

東海大學法律學研究所

碩士論文

指導教授：黃啟禎 博士

環境法上限期改善制度－  
以土壤及地下水污染整治法為例

The seal of Tungshai University is a circular emblem with a scalloped border. It features a central cross, a horizontal line, and the year '1955' at the bottom. The words 'TUNGSHAI UNIVERSITY' are written around the inner circle.

A Study of Improvements with Limited  
Period of Time in Environment Law  
-Focus on Soil and Groundwater Pollution  
Remediation Act

研究生：李宗祐

中華民國一〇五年六月

碩士學位考試委員會審定書

東海大學法律學研究所

碩士班研究生 李宗祐 君所提之論文：

環境法上限期改善制度-以土壤及地下水污染整治法為例

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

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

黃啟發

\_\_\_\_\_

李介民

\_\_\_\_\_

蕭淑芬

105 年 6 月 30 日

## 摘 要

自上世紀後期以來，環境保護一直為人類生存之重要問題，為落實環境保護，環境法規採納預防原則，希望藉由科學的進步，來規避可能產生環境危害的風險。然而，百密難免一疏，若環境危害無法完全避免，如何將危害予以排除，將環境予以回復，便是重要的任務，環境法上限期改善制度便是勝任此一任務的最佳選擇，於污染程度高、環境回復時間長的土壤及地下水污染整治法之案例中更能顯現其重要性。

限期改善制度散見於我國各類管制法規中，法規內容大同小異，然而，其於環境保護法制上別具意義。限期改善制度的功能除了「連續處罰的法定要件」外，尚具備「危害排除與狀態回復」、「行政管制與處罰的緩衝」、「行政管制與公害糾紛處理的聯結」，這些功能的展現讓主管機關對於環境危害的處置更具彈性，藉由限期改善制度之落實，可提高責任人的改善意願，降低行政機關人事、資源上之負擔，更重要的是能於最短時間內控制危害、制止污染，以保護受害人民。

為使限期改善確實發揮其功能，需要落實的步驟有三，首先，行政機關所為之限期改善必須合法。藉由「行政作用之實質意義」分類方式，可認定限期改善係屬行政管制之一種，為非裁罰性之不利處分，行政機關為限期改善須有法律明文規定或授權，始符合法律保留原則；所為之限期改善內容須具體且明確，以達到明確性原則之要求；行政機關命限期改善所獲得之利益與責任人為改善行為所受之損失，不得顯失均衡，方無違背比例原則。

其次，行政機關所為之限期改善必須合適，尤其限期改善期間必須適當。行政機關應以「有實現改善之可能」為主，使責任人有可能在期間內完成改善；以「責任人之改善意願」及「對於公眾之危害程度」為輔，兼顧行政管制之目

的、受害人民之保護及責任人之利益，制定適當之改善期間，所為之限期改善方屬合適。

其三，限期改善不應產生法律假期。行政機關命限期改善後，於改善期間內仍應積極地為監督義務，監督責任人是否有再度違反之行為，同時，督促責任人積極地為改善義務。為落實督促責任人積極履行其改善義務，除應將限期改善期間上限、限期改善次數上限予以修訂，更須將現行實務對於改善期間內積極義務違反之認定方式予以修正，增訂「階梯式改善標準」及「以前次檢驗結果為對照標準」等方式，督促限期改善責任人積極為改善行為。

於我國法制上之設計，限期改善多與連續處罰相伴而生，若責任人屆期未完成改善，其後續處置多為連續處罰，除此之外，限期改善原則上並不會對後階段行政行為產生影響。然而，最高行政法院 105 年度判字第 111 號判決中，最高行政法院認為於特定情形下，前階段行政行為之限期改善，將會直接影響後階段行政行為，該判決之案例係中國石油化學工業開發股份有限公司安順廠的汙染整治計畫，因前階段整治工程延誤被命限期改善，後階段整治工程的完成時點因此向後延遲，且無須經由法定程序申請變更汙染整治計畫，此一情形於限期改善案例中實屬罕見，應有予以深究之必要。

# 目 錄

<b>第一章 緒論</b> .....	1
第一節 研究動機.....	1
第二節 研究目的.....	2
第三節 研究方法.....	2
第四節 研究範圍.....	3
第五節 研究架構.....	3
<b>第二章 限期改善於環境保護之定位及其功能與類型</b> ..	5
第一節 限期改善於環境保護之定位.....	5
第一項 環境保護之概念與任務.....	5
第一款 環境危害與預防原則.....	6
第二款 環境保護階段措施.....	8
第二項 土壤及地下水污染整治法之定位.....	12
第一款 預防.....	12
第二款 管制.....	13
第三款 行政救濟.....	16
第三項 限期改善之定位.....	17
第二節 限期改善之功能與土壤及地下水污染整治法上限期改善之類型.....	18
第一項 限期改善之功能.....	18

第一款 危害排除與狀態回復.....	19
第二款 連續處罰的法定要件.....	20
第三款 行政管制與處罰的緩衝.....	20
第四款 行政管制與公害糾紛處理的聯結.....	21
第二項 土壤及地下水污染整治法上限期改善之類型.....	23
第一款 違反管制區管制行為之處理.....	23
第二款 違反地下水受污染使用限制地區之限制事項之處理.....	25
第三款 不依規定提出或實施污染整治計畫之處理.....	25
<b>第三章 限期改善之法律性質及內容限制.....</b>	<b>27</b>
第一節 行政管制.....	27
第一項 行政管制概說.....	27
第二項 行政管制之意涵.....	28
第三項 行政管制之特徵.....	31
第一款 主動性.....	31
第二款 干涉行政.....	32
第三款 非裁罰性.....	32
第二節 限期改善之性質.....	33
第一項 行政處分與行政指導.....	33
第一款 法律明文規定之限期改善.....	33
第二款 無法律明文規定或授權之限期改善.....	35
第二項 裁罰性不利處分與非裁罰性不利處分.....	38
第一款 裁罰性不利處分與非裁罰性不利處分之區分.....	39

第二款	限期改善定性之分析.....	43
第三款	限期改善之定性.....	46
第三節	限期改善內容限制.....	49
第一項	法律保留原則.....	49
第二項	明確性原則.....	53
第三項	比例原則.....	56
<b>第四章</b>	<b>限期改善期限內之違反行為.....</b>	<b>59</b>
第一節	限期改善期間.....	59
第一項	限期改善期間裁量依據.....	59
第一款	有實現改善之可能.....	60
第二款	責任人之改善意願.....	61
第三款	對於公眾之危害程度.....	62
第四款	小結.....	63
第二項	限期改善期間之限制.....	66
第一款	土壤及地下水污染整治法與水污染防治法、空氣污染防制法之差 異.....	67
第二款	水污染防治法、空氣污染防制法期間限制之檢討.....	70
第三款	土壤及地下水污染整治法應為之處置.....	73
第三項	限期改善次數之限制.....	74
第一款	水污染防治法、空氣污染防制法限期改善次數之規定.....	74
第二款	土壤及地下水污染整治法應為之處置.....	76
第二節	改善期限內義務違反行為.....	77

第一項 問題緣起.....	77
第二項 限期改善之義務內容與違反類型.....	78
第一款 違反消極行為義務.....	78
第二款 違反積極行為義務.....	79
第三項 水污染防治法之借鏡.....	80
第一款 行政實務.....	80
第二款 司法實務.....	81
第三款 現行水污染防治法之因應.....	82
第四款 現行判斷方式之缺失與改善建議.....	84
第五款 於土壤及地下水污染整治法可為之處置.....	85
第四項 土壤及地下水污染整治法改善期間內義務違反.....	88
第一款 違反消極行為義務.....	88
第二款 違反積極行為義務.....	89
<b>第五章 限期改善對後階段行政行為之影響.....</b>	<b>91</b>
第一節 最高行政法院 105 年度判字第 111 號判決分析.....	91
第一項 案例事實.....	91
第一款 背景事實.....	92
第二款 本案事實.....	93
第二項 本案爭點.....	94
第一款 限期改善對於後續處置之影響.....	94
第二款 是否需依土壤及地下水污染整治法第 22 條變更整治計畫.....	95
第二節 限期改善期間對後階段行政行為之影響.....	96



第一項 限期改善與情事變更原則.....	97
第一款 公法上情事變更.....	97
第二款 限期改善與公法上情事變更原則.....	99
第三款 限期改善適用情事變更原則之效果.....	105
第二項 是否需依土壤及地下水污染整治法第 22 條變更整治計畫..	106
第一款 適用情事變更原則之依據.....	107
第二款 經核定污染整治計畫之法律性質.....	108
第三款 情事變更原則於行政程序法之規定.....	111
第四款 情事變更原則於行政法規之體現.....	112
第五款 小結.....	113
<b>第六章 結論.....</b>	<b>115</b>
<b>參考文獻.....</b>	<b>118</b>



# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機

18 世紀中期工業革命發生，人類自此進入工業時代，工業時代推動了科技的發展，大幅提昇人類的生活水準，自此已降，人類進入人類史上最繁榮的時代，然而當我們沈溺於工業化帶來的歡樂時，工業化所產生的污染也正悄悄破壞我們的生存環境，20 世紀後期，人類驚覺環境資源即將消耗殆盡，紛紛疾聲呼籲環境保護的重要性，自此環境保護即成人類生存的重要議題，亦為法律規範重點。

環境保護可從兩個面向著手，一為防止環境破壞的產生，一為環境的回復，就法律面而言，對於前者的落實，法律的規範從原本「危險防護」提昇至「危險預防」、甚至「風險預防」，務必最大限度的排除潛在污染風險之產生，以達防範於未然之功效；對於後者，重視危害排除及回復原狀，法規賦予主管機關的手段繁多，因應各種污染類型可採用不同的方式，無法一概而論，然而，細觀環境管制法規，可發現其皆具備「處罰鍰…限期改善…按次處罰」此一複合管制手段之規定。

限期改善制度為我國法制上較為特殊之規定，其目的在於給予違反責任人再次機會去落實其未完成之義務，主管機關可藉違反責任人自行改善，達到危害排除及回復原狀之目的，因此，法規將其規定在按次處罰之前，以期讓責任人得於按次處罰前，完成改善之義務，避免再次受罰。

然而，近年來，學說對於限期改善制度多有質疑，有認為限期改善制度造成法律假期，主張將限期改善全面廢除，何以一個立意良善的制度卻招致

如此批評，實有深究之必要，故本文以環境法上限期改善制度為題，探求限期改善制度的存在實益。

## 第二節 研究目的

本文以環境法上限期改善為主，探討限期改善制度於環境法上之定位、功能，檢討限期改善的法律性質，並探討如何善用限期改善制度之特性，提昇其對於危害排除、回復原狀之功能，落實將污染環境予以復原的環境保護目的。

同時，針對學理上對於限期改善制度可能創設法律假期的問題予以檢討，從學理、行政、司法實務上予以討論，探討可能之問題及解決之方法，並以土壤及地下水污染整治法(以下簡稱土污法)為例，予以說明。

## 第三節 研究方法

本文採取文獻分析法，將相關議題之碩博士論文、期刊論文、研究計畫報告、書籍、行政函釋(以行政院環境保護署為主)、司法實務判決(以最高行政法院判決為主)予以研讀、整理、分析，於概念解釋上，以學說架構的體系為主，輔以相關法規或實務案例用以舉例、說明；於實務問題研究上，以司法實務案例所生之爭議問題為中心，以學說理論為基礎檢討司法實務見解，提出可能解決的方式或建議，並提出本文之見解。

## 第四節 研究範圍

限期改善制度於我國法上應用相當廣泛，舉凡與管制秩序相關的法規皆可見其蹤跡，為落實本文研究之目的及呼應本文之標題，本文之研究將範圍限縮在環境管制法上之限期改善制度為範疇，探討與污染危害排除及回復原狀相關之限期改善制度，於實務案例將以土污法為中心，惟相關概念說明時，仍需借助其他法規之輔助，本文將其他法規限定於與土污法同為環境管制法規者，例如水污染防治法、空氣污染防制法、廢棄物清理法、資源回收再利用法等。

## 第五節 研究架構

本文以環境法角度出發，對限期改善制度於環境法的定位、法律性質、功能、內容之限制、為裁量時之依據、如何避免限期改善產生法律假期，以及限期改善對於後階段行政行為之影響予以探討。各章內容如下：

第一章，對於本文研究之動機、目的、方法、範圍及架構予以說明。

第二章，以環境法的角度探討限期改善於環境法的定位，並對於限期改善之功能及土污法上限期改善之類型予以說明。

第三章，分別以實質意義及形式意義的行政作用分類來討論限期改善的法律性質，並對於限期改善內容之限制予以說明。

第四章，討論限期改善期間裁量時所依據之基礎，檢驗土污法上限期改善之期間及限期改善之次數，是否有予以限制之必要，並對改善期間內違反義務之行為予以探討。

第五章，以最高行政法院 105 年判字第 111 號判決為例，探討限期改善對於後階段行政行為之影響。

第六章，為本文之結論，將本文各章節所討論之限期改善之定位、定性、目的、功能及如何為合法、適當的限期改善措施等予以整理，同時提出相關修正建議，並以現代化國家行政的角度，檢視限期改善所能扮演的角色為本文之總結。



## 第二章 限期改善於環境保護之定位及其功能與類型

### 第一節 限期改善於環境保護之定位

限期改善制度散見於我國各類管制法規之中，環境法上限期改善制度與其他法規相較，法規內容大同小異，然而，其於環境保護之定位上卻別具意義，因此，討論環境法上限期改善制度應由環境保護之角度出發，方能體現其對於環境法規之意義。

#### 第一項 環境保護之概念與任務

環境保護或生態保護，包含動植物保護，不管出發點與立論如何，在貫徹理念之法制設計上，似乎跳脫不了以人為規範主體之結果，蓋其他動植物或環境因子，均無法自己行使權利，阻擋主要來自人類之迫害或環境破壞之行為，事實上，保護環境其實就是在保護人類自己之生存要素，因此，為使人類所處之外在環境之予以優雅維護，使其得以永續發展，以規範人類行為之法律設計為手段，乃不失為達成此一目的之良方<sup>1</sup>。因此，討論環境之保護，應由人類生存基礎出發，探討如何減少或避免人類對於環境之負擔或破壞。

---

<sup>1</sup> 黃啟禎，環境保護-人民之反射利益？基本權利？，行政院人事行政總處公務人力發展中心游於藝電子報第 107 期，2010 年 6 月，<http://epaper.hrd.gov.tw/107/EDM107-0601.htm>。

## 第一款 環境危害與預防原則

環境，有不同層次及面向的解釋，若以人類生存基礎出發，環境係指人類自然生存基礎與空間，包含環境之媒介物，即土壤、空氣、水、生態及其彼此之間的關聯性，以及人類與其之關聯性<sup>2</sup>。

環境的破壞可分為廣義及狹義之概念，廣義的環境破壞係乃是指一切人工化（人為之行為）或天然（例如火山爆發與地震）的行為，狹義的環境破壞，應是指欲超越人類與環境之承受容許度，致產生破壞或或有危害之虞所為之人為行為，此正是法律所欲干預或防制的對象<sup>3</sup>。

環境保護的概念，主要是指減少或甚至避免造成環境的負擔及危險所採取的措施或行為整體。所謂危險依警察法古典之三階段區分模式，「危險」指一狀態或行為，於事件過程無外力阻礙下，有充分的蓋然性，將導致公共安全與秩序所保護之法益受到危害。「風險」指危害發生之蓋然性較低，未達充分之程度，只是具有可能性。「剩餘風險」指依現有知識狀況及實踐理性，危害的發生只有假設可能性。古典三階段模式區分危險與風險之標準，是蓋然性之高低，而有關蓋然性的判斷，原則上仰賴已知之科學知識與經驗<sup>4</sup>。依此三階段區分模式，具備高度危害性，但囿於科學知識經驗無法證明其發生蓋然率之危害，則會被排除於「危險」之外。

在警察與秩序維護法中，交付於行政機關的任務必須是涉及危險的防護<sup>5</sup>，危險主要具備明確性(具體性)、可預見(測)性、限制性等特徵<sup>6</sup>，然而環境

<sup>2</sup> 陳慈陽，環境法總論，元照出版，2011年11月，頁12。

<sup>3</sup> 同前註，頁16。

<sup>4</sup> 林昱梅，論食品安全法制中之預防原則：以歐盟與臺灣為中心，臺灣大學法學論叢，第44卷，2015年11月，頁1042。

<sup>5</sup> 程明修，行政法之預防原則-食品安全風險管理手段之擴張，月旦法學雜誌，第167期，2009年

危害之發生往往並不具體且難以預見，其係由環境風險累積而來，所謂「環境風險」其定義為「由於人類的活動加諸負荷於環境之上，透過環境為媒介，在某種條件下對健康及生態具有影響的可能性」<sup>7</sup>，待環境風險累積到容許值以上，危險轉為明顯，此時在為防護，為時已晚。

因此，面對環境危害的問題，國家規制行政的發動從古典的「危險防護」、「危險預防」一路挺進到「風險預防」，所謂「預防」係先於危險發生前的保護思考，在已確定的危險門檻以下即提前發動國家權限的作為，即是「預防」的概念。「危險預防」即是將規制行為直接提前至「危險」的前階段，直接以規避危險為目的。「風險預防」則取決於損害結果發生的蓋然性、損害以及損害發生的因果關係<sup>8</sup>，雖然「風險」的蓋然性可能囿於現有科學知識的侷限，難以正確預測，然而蓋然性可以與所保護法益的重要性做連結，若保護的法益越重要，則對於損害發生的蓋然性要求則越低，藉以平衡風險科學知識不足所造成的蓋然性判斷落差，避免高度危害性的危害發生。

因應環境風險應採取的對策，一方面，於危害發生顯現前，採取適當的預防手段，預防環境風險所生的損害發生，另一方面，在環境風險造成損害已實現的情形下，採取回復損害的措施<sup>9</sup>。

---

4月，頁130。

<sup>6</sup> 林明鏘，由危害防治到危險預防：由德國警察任務與權限之嬗變檢討我國之警察法制，臺大法學論叢，第39卷第4期，2010年12月，頁172。

<sup>7</sup> 辛年豐，環境風險的公私協力-國家任務變遷的觀點，元照出版，2014年2月，頁116。

<sup>8</sup> 程明修，前揭註5文，頁129-132。

<sup>9</sup> 辛年豐，前揭註7書，頁116。



## 第二款 環境保護階段措施

因此，環境保護的應包含有三大內涵：一、為排除現已存在與出現的對環境的損害；二、為去除或減輕現在對環境可能或潛在的危險性；三、為經由預防措施的採取來防止對未來環境的危害性<sup>10</sup>。

環境保護的任務，為了達到環境保護的目的，國家必須採取適當措施，除消極地掌握環境現狀，排除或降低現存在之污染及防止可能出現之污染外，還需要進一步地從環境永續經營與管理的思維及理念出發，採取積極地保護措施<sup>11</sup>。環境法即是為落實環境保護的任務，達到保護環境的目的所制定之法條規範，不同階段的任務分配與執行措施可區分如下：

### 一、預防：

預防就是針對危險出現前，「預先」採取措施確保安全。預防首要目的在於克服經由未知或未確定之風險狀態，盡量避免可能的環境危害及損害出現或降低為害性<sup>12</sup>。最佳的環境保護措施就是在環境危害還沒有發生，而有發生之虞的時候，或甚至僅有預見可能性時，就已經被排除或使之不存在<sup>13</sup>。

此階段之措施係預防原則的體現，預防原則之運用，係在面對不確定風險或危險的情況時，即便確實的損害尚未發生或者損害發生之因果關係在科學知識上尚屬未知，通常即被要求必須做出保護措施。此原則之運用是想讓所有可能造成損害或負擔的影響盡最大可能地降至最低。「預防重於治

<sup>10</sup> 陳慈陽，前揭註 2 書，頁 40。

<sup>11</sup> 同前註，頁 43。

<sup>12</sup> 陳慈陽，環境國原則建構下之環境預防及救濟機制，法學新論，第 37 期，2012 年 8 月，頁 9。

<sup>13</sup> 陳慈陽，前揭註 2 書，頁 364。

療」即是這種思維的最佳寫照，透過提前發動的預防舉措，以求避免所有可能產生的損害或負擔<sup>14</sup>。例如環境影響評估、環境計畫或環境標準制定等皆屬此一階段的行為。

## 二、管制：

所謂管制乃係對一個政策領域之客體決定採取監督手段，以期該客體所可能發生的危險能減少或避免<sup>15</sup>，此一階段的目的是在於採取措施來監督、控制可能構成危害的環節、避免環境危害的發生以及將已發生之危害予以降低或排除。

管制措施總類繁多，一般而言，係以危害產生之時點切割，將行政管理措施區分為事前管制及事後管制，事前管制包含特許、許可、事前報備等方式，就許可制而言，尚可區分為污染源之設立或變更許可、操作許可與特定污染行為之排放許可<sup>16</sup>，例如廢棄物清理法第 38 條第 1 項：「事業廢棄物之輸入、輸出、過境、轉口，應向直轄市、縣（市）主管機關申請核發許可文件，始得為之；其屬有害事業廢棄物者，並應先經中央主管機關之同意。但事業廢棄物經中央主管機關會商目的事業主管機關公告屬產業用料需求者，不在此限。」事後管制則如限期改善、停工、斷水斷電等<sup>17</sup>，其之運用往往與裁處罰鍰配套行使，例如水污染防治法第 40 條第 1 項：「事業或污水下水道系統排放廢（污）水，違反第 7 條第 1 項或第 8 條規定者，處新臺幣六萬元以上二千萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期仍未完成改善者，

<sup>14</sup> 程明修，前揭註 5 文，頁 129。

<sup>15</sup> 黃錦堂，台灣地區環境法之研究，月旦出版，1994 年 10 月，一版 2 刷，頁 23。

<sup>16</sup> 劉宗德，中華民國環境保護之法制與手法，政大法學評論，第 57 期，1997 年 6 月，頁 55。

<sup>17</sup> 吳宗育，環境法中狀態責任爭議問題之研究—以土地污染清理為中心，中國文化大學法律學研究所碩士論文，2013 年，頁 24。

按次處罰；情節重大者，得令其停工或停業；必要時，並得廢止其水污染防治許可證（文件）或勒令歇業。」。

有以危害防止機制，將行政管制措施區分為風險預防、危害預防、危害調查干預及危害排除。風險預防，係藉由法律將一連串可能發生風險的因果關係加以規範，行政機關在執行法律的過程中，事先對於多面向風險評估數值加以計算，以避免產生損害或將損害降至最低，例如土污法規定之土壤污染監測標準、地下水污染監測標準、土壤污染管制標準、地下水污染管制標準等<sup>18</sup>，此一階段應屬預防階段。危害預防，其目的在於預防日後發生危害，事前準備蒐集資訊或資料的措施，例如土污法第 6 條第 1 項：「各級主管機關應定期檢測轄區土壤及地下水品質狀況，其污染物濃度達土壤或地下水污染管制標準者，應採取適當措施，追查污染責任，直轄市、縣（市）主管機關並應陳報中央主管機關；其污染物濃度低於土壤或地下水污染管制標準而達土壤或地下水污染監測標準者，應定期監測，監測結果應公告，並報請中央主管機關備查。」危害調查干預，係為調查有危害之虞的暫時性措施，並非對潛在危害狀態的排除，而是處理危害存在與範圍的調查及準備作成終局性危害防止措施的階段。危害排除措施乃行政機關基於危害防止目的，對於肇致危害者，因違反法定不作為義務者，或土地利害關係人對於土地享有支配能力，命令其於一定期限屆至前，就違法行為所造成之結果狀態，負有公法上回復原狀之作為義務<sup>19</sup>。

---

<sup>18</sup> 土污法第 2 條：「本法用詞，定義如下：…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限制度。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限制度。」

<sup>19</sup> 李介民，危害防止措施行使的合法性-兼論最高法院 101 年度判字第 58 號判決，法令月刊，第 63 卷第 11 期，2012 年 11 月，頁 28-30。

此外，亦有以對於人民干預的強度區分為直接管制措施及間接影響措施，直接管制措施可配合強制手段來執行以及對違反者或不履行者給予制裁<sup>20</sup>，間接影響措施則係以補助行為、租稅優惠或規費免除、減輕等行為<sup>21</sup>來達成其管制之目的，例如資源回收再利用法第 22 條第 1 項：「為促進資源回收再利用，政府機關、公立學校、公營事業或機構、軍事機關之採購，應優先採購政府認可之環境保護產品、本國境內產生之再生資源或以一定比例以上再生資源為原料製成之再生產品。」

### 三、救濟

管制階段係由行政機關針為一定具法拘束力的決定，如人民因此而受有不法侵害，則須經由司法之判決來為解決，此係救濟階段之意義。惟環境法上的救濟途徑與一般法學上單純所稱之救濟途徑仍有所不同，其基本上應含有兩大類<sup>22</sup>，除了前述對於人民受有不法侵害之對人的救濟外，另有對環境的救濟。

對環境的救濟為一種事實上在環境破壞時，即時排除或事後整治措施，亦即如何使環境回復原狀或使其接近其原本的狀態<sup>23</sup>。此類救濟程序的目的是環境的保護及復原，因此，所得主張者不限於環境污染案件之受害人民，公益團體亦得為之，而公益團體所提出者即為公益訴訟。公益訴訟之制度，目前在我國行政訴訟法第 9 條承認公益訴訟，但以法律有特別規定者為限，所謂之法律特別規定，主要集中在環境保護法規上<sup>24</sup>，例如水污染防治法第

<sup>20</sup> 陳慈陽，前揭註 2 書，頁 453。

<sup>21</sup> 同前註，頁 470。

<sup>22</sup> 同前註，頁 530。

<sup>23</sup> 同前註，頁 530。

<sup>24</sup> 黃啟禎，環境權入憲探討，載於 2006 年憲政改造學術研討系列(二)-新興人權議題-成果報告書，東海大學法律學系、財團法人臺灣法學會主辦，2006 年 12 月，頁 10。

72條第1項：「事業、污水地下水道系統違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，受害人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向高等行政法院提起訴訟，請求判令其執行。」所稱之公益團體即非受害人民。

## 第二項 土壤及地下水污染整治法之定位

環境法規可區分預防、管制、救濟三階段，傳統環境法規亦依此三階段為區分，預防階段例如環境影響評估法，管制階段例如各類污染管制法，救濟階段例如公害糾紛處理法，然而此三階段的區分應不侷限於法規範類型，同一法規中以個別條文的內容及實際作用亦可呈現出此三階段，學理上稱之為環境保護法之動態體系<sup>25</sup>，換言之，同一法規中可能具備三階段之功能，本文討論之土污法即為一例。

### 第一款 預防

於土污法中，預防階段以土污法第6條第2項為主，「土壤或地下水污染監測、管制之適用範圍、污染物項目、污染物標準值及其他應遵行事項之標準，由中央主管機關分別定之。」依據此條文之授權，主管機關訂定土壤

<sup>25</sup> 陳慈陽，前揭註2書，頁843。

污染管制標準、土壤污染監測標準、地下水污染管制標準及地下水污染監測標準等法規命令。

## 第二款 管制

土污法管制階段的條文，可依土壤及地下水污染場址的判定流程來分類

### 一、定期監控與公告：

將預防階段所訂立的監控、管制標準的落實，進行查證並將查證的結果予以公告，例如土污法第 6 條第 1 項，各級主管機關應定期檢測轄區土壤及地下水品質狀況，其污染物濃度低於污染管制標準而達監測標準者，應定期監測，監測結果應公告，並報請中央主管機關備查。土污法第 7 條第 1 項，各級主管機關得派員，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<sup>26</sup>。土污法第 12 條第 1 項主管機關對於有土壤或地下水污染之虞之場址進行查證。

