

## 釋字第七一四號解釋部分協同部分不同意見書

大法官 陳碧玉

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

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

按新訂生效之法規，對於法規生效前「已發生事件」，原則上不得適用，是謂法律適用上之不溯既往原則。所謂「事件」，指符合特定法規構成要件之全部法律事實；所謂「發生」，指該全部法律事實在現實生活中完全具體實現而言（本院釋字第五七七號解釋參照）。關於法律溯及既往之類型，德國憲法法院之裁判見解及我國學術討論上，將之區分為「真正溯及既往」（或稱「法律效果之溯及生效」），

與「不真正溯及既往」(或稱「法律事實之回溯連結」)，兩者於法律效力上有其區別。前者指法令公布施行後，對前「已完結之事實」回溯生效，後者係指法令公布施行後，對前「已開始迄未完結之事實」，向將來發生效力，亦即新法將法律效果的發生，連結到其公布施行前既存之事實<sup>1</sup>。是對於過去完成之事實，因新法而受不利處分，為法律效果之溯及生效，反之，對於新法生效後始完全實現之構成要件事實，為法律事實之回溯連結，當無溯及既往問題<sup>2</sup>。

查土壤及地下水污染整治責任，因八十九年土壤及地下水污染整治法(下稱土污法)之制定公布而新設，在此之前與環境保護相關之法令，例如廢棄物清理法、水污染防治法、空氣污染防制法等，並無整治責任之規定。依土污法規定，對於污染現況負整治責任之人有三：現污染行為人(土污法第二條第十五目規定)、現污染行為人以外之土地使用人、管理人或所有人之土地關係人(下稱土地關係人)，以及土污法實施前之污染行為人(下稱系爭污染行為人)。其中系爭污染行為人所負之整治責任內容限於同法第七條、第十二條、第十三條、第十六條至第十八條、第三十二條、第三十六條、第三十八條及第四十一條之所定，與現污染行為人、土地關係人另應依同法第六條、第八條、第九條、第十一條等規定負責之內容並不相同，乃為立法者有意之區隔。

次查，系爭規定其中有關「於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之」部分，使土污法實施前為污染行為之人負整治責任。其前提要件為「行為人之

<sup>1</sup> 關於真正、不真正溯及既往之論述，詳參本院第六〇五號解釋曾有田大法官提出之協同意見書、楊仁壽大法官王和雄大法官共同提出之部分不同意見書；李建良，法律的溯及既往與信賴保護原則，台灣本土法學 24 期，2001 年 7 月，頁 80-83；張文郁，限時法和法律之溯及既往，收錄於氏著『權利與救濟(二)－實體與程序之關聯』，元照，2008 年 4 月，頁 29-32 等。

<sup>2</sup> 本院有關法令溯及既往之解釋包括：釋字第五二五號、第五二九號、第五三八號、第五七四、第五七五號、第五七七號、第五八〇號、第五八九號、第六〇五號、第六二〇號、第六二九號等。

法定污染行為及污染之結果，於土污法實施前已完全發生」以及「該行為人於土污法施行後已非污染土地關係人」。倘土壤及水污染行為之發生或終了，或污染結果發生或擴大，其中任一時點係於土污法施行後，即無系爭規定之適用，而應直接適用土污法其他規定。

再者，地下水或土壤受到污染，致破壞環境、危害人體健康，往往係因科技之發展或當地居民健康發生嚴重影響才被發現，事實上許多污染事件，其行為及污染結果發生時點，與被發現之時間相距久遠，於行為人已停止污染行為，又非污染場址之所有人、使用人、管理人（土地關係人），為使污染行為人對土污法實施前之污染行為負整治責任，而有系爭溯及法律之規定，此有立法理由<sup>3</sup>可資參照，主管機關行政院環保署回復本院之函文內容亦同<sup>4</sup>。

---

<sup>3</sup> 系爭規定之立法理由為：「為妥善有效處理土壤及地下水污染問題，明定本法部分條文溯及適用於本法施行前之污染行為人。」（立法院第四屆第二會期第十次會議議案關係文書參照，委報 43）。

