

刊登於月旦法學雜誌第 283 期，2018 年 11 月，第 112-125 頁。

環境公課的憲法基礎與限制

王韻茹

中正大學法律系副教授

摘要

環境保護是現代國家新興任務之一。社會、經濟與科技的進步發展立基於利用或消耗環境（有限）資源，同時這也對於人類維生基礎的環境條件造成破壞，如何減少、減緩甚至避免更多生存條件的破壞，成為環境保護法制的課題。

環境保護的法律工具相當多元，從禁制性、經濟性、資訊性到計畫性工具，不一而足。本文想探究在環境法領域利用經濟性工具的憲法上基礎與界限的要求。具體言之，憲法對於環境領域內的經濟性工具所發揮的導引或者拘束功能何在。本文首先探討憲法對於環境保護之基礎與內涵為何，從基本國策的環境保護與經濟發展兼籌並顧條款為開展，繼而從基本權觀點探討環境保護，再探討國家垂直權力劃分，在環境保護領域的實踐。探究環境保護作為憲法要求後，本文聚焦探討環境公課作為具體化憲法的法制設計應有的內涵。在這個部分，首先本文將探討環境保護條款與其他憲法規定間的關聯，繼而探討國家為達環境保護目的，如何選擇環境法工具作為具體實踐，其與憲法的連結何在。最後，探究在環境公課的法制設計中，憲法法治國原則對其內涵形成的作用為何。

目次

壹、導論

貳、環境保護的憲法內涵

參、環境公課作為具體化憲法的環境法工具

肆、結論

壹、導論

司法院釋字（下稱「釋字」）第 426【月旦法學雜誌第 283 期，2018 年 11 月，第 112 頁】號解釋證立了開徵特別公課之空氣污染防制費的合憲性。在本號解釋理由書中，大法官首先以憲法增修條文第 10 條第 2 項「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」為據，認為國家有保護環境之義務。其次，大法官在這號解釋中提出公法上金

關鍵詞：環境公課、環境保護、環境國、租稅國

錢負擔的新類型——稅捐以外的另一種類型——特別公課，認定空氣污染防治費即屬於特別公課類型。繼而在後續解釋理由中，大法官提出國家課徵特別公課的憲法上的形式要求：法律保留或授權明確性。繼而，大法官從特別公課不同於稅捐的角度出發，著重於探討特別公課的合法性要件。從結論上而言，大法官肯認立法者在稅捐以外，為履行國家保護環境的義務，以特別公課作為工具使特定造成環境破壞者負擔金錢義務，繼而國家利用此一收益用以維持環境保護目的。對於大法官所提出的特別公課概念，國內已有若干研究文獻¹，本文不擬重複論述。從這個案例出發，本文進一步想探究在環境法領域利用經濟性工具的憲法上基礎與界限的要求。

環境保護的法律工具相當多元，從計畫性工具、直接或間接之行為調控工具、資訊工具或國家執行措施等²。為達成環境保護目的所形成多元法律工具，在今日環境法領域中，依據混和政策（policy mix）觀點³，這些法律工具間的關聯性不再是對立，而是相互補充或並立。從秩序行政領域所發展出的直接行為的調控，即使因執行效能而受到質疑，但其合法性的控制，並未有太大爭議⁴。相較於此，間接行為調控工具中的經濟性工具的彈性，引起較多的討論。由於經濟性工具橫跨了不同學科領域（經濟學與法律學）以及同一學科不同領域（環境法與財政稅法），因而經濟性工具的採用、效能與合法性控制則產生許多討論。在此，本文欲從憲法作為出發點，探討其對於環境領域內的經濟性工具所發揮的導引或者拘束功能何在。本文首先欲探討憲法對於環境保護之基礎與內涵為何，從基本國策的環境保護與經濟發展兼籌並顧條款為開展，繼而從基本權觀點探討環境保護，再探討環境保護事物領域的垂直權力劃分爭議。探究環境保護作為憲法要求後，本文聚焦探討環境公課作為具體化憲法的法制設計應有的內涵。在這個部分，首先本文將探討環境保護條款與其他憲法規定間的關聯，繼而探討國家為【月旦法學雜誌第283期，2018年11月，第113頁】達環境保護目的，如何選擇環境法工具作為具體實踐，其與憲法的連結何在。最後，則是探究在環境公課的法制設計中，憲法法治國原則對其內涵形成的作用為何。

經濟性工具係透過提供經濟誘因促使環境資源利用者避免或減少破壞環境之行為。環境法領域的經濟性工具涵蓋類型不同，有提供利用者經濟上利益（例如稅捐優惠或補貼），亦有課與利用者經濟上利益（例如課與公法上給付義務，諸如稅捐、特別公課或規費等）。本文研究範圍首先限於後者對於環境破壞肇因者所課與的公法金錢負擔。換言

1 例如，王毓正，環境公課（Umweltabgaben）之研究——以污染物排放費（Emissionsabgaben）為中心，成功大學法律學研究所碩士論文，1999年；黃俊杰，特別公課之憲法基礎研究，中正大學法學集刊，5期，2001年9月，1頁以下。

2 Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 3. Aufl., 2010, § 5 ff.學者提出更多環境措施的類型，例如 Klopfer 教授提及合作性措施、企業組織措施等，Michael Klopfer, Umweltrecht, 3. Aufl., 2004, § 5 Instrument des Umweltrechts, S. 220 ff.

