

東海大學法律學研究所

碩士論文

指導教授：黃啟禎 博士

土壤污染危害防止責任之探討
—兼評中石化安順廠及台塑仁武廠污染案
Research on the liability for soil Pollution Harzard
Preventing – Including An-Shun Plant, CPDC and
Ren-Wu Plant, FPCC

研究生：林輝明

中華民國一〇一年一月

碩士學位考試委員會審定書

私立東海大學法律學研究所

碩士班研究生 林輝明君所提之論文：
土壤污染危害防止責任之探討
—兼評中石化安順廠及台塑仁武廠污染案

經本委員會審查並舉行口試，認為符合
碩士學位標準。

考試委員簽名處

李介昆

黃啓禎

蕭淑芬

101年 1 月 11 日

論文摘要

每當國內發生重大土壤污染案件時，不僅牽涉範圍甚廣，通常更造成龐大損害及財務支出，因此，若每一污染案皆可直接即時查明或找出污染行為人者，主管機關除可直接對污染行為人課予相關之整治措施，有效防止危害外，亦可避免整治財務之落空。然若行為人不明或行為人已無法清除污染時，此時由實際上有管理支配能力的所有人、使用人或管理人負擔整治之責任，亦可彌補整治財務之漏洞。

我國危害防止之立法，迄今仍散佈於各個相關法律中，並未建立一套完整之理論體系，導致在面對新型危害時，必須從零開始，參考他國法制，方能藉以制定危害防止之相關法規。德國危害防止法體系因已歷史悠久，且發展地相當完整，是對於我國處理或解決各種土壤污染危害防止之責任相關問題，可提供理論之依據亦具參考價值。

然而，我國「土壤及地下水污染整治法」（以下簡稱土污法）於民國(下同)89年2月2日正式通過後，該法中在危害防止中之體系定位及危害防止上之制度設計，究竟如何規定，皆值得探討之。惟該法在污染關係人負擔整治責任之規定中，增加主觀上之歸責要件，此卻與危害防止上責任人理論相扞格。因此，從危害防止之角度觀之，此等規定是否有修正之必要，亦值得探討之。另基於危害防止之理論而認為對於污染關係人之整治責任採無過失責任，會對於污染關係人產生過大負擔，可先參照美國立法例上採取於特定情形下土地所有人得舉證免責之免責條款。但其前提為：一、必須考慮危害物質的特性，必須對於令人不安的危害、污染已盡了適當之注意；二、必須對於第三人污染之作為或不作為為預見，並採取防範措施。又主張免責標準之共同要件為：首先，在取得土地前都必須從事「所有適當的詢問」，藉以評估土地的污染程度；次者，亦必須採取「合理的手段」防止、停止任何危害物質持續得洩漏、防止任何在未來有洩漏威脅的危害；末者，更必須與行政機關共同協力，並遵從行政機關所採取的相關限制。又若仍無法舉證免責時，可再參照德國學說及實務之見解，於整治責任之法律效果部分採取「合理犧牲界限說」，並以「土地整治後之價值」及「與污染土地有功能上一體性之財產」作為責任之界限，藉以減輕土地所有人之整治責任。

末者，我國史上最重大之土壤污染事件，即中石化公司安順廠土壤污染案，相關主管機關如何對該場址進行整治復育，爰成為重責大任與棘手問題。然該污染案最大問題在於因台驗安順廠業已關閉，因此是否由中國石油化學工業開發股份有限公司（以下簡稱中石化公司）概括承受而負整治責任，即引發爭議。原被告間多年爭執，雖隨著行政訴訟再審而確定。但行政法院之見解是否正確，蓋中石化公司究係基於概括繼承之法理而負整治責任？或係因其既為土地所有權人並處於狀態責任

人之地位，故其所負者乃基於土污法所規定之法定責任，屬一種原始責任？皆有探討之必要。另通常一土壤污染案，行為人大部分皆已行縱不明或難以查明，然於98年間，行政院環境保護署於98年辦理「運作中工廠土壤及地下水含氫有機溶劑污染潛勢調查及查證計畫」期間，於98年7月進場調查台塑仁武廠之土壤及地下水品質是否受到污染，並於同年11月完成查證報告，確認該廠之土壤及地下水已遭受嚴重污染，而確認台塑公司即為污染行為人無疑。於該污染案中，主管機關為排除污染或避免污染擴大，除可對台塑公司採取下列事後管制之危害防止措施外，最重要者在於若污染行為人不依規定提出或實施污染整治計畫，或者違反污染管制區內之管制行為，導致污染持續擴大；甚者，污染行為人更因持續污染行為而獲有重大利益之情事，此時雖依各別危害防止法上之規定，得對污染行為人為行政制裁措施，卻時常受限於行政制裁措施之罰鍰上限之規定，而無法確實對污染行為人予以制裁，污染行為人更因此獲有重大不法利益。此時主管機關應得依行政罰法第18條第1、2項之規定，審酌污染行為人因其危害行為所得利益範圍內，突破罰鍰之上限，加重其罰鍰額度。藉以避免污染行為人以違反義務行為或藉由違反義務行為，而獲得更多不法利益或保有不法利益，以藉貪婪之心。

關鍵字：危害防止、行政管制、行為責任、狀態責任、無過失責任、免責標準、責任之界限、概括繼受、特定繼受、原始責任。

目次

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究範圍與方法.....	2
第三節 研究架構.....	2
第二章 土污法上危害防止之制度設計.....	5
第一節 危害防止之基本概念.....	5
第一項 危害之概念.....	6
第二項 危害防止任務之由來.....	6
第三項 危害防止所保護之法益.....	7
第四項 危害防止法之適用順序.....	8
第一款 不同位階之法規間.....	8
第二款 相同位階之法規間.....	8
第一目 特別法優於普通法原則.....	8
第二目 新法優於舊法原則.....	9
第五項 危害防止法體系存在之實益.....	9
第六項 小結.....	9
第二節 危害防止與行政權之關係.....	10
第一項 危害防止與干涉行政.....	10
第二項 危害防止之特性.....	10
第三項 危害防止之措施.....	11
第一款 下命處分.....	11
第二款 形成處分.....	11
第三款 行政命令.....	12
第四款 事實行為.....	12
第四項 行政作用之類型與土污法上危害防止之措施.....	12
第一款 行政作用之類型.....	12
第二款 行政管制之概念.....	14
第三款 行政管制措施與行政處罰之區別.....	16
第四款 危害防止措施不限行政處罰.....	17
第五款 危害防止之對象應使用責任人之用語.....	18
第六款 土污法上危害防止之制度設計.....	19
第一目 土壤及地下水污染整治法之簡介.....	19
第二目 土污法之規範架構與內涵.....	20

第三目	土污法在危害防止法中之體系定位.....	23
第四目	土污法上事前管制與事後管制之危害防止措施.....	23
第三節	小結.....	29
第三章	危害防止上之責任人.....	31
第一節	責任人之概念.....	31
第二節	危害防止上之行為責任人.....	32
第一項	行為責任人之概念.....	32
第二項	行為與危害間之因果關係.....	32
第一款	等價理論.....	33
第二款	引起行為之不法性理論.....	33
第三款	引起行為之直接性理論.....	34
第四款	小結.....	34
第三項	行為責任之類型.....	35
第一款	為自己行為負責.....	35
第二款	為不作為負責.....	36
第三款	為附帶責任而負責.....	36
第三節	危害防止上之狀態責任人.....	37
第一項	狀態責任之概說.....	37
第二項	狀態責任之理論依據.....	38
第三項	狀態責任無因果關係判斷問題.....	39
第四項	狀態責任之類型.....	40
第一款	物之所有權人.....	40
第一目	責任歸屬.....	40
第二目	責任結束.....	40
第二款	對物有事實管領力之人.....	41
第一目	責任歸屬.....	41
第二目	責任結束.....	41
第三款	特殊類型之狀態責任.....	41
第一目	殘留污染.....	42
第二目	拋棄所有物.....	42
第三目	土地遭不明人士傾倒垃圾之責任問題.....	43
第五項	狀態責任之繼受.....	43
第一款	危害防止責任繼受之概念意涵.....	43
第二款	危害防止上責任可繼受性之探討.....	45
第一目	抽象責任與具體責任.....	45
第二目	責任是否具有一身專屬性.....	47

第三目	概括繼受與特定繼受.....	47
第四目	具體化之責任是否直接移轉繼受者.....	48
第四節	多數責任人競合之選擇.....	49
第一項	複數行為責任人.....	50
第二項	複數狀態責任人.....	50
第三項	行為責任人與狀態責任人競合.....	52
第四項	雙重責任人與單一責任人競合.....	52
第五節	小結.....	53
第四章	土壤污染責任機制之探討.....	55
第一節	土壤污染上之責任機制.....	55
第一項	美國 CERCLA 之責任機制.....	55
第一款	美國 CERCLA 簡介.....	55
第一目	CERCLA 之立法背景及立法目的.....	55
第二目	CERCLA 之主要架構.....	56
第三目	CERCLA 之適用範圍.....	57
第二款	污染責任人之類型.....	57
第一目	設施之所有人或占有人.....	58
第二目	設施處置有害物質時之所有人或占有人.....	59
第三目	安排處理有害物質或安排其運送之人.....	59
第四目	運送有害物質之人.....	59
第三款	嚴格責任原則.....	59
第四款	連帶責任原則.....	50
第五款	溯及既往原則.....	61
第二項	我國土污法之責任機制.....	62
第一款	污染責任人之類型.....	62
第一目	污染行為人及潛在污染責任人.....	62
第二目	污染土地關係人.....	64
第二款	嚴格責任原則.....	66
第三款	連帶責任原則.....	68
第四款	溯及既往原則.....	69
第二節	土污法上土地所有人之責任機制.....	71
第一項	規範之目的.....	71
第二項	土地所有人土壤污染整治責任之合憲性.....	71
第一款	財產權之憲法保障內容.....	71
第二款	土地所有人負擔土壤污染整治責任之費用非屬 徵收.....	72

第三款	土地所有人土壤污染整治責任乃係基於財產權 之社會義務.....	72
第四款	小結.....	73
第三項	土污法土地所有人土壤污染整治責任之歸責要件....	74
第一款	土污法修法前.....	74
第二款	土污法修法後.....	77
第四項	土地所有人免責標準.....	77
第五項	土地所有人土壤污染整治責任之界限.....	79
第一款	德國學說及實務見解.....	80
第二款	責任界限之標準.....	81
第一目	以整治後之市價作為責任之界限.....	81
第二目	以與污染土地有功能上一體性之財產作為超 過市價責任之界限.....	82
第三節	小結-土污法上土地所有人責任機制之評析.....	82
第五章	實例評析.....	85
第一節	中石化安順廠土壤污染案.....	85
第一項	事實概要.....	85
第二項	系爭案例主要爭點及判決理由.....	86
第三項	判決之評析.....	89
第二節	台塑仁武廠污染案.....	91
第一項	事實概要.....	91
第二項	系爭案例主要爭點.....	92
第三項	評析.....	95
第六章	結論.....	99

第一章 緒論

第一節 研究動機與研究目的

當國內發生重大土壤污染案件時，輿論除譴責業者外，同時責怪行政機關執行不力，是造成土壤嚴重污染之主要原因。而於一土壤或地下水污染事件中，若可直接查明污染行為人者，主管機關當可直接對污染行為人依法課予相關之整治措施（即本文以下介紹之台塑仁武廠污染事件），此時即無疑問。然若行為人不明，難以查明時，實際上有管理支配能力的所有人、使用人或管理人是否即應負擔整治之責任？況且，若實際上有管理支配能力的所有人、使用人或管理人又動輒一再變更，環保主管機關仍無法確實取締，此時主管機關又應如何擇定責任人。又此等問題於土壤及地下水污染整治法（以下簡稱土污法）通過施行後，土污法條文之規定與學理上之理論是否一致，皆值得探討。

在秩序行政中，行政機關為維護公共秩序與公共安全之目的，常須課予相關人民防止危害之任務。然而何謂危害？危害如何防止？哪些機關負有危害防止之義務？再者，於危害發生時，事實經常是錯綜複雜，牽涉廣泛，如何界定責任人，如何選擇，皆對人民影響甚鉅。蓋如認定過寬，將侵害相關人民權利；反之，若失之過狹，將使行政機關無法有效維護公共利益。故應如何認定？如何選擇？始能兼顧公共及個人利益，這些問題都有釐清與探討之必要。

本文擬從下述幾個問題點逐一檢討土壤污染危害防止上責任，並作為土污法施行及實務實例之參考：

- (一) 土污法上危害防止之制度設計。先探討危害防止之基本概念；危害防止任務之由來；危害防止所保護之法益；危害防止法之適用順序；危害防止法體系存在之實益。再探討危害防止與行政權之關係，亦即危害防止與干涉行政；危害防止之特性；危害防止之措施；行政作用之類型與土污法上危害防止之措施。
- (二) 危害防止上責任人探討，即行為責任人及狀態責任人。行為責任人之概念；行為與危害間之因果關係；行為責任人之類型。狀態責任之意涵；狀態責任之理論依據、狀態責任有無因果關係判斷問題；狀態責任之類型；狀態責任有無繼受之問題。多數責任人競合之選擇。
- (三) 土壤污染責任機制之探討，論述美國及我國土壤污染上之責任機制；土污法上土地所有人之責任機制；土污法土地所有人土壤污染整治責任是否應有主觀上之歸責要件；若對於土地所有人之整治責任採無過失責任，是否可採取美

國土地所有人舉證免責及其免責標準；土地所有人若無法舉證免責，土地所有人之整治責任是否可參考德國學說及實務上，土地所有人之整治責任應有界限；最後本文就土污法上土地所有人責任機制予以評論之。

- (四) 最後，本文以危害防止上之相關概念、危害防止上之措施及土污法上之責任機制，就「中石化安順廠及台塑仁武廠土壤污染案」兩個本土實例予以探討。

第二節 研究方法與範圍

我國危害防止之立法，迄今仍散佈於各個相關法律中，並未建立一套完整之理論體系，然因危害防止法體系之建立在德國有其悠久歷史，且發展地相當完整，而頗具參考價值，故本文先介紹德國危害防止法之體系及相關概念，藉以對此理論能有所認識，進而更加瞭解。

其次，於民國(下同)89年2月2日雖正式通過了「土壤及地下水污染整治法」。此法律中最重要的精神乃在於「污染者付費原則」，並且「溯及既往」。嗣後，土污法於92年1月8日曾作小幅之修正。但是為能落實最初立法之意旨，並針對土污法從89年施行以來執行後之問題及需要，作適當之檢討及因應，故土污法乃進行大幅修正，並於99年2月3日公布，本文以下亦以新土污法作為論述土壤污染危害防止上責任之主要架構。

是以，本論文之研究方法所要探討土壤污染危害防止上之責任，主要乃以99年2月3日公布之土污法為探討重心，並以文獻整理分析法及比較法為主，基本上參照現有國內學者文獻及國內研究者現有之研究成果為本，以及輔以實務上之土壤污染案例及法院見解，另佐以德國有關危害防止之理論、土地所有人整治責任之界限及美國關於土地所有人土壤污染責任法制及實務、學說論述，藉由對於德國及美國文獻分析比較，用以比較觀察及輔助說明我國現今土壤污染危害防止上責任之相關問題。

第三節 研究架構

本文架構共分六章，茲分述如下：

第一章「緒論」部分：

本章先論述本文研究動機、目的、範圍、方法及研究架構。

第二章「土污法上危害防止之制度設計」部分：

本文於第二章首先介紹德國危害防止法之體系及相關概念，藉以對

此理論能有所認識，進而更加瞭解。嗣後再針對危害防止與行政權之關係，亦即危害防止與干涉行政；危害防止之特性；危害防止之措施；行政作用之類型與土污法上危害防止之措施；土污法上危害防止之制度設計逐一介紹、探討之。

第三章「危害防止上之責任人」部分：

在第三章上，主要即在探討危害防止上之責任人，責任人之類型即為行為責任及狀態責任二種，分就行為責任人及狀態責任人之意涵做釐清，其後探討行為責任之行為與危害間之因果關係、行為責任人類型；狀態責任之理論依據、有無因果關係判斷問題、類型。又狀態責任有無繼受之問題。最後再探討多數責任人競合之選擇。

第四章「土地所有人土壤污染狀態責任之相關問題」部分：

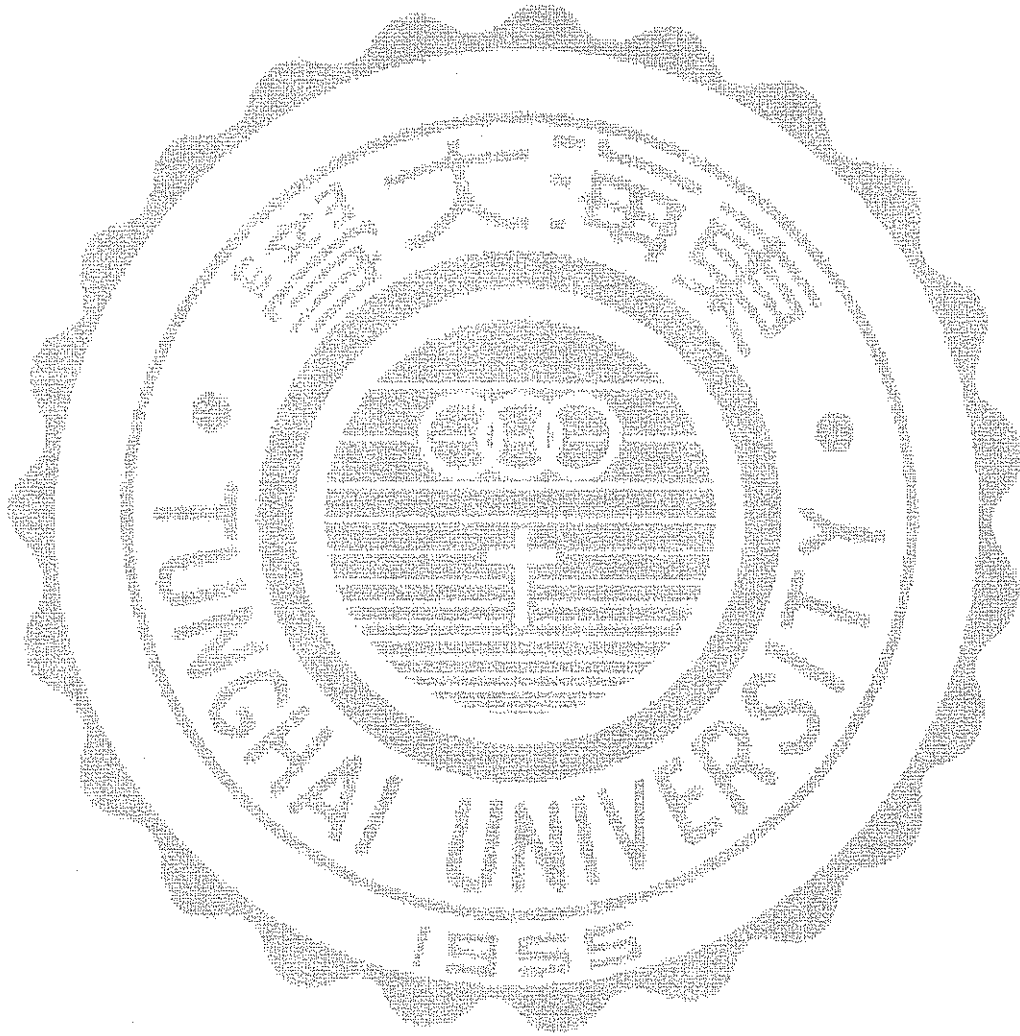
第四章即為本文之核心，先論述美國及我國土壤污染上之責任機制，之後再探討土污法上土地所有人之責任機制以及土污法土地所有人土壤污染整治責任之歸責要件。然若對於土地所有人之整治責任，認為無須考量土地所有人主觀上之歸責要件，亦即採無過失責任，此時土地所有人得否舉證免責及其免責標準。若土地所有人無法舉證免責，土地所有人之整治責任是否應有界限。最後本文在就土污法上土地所有人責任機制予以評析。

第五章「實例評析」部分：

於第五章部分，本文即就中石化安順廠及台塑仁武廠污染案予以評析。本文於該章先簡述該二案例事實概要後，介紹行政法院就案例主要爭點、判決理由，之後再就案例及判決理由予以評析。

第六章 結論

最後一章乃總結本論文之第二章至第五章的討論，並做一精要之歸納。



第二章 土污法上危害防止之制度設計

第一節 危害防止之基本概念

人民先於國家而存在，國家又是由人民所組成，國家之存在及其所追求之目的，自然不能背離大多數人民的權利；且若國家存在是以追求人民幸福、保障人民權利為目的，必先以國家能存在及社會秩序能維持為前提，因此，安全秩序與追求人民幸福之目的，二者彼此相互關聯、相互影響。就此而言，安全既是人民最基本的需求，需經由國家來完成，是以，維持安全秩序即為國家不可或缺之目的。然安全與秩序之用語較為抽象概括，故本文於此以「危害防止」(Gefahrenabwehr)取代之，較為具體且易於理解。而「危害防止」或「防止危害」亦是德國秩序行政法上普遍使用之概念，其意義之內容與範圍為「預防」、「制止或排除」涉及個人或公眾之「危險(Gefahr)與損害(Schaden)」，換言之，其係指各主管行政機關無論對於尚未發生，但可能或即將發生或潛在可能對法益產生損害之情事，採取預防措施，更包括對於人類行為所生危害的制止或對於物之狀態所導致危害之排除。從而，其內容不僅包含防範未然，也涵蓋各種對侵害法益之行為或狀態之有效處理，並且將危險與損害並列。準此可知，行政機關危害防止任務之範圍，實包括事前的預防與事後的處理¹。此類之法規包含環保、建管、傳染病防治…等，此在德國行政法學界稱之為秩序行政法或危害防止法²。

我國危害防止之立法，迄今仍散佈於各個相關法律中，並未建立一套完整之通則性規定及理論體系，導致在面對新型危害時³，必須參考他國法制及理論。但在個別立法實務上，往往有可能同樣是危害防止之立法，但因參考不同國家之法制，基於不同之理論基礎，因立法模式及內容有所差異，而導致原本性質相通之法領域體系紊亂，甚至可能導致新的立法與現有法律體系扞格不入、窒礙難行。從而，若有一套危害防止法之基礎理論，針對危害之構成、危害防止措施之類型、處理原則等相關核心內容，建立統一之基本架構，則縱原有危害之擴大或新型危害，皆可援引原有之理論基礎及架構，立法或修法以因應之，此乃有利於法律體系之一貫。由於危害防止法體系之建立在德國有其悠久歷史，且發展地相當完整，而頗具參考價值。

¹ 就此而言，危害防止之任務對於作為執法者之行政機關而言，除事發後之處理外，亦兼顧、著重事前之防範，此即行政之主動、事先、積極之特性。

² 黃啓禎，「干涉行政法上責任人之探討」，收錄於當代公法新論(中)，翁岳生教授七秩誕辰壽論文集，元照出版有限公司，2002年7月，第291至292頁。

³ 例如現代科技或網際網路所潛藏之危害。

第一項 危害之概念

「危害」是危害防止法中最重要之概念，而所謂危害是指一種狀態，換言之，若此種狀態正常持續下去，沒有外力介入，即有足以造成公共安全或秩序受到損害之可能性，進而造成權利侵害或法益減損之情況⁴。然判斷之危害標準為：「損害發生之可能性」，其係指行政機關認為損害之發生有足夠之可能性，行政機關就得為必要之危害防止措施。又所謂損害，乃由外力所導致之法益減損。從而，損害發生之可能性係基於行政機關之「預測」，且所欲保護之法益愈重要或可能發生之損害愈大，此時縱使損害發生之可能性小，仍可認定危害存在，而採取危害防止措施；相反地，所欲保護之法益或可能發生之損害愈小，即需更高之發生可能性，方能認定危害存在。

第二項 危害防止任務之由來

如前所述，危害防止乃係指公共安全與秩序之維持，包括人民基本權利之維護、法律秩序之維持、維護國家機構功能之運轉等。危害防止既是國家之主要任務，也是國家權力壟斷正當化的理由之一。是以，依照德國傳統，危害防止任務即由警察擔任⁵。而警察具有危害防止之任務，其有一段演變過程。在十五世紀時，所謂警察，係指社會井然有序之狀態，警察之概念相當於國家目的，涵蓋了所有國家之行政、立法、司法等行為。十七世紀以後，外交、財政及軍事等事項從警察的概念中獨立出來，司法也與警察的概念有所區隔。嗣於十八世紀君主專制時代，君主得以促進人民福祉為理由，毫無限制地運用警察權力，規範人民之經濟、社會生活，此即所謂之警察國家。而啟蒙後之自由市民法治國，隨著國家目的之改變，警察之任務從凡事干預，漸漸限縮至危害防止（公共安全及秩序之維持），此時學者提倡之警察的任務即是「危害防止，而非促進人民福祉」，此亦獲得實證法上之回應，亦即普魯士國法通則第十章第二節第十七條規定，維持公共安寧、安全及秩序，以及防止公眾或個人面臨之立即危險所必要之機構為警察機關⁶。從此警察之任務，乃逐漸限縮在「危害防止」，而不及於「人民福祉」之追求。直至今日，德國各邦之警察法仍採取前述之見解⁷。

⁴ 林昱梅，德國營業法上危害防止措施及行政救濟，逢甲人文社會學報第1期，89年11月，第299頁。

⁵ 本文之「警察」一詞，並非僅止於組織意義上之警察，而是指功能意義上之警察而言。換言之，凡是負責危害防止之警察機關或其他行政機關，皆為本文所稱之警察機關。

⁶ 例如，在著名的 Kreuzberg 判決中，法院引用上揭通則之規定作為判決基礎，認定警察（實為當時柏林之建築主管機關）的職權限於危害防止，而判定基於美學因素限制建築高度的警察命令逾越必要之程度而無效。林昱梅，前揭文（註4），第295至第296頁。

⁷ 林昱梅，前揭文（註4），第296頁。德國聯邦及各邦統一警察法模範草案第1條第1句規定：

第三項 危害防止所保護之法益

危害防止法所保護之法益首先是公共安全。所謂公共安全內容即為所有成文規範保護法益之總稱，其涵蓋甚廣，包括生命、身體健康、自由、尊嚴、名譽、財產⁸等個人法益之保護、整個法秩序之維護，以及國家設施之存在及其功能之確保⁹。

除公共安全外，多數德國各邦之警察法或安全秩序法，亦將公共秩序列入危害防止法所保護之法益。所謂公共秩序，係指於合憲秩序內，各種規範個人公共行為的不成文規範之總稱，而此種規範之遵守，依當時多數人的觀念，係井然有序之國民共同生活所不可或缺的¹⁰。此部分例如我國警察職權行使法第 28 條之規定：「警察為制止或排除現行危害公共安全、公共秩序或個人生命、身體、自由、名譽或財產之行為或事實狀況，得行使本法規定之職權或採取其他必要之措施。警察依前項規定，行使職權或採取措施，以其他機關就該危害無法或不能即時制止或排除者為限。」

惟有學者認為公共秩序係以不成文之規範為要件，而在德國，許多危害防止事項，已經有成文法且作為授權基礎，而成文法律的維護，又屬於公共安全之範疇，因此，行政機關在成文法之範圍外，以公共秩序為理由作成危害防止措施之情形已不多見。德國法院雖曾支持行政機關以公共秩序為理由，限制公共場所裸體供大眾欣賞的藝術表現，或限制以真人作為殺人遊戲「玩具」之營業，但是這些行為同樣皆可以人性尊嚴受侵害為理由予以限制之。而人性尊嚴係屬公共安全之範疇，因此，公共秩序，作為危害防止之保護法益，似乎已經過時，而有淘汰之必要。況且，公共秩序作為危害防止之保護法益，一方面公共秩序之概念不夠明確，作為行政機關干預人民之授權基礎，實有違反法治國原則之虞。甚者，在現今多元之社會中，某種統一的，共同生活不可或缺的道德觀已經難以形成，除非其經過民主程序立為法律，作為行政機關行使之依據，否則，在一個尊重多元之民主國家中，實不容許多數人之道德觀壓制少數人之道德觀，逼迫少數人去遵從不能接受之規範。且警察或行政機關更不能以此種法律外的，多數人之道德觀當成工具，以公權力去維持多數人之道德觀。另一方面，若警察或行政機關在欠缺特別法律授權下，得以公共秩序為由，藉以限制人民權利，並得以公權力執行之，此

¹ 警察之任務為防止對公共安全或秩序所造成之危害。」

⁸ 有關財產權之保障，仍應列入危害防止之法益中，因為建築法、營業法等有關危害防止之個別行政法領域，皆多涉及有關人民財產權之保障。

⁹ 例如：保護人民身體免受空氣、水污染及噪音之危害、保護流浪漢之生命、確保集會遊行之安全、交通安全及營業安全等等，皆屬公共安全之範疇，林昱梅，前揭文（註 4），第 298 頁。

¹⁰ 林昱梅，前揭文（註 4），第 298 頁。

亦違背了權力分立原則及民主原則。蓋決定何種社會規範有法的拘束力，應是民意機關立法者之任務及權責，而非行政機關。是以，危害防止之主管機關基於維護公共安全之理由，即得進一步為危害防止之措施，若係以公共秩序之維持於發動危害防止之措施，則有疑義¹¹。

第四項 危害防止法之適用順序

危害防止上之各個法律，是否有優先適用之順序問題。例如：廢棄物清理法與土污法間是否有適用之順序問題。在德國警察及危害防止任務之立法，傳統上屬於各邦之權限，是各邦皆各自訂有警察法或安全秩序法。各邦警察法或安全秩序法亦皆有概括條款，規定警察與安全秩序機關為保護個人或公眾或對於公共安全或秩序之危害有防止之任務。除了概括條款外，各邦警察法亦多規定有盤查、管束、扣留、扣留物之保管、變賣、銷毀或變賣償金之返還、直接強制、資料之儲存、變更與修正、資料傳遞、資料之運用、資料之註銷與禁止使用等具體之警察職權。惟除了各邦警察法或安全秩序法外，許多聯邦擁有立法權限之領域，亦牽涉危害防止之問題，與該領域相關之危害防止事項，聯邦得統籌以聯邦法制定有關危害防止之規定。此種含有危害防止規定之聯邦法，例如外國人法(規範外國人入出境之管制、驅逐出境或強制出境)、集會遊行法(規範集會遊行安全)、交通安全法(規範交通安全)及營業法(規範營業安全)等，即為危害防止法之特別法。此外，各邦亦得於權限範圍內，制定危害防止之特別法，例如，邦建築法中含有建築安全之規定，即為邦所制定之危害防止法之特別法¹²。就此而言，若同一危害防止事項，同時存在複數法規之適用問題，此時應如何適用，以下區分層次敘述之：

第一款 不同位階之法規間

按「法規位階理論」，上位規範之效力固然優先於下位規範。然所適用之法規裡，在適用順序上，恰好相反，位階最低者應優先適用，蓋位階愈低者其規範內容愈具體，與個案關係最貼切、直接，亦最便於解決問題。

第二款 相同位階之法規間

第一目 特別法優於普通法原則

¹¹ 林昱梅，前揭文(註4)，第298至第299頁。

¹² 林昱梅，前揭文(註4)，第296至第297頁。

按中央法規標準法第 16 條前段之規定：「法規對其他法規所規定之同一事項而為別之規定者，應優先適用之。」從而，如就規範對象存有特別法與普通法之關係時，應優先適用特別法，再補充適用普通法。是以，「依特別法優於普通法之原則」，危害防止之措施，特別是具有干預性質之措施，若可在特別法中找到授權依據，行政機關不得再引用概括條款為干預行為。蓋概括條款之用意主要在補充特別規定之不足，以便因應立法者未能預見之危害，而非行政機關擴大干預權限之基礎。

第二目 新法優於舊法原則（後法優於前法原則）

按中央法規標準法第 17 條之規定：「法規對某一事項規定適用或準用其他法規之規定者，其他法規修正後，適用或準用修正後之法規。」職是，如就同一危害防止措施同時存在新舊法規時，新法即應優先於舊法適用。

第五項 危害防止法體系存在之實益

在危害防止之主管機關上，雖然組織上已經劃分一般行政機關與「執勤警察」，而某些危害防止之任務亦由聯邦統籌以特別法之方式規範之，危害防止立法似乎可以各自為政。然而，整個危害防止法體系在仍有其存在之實益。此乃因危害防止法中概括條款之概念，諸如「危害」、「損害發生之可能性」、「責任人」等概念，仍然可以適用於各個危害防止特別法領域中有關危害防止之相關規定。另危害防止法上之重要原則，例如比例原則、便宜原則等，亦貫穿整個危害防止法體系。是以，德國至今仍未放棄以警察法或秩序安全法作為普通法，與其他特別法相輔相成之危害防止法體系，其仍有存在之實益¹³。準此，我國若有一套危害防止法之基礎理論，針對危害之構成、危害防止措施之類型、處理原則等相關核心內容，建立統一之基本架構，則縱原有危害之擴大或新型危害，皆可援引原有之理論基礎及架構，立法或修法以因應之，此乃有利於法律體系之一貫，故危害防止法體系在我國仍有其建立及存在之實益。

第六項 小結

在公法領域，國家為達成保護個人與公眾之目的，其危害防止任務之遂行，在理論即不應有漏洞，抑且，公共安全及秩序以及個人利益之維護亦不能因任何理由而放棄，則各主管行政機關為達成此一任務，必

¹³ 林昱梅，前揭文（註 4），第 297 頁。

須能有效預防及排除可能之危害或滋擾，乃為其基本原則。惟我國迄今尚未建立完整之危害防止體系，就此而言，本文於此先介紹德國之危害防止法體系及相關概念，期許對於我國將來危害防止法上之發展能有相當之激盪與助益。

第二節 危害防止與行政權之關係

第一項 危害防止與干涉行政

危害防止行政事務之範圍非常廣闊，諸如：環境保護、水土保持、水利行政、區域及都市計畫與建築管理、衛生行政（含藥事行政、食品衛生管理及傳染病防治）、警察行政（含道路管理、集會遊行及社會秩序違反案件）等行政領域均包含在內。為防止這些領域所生之各類危害，機關不可避免常須動用包含制裁、強制或各類管制手段在內之干涉措施來限制人民權利，凡此類措施性質上固然屬於干涉行政，但並非等同於全部干涉行政。例如：土壤及地下水污染整治法（以下簡稱土污法）第15條第1項第1款之規定，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，採取命污染行為人停止作為、停業、部分或全部停工之措施。因此，干涉行政不必然全部屬於危害防止之範疇，例如稅捐課徵、徵收以及其他行政法各論領域中，其法律亦賦予各機關之制裁或強制措施，像專利法、商標法、企業併購、戶籍法或教育行政法、農會法等。然這些法律在立法宗旨或核心任務上，並非在於危害防止，而另有其行政目的。是以，可得一結論，危害防止中之制裁、強制或各類管制措施皆屬干涉行政，而干涉行政不必然全部屬於危害防止之範疇¹⁴。

第二項 危害防止之特性

危害防止不僅重視事發後的善後處理，更兼顧事前的預防，故具有主動、事先以及積極之特色，此乃異於司法機關處於被動之角色。因而大多數有關危害防止法律之設計上，固然也和其他司法法（如刑事法、民事法）一樣，賦予行政機關擁有類似法院對於違法行為制裁與強制執行之公權力；然基於「危害防止有效性」之特別考量，危害防止法規在制度設計上，納入行政管制與行政檢查，透過各種許可或類似程序，制訂各類法定管制或許可標準，藉以控管各類可能造成危害之社會活動，將危害之防止在時間上，大幅提前到危害尚未發生之階段，使行政機關

