

## 解釋憲法聲請書

聲請人：保力達股份有限公司

代表人：呂百倉

茲依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款及第 8 條第 1 項之規定，聲請解釋憲法，並將有關事項敘明如下：

### 壹、聲請解釋憲法之目的

請求就臺北高等行政法院判決 103 年度訴字第 168 號判決、最高行政法院 104 年度判字第 68 號判決(附件一)所適用之法律、法規命令聲請解釋：

#### 一、確定終局判決適用之法律有違憲並因而侵害聲請人憲法第 15 條保障之財產權、平等權及其工作權內涵之職業執行自由

本案環保署對業者課徵容器回收清除處理費之授權母法為廢棄物清理法，其相關規定如下：

##### (一)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。

## (二)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。

### (三)廢棄物清理法第 17 條

前條第一項之資源回收管理基金，應使用於下列用途：

- 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。

### (四)廢棄物清理法第 18 條

責任業者及回收、處理業，得向資源回收管理基金申請前條第一款之回收清除處理補貼，經資源回收管理基金審核符合第一項設施標準及第二項作業辦法之規定後，予以補貼。

前項回收清除處理補貼之申請、審核管理辦法，由中央主管機關定之。

二、確定終局判決適用之下列法規命令有違憲並因而侵害聲請人憲法第 15 條保障之財產權、平等權及其工作權內涵之職業執行自由：

- (一)依廢棄物清理法第 15 條第 2 項授權制定之「應由製造、輸入業者負責回收、清除、處理之物品或其容器，及應負回收、清除、處理責任之業者範圍」

依廢棄物清理法第 15 條第 2 項授權制定之「應由製造、輸入業者負責回收、清除、處理之物品或其容器，及應負回收、清除、處理責任之業者範圍」於 93 年 12 月 31 日環署廢字第 0930097607 號修正公告：「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』……」該公告明白指出應由責任業者負責回收、清除、處理之物品容器物包括容器瓶身及其附件，使用後併容器廢棄者，均屬之。

(二) 依廢棄物清理法第 16 條第 5 項授權制定之「物品及容器回收清除處理費費率」

本案課徵容器回收清除處理費所依據之法規命令係環保署依廢棄物清理法第 16 條第 5 項之授權所制定之「物品及容器回收清除處理費費率」。環保署於 96 年 4 月 14 日環署基字第 0960027780 號公告「容器回收清除處理費費率」及 96 年 6 月 20 日環署基字第 0960044760 號公告（自 97 年 1 月 1 日起實施），明定「容器瓶身以外之附件使用 PVC 材質者，費率加重 100%，再乘以容器與附件之總重量，作為繳費計算方式。」，上開費率之修訂歷程可參考下表：

項次	公告	容器附件相關計費規定	備註
1	93 年 12 月 31 日環署廢字第 0930097607C 號公告「物品及容器回收清除處理費費率」	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，如	

	(自 94 年 1 月 1 日起實施)	<p>PET 瓶身之所有附件均依 PET 之回收費率作為繳費費率。</p> <p>2. 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。</p>	
2	95 年 6 月 29 日環署基字第 0950051650 號公告「容器回收清除處理費費率」(自 95 年 7 月 1 日起實施)	<p>1. <u>容器附件不論其材質為何，均依瓶身材質之回收費率作為繳費之依據，如 PET 瓶身之所有附件均依 PET 之回收費率作為繳費費率。</u></p> <p>2. <u>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。</u></p>	維持前次公告規定內容。
3	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」(自 97 年 1 月	<p>1. 容器附件不論其材質為何，均依瓶身材質之回收費率作為繳費之依據，如</p>	除加重費率幅度，由 30% 提

	1 日起實施)	<p>PET 瓶身之所有附件均依 PET 之回收費率作為繳費費率。</p> <p>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。</p>	<p>高 至 100% 外，其餘均維持前次公告規定內容。</p>
4	101 年 5 月 21 日環署基字第 1010042211 號修正公告「容器回收清除處理費費率」(自 101 年 7 月 1 日起實施)	<p>1. 容器瓶身以外之附件，應依瓶身材質之回收清除處理費費率，作為繳費之依據。</p> <p>2. 容器瓶身以外之附件使用 PVC 材質者，回收清除處理費費率加重百分之一百，再乘以瓶身與附件之總重量。</p>	<p>移列容器附件相關計費規定至公告事項中規範，並維持前次公告規定內容及酌修文字，以資明確。</p>

【表 1：環保署公告容器附件計費規定之制(修)訂歷程】

按上開公告性質上係屬法規命令，而非行政程序法第 92 條第二項前段規定對人之一般處分。蓋上開公告所規制之相對人（責任業者）雖屬依一般性特徵可得特定之相對人，但具有反覆持續之效力，而其規制之事件並非特定具體之個案，而是向將來不特定之事件通案地適用。故應屬法規命令。就此原因案件之確定終局判決也明確表示：「依據上開法規命令之文義、體系及目的以觀，只要容器附件使用 PVC 即應加重費率，並未區分附件所占總重量之比例多寡而異其處理，即毋庸為 PVC 含量多少之認定。」依據以上說明，足證確定終局判決乃直接適用上開具法規命令性質之公告而作成結論。

## 貳、疑義的經過

本案聲請人為「容器商品製造業者」，經行政院環境保護署委託誠品聯合會計師事務所於民國（下同）101 年 12 月 26 日查核聲請人 97 年 11 月至 101 年 10 月之營業（進口）量相關帳籍憑證，發現聲請人製造用於補充營養之飲品保力達 B 玻璃容器螺旋鋁蓋內墊使用聚氯乙炔（下稱 PVC）材質，卻未依廢棄物清理法第 16 條規定申報繳納玻璃容器（附件使用 PVC 材質）之回收清除處理費，乃於 102 年 7 月 25 日以環署基字第 1020063956 號函（下稱原處分）請原告於文到 45 日內補繳回收清除處理費計新臺幣 3 億 831 萬 4,070 元，如逾期未完納，移送強制執行及告發處分，並處應繳納費用 1 倍至 2 倍之罰鍰。聲請人不服，經提起訴願遭駁回，乃提起行政訴訟，經臺北高等行政法院判決 103 年度訴字第 168 號判決駁回。聲請人提起上訴後，最高行政法院 104 年度判字第 68 號判決駁回確定。法院判決理由之重點如下：

- 一、回收清除處理費之繳納乃是針對環境保護之特別公課，只要物品或其包裝、容器之使用後產生「嚴重污染環境之虞」之廢棄物，性質上具有不易清除、處理、含長期不易腐化之成分、含有害物質之成分、具回收再利用之價值，即應回收、清除、處理，並由責任業者負擔回收清除處理費。PVC 材質對環境之危害巨大，為減少責任業者使用該材質以保護環境，乃增加處理費率，以達責任業者減少使用及開發替代材質之目的。
- 二、依據廢棄物清理法授權所為 96 年 6 月 20 日環署基字第 0960044760 號公告（自 97 年 1 月 1 日起實施）之規定：「容器瓶身以外之附件使用 PVC 材質者，費率加重 100%，再乘以容器與附件之總重量，作為繳費計算方式。」故依據上開法規命令之文義、體系、及目的以觀，只要容器附件使用 PVC 即應加重費率，並未區分附件所占總重量之比例多寡而異其處理，即毋庸為 PVC 含量多少之認定。

### 參、涉及之憲法法條

本案聲請人針對上開法規對含有 PVC 材質之容器課徵不成比例之高額回收清除處理費，請求大法官針對下列憲法疑義問題從憲法高度作逐一審查：

- 一、國家對特定群體課徵特別公課，應遵守之容許性要件為何？上開授權母法規定是否符合課徵特別公課之容許性要件？
- 二、國家對特定群體課徵特別公課，是否應受到如同租稅課徵一般，比較嚴格之法律保留原則之限制，或是可以適用較為低度之標準？上開授權母法之規定是否符合法規範密度之要求？
- 三、上開授權母法規定對於課徵特別公課之民主監督機制是否符合民主原則？



