

釋字第七一四號解釋不同意見書

人們可以燒燬掉房屋、但毀滅不了土地。土地是人類的乳母，依然存在那裡。它有的是時間與空間來養活耕種它的農夫……。土地上同時也會有痛苦、血淚與令大家受苦的一切；任何會激起它的憤怒與抗爭，都在啃食土地，並污染其榮譽……。但土地仍是我們的慈母，我們從它那裡來，終究有一天也要回到它那裡去。

法國大文學家·左拉·《土地》

大法官陳新民

本號解釋所要澄清的疑慮：究竟土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第四十八條規定（下稱系爭規定），針對施行前已發生之土壤或地下水污染，其污染行為人必須負擔整治義務，是否有牴觸「法律不溯及既往」的問題。本號解釋多數意見採取斬釘截鐵、毫不妥協的「否定論」，並宣告該條文合憲。

這種見解涉及到「溯及義務」的認定問題，不僅是嚴肅的憲法學理、亦為立法實務上攸關人民對國家法秩序安定性的信賴問題。系爭規定同時具有措施法的性質，應在公益性與比例原則的審查上採取嚴格標準，亦為多數意見所不採。面對系爭規定採取「拼湊型」立法，導致責任歸屬定位的混亂，多數意見尚不能發揮撥亂反正之功，反而背書支持其合憲性，均使本席無法贊同之。

對持多數意見的大法官同仁，捍衛公共利益的決心，與堅持理念的毅力，本席甚表敬佩。然「真理會越辯越明」，雖然未必在「一時內可奏功」。本號解釋作成過程中，本席

已經竭盡說理之能事而未果，為有助於有識者日後再思此議題，也為盡釋憲之責，謹提不同意見略抒於次。

一、對土污法實行前的污染行為人，所課予的「整治義務」，是否構成「溯及義務」？

本席認為系爭規定之所以構成法律溯及既往的要件，是基於下列幾種理由，分述如下：

(一) 系爭規定對土污法施行前之污染行為人，增加行為時所不可預知的法律後果與法律義務

依據中華民國八十九年二月二日制定之系爭規定，造成土壤或地下水污染的「污染行為人」，必須承擔起該法所規定且共有十條條文所規定的整治責任，例如調查污染來源、採樣以及採取必要措施以減輕污染及避免污染之擴大（第七條）；提出污染的整治調查與評估計畫，並進行評估、送交有關機關核定（第十二條）；停止作為、停業、停工之義務（第十三條）；依有關機關污染整治計畫進行整治（第十六條）；配合各級主管機關的檢查與協助義務（第十八條）；以及違反上述義務後的相關罰鍰規定（第三十二條以下）。

此十條條文所產生的「整治」義務，並非在土污法制定前，就已存在於相關的法律之內，無疑是土污法此「新法」所創設之義務也。然新法創設的整治義務，若針對該法實施後發生的污染事實，從而對「污染行為人」課予「整治義務」，自無任何法律問題，此正是法律產生之規範效果—即產生「向後規範」(pro futuro)的效力，也稱為「向後生效之法」(ex nunc)。

然而，系爭規定並不循上述典型、正常的「向後規範」之課予整治義務，而採取「向前規範」(ex tunc)的立法模

式，將整治義務課予在土污法實行前實施污染行為之「污染人」上，從而回溯課予其應依新法而承擔的「整治義務」，顯然地具有溯及效力。

（二）立法、行政與司法機關皆承認系爭規定採取溯及性的立法模式：

和多數意見完全相反的，卻是立法者、主管機關與法院的立場，都明白地承認系爭規定採取溯及性的立法模式，例如：

（1）依據系爭規定的立法理由，行政院已明白提及，該條文所課予原污染行為人的是一種溯及性的法律整治義務（參見立法院公報第八十九卷第六期第二七一頁）；沈富雄委員的提案說明中，也強調同一見解。

（2）本號解釋在作成之際，依據主管機關環保署所提供關於系爭規定立法意旨之函件（民國一零二年十月三十日環署土字第一零二零零九三七一四號函）中說明一：「乃參照美國全面性環境應變補償及責任法（CERCLA）之精神，在污染行為之責任要件上有三個特色：嚴格責任（strict liability）、連帶責任以及溯及責任……。又 CERCLA 的溯及既往責任係對於法規制定前所發生的污染行為，亦追究其整治責任，德國聯邦土壤保護法亦有類似之規定。」

（3）依據最高行政法院九十六年度判字 0 一九五三號判決亦認為，污染人之公司雖已為上訴人所繼受，然系爭規定既然課予污染人整治之義務，上訴人即應溯及既往適用污染人應承擔之整治義務的相關規定。相同見解亦見於最高行政法院九十六年度判字 0 一九五四號判決中，顯見最高行政法院對系爭規具有溯及效力之認定，並無疑義。

面對者立法院制定系爭規定的明白意旨，主管機關強調系爭規定的溯及既往特性以及最高行政法院之相關見解，本號解釋多數意見豈能堅持己見，似乎認定立法院、環保署以及最高行政法院對系爭規定的見解有誤？本號解釋多數意見是否「太過自信」乎？

（三）系爭規定增加了新的「整治義務人」類型

系爭規定在牽動法秩序的變動中，關於創設行為義務人的方面，也有溯及的效果。此表現在污染行為人的界定上。依據土污法第二條第十二款（現行條文同條第十五款第二至四目）規定：「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）非法排放或灌注污染物。（二）仲介或容許洩漏、棄置、非法排放或灌注污染物。（三）未依法令規定清理污染物。」這些有關污染行為人的定義規定，行為時均未有明白規定者，例如排放污染物或清理污染物，可能是由工廠委託清潔公司承包，因此污染行為人的責任，依據行為時的法令，應由承包此清潔工作的公司承擔¹或是仍應由造成污染者承擔之。這些行為人的定義或歸責性還不算太突兀，然「仲介人或容許人」，則是前所未聞者。所謂的仲介人，是否為當時介紹、安排傾倒廢土或有害物質之行業？容許人是否為土地所有權人、地上權人或承租人，當時為圖私利，容許他人將污染物傾倒、掩埋至所有或事業掌管之土地？在過去都無法預想到提供土地作廢棄物處理之用，時隔多年後突然產生可能高達天文數目的整治費用之負擔也²。

¹ 例如依據廢棄物清理法臺灣省施行細則（民國七十二年一月四日）第二十二條第二項規定，事業廢棄物（即有污染的垃圾廢棄物），如與一般廢棄物合併清除者，得繳付代運費用，委託執行機關處理。參見臺灣省政府公報，七十二年春字第一期，第二頁。

