎條件：

(1) 島嶼式經濟體系：易於進行責任業者的管理。

(2) 聚落式生活型態：易於降低政策的交易成本。

5. 台灣現行制度呈現「柏拉圖準則(Potential Pareto criterion)」：

(1) 環境議題存在外部性(externality)與市場與制度失靈(market and institutional failure)，單純考量私有成本(private costs)與私有利益(private benefits)，無法反應出社會成本(social costs)與社會利益(social benefits)。

(2) 環境政策擬定與推行需強調效率(efficiency)與分配(distribution)(參考美國環保署 2010 年指引)。

(3) 台灣現行制度運作下整體社會利得者(gainers)超過損失者(lossers)。

6. 法律明定費率上限造成政策運作空間受限

(1) 回收費率制定非以回收處理成本為唯一考量，另有以市場誘因達成環境保護目的。

(2) 現行制度有採差別費率訂定方式，賦予政策執行者達成目標的運作空間。經濟學另有訊號理論(signaling)，足以讓契約雙方參與者依資訊做出決策。

## 二、費率計算方法與回收方式與成本

考量點：「回收清除處理費用最終是否為責任業者全額負擔?達成環境保護

功能的回收方式其效益與成本？」

說明：

1. 回收清除處理費用尚非歸責任業者全額負擔：

台灣現行收費方式係由責任業者(生產者或進口商)繳費，然而該筆費用，由經濟理論與市場結構分析，在現行台灣自由經濟體系運作下，責任業者仍可能經由產品售價轉嫁至消費者，最終係由消費者負擔。

2. 回收清除處理費的制定非以回收成本為唯一考量：

台灣現行回收清除處理費的計算方式，依據廢清法第 16 條規定，回收清除處理成本僅是其中一項考量因素。透過經濟誘因手段，達成環境保護功能與提昇民眾健康福祉，亦為考量因素之一。

3. 回收清除處理為製造業者應盡責任之一。

賦予製造業者對於環境保護擔當更重大責任，為一國際共識。根據 OECD 組織於 2011 年發佈的永續製造(Sustainable Manufacturing

Toolkit)，在產品面就強調回收/再利用比、回收可能性等對社會應負的

回收責任。*延伸生產者責任制為今國際社會廢棄物管理的主要依據，由生產者負責進行回收活動。*

4. 考量效益與成本為當今管制政策重要思潮：

傳統環境管制政策為命令與控制 (command and control)政策，然而考量到經濟效率(economic efficiency)與成本有效性(cost-effectiveness)，以市場導向的誘因制度(market-oriented incentive approach)，包括：許可證制、稅(費)、補貼與其混合，更能以低成本方式達成政策目標。

司法院「保力達股份有限公司聲請解釋案」公開說明會  
補充意見

劉錦龍教授

2020年1月6日



聲請人以高等行政法院判決書載明「特別公課」，進而引用德國法制做為論述基礎，主張「高額回收清除處理費」違憲，是項「聲請解釋憲法的理由及聲請人之見解」補充意見如下：

一、「回收清除處理費」與「空氣污染防制費」兩者本質不同

1. 高等行政法院認定「回收清除處理費」為「特別公課」，其認定自有討論空間。聲請人據而引用大法官對於「空氣污染防制費」的釋憲說明「特別公課」，主張「回收清除處理費」不符「特別公課」，則有疑義。
2. 根據「空氣污染防制法」第 16 條規定「各級主管機關得對排放空氣污染物之固定污染源及移動污染源徵收空氣污染防制費」，其立法旨意在於針對污染源進行課費，屬於經濟學主張的「Pigovian」(emission tax, fee, charges)，稱為「污染者負擔原則」。
3. 然而，根據「廢棄物清理法」第 15 條規定「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」。另根據同法第 16 條規定「應負回收、清除、處理責任之業者 (以下簡稱責任業者)，...，繳納回收清除處理費」，其立法旨意在於「生產者責任制」。

二、環保署回收基金管理委員會(簡稱基管會)與責任業者間為「委託」與「代理」關係

1. 根據廢清法，製造業者應負「回收、清除、處理責任」，但有鑑於過去由責任業者組成之共同回收清除處理組織，回收成效不彰，乃由主管機關環保署成立「回收基金管理委員會」負責回收、清除與處理責任，並由責任業者代收費用繳付基金管理委員會。(以代收表示係責任業者有可能轉嫁至消費者)
2. 此一關係形成經濟學討論的「Agent-Principal Problem」，在此責任業者實為 Principal(委託人)，基管會為 Agent(代理人)，問題的產生在於兩者

間存在利益不一致問題。

3. 委託人的利益在於希望先行代收代繳費用最低，並可能經由法律賦予的代繳費用中獲得經濟租(economic rent)。代理人的利益在於完成法律賦予的回收、清除、處理工作。但要完成是項工作所需花費的成本，就希望委託人全力配合。
4. 本案的發生在於代理人(基管會)為完成「降低 PVC 使用」的環境保護目標，希望委託人(責任業者)配合。為足以讓委託人配合，有效方式之一為透過高額收費方式，導引委託人放棄 PVC 的使用。
5. 委託人基於不明原因，不願配合代理人的要求，隱瞞其應盡之義務，不實申報回「收清除處理費」，在代理人委託會計師查核下，產生後續的雙方關係與責任歸屬課題。

## 應回收廢棄物(容器)回收清除處理費議題討論

顏秀慧 108.12.30

### 一、回收清除費費率由法律明定上限之妥適性

基於「污染者付費」的原則，去除污染物之責任應該要由產生污染物的污染者負擔，這在空氣污染防治法及水污染防治法中都規範的非常清楚，污染者必須設置、操作或維護妥善之污染防制設施或處理設備，將污染物的濃度降到排放標準之下，始能排放至大氣或水體中。而為了促使污染之狀況進一步改善，又設計了空氣污染防制費（以下簡稱空污費）及水污染防治費（以下簡稱水污費）之制度，期望透過對污染量收費之方式，引導污染者減少污染物之排放，此即為經由大法官釋字第426號解釋後，大家所熟知之特別公課。然而需留意的是，此處被收取空污費或水污費之廢氣或廢水，並非全然未經處理之狀態，而都是經處理後已符合排放標準之廢氣或廢水。

然而，廢棄物清理法（以下簡稱廢清法）中所收取之廢棄物清除處理費或回收清除處理費，其性質與空污費或水污費是否相同？依據廢清法之定義及分類，廢棄物先依來源分為一般廢棄物及事業廢棄物，事業廢棄物之清理責任由事業自行負責自無疑義，然而一般廢棄物之產生者為一般民眾，一般民眾有何能力可處理自己每天日常生活所產出之廢棄物？況且，廢棄物之物理狀態雖不限於固體，但都具有體積且需佔據相當的空間，因此，必須經過中間處理程序，亦即進行分離、減積、去毒、固化或穩定等程序後，再進行最終處置，相關的處理設備（如焚化爐等）及最終處置之場址（如掩埋場等），均需要足夠的空間及用地，不要說一般民眾，即使已經屬於中大型企業者，也不一定有能力自行設置；此與空氣污染及水污染之情形大有不同，空氣污染物及水污染物經處理後進入自然界，多倚靠環境之稀釋或自淨作用，隨風而逝或大江東去，終歸有回復清淨的一天，但廢棄物堆置後，除非具備易腐化或生物可分解之性質，否則難有消逝的一天。

故而廢清法第11條規定一般廢棄物原則由執行機關清除，而地方主管機關則依廢清法第24條之規定，依清除處理成本，向民眾徵收費用，是屬「使用者付費」之原則，故所收取之費用為廢棄物清除處理之費用，性質上應較類似於規費法第8條所稱之使用規費，而非屬單純之特別公課。

另一方面，在一般民眾日常所產生之一般廢棄物中，有一部分的



廢棄物雖是民眾消費過程所產出，但這些廢棄物具有不易清除處理、含長期不易腐化成分、含有害物質成分等特性，致有嚴重污染環境之虞，故將此類廢棄物特別區分出來，稱為「應回收廢棄物」，予以特別的回收處理程序。同時，也認為這些廢棄物的製造商應該對於所銷售之物品（含包裝或容器）中含有這些造成環境負荷之物質負責，故由法律明定這些物品的回收、清除、處理責任應由物品或其包裝、容器之製造、輸入或原料之製造、輸入業者負責，並由販賣業者負責回收、清除工作，此種制度設計，即是仿效先進國家之「延伸之製造者責任」，將製造者之責任，延伸到物品消費完畢之後的廢棄物處理階段，如歐盟的包裝指令、廢電子電器產品回收指令等。至於應負回收、清除、處理責任之業者（以下簡稱責任業者）要如何盡到其回收及清理責任，有採用逆向回收（收取押金或抵付新品價款等）、業者自行組成回收聯盟或政府收費代為回收處理等不同方式。

我國之應回收廢棄物運作體系亦經過幾次的調整與修正，目前一般廢棄物之清理責任區分如下表所示：

來源	類別	清理責任	作法
一般廢棄物	應回收廢棄物	責任業者	責任業者付費由回收處理業者代為回收、處理。環保署擔任中介角色，代收代付相關費用，並酌收行政成本及其他必要費用。
	其他	一般民眾	民眾付費由執行機關代為清理。

由上述分析可知，責任業者所繳交之回收清除處理費，縱具特別公課性質，但也同時屬於回收處理費用，故須考量回收處理過程中所發生之實際費用，以補貼回收處理業者使其有經濟誘因代為進行回收處理，而此等費用會因技術發展、運作成本、去化管道或市場價格等之波動而變化，應保留調整應變之彈性與時效，故似不宜由法律明定費率上限。

## 二、附件費率之計算方式

本案爭執之重點為附件含 PVC（聚氯乙烷）時之計算方式：「原費率加倍並乘以容器與附件之總重」是否合理？

就 96 年之費率表而言，PVC 為 15.38 元／公斤，其餘材質之容器，除 PS 發泡容器高於 PVC 外，價格均低於 PVC，而鐵、鋁、玻璃容器



則為 1.2-1.5 元／公斤，故以玻璃容器為例，費率加倍後約為 3 元／公斤，仍低於 PVC 容器之費率甚多，差距超過 5 倍；若改以現行費率來計算，PVC 之費率在 108 年 7 月 1 日後已調整為 87 元／公斤，而鐵、鋁、玻璃容器仍在 1-2 元／公斤之間，玻璃容器加倍後為 4 元／公斤，與 PVC 費率差距達 21.75 倍。故以現行費率而言，附件不另以其原材質之費率計價，不一定不利於責任業者，舉例而言，如玻璃容器本體重量為 10 公斤，PVC 附件為 1 公斤，則以現行計算公式得出之費用為 4 元／公斤\*11 公斤=44 元；若分別計價則為 2 元／公斤\*10 公斤+87 元／公斤\*1 公斤=107 元。

容器附件分別計費及分別回收之可行性，依不同類型之商品而異，且附件本身是否亦包含多種不同材質，也影響計算上之複雜程度及回收作業之成本。以本案之瓶蓋內墊為例，若責任業者係將 PVC 內墊採用黏貼之方式附於鋁製瓶蓋內，則回收後為分別計算 PVC 及鋁材質之補貼費用，需將內墊與瓶蓋分離，其分離程序之成本可能過高而導致必須提高補貼費用，才能吸引回收處理業投入，而在補貼費用必須提高之情形下，回收清除處理費率勢必也要隨之提高，反而造成責任業者之負擔加重，似非良策。

而 PVC 之所以受到特別關注，係因其性質穩定、價格低廉，且加入添加劑或塑化劑後即可改變其軟硬度，用途廣泛。然就其生命週期觀之，PVC 是一種從製造、使用到廢棄處理，都對環境及人體非常不友善之化學品。在製造 PVC 的過程中，因其為 VCM（氯乙烯單體）之聚合物，為產製 PVC 勢必須由 VCM 之製造開始，而 VCM 已被國際癌症研究署(International Agency for Research on Cancer, IARC)列為第 1 級確定之人類致癌物質；而在使用時，因 PVC 中可能有 VCM 的殘留，以及其他添加劑或塑化劑等，過量接觸對人體可能有潛在之危險；最終進入廢棄階段時，PVC 因含氯原子，在焚化過程中如未妥善控制溫度及停留時間，將產生戴奧辛等有害物質。以上種種因素，導致 PVC 漸漸被列為不受歡迎之化學品。另一方面，PVC 之功用並非不能替代，以瓶蓋內墊而言，即有 PE、EVA 或矽膠等替代品可以使用，故採用經濟誘因方式引導責任業者改用其他材質，以維護環境品質及保障民眾健康之角度而言，並無不妥。

就大院審理 107 年度憲二字第 122 號解釋案，依據大院來函，提供意見如下：

- 一、目前課徵回收清除處理費授權費率由中央主管機關核定，造成中央主管機關恣意調整徵收費率、加重費率課徵，包括本會在內之公會團體提供相關數據資料、表達意見，長期均未獲中央主管機關正視。本會雖尊重目前立法機關授權行政機關訂立之立法結果，但行政機關之恣意使相關公會團體求助無門，是企盼立法者應至少有實質的監督權，甚至限定費率課徵對象、就費率定有上限等，使相關人就相關費用之徵收可預見。相關公會團體亦可將產業訊息及數據資料提供給立法者供作立法之通盤考量，並於公聽會上作意見交流，是交由立法者明定費率之上限並非不可行。
- 二、現行徵收確實係不論容器瓶身以外附件為何，對於容器瓶身以外之附件使用 PVC 材質，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。
- 三、上開計算方式忽略此規定係針對民國 94-97 年間寶特瓶 PET 瓶身使用 PVC 標籤(附件)，為引導業者更換替代材質所為之立法，且當時 PET 瓶身使用非 PVC 標籤技術已相當成熟，且更換替代材質並無礙食品衛生安全及保存期限。對照本案及仍持續於瓶蓋內墊使用 PVC 材質之業者，皆係因目前瓶蓋製造業者研發替代材質皆尚未成功，實際使用仍會造成滲漏，且無法保證食品保存安全無虞，應分別對待，是對於技術成熟且可取代之標籤附件或許可主張基於環境品質而加重課徵，但對於尚無技術可取代且涉及食品安全衛生維護之瓶蓋內墊若亦加重課徵，在客觀上並無可支持之理由。
- 四、容器附件及該容器瓶身之分開回收及各自計費可行與否，端視容器附件及容器瓶身是否可輕易分開，若為早年寶特瓶及其標籤可能因不易分開故有技術上困難且增加回收成本(現寶特瓶標籤因有易撕線技術，技術已

可克服，但仍有增加成本之可能)，至本會多年與行政機關溝通之玻璃容器瓶身及金屬瓶蓋，於回收時本應將瓶蓋投入金屬類，玻璃容器投入玻璃類，其技術上並無困難，亦無增加成本之可能，並非不可行，是就此類容器多年來相關公會皆主張分別計費。



對於保力達公司釋憲申請書所提出之理由，以及貴院所提如下兩個爭點題綱：

(一) 廢棄物清理法第 16 條第 1 項中段、第 5 項規定課徵回收清除處理費並授權「費率」由中央主管機關核定，以及行政院環境保護署 96 年 6 月 20 日環署基字第 0960044760 號公告「容器回收清除處理費費率」(下稱系爭公告)，如該費率一律改由法律(立法者)明定費率之上限，是否可行？

(二) 系爭公告附表註 2 (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) 關於容器附件使用 PVC 材質者之回收清除處理費，是否不論容器瓶身材質為何，均以容器瓶身材質之費率加重 100%，再乘以「容器與附件加總之重量」作為繳費計算方式？如果是，客觀上有無可支持之理由？容器附件及該容器瓶身之分開回收及各自計費，在技術上是否可能？在成本上是否可行？

本協會看法如下，敬請酌參：

資源「回收清除處理費」之特別公課，是為了實現「生產者延伸責任」(Producer Extended Responsibility) 的財務手段，讓生產者所負擔的責任，延伸到產品被廢棄的階段。透過這樣的手段，讓生產者負起其產品廢棄回收清除處理所需要的成本，引導其積極正視其產品在廢棄階段對環境所造成的影響，從而進行產品綠色設計，使其產品易回收、材質單一化、無害化以及減少資源浪費等等。

另外，透過產品銷售，回收清除處理成本最後會轉嫁由購買該產品的消費者承擔，因此這也是最符合「污染者/使用者付費」的一個制度。因此這制度所涉及到的群體(生產與廢棄過程的污染者以及產品使用者)，表面上只有被公告的責任業者，實際上還包括消費者，以及產品供應鏈上的每一個製造業者、輸入業者與販賣業者；只是為了課徵作業方便，而從產品供應鏈上擇取其中一個環節的業者做為課徵對象。(在系爭釋憲案中，保力達公司雖然不是實際製造玻璃容器與瓶蓋的業者，但其購買力仍足以影響上游供應鏈進行產品綠色設計，角色相當於 3C 產品供應鏈中的蘋果電腦，是相當有能力承擔責任的業者。)

如果不課徵此「回收清除處理費」，消費者在使用完產品並廢棄後，將必須支付「回收清除處理費」給提供回收清除處理服務的業者，如此勢必導致部份民眾為節省這筆支出，而隨意棄置或不願回收的後果，同時也將導致清潔隊計價及收費困難，從而產生不公平性：畢竟民眾在回收時，是把雜七雜八回收物一起交給清潔隊回收。簡言之，這筆費用是一種為了使廢棄物能夠循環利用所徵收的垃圾回收費，徵收方式是「隨物徵收」，依物品回收清除處理所需成本與所生環境影響計費，讓消費者在購買產品時即付費，是最公平的一種垃圾費計費與徵收方式。

由於最終負擔此費用的群體是消費者，因此這經費使用的群體用益性，也應當考量對消費者群體的利益(包括使消費者廢棄的物品能夠循環利用，從而減少對環境的危害)，而不只是生產者的利益。

所以保力達公司釋憲申請書第十七頁指稱，環保署以資源回收管理基金「補助執行機關資源回收車汰換為油電混合車」以及「補助工程單位辦理橡膠瀝青鋪設相關工作」為不符合群體用益性，顯然是只把此特別公課之群體限於責任業者所得之謬論。蓋資源回收工作所生環境影響之防制，包括空氣污染防制成本(如以油電混合車減少清潔隊清運回收物過程之空污排放)與再生粒料推廣成本(如廢輪胎經處理後所得的膠片，可用於瀝青鋪設，但必須先花錢請工程單位試用看其效果)，本應由產生該廢棄物的人(消費者)承擔，所以這樣的成本由「回收清除處理費」支應，未有不當。