¹⁴ 黃啓禎，從危害防止之法理探討水土保持義務人之認定問題，2006年水土保持學術研討會，95年11月，第31頁。

在制度上及程序上得以提早介入，這部分佔據行政機關活動相當大的比重。除此之外，尚有行政計畫、行政指導甚至即時強制之實施，而這也是一般行政機關與同為執法者之審判、檢察等司法機關，形式上明顯不同之處。例如：土污法第 7 條各級主管機關得派員攜帶證明文件，進入公私場所，為查證工作，並得命場所使用人、管理人或所有人提供有關資料。換言之，毋庸任何理由，主管機關依人民檢舉或依職權均可為上揭措施，因此，無需待至確信土壤或地下水已遭污染，主管機關便可採取必要之防治措施，來防止危害之發生，是以，危害防止積極主動之特性，對於國民生活安全之保障，至為重要¹⁵。

第三項 危害防止之措施

第一款 下命處分

現今實務上最普遍之危害防止措施，實為下命處分。例如：土壤及地下水污染整治法上之停工、停業、勒令歇業¹⁶；建築法上之勒令停工、限期拆除、禁止使用¹⁷；營業法上的停業處分，以及禁止集會遊行或結社，皆為危害防止上之下命處分。若拒不履行義務，後續則常引發間接強制或直接強制之問題。

第二款 形成處分

按立法機關得依照危害程度之大小，針對許多具有危害潛在因子之行為須經過報備、許可或特許之程序，而由主關機關作成一形成處分予以事前防止危害之發生。首先，透過報備制度並輔以事後禁止之可能性，主管機關得隨時監督，以便有危害發生或發生之虞時，得及時採取危害防止之措施¹⁸。其次，許可制乃係指事先禁止某項行為或設施，待行政機關審認確定符合法定許可要件後，方給予許可之制度。因此，危害防止法上之許可程序係為防止特定行為或設施所產生之危害所設，將

¹⁵ 陳毓民，土壤及地下水污染整治法上關於土地所有人整治責任之研究，東海大學法律學研究所碩士論文，2010年6月，第13頁。

¹⁶ 參照土壤及地下水污染整治法第 41 條：「有下列情形之一者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期末改善者，按次處罰；情節重大者，得命其停止作為或停工、停業；必要時，並得勒令歇業……」。

¹⁷ 建築法第 86 條：「違反第二十五條之規定者，依左列規定，分別處罰：一、擅自建造者，處以建築物造價千分之五十以下罰鍰，並勒令停工補辦手續；必要時得強制拆除其建築物。二、擅自使用者，處以建築物造價千分之五十以下罰鍰，並勒令停止使用補辦手續；其有第五十八條情事之一者，並得封閉其建築物，限期修改或強制拆除之。三、擅自拆除者，處一萬元以下罰鍰，並勒令停止拆除補辦手續。」

¹⁸ 例如，土壤及地下水污染整治法第 9 條：「中央主管機關指定公告之事業於設立、停業或歇業前，應檢具用地之土壤污染檢測資料，報請所在地主管機關備查後，始得向目的事業主管機關申辦有關事宜。」

原本得自由從事之活動，事先禁止之，而賦予行政機關事前審查之權。又此之事先禁止只是危害防止之手段，若行為或設施合乎法定許可要件，行政機關並無裁量權，必須發給許可，人民對之亦有請求權。再者，特許制下之行為，例如持有武器，原則上是禁止的，於例外時方特地開放。從而，特許乃是將原本不允許之行為，於例外符合法定要件時，所為之個案性之解禁。於危害防止之特許制下，人民即使符合特許之法定要件，對於行政機關也只有請求無裁量瑕疵決定之權利，並未像許可制一樣，人民有要求許可之請求權¹⁹。

第三款 行政命令

危害防止亦得透過行政命令之手段為之。例如，防止噪音危害健康而縮短營業時間、行乞之禁止、防止動物傳染病、狂牛症之防止、防止惡犬傷人等，皆得由主管機關依照法律授權以行政命令定之。

第四款 事實行為

危害防止之措施，亦得透過事實行為為之。例如，土壤及地下水污染整治法第13條第4款：「豎立告示標誌或設置圍籬。」是以，事實行為如警告、提示、建議、觀察、提供資訊、諮詢、指導、扣留、銷毀、撲殺、清除及直接強制²⁰等，亦可達到危害防止之目的。

第四項 行政作用之類型與土污法上危害防止之措施

第一款 行政作用之類型

行政法規在學理上大致上可分為行政組織法、行政作用法及行政救濟法三大領域，其中行政作用法亦稱之為行政行為法，然我國一般行政法教科書在篇名上，儘管從實質之觀點使用「行政作用法」之名稱，但是其下各章之分類，則率皆承襲過去採用形式意義名稱之行政行為作為各章之名稱，如行政處分、行政命令、行政契約、行政計畫…²¹。就此而言，行政程序法第2條及第2章至第7章之規定亦同²²。其實，現行

¹⁹ 林昱梅，前揭文（註4），第300頁。

²⁰ 行政執行法第28條第2項：「前條所稱之直接強制方法如下：一、扣留、收取交付、解除占有、處置、使用或限制使用動產、不動產。二、進入、封閉、拆除住宅、建築物或其他處所。三、收繳、註銷證照。四、斷絕營業所必須之自來水、電力或其他能源。五、其他以實力直接實現與履行義務同一內容狀態之方法。」

²¹ 黃啓禎，行政管制與行政制裁之區分及運用—以水土保持法為例，收錄於「刑與思」林山田教授紀念論文集，第517至第518頁

²² 陳慈陽，行政法總論，翰蘆圖書總經銷，2005年2版；陳敏，行政法總論，新學林出版股份

所有行政法規賦予各行政機關之公權力，應從真正實質意義行政作用之觀點出發，依各類行政作用之性質從新分類，則主要可區別為：行政立法、行政管制、行政檢查、行政制裁、行政強制執行、行政保全、行政指導、稅捐課徵、行政徵收等。在此諸多行政作用類型中，除了行政立法與行政指導外，其餘行政作用均可能對人民產生不利之影響。且其中只有在行政制裁項下的不利處分，方屬裁罰性之不利處分，也才有行政罰法之適用，其他種類之行政作用則不與焉。行政制裁進一步之分類可參照行政罰法第 2 條第 1 至 4 款之內容²³。茲表列簡述主要行政作用之類型如下²⁴：

圖表一 行政作用之類型

- 行政立法：尤指在法律授權下制定法規命令之立法作用而言，有行政程序法及中央法規標準法可為依循。
- 行政管制：如各類證照制度、各類設立或排放標準之訂定，以及各類限期改正或恢復原狀等措施。除一般熟悉之行為責任外，尚有因物所引發之狀態責任。性質上非屬制裁、非關損害賠償，其適用之原則雖尚無通則性之立法，但從個別法制及參酌比較法，普遍共認對於責任之課予，並不以故意或過失為前提；亦無時效期間之限制²⁵。其多數責任人間則採連帶責任，實際負責之人可向其餘責任人依循民事途徑求償。
- 行政檢查：如臨檢、盤查、採樣…等行政行為，雖屬干涉行政，但大部分均屬事實行為，並為行政機關決定是否進一步執法之準備。
- 行政制裁：係指罰鍰、沒入及其他裁罰性之不利處分，採過失責任原則，多數人違反義務，則分別處罰。
- 行政強制執行：含各類間接強制與直接強制措施，行政執行法為其一般性之規定。
- 行政直接強制：指在情況急迫下，機關所採取之各種為防止個人或公眾免於危害之緊急處置措施。

有限公司經銷，2007 年 5 版；李震山，行政法導論，三民書局，2007 年修訂 7 版 1 刷；吳庚，行政法之理論與實用，增訂 9 版，2005 年 8 月。

²³ 行政罰法第 2 條：「本法所稱其他種類行政罰，指下列裁罰性之不利處分：一、限制或禁止行為之處分：限制或停止營業、吊扣證照、命令停工或停止使用、禁止行駛、禁止出入港口、機場或特定場所、禁止製造、販賣、輸出入、禁止申請或其他限制或禁止為一定行為之處分。二、剝奪或消滅資格、權利之處分：命令歇業、命令解散、撤銷或廢止許可或登記、吊銷證照、強制拆除或其他剝奪或消滅一定資格或權利之處分。三、影響名譽之處分：公布姓名或名稱、公布照片或其他相類似之處分。四、警告性處分：警告、告誡、記點、記次、講習、輔導教育或其他相類似之處分。」

²⁴ 黃啓禎，前揭文（註 14），第 32 頁。另參閱黃啓禎，前揭文（註 21），第 518 頁至第 519 頁。

²⁵ 因為下命處分諸如限期恢復原狀這類措施，性質上為形成權非屬公法請求權，亦非行政制裁或行政強制執行，所以沒有行政程序法第 131 條、行政罰法第 27 條、行政執行法第 7 條，關於消滅時效、裁罰時效或執行時效之適用。

- 行政保全：諸如為保全稅捐，稅捐機關依稅捐稽徵法限制欠稅人出境或禁止脫產之措施，雖均屬不利當事人之處分，並嚴重干涉人民權利，但因不屬於裁罰性之不利處分，亦非行政罰，故不適用行政罰法。
- 行政指導：指各類得當事人同意之道德勸說或影響性之行政行為。
- 稅捐課徵：納稅乃國民基本義務，課稅雖屬不利處分，但仍非制裁。此一作用專屬財稅體系行使，但像汽車燃料費、水權費等特別公課性質之廣義稅捐亦由其他體系之機關自行課徵²⁶。
- 行政徵收：乃指公權力為公益依法強制取得人民土地或其他財產，以及對人民之權利限制已構成特別犧牲之情形，且徵收必須與補償相連結，方符合憲法對於人民財產權保障之意旨。

準此，行政機關對於違法行為，除了擁有制裁與強制執行之公權力外，行政法規其制度設計上，包含行政管制與行政檢查，且為控管各類可能造成危害之社會活動，透過各種許可或類似之程序，訂定各類法定管制或許可標準予以控管，將危害防止在時間上可以大幅先提前至危害尚未發生之階段，並使行政機關在制度上及程序上可以提早介入²⁷。

綜上可知，除了行政立法作用因屬非個案之決定，未對人民產生直接之法律效果，以及道德勸說之非行使強制力行政指導之事實行為外，其他類型行政作用一經發動，皆會對人民之權利產生不利之影響，且大部分皆為不利處分，但其中只有一類具有裁罰性不利處分方屬行政制裁，適用行政罰法，其他種類之行政作用皆不適用之²⁸。

第二款 行政管制之概念

從學者上揭圖表一可知，行政管制之概念可區分為二：「各類證照制度或各類設立或排放標準之訂定」，以及「各類限期改正或恢復原狀等措施」。前者係指行政機關為防止危害之發生，可依立法機關或其授權而為各類許可或證照制度之許可、各類設立或排放標準之訂定，以作為機關事前之管制，是該類行政管制係基於法規或命令而來，對相對人而言，行政機關對其所採取之行為，乃係許可或其他類型之行政處分，實質上實為行政監督之手段；就後者而言，行政機關對相對人所採取之行政行為，亦為一行政處分，且必為非制裁性質之不利處分。而參照我國行政罰法第2條之規定²⁹可知，「限期改正」、「限期改善」、「限期恢復

²⁶ 黃啓禎，前揭文（註21），第519頁。

²⁷ 陳毓民，前揭文（註15），第10頁。

²⁸ 黃啓禎，前揭文（註21），第520頁。

²⁹ 行政罰法第2條規定：「本法所稱其他種類行政罰，指下列裁罰性之不利處分：一、限制或禁止行為之處分：限制或停止營業、吊扣證照、命令停工或停止使用、禁止行駛、禁止出入港口、

原狀」並未列入行政罰法所定「裁罰性之不利處分」，故上揭行政行為皆不適用行政罰法。惟有疑義者，其他法規條文所採取之要求或禁止之措施，亦有可能未採取此等用語，但實質上卻產生行政管制措施之相同效果，此就文義觀之，此有可能與行政罰法第 2 條第 1 款：「限制或禁止行為之處分」規定之文義相同。準此，即勢必使行政機關於採取行政管制措施時，於外觀上發生判斷不明確之問題³⁰，且有範圍過寬之情形。

因此，有學者參照德國行政罰種類之立法，對於我國行政罰法第 2 條之規定提出質疑，有認為行政罰應侷限於財產罰與資格罰上，因此，我國行政罰法第 2 條第 3、4 款之「影響名譽之處分」、「警告性處分」規定，因未造成資格之限制與剝奪而不具裁罰性，故應非行政罰之範圍³¹。另有學者認為應將行政罰依對人民之權利干涉限縮分為三種：一、營業自由；二、財產權；三、警告。故我國行政罰法第 2 條第 3 款之「影響名譽之處分」，因對人民會造成嚴重侵害，是不宜採為行政罰之類型³²。

對於我國行政罰法中裁罰性之不利處分範圍太寬之問題，解決之道，應將行政機關做成之不利益處分依其性質之不同，將行政處罰單純限定為僅罰鍰之一種，而其他行政管制措施性質之不利益行政處分，皆將其排除於行政處罰之方式³³。但在現行法尚未修法下，解決之道，使用行政管制之概念即可明確區辨其與裁罰性之不利處分不同³⁴。

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

³⁰ 陳毓民，前揭文（註 15），第 10 頁至 11 頁。

³¹ 蔡震榮，行政罰法草案評析，月旦法學雜誌第 111 期，93 年 8 月，第 13 頁。

³² 洪家殷，行政院版「行政罰法草案」有關處罰種類之探討，月旦法學雜誌第 111 期，93 年 8 月，第 32 頁。

³³ 洪家殷，行政秩序罰論，五南圖書出版公司，79 年 7 月初版 2 刷，第 242 頁。

³⁴ 陳毓民，前揭文（註 15），第 11 頁。我國實務亦已有判決採用行政管制之概念，如最高行政法院 98 年度判字第 339 號判決：「...上開道路交通安全管理處罰條例第 92 條第 1 項規定，就車輛分類、汽車牌照申領、異動、管理規定、汽車載重噸位、座位立位之核定、汽車檢驗項目、基準、檢驗週期規定等有關道路交通安全事項，授權訂定道路交通安全規則。該授權條款已就授權之範圍為規定，雖未就授權之內容為具體規定，惟依法律整體解釋，應可推知立法者有意授權主管機關，就上開事項，依其行政專業之考量，訂定法規命令，以資規範。本件係涉及對人民之行政管制措施，已如前述，非如行政罰關係人民自由權、財產權影響較大而適用較嚴格之審查標準，上開基於母法授權所訂定之道路交通安全規則相關規定，並無違法律保留原則及授權明確性則。」、最高行政法院 99 年度判字第 380 號判決：「...又按「公平交易委員會對於違反本法規定之事業，得限期命其停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處新臺幣 5 萬元以上 2500 萬元以下罰鍰」公平交易法第 41 條前段定有明文。可知，對於違反公平交易法之事業，被上訴人「得」對其為下命處分—命其停止、改正其行為或採取必要更正措施，並「得」處以罰鍰。罰鍰處分為行政罰，使違法者承擔因違法行為而生之不利益，並有嚇阻其將來再度違法之功能；命停止、改正其行為或採取必要更正措施之下命處分並非行政罰，乃為直接排除一定危險或具體危害，回復公平交易法所管制市場秩序之行政管制措施。至於採取何下命處分為必要、適合之行政管制措施或是否併處以罰鍰，係立法者衡量各種有效維護公平交易之相關因素後，合理賦予被上訴人裁量之事項。」、最高行政法院 99 年度判字第 79 號判決：「(二) 承上，如公共汽車及其他車輛未經主

第三款 行政管制措施與行政處罰之區別

行政管制措施與行政制裁作用之罰鍰及沒入等行政處罰類型措施，雖然同為不利處分，但參照行政罰法第 2 條全文可知，只有該條第 1 至 4 款之措施，方屬裁罰性之不利處分，也才有行政罰法之適用，並未將「限期改正」、「限期改善」或「恢復原狀」列入行政罰法之「裁罰性不利之行政處分」範圍。而我國行政罰法第 2 條之「裁罰性」，相當於德國學說上所稱之懲罰或制裁。然依據德國學說之見解，制裁之概念可從法理論及行政法兩個面向理解。以一般法理論而言，制裁係指「對於違反法令規定之人宣告並執行不利之效果」，其可能具有抑制或預防性，也可能具有回復性。然行政法意義下之制裁概念較為狹義，僅限於針對人民違法行政法上義務之行為透過罰鍰所為之處罰。此等將行政法下意義之制裁概念與罰鍰上之處罰等同視之的做法，實際上即基於德國秩序違反法僅規定罰鍰單一種類之行政罰之立法所得之結論³⁵。然而，因我國仍採取多種類之行政罰類型規定時，上揭德國學說對我國理解裁罰性及裁罰性之不利處分仍有限，蓋我國目前並非採取：「僅罰鍰具有裁罰性之不利處分，其他不利處分並不具有裁罰性」之立法³⁶。

從而，行政管制措施因不具有裁罰性，即非行政罰法上所稱之行政罰³⁷。準此，遍布各環保法律之行政管制措施，諸如：水土保持法之「限期改正措施」及區域計畫法與都市計畫法之「限期恢復原狀」等，雖均課予相對人一定義務而屬不利處分，但因其不具有裁罰性，故非行政罰法上所稱之行政罰³⁸。行政機關運作這類措施時，性質上純屬依法課予相對人義務之權力作用，非行政罰，故不以具有故意或過失為必要，縱

管機關許可設置遊動廣告，依臺北市廣告物暫行管理規則第 54 條「得令申請人、設置人、使用人或設置處所有權人，限期改善或補辦手續。」第 56 條第 2 項、第 3 項規定「(第 2 項)未依...第 54 條規定於期限內改善或補辦手續，並有危害公共安全、交通秩序、都市景觀、消防逃生或違反其他法令規定者，主管機關得依法強制拆除。(第 3 項)前 2 項拆除包括將廣告物拆毀及清運至廢棄物處理場所，其收費基準由主管機關定之。」乃公共汽車及其他車輛未經許可即於車輛上設置遊動廣告之違規行為，行為人負有排除違規行為之義務，其不履行排除義務，行政機關為避免造成妨礙交通或妨礙行車視線等危害公益情事發生，對於違規行為人所採取限期改善或補辦手續，必要時得強制拆除之，屬行政管制措施，以排除該違規行為，其性質非屬針對過去違反行政法義務之行為而予以非難、追究之處罰。按法律保留原則在人民基本權利保障上之適用，係依基本權利之種類及限制人民自由權利措施之性質，劃分層級式之審查標準，而本件係涉及對人民之行政管制措施，已如前述，非如行政罰關係人民自由權、財產權影響較大而適用較嚴格之審查標準，上開臺北市廣告物暫行管理規則有關限期改善或補辦手續，必要時得強制拆除之規定，並無違法律保留原則。」

³⁵ 詹鎮榮，「裁罰性」不利處分之概念及其範圍界定-兼論菸害防制法第 23 條「戒菸教育」之法律性質，台灣本土法學雜誌 93 期，2007 年 4 月，第 130 頁。

³⁶ 陳毓民，前揭文（註 15），第 14 頁。

³⁷ 吳庚，前揭文（註 22），第 483 頁。

³⁸ 洪家殷，行政罰法之概念與種類，2004 年法務部行政罰法草案研討會實錄，第 27 頁；林錫堯，淺析「行政罰法草案」，法學叢刊，第 192 期，第 5 頁。

使日後可能發生因代履行而生費用承擔之問題亦同。相對的，罰鍰、沒入或其他裁罰性之不利行政處分，則因皆納入行政罰法規範之範圍內，因此，此類行政作用之運作，除法律有特別規定外，原則上須受行政罰法之支配。故行政罰法上之行為責任原則、過失責任原則及一事不二罰等原則，乃成為行政機關面對違法行政法義務而應科處行政罰時，所應遵循之規定³⁹。

準此，行政管制措施雖與行政制裁措施，性質上均屬不利行政處分，但仍有諸多相異之處，而應分別適用不同之原則，此實具有相當重要之意義，並應予以釐清。況且，行政管制具有將來性，不以對過去行為之制裁為必要，尚具有終止或除去不法結果，恢復合法狀態之多方面機能⁴⁰。行政管制措施之目的重點在於危害狀態之排除，不屬裁罰性之不利處分，如前所述，不適用行政罰法相關原則，且無時效期間之限制，只要危害狀態存在，行政機關得隨時採取行政管制措施⁴¹。

第四款 危害防止措施不限行政處罰

在警察與秩序行政領域中，立法上得將危害狀態區分為危害尚未發生、危害即將發生以及危害已發生三個階段，並分別交由同一或不同機關負責執行。前二者如土壤及地下水污染整治法及水土保持事項，後者如交通行政，在不同階段分別交由監理機關、交通行政機關（指公路局及各地之交通局）或警察機關執行。

又法律賦予行政機關執行危害防止任務之手段或權力，一般而言，為使各主管機關能圓滿達成法律所託付之任務，均相當多樣化，不限制裁、處罰一端。以土污法為例，土污法之地方主管機關所享有之公權力除了罰鍰之行政制裁手段外，尚有非屬制裁性質之行政強制執行、停工、停業及廢止許可證之管制措施等⁴²。且主管機關課予相對人此等義務時，對相對人而言，雖屬不利的行政處分，但其性質則與罰鍰、沒入或其他裁罰性之不利處分有別，而屬行政管制措施（下命處分）。就此而言，既然非屬行政制裁，即無行政罰法適用之餘地，課予當事人此類義務，遂不以具有故意或過失為必要。而且，此類危害防止之措施，基本上均係針對當事人所實際管領支配之土地、建築物或設施等物之狀態不符合法律規定而生，性質上應屬關於物之處分，而非高度屬人性質之

³⁹ 黃啓禎，前揭文（註 21），第 522 至第 523 頁。

⁴⁰ 黃啓禎，行政處分之廢止，台灣本土法學雜誌第 24 期，2001 年 7 月，第 278 頁。

⁴¹ 陳毓民，前揭文（註 15），第 16 頁。

⁴² 其他秩序行政之領域中，也有諸多賦予行政機關課予相關當事人危害防止之措施，例如：都市計畫法第 79 條第 1 項之「勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀」；區域計畫法第 21 條第 1 項「限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀」之管制使用土地措施；建築法第 91 條第 1 項之限期改善或補辦手續；各類環保法上之限期改正或限期改善等，不一而足。

公法義務，其義務非不得移轉，故可由機關或他人代履行⁴³。如果這類危害防止之措施作成後，物之所有人已因買賣或拍賣而發生移轉時，則危害防止之義務亦應隨同移轉。是以，若期限屆滿後，繼受人未履行義務者，機關得以代履行之方法為之，費用則由繼受人承擔⁴⁴。惟應注意者為⁴⁵：

- 一、依行政罰法第7條之規定，行為非出於故意或過失者，不得處罰。因此，繼受人事實上並非肇致危害之行為人，主觀上不具有故意或過失，故不得對其處罰。
- 二、危害防止措施之性質，若屬於行政管制措施時，因其並非行政處罰，不以具有故意或過失為必要；且主管機關基於物之狀態所為之行政管制措施，屬於對物之處分，因該處分所產生之義務亦將隨同該物之移轉而移轉，此即為公法義務繼受問題，形成所謂「傳遞性之行政處分」。
- 三、反之，若上述處分未作成前，繼受人取得對物所享有之實質支配權能後，依法仍須為物之違法狀態負責，而成為狀態責任人。是以，此際之狀態責任並非繼受而來，而係出於對物之實際管理支配能力，此與公法義務繼受無關。故狀態責任人雖非行為人，然仍須為該物危害之狀態負防止義務。又公法義務之繼受與狀態責任人之法制與原理，緩和了來自行政程序法第110條第1項，原處分對繼受人是否生效之質疑。但繼受人之前未受告知原處分，乃是不爭之事實，不論從立法或執法之層面，如何在行政管理之制度流程上，使之有效銜接⁴⁶，有進一步思考之必要。

第五款 危害防止之對象應使用責任人之用語

基於上述之說明，因危害防止上之手段不限於行政制裁，尚包括其他行政管制措施，且行政制裁與行政管制措施兩者有別。是以，行政法制在各種危害防止之行政法各論領域中，行政管制措施之對象，即應該要使用「責任人」之用語來取代「處罰對象」之用語。此從宏觀之角度，責任人之概念不僅較為周延貼切，更有助於問題之全盤瞭解及說明。蓋責任之發生除了法定之原因外，往往來自義務之違反。在語意上，責任一詞實已將義務包含在內。雖過去在德國文獻上，曾一度普遍使用滋擾

⁴³ 法務部 94.8.31 法律字第 0940031492 號函、內政部 95.8.30 台內營字第 0950805271 號函，其結論亦採與本文相同之見解。

⁴⁴ 黃啓禎，前揭文（註 21），第 520 至第 521 頁。

⁴⁵ 黃啓禎，前揭文（註 21），第 521 至第 522 頁。

⁴⁶ 此部分可參照現行土污法第 9 條明定經公告之特定事業別有為一定行為時（諸如變更經營者、變更營業用地範圍），應於行為前檢具用地之土壤污染評估調查及檢測資料，報請直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關審查。

者 (Stoerer) 一詞，但因其較未能觸及整個問題之核心，今日亦已較少使用。目前在法制及實務與學理上，則傾向改採責任人或警察義務人 (Polizeipflichter) 之用語⁴⁷。

是以，綜合前述說明及目前相關危害防止法上對主管機關之授權手段，事實上並不限於處罰、沒入等單一類型之行政制裁作用，尚包括其他屬於行政管制之事先許可、限期改正或行政強制執行等類型之行政作用。既然管理機關在危害防止上所擁有之手段及措施並不只處罰一類型而已，當然不宜使用狹隘之「處罰對象」一詞來稱呼相關之當事人，尤其在對於並非動用行政處罰手段之情形，以「責任人」可以毫無疑問的涵蓋處罰對象。反之，處罰對象之概念並無法涵蓋行政罰以外之責任。甚者，兩者區別之實益，尤其是在多數人故意共同違反行政義務時，從處理時適用原則之差異，更可見出端倪。蓋依行政罰法第 14 條之規定，應予「分別處罰」⁴⁸；且依同法第 7 條規定須以行為人有故意或過失為處罰條件。而處罰以外之課予義務之行政管制措施或後續之費用承擔，責任人間則須連帶負責⁴⁹，且不必考慮是否真有故意或過失之主觀責任要件，端視行為或對物有無實際管領支配能力而定⁵⁰。

第六款 土污法上危害防止之制度設計

第一目 土壤及地下水污染整治法之簡介

世界各國處理環境保護問題，都經過污染管制、事前預防與事後處理三階段。我國推動環境保護法令至今，與歐美先進國家的執行過程類似，事先從水、空氣、廢棄物與毒化物之污染管制方面著手，目前雖已建立一系列之環保法規，但尚有初步之管制體系待運作執行。近年來，政府與企業體認到污染管制之積極性不足，紛紛開始訂定減廢回收與廠內管理等措施，以期進一步將環境保護工作擴展至傳統生產習性之污染預防領域中，初期工作已具成效。然而，因我國長年在廢棄物處理設備不足與最終處置掩埋場缺乏之情形下，有害事業廢棄物任意棄置事件仍不斷發生，進而衍生出土壤與地下水污染問題，凸顯出這方面污染整治議題之迫切性。惟經過環保署及相關部會協商審議及長期努力結果，終於先於民國(下同)89年2月2日正式通過了「土壤及地下水污染整治

⁴⁷ 黃啓禎，前揭文(註14)，第34頁。

⁴⁸ 行政罰法第14條第1項規定：「故意共同實施違反行政法上義務之行為者，依其行為情節之輕重，分別處罰之。」

⁴⁹ 例如，舊土壤及地下水污染整治法第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十二條第一項、第十三條及第十六條規定支出之費用，與污染行為人負『連帶』清償責任。」

⁵⁰ 黃啓禎，前揭文(註21)，第526至第527頁。

法」。此法規中最重要的精神乃在於「污染者付費原則」⁵¹，並且「溯及既往」⁵²。該法更要求土地所有人必須負有防止土地遭受污染之責任，亦要求污染者或土地所有人負擔一切清理及復原所需的費用，否則不能進行土地所有權之移轉，使環保的理念更加落實。

土污法於 92 年 1 月 8 日曾作小幅之修正，但是為落實最初立法之意旨，並針對土污法從 89 年施行以來執行後之問題及需要，做適當之檢討及因應，故土污法又做大幅修正，並於 99 年 2 月 3 日公布（以下簡稱新土污法），本文以下亦以新土污法為論述之架構，此部分於後將一一介紹之。

第二目 土污法之規範架構與內涵

本文以下先概略敘述我國新土污法（99 年 2 月 3 日公布）之架構及其在危害防止法中之體系地位，再進一步詳細敘述其責任機制之規範內容。新土污法仍分為 8 章但增至 57 條，各章仍分別為總則、防治措施、調查評估措施、管制措施、整治復育措施、財務及責任、罰則、附則等，其架構明確易懂，觀察各章名稱，再輔以下列說明，即可明瞭其立法邏輯概要⁵³。

第一章總則，乃先闡明土污法之立法目的⁵⁴，並對專用名詞加以定義、解釋⁵⁵，此對土污法實質規範而言，具舉足輕重之地位。特予以說

⁵¹ 所謂「污染者付費原則」，其最原始之理論乃源自經濟學上「使用者付費的理念」。德國聯邦政府在七〇年代即對此原則作明確定義，亦即「誰使得環境有所負擔或污染，其就應支付所造成負擔及污染之費用。」此原則一開始是基於一般正義衡量而形成，換言之，「誰毀損他人之物則須負損害賠償之責。」再觀諸其起源持續理論發展，污染者對於由其行為所可能對環境造成威脅之狀態，應是先加以預防。且若已對環境造成損害，污染者除必須將其污染排除並回復原狀，甚至有可能遭受環境主管機關予以行政處罰，其是先更須防止污染的發生。參閱陳慈陽著，「環境法總論」，2003 年修訂版，第 226 至 227 頁。土污法第 38 條規定：「第七條、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，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。」

⁵² 原則上基於法安定性之穩定性、持續性、不可破壞性，並自保障人民權利（信賴保護）之立場而言，可推導出法律溯及既往之禁止。所謂「溯及既往」可再區分「真正」與「不真正」兩種類型，前者係指法律於施行時，對於已經終結之事實，重新賦予法律效果；後者係指法律施行時，對於施行前已發生對未終結之事實，向將來地發生該法之效果。就此而言，不真正之溯及既往，事實上並不涉及溯及既往效力問題，其只不過是法律適用，對現存尚未終結之事實，適用新法，致影響過去既存之法律狀態，而產生類似溯及效力之效果而已。參閱城仲模主編，「行政法之一般法律原則（二）」，86 年 7 月，第 294 頁。

⁵³ 康文尚著，「論土壤及地下水污染整治法之責任機制」，中興工程第 74 期，2002 年 1 月，第 26 至第 28 頁。

⁵⁴ 土污法第 1 條第 1 項規定：「為預防及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，特制定本法。」

⁵⁵ 土污法第 2 條第 1 項規定：「本法用詞，定義如下：一、土壤：指陸上生物生長或生活之地殼岩石表面之疏鬆天然介質。二、地下水：指流動或停滯於地面以下之水。三、底泥：指因重力而沉積於地面水體底層之物質。四、土壤污染：指土壤因物質、生物或能量之介入，致變更品質，有影響其正常用途或危害國民健康及生活環境之虞。五、地下水污染：指地下水因物質、生物或

明者，新土污法第 2 條新增第 3 款、第 6 款及第 12 款「底泥」、「底泥污染」及「底泥品質指標」之定義；又無論合法或非法，實務並未容許洩漏及棄置污染物，故修正原本條文第 12 款第 1 目為「洩漏或棄置污染物」，並將可依法令規定排放及灌注污染物等行為，移列於第 2 目；最重要者，因土壤或地下水污染可能因長期或合法排放污染物所造成，故新土污法參酌國外立法例如美國「全面性環境應變補償及責任法」(Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act, CERCLA)，及英國環境法(Environment Act)第 II A 編(Part IIA)，對於行為人之整治責任，亦均採無過失責任，即行為人無論是否符合環保法令，均需對其排放行為所造成之土壤或地下水污染負整治責任，爰增訂潛在污染責任人定義，以落實行為人之責任。從而，對於本文所要闡述之責任人機制而言，新土污法第 2 條第 15 款「污染行為人」、第 16 款「潛在污染責任人」以及第 19 款「污染土地關係人」之定義，對土污法之實質規範效果，更發揮了決定性的影響（詳後述）。

第二章雖名為防治措施，惟其內容則是事先建立發現土壤及地下水污染情事之管道，而非防止污染之預防措施。事實上，土壤及地下水污染情事，乃行為人違反空氣污染防治法、水污染防治法、廢棄物清理法、毒性化學物質管理法等相關法律所造成之結果，既是結果，土污法似應預先建立週全之發現管道，進而再思補救解決之道，至於防止土壤及地下水污染發生之預防措施，則應思考如何健全前述管制污染行為之其他相關法律，以防止污染行為發生。土污法所建立之發現管道包括⁵⁶：

1. 所在地主管機關定期檢測；

能量之介入，致變更品質，有影響其正常用途或危害國民健康及生活環境之虞。六、**底泥污染**：指底泥因物質、生物或能量之介入，致影響地面水體生態環境與水生食物的正常用途或危害國民健康及生活環境之虞。七、**污染物**：指任何能導致土壤或地下水污染之外來物質、生物或能量。八、**土壤污染監測標準**：指基於土壤污染預防目的，所訂定須進行土壤污染監測之污染物濃度。九、**地下水污染監測標準**：指基於地下水污染預防目的，所訂定須進行地下水污染監測之污染物濃度。十、**土壤污染管制標準**：指為防止土壤污染惡化，所訂定之土壤污染管制限度。十一、**地下水污染管制標準**：指為防止地下水污染惡化，所訂定之地下水污染管制限度。十二、**底泥品質指標**：指基於管理底泥品質之目的，考量污染傳輸移動特性及生物有效累積性等，所訂定分類管理或用途限制之限度。十三、**土壤污染整治目標**：指基於土壤污染整治目的，所訂定之污染物限度。十四、**地下水污染整治目標**：指基於地下水污染整治目的，所訂定之污染物限度。十五、**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。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。十七、**污染控制場址**：指土壤污染或地下水污染來源明確之場址，其污染物非自然環境存在經沖刷、流布、沉積、引灌，致該污染物達土壤或地下水污染管制標準者。十八、**污染整治場址**：指污染控制場址經初步評估，有嚴重危害國民健康及生活環境之虞，而經中央主管機關審核公告者。十九、**污染土地關係人**：指土地經公告為污染控制場址或污染整治場址時，非屬於污染行為人之土地使用人、管理人或所有人。二十、**污染管制區**：指視污染控制場址或污染整治場址之土壤、地下水污染範圍或情況所劃定之區域。」

