

裁判字號：最高行政法院 103 年判字第 216 號判決

裁判日期：民國 103 年 04 月 30 日

裁判案由：空氣污染防治法

最 高 行 政 法 院 判 決

103年度判字第216號

上 訴 人 臺灣化學纖維股份有限公司

代 表 人 王文淵

上 訴 人 南中石化工業股份有限公司

代 表 人 吳嘉昭

上 訴 人 台塑石化股份有限公司

代 表 人 陳寶郎

上 訴 人 南亞塑膠工業股份有限公司

代 表 人 吳嘉昭

上 訴 人 台灣醋酸化學股份有限公司

代 表 人 王文淵

上 訴 人 臺灣塑膠工業股份有限公司

代 表 人 李志村

共 同

訴訟代理人 張嘉真 律師

白友桂 律師

林庭宇 律師

被 上 訴 人 雲林縣政府

代 表 人 蘇治芬

訴訟代理人 林重仁 律師

上列當事人間空氣污染防治法事件，上訴人對於中華民國102年12月12日臺中高等行政法院102年度訴字第212號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、上訴人臺灣化學纖維股份有限公司從事基本化學工業、石油化工原料等製造業等製程；上訴人南中石化工業股份有限公司從事化學材料製造業等製程；上訴人台塑石化股份有限公司從事石油煉製業、基本化學工業及石油化工原料製造業等製程；上訴人南亞塑膠工業股份有限公司所屬麥寮總廠、海豐總廠及麥寮分公司資源回收廠從事石油化學工業及化學材料製造業等製程；上訴人台灣醋酸化學股份有限公司從事基本化學工業、石油化工原料製造業等製程；上訴人臺灣塑膠工業股份有限公司從事基本化學工業、石油化工原料製造業

等製程。依空氣污染防制法第16條第1項第1款及空氣污染防制費收費辦法第3條第1項、第9條規定，各級主管機關得對排放空氣污染物之固定污染源徵收空氣污染防制費，固定污染源之所有人、實際使用人或管理人，應於每年4月、7月、10月及次年1月底前，繳納空氣污染防制費。惟上訴人分別以民國（下同）101年10月31日（101）臺化麥字第243號函、101年10月30日（101）南中字第101103001號函、101年10月31日（101）塑化麥總字第101600號函、101年10月31日南亞麥字第101337號函、101年10月30日（101）臺醋字第000407號函、101年10月31日（101）台塑麥總環字第101194號函知被上訴人，彼等將於101年第3季起不再申繳油漆塗裝作業之揮發性有機物空氣污染防制費。被上訴人乃於101年11月13日以府環空字第1010133595號函（下稱原處分1），限期上訴人臺灣化學纖維股份有限公司應於文到15日內補申報所屬麥寮廠、海豐廠101年第3季固定污染源空氣污染防制費之「製程中或廠區中非屬製程使用含揮發性有機物原物料」資料，並繳交空氣污染防制費；於101年11月13日以府環空字第1010133589號函（下稱原處分2），限期上訴人南中石化工業股份有限公司應於文到15日內補申報所屬乙二醇廠101年第3季固定污染源空氣污染防制費之「製程中或廠區中非屬製程使用含揮發性有機物原物料」資料，並繳交空氣污染防制費；於101年11月13日以府環空字第1010133591號函（下稱原處分3），限期上訴人台塑石化股份有限公司應於文到15日內補申報所屬麥寮一、二、三廠101年第3季固定污染源空氣污染防制費之「製程中或廠區中非屬製程使用含揮發性有機物原物料」資料，並繳交空氣污染防制費；於101年11月13日以府環空字第1010133588號函（下稱原處分4），限期上訴人南亞塑膠工業股份有限公司應於文到15日內補申報所屬麥寮總廠、海豐總廠及麥寮分公司資源回收廠101年第3季固定污染源空氣污染防制費之「製程中或廠區中非屬製程使用含揮發性有機物原物料」資料，並繳交空氣污染防制費；於101年11月13日以府環空字第1013638872號函（下稱原處分5），限期上訴人台灣醋酸化學股份有限公司應於文到15日內補申報所屬醋酸廠101年第3季固定污染源空氣污染防制費之「製程中或廠區中非屬製程使用含揮發性有機物原物料」資料，並繳交空氣污染防制費；於101年11月13日以府環空字第1010133594號函（下稱原處分6，以上原處分1至6合稱為原處分），限期上訴人臺灣塑膠工業股份有限公司應於文到15日內補申報所屬麥寮廠、碳纖廠、海豐丁醇廠101年第3季固定污染源空氣污染防制費之「製程中或廠區中非屬製程使用含揮發性有機物原物料」資料，並繳交空氣污染防制費。另告知上訴人逾期未完成申報，將依上季油漆塗裝作業申報資料及空氣污染防制費收費辦法第18條規定，核算該污染源排放量之2倍空氣污染防制費，並諭知上訴人，依空氣污染

