

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 612 號

解釋日期：民國 95 年 06 月 16 日

資料來源：司法周刊 第 1292 期 1 版

司法院大法官解釋續編（十九）第 87-149 頁

總統府公報 第 6702 號 11-100 頁

司法院公報 第 48 卷 8 期 1-49 頁

法令月刊 第 57 卷 7 期 100-102 頁

相關法條：中華民國憲法 第 15、23 條

廢棄物清理法 第 20、21 條

解 釋 文： 憲法第十五條規定人民之工作權應予保障，人民從事工作並有選擇職業之自由，如為增進公共利益，於符合憲法第二十三條規定之限度內，對於從事工作之方式及必備之資格或其他要件，得以法律或經法律授權之命令限制之。其以法律授權主管機關發布命令為補充規定者，內容須符合立法意旨，且不得逾越母法規定之範圍。其在母法概括授權下所發布者，是否超越法律授權，不應拘泥於法條所用之文字，而應就該法律本身之立法目的，及整體規定之關聯意義為綜合判斷，迭經本院解釋闡明在案。

中華民國七十四年十一月二十日修正公布之廢棄物清理法第二十一條規定，公、民營廢棄物清除、處理機構管理輔導辦法及專業技術人員之資格，由中央主管機關定之。此一授權條款雖未就專業技術人員資格之授權內容與範圍為明確之規定，惟依法律整體解釋，應可推知立法者有意授權主管機關，除就專業技術人員資格之認定外，尚包括主管機關對於專業技術人員如何適當執行其職務之監督等事項，以達成有效管理輔導公、民營廢棄物清除、處理機構之授權目的。

行政院環境保護署依據前開授權於八十六年十一月十九日訂定發布之公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法（已廢止），其第三十一條第一款規定：清除、處理技術員因其所受僱之清除、處理機構違法或不當營運，致污染環境或危害人體健康，情節重大者，主管機關應撤銷其合格證書，係指廢棄物清除、處理機構有導致重大污染環境或危害人體健康之違法或不當營運情形，而在清除、處理技術員執行職務之範圍內者，主管機關應撤銷清除、處理技術員合格證書而言，並未逾越前開廢棄物清理法第二十一條之授權範圍，乃為達成有效管理輔導公、民營廢棄物清除、處理機構之授權目的，以改善環境衛生，維護國民健康之有效方法，其對人民工



作權之限制，尚未逾越必要程度，符合憲法第二十三條之規定，與憲法第十五條之意旨，亦無違背。

理由書： 憲法第十五條規定人民之工作權應予保障，人民從事工作並有選擇職業之自由，如為增進公共利益，於符合憲法第二十三條規定之限度內，對於從事工作之方式及必備之資格或其他要件，得以法律或經法律授權之命令限制之。其以法律授權主管機關發布命令為補充規定者，內容須符合立法意旨，且不得逾越母法規定之範圍。其在母法概括授權下所發布者，是否超越法律授權，不應拘泥於法條所用之文字，而應就該法律本身之立法目的，及整體規定之關聯意義為綜合判斷，迭經本院解釋闡明在案。

鑒於工商發達，產業生產擴增，物品使用之材料複雜且汰換頻仍，致廢棄物產量甚鉅、種類繁多，其中不乏污染性及有害性物質，有賴專業廢棄物清除處理機構及技術人員處理，以避免造成環境污染，並防範危害國民健康及環境生態於未然。六十九年四月九日修正公布之廢棄物清理法，為求民營廢棄物清除處理機構處理廢棄物之工具、方法、設備及場所等符合科技及專業要求，其第十五條第一項增列設置專業技術人員規定：「民營廢棄物清除處理機構，應先辦理工商登記，並列明專業技術人員及清除、處理、貯存之工具、方法、設備暨場所，申請當地主管機關核發許可證後，始得接受清除處理廢棄物之委託」；又關於專業技術人員之資格，為求省市達成一致標準，同條增列第二項規定：「前項專業技術人員資格，由中央主管機關定之」。嗣於七十四年十一月二十日修正公布之廢棄物清理法，將前開第十五條第一項規定修正改列第二十條前段；又為有效管理輔導公民營廢棄物清除處理機構，有增訂管理輔導辦法之必要，並將前開第十五條第二項移列修正第二十一條規定：「前條公、民營廢棄物清除、處理機構管理輔導辦法及專業技術人員之資格，由中央主管機關定之」（以下簡稱舊廢棄物清理法第二十一條規定）。上述第二十條前段規定復於七十七年十一月十一日修正規定：「公、民營廢棄物清除、處理機構經營廢棄物之貯存、清除或處理業務，應列明專業技術人員與貯存清除、處理之工具、方法、設備及場所，向地方主管機關申請核發許可證」（以下簡稱舊廢棄物清理法第二十條前段規定）。前開舊廢棄物清理法第二十條前段及第二十一條規定，對於公、民營廢棄物清除、處理機構經營者及專業技術人員之工作權固有所限制，並以列明專業技術人員作為限制公、民營廢棄物清除、處理機構經營該業務之要件，惟衡諸現代廢棄物有賴專業處



理，以預防環境污染而危害國民健康及環境生態事件發生，否則一旦發生損害，其影響可能延續數代而難以回復，事後制裁已非達成防制環境污染立法目的之最有效手段，故其限制，洵屬正當。

舊廢棄物清理法第二十一條規定：「前條公、民營廢棄物清除、處理機構管理輔導辦法及專業技術人員之資格，由中央主管機關定之」。此一授權條款雖未就專業技術人員資格之授權內容與範圍為明確之規定，惟廢棄物清理法所以設置專業技術人員之目的，係因應公、民營廢棄物清除、處理機構經營廢棄物之貯存、清除或處理業務時之科技及專業需求，故依法律整體解釋，上開授權條款賦予主管機關之權限，除專業技術人員資格之認定外，尚包括主管機關對於專業技術人員如何適當執行其職務之監督等事項，以達成有效管理輔導公、民營廢棄物清除、處理機構之授權目的。

行政院環境保護署於八十六年十一月十九日依據舊廢棄物清理法第二十一條規定，訂定發布公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法（以下簡稱舊管理輔導辦法，此辦法於九十一年十月九日發布廢止），其第十四條規定：「清除、處理技術員應取得主管機關核發之合格證書，始得從事廢棄物清除、處理業務（第一項）。清除、處理技術員從事清除、處理業務，應負責其所受僱之清除、處理機構之正常營運及解決廢棄物清除、處理技術問題，並應審查有關許可證申請書、定期監測報告、契約書、遞送聯單及營運紀錄，確定內容無訛後，簽名蓋章（第二項）」。再者，專業技術人員之設置，為公、民營廢棄物清除、處理機構申請核發許可證或申請展延許可證有效期間之要件（舊廢棄物清理法第二十條、八十七年八月五日修正發布公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法第五條、第十二條，八十八年六月二十九日修正發布同辦法第七條參照）。是廢棄物清除、處理技術員受僱於清除、處理機構後，依上開舊管理輔導辦法第十四條第二項規定，應負責該機構之正常營運，解決廢棄物清除、處理技術問題，並審查相關文件，擔負該機構能否有效清除、處理廢棄物之重任，以預防環境污染而危害國民健康及環境生態事件發生。因此舊管理輔導辦法第三十一條第一款規定，清除、處理技術員因其所受僱之清除、處理機構違法或不當營運，致污染環境或危害人體健康，情節重大者，主管機關應撤銷其合格證書，係指廢棄物清除、處理機構有導致重大污染環境或危害人體健康之違法或不當營運情形，而在清除、處理技術員執行職務之範圍內者，主管機關應撤銷清除、處理技術員合格證書而言，並未逾越前開廢棄物清理法第二十一條授權主管機關對於專業技術人員如何適當執行其職務之監督範圍。又其旨在促使清除、處理廢棄物之專業技術人員，除應具備專業



技術外，並應確實執行其職務，乃為達成前開廢棄物清理法第二十一條管理公、民營廢棄物清除、處理機構之授權目的，以實現清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康之廢棄物清理法立法目的之有效手段。且以清除、處理技術員所受僱之清除、處理機構所造成污染環境或危害人體健康，情節重大之違法或不當營運，作為撤銷其合格證書之要件，衡酌此等行為對於環境衛生、國民健康危害甚鉅，並考量法益受侵害之程度及態樣，而以撤銷不適任之清除、處理技術員合格證書作為手段，核與規範目的之達成具有正當合理之關聯，不生違背不當聯結禁止原則之問題，並未逾越必要之範圍，符合憲法第二十三條之規定，與憲法第十五條保障工作權之意旨，尚無違背。

大法官會議主席	大法官	翁岳生
	大法官	林永謀
		王和雄
		謝在全
		賴英照
		余雪明
		曾有田
		廖義男
		徐璧湖
		彭鳳至
		林子儀
		許宗力
		許玉秀

協同意見書

大法官	彭鳳至
	徐璧湖

本件解釋認主管機關依據法律授權於中華民國 86 年 11 月 19 日訂定發布之公營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法（已廢止）第 31 條第 1 款規定，對人民工作權固有所限制，惟尚未逾越必要程度，符合憲法第 23 條之規定，與憲法第 15 條之意旨，亦無違背，本席敬表同意。以下僅就系爭法規不違反法律保留原則、授權明確性原則之理由，補充說明（註一）。

一、授權明確性原則之審查標準

1、授權明確性原則為憲法法官法

憲法就授權明確性原則，未設明文規定。司法院大法官藉由個案憲法解

釋（註二），反復闡明，人民自由及權利之限制，應以法律為之，但不排除得由法律授權行政機關以命令為補充規定，惟其授權必須具體明確，由此逐漸建立憲法上所謂授權明確性原則之內涵。

無可諱言的，此一憲法上法官法仍處於發展中，大法官以其作為違憲審查之憲法基礎時，有標準不一的問題。因此人民自由及權利之限制，何者屬國會保留，應以立法院通過之法律明文規定？何者屬法律保留，而得以法律授權訂定命令為補充規定？其區分標準如何？除依人民基本權利保護之重要性考量外，是否亦應考量法治國原則、權力分立原則或公益之要求？又法律授權訂定命令，是否符合授權明確性原則？其審查標準如何？以上問題唯有一方面遵循大法官解釋先例，另一方面參考學說及比較法上資料，逐案形成憲法法官法。

2、層級式審查標準之劃分

大法官關於授權明確性原則之論述，主要是以人民基本權利保障之憲法要求為基礎（註三），即關於人民自由權利之限制，法律授權以命令為補充規定者，授權之目的、內容及範圍，應具體明確，始符憲法意旨（註四），此已成為大法官之一貫見解。惟如何認定授權之目的、內容及範圍是否具體明確？則依司法院釋字第 390 號、第 394 號、第 443 號（註五）、第 522 號及第 538 號解釋意旨，可以解讀為大法官就法律保留原則與授權明確性原則在人民基本權利保障上之適用，係依基本權利之種類及限制人民自由權利措施之性質，劃分層級式之審查標準。

（1）依基本權利之種類所建立的劃分標準：

涉及人民生命及身體自由者，適用嚴格法律保留原則，對授權明確性之審查較嚴；涉及人民其他自由權利者，適用一般法律保留原則，對授權明確性之審查較寬。

（2）依限制人民自由權利措施之性質所建立的劃分標準：

涉及刑罰之規定，適用嚴格法律保留原則，對授權明確性之審查較嚴；涉及行政罰或其他行政干預之規定，適用一般法律保留原則，對授權明確性之審查較寬。

3、嚴格審查與寬鬆審查之意涵

（1）嚴格審查之審查方式，可以釋字第 522 號解釋理由書之闡述為例：

立法機關得以委任立法之方式，授權行政機關發布命令，以為法律之補充，雖為憲法之所許，惟其授權之目的、內容及範圍應具體明確，始符憲法第 23 條之意旨，迭經本院解釋在案。至於授權條款之明確程度，則應與所授權訂定之法規命令對人民權利之影響相稱。刑罰法規關係人民生命、自由及財產權益至鉅，自應依循罪刑法定主義，以制定法律之方式為

之，如法律授權主管機關發布命令為補充規定時，須自授權之法律規定中得預見其行為之可罰，方符刑罰明確性原則。

(2) 寬鬆審查之審查方式，可以釋字第 538 號解釋文之闡述為例：

建築法第 15 條第 2 項規定：「營造業之管理規則，由內政部定之」，概括授權訂定營造業管理規則。此項授權條款雖未就授權之內容與範圍為規定，惟依法律整體解釋，應可推知立法者有意授權主管機關，就營造業登記之要件、營造業及其從業人員準則、主管機關之考核管理等事項，依其行政專業之考量，訂定法規命令，以資規範。

4、授權明確性原則與比例原則之層級式審查標準，不宜混淆

憲法第 23 條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之」。

該規定後段所謂「以法律限制之」部分，即大法官反復闡明人民自由及權利之限制，應以法律為之，但不排除得由法律授權行政機關以命令為補充規定，惟其授權必須具體明確，而逐步建立憲法上所謂法律保留原則、授權明確性原則之憲法基礎，已如前述。

惟人民自由及權利之限制，並非形式上符合法律保留原則、授權明確性原則，即當然合憲。其實質內容，尚須符合憲法第 23 條前段規定，即為達成特定目的所必要，換言之，即尚須符合比例原則。

大法官就憲法第 23 條前段規定比例原則之審查，亦已逐步建立層級化之審查標準，其內容可以釋字第 584 號解釋理由書為例：

「對職業自由之限制，因其內容之差異，在憲法上有寬嚴不同之容許標準。關於從事職業之方法、時間、地點、對象或內容等執行職業之自由，立法者為公共利益之必要，即非不得予以適當之限制。至人民選擇職業應具備之主觀條件，例如知識能力、年齡、體能、道德標準等，立法者若欲加以規範，則須有較諸執行職業自由之限制，更為重要之公共利益存在，且屬必要時，方得為適當之限制」

惟此一針對比例原則所建立之層級化審查標準，與大法官就形式法律保留原則、授權明確性原則所建立之層級化審查標準之論述內容不同，不宜混淆。

至本件就比例原則之審查，因系爭法規涉及人民選擇職業自由之主觀條件限制，故多數意見就其實質上是否符合比例原則之審查，係以重要公共利益存在，且衡酌公益維護與私益侵害之程度（註六），其限制尚屬合理且必要，為系爭法令合憲認定之基礎，符合中度接近嚴格之審查標準，並非採用寬鬆審查標準，併予敘明。

二、系爭法規不違反法律保留原則及授權明確性原則

1、系爭授權法不違反法律保留原則

工作權之限制，不僅以立法目的直接針對工作權之限制，如律師法或會計師法等為限。法律規定之內涵，影響人民選擇職業之自由者，即屬對其憲法保障工作權之限制（註七）。

廢棄物清理法，其立法目的為「有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康」（第 1 條前段）。鑒於廢棄物清理事物之普遍性，改善環境衛生，維護國民健康之重要性與如何處理廢棄物之科技複雜性及政策選擇之爭議性，立法院於 77 年 11 月 11 日修正公布之廢棄物清理法第 20 條前段，明文規定「公、民營廢棄物清除、處理機構經營廢棄物之貯存、清除或處理業務，應列明專業技術人員與貯存清除、處理之工具、方法、設備及場所，向地方主管機關申請核發許可證」（以下稱系爭舊廢棄物清理法第 20 條前段規定）。此一立法，係依國會多數，作成之政治上判斷，其規制內容有兩項：其一為廢棄物清除、處理機構之經營者，其工作權應受限制，非經許可不得營業；其二為列明專業技術人員為主管機關許可廢棄物清除、處理機構經營之要件之一。

又因現代廢棄物清理，為持續性之專業事務，不可一日停滯，惟立法者尚難對該事務之管理，向未來作一般性抽象規範。因此立法院於 74 年 11 月 20 日修正公布之廢棄物清理法第 21 條，明文規定「前條公、民營廢棄物清除、處理機構管理輔導辦法及專業技術人員之資格，由中央主管機關定之」（以下稱系爭舊廢棄物清理法第 21 條規定）。此一立法，則是依國會多數，作成之另一政治上判斷，其規制內容亦有兩項：其一為經許可經營之廢棄物清除、處理機構，主管機關應持續管理之；其二為管制項目之一之專業技術人員之資格，應受限制，並因而影響有意擔任廢棄物清除、處理業務專業技術人員之工作權。至其執行，則授權中央主管機關訂定法規命令行之，俾由主管機關視科技之進展、廢棄物清理之必要性及管理方式之有效性，隨時為機動之調整。

系爭舊廢棄物清理法第 20 條前段、第 21 條規定，就涉及重大公益、影響人民工作權之事項，係以法律為明文規定，而將其執行事項，授權中央主管機關訂定管制措施持續管理，並不違反法治國家法律保留原則。