3 Guido Wustlich, Ökonomisierung im Umweltrecht, ZUR 2009, S. 519.

4 Getrude Lübke-Wolff, Instrumente des Umweltrechts -Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ 2001, S. 482.

之，本文使用的環境公課係指環境法領域內對於環境破壞肇因者或者使用環境利益所課與的金錢義務負擔，其類型涵蓋了稅捐、特別公課與受益負擔（規費與受益費）類型。關於將環境污染結果轉化為市場交易標的，例如碳權，因涉及的爭議範圍過大，本文擬先排除不予討論。

貳、環境保護的憲法內涵

一、基本國策的環境保護條款

憲法關於環境保護的明文規定，首見於 1993 年修憲，在憲法增修條文中增加「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」明文規定。現行憲法本文制定時間早於臺灣工業化時期，故難以從本文找到環境保護之明文規定。即使是在 19 世紀進人工業化的國家，例如德國，於 20 世紀中葉制定基本法時亦未有環境保護明文規定的條款，遲至 1994 年的修憲才納入成為該國國家目標條款⁵。理解憲法增修條文的環境保護條款，應先探討此條規定之效力與內涵。

（一）基本國策條款的效力

憲法第 13 章規定與憲法增修條文第 10 條規定為「基本國策條款」，主要來自於憲法本文章名的使用。關於這些規定的理解，因時代變遷，學理上有不同的理解。早先，多將基本國策章節中的條款，全部理解為「綱領條款」，即使肯認其具有拘束力，對其內涵的說明僅在於個別條文的文義解釋⁶。在此時期，對於基本國策效力是對於整體規定的說明。晚近的學理則有提出以基本國策規定的個別規範結構與內容區分不同的效力內涵：方針條款、憲法委託、制度保障以及公法權利⁷。

大法官釋憲實務對於運用基本國策條款在個案中亦有不同的適用方式。首先，將基本國策作為證立國家立法正當目的，尤其是憲法第 23 條公益目的，例如釋字第 472 號解釋，關於全民健保立法的合憲的討論。其次，將基本國策條款視為憲法委託，尤其是在許多大法官的協同意見書可以看到這個論證，例如吳庚大法官在釋字第 472 號解釋協同意見書或者許宗力大法官【**月旦法學雜誌第 283 期，2018 年 11 月，第 114 頁**】在釋字第 586 號解釋協同意見書。亦有將個別基本國策條視為制度性保障，例如陳新民大法官在釋字第 659 號解釋協同意見書，認為私人興學的條款具有制度性保障條款的意義。最特殊的莫過於釋字第 485 號解釋，大法官從基本國策條款推導出「民生福祉原則」。

從上述憲法學理與釋憲實務發展，可看出依據個別基本國策條款的規範內容而定其性質，而非就整體基本國策的效力為單一的解釋效力，這雖是共同的結論，對於判定個

5 Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl., 2014, S. 555.

6 林紀東，中華民國憲法逐條釋義（四），修訂八版，1998 年，248 頁。

7 陳新民，論「社會基本權」，收錄於：憲法基本權之基本理論（上），元照，1990 年，112 頁以下。

別條款規範效力的標準，似乎未能見到清楚而明確的判準。以下僅能先以本文探討的環境保護條款加以分析與闡述。

（二）環境保護條款之內涵

關於憲法增修條文第 10 條第 2 項規定，「經濟及科學技術展，應與環境及生態保護兼籌並顧」，此條被界定為「基本國策」條款⁸，具有憲法規範效力。關於環境保護條款的規範效力則多引用德國基本法的國家目標條款效力加以說明⁹。所謂國家目標條款只是目標設定，並未對於目標達成的手段與工具加以規範，也未對於其具體化加以形成。這樣國家目標條款效力並未提供基本權利保障效力，亦即並未開啟權利救濟途徑¹⁰。依據德國基本法第 20a 條規定，學理上多認為該條目標在於保障「自然生命基礎」與承擔對於「未來世代的責任」，對此所開展出自然生命基礎所涵蓋的保護法益不僅是自然環境、動物生存空間、空氣、水與氣候，未必與個人權利相關，而採取廣義理解¹¹。因而，德國基本法中的環境保護款就以「人本主義」(Anthropozentrik)或「生態主義」(Ökozentrik)為出發點，即有不同的解釋，有以保護未來世代認為係以人本主義為主¹²，亦有以自然生命基礎，認為兼採人本主義與生態主義¹³。即使我國憲法增修條文欠缺類似的明文規定，但從環境基本法第 2 條第 2 項所揭示的永續原則見到類似的立法精神。

國家目標條款係拘束所有國家權力，非僅限於立法委託¹⁴，換言之，立法者有【月旦法學雜誌第 283 期，2018 年 11 月，第 115 頁】義務創設或改善環境保護的法規範結構或司法於解釋或具體化法律時也必須審酌環境保護條款。由於在立法者為環境保護目標才能對於私人課與義務。

釋字第 426 號解釋理由書亦認為保護條款係「課國家以維護生活環境及自然生態之義務」，因而此一條款為憲法秩序之一環，也會與其他憲法保障之權利或憲法原則發生關聯性。因而，環境利益並未當然優先於憲法原則與憲法法益¹⁵。惟憲法增修條文將環境法益與經濟利益並列，要求立法者必須兼顧兩者，亦即應為利益衡量，力求在實踐上兼顧兩者利益的實現。進一步的延伸問題則在於，環境保護與經濟開發利益孰輕孰重，當兩者嚴重衝突可能造成無法回復的損害時，如何加以判斷。這個問題的答案或許存在於環境基本法第 3 條但書，「但經濟、科技及社會發展對環境有嚴重不良影響或有危害之虞