再者，此回收清除處理費也應涵蓋產品於廢棄處理階段所導致之環境污染成本，但這些外部成本通常很難量化，比如PVC燃燒產生的世紀之毒戴奧辛，即使其從煙囪排放出來的量符合固定污染源空氣污染排放標準，仍然會透過食物鏈累積放大，對環境生態與人體健康造成極深遠的影響，畢竟戴奧辛具持久性、不易為人體或環境所分解，其在人體或環境中之半衰期長達7-11年。戴奧辛透過干擾人體荷爾蒙的方式，打亂生理調節的節奏韻律，而影響生殖系統、免疫系統、血液循環系統、血糖代謝、神經系統，輕微者精子數減少、子宮內膜異位、易流產、糖尿病、高血壓與心臟病、免疫力下降；嚴重者則會產生氣挫瘡與各式癌症。美國環保署認為，血脂戴奧辛濃度超出14 pg/g，身體健康就會受到影響，但目前國人血脂戴奧辛濃度，平均已經超過20 pg/g。

由於因果關係複雜，這些環境與健康影響難以評估量化，光是評估量化的成本就極為驚人。如果真的量化出來，其數額恐恐非污染者（生產者與消費者）所能承擔。因為，一如古語所說的「覆水難收」，戴奧辛一旦形成並排放出去，要去把它收集起來並加以破壞的成本，將相當高昂；或如同顛撲不破的熱力學第二定律，要使戴奧辛形成並排放出去的過程逆轉，所需做的功（投入的能量），將遠高於這過程所得到的能量。因此，如果能從一開始就加以避免，避免的成本絕對低於問題產生後的末端防治成本。

由於難以量化，是以一般的回收清除處理費的計算，通常不會完全反映其廢棄處理過程所生環境影響，而是無辜第三方（環境生態與不知情的人們）承受了這樣的影響。這種環境成本外部化的現象，產生了環境不公義。比如本釋憲案中提到的含PVC鋁蓋，在鋁二次冶煉廠熔煉的過程中，即使爐溫高達1000°C，仍無法完全避免戴奧辛的形成與排放，因此其所產生的集塵灰，也含有戴奧辛，且含量接近或超過有害事業廢棄物認定標準。<sup>1</sup>

熔煉一噸鋁錠約產生100公斤鋁渣及10公斤集塵灰，這些含戴奧辛的集塵灰，過去大抵以固化掩埋、及廠內再利用為主，鋁渣則以掩埋為主<sup>2</sup>，試問掩埋場的處理費，除了考慮土地成本、設置成本與操作成本外，會考慮生物棲地因此消失的影響嗎？再者，過去曾經發生多起鋁渣與煉鋁集塵灰遭不肖業者非法棄置的事件，甚至假裝租廠房卻堆置鋁渣後人就落跑，讓被騙的地主求償無門<sup>3</sup>，這些外部化成本，一方面固然是不肖業者追求不當利得的後果，一方面也反映了環保監督行政成本的不足，若要補足這行政成本，又該誰來承擔？

集塵灰是由鋁二次冶煉廠空氣污染防制設備從廢氣中所抓下來的粉塵物質，由於空氣污染防制設備無法百分之百把廢氣中污染物抓下來，因此若集塵灰中有戴奧辛，必定有戴奧辛從其煙囪排放出去。根據環保署2013年委託調查計畫，鋁二次冶煉廠的戴奧辛排放係數為1,092 ng I-TEQ/公噸廢鋁，不但高於大型垃圾焚化爐的戴奧辛排放係數（145 ng I-TEQ/公噸廢棄物），並接近有害廢棄物焚化爐（1,432 ng I-TEQ/公噸廢棄物）。這些排放出去的戴奧辛所產生的影響，則是透過食物鏈由每個人承擔。<sup>4</sup>

總之，這些廢棄物清除處理、污染防制與整治、損害賠償以及環保稽查管制的末端管理成本，若全數反映在回收清除處理費上，將高於從源頭避免產生問題的成本。為了以最有效率的方式保護環境，又為避免直接禁用所引起的政治反彈與對產業的立即衝擊，一般會採取較柔性的方式：即課予一數額，促使行為人改採不產生問題的替代方案。這一數額必須能使行為人既有行為的成本高過替代方案的成本，但應該課多少，才能讓業者有意願採取行動，則通常是一個試誤（Try and Error）過程，因為替代方案的成本也很難抓，有時涉及行為人心理。這在環境治理上屢見不鮮。比如說，愛爾蘭在2002年，為減少購物用塑膠袋使用，對每個塑膠袋課徵15歐分費用，讓人們不再為了方便而使用塑膠袋，結果實施後塑膠袋年使用量

1 釋憲申請書中提到，高達1000°C的爐溫可以避免戴奧辛產生，是錯誤的論述。這可從以廢鐵為原料的電弧爐煉鋼廠看出來：儘管其爐溫高達1600°C，但混雜在廢鐵中的PVC塑膠或含氯油漆，仍讓其產生高量戴奧辛，在被空氣污染防制設備抓下來後形成被認為有害廢棄物的集塵灰。另根據學者研究（第六頁），鋁二次冶煉廠集塵灰也有戴奧辛，且可能超出有害事業廢棄物認定標準（1ng I-TEQ/g），這即為1000°C的爐溫仍不能避免戴奧辛形成之明證。

2 〈鋁渣處置與管理現況探討〉，林建榮等人，環境工程會刊。

3 〈廢鋁渣非法棄置3年 無良業者出來善後！〉，地球公民基金會與台南社大聯合新聞稿，2011.07.14。

4 《固定污染源戴奧辛及重金屬排放調查及管制計畫》，中興工程顧問公司，環保署2013年委託計畫，page 6-10~6-13，表6-5。

減少了90%；2007年，眼見使用量又有增加趨勢，表示這費用已有低於「方便」成本趨勢，而決定調高為22歐分，而再次讓塑膠袋用量減少。<sup>5</sup>

我國淘汰容器使用PVC的過程也是類似。以往，PVC因為價廉，而被廣泛運用於包括容器本身、寶特瓶外套膜、玻璃容器鋁蓋內襯的許多物品上，但實際上，PVC用途大多可被其他材質所取代，畢竟塑膠千變萬化，可供選擇材質眾多，且可透過共聚合、摻配及加工方式改變物性，因此技術絕對不會是問題，只是有待業者投入資源開發而已。鑑於廢棄物清理法中只有第十六條明確授權中央主管機關對公告應回收物課徵資源回收費用，且其成本項目中包含「對環境的影響」，因此我國淘汰PVC的進程，也就從公告應回收物的項目開始，而其最相關的類別，正是容器類物品。

保力達公司在釋憲申請書中第29頁，質疑為何使用更高比例PVC之物品，沒有列入此特別公課對象，是因為環保署納入公告應回收的對象，是從每天會大量產生的一次用物品以及回收清除處理過程曾造成嚴重環境問題的電子電器與車輛類物品開始，其觸角還沒有擴及到其他物品，這一方面涉及到行政部門行事態度保守、必須顧及許多因素致使施政腳步緩慢的問題，另一方面也有其歷史脈絡，畢竟讓東西能夠順利回收再利用是此特別公課的主要目的，促使產品綠色設計則是其附帶效益。

為使環保部門能夠更有效率地抑制資源的誤用與濫用，本協會曾促請立院與環保署新增法條，授權環保署課徵「資源減量費」，讓環保署可以運用課費方式淘汰對環境不友善的材質或抑制塑膠袋、吸管等一次用物品的濫用，而不用像此回收清除處理費的課徵必須顧及「責任業者」互漏繳費問題，受補貼機構有詐領補貼問題，而必須付出許多防弊成本，以避免劣幣逐良幣，同時必須考慮回收處理體系的健全程度、再生粒料的去處等問題，而讓環保署不敢輕易公告新的課徵對象。

誠如保力達公司在釋憲申請書中所指出，環保署在2004年底公告，容器瓶身以外之附件使用PVC材質者，回收清除處理費的費率加重30%；據了解，此費率加重程度並未促使責任業者改用非PVC材質，因此環保署復於此規定實施兩年半後的2007年6月20日公告，於2008年元旦起容器附件使用PVC材質者，此費率將加重100%。此加重程度順利促使各種容器業者開發出替代材質而淘汰PVC的使用，寶特瓶外套膜最先被淘汰，至於2012年被發現漏繳此加重費用的保力達公司，其玻璃容器瓶蓋內襯也早已於2013年改用PE材質。另外，PVC容器本身的費率，於2008年（15.38元/公斤）即高於其他材質的塑膠容器，並於2012年再次調高到18.5元/公斤，至2018年時，環保署發現使用PVC材質的容器，只剩下盛裝汽油清淨劑的容器、頭髮造型用的冷燙液體盛裝容器及少部份食品外包裝袋盒，在洽商相關業者後，於2019年七月將PVC容器的回收清除處理費調增至87元/公斤，為之前費率的4.7倍，可望讓PVC容器隨著PVC容器附件一起走入歷史。<sup>6</sup>

### 強／費率研擬過程公民參與 不須母法為之設上限

從以上說明可知，由於公告應回收物種類繁多，有多種不同材質，其費率訂定涉及到許多成本項目，且這些成本項目又涉及許多不確定因素，必須滾動性檢討與調整，費率訂定考量因素複雜，很難在綱要性規範的母法中明定上限，故本協會對於貴院所提的第一個爭點議題認為：如要改由立法者在法律中明定該費率之上限，並不可行，且我國現在已是民主制度，費率訂定過程充滿折衝拉鋸，主管機關尚無任意調整費率之能耐。倒是可建議費率訂定過程，讓繳費的責任業者與收受回收清除處理補貼的處理/回收業者以及關心環境生態的環保團體與學者專家等利害相關者，在費率草案預告前的研擬過程，就能充分參與，並盡量量化其成本細項，資訊公開透明，以讓費率能夠反映合理的回收清除處理成本，同時能抑制不良的環境影響，才是正途。

保力達公司在釋憲申請書中指控：「主管機關又得以特別公課收支不足為理由，假借各種名義隨意調高負擔，增加義務人額外不必要之負擔。」但實際上，這現象在廢棄物管理層面尚不曾出現，且事實剛好與其指控相反。比如儘管廢清法第24條授權各縣市政府向民眾徵收一般廢棄物清除處理費（垃圾費），且第26條要求依實際成本徵收，但其費率訂定，卻

5 [`Denmark first Country to Tax Plastic Bags'. Jamaica Gleaner, Pressreader, 2018.02.05.](#)

6 [〈環署拚減塑 PVC 容器徵收費率漲近 5 倍〉 工商時報 2018.04.12.](#)

無法反映成本，即使首善之都的台北市，所收垃圾費也不到實際成本五分之一；地方政府要調高垃圾費時常受到許多政治壓力，無法「隨意」調高，而必須仰賴統籌分配款及中央政府補助。

而環保署在徵收用於資源回收的「回收清除處理費」時，也是類似。責任業者或其代理人的聲音總是很大，致使目前費率訂定，並沒有完全反映回收清除處理成本，有利於責任業者，而不利於難以發聲的基層回收者，包括拾荒者、清潔隊、小盤回收商。以系爭釋憲案的主角玻璃容器為例，其目前可從環保署主管法規查詢系統找到的歷年回收清除處理費率與回收清除處理補貼費率如下表：

玻璃回收清除處理費率		玻璃回收清除處理補貼費率			處理業者向大盤回收商最低收購價	
生效日期	費率 (元/公斤)	生效日期	單色費率 (元/公斤)	雜色費率 (元/公斤)	單色費率 (元/公斤)	雜色費率 (元/公斤)
2008.01.01	1.55	2006.07.01	2	2	0.8	0.8
2012.07.01	1.65	2012.07.01	1.85	1.55	0.85	0.55
2017.01.01	2	2018.12.01	2.1	1.55	1.1	0.55

從中可看到，環保署向責任業者收的費率，尚低於支付給處理業者的補貼費率，原因是該率訂定只考慮基金平衡，而非依法考量每個回收物須分攤的成本。由於玻璃瓶的回收率沒有達到百分之百，故責任業者僅須支付約八、九成左右的回收清除處理費。而為何玻璃瓶回收率沒有達到百分之百呢？是因為補貼費率訂定偏低，不符合回收商的運作成本，回收商不願收購，因此玻璃瓶丟在地上，拾荒者都不願意撿，撿了也賣不出去，畢竟沒人願意做賠本生意。所以各縣市的玻璃瓶，大多是透過清潔隊回收，再由清潔隊派人分三色後，和其他回收物一起以「相當低廉價格」變賣給回收商，也就是玻璃瓶這種沒有市場價值的回收物，是靠紙類、寶特瓶、鐵鋁罐這些有市場價值的回收物的變賣收入予以補貼的。

玻璃瓶因為回收清除處理費率低廉，導致被亂丟在地上沒人願意撿的現象，已經持續好一段時間了，而最容易被亂丟在地上的玻璃瓶，是基層勞工最喜歡消費的提神飲料，也就是保力達公司的產品。

環保署「容器瓶身以外之附件使用PVC材質者，回收清除處理費的費率加重100%」的規定，固然未詳細考量不同容器所使用的PVC含量，而有未完全符合平等原則的小瑕疵，但因為玻璃瓶費率訂定未能反映玻璃瓶回收清除處理成本，加上保力達公司產品常常被亂丟在地上，須仰賴各地清潔隊清理，本該負起較高費率，故其因系爭規定而必須多繳付的回收清除處理費，可能接近其產品於廢棄階段所需的回收清除處理成本。

### 淘汰PVC成效顯著 費率加重規定瑕不掩瑜

至於為何本協會認為該規定有「未完全」符合平等原則的小瑕疵，是因為該規定可能沒有設想到不同大小容器使用的附件可能會同重量，致使PVC含量較低的玻璃瓶，費率也同樣加倍，一如保力達公司釋憲申請書表2中所指出的情況。（但表1中拿PVC容器和使用PVC附件的玻璃瓶來比較，則本協會則不表認同，畢竟塑膠與玻璃回收方式不同，基礎費率不同，不能一概而論。畢竟PVC容器回收後是做成再生料，進行物質再利用，但玻璃瓶蓋的PVC內襯，則是隨著瓶蓋送到鋁二次冶煉廠燒掉產生氫化氫與戴奧辛。）

一般而言，附件大小會隨著容器大小而變動，即使不會完全成正比，也不會差異太大，因此該規定可能未細想到此例外情形，但不能言其完全不顧及平等原則。依照行政程序法，環保署在訂定這費率時，會召開公聽研商會，聽取利害相關人意見，如保力達公司當初有發現這個問題並於會中提出，或許會促使環保署去修改這個加重費率的計算方式。

再者，誠如之前所言，這回收清除處理費最終會轉嫁由消費者承擔，因此含PVC的玻璃瓶，回收清除處理費率加倍，對於消費者而言，就好比用電超出一定程度，用電費率就加倍般，

是累計費率的概念，是為抑制不當消費及引導生產者綠色設計的一個手段，如若斤斤計較於成本分攤是否公平，則所有採取累進費率的費/稅，都將不公平。

因此本協會對於貴院所提的第二個爭點議題認為：環保署「容器瓶身以外之附件使用PVC材質者，回收清除處理費的費率加重100%」的規定，確實是不論容器瓶身材質為何，均以容器瓶身材質之費率加重100%，再乘以「容器與附件加總之重量」作為繳費計算方式，該規定明顯是為了督促責任業者改採對環境友善材質以避免PVC與戴奧辛的環境危害問題，並依實施成果逐步把難以量化的生態環境與健康成本內部化到費率上，以讓責任業者有動機去開發對環境友善的替代材質，而非單以成本分攤來考量。其優點是規定明確、計算簡便，且費率加重程度是隨著實施成果而調整，願意擺脫PVC的業者，不會受到此條款約束。這規定使得我國在淘汰PVC於容器使用上，腳步快過其他國家，送到焚化爐的垃圾氯含量也有降低趨勢。香港環團「綠惜地球」與中國環團「無毒先鋒」最近聯合抽驗香港、北京及廣東62個塑膠飲料瓶的標籤，發現高達半數使用PVC，並在洽詢我國現況時，發現我國有此規定，而表達艷羨之意，故該規定固然有小瑕疵，但瑕不掩瑜。<sup>7</sup>

容器附件及容器瓶身若分開回收及各自計費，理論上可行，但將相對繁瑣。首先，目前玻璃瓶分三色作業已使清潔隊大感吃不消，未來如果容器附件及容器瓶身分開回收，將必須要求清潔隊、或受清潔隊委託的回收商把容器附件（如標籤、瓶蓋、壓嘴等）與容器瓶身分開來，即使轉由產源（民眾）分類，也是相當繁瑣的過程，實務上有窒礙難行之處。故還是一起回收，但可要求環保署改善加重條款計費方式，把PVC含量當作權重之一，即可達到「寓禁於徵」及「符合平等原則」的雙重目的。但更重要的是，應督促環保署調高玻璃瓶的回收清除處理費率，或者要求責任業者/販賣業者提供回收獎勵金，讓玻璃瓶不會輕易被亂丟在地上，而被亂丟的玻璃瓶也會有人撿拾拿去變賣，讓付出回收清除處理服務的任何人都能得到合理報酬，以實質提升我國資源回收成果。

7 〈環團：半數飲品樽招紙用PVC 高溫燃燒可釋二噁英 促飲品商停用〉，香港01新聞，2019.12.06.