² 系爭規定在民國九十九年二月三日修正後，加大了義務人的範圍。系爭規定移為第五十三條，

二、多數意見否認系爭規定違反法律溯及既往之立論，到底基於何種令人難以接受的理由？

若仔細分析多數意見之所以堅持系爭規定沒有產生溯及既往的問題，必定有其理論依據。本席試加以剖析，將立論鋪陳在陽光之下，提供來者檢驗：

(一) 似乎認定立法者只要針對任何存在於立法時的「狀態」，皆可採行具有回溯效果的處理措施，而不會構成法律溯及既往？

多數意見堅持系爭規定不構成法律溯及既往的主要理由，乃是：「係對該法施行後，其污染狀況仍繼續存在之情形而為規範」，亦即：「其意旨僅在揭示前述整治義務以繼續存在之污染狀況為規範客體，不因污染之行為發生於土污法施行前或施行後而有所不同；反之，施行前終了之污染行為，如於施行後已無污染狀況，系爭規定則無適用之餘地，尚難謂抵觸法律不溯及既往原則。」(解釋理由書第一段) 上述說明，是以系爭規定制定公布時，仍有污染的「狀態」存在，已足以作為課予原污染行為人整治義務之依據。易言之，並非對於污染行為當初的污染行為加以處罰，而只是課予「善後」的義務罷了。易言之，最多可以算是一種「不純粹的溯及既往」。

這是針對立法時存在的「狀態」(Zustand)，而立法者要規範此污染狀態，而給予一定的法律後果。即原行為人行為時所不存在的法律後果(整治義務)。若謂立法時，存在一個污染事實，從而可以追究過往行為人之責任，課予其新的法律整治義務，既然不構成法律之溯及既往(即不純粹溯

義務人增加了潛在污染責任人，控制公司或控股超過半數以上之股東，皆和污染行為人同樣擔負起本法整治義務。

及既往)，當可毫無猶豫任諸立法者自由規定之。

果真如此乎？本席茲舉一例，試問立法者是否可以自由為之？

社會上酒後駕車肇事案件頻傳，立法者認定許多都是在應酬後發生，且多係主人頻頻勸酒，以及宴會結束後未阻止客人駕車所導致。立法者遂制定法律規定，凡是應酬後客人酒駕肇事以而受傷者，主人必須承擔該客人所有醫療費用，並同時規定，自本法實施之日起，所有在醫院接受治療之酒駕者，亦適用本法之規定。換言之，該法以新法實施時「仍存在的酒駕受傷案件」為規範對象，是否可認定「並未對主人行使處罰權，而僅對繼續的狀態（酒駕受傷）賦予賠償義務」？故法律通過後，全國各醫院內的酒駕受傷者，便可向主人求償。這些主人能否主張其已擔負起法律溯及性的義務乎？

答案顯然是否定的。因為應酬的主人在邀請朋友參加宴會時，無法預知必須為客人酒後駕車行為，負擔相關醫療費用之法律責任。若主人預知有此法律責任，當可事先採取預防的手段或措施，如不提供酒品、安排代駕、強力阻止賓客酒後駕車、甚至不邀請不配合的客人等等。

讓國民能夠預見其行為後所需承擔的法律責任，正是法治國家強調國家法秩序具有「可預見」（Vorsehbarkeit）及承擔法律責任的範圍與風險的「可預測性」（Vormessbarkeit）真諦。

因此，法律不溯及既往主要目的，乃在保障國民不被課予行為時未有的法律義務，不可藉由事後法律所新創的規範，溯及地增加其義務而言。

論者或會認為系爭規定為「不純粹溯及」的類型。本席也試再舉一例說明之。

因為新科技的進步，發現某種建材具有致癌之風險，立法者遂規定所有使用此種建材之房屋皆必須清除或更換之。此清除更換義務及於建築中及已完工使用中之房屋。此時，產生之法律效果，究竟為純粹溯及，或是不純粹溯及，端視何人負擔清除更換義務來決定。若法律規定負擔義務者為建築人，則對於完工及已使用中之房屋建築人即屬「純粹溯及」（參見本院釋字第五七七號解釋，該號解釋中對於新法公布前已製造完成之菸品，如不適用新法規定的標示規定、即不違反法律溯及既往原則）；反之，如立法課予房屋所有人或正在建築中之建築人負有清除更換之義務，則屬於不純粹溯及。依據建築法規及警察法之原理（採狀態責任制立法），財產標的之所有權人，本即為財產的擁有及使用，負有不得侵犯公共利益，造成他人與社會危害之法律義務（憲法第二十三條之規定），這也對基本人權的合法限制也。

由上述的例子即可得知，人民在行為時有無預見其擔負法律義務存在的可能性，可以作為判斷是否為純粹或不純粹溯及之指標也。

（二）似乎認定惟有課予原行為人「罰責」，才具有溯及既往之效果，也才構成法律溯及既往的要件

如前所述，法律不溯及既往原則強調不應於行為後，透過新法制定，來加諸過去之行為人「不利負擔」。在此特別要提出的對比是，若新法賦予原行為人新的權利，例如免責或減輕條款（此在稅法經常出現），所謂「有利溯及」，則不在此限。更可看出所謂的「不利的負擔」，不必一定是處罰

的條款，只要課予一定行為或不行為的義務，都足以構成之。

回到本號解釋，系爭規定很明顯地對於污染人完成污染行為後，經過甚長的時間，才透過制定新法的方式（由十個條文）產生如此多樣、洋洋灑灑的整治義務，皆具有不利負擔的性質，便是典型的溯及義務。

故本號解釋多數意見，雖未明白提及系爭規定只課予整治義務，而未加以處罰，尚不違反法律不溯及既往的原則³。然基本態度上似乎認定，整治義務並非「溯及之不利益」，似乎誤解了法律不溯及既往原則正是防止課予國民溯及的不利益負擔也，非一定形諸於罰責形式不可⁴。

（三）認定整治義務人之污染行為本係「不法」，從而無庸考慮信賴利益保護之問題

多數意見在解釋理由書第一段中，援引土污法第二條第十二款，對於實行下列行為者 1. 非法排放、洩漏、灌注或棄

³ 在系爭規定的立法過程中，曾出現一段關於此系爭規定有無構成法律溯及既往的討論。本條文在立法會第四屆第二會期衛生環境及社會福利、經濟及能源、司法三委員會第二次聯席會議（民國八十八年十一月二十四日）中，主席蕭金蘭委員詢問當時環保署蔡勳雄署長，有關係爭規定是否構成法律溯及既往時，蔡署長認為溯及既往部分僅限於污染行為人。但也強調，污染行為人雖受溯及既往之影響，但追訴部分不包括刑罰，只追討行為人清償費用以示負責。接者蕭委員詢問法務部代表林次長，其表示：「嚴格來說，此一規範不屬溯及既往。在本法公布實施後，已經發生污染的情況下，要求行為人依法負起應負之義務，我們稱之為法的立即效力，但很多人誤會以為是溯及既往，以為是針對他過去行為予以處罰，事實上並非如此。」蕭委員金蘭又詢問：「只要發生污染現象，行為人就要受罰」，林次長回答：「是盡法律一定之義務，而非處罰。因為並未針對其過往行為予以處罰」。最後，蕭委員也表示：「整治任何人都必須的，但若溯及既往，連帶要行為人負清償責任，基本上是應當支持的，也贊同署長說法，但次長說法好像不同……。」