四、上開法規命令是否逾越母法之授權？

五、上開法規命令在實質內容上是否符合負擔平等原則？

六、上開法規命令在實質內容上是否符合比例原則？

本案並非是針對確定終局判決適用上開法律或法規命令在法規之解釋及適用上是否違法而提出裁判違憲審查之聲請，而是針對確定終局判決所適用之上開法律以及上開具法規命令性質之公告是否有違憲侵害聲請人之基本權發生疑義，提出釋憲審查之聲請，故本案符合司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定人民聲請釋憲之程序要件。

#### 肆、聲請解釋憲法的理由及聲請人對本案所持之立場與見解

原因案件確定終局判決所適用之廢棄物清理法第 15 條、第 16 條、第 17 條及第 18 條違憲並因而侵害聲請人財產權、平等權及工作權保障內涵之職業執行自由。聲請人依據司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定聲請釋憲，並就此提出具體理由如下：

(壹)廢棄物清理法第 15 條、第 16 條、第 17 條及第 18 條已抵觸了法律保留原則，或至少違背授權明確性之原則：

##### 一、回收清除處理費之定性

依據本案原因事件承審法院之見解，對聲請人課徵之回收清除處理費係屬於國家為履行環境保護任務而開徵之特別公課。其理由略謂：「經查，回收清除處理費之繳納乃是針對環境保護之特別公課，只要物品或其包裝、容器之使用後產生『嚴重污染環境之虞』之廢棄物，性質上具有不易清除、處理、含長期不易腐化之成分、含有害物質之成分、具回收再利用之價值，即應回收、

清除、處理，並由責任業者負擔回收清除處理費。PVC 材質對環境之危害巨大，為減少責任業者使用該材質以保護環境，乃增加處理費率，以達責任業者減少使用及開發替代材質之目的。」

準此以解，依據司法實務見解，回收清除處理費屬於兼具滿足達成行政任務財政需要與管制誘導目的之特別公課。其理由如下：

首先，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關物品或其包裝、容器之使用後產生「嚴重污染環境之虞」之廢棄物之回收、清除、處理任務所需要之財政需求。易言之，其課徵特別公課首先是基於「肇因者負責」之精神而設。

其次，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。

## 二、廢棄物清理法課徵回收清除處理費之容許性要件

### (一) 德國釋憲實務下課徵特別公課之容許性要件

我國特別公課之概念基本上係繼受自德國法制。在德國釋憲實務上，課徵以財政收入為目的之特別公課必須遵守相當嚴格之容許性要件。依據德國聯邦憲法法院判決及學界見解，特別公課之課徵具有下述危害財政憲法及平等權之高度危險性<sup>1</sup>：

#### 1、危害財政憲法秩序

按德國基本法將財政事項特設專章(第十章)予以規範。因此關於稅捐事項的立法、收益與行政高權

<sup>1</sup> Vgl.Thiemann, Die Dogmatik der Sonderabgabe im Umbruch – Zur Legitimationsstruktur kollektiv begründeter Abgabepflichten, AöR 138 (2013), S. 64 ff.

(steuerrechtliche Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungshoheit)在聯邦與各邦間應如何劃分，均於基本法第 105 條至第 108 條有明確之規範。若任由公部門任意在租稅之外課徵特別公課，將有造成基本法所設定之財政憲法秩序喪失其規範意義與功能之危險。

## 2、危及對預算審議及執行之民主監督

按國家在以租稅作為財政收入及支出之體系下，必須服膺預算法制民主之原則，特別是應遵守預算完整性原則，使國家整體財政收入與支出必須編定在一份完整的預算計畫中，俾利議會在審議時可以完整地予以洞察與檢視。聯邦憲法法院憂心的是，容許立法者大量利用特別公課對預算完整性原則造成之危害，蓋「該原則的目標本在於：將國家整體財政資源與財政活動在政府提出的預算計畫以及國會審查議決的預算法律中呈現出來。蓋唯有如此國會才能定期地對所有受國家支配的財政資源以及課予人民的各種公課負擔，進行全面的洞察與監督，國家各種收入或支出亦因此得以完整地進行法定監督程序、計畫程序或審計程序。反之，如果立法者在預算外建立某種財政收入支出的循環，即可能違反上述預算完整性原則。」此外，由於後續基金的經營管理屬於行政事務，議會也難以為持續有效之監督。

## 3、危及公課負擔之平等

由於負擔特別公課之義務人通常也是租稅債務人，其本身已承擔起國民均應負擔的租稅給付義務。若容許立法者任意另開徵特別公課，使其額外負擔特別公課之繳納義務，將造成其整體負擔之增加，並引發破壞公課負擔平等之危險。

有鑑於此，依據德國釋憲實務之一貫見解，在租稅國家原則下，以財政收入為目的之特別公課之開徵必須非常謹慎，亦即僅屬「特殊例外方可以容許」之財政工具。政府之財源原則上仍應來自租稅收入，不應容許立法者任意透過立法裁量，選擇針對特定群體課徵特別公課，以滿足一般國家公共任務或為促進一般公眾利益所需之財政需求<sup>2</sup>。為防止特別公課之濫用，德國聯邦憲法法院從 1980 年的「職業教育特別捐」判決開始，即嘗試透過一套嚴格之容許性要件，以防止特別公課之濫用。依據其一貫見解，凡是以財政收入為目的之特別公課，均必須嚴格遵守下列之容許性要件<sup>3</sup>：

### (1) 追求或實現特定實質目的

在以財政收入為目的之特別公課，並不能僅以籌措財源以滿足財政需求作為特別公課正當化之基礎。特別公課必須是為了追求或實現特定實質目的而開徵。

### (2) 群體同質性(Gruppenhomogenität)

由課徵特別公課所要追求之實質目的以觀，負擔特別公課之群體必須具有與其他群體或一般公眾得以相區隔之同質性。

### (3) 群體責任(Gruppenverantwortung)

所謂群體責任係指作為課徵對象之同質群體與課徵該公課所擬追求之特定實質目的之間，必須具有比其他群體或一般大眾更為緊密、特殊的事物關聯 (Sachnähe)，從而以課徵特別公課之方式，責由該群體承擔起達成該實質目的所

<sup>2</sup> Vgl. BVerfGE 55, 274 (300 ff.); 67, 256 (275 f.); BVerfGE 82, 159 (178).

<sup>3</sup> Vgl. BVerfGE 55, 274 ff; BVerfGE 67, 256 (278).

需之財政責任，即具有充分正當性。例如因該群體行為導致某種危害環境之狀態而使得國家必須採取特殊措施以為處理時，則基於「肇因者原則」責由該群體承擔所需之財政責任，自具有充分正當性。反之，例如，在煤炭公課(Kohlepfennig)案中，聯邦憲法法院認為確保德國煤炭業可以穩定供電係屬於一般公眾利益，故應以課徵租稅，而不是以特別公課方式，來籌措達成該項公共任務所需之財源<sup>4</sup>。另在防火公課一案中，聯邦憲法法院則認為，有效防火亦屬於一般公眾利益，從而對於被課徵之群體而言，亦欠缺特別之事物關聯，故不符合群體責任之要件<sup>5</sup>。

#### (4) 群體用益性(Gruppennützigkeit)

所謂群體用益性係指對於特定群體徵收特別公課所獲得之財源，必須確係為該群體之共同利益而使用。在此並非要求個別公課義務人有直接受益，而是要求該公課收入必須使用在有利於義務人群體之事項。

依據德國聯邦憲法法院見解，為了避免特別公課濫用，上述容許性要件，在以財政收入為目的之特別公課均必須完全的適用。至於如果是以行為引導為目的(Lenkungszweck)之特別公課，由於目的並非在籌措取得實現公共任務之財源，上述容許性要件是否可以全盤套用，其寬嚴之程度又如何，在釋憲實務上則有所爭議。就此聯邦憲法法院第一庭曾經對於誘導型特別公課要件提出比較寬鬆的之容許性要求。依其見解，上述「群體責任」以及「群體用益性」兩項容許

<sup>4</sup> BVerfGE 91, 186 (205 ff.).