2、系爭授權法不違反授權明確性原則

關於人民自由權利之限制，法律授權以命令為補充規定者，授權之目的、內容及範圍，應具體明確，始符憲法意旨，迭經大法官作成解釋，已如前述。惟如何認定授權之目的、內容及範圍是否具體明確？首先應依一般法律解釋方法，認定授權法意涵（註八）。

系爭舊廢棄物清理法第 21 條授權規定，雖未就訂定專業技術人員資格之內容與範圍為明確之規定，惟依廢棄物清理法設置專業技術人員之目的（註九），應可得知，其內容應與公、民營廢棄物清除、處理機構經營廢棄物之貯存、清除或處理業務時之科技及專業需求相關；其範圍則不得逾越持續管理廢棄物清除、處理機構所必要。因此系爭授權法已符合授權之目的、內容及範圍於授權法自為決定之要求。由於系爭法規並不涉及人民生命及身體自由而應處以刑罰事件，故可通過大法官就授權明確性原則所建立層級式審查標準中所謂較寬鬆審查（註十）之檢驗，無違於授權明確性原則（註十一）。

至於依該條部分文義規定，專業技術人員之「資格」，由中央主管機關定之，故認為主管機關僅得就該項「資格」訂定法規命令，似乎授權法在此授與主管機關一種訂定中性的、不具任何目的但限制人民工作權的資格條款之權限。如此連檢驗各該資格條款內容是否合理必要的標準都沒有，可能造成行政機關流於恣意，在法律解釋方法上，顯然偏重文義解釋而有所不足；又經許可經營之廢棄物清除、處理機構，應持續管理，業經法律明定，而專業技術人員為各該機構核可設立之法定要件，自屬對各該機構持續管理之一環。因此如認為依系爭舊廢棄物清理法第 21 條授權訂定之系爭公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法，不得包含對於各該機構負責解決廢棄物清除、處理技術問題之專業技術人員之管理，實不知此一管理辦法如何有效達成管理公民營廢棄物清除處理機構之授權目的。此一對系爭授權法之解釋，恐亦有見樹不見林之偏失。

3、系爭法規命令並未逾越授權範圍

（1）行政處罰與狹義不利益行政處分

行政處罰為廣義不利益行政處分之一種，行政處罰與行政處罰以外之不利益行政處分，均可能對人民之自由或權利加以限制，惟二者有本質上之不同（註十二），故不得因行政機關對人民作成任何不利益行政處分而限制其自由或權利時，均認為係行政處罰。

行政處罰為國家對違反行政法上義務之個人，所採取之報償手段（Buse），以消滅其過去違規且有責行為之責任，並一般性預防將來違規行為發生。此一公權力之發動，以個人有故意或過失違反行政法上義務之行為為前提。因此就行政機關維持行政秩序的各種合法手段而言，乃以要求人民不要破壞行政秩序的方式以間接達成行政目的之消極方法。罰鍰為典型之行政處罰方式，其裁處適用行政罰法規定之程序。

狹義不利益行政處分，係指行政處罰以外，行政機關為維持行政秩序，依法所得採行之其他限制人民自由或權利之規制手段（Anordnung）。



其特質在於以直接形成符合法律要求之行政秩序之方式，以積極實現行政目的，除應受法律拘束外，行政機關必須依行政任務之要求，持續積極主動進行各項規制行政秩序之措施，故其發動不得受制於是否有一個故意或過失違反行政法上義務之行為人之可罰行為等偶發事件，因而本質上無從作為處罰方式。行政機關依法限制或禁止一定行為，剝奪或消滅資格、權利之行政行為，均屬行政機關為維持行政法規秩序而最終不可或缺，且不以個人過去之行為態樣為條件之管制手段。其中具有法律效果者，即屬狹義之不利益行政處分，其作成應適用行政程序法規定。

本質上無從作為處罰方式之狹義不利益行政處分，如果藉用為行政處罰，其結果自然不正確，既無助於人民權利保障，更有害於公共秩序之維持（見附論）。

（2）許可之廢止為狹義不利益行政處分，屬行政管制措施

甲、許可為授益行政處分，屬預防性管制措施

國家對於特定活動或計畫，認為其對公益危害的可能性較高，為預防在個案中發生違法情形而難以排除其違法行為之結果，故由法律特別規定，須經主管機關「許可」，始得為之。許可之核發，為一種授益行政處分（註十三）。凡人民之活動，須先獲得主管機關許可者，本質上是一種事前的預防性管制措施（註十四）。

乙、授益行政處分之廢止，為狹義不利益行政處分，屬事後管制措施

法律運用公共資源，如公法上之許可、核准等，作為管制社會生活之手段者，其管制之目的，不僅用以決定是否解除管制或核發許可，同時亦決定任何因已解除管制或核發許可而享有之主觀公法上權利，應否持續（註十五）。換言之，所謂行政管制，必須主管機關就管制活動之任何階段，皆可依法定管制目的進行管制，始能達成管制任務。因此主管機關只要基於公益維護或特定管制目的之考量，無論事前解除管制與否，或事後回復管制與否之決定，皆為管制措施。如以立法部門就特定人民活動必須管制，作成之政治上判斷而形諸法律後，執行之行政機關僅限事前解除管制與否之決定，為管制措施；事後因管制目的未能達成而造成法律所欲維護之公益重大損害時，除非為處罰個人因故意或過失而違反行政法上義務之行為，否則主管機關不得再作回復管制決定之見解，不啻將「管制」解釋為「解除管制」，不能包含「回復管制」，殊難認為符合行政管制之本旨。

惟基於重大公益考量而廢止合法之授益處分，是對人民合法利益的嚴重侵害，故必須有法律依據，並明確說明公益與私益衡量之理由（註十六）。在行政程序法施行後，其作成尤應符合該法相關規定，

如受平等原則、比例原則之拘束，並應給予處分相對人陳述意見之機會等。尚不得因行政管制之目的、理由及程序與行政處罰之設計不同，即謂人民之權益未獲保障。

（3）系爭法規命令並未逾越授權範圍

依系爭授權法訂定之系爭公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法，既應包含對於各該機構列明負責解決廢棄物清除、處理技術問題之專業技術人員之管理，已如前述。則系爭管理輔導辦法第 31 條第 1 款規定，顯然以個案設置專業技術員作為管制方法之一（註十七），而仍造成公益之重大損害時，其管制目的事實上完全無法達到，該專業技術員如何向將來負責解決廢棄物清除、處理技術問題，以預防污染環境或危害人體健康之能力，已不可信賴，故喪失繼續持有系爭特許之正當性。系爭法規以此為主管機關廢止專業技術員合格證書之法定理由（註十八），乃主管機關基於法律明定管制目的所為之事後管制措施，並未逾越授權範圍。

三、結語

本件系爭舊廢棄物清理法第 20 條前段、第 21 條規定，就涉及重大公益、影響人民工作權之事項，以法律為明文規定，而將其執行事項，授權中央主管機關訂定管制措施持續管理，並不違反法治國家法律保留原則與授權明確性原則；又本件依系爭授權法訂定之系爭公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法第 31 條第 1 款規定，乃主管機關以限制一般人民、而特許特定人民從事特定工作之管制措施所欲達到之法定管制目的完全未因該管制方法而獲得實現，因此特許特定人民從事特定工作之正當性喪失，為免將來發生類似危害，所為回復法律明定管制狀態之管制措施，既非行政制裁，尤非行政機關對人民所為之經濟制裁，故未逾越授權範圍。另上開系爭法令對人民工作權之限制，實質上亦符合比例原則，故與憲法第 23 條及第 15 條規定，均無違背。又本件就系爭法令是否符合授權明確性原則，採用較寬鬆審查標準；就其對人民工作權之限制是否符合比例原則，採用中度接近嚴格審查標準，無違於大法官過去解釋先例就法律保留原則、授權明確性原則與比例原則所建立之審查基本原則。

「憲法除志在保障基本權利外，本身也是規範國家生活或公共事務之根本大法」（註十九）。個人基本權利與公益之維護，如果處於一種「積少成多」的關係，當然可以適用保護好個人權利終究相當於維護公益之邏輯；可是如果個人基本權利與公益之維護，必須以法律甚至憲法加以規範者，顯然是處於一種「此消彼長」的關係，因此憲法第 23 條始規定，人民之自由權利，為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者，得以法律限制之。就後一種關係而言，一旦發生憲法爭議，大法官所面對的，可能不是單一價值如何累計的問題，而是相衝突之多元價值的權衡問題，也就是決定相衝突的公益

與私益間，保護的先後次序與程度，何時應容許法律對私益之侵害而保護公益，何時應擱置公益而優先保護私益；既不適用私益保護不了、更保護不了公益的邏輯，也不適用保護了公益、私益當然獲得確保的邏輯。又行政法規增修後之法律關係如何，應具體認定之，尚不當然構成修正前法規違憲之理由；本件解釋認系爭管理輔導辦法第 31 條第 1 款規定，係指廢棄物清除、處理機構有導致重大污染環境或危害人體健康之違法或不當營運情形，而在清除、處理技術員執行職務之範圍內者而言，乃依該款文義及授權目的解釋之當然結果，此觀本件確定終局判決詳加論述個案清除、處理技術員與其所受僱廢棄物清除、處理機構造成重大污染環境、危害人體健康事實之關係，以認定法定廢止許可之原因是否存在可知。作為本件合憲解釋基礎的法律解釋，既未以所謂合憲法律解釋方法以排除另一可能違憲之法律解釋，與主管機關、行政救濟機關及行政法院適用系爭法令時之見解並無不同，本不影響個案清除、處理技術員應受裁判之結果，均併予敘明。又系爭法規，並非就人民特定違反行政法上義務而應受處罰之行為為規範，故非行政處罰，不發生對一違規行為處以數個行政處罰或處以刑罰及行政處罰之問題。

四、附論：藉狹義不利益行政處分為行政處罰方式之商榷 - 行政罰法第 1 條及第 2 條之立法問題

行政罰法第 1 條將「沒入」與「其他種類行政罰」明列為行政罰，並於第 2 條作成定義性規定如下：

本法所稱其他種類行政罰，指下列裁罰性之不利處分：

- 一、限制或禁止行為之處分：限制或停止營業、吊扣證照、命令停工或停止使用、禁止行駛、禁止出入港口、機場或特定場所、禁止製造、販賣、輸出入、禁止申請或其他限制或禁止為一定行為之處分。
- 二、剝奪或消滅資格、權利之處分：命令歇業、命令解散、撤銷或廢止許可或登記、吊銷證照、強制拆除或其他剝奪或消滅一定資格或權利之處分。
- 三、影響名譽之處分：公布姓名或名稱、公布照片或其他相類似之處分。
- 四、警告性處分：警告、告誡、記點、記次、講習、輔導教育或其他相類似之處分。

除第 3 款及第 4 款學者認為實無須列入（註二十）外，其第 1 款及第 2 款規定，自其文義解釋，已可相當於行政程序法第 102 條規定行政機關所得作成之所有不利益行政處分之總和。

不利益行政處分，除罰鍰外，本質上無從作為行政處罰方式，已如前述。行政罰法如此全面將不利益行政處分明定為行政罰，完全適用與刑法總則相同之刑罰原則，可能發生以下疑慮：

1、違反法治國家權力分立之基本原則

法治國家要求依法行政，因此國家行政應有法律基礎。但依法行政並不等於法律之執行，行政權既為獨立之國家權力，故在法律容許之範圍內，應有其決定行為或不行為，以及如何行為之空間。

「行政作用法為行政法之最重要部分，而行政處分則為最主要之行政作用」（註二十一）。行政罰法第 1 條及第 2 條規定將國家最主要之行政作用方式，就對人民作成下命處分部分，幾乎限定為僅於制裁人民之違規且可罰之行為時，始得發動，使行政作用除授與人民利益外，僅限於追查人民之違規事件，無異大幅癱瘓行政權而有違反法治國家權力分立之基本原則之虞。

2、違反法治國家法明確性原則

行政罰法第 1 條及第 2 條規定，依其文義解釋，可相當於行政機關所得作成之所有不利益行政處分之總和。而該第 2 條立法理由三說明：

本法所稱「其他種類行政罰」，僅限於本條各款所定「裁罰性之不利處分」，並以「違反行政法上之義務」而應受「裁罰性」之「不利處分」為要件，如其處分係命除去違法狀態或停止違法行為者，因與行政罰之裁罰性不符，非屬裁罰性之不利處分，無本法之適用。此外，行政機關對違法授益行政處分之撤銷及合法授益行政處分之廢止，是否屬本法所規範之「裁罰性之不利處分」，而有本法規定之適用，應視其撤銷或廢止之原因及適用之法規而定，未可一概而論。

此一說明，顯然又大幅限縮了該條之適用範圍。惟所謂「未可一概而論」之標準為何？無論自法條明文規定，或立法理由說明，均無法獲知（註二十二）。以前開第 2 條所規定的裁罰性之不利處分而言，適用於個別行政法時，也可能全部不具有裁罰性。如何認定法條明定為「裁罰性行政處分」者，可能不具有裁罰性？可能不適用行政罰法？難為一般受規範者所得預見，此一規範行政機關處罰人民時有關處罰種類之基本法規定，顯然不符合法治國家法明確性原則。

以本案而論，由於「撤銷或廢止許可或登記、吊銷證照」既經行政罰法第 2 條第 2 款列舉為行政罰，以致相關法規將之作為行政管制措施規定時，無可避免的誤導民眾自行政罰之意義解釋系爭規定（註二十三），而僅自形式觀察其既無行為構成要件，又無責任規定，竟得「處罰」人民，即生違憲疑義。此乃法律不符合法治國家法明確性原則而徒生爭議之一例。

3、不利於人民基本權利之保障、有害於公共秩序之維持

如果限制行政權，等於人民基本權利保障與公共秩序之維持，實為本席所樂見。然而行政罰法第 1 條及第 2 條規定，顯然適得其反。

就公共秩序之維持而言，行政權既然大幅限縮為追查違規行為，則行政

功能越高，人民受罰越重，而於積極、預防性之行政任務，則無有效管制手段得以主動進行，否則可能件件面臨曠日廢時之違反行政罰法爭議，行政目的的實現，可能遙不可及。譬如水污染防治法第 40 條規定：

「事業或污水下水道系統排放廢（污）水，違反第 7 條第 1 項或第 8 條規定者，處新臺幣六萬元以上六十萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰；情節重大者，得命其停工或停業；必要時，並得廢止其排放許可證、簡易排放許可文件或勒令歇業。」

如事業因不可歸責之事由，或具有緊急避難等阻卻違法之事由，而就其排放廢（污）水於地面水體不符合放流水標準（水污染防治法第 7 條第 1 項）之行為應不予處罰（行政罰法第 7 條、第 13 條前段）者，自處罰之理論而言，當然不得施以前開水污染防治法第 40 條所規定之任何「處罰」。然而事業排放廢水不符合水污染防治法第 7 條第 1 項之要求，主管機關如因不得處罰該事業時，竟當然不得「處罰」其限期改善、停工、停業、或廢止排放許可證、簡易排放許可文件或勒令歇業等（註二十四），俾有效制止違規狀態之繼續，實嚴重影響公共秩序之維持。

就違規個人而言，如前開水污染防治法第 40 條規定全部為處罰規定，則行政機關只須查明人民有故意、過失之違規行為，即可就「不同種類之處罰」，不斷併加至勒令歇業（註二十五），處罰顯然過重且不符合處罰之本質（註二十六），亦有違正當法律程序。

茲同以上開水污染防治法第 40 條規定為例，人民如有故意、過失違反水污染防治法第 7 條第 1 項之違規行為，而依法受新臺幣六萬元以上六十萬元以下罰鍰之處分者，主管機關應審酌該違規人違反行政法上義務行為所應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力（行政罰法第 18 條第 1 項），換言之，主管機關於決定裁處罰鍰之額度時，應已就該違反行政法上義務者所應受責難之程度為充分之考量，而以處罰鍰新臺幣六萬元為下限，六十萬元為上限，以消滅其過去違規且有責行為之責任，並無殘餘之責任而得另為「處罰」，否則其裁量決定即有違法之虞。

至於前開水污染防治法第 40 條關於罰鍰之外的「處罰」規定，即「並通知限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰（註二十七）；情節重大者，得命其停工或停業；必要時（註二十八），並得廢止其排放許可證、簡易排放許可文件或勒令歇業」部分，如依行政罰法第 2 條立法理由三之意旨，性質上皆屬該理由三所謂「其處分係命除去違法狀態或停止違法行為者，非屬裁罰性之不利處分，無本法之適用」，故不得隱匿於人民故意過失行為之「後續處罰」中而依行政處罰程序一併科處。就此而言，行政罰法第