⁵⁶ 參照土污法第 6 條、第 7 條、第 8 條、第 9 條之規定。

2. 民眾檢舉；
3. 各級主管機關主動查證；
4. 事業所使用土地於移轉時讓與人提供土壤污染檢測資料；
5. 事業設立、停業、歇業前檢具土壤污染檢測資料等。

第三章調查評估措施之規定，包括⁵⁷：

1. 各級主管機關有查證、調查土壤及地下水污染之義務；
2. 主管機關依法公告污染控制場址及污染整治場址之要件；
3. 主管機關得命污染行為人或潛在污染責任人提出污染控制計畫；
4. 整治場址之污染行為人、潛在污染責任人或污染土地關係人得提出污染之調查及評估計畫。

第四章管制措施規定，為減輕污染危害或避免污染擴大，主管機關有採取應變必要措施、公告污染管制區、禁止在管制區為管制行為或土地利用行為、污染土地關係人等向污染行為人之損害賠償請求權、以及囑託土地登記機關禁止土地處分登記等義務⁵⁸。

第五章整治復育措施，整治場址之污染行為人或潛在污染責任人應訂定污染整治計畫，經核定後據以實施，如污染行為人或潛在污染責任人不明或不遵行此一規定，所在地主管機關或污染土地關係人得訂定污染整治計畫並據以執行；另原則上整治後土壤及地下水污染物濃度，應低於污染管制標準，例外時得依環境影響與健康風險評估，提出地下水污染整治目標；且整治場址若配合土地開發而為利用者，得由中央主管機關會商有關機關專案核定；至於整治計畫之陳列或揭示程序、解除管制之程序等亦已一併規定⁵⁹。

第六章財務及責任規定，乃針對土壤及地下水污染整治基金之設置、收支、保管及運用，以及對於行政機關支出之費用；另本章最主要乃規定，未盡善良管理人注意義務之污染土地關係人應與污染行為人或潛在污染責任人負連帶清償責任，而污染土地關係人或潛在污染責任人清償費用後，則對污染行為人有求償權⁶⁰。準此，新土污法於第31條已加重土地所有人（亦即污染土地關係人）之整治責任，是土地所有人只要未盡善良管理人之注意義務，便需對於主管機關一各條項所支出之費用，與污染行為人、潛在污染責任人負連帶清償責任。且同條第2項就相關清償之費用得向污染行為人求償之規定，同時亦係行為責任人優先

⁵⁷ 參照土污法第12條第1、2、4項、第13條第1項及第14條之規定。

⁵⁸ 參照土污法第15條、第16條、第17條、第20條及第21條之規定。

⁵⁹ 參照土污法第22條至第27條。

⁶⁰ 參照土污法第28條至第31條。

於狀態責任人負擔危害防止責任之展現。

第七章罰責則規定，違反本法各項規定之法律效果，包括刑罰、行政罰以及強制執行等相關規定⁶¹。

最後一章附則之重點，污染行為人及污染土地關係人應繳納之費用，優先於一切債權及抵押權；又民事上因土壤及地下水污染致他人受損害者，依新土污法第 52 條第 1 項之規定，具重大過失之污染土地關係人，應與污染行為人或潛在污染責任人對他人連帶負損害賠償責任，而污染土地關係人賠償後亦對污染行為人則有求償權。然本文認為，該條關於污染土地關係人之民事賠償責任規定，明顯與第 31 條有立法不一致之情事。蓋新土污法既已加重污染土地關係人之整治責任為善良管理人之注意義務，故同樣是污染產生之危害，為何新土污法在民事上會課予污染土地關係人不同之責任，此時立法應說明其不同之理由。故本文於此認為，因土壤及地下水污染致他人受損害之民事賠償責任時，就污染土地關係人之賠償責任亦應一併修正為善良管理人之注意義務，以求立法上之一致。另外對污染行為人適用之溯及既往條款，以及公民訴訟條款，亦一併於附則中規定⁶²。

第三目 土污法在危害防止法中之體系定位

如前所述，我國危害防止之立法，迄今仍散佈於各個相關法律中，並未建立一套完整之理論體系與總則性法制。而環境污染中除了土壤污染外，尚還有水污染、廢棄物污染、空氣污染等污染。每種污染雖然皆係「危害」，然土污法與其他法律之適用順序仍需個案判斷，並不因而取得相對於其他所有法律之特別法地位，此從新土污法已將舊土污法第 1 條第 2 項：「本法未規定者，適用其他法律之規定。」刪除，藉以避免衍生法律適用順序之困擾。是以，針對土壤污染所制定之土污法，雖為危害防止法中相當重要之個別領域，然而，於個別土壤污染案例中，法律適用上仍需各別判斷之。

第四目 土污法上事前管制與事後管制之危害防止措施

主管機關依立法或法律授權可為各類許可或證照制度之許可、各類設立或排放標準之訂定，其目的在確保公共安全之法益，避免受到違法之侵害，此類之許可在相對人遵循相關規定下，可從事原本被法律禁止

⁶¹ 參照土污法第 32 條至第 47 條。

⁶² 參照土污法第 48 條至 57 條之規定。

之行為，此即所謂許可之合法性作用。其在制度之設計上，則有報備制、許可制或者追懲制之分。此即危害防止之事前管制措施；另當有違反法律規定之違法狀態存在時，行政機關依法律規定命行為人或責任人限期改正、限期改善或恢復原狀等命令或禁止之措施，此乃事後之危害防止管制措施。因此，依危害產生之時點，亦可將土污法上危害防止之措施，區分為事前及事後兩種：

一、事前管制

土壤及地下水污染之問題主要起因於廢水、廢氣、廢棄物或毒性物質之排放或棄置所致，而有關於預防土壤污染之主要措施因已於現行環保法規中規範，為避免法規執行之重疊問題，故土污法主要著重於土壤及地下水污染之監測、調查與整治工作⁶³，新土污法更將環境介質中之底泥納入土污法之監測。雖然依新土污法第2條第3款之規定，底泥係指因重力而沉積於地面水體底層之物質，不過就立法說明而言，底泥乃位於河川、溝渠、湖泊、水庫、埤塘、沼澤、濕地以及港口(灣)，實際上所處之範圍早已被水污染防治法所涵蓋⁶⁴。是以，土壤及地下水污染之主管機關，依立法或法律授權為各類許可或證照制度之許可、各類設立或排放標準之訂定，通常即需參考水污染防治法或者廢棄物管理法(以下簡稱廢清法)。例如：事業應取得直轄市、縣(市)主管機關(以下簡稱核發機關)核發之自行清除、處理或清理許可後，始得自行清除、處理事業廢棄物(事業自行清除處理事業廢棄物許可管理辦法第5條)，若有違反甚至將被處以行政罰⁶⁵。

而新土污法上之事前管制措施乃於第二章第6條至第11條，制定所謂防治措施，實質上即重在行政機關之監測與調查。從而，各級主管機關應定期檢測轄區土壤、底泥、地下水品質狀況，並得派員攜帶證明文件，進入公私場所，從事調查土壤、底泥、地下水污染情形及土壤、地下水污染物來源，並依第7條第1項之規定，進行土壤、地下水或相關污染物採樣以及會同農業及衛生主管機關採集農漁產品樣本之查證工作。此除可預防污染即危害之發生，更對於往後整治責任之發生，有先行防範之作用。甚者，立法者為了減輕行政機關之舉證責任，對於當事人違法事實進行事實或證據調查時，乃課與人民有配合行政機關所要求之協力義務，致使人民成為行政程序之合作主體，新土污法為達成事

⁶³ 立法院公報，第89卷第6期第2冊，會議日期1990年1月13日，第279頁。

⁶⁴ 水污染防治法第2條規定：「本法專用名詞定義如下：一、水：指以任何形式存在之地面水及地下水。二、地面水體：指存在於河川、海洋、湖潭、水庫、池塘、灌溉渠道、各級排水路或其他體系內全部或部分之水。三、地下水體：指存在於地下水層之水。四、污染物：指任何能導致水污染之物質、生物或能量。五、水污染：指水因物質、生物或能量之介入，而變更品質，致影響其正常用途或危害國民健康及生活環境。六、……。」

⁶⁵ 陳毓民，前揭文(註15)，第17頁。

前的管制之目的，於第7條第1項提供污染物來源、採樣相關資料，第8條規定土地讓與人應提供土壤污染評估調查及檢測資料之規定，亦採取此種方式⁶⁶。

二、事後管制

於有違反法律規定之危害狀態存在時，行政機關依法律規定命行為人或責任人限期改正、限期改善或恢復原狀等命令或禁止之危害防止措施，即為事後之管制措施，新土污法乃採取下列事後之管制措施：

(一) 命污染行為人停止作為、停業、或全部停工

依新土污法第15條第1項第1款之規定：「直轄市、縣(市)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、或全部停工。」因此，當污染行為人造成土壤或地下水污染時，主管機關得採取命污染行為人停止作為、停業、或全部停工之措施。主管機關採取此等措施，有時雖無法完全除去污染之危害狀態，但仍能達到減輕污染危害或避免污染擴大之目的⁶⁷。惟需注意者，行政罰法第2條第1項第1款中雖亦規定「停止營業」、「命令停工或停止使用」等之「裁罰性之不利處分」，但主管機關依新土污法第15條第1項第1款之規定所採取之措施，仍非行政罰。蓋如污染行為人為事業機構，污染之危害可能因為其營業或營運所產生之結果，若事業繼續營業或營運視同污染行為之繼續，危害之結果勢必繼續擴大，故該措施僅係單純命違反義務人停止違法行為，目的不在非難，欠缺裁罰性。更何況將「裁罰性不利處分」納入其他種類行政罰之規定，早有不同之見解，要無理由將之解釋為行政罰之性質⁶⁸。

(二) 限期改善

在危害防止領域中，「限期改善」或「限期改正」為常用之行政管制措施⁶⁹，而在土壤及地下水污染之整治工作上，主管機關運用此種管制措施，依責任人違反義務規定之不同，可分為三種：

⁶⁶ 陳毓民，前揭文（註15），第17頁。

⁶⁷ 例如：加油站漏油或其油物造成土壤及地下水污染時，雖「石油管理法」及「加油站設置管理規則」中並無「停業」之罰則，惟依土污法第15條第1項第1款之規定，主管機關即得命加油站停業，藉以減輕污染危害或避免污染之擴大。參照行政院環保署92年9月16日環署土字第0920060059號函。

⁶⁸ 陳毓民，前揭文（註15），第18頁。

⁶⁹ 例如：水污染防治法第52條「通知限期改善」之規定，僅係單純命違反義務人除去違法狀態或停止違法行為，不具有裁罰性質，非行政罰。

1、針對違反污染管制區管制行為之處理：

新土污法基於管制區管制事項涉及人民權益，故爰將土壤及地下水污染管制區管制辦法(以下簡稱管制區管制辦法)提列至新土污法上明定⁷⁰。按「直轄市、縣(市)主管機關應視控制場址或整治場址之土壤及地下水污染範圍或情況，劃定、公告土壤及地下水污染管制區。」、「土壤、地下水污染管制區內禁止下列行為。但依法核定污染控制計畫、污染整治計畫或其他污染改善計畫之執行事項，不在此限：一、置放污染物於土壤。二、注入廢(污)水於地下水體。三、排放廢(污)水於土壤。四、其他經主管機關公告之管制行為。土壤污染管制區內，禁止下列土地利用行為，並得限制人員進入。但經中央主管機關同意者，不在此限：一、環境影響評估法規定之開發行為。二、新建、增建、改建、修建或拆除非因污染控制計畫、污染整治計畫或其他污染改善計畫需要之建築物或設施。三、其他經中央主管機關指定影響居民健康及生活環境之土地利用行為。地下水污染管制區內，直轄市、縣(市)主管機關得禁止飲用、使用地下水及作為飲用水水源。」、「於土壤、地下水污染管制區內從事土壤挖除、回填、暫存、運輸或地下水抽出等工作，應檢具清理或污染防治計畫書，報請直轄市、縣(市)主管機關核定後，始得實施。」新土污法第16條、第17條及第19條分別定有明文。準此，新土污法對於土壤及地下水污染管制區內之土地使用或人為活動，予以管制或禁止，而且在管制區內從事有關土壤之工作時，應檢具清理或污染防治計畫書，報請直轄市、縣(市)主管機關核定後，始得實施⁷¹。

又依新土污法第18條之規定：「直轄市、縣(市)主管機關亦應會同農業、衛生機關會勘污染管制區之農業行為。必要時，得禁止在污染管制區內種植實用農作物、畜養家禽、家畜及養殖或採捕食用水產動、植物。」舉例而言：若受污染土地如係屬甲種工業區用地做為農地使用，惟其土壤檢測值已超過土壤污染管制標準，此時主管機關除得依新土污法第12條第2項規定公告系爭土地為控制場址，並依新土污法第16條規定劃定污染管制區外，亦得禁止於公告土地上再行種植食用作物，以避免危害人體健康⁷²。

因此，依新土污法第40條第2項之規定：「污染行為人、潛在污染責任人或污染土地關係人違反第17條或第18條規定者，處新台幣十五萬元以上七十五萬元以下罰鍰，並通知限期改善，…」及第41條第2項規定：「未依第19條第1項規定檢具清理或污染防治計畫書，報請直轄市、縣(市)主管機關核定者，處新台幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並通知限期補正；限期未補正者，按次處罰。」故為避免污染管制

⁷⁰ 土污法修正條文對照表第17條說明二。

⁷¹ 陳毓民，前揭文(註15)，第19頁。

⁷² 參照行政院環保署92年10月3日環署土字第0920067112號函。

區內之污染危害之擴大，因此當污染行為人、潛在污染責任人或污染土地關係人違反污染管制區管制辦法之規定時，主管機關必須以管制之危害防止措施，通知相關責任人限期改善，藉以除去因其行為而使危害擴大之狀態⁷³。

2、針對違反污染管制區管制行為或地下水受污染使用限制地區限制事項之處理：

按「有下列情形之一者，處新台幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並通知限期改善，限期未改善者，按次處罰；情節重大者，得命其停止作為或停工、停業；必要時，並得勒令歇業：一、非屬污染行為人、潛在污染責任人或污染土地關係人之人違反第 17 條或第 18 條規定。二、違反依第 27 條第 1 項所公告地下水受污染使用限制地區之限制事項。」新土污法第 41 條第 1 項定有明文。準此，違反污染管制區管制行為之責任主體，並不限於污染行為人、潛在污染責任人或污染土地關係人，故於非屬污染行為人、潛在污染責任人或污染土地關係人者違反第 17 條或第 18 條規定時，主管機關亦得通知限期改善；同樣地，違反地下水受污染使用限制地區之限制事項，主管機關對於任何違反該項規定義務之人均得通知限期改善⁷⁴。

3、針對不依規定提出或實施污染整治計畫之處理：

為使人民配合接受行政機關的調查與配合整治復育之指揮調度和實施，立法上必須使人民負有作為、不作為或容忍之義務，同時基於合作原則強調民眾參與，亦擴大民眾在土壤污染整治計畫中之參與機會⁷⁵。因此，經公告為控制場址或整治場址後，其管制區範圍內之底泥有污染之虞者，直轄市、縣(市)主管機關得依新土污法第 12 條第 7 項之規定，命污染行為人、潛在污染責任人就環境影響與健康風險、技術及經濟效益等事項進行評估，評估結果經中央主管機關審核，認為具整治必要性及可行性者，擬訂計畫報請中央主管機關核定，並應將計畫納入控制計畫或整治計畫中執行。此時污染行為人或潛在污染責任人應依新土污法第 13 條第 1 項規定完成調查工作及擬訂污染控制計畫、應依新土污法第 22 條第 1 項規定提出土壤、地下水污染整治計畫、依新土污法第 22 條第 4 項規定整治計畫之變更須提出申請，或主管機關自行或命整治計畫實施者變更整治計畫，以及主管機關得依新土污法第 17 條第 5 項規定命整治計畫實施者提出土壤、地下水污染控制計畫，並依新土污法第 24 條第 7 項規定依據環境狀況，命整治計畫實施者提出風險

⁷³ 陳毓民，前揭文（註 15），第 20 頁。

⁷⁴ 陳毓民，前揭文（註 15），第 20 頁。

⁷⁵ 李介民，干涉行政法上責任人之整治責任之繼受及界限一以「土壤及地下水污染整治法」為範圍—兼評高雄高等行政法院九十三年度訴字第九四一號判決，警學叢刊第 38 卷 3 期，2007 年 11 月，第 74 頁。

管理方式及土壤、地下水污染控制計畫⁷⁶。

又若違反此等義務，依新土污法第 37 條規定：「污染行為人或潛在污染責任人違反第 12 條第 7 項、第 13 條第 1 項、第 22 條第 1 項、第 4 項或第 24 條第 7 項規定，未提送控制計畫或整治計畫者，處新台幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰，並通知限期補正或改善；屆期未補正或改善者，按次處罰。」故除可對污染行為人處以行政罰外，尚需負擔違法狀態排除之責任。又若控制計畫或整治計畫實施者未依新土污法第 13 條、第 22 條第 1 項、第 3 項或第 24 條第 5 項主管機關核定之控制計畫或整治計畫內容實施，依土污法第 38 條第 2 項第 3 款之規定，主管機關得處新台幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並通知限期補正；屆期未補正者，按次處罰⁷⁷。

（三）概括條款之運用

從人民權益保障之立場觀之，「概括條款」之立法方式，可能遭行政權濫用，而藉以干涉人民之權益；然從另一角度觀之，概括條款之彈性規定，亦可積極防止新興危害，使受到危害之人可立即得到保障，也可避免執法人員以法無明文為理由，因而消極不作為⁷⁸。又立法者之所以創設概括條款，乃為避免危害防止產生漏洞，故將危害防止措施以概括條款規範之。其構成要件層面包含二個干預的要件：一、對公共安全或公共秩序的保護利益，二、危害的存在。法律效果則係行政機關得行使裁量權，採取必要的危害防止措施。從而，在個案上行政機關有決定裁量權的空間，去決定是否行使法律所賦與之權能。且法律亦規定其利用的補充性地位，即在法律所賦與明確構成要件之危害措施均無法利用時，方可採取概括條款之危害防止措施。因此，如何採取該類必要性措施的種類、內容和範圍，亦應受到比例原則之限制⁷⁹。例如：新土污法第 15 條第 1 項第 8 款規定之「其他應變必要措施」，該款之規定即為概括條款，採取該必要措施必須與前述七款一樣，具有減輕危害或防止危害擴大功能，符合維護公共安全目的之下，方可為之⁸⁰。

（四）事後管制與事前管制之搭配運用

由於土污法主要著重於土壤及地下水污染之監測、調查與整治工作，由土污法此種採取行政管制措施之立法模式，應可知各類限期改正

⁷⁶ 陳毓民，前揭文（註 15），第 20 至第 21 頁。

⁷⁷ 陳毓民，前揭文（註 15），第 21 頁。

⁷⁸ 李震山，警察任務法論，登文書局，1998 年 3 月增訂 4 版，第 139 頁。

⁷⁹ 李介民，前揭文，（註 75），第 76 至第 77 頁。

⁸⁰ 陳毓民，前揭文（註 15），第 21 至第 22 頁。

或恢復原狀之要求與禁止或命令等措施與事前之監督手段搭配運用，乃有雙重防護之功能。換言之，就抽象之事項可事先經由行政機關之介入；對於具體之污染事件時，可命採取必要之措施以及制止有造成危害發生之虞之行為或狀態。因此，事前之行政管制措施不僅有行政監督之手段始有之，從危害發生之歷程來做觀察，危害尚未發生與危害即將發生之際，行政機關採取各類限期改正或恢復原狀之要求與禁止或命令等措施，亦無不許，否則，於土壤及地下水危害確實已發生時，主管機關若尚待正確的評估調查後始能採取各類禁止或命令等措施，將無法有效制止危害持續擴大之狀態，亦無法有效防止危害⁸¹。

第三節 小結

由上述說明可知，危害防止之手段、措施並不限於行政處罰一類，尚包含其他行政措施，且行政機關在實際上，所擁有之法律權力既然不只行政處罰一類而已，當然應使用較廣義、貼切之「責任人」用語稱呼相關當事人，尤其對於並非動用行政處罰手段之情形，責任人一詞可以毫無疑問的涵蓋處罰對象，反之，如使用「處罰對象」之概念，則無法涵蓋行政罰以外之責任。又行政管制措施與行政制裁措施，性質上雖均屬不利之行政處分，但二者仍有諸多相異之處，並適用不同之原則，此皆需予以區別釐清。準此，我國土污法上對責任人採取危害防止措施，目的在於終止或除去危害及不法之結果，並恢復合法之狀態，故責任人之整治責任並非以制裁為目的。職是，以危害防止措施之概念為基礎，於土壤及地下水污染事件中，實有助於責任人之定義及認定。

⁸¹ 陳毓民，前揭文（註15），第22頁。



第三章 危害防止上之責任人

第一節 責任人之概念

行政機關於採取危害防止之干涉措施時，原則上應對責任人為之，大致上均可從個別授權規定條文中得知措施之對象，於遇有規定不明確或概括授權條款時，方審查措施之對象是否為正確責任人之問題，此即有關責任人選定之原則，須遵守補充性原則（或稱輔助性原則）⁸²。而在德國行政法教科書上，「責任人」與「警察義務人」實乃等同而交替使用，惟由於德語「警察」一詞在學理上涵義甚廣，等同於干涉行政，亦相當於古典之內部國家行政（秩序行政），有其字義學上之特殊涵義及歐洲特殊的行政歷史的演進背景，不同文化與歷史背景的我國，經驗不同，對此一概念較難作相同的理解與把握⁸³；且如前所述，基於危害防止之手段、措施並不限於行政處罰一類，尚包含其他行政管制措施，且行政機關在實際上，所擁有之法律權力既然不只行政處罰一類而已，故本文於此不採德國教科書常用之「警察義務人」之用語，而改以「責任人」或「干涉行政之責任人」稱之⁸⁴。從而，危害防止上之責任人（亦即行政機關得採取危害防止措施之對象），原則上是對於危害之發生及情況應負責之人。僅有在極少數的例外情形，始得將對危險之發生及情況無須負責之人，列入採取措施之對象。

又所謂「責任人」，其引起危害之方式，不外是經由人之行為，或是因物（包括動物）之性質或狀態所致，從而，除有可能因作為或不作為而成為責任人外，亦有可能因非出於自己之行為，但因自己所實際管領支配之物已產生危害狀態者而成為責任人。學理上將前者稱為行為責任（Verhaltenshaftung）⁸⁵，後者稱為狀態責任（Zustandshaftung）⁸⁶，故「責任人」可分別稱為「行為責任人」與「狀態責任人」，而我國實務首先同時提及兩大責任人類型，可見於高雄高等行政法院 91 年度訴字第 179 號判決⁸⁷。行為責任人與狀態責任人，彼此並不相斥，換言之，

⁸² 即有關多數責任人之選定，原則上以時間上最後導致干擾者，為最優先考量，以對危害較近者為對象、最優先考量（詳後述）。

⁸³ 黃啓禎，前揭文（註 2），第 291 至 292 頁。

⁸⁴ 民法領域中有關所有權妨害除去請求權內涵之掌握，亦有助於危害防止上「責任人」概念之理解。蓋其有「行為責任人」與「狀態責任人」之區分。例如民法第七百六十七條之所有權妨害除去請求權，其請求權之相對人即有「行為責任人」與「狀態責任人」二種，前者指依自己行為對他人所有權為妨害之人，例如停車於他人之車庫，放置廣告於他人屋頂；後者指持有或經營某種妨害他人所有權之物或設施之人，不限於所有人，占有人亦包括在內，凡對造成妨害之物或設施有事實上支配力者，皆屬之，例如甲於其屋後院植樹，被強風吹落於乙地。

⁸⁵ 行為責任人因行為的發生而負責，惟因行為人之不同，其類型可區分為為自己行為負責者；為他人行為負責者；為附帶責任負責者。黃啓禎，前揭文（註 2），第 296 頁。

⁸⁶ 黃啓禎，前揭文（註 21），第 528 頁。

⁸⁷ 參照高雄高等行政法院 91 年度訴字第 179 號判決：「…是以人民如因其本身行為導致危害發

行政機關可能對同一人，分別以行為責任與狀態責任為由，而對之採取必要措施。惟無論如何，行為責任人或狀態責任人恆優先於非責任人。危害防止領域為干涉行政之一環，行政機關必須對特定人為命令、禁止或一定程度的忍受處置或措施，此種特定人依法令對危害防止有作為或不作為之義務，以責任人之概念觀之，其消極意義是確定干涉行政處分之對象；積極意義是要使人民知悉其負有義務去防止因可歸責於己所生之危害⁸⁸。

第二節 危害防止上之行為責任人

第一項 行為責任人之概念

所謂「行為」者，應屬於法律上應防止危害之行為，包括作為、不作為在內，後者亦稱「消極之責任人」，其又可分為「純正之不作為責任人」與「不純正之不作為責任人」⁸⁹。惟並非任何「不作為」均構成不作為之行為責任，其前提仍係以行為人負有危害防止上之危害防止義務，且該義務係以法律定之，而非僅是憲法上之義務（如財產權之「社會義務」）⁹⁰；又行為人若僅負有私法上義務，亦不構成危害防止上不作為之行為責任。另外，尚有所謂「為附帶責任負責」。

第二項 行為與危害間之因果關係

行為對結果之發生，存有一定之影響力而具有關聯性，稱之為因果關係。換言之，因果關係乃謂一定之先行事實，與一定之後行事實之間，所必要之一定原因與結果之關係而言。我國民、刑法實務及學說上，關於因果關係乃以相當因果關係為通說⁹¹。惟需注意者，危害防止法上狀

生，其有責任當不待言，然干預行政法上責任之產生，除因積極行為外，人民有時尚須對生活周遭所發生之行政法上違法狀態負責，即所謂狀態責任。茲所謂狀態責任者，實係以具備排除危害可能性為重要考量，而物之所有人對物的狀態原則上應係最為明瞭把握而能排除危害者，是物之所有人在干預行政法上是否成為責任人的判斷，係以個人社會表現為判斷標準，苟有違反狀態即應負責，例如土地遭人傾倒廢棄物，該土地所有人事實上並非行為人，也未同意傾倒，但仍有狀態責任，必須擔負排除危害的責任。」

⁸⁸ 李震山，警察法論-警察任務編，正典出版文化公司，2002年10月1版，第389頁。

⁸⁹ 此一區分與刑法上之「純正之不作為犯」與「不純正之不作為犯」之概念相同。

⁹⁰ 李建良，中央研究院「2007年行政管制與行政爭訟學術研討會」，「論行政法上責任與私法上契約責任之關係—兼評最高法院93年度判字第628號、95年度判字第1421號判決及其相關判決」，第11至12頁。例如土壤及地下水污染整治法第二條第十款規定：「未依法令規定清理污染物。」故此時若依法令規定負有清理污染物之義務，若未為之者，即構成不作為之行為責任。又如：動物保護法第二條規定：「飼主應防止其所飼養動物無故侵害他人之生命、身體、自由、財產或安寧。」故飼主對其所飼養之動物，若未為必要之防護措施，致咬傷他人者，即構成不作為之行為責任。

⁹¹ 所謂相當因果關係，係指依經驗法則，綜合行為當時之所存在之一切事實，為客觀之事後審

態責任的成立，不以危險的「引起」行為作為連結因素，亦即，並非該物引起另一危險，而是該物「本身」即是危險源⁹²。是以，狀態責任通常不生因果關係判斷問題。次者，危害防止其手段不限於制裁一端，尚包括行政監督措施與強制手段，其範圍遠較民、刑法為廣，其責任之發生，與責任人之選定，均與民、刑法不同，自成一體，故與民、刑法之因果關係理論間，究有無共通之處？得否引用，或必須獨立發展新的理論？即有探討的必要。是本文於此即探討危害防止法上責任之發生與行為間之因果關係，並介紹德國之學說以供參考⁹³：

第一款 等價理論

某一行為或事件對結果的發生，不能想像其不存在，即所謂「條件不存在、結果不發生」公式。等價理論對於所有造成結果的原因，皆同等看待。此一理論的運用，可以先篩選、排除絕對不可能的原因⁹⁴。不過，等價理論的運用仍可能造成結果的原因過於廣泛。例如 A 違規停車，造成交通阻塞，車廠的出售行為構成 A 違規停車的條件之一，若要車廠對 A 的行為負責，顯牽連過廣。是以，等價理論對於因果關係而言，只是構成結果發生的「必要條件」，而非「充分條件」，必須再作進一步的修正、限縮⁹⁵。

第二款 引起行為之不法性理論

行為人之行為逾越法律的界限，即可認其具有因果關係。法律的界限，可以是民法的規定，或是公法的規定，包括憲法規定。典型的例子是房屋出租人依照民法規定終止租賃契約，造成承租人無家可歸、流落街頭，房屋出租人並無違反法律之規定，是對此不負危害防止法上之行為責任。惟應注意者，因果關係基本上是事件與結果之間的過程關連，今以行為的合法與否作為判準，似有不妥；況且，若要先判斷行為違法，再據以認定因果關係的存否，於實際操作上，亦有不便，其至多在事後

查，認為在一般情形之下，有此環境，有此行政之同一條件，均可發生同一之結果者，則該條件即為發生結果之相當條件，行為與結果間即有相當之因果關係。反之，若在一般情形之下，有此同一條件存在，而依客觀之審查，認為不必皆發生此結果者，則該條件與結果並不相當，不過為偶然之事實而已，其行為與結果間即無相當因果關係。參照最高法院 83 年台上字第 2342 號判例。另參閱王澤鑑，「基本理論一般侵權行」，侵權行為法第一冊，87 年 9 月，第 217 頁以下；蔡墩銘著，「刑法總論」，修訂六版，95 年 6 月，第 125 頁。

⁹² 例如與淨水廠比鄰的土地遭嚴重油污，該受污染土地本身即對淨水廠構成威脅。

⁹³ 李建良，前揭文（註 90），第 14 至 16 頁。

⁹⁴ 例如某甲賣狗食給乙，乙的狗食用後，某日咬傷丙，甲對於該狗咬人的行為無須負責，蓋其縱使不賣狗食予乙，乙的狗仍有可能咬人。又如：丁將騎所有車輛出讓予戊，但未依法辦理變更登記。嗣戊違規停車，則丁為辦理變更登記之行為，並非構成戊違規停車不可想像其不存在之原因，故對戊的違規停車行為不負責任。

⁹⁵ 參照李建良，前揭文（註 90），第 14 至第 15 頁。

具有補強作用⁹⁶。

第三款 引起行為之直接性理論

「引起行為之直接性理論」⁹⁷此為現今德國學說及實務上之多數見解。此理論乃謂，凡對結果作出最終且具有決定性部分之行為者，即負其責任。換言之，其區分「直接條件」與「間接條件」，在所有造成結果的可能條件中，去除間接條件後，凡系爭行為直接導致「危險界限」的逾越，方構成責任人。反之，若是構成特定結果的間接條件，則僅是「起因者（始作俑者）」，而非責任人，原則上不得對之採取防止措施⁹⁸。

第四款 小結

我國於實務上雖有許多牽涉責任人因果關係的爭議，但因理論未明，並未系統式的提出討論，本文認為責任人的因果關係理論的考量應有幾項重點應特為注意⁹⁹：

- 一、行政機關危害防止之任務，其內容及目的與民、刑法不同，其手段並不限於制裁，尚包含諸如課予義務、強制等作用，注重效率與任務之達成，周延性更為其重心。而民、刑事法院判決則要求嚴格遵循程序及程序的保障。反觀行政機關為有效達成危害防止之目的，必須在危害發生的當時或之前，快速加以判斷並及時反應，採取適當措施以預防或制止或排除危害。因此在因果關係的考量上，無法如民、刑法一般嚴謹。
- 二、次者，一般而言行政機關之公務人員所受的法學訓練，非如司法人員。如要求危害防止法上責任之認定，等同於民、刑法上之規定，實有事實之困難。
- 三、又因果關係理論的寬鬆將影響人民權益深淺不同。如其因果關係採取較為嚴格的認定，將使責任人的範圍縮小，危害防止的範圍亦可能滋生漏洞；如採取較為寬鬆的認定，對行政機關較便利，但對人民的權利所遭受的限制及剝奪就相對增加；且行政法至今仍未能完全法典化，其原因就是因為行政所面臨的多變發展。

⁹⁶ 參照李建良，前揭文（註90），第15頁。

⁹⁷ 亦有學者稱之為「直接肇因說」，黃啓禎，前揭文（註2），第293頁。

⁹⁸ 例如：A公司從國外進口石油，並轉賣予B公司，嗣B公司油罐車翻覆，導致土壤遭溢出的石油污染，則A公司只是起因者，而非行為責任之責任人，故對該污染事件不負責任。又如：某甲明知乙開車經常違規停車，仍將車輛借給乙使用，甲的借車行為雖是乙違規停車行為的原因，卻非直接的原因，故其間不具因果關係。

⁹⁹ 黃啓禎，前揭文（註2），第294頁。

準此，引起行為之直接性理論雖在所有造成結果的可能條件中，去除間接條件，找出對結果具有最終決定性部分之行為者，即負其責任。但其區別仍因定義上的抽象，無法於定義上顯現，使引起行為之直接性理論於實際案例的適用上，經常出現缺失。惟上述等價理論的運用可能造成結果的原因過於廣泛；引起行為之不法性理論雖能對人民的權益加以保護，但是對於行政的效率性影響太大，對於公共秩序的維護有緩不濟急之弊。是以，本文於此認為在法律仍無法完全加以定義的因果關係部分，為求兼顧行政機關危害防止的有效性與效率性，本文認為以採取範圍較廣的**引起行為之直接性理論為妥**，蓋如此一來，對於人民受有干涉的權益並非置之不顧，該責任人認定的結果亦得於事後受到法院的審查，若有缺失，人民仍有獲得救濟之可能。

第三項 行為責任之類型

行為責任人因行為的發生而負責，但因為行為人的不同，行為責任的態樣可區分為自己行為負責者、為他人行為負責者及為附帶責任負責者，就其內容分別說明如下：

第一款 為自己行為負責

因自己本身的行為而產生責任，行為人即應為本身行為負責，此為行為責任的典型類型。例如新土污法第 2 條第 15 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。」該條文即係說明以自己行為作為土污法之責任人。

特別予以探討者為「潛藏性危害」之行為人，其責任之生成原因並非在於其行為當時，而是嗣後因為各種周遭環境的改變，使其原本合法的行為，竟成為影響公共秩序及公共安全的行為，因而成為必須排除危害的責任人。例如，德國實務上著名的養豬場案例，養豬場於興建當時雖取得合法建照及其他許可，孰料經過數年之後，因都市發展的結果，周圍的住宅興起，隨之人口急劇增加，養豬場所排放的廢水、散發的臭氣以及豬隻發出的噪音，都導致該養豬場的存在嚴重影響附近居民的環境品質。因而，認定該養豬場負責人為負有防止此類危害之責任人。值得說明的是，該養豬場飼養豬隻的事實始終雖未有所改變，但其行為卻因時空的轉移而有不同的法律評價¹⁰⁰。就此而言，亦可證責任人的意義

¹⁰⁰ 黃啓禎，前揭文（註 2），第 297 至第 298 頁。又如我國公路法第 59 條規定：「公路主管機關為維護公路路基、行車安全及沿途景觀……其原有之建築物、廣告物及其他障礙物有礙行車安全或觀瞻者，得商請建築主管機關，依法限期修改或強制拆除；但應給予相當之補償。」由該規定可知，其原有的建築物、廣告物並非在設立時即有違背法令的行為，但是，卻因公路主管機關

