

## 釋義《土壤及地下水污染整治法》 之污染行為人

### —闡析台鹼安順廠污染事件之整治責任及 行政法院相關判決\*

李建良\*\*

#### 目次

- 壹、問題緣起與焦點說明
- 貳、污染事件始末追述
  - 一、台鹼安順廠的昨世與今身
  - 二、污染歷程與現況
- 參、行政管制與行政爭訟
  - 一、相關管制與應變措施
  - 二、相關判決與爭點整理
    - (一) 台鹼公司是否為系爭場址之污染行為人？
    - (二) 台鹼公司與中石化公司合併後，中石化公司有無承受台鹼公司有關污染系爭場址之責任？是否亦成為系爭場址之污染行為人？

\* 本文曾以〈台鹼安順廠污染事件之法律分析——以高雄高等行政法院93年訴字第941號判決、94年訴字第296號判決及94年簡字第193號簡易判決為探討重心〉為題，於「2006行政管制與行政爭訟」學術研討會系列之一（中研院法律所籌備處主辦，2006年7月29日）宣讀。寫作期間，承黃煥彰（中華醫事學院護理系副教授）惠借寶貴資料；研討會上，蒙評論人蔡宗珍（台大法律學院副教授）、邱政強（高雄高等行政法院法官）惠賜卓見；研討會後，得二位匿名審查人諸多指正與修改建議，作者獲益良多，謹此一併表達感謝之意。

\*\* 中央研究院法律學研究所籌備處副研究員、台灣大學法律學院副教授。

肆、問題與分析：以「行政爭訟標的」為論述軸心

一、問題思考脈絡

二、問題一：《土污法》能否適用於台鹼安順廠污染事件？

三、問題二：中石化公司是否為《土污法》所定之「污染行為人」？

(一) 問題二之一：何謂《土污法》之「污染行為人」？

(二) 問題二之二：中石化公司「本身」是否為《土污法》之污染行為人？

四、問題三：中石化公司須否承擔台鹼公司污染行為人之責任？

(一) 問題三之一：台鹼公司是否為《土污法》之污染行為人？

(二) 問題三之二：中石化公司是否承擔台鹼公司污染行為人責任？

伍、判決評析

陸、結論

一、綜合評述

二、反思：以台鹼案作為環保法令之試金石

## 摘 要

台鹼安順廠污染事件堪稱台灣史上最重大的土壤污染事件，目前主管機關以2000年制定公布之土壤及地下水污染整治法為依據，命承受台鹼安順廠之中國石油化學工業開發股份有限公司（中石化公司）負整治責任，因而引發行政爭訟。全案之首要課題，厥為污染行為人之確認。由於台鹼安順廠已關閉多年，故中石化公司是否繼受台鹼公司之責任及義務，以及主管機關應依何種法規確認台鹼安順廠或中石化公司為污染行為人，構成全案之主要爭點所在，值得研究。本文先追述污染事件之始末，次以主管機關業已採取之管制措施所生之行政爭訟為中心，整理相關行政法院判決之理由及爭點。繼之，嘗試建構本文分析路徑及開展軸線，再以之為基礎，依次評析法院裁判。最後，提出本文見解，以供實務參考。

關鍵詞：台鹼安順廠、土壤污染、污染行為人、義務繼受、溯及既往。

## 壹、問題緣起與焦點說明

1994年間，清華大學化學研究所博士生宋德高檢測出台鹼安順廠貯水池之吳郭魚戴奧辛含量高達247 pg-TEQ/g，為世界衛生組織所定4 pg-TEQ/g 的60倍<sup>1</sup>。2001年，成功大學環境微量毒物中心主任李俊璋教授，檢測出台鹼安順廠貯水池之吳郭魚戴奧辛含量為8.2~12 pg-TEQ/g。2003年，李俊璋副教授再測，吳郭魚為23.1 pg-TEQ/g，虱目魚為28.3 pg-TEQ/g，均高於世界衛生組織所定標準<sup>2</sup>。之後，相關檢測資料及研究報告相繼出爐，證實台鹼安順廠區及周邊土地、水域，受到嚴重污染，當地居民血液戴奧辛含量平均值高於一般正常水準<sup>3</sup>。2004年10月間，成功大學環境微量毒物研究中心受託為居住在中石化公司台鹼安順廠附近之一名婦人進行檢測。結果，該婦人血液中戴奧辛濃度高達308.553 pg-I-TEQ/g 脂質（pg=皮克，為一兆分之一克；I-TEQ 為國際毒性當量）<sup>4</sup>，為台灣當時所測出之最高值<sup>5</sup>。

隨著一次次檢驗報告之出爐，隱身在台鹼安順廠地底之污泥也一吋吋地浮升，而台灣土壤污染之嚴重問題，更隨之一尺尺地擴延並躍上檯面。面對此一堪稱我國史上最重大之土壤污染事件，如何對該場址進行整治復育，爰成為相關主管機關之重責大任與棘手問

- 
- 1 參見宋德高，〈臺灣地區環境中含氯毒性有機化合物分析研究〉，清華大學化學研究所博士論文，第四章（1994年）。
  - 2 參見黃煥彰，〈正義的曙光——台鹼三部曲〉，《看守台灣》，6卷1期，頁19（2004年）。
  - 3 詳細數據資料，參見黃煥彰，前揭（註2）文，頁20。
  - 4 參見〈台鹼安順廠戴奧辛污染 世界第一〉，《環境資訊中心》，網址：<http://e-info.org.tw/news/taiwan/special/2004/taspr2004-08.htm>（造訪日期：2007年6月13日）。
  - 5 根據環保署的檢測資料，我國焚化爐周邊居民的血液中戴奧辛濃度平均值範圍為14~24 pg I-TEQ/g 脂質。

題。其問題之所以棘手，不僅因該場址周遭環境土壤、地下水及附近水域底泥遭受嚴重污染，尚且因台鹼安順廠業已關閉，承接的中石化公司也已轉為民營公司，致生如何確認污染行為人的難題。若再參照相關法令規定，可以發現與土壤污染相涉的法規呈現錯綜交雜的現象，尤其2000年始制定公布的《土壤及地下水污染整治法》（以下簡稱《土污法》），係基於土壤污染整治需要而為之特殊立法，不同於土壤污染的事前防治法制，如何正確適用相關法律，亦生疑義。概略而言，台鹼安順廠污染事件的首要問題，厥為污染行為人的確認，由於台鹼安順廠已閉場多年，而為中石化公司所承接，從行政法的觀點以言，於此必然衍生出「行政法上責任／義務之繼受」的課題，構成全案的主要爭點所在。其次是，主管機關於適用《土污法》而命中石化公司負整治責任時，究竟應依何種法規確認台鹼安順廠或中石化公司為污染行為人，尤其《土污法》能否適用於該法施行前已發生或存在之污染事件，為另一必須釐清的問題。目前上開問題已成為行政爭訟上之標的，且著有判決，殊值探討。為期深刻瞭解事件背景並清楚掌握問題脈絡，以下先追述污染事件的始末，其次以主管機關業已採取的管制措施所生的行政爭訟為中心，整理相關行政法院判決的理由及爭點。繼之，嘗試建構本文的分析路徑及開展軸線，再以之為基礎，依次評析法院裁判，提出本文見解，以供實務參考，並就教方家。

## 貳、污染事件始末追述

### 一、台鹼安順廠的昨世與今身

「台鹼安順廠」是台灣鹼業股份有限公司安順廠的簡稱，現為

中國石油化學工業開發股份有限公司<sup>6</sup>（以下簡稱中石化公司）位於台南市顯宮里、鹿耳里區內之一批關閉工廠，原係1942年（昭和17年）時，由日本鐘淵曹達會社旭電化工株式會社所興建之工廠，當時主要用來生產燒鹼、鹽酸和液態氨，同時兼為日本海軍製造毒氣之工廠。二次大戰期間，曾遭盟軍轟炸，致局部毀損。1945年8月15日，日本天皇向聯合國盟軍宣布無條件投降。1945年10月25日，陳儀承國民政府之命來台接受日投降，並成立「台灣省行政長官公署」及「接收委員會」，進行軍事接管及日產接收。當時，鐘淵曹達會社旭電化工株式會社由「中華民國台灣省電化業監理委員會」接收。1946年7月2日，行政院公布「台灣省接收日產企業處理實施辦法」，鐘淵曹達會社旭電化工株式會社成為國有公營企業<sup>7</sup>，並更名為「台灣製鹼股份有限公司」，於同（1946）年12月25日復工生產。1947年2月，又易名為「台灣鹼業有限公司」，並於1964年試製五氯酚納成功，隨後生產。1965年6月30日，台灣鹼業有限公司辦理解散登記，另於同（1965）年7月1日成立「台灣鹼業股份有限公司（以下簡稱台鹼公司）」，除台南安順廠外，另有高雄廠。1969年起，增產五氯酚。

自1946年迄1966年，台鹼公司之股權由政府所有，經濟部占

---

6 中國石油化學工業開發股份有限公司為中國石油股份有限公司（以下簡稱中油公司）之子公司，於1969年成立。

7 當時國民政府接收日產，係將日本總督府在台灣之所有產權以及日本私人資本在台灣之企業全面國有化，台灣工業生產體制由日治時代總督府統制、日本私人資本經營之體制，轉變為國民政府統制之公營企業型，其過程略以：「接收委員會」於1945年10月開始接收所有原來為台灣總督府所屬之公有產業。隔年，「接收委員會」成立「日產處理委員會」，進行日本人私有財產之接收及處理工作。1947年5月，「日產處理委員會」因接收工作告一段落而正式廢除。日產企業之接收，以國民政府「資源委員會」和「台灣省行政長官公署」為中心，依據1946年7月公布之「台灣省接收日產企業處理實施辦法」，將日產企業編進中華民國與台灣省之公營事業部門。截至1950年為止，總共接收了860個單位之日產企業，其中日籍資本佔總資本一半以上者，有775個；台灣人支配者，有85個。參見劉進慶著，王宏仁、林繼文、李明峻譯，《台灣戰後經濟分析》，頁24-27（1995年）。

60%，台灣省政府占40%。1967年，中油公司購入全部股權，為台鹼公司之唯一持股人。1978年，台鹼安順廠停產五氯酚鈉。1982年3月，經濟部下令裁撤台鹼公司，台鹼安順廠隨之關閉停產（原因後詳），高雄廠由中石化公司接管。1983年4月1日，台鹼公司依公司法與中石化公司合併後消滅。1994年6月20日之後，中石化公司逐步移轉民營<sup>8</sup>。

## 二、污染歷程與現況

從1942年以迄1983年之40年間，台鹼安順廠先後生產燒鹼、鹽酸、液氯和五氯酚。鹼是工業基礎原料，氯應用於塑化業，例如聚氯乙烯 (Polyvinylchloride, PVC) 是塑膠製品的主要材質。五氯酚 (Pentachlorophenol, PCP) 則是一種含氯之苯環化合物，主要用途是除草劑及殺蟲劑，也被使用於木材、皮革之防腐。台鹼安順廠是台灣早期唯一的製鹼工廠，黃金時期對於當地之景氣，乃至於台灣經濟之發展，貢獻良多。不過，台鹼安順廠經濟榮景的背後，卻是留下汞、五氯酚與戴奧辛等有毒廢棄物，不僅對台灣生態環境造成巨大污染，更嚴重侵害當地居民之生命、健康及財產<sup>9</sup>。

早在1981年底，當時的省政府水污染防治所即在台鹽顯宮場貯水池檢測到一批汞含量超過可食用標準的吳郭魚，隨即函知台鹼安順廠、台灣製鹽總廠（以下簡稱台鹽總廠）顯宮鹽場，並副知經濟部國營事業委員會（以下簡稱經濟部國營會）<sup>10</sup>。經濟部國營會於

8 中石化公司為中油公司之子公司，其移轉民營之過程，略為：1991年7月12日，中油公司釋出15%股權；1994年6月20日，釋出43.42%股權，民股占63.37%，公股餘36.63%；1997年6月，釋出15%股權；1998年至2003年6月，釋出6.2%股權；2003年11月，釋出11%，中油公司持股僅0.68%。

9 參見黃煥彰，〈失落的記憶——台鹼安順廠〉，《生態中心》，10卷，頁30以下（2002年10月），網址：[http://eec.kta.org.tw/magazine\\_html/environment10-1.htm](http://eec.kta.org.tw/magazine_html/environment10-1.htm)；〈台鹼安順廠戴奧辛污染嚴重 民間籲政府正視〉，《環境資訊中心》，網址：<http://e-info.org.tw/news/taiwan/2004/ta04102702.htm>。

10 台灣省水污染防治所70.12.30水染治字第7096號函，其主旨為：「本所最近於貴屬顯宮鹽廠貯水池捕獲魚類一批計吳郭魚等九種四十五尾，其中以檢驗出結果

1982年1月6日發函予台鹼公司及台鹽總廠，告以：「有關台灣省水污染防治所最近在台鹽顯宮場貯水池捕獲之魚類，經檢驗結果含汞量超過可食限界，請嚴防捕食乙案，請妥處並改善見復。<sup>11</sup>」

台鹽總廠於1982年1月13日函覆國營會轉經濟部，商定因應措施如下：「(1) 於水池周圍豎立警告標示牌，內寫：『保持水質，維護產權，水深危險，嚴禁捕魚，違者法辦。』(2) 水門加設攔阻網，以防魚類外游，致遭誤捕食用。(3) 公告限期拆除現有魚具，由兩單位隨時派員拆除。(4) 函請轄區派出所及台南市警三分局協助取締。(5) 由本屬顯宮場務所一號抽水機操作人員就近協助取締並負通報之責。(6) 由本廠、台鹼保警人員協助取締。(7) 由台鹼公司請媽祖宮地區廣播站廣播禁止居民下池撈捕魚蝦。」函中並指出：「該池污泥之污染主要係台鹼安順廠歷年來排放製鹼廢水所致，污泥之清除計劃請轉函台鹼公司研擬及執行。<sup>12</sup>」

台鹼公司於1982年1月18日函覆經濟部國營會，其所擬採取之處理措施，與台鹽總廠大體相同，至於清除計畫乙節，則謂：「經查該貯水池產權多屬台鹽，亦屬台鹽產鹽不可或缺之生產設備，清除時難免影響台鹽生產，擬即責成本公司所屬安順廠就近洽台南鹽場協商辦理。<sup>13</sup>」

台鹽總廠於1982年1月29日再次函國營會轉經濟部，除具報續採因應措施（另於水池四周與台鹼公司共同出資加設鐵絲網）外，並針對污泥清除一事表示：「查該水池原屬台鹼安順廠，雖於六十六年九月間部份面積劃歸本廠接管，但其污染主源係該廠歷年排放

