

立法院法制局專題研究報告

編號：1725

本報告僅供委員參考

廢棄物之環境回復責任與執行相關法制問題研析

法制局 林淑靜 撰
中華民國 113 年 10 月

廢棄物之環境回復責任與執行相關法制問題研析

目 次

摘要

壹、前言	1
貳、各國對廢棄物棄置場址清除處理之規定.....	3
一、美國	3
二、日本	8
三、韓國	13
四、小結	16
參、問題研析與建議	17
一、應以書面指示清理義務人應辦理後續之清理工作（建議修正廢清 法第 71 條第 1 項）	17
二、直轄市、縣（市）主管機關或執行機關逕行採取應變措施所生費 用應由清理義務人負擔（建議修正廢清法第 71 條第 2 項）	18
三、命清理義務人提出處置計畫書應予明文（建議修正廢清法第 71 條 第 3 項）	19
四、明文主管（或執行）機關得逕為代清除、處理之情形（建議修正 廢清法第 71 條第 4 項）	19
五、新增公司組織負責人及主要股東應負擔連帶清除處理責任（建議 增訂廢棄物清理法第 71 條之 1）	20
六、清理義務人已提供相當擔保予處分機關者，得免為假扣押或撤銷 假扣押（建議增訂廢清法第 71 條之 2）	22

七、公開非法棄置場址相關內容及將其登載於土地登記簿（建議增訂廢清法第 71 條之 3）	23
八、依法沒收之犯罪所得及追徵之價額，由法務部撥交中央主管機關作為改善之用（建議增訂廢清法第 71 條之 4）	25
九、明文規範土地所有人、使用人或管理人應負之義務	27
十、輔以環境責任保險或財務保證書機制，以確保環境清理費用之清償	29
肆、結論	32
伍、條文對照表	34
參考文獻	39
附錄：「廢棄物之環境回復責任與執行相關法制問題研析」專題研究報告（初稿）座談會紀錄及參採情形.....	46

摘 要

相較於動輒上億的不法利益，廢棄物清理法第 46 條規定非法清理廢棄物罪最高刑度為 5 年，再加上廢棄物去化管道不足，清除、處理之費用暴漲，導致廢棄物非法棄置情形層出不窮。我國雖已透過衛星影像進行國土監測，建立一套橫跨中央到地方的變異點監測回報機制，可以從衛星影像判斷是否為傾倒廢棄物之情形，再由相關單位進行後續現場查看。然而廢棄物棄置場址後續之清理雖強調污染行為人優先之清理責任，然而狀態責任之土地所有人、管理人或使用人之補充清理規範有無明文？清理工作如何啟動與執行？由於非法棄置後續清理費用所費不貲，實務上污染行為人多會藉由脫產方式逃避應負擔之清理義務，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關又應如何應對？都在考驗中央主管機關規範廢棄物清理法相關規定之智慧。由於環境責任原則是開發者保護、污染者付費、利用者補償、破壞者回復等原則的概括，是環境問題產生者承擔責任應遵循的環境基本原則。因此，本文針對美國、日本及韓國有關廢棄物非法棄置之法規進行研析，並檢視我國相關法規對環境責任原則之規定及法院實務見解，期能透過外國立法例及本國相關規範，提出相關建議，俾供本院委員問政及修法參考。

廢棄物之環境回復責任與執行相關法制問題研析

壹、前言

審計部指出，西元¹2011 年 12 月 30 日環境部²完成建置「廢棄物非法棄置案件管理系統（Illegal Dumping Management System, IDMS）」，以落實廢棄物非法棄置案件有效管理，並於 2012 年 6 月 13 日下達「廢棄物非法棄置案件追蹤列管及解除列管原則」，以完整掌握全國廢棄物非法棄置案件資訊，避免執行單位或人員因認知落差發生誤判、遺漏或實務執行困難；然而審計部於 2021 年 3 月查核發現，部分非法棄置場址雖經環境部列管多年，惟地方政府環境保護局消極巡查，仍未能完成最終處理或污染改善，造成非法棄置場址長期無法解除列管，且未能協助運用「國土利用監測整合通報查報系統」或其他科技輔助監控國土變化，難以有效監測非法棄置事件，經函請環境部應予檢討改善³。

我國產業發展蓬勃，光是 2019 年產生的事業廢棄物高達 1,984 萬噸，為一般廢棄物產量的 2 倍，其中高達 84%進行再利用，卻不時傳出欲再利用之廢棄物非法棄置在農地、魚塭等情形，造成環境污染亦增加社會成本。因此，有本院委員指出環境部 2015 年至 2019 年查處之非法棄置場高達 869 件，其中僅有約 8%完成清除，其餘的廢棄物仍堆在原地，要求環境部應盡快啟動廢棄物清理法（以下簡稱廢清法）之修法⁴。

¹ 本報告有關年分之使用，原則以西元紀年表述，惟涉及法院判決字號，改採民國紀年表述。

² 行政院環境保護署於 2023 年 8 月 22 日改制為環境部，故本文涉及環境部改制前之稱呼亦以環境部稱之，以利表述。

³ 審計部網站，環境保護署列管各地方政府清理非法棄置場址情形執行成效仍待加強審計部促請改善，網址：<https://www.audit.gov.tw/p/405-1000-8861,c103.php?Lang=zh-tw>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 24 日。

⁴ 許展溢，5 年 869 件非法棄置事業廢棄物「僅清除 8%」環團批無政府狀態，東森新聞雲，2020 年 8 月 10 日，網址：<https://www.ettoday.net/news/20200810/1781043.htm>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 24 日。

監察院報告亦提出⁵，儘管政府積極進行查緝非法棄置廢棄物，然因許多案件僅丟棄 1、2 車廢棄物，通常不予起訴，以致威嚇效果不足；又因許多污染行為人為自然人，依現行廢清法難以有效處理，致僥倖之徒怠於提交「廢棄物棄置場址清理計畫」（以下簡稱處置計畫書⁶）及清理廢棄物，甚至持續非法棄置行為，已嚴重損及環境及國民健康發展。然而，廢清法並未見「處置計畫書」之內容，亦未有明文要求污染行為人、有容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人（以下簡稱清理義務人⁷）應提出「處置計畫書」之規定，實務上究係如何執行？有無必要以法規明文規範？

廢清法第 71 條第 1 項⁸所定「行為責任優先於狀態責任」原則之執行，以污染行為人為優先清除、處理之責任對象，只有在污染行為人無法確定或無可追索時，有容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人應負清除、處理棄置於其土地上廢棄物之義務；而該項規定應由容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人負清除、處理責任，其需具備之要件有二：一、需為廢棄物棄置當時該土地之土地所有人、管理人或使用人；二、該土地之土地所有人、管理人或使用人主觀上

⁵ 監察院網站，2022 年 5 月 18 日 111 社調 0013 調查報告，頁 1-2，網址：<https://www.cy.gov.tw/>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 23 日。

⁶ 環境部 2012 年 4 月 27 日雖有下達「私有土地遭棄置廢棄物清理程序」，其內容要求有清理義務之人應於主管機關規定之期限內提送「廢棄物棄置場址清理計畫」，惟主管機關於審查前揭計畫時，似多以「處置計畫書」稱之，致後續相關訴訟於法院審判時，對「廢棄物棄置場址清理計畫」皆簡稱為「處置計畫書」，亦為現今實務上口語化之代稱。參見最高行政法院 106 年度判字第 588 號判決、108 年度上字第 1067 號判決、109 年度上字第 869 號判決、110 年度上字第 279 號判決、112 年度上字第 60 號判決等。

⁷ 清理義務人指「污染行為人」、「負狀態清理責任之土地所有人、管理人或使用人」，其中污染行為人則為廢棄物非法棄置案件行為人、事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者。參見環境部環境管理署網站，廢棄物棄置案件管理系統－私有土地遭棄置廢棄物清理程序，2012 年 4 月 27 日，網址：<https://wdms.moenv.gov.tw/idms/download.aspx>，最後瀏覽日期：2024 年 10 月 7 日。

⁸ 廢清法第 71 條第 1 項規定：「不依規定清除、處理之廢棄物，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得命事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，限期清除處理。屆期不為清除處理時，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。屆期未清償者，移送強制執行；直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得免提供擔保向行政法院聲請假扣押、假處分。」

需有「容許」或「因重大過失」致廢棄物遭非法棄置於其土地上⁹。因此，如廢棄物非法棄置後，善意第三人買入該土地，是否仍需繼受前手之清除、處理義務？有無相關對善意第三人之保護機制？若當污染行為人無法確定，土地遭非法棄置之土地所有人、管理人或使用人又無上述之「容許」或「因重大過失」之情形時，又應由何者負擔廢棄物非法棄置場址之清除、處理責任？

由上可知，廢清法第 71 條有關環境回復之制度運作，顯然已經不足規範日益猖獗非法傾倒廢棄物之惡行，行政機關實有就現行實務上遇到之情形，通盤檢視其運作之必要。因此，本報告主要係針對廢清法之環境回復責任與執行相關法制問題進行研析，並提出相關建議，俾供本院委員問政及修法參考。

貳、各國對廢棄物棄置場址清除處理之規定

一、美國

（一）法規介紹

美國雖於 1965 年通過固體廢棄物清理法(Solid Waste Disposal Act)，處理廢棄物相關問題，但 1970 年代末期，因發現許多工廠隨意丟棄有害工業廢棄物，造成嚴重之污染，進而嚴重危害公共健康和生活環境，考量該法之立法目的並非針對有害廢棄物之處理。因此，為了補充固體廢棄物清理法之不足，美國國會於 1976 年完成資源保育與回收法（Resource Conservation and Recovery Act），規範有害廢棄物由產源至最終處置的追蹤管理，並於該法第 1002 條之本旨暗示有害廢棄物未經處理而露天傾棄或直接掩埋是最不利之處理方式¹⁰。1980 年美

⁹ 高雄高等行政法院 106 年度訴字第 138 號判決。

¹⁰ 中小企業綠色環保資訊網，美國資源保育與回收法，網址：<https://reurl.cc/Re8xEn>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 26 日。

國國會更進一步完成綜合環境反應、補償與責任法案（Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act，我國慣以超級基金稱之，以下簡稱 CERCLA），提供清理毒性物質意外洩漏的污染，以及處理過去未經適當處理老舊的廢棄物棄置場因滲漏所造成的環境污染所需經費。CERCLA 主要目標如下：1、決定清理現有之危險廢棄物棄置地點的作業順序。2、確定應負責之當事者，要求其應採取之適當措施並監督其執行。3、設立處理有害廢棄物之特別基金，除提供緊急清除有害廢棄物及受污染之水源、土壤外，亦包括污染地點的後續改善措施和設置防治再污染的設備和措施之用。4、促進有害廢棄物棄置地點的管理及處理有害廢棄物 and 技術的研究及發展¹¹。

起初 CERCLA 的經費來源主要係向特定化學物、石油及石油產品之製造業或輸入業者課徵之原料稅、一般稅收及 1981 年徵收的環境稅¹²。由於 CERCLA 的執法對象大多指向多年前已經發生的污染行為或事件，在科學研究和環境立法尚不完備的時代，許多污染行為並沒有被公眾所認知並納入監管範圍，但在多年後才要溯及既往追究當年的行為，許多當年的污染人可能已不復存在，因此如何設計污染責任的追訴機制成為 CERCLA 立法之核心¹³。CERCLA 將危險物質所在設施的所有者和經營者、危險物質處置時設施所有者和經營者、危險物質處置安排者或危險物質產生者以及危險物質運輸者均列為潛在責任者，並規定無論潛在責任者的行為有沒有過失、是不是故意，或者行為發生時是否合法，其對危險物質的處置，均負有溯及既往的嚴格、無限連帶責任，亦即污染行為於 CERCLA 出現前已存在且合法，也應依法承擔污染物清理或環境修復的法律責任，且責任者之間是無限連帶

¹¹ 鄭欽龍，〈美國超級基金法之立法、修正與執行〉，《美國月刊》，第 6 卷，第 4 期，1990 年 4 月，頁 102-103。

¹² 同前註，頁 103。

¹³ 楊平堅、賈峰，〈美國超級基金法的今生與前世〉，《中國生態文明》，2019 年第 1 期，頁 55。

責任，美國國家環境保護局（United States Environmental Protection Agency，以下簡稱 EPA）可以只針對其中一個或幾個實力雄厚的潛在責任者提起追償訴訟。爾後，為了避免高額的訴訟成本，提高污染場址清理速度，1986 年美國國會通過了超級基金修正與再授權法（Superfund Amendments and Reauthorization Act），擴大基金規模，並對清理程序、標準和公眾參與予以規定；1995 年 1 月 25 日頒布「棕色地塊行動工作方針」（The Brownfields Action Agenda），包括聯邦政府出資之復育技術研究與試驗計畫（pilot program）、責任釐清、義務歸屬、賦稅優惠等獎勵措施，以及職業訓練與建立全國夥伴關係等各項法令¹⁴；又於 2002 年通過小規模企業責任減免和棕色地塊振興法（Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act）對棕色地塊¹⁵利用的相關責任進行了全面的規定¹⁶。

其中，小規模企業責任減免和棕色地塊振興法係棕色地塊再開發政策主要之法律依據，作為小型企業減輕責任、促進棕色地塊清理與再利用、提供金融援助和促進州應變計畫，特別是對鄰近土地所有者、不動產潛在購買者和善意土地所有者責任釐清¹⁷。然而，法規中尚存在許多抽象難懂的文字，據此，EPA 又於 2003 年制定關於鄰近土地所有者、不動產潛在購買者和善意土地所有者資格要件指南－關於標準土地所有權者必須符合始有 CERCLA 責任中鄰近土地所有者、不動產潛在購買者和善意土地所有者資格之臨時指南（共同要件），並於 2019 年 7 月發布修正版本－關於可能符合 CEACLE 中鄰近土地所有者、不

¹⁴ 鄒倫，〈荷蘭、美國污染場址之土地政策〉，《環境工程會刊》，第 20 卷，第 1 期，2009 年 3 月，頁 4。

¹⁵ 依 EPA 對棕色地塊之定義表示，棕色地塊是指廢棄的、閒置的或沒有得到充分利用的工業或商業用地及設施，這類土地再開發和利用過程中，往往因存在著客觀上或意想中的環境污染而比其他開發過程更為複雜。賴威安，棕地開發深度系列報導【系列一】國內外對於棕地的定義，財團法人台灣碳環境永續基金會，2024 年 6 月 1 日，網址：https://www.tcsif.org/products_detail/TCSIF-Column0621，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 3 日。

¹⁶ 楊平堅、賈峰，同註 13，頁 55-56；龔宇陽、王靜，〈美國超級基金法對我國污染場地修復的啟示〉，《世界環境》，2016 年第 4 期，頁 22。

¹⁷ 鄒倫，同註 14，頁 4。

動產潛在購買者和善意土地所有人資格之執法裁量指南¹⁸，就鄰近土地所有者、不動產潛在購買者和善意土地所有者免責資格必須滿足之共同要件，即前提要件、持續義務進行討論¹⁹。

整體而言，CERCLA 適用上的重要爭點包括：何謂有害物質（須另外參酌相關法律）、何謂排放以及責任條款之規定；在責任規定上，採取的是普通法上的嚴格責任（strict, joint, and several liability，其中 several liability 主要係指所負之責包括過去清理成本以及未來移除成本等）。此外，CERCLA 相關規範中並未明文嚴格責任，但卻為法院所肯認。嚴格責任之採用，其實來自潔淨水法（Clean Water Act）對於油污溢洩所造成之污染課予之責任，因為如此得以減輕政府舉證之相關責任，並促進環境之保護。然而，油污溢洩之污染往往來自單一污染源，而廢棄物則往往有多數來源，因此連帶責任則係避免責任分配的爭議導致環境污染清除之遲延。對於傳統侵權法針對連帶責任之界定，只有當被告可以證明其侵害係可分，損害賠償方才可以依比例分配之。採取這樣的責任也使得對於環境損害賠償數額之認定較為簡單（法律亦提供一定之舉證責任，使當事人得以免除此連帶責任）²⁰。

（二）保險制度及其他相關作為

美國亦推行強制環境責任保險，通過法律規範的方式劃定環境污染責任保險的承保範圍，要求廢棄物之產源及清理者須提出財務證明，確保其有足夠的資力對環境污染受害人進行補償，否則無法獲得相

¹⁸ EPA 網站，Common Elements Guidance，網址：<https://www.epa.gov/enforcement/common-elements-guidance>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 24 日。

¹⁹ 許佑鴻，《論我國土壤及地下水污染整治法之責任規範－以土地所有權人責任與污染行為人責任為中心》，臺北大學法律學系碩士論文，2020 年 3 月，頁 129。

²⁰ 宮文祥，〈從國家保護義務的角度論土壤及地下水污染整治法中行為責任承繼的範圍與界線：以國家到國家、國家到私人、私人到國家及私人到私人為例〉，《臺灣法學雜誌》，第 322 期，2017 年 6 月，頁 82-84。