乃與時俱進，並非一成不變。

第二款 為不作為負責

依法令或本於法令負有危害防止義務之人，因可歸責於己之事由而肇生危害時，即產生危害防止的義務，並成為責任人。又欲課予不作為危害防止之責任，必須依法律規定人民有作為義務，當未履行該義務時，方生危害防止之責任。

如前所述，行為人若僅負有私法上義務，並不構成危害防止上不作為之行為責任，舉例而言，甲將其所飼養之動物託付給乙代為照顧，乙因疏忽致該動物咬傷他人，則僅甲構成不作為之行為責任，乙並不負危害防止上之行為責任。不過，甲得對乙主張私法上之損害賠償請求權。又如：主管機關命丙清除其土地上之污染物，丙將此義務透過承攬契約交由丁處理，若丁未依約處理，導致污染擴大，則丁僅負有私法上債務不履行之責任，而非危害防止上不作為之責任人。惟應注意，與此不同者，A 將其土地委託由 B 保管，B 卻因未盡善良管理人之注意義務，致其土地遭不明人士傾倒有毒事業廢棄物，造成土壤污染，則 B 不僅應負私法上責任，同時亦應負危害防止上之責任，蓋新土污法第 2 條第 19 款中之「污染土地關係人」，包括管理人在內，故 B 係直接以土地管理人之身分，負危害防止上之責任¹⁰¹。又在作為與不作為的認定上，亦可能會有若干「模糊、邊界案件」。例如某人燃放鞭炮，致妨害他人生活安寧，則其一方面以積極之作為構成行為責任，另一方面則未遵守噪音管制法中所課予不干擾之不作為義務¹⁰²。

第三款 為附帶責任而負責

所謂「為附帶責任而負責」係指個人基於「一定身分關係」而負責之情形。如受監護宣告或輔助宣告之人發生違反相關危害防止法之規定¹⁰³，而監護人或輔佐人需負責之情形¹⁰⁴。例如社會秩序維護法第 10 條規

就現在的公路情況加以評估，如發現有影響交通行車安全者，即成為責任人，也可作為潛藏性危害的適例。

¹⁰¹ 參照李建良，前揭文（註 90），第 12 頁。

¹⁰² 噪音管制法第 6 條第 1 款：「噪音管制區內，不得從事左列行為致妨害他人生活環境安寧：一、於主管機關公告之時間、地區或場所燃放爆竹。二、於主管機關公告之時間、地區或場所從事神壇、廟會、婚喪等民俗活動。三、於主管機關公告之時間、地區或場所從事餐飲、洗染、印刷或其他商業行為使用動力機械操作之行為。四、其他經主管機關公告之行為。」

¹⁰³ 民法第 14 條第 1 項、第 3 項規定：「對於因精神障礙或其他心智缺陷，致不能為意思表示或受意思表示，或不能辨識其意思表示之效果者，法院得因本人、配偶、四親等內之親屬、最近一年有同居事實之其他親屬、檢察官、主管機關或社會福利機構之聲請，為監護之宣告。法院對於監護之聲請，認為未達第一項之程度者，得依第十五條之一第一項規定，為輔助之宣告。」；民法第 15 條之 1 第 1 項規定：「對於因精神障礙或其他心智缺陷，致其為意思表示或受意思表示，

定：「未滿十八歲人、心神喪失人或精神耗弱人，因其法定代理人或監護人疏於管教或監護，致有違反本法之行為者，除依前兩條規定處理外，按其違反本法之行為處罰其法定代理人或監護人。但其處罰以罰鍰或申誡為限。」此規定之立法意旨，即要求對於有法定支配他人行為義務之人，於受其監護之人發生違法行為時亦須負責¹⁰⁵。

惟危害防止法上附帶責任之性質為何，是否如民法第 187 條之規定，採中間責任說¹⁰⁶？就此而言，依民法第 187 條第 2 項之規定，法定代理人得證明其監督並未疏懈而免其損害賠償責任，以證明其監督之疏懈與加害行為之間無因果關係者。基於危害防止之任務無漏洞，在危害防止上法定代理人及監護人所負的責任是「自己責任」，無法如民法法定代理人般得舉證免責，二者無法等同觀之，故不能以民法的觀念加以理解。危害防止上法定代理人之責任，其歸責原理是以父母的監督責任作為其危害防止上的責任，法律規定可參照民法第 1084 條第 2 項父母對未成年子女有保護及教養之權利義務，必須對其子女之行為負責。監護人的責任則參照民法第 1098 條監護人為受監護人之法定代理人，其責任亦同。法人之責任則依民法第 28 條之規定，法人對於其董事或其他有代表權之人因執行職務所加於他人之損害，與該行為人連帶負賠償責任。職是，父母、監護人或法人之所以須為其監督責任負責而成為責任人，乃因自己或不足的監管行為，或不為監管行為而負責。該監管行為就是其自己的責任，而非為他人行為而負責¹⁰⁷。

第三節 危害防止上之狀態責任人

第一項 狀態責任之概說

國家為達成保護個人與公眾之目的，其危害防止任務之遂行，在理論上不應有漏洞，抑且，公共安全及秩序的維護亦不能因任何理由而放棄，是各主管機關為達成此一任務，必須能有效預防及排除可能之危害或滋擾。因此，人民在危害防止上是否成為責任人之判斷，係以個人在社會上之表現作為判斷之標準，只要有違反之狀態即應負責，而不問其

或辨識其意思表示效果之能力，顯有不足者，法院得因本人、配偶、四親等內之親屬、最近一年有同居事實之其他親屬、檢察官、主管機關或社會福利機構之聲請，為輔助之宣告。」

¹⁰⁴ 亦有學者稱為「附加責任」，李建良，前揭文（註 90），第 13 頁。

¹⁰⁵ 黃啟禎，前揭文（註 2），第 299 頁。

¹⁰⁶ 所謂中間責任係指「法定代理人責任發生的原因為法定代理人對於被監護者通常應為的監督有所懈怠，以致他人發生損害。並非由於法定代理人對於被監護者所為侵權行為，疏於防患所致。因為怠於監督與損害之發生，未必具有相當因果關係，是與無過失責任相類似，但就怠於監督義務言，則仍應具備過失為要件。因此，責任的發生原因，與意思責任亦非絕無關係，是法定代理人的責任係藉於無過失責任與過失責任之間的中間責任。」孫森焱著，「民法債編總論上冊」，95 年 9 月修訂版，第 293 頁。

¹⁰⁷ 黃啟禎，前揭文（註 2），第 299 至第 300 頁。

是否出於故意或過失。從而，除有可能因作為或不作為而成為責任人外，亦有可能因非出於自己之行為，但因自己所實際管領支配之物已產生危害狀態者而成為責任人。德國在基於對因自己所實際管領支配之物而需承擔對該物之瑕疵所生之狀態責任，由於這方面之理論與法制已累積相當長久豐富經驗，更扮演支配性之角色，重要性遠超過因行為而生之行為責任。從而，狀態責任之發生與行為無關，亦不以責任人本身具有故意或過失為前提。主要係以對於物之事實上具有管領支配能力為要件，因此，物之所有人因取得物之所有權而成為機關究責之對象，不問其危害係發生於取得所有權之前或之後，甚者，發生原因縱使來自：一、第三人之行為；二、自然原因；三、偶發事件；四、不可抗力等原因，亦需負責¹⁰⁸。

狀態責任亦非純以物之所有權之有無為判斷基準，蓋所有人有時對於所有物並無事實上之管領支配能力，而行政機關調查所有人時，有時會遭遇困難，故除所有人外，土地使用權人、用益權人、租佃人、承租人、管理人或借用人等，在法律尚亦可要求其負狀態責任。且責任人係基於何種理由而對物有事實上之管領支配能力，無論係合法或非法，對於狀態責任之成立並不重要。因此，欠缺或違反所有人之意思而對於物有事實上管領支配能力之人，亦有成立危害防止上狀態責任之可能¹⁰⁹。

我國最高法院對於危害防止上之狀態責任亦有闡明，依最高法院 92 年度判字第 837 號判決：「查干涉行政上之責任人，應依法律規定之意旨認定之。法律如僅規定物的狀態者，學說上稱為『狀態責任』，完全以對物的狀態得以負責的觀點，課予責任。」

第二項 狀態責任之理論依據

基於對物之所有權或管領力，狀態責任人有義務維持該物處於對公共安全或秩序無危害之狀態。特別是要求所有人負狀態責任，理論依據即係基於「財產權負有社會義務」的觀點。此亦可參照德國基本法第 14 條第 2 項之規定：「財產權負有義務。其利用應同時有利於公共福祉。」是以，德國基本法即將所有權之私人利用以所有權之社會義務平衡之。換言之，所有人享有物之利益，對於其物所發生之危害，法律自得規定其有危害防止之義務；同樣地，享有物之利用經濟利益使用者或對物有事實上管領力之人，法律亦得規定其應確保該物對於公共安全與秩序不

¹⁰⁸ 黃啓禎，從行政作用之類型探討限期改正與行政罰法之關係—行政管制與行政制裁之區分與運用，載於水土保持義務人相關法律疑義與對策分析成果報告書，行政院農業委員會水土保持局編印，2007 年 12 月，第 144 至第 145 頁。

¹⁰⁹ 林昱梅，狀態責任之理論與實務，「水土保持義務人相關法律疑義與對策分析」學術研討會，主辦單位：行政院農業委員會水土保持局、東海大學法律學系，96 年 11 月 16 日，第 21 至第 22 頁。

至於產生危害¹¹⁰。

我國實務上高雄高等行政法院 91 年度訴字第 179 號判決亦曾指出：「……國家為達到保護公益之目的，在理論上不應有漏洞存在，行政機關為達成此一任務，必須能有效預防及排除可能之危害，是以行政機關除可動用公權力本身力量外，有時亦得要求人民負擔義務。是以，人民如因其本身行為導致危害發生，其有責任當不待言，然干預行政法上責任之產生，除因積極行為外，人民有時尚須對生活周遭所發生之行政法上違法狀態負責，即所謂狀態責任。茲所謂狀態責任者，實係以其備排除危害可能性為重要考量，而物之所有人對物的狀態原則上應係最為明瞭把握而能排除危害者，是物之所有人在干預行政法上是否成為責任人的判斷，係以個人社會表現為判斷標準，苟有違反狀態即應負責，例如土地遭人傾倒廢棄物，該土地所有人事實上並非行為人，也未同意傾倒，但仍有狀態責任重必須擔負排除危害的責任。要言之，土地資源既為人民生存條件所不可或缺，並具有易破壞性及不易回復性等特質，自應以永續使用為維護保育目標。土地所有人既享有所有權之利益，即應負擔社會義務（參看德國基本法第十四條第二項），承擔物之危險，而土地所以被劃歸保護區者，該土地即係保有生存資源之珍稀性及重要性，土地所有人自不應存有對其土地資源遭受破壞之可能性可予袖手旁觀之誤解，更何況行政機關之人力、物力有其侷限性之本質，若欲端賴行政機關獨力負起保護人民生存資源之責任，則資源維護之目標勢將無法達成，而終將導致不可回復性之損害，其最後受害者仍是人民全體及世代子孫。」另高雄高等行政法院 94 年度訴字第 943 號判決亦指出：「土地資源既為人民生存條件所不可或缺，並具有易破壞性及不易回復性等特質，自應以永續使用為目標，而土地所有人、管理人、使用人既享有可使用土地之利益，即應負擔社會義務，承擔適時排除對土地危害之責任。故課予土地所有人、管理人、使用人維持土地秩序之狀態責任，要屬維護土地環境不可避免之手段……。」

準此，上開判決皆已明確闡明財產權負有社會義務之精神，並說明物之所有人或對物有事實上管領力之人，對於發生危害之物，應係最為明瞭且能排除危害者，以其作為危害防止之責任人，不僅符合財產權負有社會義務之觀點，亦有助於達成危害防止之效率性。

第三項 狀態責任無因果關係判斷問題

行為對結果之發生，存有一定之影響力而具有關聯性，稱之為因果關係。換言之，因果關係乃謂一定之先行事實，與一定之後行事實之間，所必要之一定原因與結果之關係而言。我國民、刑法實務及學說上，關

¹¹⁰ 林昱梅，前揭文（註 109），第 19 頁。

於因果關係乃以相當因果關係為通說。然而，於危害防止上，僅行為責任有因果關係之判斷問題。蓋因危害防止上狀態責任的成立，不以危險的「引起」行為作為連結因素，亦即，並非該物引起另一危險，而是該物「本身」即是危險源¹¹¹。換言之，狀態責任與行為責任的觀察角度不同，其並非取決於人的行為，而是從「物」本身所產生的危險。是以，狀態責任通常不生因果關係判斷問題。

第四項 狀態責任之類型

危害防止上狀態責任的種類可區分為所有人、對物有事實管領力之人、及特殊類型之狀態責任人，分別說明如下：

第一款 物之所有權人

第一目 責任歸屬

將所有人列為狀態責任人，使其負擔危害防止義務，一方面係基於危害防止之有效性，另一方面也是基於所有人對於物之法律上及事實上之支配力。所有人既享受物的權利，使其負有義務，即得以正當化。而且，所有人對物的狀態原則上最能把握，如因所有物的狀態發生妨害公共秩序或危害公共危險的結果，所有人即為責任人¹¹²。又產生危害之物若為共有物，而共有人應負狀態責任者，各共有人對於共有物之「全部」負責，並非各以應有部分負責。另國家或公法人對其所有之土地，亦有承擔狀態責任之可能¹¹³。

第二目 責任結束

所有人拋棄所有物者，是否即不負狀態責任，存有疑義。按物之所有權人欲結束危害防止之責任，大致上有二種可能之情形：其一，物之所有權人喪失所有權，惟其並不當然失去責任人的適格，而結束責任人

¹¹¹ 例如與淨水廠比鄰的土地遭嚴重油污，該受污染土地本身即對淨水廠構成威脅。

¹¹² 高雄高等行政法院 94 年度訴字第 943 號判決指出：「廢棄物清理法第 71 條第 1 項規定……課予土地所有人、管理人、使用人清除之義務，其目的乃在於土地遭人傾倒廢棄物，雖非該土地所有人、管理人、使用人所為，然倘係因渠等疏於管理所致，自應擔負排除危害的責任，此即行政法理論上所謂之『狀態責任』。」所有人對於自己之所有物疏於管理，導致產生危害，自應負擔防止或排除危害之義務。

¹¹³ 高雄高等行政法院 95 年度訴字第 236 號判決謂：「負有清除處理義務者，不以產生廢棄物之事業為限，土地所有人、管理人或使用人，倘有容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地者，依法均負有清除處理廢棄物之義務，即所謂『狀態責任』。本件原告為系爭國有土地之管理人，且其管理之系爭土地遭掩埋堆置如上述之廢棄物，為兩造所不爭之事實，因此，原告如有容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地者，依法自應負清除處理廢棄物之義務……。」國有土地若有危害發生，管理機關之國有財產局亦應負擔危害防制義務，乃屬當然。

的責任，詳細的說明參見後述「特殊類型之狀態責任」；另一種可能則是該所有人在法律上及事實上已無法排除干擾時而結束其責任¹¹⁴，此將於後述之「責任之界限」中加以說明。

第二款 對物有事實管領力之人

第一目 責任歸屬

基於裁量之簡易性、有效性，狀態責任亦可能對物有事實上管領力之人而生。換言之，對物有事實上管領力之人，因對物有支配力、影響力，較有可能及能力防止危害之發生，而成為危害防止措施之相對人，例如：承租人、保管人或使用借貸人等。

至於係基於何種理由成為對物有事實上管領力之人，即其管領力係合法或非法，對於狀態責任之成立並不重要。故欠缺或違反所有人之意思而對物有事實上管領力，亦有成為危害防止上責任人之可能¹¹⁵。

第二目 責任結束

基本上，狀態責任人對發生危害防止上責任之物，失去對該物的管領力時，責任亦隨即結束，與物之所有人為責任人時，即便所有權已不存在時，仍須負責，有所不同¹¹⁶。

第三款 特殊類型之狀態責任

一般經轉讓之物，大致上係由其承繼者繼受其權利，有疑問者為殘留污染物及拋棄物的責任，蓋殘留污染物之性質特殊，拋棄物則因已無所有人或是事實上管領人，其危害防止責任之歸屬即有探討之必要。又若土地遭不明人士傾倒垃圾之問題，亦一併說明如下：

¹¹⁴ 所謂法律上受有限制，例如所有人因破產或受有強制執行而所有權的行使受到限制，而無法行使；所謂事實上受有限制，例如該物已遭竊，所有人無法排除干擾等。

¹¹⁵ 德國警察標準法案中對有事實管領力之人有特別規定。其立法理由具有參考價值，立法理由中說明：明訂對事實管領力之人應負責任，因為對警察而言，調查所有權之關係經常相當困難，況且，對物有事實管領力之人，最能掌控該物所可能危害之先機，其與民法上占有權無涉。並不以民法上占有的構成要件作為構成責任之依據。黃啓禎，前揭文（註2），第302頁。

¹¹⁶ 例如，對於地上權人違規建築只能在地上權期間內處分，期間終止後，只能對所有人請求，因地上權人對該土地及其建物已無管領力。故高雄高等行政法院92年度訴字第57號判決：「經查，系爭土地係於八十九年四月一日起至九十年六月三十日間由大慶五金行向原告承租，……被告所屬鹽埕區清潔隊查報人員於九十一年八月二十三日前往稽查時，當時系爭土地已非大慶五金行所承租，原告自仍負有將系爭土地廢棄物加以清除之作爲義務。」除非機關能證明危害係由承租人造成，而以行爲責任要求承租人排除危害，否則於租賃期滿後，承租人即不負之後所生之狀態責任。

第一目 殘留污染

所謂殘留污染物或稱舊有污染物，係指原行為人導致污染後，移轉土地所有權與他人，嗣後經數次移轉，始發現該污染所生之危害，此等危害一般多為土壤或地下水污染之危害。此時，該危害究應由何人負責排除，究係以原來形成污染之行為人，或係發現當時之土地所有人。就此而言，若以污染肇致者之行為責任人為責任人，雖符合社會公義，並無不妥。茲有疑義者在於，若行為責任人因時間久遠，主管機關無法查明、尋獲責任人時，土地所有人是否因利用該土地而成為狀態責任人？本文認為狀態責任人責任發生之原因雖係因其對該物之支配權而生，蓋本於物之所有權之行使得有效排除危害，且基於其所有權之利用價值，故使其負擔狀態責任。惟殘留污染之責任歸屬問題，現任所有人對隱藏於地表下之污染，因年代久遠實一無所悉，更無管領或排除可能，如欲使其負擔危害防止之責任，實屬過苛。惟因基於危害防止之有效性，若無法查明、尋獲責任人時，原則上仍應由現任所有人負責，但應考慮犧牲界限之問題。簡言之，因狀態責任人雖享有物之所有權利益，故須負擔狀態責任，然若其可舉證免責或若該危害已超過其責任界限者，則非屬其責任範圍，方為合理¹¹⁷（詳下述）。

第二目 拋棄所有物

所謂拋棄物係指該危害物已經原所有人拋棄所有權及占有，成為民法上已無所有權人之物¹¹⁸。故拋棄物既已無所有權人，亦無事實管領人，其責任人應如何認定則有疑義，且因危害防止之責任不得有漏洞，是此等問題亦應予以探討。

然拋棄所有物責任人問題之探討僅以動產為限，蓋於拋棄不動產時，按民法第764條第1項規定：「物權除法律另有規定外，因拋棄而消滅。」、土地法第10條第2項規定：「私有土地之所有權消滅者，為國有土地。」、國有財產法第2條第3項規定：「凡不屬於私有或地方所有之財產，除法律另有規定外，均應視為國有財產。」是以，拋棄不動產後，該不動產會成為國有財產，此時國家與原所有人將產生繼受的問題，責任人問題亦得以解決。

於拋棄動產時，舉例而言，棄狗流竄街頭咬傷路人，棄狗的原所有人因拋棄動產的意思表示及拋棄動產的物權行為，依民法的規定，已非該物的所有人，非屬畜養動物者，故無法依據社會秩序維護法第七十條

¹¹⁷ 黃啓禎，前揭文（註2），第304頁。

¹¹⁸ 例如遭原所有人棄置路旁占用道路之廢棄汽車，不僅妨礙觀瞻，亦影響環境及安全，如欲科以清除責任時，亦有責任認定之困難。黃啓禎，前揭文（註2），第304頁。

第一款：「畜養危險動物，影響鄰居的安全者」課以責任。其次，棄狗與原主人之間，亦已因拋棄行為而對該棄狗無事實管領力，無法以事實管領力之狀態責任課之。然究應如何防止此類危害？本文認為原狗主隨意以自己的意思造成公眾的負擔，卻無須負責。但其所拋棄之物，卻必然增加主管機關代履行的支出，此情形是危害防止無法容許之結果。是以，為解決此一問題，實應區分民法上關於責任認定之原則與危害防止上之原則並不一致，且為避免危害防止出現漏洞及造成危害死角，**原則上，除該廢棄物有由其他人承繼的情形外，原所有人仍須為其負責¹¹⁹**，而且此時原所有人並非以所有的關係負狀態責任，而是因拋棄的行為而負擔行為責任¹²⁰。

第三目 土地遭不明人士傾倒垃圾之責任問題

土地遭不明人士傾倒垃圾時，環保機關自得依據廢棄物清理法第 11 條第 1 款之規定，而課以土地所有人同法第 50 條之罰則。蓋依廢棄物清理法第 11 條第 1 款之規定，一般廢棄物清理責任人，係以所有人、管理人或使用人為清除之責任人，其所負責任係屬狀態責任。然土地所有人得否以其非傾倒垃圾之行為人，亦非該垃圾之所有人，更無占有該垃圾之主觀意志為抗辯？本文認為其廢棄物清理之責任並非歸諸使用該土地之狀態責任人，而係說明危害防止上占有概念與民法概念並不一致，**在危害防止上並不重視具有占有意識，關鍵在於對該物之事實支配管領。**德國實務對土地所有人應負之危害防止責任，則以事實管領力說明其構成理由，而認肇因該土地之所有人無論在法律或事實上，都有阻止上第三人使用或進入之可能，視為該垃圾之占有人。是以，以該土地所有人為垃圾清除責任人可資參照¹²¹。

第五項 狀態責任之繼受

第一款 危害防止責任繼受之概念意涵

¹¹⁹ 黃啓禎，前揭文（註 2），第 304 至第 305 頁。

¹²⁰ 於外國立法例上，德國亦區分為不動產之拋棄與動產之拋棄二種情形。在不動產之拋棄方面依據德國民法第 928 條的規定，必須為法律行為的公示才能生效。不動產拋棄後，由國家承接為國有財產，責任自然由國家負擔。在動產的情形，則認為拋棄後如無他人承接該動產，例如：拆卸後的廢車。德國實務上將其認為垃圾。既然認為是垃圾，應以原所有人，亦即丟棄人作為責任人。所以此時原所有人並非以所有的關係負狀態責任，而是因拋棄的行為而負擔行為責任。另德國警察標準草案中亦採此一原則，規定以拋棄（無主）物的原所有人，為警察處分的責任人，蓋唯有如此才能銜接責任，以維持大眾利益。惟我國社會秩序維護法明確規定以畜養者為責任人，因明文規定而排除其他，致使我國警察與其他行政機關因而喪失裁量之可能，反而會產生危害防止之漏洞。黃啓禎，前揭文（註 2），第 305 至第 306 頁。

¹²¹ 黃啓禎，前揭文（註 2），第 306 頁。

各主管機關為防止危害的狀態發生，對責任人為行政處分，若因事實變更而產生繼受人，繼受人應否繼受責任，即有疑義。如否認繼受的可能性，則行政機關必須另為一行政處分，如此一來曠日費時，勢將無法達成危害防止之有效性、效率性，且原受處分人亦可能以轉讓的方式逃避責任，致行政機關疲於應付，將因而付出極大的社會成本；反之，如認繼受人應無條件繼受責任，則繼受人可能因為對原行政處分不知情，而面對超過原處分內容的法律效果。故責任人地位可否及如何繼受，即有探討之必要。

又危害防止上責任之繼受，一般係指責任從自然人或法人身上，轉移至另一自然人或法人身上。因此，在概念邏輯上，責任轉出之主體與繼受責任之主體不可能具有同一性—「主體非同一性」。其次，繼受人之責任地位，必須直接承自其前手之責任地位；繼受人若取代前手之責任地位，成為「新的」責任人，即非繼受。換言之，繼受人之責任必須與其前手之責任具有同一性—「標的同一性」，始足當於繼受之概念¹²²。

再者，嚴格以言，狀態責任在所有權移轉之情形，後手係因繼受該物之所有權而本於所有權人地位負擔狀態責任，此乃屬於原始之責任而非嚴格意義之責任繼受，蓋前手之狀態責任業已因喪失所有權而解除，故前手與後手間並不發生責任地為移轉之問題¹²³，蓋後手負擔責任之原因與前手不同，後手負擔狀態責任係基於「後手本身對物之所有權」而非「前手本身對物之所有權」，因此，主管機關原本即可因其為物之所有權人而另其負擔責任，毋庸在透過責任繼受之概念。詳言之，後手取得對物之實際支配權能，此情形僅是「支配管領力」之繼受，並非「責任」繼受，蓋此一狀態責任在取得事實管領力或所有權同時即已發生，實際上已與危害防止責任繼受無關¹²⁴。近來最高法院 98 年度判字第 904 號判決亦同此見解：「…(三)依前述建築法第 91 條第 1 項第 2 款規定，本條之違章責任係因建築物所有權人、使用人未維護建築物合法使用與其構造及設備安全之狀態而成立，並不論建築物所有權人、使用人是否有為導致此危險狀態之行為；故本條之建築物所有權人、使用人係本於其為建築物所有權人、使用人之地位，就建築物之危險狀態負其自己責任，並不生行政法上義務是否繼受之問題。本件於上訴人所有系爭建物原先作為擋土牆之外牆上開窗之違規行為（參原審卷第 189 頁之使用執照竣工圖，該開窗之違規狀態已與使用執照竣工圖所示未開窗之狀態不符），縱如上訴人所言係建商所為，然該違規開窗處，既為上訴人所使

¹²² 李建良，中央研究院「2005 年行政管制與行政爭訟學術研討會」，「行政法上義務繼受問題之初探—兼評高雄高等行政法院 92 年度訴字第 806 號判決暨最高行政法院 94 年度判字第 622 號判決」，收錄於湯德宗、劉淑範編 2005 行政管制與行政爭訟，中央研究法律研究所籌備處，2006 年 12 月，第 85 至 86 頁。

¹²³ 李建良，前揭文（註 122），第 86 頁。

¹²⁴ 黃啓禎，前揭文（註 108），第 137 頁。

用，上訴人自己即應負維護建築物合法使用與其構造及設備安全之責任，此非繼受建商之行政法上義務及責任。」是以，該法院之見解亦認為所有人係就物之危險狀態負自己之責任，並非繼受他人之責任。

職是，危害防止上「狀態責任」之繼受，應僅限於前土地所有人同時亦係行為責任人之地位時，後手是否繼受前手責任之情事。否則，後手負擔狀態責任應係基於「後手本身對物之所有權」，此乃屬於原始之責任而非嚴格意義之責任繼受，故本文於狀態責任使用「繼受」之用語，亦僅在描述此概念之便利，先予敘明。

第二款 危害防止上責任可繼受性之探討

危害防止上之責任依其是否已經「具體化」，可分為「具體責任」及「抽象責任」。再者，責任亦因「具有高度屬人性或一身專屬性」而可分為「屬人性責任」及「非屬人性責任」。因此，上揭類型之責任是否全部皆可繼受（或稱移轉能力），亦即，是否皆具有「可繼受性」，本文以下將探討之。又已具有可繼受之責任，是否另因繼受之原因「概括繼受」（例如繼承、公司合併）或「特定繼受」¹²⁵（例如：買賣、贈與、債之移轉）而有差別，本文以下亦一併探討之。

第一目 抽象責任與具體責任

具繼受能力之責任通常是「經具體化之公法上個別法律關係」，一般是以行政處分所課予之特定作為、不作為或容忍義務¹²⁶。最常見之情形，危害防止上之責任以實體法規之授權為基礎，將概括且抽象的授權規範予以具體化。因此不論是行為責任或狀態責任，當主管機關認為符合責任人之要件，並就該責任人做成干預行政處分時，因為責任已被具體化，此時當發生繼受時，該具體化之責任原則上即得由繼受者繼受之¹²⁷。

至於抽象責任，則依行為責任人與主管機關間之關係而言，可先分為以下三個階段探討之¹²⁸：

第一階段：法律課予人民負有防止危害義務，實際上是否存有特定之危險，則非所問。此僅意味法律「抽象地」賦予主管機關得採取必要干預措施之權限。

第二階段：於實際發生危害時，人民之「法律上」危害防止義務演變為人民之「抽象」危害防止義務，並形成主管機關課予人民「具

¹²⁵ 有學者稱之為「個別繼受」，李建良，前揭文（註122），第82頁。

¹²⁶ 李建良，前揭文（註122），第89頁。

¹²⁷ 李介民，前揭文（註75），第67頁。

¹²⁸ 整理自李建良，前揭文（註122），第90至第94頁。

體」危害防止義務之基礎。

第三階段：主管機關經由行政處分之作成，將抽象之危害防止義務轉成「具體」之危害防止義務，亦即以行政處分課予人民特定之作為、不作為或容忍義務。

第一階段所存在之人民一般性義務，因國家與人民之間尚不存在具體之法律關係，從而無可得繼受之義務。至於第三階段中，因人民與國家間之抽象法律關係，已因行政處分而獲具體化確認，存於人民與國家間之一般法律狀態亦隨之個別化而趨於底定。此一具體化之義務，如前所述，得為繼受之標的，殆無疑義。是以，有爭議者，乃第二階段之情形。肯定說者認為，於此情形中，因已存有特定之義務，故具有繼受之適格性；反之，否定說者認為，於此情形中尚處於作成行政處分之前期階段，其僅存有抽象之義務，不足以作為繼受之標的。就此而言，本文認為基於特定危害發生時，人民依據法律負有之防止或排除義務，乃主管機關得為危害防止措施之緣由與憑據。人民縱與危害之發生相涉，充其量只是主管機關得作成處分、課予義務之潛在要件。至於是否採取必要措施，或課予人民一定之危害防止法上之義務，主管機關依法仍享有裁量之空間。職是，應以否定說為可採。從而，抽象責任之存在，僅構成引起危害之人（責任人）得以被當作責任人之可能性，至於責任之有無及內容，尚待主管機關以處分予以確認並具體化，始克存在，此時方足以為責任繼受之標的¹²⁹。

不過，學說上有學者認為，立法者若基於特殊之需要及考量，仍得以法律為特別之規定，使抽象之責任成為得繼受之標的¹³⁰。因此，抽象責任不具可繼受性實非絕對，蓋責任之繼受對於繼受人而言，其侵害性與原始發生之責任並無差異，故在行政機關限制或侵害人民權利必須符合法律保留原則之前提下，責任之繼受也同樣應有法律保留原則之適用¹³¹。

本文則認為抽象責任不具可繼受性，實乃因抽象責任之繼受會有法律保留與實質正當性之問題，故上揭學說方會認為若以法律為特別之規定，此種問題將可迎刃而解。惟應注意者，此種法律有特別規定之情形，對於繼受人而言，實際上其所負擔者實為一「法定責任」，換言之，繼受人負擔責任之原因，並非基於繼受前手之責任地位而來。準此，抽象責任實無法因法律為特別之規定，而使責任得成為可繼受之標的，可參考之¹³²。

¹²⁹ 李建良，前揭文（註122），第90至第91頁。

¹³⁰ 李建良，前揭文（註122），第94頁。

¹³¹ 羅元慎，土壤及地下水污染整治法制之檢討-以行政法上義務與責任之視角觀察，台灣大學法律研究所碩士論文，2006年6月，第34頁。

¹³² 陳毓民，前揭文（註15），第83頁。

第二目 責任是否具有一身專屬性

除法律有特別規定外，責任是否具有可繼受性，亦繫於系爭責任是否「具有高度屬人性或一身專屬性」，換言之，即系爭責任與責任人間是否「具有可分離性」。關於責任是否具一身專屬性，學說上有諸多之判斷標準¹³³。惟本文認為，若從憲法之角度觀之，基於危害防止上責任繼受適格之確定伴隨責任繼受可能，對於潛在之繼受人而言，意味著一種公法上之不利益（公權力干預），是依據基本權利保障之最低限度要求，此類之危害防止措施除須符合憲法第二十三條法律保留原則外，亦須符合比例原則等之實質合憲性要求。另從比例原則之適合性原則以言，行政機關課予人民特定之責任，必須可以透過繼受人之責任履行而達到其目的，該責任始具繼受適格性。故若系爭責任之課予，旨在對責任人（前手）之身體或心理有所影響，則此等責任所欲達到之目的，顯然無法經由他人（尤其繼受人）達成之¹³⁴，此時該責任即不具繼受適格性。簡言之，危害防止上責任若與責任人緊密聯結，以致於當責任人轉換時，原本之危害防止目的無法達成者，即具高度屬人性，該責任即不具有可繼受性¹³⁵。

第三目 概括繼受與特定繼受

危害防止上責任主體因死亡或營業合併，後者是否概括繼受前者之責任，參照德國土壤保護法第4條第3項規定：「造成有害土壤改變或殘餘污染物之場址之人及其整體權利繼受人、土地所有權人及實際占有人，對於該土壤與殘餘污染物之場址，以及因有害之土壤改變或殘餘污染物之場址所造成之水污染，負有整治之義務，使之持續不發生危險、重大害處或重大干擾。於受到有害物質污染者，除採取除去污染物之措施外，尚可採取長期性阻止有害物質擴散之管制措施。如此等措施無效或無可期待者，得採取其他保護及限制措施。基於商法或公司法之法律原因而對法人負責之人，而存有有害土壤改變或殘餘污染物之場址之土地屬於該法人者，以及拋棄該土地所有權之人，亦負有整治之義務。¹³⁶」準此，該條規定於「造成有害土壤改變或殘餘污染物之場址之人」後加上「整體權利繼受人」，變成「污染行為人及其概括繼受人等對於土地

¹³³ 學說上有認取決於責任之產生是否基於行政裁量；有認取決於系爭責任之內涵為「行為責任」或「結果責任」；有認取決於責任之可替代性；有認取決於系爭責任是否具有屬性或財產價值；亦有認取決於各該責任歸責事由與責任人間之聯結關係。李建良，前揭文（註122），第95頁。

¹³⁴ 例如怠金之課予，雖具財產價值，且可由他人代為履行，然因其旨在對義務人施加心理上之壓力，故義務人一旦不存在，該義務之課予及失其意義，無由他人繼受之可能。

¹³⁵ 李建良，前揭文（註122），第94至第99頁。

¹³⁶ 李建良，前揭文（註122），第130頁之註5。

負有整治義務規定」，此無非因危害防止上實體的法律效果若由第三人繼受，由於係以公權力對人民自由或財產加以干預或限制，故須符合法律保留原則¹³⁷。但是在一般危害防止上通常缺乏如德國土壤保護法第 4 條第 3 項法律效果繼受之明文規定，此時應如何處理，則有疑義。