1 條、第 2 條、第 24 條第 2 項前段及第 31 條第 3 項規定，均屬誤導性立法，造成人民受到超過其違反行政法上義務行為所應受責難程度之處罰。

行政機關在行政處罰之外，為維護行政秩序之必要，而作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分者，應循一般行政程序，作成其他不利益行政處分，並詳細說明其所採管制措施乃為達成行政目的所必要之理由，且全面接受司法審查。否則可能不當免除主管機關就管制性不利益行政處分說明正確理由之責任，且剝奪該處分相對人就附正確理由之不利益行政處分、依正確之程序，陳述正確意見之機會（註二十九），而有違正當法律程序之要求。

4、結語

行政罰法第 1 條及第 2 條規定藉狹義不利益行政處分為行政處罰方式之問題，已如前述。正本清源之計，宜依行政機關作成不利益行政處分性質之不同，將行政處罰限定為罰鍰一種（註三十），至於其他行政管制措施性質之不利益行政處分，宜於行政實體法中列舉或概括規定主管機關為達成個別具體行政立法之要求，於必要範圍內，得依行政程序法第 4 條至第 9 條及第 102 條等規定，作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分；各該處分則應由法院為事後之全面審查。如此一方面促使行政機關正視其積極實現行政法所要求之行政秩序之法定責任，並賦予其相當之權限，以維護公益；另一方面由法院個案審查，行政機關基於個別具體行政立法之要求（如基於水污染防治法第 7 條第 1 項規定事業排放廢水於地面水體者應符合放流水標準之要求），而作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分時，其認定事實、適用法律是否錯誤，或有其他逾越權限、濫用權力，或違反一般行政法原理原則之違法情形，並予人民就管制之事實是否存在、管制之手段是否合理、必要，為正確陳述意見之機會，以達到實質保護人民權利之目的。

「我國一般社會上，對行政處分之意義，常有誤解，每以行政處分，泛指行政機關之懲罰措施。處分與懲罰，似作相同之解釋」（註三十一）。多年前論者顧慮一般社會大眾對行政處分之意義有誤解。行政罰法公布施行後，行政處分即為行政處罰，究竟是正解或誤解，恐怕更難釐清（註三十二），實屬遺憾。

註一：本件聲請案件合法，應予受理，在程序上並無爭議，故無補充說明受理理由之必要。至於人民聲請解釋憲法案件，因確定終局裁判未適用聲請人所指摘之法令，而不符合司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定，不應受理，與本案情形不同，不容混淆，參閱司法院釋字第 582 號解釋彭鳳至大法官部分不同意見書「參、結語」。

註二：參閱司法院釋字第 313、390、402、522、538、559、598 號等解釋。

- 註三：德國基本法第 80 條第 1 項明文規定：「聯邦政府、聯邦閣員或邦政府，得根據法律發布命令 (Rechtsverordnungen) (第一句)。此項授權之內容、目的及範圍，應以法律規定之 (第二句)。所發命令，應引證法律根據。如法律規定授權得再移轉，授權之移轉需要以命令為之 (第三句)。」學者多引據該規定，作為我國憲法上授權明確性原則之比較法上參考。此一規定在德國基本法之體例上，係關於立法與行政部門就規範制訂權之關聯與界限規定。就此而言，大法官在我國憲法授權明確性原則之論述上，甚少提及；至於依前開規定第一句，就特定規範之制訂而言，立法部門可否授權行政機關為之，德國聯邦憲法法院採「重要性理論」為審查標準，而所謂「重要性」之判斷，係指對基本權利的實現重要而言；其與前開規定第二句之關聯，在於命令對基本權利的影響愈深，授權明確的要求愈高，反之，影響若愈輕微，憲法要求的明確程度愈低，此一部分，則兩國釋憲實務有異曲同工之處，參閱許宗力，〈論法律保留原則〉及〈行政命令授權明確性問題之研究〉，載《法與國家權力》，月旦出版，1996 年 12 月 2 版 3 刷，第 117-267 頁；Michael Brenner in : v.Mangoldt/Klein/Starck, GG III Art. 80 Abs. 1, Rn. 29,34.; Pieroth in: Jarass/Pieroth, GG Art. 80, Rn. 12,13.; Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG Art. 80 Rn. 58.
- 註四：大法官建立授權明確性原則之憲法依據，為法治國原則，或憲法第 23 條規定之法律保留原則，前者如釋字第 559 號解釋，後者如釋字第 313 號、第 394 號及第 402 號解釋。惟其論述皆以人民基本權利保障為基礎，則無不同。
- 註五：釋字第 443 號解釋理由書謂「憲法第 7 條、第 9 條至第 18 條、第 21 條及第 22 條之各種自由及權利，則於符合憲法第 23 條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許」。以上論述究應解讀為「剝奪人民生命或限制人民身體自由」者，採嚴格審查標準；「涉及人民其他自由權利之限制」者，採寬鬆審查標準；至「執行法律之細節性、技術性次要事項」既得由主管機關發布命令為必要之規範而無須法律明定或明確授權，因此不納入授權明確性原則之審查標準，如本文見解；或將「執行法律之細節性、技術性次要事項」納入授權明確性原則之審查標準，歸類為所

調寬鬆審查標準，而以「涉及人民其他自由權利之限制」者，採所謂中度審查標準，只是分類方法不同，標準並無不同，因此重點應回歸審查內容。

註六：系爭公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法第 32 條前段規定：「清除、處理技術員經撤銷合格證書，五年內不得再請領合格證書」，此一五年之期限，於本件系爭工作權限制是否合理之比例原則審查中，曾加以審酌，惟上開規定並非本件聲請解釋之對象。

註七：參閱德國聯邦憲法法院判決 BVerfGE 46, 120ff.

註八：德國基本法第 80 條第 1 項第二句明文規定，根據法律發布命令時，此項授權之內容、目的及範圍，應以法律明確定之。可是「法律明確定之」，是不確定法律概念，因此德國聯邦憲法法院審查的結果，並不一致，學者有將其審查標準整理為三公式者：「自為決定公式」、「立法計畫公式」、「預見可能性公式」，參閱 Jarass/Pieroth, GG Art. 80, Rn. 11.; 亦有增加一項「充分確定公式」，而認為有四公式者，參閱 Michael Brenner in: v.

Mangoldt/Klein/Starck, GG III Art. 80 Abs. 1, Rn.33.; 唯一可以確定的，是德國聯邦憲法法院認定，授權法律本身必須先依法律解釋方法加以解釋，以審查授權之內容、目的及範圍是否明確。基本法第 80 條第 1 項第二句規定之意旨，並不要求在任何情況下，授權之內容、目的及範圍，均必須明文訂定於授權法中，參閱 Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG Art. 80 Rn. 53,54.

註九：解釋授權法律是否符合授權明確性之要求時，德國學者認為授權目的是具有決定性的解釋觀點，只要授權目的明確，即可得知授權之內容及範圍，參閱 Jarass/Pieroth, GG Art. 80, Rn. 12.

註十：參閱前揭註 5，如將無須法律授權之「執行法律之細節性、技術性次要事項」，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許」亦作為授權明確性原則審查之層級，稱之為「寬鬆標準」，則相對於此一「寬鬆標準」，多數意見即係採所謂「中度標準」審查。

註十一：自比較法上觀察，系爭授權法除尚難通過德國聯邦憲法法院所建立的、相當於大法官所適用的所謂嚴格審查標準，即「預見可能性公式」之審查外，已可符合德國聯邦憲法法院建立的其他標準，如所謂「自為決定公式」、「立法計畫公式」或「充分確定公式」之要求，參閱 Jarass/Pieroth, GG Art. 80, Rn. 11.

註十二：行政處罰類似刑罰，行政處罰以外之不利益行政處分，則為行政管制措施，二者本質不同，適用不同之法律指導原則。行政處罰以外之不利益行政處分，屬傳統行政法領域，必須適用比例原則、利益衡量原則、合目的性原則；行政罰則適用便宜原則、並以構成要件該當、違法性、有責性為處罰之基礎（進一步而有正當防衛、緊急避難等阻卻違法或阻卻責任事由之適用），參

閱林麗瑩，〈論行政秩序罰之處罰種類〉，載《行政不法行為制裁規定之研究》，行政院經建會經社法規研究報告，1990 年 5 月，第 112、113 頁。

註十三：參閱陳敏，《行政法總論》，2004 年 11 月 4 版，第 344、345 頁。

註十四：參閱陳敏，同上註；林麗瑩，前揭文，第 104、105 頁；Wolff/ Bachof/ Stober, VerwR I, 10 A. S. 656-657.

註十五：Jurgen Salzwedel in: Erichsen/ Martens, Allg. VerwR, 7 A., S.460-461.

註十六：參閱許宗力，〈行政處分〉，載翁岳生編《行政法（上冊）》，2000 年 3 月 2 版，第 597、598 頁。

註十七：系爭公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法第 14 條規定：「清除、處理技術員應取得主管機關核發之合格證書，始得從事廢棄物清除、處理業務（第 1 項）。清除、處理技術員從事清除、處理業務，應負責其所受僱之清除、處理機構之正常營運及解決廢棄物清除、處理技術問題，並應審查有關許可證申請書、定期監測報告、契約書、遞送聯單及營運紀錄，確定內容無訛後，簽名蓋章（第 2 項）」。

由以上規定可資認定，清除、處理技術員依該規定取得主管機關核發合格證書時，具有法定職務，並非僅屬受僱於清除、處理機構之一般員工，故應認為是主管機關管制清除、處理機構之方法之一。

註十八：基於重大公益考量而廢止合法之授益處分，並非對任何個人單一行為之處罰，而是對受管制行為之總體印象，認為若回復管制，可能對將來確保合法行政秩序之維持，造成危害。是故相關法規原則上並無行為態樣或歸責要件之規定，參閱林麗瑩，前揭文，第 100-108 頁。

註十九：參閱許宗力，前揭〈論法律保留原則〉文，第 186 頁。

註二十：學者蔡震榮認為行政罰法草案第 2 條第 3 款、第 4 款（按：與現行法相同），應排除於裁罰性處分外，參閱蔡震榮，〈行政罰法草案之探討〉，月旦法學雜誌 105 期，2004 年 2 月，第 201 頁。

註二十一：參閱翁岳生，〈論行政處分之概念〉，載《行政法與現代法治國家》，1990 年 9 月 11 版，第 1 頁。

註二十二：論者雖嘗試提出區分標準，惟除個案例示外，其一般區分標準為「就相關法律條文結構，探求立法客觀目的，予以定性」，參閱林錫堯，《行政罰法》，2005 年 6 月初版，第 21-23 頁。

註二十三：即使專研行政法之學者，亦有認為如同屬法條列舉為「裁罰性行政處分」者，何者具有裁罰性？何者則無？難以區分，參閱吳庚，《行政法之理論與實用》，2005 年 8 月增訂 9 版，第 484 頁；洪家殷，〈行政院



版「行政罰法草案」有關處罰種類之探討〉，月旦法學雜誌 111 期，2004 年 8 月，第 23-25 頁；洪家殷，《行政秩序罰論》，1998 年 2 月初版，第 242 頁；蔡震榮，前揭文，第 198-201 頁。

註二十四：德國秩序違反法所規定的行政處罰方式，只有罰鍰一種。該國秩序違反法第 22 條雖將狹義不利益行政處分之「沒入」一項列入該法，但學者一再強調，沒入僅屬罰鍰之「附隨效果」，本質上為預防措施，即使對沒入物之所有權人而言，增加一項警告效力，仍不得因而認定其為行政罰，故不適用行政罰有關有責性原則等相關規定，參閱 Gohler, OWiG, 13 A.vor § 22 Rn.2-6. ；我國行政罰之種類，依行政罰法第 1、2 條文義解釋，除沒入為明定外，尚可包含所有狹義不利益行政處分在內，範圍遠大於德國，且一律適用刑法總則所定刑罰基本原則之結果，其窒礙難行可想而知，參閱林麗瑩，前揭文，第 112、113 頁；洪家殷，前揭文，第 25-32 頁。

註二十五：行政罰法第 24 條第 2 項前段規定參照。

註二十六：例如行政罰法第 24 條第 2 項前段規定，前項違反行政法上義務行為，除應處罰鍰外，另有沒入或其他種類行政罰之處罰者，得依該規定併為裁處。其立法理由為：「違反行政法上義務行為，依所違反之規定，除罰鍰外，另有沒入或其他種類行政罰之處罰時，因處罰之種類不同，自得採用不同之處罰方法，以達行政目的，故於沒入或其他種類行政罰，除其處罰種類相同，不得重複裁處外，依本法第 31 條規定，應由各該法令之主管機關依所違反之規定裁處」；同法第 31 條第 3 項規定，一行為違反數個行政法上義務，應受沒入或其他種類行政罰者，由各該主管機關分別裁處。其立法理由為：「至於罰鍰外另應受沒入或其他種類行政罰者，因其處罰種類不同，為達行政目的，各該主管機關仍保有管轄權，應分別處罰之，爰為第 3 項規定」。由此立法及說明可知，所謂「其他種類行政罰」得否科處，應視是否為達成行政目的所必要而定，因此其本質上並非處罰。

註二十七：在此「連續處罰」之用語，亦有誤導之虞，因其本質上為人民依主管機關依法所為限期改善之行政處分而負有行為或不行為義務，逾期不履行時，行政機關採取間接強制其執行之方法，宜稱為「怠金」；又限期改善、停工、停業、廢止其排放許可證、簡易排放許可文件或勒令歇業，既皆屬為達成行政目的之管制方法，行政機關於命人民限期改善而不果後，應於有繼續執行該限期改善命令之必要者，始得科處怠金；如命人民限期改善已無必要，或已緩不濟急，而應直接命停工時，該限期改善之命令已無執行之必要，自不得另科處怠金。

註二十八：「必要時」此一法條用語，如解釋為處罰要件規定，顯然違反法律明確性原則。故應依廢止許可證、許可文件或勒令歇業為行政管制措施之本質，解釋為「達成行政目的所必要」。

註二十九：行政罰法第 42 條固有類似行政程序法第 102 條之程序規定，惟行政處罰與其他行政管制性質之不利益行政處分之目的不同，因此行政機關作成行政處罰或其他行政管制性質之不利益行政處分時之理由，完全不同，且行政管制性質之不利益行政處分依法亦不應適用行政處罰相關規定，故行政機關作成行政處罰以外其他行政管制性質之不利益行政處分時，不得以人民有故意或過失違反行政法上義務之行為為管制理由，而應敘明各該管制措施乃為向未來維持行政秩序所必要之理由，並予人民就此一內容之不利益行政處分，依行政程序法規定，為正確表達意見之機會，否則即有剝奪該處分相對人正確陳述意見之機會而違反正當法律程序之虞。

註三十：「沒入」或「其他種類行政罰」，本質上並無可視違規人違反行政法上義務行為所應受責難程度而決定是否採行或採行至何種程度之彈性，故依行政罰法第 18 條第 1 項規定意旨，應認為行政罰法所規定之各項行政處罰中，僅有罰鍰一種具有處罰之性質；有關行政處罰之種類及所應適用之原則、程序等，美國法制並無一部專門之法律，而是委諸於行政程序法及個別行政實體法分別規定之，惟可資確定的是，只要在憲法容許之範圍內，行政機關所得科處之行政處罰或不利益處分，均不適用刑罰之原則、程序，參閱張劍寒，《行政制裁制度》，行政院研考會委託研究，1979 年 6 月，第 178-183 頁、蔡震榮，〈美國行政處罰與強制之介紹〉，載《行政執行法》，2002 年 9 月修訂 3 版，第 235-268 頁；至於德國及奧地利之法制，均有一部專門法律規範行政處罰，惟德國秩序違反法第 1 條第 1 項及奧地利行政罰法第 10 條第 2 項均明定行政處罰之種類，俾得明確適用各該法律所規定之原則及程序，參閱張劍寒，前揭書，第 99、121 頁。似我國行政罰法第 1、2 條之立法例，既列舉行政處罰之種類，又說明可能不具有處罰性，至於是否適用該法，應由法律之規範對象（行政機關及人民）個案判斷，並依其判斷而分別適用不同之法律、不同之程序、受不同之行政法原理原則支配者，誠屬少見而易資紛擾。

註三十一：參閱翁岳生，前揭文，第 1、2 頁；相同顧慮，參閱許宗力，前揭註 16 文，第 540 頁。

註三十二：德國在 1952 年制定秩序違反法，而於其第 1 條明定「秩序違反事件是一項符合法律構成要件，而應處以罰鍰之違法且有責行為」。在此之後，學者即致力釐清個別行政法領域中並非處以「罰鍰」而稱之為「罰」之用語，參閱 Kurzwelly in:Karlsruher Komm. zum OWiG, § 1 Rn.9-16.；