---

之吳郭魚（一共十二條）含水銀量均超過可食限界（400ppb）請派人加強巡查，切實嚴禁捕魚，併於貯水池引水門處加設攔阻網以防外游，致遭誤捕食用，請查照。」

11 經濟部國營事業委員會71年1月6日國三字第7012-1391號函。

12 台灣製鹽總廠（71）台鹽產字第19號函。

13 台灣鹼業股份有限公司（71）台鹼密字第3號函。台鹼公司於同日以同文號函知安順廠，請其即遵照與台鹽台南鹽場有關人員協商之七項措施辦理，並就近洽台南鹽場協商辦理訂定海水池污泥清除計畫後，將結果具報。

製碱廢水所致，污泥之清除計畫仍請台碱公司擬訂並執行，惟為免影響本廠晒鹽生產及鹽工收入，清除工作，請轉函台碱公司於每年六至九月間，即本廠暫停晒鹽從事鹽灘整修期間辦理，以資配合。<sup>14</sup>」

1982年3月4日，台灣省水污染防治所依據台鹼公司1982年2月19日函，研提「台碱安順廠海水貯水池底泥清除計畫書」乙份，並表示：「本案有關安順廠海水貯水池底泥之清除，已經省府71.2.3.府建染字第一四二四〇號函經濟部，建議該部督促該安順廠於本(71)年內迅即處理在案，又為免清除底泥過程中造成再度之污染，於處理過程中應注意避免使底泥曝氣或曝光，以免底泥中之無機汞轉變成有機汞而溶於水中。<sup>15</sup>」經濟部國營會隨即於1982年3月6日函囑台鹼公司參照上開計畫書，妥慎辦理<sup>16</sup>。

詎料，1982年3月16日，經濟部突然以一紙「特急件」、「極機密」之函件通知台鹼公司應予裁撤<sup>17</sup>，並副知中油公司及中石化公司，其主旨為：「貴公司應予裁撤並即依公司法規定辦理解散清算事宜，請查照辦理。」說明有二：「一、貴公司高雄廠撥交中石化公司經營，希即逕洽中石化公司接管。二、貴公司安順廠及二氧化鈦廠等單位應即關閉。<sup>18</sup>」根據此一「密函」，台鹼安順廠於同(1982)年5月30日關閉，所謂的「台碱安順廠海水貯水池底泥清除計畫」，也隨之石沈泥底<sup>19</sup>。

14 台灣製鹽總廠(71)台鹽產字第43號函。

15 台灣省水污染防治所71.3.4.水染治字第0931號函。

16 經濟部國營事業委員會71.3.6.國三字第7103-0062號函。

17 當時的經濟部長是趙耀東先生。

18 經濟部經(71)密國營一字第030626-187號函。

19 台鹼公司安順廠曾於1982年3月16日以(71)碱順總字第011號(密)函請示：「一、該項經費龐大(作者按：底泥清除費用)如何籌措請有關單位簽註意見。二、本案茲事體大如何辦，請一併核示。」結果批示意見為：「安順廠奉令裁撤，目前無法辦理。」台鹼公司復於1982年4月7日以(71)台碱密字第029號密函經濟部國營會，表示：「本公司安順廠汞污染案，承囑進行規劃辦理，以及採取加強措施，嚴防海水貯池被附近居民捕食魚類乙節，茲因本公司業經奉貴部……函應予裁撤，安順廠即行關閉，且該項工程龐大估算在新台幣

1994年間，清華大學化學研究所博士生宋德高對台灣地區環境中含氯毒性物質進行研究，檢測出台鹼安順廠貯水池之吳郭魚戴奧辛含量高達247 pg-TEQ/g<sup>20</sup>。2001年，成功大學環境微量毒物中心主任李俊璋教授，檢測出台鹼安順廠貯水池之吳郭魚戴奧辛含量為8.2~12 pg-TEQ/g。2年後（2003年），李俊璋副教授再次檢測，吳郭魚為23.1 pg-TEQ/g，虱目魚為28.3 pg-TEQ/g，均高於世界衛生組織所定標準<sup>21</sup>。其間，相關環保機關亦對台鹼安順廠土地多次進行污染調查。隨後，相關檢測資料及研究報告相繼出爐，證實台鹼安順廠區及周邊土地、水域，受到嚴重污染，當地居民血液戴奧辛含量平均值高於一般正常水準<sup>22</sup>。2005年7月間，環保署召集行政院、經濟部、教育部、農委會、衛生署、台南市政府及當地環保團體，就中石化安順廠污染案受害者的照護及賠償問題進行討論，並通過新台幣13億元的「居民照護及應變處理計畫」，作為當地居民照顧及救助費用。嗣台南市政府委託成功大學環境醫學研究所調查檢測當地居民血中戴奧辛濃度，於2007年3月間完成期中報告。台南市政府於2007年4月16日召開安順廠土壤污染專案小組會議，會中成大環醫所李俊璋副教授指出，針對顯宮、鹿耳、四草三里，18~100歲共570名居民進行檢測，結果顯示平均濃度為71.1pg，其中女性平均80.9pg、男性61.4pg，女高於男，會議並決定以居民血液中戴奧辛濃度值64pg作為補償及健康照護之依據<sup>23</sup>。

---

千萬元以上，故在目前情況下，實無法辦理。」

20 參見宋德高，前揭（註1）文，第四章。

21 參見黃煥彰，前揭（註2）文，頁19。

22 詳細數據資料，參見黃煥彰，前揭（註2）文，頁20。

23 參見台南市政府環境保護局水質土壤防治課發布之新聞稿，〈中石化臺南安順廠土壤污染專案小組會議決議64皮克為高濃度補償基準，慰問金於5月底前發放完成〉，[http://www.tnepb.gov.tw/list\\_01.asp?ID={B7D411C1-D526-40EC-BFC4-099DC47B55E3}](http://www.tnepb.gov.tw/list_01.asp?ID={B7D411C1-D526-40EC-BFC4-099DC47B55E3})（造訪日期：2007年5月30日）。

## 參、行政管制與行政爭訟

### 一、相關管制與應變措施

2000年，《土污法》制定公布<sup>24</sup>，環境品質文教基金會針對台鹼安順場附近居民受污染一事，向環保單位提出檢舉。行政院環境保護署（以下簡稱環保署）環境檢驗所及台南市政府所屬環境保護局於2001年間，對中石化公司安順廠土地多次進行污染調查、採樣分析，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。台南市政府乃依《土污法》第十一條第二項前段規定，於2002年4月11日以南市環水字第09104007660號公告，將該廠區（地址：台南市安南區顯草街2段421號；地號：台南市安南區鹽田段668地號）公告為污染控制場址；復於2003年12月1日以南市環水字第09204023661號修正公告，將安順廠（地址：台南市安南區顯草街2段421號；地號：台南市安南區鹽田段668、668-1、668-2、668-4及668-5地號之全部土地）及安南區二等九號道路（原徵收自安順廠區土地）及相連土地，即東側草叢區554-2、541-2、543、545地號之全部土地及同段550、551、552地號緊臨二等九號道路以東50公尺範圍內之土地，即1k+800至2k+815段（以上土地簡稱為「系爭土地」）公告為土壤污染控制場址，污染物為戴奧辛及汞。

隨後，台南市政府依《土污法》第十一條第二項及《土壤及地下水污染控制場址初步評估辦法》<sup>25</sup>（以下簡稱《初評辦法》）第

24 《土壤及地下水污染整治法》於2000年2月2日經總統公布施行，於2003年1月8日修正公布第十、三十四、四十二條。

25 本辦法係環保署於2003年5月7日依《土污法》第十一條第三項規定授權所訂定，最近一次修正為2006年3月29日。

二條規定對上揭場址進行初步評估，結果認該場址符合（當時）《初評辦法》第二條第一項第三款及第四款規定<sup>26</sup>，爰依《土污法》第十一條第二項及初評辦法第二條第一項規定，於2003年12月9日將初步評估結果報請環保署審核，並經環保署於2004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（即系爭土地）為**土壤污染整治場址**。

台南市政府鑑於前揭污染之情況，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》第十三條第一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」，並由土壤及地下水污染整治基金（以下簡稱土污整治基金）依同條第三項規定代為支應費用新台幣（下同）652,221元。其後，台南市政府依《土污法》第三十八條規定限期命中石化公司繳納該筆款項，並於2004年4月16日命中石化公司陳述意見後，於2004年5月10日以南市環水字第09303012510號函命中石化公司於2004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。中石化公司屆期未繳納，台南市政府再依《土污法》第三十八條後段規定，加計二倍費用，連同上開應繳費用合計1,956,660元，於2004年8月31日以南市環水字第09303023740號函，命中石化公司於2004年9月30日以前繳入土污整治基金帳戶。

與此同時，台南市政府認為二等九號道路（1k+800至2k+815段）污染管制區污染物之移除具有急迫性，且考量污染物暫存區之設置除中石化公司安順廠內之土地外，別無其他可行之替代方案，乃依《土污法》第十三條第一項第八款及第二項規定，以2004年7月13日南市環水字第09304012210號函請中石化公司配合提供廠內用地供二等九號道路污染物分選及設置安置區之用。惟中石化公司

---

26 即「控制場址之單一污染物濃度超過土壤或地下水污染管制標準二十倍以上」及「依『土壤污染評分(Ts)』及『地下水污染評分(Tgw)』計算污染總分 p 值達二十分以上」。

以2004年7月23日中石化（總）工環字第930273號函覆台南市政府，表示其公司不應亦無力承受。台南市政府旋再以2004年8月6日南市環水字第09303020800號函命中石化公司於文到7日內配合提供場內用地供二等九號道路污染物分選及設置安置區之用，但中石化公司仍拒絕配合辦理。台南市政府經數次行文請同意提供用地，均遭中石化公司以污染責任歸屬未釐清前，其公司礙難照辦為由拒絕。台南市政府爰以中石化公司未遵行2004年8月6日函令，依《行政執行法》第二十七條、第二十八條第一項第二款及第三十條規定，以2004年9月23日南市環水字第09304018660號函對中石化公司科處怠金5萬元。中石化公司以該怠金處分未預為告戒為由，向台南市政府聲明異議。台南市政府鑑於污染物之移除安置作業事關民眾身體健康安全等重大公共利益，且為配合2004年9月22日辦理二等九號道路污染介質安置區設置工程進場開工作業，刻不容緩，乃再依《土污法》第三十二條第二項規定，以2004年9月24日南市環水字第09304018960號函對中石化公司處20萬元罰鍰。嗣台南市政府另以2004年11月1日南市環水字第09303030020號函撤銷前開2004年9月23日之怠金處分，並表明請中石化公司於2004年11月4日前提供安順廠內用地供二等九號道路污染物分選及設置安置區之用，倘不提供，則以該函處中石化公司5萬元怠金。

綜觀上述事實，在《土污法》公布施行之後，主管機關依據該法對於台鹼安順廠污染事件所採取之行政管制與應變措施，計有如下：

- (一) 台南市政府公告安順廠區土地及附連道路為「土壤污染控制場址」（法律依據：《土污法》§11-II 前段）<sup>27</sup>。

---

27 《土污法》第十一條第二項前段規定：「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（以下簡稱控制場址）；……」同條第一項規定：「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。」

- (二) 環保署公告安順廠區土地及附連道路為「土壤污染整治場址」(法律依據：《土污法》§11-II 後段)<sup>28</sup>。
- (三) 台南市政府進行採樣及檢體計畫(法律依據：《土污法》§13-I-8)<sup>29</sup>，並由土污整治基金代為支應費用(法律依據：《土污法》§13-III)<sup>30</sup>。
- (四) 台南市政府限期命中石化公司繳納土污整治基金代為支應之採樣及檢體計畫費用(法律依據：《土污法》§38前段)<sup>31</sup>；中石化公司屆期未繳納，台南市政府加計二倍費用，限期命中石化公司繳入土污整治基金(法律依據：《土污法》§38後段)<sup>32</sup>。
- (五) 台南市政府命中石化公司提供廠內用地供二等九號道路污染物分選及設置安置區之用(法律依據：《土污法》§13-I-8、II)<sup>33</sup>。
- (六) 中石化公司拒絕提供廠內用地供二等九號道路污染物分選及設置安置區之用，台南市政府處中石化公司罰鍰(法律依據：《土污法》§32-II)<sup>34</sup>。

28 《土污法》第十一條第二項後段規定：「……；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(以下簡稱整治場址)，並於中央主管機關公告後七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。」

29 《土污法》第十三條第一項規定：「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，採取下列應變必要措施：……八、其他應變必要措施。」

30 《土污法》第十三條第三項規定：「所在地主管機關因前二項所支出之費用，得由土壤及地下水污染整治基金代為支應。」

31 《土污法》第三十八條前段規定：「依第十二條、第十三條、第十六條或第十七條第三項規定支出之費用，所在地主管機關得限期命污染行為人繳納；……」

32 《土污法》第三十八條後段規定：「……屆期未繳納者，得按其規定支出費用加計二倍，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。」

33 《土污法》第十三條第二項規定：「所在地主管機關對於前項第三款、第四款、第七款及第八款之應變必要措施，得命污染行為人或委託第三人為之。」

34 《土污法》第三十二條第二項規定：「未遵行第七條第五項、第十三條第二項

## 二、相關判決與爭點整理

對於台南市政府所採取之管制及應變措施，中石化公司先後分別針對台南市政府命其繳納土污整治基金代為支應之採樣及檢體計畫費用（652,221元）之處分、加計二倍費用合併原來費用（1,956,660元）之處分，以及命其提供廠內用地供二等九號道路污染物分選及設置安置區使用之處分，提起訴願，均遭駁回，續向高雄高等行政法院提起行政訴訟，亦遭駁回，目前仍在上訴之中。前二者高雄高等行政法院於2005年9月15日同時作成93年訴字第941號判決及94年訴字第296號判決，後者高雄高等行政法院於2005年10月31日作成94年簡字第193號簡易判決。

綜合整理上開三則判決（以下合稱系爭判決）之爭點，計有：

- (一) 台鹼公司是否為系爭場址之污染行為人？
- (二) 台鹼公司與中石化公司合併後，中石化公司有無承受台鹼公司有關污染系爭場址之責任？是否亦成為系爭場址之污染行為人？
- (三) 台南市政府依《土污法》第十三條規定，執行整治計畫，是否合法？
- (四) 台南市政府為執行其應變必要措施，計支出652,221元，是否皆屬必要之費用？
- (五) 台南市政府依《土污法》第三十八條規定，命中石化公司繳納費用，其請求權是否罹於消滅時效？
- (六) 加計二倍費用合併原來費用（1,956,660元）之處分是否命中石化公司重複繳納652,221元而違法？
- (七) 台南市政府要求中石化公司提供安順廠內用地供二等九號道路污染物分選及設置安置區之用，是否合法？
- (八) 台南市政府對中石化公司課處20萬元罰鍰之處分，是否違