本文於此認為，此一問題仍應區分概括繼受與特定繼受二種情形討論之。於概括繼受之情形，尤其是繼承，應以法律有明文規定始得為之，或者類推適用公法之規定，而不得類推適用民法之規定。蓋危害防止法上之概括繼受，對於繼受人而言，乃是一項不折不扣之權利限制，尤其所繼受之責任，若是公法上之行為責任，更立於受行政機關管制之關係。因此，基於「干預法律保留」之意旨，其需有形式法律之依據始得為之。況且，從體系及目的解釋之角度觀之，民法之制度旨在規範私人間之法律關係，而非用以規範國家與人民間之法律關係，是以，除民法本身明文規定外，並不當然適用於國家與人民之間，否則公法中有關概括繼受危害防止上責任之規定，即失其意義。

然於特定繼受之情形，若法律明文規定，危害防止上之責任能透過個別的法律行為而發生繼受之結果，則民法有關債務移轉之規定，得予以類推適用行為責任之特定繼受，換言之，危害防止上責任若獲得處分機關之同意者，非不得經法律行為而發生責任移轉之效力。就此而言，雖然在公法領域主要涉及公共利益之維護，以均等利益為前提之私法領域，能否類推適用於公法領域，非無疑問。惟若危害防止之公益目的不會因責任人之轉換而受影響者，似無禁止之必要¹³⁸。

第四款 具體化之責任是否直接移轉繼受者

如前所述，後手基於物之所有權人地位而本於所有權人身分所生之狀態責任，並不發生責任「繼受」之問題¹³⁹。惟有疑義者，若主管機關業已對前所有人作成處分，此等以具體化之責任是否「直接」移轉於新所有權人？換言之，主管機關是否必須再對新所有權人為一新的處分？就此而言，學者認為主管機關要求土地所有人負擔狀態責任，實際上乃與主管機關發動行政管制相同，其主要目的皆在命土地所有人除去污染危害狀態，不具有裁罰性。因此，其均係針對土地、建築物或設施等物之狀態不符規定而發動，性質上即係對物之處分，並非具有一身專屬性之處分，該處分將隨同物之移轉而移轉，形成所謂「傳遞性之行政處分」¹⁴⁰。如此之優點及在於可以免去重新作成行政處分之困擾，加速行政執程序之進展，同時可以防止責任人假藉物之移轉，拖延或阻止行政執

¹³⁷ 李介民，前揭文（註 75），第 65 頁。

¹³⁸ 李建良，前揭文（註 122），第 103 至第 104 頁。

¹³⁹ 本文於此仍旨在形容物之所有權產生繼受之情形。

¹⁴⁰ 黃啓禎，前揭文（註 108），第 136 頁。

行之遂行，亦避免危害防止產生漏洞。

但在特定繼受之情形，例如因買賣而繼受取得所有物者，若認為無需再對新所有權人為一新的處分，此時對於不知情之繼受者，不僅使其喪失對原違法情形知悉，而得於時效進行中對程序不法之情事加以救濟之權利。甚者，因繼受原有之處分，可能因受處分次數累計而承受勒令禁止之重大處分，致有突襲性裁判的危險，而違反法治國原則¹⁴¹。

是以，於特定繼受之情形，基於所有人之狀態責任自己責任之原理，機關仍應對受讓人即新的所有權人重新為危害防止之措施；若是概括繼受而繼受原所有物，因繼受人本即應承擔原所有人之權利義務，且基於危害防止有效性之考量，對於原所有人之行政處分既已有具體化之責任，即得由繼受者繼受之，無需再對新所有權人為一新的處分¹⁴²。

第四節 多數責任人競合之選擇

行政機關危害防止之措施，原則上應係針對違法之行為或狀態應負責之人為之，然而在具體案件上卻經常發生多數人均應負責之情形。例如：甲以收集廢棄物回收作為營生，詎料，因堆積不良，墜落鄰人乙所有的土地，環保局因其影響環境遂依據廢棄物清理法向乙開立罰單，乙得否主張其並非行為人而免受處罰？就本案事實觀之，甲為行為責任人，乙並非行為人，但乙所有之土地因廢棄物造成環境的影響，影響公共安全，而依據所有人維護該環境清潔的責任，似亦應為狀態責任人，故究竟應以何人為責任人？即有疑義。其他例如：建築法第 89 條規定：「違反第 63 條及第 84 條各條規定之一者，除勒令停工外，並各處承造人、監造人或拆除人六千元以上三萬元以下罰鍰；其起造人亦有責任時，得處以相同金額之罰鍰。」因此，在具體的個案中，承造人、監造人或拆除人甚至起造人皆有可能成為責任人。是在多數責任人同時存在的情形之下，主管機關基於合義務之裁量¹⁴³，於選定責任人時，亦非全無原則可資依循。於此可資衡酌的因素有二¹⁴⁴：

一、行政行為之有效性原則。

二、比例原則暨過度禁止原則。

從而，基於行政行為有效性原則之觀點，行政機關在選擇責任人時，應優先考量較有能力（包括財務上能力）達到危害防止之人。換言

¹⁴¹ 黃啓禎，前揭文（註 2），第 314 頁。

¹⁴² 林昱梅，前揭文（註 109），第 27 頁。

¹⁴³ 基於行政機關是否採取危害防止措施，享有一定的裁量權，包括是否採取措施（決意裁量），與採取何種措施（選擇裁量），複數責任人的選擇，即屬選擇裁量的一種。是以，行政法學上所發展的「裁量瑕疵理論」，於此亦有適用。

¹⁴⁴ 李建良，前揭文（註 90），第 22 頁。

之，最快速、最有效排除危害者，應優先考量。另從比例原則以言，責任人之擇定，該責任人須足以達成危險之防止（適合性原則），且無其他侵害較小之手段（必要性原則），其所欲達成之公益利益，不能與該責任人所受損害，顯失均衡（狹義比例原則）。

換言之，原則上，以時間上最後導致危害者，為最優先考量，即以對危害較近者為對象，才能滿足公共秩序及安全保護的急迫性之要求。行為責任與狀態責任重疊時，行為責任人優先於狀態責任人，先選擇行為責任人。如為雙重危害人，即兼具行為危害人及狀態危害人者，優先於單一危害人。管理權人有多數時，以管理時間在後者優先選擇¹⁴⁵。另德國近來有學者主張，危險的發生，若係由多數彼此互無關連的責任人共同引起者，僅能分別論其責任，即「分配的責任」。惟此一見解，屢遭學者批評，蓋共同引起危險之責任人，基本上對於危險的發生，均應負全部之責任¹⁴⁶，而僅在於排除危害後，再向他責任人請求償還各自分擔之部分¹⁴⁷。

第一項 複數行為責任人

其係指在同一事件中，同時存在之多數責任，且皆為行為責任，例如：在某公用道路上，有攤販聚集，形成夜市謀利，依據道路交通管理處罰條例第 82 條第 9 款規定，未經許可在道路舉行賽會或擺設宴席、演戲、拍攝電影或其他類似行為者。設攤者因其設攤行為造成危害，均成為行為責任人。此時有多數行為責任人可供選擇時，首先須區辨「原始」行為責任人與「附帶」行為責任人¹⁴⁸。原則上，應優先選擇「附帶」行為責任人，蓋在原始責任人之外，法律規定之所以添加另一責任人，即寓有由該附加責任人代替原始責任的用意。次者，若同時有多數（原始）行為責任人時，此時即應對危險發生在時間上最接近的行為人，或對危險之發生影響最大者，優先課予其責任¹⁴⁹。

第二項 複數狀態責任人

¹⁴⁵ 黃啓禎，前揭文（註 2），第 318 至第 319 頁。

¹⁴⁶ 李建良，前揭文（註 90），第 23 頁。

¹⁴⁷ 此與民法連帶債務人之概念相似。

¹⁴⁸ 所謂「為附帶責任而負責」係指個人因其子女、家屬、受僱人發生違反相關危害防止法之規定而其需負責之情形，換言之，即基於「一定身分關係」而負責之情形。例如社會秩序維護法第十條規定：「未滿十八歲人、心神喪失人或精神耗弱人，因其法定代理人或監護人疏於管教或監護，致有違反本法之行為者，除依前兩條規定處理外，按其違反本法之行為處罰其法定代理人或監護人。但其處罰以罰鍰或申誡為限。」此時，若先以未成人作為採取措施之對象，多半不適合達到目的；又相對於受僱人，僱用人往往較有財力，宜先命僱用人負責。黃啓禎，前揭文（註 2），第 299 至 300 頁。

¹⁴⁹ 李建良，前揭文（註 90），第 23 頁。例如違法集會遊行的參與者，主管機關原則上得對全體採取措施，亦得僅以特定之個人為對象。是以，若無必要對全部的行為責任人採取措施，得僅對特定人採取措施，例如僅強制驅離首謀者，其裁量權之行使，尚不至具有瑕疵。

在同一事件中，同時存在多數的責任內容之情形，例如依土污法第2條第15款之規定，土地之使用人、管理人及所有人，均有可能同時成為狀態責任人而需負責。甚者，若發生在整治場址之污染行為人不明時，就應如何為合義務之裁量，即有疑義。此時應就其取得該物事實上管領支配力之原因而個別認定之¹⁵⁰：

一、取得該物事實上管領支配力之原因相同之狀態責任：

此種情形應僅限於危害之發生來自於共有之土地，蓋共有人既均為共有土地之所有權人，故相互間即負完全相同之狀態責任。且主管機關僅認定共有人其中一人為責任人，並不可認為其責任之認定為合法，德國實務亦有相關之見解¹⁵¹。我國最高行政法院98年度判字第452號判決亦有採相同之見解：「又「狀態責任」既係以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；依上述建築法第91條第1項規定，建築物所有權人、使用人之改善責任係因其未維護建築物合法使用或其構造及設備安全之狀態而成立，而不論渠等是否有為導致此危險狀態之行為，故該條之建築物所有權人、使用人是本於其為建築物所有權人、使用人之地位就建築物之危險狀態負其責任；且依公寓大廈管理條例第3條第2款及第11條規定，公寓大廈之區分所有權人就其共用部分是按其應有部分成立分別共有關係，共用部分及其相關設施之拆除、重大修繕或改良，應依區分所有權人會議之決議為之；所謂應有部分，係指分別共有人得行使權利之比例，而非指共有物之特定部分，因此分別共有之各共有人，係按其應有部分之比例，對於共有物之全部行使權利並負擔義務。足見公寓大廈之共用部分，其共有人如對該共用部分之危險狀態負有恢復原狀的責任，每一分子均須參與，缺一不可，且其標的性質不可分割，而必須合一確定，否則無法完成恢復原狀之目的。」可資參照。

二、取得該物事實上管領支配力之原因不同之狀態責任：

如受污染之土地同時存在著土地之使用人、管理人與所有人時，此時出租人（土地所有人）與承租人（土地使用人或管理人）均需為污染狀態負責。此時主管機關裁量權之行使，基於公共秩序及安全保護的急迫性之要求，應以現今對於系爭污染土地有事實管領支配力之人為責任人，亦即應先以土地使用人或管理人為責任人。

¹⁵⁰ 陳毓民，前揭文（註15），第41至第42頁。

¹⁵¹ 楊文蘭，警察與秩序法上責任人，東海大學法律研究所碩士論文，1998年7月，第104頁。

第三項 行為責任人與狀態責任人競合

在同一事故中，多數存在的責任內容包括不同的發生原因。例如：油罐車翻覆農地污染農地造成干擾。此際，該污染農地之責任人，計有油罐車的行為責任人與該農地的所有人；另外，亦可能包括承租農地的承租人，都因對於污染之造成危害具有事實管領力而負責。是以本例中，責任人的類型即包括行為責任、狀態責任等兩者。此時，原則上，當應先以行為責任人為採取措施的對象的¹⁵²。惟德國實務見解另認為，若礙於有效性原則，則例外不優先以行為人為責任對象，此時亦不能驟謂機關之裁量有瑕疵，仍需視其是否能達到危害防止的目的¹⁵³。

第四項 雙重責任人與單一責任人競合

此所謂雙重責任人即為同時有兩種以上之責任集中於同一人。是以，若受污染之土地為共有，而污染乃係由其中一共有人所造成，則該共有人既是污染行為人亦是污染狀態責任人，故該共有人當然應優先於其他共有人（單一責任人）負責，而課予責任人之責任¹⁵⁴。

¹⁵² 我國高雄高等行政法院 95 年度訴字第 119 號判決亦採此一原則：「依前揭廢棄物清理法第 71 條之立法意旨，乃考量土地資源之有限性及不可回復性，要求土地所有權人及事實上對土地有管理權之人，善盡一定之維護義務，以期能達到土地永續使用之環保目標，並非遽指行政機關對於該條項規定之義務人，有恣意選擇較容易獲得清除處理者為處分之對象，行政機關應於義務人中以違法主體之主從性、注意義務違反之程度等情形，依照輕重程度對行為人、有管領力之人先命其清除處理，始符合裁量行使之正當性。本件被告對於系爭土地受廢棄物傾倒期間內，土地係由承租人管理、使用，並無爭執，且系爭土地遭非法棄置廢棄物，亦經被告查獲傾倒之違章行為人蔡清源、黃宜富等人，有高雄縣政府環保局執行違反廢棄物清理法案件處分書、稽查工作紀錄表及台灣高雄地方法院檢察署檢察官緩起訴處分書影本在卷可佐。被告放棄就上開傾倒廢棄物行為人或對系爭土地有實質管領力之承租人命其負責清除處理之責，而逕對系爭國有土地並無實質管領力之原告命其負責清除處理之責，因原告為一行政機關，命其清除處理較可能達成清除處理之效果，惟行政機關決定行政行為時，雖必須衡量各種因素，以作出最符合社會實質正義之決定，該因素仍須與該事實有正當合理之關連性，否則仍違反裁量正當行使之原則，參諸最高法院 95 年 1 月 24 日庭長法官聯席會議決議要旨：「依 84 年 8 月 2 日修正公布之建築法第 90 條第 1 項（相當於現行建築法第 91 條第 1 項第 1 款）之規定，對於違反同法第 73 條後段（相當於現行建築法第 73 條第 2 項）規定擅自變更使用者，其處罰之對象為建築物所有權人或使用人。建築主管機關究應對建築物所有權人或使用人處罰，應就其查獲建築物違規使用之實際情況，於符合建築法之立法目的為必要裁量，並非容許建築主管機關恣意選擇處罰之對象，擇一處罰，或兩者皆予處罰。又行政罰係處罰行為人為原則，處罰行為人以外之人則屬例外。建築主管機關如對行為人處罰，已足達成行政目的時，即不得對建築物所有權人處罰。於本題情形，擅自變更使用者為乙，如建築主管機關已對乙處罰，並已足達成行政目的時，即不得對甲處罰。」之精神，行政機關於違章裁罰時，於同一法條中，應選擇行為責任優先於狀態責任，同屬狀態責任，則有直接管領力者（近者），優先於無直接管領力者（遠者）而受處罰，否則置直接應負責任之人免受處分，而處分次要責任之人，顯非法律之所平，是被告不命傾倒廢棄物違章行為人蔡清源等人或直接或間接管領系爭土地之承租人丁○○負責清除，而逕命原告清除處理系爭土地上廢棄物，顯有濫用裁量權之情形，與法自有不合。」

¹⁵³ 林昱梅，前揭文（註 109），第 179 頁。

¹⁵⁴ 楊文蘭，前揭文（註 151），第 106 頁。

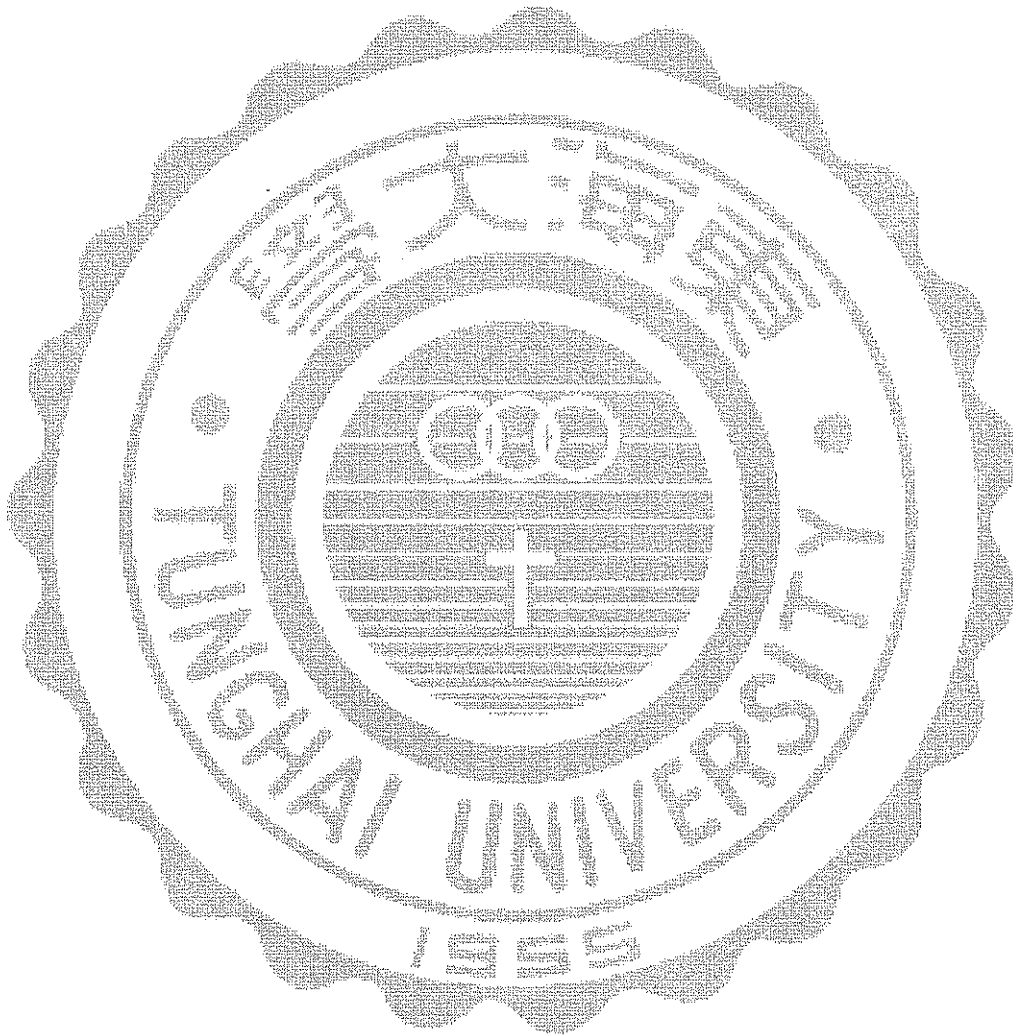
第五節 小結

國家機關發動行政罰或危害防止措施，均係以責任人違反行政法上義務之規定為前提，行政罰之責任人必須其行為具有「違法性」與「可歸責性」，「違法性」係客觀構成要件之問題；「可歸責性」則係指責任人若不具備責任能力（欠缺規範認識能力），且沒有責任條件，就無法課予責任，亦即，「責任能力」與「責任條件」是成立責任的兩個要素¹⁵⁵。而所謂「責任條件」係指行為人之主觀犯意，換言之，行為人對於其行為有一定之意思決定，因此若決定從事造成危害之行為即得對其非難，要求其承擔責任，主要即為故意與過失。是以，在行政罰中，以行為人具有責任條件為前提，必須在行為人就其行為具有故意或過失時，始得處以行政罰。相對而言，危害防止措施重在對於危害之善後處理，而不是對於責任人予以非難，是以，危害防止措施毋庸考量責任人對於危害之發生是否具有故意或過失。

又狀態責任之發生與行為無關，亦不以責任人本身具有故意或過失為前提。主要係以對於物之事實上具有管領支配能力為要件，因此，物之所有人因取得物之所有權而成為機關究責之對象，不問其危害係發生於取得所有權之前或之後。又在所有權移轉之情形，後手係因繼受該物之所有權而本於所有權人地位負擔狀態責任，此乃屬於原始之責任而非嚴格意義之責任繼受，蓋前手之狀態責任業已因喪失所有權而解除，故前手與後手間並不發生責任地為移轉之問題，詳言之，後手取得對物之實際支配權能，此情形僅是「支配管領力」之繼受，並非「責任」繼受，蓋此一狀態責任在取得事實管領力或所有權同時即已發生，實際上已與危害防止責任繼受無關，故狀態責任並無繼受之問題。主管機關對於後手之物之所有權人，本即可因其為物之所有權人而另其負擔責任，毋庸在透過責任繼受之概念。

另若有多數責任人同時存在時，主管機關於選定責任人時，原則上應以時間上最後導致危害者，為最優先考量，即以對危害較近者為對象，才能滿足公共秩序及安全保護的急迫性之要求。故行為責任與狀態責任重疊時，原則上行為責任人優先於狀態責任人，先選擇行為責任人。如為雙重危害人，即兼具行為危害人及狀態危害人者，優先於單一危害人。管理權人有多數時，以管理時間在後者優先選擇。

¹⁵⁵ 李惠宗，行政罰法之理論與案例，元照出版有限公司，2005年8月初版2刷，第57頁。



第四章 土壤污染責任機制之探討

有鑑於美國土壤污染防治之相關法令及復育工程技術方面的發展與應用，相較於國內已有二十年實際執行之豐富經驗。因此，了解美國在土壤污染防治相關的法案內容，以及改正修訂的方向和解決處理的情形，實有助於更了解國內土污法推行後可能面臨的問題。是以，本文於此，介紹美國「資源保護與再利用法」(Resource Conservation and Recovery Act of 1976，以下簡稱 RCRA)、「超級基金法案」(Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act，以下簡稱 CERCLA)、「超級基金修正與再授權法」(Superfund Amendments and Reauthorization Act of 1986，以下簡稱 SARA)等法案的制定、實際執行上所遇到的困難，以及整治復育技術上的克服，皆可作為國內未來相關法令施行時，因應對策之判斷與決定。此外，了解相關之法規實務，亦有助於業者及地主，甚至金融機構未來授信業務方向的調整與思考。

第一節 土壤污染上之責任機制

第一項 美國 CERCLA 之責任機制

美國「週延環境因應、賠償與責任法」又稱「超級基金法案」(Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980，以下簡稱 CERCLA)完成立法後，各界對其評論從未停止。1980 至 1986 年間之執行經驗更已顯現若干問題有待克服，而美國國會對聯邦環境保護署 (Environmental Protection Agency，以下簡稱 EPA) 執行 CERCLA 之成效，亦表達諸多不滿意見。就此而言，究其緣由似可發現，皆直接或間接與 CERCLA 之責任機制相關。是以，本文於此首先將對 CERCLA 做一簡介，在有基本認識後，再進一步介紹 CERCLA 之責任機制，並針對其執行經驗予以檢討分析，作為與我國土壤污染責任機制比較之基礎。

第一款 美國 CERCLA 簡介

第一目 CERCLA 之立法背景及立法目的

美國受有害廢棄物污染場址整治復育系統之建立，可追溯到 1978 年之「Love Canal (愛河)」事件，蓋於經過該污染事件後，政府與民眾對於有害廢棄物的重視急速上升。從而，為了應付日益嚴重的環保問題，美國國會即先在 1976 年通過「資源保護與再利用法」(Resource Conservation and Recovery Act of 1976，以下簡稱 RCRA)，以便管

制有害與毒性物質的製造、運輸與最終處置。然經過四年的實施結果發現，RCRA 及現存的各項相關法規仍已無法有效的管理現有或是被廢棄的有害及毒性廢棄物。因此，美國國會又在 1980 年通過了 CERCLA「超級基金法案」，藉以補充原有法制之不足¹⁵⁶。

在「超級基金法案」中，更特別針對所有廢棄物製造者、運輸者在未來清理受污染場址的費用，加諸了非常嚴格的責任。此責任包含了負責所有的調查費用、實際整治費用、行政訴訟取締費用，以及造成資源破壞的損失賠償費用等。此責任可以在政府主管單位完成清理善後工作之後，或經法院判決之後，要求造成污染者負責支付所有相關費用。換言之，此責任適用於所有造成污染的機構或行為人。是以，同一場址污染事件即可向一位或多位污染者求償。然而，在「超級基金法案」執行初期，也引發了諸多疑點，但所幸法院非常迅速地配合，並闡示了這些疑義而加以完整化。又因法律課予土地所有人負有確保土地清潔之義務，因此目前的土地所有人可能必須為了別人或以前所有人造成的污染負起整治責任。但如此即可能對業界造成衝擊，甚至銀行貸款業在土地貸款抵押過程中，可能接收債權成為受污染土地場址的所有人，因而依法須負起場址的污染整治責任，且有時整治的費用甚至遠超過實際土地或場址的市場價值，因此有必要針對此一不公平現象加以釐清。準此，在 1986 年的「超級基金修正與再授權法」(Superfund Amendments and Reauthorization Act of 1986, 以下簡稱 SARA) 中，便加入了「無辜的土地所有人免責標準」(詳後述)，藉以保護無辜的第三者。綜上，由於我國之「土壤與地下水污染整治法」與美國「超級基金法案」之精神非常類似，皆是為了解決土壤及地下水污染之相關問題，因此「超級基金法案」過去所發生的問題都可作為我國土壤污染及土污法未來執行之重要參考。

第二目 CERCLA 之主要架構

CERCLA 之架構主要可分為四大部分¹⁵⁷：

1. 資訊蒐集分析系統，藉此準確掌握污染場址特性，並依據污染整治機制，訂定進一步調查及整治之優先順序，期能有效運用有限資源。
2. 污染整治機制，CERCLA 進行污染整治係以污染責任人為優先考量。例外在 EPA 認為適當之情況下，如一時無法確認污染責任人或污染責任人不採取整治行動時，此時 EPA 即可進行污染整治；且行政機關或污染責任人對污染場址所採取之污染整治行動，則必須以國家應變計畫 (National Contingency Plan, 以下簡稱 NCP) 為依據。

¹⁵⁶ 康文尙，前揭文(註 53)，第 16 至第 18 頁。

¹⁵⁷ 康文尙，前揭文(註 53)，第 17 頁。

3. 財務籌措制度，CERCLA 財務來源主要向石化原料製造商、有毒化學物質製造商及原油進口商徵稅籌措之。就此而言，如由行政機關進行污染整治時，該基金即可先行支應整治費用，嗣後再依法向污染責任人請求給付。惟若無法確認污染責任人時，則由該基金負擔之。

4. 責任機制，係指當發現或發生有害物質洩漏或有洩漏之虞時，此時應如何認定污染責任人，以及污染責任人應負擔何項費用。

第三目 CERCLA 之適用範圍

CERCLA 之適用範圍遠甚於美國其他任一聯邦環境法，其涵蓋所有環境介質—空氣、水（含地表水、地下水）與土壤，不論任一產業或非產業之設施，不論有無相關法令對該設施加以規範，亦不論該設施係以何種方式影響環境品質，只要是「有害物質」或「污染物」，自該設施洩漏或有洩漏之虞時，即得由主管機關依據 CERCLA 所規定之因應措施課予責任。次者，大體而言 CERCLA 與 RCRA 二者共同構成有害廢棄物之完整規範體系。首先，以適用之時間觀之，RCRA 係規範廢棄物自產生、貯存、清運、處理至處置之一切「現時」活動，而 CERCLA 則是對「過去」有害廢棄物活動已導致之污染問題，提供因應解決之道¹⁵⁸；再者，以適用之對象而言，RCRA 僅適用於廢棄物之管制，CERCLA 則否，亦即不論是廢棄物或產品，只要是所含之「有害物質」或「污染物」洩漏或有洩漏之虞時，即有 CERCLA 之適用¹⁵⁹。

第二款 污染責任人之類型

所謂污染責任人依據 CERCLA 第 107 條之規定，係指有害物質自某設施洩漏或有洩漏之虞而須負責之人。換言之，一旦發現某設施洩漏有害物質或有洩漏之虞時，舉凡：設施之所有人或占有人（owner or operator）、設施處置有害物質時之所有人或占有人、安排有害物質處理處置或安排其運送之人、運送有害物質之人，均為污染責任人。是以，CERCLA 係以「污染結果」之發生或可能發生，作為認定污染責任人之基礎，亦即只要有害物質有自某設施洩漏或有洩漏之虞，行政機關即可依據 CERCLA 認定為污染責任人，至於該設施造成有害物質洩漏或有洩漏之虞之原因是否合法，則在所不論。例如，某工廠所排放之廢水雖符合放流水水質標準，且已取得排放許可，屬合法排放，惟若因該放流水中

¹⁵⁸ 雖然 CERCLA 有許多規定並不適用於有害廢棄物污染場址之整治，例如：對於有害物質意外洩露或以其他任何型態釋放至環境時之通報規定等，但對於過去污染場址之規範，則仍是 CERCLA 最具影響之重點。康文尚，論我國土壤及地下水污染整治法之污染責任人及其責任範圍，工業污染防治，第 82 期，2002 年 4 月，第 42 頁（註 22）。

¹⁵⁹ 康文尚，前揭文（註 53），第 17 至第 18 頁。

有害物質而造成土壤污染，行政機關仍可以 CERCLA 為依據，認定該工廠之所有人或占有人為污染責任人。從而，只要有「污染結果」發生或可能發生，行政機關即可依據 CERCLA 之規定來認定污染責任人，而不至於發生污染責任人以合法為抗辯，致使由超級基金負擔污染整治費用之情形¹⁶⁰。

有關各類污染責任人之內涵，以及實務運作上重要之點，茲分述如下¹⁶¹：

第一目 設施之所有人或占有人（第一類）

此類污染責任人係指發現某設施洩漏有害物質或有洩漏之虞時¹⁶²，該設施之所有人或占有人。所謂占有人，係指對設施有事實上管領力之人，諸如設施之營運管理人、操作人等均屬之。一般而言，大都是與有害物質洩漏直接相關之行為人。然設施之所有人與占有人未必同一，如不同一時，則二者同為污染責任人。此時如前所述，從危害防止有效性之觀點，即取決於何人對該設施掌有實際支配力，就此而言，應以占有人為污染責任人。

次者，當設施為土地時，若發生污染時之所有人或占有人，若與發現污染時之所有人或占有人仍相同時，對於污染責任人之認定並無疑問；但若發生污染與發現污染之間存在時間落差而年代久遠，且其間土地所有權或占有權發生移轉，在此情形下，如發現污染時之所有人或占有人為善意受讓者，且對有害物質之洩漏並無貢獻，其是否仍為此類污染責任人？在實務運作上便產生困擾。對此，在 SARA 頒布施行前，美國實務上大都依 CERCLA 之文義解釋而採肯定之見解，認為 CERCLA 並未要求現所有人或占有人在行為上，必須對有害物質之洩漏有所貢獻，方屬污染責任人，只要能證明其為設施所有人或占有人即可。然若依此作法即產生不合理之情形，故為解決善意受讓人必須負擔污染責任之不合理情形，嗣後 SARA 特別增訂，如善意受讓人已盡真摯之努力，於受讓前仍無法得知該土地已受污染，則該受讓人即無庸負污染責任，此即前所述之「無辜的土地所有人免責標準」。如此修正雖較合理，但實際上受讓人欲證明善意受讓且已盡真摯之努力，實非易事。因此，受讓人為避免其無端成為責任人，故於 CERCLA 頒布施行後，美國在實務上，受讓人大都會在完成受讓法律行為前，先依據美國測試及材料協會（American Society For Testing and Materials），所擬定之相關環境稽核及評估標準程序，進行調查，其目的即在於藉此證明其屬善意受讓且已盡真摯之努力。

¹⁶⁰ 康文尙，前揭文（註 53），第 18 頁。

¹⁶¹ 康文尙，前揭文（註 53），第 18 至第 20 頁。

¹⁶² CERCLA 對「設施」之定義甚廣，任何建物、設備、管線、井、坑、水塘、溝渠、掩埋場、貯存容器、車輛、飛行器等均包含在內。康文尙，前揭文（註 158），第 20 頁。

第二目 處置有害物質時之所有人或占有人（第二類）

在實務運作上，此類污染責任人亦與第一類污染責任人存在類似之問題，亦即當某設施為土地時，且土地遭受污染後所有權或占有權曾經多次移轉，則依此類污染責任人之文義解釋，於發現土地遭受污染時，前土地所有人或占有人只有在其所有權或占有權存續期間，曾於該土地處置有害物質時，方為此類污染責任人；故反面解釋，只要前土地所有人或占有人於其所有權或占有權存續期間，未於該土地處置有害物質者，不論受污染土地曾移轉幾次，即非污染責任人。然而如此規定卻可能造成土地所有人或占有人明知土地已遭受污染，為了規避 CERCLA 責任而將土地讓與善意受讓人。從而，為解決此一問題，SARA 特別增訂土地所有人或占有人若惡意未揭露污染事實，而移轉所有權或占有權時，該土地所有人及占有人仍應負污染責任。

第三目 安排處理有害物質或安排其運送之人（第三類）

一般而言，安排之人大都是營運過程中產生有害物質之事業，亦即有害物質之產生者，而安排方式可能是由其自行運送至處理場所，或訂立契約交由清運業者運送，或售予他人進一步處理。儘管其對有害物質之管領能力或所有權已移轉至他人，或處理處置場所並非由其選擇，惟其為污染責任人之地位並不受影響。

第四目 運送有害物質之人（第四類）

此類污染責任人係指受領有害物質並將其運送處理之人。前已述及，第三類污染責任人可能自行運送，此時第三類與此類污染責任人相同；然若第三類污染責任人是安排他人運送，若發生污染，則二者同負污染責任。又 CERCLA 將運送人列為污染責任人，目的是為了課予運送人需充分了解運送標的物內容之義務，同時亦可產生嚇阻運送人任意棄置有害物質之作用。

第三款 嚴格責任原則

民事責任有過失責任與無過失責任之分¹⁶³，英美法則稱無過失責任為嚴格責任或絕對責任。對於從事高度危險活動之行為人，英美侵權法

¹⁶³ 前者係指因故意或過失致損害於他人者所應負之損害賠償責任；後者乃係加害人縱無過失，但因其行為或其他情事，致損害於他人時，亦應負損害責任。

通常課予嚴格責任，亦即以無過失責任為歸責原則（責任條件）。CERCLA 究竟是否以無過失責任原則為歸責原則，曾引起諸多爭議及法律適用上之困擾，因為 CERCLA 第 107 條雖規定了污染責任人誰屬，但對於歸責原則卻僅說明從「聯邦水污染防治法」（Federal Water Pollution Control Act，以下簡稱 FWPCA）第 331 條之規定。然而 FWPCA 對於歸責原則卻付諸闕如，僅規定何人應為何項費用負責而已，因此對於 CERCLA 究竟是否採無過失責任之判斷，仍未說明。惟在 CERCLA 立法過程中，立法草案確曾將無過失責任及連帶責任原則列入法條中，但嗣後為尋求大多數國會議員支持，以儘速完成立法，遂刪除該二原則，而將此難題交由法院於日後 CERCLA 案件中，依侵權法一般原理原則，並參照 FWPCA 歸責原則之判例，個案判斷¹⁶⁴。

然於 CERCLA 頒布施行之初，污染責任人大都以立法有意刪除無過失責任相關條文為由，主張過失責任，故亦應由行政機關對污染責任人就有害物質洩漏乙事有過失負舉證責任。然而法院卻持相反意見，認為 CERCLA 既明文規定，污染責任人僅於「不可抗力」、「戰爭」、「與污染責任人無僱傭、代理或其他契約關係之第三人之行為或不行為」、「多項以上情況等所造成者」四種情況下方可主張免責，從而，法院乃主張應以「無過失責任」為 CERCLA 歸責原則。

