

解釋字號：司法院 102. 11. 15 釋字第 714 號

解釋日期：民國 102 年 11 月 15 日

解釋文：中華民國八十九年二月二日制定公布之土壤及地下水污染整治法第四十八條規定：「第七條、第十二條、第十三條、第十六條至第十八條、第三十二條、第三十六條、第三十八條及第四十一條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之。」其中有關「於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之」部分，係對該法施行後，其污染狀況仍繼續存在之情形而為規範，尚未抵觸法律不溯及既往原則及憲法第二十三條之比例原則，與憲法第十五條保障人民工作權及財產權之意旨均無違背。

理由書：八十九年二月二日制定公布之土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第四十八條規定：「第七條、第十二條、第十三條、第十六條至第十八條、第三十二條、第三十六條、第三十八條及第四十一條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之。」（下稱系爭規定）所列規定係課污染行為人就土污法施行後仍繼續存在之污染狀況，有避免污染擴大及除去之整治等相關義務，以防止或減輕該污染對國民健康及環境之危害，並對違反土污法所定前述義務之處罰及強制執行。系爭規定將所列規定適用於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人（下稱施行前之污染行為人），使其就土污法施行後之污染狀況負整治義務等。其意旨僅在揭示前述整治義務以仍繼續存在之污染狀況為規範客體，不因污染之行為發生於土污法施行前或施行後而有所不同；反之，施行前終了之污染行為，如於施行後已無污染狀況，系爭規定則無適用之餘地，是尚難謂抵觸法律不溯及既往原則。且依土污法第二條第十二款規定：「污染行為人：指因有下列行為之一而造成土壤或地下水污染之人：（一）非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物。（二）仲介或容許非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物。（三）未依法令規定清理污染物。」該污染係由施行前之污染行為人之非法行為（例如六十三年七月二十六日制定公布之廢棄物清理法第十三條；六十四年五月二十一日訂定發布、九十一年二月一日廢止之同法臺灣省施行細則第十八條、第二十條規定）造成，亦無值得保護之信賴而須制定過渡條款或為其他合理補救措施之問題。

土壤及地下水之污染多肇因於農、工、商之執業或營業行為，系爭規定課土污法施行前之污染行為人就施行後仍繼續存在之污染狀況負整治、支付費用及停業、停工等義務，即屬對憲法第十五條所保障之人民工作權、財產權及其內涵之營業自由所為限制，自應符合憲法第二十三條之比例

原則。

查土污法之制定，係為整治土壤及地下水污染，確保土地及地下水資源永續利用，改善生活環境，維護國民健康（土污法第一條參照）。系爭規定為妥善有效處理前述土壤或地下水污染問題，使土污法施行前發生而施行後仍繼續存在之污染問題可併予解決，俾能全面進行整治工作，避免污染繼續擴大，目的洵屬正當，且所採手段亦有助於上開目的之達成。

對施行前之污染行為人若不命其就現存污染狀況負整治責任，該污染狀況之危害，勢必由其他人或國家負擔，有違社會正義，並衝擊國家財政。是系爭規定明定施行前之污染行為人負整治責任，始足以妥善有效處理土壤及地下水污染問題，而又無其他侵害較小之手段可產生相同效果，自應認系爭規定係達成前述立法目的之必要手段。

土污法施行前發生之污染狀況於土污法施行後仍繼續存在者，將對國民健康及環境造成危害，須予以整治，方能妥善有效解決污染問題，以維公共利益。況施行前之污染行為人之污染行為原屬非法，在法律上本應負一定除去污染狀況之責任，系爭規定課予相關整治責任，而對其財產權等所為之限制，與所保護之公共利益間，並非顯失均衡。綜上，系爭規定尚未牴觸憲法第二十三條之比例原則，與憲法保障人民工作權、財產權及其內涵之營業自由之意旨均無違背。

依土污法第二條第十二款規定，污染行為人指為該款所列各目行為之人。是系爭規定係以為上開污染行為之行為人為規範對象。至污染行為人之概括繼受人是否承受其整治義務，非屬系爭規定之規範範疇，自亦不生系爭規定未區分污染行為人與概括繼受人之整治義務是否違反平等原則之問題，併此指明。

大法官會議主席 大法官 賴浩敏
大法官 蘇永欽
林錫堯
池啟明
李震山
蔡清遊
黃茂榮
陳 敏
葉百修

陳春生
陳新民
陳碧玉
黃璽君
羅昌發

協同意見書

大法官 蘇永欽

法律不溯及既往原則立基於法治國的理念，主要是為了維護法秩序的安定並保護人民的信賴。國家既不能期待人民現在的行為合乎未來法令的要求，便不能要求新的法律規定適用於之前已經發生的事件，但如果對人民有利或新法僅屬程序性質，無關價值或利益決定，即無此問題。而且溯及的禁止，也僅在禁止行政和司法者通過法的「解釋」去溯及適用時，因為違反合理解釋方法而有其絕對性。作為原則的溯及禁止，指的是以「立法」要求溯及適用，反而只能視為憲法對立法者的原則性規範，並非在任何情形都一律禁止，由民選國會制定的法律因有強大民主正當性，在有重大公共利益及合理配套下，例外仍得為不利溯及的立法，特別於社會在認知或價值上有重大改變，非溯及適用不足以進行根本性的改革時，如對受不利者仍有一定信賴保護，仍為憲法所許。

又人類生活恆有其連續性，法律何時構成溯及適用，自應先予辨明。新法規範的構成要件事實，如在新法施行前已開始進行，即以其適用有違不利溯及的禁止，雖然對於法安定的維護與人民信賴的保護最為澈底，但這樣的解釋也勢將使法律難以跟上現代社會的快速節奏，不論管制性或給付性的法律，或建構基本社會制度、具體化人民基本義務的法律，其規範功能都將因此大幅減弱，其極端者甚至到喪失規範意義的程度。從保護人民的角度來看，這樣的操作通常也過於低估了人民面對社會變遷，原可期待的評估、吸收風險及預防、調適的能力。在快速變遷的現代社會，人民本來要為各種變動預為準備，此一解釋造成的法律規範功能大幅弱化，既不能同一程度的降低人民排除風險投入的成本，便是一種不必要的過度操作。此所以本院才會在釋字第六二〇號解釋中就不溯既往的範圍作了明確的闡釋：「新法規範之法律關係如跨越新、舊法施行時期，當特定法條之所有構成要件事實於新法生效施行後始完全實現時，則無待法律另為明文規定，本即應適用法條構成要件與生活事實合致時有效之新法，根據新法定其法律效果。」換言之，只有當特定法條的「所有」構成要件事實於新法生效施行前即已完全實現時，適用新法才有法律溯及既往的問題。

但構成要件事實是否已經實現，在個別情形有時仍不易判斷。其以行為為規範對象者，行為如於法律施行前即已完成，通常即為構成要件事實的實現，而該法律就該

行為所定效果如今其對行為人發生，當然就是法律的溯及適用。就本案而言，土污法第四十八條是以同法若干規定「於本法實行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之」，從表面上看，所要溯及適用的規定似乎就是以污染行為為其規範對象，但進一步閱讀其內容即知，這些規定真正規範的是污染狀態的整治，僅以污染行為人為承擔整治義務的主體之一，並非單純對污染行為追究責任。因此構成要件事實並非於污染行為終了，或污染狀態出現即已完全實現，而是以法律適用時污染狀態仍然存在為必要的構成要件事實，污染狀態若已不復存在，即無整治義務可言，所以和單純追究污染行為責任的規定不同。後者如果溯及適用，則不論發生於法律施行前的污染行為和污染狀態在法律適用時是否仍然存續，都不影響行為責任的追究。本件系爭規定有關整治義務的開始，卻以污染行為和污染狀態仍然存續為必要，正如解釋理由書所示，「施行前終了之污染行為，如於施行後已無污染狀況，系爭規定則無適用之餘地」，從這個角度看，污染狀態的存續便是必要的構成要件事實，其完成必然在法律施行後，因此不能認定系爭規定屬於溯及既往的立法，從而是否屬於可溯及的例外，有無違反不利溯及的禁止原則，即無進一步探究的必要。

民事法上從追究違法行為觀點建立的侵權責任（*deliktische Haftung*），和從貫徹絕對權排他功能觀點建立的排他責任（*negatorische Haftung*），已發展出相當清晰的法理，從而不論在主觀歸責要件（是否以過失為必要）、請求權對象（侵害者還是妨害者）和請求權內容（回到應然財產狀態還是現存妨害的排除）上都有清楚的區分，而可以競合並存。排他責任以妨害狀態的存續為前提，且以現存的妨害者（*Storer*）為請求對象，因此縱屬新法，在適用上也不生溯及既往的問題。公法上迄今仍僅初步浮現違法行為責任和狀態責任的區分，土污法系爭規定如何歸類，確實不夠明確。但在溯及禁止原則上，不能僅因法條以污染行為人為義務和責任主體，即認定為行為責任，並進而推論行為在新法施行前既已終了，此一責任的課予即為溯及適用，這樣的推論當然是過於粗糙，本件解釋應可釋疑。

在非真正溯及的情形，雖不違反法律不溯既往的原則，但行為人無法預見未來的新法，其無效的投入和可期待利益的喪失，如相當普遍的存在且有一定嚴重性，可否基於信賴保護原則給予一定的緩衝（過渡條款）或補救，仍應綜合考量是否確有值得保護的信賴、公益與損害程度等，本院迄今已有十餘號解釋與此有關，有肯定過渡條款的緩和者（如釋字第三五二號、第五三八號、第五七七號、第六〇五號等解釋），乃至認定未設過渡條款或違反信賴保護而屬違憲者（如釋字第五二五號、第五二九號、第五八九號等解釋）。但如有關夫妻法定財產制下剩餘財產分配請求權規定的釋字第六二〇號解釋，即考量憲法增修條文「促進」兩性地位平等的明文規定，此一強有力的價值決定使得過渡條款反而欠缺正當性（之前的釋字第四一〇號解釋已有此意旨

）。本件解釋不認為對於污染行為人有給予補充的信賴保護的必要，主要考量的是此處污染行為人在定義上即以非法者為限，即其行為依行為時法即屬違法，故縱使行為時尚無法預見新法，也無值得保護的信賴可言。從此處的信賴保護寧屬在確認無違反溯及禁止原則後，例外提供的補充保護，其認定本應較為嚴格來看，本席對此權衡結果同樣敬表贊同。

協同意見書

大法官 林錫堯

系爭規定（即中華民國八十九年二月二日制定公布之土壤及地下水污染整治法第四十八條規定：「第七條、第十二條、第十三條、第十六條至第十八條、第三十二條、第三十六條、第三十八條及第四十一條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之。」）究係屬「行為責任」或「狀態責任」之規定？又究係屬「真正溯及既往」或「不真正溯及既往」之規定？以下僅就此二問題及其相關問題，表示個人意見，以期釐清。

本文認為：系爭規定係「行為責任」之規定，而非「狀態責任」之規定；但並非「真正溯及既往」之規定，而是「不真正溯及既往」之規定。因此，對系爭規定之違憲審查，應依「不真正溯及既往」之違憲審查模式，加以判斷。茲說明如下：

一、系爭規定係「行為責任」之規定，而非「狀態責任」之規定

按我國學者與司法實務均對行為責任與狀態責任之概念及其區別，有所說明。此一區別，當係因法律規定不同之歸責型態，而異其理論依據，從而就相關法規規定之解釋與適用方法容有不同之指導原則。至於此類規定是否屬「溯及既往」之規定？係屬「真正溯及既往」或「不真正溯及既往」之規定？有否違反行政法規不溯及既往原則（解釋理由書稱「法律不溯及既往原則」）？係屬另一問題。上述二種分類之問題性不同，不能混為一談。換言之，如認系爭規定係「行為責任」之規定，並不表示必然是「真正溯及既往」之規定。

學者討論行為責任與狀態責任之區別，認為：所謂行為責任，係自然人或法人等因其行為導致公共安全或秩序產生危害而應負之責任。而所謂狀態責任，係指物之所有人或對物有事實管領力之人，基於對物之支配力，就物之狀態所產生之危害，負有防止或排除危害（或稱「排除危險狀態或回復安全狀態」）之自己責任。狀態責任之理論依據在於財產權之社會義務。並進而討論狀態責任之要件、基於狀態責任所生義務之內容與界限、此類義務之繼受、責任人競合之選擇等問題。司法實務見解亦認為，所謂「狀態責任」，係對物的狀態具有事實管領力者，得以負責之觀點，課予排除危險、回復安全之義務；相對地，所謂「行為責任」係指因自身行為（包含作為與不作為）肇致危險者，負有排除危險之義務。

換言之，狀態責任係一種對物責任，狀態責任所致之義務，為一種以物為中心的義務，通常是排除危險，回復物之安全狀態的義務，此等義務本身並無「人的行為」要素存在（註一）。

系爭規定既已明文規定適用於「本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人」，而非適用於「土地所有人或其他對物的狀態具有事實管領力之人」，立法意旨已甚明確，其規定之歸責型態，並非上述之狀態責任，而是行為責任。自不宜以狀態責任之理論與指導原則，解讀系爭規定。

二、系爭規定並非「真正溯及既往」之規定，而是「不真正溯及既往」之規定

（一）「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」概念之區分

本案係以「法律不溯及既往原則」（本文則以「行政法規不溯及既往原則」稱之）、信賴保護原則（註二）與比例原則審查系爭規定。

按行政法規不溯及既往原則係自治國家法安定性原則內涵之信賴保護原則推論而來（註三）。基於信賴保護原則，人民因相信既存的法律秩序，而安排其生活或處置其財產者，不能因法規之制定或修正，而使其遭受不能預見之損失，因此，禁止行政法規溯及既往，俾維持法律生活之安定，保障人民之既得權益，並維護法律尊嚴。而法安定性係要求國家決定之「穩定性 Beständigkeit」，但為求進步，不可能不改變。因此究竟國家行為得改變之程度為何？此容因行政、立法、司法等權力之不同而異，特別在法規之變動時，因人民對法秩序之信賴，是法秩序之基礎，故其信賴特別值得保護，任何使信賴落空之行為，均須檢驗其變更利益；且考量存續利益，有時必須採取過渡條款、損失補償或例外規定等方法。但信賴保護恆以信賴值得保護為前提，因為「憲法不保護人民對現行法永不變更而繼續存在之一般性期待」（BVerfGE 105, 17, 40）（註四）。

行政法規不溯及既往原則之適用，必須先區分「真正溯及既往」（echte Ruckwirkung）與「不真正溯及既往」（unechte Ruckwirkung）之概念（註五）。

所謂「真正溯及既往」，乃指將行政法規適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係而言（註六）。換言之，「真正溯及既往」係指法規之適用時間範圍，擴及於過去已終結之「構成要件事實 Tatbestand」，而賦予法律效果。法規如為「真正溯及既往」之規定，溯及干涉人民之權利或使人民負擔義務，而於其溯及之時點，人民不能預見，且依一般客觀之理性觀察，對之亦不須斟酌，則此種規定違反法治國家原則（註七）。因此，所稱行政法規不溯及既往原則，即指原則上不得為「真正的溯及既往」。至事實或法律關係是否業

已終結，應綜合生活事實與相關法規規定內涵認定之（註八）。

所謂「不真正溯及既往」，乃指行政法規並非適用於過去發生之事實或法律關係，亦非僅適用於將來發生之事實或法律關係，而是適用於過去發生、但現在仍存在、尚未終結之事實或法律關係而言（註九）。此種情形，係因行政法規生效當時，事實或法律關係業已存在且尚未終結，而依該法規規定對之發生「立即效力」，應適用該法規。是故，該法規之適用，類似「溯及既往」，但畢竟僅向將來發生效力，而不是「溯及既往」發生效力，故稱之為「不真正溯及既往」。而適用該法規規定之結果，可能有利於關係人，亦可能不利於關係人。雖是「不真正溯及既往」，如係事後貶低關係人之法律地位，則亦應受信賴保護原則之拘束（註十）。因此有學者認為，所謂「不真正溯及既往」，應增加「因而事後貶低關係人之法律地位」此一要件，始具意義（註十一）。要之，「不真正溯及既往」法規規定之法律效果，僅及於行政法規生效之後，但其「構成要件事實 Tatbestand」則包含該行政法規生效前已發生之事實，此種規定僅涉及法規之實質適用範圍，而不涉及時間適用範圍（註十二）。

「不真正溯及既往」之規定，例如：職業或營業行為法定要件之變更；考試規則之補充；提前取消某種長期契約（如租賃契約）之租稅優惠等。雖是將舊法時代所發生之情況納入新法規定之中，但仍非屬溯及既往，因並非溯及取代舊法之規制，而是僅向將來生效，然就人民而言，其於舊法下所為行為、締結之契約或其他處置，卻因新法而違反其期待，並使其處置受到反面評價，令其失望，則問題即在於：人民對舊法存續所生之信賴，究應如何保護（註十三）？

關於區別「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」之二分法，學者有贊同者，亦有反對者（註十四）。姑不論德國聯邦憲法法院裁判已有長期適用二分法之豐富經驗可資參考，其裁判甚至否定「單一的溯及既往」之概念，認為如此尚無法提供憲法上標準（註十五）。況法規之「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」，乃存在著立法意旨、效力、新舊法和諧性等結構性差異（註十六），因而必須適用不同之違憲審查標準，故於證得充分確信前，尤其於未發展出明確可行之違憲審查模式與基準之前，此一區別仍具有實益，實不宜輕言放棄二分法，反而當設法釐清與建立其區別標準（註十七）。

（二）區分「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」之意義

區分「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」之概念，主要在於：原則上不容許「真正溯及既往」，例外容許；原則上容許「不真正溯及既往」，例外不容許。因此必須視個案予以區別（註十八），而異其違憲審查模式。

1、關於「真正溯及既往」之違憲審查

基於信賴保護原則，法規制定或修正時，原則上不得為溯及既往之規定。倘為溯及既往之規定，可能出自該法規之明白規定，也可能出自該法規之法律要件，而其適用之結果，溯及於該法規生效前已終結之事實或法律關係。但如未違反信賴保護原則（例如：新法規係有利於人民之規定、法規之制定或修正不影響人民之信賴表現、人民之信賴不值得保護）（註十九），或基於其他正當理由（例如：雖有信賴值得保護之情形，但基於強烈公益須溯及既往，信賴保護應讓步），法規內容亦不妨為溯及既往之規定。惟基於法安定性原則，當法規為溯及既往之規定，縱有利於人民而不違反信賴保護原則，但仍足以影響法之安定者，亦當予以禁止（註二十）。

關於法規之制定或修正，雖不利於受規範者，但例外容許溯及既往之事例如下（註二十一）：

(1) 有瑕疵且破裂之法基礎

- (A) 不明確且混淆之法狀態：此種法狀態已欠缺信賴基礎，甚至有時基於法安定性與實質正當性之要求，必須予以溯及釐清。但如不明確且混淆之法狀態業經法院裁判予以釐清者，即不復存在新法規可溯及既往之事由。此種法狀態特別發生於法律未針對某些問題加以規範，相關執行法規亦欠缺規定，致實際上成為不能執行之現象（註二十二）。
- (B) 有漏洞或違反體系且不合理，而確有違憲疑義之法狀態：此種法狀態已無信賴基礎或欠缺足夠之信賴基礎。此種法狀態，可能於法規公布時即已發生，或因事後修正或廢止相關規定，致使原法規變成無意義或顯然不正當。因而基於法治國家原則，必須以溯及既往且清晰之法規，消除其違憲狀態或代替之。
- (C) 無效或違憲之法律：因就其實質之法狀態而言，已欠缺足夠之信賴基礎，故立法者有權限，甚至基於法安定性與實質正當性之要求而有義務，以溯及效力之新法，消除此等法律因經宣告無效（甚或因僅宣告違憲而不得繼續適用）所形成之漏洞與疑義，並彌補法律因時間經過或因無效（或違憲）而造成之真空狀態期間。（按此種事例係因德國法制就違憲且無效之法律，原則上採自始無效；僅宣告違憲而未宣告無效之法律亦不能適用。此與我國實務見解不同，自不宜貿然引進，但於法律顯然違憲之情形，亦具考參價值（註二十三））
- (D) 暫時性法律：此係因發生新情況，必須及時立法，但又時間短促，不及制定終局性法律，故以暫時性法律因應。當終局性法律僅向將來生效時

，僅屬不真正溯及之問題；但如終局性法律係溯及代替暫時性法律時，即屬真正溯及之問題。舊法既屬暫時性法律，已保留未來制定終局性法律之可能，此種法狀態已欠缺信賴基礎（註二十四）。

（2）新法規之預見可能性

如受規範者於溯及效力所溯及之時點（法效果回溯之時點），應已預見新法規（預計此種效果），則不受信賴保護。

是否「應已預見 *Rechnenmüssen*」之判斷，並非依個人主觀觀念或其個別情況，而須依客觀觀察，視現行法是否適宜仍為受規範者信賴其存續之依據。而因立法機關決議有溯及效力之新法，致使現行法不適宜仍為信賴之依據（註二十五）。

此一時間點，僅可將溯及效力所溯及之時點擴及於立法機關作成效力之決議之時，但不宜擴及於廣泛討論制定新法規、行政部門向立法機關提案或立法機關自行提案之時（註二十六）。

惟另有學者認為，以上述之預見可能性容許溯及效力，使現行法效力相對減弱，即有違於法安定性原則。其理由略以：所謂於立法機關作成決議時應已預見，指人民事實上認知立法機關之決議，或依法觀察應已認知。所謂事實上認知，不僅指認知立法機關有作成決議，而且對決議重要內容與溯及規定亦有所認知；於此情形，若容許溯及效力之擴及，但不能苛求人民對法律公布前複雜的立法程序上之個別行為予以認知，而認人民對立法機關之決議應已認知；於立法機關作成決議時與法律公布時之一段期間內，人民如何依循？舊法依然有效，但卻認人民應已預見新法將溯及既往，如依循尚未公布之新法而行為，如何遵行？未公布前是否可能變更甚至完全否定？人民對立法機關作成決議之信賴是否該保護？新法未公布施行前，行政機關或法院應適用何法？等語（註二十七）。

此外，如新法規對某些事實溯及地賦予法律效果，而在其所溯及之時期內，已有類似新法規之規定內容，可資適用，則人民因其預見可能，而欠缺信賴保護之法地位。

（3）公益保留（*Gemeinwohlvorbehalt*）

如法規係基於強烈的公益需要而制定，且經衡量，較之信賴保護與法安定性原則，具有優越價值，則例外地准予溯及既往。但其具體結構與內涵仍有待發展。

（4）輕微保留（*Bagatellvorbehalt*）

指法規為溯及既往之規定，並不造成損害或所造成之損害極為輕微。

惟其認定，應以法規之實質上或法律上效果為準，並非以受影響人數僅屬少數人即認屬輕微。

此外，是否因個案具體情況而容許法規之溯及效力？學者認為，法規本屬一般抽象之規定，個人主觀觀念與情況本無足輕重，但如法規係僅適用於特定人群或事物，則可能因其規範內容、所涉政治或社會關係、受規範者之特殊行為等考量，可能因嚴格適用信賴保護要件而限制信賴保護（註二十八）。

行政法規之溯及既往既屬例外容許，必須依個案說明欠缺或降低信賴保護之實質正當理由，且限於衡量個案整體情況，具有溯及既往必要性之優越理由，始予容許。又雖然例外容許溯及既往，但如經斟酌衡量相關因素，其溯及亦可能有實質上或時間上限制。雖原則上禁止溯及既往限於「負擔性之法規」（按即法規內容係課人民以負擔），始有其適用，惟授益規定並非一律可溯及既往，仍應符合法安定性原則與平等原則等憲法原則，故雖其限制較寬，亦應有其特殊理由（註二十九）。

另外，關於絕對禁止溯及既往之領域，除刑法領域外，尚包括行政法與民法領域內有關制裁不法行為，乃至就特定行為事後宣示其違法性並賦予法律效果之規定（註三十）。

2、關於「不真正溯及既往」之違憲審查

行政法規之規定，如有上述不真正溯及既往之情形，信賴保護原則與比例原則即成為不真正溯及既往之憲法上界限。準此，下列情形可構成憲法上不容許之理由：關係人之「存續利益 Bestandsinteressen」優越於法規變動之理由；不真正溯及既往之規定不適合達成法規目的，或非達成法規目的所必要（註三十一）。倘若經衡量人民信賴舊法規存續之信賴利益，與新法規所預達成之公益，經衡量結果，人民信賴舊法規之信賴利益較具優越價值，則應認「不真正溯及既往」違反信賴保護原則（註三十二）。

依信賴保護原則審查不真正溯及之法規是否容許時，必須先確認是否有相關之信賴利益之存在？不真正溯及之規定係基於何種公益而為？於個案上，上述相互對立之利益何者優先？衡量時，必須完全著眼於個案情況。此際，固必須考量法規變動必要性之程度、時間長短影響信賴利益之強度、是否有預見可能性等因素，例如：人民之處置行為，雖於法規生效前，但因其行為係於法律案在立法機關委員會完成審查之後，而依其情況，可能不得主張信賴保護；又如舊法規於政策上已有爭議，而討論法規之修正問題或立法機關已有修正案，人民於此際之處置行為，雖仍得主張信賴保護，但於利益衡

量時可能失其重要性。至於如何利益衡量，目前尚無固定之標準（註三十三）。

倘若不違反上述憲法上界限，則容許「不真正溯及既往」之規定。從而問題即在於：如何於從舊法走向新法之過程中，使人民消除或減少痛苦？換言之，並非僅在合憲與違憲之間作決定，而是基於信賴保護原則（乃至比例原則）必須設有使關係人得以緩和與調適之機制（註三十四）。

因此，不真正溯及之行政法規之適用結果，可能對人民權益有不利影響，但畢竟新法規較能符合事實上需要，故基於信賴保護原則，在立法技術上乃至行政作為或司法裁判上，宜以「過渡條款」或合理之補救措施（註三十五），調和相關公益與私益，以妥適解決其間之矛盾。

在立即而毫無限制地適用新法與無限期延長或無限制地繼續適用舊法之間，仍有中間或過渡選項，包括：舊法限期繼續適用、逐步取消（如租稅優惠）、對可能造成過苛之情形予以特別考量、提供補償等。究採何者為宜，實乃立法者形成之空間，釋憲者僅能審查立法者所採行之中間或過渡選項是否必要？其所規定之過渡條款是否足夠且適當？在各種觀點之考量下，經常導出之結論，並非無限期延長或無限制地繼續適用舊法，而是過渡條款（註三十六）。此等機制之建立，固視各個法體系之內涵而異，甚至可能成為憲法上義務（註三十七）。

另有認為，基於比例原則，法規如要廢除或變更「業受保護之法律地位」，縱該法規係屬合憲，亦當設有適當之「過渡條款」，以對關係人作某種程度之保障，至於是否與如何範圍之「過渡條款」始符合必要性，必須斟酌立法目的、對關係人侵害之程度及對公益之影響程度等因素而定（註三十八）。

3、歐洲法院見解簡介（註三十九）

歐洲法院（EuGH）亦區分「真正的溯及既往」與「不真正的溯及既往」之概念（以下分別稱為「溯及效力 Ruckwirkung」與「立即效力 Sofortwirkung」），前者係指新法規溯及於其生效之前賦予法律效果；後者係指法規雖向將來生效但係適用於舊法時發生之事實。規定此二種效力之法規，均須依法規之文義、目的或結構已足資明確或可得認識。

歐洲法院原則上不容許「溯及效力」（即「真正的溯及既往」），僅於例外具備二個要件時始例外容許：（1）須例外溯及效力係達成預定目的所必要；（2）須適當尊重信賴保護原則。關於上述（1）須例外溯及效力係達成預定目的所必要之要件，例如：為避免市場與市場秩序機制遭受嚴重破

壞；法規僅屬執行規定而溯及於應執行之法規生效時；避免發生法漏洞；避免因舊法溯及無效造成之不良結果等。此一要件之審查，歐洲法院的態度略為保守。至關於上述（2）須適當尊重信賴保護原則，其適用，與德國相類，即以具備「信賴要件 *Vertrauenstatbestand*」（含信賴基礎、信賴表現）為前提，以及基於信賴所為之行為係值得保護。其中關於是否具備「信賴要件」問題較不重要，因法規原則上本即適於構成信賴。信賴是否值得保護，此一問題則具有重要意義，其核心問題為：對溯及效力是否有預見可能性。其判斷，則依理性之市場參與者之客觀標準，歐洲法院且認為，企業對其相關規定應保持警覺並本其專業知識適當對應之。下述即屬其判決認信賴不值得保護之例：溯及效力係屬「體系內涵 *systemimmanent*」；基於諸如舊法狀態有明顯違法等之原因，溯及效力是可認知、可期待的；已先行告知溯及效力；避免單純因形式上理由宣告法規無效所造成之結果；法規係針對關係人之濫權行為而設。

歐洲法院原則上容許「立即效力」（即「不真正的溯及既往」），惟於違背關係人對舊法繼續存在（*Fortbestand*）之正當信賴時，始例外不容許。於此情形，有時必須考量另設「過渡條款」。關於上述「立即效力」例外不容許之認定，歐洲法院係從對舊法之「繼續 *Kontinuitat*」有值得保護之信賴出發，並非如同「溯及效力」之情形係從「信賴要件」出發，因此必須有「特殊情狀 *besondere Anzeichen*」（例如：長期慣行、固定的特殊關係）作為正當信賴之連結點，且必須充分證明受規範者之處置行為係因信賴舊法之繼續存在而發。此外，信賴是否值得保護之認定，係以有無預見可能為準，其要求標準，較「溯及效力」之情形嚴格，其出發點係認為，原則上法規得變更，僅於依相關之一切情況（尤其歐盟機關之行為）足以引起特定法狀態將不會變更之確信時，始認定對舊法繼續存在有值得保護之信賴。又此種值得保護之信賴可能因有較優越之歐盟利益而被克服。因此，倘若因依法行政之利益或為維護共同市場特定機制，必須立即實施新法規而無例外或過渡條款，則個人之正當信賴應讓步。準上所述，歐洲法院裁判之「立即效力」適用情形，與德國聯邦憲法法院之原則相似，但其適用信賴保護要件，而於利益衡量時對相關利益賦予比重時，則較傾向於有利於執行機關，其結果，在歐盟法內要過渡條款之情形較德國少。

4. 我國司法實務亦承認「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」之區分

關於「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」之區分，除學理上之討論外，我國審判實務上，最高行政法院判決曾就「不真正溯及既往」之概念加

以敘明，其指出「在繼續之法律事實進行中，以將來法律效果之規定，連結部分屬於過去之構成要件事實，既非法律溯及適用」（註四十）；亦曾認為「蓋法律構成要件事實跨越新舊法持續發生，新法縱然直接適用於法律生效後繼續發生的事實，亦無法律效力溯及既往可言，僅止於現在的事實與過去的事實連結而已，又稱為事實的回溯連結，而非法律效力的溯及發生，自非真正的溯及既往」（註四十一）。

至釋憲實務上，司法院釋字第 352 號解釋理由書指出：『中華民國七十八年十二月二十九日修正公布之土地法第三十七條之一第二項規定：「土地登記專業代理人，應經土地登記專業代理人考試或檢覈及格。但在本法修正施行前，已從事土地登記專業代理業務，並曾領有政府發給土地代書人登記合格證明或代理他人申辦土地登記案件專業人員登記卡者，得繼續執業，未領有土地代書人登記合格證明或登記卡者，得繼續執業五年」……至於實際上已從事土地登記代理業務，而未取得合格證明或登記卡者，本無合法權利可言。而上開法條既定有五年之相當期間，使其在此期間內，自行決定是否參加考試或檢覈，或改業，已充分兼顧其利益，並無法律效力溯及既往之問題。』；而釋字第 577 號解釋理由書亦曾指出『又新訂生效之法規，對於法規生效前「已發生事件」，原則上不得適用，是謂法律適用上之不溯既往原則。所謂「事件」，指符合特定法規構成要件之全部法律事實；所謂「發生」，指該全部法律事實在現實生活中完全具體實現而言。菸害防制法第八條第一項及第二十一條規定之菸品標示義務及責任，僅適用於該法公布施行後之菸品標示事件，並未規定菸品業者於該法施行前亦有標示義務，無法律溯及適用情形，自難謂因法律溯及適用而侵害人民之財產權。』此二號解釋之理由書均寓有肯認「不真正溯及既往」概念之意旨（註四十二）。

（三）系爭規定係「不真正溯及既往」之規定

誠如解釋理由書所述，系爭規定「所列規定係課污染行為人就土污法施行後仍繼續存在之污染狀況，有避免污染擴大及除去之整治等相關義務，以防止或減輕該污染對國民健康及環境之危害，並對違反土污法所定前述義務之處罰及強制執行。」「其意旨僅在揭示前述整治義務以仍繼續存在之污染狀況為規範客體，不因污染之行為發生於土污法施行前或施行後而有所不同；反之，施行前終了之污染行為，如於施行後已無污染狀況，系爭規定則無適用之餘地，是尚難謂抵觸法律不溯及既往原則。」系爭規定既係就「土污法施行前已終結之污染行為、但施行後仍繼續存在之污染事實」，對「施行前之污染行為人」，依土污法課予新的、向後生效之義務，則衡諸上述「真正溯及既往」與「不

真正溯及既往」之概念，顯然，系爭規定並非就「已終結之污染行為」而設之規範，自非屬「真正溯及既往」，而屬「不真正溯及既往」之規定。從而，如上所述，原則上容許「不真正溯及既往」，例外不容許。再者「施行前之污染行為人」既已有非法行為在先而無值得保護之信賴（如解釋理由書所述），復難認其對舊法之存續有何信賴利益（註四十三）。退而言之，即使認為「施行前之污染行為人」對舊法之存續有何值得保護之信賴利益，其信賴利益當係指個別之財產權乃至工作權（含營業自由），而課予「施行前之污染行為人」整治等義務，則確有防止或減輕污染對國民健康及環境危害之重要公益，兩相權衡，自當以國民健康及環境危害之重要公益較具優越地位，因此，尚難認此一「不真正溯及既往」之系爭規定有何例外不容許之理由。且「施行前之污染行為人」既未符合信賴保護之各項要件，自亦堪認就系爭規定無依信賴保護原則另制定過渡條款或為其他合理補救措施之問題。

註一：詳見林錫堯，《行政罰法》，2012年11月版，第38頁以下。

註二：關於法規是否違反信賴保護原則之審查，除法規禁止溯及既往原則外，尚有信賴保護原則之問題，依信賴表現（人民在過去基於信賴而事實上有特定之處置）、信賴值得保護、信賴利益與法規變更利益（公益）間之利益衡量之順序判斷，實務上少見，因上述信賴保護要件之情況多存在於過去之事實，經常依「不真正溯及既往」之審查模式，加以判斷。（Helge Sodan/Jan Ziekow, Grundkurs öffentliches Recht, 2007, § 7 Rn. 65f.）

註三：信賴保護原則之法依據，究係出於法治國家原則、法安定性原則或僅係基本權審查時所引用之原則，論者有不同意見；對行政法規不溯及既往原則而言，固可依法安定性原則而論，但信賴保護原則不僅可作為其法依據，而可成為其界限，準此，信賴保護原則因涉及人民權利之保障，成為法安定性原則之縮寫（Hartmut Maurer, Kontinuitätsgewahr und Vertrauensschutz, in: Josef Isensee/ Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 2006, § 79 Rn. 36f.）。儘管有一種見解，認為禁止溯及既往原則係隱含於各個基本權保障內涵之比例原則之中，德國聯邦憲法法院實務仍較多一般性地從信賴保護原則論述禁止溯及既往原則，而較少依各個基本權論述（Philip Kunig, Rechtsstaatliches Rückwirkungsverbot, in: Josef Isensee/ Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 2009, § 69 Rn. 38ff.）。按關於信賴保護原則（乃至行政法規不溯及既往原則）之法理基礎與法地位為何？在法規之違憲審查上，信賴保護原則與比例原則之關係為何？二原則宜單一操作、合併操作或分別操作？等問題，見解未一，均有待深入討

論，本文不加以討論。本案解釋理由書係採分別操作。

註四：Helge Sodan/Jan Ziekow, Grundkurs öffentliches Recht, 2007, § 7 Rn. 44.

註五：至於另有見解認應區分為「法效果之溯及作用 Ruckbewirkung von Rechtsfolgen」與「構成要件之溯及連結 tatbestandliche Ruckknüpfung」之不同概念，本文未採用（Hartmut Maurer, Kontinuitätsgewahr und Vertrauensschutz, in: Josef Isensee/ Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 2006, § 79 Rn. 24 指出，上述區分，與「真正的溯及既往」與「不真正的溯及既往」之區分，實質上一致。相同見解：Rolf Stober, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht, Band I, 2007, § 27 Rn. 13; Frank Riechelmann, Rechtssicherheit als Freiheitsschutz-Struktur des verfassungsrechtlichen Bestandsschutz, 2009, S. 37.)。另學者亦有質疑上述區分之適當性者（如 Wolfgang Meyer, Die Ruckwirkung von Bundesgesetzen—ein Problem des Übermaßes?, in: Hermann Butzer/ Markus Kaltenborn/Wolfgang Meyer (Hrsg.), Organisation und Verfahren im sozialen Rechtsstaat - Festschrift für Friedrich E. Schnapp zum 70. Geburtstag, 2008, S. 169ff.)

註六：所謂溯及，包括將法律效力溯及於法律生效之前，或將法律效果與法律生效前存在之事實相連結（Rolf Stober 同上註 Rn. 11） 。法規是否溯及既往，德國聯邦憲法法院係著眼於個案所應斟酌之「構成要件事實 Tatbestand」（ Frank Riechelmann, Rechtssicherheit als Freiheitsschutz-Struktur des verfassungsrechtlichen Bestandsschutz, 2009, S. 31.)

註七：Reinhold Zippelius/Thomas Wertenberger, Deutsches Staatsrecht, 2005, § 12III5c) bb) (2.)

註八：參見 Bodo Pieroth, Ruckwirkung und Übergangsrecht, 1981, S. 35 分析德國聯邦憲法法院裁判之敘述。

註九：Alfred Katz, Grundkurs in Öffentlichem Recht I, 1981, S. 89.

註十：立法者本即應基於新發展、新知識、新政策等需要，乃致為糾正舊法之缺失，而制定新法規。如法規僅規制未來之事實或法律關係，固不生信賴保護之問題。如法規係就過去未規制之事項新設規定，而與過去發生之事實相連結，則僅於舊法支配下發生之權利，事後被新法影響，才可能主張信賴保護。另有所謂「繼續性原則」（der Grundsatz der Kontinuität） ，要求法規應穩定成長而避免過度變化，但該原則應僅係憲法政策之命題，並非憲法上義務，違者並

不導致法規違憲而無效 (Hartmut Maurer, Kontinuitätsgewahr und Vertrauensschutz, in: Josef Isensee/ Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 2006, § 79 Rn. 75f.)

- 註十一：Frank Riechelmann, Rechtssicherheit als Freiheitsschutz-Struktur des verfassungsrechtlichen Bestandsschutz, 2009, S. 31; Helge Sodan/Jan Ziekow, Grundkurs öffentliches Recht, 2007, § 7 Rn. 52.
- 註十二：Reinhold Zippelius/Thomas Wertenberger, Deutsches Staatsrecht, 2005, § 12III5c) bb) (1)
- 註十三：Hartmut Maurer, Kontinuitätsgewahr und Vertrauensschutz, in: Josef Isensee/ Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 2006, § 79 Rn. 60. (立法者將舊法時代所發生之情況納入未來的新法規規定之中，其立法裁量之實質理由，主要是基於新政策之考量，期能改變既有之關係、彌補舊法之缺失，亦具有法一致性之意義，避免一國二法制之批評 (Rn. 73))。
- 註十四：我國學界對於是否區分「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」亦曾為相關探討，此不一一敘明，其綜合整理，可參閱林昱梅，〈論溯及性法規之合法性問題—從土石採取法「環境維護費收費基準」之時間效力談起〉，東吳法律學報第 23 卷第 4 期，2012 年 4 月，第 15 頁以下。
- 註十五：參見 Frank Riechelmann, Rechtssicherheit als Freiheitsschutz-Struktur des verfassungsrechtlichen Bestandsschutz, 2009, S. 47f. (引用 BVerfGE 72, 200 (243))。
- 註十六：參見 Andreas von Arndt, Rechtssicherheit, 2006, S. 346ff; 352.
- 註十七：歐洲法院 (EuGH) 亦區分「真正的溯及既往」與「不真正的溯及既往」之概念，詳後述。
- 註十八：Philip Kunig, Rechtsstaatliches Rückwirkungsverbot, in: Josef Isensee/ Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 2009, § 69 Rn. 41. 實務上有時難以明確區別，德國聯邦憲法法院實務面對有疑義之情形時，傾向於認定其係屬「不真正溯及既往」。此外，學者又認為，法狀態之單純變更 (如計畫變更)，雖不屬「真正溯及既往」或「不真正溯及既往」之情形，亦可能有信賴保護原則之適用，而可類推適用「不真正溯及既往」之法理 (詳見 Hans-jürgen Papier, Veranlassung und Verantwortung aus verfassungsrechtlicher Sicht, DVBl 2011, Heft 4, S. 194.)。但亦有認為，區分「不真正溯及既往」與「僅向將來發生效力

」之概念僅屬形式層次，並未著眼關係人之法地位，應不可採（Frank Riechelmann, *Rechtssicherheit als Freiheitsschutz-Struktur des verfassungsrechtlichen Bestandsschutz*, 2009, S. 51ff.）。

註十九：學者有謂，應審查是否及何時值得保護之信賴可能不發生或業已消失：對於溯及規定，人民必須對現行法狀態之繼續存在有值得保護之信賴，始受保障。故對於不正當之既得權利或違憲之法律漏洞，原則上信賴不值得保護（BVerfGE 72, 200 (260)；BVerfGE 101, 239 (266)）。並應進一步審查信賴保護是否已消失？依其溯及之程度是否與法治國家之信賴保護原則相衝突？依德國聯邦憲法法院之裁判，通常於國會就法律案作成終局效力之決議時，關係人之值得保護之信賴即已消失，蓋於此日起，已能預計新法律之公布與施行，法律自得將新法之適用時間範圍擴及於國會作成法律之決議與公布之間（BVerfGE 72, 200 (260ff)；BVerfGE 97, 67 (79)）（按此僅就法規禁止溯及原則之問題而言，不排除尚有其他信賴保護原則之問題）。此外，如聯邦憲法法院要求立法者應就特定事項作成新規定者，於國會就法律案作成決議之前，值得保護之信賴亦消失（BVerfGE 97, 271 (290)）。以上參見 Helge Sodan/Jan Ziekow, *Grundkurs öffentliches Recht*, 2007, § 7 Rn. 56.

