

# 釋字第七一四號解釋協同意見書

大法官 陳春生

本號解釋宣示，依土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第四十八條規定，對於該法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人，亦適用同法有關負污染整治、支付費用、停業與停工等義務之條文規定，尚未抵觸法律不溯及既往原則及憲法第二十三條之比例原則，而與憲法保障人民工作權及財產權之意旨均無違背之意旨，本席敬表贊同。本號解釋之解釋意旨所牽涉者，主要有：一、系爭規定以本法施行前之污染行為人為對象，不包含本法所謂污染關係人或學理上所謂狀態責任人。二、本號解釋針對者為土污法施行前之污染行為人之不法行為，不包含其合法行為，且只就土污法施行後，其污染狀況繼續存在之行為規範，排除並未造成污染狀況之污染行為人之行為。三、在傳統干預行政（相對於給付行政）領域，例如警察法領域，立法者能否基於公益目的制定溯及既往之法律（包括委任立法）？若可，其法理依據為何？又即使能制定溯及既往之法律作為規範基礎，其是否有比例原則之適用？四、本案之審查原則及標的在現行環境法領域之發展趨勢下，其意義為何？針對以上各點，略述淺見如下：

## 壹、環境法上污染行為人之意義

### 一、行為責任與狀態責任

所謂行為責任，係指行為人因作為或不作為而導致危害公共秩序或公共安全之責任。而所謂狀態責任，係指因物之狀態而須負之責任，特別於干預行政領域，為維護公共安全與避免公共秩序受危害之目的，直接以明顯可辨認之事實上

管領人為對象，不限於以事實上有時難以查明之所有人為對象，即以有排除危害之可能性為重要之考量<sup>1</sup>。狀態責任人係因物之狀態而須負責任之人，乃因物之本身狀況肇致危害，而無人為因素摻雜其間，方構成狀態責任。換言之，行為責任是因行為人所為之行為，與危害之發生有因果關係；狀態責任對責任之發生，並非一定必須具因果關係，係因享有對物之管領力，對物有防止危害較具效率及可能，而負有責任<sup>2</sup>。由於物之歸屬狀況有時甚為複雜，因此狀態責任之認定，有先後順序，一般是先對物有事實管領力之人，其次為物之所有權人或其他有權利之人課予責任<sup>3</sup>。本號解釋則只就系爭規定施行前之污染行為人為對象，不包含本法所謂污染關係人或學理上所謂狀態責任人，因此本案當事人究竟是否為土污法上之污染行為人係屬專業法院（行政法院）之認定權限<sup>4</sup>。

## 二、狀態責任之法理依據

一般認為狀態責任之依據，可從警察之任務在於危險防止（Gefahrenabwehr）為出發點思考，以及參考德國基本法所規定之財產權負有社會義務為依據<sup>5</sup>。我國雖未如德國基本法明文規定，財產權具有社會義務，惟本院釋字第五六四號解釋理由書以及釋字第五七七號解釋文，均提及財產權之社會義務，可作為狀態責任之依據。

<sup>1</sup> 黃啓禎，干涉行政法上責任人之探討，當代公法新論(中)，翁岳生教授祝壽論文集，2002年，頁296、300以下。

<sup>2</sup> 陳正根，環保秩序法上責任人之基礎與責任界限，警察與秩序法研究(一)，2010年，五南出版社，頁279以下。

<sup>3</sup> 李震山，警察行政法論，2009年，頁212、213。

<sup>4</sup> 關於土污法行政法院相關判決之評釋，參考李建良，剖視國營事業污染行為的國家責任—以台鹼安順廠污染事件為中心，收於湯德宗，李建良主編，行政管制與行政爭訟，中央研究院法律學研究所，2006年，頁249以下。

<sup>5</sup> 黃啓禎，前揭文，註1，頁301；關於狀態責任，另見蔡宗珍，論秩序行政下之狀態責任，第三屆行政法實務與理論學術研討會，台大法律學院公法中心，2003年。

