

中國石油化學工業開發股份有限公司代表人沈○京釋憲聲請書

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

壹、聲請釋憲之目的

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

二、本件聲請所涉（一）土壤及地下水污染整治事件，經最高行政法院 96 年度判字第 1953 號、96 年度判字第 1954 號確定終局判決；（二）國家賠償事件，經最高法院 96 年度台上字第 1602 號確定終局判

決，適用土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第 48 條：「第七條、第十二條、第十三條、第十六條至第十八條、第三十二條、第三十六條、第三十八條及第四十一條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之。」之規定，該條文於 99 年 2 月 3 日修正公布改列為第 53 條，其新修正內容為：「第七條、第十二條至第十五條、第二十二條、第二十四條、第二十五條、第三十七條、第三十八條及第四十三條第一項至第三項、第五項、第七項至第九項規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人、潛在污染責任人、控制公司或持股超過半數以上之股東，適用之。」該溯及條款使人民須對立法前業已終結之行為負擔未能預見之整治義務，並承擔不可預測之鉅大責任，已有悖於法治國原則之法安定性原則及信賴保護原則。又該溯及條款未區分不同情狀而全面溯及，使未為污染行為之聲請人，僅因國家政策需要而奉命進行合併，嗣後竟遭認定須依系爭溯及條款對消滅公司所致之污染負整治責任。惟消滅公司於合併時並未存在整治污染之財產上給付義務，且消滅公司縱有因污染而獲得超額利益，業已透過民營化之手段而由國家實際享有，現國家卻又以該溯及條款請求聲請人負相關整治責任，無疑係使無辜之大眾股東承擔此不利益而受有財產上之損害，實不合乎環境法「外部成本內部化，污染者付費」之基本理念。故而，該溯及條款未就特殊情狀制定例

外規定，亦未就立法前與立法後之責任標準予以區別，有悖於「等者等之，不等者不等之」之憲法平等原則。且制定溯及條款實質上並無預防已發生污染之作用，對整治污染之功效亦屬有限，卻會對法之安定性、人民基本權造成過度之侵害，並衍生其他社會問題而增加社會成本。況為整治立法前所形成之污染，採行環境稅或特別公課之立法更足以充實用以整治之財源，與溯及條款相較，更能顯著降低對人民權利與法秩序之侵害程度。

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

貳、疑義或爭議之性質與經過，及涉及之憲法條文

一、事實經過

（一）臺灣光復後，因戰後百業待興，政府即著手接收並修復日據時代之各項廠房設施，以推動國家基礎民生建設。其中於民國（下同）35 年，設立國營事業台灣鹼業股份有限公司（下稱「台碱公司」），接管原日本鍾淵曹達

株式會社所設之鹼氣工廠而恢復營運。台碱公司最初係分別由經濟部、臺灣省政府各持60%、40%之股權。嗣經濟部及臺灣省政府皆將台碱公司之股權全部轉讓予中國石油股份有限公司（於96年更名為台灣中油股份有限公司，下稱「中油公司」），因而，台碱公司自57年7月1日起成為中油公司百分之百持有股份之子公司。惟依「中油公司對台碱公司經營關係原則」（附件一）所載，台碱公司之董監事，皆由法人股東中油公司報請經濟部核定後指派，故國家對台碱公司之人事、財務及業務仍具實質控制力。

（二）台碱公司主要產品為燒鹼、五氯酚、五氯酚鈉。燒鹼係用以供應造紙、肥皂、煉鋁、人纖及其他各種化學製品之生產，五氯酚、五氯酚鈉則可廣泛應用於木材與竹材防腐、皮革防黴、除草劑等用途。職此，燒鹼、五氯酚、五氯酚鈉乃民生基礎工業之重要原料，台碱公司於我國經濟發展過程，實扮演舉足輕重之角色。

（三）台碱公司生產燒鹼、五氯酚、五氯酚鈉固然對經濟成長居功厥偉，惟生產燒鹼過程之電解製程中會產生「汞」，而「戴奧辛」則為生產「五氯酚」「五氯酚鈉」之副產物，對環境皆會形成嚴重之破壞。然而，囿於當時之科技水準，經濟部、中油公司及台碱公司未預

見相關危害之發生，亦未採行有效之預防措施。隨著公害事件陸續浮現，前臺灣省政府乃函請經濟部轉請國營會於 71 年 3 月 6 日依臺灣省水污染防治所研擬之「台 安順廠海水貯存池底泥清除計畫書」，督促台碱公司迅即處理。台碱公司因而擬訂預算約 1 千餘萬元之整治計畫，並提請經濟部核定，經濟部竟另以一紙「特急件」、「極機密」之函件，下令台碱公司關廠，嗣於 72 年 4 月 1 日命令當時亦為國營事業之聲請人中國石油化學工業開發股份有限公司（下稱中石化公司）吸收合併台碱公司，至於汙染整治作業則被束之高閣。

- （四）嗣後，為整治土壤及地下水之汙染，行政院環境保護署（下稱環保署）於 80 年 4 月制定完成「土壤污染防治法」草案，於同年 7 月由行政院送請立法院審議。環保署並於 82 年 9 月間開始追查原台碱公司所遺留之土地汙染整治責任。此時經濟部一方面責成中石化公司以「土壤技術未成熟，及地質水文地下水等複雜因素，俟蒐集資料再執行」為由，函覆環保署（附件二）；另一方面則積極進行中石化公司民營化之作業，且在不到 9 個月的時間內，中石化公司之股權結構上，官股占全部已發行股數之比例自約 79%減至約 34%而完成民營化，政府並因釋股而獲利達新

台幣（下同）180 億元。

- （五）土污法於 89 年 2 月公布施行，其中第 48 條規定：「第七條、第十二條、第十三條、第十六條至第十八條、第三十二條、第三十六條、第三十八條及第四十一條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之。」臺南市政府因此於 90 至 92 年間，調查認定臺南市○○區○○段 544-2、541-2、543、545、668、668-1、668-2、668-4、668-5、668-6 地號之全部土地及○○段 550、551、552 地號緊鄰○○○號道路以東 50 公尺範圍之土地，及臺南市○○○號道路（1k+80054 至 2k-825 段）（下稱系爭污染土地）存有「汞」及「戴奧辛」之污染情事，因而陸續將系爭污染土地公告為污染控制場址。嗣於 93 年間，再以中石化公司係吸收合併台碱公司，應依公司法第 319 條準用第 75 條之規定，概括承受台碱公司之權利與義務，並以中石化公司目前為民營公司非國營事業，適用土污法第 48 條之溯及條款等為由，要求中石化公司就接管自台碱公司之系爭污染土地，負擔土污法所規範關於污染行為人之整治義務與責任，陸續對中石化公司處以罰鍰、怠金，並命負擔各項應變必要措施費用。臺南市政府依據土污法第 48 條就系爭污染土地所為行政行為，迄今已造成中

石化公司逾台幣 1 億元之財產上負擔（除本件聲請案所涉及之兩件行政訴訟外，臺南市政府自 97 年至 99 年間，仍陸續命中石化公司支應系爭污染土地之整治費用，並以中石化公司未履行相關整治義務為由，課處罰鍰。附件三），而日後須支付之整治費用估計需費數十億甚至上百億元。

（六）監察院於 92 年 6 月調查系爭污染土地之污染情況及經濟部的相關責任，經濟部略以其並未實質持有中石化公司股權，且中石化公司為民營事業，自應依法概括承受台碱公司責任，函覆監察院。監察院在 92 年 6 月 9 日發文履勘通知予經濟部開始調查污染情況及責任後，經濟部即責成所屬國營事業中油公司出脫所持有中石化公司股份總數約 11.68%之股份。同年 9 月 17 日監察院通過對經濟部之糾正案後，經濟部更大量出脫中油公司持有之中石化公司股份，迄至同年 12 月 11 日，其持股比例僅剩約 0.6%，因而當然解除其董監事之職務（附件四）。監察院於調查台 安順廠之污染事件完畢後，對經濟部提出糾正，其糾正案文具體指出：「60 年代期間相關法令對於有害事業廢棄物之處理，已有相當明確規範，經濟部具有該廠污染行為人、土地產權、股權所有人、關係人之多重主管機關職責，卻未能確實依法行

政，善盡監督之責，致該廠及周遭環境之污染陷於難以處理之窘境，經濟部顯有重大違失，應予糾正。」；「經濟部國營會雖於 74 年 10 月 1 日函請中石化公司編列預算儘速清除該廠海水貯水池內含高汞量底泥，惟自斯時迄 82 年之 8 年期間均未見該部有主動督促該公司之作為，迄至該公司 83 年 6 月 20 日正式移轉民營時，始終未能擬訂完整之污染處理方案。」；「該部雖以『台碱公司併入中石化公司，原台碱公司安順廠之權利義務依法自當由中石化公司概括承受，該公司民營化後仍為一存續公司，對污染防治事宜自當持續辦理，不因民營化而有所區別』置辯，惟以該部具有該廠污染行為人、股權、土地所有人、關係人之多重主管機關角色觀之，前開理由顯屬卸責之詞。」(參附件二)等情在案。

二、所經訴訟程序

(一) 行政爭訟部分：

1. 系爭污染土地於 93 年 3 月 19 日被公告為土壤污染整治場址，臺南市政府以 89 年 2 月 2 日公布之土污法第 48 條定有溯及既往之規定，台碱公司為系爭污染土地之污染行為人，則有關土污法所發生之權利義務，應溯及既往適用於台碱公司。而因中石化公司為合併台碱公司之存續公司，依

公司法第 319 條準用第 75 條之規定，概括承受台碱公司依據土污法所應履行之權利義務，且污染行為人依土污法所負之整治義務，並非所謂一身專屬性之公法義務，乃就臺南市政府進行「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，並由土壤及地下水污染整治基金（以下簡稱土污整治基金）依土污法第 13 條第 3 項規定代為支應費用 652,221 元，於 93 年 5 月 10 日以南市環水字第 09303012510 號函（附件五），依土污法第 38 條規定，命中石化公司於 93 年 6 月 30 日以前將上揭款項繳入土壤及地下水污染整治基金帳戶。中石化公司認為土污法所定之污染行為人義務，屬公法上之義務，且該等義務涉及裁罰、刑事處罰，基於處罰法定主義，自應以法律規定為限，始得課以義務。而土污法並未規定合併之存續公司應概括繼受污染行為人之整治義務，臺南市政府以公司法第 319 條準用第 75 條之規定，充作中石化公司概括承受台碱公司之整治義務之法律依據，顯然於法不合，中石化公司實難甘服，故屆期未繳納上開費用。其後臺南市政府又依土污法第 38 條後段規定，加計二倍費用，連同上開應繳費用合計

1,956,660 元，於 93 年 8 月 31 日以南市環水字第 09303023740 號函(附件六)，命中石化公司於 93 年 9 月 30 日以前繳入土污整治基金帳戶。

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

(二) 國家賠償訴訟部分：

1. 台碱安順廠之「戴奧辛」及「汞」污染，表面上係由依公司法組設之台碱公司造

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

2. 中石化公司為追究經濟部之責任，乃於 95 年 1 月 20 日向臺灣臺北地方法院起訴，訴請經濟部依據土污法第 2 條第 12 款所定之污染行為人，以及國家賠償法第 2 條

第 2 項等規定，賠償中石化公司所受損失，該法院 95 年度重國字第 2 號民事判決以：「……被告並非土污法所稱之污染行為人……本件台碱公司及原告前身均屬國營事業，故無論被告（經濟部）對台碱公司之監督或命原告與台碱公司合併之行為，均屬被告對其所屬國營事業之行政機關內部行為，而非行使公權力之行為。」等語為由，認定經濟部非土污法第 2 條第 12 款所定之污染行為人，不符國家賠償法第 2 條第 2 項之要件，而駁回起訴。

3. 案經中石化公司向臺灣高等法院、最高法院提起上訴，俱遭駁回。最高法院 96 年度台上字第 1602 號判決以：「依 69 年 4 月 18 日修正公布之公司法第 319 條準用第 75 條規定，因合併而消滅之公司，其權利義務應由合併後存續或另立之公司承受。查 72 年 4 月 1 日上訴人與台碱公司合併，台鹼公司之權利義務則由上訴人所概括承受，……。土污法雖於 89 年 2 月 2 日始制定公布，惟土污法第 48 條明文規定：第 7 條、第 13 條、第 16 條至第 18 條、第 32 條、第 36 條、第 38 條及第 41 條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之。台碱公司為系爭場址之污染行為人，為兩造所不爭執，

則概括承受其權利義務之上訴人即為污染行為人，應負排除系爭污染行為之責任。……再被上訴人對於台碱公司縱有監督不周、未編列預算、未令台碱公司改善及命與上訴人之合併等行為，亦與土污法第 2 條第 12 款規定污染行為人之定義不合；……上訴人既未能舉證證明被上訴人所屬特定公務員之行為構成職務上之侵權行為或怠於執行職務，致上訴人之權利受損害之事實，其主張其得依國家賠償法第 2 條規定訴請被上訴人賠償損害云云，亦不足取。」(附件七)，駁回中石化公司之上訴，而告定讞。

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

要。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

一、程序部分：

(一) 按「有左列情形之一者，得聲請解釋憲法：

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

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

二、實體部分：

(一) 土污法第 48 條（現行法第 53 條）乃「真正

溯及」與「法律效果回溯連結」之規範，與法治國之法安定性原則及信賴保護原則有所牴觸：

1. 按法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守，迭經大法官解釋在案（參司法院釋字第 629 號、第 589 號、第 574 號、第 525 號等解釋）。故而，國家權力之運作須具有可預測性。蓋若法律得以溯及適用，將使既存之法律效果發生變更，並令人民無法對行為所生之義務，及其法律效果或責任加以預見，致權利義務處於不明確之狀態而有侵害人民既得權利之虞。職此，法安定性原則即係以保護人民權益為目的，是法律不溯及既往乃成為法治國原則之主要內涵。
2. 我國憲法或法律中，並未就「溯及既往」有定義性之規定。學界則有嘗試對「溯及既往」（Rückwirkung）之法律規範作定義性之描述，即法律原則上係自公布日起實施，乃屬「向後」（ex nunc）生效。故凡新公布之法律規範，「向前」（ex tunc）適用於過去已發生的事實，無論其為法律關係已終結或是仍在持續狀態中者，均屬溯及既往之法規（附件八）。所謂「ex nunc」係指「自現在」（von nun an）開始，亦即

自行為人之法律行為生效或法律實際生效之時點，才開始發生效力；所謂「extunc」則是「自始」(von Anfang an)，亦即溯及(rückwirkend)於行為人最初為法律行為之時即已發生效力。

3. 關於溯及既往法律規範之類型，德國聯邦憲法法院第一庭於 1960 年 5 月 31 日就「費用法修正案」(Kostenrechtsnovelle)之判決，提出「真正溯及」(echte Rückwirkung)與「不真正溯及」(unechte Rückwirkung)之區別(附件九)。真正溯及之法律，係指立法者將法秩序進行事後性的改變(nachträglich ändern)，使新制定的法律回溯性(retroactive)地適用於屬於立法前已完成的構成要件事實(ein abgewinkelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände eingreifen)。惟人民依原有效法律所為之合法行為，必須維護既存之法律效果，方會令人民對法律產生信賴感而得以建立法治國。故而，真正溯及之法律對「已完結的法律事實」賦予不利益的後果，不僅干涉人民的處置權，甚而會侵蝕人民對法律之信任。至於不真正溯及既往之法律，係對現存「尚未完結的事實或法律關係」(nurauf gegenwärtige, noch nicht abgeschl

ossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen), 發生向未來之規範效力, 即限於新法生效前既已發生, 但在新法公布生效時仍在繼續延續狀態中者, 方適用新法規定而就整個事實或法律關係作回顧性 (retrospective) 地判斷。德國聯邦憲法法院第一庭並依據信賴保護原則 (Grundsatz des Vertrauensschutzes) 檢驗溯及既往之許可性 (Zulässigkeit der Rückwirkung) (附件十), 指出真正溯及之法律規範, 原則上不應許可 (grundsätzlich unzulässig), 尤其不允許對行為時並非不法者, 卻在事後以法律規範認定其屬不法 (ins Unrecht gesetzt) 而加諸包含秩序法中的措施 (disziplinarrechtliche Maßnahmen) 或損害賠償 (Schadensersatz) 等特定之制裁 (bestimmte Sanktionen) (附件十一)。反之, 不真正溯及之法律規範, 則原則上受許可 (grundsätzlich zulässig), 惟立法者仍應就舊事例 (Altfälle) 制定過渡期間或過渡條款 (Übergangsregelung), 以度過新舊法交替時期。嗣後德國聯邦憲法法院第二庭 (der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts) 於 1983 年 3 月 22 日就「德奧司法互助條約」

(Rechtshilfevertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich)之判決，另提出區分「法律效果的溯及連結」(Rückbewirkung von Rechtsfolgen)及「構成要件事實的回溯連結」(Tatbestandlicher Rückanknüpfung)之概念(附件十二)，係以「時間的適用範圍」(zeitlicher Anwendungsbereich)作為區別之依據，若立法者將法律規範的效力，提前至法規制定之時間點(Zeitpunkt des Inkrafttretens von Gesetzen)以前即有適用者，將造成「法律效果的溯及連結」，即屬溯及既往之法律規範。至於法律規範僅向將來發生規範上效力者，新制定之法規對過去時點中已發生的事實或法律關係(die bereits in der Vergangenheit entstandenen Sachverhalte oder Rechtsbeziehungen)可能發生不利益之影響，則稱之為「構成要件事實的回溯連結」，惟此類法規所生之影響僅牽涉「事物的適用範圍」(sachlicher Anwendungsbereich)，「時間的適用範圍」並未因立法而提前，故德國聯邦憲法法院第二庭認為僅具「構成要件事實的回溯連結」效果之法規並無溯及

既往而違反法安定性之問題（附件十三）。職此，「真正溯及」或「法律效果的溯及連結」之法律規範，原則上非憲法所許，應受司法機關尤其是釋憲機關審查是否存在例外得允許之情形，方可通過法治國原則之法安定性原則及信賴保護原則之檢驗。

4. 依據德國聯邦憲法法院之見解，限於存有
以下幾種例外情形，方允許立法者制定真正溯及或法律效果溯及連結之法律規範：
（1）人民預見法律規範將有所變更。（2）
現行法律規定不清楚或錯亂，立法者必須
藉由此等溯及性的法律規範加以整理、排
除。（3）現行法律違憲而無效，立法者透
過溯及性的法律取代之。（4）對於因溯及
性法律所造成的負擔微不足道。（5）溯及
性法律係基於極為重要的公益上理由
（überwiegende Gründe des Allgemeinw
ohls）的需要（附件十四）。我國最高行政
法院 98 年 12 月份第 2 次庭長法官聯席會
議決議，對於允許制定溯及條款之例外事
由，亦與德國聯邦憲法法院持相同之見解
（附件十五）。前開第 1 至 3 種情形，皆屬
於欠缺「值得保護之信賴利益」之狀況，
第 4 種情形，適用溯及既往之法律規範對
於人民所造成的負擔屬微不足道，故無危