註二十：蓋因而須重新處理大量案件，且對未能溯及之更早期間案件形成適用法律不平等之現象。（Wolff/Bachof/Stober/Kluth, *Verwaltungsrecht*, Band I, 2007, § 27 Rn. 15.）

註二十一：以下所述，主要係參考 Hartmut Maurer, *Kontinuitätsgewährung und Vertrauensschutz*, in: Josef Isensee/ Paul Kirchhof (Hrsg.) *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. IV, 2006, § 79 Rn. 44ff; Kyrill-A. Schwarz, *Vertrauensschutz als Verfassungsprinzip*, 2002, S. 126ff; Anna Leisner, *Kontinuität als Verfassungsprinzip*, 2002, S. 494ff; Alfred Katz, *Grundkurs in Öffentlichem Recht I*, 1981, S. 88f; Rolf Stober, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth, *Verwaltungsrecht*, Band I, 2007, § 27 Rn. 15 等文獻中，整理闡述德國聯邦憲法法院裁判見解而來。

註二十二：參見 Anna Leisner, *Kontinuität als Verfassungsprinzip*, 2002, S. 498 所述德國聯邦憲法法院裁判之見解（作者認為，就其結果而言，有必要迅速以新法取代之，以確保該法律之功能；但不能依信賴保護原則承認此一例外溯及）。

- 註二十三：另參見 Anna Leisner, *Kontinuität als Verfassungsprinzip*, 2002, S. 499. (作者質疑依信賴保護原則容許此一例外溯及)。Friedrich E. Schnapp, *Unbegrenzte Nachbesserung von Gesetzen bei unklar und verworrener Rechtslage?* JZ 2011, 1125 (1133) (如因立法不當而以溯及負擔之法律使人民承受危險，即有憲法上疑義)。
- 註二十四：學者 Hartmut Maurer 認為，此種暫時性法律，原則上不予容許，僅於例外情形，為因應危機之需要，而溯及生效之新法僅就周邊問題加以修正，而未變更舊法整體觀念與重要內容時，始予容許 (Hartmut Maurer, 同上註 Rn. 48)
- 註二十五：參見 Anna Leisner, *Kontinuität als Verfassungsprinzip*, 2002, S. 495 所述德國聯邦憲法法院裁判之見解 (但作者反對以「應已預見」為容許溯及效力之見解，認為與信賴保護之法理有違，蓋新法規既尚未確定，不能成為信賴對象，人民亦不能對法規之變動有所預見，所謂「應已預見」，係增加人民不合理之義務等語)。
- 註二十六：關於質疑溯及效力所溯及之時點可擴及於內閣決議法律草案之論據，參見 Frank Riechelmann, *Rechtssicherheit als Freiheitsschutz-Struktur des verfassungsrechtlichen Bestandsschutz*, 2009, S. 232, 46ff. 不同見解：Kyrill-A. Schwarz, *Vertrauensschutz als Verfassungsprinzip*, 2002, S. 127. (溯及效力所溯及之時點可擴及於內閣決議法律草案或於宣告規範無效後立法者立即公布新規定)。
- 註二十七：Hartmut Maurer, *Kontinuitätsgewahr und Vertrauensschutz*, in: Josef Isensee/ Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. IV, 2006, § 79 Rn. 50f.
- 註二十八：Hartmut Maurer, 同上註 Rn. 53
- 註二十九：Hartmut Maurer, 同上註 Rn. 56ff。其中 Rn. 57 例示容許法規溯及既往之實質理由：(1) 基於法安定性或實質正當性 (尤其平等原則)，錯誤的規定 (例如：無效且矛盾或實質上極高度不合理之法規)，必須以溯及既往之法規予以代替。(2) 基於經濟政策之理由，為避免新法規公布前，發生超量利用舊法規之情事，而必須使新法規具有某種突發效力。(3) 因立法者對於突然發展之情況無法即時反應，必須事後迎頭趕上。(4) 依法例外容許之暫時性法律。另參見 Kyrill-A. Schwarz, *Vertrauensschutz als Verfassungsprinzip*, 2002, S. 129f.
- 註三十：Hartmut Maurer, 同上註 Rn. 59 (法院確定裁判具有解決爭端與促進和平

之生活意義，原則上不受法規溯及效力之影響，其例外限於有糾正確定裁判之特殊需要)

註三十一：Reinhold Zippelius/Thomas Wertenberger, Deutsches Staatsrecht, 2005, § 12 III 5c) bb (1) ; Helge Sodan/Jan Ziekow, Grundkurs öffentliches Recht, 2007, § 7 Rn. 59. (均引用 BVerfGE 101, 239, 263)。

註三十二：Alfred Katz, Grundkurs in Öffentlichem Recht I, 1981, S. 89; Jarass/Pieroth, GG, 2002, Art. 20 Rn. 73. (適用信賴保護，必須人民對於新法規之不利影響不能預計且因新法規破壞其對舊法規值得保護之信賴)。Helge Sodan/Jan Ziekow, 同上註 Rn. 58 (如人民有值得保護之信賴，立法者即應遵守其界限，此一界限之認定，須一方面考量因法律變更所造成之信賴損失之範圍連同個人基本權保障之法律地位受侵害之範圍；另一方面考量立法者所欲達成之公益之意義，二者加以衡量而得其界限 (BVerfGE 105, 17 (44))。)

註三十三：Hartmut Maurer, Kontinuitätsgewahr und Vertrauensschutz, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 2006, § 79 Rn. 71. 又在「不真正的溯及既往」之情形，雖然信賴利益大於法規變更之公益，但如能提供過渡條款而可適度保障人民值得保護之信賴，亦可免於違憲之命運。至於人民信賴利益重要程度為何，應視相關之基本權而為判斷 (Philip Kunig, Rechtsstaatliches Rückwirkungsverbot, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 2009, § 69 Rn. 45.)。限時法或過渡條款規定應受較高之信賴保護 (Frank Riechelmann, Rechtssicherheit als Freiheitsschutz-Struktur des verfassungsrechtlichen Bestandsschutz, 2009, S. 166ff.)。

註三十四：信賴保護並非毫無限制，立法者固有義務保護人民之信賴，亦有義務保護憲法上其他利益，因而有所衝突，立法者必須予以適當之調和。基於憲法之一致性 (die Einheit der Verfassung)，憲法規範之解釋不得與憲法另一規範相矛盾，因而必須就互相衝突之憲法上利益互相調整，使之均能達於至善之效力，而不能僅使單方負擔以成全另一方，從而互相衝突之憲法上正當利益作成符合比例之調和。至於調和利益衝突之傳統方法，例如：苛刻條款、過渡條款、補償規定或使當事人參與足以導致其處置行為而受信賴保護之行政決定程序等，均可考量 (Hans-jürgen Papier,

Veranlassung und Verantwortung aus verfassungsrechtlicher Sicht, DVBl 2011, Heft 4, S. 191.)。

註三十五：詳見司法院釋字第 525 號、第 529 號、第 574 號、第 577 號、第 589 號、第 605 號解釋（關於上開解釋之分析與綜合整理，詳見林錫堯，〈《行政法要義》〉，2006 年 9 月三版，第 75 頁以下）與第 620 號解釋。另參見釋字第 352 號、第 538 號、第 575 號、第 580 號、第 629 號解釋。

註三十六：Hartmut Maurer, Kontinuitätsgewahr und Vertrauensschutz, in: Josef Isensee/ Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 2006, § 79 Rn. 74.

註三十七：Andreas von Arndt, Rechtssicherheit, 2006, S. 338.

註三十八：Jarass/Pieroth, GG, 2002, Art. 20 Rn. 75. 另參見 Hartmut Maurer, Kontinuitätsgewahr und Vertrauensschutz, in: Josef Isensee/ Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 2006, § 79 Rn. 74：在衡量法規變更公益與人民對舊法存續信賴利益時，就其中涉及之時間因素，宜引進比例原則評價公益之必要性。另參見 Frank Riechelmann, Rechtssicherheit als Freiheitsschutz-Struktur des verfassungsrechtlichen Bestandsschutz, 2009, S. 137.（信賴保護（存續保護）是基本權之內容；法規未充分考量信賴保護即屬違反比例原則，不需併以信賴保護原則審查）。

註三十九：參考 Andreas von Arnould, Rechtssicherheit, 2006, S. 514ff. 詳細可參見 Kyrill-A. Schwarz, Vertrauensschutz als Verfassungsprinzip, 2002, S. 414ff; 490ff.

註四十：最高行政法院 100 年度判字第 1693 號判決參照。類似見解：最高行政法院 100 年度判字第 1691 號判決、101 年度判字第 263 號判決及 101 年度判字第 1097 號判決。

註四十一：最高行政法院 101 年度判字第 1085 號判決參照。類似見解：最高行政法院 101 年度判字第 998 號判決、102 年度判字第 558 號判決。

註四十二：另可參閱釋字第 465 號、第 525 號、第 529 號、第 538 號、第 574 號、第 575 號、第 580 號、第 589 號、第 605 號、第 620 號及第 629 號解釋。上開各號解釋皆涉及法規變動之情形，而產生是否為「溯及既往」之判斷。

註四十三：主張信賴保護必須說明作為其信賴基礎（法規或法地位）之實質內容（

materiellen Gehalt) , 且其繼續性係可期待的 (詳見 Frank Riechelmann, Rechtssicherheit als Freiheitsschutz-Struktur des verfassungsrechtlichen Bestandsschutz, 2009, S. 143f; Kyrill-A. Schwarz, Vertrauensschutz als Verfassungsprinzip, 2002, S. 298.) 。

釋字第七一四號解釋協同意見書

大法官 黃茂榮

本號解釋認為：『中華民國八十九年二月二日制定公布之土壤及地下水污染整治法第四十八條規定：「第七條、第十二條、第十三條、第十六條至第十八條、第三十二條、第三十六條、第三十八條及第四十一條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之。」其中有關「於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之」部分，係對該法施行後，其污染狀況仍繼續存在之情形而為規範，尚未抵觸法律不溯及既往原則……，與憲法第十五條保障人民工作權及財產權之意旨均無違背。』部分，本席雖敬表贊同，但就其相關論述，認為尚有補充的必要，爰提出協同意見書，敬供參考。

壹、聲請案件之相關法律事實

台灣碱業股份有限公司 (下稱甲公司) 於 54 年 7 月 1 日設立安順廠，先後生產鹼、氯、五氯酚等。安順廠之土地因此受有汞、五氯酚及戴奧辛等之污染。聲請人於 72 年 4 月 1 日吸收合併甲公司。聲請人為存續公司，甲公司為消滅公司。聲請人因吸收合併而概括繼受甲公司之安順廠上述受有污染之土地。安順廠於 71 年 5 月奉經濟部令關廠。

在吸收合併後，於 89 年 2 月 2 日公布土壤及地下水污染整治法 (下稱土污法) 。該法第四十八條規定：「第七條、第十二條、第十三條、第十六條至第十八條、第三十二條、第三十六條、第三十八條及第四十一條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之。」

因該土地之上述污染狀態在土污法公布後繼續存在，所以臺南市政府依據該條規定，課聲請人就該土地之上述污染負整治責任，並基於該整治責任，命聲請人繳納臺南市政府因執行該土地之污染的整治，所發生之費用及其因遲延繳納而加計之費用。

該條規定中有關「於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之」部分，是否抵觸法律不溯及既往原則，以及其 (概括) 繼受人是否應繼受污染行為人之整治責任，引起疑問。

本號解釋，認為該條該部分係「係對該法施行後，其污染狀況仍繼續存在之

情形而為規範，尚未抵觸法律不溯及既往原則」，從而「與憲法第十五條保障人民工作權及財產權之意旨均無違背。」

本件聲請案涉及下列問題：（1）所涉之法律問題為土污法所定之整治責任，（2）該條規定有無抵觸法律不溯及既往原則，（3）污染行為之法律事實的範圍，（4）整治責任為行為責任或狀態責任，（5）行為責任或狀態責任之主觀構成要件，（6）行為責任或狀態責任之準據法及其溯及問題，（7）行為責任或狀態責任之範圍的限制，（8）污染責任之繼受。

貳、非法或合法污染地下水體或土壤

為預防及整治地下水體及土壤之污染，水污染防治法第三十二條第一項規定，非經許可並遵守相關排放標準，廢（污）水不得注入於地下水體或排放於土壤。此外就已經發生之污染，土污法第四十八條規定，同法第二條第十五款所定之污染行為人，含於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人，就其污染，負該法所定之整治責任。

九十一年五月二十二日修正公布之水污染防治法第三十二條第一項規定（註一）：「廢（污）水不得注入於地下水體或排放於土壤。但有下列情形之一，經直轄市、縣（市）主管機關審查核准，發給許可證並報經中央主管機關核備者，不在此限：一、污水經依環境風險評估結果處理至規定標準，且不含有害健康物質者，為補注地下水源之目的，得注入於飲用水水源水質保護區或其他需保護地區以外之地下水體。二、廢（污）水經處理至合於土壤處理標準及依第十八條所定之辦法者，得排放於土壤。」依該條規定，將廢（污）水注入於地下水體或排放於土壤，有二種態樣：（1）違反第一項之禁止規定，非法注入於地下水體或排放於土壤，（2）依同項但書，經取得許可證並報經中央主管機關核備，合法注入於地下水體或排放於土壤。然只要將廢（污）水注入於地下水體或排放於土壤，不論非法或合法對於地下水體或土壤皆會造成污染。將廢（污）水非法注入於地下水體或排放於土壤者為污染行為人，合法排放或灌注污染物者為潛在污染行為人（土污法第二條第十五款、第十六款參照）。

參、污染責任：行為責任或狀態責任（狀況責任）

關於污染行為人之定義，九十九年二月三日修正之土污法第二條第十五款規定：「污染行為人：指因有下列行為之一而造成土壤或地下水污染之人：（一）洩漏或棄置污染物。（二）非法排放或灌注污染物。（三）仲介或容許洩漏、棄置、非法排放或灌注污染物。（四）未依法令規定清理污染物。」修正前土污法第二條第十二款規定：「污染行為人：指因有下列行為之一而造成土壤或地下水污染之人：（一）非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物。（二）仲介或容許非法

排放、洩漏、灌注或棄置污染物。(三)未依法令規定清理污染物。」其修正意旨為：因無論合法或非法，實務並未容許洩漏及棄置污染物，所以將洩漏及棄置污染物移至第一目，且不區分合法或非法。關於污染行為人之定義，雖有上開修正，但重要的是始終將「未依法令規定清理污染物」與其他實際污染行為併列。從而只要有「未依法令規定清理污染物」之情事，即與從事實際污染行為者一樣，被定性為污染行為人。這使實際污染行為與污染之清理行為發生混淆，喪失針對其差異分別規劃污染行為責任及污染整治責任的制度基礎，以致土污法將污染行為責任及污染整治責任混為一談。

按污染行為及污染整治為需要規範之不同的項目，分別有其規範上應遵守之事務法則。必須加以區分，才能恰如其分，分別對待。該款規定影響到污染整治責任之主觀要件及客觀要件的安排，以及污染行為責任之溯及效力禁止原則的適用問題。

當有土地因土污法施行前之污染行為而受到污染，且其污染狀態持續至土污法施行後時，該土地之污染的規範，必須分從兩方面規劃：(1) 施行前之污染行為人之行為責任，其責任內容除整治外，如有違反污染防治之相關規定，且有故意或過失的情形時，並另有處罰性之行政責任及民事上的過失賠償責任。此外，如法律有危險責任之規定，則縱無違法及過失的情事，亦應負賠償責任。所負者如為過失責任，只要能證明受有損害，其受害人即得請求賠償（民法第一百八十四條第一項前段、第二項；土污法第二十條、第五十二條參照）。反之，所負者如為危險責任，除應另有課以危險責任之明文規定外，並應有責任限額之限制。(2) 受污染土地之現所有權人對於土污法施行後還繼續存在之污染狀態的整治責任。整治責任是一種狀態責任，其課予固需有法律之明文規定，但並不以土地之現所有權人是實際污染行為人為必要。

該整治責任與前開行為責任是互相獨立之責任，不是基於土地之現所有權人繼受污染行為人，而承擔其污染之行為責任，而純粹是基於其為該受污染之土地的現所有權人的地位。因此，亦不因土地之現所有權人負整治之狀態責任，而免除污染行為人之行為責任。惟如果整治責任與行為責任要回復之內容相同時，會因具有外部連帶特徵而構成不真正連帶債務。是故，其中任一責任義務之履行的結果，皆會使另一責任義務，在因履行，而使污染受除去之限度，同歸於消滅。不過，如係由整治責任之義務人履行者，他對於負污染行為責任者，有求償權（註二）。

肆、污染防治制度之規範規劃

關於污染之防治，在防治制度的規劃上，一般從其生產活動之負面外部性的

觀點發展出污染者付費的制度，將污染所生之外部的社會成本，內部化於該生產活動所提供之貨物或服務的價格中。其內部化的程度通常受當地當時之經濟發展狀況而定。所以，有的時候，特別是在經濟發展相對落後的國家或地區，常常會犧牲環境利益，換取一時之較高的國際競爭力，以發展經濟。這是水污染防治法第三十二條第一項所以有但書關於經許可之合法污染的明文規定。此外，污染防治機關也可能由於雖明知有未經許可之污染，而消極的不為取締及課以整治責任。這時，除是否有時效期間或除斥期間之適用外，還有實際上是否有污染行為之默認的問題。

聲請案件之污染行為發生於 71 年 5 月安順廠奉經濟部令關廠前，而系爭土污法第四十八條之規定公布於 89 年 2 月 2 日。其間有十七年又九個月之時差，而行政程序法第一百三十一條規定：「公法上之請求權，於請求權人為行政機關時，除法律另有規定外，因五年間不行使而消滅；於請求權人為人民時，除法律另有規定外，因十年間不行使而消滅（第一項）。公法上請求權，因時效完成而當然消滅（第二項）。前項時效，因行政機關為實現該權利所作成之行政處分而中斷（第三項）。」

臺灣一定的程度經歷過這樣的經濟與環保政策。大家也都身受其害。目前是處在除污補救的階段。因此，臺灣今天面對的污染問題有二：（1）升高各種環境保護的標準，以減少污染源，降低繼續發生之各種污染量；（2）除去或整治既已發生之污染物。其規範手段分別為：（1）禁止超過污染防治標準之污染行為，並對其違反行為課以法律責任。此為行為責任。（2）對於污染物所依附之財產，特別是不動產的所有權人，課以除去或整治既已存在之污染物的義務。由於這些污染物發生在過去，所以所課之除去或整治義務，其屬性應界定為物之負擔，而非人之無限責任。此即整治責任。

污染的責任：按一個人從事生產或製造活動，對於環境總會造成或高或低之污染。因此其管制必須以法律制定其容許或禁止之排放標準，或並同時規定其應裝置之防治設施及應採取之防治措施。一個生產或製造活動只要符合行為時法律所規定之防治標準，其行為在規範上即被定性為合法且無故意、過失。因此，在民事責任方面（註三），如要對於該合法且無故意、過失之生產或製造活動的行為人課以無過失之法律責任，必須有法律明文規定其無過失之危險責任。此外，在無過失之危險責任的課予，亦應配以強制責任保險及責任限額的制度。又在行政責任方面，並不能對於合法且無故意、過失之生產或製造活動的行為人，課以無過失之危險責任，蓋無這種行政責任的類型。能夠作的僅是：對於過去之合法且無故意、過失之生產或製造活動所造成之污染狀態，對於污染物所附著之財產

的所有人，課以除去或整治既已存在之污染物的義務。該義務之課予因係以規範當時存在之污染狀態為基礎，所以無所謂溯及效力的問題。必須注意的是：此種責任不但只適合規定為物上負擔，而且必須有國家之分擔的考量。蓋當年之污染是在國家的經濟及環保政策下發生，且其利益亦已由其關連產業或全體國民所分享。

在規範規劃時，必須針對規範對象之特徵，給予必要之類型化，才能恰如其分安排其構成要件及與之相連結的法律效力。其中，行為之禁止規定的效力，是不得溯及的。這是法令之規範機制，在運作上之自明的道理。整治責任之規定是針對狀態所課之義務。只要污染狀態存在，該義務之課予並無溯及的問題。

伍、溯及效力之問題

土污法第二條第十五款規定：「污染行為人：指因有下列行為之一而造成土壤或地下水污染之人：（一）洩漏或棄置污染物。（二）非法排放或灌注污染物。（三）仲介或容許洩漏、棄置、非法排放或灌注污染物。（四）未依法令規定清理污染物。」其中第一目至第三目所規定者為污染行為。所以稱有該三目所定情形之一者，為真正或實際之污染行為人。如以該三目所定行為之一為基礎，對行為人課以行為責任，應以行為時法為依據；如其行為後始施行之法律為依據，則其責任之課予，有溯及效力的問題。因第四目以有污染物存在之狀態為基礎，依該法課具一定之身分者，以清理義務。所以，第四目所稱被依該法規定課以清理污染物之義務者，不一定是在該法施行前從事第一目至第三目所定污染行為之人。是故，以第四目為基礎，對管領該狀態者，課以狀態責任，應以狀態時法為依據。在此種責任之課予，原則上不會有溯及效力的問題。所以，為釐清聲請案是否有溯及效力的問題，應先判斷其依同法之規定所要課予的責任究竟是行為責任或狀態責任。如果是行為責任其是否有溯及效力，以該行為是否繼續至該法施行時；如果是狀態責任則只要該狀態存在於該法施行時，即無溯及適用的問題。

與土壤或地下水有關之環境的保護，水污染防治法、廢棄物清理法、毒性化學物質管理法之規範機能重在相關污染的禁止或管制，而土壤及地下水污染整治法則重在已發生之污染狀態的整治。在其禁止或管制，其規範之命令對象主要是行為人。因其以污染行為為規範對象，所以應以行為時法為其準據法。而在污染狀態之整治，得以造成污染之污染行為人，亦得以管領有污染狀態之不動產的所有權人為其規範之命令對象。如以污染行為人為命令對象，同樣應以行為時法為其準據法。如以污染狀態為規範對象，則應以狀態存在時法為其準據法。如將污染行為及污染狀態結合為一個應課整治責任之法律要件事實，同樣應以狀態存在

時法為其準據法。有疑問者為：如果污染行為完成後，其行為人即不再有任何作為時，將其污染行為與污染狀況結合為一個課以整治責任之法律要件事實，是否必要與合理？其實，如將污染責任區分為行為責任與整治責任，本可分別以污染行為人及污染狀況管領人為規範對象，分別課以行為責任及整治責任。行為責任之內容中的污染除去責任，與整治責任之內容並無兩樣。是故，結合起來只有一個意義，對施行前之污染行為人而施行後已非受污染之土地的所有權人者，溯及地課以整治責任，以避開法律之溯及適用的質疑。然假設在污染行為時，相關法律雖禁止系爭污染行為，但若主管機關長年執法寬鬆，不依當時有效之法律加以取締，課以行為責任，而在停止污染行為後超過十五年，再以污染狀況繼續存在為要件，對已非該土地之所有權人之污染行為人課以整治責任，其溯及效力之禁止原則的規避適用，便不無可議。

就土壤及地下水污染整治法第四十八條規定，其所課之整治責任，對「於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之。」本號解釋文認為該部分：「係對該法施行後，其污染狀況仍繼續存在之情形而為規範」。惟只要其污染狀況仍繼續存在，一個實際污染行為人並不必須同時是造成污染之行為人及該污染狀況仍繼續存在之土地的所有權人，方始為該條所定之整治責任的適用對象。亦即解釋文將該條所定應負整治責任之構成要件事實界定為：本法施行前或施行後之污染行為及本法施行後尚繼續存在之污染狀況結合起來之法律事實。關於整治責任，其實只要該法律事實之組成事實中的污染狀況，繼續存在至土污法施行後，其污染行為，發生於施行前或施行後，皆不重要。縱使其污染行為發生在土污法施行前，亦無溯及適用。從而可認為該條中有關「於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之」部分，尚未抵觸法律不溯及既往原則……，與憲法第十五條保障人民工作權及財產權之意旨均無違背」。

透過解釋，將法律所定之（非法污染）行為的概念範疇，擴張至其行為引起之事實（污染）狀況，結合為一個構成要件事實，使該法律事實之存在期間包含行為時及結果存續時，以避免該當於法律溯及適用之禁止原則，是否妥當，值得檢討。蓋關於污染之防治，污染行為之禁止及污染狀況之整治，皆有其規範意義，且分別有其適合之規範機制，並不需要藉助於擴張污染行為之概念的範疇，來放大污染行為人應負責之時間範圍。特別是如果認為放大有理，且污染行為人已非受污染土地之所有權人時，是否還要對該土地之現所有權人課以整治責任，使其連帶負責？如採肯定的見解，則前後所依循之道理為何？是否一貫？

鑑於在工業化初期，往往有意的、不得已的犧牲部分環境利益，以取得進入國際貿易或投資市場的機會。管領有污染狀態之土地或設施之所有權人，如非造

成污染狀態之污染行為人，而係由他人引起，則得否以此為理由，主張不得以其為除去污染狀態之義務的課予對象？如單純對污染行為人，就其污染行為課以行為責任；對受污染土地之所有權人課以狀況（狀態）責任，則對於行為人及所有權人皆分別有其所以應負責的理論依據。行為人是因其行為造成污染；所有權人是因其為所有權人，就其所有之土地負有安全義務而負責。

然在以污染狀態之除去為內容之整治責任，如污染係合法且不可歸責的發生於整治責任相關法令制定施行前，或所有權人並非污染行為人時。其整治的財務負擔，除污染源之所有人外，國家是否亦應編列預算分擔污染狀態之除去的部分財務費用，值得考量。

因為所有權人之狀況責任並不以其對污染有違法及可歸責之事由為要件，所以其整治責任之輕重，依憲法第二十三條所定之比例原則，特別必須從整治費用與土地價值之比例關係，加以權衡（註四）。其利益之權衡原則或可是：整治費用或土地價值之一半中，小者為準，由無辜之土地所有權人與國家分擔其整治費用。

如上所述，污染之防治上的規定，可能禁止造成污染之行為，以及對管領污染源者，課以除去污染狀態及防止污染損害之擴大的義務。關於造成污染行為之禁止（污染之禁止），以行為發生時為準；關於課以除去污染狀態及防止污染損害之擴大的義務（整治責任：污染狀態之除去及防止污染損害之擴大），以依法律或命令，課以該義務時，有無污染狀態為準，定其應適用之法律。所以在整治責任之課予，原則上系爭規定並不引起溯及效力的問題。

由於該條規定之溯及效力問題沒有受到嚴肅的考慮，所以，於九十九年二月三日修正公布全文之土壤及地下水污染整治法第五十三條，進一步擴大其修正前之規定（八十九年二月二日制定公布之土壤及地下水污染整治法第四十八條）的適用範圍，新增「本法施行前已發生土壤或地下水污染之……潛在污染責任人、控制公司或持股超過半數以上之股東」。所謂潛在污染責任人，同法第二條第十六款規定：「潛在污染責任人：指因下列行為，致污染物累積於土壤或地下水，而造成土壤或地下水污染之人：（一）排放、灌注、滲透污染物。（二）核准或同意於灌排系統及灌區集水區域內排放廢污水」。修正後，同條第十五款規定：「污染行為人：指因有下列行為之一而造成土壤或地下水污染之人：（一）洩漏或棄置污染物。（二）非法排放或灌注污染物。（三）仲介或容許洩漏、棄置、非法排放或灌注污染物。（四）未依法令規定清理污染物。」兩者相較，污染行為人指非法污染人，而潛在污染責任人指合法污染人。

陸、污染責任與比例原則

在比例原則之適用，所當權衡之利益。在行為責任，從損害之歸屬的正當性考量，其規範重點在其行為之不法與過失。至其賠償責任之課予，因為其損害應由行為人負擔，所以關於其回復原狀，雖有費用超過損害過鉅者，得以金錢賠償的方法，替代回復原狀的規定（民法第二百五條），但一般並無其賠償義務是否違反比例原則的問題。在狀態責任，因不以所有權人是污染行為人，或污染行為係非法且可歸責於所有權人為要件，所以，應權衡義務人之財務的負擔可能性。其可能之標準或可是：其應負擔之整治費用以不超過應整治之土地價值百分之五十，及不超過整治費用之半數為度。亦即以二者中之低者為準。

至於不整治對於他人或環境可能造成之損害的數額不適合作為認定課以整治責任，是否符合比例原則時之利益權衡的項目。

柒、公法上責任之繼受問題

受污染之土地所有權人對於污染之整治責任為公法上的義務。是否有可繼受性？當該土地之所有權發生移轉，不論其移轉原因為何，其整治責任即隨同移轉。是故，該整治責任與其說是其所有權人之責任，不如說是該土地之物上負擔。如係基於繼受，而取得該有污染狀態之土地，固不因此而得免除其整治責任。但視情形，得就該污染狀態所構成之瑕疵，對於讓與人主張物之瑕疵擔保責任。當以買賣為移轉原因，買受人如以物有污染所構成之瑕疵為理由，解除契約，並返還受移轉之買賣標的物的所有權，可因此脫卸其整治責任。如其繼受，以公司之合併為原因，則因依公司法第 319 條準用第 75 條之規定，消滅公司之權利義務應由合併後存續之聲請人承受。其承受之性質為「概括繼受」。其繼受之權利義務的性質屬公、私法上之債務者，原則上皆應由存續公司概括繼受（註五）。有疑問者為，公法上之行為義務及其違反之法律責任（加計之費用或罰鍰）之繳納義務，是否亦為聲請人所繼受。

關於這個問題，就聲請案，最高行政法院 96 年度判字第 01953 號及第 01954 號判決理由肆、五皆稱：五、另查，上訴人（按即：聲請人）係於 72 年 4 月 1 日起與台碱公司合併，此為原判決所認定之事實，且為兩造所不爭之事實，台碱公司之權利義務由上訴人所概括承受。而土污法雖於 89 年 2 月 2 日始制定公布，惟土污法第 48 條明文規定，第 7 條、第 12 條、第 13 條、第 16 條至第 18 條、第 32 條、第 36 條、第 38 條及第 41 條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之。台碱公司既為系爭場址之污染行為人，且污染行為人依土污法所負之整治之義務，並非所謂一身專屬性之公法義務，則依土污法上述條文發生之權利義務，自應溯及既往適用於台碱公司，並由上訴人概括承受。台碱公司因其個別行為而造成之環境污染，則繼受其

法人人格之上訴人即應負起排除系爭污染行為責任，符合土污法第 2 條第 12 款第 1 目「非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物」及第 3 目「未依法令規定清理污染物」之規定，故上訴人確為系爭場址之污染行為人。

註一：該條規定與現行法相同。其相當的規定在八十年五月六日修正公布之水污染防治法第三十條第一項規定：「廢（污）水不得注入於地下水體或排放於土壤。但有下列情形之一，經省（市）主管機關審查核准，發給許可證者，不在此限：一、污水經處理至規定標準，且不含有害健康物質者，為補注地下水源之目的，得注入於地下水體。二、廢（污）水經處理至合於土壤處理標準及依第十八條所定之辦法者，得排放於土壤。」要之，自八十年五月六日修正公布之水污染防治法第三十條第一項起，皆已有合法及非法污染地下水體或土壤的分類及其不同的規範規定。

註二：關於行政責任，土壤及地下水污染整治法第三十一條規定：「污染土地關係人未盡善良管理人注意義務，應就各級主管機關依第十三條第二項、第十四條第三項、第十五條、第二十二條第二項及第四項、第二十四條第三項規定支出之費用，與污染行為人、潛在污染責任人負連帶清償責任（第一項）。污染土地關係人依前項規定清償之費用、依第十四條第二項及第二十二條第三項支出之費用，得向污染行為人及潛在污染責任人求償（第二項）。潛在污染責任人就前項支出之費用，得向污染行為人求償（第三項）。……」關於民事賠償責任，同法第二十條規定：「污染土地關係人、土地使用人、管理人或所有人因第十七條至前條之管制，受有損害者，得向污染行為人請求損害賠償。」第五十二條規定：「土壤及地下水污染致他人受損害時，污染行為人或潛在污染責任人有數人者，應連帶負損害賠償責任。有重大過失之污染土地關係人，亦同（第一項）。污染土地關係人依前項規定賠償損害時，對污染行為人或潛在污染責任人有求償權（第二項）。」

註三：關於權利或受法律保護之利益的侵害，視法律按該權利或受法律保護之利益的性質，所採之規範立場，其連結之民事的法律效力可能是：規定受害人得請求除去侵害所造成之狀態、不得再為侵害、或損害賠償。例如民法第七百六十七條規定：「所有人對於無權占有或侵奪其所有物者，得請求返還之。對於妨害其所有權者，得請求除去之。有妨害其所有權之虞者，得請求防止之。」第九百六十二條規定：「占有人，其占有被侵奪者，得請求返還其占有物；占有被妨害者，得請求除去其妨害；占有有被妨害之虞者，得請求防止其妨害。」第十八條規定：「人格權受侵害時，得請求法院除去其侵害；有受侵害之虞時，得請求防止之（第一項）。前項情形，以法律有特別規定者為限，得請求損害

賠償或慰撫金（第二項）。」

註四：聲請人以受污染土地之現所有權人的地位，依在該污染狀態存在時有效之土污法負整治責任。當其為狀態責任，而非污染行為責任，其責任之負擔應符合比例原則，特別是其為整治所需支出之費用與該受污染土地之價值間應有合理的比例關係（Vgl. NJW 2000, 2573ff.:BVerfG vom 16. 2. 2000 - 1 BvR 242/91）。

註五：得繼受之私法及公法上的權利，例如最高法院七十五年度台上字第二四五一號民事判決：「職務保證固具有專屬性，然其成立係以保證人對於被保人之信任關係為基礎，故原則上僅對保證人具有專屬性，就保證契約之債權人，則無專屬性之可言，是以債權人之權利義務如因合併或其他關係，而由第三人概括承受時，保證契約之權利義務亦由第三人承受，保證人之責任並不因此而消滅，此與保證人死亡時，其責任因而消滅之情形不同。」行政法院八十九年度判字第一一〇號判決：「原豐○公司所享有之『新投資創立五年免稅獎勵』及『新投資創立五年免稅設備』，自屬行政機關對原豐○公司之合法授予利益之行政處分，依首揭規定及說明，自應連同其他原豐○公司所有之權利義務，即應由合併後存續之原告概括承受，原告當然繼續享有被合併之豐○公司就「新投資創立五年免稅設備」部分之免稅獎勵。」應繼受之公法上的義務，例如稅捐稽徵法第十五條：「營利事業因合併而消滅時，其在合併前之應納稅捐，應由合併後存續或另立之營利事業負繳納之義務。」繼受消滅公司之併前之應納營利事業所得稅稅額（財政部 93.06.21.台財稅字第 0930453173 號令）、土地增值稅債務（財政部 91.07.10.台財稅字第 0910454508 號）。另財政部 68.1.5.台財稅第 30063 號函釋：「……二、查甲營造廠與乙營造廠係兩個獨資營造廠合併為一有限公司，尚非公司法第七十五條規定所稱之公司合併。三、該二營造廠係在六十四年十月十六日合併為有限公司，尚不能適用稅捐稽徵法第十五條有關營利事業合併前應納稅捐之規定。四、惟甲營造廠既屬獨資之營利事業，其所欠營業稅及營利事業所得稅，依法應向其負責人追繳，並可聲請法院就該負責人所持有丙營造有限公司之股權予以強制執行。」上引規定所涉權利義務，皆為債務。

協同意見書

大法官 陳春生

本號解釋宣示，依土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第四十八條規定，對於該法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人，亦適用同法有關負污染整治、支付費用、停業與停工等義務之條文規定，尚未抵觸法律不溯及既往原則及憲法第二

十三條之比例原則，而與憲法保障人民工作權及財產權之意旨均無違背之意旨，本席敬表贊同。本號解釋之解釋意旨所牽涉者，主要有：一、系爭規定以本法施行前之污染行為人為對象，不包含本法所謂污染關係人或學理上所謂狀態責任人。二、本號解釋針對者為土污法施行前之污染行為人之不法行為，不包含其合法行為，且只就土污法施行後，其污染狀況繼續存在之行為規範，排除並未造成污染狀況之污染行為人之行為。三、在傳統干預行政（相對於給付行政）領域，例如警察法領域，立法者能否基於公益目的制定溯及既往之法律（包括委任立法）？若可，其法理依據為何？又即使能制定溯及既往之法律作為規範基礎，其是否有比例原則之適用？四、本案之審查原則及標的在現行環境法領域之發展趨勢下，其意義為何？針對以上各點，略述淺見如下：

壹、環境法上污染行為人之意義

一、行為責任與狀態責任

所謂行為責任，係指行為人因作為或不作為而導致危害公共秩序或公共安全之責任。而所謂狀態責任，係指因物之狀態而須負之責任，特別於干預行政領域，為維護公共安全與避免公共秩序受危害之目的，直接以明顯可辨認之事實上管領人為對象，不限於以事實上有時難以查明之所有人為對象，即以有排除危害之可能性為重要之考量（註一）。狀態責任人係因物之狀態而須負責任之人，乃因物之本身狀況肇致危害，而無人為因素摻雜其間，方構成狀態責任。換言之，行為責任是因行為人所為之行為，與危害之發生有因果關係；狀態責任對責任之發生，並非一定必須具因果關係，係因享有對物之管領力，對物有防止危害較具效率及可能，而負有責任（註二）。由於物之歸屬狀況有時甚為複雜，因此狀態責任之認定，有先後順序，一般是先對物有事實管領力之人，其次為物之所有權人或其他有權利之人課予責任（註三）。本號解釋則只就系爭規定施行前之污染行為人為對象，不包含本法所謂污染關係人或學理上所謂狀態責任人，因此本案當事人究竟是否為土污法上之污染行為人係屬專業法院（行政法院）之認定權限（註四）。

二、狀態責任之法理依據

一般認為狀態責任之依據，可從警察之任務在於危險防止（Gefahrenabwehr）為出發點思考，以及參考德國基本法所規定之財產權負有社會義務為依據（註五）。我國雖未如德國基本法明文規定，財產權具有社會義務，惟本院釋字第五六四號解釋理由書以及釋字第五七七號解釋文，均提及財產權之社會義務，可作為狀態責任之依據。

貳、本號解釋適用對象

本號解釋適用對象為土污法施行前之污染行為人，且為不法行為之污染行為人，而不包含其合法行為。但民國九十九年二月三日修正後之現行土污法，對於同法第二條第十六款增訂潛在污染責任人，就行為人無論是否符合環保法令，均須對其排放行為所造成之土壤或地下水污染負整治責任。其立法理由為，土壤或地下水污染可能因長期或合法排放污染物所造成，參酌國外立法例，如美國之總括環境應變補償及責任法（CERCLA）與英國環境法之規定，對於行為人之整治責任要求，均採無過失責任，即行為人無論是否符合環保法令，均須對其排放行為所造成之土壤或地下水污染負整治責任云，值得肯定。

叁、土污法第四十八條規定溯及適用之規範方式應受允許

系爭土污法第四十八條規定，對於該法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人亦適用之，此一形式上之溯及適用之規範方式是否受允許？其法理依據為何？敘述如下：

一、從法律不溯及既往原則角度

按所謂法令不溯及既往原則，係指法令於制定後，只能往未來發生效力，不得溯及既往對已發生之事實發生規範效力。而實際上系爭規定乃屬不真正溯及既往，因為受規範之事實（即污染狀態）尚未終結，於系爭法律施行時，其污染狀態仍持續存在。雖然如此，就一般法理論述，系爭溯及既往之規定，是否被容許？

關於本件解釋，首須討論兩個問題，一是，法令不溯及既往原則是否為立法原則？亦即是否具憲法位階？另一是，法令不溯及既往原則除適用於刑法（註六）領域外，是否亦能適用於行政法規與民事法規？關於前者，學界見解不一，有認為法令不溯及既往原則尚非立法原則，因此不可直接作為拘束立法者之憲法基本原則。亦有認為，我國雖至目前為止，實務上尚未有法令因違反法令不溯及既往原則而被宣告違憲無效之案例，此可能係因為此類案例尚未被聲請違憲審查，或立法者因具有制定過渡條款之權，而在權力分立原則之貫徹下，其立法裁量權被大法官所尊重云（註七）。若依此說，法令不溯及既往原則仍為拘束立法之原則，亦即具有憲法位階。另一問題即法令不溯及既往原則是否能適用於行政法規與民事法規？吾人若將法令不溯及既往原則之重點置於客觀法秩序之可信賴上，則應不問各該法秩序所涉及者究為公法或私法（註八），均應可以適用，只是其是否具憲法位階，則尚須有進一步之法理依據。因此，若於行政法領域，除非有類似刑法第一條規定（從法治國角度，本條規定應具有憲法位階）之實質上禁止法律溯及適用外，若未有充分理由，應允許立法者基於公益考量，並於符合憲法第二十三條之比例原則前提下，制定溯及既往之法律。

二、從傳統干預行政領域，例如警察之任務角度

在傳統干預行政領域，例如警察法領域，立法者能否基於公益目的制定溯及既往之法律？若可，其法理依據為何？

本條文規定之憲法依據，如同前述狀態責任之憲法基礎般，從警察之任務乃危險防止（Gefahrenabwehr）（註九），與財產權之社會義務出發，只要法規範未違反比例原則，應允許其溯及適用。又關於財產權之社會義務，我國雖未有如德國基本法般，在憲法上明文規定財產權具有社會義務，但本院釋字第五六四號解釋理由書提及財產權之社會義務（註十），且釋字第五七七號解釋文除重複本院財產權負有社會義務之見解外，並言及與法令溯及既往原則之適用問題，惟該號解釋之原因案件並未抵觸法律不溯及既往問題（註十一）。只是，上述兩號解釋均未論及溯及既往之容許性問題。就土污法之污染關係人言，無論是基於所有權之使用收益處分權，或基於對財產有事實上管領力所受有之利益，亦均應受有相應之社會義務。因此亦應承認有溯及適用之可能。

三、比較法上之觀察

比較法上，外國對於責任主體課予過去污染行為、或法令制定前所取得污染之土地，是否能對污染原因人、土地所有人追究責任？特別是關於土壤之污染，在日本被稱為「過去之遺產」，對於過去行為所引起之污染，是否承認法令之溯及適用，以及，若允許，在如何範圍內允許等問題之見解如何，引起學者關注。在日本關於行政法上之制度，是否得以對私人之責任溯及地要求，亦引起討論，學界與實務界大抵加以肯定。實務上曾有如下述關於法令溯及既往之案例，學者認為其論述焦點，大抵上乃基於日本之行政法令，係為維持公共秩序，並確保公眾之生命與健康，所負警察法上之責任有關而為討論（註十二）。至於美國與德國，基本上承認溯及適用；荷蘭雖承認法令之溯及適用，但判例則限制其範圍（註十三）。

四、日本名古屋地方法院一九八六年判決

日本實務相關見解，於名古屋地方法院一九八六年九月二十九日判決（註十四）有論及。在本案件中，法院須處理於環境法領域，基於日本之公害防止事業費事業者負擔法（下稱負擔法）第三條規定，因公害防止事業之實施，所產生之公害防止事業費用之負擔，對於實施事業者，依該法第三條規定溯及適用，而要求事業者負擔其費用之合憲性爭議。地方法院，經綜合地考量系爭法律規制目的之正當性及其目的與手段間關聯，並從私人所獲得法地位之性格、因溯及適用其地位內容如何變化，以及其變化與所要保護公益等綜合地考慮，結論認為，系爭規定所要求費用負擔之程度，與公共福祉相合致而未違憲。具體言之，關於法律

溯及既往問題，法院基於以下理由，認為系爭規定雖為溯及適用，然並未違反憲法第二十九條或第三十九條（註十五）。亦即，一、對於造成公害原因之事業活動，要求其負擔公害防治費用，即使當事人無故意、過失，基於該負擔金之性質與刑事罰、不法行為之損害賠償性質不同，屬公法上之負擔，在此範圍內，仍合乎正義、公平之思考。二、基於負擔法第三條所規定得使事業者負擔費用之要件，其範圍相當限定，同法第四條及第七條並規定減輕負擔額之情況，乃考慮不使其處分過苛。三、負擔法之制定乃基於當時社會之要求強化公害防止事業之財政基礎，使該當事業能早期且圓滑地實施，以防止地域環境受污染，並期待受污染環境之回復。基於以上理由，負擔法規定溯及適用，有合理根據，而合乎公共福祉，因此並不違反憲法第二十九條及第三十九條之規定意旨。本判決乃類似我國以比例原則審查系爭負擔法第三條規定之目的、手段關係與法益衡量，而推導出合憲之結論。

五、是以，於土污法領域，只要其規定未違反比例原則，應允許立法者採溯及既往之規範方式。而本案之系爭規定，實際上並非溯及既往規定，而是不真正溯及既往規定，因為其受規範之事實（即污染狀態）尚未終結，亦即於系爭法律施行時，其污染狀態仍持續存在。當然系爭規定仍須受比例原則之審查。

肆、我國環境政策之建制，應往預防原則方向邁進，以落實憲法增修條文「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」之意旨

一般在環境政策法形成上，有三個主要原則，即污染者負擔原則（Verursacherprinzip）（註十六）、合作原則（註十七）（Kooperationsprinzip）與預防原則（Vorsorgeprinzip 相當於 precautionary principle）（註十八）。而就我國土污法之立法動向觀察，系爭規定本就是基於污染者負擔原則，而課予污染行為人責任。而系爭規定其後之立法方向與政策亦可見其乃往合作原則進行。亦即民國九十九年二月三日土污法之修法中，於第二條第十六款增訂潛在污染責任人（註十九）。並於後續其他條文課予潛在污染責任人之責任規定。此已有國家與相關污染行為人、潛在污染責任人、污染關係人等之合作原則雛形。而關於預防原則方面，土污法第一條雖提及「為預防及整治土壤及地下水污染」，但實際之規範內容，與國際上所普遍採行之預防原則之認知，仍有落差。

按關於預防原則（precautionary principle/ precautionary approach），乃一九九二年聯合國環境開發會（地球高峰會）之里約宣言開始，許多國際上條約、或國際文獻中紛紛採取此一原則（註二十）。里約宣言原則第十五條指出，「為保護環境，各國依其能力應廣泛地適用預防原則。」而從環境法角度，預

防原則乃指對環境構成威脅之虞的物質或活動，即使該物質或活動與環境危害間之連結，在科學上之證明尚無法確定，也必須採取措施，以避免其對環境產生不良影響之原則（註二十一）。

如同目前警察之任務，須從危險防止走向風險預防般，於環境法領域，亦須從過去之對環境損害之「防範未然原則」走向「預防原則」。因為過去，在防範未然原則下，對環境具危害性與危險性之物質或活動，概可從科學上預知及確定，因此，其對環境問題之解決，只是有限性地。相對地，於目前風險社會下，有些對環境有危害之虞的物質與活動，其與導致環境危害間之因果關係，在科學上仍然無法明確證明，單從「防範未然原則」角度，則可不必採取任何防範未然之措施；但如基於「預防原則」，則即使對環境有危害之虞的物質與活動，在科學上仍然無法明確證明，亦不得以科學上之不確定性為由，而遲延採取預防之措施。

屬環境法領域之我國現行土壤及地下水污染整治法之規範內容，雖已顯現出污染者負擔與合作原則，但對預防原則之建制，仍未有真正之意識。預防原則之產生乃因人類目前存於充滿風險之社會，加上科技之不確定性，因此許多領域均面臨相同問題，其不只適用於環保領域，在國際上，亦同時適用於化學物質管理、食品安全、地球暖化對策、核能科技運用與生物多樣性危機等領域，因此值得吾人關注。系爭規定及本號解釋，明白宣示污染行為人責任與污染者負擔原則。而現行土污法經修法後，我國之環境政策似已走向狀態責任及合作原則。但在目前風險社會下，有關機關更須進一步地使我國環境政策之建制，積極地往預防原則方向邁進，以加速落實憲法增修條文第十條第二項「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」之精神！

註一：黃啟禎，〈干涉行政法上責任人之探討〉，《當代公法新論（中）》，翁岳生教授祝壽論文集，2002年，頁296、300以下。

註二：陳正根，〈環保秩序法上責任人之基礎與責任界限〉，《警察與秩序法研究（一）》，2010年，五南出版社，頁279以下。

註三：李震山，《警察行政法論》，2009年，頁212、213。

註四：關於土污法行政法院相關判決之評釋，參考李建良，〈剖視國營事業污染行為的國家責任—以台碱安順廠污染事件為中心〉，收於湯德宗、李建良主編，《行政管制與行政爭訟》，中央研究院法律學研究所，2006年，頁249以下。

註五：黃啟禎，前揭文，註1，頁301；關於狀態責任，另見蔡宗珍，〈論秩序行政下之狀態責任〉，《第三屆行政法實務與理論學術研討會》，臺大法律學院公

法中心，2003 年。

註六：例如刑法第一條規定，行為之處罰，以行為時之法律有明文規定者為限。即一般所謂罪刑法定主義原則。但從不得以行為後之新制定法律，處罰該法律制定前之合法行為角度，同屬禁止溯及既往原則。惟刑法第二條第一項雖屬所謂從舊從輕原則，看似溯及既往，但此刑法第二條一項之適用，以同法第一條為前提，與此所謂溯及既往情況不同。

註七：林三欽，《法令變遷、信賴保護與法令溯及適用》，新學林，2008 年，頁 34。

註八：參考林三欽，前揭註，頁 35 以下；陳春生，釋字第六六八號解釋不同意見書。

註九：在風險社會之現代，警察之任務乃進一步發展成為風險預防（Riskvorsorge）。

註十：釋字第五六四號解釋理由書：

「人民之財產權應予保障，憲法第十五條設有明文。惟基於增進公共利益之必要，對人民依法取得之土地所有權，國家並非不得以法律為合理之限制，此項限制究至何種程度始逾人民財產權所應忍受之範圍，應就行為之目的與限制手段及其所造成之結果予以衡量，如手段對於目的而言尚屬適當，且限制對土地之利用至為輕微，則屬人民享受財產權同時所應負擔之社會義務，國家以法律所為之合理限制即與憲法保障人民財產權之本旨不相牴觸。」

註十一：釋字第五七七號解釋文：「又於菸品容器上應為上述之一定標示，縱屬對於品業者財產權有所限制，但該項標示因攸關國民健康，乃菸品財產權所具有之社會義務，且所受限制尚屬輕微，未逾越社會義務所應忍受之範圍，與憲法保障人民財產權之規定，並無違背。另上開規定之菸品標示義務及責任，其時間適用之範圍，以該法公布施行後之菸品標示事件為限，並無法律溯及適用情形，難謂因法律溯及適用，而侵害人民之財產權。」

註十二：高橋 滋，土壤污染對策法の論點，ジュリスト，No. 1233，2002 年 11 月，頁 11。

註十三：高橋 滋，同前註，頁 11。

註十四：名古屋地判昭 61・9・29 行集 37 卷 9 號 1173 頁。

註十五：日本憲法第二十九條規定係有關財產權之保障；第三十九條規定，乃有關罪刑法定主義，以及禁止一罪雙重處罰之規定。

註十六：包括負擔費用、實質上相關之作為及不作為之責任，如土污法上之整治或除去責任等。

註十七：以土污法為例，即應建立國家與污染行為人、潛在污染行為人及污染關係人間合作關係，以預防及整治污染。

註十八：Vgl. Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, 2000, 2. Aufl., S. 38 ff.