防制法第55條規定，若未於期限內繳納費用者，每逾1日按滯納之金額加徵百分之0.5滯納金；逾期30日仍未繳納者，處新臺幣（下同）10萬元以上100萬元以下罰鍰。上訴人不服，提起訴願，遭訴願駁回，上訴人仍不服，遂提起行政訴訟，經原審法院以102年度訴字第212號判決駁回，上訴人猶未甘服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張：

- (一)「公私場所固定污染源申報空氣污染防制費之揮發性有機物之行業製程排放係數、操作單元（含設備元件）排放係數、控制效率及其他計量規定」（下稱計量規定）附表「壹、揮發性有機物係數」、「一、行業製程排放係數」表格，係採先正面表列「行業」別，再表列該行業之「製程」，最後才規定該製程之「係數」，可證適用揮發性有機物之排放係數應先將各工廠歸類於第壹、一項「行業製程排放係數」表列之特定「行業」別，僅該工廠之行業製程無從歸類於其正面表列之各項特定「行業」時，始得適用該表項最末所訂之「其他行業」規定。上訴人各屬之5種產業別分屬計量規定附表第壹、一項「行業製程排放係數」所明列之「石油煉製業及其他具有下列製造程序之行業」及「基本化學工業及其他具有下列製造程序之行業」等2種「行業」別，均顯不屬該表所列「其他行業」，不可能適用「行業製程排放係數表」最末所列「其他行業」之各項排放係數，計算空氣污染防制費之問題，體系甚明。故現行法下上訴人「石油煉製業」、「基本化學工業」之產業別，並無將非屬製程之油漆塗裝作業等納入申報及繳納空氣污染防制費之規定，上訴人就非製程之油漆塗裝作業產生之揮發性有機物自無申報及繳納空氣污染防制費之義務，原處分及訴願決定無任何法律依據，逕命各上訴人應將「非屬製程」使用含揮發性有機物原物料納入空氣污染防制費申報範圍云云，顯與法律保留原則有違。
- (二)計量規定之適用應先確定各事業之「行業」別後，再針對各行業之「製程」應適用之排放係數繳納空氣污染防制費，而非一方面要求事業適用其行業別下之製程係數，另一方面又要求事業適用「其他行業」之「製程欄」所規定之係數云云，顯違文義。據悉國內各公私場所並無任何計量規定第壹、一項「行業製程排放係數」表所明列之行業及製程別，會再重複以「其他行業」之「未分類製造程序」之規定申報揮發性有機物空氣污染防制費，原處分唯獨命各上訴人依「其他行業」之「未分類製造程序」，申報廠區中進行非屬製程各種塗佈作業之揮發性有機物空氣污染防制費，不僅於法無據，更與平等原則有違。是被上訴人辯稱系爭規定針對工廠維護保養（包括管絡、煙囪、設備現場塗佈作業等）、機台清洗等使用有機溶劑部分，無法明確歸類於某一類製造程序者，即歸類於「其他行業」云云，乃無理改變「行業」下「製程」分類，荒謬曲解計量規定附表文義，洵不足採。

- (三)依空氣污染防制法第16條第1項第1款規定可知，空氣污染防制費係向污染源之所有人，按其排放空氣污染物之種類及數量徵收，並無考量工業區整體污染源總量或使用量等因素。被上訴人辯稱基於工業區整體污染源總量或使用量等因素故得作成原處云云，不僅於法無據，亦違反法律保留原則。
- (四)被上訴人主張上訴人對被上訴人於100年8月間要求一次補繳99年第1季至100年第2季非屬製程各種塗佈作業之揮發性有機物空氣污染防制費，從無異議云云，關於被上訴人命上訴人繳納99年第1季至100年第2季非屬製程之各種塗佈作業空氣污染防制費之處分，從無異議云云，上訴人雖先提起訴願而後撤回並如數繳納，然此係基於被上訴人曾表明將修正計量規定附表，對全部行業非屬製程之各種塗佈作業揮發性有機物一律徵收空氣污染防制費，上訴人信賴主管機關之示意，乃將已提起之訴願撤回，惟迄今已逾2年，行政院環境保護署仍未完成系爭規定附表之修正，是以上訴人所屬行業並不需繳納非製程各種塗佈作業空氣污染防制費，上訴人可依法請求退還溢繳之費用，是上訴人縱已繳納99年第1季至100年第2季非製程各種塗佈作業空氣污染防制費，然絕非表示上訴人同意依法應繳納上揭費用，特此澄清。
- (五)綜上，原處分及訴願決定援引計量規定附表「壹、揮發性有機物係數」、「一、行業製程排放係數」中，最後「其他行業」項下之「其他未分類製造程序」，命上訴人對於101年第3季廠區中進行非製程之各種塗佈作業申報空氣污染防制費云云，顯有違法等語，求為判決撤銷訴願決定及原處分。