害人民之信賴利益。第 5 種情形，係將公益與私益進行利益衡量，故制定溯及性法規時勢必會侵害人民之信賴利益，自應採取適當之措施以保障人民之權利，方符合憲法信賴保護原則，司法院釋字第 525 號解釋就此有所闡釋：「法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。至經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形，或法規（如解釋性、裁量性之行政規則）係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布者，其信賴即不值得保護。」我國司法實務與德國聯邦憲法法院，就容許溯及適用之例外事由基本立場大致相符，另大法官更明確表示法規基於公益必要而溯及適用時，應採行合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款。故而，若真正溯及或法律效果溯及連結之法律規範並不具有上述例外事由，即牴觸法安定性原則及信賴保護原則而構成違憲。惟即便符合例外容許立法制定溯及條款之情況，並非表示溯及條款當

然具合憲性，蓋溯及條款仍應受平等原則、比例原則等其他憲法原則之拘束，自屬當然。

5. 依 89 年 2 月公布施行之土污法第 48 條：
- 「第七條、第十二條、第十三條、第十六條至第十八條、第三十二條、第三十六條、第三十八條及第四十一條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之。」之規定，以及該條立法理由：「為妥善有效處理土壤或地下水污染問題，明定本法部分條文溯及適用於本法施行前之污染行為人。」，皆明示該條為溯及既往條款。另依土污法第 48 條，溯及適用者包含第 7 條容忍主管機關人員進入調查污染整治場址之義務、第 12 條主管機關評估污染場址之權責、第 13 條主管機關採取應變必要措施之權責與受處分者之容忍義務、第 16 條污染行為人訂定整治場址的污染整治計畫之義務、第 17 條主管機關訂定污染整治標準之權責、第 18 條配合整治計畫並容忍主管機關檢查、提供資料等義務，上開規定除關於主管機關之權責事項外（例如第 12、17 條規定），均涉及對於污染行為人立法前已完成之行為，「事後」增加其法律上一定作為與容忍義務，顯屬於事後增加人民負擔義務的

溯及既往法律規定。且與上述行為義務相互配合之行政罰規定亦依土污法第 48 條而在溯及適用之範圍內，其中第 32 條（現行法第 38 條）對於拒絕履行第 7 條及第 18 條之行為義務者及第 36 條（現行法第 37 條）就違反第 11、16、17 條規定者，均設有罰鍰及連續罰之規定，第 38 條（現行法第 43 條）則規定課予行為人繳納相關支出費用之義務，並對逾期繳納加增款項（姑不論其性質究為秩序罰或執行罰），皆為對污染行為人違反行為義務所進行之制裁。職是，土污法第 48 條事後增加污染行為人之行為義務，並對違反行為義務者加諸受制裁之責任，係對「已完結的法律事實」賦予不利益的後果而造成法秩序事後性地鉅大變更，發生令土污法相關規範之效力提前於立法前而生「法律效果的溯及連結」之情況。尤其，係土污法制定前「以概括繼受方式成為受污染土地所有權者」，於合併程序或繼承程序完成後，合併或繼承事件即屬處理終結，且所繼受之權利義務亦應以合併或繼承事件終結前之法律為據，當時法律上既無整治污染義務與責任之規範，則整治污染義務與責任自不可能成為繼受之標的。惟依土污法第 2 條、第 48 條之規定，導致立法前「以概

括繼受方式成為受污染土地所有權者」，因「繼受」實際污染者之「整治污染義務與責任」而為污染行為人，並課予整治立法前已形成污染之義務與責任。然而，合併或繼承發生時，應無從繼受並不存在之整治義務與責任，已如前述，故土污法第 48 條即造成法制度上之矛盾，又該條乃對已處理終結之合併或繼承事件，再適用新法重為處理，不僅影響概括繼受者之既有權益，並有礙於法律關係之安定性（參最高法院 100 年度台上字第 125 號民事判決裁判要旨，登載於司法院公報第 53 卷第 9 期，100 年 9 月，第 174 頁，附件十六）。是土污法第 48 條屬「真正溯及」或「法律效果的溯及連結」之法律規範，洵堪認定。

6. 依德國聯邦憲法法院第一庭向來的見解，真正溯及之法規若致使原行為時並非不法者，竟依事後之法規認定其屬不法而加諸制裁，即應完全加以禁止而無例外。蓋具懲罰性質之法規，其構成要件須為一般受規範者所得預見，方符法律明確性原則，迭經大法官解釋在案（釋字第 491 號、第 522 號、第 636 號解釋參照）。故而，法規於制定或修正通過前，受規範者根本無從預見，以溯及條款事後對立法前之行為加以裁罰自當予以禁止。土污法第 48 條

溯及適用之對象為污染行為人，而依土污法第 2 條第 12 款，將污染行為人定義為「因有下列行為之一而造成土壤或地下水污染之人：(一) 非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物。(二) 仲介或容許非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物。(三) 未依法令規定清理污染物。」則依該條文對「污染行為人」及其「污染行為」定義，以法律直接認定凡造成污染結果之行為皆具不法性，再適用同法第 48 條之溯及條款，使「立法前」之「實際污染者」與「以概括繼受方式成為受污染土地所有權者」，依土污法第 2 條之定義而被認定為污染行為人，進而應依土污法第 48 條負擔「新法」所訂之行為義務，若不履行並會遭受一定之制裁責任，造成法律效果溯及連結而侵害人民基本權之情況。

7. 就本件聲請所涉及之案例而言，台碱公司安順廠營運期間之產製活動，依當時之法令並未認定其行為具不法性，且中石化公司於土污法制定前，業已依主管機關指示完成各項整治計畫。惟於土污法制定後，竟又「事後」以最新之管制標準，認定中石化公司應為台碱公司所造成之污染結果，負污染行為人之整治義務與責任。職此，土污法第 48 條之溯及條款，有致生原

行為時並非不法者，依事後之法規認定其屬不法而加諸制裁之情況，此種溯及條款應完全禁止而不容許存有例外：

(1) 台碱公司安順廠係接管日據時代之日本鍾淵曹達株式會社所設之鹼氣工廠而繼續產製燒鹼、五氯酚、五氯酚鈉，囿於當時科技水準，實無從知悉製造過程中會產生危害健康及環境之戴奧辛與汞汙染，自無採取有效防範措施之可能。且我國於 60 年代開始才有環境保護之立法，但內容簡略程度猶如訓示規定，非如監察院糾正文所稱 60 年代已有相當明確規範，直至安順廠於 71 年停工後，方於 72 年禁用五氯酚，且於 74 年 11 月修正之廢棄物清理法方出現「有害事業廢棄物」之用語，嗣於 76 年才發布「有害事業廢棄物認定標準」，環保署成立後於 78 年首次發布「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」(附件十七)。故而，台碱公司安順廠營運期間，依當時之法令並未認定其行為具不法性。

(2) 中石化公司係於 72 年間奉經濟部之命合併台碱公司，依臺灣 70 年代之科技及專業水準，僅發現台碱公司前

生產「五氯酚」、「五氯酚鈉」及「鹼氯」之過程中，產生「汞」及「五氯酚」污染。至於系爭污染土地之「戴奧辛」污染部分，我國係於 86 年許方對「戴奧辛」有所認知而列為有害化學物質，因而陸續於民國 86 年 8 月訂定「廢棄物焚化爐戴奧辛管制及排放標準」、89 年 10 月訂定「中小型廢棄物焚化爐戴奧辛管制及排放標準」、90 年 11 月 21 日發布「土壤污染管制標準」中設定戴奧辛之管制標準值、95 年 1 月訂定「固定污染源戴奧辛排放標準」、95 年 4 月訂定「食品中戴奧辛處理規範」等相關戴奧辛管制與排放規範（附件十八）。中石化公司合併台碱公司後，不僅未曾利用台 安順廠生產製造任何產品，且於合併後即積極擬訂相關整治方法提交環保署及臺南市政府審查認可。中石化公司又針對「汞」及「五氯酚」污染，依據經核可之整治方法，進行長達 20 年之一連串污染改善措施，包括「台 安順廠附近水質、地下水、海水貯水池底泥含汞監測」、「含汞鹽泥固化計畫」、「五氯酚鈉場土壤及地下水調查」、「五氯酚鈉污染地下水處

理方法之評估」、「五氯酚高污染土壤挖除隔離、翻土曝曬」、「進行地下水抽除活性碳處理五氯酚工作」、「五氯酚污染整治之蒸汽注入熱脫附先導實驗」等。上開改善方案確實解決「五氯酚」污染，關於「汞」污染部分，中石化公司也確實遵照環保署及臺南市政府於 70 及 80 年代所擇定之汞污染改善方案執行完畢。職此，中石化公司於土污法立法前，完全配合相關主管機關之整治措施，殊難謂中石化公司對於系爭污染土地所採行之行為具有不法性。

- (3) 隨著環保意識抬頭以及檢驗技術之提升，於土污法立法後，亦由主管機關訂定較以往更嚴格之管制標準。臺南市政府因土污法之制定，依 90 年 11 月 21 日所發布之「土壤污染管制標準」及「地下水污染管制標準」，對管轄地區之土壤及地下水進行調查，方發現台 安順廠生產「五氯酚」、「五氯酚鈉」之過程中，尚會製造出戴奧辛而污染土壤，並認定系爭污染土地之「汞」與「戴奧辛」濃度不符最新之管制標準，陸續將系爭污染土地公告為污染控制場址。惟於距台碱

公司停產「五氯酚」、「五氯酚鈉」已事隔逾二十年之情況下，臺南市政府竟又依土污法第 48 條，溯及適用土污法第 32 條（現行法第 38 條）、第 36 條（現行法第 37 條）、第 38 條（現行法第 43 條）等罰則之規定，課予中石化公司負擔後續之整治責任與義務，多次對中石化公司處以罰鍰、怠金，並命繳納各項應變必要措施費用。故而，臺南市政府乃對於台碱公司產製期間與中石化公司於 70 至 80 年代進行整治期間之各項作為，以 89 年所制定之土污法及相關子法或授權命令為標準，即依其後之科技或專業水準，重新檢驗立法前已完結行為之適法性。

- (4) 基上，土污法第 48 條之溯及條款，有致生原行為時並非不法者，依事後之法規認定其屬不法而加諸制裁之情況，此種溯及條款應完全禁止而不容許存有例外。且要求立法前之各項行為應符合其後之科技或專業水準，亦顯然不具期待可能性。從而，土污法應以行為時之法律作為判斷污染行為人之標準，抑或另增訂類似消保法第 7 條第 1 項：「從事設計、生產、製

造提供服務之企業經營者，於提供商品流通進入市場，或提供服務時，應確保該商品或服務，符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性。」與第 7 條之 1 第 2 項：「商品或服務不得僅因其後有較佳之商品或服務，而被視為不符合前條第一項之安全性。」關於「科技抗辯」之規定，方有進一步論究是否存有得制定真正溯及條款之例外事由之空間。

8. 假設透過貴院解釋，將土污法之污染行為人限縮於行為時有違反當時法規者，則即有討論土污法是否存有前所提及之 5 項得制定真正溯及條款之例外事由之必要性。其中第 1 至 3 種情形，應可統一涵蓋在屬於欠缺「值得保護之信賴利益」（schutzwürdiges Vertrauen）情形下。蓋因第 1 種「人民預見法律規範將有所變更」情形，意味著受規範適用之人民已經預見法律規範即將變更，即無法信賴既有的法律規範於將來續存有效（auf den Fortbestand der alten Regelung nicht vertrauen）；第 2 種「現行法律規定不清楚或錯亂」與第 3 種「現行法律違憲而無效」情形，均屬現行法律規範業已不合乎法安定性或其他憲法原則，故無法成為人

民可得信賴的基礎 (keine tragfähige Vertrauensgrundlage)。第 4 種情形，則係因溯及既往適用之法律規範對於相對人所造成的負擔屬微不足道 (Geringfügigkeit)，而因此「無關」 (irrelevant)。第 5 種情形，溯及性法律係基於極為重要的公益上理由的需要，係指法律規範固然具可得信賴的基礎，但將公益與私益進行利益衡量，可得出採行溯及對國家社會所生之利益，顯然超出人民因溯及而遭受之損害之情況下，則允許制定真正溯及之法規，蓋於魚與熊掌不可兼得之狀況，必須作出符合成本效率之取捨。

9. 承上所述，以本件聲請所涉及之污染事件為例，台碱公司營運當時，並無具體之環境保護法律規範存在，且事實上難以期待人民預見未來法律，況人民亦不具審查法律之權責與能力，故而，土污法第 48 條並不合於前述第 1 至 3 等三種例外情形。又整治過去長期累積所形成之污染，所需之時間與經費皆相當龐大，即便上市公司亦恐難以具足夠之資力支應，聲請人目前業已繳納逾 1 億元予土壤及地下水污染整治基金，惟日後整治系爭污染土地所需之費用，估計將高達數十億甚至上百億元。職

是，溯及之結果對人民所生之負擔絕非「微不足道」，故土污法第 48 條顯不符合第 4 種例外事由。就第 5 種例外事由，即「基於極為重要的公益上理由的需要」，污染事件對土地、動植物生態及居民身體所造成損害乃既成事實，因而，制定真正溯及之規範並不可能對過去行為所生之污染產生預防之效果。另不可否認的是，放任污染狀態繼續存在而不進行整治，仍有造成危害持續擴大之虞，故整治污染土地確具迫切性與必要性。惟立法前之行為人並未能預見將來需負擔整治成本而留存或提撥整治污染之準備金，況即使上市公司亦難以負擔整治費用已如前述，則制定溯及條款而事後課予人民負擔整治費用之責任，對於充實整治污染財源以促進整治工作之成效，恐怕亦相當有限。再者，制定溯及條款所生之負面影響，除犧牲人民信賴利益而造成之財產損害外，若企業無力負擔整治費用而解散，將進而影響員工之工作而使失業率增加，連帶影響更多家庭之生計，亦增加國家社會福利支出之負擔等種種不利之效果。職此，考量溯及條款對於各層面所生之利弊而加以權衡後，恐難謂採行溯及條款之方式係對整體國家社會利益較為有利，歐盟環境民事責

任白皮書因此不採溯及制度。蓋其認為溯及既往反而對整體經濟產生負面之影響（附件十九）。從而，土污法第 48 條並不具得制定真正溯及之例外事由，該條規定自有悖於法治國之法安定性原則及信賴保護原則而屬違憲法律規範。

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

1. 按憲法第 7 條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」所謂平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等（參司法院釋字第 412 號、第 481 號、485 號、第 596 號、第 618 號、第 666 號解釋）。故而，基於「等者等之，不等者不等之」之憲法平等原則基本意涵，是如對相同事物為差別待遇而無正當理由，或對於不同事物未為合理之差別待遇，均屬違反平等原則（司法院釋字第 593 號解釋理由書、第 610 號解釋理由書參照）。

2. 二戰後之臺灣屬農業社會之型態，於民生貧困之年代，政府強調追求經濟成長，並透過工業化而帶動經濟快速發展。隨著生活水準與科技之提升，政府與國民之環境保護意識逐漸形成，因而，開始研擬制定相關環境法規與政策，不再以經濟成長為首要目標，並於 83 年之憲法增修條文，明示經濟與環保應兼顧，嗣於 89 年制定土污法。職此，我國現代化之過程，各階段之時空背景皆存有顯著差異，故不同時期之行為即分屬不同本質之事物。土污法第 48 條之溯及條款，未考量時空環境之差異及科技日益月新等因素，全然以 89 年之標準檢驗過去數十年之行為，且不論立法前或立法後之行為，皆課予同等之義務與責任，乃對於不同事物未為合理之差別待遇，應已違反平等原則，殊無疑義。
3. 對於土污法立法前所形成之污染，以溯及條款課予污染行為人整治過去污染相關責任，乃係基於「外部成本內部化，污染者付費」之理念，以避免發生由公眾為污染行為人買單，卻使污染行為人獲取超額利益之不公平現象。職此，溯及條款之適用對象，自應就「外部成本內部化，污染者付費」之角度，加以區別而制定差別性之規定。惟土污法第 48 條顯然未慮及此

層面，以致將本質不同之「實際污染者」與「以概括繼受方式成為受污染土地所有權者」，同列為溯及條款之適用對象，且負擔同等之義務與責任而有悖於平等原則。茲進一步說明如次：

(1)自土地受污染開始直至土污法立法時，污染土地若未曾移轉，則「實際污染者」即為污染行為人，並無疑義，土污法因此課予其負擔整治「過去」污染之義務與責任，仍合乎「外部成本內部化，污染者付費」之理念，至於溯及之時間與責任範圍若無設定上限，可能有悖於憲法比例原則，則係另一層面之問題。

(2)於污染行為終了後至土污法立法前，受污染土地曾經過移轉繼受之情況，若係就個別財產為交易之方式進行移轉，則依土污法第2條之定義，繼受污染土地所有權者為污染土地關係人，污染行為人仍係「實際污染者」，故整治立法前所形成之污染所需之經費，亦係對「實際污染者」追討，與(1)之結果相同。

(3)類似(2)之情況，即受污染土地曾於土污法立法前移轉，惟繼受者係以概括繼受之方式成為受污染土地之所

有權人，兩者取得受污染土地之方式固然有所差異，不過主要目的皆在於財產之移轉繼受。況概括繼受之範圍應以繼受當時具體存在之權利及義務為限，土污法立法前，並不存在法律上之整治污染之義務與責任，則「以概括繼受方式成為受污染土地所有權者」自不可能「繼受」實際污染者之整治義務與責任，邏輯上方不致發生「無中生有」之謬誤，前已就此有所論述。職此，以概括繼受方式繼受污染土地者毋寧與(2)之繼受者具相同之本質，應為相同處置或待遇。僅有於概括繼受污染土地所有權者，另有自實際污染者獲取實際污染者因污染所得之超額利益之情形，以溯及條款對繼受者課予之整治義務，方符合「外部成本內部化，污染者付費」之理念，然仍應以繼受自實際污染者之超額利益作為整治責任之上限。是基於「外部成本內部化，污染者付費」之論點，「實際污染者」與「以概括繼受方式成為受污染土地所有權者」具有事物本質之差異，以溯及條款而課予整治「過去」污染義務與責任時，自不應將兩者相提並論而未

制定合理之差別待遇。

(4)再究本聲請案所涉之事實，系爭污染土地污染現況之形成係台碱公司之行為所致，而對台碱公司具實質管理支配權力者為經濟部，污染之造成亦係經濟部之決策所致，民營化後之聲請人則從未參與。故而，實質管理支配台碱公司營運之經濟部方屬「實際污染者」，並不因台碱公司被吸收合併而改變此項事實，民營化後之聲請人則係「以概括繼受方式成為受污染土地所有權者」。又就立法前所形成之污染，「實際污染者」與「以概括繼受方式成為受污染土地所有權者」實具事物本質之差異，不應課予同等之整治義務與責任，已如前述。尤其，於立法前「實際污染者」可查明之情況下，如仍未允許「以概括繼受方式成為受污染土地所有權者」得憑此作為抗辯，無疑係令繼受者作為「實際污染者」之受罪羔羊，卻減輕或免除「實際污染者」之責任，其不公平之狀況更形嚴重。