註十九：十六、潛在污染責任人：指因下列行為，致污染物累積於土壤或地下水，而造成土壤或地下水污染之人：（一）排放、灌注、滲透污染物。（二）核准或同意於灌排系統及灌區集水區域內排放廢污水。

註二十：包括臭氧層保護、地球暖化之海洋保護、生物多樣性保護、化學物質管理等各領域。

註二十一：參考大塚直，預防原則、預防のアプロ一補論，法學教室，2006 年，第 313 號，頁 49。

釋字第七一四號解釋協同意見書

大法官 羅昌發

本號解釋涉及永續發展與法律不溯既往原則間之適當平衡問題。如何建立法律不溯既往原則之判斷基準及釐清兩者間之界限，具有憲法上重要意義。

中華民國八十九年二月二日制定公布之土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第四十八條規定：「第七條、第十二條、第十三條、第十六條至第十八條、第三十二條、第三十六條、第三十八條及第四十一條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之。」（下稱系爭規定）多數意見以其在規定「整治義務以繼續存在之污染狀況為規範客體」，故未抵觸法律不溯既往原則之規定；本席對於系爭規定「原則上」並無抵觸法律不溯既往原則之結論敬表同意，然本席認其「原則上」未抵觸之理由，並非在於系爭規定並無溯及效果，而係在於系爭規定之溯及效果係基於重大公益而設。多數意見另認系爭規定並不違反比例原則；本席認為，憲法第二十三條所規定之考量因素，應納入法律不溯既往原則之判斷基準，否則，如以法律不溯既往原則之判斷基準審查解釋對象後，又再以憲法第二十三條所規定之各項因素加以審查，顯然重複。又本件涉及系爭規定審查範圍之問題，有釐清之必要。爰提出本協同意見書。

壹、本解釋範圍的界定

一、本件涉及系爭規定將土污法若干條文適用於土污法施行前已發生污染之污染行為人。依解釋文所示，本號解釋之範圍限於系爭規定有關「於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之」部分（下稱「系爭規定溯及部分」）。亦即，系爭規定有關其所溯及適用之「第七條、第十二條、第十三條、第十六條至第十八條、第三十二條、第三十六條、第三十八條及第四十一條之規定」（下稱「系爭規定所引條文」）部分，不在本號解釋範圍。其部分原因或係由於聲請人

並未於聲請書中，質疑系爭規定所引條文部分有何違憲，而僅針對系爭規定溯及部分主張違反憲法意旨。然多數意見此種切割系爭規定之方式，允有斟酌餘地。

二、如後所述，有溯及效果之法律規定，是否符合憲法意旨，其判斷之因素及基準並非單一。溯及效果之內容（以本件而言，亦即系爭規定所引條文所規定之法律效果），亦為重要考量因素。本號解釋並未針對系爭規定所引條文納入審查範圍，而為有無違憲之審查，並不周延。以系爭規定所引條文中之第三十八條為例，該條係限期命污染行為人繳納依第十二條、第十三條、第十六條或第十七條第三項規定支出之費用；屆期未繳納，得按支出費用加計二倍，命其繳入土壤及地下水污染整治基金，並移送法院強制執行。系爭規定溯及適用此種逾期一日立即加計二倍金額之規定，容有違憲疑義。多數意見以切割方式處理系爭規定，並僅審查系爭規定之片段，而未能就系爭規定之整體而為審查，無法對系爭規定為正確之憲法評價。

貳、法律不溯既往原則與憲法第二十三條或比例原則之關係

一、本號解釋多數意見除分析系爭規定有無違背法律不溯既往原則（見本號解釋理由書第一段）外，另以比例原則加以分析（見本號解釋理由書第二段至第五段）。本席認為法律不溯既往原則之判斷本身，應已包含憲法第二十三條之必要要件（或多數意見所稱之比例原則）之判斷，於審查法律不溯既往原則之後，應無須重複審查憲法第二十三條之必要要件（或多數意見所稱之比例原則）。

二、本席曾於本院解釋所提意見書中說明「比例原則」與憲法第二十三條規定之「必要」要件，並非完全相同（見本席於釋字第六九二號解釋所提之協同意見書）。解釋我國憲法，自應以我國憲法架構為基礎。憲法第二十三條係以必要要件為判斷基準，自不宜另創解釋基準。惟不論是否將憲法第二十三條等同於比例原則，本席認為應將憲法第二十三條之必要要件（或多數意見所稱之比例原則）納入法律不溯既往原則本身之操作。換言之，法律不溯既往原則之判斷，應內含溯及既往之規定是否符合憲法第二十三條之必要要件（或是否符合多數意見所稱之比例原則）。倘產生溯及效果之法律規定符合憲法之規定，應係指其規定符合憲法第二十三條之必要要件。本席甚難想像某一溯及適用之法規符合法律不溯既往原則之規定，卻不符合憲法第二十三條之必要要件；或符合憲法第二十三條必要要件之規定，卻不符合法律不溯既往原則。

參、法律不溯既往原則之判斷基準

一、本院以往解釋，係以法律不溯及既往原則及信賴保護原則屬於法治國原則之一環；而法治國原則又為憲法基本原則之一（本院釋字第五二五號、第五七四號、第五八九號、第六二九號解釋參照）。本席認為，法律不溯既往原則雖可謂屬法治

國原則內涵之一，然單純以法治國原則作為法律不溯既往原則之基礎，並不精確；且無法描述諸多法律得溯及既往之情形。由我國憲法規範架構而言，立法者是否得制定具有溯及效果之法律，涉及限制或剝奪人民既得之權利或合法期待之利益，或對人民課以義務或其他負擔，故屬憲法第二十三條所規定「以法律限制」「以上各條列舉之自由權利」之問題。

二、本席認為，憲法下並無絕對之法律不溯既往原則；反面言之，立法者亦非得於任何情形，制定具有溯及效果之法律。由於法律不溯既往原則可能侵害人民之既得權利或合法期待之利益，甚或屬於對人民課以義務或負擔，且可能破壞人民對法律規定之信賴，故具有溯及效果之法律，應符合憲法第二十三條所規定之必要要件。亦即，在我國憲法架構下，法律不溯既往原則的判斷基準，屬特殊的「必要性」原則的判斷，應於憲法第二十三條下，建立特殊之判斷基準；此種基準，相較於適用於一般限制人民權利法規之判斷基準，有其特殊性。

三、本席認為，法律不溯既往原則是否合乎憲法第二十三條之意旨，應考量如下因素：

（一）溯及類型之差異性判斷：

1. 產生溯及既往效果之立法（*ex post facto law*），大致上包括兩大類。第一類為以嗣後制定之法律適用於該法制定前已經發生之事實、已經成立之法律關係或已完成之構成要件行為，並溯及地改變其法律效果、法律關係或法律地位（此類溯及，有稱為「真正溯及」或「主要之溯及類型」（*primary retroactivity*）者）；第二類為以嗣後制定之法律適用於該法制定前已經發生且於制定後繼續存在之狀態，以改變該狀態之法律效果或法律地位（有稱為「非真正溯及」或「次要之溯及類型」（*secondary retroactivity*）者）。兩種情形均有溯及效果。前者為以法律規定追溯立法前已發生之事實或已完成之行為。後者情形，法律雖係適用於其制定後仍存在之狀態，而似無溯及適用情形，然該狀態發生當時，法律尚未制定；狀態發生後始制定法律予以規範，故此種法律實際上亦係針對狀態之發生所為之處理，故甚難謂後者之情形，毫無法律溯及既往之可言。

2. 多數意見以系爭規定僅在強調整治義務以繼續存在之污染狀況為規範客體，不因污染行為發生於土污法施行前或施行後而有所不同，故難謂違反法律不溯及既往原則（見解釋理由書第一段）。其意見並未明示究係因系爭規定並無溯及適用之情形，故未違反法律不溯及既往原則，抑或認雖有溯及適用之情形，然經判斷後認為未違反憲法上法律不溯及既往原則之意旨。由多數意見以系爭規定僅處理污染繼續存在之狀況等理由而論，其似係認系爭規定並

無溯及適用情形。然依本席前述說明，以嗣後之法律處理該法制定前即已發生且持續之狀況，顯仍有法律溯及適用之因素。系爭規定之立法理由亦明載：「為妥善有效處理土壤或地下水污染問題，明定本法部分條文溯及適用於本法施行前之污染行為」。系爭規定應屬前述兩種類型中第二種類型之溯及規範，而仍有涉及溯及既往之問題；系爭規定既有溯及適用之因素，自應以後述法律不溯既往原則之判斷基準，決定其溯及規定是否符合憲法意旨。

3. 本席雖認前述兩類情形均屬法律溯及既往之規定，然此兩類溯及適用之情形，與該溯及規範之正當性、所涉公共利益以及受規範者之期待程度等判斷因素，關係甚為密切。故溯及既往規定在類型上之差異性，應為審查是否符合法律不溯既往原則的首要衡量因素。就規範之正當程度與公共利益而言，第一類之溯及規定既係以嗣後制定之法律適用於該法律制定前已經發生之事實或已完成之構成要件行為，故須有極高之正當性與公共利益，始得使其溯及效果合理化；第二類之溯及規定僅係以嗣後制定之法律適用於法律制定後仍繼續存在之狀態，其雖須有相當正當性及公共利益，然其正當性與公共利益之要求程度較低。就受規範者之期待程度而言，第一類溯及規定之受規範者原則上較難認知或預期立法者以嗣後制定之法律將溯及適用於已經發生之事實或已經完成之行為，故受規範者應有較高的受保護期待；然就第二類之溯及規定而言，其係就既存在之狀態而為規範，受規範者受保護之期待程度即相對較低。

(二) 溯及規定性質之差異性判斷：

1. 溯及規定是否符合憲法第二十三條之意旨，其規定之性質，亦屬重要之判斷因素。溯及之法律，如係對人民課以或增加新的義務、限制或剝奪人民之權利或既得之利益、或對人民造成其他不利影響，自應受到較大的限制。如溯及之法律係在賦予人民利益者，其規定原則上應無違憲疑義，除非所溯及賦予利益之給予方式違反平等原則，或有因溯及賦予人民利益卻侵害他人權利之情形。
2. 溯及規定對人民造成最不利影響者，為溯及的刑事處罰。以前述第一類之溯及方式，制定法律對人民已經完成之行為課以刑事責任，應為憲法所絕對禁止。以前述第一類或第二類之溯及方式，使受規範者受其他方式之處罰或使其負擔一定之行為或不行為義務，或使其受一定之不利益，則應依溯及目的正當性、溯及方法與立法目的之關聯性、信賴保護、溯及效果適當性等因素，判斷其溯及規定是否違背憲法意旨。

(三) 溯及目的之正當性判斷：

1. 法律溯及既往之規定，應符合憲法第二十三條所規定之「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」等目的。目的之正當性程度愈高，應愈可容許較高程度的溯及規範。在此等正當目的中，最常發生之理由為「增進公共利益」。
2. 正當目的，常由於社會進步、科技發展或其他原因所致之情事變遷而產生或強化。例如，由於社會進步，保護環境及天然資源之意識漸高，因而產生環保公共利益之共識，從而制定嚴格環保標準；又例如，由於科技進步，使廠商有能力採取較嚴格的環保措施，因而使採行較嚴格排放標準之立法，獲得更高程度公共利益及正當性之確認。

(四) 溯及方法與政策目的間之關聯性判斷：以溯及方式制定法律，係屬相當例外情形。溯及之規定與立法政策目的之達成，應有較高的關聯程度。倘有溯及效果之規定與政策目的之達成間，不具備較高程度的關聯性，應無法通過合憲性的檢驗。

(五) 信賴保護之判斷：

1. 本院以往解釋曾強調信賴保護原則（釋字第六二〇號解釋參照）。本席認為，有無值得保護之信賴，應為判斷法律是否得設合理溯及效果之重要因素。
2. 信賴保護之前提為受規範者曾經產生信賴，且溯及之規定，已超出一般人之合理預期。合理可預見程度之高低，相當程度影響溯及規定之合憲性。如行為發生或狀態發生當時，行為人已有相當訊息足以預期立法者即將制定新規範，並規定新的法律效果，則行為人欠缺信賴關係。至於是否具有合理的可預見性，並非專指對具體溯及條文內容的預見，而係指是否得合理的期待已經發生之行為或已經造成之狀態，其利益永遠不被剝奪或永遠不至於遭受任何不利益。例如，在環保意識普遍、環境破壞速度倍增的今日，環保標準日趨嚴格，並非全然不可預見。
3. 人民之信賴是否具有保護之價值，亦影響溯及規定之合憲性。是否有值得保護之信賴，應衡酌溯及適用之行為或被溯及剝奪之利益之性質。如行為或利益本屬違法（例如本來即屬違法之行為，以溯及方式加重其不利之法律效果），其信賴較無保護價值；行為或利益縱非違法，但在公共道德、商業倫理或誠信上有可非難性，則可保護之信賴亦較低。

(六) 溯及效果之適當性判斷：

1. 溯及規定對人民所造成不利益之程度不應過度（excessive）。其不利益是否過度，主要的考量因素為，相較於所規範之行為或狀態之情形，其金錢上或其他性質之不利益程度或規模是否過鉅而不具相當性。如行為或狀態造成

之結果極其嚴重，則使其負擔較高的不利益，應較有合理基礎；反之，如行為或狀態造成之結果並非嚴重，則不應使其負擔過高的不利益。

2. 受不利者之承擔能力亦應為衡酌因素。如受不利者屬經濟上與社會地位上之弱勢者，自較不宜以溯及方式使其負擔過重之不利益或過度剝奪其既得之權利。
3. 溯及效果適當性之衡量應包括有無侵害較小而仍可達成立法政策目的之溯及效果。有關是否有侵害較小方式，應審查之情形有二：其一，是否非以溯及之方式立法，即無法或甚難達成立法政策目標；其二，是否非以對人民課以某種不利益（如前述系爭規定所引條文中之第三十八條所規定按支出費用加計二倍，命其繳入土壤及地下水污染整治基金），則無法或甚難達成立法政策目標。
4. 溯及效果之規定，應容許個案公平性之衡量。憲法第二十三條之審查，係權衡法規限制或剝奪人民權利之必要性，而非審查個案中人民權利遭限制或剝奪之必要性；然有溯及既往效果之法規既為例外之情形，其自應許執法者於適用法律時，得於個案進行衡量，以酌減對人民不利益之情形，避免顯失均衡。
5. 有無合理補救措施及過渡條款之設置，亦應為溯及條款合憲性之衡量因素（釋字第六二〇號解釋參照）。有溯及既往效果之法律規定，如對實際或潛在受影響者，設有合理之補救措施或過渡條款，以減輕對受影響者之衝擊，或使其得以調適，則其解釋上較有可能符合適當性之要求。

肆、系爭規定在法律不溯既往原則判斷基準下應有之結論

（一）系爭規定有關溯及類型之差異性判斷：

1. 系爭規定係就土污法施行前已發生但該法實施後仍繼續存在之狀態，對行為人課以一定之義務。應屬前述第二種類型之溯及規範，故仍有溯及既往之因素，而應以法律不溯及既往原則之各項判斷基準，決定其溯及規定是否符合憲法意旨。
2. 由於系爭規定係屬第二類之溯及規定，在憲法第二十三條之下所需符合之正當性要求較低，受規範者之可期待法律不溯及既往之程度亦較低。

（二）系爭規定有關溯及內容性質之差異性判斷：由於系爭規定並非以第一類之溯及方式對人民課以刑事責任，而係使人民就污染之狀態負擔一定行為義務或行政責任，故非憲法所絕對禁止；其合憲與否，應以後述溯及目的正當性、溯及方法有效性、溯及效果適當性等因素予以判斷。

（三）系爭規定有關溯及目的之正當性判斷：本件所涉及者為重要之環境議題。清潔

而無污染的土地屬於人類珍貴的天然資源，此種資源一旦受污染，即甚難回復，甚至有永無回復之可能。天然資源應為居住於斯土者所共享。經濟發展固為社會進步的一環，然其發展不應以犧牲珍貴的天然資源作為代價；而應以永續發展為基礎，確保往後世代得以享有不低於現今世代的天然資源。此等自然環境與天然資源之保護，應賦予憲法上之價值，憲法增修條文第十條第二項就此亦已有明文規範。系爭規定目的在保護乾淨無污染之土壤，其所涉之公共利益甚高。在憲法第二十三條之要件下，此種保護乾淨土壤之目的，屬於重要的「增進公共利益」事由。立法者為確保清潔無污染之土地，制定嚴格的規範，既有其極高的公共利益，在判斷具有溯及效果之法律規定是否違背憲法意旨時，自應將此具有高度公益性質的情形，納入考量，而容許較高程度的溯及效果。

(四) 系爭規定有關溯及方法與政策目的間之關聯性判斷：系爭規定之立法之政策目的在維護不受污染之土地，而系爭規定之溯及之方式係在處理持續之污染狀態。溯及之方式與立法政策目的間，關係應屬密切。

(五) 系爭規定有關信賴保護之判斷：本件情形，多數意見援引原因事件發生時土污法第二條第十二款所規定：「污染行為人：指因有下列行為之一而造成土壤或地下水污染之人：（一）非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物。（二）仲介或容許非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物。（三）未依法令規定清理污染物。」以說明系爭規定所規範對象之污染行為人，其污染行為，在土污法施行前即屬不法，故無值得保護之信賴（見本號解釋理由書第一段）。惟現行土污法就污染行為人之範圍，係規定於第二條第十五款：「污染行為人：指因有下列行為之一而造成土壤或地下水污染之人：

（一）洩漏或棄置污染物。（二）非法排放或灌注污染物。（三）仲介或容許洩漏、棄置、非法排放或灌注污染物。（四）未依法令規定清理污染物。」由此規定之第一款可知，現行法所稱之污染行為人，並非限於「非法」污染行為人（而包括非「非法」之洩漏或棄置污染物行為人）。故在現行法之下，無法再以系爭規定所規範對象之污染行為人，其污染行為本屬不法，故無值得保護之信賴，為論述基礎。然如前所述，受規範者有無值得保護之信賴，並非單純以行為是否合法或非法為準；如受規範者有違公共道德或商業倫理或誠信，亦可認為其無值得保護之信賴。故在新法之下，縱使受規範者在土污法施行前無「非法」之污染行為，然因其非「非法」之洩漏或棄置等污染行為在公共道德與商業倫理上，仍應受負面之評價，故仍應認其值得保護之信賴較低。

(六) 系爭規定有關溯及效果之適當性判斷：

1. 就溯及規定對人民是否造成過度之不利益而言，多數意見將系爭規定溯及部

分與系爭規定所引條文予以切割，使其於判斷系爭規定是否符合憲法意旨時，無法考量系爭規定所引條文所規定之不利益程度。如前所述，系爭規定所引條文中之第三十八條係限期命污染行為人繳納依相關規定支出之費用，屆期加計二倍之金額。此種對人民造成不利益之程度，應屬過度，而有高度違憲疑慮。

2. 就受不利者之承擔能力之而言，系爭規定下受不利益者基本上為營業之污染行為人，其應非經濟上或社會上之弱勢者。
3. 就有無侵害較小而仍可達成立法政策目的之方法而言，系爭規定溯及部分應係處理土污法施行前發生污染行為的適當處置；且應可認為非以溯及方式立法，無法或甚難達成立法政策目標。然因系爭規定所引條文甚多，本席欠缺充分資料得以進行逐條衡量其所規定之效果，以確認所引各條文之內容，是否均為侵害較小之方式。本席認為，由規範意旨而言，系爭規定所引條文中，有些溯及之效果，應無其他侵害較小且可達成相同立法政策目標之方式（例如系爭規定所引條文中之第七條第五項規定，主管機關為查證工作時，發現土壤因受污染而有影響人體健康、農漁業生產或飲用水之虞者，應命污染行為人採取緊急必要措施，以減輕污染影響或避免污染擴大。此應為達成立法目標之適當方式）。有些溯及效果，是否屬於侵害較小且可達成相同立法目標之方式，則容有疑義（例如前述加計二倍金額之規定）。
4. 就是否容許衡量個案公平性而言，系爭規定欠缺此種容許主管機關為個案公平性衡量之內容。
5. 就有無合理的補救措施、過渡條款而言，系爭規定並未設此種措施或條款，以減低受規範者衝擊或使其得以調適。

（七）綜上所述，系爭規定係屬第二類之溯及規定，受規範者可合理期待立法者不制定此種規定之程度較低；系爭規定目的在保護乾淨無污染之土壤，其所涉之公共利益甚高；系爭規定之溯及之方式係在處理持續之污染狀態，溯及之方式與立法政策目的間，關係應屬密切；且本件所處理者為污染行為人違法或違反公共道德或商業倫理所導致之污染狀態，其值得保護之信賴較低；故系爭規定「原則上」並未違背憲法下法律不溯既往原則之意旨。惟本席亦須指出，本席對於系爭規定所引條文是否均為達成立法政策目的之侵害較小方法，仍存有疑義；本席另建議立法者就有溯及效果之系爭規定，考量設置衡量個案公平性之規定，並設置減低受規範者所受衝擊或使其得以調適之機制。

本號解釋多數意見認中華民國八十九年二月二日制定公布之土壤及地下水污染整治法第四十八條規定：「第七條、第十二條、第十三條、第十六條至第十八條、第三十二條、第三十六條、第三十八條及第四十一條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之。」（下稱系爭規定）其中有關「於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之」部分，係對該法施行後，其污染狀況仍繼續存在之情形而為規範，尚未抵觸法律不溯及既往原則及憲法第二十三條之比例原則，與憲法第十五條保障人民工作權及財產權之意旨均無違背。關於尚未抵觸法律不溯及既往原則之結論，本席固表同意，惟其相關論述仍有欠周延，有補充說明之必要；至有關不違背憲法第二十三條比例原則部分，本席礙難贊同，爰提出部分協同部分不同意見書如後。

一、系爭規定為真正溯及既往之法規。然因污染行為人未有值得保護之信賴利益，而未抵觸法律不溯及既往原則：

按新訂生效之法規，對於法規生效前「已發生事件」，原則上不得適用，是謂法律適用上之不溯及既往原則。所謂「事件」，指符合特定法規構成要件之全部法律事實；所謂「發生」，指該全部法律事實在現實生活中完全具體實現而言（本院釋字第五七七號解釋參照）。關於法律溯及既往之類型，德國憲法法院之裁判見解及我國學術討論上，將之區分為「真正溯及既往」（或稱「法律效果之溯及生效」），與「不真正溯及既往」（或稱「法律事實之回溯連結」），兩者於法律效力上有其區別。前者指法令公布施行後，對前「已完結之事實」回溯生效，後者係指法令公布施行後，對前「已開始迄未完結之事實」，向將來發生效力，亦即新法將法律效果的發生，連結到其公布施行前既存之事實（註一）。是對於過去完成之事實，因新法而受不利處分，為法律效果之溯及生效，反之，對於新法生效後始完全實現之構成要件事實，為法律事實之回溯連結，當無溯及既往問題（註二）。

查土壤及地下水污染整治責任，因八十九年土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）之制定公布而新設，在此之前與環境保護相關之法令，例如廢棄物清理法、水污染防治法、空氣污染防制法等，並無整治責任之規定。依土污法規定，對於污染現況負整治責任之人有三：現污染行為人（土污法第二條第十五款規定）、現污染行為人以外之土地使用人、管理人或所有人之土地關係人（下稱土地關係人），以及土污法施行前之污染行為人（下稱系爭污染行為人）。其中系爭污染行為人所負之整治責任內容限於同法第七條、第十二條、第十三條、第十六條至第十八條、第三十二條、第三十六條、第三十八條及第四十一條之所定，與現污染行為人、土地關係人另應依同法第六條、第八條、第九條、第十一條等規

定負責之內容並不相同，乃為立法者有意之區隔。

次查，系爭規定其中有關「於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之」部分，使土污法施行前為污染行為之人負整治責任。其前提要件為「行為人之法定污染行為及污染之結果，於土污法施行前已完全發生」以及「該行為人於土污法施行後已非污染土地關係人」。倘土壤及地下水污染行為之發生或終了，或污染結果發生或擴大，其中任一時點係於土污法施行後，即無系爭規定之適用，而應直接適用土污法其他規定。

再者，地下水或土壤受到污染，致破壞環境、危害人體健康，往往係因科技之發展或當地居民健康發生嚴重影響才被發現，事實上許多污染事件，其行為及污染結果發生時點，與被發現之時間相距久遠，於行為人已停止污染行為，又非污染場址之所有人、使用人、管理人（土地關係人），為使污染行為人對土污法施行前之污染行為負整治責任，而有系爭溯及法律之規定，此有立法理由（註三）可資參照，主管機關行政院環境保護署回復本院之函文內容亦同（註四）。

行為人因其行為之可非難性而為其行為負行為責任，倘符合特定法規構成要件之全部法律事實於新法施行前已完全實現，而非部分（包括污染狀況之繼續擴大）實現，其後因新法的施行而受不利益，即為溯及既往責任，此與狀態責任不以違反行為（作為或不作為）義務為前提不同。土污法對於土污法施行後尚存續之污染狀況之整治，除課現污染行為人行為責任，課現土地關係人狀態責任外，對於既非現污染行為人又非污染土地之關係人之系爭污染行為人，依系爭規定之後段而命其對於土污法施行前已完全實現之事實，負行為當時尚未存在之整治責任，乃為給予過去存在之事實，一個當初不存在之規定，是系爭規定為真正溯及既往之法規。惟查土污法係因確保土地及地下水資源之永續利用、改善生活環境，增進國民健康等重大公益而規定，而系爭污染行為人於土污法制定施行前，不論合法或非法的排放、洩漏、灌注或棄置污染物，或未依法令規定清理污染物，其係以相對廉價之處置污染物之方法獲取利益者，則以不適當之處置方式，將對於環境造成巨大傷害，於將來有被要求負整治責任之可能等情，亦尚難謂逾越其所能預見之範圍，而得認其有值得保護之信賴利益，從而系爭規定不牴觸法律不溯及既往原則。

- 二、系爭解釋將污染行為人之污染行為限於不法，不僅無法達成土污法欲保護環境、維護人體健康之立法目的，且使九十九年修正公布之土污法第二條第十五款第一目、第三目有關污染行為不以非法為要件之規定，有違憲之虞

土污法第二條規定，污染行為人係指因有特定之行為，且該行為造成土壤或地下水之污染結果之人。是污染行為人係因「污染行為」而擔負土污法規定之整

治責任。何謂污染行為，八十九年制定公布與九十九年修正公布之土污法規定不同，前者規定：（一）非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物。（二）仲介或容許非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物。（三）未依法令規定清理污染物；後者規定：（一）洩漏或棄置污染物。（二）非法排放或灌注污染物。（三）仲介或容許洩漏、棄置、非法排放或灌注污染物。（四）未依法令規定清理污染物。準此，九十九年新法修正公布後，洩漏或棄置污染物部分，不問為該當行為或仲介、容許該當行為，均不以非法為必要（註五）。

按污染物係指任何能導致土壤或地下水污染之外來物質、生物或能量（土污法第二條第五款規定）。是否為污染物，將因科技之進步而有所改變、發現，此以污染被發現之時點來論斷污染行為人之行為是否構成污染，進而使其對污染結果負整治責任，係為改善生活環境、增進國民健康之重要公益所必要。是基於整治經費考量，污染者付費原則之實現，行為人在危害產生過程獲利等因素，污染行為人因其行為所產生之外來物質、生物或能量，縱於行為當時因尚難認其為污染物，而未被禁止，或規定應處置方式，然於污染被發現時，倘得以認定為污染物時，不問是否有可歸責事由，仍應負整治責任，不以非法行為為限（註六），乃為土污法本質之所在。況無論過去污染行為係合法或非法，就該污染被發現之現在觀之，同樣有造成污染結果之事實，同具整治之必要性，同為重大公益之維護，排除其負整治責任之正當性何在？

本號解釋以系爭污染行為人之污染行為原屬「非法」，在法律上本應負一定除去污染狀況之責任，系爭規定課予相關整治責任，而對其財產權等所為之限制，與所保護之公共利益間，並非顯失均衡，為系爭規定合憲之論理基礎，將使行為時「合法」之人，無須對土污法施行後存在之污染場址負整治責任，形成整治上之漏洞，土污法之目的難以達成，且使九十九年修正公布之土污法第二條第十五款第一目、第三目有關污染行為不以非法為要件之規定，有違憲之虞。

三、系爭規定未設適當調整機制，以避免個案顯然過苛之情形，不符憲法第二十三條規定限制人民基本權利應遵守比例原則之意旨

如前所述，土污法施行前系爭污染行為人對於污染場址，不負公法上整治責任。在私法上，因其非污染場址之物權人（所有人或對於物有事實上管領力之人）而不負物之侵害排除責任。所應負之民法侵權行為責任，則有時效及賠償範圍之限制（註七）。

系爭污染行為人依系爭規定之整治責任內容包括：對於發現土壤、地下水因受污染而有影響人體健康、農漁業生產或飲用水水源之虞時，採取緊急必要措施，以減輕污染影響或避免污染擴大（第七條第五項）；對整治場址提出土壤、地

下水調查及評估計畫，經主管機關核定後辦理（第十二條）；採取必要措施，停止作為、停業、部分或全部停工；提供必要之替代飲水；豎立告示標誌或設置圍籬；移除或清理污染物等以減輕污染危害或避免污染擴大（第十三條）；訂定土壤、地下水整治計畫（第十六條）；接受調查，提供資料（第十七條、第十八條）等；以及違反上開整治義務之處罰與強制執行（第三十二條、第三十六條、第三十八條及第四十一條）。此最終整治責任，無上限額度與回溯責任期限之限制，自有形成個案顯然過苛，不符憲法第二十三條規定限制人民基本權利應遵守比例原則之意旨之可能。

按立法者針對特別應予非難之違反行政法上義務行為，為求執法明確，以固定之方式區分違規情節之輕重並據以計算罰鍰金額，而未預留罰鍰之裁量範圍者，或非憲法所不許，惟仍應設適當之調整機制，以避免個案顯然過苛之處罰，始符合憲法第二十三條規定限制人民基本權利應遵守比例原則之意旨（本院釋字第641號解釋參照）。系爭規定課污染行為人就該法施行前已造成污染且仍繼續存在之污染場址，於土污法施行後，負上開責任內容之整治責任，且對違反此行政法上義務之污染行為人，處以罰鍰並為強制執行，因係確保土地及地下水資源永續利用、改善生活環境、維護國民健康之重大之公共利益，其立法目的正當。此外，不問污染行為發生於土污法施行前後，污染場址均應整治，污染現況既係由系爭污染行為人污染行為所導致，且相關法律並無與土污法第四十八條規定達成由系爭污染行為人負最終整治責任，以達相同立法目的之有效手段，是尚屬維護公益之必要措施。

惟

- 1、經濟發展之必要與人體健康、環境安全之維護法益間如何平衡，尤其對未開發或開發中國家而言，是個政策決擇之問題。當政策選擇作為世界工廠，經濟成長與環境污染成正比，其經濟成長之效益由全民共享，環境污染之結果，由污染行為人負最終責任，於個案未必符合公平正義。
- 2、整治責任毫無疑問的帶給各業界不同的風險影響（註八），系爭污染行為人於行為時尚不知其有公法上之整治義務，無從預估其危險，致未能透過保險或其他方法，而使整治責任成本轉嫁成為可能。
- 3、再參酌德國於 1998 年制定之聯邦土壤保護法第四條第五項第二款規定：「對土壤有害變化或污染場址發生於 1999 年 3 月 1 日之後者，污染物必須被去除，對先前之污染若為合理要求時，亦適用之。但污染發生時，因已符合當時法律規定之要求，對該污染之發生不可預見，且考量個案之相關因素，其善意值得保護，不在此限。」對於過去合法行為所造成之污染結果，有免責之規

定。美國 The Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980 (簡稱 CERCLA 又稱 Superfund) (註九)，於 Sec.107. (a) (b) (c) 規定污染行為人、所有人、運送人、管理人等自污染物得到商業利益者，或對於有害廢棄物有控制能力或機會者，如出於故意或重大過失應負之整治責任內容為賠償聯邦政府、州政府依整治計畫所支付費用、因其行為造成之損害，以及健康評估研究費用。惟污染係因不可抗力、戰爭或第三人之行為所造成，或是此三種原因併合造成，得以免責。

系爭規定使行政機關或法院並無綜合個案一切情狀而為整治責任內容、責任條件、回溯期限之裁量權限，「顯然過苛」之結果勢所難免。其除過度侵害財產權外，甚至在嚴重情形下，將導致污染行為人破產而危及生活最低尊嚴之保障，亦可能易生污染行為人結束營業脫產之負面行為。系爭規定以污染狀態存否之單一標準，未區分污染行為人之污染行為時點、行為時是否可歸責性，劃一之整治責任內容及罰鍰方式，於特殊個案情形，難免無法兼顧其實質正義，尤其整治及罰鍰金額有無限擴大之虞，可能造成個案顯然過苛之處罰，致有嚴重侵害人民財產權之不當後果，立法者就此未設適當之調整機制，其對人民受憲法第十五條保障之財產權所為限制，顯不符妥當性而有違憲法第二十三條之比例原則 (註十)。

註一：關於真正、不真正溯及既往之論述，詳參本院釋字第六〇五號解釋曾有田大法官提出之協同意見書、楊仁壽大法官與王和雄大法官共同提出之部分不同意見書；李建良，〈法律的溯及既往與信賴保護原則〉，《台灣本土法學》第 24 期，2001 年 7 月，頁 80-83；張文郁，〈限時法和法律之溯及既往〉，收錄於氏著《權利與救濟(二)－實體與程序之關聯》，元照，2008 年 4 月，頁 29-32 等。

註二：本院有關法令溯及既往之解釋包括：釋字第五二五號、第五二九號、第五三八號、第五七四號、第五七五號、第五七七號、第五八〇號、第五八九號、第六〇五號、第六二〇號、第六二九號等。

註三：系爭規定之立法理由為：「為妥善有效處理土壤及地下水污染問題，明定本法部分條文溯及適用於本法施行前之污染行為人。」(立法院第四屆第二會期第十次會議議案關係文書參照，委報 43)。

註四：行政院環境保護署 102 年 10 月 30 日環署土字第 1020093714 號函：「二、土壤及地下水污染整治法修正前第 48 條，以及修正後第 53 條之溯及規定，其立法意旨乃參照美國 CERCLA 法案之精神，而美國法則係考量 1970 年代後期，美國陸續發生幾件深受社會矚目的重大污染案件，其中包括紐約愛渠(

Love Canal)，超過二萬一千噸的有毒化學物質被任意棄置長達二十多年、後來才因為居民健康受到嚴重傷害後被發現，故制定『全面性環境應變補償及責任法』（CERCLA），在污染行為人之責任要件上有三個特色：嚴格責任（strict liability）、連帶責任，以及溯及責任。嚴格責任允許原告只需證明被告是法規所定之潛在責任人（potentially responsible parties, PRP），而不需進一步證明被告有污染行為。採取這樣的立法方式是因為許多污染都是發生在被發現之前的一、二十年，可用以證明被告有污染行為之證據資料，往往因時間久遠而難以蒐集，因此在立法做舉證責任的調整；另一方面，嚴格責任在此之法律上的理由是，這些有毒化學物質將會散溢而影響人類健康，因此土地所有人等潛在責任人，有義務支付清理費用以整治被污染之環境。連帶責任係要求個別潛在責任人對全部整治費用連帶負責，又 CERCLA 的溯及既往責任係對於法規制定前所發生的污染行為，亦追究其整治責任，德國聯邦土壤保護法亦有相類似規定。三、承上述，土污法之制定亦發源於國內 80 年代許多污染場址之發現，故參照美國法之溯及概念，藉以讓相關污染行為人負擔污染整治責任，並且落實環境基本法規定之污染者負責原則，爰制定相關規定。」

註五：此部分之修正理由為：「按無論合法或非法，實務並未容許洩漏及棄置污染物，爰修正現行條文第十二款第一目，並將可依法令規定排放及灌注污染物等行為，移列於第二目。後續目次遞移。」（參照立法院第 7 屆第 1 會期第 2 次會議議案關係文書，政 180）。

註六：林昱梅，〈土地所有人之土壤污染整治責任及其界限—德國聯邦憲法法院判決（1 BvR 242/91:315/99）評釋〉，收錄於《黃宗樂教授六秩祝賀—公法學篇二》，學林，2002 年，頁 245、262。

註七：民法第 191 條之 3 規定（一般危險責任）：「經營一定事業或從事其他工作或活動之人，其工作或活動之性質或其使用之工具或方法有生損害於他人之危險者，對他人之損害應負賠償責任。但損害非由於其工作或活動或其使用之工具或方法所致，或於防止損害之發生已盡相當之注意者，不在此限。」

註八：蔡玉娟，〈土壤污染整治規範對土壤污染整治技術發展之影響—以日本「土壤污染對策法」之實施經驗為例〉，《經社法制論叢》，第 45 期，2010 年 1 月，頁 143。

註九：參照 www.epw.senate.gov/cercla.pdf。

註十：關於未設上限而造成個案過苛之論述，參照李震山、許玉秀於本院釋字第 641 號解釋之協同意見書。

人們可以燒燬掉房屋、但毀滅不了土地。土地是人類的乳母，依然存在那裡。它有的是時間與空間來養活耕種它的農夫……。土地上同時也會有痛苦、血淚與令大家受苦的一切；任何會激起它的憤怒與抗爭，都在啃食土地，並污染其榮譽……。但土地仍是我們的慈母，我們從它那裡來，終究有一天也要回到它那裡去。

法國大文學家·左拉·《土地》

本號解釋所要澄清的疑慮：究竟土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第四十八條規定（下稱系爭規定），針對施行前已發生之土壤或地下水污染，其污染行為人必須負擔整治義務，是否有抵觸「法律不溯及既往」的問題。本號解釋多數意見採取斬釘截鐵、毫不妥協的「否定論」，並宣告該條文合憲。

這種見解涉及到「溯及義務」的認定問題，不僅是嚴肅的憲法學理、亦為立法實務上攸關人民對國家法秩序安定性的信賴問題。系爭規定同時具有措施法的性質，應在公益性與比例原則的審查上採取嚴格標準，亦為多數意見所不採。面對系爭規定採取「拼湊型」立法，導致責任歸屬定位的混亂，多數意見尚不能發揮撥亂反正之功，反而背書支持其合憲性，均使本席無法贊同之。