## 貳、本號解釋適用對象

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

## 參、土污法第四十八條規定溯及適用之規範方式應受允許

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

### 一、從法律不溯及既往原則角度

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

關於本件解釋，首須討論兩個問題，一是，法令不溯及既往原則是否為立法原則？亦即是否具憲法位階？另一

是，法令不溯及既往原則除適用於刑法<sup>6</sup>領域外，是否亦能適用於行政法規與民事法規？關於前者，學界見解不一，有認為法令不溯及既往原則尚非立法原則，因此不可直接作為拘束立法者之憲法基本原則。亦有認為，我國雖至目前為止，實務上尚未有法令因違反法令不溯及既往原則而被宣告違憲無效之案例，此可能係因為此類案例尚未被聲請違憲審查，或立法者因具有制定過渡條款之權，而在權力分立原則之貫徹下，其立法裁量權被大法官所尊重云<sup>7</sup>。若依此說，法令不溯及既往原則仍為拘束立法之原則，亦即具有憲法位階。另一問題即法令不溯及既往原則是否能適用於行政法規與民事法規？吾人若將法令不溯及既往原則之重點置於客觀法秩序之可信賴上，則應不問各該法秩序所涉及者究為公法或私法<sup>8</sup>，均應可以適用，只是其是否具憲法位階，則尚須有進一步之法理依據。因此，若於行政法領域，除非有類似刑法第一條規定（從法治國角度，本條規定應具有憲法位階）之實質上禁止法律溯及適用外，若未有充分理由，應允許立法者基於公益考量，並於符合憲法第二十三條之比例原則前提下，制定溯及既往之法律。

## 二、從傳統干預行政領域，例如警察之任務角度

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

本條文規定之憲法依據，如同前述狀態責任之憲法基礎般，從警察之任務乃危險防止（Gefahrenabwehr）<sup>9</sup>，與財產

<sup>6</sup> 例如刑法第一條規定，行為之處罰，以行為時之法律有明文規定者為限。即一般所謂罪刑法定主義原則。但從不得以行為後之新制定法律，處罰該法律制定前之合法行為角度，同屬禁止溯及既往原則。惟刑法第二條第一項雖屬所謂從舊從輕原則，看似溯及既往，但此刑法第二條一項之適用，以同法第一條為前提，與此所謂溯及既往情況不同。

<sup>7</sup> 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，新學林，2008年，頁34。

<sup>8</sup> 參考林三欽，前揭註，頁35以下；陳春生，釋字第六六八號解釋不同意見書。

<sup>9</sup> 在風險社會之現代，警察之任務乃進一步發展成為風險預防(Riskvorsorge)。

權之社會義務出發，只要法規範未違反比例原則，應允許其溯及適用。又關於財產權之社會義務，我國雖未有如德國基本法般，在憲法上明文規定財產權具有社會義務，但本院釋字第五六四號解釋理由書提及財產權之社會義務<sup>10</sup>，且釋字第五七七號解釋主文除重複本院財產權負有社會義務之見解外，並言及與法令溯及既往原則之適用問題，惟該號解釋之原因案件並未抵觸法律不溯及既往問題<sup>11</sup>。只是，上述兩號解釋均未論及溯及既往之容許性問題。就土污法之污染關係人言，無論是基於所有權之使用收益處分權，或基於對財產有事實上管領力所受有之利益，亦均應受有相應之社會義務。因此亦應承認有溯及適用之可能。

### 三、比較法上之觀察

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

<sup>10</sup> 釋字第五六四號解釋理由書：「人民之財產權應予保障，憲法第十五條設有明文。惟基於增進公共利益之必要，對人民依法取得之土地所有權，國家並非不得以法律為合理之限制，此項限制究至何種程度始逾人民財產權所應忍受之範圍，應就行為之目的與限制手段及其所造成之結果予以衡量，如手段對於目的而言尚屬適當，且限制對土地之利用至為輕微，則屬人民享受財產權同時所應負擔之社會義務，國家以法律所為之合理限制即與憲法保障人民財產權之本旨不相抵觸。」

<sup>11</sup> 釋字第五七七號解釋文：「又於菸品容器上應為上述之一定標示，縱屬對於菸品業者財產權有所限制，但該項標示因攸關國民健康，乃菸品財產權所具有之社會義務，且所受限制尚屬輕微，未逾越社會義務所應忍受之範圍，與憲法保障人民財產權之規定，並無違背。另上開規定之菸品標示義務及責任，其時間適用之範圍，以該法公布施行後之菸品標示事件為限，並無法律溯及適用情形，難謂因法律溯及適用，而侵害人民之財產權。」