反觀我國，多年來不僅未能釐清行政處罰與其他不利益行政處分之不同，反而加深其混淆程度，實令人遺憾。

不同意見書

大法官 廖義男

王和雄

行政院環境保護署於中華民國八十六年十一月十九日依據九十年十月二十四日修正前之廢棄物清理法（以下簡稱舊廢棄物清理法）第二十一條規定之授權所訂定發布之「公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法」（以下簡稱系爭辦法）第三十一條第一款規定：「清除、處理技術員有下列情形之一者，主管機關應撤銷其合格證書：一、因其所受僱之清除、處理機構違法或不當營運，致污染環境或危害人體健康，情節重大者」（以下簡稱系爭規定），逾越母法授權範圍，並違反法律保留原則及比例原則，牴觸憲法第二十三條及侵害人民依憲法第十五條所保障之工作權，應宣告其違憲，茲說明理由如下：

一、系爭規定係一種裁罰性規定，並非「資格」之規定，已逾越母法授權範圍，並違反法律保留原則

系爭辦法固然係依據舊廢棄物清理法第二十一條之授權所訂定，惟該第二十一條係規定：「前條公、民營廢棄物清除、處理機構管理輔導辦法及專業技術人員之資格，由中央主管機關定之。」即授權規範之內容與範圍僅為廢棄物清除、處理機構之管理與輔導，以及專業技術人員之「資格」。關於廢棄物清除、處理機構之管理及責任，除其母法本身即舊廢棄物清理法有規定者外（第八條、第十六條、第二十條、第二十六條第二項、第二十七條、第二十八條），關於其許可、廢止及應遵行事項，亦有母法第十三條第五項之明白授權，故系爭辦法有關廢棄物清除、處理「機構」之管理涉及許可及廢止部分之規定，有充分之授權，並無疑義。有爭議者，係專業人員資格之撤銷問題。

舊廢棄物清理法第二十一條雖明文「專業技術人員之資格」由中央主管機關定之，而有關「資格」之規定，有積極資格及消極資格之分。積極資格要求相關人員必須具備一定條件，例如一定之學經歷、領有一定之證照或證書等。消極資格則要求相關人員不得具有一定之情事，例如未曾犯一定之罪或未受禁治產宣告等。如未具備積極資格或具有消極資格所定情事，而竟取得該資格者，主管機關得以錯誤為由，撤銷該已取得之資格，凡此等情事之規定，仍屬資格規定之範疇。反之，如不涉及積極資格及消極資格所定情事，而是與資格要件無關之怠職或其他違反行政法義務之情事而撤銷該資格者，則該資格之撤銷，雖與資格有關，但已屬管理、監督及制裁之問題。即為貫徹管理及監督該人員依法執行其職務之目的，對未依法執行其職務者，即認定其違反行政法上之義務，而對該行為人作成剝奪或消滅資格、權利之裁罰性之不利處分，作為懲罰，並為警戒。故該資格

撤銷之規定，應屬一種「裁罰性規定」，已非「資格之規定」問題。依本院歷來之解釋，裁罰性之規定涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件與法律效果，應由法律定之；法律若授權行政機關訂定法規命令予以規範，亦須為具體明確之規定，始符合憲法第二十三條法律保留之意旨（釋字第三一三號、第三九四號、第四〇二號、第五七〇號解釋參照）。系爭辦法有關撤銷清除、處理技術員合格證書之規定，顯已逾越母法僅就「資格規定」之授權範圍，並違反憲法第二十三條法律保留原則之意旨。

二、系爭規定欠缺法律明確之授權

舊廢棄物清理法關於「專業技術人員」，僅在第二十條規定「公民營廢棄物清除、處理機構經營廢棄物之貯存、清除或處理業務，應列明專業技術人員與貯存、清除、處理之工具、方法、設備及場所，向地方主管機關申請核發許可證。但從事有害事業廢棄物之貯存、清除或處理者，地方主管機關應先報請中央主管機關核准，始得發給許可證」有所提及。所謂「列明專業技術人員」，應指置有甲級、乙級或丙級清除、處理技術員及其員額若干名應予表明而言。至於該等專業技術人員應如何執行其職務，以及違反其職務義務之行為應負何種法律效果，舊廢棄物清理法皆未明文亦無授權之規定。按舊廢棄物清理法係以清除、處理機構為規範對象，清除、處理機構清除、處理廢棄物之行為，實際上係由技術員負責操作實施，因而授權訂定之系爭辦法，依授權意旨，縱令可以涵蓋就清除、處理技術員應如何執行其職務之事項作技術性、細節性之補充規定，惟違反該職務執行規定之法律效果，如規定剝奪、消滅其工作之資格者，則因涉及人民權利之限制，即應由法律定之或應有法律明確之授權，始不牴觸法律保留原則。系爭規定，欠缺此法律之明確授權，甚且母法就技術員之「管理」並無規定亦無授權訂定命令予以規範，即逕行規定撤銷清除、處理技術員合格證書之構成要件及法律效果，已違反憲法第二十三條法律保留原則，並嚴重侵害該等技術員受憲法第十五條保障之工作權之行使。

三、系爭規定將清除、處理機構違法或不當營運，致污染環境或危害人體健康，情節重大者，不問其情事是否屬於清除、處理技術員之職務範圍或肇因於技術員執行業務之違法或不當而可歸責，一概規定主管機關「應」撤銷其合格證書，欠缺正當合理性，並違反比例原則

清除、處理技術員之職掌，依系爭辦法第十四條第二項規定，係從事清除、處理業務，應負責其所受僱之清除、處理機構之正常營運及解決廢棄物清除、處理技術問題，並應審查有關許可證申請書、定期監測報告、契約書、遞送聯單及營運紀錄，確定內容無訛後，簽名蓋章。換言之，清除、處理技術員固然擔負其所受僱之清除、處理機構正常營運及有效解決廢棄物清除、處理技術問題等重任，惟此應係指有關廢棄物之清除、處理工作之具體操作及實施事項而言，而不包

括清除、處理機構之營運種類、業務範圍之決策事項。由於清除、處理機構得經營之業務係採分類（第一類或第二類）及分級（甲級、乙級或丙級），各類及級別之業務，並有一定實收資本額及須置專任甲級、乙級或丙級清除、處理技術員一定員額之條件限制，且第一類廢棄物清除、處理業務，甲級者，始得經營有害事業廢棄物清除、處理業務；乙級者，則不得經營該項業務，僅得經營一般廢棄物及一般事業廢棄物之清除、處理業務（系爭辦法第五條參照），故所謂「清除、處理機構違法或不當營運」者，應包括清除、處理機構經營非屬其得經營之類別及級別之業務情形在內。而此類違法或不當之業務經營決策，應歸責者，應為負責決策之機構負責人，而不應由僅負責廢棄物清除、處理工作之實施操作之技術員負其責任。從而系爭規定將清除、處理機構違法或不當營運，致污染環境或危害人體健康，情節重大者，不問其情事是否屬於清除、處理技術員之職務範圍或肇因於技術員執行業務之違法或不當而可歸責，一概規定主管機關「應」撤銷其合格證書，實欠缺正當合理性，並已超出合理必要之範圍，而與比例原則有違。

四、對同一行為採併罰機構與技術員之處罰原則以及同時賦予併罰刑罰及行政罰之法律效果者，基於保障人權及處罰法定原則，尤應以法律明定或以法律為明確之授權，規定其構成要件及法律效果

縱令將清除、處理機構違法或不當營運，致污染環境或危害人體健康，情節重大者，主管機關應撤銷清除、處理技術員之合格證書之規定，限縮解釋為係指該污染環境或危害人體健康之違法或不當營運情形，以在清除、處理技術員執行職務之範圍內，始有適用，亦即清除、處理機構污染環境或危害環境之違法或不當營運，實係肇因於清除、處理技術員之執行業務違法或不當所致，因而該技術員必須為其違法或不當執行業務，致污染環境或危害人體健康之行為，負其責任，而須受撤銷其合格證書之裁罰性不利處分之處罰。苟系爭規定之立法原意如此，則顯見系爭規定就處罰構成要件之規定有欠明確，而與處罰要件應明確之原則有所違背。

尤須注意者，對同一行為如採併罰機構及行為人（技術員）之處罰原則，以及同時賦予併罰刑罰及行政罰之法律效果者，基於保障人權及處罰法定原則之法治國原則之要求，即應以法律明定或以法律為明確之授權規定其構成要件及法律效果。廢棄物清除、處理機構違法或不當營運，致污染環境或危害人體健康，情節重大者，該機構除應受罰鍰之處罰外（舊廢棄物清理法第二十七條、第二十八條參照），主管機關並得撤銷其許可證（舊廢棄物清理法第十三條第五項、系爭辦法第三十條第一項第五款參照），如因而致人於死、致重傷或致危害人體健康導致疾病者，該機構如為法人或自然人，並科以罰金；法人之負責人並處徒刑並得併科罰金（舊廢棄物清理法第二十二條第三項參照）。如該機構之污染環境或

危害人體健康致人於死、致重傷或致疾病之行為，係肇因於其受僱之清除、處理技術員之違法或不當之執行業務行為所致者，該受僱之技術員為行為人並應受徒刑及得併科罰金之處罰（舊廢棄物清理法第二十二條第三項參照）。如對該技術人員之行為除處以刑罰外，擬併罰以剝奪或消滅其資格、權利之行政罰者，由於涉及併罰原則之處罰效果，限制人民自由權利甚大，基於保障人權及處罰法定原則，即應如同對清除、處理機構之處罰規定一般，亦應以法律明定或以法律為明確之授權，始符合法律保留原則及法治國原則之要求。然系爭規定既未見於法律，亦無法律明確之授權，即與人權保障與處罰法定原則有違而牴觸法律保留原則。

五、多數意見所通過之解釋文及解釋理由書，未正視系爭規定之法律性質，實乃涉及行政罰之構成要件及法律效果，並一反本院向來解釋就該等處罰事項應以法律明定或以法律為明確授權之見解，且本號解釋就系爭辦法及系爭規定所為之闡明，逸脫法條文義可得解釋之範圍，模糊法律授權明確性原則之解釋方法，破壞處罰法定原則之基本精神，實不能苟同。本號解釋及理由書之論述，有下列三點值得批評：

- 1、本件問題之癥結，在於系爭規定是否一裁罰性規定以及其規定是否符合法律保留原則及授權明確性原則。多數意見對此系爭規定是否一裁罰性規定，故意避而不談，而強調其係「監督」專業技術人員應確實執行其職務，並為達成有效管理輔導廢棄物清除、處理機構確實清除、處理廢棄物以改善環境衛生、維護國民健康之廢棄物清理法立法目的之「有效手段」。按「監督」固與「制裁」不同，然監督如無制裁手段為後盾，豈可達到有效監督之目的？撤銷技術員之合格證書，使其個人不能再從事技術員之工作，係剝奪、消滅該人之資格、權利之一種制裁，豈僅是一種「監督」而已？多數意見之論述，避重就輕，並未面對問題。
- 2、多數意見認為舊廢棄物清理法第二十一條之授權規定，雖未就專業技術人員資格之授權內容與範圍為明確之規定，惟依法律整體解釋，應可推知立法者有意授權主管機關，除就專業技術人員資格之認定外，尚包括主管機關對專業技術人員如何適當執行其職務之「監督」等事項，以達有效管理輔導公、民營廢棄物清除、處理機構之授權目的。依此論述，「資格」之規定，可以包括「如何適當執行其職務之監督等事項」，不僅超脫一般人對「資格規定」與「管理規定」文義之解釋，且誤將專業技術人員之「資格規定」與「管理規定」混同。「資格規定」應係就積極資格與消極資格之條件加以規定而已，而「管理規定」則可就其職務應如何適當執行，並且為使其能適當執行其職務而為事前或事後之監督加以規定。因此，「資格規定」之內涵如包括「如何適當執行其職務之監督事項」，顯已逾越其母法授權規範之範圍。事

實上，主管機關及相關機關亦知僅就「專業技術人員之資格」規定之授權，實不足以涵蓋對專業技術人員職務執行及其監督等事項規範之授權，更遑論「撤銷專業技術人員合格證書」之規定，並涉及裁罰性不利處分之處罰法定原則，尤應有法律之具體明確授權，因此九十年十月二十四日修正公布之廢棄物清理法，其第四十四條即規定「第二十八條第二項至第五項、第四十二條專業技術人員之資格、合格證書取得、訓練、廢止及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關會同中央目的事業機關定之」，使主管機關訂定法規命令時，就專業技術人員如何適當執行其職務及其監督事項之「管理」以及合格證書之廢止等事項之規範，獲有具體明確之授權。該條立法理由即明白表示「有關限制人民權利或課以人民以義務或規定其他重要事項者，須有法律明文授權，且其授權之目的、內容及範圍應具體明確，爰增訂廢棄物清除、處理技術人員管理之法源依據」，益更突顯舊廢棄物清理法第二十一條有關專業技術人員之「管理」事項之授權規定確實不足，並證實系爭規定實已逾越母法授權範圍，並違反法律保留原則。

- 3、多數意見明知系爭規定將廢棄物清除、處理「機構」導致污染環境或危害人體健康，情節重大之違法或不當營運行為，一律歸由受僱之清除、處理技術員負其責任，並須承擔合格證書被撤銷之後果，顯然欠缺合理正當性，因此限縮解釋為「該違法或不當營運情形，而在清除、處理技術員執行職務之範圍內者」，主管機關始應撤銷其合格證書。此種限縮解釋固然使該系爭規定之適用較為合理，但畢竟與該系爭規定之文義有所出入，且多數意見僅附加「在清除、處理技術員執行職務之範圍內者」為條件，而不問該技術員執行職務有無違法或不當，有無故意或過失等可歸責之事由，即須承擔合格證書被撤銷之處罰後果，仍欠缺歸責之正當性。事實上，主管機關亦已注意到系爭規定之不合理性及不正當性，因此在九十一年八月十四日發布之「廢棄物清理專業技術人員管理辦法」第十六條第一款即改為規定「專業技術人員有下列情形之一者，中央主管機關應廢止其合格證書：一、因執行業務違法或不當，致污染環境或危害人體健康，情節重大者。」，如此修正，益更顯現原系爭規定實欠缺合理正當性。

六、總之，系爭規定係剝奪、消滅廢棄物清除、處理技術員之資格、權利之一種裁罰性不利處分之規定，未有法律之具體明確之授權，並將清除、處理機構違法或不當營運之行為，致污染環境或危害人體健康，情節重大者，概歸技術員負其責任，亦欠缺合理正當性。其違反憲法第二十三條之法律保留原則及比例原則，至為明顯，相關機關亦知其有違憲之瑕疵，而將其所附麗之系爭辦法廢止，並修正其所由授權之法律，使新之廢棄物清理法就清除、處理技術員之管理及其證書之廢止等規範事項有具體明確之授權依據，以維護法律保留原則、授權明確性原則及

處罰法定原則。然多數意見卻認為系爭規定仍屬合憲，不僅模糊法律保留原則、授權明確性原則之界線，而且悖離本院向來解釋處罰法定原則之一貫堅持而自失立場。本號解釋勢必招致學界討論及嚴厲之批評，本號解釋之意義及價值何在，自會有公評。

不同意見書

大法官 許玉秀

已於民國 91 年 10 月 9 日廢止的公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法，在第 31 條第 1 項第 1 款規定：「清除、處理技術員因其所受僱之清除、處理機構違法或不當營運，致污染環境或危害人體健康，情節重大者，主管機關應撤銷其合格證書。」（以下簡稱系爭規定）本件聲請人基於兩點質疑，聲請本院大法官宣告該規定違憲：第一、行為時的廢棄物清理法第 21 條規定：「公、民營廢棄物清除、處理機構管理輔導辦法及專業技術人員之資格，由中央主管機關定之。」授權系爭規定撤銷清除、處理技術員資格事項，違反授權明確性原則，系爭規定違反法律保留原則；第二、系爭規定以清除、處理機構違法或不當營運，致污染環境或危害人體健康，情節重大者，撤銷技術員合格證書，係將雇主本身的違法或不當行為轉嫁由技術員承擔，違反不當聯結禁止原則。

多數意見無視系爭規定對人民職業執行自由（註一）的重大限制，在主管機關已提升人權標準，針對廢棄物專業技術人員訂定新管理辦法之後，竟然實質推翻本院大法官歷來解釋原則，為欠缺人權意識且已遭廢止的系爭規定背書，而認為系爭規定並未逾越母法的授權，對人民工作權的限制，與母法規範目的有正當合理關聯，而且尚未逾越必要程度，符合憲法第 15 條及第 23 條的規定。本席基於職責，不敢保持沈默，爰提出不同意見書如后。