8 陳新民，中華民國憲法釋論，修正七版，2001 年，991 頁；林明鏞，論基本國策——以環境基本國策為中心，收錄於：林子儀等著，現代國家與憲法：李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集，1997 年，1496 頁。

9 林明鏞，同前註，1489 頁以下。本文對於援引基本法國家目標條款效力的結論並無質疑，但對於其內涵與我國增修條款規定迥異，必須指出兩者內涵的差異，繼而課與國家義務的內涵是否如同德國基本法之解釋，仍有疑義。

10 Wilfried Erbguth/Sabine Schlacke, Umweltrecht, 3. Aufl., 2010, § 4 Umweltverfassungsrecht, Rn. 7.

11 Rudolf Steinberg, Verfassungsrechtlicher Umweltschutz durch Grandrechte und Staatszielbestimmung, NJW 1996, S. 1991.

12 林明鏞，同註 8，1488 頁。

13 Rudolf Steinberg (Fn. 11), S. 1991.

14 張嘉尹，環境保護入憲的問題——德國經驗考察，月旦法學雜誌，38 期，1998 年 6 月，91 頁。

15 Rudolf Steinberg (Fn. 11), S. 1992.

者，應環境保護優先」¹⁶。

二、環境基本權

（一）內涵

憲法基本權利清單中並無明文提及與環境相關的權利，例如請求國家採取保護環境措施之權利，因而學理上論及「環境基本權」首先會在入憲化脈絡中加以討論。有認為應納入明文基本權利清單擴充者，亦有認為與基本權利性質不同，而不應加以納入清單¹⁷，但可以透過其他形式加以納入，例如前述的國家目標條款。

憲法學理與實務上將基本權理解為權利主體用以對抗國家不法侵害權利保護範圍，因此環境基本權所涉及的權利主體究竟為人或自然環境，而權利的保護範圍所涉及的事物領域究竟是指人類生存環境抑或包含無人生存的生態環境，均有所不明¹⁸。這個基本權利的思考主要來自於作為保護性權利的主觀權利概念，其基礎觀念在於保障目的，而非要求保障的程度，往往法院審查時僅對於明顯保障不足的情況下才加以指責¹⁹。在此情況下，並無法適切開展出憲法的環境基本權內涵。換言之，環境基本權的概念內涵不明、過於開放以及難以踐行，因而僅具宣示意義與空洞的環境基本權主張遭受質疑²⁰。

除了入憲化脈絡之外，探討環境基本【月旦法學雜誌第 283 期，2018 年 11 月，第 116 頁】權的另一路徑則從憲法解釋出發，可能有兩種觀察視角。一是從憲法既有的清單中演繹與環境保護相關的基本權利內涵，另一是從基本權的客觀法功能演繹國家對於環境的保護義務。前者主要連結到憲法上的財產權或生存權或健康權等權利，主張對抗國家為環境破壞行為而侵害人民的財產權或侵害其健康與生存的最低條件，屬於自由權行使的前提條件²¹，此一主觀權利性質的討論，將於後文論述；後者關於保護義務的論述則奠基於前者主張健康與生存的最低條件的基本權利，衍伸出課與國家負有保護人民免於受環境污染而受有損害之義務²²。

受德國憲法法院判決影響所探討的基本權客觀功能面向，擴張了基本權利在憲法秩序中的功能與提高了重要性，同時也伴隨著司法擴權的批判²³。在我國釋憲實務也受到

16 高銘志，環境基本法在司法裁判之角色，司法新聲，105 期，2013 年 1 月，58-59 頁。

17 參照，張嘉尹，同註 14，88 頁以下；黃錦堂，環境憲法，收錄於：蘇永欽等著，部門憲法，元照，2006 年 1 月，709 頁以下；李震山，多元、寬容與人權保障——以憲法未列舉權之保障為中心，元照，2007 年 9 月，281 頁以下；王毓正，環境權入憲之模式與規範效力之理論與實際——以歐盟成員國憲法上相關立法例之比較為中心，收錄於：李震山等著，城仲模教授古稀祝壽論文集：二十一世紀公法學的新課題，2008 年 10 月，109 頁以下。

18 李建良，論環境保護與人權保障，東吳法律學報，12 卷 2 期，2000 年 12 月，5 頁。

19 Felix Ekardt, Umweltverfassung und "Schutzpflichten" - Zugleich zu Nachhaltigkeit, Recht, Verhältnismäßigkeit und Abwägung, 2013, S. 1106.

20 陳慈陽，環境法總論，元照，修訂三版，2011 年 11 月，123 頁。

21 陳慈陽，同前註，124 頁；Felix Ekardt (Fn. 19), S. 1107.