(5)承上所述，台碱公司乃國營事業，產製品又係用以供作其他民生產品之原物料，加上當時經濟仍由國家主導

控制，為促進經濟發展，台碱公司產製品之價格亦受管制，況台碱公司之相關盈餘亦納入國庫，由政府應用於國家各項支出而難謂有獲取超額利益之情事。即使台碱公司有超額利益，惟政府先以命令要求當時仍為國營事業之聲請人將台碱公司吸收合併，嗣透過民營化政策，對國家所持有民營化前之中石化公司之股份進行釋股，政府並因而獲取 180 億之鉅額利益，故縱有因污染而獲得超額利益，實際享有者亦為國家而非聲請人。職此，民營化後之聲請人僅為「以概括繼受方式成為受污染土地所有權者」，又未自台碱公司或經濟部取得因污染所獲取之超額利益，其實質地位與污染土地關係人相近，而與實際污染者具本質上之差異，自應就此等特殊例外情況，於溯及條款加以區別而為合理之差別待遇，方合於平等原則之意旨。

- (6) 依上，89 年所制定之土污法第 48 條之溯及條款，並未深究因概括繼受污染土地而成為「形式上」污染行為人，與「實際污染者」即「實質上」污染行為人，兩者間具本質上之差異，皆

適用相同之規定而課予同等之整治
「過去」污染義務與責任，又無正當
理由，乃對於不同事物未為合理之差
別待遇而有悖於平等原則。

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

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

1. 按「以上各條列舉之自由權利，除為防止
妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會
秩序，或增進公共利益所必要者外，不得
以法律限制之。」憲法第 23 條定有明文，
為法律保留原則與比例原則之依據。其中
比例原則可再分為適當性（合目的性）、必
要性（最小侵害）、衡量性（狹義比例性）
三項子原則，故對於環境法規中涉及限制
人民權利之管制措施規範，應符合下述三
點，方可通過比例原則之檢驗：(1) 所採

行之手段適合於目的之達成，即所採取之手段必須有助於防治污染與維護生態環境之目的達成；(2) 達成目的應採取最輕微手段，亦即雖有數種可供採取之手段，但應採取其中對人民權益損害最少，且對於防治污染與維護生態環境為具效力者；(3) 干涉措施所造成之損害應輕於目的達成所得獲致之利益，不能要求污染者為在現代化科技根本無法達成的環保措施。質言之，無論是國家許可污染源設置或國家對於人民所為污染行為加以處罰之手段，皆須符合比例原則，此為憲法第 23 條規定之要旨所在（附件二十）。

2. 土污法之目的為「預防」及「整治」土壤及地下水污染，惟就立法前既存之污染事實，不可能透過制定溯及條款而達到「預防」之作用。另溯及條款係「事後」課予行為人負擔整治費用之責任，惟立法前行為人並無從預見此未來債務之發生，實不可能留存或提撥準備金以作為因應整治污染之用，則欲藉由土污法第 48 條之溯及條款而取得整治污染財源，其效果恐怕相當有限。
3. 承上所述，課予污染行為人整治污染相關義務與責任，應係基於「外部成本內部化，污染者付費」之理念，此理念亦為環境基

本法第 28 條：「環境資源為全體國民世代所有，中央政府應建立環境污染及破壞者付費制度，對污染及破壞者徵收污染防治及環境復育費用，以維護環境之永續利用。」所揭示，目的在於避免污染所生之外部成本由社會公眾承擔，污染行為人卻獲取超額利益之不公平情事。惟於本件案例中，民營化前之中石化公司係依經濟部指示，奉命吸收合併台碱公司，嗣國家透過民營化政策出售所持有聲請人之股份而獲取 180 億之鉅額利益，故台碱公司縱有因污染而獲得超額利益，實際享有者亦為國家而非民營化後之聲請人，則課予民營化後之聲請人負擔整治污染義務及其費用並不符合「外部成本內部化，污染者付費」之概念，已如前述。職此，土污法第 48 條未設任何例外或抗辯事由而全面溯及之規定，將造成由未實際為污染行為，且未因污染行為獲利者，僅因偶發事件而須承擔整治污染相關責任之情況，有違「外部成本內部化，污染者付費」之基本目的，亦與適當性原則不盡相符。

4. 立法者若欲充實「土壤及地下水污染整治基金」(下稱整治基金)以促進整治「立法前已形成污染」之公共任務，與制定溯及條款課予立法前之污染行為人負擔整治

義務及其費用之責任相較，若採取對相關之產業課徵環境稅（Umweltsteuern）或賦加特別公課（Sonderabgaben）之方式，不僅可避免造成對人民信賴利益之侵害，且有助於整治基金經費來源之穩定性，更能提升整治污染之效能。另司法院釋字第525號解釋業已闡明，基於公益必要而制定溯及條款時，應採行合理之補救措施或訂定過渡條款，又「合理之補救措施」乃不確定之概括性用語，蓋補救措施之具體內容仍屬立法者之權限，大法官本無須亦不可能一一指明。至於過渡條款亦包含多種不同類型，諸如：（1）容許特定時期之案例或特定之案例類型得續繼適用舊法；（2）嚴苛排除條款；（3）新舊法分段適用；（4）延後新法生效；（5）漸進落實新制度；（6）其他減輕新法衝擊之措施（附件二十一）。故而，合理之補救措施或過渡條款之作用在於調和公益與私益，避免因追求公益而使人民蒙受不必要或不相當之損失，方符合憲法比例原則之意旨，蓋公益與私益並非全然對立之命題，保障私益亦屬維護公益之一部分（附件二十二）。然而，土污法第48條之規定竟未設任何例外或抗辯事由而全面溯及之規定，以致會發生由未實際為污染行為，且未因污染行為獲利

者負擔整治污染相關責任之荒謬情況。然而，僅須就溯及條款修訂相關例外規定，並為合理之差別性規範，例如：就立法前污染行為人之整治費用設定上限、減免配合國家政策而概括繼受成為受污染土地所有權者之整治義務等，皆可有效降低溯及條款對無辜人民權利之侵害。是以，土污法第 48 條溯及條款之規定顯然未採行任何合理之補救措施，與上開大法官解釋之意旨顯有牴觸，故該條採全面溯及之規定顯非達成整治目的之最小侵害手段，並有違必要性原則。

5. 歐盟環境民事責任體制不採溯及制度已如前述，對於污染結果之發生有國家行為參與等特殊情況，訂有「公平裁決」條款，授權法院或其他行政機關，就案件具體情狀，衡量課予行為人負擔全部之責任是否有失公平。依「公平裁決」之制度，若行為人完全由行政機關主導而排放化學物質，卻發生污染環境之結果，則不應要求行為人對污染結果負責，應由該行政機關負擔相關責任。另承擔賠償責任者，若已曾進行必要之防治或整治措施，亦應於公平裁決之程序中加以考量，以避免過度侵害人民權利而有失公平（附件二十三）。益徵我國土污法第 48 條採全面溯及之規定

有悖於必要性原則。

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

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

(四) 承前所述，土污法第 48 條(現行法第 53 條)乃「真正溯及」之制裁性規定，應為法治國原則之法安定性原則及信賴保護原則所不

許，且採全面溯及而立法前後一體適用之規定，牴觸憲法第 7 條、第 15 條、第 23 條之平等原則與比例原則。將系爭溯及條款為立即失效之宣告，對法律安定性並無甚影響，且得使聲請人藉以獲得特別救濟之機會。故為使受違憲法令侵害之基本人權得獲保障，懇請大法官宣告系爭違憲法律立即失效，以維權益，並彰法治。

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

肆、關係文件之名稱及件數（均影本）

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

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

附件三：臺南市政府 97 年 6 月 20 日南市府環水字第 09722014930 號函、臺南市政府 97 年 9 月 30 日南市府環水字第 09703035430 號函、臺南市政府 98 年 7 月 23 日南市府環水字第 09822019560 號函、臺南市政府 98 年 12 月 17 日南市府環水字第 09822035440 號函、臺南市政府 99 年 7 月 12 日南市府環水字第 09922020870 號函。

附件四：中國石油股份有限公司持有之中石化公司股

權，92 年間之異動明細表。

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

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

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

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

附件九：BVerfGE11, 139, 145ff.

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

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

附件十二：BVerfGE63, 343, 358ff.

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

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

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

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

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

附件十八：戴奧辛管制與排放之相關規範。

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

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

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

附件二十二：吳庚，《行政法之理論與實用》，增訂十一版，第 71 頁。

附件二十三：蔡守秋，前揭著，第 406-407 頁。

謹 狀

司 法 院 公 鑒

聲請人：中國石油化學工業開發股份有限公司

代表人：沈慶京

撰狀人即代理人：林石猛 律師

邱基峻 律師

張宗琦 律師

蔡坤展 律師

戴敬哲 律師

中 華 民 國 1 0 0 年 1 2 月 2 8 日

（附件七之一）

最高行政法院判決

96 年度判字第 1953 號

上 訴 人 中國石油化學工業開發股份有限公司

代 表 人 馮亨

訴訟代理人 吳文琳 律師

黃虹霞 律師

被 上 訴 人 臺南市政府

代 表 人 許添財

訴訟代理人 張訓嘉 律師

魏灼瑩 律師

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

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

壹、本件上訴人主張：（一）查本件係被上訴人以上訴人合併台灣碱業股份有限公司（下稱台碱公司）之存續公司，應依公司法第 319 條準用第 75 條之規定，概括承受台碱公司之權利與義務，要求上訴人就接管台碱公司所有位於臺南市○○區○○段 544 之 2、541 之 2、543、545、668、668 之 1、668 之 2、668 之 4、668 之 5、668 之 6 地號之全部土地及○○段 550、551、552 地號緊鄰○○○號道路（1K+80054 至 2K-825 段）以東 50 公尺範圍之土地，及臺南市○○○號道路（下稱系爭污染土地）存有之汞、五氯酚及戴奧辛污染情事，依民國（下同）89 年 2 月 2 日公布之土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）規定，負污染行為人之整治責任。被上訴人依土污法第 13 條規定執行「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，支付新臺幣（下同）652,221 元，乃以 93 年 5 月 10 日南市環水字第 09303012510 號函（下稱前函）命上訴人繳納 652,221 元。嗣因上訴人爭執其非土污法所定之污染行為人，拒不繳納，被上訴人復以 93 年 8 月 31 日南市環水字第 09303023740 號函（下稱後函，即本件原處分）依土污法第 38 條規定加計 2 倍費用，限命上訴人於 93 年 9 月 30 日前將 1,956,660 元繳入土壤及地下水污染整治基金（下稱土污整治基金）帳戶。惟查前開後函並未記載 1,304,442 元，且已明白記載上訴人應於 93 年 9 月 30 日前繳納 1,956,660 元，自係命上訴人繳納該金額無訛。而被上訴主張應同時維持前函及後函，如此則上訴人將需繳納 2,608,884 元，核與土污法第 38 條規

定加計 2 倍費用連同原需繳納之 652,221 元，總計應繳交之費用為 1,956,660 元，兩相比較，顯有命上訴人溢繳 652,221 元之違法。又被上訴人主張應同時維持前函及後函之情況下，則上訴人將需繳納 2,608,884 元，乃原審竟認定被上訴人就後函僅課處 1,304,442 元，至於原先前函應繳而未繳納之 652,221 元，僅屬通知之性質，顯然違反證據法則及論理法則。再依被上訴人先後作成前後函兩次處分觀之，被上訴人要求應同時維持前函及本件處分，是被上訴人係命上訴人繳納 2,608,884 元，而非 1,956,660 元。足見被上訴人主觀認定前後函總計應繳納之金額為 1,956,660 元，核與其先後作成前後函之內容，係命上訴人繳納 2,608,884 元，完全於法不符，本件處分顯然違反行政程序法第 5 條及第 111 條第 7 款之規定，應予撤銷。此外，被上訴人既然已於後函明確要求上訴人繳納 1,956,660 元，而非繳納 2 倍費用，足見後函已默示撤銷前函所為處分，否則，被上訴人可於後函直接命上訴人繳納 2 倍費用即可。故前函所為之處分既經被上訴人默示撤銷應屬無效。原審就此等重要之證據棄置未論，復未說明何以未採信之理由，顯有判決不備理由及不適用土污法第 38 條規定之重大違背法令之違誤。(二)按廢棄物清理法係規範廢棄物之清理及處置，而該法針對何謂廢棄物皆有明確之定義，是僅於行為人對法定廢棄物，有未依規定，妥為貯存或清除處理之情事發生，始有違反前揭法律可言。查台碱公司生產之五氯酚，係台 公司生產之產品，不符「事業廢棄物」之定義，且主管機關亦從未公布該事業產品只要廢棄不

用，即成為廢棄物。乃原審認定該事業產品只要廢棄不用，即成廢棄物，顯與廢棄物清理法所定義之法定廢棄物之規定不符，亦與本院 93 年度判字第 53 號判決及 91 年度判字第 2253 號判決所揭示之處罰法定主義有違。

（三）又台碱公司生產五氯酚及以電解法製造鹼、氯之過程，業於 65 年 10 月 9 日即向臺灣省水污染防治所核備在案，是海水貯水池實為水銀電解法之循環製程之一。而被上訴人亦曾指示台碱公司應將電解後夾帶流失汞之廢水排放至台 公司自有之廢水池，此有被上訴人致台碱公司之公函在卷可稽。原審亦肯認被上訴人確曾函請台碱公司將安順廠廢水排入其自有之廢水處理池，俾存儲滲入地下，且原審復認定安順廠汞污染肇因於產生的電解廢液係先排放至廠區西邊的廢水沉積池，再排放至前海水貯水池中。足見台碱公司將電解後夾帶流失汞之廢水排放至海水貯水池，為被上訴人所許可。故依行政程序法第 8 條及司法院釋字第 525 號解釋意旨，應有信賴保護原則之適用。原審卻謂上訴人無信賴保護原則之適用云云，其判決理由顯有矛盾。且如前述，台碱公司處理電解後排放夾帶流失汞之廢水，亦於 65 年 10 月 9 日向臺灣省水污染防治所核備在案。惟原審就臺灣省水污染防治所何以未曾反對台碱公司廢水處理方式未詳加審究，復未敘明理由，即有判決不備理由及不適用法規之違法。（四）查違規行為之行政責任，性質上不得作為承受之對象，本院 90 年度裁字第 1111 號裁定揭著是旨。故依公司法第 319 條準用第 75 條規定所稱因合併而消滅之公司，其權利義務，應由合併後存續或另

成立之公司承受，自不包括違規行為之行政責任。又土污法對污染行為人之定義及環境基本法之規定，旨在課以污染行為人對環境污染之破壞及污染，負起整治之責。是污染者負責原則並非單純費用歸屬之問題，其課予污染者對於環境破壞之填補責任。而當行政法含有刑法之處罰手段，無異將行政法之領域，擴張及於刑法之範圍，從而一般刑法理論，「刑止一身」之概念，行為人就本身之行為，自負其責，不得轉嫁他人。土污法既未規定污染行為人之身分得依合併關係而由他人繼受之，故該污染行為人必以本身從事土污法第 2 條第 12 款所定之行為，始足當之。至於因合併而成為污染土地之所有權人，充其量僅為污染關係人，此由土污法第 2 條第 15 款規定即明。原審擴張污染行為人之認定範圍，遽認台碱公司為系爭場址之污染行為人，並以上訴人與台碱公司合併，上訴人應概括承受台碱公司，依土污法所發生之權利，顯有違罪刑法定主義及處罰法定主義。(五)廢棄物清理法係規定事業廢棄物之清除、處理和貯存，應由產生該事業廢棄物之事業機構自行負責，上訴人並非產生該事業廢棄物之事業機構，被上訴人無由責成上訴人負責清除、處理或貯存本件之事業廢棄物。且安順廠早於 71 年間即已關廠停產，上訴人接管該廠場址後，並未再進行開發或對該廠場址進行任何利用，此點同為原審及被上訴人所肯認，是本件上訴人根本非產生事業廢棄物之事業機構，廢棄物清理法並未課上訴人以貯存、清除或處理非由其自行產生之事業廢棄物之責任。原審顯未審酌廢棄物清理法第 13 條、第 14 條及第 19 條

規定，而有未依法適用法規之違法。另上訴人與台碱公司合併後，台碱公司並未將五氯酚產品移交予上訴人，此有移交清冊可稽。被上訴人指稱上訴人任意堆置五氯酚產品，造成戴奧辛污染，並非屬實。原審就此攸關上訴人是否為污染行為人之重要證據，亦未敘明未採信之理由，實有判決理由不備及適用法規顯有不當之違法。

（六）按土污法第 2 條第 12 款第 2 目所謂「容許」，係指對於該污染之土地及地下水是否有管理監督之責，如果有管理監督之責，能管理而不管管理造成污染之結果，自應加以責難。本件被上訴人依 63 年 7 月 26 日公布之廢棄物清理法第 4 條規定，為主管機關，依同法第 14 條及第 19 條規定，應定期派員檢查台碱公司處理事業廢棄物之情況，但截至 71 年台碱公司安順廠關廠，乃至上訴人接管安順廠土地，被上訴人未曾以台碱公司之事業廢棄物，未妥為貯存或清除、處理，限期通知台碱公司改善，足見台碱公司之事業廢棄物，並無被上訴人所稱未妥為貯存或清除、處理之情形。倘被上訴人就台碱公司非法棄置事業廢棄物，未依法採取適當之措施命其改善，被上訴人之舉，自應構成怠於執行職務之違法，符合土污法第 2 條第 12 款第 2 目「容許非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物」要件，應被認定為污染行為人。而在污染行為人為複數之情形下，因土污法並未規定污染行為人須連帶負責，自應由各污染行為人就其各自應分擔之部分負其責任。故原審獨命上訴人負全部之整治之責，顯違反行政程序法第 6 條「行政行為不得差別待遇」部分，未詳加審酌，復未敘明未採信之理由，即有判決