對持多數意見的大法官同仁，捍衛公共利益的決心，與堅持理念的毅力，本席甚表敬佩。然「真理會越辯越明」，雖然未必在「一時內可奏功」。本號解釋作成過程中，本席已經竭盡說理之能事而未果，為有助於有識者日後再思此議題，也為盡釋憲之責，謹提不同意見略抒於次。

一、對土污法施行前的污染行為人，所課予的「整治義務」，是否構成「溯及義務」？

本席認為系爭規定之所以構成法律溯及既往的要件，是基於下列幾種理由，分述如下：

（一）系爭規定對土污法施行前之污染行為人，增加行為時所不可預知的法律後果與法律義務

依據中華民國八十九年二月二日制定之系爭規定，造成土壤或地下水污染的「污染行為人」，必須承擔起該法所規定且共有十條條文所規定的整治責任，例如調查污染來源、採樣以及採取必要措施以減輕污染及避免污染之擴大（第七條）；提出污染的整治調查與評估計畫，並進行評估、送交有關機關核定（第十二條）；停止作為、停業、停工之義務（第十三條）；依有關機關污染整治計畫進行整治（第十六條）；配合各級主管機關的檢查與協助義務（第十八條）；以及違反上述義務後的相關罰鍰規定（第三十二條以下）。

此十條條文所產生的「整治」義務，並非在土污法制定前，就已存在於相關的法律之內，無疑是土污法此「新法」所創設之義務也。然新法創設的整治義務，若針對該法施行後發生的污染事實，從而對「污染行為人」課予「整治義務」，自無任何法律問題，此正是法律產生之規範效果—即產生「向後規範」（pro futuro）的效力，也稱為「向後生效之法」（ex nunc）。

然而，系爭規定並不循上述典型、正常的「向後規範」之課予整治義務，而採取「向前規範」（ex tunc）的立法模式，將整治義務課予在土污法施行前實施污染行為之「污染行為人」上，從而回溯課予其應依新法而承擔的「整治義務」，顯然地具有溯及效力。

（二）立法、行政與司法機關皆承認系爭規定採取溯及性的立法模式：

和多數意見完全相反的，卻是立法者、主管機關與法院的立場，都明白地承認系爭規定採取溯及性的立法模式，例如：

1. 依據系爭規定的立法理由，行政院已明白提及，該條文所課予原污染行為人的是一種溯及性的法律整治義務（參見立法院公報第八十九卷第六期第二七一頁）；沈富雄委員的提案說明中，也強調同一見解。
2. 本號解釋在作成之際，依據主管機關行政院環境保護署所提供關於系爭規定立法意旨之函件（民國一〇二年十月三十日環署土字第一零二零零九三七一四號函）中說明一：「乃參照美國全面性環境應變補償及責任法（CERCLA）之精神，在污染行為人之責任，要件上有三個特色：嚴格責任（strict liability）、連帶責任，以及溯及責任……。又 CERCLA 的溯及既往責任係對於法規制定前所發生的污染行為，亦追究其整治責任，德國聯邦土壤保護法亦有相類似規定。」
3. 依據最高行政法院九十六年度判字第一九五三號判決亦認為，污染行為人之公司雖已為上訴人所繼受，然系爭規定既然課予污染行為人整治之義務，上訴人即應溯及既往適用污染行為人應承擔之整治義務的相關規定。相同見解亦見於最高行政法院九十六年度判字第一九五四號判決中，顯見最高行政法院對系爭規定具有溯及效力之認定，並無疑義。

面對者立法院制定系爭規定的明白意旨，主管機關強調系爭規定的溯及既往特性以及最高行政法院之相關見解，本號解釋多數意見豈能堅持己見，似乎認定立法院、行政院環境保護署以及最高行政法院對系爭規定的見解有誤？本號解釋多數意見是否「太過自信」乎？

（三）系爭規定增加了新的「整治義務人」類型

系爭規定在牽動法秩序的變動中，關於創設行為義務人的方面，也有溯及

的效果。此表現在污染行為人的界定上。依據土污法第二條第十二款（現行條文同條第十五款第二至四目）規定：「污染行為人：指因有下列行為之一而造成土壤或地下水污染之人：（一）非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物。（二）仲介或容許非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物。（三）未依法令規定清理污染物。」這些有關污染行為人的定義規定，行為時均未有明白規定者，例如排放污染物或清理污染物，可能是由工廠委託清潔公司承包，因此污染行為人的責任，依據行為時的法令，應由承包此清潔工作的公司承擔（註一）或是仍應由造成污染者承擔之。這些行為人的定義或歸責性還不算太突兀，然「仲介人或容許人」，則是前所未聞者。所謂的仲介人，是否為當時介紹、安排傾倒廢土或有害物質之行業？容許人是否為土地所有權人、地上權人或承租人，當時為圖私利，容許他人將污染物傾倒、掩埋至所有或事業掌管之土地？在過去都無法預想到提供土地作廢棄物處理之用，時隔多年後突然產生可能高達天文數目的整治費用之負擔也（註二）。

二、多數意見否認系爭規定違反法律不溯及既往之立論，到底基於何種令人難以接受的理由？

若仔細分析多數意見之所以堅持系爭規定沒有產生溯及既往的問題，必定有其理論依據。本席試加以剖析，將立論鋪陳在陽光之下，提供來者檢驗：

（一）似乎認定立法者只要針對任何存在於立法時的「狀態」，皆可採行具有回溯效果的處理措施，而不會構成法律溯及既往？

多數意見堅持系爭規定不構成法律溯及既往的主要理由，乃是：「係對該法施行後，其污染狀況仍繼續存在之情形而為規範」，亦即：「其意旨僅在揭示前述整治義務以仍繼續存在之污染狀況為規範客體，不因污染之行為發生於土污法施行前或施行後而有所不同；反之，施行前終了之污染行為，如於施行後已無污染狀況，系爭規定則無適用之餘地，是尚難謂抵觸法律不溯及既往原則。」（解釋理由書第一段）。上述說明，是以系爭規定制定公布時，仍有污染的「狀態」存在，已足以作為課予原污染行為人整治義務之依據。易言之，並非對於污染行為人當初的污染行為加以處罰，而只是課予「善後」的義務罷了。易言之，最多可以算是一種「不純粹的溯及既往」。

這是針對立法時存在的「狀態」（Zustand），而立法者要規範此污染狀態，而給予一定的法律後果。即原行為人行為時所不存在的法律後果（整治義務）。若謂立法時，存在一個污染事實，從而可以追究過往行為人之責任，課予其新的法律整治義務，既然不構成法律之溯及既往（即不純粹溯及既往），當可毫無猶豫任諸立法者自由規定之。

果真如此乎？本席茲舉一例，試問立法者是否可以自由為之？

社會上酒後駕車肇事案件頻傳，立法者認定許多都是在應酬後發生，且多係主人頻頻勸酒，以及宴會結束後未阻止客人駕車所導致。立法者遂制定法律規定，凡是應酬後客人酒駕肇事因而受傷者，主人必須承擔該客人所有醫療費用，並同時規定，自本法施行之日起，所有在醫院接受治療之酒駕者，亦適用本法之規定。換言之，該法以新法施行時「仍存在的酒駕受傷案件」為規範對象，是否可認定「並未對主人行使處罰權，而僅對繼續的狀態（酒駕受傷）課予賠償義務」？故法律通過後，全國各醫院內的酒駕受傷者，便可向主人求償。這些主人能否主張其已擔負起法律溯及性的義務乎？

答案顯然是否定的。因為應酬的主人在邀請朋友參加宴會時，無法預知必須為客人酒後駕車行為，負擔相關醫療費用之法律責任。若主人預知有此法律責任，當可事先採取預防的手段或措施，如不提供酒品、安排代駕、強力阻止賓客酒後駕車、甚至不邀請不配合的客人等等。

讓國民能夠預見其行為後所需承擔的法律責任，正是法治國家強調國家法秩序具有「可預見」（Vorsehbarkeit）及承擔法律責任的範圍與風險的「可預測性」（Vormehbarkeit）真諦。

因此，法律不溯及既往主要目的，乃在保障國民不被課予行為時未有的法律義務，不可藉由事後法律所新創的規範，溯及地增加其義務而言。

論者或會認為系爭規定為「不純粹溯及」的類型。本席也試再舉一例說明之。

因為新科技的進步，發現某種建材具有致癌之風險，立法者遂規定所有使用此種建材之房屋皆必須清除或更換之。此清除更換義務及於建築中及已完工使用中之房屋。此時，產生之法律效果，究竟為純粹溯及，或是不純粹溯及，端視何人負擔清除更換義務來決定。若法律規定負擔義務者為建築人，則對於完工及已使用中之房屋建築人即屬「純粹溯及」（參見本院釋字第五七七號解釋，該號解釋中對於新法公布前已製造完成之菸品，如不適用新法規定的標示規定，即不違反法律不溯及既往原則）；反之，如立法課予房屋所有人或正在建築中之建築人負有清除更換之義務，則屬於不純粹溯及。依據建築法規及警察法之原理（採狀態責任制立法），財產標的所有權人，本即為財產的擁有及使用，負有不得侵犯公共利益，造成他人與社會危害之法律義務（憲法第二十三條之規定），這也對基本人權的合法限制也。

由上述的例子即可得知，人民在行為時有無預見其擔負法律義務存在的可能性，可以作為判斷是否為純粹或不純粹溯及之指標也。

(二) 似乎認定惟有課予原行為人「罰責」，才具有溯及既往之效果，也才構成法律溯及既往的要件

如前所述，法律不溯及既往原則強調不應於行為後，透過新法制定，來加諸過去之行為人「不利負擔」。在此特別要提出的對比是，若新法賦予原行為人新的權利，例如免責或減輕條款（此在稅法經常出現），所謂「有利溯及」，則不在此限。更可看出所謂的「不利負擔」，不必一定是處罰的條款，只要課予一定行為或不行為的義務，都足以構成之。

回到本號解釋，系爭規定很明顯地對於污染行為人完成污染行為後，經過甚長的時間，才透過制定新法的方式（由十個條文）產生如此多樣、洋洋灑灑的整治義務，皆具有不利負擔的性質，便是典型的溯及義務。

故本號解釋多數意見，雖未明白提及系爭規定只課予整治義務，而未加以處罰，尚不違反法律不溯及既往原則（註三）。然基本態度上似乎認定，整治義務並非「溯及之不利益」，似乎誤解了法律不溯及既往原則正是防止課予國民溯及的不利益負擔也，非一定形諸於罰責形式不可（註四）。

(三) 認定整治義務人之污染行為本係「不法」，從而無庸考慮信賴利益保護之問題

多數意見在解釋理由書第一段中，援引土污法第二條第十二款，對於實行下列行為者：1. 非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物。2. 仲介或容許非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物。3. 未依法令規定清理污染物。認定為污染行為人，負整治責任。

誠然依據對（純粹）溯及既往的法律一如本席所認定系爭規定具有此種性質，其許可的例外情形必須有四項前提，需有可預見性、消除舊法的不確定性、填補法律漏洞及重要的公益考量（註五）。從可預見性的要件觀之，若污染行為人在行為時已經違背了法律以及其他法定義務，即可預見其應承擔之法律責任，故系爭規定認定污染行為人行為「非法」的判斷，仍顯不足，必須連結「非法」與「預見整治後果」，方可消除是否滿足「可預見性」之疑慮。否則有必要另外制定免責條款、補償或過渡規定，來對值得信賴保護的欠缺可預見性，提供補救（參見本院釋字第四六五號解釋，對立法前已合法進口之野生動物及其產品，不得進行交易的規定，該號解釋作出立法應予合理補救之見解）。

就此而言，仍必須分析下述兩點：

1. 行為時土污法第二條第十二款的污染行為態樣，似乎皆以「非法」的方式作成。污染行為人造成的污染後果，皆為未遵守行為時的法令，才是構成此條之規定的前提要件。故污染行為性質應當具有「有責性」（故意或過失）所

造成的非法行為。一旦污染後果出於不可抗力（如天災）或第三者所為，行為人即非負責之對象。土污法第二條與系爭規定均未在法條中明文提及此原則，然多數意見既然提出了「非法論」之前提，顯然便應成為系爭規定的解釋原則。

2. 多數意見提出的「非法論」，卻不能符合實務上之運作，土污法第二條已經在民國九十九年二月三日修正，依修正後條文，即足資說明（構成污染行為人要件改列為同條第十五款），內容調整成為四目，所謂污染行為人，指該行為之所以造成污染基於下列四種情形：

- (1) 洩漏或棄置污染物。
- (2) 非法排放或灌注污染物。
- (3) 仲介或容許洩漏、棄置、非法排放或灌注污染物。
- (4) 未依法令規定清理污染物。

若比較起舊法之三種行為態樣，此處增加的第一目，並無特別註明「非法」，依當時修法之說明，乃「按無論合法或非法，實務並未容許洩漏及棄置污染物」。故即使依合法規定處理污染物，一旦產生「洩漏」或「棄置」行為，即可以論定為與非法排放污染物一樣應負擔起整治之責任。

同樣的，洩漏行為也包括第三目的仲介或容許導致洩漏行為之人。

而實務上與新法所確認的「洩漏」及「棄置」行為，都不再以「非法」為前提。質言之，是以「後果論」，即便是合法的洩漏與棄置行為，或因不可抗力之颱風、地震或廠房老舊等因素，從而產生污染物洩漏或滲透入土壤與地下水之事實，不論依舊法（實務上如此）或依新法，皆可課予整治義務。

新法的更改其實已經衝擊到本號解釋實效：第一，多數意見雖以舊法的三種污染行為態樣作為審查之標的，解釋效力也及於舊法。但多數意見提出「非法論」作為課予污染行為人整治義務之前提，卻與實務見解不同。觀之新法採取實務見解作為修法之依據，更可見多數意見所持的「非法論」，與主管機關一貫所認知的見解不同。第二，本號解釋標的既然是舊法，則只對原因案件產生拘束力。多數意見提出的「非法論」，是否能夠在新法下產生效力？從新法明白排除了「非法論」，顯然應持否定看法。故本號解釋無法對同一規範內容違憲爭議有所澄清，似乎白忙一場。第三，本號解釋多數意見既然提出「非法論」，即使本號解釋只針對舊法產生拘束力，不及於新法。若有民眾被新法課予整治義務而不服，可否援引本號解釋的「非法論」，主張新法違憲，特別是合法排放污染物卻不免洩漏時（至於棄置行為則較少產生合法與否的問題），是否即應免責？如再聲請大法官解釋，是否大法官又將提出不同於本號解釋之

立論乎？第四、即使吾人認可「非法論」，特別是新法與舊法都將所謂的「未依法令清理污染物」作為污染行為態樣之一種，也作為課予整治義務，並不違反法律不溯及既往原則與無信賴保護的理由。可見得「未依法令清理污染物」此要件應符合「可預見性」原則。

所謂「可預見性」指應可預見「依當時法令所規範的法律後果為限」。觀之本號解釋理由書第一段所援引的行為時之法令—「例如六十三年七月二十六日制定公布之廢棄物清理法第十三條；六十四年五月二十一日訂定發布、九十一年二月一日廢止之同法臺灣省施行細則第十八條、第二十條規定」。若吾人再檢閱一下上述的條文，例如廢棄物清理法第十三條及同法臺灣省施行細則第十八條、第二十條之規定，都明白規定，事業廢棄物應妥為貯存，其運輸工具及清除處理方法，應符合主管機關之規定，以及廢棄物的處理設施應當具備一定的避免污染的設備。然上述條文皆有罰責規定，若有違反上述規定的情事，主管機關可課予罰鍰，而最嚴重的不過是採按日處罰（廢棄物清理法第二十一條）以及吊銷營業執照或擔負起一定的刑責與法律責任（註六）（同法第二十二條規定）。

除此之外，廢棄物清理之造成污染之行為，別無其他法律責任之可言。惟廢棄物清理法臺灣省施行細則於民國七十二年一月四日修正時，增訂第二十二條第二項規定：「前項事業廢棄物仍與一般廢棄物合併清除處理者，得繳付待運費用，委託執行機關處理」。故依據此條規定，一旦污染行為人利用繳付待運費用方式，由地方政府所屬之廢棄物清理執行機關（清潔隊）處理之（該施行細則第三條），污染行為人只要負擔委託處理費，即無庸承擔起污染物洩漏與棄置、排放所造成的污染責任。

然而多數意見所提出「非法論」的依據，都是作為之「應為」條文，尚不足得知其法律後果，必須再審視相關法律後果之條文，方可以論定當時行為人所可預知的法律後果。系爭規定課予污染行為人新的法律義務（整治義務），以迥然不同於污染行為人行為當時所可明確預知的行為義務（每次違規的罰鍰、改進義務、按日處罰、吊銷執照及擔負刑事與其他法律責任）。故多數意見顯然捨棄了行為人行為時，應承擔行為當時的「法定責任」，而非系爭規定制定時的「法定責任」（註七）。

（四）似乎忽視了我國環保法制化乃新進之產物

多數意見提出的「非法論」能夠站的住腳的條件，也有賴於相關法規的完善，舉凡涉及可能造成污染設備的許可要件、訂定污染的標準、義務人能夠採行來避免承擔法律責任的規定……等均有完善法規可資遵循，方符合法治國

家之常態。

然而我國的環保法規卻是所有法律類型中，發展最慢的一環，如水污染防治法與廢棄物清理法雖在民國六十三年已制定，然而攸關事業污染源的最重要的「流放水標準」直到民國七十六年才發布施行。至於「有害事業廢棄物認定標準」，遲至民國七十六年發布；「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」也在民國七十八年方才發布（註八）。

上述能確實管制污染源的法規命令，都已經在我國進行工業化、達成經濟奇蹟後才訂定，易言之，許多造成污染的事業，在行為時都沒有上述的法規可資遵循，何來預見其法律後果之可能。這也是我國發展工業當時，採取低密度的環保標準，不僅污染標準採形式主義、執法也以寬鬆方式為之，簡而言之，是以「經濟優先一切」，作為國家發展方向（註九）。

故多數意見提出的「非法論」，似乎以現今的法規環境與標準，來要求多年前的事實與行為之準則，是否有「法制時空錯置」之疑？

三、土地污染現狀處理的立法例一行為責任制或狀態責任制的抉擇？

本號解釋多數意見再三認定，系爭規定課予法律施行前污染行為人應當承擔起新法所規定的各樣整治義務，乃因行為人 1. 其污染行為所造成的後果，繼續存在而未消除；2. 該污染狀態於新法施行前，由污染行為人之「非法行為」所造成，應而無值得信賴保護的問題。且整治義務之課予有「避免污染擴大及除去之整治等相關義務，以防止或減輕污染對國民健康及環境之危害」之目的（參見解釋理由書第一段），同時只課予污染行為人整治義務，而不考慮應由土地所有權人承擔（而後再向應負起污染責任之行為人行使求償權），或是因為時間久遠、求證不易而考慮由「公力」（例如政府或基金會）分擔的可能性，本號解釋所持立論如下：「對施行前之污染行為人若不命其就現存污染狀況負整治責任，該污染狀況之危害，勢必由其他人或國家負擔，有違社會正義，並衝擊國家財政。是系爭規定明定施行前之污染行為人負整治責任，始足以妥善有效處理土壤及地下水污染問題，而又無其他侵害較小之手段可產生相同效果，自應認系爭規定係達成前述立法目的之必要手段」（解釋理由書第四段），顯示出多數意見認定：惟有由污染行為人獨立擔負起整治義務，方能妥善達到整治污染之目的，並符合最大公共利益（例如符合經濟效率、減少國庫支出及達成社會正義）。

在此涉及國家對一個客觀存在的狀態，採行立法的因應措施時，是否在「功能性考量」（最能達到目的的方法）上，還需有其他考量之因素乎？由上述多數意見對系爭規定的合憲性立論，顯然認定對於「污染現狀」的整治，只能採取由行為人負責，且可溯及產生整治義務的責任制，為唯一的選擇。

這種對特殊狀態所因應的立法措施，是否只有「立法裁量的萎縮至零」單一選項？恐怕仍值得斟酌也。首先吾人可先由立法學上針對這種型態的立法行為——即所謂的「措施法」談起。

（一）措施法的運用

這是一種雖然少見，但也稱不上稀奇的立法方式，乃立法者對於立法當時已存的現象（狀態），提出整治與因應的措施。這種針對某種已存在的狀態所採行的立法措施，公法上稱為「措施法」（Maßnahmegesetz）（註十），直接針對已發生的事實（即存在的待規範狀態）為立法規範，和一般法律是以未來將可能產生的案例作為規範，迥然不同，故是一種類似「個案法律」（Einzelfallgesetz）性質的立法模式。

針對既存事實的因應立法，例如我國因應九二一大地震所制定的「九二一震災重建暫行條例」及針對民國九十三年三月總統大選發生槍擊案，立法院通過的「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」，都是典型的例子。

措施法顯現的特色在於，立法者此時將立法與行政的角色集中在一起。本來一般的立法行為是立法者藉由制定抽象的方法與執行之要件，讓行政機關能在具體事件中，採行特定的行為。然在措施法的情形，則直接由立法者決定解決的方式，因為待解決的事實已然發生，且待規範的狀態已繼續存在，故措施法的特色為「功能取向」為主要的著眼點，以最大程度的「為求事功」作為立法目的（註十一）。

既然措施法的特色來顯現在「目的與手段一致性」上，也是權宜之計，立法者為此判斷時，很可能已可推測到適用法律的對象，故自然容易產生濫權而侵害國家的法治原則與基本人權，必須以最嚴格的方式予以檢驗有無侵犯平等權及比例原則，釋憲制度便是最後的把關者（註十二）。再加上若有法律溯及既往的疑慮時，更應在公共利益與比例原則的檢驗上，強化審查密度（註十三）。

立法者唯有在涉及重大公益，且手段上非採行例外的措施性立法不可時，方有容許的空間，同時這也是第一道門檻；其次在手段上面臨必須採行溯及既往的立法模式時，更應通過嚴格的公共利益與比例原則的檢驗後，方可為之。是為第二道門檻。

例如立法者透過立法規範方式解決嚴重的環保污染問題，若非課予行為人溯及既往的清除、檢查、提供資訊及採行善後措施義務，無法達成排除污染的目的時，儘管行為人依行為時法律並無相關義務，但仍有能力履行該義務者，立法者亦得課予之。

如前所述，採取具有溯及效力的措施法時，雖然必須限於重大公共利益並且經過比例原則的檢驗後方得為之，若對行為人造成不可預料與新增的義務時，仍應給予公平的補償。方符合法治國家的原則。

就立法時已存在的狀態，特別是造成該狀態行為已終了，立法者並非不可採行積極的因應與矯治措施，而回溯地規定責任。多數意見似乎隱藏著一種「恐懼」：「一旦承認系爭規定為具有法律溯及既往性質，即會構成違憲，從而立法者即不可採行此種立法之手段也。這是一種錯誤的認知。立法者依然可行使此裁量權，只不過應特別注意是否會對人民基本權利造成過度的侵害。」

同時，措施法與一般法之間並非單純的「零和關係」，亦即措施法並非不可與一般法律規定並存。質言之，一個法律可能採行措施法的因應方式處理立法時已經存在的現狀，亦可同時針對日後可能發生的案例情事，發揮一般性法律的立法功能。

法律若兼採措施法的立法模式時，則必須基於重大與不得已的立法目的（公共利益的存在）與手段，同時也對於是否真無信賴利益的保護（例如給予公平的補償）進行檢驗，並且應當採行嚴格的審查密度。

然而本號解釋多數意見的立論，似乎完全忽視系爭規定具有措施法的性質，也未對系爭規定的公益與比例原則進行嚴格審查密度之檢驗，而是採取寬鬆的審查密度，均已違背了法治國家對於措施法應有的審查基準也。

（二）土地污染的整治義務人，只能獨鍾「污染行為人」乎？

多數意見似乎完全信服立法者認定土壤污染之整治，僅有採行「污染行為人責任制」的唯一方式，方能達到有效控制與因應土地與地下水污染的目的？若考諸先進國家相關的立法例，則失之過偏也。

一般而言各國立法模式不盡相同，但重點不外採取「行為責任制」與「狀態責任制」兩種。至於我國則兼採兩種，本席將之稱為「拼湊制」，可略述如下：

1. 行為責任制：這是基於污染之造成，應由肇事行為人來承擔清除的責任，也可稱為「肇事者責任」（Verursacherprinzip）或「污染者付費原則」（Pollutor-Pays-Principle）（註十四）。也可以和民法之侵權行為人負有回復原狀的責任相類似，只不過將之提升到公法的地位，同時針對土壤污染的特性加以修正而已。

採行此制度的優點，乃「解鈴仍須繫鈴人」，污染行為人比較容易瞭解污染源的處所，由其承擔整治義務較能達成清除之功能。然而立法若採行此制度，特別針對以往污染行為人課予溯及責任，可能產生下述幾個問題：第

一、污染行為年代久遠，也就是所謂的「老舊負擔」(Altlasten) —由廢棄多年的老廠房或工業區所肇生的污染源，或是污染行為者(工廠)更易多次，且在污染源不一的情形下，則將如何論究各污染行為人之責任(究竟是共同連帶責任?或是比例原則?)。第二、查證污染來源並不容易，由採樣、分析、溯源，找出真正的污染源，以及真正應當承擔責任者，必須耗費龐大的人力物力。特別污染狀態產生距今越久，探究的工程就越艱困，取得的結論疑點更多。在具體的爭議中，不僅當事人、主管機關及法院勢必都將疲於奔命。第三、由於整治責任全由污染行為人承擔，受污染土地的所有權可能已易主。不論是污染行為人欲履行整治義務或確保自己之權利，都要對污染土地進行甚多的勘驗、取樣及各類整治方法的實踐，這些無一不需要所有權人的配合為前提。同時受污染土地整治成果，攸關該土地的價值高低，土地所有權人為第一位的直接受益者(公共利益為其次)，則自然會以最嚴格的標準來要求整治義務人，甚至要求超過常理亦非不可能。勢必會增加整治義務人的負擔。第四、整治工作侵擾土地之所有人或管理人甚劇，甚至多年都將雞犬不寧，徒增整治義務人與所有權人間的衝突(註十五)。

故要求污染行為人負擔溯及性的整治責任，必須妥善斟酌上述可能的弊端。對於污染行為人不得過度「責其善」，應適度給予減輕的條款，是為衡平責任。美國的「全面性環境應變補償及責任法」(CERCLA)雖採行嚴格、溯及性的行為責任制，但創設「潛在責任人」(Potentially Responsible Party)的制度頗有特色，該法認定：(1)有害物資洩漏或有洩漏之虞的設施，其目前之所有人與管理人；(2)有害物資棄置時，設施之所有人與管理人；(3)依契約負責安排運送或處置有害物資之人；(4)運送有害物資者。

上述四類行為人都是對污染物的處置，具有統領及處分能力的人員，因此極有機會極可能性造成污染的後果，難謂與之無因果關係。故除非當事人能舉出反證，否則即可論定其為污染行為人。

這種「推定」可以解決許多年代久遠的污染行為，當時污染物、證人、帳目均不易尋得，很難獲得直接與具體的證據也。

行為責任制儘管可透過因果關係來推定應負責之人，惟基本上仍基於有責性，若污染是源於天災(包括颱風、地震或雷電引起的火災)等不可抗力、戰爭，或是由第三人行為(不包括污染行為之僱用人或代理人)所造成時，則可以免除其責任。甚至土地污染狀態因廢棄有害物資而產生時，倘該所有權依善意取得或繼承方式取得時，即可免責。法院仍可審視購買土地時，

有無依循一般土地買賣之常規，探詢或檢驗土地之現狀與有無瑕疵，來決定有無信賴利益保護之必要（註十六）。

若無法由潛在責任人處找到整治責任人時，即由該法案所設立的一個超級基金（Superfund）來支付之。

故行為責任制儘管採行溯及既往方式來追究責任，也必須設定合理的免責條款，再輔以公力介入的方式，由基金來承擔整治污染的責任。

2. 狀態責任制：這是由警察法的狀態責任制所援引出來的制度。按德國警察法的理念，對於公共危害的產生，不外由人與物所造成。前者採行行為人承擔之行為責任制，後者則採狀態責任制。

狀態責任制，有由動產產生者。例如狗咬傷人，則狗主人必須為傷害結果負責；由不動產產生者，例如危樓的所有權人，有必要整建該樓房，以維護公共利益。

因此在警察法的領域內，立法者得視情況採行為責任制、狀態責任制或兼採之。在德國行政法討論中認為並無孰先孰後之差異，可由立法或行政裁量決定之（註十七）。

德國將土地污染的責任制度，視為警察及程序法的責任中最特殊的規定（註十八）。

依德國一九九八年通過（一九九九年三月一日施行）聯邦土壤保護法第四條第三項規定：「造成有害性土壤改變，或污染場址之行為人，其概括繼承人、土地所有權人及對土地有事實上管理力之占有人，都負有整治土壤、污染場址及因之造成水污染之義務，以使個人與公眾不再產生危險、重大損害或重大負擔。」同法亦規定，儘管即使拋棄土地所有權之人，亦應負起整治之義務（註十九）。

德國聯邦土壤保護法之立法，讓污染行為人與所有權人（占有人），均承擔起污染整治的義務。我國土污法第七條第五項也有類似的規定，但所有權人與污染行為人共同承擔的義務僅不過是發現有污染之虞時，有「採行緊急必要措施」，以「防止污染擴大」的義務而已。易言之，僅是「治標」而非「治本」的整治義務也。

德國法制採取所有權人負起狀態責任的立法模式，乃基於依基本法第十四條第二項「財產權社會義務性」的規定，土地所有權人對其財產標的本即負有維持公共利益的社會義務，對於財產標的造成社會的危害，便負有無過失之清除責任，此乃財產權「內容與其界限之立法規定」（德國基本法第十四條第一項），視為對行使財產權的合法限制也。故依德國聯邦憲法法院一

貫見解，便不承認狀態責任人承擔整治費用，是為公共利益之犧牲（特別犧牲 Sonderopfer）從而得請求比照公益徵收而獲得補償。

德國法制這種強調土地所有人必須保證其財產標的之清白無瑕、不至於危害他人與公眾，對污染之財產不得置之不理，性質上是無過失的責任。然無過失責任可能造成負擔過重的後果，特別是損害是由他人之行為所造成者，例如由他人的污染行為造成土地污染時，則可依聯邦土壤保護法第三十一條第一項規定求償，是為憲法財產權保障原則的實現。這種藉由求償的方式向肇事者請求償還整治費用，經常會發生肇事者已破產、死亡或下落不明的情形（尤其是外國公司），則求償無門的情形會發生，因此德國聯邦憲法法院在二〇〇〇年二月十六日的判決中，將「禁止過度」（Übermaßverbot）的原則（即比例原則）納入作為減輕狀態責任的要件（註二十）。行政機關及法院在個案時都必須斟酌以下的要素（註二十一），例如：以整治後的市價作為整治費用的上限、考慮土地所有人是否為受害人、該土地是否為財產的重心及生活所繫、獲得土地時是否認知將來義務的可能及事實上是否存在其他值得信賴的情形。

故德國課予土地所有人之狀態責任，也引進「期待可能性」之理念，若土地所有權人必須承擔全額整治費用不具有「期待可能性」時，即應減輕其承擔之額度，其他部分由「公力」加以承擔。故土地所有權人有無預知負擔的風險時，由主管機關在個案來予以判斷，行政法院亦可加以審查，主管機關有無善盡責任也。

德國聯邦土壤保護法的立法模式，針對立法時已經存在的污染事件，也有處理的必要。雖然該法未有明文規定溯及既往的效力，惟條文意旨明白地承認，只要污染的狀態沒有清除，即有依該法負起整治責任。易言之，不在於污染行為終了與否，端視污染狀況是否清除。

德國的立法模式很容易被認為是「不純粹溯及」的類型。德國法院也常持此見解。然應注意的是，德國立法例明確地對該法施行前的污染行為人課予整治義務，污染行為人並不會感到意外，因為該法具有聯邦法的位階，雖然遲至一九九八年才制定。然各邦的警察法（環保法）對土壤污染行為人的整治義務，早有明白規定，故聯邦土壤保護法的制定，是將各邦法彙整後，讓法律適用上更為明確且一致，至於原污染行為人依據邦法的整治義務，並未隨著新法的制定而消滅。因此依據警察法的一般原則，污染行為人的整治義務依據存續下來，故沒有所謂產生溯及效果的問題。當然法院也認定這種立法具有溯及性乃有絕對重大之公益，因此可獲得合憲性的支持（註二十二）

)。

這和我國明白地規定溯及既往是完全不同的情況，故直接援用德國聯邦土壤保護法的法理，來論究我國之透過土污法立法，來增加原污染行為人所未有的法律義務，兩者情形完全不同，此差異性也見諸於主管機關所委託之研究計畫結論之中，並作為區分兩國法制差異之處以及我國不採取德國制度，可能產生的問題也（註二十三）。

德國法制兼採行為責任制與狀態責任制，但重心仍然置於狀態責任制之上（日本在二〇〇三年施行之土壤對策法亦採此制度），對於土地所有權人的整治義務，亦有減輕的條款。另外舊有污染狀態既是主要規範對象，故針對污染行為人與狀態責任人權利的分配有詳細規定。例如狀態責任人支付整治費用後，而後得知行為責任人時，則有長達三十年的償還請求權（德國聯邦土壤保護法第二十四條第二項），而非適用民法較短的請求權時效，顯示出德國法是採取「實事求是」方式來整治長久的污染問題（註二十四）。

3. 拼湊制：我國的立法模式，外觀上大致上採行美國的制度（包括設置整治基金，以及名似實不像的所謂「潛在責任人」），但特別強調「污染者付費原則」採行溯及既往的規範模式。乍看之下，頗符合德國的立法模式，專以消除「立法時的污染狀態」，為立法目的。在法律合憲性解釋上，也掉入了「污染者本應有繼續清除污染源的窠臼」，這也是本號解釋多數意見的立論。然而卻忘了，德國法令早已周全規範污染行為人之整治清除責任，我國整體環保法制發展甚晚，而警察法又未進展到規範企業之環保責任程度，以致於行為時及行為終了後，並未規範完善的整治義務。故活生生套用德國模式，便產生水土不服之症。

而德國甚將整治之主力置於狀態責任者（所有權人）之上，又不許概括繼承者承受其責任，故永遠可找到積極承擔整治責任者，配合比例原則的適用，必要時由公力來分擔整治費用，能更有效達成整治目的。

我國將整治責任集中在污染行為人之上，且回溯課予整治義務，可謂「暢快淋漓」，讓污染行為人承擔完全整治責任。然而雖承繼美國法嚴格責任與溯及責任，然未採取美國法制之考慮到污染時間久遠，查證不易，故有特設「推定」實施污染行為之「潛在責任人」，讓責任分擔更為可行；其次又針對可能的「無責性」，而制定具有信賴保護性質的減輕與免責條款，來實踐衡平原則。

反觀我國法制拼湊立法，「師其形，而未師其意」，造成了只向污染行為人課其責任，而仿美國制度成立的「潛在責任人」—即德國制度下之狀態

責任人，卻不用負擔整治義務，導致我國土壤污染防治極易變成「負責者難尋」後果，甚至因無力整治，而將爛攤子丟給國家社會來承擔（註二十五）。

至於仿效超級基金成立的整治基金，更沒有想要成為積極承擔整治義務的要角，而扮演輔助性的角色，難怪成立十餘年僅有極少數的案例也。故變成「畫虎不成反類犬」的「非超級基金」之角色也（註二十六）。

對如此的立法模式，其能否提供最大能量的整治功能實在難以樂觀看待，且責任單單交由未必具有整治能力，原污染行為人來承擔，多數意見還認為此種立法選擇乃是「符合社會正義及維護國家財政」，恐怕未免過譽也。

四、結論：莫讓我國國土陷入「淪陷三部曲」—由「美麗土地」先變成「創傷土地」，最後淪為「受詛咒之土地」

誠然為妥善有效處理我國日益嚴重的土壤與地下水污染，勢必要在符合法治國家原則與兼顧有效性的雙重目的下，制定出法律規範。現行法在立法時恐未對法治國家原則進行深入的探究，且墨守「污染者付費」原則，以犧牲法治國家重要的「法律安定性」與「可預見性」原則為代價，制定具有懲罰性質的立法，不免含有濃厚的民粹思想（註二十七），可以想見，對即使仍有給付能力的原污染行為人，會造成實質上的不公（註二十八），而對時代久遠的污染行為人，則可能因財力不足無力整治，使污染狀態無法獲得合法清除與妥善處理。此種立法政策選擇並非上策。

本席以為，吾人針對此不論已開發國家或開發中國家都會面臨的土壤與地下水污染問題，應當秉持勇敢與正面回應態度，並採取四個基本立場：第一，採取「措施性法律」的立法模式，以功能至上為導向；第二，為維護重大公益，可明白承認並採行溯及責任，並將轉型正義的理念導入；第三，務必操持「勿苛求他人太甚」精神，導入衡平責任理念，從而在行為人缺乏「可預見性」或具有值得信賴保護等情形時，應有免責或寬鬆之規定。第四，正視「歷史共業」的史實，許多高污染的老舊產業，不少都是當年經濟發展所遺留，除了堅持「污染者付費」原則外，是否也應考慮「得利者分擔」原則，適度藉由公力整治的方式，介入與分擔之。

本席要特別強調，我國土污法的制度，未能採納德國狀態責任制之立法，讓土地所有權人積極承擔起整治義務，然該所有權人本身卻是整治義務完成後的直接受利者，卻不必分擔任何整治費用，不難想見勢必要求污染行為人竭盡整治之能事，或有過度誇張污染程度與要求污染行為人負擔過重整治義務之嫌。

在歷史的共業上，本席已經指陳，許多產業造成污染行為當時都基於政府有

意實施之低標準的環保規定，其污染行為本身也並非完全非法，同時在我國實施工業化時，由許多工廠的污染設備與要求，都反應在其產品價錢的低廉，增加外銷競爭力，並提供廣大的就業機會，造成國家社會與個人的「雙贏」。然這些受益者是否也應當和所謂的「污染者付費」一樣，與「得利者分擔」原則相連結乎？就此而言，這些低標準的環保事業既然有功於我國工業基礎與經濟規模的建立，其污染也多少應具備「歷史共業」，是否應當考慮由「公力負擔」（Lastenausgleich）的方式，由整治基金會或政府稅收來予以分擔，如此更有效率來達成污染狀態的解決？尤其是臺灣地小人稠、經濟產業的發展幾乎在短短的二十年內完成。這種「迅速勃興」的經濟奇蹟，政府環保要求質量完全是有意的犧牲，而當時眾多繳交高額納稅及提供工作機會的企業，無法預知其產業會在二、三十年後需承擔高額的整治費用，豈可獨苛責這些企業乎？

若原污染行為人的確非法且惡性重大，或仍繼續經營企業而獲利時，上述的免責條款則不適用之，是為當然。這也是美國之採取行為人責任制與德日採行狀態責任制，均會採行衡平制度的理由所在。

法國十九世紀末大文學家左拉，在他著名的小說「土地」的結尾，對人民賴以生存的土地，曾經有一段生動的描寫：

「人們可以燒燬掉房屋、但毀滅不了土地。土地是人類的乳母，依然存在那裡。它有的是時間與空間來養活耕種它的農夫……。土地上同時也會有痛苦、血淚與令大家受苦的一切；任何會激起它的憤怒與抗爭，都在啃食土地，並污染其榮譽……。但土地仍是我們的慈母，我們從它那裡來，終究有一天也要回到它那裡去（註二十九）。」

左拉雖然是形容那些農地上所有權所衍生的爭議與人生之悲歡離合，這一句「土地上同時也會有痛苦、血淚與令大家受苦的一切」，是否也可形容現代工業發展後，大量的污染對土地的侵犯？而左拉同樣也提到的「任何會激起它的憤怒與抗爭，都在啃食土地，並污染其榮譽」，是否也是提醒我們後代子孫應當要為土地的「尊嚴與榮耀」，負起抗爭與護衛的責任？

本號解釋已經觸及到我國土地污染應當如何有效與妥善整治的神經線，若現行法的整治方向，果如本席在前文中剖析者，已經失了偏鋒，而有走上歧路之危險，立法者應當嚴肅面對之，制定合理且有效的整治義務，否則以不切實際與空泛的規定來追究污染行為人，又無法發揮預期功效時，本席擔心今後可能會產生嚴重的副作用：污染工廠或企業之負責人，為追求短期利潤，而秘密污染土壤或地下水後，為逃避可以長達「終其一生」的整治義務，採取「賺飽後一走了之」的「金蟬脫殼」之計。屆時儘管可依據法律課予其整治義務，恐只留下「求償無

門」的結果而已。

本席以為，懷抱愛護這個美麗寶島之心者，應當在這片土地受傷後，給予最好「療傷止痛」的醫方，從而立法者理應採行最有效的立法模式，而非拼湊出高調與華而不實的「紙面上規範」而已。觀乎我國土污法實施已逾十三年，不少受傷的土地是否已經回復健康的原貌？恐怕仍是一片瘡痍。土污法立法模式的粗糙，恐不能推卸其咎！然而多數意見卻對修法建議與檢討，卻不願多費一詞以提醒之，也是本席不能贊同之處。

若我國不能努力與立即起而拯救這些已污染已久的土地，則很可能淪入「國土淪陷三部曲」之中，首先由「美麗土地」，變成「創傷土地」，最後變成無藥可救、各類毒物所污染、導致人畜皆不能生存之「受詛咒之土地」也！

註一：例如依據廢棄物清理法臺灣省施行細則（民國七十二年一月四日）第二十二條第二項規定，事業廢棄物（即有污染的垃圾廢棄物），如與一般廢棄物合併清除者，得繳付代運費用，委託執行機關處理。參見《臺灣省政府公報》，七十二年春字第一期，第二頁。

註二：系爭規定在民國九十九年二月三日修正後，加大了義務人的範圍。系爭規定移為第五十三條，義務人增加了潛在污染責任人，控制公司或控股超過半數以上之股東，皆和污染行為人同樣擔負起本法整治義務。

註三：在系爭規定的立法過程中，曾出現一段關於此系爭規定有無構成法律溯及既往的討論。本條文在立法會第四屆第二會期衛生環境及社會福利、經濟及能源、司法三委員會第二次聯席會議（民國八十八年十一月二十四日）中，主席蕭金蘭委員詢問當時環保署蔡勳雄署長，有關係爭規定是否構成法律溯及既往時，蔡署長認為溯及既往部分僅限於污染行為人。但也強調，污染行為人雖受溯及既往之影響，但追訴部分不包括刑罰，只追討行為人清償費用以示負責。接著蕭委員詢問法務部代表林次長，其表示：「嚴格來說，此一規範不屬溯及既往。在本法公布實施後，已經發生污染的情況下，要求行為人依法負起應負之義務，我們稱之為法的立即效力，但很多人誤會以為是溯及既往，以為是針對他過去行為予以處罰，事實上並非如此。」蕭委員金蘭又詢問：「只要發生污染現象，行為人就要受罰」，林次長回答：「是盡法律一定之義務，而非處罰。因為並未針對其過往行為予以處罰」。最後，蕭委員也表示：「整治任何人都必須的，但若溯及既往，連帶要行為人負清償責任，基本上是應當支持的，也贊同署長說法，但次長說法好像不同……。」

由上述系爭規定的立法過程的有無構成溯及既往的答詢可知，主管機關是採溯及既往之見解，但認為未課予刑法之責任，故無違憲問題。蕭委員也支持此一

見解。然而法務部對該條文既然沒有處罰規定，即不構成溯及既往要件之見解，並不贊成。惟最終仍以原草案通過。故此正反兩方之意見，似乎都認為：即使立法課予行為人溯及之整治義務，但未課予行為人罰責，就不至於抵觸法律不溯及既往之原則。本席之所以特別詳述立法過程，乃基於司法院大法官審理案件法第十三條第一項規定：「大法官解釋案件，應參考制憲、修憲及立法資料。」藉此「歷史解釋法」可以清楚詮釋在立法過程中，系爭規定之所以沒有抵觸法律溯及既往原則之立論所在也。

註四：儘管如此，本號解釋理由書也將系爭規定中包括的違背整治義務，得課予罰責，都併稱在系爭規定所規範的整治義務。因此系爭規定雖然沒有另外課予污染人先前的行為一定的罰責，但整治義務中也另外課予罰責也。另外對於以往行為人之違背行政法義務，立法者能在事後再課予罰責？應當注意行政罰法第二十七條第一項及第二項，行政裁罰權應於行為終了或責任終了之日起三年內裁罰之。

註五：參見陳新民，〈法治國家理念的靈魂—論法律溯及既往的概念、界限與過渡條款的問題〉，刊載於《法治國家論》，學林出版社，2001年，第190頁以下。

註六：該條文為：「民營廢棄物清除處理機構違反法令，致影響公共衛生，處五百元以上三千元以下罰鍰；經處罰後仍未改善者，當地主管機關得停止其營業或吊銷其許可證。因而引起傳染病或公共危險者，依刑法或其他法律處罰之。」

註七：本號解釋原因案件乃在民國六十五年十月九日即向臺灣省水污染防治所核備許可製造五氯酚，及電解法製造鹼、氯在案，導致含汞之廢水由廢水處理池滲透入地下導致污染。該廠於民國七十一年五月便已關廠停工未為任何使用。故要論究其法律責任，則應由行為時法律依據來探究之。

註八：參見，王子英，〈法律不溯及既往之研究—以土壤及地下水污染整治法之溯及責任為中心〉，東吳大學法律系法律專業碩士班碩士論文，2004年，頁78。

註九：參見，黃錦堂，《臺灣地區環境法之研究》，月旦出版社，1994年，第27頁以下。

註十：Ernst Forsthoff, Über Maßnahmegesetz, in: Rechtsstaat im Wandel, 1976, S. 105.