---

之命令者，處新台幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並得按次處罰。」

反「一事不二罰原則」？

以上三則判決之程序標的雖異，惟核心爭點則同，即：

- (一) 台鹼公司是否為系爭場址之污染行為人？
- (二) 台鹼公司與中石化公司合併後，中石化公司有無承受台鹼公司有關污染系爭場址之責任？是否亦成為系爭場址之污染行為人？

三則判決對於此二問題之認定及理由構成，幾近相同，茲整理如下，俾為後續問題探討之基礎。

(一) 台鹼公司是否為系爭場址之污染行為人？

關於台鹼公司是否為系爭場址之污染行為人乙節，系爭判決持肯定見解，其理由構成主要分兩部分，一是確認系爭場址中之戴奧辛及汞污染為台鹼公司所造成，二是指出台鹼公司違反當時之環保法令。

關於戴奧辛污染部分，系爭判決以「環保署環境檢驗所九十一年十一月十九日採樣分析結果」、「台南市政府環保局九十二年二月二十二日採樣送環檢所分析結果」、「成大環研中心於八十九年九月十三日提報戴奧辛調查監督計畫」、「中石化公司九十年三月十五日製作之台南市安順廠區戴奧辛污染調查報告」；關於汞污染部分，以「台灣省水污染防治七十年所製作之毒性污染物使用量及殘餘量調查報告」、「中石化公司八十七年五月三十日製作之台南市安順廠區汞及五氯酚污染調查評估報告」、「台南市安順廠區汞及五氯酚污染補充調查報告，八十七年十一月二十五日」、「台南市安順廠區汞及五氯酚污染調查評估報告，八十八年四月二十日」，認為：「系爭場址中之戴奧辛及汞污染，乃係台鹼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。」

對於台鹼公司是否違反當時之環保法令，系爭判決作如下之說明與認定：

- (一) 按「事業廢棄物應妥為儲存，其運轉工具及清除處理方

法，應符合主管機關之規定。」為1974年7月26日公布之《廢棄物清理法》第十三條所明定。又1975年發布之《廢棄物清理法台灣省施行細則》第十八條規定「事業機構所產生之事業廢棄物不得任意傾倒，應備置適當之儲存設備或容器盛裝，不得溢散、飛揚、流出、污染地面或發散惡臭。」第二十條規定「事業廢棄物處理設備依左列規定：一、污泥處理應備有適合脫水、乾燥或焚化之設備。二、含汞或其化合物之污泥處理，應備有水泥固型化之設備。……其他廢棄物之處理，應備有各開廢棄物處理之設備。……」經查，系爭安順廠場址，在台南市政府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，足見台鹼公司在處理其事業廢棄物之過程中，並未依行為時之上開（1974年7月26日公布）《廢棄物清理法》及（1975年發布）該法台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，則台鹼公司已違反上揭《廢棄物清理法》第十三條及該法台灣省施行細則第十八條、第二十條等規定，甚明。

（二）台鹼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布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，是台鹼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，此為原告所不爭執。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，惟台鹼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，即已違反上開《廢棄物清理法》及施行

細則之規定，自不待言。

(三) 另按「產生事業廢棄物之事業機構，其廢棄物應自行或委託民營廢棄物清除、處理機構負責清除處理之。」「生產事業機構所產生或其他經主管機關認定之事業廢棄物，未妥為貯存或清除處理，致妨害衛生或安全者，處五百元以上三千元以下罰鍰。」為1974年7月26日公布之《廢棄物清理法》第十二條第一項及第十九條所明定。查前台灣省政府曾於1982年2月3日函請經濟部轉請國營會於同年3月6日依台灣省水污染防治所研擬之「台鹼安順廠海水貯存池底泥清除計畫書」督促台鹼公司迅即處理，該公司於同年4月7日函覆該會略以：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，足見台鹼公司於1982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》第十二條第一項規定，台鹼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。

最後，系爭判決作出如下之結論：

「綜上，系爭場址中之戴奧辛及汞污染，與台鹼公司所生產五氯酚未妥善儲存及以電解法製造鹼、氯之過程確有相當之因果關係，則台鹼公司為系爭場址之污染行為人，要無疑義。」

(二) 台鹼公司與中石化公司合併後，中石化公司有無承受台鹼公司有關污染系爭場址之責任？是否亦成為系爭場址之污染行為人？

以上問題，系爭判決皆持肯定見解，其理由甚詳，可整理為如下數點：

(一) 台鹼公司安順廠於1982年間奉經濟部命令裁撤關廠，1983年4月1日中石化公司與台鹼公司合併，取得台鹼公司台南安順廠所

在之系爭土地。依1980年4月18日修正公布之《公司法》第三一九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。依此規定，公司因合併而消滅，其法人人格係由存續公司所吸收，並非真正消滅。中石化公司既於1983年4月1日起與台鹼公司合併，台鹼公司之法人人格即由中石化公司所吸收，台鹼公司之權利義務則由原告所概括承受<sup>35</sup>。

(二)《土污法》雖於2000年2月2日始制定公布，惟《土污法》第四十八條明文規定，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。查台鹼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，自應由原告概括承受。

(三)最高行政法院90年裁字第1111號裁定雖謂，違規行為之行政責任，性質上不得作為繼承（承受）之對象云云。經查，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》第一一四八條規定，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（最高行政法院91年判字第1261號判決參照）。本件台南市政府依據《土污法》第三十八條規定，命原告繳納依《土污法》第十三條所代為支付之費用，核屬要求台鹼公司依據《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中石化公司承受之。

(四)《土污法》設定「污染行為人」之概念，其目的在課以符

35 本件判決並以中石化公司與台鹼公司所簽訂之「合併契約書」為參證，即該契約書載明：「…為共同發展…有關化學品及其衍生物之工業，擴大經營績效，…經雙方同意，將兩公司合併經營…」契約書第八條明定：「本合併契約生效前，乙公司（即台鹼公司）之一切債務及因契約將來發生之義務及負擔，於甲、乙公司股東會通過後，由甲、乙兩公司向各債權人提出公告，乙公司債由甲公司承受。」

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。又中石化公司並非單純受讓系爭土地，而係概括承受污染行為人即台鹼公司之全部權利義務。而台鹼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，亦應承擔社會所賦與之責任，故台鹼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中石化公司，即應負起排除系爭污染行為責任。

(五) 中石化公司與台鹼公司合併後，對於該場址污染之嚴重性，早已知悉甚詳，詎中石化公司對系爭廠址卻未有何具體改善之相關作為<sup>36</sup>。依1985年11月20日修正公布之《廢棄物清理法》第十三條<sup>37</sup>、第十五條<sup>38</sup>規定，產生事業廢棄物之事業機構應負責清除、處理其廢棄物，並應符合中央主管機關之規定。而環保署業於1989年發布《事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準》，就廢棄物之貯存方法、設施及清除方式予以詳細之規範。中石化公司對於系爭場址內之戴奧辛及汞污泥之污染，未依規定妥為貯存或清除，已違反當時《廢棄物清理法》第十三條、第十五條及現行《廢棄物清理法》第二十八條、第三十六條，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》第二條第十二款第一目「非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物」及第三目「未依法令規定清理污染物」之規定，故中石化公司確為系爭場址

36 就此，本件判決佐以監察院2003年9月24日（92）院台財字第0922200939號糾正文。

37 條文內容為：「產生事業廢棄物之事業機構，其廢棄物應自行或委託公、民營廢棄物清除、處理機構負責清除、處理之。前項一般事業廢棄物，能與一般廢棄物合併清除、處理者，得繳付所需費用，委託執行機關辦理。有害事業廢棄物，不得與一般廢棄物或一般事業廢棄物合併清除、處理。」

38 條文內容為：「事業廢棄物之貯存、清除或處理方法及設施，應符合中央主管機關之規定。」2001年10月24日修正公布之《廢棄物清理法》第二十八條及第三十六條亦有相同之規定。

之污染行為人。

(六) 姑不論中石化公司係奉經濟部之命令而與台鹼公司合併，且經濟部對台鹼公司或中石化公司亦負有監督之責，其對台鹼公司任意棄置有害事業廢棄物或排放廢水，未加以制止，理應負監督管理不周之責任，惟真正實際污染行為之人仍為台鹼公司及中石化公司，故縱稱經濟部依法亦為系爭場址之污染行為人，亦無礙原告為污染行為人依《土污法》應負污染整治之責任。蓋依《土污法》第二十五條第二項規定，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十二條第一項、第十三條及第十六條規定支出之費用，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，中石化公司既然是系爭場址之污染行為人，台南市政府依據《土污法》第三十八條規定，命中石化公司支付本件系爭款項，依法尚無違誤。

## 肆、問題與分析：

### 以「行政爭訟標的」為論述軸心

#### 一、問題思考脈絡

台鹼安順廠污染事件所涉層面既廣且深，單就法律一面而言<sup>39</sup>，除上述因管制措施所生之行政爭訟事件外，尚兼有中石化公

39 除了法律層面之問題外，台鹼案還牽涉公營事業管理、污染檢驗、風險管理，乃至於公民權及公民行動、公民參與等諸多問題。以台南社區大學於2005年11月5、6日舉辦「2005公民行動研討會——關於環境、經營公民權與公民行動力」為例，其中與台鹼案相關之議題即有：「活在預知死亡紀事——中石化污染追蹤之省思」、「如何作出醫學認定」、「中石化安順廠污染流布調查」、「還原中石化安順廠污染現場」、「土壤及地下水污染場址案例討論」、「台灣環境法的理

司是否構成刑法上公共危險罪<sup>40</sup>及經濟部是否應負國家賠償責任<sup>41</sup>等相關問題，甚至還可向上提升為憲法層次之國家環境保護及人權保障課題<sup>42</sup>。是以，若欲將所涉法律問題悉數廓清，畢其功於一篇論文，著實非易，亦不可能。也因此，本文先將論述焦點鎖定在**中石化公司是否為污染行為人之問題上**。

台鹼安順廠污染事件之法律分析，至少可以有兩種問題思考脈絡。第一種思考脈絡，也是行政法學上較為常見之分析手法，係針對環保主管機關所採取之各種行政管制及應變措施，按照作成之時間先後順序，依次分析各該措施之法律性質及其間之關聯性，並檢視其適法性。如前所述，環保主管機關針對台鹼安順廠污染事件所採取之管制及應變措施，計有：(一)公告「土壤污染控制場址」。(二)公告「土壤污染整治場址」。(三)進行採樣及檢體計畫。(四)土污整治基金代為支應費用。(五)限期命中石化公司繳納土污整治基金代為支應之費用。(六)限期命中石化公司繳納加計二倍費用之代支費用。(七)命中石化公司提供廠內用地供二等九號道路污染物分選及設置安置區之用。(八)科處中石化公司罰鍰等。因此，可資採用之法律分析方法，乃先就上開措施逐一定性。五至八項措施性質上屬行政處分，殆無爭議；較滋疑問者，為一至四項措施。其中

---

論與實務—從中石化安順廠污染談起」、「鹿耳門悲歌讓學生從小學習公民參與」。相關資料，載於網址：[http://www.tncomu.tn.edu.tw/modules/tadbook2/open\\_book.php?book\\_sn=4](http://www.tncomu.tn.edu.tw/modules/tadbook2/open_book.php?book_sn=4)。

40 即《刑法》第一九〇條之一之流放毒物罪及《水污染防治法》第二十七條、第三十四條之罪，參見台灣台南地方法院檢察署檢察官93年度偵字第9774號不起訴處分書。

41 中石化公司主張經濟部藉由台鹼公司以達成國家任務之行為及命中石化公司與台鹼公司合併等行為，屬違法執行職務行使公權力之行為，經濟部未對台鹼公司妥適為監督及編列預算以清除台鹼公司所造成之污染行為，屬怠於執行職務行為，且經濟部為污染行為人，而依據國家賠償法第二條、土污法第十四條、第十五條及第二十五條第三項、民法第二八〇條但書等規定，訴請經濟部賠償。參見台灣台北地方法院95年度重國字第2號判決（2006年5月29日）。

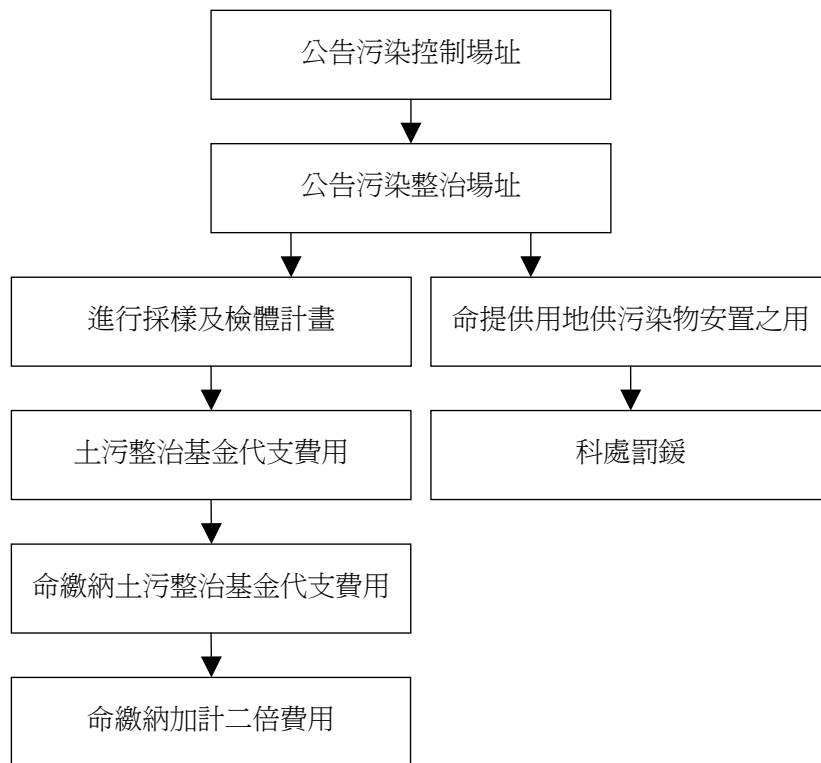
42 參見陳慈陽，〈台鹼安順廠環境污染事件之公法責任問題之初探〉，《全國律師》，4月號，頁34（2005年）。一般論述，參見李建良，〈論環境保護與人權保障之關係〉，《東吳法律學報》，12卷2期，頁1-46（2000年12月）。