關許可證，而其提供之財務證明包含環境責任保單²¹。由於 CERCLA 落實污染者付費原則，定明實施污染行為人須對漸進式污染所造成的損害負責外，尚要求污染行為人對污染行為負可追溯的連帶責任，大幅增加美國企業對環境污染責任保險之需求²²。而美國環境保護相關立法，大多會授權監管機構通過民事或刑事訴訟，要求違法之個人承擔法律上的責任，在其司法判決實務上，傾向課予公司董事或經理人等管理階級者的個人責任，除了能避免實質上主導污染行為人規避責任，亦可確保受害人確實獲得損害賠償²³。

學者指出²⁴，EPA 於處理危險廢棄物有以下幾種方式可以選擇：
1、運用 CERCLA 的經費清理污染場址，同時向需負責之相關當事者求償²⁵；2、申請禁制令，要求相關負責者自行清理污染場址；3、簽發行政命令要求須負責者自行清理，於應負責者沒有充分理由下故意違反、不遵守或拒絕遵守時，可處每日不超過 25,000 美元之罰鍰，或被要求負懲罰性損害賠償金²⁶。至於保險求償部分，美國實務上許多判決已承認環境污染屬於商業綜合責任險保單中所指之財產上損害，認為排放有毒之廢棄物不但使土地實際所有人之權利受損，並且對政府管轄範圍內之自然資源（包括空氣、土壤）享有利益，也對政府造

²¹ 李珍穎、徐志昇、鄭鎮樑，〈綠色保險範圍及發展之探究〉，《核保學報》，第 26 期，2019 年 4 月，頁 41；杜鵑，《我國環境污染責任保險基礎理論與發展政策研究》，上海：復旦大學出版社，2012 年，頁 117；EPA 網站，Resources for Resource Conservation and Recovery Act (RCRA) Financial Assurance，網址：<https://www.epa.gov/hwpermitting/resources-resource-conservation-and-recovery-act-rcra-financial-assurance>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 4 日。

²² 葉承義，《體制壓力及社會責任對環境污染保險購買意願的影響》，淡江大學風險管理與保險學系保險經營碩士論文，2022 年 6 月，頁 16-17。

²³ 在 U.S. v. Northeastern Pharmaceutical and Chemical Co. 案中，被告公司將裝有污染物的桶子埋於農場中，該公司主管抗辯表示主管通常不需為法人實體上行為負責，且該主管亦非該廢棄物之所有人，然法院認為，高階經理人等主管階級人員對於排放廢棄物具有所謂控制權，同時進一步解釋所謂對廢棄物有控制權之管理者，並不要求對廢棄物構成實際占有或是擁有該廢棄物所有權，管理者對於廢棄物只要具有相關處分權限，並確實做了相關處置，事實證據表明其積極參與相關管理，就應該負責。臧長韋，〈美國環境責任政策保險之初探〉，《保險專刊》，第 40 卷，第 2 期，2024 年 6 月，頁 182-183。

²⁴ 同前註，頁 189。

²⁵ U.S.C. 42 §9611.

²⁶ U.S.C. 42 §9606.

成財產上之損害。因此從法規立法目的、條文內容到法律效果都影響法院判斷承保範圍之解釋²⁷。

二、日本

（一）法規介紹

日本廢棄物處理法（廃棄物の処理及び清掃に関する法律）規定廢棄物清理責任人包括土地或建築物之所有人、占有人（無占有人則為管理人）及污染行為人。對土地或建築物占有人部分，要求其應盡力保持其管理之土地或建築物清潔²⁸；如果土地所有人或占有人發現其擁有、占有或管理的土地上存在被他人不當處置的廢棄物，應立即通知都道府縣知事或市町村長²⁹；另規定任何人不得隨意丟棄廢棄物³⁰，事業應自行負責妥善處理其經營活動所產生的廢棄物³¹。如有任意丟棄廢棄物之情形，處 5 年以下有期徒刑、科或併科 1 千萬日元以下罰金³²；法人之負責人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員因執行業務犯有隨意丟棄廢棄物之情形，除處罰其行為人外，對該法人科 3 億日元以下罰金³³。

依日本廢棄物處理法之架構，由都道府縣負責非法棄置之工業廢棄物，市町村負責非法棄置之一般廢棄物，中央政府的角色僅限於向

²⁷ 臧長韋，同註 23，頁 193-194。

²⁸ 日本廢棄物處理法第 5 條第 1 項規定：「土地或建築物的占用人（若無占用人，則為管理人）。（以下亦同）應盡力保持其占用或控制的土地或建築物的清潔。」

²⁹ 日本廢棄物處理法第 5 條第 2 項規定：「當土地所有人或占用人在其擁有、占用或管理的土地上發現被視為他人不當處置的廢棄物時，應盡快向縣長或市長通報此事。」

³⁰ 日本廢棄物處理法第 16 條規定：「任何人不得隨意丟棄廢棄物。」

³¹ 日本廢棄物處理法第 3 條第 1 項規定：「事業應自行負責妥善處置其業務活動過程中產生的廢棄物。」

³² 日本廢棄物處理法第 25 條第 1 項第 14 款：有下列情形之一者，處 5 年以下有期徒刑、科或併科 1000 萬日元以下罰金：十四、違反第 16 條規定，丟棄廢棄物者。」

³³ 日本廢棄物處理法第 32 條第 1 項第 1 款：「如果法人代表，或法人或個人的代理人、雇員或其他工作人員在法人或個人的業務中犯有以下任何罪行，則犯罪者應受到懲罰，法人應被處以有關項目中規定的罰金，個人應被處以有關條文中規定的罰金：一、第 25 條第 1 項第 1 款至第 4 款、第 12 款、第 14 款、第 15 款或第 2 項最高 3 億日圓以下之罰金。」

市和縣提供技術和財政援助以及進行協調³⁴。然而，日本廢棄物非法棄置之情形屢見不鮮，日本生活垃圾雖由政府負責清運，但如要丟棄大型家具等廢棄物，還需購買「付費的大型廢棄物處理票」（有料粗大ごみ処理券）或「商業付費廢棄物處理票」（事業系有料ごみ処理券）³⁵；另外日本國內工業廢棄物處置場所不足，且環境省「2024 年環境、健全的材料循環社會與生物多樣性白皮書」³⁶指出，工業廢棄物最終處置場剩餘使用年限為 19.7 年，造成工業廢棄物處理費用上升。因此為了省錢及去化量能不足，都提高了個人或事業將廢棄物非法棄置的動機，其中非法棄置之情形仍以工業廢棄物為大宗，以 2022 年為例，工業廢棄物非法棄置數量為 134 件（較前一年度增加 27 件），非法棄置數量達 4.9 萬噸（較前一年度增加 2.7 萬噸），其中非法棄置量之廢棄物種類又以混合建築廢棄物最多，占 68%（3.3 萬噸）³⁷。

日本廢棄物處理法第 13 條之 12 第 1 項規定設定一產業廢棄物妥善處理推進中心（以下簡稱妥善推進中心）³⁸，該中心得依所列業務設立基金，並以企業等捐贈總金額來資助該基金³⁹，包括產業廢棄物儲存、收集、運輸或處置不當時，或有非法棄置之情形，都道府縣知事可訂一合理期限，要求違法之行為人採取排除妨礙措施，或違法之行為人

³⁴ 衆議院調查局環境調查室，《平成 20 年度不法投棄対策施行状況調査報告書》，衆議院調查局環境調查室，2009 年 3 月，頁 29。

³⁵ 以日本東京板橋區為例，回收大型廢棄物並不是免費的，必須先購買付費的大型廢棄物處理票後，再將其貼在要處理的廢棄物上，必須在指定時間前，自行放置到指定地點，並且該處理券亦有限定使用之區域。日本東京板橋區網站，有料ごみ処理券のご案内，2023 年 10 月 31 日，網址：<https://www.city.itabashi.tokyo.jp/tetsuduki/gomi/sodai/1001871.html>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 24 日。

³⁶ 日本環境省網站，令和 6 年版 環境・循環型社会・生物多樣性白書，2024 年 6 月 7 日，網址：<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 24 日。

³⁷ 日本環境省網站，産業廃棄物の不法投棄等の状況（令和 4 年度）について，報道発表資料，2023 年 12 月 8 日，網址：https://www.env.go.jp/press/press_02453.html，最後瀏覽日期：2024 年 8 月 6 日。

³⁸ 日本廢棄物處理法第 13 條之 12 第 1 項規定，環境部長官得指定以促進志願活動為目的，以確保企業妥善管理工業廢棄物，且被認定為有能力妥善可靠地執行下條規定之業務之一般法人協會或一般法人基金會，為工業廢棄物妥善管理促進中心（以下稱「妥善管理促進中心」），經申請後，全國僅得設一中心。

³⁹ 日本廢棄物處理法第 13 條之 15 規定，妥善推進中心為第 13 條之 13 所列各項業務設立基金，並以企業等捐贈的總金額為該基金提供資金，應用於支付其業務所需費用。

未於期限內消除廢棄物，都道府縣知事應當親自採取消除廢棄物措施，並向違法之行為人收取消除廢棄物措施所需之費用⁴⁰。然而，面臨違法之行為人不明，則須由未參與非法棄置土地之土地所有人負擔環境回復責任之經費。至於行為人的部分，如果屬於工業廢棄物，該產源事業委託第三方處理其廢棄物，其除要委託有資格者收集、運輸或處置廢棄物外⁴¹，亦要遵守委託標準⁴²；倘受託者未依規定清理廢棄物，即使事業沒有違反委託標準等規定，惟其事業知道受託者之財力或能力難以如負擔環境回復之責任或事業未支付適當之廢棄物清理價金，都道府縣知事亦應以書面責令產源事業採取行動，清理該廢棄物⁴³。

因此，如有發生廢棄物非法棄置的情形，原則上由違法之行為人（包括非實際從事非法棄置之工業廢棄物產源事業）負責環境回復之責

⁴⁰ 日本廢棄物處理法第 19 條之 5 第 1 項規定：「貯存、收集、運輸不符合產業廢棄物處理標準或產業廢棄物貯存標準者（包括委託其收集、運輸或處理者）時，或有下列情況之產業廢棄物的貯存、收集、運輸，發現有妨礙或妨礙維持生活環境情況之虞，都道府縣知事必要時，得責令下列人員在規定的期限內消除廢棄物……。」第 19 條之 8 規定：「（第 1 項）在第 19 條之 5 第 1 項規定的情況下，當發生或有可能發生妨礙維護居住環境的情況，並被發現屬於以下任一款，都道府縣知事可採取包括排除妨礙等全部或部分措施。在此情況下，如果發現屬於第 2 款的情形，則應事先發出公告，表明應在合理期限內採取包括排除妨礙等措施，如果在該期限內仍未實施該等措施，都道府縣知事將親自實施排除妨礙措施，並事先通知收取等措施的費用：（一）根據第 19 條之 5 第 1 項規定，被責令採取排除障礙等措施的的處置人在責令期限內未採取規定的相關措施，或採取該措施不充分或不可能採取該措施時。（二）當沒有疏忽和不可能依第 19 條之 5 第 1 項規定下令採取排除廢棄物等措施時。（三）根據第 19 條之 6 第 1 項被命令採取排除廢棄物等措施者，被責令採取排除廢棄物等措施的處置人在責令期限內未採取該責令規定的措施，或採取該措施不充分或不可能採取該措施時。（四）急需採取措施排除障礙在內的措施，且無時間依據第 19 條之 5 第 1 項或第 19 條之 6 第 1 項規定採取該措施。（第 2 項）都道府縣知事為消除前項障礙而採取全部或部分措施時（第 3 項部分除外），可依環境省條例的規定，由處置人等承擔排除妨礙措施等所需費用。（第 3 項）都道府縣採取第 1 項（僅限與第 3 款有關的部分）全部或部分排除障礙措施之費用，可依環境省條例的規定，由產源事業者負擔。（第 4 項）都道府縣知事採取消除第 1 項規定的障礙等全部或部分措施時（僅限於第 4 項的部分），發現有第 19 條之 6 第 1 項各款規定之情形時，清除廢棄等措施之費用，可依環境省條例的規定，由排出事業者負擔。此時，產源事業應負擔的費用金額，必須考慮產業廢棄物的性質、數量、收集、運輸或處理方法等情況，在合理的範圍內。（第 5 項）前 3 項規定應負擔費用之徵收，準用行政執行法第 5 條、第 6 條之規定。…」

⁴¹ 日本廢棄物處理法第 12 條之 2 第 5 項規定：「事業者將其特別管理工業廢棄物（含中間處理工業廢棄物；下項及第 7 項亦同）委託他人運輸或處置時，應依第 14 條規定辦理。工業廢棄物收集、運輸業者或環境部令規定的其他人處理，並委託第 12 款規定的特別管理工業廢棄物處理業者處理」。

⁴² 日本廢棄物處理法第 12 條第 6 項規定：「事業依前項規定委託運輸或處置其工業廢棄物時，應遵守環境部令所指定之標準。」

⁴³ 日本廢棄物處理法第 19 條之 6 第 1 項規定：「如果前條第 1 項第 1 款規定，發生或可能對保護居住環境造成影響，且符合下列情形之一者，都道府縣知事應令事業停止業務活動：一、考慮到污染行為人之財力和其他情況，僅靠污染行為人很難採取清理廢棄物措施或採取了措施也不足以清理。二、產源事業未就工業廢棄物的處理支付適當報酬時，……。」

任，只有未清除廢棄物或不採取清除廢棄物等措施，而都道府縣等又不得不清除的情況下，從工業廢棄物妥善處理推進中心設立之基金，支援清除廢棄物所需費用（只有在行政應對等方面沒有重大問題的情況下，才能獲得基金的支援）⁴⁴。至於基金經費來源，對於 1998 年 6 月 17 日以後可以請求之妥善推進中心之基金協助之非法棄置案件⁴⁵，其中由國家補助負擔所需費用之 10 分之 3、企業捐助負擔所需經費 10 分之 4、都道府縣負擔所需經費之 10 分之 3，最小金額 200 萬日元以上；而 1998 年 6 月 16 日以前非法棄置之案件，則是國家通過預算措施向都道府縣提供 3 分之 1 的清理費用，2003 年曾透過產業廢棄物特別措施法（產廢特措法，屬為期 10 年的限時立法）擴大資助範圍，並發行債券等，惟自 2009 年起則由國家向都道府縣發放補貼等方式提供財政支持⁴⁶。然而儘管廢棄物處理法明文規定環境部對基金捐款，必須努力尋求企業合作⁴⁷，然而近年來企業捐助之金額一直減少⁴⁸，如僅以基金支應環境復原工作，日本環境省預估基金於 2025 年可能枯竭⁴⁹。

（二）保險制度及其他相關作為

法律雖未規定，但從日本環境省公布之非法棄置等監控系統資料⁵⁰，政府亦長期設有對非法棄置進行監視和指導之人員（含警察、公務員、兼職人員），部分都道府縣則將監視業務委託予民間業者，且於全

⁴⁴ 日本環境省網站，不法投棄等の支障除去等事業に対する財政支援（産業廃棄物適正処理推進センター基金）について，網址：https://www.env.go.jp/recycle/ill_dum/tekisei_kikin.html，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 24 日。

⁴⁵ 日本廢棄物處理法第 19 條之 9 規定。因該基金規定係於 1997 年修訂，並於 1998 年 6 月 17 日生效，故限於 1998 年 6 月以後非法棄置之案件。

⁴⁶ 公益財団法人産業廃棄物処理事業振興財団，産業廃棄物の不法投棄等に対する原状回復支援，網址：<https://www.sanpainet.or.jp/service03.php?id=2>，最後瀏覽日期：2024 年 8 月 6 日。

⁴⁷ 日本廢棄物處理法第 13 條之 15 第 2 項規定。

⁴⁸ 日本環境省網站，同註 44。

⁴⁹ 日本環境省環境再生・資源循環署不法投棄原状回復事業対策室，令和 4 年度の状況について，日本環境省，2023 年 2 月 20 日，網址：<https://www.env.go.jp/content/000114339.pdf>，最後瀏覽日期：2024 年 8 月 6 日。

⁵⁰ 日本環境省網站，産業廃棄物の不法投棄等の監視体制の状況について（令和 5 年度），網址：<https://www.env.go.jp/content/000177325.pdf>，最後瀏覽日期：2024 年 8 月 7 日。