註十一：Ernst Forsthoff, aaO, 113.

註十二：Ernst Forsthoff, aaO, 120.

註十三：這也是德國聯邦憲法法院甚早的見解，認為立法者採取措施性法律之立法仍

不得減損對法治國原則的尊重。BverfGE. 7, 129/151. 參見陳新民，前揭文，第 200 頁以下。

註十四：我國環境基本法第二十八條亦已規定「破壞者付費」原則。其條文如下：「環境資源為全體國民世代所有，中央政府應建立環境污染及破壞者付費制度，對污染及破壞者徵收污染防治及環境復育費用，以維護環境之永續利用。」

註十五：故日本立法例中，污染行為人如欲進行整治，必須獲得土地所有人之同意為前提，便是避免這種可能擾民的弊病參見，蔡玉娟，〈土壤污染整治規範對土壤整治技術發展之影響—以日本「土壤污染對策法」之實施經驗為例〉，《經社法制論叢》，第 45 期，2010 年，第 159 頁以下。

註十六：王子英，前揭文，第 40 頁。

註十七：德國學界稱此為「浮士德模式」(Faust-Formeln)。參見 E. Schmidt-Asmann. F. Schoch (Hrsg.) , Besondere Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2008 . 2. Kap. Rdnr. 173.

註十八：E. Schmidt-ABmann. F. Schoch, aaO, Rdnr. 122.

註十九：本號解釋多數意見卻對聲請人所要求澄清污染行為人，是否包括概括繼承人的問題，認為並未適用該系爭規定而不予受理，似乎認為應由民法繼承關係來論定之。然而應注意民法的繼承關係有所謂的拋棄繼承之制度，德國法制特別排除之，即表示應與民法的繼承相區別。這恐怕也是本號解釋多數意見未顧及之處。

註二十：BVerG, 1 BvR 242/9/1 vom 16. 2. 200, 參見林昱梅，〈土地所有人之土壤污染整治責任及其界限—德國聯邦憲法法院判決 BVerG, 1 BvR 242/9/1〉，刊載於黃宗樂教授六秩祝賀—公法學篇（二），學林出版社，2002 年，第 231 頁以下。

註二十一：E. Schmidt-ABmann. F. Schoch, aaO, Rdnr. 149；林昱梅，前揭文，第 252 頁以下。

註二十二：參見各國土污法規及具體案例之研析—德國法，收錄於土壤及地下水污染整治業務推動、研修及求償諮詢計畫附冊五，環境保護署委託研究計畫，2007 年，第 5-72 頁。

註二十三：參見：各國土污法規及具體案例之研析—德國法，前揭文，第 5-79 頁。

註二十四：另外德國土壤法也有規定在本法實施後的土地移轉人如知有造成污染的情形，幾乎要承擔起終生整治義務。但購買土地後才發現有污染時，儘管仍有清除義務但信賴當時之法律且符合當時法律之規定時，即可享受信賴利

益之保護，都是強調善意保護的原則。（見同法第四條第五項）

註二十五：我國在土污法立法時一度曾考慮課予土地所有權人整治義務，但考慮可能造成龐大的訴訟量，遂放棄之。改採土地所有人有重大過失，方承擔之。參見蔡玉娟，前揭文，第 160 頁。

註二十六：以環保署提供的資料顯示，本法實施後（民國九十年至一〇一年），利用整治基金代墊支應的污染整治案件，共有十一件，扣除本號解釋原因案件（中石化安順廠）三件，則僅有八件而已，但以二〇一二年環保署所提的全國廢棄工廠土壤及地下水污染潛勢成果報告，卻指稱臺灣的工廠廢棄、異動等頻率堪稱全世界第一，例外又據「全國農地重金屬污染潛勢調查成果報告」所言，截至一〇〇年底，全國各縣市農地被污染，共計 2286 筆，面積 506.76 公頃。相形之下獲得基金整治者案件可謂少之又少。

註二十七：德國聯邦憲法法院前院長 H. J. Papier，也曾嘆謂：「對土污法的清除責任，尤其對已廢置的工廠之原所有權人，視為整治義務人，乃採取「筆者負責」之政策，是將政治用語轉化成法律用語，而忽視了對法律義務的認定，必須對警察法及相關法制做通盤與深入的研究，方可論定老舊污染的責任歸屬問題」。見 H. J. Papier, Die Verantwortlichkeit für Altlasten im öffentlichen Recht, NVwZ1986, S. 259.

註二十八：H. J. Papier 亦認為，當時企業主並沒有受到主管機關對有污染之虞之行為，所給予的處分或其他足以擔負法律責任的命令，因此沒有產生法律義務可言。故不能在日後的新定法律中，追溯企業主當時已經產生「概括與抽象」之維護公共安全之警察義務，即連繳付整治費用（Kostenersatzpflicht）的義務，也不復存在。見 H. J. Papier, aaO. S. 262.

註二十九：左拉，〈土地〉，收錄在《左拉全集》，畢修勻譯，山東文藝出版社，1993 年，第 480 頁以下。

抄中國石油化學工業開發股份有限公司代表人沈慶京釋憲聲請書

為聲請人就（一）土壤及地下水污染整治事件，認最高行政法院 96 年度判字第 1953 號、96 年度判字第 1954 號判決；（二）國家賠償事件，認最高法院 96 年度台上字第 1602 號民事判決，適用土壤及地下水污染整治法第 48 條作為裁罰處分及判決基礎，致聲請人於憲法上所保障之權利遭受不法侵害，並發生抵觸法治國之法安定性原則、信賴保護原則與憲法第 7 條、第 15 條、第 22 條、第 23 條之疑義，謹依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款與第 8 條第 1 項，提

出聲請解釋憲法事：

壹、聲請釋憲之目的

一、按法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。故而，若新制定之法律任意溯及適用，不僅將使既存之法律效果發生變更，更令人民無法對行為所生之義務，或其法律效果與責任加以預見，致權利義務處於不明確之狀態而有侵害人民既得權利之虞。是法律不溯及既往乃成為法治國原則之主要內涵，僅於具特殊例外事由之情況，方允許立法制定溯及條款，且溯及條款之內容仍應受平等原則與比例原則等憲法原則之檢驗。

二、本件聲請所涉（一）土壤及地下水污染整治事件，經最高行政法院 96 年度判字第 1953 號、96 年度判字第 1954 號確定終局判決；（二）國家賠償事件，經最高法院 96 年度台上字第 1602 號確定終局判決，適用土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第 48 條：「第七條、第十二條、第十三條、第十六條至第十八條、第三十二條、第三十六條、第三十八條及第四十一條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之。」之規定，該條文於 99 年 2 月 3 日修正公布改列為第 53 條，其新修正內容為：「第七條、第十二條至第十五條、第二十二條、第二十四條、第二十五條、第三十七條、第三十八條及第四十三條第一項至第三項、第五項、第七項至第九項規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人、潛在污染責任人、控制公司或持股超過半數以上之股東，適用之。」該溯及條款使人民須對立法前業已終結之行為負擔未能預見之整治義務，並承擔不可預測之鉅大責任，已有悖於法治國原則之法安定性原則及信賴保護原則。又該溯及條款未區分不同情狀而全面溯及，使未為污染行為之聲請人，僅因國家政策需要而奉命進行合併，嗣後竟遭認定須依系爭溯及條款對消滅公司所致之污染負整治責任。惟消滅公司於合併時並未存在整治污染之財產上給付義務，且消滅公司縱有因污染而獲得超額利益，業已透過民營化之手段而由國家實際享有，現國家卻又以該溯及條款請求聲請人負相關整治責任，無疑係使無辜之大眾股東承擔此不利益而受有財產上之損害，實不合乎環境法「外部成本內部化，污染者付費」之基本理念。故而，該溯及條款未就特殊情狀制定例外規定，亦未就立法前與立法後之責任標準予以區別，有悖於「等者等之，不等者不等之」之憲法平等原則。且制定溯及條款實質上並無預防已發生污染之作用，對整治污染之功效亦屬有限，卻會對法之安定性、人民基本權造成過度之侵害，並衍生其他社會問題而增加社會成本。況為整治立法前所形成之污染，採行環境稅或特別公課之立法更足以充實用以整治之財源，與溯及條款相較，更能顯著降低對人民權利與法秩序之侵害程度。

三、承上說明，縱採溯及條款之立法，亦僅須就溯及條款修訂相關例外規定，並為合理之差別性規範，即可有效降低溯及條款對無辜人民權利之侵害。故土污法第 48 條之溯及條款，不區分不同情狀而逕為一體適用之規定，顯亦未合於必要性原則、狹義比例性而違反憲法比例原則。從而，土污法第 48 條之內容，抵觸憲法第 7 條、第 15 條、第 23 條，嚴重侵害聲請人應受憲法保障之財產權，經聲請人用盡訴訟程序仍未能獲救濟。爰有聲請 貴院解釋之必要，期使人民之基本權利得獲保障。

貳、疑義或爭議之性質與經過，及涉及之憲法條文

一、事實經過

- (一) 臺灣光復後，因戰後百業待興，政府即著手接收並修復日據時代之各項廠房設施，以推動國家基礎民生建設。其中於民國（下同）35 年，設立國營事業台灣鹼業股份有限公司（下稱「台碱公司」），接管原日本鍾淵曹達株式會社所設之鹼氣工廠而恢復營運。台碱公司最初係分別由經濟部、臺灣省政府各持 60%、40% 之股權。嗣經濟部及臺灣省政府皆將台碱公司之股權全部轉讓予中國石油股份有限公司（於 96 年更名為台灣中油股份有限公司，下稱「中油公司」），因而，台碱公司自 57 年 7 月 1 日起成為中油公司百分之百持有股份之子公司。惟依「中油公司對台碱公司經營關係原則」（附件一）所載，台碱公司之董監事，皆由法人股東中油公司報請經濟部核定後指派，故國家對台碱公司之人事、財務及業務仍具實質控制力。
- (二) 台碱公司主要產品為燒鹼、五氯酚、五氯酚鈉。燒鹼係用以供應造紙、肥皂、煉鋁、人纖及其他各種化學製品之生產，五氯酚、五氯酚鈉則可廣泛應用於木材與竹材防腐、皮革防黴、除草劑等用途。職此，燒鹼、五氯酚、五氯酚鈉乃民生基礎工業之重要原料，台碱公司於我國經濟發展過程，實扮演舉足輕重之角色。
- (三) 台碱公司生產燒鹼、五氯酚、五氯酚鈉固然對經濟成長居功厥偉，惟生產燒鹼過程之電解製程中會產生「汞」，而「戴奧辛」則為生產「五氯酚」「五氯酚鈉」之副產物，對環境皆會形成嚴重之破壞。然而，囿於當時之科技水準，經濟部、中油公司及台碱公司未預見相關危害之發生，亦未採行有效之預防措施。隨著公害事件陸續浮現，前臺灣省政府乃函請經濟部轉請國營會於 71 年 3 月 6 日依臺灣省水污染防治所研擬之「台碱安順廠海水貯存池底泥清除計畫書」，督促台碱公司迅即處理。台碱公司因而擬訂預算約 1 千餘萬元之整治計畫，並提請經濟部核定，經濟部竟另以一紙「特急件」、「極機密」之函件，下令台碱公司關廠，嗣於 72 年 4 月 1 日命令當時亦為國營事業之聲請

人中國石油化學工業開發股份有限公司（下稱中石化公司）吸收合併台碱公司，至於汙染整治作業則被束之高閣。

- (四) 嗣後，為整治土壤及地下水之汙染，行政院環境保護署（下稱環保署）於 80 年 4 月制定完成「土壤汙染防治法」草案，於同年 7 月由行政院送請立法院審議。環保署並於 82 年 9 月間開始追查原台碱公司所遺留之土地汙染整治責任。此時經濟部一方面責成中石化公司以「土壤技術未成熟，及地質水文地下水等複雜因素，俟蒐集資料再執行」為由，函覆環保署（附件二）；另一方面則積極進行中石化公司民營化之作業，且在不到 9 個月的時間內，中石化公司之股權結構上，官股占全部已發行股數之比例自約 79 % 減至約 34 % 而完成民營化，政府並因釋股而獲利達新台幣（下同）180 億元。
- (五) 土污法於 89 年 2 月公布施行，其中第 48 條規定：「第七條、第十二條、第十三條、第十六條至第十八條、第三十二條、第三十六條、第三十八條及第四十一條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水汙染之汙染行為人適用之。」臺南市政府因此於 90 至 92 年間，調查認定臺南市安南區鹽田段 544-2、541-2、543、545、668、668-1、668-2、668-4、668-5、668-6 地號之全部土地及鹽田段 550、551、552 地號緊鄰二等九號道路以東 50 公尺範圍之土地，及臺南市二等九號道路（1k+80054 至 2k-825 段）（下稱系爭汙染土地）存有「汞」及「戴奧辛」之汙染情事，因而陸續將系爭汙染土地公告為汙染控制場址。嗣於 93 年間，再以中石化公司係吸收合併台碱公司，應依公司法第 319 條準用第 75 條之規定，概括承受台碱公司之權利與義務，並以中石化公司目前為民營公司非國營事業，適用土污法第 48 條之溯及條款等為由，要求中石化公司就接管自台碱公司之系爭汙染土地，負擔土污法所規範關於汙染行為人之整治義務與責任，陸續對中石化公司處以罰鍰、怠金，並命負擔各項應變必要措施費用。臺南市政府依據土污法第 48 條就系爭汙染土地所為行政行為，迄今已造成中石化公司逾台幣 1 億元之財產上負擔（除本件聲請案所涉及之兩件行政訴訟外，臺南市政府自 97 年至 99 年間，仍陸續命中石化公司支應系爭汙染土地之整治費用，並以中石化公司未履行相關整治義務為由，課處罰鍰。附件三），而日後須支付之整治費用估計需費數十億甚至上百億元。
- (六) 監察院於 92 年 6 月調查系爭汙染土地之汙染情況及經濟部的相關責任，經濟部略以其並未實質持有中石化公司股權，且中石化公司為民營事業，自應依法概括承受台碱公司責任，函覆監察院。監察院在 92 年 6 月 9 日發文履勘通知予經濟部開始調查汙染情況及責任後，經濟部即責成所屬國營事業中油

公司出脫所持有中石化公司股份總數約 11.68% 之股份。同年 9 月 17 日監察院通過對經濟部之糾正案後，經濟部更大量出脫中油公司持有之中石化公司股份，迨至同年 12 月 11 日，其持股比例僅剩約 0.6%，因而當然解除其董監事之職務（附件四）。監察院於調查台碱安順廠之污染事件完畢後，對經濟部提出糾正，其糾正案文具體指出：「60 年代期間相關法令對於有害事業廢棄物之處理，已有相當明確規範，經濟部具有該廠污染行為人、土地產權、股權所有人、關係人之多重主管機關職責，卻未能確實依法行政，善盡監督之責，致該廠及周遭環境之污染陷於難以處理之窘境，經濟部顯有重大違失，應予糾正。」；「經濟部國營會雖於 74 年 10 月 1 日函請中石化公司編列預算儘速清除該廠海水貯水池內含高汞量底泥，惟自斯時迄 82 年之 8 年期間均未見該部有主動督促該公司之作為，迨至該公司 83 年 6 月 20 日正式移轉民營時，始終未能擬訂完整之污染處理方案。」；「該部雖以『台碱公司併入中石化公司，原台碱公司安順廠之權利義務依法自當由中石化公司概括承受，該公司民營化後仍為一存續公司，對污染防治事宜自當持續辦理，不因民營化而有所區別』置辯，惟以該部具有該廠污染行為人、股權、土地所有人、關係人之多重主管機關角色觀之，前開理由顯屬卸責之詞。」（參附件二）等情在案。

二、所經訴訟程序

（一）行政爭訟部分：

1. 系爭污染土地於 93 年 3 月 19 日被公告為土壤污染整治場址，臺南市政府以 89 年 2 月 2 日公布之土污法第 48 條定有溯及既往之規定，台碱公司為系爭污染土地之污染行為人，則有關土污法所發生之權利義務，應溯及既往適用於台碱公司。而因中石化公司為合併台碱公司之存續公司，依公司法第 319 條準用第 75 條之規定，概括承受台碱公司依據土污法所應履行之權利義務，且污染行為人依土污法所負之整治義務，並非所謂一身專屬性之公法義務，乃就臺南市政府進行「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，並由土壤及地下水污染整治基金（以下簡稱土污整治基金）依土污法第 13 條第 3 項規定代為支應費用 652,221 元，於 93 年 5 月 10 日以南市環水字第 09303012510 號函（附件五），依土污法第 38 條規定，命中石化公司於 93 年 6 月 30 日以前將上揭款項繳入土壤及地下水污染整治基金帳戶。中石化公司認為土污法所定之污染行為人義務，屬公法上之義務，且該等義務涉及裁罰、刑事處罰，基於處罰法定主義，自應以法律規定為限，始得課以義務。而土污法並未規定合併之存續公司應概括繼受

污染行為人之整治義務，臺南市政府以公司法第 319 條準用第 75 條之規定，充作中石化公司概括承受台碱公司之整治義務之法律依據，顯然於法不合，中石化公司實難甘服，故屆期未繳納上開費用。其後臺南市政府又依土污法第 38 條後段規定，加計二倍費用，連同上開應繳費用合計 1,956,660 元，於 93 年 8 月 31 日以南市環水字第 09303023740 號函（附件六），命中石化公司於 93 年 9 月 30 日以前繳入土污整治基金帳戶。

2. 中石化公司不服臺南市政府上開兩件行政處分，依法分別提起訴願、行政訴訟，俱遭最高行政法院 96 年判字第 1953 號判決、最高行政法院 96 年判字第 1954 號判決（附件七）悉以「土污法第 48 條明文規定，第 7 條、第 12 條、第 13 條、第 16 條至第 18 條、第 32 條、第 36 條、第 38 條及第 41 條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之，台碱公司既為系爭場址之污染行為人，則有關土污法上述條文所發生之權利義務，自應溯及既往適用於台碱公司，並由上訴人（即中石化公司）概括承受，且污染行為人依土污法所負之整治義務，並非所謂具有一身專屬性之公法義務。台碱公司因其個別行為而造成之環境污染，則繼受其法人人格之上訴人即應負起排除系爭污染行為責任。」等情，駁回中石化公司之上訴，而告定讞。

（二）國家賠償訴訟部分：

1. 台碱安順廠之「戴奧辛」及「汞」污染，表面上係由依公司法組設之台碱公司造成，然因台碱公司為國營事業，台碱公司之董事皆由經濟部指派，該等董事實為經濟部之代表，係代其行使董事之職權，經濟部全權掌控台碱公司董事會之運作、經營及預算。台碱公司因純粹負責執行經濟部之命令，猶如經濟部之手腳。經濟部明知「汞」及「戴奧辛」污染嚴重，卻在台碱公司已主動編列預算擬整治污染之際，將之裁撤，並依據國營事業管理法（38 年 1 月 20 日公布施行）第 8 條：「主管機關之職權如左：1、所管國營事業機構之組設、合併、改組或撤銷……」規定，命中石化公司合併台碱公司，繼於 80 年間知悉行政院送請立法院審議之土污法，明定「污染行為人之責任採用溯及既往之方式，對於該法施行前業已發生之土壤或地下水污染，污染行為人亦須負擔整治責任。」；且環保署於 82 年 9 月間開始追查系爭土地污染整治責任，經濟部竟仍於 83 年 6 月將中石化公司積極予以民營化，將國家所造成之台碱安順廠污染，以金蟬脫殼方式，轉嫁予已民營化之中石化公司。
2. 中石化公司為追究經濟部之責任，乃於 95 年 1 月 20 日向臺灣臺北地方法院起訴，訴請經濟部依據土污法第 2 條第 12 款所定之污染行為人，以及國家賠償法第 2 條第 2 項等規定，賠償中石化公司所受損失，該法院 95 年

度重國字第 2 號民事判決以：「……被告並非土污法所稱之污染行為人……本件台碱公司及原告前身均屬國營事業，故無論被告（經濟部）對台碱公司之監督或命原告與台碱公司合併之行為，均屬被告對其所屬國營事業之行政機關內部行為，而非行使公權力之行為。」等語為由，認定經濟部非土污法第 2 條第 12 款所定之污染行為人，不符國家賠償法第 2 條第 2 項之要件，而駁回起訴。

3. 案經中石化公司向臺灣高等法院、最高法院提起上訴，俱遭駁回。最高法院 96 年度台上字第 1602 號判決以：「依 69 年 4 月 18 日修正公布之公司法第 319 條準用第 75 條規定，因合併而消滅之公司，其權利義務應由合併後存續或另立之公司承受。查 72 年 4 月 1 日上訴人與台碱公司合併，台鹼公司之權利義務則由上訴人所概括承受，……。土污法雖於 89 年 2 月 2 日始制定公布，惟土污法第 48 條明文規定：第 7 條、第 13 條、第 16 條至第 18 條、第 32 條、第 36 條、第 38 條及第 41 條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之。台碱公司為系爭場址之污染行為人，為兩造所不爭執，則概括承受其權利義務之上訴人即為污染行為人，應負排除系爭污染行為之責任。……再被上訴人對於台碱公司縱有監督不周、未編列預算、未令台碱公司改善及命與上訴人之合併等行為，亦與土污法第 2 條第 12 款規定污染行為人之定義不合；……上訴人既未能舉證證明被上訴人所屬特定公務員之行為構成職務上之侵權行為或怠於執行職務，致上訴人之權利受損害之事實，其主張其得依國家賠償法第 2 條規定訴請被上訴人賠償損害云云，亦不足取。」（附件七），駁回中石化公司之上訴，而告定讞。

三、最高行政法院 96 年判字第 1953 號、第 1954 號判決、最高法院 96 年度台上字第 1602 號民事判決適用判決時土污法第 48 條：「第七條、第十二條、第十三條、第十六條至第十八條、第三十二條、第三十六條、第三十八條及第四十一條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之。」之規定，認定聲請人應就立法前台碱公司所造成之污染，負相關之整治責任。惟土污法第 48 條（現行法第 53 條）乃事後溯及對立法前之行為施加制裁，有悖於法治國原則之法安定性原則及信賴保護原則，且採全面溯及之規定亦抵觸憲法第 7 條、第 15 條、第 23 條之平等原則與比例原則，致聲請人受憲法保障之權利受侵害，故有聲請解釋之必要。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

一、程序部分：

（一）按「有左列情形之一者，得聲請解釋憲法：二、人民、法人或政黨於其憲法上

所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有抵觸憲法之疑義者。」為司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款所明定，可知倘人民因權利遭受不法侵害提起訴訟而未能獲得救濟，就終局確定判決所適用之法令，認有抵觸憲法之疑義，即得依本條款聲請大法官解釋，合先敘明。

- (二) 查聲請人就本件土壤及地下水污染整治事件，於收受處分後，均於法定期間內，分別向各管轄機關，提起訴願及行政訴訟，最終經最高行政法院 96 年度判字第 1953 號、96 年度判字第 1954 號判決確定在案。另國家賠償事件，亦經最高法院 96 年度台上字第 1602 號民事判決確定。準此，聲請人認上開確定終局判決，所適用之土污法第 48 條（現行法第 53 條），有抵觸法治國之法安定性原則與憲法第 7 條、第 15 條、第 22 條、第 23 條等規定。茲依法聲請解釋，於法要無不合。

二、實體部分：

- (一) 土污法第 48 條（現行法第 53 條）乃「真正溯及」與「法律效果回溯連結」之規範，與法治國之法安定性原則及信賴保護原則有所抵觸：
1. 按法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守，迭經大法官解釋在案（參司法院釋字第 629 號、第 589 號、第 574 號、第 525 號等解釋）。故而，國家權力之運作須具有可預測性。蓋若法律得以溯及適用，將使既存之法律效果發生變更，並令人民無法對行為所生之義務，及其法律效果或責任加以預見，致權利義務處於不明確之狀態而有侵害人民既得權利之虞。職此，法安定性原則即係以保護人民權益為目的，是法律不溯及既往乃成為法治國原則之主要內涵。
 2. 我國憲法或法律中，並未就「溯及既往」有定義性之規定。學界則有嘗試對「溯及既往」（Rückwirkung）之法律規範作定義性之描述，即法律原則上係自公布日起實施，乃屬「向後」（ex nunc）生效。故凡新公布之法律規範，「向前」（ex tunc）適用於過去已發生的事實，無論其為法律關係已終結或是仍在持續狀態中者，均屬溯及既往之法規（附件八）。所謂「ex nunc」係指「自現在」（von nun an）開始，亦即自行為人之法律行為生效或法律實際生效之時點，才開始發生效力；所謂「ex tunc」則是「自始」（von Anfang an），亦即溯及（rückwirkend）於行為人最初為法律行為之時即已發生效力。
 3. 關於溯及既往法律規範之類型，德國聯邦憲法法院第一庭於 1960 年 5 月 31 日就「費用法修正案」（Kostenrechtsnovelle）之判決，提出「真正溯

及」(echte Ruckwirkung) 與「不真正溯及」(unechte Ruckwirkung) 之區別(附件九)。真正溯及之法律,係指立法者將法秩序進行事後性的改變(nachtraglich andern),使新制定的法律回溯性(retroactive)地適用於屬於立法前已完成的構成要件事實(ein abgewickelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände eingreifen)。惟人民依原有效法律所為之合法行為,必須維護既存之法律效果,方會令人民對法律產生信賴感而得以建立法治國。故而,真正溯及之法律對「已完結的法律事實」賦予不利益的後果,不僅干涉人民的處置權,甚而會侵蝕人民對法律之信任。至於不真正溯及既往之法律,係對現存「尚未完結的事實或法律關係」(nur auf gegenwertige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen),發生向未來之規範效力,即限於新法生效前既已發生,但在新法公布生效時仍在繼續延續狀態中者,方適用新法規定而就整個事實或法律關係作回顧性(retrospective)地判斷。德國聯邦憲法法院第一庭並依據信賴保護原則(Grundsatz des Vertrauensschutzes)檢驗溯及既往之許可性(Zulässigkeit der Ruckwirkung)(附件十),指出真正溯及之法律規範,原則上不應許可(grundsätzlich unzulässig),尤其不允許對行為時並非不法者,卻在事後以法律規範認定其屬不法(ins Unrecht gesetzt)而加諸包含秩序法中的措施(disziplinarrechtliche Maßnahmen)或損害賠償(Schadensersatz)等特定之制裁(bestimmte Sanktionen)(附件十一)。反之,不真正溯及之法律規範,則原則上受許可(grundsätzlich zulässig),惟立法者仍應就舊事例(Altfälle)制定過渡期間或過渡條款(übergangsregelung),以度過新舊法交替時期。嗣後德國聯邦憲法法院第二庭(der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts)於1983年3月22日就「德奧司法互助條約」(Rechtshilfevertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich)之判決,另提出區分「法律效果的溯及連結」(Ruckbewirkung von Rechtsfolgen)及「構成要件事實的回溯連結」(Tatbestandlicher Ruckanknupfung)之概念(附件十二),係以「時間的適用範圍」(zeitlicher Anwendungsbereich)作為區別之依據,若立法者將法律規範的效力,提前至法規範制定之時間點(Zeitpunkt des Inkrafttretens von Gesetzen)以前即有適用者,將造成「法律效果的溯及連結」,即屬溯及既往之法律規範。至於法律規範僅向將來發生規範上效力者,新制定之法規對過去時點中已發生的事實或法律關係(die bereits in der Vergangenheit entstandenen Sachverhalte oder Rechtsbeziehungen)可能發生不利益之影

響，則稱之為「構成要件事實的回溯連結」，惟此類法規所生之影響僅牽涉「事物的適用範圍」（sachlicher Anwendungsbereich），「時間的適用範圍」並未因立法而提前，故德國聯邦憲法法院第二庭認為僅具「構成要件事實的回溯連結」效果之法規並無溯及既往而違反法安定性之問題（附件十三）。職此，「真正溯及」或「法律效果的溯及連結」之法律規範，原則上非憲法所許，應受司法機關尤其是釋憲機關審查是否存在例外得允許之情形，方可通過法治國原則之法安定性原則及信賴保護原則之檢驗。

4. 依據德國聯邦憲法法院之見解，限於存有以下幾種例外情形，方允許立法者制定真正溯及或法律效果溯及連結之法律規範：（1）人民預見法律規範將有所變更。（2）現行法律規定不清楚或錯亂，立法者必須藉由此等溯及性的法律規範加以整理、排除。（3）現行法律違憲而無效，立法者透過溯及性的法律取代之。（4）對於因溯及性法律所造成的負擔微不足道。（5）溯及性法律係基於極為重要的公益上理由（überwiegende Gründe des Allgemeinwohls）的需要（附件十四）。我國最高法院 98 年 12 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議，對於允許制定溯及條款之例外事由，亦與德國聯邦憲法法院持相同之見解（附件十五）。前開第 1 至 3 種情形，皆屬於欠缺「值得保護之信賴利益」之狀況，第 4 種情形，適用溯及既往之法律規範對於人民所造成的負擔屬微不足道，故無危害人民之信賴利益。第 5 種情形，係將公益與私益進行利益衡量，故制定溯及性法規時勢必會侵害人民之信賴利益，自應採取適當之措施以保障人民之權利，方符合憲法信賴保護原則，司法院釋字第 525 號解釋就此有所闡釋：「法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。至經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形，或法規（如解釋性、裁量性之行政規則）係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布者，其信賴即不值得保護。」我國司法實務與德國聯邦憲法法院，就容許溯及適用之例外事由基本立場大致相符，另大法官更明確表示法規基於公益必要而溯及適用時，應採行合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款。故而，若真正溯及或法律效果溯及連結之法律規範並不具有上述例外事由，即抵觸法安定性原則及信賴保護原則而構成違憲。惟即便符合例外容許立法制定溯及條款之情況，並非表示溯及條款當然具合憲性，蓋溯及條款仍應受平等原則、比例原則等其他憲法原則之拘束，自屬當然。

5. 依 89 年 2 月公布施行之土污法第 48 條：「第七條、第十二條、第十三條、第十六條至第十八條、第三十二條、第三十六條、第三十八條及第四十一條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之。」之規定，以及該條立法理由：「為妥善有效處理土壤或地下水污染問題，明定本法部分條文溯及適用於本法施行前之污染行為人。」，皆明示該條為溯及既往條款。另依土污法第 48 條，溯及適用者包含第 7 條容忍主管機關人員進入調查污染整治場址之義務、第 12 條主管機關評估污染場址之權責、第 13 條主管機關採取應變必要措施之權責與受處分者之容忍義務、第 16 條污染行為人訂定整治場址的污染整治計畫之義務、第 17 條主管機關訂定污染整治標準之權責、第 18 條配合整治計畫並容忍主管機關檢查、提供資料等義務，上開規定除關於主管機關之權責事項外（例如第 12、17 條規定），均涉及對於污染行為人立法前已完成之行為，「事後」增加其法律上一定作為與容忍義務，顯屬於事後增加人民負擔義務的溯及既往法律規定。且與上述行為義務相互配合之行政罰規定亦依土污法第 48 條而在溯及適用之範圍內，其中第 32 條（現行法第 38 條）對於拒絕履行第 7 條及第 18 條之行為義務者及第 36 條（現行法第 37 條）就違反第 11、16、17 條規定者，均設有罰鍰及連續罰之規定，第 38 條（現行法第 43 條）則規定課予行為人繳納相關支出費用之義務，並對逾期繳納加增款項（姑不論其性質究為秩序罰或執行罰），皆為對污染行為人違反行為義務所進行之制裁。職是，土污法第 48 條事後增加污染行為人之行為義務，並對違反行為義務者加諸受制裁之責任，係對「已完結的法律事實」賦予不利益的後果而造成法秩序事後性地鉅大變更，發生令土污法相關規範之效力提前於立法前而生「法律效果的溯及連結」之情況。尤其，係土污法制定前「以概括繼受方式成為受污染土地所有權者」，於合併程序或繼承程序完成後，合併或繼承事件即屬處理終結，且所繼受之權利義務亦應以合併或繼承事件終結前之法律為據，當時法律上既無整治污染義務與責任之規範，則整治污染義務與責任自不可能成為繼受之標的。惟依土污法第 2 條、第 48 條之規定，導致立法前「以概括繼受方式成為受污染土地所有權者」，因「繼受」實際污染者之「整治污染義務與責任」而為污染行為人，並課予整治立法前已形成污染之義務與責任。然而，合併或繼承發生時，應無從繼受並不存在之整治義務與責任，已如前述，故土污法第 48 條即造成法制度上之矛盾，又該條乃對已處理終結之合併或繼承事件，再適用新法重為處理，不僅影響概括繼受者之既有權益，並有礙於法律關係之安定性（參最高法院 100 年度台上字第 125 號民事判決裁判要旨，登載於司法院公報第 53 卷第 9 期，100

年 9 月，第 174 頁，附件十六）。是土污法第 48 條屬「真正溯及」或「法律效果的溯及連結」之法律規範，洵堪認定。

6. 依德國聯邦憲法法院第一庭向來的見解，真正溯及之法規若致使原行為時並非不法者，竟依事後之法規認定其屬不法而加諸制裁，即應完全加以禁止而無例外。蓋具懲罰性質之法規，其構成要件須為一般受規範者所得預見，方符法律明確性原則，迭經大法官解釋在案（釋字第 491 號、第 522 號、第 636 號解釋參照）。故而，法規於制定或修正通過前，受規範者根本無從預見，以溯及條款事後對立法前之行為加以裁罰自當予以禁止。土污法第 48 條溯及適用之對象為污染行為人，而依土污法第 2 條第 12 款，將污染行為人定義為「因有下列行為之一而造成土壤或地下水污染之人：（一）非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物。（二）仲介或容許非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物。（三）未依法令規定清理污染物。」則依該條文對「污染行為人」及其「污染行為」定義，以法律直接認定凡造成污染結果之行為皆具不法性，再適用同法第 48 條之溯及條款，使「立法前」之「實際污染者」與「以概括繼受方式成為受污染土地所有權者」，依土污法第 2 條之定義而被認定為污染行為人，進而應依土污法第 48 條負擔「新法」所訂之行為義務，若不履行並會遭受一定之制裁責任，造成法律效果溯及連結而侵害人民基本權之情況。
7. 就本件聲請所涉及之案例而言，台碱公司安順廠營運期間之產製活動，依當時之法令並未認定其行為具不法性，且中石化公司於土污法制定前，業已依主管機關指示完成各項整治計畫。惟於土污法制定後，竟又「事後」以最新之管制標準，認定中石化公司應為台碱公司所造成之污染結果，負污染行為人之整治義務與責任。職此，土污法第 48 條之溯及條款，有致生原行為時並非不法者，依事後之法規認定其屬不法而加諸制裁之情況，此種溯及條款應完全禁止而不容許存有例外：
 - (1) 台碱公司安順廠係接管日據時代之日本鍾淵曹達株式會社所設之鹼氣工廠而繼續產製燒鹼、五氯酚、五氯酚鈉，囿於當時科技水準，實無從知悉製造過程中會產生危害健康及環境之戴奧辛與汞汙染，自無採取有效防範措施之可能。且我國於 60 年代開始才有環境保護之立法，但內容簡略程度猶如訓示規定，非如監察院糾正文所稱 60 年代已有相當明確規範，直至安順廠於 71 年停工後，方於 72 年禁用五氯酚，且於 74 年 11 月修正之廢棄物清理法方出現「有害事業廢棄物」之用語，嗣於 76 年才發布「有害事業廢棄物認定標準」，環保署成立後於 78 年首次發布「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」（附件十七）。故而，台碱公司安順廠營運期間，依當時

之法令並未認定其行為具不法性。

(2) 中石化公司係於 72 年間奉經濟部之命合併台碱公司，依臺灣 70 年代之科技及專業水準，僅發現台碱公司前生產「五氯酚」、「五氯酚鈉」及「鹼氣」之過程中，產生「汞」及「五氯酚」污染。至於系爭污染土地之「戴奧辛」污染部分，我國係於 86 年許方對「戴奧辛」有所認知而列為有害化學物質，因而陸續於民國 86 年 8 月訂定「廢棄物焚化爐戴奧辛管制及排放標準」、89 年 10 月訂定「中小型廢棄物焚化爐戴奧辛管制及排放標準」、90 年 11 月 21 日發布「土壤污染管制標準」中設定戴奧辛之管制標準值、95 年 1 月訂定「固定污染源戴奧辛排放標準」、95 年 4 月訂定「食品中戴奧辛處理規範」等相關戴奧辛管制與排放規範（附件十八）。中石化公司合併台碱公司後，不僅未曾利用台碱安順廠生產製造任何產品，且於合併後即積極擬訂相關整治方法提交環保署及臺南市政府審查認可。中石化公司又針對「汞」及「五氯酚」污染，依據經核可之整治方法，進行長達 20 年之一連串污染改善措施，包括「台碱安順廠附近水質、地下水、海水貯水池底泥含汞監測」、「含汞鹽泥固化計畫」、「五氯酚鈉場土壤及地下水調查」、「五氯酚鈉污染地下水處理方法之評估」、「五氯酚高污染土壤挖除隔離、翻土曝曬」、「進行地下水抽除活性碳處理五氯酚工作」、「五氯酚污染整治之蒸汽注入熱脫附先導實驗」等。上開改善方案確實解決「五氯酚」污染，關於「汞」污染部分，中石化公司也確實遵照環保署及臺南市政府於 70 及 80 年代所擇定之汞污染改善方案執行完畢。職此，中石化公司於土污法立法前，完全配合相關主管機關之整治措施，殊難謂中石化公司對於系爭污染土地所採行之行為具有不法性。

(3) 隨著環保意識抬頭以及檢驗技術之提升，於土污法立法後，亦由主管機關訂定較以往更嚴格之管制標準。臺南市政府因土污法之制定，依 90 年 11 月 21 日所發布之「土壤污染管制標準」及「地下水污染管制標準」，對管轄地區之土壤及地下水進行調查，方發現台碱安順廠生產「五氯酚」、「五氯酚鈉」之過程中，尚會製造出戴奧辛而污染土壤，並認定系爭污染土地之「汞」與「戴奧辛」濃度不符最新之管制標準，陸續將系爭污染土地公告為污染控制場址。惟於距台碱公司停產「五氯酚」、「五氯酚鈉」已事隔逾二十年之情況下，臺南市政府竟又依土污法第 48 條，溯及適用土污法第 32 條（現行法第 38 條）、第 36 條（現行法第 37 條）、第 38 條（現行法第 43 條）等罰則之規定，課予中石化公司負擔後續之整治責任與義務，多次對中石化公司處以罰鍰、怠金，並命繳納各項應變必要措施費用。故而，臺

南市政府乃對於台碱公司產製期間與中石化公司於 70 至 80 年代進行整治期間之各項作為，以 89 年所制定之土污法及相關子法或授權命令為標準，即依其後之科技或專業水準，重新檢驗立法前已完結行為之適法性。

- (4) 基上，土污法第 48 條之溯及條款，有致生原行為時並非不法者，依事後之法規認定其屬不法而加諸制裁之情況，此種溯及條款應完全禁止而不容許存有例外。且要求立法前之各項行為應符合其後之科技或專業水準，亦顯然不具期待可能性。從而，土污法應以行為時之法律作為判斷污染行為人之標準，抑或另增訂類似消保法第 7 條第 1 項：「從事設計、生產、製造提供服務之企業經營者，於提供商品流通進入市場，或提供服務時，應確保該商品或服務，符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性。」與第 7 條之 1 第 2 項：「商品或服務不得僅因其後有較佳之商品或服務，而被視為不符合前條第一項之安全性。」關於「科技抗辯」之規定，方有進一步論究是否存有得制定真正溯及條款之例外事由之空間。
8. 假設透過 貴院解釋，將土污法之污染行為人限縮於行為時有違反當時法規者，則即有討論土污法是否存有前所提及之 5 項得制定真正溯及條款之例外事由之必要性。其中第 1 至 3 種情形，應可統一涵蓋在屬於欠缺「值得保護之信賴利益」(schutzwürdiges Vertrauen) 情形下。蓋因第 1 種「人民預見法律規範將有所變更」情形，意味著受規範適用之人民已經預見法律規範即將變更，即無法信賴既有的法律規範於將來續存有效 (auf den Fortbestand der alten Regelung nicht vertrauen)；第 2 種「現行法律規定不清楚或錯亂」與第 3 種「現行法律違憲而無效」情形，均屬現行法律規範業已不合乎法安定性或其他憲法原則，故無法成為人民可得信賴的基礎 (keine tragfähige Vertrauensgrundlage)。第 4 種情形，則係因溯及既往適用之法律規範對於相對人所造成的負擔屬微不足道 (Geringfügigkeit)，而因此「無關」(irrelevant)。第 5 種情形，溯及性法律係基於極為重要的公益上理由的需要，係指法律規範固然具可得信賴的基礎，但將公益與私益進行利益衡量，可得出採行溯及對國家社會所生之利益，顯然超出人民因溯及而遭受之損害之情況下，則允許制定真正溯及之法規，蓋於魚與熊掌不可兼得之狀況，必須作出符合成本效率之取捨。
9. 承上所述，以本件聲請所涉及之污染事件為例，台碱公司營運當時，並無具體之環境保護法律規範存在，且事實上難以期待人民預見未來法律，況人民亦不具審查法律之權責與能力，故而，土污法第 48 條並不合於前述第 1 至 3 等三種例外情形。又整治過去長期累積所形成之污染，所需之時間與經費皆相

當龐大，即便上市公司亦恐難以具足夠之資力支應，聲請人目前業已繳納逾 1 億元予土壤及地下水污染整治基金，惟日後整治系爭污染土地所需之費用，估計將高達數十億甚至上百億元。職是，溯及之結果對人民所生之負擔絕非「微不足道」，故土污法第 48 條顯不符合第 4 種例外事由。就第 5 種例外事由，即「基於極為重要的公益上理由的需要」，污染事件對土地、動植物生態及居民身體所造成損害乃既成事實，因而，制定真正溯及之規範並不可能對過去行為所生之污染產生預防之效果。另不可否認的是，放任污染狀態繼續存在而不進行整治，仍有造成危害持續擴大之虞，故整治污染土地確具迫切性與必要性。惟立法前之行為人並未能預見將來需負擔整治成本而留存或提撥整治污染之準備金，況即使上市公司亦難以負擔整治費用已如前述，則制定溯及條款而事後課予人民負擔整治費用之責任，對於充實整治污染財源以促進整治工作之成效，恐怕亦相當有限。再者，制定溯及條款所生之負面影響，除犧牲人民信賴利益而造成之財產損害外，若企業無力負擔整治費用而解散，將進而影響員工之工作而使失業率增加，連帶影響更多家庭之生計，亦增加國家社會福利支出之負擔等種種不利之效果。職此，考量溯及條款對於各層面所生之利弊而加以權衡後，恐難謂採行溯及條款之方式係對整體國家社會利益較為有利，歐盟環境民事責任白皮書因此不採溯及制度。蓋其認為溯及既往反而對整體經濟產生負面之影響（附件十九）。從而，土污法第 48 條並不具得制定真正溯及之例外事由，該條規定自有悖於法治國之法安定性原則及信賴保護原則而屬違憲法律規範。