不備理由及適用法規顯有錯誤之違法。(七)另依土污法第 13 條之立法過程觀之，土污法第 13 條之適用，應僅限於已公告之控制或整治場址。此外，土污法之所以將地下水污染整治問題一併納入規範，乃考量如能確認與土壤污染相關之地下水污染，則納入土污法規定中通盤整治。若與土壤污染無關或不明原因之地下水污染，則納入水污染防治法處理之，亦即我國係採土污法及水污染防治法平行立法方式進行。查海水貯水池非僅未被公告為地下水控制或整治場址，亦未被公告為土壤控制或整治場址，且我國迄未訂定「水域底泥污染基準值」，並無從判定海水貯水池底泥之戴奧辛含量是否超過污染管制標準，且依衛生署公告之食品管制標準，我國針對魚蝦貝類等食品亦無戴奧辛管制標準，本件根本不符合土污法第 13 條所定被上訴人得採取緊急應變措施之要件，且被上訴人指稱海水貯水池底泥之戴奧辛污染原因係五氯酚廠區之廢水排放至海水貯水池所致，此與土壤整治無關，乃原審就此未予審酌，顯有判決不備理由及適用法規顯有錯誤之違法。(八)本件系爭土地原為台碱公司供安順廠使用，俟安順廠於 71 年 5 月關廠後，系爭土地即未為任何使用或開發。足證安順廠縱有任何污染行為，其行為早於安順廠關閉後即已停止。是被上訴人對安順廠之公法上請求權，業因罹於消滅時效而消滅。惟原審以被上訴人係於 92 年 12 月間執行完成「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，因而認定被上訴人對上訴人請求繳納相關費用之請求權，應自 92 年 12 月起算云云，

顯有未依法適用行政程序法第 131 條第 1 項、民法總則施行法第 18 條規定，及本院 92 年度判字第 163 號判決要旨之違法。(九) 又土污法 89 年制定公布時，被上訴人所指系爭土地之污染行為人台 公司既早已因 72 年間被合併而消滅，則土污法縱有如其第 48 條部分適用於污染行為人之規定，但 89 年之新立法應不能使 72 年已消滅之台碱公司適用土污法規定。又上訴人與台碱公司合併於 72 年間，上訴人所繼受台碱公司之權利義務為 72 年合併當時台碱公司之權利義務，而於 72 年當時尚無土污法，則 72 年當時之台碱公司不負土污法第 13 條義務甚明，從而更不生由上訴人因 72 年間合併而繼受斯時台碱公司尚無之 89 年公布土污法第 13 條義務之問題。(十) 查若污染土地所有者及管領者即應當然繼受污染行為人之法人人格，則土污法第 2 條第 12 款及第 15 款不必將污染行為人與污染土地關係人作區分；暨其他土污法關於適用於污染行為人之規定，亦應規定為併適用於污染土地關係人，但土污法各項規定對其適用對象既作區分，司法機關必須依法裁判，不得任意擴大土污法關於污染行為人規定之適用範圍，兼及於污染土地關係人。此外，土污法中關於污染土地關係人亦設有眾多規定，原審以為本件上訴人若非污染行為人，即無法貫徹土污法規定，顯有誤解。又與台碱公司合併不是出於上訴人之主動或意願，更不是基於取得系爭土地所有權之目的，而是土污法 89 年公布之 17 年前之 72 年時政府政策。系爭土地在合併當時即已為污染土地，由合併前直到目前均無法作任何有效利用，即上訴人亦為受

害人，並無再令上訴人超越法律更承受台碱公司人格而進一步受害之理。另就系爭行政處分中屬原支出之費用 652,221 元部分，僅係一次之支出，被上訴人縱得依土污法第 38 條前段規定諭令上訴人給付該項費用，亦僅得為一次要求，不得重複要求。惟被上訴人竟以兩個行政處分為兩個給付要求，原處分顯然違反行政程序法第 4 條規定，乃原審不察，竟同一時間同一庭審理兩造間兩個涉及同一給付之重複行政處分之行政訴訟，而於同一日均判決維持該兩個不能兩立之重複行政處分，亦有違誤，爰請求廢棄原判決。

貳、被上訴人則以：經查上訴人上訴指摘事項，業據上訴人於原審提出主張，同時於原審程序中已就各項為充分之辯論，並經原審論述甚詳，予以一一指駁，敘明其不採之心證理由在案，自無上訴人所稱之違法或不當之處。茲上訴人復以相同事由提起本件上訴，雖泛稱有上訴之事由，惟其所稱種種原審有不適用法規之違法云云，僅屬其主觀法律見解與原審法院判決見解之不同，上訴人並未具體指出原判決有違背何項法令、不適用法規或如何適用不當之情事。又有關被上訴人是否有默示撤銷前函、原審對後函及前函之解釋、堆置之五氯酚是否為廢棄物清理法所定義之「事業廢棄物」、台碱公司移交之財產是否包括五氯酚、台碱公司或上訴人是否為污染行為人、時效是否消滅等節，更係屬原審取捨證據、認定事實之職權行使，上訴人指摘其為不當，而未具體說明其不適用法規或適用法規不當之事實，亦難認為對原判決之如何違背法令已有具體之指摘，其上訴為不合法，應

予駁回。次按行政處分內容之解釋，本應觀其整體內容為之，綜觀後函之上下文文意，不難明瞭本次處分內容，係被上訴人依土污法第 38 條後段規定，命上訴人按其執行應變必要措施所支出費用之 2 倍，計算其應繳納之款項。因上訴人尚未依前次處分之意旨繳納應付之費用 652,221 元，唯恐上訴人不清楚其總共應繳納之金額，被上訴人始於函文中順便通知連同第一次繳納之 652,221 元，加計本次處分逾限未繳 2 倍費用，合計 1,956,660 元，俾方便上訴人繳納，自不生有命上訴人重複繳納 652,221 元之違法。本件行政處分（即後函）內容明確，函中所載之實際應繳數額及其原因事實無被誤解之可能，上訴人所述皆顯無理由。又廢棄物清理法對「事業廢棄物」加以管制，係因其可能具有毒性或危險性，若任其廢棄堆置，對人體健康及自然環境有產生危害或污染之虞，對事業廢棄物之解釋，自不能脫離此一立法目的，至於物質係生產過程中之副產品抑或主產品則非所問。本件系爭五氯酚產品係有劇毒之化學物質，甚且遭法令禁止使用，其既有對人體或環境產生危害及污染之虞，經棄置不用後，自屬事業廢棄物無疑。如依上訴人之主張，生產過程之製品即不可能為廢棄物，則任何物品皆可主張是產品，其棄置後仍係產品而非廢棄物，如此廢棄物清理法及相關環保法規即無適用餘地，此項主張顯無理由。原審認定堆置不用之五氯酚為廢棄物清理法所稱之廢棄物，此乃原審對廢棄物清理法所作之解釋，上訴人對此固有不同之解釋，僅屬主觀法律見解之歧異，難以此指稱原審有何判決不適用法規

之違法；況土污法所規定污染行為人負擔整治費用之責任，乃係依污染者付費原則所規定之公法上給付義務，並非屬裁罰性質之行政罰鍰規定，自無上訴人所謂之處罰法定主義之適用。又安順廠之廢水沉積池並非海水貯水池，此依上訴人自行提出給被上訴人之「臺南市安順廠區汞及五氯酚污染調查評估報告」即可得知。且依該報告所附之圖表，亦可看出廢水沉積池與海水貯水池並非同一處所；且當時台鹽公司亦抽取海水貯水池之水製鹽，居民並至海水貯水池捕撈水產品。是以，上訴人指稱「沉積池即為現今海水貯水池」乙事，顯非事實。而被上訴人當初僅係依上訴人之陳報而同意其將廢水排入廢水沉積池，並未同意不採取適當措施避免廢水造成污染，故上訴人就此所為主張，亦顯無理由。另有關上訴人所稱被上訴人指示其將廢水排放至沉積池之函文，此係因上訴人未經廢水處理池即任意排放置內海，被上訴人經接獲陳情後始為指示。然汞電解法製造氯鹼之工廠於生產過程中所產生的各式汞污泥因危害相當高，故需特別處理不得任意棄置一事，被上訴人已於原審詳加說明，64 年發布之廢棄物清理法臺灣省施行細則第 20 條亦有明定，此亦經原審所肯認。至有關上訴人指稱臺灣省水污染防治所未曾反對上訴人前開廢水處理方式，或命上訴人改善云云，原審對此亦已詳加調查並敘明理由，並無上訴人所稱之判決不備理由及不適用法規之違法。另上訴人既於 72 年 4 月 1 日起與台碱公司合併，台碱公司之法人格即由上訴人所吸收，台碱公司之權利義務則由上訴人所概括承受。而土污法雖於 89 年 2 月 2

日始制定公布，惟土污法第 48 條明文規定，第 7 條、第 12 條、第 13 條、第 16 條至第 18 條、第 32 條、第 36 條、第 38 條及第 41 條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之，台碱公司既為系爭場址之污染行為人，則有關土污法上述條文所發生之權利義務，自應溯及既往適用於台碱公司，並由吸收其法人人格之上訴人概括承受，此點殆無疑義。且國家對於違規行為人之罰鍰處分，因具有一身專屬性，依據民法第 1148 條規定，不得由繼承人繼承之；至於被繼承人其他公法上之義務，如具有財產性，仍應由繼承人繼承之，此有本院 91 年度判字第 1261 號判決可稽。本件台碱公司依據土污法所應負之責任，並非罰鍰處分，具有財產性而不具有一身專屬性，自應由承受其權利義務之上訴人承受之。又上訴人並非單純受讓系爭土地，而係概括承受污染行為人即台 公司之全部權利義務，上訴人顯已曲解公司法第 75 條及土污法規定意旨，其所述委不足採。此外，對於兩個各自獨立的法人，如果沒有合併情事，當然有「刑止一身」原則之適用。但就合併之兩個法人，法律既允許兩個法人人格可以合併為一，則對於合併後的法人而言，即無所謂刑止一身之問題，即使是刑法上的罰金刑，如果法人合併，仍可對合併後之法人予以處罰。再者，若責任之目的在填補損害，例如民事上的侵權行為責任，或是契約違反之責任，雖亦帶有些許懲罰之色彩，然其並非一身專屬之性質則至為顯然。土污法之整治責任之對象係已產生之損害，為了保護國民的生命身體安全，故有加以整治之必要，立法

者即透過污染者付費原則等法理來加以分配，其責任之存在以需填補之損害存在為前提，自與針對自然人之具一身專屬性之純粹裁罰性刑事責任或行政罰有別。上訴人指摘原判決有違背罪刑法定主義及處罰法定主義之違法云云，實屬無據。又如上所述，被上訴人之所以認定上訴人須依廢棄物清理法處理台碱公司所產生之事業廢棄物，並非僅以上訴人造成污染擴大為理由，而係基於上訴人既然依當時公司法第 319 條規定與台碱公司合併，台碱公司之法人人格已因被上訴人吸收而成為上訴人法人人格之一部分，故上訴人自應承受台碱公司所有權利義務，其中當然包括事業廢棄物處理者的地位及義務，如此方符合廢棄物清理法之立法目的。而姑不論上訴人所提出之移交清冊係屬其內部文件，其形式上及實質上之真實性未據上訴人舉證證明，被上訴人否認其真正，並不具形式上及實質上之證據力，況且台碱公司生產之五氯酚產品並未設置回收或儲存設備而任意堆置，因露天堆置導致土壤及地下水污染，此有上訴人歷年來自行調查提送之歷次報告可稽。上訴人既知有該批廢棄之五氯酚產品，自應依廢棄物清理法加以處理，不因該批產品是否記載於移交清冊當中而有異。至上訴人所援引陳慈陽教授之文章，乃係學者個人之見解，並無法律上之拘束力，是否有其他污染行為人，自應由法院依法認定之。且環境污染事件之責任，因其確切之因果關係難以釐清，要求行政機關必須完全釐清所有可能之污染行為人及負擔比例後始能為處分實有困難，因此為求實際運作之可能，立法例上往往以連帶責任之方式對

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

參、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：查台碱公司安順廠於 54 年 7 月 1 日成立後，即從事五氯酚、五氯酚鈉之製作，後因法令禁止而停產，關廠後剩餘之五氯酚產品並未設置回收或儲存設備而妥為處置，導致其露天堆儲五氯酚等產品滲入土壤，並造成土壤及地下水污染。又戴奧辛則為五氯酚生產過程中常見之副產品，其中所產生之戴奧辛主要為八氯戴奧辛 (OCDD)。而戴奧辛可透過食物鏈持續累積，又被稱為「世紀之毒」。歷年來安順廠區及附近地區所檢測之樣品，其戴奧辛之 17 種同源物中也以八氯戴奧辛 OCDD 之濃度最高。土污法通過後，環境品質文教基金會即向環保單位提出檢舉，經

環保署環境檢驗所於 90 年至 92 年期間多次進行採樣分析，其檢測結果顯示二等九號道路（原徵收自安順廠區土地）、二等九號道路東側草叢區及安順廠區南方單一植被區均受到戴奧辛嚴重污染，最高值達 970,000ng-TEQ/kg，而我國土壤污染管制標準為 1,000ng-TEQ/kg，此有被上訴人提出環保署環境檢驗所 91 年 11 月 19 日採樣分析結果附卷可稽。此外，海水貯水池池水戴奧辛濃度也高達 83.5pg-TEQ/L，是日本水質環境基準 1pg-TEQ/L（年平均）之 83 倍，亦有被上訴人所屬環保局 92 年 2 月 22 日採樣送環檢所分析結果附卷可參。另依據上訴人歷年來自行調查提送之歷次報告，均證實安順廠區土壤及地下水確實受五氯酚污染，其中廠南區原五氯酚工廠區附近之戴奧辛濃度為 0.3~183ng-I-TEQ/g，廠南區東側為 4.8~12.4ng-I-TEQ/g，廠北區為 0.3~4.7ng-I-TEQ/g，海水貯水池底泥則為 1.4 及 6.2ng-I-TEQ/g，上開報告並明白記載調查結果為「五氯酚濃度較高者，戴奧辛之濃度亦會較高，由前述之戴奧辛特性比較及五氯酚濃度比較，應可推論戴奧辛之來源為過去五氯酚之製造程序」、「五氯酚濃度較高者，戴奧辛之濃度亦會較高」等語。又成大環研中心於 89 年 9 月 13 日提報戴奧辛調查監督計畫，送至臺南市環境保護局審查，並由臺南市環境保護局與其共同負責監督，彙整多次調查結果顯示，戴奧辛污染區域明顯以安順廠內南區之原五氯酚生產區最嚴重，且其鄰近地帶如北區鹼氯工廠、二等九號道路、單一植被區、海水蓄水池，亦遭受到不同程度的戴奧辛污染（上訴人 90 年 3 月 15 日製作之臺南市安

順廠區戴奧辛污染調查報告參照)。此外，在該污染場址及附近，只有台碱公司有生產五氯酚之紀錄，是以，系爭污染場址污染物戴奧辛顯係由台碱公司五氯酚生產過程中所產生，且因台碱公司對其生產之五氯酚產品並未設置回收或儲存設備而妥為處置，致其滲入土壤，並造成土壤及地下水污染，要無疑義。次查台碱公司早期使用汞電解法將海水電解以製造氯及鹼，此為上訴人所不否認。惟利用上開電解法，易使汞於生產、運送、貯存過程中耗損或洩漏。茲依據 70 年臺灣省水污染防治所之調查，台碱公司安順廠自 35 年開始使用汞電解法製造氯及鹼，當年台碱公司安順廠年使用汞量為 2.4 公噸。而依據檢測資料，汞污染範圍主要在安順廠內北區電解工廠及鹼水工廠之表土、廠外中石化所有之前海水貯水池底泥等處，足見汞污染乃當時台碱公司使用汞電解法以製造氯及鹼，而汞在製程中流失洩漏所造成，此亦有上訴人提出之臺灣省水污染防治所製作之毒性污染物使用量及殘餘量調查報告及上訴人 87 年 5 月 30 日製作之臺南市安順廠區汞及五氯酚污染調查評估報告可參。另依據上訴人歷年來自行調查提送之報告之記載，即可說明系爭場址所受之汞污染，與上訴人安順廠於產製氯及鹼期間將廢水及廢污泥排入海水貯水池，確有絕對之關聯。至於上訴人指稱日本鐘淵曹達株式會社及中華民國臺灣省電化業監理委員會皆應為系爭土地之污染行為人云云，惟渠等縱稱於開廠期間亦曾從事生產氯及鹼，然其如何處理廢水及廢污泥，未見相關調查報告予以論述，且上訴人亦未能舉證加以說明渠等曾將

其產製品任意堆置造成污染之情事，是上訴人該部分之主張，並不足採。又依 63 年 7 月 26 日公布之廢棄物清理法第 2 條規定，廢棄物分為「一般廢棄物」及「事業廢棄物」兩種。然其中所謂「事業廢棄物」，固係指事業單位生產過程所產生之灰渣、污泥、廢油、廢酸、廢鹼、廢塑膠及其廢化學物質或其他經主管機關認定之廢棄物等，惟事業機構對其生產之產品，因故而廢棄不用，該產品對該事業機構而言，自亦成為廢棄物，從而原生產之事業機構自應對該廢棄物妥善處理，而不得任其溢散流出或污染地面。依上開說明，系爭場址中之戴奧辛及汞污染，乃係台 公司所生產五氯酚未妥善儲存及以電解法製造鹼、氯之過程中所造成，要可確認。復查，系爭安順廠場址，在被上訴人會同相關單位多次現場勘驗及污染物挖掘過程中，並未發現現場留有任何裝置事業廢棄物之設施或容器，足見台碱公司在處理其事業廢棄物之過程中，並未依行為時之上開廢棄物清理法及該法臺灣省施行細則之規定，備置適當之儲存設備或容器盛裝；甚且，其於關廠後剩餘之五氯酚產品亦因露天堆儲於廠區，經長期風蝕雨淋而滲入地下，導致土壤及地下水污染，則台碱公司已違反廢棄物清理法第 13 條及該法臺灣省施行細則第 18 條、第 20 條等規定，甚明。此外，台碱公司用汞電解法將海水電解以製造氯及鹼，其電解廢液所夾帶排放流失的汞隨之流佈至安順廠內北區電解工廠及鹼水工廠之表土、廠外中石化所有之前海水貯水池底泥等處，是台碱公司亦未依上開法令規定以水泥固型化設備處理含汞或其化合物污泥，此為上訴

人所不爭執。又由於汞是極易被土壤所吸附之重金屬，存在於底泥時不易釋出於水中，故只要是以汞電解法將海水電解以製造氯及鹼之工廠，於生產過程電解槽及其他設施所產生含汞之污泥，或製程廢水所夾帶及處理廢水等所產生含高濃度汞之污泥，因其危害性相當高，故需特別處理，不得任意棄置。準此，縱稱當時主管機關未定有汞之管制標準，惟台碱公司未備有水泥固型化之設備或其他合乎法規之設備以處理汞污泥，任由留置於操作區廢水沈積池之汞污泥排入海水貯水池，即已違反廢棄物清理法及施行細則之規定，自不待言。又被上訴人於 62 年間因接獲民眾陳情，指台碱公司安順廠污水未經廢水池處理，即偷偷經由四草湖內海排放出來，妨害附近漁民養殖業，請予協助處理等語，被上訴人乃函請台碱公司將安順廠廢水排入其自有之廢水處理池，俾存儲滲入地下，固有該公函附卷可稽，然究不能據此而認為被上訴人有允許台碱公司得將汞污泥經由廢水處理池而任其流失至各處致造成土壤之污染，是上訴人指稱台碱公司因信賴被上訴人所採行之廢水處理方式，應有信賴保護原則之適用云云，即無理由。另上訴人稱台碱公司於 65 年 10 月 9 日亦曾將工廠廢水處理情形報請臺灣省水污染防治所核備在案，當時臺灣省水污染防治所未曾反對台碱公司前開廢水處理方式，或命台碱公司改善乙情云云，惟上開情形乃臺灣省水污染防治所為調查全省水污染現況，亟需安順廠之資料，故檢送工廠廢水調查表乙份，請安順廠於 1 星期內填妥，並將該調查表寄回，此有臺灣省水污染防治所 65 年 9 月 16 日水染