### 二、應變必要措施：

為減輕污染危害，避免污染擴大所為之措施，例如土污法第 6 條第 1 項，污染物濃度達污染管制標準者，應採取適當措施，追查污染責任。土污法第 7 條第 2 項，為查證工作時，發現土壤、底泥或地下水因受污染而有影

<sup>26</sup> 土污法第 7 條第 1 項：「各級主管機關得派員攜帶證明文件，進入公私場所，為下列查證工作，並得命場所使用人、管理人或所有人提供有關資料：一、調查土壤、底泥、地下水污染情形及土壤、底泥、地下水污染物來源。二、進行土壤、地下水或相關污染物採樣及地下水監測井之設置。三、會同農業及衛生主管機關採集農漁產品樣本。」

響人體健康、農漁業生產或飲用水水源之虞者，應採取應變必要措施<sup>27</sup>。土污法第 15 條第 1 項，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，採取應變必要措施<sup>28</sup>。

### 三、控制場址及控制計畫：

土污法第 12 條第 2 項，當場址之污染來源明確，污染物濃度達污染管制標準者，主管機關應公告為土壤、地下水污染控制場址<sup>29</sup>。公告為控制場址而未被公告為整治場址時，依土污法第 13 條第 1 項，主管機關應命污染行為人或潛在污染責任人於六個月內完成調查工作及擬訂污染控制計畫，計畫完成後由主管機關核定後實施<sup>30</sup>。

---

<sup>27</sup> 土污法第 7 條第 5 項：「各級主管機關為查證工作時，發現土壤、底泥或地下水因受污染而有影響人體健康、農漁業生產或飲用水水源之虞者，得準用第 15 條第 1 項規定，採取應變必要措施；對於第 15 條第 1 項第 3 款、第 4 款、第 7 款及第 8 款之應變必要措施，得命污染行為人、潛在污染責任人、場所使用人、管理人或所有人為之，以減輕污染影響或避免污染擴大」

<sup>28</sup> 土污法第 15 條第 1 項：「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。二、依水污染防治法調查地下水污染情形，並追查污染責任；必要時，告知居民停止使用地下水或其他受污染之水源，並得限制鑽井使用地下水。三、提供必要之替代飲水或通知自來水主管機關優先接裝自來水。四、豎立告示標誌或設置圍籬。五、會同農業、衛生主管機關，對因土壤污染致污染或有受污染之虞之農漁產品進行檢測；必要時，應會同農業、衛生主管機關進行管制或銷燬，並對銷燬之農漁產品予以相當之補償，或限制農地耕種特定農作物。六、疏散居民或管制人員活動。七、移除或清理污染物。八、其他應變必要措施。」

<sup>29</sup> 土污法第 12 條第 2 項：「前項場址之土壤污染或地下水污染來源明確，其土壤或地下水污染物濃度達土壤或地下水污染管制標準者，直轄市、縣（市）主管機關應公告為土壤、地下水污染控制場址（以下簡稱控制場址）。」

<sup>30</sup> 土污法第 13 條第 1 項：「控制場址未經公告為整治場址者，直轄市、縣（市）主管機關應命污染行為人或潛在污染責任人於六個月內完成調查工作及擬訂污染控制計畫，並送直轄市、縣（市）主管機關核定後實施。污染控制計畫提出之期限，得申請展延，並以一次為限。」

#### 四、整治場址及整治計畫

土污法第 12 條第 3 項，控制場址經初步評估後，若發現有嚴重危害國民健康及生活環境之虞時，中央主管機關審核後，公告為土壤、地下水污染整治場址<sup>31</sup>。土污法第 14 條第 1 項，經公告為污染整治場址後，整治場址之污染行為人或潛在污染責任人，主管機關通知後三個月內，提出土壤、地下水污染調查及評估計畫，經主管機關核定後實施<sup>32</sup>。評估結果出來後，依土污法第 22 條第 1 項，整治場址之污染行為人或潛在污染責任人應依調查評估結果，於主管機關通知後六個月內，提出土壤、地下水污染整治計畫，經主管機關核定後據以實施<sup>33</sup>。

<sup>31</sup> 土污法第 12 條第 3 項：「直轄市、縣（市）主管機關於公告為控制場址後，應囑託土地所在地登記機關登載於土地登記簿，並報中央主管機關備查；控制場址經初步評估後，有嚴重危害國民健康及生活環境之虞時，應報請中央主管機關審核後，由中央主管機關公告為土壤、地下水污染整治場址（以下簡稱整治場址）」

<sup>32</sup> 土污法第 14 條第 1 項：「整治場址之污染行為人或潛在污染責任人，應於直轄市、縣（市）主管機關通知後三個月內，提出土壤、地下水污染調查及評估計畫，經直轄市、縣（市）主管機關核定後據以實施。調查及評估計畫執行期限，得申請展延，並以一次為限。」

<sup>33</sup> 土污法第 22 條第 1 項：「整治場址之污染行為人或潛在污染責任人應依第 14 條之調查評估結果，於直轄市、縣（市）主管機關通知後六個月內，提出土壤、地下水污染整治計畫，經直轄市、縣（市）主管機關核定後據以實施；污染行為人或潛在污染責任人如認為有延長之必要時，應敘明理由，於期限屆滿前三十日或六十日內，向直轄市、縣（市）主管機關提出展延之申請；如有再次延長之必要時，則應敘明理由，於延長期限屆滿前三十日或六十日內向中央主管機關申請展延；直轄市、縣（市）主管機關應將核定之土壤、地下水污染整治計畫，報請中央主管機關備查，並將計畫及審查結論摘要公告。前項整治場址之污染行為人或潛在污染責任人不明或不遵行前項規定時，直轄市、縣（市）主管機關必要時得視財務狀況、整治技術可行性及場址實際狀況，依第十四條之調查評估結果及評定之處理等級，擬訂土壤、地下水污染整治計畫，降低污染，以避免危害國民健康及生活環境，經中央主管機關核定後據以實施，並將計畫及審查結論摘要公告」



### 第三款 行政救濟

於行政救濟階段，土污法訂有於受害人民及公益團體得就公、私機關違反法規或主管機關疏於執行法規時，對主管機關提起怠於執行職務之訴訟。土污法第 54 條：「公私場所違反本法或依本法授權訂定之法規命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，受害人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。」

依此條文之規定，可以提起者為受害人民及公益團體，由公益團體提起者屬公益訴訟，依行政訴訟法第 9 條：「人民為維護公益，就無關自己權利及法律上利益之事項，對於行政機關之違法行為，得提起行政訴訟。但以法律有特別規定者為限」土污法第 54 條即屬法律有特別規定之情形，因此，公益團體得依土污法第 54 條及行政訴訟法第 9 條提出公益訴訟。

由受害人民所提出之情形，受害人民並非請求行政機關對於自己作出行政處分，而是請求行政機關對於違反法律或法律授權之法規命令之公私場所作出處分，此時，是否屬於行政訴訟法第 5 條第 1 項課予義務訴訟類型之怠為處分之訴即有爭議。有認為只要原告原則上並非要求針對原告作成行政處分，而是要求其他行政上行為，此一行政上行為亦包含對於第三人的行政處分，此時原告所提出者即不屬於課予義務訴訟<sup>34</sup>。

受害人民依土污法第 54 條之規定，於書面告知行政機關疏於執行之具體內容，行政機關六十日內仍未依法執行時，得向行政法院請求行政機關判令執行，屬行政訴訟法第 5 條第 1 項<sup>35</sup>人民因行政機關對於其依法申請之案

<sup>34</sup> 陳清秀，行政訴訟法，元照出版，2014 年 6 月，六版第 2 刷，頁 205。

<sup>35</sup> 行政訴訟法第 5 條第 1 項：「人民因中央或地方機關對於其依法申請之案件，於法令所定期間內

件，於法令所定期間內應作為而不作為，惟其所請求者並非具體特定內容之行政處分，而係請求行政機關需對於違反的公私場所執行其應執行之職務，至於是否作出處分、處分的內容為何，受害人民無具體請求之權利，與課予義務訴訟所請求之特定內容之行政處分仍有不同。因此，本文以為，受害人民依土污法第 54 條所提請者，非屬行政訴訟法第 5 條第 1 項之急為處分之訴，而應屬行政訴訟法第 8 條第 1 項之一般給付訴訟。

### 第三項 限期改善之定位

所謂限期改善，係指危害發生後，主管機關命應負責之人將危害予以排除，並回復於原本合法狀態，因限期改善之目的在於將已發生的環境危害予以排除，應屬管制措施之一種，於管制措施的分類上，由危害發生的時點以觀，限期改善係為排除危害之管制行為，其作用的時點必然發生於危害之後，因此，係屬事後管制之一種。事後管制措施多配套行使，限期改善措施之運用即常與罰鍰、按次處罰、停工停業、勒令歇業等配套行使，例如土污法第 41 條第 1 項：「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。」

由危害防止機制而言，限期改善是基於危害防止的目的，由主管機關對於違反法定不作為義務者，命令其於一定期限屆至前，就其違法行為所造成

---

應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟」

之狀態，為回復原狀之作為義務，限期改善之目的係為排除危害<sup>36</sup>，屬於危害防止機制下之危害排除措施。

由國家對於人民干預的強度以論，限期改善乃為行政機關施以強制手段，命令違反法定義務者於一定期限內將違法狀態予以改正，若不履行將直接給予制裁，於直接管制措施及間接影響措施的分類上，屬於直接管制措施。

## 第二節 限期改善之功能與土壤及地下水污染整治法上限期

### 改善之類型

由限期改善之定位可以得知限期改善制度在環境保護上所扮演之角色，而限期改善之功能則可以明瞭如何扮演好此一角色及如何發揮其最大之效用，限期改善之功能可由法律條文規定、制度之目的及實際發揮之效用分析得知。

至於限期改善之類型，因其類型繁多，個別法規所規定之類型也不盡相同，難以作統一的歸納、分類，因此，本文以土污法為例，將土污法之限期改善類型予以說明。

### 第一項 限期改善之功能

從法律條文結構觀察，限期改善之功能僅是作為後續連續處罰之法定要件，然而，從限期改善的目的及其實際發揮的作用來看，尚能發覺限期改善

---

<sup>36</sup> 李介民，水土保持的行政管制與限期改善-兼論最高行政法院 100 年度裁字第 2035 號裁定，法令月刊，第 63 卷第 6 期，2012 年 6 月，頁 49。

的其他功能，而這些非明文規定之功能使環境法上限期改善制度別具意義。

### 第一款 危害排除與狀態回復

限期改善的主要功能係將現已經存在之危害予以排除，使其回復至原本合法或合於使用的狀態。然而，若為達成危害排除之目的，國家尚有多種方式可以達成此一目的，甚至國家可以直接介入，自己排除危害，何須讓原本已經違法的責任人，令其限期改善，豈不是讓其有機會繼續違法，學理上亦有認為限期改善制度在實務上經常出現法律假期，應將限期改善制度全面刪除的建議<sup>37</sup>。

首先，若國家自行介入為改善行為，仍然需要污染責任人之配合，例如資訊取得問題，要執行危害的排除與狀態的回復，需要對於所面臨的危害予以理解，對於目前的狀態有所掌握，為達此一目的，國家需要責任人提供資訊，若國家以裁罰或是直接介入的方式，以傳統管制模式的上對下關係，可能會造成資訊無法有效流通，且造成管制者與被管制者間形成敵對，相互不信任及衝突的問題<sup>38</sup>，此一方式並無助於資訊的取得。

其次，面對現代化國家組織轉型的趨勢，無論係經濟環境的影響或是國家定位的轉變，現代化國家多以精簡人力、節省公部門支出作為國家組織調整的方向。對於大量資訊的解讀、判斷，需仰賴具備專門知識的人員，對於危害排除措施的落實，及回復工程的實施，亦需要大量的人力及金錢，為達成此一任務，國家必須增加人員、增列預算來滿足行政機關的要求，如此一來將與國家組織調整的方向背道而馳，恐難以落實。

<sup>37</sup> 郭介恆等，水污染防治法罰則修法研議計畫，行政院環保署委託研究計畫(計畫編號：EPA-100-G106-02-238)，中國文化大學，2011年12月，頁140。

<sup>38</sup> 辛年豐，前揭註7書，頁229。

因危害而應負責之人，其對於危害狀態的知悉程度優於國家，且因涉及自身利益，具備投入人力、金錢為改善行為的動力，因此，讓責任人進行危害的排除及狀態的回復，不僅給予其彌補的機會，基於功能最適理論，亦是國家落實危害排除、狀態回復的最佳選擇。

### 第二款 連續處罰的法定要件

連續處罰之規定常與限期改善相伴而生，此係因為限期改善的條文結構，多以「違反者…處罰鍰，並通知限期改善…屆期仍未完成改善者，按日連續處罰」之形式出現，例如土污法第 41 條第 1 項規定：「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…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。」因此，單就法律條文的規定以觀，限期改善的存立功能係作為連續處罰的法定要件<sup>39</sup>。

### 第三款 行政管制與處罰的緩衝

從國家落實污染管制的角度而言，各污染管制法律對於其管制項目所訂定之法定標準，人民本應遵守，當污染源超出法定標準時，主管機關即可予以處罰，然管制的重點終究在於如何促使該污染源改善污染狀況，以達法定要求，處罰本身僅是為達到此一目標的手段，在這種既需要處罰卻仍有所期待的情況下，乃有限期改善的制度<sup>40</sup>。

<sup>39</sup> 葉俊榮，環境法上的「期限」——行政法院林園判決的微觀與巨視，收錄於氏著，環境政策與法律，元照出版，2010年10月，二版1刷，頁180。

<sup>40</sup> 同前註，頁181。

從人民角度而言，國家對於人民之違法行為，不驟然施以裁罰，反而提供行為人先對違法行為造成之違法結果，自行改正，亦可緩和裁罰對人民造成之不利益<sup>41</sup>。反之，若以對立、衝突的管制策略，以一件又一件的行政處分要求污染責任人遵守，如污染責任人不遵守或未配合進行，主管機關便祭出裁罰，此種管制者與污染者之間的對立與衝突，是傳統「命令控制式」環境管制的重要特徵之一<sup>42</sup>，中石化安順廠污染案中，最初台南市政府即是以此種管制策略，將全盤污染事件割裂為一件又一件的行政處分，以單方的政府高權令中石化整治污染，其結果是一件又一件的行政處分一再成為行政爭訟的對象，不僅無法達到污染整治的目的，反而，留下大量行政訴訟案件，造成司法資源的消耗。

因此，限期改善制度不僅有助於國家達到其污染改善之目的，亦可避免裁罰手段對於人民的不利益，緩和國家執法對於人民的侵害，作為行政管制與處罰之間的緩衝，是以，學理上有稱限期改善的制度功能是調節執法政策剛與柔的辦脈<sup>43</sup>。

#### 第四款 行政管制與公害糾紛處理的聯結

所謂公害，依公害糾紛處理法第 2 條之定義，係指因人為因素，致破壞生存環境，損害國民健康或有危害之虞者，而所謂公害糾紛，係指因公害或有發生公害之虞所造成之民事糾紛。環境污染容易造成公害糾紛，因相較於其他領域之危害，環境危害具有較高的公共性，所謂公共性係相對私密性

<sup>41</sup> 邱鼎翔，水土保持法上限期改正及按次分別處罰之研究，國立中正大學法律學研究所碩士論文，2010 年，頁 60。

<sup>42</sup> 葉俊榮，「水土不服」的土壤及地下水污染整治法-中石化安順廠相關行政訴訟的檢討，法令月刊，第 66 卷第 3 期，2015 年 3 月，頁 32。

<sup>43</sup> 葉俊榮，前揭註 39 文，頁 181。

的用語，兩者之間並非截然二分，而係程度高低的問題<sup>44</sup>，公共性較高對於社會大眾影響較深，對於環境的危害，不僅影響私人，更會將危害蔓延到社會大眾。

例如企業於其所有之土地上放置有毒廢棄物，造成土壤污染，表面上係私有土地受污染，係自己毀損自己的財產，然而，有毒物質會隨著污染之土壤蔓延到鄰近土地，造成相鄰土地的污染，有毒物質亦會滲透土壤進入地下水層，再隨著地下水的流動蔓延到其他土壤，也會依據地下水的用途，影響到被灌溉的農作物或是一般民生用水等。因此，私人土地污染及受影響者不僅是土地所有人，社會大眾亦同受其害。

環境污染公共性高，公害糾紛常相伴而生，國家為管制行為時，所應考量者不僅是單純管制者與被管制者的關係，仍需將因環境污染而危害的社會大眾一併列入考量。

然而，在現實社會中常發生的情景是，在受害人民或公益團體抗議之下，社會輿論、民意代表、乃至國家高層，紛紛要求主管機關必須拿出魄力，將企業課處罰鍰、勒令停工，乃至移送法辦。管制行為並非單純取決於魄力，法令的依據以及事實證據都必須有所掌握方能進行行政管制，在事實或法理基礎未臻完備的情況下，主管機關所採取的行政管制措施，若經提起訴訟，均不無被法院撤銷的可能<sup>45</sup>。

為顧及受害人民的感受，又為維護行政管制的合法性及正當性，需要有一制度措施將兩者之間做銜接。在現行法的基礎上，能夠將行政管制與公害糾紛處理做合理聯結者，應是各污染管制法律中的限期改善制度<sup>46</sup>，藉由限期改善制度，主管機關得令違法企業先為改善行為，落實危害控制、減輕之管制目的，同時，亦可讓人民感受到主管機關之積極作為。

<sup>44</sup> 辛年豐，前揭註 7 書，頁 127。

<sup>45</sup> 葉俊榮，公害糾紛的處理與行政管制，環保與經濟，第 30 期，1992 年 1 月，頁 64。

<sup>46</sup> 同前註，頁 65。

## 第二項 土壤及地下水污染整治法上限期改善之類型

當有違反法律規定之義務或違法狀態存在時，行政機關依法律規定命行為人或責任人針對其義務違反或違法狀態予以善後處置，限期改善或限期改正即為此情形下，常用之行政管制措施，於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，可分為三種情形<sup>47</sup>：

### 第一款 違反管制區管制行為之處理

主管機關對於有土壤或地下水污染之虞之場址進行查證並調查環境污染情形。如污染來源明確，污染物濃度達土壤或地下水污染管制標準者，直轄市、縣（市）主管機關應公告為土壤、地下水污染控制場址（土污法第 12 條第 1 項、第 2 項）。直轄市、縣（市）主管機關於公告為控制場址經初步評估後，有嚴重危害國民健康及生活環境之虞時，應報請中央主管機關審核後，由中央主管機關公告為土壤、地下水污染整治場址（土污法第 12 條 3 項）。經主管機關公告為控制場址或整治場址後，直轄市、縣（市）主管機關應視控制場址或整治場址之土壤、地下水污染範圍或情況，劃定、公告土壤、地下水污染管制區，並報請中央主管機關備查（土污法第 16 條）。經公告之管制區內土污法有規定相關管制行為。

例如於管制區內禁止置放污染物、排放廢水等管制行為，於土壤污染管制區內，禁止土地開發、新建、增修、拆除及其他影響居民健康及生活環境之土地利用行為，並得限制人員進入（土污法第 17 條）。若是於管制區內

<sup>47</sup> 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，頁 19-20。



從事關於土壤相關工作者，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（土污法第 19 條）。

其他土地利用之行為，例如農業、畜牧等亦受相當之限制，直轄市、縣（市）主管機關應會同農業、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食用農作物、畜養家禽、家畜及養殖或採捕食用水產動、植物（土污法第 18 條）。

如違反管制區內相關管制行為，依土污法第 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，處新臺幣十五萬元以上七十五萬元以下罰鍰，並通知限期改善…」以及土污法第 41 條第 1 項之規定：「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… 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。」由於污染管制區內之管制行為。在於避免污染危害之擴大，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，主管機關必須通知相關責任人限期改善，進而除去因其行為而使危害擴大之狀態。此外，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，非屬污染行為人、潛在污染責任人或污染土地關係人者若有違反土污法第 17 條、第 18 條之規定，主管機關亦得依土污法第 41 條第 1 項通知其限期改善。

如於管制區內從事關於土壤相關工作，未檢具清理或污染防治計畫書者，依土污法第 41 條第 2 項：「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，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並通知限期補正…」管制區為避免再次污染或使污染情形擴大，於管制區內從事此土壤相關工作者，應檢具清理或污染防治計畫書，報

請主管機關核定後，始得為之，如違反第 19 條第 1 項之規定，主管機關得依第 41 條第 2 項通知其限期補正。

### **第二款 違反地下水受污染使用限制地區之限制事項之處理**

各級主管機關對於有地下水污染之虞之場址，應即進行查證，並依相關環境保護法規管制污染源及調查環境污染情形。（土污法第 12 條第 1 項）各級主管機關進行場址查證時，如場址地下水污染濃度達地下水污染管制標準，而污染來源不明確者，直轄市、縣（市）主管機關應公告劃定此一場址為地下水受污染使用限制地區，同時公告相關限制事項。（土污法第 27 條第 1 項）

於限制地區違反主管機關所公告的限制事項，依土污法第 41 條第 1 項規定：「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…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。」

### **第三款 不依規定提出或實施污染整治計畫之處理**

土污法為達成事前的管制防範於未然，基於合作原則強調民眾參與和人民的協力義務，擴大民眾在土壤污染整治計畫中之參與機會，同時減輕行政機關舉證責任，使人民負有作為、不作為或容忍義務，配合接受主管機關的調查與整治復育之指揮調度和實施<sup>48</sup>。

<sup>48</sup> 李介民，干涉行政法上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 卷第 3 期，2007 年 11 月，頁 73-74。

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）主管機關得命污染行為人或潛在污染責任人環境影響與健康風險、技術及經濟效益等事項進行評估，並應將計畫納入控制計畫或整治計畫中執行(土污法第 12 條第 7 項)。

污染行為人或潛在污染責任人應完成調查工作及擬訂污染控制計畫(土污法第 13 條第 1 項)。整治場址之污染行為人或潛在污染責任人應依土壤、地下水污染調查及評估之結果提出土壤、地下水污染整治計畫(土污法第 22 條第 1 項)，另外，污染土地關係人得於直轄市、縣（市）主管機關進行土壤、地下水污染整治前，提出整治計畫(土污法第 22 條第 3 項)。

應依土壤、地下水污染整治計畫實施者，得提出整治計畫變更之申請；直轄市、縣（市）主管機關亦得視事實需要，自行或命整治計畫實施者變更整治計畫(土污法第 22 條第 4 項)。

主管機關核定土壤、地下水污染整治計畫時，得依環境狀況，命整治計畫實施者，提出風險管理方式及土壤、地下水污染控制計畫。(土污法第 24 條第 7 項)

違反上開提送控制計畫或整治計畫義務者，依土污法第 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，處新臺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」

負有控制計畫或整治計畫實施者，如未依土污法第 13 條、第 22 條第 1 項、第 3 項及第 24 條第 5 項主管機關核定之控制計畫或整治計畫實施，主管機關得依土污法第 38 條第 2 項第 3 款，處新臺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。

## 第三章 限期改善之法律性質及內容限制

### 第一節 行政管制

「行政管制」為行政機關為達行政目的所得運用方式之一種，雖於法制上並無此一名詞，仍為學說及實務所採用，惟尚未有統一之定義，鑑於行政管制對於現代化國家行政之重要性，對於行政管制之意涵應有探究之必要。

#### 第一項 行政管制概說

所謂「行政管制」於法制上並無此一名詞，學說上雖多有討論，但定義也非完全相同，有謂「行政管制」，乃行政權基於本身行政目的之實行，而要求人民之作為、不作為或容忍，若不服從而所給予適當之處置<sup>49</sup>。亦有稱「行政管制」措施是傳統秩序法所使用之措施，包含法律上之禁止與命令及個別的處分行為。因為其涉及相對人作為、不作為及容忍之一定強制義務之遵守，國家如採取此種直接管制措施，需有法律保留<sup>50</sup>。另有謂「行政管制」應理解成國家透過某公共機構持續不間斷與專注地對於某一領域所採取之被認為是對於社會有益的控制行為，或者可簡單理解成政府控制公民、團體或下級政府之任何嘗試<sup>51</sup>。

<sup>49</sup> 黃錦堂，前揭註 15 書，頁 75。

<sup>50</sup> 陳慈陽，前揭註 2 書，頁 453。

<sup>51</sup> 王紹銘，環境行政管制手段之研究—以「按日連續處罰」制度之合憲性為中心，國立台北大學法律學研究所碩士論文，2008年6月，頁24-25。

於實務上，司法院大法官解釋中，多次可見「行政管制」，例如：釋字第 604 號解釋文中：「立法者固得以法律規定行政機關執法人員得以連續舉發及隨同多次處罰遏阻作用以達行政管制之目的，但仍須符合憲法第二十三條之比例原則及法律授權明確性原則。」釋字第 594 號解釋理由書中：「上開法律所禁止之行為…故立法機關是否採行由行政程序就具體個案進行第一次判斷或施以**行政管制**後，受規範行為人仍繼續或重複其違法行為者，始採取刑罰制裁，乃立法者自由形成範圍，併予指明。」、釋字第 542 號解釋理由書中：「按戶籍僅係基於特定目的所為之**行政管制**措施，如行政機關基於行政上之便利將戶籍為超出該特定目的範圍之使用，而以設籍與否為管制要件，固非法所不許，但仍應遵循憲法第七條之平等原則。」行政法院判決中也多次出現「行政管制」之用語，例如最高行政法院 104 年度判字第 726 號判決：「以控管預防人為經濟活動對環境所可能造成危害之風險，確保達成環境資源共享及永續發展之目標。而許可制度，既屬未經同意，不得為之的管控機制，為有效達成風險預防之行政管制目的，自不以造成實質危害之結果作為其前提要件。」可見實務上雖有採行政管制之用語，但未積極地給予明確之定義。

## 第二項 行政管制之意涵

行政法依學理之分類，可分為行政組織法、行政作用法及行政救濟法三大類，其中行政作用法係從實質之觀點為命名，然而於行政法之著作中，行政作用法下之分類多以行政處分、行政命令、行政契約等形式意義名稱，行

政程序法第2條第1項關於行政程序定義及第二章至第七章之章名亦是以此形式意義名稱為分類。

然而，若從行政作用之實質意義觀點出發，將行政作用類型賦予實質意義之名稱，應可更清楚釐清各類行政作用之不同，學理上有將現行所有行政法規賦予個行政機關之公權力，依各類行政作用之性質重新分類，區分為行政立法、行政管制、行政檢查、行政制裁、行政強制執行、即時強制(緊急處置措施)、行政保全、行政指導、稅捐課徵等，並表列簡述個別行政作用類型如下<sup>52</sup>：

行政	1、行政立法：尤其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。
作用	2、行政管制：如各類許可或證照制度、各類設立或排放標準之訂定，以及諸如限期改正、限期改善或恢復原狀等措施。在一般所熟悉之行為責任之外，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，在理論與實務上，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；有多數責任人時，實際負責之人可向其餘責任人依循民事途徑求償。
主要	3、行政檢查：如臨檢、盤查、現地勘查、採樣……等行政行為，性質上雖屬干涉行政，但大部分均屬事實行為，且為行政機關決定是否進一步執法之準備行為。
類型	4、行政制裁：係指罰鍰、沒入及其他裁罰性之不利處分，制裁係以違法行為為對象之痛苦相加，適用一行為不二罰原則；採過失責任原則；多數人違反義務，則分別處罰；且有裁罰權期限之時效規