（二）退言之，縱 貴院認為就土地污染整治事項具重大公益性而合乎制定溯及條款之例外事由，惟土污法第 48 條未就特殊情狀制定例外規定，亦未就立法前與立法後之責任標準予以區別，以致對於本質不同之事物，機械式地適用相同規範，仍有違「等者等之，不等者不等之」之平等原則：

1. 按憲法第 7 條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」所謂平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等（參司法院釋字第 412 號、第 481 號、485 號、第 596 號、第 618 號、第 666 號解釋）。故而，基於「等者等之，不等者不等之」之憲法平等原則基本意涵，是如對相同事物為差別待遇而無正當理由，或對於不同事物未為合理之差別待遇，均屬違反平等原則（司法院釋字第 593 號解釋理由書、第 610 號解釋理由書參照）。
2. 二戰後之臺灣屬農業社會之型態，於民生貧困之年代，政府強調追求經濟成長，並透過工業化而帶動經濟快速發展。隨著生活水準與科技之提升，政府與國

民之環境保護意識逐漸形成，因而，開始研擬制定相關環境法規與政策，不再以經濟成長為首要目標，並於 83 年之憲法增修條文，明示經濟與環保應兼顧，嗣於 89 年制定土污法。職此，我國現代化之過程，各階段之時空背景皆存有顯著差異，故不同時期之行為即分屬不同本質之事物。土污法第 48 條之溯及條款，未考量時空環境之差異及科技日益月新等因素，全然以 89 年之標準檢驗過去數十年之行為，且不論立法前或立法後之行為，皆課予同等之義務與責任，乃對於不同事物未為合理之差別待遇，應已違反平等原則，殊無疑義。

3. 對於土污法立法前所形成之污染，以溯及條款課予污染行為人整治過去污染相關責任，乃係基於「外部成本內部化，污染者付費」之理念，以避免發生由公眾為污染行為人買單，卻使污染行為人獲取超額利益之不公平現象。職此，溯及條款之適用對象，自應就「外部成本內部化，污染者付費」之角度，加以區別而制定差別性之規定。惟土污法第 48 條顯然未慮及此層面，以致將本質不同之「實際污染者」與「以概括繼受方式成為受污染土地所有權者」，同列為溯及條款之適用對象，且負擔同等之義務與責任而有悖於平等原則。茲進一步說明如次：

- (1) 自土地受污染開始直至土污法立法時，污染土地若未曾移轉，則「實際污染者」即為污染行為人，並無疑義，土污法因此課予其負擔整治「過去」污染之義務與責任，仍合乎「外部成本內部化，污染者付費」之理念，至於溯及之時間與責任範圍若無設定上限，可能有悖於憲法比例原則，則係另一層面之問題。
- (2) 於污染行為終了後至土污法立法前，受污染土地曾經過移轉繼受之情況，若係就個別財產為交易之方式進行移轉，則依土污法第 2 條之定義，繼受污染土地所有權者為污染土地關係人，污染行為人仍係「實際污染者」，故整治立法前所形成之污染所需之經費，亦係對「實際污染者」追討，與 (1) 之結果相同。
- (3) 類似 (2) 之情況，即受污染土地曾於土污法立法前移轉，惟繼受者係以概括繼受之方式成為受污染土地之所有權人，兩者取得受污染土地之方式固然有所差異，不過主要目的皆在於財產之移轉繼受。況概括繼受之範圍應以繼受當時具體存在之權利及義務為限，土污法立法前，並不存在法律上之整治污染之義務與責任，則「以概括繼受方式成為受污染土地所有權者」自不可能「繼受」實際污染者之整治義務與責任，邏輯上方不致發生「無中生有」之謬誤，前已就此有所論述。職此，以概括繼受方式繼受污染土地者毋寧與 (2) 之繼受者具相同之本質，應為相同處置或待遇。僅有於概括繼受污染

土地所有權者，另有自實際污染者獲取實際污染者因污染所得之超額利益之情形，以溯及條款對繼受者課予之整治義務，方符合「外部成本內部化，污染者付費」之理念，然仍應以繼受自實際污染者之超額利益作為整治責任之上限。是基於「外部成本內部化，污染者付費」之論點，「實際污染者」與「以概括繼受方式成為受污染土地所有權者」具有事物本質之差異，以溯及條款而課予整治「過去」污染義務與責任時，自不應將兩者相提並論而未制定合理之差別待遇。

- (4) 再究本聲請案所涉之事實，系爭污染土地污染現況之形成係台碱公司之行為所致，而對台碱公司具實質管理支配權力者為經濟部，污染之造成亦係經濟部之決策所致，民營化後之聲請人則從未參與。故而，實質管理支配台碱公司營運之經濟部方屬「實際污染者」，並不因台碱公司被吸收合併而改變此項事實，民營化後之聲請人則係「以概括繼受方式成為受污染土地所有權者」。又就立法前所形成之污染，「實際污染者」與「以概括繼受方式成為受污染土地所有權者」實具事物本質之差異，不應課予同等之整治義務與責任，已如前述。尤其，於立法前「實際污染者」可查明之情況下，如仍未允許「以概括繼受方式成為受污染土地所有權者」得憑此作為抗辯，無疑係令繼受者作為「實際污染者」之受罪羔羊，卻減輕或免除「實際污染者」之責任，其不公平之狀況更形嚴重。
- (5) 承上所述，台碱公司乃國營事業，產製品又係用以供作其他民生產品之原物料，加上當時經濟仍由國家主導控制，為促進經濟發展，台碱公司產製品之價格亦受管制，況台碱公司之相關盈餘亦納入國庫，由政府應用於國家各項支出而難謂有獲取超額利益之情事。即使台碱公司有超額利益，惟政府先以命令要求當時仍為國營事業之聲請人將台碱公司吸收合併，嗣透過民營化政策，對國家所持有民營化前之中石化公司之股份進行釋股，政府並因而獲取180億之鉅額利益，故縱有因污染而獲得超額利益，實際享有者亦為國家而非聲請人。職此，民營化後之聲請人僅為「以概括繼受方式成為受污染土地所有權者」，又未自台碱公司或經濟部取得因污染所獲取之超額利益，其實質地位與污染土地關係人相近，而與實際污染者具本質上之差異，自應就此等特殊例外情況，於溯及條款加以區別而為合理之差別待遇，方合於平等原則之意旨。
- (6) 依上，89年所制定之土污法第48條之溯及條款，並未深究因概括繼受污染土地而成為「形式上」污染行為人，與「實際污染者」即「實質上」污染行為人，兩者間具本質上之差異，皆適用相同之規定而課予同等之整治「過

去」污染義務與責任，又無正當理由，乃對於不同事物未為合理之差別待遇而有悖於平等原則。

4. 基上，土污法第 48 條未就特殊情狀制定例外規定，亦未就立法前與立法後之責任標準予以區別，係對於本質不同之事物未為合理之差別待遇，自有違「等者等之，不等者不等之」之平等原則。

(三) 另，土污法第 48 條能否發揮促進污染整治功效之作用實有疑義，又有其他更有效且對人民權利侵害較輕之方法提高整治成效，且未就溯及之時間與責任範圍設限而有過度干涉人民權利之情況。是以，該溯及條款亦不合於必要性原則、狹義比例性之意旨，而與憲法比例原則有所抵觸：

1. 按「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。」憲法第 23 條定有明文，為法律保留原則與比例原則之依據。其中比例原則可再分為適當性（合目的性）、必要性（最小侵害）、衡量性（狹義比例性）三項子原則，故對於環境法規中涉及限制人民權利之管制措施規範，應符合下述三點，方可通過比例原則之檢驗：（1）所採行之手段適合於目的之達成，即所採取之手段必須有助於防治污染與維護生態環境之目的達成；（2）達成目的應採取最輕微手段，亦即雖有數種可供採取之手段，但應採取其中對人民權益損害最少，且對於防治污染與維護生態環境為具效力者；（3）干涉措施所造成之損害應輕於目的達成所得獲致之利益，不能要求污染者為在現代化科技根本無法達成的環保措施。質言之，無論是國家許可污染源設置或國家對於人民所為污染行為加以處罰之手段，皆須符合比例原則，此為憲法第 23 條規定之要旨所在（附件二十）。

2. 土污法之目的為「預防」及「整治」土壤及地下水污染，惟就立法前既存之污染事實，不可能透過制定溯及條款而達到「預防」之作用。另溯及條款係「事後」課予行為人負擔整治費用之責任，惟立法前行為人並無從預見此未來債務之發生，實不可能留存或提撥準備金以作為因應整治污染之用，則欲藉由土污法第 48 條之溯及條款而取得整治污染財源，其效果恐怕相當有限。

3. 承上所述，課予污染行為人整治污染相關義務與責任，應係基於「外部成本內部化，污染者付費」之理念，此理念亦為環境基本法第 28 條：「環境資源為全體國民世代所有，中央政府應建立環境污染及破壞者付費制度，對污染及破壞者徵收污染防治及環境復育費用，以維護環境之永續利用。」所揭示，目的在於避免污染所生之外部成本由社會公眾承擔，污染行為人卻獲取超額利益之不公平情事。惟於本件案例中，民營化前之中石化公司係依經濟部指示，奉命

吸收合併台碱公司，嗣國家透過民營化政策出售所持有聲請人之股份而獲取 180 億之鉅額利益，故台碱公司縱有因污染而獲得超額利益，實際享有者亦為國家而非民營化後之聲請人，則課予民營化後之聲請人負擔整治污染義務及其費用並不符合「外部成本內部化，污染者付費」之概念，已如前述。職此，土污法第 48 條未設任何例外或抗辯事由而全面溯及之規定，將造成由未實際為污染行為，且未因污染行為獲利者，僅因偶發事件而須承擔整治污染相關責任之情況，有違「外部成本內部化，污染者付費」之基本目的，亦與適當性原則不盡相符。

4. 立法者若欲充實「土壤及地下水污染整治基金」（下稱整治基金）以促進整治「立法前已形成污染」之公共任務，與制定溯及條款課予立法前之污染行為人負擔整治義務及其費用之責任相較，若採取對相關之產業課徵環境稅（Umweltsteuern）或賦加特別公課（Sonderabgaben）之方式，不僅可避免造成對人民信賴利益之侵害，且有助於整治基金經費來源之穩定性，更能提升整治污染之效能。另司法院釋字第 525 號解釋業已闡明，基於公益必要而制定溯及條款時，應採行合理之補救措施或訂定過渡條款，又「合理之補救措施」乃不確定之概括性用語，蓋補救措施之具體內容仍屬立法者之權限，大法官本無須亦不可能一一指明。至於過渡條款亦包含多種不同類型，諸如：（1）容許特定時期之案例或特定之案例類型得續繼適用舊法；（2）嚴苛排除條款；（3）新舊法分段適用；（4）延後新法生效；（5）漸進落實新制度；（6）其他減輕新法衝擊之措施（附件二十一）。故而，合理之補救措施或過渡條款之作用在於調和公益與私益，避免因追求公益而使人民蒙受不必要或不相當之損失，方符合憲法比例原則之意旨，蓋公益與私益並非全然對立之命題，保障私益亦屬維護公益之一部分（附件二十二）。然而，土污法第 48 條之規定竟未設任何例外或抗辯事由而全面溯及之規定，以致會發生由未實際為污染行為，且未因污染行為獲利者負擔整治污染相關責任之荒謬情況。然而，僅須就溯及條款修訂相關例外規定，並為合理之差別性規範，例如：就立法前污染行為人之整治費用設定上限、減免配合國家政策而概括繼受成為受污染土地所有權者之整治義務等，皆可有效降低溯及條款對無辜人民權利之侵害。是以，土污法第 48 條溯及條款之規定顯然未採行任何合理之補救措施，與上開大法官解釋之意旨顯有抵觸，故該條採全面溯及之規定顯非達成整治目的之最小侵害手段，並有違必要性原則。
5. 歐盟環境民事責任體制不採溯及制度已如前述，對於污染結果之發生有國家行為參與等特殊情況，訂有「公平裁決」條款，授權法院或其他行政機關，就案

件具體情狀，衡量課予行為人負擔全部之責任是否有失公平。依「公平裁決」之制度，若行為人完全由行政機關主導而排放化學物質，卻發生污染環境之結果，則不應要求行為人對污染結果負責，應由該行政機關負擔相關責任。另承擔賠償責任者，若已曾進行必要之防治或整治措施，亦應於公平裁決之程序中加以考量，以避免過度侵害人民權利而有失公平（附件二十三）。益徵我國土污法第 48 條採全面溯及之規定有悖於必要性原則。

6. 土污法第 48 條所規定之溯及條款，除犧牲人民信賴利益而造成之財產損害外，又整治費用對財產之損害龐大而有致使企業倒閉之虞，則將進而影響員工之工作而使失業率增加，連帶影響更多家庭之生計，亦增加國家社會福利支出之負擔等種種不利之效果。況不論民事、刑事、行政責任之追究，皆應設有相關時效限制。蓋權利（力）必有時效（參司法院釋字第 291 號、第 583 號等解釋）。惟土污法第 48 條竟未對於溯及之時間有作任何之設限，亦有過度侵害人民權利之虞。職是，土污法第 48 條所規定之溯及條款對人民權利所生之妨害，顯然超出其對於整治污染之功效，應與狹義比例性有所扞格。

7. 依上，土污法第 48 條之規定能否發揮促進污染整治功效之作用實有疑義，又有其他更有效且對人民權利侵害較輕之方法提高整治成效，且未就溯及之時間與責任範圍設限而顯然有過度干涉人民權利之情形。是以，該溯及條款與憲法比例原則即有所抵觸，而屬違憲之法律。

（四）承前所述，土污法第 48 條（現行法第 53 條）乃「真正溯及」之制裁性規定，應為法治國原則之法安定性原則及信賴保護原則所不許，且採全面溯及而立法前後一體適用之規定，抵觸憲法第 7 條、第 15 條、第 23 條之平等原則與比例原則。將系爭溯及條款為立即失效之宣告，對法律安定性並無甚影響，且得使聲請人藉以獲得特別救濟之機會。故為使受違憲法令侵害之基本人權得獲保障，懇請大法官宣告系爭違憲法律立即失效，以維權益，並彰法治。

三、綜上，敬請 貴院鑒核。祈速作成憲法解釋以排除違憲侵害之法律，以昭法治，並維憲法保障聲請人之基本權利。如蒙所允，甚感德澤。

肆、關係文件之名稱及件數（均影本）

附件一：台灣鹼業股份有限公司五十七年度股東常會議事錄（含中國石油公司對台灣鹼業公司經營關係原則）。

附件二：監察院 92 年 9 月 24 日（九二）院台財字第 0922200939 號公告（含糾正案文）。

附件三：臺南市政府 97 年 6 月 20 日南市府環水字第 09722014930 號函、臺南市政府 97 年 9 月 30 日南市府環水字第 09703035430 號函、臺南市政

府 98 年 7 月 23 日南市府環水字第 09822019560 號函、臺南市政府 98 年 12 月 17 日南市府環水字第 09822035440 號函、臺南市政府 99 年 7 月 12 日南市府環水字第 09922020870 號函。

附件四：中國石油股份有限公司持有之中石化公司股權，92 年間之異動明細表。

附件五：臺南市政府 93 年 5 月 10 日南市環水字第 09303012510 號函。

附件六：臺南市政府 93 年 8 月 31 日南市環水字第 09303023740 號函。

附件七：最高行政法院 96 年度判字第 1953 號判決、最高行政法院 96 年度判字第 1954 號判決（該判決將原審案號誤載為高雄高等行政法院 94 年度訴字第 941 號判決，應為高雄高等行政法院 93 年度訴字第 941 號判決）；最高法院 96 年度台上字第 1602 號民事判決（該判決為司法院網站下載之裁判書）。

附件八：陳新民，〈法治國家的靈魂—論法律溯及既往的概念、界限與過渡條款的問題〉，收錄於：李建良、簡資修主編，《憲法解釋之理論與實務第二輯》，中研院中山人文社會科學研究所，2000 年，第 24 頁。

附件九：BVerfGE 11, 139, 145 ff.

附件十：Maurer, Kontinuitätsgewahr und Vertrauensschutz, in: Isenensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Band III, Heidelberg 1996, § 60 Rz. 12.

附件十一：Maurer, Staatsrecht I, München 2010, § 17 Rz. 117.

附件十二：BVerfGE 63, 343, 358 ff.

附件十三：Maurer, a. a. O. (Fn. 11), § 17 Rz. 105.

附件十四：Maurer, a. a. O. (Fn. 11), § 17 Rz. 119.；陳新民，前揭著，第 55 頁；李建良，〈法律的溯及既往與信賴保護原則〉，《台灣本土法學雜誌》第 24 期，2001 年 7 月，第 85 頁。

附件十五：最高行政法院 98 年 12 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議。

附件十六：《司法院公報》第 53 卷第 9 期，100 年 9 月，第 174 頁。

附件十七：王子英，〈法律不溯及既往原則之研究—以土壤及地下水污染整治法之溯及責任為中心〉，東吳法研碩士論文，2004 年，第 77-78、107-110 頁。

附件十八：戴奧辛管制與排放之相關規範。

附件十九：蔡守秋，《歐盟環境政策法律研究》，武漢大學出版社，2002 年 6 月，第 401 頁。

附件二十：陳慈陽，《環境法總論》，元照出版，2000 年 6 月，第 99 頁。

附件二十一：林三欽，《法令變遷、信賴保護與法令溯及適用》，新學林出版，2008年2月，第25-29頁。

附件二十二：吳庚，《行政法之理論與實用》，增訂十一版，第71頁。

附件二十三：蔡守秋，前揭著，第406-407頁。

謹 狀

司 法 院 公 鑒

聲請人：中國石油化學工業開發股份有限公司

代表人：沈慶京

撰狀人即代理人：林石猛 律師

邱基峻 律師

張宗琦 律師

蔡坤展 律師

戴敬哲 律師

中 華 民 國 100 年 12 月 28 日

（附件七之一）

最高行政法院判決

96 年度判字第 1953 號

上 訴 人 中國石油化學工業開發股份有限公司

代 表 人 馮亨

訴訟代理人 吳文琳 律師

黃虹霞 律師

被 上 訴 人 臺南市政府

代 表 人 許添財

訴訟代理人 張訓嘉 律師

魏妺瑩 律師

上列當事人間因土壤及地下水污染整治法事件，上訴人對於中華民國94年9月15日高雄高等行政法院94年度訴字第296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

壹、本件上訴人主張：（一）查本件係被上訴人以上訴人合併台灣碱業股份有限公司

(下稱台碱公司)之存續公司，應依公司法第 319 條準用第 75 條之規定，概括承受台碱公司之權利與義務，要求上訴人就接管台碱公司所有位於臺南市安南區鹽田段 544 之 2、541 之 2、543、545、668、668 之 1、668 之 2、668 之 4、668 之 5、668 之 6 地號之全部土地及鹽田段 550、551、552 地號緊鄰二等九號道路(1K+80054 至 2K-825 段)以東 50 公尺範圍之土地，及臺南市二等九號道路(下稱系爭污染土地)存有之汞、五氯酚及戴奧辛污染情事，依民國(下同)89 年 2 月 2 日公布之土壤及地下水污染整治法(下稱土污法)規定，負污染行為人之整治責任。被上訴人依土污法第 13 條規定執行「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，支付新臺幣(下同)652,221 元，乃以 93 年 5 月 10 日南市環水字第 09303012510 號函(下稱前函)命上訴人繳納 652,221 元。嗣因上訴人爭執其非土污法所定之污染行為人，拒不繳納，被上訴人復以 93 年 8 月 31 日南市環水字第 09303023740 號函(下稱後函，即本件原處分)依土污法第 38 條規定加計 2 倍費用，限命上訴人於 93 年 9 月 30 日前將 1,956,660 元繳入土壤及地下水污染整治基金(下稱土污整治基金)帳戶。惟查前開後函並未記載 1,304,442 元，且已明白記載上訴人應於 93 年 9 月 30 日前繳納 1,956,660 元，自係命上訴人繳納該金額無訛。而被上訴主張應同時維持前函及後函，如此則上訴人將需繳納 2,608,884 元，核與土污法第 38 條規定加計 2 倍費用連同原需繳納之 652,221 元，總計應繳交之費用為 1,956,660 元，兩相比較，顯有命上訴人溢繳 652,221 元之違法。又被上訴人主張應同時維持前函及後函之情況下，則上訴人將需繳納 2,608,884 元，乃原審竟認定被上訴人就後函僅課處 1,304,442 元，至於原先前函應繳而未繳納之 652,221 元，僅屬通知之性質，顯然違反證據法則及論理法則。再依被上訴人先後作成前後函兩次處分觀之，被上訴人要求應同時維持前函及本件處分，是被上訴人係命上訴人繳納 2,608,884 元，而非 1,956,660 元。足見被上訴人主觀認定前後函總計應繳納之金額為 1,956,660 元，核與其先後作成前後函之內容，係命上訴人繳納 2,608,884 元，完全於法不符，本件處分顯然違反行政程序法第 5 條及第 111 條第 7 款之規定，應予撤銷。此外，被上訴人既然已於後函明確要求上訴人繳納 1,956,660 元，而非繳納 2 倍費用，足見後函已默示撤銷前函所為處分，否則，被上訴人可於後函直接命上訴人繳納 2 倍費用即可。故前函所為之處分既經被上訴人默示撤銷應屬無效。原審就此等重要之證據棄置未論，復未說明何以未採信之理由，顯有判決不備理由及不適用土污法第 38 條規定之重大違背法令之違誤。(二)按廢棄物清理法係規範廢棄物之清理及處置，而該法針對何謂

廢棄物皆有明確之定義，是僅於行為人對法定廢棄物，有未依規定，妥為貯存或清除處理之情事發生，始有違反前揭法律可言。查台碱公司生產之五氯酚，係台碱公司生產之產品，不符「事業廢棄物」之定義，且主管機關亦從未公布該事業產品只要廢棄不用，即成為廢棄物。乃原審認定該事業產品只要廢棄不用，即成廢棄物，顯與廢棄物清理法所定義之法定廢棄物之規定不符，亦與本院 93 年度判字第 53 號判決及 91 年度判字第 2253 號判決所揭示之處罰法定主義有違。

(三) 又台碱公司生產五氯酚及以電解法製造鹼、氯之過程，業於 65 年 10 月 9 日即向臺灣省水污染防治所核備在案，是海水貯水池實為水銀電解法之循環製程之一。而被上訴人亦曾指示台碱公司應將電解後夾帶流失汞之廢水排放至台碱公司自有之廢水池，此有被上訴人致台碱公司之公函在卷可稽。原審亦肯認被上訴人確曾函請台碱公司將安順廠廢水排入其自有之廢水處理池，俾存儲滲入地下，且原審復認定安順廠汞污染肇因於產生的電解廢液係先排放至廠區西邊的廢水沉積池，再排放至前海水貯水池中。足見台碱公司將電解後夾帶流失汞之廢水排放至海水貯水池，為被上訴人所許可。故依行政程序法第 8 條及司法院釋字第 525 號解釋意旨，應有信賴保護原則之適用。原審卻謂上訴人無信賴保護原則之適用云云，其判決理由顯有矛盾。且如前述，台碱公司處理電解後排放夾帶流失汞之廢水，亦於 65 年 10 月 9 日向臺灣省水污染防治所核備在案。惟原審就臺灣省水污染防治所何以未曾反對台碱公司廢水處理方式未詳加審究，復未敘明理由，即有判決不備理由及不適用法規之違法。

(四) 查違規行為之行政責任，性質上不得作為承受之對象，本院 90 年度裁字第 1111 號裁定揭著是旨。故依公司法第 319 條準用第 75 條規定所稱因合併而消滅之公司，其權利義務，應由合併後存續或另成立之公司承受，自不包括違規行為之行政責任。又土污法對污染行為人之定義及環境基本法之規定，旨在課以污染行為人對環境污染之破壞及污染，負起整治之責。是污染者負責原則並非單純費用歸屬之問題，其課予污染者對於環境破壞之填補責任。而當行政法含有刑法之處罰手段，無異將行政法之領域，擴張及於刑法之範圍，從而一般刑法理論，「刑止一身」之概念，行為人就本身之行為，自負其責，不得轉嫁他人。土污法既未規定污染行為人之身分得依合併關係而由他人繼受之，故該污染行為人必以本身從事土污法第 2 條第 12 款所定之行為，始足當之。至於因合併而成為污染土地之所有權人，充其量僅為污染關係人，此由土污法第 2 條第 15 款規定即明。原審擴張污染行為人之認定範圍，遽認台碱公司為系爭場址之污染行為人，並以上訴人與台碱公司合併，上訴人應概括承受台碱公司，依土污法所發生之權利，顯有違罪刑法定主義及處罰法定主義。

(五) 廢棄物清理法係規定事業廢棄物之清除、處理和貯存，

應由產生該事業廢棄物之事業機構自行負責，上訴人並非產生該事業廢棄物之事業機構，被上訴人無由責成上訴人負責清除、處理或貯存本件之事業廢棄物。且安順廠早於 71 年間即已關廠停產，上訴人接管該廠場址後，並未再進行開發或對該廠場址進行任何利用，此點同為原審及被上訴人所肯認，是本件上訴人根本非產生事業廢棄物之事業機構，廢棄物清理法並未課上訴人以貯存、清除或處理非由其自行產生之事業廢棄物之責任。原審顯未審酌廢棄物清理法第 13 條、第 14 條及第 19 條規定，而有未依法適用法規之違法。另上訴人與台碱公司合併後，台碱公司並未將五氯酚產品移交予上訴人，此有移交清冊可稽。被上訴人指稱上訴人任意堆置五氯酚產品，造成戴奧辛污染，並非屬實。原審就此攸關上訴人是否為污染行為人之重要證據，亦未敘明未採信之理由，實有判決理由不備及適用法規顯有不當之違法。（六）按土污法第 2 條第 12 款第 2 目所謂「容許」，係指對於該污染之土地及地下水是否有管理監督之責，如果有管理監督之責，能管理而不管理造成污染之結果，自應加以責難。本件被上訴人依 63 年 7 月 26 日公布之廢棄物清理法第 4 條規定，為主管機關，依同法第 14 條及第 19 條規定，應定期派員檢查台碱公司處理事業廢棄物之情況，但截至 71 年台碱公司安順廠關廠，乃至上訴人接管安順廠土地，被上訴人未曾以台碱公司之事業廢棄物，未妥為貯存或清除、處理，限期通知台碱公司改善，足見台碱公司之事業廢棄物，並無被上訴人所稱未妥為貯存或清除、處理之情形。倘被上訴人就台碱公司非法棄置事業廢棄物，未依法採取適當之措施命其改善，被上訴人之舉，自應構成怠於執行職務之違法，符合土污法第 2 條第 12 款第 2 目「容許非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物」要件，應被認定為污染行為人。而在污染行為人為複數之情形下，因土污法並未規定污染行為人須連帶負責，自應由各污染行為人就其各自應分擔之部分負其責任。故原審獨命上訴人負全部之整治之責，顯違反行政程序法第 6 條「行政行為不得差別待遇」部分，未詳加審酌，復未敘明未採信之理由，即有判決不備理由及適用法規顯有錯誤之違法。（七）另依土污法第 13 條之立法過程觀之，土污法第 13 條之適用，應僅限於已公告之控制或整治場址。此外，土污法之所以將地下水污染整治問題一併納入規範，乃考量如能確認與土壤污染相關之地下水污染，則納入土污法規定中通盤整治。若與土壤污染無關或不明原因之地下水污染，則納入水污染防治法處理之，亦即我國係採土污法及水污染防治法平行立法方式進行。查海水貯水池非僅未被公告為地下水控制或整治場址，亦未被公告為土壤控制或整治場址，且我國迄未訂定「水域底泥污染基準值」，並無從判定海水貯水池底泥之戴奧辛含量是否超過污染管制標準，且依衛生署公告之食品管制標準，我國針對魚蝦貝類等食品亦無戴奧

辛管制標準，本件根本不符合土污法第 13 條所定被上訴人得採取緊急應變措施之要件，且被上訴人指稱海水貯水池底泥之戴奧辛污染原因係五氯酚廠區之廢水排放至海水貯水池所致，此與土壤整治無關，乃原審就此未予審酌，顯有判決不備理由及適用法規顯有錯誤之違法。（八）本件系爭土地原為台碱公司供安順廠使用，俟安順廠於 71 年 5 月關廠後，系爭土地即未為任何使用或開發。足證安順廠縱有任何污染行為，其行為早於安順廠關閉後即已停止。是被上訴人對安順廠之公法上請求權，業因罹於消滅時效而消滅。惟原審以被上訴人係於 92 年 12 月間執行完成「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，因而認定被上訴人對上訴人請求繳納相關費用之請求權，應自 92 年 12 月起算云云，顯有未依法適用行政程序法第 131 條第 1 項、民法總則施行法第 18 條規定，及本院 92 年度判字第 163 號判決要旨之違法。（九）又土污法 89 年制定公布時，被上訴人所指系爭土地之污染行為人台碱公司既早已因 72 年間被合併而消滅，則土污法縱有如其第 48 條部分適用於污染行為人之規定，但 89 年之新立法應不能使 72 年已消滅之台碱公司適用土污法規定。又上訴人與台碱公司合併於 72 年間，上訴人所繼受台碱公司之權利義務為 72 年合併當時台碱公司之權利義務，而於 72 年當時尚無土污法，則 72 年當時之台碱公司不負土污法第 13 條義務甚明，從而更不生由上訴人因 72 年間合併而繼受斯時台碱公司尚無之 89 年公布土污法第 13 條義務之問題。（十）查若污染土地所有者及管領者即應當然繼受污染行為人之法人人格，則土污法第 2 條第 12 款及第 15 款不必將污染行為人與污染土地關係人作區分；暨其他土污法關於適用於污染行為人之規定，亦應規定為併適用於污染土地關係人，但土污法各項規定對其適用對象既作區分，司法機關必須依法裁判，不得任意擴大土污法關於污染行為人規定之適用範圍，兼及於污染土地關係人。此外，土污法中關於污染土地關係人亦設有眾多規定，原審以為本件上訴人若非污染行為人，即無法貫徹土污法規定，顯有誤解。又與台碱公司合併不是出於上訴人之主動或意願，更不是基於取得系爭土地所有權之目的，而是土污法 89 年公布之 17 年前之 72 年時政府政策。系爭土地在合併當時即已為污染土地，由合併前直到目前均無法作任何有效利用，即上訴人亦為受害人，並無再令上訴人超越法律更承受台碱公司人格而進一步受害之理。另就系爭行政處分中屬原支出之費用 652,221 元部分，僅係一次之支出，被上訴人縱得依土污法第 38 條前段規定諭令上訴人給付該項費用，亦僅得為一次要求，不得重複要求。惟被上訴人竟以兩個行政處分為兩個給付要求，原處分顯然違反行政程序法第 4 條規定，乃原審不察，竟同一時間同一庭審理兩造間兩個涉及同一給付之重複行政處分之行政訴訟，而於

同一日均判決維持該兩個不能兩立之重複行政處分，亦有違誤，爰請求廢棄原判決。

貳、被上訴人則以：經查上訴人上訴指摘事項，業據上訴人於原審提出主張，同時於原審程序中已就各項為充分之辯論，並經原審論述甚詳，予以一一指駁，敘明其不採之心證理由在案，自無上訴人所稱之違法或不當之處。茲上訴人復以相同事由提起本件上訴，雖泛稱有上訴之事由，惟其所稱種種原審有不適用法規之違法云云，僅屬其主觀法律見解與原審法院判決見解之不同，上訴人並未具體指出原判決有違背何項法令、不適用法規或如何適用不當之情事。又有關被上訴人是否有默示撤銷前函、原審對後函及前函之解釋、堆置之五氯酚是否為廢棄物清理法所定義之「事業廢棄物」、台碱公司移交之財產是否包括五氯酚、台碱公司或上訴人是否為污染行為人、時效是否消滅等節，更係屬原審取捨證據、認定事實之職權行使，上訴人指摘其為不當，而未具體說明其不適用法規或適用法規不當之事實，亦難認為對原判決之如何違背法令已有具體之指摘，其上訴為不合法，應予駁回。次按行政處分內容之解釋，本應觀其整體內容為之，綜觀後函之上下文文意，不難明瞭本次處分內容，係被上訴人依土污法第 38 條後段規定，命上訴人按其執行應變必要措施所支出費用之 2 倍，計算其應繳納之款項。因上訴人尚未依前次處分之意旨繳納應付之費用 652,221 元，唯恐上訴人不清楚其總共應繳納之金額，被上訴人始於函文中順便通知連同第一次繳納之 652,221 元，加計本次處分逾限未繳 2 倍費用，合計 1,956,660 元，俾方便上訴人繳納，自不生有命上訴人重複繳納 652,221 元之違法。本件行政處分（即後函）內容明確，函中所載之實際應繳數額及其原因事實無被誤解之可能，上訴人所述皆顯無理由。又廢棄物清理法對「事業廢棄物」加以管制，係因其可能具有毒性或危險性，若任其廢棄堆置，對人體健康及自然環境有產生危害或污染之虞，對事業廢棄物之解釋，自不能脫離此一立法目的，至於物質係生產過程中之副產品抑或主產品則非所問。本件系爭五氯酚產品係有劇毒之化學物質，甚且遭法令禁止使用，其既有對人體或環境產生危害及污染之虞，經棄置不用後，自屬事業廢棄物無疑。如依上訴人之主張，生產過程之製品即不可能為廢棄物，則任何物品皆可主張是產品，其棄置後仍係產品而非廢棄物，如此廢棄物清理法及相關環保法規即無適用餘地，此項主張顯無理由。原審認定堆置不用之五氯酚為廢棄物清理法所稱之廢棄物，此乃原審對廢棄物清理法所作之解釋，上訴人對此固有不同之解釋，僅屬主觀法律見解之歧異，難以此指稱原審有何判決不適用法規之違法；況土污法所規定污染行為人負擔整治費用之責任，乃係依污染者付費原則所規定之公法上給付義務，並非屬裁罰性質之行政罰鍰規定，自無上訴人所謂之處罰法定

主義之適用。又安順廠之廢水沉積池並非海水貯水池，此依上訴人自行提出給被上訴人之「臺南市安順廠區汞及五氯酚污染調查評估報告」即可得知。且依該報告所附之圖表，亦可看出廢水沉積池與海水貯水池並非同一處所；且當時台鹽公司亦抽取海水貯水池之水製鹽，居民並至海水貯水池捕撈水產品。是以，上訴人指稱「沉積池即為現今海水貯水池」乙事，顯非事實。而被上訴人當初僅係依上訴人之陳報而同意其將廢水排入廢水沉積池，並未同意不採取適當措施避免廢水造成污染，故上訴人就此所為主張，亦顯無理由。另有關上訴人所稱被上訴人指示其將廢水排放至沉積池之函文，此係因上訴人未經廢水處理池即任意排放置內海，被上訴人經接獲陳情後始為指示。然汞電解法製造氯鹼之工廠於生產過程中所產生的各式汞污泥因危害相當高，故需特別處理不得任意棄置一事，被上訴人已於原審詳加說明，64 年發布之廢棄物清理法臺灣省施行細則第 20 條亦有明定，此亦經原審所肯認。至有關上訴人指稱臺灣省水污染防治所未曾反對上訴人前開廢水處理方式，或命上訴人改善云云，原審對此亦已詳加調查並敘明理由，並無上訴人所稱之判決不備理由及不適用法規之違法。另上訴人既於 72 年 4 月 1 日起與台碱公司合併，台碱公司之法人格即由上訴人所吸收，台碱公司之權利義務則由上訴人所概括承受。而土污法雖於 89 年 2 月 2 日始制定公布，惟土污法第 48 條明文規定，第 7 條、第 12 條、第 13 條、第 16 條至第 18 條、第 32 條、第 36 條、第 38 條及第 41 條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之，台碱公司既為系爭場址之污染行為人，則有關土污法上述條文所發生之權利義務，自應溯及既往適用於台碱公司，並由吸收其法人人格之上訴人概括承受，此點殆無疑義。且國家對於違規行為人之罰鍰處分，因具有一身專屬性，依據民法第 1148 條規定，不得由繼承人繼承之；至於被繼承人其他公法上之義務，如具有財產性，仍應由繼承人繼承之，此有本院 91 年度判字第 1261 號判決可稽。本件台碱公司依據土污法所應負之責任，並非罰鍰處分，具有財產性而不具有一身專屬性，自應由承受其權利義務之上訴人承受之。又上訴人並非單純受讓系爭土地，而係概括承受污染行為人即台碱公司之全部權利義務，上訴人顯已曲解公司法第 75 條及土污法規定意旨，其所述委不足採。此外，對於兩個各自獨立的法人，如果沒有合併情事，當然有「刑止一身」原則之適用。但就合併之兩個法人，法律既允許兩個法人人格可以合併為一，則對於合併後的法人而言，即無所謂刑止一身之問題，即使是刑法上的罰金刑，如果法人合併，仍可對合併後之法人予以處罰。再者，若責任之目的在填補損害，例如民事上的侵權行為責任，或是契約違反之責任，雖亦帶有些許懲罰之色彩，然其並非一身專屬之性質則至為顯然。土污法之整治責任之對象係已產

生之損害，為了保護國民的生命身體安全，故有加以整治之必要，立法者即透過污染者付費原則等法理來加以分配，其責任之存在以需填補之損害存在為前提，自與針對自然人之具一身專屬性之純粹裁罰性刑事責任或行政罰有別。上訴人指摘原判決有違背罪刑法定主義及處罰法定主義之違法云云，實屬無據。又如上所述，被上訴人之所以認定上訴人須依廢棄物清理法處理台碱公司所產生之事業廢棄物，並非僅以上訴人造成污染擴大為理由，而係基於上訴人既然依當時公司法第 319 條規定與台碱公司合併，台碱公司之法人人格已因被上訴人吸收而成為上訴人法人人格之一部分，故上訴人自應承受台碱公司所有權利義務，其中當然包括事業廢棄物處理者的地位及義務，如此方符合廢棄物清理法之立法目的。而姑不論上訴人所提出之移交清冊係屬其內部文件，其形式上及實質上之真實性未據上訴人舉證證明，被上訴人否認其真正，並不具形式上及實質上之證據力，況且台碱公司生產之五氯酚產品並未設置回收或儲存設備而任意堆置，因露天堆置導致土壤及地下水污染，此有上訴人歷年來自行調查提送之歷次報告可稽。上訴人既知有該批廢棄之五氯酚產品，自應依廢棄物清理法加以處理，不因該批產品是否記載於移交清冊當中而有異。至上訴人所援引陳慈陽教授之文章，乃係學者個人之見解，並無法律上之拘束力，是否有其他污染行為人，自應由法院依法認定之。且環境污染事件之責任，因其確切之因果關係難以釐清，要求行政機關必須完全釐清所有可能之污染行為人及負擔比例後始能為處分實有困難，因此為求實際運作之可能，立法例上往往以連帶責任之方式對已釐清責任之污染行為人求償，再由較為清楚污染造成原因之污染行為人就連帶責任之內部關係請求分擔，實為兼顧行政目的及平等原則之妥善方式。依我國土污法第 25 條第 2 項規定，既未限制僅由單一之污染行為人與單一之污染土地關係人負連帶責任，則全部污染行為人與全部污染土地關係人應負連帶責任，且數名污染行為人間亦應負連帶責任，此乃法條文義及論理解釋之必然。而有關上訴人對第 13 條之立法意旨之闡述，實為不被採用之立法說明，其指稱原審有不備理由及適用法規顯有錯誤之違法云云，自屬誤解。末查本件被上訴人之請求權時效，應自其請求權可得行使時起算，亦即被上訴人之請求權時效，應自被上訴人依土污法第 13 條、第 38 條支付相關費用後起算，而非自上訴人污染行為時起算，原審自無上訴人所稱未依法適用法規之違法等語，資為抗辯。

參、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：查台碱公司安順廠於 54 年 7 月 1 日成立後，即從事五氯酚、五氯酚鈉之製作，後因法令禁止而停產，關廠後剩餘之五氯酚產品並未設置回收或儲存設備而妥為處置，導致其露天堆儲五氯酚等產品滲入土壤，並造成土壤及地下水污染。又戴奧辛則為五氯酚生產過程中常

見之副產品，其中所產生之戴奧辛主要為八氯戴奧辛（OCDD）。而戴奧辛可透過食物鏈持續累積，又被稱為「世紀之毒」。歷年來安順廠區及附近地區所檢測之樣品，其戴奧辛之 17 種同源物中也以八氯戴奧辛 OCDD 之濃度最高。土污法通過後，環境品質文教基金會即向環保單位提出檢舉，經環保署環境檢驗所於 90 年至 92 年期間多次進行採樣分析，其檢測結果顯示二等九號道路（原徵收自安順廠區土地）、二等九號道路東側草叢區及安順廠區南方單一植被區均受到戴奧辛嚴重污染，最高值達 970,000ng-TEQ/kg，而我國土壤污染管制標準為 1,000ng-TEQ/kg，此有被上訴人提出環保署環境檢驗所 91 年 11 月 19 日採樣分析結果附卷可稽。此外，海水貯水池池水戴奧辛濃度也高達 83.5pg-TEQ/L，是日本水質環境基準 1pg-TEQ/L（年平均）之 83 倍，亦有被上訴人所屬環保局 92 年 2 月 22 日採樣送環檢所分析結果附卷可參。另依據上訴人歷年來自行調查提送之歷次報告，均證實安順廠區土壤及地下水確實受五氯酚污染，其中廠南區原五氯酚工廠區附近之戴奧辛濃度為 0.3~183ng-I-TEQ/g，廠南區東側為 4.8~12.4ng-I-TEQ/g，廠北區為 0.3~4.7ng-I-TEQ/g，海水貯水池底泥則為 1.4 及 6.2ng-I-TEQ/g，上開報告並明白記載調查結果為「五氯酚濃度較高者，戴奧辛之濃度亦會較高，由前述之戴奧辛特性比較及五氯酚濃度比較，應可推論戴奧辛之來源為過去五氯酚之製造程序」、「五氯酚濃度較高者，戴奧辛之濃度亦會較高」等語。又成大環研中心於 89 年 9 月 13 日提報戴奧辛調查監督計畫，送至臺南市環境保護局審查，並由臺南市環境保護局與其共同負責監督，彙整多次調查結果顯示，戴奧辛污染區域明顯以安順廠內南區之原五氯酚生產區最嚴重，且其鄰近地帶如北區鹼氣工廠、二等九號道路、單一植被區、海水蓄水池，亦遭受到不同程度的戴奧辛污染（上訴人 90 年 3 月 15 日製作之臺南市安順廠區戴奧辛污染調查報告參照）。此外，在該污染場址及附近，只有台碱公司有生產五氯酚之紀錄，是以，系爭污染場址污染物戴奧辛顯係由台碱公司五氯酚生產過程中所產生，且因台碱公司對其生產之五氯酚產品並未設置回收或儲存設備而妥為處置，致其滲入土壤，並造成土壤及地下水污染，要無疑義。次查台碱公司早期使用汞電解法將海水電解以製造氯及鹼，此為上訴人所不否認。惟利用上開電解法，易使汞於生產、運送、貯存過程中耗損或洩漏。茲依據 70 年臺灣省水污染防治所之調查，台碱公司安順廠自 35 年開始使用汞電解法製造氯及鹼，當年台碱公司安順廠年使用汞量為 2.4 公噸。而依據檢測資料，汞污染範圍主要在安順廠內北區電解工廠及鹼水工廠之表土、廠外中石化所有之前海水貯水池底泥等處，足見汞污染乃當時台碱公司使用汞電解法以製造氯及鹼，而汞在製程中流失洩漏所造成，此亦有上訴人提出之臺灣省水污染防治所製作之毒性污染物