<sup>5</sup> 柯格鐘，特別公課之概念及爭議，月旦法學雜誌，第 163 期，2008 年 12 月，頁 203。

性要件，對於非以財政收入為主要目的之公課類型並非不可或缺之容許性要件。蓋在以行為誘導為主要目的之特別公課，因其並非專以取得實現公共任務所需之財源為主要目的，故對於群體責任之要件及群體用益性之要件作可以較為寬鬆之解釋<sup>6</sup>，易言之，課徵特別公課之財政收入，只要主要係為了被課徵群體的共同利益而使用即可，若在收入之使用上使其他群體或一般公眾分享利益者，亦非法所不許。不過聯邦憲法法院第二庭則認為，即使財政收入只是特別公課之次要目的，亦必須滿足上述嚴格之容許性要件<sup>7</sup>。蓋只要國家運用租稅以外之特別財政收入手段，即必須提出特別之正當化理由。這項見解後來也為第一庭所採納，不再堅持上述之區別，改為一致適用上述嚴格之容許性要件，併此敘明<sup>8</sup>。

## (二)我國釋憲實務下課徵特別公課之容許性要件

相對於德國聯邦憲法法院對於課徵特別公課之容許性採取之嚴格審查，我國學理普遍批評大法官解釋對於課徵特別公課之容許性顯然過於寬鬆。這個趨勢係由大法官釋字第426號解釋首開先河，其略謂：「憲法增修條文第九條第二項規定：「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

<sup>6</sup> BVerfGE 57, 139 (167).

<sup>7</sup> BVerfGE 67, 256(277).

<sup>8</sup> BVerfGE 92, 91(118).

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。特別公課與稅捐不同，稅捐係以支應國家普通或特別施政支出為目的，以一般國民為對象，課稅構成要件須由法律明確規定，凡合乎要件者，一律由稅捐稽徵機關徵收，並以之歸入公庫，其支出則按通常預算程序辦理。」

與德國釋憲實務比較，最明顯的就是大法官解釋將特別公課定位為現代工業先進國家常用之工具，而德國聯邦憲法法院則是將特別公課定位為財政憲法中特殊例外之財政工具。這個基本認識上不同，導致德國聯邦憲法法院對於特別公課之容許性要件作出相對上較為嚴格之控管。而我國大法官解釋所提出之標準則是賦予立法者有非常廣泛地選擇課徵特別公課之裁量權，對課徵特別公課之容許性審查可以說十分寬鬆。實務上乃在此種寬鬆之容許性要件下，套用這套公式，享受起課徵特別公課在民主國與法治國低密度控管下之各種便利，使得特別公課在我國環境公課中反倒反客為主而成為主流工具。

歸根究底，司法院大法官並未充分地認識到任意容許濫用特別公課對於財政憲法秩序及基本權保障所可能帶來之高度危機。相對於此，我國學界則是對此危機憂心重重，幾乎

是異口同聲地呼籲大法官應參考德國聯邦憲法法院之審查準則，對於立法者課徵特別公課之容許性要件作更為嚴格之審查與控管。

### 三、廢棄物清理法課徵回收清除處理費容許性之違憲疑義

在參考德國聯邦憲法法院之審查準則下，廢棄物清理法課徵回收清除處理費之相關法律規定是否符合課徵特別公課之容許性要件，自有予以檢討之必要。如前所述，依據實務見解，在現行實務上之回收清除處理費屬於兼具滿足達成行政任務之財政需要與管制誘導目的之特別公課。姑且不論法律授權之目的是否可以涵蓋這種管制誘導之目的，現行實務上之回收清除處理費確實兼具上述雙重目的。不過實務上針對不同類別之廢棄物分別規定不同費率，故此二種目的實際上究竟以何者為主，何者為副，不能一概而論，必須視其實際狀況而定。但是無論如何，其基本上至少仍具有滿足財政需求之目的，故參照德國釋憲實務，即必須通過上述四項嚴格之容許性要件之審查。

按廢棄物清理法第 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，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……。」查其實質目的在針對有產生嚴重污染環境之虞之廢棄物之物品或其包裝、容器予以回收、清除、處理，基於環境法上「肇因者原則」，對於因相關業者自己營利行為而導致有產生嚴重污染環境之虞之廢棄物之物品或其包裝、容器者，責由該群體承擔所需之財政責任。純粹從表面上看，該規定抽象上似乎仍可以通過上述容許性要件之檢驗。不過其實際上是否符合「群體責任」及「群體用益性」要件，



則有賴大法官依據職權予以調查及判斷。以下則提出其違反「群體責任」及「群體用益性」要件之重大疑義。

查廢棄物清理法第 17 條規定：「前條第一項之資源回收管理基金，應使用於下列用途：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。」另廢棄物清理法第 18 條規定：「責任業者及回收、處理業，得向資源回收管理基金申請前條第一款之回收清除處理補貼，經資源回收管理基金審核符合第一項設施標準及第二項作業辦法之規定後，予以補貼。」。其中第五項規定「經中央主管機關同意，與一般廢棄物資源回收有關之用途」並不明確，其涵蓋面甚廣，極容易造成在實際運用上有不合「群體責任」及「群體用益性」要件之情形發生。而即使僅從該基金在 107 年度業務計畫及預算說明書以觀，其實際運用情形也確實有不完全符合「群體責任」及「群體用益性」要件之情形。例如：

- 1、從該基金在「107 年度業務計畫及預算說明書」中參之一（二）（頁 2-3）（附件二），提及該基金運用較上年度大幅增加，是為了節能減碳，降低空氣污染排放，補助執行機關將資源回收車汰換為油電混合車所致。
- 2、該基金在 107 年度業務計畫及預算說明書（頁 2-25）記載「補助工程單位辦理橡膠瀝青鋪設相關工作等」。

準此，在上開第五項規定「經中央主管機關同意，與一般廢棄物資源回收有關之用途」之規範下，極容易造成該特別公課在

不完全符合「群體責任」及「群體用益性」要件下運用之高度危險。也就是特別容易發生德國聯邦憲法法院所擔心的下列危險：原本應該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，責由特定群體負擔，使其在租稅之外承擔不合事理之額外負擔。例如前述以節能減碳，降低空氣污染排放作為名義，補助各地方政府將資源回收車汰換為油電混合車。但各縣市之資源回收車母寧正是為服務一般大眾利益而設置，節能減碳，降低空氣污染排放更是與責任業者之事物責任欠缺合理之關聯。而「補助工程單位辦理橡膠瀝青鋪設相關工作」更是如此。這均足以證明系爭特別公課實際上並未完全符合「群體責任」及「群體用益性」之容許性要件。

#### 四、階層化法律保留原則下對特別公課規範密度之要求

##### (一) 歷來大法官解釋對課徵特別公課規範密度之審查

我國大法官解釋基本上採納「重要性理論」作為法律保留原則適用範圍及規範密度之判準，並依據此一理論建立起「層級化法律保留」體系。在「層級化法律保留」體系下，法律保留原則適用範圍下之行政事務，在規範密度上仍可以區分成不同等級。由大法官解釋特別使用「租稅法律主義」這個特殊用語可知，有關租稅之課徵基本上屬於高度法律保留之範疇，有關納稅主體、納稅客體、稅基、稅率和租稅減免事項基本上均屬國會保留事項，必須以法律自行規定。