進行採樣及檢體計畫之行為，若未涉及排除規避、阻止或抗拒之措施者，應屬行政事實行為；土污整治基金代為支應費用之行為，觀諸《土污法》第十三條第三項規定：「所在地主管機關因前二項所支出之費用，得由土壤及地下水污染整治基金代為支應。」再對照同法第二十二條第一項規定，土污整治基金係由中央主管機關成立，應屬中央主管機關與地方主管機關間之行政內部費用撥付行為。至於「土壤污染控制場址」及「土壤污染整治場址」之公告，應屬《行政程序法》第九十二條第二項所定之「對物一般處分」。蓋其係針對特定物（系爭場址）設定其公法性質<sup>43</sup>，亦即，前者就污染物濃度達土壤或地下水污染管制標準乙節，後者就系爭污染有危害國民健康及生活環境之虞乙節，有所認定，並為後續相關措施（例如採取應變措施、公告污染管制區）之基礎。

對於上開措施之適法性，可以切割分別觀之，亦可作整體關聯思考。若採前一作法，固可清楚檢視各該措施之適法性，卻可能無法掌握問題之整體脈絡。蓋上開措施之間，互有關連，前之措施為後一措施之前提，後一措施之適法性又往往繫於前一措施之適法性，可謂環環相扣、犬牙交錯（參見「附圖」），自有進行整體關聯思考之必要。其中猶待釐清者，尚有前一措施若為行政處分，其對後一措施是否具有「構成要件效力」？若有，其效力「範圍」又如

43 按《行政程序法》第九十二條第二項有關於「對物之一般處分」之規定，其規範內容：「公物之設定、變更、廢止或一般使用者」。若從文義觀之，則對物之一般處分應僅能針對「公物」為之，而不及於「私物」。惟若對照本條所參考之德國聯邦行政程序法第三十五條後段規定：「一般處分係對由一般性特徵而得確定其範圍之人所為或有關物之公法性質以及其一般使用之行政處分。」可知所謂「公物」者，宜解為「物之公法性質」或「具有公法性質之物」，以免對物之一般處分的範圍過於狹隘。國內學者在論及對物之一般處分時，亦多將對私物之公法性質設定，視為對物之一般處分。例如吳庚，《行政法之理論與實用》，頁323（2006年8月增訂9版），即謂指定私有之通路為公眾通行之道路，屬於對物之一般處分。當然，對於「私物」公法性質之規範，通常是針對於該物之所有人（特定相對人），故此類規範依行政程序法第九十二條第一項規定，仍可界定為行政處分，於適用上尚不致發生疑義。另請參閱蔡茂寅等，《行政程序法實用》，頁269（2006年增訂3版）。

何？此等問題非能跳脫具體個案，單作抽象思維，而須從行政爭訟之角度出發，始能看出端倪，因此乃有另一種以行政爭訟標的為軸心之思考路徑。



**附圖 台鹼安順廠污染事件相關管制及應變措施關係圖**

資料來源：作者自行繪製

以行政爭訟之標的為軸心之第二種思考路徑，係先設定「打擊目標」，再以之為中心逐步將問題向外拓延、分層理析。具體言之，上述三則與台鹼案有關之行政法院判決，其爭訟之程序標的分

別是：一、限期命中石化公司繳納土污整治基金代為支應之費用。二、限期命中石化公司繳納加計二倍費用之代支費用。三、科處中石化公司罰鍰。前二者可合併為「命繳納代支費用處分」，而與「罰鍰處分」構成台鹼案行政爭訟事件之二項程序標的。

先將檢視對象鎖定在「命繳納代支費用處分」，此一處分係以《土污法》為依據而作成，故首要探究之問題，乃《土污法》於台鹼污染事件有無適用之餘地？若無，則該處分即構成違法；若有，始須進一步審究該處分是否合於《土污法》之規定。→**問題一：《土污法》能否適用於台鹼安順廠污染事件？**

次按「命繳納代支費用處分」之法律依據，為《土污法》第三十八條，觀其要件，除須符合《土污法》第十三條第三項所定支出費用之規定外，該費用之繳納義務人為「污染行為人」，又因命繳納代支費用處分之「相對人」為中石化公司，故中石化公司須為污染行為人，該處分始為適法，由此可以推衍出第二個問題，即中石化公司是否為污染行為人，而且是《土污法》所定之污染行為人。→**問題二：中石化公司是否《土污法》所定之「污染行為人」？**

上開問題之解答，又須分為二個層次，亦即，必須先究明《土污法》有關「污染行為人」之規範意旨，其次才探討中石化公司是否該當於《土污法》所定污染行為人之要件。此二問題應分別論之，不宜混為一談，而且後一問題之處理，繫於對《土污法》「污染行為人」規定之正確理解。由是，**問題二**又可派分成兩項子題，**問題二之一：何謂《土污法》之「污染行為人」？問題二之二：中石化公司是否為《土污法》之污染行為人？**

關於中石化公司是否為《土污法》之污染行為人乙節，深以究之，實有兩種可能性，一是中石化公司「本身」直接該當於《土污法》所定污染行為人之要件；二是中石化公司本身並未該當於《土污法》所定污染行為人之要件，但台鹼公司為《土污法》之污染行為人，再由中石化公司承擔台鹼公司之污染行為人責任。前一問題之審究，應先於後一問題，亦即，中石化公司是否必須承擔台鹼公

司污染行為人之責任，以中石化公司本身未該當於《土污法》所定污染行為人之要件為前提。準此，前開問題二之二：中石化公司是否為《土污法》之污染行為人？應修正為：中石化公司「本身」是否為《土污法》之污染行為人？並在此一問題之答案（如果）否定時，設定出下一步之問題，問題三：中石化公司是否必須承擔台鹼公司污染行為人之責任？

上開問題之設定，顯然含有一項前提性問題，即台鹼公司是否為《土污法》之污染行為人？此一問題必須肯定，始有中石化公司是否及如何承擔台鹼公司污染行為人責任之問題。從而，問題三又可分殊為二，即問題三之一：台鹼公司是否為《土污法》之污染行為人？問題三之二：中石化公司是否及如何承擔台鹼公司污染行為人責任？

上述問題之肌理脈絡，基本上亦可援用於「罰鍰處分」之適法性審查上。蓋罰鍰處分係以《土污法》第三十二條第二項為依據，該項構成要件之一，為未遵行《土污法》第十三條第二項之命令，而該命令（即緊急應變處分）之相對人為污染行為人，於本案即中石化公司，上述以「土污法之污染行為人」為軸心之層層設問，自亦適用於此<sup>44</sup>。以下即循上述問題理路，分別剖析之。

## 二、問題一：《土污法》能否適用於台鹼安順廠污染事件？

《土污法》制定公布於2000年2月2日，台鹼安順廠污染事件發生在此之前，《土污法》能否適用之，非無疑問。對此《土污法》於第八章附則第四十八條設有規定，以資解決，其內容為：「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

44 應注意者，系爭罰鍰處分係以未遵行《土污法》第十三條第二項之應變命令（行政處分）為構成要件，故《土污法》第十三條第二項之應變命令（行政處分）對於系爭罰鍰處分應具有「構成要件效力」。從行政爭訟之角度以言，受罰鍰處分之人民若認為其非污染行為人，應針對應變命令提起爭訟，而非罰鍰處分。僅於涉及是否遵行應變命令或罰鍰額度等問題，始係以罰鍰處分為程序標的提起行政爭訟。

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。」

觀諸「命繳納代支費用處分」之法律依據，為《土污法》第三十八條，而「應變措施」之法律依據為《土污法》第十三條，「罰鍰處分」之法律依據為《土污法》第三十二條。復按《土污法》第四十八條規定，上開處分之法律依據亦適用於《土污法》施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人。準此，至少就台鹼案行政爭訟之程序標的而言，《土污法》之規定得適用於台鹼安順廠污染事件之上，初無疑問。

不過，須進一步探析者，乃《土污法》第四十八條是否為「溯及既往條款」，抑或僅是「不真正溯及既往」之注意性規定。此一問題之所以重要，乃因「命繳納代支費用處分」之作成，須以污染行為人為對象（參照《土污法》§38）；應變措施之採取，以公告控制場址或整治場址為前提要件（參照《土污法》§13-I）。然規範污染行為人之規定（《土污法》§2-12）及公告控制場址或整治場址之依據（《土污法》§11-II），皆不在《土污法》第四十八條所列舉之「溯及適用」規定之中，故主管機關在作成上開處分時，能否適用《土污法》第二條第十二款及第十一條第二項，難免存有疑義。尤其弔詭者，《土污法》第四十八條所稱「……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」，其中「**本法施行前**……之污染行為人」，究應依「本法」規定判認之，抑或依（本法施行前之）其他法律，更有釐清之必要。

所謂「溯及既往條款」，乃指法律明定其規定於公布施行之前生效，亦即，法律之生效日溯及至法律公布日之前，此類規定於稅法頗為常見<sup>45</sup>。《土污法》第四十八條，自文義觀之，顯示立法機

---

45 例如2000年1月26日修正公布的《遺產及贈與稅法》第十五條規定：「被繼承人死亡前二年內贈與下列個人之財產，應於被繼承人死亡時，視為被繼承人之遺產，併入其遺產總額，依本法規定徵稅：一、被繼承人之配偶。二、被繼承人依民法第一千一百三十八條及第一千一百四十條規定之各順序繼承人。三、前

關有意將若干條文之效力「溯及適用」於發生在《土污法》施行前之事實，亦即，立法者將若干條文之生效時點「提前」到公布日之前，稱其為「溯及既往條款」，應無不可。惟此種解讀方式僅著眼於「法律本身」之時間上規範效力，而未關照到「法律所規範之事實」，自難精準掌握法律溯及適用之內涵。換言之，法律之是否溯及適用，以及溯及之範疇為何，必須參諸其所（應）規範之事實或事項，始能確切認知。

基本上，法律之規範對象，可大別為「事」與「人」，法律是否溯及適用之問題，亦可按此二端尋索。

按《土污法》之制定，旨在針對土壤及地下水之「污染」，進行整治，並採取必要之應變措施。《土污法》所規範之事實為「土壤及地下水污染」，其規範取向為「污染整治」，而非「污染防治」，亦即針對「已然」發生之污染予以控制、整治，至於**尚未發生之污染**的「事前管制」（例如核發排放許可），或**可能發生之污染**的「污染源管制」，並非土污法之規範及適用範圍。此點尤可從《土污法》第十一條第一項規定，獲得佐證，其內容為：「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。」

《土污法》之規範事實（事）若係「已然發生之土壤及地下水污染」，則只要污染存在一天，《土污法》對其即有適用之餘地，不問污染發生於何時。換言之，對於發生在《土污法》施行之前，而於《土污法》施行之後仍繼續存在之污染（未終結之污染事實），《土污法》本有適用之餘地，於此並無溯及適用之問題，充其量僅是一種「不真正之溯及既往」<sup>46</sup>。就規範之「事」而言，《土污

---

款各順序繼承人之配偶。八十七年六月二十六日以後至前項修正公布生效前發生之繼承案件，適用前項之規定。」

46 關於「法律溯及既往」與「不真正溯及既往」基本概念之辨析，參見李建良，〈法律的溯及既往與信賴保護原則〉，《臺灣本土法學雜誌》，24期，頁79-88

法》第四十八條並非嚴格意義之溯及既往條款，而是「不真正溯及既往」之注意性規定，從而得適用於《土污法》施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人者，非以《土污法》第四十八條所列規定為限，端視系爭污染事實於《土污法》施行後是否繼續存在，以及系爭規定是否旨在整治既存污染而定。

再就規範之「人」以論，《土污法》第四十八條所欲溯及適用之「污染行為人」，從權利主體存續之角度，可能有二種情形，一是污染行為人於《土污法》施行時仍然存在；二是污染行為人於《土污法》施行時已不存在，後者如污染行為人死亡，或污染行為人法人格消滅（例如公司解散）。於前一種情形，由於污染行為人於《土污法》施行之時仍然繼續存在，若再佐以繼續存在之污染事實，在某種意義上，亦屬未終結之事實，就污染整治之責任而言，《土污法》對之有其適用，毋寧是當然之事。就此部分，《土污法》第四十八條仍是「不真正溯及既往」之規定。反之，於後一種情形，污染行為人於《土污法》施行之前，已因死亡或消滅而不存在。若以其死亡或消滅之時點為基準，則在此之前（即其權利主體存續期間），《土污法》尚未施行，理應無適用餘地；在此之後，因其權利主體業已消滅，亦無從適用。是則，《土污法》第四十八條將若干規定溯及適用於業已不存在之權利主體（污染行為人）上，即是不折不扣之溯及既往條款<sup>47</sup>。此點於台鹼案尤其重要，容後再述。

總之，考諸《土污法》第四十八條的立法精神<sup>48</sup>，即在使發生

---

（2001年7月）。

47 《土污法》第四十八條若係溯及既往條款，其合憲性自應受到檢驗。惟本文旨在探討法律適用之問題，故該條規定是否違憲，非本文探討重點。相關文獻，參見 Timur Gelen, Das Rückwirkungsverbot im Altlastenrecht, UPR 1996, 212 ff.; Claus Leitzke, Eine zulässige echte Rückwirkung im Rahmen von § 4 Abs. 3 Satz 1, 2. Alt. BBodSchG?, UPR 2005, S. 177 ff.