<sup>52</sup> 黃啟禎，行政管制與行政制裁之區分與運用-以水土保持法為例，收錄於刑與思-林山田教授紀念論文集，元照出版，2008年11月，頁517-519。

定。目前法制上有行政罰法，作為通則性之依循。
5、行政強制執行：含各類間接強制予直接強制措施，有行政執行法為一般性之規定。
6、行政即時強制：指在情況急迫下，機關所採取之各種為防止個人或公眾之生命、身體與財產免於危害之緊急處置措施。
7、行政保全：例如稅捐機關為保全稅捐而依稅捐稽徵法之規定限制欠稅人出境或禁止財產移轉之措施，雖均屬不利當事人之處分，嚴重干涉當事人權利，但不屬於裁罰性之不利處分，亦即非行政罰，不適用行政罰法。
8、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。
9、稅捐課徵：納稅乃國民基本義務，機關課徵稅捐雖屬不利處分，但非制裁。此一作用主要專屬財稅體系使用，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。
10、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，當然徵收須與補償相連結，方符合憲法對於財產權保障之意旨。

由上表可知，行政機關為達到其行政之目的，所得運用的方式可謂相當多元，對於違反義務之行為，行政機關除得依法給予行政制裁或行政強制執行外，亦得依法律賦予之各類行政管制方式，來達到其目的。所謂行政管制係指為完成行政目的，非以制裁為目的，所為之不利處分，性質上純屬依法課與相對人義務之權力作用。行政管制侵害人民的權利，屬於干涉行政，必須有法律的依據<sup>53</sup>。

<sup>53</sup> 黃啟禎等，山坡地保育利用條例與水土保持法新舊法之適用研究報告，行政院農業委員會水土保持局委託研究計畫（計畫編號：SWCB-97-127），東海大學，2008年12月，頁2。

為避免危害之發生，行政機關得依法訂立各類許可或證照制度、各類設立或排放標準，以土壤、地下水污染而言，除了土壤、地下水污染之監測標準，管制時間點更前的廢棄物處理證照或廢水排放標準均屬此類措施。於危害已經發生時，行政機關除得依法裁罰外，亦得命義務違反者限期改正、限期改善或命其恢復原狀等措施。

### 第三項 行政管制之特徵

由行政作用之實質意義觀點可知，行政管制係為行政機關為完成行政目的，依法課與相對人義務，所為之非裁罰性不利處分，其特徵如下：

#### 第一款 主動性

行政管制為行政作用之一種，具備行政主動的特質，自行政程序之開始，係由行政機關依職權定之<sup>54</sup>，行政程序之發動以及終結，原則上由行政機關依職權決定，不受當事人之意思拘束<sup>55</sup>。例如土污法第7條，各級主管機關得進行查證工作及採取必要措施，無庸任何理由，主管機關依人民檢舉或依職權為之均無不可，職此，毋庸待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<sup>56</sup>，由此可知，行政管制具備主動、積極之特性。

---

<sup>54</sup> 行政程序法第34條：「行政程序之開始，由行政機關依職權定之。但依本法或其他法規之規定有開始行政程序之義務，或當事人已依法規之規定提出申請者，不在此限。」

<sup>55</sup> 黃啟禎等，前揭註53文，頁2-3。

<sup>56</sup> 陳毓民，前揭註47文，頁13。



## 第二款 干涉行政

國家基於一定之行政目的，為維護公共安全與公共秩序，防止個人或公眾免於危害，對人民所實施之限制或強制之行政行為，稱之為干涉行政<sup>57</sup>。為符合依法行政的體制，以免國家權利作用濫用，應符合法律保留原則的適用<sup>58</sup>。例如土污法第 15 條第 1 項第 1 款，行政機關為減輕污染危害或避免污染擴大，得採取命污染行為人停止作為、停業、部分，此一措施涉及對人民工作權、財產權之限制或侵害，應有法律保留原則之適用。

## 第三款 非裁罰性

行政管制與行政制裁同為不利處分，然而行政制裁係對過去不法行為所施加之制裁，其對象為處罰對象，需具備責任能力，必須具備故意過失。而行政管制重在危害管制排除目的，具有「向將來性」，不以「過咎」之制裁，尚具有終止或除去不法結果，恢復合法狀態之多面向功能，其對象為「責任人」，除法律明定外，往往來自義務之違反，責任人不是處罰對象，不需具有責任能力，因此，行政管制不具裁罰性<sup>59</sup>。例如土污法第 15 條第 2 項，主管機關為減輕污染危害或避免污染擴大，採取應變必要措施，除得命污染行為人、潛在污染責任人或委託第三人外，亦得命污染土地關係人為之，所謂污染土地關係人，依土污法第 2 條第 19 款係指經公告為污染控制場址或污染整治場址之土地使用人、管理人或所有人，主管機關命污染土地關係人為應變必要措施非基於其之過去不法行為，而係基於危害排除之目的，不以其具備故意或過失為必要，不具備裁罰性。

<sup>57</sup> 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）-翁岳生教授教授七秩誕辰祝壽論文集，元照出版，2002 年 7 月，頁 290。

<sup>58</sup> 黃啟禎等，前揭註 53 文，頁 3。

<sup>59</sup> 同前註，頁 3-4。

## 第二節 限期改善之性質

限期改善，係指於危害發生後，主管機關命應責任之人將此危害予以排除，並回復於原本合法狀態，其法律性質為何會影響行政機關為限期改善措施時所應依循之一般行政原則。

### 第一項 行政處分與行政指導

限期改善，於現行法定行政作用類型的分類上，可能符合者有行政程序法第 92 條第 1 項之行政處分及同法第 165 條之行政指導，茲就兩者之要件分別檢驗。

#### 第一款 法律明文規定之限期改善

行政程序法第 92 條第 1 項：「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」其特徵為：(一) 行政機關之行為、(二) 直接之法效果行為、(三) 公法行為、(四) 單方行為、(五) 對外發生法律效果之行為、(六) 特定具體之行為<sup>60</sup>。

依上述特徵為檢驗，限期改善措施的作成者為主管機關，屬行政機關之行為；其命責任人將違法行為所造成之危害予以排除，並回復於原本合法狀態，係屬就公法上事件所為之決定，為公法行為；其作成由行政機關單

<sup>60</sup> 林合民、李震山、陳春生、洪家殷、黃啟禎合著，行政法入門，元照出版，2015 年 9 月，八版第 1 刷，頁 148-152。

方面對相對人為命令，為單方行為；其內容亦對違反行為人之違反行為及應改善之部分予以指定，為特定具體之行為。

行政程序法第 165 條：「本法所稱行政指導，謂行政機關在其職權或所掌事務範圍內，為實現一定之行政目的，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請特定人為一定作為或不作為之行為。」其特徵為（一）為實現行政目的之行政手段、（二）不具有法律上強制力、（三）係對特定之相對人為之<sup>61</sup>。依上述定義為檢驗，限期改善係由主管機關作成，為達成危害排除、回復原狀之管制目的，為實現行政目的之行政手段；係由行政機關向特定之相對人為之，符合對特定相對人為之。

依行政處分與行政指導特徵以觀，限期改善大部分都符合，需比較兩者所不同者，方能確認其法律性質，行政處分與行政指導之構成要素，所不同者為，行政處分具有規制性、對外直接發生法律效果；行政指導不具有規制性與法律上強制力、不對外發生法律效果<sup>62</sup>。換言之，若限期改善具備規制性且對外直接發生法律效果，即屬行政處分；如不具備，則屬行政指導。

由限期改善條文觀察，以土污法第 41 條為例，有違反情形者，主管機關通知其限期改善，屆期未改善者，按次處罰，主管機關為限期改善通知後，相對人即負有限期改善之義務，直接產生法律上之效果，具備規制性。行政機關限期改善通知亦對外直接發生法律效果，相對人得單獨對限期改善提起訴訟，即為對外直接發生法律效果之證明。綜上所述，限期改善係為行政處分。

<sup>61</sup> 陳敏，行政法總論，自版，2013 年 9 月，八版，頁 630-631。

<sup>62</sup> 陳淑芳，限期改正之法律性質，台灣法學雜誌，第 165 期，2010 年 12 月 1 日，頁 134。

限期改善為行政處分，且因課予人民一定期限內完成改善義務，性質上屬於不利處分，為干涉行政之一種，故亦應遵守法律保留原則<sup>63</sup>。然而，無法律明文規定或法律授權時，主管機關所為之限期改善之性質為何，則有爭議。

## 第二款 無法律明文規定或授權之限期改善

無法律明文規定或授權時，行政機關所為之限期改善，其性質為何，有認行政機關所為之限期改善為行政處分，惟因無法律授權，故為違法之行政處分，亦有認無法律授權之限期改善為行政指導，屬觀念通知，而非行政處分<sup>64</sup>。司法實務上之見解也未見一致，例如最高行政法院 92 年度判字第 811 號判決及 93 年度判字第 15 號判決認行政機關於無明文規定下要求限期改善，係屬不合法之處分而加以撤銷<sup>65</sup>，而最高行政法院 99 年度判字第 343 號判決則認係行政指導，對人民並不發生不利之法律效果<sup>66</sup>。

行政處分與行政指導之區別在於有無法律上強制力，因此，無法律明文規定或授權時，行政機關所為之限期改善性質為何，應視其對於人民有無法律上強制力。如行政機關所為之限期改善對於人民並未有法律上強制力，對人民並無不利益之效果，亦無從強制責任人履行，為行政指導，最高行政

<sup>63</sup> 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及運用，載於水土保持義務人相關法律疑義與對策分析學術研討會論文集，行政院農業委員會水土保持局編印，2007 年 11 月，頁 2。

<sup>64</sup> 陳淑芳，前揭註 62 文，頁 131-132。

<sup>65</sup> 許宏達、陳重光，水土保持法中「連續處罰」及「限期改正」制度之法律研究，中華水土保持學報，第 35 卷第 4 期，2004 年 12 月 1 日，頁 329-330。

<sup>66</sup> 陳淑芳，前揭註 62 文，頁 132。

法院 99 年度判字第 343 號判決<sup>67</sup>亦認若行政機關採取限期改善之用意，係為督促行為人，並不發生不利之法律效果，則該作用係行政指導<sup>68</sup>。而若行政機關所為之限期改善對人民產生規制效果，則行政機關之限期改善即屬行政處分，因其無法律明文規定或授權，係為違法之行政處分，最高行政法院 92 年度判字第 811 號判決<sup>69</sup>、93 年度判字第 15 號判決<sup>70</sup>即為行政機關於同一處分書中，處罰並通知限期改正，屆期未改正者按次處罰，雖通知限期改正無法律明文規定或授權，但按次處罰有法律明文規定，然而最高行政法院仍認定此一限期改正係屬違法之行政處分。

最高行政法院 92 年度判字第 811 號判決、93 年度判字第 15 號判決及 99 年度判字第 343 號判決案例事實及處罰之法規依據均屬相同，皆為人民對於山坡地或森林區之開發未依水土保持法（以下簡稱水保法）之規定擬具

---

<sup>67</sup> 最高行政法院 99 年度判字第 343 號判決：「核其真意，乃在督促上訴人實施水土保持處理與維護以避免地表裸露而沖蝕，其作用無非係行政指導，而對上訴人並不發生不利之法律效果。此觀之水土保持法第 33 條第 1 項規定之處罰，並不以行為人經被上訴人令其限期改正而不改正始得予以處罰自明。倘行為人有違反水土保持法第 8 條第 1 項之規定，被上訴人本即不待命行為人限期改正而不改正時，即得依水土保持法第 33 條第 1 項予以處罰，從而，被上訴人上開函固令上訴人限期改正，對上訴人即不發生不利之法律效果，原判決認該函僅為觀念通知而非行政處分，而以訴願決定將此部分予以不受理，即屬有據，因認上訴人此部分起訴為不合法予以駁回，即無違誤。」

<sup>68</sup> 李介民，前揭註 36 文，頁 52。

<sup>69</sup> 最高行政法院 92 年度第 811 號判決：「查水土保持法第 23 條…依同條第 2 項規定，僅有「依第 33 條規定按次分別處罰」、「令其停工」、「沒入其設施及使用之機具」、及「強制拆除及清除其工作物」。並無「限期改正」之規定。…上訴人既自陳屬上開第 2 項規定之「開發」行為，自應依該條項規定處理。惟該條項並無「限期改正」之規定。則上訴人所為前述限期改正之處分，即屬於法無據。至該條項規定「依第 33 條規定按次分別處罰」，應僅限於第 33 條第 1 項第 2 款前段「違反第 12 條至第 14 條規定之一，未先擬具水土保持計畫…」部分。應不包括同條項「違反第 23 條規定，未在規定期限內改正…」在內，因此之所稱「第 23 條 …，期限內改正…」，應係指第 23 條第 1 項規定之情形而言。原判決將上訴人所為限期被上訴人改正之前述處分部分及訴願決定撤銷，尚無違誤。」

<sup>70</sup> 最高行政法院 93 年度判字第 15 號判決：「至「未…擬具水土保持計畫送主管機關核定而擅自開發者。」依同條第 2 項規定，僅有「依第 33 條規定按次分別處罰」、「令其停工」、「沒入其設施及使用之機具」、及「強制拆除及清除其工作物」。並無「限期改正」之規定。本件被上訴人係以上訴人未先擬具水土保持計畫申請核定，擅自於本件前述土地開挖整地，適用水土保持法第 23 條第 2 項規定作成本件原處分，惟該條項並無「限期改正」之規定，原處分責令上訴人限期改正，一再訴願決定遞予維持，均屬無據。」

水土保持計畫送主管機關核定而擅自開發，主管機關通知限期改正<sup>71</sup>，並依水保法第 23 條第 2 項<sup>72</sup>、第 33 條規定予以處罰。所不同者，在於最高法院 92 年度判字第 811 號判決及 93 年度判字第 15 號判決，主管機關係以一處分函同時通知限期改正及罰鍰處分，而於 99 年度判字第 343 號判決，主管機關則分別以限期改正函及罰鍰處分函，限期改正函請違法人民依水保法第 8 條規定實施水土保持處理與維護，並限期實施完成，屆期未完成將再依水保法第 33 條第 1 項規定處分，罰鍰處分函則依水保法第 23 條第 2 項及第 33 條處以罰鍰並命立即停止一切非法開發、使用行為。

由上述判決之區別可知，於無法律明文規定或授權時，主管機關通知限期改正或限期改善，若與罰鍰處分於同一處分書中一併為之，因罰鍰處分係為行政處分，於同一處分書中的限期改善亦被認定具備法律上強制力，亦屬行政處分，且因命人民限期改善性質上屬不利處分，為干涉行政之一種，主管機關於無法律明文規定或授權時所為之限期改善即屬違法<sup>73</sup>。而若主管機關將限期改善通知與罰鍰處分分別為之，限期改善函通知水土保持義務人遵守水保法第 8 條之法定義務，告以如未依該規定辦理者，將依同法第 33 條規定處罰，該限期改善函並未具備法律上強制力，並不發生不利之法律效果，應屬行政指導，即使主管機關無法律明文規定或授權，亦得為之。

綜上所述，於無法律明文規定或授權時，主管機關所為限期改善之性質為何，應視其是否具備法律上強制力，如具備法律上之強制力，因性質上屬不利處分，為干涉行政之一種，於無法律明文規定或授權時，即屬違法之行

<sup>71</sup> 因水保法第 23 條第 2 項並無限期改正之規定，此之限期改正通知係為無法律明文規定或授權之限期改正。

<sup>72</sup> 水保法第 23 條第 2 項：「未依第 12 條至第 14 條規定之一擬具水土保持計畫送主管機關核定而擅自開發者，除依第 33 條規定按次分別處罰外，主管機關應令其停工，得沒入其設施及所使用之機具，強制拆除及清除其工作物，所需費用，由經營人、使用人或所有人負擔，並自第一次處罰之日起兩年內，暫停該地之開發申請。」

<sup>73</sup> 黃啟禎，前揭註 52 文，頁 516。

政處分。如未具備法律上之強制力，並未對人民發生不利之法律效果，則屬行政指導，雖無法律明文規定或授權，亦得為之。

## 第二項 裁罰性不利處分與非裁罰性不利處分

限期改善為行政處分，人民因此一行政處分負有作為義務，係屬不利益行政處分。然而，不利益行政處分尚分為具裁罰性之不利益行政處分及非裁罰性之不利益行政處分，兩者的區分會對行政機關限期改善通知時所應依循的行政法一般法律原則產生不同之影響，亦可能涉及到是否有一行為不二罰之問題，是以，限期改善有進一步探討是否具備裁罰性之必要。

行政罰法於民國 95 年 2 月 5 日生效施行後，成為規範行政機關裁處違反行政法上義務之人行行政罰之實體上與程序上總則性規定，就行政制裁法典化以及人民權利保障之角度，行政罰法之規定值得肯定，然而，就規範架構及部分內容而言，反而因行政罰法之規定產生更多爭議。

其中就處罰種類而言，除有罰鍰與沒入外，尚有其他種類行政罰，而依據行政罰法第 2 條，所謂其他種類行政罰係指裁罰性之不利處分，並將裁罰性不利處分區分為「限制或禁止行為之處分」、「剝奪或取消資格、權利之處分」、「影響名譽之處分」以及「警告性處分」，並且於每類裁罰性不利處分之下，又例示性地臚列出常見而分散於各該專業法規中之行政罰種類，且皆有概括規定，以免掛一漏萬，為立法者或行政機關將來創設類似之行政罰種類預留空間<sup>74</sup>。

<sup>74</sup> 詹鎮榮，裁罰性不利處分概念及其範圍界定-兼論菸害防制法第二三條「戒菸教育」之法律性質，台灣本土法學雜誌，第 93 期，2007 年 4 月，頁 125。

此多種類行政罰類型之立法例，雖有「較符合我國向來之立法方式並減少對現行法之衝擊」、「利於實務上之適用」、「較具彈性」等優點<sup>75</sup>，然而，因是否為裁罰性不利處分將直接影響是否有行政罰法之適用，如何定義裁罰性不利處分因此至關重要。

### 第一款 裁罰性不利處分與非裁罰性不利處分之區分

裁罰性不利處分與非裁罰性不利處分之所以難以分辨，與我國行政法學發展較遲非無關係，目前我國行政法規範中屬於基本法律性質者，如行政程序法、行政執行法，乃至與本文爭議最具相關的行政罰法等，均係上世紀末至本世紀初始制定、大幅修正及公布；惟在此之前，則有一段非常漫長的時間，不但這些相關法規具未制定(如行政程序法)，抑或過於老舊(如修正前之行政執行法)，再加上當時的行政法學也剛起步，以致於無論在學說或實務上，有關行政執行法、保全措施、行政處分之撤銷及廢止、行政管制，乃至行政秩序罰等制度的輪廓相當模糊。職是，立法者基於便宜行事，率將此等制度所必要的各種不利處分類型，無論其是否具備裁罰性質，籠統且混雜集中於各法規內稱「罰則」的章節中併合規定，以因應行政實務的實際需要<sup>76</sup>。

行政罰法本身對於「裁罰性不利處分」概念未設有立法定義，亦未有明確且可掌握之判斷基準，致使外觀上名稱雷同或是法律效果相當之不利處分，究係屬於裁罰性之不利處分，應受行政罰法實體與程序規定，抑或僅屬實現

<sup>75</sup> 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，2004 年 8 月，頁 23。

<sup>76</sup> 林明昕，裁罰性不利處分 vs. 非裁罰性不利處分-兼評台北高等行政法院九十九年度訴字第一五二九號判決，興大法學，第 17 期，2015 年 5 月，頁 20。



其他行政目的之單純不利處分，在判斷及體系歸屬上皆有相當程度之困難<sup>77</sup>。為解決此一難題，學理上及實務上發展出「裁罰性不利處分」與「非裁罰性不利處分」的區分方式，分述如下：

### 一、法規形式外觀

此說試圖憑各行政法規中有關不利處分之規定所在的章節等法規編輯的形式外觀，得出「裁罰性不利處分」與「非裁罰性不利處分」的區分標準，然而，由於我國各種行政法規的立法例，向來將「裁罰性不利處分」與「非裁罰性不利處分」一併規定於罰則中，以土污法為例，將刑事處罰之有期徒刑及罰金、屬行政罰法明定行政罰之罰鍰、限期改善、命停止做為或停工、停業、勒命歇業等皆訂立於第七章之罰則，未以「裁罰性不利處分」與「非裁罰性不利處分」為區分，因此，難以從法規形式外觀上區分「裁罰性不利處分」與「非裁罰性不利處分」。

### 二、實質法規內容

此說係主張針對規範內容之實質觀察法，利用解釋各種不利處分所在之條文規定的「立法意旨」，來判斷各系爭不利處分之具裁罰性的有無<sup>78</sup>。此一學說主張認為行政罰法第 2 條將裁罰性不利處分區分為「限制或禁止行為之處分」、「剝奪或取消資格、權利之處分」、「影響名譽之處分」以及「警告性處分」四類，基本上只是從法律效果出發，而未細辦各該處分之規制目的，然而，不利益之行政處分是否具有制裁性質，無法單從法律效果予以認定，而須著眼於各該規範之取向及目的<sup>79</sup>。

<sup>77</sup> 詹鎮榮，前揭註 74 文，頁 125。

<sup>78</sup> 林明昕，前揭註 76 文，頁 11。

<sup>79</sup> 李建良，行政罰法中「裁罰性不利處分」的概念意涵及法適用上之若干基本問題-「裁罰性不利處分」概念之提出，月旦法學雜誌，第 181 期，2010 年 6 月，頁 139。

依此說之分辨方式，分辨一不利處分係「裁罰性不利處分」或「非裁罰性不利處分」，應從一個理性者的立場，追求客觀的立法目的，解釋相關不利處分的屬性問題，特別需要嚴格地藉助該不利處分所在之各規定的實質內容，探尋其規範的客觀立法意旨，以正確判斷系爭不利處分之裁罰性質有無<sup>80</sup>。

### 三、非難性之有無

此說係由行政罰之目的出發，認行政罰之目的，與刑罰同，固然均在於「預防」；惟兩者若與其他同樣具有預防性功能的法律制度相比較，則其特別之所在，係行政罰與刑罰，皆藉對於行為人過去具有故意或過失及其他有責性要素之違法行為的處罰，顯示「非難」，以警戒行為人及一般人民，避免重蹈覆轍，用以達到所謂「特別預防」與「一般預防」的功能<sup>81</sup>。換言之，行政罰之目的與刑罰同，主要係針對行為人過去違反行政法上義務予以非難、處罰，藉由處罰之方式來達到法律上之目的，而非難係以行為人具有故意或過失為前提，因此，對人民施以裁罰性不利處分，須以行為人具備故意或過失為前提。

大法官彭鳳至及徐璧湖於釋字第 612 號解釋的協同意見書，更將上述裁罰性不利處之非難性賦予更清楚的定義，認「行政處罰為國家對違反行政法上義務之個人，所採取之報償手段，以消滅其過去違規且有責行為之責任，並一般性預防將來違規行為發生。此一公權力之發動，以個人有故意或過失違反行政法上義務之行為為前提。因此就行政機關維持行政秩序的各種合法手段而言，乃以要求人民不要破壞行政秩序的方式以間接達成行政目的之消極方法。罰鍰為典型之行政處罰方式，其裁處適用行政罰法規定之程序。狹

<sup>80</sup> 林明昕，前揭註 76 文，頁 12-13。

<sup>81</sup> 同前註，頁 18。

義不利益行政處分(非裁罰性之不利處分)，係指行政處罰以外，行政機關為維持行政秩序，依法所得採行之其他限制人民自由或權利之規制手段。其特質在於以直接形成符合法律要求之行政秩序之方式，以積極實現行政目的，除應受法律拘束外，行政機關必須依行政任務之要求，持續積極主動進行各項規制行政秩序之措施，故其發動不得受制於是否有一個故意或過失違反行政法上義務之行為人之可罰行為等偶發事件，因而本質上無從作為處罰方式。」

依本說之分辨方式，屬行政罰之裁罰性不利處分係對於行為人過去違反行政法上義務予以非難處罰，藉由處罰間接達成行政目的，屬於消極的預防方法，因其具備非難性，故需就違反行政法上義務之人是否具備故意或過失予以討論，需行為人具備故意或過失，才能施以行政罰；非裁罰性之不利處分則是著重在行政秩序之恢復，以直接形成符合法律要求之行政秩序之方式，積極實現行政目的，因著重於行政目的之實現，行為人是否具備故意或過失，則非所問。

#### 四、行政作用之實質意義

此說即為本章第一節所提到的，現行行政法上行政作用的分類皆以形式意義的方式，造成許多行政作用容易造成混淆，建議若從行政作用之實質意義觀點出發，將行政作用類型賦予實質意義之名稱，更可清楚釐清各類行政作用之不同，此說將現行所有行政法規賦予個行政機關之公權力，依各類行政作用之性質從新分類，區分為行政立法、行政管制、行政檢查、行政制裁、行政強制執行、即時強制(緊急處置措施)、行政保全、行政指導、稅捐課徵等，其中，行政制裁即屬裁罰性不利處分，依其定義，「行政制裁係指罰鍰、沒入及其他裁罰性之不利處分，制裁係以違法行為為對象之痛苦相加，適用

一行為不二罰原則；採過失責任原則；多數人違反義務，則分別處罰；且有裁罰權期限之時效規定。目前法制上有行政罰法，作為通則性之依循。」

此外，此說也將非裁罰性不利處分做更細部的區分，例如行政管制、行政保全及稅捐課徵皆屬於非裁罰性之不利處分，在「裁罰性不利處分」與「非裁罰性不利處分」的分類方式下無法給予更清楚的分別。而依此說，則可清楚依其行政作用的實質意義，區分為三類，並各別予以定義及類型之歸類，因此，行政作用之實質意義分類方式可說是現有辨別「裁罰性不利處分」與「非裁罰性不利處分」的方式中最能清楚表達者。

## 第二款 限期改善定性之分析

上述四種分類方式各有依據，且都有學說上之支持，限期改善為「裁罰性不利處分」或「非裁罰性不利處分」，應以上述學說分別檢驗始可得知。

### 一、法規形式外觀

依法規形式外觀的分類方式，以各種行政法規的限期改善來看，向來與其他「裁罰性不利處分」與「非裁罰性不利處分」同樣規定在罰則一章中，以土污法為例，限期改善與具刑事處罰意義之有期徒刑及罰金、屬行政罰法明定行政罰之罰鍰及其他如命停止作為或停工、停業、勒命歇業等皆訂立於第七章之罰則，無法就法規形式外觀上區分「裁罰性不利處分」與「非裁罰性不利處分」。

然而，因裁罰性之不利處分多為行政罰，於行政罰我國訂有行政罰法予以規範，因此，是否具備裁罰性得以行政罰法之規定作為檢驗。行政罰法第1條前段：「違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰時，

適用本法。」行政罰包含罰鍰、沒入及其他種類行政罰，限期改善非屬罰鍰及沒入，是否為行政罰須視其是否屬於其他種類行政罰。

其他種類行政罰，依行政罰法第 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，包含限制或停止營業、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等。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。」由行政罰法第 2 條全文規定，可發現限期改善並未列入其他裁罰性不利處分，因此不適用行政罰法<sup>82</sup>，非屬行政罰，不具裁罰性，故為非裁罰性之不利處分。

## 二、實質法規內容

由實質法規內容之觀察，探求條文規定的「立法意旨」，惟由限期改善之立法理由上未見相關之說明，以土污法為例，於民國 89 年 2 月 2 日公布版本中，限期改善條文說明中，皆以不依規定之處罰論述，於後續民國 92 年 1 月 8 日修正公布及民國 99 年 2 月 3 日修正公布的版本中亦未有相關的補充說明<sup>83</sup>。