相對於此，自大法官釋字第 426 號解釋起，對於課徵特別公課之規範密度，大法官一直採取相當低度、寬鬆之審查。例如釋字第 426 號解釋略謂：「特別公課之性質雖與稅

捐有異，惟特別公課既係對義務人課予繳納金錢之負擔，故其徵收目的、對象、用途應由法律予以規定，其由法律授權命令訂定者，如授權符合具體明確之標準，亦為憲法之所許。所謂授權須具體明確應就該授權法律整體所表現之關聯意義為判斷，而非拘泥於特定法條之文字（參照本院釋字第三九四號解釋理由書）。空氣污染防治法第十條第一項：「各級主管機關應依污染源排放空氣污染物之種類及排放量，徵收空氣污染防治費用」、第二項：「前項污染源之類別及收費辦法，由中央主管機關會商有關機關定之」，依此條文之規定，再參酌上開法律全部內容，其徵收目的、對象、場所及用途等項，尚難謂有欠具體明確。」

另釋字第 593 號略謂：「國家基於一定之公益目的，對特定人民課予繳納租稅以外之金錢義務，涉及人民受憲法第十五條保障之財產權，其課徵目的、對象、額度應以法律定之，或以法律具體明確之授權，由主管機關於授權範圍內以命令為必要之規範。」其理由略謂：「國家對特定人民課徵金錢給付義務，應以法律明定課徵之目的、對象與額度，如以法律具體明確授權主管機關以命令為必要之規範，應就授權法律整體規定之關聯意義，綜合判斷立法機關之授權是否符合授權明確原則，及行政主管機關之命令是否逾越母法授權或與之抵觸。七十三年一月二十三日修正公布之公路法第二十七條第一項規定：「公路主管機關，為公路養護、修建及安全管理所需經費，得徵收汽車燃料使用費；其徵收費率，不得超過燃料進口或出廠價格百分之五十」；同條第二項前段授權交通部會商財政部，訂定汽車燃料使用費徵收及

分配辦法。同法第七十五條並規定汽車所有人不依規定繳納汽車燃料使用費者，公路主管機關應限期通知其繳納。是公路法已就汽車燃料使用費之徵收目的、對象及徵收費率之上限予以明定，並就徵收方式及徵收後之分配辦法，授權主管機關訂定。其授權之目的、範圍及具體內容均已明確規定，符合授權明確性原則。交通部依上開公路法相關規定之授權，於八十六年九月二十六日修正發布汽車燃料使用費徵收及分配辦法，其第二條規定行駛公路或市區道路之各型汽車，除依同辦法第四條規定免徵者外，均應依法繳納汽車燃料使用費。同辦法第三條規定以汽油每公升新台幣二點五元、柴油每公升新台幣一點五元之費率，依各型汽車之汽缸總排氣量、行駛里程及使用效率推算耗油量，再依附表費額由交通部或委託省（市）徵收。系爭辦法規定汽車所有人為徵收對象，係在上開公路法第七十五條所定範圍內，故不生逾越公路法授權範圍之問題。至於徵收方式是否逾越公路法相關規定之授權，則須就公路法整體規定，綜合判斷授權開徵汽車燃料使用費之目的而定。依上開公路法第二十七條第一項規定，汽車燃料使用費之開徵係為支應公路養護、修建、安全管理之財政需要，而非以控制燃油使用量為其主要政策目的，倘主管機關所採之計徵方式，係在法定費率範圍內，並足以相對反映公路使用量之多寡，自得綜合考量稽徵成本、行政效率、運輸政策、道路工程計畫、環境保護或其他公路法授權所為維護之公益，作適當之政策判斷，不因公路法使用「汽車燃料使用費」之名稱，並規定以燃油之價格定其費率，即得遽予論斷主管機關應以個別汽車使用燃油之實際用量，採隨油課徵方式徵收，方與授權意旨相符。系爭規

定按各型汽車之汽缸總排氣量、行駛里程及使用效率，推計其耗油量，以反映用路程度多寡，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，與憲法第二十三條之法律保留原則並無違背。」

## (二)對釋憲實務規範密度要求之檢討

如上所述，在立法實務及釋憲實務上，對於課徵特別公課採取相當低度之規範密度要求。與課徵租稅所需遵循之高度規範密度相比，兩者可以說是天差地別。對於租稅，其課徵對象、構成要件及稅率基本上均應由法律明定之，反之在課徵特別公課之立法，其課徵對象、構成要件及稅率則均可以授權主管機關定之。即使大法官強調母法授權應符合明確性原則，但是在授權明確性密度要求上也僅適用相當低度之「方針可循準則」。以致於主管機關在課徵特別公課規定之形成上享有相當大的裁量空間。這種區別對待等於變相鼓勵主管機關採用特別公課作為其財政工具。這實際上也導致在環境公課之領域，特別公課反客為主，成為環保機關籌措財源及政策誘導之主要工具。

按對人民基本權之干預越嚴重，則法律保留及規範密度之要求即應相對地升高。從本案可以觀察得知，聲請人每年單就保力達 B 液玻璃容器即必須繳納特別公課即高達數千萬，其對企業存續及經營權之干預程度絕對不下於租稅。法律保留下之規範密度不應該因為財政工具類別之差異而有如此天差地別之距離。為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，在規範密度之要求上至少亦應有所提升，方符合法律保留原則。

### (三)對廢棄物清理法第 16 條第 5 項規定之檢討

廢棄物清理法第 16 條第 5 項規定：「第一項之費率，由中央主管機關所設之資源回收費率審議委員會依材質、容積、重量、對環境之影響、再利用價值、回收清除處理成本、回收清除處理率、稽徵成本、基金財務狀況、回收獎勵金數額及其他相關因素審議，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。」在上開授權母法之授權下，主管機關得制定「物品及容器回收清除處理費率」。主管機關乃於 93 年 12 月 31 日環署廢字第 0930097607C 號公告「物品及容器回收清除處理費率」（自 94 年 1 月 1 日起實施），明定「容器瓶身以外之附件使用 PVC 材質者，費率加重 30%，再乘以容器與附件之總重量，作為繳費計算方式。後於 96 年 4 月 14 日環署基字第 0960027780 號公告「容器回收清除處理費率」及 96 年 6 月 20 日環署基字第 0960044760 號公告（自 97 年 1 月 1 日起實施），明定「容器瓶身以外之附件使用 PVC 材質者，費率加重 100%，再乘以容器與附件之總重量，作為繳費計算方式。」

由於上開授權母法在徵收費率之決定上，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，才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」應如何認定，則根本並無任何實質之規定。這才導致主管機關有後續所分析之濫用誘導性費率之工具，課予業者違反負擔平等及比例原則之應繳費用之可能。申言之，正是因為上開授權母法對於「費基」這個特別公課之重要事項漏未規定，形同空白授權，方才導致主管機關有後續所分析以擬制之方式認定費基之可能。

綜上所述，上開授權母法之規定已抵觸了法律保留原則，並違背授權明確性之原則。

#### (四) 欠缺有效之民主監督機制而導致系爭特別公課民主正當性之不足

##### 1、德國釋憲實務之要求：強化民主正當性之監督機制

除了在實體法上強化特別公課之容許性要件，以落實司法監督控制之外，為了防止特別公課之濫用，德國聯邦憲法法院進一步提出強化民主監督之程序機制，以彌補特別公課在民主正當性上之不足：

##### (1) 立法者負有定期審查及改善之義務

依據德國聯邦憲法法院判決，特別公課特殊正當化的要求並不僅僅在立法者建立特別公課之立法時點必須存在，毋寧更應確保在後續實施之長期時間中，特別公課之繼續課徵始終仍須符合憲法特殊正當化的要求。因