由上述系爭規定的立法過程的有無構成溯及既往的答詢可知，主管機關是採溯及既往之見解，但認為未課予刑法之責任，故無違憲問題。蕭委員也支持此一見解。然而法務部對該條文既然沒有處罰規定，即不構成溯及既往要件之見解，並不贊成。惟最終仍以原草案通過。故此正反兩方之意見，似乎都認為：即使立法課予行為人溯及之整治義務，但未課予行為人罰責，就不至於抵觸法律不溯及既往之原則。本席之所以特別詳述立法過程，乃基於大法官審理案件法第十三條第一項規定：「大法官解釋案件，應參考制憲、修憲及立法資料。」藉此「歷史解釋法」可以清楚詮釋在立法過程中，系爭規定之所以沒有抵觸法律溯及既往原則之立論所在也。

⁴ 儘管如此，本號解釋理由書也將系爭規定中包括的違背整治義務，得課予罰責，都併稱在系爭規定所規範的整治義務。因此系爭規定雖然沒有另外課予污染人先前的行為一定的罰責，但整治義務中也另外課予罰責也。另外對於以往行為人之違背行政法義務，立法者能在事後再課予罰責？應當注意行政罰法第二十七條第一項及第二項，行政裁罰權應於行為終了或責任終了之日起三年內裁罰之。

置污染物。2. 仲介或容許非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物。3. 未依法令規定清理污染物。認定為污染行為人，負整治責任。

誠然依據對（純粹）溯及既往的法律一如本席所認定系爭規定具有此種性質，其許可的例外情形必須有四項前提，需有可預見性、消除舊法的不確定性、填補法律漏洞及重要的公益考量⁵。從可預見性的要件觀之，若污染行為人在行為時已經違背了法律以及其他法定義務，即可預見其應承擔之法律責任，故系爭規定認定污染行為人行為「非法」的判斷，仍顯不足，必須連結「非法」與「預見整治後果」，方可消除是否滿足「可預見性」之疑慮。否則有必要另外制定免責條款、補償或過渡規定，來對值得信賴保護的欠缺可預見性，提供補救（參見本院釋字第四六五號解釋，對立法前已合法進口之野生動物及其產品，不得進行交易的規定，該號解釋作出立法應予合理補救之見解）。

就此而言，仍必須分析下述三點：

（1）行為時土污法第二條第十二款的污染行為態樣，似乎皆以「非法」的方式作成。污染行為人造成的污染後果，皆為未遵守行為時的法令，才是構成此條之規定的前提要件。故污染行為性質應當具有「有責性」（故意或過失）所造成的非法行為。一旦污染後果出於不可抗力（如天災）或第三者所為，行為人即非負責之對象。土污法第二條與系爭規定均未在法條中明文提及此原則，然多數意見既然提出了「非法論」之前提，顯然便應成為系爭規定的解釋原則。

（2）多數意見提出的「非法論」，卻不能符合實務上之

⁵參見陳新民，法治國家理念的靈魂—論法律溯及既往的概念、界限與過渡條款的問題，刊載於法治國家論，學林出版社，2001年，第190頁以下。

運作，土污法第二條已經在民國九十九年二月三日修正，依修正後條文，即足資說明（構成污染行為人要件改列為同法第十五款），內容調整成為四目，所謂污染行為人，指該行為之所以造成污染基於下列四種情形：

1. 洩漏或棄置污染物。
2. 非法排放或灌注污染物。
3. 仲介或容許洩漏、棄置、非法排放或灌注污染物。
4. 未依法令規定清理污染物。

若比較起舊法之三種行為態樣，此處增加的之第一目，並無特別註明「非法」，依當時修法之說明，乃「按無論合法或非法，實務並未容許洩漏與棄置污染物。」故即使依合法規定處理污染物，一旦產生「洩漏」或「棄置」行為，即可以論定為與非法排放污染物一樣應負擔起整治之責任。

同樣的，洩漏行為也包括第三目的仲介或容許導致洩漏行為之人。

而實務上與新法所確認的「洩漏」及「棄置」行為，都不再以「非法」為前提。質言之，是以「後果論」，即便是合法的洩漏與棄置行為，或因不可抗力之颱風，地震或廠房老舊等因素，從而產生污染物洩漏或滲透入土壤與地下水之事實，不論依舊法（實務上如此）或依新法，皆可課予整治義務。

新法的更改其實已經衝擊到本號解釋實效：第一，多數意見雖以舊法的三種污染行為態樣作為審查之標的，解釋效力也及於舊法。但多數意見提出「非法論」作為課予污染人整治義務之前提，卻與實務見解不同。觀之新法採取實務見解作為修法之依據，更可見多數意見所持的「非法論」，與

主管機關一貫所認知的見解不同。第二，本號解釋標的既然是舊法，則只對原因案件產生拘束力。多數意見提出的「非法論」，是否能夠在新法下產生效力？從新法明白排除了「非法論」，顯然應持否定看法。故本號解釋無法對同一規範內容違憲爭議有所澄清，似乎白忙一場。第三，本號解釋多數意見既然提出「非法論」，即使本號解釋只針對舊法產生拘束力，不及於新法。若有民眾被新法課予整治義務而不服，可否援引本號解釋的「非法論」，主張新法違憲，特別是合法排放污染物卻不免洩漏時（至於棄置行為則較少產生合法與否的問題），是否即應免責？如再聲請大法官解釋，是否大法官又將提出不同於本號解釋之立論乎？第四、即使吾人認可「非法論」，特別是新法與舊法都將所謂的「未依法令清理污染物」作為污染行為態樣之一種，也作為課予整治義務，並不違反溯及既往原則與無信賴保護的理由。可見得「未依法令清理污染物」此要件應符合「可預見性」原則。