22 陳慈陽，同註 20，127 頁。

23 張嘉尹，違憲審查中之基本權客觀功能，月旦法學雜誌，185 期，2010 年 10 月，18 頁。

此影響，而逐漸納入基本權利解釋案例中，開展出保護義務、程序保障與制度保障等²⁴。與環境基本權相關的討論則與保護義務相連結，其從保護未出生之胎兒生命權到擴張保護科技風險造成生命與健康的危險衍伸出的保護義務²⁵。這個奠基於基本權環境保護法益之保護義務開展出的內涵主要涵蓋了：採取基本權保護法益所可能造成危害形式與程度的措施、採取足夠保護與有效的措施、選擇保護措施必須與目的追求間維持適當關聯性、涉及預估決定時，立法者必須考量措施的有效性、控制與改善措施是否能達成既定目的以及立法者必須享有評估、評價與形成的自由空間²⁶。這些內涵都與違憲審查權限與立法者權力互動相關，這也是基本權客觀功能的特徵。

（二）實體性權利與程序參與權

前述從憲法解釋角度探討環境基本權利均以探討實體性權利內涵，近來由於該權利內涵所涉及環境概念或者該領域複雜的議題，從實體性權利開始轉向程序性權利面向。詳言之，環境基本權利內涵的具體化可從古典防禦權到受益權的觀點或進一步擴張到保護請求權與程序參與權面向，在某程度也與客觀功能相關聯。本文以下將環境基本權的討論分為實體性權利與程序參與權加以論述，其區分依據權利內涵係與特定權利內容（防禦或請求）有關或者參與環境程序的權利²⁷。

首先，常見的討論是環境基本權利的憲法基礎或與憲法基本權清單的連結為【**月旦法學雜誌第 283 期，2018 年 11 月，第 117 頁**】何，亦即從現今的基本權清單如何導出與上述環境基本權的權利意涵。學理上從生存權²⁸、財產權²⁹或概括權利（如健康權或身體不受傷害權³⁰）為出發，探討因環境破壞導致個別權利無法行使，如財產受損嚴重而無法自由使用收益處分或者個人生命身體健康遭受嚴重損害等，因而推導出蘊涵環境保護要求或其作為原有權利實現的前提條件。為了探究更具體的權利內涵，甚至亦有從我國納入的國際人權公約——兩公約，具體探討環境人權內涵的主張³¹，本文初步亦肯認已內國法化的兩公約應有補充或填補憲法基本權利規範內涵的功能。

其次在具體化個別基本權利所蘊含環境保護的權利內涵為何，在此可以防禦權與保護請求權加以詳細說明³²。從防禦權面向而言，人民有權利對抗國家破壞環境的行為與

24 許宗力，基本權的功能與司法審查，收錄於：憲法與法治國行政，元照，1999 年，164 頁以下。

25 李建良，基本權利與國家保護義務，收錄於：陳愛娥等著，憲法解釋理論與實務第二輯，2000 年 8 月，325 頁。

26 Rudolf Steinberg (Fn. 11), S. 1988-1989.

27 同此區分，王毓正，同註 17，109 頁。

28 陳慈陽，同註 20，128 頁以下。

29 王毓正，環境權於學理上之發展及其於司法實務上之適用，台灣環境與土地法學雜誌，1 卷 6 期，2013 年 7 月，122 頁。

30 國內有論及身體不受傷害權，李震山，從憲法觀點論身體不受傷害權，收錄於：人性尊嚴與人權保障，元照，2001 年，161 頁以下。

31 張文貞，兩公約與環境人權的主張，台灣人權學刊，1 卷 1 期，2011 年 12 月，58 頁以下。

32 國內亦有分為防禦權、給付請求權與保護請求權加以論述，參見，李建良，論環境保護與人權保障，東吳法律學報，12 卷 2 期，2000 年 12 月，23 頁以下。

擴張到排除國家許可的私人排污行為所造成的環境破壞³³，但是否進一步得請求創設與維持健全與健康的環境，適合人類生存的環境，學理上多採否定說³⁴。退一步從保護請求權面向而言，則是論及個人有請求國家必須保護個人生命與健康得以生存的最低條件，否則憲法上基本權利的保障殊無實現之可能。論及根本的自由條件與生存最低條件都與生存與健康的基本權利有關。國家應透過立法或行政措施加以實現環境保護的要求，確保生存最低條件是保護請求權的內涵。

前述環境實體性權利係從擁有環境為基礎所加以開展的說明，往往環境價值實踐上的困境，這主要與環境保護領域充滿許多不確定因素，來自於科技或者風險的各項因素，所導致的利益衝突問題。因而從實體權利討論轉向於以參與為本位的環境權，經由民眾參與環境決策開放管道而達成權利實現³⁵，不強調擁有特定實體性權利內涵，而是容許民眾透過立法與行政程序，確定資源分配與利益調和³⁶。這種強調以程序為導向的基本權利思考，學理上亦有稱為程序基本權利，而不僅限於環【月旦法學雜誌第 283 期，2018 年 11 月，第 118 頁】境基本權才享有³⁷。

三、環境保護事物領域的權限分配

（一）環境保護任務作為中央與地方之共治任務

憲法本文制定當時並未有環境保護議題，因而從憲法本文中難以直接找出環境保護的任務與權限分配。依據憲法增修條文，環境保護為國家任務，參照釋字第 550 號解釋，此處的國家係指中央與地方政府。大法官在該號解釋理由書提及，「憲法基本國策條款乃指導國家政策及整體國家發展之方針，不以中央應受其規範為限，亦即地方亦受拘束」。憲法增修條文第 10 條環境保護條款拘束中央與地方，在此本文稱為共同任務。援引該釋字論證環境保護作為共同任務，則以環境保護之事項乃國家實現人民享有符合人性尊嚴之最低生活與生存條件所應盡之義務，除中央外，與居民生活關係更為密切之地方自治團體自亦應共同負擔（參照地方制度法第 18 條第 3 款第 2 目之規定），地方自治團體對環境保護之基本國策實現有協力義務（楷體為作者自加）。

此外，依據環境基本法第 4 條，國民、事業以及各級政府應共負環境保護之義務與責任，在環境法領域多將此稱為「合作原則」，亦即公部門與私部門以及公部門之間均負有履行環境保護任務之義務，也必須相互分工與合作協商共同達成此一任務，基於此種

33 Wilfried Erbguth/Sabine Schlacke (Fn. 10), Rn. 21.

34 Reinhard Sparwasser/Rüdiger Engel/Andreas Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl.,- 2003, § 1 Regelungsschichten und Rechtsquellen des Umweltrechts, Rn. 156.