此立法者必須定期持續地審查，是否特別公課仍應維持，或是基於情事變更，尤其是財政目的或其他目的達成而有廢止或調整、變更之必要，亦即立法者負有定期審查及調整之義務<sup>9</sup>。因此即使是曾被聯邦憲法法院肯認為合憲之特別公課，若因情事變更而無續行之必要時，若立法者卻未於事後充分檢討，該特別公課亦得於另案被宣告為違憲<sup>10</sup>。

## (2) 充分之資訊揭露義務 (Haushaltsrechtliche Dokumentationspflichten)

如前所述，特別公課之設立嚴重危害議會及公眾對於政府整體財政收支狀況之監督。有鑑於此，憲法法院在老年照護公課一案中特別提出，立法者之審查與調整義務必須藉由資訊揭露義務予以補充。蓋藉由要求特別公課必須對於議會及公眾完整的揭露資訊，方足以確保民主之有效監督<sup>11</sup>。

## 2. 現行「資源回收管理基金」欠缺有效民主監督及其衍生之瑕疵

我國特別公課之法制繼受自德國，但卻一直欠缺上述有效之民主監督機制，不僅無法充分反應國家整體財政收支狀況，後續運用更是淪為主管機關之小金庫而弊端叢生。進而在浮濫使用後，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。凡此種種均是我國特別公課制

<sup>9</sup> BVerfGE 55, 274 (308).

<sup>10</sup> BVerfGE 82, 159..

<sup>11</sup> BVerfGE 108, 186 (218) und LS 1.



度欠缺強力有效民主監督之結果。本案聲請釋憲之標的亦是如此。以下將作進一步說明：

(1)「資源回收管理基金」分設「信託基金」及「非營業基金」違反預算法規定且長期未為改善

依廢棄物清理法第十六條第一項之規定，負責回收、清除、處理物品或其包裝、容器等責任業者應繳納回收清除處理費，作為「資源回收管理基金」，屬於預算法第四條規定之特種基金。特種基金係指歲入供特殊用途者，按其性質區分，計有營業基金、債務基金、信託基金、作業基金、特別收入基金及資本計畫基金等六類。而依預算法第四條第一項第二款之規定，上開「資源回收管理基金」之設立，係政府依法律向業者徵收之回收清除處理費用，並經指定特定用途明確規範作為該基金之財源，故其性質上應屬於「特別收入基金」。惟現行資源回收管理基金卻是按一定比例分設「信託基金」及「非營業基金」，並自民國八十八年起正式編列預算；前者（信託基金）係支付經稽核認證之回收清除處理補貼，後者（非營業基金）則支付其他與資源回收相關費用，使得整體的「資源回收管理基金」一部分為「信託基金」，但另一部分則為「非營業基金」。上述作法與預算法顯然有所牴觸。在監察院於民國九十二年八月提出「中央政府所屬非營業循環基金之總體檢調查報告」中亦指出：「資源回收基金之法定收支運用性質並非『預算法』所定之信託基金，而應為特別收入基金當無疑義，是以將資源回收基金分為信託與非營業兩類，不僅作業劃分缺乏法源依據，除徒然導致基金運作全貌與財務狀

況遭到分割，及資金統籌運用效益受到限制外，與『預算法』有關特種基金之定義更有牴觸…。行政院環境保護署允應依法定程序，修正所執行不合法令規定之附帶決議事項，就所主管資源回收基金分列為信託基金與非營業基金之現象予以整合，方為合宜。」惟迄今為止，上述基金違反預算法之瑕疵卻仍持續多年而仍並無改正。

## (2)「資源回收管理基金」分設「信託基金」及「非營業基金」造成之實質弊端

在「資源回收管理基金」分設「信託基金」及「非營業基金」之運用方式下，造成系爭特別公課無法有效地發揮整體效益，且難以洞察其收支之平衡狀況。例如儘管信託基金已累計相當多賸餘，但在非營業基金部分如對補助資源再生廠與獎勵資源回收系統經費有所不足時，卻無法流用，使基金之資源未能發揮整體效益。而主管機關卻又得一再藉口非營業基金部分之收支不平衡，並以現有收費不足以充分因應非營業基金部分之用途為由一再調高費率，加重責任業者額外不必要之財產上負擔。

以上的說明在顯示出，我國引進德國法制下特別公課，但並未如同德國釋憲者課予立法者有更強之定期檢討及改善義務，也並未強化後續之資訊揭露義務。此外釋憲聲請書後續分析之環保署濫用廢棄物回收清除處理費機制違反負擔平等原則及比例原則之問題，其實也是與現行

特別公課法制整體上欠缺有效之民主監督機制有關。在過去大法官解釋承認國家可以課徵特別公課之後，懇請大法官利用本案釋憲之良機，修補現行特別公課法制民主監督機制之不足。

## (貳) 釋憲標的之法規命令逾越母法之授權

退一步言，即使不認為上開授權母法已抵觸了法律保留原則，或至少違背授權明確性之原則，系爭法規命令亦明顯逾越了母法之授權。理由如下：

- 一、依據廢棄物清理法第 16 條第 5 項規定之授權，費率應具體考量「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」以為決定。上開法規命令以「費率加重 100%」及「再乘以容器與附件之總重量」之方式，使業者承擔與其實質上對環境造成不良影響不成比例之特別公課，業已逾越母法之授權範圍。蓋首先由上開授權母法規定以觀，其並未有授權主管機關得以「擬制費基」作為計算應繳費用之方式。
- 二、其次，上開授權母法之規定原本就不禁止食品容器在瓶蓋內墊附件上使用 PVC 材質，其自無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到間接強制地促使責任業者改變生產材質之目的，亦即「寓禁於徵」目的之意思。就此上開法規命令業已逾越母法之授權範圍。

### (參) 聲請釋憲標的之法規命令違反負擔平等原則

本案課徵之特別公課即使符合上述抽象之容許性要件，並不代表其實質內容合憲。蓋上述抽象之容許性要件，在功能上主要是在處理國家可否對特定群體課徵特別公課之抽象容許性問題。即使答案是肯定的，其實質內容仍必須進一步符合憲法上基本權限制之界限及法治國下一般法律原則。從法釋義學之角度說明，這就有如行政機關採取行政處分或行政契約之行為形式雖具有容許性，但並不代表其實質內容就一定合法一樣。

#### 一、責任業者之選擇違反負擔平等原則

##### (一) 從系爭容器之肇因者以觀

主管機關依廢棄物清理法第 15 條第 2 項授權制定「應負回收、清除、處理責任之業者範圍」。在上開法規命令下，係以「食品製造業者」為責任業者，並對其課徵特別公課。

查本案聲請人為「食品製造業者」，其玻璃容器、鋁製瓶蓋及內墊則由上游廠商製造後供其使用，最終則販賣給消費者。從環境法制之基本建制原則「肇因者原則」以觀，從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之社會責任。上開法規命令僅以其中一個環節之「容器商品製造業者」為廢棄物回收清除處理費課徵對象，違反負擔平等原則。

況且在立法當時，國際先進國家亦與本案聲請者使用相同之技術，甚至迄今為止，在內墊加入少許之 PVC 材質，以確保瓶身與瓶蓋之接合程度，仍是國際通用之技術。本案聲

請人只是銷售商，本身並非瓶蓋之製造商。在整個生產、銷售及消費之環節中，只是單純使用製造商依當時國際通用技術所提供之瓶蓋，為何必須完全承擔所有之肇因者責任。上開法規命令責由本案聲請人負擔廢棄物回收清除處理費，違反負擔平等原則。