三、被上訴人則以：

- (一)空氣污染防制費之徵收，係為落實污染者付費之立法精神，爰此，行政院環境保護署於98年12月29日修正公告之計量規定，於其他行業之其他未分類製造程序，明列製程中或廠區中非屬製程所使用含揮發性有機物原料皆需納入申報範圍，包含廠區內非常態性操作，如工廠維護保養（管絡、煙囪、設備現場塗裝作業）、機台清洗等有機溶劑之使用，其應配合「採用質量平衡計算空氣污染物排放量之固定污染源計量方式規定」進行排放量計算。又計量規定針對工廠維護保養（包括管絡、煙囪、設備現場塗裝作業等）、機台清洗等使用有機溶劑部分，無法明確歸類於某一類製造程序者，歸類於「其他行業」。油漆塗裝作業屬揮發性有機物排放源，依據空氣污染防制費徵收制度之污染者付費之立法原意，仍應依規定繳交揮發性有機物空氣污染防制費。
- (二)計量規定依據為空氣污染防制費收費辦法（下稱收費辦法）第10條第1項第3款、第4款，足見空氣污染防制法、收費辦法及計量規定皆規定「依其排放空氣污染物之種類及數量」徵收空氣污染防制費。至於計量規定係行政院環境保護署將公私場所固定污染源申報空氣污染防制費之揮發性有機物區分為行業製程排放係數、操作單元（含設備元件）排放係數

、控制效率及其他計量規定，並非僅就行業製程徵收空氣污染防制費，上訴人所述顯然曲解上開空氣污染防制法、收費辦法及計量規定，未顧及上開法令之體系及文義。又計量規定所定收費對象為所有可能排放揮發性有機物之固定污染源，符合收費門檻者皆應申報及繳費，並未限縮徵收對象僅為產品製作過程，將非製程作業部分排除為收費對象。查本案上訴人分屬基本化學工業、石油化工原料、化學材料、石油化學工業及石油煉製業等產業別，亦屬計量所定所列之「石油煉製業及其他具有下列製造程序之行業」或「基本化學工業及其他具有下列製造程序之行業」，惟該等製程之公告係數計算方式，並未將設備、管絡及煙囪之油漆塗裝作業之揮發性有機物排放量納入係數均化計算範圍，據此，製程維護所使用之油漆塗裝作業，亦應予納入計算並繳納空氣污染防制費。

(三)計量規定該附表壹為揮發性有機物係數；附表貳為個別物種係數。壹再細分為一、行業製程排放係數，二、操作單元（含設備元件）排放係數，三、控制效率；貳再細分為一、非反應性製程，二、反應性製程。顯見附表壹並未依計量規定再細分其他計量規定，而其他計量規定即規範在附表壹、一「其他行業」「其他未分類製造程序」中，此從計量規定修正草案總說明可以印證。上訴人執著於「公私場所固定污染源申報空氣污染防制費之揮發性有機物之行業製程排放係數、操作單元（含設備元件）排放係數、控制效率及其他計量規定」附表之文字排列，卻忽略該附表之實質規範內容，忽略空氣污染防制費徵收之目的，其訴顯無理由等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人在原審之訴。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

(一)依空氣污染防制法第1條、第16條及司法院釋字第426號解釋可知，空氣污染防制費之徵收，係為落實污染者付費之立法精神。行政院環境保護署依據收費辦法第10條第1項第3款及第4款規定，於98年12月29日修正公告計量規定，於「其他行業」之「其他未分類製造程序」中，明列製程中或廠區中非屬製程所使用含揮發性有機物原物料皆需納入申報範圍，包含廠區內非常態性操作，如工廠維護保養（管絡、煙囪、設備現場塗裝作業）、機台清洗等有機溶劑之使用，其應配合「採用質量平衡計算空氣污染物排放量之固定污染源計量方式規定」進行排放量計算。又公私場所固定污染源申報空氣污染防制費之揮發性有機物之行業製程排放係數，為依行業別均化製程特性排放後之係數值，適用於生產製造程序之揮發性有機物計量。計量規定附表第壹、一項「行業製程排放係數」表格中，針對工廠維護保養（包括管絡、煙囪、設備現場塗裝作業等）、機台清洗等使用有機溶劑部分，因無法明確歸類或限制於某一行業別、某一製程或非屬製程者，故歸類於「其他行業」。又行政院環境保護署所提出計量規