所謂「可預見性」指應可預見「依當時法令所規範的法律後果為限」。觀之本號解釋理由書第一段所援引的行為時之法令—「例如六十三年七月二十六日制定公布之廢棄物清理法第十三條、六十四年五月二十一日訂定發布、九十一年二月一日廢止之同法臺灣省施行細則第十八條、第二十條規定參照」。若吾人再檢閱一下上述的條文，例如廢棄物清理法第十三條及同法臺灣省施行細則第十八條、第二十條之規定，都明白規定：「事業廢棄物的貯存、其運輸工具及清除處理方法應符合主管機關之規定，以及廢棄物的處理設施應當具備一定的避免污染的設備。」然上述條文皆有罰責規定，若有違反上述規定的情事，主管機關可課予罰鍰，而最

嚴重的不過是採按日處罰（廢棄物清理法第二十一條）以及吊銷營業執照或擔負起一定的刑責與法律責任⁶（同法第二十二條規定）。

除此之外，廢棄物清理之造成污染之行為，別無其他法律責任之可言。惟廢棄物清理法臺灣省施行細則於民國七十二年一月四日修正時，增訂第二十二條二項規定：「前項事業廢棄物仍與一般廢棄物合併清除處理者，得繳付待運費用，委託執行機關處理」。故依據此條規定，一旦污染行為人利用繳付待運費用方式，由地方政府所屬之廢棄物清理執行機關（清潔隊）處理之（該施行細則第三條）。污染人只要負擔委託處理費，即無庸承擔起污染物洩漏與棄置、排放所造成的污染責任。

然而多數意見所提出「非法論」的依據，都是作為之「應為」條文，尚不足得知其法律後果，必須再審視相關法律後果之條文，方可以論定當時行為人所可預知的法律後果。系爭規定課予污染行為人新的法律義務（整治義務），以迥然不同於污染行為人行為當時所可明確預知的行為義務（每次違規的罰鍰、改進義務、按日處罰、吊銷執照及擔負刑事與其他法律責任）。故多數意見顯然捨棄了行為人行為時，應當承擔者行為當時的「法定責任」，而非系爭規定制定時的「法定責任」⁷。

（四）似乎忽視了我國環保法制化乃新進之產物

多數意見提出的「非法論」能夠站的住的條件，也有賴

⁶該條文為：「民營廢棄物清除處理機構違反法令，致影響公共衛生，處五百元以上三千元以下罰鍰；經處罰後仍未改善者，當地主管機關得停止其營業或吊銷其許可證。因而引起傳染病或公共危險者，依刑法或其他法律處罰之。」

⁷本號解釋原因案件乃在民國六十五年十月九日即向臺灣省水污染防治所核備許可製造五氯酚，及電解法製造鹼、氯在案，導致含汞之廢水由廢水處理池滲透入地下導致污染。該廠於民國七十一年五月便已關廠停工未為任何使用。故要論究其法律責任，則應由行為時法律依據來探究之。

於相關法規的完善，舉凡涉及可能造成污染設備的許可要件、制定污染的標準、義務人能夠採行來避免承擔法律責任的規定……等均有完善法規可資遵循，方符合法治國家之常態。

然而我國的環保法規卻是所有法律類型中，發展最慢的一環，自如水污染防治法與廢棄物清理法雖在民國六十三年已制定，然而攸關事業污染源的最重要的「流放水標準」直到民國七十六年才公布實施。至於「有害事業廢棄物認定標準」，遲至民國七十六年公布；「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」也在民國七十八年方才公布⁸。

上述能確實管制污染源的法規命令，都已經在我國進行工業化、達成經濟奇蹟後才制定，易言之，許多造成污染的事業，在行為時都沒有上述的法規可資遵循，何來預見其法律後果之可能。這也是我國發展工業當時，採取低密度的環保標準，不僅污染標準採形式主義、執法也以寬鬆方式為之，簡而言之，是以「經濟優先一切」，作為國家發展方向⁹。

故多數意見提出的「非法論」，似乎以現今的法規環境與標準，來要求多年前的事實與行為之準則，是否有「法制時空錯置」之疑？

三、土地污染現狀處理的立法例—行為責任制或狀態責任制的抉擇？

本號解釋多數意見再三認定，系爭規定課予法律實行前污染行為人應當承擔起新法所規定的各樣整治義務，乃因行為人 1. 其污染行為所造成的後果，繼續存在而未消除；2.

⁸ 參見，王子英，法律不溯及既往之研究—以土壤及地下水污染整治法之溯及責任為中心，東吳大學法律系法律專業碩士班碩士論文，2004年，頁78。

⁹ 參見，黃錦堂，臺灣地區環境法之研究，月旦出版社，1994年，第27頁以下。

該污染狀態於新法實施前，由污染行為人之「非法行為」所造成，應而無值得信賴保護的問題。且整治義務之課予有「避免污染擴大及除去之整治等相關義務，以防止或減輕污染對國民健康及環境之危害」之目的（參見解釋理由書第一段），同時只課予污染行為人整治義務，而不考慮應由土地所有權人承擔（而後再向應負起污染責任之行為人行使求償權），或是因為時間久遠、求證不易而考慮由「公力」（例如政府或基金會）分擔的可能性，本號解釋所持立論如下：「對施行前之污染行為人若不命其就現存污染狀況負整治責任，該污染狀況之危害，勢必由其他人或國家負擔，有違經濟效率及社會正義，並衝擊國家財政。是系爭規定明定施行前之污染行為人負整治責任，以妥善有效處理土壤及地下水污染問題，而又無其他侵害較小之手段可產生相同效果，自應認系爭規定係達成前述立法目的之必要手段」（解釋理由書第四段），顯示出多數意見認定：惟有由污染行為人獨立擔負起整治義務，方能妥善達到整治污染之目的，並符合最大公共利益（例如符合經濟效率、減少國庫支出及達成社會正義）

在此涉及國家對一個客觀存在的狀態，採行立法的因應措施時，是否在「功能性考量」（最能達到目的的方法）上，還需有其他考量之因素乎？由上述多數意見對系爭規定的合憲性立論，顯然認定對於「污染現狀」的整治，只能採取由行為人負責，且可溯及產生整治義務的責任制，為唯一的選擇。

這種對特殊狀態所因應的立法措施，是否只有「立法裁量的萎縮至零」單一選項？恐怕仍值得斟酌也。首先吾人可先由立法學上針對這種型態的立法行為—即所謂的「措施

法」談起。

(一) 措施法的運用

這是一種雖然少見，但也稱不上稀奇的立法方式，乃立法者對於立法當時已存的現象（狀態），提出整治與因應的措施。這種針對某種已存在的狀態所採行的立法措施，公法上稱為「措施法」(Maßnahmegesetz)¹⁰，直接針對已發生的事實（即存在的待規範狀態）為立法規範，和一般法律是以未來將可能產生的案例作為規範，迥然不同，故是一種類似「個案法律」(Einzelfallgesetz)性質的立法模式。