<sup>4</sup> 行政院環境保護署 102 年 10 月 30 日環署土字第 1020093714 號函：「二、土壤及地下水污染整治法修正前第 48 條，以及修正後第 53 條之溯及規定，其立法意旨乃參照美國 CERCLA 法案之精神，而美國法則係考量 1970 年代後期，美國陸續發生幾件深受社會矚目的重大污染案件，其中包括紐約愛渠（Love Canal），超過二萬一千噸的有毒化學物質被任意棄置長達二十多年，後來才因為居民健康受到嚴重傷害後被發現，故訂定「全面性環境應變補償及責任法」（CERCLA），在污染行為人之責任要件上有三個特色：嚴格責任（strict liability）、連帶責任，以及溯及責任。嚴格責任允許原告只需證明被告是法規所定之潛在責任人（potentially responsible parties, PRP），而不需進一步證明被告有污染行為。採取這樣的立法方式是因為許多污染都是發生在被發現之前的一、二十年，可用以證明被告有污染行為之證據資料，往往因時間久遠而難以收集，因此在立法做舉證責任的調整；另一方面，嚴格責任在此之法律上的理由是，這些有毒化學物質將會散逸而影響人類健康，因此土地所有人等潛在責任人，有義務支付清理費用以整治被污染之環境。連帶責任係要求各別潛在責任人對全部整治費用連帶負責，又 CERCLA 的溯及既往責任係對於法規制定前所發生的污染行為，亦追究其整治責任，德國聯邦土壤保護法亦有相類似規定。三、承上述，土污法之制定亦發源於國內 80 年代許多污染場址之發現，故參照美國法之溯及概念，藉以讓相關污染行為人負擔污染整治責任，並且落實環境基本法規定之污染者負責原則，爰訂定相關規定。」

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

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

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

行為人係因「污染行為」而擔負土污法規定之整治責任。何謂污染行為，八十九年制定公布與九十九年修正公布之土污法規定不同，前者規定：(一)非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物。(二)仲介或容許非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物。(三)未依法令規定清理污染物；後者規定：(一)洩漏或棄置污染物。(二)非法排放或灌注污染物。(三)仲介或容許洩漏、棄置、非法排放或灌注污染物。(四)未依法令規定清理污染物。準此，九十九年新法修正公布後，洩漏或棄置污染物部分，不問為該當行為或仲介、容許該當行為，均不以非法為必要<sup>5</sup>。

按污染物係指任何能導致土壤或地下水污染之外來物質、生物或能量（土污法第二條第五款規定）。是否為污染物，將因科技之進步而有所改變、發現，此以污染被發現之時點來論斷污染行為人之行為是否構成污染，進而使其對污染結果負整治責任，係為改善生活環境、增進國民健康之重要公益所必要。是基於整治經費考量，污染者付費原則之實現，行為人在危害產生過程獲利等因素，污染行為人因其行為所產生之外來物質、生物或能量，縱於行為當時因尚難認其為污染物，而未被禁止，或規定應處置方式，然於污染被發現時，倘得以認定為污染物時，不問是否有可歸責事由，仍應負整治責任，不以非法行為為限<sup>6</sup>，乃為土污法本質之所在。況無論過去污染行為係合法或非法，就該污染被發現之現在觀之，同樣有造成污染結果之事實，同具整治之必要性，同為重大公益之維護，排除其負整治責任之正當性何在？

<sup>5</sup> 此部分之修正理由為：「按無論合法或非法，實務並未容許洩漏及棄置污染物，爰修正現行條文第十二款第一目，並將可依法令規定排放及灌注污染物等行為，移列於第二目。後續目次遞移。」（參照立法院第7屆第1會期第2次會議議案關係文書，政180）。

<sup>6</sup> 林昱梅，土地所有人之土壤污染整治責任及其界限--德國聯邦憲法法院判決（1 BvR 242/91:315/99）評釋，收錄於『黃宗樂教授六秩祝賀—公法學篇二』，學林，2002年，頁245、262。

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

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

如前所述，土污法實施前系爭污染行為人對於污染場址，不負公法上整治責任。在私法上，因其非污染場址之物權人（所有人或對於物有事實上管領力之人）而不負物之侵害排除責任。所應負之民法侵權行為責任，則有時效及賠償範圍之限制<sup>7</sup>。

系爭污染行為人依系爭規定之整治責任內容包括：對於發現土壤、地下水因受污染而有影響人體健康、農漁業生產或飲用水水源之虞時，採取緊急必要措施，以減輕污染影響或避免污染擴大（第七條第五項）；對整治場址提出土壤、地下水調查及評估計畫，經主管機關核定後辦理（第十二條）；採取必要措施，停止作為、停業、部分或全部停工；提供必要之替代飲水；豎立告示標誌或設置圍籬；移

<sup>7</sup> 民法第 191 之 3 條（一般危險責任）經營一定事業或從事其他工作或活動之人，其工作或活動之性質或其使用之工具或方法有生損害於他人之危險者，對他人之損害應負賠償責任。但損害非由於其工作或活動或其使用之工具或方法所致，或於防止損害之發生已盡相當之注意者，不在此限。