定之修正草案對照表，針對原「其他行業」修正為「各行業」，並於製程部分將「其他未分類製造程序」修正為「各程序」，益足證明計量規定附表第壹、一項「行業製程排放係數」表格中，「其他行業」原指所置表格欄位之前各行業，而「其他未分類製造程序」則指無法將其明確歸類或限制於某一行業別、製程或針對非屬製程而使用含揮發性有機物原物料情況而言。又計量規定所定收費對象為所有可能排放揮發性有機物之固定污染源，符合收費門檻者皆應申報及繳費，並未限縮徵收對象僅為產品製作過程，將非製程作業部分排除為收費對象。

(二)上訴人分屬基本化學工業、石油化工原料、化學材料、石油化學工業及石油煉製業等產業別，屬計量規定所列「石油煉製業及其他具有下列製造程序之行業」或「基本化學工業及其他具有下列製造程序之行業」，其所使用之揮發性有機物應依收費辦法第3條第1項、空氣污染防制法第16條規定，按期申報、繳交揮發性有機物空氣污染防制費。惟該等製程之公告係數計算方式，並未將設備、管絡及煙囪之油漆塗裝作業之揮發性有機物排放量納入係數均化計算範圍。而上訴人基於廠內工安、防止設備腐蝕並維持工廠正常運作，在廠區中進行非屬製程各種油漆塗裝作業部分，則屬計量規定附表第壹、一項「行業製程排放係數」表格中，有關「其他行業」項內「其他未分類製造程序」製程排放係數所規範，故應依上開規定，按期申報並繳交揮發性有機物空氣污染防制費。上訴人函知被上訴人彼等自101年第3季起不再申繳油漆塗裝作業之揮發性有機物空氣污染防制費，即屬無據，被上訴人以原處分繳交空氣污染防制費，即無不合。

(三)上訴人主張其應屬計量規定附表第壹、一項『行業製程排放係數』表之石油煉製業或基本化學工業，並非『其他行業』云云，但空氣污染防制費之徵收，係為落實污染者付費之立法精神，因此計量規定所定收費對象為所有可能排放揮發性有機物之固定污染源，符合收費門檻者皆應申報及繳費，並未限縮徵收對象僅為產品製作過程，將非製程作業部分排除為收費對象。本件油漆塗裝作業所使用之有機溶劑亦屬揮發性有機物原物料，自無排除在應申報及繳費外之理。又計量規定附表第壹、一項「行業製程排放係數」表格中，亦針對工廠維護保養（包括管絡、煙囪、設備現場塗裝作業等）、機台清洗等使用有機溶劑部分有所規範，顯見現行法令並未將油漆塗裝作業排除在外。雖上開計量規定附表第壹、一項「行業製程排放係數」表格，係將非屬製程所使用含揮發性有機物原物料，包含廠區內非常態性操作，如工廠維護保養（包括管絡、煙囪、設備現場塗裝作業）、機台清洗等有機溶劑之使用，置放在「其他行業」欄位內，然該欄位所規範者，係以因無法明確歸類或限制於某一行業別、某一製程或非屬製程者而言，故另設「其他行業」以因應，並未將已屬

該附表所示之產業別，因廠區內進行非常態性操作而有使用有機溶劑之情形排除，此計算標準於「其他行業」外所列各行業仍有適用。雖上開欄位名稱為「其他行業」，並非最佳用詞，但依其目的性解釋，尚不致有所誤認。被上訴人據以限期上訴人，補申報101年第3季固定污染源空氣污染防制費之「製程中或廠區中非屬製程使用含揮發性有機物原物料」資料，並繳交空氣污染防制費，自無違反法律保留原則。

- (四)上訴人主張原處分唯獨命各上訴人等依「其他行業」之「未分類製造程序」之規定，申報廠區中進行非屬製程各種塗佈作業之揮發性有機物空氣污染防制費，已違反平等原則云云，惟並未舉出具體事證以實其說，難謂被上訴人有類此事件作不相同處理之情形。且若有上訴人所稱應申報及繳納污染防制費而未為之情形，亦屬違法，對被上訴人而言並無行政自我拘束原則之適用等語，因將訴願決定及原處分均予維持，駁回上訴人在原審之訴。