治字第 2233 號函附卷可佐，是日後台碱公司安順廠於 65 年 10 月 9 日以 (65) 順工安字第 1862 號函將其工廠廢水調查表檢送臺灣省水污染防治所備查，自不足以表示臺灣省水污染防治所對台碱公司之處理過程及方式業已認為符合當時之廢棄物清理法及相關規定。又前臺灣省政府曾於 71 年 2 月 3 日函請經濟部轉請國營會於同年 3 月 6 日依臺灣省水污染防治所研擬之「台 安順廠海水貯存池底泥清除計畫書」督促台碱公司迅即處理，該公司於同年 4 月 7 日函復該會略以：該公司已奉令裁撤，該廠亦將關閉，所囑實無法辦理，請該會另設法處理，足見台碱公司於 71 年間即知海水貯水池受有汞污染，則依當時之廢棄物清理法第 12 條第 1 項規定，台碱公司自應負自行或委託民營廢棄物清除處理機構清除處理上開戴奧辛及汞污泥之義務。而上訴人既於 72 年 4 月 1 日起與台碱公司合併，台碱公司之法人格即由上訴人所吸收，台碱公司之權利義務則由上訴人所概括承受，此觀上訴人與台碱公司所簽定之合併契約書即明。其次，土污法雖於 89 年 2 月 2 日始制定公布，惟土污法第 48 條明文規定，第 7 條、第 12 條、第 13 條、第 16 條至第 18 條、第 32 條、第 36 條、第 38 條及第 41 條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之。查台碱公司既為系爭場址之污染行為人，則有關土污法上述條文所發生之權利義務，自應由上訴人概括承受，尚無疑義。且國家對於違規行為人之罰鍰處分，因具有一身專屬性，依據民法第 1148 條規定，固不得由繼承人繼承之；至於被繼承人其他公法上

之義務，如具有財產性，仍應由繼承人繼承之（本院 91 年度判字第 1261 號判決參照）。本件被上訴人依據土污法第 38 條規定，命上訴人繳納依土污法第 13 條所代為支付之費用，核屬要求台碱公司依據土污法規定負擔污染整治之義務，並非制裁性之罰鍰處分，是該項公法義務之發生，與行為人之資格或能力無涉，從而該項費用乃具有財產性而不具有一身專屬性，自得由公司合併而承其權利義務之上訴人承受之。何況，土污法所以設定「污染行為人」之概念，其目的即在課以符合「污染行為人」要件之人負起整治遭污染之土壤或地下水之責任，準此，污染行為人依土污法所負之整治之義務，並非著重於「人之屬性」，而係強調污染整治之「物之屬性」，自非所謂一身專屬性之公法義務。又上訴人並非單純受讓系爭土地，而係概括承受污染行為人即台碱公司之全部權利義務。而台碱公司確為系爭場址之污染行為人，基於土地之所有者及管領者享有土地帶來之利益，亦應承擔社會所賦予之責任，故而台碱公司因其個別行為而造成之環境污染，則繼受其法人人格之上訴人即應負起排除系爭污染行為責任，自不待言。又上訴人與台碱公司合併後，對於該場址污染之嚴重性，早已知悉甚詳，詎上訴人對系爭場址卻未有何具體改善之相關作為（參監察院 92 年 9 月 24 日(92)院台財字第 0922200939 號糾正文），顯已違反當時廢棄物清理法第 13 條、第 15 條及現行廢棄物清理法第 28 條、第 36 條，並已違反「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」等相關規定，符合土污法第 2 條第 12 款第 1 目「非法排放、洩漏、灌

注或棄置污染物」及第 3 目「未依法令規定清理污染物」之規定，故上訴人確為系爭場址之污染行為人無訛。而上訴人確為系爭場址之污染行為人，則姑不論上訴人係奉經濟部之命令而與台碱公司合併，且經濟部對台 公司或上訴人亦負有監督之責，其對台碱公司任意棄置有害事業廢棄物或排放廢水，未加以制止，理應負監督管理不週之責任，惟真正實際污行為之人仍為台 公司及上訴人，故縱稱經濟部依法亦為系爭場址之污染行為人，亦無礙上訴人為污染行為人依土污法應負污染整治之責任。蓋依土污法第 25 條第 2 項規定，污染土地關係人因重大過失，致其土地公告為整治場址者，就各級主管機關依第 12 條第 1 項、第 13 條及第 16 條規定支出之費用，與污染行為人負連帶清償責任。依此規定，污染行為人與污染土地之關係人間就整治場址所支出之必要費用，應負連帶清償責任。準此，不論是否尚有其他法人共同造成系爭場址之污染，或經濟部亦為系爭場址之污染行為人，上訴人既然是系爭場址之污染行為人，被上訴人依據土污法第 38 條規定，命上訴人支付本件系爭款項，依法尚無違誤。另依土污法第 13 條第 1 項第 8 款規定，所在地主管機關為減輕污染危害或避免污染擴大，應依控制場址或整治場址「實際狀況」，採取應變必要措施。又主管機關採取必要措施之範圍，並不以污染控制或整治場址範圍為限，俾減輕控制場址或整治場址之污染行為所造成之危害。本件被上訴人依土污法第 13 條第 1 項第 8 款規定對海水貯水池中之魚體採取應變必要措施，進行「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳

門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，雖該海水貯水池非屬地下水污染控制場址或整治場址，惟因該海水貯水池受安順廠整治場址之污染影響，導致貯水池之底泥污染嚴重，池中魚體戴奧辛濃度值亦高於一般魚體，為避免居民繼續食用戴奧辛含量偏高之魚體，造成污染危害擴大，被上訴人依上開計畫一方面針對海水貯水池、鹿耳門溪出海口及鄰近魚塭魚體戴奧辛含量作一普遍性調查，釐清上述地點魚體是否持續受戴奧辛污染，同時為避免居民繼續食用戴奧辛含量偏高之魚體，進而將捕抓之魚體予以銷毀，自屬必要之應變措施行為，核與土污法第 13 條第 1 項第 8 款之規定，並無違背。其次，被上訴人對海水貯水池中之魚體採取應變必要措施前，即依土污法第 13 條第 3 項規定，先請求土污整治基金代為支應相關費用，土污整治基金乃於 92 年 4 月 9 日先代為支應 947,400 元，迨被上訴人執行完成本計畫後，經核算共支出 652,221 元，被上訴人再以支票將賸餘款 295,179 元檢還予土污整治基金會；亦即本件係先由土污整治基金撥付費用予被上訴人後，被上訴人才開始進行相關應變措施。上訴人指稱檢測報告所載之採樣日為 92 年 9 月 23 日，檢測報告係於同年 11 月 19 日作成，反觀土污基金早在同年 4 月 9 日即代為支付費用，故主張被上訴人對魚體並未進行任何採樣檢測，即逕予捕捉、銷毀，即屬違法云云，核與事實不符，亦不足採。況被上訴人是否應對海水貯水池池中魚體採取應變必要措施，自應以海水貯水池池中之魚體是否有危害人體作為判斷基準。而系爭海水貯水池中魚體戴奧辛

濃度值過高，不惟有上訴人自行提出之調查報告可參，且見諸於媒體之報導亦不在少數，而被上訴人歷次書狀援引歐盟有關食物之戴奧辛含量管制標準，亦可見池中魚體之戴奧辛含量確實高於國際社會之管制標準，故系爭海水貯水池中之魚體不宜再繼續食用，此為大眾普遍認知之事實。被上訴人為避免居民繼續食用戴奧辛含量偏高之魚體，造成污染危害擴大，乃對魚體戴奧辛含量進行採樣調查，進而將捕抓之魚體予以銷毀，自屬必要之應變措施行為，要不因我國尚未訂定水域底泥污染基準值及食品有關戴奧辛管制標準，而認定池中之魚體並無危害人體健康之虞，且無銷毀之必要。至魚塭收購及發放補償，與被上訴人對海水貯水池中之魚體進行必要應變措施，二者並無關聯，自不能認為被上訴人對海水貯水池採取之應變措施為違法。而被上訴人為執行上開應變必要措施，自須以相當之人力、物力因應，所列人事費共 41,676 元、業務費共 470,921 元，不惟有被上訴人提出之支出費用明細表乙份可稽，並有相關單據影本（含粘貼憑證用紙、誤餐費申請單、發票、領據、收據等）附卷可資佐證，經核均屬合理且必要之支出費用，並經土壤及地下水污染整治基金會依土污法第 13 條第 3 項規定核可代為支應。是上開費用之支出與被上訴人為執行其應變必要措施，顯有其必要性。有關上訴人指稱「加班費之加班原因與計畫無關，不符土污法第 13 條第 1 項及第 2 項之情形」乙節，惟被上訴人請求之加班費，其加班期間自 92 年 4 月 15 日至同年 11 月 24 日止，皆在上開計畫執行期間內，且所有加班費申請單上

皆詳細記載加班時間及工作摘要，而憑證用紙左上方亦加蓋「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」之印章，自難謂與上開計畫無關。另被上訴人檢附之發票，其中 1 張之品名固記載為「配送收入」（日期為 92 年 9 月 23 日），惟此實為快捷配送支出之費用，尚非不實之支出。至被上訴人於 92 年 11 月間委託澤舜工程行辦理海水貯水池魚類捕抓及銷毀等相關工作，共支付 470,921 元，惟因海水貯水池之魚類生長快速，被上訴人乃另僱請數名臨時工至海水貯水池捕抓魚類，是尚無上訴人所稱「就相同工作重複發包」之情形。又上訴人指稱被上訴人支付澤舜工程行工作人員之酬金 237,500 元，可支付 15 名工作人員，18 個工作天之酬金，超過被上訴人原定之 15 名工作人員及 2 星期工作時間乙節，經查，依被上訴人所提出之「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，其中第四點（一）及第五點已明白記載捕抓魚體至少 15 名臨時工，以 25 個工作天完成，此有該計畫書可參，是被上訴人支付予澤舜工程行工作人員之酬金並無浮報灌水之情形。至上訴人指稱「審查委員出席費及開會用礦泉水與本計畫無涉」乙節，惟查審查委員開會之時間既係在上開計畫之執行期間內，則被上訴人支付審查委員之出席費，及開會期間之茶水費開銷，核屬必要，自難謂與土污法第 13 條第 1 項及第 2 項規定不符。末查被上訴人於 92 年間鑑於系爭海水貯水池受安順廠整治場址之污染影響，導致貯水池之底泥污染嚴重，池中魚體戴奧辛濃度值亦高於一般

魚體，為避免污染擴大，遂依土污法第 13 條第 1 項規定採取應變必要措施，進行「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，並由土污整治基金依同條第 3 項規定代為支應費用 652,221 元後，依同法第 38 條規定限期命上訴人繳納該筆款項，此項請求權，核屬公法上之請求權。又該公法上之請求權，依行政程序法及民法之規定，應自其請求權可得行使時起算。準此，本件被上訴人之請求權時效，應自被上訴人依土污法第 13 條、第 38 條支付相關費用後起算，而非自上訴人污染行為時起算。查被上訴人於 92 年 12 月間執行完成本項「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，故其對上訴人請求繳納相關費用之請求權，應自 92 年 12 月起算，則被上訴人於 93 年 5 月 10 日以南市環水字第 09303012510 號函命上訴人於 93 年 6 月 30 日以前將前揭款項繳入土污整治基金帳戶，該請求權尚未罹於時效甚明。另查被上訴人係對海水貯水池中之魚體採取應變必要措施後，依土污法第 38 條規定命上訴人繳納費用，該項請求權係根據土污法第 38 條規定而來，尚非係對上訴人主張侵權行為而請求損害賠償，核與侵權行為之消滅時效無涉。至被上訴人前於 93 年 5 月 10 日以南市環水字第 09303012510 號函命上訴人於 93 年 6 月 30 日前將前揭款項繳入土污整治基金帳戶；因上訴人未依限繳納，被上訴人乃於 93 年 8 月 31 日以南市環水字第 09303023740 號函，依據土污法第 38 條（後段）規定，按支出費用 652,221 元加計 2 倍費用，連同原應繳納費

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

肆、本院按：

- 一、「本法專用名詞定義如下：……十二、污染行為人：指因有下列行為之一而造成土壤或地下水污染之人：(一)非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物。(二)仲介或容許非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物。(三)未依法令規定清理污染物。」、「各級主管機關對於有土壤或地下水污染之虞之場址，應即進行查證，如發現有未依規定排放、洩漏、灌注或棄置之污染物時，各級主管機關應先依相關環保法令管制污染源，並調查環境污染情形。前項場址之土壤污染或地下水污染來源明確，其土壤或地下水污染物濃度達土壤或地下水污染管制標準者，所在地主管機關應公告為土壤、地下水污染控制場址（簡稱控制場址）；控制場址經初步評估後，有危害國民健康及生活環境之虞時，所在地主管機關應報請中央主管機關審核後公告為土壤、地下水污染整治場址（簡稱整治場址），並於中央主管機關公告後 7 日內將整治場址列冊，送各該直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所及地政事務所提供閱覽。」、「所在地主管機關為減輕污染危害或避免污染擴大，應依控制場址或整治場址實際狀況，採取下列應變必要措施：一、命污染行為人停止作為、停業、部分或全部停工。……七、移除或清理污染物。八、其他應變必要措施。所在地主管機關對於前項第 3 款、第 4 款、第 7 款及第 8 款之應變必要措施，得命污染行為人或委託第三人為之。所在地主管機關

因前 2 項所支出之費用，得由土壤及地下水污染整治基金代為支應。」、「依第 12 條、第 13 條、第 16 條或第 17 條第 3 項規定支出之費用，所在地主管機關得限期命污染行為人繳納；屆期未繳納者，得按其規定支出費用加計 2 倍，命其繳入土壤及地下水污染整治基金並移送法院強制執行。」分別為土污法第 2 條、第 11 條第 1 項、第 2 項、第 13 條及第 38 條所明定。

- 二、本件上訴人公司安順廠土地，經被上訴人所屬環境保護局於 90 年間現場進行污染調查，發現土壤中戴奧辛含量超過土壤污染管制標準，研判安順廠全廠區土壤均遭受污染，被上訴人乃依土污法第 11 條第 2 項前段規定，於 91 年 4 月 11 日以南市環水字第 09104007660 號公告，將該廠區（地址：臺南市○○區○○街 2 段 421 號；地號：臺南市○○區○○段 668 地號）公告為污染控制場址；復於 92 年 12 月 1 日以南市環水字第 09204023661 號修正公告，將安順廠（地址：臺南市○○區○○街 2 段 421 號；地號：臺南市○○區○○段 668、668 之 1、668 之 2、668 之 4 及 668 之 5 地號之全部土地）及二等九號道路東側草叢區（○○段 544 之 2、541 之 2、543、545 地號之全部土地及同段 550、551、552 地號緊臨○○○號道路以東 50 公尺範圍內之土地）公告為土壤污染控制場址，污染物為戴奧辛及汞。嗣被上訴人再依土污法第 11 條第 2 項及「土壤及地下水污染控制場址初步評估辦法」（下稱初評辦

法)第2條規定對上揭場址進行初步評估結果，認該場址符合初評辦法第2條第1項第3款及第4款規定，爰依土污法第11條第2項及初評辦法第2條第1項規定，於92年12月9日將初步評估結果報請行政院環境保護署審核，並經環保署於93年3月19日以環署土字第0930020257號公告安順廠及二等九號道路東側草叢區為土壤污染整治場址。而被上訴人鑒於前揭土壤及地下水污染之情況，已使附近居民疑似食用附近魚類致體內戴奧辛含量偏高，為避免污染擴大，遂依土污法第13條第1項規定採取應變必要措施，進行「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，並由土污整治基金依同條第3項規定代為支應費用652,221元。其後，被上訴人旋依土污法第38條規定限期命上訴人繳納該筆款項，並於93年4月16日命上訴人陳述意見後，於93年5月10日以南市環水字第09303012510號函命上訴人於93年6月30日以前將前揭款項繳入土污整治基金帳戶。惟上訴人屆期未繳納，被上訴人乃再依土污法第38條(後段)規定加計2倍費用，連同上開應繳納費用合計1,956,660元，於93年8月31日以南市環水字第09303023740號函命上訴人於93年9月30日以前繳入土污整治基金帳戶。上訴人不服，提起訴願，亦遭駁回，乃提起本件行政訴訟。

三、次按行政處分內容之解釋，應以其整體內容為之，經查，被上訴人係先以93年5月10日南市環水字

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

四、復查，原判決關於系爭場址中之戴奧辛及汞污染，係台碱公司所生產五氯酚未妥善儲存及以電解法製造鹼、氯之過程中所造成，台碱公司或上訴人為本件污染行為人之事實，以及上訴人所主張台碱公司因信賴被上訴人所採行之廢水處理方式，有信賴保護原則之適用云云，如何不足採等事項均詳予以論述，是原判決所適用之法規與該案應適用之現行法規並無違背，與解釋判例，亦無牴觸，並無所謂

原判決有違背法令之情形；此外，原審認定堆置不用之五氯酚為廢棄物清理法所稱之廢棄物，此乃原審對廢棄物清理法所作之解釋，上訴人所謂堆置之五氯酚非為廢棄物清理法所定義之「事業廢棄物」云云，僅屬法律見解之歧異，難以此指稱原審有何判決不適用法規之違法，亦不足否定原判決認定之事實。再者，本件被上訴人之請求權時效，應自其請求權可得行使時起算，亦即被上訴人之請求權時效，應自被上訴人依土污法第 13 條、第 38 條支付相關費用後起算，上訴人於原審主張：污染行為時起算云云，原審就其主張如何不足採等事項均已詳為論斷，屬法律見解之歧異，難以此指稱原審有何判決不適用法規之違法，上訴人所稱未依法適用法規之違法云云，亦非可採。

五、另查，上訴人係於 72 年 4 月 1 日起與台碱公司合併，此為原判決所認定之事實，且為兩造所不爭之事實，台碱公司之權利義務由上訴人所概括承受。而土污法雖於 89 年 2 月 2 日始制定公布，惟土污法第 48 條明文規定，第 7 條、第 12 條、第 13 條、第 16 條至第 18 條、第 32 條、第 36 條、第 38 條及第 41 條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之，台碱公司既為系爭場址之污染行為人，則有關土污法上述條文所發生之權利義務，自應溯及既往適用於台碱公司，並由上訴人概括承受，且污染行為人依土污法所負之整治之義務，並非所謂一身專屬性之公法義務。台碱