針對既存事實的因應立法，例如我國因應九二一大地震所制定的「九二一震災重建暫行條例」及針對民國九十三年三月總統大選發生槍擊案，立法院通過的「三一九槍擊案真相調查委員會組織條例」，都是典型的例子。

措施法顯現的特色在於，立法者此時將立法與行政的角色集中在一起。本來一般的立法行為是立法者藉由制定抽象的方法與執行之要件，讓行政機關能在具體事件中，採行特定的行為。然在措施法的情形，則直接由立法者決定解決的方式，因為待解決的事實已然發生，且待規範的狀態已繼續存在，故措施法的特色為「功能取向」為主要的著眼點，以最大程度的「為求事功」作為立法目的¹¹。

既然措施法的特色來顯現在「目的與手段一致性」上，也是權宜之計，立法者為此判斷時，很可能已可推測到適用法律的對象，故自然容易產生濫權而侵害國家的法治原則與基本人權，必須以最嚴格的方式予以檢驗有無侵犯平等權及

¹⁰ Ernst Forsthoff, Über Maßnahmegesetz, in: Rechtsstaat im Wandel, 1976, S. 105.

¹¹ Ernst Forsthoff, aaO, 113.

比例原則，釋憲制度便是最後的把關者¹²。再加上若有法律溯及既往的疑慮時，更應在公共利益與比例原則的檢驗上，強化審查密度¹³。

立法者唯有在涉及重大公益，且手段上非採行例外的措施性立法不可時，方有容許的空間，同時這也是第一道門檻；其次在手段上面臨必須採行溯及既往的立法模式時，更應通過嚴格的公共利益與比例原則的檢驗後，方可為之。是為第二道門檻。

例如立法者透過立法規範方式解決嚴重的環保污染問題，若非課予行為人溯及既往的清除、檢查、提供資訊及採行善後措施義務，無法達成排除污染的目的時，儘管行為人依行為時法律並無相關義務，但仍有能力履行該義務者，立法者亦得課予之。

如前所述，採取具有溯及效力的措施法時，雖然必須限於重大公共利益並且經過比例原則的檢驗後方得為之，若對行為人造成不可預料與新增的義務時，仍應給予公平的補償。方符合法治國家的原則。

就立法時已存在的狀態，特別是造成該狀態行為已終了，立法者並非不可採行積極的因應與矯治措施，而回溯地規定責任。多數意見似乎隱藏者一種「恐懼」：「一旦承認系爭規定為具有法律溯及既往性質，即會構成違憲，從而立法者即不可採行此種立法之手段也。這是一種錯誤的認知。立法者依然可行使此裁量權，只不過應特別注意是否會對人民基本權利造成過度的侵害。」

¹² Ernst Forsthoff, aaoO, 120.

¹³ 這也是德國聯邦憲法法院甚早的見解，認為立法者採取措施性法律之立法仍不得減損對法治國原則的尊重。BverfGE.7,129/151.參見陳新民，前揭文，第200頁以下。

同時，故措施法與一般法之間並非單純的「零和關係」，亦即措施法並非不可與一般法律規定並存。質言之，一個法律可以同時肩負處理立法時已經存在的現狀，採行措施法的因應方式；亦也可以針對日後可能發生的案例情事，發揮一般性法律的立法功效。

法律若兼採措施法的立法模式時，則必須基於重大與不得已的立法目的（公共利益的存在）與手段，同時也對於是否真無信賴利益的保護（例如給予公平的補償）進行檢驗，並且應當採行嚴格的審查密度。。

然而本號解釋多數意見的立論，似乎完全忽視系爭規定具有措施法的性質，也未對系爭規定的公益與比例原則進行嚴格審查密度之檢驗，而是採取寬鬆的審查密度，均已違背了法治國家對於措施法應有的審查基準也。

（二）土地污染的整治義務人，只能獨鍾「污染行為人」乎？

多數意見似乎完全信服立法者認定土壤污染之整治，僅有採行「污染人責任制」的唯一方式，方能達到有效控制與因應土地與地下水污染的目的？若考諸先進國家相關的立法例，則失之過偏也。

一般而言各國立法模式不盡相同，但重點不外採取「行為責任制」與「狀態責任制」兩種。至於我國則兼採兩種，本席將之稱為「拼湊制」，可略述如下：

1. 行為責任制：這是基於污染之造成，應由肇事行為人來承擔清除的責任，也可稱為「肇事者責任」（Verursacherprinzip）或「污染者付費原則」（Pollutor-Pays-Principle）¹⁴。也可以和民法之侵權行為

¹⁴ 我國環境基本法第二十八條亦已規定「破壞者付費」原則。其條文如下：「環境資源為全體國民世代所有，中央政府應建立環境污染及破壞者付費制度，對污染及破壞者徵收污染防治及環境

人負有回復原狀的責任相類似，只不過將之提升到公法的地位，同時針對土壤污染的特性加以修正而已。

採行此制度的優點，乃「解鈴仍須繫鈴人」，污染行為人比較容易瞭解污染源的特色，由其承擔整治義務較能達成清除之功能。然而立法若採行此制度，特別針對以往污染行為人課予溯及責任，可能產生下述幾個問題：第一、污染行為年代久遠，也就是所謂的「老舊負擔」(Altlasten)——由廢棄多年的老廠房或工業區所肇生的污染源，或是污染行為者(工廠)更易多次，且在污染源不一的情形下，則將如何論究各污染人之責任(究竟是共同連帶責任?或是比例原則?)第二、查證污染來源並不容易，由採樣、分析、溯源，找出真正的污染源，以及真正應當承擔責任者，必須耗費龐大的人力物力。特別污染狀態產生距今越久，探究的工程就越艱困，取得的結論疑點更多。在具體的爭議中，不僅當事人、主管機關及法院勢必都將疲於奔命。第三、由於整治責任全由污染行為人承擔，受污染土地的所有權可能已易主。不論是污染行為人欲履行整治義務或確保自己之權利，都要對進行甚多的勘驗、取樣及各類整治方法的實踐，這些無一不需要所有權人的配合為前提。同時受污染土地整治成果，攸關該土地的價值高低，土地所有權人為第一位的直接受益者(公共利益為其次)，則自然會以最嚴格的標準來要求整治義務人，甚至要求超過常理亦非不可能。勢必會增加整治義務人的負擔。第四、整治工作侵擾土地之所有人或管理人甚劇，甚至多年都將雞犬不寧，徒增整治人與所有權人間的衝突¹⁵。