除或清理污染物等以減輕污染危害或避免污染擴大（第十三條）；訂定土壤、地下水整治計畫（第十六條）；接受調查，提供資料（第十七條、第十八條）等；以及違反上開整治義務之處罰與強制執行（第三十二條、第三十六條、第三十八及第四十一條）。此最終整治責任，無上限額度與回溯責任期限之限制，自有形成個案顯然過苛，不符憲法第二十三條規定限制人民基本權利應遵守比例原則之意旨之可能。

按立法者針對特別應予非難之違反行政法上義務行為，為求執法明確，以固定之方式區分違規情節之輕重並據以計算罰鍰金額，而未預留罰鍰之裁量範圍者，或非憲法所不許，惟仍應設適當之調整機制，以避免個案顯然過苛之處罰，始符合憲法第二十三條規定限制人民基本權利應遵守比例原則之意旨（本院釋字第六四一號解釋參照）。系爭規定課污染行為人就該法施行前已造成污染且仍繼續存在之污染場址，於土污法實施後，負上開責任內容之整治責任，且對違反此行政法上義務之污染行為人者，處以罰鍰並為強制執行，因係確保土地及地下水資源永續利用、改善生活環境、維護國民健康之重大之公共利益，其立法目的正當。此外，不問污染行為發生於土污法施行前後，污染場址均應整治，污染現況既係由系爭污染行為人污染行為所導致，且相關法律並無與土污法第四十八條規定達成由系爭污染行為人負最終整治責任，以達相同立法目的之有效手段，是尚屬維護公益之必要措施。

惟

- 1、經濟發展之必要與人體健康、環境安全之維護法益間如何平衡，尤其對未開發或開發中國家而言，是個政策決擇之問題。當政策選擇作為世界工廠，經濟成長與環境污染成正比，其經濟成長之效益由全民共享，

環境污染之結果，由污染行為人負最終責任，於個案未必符合公平正義。

- 2、 整治責任毫無疑問的帶給各業界不同的風險影響<sup>8</sup>，系爭污染行為人於行為時尚不知其有公法上之整治義務，無從預估其危險，致未能透過保險或其他方法，而使整治責任成本轉嫁成為可能。
- 3、 再參酌德國於 1998 年訂立之聯邦土壤保護法第四條第五項第二款規定：「對土壤有害變化或污染場址發生於 1999 年 3 月 1 日之後者，污染物必須被去除，對先前之污染若為合理要求時，亦適用之。但污染發生時，因已符合當時法律規定之要求，對該污染之發生不可預見，且考量個案之相關因素，其善意值得保護，不在此限。」對於過去合法行為所造成之污染結果，有免責之規定。美國 The Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980（簡稱 CERCLA 又稱 Superfund）<sup>9</sup>，於 Sec.107. (a) (b)(c) 規定污染行為人、所有人、運送人、管理人等自污染物得到商業利益者，或對於有害廢棄物有控制能力或機會者，如出於故意或重大過失應負之整治責任內容為賠償聯邦政府、州政府依整治計畫所支付費用、因其行為造成之損害，以及健康評估研究費用。惟污染係因不可抗力、戰爭或第三人之行為所造成，或是此三種原因併合造成，得以免責。

系爭規定使行政機關或法院並無綜合個案一切情狀而為整治責任內容、責任條件、回溯期限之裁量權限，「顯然過苛」之結果勢所難免。其除過度侵害財產權外，甚至

---

<sup>8</sup> 蔡玉娟，土壤污染整治規範對土壤污染整治技術發展之影響—以日本「土壤污染對策法」之實施經驗為例，社經法制論叢，第 45 期，2010 年 1 月，頁 143。

<sup>9</sup> 參照 [www.epw.senate.gov/cercla.pdf](http://www.epw.senate.gov/cercla.pdf)。

在嚴重情形下，將導致污染行為人破產而危及生活最低尊嚴之保障，亦可能易生污染行為人結束營業脫產之負面行為。系爭規定以污染狀態存否之單一標準，未區分污染行為人之污染行為時點、行為時是否可歸責性，劃一之整治責任內容及罰鍰方式，於特殊個案情形，難免無法兼顧其實質正義，尤其整治及罰鍰金額有無限擴大之虞，可能造成個案顯然過苛之處罰，致有嚴重侵害人民財產權之不當後果，立法者就此未設適當之調整機制，其對人民受憲法第十五條保障之財產權所為限制，顯不符妥當性而有違憲法第二十三條之比例原則<sup>10</sup>。

---

<sup>10</sup> 關於未設上限而造成個案過苛之論述，參照李震山、許玉秀於本院釋字第641號解釋之協同意見書。