35 葉俊榮，憲法位階的環境權：從擁有環境到參與環境決策，收錄於：環境政策與法律，元照，再版，2010 年，30 頁以下。

36 葉俊榮，同前註，32 頁。

37 李震山，程序基本權，月旦法學教室，19 期，2004 年 5 月，32 頁以下。

想法，中央與地方自得以協商合理的權限分配，以共同完成該任務³⁸。比較法上亦有提及美國環境法相關判決，論及「環保署有保護環境的法定義務，法律課與行政機關的義務或賦予權責，雖可能重疊，但並非意味不同機關就不能共同管理、執行其任務，並避免兩機關在決策上的矛盾不一致」³⁹。學理上有從現行憲法文本與地方制度法規定，從「衛生」事項規定證立環境保護為地方自治事項⁴⁰。從憲法到環境基本法對於中央與地方合作觀點，學理上指出中央與地方承擔共同但有區別的環境保護責任⁴¹，本文理解此處的區別應與中央與地方權限有無與如何分配有關。

（二）環境公課之課徵權限

環境保護任務作為中央與地方共治的任務，而該任務的履行必須透過立法與行政加以完成，因而出現的權限分配包含立法與執行層次。就立法層次而言，涉及的爭議主要在於共治任務的立法權限如何加以分配，因該任務並非屬中央專屬事項，【**月旦法學雜誌第 283 期，2018 年 11 月，第 119 頁**】亦非專屬於地方自治事項，因此將產生立法權限競合問題，如遇有衝突時，有無效力位階之爭議，究竟應以何者效力優先。從憲法本文第 111 條所採取的「均權原則」得否作為解釋中央與地方權限分配依據，有認為，憲法第 111 條均權規定是概括補充憲法第 107 條規定，而所謂立法院解決之，解釋上有認為是立法院制定法律來確認該新興事項是否為中央權限或地方自治事項⁴²。也有論及日本法上法律先占理論，論及中央立法優先，但加以批判，依此理論地方自治立法權受有許多限制，均已嚴重影響到地方自治權的本質⁴³。學理上參酌修正法律先占理論，衡酌人民基本權保障與地方自治權之實質觀點，判斷中央立法與地方立法之衝突效力⁴⁴。同樣的實質判斷觀點則從地方自治理念是基於住民自治的理念與垂直權力以及減輕國家負擔，增進行政效率觀點出發⁴⁵，認為是否為地方事物的重要關鍵係與空間因素有關，亦即該事項於地方或與地方有特殊關聯的利益與需求，考量適當任務履行所必要的條件後才能加以判斷。依據釋字第 738 號解釋理由書，涉及地方立法較中央立法嚴格是否牴觸而無效，大法官肯認在中央與地方的共治任務領域，依據均權原則，在不牴觸中央立法範圍內，地方仍有因地制宜的立法權限。從該號解釋理由，並未以法律先占理論解釋中央立法優先於地方立法，換言之，關於環境保護事項，地方仍有立法權限。

38 同此見解，王服清，論地方課徵「碳費」特別公課之權限正當性，月旦法學雜誌，220 期，2013 年 9 月，31 頁。

39 高仁川，地方政府作為氣候變遷及環境治理的參與行動主體，台灣法學雜誌，213 期，2012 年 12 月，76 頁。

40 葉慶元，環境保護事務——中央及地方之權限分配，台灣法學雜誌，213 期，2012 年 12 月，127 頁以下。

41 高仁川，同註 39，88 頁。

42 陳慈陽，地方政府在環境國原則下之環境保護義務，台灣法學雜誌，213 期，2012 年 12 月，116-117 頁。

43 蔡茂寅，地方自治立法權的界限，收錄於：陳慈陽等著，行政救濟行政處罰地方立法——1999 台灣行政法學會學術研討會論文集，元照，1999 年，337 頁。

44 詹鎮榮，論地方法規之位階效力——從地方制度法第 30 條「中央法破地方法」之辨正，成大法學，12 期，2006 年 12 月，25 頁以下。

45 蕭文生，地方自治團體的自主組織權，收錄於：國家・地方自治・行政秩序，元照，2009 年 9 月，6 頁以下。

此外，大法官從法律保留的層次討論中央立法與地方立法的關聯性，只要涉及人民基本權利之限制，地方立法機關就自治事項或依法律授權所制定的條例並不違反法律保留原則。然而，先前學理已經指出，自治立法權的困境在於，「自治事項為何種程度及範圍之立法之問題」⁴⁶。另一種解讀地方立法與法律保留的關聯性則在於，「適用憲法第 111 條的環境保護政策，涉及國家之環保政策屬於國家事務。國家為貫徹環保政策而限制人民基本權利，屬於法律保留事項，此一事務仍屬於國家。而在國家所擬定的環保政策與所制定的環保法規之下，地方在其行政區域內仍可以有其給付性、福利性與規劃性的環保政策與環保自治立法」⁴⁷。換言之，以法律保留原則作為中央立法與地方立法事【月旦法學雜誌第 283 期，2018 年 11 月，第 120 頁】項範圍區別的判準，對此見解，本文採取保留見解，理由在於此說仍與法律先占理論相同，造成地方自治權的限縮。此外，法律保留的意義並非指有經法律保留之事項均屬中央事項⁴⁸。

