

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告

行政法院裁判評析

--廢棄物清理法

計畫類別：個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC89-2414-H-002-019-H5

執行期間：88年8月1日至89年7月31日

計畫主持人：廖義男教授

共同主持人：蔡茂寅教授

計畫參與人員：（研究助理）陳美伶、倪伯萱

本成果報告包括以下應繳交之附件：

- 赴國外出差或研習心得報告一份
- 赴大陸地區出差或研習心得報告一份
- 出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份
- 國際合作研究計畫國外研究報告書一份

執行單位：台灣大學法律學院

中華民國 89 年 11 月 2 日

中文摘要

本研究以行政法院對廢棄物清理法的相關裁判（67年判字 27 號至 88 年判字 4041 號）為中心，從具體個案出發，透過整理大量的個案，歸納分析，再從中抽繹出幾個學理上值得探討的議題，深入研究，以兼顧「了解實務與改進實務」的目的。

在判決整理部分，本研究大分為一般廢棄物與事業廢棄物兩部分進行歸納分析。在一般廢棄物或事業廢棄物之部分中，再依照該案涉及之相關法條條次與事實爭點兩個層次，逐步整理，並透過表格，以便掌握行政法院實務見解之梗概。

至於爭議問題部分，本研究討論的主題包括：舉證責任之分配、行為個數之判斷、與連續處罰三者。在舉證責任方面，本文發現行政法院大量引用行政機關的函釋，作為分配舉證責任的標準與依據。然而，由於函釋存在的目的係在提供下級機關或公務員認定事實的參考，而非規範適用層次，這樣的引用卻混淆了事實層面與規範層面、混淆了事實上推定與法律上推定。在行為個數方面，本文發現行政法院將行政犯視為與刑事犯截然不同；本文另外發現實務上對行為個數的認定，依主管機關之函釋，與發現時間、行為地點之間有相當的關連性，然而，因為行為的結果往往會持續、甚至移轉到其他地點，以致發現時間、地點雖不只一個，卻只是一個行為，故這樣的見解似有未洽。最後，在連續處罰方面，本文發現法制上之規定方式包括按日連續處罰、按次處罰、按次連續處罰、按日處罰、按件連續處罰、連續處罰等規定，但究竟屬於執行罰或秩序罰則未明白區分，對於違反秩序行為之「行為」概念與行為個數也未予探究。本文並就新行政執行法加以分析，認為修正後之新行政執行法已對怠金制度通盤修正，行政法規中有關「連續處罰」之規定亦應重新檢討。

Abstract

This Project researches on the court decisions regarding the Waste Disposal Act, rendered by the Administrative Court from 1978 to 1999. Employing the case study method, this Project compares and analyzes a substantial number of court decisions in order to identify important issues for academic purpose. The ultimate purpose of such exercises is to “understand and improve the practice.”

This Project divides the related court decisions into two categories: ordinary wastes and facility wastes. Then this Project proceeds to analyze each decision following the order of the specific article involved. Also, this Project develops a detailed table to analyze both the factual and legal issues concerned.

On legal issues, this Project researches on the following three key ones: burden of proof, determination of the number of acts, and the repeated punishment. On the first issue of burden of proof, this Project finds that the Administrative Court relies heavily on the Rulings and Explanations issued by the administrative agencies. However, such Rulings and Explanations are merely reference information used by the subordinate units and civil servants to determine the facts, and not the legal application. Citation of such Rulings by the Administrative Court obviously mix up the factual determination and legal application, as well as the presumption of facts and of laws. On the second issue regarding the number of the acts, this Project finds that the competent authorities often tend to rely on the factors of time and place to determine the number of acts. However, the same act might last for some time and go on at several places. It is still the same single act. The opinions of the Administrative Court seem to be wrongly decided. Finally, on the third issue of repeated punishment, there are several types of repeated punishment based on days, number of acts, number of notices, or a combination of the above factors. It always raises the doubt about the nature of such punishment as Enforcement Measures or Punishment of Violation. The Court decisions also often fail to distinguish the concept and the number of acts. After analyzing the newly enacted Administrative Enforcement Act, this Project further suggests that the current provisions on “repeated punishment” in various administrative regulations be reviewed and revised accordingly.

一、計畫緣由與目的

1. 緣由與目的

本文主要在研究行政法院關於廢棄物清理法之相關判決。首先，本文不對廢棄物清理法之條文做抽象解釋或學理探討，而是從具體個案出發，透過整理大量的個案，歸納分析，再從中抽繹出幾個學理上值得探討的議題，深入研究。也就是說，本文採取的是「從具體到抽象」的方法。其次，本文是以法院判決為研究核心，重視的是法院對於廢棄物清理法的解釋與適用，企圖藉由大量判決，了解現今審判實務之概況，再由學理角度提出批判，以兼顧「了解實務與改進實務」的目的。

2. 研究範圍

在上述前提下，本文首先整理行政法院關於廢棄物清理法的判決。本文於八十八年 10 月 31 日造訪司法院網站（網址：<http://www.judicial.gov.tw>）之法學資料檢索系統，輸入關鍵字廢棄物清理法，結果得到自 67 年判字 27 號至 88 年判字 4041 號等判決，此即為本文研究之行政法院判決範圍。

3. 分析架構

由於廢棄物清理法第二條明文將廢棄物分為一般廢棄物與事業廢棄物，並於該法之第二章與第三章分別加以規範，因此本文亦遵循同樣的架構，將行政法院判決分為一般廢棄物與事業廢棄物而加以整理分析。在一般廢棄物與事業廢棄物中，本文再區別該案涉及的法條，逐條討論（例如，在一般廢棄物部分，本文分為第七條、第十二條、第十一條與第十條之一，分別整理法院判決）。在同一個條次之內，則再區分爭點或事實，來呈現行政法院對廢棄物清理法採取的見解。另外，本文也將透過表格，提供一個整體的印象，以便讀者在有限的時間，透過有限的文字，而能掌握實務見解之梗概。