然由行政罰法第 2 條立法理由之說明，本法所稱「其他種類行政罰」，僅限於本條各款所定「裁罰性之不利處分」，並以「違反行政法上之義務」

<sup>82</sup> 李介民，前揭註 36 文，頁 50。

<sup>83</sup> 立法院法律系統網站，

<http://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?007E53F0BEDE00000000000000000000A000000002FFFFFFA00^037180990108^000C0001001>，最後瀏覽日 2016 年 6 月 6 日。

而應受「裁罰性」之「不利處分」為要件，如其處分係命除去違法狀態或停止違法行為者，因與行政罰之裁罰性不符，非屬裁罰性之不利處分，無本法之適用。可知不利處分若係命除去違法狀態或停止違法行為者，非屬行政罰法所謂之裁罰性不利處分，而係非裁罰性之不利處分，限期改善之目的在於排除違法之狀態並將其回復至原本合法之狀態，因此，限期改善依行政罰法第 2 條之立法理由可知，其係屬非裁罰性之不利處分。

### 三、非難性之有無

此說以非難性之有無來辨別是否具備裁罰性，而非難性之有無可依達行政目的之方法來認定，若係對於行為人過去違反行政法上義務予以處罰，並藉由處罰間接達成行政目的的消極預防方法，即為具備非難性；若是對於違法狀態，直接形成符合法律要求之行政秩序之方式，積極實現行政目的，則不具非難性。兩者亦可以行為人違反行政法上義務是否具備故意過失為前提做為分辨方式，若須行為人具備故意或過失始得為之者，即具非難性；若須行為人之故意或過失在所不論者，即不具非難性。

限期改善，其目的在於排除違法之狀態並將其回復至原本合法之狀態，係對於違法狀態，直接形成符合法律要求之行政秩序之方式，積極實現行政目的，且由法條規定來看，限期改善責任人不以其具備故意或過失為必要，即使原先與違法狀態之形成無直接關係之人亦有可能為限期改善責任人，因此，限期改善不具非難性，屬非裁罰性之不利處分。

### 四、行政作用之實質意義

此說將裁罰性不利處分歸類於行政制裁，也將非裁罰性不利處分做更細部的區分，依此說之分類，限期改善非屬行政制裁，而係屬行政管制，其定義，行政管制品質上非屬制裁、非關損害，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；有多數責任人時，實際負責之人可向其餘責任人依循民事途徑求償等特徵。

以實質意義之行政作用分類以觀，法律賦予行政機關課予相關當事人限期改善之措施，行政機關課予相等人此等義務時，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，既然非屬行政制裁，因而無行政罰法適用之餘地，課予當事人此類義務時，遂不必像行政罰須以行為人出於故意或過失為必要<sup>84</sup>。

限期改善經常是善後之措施，而單純命違反責任人除去違法狀態或停止違法行為，也就是要求排除物所生之危害或制止人之危害行為，因該等措施不具裁罰性，非行政罰法所稱之行政罰<sup>85</sup>是以，依此學說分類下，限期改善係屬非裁罰性之不利處分。

### 第三項 限期改善之定性

限期改善措施，依其特徵，其作成者為主管機關，屬行政機關之行為；其命責任人將違法行為所造成之危害予以排除，並回復於原本合法狀態，係屬就公法上事件所為之決定，為公法行為；其作成由行政機關單方面對相對人為命令，為單方行為；其內容亦對違反行為人之違反行為及應改善之部分予以指定，為特定具體之行為；依限期改善條文觀察，主管機關為限期改善通知後，相對人即負有限期改善之義務，直接產生法律上之效果，具備規制性；行政機關限期改善通知亦對外直接發生法律效果，綜上所述具備（一）行政機關之行為、（二）直接之法效果行為、（三）公法行為、（四）

<sup>84</sup> 黃啟禎，前揭註 52 文，頁 521。

<sup>85</sup> 同前註，頁 522。

單方行為、(五)對外發生法律效果之行為、(六)特定具體之行為等特徵，依行政程序法第 92 條第 1 項：「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」限期改善措施係屬行政處分。

限期改善是否具備裁罰性，依現行學理上之辨別方式分別檢驗，依法規形式外觀，行政罰法之規定可知，限期改善不符合行政罰法第 1 條、第 2 條規定之行政罰種類，非屬行政罰。依法規範內容之實質觀察，限期改善係屬命除去違法狀態或停止違法行為之不利處分，依行政罰法第 2 條立法理由之說明，因與行政罰之裁罰性不符，非屬裁罰性之不利處分，因此，限期改善為非裁罰性之不利處分。依非難性有無知認定方式，限期改善，係對於違法狀態，直接形成符合法律要求之行政秩序之方式，積極實現行政目的，且由法條規定來看，限期改善責任人以其具備故意或過失為必要，因此，限期改善不具非難性，屬非裁罰性之不利處分。依行政作用之實質意義，由限期改善之作用可知，限期改善為善後處置措施，係單純要求違反責任人排除物所生之危害或制止人之危害行為，此等措施雖賦予相對人不利益，但不具裁罰性，為非裁罰性之不利處分。

綜上所述，限期改善符合行政程序法第 92 條第 1 項之要件，係為行政處分，雖相對人因此行政處分受有不利益，但此之不利益不具裁罰性，係為非裁罰性之不利處分。又限期改善屬於行政管制之一種，非屬裁罰性，責任之課予不以故意或過失為前提，無一行為不二罰原則之適用，亦無時效期間之限制。且因其重視行政目的之達成，責任人之選擇除了行為責任人外，尚有狀態責任人；有多數責任人時，可以選擇其中一人為負責之人，實際負責之人可向其餘負責之人依循民事途徑求償。此外，因屬管制措施，手段與目的間仍須具備相當性，因此，有比例原則之適用。



裁罰性處分與非裁罰性處分向來為學說爭議所在，依實質意義之行政作用類型分類，可將不具裁罰性之行政管制措施與具裁罰性之行政制裁作更清楚的分辨，茲將兩者之比照羅列如下<sup>86</sup>，期能對於相關爭議之釐清有所助益。

	行政管制（限期改善）	行政制裁（行政罰）
責任條件	不具裁罰性	具裁罰性
行為人故意、過失	不以故意、過失為前提	須具備故意、過失
一行為不二罰原則	無一行為不二罰原則之適用	有一行為不二罰原則之適用
時效	無時效問題	有時效問題
對象	除行為責任人外，尚有因物引發之狀態責任人	行為責任人
多數對象時	擇一行使，內部求償	分別處罰

鑑於行政管制與行政制裁兩者之不同，兩者對象之用語亦應有所區別，行政管制之對象應該使用「責任人」之概念取代「處罰對象」。蓋從宏觀之角度，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，土污法亦使用責任人之用語，且與其他環境管制法規，例如水土保持法第4條所使用之「水土保持義務人」一詞，亦無矛盾，因為，責任之發生除了法定之外，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<sup>87</sup>。

<sup>86</sup> 本表引自黃啟禎教授，行政法專題研究課堂說明，東海大學法律系研究所，2012年。

<sup>87</sup> 黃啟禎，前揭註52文，頁526。

### 第三節 限期改善內容限制

限期改善依上開學說見解可知，其為非裁罰性之不利處分，然行政法規之不利處分，縱非具裁罰性質，其相關規定仍有法律保留、授權明確性及比例原則等合憲性要求<sup>88</sup>，分述如下：

#### 第一項 法律保留原則

憲法第 23 條規定，對人民自由權利所為之限制或涉及人民自由權利有關事項規定，必須以法律定之，意即涉及人民自由權利事項，應遵守法律拘束之憲法規定，於行政法領域，行政程序法第 4 條規定：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束」，此即依法行政原則之明文規定。

依法行政原則係指行政權之行使，必須依據法律之規範內容為之，依法行政原則概念上包括下列雙重內涵，亦即消極內涵上，行政行為須遵守法律，不得牴觸法律，積極內涵上，行政行為須有法律之依據，始得為之。故依法行政原則依其內涵可以區分「法律優位原則」及「法律保留原則」<sup>89</sup>。

「法律優位原則」是指行政機關所制定之行政命令及所實施之行政處分均不得牴觸法律，又稱消極之依法行政。「法律保留原則」是指行政機關所制定之命令或所實施之行政處分，不但不得牴觸法律，且必須有法律之依據，始可為之，又稱為積極之依法行政，因此，法律保留原則即指某些重要

<sup>88</sup> 林明昕，前揭註 76 文，頁 14-15。

<sup>89</sup> 林合民、李震山、陳春生、洪家殷、黃啟禎合著，前揭註 60 書，頁 26。

之事項保留應由法律加以規範，不得逕行以「命令」為之<sup>90</sup>。行政機關沒有法律授權情形下，即不能合法的作成行政行為，所以無法律規定下之行政行為，雖未違反法律優越原則，但因欠缺法律授權，發生違反法律保留原則之問題。

限期改善有無法律保留原則之適用，於行政機關於無法授權之情形下，所為之限期改善措施是否合法，應視限期改善之性質而言，如為行政罰法之行政罰，因行政罰涉及人民權益之限制甚鉅，因此在學理上咸認為刑法上之「罪刑法定主義」應適用於行政罰上，即「法無明文不處罰之原則」<sup>91</sup>。

限期改善依本章第一節及第二節之說明，限期改善之法律性質為非裁罰性之不利處分，雖不具裁罰性質，但行政機關對人民施以限期改善，仍會對於人民造成負擔及不利益，是否能受法律保留原則之拘束即生爭議，應視非裁罰性之不利處分是否在於法律保留原則之適用範圍內。

法律保留原則之適用範圍，向來有三說，分述如下

#### 一、全面保留說

此說認為所有行政行為均應適用法律保留原則，在國民主權主義與國會民主制度下，不承認「無法律之自由行政」，現代之非權力行政，亦與人民之權利義務有關，亦應受國家之控制，不僅干涉行政之領域，在給付行政之領域中，亦須有法律依據。

<sup>90</sup> 同前註，頁 27。

<sup>91</sup> 翁曉玲，限期改善與法律保留-評最高行政法院 92 年度判字第 811 號判決與台北高等行政法院 90 年度訴字第 179 號判決，月旦法學雜誌，第 108 期，2004 年 5 月，頁 201。

然隨著國家任務的增加，國家定位之轉變，於全部保留說下行政機關無法因應社會或個案的需要而為彈性運用，且限制行政機關之作為，無法滿足人民對行政機關積極主動之要求。

## 二、干涉保留說

法律保留範圍，僅限於對自由及財產權之干涉，始有其適用，法律保留僅指侵害保留而言，適用範圍限於干涉行政，在行政權侵害人民之權利自由或對於人民課予義務負擔等不利益情形，始須有法律根據，至於其他行政作用，例如組織法或授益行政，在未違反法律優越原則下，得為自由行政<sup>92</sup>。

但隨著國家任務轉變，福利國家給付行政義務重要性逐漸增加，於國家資源有限的前提下，給付行政之給予將對於未受分配之社會大眾有重大影響，依此前提下，法律保留之適用範圍有所擴張，不限於干涉行政才有法律保留適用。

## 三、重要性理論

此說捨棄干預行政與給付行政之劃分，而改以「重要事項」作為法律保留範圍之準據，亦即若行政行為若涉及原則性問題，或者對公共利益關聯越大，基本權利侵害越大者，為防止行政行為專斷恣意為之，應適用法律保留原則<sup>93</sup>。

上開三種理論中，重要性理論賦予行政機關較多彈性，符合行政機關積極主動之特性，且又兼顧對於公共利益關聯較大或對於人民基本權利侵害較

---

<sup>92</sup> 林錫堯，行政法要義，元照出版，2006年9月，三版第1刷，頁31。

<sup>93</sup> 林合民、李震山、陳春生、洪家殷、黃啟禎合著，前揭註 60 書，頁 28。

大應有法律授權始得為之，較為現行學說、實務所接受。基於此說，司法院釋字第 443 號解釋更建立層級化法律保留。

司法院釋字第 443 號解釋理由書：「何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異；諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必需遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許」。依司法院釋字第 443 號解釋理由書，係以「規範密度」為準，法律保留可依期規範事項之性質是否重要而區分為三個層級：

第一層級為絕對法律保留：例如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之。第二層級為相對法律保留，亦即涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為其補充時，其授權應符合具體明確之原則，關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要。第三層級則無法律保留之適用，亦即行政事項若僅屬於執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許，此時無法律保留之必要<sup>94</sup>。

---

<sup>94</sup> 同前註，頁 29。

依層級化法律保留之區分，限期改善之法律性質為非裁罰性不利處分，因其不具裁罰性，無需遵守罪刑法定主義，非屬第一層級之絕對法律保留。限期改善雖不具裁罰性，但行政機關對人民施以限期改善，仍會對於人民造成負擔及不利益，涉及人民其他自由權利之限制，為第二層級之相對法律保留，仍應由法律加以規定。因此，限期改善有法律保留原則之適用，行政機關對於人民施以限期改善，仍須有法律規定為必要，如以法律授權主管機關發布命令為其補充時，其授權應符合具體明確之原則，始為合法。

## 第二項 明確性原則

於行政法領域中，明確性原則可以由兩個層次來說明，亦即法明確性原則及行政明確性原則。

法明確性原則可再分為兩個層次，第一個層次係指法律規定之處罰要件及效果，應力求明確。司法院釋字第 521 號解釋理由書指出：「法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定。有關受規範者之行為準則及處罰之立法使用抽象概念者，苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，即不得謂與前揭原則相違，業經本院釋字第 432 號解釋闡釋在案」。司法院釋字第 432 號解釋：「法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定。有關專門職業人員行為準則

及懲戒之立法使用抽象概念者，苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，即不得謂與前揭原則相違。」是以，法律規定之處罰要件及效果之明確性，依上開大法官會議解釋之意旨，其意義須非難以理解，且為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，方符法律明確性原則。

法律明確性另一個層次為授權明確性，司法院釋字第 394 號解釋：「建築法第十五條第二項規定：「營造業之管理規則，由內政部定之」，概括授權訂定營造業管理規則。此項授權條款雖未就授權之內容與範圍為明確之規定，惟依法律整體解釋，應可推知立法者有意授權主管機關，就營造業登記之要件、營造業及其從業人員之行為準則、主管機關之考核管理等事項，依其行政專業之考量，訂定法規命令，以資規範。至於對營造業者所為裁罰性之行政處分，固與上開事項有關，但究涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件與法律效果，應由法律定之；法律若授權行政機關訂定法規命令予以規範，亦須為具體明確之規定，始符憲法第二十三條法律保留原則之意旨。」由此釋字意旨可知，授權明確性原則依是否具備裁罰性效果而有不同要求，如營造業管理規則屬不具裁罰性效果者，即授權條款雖未就授權之內容與範圍為明確之規定，惟依法律整體解釋，可推知立法者有意授權主管機關，即符合授權明確性之要求。

至於對營造業者所為裁罰性之行政處分，其處罰之構成要件與法律效果，應由法律定之；法律若授權行政機關訂定法規命令予以規範，亦須為具體明確之規定。更清楚的定義可依司法院釋字第 390 號解釋：「涉及人民權利之限制，依憲法第二十三條及中央法規標準法第五條第二款規定，應以法律定之；若法律授權以命令為補充規定者，授權之目的、內容及範圍，應具體明確，始得據以發布命令。」意即涉及人民權利之限制，應以法律定之，若法律授權以命令為補充規定者，授權之目的、內容及範圍，皆應具體明確。

是以，非裁罰性行政處分之法律授權，由法律整體關聯中，透過一般法律解釋方法可知授權的內容、目的及範圍，即符合法律授權明確性之要求；裁罰性行政處分之法律授權則須授權之目的、內容、範圍皆具體明確，始符合明確性之要求。

行政程序法第 5 條：「行政行為之內容應具體明確」，此即行政明確性原則。行政明確性原則是指為行政行為，其內容必須明確，如涉及人民權利義務事項時，須有清楚之界線及範圍，使人民能有所預見與遵循。行政明確性原則係源於法律安定性原則，法律安定性原則乃源於人類對安全的需求，以便人類能夠安排、遂行其社會生活，此安全需求當然包括規範秩序在內<sup>95</sup>。

依行政明確性原則，行政機關對於人民為行政處分時，無論是否具備裁罰性，行政處分內容皆應具體明確，亦即為處分之行政機關、處分之依據、要求義務內容之行為義務或不行為義務、違反的法律效果等皆需具體明確，人民方能依據此一具體明確之行政處分，達到行政機關之要求。

依上開明確性原則，限期改善之法律規定，其處罰要件及效果須符合法律明確性，因此，其意義須非難以理解，且為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，亦即其處罰要件必須為限期改善責任人所理解，違反之效果必須為限期改善責任人所得預見，若對限期改善不服，可透過司法救濟程序，讓限期改善得為司法所審查。

若法律授權行政機關為限期改善，因限期改善為非裁罰性之行政處分，非裁罰性行政處分之法律授權，須由法律整體關聯中，透過一般法律解釋方法可知授權的內容、目的及範圍，即符合法律授權明確性之要求。

而於行政明確性原則，限期改善通知書之內容應具體明確，包含命限期改善之行政機關、通知書之編號、通知日期及時間、受處分人之姓名或事業

<sup>95</sup> 林合民、李震山、陳春生、洪家殷、黃啟禎合著，前揭註 60 書，頁 29。



名稱、身分證號碼或統一編號、違反之事實、應改善之事項、依據之理由及法令依據、限期改善之起迄日及時間、完成改善應檢送之相關證明文件及屆期未改善所應受之處罰皆應具體明確，方使人民得依此限期改善通知書為相關改善行為之安排。

### 第三項 比例原則

比例原則又稱禁止過度原則，是源於法治國家原則而來之一般法律原則。比例原則主要在於要求行政行為之目的與手段間之均衡，不得為達目的而不擇手段。比例原則有三項子原則，一、適當性原則：即行政機關所採取之行政措施，必須是能夠達成行政預期目的之措施，又稱適合性原則。二、必要性原則：即行政機關就同樣能夠達成行政目的之諸多措施中，必須選擇侵害人民權益最輕微之措施，又稱最小侵害性。三、狹義比例原則：即所謂相當性原則，亦即行政機關追求行政目的之達成所獲得之利益，不得與因而造成人民權益受損之程度，顯失均衡，此即所謂不可以大砲打小鳥，又稱合理性原則<sup>96</sup>。

憲法第 23 條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」此即比例原則之憲法法源，因此，比例原則亦具有憲法位階<sup>97</sup>。司法院釋字第 471 號解釋理由書：「而立法機關於制定法律時，其內容必須符合憲法第二十三條所定之要件，即須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。對於人身自由之處罰，有多種手段可

<sup>96</sup> 同前註，頁 32-33。

<sup>97</sup> 同前註，頁 33。

供適用時，除應選擇其最易於回歸社會營正常生活者外，其處罰程度與所欲達到目的之間，並須具合理適當之關係，俾貫徹現代法治國家保障人身自由之基本原則。」為大法官首次以最小侵害性(應選擇其最易於回歸社會營正常生活者)，以及手段與目的之間須具合理適當之關係。釋字第 476 號解釋：「惟國家刑罰權之實現，對於特定事項而以特別刑法規定特別之罪刑所為之規範，倘與憲法第二十三條所要求之目的正當性、手段必要性、限制妥當性符合，即無乖於比例原則」清楚將比例原則之構成內容定義為「目的正當性」、「手段必要性」及「限制妥適性」，其中「手段必要性」即為「必要性原則」，「限制妥適性」則可認為接近「狹義比例原則」，至於「目的正當性」雖與「適當性原則」之意思有較大的落差，「適當性原則」所強調者乃行政機關所採取之行政措施，必須是能夠達成行政預期目的之措施，而「目的正當性」所要求者則為行政措施所追求之目的係屬正當，例如憲法第 23 條所列舉之為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序與增進公共利益等目的，兩者之不同應可理解為適用層次之不同，「目的正當性」係用於訂定法律時，「適當性原則」則係用於為行政行為時，因層次不同，所要求之內容自然有所不同，惟同為追求目的之達成。

比例原則於行政行為之實施，依行政程序法第 7 條規定：「行政行為應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡」。

限期改善於比例原則之適用，可由兩方面來看，首先，以行政機關命限期改善之內容而言，限期改善之內容必須可以達成行政機關行政管制之目的者，此係「適當性原則」；若有諸多改善方式中，行政機關命限期改善之內容必須選擇侵害人民權益最輕微者，此為「必要性原則」；行政機關命限

期改善追求行政目的之達成所獲得之利益與命限期改善責任人所為之改善行為所受之損害，不得顯失均衡，此係「狹義比例原則」。

而以限期改善本身來看，立法者訂立限期改善制度本身即為比例原則之體現，亦即立法者認為在某些情況下，雖行為人違反法律之規範，然若逕對之加以處罰，似又顯過苛，此時以「限期改善」制度為折衷之作法<sup>98</sup>。因此係法律規定層次，依釋字第 476 號解釋，限期改善制定之目的係為將違法狀態回復於原本合法之狀態，為維持社會秩序，符合「目的正當性」；雖逕予處罰亦可達到相同目的，然立法者選擇侵害較小之「限期改善」，讓違反責任人有改善之機會，此係「手段必要性」；立法者制定限期改善追求行政目的之達成所獲得之利益為社會秩序之維護，與限期改善責任人所為之改善行為所受之財產權之侵害及一般行為自由之拘束相較，並無顯失均衡，應符合「限制妥適性」之要求。

---

<sup>98</sup> 林俊霖，環境法中限期改善制度之研究，國立成功大學法律學研究所碩士論文，2013 年 8 月，頁 22。

## 第四章 限期改善期限內之違反行為

主管機關依法通知限期改善後，限期改善責任人應於期間內完成改善，若屆期未完成改善，主管機關自得依法為後續處置，一般而言，主管機關應於期間屆至後，始能判斷限期改善責任人有無落實其改善義務，然而，若限期改善期間內，責任人再度違反行為，主管機關能否再次處罰則有爭議，本章將針對此一問題以及限期改善期間相關問題為討論。

### 第一節 限期改善期間

限期改善，係指危害發生後，主管機關命應責任之人於一定期間內將危害予以排除，並回復於原本合法狀態，既為「限期」改善，如何核定此一期限至關重要，於改善責任人的角度而言，自然希望改善期間可以盡量增長，讓其有充分的時間可以改善；於主管機關之立場，則會傾向期間可以盡量縮短，督促改善責任人儘速完成改善，不然即予處罰，兩者之間如何平衡，如何訂出一個「合理適當」的期間，首先應討論限期改善期間裁量依據為何。

#### 第一項 限期改善期間裁量依據

限期改善措施的做成須有法律文明規定，然關於限期改善的內容，法律則授權主管機關依據個案情形判斷，屬主管機關的裁量權，改善期間亦包含在內，因此，主管機關對於改善期間之設定，享有裁量權。

主管機關對於改善期間的裁量依據為何，可由限期改善的目的及功能推論，限期改善的功能包含：一、危害排除與狀態回復、二、連續處罰的法定

要件、三、行政管制與處罰的緩衝、四、行政管制與公害糾紛處理的聯結，除了二、連續處罰的法定要件係由法律直接規定外，其餘三種非明文規定的功能使限期改善制度於執法政策上別具意義，其各自代表的意義亦是限期改善期間裁量所應考量者，亦可謂係裁量之依據。

### 第一款 有實現改善之可能

「危害排除與狀態回復」功能為限期改善之主要目的，限期改善期間的裁量依據也應以此為核心，既然限期改善之目的在於危害排除與狀態回復，自然應給與改善責任人足夠的期間去為改善行為，所給予的改善期間必須是事實上可能為改善行為。

至於，改善期間是否足夠，應依改善義務之內容及改善行為之困難程度以第三方（third-party）之觀點來評估，若改善行為無需專門知識、科學技術，是一般人皆可為之者，則第三方之觀點即以客觀上一般人為標準判定需要改善的期間，例如廢棄物清理法第 11 條一般廢棄物之清理；改善行為如係需要專門知識、科學技術始能為之者，則需借重該領域內之專家、學者、專門事業人員或第三方公證單位予以評估，例如土壤、地下水污染整治，其改善行為需要依據不同污染物、污染程度選擇不同改善方式，或是併用多種方式，主管機關與改善責任人可能都非該領域內的專門人員，藉由土壤、地下水污染整治之專家學者、專職土壤、地下水污染整治之工程公司，甚至該領域內權威的第三方公證單位提供相關意見、現時可用的改善方式及所需要的期間，來做為主管機關評估改善期間的依據。

此外，「危害排除與狀態回復」此一功能所代表的另一意涵是主管機關以污染的改善而非處罰為本位的決心<sup>99</sup>，因此，主管機關於改善期間所應考量者應讓改善責任人在期間內可以完成改善，亦即主管機關所核定的改善期間於責任人而言是可以完成改善，若是給予的時間過於短少，則會顯示主管機關的用意必非為污染的改善，而是為了處罰責任人。

為了讓改善責任人於期間內可以完成改善，落實限期改善之目的，同時，為了顯現主管機關命限期改善係為了危害排除與狀態回復，而非藉此處罰改善責任人，主管機關所給予的改善期間必須是改善行為事實上可以在期間內完成者，因此，由「危害排除與狀態回復」功能可推論出改善期間之裁量依據為「有實現改善之可能」。

## 第二款 責任人之改善意願

「行政管制與處罰的緩衝」此一功能所代表的意義係主管機關對於責任人仍有所期待，期待其修正原先的錯誤，將危害予以排除並回復原狀，才於應為處罰之情形下給予責任人改善之機會，雖屬不利益行政處分，但責任人亦因此而獲有減少裁罰及可能免去處罰之利益。

而既然讓主管機關有所期待，且責任人亦因此獲有利益，則責任人的改善意願亦會影響主管機關給予改善期間的裁定，若責任人有改善的誠意，則主管機關自應給予足夠的期限利益予以鼓勵；相對地，若責任人缺乏改善的意願，自無立場要求更多的期限利益，主管機關面對一個欠缺改善誠意的責任人，即使處以更嚴峻的處罰，亦可提高該處分的事理依據，也可增加將來訴訟的勝訴希望<sup>100</sup>。

<sup>99</sup> 葉俊榮，前揭註 39 文，頁 181。

<sup>100</sup> 同前註，頁 182。

責任人之改善意願概念較為抽象，難以界定，但可由多方面予以判別，對於主管機關查驗時之配合程度、要求相關資料之提出時間、乃至於前階段義務履行之積極程度等都可為參考之依據，例如土壤、地下水污染整治計畫，污染實施者對於主管機查核進度時積極配合或是意圖規避；主管機關要求提供相關文件時，是否有故意拖延或隱匿；實施土壤、地下水整治計畫時，是否已積極進行但未能達標，或是消極應付、故意拖延，都是可以作為評量責任人改善意願的依據。

限期改善是給予責任人彌補原先錯誤的機會，唯有願意改善之人才需要給予機會，因此，由「行政管制與處罰的緩衝」功能可得知改善期間的裁量依據為「責任人之改善意願」。

### 第三款 對於公眾之危害程度

「行政管制與公害糾紛處理的聯結」功能，此功能所代表的意義在於限期改善措施的做成尚需考量此一污染源為對公眾之危害程度，依公害之定義，係指人為因素致破壞生存環境，損害國民健康或有危害之虞者，其所重視者，不僅是對於環境的破壞，對於國民健康之危害程度更需要考量。