復育費用，以維護環境之永續利用。」

¹⁵ 故日本立法例中，污染行為人如欲進行整治，必須獲得土地所有人之同意為前提，便是避免

故要求污染行為人負擔溯及性的整治責任，必須妥善斟酌上述可能的弊端。對於污染行為人不得過度「責其善」，應適度給予減輕的條款，是為衡平責任。美國的「全面性環境應變補償及責任法」(CERCLA)雖採行嚴格、溯及性的行為責任制，但創設「潛在責任人」(Potentially Responsible Party)的制度頗有特色，該法認定：(1)有害物資洩漏或有洩漏之虞的設施，其目前之所有人與管理人；(2)有害物資棄置時，設施之所有人與管理人；(3)依契約負責安排運送或處置有害物資之人；(4)運送有害物資者。

上述四類行為人都是對污染物的處置，具有統領及處分能力的人員，因此極有機會極可能性造成污染的後果，難謂與之無因果關係。故除非當事人能舉出反證，否則即可論定其為污染行為人。

這種「推定」可以解決許多年代久遠的污染行為，當時污染物、證人、帳目均不易尋得，很難獲得直接與具體的證據也。

行為責任制儘管可透過因果關係來推定應負責之人，惟基本上仍基於有責性，若污染是源於天災（包括颱風、地震或雷電引起的火災）等不可抗力、戰爭，或是由第三人行為（不包括污染行為之僱傭人或代理人）所造成時，則可以免除其責任。甚至土地污染狀態因廢棄有害物資而產生時，倘該所有權依善意取得或繼承方式取得時，即可免責。法院仍可審視購買土地時，有無依循一般土地買賣之常規，探詢或檢驗土地之現狀與有無瑕疵，來決定有無信賴利益保護之必

這種可能擾民的弊病參見，蔡玉娟，土壤污染整治規範對土壤整治技術發展之影響—以日本土壤污染對策法之實施經驗為例，法制叢刊，第45期，2010年，第159頁以下。

要¹⁶。

若無法由潛在污染人處找到整治責任人時，即由該法案所設立的一個超級基金（Superfund）來支付之。

故行為責任制儘管採行溯及既往方式來追究責任，也必須設定合理的免責條款，再輔以公力介入的方式，由基金來承擔整治污染的責任。

2. 狀態責任制：這是由警察法的狀態責任制所援引出來的制度。按德國警察法的理念，對於公共危害的產生，不外由人與物所造成。前者採行行為人承擔之行為責任制，後者則採狀態責任制。

狀態責任制，有由動產產生者。例如狗咬傷人，則狗主人必須為傷害結果負責；由不動產產生者，例如危樓的所有權人，有必要整建該樓房，以維護公共利益。

因此在警察法的領域內，立法者得視情況採行為責任制、狀態責任制或兼採之。在德國行政法討論中認為並無孰先孰後之差異，可由立法或行政裁量決定之¹⁷。

德國將土地污染的責任制度，視為警察及程序法的責任中最特殊的規定¹⁸。

依德國一九九八年通過（一九九九年三月一日實施）聯邦土壤保護法第四條第三項之規定：「造成有害性土壤改變，或污染廠址之行為人，其概括繼受人、土地所有權人及對土地有事實上管理力之占有人，都負有整治土壤、污染廠址及因之造成水污染之義務，以使個人與公眾不再產生危險、重大損害或重大負擔。」同法亦規定，儘管即使拋棄土

¹⁶ 王子英，前揭文，第40頁。

¹⁷ 德國學界稱此為「浮士德模式」（Faust-Formeln）。參見

E.Schmidt-Aßmann.F.Schoch(Hrsg.),Besonderes Verwaltungsrecht,14.Aufl.2008.2.Kap.Rdnr.173.

¹⁸ E.Schmidt-Aßmann.F.Schoch,aaO,Rdnr.122.

地所有權之人，亦應負起整治之義務¹⁹。

德國聯邦土壤保護法之立法，讓污染行為人與所有權人（占有人），均承擔起污染整治的義務。我國土污法第七條第五項也有類似的規定，但所有權人與污染行為人共同承擔的義務僅不過是發現有污染之虞時，有「採行緊急必要措施」，以「防止污染擴大」的義務而已。易言之，僅是「治標」而非「治本」的整治義務也。

德國法制採取所有權人負起狀態責任的立法模式，乃基於依基本法第十四條第二項「財產權社會義務性」的規定，土地所有權人對其財產標的本即負有維持公共利益的社會義務，對於財產標造成社會的危害，便負有無過失之清除責任，此乃財產權「內容與其界限之立法規定」（德國基本法第十四條第一項），視為對行使財產權的合法限制也。故依德國聯邦憲法法院一貫見解，便不承認狀態責任人承擔整治費用，是為公共利益之犧牲（特別犧牲 Sonderopfer）從而得請求比照公益徵收而獲得補償。

德國法制這種強調土地所有人必須保證其財產標的之清白無暇、不至於危害他人與公眾，對污染之財產不得置之不理，性質上是無過失的責任。然無過失責任可能造成負擔過重的後果，特別是損害是由他人之行為所造成者，例如由他人的污染行為造成土地污染時，則可依聯邦土壤保護法第三十一條第一項規定求償，是為憲法財產權保障原則的實現。這種藉由求償的方式向肇事者請求償還整治費用，經常會發生肇事者已破產、死亡或下落不明的情形（尤其是外國

¹⁹ 本號解釋多數意見卻對聲請人所要求澄清污染行為人，是否包括概括繼承人的問題，認為並未適用該系爭規定而不予受理，似乎認為應由民法繼承關係來論定之。然而應注意民法的繼承關係有所謂的拋棄繼承之制度，德國法制特別排除之，即表示應與民法的繼承相區別。這恐怕也是本號解釋多數意見未顧及之處。

公司)，則求償無門的情形會發生，因此德國聯邦憲法法院在二〇〇〇年二月十六日的判決中，將「禁止過度」（übermaßverbot）的原則（即比例原則）納入作為減輕狀態責任的要件²⁰。行政機關及法院在個案時都必須斟酌以下的要素²¹，例如：以整治後的市價作為整治費用的上限、考慮土地所有人是否為受害人、該土地是否為財產的重心及生活所繫、獲得土地時是否認知將來義務的可能及事實上是否存在其他值得信賴的情形。

故德國課予土地所有人之狀態責任，也引進「期待可能性」之理念，若土地所有權人必須承擔全額整治費用不具有「期待可能性」時，即應減輕其承擔之額度，其他部分由「公力」加以承擔。故土地所有權人有無預知負擔的風險時，由主管機關在個案來予以判斷，行政法院亦可加以審查，主管機關有無善盡責任也

德國聯邦土壤保護法的立法模式，針對立法時已經存在的污染事件，也有處理的必要。雖然該法未有明文規定溯及既往的效力，惟條文意旨明白地承認，只要污染的狀態沒有清除，即有依該法負起整治責任。易言之，不在於污染行為終了與否，端視污染狀況是否清除。