國設有監視系統及非法棄置之資訊接收系統，並每年進行空中巡邏。另外針對廢棄物非法棄置之情形，實務上違法者皆已脫產或宣告破產，使政府代執行後卻無法求償。因此，日本律師公會亦曾多次對廢棄物處理法修法提出非法棄置解決之建議，包括（一）強制保險，以確保發生非法棄置時有恢復原狀之費用；（二）產業對妥善推進中心之基金之捐款由自願改採強制繳納制度；（三）考量廢棄物多由城市地區流向人口稀少區域，應修正都道府縣對非法棄置應負擔經費之比例等⁵¹，惟皆未見納入修法。雖然環境責任保險在日本並非強制納保，然有鑑於日本廢棄物處理法 2001 年修正時，將工業廢棄物非法棄置之責任由污染行為人延伸至產源事業，因此民間出現工業廢棄物產生者責任保險，由工業廢棄物產源事業與保險業者簽訂，當產源事業之受託者非法傾倒時，保險金得用以賠償對第三方造成之損害或用以支付政府要求應負擔之清理費用（其中清理費用不包括與採取清理措施無關而產生之賠償費用）⁵²。

另外，日本公司法第 847 條規定，股東對於因違反善良管理人注意義務而導致公司蒙受損害之董事等，得提起追究責任等訴訟，曾經發生有石原產業，因非法棄置工業廢棄物，收到都道府縣依廢棄物處理法責令其回復原狀，而支出高額費用，該公司之股東對造成該事件之 3 名董事提起訴訟，要求該 3 名董事負擔公司所支出之環境清理費用

⁵¹ 日本弁護士連合会，不法投棄事件の未然防止及び適正解決を徹底するため廃棄物処理法の改正等を求める意見書，2004 年 7 月 15 日，網址：https://www.nichibenren.or.jp/document/opinion/year/2004/2004_39.html，最後瀏覽日期：2024 年 8 月 8 日；日本弁護士連合会，不法投棄等による被害の根絶と資源循環関連法制の抜本的改正を求める決議，2010 年 10 月 8 日，網址：https://www.nichibenren.or.jp/document/civil_liberties/year/2010/2010_3.html，最後瀏覽日期：2024 年 8 月 8 日；日本弁護士連合会，第 53 回人権擁護大会「不法投棄等による被害の根絶と資源循環関連法制の抜本的改正を求める決議」及びシンポジウム「廃棄物公害の根絶をめざして～ゴミと汚染を強いられない、強い社会であるために～」，2019 年 12 月 12 日，網址：https://www.nichibenren.or.jp/library/pdf/jfba_info/publication/70kinenshi_3-13.pdf，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 18 日。

⁵² 堀幸子，〈排出事業者の責任と賠償責任保険〉，《安全工学》，第 43 卷，第 6 期，2004 年 12 月 15 日，頁 382。

，後經第一審大阪地方法院判決 3 名被告董事應對石原產業應分別給付約 485 億日元、254.5 億日元、101.8 億日元之損害賠償，惟該案 2014 年於大阪高等法院和解⁵³。故學者指出⁵⁴，日本公司法第 355 條規定，董事有義務依照法規履行義務，其不僅是保護公司和股東利益的具體規定，還有包括實際保護公共利益的所有法規，因此，設有董事會的公司董事，有義務監督代表董事和其他董事，確保其遵守法律。

三、韓國

據報導⁵⁵，韓國環境部綜合調查發現，全國非法廢棄物總量約 120 萬噸，然而非法棄置廢棄物日益增多的現象，除了現有長期存放之廢棄物將超過許可的儲存量外，由於韓國政府從 1995 年 1 月 1 日起在全國範圍內實施生活垃圾計量收費制度，一般生活垃圾和食物垃圾需使用專用垃圾袋，其售價中包含垃圾收集、運輸及處理費用，比一般塑膠袋貴很多。一般生活垃圾袋為 20 公升，價格平均為 500 韓元（約新臺幣 11.83 元）；食物垃圾袋基本為 2 公升，價格平均為 200 韓元（約新臺幣 4.71 元）；至於家電、衣櫃等大型廢棄物，在處理前，民眾需先向當地有關部門申報，先經工作人員對廢棄物進行檢查、貼標籤、收取費用後（回收一個 400 升冰箱約需付 10,000 韓元處理費），再由有關部門進行回收⁵⁶。

韓國廢棄物管理法（폐기물관리법）規定廢棄物清理責任人除包括土地或建築物之所有人、占用人或管理人外，還有污染行為人；其

⁵³ 北村喜宣、王萱琳，〈日本環境法上事業者責任之法政策、制度實例與訴訟（有關日本環境法下的事業者責任的法律政策、制度事例及訴訟）〉，《華岡法粹》，第 68 期，2020 年 6 月，頁 32-33。

⁵⁴ 吉川信將、商法研究会，〈[商法第 565 條]監視義務違反による取締役の損害賠償責任が認められた事例(大阪地判平成二四年 六月二九日)〉，《法學研究》，第 89 卷，第 6 期，2016 年，頁 123-125。

⁵⁵ 김지현, 전국 불법폐기물 120 만 t..."책임소재 추적해 2022 년까지 처리", 연합뉴스, 2019 年 2 月 21 日，網址：<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190221067300004>，最後瀏覽日期：2024 年 8 月 13 日。

⁵⁶ 叁山，垃圾收費 | 日韓美法經驗多這一國收費最平，大公文匯，2024 年 1 月 19 日，網址：<https://www.tkww.hk/a/202401/19/AP65aa64e0e4b0868a7af50f84.html>，最後瀏覽日期：2024 年 8 月 13 日。

要求土地或建築物之所有人、占用人或管理人應努力保持擁有、占用或管理之土地或建築物之清潔，並按依規定之計畫進行全面清潔⁵⁷，以及任何人不得在設置廢棄物收集場所及設施以外的地方傾倒廢棄物，或不依規定之方法或管理者指定之方式處理家庭垃圾等⁵⁸；另廢棄物處理者亦應遵守總統令規定之標準及方法處理及回收廢棄物⁵⁹。而為防止廢棄物有非法棄置之可能性，欲從事工業廢棄物處理業者，於事業營運前，必須向廢棄物處理業互助會繳納一定金額之會費或向保險業者購買廢棄物處理費用之保險⁶⁰。因此，工業廢棄物處理者倘被主管機關令其停止營業、被撤銷許可或關閉處理設施而有未為處理之廢棄物時，則可由其繳納之互助會費用或保險金支付清理費用⁶¹。

至於有廢棄物處理不當（如未依廢棄物管理法第 13 條規定處理廢棄物或違反第 13 條之 2 之廢棄物回收規定）、未依規定違反傾倒或掩埋等，環境部長官、市長、縣長或區長可處違規者不超過廢棄物處理不當所獲利潤 3 倍的罰鍰，及令其清除和恢復廢棄物所產生的費用⁶²。而

⁵⁷ 韓國廢棄物管理法第 7 條第 2 項規定：「任何土地或建築物的所有人、占用人或管理人應盡力保持其擁有、占用或管理的土地或建築物的清潔，並應按照特別市市長、特別市州長或市長、郡長或區長規定的計畫進行清潔。」

⁵⁸ 韓國廢棄物管理法第 8 條規定：「（第 1 項）任何人都可以在特別市市長、特別市州長或市長規定的廢棄物收集場所或設施以外的地方傾倒廢棄物。公園、道路等設施管理者所產生之生活垃圾，不得依特別自治市、特別自治省、市條例規定之方法處理。（第 2 項）任何人不得在依本法許可、批准或報告的廢棄物處理設施以外的場所填埋或焚燒廢棄物。但依各特別自治市、特別自治省、市、縣、區條例規定，於第 14 條第 1 項但書規定之地區焚燒者，不在此限。（第 3 項）土地或建築物的所有人、占用者或管理人未依照第 7 條第 2 項的規定保持清潔時，特別市市長、特別市州長或市長、郡長或區長可以根據相關地方政府的條例下令採取必要的措施。」

⁵⁹ 韓國廢棄物管理法第 13 條、第 13 條之 2 規定，同時第 17 條規定之工業廢棄物排放者亦應遵守之。

⁶⁰ 韓國廢棄物管理法第 40 條第 1 項規定：「為了防止廢棄物被遺棄，工業廢物處理者和工業廢棄物處理通知人在根據第 25 條第 3 項取得許可證或根據第 46 條第 1 項作出通知後，應在開業前採取下列任何一項措施。但由經濟部指定的廢棄物處理通知人，不在此限：一、依第 43 條規定向廢棄物處理互助會繳納會費。二、購買保證廢棄物處理的保險。」

⁶¹ 韓國廢棄物管理法第 40 條第 4 項規定；另依韓國廢棄物管理法施行令（폐기물관리법 시행령）第 18 條第 1 項規定，投保之保險期限為 1 年，但保障期間為保險終止日加 60 日。

⁶² 韓國廢棄物管理法第 48 條之 5 規定：「（第 1 項）環境部長官、市長、縣長或區長可對因不當處置廢棄物而違反第 48 條第 1 項第 1 款至第 8 款規定的人處最高不超過不當處置利潤（相當於因不當處置而未花費的廢棄物的正當處置費用）3 倍之罰鍰以及廢棄物清除和恢復費用。（第 2 項）前項規定的罰鍰，繳納義務人未在繳納期限內繳納時，由環境部長官、市長、縣長或區長依拖欠國稅的處理或非地方稅收徵收法之規定，收取罰鍰。（第 3 項）依第 1 項規定處以罰鍰時，依環境犯罪執行及加重處罰法第 12 條規定，應減少相應數額。（第 4 項）第 1 項規定罰款的具體計算方法及其他必要事項，由總統令規定之。」

韓國廢棄物管理法對不履行廢棄物處理命令者，亦有代履行規定，環境部長、市長、省長、市長、縣長得依行政執行法之規定代理執行廢棄物之清理責任，並令清理責任人繳納清理費用⁶³，及於代理執行程序開始時對清理責任人採取必要措施，如向查詢責任人之財產、向法院提出臨時扣押申請等⁶⁴；取得產業廢棄物或而對無法查明非法棄置者、認非法棄置者無法履行廢棄物處理命令者或廢棄物發生滲濾液洩漏、火災等可能對居民健康或周圍環境造成嚴重危害需要代行機關緊急採取全部或部分命令措施者，則代理執行機關可不先發布環境恢復令，逕為執行代履行廢棄物處理命令工作⁶⁵。

特別的是，韓國憲法法院判決對於韓國建築廢棄物資源化促進法規定，縱使將許可之營業場所出租給取得建築廢棄物處理業許可者，如建築廢棄物處理業許可者有因破產、執照被吊銷而停止營業、廢棄物臨時存放地點批准被取消、因其他不得已的原因，停止營業 90 天以上之情形，應由土地所有人負責後續廢棄物清理工作⁶⁶，認為合憲。憲法法院認為，如果廢棄物清理責任僅限於直接之行為人（土地所有者豁免），則可能會鼓勵對廢棄物的忽視，或者可能難以即時處置廢棄物，雖然土地所有人可能認為不合理，並需負擔意外之巨大成本，但環

⁶³ 韓國廢棄物管理法第 49 條第 1 項規定：「如果收到第 39 條之 2、第 39 條之 3、第 40 條第 2 項、第 3 項或第 48 條命令而不遵行者，環境部長、市長、省長、市長、縣長（以下稱為「執行機關」）可採取執行行動，並根據行政執行法收取費用。」

⁶⁴ 韓國廢棄物管理法第 49 條第 3 項規定：「依第 39 條之 2、第 39 條之 3、第 40 條第 2 項或第 3 項、第 48 條之規定發出命令時，或啟動第 1 項、第 2 項之代理執行程序時，替代執行機構是法院，可以採取必要的措施，例如進行財產調查和申請臨時扣押。」

⁶⁵ 韓國廢棄物管理法第 49 條第 2 項規定：「儘管有第 1 項的規定，有下列情形之一的，代理執行機構應根據第 39 條之 2、第 39 條之 3、第 40 條第 2 項或第 3 項、第 48 條的規定，不發布命令而進行代理執行。在此情況下，代理執行機關，指依第 39 條之 2、第 39 條之 3、第 40 條第 2 項或第 3 項、第 48 條規定受命令之人（第 1 款情形時，由其代為執行機關）……」

⁶⁶ 建築廢棄物資源化促進法第 45 條第 1 項規定：「建築廢棄物處置者未依第 43 條第 1 項規定履行處置棄置廢棄物之命令時，由市或省長命令屬下列各款之一處理棄置廢棄物：一、未依第 16 條第 1 項但書規定，確認該處置者是否有能力妥善處理建築廢棄物，而委託處理該建築廢棄物者。二、將許可經營場地出租給依第 21 條第 3 項規定取得建築廢棄物處理業許可者。三、繼承第 31 條第 1 項或第 2 項規定的權利義務者。四、依據民事執行法以拍賣方式、依據債務人追討與破產法以交換方式，或依據國家稅收法、海關法或地方稅收法以出售或扣押財產的方式、或以任何其他類似程序取得許可處所者。」

境保護所獲得的公眾利益遠大於土地所有人因法律規定而遭受的損失。因此，土地所有人的責任是補充處置責任⁶⁷。

四、小結

上述美國、日本、韓國就有毒廢棄物污染或廢棄物非法棄置之環境復原責任各有規定，基本上，皆是遵行污染者付費原則，其異同處整理如下表：

美國、日本、韓國就毒廢棄物污染或廢棄物非法棄置之環境復原責任比較表

國家 規定	美國	日本	韓國
法規名稱	CERCLA 等	廢棄物處理法	廢棄物管理法
清理責任	從過去嚴格責任制度，逐漸放寬對鄰近土地所有人、不動產潛在購買者和善意土地所有人免責之規定	行為責任優先於狀態責任。但污染行為人不明時，對土地遭非法棄置之土地所有人、管理人或使用人似無免責規定	行為責任優先於狀態責任。但污染行為人不明時，對土地遭非法棄置之土地所有人、管理人或使用人似無免責規定
清理基金設立	有	有	沒有。但要求事業營運前，必須向廢棄物

⁶⁷ 헌법재판소 2010.5.27. 선고 2027 헌바 53 전원재판부 [건설폐기물의재활용촉진에관한법률제 44 조제 1 호등위헌소원][헌집 22-1, 184]，網址：<https://reurl.cc/E6WYGK>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 24 日。

			處理業互助會 繳納一定金額 之會費或向保 險業者購買廢 棄物處理費用 之保險
行政機關代為 清除處理制度	有	有	有
法規強制保險 制度或其他類 似規定	有	沒有。但民間 有自主推行環 境責任保險	有

資料來源：作者自行整理

參、問題研析與建議

一、應以書面指示清理義務人應辦理後續之清理工作（建議修正廢清法第 71 條第 1 項）

有關廢棄物非法棄置之清理方式，除得依廢清法第 71 條由直轄市、縣（市）主管機關或執行機關代為清除、處理外，尚可依行政執行法第 27 條⁶⁸及第 29 條⁶⁹規定，由該管行政官署或命第三人代執行之，並向清理義務人徵收費用；過去實務見解亦曾指出⁷⁰，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關應作成限期清理之行政處分書，清理義務人於期限內拒不履行清除、處理為前提，方能決定有無依廢清法第 71 條第

⁶⁸ 行政執行法第 27 條規定：「（第 1 項）依法令或本於法令之行政處分，負有行為或不行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，逾期仍不履行者，由執行機關依間接強制或直接強制方法執行之。（第 2 項）前項文書，應載明不依限履行時將予強制執行之意旨。」

⁶⁹ 行政執行法第 29 條規定：「（第 1 項）依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務而不為，其行為能由他人代為履行者，執行機關得委託第三人或指定人員代履行之。（第 2 項）前項代履行之費用，由執行機關估計其數額，命義務人繳納；其繳納數額與實支不一致時，退還其餘額或追繳其差額。」

⁷⁰ 最高行政法院 106 年度判字第 672 號判決。

1 項代為清除、處理，或依行政執行法第 27 條及第 29 條代為履行之必要，合先敘明。因此，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關有必要以書面做成行政處分，並告知清理義務人究係於何時、依據何法律辦理清除、處理工作⁷¹；又倘清理義務人不為清除、處理時，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生所需必要費用之數額，以利後續執行。

二、直轄市、縣（市）主管機關或執行機關逕行採取應變措施所生費用應由清理義務人負擔（建議修正廢清法第 71 條第 2 項）

現行廢清法第 71 條第 2 項僅規範直轄市、縣（市）主管機關或執行機關代為清除、處理廢棄物時得強行進入公私場所進行有關採樣、檢測、清除或處理等相關措施，其目的係為了解廢棄物非法棄置後可能造成之環境風險或損害，有無立即採取應變措施之必要，然而該費用並未如該條第 1 項所規範之清理、改善及衍生費用，明文由清理義務人負擔，實務上係由全民負擔。考量同為環境保護之海洋污染防治法（以下簡稱海污法）第 15 條第 4 項⁷²、第 16 條第 1 項⁷³、第 19 條第 2 項⁷⁴、第 22 條第 2 項⁷⁵、第 26 條第 2 項⁷⁶規定，主管機關採取應變措施之費用，由污染行為人負擔。因此，為實踐污染者付費原則，並參考海污法之規定，爰建議直轄市、縣（市）主管機關或執行機關在基