壹、多數意見實質推翻本院過去的解釋先例

一、本院大法官解釋先例採中密度審查標準

規範違憲審查究竟應該採取高、中或低密度審查標準，在關於基本權的審查，原則上取決於所審查的基本權類型，以及對基本權的限制程度。所謂對於基本權的限制程度，一般而言指涉的是比例原則的審查（註二），但是本院大法官釋字第 443 號解釋針對法律保留及授權明確性原則，也確立三種審查密度。如果對比例原則採取比較廣義的理解，則包括採取法律或法規性命令的規範模式，也關係公權力所耗費成本的多寡，因此當然有審查密度的問題；如果將法律保留與授權明確原則，一如傳統，獨立理解為法定原則的界限問題，則法定原則要求的寬嚴程度，也反應對基本權不同的限制程度，因此也有審查密度的問題。

釋字第 443 號解釋所確立的三種審查密度依序為：剝奪人民生命或限制人民身體自由，必須遵守罪刑法定主義，以國會通過的法律為之；限制人民其他自由權利，原則上也應由法律加以規定，但如果以法律授權主管機關發布命令為補

充規定（註三），授權應具體明確；若僅屬於執行法律的細節性、技術性次要事項，而不涉及基本權的限制，則縱使沒有法律授權，主管機關也可以為必要的規範。換言之，涉及基本權的限制或剝奪，至少應該採取中密度審查標準，則限制生命或人身自由以外的基本權，雖然不必一定規定於國會通過的所謂制定法（formelle Gesetze），但制定法授權由主管機關發布命令為具體規定時，必須符合具體明確原則。釋字第 443 號所確立的中密度審查基準，之前早經釋字第 313、360、367、390、402 號解釋在案，之後釋字第 454、465、468、474、479、488、491、510、514、521、524、530、547、570、577、593、594、600、602、603、604 號等數十號解釋繼續援用，其中釋字第 394 號解釋特別針對裁罰性行政處分，宣告應遵循授權明確性原則，亦即採取中密度審查標準。

二、釋字第 538 號解釋改變解釋先例？

本院釋字第 538 號解釋認為「建築法第十五條第二項規定：『營造業之管理規則，由內政部定之』，概括授權訂定營造業管理規則。此項授權條款雖未就授權之內容與範圍為規定，惟依法律整體解釋，應可推知立法者有意授權主管機關，就營造業登記之要件、營造業及其從業人員準則、主管機關之考核管理等事項，依其行政專業之考量，訂定法規命令，以資規範。」似乎並未嚴格要求具體明確的授權原則，但是如果根據該號解釋，認為本院大法官已改變釋字第 443 號解釋所確立的審查標準，顯屬誤會。因為：一者，該號解釋系爭規定，內政部營造業管理規則第 7、8、9 及 16 條（註四），是針對營造業分級的規定，雖然涉及營業自由的限制，僅屬於類似個別從業人員積極資格或消極資格的規定（本號解釋廖大法官義男、王大法官和雄不同意見書參照），不是裁罰性的規定，沒有悖離釋字第 394 號及第 443 號解釋所確立的標準；二者，該號解釋的解釋理由書明白揭示營造業分級制度，直接影響業者得承攬工程的限額，涉及人民營業自由的重大限制，為促進營造業的健全發展，並貫徹憲法關於人民權利的保障，仍應由法律或依法律明確授權的法規命令規定為妥，換言之，對於類似積極或消極資格的限制，給予合憲非難的宣告，而非合憲宣告。

總之，釋字第 538 號解釋的系爭規定屬於涉及營業自由，但非裁罰性，而且還不算是賦予人民不利行政處分的規定，因此可以認為該號解釋是針對限制人民基本權比較輕微的預防性的規定（註五），採取一個介於中度與低度之間的彈性審查標準，不能認為已經改變本院大法官至今相關的解釋先例。

三、本號解釋多數意見未附理由採取超低密度審查標準

多數意見開宗明義：主管機關在母法概括授權下所發布的命令，是否超越法律授權，不應拘泥於法條所用的文字，而應就該法律本身的立法目的及整體規定的關聯意義為綜合判斷；並且承認廢棄物清理法第 21 條規定，就廢棄物清理專

業技術人員資格的授權內容與範圍，未為明確規定，只不過依法律整體解釋，該規定賦予主管機關行政院環保署的權限，包括對於專業技術人員適當執行職務的監督，進而認為系爭規定對專業技術人員資格的撤銷，並未逾越法律授權的目的。

多數意見既然認為廢棄物清理法第 21 條的授權規定不明確，但自規範目的，可以理解基於監督管理的必要，主管機關有權對廢棄物清理專業技術人員資格的得喪變更加以規範，顯然放棄授權須具體明確的原則，而採取屬於低密度審查標準，從結論來看，並且是超低密度的審查。因為屬於預防性行政處分，包括預防性不利行政處分的規定，根據釋字第 538 號解釋，甚至還採取合憲非難解釋模式，如果多數意見認為系爭規定不是裁罰性規定，理應至少以釋字第 538 號解釋的合憲非難模式作為解釋底線，那麼至少有一個不能認同，但可以理解的解釋基礎。令人遺憾的是，多數意見甚至不敢說明依照系爭規定撤銷廢棄物清理技術人員合格證書，是否非裁罰性的不利行政處分（註六），而只是提到防制環境污染多重要，如果單純強調公益，就可以選擇最低密度的審查標準，那麼剝奪人身自由或生命的規範審查，也不必要採取高密度的審查標準，因為甚至必須使用剝奪人身自由或生命作為保護手段，所保護的法益必定是極為重大的法益，多數意見以公益的保護作為理由，正好是毫無理由。

因為解釋結論未附理由，所以本件聲請的審查，是一個沒有審查的審查。

四、系爭規定可以解釋為非裁罰性的規定嗎？

（一）依現行行政罰法：不可以

1、行政罰法的立法定義

甫於民國 95 年 2 月 5 日施行的行政罰法第 2 條規定：「本法所稱其他種類行政罰，指下列裁罰性之不利處分：一、限制或禁止行為之處分：限制或停止營業、吊扣證照、命令停工或停止使用、禁止行駛、禁止出入港口、機場或特定場所、禁止製造、販賣、輸出入、禁止申請或其他限制或禁止為一定行為之處分。二、剝奪或消滅資格、權利之處分：命令歇業、命令解散、撤銷或廢止許可或登記、吊銷證照、強制拆除或其他剝奪或消滅一定資格或權利之處分。三、影響名譽之處分：公布姓名或名稱、公布照片或其他相類似之處分。四、警告性處分：警告、告誡、記點、記次、講習、輔導教育或其他相類似之處分。」立法理由針對行政罰的定性，有詳細說明（註七）。

該條規定首先將行政機關具有裁罰性的不利處分稱為行政罰，並且相對於罰鍰和沒入，稱之為其他種類行政罰；其次說明其他種類行政罰，必須是違反行政法上的義務所受的裁罰性不利處分，在這個定義之下，除去違法狀態或停止違法行為之處分，不屬於裁罰性的不利處分，至於撤銷違



法授益行政處分及廢止合法授益行政處分，如果屬於怠於利用授益處分而遭撤銷，因為保證稅收而限制納稅義務人將財產移轉、設定他項權利、減資、註銷登記或出境，限制船舶及船員離境等保全措施，都不是裁罰性不利處分，而不屬於其他種類行政罰。

2、授益處分與除去或停止違法狀態的處分

如果是怠於利用授益處分，是屬於不行使權利，但並非違反義務的行為，撤銷授益處分不能認為是一種處罰；保證稅收和污染海洋民事賠償的保全措施（註八），自然屬於預防性而非懲罰性的處分。至於除去違法狀態或停止違法狀態的行政處分，似乎比較容易引起疑惑（註九）。所有違法狀態，都是違反義務所造成，除去或停止違法狀態的行政處分，當然也是對違反行政法上義務的行為給予不利處分，而所有裁罰性的行政處分，也有防止受裁罰人為違法行為的效果，科處罰鍰有懲罰過去，警戒未來的效果，也有降低未來危害能力的效果，那麼如何區分預防性和裁罰性的處分？所謂預防性，就是預防實害，也就是排除危險，危險一旦排除，自然不會造成實害。某種違反義務行為，雖然尚無實害，但對所要維護的法益，具有危險性，例如未採取經常性的維護措施，以與本件聲請系爭規定有關的許可或合格證照為例，假設要求擁有合格證照的技術員，必須每隔一段時間接受在職訓練，以便延續證照效期，則沒有接受在職訓練仍繼續執行業務，就是處於一種可能製造職業風險的違法狀況，如果主管機關因而作成中斷證照效力的處分，就屬於單純向未來發生效果的處分，而不是有處罰性質的裁罰性不利處分。這也才應該是所謂不回復管制，可能對確保合法行政秩序，有所危害，而必須有所管制（註十）。至於認為管制規定可以不必考慮是否有一個故意或過失違反行政義務的偶發事件存在，則根本是欠缺人權意識的說法。既然管制是為了防止公益受危害，沒有人的行為，何來對公益的危害？怠於接受在職訓練，也還是出於證照持有人的故意或過失，如果真有造成公益受危害的偶發事件，而不是某個義務主體故意或過失所造成，國家對該義務主體作成任何不利的行政處分，可以任由受處分人自認倒楣，而不另行給予補償嗎？針對現行規定分析，得出有某些行政處分未顧慮受到不利益處分的人是否因為他自己的過錯而受不利益處分，卻沒有從人權的觀點加以檢討，如果是學生習作可以被原諒，如果是對規範環境沒有改變權力的學者作品，可以稱為見仁見智，如果是大法官的說法，則恐怕有負人民付託（註十一）。

3、系爭規定的撤銷證照處分不是預防危險的處分

本件聲請系爭規定的授權規定，舊廢棄物清理法第 21 條規定所謂管理，當然包含對技術人員的管理，處罰雖然是管理的一種手段，但是在保



護憲法基本權的意義上，正好必須對預防性的管理與制裁性的處罰有所區隔，法律保留原則的不同審查標準，正是因此而建立起來。正如前面針對排除或停止違法狀態行政處分的分析，對於證照資格的考核，仍然可以根據是預防危險或對實害的懲處，而區分預防性處分或對造成實害的裁罰性處分，單純以管理包括對技術人員的管理，解釋系爭規定不是裁罰性規定，顯然過於粗糙。而且所謂排除違法狀態，必定是排除一個持續處於違法狀態的行為，本件聲請系爭規定，針對清理廢棄物機構違法或不當營運，造成環境污染或危害人體健康，而情節重大的犯罪及違反秩序行為（舊廢棄物清理法第五章罰則參照），處罰受僱的專業技術人員，是處罰對過去造成的損害，不是向未來發生效果的預防性或保全措施，更不是因為怠於行使權利而遭撤銷受益處分的情形。因為造成環境污染或人體健康受害的違法或不當營運行為已經完成，對某個事件有違法或不當行為，不表示在另一個事件，一定繼續為不法或不當行為，如果清理廢棄物機構和受僱的技術人員沒有繼續其他違法或不當的行為，就不會有所謂的違法狀況存在，至於如果技術人員有重大污染環境或致人身體受害的行為，已經可能構成犯罪，過去對於法益有嚴重侵害的行為，是對未來有持續威脅的間接證據，不能只是進行行政上的「規制」，而必須採取較嚴厲的制裁，例如剝奪工作機會，才能根絕危害的可能性，這和刑罰上的有期徒刑一樣，隔離犯罪人同時有懲罰過去和預防未來的效果，但有期徒刑不會因而只具有預防危險的性質，而不具有處罰的性質。

反面而言，撤銷技術人員的證照之後，沒有合格技術人員的機構，依舊能繼續違法營運，撤銷技術人員的合格證書，未必能排除違法狀態或停止違法狀態；如果沒有具體的污染環境危害人體健康的行為，繼續擁有執業證照，不等同於違法狀態在持續當中，沒有所謂撤銷證照，才能排除違法狀態或預防危險可言。而根據系爭的公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法第 32 條規定，如要回到同一行業必須五年後再接受訓練、考試取得合格證書（註十二），換言之，撤銷證照所產生的效果，主要仍在於針對行為人過去違反行政法上義務的行為，給予失去工作機會的制裁，預防未來危險的效果，只是附帶效果。

（二）依據憲法的解釋：不可以

撤銷職業證照，和吊銷駕駛執照、撤銷營業執照等處分一樣，容易被認為是一種保安處分，而不具有處罰的性質，因為它們屬於一種經濟性的制裁。經濟性的制裁的裁罰性之所以不易分辨，因為在人類歷史上發展至今的制裁體系中，早已區分為剝奪或減損人格與剝奪經濟能力兩種基本制裁模式，從絕對保障人性尊嚴的基本立場來看，剝奪或減損人格，是對人比較嚴重的否定，因此

剝奪生命和剝奪自由具有未遭懷疑的裁罰性，相對地，經濟能力的剝奪則是比較輕微的制裁與人格的剝奪未必有關連。然而一方面，經濟能力的剝奪，其實也可以是生存基礎的剝奪，尤其是執業證照的撤銷，更是剝奪生產工具的方式，剝奪生產工具，當然影響生存基礎，未必比直接剝奪生命，對人的傷害更小；另一方面，因為剝奪人身自由與生命，逐漸會成為一個人權標準比較高的社會所不能接受的事，因為直接涉及對人的否定，如果強調人性尊嚴的絕對保障，不但死刑，就算自由刑，都可能因為涉及人性尊嚴的否定，而遭放棄。如果人權意識不斷提升，未來的社會，不是不可能以剝奪經濟能力作為主要的制裁模式。而在一個必須擁有職業證照，才能進入職業場所的社會，撤銷證照必然是最嚴厲的制裁手段，因為撤銷證照等於剝奪生存基礎。

將撤銷證照看作是一種預防性的保全措施，就像將刑法上的機構性的保安處分，例如青少年的感化教育、竊盜慣犯的強制工作，看作與拘束人身自由無關一樣，已經不符合現代社會的人權標準，更不必談未來的人權社會。就經濟能力的剝奪而言，對於職業執行自由的剝奪而言，並因此造成對工作權的重大限制而言，系爭規定屬於因違反行政義務，而撤銷技術人員資格證照的規定，所產生的法律效果是喪失執業資格，使人民喪失執業資格，就是剝奪人民的職業執行自由，這種剝奪職業執行自由的規定，是對人民職業執行自由的重限制，當然屬於釋字第 394 號解釋所稱的裁罰性不利行政處分。

根據本意見書壹、一、所列本院大法官歷來解釋，對於裁罰性的規定，必須採中密度審查標準。縱使退一步參照釋字第 538 號解釋，該號解釋對於營造業管理規則相關非裁罰性的規定，尚且予以合憲非難，本號解釋多數意見不進反退，對於裁罰性規定，竟然逕行採取極低密度審查標準，而為合憲宣告，且未提出變更解釋先例的具體理由，不但傷害本號解釋的威信，更斲傷本院大法官歷來解釋的威信。

貳、系爭規定超越德國聯邦憲法法院的要求？

依照德國聯邦憲法法院的審查標準，系爭規定真的超過德國聯邦憲法法院的要求？

針對德國基本法第 80 條第 1 項第 2 句（註十三）所規定的「授權明確性原則」（Bestimmtheitsgebot），德國聯邦憲法法院所發展出來的審查論述（註十四），文獻上（註十五）歸納出三個操作公式，分別是自我決定公式（Selbstentscheidungsformel）、立法方針公式（Programmformel）以及預見可能性公式（Vorhersehbarkeitsformel）（註十六）。自我決定公式，就是法律必須自己決定法規性命令應該規定哪些問題，規定的界限是什麼，以及為了什麼目標而規定，也就是法規的內容、範圍以及目的，法律必須明確授權；所謂立法方針公式，是法律的授權必須讓人民能得知，立法者透過法規性命令預計實現

的立法方案有哪些；所謂預見可能性公式，則是法律規定必須讓人民能夠辨識什麼情況下，會有哪一種授權以及授權的方向，而且基於法律授權所訂定的法規性命令可能會規定哪些內容，或者可以預期會有哪一些規定。這三個公式並不是三個不同程度的審查標準，而是審查授權明確性原則時，從不同的角度說明所謂「授權目的、內容及範圍必須明確」的意涵，之所以在文獻上成為三個公式，是學說將存在同一個判決中的三句論述分析成三個公式：關於立法者應該負起責任將授權目的、範圍、內容在授權法中說清楚，這樣等於是自己就應規範事項有所規定一樣的論述，被稱為自我決定公式；關於所謂明確授權，是能從法律規定當中，看出來哪些立法者所設定的立法方針會被實現的論述，被稱為立法方針公式；關於人民可以辨識授權的方向，所適用的實例及法規性命令的內容的論述，被稱為預見可能性公式。最早出現的論述是被稱為預見可能性公式的論述（註十七），到了第二個關於授權明確性原則的判決（註十八），就已經出現包含三種公式的論述。在判決中三個公式經常同時操作，因為都在說明同一件事，究竟是否少說那一句話，也就是少用那一個公式，與審查的寬嚴毫無關係，因此並沒有那一個公式較嚴格，那一個公式較寬鬆的問題。認為本件聲請系爭規定，不符合較嚴格的預見可能性公式，超越其他兩種公式的標準，無違於授權明確性原則的說法，顯有誤會。