環境，係以人類生存基礎出發，指人類自然生存基礎與空間，包含土壤、空氣、水、生態等環境之媒介物，環境保護自應以人為本。每一環境污染事件所影響的層面甚廣，包含鄰近居民健康、都市計畫、經濟發展、國家政策、甚至政治活動等都會受到牽動而產生或多或少的震盪，然而，環境保護既然是以人生存為本，首應考慮者自然是國民健康，其他層面的影響也是在對於國民健康無危害之虞時，才需要做進一步的考量。

而對於國民健康是否有害或有害之虞則應需借助科學方法及「風險預防」的概念，以科學方法為本，藉由檢驗技術的來獲取科學證據，以污染物危害影響研究來分析對於人民侵害程度；以「風險預防」概念為輔，若可能受危害的法益越重要則對於科學證據證明度的要求即越低，藉以降低因科學技術受限而被低估的嚴重危害所發生的可能性。

「行政管制與公害糾紛處理的聯結」功能另一層面的意義是避免主管機關因輿論壓力、政治因素而做出不適當的判斷，現代社會環保意識高漲，環境污染事件往往是公眾矚目的焦點，也是民意代表、政府機關所關注的重點，限期改善措施既然有作為行政管制與公害糾紛的銜接作用，降低公害糾紛對於主管機關決定之影響，主管機關為限期改善之判斷時，則應專注於環境污染對於公眾所造成之危害影響。

限期改善作為行政管制與公害糾紛處理的聯結，於為限期改善之裁量時，亦應考量此一污染源對於公眾之危害程度，因此，由「行政管制與公害糾紛處理的聯結」功能可知，改善期間的裁量依據為「對於公眾之危害程度」。

#### 第四款 小結

限期改善期間之裁量依據可由限期改善之功能予以衍生，由「危害排除與狀態回復」功能可推論出改善期間之裁量須以「有實現改善之可能」，由「行政管制與處罰的緩衝」功能可得知改善期間的裁量依據應考量「責任人之改善意願」，從由「行政管制與公害糾紛處理的聯結」功能可知，改善期間的裁量依據必須重視「對於公眾之危害程度」，然而，三個裁量基礎應如何運用，仍須以限期改善之目的為基礎。



「危害排除與狀態回復」為限期改善的主要目的，若主要目的無法達到，則限期改善措施則無存在之必要，而給予「有實現改善之可能」的期間是達成此一目的的方法，因此，具備「有實現改善之可能」期間的限期改善，方能落實「危害排除與狀態回復」，才能達到限期改善制度之目的。因此，行政機關於命改善責任人為限期改善時，所定之改善期間必須責任人實際上有可能達成者，如行政機關所核定之改善期間太短，依改善義務之內容及困難程度要求於期間內完成改善係屬強人所難，依行政程序法第 10 條：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」行政機關命限期改善，卻給予一個不可能完成改善之期限，不符合限期改善之目的，構成裁量濫用。而依行政訴訟法第 4 條第 2 項：「逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。」裁量濫用之行政處分係屬違法之行政處分。

因改善期間太短，命期限內改善係屬不可能，而被宣告違法的案例中，最著名者莫過於民國 77 年的林園事件<sup>101</sup>判決<sup>102</sup>，該判決中，行政法院對於高雄市環境保護局的偵測結果以及聯合污水處理廠違反標準的事實並無異議，對其依水污染防治法科處罰鍰、限期改善，與按日連續處罰的權限亦肯定，但對被告機關基於法定裁量權所設定改善期限的合理性卻表示懷疑。判決提到，其所設定之期限，須視個案具體情形，合理酌定，亦即就該案情形，

---

<sup>101</sup> 林園事件事實背景：

1979 年 3 月，由經濟部工業局開發管理的聯合污水處理場完工運轉，因其僅具有第一級的污水處理能力，以管線排放於海洋的廢水污染海域，造成漁產銳減，以起漁民抗議並要求賠償。此時水污染防治法並無有關事業廢水以管線排放於海洋之規定。

1983 年修正完成的水污染防治法授權中央主管機關訂立事業廢水以管線排放於海洋之管理辦法。

1987 年 5 月 5 日，行政院衛生署發佈「事業廢水管理辦法」，規定事業廢水符合以管線排放於海洋之標準者，始得以管線排放於海洋。

1987 年 7 月 22 日，行政院衛生署公告「事業廢水以管線排放於海洋標準」。

1987 年 8 月，高雄市環境保護局派員查驗，證實其所排放之廢水位符合標準，處以罰鍰 5,000 元，並於 8 月 26 日發函通知於 1987 年 10 月 31 日改善完成。

1987 年 11 月 3 日，高雄市環境保護局派員查驗，發覺未如期改善，乃自即日起按日連續處罰 60,000 元。聯合污水處理廠不服，依序向原處分機關以及行政院環境保護署提起訴願、再訴願，均遭駁回後，提起行政訴訟。

<sup>102</sup> 行政法院 77 年判字第 2271 號。

其所設定之期限，衡諸一般經驗法則，屆期有實現改善之可能者，方符本立法意旨，故法律縱就改善期限未設規定，賦予行政機關裁量之權，倘其任意裁量，致所定期限為客觀不可能完成改善者，則以該裁量為基礎之行政處分即難謂無行政訴訟法第 1 條第 2 項(現第 4 條第 2 項)之違法。

高雄林園事件為台灣環境運動發展史上重大環保抗爭事件之一，於事件中，民眾反彈激烈，一度還闖入聯合污水處理廠，切斷電源使其無法運作，屬重大公害糾紛事件，對於公眾之危害程度不可謂不大，且於設廠之初，即有漁民抗議污染問題，聯合污水處理廠一直到了被裁罰仍未見改善，其改善意願亦備受質疑，主管機關於此公眾撻伐、政治高壓的氛圍下，做出罰鍰及限期改善之處分，卻因給予改善之期間太短，客觀上不可能完成改善，而被行政法院認定裁量濫用，以行政訴訟法第 4 條第 2 項判處違法，由此可證，限期改善所定之期間必需「有實現改善之可能」，縱然於責任人不具改善意願及對於公眾危害程度較大的個案下，如所定的改善期間為客觀上不可能改善者，仍會因裁量濫用，而被認定為違法之處分。

至於「責任人之改善誠意」及「對公眾之危害程度」則可為限期改善期間裁量之輔助基礎，以「有實現改善之可能」為基礎定出改善期間，以「責任人之改善誠意」高低及「對公眾之危害程度」輕重來為裁量是否給予改善責任人更多的改善期間，若「責任人之改善誠意」高或「對公眾之危害程度」較低則可以給予更多的期間利益；反之，若「責任人之改善誠意」低或「對公眾之危害程度」較高，則以維持原本以「有實現改善之可能」所定的期間即可。

固然，於不具改善意願之人或對公眾危害較大的個案中給予以「有實現改善之可能」為基礎定出改善期間具備相當程度的風險，然而，此一風險可以用其他方式予以平衡，例如於改善期間內，行政機關可以加強其監督職權，增加檢驗週期及加強取締之方式，若於限期改善期間內發覺危害程度並未降

低或是並無積極改善之行為，可依其違反義務之程度，另為處罰。如此可以迫使改善責任人積極為改善行為，降低危害程度，於公眾危害程度大的環境污染事件中，危害從來無法一次根除，惟積極有效的改善行為，可以使危害程度逐漸降低，達到消除公眾危害之目的。

綜上所述，本文以為限期改善期間之裁量依據，應以「有實現改善之可能」為主，「責任人之改善意願」及「對於公眾之危害程度」為輔，制定適當改善期間，並依據「責任人之改善意願」及「對於公眾之危害程度」作為改善期間內的監督強度依據，迫使改善責任人提高其改善之意願及成效，逐步降低危害程度，最終達到危害排除與狀態回復之限期改善目的。

## 第二項 限期改善期間之限制

限期改善期間長短對於限期改善是否得以完成影響甚大，期間之訂立屬行政機關之裁量權限，惟於部分法規中訂有限期改善期間限制，所謂限期改善期間限制係指對於改善期間規定一個上限，主管機關為限期改善決定時所定期間不能超過此一上限規定，環境管制法規中訂有規定限期改善期間之上限者，例如水污染防治法(以下簡稱水污法)第61條規定：「依本法通知限期補正、改善或申報者，其補正、改善或申報期間，不得超過九十日。」空氣污染防治法(以下簡稱空污法)第72條第1項前段：「依本法通知限期補正、改善或申報者，其補正、改善或申報期間，以九十日為限。」而土污法則無此之規定。

## 第一款 土壤及地下水污染整治法與水污染防治法、空氣污染防制法之差異

同為環境管制法規，水污法、空污法有限期改善期限上限之規定，而土污法中並無相關規定，是否應比照水污法、空污法制定限期改善期間上限，因涉及限期改善期間，應可由限期改善義務內容及可能需要的改善期間為比照，又改善義務類型中，污染危害排除、回復原狀所需要的時間較長，因此，以下以危害管制、危害排除與回復原狀做比照。

水污法及空污法所採取的管制方式是以源頭管制、分區監測、區域總量管制的方式。源頭管制，所排放之污水或空氣污染物於排放時需符合管制標準<sup>103</sup>，污染可能性高的工廠、場所會要求於設立之前檢具污染防治措施計畫，送各地主管機關或中央主管機關委託的機關審查核准<sup>104</sup>，經核發許可排放證後始得排放<sup>105</sup>，空污法另要求經中央主管機關公告之固定污染源必須設置自動監測系統<sup>106</sup>，要求每一單位所排放的污染物都應符合管制標準；分區監測，水污法於各地設置水質監測站<sup>107</sup>，空污法高污染風險區設置空氣監測站

<sup>103</sup> 水污法第 7 條第 1 項：「事業、污水下水道系統或建築物污水處理設施，排放廢（污）水於地面水體者，應符合放流水標準。」空污法第 20 條第 1 項：「公私場所固定污染源排放空氣污染物，應符合排放標準。」

<sup>104</sup> 水污法第 13 條：「事業於設立或變更前，應先檢具水污染防治措施計畫及相關文件，送直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關審查核准。」

<sup>105</sup> 水污法第 14 條：「事業排放廢（污）水於地面水體者，應向直轄市、縣（市）主管機關申請核發排放許可證或簡易排放許可文件後，並依登記事項運作，始得排放廢（污）水。」空污法第 24 條第 1 項：「公私場所具有經中央主管機關指定公告之固定污染源，應於設置或變更前，檢具空氣污染防制計畫，向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之政府其他機關申請核發設置許可證，並依許可證內容進行設置或變更。」

<sup>106</sup> 空污法第 22 條第 1 項：「公私場所具有經中央主管機關指定公告之固定污染源者，應於規定期限內完成設置自動監測設施，連續監測其操作或空氣污染物排放狀況，並向主管機關申請認可」

<sup>107</sup> 水污法第 10 條第 1 項：「各級主管機關應設水質監測站，定期監測及公告檢驗結果，並採取適當之措施。」

<sup>108</sup>，以利追蹤各地區的污染狀況；區域總量管制，水污法以各水體的涵容能力來設定總量管制<sup>109</sup>，空污法依地形、氣象條件設定總量管制<sup>110</sup>，以確保各區域污染物的總量在可以容許的限度內。藉由源頭管制、分區監測、區域總量管制的方式，水污染或空氣污染事件發生時，主管機關可以迅速找到發生污染源頭，找到污染源頭後，要求其改善的方式係將所排放之污水或空氣污染物降低至管制標準內，也就是要求提昇其污水處理設備、空氣污染處理設備的處理能力，為機械設備功能的提升或替換。

土污法的危害管制方式是定期檢測、定期監測、進行查證、控制場址、控制計畫、整治場址、整治計畫。各級機關定期檢測轄區土壤及地下水，如高於監測標準，則定期監測<sup>111</sup>。對於有污染之虞之場址，進行查證<sup>112</sup>，如污染來源明確，污染物達污染管制標準者，主管機關應公告為土壤、地下水污染控制場址<sup>113</sup>，經初步評估後，如無嚴重危害國民健康及生活環境之虞時，

---

<sup>108</sup> 空污法第 13 條：「中央主管機關應於石化工業區所在之鄉鎮市區、各級主管機關應選定適當地點，設置空氣品質監測站，定期公布空氣品質狀況。」空污法第 15 條第 1 項：「開發特殊性工業區，應於區界內之四周或適當地區分別規劃設置緩衝地帶及空氣品質監測設施。」

<sup>109</sup> 水污法第 9 條第 1 項：「水體之全部或部分，有下列情形之一，直轄市、縣（市）主管機關應依該水體之涵容能力，以廢（污）水排放之總量管制方式管制之」

<sup>110</sup> 空污法第 8 條第 1 項：「中央主管機關得依地形、氣象條件，將空氣污染物可能互相流通之一個或多個直轄市、縣（市）指定為總量管制區，訂定總量管制計畫，公告實施總量管制」

<sup>111</sup> 土污法第 6 條：「各級主管機關應定期檢測轄區土壤及地下水品質狀況，其污染物濃度達土壤或地下水污染管制標準者，應採取適當措施，追查污染責任，直轄市、縣（市）主管機關並應陳報中央主管機關；其污染物濃度低於土壤或地下水污染管制標準而達土壤或地下水污染監測標準者，應定期監測，監測結果應公告，並報請中央主管機關備查。」

<sup>112</sup> 土污法第 12 條第 1 項：「各級主管機關對於有土壤或地下水污染之虞之場址，應即進行查證，並依相關環境保護法規管制污染源及調查環境污染情形。」

<sup>113</sup> 土污法第 12 條第 2 項：「前項場址之土壤污染或地下水污染來源明確，其土壤或地下水污染物濃度達土壤或地下水污染管制標準者，直轄市、縣（市）主管機關應公告為土壤、地下水污染控制場址（以下簡稱控制場址）。」

主管機關命污染行為人或潛在污染責任人擬定污染控制計畫<sup>114</sup>。如初步評估後認有嚴重危害國民健康及生活環境之虞時，主管機關應公告為土壤、地下水污染整治場址<sup>115</sup>，主管機關通知整治場址之污染行為人或潛在污染責任人提出計畫並實施污染調查與評估<sup>116</sup>，依污染調查評估結果提出污染整治計畫，並於主管機關核定後實施<sup>117</sup>。

以危害管制而言，土污法因無法隨時監控每塊土地、或每一地下水域的污染物濃度，而採定期檢測，檢測出濃度過高者再進行定期監控，並進一步評估是否需要污染控制或整治，相較於水污染或空氣污染，土壤、地下水污染事件中污染源產生到確定污染源所需的過程較久，危害也因此較嚴重。

以危害排除的方式比較，水污染、空氣污染的排除方式係以維修、補強來提昇機械設備的功能，或是直接替換功能較佳的設備來達成，可於短時間內達成，即使無法達成，亦可暫時停止排放污水、空氣污染物來達成危害排除的方式；而土壤、地下水污染除了立即排除污染源外，尚需要將已污染的土壤、地下水為整治，令其回復原狀，整治的方法需要針對污染之類型及危害之程度，選擇合適的方法，同一整治場址內各部分之污染物成分、濃度

<sup>114</sup> 土污法第 13 條第 1 項：「控制場址未經公告為整治場址者，直轄市、縣（市）主管機關應命污染行為人或潛在污染責任人於六個月內完成調查工作及擬訂污染控制計畫，並送直轄市、縣（市）主管機關核定後實施。」

<sup>115</sup> 土污法第 12 條第 3 項：「直轄市、縣（市）主管機關於公告為控制場址後，應囑託土地所在地登記機關登載於土地登記簿，並報中央主管機關備查；控制場址經初步評估後，有嚴重危害國民健康及生活環境之虞時，應報請中央主管機關審核後，由中央主管機關公告為土壤、地下水污染整治場址（以下簡稱整治場址）」

<sup>116</sup> 土污法第 14 條第 1 項：「整治場址之污染行為人或潛在污染責任人，應於直轄市、縣（市）主管機關通知後三個月內，提出土壤、地下水污染調查及評估計畫，經直轄市、縣（市）主管機關核定後據以實施。調查及評估計畫執行期限，得申請展延，並以一次為限。」

<sup>117</sup> 土污法第 22 條第 1 項：「整治場址之污染行為人或潛在污染責任人應依第十四條之調查評估結果，於直轄市、縣（市）主管機關通知後六個月內，提出土壤、地下水污染整治計畫，經直轄市、縣（市）主管機關核定後據以實施…」

也未必相同，需要分階段使用不同整治方法或併用不同方式進行，污染整治的方式較為複雜，相較於水污染或空氣污染，土壤、地下水污染事件中危害排除方式較為複雜、所需的時間較久。

由上述之比較，土壤、地下水污染事件中，其危害開始到危害發現所需時間較長，發現時危害程度往往較嚴重，需要更多時間予以排除，且土壤、地下水污染整治，其不僅需要將污染源排除，避免繼續污染外，更需要將已污染的部份回復原狀，土壤、地下水污染整治方式較為複雜，無法一概而論，需依個案判斷所需要的期間，難以硬性規定所有整治情形都需在一個期間內完成，因此，無法比照水污法、空污法做限期改善期間限制的規定。



## 第二款 水污染防治法、空氣污染防制法期間限制之檢討

限期改善期間長短為主管機關之裁量權限，應依限期改善義務之內容做判斷，所裁量的改善期間應為「有實現改善之可能」，否則有裁量濫用而被判定違法之問題。而水污法第61條規定及空污法第72條第1項前段之規定，皆是以「依本法通知限期補正、改善或申報者，其補正、改善或申報期間，不得超過九十日。」，然而，水污法及空污法所包含的限期改善類型眾多，將所有類型的限期改善訂立同一期間上限，是否妥適，容有疑問。

訂有限期補正、限期改善者，水污法共13條<sup>118</sup>，空污法共10條<sup>119</sup>，所涵蓋的義務類型包含排放未依標準者，需要予以改善者，例如水污法第40條<sup>120</sup>、空污法第56條第2項<sup>121</sup>，也包含未依規定申報相關文件資料，需限期補申報者，例如水污法第56條<sup>122</sup>、空污法第56條第2項<sup>123</sup>，兩者改善義務內容差異甚大，將排放水、空氣污染物達到排放標準，需要針對水處理、空氣過濾的設備、機械做補強、維修、變更等，所需時間通常較長，補正相關申報文件者，所需時間相對較短。然而水污法、空污法未依改善義務的類型特性、違規情形是否重大等予以區分，而將所有義務類型改善期間以同一標準

<sup>118</sup> 水污法第40條、第43條、第45條第2項、第46條、第46條之1、第47條、第48條第2、3項、第49條、第51條第1、2項、第52條、第53條第2項、第54條及第56條。

<sup>119</sup> 空污法第51條第2項、第54條、第56條第2項、第58條第2項、第59條第1項、第60條、第64條、第66條、第67條、第70條

<sup>120</sup> 水污法第40條第1項：「事業或污水下水道系統排放廢（污）水，違反第七條第一項...規定者，處新臺幣六萬元以上二千萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期仍未完成改善者，按次處罰；情節重大者，得令其停工或停業；必要時，並得廢止其水污染防治許可證（文件）或勒令歇業。」水污法第7條第1項：「事業、污水下水道系統或建築物污水處理設施，排放廢（污）水於地面水體者，應符合放流水標準」

<sup>121</sup> 空污法第56條第1項、第2項：「公私場所違反...第二十條...處新臺幣二萬元以上二十萬元以下罰鍰；其違反者為工商廠、場，處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰。依前項處罰鍰者，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，並得廢止其操作許可證或令其歇業。」空污法第20條第1項：「公私場所固定污染源排放空氣污染物，應符合排放標準。」

<sup>122</sup> 水污法第56條：「依第二十條第三項...有申報義務，不為申報者，處新臺幣六千元以上三百萬元以下罰鍰，並通知限期申報，屆期未申報或申報不完全者，按次處罰。」水污法第20條第3項：「依第一項許可貯留或稀釋廢水者，應依主管機關規定之格式、內容、頻率、方式，向直轄市、縣（市）主管機關申報廢水處理情形。」

<sup>123</sup> 空污法第56條第1項、第2項：「公私場所違反...第二十一條...處新臺幣二萬元以上二十萬元以下罰鍰；其違反者為工商廠、場，處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰。依前項處罰鍰者，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，並得廢止其操作許可證或令其歇業。」空污法第21條第1項：「公私場所具有經中央主管機關指定公告之固定污染源者，應於每年一月底前，向當地主管機關申報其固定污染源前一年排放空氣污染物之年排放量。」



訂立，係屬不當，且一律以90日為改善期間上限，於文件補正所需期間應屬足夠，然以重大污染改善之事件中，尚嫌不足。

關於水污法的限期改善期間限定，學理有指出主管機關所為改善處分於事實上若無法實現者，即使有水污法之規定，仍難謂無違反行政法尚期待可能性之原則，此非僅是「不當」之問題，更有構成「違法」之可能，此觀之行政程序法第111條第3款規定「行政處分有下列各款情形之一者，無效：三、內容對任何人均屬不能實現者。」自明<sup>124</sup>。

因此，本文對於水污法、空污法限期改善期間限制之規定，提出兩項建議：一、應針對不同義務類型、發生原因、違規情節輕重等判斷訂出不同期間限制，不應一概以同一標準規制所有類型，此一建議，於行政院環保署委託研究計畫中已有相關建議<sup>125</sup>，其認為，依本法規定限期，應審酌違反本法規定之污染特性、違規情節、改善期間承受水體不惡化之因應措施及其他相關因素後決定之<sup>126</sup>，惟未被採納。二、關於污染危害排除之限期改善不應設定改善期間上限，應給予主管機關較大的裁量空間，使其可以針對污染的類型、情節輕重、改善方式、改善期程做完整的判斷，給予改善責任人「有實現改善之可能」的期間，方能達到「危害排除與狀態回復」為限期改善的目的。

<sup>124</sup> 李建良，水污染防治法有關按日連續處罰規定之適用問題-以台北畜產公司排放廢水事件為例，台灣本土法學雜誌，第7期，2000年2月，頁30。

<sup>125</sup> 郭介恆等，前揭註37文，頁112-113。

<sup>126</sup> 水污法第61條修正條文：「依本法規定限期補正、改正或申報之限期通知書，得與罰鍰或記點裁處書分別作成。前項限期，應審酌違反本法規定之污染特性、違規情節、改善期間承受水體水質不惡化之因應措施及其他相關因素後決定之，最長不得超過九十日。其準則由中央主管機關定之。」

### 第三款 土壤及地下水污染整治法應為之處置

土污法未如水污法或空污法有限期改善期間之限制，此係給予主管機關裁量空間，可以針對限期改善危害的類型、情節輕重制定「有實現改善之可能」的期間。然而，檢視土污法的限期改善類型，其亦不乏有相關文件提出的限期改善類型，且原本文件提出有其時間限制，而於限期改善期間則無此一期間限制，將可能導致產生限期改善之期間多於原本所應提出之時間，如此規定是否妥適，尚有疑義。

土污法第 13 條第 1 項規定，污染行為人或潛在污染責任人應於 6 個月內完成調查工作及擬訂污染控制計畫<sup>127</sup>；第 22 條第 1 項規定，整治場址之污染行為人或潛在污染責任人應於主管機關通知後 6 個月內，提出土壤、地下水污染整治計畫<sup>128</sup>，皆訂有法定義務應完成之期限，然而，違反此兩項義務被處罰鍰並命限期改善時，限期改善之期間則未有相關之限制，例如土污法第 37 條：「污染行為人或潛在污染責任人違反…第 13 條第 1 項、第 22 條第 1 項…未提送控制計畫或整治計畫者，處新臺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。」如此將會導致第 13 條第 1 項、第 22 條第 1 項的限期改善期間可能較原本應提出的時間還長，蓋限期改善係給予違反義務之人再次機會去彌補，限期改

<sup>127</sup> 土污法第 13 條第 1 項前段：「控制場址未經公告為整治場址者，直轄市、縣（市）主管機關應命污染行為人或潛在污染責任人於六個月內完成調查工作及擬訂污染控制計畫，並送直轄市、縣（市）主管機關核定後實施。」

<sup>128</sup> 土污法第 22 條第 1 項：「整治場址之污染行為人或潛在污染責任人應依第十四條之調查評估結果，於直轄市、縣（市）主管機關通知後六個月內，提出土壤、地下水污染整治計畫，經直轄市、縣（市）主管機關核定後據以實施；」

善義務內容應少於或等於原先義務內容，並未增加新的義務，因此，所定的限期改善期間應不使其有較原先義務為長的機會。

因此，本文以為土污法未制定限期改善期間上限，係給予主管機關裁量權限，使其可以因應違反義務內容、情節輕重制定「有實現改善之可能」的期間，然而，若原先義務已有其期間限制，則限期改善之期間不應較於原先義務之期間為長，應予以限制之，因此，本文建議應於增訂使限期改善期間不得多於原先義務所允許之期限，例如於土污法第 37 條增訂第 2 項：「前項改善期間，若所違反之法規已有期間限制者，應以該條文所定期間為限。」

### 第三項 限期改善次數之限制

限期改善責任人被命限期改善，若無法於期限內完成者，行政機關除按次處罰外，亦得再命責任人限期改善，部分法規有規定限期改善次數之限制，所謂限期改善次數限制係指對於同一責任人、於相同義務內容所得命限期改善之次數，主管機關命限期改善之次數不能超過此一次數限制規定。

#### 第一款 水污染防治法、空氣污染防制法限期改善次數之規定

水污法第 73 條第 1 項第 4 款規定：「本法第 40 條、第 43 條、第 46 條、第 49 條、第 52 條、第 53 條及第 54 條所稱之情節重大，係指下列情形之一者：…四、一年內經二次限期改善，仍繼續違反本法規定者。…」空污法第 82 條第 1 項第 4 款：「本法第 51 條、第 53 條、第 56 條、第 58 條至第

61 條所稱之情節重大，係指有下列情形之一者：…四、一年內經二次限期改善，仍繼續違反本法規定者。」同為環境管制法規，水污法、空污法有限期改善期限上限之規定，而土污法中並無相關規定，是否應比照水污法、空污法制定限期改善次數限制，首先應視水污法、空污法限期改善次數限制規定之法律效果為何。

水污法第 73 條第 4 款，凡違反水污法第 40 條、第 43 條、第 46 條、第 49 條、第 52 條、第 53 條及第 54 條之行為人，一年內經二次限期改善通知後仍繼續違反者，視為「情節重大」，依個別法規之效果，依其「情節重大」規定之處置，例如第 40 條、第 43 條、第 46 條、第 53 條「情節重大者，得令其停工或停業」，第 49 條：「情節重大者，得令其停業」，第 52 條：「情節重大者，得令其停止作為或停工、停業」，第 54 條：「情節重大者，得令其停止貯存或停工、停業」。空污法第 82 條第 1 項第 4 款，凡違反空污法第 51 條、第 53 條、第 56 條、第 58 條至第 61 條，一年內經二次限期改善通知後仍繼續違反者，視為「情節重大」，依個別法規之效果，依其「情節重大」規定之處置，而第 51 條、第 53 條、第 56 條、第 58 條及第 61 條：「情節重大者，得命其停工或停業」。

由上述水污法及空污法之規定可知，其係將限期改善次數限制作為認定「情節重大」的標準之一，環境管制法規的罰則，常出現「違反…應處…罰鍰，並通知限期改善，屆期未改善者，按次處罰；情節重大者，得命其…。必要時，並得命…。」此一立法方式，是否屬「情節重大」係由主管機關認定，而水污法及空污法係將一年內經二次限期改善通知後仍繼續違反者，直接規定係屬情節重大，因此，係將限期改善次數之限定作為是否加重處罰之依據。