使用量及殘餘量調查報告及上訴人 87 年 5 月 30 日製作之臺南市安順廠區汞及五氯酚污染調查評估報告可參。另依據上訴人歷年來自行調查提送之報告之記載，即可說明系爭場址所受之汞污染，與上訴人安順廠於產製氯及鹼期間將廢水及廢污泥排入海水貯水池，確有絕對之關聯。至於上訴人指稱日本鐘淵曹達株式會社及中華民國臺灣省電化業監理委員會皆應為系爭土地之污染行為人云云，惟渠等縱稱於開廠期間亦曾從事生產氯及鹼，然其如何處理廢水及廢污泥，未見相關調查報告予以論述，且上訴人亦未能舉證加以說明渠等曾將其產製品任意堆置造成污染之情事，是上訴人該部分之主張，並不足採。又依 63 年 7 月 26 日公布之廢棄物清理法第 2 條規定，廢棄物分為「一般廢棄物」及「事業廢棄物」兩種。然其中所謂「事業廢棄物」，固係指事業單位生產過程所產生之灰渣、污泥、廢油、廢酸、廢鹼、廢塑膠及其廢化學物質或其他經主管機關認定之廢棄物等，惟事業機構對其生產之產品，因故而廢棄不用，該產品對該事業機構而言，自亦成為廢棄物，從而原生產之事業機構自應對該廢棄物妥善處理，而不得任其溢散流出或污染地面。依上開說明，系爭場址中之戴奧辛及汞污染，乃係台碱公司所生產五氯酚未妥善儲存及以電解法製造鹼、氯之過程中所造成，要可確認。復查，系爭安順廠場址，在被上訴人會同相關單位多次現場勘驗及污染物挖掘過程中，並未發現現場留有任何裝置事業廢棄物之設施或容器，足見台碱公司在處理其事業廢棄物之過程中，並未依行為時之上開廢棄物清理法及該法臺灣省施行細則之規定，備置適當之儲存設備或容器盛裝；甚且，其於關廠後剩餘之五氯酚產品亦因露天堆儲於廠區，經長期風蝕雨淋而滲入地下，導致土壤及地下水污染，則台碱公司已違反廢棄物清理法第 13 條及該法臺灣省施行細則第 18 條、第 20 條等規定，甚明。此外，台碱公司用汞電解法將海水電解以製造氯及鹼，其電解廢液所夾帶排放流失的汞隨之流佈至安順廠內北區電解工廠及鹼水工廠之表土、廠外中石化所有之前海水貯水池底泥等處，是台碱公司亦未依上開法令規定以水泥固型化設備處理含汞或其化合物污泥，此為上訴人所不爭執。又由於汞是極易被土壤所吸附之重金屬，存在於底泥時不易釋出於水中，故只要是以汞電解法將海水電解以製造氯及鹼之工廠，於生產過程電解槽及其他設施所產生含汞之污泥，或製程廢水所夾帶及處理廢水等所產生含高濃度汞之污泥，因其危害性相當高，故需特別處理，不得任意棄置。準此，縱稱當時主管機關未定有汞之管制標準，惟台碱公司未備有水泥固型化之設備或其他合乎法規之設備以處理汞污泥，任由留置於操作區廢水沈積池之汞污泥排入海水貯水池，即已違反廢棄物清理法及施行細則之規定，自不待言。又被上訴人於 62 年間因接獲民眾陳情，指台碱公司安順廠污水未經廢水池處理，即偷偷經由四草湖內海排放出來，妨害附

近漁民養殖業，請予協助處理等語，被上訴人乃函請台碱公司將安順廠廢水排入其自有之廢水處理池，俾存儲滲入地下，固有該公函附卷可稽，然究不能據此而認為被上訴人有允許台碱公司得將汞污泥經由廢水處理池而任其流失至各處致造成土壤之污染，是上訴人指稱台碱公司因信賴被上訴人所採行之廢水處理方式，應有信賴保護原則之適用云云，即無理由。另上訴人稱台碱公司於 65 年 10 月 9 日亦曾將工廠廢水處理情形報請臺灣省水污染防治所核備在案，當時臺灣省水污染防治所未曾反對台碱公司前開廢水處理方式，或命台碱公司改善乙情云云，惟上開情形乃臺灣省水污染防治所為調查全省水污染現況，亟需安順廠之資料，故檢送工廠廢水調查表乙份，請安順廠於 1 星期內填妥，並將該調查表寄回，此有臺灣省水污染防治所 65 年 9 月 16 日水染治字第 2233 號函附卷可佐，是日後台碱公司安順廠於 65 年 10 月 9 日以 (65) 碱順工安字第 1862 號函將其工廠廢水調查表檢送臺灣省水污染防治所備查，自不足以表示臺灣省水污染防治所對台碱公司之處理過程及方式業已認為符合當時之廢棄物清理法及相關規定。又前臺灣省政府曾於 71 年 2 月 3 日函請經濟部轉請國營會於同年 3 月 6 日依臺灣省水污染防治所研擬之「台碱安順廠海水貯存池底泥清除計畫書」督促台碱公司迅即處理，該公司於同年 4 月 7 日函復該會略以：該公司已奉令裁撤，該廠亦將關閉，所囑實無法辦理，請該會另設法處理，足見台碱公司於 71 年間即知海水貯水池受有汞污染，則依當時之廢棄物清理法第 12 條第 1 項規定，台碱公司自應負自行或委託民營廢棄物清除處理機構清除處理上開戴奧辛及汞污泥之義務。而上訴人既於 72 年 4 月 1 日起與台碱公司合併，台碱公司之法人格即由上訴人所吸收，台碱公司之權利義務則由上訴人所概括承受，此觀上訴人與台碱公司所簽定之合併契約書即明。其次，土污法雖於 89 年 2 月 2 日始制定公布，惟土污法第 48 條明文規定，第 7 條、第 12 條、第 13 條、第 16 條至第 18 條、第 32 條、第 36 條、第 38 條及第 41 條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之。查台碱公司既為系爭場址之污染行為人，則有關土污法上述條文所發生之權利義務，自應由上訴人概括承受，尚無疑義。且國家對於違規行為人之罰鍰處分，因具有一身專屬性，依據民法第 1148 條規定，固不得由繼承人繼承之；至於被繼承人其他公法上之義務，如具有財產性，仍應由繼承人繼承之（本院 91 年度判字第 1261 號判決參照）。本件被上訴人依據土污法第 38 條規定，命上訴人繳納依土污法第 13 條所代為支付之費用，核屬要求台碱公司依據土污法規定負擔污染整治之義務，並非制裁性之罰鍰處分，是該項公法義務之發生，與行為人之資格或能力無涉，從而該項費用乃具有財產性而不具有一身專屬性，自得由公司合併而承其權

利義務之上訴人承受之。何況，土污法所以設定「污染行為人」之概念，其目的即在課以符合「污染行為人」要件之人負起整治遭污染之土壤或地下水之責任，準此，污染行為人依土污法所負之整治之義務，並非著重於「人之屬性」，而係強調污染整治之「物之屬性」，自非所謂一身專屬性之公法義務。又上訴人並非單純受讓系爭土地，而係概括承受污染行為人即台碱公司之全部權利義務。而台碱公司確為系爭場址之污染行為人，基於土地之所有者及管領者享有土地帶來之利益，亦應承擔社會所賦予之責任，故而台碱公司因其個別行為而造成之環境污染，則繼受其法人人格之上訴人即應負起排除系爭污染行為責任，自不待言。又上訴人與台碱公司合併後，對於該場址污染之嚴重性，早已知悉甚詳，詎上訴人對系爭場址卻未有何具體改善之相關作為（參監察院 92 年 9 月 24 日（92）院台財字第 0922200939 號糾正文），顯已違反當時廢棄物清理法第 13 條、第 15 條及現行廢棄物清理法第 28 條、第 36 條，並已違反「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」等相關規定，符合土污法第 2 條第 12 款第 1 目「非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物」及第 3 目「未依法令規定清理污染物」之規定，故上訴人確為系爭場址之污染行為人無訛。而上訴人確為系爭場址之污染行為人，則姑不論上訴人係奉經濟部之命令而與台碱公司合併，且經濟部對台碱公司或上訴人亦負有監督之責，其對台碱公司任意棄置有害事業廢棄物或排放廢水，未加以制止，理應負監督管理不週之責任，惟真正實際污行為之人仍為台碱公司及上訴人，故縱稱經濟部依法亦為系爭場址之污染行為人，亦無礙上訴人為污染行為人依土污法應負污染整治之責任。蓋依土污法第 25 條第 2 項規定，污染土地關係人因重大過失，致其土地公告為整治場址者，就各級主管機關依第 12 條第 1 項、第 13 條及第 16 條規定支出之費用，與污染行為人負連帶清償責任。依此規定，污染行為人與污染土地之關係人間就整治場址所支出之必要費用，應負連帶清償責任。準此，不論是否尚有其他法人共同造成系爭場址之污染，或經濟部亦為系爭場址之污染行為人，上訴人既然是系爭場址之污染行為人，被上訴人依據土污法第 38 條規定，命上訴人支付本件系爭款項，依法尚無違誤。另依土污法第 13 條第 1 項第 8 款規定，所在地主管機關為減輕污染危害或避免污染擴大，應依控制場址或整治場址「實際狀況」，採取應變必要措施。又主管機關採取必要措施之範圍，並不以污染控制或整治場址範圍為限，俾減輕控制場址或整治場址之污染行為所造成之危害。本件被上訴人依土污法第 13 條第 1 項第 8 款規定對海水貯水池中之魚體採取應變必要措施，進行「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，雖該海水貯水池非屬地下水污染控制場址或整治場址，惟因該海水貯水池受安順廠整

治場址之污染影響，導致貯水池之底泥污染嚴重，池中魚體戴奧辛濃度值亦高於一般魚體，為避免居民繼續食用戴奧辛含量偏高之魚體，造成污染危害擴大，被上訴人依上開計畫一方面針對海水貯水池、鹿耳門溪出海口及鄰近魚塭魚體戴奧辛含量作一普遍性調查，釐清上述地點魚體是否持續受戴奧辛污染，同時為避免居民繼續食用戴奧辛含量偏高之魚體，進而將捕抓之魚體予以銷毀，自屬必要之應變措施行為，核與土污法第 13 條第 1 項第 8 款之規定，並無違背。其次，被上訴人對海水貯水池中之魚體採取應變必要措施前，即依土污法第 13 條第 3 項規定，先請求土污整治基金代為支應相關費用，土污整治基金乃於 92 年 4 月 9 日先代為支應 947,400 元，迨被上訴人執行完成本計畫後，經核算共支出 652,221 元，被上訴人再以支票將賸餘款 295,179 元檢還予土污整治基金會；亦即本件係先由土污整治基金撥付費用予被上訴人後，被上訴人才開始進行相關應變措施。上訴人指稱檢測報告所載之採樣日為 92 年 9 月 23 日，檢測報告係於同年 11 月 19 日作成，反觀土污基金早在同年 4 月 9 日即代為支付費用，故主張被上訴人對魚體並未進行任何採樣檢測，即逕予捕捉、銷毀，即屬違法云云，核與事實不符，亦不足採。況被上訴人是否應對海水貯水池池中魚體採取應變必要措施，自應以海水貯水池中之魚體是否有危害人體作為判斷基準。而系爭海水貯水池中魚體戴奧辛濃度值過高，不惟有上訴人自行提出之調查報告可參，且見諸於媒體之報導亦不在少數，而被上訴人歷次書狀援引歐盟有關食物之戴奧辛含量管制標準，亦可見池中魚體之戴奧辛含量確實高於國際社會之管制標準，故系爭海水貯水池中之魚體不宜再繼續食用，此為大眾普遍認知之事實。被上訴人為避免居民繼續食用戴奧辛含量偏高之魚體，造成污染危害擴大，乃對魚體戴奧辛含量進行採樣調查，進而將捕抓之魚體予以銷毀，自屬必要之應變措施行為，要不因我國尚未訂定水域底泥污染基準值及食品有關戴奧辛管制標準，而認定池中之魚體並無危害人體健康之虞，且無銷毀之必要。至魚塭收購及發放補償，與被上訴人對海水貯水池中之魚體進行必要應變措施，二者並無關聯，自不能認為被上訴人對海水貯水池採取之應變措施為違法。而被上訴人為執行上開應變必要措施，自須以相當之人力、物力因應，所列人事費共 41,676 元、業務費共 470,921 元，不惟有被上訴人提出之支出費用明細表乙份可稽，並有相關單據影本（含粘貼憑證用紙、誤餐費申請單、發票、領據、收據等）附卷可資佐證，經核均屬合理且必要之支出費用，並經土壤及地下水污染整治基金會依土污法第 13 條第 3 項規定核可代為支應。是上開費用之支出與被上訴人為執行其應變必要措施，顯有其必要性。有關上訴人指稱「加班費之加班原因與計畫無關，不符土污法第 13 條第 1 項及第 2 項之情形」乙節，惟被上訴人

請求之加班費，其加班期間自 92 年 4 月 15 日至同年 11 月 24 日止，皆在上開計畫執行期間內，且所有加班費申請單上皆詳細記載加班時間及工作摘要，而憑證用紙左上方亦加蓋「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」之印章，自難謂與上開計畫無關。另被上訴人檢附之發票，其中 1 張之品名固記載為「配送收入」（日期為 92 年 9 月 23 日），惟此實為快捷配送支出之費用，尚非不實之支出。至被上訴人於 92 年 11 月間委託澤舜工程行辦理海水貯水池魚類捕抓及銷毀等相關工作，共支付 470,921 元，惟因海水貯水池之魚類生長快速，被上訴人乃另僱請數名臨時工至海水貯水池捕抓魚類，是尚無上訴人所稱「就相同工作重複發包」之情形。又上訴人指稱被上訴人支付澤舜工程行工作人員之酬金 237,500 元，可支付 15 名工作人員，18 個工作天之酬金，超過被上訴人原定之 15 名工作人員及 2 星期工作時間乙節，經查，依被上訴人所提出之「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，其中第四點（一）及第五點已明白記載捕抓魚體至少 15 名臨時工，以 25 個工作天完成，此有該計畫書可參，是被上訴人支付予澤舜工程行工作人員之酬金並無浮報灌水之情形。至上訴人指稱「審查委員出席費及開會用礦泉水與本計畫無涉」乙節，惟查審查委員開會之時間既係在上開計畫之執行期間內，則被上訴人支付審查委員之出席費，及開會期間之茶水費開銷，核屬必要，自難謂與土污法第 13 條第 1 項及第 2 項規定不符。末查被上訴人於 92 年間鑑於系爭海水貯水池受安順廠整治場址之污染影響，導致貯水池之底泥污染嚴重，池中魚體戴奧辛濃度值亦高於一般魚體，為避免污染擴大，遂依土污法第 13 條第 1 項規定採取應變必要措施，進行「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，並由土污整治基金依同條第 3 項規定代為支應費用 652,221 元後，依同法第 38 條規定限期命上訴人繳納該筆款項，此項請求權，核屬公法上之請求權。又該公法上之請求權，依行政程序法及民法之規定，應自其請求權可得行使時起算。準此，本件被上訴人之請求權時效，應自被上訴人依土污法第 13 條、第 38 條支付相關費用後起算，而非自上訴人污染行為時起算。查被上訴人於 92 年 12 月間執行完成本項「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，故其對上訴人請求繳納相關費用之請求權，應自 92 年 12 月起算，則被上訴人於 93 年 5 月 10 日以南市環水字第 09303012510 號函命上訴人於 93 年 6 月 30 日以前將前揭款項繳入土污整治基金帳戶，該請求權尚未罹於時效甚明。另查被上訴人係對海水貯水池中之魚體採取應變必要措施後，依土污法第 38 條規定命上訴人繳納費用，該項請求權係根據土污法第 38 條規定而

來，尚非係對上訴人主張侵權行為而請求損害賠償，核與侵權行為之消滅時效無涉。至被上訴人前於 93 年 5 月 10 日以南市環水字第 09303012510 號函命上訴人於 93 年 6 月 30 日前將前揭款項繳入土污整治基金帳戶；因上訴人未依限繳納，被上訴人乃於 93 年 8 月 31 日以南市環水字第 09303023740 號函，依據土污法第 38 條（後段）規定，按支出費用 652,221 元加計 2 倍費用，連同原應繳納費用合計 1,956,660 元，命上訴人一併繳入土污整治基金帳戶，此有 93 年 5 月 10 日南市環水字第 09303012510 號及 93 年 8 月 31 日南市環水字第 09303023740 號函附卷可按。而觀後函上下文文意，不難明瞭本次處分內容，係依土污法第 38 條（後段）規定，命上訴人按其執行應變必要措施所支出費用之 2 倍，計算其應繳納之款項。惟因上訴人迄未依前次處分之意旨繳納應付之費用 652,221 元，唯恐上訴人不清楚其總共應繳納之金額，被上訴人始於函文中順便通知連同第一次未繳納之 652,221 元，加計本次處分逾限未繳 2 倍費用，合計 1,956,660 元，俾方便上訴人繳納，自不生有命上訴人重複繳納 652,221 元之違法。綜上所述，上訴人之主張均不足採。從而被上訴人依土污法第 13 條第 1 項規定，就系爭海水貯水池進行「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，採取應變必要措施，並由土壤及地下水污染整治基金依同條第 3 項規定代為支應費用 652,221 元後，依同法第 38 條規定於 93 年 5 月 10 日以南市環水字第 09303012510 號函命上訴人於 93 年 6 月 30 日以前將前揭款項繳入土壤及地下水污染整治基金帳戶，惟上訴人屆期未繳納，被上訴人乃再依土污法第 38 條（後段）規定加計 2 倍費用，連同上開應繳納費用合計 1,956,660 元，於 93 年 8 月 31 日以南市環水字第 09303023740 號函命上訴人於 93 年 9 月 30 日以前繳入土污整治基金帳戶，依法並無違誤。訴願決定予以維持，亦無不合，乃判決駁回上訴人在原審之訴。

肆、本院按：

- 一、「本法專用名詞定義如下：……十二、污染行為人：指因有下列行為之一而造成土壤或地下水污染之人：（一）非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物。（二）仲介或容許非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物。（三）未依法令規定清理污染物。」、「各級主管機關對於有土壤或地下水污染之虞之場址，應即進行查證，如發現有未依規定排放、洩漏、灌注或棄置之污染物時，各級主管機關應先依相關環保法令管制污染源，並調查環境污染情形。前項場址之土壤污染或地下水污染來源明確，其土壤或地下水污染物濃度達土壤或地下水污染管制標準者，所在地主管機關應公告為土壤、地下水污染控制場址（簡稱控制場址）；控制場址經初

步評估後，有危害國民健康及生活環境之虞時，所在地主管機關應報請中央主管機關審核後公告為土壤、地下水污染整治場址（簡稱整治場址），並於中央主管機關公告後 7 日內將整治場址列冊，送各該直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所及地政事務所提供閱覽。」、「所在地主管機關為減輕污染危害或避免污染擴大，應依控制場址或整治場址實際狀況，採取下列應變必要措施：一、命污染行為人停止作為、停業、部分或全部停工。……七、移除或清理污染物。八、其他應變必要措施。所在地主管機關對於前項第 3 款、第 4 款、第 7 款及第 8 款之應變必要措施，得命污染行為人或委託第三人為之。所在地主管機關因前 2 項所支出之費用，得由土壤及地下水污染整治基金代為支應。」、「依第 12 條、第 13 條、第 16 條或第 17 條第 3 項規定支出之費用，所在地主管機關得限期命污染行為人繳納；屆期未繳納者，得按其規定支出費用加計 2 倍，命其繳入土壤及地下水污染整治基金並移送法院強制執行。」分別為土污法第 2 條、第 11 條第 1 項、第 2 項、第 13 條及第 38 條所明定。

二、本件上訴人公司安順廠土地，經被上訴人所屬環境保護局於 90 年間現場進行污染調查，發現土壤中戴奧辛含量超過土壤污染管制標準，研判安順廠全廠區土壤均遭受污染，被上訴人乃依土污法第 11 條第 2 項前段規定，於 91 年 4 月 11 日以南市環水字第 09104007660 號公告，將該廠區（地址：臺南市安南區顯草街 2 段 421 號；地號：臺南市安南區鹽田段 668 地號）公告為污染控制場址；復於 92 年 12 月 1 日以南市環水字第 09204023661 號修正公告，將安順廠（地址：臺南市安南區顯草街 2 段 421 號；地號：臺南市安南區鹽田段 668、668 之 1、668 之 2、668 之 4 及 668 之 5 地號之全部土地）及二等九號道路東側草叢區（鹽田段 544 之 2、541 之 2、543、545 地號之全部土地及同段 550、551、552 地號緊臨二等九號道路以東 50 公尺範圍內之土地）公告為土壤污染控制場址，污染物為戴奧辛及汞。嗣被上訴人再依土污法第 11 條第 2 項及「土壤及地下水污染控制場址初步評估辦法」（下稱初評辦法）第 2 條規定對上揭場址進行初步評估結果，認該場址符合初評辦法第 2 條第 1 項第 3 款及第 4 款規定，爰依土污法第 11 條第 2 項及初評辦法第 2 條第 1 項規定，於 92 年 12 月 9 日將初步評估結果報請行政院環境保護署審核，並經環保署於 93 年 3 月 19 日以環署土字第 0930020257 號公告安順廠及二等九號道路東側草叢區為土壤污染整治場址。而被上訴人鑒於前揭土壤及地下水污染之情況，已使附近居民疑似食用附近魚類致體內戴奧辛含量偏高，為避免污染擴大，遂依土污法第 13 條第 1 項規定採取應變必要措施，進行「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，

並由土污整治基金依同條第 3 項規定代為支應費用 652,221 元。其後，被上訴人旋依土污法第 38 條規定限期命上訴人繳納該筆款項，並於 93 年 4 月 16 日命上訴人陳述意見後，於 93 年 5 月 10 日以南市環水字第 09303012510 號函命上訴人於 93 年 6 月 30 日以前將前揭款項繳入土污整治基金帳戶。惟上訴人屆期未繳納，被上訴人乃再依土污法第 38 條（後段）規定加計 2 倍費用，連同上開應繳納費用合計 1,956,660 元，於 93 年 8 月 31 日以南市環水字第 09303023740 號函命上訴人於 93 年 9 月 30 日以前繳入土污整治基金帳戶。上訴人不服，提起訴願，亦遭駁回，乃提起本件行政訴訟。

三、次按行政處分內容之解釋，應以其整體內容為之，經查，被上訴人係先以 93 年 5 月 10 日南市環水字第 09303012510 號函（即前函）命上訴人繳納 652,221 元，茲因上訴人爭執其非土污法所定之污染行為人，拒不繳納，被上訴人復以 93 年 8 月 31 日南市環水字第 09303023740 號函（即後函）依土污法第 38 條規定加計 2 倍費用，限命上訴人於 93 年 9 月 30 日前將 1,956,660 元繳入土污整治基金帳戶，則依後函之處分內容，係被上訴人依土污法第 38 條後段規定，命上訴人按其執行應變必要措施所支出費用之 2 倍，計算其應繳納之款項。因上訴人尚未依前次處分之旨繳納應付之費用 652,221 元，被上訴人始於函文中一併通知連同第一次繳納之 652,221 元，加計本次處分逾限未繳 2 倍費用，合計 1,956,660 元，命上訴人繳納，自無上訴人重複繳納 652,221 元之違法。本件行政處分（即後函）內容明確，函中所載之實際應繳數額及其原因事實無其他解釋之可能，上訴人主張被上訴人默示撤銷前函，原審對後函及前函之解釋違法云云，自非可採。

四、復查，原判決關於系爭場址中之戴奧辛及汞污染，係台碱公司所生產五氯酚未妥善儲存及以電解法製造鹼、氯之過程中所造成，台碱公司或上訴人為本件污染行為人之事實，以及上訴人所主張台碱公司因信賴被上訴人所採行之廢水處理方式，有信賴保護原則之適用云云，如何不足採等事項均詳予以論述，是原判決所適用之法規與該案應適用之現行法規並無違背，與解釋判例，亦無牴觸，並無所謂原判決有違背法令之情形；此外，原審認定堆置不用之五氯酚為廢棄物清理法所稱之廢棄物，此乃原審對廢棄物清理法所作之解釋，上訴人所謂堆置之五氯酚非為廢棄物清理法所定義之「事業廢棄物」云云，僅屬法律見解之歧異，難以此指稱原審有何判決不適用法規之違法，亦不足否定原判決認定之事實。再者，本件被上訴人之請求權時效，應自其請求權可得行使時起算，亦即被上訴人之請求權時效，應自被上訴人依土污法第 13 條、第 38 條支付相關費用後起算，上訴人

於原審主張：污染行為時起算云云，原審就其主張如何不足採等事項均已詳為論斷，屬法律見解之歧異，難以此指稱原審有何判決不適用法規之違法，上訴人所稱未依法適用法規之違法云云，亦非可採。

五、另查，上訴人係於 72 年 4 月 1 日起與台碱公司合併，此為原判決所認定之事實，且為兩造所不爭之事實，台碱公司之權利義務由上訴人所概括承受。而土污法雖於 89 年 2 月 2 日始制定公布，惟土污法第 48 條明文規定，第 7 條、第 12 條、第 13 條、第 16 條至第 18 條、第 32 條、第 36 條、第 38 條及第 41 條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之，台碱公司既為系爭場址之污染行為人，則有關土污法上述條文所發生之權利義務，自應溯及既往適用於台碱公司，並由上訴人概括承受，且污染行為人依土污法所負之整治之義務，並非所謂一身專屬性之公法義務。台碱公司因其個別行為而造成之環境污染，則繼受其法人人格之上訴人即應負起排除系爭污染行為責任，符合土污法第 2 條第 12 款第 1 目「非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物」及第 3 目「未依法令規定清理污染物」之規定，故上訴人確為系爭場址之污染行為人等事項，均經原判決闡述甚詳，將判斷而得心證之理由記明於判決，經核並無違背論理法則或經驗法則，亦無判決不適用法規或適用不當、不備理由等違背法令情事。上訴人對於業經原判決詳予論述不採之事由再予爭執上訴人非系爭場址之污染行為人云云，核屬法律上見解之歧異，要難謂為原判決有違背法令之情形。

六、末查，上訴意旨又主張：上訴人係奉經濟部之命令而與台碱公司合併，且經濟部對台碱公司或上訴人亦負有監督之責，其對台碱公司任意棄置有害事業廢棄物或排放廢水，未加以制止，理應負監督管理不週之責任云云，惟按土污法第 25 條第 2 項規定，污染土地關係人因重大過失，致其土地公告為整治場址者，就各級主管機關依第 12 條第 1 項、第 13 條及第 16 條規定支出之費用，與污染行為人負連帶清償責任。依此規定污染行為人與污染土地之關係人間就整治場址所支出之必要費用，應負連帶清償責任，並未限制僅由單一之污染行為人與單一之污染土地關係人負責任。至於上訴人對土污法第 13 條之立法意旨之主張，核屬法律上見解之歧異，其指稱原審有不備理由及適用法規顯有錯誤之違法云云，並非可採。經查本件真正實際污染行為之人既為台碱公司及上訴人，不論是否尚有其他法人共同造成系爭場址之污染，或經濟部亦為系爭場址之污染行為人，亦無礙上訴人為污染行為人依土污法應負污染整治之責任，被上訴人依據土污法第 38 條規定，命上訴人支付本件系爭款項，依法尚無違誤。上訴人對於業經原判決詳予論述不採之事由再予爭執，要難謂為原判決有違背法令之情形。

七、從而，原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴，核無違誤。上訴論旨，仍執前詞，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 255 條第 1 項、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 96 年 11 月 8 日

(附件七之二)

最高行政法院判決

96 年度判字第 1954 號

上 訴 人 中國石油化學工業開發股份有限公司

代 表 人 馮亨

訴訟代理人 吳文琳 律師

黃虹霞 律師

被 上 訴 人 臺南市政府

代 表 人 許添財

訴訟代理人 張訓嘉 律師

魏妸瑩 律師

上列當事人間因土壤及地下水污染整治法事件，上訴人對於中華民國 94 年 9 月 15 日高雄高等行政法院 94 年度訴字第 941 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

壹、本件上訴人主張：(一)查本件係被上訴人以上訴人合併台灣碱業股份有限公司(下稱台碱公司)之存續公司，應依公司法第 319 條準用第 75 條之規定，概括承受台碱公司之權利與義務，要求上訴人就接管台碱公司所有位於臺南市安南區鹽田段 554 之 2、541 之 2、543、545、668、668 之 1、668 之 2、668 之 4、668 之 5、668 之 6 地號之全部土地及鹽田段 550、551、552 地號緊鄰二等九號道路(1K+80054 至 2K-825 段)以東 50 公尺範圍之土地，及臺南市二等九號道路(下稱系爭污染土地)存有之汞、五氯酚及戴奧辛污染情事，依民國(下同)89 年 2 月 2 日公布之土壤及地下水污染整治法(下稱土污法)規定，負污染行為人之整治責任。被上訴人依土污法第 13 條規定執行「中石化安順廠海水貯水池與鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，支付

新臺幣（下同） 652,221 元，乃以 93 年 5 月 10 日南市環水字第 09303012510 號函（下稱前函，即本件原處分）命上訴人繳納 652,221 元。嗣因上訴人爭執其非土污法所定之污染行為人，拒不繳納，被上訴人復以 93 年 8 月 31 日南市環水字第 09303023740 號函（下稱後函）依土污法第 38 條規定加計 2 倍費用，限命上訴人於 93 年 9 月 30 日前將 1,956,660 元繳入土壤及地下水污染整治基金（下稱土污整治基金）帳戶。惟查原審對上訴人所提倘同時維持後函及前函，上訴人將繳納 2,608,884 元，與土污法第 38 條規定相悖乙節隻字未提，有判決不備理由及未適用土污法第 38 條規定之重大違背法令之違誤。原審就此等重要之證據棄置未論，復未說明何以未採信之理由，顯有判決不備理由及不適用土污法第 38 條規定之重大違背法令之違誤。（二）按廢棄物清理法係規範廢棄物之清理及處置，而該法針對何謂廢棄物皆有明確之定義，是僅於行為人對法定廢棄物，有未依規定，妥為貯存或清除、處理之情事發生，始有違反前揭法律可言。查台碱公司生產之五氯酚，係台碱公司生產之產品，不符「事業廢棄物」之定義，且主管機關亦從未公布該事業產品只要廢棄不用，即成為廢棄物。乃原審認定該事業產品只要廢棄不用，即成廢棄物，顯與廢棄物清理法所定義之法定廢棄物之規定不符，亦與本院 93 年度判字第 53 號判決及 91 年度判字第 2253 號判決所揭示之處罰法定主義有違。（三）又台碱公司生產五氯酚及以電解法製造鹼、氯之過程，業於 65 年 10 月 9 日即向臺灣省水污染防治所核備在案，是海水貯水池實為水銀電解法之循環製程之一。而被上訴人亦曾指示台碱公司應將電解後夾帶流失汞之廢水排放至台碱公司自有之廢水池，此有被上訴人致台碱公司之公函在卷可稽。原審亦肯認被上訴人確曾函請台碱公司將安順廠廢水排入其自有之廢水處理池，俾存儲滲入地下，且原審復認定安順廠汞污染肇因於產生的電解廢液係先排放至廠區西邊的廢水沉積池，再排放至前海水貯水池中。足見台碱公司將電解後夾帶流失汞之廢水排放至海水貯水池，為被上訴人所許可。故依行政程序法第 8 條及司法院釋字第 525 號解釋意旨，應有信賴保護原則之適用。原審卻謂上訴人無信賴保護原則之適用云云，其判決理由顯有矛盾。且如前述，台碱公司處理電解後排放夾帶流失汞之廢水，亦於 65 年 10 月 9 日向臺灣省水污染防治所核備在案。惟原審就臺灣省水污染防治所何以未曾反對台碱公司廢水處理方式未詳加審究，復未敘明理由，即有判決不備理由及不適用法規之違法。（四）查違規行為之行政責任，性質上不得作為承受之對象，本院 90 年度裁字第 1111 號裁定揭著是旨。故依公司法第 319 條準用第 75 條規定所稱因合併而消滅之公司，其權利義務，應由合併後存續或另成立之公司承受，自不包括違規行為之行政責任。又土污法對污染行為人之定

義及環境基本法之規定，旨在課以污染行為人對環境污染之破壞及污染，負起整治之責。是污染者負責原則並非單純費用歸屬之問題，其課予污染者對於環境破壞之填補責任。而當行政法含有刑法之處罰手段，無異將行政法之領域，擴張及於刑法之範圍，從而一般刑法理論，「刑止一身」之概念，行為人就本身之行為，自負其責，不得轉嫁他人。土污法既未規定污染行為人之身分得依合併關係而由他人繼受之，故該污染行為人必以本身從事土污法第 2 條第 12 款所定之行為，始足當之。至於因合併而成為污染土地之所有權人，充其量僅為污染關係人，此由土污法第 2 條第 15 款規定即明。原審擴張污染行為人之認定範圍，遽認台碱公司為系爭場址之污染行為人，並以上訴人與台碱公司合併，上訴人應概括承受台碱公司，依土污法所發生之權義，顯有違罪刑法定主義及處罰法定主義。

（五）廢棄物清理法係規定事業廢棄物之清除、處理和貯存，應由產生該事業廢棄物之事業機構自行負責，上訴人並非產生該事業廢棄物之事業機構，被上訴人無由責成上訴人負責清除、處理或貯存本件之事業廢棄物。且安順廠早於 71 年間即已關廠停產，上訴人接管該廠場址後，並未再進行開發或對該廠場址進行任何利用，此點同為原審及被上訴人所肯認，是本件上訴人根本非產生事業廢棄物之事業機構，廢棄物清理法並未課上訴人以貯存、清除或處理非由其自行產生之事業廢棄物之責任。原審顯未審酌廢棄物清理法第 13 條、第 14 條及第 19 條規定，而有未依法適用法規之違法。另上訴人與台碱公司合併後，台碱公司並未將五氯酚產品移交予上訴人，此有移交清冊可稽。被上訴人指稱上訴人任意堆置五氯酚產品，造成戴奧辛污染，並非屬實。原審就此攸關上訴人是否為污染行為人之重要證據，亦未敘明未採信之理由，實有判決理由不備及適用法規顯有不當之違法。

（六）按土污法第 2 條第 12 款第 2 目所謂「容許」，係指對於該污染之土地及地下水是否有管理監督之責，如果有管理監督之責，能管理而不管理造成污染之結果，自應加以責難。本件被上訴人依 63 年 7 月 26 日公布之廢棄物清理法第 4 條規定，為主管機關，依同法第 14 條及第 19 條規定，應定期派員檢查台碱公司處理事業廢棄物之情況，但截至 71 年台碱公司安順廠關廠，乃至上訴人接管安順廠土地，被上訴人未曾以台碱公司之事業廢棄物，未妥為貯存或清除、處理，限期通知台碱公司改善，足見台碱公司之事業廢棄物，並無被上訴人所稱未妥為貯存或清除、處理之情形。倘被上訴人就台碱公司非法棄置事業廢棄物，未依法採取適當之措施命其改善，被上訴人之舉，自應構成怠於執行職務之違法，符合土污法第 2 條第 12 款第 2 目「容許非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物」要件，應被認定為污染行為人。而在污染行為人為複數之情形下，因土污法並未規定污染行為人須連帶負責，自應由各污染行為人就其

各自應分擔之部分負其責任。故原審獨命上訴人負全部之整治之責，顯違反行政程序法第 6 條「行政行為不得差別待遇」部分，未詳加審酌，復未敘明未採信之理由，即有判決不備理由及適用法規顯有錯誤之違法。（七）另依土污法第 13 條之立法過程觀之，土污法第 13 條之適用，應僅限於已公告之控制或整治場址。此外，土污法之所以將地下水污染整治問題一併納入規範，乃考量如能確認與土壤污染相關之地下水污染，則納入土污法規定中通盤整治。若與土壤污染無關或不明原因之地下水污染，則納入水污染防治法處理之，亦即我國係採土污法及水污染防治法平行立法方式進行。查海水貯水池非僅未被公告為地下水控制或整治場址，亦未被公告為土壤控制或整治場址，且我國迄未訂定「水域底泥污染基準值」，並無從判定海水貯水池底泥之戴奧辛含量是否超過污染管制標準，且依衛生署公告之食品管制標準，我國針對魚蝦貝類等食品亦無戴奧辛管制標準，本件根本不符合土污法第 13 條所定被上訴人得採取緊急應變措施之要件，且被上訴人指稱海水貯水池底泥之戴奧辛污染原因係五氯酚廠區之廢水排放至海水貯水池所致，此與土壤整治無關，乃原審就此未予審酌，顯有判決不備理由及適用法規顯有錯誤之違法。（八）本件系爭土地原為台碱公司供安順廠使用，俟安順廠於 71 年 5 月關廠後，系爭土地即未為任何使用或開發。足證安順廠縱有任何污染行為，其行為早於安順廠關閉後即已停止。是被上訴人對安順廠之公法上請求權，業因罹於消滅時效而消滅。惟原審以被上訴人係於 92 年 12 月間執行完成「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，因而認定被上訴人對上訴人請求繳納相關費用之請求權，應自 92 年 12 月起算云云，顯有未依法適用行政程序法第 131 條第 1 項、民法總則施行法第 18 條規定，及本院 92 年度判字第 163 號判決要旨之違法。（九）又土污法 89 年制定公布時，被上訴人所指系爭土地之污染行為人台碱公司既早已因 72 年間被合併而消滅，則土污法縱有如其第 48 條部分適用於污染行為人之規定，但 89 年之新立法應不能使 72 年已消滅之台碱公司適用土污法規定。又上訴人與台碱公司合併於 72 年間，上訴人所繼受台碱公司之權利義務為 72 年合併當時台碱公司之權利義務，而於 72 年當時尚無土污法，則 72 年當時之台碱公司不負土污法第 13 條義務甚明，從而更不生由上訴人因 72 年間合併而繼受斯時台碱公司尚無之 89 年公布土污法第 13 條義務之問題。（十）查若污染土地所有者及管領者即應當然繼受污染行為人之法人人格，則土污法第 2 條第 12 款及第 15 款不必將污染行為人與污染土地關係人作區分；暨其他土污法關於適用於污染行為人之規定，亦應規定為併適用於污染土地關係人，但土污法各項規定對其適用對象既作區分，司法機關必須依法裁判，不得任意擴大土污法關

於污染行為人規定之適用範圍，兼及於污染土地關係人。此外，土污法中關於污染土地關係人亦設有眾多規定，原審以為本件上訴人若非污染行為人，即無法貫徹土污法規定，顯有誤解。又與台碱公司合併不是出於上訴人之主動或意願，更不是基於取得系爭土地所有權之目的，而是土污法 89 年公布之 17 年前之 72 年時政府政策。系爭土地在合併當時即已為污染土地，由合併前直到目前均無法作任何有效利用，即上訴人亦為受害人，並無再令上訴人超越法律更承受台碱公司人格而進一步受害之理，爰請求廢棄原判決。

貳、被上訴人則以：按當事人依行政訴訟法第 243 條第 1 項規定，以高等行政法院判決有不適用法規或適用法規不當為上訴最高行政法院之理由時，其上訴狀或理由書應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容。若係成文法以外之法則，應揭示該法則之意旨。倘為司法院解釋、或最高行政法院之判例，則應揭示該判解之字號或其內容。上訴狀或理由書如未依此項方法表明者，即難認為已對高等行政法院判決之違背法令有具體之指摘，又對原判決所持法律上之見解之歧異，要難謂為適用法規錯誤，其上訴自難認為合法。經查上訴人上訴指摘事項，業據上訴人於原審提出主張，同時於原審程序中已就各項為充分之辯論，並經原審論述甚詳，予以一一指駁，敘明其不採之心證理由在案，自無上訴人所稱之違法或不當之處。茲上訴人復以相同事由提起本件上訴，雖泛稱有上訴之事由，惟其所稱種種原審有不適用法規之違法云云，僅屬其主觀法律見解與原審法院判決見解之不同，上訴人並未具體指出原判決有違背何項法令、不適用法規或如何適用不當之情事。又有關被上訴人是否有默示撤銷前函、原審對後函及前函之解釋、堆置之五氯酚是否為廢棄物清理法所定義之「事業廢棄物」、台碱公司移交之財產是否包括五氯酚、台碱公司或上訴人是否為污染行為人、時效是否消滅等節，更係屬原審取捨證據、認定事實之職權行使，上訴人指摘其為不當，而未具體說明其不適用法規或適用法規不當之事實，亦難認為對原判決之如何違背法令已有具體之指摘，其上訴為不合法，應予駁回。次按姑不論被上訴人於後函之函文中已敘明後函係依照土污法第 38 條規定處以加計 2 倍之金額，連同前處分合計金額為 1,956,660 元，原審於有關後函之另案判決亦已就此有所闡釋，上訴人並無誤繳 2,608,884 元之虞。況查本件被上訴人以前函命上訴人給付 652,221 元，該處分形式上並無瑕疵，自應有效成立。至後處分是否有命重複繳納一事，僅影響後函效力之有無及其範圍，對本件行政處分之效力不生影響。故原審認定上訴人此項主張顯然不影響本件基礎，而於判決末段表示其餘攻擊防禦方法，尚無逐一論述之必要等語，自無上訴人所稱之判決不備理由及未適用土污法第 38 條規定之違誤。況判決不備理由之違法，係屬行政訴訟法第 243 條第 6

款之事由，依行政訴訟法第 258 條之規定，上訴人前項抗辯於本案顯無實益，自不影響裁判結果。又廢棄物清理法對「事業廢棄物」加以管制，係因其可能具有毒性或危險性，若任其廢棄堆置，對人體健康及自然環境有產生危害或污染之處，對事業廢棄物之解釋，自不能脫離此一立法目的，至於物質係生產過程中之副產品抑或主產品則非所問。本件系爭五氯酚產品係有劇毒之化學物質，甚且遭法令禁止使用，其既有對人體或環境產生危害及污染之虞，經棄置不用後，自屬事業廢棄物無疑。如依上訴人之主張，生產過程之製品即不可能為廢棄物，則任何物品皆可主張是產品，其棄置後仍係產品而非廢棄物，如此廢棄物清理法及相關環保法規即無適用餘地，此項主張顯無理由。原審認定堆置不用之五氯酚為廢棄物清理法所稱之廢棄物，此乃原審對廢棄物清理法所作之解釋，上訴人對此固有不同之解釋，僅屬主觀法律見解之歧異，難以此指稱原審有何判決不適用法規之違法；況土污法所規定污染行為人負擔整治費用之責任，乃係依污染者付費原則所規定之公法上給付義務，並非屬裁罰性質之行政罰鍰規定，自無上訴人所謂之處罰法定主義之適用。又安順廠之廢水沉積池並非海水貯水池，此依上訴人自行提出給被上訴人之「臺南市安順廠區汞及五氯酚污染調查評估報告」即可得知。且依該報告所附之圖表，亦可看出廢水沉積池與海水貯水池並非同一處所；且當時台鹽公司亦抽取海水貯水池之水製鹽，居民並至海水貯水池捕撈水產品。是以，上訴人指稱「沉積池即為現今海水貯水池」乙事，顯非事實。而被上訴人當初僅係依上訴人之陳報而同意其將廢水排入廢水沉積池，並未同意不採取適當措施避免廢水造成污染，故上訴人就此所為主張，亦顯無理由。另有關上訴人所稱被上訴人指示其將廢水排放至沉積池之函文，此係因上訴人未經廢水處理池即任意排放置內海，被上訴人經接獲陳情後始為指示。然汞電解法製造氯鹼之工廠於生產過程中所產生的各式汞污泥因危害相當高，故須特別處理不得任意棄置一事，被上訴人已於原審詳加說明，64 年發布之廢棄物清理法臺灣省施行細則第 20 條亦有明定，此亦經原審所肯認。至有關上訴人指稱臺灣省水污染防治所未曾反對上訴人前開廢水處理方式，或命上訴人改善云云，原審對此亦已詳加調查並敘明理由，並無上訴人所稱之判決不備理由及不適用法規之違法。另上訴人既於 72 年 4 月 1 日起與台碱公司合併，台碱公司之法人人格即由上訴人所吸收，台碱公司之權利義務則由上訴人所概括承受。而土污法雖於 89 年 2 月 2 日始制定公布，惟土污法第 48 條明文規定，第 7 條、第 12 條、第 13 條、第 16 條至第 18 條、第 32 條、第 36 條、第 38 條及第 41 條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之，台碱公司既為系爭場址之污染行為人，則有關土污法上述條文所發生之權利義務，自應溯及既往適用