## (二) 從抑制 PVC 材質之使用目的以觀

其次，姑且不論系爭特別公課得否以抑制 PVC 材質之使用為其管制目的，也姑且不論主管機關對 PVC 材質之使用對環境之影響是否建立在錯誤之評估基礎上，若純粹從抑制 PVC 材質使用之管制目的以觀，則針對 PVC 原料之製造業者採取就源扣繳之方式，毋寧比系爭規定僅選擇性地針對有使用 PVC 材質容器之責任業者課徵特別公課，更見功效。在民國 107 年 1 月 19 日環保署召開「容器清除處理費費率修正草案」之公聽會，即有業者提出相關建議。就此環保署的回應是「原料生產業者所產出之原料，使用在目前公告應回收容器項目比率很低(經評估不到 10%)，故就源課費會影響許多非屬列管之業者，故目前課費未就源課費。」(參見附件三最末頁)

由以上環保署說明可以得知，按目前市面上使用 PVC 材質之產品種類十分眾多，在法令並未禁用 PVC 材質之背景下，系爭規定僅選擇性地挑選有使用 PVC 材質容器之責任業者課徵系爭特別公課，而且不論其使用含量是如何地微小，一律課以不成比例(見後續之說明)之高額特別公課。反之對於使用更高比例，甚至全部使用 PVC 材質之產品(例如使用 PVC 材質製作之輸水管、醫療食鹽水袋、電線外皮、光纖外皮、塑膠鞋、手套、玩具、動漫公仔等多項 PVC 產品)，

卻反而未將之列為課徵系爭特別公課之對象。這更可以證明系爭法規命令之區別對待實明顯違反事物本質而欠缺正當合理之理由。

又查金屬瓶蓋 PVC 內墊進入回收處理體系，經高溫 1000°C 以上熱熔後，不會產生戴奧辛，並無對環境嚴重汙染之虞（見附件四），卻必須負擔高額近乎懲罰性之費率。反之許多使用更高比例，甚至全部使用 PVC 材質之產品卻不用承擔此一負擔，更可以證明系爭法規命令之區別對待實明顯違反事物本質而欠缺正當合理之理由。

最後必須強調的是，由於特別公課使得義務人在租稅負擔之外額外承擔特殊之公法上金錢負擔，具有高度破壞負擔平等之嫌疑，故在德國釋憲實務上均採取較為嚴格之司法審查。故本案在司法審查密度上，大法官亦應調整向來對特別公課過於寬鬆之司法審查態度，以建立符合憲法精神之財政憲法，併此敘明。

## 二、課徵標準違反負擔平等原則

在本案中，被認定屬於容器附件之瓶蓋，若進一步拆解，其實包括有鋁蓋本體、紙及淋膜等成分。按淋膜之功能在於增加瓶蓋與瓶身之密合，防止內容液滲漏及內容液品質安全、穩定。在傳統技術上為增強淋膜的凝固，會在材質當中加入「氯」之成分（「氯」並非淋膜之唯一材質）。經環保署採用「螺旋鋁蓋內墊經紅外線光譜分析及焰色法檢測」透過光譜比對及燃燒的方式，判斷該淋膜含有「氯」之成分，並因此認定容器附件之瓶蓋有使用 PVC 材質。

要說明的是，即使是在作為容器附件之瓶蓋之內墊，其中所含有之 PVC 材質，亦僅佔瓶蓋內墊整體之微量比例而已，更別說在整個容器及附件總重量中其所佔之比例更是微乎其微。上開法規命令之計算公式是將容器附件含有 PVC 材質之成分者，不論 PVC 實際上在整個附件中之成分為多少，也不管在整體「容器與附件之總重量」中之具體比例為多少，一律以「容器與附件之總重量」（費基）乘以「原先容器材質（例如玻璃或其他材質）之費率加重 100%」（費率）之方式予以計算。

在上開法規命令規定下，廢棄物回收清除處理費高低區別對待之標準其實可以分成兩個步驟：

- 1、首先是看容器之附件是否含有 PVC 材質。
- 2、若是肯定，則計算出容器加上附件之總重量，再依據容器原本材質之費率（例如本案聲請人使用之容器為玻璃）加重 100%。

若只從形式上觀察，上開規定是直接將原本材質（例如玻璃）之費率加重 100%，亦即加重為兩倍。但如果比照租稅法上應納稅額之計算，係由稅基乘以稅率而得出。上述規定毋寧可以分解將成「費基」與「費率」兩個部分，實質上仔細剖析，這等於是一律將「容器與附件之總重量擬制為兩倍」之方式來認定費基，再乘上「容器原本材質」之費率。

以下將以 97 年至 100 年間廢棄物回收清除處理費之費率，作一個比較圖表，以清楚地呈現出業者使用各種不同材質作為容器本體，或附件含有 PVC 材質時，應繳納之廢棄物回收清除處理費之高低變化：

下例業者	材質	瓶身重量(g)	附件重量(g)			總重量(g)	回收費
			標籤	瓶蓋	內墊		
-	玻璃	381	1.8	1.4	0.8	385	0.5968
			4				
-	塑膠容器(PET)	29	0	1	0	30	0.3474
			1				
A業者	塑膠容器(PVC)	29	0	1	0	30	0.4614
			1				
B業者	玻璃 附件使用 PVC	381	1.8	1.4	0.8	385	1.1935
			4				
-	塑膠容器(PET) 附件使用 PVC	29	0	1	0	30	0.6948
			1				
-	塑膠容器(PVC) 附件使用 PVC	29	0	1	0	30	0.9228
			1				

【表 1：相同容量不同容器之廢棄物清除處理回收費】

1、依據上開比較表，假設 A 業者產品使用完全以 PVC 材質作成之容器，而 B 業者（以本案聲請人之產品為藍本）產品使用之容器本體則為玻璃瓶，僅在容器附件中之瓶蓋內墊中含有微量之 PVC 材質。以上兩個容器在容量上則完全相同，均為 600 cc。依據上開法規命令之費率計算公式，由於玻璃瓶容器之重量遠超過完全使用 PVC 材質之容器，故依據上開法規命令規定之公式計算後，B 業者要繳交之廢棄物回收清除處理費將會比 A 業者高出一倍不止（1.1935 : 0.4614）。若更精準地以兩者所含有之 PVC 材質相比較，B 業者在其附件 4g 中僅含有 0.8g 之 PVC（恰正如本案聲請人附件中含有之 PVC 之重量為 0.8g），反之，



A 業者卻是使用重量高達 29g 之 PVC。兩者含有之 PVC 重量差距達 36 倍有餘，但 B 業者卻必須繳納比 A 業者高出一倍不止之廢棄物回收清除處理費。

2、承上例，假設 C 業者產品使用之容器本體亦為玻璃瓶，但容量只有 300 cc，亦同樣使用 PVC 材質作成瓶蓋內墊，而 PVC 材質使用量與上例之 B 業者完全相同。但由於其容器本體玻璃瓶重量比起上例之 B 業者容器本體玻璃瓶重量要輕許多，依據上開法規命令規定之加成公式計算後，C 業者要繳交之廢棄物回收清除處理費仍會比 B 業者少。更誇張的是，若 C 業者瓶蓋內墊使用更高含量之 PVC 材質，甚至使用百分之百之 PVC 材質。結果亦屬相同。

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

【表 2：附件使用 PVC 內墊重量相同容量不同之廢棄物清除處理回收費】

由以上例子之對照與必較，可明顯地看出上開法規命令規定決定廢棄物回收清除處理費高低之區別對待標準明顯違背負擔平等原則，理由如下：

首先由徵收廢棄物回收清除處理費之體系正義以觀，其費用之決定基本上是建立在「肇因者原則」之上。亦即應繳納之費用之高低，原則上必須考量業者使用之材質對於環境之污染危害程度加以決定。

在前述例子 1，A 業者產生之環境污染危害程度顯然遠大於 B 業者數十倍不止，但 B 業者卻必須繳納遠高於 A 業者之廢棄物回收清除處理費。這等於是要求產生環境外部成本低的業者吸收產生環境外部成本高者之環境外部成本，嚴重違反徵收廢棄物回收清除處理費之體系正義，卻又提不出如此區別對待之正當化理由。