五、上訴人上訴意旨略以：

- (一)單純以文義而言，系爭計量規定所謂「各行業」，當係指每一個行業；「其他行業」，當係指該表所列特定行業以外之其他行業。計量規定附表「壹、揮發性有機物係數」、「一、行業製程排放係數」，乃按各種「行業」別之各種特定製程列有應適用之「行業製程排放係數」，且亦設有「各行業」均應通盤適用之製程排放係數。原判決逕將列於「製程係數附表」行業別最末一項之「其他行業」解釋為適用於「所置表格欄位之前各行業」；逕認「其他行業」等同「各行業」，但「非最佳用語」；引用行政院環保署於102年1月4日所提修正草案（迄今尚未公告）推論「其他行業」等同於「各行業」之依據，要求上訴人等除應適用各特定行業別之排放係數（「石油煉製業」或「基本化學工業」等行業）、以及適用「各行業」之排放係數繳納空污費之外，連該表末所列「其他行業」之備註欄文字亦應適用，必須繳納油漆空污費云云，實已違反計量規定附表之文義，判決顯有適用法規不當及理由矛盾之違誤。
- (二)空氣污染防制法第16條僅為空污費之母法授權規定，並非具體明確之課徵依據，另收費辦法第10條第1項第4款是所謂質量平衡計量方式，乃屬於與排放係數、控制效率並列可能的空氣污染物排放量之計量方式之一，至於何行業之何製程或何操作程序之業者是否應採用該質量平衡計量方式來申報繳納空污費，端視行政院環保署依收費辦法第10條第1項第4款、第3項及第6項規定，所制定及公告指定之收費辦法與計量規定中之具體明確規定為限。原判決泛以空氣污染防制法所定之污染者付費之課徵對象原則，任以收費辦法第10條第1項第4款所述之其中一種質量平衡之計量方式，作為認定系爭計量規定中就「其他行業」之備註欄所載課徵油漆空污費之規定，得擴大適用於「各行業」之理由，違反司法院釋字

第426號解釋及錯誤適用收費辦法第10條第1項第4款、第3項及第6項之違誤；又原判決如此不論環保署是否已依母法授權訂定公告具體明確之課徵對象、計量方式及範圍，遽爾推論增加人民依法令所無之繳納空污費之義務，嚴重違反法律保留原則。

- (三)空污費之課徵應以空氣污染防制法授權所制定之收費辦法與計量規定所具體明確之公告內容為限，以符法律保留原則，遍覽相關規定，殊無主管機關所謂工業區整體污染源總量管制等因素得特別予以課徵。被上訴人於原審法院自承針對上訴人課徵非屬製程之使用含揮發性有機物原物料之空污費，係基於總量管制，且完全未要求轄區內同樣進行非製產之油漆塗佈作業之企業限期申報並繳交屬非製程之空污費。而上訴人非主張其他企業亦屬違法，而係主張上訴人等之「各行業」均無需繳納該等空污費。惟原判決竟以上訴人未盡舉證責任而認定被上訴人之違法行為無違平等原則云云，顯有判決不適用法令及違背證據法則之違誤等語，求為廢棄原判決，及訴願決定與原處分均撤銷。

六、本院查：

- (一)按「（第1項）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，其徵收對象如下：一、固定污染源：依其排放空氣污染物之種類及數量，向污染源之所有人徵收，其所有人非使用人或管理人者，向實際使用人或管理人徵收；其為營建工程者，向營建業主徵收；經中央主管機關指定公告之物質，得依該物質之銷售數量，向銷售者或進口者徵收。二、移動污染源：依其排放空氣污染物之種類及數量，向銷售者或使用者徵收，或依油燃料之種類成分與數量，向銷售者或進口者徵收。（第2項）空氣污染防制費徵收方式、計算方式、繳費流程、繳納期限、繳費金額不足之追補繳、污染物排放量之計算方法等及其他應遵行事項之收費辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」、「（第1項）未依第16條第2項所定收費辦法，於期限內繳納費用者，每逾1日按滯納之金額加徵0.5%滯納金，一併繳納；逾期30日仍未繳納者，處新臺幣1,500元以上6萬元以下罰鍰；其為工商廠、場者，處新臺幣10萬元以上100萬元以下罰鍰，並限期繳納，屆期仍未繳納者，依法移送強制執行。（第2項）前項應繳納費用及滯納金，應自滯納期限屆滿之次日，至繳納之日止，依繳納當日郵政儲金匯業局1年期定期存款固定利率按日加計利息。」空氣污染防制法第16條及第55條分別定有明文。又「本法第16條第1項第1款所定依其排放空氣污染物之種類及數量徵收之空氣污染防制費，應依其每季排放空氣污染物種類、排放量及操作紀錄，按本法第17條第2項所公告之收費費率自行計算申報應繳納之費額。固定污染源之所有人、實際使用人或管理人，應於每年4月、7月、10月及次年1月底前，依中央主管機關規定之格