## 第二款 土壤及地下水污染整治法應為之處置

土污法亦有「違反…應處…罰鍰，並通知限期改善，屆期未改善者，按次處罰；情節重大者，得命其…。必要時，並得命…。」此一立法方式，例如土污法第 41 條第 1 項：「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…」惟並未對何種狀況屬於「情節重大」予以規定，亦無將一定期間內通知一定限期改善次數後仍繼續違反者視為「情節重大」之規定，是否需要比照水污法、空污法作為相同之規定，本文以為，應以限期改善之目的來判斷。

「危害排除與狀態回復」為限期改善的主要目的，若主要目的無法達到，則限期改善措施則無存在之必要，因此，給予限期改善義務者「有實現改善之可能」的改善期間是達成此一目的的方法，於此前提下，我們應可認定每一次限期改善係有足夠的能力跟時間將原本未完成的義務予以完成。然若通知多次限期改善，則表示給予多次機會去完成同一義務，責任人卻仍然無法完成，應屬責任人本身之怠惰，未為積極改善行為，或責任人本身未具備足夠的改善能力，無論何者，皆無助於限期改善「危害排除與狀態回復」目的之達成，此時，應給予主管機關得為更嚴峻處罰之權限，讓其得將視為「情節重大」，而施以停止作為或停工、停業之處罰。

鑑於限期改善之目的，及環境保護之意旨，土污法應有規定限期改善次數上限之必要因此，本文建議，於土污法應比照水污法、空污法增訂將屬「情節重大」之情形予以規定，而將「經二次限期改善，仍繼續違反本法規定者。…」列為屬「情節重大」之情形，至於是否需要一定期間內，因土污法所面臨之危害較為嚴重，所定的期間亦較長，無需予以限制。

## 第二節 改善期限內義務違反行為

主管機關依法通知限期改善後，限期改善責任人如於改善期間內有再度違反義務之行為時，是否得予處罰，現行法規並無相關規定，主管機關應如何處置即生爭議。

### 第一項 問題緣起

限期改善，係指危害發生後，主管機關命改善責任人於一定期間內將危害予以排除，並回復於原本合法狀態，係為主管機關給予改善責任人再次機會，讓其修正原本之錯誤，同時可以讓責任人有機會避免處罰所造成之不利利益。原則上，責任人於主管機關給予的期限內，完成危害的排除及回復合法狀態，責任人的義務即為履行，主管機關亦應於期限完成後始檢驗責任人是否履行，有無達到限期改善之要求，並進一步判斷是否需要後續處罰等手段。

然而，若責任人於改善期間內再次違反義務之行為，主管機關是否得予處罰，即生爭議，若主管機關得予處罰，主管機關是否違反誠信原則？有無違反一行為不二罰原則？縱無違反上開原則，主管機關認定責任人違反義務之標準如何認定，違反的次數如何認定皆為需要檢討的問題。若認為主管機關僅能於期限屆至時始能檢驗限期改善責任人是否完成改善，限期改善期間內主管機關不能就有無違反行為再次認定、再度處罰，則限期改善制度所給予的限期改善期間是否等同「法律假期」，主管機關原本欲達成行政管制目的的手段，反而因此開啟違反者得繼續違法的大門。

## 第二項 限期改善之義務內容與違反類型

限期改善期間內，行為人違反行為是否得予處罰，首先應討論限期改善之義務內容為何，依義務內容歸類可能的違反類型，再來討論違反次數認定之方式，始能得知是否得以處罰及應如何為處罰。

限期改善，係指危害發生後，主管機關命應責任之人於一定期間內將危害予以排除，並回復於原本合法狀態，限期改善之義務內容係將危害予以排除，並回復原本合法狀態，此義務內容有消極行為義務及積極行為義務。消極行為義務係指責任人不得再增加危害程度，例如不得再為置放污染物、排放廢水等行為。積極行為義務則是指責任人需要為排除危害之行為，以及將污染區域回復於原本合法使用狀態之行為，例如依照污染整治計畫，購置需要的整治設備，依據整治計畫的期程、階段予以施工。

限期改善義務區分消極行為義務及積極行為義務，責任人可能的違反類型為也可分為違反消極行為義務及違反積極行為義務。

### 第一款 違反消極行為義務

違反消極行為義務，係指違反限期改善之不作為義務，亦即限期改善期間內責任人再度為法規所禁制之行為，此一作為行為與原本限期改善義務無關，應屬新發生的違反義務行為，主管機關自得依據法令針對新發生的違反消極義務行為，另為處罰，無違誠信原則。

違反消極行為義務次數之認定，應依行為人的作為行為次數個別認定，每一法規所禁止行為之作成，皆屬一個消極行為義務之違反，主管機關自得

將每一個消極行為義務之違反，分別處罰，而此「一行為」並非以「自然的一行為」為出發點，須從行政法為行為規範所形成的行為義務個數作為判斷行為個數的標準，此稱為「法律上一行為」<sup>129</sup>，例如一放置廢棄物之行為，雖具備自然意義上之數行為，然係行為人在某一密切的時空關聯內，以同一方式重複實施違反行政法上義務之構成要件，而因其特殊之相互依存關係，可視為法律上之單一行為<sup>130</sup>，每一次的放置廢棄物行為，即為一消極行為義務之違反。主管機關若於限期改善期間內查獲數次違反行為，自得依查獲的違反行為次數分別處罰。

## 第二款 違反積極行為義務

違反積極行為義務，係指違反限期改善之作為義務，亦即應積極排除危害及回復原狀，卻不予作為，以土污法第 22 條為例，土壤、地下水污染整治計畫經主管機關核定後，污染計畫實施者應依據污染整治計畫據以實施，如依照污染整治計畫，應添購污染處理設備或建置污染處理廠，方能進行污染整治，卻未依照計畫之期程安排予以建置，推托不予購買，最終導致污染整治計畫不能如期完成，即屬違反積極行為義務。

違反積極行為義務，必須以不作為之方式達成，惟不作為行為未如作為行為有一自然行為外觀可以辨別，不作為行為如何認定，不作為行為的次數如何區分，即生問題。關於此一問題的研議上，土污法尚未有明確之實務或學說見解可以援引，而與土污法同為環境管制法規的水污法，於行政實務及司法實務上有較一致之見解，應有值得借鏡之處。

<sup>129</sup> 李惠宗，行政法要義，元照出版，2012年9月，六版第1刷，頁513。

<sup>130</sup> 洪家殷，行政罰法論，五南圖書出版，2006年，增訂二版第1刷，頁223。



### 第三項 水污染防治法之借鏡

於污染管制案例中，違反積極行為義務，須以不作為之方式達成，不作為如何認定，於水污法上有較多之討論，行政實務上，行政院環境保護署多次作出相關之函釋，司法實務上，最高行政法院亦有相關之判決。

#### 第一款 行政實務

行政院環境保護署針對違反水污法，而於改善限期屆滿前再次違反之問題，多次做出函釋，分述如下：

80年11月30日環署水字第47929號函：「有關事業或污水下水道系統違反水污染防治法第7條第1項規定，經依第38條（現行法令第40條）通知限期改善，於期限內經主管機關查驗不符放流水標準，如其排放廢水水質超過主管機關據以通知限期改善之水質檢驗值或其他未經檢驗項目超過放流水標準者，應予按次處罰。」

91年9月16日環署水字第0910059734號函：「水質不惡化之處分原則意指違法案件經限期改善，環保單位於限期改善期間採驗放流水水質若超過放流水標準，惟仍低於原違法處分時之排放廢水濃度，考量事業已採行積極改善之措施而不予處分。」

101年6月26日環保署環署水字第1010050864號函：「一、依本署80年11月30日環署水字第47929號函解釋，於改善期限內經主管機關查驗不符放流水標準，如其排放廢水水質超過主管機關據以通知限期改善之水質檢驗值或其他未經檢驗項目超過放流水標準者，應予按次處罰。故應依查驗當日

之違規情形按違反水污染防治法罰鍰額度裁罰準則裁處，以督促業者積極改善。二、違反水污染防治法罰鍰額度裁罰準則中，包含過去特定時間內之違規紀錄，係因考量違規業者之惡性程度所予以訂定。即事業於特定時間內一再違反同一法條，顯示其並無積極改善污染之意願，故罰鍰額度予以加重。考量限期改善期間之按次處罰，已包含懲罰惡性之用意存在，故不需回溯六個月內違反相同條款次數而加重裁處額度。」

依上開函釋之意旨，歸類出以下標準：

一、限期改善期間內，主管機關得再次檢驗。

二、檢驗項目係原本違法並已通知限期改善者，檢驗之標準依原違法處分時之檢驗值，如超出應按次處罰，罰鍰額度以查驗當日之違規情形裁處，但無需以違反次數而為加重裁處。如超出放流水標準，但仍低於原違法處分時，則不予處罰。

三、檢驗項目係原先未經檢驗者，檢驗之標準依放流水標準，超過放流水標準者，應予按次處罰。

## 第二款 司法實務

最高行政法院100年度判字第813號判決：「事業對於同1日不同時間違反水污染防治法第7條之處分，以1次為原則，事業於環保機關開立之限期改善公文送達前，經稽查檢驗結果，再次違反水污染防治法第7條規定，惟如其排放廢水水質並無惡化情事，即不應再予處分。因此主管機關就所採水樣

之檢驗，自應依各事業類別應符合放流水標準之各水質項目全數予以檢驗，以供比對再次違反時有無惡化情事，如有惡化，據以裁罰，始符合誠信原則。」

改善期限內再度違反水污法之案例中，最高行政法院係以行政院環保署函釋標準為依據，認定若是稽查檢驗結果，再次違反水污法第7條規定，惟如其排放廢水水質並無較原先惡化，即不應再予處分。最高行政法院於原先行政實務函釋中按次處罰的要件上，有增加上「同一日不同時間之違法處分，處罰一次為原則」，因行政院環保署101年6月26日環保署環署水字第1010050864號函中有提到「查驗當日之違規情形按違反水污染防治法罰鍰額度裁罰準則裁處」，係以日為裁罰基礎的切割時點，最高行政法院於此僅係將此函釋意旨予以清楚說明，並未增加原本所無之限制。

### 第三款 現行水污染防治法之因應

所謂完成改善者，係針對主管機關所課改善義務的內容而來，主管機關對事業為限期改善處分，係出於事業排放廢水，違反放流水標準，惟主管機關要求事業應加改善者，其重點在於事業必須將其造成排水違反放流水標準的設施，進行改善，包含增加淨水設施或調整淨水設施功能等，換言之，改善義務的規範內容，並非課予事業不得排放違反放流水標準的廢水(不行為義務)，而是課予事業應完成不致於造成違反放流水標準的廢水(行為義務)<sup>131</sup>。

因此，於水污法違反排放的案例中，主管機關對責任人為限期改善處分，並非課予其不得排放水的消極行為義務，而係課予其積極行為義務，要求責

<sup>131</sup> 李建良，三論水污染防治法有關按日連續處罰規定之適用問題-評析最高行政法院 90 年度判字第 125 號及第 186 號判決，台灣本土法學雜誌，第 44 期，2003 年 3 月，頁 69。

任人需要積極改善污水處理設施，降低水污染的數值，使其排放的水符合水污法之標準。

為監督責任人落實此一義務，依行政院環保署 80 年 11 月 30 日環署水字第 47929 號函及 101 年 6 月 26 日環保署環署水字第 1010050864 號函之函釋，主管機關得於限期改善期間內檢驗水質，如檢驗結果較原先命限期改善時之數值還高，即可認定責任人並未積極的為改善行為，違反積極行為義務，主管機關得依此為處罰。

又放流水標準各個水質項目皆有其管制之目的及管制標準，因此主管機關就所採水樣之檢驗，放流水標準之各水質項目全數予以檢驗，如有其中一項超出原先命限期改善時之數值，仍應認定責任人未積極的為改善行為，仍應認定其違反積極行為義務。

如檢驗結果超出原先命限期改善時之數值，主管機關依行政院環保署 80 年 11 月 30 日環署水字第 47929 號函釋應予按次處罰，按次之計算係以主管機關檢驗結果的違反次數，且依據行政院環保署 101 年 6 月 26 日環保署環署水字第 1010050864 號函及最高行政法院 100 年度判字第 813 號判決，對於同一日不同時間違反之處分，以一次為原則，亦即一日僅能做出一個違反的處分，因此，主管機關的按次處罰，責任人違反的次數之計算，依檢驗結果違反的次數認定，一日內若有多次檢驗結果違反，亦僅能做出一處罰。

如檢驗出來的數值，低於原先命限期改善時之數值，雖仍然高於水污法的標準，依行政院環保署 91 年 9 月 16 日環署水字第 0910059734 號函釋意旨，應可認定責任人已積極的為改善行為，自無需要予以處罰。

#### 第四款 現行判斷方式之缺失與改善建議

依上述水污法行政實務及司法實務見解所建構之判斷方式，雖可作為有無違反積極行為義務之判斷標準，但判斷依據似乎太過於簡易，恐怕無法確實達到督促責任人履行之目的。例如若檢驗出的數值與命限期改善時之數值所差無幾時，似乎難以認定責任人有積極履行，但只要低於命限期改善時之數值，依現行判斷標準仍可認定其無違反積極行為義務。此外，限期改善期間內多次檢驗結果，應一次比一次更接近水污法的管制標準，始能認定責任人有持續履行其積極行為義務，然而，依現行判斷標準，只要檢驗出來的數值低於命限期改善時之數值，即使較前一次驗出的數值為高，仍可認定無違反積極行為義務，標準似乎過於寬鬆，難以達到督促責任人履行之目的。

鑑於上述缺失，現行判斷標準應有所修正，補充其之不足，本文建議，可在現行判斷標準之基礎上增加兩個要件：

##### 一、階梯式改善標準之制定

限期改善期間內，責任人是否違法積極行為義務係以限期改善時之檢驗數值為標準，然而在改善期間內皆以此一標準為比較對象，可能會產生責任人不積極履行其義務，因為只要比限期改善時之數值低，即使相差無幾亦會被認定無違反積極行為義務。為改善此一情形，應依據責任人違反之情形，如違反情形較嚴重且限期改善期間較長者，可將限期改善期間內訂定多個查核點，於每一查核點訂出於該時點應可達到之數值，檢驗時以此數值為比照之標準，如檢驗出之數值高於應達到之數值，則屬違反積極行為義務。查核點與查核點間亦可依需要再為檢驗，檢驗之標準應以前次查核點所應達到

之數值為準。藉由此一階梯式之改善標準，可督促限期改善責任人持續進行其改善之義務，前述檢驗數值差異不大、未見改善效果卻無法處罰之問題，亦可因此一階梯式標準之制定而改善。

## 二、檢驗數值以前次檢驗之結果為對照之標準

為落實限期改善期間內，責任人應持續為改善行為之目的，檢驗之數值應以前次檢驗之數值為比較之對象，例如一限期改善期間內，若有兩次以上檢驗，第一次檢驗以命限期改善時所檢驗出之數值為比較對象，而第二次檢驗則以第一次檢驗之數值為比較對象，如後順序檢驗之數值高於前順序檢驗之數值，即屬違反積極行為義務。如責任人違反之情形較嚴重且限期改善期間較長者，而有依前述要件一，於限期改善期間內設定查核點者，查核點本身即是依此逐步降低之原則去設定，但查核點僅為階段之合格標準，後順序之檢驗除應低於查核點之數值外，亦應低於前次檢驗之數值。如此可督促限期改善責任人繼續積極為改善行為，不因改善之數值已達查核點之標準而鬆懈，藉由此持續提高標準之作法，可早日符合管制之標準，達到限期改善之目的，

### 第五款 於土壤及地下水污染整治法可為之處置

於水污法違法排放，主管機關對責任人為限期改善處分，係課予積極行為義務，命責任人積極改善污水處理設施，使其排放的水符合水污法之標準。主管機關得於限期改善期間內檢驗水質，但檢驗標準並非以原本放流水標準，而係以原先命限期改善時之數值為標準，若檢驗結果高於命限期改善時之數

值，即可認定責任人並未積極的為改善行為，違反積極行為義務，主管機關得依此為處罰。

同為環境管制法規，土污法限期改善期間內對於有無積極行為義務之違反，亦可以依照相同的方式來為認定，而水污法現行判斷方式之缺失，於土污法亦有可能發生，因此，針對水污法判斷方式缺失所提出之建議，於土污法亦可適用。一、階梯式改善標準之制定，依據違反情形輕重，於限期改善期間內設置多次查核點，此一方式在土壤、地下水污染整治計畫已有採用，適用上應無太大問題，僅是將原本適用在污染整治計畫中之方式，一併適用在限期改善，藉由限期改善期間內查核點及查核標準之設定，讓限期改善責任人逐步完成其改善責任。二、檢驗之數值以前次檢驗之結果為對照之標準，後順序之檢驗除須低於查核點之數值外，亦應低於前次檢驗之數值，以檢驗數值必須逐步降低之方式，使責任人積極為改善之義務，逐步降低污染之數值，直到達成限期改善之目標。

因此，主管機關得於限期改善期間內依照土壤及地下水污染的檢驗方式，檢驗個別污染物的數值，如檢驗結果較查核點應達到之數值或前次檢驗時的數值還高，顯現責任人並未積極履行改善行為，違反限期改善所課予之積極行為義務，主管機關得依此為處罰。如檢驗出來的數值，低於查核點應達到之數值及前次檢驗之數值，雖然仍高於土污法管制標準，仍應認定責任人已積極的為改善行為，落實其積極行為義務，自無需予以處罰。

關於檢測項目，每一土壤及地下水污染物皆有其管制之目的及管制標準，因此主管機關就所採樣之檢驗，應將項目全數予以檢驗，如有其中一項超出查核點應達到之數值或前次檢驗時之數值，仍應認定責任人未積極的為改善行為，違反積極行為義務。如檢驗之結果超出查核點應達到之數值或前次檢驗時之數值，主管機關應予按次處罰，按次之計算係以主管機關檢驗結果的違反次數。

至於檢測期間間隔，水污法係以每日作為處罰之間隔，一日內若有多次檢驗結果違反，亦僅能做出一次處罰。相較於水污法的採水樣，土壤及地下水的採樣及檢測方式複雜程度更高，以土壤採樣為例，依據行政院環保署 104 年 2 月 2 日環署檢字第 1040009426 號公告之土壤採樣辦法，依污染物之不同，採樣方式及採樣深度各自不同，以採樣深度為例，重金屬的採樣深度係以地表下 0~30 公分，有機污染物則需以土壤之質地、孔隙度或地下水位深度而決定。因此，主管機關之檢驗難以比照水污法一日多次檢驗，無需限定一定時間內僅能做出一個違反的處分，可依其實際採樣、檢驗出違規的次數來認定責任人違反積極行為義務之次數。

限期改善期間內有無積極行為義務之違反係以污染物之檢驗數值來衡量，而其比較之標準係以查核點應達到之數值或前次檢驗時之數值為標準，非以土污法所規定之管制標準。需特別注意者，在於土壤、地下水污染整治計畫查核點所為之限期改善。因土壤、地下水污染事件中，其所須排除的危害程度較嚴重，所運用之污染整治方法較複雜，污染整治計畫往往較長，因此，主管機關針對較長時間的污染整治計畫會於計畫中劃定查核點，此查核點之概念與本文建議於限期改善期間內設置之查核點概念相同，此處之查核點係由主管機關於污染整治計畫中設定的，於每一個查核點規定檢驗污染物應達到之數值，作為驗收污染整治計畫實施者整治之成效，以監督整治計畫之進度。換言之，每一查核點都可能對於違反積極義務為處罰，並命其限期改善，最高行政法院 105 年判字第 238 號判決即是污染整治計畫實施者於查核點未達設定之污染整治標準，被主管機關處以罰鍰並命限期改善，該判決中肯定主管機關得依據整治計畫所核定之查核點，檢驗污染整治計畫實施者是否依據所訂期程履行義務，如未履行，主管機關自得裁處，並命限



期改善<sup>132</sup>。此一限期改善期間內是否有積極行為義務之違反，其首次檢驗之對照標準，自應以命限期改善時之數值，也就是該查核點檢驗到的數值為準。

#### 第四項 土壤及地下水污染整治法改善期間內義務違反

綜上可知，限期改善責任人若於改善期間內再次違反義務之行為，主管機關自得依據其違反的行為態樣予以處罰，於土污法中，限期改善之義務類型亦可區分消極行為義務以及積極行為義務，因此，責任人於限期改善期間內可能違反之義務類型亦可區分為違反消極行為義務及違反積極行為義務。

##### 第一款 違反消極行為義務

違反消極行為義務，係指違反限期改善之不做為義務，例如違反土污法第 17 條於土壤管制區內禁止置放污染物、禁止注入廢(污)水於於地下水體，排放廢(污)水於土壤之行為<sup>133</sup>。違反消極義務，須以作為方式來達成，限期

<sup>132</sup> 最高法院 105 年度判字第 238 號判決：「立法者為使污染行為人有效落實污染整治工作，責由其自行擬定污染改善期程後送請主管機關核定，不僅使計畫出自污染行為人自我執行能力之考量，同時亦經主管機關核認其計畫合理性及可行性；並避免整治計畫淪為空談，敦促主管機關監督污染行為人是否依其所擬之污染期程逐步履行，並授予裁罰權限…是以，污染行為人就主管機關所核定之污染整治計畫，即有按所定改善期程履行之義務，否則主管機關自得裁罰，並限期命其改善，且於污染行為人違反限期改善義務時，按次再為裁罰。」

<sup>133</sup> 土污法第 17 條第 1 項：「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。」

改善期間內責任人再度為法規所禁制之行為，此一作為行為應屬另一新的違反行為，與原本限期改善義務無關，主管機關自得依據法令針對新發生的違反行為，另為處罰。

違反消極行為義務次數之認定，應依行為人的做為行為次數個別認定，每一法規所禁止行為之做成，皆屬一個消極行為義務之違反，主管機關自得將每一個消極行為義務之違反，分別處罰，而此一行為之次數應以法律上行為次數為認定，若行為人外觀上雖具備自然意義上之複數行為，然依時間、空間之密切關聯，行為人之行為可認係以同一方式重複實施違反行政法上義務之構成要件，而因其特殊之相互依存關係，可視為法律上之單一行為，例如違反土污法第 17 條第 1 項第 1 款，於管制區內放置數污染物於土壤上，放置數污染物之行為於外觀上具備自然意義之複數行為，然此複數行為間具備時間、空間之密切關聯，係行為人以同一方式實施違反消極義務之行為，可視為法律上之單一行為，主管機關應將此法律上之單一行為，認定係一次消極義務之違反，而為一次處罰。主管機關若於限期改善期間內查獲數次消極義務違反行為，自得依查獲的違反行為次數分別處罰。

### **第二款 違反積極行為義務**

為判斷責任人是否違反積極行為義務，主管機關得於限期改善期間內為檢驗之行為，土污法限期改善期間內違反積極行為義務之認定方法及次數計算則可比照水污法之認定標準，而違反情形較嚴重且限期改善期間較長者，可將限期改善期間內訂定多個查核點，於每一查核點訂出於該時點應可達到之數值，而後順序檢驗之數值除應低於查核點應達到之數值外，亦應以低於前次檢驗之數值。如檢驗之結果較查核點應達到之數值或前次檢驗時之數值還高，顯現責任人並未積極履行改善行為，違反限期改善所課予之積極行為義務，主管機關得依此為處罰。如檢驗出來之數值，低於查核點應達到之

數值及前次檢驗時之數值，雖仍然高於土污法管制標準，仍應認定責任人已積極的為改善行為，落實其積極行為義務，自無需予以處罰。

關於檢測項目，應將土污法所管制之項目全數予以檢驗，如有其中一項超出查核點應達到之數值或前次檢驗時之數值，仍應認定責任人未為積極改善行為，認定其違反積極行為義務。如檢驗結果超出查核點應達到之數值或前次檢驗時之數值，主管機關應予按次處罰，按次之計算係以主管機關檢驗結果的違反次數。

檢測期間間隔，因土壤及地下水的採樣及檢測方式較為複雜，難度亦較水體採樣為高，主管機關於檢驗時難以比照水污法一日多次檢驗，無需限定一定時間內僅能做出一個違反的處分，可依其實際採樣、檢驗出違規的次數來認定責任人違反積極行為義務之次數。

限期改善期間內首次檢驗之標準，係以原先命限期改善時之數值為標準，非以土污法所規定之管制標準。需特別注意者，在於土壤、地下水污染整治計畫查核點所為之限期改善，如污染整治計畫實施者於計畫查核點未達設定之污染整治標準，被主管機關處以罰鍰並命限期改善，此一限期改善期間內是否有積極義務違反，其首次檢驗之對照標準，自應以該查核點檢驗之數值為準。

## 第五章 限期改善對後階段行政行為之影響

主管機關依法律規定通知限期改善，責任人屆期未履行時，其後續處置多為連續處罰之規定，此係因限期改善之條文結構多以「違反者…處罰鍰，並通知限期改善…屆期仍未完成改善者，按次處罰」之形式出現，除了此種有法律明文規定之情形外，原則上，限期改善並不會對後階段行政行為產生影響。然而，於最高行政法院 105 年度判字第 111 號判決中，最高行政法院認為於特定情況下，前階段行政行為之限期改善通知，將會直接影響後階段行政行為，且無須經由法律明文規定，此一情形於限期改善案例中並不常見，應有予以深究之必要。

### 第一節 最高行政法院 105 年度判字第 111 號判決分析

最高行政法院 105 年度判字第 111 號判決中，最高行政法院認為整治計畫中，工作內容互相牽連之前、後順序工作，如前階段工作因延誤而經主管機關通知限期改善，則對於其後順序工作之完成時點將因此向後延遲，且無須經由土污法第 22 條變更整治計畫，其案例事實如下。

#### 第一項 案例事實

最高行政法院 105 年度判字第 111 號判決係有關中國石油化學工業開發股份有限公司安順廠（下稱安順廠）戴奧辛污染整治計畫之判決，因安順廠案例事實龐雜，為更清楚說明，故將案例事實區分背景事實與本案事實。

## 第一款 背景事實

下稱安順廠前身為臺灣鹼業股份有限公司安順廠，該廠曾於民國 60 年代末期生產五氯酚鈉，嗣因法令禁止而停止生產，臺灣鹼業股份有限公司與中國石油化學工業開發股份有限公司於 72 年 4 月 1 日依公司法合併司於合併後消滅，原審原告則為存續公司。

嗣土污法於 89 年 2 月 2 日公布施行，臺南市政府環境保護局於 90 年間調查結果，該安順廠區因生產流程致土壤中戴奧辛含量超過土壤污染管制標準，臺南市政府（下稱南市府）乃依行為時土污法第 11 條第 2 項前段規定，公告為土壤污染控制場址；復於 92 年 12 月 1 日公告修正，公告為土壤污染控制場址；以上場址污染物為戴奧辛及汞，含量超過土壤污染管制標準。嗣原審被告於 92 年 12 月 9 日提報上開控制場址初步評估結果，經行政院環境保護署（下稱環保署）審核後，由環保署以 93 年 3 月 19 日公告為土壤污染整治場址，並請南市府依土污法辦理後續事宜【南市府另以 92 年 12 月 1 日公告為土壤污染控制場；以 92 年 3 月 20 日公告及 93 年 1 月 14 日公告修正：劃定為污染管制區】。

其後，安順廠依行為時土污法第 16 條第 1 項提出「臺南市中國石油化學工業開發股份有限公司前臺安順廠及二等九號道路東側草叢區土壤污染整治場址污染整治計畫」（下稱原整治計畫），經原審被告以 98 年 4 月 7 日准予核定後據以實施；惟因二次污染疑慮、暫存空間不足等問題，原審原告乃向原審被告提出「臺南市中國石油化學工業開發股份有限公司前臺安順廠及二等九號道路東側草叢區土壤污染整治場址污染整治變更計畫」（下稱整治變更計畫），調整原整治計畫之工項、工序及時程，經原審被告以 101 年 7 月 2 日准予核定後據以實施。