公司因其個別行為而造成之環境污染，則繼受其法人人格之上訴人即應負起排除系爭污染行為責任，符合土污法第 2 條第 12 款第 1 目「非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物」及第 3 目「未依法令規定清理污染物」之規定，故上訴人確為系爭場址之污染行為人等事項，均經原判決闡述甚詳，將判斷而得心證之理由記明於判決，經核並無違背論理法則或經驗法則，亦無判決不適用法規或適用不當、不備理由等違背法令情事。上訴人對於業經原判決詳予論述不採之事由再予爭執上訴人非系爭場址之污染行為人云云，核屬法律上見解之歧異，要難謂為原判決有違背法令之情形。

- 六、末查，上訴意旨又主張：上訴人係奉經濟部之命令而與台碱公司合併，且經濟部對台碱公司或上訴人亦負有監督之責，其對台碱公司任意棄置有害事業廢棄物或排放廢水，未加以制止，理應負監督管理不週之責任云云，惟按土污法第 25 條第 2 項規定，污染土地關係人因重大過失，致其土地公告為整治場址者，就各級主管機關依第 12 條第 1 項、第 13 條及第 16 條規定支出之費用，與污染行為人負連帶清償責任。依此規定污染行為人與污染土地之關係人間就整治場址所支出之必要費用，應負連帶清償責任，並未限制僅由單一之污染行為人與單一之污染土地關係人負責任。至於上訴人對土污法第 13 條之立法意旨之主張，核屬法律上見解之歧異，其指稱原審有不備理由及適用法規顯有錯誤之違法

云云，並非可採。經查本件真正實際污染行為之人既為台碱公司及上訴人，不論是否尚有其他法人共同造成系爭場址之污染，或經濟部亦為系爭場址之污染行為人，亦無礙上訴人為污染行為人依土污法應負污染整治之責任，被上訴人依據土污法第 38 條規定，命上訴人支付本件系爭款項，依法尚無違誤。上訴人對於業經原判決詳予論述不採之事由再予爭執，要難謂為原判決有違背法令之情形。

七、從而，原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴，核無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違誤，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

據上論結，本件上訴為無理由，爰依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 9 6 年 1 1 月 8 日

（附件七之二）

最高行政法院判決

96 年度判字第 1954 號

上 訴 人 中國石油化學工業開發股份有限公司

代 表 人 馮亨

訴訟代理人 吳文琳 律師

黃虹霞 律師

被 上 訴 人 臺南市政府

代 表 人 許添財

訴訟代理人 張訓嘉 律師

魏灼瑩 律師

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

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

壹、本件上訴人主張：（一）查本件係被上訴人以上訴人合併台灣 業股份有限公司（下稱台碱公司）之存續公司，應依公司法第 319 條準用第 75 條之規定，概括承受台碱公司之權利與義務，要求上訴人就接管台碱公司所有位於臺南市○○區○○段 554 之 2、541 之 2、543、545、668、668 之 1、668 之 2、668 之 4、668 之 5、668 之 6 地號之全部土地及鹽田段 550、551、552 地號緊鄰二等九號道路（1K+80054 至 2K-825 段）以東 50 公尺範圍之土地，及臺南市○○○號道路（下稱系爭污染土地）存有之汞、五氯酚及戴奧辛污染情事，依民國（下同）89 年 2 月 2 日公布之土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）規定，負污染行為人之整治責任。被上訴人依土污法第 13 條規定執行「中石化安順廠海水貯水池與鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，支付新臺幣（下同）652,221 元，乃以 93 年 5 月 10 日南市環水字第 09303012510 號函（下稱前函，即本件原處分）命上訴人繳納 652,221 元。嗣因上訴人爭執其非土污法所定之污染行為人，拒不繳納，被上訴人復以 93 年 8 月 31 日南市環水字第 09303023740 號函（下稱後函）依土

污法第 38 條規定加計 2 倍費用，限命上訴人於 93 年 9 月 30 日前將 1,956,660 元繳入土壤及地下水污染整治基金（下稱土污整治基金）帳戶。惟查原審對上訴人所提倘同時維持後函及前函，上訴人將繳納 2,608,884 元，與土污法第 38 條規定相悖乙節隻字未提，有判決不備理由及未適用土污法第 38 條規定之重大違背法令之違誤。原審就此等重要之證據棄置未論，復未說明何以未採信之理由，顯有判決不備理由及不適用土污法第 38 條規定之重大違背法令之違誤。（二）按廢棄物清理法係規範廢棄物之清理及處置，而該法針對何謂廢棄物皆有明確之定義，是僅於行為人對法定廢棄物，有未依規定，妥為貯存或清除、處理之情事發生，始有違反前揭法律可言。查台碱公司生產之五氯酚，係台碱公司生產之產品，不符「事業廢棄物」之定義，且主管機關亦從未公布該事業產品只要廢棄不用，即成為廢棄物。乃原審認定該事業產品只要廢棄不用，即成廢棄物，顯與廢棄物清理法所定義之法定廢棄物之規定不符，亦與本院 93 年度判字第 53 號判決及 91 年度判字第 2253 號判決所揭示之處罰法定主義有違。（三）又台碱公司生產五氯酚及以電解法製造鹼、氯之過程，業於 65 年 10 月 9 日即向臺灣省水污染防治所核備在案，是海水貯水池實為水銀電解法之循環製程之一。而被上訴人亦曾指示台碱公司應將電解後夾帶流失汞之廢水排放至台碱公司自有之廢水池，此有被上訴人致台碱公司之公函在卷可稽。原審亦肯認被上訴人確曾函請台碱公司將安順廠廢水排入其自有之廢水處理池，俾存儲滲入地下，且原審復認

定安順廠汞污染肇因於產生的電解廢液係先排放至廠區西邊的廢水沉積池，再排放至前海水貯水池中。足見台碱公司將電解後夾帶流失汞之廢水排放至海水貯水池，為被上訴人所許可。故依行政程序法第 8 條及司法院釋字第 525 號解釋意旨，應有信賴保護原則之適用。原審卻謂上訴人無信賴保護原則之適用云云，其判決理由顯有矛盾。且如前述，台碱公司處理電解後排放夾帶流失汞之廢水，亦於 65 年 10 月 9 日向臺灣省水污染防治所核備在案。惟原審就臺灣省水污染防治所何以未曾反對台碱公司廢水處理方式未詳加審究，復未敘明理由，即有判決不備理由及不適用法規之違法。(四) 查違規行為之行政責任，性質上不得作為承受之對象，本院 90 年度裁字第 1111 號裁定揭著是旨。故依公司法第 319 條準用第 75 條規定所稱因合併而消滅之公司，其權利義務，應由合併後存續或另成立之公司承受，自不包括違規行為之行政責任。又土污法對污染行為人之定義及環境基本法之規定，旨在課以污染行為人對環境污染之破壞及污染，負起整治之責。是污染者負責原則並非單純費用歸屬之問題，其課予污染者對於環境破壞之填補責任。而當行政法含有刑法之處罰手段，無異將行政法之領域，擴張及於刑法之範圍，從而一般刑法理論，「刑止一身」之概念，行為人就本身之行為，自負其責，不得轉嫁他人。土污法既未規定污染行為人之身分得依合併關係而由他人繼受之，故該污染行為人必以本身從事土污法第 2 條第 12 款所定之行為，始足當之。至於因合併而成為污染土地之所有權人，充其量僅為污染關係

人，此由土污法第 2 條第 15 款規定即明。原審擴張污染行為人之認定範圍，遽認台碱公司為系爭場址之污染行為人，並以上訴人與台碱公司合併，上訴人應概括承受台碱公司，依土污法所發生之權義，顯有違罪刑法定主義及處罰法定主義。(五)廢棄物清理法係規定事業廢棄物之清除、處理和貯存，應由產生該事業廢棄物之事業機構自行負責，上訴人並非產生該事業廢棄物之事業機構，被上訴人無由責成上訴人負責清除、處理或貯存本件之事業廢棄物。且安順廠早於 71 年間即已關廠停產，上訴人接管該廠場址後，並未再進行開發或對該廠場址進行任何利用，此點同為原審及被上訴人所肯認，是本件上訴人根本非產生事業廢棄物之事業機構，廢棄物清理法並未課上訴人以貯存、清除或處理非由其自行產生之事業廢棄物之責任。原審顯未審酌廢棄物清理法第 13 條、第 14 條及第 19 條規定，而有未依法適用法規之違法。另上訴人與台碱公司合併後，台碱公司並未將五氯酚產品移交予上訴人，此有移交清冊可稽。被上訴人指稱上訴人任意堆置五氯酚產品，造成戴奧辛污染，並非屬實。原審就此攸關上訴人是否為污染行為人之重要證據，亦未敘明未採信之理由，實有判決理由不備及適用法規顯有不當之違法。(六)按土污法第 2 條第 12 款第 2 目所謂「容許」，係指對於該污染之土地及地下水是否有管理監督之責，如果有管理監督之責，能管理而不管造成污染之結果，自應加以責難。本件被上訴人依 63 年 7 月 26 日公布之廢棄物清理法第 4 條規定，為主管機關，依同法第 14 條及第 19 條規定，應定

期派員檢查台碱公司處理事業廢棄物之情況，但截至 71 年台碱公司安順廠關廠，乃至上訴人接管安順廠土地，被上訴人未曾以台碱公司之事業廢棄物，未妥為貯存或清除、處理，限期通知台碱公司改善，足見台碱公司之事業廢棄物，並無被上訴人所稱未妥為貯存或清除、處理之情形。倘被上訴人就台碱公司非法棄置事業廢棄物，未依法採取適當之措施命其改善，被上訴人之舉，自應構成怠於執行職務之違法，符合土污法第 2 條第 12 款第 2 目「容許非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物」要件，應被認定為污染行為人。而在污染行為人為複數之情形下，因土污法並未規定污染行為人須連帶負責，自應由各污染行為人就其各自應分擔之部分負其責任。故原審獨命上訴人負全部之整治之責，顯違反行政程序法第 6 條「行政行為不得差別待遇」部分，未詳加審酌，復未敘明未採信之理由，即有判決不備理由及適用法規顯有錯誤之違法。(七) 另依土污法第 13 條之立法過程觀之，土污法第 13 條之適用，應僅限於已公告之控制或整治場址。此外，土污法之所以將地下水污染整治問題一併納入規範，乃考量如能確認與土壤污染相關之地下水污染，則納入土污法規定中通盤整治。若與土壤污染無關或不明原因之地下水污染，則納入水污染防治法處理之，亦即我國係採土污法及水污染防治法平行立法方式進行。查海水貯水池非僅未被公告為地下水控制或整治場址，亦未被公告為土壤控制或整治場址，且我國迄未訂定「水域底泥污染基準值」，並無從判定海水貯水池底泥之戴奧辛含量是否超過污染管制標準，且依衛生署

公告之食品管制標準，我國針對魚蝦貝類等食品亦無戴奧辛管制標準，本件根本不符合土污法第 13 條所定被上訴人得採取緊急應變措施之要件，且被上訴人指稱海水貯水池底泥之戴奧辛污染原因係五氯酚廠區之廢水排放至海水貯水池所致，此與土壤整治無關，乃原審就此未予審酌，顯有判決不備理由及適用法規顯有錯誤之違法。(八) 本件系爭土地原為台碱公司供安順廠使用，俟安順廠於 71 年 5 月關廠後，系爭土地即未為任何使用或開發。足證安順廠縱有任何污染行為，其行為早於安順廠關閉後即已停止。是被上訴人對安順廠之公法上請求權，業因罹於消滅時效而消滅。惟原審以被上訴人係於 92 年 12 月間執行完成「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，因而認定被上訴人對上訴人請求繳納相關費用之請求權，應自 92 年 12 月起算云云，顯有未依法適用行政程序法第 131 條第 1 項、民法總則施行法第 18 條規定，及本院 92 年度判字第 163 號判決要旨之違法。(九) 又土污法 89 年制定公布時，被上訴人所指系爭土地之污染行為人台碱公司既早已因 72 年間被合併而消滅，則土污法縱有如其第 48 條部分適用於污染行為人之規定，但 89 年之新立法應不能使 72 年已消滅之台碱公司適用土污法規定。又上訴人與台碱公司合併於 72 年間，上訴人所繼受台碱公司之權利義務為 72 年合併當時台碱公司之權利義務，而於 72 年當時尚無土污法，則 72 年當時之台 公司不負土污法第 13 條義務甚明，從而更不生由上訴人因 72 年間合併而繼受斯時台碱公司尚無之

89 年公布土污法第 13 條義務之問題。(十) 查若污染土地所有者及管領者即應當然繼受污染行為人之法人人格，則土污法第 2 條第 12 款及第 15 款不必將污染行為人與污染土地關係人作區分；暨其他土污法關於適用於污染行為人之規定，亦應規定為併適用於污染土地關係人，但土污法各項規定對其適用對象既作區分，司法機關必須依法裁判，不得任意擴大土污法關於污染行為人規定之適用範圍，兼及於污染土地關係人。此外，土污法中關於污染土地關係人亦設有眾多規定，原審以為本件上訴人若非污染行為人，即無法貫徹土污法規定，顯有誤解。又與台碱公司合併不是出於上訴人之主動或意願，更不是基於取得系爭土地所有權之目的，而是土污法 89 年公布之 17 年前之 72 年時政府政策。系爭土地在合併當時即已為污染土地，由合併前直到目前均無法作任何有效利用，即上訴人亦為受害人，並無再令上訴人超越法律更承受台 公司人格而進一步受害之理，爰請求廢棄原判決。

貳、被上訴人則以：按當事人依行政訴訟法第 243 條第 1 項規定，以高等行政法院判決有不適用法規或適用法規不當為上訴最高行政法院之理由時，其上訴狀或理由書應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容。若係成文法以外之法則，應揭示該法則之意旨。倘為司法院解釋、或最高行政法院之判例，則應揭示該判解之字號或其內容。上訴狀或理由書如未依此項方法表明者，即難認為已對高等行政法院判決之違背法令有具體之指摘，又對原判決所持法律上之見解之歧異，要難謂為適用法

規錯誤，其上訴自難認為合法。經查上訴人上訴指摘事項，業據上訴人於原審提出主張，同時於原審程序中已就各項為充分之辯論，並經原審論述甚詳，予以一一指駁，敘明其不採之心證理由在案，自無上訴人所稱之違法或不當之處。茲上訴人復以相同事由提起本件上訴，雖泛稱有上訴之事由，惟其所稱種種原審有不適用法規之違法云云，僅屬其主觀法律見解與原審法院判決見解之不同，上訴人並未具體指出原判決有違背何項法令、不適用法規或如何適用不當之情事。又有關被上訴人是否有默示撤銷前函、原審對後函及前函之解釋、堆置之五氯酚是否為廢棄物清理法所定義之「事業廢棄物」、台碱公司移交之財產是否包括五氯酚、台碱公司或上訴人是否為污染行為人、時效是否消滅等節，更係屬原審取捨證據、認定事實之職權行使，上訴人指摘其為不當，而未具體說明其不適用法規或適用法規不當之事實，亦難認為對原判決之如何違背法令已有具體之指摘，其上訴為不合法，應予駁回。次按姑不論被上訴人於後函之函文中已敘明後函係依照土污法第 38 條規定處以加計 2 倍之金額，連同前處分合計金額為 1,956,660 元，原審於有關後函之另案判決亦已就此有所闡釋，上訴人並無誤繳 2,608,884 元之虞。況查本件被上訴人以前函命上訴人給付 652,221 元，該處分形式上並無瑕疵，自應有效成立。至後處分是否有命重複繳納一事，僅影響後函效力之有無及其範圍，對本件行政處分之效力不生影響。故原審認定上訴人此項主張顯然不影響本件基礎，而於判決末段表示其餘攻擊防禦方法，尚無逐一論述之

必要等語，自無上訴人所稱之判決不備理由及未適用土污法第 38 條規定之違誤。況判決不備理由之違法，係屬行政訴訟法第 243 條第 6 款之事由，依行政訴訟法第 258 條之規定，上訴人前項抗辯於本案顯無實益，自不影響裁判結果。又廢棄物清理法對「事業廢棄物」加以管制，係因其可能具有毒性或危險性，若任其廢棄堆置，對人體健康及自然環境有產生危害或污染之處，對事業廢棄物之解釋，自不能脫離此一立法目的，至於物質係生產過程中之副產品抑或主產品則非所問。本件系爭五氯酚產品係有劇毒之化學物質，甚且遭法令禁止使用，其既有對人體或環境產生危害及污染之虞，經棄置不用後，自屬事業廢棄物無疑。如依上訴人之主張，生產過程之製品即不可能為廢棄物，則任何物品皆可主張是產品，其棄置後仍係產品而非廢棄物，如此廢棄物清理法及相關環保法規即無適用餘地，此項主張顯無理由。原審認定堆置不用之五氯酚為廢棄物清理法所稱之廢棄物，此乃原審對廢棄物清理法所作之解釋，上訴人對此固有不同之解釋，僅屬主觀法律見解之歧異，難以此指稱原審有何判決不適用法規之違法；況土污法所規定污染行為人負擔整治費用之責任，乃係依污染者付費原則所規定之公法上給付義務，並非屬裁罰性質之行政罰鍰規定，自無上訴人所謂之處罰法定主義之適用。又安順廠之廢水沉積池並非海水貯水池，此依上訴人自行提出給被上訴人之「臺南市安順廠區汞及五氯酚污染調查評估報告」即可得知。且依該報告所附之圖表，亦可看出廢水沉積池與海水貯水池並非同一處所；且當時台鹽公司亦

抽取海水貯水池之水製鹽，居民並至海水貯水池捕撈水產品。是以，上訴人指稱「沉積池即為現今海水貯水池」乙事，顯非事實。而被上訴人當初僅係依上訴人之陳報而同意其將廢水排入廢水沉積池，並未同意不採取適當措施避免廢水造成污染，故上訴人就此所為主張，亦顯無理由。另有關上訴人所稱被上訴人指示其將廢水排放至沉積池之函文，此係因上訴人未經廢水處理池即任意排放置內海，被上訴人經接獲陳情後始為指示。然汞電解法製造氯鹼之工廠於生產過程中所產生的各式汞污泥因危害相當高，故須特別處理不得任意棄置一事，被上訴人已於原審詳加說明，64 年發布之廢棄物清理法臺灣省施行細則第 20 條亦有明定，此亦經原審所肯認。至有關上訴人指稱臺灣省水污染防治所未曾反對上訴人前開廢水處理方式，或命上訴人改善云云，原審對此亦已詳加調查並敘明理由，並無上訴人所稱之判決不備理由及不適用法規之違法。另上訴人既於 72 年 4 月 1 日起與台碱公司合併，台碱公司之法人人格即由上訴人所吸收，台碱公司之權利義務則由上訴人所概括承受。而土污法雖於 89 年 2 月 2 日始制定公布，惟土污法第 48 條明文規定，第 7 條、第 12 條、第 13 條、第 16 條至第 18 條、第 32 條、第 36 條、第 38 條及第 41 條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之，台碱公司既為系爭場址之污染行為人，則有關土污法上述條文所發生之權利義務，自應溯及既往適用於台碱公司，並由吸收其法人人格之上訴人概括承受，此點殆無疑義。且國家對於違規行為人之罰鍰處分，因