第四款 連帶責任原則

所謂連帶責任係指美國環保署(EPA)可向污染責任人之一人、數人或全體請求 EPA 因污染整治而支出費用之一部或全部。當年 CERCLA 為尋求多數國會議員支持並完成立法，國會將連帶責任條款自法案中刪除，因此 CERCLA 並未規定法院應如何在多數污染責任人間分配污染責任。惟從立法文件顯示，國會有意思讓法院依個案援引傳統普通法原理原則分配之，是法院於實際案例所採之見解認為，法院是「得」適用連帶責任原則，而非「應」適用之。因此，當有多數污染責任人應負擔污染責任時，法院有權決定各個污染責任人負擔各自污染責任，亦可適用連帶責任原則，要求任一污染責任人負擔所有污染責任。法院如將污染責任分配予各個污染責任人負擔之，則當發生部分污染責任人破產或不存在時，其他污染責任人自無須負擔該等污染責任人應負擔之部分；反之，如法院適用連帶責任原則，則行政機關仍可向其他污染責任人請求全部污染責任。又實際運作上，通常行政機關會以連帶責任原則為理由，選擇其能確認且較富有或較知名之部分污染責任人予以起訴，並請求所有污染責任，如污染責任人能覓得所有其他污染責任人，則法院還有可能衡平分配污染責任予所有污染責任人；如無法覓得其他污染責任

¹⁶⁴ 康文尙，前揭文（註 53），第 22 頁。

人，則連帶責任原則會迫使被起訴之污染責任人負擔未分配之污染責任。由於污染整治責任往往涉及金額龐大，對被行政機關起訴求償之污染責任人而言，其寧願花錢請律師爭訟，儘可能爭執連帶責任原則之適用，並將未被起訴之所有其他污染責任人納入一起負擔整治責任，也正因為如此，CERCLA 最為人詬病的，即是於分配污染責任過程中，花費在訴訟之交易成本，遠高於花費在污染場址調查與整治上¹⁶⁵。

法院雖認為連帶責任原則是「得」適用，而非「應」適用，但接下來要探究的是，法院如何適法地行使裁量權。其見解有二：一係以侵權法為依據，如污染責任為不可分，則有連帶責任原則之適用，反之則無。然採取此說產生之問題是，污染責任可分或不可分，決定之標準為何？以及舉證責任誰屬？通常當行政機關舉證有發生污染之後，法院便將可分或不可分之舉證責任轉由污染責任人負擔，如法院所採可分或不可分之標準嚴一些，污染責任人即不易完成可分之舉證責任，更何況實際上污染整治場址責任大都屬不可分，因此，如採此見解，污染責任人實難逃脫連帶責任之命運，同時很可發生污染責任人貢獻很少部分污染，卻必須負擔所有污染責任之不公平結果。從而，為緩和前說見解可能導致之不公平情形，法院另一見解則主張，儘管污染責任為不可分，法院仍可依據以下因子分配污染責任¹⁶⁶：

1. 污染責任人能否區別其間對有害物質洩漏之相對貢獻；
2. 涉及廢棄物之數量多寡；
3. 涉及廢棄物之毒性高低；
4. 污染責任人涉及傾棄廢棄物決定權之程度高低；
5. 污染責任人注意義務之高低；
6. 污染責任人配合行政機關防止損害擴大之程度等。

是以，依照第二說之見解，法院既然會依實際情況分配污染責任，污染責任人即無須積極尋覓其他污染責任人。相對的，若行政機關無法確認所有污染責任人，或有污染責任人無法負擔責任時，此時行政機關所支出之費用即有無法完全獲償之可能，危害防止亦可能因此產生漏洞。

第五款 溯及既往原則

CERCLA 是否適用溯及既往原則，亦曾因法條規定不明確而引發諸多爭議。相關爭點有二：一係 CERCLA 完成立法前之污染責任人，是否應負擔 CERCLA 所課予之污染整治責任；另一係行政機關於 CERCLA 完成立法前所支出之相關污染因應費用，是否仍屬 CERCLA 所課之污染責任範

¹⁶⁵ 康文尙，前揭文（註 53），第 24 至第 25 頁。

¹⁶⁶ 康文尙，前揭文（註 53），第 25 頁。

圍。

關於前一爭點，法院大都以立法目的為由，認為 CERCLA 主要是為整治已發生污染之廢棄場址，並非僅為未來尚未發生之污染行為而設，且國會既有意由製造污染之業界負擔整治費用，CERCLA 適用溯及既往原則乃當然之解釋，否則其立法目的即無法達成¹⁶⁷。關於後一爭點，法院亦基於條文之文義及立法目的解釋，而採肯定見解，換言之，污染責任人對於行政機關於 CERCLA 完成立法前所支出之相關污染因應費用，仍應負責。

第二項 我國土污法上之責任機制

以下比照論述 CERCLA 責任機制，依據我國新土污法之架構，說明污染責任人之類型，以及污染責任範圍，繼而探討嚴格責任原則、連帶責任原則以及溯及既往原則。

第一款 污染責任人之類型

舊土污法為避免過於擴大責任主體、發生土地再利用停滯及交易成本過大，故採中度責任主體立法，將污染責任人類型區分為污染行為人與污染土地關係人¹⁶⁸。然新土污法於整治責任主體上，除了原有污染行為人與污染土地關係人外，為避免土壤或地下水可能因長期或合法排放污染物而造成污染，爰參酌美國 CERCLA 及英國環境法(Environment Act)第 II A 編(Part IIA)，對於行為人之整治責任，亦均採無過失責任，即行為人無論是否符合環保法令，均需對其排放行為所造成之土壤或地下水污染負整治責任，故增訂潛在污染責任人定義，以落實行為人之責任。是以，我國新土污法所規定之污染責任人有三：污染行為人、潛在污染責任人及污染土地關係人。

第一目 污染行為人及潛在污染責任人

污染行為人造成土壤及地下水污染危害之結果，係因其本身之作為或不作為所致，故其所負之整治責任為行為責任之類型。另依土污法第 2 條第 15 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

¹⁶⁷ 在 United States v. Northeastern Pharmaceutical & Chemical CO. 一案，地方法院更明白指出，CERCLA §104、§106(a)以及 §1077(a) 均適用溯及既往原則。康文尚，前揭文（註 53），第 26 頁。

¹⁶⁸ 葉俊榮，土壤及地下水污染整治法之衝擊、因應及影響，收錄於新世紀經濟法制之建構與挑戰：廖義男教授六秩華誕祝壽論文集，元照出版有限公司，2002 年 9 月，第 570 頁。

定清理污染物。」觀之，我國土污法似欲以「列舉方式」方式，對污染行為人之態樣下定義，此雖符合明確性原則，然因污染事件涉及高度科技及專業性，造成污染之手段亦日新月異，故以列舉方式是否能將所有可能導致土壤或地下水污染之所有行為態樣包含在內，確生疑義。甚者，亦可能因而產生限縮污染行為人範圍之問題。

次者，新土污法以關於污染物處理方式之「非法」及「未依法令」來定義污染行為人，亦可能限縮認定污染行為人範圍。蓋從「非法」之反面解釋則是指「合法」排放、洩漏、灌注或棄置污染物之行為人，即不屬土污法所規範之污染行為人，當然也就無須負擔土污法所規定之污染責任。然而，「合法」排放、洩漏、灌注或棄置污染物之行為，仍可能造成土壤或地下水污染之結果。舉例而言，依水污染防治法第 30 條第 1 項第 1 款取得廢（污）水之土壤處理許可證之事業，其廢（污）水水質標準符合環保署所頒布之土壤處理標準，並合法灌注於土壤，惟廢（污）水中含重金屬銅，長期灌注之總量，已超出土壤所能吸附者，此亦會導致土壤及地下水污染，此時，該事業似即無須負擔土污法所規定之土壤及地下水污染責任¹⁶⁹。

是以，基於危害防止之有效性、無漏洞，只要是造成土壤或地下水污染結果之排放、洩漏、灌注或棄置污染物行為，不問行為態樣如何，純粹以污染結果為判斷依據，只要有污染結果發生，行為人即應負擔污染責任。從而，新土污法為避免土壤或地下水污染可能因長期或合法排放污染物所造成，於第 2 條第 16 款增訂潛在污染責任人之定義，亦即：「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。」，藉以落實行為人之責任。

惟有論者認為，仔細對照新土污法關於潛在責任人之定義，其所指對象與美國之 CERCLA 卻大不相同，美國法上所謂潛在責任人「potentially responsible parties (PRPs)」¹⁷⁰，事實上是包含四個主體：一、設施之現任所有人及經營者；二、有害物質廢棄時，該設施之所有人或經營者；三、安排或仲介有害物質廢棄物或處理之人；四、有害廢棄物清運者¹⁷¹。故由上述 CERCLA 之規定可以得知，美國法上之潛在責任人對於是否負擔整治責任之標準，乃是只要發生污染之結果，即得令上述四種主體負擔整治責任；又事實上潛在責任人雖有包括污染行為人，但其範圍並不限縮於此。是以，新土污法一方面爰引 CERCLA 潛在責任人之概念，藉以解決原本污染行為人定義所造成之危害防止漏

¹⁶⁹ 康文尙，前揭文（註 53），第 30 頁。

¹⁷⁰ 陳毓民，前揭文（註 15），第 37 頁註 84。

¹⁷¹ 蔡慧君，論土壤及地下水污染整治法之仲介者責任主體判斷標準—以美國法院 CERCLA 案件判解違例釋疑，中正大學法學集刊第 7 期，2002 年 4 月，第 113 頁。

洞，另一方面又重新自創潛在責任人之定義，實與 CERCLA 立法規定大相逕庭。本文認為，解決之道應是將污染行為人中「非法」及「未依法令」規定刪除，換言之，即改以污染之結果做為認定責任人之基礎，而非援引外國之立法例，卻又自創獨自之見解而創造新的法律名詞實無必要¹⁷²。

末者，「非法」及「未依法令」，事實上亦僅在闡述污染行為人必須違反危害防止法上義務，始得成為責任人，而責任人是否須具備主觀上之責任條件，仍需視主管機關對其發動之措施而定。簡言之，若主管機關課予行為人之整治責任，目的在於除去污染結果，此時因僅係單純行政管制措施，並不以行為人主觀上具有故意或過失為必要，故上揭之「非法」及「未依法令」規定，即僅指客觀上不遵從法規，不包括故意過失之責任條件，僅在於行為人另受行政罰時，方必須考慮行為人主觀上之故意過失。職是，若認為土污法之立法意旨在於對污染行為人採取過失責任¹⁷³，應僅止於對污染行為人課以行政罰之情形方屬之。

第二目 污染土地關係人

所謂污染土地關係人，依新土污法第 2 條第 19 款之規定，係指土地經公告為污染控制場址或污染整治場址時，非屬污染行為人之土地使用者¹⁷⁴、管理人、或所有人¹⁷⁵。準此，如該土地之使用人、管理人或所有人亦為污染行為人，則該土地之使用人、管理人或所有人即不屬污染土地關係人，而須適用土污法有關污染行為人之規定。次者，新土污法認為控制場址之污染行為人不明或不執行控制計畫時，依舊土污法之規定，可能因無應負責之責任人，致無法有效控制污染，故考量污染土地關係人亦應避免土地遭受污染、減輕污染，故爰增訂污染土地關係人於控制場址之適用。

又當土地經公告為污染整治場址或控制場址時，污染土地關係人之

¹⁷² 然潛在責任人在新土污法意義，立法者可能認為合法行為而造成污染者，其非難性較不重大，故其整治費用之責任上限便降為主管機關依規定所支出費用之三分之一，參照土污法第 43 條第 1 項之規定。

¹⁷³ 李音儀，環境保護上國家責任與企業責任—以土壤及地下水污染整治制度為中心，台北大學法律學系碩士論文，2008 年 6 月，第 135 頁。

¹⁷⁴ 論者有認為「使用人」一詞，在相關環境法中，雖經常出現但適用上並不嚴謹。以污染土地關係人為例，所謂土地使用人，就文義解釋，應是指使用該土地之人，是以，由某縣市所有且管理之公園，若遭人棄置污染物，並造成土壤污染，平常使用公園之人，即為使用該公園之人，即會被歸為該條所稱之土地使用人，並可能因而負擔土壤污染責任，實非土污法所欲規範之立法目的。就此而言，土污法所稱之土地使用人與管理人，應與我國民法第九百四十四條所稱之「占有人」，亦即「對於物有事實上管領力者」作相同解釋。因此，「土地使用人、管理人」若以「土地占有人」代之，應可使其內涵較為明確。康文尙，前揭文（註 53），第 34 頁。

¹⁷⁵ 因土地所有人對於土地具有社會義務，故閒置土地之所有人仍應善盡管理責任。準此，所謂「使用」宜採較廣義之解釋，即閒置土地亦屬消極性質之使用行為。參閱水土保持法註釋書，行政院農業委員會水土保持局編印，97 年 12 月，第 43 頁。

判斷標準並非純以物之所有權為基準，凡對於土地有管理之事實或對於土地有使用收益者均屬之，且其是否有權占有或使用收益亦在所不問，故只要有實質管理或使用即將其納入土地關係人之範疇¹⁷⁶。準此，判斷污染土地關係人負擔整治責任之標準，即係因對於該物有事實上之管領支配能力，並對於該物所產生之危害狀態負責，是以，污染土地關係人整治責任類型為狀態責任¹⁷⁷。

另新土污法第 31 條第 1 項為促使污染土地關係人善盡管理人義務，避免土壤及地下水污染，爰訂定污染土地關係人對於主管機關依各條項所支出費用，與污染行為人、潛在污染責任人負連帶清償責任規定。新土污法刪除舊法「致其土地公告為整治場址者」之規定，適用上亦可避免以下關於污染土地關係人時點之認定困難問題¹⁷⁸：

- 一、於土地所有權或占有權發生一次移轉之情形下，若讓與人屬土污法第 8 條第 1 項中央主管機關之公告事業，但未提供土壤檢測資料。在此情況下，按同法條第 2 項之規定，則不論是故意或過失，或對污染事實為善意或惡意，其責任與土地關係人相同。惟有疑義者，此時受讓人之責任為何？若依舊土污法第 25 條第 2 項「致其土地公告為整治場址者」之規定，因土地在讓與人所有期間即已遭受污染，此時即難想像受讓人對該土地被公告為污染整治場址有任何重大過失，故此時欲課予受讓人污染責任之可能性甚低。於此情形下，受讓人既無需負污染整治責任，讓與人又非污染土地關係人，儘管讓與人對於土地污染有重大過失，亦無法依土污法課予其污染責任，此時防止危害亦產生漏洞，亦使立法目的落空，實非立法者之原意。
- 二、於土地所有權或占有權發生一次移轉之情形下，而讓與人屬土污法第 8 條第 1 項中央主管機關之公告事業，惟其提供之土壤檢測資料不實，致受讓人誤信，此時土污法並未明定讓與人之責任，應屬立法漏洞。就此而言，可依「舉輕以明重之法理」，按同法條第 2 項之規定，其責任仍與土地關係人相同。然而，與前述情形相同的是，惟若土地在讓與人所有期間即已遭受污染，受讓人雖是污染土地關係人，但依舊土污法第 25 條第 2 項「致其土地公告為整治場址者」之規定，受讓人對該土地被公告為污染整治場址亦無未盡善良管理人之注意義務，故無須負擔污染責任。受讓人既無污染責任，而讓

¹⁷⁶ 參照行政院環保署 92 年 1 月 2 日環署土字第 0950100254 號函。

¹⁷⁷ 惟有論者認為土地所有權人未盡善良管理人注意義務，致其土地遭不明人士傾倒有害事業廢棄物，造成土壤及地下水污染，即構成不作為之行為責任。然此等見解應有修正之必要，蓋土地所有人除其本身亦為污染行為人外，否則要求其負擔整治責任，即係因其對於該物有事實上之管領支配能力，並對於該物所產生之危害狀態負責，土地所有人之整治責任為狀態責任。洪淑幸，行為責任與狀態責任在行政罰法之探討—高雄高等行政法院 95 年訴字第 119 號判決評釋兼論土壤及地下水污染整治法，全國律師 13 卷 11 期，2009 年 11 月，第 25 頁

¹⁷⁸ 康文尙，前揭文（註 53），第 34 至第 36 頁。

與人又非污染土地關係人，儘管讓與人對於土地污染有重大過失或未盡善良管理人之注意義務，亦無法依土污法課予其污染責任。

- 三、土地所有權或占有權發生一次移轉，而讓與人不屬土污法第8條第1項中央主管機關之公告事業時，此時讓與人無須提供土壤污染檢測資料。故即使讓與人對於土地遭受污染有重大過失或未盡善良管理人之注意義務，且讓與前已知土地遭污染，惟土污法並未要求受讓人有義務向讓與人請求提供土壤檢測資料，且移轉標的於受讓前即已遭受污染，如受讓人為善意者，其對該污染土地遭公告為污染整治場址並無未盡善良管理人之注意義務，因此，即無法再依法課予善意受讓人污染責任，故亦產生與前述兩種情形相同之結果。
- 四、於前述三種僅發生一次移轉情形下，行政機關已均無法課予讓與人及受讓人污染責任，故當發生多次移轉時，行政機關更無可能課予前手讓與人及受讓人污染責任。

綜上所述，新土污法刪除舊法「致其土地公告為整治場址者」之規定，並課予污染土地關係人應善盡管理人義務，避免土壤及地下水污染，故於實務操作上，不論任何土地移轉，受讓人均有義務向讓與人請求提供土壤污染檢測資料，否則如違反此一法定義務，受讓人即屬未盡善良管理人之注意義務。況且，就常理而言，受讓人應更較讓與人關心交易之土地是否遭受污染，如受讓人漠不關心其自身權益，法律亦無加以保護之必要，是行政機關課予其污染責任即有依據，此亦可減少受污染土地所有權或占有權因移轉而使法律關係趨於複雜之情形發生¹⁷⁹。

第二款 嚴格責任原則

我國土污法認定污染責任人是否採嚴格責任原則（無過失責任原則），應就污染行為人、潛在污染責任人及污染土地關係人分別觀之：

一、污染行為人

新土污法第2條第15款之規定對污染行為人列舉四種態樣，且以關於污染物之處理方式之「非法」及「未依法令」來定義污染行為人。然如前所述，若主管機關課予行為人之整治責任，目的在於除去污染結果，此時因非屬行政處罰，僅係單純行政管制措施，並不以行為人主觀上具有故意或過失為必要，故上揭之「非法」及「未依法令」規定，即僅指客觀上不遵從法規，不包括故意或過失之責任條件，於此情形下，對污染行為人自採嚴格責任原則¹⁸⁰，僅

¹⁷⁹ 康文尙，前揭文（註53），第36頁。

¹⁸⁰ 有論者基於參酌當初土壤污染防治法草案之修訂內容，即對污染行為人採無過失責任；若採

在於行為人另受行政罰時，方必須考慮行為人主觀上之故意過失而採取過失責任。

二、潛在污染責任人

新土污法第 2 條第 16 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。」又參照該條款之增訂理由：「潛在污染責任人係為避免土壤或地下水污染可能因長期或合法排放污染物而造成，故參酌美國 CERCLA 及英國環境法，對於污染行為人之整治責任，亦均採無過失責任，即污染行為人無論是否符合環保法令，均需對其排放行為所造成之土壤或地下水污染負整治責任，爰增訂潛在污染責任人定義，以落實行為人之責任。」由此可知新土污法對潛在污染責任人亦採取無過失責任。然如同污染行為人所述，若主管機關課予潛在行為人之整治責任，僅係單純行政管制措施，此時並不以行為人主觀上具有故意或過失為必要，故上揭之「合法」之規定，即單純客觀上描述潛在責任人之行為態樣。但若潛在行為人另受行政罰時，則仍須考慮潛在行為人主觀上之故意或過失而採取過失責任。

三、污染土地關係人

舊土污法第 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十二條第一項、第十三條及第十六條規定支出之費用，與污染行為人負連帶清償責任。」是舊土污法對於污染土地關係人之整治責任，乃採重大過失責任。然因舊土污法對於污染土地關係人採取此種低度責任條件，實無助於防止污染及危害；甚者，更造成行政法院認定標準之不一致。故新土污法第 31 條第 1 項為避免土壤及地下水污染，將污染土地關係人對污染責任原應負重大過失責任，修正為「善良管理人之注意義務」，此與當初土壤污染防治法草案之內容，對污染土地關係人乃課予「抽象輕過失責任」相符，已較可有效防止危害，尚

過失責任，我國行政機關勢必也要動用整治基金，且我國土污法並未將舉證責任轉換由行為人負擔，屆時整治基金必將因行政機關無法舉證而支付大多數污染場址整治費用，並加速用罄，凡此均與土污法欲整治污染場址之立法目的不符；又基於衡平原則，污染行為人之可責性既較污染土地關係人高，故對污染行為人應更嚴格一步，使其負擔無過失責任，方屬合理；另由舊土污法第二十五條第三項之規定，可推知立法意旨是要污染行為人負擔最終責任，故對污染行為人應課予無過失責任。康文尙，前揭文（註 53），第 38 至第 39 頁。

值得肯定。

第三款 連帶責任原則

土污法有關連帶責任原則之規定，舊土污法於第 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，方與污染行為人負連帶清償責任，惟學說上認為此乃過度限縮污染土地關係人整治責任¹⁸¹。然而，如前所述，新土污法第 31 條第 1 項為避免土壤及地下水污染，已將污染土地關係人對污染責任原應負重大過失責任，修正為「善良管理人之注意義務」。新舊法相較之下，已加重污染土地關係人之整治責任，故只要土地關係人未盡善良管理人之注意義務，便需對於主管機關依各條項所支出費用，與污染行為人、潛在污染責任人負連帶清償責任。

但是在污染行為人為多數時，其彼此之間是否有連帶責任原則之適用，以及具抽象輕過失之污染土地關係人為多數時，其彼此之間是否亦有連帶責任原則之適用，土污法對此並無明文規定。從而，連帶責任原則是否適用於多數污染行為人及污染土地關係人間，本文於此認為可取決於污染責任為可分或不可分，如為可分，則無連帶責任原則之適用，反之，如為不可分，則應適用之。以下按不同狀況分別論述之¹⁸²：

一、污染行為人多數，無污染土地關係人

有多數行為責任人，而且皆可分開來看，此狀況十分單純，污染責任可分，故無連帶責任原則之適用。若行為責任人責任不可區分，則有連帶責任原則之適用。惟無論如何，應由主管機關就可分與否負擔舉證責任。

二、污染行為人多數，污染土地關係人單數

在多數污染行為人之間，與前述狀況相同，然而，污染土地關係人是因管理土地具抽象輕過失而須負連帶責任，因此不論污染行為人多寡或污染責任可分與否，污染土地關係人對行政機關所支出之費用，皆須負連帶責任，只是污染土地關係人得再依新土污法第 31 條第 2 項規定就其所支出之費用，向污染行為人及潛在污染責任人求償。

三、污染行為人單數，污染土地關係人多數

¹⁸¹ 葉俊榮，前揭文(註 168)，第 570 頁。

¹⁸² 康文尙，前揭文(註 53)，第 41 頁。

此處所稱之多數污染土地關係人包含：多筆不同土地有多數所有人或占有人；同一筆土地有多數共有人或占有人；多筆不同土地有多數所有人或占有人且其中同一筆土地亦有多數共有人或占有人。就此而言，各個污染土地關係人僅對其所有或占有之土地具管領支配力，故無理由要求其為另一筆土地之污染土地關係人負連帶責任。從而，如行政機關無法向唯一之污染行為人求償，轉而向污染土地關係人求償時，若某筆土地之污染關係人不具抽象輕過失，行政機關因該筆土地所支出之費用，即不得向他筆土地之污染土地關係人求償。各筆土地分擔之費用確定後，如某筆土地有多數共有人或占有人，則該多數共有人或占有人對該筆土地分擔之費用即須負連帶責任，應無疑義。

四、污染行為人多數，污染土地關係人多數

此項狀況必須將污染行為人與污染土地關係人分別處理。換言之，多數污染行為人之污染責任可分，無連帶責任原則之適用，不可分，則有適用。至於行政機關支出費用之一部或全部無法向污染行為人求償時，即如前所述，向有抽象輕過失之污染土地關係人求償。

第四款 溯及既往原則

一、污染行為人及潛在污染責任人

舊土污法於第 48 條明訂溯及責任之主體、溯及責任之內容，新土污法則變更條次及內容至第 53 條，該條規定：「第 7 條、第 12 條至第 15 條、第 22 條、第 24 條、第 25 條、第 37 條、第 38 條及第 43 條第 1 項至第 3 項、第 5 項、第 7 項至第 9 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。」是以，由「本法施行前」之規定可知，土污法具有溯及之效力，該規定係為了妥善有效處理土壤或地下水污染問題，而明定土污法部分條文溯及適用於本法施行前之污染行為人、潛在污染責任人等。故新土污法第 53 條除了將舊土污法第 48 條規定時即已存在之污染行為人溯及既往外，更將潛在責任人及同法第 43 條第 3 項規定之控制公司、股東之義務及責任明定溯及既往，以期土污法施行前已發生之污染場址能妥善處理。

然而，新土污法第 53 條之規定，究竟是「真正溯及既往」亦或是「不真正溯及既往」，仍有待討論。其中，第 37 條、第 38 條屬於行政罰之規定，均係違反有關土污法於施行後所要求的行為義務而生，且係向未來發生，故非溯及既往之規定。惟污染行為人其他所需負擔之整治

協力義務，或排除危害之整治責任，從「本法施行前已發生土壤或地下水污染」之規定可知，所規範者即在於有無污染危害之發生，故自土壤及地下水受污染之事實為觀察，只要有污染存在，不問污染發生於何時，土污法對其即有適用，是對於發生在土污法施行之前，而於土污法施行之後仍繼續存在污染行為之污染事實，土污法即有適用，故新土污法對於污染行為人及潛在污染責任人應採「不真正溯及既往」¹⁸³。

二、污染土地關係人

雖然新土污法針對污染土地關係人並未如同污染行為人，專設溯及既往原則之規定，但此並非謂污染土地關係人無溯及既往原則之適用。蓋由土污法第2條第19款對於污染土地關係人之定義及第31條第1項規定觀察，當土地經公告為控制或整治場址時，污染土地關係人亦成為狀態責任人而應負擔整治責任。是以，若土地在土污法施行前即存有污染之危害，則該危害亦繼續至土污法施行後，當該土地被公告為控制場址或整治場址時，從受污染之事實為觀察，只要有污染存在，且土地關係人亦未盡善良管理人之注意義務，此時不問污染發生於何時，土污法對其即有適用，故對於污染土地關係人所負擔之整治責任亦係應「不真正溯及既往」。

次者，土污法第31條第2項：「污染土地關係人依前項規定清償之費用、依第14條第2項及第22條第3項支出之費用，得向污染行為人及潛在污染責任人求償」之規定，亦可認為係立法者給與污染土地關係人財產保護之一種手段，蓋依行為責任優先原則，行為責任人為終局負擔整治責任之人，而且基於污染行為人及潛在污染責任人於土污法第53條有溯及既往之明文規定，土地關係人對於原本於土污法施行前即已遭受污染而負擔之整治責任費用，即可向污染行為人及潛在責任人求償，從而，土污法第31條第2項之「污染行為人」及「潛在污染責任人」，應可包含土污法施行前之污染行為人及潛在污染責任人。準此，土污法第31條第1項之規定，即對於污染土地關係人發生於土污法施行前之污染產生「不真正溯及既往」效力，同條第2項亦給與土地關係人向污染行為人及潛在污染責任人求償整治費用之權利，此亦是一適當且合理的財產保護手段，故該「不真正溯及既往」亦符合法治國原則¹⁸⁴。

¹⁸³ 李建良，釋義土壤及地下水污染整治法之污染行為人－闡析台鹼安順廠污染事件之整至責任及行政法院相關判決，收錄於湯德宗、李建良編 2006 行政管制與行政爭訟，中央研究院法律研究所籌備處，2007年10月，第135頁。

¹⁸⁴ 陳毓民，前揭文（註15），第110頁至第111頁。

第二節 土污法上土地所有人之責任機制

第一項 規範之目的

鑑於土壤污染之原因及污染後對環境之影響往往與土地利用情形有關，而土地使用管理亦涉及土地所有人之權利義務，故當土地遭受污染而對民眾身體健康或生活環境產生危害或危害之虞時，該土地之所有人之責任即應列入考量。是以，土污法除將污染行為人及潛在責任人列為責任人外，亦將責任主體擴及至未盡善良管理人注意義務之土地使用人、管理人及所有人等關係人，藉以促使其善盡土地管理責任。甚者，為使土地所有人負擔整治責任，某部分之規範目的亦係本於「危害防止有效性」重要考量，且基於危害防止之效率與經濟原則，此亦能避免危害防止產生漏洞¹⁸⁵。

第二項 土地所有人土壤污染整治責任之合憲性

土地所有人基於對土地之所有權及事實上之管領力，有義務維持其土地處於無危害之狀態，故就客觀面而言，只要有污染結果發生，土地所有人立於所有人之地位即應負擔整治責任。惟此亦會導致土地所有人對於其土地之使用及收益之權利嚴重受到限制，故必須有一定之理論基礎，藉以使土地所有人依土污法負擔污染之狀態責任具有正當性。

第一款 憲法保障之財產權內容

所謂憲法保障人民之財產權，係指人民以合法方式所取得的財產，國家應給予保障，其內涵不但是國家本身不得侵犯，且國家也有義務去防止人民的財產受到來自於第三人的侵害。換言之，國家應保障人民對其財產有占有、使用收益、管理及支配之權利¹⁸⁶。簡言之，人民可以依

¹⁸⁵ 黃啓禎，前揭文（註108），第144頁。

¹⁸⁶ 大法官釋字第400號解釋：「憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨。既成道路符合一定要件而成立公用地役關係者，其所有權人對土地既已無從自由使用收益，形成因公益而特別犧牲其財產上之利益，國家自應依法律之規定辦理徵收給予補償，各級政府如因經費困難，不能對上述道路全面徵收補償，有關機關亦應訂定期限籌措財源逐年辦理或以他法補償。若在某一道路範圍內之私有土地均辦理徵收，僅因既成道路有公用地役關係而以命令規定繼續使用，毋庸同時徵收補償，顯與平等原則相違。」；釋字第652號解釋：「憲法第十五條規定，人民之財產權應予保障，故國家因公用或其他公益目的之必要，雖得依法徵收人民之財產，但應給予合理之補償，且應儘速發給。倘原補償處分已因法定救濟期間經過而確定，且補償費業經依法發給完竣，嗣後直轄市或縣（市）政府始發現其據以作成原補償處分之地價標準認定錯誤，原發給之補償費短少，致原補償處分違法者，自應於相當期限內依職權撤銷該已確定之補償處分，另為適法之補償處分，並通知需用土地人繳交補償費差額轉發原土地所有權人。逾期未發給補償費差額者，原徵收土地核准案即應失其效力，本院釋字第五一六號解釋應予補充。」

照自己之意思，對於財產權之客體加以利用，自己承擔使用其私有財產之責任，並享有與個人自由權一樣之保護。惟依照憲法第23條之規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」可稽¹⁸⁷，財產權行使仍應有利於公共利益。是以，憲法保障之財產權，仍重視個人之利益及公共福祉之調和¹⁸⁸。

第二款 土地所有人負擔土壤污染整治責任之費用非屬徵收

國家為了達成一定之公共任務，可以徵收人民之財產，惟徵收必須由行政機關依法為之¹⁸⁹。而德國聯邦土壤保護法僅規定土地所有權人有防止或排除其土地對公眾產生危害之義務，並未賦予行政機關剝奪人民財產之權限，我國土污法亦同。準此可知，行政機關課予土地所有人排除污染之狀態責任，目的並非要將土地作為達成一定公共任務之用；次者，再從土地所有人之角度觀之，所有人就其之土地排除污染，並非全然為了公眾或他人，某種程度亦是為了自己之利益。蓋受到污染之土地，將會使所有人使用土地受到某種程度之限制。是以，在個案中土地所有人之整治責任，雖有可能導致土地所有人之土地完全喪失財產價值，但是性質上，土地所有人因整治責任所產生之費用仍非屬徵收¹⁹⁰。

第三款 土地所有人土壤污染整治責任乃係基於財產權之社會義務

以外國立法例而言，德國基本法第14條為狀態責任之憲法依據，蓋享有物之所有權利益者，亦應承擔物之危險¹⁹¹。因此，土地所有人必須負擔狀態責任之理論基礎，即係由財產權負有社會義務所導出，因為財產權有社會義務，所有人享有財產權之同時，也必須負擔社會責任、義務，故土地所有人負有監督、管理其財產之社會義務。是國家為追求公共利益，即得限制土地所有人之財產權，並課予其土壤污染整治責任。準此，在土壤污染防治中，使土地所有人負擔污染整治義務，即是財產權社會義務之具體化。

另大法官釋字564號解釋理由書第1段即指出：「人民之財產權應予保障，憲法第15條設有明文。惟基於增進公共利益之必要，對人民

¹⁸⁷ 另德國基本法第14條第2項亦規定，財產權之行使同時應有利於公共福祉。

¹⁸⁸ 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，黃宗樂教授六秩祝賀－公法學篇（二），第248頁。

¹⁸⁹ 參照前揭大法官釋字第四百號解釋，（註186）；另釋字第652號解釋：「憲法第十五條規定，人民之財產權應予保障，故國家因公用或其他公益目的之必要，雖得依法徵收人民之財產，但應給予合理之補償，且應儘速發給。」

¹⁹⁰ 林昱梅，前揭文（註188），第248頁。

¹⁹¹ 黃啓禎，前揭文（註2），第111頁。

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。」另參照高雄高等行政法院 91 年度訴字第 179 號判決亦指出：「蓋財產權之行使應顧及公共利益，而為個人履行社會職務之基礎，此一理念已獲得現代文明國家之普遍認同，而土地相較於其他財產，具有「數量固定性」與「不可移動性」等社會公益之特性，是國家對於人民土地所有權，基於環境保育、經濟使用與公共安全等目的，訂定諸多管制措施以確保土地所有權之行使有助於公益達成，即使因而限制人民土地使用之權利並增加行為負擔，若未逾越合理限度，亦應為法之所許、、國家為達到保護公益之目的，在理論上不應有漏洞存在，行政機關為達成此一任務，必須能有效預防及排除可能之危害，是以行政機關除可動用公權力本身力量外，有時亦得要求人民負擔義務。是以人民如其本身行為導致危害發生，其有責任當不待言，然干預行政法上責任之產生，除因積極行為外，人民有時尚須對生活周遭所發生之行政法上違法狀態負責，即所謂狀態責任。茲所謂狀態責任者，實係以具備排除危害可能性為重要考量，而物之所有人對物的狀態原則上應係最為明瞭把握而能排除危害者，是物之所有人在干預行政法上是否成為責任人的判斷，係以個人社會表現為判斷標準，苟有違反狀態即應負責，例如土地遭人傾倒廢棄物，該土地所有人事實上並非行為人，也未同意傾倒，但仍有狀態責任，必須擔負排除危害的責任、、此一狀態責任法理之實踐，不僅存於都市計畫法第七十九條第一項勒令回復原狀之法律效果，更可見諸其他法律規範，而早為我國行政法秩序所肯認之基本原則、、要言之，土地資源既為人民生存條件所不可或缺，並具有易破壞性及不易回復性等特質，自應以永續使用為維護保育目標。土地所有人既享有所有權之利益，即應負擔社會義務（參看德國基本法第十四條第二項），承擔物之危險，而土地所以被劃歸保護區者，該土地即係保有生存資源之珍稀性及重要性，土地所有人自不應存有對其土地資源遭受破壞之可能性可予袖手旁觀之誤解，更何況行政機關之人力、物力有其侷限性之本質，若欲端賴行政機關獨力負起保護人民生存資源之責任，則資源維護之目標勢將無法達成，而終將導致不可回復性之損害，其最後受害者仍是人民全體及世代子孫。」是以，我國實務上亦已明白闡釋財產權負有社會義務。