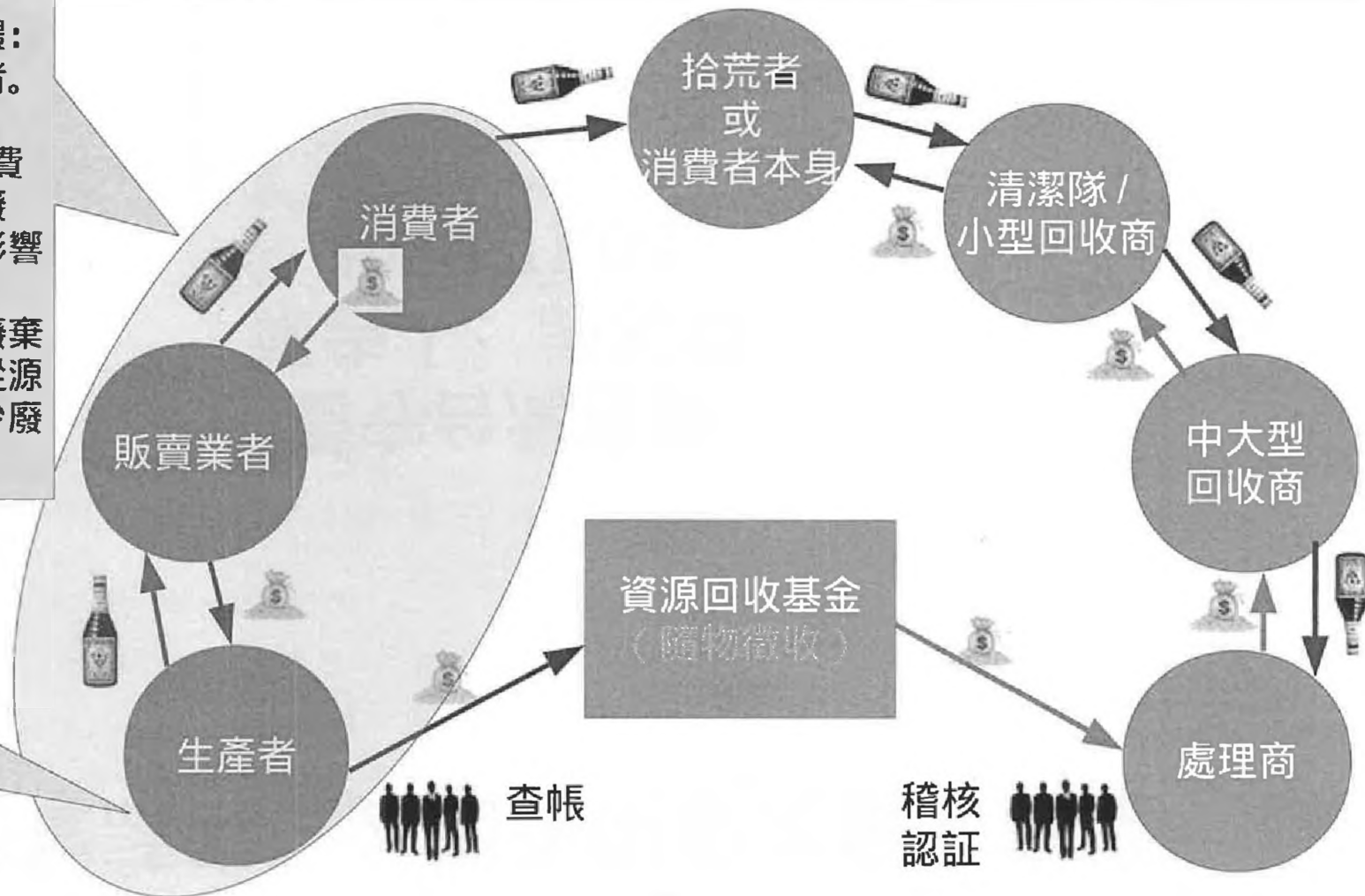
「107 年度憲二字第 122 號保力達股份有限公司聲請案」公開說明會之書面意見

看守台灣協會  
報告人：謝和霖  
2020.01.06

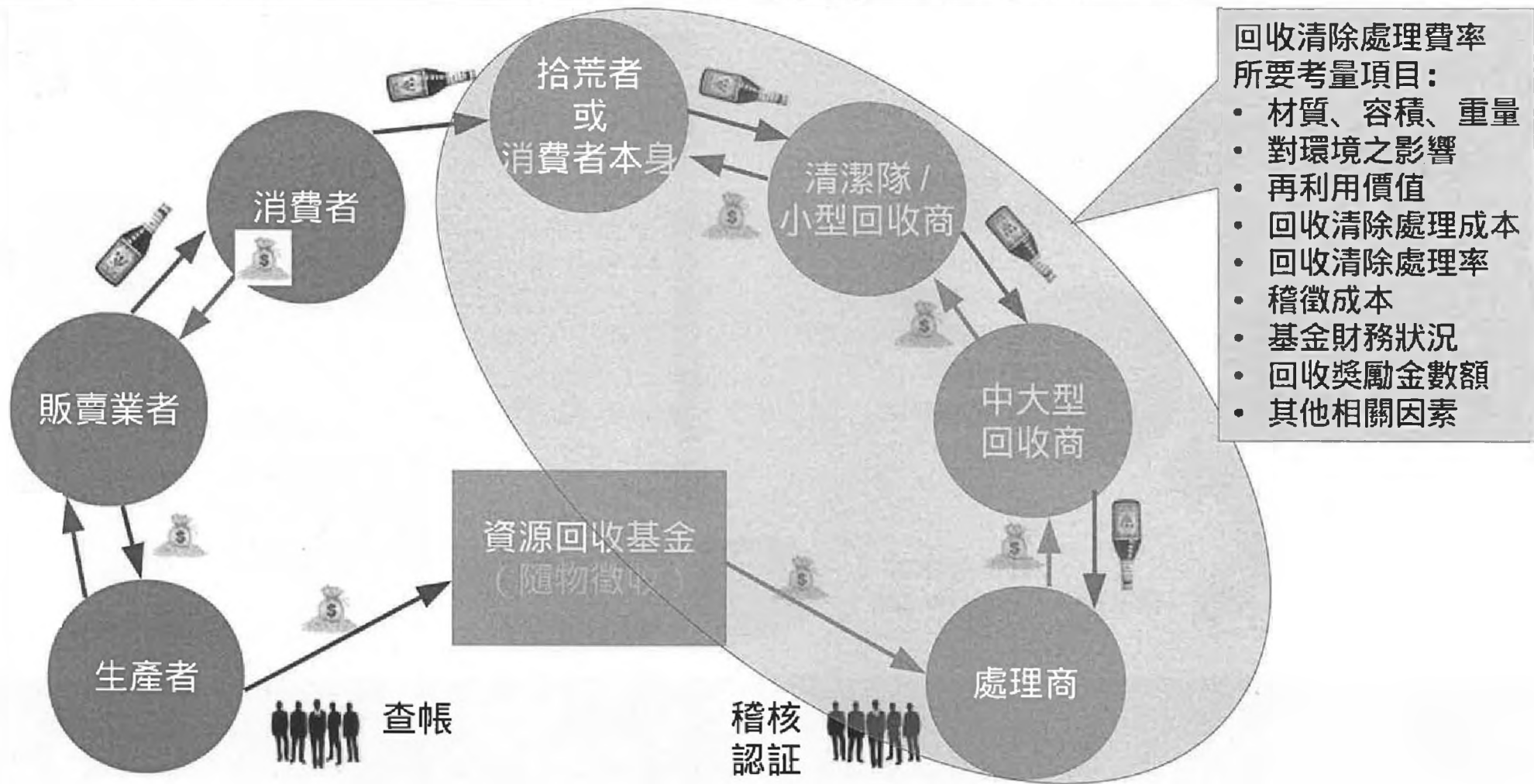
回收清除處理費其實涉及的是消費者的財產權  
是消費者該付給資源回收體系的服務費  
由生產者代收代付。

- \* 此特別公課涉及群體：  
產品供應鏈與消費者。
- \* 群體同質性：  
因為生產/販售/消費  
而耗用資源，產生廢  
棄物，對環境造成影響
- \* 群體用益性：  
使此群體所產生的廢棄  
物能夠循環利用，從源  
頭減量減毒，以減少廢  
棄物對環境的危害

此特別公課費率  
的高低，會影響  
生產者的產品競  
爭力，從而促使  
其進行綠色設計。

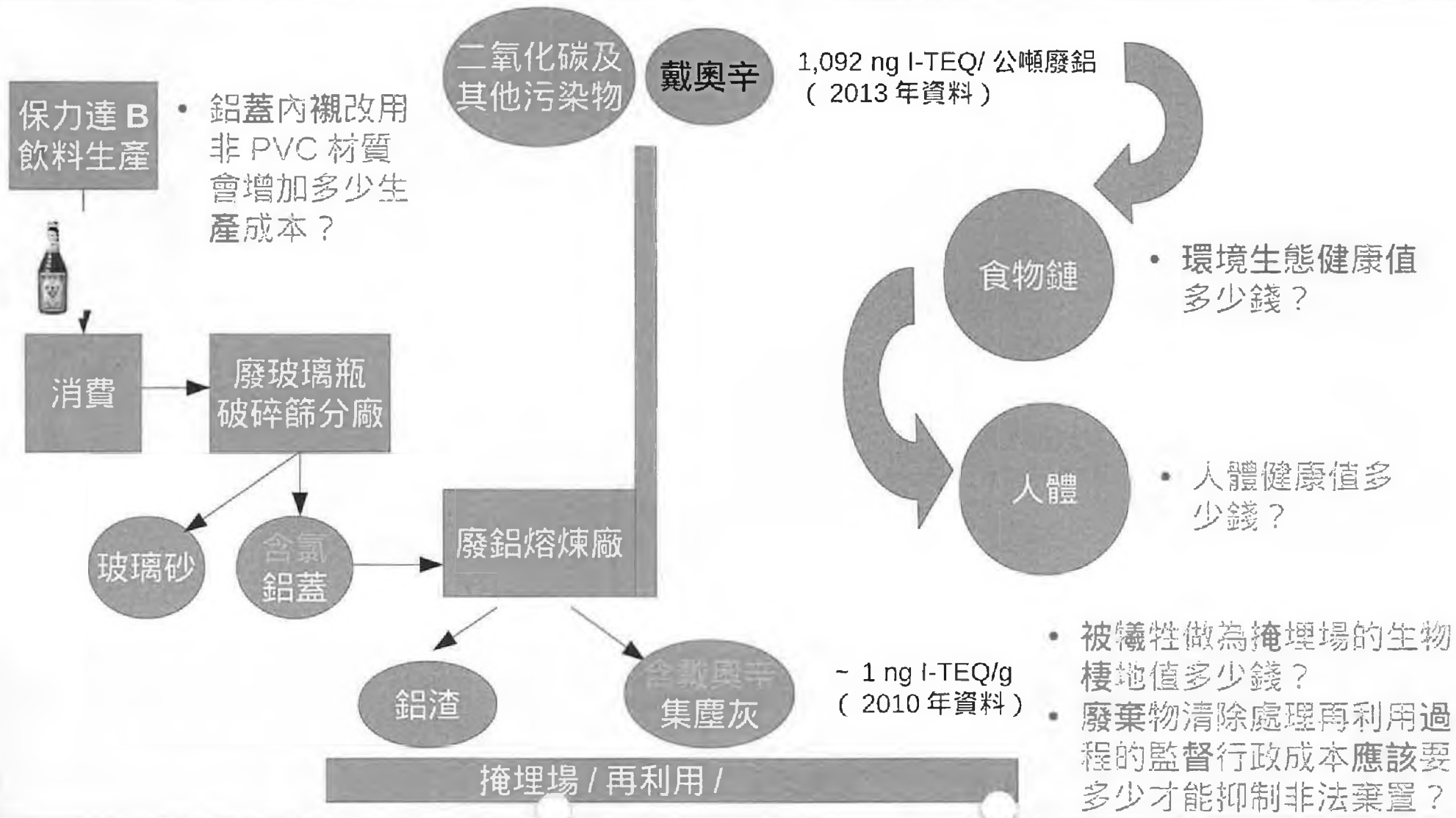


回收清除處理費應反映每一被課徵物品回收清除處理的成本（包含可精算的成本以及難以估計的外部成本：比如環境生態健康所受損失）。



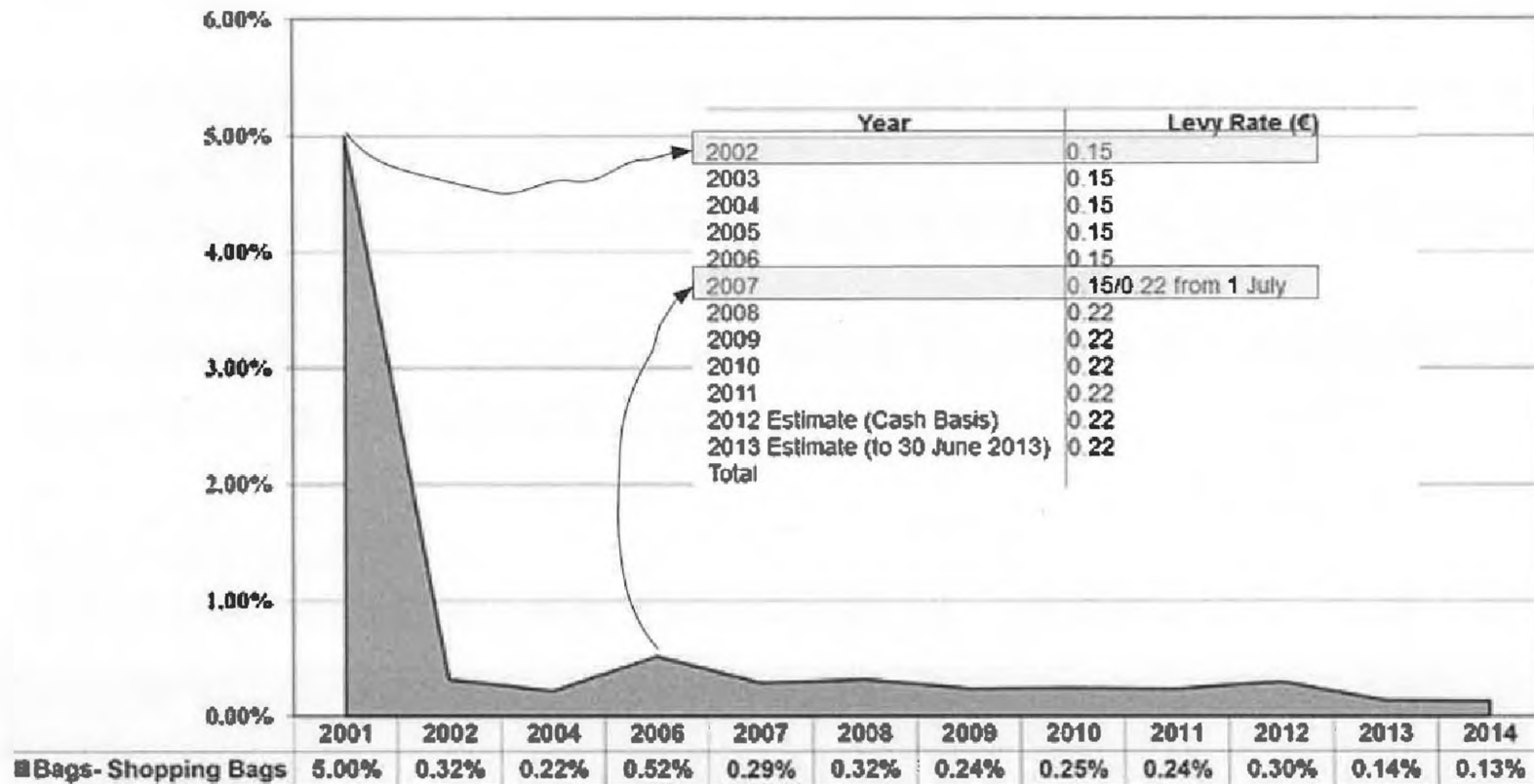
- 回收清除處理費率所要考量項目：
- 材質、容積、重量
  - 對環境之影響
  - 再利用價值
  - 回收清除處理成本
  - 回收清除處理率
  - 稽徵成本
  - 基金財務狀況
  - 回收獎勵金數額
  - 其他相關因素

# 末端防治、事後補償的成本高於前端預防成本



以試誤方法抓取「對環境之影響」之預防成本，  
舉愛爾蘭限制塑膠袋政策為例。

Plastic Bags as a % of National Litter Composition



# 廢清法中只有第十六條明確授權主管機關對物課費<sup>6</sup> (即公告應回收物之回收清除處理費)

回收清除處理費是以促進資源回收循環利用為主要目的，促進綠色設計（使產品易回收、減量、減毒）為附帶效益。

## 使用PVC附件之容器加重費率調整過程

- 環保署在2004年底公告，容器瓶身以外之附件使用PVC材質者，回收清除處理費的費率加重30% >>> 結果無效
- 2007年6月20日公告，於2008年元旦起容器附件使用PVC材質者，此費率將加重100% >>> 寶特瓶外套膜迅速淘汰
- 2012年被發現漏繳此加重費用的保力達公司，玻璃容器瓶蓋內襯於2013年改用PE材質

## PVC容器費率調整過程

- 過往PVC容器使用普遍，2005年左右，曾在市面上發現某大品牌沙拉油使用PVC容器
- 2008年PVC容器費率（15.38元/公斤）即高於其他材質的塑膠容器 >>> PVC容器數量減少
- 2012年再次調高到18.5元/公斤 >>> 2018年發現，只剩下盛裝汽油清淨劑的容器、頭髮造型用的冷燙液體盛裝容器及少部份食品外包裝袋盒
  - 2019年七月將PVC容器的回收清除處理費調增至87元/公斤

## 對於第一爭點提綱之意見

- 公告應回收物種類繁多，有多種不同材質，其費率訂定涉及到許多成本項目，且這些成本項目又涉及許多不確定因素，必須滾動性檢討與調整，費率訂定考量因素複雜，很難在綱要性規範的母法中明定上限，故本協會認為：如要改由立法者在法律中明定該費率之上限，並不可行
- 我國現在已是民主制度，費率訂定過程充滿折衝拉鋸，主管機關尚無任意調整費率之能耐。
- 建議費率訂定過程，讓繳費的責任業者與收受回收清除處理補貼的處理/回收業者以及關心環境生態的環保團體與學者專家等利害相關者，在費率草案預告前的研擬過程，就能充分參與，並盡量量化其成本細項，資訊公開透明，以讓費率能夠反映合理的回收清除處理成本，同時能抑制不良的環境影響，才是正途。

# 玻璃瓶回收清除處理費率目前並未能反映成本

玻璃回收清除處理費率		玻璃回收清除處理補貼費率			處理業者向大盤回收商最低收購價	
生效日期	費率 (元/公斤)	生效日期	單色費率 (元/公斤)	雜色費率 (元/公斤)	單色費率 (元/公斤)	雜色費率 (元/公斤)
2008.01.01	1.55	2006.07.01	2	2	0.8	0.8
2012.07.01	1.65	2012.07.01	1.85	1.55	0.85	0.55
2017.01.01	2	2018.12.01	2.1	1.55	1.1	0.55

- 向生產者收取的費率，低於支付給回收處理體系的費率
- 玻璃瓶回收率僅八、九成
- 費率訂定未能完整考量回收清除處理的成本
- 由於不符成本、許多回收商不收玻璃瓶，都是由清潔隊在收，再以統包統項方式變賣給回收商，即受委託回收商是用有價回收物的變賣收入來補貼玻璃瓶的成本支出



## 對於第二爭點提綱之意見（一）

- 環保署「容器瓶身以外之附件使用 **PVC** 材質者，回收清除處理費的費率加重 **100%**」的規定，確實是不論容器瓶身材質為何，均以容器瓶身材質之費率加重 **100%**，再乘以「容器與附件加總之重量」作為繳費計算方式
- 該規定明顯是爲了督促責任業者改採對環境友善材質以避免 **PVC** 與戴奧辛的環境危害問題，並依實施成果逐步把難以量化的生態環境與健康成本內部化到費率上，以讓責任業者有動機去開發對環境友善的替代材質，而非單以成本分攤來考量。
- 優點是規定明確、計算簡便，且費率加重程度是隨著實施成果而調整，願意擺脫 **PVC** 的業者，不會受到此條款約束。而對於最終承擔此費用的消費者而言，此則類似累進費率的概念，可抑制不當消費。
- 這規定使得我國在淘汰 **PVC** 於容器使用上，腳步快過其他國家，送到焚化爐的垃圾氣含量也有降低趨勢。