具有一身專屬性，依據民法第 1148 條規定，不得由繼承人繼承之；至於被繼承人其他公法上之義務，如具有財產性，仍應由繼承人繼承之，此有本院 91 年度判字第 1261 號判決可稽。本件台碱公司依據土污法所應負之責任，並非罰鍰處分，具有財產性而不具有一身專屬性，自應由承受其權利義務之上訴人承受之。又上訴人並非單純受讓系爭土地，而係概括承受污染行為人即台碱公司之全部權利義務，上訴人顯已曲解公司法第 75 條及土污法規定意旨，其所述委不足採。此外，對於兩個各自獨立的法人，如果沒有合併情事，當然有「刑止一身」原則之適用。但就合併之兩個法人，法律既允許兩個法人人格可以合併為一，則對於合併後的法人而言，即無所謂刑止一身之問題，即使是刑法上的罰金刑，如果法人合併，仍可對合併後之法人予以處罰。再者，若責任之目的在填補損害，例如民事上的侵權行為責任，或是契約違反之責任，雖亦帶有些許懲罰之色彩，然其並非一身專屬之性質則至為顯然。土污法之整治責任之對象係已產生之損害，為了保護國民的生命身體安全，故有加以整治之必要，立法者即透過污染者付費原則等法理來加以分配，其責任之存在以須填補之損害存在為前提，自與針對自然人之具一身專屬性之純粹裁罰性刑事責任或行政罰有別。上訴人指摘原判決有違背罪刑法定主義及處罰法定主義之違法云云，實屬無據。又如上所述，被上訴人之所以認定上訴人須依廢棄物清理法處理台碱公司所產生之事業廢棄物，並非僅以上訴人造成污染擴大為理由，而係基於上訴人既然依當時公司法第

319 條規定與台碱公司合併，台碱公司之法人人格已因被上訴人吸收而成為上訴人法人人格之一部分，故上訴人自應承受台碱公司所有權利義務，其中當然包括事業廢棄物處理者的地位及義務，如此方符合廢棄物清理法之立法目的。而姑不論上訴人所提出之移交清冊係屬其內部文件，其形式上及實質上之真實性未據上訴人舉證證明，被上訴人否認其真正，並不具形式上及實質上之證據力，況且台碱公司生產之五氯酚產品並未設置回收或儲存設備而任意堆置，因露天堆置導致土壤及地下水污染，此有上訴人歷年來自行調查提送之歷次報告可稽。上訴人既知有該批廢棄之五氯酚產品，自應依廢棄物清理法加以處理，不因該批產品是否記載於移交清冊當中而有異。至上訴人所援引陳慈陽教授之文章，乃係學者個人之見解，並無法律上之拘束力，是否有其他污染行為人，自應由法院依法認定之。且環境污染事件之責任，因其確切之因果關係難以釐清，要求行政機關必須完全釐清所有可能之污染行為人及負擔比例後始能為處分實有困難，因此為求實際運作之可能，立法例上往往以連帶責任之方式對已釐清責任之污染行為人求償，再由較為清楚污染造成原因之污染行為人就連帶責任之內部關係請求分擔，實為兼顧行政目的及平等原則之妥善方式。依我國土污法第 25 條第 2 項規定，既未限制僅由單一之污染行為人與單一之污染土地關係人負連帶責任，則全部污染行為人與全部污染土地關係人應負連帶責任，且數名污染行為人間亦應負連帶責任，此乃法條文義及論理解釋之必然。而有關上訴人對第 13

條之立法意旨之闡述，實為不被採用之立法說明，其指稱原審有不備理由及適用法規顯有錯誤之違法云云，自屬誤解。末查本件被上訴人之請求權時效，應自其請求權可得行使時起算，亦即被上訴人之請求權時效，應自被上訴人依土污法第 13 條、第 38 條支付相關費用後起算，而非自上訴人污染行為時起算，原審自無上訴人所稱未依法適用法規之違法等語，資為抗辯。

參、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：查台碱公司安順廠於 54 年 7 月 1 日成立後，即從事五氯酚、五氯酚鈉之製作，後因法令禁止而停產，關廠後剩餘之五氯酚產品並未設置回收或儲存設備而妥為處置，導致其露天堆儲五氯酚等產品滲入土壤，並造成土壤及地下水污染。又戴奧辛則為五氯酚生產過程中常見之副產品，其中所產生之戴奧辛主要為八氯戴奧辛 (OCDD)。而戴奧辛可透過食物鏈持續累積，又被稱為「世紀之毒」。歷年來安順廠區及附近地區所檢測之樣品，其戴奧辛之 17 種同源物中也以八氯戴奧辛 OCDD 之濃度最高。土污法通過後，環境品質文教基金會即向環保單位提出檢舉，經環保署環境檢驗所於 90 年至 92 年期間多次進行採樣分析，其檢測結果顯示二等九號道路（原徵收自安順廠區土地）、二等九號道路東側草叢區及安順廠區南方單一植被區均受到戴奧辛嚴重污染，最高值達 970,000ng-TEQ/kg，而我國土壤污染管制標準為 1,000ng-TEQ/kg，此有被上訴人提出環保署環境檢驗所 91 年 11 月 19 日採樣分析結果附卷可稽。此外，海水貯水池池水戴奧辛濃度也高達 83.5pg-TEQ/L，是日本水質環境基準 1pg-

TEQ/L (年平均) 之 83 倍，亦有被上訴人所屬環保局 92 年 2 月 22 日採樣送環檢所分析結果附卷可參。另依據上訴人歷年來自行調查提送之歷次報告，均證實安順廠區土壤及地下水確實受五氯酚污染，其中廠南區原五氯酚工廠區附近之戴奧辛濃度為 0.3~183ng-I-TEQ/g，廠南區東側為 4.8~12.4ng-I-TEQ/g，廠北區為 0.3~4.7ng-I-TEQ/g，海水貯水池底泥則為 1.4 及 6.2ng-I-TEQ/g，上開報告並明白記載調查結果為「五氯酚濃度較高者，戴奧辛之濃度亦會較高，由前述之戴奧辛特性比較及五氯酚濃度比較，應可推論戴奧辛之來源為過去五氯酚之製造程序」、「五氯酚濃度較高者，戴奧辛之濃度亦會較高」等語。又成大環研中心於 89 年 9 月 13 日提報戴奧辛調查監督計畫，送至臺南市環境保護局審查，並由臺南市環境保護局與其共同負責監督，彙整多次調查結果顯示，戴奧辛污染區域明顯以安順廠內南區之原五氯酚生產區最嚴重，且其鄰近地帶如北區鹼氣工廠、二等九號道路、單一植被區、海水蓄水池，亦遭受到不同程度的戴奧辛污染（上訴人 90 年 3 月 15 日製作之臺南市安順廠區戴奧辛污染調查報告參照）。此外，在該污染場址及附近，只有台碱公司有生產五氯酚之紀錄，是以，系爭污染場址污染物戴奧辛顯係由台碱公司五氯酚生產過程中所產生，且因台碱公司對其生產之五氯酚產品並未設置回收或儲存設備而妥為處置，致其滲入土壤，並造成土壤及地下水污染，要無疑義。次查台碱公司早期使用汞電解法將海水電解以製造氯及鹼，此為上訴人所不否認。惟利用上開電解法，易使汞於生產、運送、貯

存過程中耗損或洩漏。茲依據 70 年臺灣省水污染防治所之調查，台碱公司安順廠自 35 年開始使用汞電解法製造氯及鹼，當年台碱公司安順廠年使用汞量為 2.4 公噸。而依據檢測資料，汞污染範圍主要在安順廠內北區電解工廠及鹼水工廠之表土、廠外中石化所有之前海水貯水池底泥等處，足見汞污染乃當時台碱公司使用汞電解法以製造氯及鹼，而汞在製程中流失洩漏所造成，此亦有上訴人提出之臺灣省水污染防治所製作之毒性污染物使用量及殘餘量調查報告及上訴人 87 年 5 月 30 日製作之臺南市安順廠區汞及五氯酚污染調查評估報告可參。另依據上訴人歷年來自行調查提送之報告之記載，即可說明系爭場址所受之汞污染，與上訴人安順廠於產製氯及鹼期間將廢水及廢污泥排入海水貯水池，確有絕對之關聯。至於上訴人指稱日本鐘淵曹達株式會社及中華民國臺灣省電化業監理委員會皆應為系爭土地之污染行為人云云，惟渠等縱稱於開廠期間亦曾從事生產氯及鹼，然其如何處理廢水及廢污泥，未見相關調查報告予以論述，且上訴人亦未能舉證加以說明渠等曾將其產製品任意堆置造成污染之情事，是上訴人該部分之主張，並不足採。又依 63 年 7 月 26 日公布之廢棄物清理法第 2 條規定，廢棄物分為「一般廢棄物」及「事業廢棄物」兩種。然其中所謂「事業廢棄物」，固係指事業單位生產過程所產生之灰渣、污泥、廢油、廢酸、廢鹼、廢塑膠及其廢化學物質或其他經主管機關認定之廢棄物等，惟事業機構對其生產之產品，因故而廢棄不用，該產品對該事業機構而言，自亦成為廢棄物，從而原生

產之事業機構自應對該廢棄物妥善處理，而不得任其溢散流出或污染地面。依上開說明，系爭場址中之戴奧辛及汞污染，乃係台 公司所生產五氯酚未妥善儲存及以電解法製造鹼、氯之過程中所造成，要可確認。復查，系爭安順廠場址，在被上訴人會同相關單位多次現場勘驗及污染物挖掘過程中，並未發現現場留有任何裝置事業廢棄物之設施或容器，足見台碱公司在處理其事業廢棄物之過程中，並未依行為時之上開廢棄物清理法及該法臺灣省施行細則之規定，備置適當之儲存設備或容器盛裝；甚且，其於關廠後剩餘之五氯酚產品亦因露天堆儲於廠區，經長期風蝕雨淋而滲入地下，導致土壤及地下水污染，則台碱公司已違反廢棄物清理法第 13 條及該法臺灣省施行細則第 18 條、第 20 條等規定，甚明。此外，台碱公司用汞電解法將海水電解以製造氯及鹼，其電解廢液所夾帶排放流失的汞隨之流佈至安順廠內北區電解工廠及鹼水工廠之表土、廠外中石化所有之前海水貯水池底泥等處，是台碱公司亦未依上開法令規定以水泥固型化設備處理含汞或其化合物污泥，此為上訴人所不爭執。又由於汞是極易被土壤所吸附之重金屬，存在於底泥時不易釋出於水中，故只要是以汞電解法將海水電解以製造氯及鹼之工廠，於生產過程電解槽及其他設施所產生含汞之污泥，或製程廢水所夾帶及處理廢水等所產生含高濃度汞之污泥，因其危害性相當高，故須特別處理，不得任意棄置。準此，縱稱當時主管機關未定有汞之管制標準，惟台碱公司未備有水泥固型化之設備或其他合乎法規之設備以處理汞污泥，任由留置於

操作區廢水沈積池之汞污泥排入海水貯水池，即已違反廢棄物清理法及施行細則之規定，自不待言。又被上訴人於 62 年間因接獲民眾陳情，指台碱公司安順廠污水未經廢水池處理，即偷偷經由四草湖內海排放出來，妨害附近漁民養殖業，請予協助處理等語，被上訴人乃函請台碱公司將安順廠廢水排入其自有之廢水處理池，俾存儲滲入地下，固有該公函附卷可稽，然究不能據此而認為被上訴人有允許台碱公司得將汞污泥經由廢水處理池而任其流失至各處致造成土壤之污染，是上訴人指稱台碱公司因信賴被上訴人所採行之廢水處理方式，應有信賴保護原則之適用云云，即無理由。另上訴人稱台碱公司於 65 年 10 月 9 日亦曾將工廠廢水處理情形報請臺灣省水污染防治所核備在案，當時臺灣省水污染防治所未曾反對台碱公司前開廢水處理方式，或命台碱公司改善乙情云云，惟上開情形乃臺灣省水污染防治所為調查全省水污染現況，亟需安順廠之資料，故檢送工廠廢水調查表乙份，請安順廠於 1 星期內填妥，並將該調查表寄回，此有臺灣省水污染防治所 65 年 9 月 16 日水染治字第 2233 號函附卷可佐，是日後台碱公司安順廠於 65 年 10 月 9 日以 (65) 順工安字第 1862 號函將其工廠廢水調查表檢送臺灣省水污染防治所備查，自不足以表示臺灣省水污染防治所對台碱公司之處理過程及方式業已認為符合當時之廢棄物清理法及相關規定。又前臺灣省政府曾於 71 年 2 月 3 日函請經濟部轉請國營會於同年 3 月 6 日依臺灣省水污染防治所研擬之「台 安順廠海水貯存池底泥清除計畫書」督促台碱公司迅即處

理，該公司於同年4月7日函復該會略以：該公司已奉令裁撤，該廠亦將關閉，所囑實無法辦理，請該會另設法處理，足見台 公司於71年間即知海水貯水池受有汞污染，則依當時之廢棄物清理法第12條第1項規定，台碱公司自應負自行或委託民營廢棄物清除處理機構清除處理上開戴奧辛及汞污泥之義務。而上訴人既於72年4月1日起與台碱公司合併，台碱公司之法人人格即由上訴人所吸收，台碱公司之權利義務則由上訴人所概括承受，此觀上訴人與台碱公司所簽定之合併契約書即明。其次，土污法雖於89年2月2日始制定公布，惟土污法第48條明文規定，第7條、第12條、第13條、第16條至第18條、第32條、第36條、第38條及第41條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之。查台碱公司既為系爭場址之污染行為人，則有關土污法上述條文所發生之權利義務，自應由上訴人概括承受，尚無疑義。且國家對於違規行為人之罰鍰處分，因具有一身專屬性，依據民法第1148條規定，固不得由繼承人繼承之；至於被繼承人其他公法上之義務，如具有財產性，仍應由繼承人繼承之（本院91年度判字第1261號判決參照）。本件被上訴人依據土污法第38條規定，命上訴人繳納依土污法第13條所代為支付之費用，核屬要求台碱公司依據土污法規定負擔污染整治之義務，並非制裁性之罰鍰處分，是該項公法義務之發生，與行為人之資格或能力無涉，從而該項費用乃具有財產性而不具有一身專屬性，自得由公司合併而承受其權利義務之上訴人承受之。何況，土污法所以設

定「污染行為人」之概念，其目的即在課以符合「污染行為人」要件之人負起整治遭污染之土壤或地下水之責任，準此，污染行為人依土污法所負之整治之義務，並非著重於「人之屬性」，而係強調污染整治之「物之屬性」，自非所謂一身專屬性之公法義務。又上訴人並非單純受讓系爭土地，而係概括承受污染行為人即台碱公司之全部權利義務。而台碱公司確為系爭場址之污染行為人，基於土地之所有者及管領者享有土地帶來之利益，亦應承擔社會所賦予之責任，故而台碱公司因其個別行為而造成之環境污染，則繼受其法人人格之上訴人即應負起排除系爭污染行為責任，自不待言。又上訴人與台碱公司合併後，對於該場址污染之嚴重性，早已知悉甚詳，詎上訴人對系爭場址卻未有何具體改善之相關作為（參監察院 92 年 9 月 24 日(92)院台財字第 0922200939 號糾正文），顯已違反當時廢棄物清理法第 13 條、第 15 條及現行廢棄物清理法第 28 條、第 36 條，並已違反「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」等相關規定，符合土污法第 2 條第 12 款第 1 目「非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物」及第 3 目「未依法令規定清理污染物」之規定，故上訴人確為系爭場址之污染行為人無訛。而上訴人確為系爭場址之污染行為人，則姑不論上訴人係奉經濟部之命令而與台碱公司合併，且經濟部對台碱公司或上訴人亦負有監督之責，其對台碱公司任意棄置有害事業廢棄物或排放廢水，未加以制止，理應負監督管理不週之責任，惟真正實際污染行為之人仍為台碱公司及上訴人，故縱稱經濟部依法亦為系爭場址之污染行為

人，亦無礙上訴人為污染行為人依土污法應負污染整治之責任。蓋依土污法第 25 條第 2 項規定，污染土地關係人因重大過失，致其土地公告為整治場址者，就各級主管機關依第 12 條第 1 項、第 13 條及第 16 條規定支出之費用，與污染行為人負連帶清償責任。依此規定，污染行為人與污染土地之關係人間就整治場址所支出之必要費用，應負連帶清償責任。準此，不論是否尚有其他法人共同造成系爭場址之污染，或經濟部亦為系爭場址之污染行為人，上訴人既然是系爭場址之污染行為人，被上訴人依據土污法第 38 條規定，命上訴人支付本件系爭款項，依法尚無違誤。另依土污法第 13 條第 1 項第 8 款規定，所在地主管機關為減輕污染危害或避免污染擴大，應依控制場址或整治場址「實際狀況」，採取應變必要措施。又主管機關採取必要措施之範圍，並不以污染控制或整治場址範圍為限，俾減輕控制場址或整治場址之污染行為所造成之危害。本件被上訴人依土污法第 13 條第 1 項第 8 款規定對海水貯水池中之魚體採取應變必要措施，進行「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，雖該海水貯水池非屬地下水污染控制場址或整治場址，惟因該海水貯水池受安順廠整治場址之污染影響，導致貯水池之底泥污染嚴重，池中魚體戴奧辛濃度值亦高於一般魚體，為避免居民繼續食用戴奧辛含量偏高之魚體，造成污染危害擴大，被上訴人依上開計畫一方面針對海水貯水池、鹿耳門溪出海口及鄰近魚塭魚體戴奧辛含量作一普遍性調查，釐清上述地點魚體是否持續受戴奧辛污

染，同時為避免居民繼續食用戴奧辛含量偏高之魚體，進而將捕抓之魚體予以銷毀，自屬必要之應變措施行為，核與土污法第 13 條第 1 項第 8 款之規定，並無違背。其次，被上訴人對海水貯水池中之魚體採取應變必要措施前，即依土污法第 13 條第 3 項規定，先請求土污整治基金代為支應相關費用，土污整治基金乃於 92 年 4 月 9 日先代為支應 947,400 元，迨被上訴人執行完成本計畫後，經核算共支出 652,221 元，被上訴人再以支票將賸餘款 295,179 元檢還予土污整治基金會；亦即本件係先由土污整治基金撥付費用予被上訴人後，被上訴人才開始進行相關應變措施。上訴人指稱檢測報告所載之採樣日為 92 年 9 月 23 日，檢測報告係於同年 11 月 19 日作成，反觀土污基金早在同年 4 月 9 日即代為支付費用，故被上訴人對魚體並未進行任何採樣檢測，即逕予捕捉、銷毀，即屬違法云云，核與事實不符，亦不足採。況被上訴人是否應對海水貯水池中魚體採取應變必要措施，自應以海水貯水池中之魚體是否有危害人體作為判斷基準。而系爭海水貯水池中魚體戴奧辛濃度值過高，不惟有上訴人自行提出之調查報告可參，且見諸於媒體之報導亦不在少數，而被上訴人歷次書狀援引歐盟有關食物之戴奧辛含量管制標準，亦可見池中魚體之戴奧辛含量確實高於國際社會之管制標準，故系爭海水貯水池中之魚體不宜再繼續食用，此為大眾普遍認知之事實。被上訴人為避免居民繼續食用戴奧辛含量偏高之魚體，造成污染危害擴大，乃對魚體戴奧辛含量進行採樣調查，進而將捕抓之魚體予以銷毀，自屬必要之應變措