環境公課的課徵涉及對於人民或特定族群的公法金錢給付義務，侵害人民財產權，自應有憲法第 23 條之適用。基於環境保護是中央與地方共治的任務，應肯認地方在此領域內得作為管制主體。課與人民公法上金錢給付義務之環境公課事項涉及法律保留，即使肯認地方基於環境保護事項的權限，其應以地方立法機關制定自治條例形式方得為之。

參、環境公課作為具體化憲法的環境法工具

一、環境保護的最適化要求

為了實現環境保護目的，公行政得採用不同的管制工具，如命令控制或經濟性工具。以經濟性工具而欲達成環境保護，與下述三基本條件有關⁴⁹：首先，利用環境資源產生外部成本必須由肇因者加以負擔與內部化（所謂的內部化理論）；其次，整合至法律秩序時必須考量個別經營者利用環境資源的成本結構以及其為了避免增加成本（彈性化）；最後，個別經營者有誘因減少環境利用（市場因素）。經濟誘因的優勢主要在於成本有效性、行政便捷性、技術創新性以及經濟相容性⁵⁰。

經濟性工具通常又分為三類：補貼、課稅（廣義公法上金錢給付義務）或排放許可交易制度⁵¹，僅本文研究對象則限於課稅這一類。在採取政策混合制的情形下，秩序性工具與經濟性工具如何彼此關聯作用受到注意，學理上多以命令管制用以規範達成環境標準的最低標準，而經濟性工具則用以規範誘使遵循法規而可以提高環境標準的目標。關於混合秩序性與經濟性工具的環境管制依賴於對個別事務領域與不同管制脈絡下的分

46 蔡茂寅，同註 43，332 頁。

47 陳淑芳，地方自治立法與法律保留原則，收錄於：權力劃分與權限歸屬，元照，2011 年 8 月，382 頁以下。

48 陳慈陽，同註 42，122 頁。

49 Reinhard Sparwasser/Rüdiger Engel/Andreas Voßkuhle (Fn. 34), Rn. 113.

50 葉俊榮，論環境政策上的經濟誘因：理論依據，臺大法學論叢，20 卷 1 期，1990 年 12 月，93 頁以下。

51 湯德宗，因應氣候變遷的法律對策——新世代環境法展望，台灣法學雜誌，213 期，2012 年 12 月，53 頁以下。

析⁵²。基於國家保護義務的基礎，選擇不同管制工具是為了有效達成環境保護目的，此處涵蓋了從預防環境惡化或破壞以及排除環境破壞的危險，亦即環境法上所稱預防原則。這項預防原則包含了風險預防與資源預防⁵³。從國家對環境保護義務推導出預防原則，而這項原則指示了應採取有效環境保護目的達成之措施，亦即是以減少或者避免風險或者適當保護資源枯竭或濫用，預防原則在某程度為最適化要求(Optimierungsgebot)⁵⁴。在此的水平與垂直權限分配，【月旦法學雜誌第 283 期，2018 年 11 月，第 121 頁】具有民主正當性且具公開透明討論的國會或地方立法機關，對於管制工具的選擇與工具有效配置應有形成空間，司法的事後控制僅能針對該形成有無抵觸憲法加以審查。

二、課徵環境公課之憲法正當化

基於環境保護目的，採取課徵環境公課方式，課與利用環境者一定金錢給付義務，而侵害人民自由與財產時，在此複雜利益衝突情況下，考量對環境之危害或危害風險之情形，立法者如何充分考量並為合憲決定，毋寧更為重要⁵⁵，這是從民主正當性與水平權力分立觀點加以探討。從垂直權力分立角度，探討地方團體對於環境公課的課徵權力行使，則必須再輔以地方自治的憲法觀點加以論述。對於憲法保障地方團體自治權的要求，釋憲實務多以「制度性保障」加以證立（釋字第 498 號、527 號、553 號解釋）其憲法地位，使其得以對抗國家對其自治權的侵害。

依據釋憲實務所肯認受憲法制度性保障的地方自治團體享有自我組織權、對自治事項的立法與執行權（釋字第 527 號）與財政自主權（釋字第 550 號），惟大法官在解釋文中一再強調，憲法保障地方自治權的制度性保障仍適用法律保留原則。就此而言，即使環境保護屬於中央與地方的共治任務，地方對此有自治權限，又基於財政自主，對於課徵地方性的環境公課有其權限雖無疑義，惟仍需受到憲法拘束。本文以下將針對對於地方課徵環境公課的憲法正當化要求加以說明。