48 《土污法》的立法，原本有行政院提案的「土壤污染整治法」草案及立法委員沈富雄等提案的「土壤及地下水污染整治法」草案二種版本，《土污法》第四十八條分別原是前者草案第四十五條及後者草案第四十四條。行政院版的立法

污染之案件中，命污染行為人負起清理、調查、整治等工作之義務，無論污染行為係發生於本法施行前或施行後，污染行為人均負有此一義務<sup>49</sup>。基此立論，規範污染行為人之規定（《土污法》§2-12）及公告控制場址或整治場址之依據（《土污法》§11-II），雖不在《土污法》第四十八條規定之列，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人，亦有適用，而「本法施行前……之污染行為人」，亦應依「本法」（《土污法》）規定判認之，甚至於本法施行前「已不存在」之污染行為人，亦得溯及適用之<sup>50</sup>。

---

理由是：「為妥善有效處理土壤污染問題，明定本法部分條文溯及適用於本法施行前之土壤污染行為人」；沈富雄版的立法理由是：「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」。經審查後，通過沈富雄版，條次更改為第四十八條。

49 參見台北高等行政法院92年度訴字第2680號判決。不同見解，台中高等行政法院93年度訴字第149號判決。

50 究實而言，《土污法》是否溯及適用於施行前之污染事件，並非單純法條適用「時的效力」問題，其尚且涉及土壤整治法制的建構與立法宗旨，蓋土壤污染場址的形成，多半是長年累月或多重污染源交替、累積所致，再加上土地所有權往往已數易其手，其整治責任的歸屬及整治費用分擔，必然是錯綜而複雜，非有專門的設計與立法，無法徹底解決所存在的各種問題，故各國多設有土壤整治專法，以資因應，其中不可或缺的規範取向，乃將與「土地有染」的相關當事人納入整治責任體系之中。例如德國於1998年3月24日公布，並於1999年3月1日始正式生效施行的《聯邦土壤保護法》（Bundes-Bodenschutzgesetz, Bbod-SchuG），即是典範，可資參酌。德國《聯邦土壤保護法》的責任體系主要是以避免危險義務、整治義務及預防義務三種義務為骨架，其中整治義務定於第四條第三項：「造成有害土壤改變或殘餘污染物之場址之人及其整體權利繼承人、土地所有權人及實際占有人，對於該土壤與殘餘污染物之場址，以及因有害之土壤改變或殘餘污染物之場址所造成之水污染，負有整治之義務，使之持續不發生危險、重大害處或重大干擾。於受到有害物質污染者，除採取除去污染物之措施外，尚可採取長期性阻止有害物質擴散之管制措施。如此等措施無效或無可期待者，得採取其他保護及限制措施。基於商法或公司法之法律原因而對法人負責之人，而存有有害土壤改變或殘餘污染物之場址之土地屬於該法人者，以及拋棄該土地所有權之人，亦負有整治之義務。」此項規定基本上仍承襲傳統警察法之責任原則，以造成危害之行為人及造成危害之物之所有人，即所謂「行為責任」與「狀態責任」，換言之，整治義務人分別是「造成有害土壤改變或殘餘污染物場址之人」，即所謂「肇事者」（Verursacher）與「土地之所有權人及實際占有人」。較為特殊者，本法將以下三類人員亦納入整治義務人之範疇：1. 行為人之權利概括承受之人（Gesamtrechtsnachfolger）。2. 過去之狀態干擾者，亦即受污染土壤之前所有權人，包括將土地拋棄或移轉於他人。

另須特別說明者，乃關於《土污法》罰鍰規定之適用問題。按違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律有明文規定者為限（參照《行政罰法》§4），即所謂「處罰法定主義」，乃法治國原則之基本要求，其不僅構成法律適用上之鐵則，亦為立法者所應遵循之憲法原則。罰鍰之科處，屬違反行政上義務之行政制裁，諒無異說<sup>51</sup>，自有處罰法定主義之適用。查《土污法》第四十八條所列有關罰鍰之「溯及規定」（§32、36、41），適用於「本法施行前……之污染行為人」時，若係針對污染行為人於「本法施行前之行為」者，要難謂與處罰法定主義無違。是則，從合憲解釋之觀點以言，上開罰鍰之規定僅能適用於「（仍繼續存在之）污染行為人於本法施行後之行為」。至於《土污法》第三十二條所定之罰鍰，即：「未遵行第七條第五項、第十三條第二項之命令者，處新台幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並得按次處罰。」在性質上究屬「執行罰」（怠金），抑或「秩序罰」，容有不同見解。解釋上，對於第一次未遵行命令所科處之罰鍰，應屬秩序罰，其後按次處罰，則為督促行政法上義務履行之執行罰（怠金）<sup>52</sup>。

---

3. 基於商法或公司法上之法律原因而對現有狀態干擾者應負責之人。由此規定，《聯邦土壤保護法》所定之責任體系，顯然比現有警察法之責任體系還廣。尤值注意者，乃第四條第六項規定：「土地之前所有權人，如於1999年3月1日之後移轉其所有權，且知悉或可得而知該有害之土壤改變者，負有整治之義務。此一規定，於該所有權人取得土地時，因信賴不存在有害之土壤改變或殘餘污染物之場址，且該信賴於考量個別情況下值得保護者，不適用之。」此項規定土地之前所有權人原則上亦負有整治之義務，除非前所有權人於取得土地時，善意信賴該土地並未存有有害之土壤改變或屬於殘餘污染物之場址，且其信賴於個別情形為值得保護 (schutzwürdig) 者。此項規定對於土地所有權人言，可說是一種「永久責任」(Ewigkeitshaftung)。

51 至於諸如命令停工、命令歇業、命令解散、撤銷或廢止許可或登記等措施，是否亦屬行政處罰，其於行政罰法、行政程序法之適用問題，則存有疑義，有待釐清。基本觀念，參見李建良，〈「裁罰性處分」、行政處分之廢止與法律保留原則〉，《臺灣本土法學雜誌》，85期，頁218（2006年8月）。

52 此類規定應與「按日連續處罰規定」作相同之解釋，參見李建良，〈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為例——〉，《臺灣本土法學雜誌》，6期，頁97-102（2000年1月）。

### 三、問題二：中石化公司是否為《土污法》所定之「污染行為人」？

#### (一) 問題二之一：何謂《土污法》之「污染行為人」？

污染行為人，《土污法》第二條第十二款定有明文，其內容為：「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。」自此觀之，所謂「污染行為人」之概念，可拆解為三，即：「污染」、「行為」、「人」；「污染行為人」一詞實乃「污染·行為·人」之組合。

所謂「人」者，包括自然人、法人及非法人團體；「污染」者，指「造成土壤或地下水污染」；「行為」，則有三種類型：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。由於《土污法》之規範取向，係針對已發生污染之事後整治，而非對於污染行為之事前管制，再加上《土污法》於2000年始制定公布，在此之前已發生之污染「行為」，並非其規範效力所及。是以，姑不論「造成土壤或地下水污染」乙節，究應以何種標準認定，至少可資確定的是，「污染」應以《土污法》相關規定作為判斷之準據，與「行為」是否違法之判斷準據（後詳），應相區隔。換言之，「行為是否違法」與「污染是否存在」，乃屬不同層次之問題，行為違法並不必然構成污染，反之亦然。

其次，從《土污法》第二條第十二款規定之字義與體系以觀，《土污法》「污染行為人」所承擔之責任，乃是一種「行為責任」，而非「狀態責任」<sup>53</sup>，亦即，其必須有上述之「行為」，始構成所

53 「行為責任」與「狀態責任」之概念區分，基本上是出於對危害之發生何人應負責任之問題思維。按引起危害之方式，不外是經由人之行為，或是因物（包

謂之污染行為人，從而才必須承擔《土污法》所課予之各項義務。反面言之，若無上述之行為，縱使為受污染土地之所有人或占有人，亦不足以構成《土污法》之污染行為人，從而亦不須承擔《土污法》對污染行為人所課予之各項義務<sup>54</sup>。

承接上述立論，中石化公司是否為污染行為人，應檢視是否有上開「行為」，尤其必須精確指明其有《土污法》第二條第十二款「何目」之「何種行為」。該款之適用，首要解明者，乃何謂「非法」與「未依法令規定」？按「非法」者，應指不遵守法規，或於法有所不合；「未依法令規定」，應係未遵照法律或命令規定之意，在文義上，似無疑問。然唯實究之，卻有三項問題，有待釐清：一則，此之「法」或「法令規定」者，究何所指？二則，「非法」與「未依法令規定」有無不同？三則，所謂「非法」或「未依法令規定」，除客觀上不遵從法規外，是否尚含有「故意過失」之責任條件？

如前所述，《土污法》旨在控制並整治已然發生之土壤或地下水污染，至於土壤或地下水污染發生之原因及污染源之管制，除非涉及污染擴大之防止，應非《土污法》之主要規範目的。在此理解下，所謂「法」或「法令規定」者，非指《土污法》，而是土壤或地下水「污染防制」之相關環保法令，例如《空氣污染防制法》、

---

括動物)之性質或狀態所致，前者一般稱為「行為責任」；後者稱為「狀態責任」。責任人又可分別稱為「行為妨害人」與「狀態妨害人」。參見李建良，〈行政法上義務繼受問題初探〉，湯德宗、劉淑範主編，《2005年行政管制與行政爭訟》，頁81（2006年12月）；黃啟禎，〈干涉行政上責任人之探討〉，《當代公法新論（中）》，翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，頁289以下（2002年）；*Wolfram Hamann*, Grundprobleme der Verantwortlichkeit im Polizei- und Ordnungsrecht, DVP 1988, 143 ff.; *Friedrich Schoch*, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 13. Aufl., 2005, Rn. 118 ff.; *Wolf-Rüdiger Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Aufl., 2006, II Rn. 154 ff.

54 至於污染土地之所有人或占有人是否依「其他規定」而負有整治之義務，則屬另一問題。

《水污染防治法》、《廢棄物清理法》、《原子能法》等<sup>55</sup>。由於《土污法》之污染行為人所擔負之責任為「行為責任」，故非法或未依規定之認定，應以「行為時」之法規為準據。至於「非法」與「未依法令規定」，用詞雖異，其涵義應無不同，此點可以《土污法》第十一條第一項規定證之，該條文內容為：「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……」其中「未依規定排放、洩漏、灌注或棄置之污染物」，應與同法第二條第十二款第一目「非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物」，同其意旨。較具爭議者，乃所謂「非法」或「未依法令規定」，除客觀上不遵從法規外，是否尚含有「故意過失」之責任條件？亦即《土污法》是否採所謂「過失主義」？此一問題單從「非法」或「未依法令規定」之字義，尚難索解，必須從行政制裁與責任條件之制度本旨著手。

按違反行政法上義務之行為，非出於故意或過失，不予處罰，《行政罰法》第七條第一項定有明文，且前經司法院大法官釋字第275號解釋在案，故行政罰之科處，行為人在「主觀上」應有可歸責之原因（責任原則），乃法治國原則的基本要求之一<sup>56</sup>。問題在於，《土污法》課予污染行為人之義務，是否概屬行政罰？於此涉及「行政罰」概念之理解與界定問題。依《行政罰法》之規定，行政罰，指罰鍰、沒入或其他種類行政罰（《行政罰法》§1）。所謂「其他種類行政罰」，指裁罰性之不利處分，包括「限制或禁止行為之處分」<sup>57</sup>、「剝奪或消滅資格、權利之處分」<sup>58</sup>、「影響名譽之

55 造成土壤污染之原因不一，最常見之情形是經由廢水之排放及廢棄物（包括放射性物質）之棄置，亦可能經由廢氣之排放而造成土壤受污染。

56 至於過失之認定，係採過失推定主義，抑或應由行政機關負舉證責任，則屬立法政策之問題。

57 如限制或停止營業、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。

處分」<sup>59</sup>、「警告性處分」<sup>60</sup>（《行政罰法》§2）。姑不論此種立法例是否合於行政制裁之本旨，至少《土污法》對於污染行為人所課予之整治義務，除科處罰鍰外，實屬秩序行政之管制措施，與行政處罰係對「過去」不法行為所施加之制裁，迥然有別。換言之，整治措施旨在終止或除去不法結果，恢復合法狀態，具有「向將來性」，而非以「過咎之制裁」為要。是以，基於污染整治之功能考量及制度本旨，《土污法》第二條第十二款所稱之「非法」或「未依法令規定」，僅指涉客觀上不遵從法規，而不含括「故意過失」之責任條件在內。況且，秩序行政法上之責任構成（尤其是由此所衍生之排除危險義務），本不以具備故意或過失之所謂「咎責」（Schuldvorwurf）為必要，此點於對非責任人採取措施時，尤其明顯<sup>61</sup>。

#### （二）問題二之二：中石化公司「本身」是否為《土污法》之污染行為人？

根據上述所設定之大前提，可進一步作小前提之涵攝，即中石化公司「本身」是否為《土污法》之污染行為人？此一問題之關鍵厥為，中石化公司有無《土污法》第二條第十二款所列之「行為」，以及是否違反行為時之相關環保法令。

按台鹼公司係於1983年4月1日依公司法併入中石化公司，由中石化公司概括承受台鹼公司之所有權利義務，當然亦包括台鹼安順

58 如命令歇業、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。

59 如公布姓名或名稱、公布照片或其他相類似之處分。

60 如警告、告誡、記點、記次、講習、輔導教育或其他相類似之處分。

61 例如：於發生車禍現場，適有一輛民間救護車在場，警察為緊急救護傷者，即得徵用該救護車。至於該車禍應歸咎於何人，與警察是否採取救護措施，以及應對何人採取措施，並無必然關連。又如：遊民因非自願性因素而流落街頭，其本身並無可歸咎性，但仍然是警察法上之「妨害人」。參見 *Wolfram Hamann*, Grundprobleme der Verantwortlichkeit im Polizei- und Ordnungsrecht, DVP 1988, 146; *Wolf-Rüdiger Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Aufl., 2006, II Rn. 154.

廠。由於台鹼安順廠於1982年3月即因經濟部下令裁撤台鹼公司而關閉，中石化公司接收台鹼安順廠之後，該廠並未營運，故中石化公司應無「排放、洩漏、灌注或棄置」污染物之行為，自亦無「仲介或容許」非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物之行為，倒有可能「未依法令規定清理污染物」。蓋台鹼公司併入中石化公司後，台鹼安順廠所餘留之各項設施及廢棄物，亦成為中石化公司之廢棄物。依1980年4月9日修正公布之《廢棄物清理法》第二條第一項第二款規定，事業廢棄物，指由事業單位生產過程所產生之灰渣、污泥、廢油、廢酸、廢鹼、廢塑膠及其他廢化學物質或經主管機關認定之廢棄物。同法第十三條規定，事業廢棄物應妥為貯存，其運輸工具及清除處理方法，應符合主管機關之規定。根據上開規定，台鹼安順廠所餘留之戴奧辛及汞污泥自屬事業廢棄物，中石化公司應妥為貯存，其運輸工具及清除處理方法，應符合主管機關之規定。嗣《廢棄物清理法》於1985年11月20日修正公布，(舊)第十三條移列為第十五條，規定事業廢棄物之貯存、清理或處理方法及設施，應符合中央主管機關之規定。中央主管機關環保署並於1989年5月8日發布《事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準》，就廢棄物之貯存方法、設施及清除方式予以詳細之規範。是以，中石化公司對於系爭場址內之戴奧辛及汞污泥，若未依上開規定妥為貯存或清除，並造成土壤污染，即構成「未依法令規定清理污染物」，而為《土污法》第二條第十二款**第三目**之污染行為人。

#### 四、問題三：中石化公司須否承擔台鹼公司污染行為人之責任？

中石化公司本身若為《土污法》第二條第十二款第三目之污染行為人，則主管機關自得依據《土污法》第三十八條，命其繳納土污整治基金代支之費用，至於台鹼公司是否為污染行為人，以及中石化公司是否應承擔台鹼公司污染行為人之責任，應非所問。然而，一則中石化公司是否構成《土污法》第二條第十二款第三目之

污染行為人，容有爭議；二則中石化公司之所以是污染行為人，係因「未依法令規定清理污染物」，故其責任之成立，亦以中石化公司得依法令清理污染物為前提。不過，系爭污染早在中石化公司得依法令清理污染物之前即已存在，且深入廠區及附連土地之下層，流布於海水貯水池，並延及附近魚池水域。究其禍由，實導因於台鹼公司安順廠歷年排放製鹼廢水。是以，單以中石化公司「未依法令規定清理污染物」，恐難致令中石化公司擔負所有之污染責任。有鑑於此，以下擬再進一步探究中石化公司須否承擔台鹼公司污染行為人之責任。