## 第二款 本案事實

依該整治變更計畫書，安順廠應於 103 年 5 月 20 日前完成「(戴奧辛) 污染減量 82%」及「污染面積縮減 71%」等階段目標，安順廠應按整治計畫各工作項目預定進度內容實施，先於 102 年第 4 季(即 102 年 12 月 31 日)達成污染面積縮減 45%之目標後，接續於 103 年 5 月 20 日達成污染面積縮減 71%及戴奧辛污染減量 82%之目標；安順廠已完成 36.4%，應完成而未完成者，為海水池 B 區及海水池 A 區兩部分；完成海水池 B 區部，即可達成污染面積縮減逾 45%之目標，海水池 A 區部分完成，可達成污染面積縮減逾 71%之目標。海水池 B 區及海水池 A 區，同時也是工程順序的要求，即須先完成海水池 B 區之整治，始能進行海水池 A 區之整治<sup>134</sup>。

安順廠未於 102 年第 4 季達成污染面積縮減 45%之目標，南市府既以 103 年 2 月 10 日裁處書處罰鍰 20 萬元，並限期於 103 年 3 月 31 日前完成改善。

103 年 6 月 13 日，南市府以安順廠未於 103 年 5 月 20 日達成污染面積縮減 71%及戴奧辛污染減量 82%之目標，依土污法第 38 條第 2 項第 3 款、違反土壤及地下水污染整治法裁罰基準(下稱土污裁罰基準)第 2 點及環境教育法第 23 條第 2 款規定，以 103 年 6 月 13 日府環土字第 1030439518 號函附同年 5 月 27 日府環土土裁字第 103050003 號裁處書(下稱原處分)處新臺幣(下同) 100 萬元罰鍰，環境講習 8 小時，並限期於 105 年 12 月 31 日前改善完成。

<sup>134</sup> 高雄高等行政法院 104 年度訴字第 16 號判決：整治變更計畫關於海水池 B 區及海水池 A 區部分之整治處理方式及流程為：海水池 B 區在疏浚施工前，水域生物體將先驅趕至海水池 A 區；於海水池 A、B 區間設置阻泥幕避免污染物擴散至海水池 A 區，海水池 B 區於疏浚後，將回填合於管制標準之合格土，使之成為陸域；待整治完成回填後，將設置阻隔牆，海水池 A 區疏浚後仍維持水域不再回填等情。

安順廠不服，提起訴願，遭決定駁回；提起行政訴訟，經高雄高等行政法院 104 年度訴字第 16 號判決：南市府民國 103 年 6 月 13 日府環土字第 1030439518 號函附同年 5 月 27 日府環土土裁字第 103050003 號裁處書關於罰鍰新臺幣 100 萬元、環境講習 8 小時部分及該部分訴願決定均撤銷。原審原告其餘之訴駁回。安順廠、南市府分別對其不利部分不服，均提起上訴。

## 第二項 本案爭點

安順廠與南市府於本案第一審高雄高等行政法院中，以前階段工作之限期改善是否對後階段工作產生影響，致使後階段工作之完成時點因此延後為主要爭點，於上訴審最高行政法院中，南市府另主張後階段工作完成時點之延後，須經土污法第 22 條變更整治計畫，因此，本案爭點有二：

### 第一款 限期改善對於後續處置之影響

同一整治計畫其工作內容之完成次序有先後之分且互相牽連者，應先完成之工作因延誤而經主管機關裁罰並命限期改善，則對於其後順序之工作應完成之期限，是否受影響？

安順廠：同一整治計畫其工作內容之完成次序有先後之分且互相牽連者，應先完成之工作若因延誤而經主管機關裁罰並命限期改善，則對於其後順序之工作，仍應於受處分人於該先完成工作改善期限後之相當期限內未完成該後順序之工作，始得謂該工作有延誤，而得予以裁罰。

南市府：海水池 A 區與 B 區之整治順序係安順廠所自行提出，安順廠倘認有必要依序進行海水池之整治，自應對海水池 B 區加緊趕工，以免延誤海水池 A 區整治期程。再者，海水池 A 區之施作期限「103 年 3 月 31 日」係原告於整治變更計畫所自行提出，在未經合法變更計畫前，原告自應嚴格遵守。

高雄高等行政法院：

海水池 B 區之整治與海水池 A 區之整治完成，二者間必有一定工程期間之間隔，此前後相牽連之各別項目，前一項目(海水池 B 區)執行或實施延誤，必然導致延誤整治計畫之其他項目(海水池 A 區)。

南市府既以 103 年 2 月 10 日裁處書處罰鍰 20 萬元，並限期於 103 年 3 月 31 日前完成改善，則南市府應於安順廠完成該改善工作後，如未於相當期間內(依整治期程所載應為 4 個月又 20 日，即 103 年 8 月 20 日)完成污染面積縮減 71%之目標，始得再予以裁罰，方符前述限期改善之立法意旨，惟卻於海水池 B 區整治工程之限改期間屆至後，不待海水池 A 區整治之相當期間(依整治期程所載應為 4 個月又 20 日，即 103 年 8 月 20 日)經過，即先於 103 年 5 月 27 日依土污法第 38 條第 2 項第 3 款規定裁處原告最高額罰鍰 100 萬元，顯有違誤，要非達成行政目的之正當手段。

最高行政法院：與高雄高等行政法院同。

## **第二款 是否需依土壤及地下水污染整治法第 22 條變更整治計畫**

整治計畫其工作內容之完成次序有先後之分且互相牽連者，應先完成之工作因延誤而經主管機關裁罰並命限期改善，則對於其後順序之工作應完成之期限之延後，是否需經土污法第 22 條變更整治計畫？



南市府：整治計畫之內容經核定後，即應賦予一定之法律效果，不容恣意變更，倘擬變更，應經法定程序始得變更整治計畫之內容，包含整治工項、工期、目標等，而非逕行變更，架空法定程序。本件依整治計畫內容，污染面積縮減 71% 之目標應於 103 年 5 月 20 日前達成，若依原判決意旨，本件整治計畫工期將未經土污法第 22 條規定之程序，即自 103 年 5 月 20 日變更為 103 年 8 月 20 日，顯與法律規定有違，而屬判決違背法令。

最高行政法院：原判決以海水池 B 區整治執行之延誤，必然導致延誤整治計畫，認原變更計畫海水池 A 區整治完成之時間，將因南市府上開補正處分，產生事實上向後延展之結果，則海水池 A 區是否依計畫完成之判斷時點，將因之向後延展，此乃南市府作成補正處分事實之發生，情事變更所致，與依土污法第 22 條規定提出整治計畫變更無關。原審被告上訴意旨，認原判決此部分理由，將致整治計畫工期有未經土污法第 22 條規定程序而變更之違法，尚屬誤解。

## 第二節 限期改善期間對後階段行政行為之影響

最高行政法院認為前階段海水池 B 區整治之延誤，造成後階段海水池 A 區整治完成之時點向後延展，係因前階段之限期改善，而此限期改善事實之發生係屬情事變更，無須依土污法第 22 條法定程序提出整治計畫變更。本文將依最高行政法院所持之論點，就限期改善是否屬情事變更原則，及後階段工作完成時點之延展是否須經土污法第 22 條之法定程序提出整治計畫變更，分別予以討論。

## 第一項 限期改善與情事變更原則

整治場址之污染行為人或潛在污染責任人於主管機關通知後六個月內，依土壤、地下水污染調查評估結果，提出土壤、地下水污染整治計畫，經主管機關核定後據以實施，土污法第 22 條第 1 項訂有明文。土污法第 38 條：「有下列情形之一者，處新臺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：…三、控制計畫或整治計畫實施者未依…第二十二條第一項…主管機關核定之控制計畫或整治計畫內容實施。」是以，土壤、地下水污染整治計畫一經主管機關核定後，污染行為人或責任人必須依照污染整治計畫實施，而所謂依照污染整治計畫實施，自然包含計畫的污染整治目標及計畫執行期程。如計畫無法依照原先預定的目標、期程實施，污染行為人或責任人亦可依照土污法第 22 條第 1 項、第 4 項提出展延或變更之申請。

然最高行政法院 105 年度判字第 111 號判決認南市府對於前段整治期程的延誤，做出裁罰並命期限其改善，對於後段之整治期程，產生事實上向後延展之結果，則後階段完成之判斷時點，將因之向後延展，此係情事變更所致，無須依土污法第 22 條之規定提出整治計畫變更。此之論點是否妥適，首先應檢視其是否屬情事變更，若符合，其效果為何，再來檢驗是否得以情事變更為由，即無須依照法定程序，使整治期程直接產生變更。

### 第一款 公法上情事變更

情事變更原則於我國法的適用最早出現於民法的契約中，民法學者認「情事變更原則乃指法律行為成立後至履行完畢前，為法律效果發生原因之

法律要件之基礎或環境變更,因不可歸責於當事人之事由,致發生非當事人所預期之結果,如仍使發生原有效力,顯然背於誠實信用原則,應認為其法律行為有相當變更之規範<sup>135</sup>。」由上述定義可見,民法上情事變更原則主要在調整因不可預見且無法歸責雙方之事件發生而產生履約公平性之問題。

隨著公法學的興起,情事變更原則也漸漸被公法學所接受,後續因行政程序法之訂立及行政訴訟法之修正,情事變更原則在公法上的運用更具備成文法源基礎。然而因公、私法領域之差別,情事變更原則於公法上的適用必須有所調整,因此,於公法領域中,情事變更原則的定義必須有所修正,「情事變更原則,乃指在當事人間法律關係發生後,為其基礎或環境之情事,在該法律效力完了前,因不可歸責於當事人之事由,致發生非當初所得預料之變更,如仍貫徹原定之法律效力,則顯失公平、違背誠信原則或於公益有重大影響者,即應肯認當事人間之法律關係得為適當之調整<sup>136</sup>。」由上述公法學者之定義可知,情事變更原則在公法上的適用增加了是否對於公益有重大影響這個項目。

因此,公法上情事變更原則與民法上情事變更原則最大不同之處,在於公法上不僅重視當事人間之公平,亦重視情事變更對於公益之影響,例如行政程序法第 146 條第 1 項:「行政契約當事人之一方為人民者,行政機關為防止或除去對公益之重大危害,得於必要範圍內調整契約內容或終止契約。」由此可知,為了防治或除去對公益之重大危害,即使是強調當事人對等的行政契約,行政機關亦可單面調整契約,而此一單面調整對於相對人產

<sup>135</sup> 林誠二,「情事變更原則之再探討」,台灣本土法學,第 12 期,2000 年 7 月,頁 58。

<sup>136</sup> 曾昭愷,由法安定性論公法上情事變更原則,收於城仲模主編,行政法之一般法律原則,台北,三民書局,1994 年,初版,頁 277。

生之損失，行政程序法亦有補償之規定，行政程序法第 146 條第 2 項即規定：「前項之調整或終止，非補償相對人因此所受之財產上損失，不得為之。」

## 第二款 限期改善與公法上情事變更原則

最高行政法院 105 年度判字第 111 號判決認定，南市府針對前階段整治為達目標之義務違反，命限期改善處分屬於情事變更，限期改善是否屬於情事變更應經由情事變更的要件予以檢驗。

因公、私法領域之差別，情事變更原則於公法上的適用上有所調整，學理上有鑑於此之不同，而從情事變更原則私法上之要件作出發，再加上公法本身公益及行政目的之本質上的不同而得出公法上情事變更原則適用之要件：一、需有情事變更之事實，二、基礎事實之變更須於規範有效存續期間，三、基礎事實之變更導致無期待可能性，四、基礎事實之變更須具有不可預測性，五、基礎事實之變更後若仍貫徹原有效果將導致公益危害或顯失公平<sup>137138</sup>。茲將限期改善依據情事變更原則之要件分別檢驗如下

### 一、需有情事變更之事實

<sup>137</sup> 林時猛，公法上情事變更原則，國防管理學院法律學研究所碩士論文，2005 年，頁 37-44。

<sup>138</sup> 此五項要件與上述情事變更於私法上之定義及公法上之定義相比較，缺少了「不可歸責於當事人」此一要件，於文章中作者有說明情事變更乃指客觀事實之變更，既然是客觀基礎事實之變動，必然是不可歸責於當事人，客觀事實之變動為構成情事變更原則之前提要件，不需要再獨立列出此要件，民法第 227-2 於民國 88 年增訂時亦未列此要件，其增訂理由指出：『…情事變更，純屬客觀之事實，當無因可歸責於當事人之事由所引起之事例，故民事訴訟法第 397 條規定之「因不可歸責於當事人之是由致」等文字無贅列之必要，併予說明』。民事訴訟法第 397 條於民國 92 年修正時，亦將此要件刪除。於公法上，與情事變更相關之條文，例如行政程序法第 147 條及行政訴訟法第 203 條均未將此要件列入，詳細說明請參閱林時猛，同前註，2005 年，頁 42-43。因此，本文於討論情事變更要件時將「不可歸責於當事人」此一要件排除。

所謂情事係指一切為法律行為成立基礎或環境之客觀事實；所謂變更係指上開情事在客觀上發生異動<sup>139</sup>，於公法關係上，因客觀事實之變動，使得原先之基礎事實發生異動，原先公法行為之基礎已經喪失，需要情事變更原則予以調整，所謂情事變更事實即指此一基礎事實發生異動。

限期改善係針對義務違反的行為再次給予機會，命責任人於一定期間內予以改善，於本案例之情形，整治責任人安順廠應於102年第4季，即102年12月31日完成污染面積減縮至45%之目標，經查核未完成，南市府予以罰鍰，並命限期於103年3月31日前完成改善，此一限期改善行為將減縮至45%目標的應完成時點延後至103年3月31日，此一客觀事實變動為原先整治計畫未預料，屬後階段整治計畫已無依照原先整治計畫進行，令原先後階段整治計畫所依據之基礎事實喪失，係屬情事變更之事實。

## 二、基礎事實之變更須於規範有效存續期間

所謂「規範有效存續中」，係指法律關係存續中，在公法上法律關係，即指二個權利主體，基於行政法之規定，就具體行政事件所發生之法律連結關係，例如透過行政處分、行政契約等人民與政府之間產生的公法上法律關係，只要基礎事實之變更時點，基本上只要在公法上法律關係存續中，即符合本要件。

經主管機關通知後，責任人需提出污染整治計畫，經主管機關核定後，責任人須依照核定之計畫內容實施，換言之，責任人即負有公法上之法律義務。因此，於本案例中，安順廠所提出之「整治變更計畫」<sup>140</sup>即為公法上法律關係，依照「整治變更計畫」期程，應於103年5月20日達到整治目標，

<sup>139</sup> 林誠二，前揭註 135 文，頁 61-62。

<sup>140</sup> 即本章第一節第一項背景事實「臺南市中國石油化學工業開發股份有限公司前臺安順廠及二等九號道路東側草叢區土壤污染整治場址污染整治變更計畫」。

本案例之命限期改善發生時點在103年2月10日，限期改善應完成的時點為103年3月31日前，尚於「整治變更計畫」期程內，因此，係屬於法律關係存續中，即於規範有效存續期間。

### 三、基礎事實之變更導致無期待可能性

基礎事實之變更導致無期待可能性係指當基礎事實發生變更，此一變更將使得當事人依原先法律關係履行公法上義務不具期待可能性，而是否不具期待可能性的判斷需依據一般人之客觀標準來看。

本案例之情形，「整治變更計畫」有整治分區規劃，並定有整治施工順序，依照「整治變更計畫」期程，海水B區與海水A區之整治工程為前後施工順序，並且兩施工順序相互牽連，必須先完成海水B區後始能進行海水A區，且兩者之間必有一定工作期間之間隔。依照「整治變更計畫」期程，海水B區於102年12月31日完成，海水A區於103年5月20日完成，今海水B區無法於102年12月31日完成，主管機關於罰鍰後命其限期於103年3月31日前改善，海水B區之期程延後，因整治工程順序及一定工作期間間隔，海水A區的完成時點勢必要向後順延，此時，若命其按原先「整治變更計畫」期程，係屬強人所難，不具期待可能性，因此，本案例之情形係屬基礎事實之變更導致按期履行無期待可能性。

### 四、基礎事實之變更須具有不可預測性

所謂具有不可預測性係指此一基礎事實之變更必須是法律關係成立時，非當事人所能預料的，而是否為當事人所能預見，應從客觀之標準予以判斷。

責任人經主管機關通知後，提出污染整治計畫，經由主管機關核定後，依照核定之計畫內容實施，經核定污染整治計畫之工作期程安排應建立在每一階段之工作皆依照原訂期程進行，並不會於責任人撰寫計畫或主管機關核定時即預想哪一階段會無法按期，因此，某一工程無法依照原先計畫期程完成，被主管機關罰鍰且命限期改善應屬計畫當時，當事人所無法預料。

然本案例中，「整治變更計畫」執行期程無法按期完成，在於熱處理（旋轉窯）建廠之延宕，延宕之原因在於此熱處理（旋轉窯）廠之建立並無實際處理運作之實廠可供學習與設計參考，安順廠須自行研發自有技術或與專業廠商進行技術合作<sup>141</sup>，換言之，此一整治方法本身即存在可能無法完成之風險，因此，污染整治計畫無法按期實施是否具備不可預測性即有爭議。

選擇污染整治方法時，應選擇最快速、最有效的整治方法，而非現時最普及的污染整治方法，原因在於為了落實環境保護及因應環境危害的特性，環境保護機制將傳統危害防止，提前至風險預防階段，於危險未發生前，預先採取措施，盡量避免可能的環境危害發生。而預防原則的主要精神在於強調當有環境議題發生或發生之虞時，不應以欠缺科學明確性，作為限制必要措施實行，以防治環境災害之理由<sup>142</sup>。

針對預防原則的運用，學理上有歸類五項重點：「禁止排除規制」、「資訊揭露」、「安全性臨界值的設定」、「最良善技術的利用」及「行為之禁

---

<sup>141</sup> 最高行政法院105年度判字第111號判決：「七、本院查：…(五)再者，原審原告未於103年5月20日期限前完成戴奧辛污染總量降低82%部分，其原因在於熱處理(旋轉窯)建廠之延宕為原審所確認之事實。原判決依原審原告提出之整治變更計畫關於熱處理流程之設計說明，及中石化安順廠土壤污染整治計畫推動小組參與專家之意見，採信原審原告以戴奧辛污染土壤防治處理，並無實際處理運作之實廠可供學習與設計參考，原審原告須自行研發自有技術或與專業廠商進行技術合作…」

<sup>142</sup> 牛惠之，預防原則之研究-國際環境法處理欠缺科學根據之環境風險議題之努力與爭議，臺大法學論叢，第34卷第3期，頁4-5。

止」，其中「最良善技術的利用」係指對於可能招致重大危害但卻仍具不確定性行為之支持者，如果不能證明該行為無預測可能之風險時，必須被要求針對該行為採取最良善的利用可能性技術<sup>143</sup>。因此，於預防原則下，對於不確定之風險必須採取當時已知科技中最佳技術予以防止。

同樣的，在於危害排除階段的污染整治措施，污染整治方法的選擇也應以污染整治計畫當時已知科技中最佳技術，污染土壤整治技術中，含戴奧辛物質以熱處理法為最可行的方法，處理溫度至少需達到850°C，含量高的需達1000°C以上<sup>144</sup>。我國行政院環保署對於有害事業廢棄物處理也規定，焚化處理設施的燃燒室出口中心溫度應保持1000°C以上，燃燒氣體滯留時間在2秒以上，而且戴奧辛破壞去除率應達99.999%以上廢氣才可排放。因此，熱處理法為現行戴奧辛污染土壤整治技術中最佳的整治方法。而戴奧辛熱處理法有旋轉窯(rotary kiln)、熱脫附法(thermal desorption)、電漿弧光熱解法(plasma arc pyrolysis)及現地玻璃化法(in situ vitrification)，其中旋轉窯對污染物的破壞去除率可達到99.9999%或更嚴格的破壞去除率<sup>145</sup>，由此可知，安順廠污染整治計畫所選擇的熱處理(旋轉窯)為已知科技中最佳技術。

環境問題最大的特徵就是具有科學不確定性的同時，科學知識的發展與政策決定必須同時並行發展<sup>146</sup>，同樣地，環境改善措施不能囿於現行已經成熟但功能較差的科學技術，而是需要採行現行已知科技中最有效的改善措施，本案例中，熱處理(旋轉窯)為已知排除戴奧辛污染的技術中最佳的整治方法，雖然國內並無實際工廠可供學習及設計參考，但此一技術已為國際所採用，

<sup>143</sup> 程明修，前揭註5文，頁129。

<sup>144</sup> 陳呈芳，戴奧辛污染土壤整治技術，

<https://proj.ftis.org.tw/eta/tech/techKnow-more.asp?HnfiyF8f7nbIOsfJslxivyBx=>，最後瀏覽日，2016年6月15日，頁2。

<sup>145</sup> 同前註，頁4-5。

<sup>146</sup> 辛年豐，前揭註7書，頁130。



美國早於1991年即有此一整治系統之建設，也使用於污染整治場址<sup>147</sup>。因此，安順廠之「整治變更計畫」選擇以熱處理（旋轉窯）為污染整治方法，安順廠提出整治計畫時及主管機關核定計畫時，應可認定整治計畫會依據預定期程進行，因此，於102年第4季，無法達成污染面積減縮至45%之目標，而被處以罰鍰及命限期改善，應屬計畫當時所無法預見，符合「基礎事實之變更須具有不可預測性」此一要件。

#### 五、基礎事實之變更後若仍貫徹原有效果將導致公益危害或顯失公平

本案例之情形，依照「整治變更計畫」期程，海水B區與海水A區之整治工程為前後施工順序且相互牽連，必須先完成海水B區後始能進行海水A區，兩者之間還必有一定工作期間之間隔。依照「整治變更計畫」期程，海水B區於102年12月31日完成，海水A區於103年5月20日完成，兩者期程間隔為4個月又20日，今海水B區無法於102年12月31日完成，主管機關於罰鍰後命其限期於103年3月31日前改善，海水B區之期程延後，海水A區的完成時點勢必要向後順延，海水B區若於103年3月31日前，則海水A區之期程應延至103年8月20日，始能符合兩整治工程原本之工作期間間隔，若要依照原本「整治變更計畫」期程，要求安順廠須於103年5月20日完成，海水B區及海水A區之工作期間間隔僅1個月又20日，無疑強人所難，基於此所為之處罰將顯失公平，因此，本案例之情形符合「基礎事實之變更後若仍貫徹原有效果將顯失公平」此一要件。

綜上所述，本案例限期改善依情事變更原則之要件予以檢驗，符合「有情事變更之事實」、「基礎事實之變更須於規範有效存續期間」、「基礎事實之變更導致無期待可能性」、「基礎事實之變更具有不可預測性」、「基

<sup>147</sup> U.S. Congress Office of Technology Assessment, "Dioxin treatment Technologies" - Background Paper Nov 1991, , <http://ota.fas.org/reports/9116.pdf> P.8 (last visited JUN.15.2016)

礎事實之變更後若仍貫徹原有效果將導致顯失公平」，因此，本案例之限期改善處符合援用情事變更原則之要件。

### 第三款 限期改善適用情事變更原則之效果

情事變更原則之目的在於排除、調整情事變更所產生之不公平，因此，適用情事變更之效果並非一定要消滅當事人間之法律關係。情事變更原則於民法上之適用，有情事變更原則第一次效力及第二次效力之區分，情事變更適用時，首先應本於契約自由原則盡量維持原有之法律關係，尊重原有法律關係雙方當事人期望之達成，使之得以存續，稱為情事變更原則之第一次效力，若第一次效力所可使用之方法，不能排除不公平之結果，方可採取解除契約、終止契約等方式，稱之為情事變更之第二次效力<sup>148</sup>。

情事變更原則於公法上之適用，學者亦認為情事變更原則，為就正當發生之法律關係，以排除因後發的事情而生之不公平結果為目的之規範<sup>149</sup>，因此，於公法上，情事變更原則適用之效果，首先以維持原本法律關係的情形下，適當調整法律關係之內容，以調節情事變更所產生之不公平，亦即上述情事變更原則第一次效力，行政程序法第 147 條第 1 項前段：「行政契約締結後，因有情事重大變更，非當時所得預料，而依原約定顯失公平者，當事人之一方得請求他方適當調整契約內容。」即為公法上情事變更原則第一次效力之具體規定。

若依第一次效力採取之措施，無法達成公平、合理之結果，才能考慮公法上情事變更第二次效力，也就是解除、消滅當事人間法律關係之措施，行

<sup>148</sup> 林誠二，情勢變更原則之理論與實際-債法之比較研究，收錄於氏著，民法理論與問題研究，瑞興圖書出版，1991年7月，修訂版，頁51。

<sup>149</sup> 彭鳳至，情事變更原則之研究：中、德立法、裁判、學說之比較，五南圖書出版，1986年1月，初版，頁282。

政程序法第 147 條第 1 項後段：「如不能調整，得終止契約。」即為此一原則之體現。

於本案例之情形，依照「整治變更計畫」期程，海水B區於102年12月31日完成，海水A區於103年5月20日完成，因兩者之間為前後施工順序且相互牽連，須有一合理工作期間之間隔，今海水B區無法於102年12月31日完成，主管機關於罰鍰後命其限期於103年3月31日前改善，於此情形下如依照原本「整治變更計畫」期程，要求海水A區於103年5月20日完成，為強人所難。此時，因有情事變更原則之適用，依情事變更原則之第一次效力，於維持當事人法律關係之情形下，適當調整法律關係之內容，將海水A區的完成時點向後推遲，讓污染整治責任人於限期改善期間內完成海水B區後，有足夠的時間完成海水A區之整治工程，亦即維持兩者之間原本的工作期間間隔，因此，將海水A區的完成時點推遲至海水B區103年3月31日加上原本期間間隔4個月又20日，換言之，將海水A區的完成時點推遲至103年8月20日，當可於維持當事人間原本之法律關係情形下，調整因情事變更造成之不公平情形，以符合情事變更原則之目的。

## **第二項 是否需依土壤及地下水污染整治法第 22 條變更整治計畫**

整治計畫之內容經核定後，即應賦予一定之法律效果，不容恣意變更，倘擬變更，應經法定程序始得變更整治計畫之內容，最高行政法院 105 年度判字第 111 號判決認海水池 A 區判斷時點向後延展，係因南市府限期改善處分事實之發生，情事變更所致，與提出整治計畫變更無關，無需經由土污

法第 22 條變更整治計畫，最高法院之認定是否妥適，應探討情事變更原則如何適用。

### 第一款 適用情事變更原則之依據

情事變更原則係由誠實信用原則衍生而來，誠實信用原則於私法上，民法第 148 條第 2 項：「行使權利，履行義務，應依誠實及信用方法。」係本於契約自由原則，重視當事人間的權利義務，情事變更原則對於當事人以外之人影響較輕微。

相較於私法關係，公法行為重視行政目的達成及公益之維護，公法行為所影響者往往較廣，因此，情事變更原則對於公法法律關係的異動，所造成之影響層面較廣，是以，公法行為除應依誠實信用之方法為之之外，尚須顧及人民對於行政行為之信賴，而有信賴保護原則。行政程序法第 8 條規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」而信賴保護原則係源於法治國家法安定性原則之要求，因此，公法上情事變更原則之適用將會對於法安定性造成影響，其適用上應較私法關係為謹慎。