⁷¹ 江嘉琪，〈廢棄物清除處理義務之代履行〉，《月旦法學教室》，第 199 期，2019 年 4 月 15 日，頁 7。

⁷² 海污法第 15 條第 4 項規定：「主管機關於海洋發生緊急污染事件時，得要求第 1 項之業者或其他海洋相關事業，提供污染處理設備、專業技術人員協助處理，所需費用由污染行為人負擔；必要時，得由海洋污染防治基金代為支應，再向污染行為人求償。」

⁷³ 海污法第 16 條第 1 項規定：「海洋污染應由污染行為人負責清除之。必要時，目的事業主管機關或主管機關得逕行採取應變措施、清除及處理；其因應變措施、清除及處理所生費用，由污染行為人負擔。」

⁷⁴ 海污法第 19 條第 2 項規定：「主管機關得命前項污染行為人採取必要之應變措施，必要時，主管機關並得逕行採取應變措施、清除及處理；其因應變措施、清除及處理所生費用，由污染行為人負擔。」

⁷⁵ 海污法第 22 條第 2 項規定：「主管機關得命前項污染行為人採取必要之應變措施，必要時，主管機關並得逕行採取應變措施、清除及處理；其因應變措施、清除及處理所生費用，由污染行為人負擔。」

⁷⁶ 海污法第 26 條第 2 項規定：「主管機關得命前項污染行為人採取必要之應變措施，必要時，主管機關並得逕行採取應變措施、清除及處理；其因應變措施、清除及處理所生費用，由污染行為人負擔。」

於避免污染危害發生或擴大之前提下，所採取之應變措施所產生之費用，應由清理義務人負擔。

三、命清理義務人提出處置計畫書應予明文（建議修正廢清法第 71 條第 3 項）

實務上，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關發現廢棄物非法棄置之辦理程序，係遵行環境部 2012 年 4 月 20 日環署廢字第 1010032859 號函下達之「私有地遭棄置廢棄物清理作業程序」⁷⁷辦理，包括限期要求清理義務人提出處置計畫書，並經處分機關審查認定屬具體可行，才能進行廢棄物清除、處理之作業，惟處置計畫書並未規範於廢清法中，且其涉及清理義務人是否為廢棄物清除、處理程序開始之認定⁷⁸及不依限履行將予強制執行之意旨。雖實務見解認為⁷⁹，環境部係基於廢清法之中央主管機關職權，就如何適用該法第 71 條規定所作之解釋，且與廢棄物清理法相關規定之意旨相符，下級機關於處理該法第 71 條規定之案件時，得予適用。然依法律文義並無法推導出清理義務有檢送處置計畫書之義務，此為增加清理義務人之負擔，實應提升至法律位階，以符法律明確性原則。

四、明文主管（或執行）機關得逕為代清除、處理之情形（建議修正廢清法第 71 條第 4 項）

⁷⁷ 環境部環境管理署網站，廢棄物棄置案件管理系統，網址：<https://wdms.moeenv.gov.tw/idms/download.aspx>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 26 日。

⁷⁸ 按主管機關對於不依規定清除、處理之廢棄物案件，應優先由污染行為人負清除責任，於無法確定或無可追索時，始由容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人負清除棄置於其土地上廢棄物之義務；且主管機關應先命負責清除責任者提出廢棄物棄置場址清理計畫，經其核可後，始由其依計畫內容執行。是以廢棄物清理義務人於其所提出之廢棄物棄置場址清理計畫經主管機關核可前，所為之廢棄物清理行為，即非屬廢清法第 71 條第 1 項所指之清除處理，受主管機關依該條規定命提出處置計畫書之人，亦無法開始為廢棄物之清除、處理。參見最高行政法院 107 年度判字第 13 號判決。

⁷⁹ 最高行政法院 112 年度上字第 60 號判決。

依廢清法第 71 條第 1 項之規定，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得代履行之前提，係清理義務人「屆期不為清除處理時」，然而倘清理義務人未於直轄市、縣（市）主管機關或執行機關規定之期限內提出處置計畫書、藉由多次處置計畫書之退件補正程序推延清理義務，或處置計畫書經直轄市、縣（市）主管機關或執行機關核定後遲遲未進行清理、未依核定處置計畫書期程及內容執行時，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關是否即得代為清除、處理？更甚者，清理義務人已脫產，名下已無資力負擔清理義務，又應如何為之？實務上，環境部係以 2014 年 1 月 13 日環署廢字第 1030002433 號令作為廢清法第 71 條第 1 項清理義務人未依期限清除處理之判定，其判定原則如下：（一）未於處分機關限定期間內提出處置計畫書，且未提出可逕行認定具清理意願或清理能力之證明文件。（二）清理義務人所提之處置計畫書經處分機關審查認定非屬具體可行，予以駁回。（三）清理義務人未依處置計畫書期程及內容執行，或其改善及期程變更未獲處分機關重新認可者。（四）清理義務人執行場址調查、清理、復原過程發生二次污染，或再度發生廢棄物非法棄置事件，經處分機關認定清理義務人已不宜繼續執行後續清理相關工作。惟該解釋令係屬行政規則位階，因此監察院提出⁸⁰，實務上對於不提交、並不執行處置計畫書之污染行為人，目前無任何法令規章可強制處理，加上許多污染行為人名下並無資產或早已脫產，致僥倖之徒怠於提交處置計畫書及清理廢棄物，甚至持續違規造成廢棄物非法棄置規模逐漸擴大，爰建議有必要將前述行政規則提升至法律位階規範。

五、新增公司組織負責人及主要股東應負擔連帶清除處理責任（建議增訂廢棄物清理法第 71 條之 1）

⁸⁰ 監察院網站，同註 5，頁 7。

監察院報告指出⁸¹，許多污染行為人遭查獲非法棄置案件後迅速脫產，環保機關欲即時凍結資產，但未必均能於第一時間獲司法機關認可；政府公帑有限，對於無重大污染之虞且棄置私有土地之廢棄物難以代為清除、處理，即便政府以公帑代為清除、處理後恐陷入難以追償窘境，甚至面臨圖利私人之風險；如政府怠於清除徒增破窗效應污染持續甚至擴大將陷入民眾不滿之窘境。

有學者指出⁸²，日本法院發展出法人格否定論，公司與股東各為不同之法律主體（即公司具有獨立法人格之面紗）及股東對於公司債務僅於出資額之限度內附有限責任之前提下，在特定法律關係中⁸³，基於特定事由（如公司成員濫用有限責任原則詐欺債權人等），揭穿公司的法人面紗，否定其具有獨立的法人格，而將公司與股東視為同一主體，如同剝奪股東的有限責任，令股東對公司債務直接負責，從而達到保護債權人之目的。另有學者指出⁸⁴，德國的公司制度中，將公司之股東區分為個人與公司；如股東為個人者，則在特殊情形下⁸⁵，德國司法實務目前已採取學界所發展的穿透責任理論之法理，越過公司背後而向背後之股東個人求償，意即相異於公司股東一般僅負有限責任，在特殊情況下，股東必須承擔無限責任。德國之穿透責任理論更於1998 年被引進至聯邦土壤污染防制及整治法（Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten，以下簡稱德國土污法）第 4 條第 3 項第 4 句前段⁸⁶，除了作為受污染土地所有

⁸¹ 同前註，頁 16。

⁸² 蔡瑄庭，〈污染者之「本尊」或「分身」？誰應付費？：論適用「揭穿公司面紗原則」於母公司環保法律責任之認定〉，《臺北大學法學論叢》，第 73 期，2010 年 3 月，頁 89。

⁸³ 如借貸關係。

⁸⁴ 王毓正，〈論德國法之穿透責任理論於中石化（台鹼）安順廠污染事件之適用〉，《中研院法學期刊》，第 3 期，2008 年 9 月，頁 123-126。

⁸⁵ 所謂的濫用指公司股東或控制公司主觀上有意識並且意欲藉由法人制度而規避法律。

⁸⁶ 德國聯邦土壤污染防制及整治法第 4 條第 3 項第 4 句前段規定：「Zur Sanierung ist auch verpflichtet, wer aus handelsrechtlichem oder gesellschaftsrechtlichem Rechtsgrund für eine juristische Person einzustehen hat, der ein Grundstück, das mit einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlast belastet ist, gehört.....。」

權人之法人原本及必須承擔該受污染土地之整治義務外，凡基於商法或公司法原因必須要該法人承擔責任之他人，亦被劃入整治義務人之範圍⁸⁷。

而我國土壤及地下水整治法（以下簡稱土污法）2010 年 1 月 8 日三讀修正時，第 43 條新增第 3 項規定⁸⁸，其立法理由表示「為加強公司組織之負責人及主要股東之責任，爰增訂主管機關得要求其繳納相關費用之規定。按目前土壤及地下水污染實務工作辦理上，污染行為人通常為公司，惟囿於此類污染行為人與負責人、控制公司或控制股東之人格互異緣故，乃使主管機關依現行條文難以向污染行為人之負責人、控制公司或股東求償。鑑於負責人、控制公司或股東通常利用污染行為獲取利益，為避免其藉由污染行為人之法人格『阻擋』其自身之污染整治責任，準此，爰增訂本項規定，使污染行為人或潛在污染責任人為公司組織時，所在地主管機關得就前 2 項支出之費用逕向其負責人、控制公司或股東求償，以貫徹污染整治之責任。」該立法理由雖未表示是否參採前述國家所提出之相關理論，惟規範內容已涵蓋相關理論之精神，考量法院因受到依法審判原則之拘束，自應先窮盡法律適用之途徑後，方得引用法理，亦建議於廢清法中予以規範⁸⁹，避免法院引用造成紛爭。

六、清理義務人已提供相當擔保予處分機關者，得免為假扣押或撤銷假扣押（建議增訂廢清法第 71 條之 2）

廢清法第 71 條第 1 項後段雖有規範逾期不消除、處理與費用收取

⁸⁷ 王毓正，同前註 84，頁 125-126。

⁸⁸ 土污法第 43 條第 3 項規定：「污染行為人或潛在污染責任人為公司組織時，直轄市、縣（市）主管機關得限期命其負責人、持有超過其已發行有表決權之股份總數或資本總額半數或直接或間接控制其人事、財務或業務經營之公司或股東繳納前 2 項費用；污染行為人或潛在污染責任人因合併、分割或其他事由消滅時，亦同。」

⁸⁹ 王毓正，〈論法人格否認理論於廢棄物清理法第 71 條之適用〉，《台灣法學雜誌》，第 403 期，2020 年 11 月，頁 98。

，及直轄市、縣（市）主管機關並得免擔保向法院聲請假扣押、假處分之規定，惟清理義務人已提供相當擔保者，又應如何辦理？廢清法並無明文。有論者提出⁹⁰，洗錢防制法 2024 年 7 月 16 日三讀修正前第 12 條第 4 項⁹¹規定，攜帶或運送黃金出入境未申報僅得處罰鍰而不得沒入，海關如要暫扣黃金係以行政罰法第 36 條⁹²規定作為暫扣依據，暫扣期間須以保全證據目的所必要者為限，就義務人提起行政救濟而無法確定之案件，因洗錢防制法就假扣押尚無規範，而法院亦不准予假扣押聲請之情況下，海關所暫扣之黃金恐無法合法扣押基礎，長久扣押恐將衍生國家賠償問題，因此要求應盡速修法以為有效解決；而後洗錢防制法 2024 年 7 月 16 日經本院三讀修正通過，其中第 16 條修正理由即敘明：「參考海關緝私條例第 49 條之 1⁹³、關稅法第 48 條⁹⁴及稅捐稽徵法第 24 條⁹⁵規定，於本文定明海關得免提供擔保向法院聲請假扣押或假處分之規定，以利實務執行；另倘受處分人已提供相當擔保者，海關自應即聲請撤銷或免為假扣押或假處分。」爰建議廢清法應就清理義務人已提供相當擔保者，參照其他法律規定，予以規範。

七、公開非法棄置場址相關內容及將其登載於土地登記簿（建議增訂廢清

⁹⁰ 康婉君，〈辦理違反洗錢防制法假扣押案件之困境及展望：以未申報黃金出入境為例〉，《今日海關》，第 92 期，2019 年 4 月，頁 23。

⁹¹ 洗錢防制法 2024 年 7 月 16 日三讀修正前第 12 條第 4 項規定：「外幣、香港或澳門發行之貨幣未依第 1 項、第 2 項規定申報者，由海關沒入之；申報不實者，其超過申報部分由海關沒入之；有價證券、黃金、物品未依第 1 項、第 2 項規定申報或申報不實者，由海關處以相當於未申報或申報不實之有價證券、黃金、物品價額之罰鍰。」

⁹² 行政罰法第 36 條規定：「（第 1 項）得沒入或可為證據之物，得扣留之。（第 2 項）前項可為證據之物之扣留範圍及期間，以供檢查、檢驗、鑑定或其他為保全證據之目的所必要者為限。」

⁹³ 海關緝私條例第 49 條之 1 第 1 項規定：「受處分人未經扣押貨物或提供適當擔保者，海關為防止其隱匿或移轉財產以逃避執行，得於處分書送達後，聲請法院假扣押或假處分，並免提擔保。但受處分人已提供相當財產保證者，應即聲請撤銷或免為假扣押或假處分。」

⁹⁴ 關稅法第 48 條第 2 項規定：「納稅義務人或受處分人未經扣押貨物或提供適當擔保者，海關為防止其隱匿或移轉財產以逃避執行，得於稅款繳納證或處分書送達後，就納稅義務人或受處分人相當於應繳金額部分，聲請法院就其財產實施假扣押或其他保全措施，並免提供擔保。但納稅義務人或受處分人已提供相當擔保者，不在此限。」

⁹⁵ 稅捐稽徵法第 24 條第 1 項序文規定：「稅捐稽徵機關得依下列規定實施稅捐保全措施。但已提供相當擔保者，不適用之：……」

法第 71 條之 3)

環境部雖已建置「廢棄物非法棄置案件查詢系統」，其立意係為利用資訊公開及全民監督的方式⁹⁶，該查詢系統內容包括棄置場址基本資料、棄置廢棄物、數量、擴散途徑等、清理狀態等，以利掌握棄置案件管理情形⁹⁷。然而，實務上仍發生民眾買到遭他人非法棄置廢棄物之土地，使買主蒙受重大損失之案例。因此，已有地方主管機關率先提議將「土地遭棄置廢棄物資訊」註記在土地登記資料中，並經內政部討論通過⁹⁸。

環境部建置之前揭系統雖對非法棄置場址予以公開，然廢清法並不似土污法有強制公告控制場址或整治場址，並且有對控制及整治場址資訊應由所在地主管機關囑託土地所在地登記機關登載於土地登記簿之規定⁹⁹。因此，為期能達到土地交易安全，保護善意之第三人，建議廢清法參採土污法之規定，增訂公開非法棄置網址及囑託土地登記主管機關於相關地籍資料上予以註記，另於妥善清除處理後，應更新公開資訊，囑託土地登記主管機關塗銷註記之規定。

⁹⁶ 王鎮中，環保署建置公開資料庫 要讓垃圾非法棄置場址現行，環境資訊中心，2012 年 2 月 15 日，網址：<https://e-info.org.tw/node/74410>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 23 日。

⁹⁷ 環境部網站，廢棄物棄置案件管理系統，網址：<https://www.moe.gov.tw/page/614C0D67758AEF2B/4a150501-a852-409a-8cd6-7a432538e6af>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 23 日。

⁹⁸ 莊漢昌，避免民眾誤買遭棄置廢棄物土地 地籍資料註記供查，Yahoo 新聞，2015 年 8 月 28 日，網址：<https://ynews.page.link/HRvr>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 23 日。

⁹⁹ 土污法第 12 條規定：「……（第 2 項）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，直轄市、縣（市）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）。（第 3 項）直轄市、縣（市）主管機關於公告為控制場址後，應囑託土地所在地登記機關登載於土地登記簿，並報中央主管機關備查；控制場址經初步評估後，有嚴重危害國民健康及生活環境之虞時，應報請中央主管機關審核後，由中央主管機關公告為土壤、地下水污染整治場址（以下簡稱整治場址）；直轄市、縣（市）主管機關於公告後 7 日內將整治場址列冊，送各該鄉（鎮、市、區）公所及土地所在地登記機關提供閱覽，並囑託該管登記機關登載於土地登記簿。……」；土污法第 26 條第 2 項規定：「直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關為前項核准後，應辦理下列事項：一、公告解除依第 12 條第 2 項、第 3 項所為控制場址或整治場址之管制或列管，並取消閱覽。二、公告解除或變更依第 16 條所為之土壤、地下水污染管制區之劃定。三、囑託土地所在地之登記機關塗銷依第 12 條第 3 項所為之控制場址、整治場址登記及依第 21 條所為之土地禁止處分之登記。」