責任有關而為討論<sup>12</sup>。至於美國與德國，基本上承認溯及適用；荷蘭雖承認法令之溯及適用，但判例則限制其範圍<sup>13</sup>。

#### 四、日本名古屋地方法院一九八六年判決

日本實務相關見解，於名古屋地方法院一九八六年九月二十九日判決<sup>14</sup>有論及。在本案件中，法院須處理於環境法領域，基於日本之公害防止事業費事業者負擔法(下稱負擔法)第三條規定，因公害防止事業之實施，所產生之公害防止事業費用之負擔，對於實施事業者，依該法第三條規定溯及適用，而要求事業者負擔其費用之合憲性爭議。地方法院，經綜合地考量系爭法律規制目的之正當性及其目的與手段間關聯，並從私人所獲得法地位之性格、因溯及適用其地位內容如何變化，以及其變化與所要保護公益等綜合地考慮，結論認為，系爭規定所要求費用負擔之程度，與公共福祉相合致而未違憲。具體言之，關於法律溯及既往問題，法院基於以下理由，認為系爭規定雖為溯及適用，然並未違反憲法第二十九條或第三十九條<sup>15</sup>。亦即，一、對於造成公害原因之事業活動，要求其負擔公害防治費用，即使當事人無故意、過失，基於該負擔金之性質與刑事罰、不法行為之損害賠償性質不同，屬公法上之負擔，在此範圍內，仍合乎正義、公平之思考。二、基於負擔法第三條所規定得使事業者負擔費用之要件，其範圍相當限定，同法第四條及第七條並規定減輕負擔額之情況，乃考慮不使其處分過苛。三、負擔法之制定乃基於當時社會之要求強化公害防止事業之財政基礎，使該當事業能早期且圓滑地實施，以防止地域環境受

<sup>12</sup> 高橋 滋，土壤汚染対策法の論點，ジュリスト，No. 1233，2002年11月，頁11。

<sup>13</sup> 高橋 滋，同前註，頁11。

<sup>14</sup> 名古屋地判昭61・9・29行集37卷9号1173頁。

<sup>15</sup> 日本憲法第二十九條規定係有關財產權之保障；第三十九條規定，乃有關罪刑法定主義，以及禁止一罪雙重處罰之規定。

污染，並期待受污染環境之回復。基於以上理由，負擔法規  
定溯及適用，有合理根據，而合乎公共福祉，因此並不違反  
憲法第二十九條及第三十九條之規定意旨。本判決乃類似我  
國以比例原則審查系爭負擔法第三條規定之目的、手段關係  
與法益衡量，而推導出合憲之結論。

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

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

一般在環境政策法形成上，有三個主要原則，即污染者  
負擔原則（Verursacherprinzip）<sup>16</sup>、合作原則<sup>17</sup>  
（Kooperationsprinzip）與預防原則（Vorsorgeprinzip 相  
當於 precautionary principle）<sup>18</sup>。而就我國土污法之立法  
動向觀察，系爭規定本就是基於污染者負擔原則，而課予污  
染行為人責任。而系爭規定其後之立法方向與政策亦可見其  
乃往合作原則進行。亦即民國九十九年二月三日土污法之修  
法中，於第二條第十六款增訂潛在污染責任人<sup>19</sup>。並於後續  
其他條文課予潛在污染責任人之責任規定。此已有國家與相

<sup>16</sup> 包括負擔費用、實質上相關之作為及不作為之責任，如土污法上之整治或除去責任等。

<sup>17</sup> 以土污法為例，即應建立國家與污染行為人、潛在污染行為人及污染關係人間合作關係，以預防及整治污染。

<sup>18</sup> Vgl. Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, 2000, 2. Aufl., S. 38 ff.

<sup>19</sup> 十六、潛在污染責任人：指因下列行為，致污染物累積於土壤或地下水，而造成土壤或地下水污染之人：（一）排放、灌注、滲透污染物。（二）核准或同意於灌排系統及灌區集水區域內排放廢污水。

關污染行為人、潛在污染責任人、污染關係人等之合作原則雛形。而關於預防原則方面，土污法第一條雖提及「為預防及整治土壤及地下水污染」，但實際之規範內容，與國際上所普遍採行之預防原則之認知，仍有落差。

按關於預防原則 (precautionary principle/precautionary approach)，乃一九九二年聯合國環境開發會 (地球高峰會) 之里約宣言開始，許多國際上條約、或國際文獻中紛紛採取此一原則<sup>20</sup>。里約宣言原則第十五條指出，「為保護環境，各國依其能力應廣泛地適用預防原則。」而從環境法角度，預防原則乃指對環境構成威脅之虞的物質或活動，即使該物質或活動與環境危害間之聯結，在科學上之證明尚無法確定，也必須採取措施，以避免其對環境產生不良影響之原則<sup>21</sup>。

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

屬環境法領域之我國現行土壤及地下水污染整治法之規範內容，雖已顯現出污染者負擔與合作原則，但對預防原

---

<sup>20</sup> 包括臭氧層保護、地球暖化之海洋保護、生物多樣性保護、化學物質管理等各領域。

<sup>21</sup> 參考大塚直，預防原則、予防のアプローチ補論，法學教室，2006年，第313號，頁49。



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