## 對於第二爭點提綱之意見（二）

- 容器附件及容器瓶身若分開回收及各自計費，理論上可行，但將相對繁瑣：首先，目前玻璃瓶分三色作業已使清潔隊大感吃不消，未來如果容器附件及容器瓶身分開回收，將必須要求清潔隊、或受清潔隊委託的回收商把容器附件（如標籤、瓶蓋、壓嘴等）與容器瓶身分開來，即使轉由產源（民眾）分類，也是相當繁瑣的過程，實務上有窒礙難行之處。
- 建議還是一起回收，但可要求環保署改善加重條款計費方式，把 **PVC** 含量當作權重之一，即可達到「寓禁於徵」及「符合平等原則」的雙重目的。

但更重要的是，應督促環保署調高玻璃瓶的回收清除處理費率，或者要求責任業者/販賣業者提供回收獎勵金，讓玻璃瓶不會輕易被亂丟在地上，而被亂丟的玻璃瓶也會有人撿拾拿去變賣，讓付出回收清除處理服務的任何人都能得到合理報酬，以實質提升我國資源回收成果。

# 107 年度憲二字第 122 號保力達股份有限公司聲請解釋案

## 公開說明會發言速紀錄

時 間：109 年 1 月 6 日（星期一）上午 9 時

地 點：司法大廈 4 樓憲法法庭

主 席：許大法官宗力

出 席：蔡大法官焯燾    黃大法官虹霞    吳大法官陳鏗  
          蔡大法官明誠    林大法官俊益    許大法官志雄  
          張大法官瓊文    黃大法官瑞明    詹大法官森林  
          黃大法官昭元    謝大法官銘洋    呂大法官太郎  
          楊大法官惠欽    蔡大法官宗珍

### 聲請人

保力達股份有限公司

代表人    呂百倉

代理人    盛子龍教授

          張靜如律師

### 行政院環境保護署

資源回收管理基金管理會

          顏旭明參事兼執行秘書

代理人    陳修君律師

          賴明陽會計師

### 學者專家

柯格鐘教授

劉錦龍教授

顏秀慧助理教授

### 產業團體代表

臺灣區飲料工業同業公會

代表人 翁聰賢理事長

NGO 團體代表

看守台灣協會

謝和霖秘書長

速記：書記官戴紹煒 廖敏婷 楊靜芳 林立青

涂人蓉 高碧莉 陳明珠

通譯：助理賴俐君 吳奕林

主席宣布說明會開始並介紹出席聲請人與會人員、行政院環境保護署與會人員、學者專家及團體代表。

主席 首先，請宣讀問題題綱。(書記官戴紹煒宣讀，內容如下：)

「請法律學者柯格鐘教授說明下列 3 點爭點：

- (一) 特別公課與稅捐之區分？特別公課於憲法上法律保留原則之審查，是否須採與稅捐相同之密度？理由為何？
- (二) 廢棄物清理法第 16 條第 1 項中段、第 5 項規定課徵回收清除處理費並授權『費率』由中央主管機關核定，以及行政院環境保護署 96 年 6 月 20 日環署基字第 0960044760 號公告『容器回收清除處理費費率』，是否已違反憲法上法律保留原則、授權明確性原則？
- (三) 廢棄物清理法第 15 條規定及其授權之 93 年 12 月 31 日環署廢字第 0930397607 號公告，將食品容器回收清除處理費之課徵對象侷限於容器商品製造商或進口商，並新增『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』之規定，是否違反法律保留原則及平等原則？

請關係機關說明下列 4 點爭點：

- (一) 容器回收清除處理費率審議時，如何具體考量廢棄物清理法第 16 條第 5 項所列各種因素，尤其是其中回收清除處理成本、回收清除處理率？各項容器如何決定其費率，並其差異之原因為何？

- (二) 廢棄物清理法第 16 條第 1 項中段、第 5 項規定課徵回收清除處理費並授權『費率』由中央主管機關核定，以及行政院環境保護署 96 年 6 月 20 日環署基字第 0960044760 號公告『容器回收清除處理費費率』(下稱系爭公告)，如該費率一律改由法律(立法者)明定費率之上限，是否可行？
- (三) 目前實務上就環保項目課徵之特別公課主要類型為何？其費率上限是否均授權行政機關以命令訂之？
- (四) 系爭公告附表註 2(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)關於容器附件使用 PVC 材質者之回收清除處理費，是否不論容器瓶身材質為何，均以容器瓶身材質之費率加重 100%，再乘以『容器與附件加總之重量』作為繳費計算方式？如果是，其理由為何？容器附件及該容器瓶身之分開回收及各自計費，在技術上是否可能？在成本上是否可行？又如容器附件使用 PVC 材質者之容器瓶身非屬現已訂有費率之容器材質，該容器附件回收清除處理費應如何計算？

請環工學者、專家及相關團體說明下列 2 點爭點：

- (一) 廢棄物清理法第 16 條第 1 項中段、第 5 項規定課徵回收清除處理費並授權『費率』由中央主管機關核定，以及行政院環境保護署 96 年 6 月 20 日環署基字第 0960044760 號公告『容器回收清除處理費費率』(下稱系爭公告)，如該費率一律改由法律(立法者)明定費率之上限，是否可行？
- (二) 系爭公告附表註 2(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)關於容器附件使用 PVC 材質者之回收清除處理費，是否不論容器瓶身材質為何，均以容器瓶身材質之費率加重 100%，再乘以『容器與附件加總之重量』作為繳費計算方式？如果是，客觀上有無可支持之理由？容器附件及該容器瓶身之分開回收及各自計費，在技術上是否可能？在成本上是否可行？」

今日說明會進行至 10 時 15 分，將休息 15 分鐘，屆時再為宣布。

現在開始進行說明會程序，聲請人及關係機關說明時間各為 10 分

鐘，發言時請按桌上麥克風按鈕，發言時間屆滿前 1 分鐘，響鈴 1 聲；發言時間屆至時，響鈴 2 聲，請結束發言。先由聲請人保力達股份有限公司代表人或代理人說明，時間共 10 分鐘。

盛子龍教授 大法官在上，我們今天很感謝能夠召開這個說明會，那我強調我們聲請人的目的，不是要去反對環境保護，也不是要去推卸責任，只是希望能夠追求一個合乎憲法秩序的機制。本案由於非常的複雜，我想簡單的將源起說明一下，本案其實最主要的源起就在於保力達公司生產的產品，由於是用玻璃瓶為主，需要一個瓶蓋與玻璃瓶結合，因為擔心裡面的液體會滲漏，所以，會採用一種技術，在瓶蓋內墊當中增加一些含有 pvc 材質成分的元素，目的在增加咬合力。這樣的一個處理技術其實在當時，我要強調，是當時國際技術上通行的技術，那本案產生爭議的原因在於說，環保署依照廢清法授權所制定的收費標準，採取的計算方法是只要 pvc 的材質含在內墊當中，不管含量是多少，即使本案當事人含量是非常的輕微，但只要檢測出有 pvc 的材質，就會把整個計算標準，把計算標準連附件加上容器乘以原先費率一倍，等於多收一倍的錢。

這樣的作法為了彰顯出他的問題所在，我們用一個簡單的圖來說明荒謬的地方。(圖表-PVC 塑膠容器與玻璃容器回收費比較)

材質	瓶身重量(g)	附件重量(g)			總重量(g)	回收費(元)
		標籤	瓶蓋	內墊		
玻璃	381	1.8	1.4	0.8	385	0.5968
塑膠容器 (PVC)	29	0	1	0	30	0.4614
玻璃 附件使用PVC	381	1.8	1.4	0.8	385	1.1935
塑膠容器(PVC) 附件使用PVC	29	0	1	0	30	0.9228

容器都是相同的，由於瓶身重量不相同，所以，算出來的回收處理費就會如同圖表所呈現，也就是會有不同收費結果，那麼，大法

官可以清楚地看出來，由於本案使用容器本身是玻璃，玻璃是很重的東西，所以算出來的結果，它的收費是整個所有計算表當中最高，甚至高過全部的材質都是 pvc。全部的 600c.c.容器，連容器本身跟瓶蓋，甚至所有的內件通通都是 pvc 的時候，收費都還高出好幾倍，在本案當中聲請人還要被多收好幾倍回收處理費。

接下來下圖我們再用一個簡單的例子來說明。(圖表-玻璃容器回收費比較-附件重量相同者)

材質	容量	瓶身重量(g)	附件重量(g)			總重量	回收費
			標籤	瓶蓋	內墊		
玻璃 附件使用PVC	600CC	381	1.8	1.4	0.8	385	1.1935
				4			
玻璃 附件使用PVC	300CC	240	0.8	1.4	0.8	243	0.7533
				3			

如果今天同樣是玻璃容器，但是瓶蓋內墊使用 pvc，也會隨著容器重量不同，而使收費不同。所以，儘管使用的 pvc 總量相同，可是由於有的瓶子較大、有的瓶子較小，結果導致收費的不同，這樣的結果非常的荒謬，那我強調本案有關回收清除處理費的定性，就是學理上以大法官所講的「特別公課」。「特別公課」在過去大法官的審查標準當中，採取「較寬鬆」的法律保留，就這點而言，聲請人希望大法官可以重新斟酌，因為，畢竟徵收「特別公課」其實跟「一般租稅」的不同點，只是強調徵收對象不是一般的國民，它有它的特殊性，本質上還是一個公法上的金錢負擔。對基本權的干預強度，就以本案而言，當事人被收了好幾億的回收清除處理費，對於基本權干預的強度，絕對不下於「一般租稅」。單單只是以「特別公課」的名義就使它的法律保留鬆動，造成本案之所以能夠出現這麼荒謬的結果，很大原因在於法律保留密度過於「寬鬆」。

我們在這裡建議，是否大法官可以考慮未來把有關法律保留密度，提升至與「租稅」相當，或者至少，如果還是要用比較低的密度的

話，至少在「授權明確性」上面，從過去釋字第 426 號解釋所使用「方針可循」之低標公式，拉升到至少在「授權明確性」上，立法者應該有個基本框架，而不是應該像現在這樣幾乎形同「空白授權」一般，讓主管機關在訂定費率的時候，有太大的立法裁量空間，至少在「授權明確性」上，看看能不能提升到內容具有預見可能比較高的標準，可以避免在收費上面有主管機關權限過大，因此造成的各種亂象。

本案另外一個非常重要，聲請人所提出釋憲疑義重點，就是本案標準嚴重違反「平等原則」精神，從剛才那兩個圖表可以很清楚的比對出來，究竟收費收多少，關鍵在於瓶子重量多少。如果今天從「污染源危險、肇因者原則」出發來考慮這個問題，全部都使用 pvc 材質，對環境的污染破壞最為嚴重，可是由於 pvc 材質瓶身很輕，繳的費用只有一點點，反之，當事人純粹是因為當時國際技術的通行原因，使用在內墊當中加上一點點微量的 pvc，佔的比例甚至可能連千分之一、萬分之一都不到，但以這樣不成比例的 pvc，卻因為它的瓶身本身是玻璃瓶，那麼，導致他必須繳非常高的費用，這個從你製造多少污染，在「肇因者原則」底下，你應該承擔多大的責任。可是從剛剛的圖表可以清楚地比對出來，造成更大污染源者，繳的錢反而比較少。本案當中，只是瓶蓋內墊基於當時國際通行技術使用一個 pvc 材質增加咬合力，卻反而付出嚴重不成比例費用，這樣的一個設計顯然背離了費用設計，如果從「肇因者原則」出發的基本的體系規則。

再從「誘導性」來看，其實，它的誘導功能也會取決於你的瓶身重量是多少，例如，感冒業者其實到今天都還使用 pvc 的材質，但是他為什麼不會去提起行政訴訟、聲請釋憲？因為，一般感冒藥的瓶子很小，例如，感冒糖漿使用容器的重量很小，還在業者可以忍受的範圍裡面，所以不願意去改變。那有的業者遇到問題是什麼？



有些製造花瓜或者是所謂醬菜的瓶蓋，需要更強的咬合力，所以，在沒有 pvc 作為成分增強咬合力的情況下，其實，現在找不到其他替代的技術，因此，實際上它也被迫必須繼續使用 pvc 材質。那可以從這個地方看出來，本案把收費標準取決於「瓶身的重量」與「瓶身本身的材質」，基本上是違背事理、違背體系正義，這是違反平等原則。

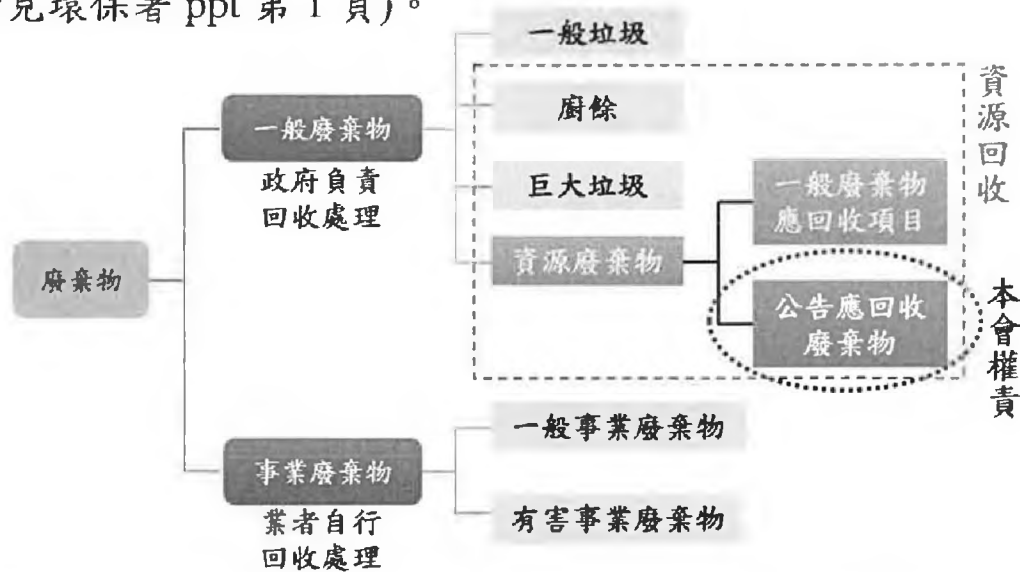
本案也有違反「比例原則」問題，首先從「適合性原則」來看，就剛才所講的兩個例子，由於感冒業者使用的容器重量很輕，所以，這樣的課徵對他來講不痛不癢。第二個，如果今天涉及到像技術上目前還沒有開發出可替代性技術，來把瓶蓋內墊的 pvc 拿掉的食品業者，他基本上必須負擔很重的費用，但他實際上還是會繼續使用這樣的材質，因為他找不到替代性技術，因此，在手段的適合性上面沒有考量當時的技術以及各種業者不同的營業需求，所設計出來的標準，適合性程度非常的差。第二個從「必要性原則」角度來看，其實，本案可以用分開計算的方式來達到目的，那麼，以本案來講，瓶蓋跟瓶子要分開，是很容易的事情，實際上在主管機關設計的申報書裡面，有關「設計重量」，它的瓶蓋跟瓶子本身，在申報書當中也是分開來，所以，分開計算沒有什麼不可行、困難的地方，就算回收處理會增加成本，我們業者也非常樂意吸收這個成本，這個成本也沒有大到等於就是瓶身本身玻璃的重量，所以，以成本作為理由，基本上也不是一個正當的理由，對於業者這種基於技術上的困難，使用微量的 pvc 課徵不成比例的成本，也違反狹義比例原則。謝謝庭上。

主席 現在請關係機關代表或代理人說明，說明時間總共 10 分鐘。

陳修君律師 感謝各位大法官，相信今天不只是一場釋憲的公開說明會，而也是一個很棒的法治教育與環境教育交會的平台，感謝大法官為即將施行的憲法訴訟制度注入了溫度和靈魂，120 多年前的西

元 1893 年，美國聯邦最高法院大法官們在 Nix v. Hedden, 149 U.S. 304 (1893) 世紀大辯論，面臨到番茄是蔬菜還是水果這道難題。今天的場景也很像不是嗎？廢棄物清理法的回收清除處理費究竟是「稅」還是「特別公課」，還有近一步的問題。政府基於永續發展理念，向特定群體事業收取特定用途費用的規範是否符合憲法要求？

麻煩各位大法官，首先向各位報告我國廢清法架構下廢棄物分類。(請見環保署 ppt 第 1 頁)。



先前曾經有釋字第 612 號解釋及釋字第 734 號解釋，針對「事業廢棄物」與「一般廢棄物」，今天所討論的是「公告應回收廢棄物」，目前共有 13 類、33 項，包含本案的玻璃容器，公告應回收廢棄物的行政管制體系以及架構如圖。簡要來講，就是回收基金透過 4 合 1 回收體系來回收責任物，向責任物的製造業者和輸入業者課費，用以補貼實際回收處理業者的相關作業，進而達成減少商品製造與廢棄、對環境衝擊與影響的政策目標。

由製造者負擔商品廢棄後之回收處理責任，是面對現代消費社會對單純契約關係的第二波延伸。第一波延伸是民事法律制度的社會法化，例如，消保法。第二波，則是行政管制上延伸生產者責任制度的建立，例如，EPR 制度的建立(延伸生產者責任)。OECD 將它定義為「將製造者的實質或財務責任延伸至消費後階段的一種環境政

策方法」，從它的特徵裡面可以看到，第一點，其中對象群體的特定性，針對「製造者」。第二點，是指向特定政策目的，甚至提供誘因，讓製造者向前進行環境化的設計。第三點，同時也賦予他的財務責任。這也就是我們設計收取回收清除處理費最重要的基礎，也符合一般對於特別公課的定義與判準。收來的基金也是專款專用，主要分為「信託基金」和「非營業基金」兩部分，前者屬代管業者繳費，用於支付回收清除處理補貼費，占基金總收入約 80%；後者，則是統籌運用於推動資源回收業務相關之補助及獎勵地方政府等相關作業。

最重要的是，基金編列內容都需要經過立法院依預算法審議通過後，才能據以執行。立法者在廢清法母法中已經做了明確的規範，包括前述特定群體對象的責任，即製造者與輸入業者。並對特定的政策目的以及具體的登記、申報、繳納義務都有明確具體的規範。尤其，針對重要的費率訂定原則，有進行相當高密度的規範，各位可以參看廢清法第 16 條第 5 項規定，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，針對原則有相當完整授權。資源回收費率審議委員會也是依照授權所訂的費率公式，專業並科學地參考業者、公會、環保、消保團體的意見進行動態調整。其中，特別具有政策導引與誘因、反誘因功能的，就是基於環境影響因素考量的綠色差別費率，包含本案主要之爭點，即容器附件是否含 pvc 材質的差別費率，我們不只有這樣的差別費率，還有其他考量種種因素的差別費率。