第四款 小結

綜上，我國憲法第 15 條雖僅簡單的規定，人民之財產權應予保障，並未同時提及財產權之社會義務，但觀諸我國學說及實務之上開見解，皆已闡明財產權負有社會義務。是以，若因土壤污染導致土地毫無利用之價值，惟有整治土地方能回復土地之利用可能性，此時污染土地經過整治後，假設土地即能回復利用之可能性，不僅有助於公共利益，土地所有人同時蒙受其利。甚者，整治後之土地，價值通常會升高，土地所有人對土地利用之收益也相對提昇。職是，不論土地危害之發生，是否可歸責於土地所有人，只要其對土地有事實上管領力，將土地所有人歸為狀態責任人而使其負擔整治責任，在憲法之評價上，並無可非議之處。

第三項 土污法上土地所有人土壤污染整治責任之歸責要件

第一款 土污法修正前

主管機關依舊土污法命污染行為人為回復原狀之行政管制措施時，毋庸考量污染行為人主觀之歸責要件。但依舊土污法第 25 條第 2 項之規定，卻對於土地所有人採低度之歸責要件，亦即僅限於土地所有人有重大過失時方負整治責任¹⁹²。然而，基於危害防止法之責任體系，土地所有人因為其對於土地之事實上管領力及支配力，故土地所有人負擔整治責任本係基於狀態責任人之地位而來，從而，立法者課予土地所有人法定義務，應無須考量土地所有人主觀上之歸責要件。且參照美國 CERCLA 對於土地所有人採無過失責任之立法及美國法院所確立之無過失責任原則可稽，我國舊土污法對於土地所有人採重大過失之歸責要件，實乃大大降低土地所有人整治責任成立之可能，且易導致主管機關舉證之困難，造成執法上之不利¹⁹³。

次者，實務上行政法院依舊土污法第 25 條第 2 項之規定，對於土地所有人重大過失之認定，亦無統一之標準¹⁹⁴：

一、以土地所有人對於污染行為人承租其土地是否知情而定

參照高雄高等行政法院 93 年度訴字第 830 號判決：「…況被告戊○○更未在訴外人庚○○與被告創淨美公司簽訂之前述合約上簽名，尚難認被告尉霖公司及戊○○就訴外人庚○○將系爭土地出租與被告創

¹⁹² 有學者認為採取此等過失行為責任主義，美其名是保障人民的權利，人民有過失才另其負責，惟實際上是保護少數污染者的利益，而讓大多數的人民來為其污染付出整治的代價。張訓嘉，我國土污法制目前所面臨之重要議題，全國律師 13 卷 11 期，2009 年 11 月，第 3 頁。

¹⁹³ 李介民，前揭文（註 75），第 80 頁。

¹⁹⁴ 陳毓民，前揭文（註 15），第 51 頁至第 52 頁。

淨美公司一事，應屬知情。且如後述，本件棄置前述廢棄物於系爭土地及廠房之之行為人，應係被告創淨美公司及被告柏盛公司，參諸前揭最高行政法院九十五年一月二十四日庭長法官聯席會議決議意旨，廢棄物清理法第七十一條第一項之規定，雖將土地所有人、管理人、使用人併列為原告得求償之義務人，惟本件原告應向實際管理人及使用人被告柏盛公司、創淨美公司請求，被告尉霖公司及戊○○並無容許或重大過失致廢棄物遭非法棄置於系爭土地上之情形，尚與廢棄物清理法第七十一條第一項規定之要件不符。」最高行政法院 97 年度判字第 753 號判決亦採高雄高等行政法院上揭判決之見解。準此，揆諸前揭實務見解即係以土地所有人對於第三人復與污染行為人訂立租賃契約後，將土地將由污染行為人管理使用支配一事是否知情，作為判斷土地所有人主觀上是否有重大過失之標準。上揭案例中，因土地所有人並不知情，故主觀上並無重大過失而無需負擔污染整治責任。

二、以土地所有人對於長時間污染是否怠於注意或疏於管理而定

參照台北高等行政法院 95 年度訴字第 2868 號判決：「…有新竹縣環保局事業廢棄物稽查紀錄工作單五紙及現場照片 8 張在卷可憑，足見本件廢棄物之棄置顯非短時間所為，原告為土地所有權人，對於管理使用該土地之同居人彭政隆收取費用，同意訴外人呂新華進場非法回填廢棄物之事實，未能終止，自難辭其重大過失之責，至臻明確。易言之，原告縱使未同意提供土地掩埋廢棄物，然其長時間對其土地怠於注意或疏於管理致遭掩埋大量廢棄物，事實明確，不容委飾。況現遭掩埋大量廢棄物之土地滲出水經檢測不符合放流水標準，且不斷的污染水源，已嚴重污染環境衛生及該地居民飲用水安全，廢棄物之清除已刻不容緩，原告因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其所有之土地於先，繼則抗拒限期清除於後，藐視法律、人權至鉅，被告依首揭法律規定命原告限期清除處理，依法有據，並無違法，原告此項主張，洵不足採。」最高行政法院 96 年度裁字第 3900 號裁定亦採台北高等行政法院上揭判決之見解。準此，揆諸前揭實務見解認為廢棄物之棄置若係長時間所為，縱土地所有人未提供土地掩埋廢棄物，但因土地所有人長時間對於土地污染怠於注意或疏於管理，導致土地遭掩埋大量廢棄物，土地所有人主觀上即有重大過失。

三、以土地所有人是否積極行使法律上權利，以有效排除危害而定

參照高雄高等行政法院 93 年度訴更字第 39 號判決「…又上開判決，業於九十年五月十四日確定，從而原告自可持此勝訴判決聲請對運

泰公司為強制執行。是原告對系爭遭棄置之有害事業廢棄物，本有排除危害之可能性，惟原告卻捨此而不為，任該廢棄物堆置於廠址，致其污泥滲出廠外流入大發工業區雨水溝，造成環境污染，自難謂原告對上開非法棄置廢棄物乙事無重大過失。而此項重大過失，亦不因運泰公司堆置廢棄物之初，原告並未容許任其為之而解免。蓋土地資源既為人民生存條件所不可或缺，並具有易破壞性及不易回復性等特質，自應以永續使用為目標，而土地所有人、管理人、使用人既享有可使用土地之利益，即應負擔較一般為重之社會義務，承擔適時排除對土地危害之責任。故縱系爭之事業廢棄物並非係原告所堆置，且所發生之環境污染亦非原告所造成，然課予土地所有人、管理人、使用人維持土地秩序之狀態責任，要屬維護土地環境不可避免之手段。」最高法院 95 年度判字第 941 號判決亦贊同高雄高等行政法院之見解。是以，揆諸前揭實務見解乃認為土地所有人若對於前土地承租人已取得返還租賃物之確定判決，卻怠於行使權利，亦即怠於請求返還租賃物，藉以有效排除危害，而任廢棄物、污染物堆置於廠址而造成環境污染，因此等不作為，土地所有人主觀上有重大過失。

四、以土地所有人是否有效監管土地而定

參照高雄高等行政法院 95 年度訴字第 236 號判決：「…亦即，負有清除處理義務者，不以產生廢棄物之事業為限，土地所有人、管理人或使用人，倘有容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地者，依法均負有清除處理廢棄物之義務，即所謂「狀態責任」。本件原告為系爭國有土地之管理人，且其管理之系爭土地遭掩埋堆置如上述之廢棄物，為兩造所不爭之事實，因此，原告如有容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地者，依法自應負清除處理廢棄物之義務，合先敘明。…原告對其所管理之土地，疏於有效監管致遭他人大量非法棄置廢棄物之事實，已如上述。況被告於 87 年 3 月 9 日即以違反廢棄物清理法告發通知單告知原告系爭土地有違反廢棄物清理法違章情事，嗣經被告於事後派員複查，發現系爭土地上仍堆置有非法棄置之廢棄物，且違章事實已擴大各情，亦有被告上開告發單及 94 年 4 月 6 日稽查紀錄附原處分卷可按，足見原告並未採取有效之防範或排除手段，致系爭土地長期連續遭到他人非法棄置一般與有害之事業廢棄物，造成嚴重污染，是以原告有重大過失致使土地遭到非法棄置廢棄物，應堪認定。…蓋原告為系爭土地之管理機關，依國有財產法規定原告負有國有財產取得、保管、使用、收益及處分承辦之責，是原告對於上開土地有管理之權限，且原告收受租金，對管理出租之土地，更應負有善良管理人之注意義務，不容諉稱系爭土地已出租而放任其非法使用。」準此，揆諸前揭實務見解，

在出租土地與他人時，雖土地已由承租人使用收益及管理，但土地所有人仍負有監督及管理之義務，否則土地所有人若因疏於有效監管致土地遭他人非法棄置廢棄物，土地所有人主觀上仍有重大過失。

綜上，舊土污法對於土地所有人採低度之歸責要件，除大大降低土地所有人整治責任成立之可能，且易導致主管機關舉證之困難，造成執法上之不利外，實際上更導致行政法院對於重大過失之認定僅於個案中各別判斷，認定標準不一，影響所及人民亦因此無所適從。

第二款 土污法修正後

新土污法並未查覺舊土污法對於土地所有人採低度之歸責要件之缺失，於舊土污法第 25 條之修正時，雖將原污染土地關係人應盡善良管理人義務之訓示規定刪除，並將污染土地關係人連帶負擔之整治費用責任之主觀歸責要件，提高至善良管理人注意義務，甚者，對於主管機關執行面產生疑義，一併授權主管機關訂定準則認定之，但因其仍係採用侵權行為之責任條件，故舊土污法所產生各種執行問題，並未確實解決。

本文認為，如前所述，基於危害防止法之責任體系，土地所有人因為其對於土地之事實上管領力及支配力，故土地所有人負擔整治責任本係基於狀態責任人之地位而來，應不以土地所有人對於土壤污染有可歸責之事由為前提，此乃源於危害防止法之基本理論。換言之，土地所有人之所以負擔污染整治責任及費用，係因其土地所有人之地位，並因其對於土地有法律上及事實上之管領力，故必須對於土地之污染結果負責。況且，土地所有人利用土地，有時不必任何付出，即有收益，因此，對於土地所產生之危害，即使不是所有人自己造成的（本身並無故意過失），也必須對他人導致之土壤污染負責。又參照美國 CERCLA 對於土地所有人採無過失責任之立法及美國法院所確立之無過失責任原則。從而，對於土地所有人之整治責任，應無須考量土地所有人主觀上之歸責要件，應採無過失責任（嚴格責任原則），此除得有效防止危害外，實際面上亦可解決行政法院及主管機關對於土地所有人之責任條件認定標準不一致之問題。

第四項 土地所有人免責標準

對於土地所有人之整治責任，如前所述，本文認為應無須考量土地所有人主觀上之歸責要件，亦即應採無過失責任（嚴格責任原則）。然而，若認為對於土地所有人之整治責任採無過失責任，會對於土地所有人產生過大負擔，立法上可參考美國採取於特定情形下土地所有人得舉

證免責之免責條款。舉例而言，若危害之產生完全是由非土地所有人之受雇人或代理人，以及與土地所有人無任何關係之人所造成者，此時土地所有人應無庸負責，但其前提為¹⁹⁵：一、必須考慮危害物質的特性，土地所有人必須對於令人不安的危害、污染已盡了適當之注意；二、土地所有人必須對於第三人污染之作為或不作為為預見，並採取防範措施。是以，土地所有人之整治責任縱採無過失責任，但在立法例上可以例外規定之方式，於特定情形下使土地所有人得有免去責任之機會。

次者，美國 SARA 立法上亦加入了「無辜的土地所有人免責標準¹⁹⁶」，藉以保護無辜的土地所有人，但 SARA 就此並沒有建立起明確性的標準。況且，對土地所有人採取嚴格責任（無過失責任）後果，亦導致聯邦與州於 90 年代初期開始的褐地問題。所謂「褐地」是已遭受污染或被察覺到已受污染而早先用於工業的土地，由於採取嚴格責任，導致市場上並不會特別將此種土地拉回生產之用，亦產生市場上會遠離早先的工業場址而促進「綠地」或未開發土地大量發展之後果。從而，許多聯邦還有州的政策以及立法機關開始思考給與未來買主不需為了舊污染而負責之保護，故 2002 年的小型企業責任減輕及褐地再生法案「Federal Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act」（以下簡稱褐地法案）即延續了這樣的趨勢，並藉由創造出「善意土地購買者¹⁹⁷」（Bona fide prospective purchaser）及「闡明無辜的土地所有人免責標準」之免責條款。甚者，除了上述兩項免責條款外，對於購買可能遭受鄰近土地污染或有遭受污染之虞的土地所有人，褐地法案亦訂明所謂「鄰近地主」之免責條款¹⁹⁸，提供土地所有人得以受免

¹⁹⁵ 陳毓民，前揭文（註 15），第 53 至第 54 頁。

¹⁹⁶ 無辜的土地所有人免責標準有二個要件：一、「契約關係」（contractual relationship）下需負之舉證責任與協力義務，亦即要求土地所有人對於下列情形需盡舉證責任：（一）對於容易洩漏或有洩漏之虞之有害物質在設施中或其上處理之情形，不知或無法可得而知（reason to know）；（二）土地所有人是藉由徵收或其他非自願之移轉或取得該土地；（三）土地所有人是藉由繼承或遺贈而取得該土地。二、土地所有人必須為「所有適當的詢問」，亦即土地所有人必須證明他已從事「所有適當的詢問」，並且已採取合理之手段去防止任何危害物質之洩漏、防止任何在未來洩漏的威脅，以及防止或限制任何人、環境或自然資源，曝露在之前所洩漏出來的危害物質下。陳毓民，前揭文（註 15），第 56 至第 57 頁。

¹⁹⁷ 善意土地購買者需對於下列要件負舉證責任：一、在 2002 年 1 月 11 日後始取得該筆土地；二、所有在土地上危害之物質的廢棄是在取得土地前所發生；三、必須提供發現危害物質洩漏之所有法律上通知；四、土地所有人已採取合理的手段去防止、停止危害物質持續得洩漏、防止任何在未來有洩漏威脅的危害；五、提供從事危害應變之人充分的協力、援助及使用之權利；六、遵守受污染之鄰地應變措施而生的土地使用限制；七、不可阻礙使用在該應變措有關設施控制計畫之效用及健全性；八、須遵從 CERCLA 要求給予的資訊與行政傳喚；九、與土地上其他應變措施潛在責任人沒有密切關連；十、對於先前土地所有人或使用人，依一般符合商業習慣之標準與慣例，盡了所有適當之詢問。陳毓民，前揭文（註 15），第 60 至第 63 頁。

¹⁹⁸ 土地所有人欲主張鄰近地主抗辯需符合之要件為：一、土地所有人並未有引起、貢獻或同意危害物質洩漏或有洩漏之虞之行為；二、土地所有人並非潛在責任人或與其他潛在責任人無密切關連；三、不會因企業體的重組而成為潛在責任人；四、土地所有人已採取合理的手段去防止、停止危害物質持續得洩漏、防止任何在未來有洩漏威脅的危害；五、須遵從 CERCLA 要求給予的資訊與行政傳喚；六、必須提供發現危害物質洩漏之所有法律上通知；七、提供從事危害應變

責的保護。準此，為了合乎上揭免責條款，買主或繼受者必須對於先前土地所有人、使用人以及環境的情狀做「所有適當的詢問」¹⁹⁹（all appropriate inquiries）。是以，「所有適當的詢問」更已成為美國環保署（EPA）對於調查環境的注意義務之基本原則，以及在不動產內存在或有污染之虞的調查評估程序²⁰⁰。

綜合上述，若認為對於土地所有人之整治責任採無過失責任，會對於土地所有人產生過大負擔，立法上可採取於特定情形下土地所有人得舉證免責之免責條款。然總括前述，主張土地所有人免責標準之共同要件為：首先，土地所有人在取得土地前都必須從事「所有適當的詢問」，藉以評估土地的污染程度；次者，亦必須採取「合理的手段」防止、停止任何危害物質持續得洩漏、防止任何在未來有洩漏威脅的危害；末者，更必須與行政機關共同協力，並遵從行政機關所採取的相關限制²⁰¹。

第五項 土地所有人土壤污染整治責任之界限

於行為責任方面，凡不影響公共秩序或公共安全者，行政機關即不應加以干涉，此乃一般行為責任之界限。反之，行為對於公共秩序或安全有影響時，其所應負之行為責任乃完全之責任，換言之，行為責任此時無責任界限之問題。

至於狀態責任部分，從危害防止法之觀點，土地所有人既為狀態責任人，其整治責任實應與行為責任人相同，換言之，其應負擔排除危害之責任，不因其對危害之狀態有無認識、主觀上有無歸責要件而不同，亦應採無過失責任（嚴格責任原則）。然如前述，若認為對於土地所有人採無過失責任會對於土地所有人產生過大負擔，除可參照美國立法例上採取於特定情形下，土地所有人得舉證免責之免責條款外，若土地所有人無法舉證免責時，可再參照德國立法上對於土地所有人採取責任有限性之理論。蓋因自然災害、不可抗力所產生之危害，或者殘留廢棄物

之人充分的協力、援助及使用之權利；八、遵守受污染之鄰地應變措施而生的土地使用限制；九、不可阻礙使用在該應變措施有關設施控制計畫之效用及健全性；十、於購買土地時，已做「所有適當的詢問」，並且對於土地遭受鄰地污染或有遭受污染之虞，不知或無法可得而知。陳毓民，前揭文（註 15），第 58 至第 60 頁。

¹⁹⁹ 褐地法案要求在法案制定後的兩年內，公布行政命令去建立可以滿足該條件目的之標準與常規，褐地法案認為 EPA 公布行政命令之準則，必須包含：一、藉由環境專家調查的結果。二、收集該土地潛在的污染資料，詢問過去和現在的所有者、經營者和居民。三、調查該土地首次開發後之所有權狀、土地謄本、空照圖、主管機關所掌資訊、土地使用記錄及先前占用、使用情形。四、找尋是否在此土地有基於聯邦法規、州法規或地方法規負擔環境清理費用的優先權。五、檢查聯邦、州和地方政府有關附近及該土地的污染記錄及相關記錄。六、對該土地及鄰接土地之目視檢查。七、若該土地未遭受污染，購買價格與土地價值的關連性。八、關於該土地通常可知或可合理查詢的資訊。九、此土地而易見的存在或可能存在污染程度，並藉由適當的調查而能檢測出污染。

²⁰⁰ 陳毓民，前揭文（註 15），第 53 至第 54 頁。

²⁰¹ 陳毓民，前揭文（註 15），第 62 頁。

或拋棄物，該拋棄物因已無所有人或事實上管領人，且現任土地所有人對隱藏於地表下之污染，已因年代久遠一無所悉，更無管領或排除可能，此時若因土地所有人無法舉證免責即使其負擔危害防止之責任，仍屬過苛，此時可考量德國學說及實務上土地所有人責任之界限²⁰²，藉以減輕土地所有人危害防止責任。

第一款 德國學說及實務之見解

在德國基於公共秩序及安全之維護，主管機關對狀態責任人課以排除危害的責任，然狀態責任人所應負的責任界限究竟何在？狀態責任人所應負的最終責任是否及於天災或一切不可抗力？學理上有二說²⁰³：

一、絕對說

狀態責任人應負全責。因其享有者為所有物的全部權利，對其所有物所生的影響公共秩序的行為，即應負完全責任。

二、合理犧牲界限說

採取合理界限之理由，係因狀態責任人無法承擔所有危險的可能。尤其是意外或天災的情形之特殊環境危害。例如：重大環境危害案件，其清理或排除之費用將難以承擔，亦不具期待可能性。

上述二說，論者有謂觀諸德國基本法第14條第2項：「財產權有其社會義務內容與界限，並非毫無限制。」此一憲法位階的權利有助於說明狀態責任人享有物之所有權利益時，必須同時負擔責任，但其責任並非完全無界限。換言之，財產權之社會義務，不僅是限制財產權之原因，亦是限制財產權之界限，財產權之社會義務亦使狀態責任應有其界限，故土地所有人並非於對於所有之危害均應負擔整治責任²⁰⁴。例如對某些特殊風險並無任何利益，即非屬該所有人所應承擔之範圍，理應由全體大眾負擔²⁰⁵。

次者，亦有認為基於期待可能性的理論也可知悉，責任並非完全無界限，蓋若課與狀態責任人超過所有權價值範圍之責任，其負擔即屬不可期待。甚者，德國聯邦憲法法院於2000年更作成判決，確定土地所有人負擔整治費用之範圍，必須符合比例原則之要求。若要求土地所有人負擔全部之整治費用，對於土地所有人並「無期待可能性」時，就必

²⁰² 如桃園鎳污染，長億公司購買原屬於美國 RCA 公司所有的土地，孰料該地竟遭受鎳污染，除依民事向原出賣人請求瑕疵請求權外，在危害防止之責任上，長億公司為該土地所有權人，對該土地負有所有之狀態責任，惟其責任是否應有界限？

²⁰³ 黃啓禎，前揭文（註2），第307頁。另參閱陳正根，環保秩序法上責任人之基礎與界限，中正大學法學集刊第25期，2008年11月，第65頁。

²⁰⁴ 林昱梅，前揭文（註188），第252頁。

²⁰⁵ 參閱黃啓禎，前揭文（註2），第308頁。

須考慮整治責任及全額費用負擔是否違反比例原則²⁰⁶。是以，針對狀態責任之界限問題，德國學說及實務之見解應採「合理犧牲界限說」。

本文認為，危害防止中狀態責任之成立，重點在物與危害之直接因果關係。由於土地所有人或對物有事實上管領力之人對於產生危害之物最有影響力，甚至比行政機關更有能力防止危害或排除危害，故不能驟謂因天災或第三人等所導致之危害，皆不成立狀態責任，否則危害有可能繼續擴大。惟因不可歸責於土地所有人所產生之危害，若因土地所有人無法舉證免責即使其負擔危害防止之責任，確實仍屬過苛，此時即可參照上揭德國學說及實務之見解，對於土地所有人之整治責任在法律效果的部分，可採取「合理犧牲界限說」，其責任界限標準如下。

第二款 責任界限之標準

關於土地所有人責任之界限，德國聯邦憲法法院提出了以下兩個界限²⁰⁷：

第一目 以土地整治後之價值作為責任之界限

對於土地所有人之整治責任採取「合理犧牲界限說」，使土地所有人負擔土壤污染整治費用，其責任界限可以用土地整治後之價值作為衡量。換言之，整治費用低於整治後土地之市價或至多與市價同，原則上具有期待可能性；若整治費用比整治後之土地價值更高，土地可能喪失其財產利用價值，所有人也可能喪失整治後使用土地之利益，此時即不具有期待可能性。而行政機關若欲課予土地所有人超過整治後市價之整治責任，是否有期待可能性，更可視是否有下列情形定之²⁰⁸：

一、土地所有人本身是否為受害人之情形

若土地遭受污染係基於天災，或無土地使用權之第三人所為，因土地所有人本身也是受害人，故此時應由大眾承擔此風險。於此情形，超過土地價值之整治費用，對土地所有人而言實不具備期待可能性。

二、土地所有人是否以該土地為財產重心或生活之基礎

整治之土地若為土地所有人財產之大部分，而且是其個人及家庭生活之重心時，此時具備期待可能性者，應為整治之費用支出不能超出所有人繼續使用土地之利益。

²⁰⁶ 林昱梅，前揭文（註 188），第 252 頁。

²⁰⁷ 林昱梅，前揭文（註 188），第 252 至第 256 頁。

²⁰⁸ 林昱梅，前揭文（註 188），第 253 頁。

三、土地所有對於風險之承擔是否認識

土地所有人購買土地時，對於危害及污染若已有認識者，則對於土地所有人課予超過土地價值之整治費用，應具有期待可能性。蓋土地所有人有認識且自願吸收該風險，其財產權所受之保障即相對降低，故無法主張整治費用應限於土地之市價。次者，若土地所有人購買土地時，或將土地交由他人利用時，原本應可知悉或可得而知該土地有受污染之虞，但因為過失，未認識可能發生之污染者，則整治費用超過土地之價值，對於所有人而言，也具備期待可能性。甚者，過失之程度，也可以作為影響期待可能性判斷之參考。另土地所有人是否從中獲利，如超出常理以廉價買到已受污染之土地，亦是土地所有人是否具有期待可能性之重要參考。

第二目 以與污染土地有功能上一體性之財產作為超過市價責任之界限

在可期待土地所有人負擔超過土地價值之整治費用時，亦不能將土地所有人全部之經濟能力（財產）作為負擔整治之費用。蓋對於土地所有人而言，與污染土地毫無法律或經濟關聯之財產，作為負擔整治費用之一部，既無期待可能性，也違反比例原則。換言之，土地所有人承擔費用之期待可能性，不應以所有人整體之經濟能力為衡量之標準。因此，即使肯認行政機關得課予土地所有人超過市價之整治責任，但是超出市價之費用範圍不能及於與污染土地毫無法律或經濟關聯性之財產。超出土地價值之整治費用部分，只能以與污染土地有功能上一體性之財產來負擔，方具有期待可能性。

第三節 小結—土污法上土地所有人責任機制之評析

基於危害防止法之責任體系，土地所有人因為其對於土地之事實上管領力及支配力，故土地所有人負擔整治責任本係基於狀態責任人之地位而來，應不以土地所有人對於土壤污染主觀上有可歸責之事由為前提，此乃源於危害防止法之基本理論。換言之，土地所有人之所以負擔污染整治責任及費用，係因其土地所有人之地位，並因其對於該土地有法律上及事實上之管領力，故必須對於土地之污染結果負責。況且，土地所有人利用土地，有時不必任何付出，即有收益，因此，對於土地所

產生之危害，即使不是所有人自己造成的（本身並無故意過失），也必須對他人導致之土壤污染負責。又參照美國 CERCLA 對於土地所有人採無過失責任之立法及美國法院所確立之無過失責任原則。從而，對於土地所有人之整治責任在構成要件上，應無須考量土地所有人主觀上之歸責要件，而採無過失責任（嚴格責任原則）。此除得有效防止危害外，實際面上亦可解決行政法院及主管機關對於土地所有人之責任條件認定標準不一致之問題。

然而，若認為對於土地所有人之整治責任採無過失責任，會對於土地所有人產生過大負擔，可先參照美國立法例上採取於特定情形下土地所有人得舉證免責之免責條款。亦即，若危害之產生完全是由非土地所有人之受雇人或代理人，以及與土地所有人無任何關係之人所造成者，此時土地所有人應無庸負責，但其前提為：一、必須考慮危害物質的特性，土地所有人必須對於令人不安的危害、污染已盡了適當之注意；二、土地所有人必須對於第三人污染之作為或不作為為預見，並採取防範措施。又土地所有人主張免責標準之共同要件為：首先，土地所有人在取得土地前都必須從事「所有適當的詢問」，藉以評估土地的污染程度；次者，亦必須採取「合理的手段」防止、停止任何危害物質持續得洩漏、防止任何在未來有洩漏威脅的危害；末者，更必須與行政機關共同協力，並遵從行政機關所採取的相關限制。又若土地所有人仍無法舉證免責，此時可再參照德國學說及實務之見解，對於土地所有人之整治責任在法律效果的部分採取「合理犧牲界限說」，並以「土地整治後之價值」及「與污染土地有功能上一體性之財產」作為責任之界限，藉以減輕土地所有人之整治責任。

惟現行制度上，在現行土污法對土地所有人所採取主觀要件尚未修正或刪除前，仍不得無視於法條之規定。故新土污法修正後，當土地所有人已盡善良管理人之注意義務時，土地所有人便得如同美國法制上產生舉證免責之效果，無需負擔整治責任；反之，若土地所有人未盡善良管理人之注意義務時，土地所有人即需負擔整治責任，但新土污法要求土地所有人所負擔之整治責任是否無責任之界限，非無疑義。本文認為，土地所有人依土污法第 31 條第 1 項規定所負擔之整治責任，基於期待可能性及比例原則，土地所有人之整治責任仍應有其界限，且整治費用限於「土地整治後之價值」及「與污染土地有功能上一體性之財產」為界限，不宜將土地所有人之所有財產均做為整治費用。否則，若不分情形均要土地所有人負擔整治責任，除無期待可能性及有違比例原則外，亦恐有過分限制人民財產權之問題²⁰⁹。但根本解決之道，應回歸危害防止之法理，對土地所有人之整治責任採無過失責任，並參考美國法制及德國聯邦憲法法院之見解，先採取於特定情形下土地所有人得舉證

²⁰⁹ 陳毓民，前揭文（註 15），第 116 至第 117 頁。

免責之免責條款；若土地所有人仍無法舉證免責，此時可再採取「合理犧牲界限說」，藉以減輕土地所有人之整治責任。



第五章 實例評析

第一節 中石化安順廠土壤污染案

隨著一次次檢驗報告出爐，隱身在台鹼安順廠地底之污泥也一吋吋地浮升，而我國土壤污染之嚴重問題，更隨之一尺尺地擴延並躍上檯面。面對此一堪稱我國史上最重大之土壤污染事件，如何對該場址進行整治復育，爰成為相關主管機關之重責大任與棘手問題。其問題之所以棘手，不僅因該場址周遭環境土壤、地下水及附近水域底泥遭受嚴重污染，尚且因台鹼安順廠業已關閉，亦因主管機關命概括承受之中國石油化學工業開發股份有限公司（以下簡稱中石化公司）負整治責任，而引發行政訴訟²¹⁰。而原被告間多年爭執，亦隨著再審後而確定。系爭案件所涉及者除了溯及既往原則的適用外，主要爭點即在於為何中石化公司須承擔台鹼公司整治義務之問題，而行政法院對於上揭問題之見解大致相同，本文以下案例事實及判決之主要爭點及理由，乃以高雄高等行政法院 93 年度訴字第 941 號判決為基礎。

第一項 事實概要

緣中石化公司安順廠土地，經台南市政府所屬環境保護局（以下簡稱台南市環保局）於民國（下同）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，台南市環保局乃依舊土污法第 11 條第 2 項前段規定（新土污法第 12 條第 2 項），於 91 年 4 月 11 日以南市環水字第 09104007660 號公告，將該廠區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，將安順廠公告為土壤污染控制場址，污染物為戴奧辛及汞。嗣台南市環保局再依舊土污法第 11 條第 2 項及「土壤及地下水污染控制場址初步評估辦法」（以下簡稱初評辦法）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，爰依舊土污法第 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（以下簡稱環保署）審核，並經環保署於 93 年 3 月 19 日以環署土字第 0930020257 號公告安順廠為土壤污染整治場址。

而台南市環保局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，遂依舊土污法第 13 條第 1 項規定（新土污法第 15 條第 1 項）採取應變必要措施，

²¹⁰ 主要判決為高雄高等行政法院 93 年度訴字第 941 號、高雄高等行政法院 94 年度訴字第 296 號、最高行政法院 96 年度判字第 1953 號、最高行政法院 96 年度判字第 1954 號、最高行政法院 98 年度判字第 1373 號、最高行政法院 98 年度判字第 1404 號。

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）依同條第 3 項規定（新土污法第 28 條第 3 項）代為支應費用新台幣（下同）652,221 元。其後，台南市環保局旋依舊土污法第 38 條規定（新土污法第 43 條第 1 項）限期命中石化公司繳納該筆款項，並於 93 年 4 月 16 日命中石化公司陳述意見後，於 93 年 5 月 10 日以南市環水字第 09303012510 號函命中石化公司於 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。中石化公司不服，提起訴願，亦遭駁回，遂提起本件行政訴訟。

第二項 系爭案例主要爭點及判決理由

一、台鹼公司是否為系爭場址之污染行為人

（一）戴奧辛部分：

查台鹼公司安順廠於 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，最高值達我國土壤污染管制標準之 970 倍；海水貯水池池水戴奧辛濃度也高達 83 倍。另依據台鹼公司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。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，送至台南市環境保護局審查，並由台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，且其鄰近地帶亦遭受到不同程度的戴奧辛污染。此外，在該污染場址及附近，只有台鹼公司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鹼公司五氯酚生產過程中所產生，且因台鹼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。

(二) 汞污染部分：

查台鹼公司早期使用汞電解法將海水電解以製造氯及鹼，此為台鹼公司所不否認。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 年台灣省水污染防治所之調查，台鹼公司安順廠自 35 年開始使用汞電解法製造氯及鹼，當年台鹼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鹼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。另依據台鹼公司歷年來自行調查提送之報告亦明白記載，在在可說明系爭場址所受之汞污染，與台鹼公司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。

(三) 依上開說明，系爭場址中之戴奧辛及汞污染，乃係台鹼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。

二、台鹼公司與中石化公司合併後，中石化公司有無承受台鹼公司有

關污染系爭場址之責任：

(一) 按台鹼公司安順廠於 71 年間奉經濟部命令裁撤關廠，72 年 4 月 1 日中石化公司配合政府政策與台鹼公司合併因而取得台鹼公司台南安順廠坐落之土地。茲依 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。依此規定，公司因合併而消滅，其法人人格係由存續公司所吸收，並非真正消滅。查中石化公司既於 72 年 4 月 1 日起與台鹼公司合併，台鹼公司之法人格即由中石化公司所吸收，台鹼公司之權利義務則由中石化公司所概括承受，此亦有中石化公司與台鹼公司所簽定之合併契約書可稽之。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。查台鹼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，自應由中石化公司概括承受，尚無疑義。

(二) 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（最高行政法院 91 年判字第 1261 號行政判決參照）。本件台南市政府依據土污法第 38 條規定，命中石化公司繳納依土污法第 13 條所代為支付之費用，核屬要求台鹼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中石化公司承受之。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。又中石化公司並非單純受讓系爭土地，而係概括承受污染行為人即台鹼公司之全部權利義務。而台鹼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，亦應承擔社會所賦與之責任，故而台鹼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中石化公司即應負起排除系爭污染行為責任²¹¹。

三、中石化公司是否為系爭場址之污染行為人

- (一) 中石化公司與台鹼公司合併後，對於該場址污染之嚴重性，早已知悉甚詳，詎中石化公司對系爭廠址卻未有何具體改善之相關作為。茲依 74 年 11 月 20 日修正公布之廢棄物清理法第 13 條規定：「產生事業廢棄物之事業機構，其廢棄物應自行或委託公、民營廢棄物清除、處理機構負責清除、處理之。前項一般事業廢棄物，能與一般廢棄物合併清除、處理者，得繳付所需費用，委託執行機關辦理。有害事業廢棄物，不得與一般廢棄物或一般事業廢棄物合併清除、處理。」、第 15 條規定：「事業廢棄物之貯存、清除或處理方法及設施，應符合中央主管機關之規定。」（90 年 10 月 24 日修正公布之廢棄物清理法 28 條及第 36 條亦有相同之規定）此外，有關廢棄物之清除處理方法，環保署業於 78 年發布「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」，供作遵循之依據，該標準已就廢棄物之貯存方法、設施及清除方式予以詳細之規範。