八、依法沒收之犯罪所得及追徵之價額，由法務部撥交中央主管機關作為改善之用（建議增訂廢清法第 71 條之 4）

我國自 1980 年代起，陸續發現工業發展因廢水、廢棄物等未妥善處理所帶來的土壤及地下水污染問題，如中石化廠、高銀化工、臺灣美國無線電公司（Radio Company of America 以下簡稱 RCA）污染，以及全國各地不明廢棄物之非法棄置場址等，為解決類此之土壤問題，並參考美國 CERCLA 相關制度¹⁰⁰，於 2000 年公布土污法，並依該法第 28 條成立土壤及地下水污染整治基金（以下簡稱土污基金），對指定公告之物質依其產生量及輸入量，向製造者及輸入者徵收土壤及地下水污染整治費¹⁰¹。而美國的 CERCLA 適用對象為該法所規定之有害物質因溢洩、處理不當或任意棄置而引起之公共健康和環境污染問題，與我國的土污基金主要限用於土壤、地下水之整治費，有所不同。故縱廢棄物棄置於土壤上可能造成土壤污染，惟實務運作上，除非該污染已符合土污法所稱之污染整治場址之標準¹⁰²，否則不能使用土污基金予以清除、處理。

廢清法本身雖設有基金，惟該基金來源主要係向經公告之應負回收、清除、處理之業者收取回收清除處理費¹⁰³，並僅能使用於支付回收清除處理之補貼、執行機關代清理費用等¹⁰⁴，而其中之執行機關代

¹⁰⁰ 環境部環境管理署土壤及地下水污染整治網站，基金介紹，網址：<https://sgw.moenv.gov.tw/public/work/work-02>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 13 日。

¹⁰¹ 土污法第 28 條規定：「（第 1 項）中央主管機關為整治土壤、地下水污染，得對公告之物質，依其產生量及輸入量，向製造者及輸入者徵收土壤及地下水污染整治費，並成立土壤及地下水污染整治基金。（第 2 項）前項土壤及地下水污染整治費之物質徵收種類、計算方式、繳費流程、繳納期限、委託專業機構審理查核及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。……」

¹⁰² 土污法第 2 條第 18 款規定：「污染整治場址：指污染控制場址經初步評估，有嚴重危害國民健康及生活環境之虞，而經中央主管機關審核公告者。」

¹⁰³ 廢清法第 16 條第 1 項規定：「依前條第 2 項公告之應負回收、清除、處理責任之業者（以下簡稱責任業者），應向主管機關辦理登記；製造業應按當期營業量，輸入業應按向海關申報進口量，於每期營業稅申報繳納後 15 日內，依中央主管機關核定之費率，繳納回收清除處理費，作為資源回收管理基金，並應委託金融機構收支保管；其收支保管及運用辦法，由中央主管機關定之。」

¹⁰⁴ 廢清法第 17 條規定：「前條第 1 項之資源回收管理基金，應使用於下列用途：一、支付回收清除處理補貼。二、補助獎勵回收系統、再生利用。三、執行機關代清理費用。四、經中央主管機關評選委託之

清理費用並不包含廢棄物非法棄置場址之清理費用；另財政紀律法第 7 條業已規定「各級政府及立法機關制（訂）定或修正法律、法規或自治法規時，不得增訂固定經費額度或比率保障，或將政府既有收入以成立基金方式限定專款專用¹⁰⁵。」亦即自該法公布後各機關倘再以法律制定基金來源及用途，行政院可能基於該法規定，予以反對。

然而環境基本法第 4 條規範全民環境保護責任，在符合公平正義，同時貫徹污染者負責原則，由民眾共同承擔之環境污染責任，在污染者確認後，應向污染者追償，要求其負責，惟污染者、破壞者不存在或無法確知時，應由政府負責¹⁰⁶。又如前所述，如行為人不明時，土地所有人、管理人或使用人惟在有「容許或因重大過失」時，始負有清理義務¹⁰⁷。因此，當土地所有人、管理人或使用人有採取適當措施時，該土地即無法要求土地所有人、管理人或使用人負擔清理義務，導致土地廢棄物非法棄置狀態持續存在時，是否即應由政府負擔清理責任？檢視環境部職掌之法律，其中水污染防治法第 66 條之 3 第 2 項規定¹⁰⁸，追繳之所得利益應優先支用於該違反水污染防治法義務者所污染水體之整治。考量廢棄物非法棄置情形層出不窮，且其態樣多係違反廢清法規範之行政刑法所造成¹⁰⁹，另我國於 2015 年 12 月 17 日三

公正稽核認證團體，其執行稽核認證費用。五、其他經中央主管機關同意，與一般廢棄物資源回收有關之用途。」

¹⁰⁵ 該條立法理由敘明，各級政府及立法機關制（訂）定或修正法律、法規或自治法規時，不得增訂固定經費額度或比率保障，或將政府既有收入以成立基金方式限定專款專用，且為提高政府預算資源配置效益，爰要求各級政府及立法機關，不得強制規定特定用途經費以固定額度或比率保障，或將稅收、規費等既有收入成立基金限定專款專用。

¹⁰⁶ 環境基本法第 4 條規定：「（第 1 項）國民、事業及各級政府應共負環境保護之義務與責任。（第 2 項）環境污染者、破壞者應對其所造成之環境危害或環境風險負責。（第 3 項）前項污染者、破壞者不存在或無法確知時，應由政府負責。」

¹⁰⁷ 若土地所有人、管理人或使用人已採取適當之管理方法，善盡普通人注意義務，仍被棄置廢棄物，尚難認其有重大過失，至於所謂有無採取適當措施之認定，以鐵絲網或鐵皮圍住土地，或立警告牌示意勿丟棄垃圾，或派人經常巡查，以防止被棄置廢棄物，乃土地所有人或管理人為維護其土地權益及使其土地保持合法使用狀態所經常看到的方法，乃一般人注意能力所及之事項，無須法令特別予以規範。參見最高法院 109 年度上字第 718 號判決。

¹⁰⁸ 水污染防治法第 66 條之 3 第 2 項規定：「前項基金來源屬追繳之所得利益及依本法裁處之罰鍰者，應優先支用於該違反本法義務者所污染水體之整治。」

¹⁰⁹ 造成廢棄物非法棄置之情形，多係違反廢清法第 46 條規定：「有下列情形之一者，處 1 年以上 5 年以

讀通過中華民國刑法部分條文修正，參酌反貪腐公約等國際公約，均要求沒收犯罪所得之客體，包括有形及無形財產¹¹⁰，並於人口販運防制法第37條第1項規定：「犯人口販運罪者，經依法沒收之犯罪所得及追徵之價額，由法務部撥交中央主管機關，作為補助人口販運被害人之用。」廢清法或可參考水污染防治法之精神及人口販運防制法體例，於不增設基金之前提下，將因非法棄置所獲取之犯罪所得及追徵之價額，用以投入無清理義務人之非法棄置場址。

九、明文規範土地所有人、使用人或管理人應負之義務

有關土地所有人、管理人或使用人應盡力保持其土地擁有、占有或管理之土地或建築物之清潔義務，於日本、韓國皆有明文規定。如有廢棄物非法棄置之情形，土地所有人、管理人或使用人雖非棄置之行為人，惟考量土地資源的稀缺性與生存之必要性，並具有易破壞及不易回復等特質，自應以永續使用為維護保育之目標，故在行為人不明時，課予其負擔狀態責任¹¹¹，負擔廢棄物清理之工作。故廢清法第71條第1項明文，負擔清除、處理「不依規定清除、處理廢棄物」之義務者，包括事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有

下有期徒刑，得併科新臺幣 1,500 萬元以下罰金：一、任意棄置有害事業廢棄物。……三、未經主管機關許可，提供土地回填、堆置廢棄物。四、未依第 41 條第 1 項規定領有廢棄物清除、處理許可文件，從事廢棄物貯存、清除、處理，或未依廢棄物清除、處理許可文件內容貯存、清除、處理廢棄物。五、……明知受託人非法清除、處理而仍委託。六、公民營廢棄物處理機構負責人或相關人員、或執行機關之人員未處理廢棄物，開具虛偽證明。」

¹¹⁰ 中華民國刑法第 38 條之 1 第 1 項規定：「犯罪所得，屬於犯罪行為人者，沒收之。但有特別規定者，依其規定。」

¹¹¹ 狀態責任指當危險來自物或動物本身時，對於該物或動物有事實上管領力之人或其所有人，負有排除危險之義務，行政機關得以該物或動物有事實上管領力之或所有人為對象，採取必要措施，至於物之所有人或有管領力之人對於危險之發生或是否具有故意或過失、有無意思能力，或是否具備咎責之能力等，則均非所問。然而，有學者認為狀態責任之追究仍須以主觀構成尚有故意、過失為前提，非有此身分者即當然有此結果責任。洪家殷，〈行政罰之狀態責任及一行為不二罰原則：台北高等行政法院九六年訴字第一二八八號判決簡評〉，《臺灣本土法學雜誌》，第104期，2008年3月，頁330；李建良，〈行為法上之狀態責任與法律不溯及既往原則（下）：行政法上責任與義務的關聯與體系〉，《月旦法學教室》，第226期，2021年8月，頁40-41。

人、管理人或使用人¹¹²。因此，就土地所有人、管理人或使用人之義務整理如下¹¹³：

（一）如其容許事業廢棄物非法傾倒或掩埋於其土地者，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得依廢清法第 71 條第 1 項規定，命其應與前述「不依規定清除、處理廢棄物」之義務者，限期清除、處理廢棄物。

（二）如其屬不容許事業廢棄物非法傾倒或掩埋於其土地者，惟因其之重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地，且行為人不明時，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得依廢清法第 71 條第 1 項規定，命其限期清除、處理廢棄物。

我國廢清法第 11 條雖有規定土地或建築物與公共衛生有關者，由所有人、使用人或管理人清除¹¹⁴，其立法理由係為改善公共衛生營業場所之環境衛生，並僅限於「一般廢棄物」之「清除」，惟同法第 71 條有關廢棄物非法棄置之規定，其規範之廢棄物並不限於「一般廢棄物或事業廢棄物」，且該條對土地所有人、使用人或管理人對廢棄物非法棄置有容許或重大過失責任時，應負「清除、處理」義務，顯見該法第 71 條就土地所有人、使用人或管理人之義務，較第 11 條所定範圍更大。因此學者指出¹¹⁵，廢清法中並無關於土地所有人、使用人或管理人應盡善良管理人注意義務之規定。故基於有維護環境之義務始有負擔環境回復之責任，建議於廢清法增修有容許或因重大過失致廢

¹¹² 依廢棄物清理法第 71 條第 1 項規定責令清除、處理之不依規定清除、處理之廢棄物之對象，以污染行為人為優先，但污染行為人無法確定或不能追索時，應由容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人負擔清除、處理之責任。至所謂重大過失，由於廢棄物清理法、行政罰法及行政程序法並無明文規定，應與民法規定之重大過失為相同解釋，係指顯然欠缺一般人之注意者而言。參見最高行政法院 111 年度上字第 306 號判決。

¹¹³ 李建良，〈「狀態責任」概念的辨正與運用：《台中大里區段徵收土地掩埋物清理案之一》—最高行政法院 102 年度判字第 370 號判決、台中高等行政法院 99 年度訴字第 268 號判決重點評析〉，《台灣法學雜誌》，第 246 期，2014 年 4 月，頁 54。

¹¹⁴ 廢清法第 11 條第 1 款規定：「一般廢棄物，除應依下列規定清除外，其餘在指定清除地區以內者，由執行機關清除之：一、土地或建築物與公共衛生有關者，由所有人、管理人或使用人清除。」

¹¹⁵ 李建良，同註 113，頁 54。

棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人對其土地上有廢棄物非法棄置之情形，負清除、處理責任。又該法第 71 條第 1 項就容許或因重大過失亦未定義，環境部行政函釋認為，重大過失必須比一般過失更嚴格，惟仍應個案判斷之¹¹⁶；法院認為，由於廢清法、行政罰法或行政程序法並無明文重大過失，其應與民法規定之重大過失為相同解釋，指顯然欠缺一般人之注意義務¹¹⁷。考量現行廢清法體系設計係就依廢棄物種類為不同章節之管理，建議中央主管機關未來修法於架構調整時，應將有容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人對廢棄物非法棄置之清除、處理義務及重大過失之定義納入廢清法修正。

十、輔以環境責任保險或財務保證書機制，以確保環境清理費用之清償

長期以來，環境責任在認定上的最大困難，在於環境污染對於人身、財產、自然資源損害賠償的因果關係、責任要件及賠償範圍等面向。從傳統的環境污染、毒性化學物質到今日氣候變遷導致的環境生態變遷、甚或巨災，大尺度的環境議題在在衝擊傳統以民法、行政法為基礎的侵權行為損害責任和單純行政管制的二分法。

我國公司法雖於 2013 年修正時新增第 154 條第 2 項¹¹⁸之揭穿公司面紗原則，防止股東濫用公司之法人地位而脫免責任，導致債權人之權利落空，求償無門。而該原則於法院實務面對環境污染侵權之私法事件，早期傾向於必須法律有明文規定，始得作為適用揭穿公司面紗原則之前提，然而近年來有逐漸以「權力濫用禁止原則」或「誠實信

¹¹⁶ 環境部 2009 年 7 月 8 日環署廢字第 0980059664 號函。

¹¹⁷ 最高行政法院 111 年度上字第 306 號判決。然而持不同意見之論者認為於同一部法典中不應將責任條件兼採民法與刑法概念，將使得主觀歸責理論基礎欠缺一致性，進而主張行政法主觀歸責要件應回歸刑法責任體系。吳行浩，〈土地所有人、管理人與使用人之環境衛生管理義務相關法規之檢討—兼評監察院（98）院台內字第 098190012 號糾正案文〉，《法令月刊》，第 62 卷，第 6 期，2011 年 6 月，頁 39。

¹¹⁸ 公司法第 154 條第 2 項規定：「股東濫用公司之法人地位，致公司負擔特定債務且清償顯有困難，其情節重大而有必要者，該股東應負清償之責。」

用原則」作為適用揭穿公司面紗原則之法理基礎為趨勢，亦即直接以揭穿公司面紗理論或所謂公司人格否認理論作為裁判依據，而非須將公司法第 154 條第 2 項法理明文化後方可援引¹¹⁹。因此，學者¹²⁰以 RCA 桃園廠污染之判決為例¹²¹，認為法院受到依法審判原則之拘束，自應先窮盡法律適用之途徑後，方得引用法理，惟本件訴訟中有關得否認定 RCA 以外之其他被告在作為 RCA 之控制公司時，應對原告負連帶賠償責任之爭議問題上，雖有公司法第 154 條第 2 項相關法律規定，惟該規定係 2013 年 1 月 30 日修正公布之規定，自無法適用在 2004 年已繫屬之本件訴訟，亦無類推適用之可能，此情況下，法院似得以臺灣高等法院臺南分院 89 年度上字第 47 號判決¹²²及臺灣高等法院 101 年度重上更（一）字第 30 號判決¹²³為例，充分敘明理由，直接以「揭穿公司面紗原則」、「法人格否認論」、「穿透責任」等理論作為法理，成為判決之依據。

然而有學者提出¹²⁴，環境損害領域中環境破壞經常是持續性且可能造成損害程度嚴重以及範圍廣泛，在此情況下，行為主體可能非由單一自然人或法人為污染行為，此時如何界定責任主體可能產生疑慮。基於民法侵權責任與公法整治責任的基本思考差異與法規內容，因而可能導致民法侵權行為主體與公法環境整治責任主體的判定不一

¹¹⁹ 王毓正，〈論揭穿公司面紗理論於 RCA 判決中之適用與評析〉，《臺灣法學雜誌》，第 293 期，2016 年 4 月，頁 151-152。

¹²⁰ 同前註，頁 154-155。

¹²¹ 臺灣臺北地方法院 95 年度重訴更一字第 4 號判決。

¹²² 臺灣高等法院臺南分院 89 年度上字第 47 號判決，其內容謂：「……所謂公司人格否認之理論（或稱揭穿公司之面紗理論），此在日本、德國實務上亦已廣被實務見解引用……本院依其所述事實，不受其所述法律見解拘束，判斷其法律上效果，認定本件應有法人格否認之法理適用，於法自無不可。」

¹²³ 臺灣高等法院 101 年度重上更（一）第 30 號判決，其內容謂「……本諸法律秩序之安定性及『揭穿公司面紗原則』、『法人格否認法理』或『穿透責任』等法理所彰顯之誠信原則，此時因 LBCCA 公司不履約或違約而對上訴人所產生之損害，上訴人既得對控制公司 LBHI 追索其應就從屬公司 LBCCA 所負契約責任，自不應另要求非契約當事人、亦非控制公司之被上訴人負擔。」