就這 20 年來，我們這套制度在我國施行的成效，以回收率而言，已經和成效卓著的歐盟不遑多讓，就廢容器而言，已達到 73% 回收率，超過歐盟；就整體回收率，更從 87 年 5.9% 提升至 107 年 52.8%，但我們並不以此為滿足，念茲在茲、心心念念的還是身為環保主管

機關對於環境與民眾健康的關懷，這也就是對 pvc 加重費率之緣由，pvc 由生產、使用至廢棄階段，都會對環境、人體有不良影響，雖然，國際公約迄今還沒有全面禁用的規定，但類如斯德哥爾摩公約中，已經建議要嘗試採用替代物質取代之有效措施，我們也想具體落實憲法對於人民生存權、健康權的保障，並盡到國家保護義務，目前是考慮到避免干涉過度，在兼顧避免照顧不足的狀況下的一個漸進方式，目前還沒有走到部分禁用，或者是全面禁用。

我們期待敬愛的大法官們可以功能結構取向的判斷模式，對本案立法權與行政權為具體合憲分工之衡量，以及對於執行法律技術可行性與稽徵成本效率的體諒，這也是我國釋憲實務一大特色，其中最重要的還是要強調，費率訂定原則的明確授權比沒有邊際的上限更有意義。我們在 86 年原來廢清法的規範，確實未盡明確。但是，在 86 年 5 月 9 日釋字第 426 號解釋後，不但空汙費相關規範收取符合解釋意旨外，立法者亦在 90 年廢清法的修正，加入費率必須考量對環境的影響以及稽徵成本。

94 年時，我們初步以加重費率 30% 的方式作為含 pvc 附件容器繳費計算方式，但幅度不足，未能促使業者改換其他材質的誘因，97 年改以加重 100%，然為減輕業者之經濟衝擊，還延後 4 個月施行，於此之後，成效相當明顯。例如，先前標籤使用 pvc 材質，大概佔 80%，97 年後就驟降至 40%。最重要的是，聲請人以及其主要競爭廠商，先前雖然沒有據實申報，但經查獲追繳後，皆已使用不含 pvc 材質之附件，所以，表示聲請人並不是做不到，也相當感謝聲請人對降低環境風險與消費者健康所為的努力。

顏旭明參事兼執行秘書 第一，就環保署的立場，維護自然資源的永續、保障國民的健康是環保署的使命，回收制度在臺灣相對於全世界是進步的，我們會繼續努力。第二，臺灣回收制度具有在地的獨特性，四合一的運作相當成功，目前也是世界各國爭相學習的典範，

華爾街日報曾撰文稱臺灣是回收的天才。第三，回收基金之目的在於回收處理廢棄物，「寓禁於徵」才是目的，我們不是要擴大基金的規模。臺灣啤酒做到了，威士比做到了，我們非常感謝保力達也做到了。基金的預算、決算經立法院審議，我們的費率委員會人員包括業界代表、學者專家、民間團體及機關共同組成。非常感謝大法官，我們願意提供更多的資訊，後續如要再召開公開說明會，建議邀請更多人來參與；若要召開言詞辯論，我們也願意提供所有資訊讓大法官更加明瞭，讓所有民眾瞭解永續發展的必要性，環保署會繼續努力與大法官及全體民眾共同維護臺灣的永續發展及國民的健康。

主席 接著由學者、產業及 NGO 代表說明，每人 10 分鐘，先請柯格鐘教授發言。

柯格鐘教授 先就會前收到的幾項問題作說明。首先，關於特別公課與稅捐之區分，正如同各位所理解，本件系爭個案的資源回收處理費與其因此所設立的基金，因為有這樣的形式特徵，通常就會認為是一個特別公課。所謂特別公課，不是用稅為名，通常我國都是用「費」或「息金」等類似的名稱，避免用租稅的名稱。通常是由主管機關，即非稅的主管機關，可能是環保署、文化部或經濟部，於其專業主管法律中，原則上為一定目的公法上任務之完成，而徵收的一種金錢給付。與罰鍰有所區別，一般罰鍰是因不遵守規制行為，主觀上有可歸責性的情況下，所產生的一種金錢給付義務。一般學理上，將這種為公共目的所徵收的金錢給付稱之為「公課」，作為一種上位概念。下面分成稅捐與非稅公課，如果是由財政部主管的相關法律，以稅為名的通常都稱之為「稅」；而非由財政部主管的其他專業的法律，釋字第 426 號解釋原則上稱之為「新興財政工具」。也許是獲得鼓勵的關係，目前各個非稅的主管部會，非常傾向在自己的專業法律中，對特定所屬的業者或人民群體徵收這種為完成公共

任務給付目的與罰鍰相區別的金錢給付，大致上稱之為「特別公課」。一般而言，並不進入我們統收統支的財政預算範圍，這一類型稱之為「特別公課」。

特別要說明的是，個人認為特別公課是一種危險的財政工具，其實不應該是釋字第 426 號解釋所講的「新興財政工具」，確實在當時來看，各部會如希望能創設為完成自己特定公法上任務所需之財源收入，可向特定業者徵收。但其實在釋字第 426 號解釋作成時，德國聯邦憲法法院已意識到，這在德國已經是一個非常嚴重的問題，因德國基本法有事務高權與財稅高權之劃分，我在書面意見也有提到，若聯邦的立法者經常性的透過事務高權制定相關公課的徵收給付，可能涉及規避財稅高權，尤其是涉及中央與地方財稅權限的劃分，包含立法、收益及與行政高權的劃分。因此，在德國對此會特別謹慎，避免聯邦的立法者經常透過此種方式去規避財稅高權的劃分。不過，臺灣與德國確實不太一樣，因為臺灣的財稅與事務高權並沒有特別嚴格的劃分，中華民國憲法第 107 條至第 110 條大致對中央與地方作一些權限的劃分，但我們的劃分不太像德國有比較明顯的事務縱的劃分，我們大部分是橫的劃分。在財稅與一般環境方面，因制憲當時並沒有特別意識到環境問題，所以在制定增修條文時，抽象規定於經濟、科技發展同時，應兼顧生態與環境之平衡，希望透過立法者形成一個環境政策。如從環境規制的角度來看，確實並不排除主管機關透過環境規制權限而導出徵收特別公課之可能性。

必須注意特別公課在憲政秩序中要非常謹慎，尤其因為涉及權力分立的問題，特別是國會對相關公課、怠金之徵收，監督往往不足。國家整個預算本來是統收統支，這部分確實是法律上即預算法上的原則，不是憲法原則，這也是德國聯邦憲法法院的看法。不過，這會讓整個國家在對整體國民的稅捐負擔率，我們常常喜歡說我們稅

捐負擔率只有 12.9%，但其實如加上這些公課，整體的負擔率恐怕不只有號稱的 12.9% 而已。而這件事情也希望未來即使不涉及人民的基本權，也是在一個權力分立中，尤其是橫的權力分立，即剛剛所提的財政收支劃分，因地方往往只有責任，沒有相關的財源，所以會影響到地方自治團體關於垂直的權力劃分的問題。其他部分因為時間緣故，只作簡單說明。

與本案有關的，主要是透過一般稅捐徵收之外，對特定的人民群體加徵的金錢給付義務，可能涉及平等原則，乃至於必要時，可能涉及違反比例原則的問題。雖然我接到的書面並沒有提到比例原則，不過主管機關或聲請人剛剛的說明，其實提到一件事情，系爭 pvc 材質的禁用，如國家在政策上認為應該被禁止的話，不能夠用稅捐或公課的手段，因為這樣達不到目的。所謂的「寓禁於徵」，恐怕以前認為這是好的，不直接規定不可以用，但透過掐死你使用可能性的方法，我要提醒主管機關，這是一種非常危險的思考方式。因為國家在法治國原則下，所使用出來的手段，必須符合規範上的目的。換言之，如果真的要禁止使用 pvc 材質，毋寧使用所謂的規制、處罰手段，甚至是用刑法來作為禁止人民使用該等材質的規制手段。一旦決定要開放，所謂開放，有一個立法者的基本價值決定，決定要開放但不鼓勵，所以會用公課的方式，去作一個金錢給付的徵收。因此，必須審視是否合乎當初的目的，假如提高成百分之百的費率，目的是要禁絕，這不會是法治國家所容許的一個目的與手段之間的合理關聯性。

以上是剛剛聽到聲請人與關係機關的說明，我在原先的文書中未提到的部分。書面特別提到費率授權的部分，誠如聲請人所提，我國基本上，不管何種類型的公課，到目前為止，司法院的釋憲審查標準，還是當作一般法律保留而已。我個人在學術上認為應該還是要提升為屬於處罰法定或罪刑法定原則即國會保留的層次。但到目

前為止，司法院向來的解釋，不管是租稅、全民健保費或特別公課，都是用一般法律保留作為審查基準。我還是認為授權明確性是蠻大的問題點，雖然儘管在其他的稅法規範中，我們也有一些相對的授權不明確問題，但就本案而言，我依然認為這樣一個概括性的費率授權違反授權明確性，從而抵觸依法課稅原則。先報告到此，謝謝。

主席 請劉錦龍教授發言。

劉錦龍教授 在座的大法官、現場的先進前輩大家好，我個人是經濟學者，不是法律學者，所以法律學理的辯論，我無法提供具體的意見。國際上，由於環境管理的制度，已從過去由工程學者或法律學者主導的層面，延伸到由經濟學者參與、共同決定，先提出這個概念。當年我在美國念博士班的時候，主要是作環境損害評估，當年也曾修過美國環境法律的課程。今天希望我以學者專家的身分，對於系爭要點：由法律明定費率上限的可行性及費率計算方式提出說明，除這兩點意見外，個人對於整個案子另外有一些補充說明，茲提出兩份意見說明書，請各位大法官參考。

一、由法律明定費率上限的可行性。我的考量點是：「如此設定是否會對現行回收體系的穩定性產生衝擊，進而造成環境損害的結果？」首先，剛剛聽到臺灣的回收成就已成為全球關注的重點，從過去華爾街日報，到去年兩個美國非常受歡迎的雜誌，都曾對臺灣回收體系加以報導。臺灣回收體系基本上比歐美國家晚 20 年，但過去 20 年間我們的成就特別受到國際讚賞，他們用經濟學常用的名詞稱臺灣的回收體系是一個有效率的制度。

臺灣現行的回收制度是全世界先進國家中的特例，延伸國際上回收或廢棄物管理的思潮，即延伸生產者責任制的概念，但我們制度的特點是責任業者負責繳費，由官產學共同進行管理與分配，我要強調是「官產學」，這是法律上明定的，另外，民眾或消費者廢棄物由回收參與者處理並獲金錢補貼。



臺灣這樣的回收制度有無產生成效？確實有產生成效，我列出幾點：1、環境保護功能，廢棄物清理法第1條明文希望達到的目的，在目前的制度下業已產生。2、產業發展功能，這是目前國際上很多國家推行回收制度比較做不到的部分。3、社會扶助功能，現在透過回收體系參與者的機制，促成社會對弱勢者的照顧。4、生活規範功能，這不是我們現行法律強制性要求所產生的，臺灣社會現在對回收工作的高度生活自制規範，已受到國際讚賞。臺灣現行回收制度為何可達到前述功能？我列出幾個基礎條件：1、島嶼式的經濟體系，易於進行責任業者的管理。2、聚落式的生活方式，易於降低政策的交易成本。

臺灣現行制度基本上已經呈現所謂的「柏拉圖準則」，因為1、環境議題存在外部性與市場失靈，特別還包括制度的失靈，這是我們單純考量私有成本、私有利益，沒辦法做到社會上最適的分配等原則。2、環境管理政策必須強調效率與分配這兩項，美國環保署2010年指引對此也有明確的說明。3、目前臺灣現行制度運作下，社會利得者超過損失者。

基此，法律明定費率上限基本上會造成政策運作空間有所受限，因1、我們的回收處理成本並不是回收費率的唯一考量，另有市場誘因制度來達到環境保護之目的。2、現行制度已採行差別費率訂定方式，已賦予政策執行者達成目標的運作空間。

二、費率計算方法與回收方式與成本，基本上我認為應考量：「回收清除處理費用最終是否為責任業者全額負擔？達成環境保護功能的回收方式其效益與成本？」1、臺灣的回收清除處理費在目前的體系之下，並非歸責由責任業者全額負擔，現行收費方式由責任業者負責繳費，但該筆費用經由經濟理論以臺灣的市場結構來分析，責任業者仍可能將該筆費用透過商品轉嫁給消費者，所以最終可能還是由消費者負擔，並非全額由業者負擔。2、臺灣回收清除處理費的

制定非以回收成本為唯一考量，誘因制度是一個達成環境保護功能與提升民眾健康福祉的考量因素之一。3、回收清除處理是製造業者應盡責任之一，OECD 已有說明，延伸生產者責任制是國際社會廢棄物管理的依據。4、考量效益與成本為當今管制政策重要思潮，傳統環境管制政策為命令與控制，然考量到經濟效率與成本有效性，市場導向的誘因制度其實更能以低成本達成政策目標，社會上常有低成本高效率的情形。

最後，對於今天說明會聲請人的主張，包括特別公課，提出兩項說明，一、回收清除處理費與空氣污染防制費本質上不同，依據空氣污染防制法第 16 條規定，空氣污染防制費基本上是對污染源進行課費，屬經濟學主張的「Pigovian」，即污染者負擔原則。但是，廢棄物清理法第 15 條之立法意旨是生產者責任制，與污染者負擔原則有所差異。2、環保署回收基金管理會（基管會）與責任業者之間是委託與代理的關係，因根據廢棄物清理法，製造業者應負回收、清除、處理責任，而現在此責任是委由基管會代為執行，基管會向責任業者收取費用，就會產生兩者存在利益不一致的問題。委託人的利益在於希望先行代收代繳費用最低，但代理人的利益在於完成法律賦予的回收責任，所以產生問題。這部分有機會我再補充說明。

主席 接著請顏秀慧助理教授發言。

顏秀慧助理教授 各位尊敬的大法官、在座先進，大家好，今天很榮幸針對我的專長作說明，我是化工與環工的背景，之後有接受過一些法律訓練，今天就我所學提供一些意見。一、本案費用的性質是否屬於特別公課？我個人有不同見解，主要是環境法規本身的設計認為，這些污染處理費用應由產出者負擔，所以在空污、水污都是要求污染者必須將空氣污染物、水污染物處理完善之後才能排放，再針對這些排放物質徵收特別公課。而依廢棄物清理法規定，事業廢棄物當然應由事業自己付費處理，但一般廢棄物的產出者是我們

一般的消費者跟民眾，他們有什麼能力去處理自己產出的廢棄物？所以我們的廢棄物清理法設計，經由收取廢棄物清除處理費的方式，由政府協助民眾處理這些廢棄物。因此，一般廢棄物所收取的費用，我個人認為應該比較適合使用規費的方式來認定，因為是付費使用公家機關所設計的掩埋廠或焚化爐。

整個世界的發展趨勢，一般廢棄物即生活廢棄物中，有一部分是屬於對環境比較有害的材質，但這些材質的出現並不是消費者或是民眾自己可以控制的，這些材質的出現是因為製造者選用這樣的材質，導致這些物質會進入我們的環境中。因此，先進國家即歐盟，大約在1980年代設計出「延伸之製造者責任」，認為製造者應對選用材料付出代價，故在一般廢棄物裡才會特定將某些特定物質框列出來，這些物質的處理費用，不須產出者即消費者負擔，而由製造者負擔，此即本人認為所謂責任業者所繳之費用並非特別公課的性質。

延伸上述看法，既然這些費用用來處理完全未經處理的廢棄物，與空污、水污不同，繳交使用規費的廢棄物當然由政府機關處理，但責任業者所繳交的廢棄物，政府機關限於人力、物力無法處理，必須委託外面的回收處理業，為應回收廢棄物的回收清潔處理，政府再將費用轉交給回收處理業，基本上其性質屬於代收代付的性質，故費率若由法律明定上限，有其困難，主要是回收技術會日新月異地發展，運作成本每年可能不同，再加上去化管道及市場價格，因為牽涉實際回收作業的必需費用及成本，由法律明定費率上限，就現況而言，並不可行。「延伸之製造者責任」在國外也有由業者自己進行，即自行回收處理作任何必需之處置，其實國內早期也曾由業者共組組織，目前由環保署進行代收代付的工作，係為符合國情需求作此設計。

二、關於PVC費率如此高是否恰當？其實PVC的管制是世界趨勢，

從PVC的生命週期觀之，PVC就是聚氯乙烯，為氯乙烯之聚合物，氯乙烯單體已被國際癌症研究署列為第1級確定之人類致癌物質，為產製PVC勢必須由VCM之製造開始，無論是對從事此行業的勞工，或VCM工廠的居民，製造VCM都是相對大的風險，就上游而言，不是很友善的化合物，就中游而言，PVC受歡迎的原因，一是便宜，另一是性質變化多端，可作很硬的水管或很軟的瓶蓋內墊。為何性質可以變化多端？主要在加了添加劑或塑化劑後，PVC要硬就可以硬、要軟就可以軟，用途非常多端。但在中游，針對使用者，如何判斷PVC製程中殘留的VCM？如何確定添加劑或塑化劑不會經由與食品的接觸，進入人體？因為PVC必須添加必要的添加劑或塑化劑，本身不是很適合使用在食器上的塑膠。在下游而言，PVC因含氯原子，在焚化過程中如未妥善控制溫度及停留時間，將產生戴奧辛等有害物質，在1000度以上的完善處理當然沒有問題，但如何保證所有東西都可進入妥善處理的程序？無論進入焚化廠，或未經過焚化，直接進入掩埋場，塑膠經久無法分解，不管以何種方式，PVC在下游都不是對環境很友善的物質。基於生命週期上中下游的考量，再加上PVC本身可替代，只是替代物質價格較高，在此情況下，透過提高費率促使PVC的減少使用，相當合理，況且PVC的費率非常高，以舊的費率而言，已超過10倍以上，現在的費率高達40倍，即使玻璃容器加倍，也不過從2元變成4元，但PVC的費率是84元，說是加重，似乎過於沉重，有探討的空間。

最後，企業應追求綠色設計及盡到企業的社會責任，追求生態化設計是終極目標，方才很高興聽到廠商已改用，不用PVC，本人相信是一個好的方向。

主席 請產業團體代表臺灣區飲料工業同業公會翁聰賢理事長表示意見。

翁聰賢理事長 追求良好的生活環境，無論在企業界或產官學界，都

是共同追求的目標，飲料公會支持課徵特別公課保護環境，不會有反對意見，但今日會有爭論，係因從各項相關規定造成業者困擾，方才環保署提出各項理論，以維護良好環境，公會都支持，但相對地，在產業界也希望得到公平、公正、公開的費率收費標準，在相關文書上，各單位都已作明確的表示，在飲料公會的立場，希望立法機關與行政單位能針對各項相關費用，不管是特別公課或規費的收取，都能讓廠商有可預見性及公平性的對待。