式，填具空氣污染防制費申報書及繳款單，並將前季之空氣污染防制費，自行繳納至中央主管機關指定金融機構代收專戶後，以網路傳輸方式，向中央主管機關申報。但報經中央主管機關同意者，得以書面方式申報。」、「中央主管機關執行空氣污染防制費查核作業，得通知該公私場所於15日內提報下列計算固定污染源空氣污染物排放量之相關資料：一、公私場所固定污染源平面配置圖。二、原（物）料、燃料之購買憑證、揮發性有機物成分含量重量百分比、含硫量重量（體積）百分比等證明文件及其使用量、產品產量或其他經中央主管機關認定之操作量等紀錄月報表。三、防制設備現場操作紀錄報表、耗材購買憑證及其用量紀錄報表、廢棄物上網申報遞送聯單資料或其他有關廢棄物處理之相關資料。四、與揮發性有機物排放有關之原（物）料回收量、廢水量、廢溶劑量、廢棄物量與產品產量及上述各種數量之揮發性有機物重量百分比、委託處理證明等紀錄報表與證明文件。五、連續自動監測設施監測紀錄月報表及相關品保品管紀錄資料。六、排放管道檢測報告書影本及彙整表。七、進貨、生產、銷貨、存貨憑證、帳冊相關報表及其他產銷營運或輸出入之相關資料。八、具有第3條第2項第1款至第3款之情況，其與計算排放空氣污染物有關之相關資料。九、其他經中央主管機關指定與空氣污染物排放相關之文件。」、「公私場所依第3條規定申報空氣污染防制費之固定污染源空氣污染物排放量，其計算依據之順序如下：……三、經中央主管機關認可之揮發性有機物自廠係數。四、中央主管機關指定公告之空氣污染物排放係數、控制效率、質量平衡計量方式。……」、「公私場所依本法第16條第1項第1款繳納空氣污染防制費之固定污染源，有偽造、變造或以故意方式短報或漏報與空氣污染防制費計算有關資料者，各級主管機關得依下列規定辦理：一、中央主管機關得逕依排放係數核算該污染源排放量之2倍計算空氣污染防制費。……」、「中央主管機關得將第2條、第3條所定之徵收與申報作業、第9條所定之審查與查核作業、第10條第1項第3款與第2項之核定自廠係數與同意變更排放量計算依據及第11條至第14條、第17條至第20條所定之結算、核算、核定、追補繳作業等事項，委辦直轄市、縣（市）主管機關辦理。」復為收費辦法第3條第1項、第9條第1項、第10條第1項第3款、第4款、第18條第1款、第25條所分別明定。而「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。」亦經司法院釋字第426號解釋在案。足見，空氣污染防制費之徵收，係為落實「污染者付費」之立法精神，讓污染者負擔因其產生空氣污染物所增加之社會成本，以課費方式將成本內部化，促使污染者改變其污染行為，以達污染減量之目的。因此，行政院環境保護署依據前揭空氣污染防制費收費辦法第10條第1項第3款及第4款規定，於98年12月29日修正公告「公私場所固定污染源申報空氣污染防制費之揮發性有機物之行業製程排放係數、操作單元（含設備元件）排放係數、控制效率及其他計量規定」，於「其他行業」之「其他未分類製造程序」中，明列製程中或廠區中非屬製程所使用含揮發性有機物原物料皆需納入申報範圍，包含廠區內非常態性操作，如工廠維護保養（管絡、煙囪、設備現場塗裝作業）、機台清洗等有機溶劑之使用，其應配合「採用質量平衡計算空氣污染物排放量之固定污染源計量方式規定」進行排放量計算。