於台碱公司，並由吸收其法人人格之上訴人概括承受，此點殆無疑義。且國家對於違規行為人之罰鍰處分，因具有一身專屬性，依據民法第 1148 條規定，不得由繼承人繼承之；至於被繼承人其他公法上之義務，如具有財產性，仍應由繼承人繼承之，此有本院 91 年度判字第 1261 號判決可稽。本件台碱公司依據土污法所應負之責任，並非罰鍰處分，具有財產性而不具有一身專屬性，自應由承受其權利義務之上訴人承受之。又上訴人並非單純受讓系爭土地，而係概括承受污染行為人即台碱公司之全部權利義務，上訴人顯已曲解公司法第 75 條及土污法規定意旨，其所述委不足採。此外，對於兩個各自獨立的法人，如果沒有合併情事，當然有「刑止一身」原則之適用。但就合併之兩個法人，法律既允許兩個法人人格可以合併為一，則對於合併後的法人而言，即無所謂刑止一身之問題，即使是刑法上的罰金刑，如果法人合併，仍可對合併後之法人予以處罰。再者，若責任之目的在填補損害，例如民事上的侵權行為責任，或是契約違反之責任，雖亦帶有些許懲罰之色彩，然其並非一身專屬之性質則至為顯然。土污法之整治責任之對象係已產生之損害，為了保護國民的生命身體安全，故有加以整治之必要，立法者即透過污染者付費原則等法理來加以分配，其責任之存在以須填補之損害存在為前提，自與針對自然人之具一身專屬性之純粹裁罰性刑事責任或行政罰有別。上訴人指摘原判決有違背罪刑法定主義及處罰法定主義之違法云云，實屬無據。又如上所述，被上訴人之所以認定上訴人須依廢棄物清理法處理台碱公司所產生之事業廢棄物，並非僅以上訴人造成污染擴大為理由，而係基於上訴人既然依當時公司法第 319 條規定與台碱公司合併，台碱公司之法人人格已因被上訴人吸收而成為上訴人法人人格之一部分，故上訴人自應承受台碱公司所有權利義務，其中當然包括事業廢棄物處理者的地位及義務，如此方符合廢棄物清理法之立法目的。而姑不論上訴人所提出之移交清冊係屬其內部文件，其形式上及實質上之真實性未據上訴人舉證證明，被上訴人否認其真正，並不具形式上及實質上之證據力，況且台碱公司生產之五氯酚產品並未設置回收或儲存設備而任意堆置，因露天堆置導致土壤及地下水污染，此有上訴人歷年來自行調查提送之歷次報告可稽。上訴人既知有該批廢棄之五氯酚產品，自應依廢棄物清理法加以處理，不因該批產品是否記載於移交清冊當中而有異。至上訴人所援引陳慈陽教授之文章，乃係學者個人之見解，並無法律上之拘束力，是否有其他污染行為人，自應由法院依法認定之。且環境污染事件之責任，因其確切之因果關係難以釐清，要求行政機關必須完全釐清所有可能之污染行為人及負擔比例後始能為處分實有困難，因此為求實際運作之可能，立法例上往往以連帶責任之方式對已釐清責任之污染行為人求償，再由較為清楚污染造成原因之污染行為人就連帶責任之內部

關係請求分擔，實為兼顧行政目的及平等原則之妥善方式。依我國土污法第 25 條第 2 項規定，既未限制僅由單一之污染行為人與單一之污染土地關係人負連帶責任，則全部污染行為人與全部污染土地關係人應負連帶責任，且數名污染行為人間亦應負連帶責任，此乃法條文義及論理解釋之必然。而有關於上訴人對第 13 條之立法意旨之闡述，實為不被採用之立法說明，其指稱原審有不備理由及適用法規顯有錯誤之違法云云，自屬誤解。末查本件被上訴人之請求權時效，應自其請求權可得行使時起算，亦即被上訴人之請求權時效，應自被上訴人依土污法第 13 條、第 38 條支付相關費用後起算，而非自上訴人污染行為時起算，原審自無上訴人所稱未依法適用法規之違法等語，資為抗辯。

參、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：查台碱公司安順廠於 54 年 7 月 1 日成立後，即從事五氯酚、五氯酚鈉之製作，後因法令禁止而停產，關廠後剩餘之五氯酚產品並未設置回收或儲存設備而妥為處置，導致其露天堆儲五氯酚等產品滲入土壤，並造成土壤及地下水污染。又戴奧辛則為五氯酚生產過程中常見之副產品，其中所產生之戴奧辛主要為八氯戴奧辛（OCDD）。而戴奧辛可透過食物鏈持續累積，又被稱為「世紀之毒」。歷年來安順廠區及附近地區所檢測之樣品，其戴奧辛之 17 種同源物中也以八氯戴奧辛 OCDD 之濃度最高。土污法通過後，環境品質文教基金會即向環保單位提出檢舉，經環保署環境檢驗所於 90 年至 92 年期間多次進行採樣分析，其檢測結果顯示二等九號道路（原徵收自安順廠區土地）、二等九號道路東側草叢區及安順廠區南方單一植被區均受到戴奧辛嚴重污染，最高值達 970,000ng-TEQ/kg，而我國土壤污染管制標準為 1,000ng-TEQ/kg，此有被上訴人提出環保署環境檢驗所 91 年 11 月 19 日採樣分析結果附卷可稽。此外，海水貯水池池水戴奧辛濃度也高達 83.5pg-TEQ/L，是日本水質環境基準 1pg-TEQ/L（年平均）之 83 倍，亦有被上訴人所屬環保局 92 年 2 月 22 日採樣送環檢所分析結果附卷可參。另依據上訴人歷年來自行調查提送之歷次報告，均證實安順廠區土壤及地下水確實受五氯酚污染，其中廠南區原五氯酚工廠區附近之戴奧辛濃度為 0.3~183ng-I-TEQ/g，廠南區東側為 4.8~12.4ng-I-TEQ/g，廠北區為 0.3~4.7ng-I-TEQ/g，海水貯水池底泥則為 1.4 及 6.2ng-I-TEQ/g，上開報告並明白記載調查結果為「五氯酚濃度較高者，戴奧辛之濃度亦會較高，由前述之戴奧辛特性比較及五氯酚濃度比較，應可推論戴奧辛之來源為過去五氯酚之製造程序」、「五氯酚濃度較高者，戴奧辛之濃度亦會較高」等語。又成大環研中心於 89 年 9 月 13 日提報戴奧辛調查監督計畫，送至臺南市環境保護局審查，並由臺南市環境保護局與其共同負責監督，彙整多次調查結果顯示，戴奧辛污染區域明顯以安順廠內南區之原五氯酚生產區最嚴

重，且其鄰近地帶如北區鹼氣工廠、二等九號道路、單一植被區、海水蓄水池，亦遭受到不同程度的戴奧辛污染（上訴人 90 年 3 月 15 日製作之臺南市安順廠區戴奧辛污染調查報告參照）。此外，在該污染場址及附近，只有台碱公司有生產五氯酚之紀錄，是以，系爭污染場址污染物戴奧辛顯係由台碱公司五氯酚生產過程中所產生，且因台碱公司對其生產之五氯酚產品並未設置回收或儲存設備而妥為處置，致其滲入土壤，並造成土壤及地下水污染，要無疑義。次查台碱公司早期使用汞電解法將海水電解以製造氯及鹼，此為上訴人所不否認。惟利用上開電解法，易使汞於生產、運送、貯存過程中耗損或洩漏。茲依據 70 年臺灣省水污染防治所之調查，台碱公司安順廠自 35 年開始使用汞電解法製造氯及鹼，當年台碱公司安順廠年使用汞量為 2.4 公噸。而依據檢測資料，汞污染範圍主要在安順廠內北區電解工廠及鹼水工廠之表土、廠外中石化所有之前海水貯水池底泥等處，足見汞污染乃當時台碱公司使用汞電解法以製造氯及鹼，而汞在製程中流失洩漏所造成，此亦有上訴人提出之臺灣省水污染防治所製作之毒性污染物使用量及殘餘量調查報告及上訴人 87 年 5 月 30 日製作之臺南市安順廠區汞及五氯酚污染調查評估報告可參。另依據上訴人歷年來自行調查提送之報告之記載，即可說明系爭場址所受之汞污染，與上訴人安順廠於產製氯及鹼期間將廢水及廢污泥排入海水貯水池，確有絕對之關聯。至於上訴人指稱日本鐘淵曹達株式會社及中華民國臺灣省電化業監理委員會皆應為系爭土地之污染行為人云云，惟渠等縱稱於開廠期間亦曾從事生產氯及鹼，然其如何處理廢水及廢污泥，未見相關調查報告予以論述，且上訴人亦未能舉證加以說明渠等曾將其產製品任意堆置造成污染之情事，是上訴人該部分之主張，並不足採。又依 63 年 7 月 26 日公布之廢棄物清理法第 2 條規定，廢棄物分為「一般廢棄物」及「事業廢棄物」兩種。然其中所謂「事業廢棄物」，固係指事業單位生產過程所產生之灰渣、污泥、廢油、廢酸、廢鹼、廢塑膠及其廢化學物質或其他經主管機關認定之廢棄物等，惟事業機構對其生產之產品，因故而廢棄不用，該產品對該事業機構而言，自亦成為廢棄物，從而原生產之事業機構自應對該廢棄物妥善處理，而不得任其溢散流出或污染地面。依上開說明，系爭場址中之戴奧辛及汞污染，乃係台碱公司所生產五氯酚未妥善儲存及以電解法製造鹼、氯之過程中所造成，要可確認。復查，系爭安順廠場址，在被上訴人會同相關單位多次現場勘驗及污染物挖掘過程中，並未發現現場留有任何裝置事業廢棄物之設施或容器，足見台碱公司在處理其事業廢棄物之過程中，並未依行為時之上開廢棄物清理法及該法臺灣省施行細則之規定，備置適當之儲存設備或容器盛裝；甚且，其於關廠後剩餘之五氯酚產品亦因露天堆儲於廠區，經長期風蝕雨淋而滲入地下，導致土壤及地下水污

染，則台碱公司已違反廢棄物清理法第 13 條及該法臺灣省施行細則第 18 條、第 20 條等規定，甚明。此外，台碱公司用汞電解法將海水電解以製造氯及鹼，其電解廢液所夾帶排放流失的汞隨之流佈至安順廠內北區電解工廠及鹼水工廠之表土、廠外中石化所有之前海水貯水池底泥等處，是台碱公司亦未依上開法令規定以水泥固型化設備處理含汞或其化合物污泥，此為上訴人所不爭執。又由於汞是極易被土壤所吸附之重金屬，存在於底泥時不易釋出於水中，故只要是以汞電解法將海水電解以製造氯及鹼之工廠，於生產過程電解槽及其他設施所產生含汞之污泥，或製程廢水所夾帶及處理廢水等所產生含高濃度汞之污泥，因其危害性相當高，故須特別處理，不得任意棄置。準此，縱稱當時主管機關未定有汞之管制標準，惟台碱公司未備有水泥固型化之設備或其他合乎法規之設備以處理汞污泥，任由留置於操作區廢水沈積池之汞污泥排入海水貯水池，即已違反廢棄物清理法及施行細則之規定，自不待言。又被上訴人於 62 年間因接獲民眾陳情，指台碱公司安順廠污水未經廢水池處理，即偷偷經由四草湖內海排放出來，妨害附近漁民養殖業，請予協助處理等語，被上訴人乃函請台碱公司將安順廠廢水排入其自有之廢水處理池，俾存儲滲入地下，固有該公函附卷可稽，然究不能據此而認為被上訴人有允許台碱公司得將汞污泥經由廢水處理池而任其流失至各處致造成土壤之污染，是上訴人指稱台碱公司因信賴被上訴人所採行之廢水處理方式，應有信賴保護原則之適用云云，即無理由。另上訴人稱台碱公司於 65 年 10 月 9 日亦曾將工廠廢水處理情形報請臺灣省水污染防治所核備在案，當時臺灣省水污染防治所未曾反對台碱公司前開廢水處理方式，或命台碱公司改善乙情云云，惟上開情形乃臺灣省水污染防治所為調查全省水污染現況，亟需安順廠之資料，故檢送工廠廢水調查表乙份，請安順廠於 1 星期內填妥，並將該調查表寄回，此有臺灣省水污染防治所 65 年 9 月 16 日水染治字第 2233 號函附卷可佐，是日後台碱公司安順廠於 65 年 10 月 9 日以 (65) 碱順工安字第 1862 號函將其工廠廢水調查表檢送臺灣省水污染防治所備查，自不足以表示臺灣省水污染防治所對台碱公司之處理過程及方式業已認為符合當時之廢棄物清理法及相關規定。又前臺灣省政府曾於 71 年 2 月 3 日函請經濟部轉請國營會於同年 3 月 6 日依臺灣省水污染防治所研擬之「台碱安順廠海水貯存池底泥清除計畫書」督促台碱公司迅即處理，該公司於同年 4 月 7 日函復該會略以：該公司已奉令裁撤，該廠亦將關閉，所囑實無法辦理，請該會另設法處理，足見台碱公司於 71 年間即知海水貯水池受有汞污染，則依當時之廢棄物清理法第 12 條第 1 項規定，台碱公司自應負自行或委託民營廢棄物清除處理機構清除處理上開戴奧辛及汞污泥之義務。而上訴人既於 72 年 4 月 1 日起與台碱公司合併，

台碱公司之法人人格即由上訴人所吸收，台碱公司之權利義務則由上訴人所概括承受，此觀上訴人與台碱公司所簽定之合併契約書即明。其次，土污法雖於 89 年 2 月 2 日始制定公布，惟土污法第 48 條明文規定，第 7 條、第 12 條、第 13 條、第 16 條至第 18 條、第 32 條、第 36 條、第 38 條及第 41 條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之。查台碱公司既為系爭場址之污染行為人，則有關土污法上述條文所發生之權利義務，自應由上訴人概括承受，尚無疑義。且國家對於違規行為人之罰鍰處分，因具有一身專屬性，依據民法第 1148 條規定，固不得由繼承人繼承之；至於被繼承人其他公法上之義務，如具有財產性，仍應由繼承人繼承之（本院 91 年度判字第 1261 號判決參照）。本件被上訴人依據土污法第 38 條規定，命上訴人繳納依土污法第 13 條所代為支付之費用，核屬要求台碱公司依據土污法規定負擔污染整治之義務，並非制裁性之罰鍰處分，是該項公法義務之發生，與行為人之資格或能力無涉，從而該項費用乃具有財產性而不具有一身專屬性，自得由公司合併而承受其權利義務之上訴人承受之。何況，土污法所以設定「污染行為人」之概念，其目的即在課以符合「污染行為人」要件之人負起整治遭污染之土壤或地下水之責任，準此，污染行為人依土污法所負之整治之義務，並非著重於「人之屬性」，而係強調污染整治之「物之屬性」，自非所謂一身專屬性之公法義務。又上訴人並非單純受讓系爭土地，而係概括承受污染行為人即台碱公司之全部權利義務。而台碱公司確為系爭場址之污染行為人，基於土地之所有者及管領者享有土地帶來之利益，亦應承擔社會所賦予之責任，故而台碱公司因其個別行為而造成之環境污染，則繼受其法人人格之上訴人即應負起排除系爭污染行為責任，自不待言。又上訴人與台碱公司合併後，對於該場址污染之嚴重性，早已知悉甚詳，詎上訴人對系爭場址卻未有何具體改善之相關作為（參監察院 92 年 9 月 24 日（92）院台財字第 0922200939 號糾正文），顯已違反當時廢棄物清理法第 13 條、第 15 條及現行廢棄物清理法第 28 條、第 36 條，並已違反「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」等相關規定，符合土污法第 2 條第 12 款第 1 目「非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物」及第 3 目「未依法令規定清理污染物」之規定，故上訴人確為系爭場址之污染行為人無訛。而上訴人確為系爭場址之污染行為人，則姑不論上訴人係奉經濟部之命令而與台碱公司合併，且經濟部對台碱公司或上訴人亦負有監督之責，其對台碱公司任意棄置有害事業廢棄物或排放廢水，未加以制止，理應負監督管理不週之責任，惟真正實際污染行為之人仍為台碱公司及上訴人，故縱稱經濟部依法亦為系爭場址之污染行為人，亦無礙上訴人為污染行為人依土污法應負污染整治之責任。蓋依土污法第 25

條第 2 項規定，污染土地關係人因重大過失，致其土地公告為整治場址者，就各級主管機關依第 12 條第 1 項、第 13 條及第 16 條規定支出之費用，與污染行為人負連帶清償責任。依此規定，污染行為人與污染土地之關係人間就整治場址所支出之必要費用，應負連帶清償責任。準此，不論是否尚有其他法人共同造成系爭場址之污染，或經濟部亦為系爭場址之污染行為人，上訴人既然是系爭場址之污染行為人，被上訴人依據土污法第 38 條規定，命上訴人支付本件系爭款項，依法尚無違誤。另依土污法第 13 條第 1 項第 8 款規定，所在地主管機關為減輕污染危害或避免污染擴大，應依控制場址或整治場址「實際狀況」，採取應變必要措施。又主管機關採取必要措施之範圍，並不以污染控制或整治場址範圍為限，俾減輕控制場址或整治場址之污染行為所造成之危害。本件被上訴人依土污法第 13 條第 1 項第 8 款規定對海水貯水池中之魚體採取應變必要措施，進行「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，雖該海水貯水池非屬地下水污染控制場址或整治場址，惟因該海水貯水池受安順廠整治場址之污染影響，導致貯水池之底泥污染嚴重，池中魚體戴奧辛濃度值亦高於一般魚體，為避免居民繼續食用戴奧辛含量偏高之魚體，造成污染危害擴大，被上訴人依上開計畫一方面針對海水貯水池、鹿耳門溪出海口及鄰近魚塢魚體戴奧辛含量作一普遍性調查，釐清上述地點魚體是否持續受戴奧辛污染，同時為避免居民繼續食用戴奧辛含量偏高之魚體，進而將捕抓之魚體予以銷毀，自屬必要之應變措施行為，核與土污法第 13 條第 1 項第 8 款之規定，並無違背。其次，被上訴人對海水貯水池中之魚體採取應變必要措施前，即依土污法第 13 條第 3 項規定，先請求土污整治基金代為支應相關費用，土污整治基金乃於 92 年 4 月 9 日先代為支應 947,400 元，迨被上訴人執行完成本計畫後，經核算共支出 652,221 元，被上訴人再以支票將賸餘款 295,179 元檢還予土污整治基金會；亦即本件係先由土污整治基金撥付費用予被上訴人後，被上訴人才開始進行相關應變措施。上訴人指稱檢測報告所載之採樣日為 92 年 9 月 23 日，檢測報告係於同年 11 月 19 日作成，反觀土污基金早在同年 4 月 9 日即代為支付費用，故被上訴人對魚體並未進行任何採樣檢測，即逕予捕捉、銷毀，即屬違法云云，核與事實不符，亦不足採。況被上訴人是否應對海水貯水池中魚體採取應變必要措施，自應以海水貯水池中之魚體是否有危害人體作為判斷基準。而系爭海水貯水池中魚體戴奧辛濃度值過高，不惟有上訴人自行提出之調查報告可參，且見諸於媒體之報導亦不在少數，而被上訴人歷次書狀援引歐盟有關食物之戴奧辛含量管制標準，亦可見池中魚體之戴奧辛含量確實高於國際社會之管制標準，故系爭海水貯水池中之魚體不宜再繼續食用，此為大眾

普遍認知之事實。被上訴人為避免居民繼續食用戴奧辛含量偏高之魚體，造成污染危害擴大，乃對魚體戴奧辛含量進行採樣調查，進而將捕抓之魚體予以銷毀，自屬必要之應變措施行為，要不因我國尚未訂定水域底泥污染基準值及食品有關戴奧辛管制標準，而認定池中之魚體並無危害人體健康之虞，且無銷毀之必要。至魚塭收購及發放補償，與被上訴人對海水貯水池中之魚體進行必要應變措施，二者並無關聯，自不能認為被上訴人對海水貯水池採取之應變措施為違法。而被上訴人為執行上開應變必要措施，自須以相當之人力、物力因應，所列人事費共 41,676 元、業務費共 470,921 元，不惟有被上訴人提出之支出費用明細表乙份可稽，並有相關單據影本（含粘貼憑證用紙、誤餐費申請單、發票、領據、收據等）附卷可資佐證，經核均屬合理且必要之支出費用，並經土壤及地下水污染整治基金會依土污法第 13 條第 3 項規定核可代為支應。是上開費用之支出與被上訴人為執行其應變必要措施，顯有其必要性。有關上訴人指稱「加班費之加班原因與計畫無關，不符土污法第 13 條第 1 項及第 2 項之情形」乙節，惟被上訴人請求之加班費，其加班期間自 92 年 4 月 15 日至同年 11 月 24 日止，皆在上開計畫執行期間內，且所有加班費申請單上皆詳細記載加班時間及工作摘要，而憑證用紙左上方亦加蓋「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」之印章，自難謂與上開計畫無關。另被上訴人檢附之發票，其中 1 張之品名固記載為「配送收入」（日期為 92 年 9 月 23 日），惟此實為快捷配送支出之費用，尚非不實之支出。至被上訴人於 92 年 11 月間委託澤舜工程行辦理海水貯水池魚類捕抓及銷毀等相關工作，共支付 470,921 元，惟因海水貯水池之魚類生長快速，被上訴人乃另僱請數名臨時工至海水貯水池捕抓魚類，是尚無上訴人所稱「就相同工作重複發包」之情形。又上訴人指稱被上訴人支付澤舜工程行工作人員之酬金 237,500 元，可支付 15 名工作人員，18 個工作天之酬金，超過被上訴人原定之 15 名工作人員及 2 星期工作時間乙節，經查，依被上訴人所提出之「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，其中第四點（一）及第五點已明白記載捕抓魚體至少 15 名臨時工，以 25 個工作天完成，此有該計畫書可參，是被上訴人支付予澤舜工程行工作人員之酬金並無浮報灌水之情形。至上訴人指稱「審查委員出席費及開會用礦泉水與本計畫無涉」乙節，惟查審查委員開會之時間既係在上開計畫之執行期間內，則被上訴人支付審查委員之出席費，及開會期間之茶水費開銷，核屬必要，自難謂與土污法第 13 條第 1 項及第 2 項規定不符。末查被上訴人於 92 年間鑑於系爭海水貯水池受安順廠整治場址之污染影響，導致貯水池之底泥污染嚴重，池中魚體戴奧辛濃度值亦高於一般魚體，

為避免污染擴大，遂依土污法第 13 條第 1 項規定採取應變必要措施，進行「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，並由土污整治基金依同條第 3 項規定代為支應費用 652,221 元後，依同法第 38 條規定限期命上訴人繳納該筆款項，此項請求權，核屬公法上之請求權。又該公法上之請求權，依行政程序法及民法之規定，應自其請求權可得行使時起算。準此，本件被上訴人之請求權時效，應自被上訴人依土污法第 13 條、第 38 條支付相關費用後起算，而非自上訴人污染行為時起算。查被上訴人於 92 年 12 月間執行完成本項「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，故其對上訴人請求繳納相關費用之請求權，應自 92 年 12 月起算，則被上訴人於 93 年 5 月 10 日以南市環水字第 09303012510 號函命上訴人於 93 年 6 月 30 日以前將前揭款項繳入土污整治基金帳戶，該請求權尚未罹於時效甚明。另查被上訴人係對海水貯水池中之魚體採取應變必要措施後，依土污法第 38 條規定命上訴人繳納費用，該項請求權係根據土污法第 38 條規定而來，尚非係對上訴人主張侵權行為而請求損害賠償，核與侵權行為之消滅時效無涉。綜上所述，上訴人之主張均不足採。從而被上訴人依土污法第 13 條第 1 項規定，就系爭海水貯水池進行「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，採取應變必要措施，並由土污整治基金依同條第 3 項規定代為支應費用 652,221 元後，依同法第 38 條規定限期命上訴人繳納該筆款項，乃於 93 年 5 月 10 日以南市環水字第 09303012510 號函命上訴人於 93 年 6 月 30 日以前將前揭款項繳入土污整治基金帳戶，依法並無違誤。訴願決定予以維持，亦無不合，乃判決駁回上訴人在原審之訴。

肆、本院按：

- 一、「本法專用名詞定義如下：……十二、污染行為人：指因有下列行為之一而造成土壤或地下水污染之人：（一）非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物。（二）仲介或容許非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物。（三）未依法令規定清理污染物。」、「各級主管機關對於有土壤或地下水污染之虞之場址，應即進行查證，如發現有未依規定排放、洩漏、灌注或棄置之污染物時，各級主管機關應先依相關環保法令管制污染源，並調查環境污染情形。前項場址之土壤污染或地下水污染來源明確，其土壤或地下水污染物濃度達土壤或地下水污染管制標準者，所在地主管機關應公告為土壤、地下水污染控制場址（簡稱控制場址）；控制場址經初步評估後，有危害國民健康及生活環境之虞時，所在地主管機關應報請中央主管機關審核後公告為土壤、地下水污染整治場址（簡稱整治場址），並於中央主管

機關公告後 7 日內將整治場址列冊，送各該直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所及地政事務所提供閱覽。」、「所在地主管機關為減輕污染危害或避免污染擴大，應依控制場址或整治場址實際狀況，採取下列應變必要措施：一、命污染行為人停止作為、停業、部分或全部停工。……七、移除或清理污染物。八、其他應變必要措施。所在地主管機關對於前項第 3 款、第 4 款、第 7 款及第 8 款之應變必要措施，得命污染行為人或委託第三人為之。所在地主管機關因前 2 項所支出之費用，得由土壤及地下水污染整治基金代為支應。」、「依第 12 條、第 13 條、第 16 條或第 17 條第 3 項規定支出之費用，所在地主管機關得限期命污染行為人繳納；屆期未繳納者，得按其規定支出費用加計 2 倍，命其繳入土壤及地下水污染整治基金並移送法院強制執行。」分別為土污法第 2 條、第 11 條第 1 項、第 2 項、第 13 條及第 38 條所明定。

二、本件上訴人公司安順廠土地，經被上訴人所屬環境保護局於 90 年間現場進行污染調查，發現土壤中戴奧辛含量超過土壤污染管制標準，研判安順廠全廠區土壤均遭受污染，被上訴人乃依土污法第 11 條第 2 項前段規定，於 91 年 4 月 11 日以南市環水字第 09104007660 號公告，將該廠區（地址：臺南市安南區顯草街 2 段 421 號；地號：臺南市安南區鹽田段 668 地號）公告為污染控制場址；復於 92 年 12 月 1 日以南市環水字第 09204023661 號修正公告，將安順廠（地址：臺南市安南區顯草街 2 段 421 號；地號：臺南市安南區鹽田段 668、668 之 1、668 之 2、668 之 4 及 668 之 5 地號之全部土地）及二等九號道路東側草叢區（鹽田段 554 之 2、541 之 2、543、545 地號之全部土地及同段 550、551、552 地號緊臨二等九號道路以東 50 公尺範圍內之土地）公告為土壤污染控制場址，污染物為戴奧辛及汞。嗣被上訴人再依土污法第 11 條第 2 項及「土壤及地下水污染控制場址初步評估辦法」（下稱初評辦法）第 2 條規定對上揭場址進行初步評估結果，認該場址符合初評辦法第 2 條第 1 項第 3 款及第 4 款規定，爰依土污法第 11 條第 2 項及初評辦法第 2 條第 1 項規定，於 92 年 12 月 9 日將初步評估結果報請行政院環境保護署審核，並經環保署於 93 年 3 月 19 日以環署土字第 0930020257 號公告安順廠及二等九號道路東側草叢區為土壤污染整治場址。而被上訴人鑑於前揭土壤及地下水污染之情況，已使附近居民疑似食用附近魚類致體內戴奧辛含量偏高，為避免污染擴大，遂依土污法第 13 條第 1 項規定採取應變必要措施，進行「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，並由土污整治基金依同條第 3 項規定代為支應費用 652,221 元。其後，被上訴人旋依土污法第 38 條規定限期命上訴人繳納該筆款項，並於 93 年 4

月 16 日命上訴人陳述意見後，於 93 年 5 月 10 日以南市環水字第 09303012510 號函命上訴人於 93 年 6 月 30 日以前將前揭款項繳入土污整治基金帳戶。上訴人不服，提起訴願，亦遭駁回，乃提起本件行政訴訟。

三、次按行政處分內容之解釋，應以其整體內容為之，經查，被上訴人係先以 93 年 5 月 10 日南市環水字第 09303012510 號函（即前函）命上訴人繳納 652,221 元，茲因上訴人爭執其非土污法所定之污染行為人，拒不繳納，被上訴人復以 93 年 8 月 31 日南市環水字第 09303023740 號函（即後函）依土污法第 38 條規定加計 2 倍費用，限命上訴人於 93 年 9 月 30 日前將 1,956,660 元繳入土污整治基金帳戶，則依後函之處分內容，係被上訴人依土污法第 38 條後段規定，命上訴人按其執行應變必要措施所支出費用之 2 倍，計算其應繳納之款項。因上訴人尚未依前次處分之旨繳納應付之費用 652,221 元，被上訴人始於函文中一併通知連同第一次繳納之 652,221 元，加計本次處分逾限未繳 2 倍費用，合計 1,956,660 元，命上訴人繳納，自無上訴人重複繳納 652,221 元之違法。本件行政處分（即後函）內容明確，函中所載之實際應繳數額及其原因事實無其他解釋之可能，上訴人主張被上訴人默示撤銷前函，原審對後函及前函之解釋違法云云，自非可採。

四、復查，原判決關於系爭場址中之戴奧辛及汞污染，係台碱公司所生產五氯酚未妥善儲存及以電解法製造鹼、氯之過程中所造成，台碱公司或上訴人為本件污染行為人之事實，以及上訴人所主張台碱公司因信賴被上訴人所採行之廢水處理方式，有信賴保護原則之適用云云，如何不足採等事項均詳予論述，是原判決所適用之法規與該案應適用之現行法規並無違背，與解釋判例，亦無牴觸，並無所謂原判決有違背法令之情形；此外，原審認定堆置不用之五氯酚為廢棄物清理法所稱之廢棄物，此乃原審對廢棄物清理法所作之解釋，上訴人所謂堆置之五氯酚非為廢棄物清理法所定義之「事業廢棄物」云云，僅屬法律見解之歧異，難以此指稱原審有何判決不適用法規之違法，亦不足否定原判決認定之事實。再者，本件被上訴人之請求權時效，應自其請求權可得行使時起算，亦即被上訴人之請求權時效，應自被上訴人依土污法第 13 條、第 38 條支付相關費用後起算，上訴人於原審主張：污染行為時起算云云，原審就其主張如何不足採等事項均已詳為論斷，屬法律見解之歧異，難以此指稱原審有何判決不適用法規之違法，上訴人所稱未依法適用法規之違法云云，亦非可採。

五、另查，上訴人係於 72 年 4 月 1 日起與台碱公司合併，此為原判決所認定之事實，且為兩造所不爭之事實，台碱公司之權利義務由上訴人所概括承受。而土污法雖於 89 年 2 月 2 日始制定公布，惟土污法第 48 條明文規定，第 7

條、第 12 條、第 13 條、第 16 條至第 18 條、第 32 條、第 36 條、第 38 條及第 41 條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之，台碱公司既為系爭場址之污染行為人，則有關土污法上述條文所發生之權利義務，自應溯及既往適用於台碱公司，並由上訴人概括承受，且污染行為人依土污法所負之整治之義務，並非所謂一身專屬性之公法義務。台碱公司因其個別行為而造成之環境污染，則繼受其法人人格之上訴人即應負起排除系爭污染行為責任，符合土污法第 2 條第 12 款第 1 目「非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物」及第 3 目「未依法令規定清理污染物」之規定，故上訴人確為系爭場址之污染行為人等事項，均經原判決闡述甚詳，將判斷而得心證之理由記明於判決，經核並無違背論理法則或經驗法則，亦無判決不適用法規或適用不當、不備理由等違背法令情事。上訴人對於業經原判決詳予論述不採之事由再予爭執上訴人非系爭場址之污染行為人云云，核屬法律上見解之歧異，要難謂為原判決有違背法令之情形。

六、末查，上訴意旨又主張：上訴人係奉經濟部之命令而與台碱公司合併，且經濟部對台碱公司或上訴人亦負有監督之責，其對台碱公司任意棄置有害事業廢棄物或排放廢水，未加以制止，理應負監督管理不週之責任云云，惟按土污法第 25 條第 2 項規定，污染土地關係人因重大過失，致其土地公告為整治場址者，就各級主管機關依第 12 條第 1 項、第 13 條及第 16 條規定支出之費用，與污染行為人負連帶清償責任。依此規定污染行為人與污染土地之關係人間就整治場址所支出之必要費用，應負連帶清償責任，並未限制僅由單一之污染行為人與單一之污染土地關係人負責任。至於上訴人對土污法第 13 條之立法意旨之主張，核屬法律上見解之歧異，其指稱原審有不備理由及適用法規顯有錯誤之違法云云，並非可採。經查本件真正實際污染行為之人既為台碱公司及上訴人，不論是否尚有其他法人共同造成系爭場址之污染，或經濟部亦為系爭場址之污染行為人，亦無礙上訴人為污染行為人依土污法應負污染整治之責任，被上訴人依據土污法第 38 條規定，命上訴人支付本件系爭款項，依法尚無違誤。上訴人對於業經原判決詳予論述不採之事由再予爭執，要難謂為原判決有違背法令之情形。

七、從而，原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴，核無違誤。上訴論旨，仍執前詞，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 255 條第 1 項、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 96 年 11 月 8 日

(附件七之三)

最高法院民事判決

96 年度台上字第 1602 號

上訴人 中國石油化學工業開發股份有限公司

代表人 馮 亨

訴訟代理人 聶 開 國 律師

蕭 世 光 律師

被上訴人 經濟部

代表人 陳 瑞 隆

訴訟代理人 林 志 豪 律師

上列當事人間請求國家賠償事件，上訴人對於中華民國九十五年十一月二十一日臺灣高等法院第二審判決（九十五年度重上國字第一四號），提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

第三審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

本件上訴人主張：伊奉被上訴人之命，於民國七十二年四月一日合併台灣碱業股份有限公司（下稱台碱公司），台碱公司為消滅之公司，伊為存續公司，臺南市政府認伊應概括承受台碱公司之權利義務，要求伊就接管台碱公司所有位於臺南市安南區鹽田段安順廠區之系爭土地存有汞、五氯酚及戴奧辛污染情事，須負污染行為人之整治責任。被上訴人本應清除台碱公司關於系爭土地之污染而不為，並在台碱公司未澈底改善污染前，命伊與台碱公司合併，對伊因此所受之損失，應負損害賠償之責。系爭土地於九十三年三月十九日被公告為污染整治場址，臺南市政府依土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第十四條規定，對系爭土地加以管制，除限制伊使用外，復於同年八月六日命伊提供安順廠區土地，以供二等道路污染物分選及設置安置區暨相關行為，復於同年十一月八日強制執行前揭行政處分，進入系爭土地，將臺南市二等九號道路之污染物放置於系爭土地，致伊完全無法使用系爭土地。此外，因系爭土地被公告為污染整治場址，依土污法第十五條規定亦不得移轉處分，系爭土地對伊已無任何資產價值可言，被上訴人自應賠償伊因此所受之損失。爰依國家賠償法第二條規定，先請求系爭土地被公告為污染整治場址之日起至起訴之日止，伊因無法使用該土地之損失為新臺幣（下同）七百二十一萬七千六百五十三元。另臺南市政府以伊為污染行為人，命伊繳納之費用及因此課處之罰鍰或怠金共計二百八十五萬八千八百八十一元，依土污法第二十五條第三項，被上訴人亦應負賠償責任。縱令伊因合併台碱公司而

被認定為污染行為人，然被上訴人亦同為污染行為人，且被上訴人始為台碱公司安順廠之污染元兇，依民法第二百八十條但書規定，被上訴人應單獨負擔臺南市政府命伊繳納之費用及課處之罰鍰或怠金等情。爰求為命被上訴人給付一千零七萬六千五百三十四元，及加計法定遲延利息之判決。

被上訴人則以：上訴人既已合併台碱公司，自應承擔台碱公司於生產過程所致台碱公司安順廠區土地污染之損害。且上訴人遭受無法使用系爭土地之損失及應負污染整治責任，係因其概括承受台碱公司之一切權利義務，並經認定為污染行為人所致，與伊是否怠於執行職務行使公權力並無任何關聯。況伊對於台碱公司之污染行為已盡監督之義務，並無怠於執行職務，且對於台碱公司之管理監督應屬行政機關內部行為，與行使公權力行為性質有異，上訴人自不得向伊請求國家賠償。又上訴人於七十三年十二月一日即知前揭污染情形，其請求權已罹於時效而消滅，伊自得拒絕賠償。再伊否認有容許台碱公司非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物之行為，伊並非土污法所稱之污染行為人，上訴人依據土污法第十四條、第二十五條請求伊負擔賠償責任，顯屬無據。另伊與上訴人間並無連帶債務關係，上訴人自不得依據民法第二百八十條但書規定，請求伊償還臺南市政府命其繳納之費用、罰鍰及怠金等語，資為抗辯。

原審以：上訴人於七十二年四月一日奉被上訴人之命，合併台碱公司，上訴人為存續公司。臺南市政府認系爭土地受汞、五氯酚、戴奧辛等污染，並認該污染係因台碱公司非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物且未依法令規定清理污染物所致，因認台碱公司為污染行為人，上訴人為合併公司，應對台碱公司之行為負責。系爭土地於九十三年三月十九日經公告為污染整治場址，臺南市政府依據土污法第十四條規定對該土地加以管制，同年八月六日以上訴人為污染行為人，命其提供系爭土地，以供二等道路污染物分選及設置安置區，於同年十一月八日依行政執行法規定強制執行，復於九十三年四月十二日依據土污法第十五條規定，囑託地政機關辦理系爭土地禁止處分登記，再於同年五月十日函知上訴人應繳納戴奧辛採樣及檢驗計畫費用六十五萬二千二百二十一元，同年八月三十一日復函知應依土污法第三十八條規定加計二倍費用。同年九月二十四日又函知臺南市政府依據土污法第三十二條第二項規定處罰鍰二十萬元，再於同年十一月一日處罰怠金五萬元。上開費用、罰鍰及怠金，上訴人尚未繳付。上訴人前對臺南市政府處罰怠金之處分內容不服提起訴願，經行政院環保署駁回訴願，上訴人提起行政訴訟，遭高雄高等行政法院以九十四年度簡字第一九三號判決駁回。上訴人於九十四年八月十七日曾向被上訴人協議請求國家賠償，但被上訴人認其並無賠償義務而拒絕賠償等事實，為兩造所不爭，堪信為真實。按依六十九年四月十八日修正公布之公司法第三百十九條準用第七十五條規定，因合併而消滅之公司，其權利義務，應由合併後存續或另立之公司承受。查七十二年四月一日上訴人與台碱公司合

併，台碱公司之權利義務由上訴人概括承受，上訴人因而取得台碱公司位於臺南市安南區鹽田段安順廠區之系爭土地。土污法雖於八十九年二月二日始制定公布，惟該法第七條、第十二條、第十三條、第十六條至第十八條、第三十二條、第三十六條、第三十八條及第四十一條之規定，於該法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之，同法第四十八條定有明文。台碱公司為系爭土地之污染行為人，為兩造所不爭，則概括承受其權利義務之上訴人即為污染行為人，應負排除系爭污染行為之責任。則上訴人主張其非污染行為人，而為污染土地關係人云云，尚非可採。至土污法第二十五條第二、三項之規定，既均以污染土地關係人為規範對象，上訴人為污染行為人而非污染土地關係人，而被上訴人並非污染土地關係人乙節，為兩造所不爭，則上訴人主張依上揭規定，兩造負連帶清償責任，上訴人對被上訴人有求償權，及依民法第二百八十條但書規定，被上訴人應單獨負擔損害及費用等語，自無足取。再被上訴人對於台碱公司縱有監督不周、未編列預算、未令台碱公司改善及命與上訴人合併等行為，亦與土污法第二條第十二款規定污染行為人之定義不合；況被上訴人否認其有監督不周、未編列預算之情事，上訴人亦自承其應自行編列預算經被上訴人核准，而非由被上訴人編列預算，以及其自八十三年間起已經民營化等事實，參酌臺灣省政府曾命台碱公司改善，台碱公司與上訴人合併後，臺灣省環境保護局曾於七十四年九月十六日函請被上訴人編列預算儘速清除污泥，被上訴人曾發函請上訴人處理，上訴人亦曾函復被上訴人等事實，有各該函文附卷足稽，足見被上訴人對於上訴人之系爭污染問題曾加以監督。上訴人未能舉證證明其曾經編列防治污染預算卻遭被上訴人不准及被上訴人有對台碱公司或上訴人監督不周之情事，則上訴人空言主張被上訴人須負賠償責任，洵無足取。再者，上訴人與台碱公司合併時，台碱公司有土地等資產，其資產超過罰鍰之金額，資產為正數等事實，為兩造所不爭，上訴人雖主張整治費用沒有計算進去，目前的整治費用要上百億元等語；惟上訴人未能舉證證明其合併時之整治費用大於其所承受之資產，且自七十二年間與台碱公司合併迄八十三年民營化時止，上訴人仍為國營事業，依法可編列污染整治費用預算而改善污染情況，故被上訴人命上訴人與台碱公司合併，不能因而即認為上訴人受有何種損失。上訴人既未能舉證證明被上訴人有合於土污法第十四條、第十五條規定之行為致上訴人受有損害之事實，其依各該規定請求被上訴人賠償損害，即無可採。又上訴人既未能舉證證明被上訴人所屬特定公務員之行為構成職務上之侵權行為或怠於執行職務，致上訴人之權利受損害之事實，其依國家賠償法第二條規定訴請被上訴人賠償損害，亦不足取。縱認上訴人主張被上訴人有監督不周情事，被上訴人雖有可能須與上訴人對受有損害之第三人負連帶賠償責任，但就上訴人而言，上訴人不論有無他人加以監督，均不能為污染土地之行為，其為系爭土地之污染行為人，臺南市政府命其提供系爭土地供污染物分

選及設置安置區、命其負擔相關整治費用、對其科處罰鍰、怠金，上訴人因而所受之無法使用系爭土地、必須支付費用、罰鍰、怠金等損害，均係上訴人從事污染行為及臺南市政府對其依法處罰之結果，不能認為係因被上訴人之行為所致。從而上訴人依土污法第十四條、第十五條及第二十五條第二、三項、民法第二百八十條但書及國家賠償法第二條等規定，訴請上訴人給付一千零七萬六千五百三十四元本息，為無理由，不應准許。並說明兩造其餘攻擊或防禦方法及舉證，核與判決結果無礙，自無逐一詳予論駁之必要，因而維持第一審所為上訴人敗訴之判決，駁回其上訴，經核於法並無違誤。查原審既認定上訴人不論有無他人加以監督，均不能為污染土地之行為，其為系爭土地之污染行為人，就不能使用系爭土地及應負擔相關整治費用、罰鍰、怠金等損害，不能認係因被上訴人之行為所致，故上訴人聲請函調資料及傳喚證人，原審謂此不足以影響判決結果，而無庸詳予論駁，難認有何違誤。上訴論旨，徒就原審證據取捨、認定事實之職權行使，指摘原判決不當，求予廢棄，非有理由。據上論結，本件上訴為無理由。依民事訴訟法第四百八十一條、第四百四十九條第一項、第七十八條，判決如主文。

中 華 民 國 96 年 7 月 19 日

（本件聲請書其餘附件略）

資料來源：司法院司法周刊第 1671 期 1 版司法院公報第 56 卷 1 期 10-128 頁司法院大法官解釋
（三十一）（103 年 7 月版）第 359-542 頁法令月刊第 65 卷 1 期 136-137 頁