施行為，要不因我國尚未訂定水域底泥污染基準值及食品有關戴奧辛管制標準，而認定池中之魚體並無危害人體健康之虞，且無銷毀之必要。至魚塭收購及發放補償，與被上訴人對海水貯水池中之魚體進行必要應變措施，二者並無關聯，自不能認為被上訴人對海水貯水池採取之應變措施為違法。而被上訴人為執行上開應變必要措施，自須以相當之人力、物力因應，所列人事費共 41,676 元、業務費共 470,921 元，不惟有被上訴人提出之支出費用明細表乙份可稽，並有相關單據影本（含粘貼憑證用紙、誤餐費申請單、發票、領據、收據等）附卷可資佐證，經核均屬合理且必要之支出費用，並經土壤及地下水污染整治基金會依土污法第 13 條第 3 項規定核可代為支應。是上開費用之支出與被上訴人為執行其應變必要措施，顯有其必要性。有關上訴人指稱「加班費之加班原因與計畫無關，不符土污法第 13 條第 1 項及第 2 項之情形」乙節，惟被上訴人請求之加班費，其加班期間自 92 年 4 月 15 日至同年 11 月 24 日止，皆在上開計畫執行期間內，且所有加班費申請單上皆詳細記載加班時間及工作摘要，而憑證用紙左上方亦加蓋「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」之印章，自難謂與上開計畫無關。另被上訴人檢附之發票，其中 1 張之品名固記載為「配送收入」（日期為 92 年 9 月 23 日），惟此實為快捷配送支出之費用，尚非不實之支出。至被上訴人於 92 年 11 月間委託澤舜工程行辦理海水貯水池魚類捕抓及銷毀等相關工作，共支付 470,921 元，惟因海水貯水池之魚類生

長快速，被上訴人乃另僱請數名臨時工至海水貯水池捕抓魚類，是尚無上訴人所稱「就相同工作重複發包」之情形。又上訴人指稱被上訴人支付澤舜工程行工作人員之酬金 237,500 元，可支付 15 名工作人員，18 個工作天之酬金，超過被上訴人原定之 15 名工作人員及 2 星期工作時間乙節，經查，依被上訴人所提出之「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，其中第四點（一）及第五點已明白記載捕抓魚體至少 15 名臨時工，以 25 個工作天完成，此有該計畫書可參，是被上訴人支付予澤舜工程行工作人員之酬金並無浮報灌水之情形。至上訴人指稱「審查委員出席費及開會用礦泉水與本計畫無涉」乙節，惟查審查委員開會之時間既係在上開計畫之執行期間內，則被上訴人支付審查委員之出席費，及開會期間之茶水費開銷，核屬必要，自難謂與土污法第 13 條第 1 項及第 2 項規定不符。末查被上訴人於 92 年間鑑於系爭海水貯水池受安順廠整治場址之污染影響，導致貯水池之底泥污染嚴重，池中魚體戴奧辛濃度值亦高於一般魚體，為避免污染擴大，遂依土污法第 13 條第 1 項規定採取應變必要措施，進行「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，並由土污整治基金依同條第 3 項規定代為支應費用 652,221 元後，依同法第 38 條規定限期命上訴人繳納該筆款項，此項請求權，核屬公法上之請求權。又該公法上之請求權，依行政程序法及民法之規定，應自其請求權可得行使時起算。準此，本件被上訴人之請求權時效，應自被上訴

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

肆、本院按：

- 一、「本法專用名詞定義如下：……十二、污染行為人：指因有下列行為之一而造成土壤或地下水污染之人：(一)非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物。(二)

仲介或容許非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物。

（三）未依法令規定清理污染物。」、「各級主管機關對於有土壤或地下水污染之虞之場址，應即進行查證，如發現有未依規定排放、洩漏、灌注或棄置之污染物時，各級主管機關應先依相關環保法令管制污染源，並調查環境污染情形。前項場址之土壤污染或地下水污染來源明確，其土壤或地下水污染物濃度達土壤或地下水污染管制標準者，所在地主管機關應公告為土壤、地下水污染控制場址（簡稱控制場址）；控制場址經初步評估後，有危害國民健康及生活環境之虞時，所在地主管機關應報請中央主管機關審核後公告為土壤、地下水污染整治場址（簡稱整治場址），並於中央主管機關公告後 7 日內將整治場址列冊，送各該直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所及地政事務所提供閱覽。」、「所在地主管機關為減輕污染危害或避免污染擴大，應依控制場址或整治場址實際狀況，採取下列應變必要措施：一、命污染行為人停止作為、停業、部分或全部停工。……七、移除或清理污染物。八、其他應變必要措施。所在地主管機關對於前項第 3 款、第 4 款、第 7 款及第 8 款之應變必要措施，得命污染行為人或委託第三人為之。所在地主管機關因前 2 項所支出之費用，得由土壤及地下水污染整治基金代為支應。」、「依第 12 條、第 13 條、第 16 條或第 17 條第 3 項規定支出之費用，所在地主管機關得限期命污染行為人繳納；屆期未繳納者，得

按其規定支出費用加計 2 倍，命其繳入土壤及地下水污染整治基金並移送法院強制執行。」分別為土污法第 2 條、第 11 條第 1 項、第 2 項、第 13 條及第 38 條所明定。

二、本件上訴人公司安順廠土地，經被上訴人所屬環境保護局於 90 年間現場進行污染調查，發現土壤中戴奧辛含量超過土壤污染管制標準，研判安順廠全廠區土壤均遭受污染，被上訴人乃依土污法第 11 條第 2 項前段規定，於 91 年 4 月 11 日以南市環水字第 09104007660 號公告，將該廠區（地址：臺南市○○區○○街 2 段 421 號；地號：臺南市○○區○○段 668 地號）公告為污染控制場址；復於 92 年 12 月 1 日以南市環水字第 09204023661 號修正公告，將安順廠（地址：臺南市○○區○○街 2 段 421 號；地號：臺南市○○區○○段 668、668 之 1、668 之 2、668 之 4 及 668 之 5 地號之全部土地）及二等九號道路東側草叢區（○○段 554 之 2、541 之 2、543、545 地號之全部土地及同段 550、551、552 地號緊臨○○○號道路以東 50 公尺範圍內之土地）公告為土壤污染控制場址，污染物為戴奧辛及汞。嗣被上訴人再依土污法第 11 條第 2 項及「土壤及地下水污染控制場址初步評估辦法」（下稱初評辦法）第 2 條規定對上揭場址進行初步評估結果，認該場址符合初評辦法第 2 條第 1 項第 3 款及第 4 款規定，爰依土污法第 11 條第 2 項及初評辦法第 2 條第 1 項規定，於 92 年 12 月 9 日將初步評估結果報

請行政院環境保護署審核，並經環保署於 93 年 3 月 19 日以環署土字第 0930020257 號公告安順廠及二等九號道路東側草叢區為土壤污染整治場址。而被上訴人鑑於前揭土壤及地下水污染之情況，已使附近居民疑似食用附近魚類致體內戴奧辛含量偏高，為避免污染擴大，遂依土污法第 13 條第 1 項規定採取應變必要措施，進行「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，並由土污整治基金依同條第 3 項規定代為支應費用 652,221 元。其後，被上訴人旋依土污法第 38 條規定限期命上訴人繳納該筆款項，並於 93 年 4 月 16 日命上訴人陳述意見後，於 93 年 5 月 10 日以南市環水字第 09303012510 號函命上訴人於 93 年 6 月 30 日以前將前揭款項繳入土污整治基金帳戶。上訴人不服，提起訴願，亦遭駁回，乃提起本件行政訴訟。

三、次按行政處分內容之解釋，應以其整體內容為之，經查，被上訴人係先以 93 年 5 月 10 日南市環水字第 09303012510 號函（即前函）命上訴人繳納 652,221 元，茲因上訴人爭執其非土污法所定之污染行為人，拒不繳納，被上訴人復以 93 年 8 月 31 日南市環水字第 09303023740 號函（即後函）依土污法第 38 條規定加計 2 倍費用，限命上訴人於 93 年 9 月 30 日前將 1,956,660 元繳入土污整治基金帳戶，則依後函之處分內容，係被上訴人依土污法第 38 條後段規定，命上訴人按其執行應變必要措

施所支出費用之 2 倍，計算其應繳納之款項。因上訴人尚未依前次處分之意旨繳納應付之費用 652,221 元，被上訴人始於函文中一併通知連同第一次繳納之 652,221 元，加計本次處分逾限未繳 2 倍費用，合計 1,956,660 元，命上訴人繳納，自無上訴人重複繳納 652,221 元之違法。本件行政處分（即後函）內容明確，函中所載之實際應繳數額及其原因事實無其他解釋之可能，上訴人主張被上訴人默示撤銷前函，原審對後函及前函之解釋違法云云，自非可採。

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

效，應自被上訴人依土污法第 13 條、第 38 條支付相關費用後起算，上訴人於原審主張：污染行為時起算云云，原審就其主張如何不足採等事項均已詳為論斷，屬法律見解之歧異，難以此指稱原審有何判決不適用法規之違法，上訴人所稱未依法適用法規之違法云云，亦非可採。

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

備理由等違背法令情事。上訴人對於業經原判決詳予論述不採之事由再予爭執上訴人非系爭場址之污染行為人云云，核屬法律上見解之歧異，要難謂為原判決有違背法令之情形。

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

七、從而，原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴，核無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違誤，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

據上論結，本件上訴為無理由，爰依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 9 6 年 1 1 月 8 日

(附件七之三)

最高法院民事判決 96 年度台上字第 1602 號

上 訴 人 中國石油化學工業開發股份有限公司

代 表 人 馮亨

訴訟代理人 聶開國 律師

蕭世光 律師

被 上 訴 人 經濟部

代 表 人 陳瑞隆

訴訟代理人 林志豪 律師

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

主 文

上訴駁回。

第三審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

本件上訴人主張：伊奉被上訴人之命，於民國七十二年四月一日合併台灣 業股份有限公司（下稱台碱公司），台碱公司

為消滅之公司，伊為存續公司，臺南市政府認伊應概括承受台碱公司之權利義務，要求伊就接管台碱公司所有位於臺南市安南區鹽田段安順廠區之系爭土地存有汞、五氯酚及戴奧辛污染情事，須負污染行為人之整治責任。被上訴人本應清除台碱公司關於系爭土地之污染而不為，並在台碱公司未澈底改善污染前，命伊與台碱公司合併，對伊因此所受之損失，應負損害賠償之責。系爭土地於九十三年三月十九日被公告為污染整治場址，臺南市政府依土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第十四條規定，對系爭土地加以管制，除限制伊使用外，復於同年八月六日命伊提供安順廠區土地，以供二等道路污染物分選及設置安置區暨相關行為，復於同年十一月八日強制執行前揭行政處分，進入系爭土地，將臺南市二等九號道路之污染物放置於系爭土地，致伊完全無法使用系爭土地。此外，因系爭土地被公告為污染整治場址，依土污法第十五條規定亦不得移轉處分，系爭土地對伊已無任何資產價值可言，被上訴人自應賠償伊因此所受之損失。爰依國家賠償法第二條規定，先請求系爭土地被公告為污染整治場址之日起至起訴之日止，伊因無法使用該土地之損失為新臺幣（下同）七百二十一萬七千六百五十三元。另臺南市政府以伊為污染行為人，命伊繳納之費用及因此課處之罰鍰或怠金共計二百八十五萬八千八百八十一元，依土污法第二十五條第三項，被上訴人亦應負賠償責任。縱令伊因合併台碱公司而被認定為污染行為人，然被上訴人亦同為污染行為人，且被上訴人始為台碱公司安順廠之污染元兇，依民法第二百八十條但書規定，被上訴人應單獨負擔臺南市政府命伊繳納之費用及課處之罰鍰或怠金等情。爰求為命被上訴人給

付一千零七萬六千五百三十四元，及加計法定遲延利息之判決。

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

原審以：上訴人於七十二年四月一日奉被上訴人之命，合併台碱公司，上訴人為存續公司。臺南市政府認系爭土地受汞、五氯酚、戴奧辛等污染，並認該污染係因台碱公司非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物且未依法令規定清理污染物所致，因認台碱公司為污染行為人，上訴人為合併公司，應對台碱公司之行為負責。系爭土地於九十三年三月十九日經公告為污染整治場址，臺南市政府依據土污法第十四條規定對該土地加以管制，同年八月六日以上訴人為污染行為人，命其提

供系爭土地，以供二等道路污染物分選及設置安置區，於同年十一月八日依行政執行法規定強制執行，復於九十三年四月十二日依據土污法第十五條規定，囑託地政機關辦理系爭土地禁止處分登記，再於同年五月十日函知上訴人應繳納戴奧辛採樣及檢驗計畫費用六十五萬二千二百二十一元，同年八月三十一日復函知應依土污法第三十八條規定加計二倍費用。同年九月二十四日又函知臺南市政府依據土污法第三十二條第二項規定處罰鍰二十萬元，再於同年十一月一日處罰怠金五萬元。上開費用、罰鍰及怠金，上訴人尚未繳付。上訴人前對臺南市政府處罰怠金之處分內容不服提起訴願，經行政院環保署駁回訴願，上訴人提起行政訴訟，遭高雄高等行政法院以九十四年度簡字第一九三號判決駁回。上訴人於九十四年八月十七日曾向被上訴人協議請求國家賠償，但被上訴人認其並無賠償義務而拒絕賠償等事實，為兩造所不爭，堪信為真實。按依六十九年四月十八日修正公布之公司法第三百十九條準用第七十五條規定，因合併而消滅之公司，其權利義務，應由合併後存續或另立之公司承受。查七十二年四月一日上訴人與台碱公司合併，台碱公司之權利義務由上訴人概括承受，上訴人因而取得台碱公司位於臺南市安南區鹽田段安順廠區之系爭土地。土污法雖於八十九年二月二日始制定公布，惟該法第七條、第十二條、第十三條、第十六條至第十八條、第三十二條、第三十六條、第三十八條及第四十一條之規定，於該法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之，同法第四十八條定有明文。台碱公司為系爭土地之污染行為人，為兩造所不爭，則概括承受其權利義務之上訴人即為污染行為人，應負排除系爭污染行

為之責任。則上訴人主張其非污染行為人，而為污染土地關係人云云，尚非可採。至土污法第二十五條第二、三項之規定，既均以污染土地關係人為規範對象，上訴人為污染行為人而非污染土地關係人，而被上訴人並非污染土地關係人乙節，為兩造所不爭，則上訴人主張依上揭規定，兩造負連帶清償責任，上訴人對被上訴人有求償權，及依民法第二百八十條但書規定，被上訴人應單獨負擔損害及費用等語，自無足取。再被上訴人對於台碱公司縱有監督不周、未編列預算、未令台碱公司改善及命與上訴人合併等行為，亦與土污法第二條第十二款規定污染行為人之定義不合；況被上訴人否認其有監督不周、未編列預算之情事，上訴人亦自承其應自行編列預算經被上訴人核准，而非由被上訴人編列預算，以及其自八十三年間起已經民營化等事實，參酌臺灣省政府曾命台碱公司改善，台碱公司與上訴人合併後，臺灣省環境保護局曾於七十四年九月十六日函請被上訴人編列預算儘速清除污泥，被上訴人曾發函請上訴人處理，上訴人亦曾函復被上訴人等事實，有各該函文附卷足稽，足見被上訴人對於上訴人之系爭污染問題曾加以監督。上訴人未能舉證證明其曾經編列防治污染預算卻遭被上訴人不准及被上訴人有對台碱公司或上訴人監督不周之情事，則上訴人空言主張被上訴人須負賠償責任，洵無足取。再者，上訴人與台碱公司合併時，台碱公司有土地等資產，其資產超過罰鍰之金額，資產為正數等事實，為兩造所不爭，上訴人雖主張整治費用沒有計算進去，目前的整治費用要上百億元等語；惟上訴人未能舉證證明其合併時之整治費用大於其所承受之資產，且自七十二年間與台碱公司合併迄八十三年民營化時止，上訴人仍

為國營事業，依法可編列污染整治費用預算而改善污染情況，故被上訴人命上訴人與台碱公司合併，不能因而即認為上訴人受有何種損失。上訴人既未能舉證證明被上訴人有合於土污法第十四條、第十五條規定之行為致上訴人受有損害之事實，其依各該規定請求被上訴人賠償損害，即無可採。又上訴人既未能舉證證明被上訴人所屬特定公務員之行為構成職務上之侵權行為或怠於執行職務，致上訴人之權利受損害之事實，其依國家賠償法第二條規定訴請被上訴人賠償損害，亦不足取。縱認上訴人主張被上訴人有監督不周情事，被上訴人雖有可能須與上訴人對受有損害之第三人負連帶賠償責任，但就上訴人而言，上訴人不論有無他人加以監督，均不能為污染土地之行為，其為系爭土地之污染行為人，臺南市政府命其提供系爭土地供污染物分選及設置安置區、命其負擔相關整治費用、對其科處罰鍰、怠金，上訴人因而所受之無法使用系爭土地、必須支付費用、罰鍰、怠金等損害，均係上訴人從事污染行為及臺南市政府對其依法處罰之結果，不能認為係因被上訴人之行為所致。從而上訴人依土污法第十四條、第十五條及第二十五條第二、三項、民法第二百八十條但書及國家賠償法第二條等規定，訴請上訴人給付一千零七萬六千五百三十四元本息，為無理由，不應准許。並說明兩造其餘攻擊或防禦方法及舉證，核與判決結果無礙，自無逐一詳予論駁之必要，因而維持第一審所為上訴人敗訴之判決，駁回其上訴，經核於法並無違誤。查原審既認定上訴人不論有無他人加以監督，均不能為污染土地之行為，其為系爭土地之污染行為人，就不能使用系爭土地及應負擔相關整治費用、罰鍰、怠金等損害，不能認係因被上訴

人之行為所致，故上訴人聲請函調資料及傳喚證人，原審謂此不足以影響判決結果，而無庸詳予論駁，難認有何違誤。上訴論旨，徒就原審證據取捨、認定事實之職權行使，指摘原判決不當，求予廢棄，非有理由。

據上論結，本件上訴為無理由。依民事訴訟法第四百八十一條、第四百四十九條第一項、第七十八條，判決如主文。

中 華 民 國 9 6 年 7 月 1 9 日
(本件聲請書其餘附件略)