(一) 問題三之一：台鹼公司是否為《土污法》之污染行為人？

承續前述，於《土污法》施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人，其存否之認定，仍應依《土污法》之規定，縱使本法施行前之污染行為人「已不存在」，亦同。系爭污染係台鹼公司安順廠歷年排放製鹼廢水所致<sup>62</sup>，且已達土壤及地下水污染管制標準，殆可確認。有疑問者，僅此等污染行為是否「非法」或「未依法令規定」？

按《土污法》之污染行為人責任，乃是一種「行為責任」，故「非法」或「未依法令規定」之判斷，應依「行為時」之法令。併入中石化公司之所謂「台鹼公司」，精確言之，係1965年7月1日成立之「台灣鹼業股份有限公司」，其前身為1946年之「台灣製鹼股份有限公司」與1947年之「台灣鹼業有限公司」，其雖為不同之法人格，但在法律上應具有同一性。是以，「行為時」之法令，應起自1946年，迄至1982年關廠為止。

就行為態樣而言，台鹼安順廠可能構成污染行為人者，不外是「非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物」及（或）「未依法令規定清

---

62 此點先由當年台鹽總廠指出，並為當年之台鹼公司所自承，經濟部亦知悉甚詳。參見前述「壹、二、污染歷程與現況」。

理污染物」，故有待探尋、審認者，乃1946年至1982年之間，有無規範排放、洩漏、灌注或棄置污染物之法規，或有關清理污染物之法令規定？若無，自無「非法」或「未依法令規定」可言；若有，則須審究台鹼公司有無違反此等規定。

首先可資考量者，為1974年7月11日制定公布之《水污染防治法》，該法第九條規定：「工廠、礦場排放廢水超過放流水標準者，應設置防治設施或依規定納入下水道系統。前項放流水標準，由省（市）主管機關定之。<sup>63</sup>」台灣省政府於1976年10月18日訂有《臺灣省工廠、礦場放流水標準》。台鹼安順廠所排放之製鹼廢水若超過當時放流水標準，而未設置防治設施或依規定納入下水道系統者，即違反上開規定，而構成「非法排放污染物」之污染行為人。

其次是1974年7月26日制定公布之《廢棄物清理法》，該法第十二條第一項規定：「產生事業廢棄物之事業機構，其廢棄物應自行或委託民營廢棄物清除處理機構負責清除處理之。」第十三條規定：「事業廢棄物應妥為貯存，其運輸工具及清除處理方法，應符合主管機關之規定。」台灣省政府於1975年5月21日發布《廢棄物清理法台灣省施行細則》，其第十八條規定：「事業機構所產生之事業廢棄物不得任意傾倒，應備置適當之儲存設備或容器盛裝，不得溢散、飛揚、流出、污染地面或發散惡臭。」第二十條規定：「事業廢棄物處理設備依左列規定：一、污泥處理應備有適合脫水、乾燥或焚化之設備。二、含汞或其化合物之污泥處理，應備有水泥固型化之設備。……其他廢棄物之處理，應備有各開廢棄物處理之設備。……」上開規定旨在規範「事業廢棄物」貯存、清除、處理之應置設備及方法，應屬有關清理污染物之法令規定。台鹼安順廠所

---

63 須注意者，本條並未禁止工廠排放超過放流水標準之廢水，而是課予工廠設置防治設施或依規定納入下水道系統之義務。至於工廠排放之廢水不得超過放流水標準，則是定於同法第十二條第一項第一款。惟此一禁止規定以主管機關公告劃定水污染管制區，且該工廠位於管制區內為前提要件。又當時《水污染防治法》尚未有「排放許可制度」，此一制度於1983年5月27日《水污染防治法》修正公布時始採行。其時，台鹼安順廠已關閉。

生產之五氯酚若該當於廢棄物清理法之「事業廢棄物」，且未依上開方式清除處理者，即違反上開規定，而構成《土污法》第二條第十二款第三目「非未依法令規定清理污染物」之污染行為人。

(二) 問題三之二：中石化公司是否承擔台鹼公司污染行為人責任？

台鹼公司若係《土污法》之污染行為人，主管機關自得依《土污法》之規定，命其負起污染整治之責任，進而課予相關之義務。然台鹼公司已於1983年因併入中石化公司而消滅，於此乃須進一步探究，台鹼公司之污染行為人責任是否應由中石化公司承繼？

微視台鹼安順廠之昨世與今身，可知中油公司於1967年即購入台鹼公司之全部股權，而中石化公司又是中油公司之子公司，故上開問題至少可以有兩種探討路徑，一是能否將中油公司暨中石化公司視為台鹼公司之實際所有人，從而將台鹼公司之污染行為人責任直接歸於中石化公司；二是中油公司暨中石化公司雖為台鹼公司之持股人，但中石化公司與台鹼公司於法律上仍分屬不同之獨立法人格，故應探討者，為中石化公司是否繼受台鹼公司之責任問題。

第一種探討路徑之基本思維是，中油公司暨中石化公司為台鹼公司全部股權之持有人，應為台鹼公司之實際負責人，當然應承擔台鹼公司之污染行為人責任。從法律之角度，持股公司與被持股公司之間，仍屬不同之法人格，故被持股公司之權利義務並不當然即為持股公司之權利義務，可能之例外，為公司法上之「揭穿公司面紗原則」(doctrine of veil-piercing, piercing the corporate veil, lifting the veil)<sup>64</sup>，其例外地否認公司之獨立人格，將責任歸屬於公司之

64 參見 Ulrich Spellenberg, Lifting the Corporate Veil in England, in: Joachim Jickeli (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Jürgen Sonnenschein, 2003, S. 719 ff.; Carsten Alting, Piercing the Corporate Veil in American and German Law'Liability of Individuals and Entities: A Comparative View, 2 TULSA JOURNAL OF COMPARATIVE AND INTERNATIONAL LAW 187 (1995); Lucas Bergkamp, Piercing the Corporate Veil: Shareholder Liability for Corporate Torts, 2 MAASTRICHT JOURNAL OF EUROPEAN AND COMPARATIVE LAW 167-188 (2001)。亦有直接稱為「穿透責任」(Durchgriffshaftung)者，參見

構成員<sup>65</sup>。然而，此種例外原則之運用，通常係公司因資力不足無法清償債務時，公司債權人要求公司股東或其他成員對於公司債務負責之情形。此一私法（公司法）上之原則能否移用於行政法上義務之承擔，進而形成「行政法上之穿透理論」，尚待研究<sup>66</sup>。至少從法律保留原則之觀點，在法律未有明文之情形下，似難直接援用上開理論或原則，而使另一獨立之私（法）人承擔行政法上責任或義務。

循第一種路徑若無法進取，即須轉進於第二種探討路徑，即中石化公司是否繼受台鹼公司之責任，於此始真正觸及行政法上責任或義務繼受之問題。此一問題之探析，須先從「責任」或「義務」概念內涵之掌握著手。首先，此所謂之「責任」，與行政處罰之行為人「主觀上」應具備故意或過失之「責任條件」應予區隔。按此所稱之「行政法上責任」，乃主管機關能否課予特定人民以一定之行政法上義務，所應具備之「客觀上」歸責事由。按行政法上義務之課予，以義務人「客觀上」具有可歸責事由為要件，乃法治國家保障人權之基本要求。申言之，行政機關採取危害防制措施時，若欲課予人民一定的防止或排除義務，不僅須有法律上之依據，原則上且應以對該危害之發生負有責任之人為對象，此不惟是形式法治

---

*Ralf Nacke*, Die Durchgriffshaftung in der U.S. amerikanischen Corporation: unter besonderer Berücksichtigung der geschichtlichen Entwicklung des Privilegs der beschränkten Haftung und der neuesten Rechtsprechung von New York und Kalifornien: eine juristische und ökonomische Analyse, 1988.

65 參見王文字，《公司法論》，頁690以下（2004年初版）。另請參照劉連煜，〈揭穿公司面紗原則及否認公司人格理論在我國實務之運用〉，《公司法理論與判決研究（四）》，頁137以下（2005年）。在實務上，台灣高等法院台南分院（89年度上字第47號判決）曾嘗試引進「公司人格否定理論」，惟遭最高法院（91年台上字第792號判決）廢棄，故我國民事法院目前尚未採此一原則。

66 此一理論雖亦有移用於公法領域者，參見如 *Karl-Heinz Böckstiegel*, Der Durchgriff auf den Staat: Thesen zur funktionellen Identifizierung staatlichen Handelns, 1972; *Christl Degenhart*, Der Durchgriff auf den Staat: bei Beteiligung der öffentlichen Hand an Gesellschaften des privaten Rechts, 1981，惟其所處理之問題，主要是國家行為之責任歸屬，尤涉乎國家是否應對其私法組織之行為負國家賠償責任。

國原則（法律保留原則）之基本要求，更是實質法治國原則（比例原則、平等原則）的核心旨趣。準此，所謂「責任」之概念，乃構成行政機關採取任何管制或排除危險措施不可或缺的基礎要素。

所謂「對危害之發生負有責任之人」，通常是指引起危害之人，簡稱妨害人 (Störer)。而引起危害之方式，不外是經由人之行為，或是因物（包括動物）之性質或狀態所致，一般將前者稱為「行為責任」(Verhaltensverantwortlichkeit)，將後者稱為「狀態責任」(Zustandsverantwortlichkeit)。責任人可分別稱為「行為妨害人」(Verhaltensstörer) 與「狀態妨害人」(Zustandstörer)<sup>67</sup>。

行政法上責任之內容，依其是否經行政處分予以具體化，尚可分为「抽象責任」與「具體責任」。經由行政處分予以具體化之責任，通常是得予強制執行之行政法上義務，故亦可稱為「具體義務」。至於發生繼受之原因，則概有「概括繼受」（繼承、公司合併）與「個別繼受」（買賣、贈與、債之移轉）二種。綜合上述，行政法上義務繼受之態樣計有如下八種：「抽象狀態責任之概括繼受」、「抽象狀態責任之個別繼受」、「抽象行為義務之概括繼受」、「抽象行為責任之個別繼受」、「具體狀態責任之概括繼受」、「具體狀態責任之個別繼受」、「具體行為責任之概括繼受」、「具體行為責任之個別繼受」<sup>68</sup>。按《土污法》所設定之污染行為人責任為「行為責任」，加以台鹼公司與中石化公司合併，台鹼公司之權利義務由中石化公司概括承受，故其應屬「抽象行為義務之概括繼受」或

67 參見 *Friedrich Schoch, Polizei- und Ordnungsrecht*, in: Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 12. Aufl., 2003, Rn. 118 ff. 《民法》第七六七條之所有權妨害除去請求權，其請求權之相對人亦有「行為妨害人」與「狀態妨害人」之區分，前者指依自己行為對他人所有權為妨害之人，例如停車於他人之車庫，放置廣告於他人屋頂；後者指持有或經營某種妨害他人所有物權之物或設施之人，不限於所有人，占有人亦包括在內，凡對造成妨害之物或設施有事實上支配力者，皆屬之。例如甲於其屋後院植樹，被強風吹落於乙地。參見王澤鑑，《民法物權》，第一冊，通則·所有權，頁150（1992年4月）。對於民法所有權妨害除去請求權內涵的掌握，有助於行政法上「責任」概念的理解。

68 態樣及事例，詳見李建良，前揭（註53）文，頁82-85。

「具體行為責任之概括繼受」，二者其一。

在上述行政法上責任（義務）及繼受之基本概念下，行政法上責任（義務）繼受之問題，可循以下層次思考，即首應探尋法律有無特別規定，若無明文，則依次檢視以下問題<sup>69</sup>：一、是否發生繼受之情事？二、系爭責任（義務）是否具有可繼受性（可繼受能力或可移轉性）？三、系爭責任（義務）之繼受有無法律依據，亦即對於義務的繼受人有無法律上之基礎？

首先，關於是否發生繼受之情事，亦即是否存有足以發生權利或義務移轉之行為或事件，屬於民法層面之問題。於（經由法律行為）個別繼受之情形，例如買賣、贈與、轉讓等是否有效；於概括承受，主要係指因一定事實的發生，即產生繼受之法律效果<sup>70</sup>，最典型之例子是繼承。概括承受亦可以法律行為為之，例如公司之合併或轉讓。於台鹼案，台鹼公司與中石化公司經由契約而合併，其間存有概括繼受之法律關係，且無事實顯示，該合併契約有無效之情事。

其次，台鹼公司雖為《土污法》之污染行為人，主管機關得依《土污法》之規定，命其負起污染整治之責任，進而課予相關之義務。然在主管機關依《土污法》作成相關處分之前，台鹼公司早已消滅。姑不論台鹼公司消滅時，《土污法》尚未公布施行，當時台鹼公司能否稱得上「《土污法》」之污染行為人，至少台鹼公司之責任，僅是一種（未經行政處分具體化之）「抽象行為責任（義務）」，此種義務能否作為繼受之標的，非無爭議。

按行政法律關係暨行政法上義務之具體化，通常是多階段、長時間之行政過程。就「行為責任人」(Verhaltens-Verantwortliche) 與

69 參見 *Martin Nolte/Marian Niestedt*, Grundfälle zur Rechtsnachfolge im Öffentlichen Recht, JuS 2000, 1071 (1072); *Olav Rumpf*, Die Rechtsnachfolge im öffentlichen Recht, VerwArch 78 (1987), 269 (274); *Johannes Dietlein*, Nachfolge im Öffentlichen Recht, 1999, S. 105; OVG Münster, NVwZ-RR 1997, 70.

70 參見 *Olav Rumpf*, Die Rechtsnachfolge im öffentlichen Recht, VerwArch 78 (1987), 269 (277).

主管（警察）機關間之關係而言，得依事件演進之先後順序，分為以下三個階段：**第一階段**：法律課予人民負有防止危害義務，實際上是否存有特定之危險，初非所問。人民負有此種法律上之義務，對行政機關而言，意味法律**抽象地**賦予主管機關得採取必要干預措施之權限。**第二階段**：於實際發生危險情狀時，人民之「法律上」防止危害義務衍生為人民之「抽象」防止危害義務，並構成主管機關課予人民「具體」防止危害義務之基礎。**第三階段**：主管機關經由行政處分之作成，將抽象之危害防止義務（警察義務）轉換成「具體」之防止危害義務，亦即以行政處分課予人民特定之行為、不行為或容忍義務。其中「第二階段」所產生的抽象行為責任能否作為繼受之標的，德國學說上素有爭議，持肯定說者認為：於此情形中，業已存有特定之義務，因而具繼受之適格性<sup>71</sup>；反之，持否定見解者主張：於此情形尚處於作成行政處分之前期階段，其僅存有抽象之義務，不足以作為繼受之標的<sup>72</sup>。肯定說之基本立論係出於所謂「實質之警察義務論」（*Lehre von der materiellen Polizeipflicht*），渠等認為本於警察法上之概括條款，人民即負有實質之危險防止義務。所謂「抽象之行為責任」云者，非僅指涉可能之義務人，實乃有「排除危險之實體法上義務」（*eine materiell-rechtliche Verpflichtung des Störers zur Gefahrenbeseitigung*）存身其後<sup>73</sup>，屬一種獨立之義務，非不得作為繼受之標的<sup>74</sup>。故爾，主管

71 參見 OVG Münster, UPR 1984, 279 (280); *Fritz Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, 1995, S. 56 f.