²¹¹ 亦有學者認為，應將公司合併後，後繼公司應繼受先前公司之整治責任規範於我國土污法中。吳淑莉，從台鹼案論企業併購者關於土壤及地下水污染整治責任之繼受，台北大學法學論叢，第 74 期，第 17 頁。

- (二) 準此，中石化公司對於系爭場址內之戴奧辛及汞污泥之之污染，未依規定妥為貯存或清除，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，故中石化公司確為系爭場址之污染行為人無訛。

第三項 判決之評析

- 一、行政院藉由舊土污法第 48 條（新土污法第 53 條）溯及既往之規定，使土污法對於台鹼公司亦有適用，故中石化公司與台鹼公司合併後，便由中石化公司概括承受台鹼公司之整治責任，而且基於污染整治責任之「物之屬性」，並非一身專屬性之公法義務，亦可得出相同之結論。然而，抽象責任的概括繼受與特定繼受是不容許的，不論是本於私法上的個人繼承或企業的營業概括合併，污染整治責任，縱基於其「物之屬性」而非一身專屬性之整治責任，理論上雖得概括或特定繼受，但其前提仍必須是已經由具體化之責任²¹²。是以，系爭案例台鹼公司雖為污染行為人，主管機關固得基於舊土污法第 48 條之規定，命其負擔污染整治責任，進而課予相關之義務。然而，在主管機關依土污法作成相關處分之前，台鹼公司之法人格早已消滅，故台鹼公司之整治責任，僅是一尚未經行政處分具體化之抽象責任，實際上實無法被中石化公司所繼受²¹³。
- 二、有論者認為舊土污法第 48 條之規範旨趣，在於溯及適用之「污染行為人」包括「污染行為人於土污法施行時仍然存在」及「污染行為人於土污法施行時已不存在」二種情形。就後一種情形而言，污染行為人於土污法施行時既已不復存在，則主管機關勢不可能對之採取任何措施或課與其責任。又因於該污染行為人存續期間土污法尚未施行，主管機關亦不可能依法規定課與其責任，據以形成具體之責任。準此，舊土污法第 48 條之「真正溯及條款」若要具有實質之規範意義，惟一可能之解釋是立法者有意將土污法之「抽象」整治責任溯及適用於已不存在之污染行為人，並使已不存在之污染行為人之抽象整治責任仍受土污法之規範²¹⁴。故依該見解，基於土污法所生之抽象整治責任，乃因舊土污法第 48 條之規定而具有繼受能力，從而得為繼受之標的。此種解釋或許可以合理化行政院

²¹² 李介民，前揭文（註 75），第 94 頁。

²¹³ 陳毓民，前揭文（註 15），第 96 頁。

²¹⁴ 李建良，前揭文（註 183），第 146 頁。

跳過抽象責任或具體責任討論過程，雖舊土污法第 48 條規定之「污染行為人」實際上是有可能於土污法施行時已不存在，惟若如此解釋，當污染行為人於土污法施行後仍然存在，可是主管機關仍未對其採取任何措施或課予責任，此時卻發生污染行為人死亡或營業合併之情事，則基於抽象責任不得繼受之法理，反而主管機關不得令繼受人負擔整治責任，無異導致輕重失衡。況且，我國舊土污法第 48 條對於主體之設定模式，並未如德國之土壤保護法第 4 條第 3 項之規定，明文將繼受人予以規範，在無立法使抽象責任得以繼受之情形下，這種不確定之負擔得以被繼受人繼受乃一例外之情形，應更嚴格加以解釋。更何況，由於土污法所規定者為「污染行為人」，當繼受者亦非對於污染結果有貢獻者，且繼受後未違反當時之有關法令時，對其溯及既往亦會有合憲性之疑慮²¹⁵。

- 三、從而，本文認為中石化公司既為土地之所有權人而為「狀態責任人」之地位，其對於土地又有實際支配管領能力，因此，必須對物之違法狀態及由此產生之危害負責，即使土地遭受污染之危害係於中石化公司取得所有權之前即已存在，在土污法施行後，中石化公司對於未清除之污染所造成之危害，並不礙於中石化公司成立整治責任。
- 四、因此，行政法院與學者之見解，基本上均拘泥於中石化公司為污染行為人之想法，惟事實上，在台鹼公司併入中石化公司後，中石化公司當然亦係系爭場址之土地所有權人，而對於該場址具有支配管領力。因此，對於自己所實際管領支配之土地若已產生危害狀態時，當需負責。甚者，該場址遭受嚴重污染之事實，更早已於 80 年代即被中石化公司之主管機關—經濟部所發覺，中石化公司成為安順廠之新所有權人時，便已認識且承擔土地遭受污染之結果，而且台鹼公司併入中石化公司後，仍未依 63 年當時公布之廢清法第 13 條及 64 年發布之廢棄物清理法台灣省施行細則第 18 條等規定，善盡其備置適當儲存設備或容器盛裝之義務，致安順廠剩餘五氯酚產品經長期風蝕雨淋而滲入地下，終導致土壤及地下水污染。故縱使最初之土污法於 89 年方立法完成，惟在土污法制定後，中石化公司仍未將該污染予以清除，中石化公司自需對於該污染場址所產生之危害狀態負責，雖然就土污法要求污染土地關係人因重大過失，始負整治責任，不過本文認為中石化公司當初與台鹼公司合併時，無異自願承擔系爭土地遭受污染之結果，亦未依當時之相關法規盡管理之責，同時污染存在於其擁有系爭污染場址之期間，亦長達將近二十年，在法條仍有主觀要件之規定底下，實已該當舊土污

²¹⁵ 陳毓民，前揭文（註 15），第 97 頁。

法第 25 條第 2 項重大過失之主觀要件無疑²¹⁶。

五、是以，中石化公司既為土地所有權人並處於狀態責任人之地位，其所負者乃基於土污法所規定之法定責任，屬一種原始責任。況且，既為法定責任，便無所謂責任繼受之問題。故就本案事實而言，依舊土污法之規定，中石化公司必須負擔法定之整治責任，主管機關原本即得依舊土污法第 25 條第 2 項之規定，直接另中石化公司負擔整治責任，而非如同行政法院與學者之見解，從行為責任之概括承受著手，並透過責任繼受之概念，認為中石化公司之整治責任乃概括繼受台鹼公司之行為責任而來，況且，行政法院之上揭見解更與抽象責任不得繼受之法理互相矛盾。

第二節 台塑仁武廠污染案

第一項 事實概要

行政院環境保護署(以下簡稱環保署)於 98 年辦理「運作中工廠土壤及地下水含氫有機溶劑污染潛勢調查及查證計畫」期間，於 98 年 7 月進場調查台塑仁武廠之土壤及地下水品質是否受到污染，並於同年 11 月完成查證報告，確認該廠之土壤及地下水已遭受嚴重污染。高雄縣政府於 98 年 11 月進場查證，於 98 年 12 月 17 日依土污法第 7 條第 5 項規定命該廠於 99 年 1 月 15 日前採取應變必要措施，並持續執行及追蹤，該場址於 99 年 2 月 25 日由高雄縣政府公告為污染控制場址。之後，高雄縣政府又於 99 年 3 月~4 月間進行監測作業，並於 99 年 3 月 30 日召開「高雄縣政府仁武鄉及橋頭鄉地區水稻枯黃案件公害糾紛紓處小組會議」，研商有關公害糾紛處理之情事，嗣於 99 年 4 月 26 日成立「土壤及地下水污染擴散與整治專家小組」，負責有關本案相關污染調查、改善計畫之審查及監督工作，後續將針對台塑公司提出之污染調查及評估計畫、整治計畫進行相關之審查及監督作業，以確保台塑仁武廠場址得以確實及妥善進行改善，並避免影響環境及人體健康。且針對本場址之污染源、污染情形及場址周圍地區之污染狀況，環保署亦協助及督導高雄縣政府及相關單位，執行相關之稽查、調查採樣等作業，以確認目前是否有持續洩漏及污染擴散之情事，以儘速掌握場址污染之狀況，作為管制之依據。環保署復依高雄縣政府提報初步評估結果，於 99 年 4 月 28 日公告該廠為污染整治場址。高雄縣政府於 99 年 5 月 7 日要求該廠依土污法第 14 條第 1 項規定於 6 月 21 日前提出污染調查及評估計畫，

²¹⁶ 陳毓民，前揭文（註 15），第 97 至 98 頁。

台塑公司於6月10日提報污染調查及評估計畫至高雄縣政府審查²¹⁷。

第二項 系爭案例主要爭點²¹⁸

一、台塑仁武廠之污染情形

(一) 氯乙烯 VCM 廠部分：

針對台塑仁武廠氯乙烯 VCM 廠採集 2 處土樣分析，其中 S9822-01 分析結果檢出 1,2-二氯乙烷濃度為 6,060 mg/kg (土壤污染管制標準為 8 mg/kg)；四氯乙烯濃度為 16.5 mg/kg (土壤污染管制標準為 10 mg/kg)；氯乙烯濃度為 29.3 mg/kg (土壤污染管制標準為 10mg/kg)。S9822-02 檢出順-1,2-二氯乙稀濃度為 18.3 mg/kg (土壤污染管制標準為 7 mg/kg)、氯乙烯濃度為 10.6 mg/kg。

VCM 廠之標準監測井 MW9822-01 有 10 項超過地下水第二類管制標準，各地下水污染物項目測出最高濃度彙整如下：1,1,2-三氯乙烷濃度為 8.58 mg/L、1,1-二氯乙烯濃度為 1.09 mg/L、1,2-二氯乙烷濃度為 15,100mg/L、苯濃度為 3.59 mg/L、氯仿濃度為 16.1 mg/L、順-1,2-二氯乙烯濃度為 2.11 mg/L、二氯甲烷濃度為 1.35 mg/L、四氯乙烯濃度為 2.51 mg/L、三氯乙烯濃度為 4.12 mg/L 及氯乙烯濃度為 19.5 mg/L。

(二) 氟氯烴 HCFC 廠

台塑仁武廠 HCFC 廠之標準監測井 MW9822-08 有 7 項超過地下水第二類管制標準，各地下水污染物項目測出最高濃度彙整如下：1,1-二氯乙烯濃度為 4.73 mg/L、順-1,2-二氯乙烯濃度為 3.26 mg/L、二氯甲烷濃度為 1,120 mg/L、三氯乙烯濃度為 0.18 mg/L、四氯乙烯濃度為 3.56 mg/L、氯乙烯濃度為 1.49 mg/L、四氯化碳濃度為 0.098 mg/L。

(三) 另自 99 年 4 月以來，民間團體密集自主監測後勁溪水質，光是在台塑仁武廠下游的仁武橋便累積超過 30 次採樣、1800 個包含氯乙烯、1,2-二氯乙烷在內的 60 種有機化合物的分析數據，平均每週 1~2 次的監測頻率早已遠遠超出官方的稽查。依據檢測數據顯示，後勁溪水中總含氯有機化合物濃度，自 4 月以來便不斷

²¹⁷ 資料來源：行政院環保署網站

http://ivy5.epa.gov.tw/enews/fact_HotFile.asp?inputtime=0990707173950 (最後造訪日期 2011 年 12 月 18 日)

²¹⁸ 資料來源：行政院環保署網站

http://ivy5.epa.gov.tw/enews/fact_HotFile.asp?inputtime=0990707173950 (最後造訪日期 2011 年 12 月 18 日)

向上攀升，其中，氯乙烯超過地下水管制標準 19 次、1,2-二氯乙烷超標 15 次、二氯甲烷超標 13 次、氯仿超標 5 次，直到今日，總有機化合物濃度仍持續上升中。此部分意謂著，台塑仁武廠的污染仍持續進入後勁溪，並隨著溪水不斷向外擴散²¹⁹。

二、本次污染事件，高雄縣政府之責任與應作為事項

(一) 按「本法所定中央主管機關之主管事項如下：一、全國性土壤、底泥及地下水污染預防與整治政策、方案、計畫之規劃、訂定、督導及執行。二、全國性土壤及地下水污染之監測及檢驗。三、土壤、底泥及地下水污染整治法規之訂定、研議及釋示。四、直轄市或縣(市)主管機關土壤、底泥及地下水污染預防、監測與整治工作之監督、輔導及核定。五、涉及二直轄市或縣(市)以上土壤、底泥及地下水污染整治之協調。六、土壤及地下水污染整治基金之管理。七、土壤、底泥及地下水污染檢測機構之認可及管理。八、土壤、底泥及地下水污染預防與整治之研究發展及宣導。九、土壤、底泥及地下水污染整治之國際合作、科技交流及人員訓練。十、其他有關全國性土壤、底泥及地下水污染之管理、預防及整治。」、「本法所定直轄市、縣(市)主管機關之主管事項如下：一、轄內土壤、底泥及地下水污染預防與整治工作實施方案、計畫之規劃、訂定及執行。二、轄內土壤、底泥及地下水污染整治自治法規之訂定及釋示。三、轄內土壤及地下水污染預防、監測及整治工作之執行事項。四、轄內土壤、底泥及地下水污染預防與整治之研究發展及宣導。五、轄內土壤、底泥及地下水污染預防及整治之人員訓練。六、其他有關轄內土壤、底泥及地下水污染之管理、預防及整治。」新土污法第 4 條、第 5 條分別定有明文規定。準此，中央主管機關權責主要係針對全國性之事務如：1. 政策、方案、計畫之規劃、訂定執行。2. 相關環保法規之訂定、研議以及釋示。3. 就地方主管機關辦理污染預防、整治等工作之監督、輔導及核定。4. 涉及多數縣市之同一案件，進行必要之協調。而直轄市、縣(市)主管機關在相關業務所在之地位，主要係針對於轄區內之事務如：1. 規劃、訂定及執行污染預防與整治工作。2. 污染預防與整治之研究發展及宣導事項。3. 其他有關污染之預防及整治事項。因此，本案既係屬地區性之污染預防或整治工作，本為地方主管機關即高雄縣政府之權責。

(二) 故一旦台塑仁武廠經公告為整治場址後，高雄縣政府即應依法要

²¹⁹ 地球公民協會新聞稿，2010 年 10 月 18 日。

求台塑公司負起履行污染調查、整治計畫訂定及實施義務，至整治計畫核定實施前，台塑公司均應參照該公司提送至高雄縣政府「台塑仁武廠地下水緊急應變措施計畫書」內容持續辦理，用以減輕污染並阻隔污染物向廠外移動擴散至場址外。高雄縣政府亦於查證發現污染情事後，立即進一步進場查證，以及補充設置廠內、外地下水標準監測井，調查廠外地下水是否受到污染，同時依土污法要求台塑公司提出並執行應變必要措施，高雄縣政府亦應持續監督其應變並要措施之執行。而中央主管機關即環保署則應持續提供技術、經費，協助高雄縣政府妥善處理台塑仁武廠污染案，並持續督導高雄縣政府依法要求台塑公司負起履行污染調查、整治計畫訂定及實施義務。

三、高雄縣政府是否要命台塑仁武廠停工

按「直轄市、縣(市)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。」新依土污法第 15 條第 1 項第 1 款定有明文。準此，須為避免污染擴大或減輕污染危害，始得依控制場址或整治場址之實際狀況，命污染行為人停止作為、作業、部分或全部停工。因此，本件台塑仁武廠污染案，高雄縣政府仍需先依新土污法第 12 條第 3 項之規定將該廠區公告為污染整治場址，並依第 14 條規定進行調查評估後，俟台塑公司必要措施之執行仍無法減輕危害或污染擴大時，始得依該規定命其停工。

四、環保署要求高雄縣政府加重裁罰台塑仁武廠違反環保法規

針對該廠違反水污染防治法(以下簡稱水污法)第 28 條相關規定，環保署表示將責成高雄縣政府除依水污法第 28 條裁罰外，另依行政罰法第 18 條就台塑仁武廠違反水污法第 28 條相關規定而獲有利益之情事，核計不當利得加重裁罰。環保署初步評估其違法之罰款金額將高達新台幣 3 千 8 百萬至 1 億 5 千萬元之間，並要求由高雄縣政府俟專家小組審查確定其整治計畫後，予以確定罰額。該整治計畫需經高雄縣政府籌組由相關權益各方推薦專家成立之土壤及地下水污染整治專家小組審議，以落實資訊公開及公眾參與，經審議確認污染控制方法後，確定台塑公司所需支出經費，據以決定裁罰金額。

第三項 案例之評析

一、台塑公司是否為系爭場址之污染行為人

(一) 因台塑仁武廠內之相關設施龜裂滲漏造成污染之情形

針對台塑仁武廠內之氯乙烯 VCM 廠採集之土樣分析，以及氟氯烴 HCFC 廠標準監測井，如前所述，其中氯乙烯、二氯乙烷、四氯乙烷、二氯甲烷、氯等有機化合物均已超標，然此均係台塑仁武廠所生產 PVC(聚氯乙烷)後，因廠內相關設施龜裂滲漏造成污染之情形。台塑公司原對於其廠內相關設備負有隨時檢查是否有滲漏之作為義務，惟台塑公司卻未為，並造成土壤及地下水之污染，台塑公司因廠內相關設施龜裂滲漏造成污染，為系爭場址之「污染行為人」要可確認。

(二) 因廠內合法排放而造成後勁溪水污染部分

如前所述，自 99 年 4 月以來，民間團體密集自主監測後勁溪水質，光是在台塑仁武廠下游的仁武橋便累積超過 30 次採樣，且依據檢測數據顯示，後勁溪水中總含氯有機化合物濃度，自 4 月以來便不斷向上攀升，其中，氯乙烯、二氯乙烷、二氯甲烷、氯仿均已超標多次，直到今日，總有機化合物濃度仍持續上升中。此部分意謂著，台塑仁武廠的污染仍持續進入後勁溪，並隨著溪水不斷向外擴散。準此，若後勁溪之污染係因台塑仁武廠之排放所造成，此部分台塑公司即為污染行為人無疑，且依水污染防治法第 28 條之規定，事業或污水下水道系統設置之輸送或貯存設備，其有疏漏致污染水體者，應立即採取緊急應變措施，並於事故發生後三小時內，通知當地主管機關即高雄縣政府。而違反上述規定者，依同法第 46 條各項規定得處新台幣 1 萬至 60 萬元正；情節重大者，得命其停工或停業²²⁰。

二、高雄縣政府依土污法或水污染防治法之相關規定，課予台塑公司

之行政管制措施毋庸考量其主觀上之故意或過失

如前所述，台塑公司為台塑仁武廠系爭場址之污染行為人要可確認。因此，主管機關高雄縣政府依土污法課予台塑公司之各項行政管制措施，諸如：要求台塑公司負起履行污染調查、整治

²²⁰ 水污染防治法第 46 條規定：「違反依第十三條第四項或第十八條所定辦法、第二十八條第一項規定者，處新臺幣一萬元以上六十萬元以下罰鍰，並通知限期補正或改善，屆期仍未補正或完成改善者，按日連續處罰；情節重大者，得命其停工或停業；必要時，並得廢止其排放許可證、簡易排放許可文件或勒令歇業。」

計畫訂定及實施義務，甚者，若台塑公司污染情節重大，依土污法第15條第1項第1款命其停工等。上揭不利行政處分之行政管制措施因不具有裁罰性，即非行政罰法上所稱之行政罰。是以，主管機關即高雄縣政府於運作這類措施時，性質上純屬依法課予相對人義務之權力作用，非行政罰，故不以具有故意或過失為必要，縱使日後可能發生因代履行而生費用承擔之問題亦同。且此等行政管制措施亦不適用行政罰法相關原則，且無時效期間之限制，只要危害狀態存在，主管機關即高雄縣政府得隨時採取行政管制措施，藉以除去污染或防止污染再擴大之情事。

三、行政管制措施及行政制裁措施之交互運用

(一) 本件台塑仁武廠污染案，高雄縣政府為排除污染或避免污染擴大，可對台塑公司採取下列事後管制之危害防止措施：

- 1、台塑仁武廠經公告為控制場址後，此時污染行為人台塑公司應依新土污法第13條第1項規定完成調查工作及擬訂污染控制計畫、依新土污法第22條第1項規定提出土壤、地下水污染整治計畫、依新土污法第22條第4項規定若整治計畫之變更須提出申請，或高雄縣政府自行或命整治計畫實施者變更整治計畫，以及高雄縣政府得依新土污法第17條第5項規定命台塑公司提出土壤、地下水污染控制計畫，並依新土污法第24條第7項規定依據環境狀況，命台塑公司提出風險管理方式及土壤、地下水污染控制計畫。

若台塑公司違反上揭義務，依新土污法第37條規定：「污染行為人或潛在污染責任人違反第12條第7項、第13條第1項、第22條第1項、第4項或第24條第7項規定，未提送控制計畫或整治計畫者，處新台幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰，並通知限期補正或改善；屆期未補正或改善者，按次處罰。」故除可對台塑公司處以行政罰外，台塑公司尚需負擔違法狀態排除之責任。又若台塑公司之控制計畫未依新土污法第13條、第22條第1項、第3項或第24條第5項高雄縣政府核定之控制計畫或整治計畫內容實施，依土污法第38條第2項第3款之規定，高雄縣政府得處台幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並通知限期補正；屆期未補正者，按次處罰。

- 2、又高雄縣政府可再依新土污法第16條規定劃定、公告台塑仁武廠土壤及地下水污染管制區、第17條之規定對於台塑仁武廠管制區內之土地使用或人為活動，予以管制或禁止、第19條規定在台塑仁武廠管制區內從事有關土壤之工作時，應檢具清理或污

染防治計畫書，報請高雄縣政府核定後，始得實施，以及第 18 條之規定高雄縣政府應會同農業、衛生機關會勘污染管制區之農業行為。必要時，得禁止在污染管制區內種植實用農作物、畜養家禽、家畜及養殖或採捕食用水產動、植物。

若台塑公司違反上揭義務，而依新土污法第 40 條第 2 項之規定：「污染行為人、潛在污染責任人或污染土地關係人違反第 17 條或第 18 條規定者，處新台幣十五萬元以上七十五萬元以下罰鍰，並通知限期改善…。」、第 41 條第 2 項規定：「未依第 19 條第 1 項規定檢具清理或污染防治計畫書，報請直轄市、縣(市)主管機關核定者，處處新台幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並通知限期補正；限期未補正者，按次處罰。」故為避免台塑仁武廠污染管制區內之污染危害之擴大，因此當污染行為人台塑公司違反污染管制區管制辦法之規定時，高雄縣政府除可對台塑公司處以行政罰外，亦必須以管制之危害防止措施，通知台塑公司限期改善，藉以除去因其行為而使危害擴大之狀態。

- (二) 然若一土壤污染事件，若污染行為人不依規定提出或實施污染整治計畫，或者違反污染管制區內之管制行為，導致系爭場址之污染持續擴大，且污染行為人亦因持續污染行為而獲有重大利益之情事，此時雖依各別危害防止法上之規定，得對污染行為人為行政制裁措施，卻時常受限於行政制裁措施之罰鍰上限之規定，而無法確實對污染行為人予以制裁，污染行為人更因此獲有重大不法利益。此時主管機關應得依行政罰法第 18 條第 1、2 項之規定²²¹，審酌污染行為人因其危害行為所得利益範圍內，突破法定罰鍰上限，加重其罰鍰額度。其目的在使污染行為人不能因違反義務行為或藉由違反義務行為，而更獲得不法利益或保有不法利益，以藉貪婪之心。又行政罰法第 18 條第 1、2 項規定中之責難程度、所生影響、所得利益及受處罰人之資力等項，純屬抽象概念，需就具體個案予以裁量²²²，此亦賦予主管機關就個案分別予以裁量之權限²²³。

- (三) 準此，於本件台塑仁武廠污染事件中，高雄縣政府應具體查明該

²²¹ 行政罰法第 18 條第 1、2 項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。前項所得之利益超過法定罰鍰最高額者，得於所得利益之範圍內酌量加重，不受法定罰鍰最高額之限制。」

²²² 吳庚，前揭文(註 22)，第 500 頁。

²²³ 按「行使裁量權所為裁量基準之規範，乃屬原則性規定，但基於正當理由，非不得為差別待遇，亦即為保障人民在法律上地位之實際平等，並不限制主管機關斟酌具體案件事實上之差異，及立法目的而為合理之不同處置，此始為平等原則之真義。主管機關於具體個案仍應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力，於法律規定之處罰限度內為酌量加重或減輕之處罰，並為行政罰法第 18 條第 1 項所明示者。」(參照臺北高等行政法院 99 年度訴字第 660 號判決)

台塑公司違反土污法及水污染防治法，是否未通報洩漏事件及緊急應變措施不足，而任由洩漏至土壤及地下水之污染物持續擴散後，針對上揭具體事實予以裁罰；甚者，台塑公司是否早應投入相關經費盡應變措施義務而未投入之所得利益，以及是否有因本件污染行為獲有重大不法利益，衡酌其超過最高罰鍰之數額後，得再加重其罰鍰額度，藉以避免污染行為人台塑公司藉由污染行為，保有不法利益。此不僅可避免產生危害防止之漏洞，亦有益於提高危害防止之效率。



第六章 結論

有鑒於我國土壤污染案件之發生日益增多，而於發生土壤污染事件時，常因行為人不明或行為人無法完全清除污染，而造成污染仍繼續存在，此時污染所生之不利益即由國家及全體人民承擔。又因我國之土污法在土地所有人負擔整治責任的規定，於法文中增加土地所有人主觀責任條件，致使我國危害防止法上責任制度之混亂，更造成行政法院於實務操作上對於土地所有人主觀責任條件，並無統一之認定標準。是以，基於危害防止之狀態責任概念，土地所有人因對於其所有土地具有事實上之管領支配能力，而立於狀態責任人之地位，故令土地所有人負擔整治責任將可避免危害防止產生漏洞。又土地所有人之所以負擔污染整治責任及費用，係因其立於土地所有人之地位，並因其對於土地有法律上及事實上之管領力，故必須對於土地之污染結果負責。況且，土地所有人利用土地，有時不必任何付出，即有收益，因此，對於土地所產生之危害，即使不是所有人自己造成的（本身並無故意過失），也必須對他人導致之土壤污染負責。因此，對於土地所有人之整治責任，參考美國 CERCLA 對於土地所有人採無過失責任之立法及美國法院所確立之無過失責任原則，應無須考量土地所有人主觀上之歸責要件，而採無過失責任。此除得有效防止危害外，實際面上亦可解決行政法院及主管機關對於土地所有人之責任條件認定標準不一致之問題。從而，土污法將來修法時，對於土地所有人之整治責任應刪除其主觀上之責任條件，藉以有效防止危害。

然若認為對於土地所有人之整治責任採無過失責任，會對於土地所有人產生過大負擔，本文認為可先參照美國立法例上採取於特定情形下土地所有人得舉證免責之免責條款。亦即，若危害之產生完全是由非土地所有人之受雇人或代理人，以及與土地所有人無任何關係之人所造成者，此時土地所有人應無庸負責，但其有前提：一、必須考慮危害物質的特性，土地所有人必須對於令人不安的危害、污染已盡了適當之注意；二、土地所有人必須對於第三人污染之作為或不作為為預見，並採取防範措施。又土地所有人主張免責標準之共同要件為：首先，土地所有人在取得土地前都必須從事「所有適當的詢問」，藉以評估土地的污染程度；次者，亦必須採取「合理的手段」防止、停止任何危害物質持續得洩漏、防止任何在未來有洩漏威脅的危害；末者，更必須與行政機關共同協力，並遵從行政機關所採取的相關限制。土地所有人須符合上揭要件之一，方得以舉證免責。

但若土地所有人仍無法舉證免責時，此時在期待可能性及比例

原則之思考下，可再參照德國學說及實務之見解，對於土地所有人之整治責任在法律效果的部分可採取「合理犧牲界限說」，並以「土地整治後之價值」及「與污染土地有功能上一體性之財產」作為責任之界限。換言之，土地所有人之整治責任應有界限，而整治費用之負擔不宜將土地所有人之所有財產皆作為負擔整治費用，而且整治費用之範圍亦應以整治後之市價為限。

又危害防止上之污染行為人並無責任界限之問題，然若一土壤污染事件，若污染行為人不依規定提出或實施污染整治計畫，或者違反污染管制區內之管制行為，導致系爭場址之污染持續擴大，且污染行為人亦因持續污染行為而獲有重大利益之情事，此時雖依各別危害防止法上之規定，得對污染行為人為行政管制措施及行政制裁措施，然因行政管制措施僅單純課予責任人排除、除去危害之責任，且行政制裁措施時常又受限於罰鍰上限之規定，而無法確實對污染行為人予以制裁，污染行為人更因此獲有重大不法利益。此時主管機關應可依行政罰法第 18 條第 1、2 項之規定²²⁴，審酌污染行為人因其危害行為責難程度、所生影響、所得利益範圍以及受處罰人之資力，加重其罰鍰額度。其目的在使污染行為人不能因違反義務行為或藉由違反義務行為，而更獲得不法利益或保有不法利益，以藉貪婪、僥倖之心。此不僅可避免產生危害防止之漏洞，亦有益於提高危害防止之效率。

²²⁴ 行政罰法第 18 條第 1、2 項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。前項所得之利益超過法定罰鍰最高額者，得於所得利益之範圍內酌量加重，不受法定罰鍰最高額之限制。」

參考文獻

一、書籍（依姓氏筆劃排列）

1. 王澤鑑著，基本理論一般侵權行，侵權行為法第一冊，87年9月。
2. 李震山，行政法導論，三民書局，2007年修訂7版1刷。
3. 李震山，警察任務法論，登文書局，1998年3月增訂4版。
4. 李震山，警察法論-警察任務編，正典出版文化公司，2002年10月1版。
5. 李惠宗，行政罰法之理論與案例，元照出版有限公司，2005年8月初版2刷。
6. 吳庚，行政法之理論與實用，增訂9版，2005年8月。
7. 洪家殷，行政秩序罰論，五南圖書出版公司，79年7月初版2刷。
8. 城仲模主編，行政法之一般法律原則（二），86年7月。
9. 孫森焱著，民法債編總論上冊，95年9月修訂版。
10. 陳慈陽，行政法總論，翰蘆圖書總經銷，2005年2版。
11. 陳敏，行政法總論，新學林出版股份有限公司經銷，2007年5版。
12. 陳慈陽著，環境法總論，2003年修訂版。
13. 葉俊榮，土壤及地下水污染整治法之衝擊、因應及影響，收錄於
新世紀經濟法制之建構與挑戰：廖義男教授六秩華誕祝壽論文集，元照出版有限公司，2002年9月。
14. 蔡墩銘著，刑法總論，修訂六版，95年6月。

二、期刊及專書論文

1. 李介民，干涉行政法上責任人之整治責任之繼受及界限—以土壤

- 及地下水污染整治法為範圍—兼評高雄高等行政法院九十三年度訴字第九四一號判決，警學叢刊第38卷3期，2007年11月。
2. 李建良，中央研究院2007年行政管制與行政爭訟學術研討會，論行政法上責任與私法上契約責任之關係—兼評最高行政法院93年度判字第628號、95年度判字第1421號判決及其相關判決。
 3. 李建良，中央研究院2005年行政管制與行政爭訟學術研討會，行政法上義務繼受問題之初探—兼評高雄高等行政法院92年度訴字第806號判決暨最高行政法院94年度判字第622號判決，收錄於湯德宗、劉淑範編2005行政管制與行政爭訟，中央研究法律研究所籌備處，2006年12月。
 4. 李建良，釋義土壤及地下水污染整治法之污染行為人—闡析台鹼安順廠污染事件之整至責任及行政法院相關判決，收錄於湯德宗、李建良編2006行政管制與行政爭訟，中央研究院法律研究所籌備處，2007年10月。
 5. 林昱梅，德國營業法上危害防止措施及行政救濟，逢甲人文社會學報第1期，89年11月。
 6. 林昱梅，狀態責任之理論與實務，「水土保持義務人相關法律疑義與對策分析」學術研討會，主辦單位：行政院農業委員會水土保持局、東海大學法律學系，96年11月16日。
 7. 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，黃宗樂教授六秩祝賀—公法學篇（二）。
 8. 林錫堯，淺析行政罰法草案，法學叢刊，第192期。
 9. 吳淑莉，從台鹼案論企業併購者關於土壤及地下水污染整治責任

- 之繼受，台北大學法學論叢，第74期。
10. 洪家殷，行政院版行政罰法草案有關處罰種類之探討，月旦法學雜誌第111期，93年8月。
 11. 洪家殷，行政罰法之概念與種類，2004年法務部行政罰法草案研討會實錄。
 12. 洪淑幸，行為責任與狀態責任在行政罰法之探討—高雄高等行政法院95年訴字第119號判決評釋兼論土壤及地下水污染整治法，全國律師13卷11期，2009年11月。
 13. 康文尚，論土壤及地下水污染整治法之責任機制，中興工程第74期，2002年1月。
 14. 康文尚，論我國土壤及地下水污染整治法之污染責任人及其責任範圍，工業污染防治，第82期，2002年4月。
 15. 陳正根，環保秩序法上責任人之基礎與界限，中正大學法學集刊第25期，2008年11月。
 16. 張訓嘉，我國土污法制目前所面臨之重要議題，全國律師13卷11期，2009年11月。
 17. 黃啟禎，干涉行政法上責任人之探討，收錄於當代公法新論（中），翁岳生教授七秩誕祝壽論文集（中冊），元照出版有限公司，2002年7月。
 18. 黃啟禎，從危害防止之法理探討水土保持義務人之認定問題，2006年水土保持學術研討會，95年11月。
 19. 黃啟禎，行政管制與行政制裁之區分及運用—以水土保持法為例，收錄於刑與思，林山田教授紀念論文集。
 20. 黃啟禎，行政處分之廢止，台灣本土法學雜誌第24期，2001年

7月。

21. 黃啟禎，從行政作用之類型探討限期改正與行政罰法之關係—行政管制與行政制裁之區分與運用，載於水土保持義務人相關法律疑義與對策分析成果報告書，行政院農業委員會水土保持局編印，2007年12月。
22. 詹鎮榮，裁罰性不利處分之概念及其範圍界定—兼論菸害防制法第23條「戒菸教育」之法律性質，台灣本土法學雜誌93期，2007年4月。
23. 蔡震榮，行政罰法草案評析，月旦法學雜誌第111期，93年8月。
24. 蔡慧君，論土壤及地下水污染整治法之仲介者責任主體判斷標準—以美國法院 CERCLA 案件判解違例釋疑，中正大學法學集刊第7期，2002年4月。

三、學位論文

1. 李音儀，環境保護上國家責任與企業責任—以土壤及地下水污染整治制度為中心，台北大學法律學系碩士論文，2008年6月。
2. 陳毓民，土壤及地下水污染整治法上關於土地所有人整治責任之研究，東海大學法律學研究所碩士論文，2010年6月。
3. 楊文蘭，警察與秩序法上責任人，東海大學法律研究所碩士論文，1998年7月。
4. 羅元慎，土壤及地下水污染整治法制之檢討—以行政法上義務與責任之視角觀察，台灣大學法律研究所碩士論文，2006年6月。

四、機關出版品

1. 水土保持法註釋書，行政院農業委員會水土保持局編印，97年12月。
2. 立法院公報，第89卷第6期第2冊，會議日期1990年1月13日。