回收費率由立法機關授權中央主管機關訂定收費標準，加重費率的課徵及相關費率，立法機關未盡到實質監督，中央主管機關訂定法律後，授權行政機關即環保署為收費標準及實行，後來立法機關若未盡到實質監督，會是非常危險的事情，行政機關以特別公課達到某些目的，對法治系統不是樂見的。追求良好的生活環境，是大家所期望的，我們也希望產業界與環保署共同努力，環保署與業者絕對不是對立，而應讓業者對相關費用有預見性，而不是訂定、加重，一方面說了就算。

又回收處理費若訂定上限，對回收機制將產生一定的衝擊，科技日新月異，處理廢棄物回收的技術也應越來越好，相對地，成本也會越來越降低，若立法機關一開始訂定上限，對整個回收機制，也不會造成以後會窒礙難行之處。保力達公司之所以提出釋憲案，係因93年時，環保署公告實施加重費率，當初提出來一些相關規範，未向責任業者宣導玻璃容器之瓶蓋內含PVC為附件，必須加重課徵，一直到100年時，因為塑化劑事件發生，相關食品業者送驗，才發現瓶蓋內含PVC，依照當時規定，將所有玻璃容器之瓶蓋內含PVC者均加重百分之百的費用。繳交多少費用，若能對環境更加良好，業者不會反對，之前並未規定，但100年時，發現瓶蓋內含PVC，卻追繳前5年的鉅額回收費，為何追繳5年？為何不是3年或6年？懲罰性的稅率為何是100%？為何不是120%或30%？就回收費率而言，保力

達公司希望能訂定上限，讓業者能夠遵循，還有許多先進強調，授權應符合明確性原則，若行政行為可以誠信方式為之，無論產官學界或回收業者，有一個遵循的方向，對環境維護將會更好。

飲料公會的立場是，並不反對徵收特別公課或規費的廢棄物回收處理費，但希望訂定回收費率或相關規範，能有明確授權及規範，讓業者有所遵循，又立法機關也能對相關特別公課為實質監督。

主席 請NGO團體代表看守台灣協會謝和霖秘書長表示意見。

看守台灣協會謝和霖秘書長 從聲請人之文書，對照環保觀念，就兩個爭點題綱之意見，說明如下，一、回收清除處理費假設是特別公課，付費的是消費者，因為所有東西均由消費者購買，原本該費用是消費者要直接給回收清除處理服務的費用，但如果回收要收費，很多消費者可能會亂丟垃圾，故以「生產者延伸責任」，將費用由責任業者代繳，是一個很聰明的制度。在國外，「生產者延伸責任」係直接將費用透過民間的共同金融處理機構交由處理業者，臺灣係由政府的資源回收基金處理，故課徵的群體包括消費者、販賣業者及生產者，每個人都對回收清除處理有責任，其實財產源是消費者，但生產者負責代收費用，繳給資源回收基金，資源回收基金再給處理商，處理商再分配給回收者，每個人都要有合理的報酬。群體用益性不能只考慮生產者，還要考慮消費者，因為可以使回收物全盤利用，從源頭減量減毒，因為消費者無法負責生產，如此的課徵方式會影響到生產者的競爭力，促使其從事綠色設計。對於費用，應反應課徵物品回收金處理的成本，包括環境生態健康所受損失，若直接由消費者將費用付給回收清除處理業者，該業者收的費用，一定不會考慮此項，而費率由政府訂定，就會考慮此項，讓環境受到更好的保護，而不只是廢棄物的回收清除處理而已。

對環境的影響要納入回收清除處理費，一般而言，對環境的影響有末端防治及事後補償，但成本極為高昂，也難以評估，例如鋁蓋

內含PVC，到煉鋁廠，即使有1000度，還是會排放戴奧辛，根據2013年環保署的資料，煉鋁廠每公噸廢鋁有1,092 ng I-TEQ的戴奧辛，比焚化爐排放的戴奧辛排放係數還要高，戴奧辛在廢棄物冷卻過程，還會再重新合成，且1000度也不見得能完全破壞。又戴奧辛難以分解，會透過食物鏈到人體，影響人類的賀爾蒙，被影響的環境生態、健康受到多少損失、人體健康值多少錢？如何補償？難以估算。現在每一個人每克血脂的戴奧辛含量，均已超過美國認為的安全範圍，要除去戴奧辛，須從源頭避免，其成本遠低於事後防範的成本。從源頭避免，須估算瓶蓋若不用PVC，成本為何？所課費用就是要促使業者改變瓶蓋內側的材質，此方法之成本亦難以估算，比如塑膠袋，成本很低，但對環境的危害很高，對環境危害的成本也難以估算，例如很多生物吃了塑膠袋死亡。是以，例如愛爾蘭，對塑膠袋課稅，剛開始課15歐分，塑膠袋大幅減量，但到2006年，塑膠袋使用又有增加趨勢，故再調高為22歐分，而再次讓塑膠袋用量減少，通常採取此種方式，讓業者轉換行為。

廢清法第16條對回收清除處理費也有對物課徵，其中有明確公告要考慮對環境的影響，用在PVC的淘汰，非常有效，在2004年公告，容器之附件使用PVC材質，費率加重30%，並無效果，因此在2007年調整為100%，結果十分有效，包括保力達公司，在2012年被查獲後，2013就改用PE材質。其實PVC只是因為便宜，使用廣泛，要替代並不困難，因為塑膠開發非常容易，可用非常多的方式達到特定的材質，PVC目前無法被替代的部分只限於血袋，其他應有辦法被替代。

對於第一個提綱，本人認為，在法律明定上限，並不可行，因為費率要考量對環境的影響，牽涉非常多不確定的因素，且公告應回收物有許多不同的材質，每個材質的特性不同，如何在綱要式的立法中考量其上限為何？二是費率訂定其實已是民主的過程，包括利害相關者的參與，只是目前利害相關者的參與還不是很廣泛，至少

責任業者有代表參考，政府在訂定過程中，費率都偏低，即使玻璃瓶蓋費率調高到100%，費率仍屬偏低，因為現在玻璃瓶被丟到地上，拾荒者都不願意撿，因為費率讓拾荒者及回收業者認為無利可圖，不符合成本，又許多薄片的塑膠容器也是不符合成本，係因生產者在費率訂定過程中，影響力太大，是以，若能好好地考慮回收清除處理成本的體系，費率才能真正反應成本。PPT第8頁的表格可看出，向生產者收取的費率，低於支付給回收處理體系的費率，因為玻璃瓶回收率僅八、九成。

就第二個提綱，是否能將PVC瓶蓋與玻璃瓶分開徵收？會讓整個事情變得更繁瑣。其實費率訂定當初也有召開公聽會，但是玻璃瓶業者未於費率訂定的過程中反應，可能會有不同大小的玻璃瓶，瓶蓋PVC含量卻是相同，同樣加重百分之百可能並不公平，如於費率訂定過程中有反應意見，當初環保署應該會納入考量。我認為不需要分開來回收，倒是可以將PVC含量當作權重，作為加重費率的參考，另外費率的訂定應該讓更多的利害相關者，包括回收者、處理業者、拾荒者的代表能夠參與。謝謝。

主席 現在休息。(10時17分)

繼續說明會程序。(10時30分)

現在進行大法官詢問程序，受詢問人答詢時間5分鐘，答詢請使用麥克風發言，若時間不夠無法暢所欲言，事後請以書面補充。本席建議發問時間不宜超過5分鐘，請問各位大法官有無問題詢問？先請詹大法官森林發問。

詹大法官森林 先請問關係機關，對於聲請人主張系爭課徵方式不合理與不合憲，有何回應？所謂不合理，係依聲請人所提對照表，按常識來看似乎有某種程度的不合理情形，即以重量論斷，PVC含量較輕者，無論稱之為特別公課或其他名目之負擔，反而課徵較重，聲請人強烈指責這一點，機關似未對此回應。所謂不合憲，聲請人



提出系爭課徵方式，在適合性上、必要性上、甚至狹義比例性上，均有值得再考慮之處，對此機關似亦未有精準的回應。

其次請問聲請人，機關提出書面資料第14頁，剛才說明時也強調，聲請人似乎就系爭瓶蓋已經不再使用PVC而改用PE，是否屬實？若屬實，請問聲請人只是一時因應，或是從此確定改用PE？倘從此改用PE，請問動機為何？如時間足夠，亦請飲料公會理事長回應。以上分別請教機關與聲請人。

此外，柯教授提到基於本院解釋的一貫性，本案若採一般法律原則，似乎尚可認同，但依柯教授個人見解，認為仍應有法律保留。惟針對此點，無論機關或劉教授、顏助理教授，均似認為在可行性上並不高，能否請柯教授再為進一步說明。假設有必要，本院並非不得持與以往完全不同的看法，如為事理應然，的確可以改變見解，但必須有充分理由。因為柯教授也認為以往既然就其他相關的稅賦課徵，採用一般法律原則已足，卻似乎仍有些心有不甘。倘柯教授可以提出更強烈的理由，本院或許可以重新考慮。

主席 先請環保署回應。

行政院環境保護署代理人陳修君律師 謝謝詹大法官，關於費率的訂定，其實分為二部分，第一個是基本費率部分，如同剛才所報告，基本費率最主要因素是處理成本及其他相關因素，所以，這部分是看處理成本來決定費率，可是加重費率即差別費率部分，至少當初的考慮並不完全是以處理成本來認定，不會單純以重量或所含PVC比例來計算費率。基本上其實還是站在政策導引的目標，希望能夠透過加重費率、差別費率、綠色費率的方式，能夠誘使生產者可以選用其他的替代材質，故仍有寓禁於征的意涵在內。且此寓禁於征的手段，我們認為還是比較符合比例，相對於國際間公約雖未有此約定，但其實各國已經逐漸開始部分或全面禁用PVC，我們認為以此間接加重課費的方式，比較不會侵害聲請人所提核心營業自由，

只是更換附件的材質，更有益於消費者的健康，在並不困難且可以選擇的狀況下，我們認為這也是業者應負擔之社會責任所可承擔的範圍。

行政院環境保護署代理人賴明陽會計師 謝謝詹大法官，我是查核營業量的會計師，將近有20年，在查核過程中對於法令方面的理解，首先回答，一般容器根據廢清法第15條規定「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……」換言之，有個先決的概念是經消費者食用或使用，既然是供消費者食用或使用，必然有完整的包裝。完整的包裝在我們的看法，容器包括容器本身及其該有的附件，誠如聲請人所言，蓋子是不得不有的，經消費者食用或使用後，將容器廢棄到回收體系，是一個整體的概念，從技術上來看，整體的容器包括相關附件併同廢棄，但在附件的使用材質上，從系爭附表二來看，並不限於8種材質，可能含有其他非屬列管材質的項目，包括壓克力、不鏽鋼、彈簧或其他材質。因此，在訂定費率上只能就瓶身為費率的依據，加總整個容器包含附件的重量予以課費，而且課費不含商品本身，這是考量到後端回收係指廢棄容器的回收，我認為這反倒具有公平性。加上費率訂定上限，很可能會造成在政策目的上無法即時性達成，從事實上來看，臺灣啤酒本來瓶蓋內墊也是使用含PVC材質，然於民國98年已經陸續更改材質，比保力達早3、4年，所以，具可預測性，且可預期到其他業者也都陸續改變材質的情況下，在查獲後也加以改變，故我認為在技術可行性上，亦無問題。只是廢棄後進入回收體系，在處理上因為含有PVC，反而使得技術上的難度可能會提高，這部分用加重費率的方式來執行，也確實可行。

主席 請聲請人回應。

聲請人代理人張靜如律師 聲請人就以上問題進行二點回應，第一點，聲請人目前確實已經改用PE材質。針對第二個問題，其實在環保署

查核之前，聲請人早已陸續改用PE材質，我們要先陳明保力達B是酒藥，既然是藥，其實不僅是考慮密合性的問題，還必須考量藥的有效性問題，要重新更換材質，進行有效性的確認時，必須經過實驗，確認沒有問題後，才有辦法將材質陸續作更換。所以，環保署當時在查核時，我們已經陸續改用新的PE材質內墊，在確定未影響藥的有效性等，之後陸續改用，當然我們知道新的材質之後，基於企業責任已經陸續改用，並不是因為被發現後才改用PE材質，確切的更正時間請容後補呈，謝謝庭上。

聲請人代理人盛子龍教授 稍微補充說明，我們從頭到尾沒有反對，對於PVC使用的含量加重費率，也沒有反對環境保護，也沒有反對業者該盡應有的企業法律責任，我們只強調連結因素違背正當合理的事物連結性。所以，我們用表格來彰顯PVC使用較多者，只要瓶子本身的材質及重量較少，儘管其PVC造成的污染，可能是保力達的10倍、20倍、甚至30倍，但繳納費用反而較少，違反所謂污染者付費、肇因者的原則，這是標準本身設計很離譜的問題，我們不是反對課予業者社會責任，要求加重費率解決環境外部成本，這自始至終都不是聲請釋憲目的，我們強調的是標準之連結因素有錯誤。

主席 請飲料公會回應。

臺灣區飲料工業同業公會翁聰賢理事長 報告詹大法官，飲料公會的立場如同聲請人所言，對於環境的保護，飲料公會所有會員廠都是不餘遺力，大家也都知道PVC材質對環境有危害，如有新的材質出現，且可解決相關食品安全的疑慮，因為許多飲料本身酸度較高，各項飲料的內容物也不盡相同，對於更改材質，飲料業者會遵循政策的方向，但也需要經時間測試各項產品改用PE後，就食品安全、滲漏等相關議題，做到完全沒有食安疑慮後，大家還是會遵循政策的方向走。

主席 請柯教授回應。

柯格鐘教授 謝謝主席及詹大法官的提問。剛才提到一般法律保留與國會保留部分，確實個人一直認為對於稅捐事項的決定，基於以下幾點理由應適用比較高密度的國會保留原則。第一個，必須透過民主正當性的決議程序，讓人民知道為何有如此負擔，或者為何必須被課徵此公課負擔的理由，各位都曉得美國建立時，也是來自於訴求英國下議院若無任何代表時，不能夠對人民課徵相關稅捐。因此，如一旦屬於適用一般法律保留，往往會因為在授權過程當中，而將實質決定的權限，交由行政機關作具體的、各別的決定，當然對此我們還是強調即使在可被授權的情況下，退一步顏，在一般法律保留原則中，仍然必須要有授權明確性，即目的、內容、範圍，必須由作為具有民主代表正當性的議會或立法院本身來作決定，這也是基於稅捐或公課義務何須國會保留主張的理由。當然我也知道即使司法院認為此處應有國會保留，確實可能在現行實務上會有執行的難度，因為立法院本身作為民意代表，但對於處理費率、稅率應達到何種程度，往往也沒有概念，但正是如此我們需要專業部會提供相關資料，使立法者即民意代表來作決定，而非倒過來，因為立法者不知道，就交由行政機關自行決定，必須強調只有人民的代表，才能夠替人民決定何種稅目、負擔應該被討論，且國民也需要透過公開的討論，當然其中還有其他問題，比如用協商的方式，就無法得知何以須負擔公課或稅捐負擔義務的內容。這是第一個，從民主代表的正當性的角度來看。

第二個，稅捐因為傳統上憲法第15條對財產權的干預，由於不是被認為比較有高度立法形成的可能性，特別是立法者基於對事實的判斷，一種預估上的特權。所以，可能會選擇用幾種公課手段，包含稅捐、規費或本案可能涉及的特別公課，這種選擇確實容許立法者有一個形成的空間，但此處主要是與一件事情來比較，同樣屬於財產的干預，可是在公用徵收中，要求須國會保留。換言之，在目

前既有的幾種公課手段中，採用一般法律保留，但在徵收中，固然有部分立論認為涉及生存權的干預，需要較高密度的國會保留，然個人必須強調至少徵收還有相對於市價的補償，但稅捐卻沒有，蓋稅捐是無對價性的金錢給付義務。從而即使考量到執行上可能性，我認為一般法律原則加上授權明確性，是不可被退讓的最低限度之基準，如為概括性的、怎麼訂都可以，恐回過頭來違反民主正當性原則的要求。基於上開理由，此處我個人會作如此的判斷。

主席 請黃大法官昭元。

黃大法官昭元 本席想請教環保署，並請操作同仁顯示聲請人簡報所附「PVC塑膠容器與玻璃容器回收費比較表」。其實詹大法官森林剛才已就該表提出詢問，但環保署的說明，似乎未對該表及詹大法官提出的問題作回應。我的問題是：請環保署確認目前算法是否如該表所示，意即容器加附件全都使用PVC所繳納費用的總金額，比起玻璃容器而只有附件使用PVC者，還來得低？是否使用PVC較高者，反而只需要繳納比較低的費用？這是第一個問題。請環保署針對該表，以及聲請所對此所提出的質疑，能夠有適當的回應。

第二個問題也是請教環保署，貴機關代表認為由法律明定費率上限是不可行的，這究竟是技術上不可行，或者是欠缺彈性？所謂技術上不可行，若系爭費率並非單一（比方無論材質一律都規定相同），而是如同目前公告，針對不同材質設定不同費率，或規定其計算公式，在技術上是否真的不可行？還是說從主管機關的觀點來看，也許做得到，但欠缺彈性。若沒有費率上限，就可能發生問題，例如PVC之加重部分從30%調高至100%，其基本費率從18元多提高至87元多，在沒有上限的情況下，假設2年過後，是否會變成加重至1000%？在現行的機制底下，有無可能出現這種情形？目前1公斤繳納87元，是否幾年後會變成870元？關於費率的上限，如應於法律中有所規範，一種是明定，另一種是至少要有計算公式或計算標準。這是

第二個問題請教環保署。

主席 請環保署回應。

行政院環境保護署代理人陳修君律師 謝謝黃大法官，剛才未能說明清楚，我們有檢視聲請人所提98年至101年的PVC費率，所舉為極端例子，含容器為PVC，其實該情況已經不多見，聲請人主要的指摘是形式上不平等，此部分其實已經不存在。報告各位，98年至101年PVC塑膠容器的費率，當時1公斤是14元至14.38元，機關已經有注意到問題，目前已經提高為每公斤87元。當然我們會再精算此部分是否已經彌平形式上的落差，主要強調的是實際上並非以重量作課費的區分，可是從長期對於相關材質的調整，我想應該已經趨向於形式上的平等，這是第一部分。