72 參見 *Hans-Jürgen Papier*, Altlasten und polizeiliche Störerhaftung, 1985, S. 64 ff.; *ders.*, Zur rückwirkenden Haftung des Rechtsnachfolgers für Altlasten, DVBl. 1996, 125 (127 f.).

73 參見 *Diana Zacharias*, Die Rechtsnachfolge im Öffentlichen Recht, JA 2001, 722.

74 參見 *Peter Striewe*, Rechtsprobleme der Altlastenbeseitigung, ZfW 1986, 273 (278); *Peter Selmer*, Die sogenannte “materielle Polizeipflicht”: Bemerkungen zu einer fragwürdigen Polizeirechtsfigur, in: Für Sicherheit, für Europa, Festschrift für Volkmarr Götze, 2005, S. 391 ff.; *ders.*, JuS 1992, 97; *Rainer Schenk*, Bodenerkundungsmaßnahmen zum Schutz des Grundwassers – Wer muß handeln? Wer muß zahlen? –, BayVBl. 1997, 35; *Jürgen Martensen*, Materielle Polizeipflicht und polizeiliche

(警察)機關就此所為之行政處分，並不具有「建構性」或「形成性」(konstitutiv)，而是將「原本已經存在」之(危險排除)義務藉由行政處分予以確認，俾便作為「執行名義」(Vollstreckungstitel)，憑以採取必要之強制措施<sup>75</sup>。否定說對於肯定說之基本駁論則是，警察法上所定之「警察義務」，僅是對行政(警察)機關之授權基礎，而非課予系爭當事人個別之義務，故須俟主管機關作成具體之行政處分後，人民之警察義務方始存在<sup>76</sup>。抽象之行為責任(義務)既尚待行政處分予以具體化，則其移轉可能性原則上應予否定<sup>77</sup>。

本文認為，以上二種見解，以否定說為妥。蓋於特定危險發生時，人民依據法律負有之防止或排除義務(責任)，乃主管機關得為干預措施之緣由與憑據。人民縱與危險之發生相涉，充其量只是主管(警察)機關得作成處分、課予義務之潛在對象(potenzielle Adressaten)。至於是否採取必要措施，或課予人民一定之公法上義務，包括義務人之選取及義務內容之擇定，主管機關依法仍享有裁量之空間(決意裁量與選擇裁量)<sup>78</sup>。除開相關專門法規及警察法

---

Verpflichtbarkeit des Bürgers in Anscheins- und Verdachtslagen, DVBl. 1996, 286 ff.; *Alexander Schink*, Rechtsfragen der Altlasten, GewArch. 1996, 50 (60 f.); *Martin Nolte/Marian Niestedt*, Grundfälle zur Rechtsnachfolge im Öffentlichen Recht, JuS 2000, 1074; *Michael Griesbeck*, Die materielle Polizeipflicht und Kostentragungspflicht nach unmittelbarer Ausführung und Ersatzvornahme – dargestellt am Beispiel der Altlastenproblematik, 1991, S. 89; VG Köln, NVwZ 1994, 929; VGH Mannheim, DÖV 1996, 40.

75 參見 *Drew/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, 9. Aufl., 1986, S. 293.

76 參見 *Hans-Jürgen Papier*, Altlasten und polizeiliche Störerhaftung, 1985, S. 63; *Karl Heinrich Friauf*, in: Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 13. Aufl., 2005, Rn. 826.

77 參見 *Erhard Denninger*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch der Polizeirechts, 2. Aufl., 1996, Rn. E 100; *Volkmar Götz*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Aufl., 1995, Rn. 247; *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, 9. Aufl., 1986, S. 297; *Peter Kolte*, Die Verantwortlichkeit bei der Altlastensanierung – Ein Beitrag aus anwaltlicher Sicht, VerwArch. 88 (1997), S. 456 ff.

78 參見 *Hans Jürgen Papier*, Die Verantwortlichkeit für Altlasten im öffentlichen Recht, NVwZ 1986, 256 (262).

概括條款規範意旨之法律詮釋外，尤須指出者，乃警察法上「責任」(Verantwortlichkeit)與「義務」概念之分野。如前所述，「責任」概念之提出，旨在建構行政機關採取管制或排除危險措施之正當性基礎，亦即，「責任」涉及警察措施之「容許性」問題<sup>79</sup>。在行政法規範體系中，責任為警察干預措施「正當性」之「聯繫因子」，警察採取干預措施，原則上應以「責任人」(即所謂「妨害人」(Störer))為對象。然則，警察得採取干預措施之對象，不以妨害人為限，遇有特殊情況，亦可針對不具責任之第三人(即所謂「非妨害人」(Nichtstörer))，採取必要之干預措施(課予義務)<sup>80</sup>。是以，責任之有無與警察是否採取措施，採取措施之對象，以及措施之種類與內容，並無必然關連。從實質之責任並不當然可以推導出主管機關採取特定之具體干預措施<sup>81</sup>。就責任與干預授權間之關連性而言，「抽象之(行為)責任」與「具體之警察義務」，乃屬二事，不宜混為一談。準此以言，所謂之「警察處分」並非只是具有確認法律所定義務之性質，其毋寧帶有「形構」義務及其內涵之性格。行政法上之義務因責任之存在而衍生，但義務之內容、履行期間、地點等，仍須俟各該行政處分之作成，始獲確定<sup>82</sup>。

要之，本文認為，抽象(行為)責任之存在，僅構成引起危險之人(責任人)得以被當作義務人之可能性，至於義務之有無及內容，仍須俟行政機關以行政處分予以確認並具體化，始克存在，從而方足以為義務繼受之標的<sup>83</sup>。當然，立法者基於特殊之需要及考量，仍得以法律為特別之規定，使抽象之行為義務亦得成為可繼受

79 參見 *Johannes Dietlein, Nachfolge im Öffentlichen Recht, 1999, S. 91.*

80 此種干預措施對該第三人而言，乃構成一種「特別犧牲」，故國家對於其所受之損失應給予相當之補償。行政執行法第四十一條第一項規定：「人民因執行機關依法實施即時強制，致其生命、身體或財產遭受特別損失時，得請求補償。但因可歸責於該人民之事由者，不在此限。」即本於此一旨趣，可資參照。

81 參見 BGH, NJW 1981, 2457.

82 參見 *Johannes Dietlein, Nachfolge im Öffentlichen Recht, 1999, S. 94.*

83 參見李建良，前揭(註53)文，頁90-94。

之標的<sup>84</sup>。

就台鹼案而言，台鹼公司之抽象行為責任不具可繼受性，原則上無由中石化公司繼受可言，除非法律有特別規定，因而必須探尋《土污法》有無特別之規定。可資考量者，乃《土污法》第四十八條之規範旨趣。如前所述，《土污法》第四十八條所欲溯及適用之「污染行為人」，包括「污染行為人於土污法施行時仍然存在」及「污染行為人於土污法施行時已不存在」二種情形。就後一種情形而言，污染行為人於《土污法》施行時既已不復存在，則主管機關勢不可能對之採取任何措施或課予義務。復因於該污染行為人存續期間，《土污法》尚未施行，主管機關亦不可能依法規定課予其義務，據以形成具體之責任（義務）。準此以言，《土污法》第四十八條之「真正溯及條款」若要具有實質之規範意義，唯一可能之解釋是，立法者有意將《土污法》之「抽象」整治責任溯及適用於已不存在之污染行為人，並使已不存在之污染行為人之抽象整治責任仍受《土污法》之規範。循此以推，基於《土污法》所生之抽象整治責任，因《土污法》第四十八條規定之故而具有繼受能力，從而得為繼受之標的。

設若根據《土污法》之規範旨趣，「抽象行為責任（義務）」亦得作為繼受之標的，則應進一步審究系爭義務是否具**高度屬人性**或**一身專屬性**？按行政法上義務是否具高度屬人性或一身專屬性，判斷上頗具爭議。本文認為，應取決於課予系爭義務之規範目的，能否經由繼受人之義務履行為而達到。設若法律課予人民義務之目的，旨在對前手之身體或心理，或對其特定身分、資格或能力有所規制，例如對於個人之有責行為予以制裁，或對於身體之干預（例如施打預防注射），則課予此等義務所欲達到之目的，即無法由其繼受人履行而達成之。要言之，系爭義務與義務人之個人具有**聯結性(gekoppelt)**，以致於當義務人轉換時，即無法再達成原本之法律

---

84 參見 *Diana Zacharias, Die Rechtsnachfolge im Öffentlichen Recht, JA 2001, 723.*

目的時，即是高度屬人性之義務<sup>85</sup>。按《土污法》課予污染行為人之整治義務，此一義務與污染行為人之身分、資格、能力無涉，且該義務得由他人代為履行，並向其收取費用。此等整治義務若由他人承繼仍得達成《土污法》之整治目的，故應不具一身專屬性。

行政法上義務具有可繼受性，尚不足以立即構成義務之繼受，須另具備法律依據或法律上基礎，始足當之。蓋義務之繼受，對於繼受人而言，乃是一種具干預性之措施，其情形與直接課予義務相同，自應法律依據或法律上基礎，始得為之。就台鹼案而言，可資考量者，厥為《公司法》第三一九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。」然須指出者，系爭責任（義務）之繼受，實非直接本於法律之規定，而是基於台鹼公司與中石化公司之間所簽訂之「合併契約」，蓋其契約書第八條明定：「本合併契約生效前，乙公司（即台鹼公司）之一切債務及因契約將來發生之義務及負擔，於甲、乙公司股東會通過後，由甲、乙兩公司向各債權人提出公告，乙公司債務由甲公司承受。」其中「一切債務」，解釋上應包括行政法上之責任（義務）在內，故中石化公司基於合併契約應承擔台鹼公司之污染行為人之一切責任與義務<sup>86</sup>。

綜言之，中石化公司承繼台鹼公司之污染行為人責任，屬「抽象行為責任之概括繼受」，其法律上之依據與基礎為《土污法》第四十八條及二公司所簽訂之合併契約書。

---

85 參見 *Johannes Dietlein, Nachfolge im Öffentlichen Recht*, 1999, S. 125; *Diana Zacharias, Die Rechtsnachfolge im Öffentlichen Recht*, JA 2001, 724.

86 就此而言，《民法》第一一四八條規定：「繼承人自繼承開始時，除本法另有規定外，承受被繼承人財產上之一切權利、義務。但權利、義務專屬於被繼承人本身者，不在此限。」能否作為行政法上責任（義務）繼受之法律依據，仍非無商酌之餘地。參見李建良，前揭（註53）文，頁118-119。

## 伍、判決評析

系爭三則判決就中石化公司是否為污染行為人乙節之認定結論，與本文之看法雖無不同，然其論證條理與理由構成，則略有殊異，茲評析如下，俾以相互攻錯：

首先，從論證理路觀之，系爭判決先審認台鹼公司是否為系爭場址之污染行為人，再論究台鹼公司與中石化公司合併後，中石化公司有無承受台鹼公司有關污染系爭場址之責任，以及中石化公司是否亦成為系爭場址之污染行為人。此種論證邏輯忽略了系爭處分之相對人為中石化公司，而非台鹼公司；抑且已經預設了中石化公司非得直接依據《土污法》而構成污染行為人之前提。實則，中石化公司是否必須承擔台鹼公司污染行為人之責任，以中石化公司本身未該當於《土污法》所定污染行為人之要件為前提。換言之，中石化公司「本身」是否為《土污法》之污染行為人問題之審究，應先於台鹼公司是否為污染行為人，系爭判決似有倒置論述順序之嫌。不僅如此，系爭判決於探究中石化公司有無承受台鹼公司有關污染系爭場址之責任時，竟又論及：「原告與台鹼公司合併後，對於該場址污染之嚴重性，早已知悉甚詳，詎原告對系爭廠址卻未有何具體改善之相關作為……。……，原告對於系爭場址內之戴奧辛及汞污泥之污染，未依規定妥為貯存或清除，顯已違反當時廢棄物清理法第十三條、第十五條及現行廢棄物清理法第二十八條、第三十六條，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，符合土污法第二條第十二款第一目『非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物』及第三目『未依法令規定清理污染物』之規定，故原告確為系爭場址之污染行為人無訛。」似將中石化公司本身是否為污染行為人之問題，與中石化公司是否承繼台鹼公司之污染行為人責任之問題，混為一談。

其次，系爭處分之適法性，其核心問題在於中石化公司是否為《土污法》之污染行為人，故《土污法》所稱污染行為人之意涵為何，應先釐清。惟系爭判決對此未見說明，無法讓人認知到法院究係以何種要件或準據認定污染行為人，尤其台鹼公司與中石化公司是否適用同一套標準，亦未清楚呈現。至於判決理由中提及：「土污法設定『污染行為人』之概念，其目的在課以符合『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。」旨在討論污染行為人義務之屬性，姑且不談其立論之妥適性（後詳），至少其非關乎於污染行為人之概念意涵及要件要素。

再者，由於系爭判決未先敘明「污染行為人」之概念意涵及要件要素，因此在污染行為人之認定上，也就缺乏明確之涵攝過程。就台鹼公司是否為污染行為人乙節而論，系爭判決雖以各種調查報告作為佐證，並詳予論述台鹼公司違反（舊）《廢棄物清理法》第十二條第一項、第十三條、第十九條、《廢棄物清理法台灣省施行細則》第十八條、第二十條等情。然因系爭判決並未明確指述其是否依據《土污法》第二條第十二款所定「污染行為人」而為判斷，故台鹼公司究竟附麗於何種「污染行為人」，也就不得而知。無怪乎系爭判決理由中僅能泛稱台鹼公司為系爭場址之污染行為人，即：「綜上，系爭場址中之戴奧辛及汞污染，與台鹼公司所生產五氯酚未妥善儲存及以電解法製造鹼、氯之過程確有相當之因果關係，則台鹼公司為系爭場址之污染行為人，要無疑義。」卻未指明台鹼公司該當於《土污法》第二條第十二款之何「目」規定。

最後，關於中石化公司是否承受台鹼公司有關污染系爭場址之責任乙節，系爭判決持肯定之理由與論據，略有四端：一、《公司法》第三一九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；二、《土污法》第四十八條之溯及規定；三、依據《土污法》規定負擔污染整治之義務