¹²⁴ 王韻茹，〈RCA 判決與環境責任法制之關聯性〉，《月旦法學》，第 253 期，2016 年 6 月，頁 49；辛年豐，〈土壤及地下水污染責任體系的再建構：從台灣經驗談起〉，《臺灣法學雜誌》，第 342 期，2018 年 4 月，頁 110。

致，換言之，公法上環境責任主體未必等同私法上環境責任主體；又環境部曾積極規劃環境責任保險制度，研擬環境責任法草案¹²⁵（或環境損害賠償與補償法草案¹²⁶），然其研擬專法內容，涵蓋所有公法、私法及程序法等規定，並納入公害糾紛處理程序，涉及層面過廣，學者認為要在本院三讀通過挑戰難度甚高¹²⁷，故似於2018年及2019年間轉為於民法內制定公害事件之舉證責任反轉條文，而與環境損害賠償有關之專門立法似未見完成¹²⁸。

我國目前就環境賠償及補償未設統整性之賠償機制，而係在個別法規中設有強制保險或任意保險機制，以環境相關賠償及補償為例，其中海污法第15條第1項規定¹²⁹，經中央主管機關公告規模之業者應具備之條件，以預防及確保在污染發生後，能有適當的處理及賠償能力；毒性及關注化學物質管理法第36條第1項規定¹³⁰，相關運作人應對運作風險投保責任保險。另外，核子損害賠償法第11條及第18條本文規定¹³¹，經營者對其所造成之核子損害，不論有無故意或過失，應負賠償責任，亦即以無過失責任為基礎；第24條第1項規定¹³²，每一核子事故賠償最高限額為新臺幣42億元，則採有限責任制度予以緩

¹²⁵ 環境部網站，環保署積極規劃「環境責任保險制度」，2012年7月17日，網址：<https://reurl.cc/QED7bp>，最後瀏覽日期：2024年9月25日。

¹²⁶ 環境部，環境損害賠償與補償法草案中環境責任保險條文增修專案工作計畫期末報告，專案計畫編號：EPA-92-K105-02-211，2003年12月。

¹²⁷ 郭麗珍，〈民法中環境責任規範〉，《臺灣法學雜誌》，第342期，頁67。

¹²⁸ 張新楣，〈美國法之環境損害賠償：兼論我國相關法制及裁判〉，《國立中正大學法學集刊》，第69期，2020年10月，頁161。

¹²⁹ 海污法第15條第1項規定：「從事油輸送、海域工程、海洋棄置或其他可能造成海洋污染之行為達中央主管機關公告之規模者，應先提出足以預防及處理海洋污染之緊急應變計畫及賠償污染損害之財務保證書或責任保險單，經中央主管機關許可後，始得為之。」

¹³⁰ 毒性及關注化學物質管理法第36條第1項規定：「第1類至第3類毒性化學物質及經中央主管機關指定公告具有危害性之關注化學物質，其相關運作人應採取必要之防護第三人措施，並依規定對運作風險投保責任保險。」

¹³¹ 核子損害賠償法第11條規定：「核子事故發生後，其經營者對於所造成之核子損害，應負賠償責任。」、第18條規定：「核子設施經營者，對於核子損害之發生或擴大，不論有無故意或過失，均應依本法之規定負賠償責任。但核子事故係直接由於國際武裝衝突、敵對行為、內亂或重大天然災害所造成者，不在此限。」

¹³² 核子損害賠償法第24條第1項規定：「核子設施經營者對於每一核子事故，依本法所負之賠償責任，其最高限額為新臺幣42億元。」

衡；第 25 條第 1 項規定¹³³，責任保險或財務保證為運轉核子設施或運送核子物料之必要條件，以落實強制提供履行損害賠償責任擔保；第 27 條第 1 項規定¹³⁴，若責任保險或財務保證不足以履行以確定之核子損害賠償責任，應由國家補足第 24 條所定之賠償限額。而石油管理法第 22 條第 1 項¹³⁵亦有要求相關業者應投保公共意外責任保險及義務污染責任險。前述規定，其保險或財務保證書可能作為管制對象之財力證明或責任承擔證明，亦或者係作為事故發生後，對公眾生命、健康、財產之保障，視其立法意旨而有所不同，且檢視前述外國立法例中有關保險之規定，亦有相同情形。

我國倘以專法立法有所難度，似可參考外國立法例，在現有規範下加入環境責任保險或財務保證書等制度，做為業者環境回復責任之負擔，且本院委員亦呼籲環境部應儘速將環境損害責任險納入法制規劃¹³⁶，學者亦提出環境污染及責任問題，必須透過法制引導，重心可在事前預防，讓基金或保險可以更進一步發揮功能，處理因環境破壞造成之損害問題¹³⁷。爰建議環境部依外國立法例及國內業者實際狀況，再予評估。

肆、結論

廢棄物非法棄置問題存在已久，且廢清法第 71 條非法棄置廢棄物之求償保全規定於 2002 年 11 月 13 日本院三讀修正通過，迄今已逾 20 年未修

¹³³ 核子損害賠償法第 25 條第 1 項規定：「核子設施經營者，應維持足供履行核子損害賠償責任限額之責任保險或財務保證，並經行政院原子能委員會核定，始得運轉核子設施或運送核子物料。」

¹³⁴ 核子損害賠償法第 27 條第 1 項規定：「核子設施經營者因責任保險或財務保證所取得之金額，不足履行已確定之核子損害賠償責任時，國家應補足其差額。但以補足至第 24 條所定之賠償限額為限。」

¹³⁵ 石油管理法第 22 條第 1 項規定：「石油煉製業、石油輸入業、石油輸出業、汽、柴油批發業、加油站、加氣站、漁船加油站、航空站、商港或工業專用港加儲油（氣）設施與設置達中央主管機關所定規模之自用加儲油（氣）設施者，應投保公共意外責任保險及意外污染責任險。」

¹³⁶ 陳昭宏，「環境責任險」法制不足 622 大林廠漏油事件周年 立委籲中油率先投保，環境資訊中心，2022 年 6 月 23 日，網址：<https://e-info.org.tw/node/234400>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 25 日。

¹³⁷ 辛年豐，同註 124，頁 121。

正，其實務執行存在之問題，實有必要透過修法予以逐步解決，爰參酌相關外國法制、我國相關法規及司法實務判決，研提有關建議如下，俾供委員問政之參考：

- 一、應以書面指示清理義務人應辦理後續之清理工作（建議修正廢清法第 71 條第 1 項）。
- 二、直轄市、縣（市）主管機關或執行機關逕行採取應變措施所生費用應由清理義務人負擔（建議修正廢清法第 71 條第 2 項）。
- 三、命清理義務人提出廢棄物棄置場址清理計畫應予明文（建議修正廢清法第 71 條第 3 項）。
- 四、明文主管（或執行）機關得逕為代清除、處理之情形（建議修正廢清法第 71 條第 4 項）。
- 五、新增公司組織負責人及主要股東應負擔連帶清除處理責任（建議增訂廢棄物清法第 71 條之 1）。
- 六、清理義務人已提供相當擔保予處分機關者，得免為假扣押或撤銷假扣押（建議增訂廢清法第 71 條之 2）。
- 七、公開非法棄置場址相關內容及將其登載於土地登記簿（建議增訂廢清法第 71 條之 3）。
- 八、依法沒收之犯罪所得及追徵之價額，由法務部撥交中央主管機關作為改善之用（建議增訂廢清法第 71 條之 4）。
- 九、明文規範土地所有人、使用人或管理人應負之義務。
- 十、輔以環境責任保險或財務保證書機制，以確保環境清理費用之清償。

伍、條文對照表

廢棄物清理法部分條文建議修正條文對照表

本報告建議條文	現行條文	說明
第七十一條 不依規定清除、處理之廢棄物，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關應以書面命事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人（以下簡稱清理義務人），限期清除處理，並載明直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得代為清除、處理之情形，及向其求償清除、處理、改善及衍生之必要費用所需數額。 <u>為避免污染危害發生或防止污染擴大，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得於前項處分作成前，逕行採取應變措施；其費用由清理義務人負擔。</u> <u>直轄市、縣（市）主管機關或執行機關為第一項之限期清除、處理處分時，得要求清理義務人提出廢棄物棄置場址處置計畫書（以下簡稱處置計畫書），送直轄市、縣（市）主管機關或執行機關核定後，始得依核定之處置計畫書執行。</u> <u>第一項直轄市、縣</u>	第七十一條 不依規定清除、處理之廢棄物，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得命事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，限期清除處理。屆期不為清除處理時，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償清除、改善及衍生之必要費用。屆期未清償者，移送強制執行；直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得免提供擔保向行政法院聲請假扣押、假處分。 直轄市、縣（市）主管機關或執行機關依前項規定代為清除、處理廢棄物時，得不經土地所有人、管理人或使用人同意，強制進入公私場所進行有關採樣、檢測、清除或處理等相關措施。 <u>第一項必要費用之求償權，優於一切債權及抵押權。</u> <u>直轄市、縣（市）主管機關或執行機關代為清除、處理第一項廢</u>	一、第一項修正理由如下： （一）考量不依規定清除、處理廢棄物，除得依本法要求清理義務人清除、處理外，主管機關或執行機關尚得依行政執行法第二十七條、第二十九條規定，移送法務部行政執行署代為執行，爰定明應以書面告知清理義務人。 （二）清理義務人包括污染行為人、有容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人；其中污染行為人則為廢棄物非法棄置案件行為人、事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者。為利後續條文敘述，增訂簡稱之規定。 （三）為加快非法棄置場址之清除、處理時程，爰定明應於該行政處分併予載明主管機關或執行機關得代為清除、處理之情形，及所需必要費用之數額。

(市)主管機關或執行機關得逕代為清除、處理之情形如下： 一、無清除、處理能力。 二、屆期未清除、處理。 三、屆期未提出處置計畫書。 四、提出之處置計畫書經直轄市、縣(市)主管機關或執行機關通知補正，逾期未補正。 五、未依核定之處置計畫書執行。 第一項必要費用之預估基準、第二項應變措施費用之計算、第三項處置計畫書之審查及核定、變更、廢止及前項得逕行代為清除、處理之判定原則及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。	棄物時，得委託適當公 民營廢棄物清除處理機 構清除、處理之。	(四)現行行政執行已有專法規範，爰刪除有關移送強制執行之規定。 (五)後段有關主管機關或執行機關免提供擔保之規定，移至第七十一條之二第四項。 二、為能及時發現廢棄物非法棄置可能造成之環境風險及損害，將主管機關或執行機關得採取之應變措施提前至代為清除、處理前，且規範該費用應由清理義務人負擔，以符污染者付費原則，爰修正第二項規定。 三、依環境部組織改造前一百零三年一月十三日環署廢字第一〇三〇〇〇二四三三號令，其中廢棄物棄置場址清理計畫之提出，為清除、處理義務之附隨義務，為期明確，且考量司法判決或主管機關實務上多將「廢棄物棄置場址清理計畫」簡稱為「處置計畫書」，爰於第三項增訂主管機關或執行機關得視廢棄物棄置情況，要求清理義務人提出「廢棄物棄置場址處置計畫書」，簡稱為「處置計畫書」，並經核定後，始得執行。 四、為避免清理義務人拖延不為清除、處理廢
--	---	---

		棄物，爰於第四項定明主管機關或執行機關得代為清除、處理之情形。 五、第五項定明中央主管機關訂定代為清除、處理之必要費用預估基準、應變措施費用之計算、處置計畫書審查核定、逕行代履行之判定原則及有關事項之辦法，俾供遵循。 六、現行第二項至第四項規定移列至第七十一條之二第一項至第三項。
第七十一條之一 清理義務人為公司組織時，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得限期令其負責人、持有超過其已發行有表決權之股份總數或資本總額半數或直接或間接控制其人事、財務或業務經營之公司或股東繳納前條第一項及第二項之費用；清理義務人因合併、分割或其他事由消滅時，亦同。 清理義務人及前項之公司負責人、持有超過其已發行有表決權之股份總數或資本總額半數或直接或間接控制其人事、財務或業務經營之公司或股東，就直轄市、縣（市）主管機關或執行機關代為清除、處理及採取應變措施之費用，負連帶責任。		一、<u>本條新增</u>。 二、參考土壤及地下水污染整治法第四十三條第三項規定，新增第一項規定，以落實環境復原責任。 三、參考土壤及地下水污染整治法第四十三條第四項規定，新增第二項規定，以使污染行為由公司負責人、控制公司或股東實際決策者，自應由渠等負最終責任。
第七十一條之二 土地所		一、 <u>本條新增</u> 。

有人、管理人或使用人於直轄市、縣（市）主管機關或執行機關依第七十一條第一項規定代為清除、處理、第二項採取應變措施，或處置計畫書之實施時，應予配合。 直轄市、縣（市）主管機關或執行機關為清除、處理或採取應變措施，得委託適當廢棄物清除、處理機構為之；受託之廢棄物清除、處理機構經中央主管機關同意後，得不受其許可或核定項目、數量之限制。 第七十一條第一項、第二項代為清除、處理及採取緊急應變措施費用之債權，優於一切債權及抵押權，並因十年間不行使而消滅。 直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得於第七十一條第一項、第二項及前條第一項書面行政處分送達後，免提供擔保向行政法院聲請假扣押。但清理義務人已提供相當擔保予處分機關者，得免為或撤銷假扣押。 前項擔保之方式、數額、返還擔保之條件、程序及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。		二、第一項自現行條文第七十一條第二項移列，並考量環境破換所造成之污染，並非肉眼易見，新增土地所有人、管理人或使用人於主管機關或執行機關代為清除、處理時，亦應配合之義務，且不限有容許或重大過失之土地所有人、使用人或管理人。 三、第二項自現行條文第七十一條第四項移列，並新增受託之清除、處理機構經同意，得不受許可或核定項目、數量之限制，避免受委託之清除、處理機構受限已核准清除、處理許可證規定之限制，以利廢棄物清除、處理工作。 四、第三項自現行條文第七十一條第三項移列，依司法改革國是會議決議，加長求償時效，以環境案件特性，並參考毒性及關注化學物質管理法第四十二條第三項規定，給予主管機關較長之請求權時效。 五、第四項自現行條文第七十一條第一項後段移列，並參考海關緝私條例第四十九條之一第一項、關稅法第四十八條第二項、稅捐稽徵法第二十四條第一項序文及洗錢犯罪防制法第十六條規定，增訂已提供相當
---	--	--

		擔保之處理方式；另考量假處分為公法上之權利請求保全其強制執行或對於爭執之公法上法律關係，為防止發生重大損害或避免急迫之危險為其目的，非保全公法上金錢給付之必要，爰刪除之。 六、配合第四項規範之擔保及返還擔保之相關規定，新增第五項之授權辦法，俾供遵循。
第七十一條之三 直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得公開廢棄物非法棄置場址位置、廢棄物種類、數量及其他受污染情形，囑託土地登記主管機關於土地登記簿上註記；其已妥善清除處理後，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關應更新已公開資訊，並囑託土地登記主管機關塗銷註記。		一、<u>本條新增</u>。 二、參考土壤及地下水整治法第十二條第三項及第二十六條第二項規定，新增應公開非法棄置場址相關內容及將其登載於土地登記簿。
第七十一條之四 犯本法之罪者，經依法沒收之犯罪所得及追徵之價額，得由法務部撥交中央主管機關，作為直轄市、縣（市）主管機關或執行機關執行第七十一條第一項無清理義務人之廢棄物非法棄置場址清除、處理及應變措施之用。		一、<u>本條新增</u>。 二、參考水污染防治法第六十六條之三第二項之精神及人口販運防制法第三十七條第一項規定定之。

參考文獻

一、政府出版品、書籍、學位論文

- 1、 UNECE, The Aarhus Convention: An Implementation Guide (second edition), Geneva : United Nations, 2014.
- 2、 衆議院調查局環境調查室，《平成 20 年度不法投棄対策施行状況調査報告書》，衆議院調查局環境調查室，2009 年 3 月。
- 3、 杜鵑，《我國環境污染責任保險基礎理論與發展政策研究》，上海：復旦大學出版社，2012 年。
- 4、 許佑鴻，《論我國土壤及地下水污染整治法之責任規範—以土地所有權人責任與污染行為人責任為中心》，臺北大學法律學系碩士論文，2020 年 3 月。
- 5、 葉承義，《體制壓力及社會責任對環境污染保險購買意願的影響》，淡江大學風險管理與保險學系保險經營碩士論文，2022 年 6 月。
- 6、 環境部，環境損害賠償與補償法草案中環境責任保險條文增修專案工作計畫期末報告，專案計畫編號：EPA-92-K105-02-211，2003 年 12 月。