第二部分，關於費率可否由法律定上限，除剛才鑑定人所提到，稍後會計師亦會補充，在技術上或本質上難以訂定之外，因為與一般稅捐訂定費率上限不盡相同，係以最後產生的結果即處理成本，最後須處理多少廢棄物來衡量，不是以銷售額、銷售量來計算費率。另一個考量是就算在法律中規定上限，其實也不希望費率訂定上限的形骸化，以廢清法而言，希望立法者對於費率訂定的原則有高密度的授權，行政機關就會依照授權作妥適的安排，非形骸化的規定上限，之所以舉出形骸化，主要是針對釋字第593號解釋涉及汽車燃料使用費，在公路法有規定上限，依照燃料進口的費率50%為上限，後來修改為25%，這有無意義？其實是沒有意義的，因為目前公路總局訂定的費率中，並不是按照實際使用汽油的量來計算，而是依照不同汽、機車的汽缸數或CC數來計算定額，所以，我們認為可能還是從功能結構取向，如何訂出合理適當的費率，才是我們追求的目標。

行政院環境保護署代理人賴明陽會計師 關於聲請人簡報所附「PVC塑膠容器與玻璃容器回收費比較」表，我以最後二項來說明，當時

玻璃含PVC費率是1公斤3.1元，但PVC含PVC附件是1公斤30.76元，目前調漲至1公斤87元至174元，該例事實上只針對每個600cc瓶子的回收金額是多少錢來計算，沒有換算成每克回收費多少錢。所以，若換算成每克多少錢時，會發現玻璃容器事實上所負擔的回收清除費，非常非常的低。

另外，回收的處理上，蓋子通常都是焚化爐燒掉，在不能確保完全燃燒的情況下，會產生有害物質是非常的明確。但PVC瓶是回收再處理、回收再利用。因此，在訂定費率的考量上，參考第16條第5項，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。其考量因素，絕對不像聲請人所說只考量瓶身本身的重量，就決定了所有的費率。雖然這個表看起來好像算法沒有錯，可是如果以一支瓶子來看，600CC的保力達瓶子收1.19元，以600公克容積的PVC瓶子來說，相對是非常輕的，在處理成本上，會完全不同。請大法官做適當的考量。

陳修君律師 針對黃大法官昭元剛才提到的上限問題，再做一個補充。剛才有聽到謝和霖秘書長提到對塑膠袋課費事物，其實在訂定差別費率時，也是事物的過程，從30%到100%。100%在當時的回收費率審議委員會中有做討論，這也是委員提出來的，當然也可能是一個事物，為什麼不是50%、70%，而是100%？確實有委員提出來，PVC材質為社會環境之污染，為加速淘汰其使用，得採加重100%費率方式課費；也有委員提到禁用或限用PVC為國際趨勢，應該作為後續訂定政策的參考；也有委員提到宜儘早規劃避免使用珍珠膜於容器上，並建請採用PVC材質加重課費。這部分會不會有黃大法官提到的，加重到100%、200%或300%？第一個部分，我們其實很欣慰的是，做了象徵性的差別費率後，很多業者都願意配合。現在查到有含PVC

的，很多都是外國進口的，因為除了國內製造的責任物之外，還有國外進口的，目前查到比較多的是國外進口的含 PVC，可以看出採行這樣的制度與沒有採行這樣制度的差異。當然費率委員會不是單獨由機關作判斷，而是透過公聽會、費率審議委員會去做加重。如果今天加重 200%或 300%，過度侵害聲請人的營業自由的核心範圍，機關是不會去做的。

賴明陽會計師 補充說明，有關基管會的成立目的，如同謝和霖秘書長所說是一個代收代付的概念，並不是為了財政目的，所以收多少錢，原則上都用在回收的工作相關補貼上，最主要的是用在補貼上，並不是以財政目的為主要手段的特別公課。顏助理教授有提到，使用上其實是消費者所負擔。劉教授也提到，其價格可完全轉嫁給消費者負擔。因此，材質的選用是生產者自己選用的，並不是我們去強迫他，而且並不適合食用，在提高費率之後，業者也確實改用。

主席 請楊大法官惠欽提問。

楊大法官惠欽 第一個問題，請教聲請人及關係機關環保署。本件所提到的授權明確性部分，其中關於預見可能性，請聲請人再作詳細的說明，也請環保署就預見可能性作詳細的回應。第二個問題，本件的回收基金根據廢棄物清理法第 17 條，法律有明定其用途。第 17 條第 5 款提到：「其他經中央主管機關同意，與一般廢棄物資源回收有關之用途。」不曉得環保署曾經同意過哪些用途？再者，同條第 3 款是與本件比較沒有直接關係，但也是關於基金的用途，就是執行機關代清理費用也是屬於基金的用途。據了解，你們會付出一筆代清理費用，付出之後，有時會向最後應負責任者求償。如果法院裁判的結果，與你們原來處分的費用間有差額。產生的差額，這個差額也就是後來法院確定判決認為不屬於代清理的必要費用，此時如何處理差額？

主席 請環保署說明。



陳修君律師 關於預見可能性部分，在歷審的訴願、行政訴訟，法官都有提過這樣的問題，針對此部分做補充說明。加重費率 30%至 100%的過程，其實經過了 3、4 年。民國 93 年修改費率之前，事實上有做過相關的溝通，才加重了 30%。之後因為成效不彰，尤其針對容器附件，包含蠻多的，一方面是寶特瓶的標籤，外面的膠膜部分 80%以上都是 PVC，這是其中一種附件的態樣。另外，像保力達或一些相關的食品罐頭，瓶蓋內中有墊片。當時因為 30%無法達到誘導的功能，96 年有召開相關的公聽會，請相關公會及業者參與表示意見。回收審議委員會針對這部分也有熱烈的討論，審議委員會本來就包含業者代表、公會代表、消費者或環保團體代表，意見相當不一致，最後達成共識做這樣的決定。除了這樣的決定之外，我們也不是只單純做單方面的要求，在會議過程中還作了決議，收取的回收清除處理費，希望不只是用在處理上，還可以作一些相關研發，研發相關的替代材質，對環境不友善的材質，同時用業者的錢做相關的研發，讓業者使用，後來很多食品業者已採用替代材質取代 PVC。所以我們不是只單純的加重費率，同時也有輔導的作業。

顏旭明參事兼執行秘書 執行機關代清理的部分，在整個資源回收體系，有 30%應回收物是由清潔隊代為處理，所以在經費的使用上，會有補助地方執行機關一些白色資源回收車的使用，當然還有一些防護及清潔隊員的一些工具與資源回收有關的支出。另外，提到中央機關同意的部分，一般大部分經費中 80%是做為信託基金，20%做為非營業基金。非營業基金在整個基金運作中，如果有產生市場失靈現象時，會從中挹注為短期的調整。剛才還有提到宣導、教育等行政費用的支出，不過最主要的支出是在整個市場中作一些調節的動作。

張靜如律師 聲請人針對附件可預見性做說明，這個要從整個附件的歷史背景來看。93 年為何針對附件加徵 100%？因為早期的寶特瓶身

所附加的標籤使用 PVC 材質，後來 93 年間技術成熟，附件使用 PVC 材質要分離時，如果大家有印象，以前的黑松汽水的標籤與瓶子黏在一起，因為標籤使用 PVC 材質，必須另外找人用美工刀將標籤割掉，與瓶身分離。當時因為有這樣的處理成本，所以將附件標籤連同容器本身一同計算重量計費。後來技術成熟後，標籤已可改用非 PVC 材質。所以 95 年間，主管機關針對附件加徵 100% 部分，其他的容器業者並沒有就相關意見提出抗議等，因為這部分是經過磋商的。

本件之所以產生爭議，是因為 99 年間主管機關對包括聲請人在內的其他相關業者進行查核的時候，認為瓶蓋的內墊視同容器的附件，這和 93 年及 96 年業者與主管機關溝通時，內墊不包括在附件中不同。99 年間查核時，有非常多的玻璃瓶蓋及食品業者，因使用含有 PVC 材質的內墊，一次被追繳了 5 年費用。其實，主管機關每 3 年會查核一次，可是 99 年 8 月 16 日查核的期間是 97 年 7 月到 99 年 6 月，一次往回徵了 5 年。過去查核過的，這次又重新再次追繳。不可預見性在立法過程中，與主管機關溝通過程中，是不包括內墊材質的。再來，主管機關在過去的查核過程中，也沒有告訴業者內墊是附件的一部分。

主席 請蔡大法官宗珍提問。

蔡大法官宗珍 請教環保署幾個問題。第一個問題，責任業者的營利事業所得稅在核計上，如何申報已繳納之廢棄物回收清除處理費？

第二個問題，回收清除處理費率的公式等於  $(H+L-V-F) / S$ ，是自始採用這個公式而調整內容？還是這個公式本身多久一次處理計算回收清除處理費率時，會加以調整？在法律所明文設定的資源回收費率審議委員會理應考量相關的因素之後，訂定回收清除處理費，但實際上的運作，究竟用何種方式呈現？到現在為止，這個公式有無調整或重新思考過？第二個問題的一個附隨性問題，在這個相關費率核計上都有特別提到營業量，剛才會計師說明時，也講到會計

主要的任務是查核營業量，這個營業量包含的範圍到底有多大？

第三個問題，費率核算公式，理論上係按照不同的材質逐一核計？或是整體的、概括性的計算方式？這個問題會影響到剛才關係機關的代表說明時的一句話，這一句話不知道是否真的是你們要表達的意思：附註中有關於附件部分的加重，不完全考量回收清除處理的因素。這個意思是表示廢棄物清理法第 16 條第 5 項清除處理費的費率，應考量哪一些因素而設置，特別加重的情形，就不在法定的要素內？還是有特別的核計公式來表現 100%加重的情形？

第四個問題，技術性的問題，法律所定的「回收清除處理率」指的是否是各種材質容器的回收清除最後的成效？例如 PVC 材質容器 100%回收，但瓶蓋極微小的部分分離之後是焚化，是否講的是回收清除處理率？此回收清除處理率完全進入稽核認證回收量等的因素核計嗎？實際上的處理方式，是請各個地方回收垃圾時，代為清除處理瓶蓋所附含有 PVC 或含有特殊材質的成份，分離之後再焚毀。是否容器的附件都是用這樣的方式處理？即不管是容器上的附件或是像瓶蓋的附件，都是用這樣的方式處理？都會導致容器相關連部分如果含有不同材質，是否一律推知其回收處理成本與回收處理情形都比使用同一種材質的容器，反而會增加成本，還是一個無法總體概估說明的問題？

主席 請環保署代表說明。

賴明陽會計師 首先，在公司的所得稅申報上，回收清除處理費可以當作成本或費用支應，即可當作應課費成本或收入減除之。第二個，我必須要先強調，整個回收費制度之設計，是由業者自行誠實申報開始，必須按生產產品之規格、材質，按所訂定不同的材質費率與空重做申報課費。蔡大法官問到申報的方式，因為必須按照不同的項目，例如物品按照銷售量，車輛、notebook 是按銷售量課費，容器按其進貨量課費，在法律上統稱「營業量」或「進口量」。如果是

「進口量」就按其進口數量課費，數量還牽涉材質及空重；若是物品的話，就按「銷售量」課費，我們統稱為「營業量」。進行「營業量」查核時，會按不同的業別、不同的材質，分別計算應申報的數字。

陳修君律師 補充說明蔡大法官的提問。第一個部分，關於費率的公式，曾經有修正過，但都是經過費率審議委員會通過，確切的時間我們再陳報。另外，費率審議委員會主要的職權除了訂定回收清除處理費費率外，同時也會訂定補貼的費率，兩者是連動的，視實際上補貼的狀況及清除處理的成本，回算回收清除處理費。基本上，在此公式架構之下，會有不同的因子組合，每年可能會做相關的調整。第二個，第16條在90年之後有加入一個考慮因素，就是對環境的影響。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條針對其他相關因素，授權為更明確的一些細部規定，包含對環境的影響。對環境的影響部分，不在普通的費率中，而是針對費率算出來之後，對於環境友善或對環境不友善，而決定其差別的費率。就像簡報中提到的，聲請人所說的寶特瓶上的標籤是易撕的，屬於PET的A類，有比較優惠的費率。即在基本費率之外，還會再做一些相應的調整。一些綠色的產品，也會降低相關的費率。

顏旭明參事兼執行秘書 另外，大法官所關心清除處理率的部分，清除處理率就是營業量，就是所謂進口量加上生產量，流到市場之後，後續作稽核認證所得出的量，等於是回來有多少，就是清除處理率。

陳修君律師 補充一下，剛才蔡大法官宗珍提到附件部分，我們認為附件應該從事務本質作認定，所有附件都是併同使用後廢棄，與容器瓶身一樣，起始於共同構成它的最終產品，最終併同瓶身廢棄，所以本來就應該併同課費。其中內容物就是商品本身，譬如飲料已經喝完，當然不會加以計費。

主席 請黃大法官虹霞。

黃大法官虹霞 大家好，有幾個問題先請問機關，這些問題中有部分問題請問柯教授及顏教授。本席有 5 分鐘，大概無法請問劉錦龍教授，等一下如果有時間，請給本席一點時間。請教機關的第一個問題是關於商品的處理，大家都說飲料含有玻璃瓶、蓋子，是一體的，當然應該一起計費。本席是家庭主婦，雖然不喝保力達，但會使用花瓜的蓋子，一樣是五爪的金屬蓋，本席處理時不會開完以後又把瓶子蓋回去再丟掉，相信大部分婦女也不會這樣做，應該是開完以後，瓶蓋歸瓶蓋，玻璃瓶歸玻璃瓶，或者是鐵罐歸鐵罐。因此，就計量上來講，一概按照玻璃瓶加瓶蓋計算，合不合理？到底如何處理？玻璃瓶回收以後如何處理，瓶蓋如何處理？剛才聽到你們會將 PVC 回收，將 PVC 的蓋子焚燒，本席推論你們的處理也應該是將玻璃瓶回收，將瓶蓋焚燒。如果是這樣，為何不能分開計量？這是基於什麼道理？

同樣的問題，本席相信會計師有查核過，一定有資料，以本案作為樣本來看，可理解到底費用的收取如何，請會計師提供分項細目資料，到底處理墊片時，花了多少錢回收、處理？處理玻璃瓶時，花了多少錢回收、處理？支付給業者部分，補貼多少錢？請提供資料。

在這個前提下，剛才機關的回答有兩句話，一個回答只是象徵性差別，但機關也說在成本與禁用 PVC 的目的之間，不只是成本反應而已，還有一個目的是 PVC 禁用，請告知到底成本是多少，禁用目的收取費用所占的比例又是多少？這是差別性很小，象徵性的差別，還是有實質相當的差別？請機關提供數據。這是第一個問題。

第二個問題，剛才提到環境保護基金及資源回收管理基金，其實這兩個基金是不一樣的，環境保護基金只包括資源回收管理基金內的非營業基金，不包括信託基金在內。資源回收管理基金有兩部分，一個是信託基金，一個是非營業基金，本席先就非營業基金請

教。你們在簡報資料提到非營業基金占百分之二十，信託基金占百分之八十。就非營業基金，其實審計部與監察院對這部分都有一些指正，就本席瞭解，到現在為止你們沒有改正。再請教機關，非營業基金是否在廢清法第 16 條的範圍？如否，根據何規定可就收取費用內包括非營業基金部分？這是第二個問題。

第三個問題，今天一直聽到「寓禁於徵」，我們要認真瞭解這部分，雖然機關提到這部分對於環保效能大大提高，包括顏教授及劉教授也相當稱許，不過從憲法的角度來看，應該討論這部分是否符合憲法第 23 條規定。如是，不論從信託基金的角度或從非營業基金的角度來看，是否都符合該規定？就非營業基金，相關管理辦法引用的依據是預算法第 21 條，請問該條文可否作為依據？這是第三個問題。就第二個及第三個問題，希望柯教授及顏教授一併給予指教。

顏教授今天講的內容很有趣，您提到規費、代收、代付，這是新的概念，非常感謝您。但如果從規費或代收、代付的觀點來看，比公課可能更嚴格。從規費的角度，一定要以法律規定，從代收、代付的角度，收到多少錢，就應花多少錢。本席有蒐集一些資料，在資源回收管理基金 107 年度決算報告中，信託基金長期有很多金錢的盈餘，107 年度為止共有 138 億元結餘。從代收、代付的觀點來看，有相當盈餘，如同小金庫。從這個角度來看，您認為的規費或代收、代付部分，預算法可否作為徵收的法源？

主席 請環保署。

陳修君律師 謝謝黃大法官虹霞，我想針對這三個問題簡要補充，第一個部分是針對附件是否併同廢棄，黃大法官講的是未來的方向，其實課費的基本原則是從最終產品出發，並不是從消費端考慮。從最終產品出發，是從商品製造人製造完整商品的角度去看，當然包含瓶身及所有附件，只要它未來有可能廢棄。未來如果回收做得更確實，都能具體作不同材質的區分，當然是最好。可是之前法院也

有例子打到終審法院，就是御飯糰的盒子，外面黏膠帶，在這個案子，廠商主張一般人在廢棄的時候，可能會把盒子與封的膠帶分開，所以那不是併同廢棄的附件，不過這部分並未受到終審最高行政法院的支持。這個例子可看出在其他案子中針對附件併同廢棄，確實有相關討論。

第二個部分是關於信託基金及非營業基金，確實也是說明會的重大議題，向各位大法官報告，最主要的爭議問題不是在非營業基金，目前監察院是針對信託基金，監察院不瞭解為什麼有信託概念。如劉鑑定人或其他鑑定人都有提到，信託基金確實比較類似受託契約關係，它只是用公權力，在國外它可採用譬如公法人團體或公會組織來取代，只是在國內也許因為國情關係，還是由行政機關設置基金的方式。立法院或監察院較難以理解到底機關是基於什麼樣的法律關係，替責任業者作這樣的使用。所以，比較多爭議反而是在信託基金。黃大法官也有提到信託基金及非營業基金辦法的依據，我們都知道信託基金辦法的依據是廢清法第 16 條，在非營業基金部分，雖然第 1 條規定的依據是第 21 條，可是從法律體系解釋來講，它也是廢清法第 16 條授權設置的基金。這部分為何說從體系上作解釋，其實除了從廢清法賦予責任業者這種義務之外，環境基本法第 4 條提到國民、事業及各級政府應共同負擔環境保護之義務與責任，第 6 條也提到事業進行活動時，應規劃相關環境保護理念，以生命週期為基礎等，並強調事業應有協助政府實施環境保護相關措施之責任。我是從體系解釋可包含責任業者在這樣的責任義務及課費義務，除了包含直接補貼費用之外，還包含資源回收相關措施的費用。