乃具有財產性而不具一身專屬性；四、污染行為人依《土污法》所負之整治義務，並非著重於「人之屬性」，而係強調污染整治之「物之屬性」。

上述立論看似言之成理、於法有據，實則欠缺了最為重要之前提性論述，即中石化公司所得承受之責任究為「行為責任」，抑或「狀態責任」<sup>87</sup>，其為「抽象責任」，還是「具體責任」。此等前提性之問題若未釐清、確認，則責任繼受問題之推論理路，也就不會清暢。析以言之：

一、《公司法》第三一九條準用第七十五條固然規定：「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。」惟此一規定所稱之「權利義務」是否包括「抽象責任（義務）」在內，非無疑問。

二、《土污法》第四十八條雖明文規定，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。然如何從此一規定推論出：「查台鹼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，自應由原告概括承受」，欠缺說理。

三、依據《土污法》規定負擔污染整治之義務乃具有財產性而不具一身專屬性，此一立論固無可訾議，問題是，已不存在之台鹼公司是否及何時依據《土污法》規定而負有具財產性之污染整治義務？系爭判決指稱：「本件被告（按：台南市政府）依據土污法第三十八條規定，命原告繳納依土污法第十三條所代為支付之費用，核屬要求台鹼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

---

87 系爭判決理由中雖有提及：「台鹼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原告（按：中石化公司），即應負起排除系爭污染行為責任。」然此段論述之用意是否在指出系爭責任是「行為責任」，而非「狀態責任」，尚有未明。

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原告（按：中石化公司）承受之。」其中「核屬要求台鹼公司依據土污法規定負擔污染整治之義務」，究竟是曾經存在？還是假設性之義務？令人困惑。

四、所謂「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」云者，似有將（經由行政處分所形成之）法律關係之「規範屬性」與「責任屬性」相互混淆之嫌，同時顯露法院對於「行為責任」與「狀態責任」之觀念未盡清楚。蓋一般談及法律規範重點在於「人之屬性」或「物之屬性」者，通常指涉行政處分所課予之義務，是否著眼於處分相對人之資格或能力，抑或以物之狀態、位置或屬性為規範為重點<sup>88</sup>。然而，構成此等（尤其是課予義務之）行政處分作成之原因，可能是基於人之行為（行為責任），也可能是物之狀態（狀態責任）。就《土污法》之污染行為人責任而言，首要確認者，乃其為「行為責任」抑或「狀態責任」，爾後，才是審究基於此等責任而所課予之義務究是著重「人之屬性」或「物之屬性」。系爭判決所稱「污染行為人依土污法所負之整治之義務」，若是指依行政處分所確定之具體義務（例如特定土地之整治義務），固無違誤。然若泛指所有抽象之責任，則非確論。況且，主管機關根本未以行政處分課予台鹼公司任何義務。至於系爭判決所稱：「台鹼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，亦應承擔社會所賦與之責任」，則屬另一層次之問題，與中石化公司是否繼受台鹼公司之責任，並無干係。

---

88 參見李建良等，《行政法入門》，頁153（2006年3版）。

## 陸、結論

### 一、綜合評述

(一) 台鹼安順廠污染事件，其問題之所以棘手，不僅因該場址周遭環境土壤、地下水及附近水域底泥遭受嚴重污染，尚且因台鹼安順廠業已關閉，承接的中石化公司也已轉為民營公司，致生如何確認污染行為人的難題。換言之，台鹼安順廠污染事件之首要問題，厥為污染行為人之確認及其所衍生出之「行政法上責任／義務之繼受」課題。又主管機關於適用土污法而命中石化公司負整治責任時，究竟應依何種法規確認台鹼安順廠或中石化公司為污染行為人，尤其《土污法》能否適用於該法施行前已發生或存在之污染事件，亦是亟待釐清之難題。

(二) 本文以系爭案件所衍生之行政爭訟標的為論述軸心，即：1. 限期命中石化公司繳納土污整治基金代為支應之費用。2. 限期命中石化公司繳納加計二倍費用之代支費用。3. 科處中石化公司罰鍰。問題設定及分析層次如下：**問題一**：《土污法》能否適用於台鹼安順廠污染事件？**問題二**：中石化公司是否為《土污法》所定之「污染行為人」？**問題二之一**：何謂《土污法》之「污染行為人」？**問題二之二**：中石化公司是否為《土污法》之污染行為人？**問題三**：中石化公司是否必須承擔台鹼公司污染行為人之責任？**問題三之一**：台鹼公司是否為《土污法》之污染行為人？**問題三之二**：中石化公司是否及如何承擔台鹼公司污染行為人責任？

(三) **問題一**：《土污法》能否適用於台鹼安順廠污染事件？按《土污法》第四十八條規定，「命繳納代支費用處分」、「應變措施」、「罰鍰處分」之法律依據亦適用於《土污法》施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人，故《土污法》規定得適用於上開處

分，初無疑問。惟因「命繳納代支費用處分」之作成，須以污染行為人為對象（《土污法》§38）；應變措施之採取，以公告控制場址或整治場址為前提要件（《土污法》§13-I），此等規定不在《土污法》第四十八條所列舉之「溯及適用」規定之中，如何適用，存有疑義。本文認為，《土污法》第四十八條旨在使發生污染之案件，命污染行為人負起整治義務，無論污染行為係發生於本法施行前或施行後，污染行為人均負有此一義務，故規範污染行為人之規定（《土污法》§2-12）及公告控制場址或整治場址之依據（《土污法》§11-II），於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人，亦有適用，而「本法施行前……之污染行為人」，亦應依「本法」（土污法）規定判認之，甚至於本法施行前「已不存在」之污染行為人，亦得溯及適用之。但基於「處罰法定主義」，上開罰鍰之規定僅能適用於「（仍繼續存在之）污染行為人於本法施行後之行為」。

（四）問題二之一：何謂《土污法》之「污染行為人」？《土污法》第二條第十二款所謂「污染行為人」之概念，可拆解為「污染」、「行為」、「人」。「人」者，包括自然人、法人及非法人團體；「污染」者，指「造成土壤或地下水污染」；「行為」，則有三種類型：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。《土污法》「污染行為人」所承擔之責任，乃是一種「行為責任」，而非「狀態責任」。中石化公司是否為污染行為人，應檢視是否有上開「行為」。其中「非法」者，應指不遵守法規，或於法有所不合；「未依法令規定」，應係未遵照法律或命令規定之意。而所謂「法」或「法令規定」者，非指《土污法》，而是土壤或地下水「污染防制」之相關環保法令，例如《空氣污染防制法》、《水污染防治法》、《廢棄物清理法》、《原子能法》等，且應以「行為時」之法規為準據。又基於污染整治之功能考量及制度本旨，《土污法》第二條第十二款所稱之「非法」或「未依

法令規定」，僅指涉客觀上不遵從法規，而不包括「故意過失」之責任條件在內。

(五) 問題二之二：中石化公司是否為《土污法》之污染行為人？按台鹼公司併入中石化公司後，台鹼安順廠所餘留之各項設施及廢棄物，亦成為中石化公司之廢棄物。根據1980年4月9日修正公布之《廢棄物清理法》第二條第一項第二款及第十三條規定，台鹼安順廠所餘留之戴奧辛及汞污泥自屬事業廢棄物，中石化公司應妥為貯存，其運輸工具及清除處理方法，應符合主管機關之規定。嗣環保署於1989年5月8日發布《事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準》，就廢棄物之貯存方法、設施及清除方式予以詳細之規範。中石化公司對於系爭場址內之戴奧辛及汞污泥，未依上開規定妥為貯存或清除，並造成土壤污染，即構成「未依法令規定清理污染物」，而為《土污法》第二條第十二款第三目之污染行為人。

(六) 問題三之一：台鹼公司是否為《土污法》之污染行為人？系爭污染係台鹼公司安順廠歷年排放製鹼廢水所致，且已達土壤及地下水污染管制標準。台鹼安順廠所排放之製鹼廢水若超過1974年7月11日制定公布之《水污染防治法》第九條及台灣省政府於1976年10月18日訂定之《臺灣省工廠、礦場放流水標準》，而未設置防治設施或依規定納入下水道系統者，即違反上開規定，而構成「非法排放污染物」之污染行為人。又台鹼安順廠所生產之五氯酚該當於1974年7月26日《廢棄物清理法》之「事業廢棄物」，且未依該法第十二條第一項、第十三條，台灣省政府1975年5月21日發布《廢棄物清理法台灣省施行細則》第十八條、第二十條規定方式清除處理，亦構成《土污法》第二條第十二款第三目「非未依法令規定清理污染物」之污染行為人。

(七) 問題三之二：中石化公司是否及如何承擔台鹼公司污染行為人責任？中油公司於1967年即購入台鹼公司之全部股權，而中石化公司又是中油公司之子公司。中石化公司是否繼受台鹼公司污染行為人責任，觸及行政法上責任或義務繼受之問題，其關鍵又在

「抽象行為責任」得否作為繼受之標的？本文認為，抽象（行為）責任之存在，僅構成引起危險之人（責任人）得以被當作義務人之可能性，至於義務之有無及內容，仍須俟行政機關以行政處分予以確認並具體化，始克存在，從而方足以為義務繼受之標的。就台鹼案而言，台鹼公司之抽象行為責任不具可繼受性，原則上無由中石化公司繼受可言。不過，基於《土污法》第四十八條之規範旨趣，其所欲溯及適用之「污染行為人」，包括「污染行為人於土污法施行時仍然存在」及「污染行為人於土污法施行時已不存在」二種情形。此一規定若要具有實質之規範意義，唯一可能之解釋是，立法者有意將《土污法》之「抽象」整治責任溯及適用於已不存在之污染行為人，並使已不存在之污染行為人之抽象整治責任仍受《土污法》之規範，故基於《土污法》所生之抽象整治責任，得為繼受之標的。此等整治義務由他人承繼仍得達成《土污法》之整治目的，故不具一身專屬性。再者，基於台鹼公司與中石化公司之間所簽訂之「合併契約」，其契約書第八條明定：「本合併契約生效前，乙公司（即台鹼公司）之一切債務及因契約將來發生之義務及負擔，於甲、乙公司股東會通過後，由甲、乙兩公司向各債權人提出公告，乙公司債務由甲公司承受。」故中石化公司基於合併契約應承擔台鹼公司之污染行為人之一切責任與義務。

## 二、反思：以台鹼案作為環保法令之試金石

台鹼安順廠污染事件，若訴諸人民之「正義感情」，中石化公司、中油公司、甚至經濟部，理應負起整治及賠償責任。惟在進行「法律分析」之餘，卻發現並非必然如此。原因不在「法律扼殺正義」，而是法有不備、人謀不臧。暫且撇開經濟部之責任問題不談<sup>89</sup>，從本文之分析可知，台灣早期對於土壤保護之相關法令顯得

<sup>89</sup> 其實，台鹼安順廠污染事態之嚴重，真正難辭其咎的是經濟部。經濟部是否為台鹼案之污染行為人，乃至於國家是否應負賠償責任等問題，自值研究，暫且不談，只為了另以專文作較為詳盡、深入之探討。

不足而多所闕漏，即便今日適用之《土污法》，亦無法全然處理台鹼案所存留之難題。其中主要關鍵之一，在於《土污法》中並未建立「狀態責任」制度，肇致在污染責任之追索上多所牽絆、迂迴周折。如眾所知，土壤污染具有隱晦性與延時性，待其顯露曝光之時，污染「行為人」往往不知去向或難以確認，此時唯有以土壤污染所在地之所有人為規制對象，此為「狀態責任」制度之功能所在。

台鹼案不是個案，而是台灣環境問題的縮影<sup>90</sup>，也是台灣環保失敗的最佳反面教材。台鹼污染事件後續相關問題之處理，尚有時日，能否圓滿解決，猶在未知之天。惟無論如何，台鹼案已成為環保法令（尤其是《土污法》）之試金石。當前環保法令（尤其是《土污法》）是否銳利，不言可喻<sup>91</sup>。

往者怎堪罷休，來者猶然可追，亡羊補牢，此其時也！

---

90 與台鹼案相類似的污染事件，例如彰化縣線西鄉毒鴨蛋事件，也是有害事業廢棄物處置及管制上發生疏漏所產生的嚴重污染事件。相關報導，參見許心欣，〈歷史一再重演 戴奧辛悲歌何時歇〉，《環境資訊中心》，網址：<http://e-info.org.tw/news/review/2005/re05070101.htm>（造訪日期：2007年5月30日）。

91 由台鹼安順廠污染事件可以看出，現行土污法及相關土壤保護法規，在防制及整治土壤及地下水保護之目的，確有未盡周全之處。因此，如何引進其他法治先進國家之制度，例如美國「超級基金」(Superfund)，已是當前刻不容緩之課題。相關文獻，參見葉俊榮，〈土壤及地下水污染整治法之衝擊、影響與因應〉，《新世紀經濟法制之建構與挑戰》，廖義男教授六秩華誕祝壽論文集，頁566以下（2002年）；蔡慧君，〈論土壤與地下水污染整治法之仲介者責任主體判斷標準——以美國法院 CERCLA 案件判解為例釋疑〉，《中正大學法學集刊》，7期，頁110以下（2002年4月）。

## On the Polluter of the Soil and Groundwater Pollution Remediation Act:

Analysis of the Remediation Responsibility in the Soil  
Contamination Case Caused by An-Shin Plant of Taiwan  
Alkali Manufacturer Ltd. and the Related Decisions of the  
Administrative Court

*Chien-Liang Lee\**

### Abstract

The soil contamination case caused by An-Shin Plant of Taiwan Alkali Manufacturer Ltd. (the “Taiwan Alkali”) is the most important pollution case in Taiwan. The dispute arises from the stipulation of the Soil and Groundwater Pollution Remediation Act in 2000 and the orders issued by the supervisory agency that requires that the China Petrochemical Development Corporation (the “CPDC”), which assumes the Taiwan Alkali An Shin Factory, would take the remediation liability. The primary issue of this case is the identification of the polluter. Since the Taiwan Alkali has been shut down for years, the controversy over CPDC’s assumption of the liability and the legal basis of the identification of the polluter both need further discussion and clarification. Focusing on the disputes triggered by the administrative regulation mea-

---

\* Associate Research Fellow, Institutum Iurisprudentiae, Academia Sinica; Associate Professor, National Taiwan University.

tures, this article first recounts the whole story of this case, and organizes reasons and arguments of the related Administrative Court decisions. In addition, this article tries to establish its own analytic approach, which it applies in reviewing the cases. Finally, this article submits its own viewpoints for practice reference.

**KEYWORDS:** An-Shin Plant of Taiwan Alkali Manufacturer Ltd., Soil Contamination, Polluter, Obligation Assumption, Retroaction of Regulation.