二、期刊論文

- 1、 北村喜宣、王萱琳，〈日本環境法上事業者責任之法政策、制度實例與訴訟（有關日本環境法下的事業者責任的法律政策、制度事例及訴訟）〉，《華岡法粹》，第 68 期，2020 年 6 月，頁 24-47。
- 2、 吉川信將、商法研究会，〈[商法第 565 條]監視義務違反による取締役の損害賠償責任が認められた事例(大阪地判平成二四年六月二九日)〉，《法學研究》，第 89 卷，第 6 期，2016 年，頁 117-128。
- 3、 堀幸子，〈排出事業者の責任と賠償責任保険〉，《安全工学》，第 43 卷

- ，第6期，2004年12月15日，頁377-384。
- 4、堀畑まなみ，〈原狀回復の費用負担責任--産業廃棄物に関する自治体調査報告(3)〉，《総合都市研究》，第69期，1999年9月，頁37-49。
 - 5、王毓正，〈論德國法之穿透責任理論於中石化（台鹼）安順廠污染事件之適用〉，《中研院法學期刊》，第3期，2008年9月，頁115-161。
 - 6、王毓正，〈論揭穿公司面紗理論於RCA判決中之適用與評析〉，《臺灣法學雜誌》，第293期，2016年4月，頁145-157。
 - 7、王毓正，〈論法人格否認理論於廢棄物清理法第71條之適用〉，《台灣法學雜誌》，第403期，2020年11月，頁87-98。
 - 8、王韻茹，〈RCA判決與環境責任法制之關聯性〉，《月旦法學》，第253期，2016年6月，頁45-54。
 - 9、江嘉琪，〈廢棄物清除處理義務之代履行〉，《月旦法學教室》，第199期，2019年4月15日，頁6-8。
 - 10、李建良，〈行為法上之狀態責任與法律不溯及既往原則（下）：行政法上責任與義務的關聯與體系〉，《月旦法學教室》，第226期，2021年8月，頁35-57。
 - 11、李建良，〈「狀態責任」概念的辨正與運用：《台中大里區段徵收土地掩埋物清理案之一》—最高行政法院102年度判字第370號判決、台中高等行政法院99年度訴字第268號判決重點評析〉，《台灣法學雜誌》，第246期，2014年4月，頁39-55。
 - 12、李珍穎、徐志昇、鄭鎮樑，〈綠色保險範圍及發展之探究〉，《核保學報》，第26期，2019年4月，頁30-51。
 - 13、洪家殷，〈行政罰之狀態責任及一行為不二罰原則：台北高等行政法院九六年訴字第一二八八號判決簡評〉，《臺灣本土法學雜誌》，第104期，2008年3月，頁328-332。
 - 14、吳行浩，〈土地所有人、管理人與使用人之環境衛生管理義務相關法

- 規範之檢討—兼評監察院（98）院台內字第 098190012 號糾正案文》，
《法令月刊》，第 62 卷，第 6 期，2011 年 6 月，頁 31-49。
- 15、辛年豐，〈土壤及地下水污染責任體系的再建構：從台灣經驗談起〉，
《臺灣法學雜誌》，第 342 期，2018 年 4 月，頁 106-122。
- 16、宮文祥，〈從國家保護義務的角度論土壤及地下水污染整治法中行為
責任承繼的範圍與界線：以國家到國家、國家到私人、私人到國家及
私人到私人為例〉，《臺灣法學雜誌》，第 322 期，2017 年 6 月，頁 79-
91。
- 17、郭麗珍，〈民法中環境責任規範〉，《臺灣法學雜誌》，第 342 期，頁 66-
71。
- 18、康婉君，〈辦理違反洗錢防制法假扣押案件之困境及展望：以未申報
黃金出入境為例〉，《今日海關》，第 92 期，2019 年 4 月，頁 20-23。
- 19、張新楣，〈美國法之環境損害賠償：兼論我國相關法制及裁判〉，《國
立中正大學法學集刊》，第 69 期，2020 年 10 月，頁 109-186。
- 20、鄒倫，〈荷蘭、美國污染場址之土地政策〉，《環境工程會刊》，第 20 卷
，第 1 期，2009 年 3 月，頁 1-7。
- 21、楊平堅、賈峰，〈美國超級基金法的今生與前世〉，《中國生態文明》，
2019 年第 1 期，頁 53-57。
- 22、鄭欽龍，〈美國超級基金法之立法、修正與執行〉，《美國月刊》，第 6
卷，第 4 期，1990 年 4 月，頁 100-113。
- 23、蔡瑄庭，〈污染者之「本尊」或「分身」？誰應付費？：論適用「揭
穿公司面紗原則」於母公司環保法律責任之認定〉，《臺北大學法學論
叢》，第 73 期，2010 年 3 月，頁 83-139。
- 24、臧長韋，〈美國環境責任政策保險之初探〉，《保險專刊》，第 40 卷，第
2 期，2024 年 6 月，頁 165-203。
- 25、龔宇陽、王靜，〈美國超級基金法對我國污染場地修復的啟示〉，《世

界環境》，2016 年第 4 期，頁 21-24。

三、網路資源

- 1、 김지현, 전국 불법폐기물 120 만 t..."책임소재 추적해 2022 년까지 처리", 연합뉴스, 2019 年 2 月 21 日, 網址：
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190221067300004>, 最後瀏覽日期：
2024 年 8 月 13 日。
- 2、 헌법재판소 2010.5.27.선고 2027 헌바 53 전원재판부
[건설폐기물의재활용촉진에관한법률제 44 조제 1 호등위헌소원][헌
집 22-1, 184], 網址：<https://reurl.cc/E6WYGK>, 最後瀏覽日期：2024
年 9 月 24 日。
- 3、 美國國家環境保護局網站, Resources for Resource Conservation and
Recovery Act (RCRA) Financial Assurance, 網址：
<https://www.epa.gov/hwpermitting/resources-resource-conservation-and-recovery-act-rcra-financial-assurance>, 最後瀏覽日期：2024 年 9 月 4
日。
- 4、 美國國家環境保護局網站, Common Elements Guidance, 網址：
<https://www.epa.gov/enforcement/common-elements-guidance>, 最後瀏覽
日期：2024 年 9 月 24 日。
- 5、 日本弁護士連合会, 不法投棄事件の未然防止及び適正解決を徹底す
るため廃棄物処理法の改正等を求める意見書, 2004 年 7 月 15 日,
網址：https://www.nichibenren.or.jp/document/opinion/year/2004/2004_39.html
, 最後瀏覽日期：2024 年 8 月 8 日。
- 6、 日本弁護士連合会, 不法投棄等による被害の根絶と資源循環関連法
制の抜本的改正を求める決議, 2010 年 10 月 8 日, 網址：
https://www.nichibenren.or.jp/document/civil_liberties/year/2010/2010_3.h

- tml，最後瀏覽日期：2024 年 8 月 8 日。
- 7、日本弁護士連合会，第 53 回人権擁護大会「不法投棄等による被害の根絶と資源循環関連法制の抜本的改正を求める決議」及びシンポジウム「廃棄物公害の根絶をめざして～ゴミと汚染を強いられない、強い社会であるために～」，2019 年 12 月 12 日，網址：https://www.nichibenren.or.jp/library/pdf/jfba_info/publication/70kinenshi_3-13.pdf，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 18 日。
 - 8、日本東京板橋區網站，有料ごみ処理券のご案内，2023 年 10 月 31 日，網址：<https://www.city.itabashi.tokyo.jp/tetsuduki/gomi/sodai/1001871.html>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 24 日。
 - 9、日本環境省網站，産業廃棄物の不法投棄等の監視体制の状況について（令和 5 年度），網址：<https://www.env.go.jp/content/000177325.pdf>，最後瀏覽日期：2024 年 8 月 7 日。
 - 10、日本環境省網站，産業廃棄物の不法投棄等の状況（令和 4 年度）について，報道発表資料，2023 年 12 月 8 日，網址：https://www.env.go.jp/press/press_02453.html，最後瀏覽日期：2024 年 8 月 6 日。
 - 11、日本環境省網站，令和 6 年版 環境・循環型社会・生物多様性白書，2024 年 6 月 7 日，網址：<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 24 日。
 - 12、日本環境省網站，不法投棄等の支障除去等事業に対する財政支援（産業廃棄物適正処理推進センター基金）について，網址：https://www.env.go.jp/recycle/ill_dum/tekisei_kikin.html，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 24 日。
 - 13、日本環境省環境再生・資源循環署不法投棄原状回復事業対策室，令和 4 年度の状況について，日本環境省，2023 年 2 月 20 日，網址：

- <https://www.env.go.jp/content/000114339.pdf>，最後瀏覽日期：2024 年 8 月 6 日。
- 14、公益財団法人産業廃棄物処理事業振興財団，産業廃棄物の不法投棄等に対する原状回復支援，網址：<https://www.sanpainet.or.jp/service03.php?id=2>，最後瀏覽日期：2024 年 8 月 6 日。
- 15、中小企業綠色環保資訊網，美國資源保育與回收法，網址：<https://reurl.cc/Re8xEn>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 26 日。
- 16、王鎮中，環保署建置公開資料庫 要讓垃圾非法棄置場址現行，環境資訊中心，2012 年 2 月 15 日，網址：<https://e-info.org.tw/node/74410>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 23 日。
- 17、叁山，垃圾收費 | 日韓美法經驗多這一國收費最平，大公文匯，2024 年 1 月 19 日，網址：<https://www.tkww.hk/a/202401/19/AP65aa64e0e4b0868a7af50f84.html>，最後瀏覽日期：2024 年 8 月 13 日。
- 18、莊漢昌，避免民眾誤買遭棄置廢棄物土地 地籍資料註記供查，Yahoo 新聞，2015 年 8 月 28 日，網址：<https://ynews.page.link/HRvr>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 23 日。
- 19、許展溢，5 年 869 件非法棄置事業廢棄物「僅清除 8%」環團批無政府狀態，東森新聞雲，2020 年 8 月 10 日，網址：<https://www.ettoday.net/news/20200810/1781043.htm>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 24 日。
- 20、陳昭宏，「環境責任險」法制不足 622 大林廠漏油事件周年 立委籲中油率先投保，環境資訊中心，2022 年 6 月 23 日，網址：<https://e-info.org.tw/node/234400>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 25 日。
- 21、監察院網站，2022 年 5 月 18 日 111 社調 0013 調查報告，頁 1-2，網址

- ： <https://www.cy.gov.tw/>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 23 日。
- 22、賴威安，棕地開發深度系列報導【系列一】國內外對於棕地的定義，財團法人台灣碳環境永續基金會，2024 年 6 月 1 日，網址：https://www.tcsif.org/products_detail/TCSIF-Column0621，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 3 日。
- 23、環境部，廢棄物棄置案件管理系統，網址：<https://www.moenv.gov.tw/page/614C0D67758AEF2B/4a150501-a852-409a-8cd6-7a432538e6af>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 23 日。
- 24、環境部網站，環保署積極規劃「環境責任保險制度」，2022 年 7 月 17 日，網址：<https://reurl.cc/QED7bp>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 25 日。
- 25、環境部環境管理署網站，廢棄物棄置案件管理系統—私有土地遭棄置廢棄物清理程序，2012 年 4 月 27 日，網址：<https://wdms.moenv.gov.tw/idms/download.aspx>，最後瀏覽日期：2024 年 10 月 7 日。
- 26、環境部環境管理署網站，廢棄物棄置案件管理系統，網址：<https://wdms.moenv.gov.tw/idms/download.aspx>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 26 日。
- 27、環境部環境管理署土壤及地下水污染整治網站，基金介紹，網址：<https://sgw.moenv.gov.tw/public/work/work-02>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 13 日。

附錄：

「廢棄物之環境回復責任與執行相關法制問題研析」專題研究報告（初稿）
座談會紀錄及參採情形

時間：113 年 10 月 15 日（星期二）上午 10 時 30 分

地點：立法院法制局 305 會議室

主席：呂組長文玲

紀錄：林淑靜

參加人員：

一、學者專家：

逢甲大學土地管理學系

辛副教授年豐

二、環境部：

環境部環境管理署

環境執法組

許組長正雄

環境執法組重大及環保犯罪督察科

范科長楓旻

環境執法組執法策略科

藍技正威麟

綜合規劃組綜合規劃科

簡視察兼代理科長榆芯

三、本局出席人員：

李研究員郁強

陳副研究員建樸

李助理研究員淑瓊

發言要點：

逢甲大學土地管理學系辛副教授年豐：

- 一、初稿提到日本的保險制度雖未於法規強制規範，惟可能規範於行政指導中，雖行政指導並無實質之拘束力，但在日本，因業者擔心不遵行

行政指導恐有不利之效益，多半還是會遵守，因此無形中對業者還是具有實質之拘束力，補充說明。

二、初稿提到韓國一般生活垃圾須購買垃圾袋，其係屬全國性規定或地方規定？建請補充說明。

三、問題研析與建議第一點建議以書面告知清理義務人後續應辦理情形，該行政處分究會記載哪些內容？可否請行政機關補充。

四、初稿建議條文第 71 條第 2 項規定清理義務人應負擔應變措施之費用，惟在廢棄物進入清除、處理前，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關可能須先進行環境的行政調查再判斷有無需要緊急應變之必要，是否實務上認為相關的行政調查屬行政機關應自行吸收之費用，故於建議條文第 71 條第 2 項未要求清理義務人負擔？

五、初稿條文對照表中，建議條文第 71 條第 3 項處置計畫書之提出係使用「得」一詞，是否表示行政機關就處置計畫書之提出具有裁量權？

六、問題研析與建議第四點，意見如下：

（一）初稿建議條文第 71 條第 4 項新增行政機關得代為清除、處理之情形，其中第 1 款「無清除、處理意願或能力」涉及行為人主觀意識之判斷，行政機關應如何證明？又清理義務人之處置計畫書遭直轄市、縣（市）主管機關或執行機關駁回時，應適用第 71 條第 4 項何款規定？

（二）實務執行上，是否如違章建築需先繳錢，行政機關才會代為清除、處理？

七、如清理義務人有數人時，法條似未規範責任分擔比例，是否係考量此屬清理義務人內部責任分擔而不予明文規範？不過因事涉內部求償問題，於法條上可訂也可不訂。

八、初稿建議條文第 71 條之 2 第 3 項將債權之求償時效延長至 10 年，較行政程序法第 131 條之公法請求權時效長，由於行政程序法之規定屬

原則性規定，如要延長求償時效則屬例外規定，建議強化說理。

- 九、初稿建議條文第 71 條之 3 參考土污法規定，囑託土地登記主管機關於「相關」地籍資料上註記，惟說明欄已敘明要登載於土地登記簿，建議將條文直接修正為登載於土地登記簿，除非還有其他考量要登記在土地登記簿以外之資料上。另外，如是囑託登記即不會有土地法第 43 條的問題。過往登記於土地登記簿最被擔心的問題為登記之絕對效力，如果有登記不正確即會衍生土地法第 68 條的賠償問題，如果是囑託登記內容不盡正確，土地登記機關不會有責任。
- 十、初稿建議條文第 71 條之 4 有關犯罪所得及追徵價額的撥交，是否涉及財政紀律法的問題?如果沒有設立基金，不知實務會如何運作?可能要請行政機關補充說明。
- 十一、總體而言，報告相當完整且修法方向亦給予高度肯定。

參採情形：

- 一、第一點意見，錄供參考。
- 二、第二點意見，韓國已於 1995 年全國實施垃圾依排放量收費制度，並依不同之垃圾種類，有不同顏色之垃圾袋。
- 三、第三點意見，依環境部表示如有完成修法，將有相關子法配套，讓直轄市、縣（市）主管機關或執行機關知悉如何因應。
- 四、第四點意見，經查法務部建置之全國法規資料庫，似未有法律就行政調查之費用要求民眾負擔，又海污法也僅針對應變措施之費用要求污染行為人負擔。另考量直轄市、縣（市）主管機關行政調查後發現無須進行應變措施，要求清理義務人負擔行政調查費用，也易引發爭議，爰不納入行政調查費用。
- 五、第五點意見，誠如環境部回應，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關就處置計畫書之提出與否具有裁量權，其就個案污染程度等予以判

斷，如規模較小，廢棄物種類單純等，則無需提出處置計畫書。

六、第六點意見，回應如下：

（一）考量「無處理意願」涉及清理義務人之主觀要件判斷，縱環境部表示未來將提出判斷指引供直轄市、縣（市）主管機關參考，然類此判斷可能導致直轄市、縣（市）主管機關或執行機關於訴訟階段需提出更多證據及更嚴謹之論述，佐證其代為清理之合法性，爰刪除之；另無清除、處理之能力，仍予以保留，因清理義務人倘有足夠之清除、處理費用，縱非自行清除處理，亦可請行政機關或專業團隊代為行之，故予以保留。又清理義務人提出處置計畫書，如有缺漏，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關應命其限期補正，如有逾期未補正者，其本即應作成行政處分予以駁回，無須明文，故清理義務人之處置計畫書遭直轄市、縣（市）主管機關或執行機關駁回之情形，已含括在本報告建議條文第 71 條第 4 項第 4 款規定。