德國的立法模式很容易被認為是「不純粹溯及」的類型。德國法院也常持此見解。然應注意的是，德國立法例明確地對該法實行前的污染行為人課予整治義務，污染行為人並不會感到意外，因為該法具有聯邦法的位階，雖然遲至一九九八年才制定。然各邦的警察法(環保护法)對土壤污染人的

²⁰ BVerG,1 BvR 242/9/1 vom 16.2.200, 參見林昱梅，土地所有人之土壤污染整治責任及其界限—德國聯邦憲法法院判決 BVerG,1 BvR 242/9/1，刊載於黃宗樂教授六秩祝賀—公法學篇（二），學林出版社，2002年，第231頁以下。

²¹ E.Schmidt-Aßmann.F.Schoch,aaO,Rdnr.149；林昱梅，前揭文，第252頁以下。

整治義務，早有明白規定，故聯邦土壤保護法的制定，是將各邦法彙整後，讓法律適用上更為明確且一致，至於原污染行為人依據邦法的整治義務，並未隨者新法的制定而消滅。因此依據警察法的一般原則，污染行為人的整治義務依據存續下來，故沒有所謂產生溯及效果的問題。當然法院也認定這種立法具有溯及性乃有絕對重大之公益，因此可獲得合憲性的支持²²。

這和我國明白地規定溯及既往是完全不同的情況，故直接援用德國聯邦土壤保護法的法理，來論究我國之透過土污法立法，來增加原污染行為人所未有的法律義務，兩者情形完全不同，此差異性也見諸於主管機關所委託之研究計畫結論之中，並作為區分兩國法制差異之處以及我國不採取德國制度，可能產生的問題也²³。

德國法制兼採行為責任制與狀態責任制，但重心仍然置於狀態責任制之上（日本在二〇〇三年實施之土壤對策法亦採此制度），對於土地所有權人的整治義務，亦有減輕的條款。另外舊有污染狀態既是主要規範對象，故針對污染行為人與狀態責任人權利的分配有詳細規定。例如狀態責任人支付整治費用後，而後得知行為責任人時，則有長達三十年的償還請求權（德國聯邦土壤保護法第二十四條二項），而非適用民法較短的請求權時效，顯示出德國法是採取「實事求是」方式來整治長久的污染問題²⁴。

3. 拼湊制：我國的立法模式，外觀上大致上採行美國的

²² 參見各國土污法規及具體案例之研析—德國法，收錄於土壤及地下水污染整治業務推動、研修及求償諮詢計畫附冊五，環境保護署委託研究計劃，2007年，第5-72頁。

²³ 參見：各國土污法規及具體案例之研析—德國法，前揭文，第5-79頁。

²⁴ 另外德國土壤法也有規定在本法實施後的土地移轉人如知有造成污染的情形，幾乎要承擔起終生整治義務。但購買土地後才發現有污染時，儘管仍有清除義務但信賴當時之法律且符合當時法律之規定時，即可享受信賴利益之保護，都是強調善意保護的原則。（見同法第四條第五項）

制度（包括設置整治基金，以及名似實不像的所謂「潛在污染人」），但特別強調「肇事者負責」（污染者付費原則）採行溯及既往的規範模式。乍看之下，頗符合德國的立法模式，專以消除「立法時的污染狀態」，為立法目的。在法律合憲性解釋上，也掉入了「污染者本應有繼續清除污染源的窠臼」，這也是本號解釋多數意見的立論。然而卻忘了，德國法令早已周全規範污染行為人之整治清除責任，我國整體環保法制發展甚晚，而警察法又未進展到規範企業之環保責任程度，以致於行為時及行為終了後，並未規範完善的整治義務。故活生生套用德國模式，便產生水土不服之症。

而德國甚將整治之主力置於狀態責任者（所有權人）之上，又不許概括繼承者其責任，故永遠可找到積極承擔整治責任者，配合比例原則的適用，必要時由公力來分擔整治費用，能更有效達成整治目的。

我國將整治責任集中在污染行為人之上，且回溯課予整治義務，可謂「暢快淋漓」，讓污染人承擔完全整治責任。然而雖承繼美國法嚴格責任與溯及責任，然未採取美國法制之考慮到污染時間久遠，查證不易，故有特設「推定」實施污染行為之「潛在污染人」，讓責任分擔更為可行；其次又針對可能的「無責性」，而制定具有信賴保護性質的減輕與免責條款，來實踐衡平原則。

反觀我國法制拼湊立法，「師其形，而未師其意」，造成了只向污染行為人課其責任，而仿美國制度成立的「潛在污染人」—即德國制度下之狀態責任人，卻不用負擔整治義務，導致我國土壤污染防治極易變成「負責者難尋」後果，

甚至因無力整治，而將爛攤子丟給國家社會來承擔²⁵。

至於仿效超級基金成立的整治基金，更沒有想要成為積極承擔整治義務的要角，而扮演補助性的角色，難怪成立十餘年僅有極少數的案例也。故變成「畫虎不成反類犬」的「非超級基金」之角色也²⁶。

對如此的立法模式，其能否提供最大能量的整治功能實在難以樂觀看待，且責任單單交由未必具有整治能力，原污染行為人來承擔，多數意見還認為此種立法選擇乃是「符合社會正義、增進經濟效率及維護國家財政」，恐怕未免過譽也。

四、結論：莫讓我國國土陷入「淪陷三部曲」—由「美麗土地」先變成「創傷土地」，最後淪為「受詛咒之土地」

誠然為妥善有效處理我國日益嚴重的土壤與地下水污染，勢必要在符合法治國家原則與兼顧有效性的雙重目的下，制定出法律規範。現行法在立法時恐未對法治國家原則進行深入的探究，且墨守「污染者付費」原則，以犧牲法治國家重要的「法律安定性」與「可預見性」原則為代價，制定具有懲罰性質的立法，不免含有濃厚的民粹思想²⁷，可以想見，對即使仍有給付能力的原污染行為人，會造成實質上

²⁵我國在土污法立法時一度曾考慮課予土地所有權人整治義務，但考慮可能造成龐大的訴訟量，遂放棄之。改採土地所有人有重大過失，方承擔之。參見蔡玉娟，前揭文，第160頁。

²⁶以環保署提供的資料顯示，本法實施後（民國九十年至一〇一年），利用整治基金代墊支應的污染整治案件，共有十一件，扣除本號解釋原因案件（中石化安順廠）三件，則僅有八件而已，但以二〇一二年環保署所提的全國廢棄工廠土壤及地下水污染潛勢成果報告，卻指稱臺灣的工廠廢棄、異動等頻率堪稱全世界第一，例外又據「全國農地重金屬污染潛勢調查成果報告」所言，截至一〇〇年底，全國各縣市農地被污染，共計2286筆，面積506.76公頃。相形之下獲得基金整治者案件可謂少之又少。

²⁷德國聯邦憲法法院前院長H.J.Papier，也曾嘆謂：「對土污法的清除責任，尤其對已廢置的工廠之原所有權人，視為整治義務人，乃採取「肇事者負責」之政策，是將政治用語轉化成法律用語，而忽視了對法律義務的認定，必須對警察法及相關法制做通盤與深入的研究，方可論定老舊污染的責任歸屬問題」。見H.J.Papier, Die Verantwortlichkeit für Altlasten im öffentlichen Recht, NVwZ1986, S.259.