- (二)次按公私場所固定污染源申報空氣污染防制費之揮發性有機物之行業製程排放係數，為依行業別均化製程特性排放後之係數值，適用於生產製造程序之揮發性有機物計量。而上開計量規定附表第壹、一項「行業製程排放係數」表格中，針對工廠維護保養（包括管絡、煙囪、設備現場塗裝作業等）、機台清洗等使用有機溶劑部分，因無法明確歸類或限制於某一行業別、某一製程或非屬製程者，故歸類於「其他行業」，此觀其「製程」欄位係屬「其他未分類製造程序」，且「備註欄」記載：「……2.製程中或廠區中非屬製程所使用含揮發性有機物原物料皆需納入申報範圍，包含廠區內非常態性操作，如工廠維護保養（包括管絡、煙囪、設備現場塗裝作業）、機台清洗等有機溶劑之使用。……」自明。再參行政院環境保護署所提出計量規定之修正草案總說明中，亦載明：「已依公告附表所屬行業、製程別計算VOCs（揮發性有機物）排放量，倘進行廠區內非常態性操作，如工廠管絡、煙囪、設備現場塗裝作業維護保養、機台清洗等有機溶劑之使用，須再依同附表之『其他行業』進行申報之規定，可再更為明確以利業者遵循，爰參採修正相關文字。」其修正草案對照表中，針對原「其他行業」修正為「各行業」，並於製程部分將「其他未分類製造程序」修正為「各程序」，且提出說明：「因應業者建議應使文字更為明確，爰修正相關文字。」益證上開計量規定附表第壹、一項「行業製程排放係數」表格中，「其他行業」原指所置表格欄位之前各行業，而「其他未分類製造程序」則指無法將其明確歸類或限制於某一行業別、製程或針對非屬製程而使用含揮發性有機物原物料情況而言。從而，廠區中非屬製程所使用含揮發性有機物原物料，例如工廠維護保養（包括管絡、煙囪、設備現場塗裝作業等）、機台清洗等使用有機溶劑部分，皆需納入申報範圍，並應配合「採用質量平衡計算空氣污染物排

放量之固定污染源計量方式規定」進行排放量計算。質言之，上開計量規定所定收費對象為「所有可能」排放揮發性有機物之固定污染源，符合收費門檻者皆應申報及繳費，並未限縮徵收對象僅為產品製作過程，將非製程作業部分排除為收費對象。亦唯有如此解釋，才符合空氣污染防制法立法精神以及前揭司法院大法官解釋所揭櫫之「污染者付費」之原則，至臻明確。

- (三)查本件上訴人臺灣化學纖維股份有限公司從事基本化學工業、石油化工原料等製造業等製程；南中石化工業股份有限公司從事化學材料製造業等製程；台塑石化股份有限公司從事石油煉製業、基本化學工業及石油化工原料製造業等製程；南亞塑膠工業股份有限公司所屬麥寮總廠、海豐總廠及麥寮分公司資源回收廠從事石油化學工業及化學材料製造業等製程；台灣醋酸化學股份有限公司從事基本化學工業、石油化工原料製造業等製程；臺灣塑膠工業股份有限公司從事基本化學工業、石油化工原料製造業等製程，分屬基本化學工業、石油化工原料、化學材料、石油化學工業及石油煉製業等產業別；又本件上訴人等基於廠內工安、防止設備腐蝕並維持工廠正常運作，均在廠區中進行非屬製程各種油漆塗裝作業等情，為原判決所確認之事實。原判決認定上訴人等之產業別，屬行政院環境保護署前揭98年12月29日修正公告之計量規定所列「石油煉製業及其他具有下列製造程序之行業」或「基本化學工業及其他具有下列製造程序之行業」，其所使用之揮發性有機物應依空氣污染防制費收費辦法第3條第1項規定按期申報，並依空氣污染防制法第16條規定，繳交揮發性有機物空氣污染防制費。惟該等製程之公告係數計算方式，並未將設備、管絡及煙囪之油漆塗裝作業之揮發性有機物排放量納入係數均化計算範圍。而上訴人等基於廠內工安、防止設備腐蝕並維持工廠正常運作，在廠區中進行非屬製程各種油漆塗裝作業部分，則屬上開計量規定附表第壹、一項「行業製程排放係數」表格中，有關「其他行業」項內「其他未分類製造程序」製程排放係數所規範，故應依上開規定，按期申報並繳交揮發性有機物空氣污染防制費。惟上訴人等分別於101年10月30日及同年月31日函知被上訴人，表示彼等自101年第3季起不再申繳油漆塗裝作業之揮發性有機物空氣污染防制費，即屬無據。從而，被上訴人以原處分，限期上訴人等應於文到15日內補申報101年第3季固定污染源空氣污染防制費之「製程中或廠區中非屬製程使用含揮發性有機物原物料」資料，並繳交空氣污染防制費，及上訴人等若逾期未完成申報，將依上季油漆塗裝作業申報資料及空氣污染防制費收費辦法第18條規定，核算該污染源排放量之2倍空氣污染防制費，並諭知上訴人等，依空氣污染防制法第55條規定，若未於期限內繳納費用者，每逾1日按滯納之金額加徵百分之0.5滯納金；逾期30日仍未繳納者，處10萬