在前述例子 2，C 業者產生之環境外部成本與 B 業者相同（甚至也可能更高），但 B 業者還是必須繳納遠高於 C 業者數倍之廢棄物回收清除處理費。這也嚴重違反徵收廢棄物回收清除處理費之體系正義，卻又提不出如此區別對待之正當化理由。

其次從行為誘導之管制性目的以觀，也可以看出依據上開法規命令規定之區別對待標準明顯違背事理。

由前述例子 1 可以看出，假設 A 業者之容器使用完全屬於 PVC 材質之容器，而 B 業者使用玻璃瓶材質之容器，其在瓶蓋內墊加入含量極微之 PVC 材質，則僅是為了防止內容液滲漏及內容液品質安全、穩定，強化瓶蓋與瓶身之密合而為之必要措施。即使是在大多數歐美國家，亦多是使用這種技術，其更並未被歐美國家禁止使用。但是其符合國際安全技術之行為，卻因玻璃瓶身本體之重量遠超過使用 PVC 材質之容器或物品，依據上開法規命令規定之加成公式計算後，反而必須繳納遠高於 A 業者一倍以上之廢

棄物回收清除處理費，等於形同受到變相之嚴厲處罰。故上開法規命令規定之區別對待之標準與其所要追求之行為誘導之管制性目的根本是南轅北轍，背道而馳。這當然也明顯違反負擔平等原則。

由前述例子 2 可以進一步看出，在上述法規命令規定之區別對待標準下，決定廢棄物回收清除處理費之高低之關鍵並不是業者在附件使用了多少含量之 PVC，而是究竟容器本身有多重。亦即容器本身越重，在上開法規命令規定之區別對待標準下，必須繳納之廢棄物回收清除處理費就越高。反之，容器本身越輕，必須繳納之廢棄物回收清除處理費就越低。故在此範圍內，上開法規命令規定之區別對待之標準與其所要追求之行為誘導之管制性目的根本欠缺實質關聯，上開法規命令區別對待之標準明顯違背事理。

以下舉一個真實例子說明。以感冒藥水製造業者為例，其與本案聲請人相同，也使用玻璃瓶身作為容器。另外為了確保瓶蓋與瓶身之密合，防止感冒藥水滲漏並確保其品質穩定，其在瓶蓋內墊也使用 PVC 材質。但是感冒藥水製造業者目前並未因為上開計算公式而改變其使用 PVC 材質之方式。這個關鍵在於感冒藥水製造業者使用之玻璃容器之容量及重量，比起本案聲請人產品（部分產品容量達 600 CC，重量達到 381 公克）所使用之玻璃容器要輕上許多，故該類產品業者必須整體負擔之廢棄物回收清除處理費比本案聲請人低很多，故其基於技術安全穩定之考量，迄今並未改變其瓶蓋內墊之成分與技術。這也充分證明在上開法規命令

規定下，廢棄物回收清除處理費高低區別對待之標準毋寧是將重點錯誤地放在容器本身重量，明顯違背事理。

#### (肆) 聲請釋憲標的之法規命令違反比例原則

按立法者有意以課徵特別公課為手段，藉由增加業者金錢負擔，以達到引導業者改變或減少其製造 PVC 材質之目的，依據大法官向來之解釋，已涉及到對財產權之限制。

此外立法者有意以課徵特別公課為手段，藉由增加業者金錢負擔，以達到引導業者改變或減少其製造 PVC 材質之目的，明顯具有干預職業自由之意圖，當然也構成職業自由的干預。大法官解釋參照德國聯邦憲法法院發展出來的「三階理論」，將對職業自由干預之程度區分為三個等級。本案針對業者容器採用 PVC 材質或含有 PVC 成分之職業執行行為，課徵特別公課，並未就職業選擇自由附加客觀或主觀條件之限制，故性質上屬於針對職業執行活動自由之干預。不過三階理論之三個等級劃分，並非絕對性，而僅是相對性之劃分。仍須視具體案情決定審查密度。

在上開法規命令規定下，環保署將容器附件含有 PVC 材質之成分者，不論 PVC 實際上在整個附件中之成分為多少，也不管在整體「容器與附件之總重量」中之具體比例為多少，一律以「容器與附件之總重量」（費基）乘以「原先容器材質（例如玻璃或其他材質）之費率加重 100%」（費率）之方式予以計算。

在上開法規命令規定下，廢棄物回收清除處理費高低區別對待之標準其實可以分成兩個步驟：

- 1、首先是看容器之附件是否含有 PVC 材質

2、若是肯定，則計算出容器加上附件之總重量，再依據容器原本材質之費率（例如本案聲請人使用之容器為玻璃）加重 100%。

若只從形式上觀察，上開規定是直接將原本材質（例如玻璃）之費率加重 100%，亦即加重為兩倍。但如果比照租稅法上應納稅額之計算，係由稅基乘以稅率而得出。上述規定毋寧可以分解將成「費基」與「費率」兩個部分，實質上仔細剖析，這等於是一律將「容器與附件之總重量擬制為兩倍」之方式來認定費基，再乘上「容器原本材質」之費率。

上開法規命令為達到促使業者減少使用 PVC 材質之目的，透過特別公課所具有誘導管制之形成作用（Gestaltungswirkung），以促使業者改變在容器附件使用 PVC 材質之職業執行活動。

由前述例子 2 之說明可以看出，決定廢棄物回收清除處理費之高低之關鍵並不是業者在附件使用了多少含量之 PVC，而是究竟容器本身有多重。亦即容器本身越重，在上開法規命令規定之區別對待標準下，必須繳納之廢棄物回收清除處理費就越高。反之，容器本身越輕，必須繳納之廢棄物回收清除處理費就越低。因此 PVC 含量相同之瓶蓋內墊，會隨著其使用玻璃瓶容器之重量而影響廢棄物回收清除處理費之高低。這樣的計算方式將使得「容器本身重量」成為影響廢棄物回收清除處理費高低最重要之關鍵基準，並不符合干預財產權及職業執行自由應遵守之比例原則。

## 一、適合性原則

適合性原則係指法規制訂者採取之手段依據法規制訂時之合理預測，必須有助於目的之達成。上開法規命令之計算方式違反適合性原則，理由如下：

按上開法規命令之立法目的，係為促進PVC材質減量化及環保化之目標，故採取經濟誘因方式，引導責任業者減少使用PVC材質。

然而由前述例子1可以看出，假設A業者之容器使用完全屬於PVC材質（或其他有害環境之材質，例如PET材質）之容器，而本案聲請人使用玻璃瓶材質之容器，其在瓶蓋內墊加入含量極微之PVC材質，則僅是為了防止內容液滲漏及內容液品質安全、穩定，強化瓶蓋與瓶身之密合而為之必要措施。即使是在大多數歐美國家，亦多是使用這種技術，其更並未被歐美國家禁止使用。但是其符合國際安全技術之行為，卻因玻璃瓶身本體之重量遠超過使用PVC材質之容器或物品，依據上開法規命令規定之加成公式計算後，反而必須繳納遠高於A業者數倍之廢棄物回收清除處理費，等於形同受到變相之嚴厲處罰。故上開法規命令規定之區別對待之標準，針對僅使用微量PVC材質之業者，課予比完全使用與PVC材質之業者高出數倍之廢棄物回收清除處理費，與其所要追求之行為誘導之管制性目的根本是南轅北轍，背道而馳。