（一）形式正當化

環境公課係基於對於環境破壞的肇因者或者對於環境利用取得利益的使用者所課與之金錢給付義務，前者例如空氣污染防治費，後者例如溫泉水費。透過經濟性手段，對於使用環境資源者誘導其避免或減少產生環境破壞的作用。經濟性工具的多樣性，從人民負擔的金錢義務與國家的給付關係存在有無，學理上首先區分為租稅與非稅公課，其次在非稅公課範疇，又可細分規費、分擔金或收益費以及特別公課⁵⁶。立法者在使用這些不同的經濟性工具時，依據憲法雖享有自由形成空間，卻非恣意的選擇，尤其是選擇

52 Ute Sacksofsky, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben, 2000, S. 25.

53 陳慈陽，同註 20,310 頁。

54 Erich Gassner, Zur Maßstabsqualität des Art. 20a GG, NVwZ 2014, S. 1141.

55 Andreas Voßkuhle, Umweltschutz und Grundgesetz, NVwZ 2013, S. 8.

56 柯格鐘，公課與稅捐概念，月旦法學教室，168 期，2016 年 10 月。48 頁。

非稅公課時，其性質與租稅收入不同，租稅強調財政收入與無對待給付關係存在，而是基於一般公益支出，選擇非稅公課必須是對於負擔義務與對待給付間存在受益利用或者特別關係時，有學者稱之為「原因者付費」⁵⁷。立法者在選擇稅捐或非稅公課手段時，必須考量給付與對待給付之間的關聯性為何，如不存在對待給付的關聯性，則應選擇稅捐手段，才符合事理。

承認地方的課稅高權係來自於憲法保障的財政自主權與具體化的地方稅法通則。非稅公課的課徵，同樣依據財政自主權，而具體化的法律僅限於規費法，如地【**月旦法學雜誌第 283 期，2018 年 11 月，第 122 頁**】方選擇以特別公課課與人民公法上金錢給付義務，則不受租稅高權同樣的限制，而是有其個別憲法的容許性與正當化要求。換言之，特別公課的課徵不取決於是否享有立法租稅權，透過地方自治條例作為課徵特別公課的依據，理論上享有較大空間⁵⁸。由於釋字第 426 號解釋已經將特別公課的課徵連結至特定行政任務與目的，其具有行為管制誘導功能，因此在選擇該工具時，立法者必須提出較稅捐課徵更有特殊的正當事由，論者有以禁止以特別公課充實地方一般自治事務的財政以及必須特別指明管制誘導目的供定期審查是否達到管制目的⁵⁹。

環境公課的課徵適用法律保留原則。課徵租稅須依據租稅法律主義，立法者須就租稅主體、租稅客體、稅基、稅率、納稅方法與納稅期間等租稅構成要件以法律或法律明確授權之命令為之（釋字第 706 號解釋理由書）。非稅公課亦受法律保留原則拘束，對於課徵目的、對象與用途同樣須以法律或法律明確授權之命令為之。規費的課徵現行已有規費法，而特別公課的課徵並無存在普遍適用的法律，多依照個別專業法律的規定或授權之命令為之。實務上時常受到質疑的多是大法官容認環境公課的課徵得授權以命令為之，惟授權命令必須符合授權明確性原則，亦即授權目的、內容與範圍必須明確。

（二）內容實質正當化

環境公課的類型多樣，無論是租稅或非稅公課，課徵目的與對象或者範圍亦有不同。在環境法領域內，基於經濟誘因所採取的環境公課手段，實際上係可能基於不同目的而課徵。有基於肇因者負責原則，對於環境造成污染行為，透過課徵公課導引避免採取污染行為，也有因利用環境利益而被課與公課義務的環境利用規費。因科技的發達，環境領域內的危險或風險可能因而轉移或者降低，因此以往控制環境破壞的行為轉向於以市場手段調控環境利用，例如碳權交易。越來越複雜的環境管制目標與對象，使得法律工具採取有了多樣性。從風險預防觀點而言，並無法得出憲法對於限制採取經濟性工具，但在產生環境破壞的危險性越大的情形下，採用經濟性工具的可能性將會降低，反而使

57 蔡茂寅，原因者付費制度（上），月旦法學教室，101 期，2011 年 3 月，52 頁。

58 蕭文生，環境公課——特別公課或規費？，台灣法學雜誌，213 期，2012 年 12 月，158 頁

59 葛克昌，特別公課與地方財政工具，台灣法學雜誌，213 期，2012 年 12 月，153 頁以下。

用秩序性工具加以排除環境破壞的可能性將越高⁶⁰。具體言之，課徵對象應納入普遍人民採取稅收或者基於相同原因而納入特定同質族群而採取非稅公課，都必須加以納入立法審酌。學理上有從財政工具角度出發，主張租稅與特別公課的手段存在原則與例外的關係，而主張應以租稅為優先，除有例外或者基於補充性才能選擇特別公課，避免公課肥大化⁶¹。【月旦法學雜誌第 283 期，2018 年 11 月，第 123 頁】

租稅與非稅公課同樣受到憲法平等原則拘束，立法者在具體形成課徵對象或範圍時，不得抵觸上述原則。在租稅領域，大法官多此論及量能課稅與平等原則之關聯（釋字第 746 號、693 號、676 號），從中可推論量能課稅係從平等原則導出。在非稅公課領域，則與量益原則較為相關⁶²，強調利用環境利益，諸如空氣污染、噪音污染或者廢棄物，都被理解為經濟實力的特殊形式，因空氣、水或土壤被認為是有限資源，利用者會對其他經濟參與者造成負擔，因而必須負擔公課⁶³，尤其是例外承認的特別公課類型，強調其須符合課徵的正當性要件包含：課徵義務人為同質性之群體、此一群體具有共同責任、課徵須對此特定群體有利⁶⁴。立法者採取此一手段時，會受到較嚴格之檢驗，因此這項負擔僅限於特定群體，必須證立特定群體之給付與對待給付（受益）具有共質與共益，才得以課徵特別公課。亦即，環境公課的平等原則要求表現在義務人的選擇，從公課課徵要件選定特定範圍之人負擔公課義務，必須是這些義務人對於環境利用或者破壞具有關聯性，這與環境法領域所發展出的肇因者負責原則相關。