元以上100萬元以下罰鍰，即無不合等情，業據原判決依調查證據之辯論結果，並詳述得心證之理由在案，核其認定與卷內證據並無不合，且與經驗法則及論理法則無違。上訴意旨執著計量規定僅對於各行業製程內所排放之揮發性有機物課徵空污費，而不及於製程中或廠區中非屬製程所使用含揮發性有機物原物料部分，主張原判決上揭認定違反計量規定附表之文義，指摘原判決有適用法規不當及理由矛盾之違誤云云，顯屬一己主觀之歧異見解，顯不足採。

(四)再按空氣污染防制費之徵收，係為落實污染者付費之立法精神，讓污染者負擔因其產生空氣污染物所增加之社會成本，以課費方式將成本內部化，促使污染者改變其污染行為，以達污染減量之目的。從而，上開計量規定所定收費對象為所有可能排放揮發性有機物之固定污染源，符合收費門檻者皆應申報及繳費，並未限縮徵收對象僅為產品製作過程，將非製程作業部分排除為收費對象。此觀上開計量規定附表第壹、一項「行業製程排放係數」表格中，亦針對工廠維護保養（包括管絡、煙囪、設備現場塗裝作業等）、機台清洗等使用有機溶劑部分有所規範，顯見現行法令並未將油漆塗裝作業排除在外。雖上開計量規定附表第壹、一項「行業製程排放係數」表格，係將非屬製程所使用含揮發性有機物原物料，包含廠區內非常態性操作，如工廠維護保養（包括管絡、煙囪、設備現場塗裝作業）、機台清洗等有機溶劑之使用，置放在「其他行業」欄位內，然該欄位所規範者，係以因無法明確歸類或限制於某一行業別、某一製程或非屬製程者而言，故另設「其他行業」以因應，並未將已屬該附表所示之產業別，因廠區內進行非常態性操作而有使用有機溶劑之情形排除，此計算標準於「其他行業」外所列各行業仍有適用。可知本件上訴人等廠內進行油漆塗裝作業所使用之有機溶劑亦屬揮發性有機物原物料，即無排除在應申報及繳費外之理。準此，被上訴人作成系爭處分，限期上訴人等補申報101年第3季固定污染源空氣污染防制費之「製程中或廠區中非屬製程使用含揮發性有機物原物料」資料，並繳交空氣污染防制費，要無違反法律保留原則可言。上訴意旨仍執一己對於計量規定之內容編排，主張「其他未分類製造程序」應排除「各行業」之適用，顯係就其於原審提出而為原判決所不採之理由，指摘原判決違反司法院釋字第426號解釋、錯誤適用收費辦法第10條第1項第4款、第3項及第6項之違誤，以及違反法律保留原則云云，殊不足採。

(五)末按憲法之平等原則要求行政機關對於事物本質上相同之事件作相同處理，乃形成行政自我拘束，惟憲法之平等原則係指合法之平等，不包含違法之平等。故行政先例需屬合法者，乃行政自我拘束之前提要件，憲法之平等原則，並非賦予人民有要求行政機關重複錯誤之請求權。從而，上訴人等以外之「各行業」，若有類此上訴人等在廠區內進行非常態性

操作而有使用有機溶劑之情形，依前揭規定及說明，即應有申報及繳納污染防制費之義務，苟其他「各行業」有應申報及繳納污染防制費而未為申報或繳納防制費之情形，即屬違法，此等違法之事例要無援引為同屬違法者即不應接受處罰之餘地，被上訴人未予處罰，亦無違反行政自我拘束原則可言。上訴意旨仍執其於原審所提而為原判決所不採之理由，指摘原判決違反平等原則，有判決不適用法令及違背證據法則之違誤云云，亦不足採。

七、綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，所適用之法規與應適用之法規並無違背，與解釋、判例亦無牴觸，並無所謂判決不適用法規或適用法規不當等違背法令之情形，上訴論旨，仍執前詞指摘原判決違法，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

八、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段、第104條及民事訴訟法第85條第2項，判決如主文。

中 華 民 國 103 年 4 月 30 日

最高行政法院第四庭

審判長法官 侯 東 昇

法官 黃 淑 玲

法官 江 幸 垠

法官 沈 應 南

法官 關 銘 富

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 103 年 5 月 1 日

書記官 邱 彰 德

資料來源：司法院法學資料檢索系統