其次，上開規定之計算公式實際上因並未考量各個不同業者之營業及技術狀況，除了課徵業者顯不合理之廢棄物回收清除處理費外，實際上也並未能充分發揮引導之功能。

以下再舉兩個實務上真實例子予以說明。如前所述，感冒藥水製造業者也使用玻璃瓶身作為容器。另外為了確保瓶蓋與瓶身之密合，防止感冒藥水滲漏並確保其品質穩定，其在瓶蓋內墊也使用 PVC 材質。但是感冒藥水製造業者目前並未因為上開計算公式而改變其使用 PVC 材質之方式。這個關鍵在於感冒藥水製造業者使用之玻璃容器之容量及重量，比起本案聲請人產品（部分產品容量達 600 CC，重量達到 381 公克）所使用之玻璃容器要輕上許多，故該類產品業者必須整體負擔之廢棄物回收清除處理費比本案聲請人低很多，故其基於技術安全穩定之考量，迄今並未改變其瓶蓋內墊之成分與技術。

其次，與本案聲請人同為使用玻璃容器之花瓜、醬菜等罐頭業者，為了確保「爪蓋」與瓶身之密合，防止滲漏並確保其品質安全與穩定，其在「爪蓋」內墊也使用 PVC 材質。不過由於「爪蓋」內墊使用其他材質替代 PVC 之技術尚未完全成熟，故迄今並未改變其瓶蓋內墊之成分與技術。

## 二、必要性原則

必要性原則，係指在有多種能相同有效地達成目的之手段可供選擇時，應選擇對人民權利干預最少者。上開法規命令之計算方式違反必要性原則，理由如下：

上開法規命令之立法目的，係為促進 PVC 材質減量化及環保化之目標，故採取經濟誘因方式，引導責任業者減少使用 PVC 材質。在此尚有可以考量之替代方案是：對於完全使用 PVC 材質或以 PVC 材質為主要成分者提高費率。亦即針對現在真正因使用 PVC 材質造成環境嚴重污染者課予更高之費率，而不是對瓶蓋內墊不

得已使用微量 PVC 材質者課予不成比例之高額廢棄物回收清除處理費。蓋唯有如此才能促使 PVC 材質真正比較大幅度地減量。至於瓶蓋內墊使用微量 PVC 材質者，則可另實施替代方案如下：「容器瓶身以外之附件與容器之費率分開計費」。亦即針對特定產品之瓶蓋內墊材質含有 PVC 成分者，依據 PVC 材質之費率計算。除了將瓶蓋依據材質分解成數等分並分別依據不同材質計算費用之外，必要時也可以基於程序簡化之考量，將瓶蓋內墊或是甚至將瓶蓋全部視為使用 PVC 材質。接下來只要計算出「瓶蓋內墊」或是甚至「瓶蓋含內墊」佔「容器及附件總重量」之比例即可計算出其「總單位數」（例如以公斤為單位）作為費基，再乘以「使用 PVC 材質之費率」即可得出附件應繳納費用。如此一來，對瓶蓋內墊使用微量 PVC 材質之業者財產權及職業執行自由之干預較為溫和。其一方面仍可以依據肇因者原則使業者負擔環境外部成本，相同有效地達成滿足財政收入之目的，另一方面也可以對於僅使用微量之 PVC 材質之業者或是其他努力逐步地減少 PVC 材質使用量之其他業者，相對應地徵收較少之特別公課，給予適度合理之區別對待，在誘導管制之目的達成上毋寧更為有效。

最後要補充說明的是，採取附件與容器分開計算之替代方案，只要透過技術上簡化，在實際操作與後續計算上，其實並不需要耗費極為巨大之行政成本。主管機關以程序簡化為理由，採取現行計算方式，實屬簡化過度。蓋現行計算方式雖節省了一些分開計算之程序成本，但如前所述，卻使得業者負擔與其造成之污染危害顯然不成比例之費用。故尚不得以程序簡化作為否定上述替代方案相同有效性之充分理由。



### 三、狹義比例原則

上開法規命令採取之計算方式，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促進之利益顯失均衡，已違反狹義比例原則，理由如下：

本案聲請人僅在容器附件使用微量之PVC材質，對環境實際上危害程度，相對於目前市面上完全使用PVC材質之業者，例如水管、食鹽水軟袋，有如九牛之一毛。但是主管機關為達到其政策目的，卻使本案聲請人必須負擔遠比完全使用PVC材質之業者高出許多之廢棄物回收清除處理費，顯不成比例。況且金屬瓶蓋PVC內墊目前進入回收處理體系，經高溫1000°C以上熱熔後，不會產生戴奧辛，並無對環境嚴重汙染之虞（見附件四），相對一般PVC材質進入回收處理體系會產生汙染而言，卻必須負擔高額近乎懲罰性之費率，實屬不成比例。

司法院釋字第575號解釋略謂：「當事人就職缺之期待，縱不能盡如其意，相對於回復戶警分立制度之重要性與必要性，其所受之不利影響，或屬輕微，或為尊重當事人個人意願之結果，並未逾越期待可能性之範圍，與法治國家比例原則之要求，尚屬相符。」依據上開解釋，法規不可對人民權利造成違反期待可能性之過度侵害，否則即違反狹義比例原則。上開法規命令之立法目的，係為促進PVC材質減量化及環保化之目標，故採取經濟誘因方式，引導責任業者減少使用PVC材質。不過在當時之技術水準下，是否有可以合理期待業者立即不使用含有PVC材質之黏膜之可能，也應予以充分斟酌考量。

另依據上述法規命令制訂當時所開之公聽會記錄，可以發現，上開計算公式原本是針對減少業者在容器外包裝使用之 PVC 材質之包膜而來（見附件五）因此在制訂當時，並非針對容器瓶蓋之內墊含有微量 PVC 材質而設。但由於法規命令規定之範圍過廣，將容器瓶蓋之內墊僅含有微量 PVC 材質之業者也涵蓋在適用範圍內。由上述法規命令制訂當時之公聽會記錄，可以發現，本案聲請人及類似業者亦根本不知其僅因容器瓶蓋之內墊含有微量 PVC 材質，就必須負擔如此高額近乎懲罰性之費率。

再者，在上述法規命令制訂當時，國際先進國家亦與本案聲請者使用相同之技術，甚至迄今為止，在內墊加入少許之 PVC 材質，以確保瓶身與瓶蓋之接合程度，仍是國際通用之技術。故我國上游瓶蓋製造商在上述法規命令制訂當時，並未開發出符合生產規模及效益之新技術，以不含有 PVC 材質之內墊取代傳統內墊。在沒有充分過渡及輔導期間使上游瓶蓋製造商進行技術研發及符合生產規模及效益之量產之情況下，根本不可能期待僅是瓶蓋內墊使用者之本案聲請人立即使用其他不含有 PVC 材質之內墊。故上開法規命令未充分斟酌業者有無立即改用其他材質之期待可能性，一律科以「費率加重 100%，再乘以容器與附件之總重量」，業已違反期待可能性原則，而對業者構成不成比例之過度負擔。

#### 四、結論

綜上所述，本案確定終局判決所適用之上開各項規範分別違憲侵害聲請人之平等權、財產權及職業執行自由，聲請人殊難甘服，爰提起本件釋憲聲請，如蒙 鈞院宣告上揭各項規範違憲，則依行政訴訟法第 273 條第 2 項規定：「確定終局判決所適用之

法律或命令，經司法院大法官依當事人之聲請解釋為牴觸憲法者，其聲請人亦得提起再審之訴」，聲請人即可據以向管轄行政法院提起再審之訴，平反冤屈，以維權利，實不勝感禱之至。

#### 伍、關係文件之名稱與件數

附件一：歷審判決影本各乙份。

附件二：環保署 107 年度業務計畫及預算說明書節錄影本乙份。

附件三：107 年度容器清除處理費費率修正草案公聽會會議記錄影本乙份。

附件四：96 年度環保署編印資料。

附件五：96 年度容器回收清除處理費費率草案公聽會會議紀錄。

謹 狀

司 法 院 公 鑒

中 華 民 國 1 0 7 年 0 8 月 1 1 日

聲請人：保州建設有限公司

代表人：呂育言

撰狀人：中正大學財經法律系專任教授

盛子龍