由最高行政法院 105 年度判字第 111 號判決內容可知，司法實務於適用情事變更原則時係並無以法有明文為限，然而因公法上情事變更原則會對法安定性造成影響，如法律有明文規定適用情事變更原則，應優先適用。

情事變更原則於公法上之明文，行政程序法有相關規定，行政程序法第 123 條第 4 款：「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：…四、行政處分所依據之法規或事實事後發生變更，致不廢止該處分對公益將有危害者。…」第 128 條第 1 項第 1 款：「行政處分於法定救濟期間經過後，具有下列各款情形之一者，相對人或利害關係人得向行政機關申請撤銷、廢止或變更之。但相對人或利

害關係人因重大過失而未能在行政程序或救濟程序中主張其事由者，不在此限：一、具有持續效力之行政處分所依據之事實事後發生有利於相對人或利害關係人之變更者…」第 146 條第 1 項：「行政契約當事人之一方為人民者，行政機關為防止或除去對公益之重大危害，得於必要範圍內調整契約內容或終止契約。」第 147 條第 1 項：「行政契約締結後，因有情事重大變更，非當時所得預料，而依原約定顯失公平者，當事人之一方得請求他方適當調整契約內容。如不能調整，得終止契約。」

上述行政程序法關於情事變更之規定，行政程序法第 123 條及第 128 條為行政處分之規定，行政程序法第 146 條及 147 條為行政契約之規定，是否有行政程序法規定之適用，首須視其是否為行政處分或行政契約，其次，再視其是否屬條文規定之情形，得作為其主張情事變更原則之依據。

### 第二款 經核定污染整治計畫之法律性質

本案例係因污染整治計畫內容中，海水 B 區未依期程完成整治，被主管機關罰鍰並命限期改善，因此限期改善造成後續工程亦向後推遲，如命整治責任人仍依原訂期程完工，如不完成則施以處罰，顯失公平，將以情事變更原則要件檢驗後，認定限期改善符合情事變更原則，因此，如要檢驗是否符合有行政程序法情事變更原則相關規定之適用，應先定性經核定後污染整治計畫之法律性質為何。

#### 一、行政契約

污染整治計畫，依土污法第 22 條第 1 項，污染整治責任人於主管機關通知後，依據土壤、地下水污染調查評估結果，提出土壤、地下水污染整治計畫，經主管機關核定後據以實施。係法律明文規定人民經由行政機關通知，提出整治污染計畫於行政機關，經行政機關核定後，發生對外法律效果，

人民須依此核定後之計畫為實施，由行為外觀觀察，係由行政機關與人民雙方為之，非由行政機關單方為之，可能為行政契約，先從行政契約來檢討。

行政程序法第 135 條：「公法上法律關係得以契約設定、變更或消滅之。但依其性質或法規規定不得締約者，不在此限。」行政契約，係指兩個以上的法律主體，以設定、變更或消滅行政法上法律關係為目的，互為要約及承諾之意思表示，而合致成立的法律行為<sup>150</sup>。法律規定行政契約之目的在於透過相互諮商、協議及契約締結的過程，確保人民程序參與，保障彼此權益、提高接受度，尋求更為彈性、合理而符合實際需要之方案，適度取代或補充政府單方高權行為<sup>151</sup>。

本案例之污染整治計畫係由人民與行政機關創設一污染整治計畫之公法上法律關係，並經由行政機關核定後生效，是否屬行政契約，須檢視行政機關與人民之間是否有要約、承諾意思表示合致之行為。無論在私法或公法領域，「契約」之概念都是基於雙方權利主體，為發生特定法律效果所為意思表示之合致，據此成立的法律關係，係以當事人合意為要件<sup>152</sup>。

意思表示必須具備任意性，亦即係人民自願為要約或承諾之意思表示，於私法領域中，因私法契約重視契約自由原則，不僅是契約內容自由，是否締結契約也屬契約自由之一環，因此，無需討論意思表示任意性。然而，於公法關係中，人民可能因公法關係而負有公法上之義務，若公法關係以行政契約來建構，則需檢討人民所為締結契約之意思表示是否具備任意性，亦即人民是否有權決定要不要與行政機關締結契約。本案例之情形，污染整治責任人經由主管機關之通知，提出污染整治計畫，係因土污法第 22 條第 1 項之規定，如污染整治責任人經由主管機關通知其提出計畫而不提出，主

<sup>150</sup> 陳敏，前揭註 61 文，頁 562。

<sup>151</sup> 林明鏘，行政契約法論-以德國行政契約法為中心試評法務部行政程序法民國八十三年四月草案，收錄於氏著，行政契約法研究，翰蘆出版，2006 年 4 月，頁 39-40。

<sup>152</sup> 江嘉琪，行政契約的概念，月旦法學教室，第 52 期，2007 年 2 月，頁 56。

管機關得依土污法第 37 條之規定處以罰鍰，並通知限期補正，屆期未補正，按次處罰。並非人民可以決定是否提出污染整治計畫，提出污染計畫之行為不具任意性。

另外，由外觀形式而言，污染整治計畫係由人民提出具體計畫，經由行政機關核定，有類似要約、承諾之外觀，然基於此尚不足以判定為行政契約，需進一步探究是否具備要約、承諾之實質，亦即是得對於規制之內容產生影響。行政契約與需同意之行政處分，其差異在於相對人對法律行為規制內容之影響力大小，能夠影響規制內容之形成者，為行政契約；反之，如僅能就規制內容表示拒絕或同意，以阻止或促成該規制之作成者，則為需同意之行政處分<sup>153</sup>。因此，是否屬於行政契約仍須視相對人對於行政法律關係規制之內容，亦即本案例之污染整治計畫內容是否具備影響力。

土污法第 22 條規定，污染整治責任人提出污染整治計畫，經由主管機關核定後實施，雖然污染整治計畫之內容係由污染整治責任人所為，惟污染整治責任人與行政機關對於污染整治計畫內容並無協商之過程，而是由污染整治責任人提出，由主管機關決定計畫之內容是否可行，類似污染整治責任人提出申請，而由主管機關予以准許或駁回，因此，雖污染整治計畫之內容由污染整治責任人提出，但其對於污染整治計畫之內容難謂有影響力。

綜上而言，污染整治責任人對於污染整治計畫之提出係因法律之規定，如不提出則會被處以罰鍰及命限期補正，因此，污染整治責任人對於污染整治計畫之提出不具任意性。又污染整治計畫之內容雖由污染整治責任人所為，然其無法針對內容與行政機關為協商，僅有接收主管機關核定或不予核定之結果，難謂對於污染整治計畫之內容有實質影響力，因此，經主管機關核定之污染整治計畫非屬行政契約。

---

<sup>153</sup> 許宏達，擺盪在法律保留與契約自由間之行政契約合法性探討-以法定山坡地劃出之切結書為例，軍法專刊，第 61 卷第 5 期，2015 年 10 月，頁 45。

## 二、行政處分

污染整治計畫非屬行政契約，仍應檢討其是否為行政處分。行政處分依行政程序法第 92 條第 1 項之規定及學說提出之特徵，需具備：行政機關之行為、直接之法效果行為、公法行為、單方行為、對外發生法律效果之行為、特定具體之行為等要件<sup>154</sup>，依土污法第 22 條第 1 項，污染整治計畫於主管機關核定後生效，核定係由行政機關所為；主管機關之核定為直接生法律效果之行為；核定之污染整治計畫係為達到污染整治之行政目的，屬公法行為；雖污染整治計畫係由污染整治責任人提出，然核定係由行政機關單方為之；污染整治計畫一經主管機關核定後即對外發生法律效果，污染責任人須依照核定之計畫內容為實施；核定污染整治計畫係為針對特定整治場址所為之污染整治行為。因此，經主管機關核定之污染整治計畫，法律性質係屬行政處分。

至於污染整治計畫之法律性質，因污染整治責任人係因土污法第 22 條第 1 項之規定，經主管機關通知後須提出污染整治計畫，責任人提出污染整治計畫係因法律之規定，因此，污染整治計畫之提出係屬法律所課予之義務。

### 第三款 情事變更原則於行政程序法之規定

經主管機關核定之污染整治計畫係屬行政處分，關於行政處分之情事變更原則相關規定為行政程序法第 123 條第 4 款及第 128 條第 1 項第 1 款，行政程序法第 123 條係合法授益處分之廢止，第 128 條第 1 項係行政程序重新進行之規定。污染整治計畫之核定，非屬程序重新進行之申請，無行政程序法第 128 條第 1 項行政程序重新進行規定之適用，至於有無行政程序法第 123 條之適用，應視污染整治計畫之核定是否屬授益處分。

<sup>154</sup> 林合民、李震山、陳春生、洪家殷、黃啟禎合著，前揭註 60 書，頁 148-152。



主管機關對於人民依法所提出計畫之核定，是否屬授益處分，無法一概而論，應依個別情形判斷之，例如水土保持法，主管機關對於人民水土保持計畫之核定，對於人民土地利用各項計畫之開展而言，性質上應如同其各類機關之許可或核准，為授益處分之一種<sup>155</sup>。

而土污法第 22 條第 1 項污染整治計畫之核定係使污染整治責任人因此負有依污染整治計畫實施之義務，係使人民負有公法上義務之，非屬授益處分，因此，本案例因限期改善而為之情事變更原則，無法適用行政程序法第 123 條及第 128 條第 1 項之規定。

#### 第四款 情事變更原則於行政法規之體現

除了上述行政程序法之相當規定之外，情事變更原則亦可散見於個別行政法規之中，例如社會救助法第 14 條規定：「直轄市及縣(市)主管機關應經常派員訪問受生活扶助者之生活情形；其收入或資產增減者，應調整其扶助等級或停止扶助；其扶養義務人已能履行扶養義務者，亦同。」亦即當受扶助處分之基礎事實事後發生重大之變更(若受益人變為更窮困或已有相當之財力)時，應適用情事變更原則之效果，適當調整法律關係為增、減給付，甚或廢止原授益處分，以符合公平正義，並維護公益。集會遊行法第 15 條第 1 項規定：「室外集會、遊行經許可後，因天然災變或重大事故，主管機關為維護社會秩序、公共利益或集會、遊行安全之緊急必要，得廢止許可或變更原許可之時間、處所、路線或限制事項。」亦屬為求確保公益而對法定安定性之限制，亦為情事變更原則在公法上之表現<sup>156</sup>。

<sup>155</sup> 黃啟禎，水土保持計畫核可後其廢止及相關法律問題之探討，載於山坡地保育利用條例與水土保持法新舊法之適用學術研討會論文集，行政院農業委員會水土保持局編印，2008 年 10 月，頁 93-94。

<sup>156</sup> 林時猛，前揭註 137 文，頁 78。

由上述法規可知，許多行政法規中亦訂有關於情事變更原則之規定，僅是未以情事變更等用語，但有情事變更原則之意涵，因此，是否屬於情事變更原則之規定應以情事變更原則之定義檢驗，如於法律關係存續期間，為其基礎或環境之情事，發生當初所得無法預料之變更，倘若仍貫徹原定之法律效果則顯失公平有違誠信原則或於公益有重大影響，當事人間之法律關係得依據條文之規定為適當的調整，此一條文即屬情事變更原則之規定。

土污法中亦有情事變更原則之規定，土污法第 22 條第 4 項：「土壤、地下水污染整治計畫之實施者，得依第 1 項、第 2 項規定之程序，提出整治計畫變更之申請；直轄市、縣（市）主管機關亦得視事實需要，依規定自行或命整治計畫實施者變更整治計畫。」污染整治計畫於實際實施時，計畫所依據之基礎事實發生計畫當時所無法預料之變化，或實施計畫時有其他外來影響，無法按原定計畫實施，污染整治計畫實施者可向主管機關提出申請變更整治計畫；主管機關亦得基於基礎事實發生計畫當時所無法預料之變化，或其他外來影響，如強命污染整治計畫實施者按期實施顯失公平，自行變更整治計畫或命整治計畫實施者變更整治計畫。

因此，本案例因污染整治計畫實施期間，被主管機關命限期改善，符合情事變更原則，此時，污染整治計畫之實施者應基於此情事變更情事，依土污法第 22 條第 4 項申請整治計畫變更。

#### 第五款 小結

於本案例之情形，主管機關對於海水B區所為之限期改善處分，經相關要件檢驗後有情事變更原則之適用，依情事變更原則之第一次效力，適當調整法律關係之內容後，海水A區的判斷時點將向後推遲。然情事變更原則對於公法法律關係的異動，所造成之影響層面較私法法律關係廣，基於信賴保

護原則及法安定性原則之維護，情事變更原則之適用應盡量依據法律之明文規定。

污染整治計畫於主管機關核定後，符合行政機關之行為、直接之法效果行為、公法行為、單方行為、對外發生法律效果之行為、特定具體之行為等行政處分要件，係屬行政處分，惟因係使污染整治責任人因此負有依污染整治計畫實施之義務，非屬授益處分，無法依據行政程序法第 123 條，且因非屬程序重新進行之申請，亦無行政程序法第 128 條第 1 項之適用，無法依據行政程序法相關情事變更條文予以主張。

然而，情事變更原則條文亦散見於行政法規中，雖條文中未見情事變更定義等用語，但有情事變更原則之意涵，亦即如於法律關係存續期間，為其基礎或環境之情事，發生當初所得無法預料之變更，仍貫徹原定之法律效果則顯失公平有違誠信原則或於公益有重大影響，當事人間之法律關係得依據條文之規定為適當的調整，此一條文即屬情事變更原則之規定。土污法第 22 條第 4 項即屬情事變更原則之條文，如計畫實施時發生基礎事實變更或其他外來影響，按原計畫實施將生不公平之影響，計畫實施者得依據該條規定，申請變更整治計畫。

因此，於本案例之情形，主管機關對於海水 B 區所為之限期改善處分，固屬情事變更，有情事變更原則之適用，然而，土污法中既有情事變更原則之規定，即應優先適用，最高行政法院認因屬情事變更則不須依照土污法第 22 條第 4 項申請整治計畫變更，尚屬有誤。

## 第六章 結論

工業化造就了人類現代文明，但也帶來生存環境危機，自上世紀後期以來，環境破壞問題日益嚴重，近年來逐漸增加的極端氣候、異常氣象也時時刻刻提醒著我們，地球資源正一點一滴消逝中，環境保護問題的重要性，不僅未隨時間而淡化，反而與日增加其重要性及急迫性，環境保護已是我們無法迴避的課題。

為落實環境保護，環境法規對於預防原則的採用，讓我們可以仰賴科學的進步，來規避可能產生環境危害的風險，不讓環境危害發生，然而，百密難免一疏，若環境危害無法完全避免，如何將危害予以排除並將環境回復原狀，便是重要的議題。過去，我們將伴隨工業化而來的環境污染歸咎於企業的無良、黑心，而紛紛施加嚴刑峻罰於企業上，結果不但未見成效，反而讓污染問題越來越嚴重，中石化安順廠即是例證，對於此一問題，我們當然可以用更嚴格的處罰、更深度的介入來逼迫企業就範，但是如此一來，於成效未顯著之前，大量的行政訴訟、法律爭議會先紛沓而至，因此，我們需要換個比較緩和的方式，可以降低主管機關與企業之對抗性，但又可以達成行政目的，環境法規中的限期改善制度，即是勝任此一任務的選擇。

限期改善，為行政管制措施，於環境法規上，屬事後管制措施，因其主要作用在於排除危害，亦稱危害排除措施。限期改善措施，注重在行政目的的達成，而非制裁，不具裁罰性，因此，責任之課予不以故意或過失為前提，無一行為不二罰之適用，亦無時效期限之問題。且為達成行政目的，其責任之課予不以行為責任人為限，亦有因物而引發之狀態責任人，於有多數責任人時，如選擇一人即可履行，則可擇一為負責之人，而實際負責之人，可向其餘應負責之人依循民事途徑求償。

限期改善制度之功能除了可以達到危害排除、回復原狀等行政目的外，更重要的是可以作為行政管制措施與公害糾紛的聯結，兼顧管制機關、被管制者及受害人民的利益，以限期改善取代處罰，亦可以讓改善責任人更願意去履行其改善義務，而非與國家訴訟相對，因此，限期改善可作為行政管制與處罰的緩衝。

為了讓限期改善制度發揮其作用，需要落實的步驟有三，首先，行政機關所為的限期改善必須合法，因限期改善屬非裁罰性的不利處分，須有法律明文規定或是法律明文授權主管機關制定，且限期改善之內容，包含命限期改善之行政機關、受處分人名稱、違反之事實、應改善之事項、依據之理由、法令、限期改善之起迄日及時間、屆期未改善所應受的處罰等皆應具體明確記載於限期改善通知書。此外，行政機關命限期改善所獲得之利益與改善責任人為改善行為所受之損失，不得顯失均衡，方與比例原則無悖，始屬合法之限期改善。

其次，行政機關所為的限期改善必須合適，尤其改善期間必須適當，所給予的改善期間必須讓改善責任人事實上有可能完成改善，若命限期改善又不給予足夠的時間，無異命行為人為客觀上不可能實現之事，而有裁量濫用致違法之疑義。此外，限期改善期間之裁量亦應將污染對於公眾之危害程度及責任人之改善意願一併列入考量，兼顧行政管制目的、受害人民之保護、及改善責任人之利益，始為合適的限期改善。

其三，限期改善不應產生法律的假期，主管機關命限期改善後，仍應積極地為監督義務，於改善期間內，主管機關仍應對於危害情形予以掌握，施以定期或不定期的檢測，同時，監督改善責任人有無再度違法行為、是否積極地為改善行為，如改善期間內，主管機關查驗改善責任人有違法之情事，或是無積極的為改善行為，主管機關自得再依法規為處罰，不因屬限期改善期間而有所鬆懈。

為了使限期改善制度更臻完善，本文建議應將各管制法規中關於限期改善期間上限、限期改善次數上限及改善期間內的監督、檢驗予以修訂，限期改善期間上限，因涉及期間裁量問題，因此，不須予以限制，然而，如該義務本有期間限制者，則改善期間應依照原本的時間限制；限期改善如未設有改善次數上限者，應制定限期改善次數上限，以督促改善責任人儘速改善；而於改善期間內為使行政機關能積極地為監督，避免改善期間變成法律假期，對於改善責任人有無積極為改善行為之判斷，應將判斷之依據予以明文規定或是以法律明確授權主管機關制定，讓行政機關得以此監督，讓改善責任人有所警惕。

於法治國家中，傳統國家高權管制模式已非效率的保障，越多的管制只會帶來越多的爭議，越多的處罰也僅造成更多的訴訟，如何與人民對等相處，如何以更柔軟的手段讓人民履行其義務，都是現代化行政應思考的方向，且鑑於國家組織轉型、任務轉移，許多國家任務都需要人民一起負擔，故環境法規有所謂的合作原則，國家任務有以公私協力模式去進行。

限期改善制度於我國法為特殊的存在，於條文結構上，雖常與行政罰相伴而生，本身卻非屬處罰；雖為不利益處分，然被處分人卻因此受有暫時不被處罰之利益；行政機關命限期改善，雖屬降低管制強度，卻更能達到管制之目的。完善限期改善制度法規，並善用限期改善制度，不僅可提高人民履行的意願、減少訴訟發生的機會，並可達到管制之目的，減輕國家的負擔，不啻為現代化國家行政合適的選擇。

# 參考文獻

## 一、中文文獻（依姓名筆畫排列）

### （一）書籍

- 1、辛年豐，環境風險的公私協力-國家任務變遷的觀點，元照出版，2014年2月，初版第1刷。
- 2、李惠宗，行政法要義，元照出版，2012年9月，六版第1刷。
- 3、林合民、李震山、陳春生、洪家殷、黃啟禎合著，行政法入門，元照出版，2015年9月，八版第1刷。
- 4、林錫堯，行政法要義，元照出版，2006年9月，三版第1刷。
- 5、洪家殷，行政罰法論，五南圖書出版，2006年，增訂二版第1刷
- 6、陳敏，行政法總論，自版，2013年，八版。
- 7、陳清秀，行政訴訟法，元照出版，2014年6月，六版第2刷。
- 8、陳慈陽，環境法總論，元照出版，2011年11月，三版第1刷。
- 9、黃錦堂，台灣地區環境法之研究，月旦出版，1994年4月，一版2刷。
- 10、彭鳳至，情事變更原則之研究：中、德立法、裁判、學說之比較，五南圖書出版。1986年1月，初版。

### （二）期刊及專書論文

- 1、牛惠之，預防原則之研究-國際環境法處理欠缺科學根據之環境風險議題之努力與爭議，臺大法學論叢，第34卷第3期，2005年5月。
- 2、江嘉琪，行政契約的概念，月旦法學教室，第52期，2007年2月。

- 3、李介民，干涉行政法上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 卷第 3 期，2007 年 11 月。
- 4、李介民，水土保持的行政管制與限期改善-兼論最高行政法院 100 年度裁字第 2035 號裁定，法令月刊，第 63 卷第 6 期，2012 年 6 月。
- 5、李介民，危害防止措施行使的合法性-兼論最高行政法院 101 年度判字第 58 號判決，法令月刊第 63 卷第 11 期，2012 年 11 月。
- 6、李建良，水污染防治法有關按日連續處罰規定之適用問題-以台北畜產公司排放廢水事件為例，台灣本土法學雜誌，第 7 期，2000 年 2 月。
- 7、李建良，三論水污染防治法有關按日連續處罰規定之適用問題-評析最高行政法院 90 年度判字第 125 號及第 186 號判決，台灣本土法學雜誌，第 44 期，2003 年 3 月。
- 8、李建良，行政罰法中「裁罰性不利處分」的概念意涵及法適用上之若干基本問題-「裁罰性不利處分」概念之提出，月旦法學雜誌，第 181 期，2010 年 6 月。
- 9、林明昕，裁罰性不利處分 vs. 非裁罰性不利處分-兼評台北高等行政法院九十九年度訴字第一五二九號判決，興大法學第 17 期，2015 年 5 月。
- 10、林明鏘，行政契約法論-以德國行政契約法為中心試評法務部行政程序法民國八十三年四月草案，收錄於氏著，行政契約法研究，翰蘆出版，2006 年 4 月。
- 11、林明鏘，由危害防治到危險預防：由德國警察任務與權限之嬗變檢討我國之警察法制，臺大法學論叢，第 39 卷第 4 期，2010 年 12 月。
- 12、林昱梅，論食品安全法制中之預防原則：以歐盟與臺灣為中心，臺灣大學法學論叢，第 44 卷，2015 年 11 月。



- 13、林誠二，情勢變更原則之理論與實際-債法之比較研究，收錄於氏著，民法理論與問題研究，瑞興圖書出版，1991年7月，修訂版。
- 14、林誠二，「情事變更原則之再探討」，台灣本土法學，第12期，2000年7月。
- 15、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，2004年8月。
- 16、翁曉玲，限期改善與法律保留-評最高行政法院92年度判字第811號判決與台北高等行政法院90年度訴字第179號判決，月旦法學雜誌，第108期，2004年5月。
- 17、陳淑芳，限期改正之法律性質，台灣法學雜誌，第165期，2010年12月。
- 18、陳慈陽，環境國原則建構下之環境預防及救濟機制，法學新論，第37期，2012年8月。
- 19、許宏達、陳重光，水土保持法中「連續處罰」及「限期改正」制度之法律研究，中華水土保持學報，第35卷第4期，2004年12月1日。
- 20、許宏達，擺盪在法律保留與契約自由間之行政契約合法性探討-以法定山坡地劃出之切結書為例，軍法專刊，第61卷第5期，2015年10月。
- 21、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)-翁岳生教授教授七秩誕辰祝壽論文集，元照出版，2002年7月。
- 22、黃啟禎，環境權入憲探討，載於2006年憲政改造學術研討系列(二)-新興人權議題-成果報告書，東海大學法律學系、財團法人臺灣法學會主辦，2006年12月。
- 23、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及運用，載於水土保持義務人相關法律疑義與對策分析學術研討會論文集，行政院農業委員會水土保持局編印，2007年11月。

- 24、黃啟禎，水土保持計畫核可後其廢止及相關法律問題之探討，載於山坡地保育利用條例與水土保持法新舊法之適用學術研討會論文集，行政院農業委員會水土保持局編印，2008年10月。
- 25、黃啟禎，行政管制與行政制裁之區分與運用-以水土保持法為例，收錄於刑與思-林山田教授紀念論文集，元照出版有限公司，2008年11月。
- 26、程明修，行政法之預防原則-食品安全風險管理手段之擴張，月旦法學雜誌，第167期，2009年4月。
- 27、曾昭愷，「由法安定性論公法上情事變更原則」，收於城仲模主編『行政法之一般法律原則』，台北，三民書局，1994年，初版。
- 28、葉俊榮，公害糾紛的處理與行政管制，環保與經濟，第30期，1992年1月。
- 29、葉俊榮，環境法上的「期限」-行政法院林園判決的微觀與巨視，收錄於氏著，環境政策與法律，元照出版，2010年10月二版一刷
- 30、葉俊榮，「水土不服」的土壤及地下水污染整治法-中石化安順廠相關行政訴訟的檢討，法令月刊，第66卷第3期，2015年3月。
- 31、詹鎮榮，裁罰性不利處分之概念及其範圍界定-兼論菸害防制法第二三條「戒菸教育」之法律性質，台灣本土法學雜誌，第93期，2007年4月。
- 32、劉宗德，中華民國環境保護之法制與手法，政大法學評論，第57期，1997年6月。

### (三) 研究報告

- 1、郭介恆等，水污染防治法罰則修法研議計畫，行政院環保署委託研究計畫(計畫編號：EPA-100-G106-02-238)，中國文化大學，2011年12月。

2、黃啟禎等，山坡地保育利用條例與水土保持法新舊法之適用研究報告，行政院農業委員會水土保持局委託研究計畫（計畫編號：SWCB-97-127），東海大學，2008年12月。

#### （四）學位論文

- 1、王紹銘，環境行政管制手段之研究—以「按日連續處罰」制度之合憲性為中心，國立台北大學法律學研究所碩士論文，2008年6月。
- 2、林時猛，公法上情事變更原則，國防管理學院法律學研究所碩士論文，2005年。
- 3、林俊霖，環境法中限期改善制度之研究，國立成功大學法律學研究所碩士論文，2013年8月。
- 4、吳宗育，環境法中狀態責任爭議問題研究—以土地污染清理為中心，中國文化大學法律學研究所碩士論文，2013年。
- 5、邱鼎翔，水土保持法上限期改正及按次分別處罰之研究，國立中正大學法律學研究所碩士論文，2010年。
- 6、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。

#### （五）網站資料

- 1、立法院法律系統網站，  
<http://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?007E53F0BEDE000000000000000000000A000000002FFFFFFA00^037180990108^000C0001001>，最後瀏覽日  
2016年6月6日。

2、陳呈芳，戴奧辛污染土壤整治技術，

<https://proj.ftis.org.tw/eta/tech/techKnow-more.asp?HnfiyF8f7nblOsfJsIxiy>

Bx=，最後瀏覽日，2016 年 6 月 15 日

3、黃啟禎，環境保護-人民之反射利益？基本權利？，行政院人事行政總處公務人力發展中心游於藝電子報第 107 期，2010 年 6 月。

<http://epaper.hrd.gov.tw/107/EDM107-0601.htm>，最後瀏覽日，2016 年 6 月 30 日。

## 二、英文文獻

### (一) 網站資料

1、U.S. Congress Office of Technology Assessment, Dioxin treatment Technologies - Background Paper Nov 1991, <http://ota.fas.org/reports/9116.pdf> , last visited JUN.15.2016.