從對不利規定比對有利規定要求較高的授權明確性（註十九）、限制基本權的程度較嚴重要求較嚴格的授權明確性（註二十）、刑罰必須規定於制定法，應否請領駕駛執照則可授權法規性命令規定（註二十一），以及依據基本法第 12 條第 1 項第 2 句規定，公證人的最高年齡限制必須規定於制定法，不得授權由邦司法行政機關規定（註二十二）等判決資料來看，還沒有證據顯示，依照德國聯邦憲法法院的審查標準，本件聲請系爭規定與授權明確性原則無違。相反地，根據撤銷執業證照的裁罰性不利行政處分，屬於職業執行自由的限制，應適用中密度審查標準（註二十三），以及愈是影響重大公共利益的情形，立法者愈應負起責任，也就是或者以法律規定或者明確授權等判決資料（註二十四），如果本件聲請發生在德國，比較可能的結論，應該是本件聲請系爭規定與授權明確性原則不符，甚至是違反該國基本法第 12 條第 1 項第 2 句對職業執行自由的保障及法律保留原則（註二十五）。

□、看不到「人」的人權審查

一、系爭規定的人權盲點

（一）專業技術人員是廢棄物清理機構可替換的零件

本件聲請所審查的是人民的工作權及職業自由，多數意見解釋文開宗明義揭示得毫不含糊，但是卻看不到系爭規定的根本盲點就在於沒有把「人」當成規範的主角。首先，整部管理辦法稱為公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦

法，所凸顯的規範對象是機構，縱使多數意見解釋理由書在其中找出許多規範專業技術人員的規定，說明專業技術人員是處理機構的營運靈魂，但是系爭規定撤銷專業技術人員證照的理由，正好不是專業技術人員有何違反廢棄物清理法的行為，而是僱傭他的處理廢棄物機構有違法或不當的行為。專業技術員只是隸屬於廢棄物處理機構的一個零件，如果機構運轉不好，把零件換掉，零件本身並沒有自己的個性，所以技術人員也沒有自己的人格，撤銷他的證照，只是管理廢棄物清理機構的方法，擁有證照的技術人員的工作權和職業自由，在專注於機構是否營運妥當的情況之下，絲毫不重要。

系爭規定的人權盲點，一經新法對照，更是一目了然、無所遁形。於 90 年 10 月 24 日修正公布的廢棄物清理法第 44 條規定：「第二十八條第二項至第五項、第四十二條專業技術人員之資格、合格證書取得、訓練、廢止及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關會同中央目的事業主管機關定之」、91 年 8 月 14 日發布的廢棄物清理專業技術人員管理辦法第 16 條規定：「專業技術人員有下列情形之一者，中央主管機關應廢止其合格證書：一因執行業務違法或不當，致污染環境或危害人體健康，情節重大者。二使設施機構利用其名義虛偽設置為專業技術人員者。三同一時間設置於不同之設施機構為專業技術人員者。四明知為不實之事項而申報不實或於業務上作成之文書為虛偽記載者。五其他違反本法或本辦法規定，情節重大者。」兩個規定都以專業技術人員作為規範對象，規範的效果，也完全建立在專業技術人員的行為上面。試問，新法的規定內容是舊法制定的時候（民國 86 年 11 月 19 日）沒有能力制定的嗎？能力的差別在哪裡？有沒有看到「人」而已。

（二）一個人都保護不了，如何實質保護許多人構成的環境？

系爭規定或者要辯解，它有看到人，而且不只看到專業技術人員一個人，而是看到許多人，許多受到違法或不當營運機構傷害的人（註二十六）。這其實就是公權力所謂的公益考量，本號解釋多數意見從頭到尾，就是以環境污染的嚴重性可能延續世代難以回復，說明授權主管機關訂定廢棄物清除處理機構管理輔導辦法的正當性，並進而說明撤銷受僱於清除廢棄物機構的技術人員證照，是達成防制環境污染立法目的的有效手段。環境利益的重要性，是多數意見唯一的審查依據。

要傷害許多人，難道不是從傷害一個人開始？要保護許多人，又何嘗不需要從保護一個人開始？一個連一個人都保護不了的法律，如何說服人民它能有效保護許多人？如果系爭規定有能力保護許多人，為什麼想像不出來作為廢棄物處理機構靈魂的專業技術人員對機構違法或不當營運的具體影響是什麼，而要以機構的違法或不當營運涵蓋專業技術人員的所有違法行為？為什麼想像不出來污染環境的具體情節是什麼？而要以情節重大的概括描述作為處罰專業技

術人員的要件？正因為系爭規定沒有能力瞭解污染環境的種種可能情況，所以以一個構成要件不明確的規定，讓一個技術人員，為環境遭受無法回復的污染背負罪名，這和沒有能力維護治安的政府一樣，拼命立法加重刑罰，讓人民承擔政府無能維護治安的責任。

就是因為沒有能力維護環境安全，所以也沒有能力制訂一個能具體描述污染環境行為的規範，一個沒有具體描述污染環境行為的規範，剛好就是一個犧牲專業技術人員工作權和職業執行自由的規範，這樣一個敢於犧牲人民工作權和職業執行自由的規範，本號解釋多數意見竟然相信它能有效防制環境污染，卻沒有提出任何證據。而且在它已經改邪歸正、不敢再任意犧牲人民的工作權與職業執行自由之後，還為它過去的敢於侵害人權背書。

如果系爭規定如多數意見所稱，是有效防制環境污染的手段，則何須制定新法？難道不怕過度保護一個人，會傷害許多人？難道不害怕會把原來有效防制環境污染的手段反而改成無效的手段？而如果明確規定專業技術人員證照的撤銷要件，可以更有效防制環境污染（否則為什麼要修法？），豈不正好印證本席的看法：有能力保護一個人，才有能力保護許多人！

二、法律保留、不當聯結、比例原則？

（一）多數意見沒有審查法律保留

多數意見迴避對撤銷執業證照的定性，僅僅以環境污染的嚴重性可能延續世代難以回復，說明授權主管機關訂定廢棄物清除處理機構管理輔導辦法的正當性，並且以同樣的理由說明事後制裁不能有效防治環境污染，撤銷受僱於清除廢棄物機構的技術人員證照，是達成防制環境污染立法目的的有效手段。

如果為了維護環境法益、生態安全，而訂定相關清理廢棄物的管理辦法，沒有什麼可質疑之處；而事前預防勝於事後制裁，也是普通常識。多數意見列舉一些有關處理廢棄物機構所需要的設施配備，以及技術人員專業資格的授權規定，完全符合事前、管理的授權目的。但是系爭規定其實是多數意見所說，不能有效防制環境污染的事後制裁，因為撤銷受僱於清除廢棄物機構的技術人員證照，是以機構有違法或不當營運為要件，正好是一種事後制裁。如果事後制裁不能有效達成防制環境污染的立法目的，系爭規定不正好逾越母法目的？又如何通過目的審查？多數意見論述顯有矛盾。

如果事前的預防，就是廢棄物清理法第 21 條的所謂管理輔導辦法的立法目的，則所謂管理包括監督以及撤銷專業技術人員的證照，並沒有論述理由，因為撤銷專業技術人員的證照，為什麼屬於事前預防的部分，多數意見正好沒有說明。

依據本席前述對於授權明確性原則的檢討，本件聲請系爭規定，在母法廢棄物清理法對裁罰性規定未遵循授權明確性原則之下，已逾越母法的授權，不

符合法律保留原則，昭昭甚明，不待詞費。如果對照新廢棄物清理法第 44 條及廢棄物清理專業技術人員管理辦法第 16 條規定，更能明白多數意見對於法律保留原則，只有造句，沒有審查（註二十七）。

（二）法不明確，如何審查禁止不當聯結與比例原則

禁止不當聯結與比例原則，本席以為屬於內涵相同的兩種不同表述方式。根據禁止不當聯結原則所審查的目的與手段關聯性，正好是比例原則的有效性、最後手段原則與妥當性的審查（註二十八），多數意見同時論述兩種原則，並不是兩種原則有分別審查的必要，只是一個審查，同時符合兩個說法。

就本件聲請而言，審查禁止不當聯結與比例原則，也只是造句而已，沒有審查，因為有規定，才能審查，沒有文字，如何審查？系爭規定處罰專業技術人員，但是並沒有描述專業技術人員的構成要件行為，而是描述處理廢棄物機構的構成要件行為，就撤銷專業技術人員的執業證照而言，系爭規定違反的是法明確性原則。對於一個沒有描述構成要件行為的裁罰規定，如何審查是否符合規範目的？如何證明手段是有效的、必要的？正因為沒有規定處罰對象的構成要件行為，多數意見才必須替系爭規定加上「清除、處理技術員執行職務範圍內」等文字，用以描述所謂的「違法與不當營運」，如果本院大法官必須為系爭規定寫上必要的構成要件行為，所審查的系爭規定才能合憲，不正好證明系爭規定違憲？如果系爭規定真的是「屬於基於重大公益考量而廢止合法授益處分，並非對任何個人單一行為的處罰，所以不需要規定行為態樣或歸責條件」（註二十九），則多數意見顯然沒有必要作合憲限縮解釋，而將撤銷技術員證照的條件，限於因技術人員執行職務所導致的清除、處理廢棄物機構的違法或不當營運。而如果大法官的規範審查，就是替沒有文字規定的系爭規定，寫上應規定的內容，以便使系爭規定合憲，還需要大法官作什麼？普通法院法官也能做相同的事。而如果大法官必須討好立法者或行政主管機關到這種程度，憲法上權力分立的招牌應該儘早拆除（註三十）。

三、法明確性原則的意義

（一）欠缺法明確的替罪羔羊法則

受規範對象的構成要件行為沒有寫出來的裁罰規定，等同是一個替罪羔羊規範。系爭規定將專業技術人員是否能保住生財工具的命運，取決於清除、處理廢棄物機構是否有造成污染環境或危害人體健康而情節重大的違法或不當營運，所能製造替罪羔羊的風險有多大，是顯而易見的。系爭規定包括四個要件：清除、處理廢棄物機構違法或不當營運、造成污染環境或危害人體健康、違法或不當營運與污染環境或危害人體健康有因果關係及情節重大。其中造成污染環境或危害人體健康雖然還有解釋空間，但相對明確；因果關係的判斷，在環境污染案例，原本即有特殊的判斷方法與難題；清除、處理廢棄物機構違法

或不當營運內涵如何，並不清楚；情節重大如何認定，就相關規定來看，主管機關顯然有非常寬廣的裁量空間。以主要的行為事實「清除、處理廢棄物機構違法或不當營運」而言，如果是清除、處理廢棄物輔導管理辦法第 30 條第 1 項所規定的各款情形，因為主管機關僅「得」撤銷處理廢棄物機構的許可證或核備文件，作為行為主體的違法或不當營運機構可能安然無恙，但技術人員卻會因為系爭規定的「應」撤銷，而喪失技術員合格證書。換言之，專業技術人員可能成為違法或不當營運機構的替罪羔羊，縱使專業技術人員喪失執業證照，丟失工作，違法或不當營運機構仍可繼續存在，繼續違法或不當營運。而情節重大要件所賦予的裁量空間，更可能加深替罪羔羊風險。

（二）防制貪瀆、維護司法威信：從要求行政法規範的法明確性開始做起

法明確性的要求，在它的歷史發展上，主要的意義在於拘束包括裁判者在內的公權力。在關涉重大經濟利益的規範，如果放寬對法明確性原則的要求，正好提供所謂政商勾結、貪腐運作的機會，如果法律規範提供發生弊端的機會，治安機關、司法機關如何努力，也很難弊絕風清。如果以為行政法規就可以對法明確性原則打些折扣，從防制貪瀆、維護司法威信的角度來看，可能剛好是錯誤的。以前段所簡單例示的法律適用效果而言，在行為人行為內涵不明的情況下，如何判斷情節重大，如果決定於行為人的經濟能力，決定於桌面下的運作，防制貪瀆、維護司法威信永遠只是口號而已。而就系爭規定類似的規範而言，解釋文首揭的人民工作權及職業自由的保障，就會像在本號解釋一樣，只是一個裝飾品而已，並沒有真正成為審查對象。

肆、已失效的法規作為本院大法官釋憲客體的實益

對於已失效的規範，是否還應該進行違憲審查，是本院大法官決定受理聲請與否，經常必須面對的課題，也經常是審查會中引起激辯的課題（註三十一）。本院大法官至今針對已失效的規範予以受理的解釋當中，受理理由比較值得支持的，大約有三類（見附表）：受理解釋的理由可能因為規範違憲，聲請人經由規範的違憲宣告，可以有獲得特別救濟的機會，例如釋字第 570 號解釋；可能因為失效的規範表面上失效，其實以另一個面貌繼續存在，因而仍有解釋的必要，例如釋字第 607 號解釋所審查財政部 79 年 4 月 7 日財稅字第 780432772 號函釋；也可能因為對失效規範的解釋，具有憲法審查上的重要意義，例如釐清某種程序或實體上的法律意見，特別是對立法或行政主管機關制訂法規，有闡釋憲法意涵的作用，釋字第 581 號解釋審查已停止適用的自耕能力證明書之申請及核發注意事項第四點，以及釋字第 530 號解釋所審查已廢止的「法院辦理民事調解暨簡易訴訟事件應行注意事項」，可以作如是觀。如果已失效的規範合憲，又無宣示釋憲程序或實體上重大意義的必要，則會以規範經修正或廢止，無解釋必要為由，予以不受理（註三十二）。本件聲請系爭規定的「公民營廢棄物清

除處理機構管理輔導辦法」，已經於民國 91 年 10 月 9 日發布廢止而失去效力，該規定的授權規定，廢棄物清理法第 21 條，也已經於民國 90 年 10 月 24 日遭修正。新法的增修，很明顯顯示已失效的舊規定與憲法基本原則有間。多數意見卻曲意維護連立法機關和行政主管機關都不敢讓它們繼續存在的明顯違憲規範，甚至不惜為它創造內容，以便替它的合憲性背書。多數意見甘冒浪費司法資源的責難，宣示比立法機關和行政主管機關還落後的人權意識，其中深意，匪夷所思。

伍、結論：實質保護與司法威信

人民需要的既不是有形式無實質，也不是虛有其表、隱藏危險的實質取代形式，而是形式與實質兼備。從澈底保護一個人開始的公益維護，才是所謂實質保護的真意，有誠意及能力維護公益的行政機關，必定會盡最大努力將應遵循的安全規則描述得具體明確，而不會以不確定的公益概念，作為公權力恣意擴權的藉口，假維護公益之名，求權力運作的方便之實。而如果行政機關依照行政程序法有能力明白告知作成不利行政處分的具體理由，也必定有能力制定歸責對象清楚、主客觀歸責要件完備的行政處分實體法，如果沒有能力將作成行政處分的要件寫清楚，也不會有能力依照正當法律程序的要求實踐行政程序法（註三十三）。告訴人民實際程序如何操作比較重要，法律規定形式比較不重要，正好是威權體制的慣常性思考。

端正司法風氣，樹立並維護司法威信，應該不只是各級普通法院的責任，當社會殷殷期盼司法扭正貪腐之風時，普通法院可以不放過任何貪瀆案例，以回應人民期待，但是如果所適用的法律規範是製造貪瀆機會的法律，普通法院的法官為遵守權力分立的憲法要求，也只能縱虎歸山，這時候能從根源上建立圍堵貪瀆漏洞的機制、完成所謂防制貪瀆配套措施的人，就是法規的制訂者，而當法規的制訂者所制訂的規範，正好是製造貪瀆機會的法規時，職司規範審查的大法官可以視若無睹或寬縱背書嗎？多數意見在本件聲請看不到宣告系爭規定違憲，對防制貪瀆、樹立司法威信的深刻意義，本席至感遺憾，因為不願意在捍衛司法威信上缺席，特提出不同意見書如上。

附表

已失效的法規作為本院大法官釋憲客體的實益

助理蔡達智製作

類	型	釋字	大法官釋憲客體	釋憲結論
表面上失效	607	已不再援引適用的 79 年 4 月 7 日財政部台	合憲	
卻以另一個		財稅第 780432772 號函與依然有效適用的 91		