在整理法院實務見解的同時，本文也將針對該見解提出本文的分析及批判。最後，本文於觀察行政法院實務上的問題後，將深入探討幾個實務上與學理上均有相當意義與價值的議題，分別為：舉證責任、行為個數與連續處罰的問題，希望對實務與學理提供一些思考方向。

二、結果與討論

在判決整理方面，大致可歸納為下表：

一般/事業廢棄物	條次	案例事實
一般廢棄物	第七條	一、處罰對象
		二、一般廢棄物之意義
		三、改善可能性
	第十二條	一、程序法上一舉證責任之歸屬
		二、實體法上一構成要件部分
		(一)免罰範圍
		(二)故意過失
		(三)定著物
		三、實體法上一法律效果部分
	第十一條	隨水費徵收
第十條之一		
第十條之一	一、未申請登記，亦未負責清除處理回收廢輪胎	
	二、未依規定提報回收清除處理計畫書，或未定期申報回收量或處理量	
	三、未定期申報回收率	
	四、未達回收率	
事業廢棄物	第十五條	一、工程施工污泥
		二、與一般廢棄物合併清理
		三、委託無照清理機構清理
		四、貯存方法
		五、有害廢棄物之處理
	第十八條	有害廢棄物之輸入
	第二十條	無照清理機構（一）：一般運輸業
		無照清理機構（二）：運銷合作社、個人等
		無照清理機構（三）：私有地
		無照清理機構（四）：跨縣市
		無照清理機構（五）：未展期
		無照清理機構（六）：被撤照
	第二十一條	一、申請文件不實
二、未依規定申報		

至於每部分的相關判決及分析整理之具體內容，由於過於繁瑣，茲不贅述。

在爭議問題部分，首先在舉證責任方面，本文發現行政法院大量引用行政機關的函釋，作為分配舉證的標準與依據。然而，由於函釋存在的目的係在提供下級機關或公務員認定事實的參考，而非規範適用層次，這樣的引用卻混淆了事實層面與規範層面、混淆了事實上推定與法律上推定。本文並進一步探究新行政訴訟法上舉證責任的規定，認為其並沒有提供比舊法更多的舉證責任分配標準。

其次，在行爲數之判斷方面，本文發現行政法院將行政犯視爲與刑事犯截然不同，例如不承認刑法上的連續犯，對多數違反秩序行爲予以分別處罰；認爲行政罰以「行爲」爲標的，而不重視行爲人意思；不承認行政罰上有常業犯，仍分別處罰；對於想像競合或牽連犯，原則上從一重處罰，但行政罰之方法或手段不同時，亦得併合處罰以達成行政目的。本文另外發現實務上對行爲個數的認定，依主管機關之函釋，與發現時間、行爲地點之間有相當的關連性，就此點而言，本文認爲以立法目的而言，該實務見解確有必要；然以「行爲」概念予以審視，因爲行爲的結果往往會持續、甚至移轉到其他地點，以致發現時間、地點雖不只一個，卻只是一個行爲，故這樣的見解似有未洽。

最後，在連續處罰方面，本文發現實務上禁止對一行爲數次處罰，卻允許連續處罰，並認爲廢棄物清理法上之按日連續處罰屬「執行罰」性質。本文另外發現，法制上尚有按次處罰、按次連續處罰、按日處罰、按件連續處罰、連續處罰等規定，但究竟屬於執行罰或秩序罰則未明白區分，對於違反秩序行爲之「行爲」概念與行爲個數也未予探究。本文並對新行政執行法加以分析，認爲修正後之新行政執行法已對怠金制度通盤修正，行政法規中有關「連續處罰」之規定亦應重新檢討。

四、 計畫成果自評

本研究係以行政法院裁判之分析爲中心，從民國六十七年至八十八年十月的相關判決中，依條次、爭點或事實，逐一整理、分析、並提出批判，態度認真，思考深入。相信對想了解實務見解的人而言，本研究能提供完整而清晰的整理；對行政法院的審判實務，本文也能指出缺失、提供建議。

本研究尚不以裁判分析爲足，以觀察實務見解爲基礎，進一步就幾個行政法學上之爭議問題加以探討，參考所謂行政法學總論的學說意見，企圖與審判實務作結合。就此而言，本研究之成果，已超出原計畫意旨，不論在實用或學術價值方面，均應值得肯定。

五、 參考文獻

1. 林明鏘，〈全民健保法上保險特約爭議〉，收於《台灣本土法學雜誌》第七期，二〇〇〇年二月。
2. 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之處罰事件爲例〉，收於《台灣本土法學雜誌》第七期，二〇〇〇年

二月。

3. 吳庚，《行政爭訟法論》初版，民國八十八年。
4. 吳庚，《行政法之理論與實用》，增訂五版，民國八十八年。
5. 張文郁，〈行政救濟法中職權調查原則與舉證責任之研究〉。
6. 曾華松，〈行政訴訟證據法則（上）--對於行政訴訟法修正草案有關依職權調查事實及證據之研討〉，收於《法令月刊》49卷6期，民國八十七年六月。
7. 洪家殷，《行政秩序法論》。
8. 陳敏，《行政法總論》，初版，民國八十七年。
9. 陳新民，《行政法學總論》，修訂六版，民國八十六年。