顏旭明參事兼執行秘書 大法官問到基金盈餘這部分，實際上我們徵收樣態非常多，很多物質有使用的遞延性，每一個在市場上還是有波動，所以當徵收進來之後，可能 7 年或 8 年以後其實要處理。長期來講，拉平應該會平衡，但現在社會物質發展非常快，有時候一

陣一陣的，所以大概 100 多億是這樣產生，這是先收進來，未來還是要幫他處理。

賴明陽會計師 黃大法官提到併同廢棄的概念是一段區間，有些飲料是用完蓋回去再使用，可能不會像您說花瓜一次用完就分開，當然您的觀念非常好，很多在實際使用上沒辦法由主管機關區分到底是併同廢棄、蓋回去廢棄、一同丟在垃圾桶或一同回收。

主席 瓶蓋與瓶身分開處理，客觀上目前是不可行的嗎？

賴明陽會計師 在費率訂定上客觀上確實不可行，實務上塑膠是分開處理，鋁蓋是用焚燒的方式。

黃大法官虹霞 玻璃瓶呢？

賴明陽會計師 玻璃是用熔煉的方式。

主席 剛才黃大法官虹霞也有詢問柯教授。

柯格鐘教授 黃大法官所提到的問題，寓禁於徵究竟從主管機關或國家管制的角度來講可不可以做，簡單來講，傳統在行政法中將國家公權力的規制行為，確實將公課當作一種間接管制手段，也就是說，所謂直接管制是譬如對排放行為，但在財稅法領域是把它從間接管制手段另外拉出來。在這個地方，如果當一個材質的使用，或某個產業行為在國家的價值決定上應該加以禁止的話，正當、適當手段就是直接管制加上包括刑事法方式去對應這種行為，因為如果不是這樣，就無法達成目的。公課手段隱含一種立法上價值，就是開放，但不鼓勵。就像本件 PVC 材質，如果在當代科技，透過不完全燃燒，會造成戴奧辛這種世紀劇毒的情況，要達到目的絕對不是透過公課方式，而是必須直接分流處理，不能送進焚燒爐回收，而透過管制手段，甚至處以刑事法上制裁，以達到規制目的，這是我們剛才提到，當一個國家採用繞個彎的方式，也許大家認為很聰明、有智慧，但在法治國家強調目的與手段之間必須有正當連結，這種不當連結手段如果繞個彎就是要達到掐死這個材質的使用，或這個產業的生



存可能性，至少德國聯邦憲法法院認為已經侵害財產權或營業自由的核心領域。以上作補充說明。

主席 請顏教授。

顏秀慧助理教授 謝謝黃大法官的提問。針對大法官提到的問題，簡單就我所知作說明。我認為廢棄物處理費是一種規費，就是一般民眾送出來這些廢棄物，在這些應回收廢棄物部分，的確是代收代付的性質，但因為它所著重的是本體，也就是容器本身，至於附件，在回收時不能強制消費者必須鎖好瓶蓋，才願意回收應回收廢棄物。所以這些附件是不是可以很恰當的進入回收體系，我不知道基管會有沒有統計資料，就瓶蓋回收率來講，我相信不高，因為大部分人開瓶蓋之後應該是馬上順手丟掉，所以這些等於也是進入廢棄物處理的體系。針對附件收費，我覺得是必要的，它雖然沒有進去回收體系，但不進去回收體系的另外一條路就是進入處理體系。這些製造商必須為附件付出代價，就環境的角度來看，我認為是正確的方法。至於費率部分，涉及會計、經濟等數據，我沒有辦法說加倍是不是很恰當，只是一切費用應整體觀察。就附件來講，某些材質的費率較高，顯然是在處理上有比較需要注意的地方，例如 PVC 這種物質，焚化爐溫度就要比一般廢棄物高很多，才能破壞這種含氯化合物。因為回收時無法要求消費者把附件放齊才回收，所以這些沒有進入回收體系的物質，等於進入處理體系。收取費用有一部分代收代付是回收費用，其他屬於處理費用，就環工上來講，我想這部分沒有太大問題。

大法官提到收取費用有百分之二十屬於非營業基金，有沒有法源？廢清法第 17 條第 4 款有提到稽核認證費用，畢竟這些回收商到底收了多少應回收廢棄物，還是需要認證才能核發正確數字，像會計師有說基管會的委託，要清點這些數量，這些都是必要行政費用，在收到的回收費中，撥付一定比例作為行政成本，就第 17 條的精神

來看，我認為沒有太過於違背。至於「二十」恰不恰當，有討論空間，可能要看環保署成本上的需求。非營業基金的法源應該不是只依靠預算法，而是屬於整個基金運作行政費用的需求。

大法官提到盈餘部分，剛才基管會執行秘書提到因為有遞延性，今年收的回收費不一定在今年會付出去，尤其有些商品本身是有壽命的，盈餘部分要等待這些東西慢慢淘汰出來，我們就要支付。而且有一些是沒有進入回收體系的。我查了一下臺灣菸酒公司是很有社會責任的公司，它除了繳交回收費以外，自己用逆向回收壓瓶費的方式回收瓶子，即使1個瓶子2元、3元，鼓勵消費者至超商或販賣處所回收，也只能達到97%回收率。有一部分應回收廢棄物其實是進入處理體系，所以回收基金有盈餘應該是不意外的事情。

主席 請劉教授。

劉錦龍教授 剛才前面2位大法官提到包括回收處理費、回收公式、費率訂定等課題，依目前法律，回收處理費可列為費用，經濟學界有一個說法是，因為產品有可能是轉嫁消費者負擔，反而讓業者產生經濟租 (economic rent)。我們是代收代付，我前面強調業者可能作轉嫁行為，除非他能提出證據完全沒有任何轉嫁，經濟學上因為沒有任何轉嫁，他們為了競爭上考量，就會採取不同材質去替代。

第二，有關費率公式的設定，我當時有參與這部分，公式比較概括性，把現在授予的這些項目放在裡面，每次作費率調整時，提出每一個項目的影響，由費率委員會作討論。費率委員會的成員，三分之一是政府機關代表，三分之一是學者專家，三分之一是業者或環保團體等相關利益團體的代表，在裡面已經具有相當民主性的充分討論。而回收基管會也是受政府監督的單位，執行長或環保署長必須到立法院作備詢，相關費率問題都會受立法委員關切。

剛才提到基金盈餘這部分，因為產品有生命週期的概念，臺灣現在採事前收費，事後處理的概念，基本上來自延伸生產者責任制。

延伸生產者責任制在 OECD 或歐盟有討論一個課題，就是這種生產者責任制，到底政府要站在什麼角色，政府要不要參與，還是政府只站在監督立場？如果政府純粹站在監督立場，就把它轉換成完全私有類似財產或私有權的關係，就不涉及 public good 這種概念。臺灣被認為比較成功、有效率的制度是我們政府某程度地參與。日本就不是採行事前收費，而是廢棄者要繳費。國際上不同國家有不同考量，可是目前臺灣在這個制度上短期運作時成效最佳。

費率的訂定其實包括要達成特定的目標，如同剛剛提到的，費率的訂定會不會產生 300%、400%？其實最近對於 PVC 容器的瓶罐，有訂 4 倍到 5 倍的費率，很明顯地生產者馬上改換其他替代材質，呈現出對環境保護的功能，避免進入後續處理的手段會造成對環境的損壞，及對民眾身體健康的重大影響。以上說明，謝謝。

楊大法官惠欽 環保署表示費率上限難以事先計算，剛才黃大法官昭元就此部分詢問是客觀上、技術上難以計算，還是基於其他原因難以計算？本席聆聽環保署的回答後，還是不太清楚為何會認為技術上難以計算？請環保署再作補充說明。

再者，資料中提到回收清除處理費率有一套公式，很明顯地，公式中的數據會變動，環保署亦會隨該等數據而調整相關數據，請問在何種情況下會調整費率？費率中有一個數據是「信託基金餘絀數」，在計算時是否會留存信託基金，讓其平衡（呈現正數，而非負數）？是否會基於這個原因而調整費率？或是基於其他因素而調整費率？為何環保署會認為基於這些因素，技術上訂定費率的上限是不可行？

主席 請環保署回答。

陳修君律師 關於費率的調整部分，依照費率公告，責任業者或所屬公會或環保相關團體認為有需要，隨時都可以提出具體、科學性數據資料，供檢討修正之參考，環保署會據以提交回收費率審議委員

會來審議。審議委員會設置辦法也設有各工作小組，委員三人以上連署也可以召開相關的公聽會，不論是徵收費率或補貼費率，都可以進行相關的討論，作為後續是否維持或變更費率的參考。

賴明陽會計師 關於費率上限訂定的部分，我認為在客觀上不可行，在技術上也不可行，在成本上更是不可行。原因在於環保署訂定費率時，因應環境的變化，有許多緊急性、廠商使用材質的變動性，以及技術的提升，都可能造成在費率訂定時掛一漏萬的情況。而且容器的附件種類非常多，包括蓋子、提把、座、噴頭、壓嘴、標籤及其他附件，這些附件大多經過熱融合、膠合、機具組裝、淋膜或直接印刷在瓶身上面，再分開回收有相當的困難度。另外，在技術上，即使容器附件要分開計費或分開設定各項材質的費率，環保署必須蒐集所有可能使用的附件材質，該等材質就不限於系爭附表二的8種材質，各種材質都必須訂定適當的費率，才有辦法作回收。而且從誠實申報的角度來看，責任業者必須按照容器瓶身及各種附件的不同材質，分別按照其重量、費率來申報繳費，主管機關在進行查核時，也必須有效辨認各種材質，查證各別數量是否正確，更不用講各種附件所含的PVC，如果像聲請人所主張不同的附件，用不同的材質、不同的費率，都要看其PVC的含量及比重，則在適用費率上，一定會造成業者的申報成本及主管機關的行政成本高漲，因此我們認為在成本上也是不可行。更何況，如果要讓PVC的替代材質取代瓶蓋的內墊，那麼將瓶蓋分開回收，費率就會變得非常高，例如以本案的事實來看，瓶蓋的回收清除處理費如果分開來計收，會變成非常低，業者也不太可能願意改用其他材質。

顏旭明參事兼執行秘書 補充說明如下。環保署一再確認回收基金的目，絕對不是以財政為目的，基金的上限會不會侵害廠商的權利？肯定不會，因為在回收基金的費率審查中，就會思考這部分，我們的目的是希望收不到高的費率，希望收到很低的費率，政策目的是

希望廠商使用好的材質。當然，上限是多少？市場上，材料科學與化學工業不斷進步，如果真的要訂出這條線，很可能會訂得很高，那是沒有意義的。在經濟學上，有一個均衡值，這是變動的狀態，這個值到底是多少？會隨著社會上各項因素的變動而變動，所以訂一個值不可行，不過會藉由費率審議的多元民主機制，來訂定這個值。

主席 請問各位大法官有無其他問題？

吳大法官陳鏗 第一，看守台灣協會謝秘書長提到民眾不喜歡回收保力達B的飲料罐，原因為何？其結果為何？會導致回收率不高嗎？或會發生其他的結果？第二，只有瓶蓋內墊是PVC材質，與瓶身及瓶蓋都是PVC材質，二者的回收率和處理的費用，是否發生差異？如果回收率發生差異，對於環境的影響是否亦會不同？以上第一個問題請看守台灣協會答復，第二個問題請聲請人及相關機關答復。

主席 請看守台灣協會回答吳大法官的第一個問題。

謝和霖秘書長 為何拾荒者不願意回收玻璃瓶？因為重量非常重。回收商是到各地收集，處理商是做破碎、篩分處理。如果回收商是在屏東，要將回收的玻璃瓶運送到桃竹苗一帶的處理商，運費很貴，目前將瓶身變賣給處理商所得到的收入，還不夠負擔運費，因此處理商就不收，而由各地的清潔隊回收。所以費率的訂定，其考量的因素非常複雜，有時候訂一個值，並沒有辦法顧及偏遠地區的運費要給多少。

現在玻璃瓶的回收率不見得低，但這是靠各地的清潔隊收集，有很多是被隨便丟棄，尤其是勞工階層很喜歡喝保力達B來提神，喝完之後就丟在地上，讓清潔隊來收拾，環保署也有補助各地的清潔隊做這些事情。費率在訂定時，可能受到責任業者的影響比較大，沒有辦法提高到回收商願意參與的程度，所以有部分的品項，包括玻璃瓶、平板塑膠容器，其費率無法讓回收商想要參與，這是一個

問題。但是基管會也擔心費率提得太高，有些業者會短繳、漏繳，造成劣幣驅逐良幣的後果，所以在訂定費率時，要考慮非常多的因素，有時候沒有辦法如實反應成本。費率高到超過成本的現象，其實是不存在的。

主席 請聲請人回答吳大法官的第二個問題。

呂百倉先生 業者同意繳納回收費，但是環保署收了回收費，沒有完全落實支付給回收商，才會造成消費者隨意丟棄。如果將回收費提高，回收率就會比較高。再者，PVC是要燒毀，玻璃可以再利用，兩種材質不同，是否可在容器製造時規劃、繳費，再給溶劑商品製造商負擔，才不會造成不公平的費用，例如PVC用得比較多的，反因其重量輕，費用就繳得比較少。

主席 接著請環保署回答。

陳修君律師 這裡有一個我們原本不想提出來的資料，就是102年臺南社大在海灘淨灘所作的統計，新聞標題是「垃圾排行，塑膠袋第一，保力達B第二」，並不是要苛責保力達公司，這其實是我們要共同面對的問題。我想說明的是，剛才大法官提到，如果單純處理PVC容器，因為其回收管道明確，相對的處理成本也許比較低。反而是附件含有PVC的部分，沒有進入正式的處理管道，其處理費用會低，因為根本沒有處理，而是被任意棄置。如果被任意棄置，如同謝秘書長等人提到的，有完全無法評估的外部成本，這才是為何在PVC這部分想要採用差別費率、加重費率的方式，希望誘導業者不再使用，而保力達確實也不再使用。瓶子的部分尚有另外一個問題，其使用深色瓶身，回收業者比較不願意回收，因為相對的成本比較高，不過這部分牽涉保力達的營業自由，其想要維持瓶身的特色，這點我們沒有特別的意見。

主席 時間雖然已經超過，但仍有兩位大法官有問題要提問，我們就稍微再延長一點時間。請黃大法官瑞明及呂大法官太郎提問。

黃大法官瑞明 請問同業公會代表及環保署，類似像保力達公司，因為使用玻璃瓶，其瓶蓋內墊有PVC而被處罰的廠商有多少？

主席 先請環保署回答。

陳修君律師 沒有任何的處罰，我們只是依法追繳回收清除處理費，目前有幾個經過行政法院終局判決的案件。

主席 除了保力達公司之外，有無其他業者有此類的爭訟案件？

陳修君律師 有些在訴願階段就結束，沒有提起後續的行政訴訟，訴訟到最高行政法院好像只有保力達公司及愛之味公司，這部分資料容後補呈。

賴明陽會計師 補充說明一點，臺灣啤酒之前也因為PVC而受到追繳費用，但經過查核，從97年費率提高到百分之百以後，98年起就陸續改採PE材質。

主席 臺灣區飲料工業同業公會翁理事長有無資訊提供？

翁聰賢理事長 遭受環保署追繳費用，比較屬於公司內部的事務，沒有通報公會，所以公會沒有比較明確的統計，但是據私下瞭解，如果瓶蓋內有PVC材質的廠商，大概都遭環保署追繳費用，只是有一些比較小型的公司，因為金額不大，就繳費了事，有些公司例如保力達公司，或是愛之味公司有生產醬菜類、花瓜類產品，容器多，金額就會比較大，會提起訴訟。實際的公司數量，我們沒有作明確的統計。

呂大法官太郎 由前面的說明可瞭解費率的訂定非常複雜，所以費率委員會的組成、決定費率的程序，變得非常核心。委員會的組成包括產官學代表，以及其基本運作的模式，剛才相關機關環保署、劉教授等皆有說明，所以不再請教。要請教聲請人及商業同業公會，對於目前費率委員會成員的產生，以及決定費率的整個過程，從業者的觀點，就制度方面（非個案）是否充分考慮廢棄物清理法第16條各項因素？

主席 先請聲請人回答。

張靜如律師 剛才包括二位鑑定人都有提到，法律規定委員會成員除了主管機關之外，還包括學者及相關產業界，但相關產業界表達意見是非常困難的，因為都不是主動發動費率調整，縱使剛才主管機關說費率的調整是由業者主動發起的，事實並非如此。通常是由主管機關直接告訴業者，從幾年幾月幾日起調整費率，業者僅能乖乖地照繳。在費率的討論過程中，可能透過公協會告訴業者，未來要調整比例，可是業者透過公會或跟隨著公會去表達意見，其實業者的意見不曾被主管機關接受過，所以剛才NGO提到，為什麼加重百分之百的時候，是不是業者沒有反應，才未被重視？可是業者從來沒有機會可以去反對我們認為制度的荒謬性，或者甚至反應制度的荒謬性，也不曾被採納。以上是業者的意見。

主席 請臺灣區飲料工業同業公會翁理事長發言。

翁聰賢理事長 費率委員會的召開當然有相關的機制，費率委員會訂定相關費率時的代表非常多，之前我們有送陳情書過去，基本的就有罐頭公會、釀造公會及飲料公會等3個公會。在公會上面還有一個工業總會，工業總會在費率委員會也有代表，但是代表的比例非常低，而且在相關費率的訂定，相關單位、產官學或環保團體都有參與，費率調整委員會應該是非常和諧，可以為臺灣更好的環境一起來訂定費率，但是基本上如同剛才聲請人所言，在費率的訂定過程中，業界的聲音是明顯被掩蓋的，所以業者所提出的相關建議，被委員會採納的機會非常小。如何讓費率委員會採納各方的意見，讓臺灣的環境更好，應該是大家共同追求的目標，但很遺憾業者的聲音明顯被掩蓋。

詹大法官森林 剛才針對黃大法官昭元及本席所提之問題，相關機關環保署認為聲請人提供的表有誤導、資料不完全之處，請環保署代表陳修君律師及賴明陽會計師就此部分，也作出相應的表，供本院



參考。

劉錦龍教授 剛剛有討論到費率委員會的運作，因為我擔任過專家學者的代表，所以作以下之補充說明。公會代表說業者的意見沒有受到應有的重視，這部分也許可以請環保署提供歷次委員會的紀錄，不論是專家學者或業者的發言過程，都有作成紀錄，不僅是決議而已。其實在基金管理會的最近會議中，工業總會代表也說這件案件已經完全close，不再就這件案件所生的爭議，對基管會發表任何的意見，亦即他們已經接受基管會對過去作法的決議。基管會應該可以提供會議紀錄供大法官參考，業者代表都曾參與過，有作詳細的紀錄，並非如業者所言，他們沒有發言的機會，此與事實恐怕不符。

以上意見請鈞院卓參。

主席 今天的說明會到此結束，散會。

散會：12時11分