面貌繼續存 在		年 1 月 31 日財政部台財稅字第 0910450396 號函意旨相同。	
	579	已廢止的獎勵投資條例第 54 條規定另規定於平 均地權條例第 11 條第 1 項	合憲
具有憲法審 查的重要意 義	581	已廢止的「自耕能力證明書之申請及核發注意事 項」（具有保護聲請人基本權利之實益）	違憲
	530	已廢止的「法院辦理民事調解暨簡易訴訟事件應 行注意事項」	合憲但警 告
聲請人有獲 得特別救濟 的機會	589	廢止政務人員退職酬勞金給與條例，93 年 1 月 7 日另行制定公布政務人員退職撫卹條例	新法合憲 但適用舊 法
	570	已廢止的玩具槍管理規則及已停止適用的 82 年 1 月 15 日內政部內警字第 8270020 號公告。	違憲
	492	86 年 5 月 7 日刪除之 72 年 1 月 26 日 修正公布之商標法第 33 條第 1 款規定。	合憲但闡 釋廢止營 業的意義
	210	已修正失效之獎勵投資條例第 23 條第 3 項； 刪除獎勵投資條例施行細則第 27 條；不再適用 的 70 年財政部台財稅字第 37930 號函。	違憲

抄洪○華聲請書

茲依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款及第八條第一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

請求解釋最高行政法院九十二年度判字第一六一六號判決所適用之「公、民營廢棄物清除、處理機構管理輔導辦法」（以下稱「管理輔導辦法」）第三十一條第一款之規定違憲，俾使聲請人依據司法院釋字第一七七號及第一八五號解釋

之意旨，提起再審之訴。

貳、爭議之性質與經過及涉及之憲法條文

一、查，行政院環境保護署於民國八十九年十一月十五日以（89）環署訓字第○○六八一四三號處分，以聲請人所受僱之昌○企業有限公司（以下稱昌○公司）於聲請人擔任廢棄物處理及清除技術員期間，該昌○公司違法經營，致污染環境，情節重大為由，乃依前開「管理輔導辦法」第三十一條第一款所定「因其所受僱之清除、處理機構違法或不當營運，致污染環境或危害人體健康，情節重大者」，撤銷（應係廢止）聲請人之（88）環署訓證字第 HA 二四○四三一號甲級廢棄物清除技術員合格證書及（88）環署訓證字第 HA 一六○四三○號甲級廢棄物處理技術員合格證書，並以同一函號處分將其他三位技術員即胡○安、洪○娟、蘇○敏之合格證書一併予以撤銷，此有處分書四份可按（附件一）。聲請人不服，依法提出訴願遭決定駁回，此有訴願決定書影本可按（附件二）；決定駁回後聲請人依法向臺北高等行政法院提起行政訴訟，原告之訴仍遭駁回（附件三），不服續向最高行政法院提出上訴，亦遭該院以九十二年度判字第一六一六號判決依據前揭「管理輔導辦法」第三十一條第一款規定駁回聲請人之上訴而確定在案（附件四）。

二、系爭「管理輔導辦法」第三十一條第一款撤銷技術員合格證書之規定（附件五），係屬對於人民工作權所為之限制，依法應有法律之授權及授權必須明確下始得為之，亦即須符合「法律保留」原則，及「授權明確性」原則之要求。惟上開「管理輔導辦法」第三十一條第一款之規定，不僅違反「法律保留」原則，且將僱主違法營運之責任轉嫁由受僱人負擔，亦有違「不當聯結禁止」之原則，嚴重違反憲法第二十三條及侵害聲請人依憲法第十五條所保障之工作權，爰依法聲請大院解釋。

□、聲請人解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

一、系爭「管理輔導辦法」第三十一條第一款規定違反憲法第二十三條所定「法律保留原則」及「授權明確性」原則：

（一）按法律保留原則又稱「積極依法行政原則」，係市民法治國時期即產生的代表性理論，指重要的事項應由法律規定，未經法律授權，不得逕由行政命令取代而為規定（中央法規標準法第六條），此一理論雖發軔自市民自由法治國時代，於今日社會法治國時代仍有適用（見李惠宗著「行政法要義」第四十二頁以下、陳敏著「行政法總論」三版第一五四頁以下、吳庚著「行政法之理論與實用」第六版第八十四頁以下）。

（二）而司法院對於法律保留原則之實踐，亦於多號之解釋中，均已明確揭示：「對人民違反行政法上義務之行為予以裁罰性之行政處分，涉及人民權利之限制，其處分之構成要件與法律效果，應由法律定之，法律雖得授權以命令為補充規

定，惟授權之目的、範圍及內容必須具體明確，然後得據以發布命令，方符憲法第二十三條之意旨」，此有司法院釋字第三一三號、第三九四號、第四〇二號及第五七〇號解釋等可資參酌。

- (三) 另司法院於釋字第三九四號及第四四三號解釋理由書內，又進一步闡釋授權範圍及規範密度之判斷，謂：「……準此，凡與限制人民自由權利有關之事項，應以法律或法律授權訂定命令加以規範……，如涉及限制人民之自由權利時，其授權之目的、範圍及內容須符合具體明確之要件；若法律僅為概括授權時，固應就該項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；惟依此種概括授權所訂定之命令，祇能就執行母法有關之細節性及技術性事項加以規定，尚不得超越法律授權之外，逕行訂定制裁性之條款，此觀本院釋字第三六七號解釋甚為明顯」，「至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異；諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則」。
- (四) 按行為時（即民國九十年十月二十四日修正前）之廢棄物清理法第二十一條固規定「前條公、民營廢棄物清除、處理機構管理輔導辦法及專業技術人員之資格，由中央主管機關定之」（附件六），而行政院環境保護署乃依此概括授權訂定行為時「管理輔導辦法」，其第三十一條規定：「清除、處理技術員有下列情形之一者，主管機關應撤銷其合格證書：一、因其所受僱之清除、處理機構違法或不當營運，致污染環境或危害人體健康，情節重大者。二、清除、處理技術員使清除、處理機構借用其名義登記為技術員者。三、同一時間受聘僱於不同場所為清除、處理技術員者。四、其他違反本辦法規定經主管機關認定情節重大者。」此項清除處理技術員合格證書之撤銷（應係廢止）處分，已對人民工作權加以限制，乃屬就人民違反行政法上義務之行為裁罰性之法規命令，依司法院釋字第三一三號、第四〇二號及第五七〇號解釋意旨，廢棄物清理法就此之授權應具體明確始可。惟觀之行為時廢棄物清理法第二十一條規定，就清除、處理技術員資格撤銷（或廢止）事項之授權目的、範圍及內容，有欠明確。
- (五) 又依司法院釋字第三九四號解釋理由書所示『惟依此種概括授權所訂定之命令，祇能就執行母法有關之細節性及技術性事項加以規定，尚不得超越法律授權之外，逕行訂定制裁性之條款』，而系爭「管理輔導辦法」第三十一條第一款規定之撤銷（或廢止）技術員合格證書處分，係屬制裁性之條款，並非屬執行母法有關之細節性及技術性事項，則依司法院釋字第三九四號解釋，自不得以

概括授權方式委由主管機關訂定制裁性之條款甚明，縱以概括授權方式委由主管機關訂定法規命令，亦應符合授權具體明確之要求始可。

- (六) 另佐以民國九十年十月二十四日修正公布（即行為後）之廢棄物清理法第四十四條新增列「第二十八條第二項至第五項、第四十二條專業技術人員資格、合格證書取得、訓練、廢止及其應遵行事項之管理辦法由中央主管機關會同中央目的事業主管機關訂定之」規定，該規定之立法理由則載明：「配合行政秩序法之規定，有關限制人民之權利或課以人民義務或規定其他重要事項者，需有法律明文授權，且其授權之目的、內容及範圍應具體明確，爰增訂廢棄物清除、處理技術人員管理之法源依據」（附件七）。益徵原由主管機關所訂定之行為時「管理輔導辦法」第三十一條第一款有關撤銷技術員資格之規定，實已違反憲法第二十三條法律保留原則之要求，自屬無效。同時亦嚴重侵害憲法第十五條保障人民工作權之內涵，此亦有最高行政法院九十二年度判字第一八〇三號判決所載意旨亦認系爭「管理輔導辦法」第三十一條第一款規定係屬違憲，應不予適用，可資參考（附件八）。

二、行為時之「管理輔導辦法」第三十一條第一款規定，違反憲法第十五條保障人民工作權之規定：

系爭行為時之「管理輔導辦法」第三十一條第一款係規定「清除、處理技術員因其所受僱之清除、處理機構違法或不當營運致污染環境或危害人體健康，情節重大者，主管機關應撤銷其合格證書」，該款之裁罰構成要件，竟係以「僱主」違法或不當營運為由，反轉嫁予以技術人員裁罰。亦即基此規定，縱清除、處理技術員本身未有任何違法或不當行為，其仍將因所受僱之清除、處理機構之違法或不當營運行為而受罰，此一將僱主本身之違法或不當營運所生之情節，卻轉由其技術員承擔「資格遭撤銷」危險之規定，顯有「不當之聯結」，亦有違「刑止一身」之裁罰原則，對清除、處理技術員之權利顯有重大侵害，並違反憲法第十五條保障人民工作權之規定。

三、綜上所述，最高行政法院九十二年度判字第一六一六號判決適用法令顯有錯誤，而行為時之「公、民營廢棄物清除、處理機構管理輔導辦法」第三十一條第一款之規定，顯有違憲法第二十三條之「法律保留」原則，並進而嚴重侵害人民依憲法第十五條保障之工作權，為此謹聲請大院惠予賜准違憲審查，以維憲法保障人民權利之精神，實感法便。

肆、關係文件之名稱及件數

附件一：處分書影本四份。

附件二：訴願決定書影本乙份。

附件三：臺北高等行政法院判決書影本乙份。

附件四：最高行政法院九十二年度判字第一六一六號判決書影本乙份。

附件五：法令影本。

附件六：法律影本。

附件七：立法理由影本。

附件八：最高行政法院九十二年度判字第一八〇三號判決書影本乙份。

謹 陳

司 法 院

聲 請 人：洪 ○ 華

中華民國九十三年一月七日

（附件四）

最高行政法院判決

九十二年度判字第一六一六號

上 訴 人 洪 ○ 華

被上訴人 行政院環境保護署

代 表 人 張 祖 恩

右當事人間因廢棄物清理法事件，上訴人對於中華民國九十一年八月十四日臺北高等行政法院九十年度訴字第三五五三號判決，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、上訴人原領有被上訴人核發之（八八）環署訓證字第H A一六〇四三〇號甲級廢棄物處理技術員合格證書及（八八）環署訓證字第H A二四〇四三一號甲級廢棄物清除技術員合格證書，並由昌○企業有限公司（下稱昌○公司）分別申經高雄縣政府以民國八十八年十二月二十八日八八府環四字第 WB ○〇三二〇四號及八十九年二月十五日八九府環四字第 WB ○〇〇六三二號函核准設置為該公司之廢棄物處理及清除技術員。嗣被上訴人以上訴人設置為昌○公司廢棄物清除及處理技術員期間，該公司違法營運，致污染環境，情節重大，顯未克盡專任技術員管理之責，乃依公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法（下稱輔導辦法）第三十一條第一款規定，以八十九年十一月十五日（八九）環署訓字第〇〇六八一四三號函撤銷上訴人之甲級廢棄物清除及處理技術員合格證書。上訴人不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。
- 二、上訴人於原審起訴主張略以：上訴人所屬昌○公司之第一類甲級廢棄物處理操作許可證上之附表所載，亦顯示其可處理之項目包括一般事業廢棄物及有害事業廢棄物，甚為明顯，非如被上訴人所謂昌○公司僅能處理一般事業廢棄物。參照行

為時廢棄物清理法第二十一條之規定，主管機關固得依此訂定法規命令，對公民營清除、處理機構之專業技術人員之資格為必要之規範。惟廢棄物清理法並未就上述公民營清除、處理機構之專業技術人員違反義務，應予處罰之構成要件及法律效果為具體明確之授權。是主管機關發布之輔導辦法第三十一條對清除處理技術員違反義務之行為，訂定得予裁罰之規定，顯與憲法保障人民權利之意旨不符，且明顯違反憲法第二十三條所定「法律保留」原則。被上訴人係以輔導辦法第三十一條第一項第一款為其撤照之依據，然該條款係採結果犯，亦即必須「致污染環境或危害人體健康且情節重大」。惟被上訴人迄今並未提出昌○公司之貯存灰渣有何「致污染環境或危害人體健康」之具體證據，顯違反「依法行政」原則。再者，被上訴人雖以臺灣高雄地方法院檢察署起訴書上謂有鋅、鉛之有害事業廢棄物之檢測報告為憑。然該起訴書僅能證明有鉛、鋅之有害事業廢棄物之檢測報告而已，並無任何因該貯存區中之鉛、鋅物質造成污染環境或危害人體之具體事證，是被上訴人僅憑起訴書所載，即據以裁罰，實屬率斷。按行政程序法第一百七十四條之一僅要求行政機關必須於該法施行後二年內，儘速將未有法律明文授權之命令予以修改，如未修改則二年過後，自動失效，毋再以其他方法宣告廢止。該增修條文並未規定或推定原未有法律授權之行政命令在此「二年修正期間」即屬合法。審理案件之法官於具體個案中，對於行政命令之內容是否牴觸憲法、法律仍應依職權審酌之，是難謂輔導辦法第三十一條第一款規定於本件仍可適用，為此請求撤銷原處分及訴願決定等語。

三、被上訴人則略以：被上訴人依行為時之廢棄物清理法第二十條及第二十一條之法律授權訂定輔導辦法，於法並非無據。被上訴人本於法律授權及符合立法者意旨針對廢棄物清除處理技術員之資格、職掌、合格證書之取得及使用與廢止（撤銷）皆有明確規定並訂定於輔導辦法內，依法有據，更為行政管制所必要之措施。況依九十年十二月二十八日修正通過之行政程序法第一百七十四條之一規定，則輔導辦法第三十一條在該法施行後二年內，仍為有效，則該辦法尚不違反法律保留原則。上訴人所屬「昌○公司」雖為甲級廢棄物處理場，可從事有害事業廢棄物之處理，惟依高雄縣政府核發「昌○公司」處理場（廠）操作許可證及清除許可證，均已載明其營業項目如附表，故依該附表「廢棄物種類」欄中記載，「昌○公司」對於污泥之清除及處理僅限於無害性者。惟被上訴人八十九年七月二十日及八十九年七月二十四日稽查時查獲「昌○公司」準備投入焚化爐焚化之污泥，經檢測結果，該污泥總銅含量高達 348mg/L，總鋅檢測數據為 41.9mg/L 及總鉛檢測數據為 6.42mg/L，三者均已超過「有害事業廢棄物認定標準」之規定，係屬於有害事業廢棄物。故其顯然違反營業項目許可規定之範圍，且該稽查紀錄均有上訴人親自簽名具結在案可稽。上訴人辯稱被上訴人以「污染環境」為由撤證，無任何科學或醫學上之依據可憑，且未有客觀鑑定之依據一節，核與上述事

實不符。另依八十九年八月十一日高雄縣政府環境保護局稽查工作紀錄表記載「昌○公司位於田單四街三號非法貯存場……廢溶劑桶子破損致使流出污染地面」，顯示「昌○公司」對於上述之有害事業廢棄物之貯存，違反「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」第十條有害事業廢棄物之貯存方法及第十四條有害事業廢棄物之貯存設施之規定。由於該公司違規情節嚴重，案經高雄縣政府以違反行為時之廢棄物清理法第二十一條及輔導辦法第三十條第一項第三款、第四款暨第六款規定，於八十九年八月十九日及八十九年九月二十一日分別以八九府環四字第 WB ○○三五四三號及八九府環四字第 WB ○○三九五八號函撤銷該公司第一類甲級廢棄物清除、處理許可證，並命立即停工，並經臺灣高雄地方法院檢察署檢察官以上訴人違反廢棄物清理法予以提起公訴在案。上訴人所屬「昌○公司」不但違反許可證之營業項目，從事含有總銅、總鋅及總鉛之有害事業廢棄物（污泥）處理，除違反「有害事業廢棄物認定標準」外，復未經主管機關許可，擅自非法租用貯存場，且貯存之有害事業廢棄物，復因貯存桶子破損致廢溶劑流出污染地面，亦違反「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」第十條有害事業廢棄物之貯存方法及第十四條有害事業廢棄物之貯存設施之規定，其致污染環境或危害人體健康，情節重大。被上訴人原處分並無違誤等語，資為抗辯。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據結果，略以：行為時廢棄物清理法第二十條、第二十一條明定公民營廢棄物清除、處理機構經營廢棄物之貯存、清除或處理業務，應明列專業技術人員及申請核發許可，而公民營廢棄物清除、處理機構管理輔導辦法及專業技術人員之資格，由中央主管機關定之。故輔導辦法係依廢棄物清理法第二十一條授權予中央主管機關訂定，就清除處理機構核發許可之要件、撤銷許可要件、廢棄物清除處理技術員之設置及合格證書之取得、撤銷要件與相關管理為規定。其第三十條有關撤銷其許可證或核備文件之規定，即係廢棄物清理法第二十條明列核發許可之文件，取得許可證之業者，如未能遵守廢棄物清理法相關規定而有違反該辦法第三十條第一項各款情事之一時，其符合廢棄物清理法第二十條發給許可之情形已消失，主管機關自得以權責主管機關立場依該辦法取銷其原核可事項；同理，廢棄物清除處理技術員之設置，亦為廢棄物清理法第二十條所明訂核發許可要件之一，該技術員如有違反輔導辦法第三十一條各款情事之一者，主管機關自得以權責主管機關立場依該辦法撤銷技術員之合格證書；否則輔導辦法之相關規定即形同具文，主管機關亦無從對廢棄物清除、處理機構之營運、廢棄物之流向及清除、處理技術員等為有效之監督管理，對保障人民生命財產安全顯有疏漏。又國家對人民自由權利之限制，應以法律定之且不得逾必要程度，憲法第二十三條固有明文。但法律內容不能鉅細靡遺，一律加以規定，其屬細節性、技術性之事項，法律自得授權主管機關以命令定之，俾利法律之實施。行政機關基於此種授權，在符合立法意旨且未逾越母法規定之限度內所發布之