租稅或非稅公課所課與的公法上給付義務均是對於義務人造成財產權侵害，因此必須符合憲法第 23 條比例原則的檢驗，亦即必須檢驗課徵目的正當性、手段必要性與限制妥當性⁶⁵。環境保護作為環境公課課徵的正當性目的，並無爭議。惟環境公課課徵的必要性必須檢驗整體的課徵要件與範圍，而此一手段係間接行為調控措施，因而也必須檢視是否事實上存在行為調控的可能性⁶⁶，僅著眼於財政收入的環境公課課徵容易受到必要性的質疑。在環境法領域，類推前述比例原則開展出「生態比例原則」，其主要著眼於自然資源利用對抗（社會）過度濫用的妥適性，而非是傳統比例原則強調個人權利侵害對抗國家權力⁶⁷。生態比例原則的內涵，首先是利用資源的行為人必須要先正當化其目的（私人與集體的利益），其次，資源利用行為有助於目的達成，再其次，在採取的行為

60 Dieter Cansier, Gefahrenabwehr und Risikoversorge im Umweltschutz und der Spielraum für ökonomische Instrument Beurteilung aus ökonomischer Sicht, NVwZ 1994, S. 645 ff.

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

62 柯格鐘，公課與稅捐概念，月旦法學教室，168 期，2016 年 10 月，48 頁。

63 Renhard Hendler/Jörn Heimlich, Lenkung durch Abgaben, ZRP 2000, S. 327.

64 柯格鐘，特別公課之概念及爭議——以釋字第四二六號解釋所討論之空氣污染防制費為例，月旦法學雜誌，163 期，2008 年 12 月，203 頁以下。

65 許宗力，比例原則與法規違憲審查，收錄於：法與國家權力（二），元照，2007 年 1 月，84 頁。

66 Christian Müller, Möglichkeiten und Grenzen der indirekten Verhaltenssteuerung durch Abgaben im Umweltrecht, 1994, S. 35.

67 Gerd Winter, Ökologische Verhältnismäßigkeit, ZUR 23013, S. 387.

是對於自然資源是較小的不利作用，最後是對自然造成損害與目的之間的衡平關係⁶⁸。從永續發展原則角度而言，這個生態比例原則所揭示的正好是人類社會必【月旦法學雜誌第 283 期，2018 年 11 月，第 124 頁】須對於其利用有限自然資源的行為為正當化說明其利用並未造成環境過度負擔與對未來世代造成不可回復的損害。從憲法角度檢視生態比例原則，其將對於人民的經濟利用行為產生干預，有可能對於其職業自由產生干預，惟維護環境完整與健全為公益目的，因此要求利用者必須證立其利用目的的正當性，避免對於自然資源造成過度的破壞，應與憲法並無牴觸之疑慮⁶⁹。

肆、結論

從憲法規範推導出國家有保護環境之義務，因而立法者對於採用何種工具達成環境保護目的有自由形成空間。環境管制的對象涵蓋風險預防與危險防禦，因而所得採取之法律工具亦同樣具有多樣性與複雜性，惟法律工具均可能造成人民權利與義務負擔，而必須考量工具採用的憲法正當性。

從憲法本文到憲法增修條款，環境保護在憲法秩序中的理解有不同面向，從基本國策到基本權利之思考，以及中央與地方權限劃分，均有不同規範內容。環境公課作為經濟性工具之一，其立法必須從前？述憲法規範下加以形成。首先涉及中央與地方權限劃分，從憲法本文到具體化的地方制度法，地方團體在環境保護事項上，亦有自治權，惟該事項同屬於與中央共治之事項，在一定範圍內兩者仍有權限衝突發生可能。地方團體同樣必須透過地方立法機關才能課與人民公法上金錢給付義務。環境公課基於風險預防或危險防禦理念所開展出的不同類型，從有無存在對待給付關係的稅捐類型到存在對待給付原因關係的受益負擔或特別公課，憲法對於是否選擇特定類型並無任何指示。公課類型的選擇毋寧涉及到整體規範制度的目的、課徵對象、內容與範圍等具體事項，必須加以審酌規範事物本質，從而加以判斷。法制上雖承認特別公課之類型，由於其特殊性亦有較高的正當性要求，避免國家為增加財政收入而產生特別公課肥大化之結果。環境公課的課徵必須遵守憲法平等原則與比例原則之要求，避免對於公課義務人造成不公平的課徵與不合比例的負擔，在此立法者於形成時仍無法逸脫於憲法上之限制。最後從環境法領域新開展出的生態比例原則觀點，則是更為宏觀地觀察環境管制議題，避免人類過度濫用自然資源，而造成其他人或者未來世代無法永續利用的困境。【月旦法學雜誌第 283 期，2018 年 11 月，第 125 頁】

68 Gerd Winter, aaO., S. 389.

69 Gerd Winter, aaO., S. 394.