的不公²⁸，而對時代久遠的污染行為人，則可能因財力不足無力整治，使污染狀態無法獲得合法清除與妥善處理。此種立法政策選擇並非上策。

本席以為，吾人針對此不論已開發國家或開發中國家都會面臨的土壤與地下水污染問題，應當秉持勇敢與正面回應態度，並採取四個基本立場：第一，採取「措施性法律」的立法模式，以功能至上為導向；第二，為維護重大公益，可明白承認並採行溯及責任，並將轉型正義的理念導入；第三，務必操持「勿苛求他人太甚」精神，導入衡平責任理念，從而在行為人缺乏「可預見性」或具有值得信賴保護等情形時，應有免責或寬鬆之規定。第四，正視「歷史共業」的史實，許多高污染的老舊產業，不少都是當年經濟發展所遺留，除了堅持「污染者付費」原則外，是否也應考慮「獲利者分擔」原則，適度藉由公力整治的方式，介入與分擔之。

本席要特別強調，我國土污法的制度，未能採納德國狀態責任制之立法，讓土地所有權人積極承擔起整治義務，然該所有權人本身卻是整治義務完成後的直接受利者，卻不必分擔任何整治費用，不難想見勢必要求污染義務人竭盡整治之能事，或有過度誇張污染程度與要求污染行為人負擔過重整治義務之嫌。

在歷史的共業上，本席已經指陳，許多產業造成污染行為當時都基於政府有意實施之低標準的環保規定，其污染行為本身也並非完全非法，同時在我國實施工業化時由許多工廠的污染設備與要求，都反應在其產品價錢的低廉，增加外

²⁸ H.J.Papier 亦認為，當時企業主並沒有受到主管機關對有污染之虞之行爲，所給予的處分或其他足以擔負法律責任的命令，因此沒有產生法律義務可言。故不能在日後的新定法律中，追溯企業主當時已經產生「概括與抽象」之維護公共安全之警察義務，即連繳付整治費用（Kostensatzpflicht）的義務，也不復存在。見 H.J.Papier,aaO.S.262.

銷競爭力，並提供廣大的就業機會，造成國家社會與個人的「雙贏」。然這些受益者是否也應當和所謂的「污染者付費」一樣，與「得利者分擔」原則相連結乎？就此而言，這些低標準的環保事業既然有功於我國工業基礎與經濟規模的建立，其污染也多少應具備「歷史共業」，是否應當考慮由「公力負擔」(Lastenausgleich)的方式，由整治基金會或政府稅收來予以分擔，如此更有效率來達成污染狀態的解決？尤其是臺灣地小人稠、經濟產業的發展有幾乎在短短的二十年內完成。這種「迅速勃興」的經濟奇蹟，政府環保要求質量完全是有意犧牲，而當時眾多繳交高額納稅及提供工作機會的企業，無法預知其產業會在二、三十年後需承擔高額的整治費用，豈可獨苛責這些企業乎？

若原污染行為人的確非法且惡性重大，或仍繼續經營企業而獲利時，上述的免責條款則不適用之，是為當然。這也是美國之採取行為人責任制與德日採行狀態責任制，均會採行衡平制度的理由所在。

法國十九世紀末大文學家左拉，在他著名的小說「土地」的結尾，對人民賴以生存的土地，曾經有一段生動的描寫：

「人們可以燒燬掉房屋、但毀滅不了土地。土地是人類的乳母，依然存在那裡。它有的是時間與空間來養活耕種它的農夫……。土地上同時也會有痛苦、血淚與令大家受苦的一切；任何會激起它的憤怒與抗爭，都在啃食土地，並污染其榮譽……。但土地仍是我們的慈母，我們從它那裡來，終究有一天也要回到它那裡去²⁹。」

左拉雖然是形容那些農地上所有權所衍生的爭議與人

²⁹ 左拉，土地，收錄在「左拉全集」，畢修勻譯，山東文藝出版社，1993年，第480頁以下。

生之悲歡離合，這一句「土地上同時也會有痛苦、血淚與令大家受苦的一切」，是否也可形容現代工業發展後，大量的污染對土地的侵犯？而左拉同樣也提到的「任何會激起它的憤怒與抗爭，都在啃食土地，並污染其榮譽」，是否也是提醒我們後代子孫應當要為土地的「尊嚴與榮耀」，負起抗爭與護衛的責任？

本號解釋已經觸及到我國土地污染應當如何有效與妥善整治的神經線，若現行法的整治方向，果如本席在前文中剖析者，已經失了偏鋒，而有走上岐路之危險，立法者應當嚴肅面對之，制定合理且有效的整治義務，否則以不切實際與空泛的規定來追究污染行為人，又無法發揮預期功效時，本席擔心今後可能會產生嚴重的副作用：污染工廠或企業之負責人，為追求短期利潤，而秘密污染土壤或地下水後，為逃避可以長達「終其一生」的整治義務，採取「賺飽後一走了之」的「金蟬脫殼」之計。屆時儘管可依據法律課予其整治義務，恐只留下「求償無門」的結果而已。

本席以為，懷抱愛護這個美麗寶島之心者，應當在這片土地受傷後，給予最好「療傷止痛」的醫方，從而立法者理應採行最有效的立法模式，而非拼湊出高調與華而不實的「紙面上規範」而已。觀乎我國土污法實施已逾十三年，不少受傷的土地是否已經回復健康的原貌？恐怕仍是一片瘡痍。土污法立法模式的粗糙，恐不能推卸其咎！然而多數意見卻對修法建議與檢討，卻不願多費一詞以提醒之，也是本席不能贊同之處。

若我國不能努力與立即起而拯救這些已污染日久的土地，則很可能淪入「國土淪陷三部曲」之中，首先由「美麗

土地」，變成「創傷土地」，最後變成無藥可救、各類毒物所污染、導致人畜皆不能生存之「受詛咒之土地」也！