施行細則或命令，自為憲法之所許。惟在母法概括授權情形下，行政機關所發布之施行細則或命令究竟是否已超越法律授權，不應拘泥於法條所用之文字，而應就該法律本身之目的，及其整體規定之關聯意義為綜合判斷，自屬當然。況上訴人原有合格證書之取得，係源自於輔導辦法之規定，基於權利義務同源，輔導辦法自得就合格證書之撤銷為規定，以貫徹有效監督管理之授權意旨，輔導辦法第三十一條並未無逾越法律授權，亦未違反法律保留原則。被上訴人稽查人員於八十九年七月二十日、二十四日至昌○公司稽查時，分別就其汙泥、灰渣採樣檢測結果，前者總銅含量高達 34mg/L，屬有害事業廢棄物，後者總鋅及總鉛檢測數據分別為 41.9mg/L 及 6.42mg/L，均超過標準值 25mg/L 及 5.0mg/L；又依上訴人在場簽名之稽查紀錄顯示，八十九年七月二十日昌○公司之操作條件每日紀錄有記載不實之情形，其冷？廢水污濁且高溫排放，廠內無地磅，廢棄物焚化前未經過磅，廠內空氣污染自動檢測設施堆置故障，無法自動記錄及顯示污染值；另昌○公司未經申報主管機關許可在高雄縣大寮鄉田單四街三號設置廢棄物貯存場，八十九年七月二十四日稽查時，其內堆置大量之廢印刷電路板粉末、廢觸媒、廢溶劑、集塵灰、廢液晶面板及混拌之汙泥、灰渣等，且該廢溶劑已有部分滲漏情形；八十九年八月十一日高雄縣政府環境保護局至昌○公司前述非法貯存場稽查時，現場非法堆置長○化學工業股份有限公司委託處理之印刷電路板粉末約三百噸、不明廢溶劑三十餘桶等，且廢溶劑桶破損致流出污染地面，足認昌○公司不僅在其申報許可之廠內未確實依規定清除處理廢棄物，其汙泥、灰渣屬有害事業廢棄物，另非法未經申報設置貯存廢棄物之場所，任意堆置廢電路板粉末、廢觸媒、廢溶劑、集塵灰、廢液晶面板及混拌之汙泥、灰渣等，並有廢溶劑桶破損溢流污染地面之情形，自屬污染環境且情節重大。至於臺灣高雄地方法院法官九十年九月十三日於高雄縣大寮鄉田單四街三號現場勘驗，已事隔年餘，上訴人謂在場稽查人李○森陳稱該土地並無污染之背景值等相關資料，不足以為其有利之證明。綜上所述，上訴人主張均無可採，原處分及訴願決定並無違誤。因而將訴願決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴。

管、本院經核原判決於法並無違誤。上訴意旨仍執前詞並主張本件係有關人民工作權及生存權之重大事項，即關係專業人員之資格，無此資格無法從事專業工作。原判決輕忽不以為意，毫無貼近人民權利保護心意。參照空氣污染防治法第二條第五款、第六款及第二十三條、第四十條規定，水污染防治法第二條第一項第十七款規定，土壤及地下水污染整治法第二條第六款及第五條規定，如果空氣、水或土壤有超過監測基準時，始有所謂「污染環境」之情事。本件並無任何「土壤」、「水」及「空氣」之監測值，原判決僅憑「有廢溶劑破損流出地面」，即認定有「污染環境」，並無法律依據，有行政訴訟法第二百四十二條及同法第二百四十三條第一項第六款之判決不備理由之違法。環保署南區稽查隊，稽查紀錄提到

其採樣中，所採集集塵灰，總鋅 41.9mg/L 及總鉛 6.42mg/L。然當時採樣係至儲存區採樣，而該區位於廠房內，除有廠房遮蔽外，尚有混凝土地面，因此無污染之虞；又縱如被上訴人所述其檢測之鋅及鉛含量超過標準值係屬有害事業廢棄物，然有何奇怪，蓋上訴人所屬之昌○公司就是在處理此種超過標準之有害事業廢棄物。至於有害事業廢棄物之貯存、處理與有害事業廢棄物有無污染環境係兩回事。有無污染環境，必須有污染值之檢測始能判斷，並非可憑空推斷，原審判決不令被上訴人提出污染檢測值，反而將其未檢測污染源值之不利結果歸由人民承擔，顯然是法治國家依法行政原則之倒錯。對人民違反行政法上義務之行為，予以裁罰性處罰之行政處分，涉及人民權利之限制，其處分之構成要件與法律效果應由法律定之，法律雖得授權以命令為補充規定，惟授權之目的範圍及內容必須具體明確，然後據以發布命令，始符合憲法第二十三條及中央法規標準法第五條第二款之規定，司法院釋字第三一三號、第三九○號、第三九四號、第四○二號、第四四三號、第五一○號、第五一四號分別解釋在案。依行為時廢棄物清理法第二十一條規定，主管機關固得依此訂定法規命令，對公民營清除、處理機構之專業技術人員之資格為必要之規範。惟廢棄物清理法並未就上述公民營清除、處理機構之專業技術人員違反義務，應予處罰之構成要件及法律效果為具體明確之授權。是主管機關如未有法律授權下，擅自依據上開法條發布之「公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法」第三十一條對清除處理技術員違反義務之行為，訂定得予裁罰之規定，顯與憲法保障人民權利之意旨不符，且明顯違反憲法第二十三條所定「法律保留」原則。行為時廢棄物清理法第二十一條僅規定「專業技術人員資格，由中央主管機關定之」。此項母法僅授權中央主管機關得對專業技術人員「資格」制定規範，而此項資格，應係指資格之取得，而非包括裁罰性之撤銷技術人員之資格。廢棄物清理法第二十一條雖有授權得由主管機關訂定「專業人員資格」之「辦法」，但對於裁罰性之行政處分，其處分構成要件及法律效果於母法及廢棄物清理法中均未有規定，則行政機關未經授權下，即率以裁罰性之行政處分撤銷人民之專業資格，其處分自屬違反法律保留原則等語。然查「公、民營廢棄物清除、處理機構經營廢棄物之貯存、清除或處理業務，應列明專業技術人員與貯存清除、處理之工具、方法、設備及場所，向地方主管機關申請核發許可證」、「前條公、民營廢棄物清除、處理機構管理輔導辦法及專業技術人員之資格，由中央主管機關定之。」為行為時廢棄物清理法第二十條前段及第二十一條所明定。另「清除、處理技術員從事清除、處理業務，應負責其所受僱之清除、處理機構之正常營運及解決廢棄物清除、處理技術問題，並應審查有關許可證申請書、定期監測報告、契約書、遞送聯單及營運紀錄，確定內容無訛後，簽名蓋章」、「清除、處理技術員有下列情形之一者，主管機關應撤銷其合格證書：一、因其所受僱之清除、處理機構違法或不當營運，致污染環境或危害人體

健康，情節重大者。」公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法第十四條第二項及第三十一條第一款亦定有明文。次查課以人民義務之法律，於適用時，該法律所訂事項若權利義務相關連者，本於法律適用整體性及權利義務平衡性，當不得任意割裂適用。亦經司法院釋字第三八五號解釋在案。本件對於行為時之廢棄物清理法第二十條及第二十一條之適用，應予以合併觀察適用，始建構成完整的法律規範體系。而公民營廢棄物清除、處理機構經營廢棄物之貯存、清除或處理業務，應明列專業技術人員及申請核發許可，為廢棄物清理法第二十條所明訂。其『管理輔導辦法』係依同法第二十一條授權予中央主管機關訂定之，故於管理輔導辦法內訂定清除處理機構核發許可之要件、撤銷許可要件、廢棄物清除處理技術員之設置及合格證書之取得、撤銷要件與相關管理規定。其第三十條有關撤銷其許可證或核備文件之規定，即係廢棄物清理法第二十條明列核發許可之文件。廢棄物清除處理技術員之設置，亦為廢棄物清理法第二十條所明定核發許可要件之一，該技術員如有違反管理輔導辦法第三十一條各款情事之一者，主管機關自得以權責主及棄物清除、處理機構之營運、廢棄物之流向及清除、處理技術員等為有效之監督管理，對保障人民生命財產安全顯有疏漏。即國家對人民自由權利之限制，固應以法律定之且不得逾必要程度，憲法第二十三條定有明文。但法律內容不能鉅細靡遺，一律加以規定，其屬細節性、技術性之事項，法律自得授權主管機關以命令定之，俾利法律之實施。行政機關基於此種授權，在符合立法意旨且未逾越母法規定之限度內所發布之施行細則或命令，自為憲法之所許。惟在母法概括授權情形下，行政機關所發布之施行細則或命令究竟是否已超越法律授權，不應拘泥於法條所用之文字，而應就該法律本身之目的，及其整體規定之關聯意義為綜合判斷。上訴人原有合格證書之取得，係源自行為時廢棄物清理法第二十一條授權主管機關所訂定之「管理輔導辦法」，基於權利義務同源，「管理輔導辦法」自得就合格證書之撤銷予以規定，以貫徹有效監督管理之授權意旨，「管理輔導辦法」第三十一條並無逾越法律授權，亦未違反法律保留原則。上訴人執詞於廢棄物清理法第二十一條之規定，而無視於第二十條規範內容之存在，亦不足採。而本件上訴人原領有被上訴人核發之甲級廢棄物處理技術員合格證書及甲級廢棄物清除技術員合格證書，並於八十八年十二月二十八日、八十九年二月十五日先後經高雄縣政府核設置為昌○公司之甲級廢棄物處理及清除技術員，設置期間被上訴人稽查人員於八十九年七月二十日至稽查時，就該公司準備投入焚化爐之汙泥採樣檢測結果，總銅含量高達 348mg/L，超過標準值為 15mg/L 甚多，已屬有害事業廢棄物，當天上訴人在場，且在稽查紀錄上簽名；同年月二十四日臺灣高雄地方法院檢察署檢察官會同被告稽查人員，至昌○公司未經申報主管機關許可之廢棄物貯存場高雄縣大寮鄉田單四街三號稽查時，其內堆置大量之廢印刷電路板粉末、廢觸媒、廢溶劑、集塵灰、廢液晶面板、汙泥、灰渣等，且

該廢溶劑已有部分滲漏情形，經就其一般灰渣貯存區採樣三組檢測結果，其總鋅及總鉛數據分別為 41.9mg/L 及 6.42mg/L，均超過標準值 25mg/L 及 5.0mg/L，當天係由上訴人開啟大門，惟於稽查過程離去；另高雄縣環境保護局派員於八十九年八月十一日至昌○公司前述非法貯存場稽查結果，現場非法堆置長○化學工業股份有限公司委託處理之印刷電路板粉末約三百噸、不明廢溶劑三十餘桶等，且廢溶劑桶破損致流出污染地面，業經高雄縣政府依輔導辦法第三十條第一項第三款、第四款及第六款規定，以八十九年八月十九日八九府環四字第 WB ○○三五四三號函撤銷昌○公司第一類甲級廢棄物清除許可證及廢棄物處理場（廠）操作許可證；而上訴人與訴外人蘇○基等設置非法貯存場堆置廢棄物之行為，亦經臺灣高雄地方法院檢察署檢察官認定有致污染環境並生公共危險而提起公訴之事實，有被上訴人八十九年七月二十日及二十四日稽查紀錄、圖片檔案資料、高雄縣環境保護局八十九年八月十一日事業廢棄物稽查工作紀錄表、高雄縣政府前述函及臺灣高雄地方法院檢察署檢察官八十九年度偵字第一六六七五、一六六八三、一六八六六、一六八六七、一八九〇三、二〇〇六〇號起訴書、被上訴人稽查督察大隊南區隊檢測報告等件影本在原審卷及原處分卷可稽，事證明確。是被上訴人以昌○公司違法營運，致污染環境情節重大，認定上訴人未克盡專任技術員管理之責，撤銷上訴人甲級廢棄物清除及處理技術員合格證書，揆諸前開規定，尚無違誤，訴願決定及原判決亦予維持，均無不合。次查課以人民義務之法律，於適用時，該法律所訂事項若權利義務相關連者，本於法律適用整體性及權利義務平衡性，當不得任意割裂適用。亦經司法院釋字第三八五號解釋在案。本件對於行為時之廢棄物清理法第二十條及第二十一條之適用，應予以合併觀察適用，始建構成完整的法律規範體系。而公民營廢棄物清除、處理機構經營廢棄物之貯存、清除或處理業務，應明列專業技術人員及申請核發許可，為廢棄物清理法第二十條所明定。其『管理輔導辦法』係依同法第二十一條授權予中央主管機關訂定之，故於管理輔導辦法內訂定清除處理機構核發許可之要件、撤銷許可要件、廢棄物清除處理技術員之設置及合格證書之取得、撤銷要件與相關管理規定。其第三十條有關撤銷其許可證或核備文件之規定，即係廢棄物清理法第二十條明列核發許可之文件。廢棄物清除處理技術員之設置，亦為廢棄物清理法第二十條所明定核發許可要件之一，該技術員如有違反管理輔導辦法第三十一條各款情事之一者，主管機關自得以權責主管機關立場依該辦法撤銷技術員之合格證書；否則管理輔導辦法之相關規定即形同具文，主管機關亦無從對廢棄物清除、處理機構之營運、廢棄物之流向及清除、處理技術員等為有效之監督管理，對保障人民生命財產安全顯有疏漏。即國家對人民自由權利之限制，固應以法律定之且不得逾必要程度，憲法第二十三條定有明文。但法律內容不能鉅細靡遺，一律加以規定，其屬細節性、技術性之事項，法律自得授權主管機關以命令定之，俾利法

律之實施。行政機關基於此種授權，在符合立法意旨且未逾越母法規定之限度內所發布之施行細則或命令，自為憲法之所許。惟在母法概括授權情形下，行政機關所發布之施行細則或命令究竟是否已超越法律授權，不應拘泥於法條所用之文字，而應就該法律本身之目的，及其整體規定之關聯意義為綜合判斷。上訴人原有合格證書之取得，係源自行為時廢棄物清理法第二十一條授權主管機關所訂定之「管理輔導辦法」，基於權利義務同源，「管理輔導辦法」自得就合格證書之撤銷予以規定，以貫徹有效監督管理之授權意旨，「管理輔導辦法」第三十一條並無逾越法律授權，亦未違反法律保留原則。上訴人執詞於廢棄物清理法第二十一條之規定，而無視於第二十條規範內容之存在，亦不足採。未查原判決已就本件爭點即輔導辦法第三十一條是否逾越廢棄物清理法第二十一條之授權而有違法律保留原則；上訴人受僱之昌○公司有無輔導辦法第三十一條第一款所定「污染環境或危害人體健康情節重大」之情事各節，明確詳述其得心證之理由，有如前述。並與前開行為時廢棄物清理法、輔導辦法等法令規定及解釋意旨要無不合，亦無背於法律保留原則，尚無判決不適用法規或適用不當之違法；亦難謂有判決不備理由之違法，縱原審雖有未於判決中加以論斷者，惟尚不影響於判決之結果，與所謂判決不備理由之違法情形不相當。至於上訴人其餘訴稱各節，乃上訴人以其對法律上見解之歧異，就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為不當，均無可採。綜上所述，上訴意旨指摘原判決違誤，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

據上論結，本件上訴為無理由，爰依行政訴訟法第二百五十五條第一項、第九十八條第三項前段，判決如主文。

中華民國九十二年十一月二十七日

（本件聲請書其餘附件略）

參考法條：中華民國憲法 第 15、23 條（36.01.01）

廢棄物清理法 第 20、21 條（74.11.20）

公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法 第 14、31 條（86.11.19）

公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法 第 5、7、12 條（88.06.29）