（二）如有廢棄物非法棄置之情形，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關可依廢清法第 71 條規定或行政執行法第 27 條、第 29 條規定辦理，倘依廢清法第 71 條規定，則直轄市、縣（市）主管機關或執行機關需先代為清除、處理為後，始取得對清理義務人之金錢債權，若清理義務人不為繳納，可依行政執行法強制執行；又如直轄市、縣（市）主管機關或執行機關係依行政執行法規定辦理則需於一開始即估計清除、處理所需數額，命清理義務人繳納，並移送行政執行署代為執行，係屬不同清除、處理路徑。

七、第七點意見，清理義務人有數人時，當其中一清理義務人完全給付清除、處理費用時，其他清理義務人之清除、處理義務因目的已達成而消滅。考量此屬清理義務人內部間求償問題，不於廢清法中規範。

八、第八點意見，依總統府司法改革國是會議決議，在環境法制層面

(三) 建立環境案件之連帶賠償責任，以確保賠償責任確實被相關污染製造者或環境破壞者所共同承接，並加長求償之時效，以符環境案件之特性，爰參考毒性及關注化學物質管理法體例，將求償時效延長至 10 年，已將前述決議增補至本報告建議條文第 71 條之 2 第 3 項說明欄中。

九、第九點意見，已參採修正本報告建議條文第 71 條之 3 規定。

十、第十點意見，依環保法規體例，如空氣污染防制法或水污染防治法，因其設有基金，就犯罪所得或追徵之價金，實務上的確是將相關金額撥交至基金，惟人口販運防制法並未設有基金，亦可由法務部撥交相關金額予該法中央主管機關，故此立法體例於會計制度上應仍屬可行。

十一、第十一點意見，錄供參考。

環境部環境管理署環境執法組許組長正雄：

辛教授提到檢方扣押之犯罪所得如何撥交給行政機關，目前臺灣高等檢察署有成立「檢察機關查緝環保犯罪案件執行方案」並架構「環境復原會議」進行交流。在環境復原部分，檢方可以進行扣押，行政機關則是聲請假扣押，兩種方式皆有債權，目前會議上有針對扣押或假扣押進行協調，並優先處理緊急應變。

參採情形：

本點意見係回應辛教授之提問，錄供參考。

環境部環境管理署綜合規劃組綜合規劃科簡視察兼代理科長榆芯：

一、本報告建議部分，環境部環境管理署內部大都有討論過，也有提出修法建議，不過針對初稿第九點的建議，由於先前有跟撰稿人討論過，

有「重大過失」的土地所有人、管理人或使用人屬不真正狀態責任，是否將要件放寬不限於有「重大過失」的土地所有人、管理人或使用人？廢清法啟動修法時，環境部即有對此議題開過法規委員會討論，委員對要件放寬意見不一致，亦有委員提出可以放寬狀態責任構成要件，僅針對狀態責任人之主觀要件再予審酌責任分擔的部分。不過此部分還未獲得共識，仍要再進一步討論。

二、本報告建議第十點，有關環境保險部分，環境部內部有規劃過在命清理義務人清除處理時，亦要求清理義務人提出財務擔保，但後來擔心命其提出財務擔保、處置計畫書，後續又有假扣押的機制，是否對清理義務人造成過多的負擔而衍生清理義務人不願清除、處理，甚至逃跑的問題，而無法達到環境回復清理的目的。因此，後續在廢清法修正或資源循環法草案制定時，可能考慮土污法規定，其並未採用強制保險，而係透過在製造者及輸入者繳交土污費時，如有投保環境損害責任險或相關污染責任險時，可以申請適用優惠費額，作為經濟誘因的工具。

三、針對「容許或重大過失」於廢清法明文定義，因環境部目前規劃對廢清法不會進行全案修正，且定義的部分不在本次規劃的修法範圍內，倘未來廢清法有全案修正時，再行納入。

四、辛教授所提直轄市、縣（市）主管機關或執行機關對清理義務人提出處置計畫書是否有裁量權一節，司法院過去曾對環境部提出建議，表示處置計畫書屬廢清法第71條清除、處理之附隨義務，是否每個個案都應提出處置計畫書，請環境部再行評估。因此，環境部考量部分個案規模較小、棄置之廢棄物種類都相對單純，則可由直轄市、縣（市）主管機關或執行機關直接命清理義務人清除、處理即可，不必然要求其提出處置計畫書，也可避免審查處置計畫書之程序，達到快速回復環境原狀之目的。

- 五、另辛教授提出以書面命清理義務人清除、處理及後續代履行的規定，包括處置計畫書應如何提出、環境部應如何審查之細部規範，環境部規劃訂定授權子法，針對細節性之規定加以規範。
- 六、廢清法第 71 條修正目前僅規劃參考民法第 273 條的連帶責任，不會規範內部求償比例的問題，至於行政執行署於執行時是否造成超額執行的問題，應屬其權責上要考量如何解決。

參採情形：

- 一、第一點至第三點意見，係說明環境部對廢清法修法之補充與規劃，錄供參考。
- 二、第四點至第六點意見，係回應辛教授之提問，錄供參考。

李研究員郁強：

- 一、初稿建議條文修正廢清法第 71 條及增訂第 71 條之 1 至第 71 條之 4，位於廢清法之附則，而附則是屬於附屬規定，一般規範過渡事項，上述條文於附則規範是否恰當，建議再斟酌。
- 二、初稿第 35 頁，現行第 71 條條文第 2 項有關「不經...同意，強制進入...」，建議條文並無規範，建議說明攔補充刪除理由。建議條文第 2 項「為避免污染危害發生或防止污染擴大.....處分作成前，逕行.....」，「為避免污染危害發生或防止污染擴大」似尚不足以成為直轄市、縣（市）主管機關或執行機關侵害人民財產權即時強制之理由，行政執行法第 36 條第 1 項規定：「行政機關為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險，而有即時處置之必要時，得為即時強制。」建議補充危害之急迫性，否則不足以成為即時強制之理由。
- 三、初稿第 36 頁，建議條文第 71 條第 4 項列出 5 種情形下，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關可代履行。個人認為只有第 2 款「屆期末

清除、處理」主管機關可以代履行。因為廢棄物棄置場規模可能差距甚大，不一定要提出計畫書（第3項規定的是「『得』要求...提出...計畫書」），第3項並未規定「限期提出」計畫書及「限期補正」事項，如何會有第3款、第4款情形？至於第1款「無清除、處理意願或能力」屬於主觀意願，難以判斷，第5款「未依核定之處置計畫執行」，均可依第2款「屆期未清除、處理」處理。

四、初稿第13頁倒數第6行、第7行，500韓元及200韓元均括號（約新臺幣11.83元），請查明何者有誤。頁30第4行，「臺灣美國無線電」後面建議加「公司」二字，因為RCA其中C為公司。至於RCA英文全名，建議改列第25頁第1段第2行RCA第一次出現之後；第30頁第6行、第7行，「RCA公司」均建議刪除「公司」二字。

參採情形：

一、第一點意見，依最高行政法院104年度判字第157號判決指出，行政罰是一種不利處分，而且具有制裁性，故稱為裁罰性不利處分，係對一過去違反行政法上義務行為之非難，應與「預防性（或管制性）不利處分」有所區別。「預防性（或管制性）不利處分」其基於預防或防止危害之發生或擴大，法律有時會授權行政機關得課予人民一定義務，例如命除去違法狀態或停止違法行為即屬之，其目的不在非難，當無行政罰法之適用。由於直轄市、縣（市）主管機關或執行機關命污染行為人或狀態責任人對廢棄物非法棄置之清除、處理，屬非裁罰性不利處分，其目的不在非難行為人，故於廢清法體系置於附則，並無不妥。

二、第二點意見，其中現行第71條條文第2項有關「不經...同意，強制進入...」，建議條文並無規範，已移至本報告建議條文第71條之2第1項，並參採建議於說明欄補充理由。又由於環境危害通常是經由多數

微量行為，經長時間的重複累積以及多數行為的加成效果，漸進式地造成環境破壞，因此，環境犯罪並不似一般犯罪具有肉眼可見之危害性及急迫性，尤其很多廢棄物非法棄置案件係以非法填埋方式進行，肉眼無法判斷，其危險通常需經過檢測才可知曉，且環境損害通常需要一段時間後，才有可能顯現。倘要符合行政執行法第 36 條第 1 項之規定，恐該環境破壞已難以回復，故已於說明欄補充環境污染之特性及進入私人土地之必要性。

三、第三點意見，認為直轄市、縣（市）主管機關或執行機關係對非法棄置場址提出處置計畫書具裁量權，因此本報告建議條文第 71 條第 4 項只需保留第 2 款「屆期未清除、處理」主管機關可以代履行，惟本報告建議條文第 71 條第 4 項所提之各款情事，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關代為履行時，並非皆須符合，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得視各階段的情況，適時代為清除處理。舉例來說，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關命清理義務人提出處置計畫書，清理義務人未為提出，則屬該條項第 3 款之情事；直轄市、縣（市）主管機關或執行機關命清理義務人提出處置計畫書，清理義務人亦提出，惟經多次補正，則構成該條項第 4 款規定；清理義務人之處置計畫書已經核准，而遲遲未清理，則有可能同時構成該條項第 2 款、第 5 款規定；惟該條項第 1 款之無處理意願，考量涉及清理義務人之主觀要件判斷，縱環境部表示未來將提出判斷指引，惟主觀判斷可能導致直轄市、縣（市）主管機關或執行機關於訴訟階段需提出更多證據及更嚴謹之論述，佐證其代為清理之合法性，爰刪除之，至於有無處理能力，甚可以財力證明判斷，仍保留之。

四、第四點意見，業已參採修正。

陳副研究員建權：

- 一、初稿第 18 頁，對建議事項二、有關「直轄市、縣（市）主管機關或執行機關逕行採取應變措施所生費用應由清理義務人負擔」，依所建議修正廢清法第 71 條第 1 項規定，明文規定清理義務人應負擔相關費用，較原條文規定更為明確，敬表贊同。而清理義務人包含事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人。如經直轄市、縣(市)主管機關或執行機關逕行採取應變措施，所生費用則由「清理義務人」負擔，至於清理義務人如何認定?清理義務人如有數人時，責任比例應如何分擔，建請再酌予說明，敬請酌參。
- 二、有關報告體例格式部分，(一)報告第 6 頁註腳 19 及第 40 頁參考文獻一、4，建議無須冠以「國立」二字。(二)報告第 7 頁註腳 23 及第 42 頁參考文獻二、期刊論文 24、之出版年月與卷期順序，與其他引註不一致。建請檢視全文後統一體例，敬請參酌。
- 三、本報告其餘內容及建議事項，敬表尊重與贊同。

參採情形：

- 一、第一點意見，清理義務人如何認定問題，已於本報告第 2 頁第 2 段敘明；清理人有數人之責任比例分擔屬清理義務人內部責任分問題，且倘有超額執行時，環境部亦認為此屬行政執行署應避免之範疇，應由行政執行署依其權責負責。
- 二、第二點意見，業已參採修正。
- 三、第三點意見，錄供參考。

李助理研究員淑瓊：

- 一、有關本報告第 28 頁「……因此學者指出，土地所有人、使用人或管理人就未容許事業廢棄物傾倒或掩埋之未盡管理維護義務，應負何種責

任，欠缺明文，應於廢清法增修有容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人對其土地上有廢棄物非法棄置之情形，負清除、處理責任。……」一節之論述，可資贊同，按使土地所有權人負擔清除、處理廢棄物之義務，係限制土地所有權人對其不動產之使用、收益權，應符合比例原則及法律保留原則；惟基於同一法理，同法第 71 條第 1 項規定中之「仲介非法清除處理廢棄物者」，整部法規中，亦未規範其義務，是否亦應一併敘及？敬請審酌。

二、有關本報告就廢清法第 71 條建議增訂直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得視廢棄物棄置情況，要求清理義務人提出「廢棄物棄置場址處置計畫書」，並經核定後，始得執行一節，按建議條文不分情節，要求一律要提出「廢棄物棄置場址處置計畫書」，對一般民眾而言，恐過於專業，甚至須支付額外費用，委託專業人士代為撰寫。對小規模之案件而言，非但使清理義務人需負擔額外的時間、費用，亦增加直轄市、縣（市）主管機關或執行機關之負擔，使行政程序更為冗長，爰建議報告中對此部分之建議，再為審酌。

三、承上，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關就清理義務人所提出之處置計畫書，不一定皆會核定，亦有可能駁回，爰此，本報告就第 71 條建議之第 4 項規定，列舉直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得代為清除、處理之情形，建議納入處置計畫經駁回之情形，將草案中第 71 條第 4 項第 3 款規定修正為「三、屆期未提出處置計畫書或處置計畫書經駁回者。」。

四、本報告建議條文增訂第 71 條之 2 第 4 項但書規定「但清理義務人已提供相當擔保予處分機關者，得免為或撤銷假扣押。」一節，因該項本文並非行政機關得聲請假扣押之規定，而係行政機關聲請假扣押得免供擔保之規定，與草案中之但書內容無前後關係，將其規範於同一項

中，似較牽強，爰建議將前述但書規定另立一項，單獨規定。

五、本報告之其餘論述及意見，敬表尊重。

參採情形：

- 一、有關廢棄物非法棄置之清除處理責任，依廢清法第 71 條規定，主要分為污染行為人及狀態責任人，其中狀態責任人僅限於有重大過失之土地所有人、管理人或使用人，故如土地所有人、管理人或使用人有容許其他不肖業者將廢棄物棄置於其土地上，該有容許之土地所有人、管理人或使用人亦屬污染行為人，合先敘明。然廢棄物非法棄置之污染行為人態樣無限，可能為臨時受託之卡車司機或仲介非法清除處理廢棄物者等，縱廢清法未明文卡車司機或仲介非法清除處理廢棄物者，法院於刑事犯罪審查時，亦可以其符合共犯之構成要件，對其判刑。查廢清法第 71 條立法之時空背景下，常見非法棄置業者勾結土地仲介，在土地所有人不知情之情況下，以租建廠房等方式，於該租賃之土地以填埋或堆置等形式，非法棄置廢棄物，故 1999 年新增仲介土地行非法棄置之仲介亦屬污染行為人之一種，係屬在立法技術上有意凸顯「仲介非法清除處理廢棄物者」亦屬污染行為人，應納入制裁，並不因未立法即不得處罰。反而是有重大過失之土地所有人、管理人或使用人之清除、處理係基於一種對物的責任，通常是排除危險，回復物之安全狀態義務，而此等義務本身並無「人的行為」要素存在，相對於行為責任，狀態責任是一種補充性責任，而廢清法主管機關既要求有重大過失之土地所有人、管理人或使用人應負擔此等責任，則應明文其有此義務。
- 二、第二點意見，本報告第 19 頁已闡述最高行政法院認為屬環境部係基於廢清法之中央主管機關職權，就如何適用該法第 71 條規定所作之解釋，且與廢清法相關規定之意旨相符，下級機關於處理該法第 71 條規

定之案件時，得予適用。實務上，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關就非法棄置場址之案件，並非一律要求清理義務人應提出處置計畫書，其仍得依權職判斷。而要求清理義務人提出處置計畫書，實為增加清理義務人之負擔，應提升至法律位階，以符法律明確性原則。

三、第三點意見，建議本報告建議條文第 71 條第 4 項新增「屆期未提出處置計畫書或處置計畫書經駁回者」，惟其中「屆期未提出處置計畫書」屬本報告建議條文第 71 條第 4 項第 3 款規定；又清理義務人提出處置計畫書，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關如認合理，即會核准，如需補正，則會限期補正，屆期未補正，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關本即應作成行政處分予以駁回，無須明文，故所提之「處置計畫書經駁回者」作為直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得代為清除處理之要件，已包括在本報告建議條文第 71 條第 4 項第 4 款規定，無須再行增訂。

四、第四點意見，指出本報告建議條文第 71 條之 2 第 4 項但書規定與本文內容無前後關係，該項本文並非行政機關得聲請假扣押之規定，而係直轄市、縣（市）主管機關或執行機關聲請假扣押得免供擔保之規定，爰建議將前述但書規定另立一項，單獨規定。惟本報告建議條文第 71 條之 2 第 4 項本文係指直轄市、縣（市）主管機關或執行機關「可免提供擔保」向法院「聲請假扣押」，只是表示直轄市、縣（市）主管機關或執行機關向法院聲請假扣押時可以不用像一般民事程序負擔提供擔保之義務，不表示其非可聲請假扣押之規定。另但書規定清理義務人已提供擔保，則可免為或撤銷假扣押，該但書規定係屬本文之例外規定，應屬合理。

五、第五點意見，錄供參考。

散會：上午 11 時 35 分