



環境資源不法利得與環境污染事件判決於環保正義之探究－ 以高雄之半導體廠排放污染物事件為例

程立民^a、王信文^{b*}

^a大葉大學管理學院博士候選人、臺中市政府法制局 編審

^b國立彰化師範大學企業管理學系 副教授

摘要

邇來環境汙染及食品安全等公安事件頻傳，各界對業者等獲取不法利得的呼聲甚囂塵上，行政罰法雖設有「追繳不法利益」之規定，明文不受罰鍰最高額度之限制，藉以達成有效裁罰之目的。然「不法利益」如何認定？學界及行政法院判決迭有爭議，有待進一步加以釐清。本研究以文獻分析法試圖從行政罰理論、行政執行法及行政實務等視角分析有關行政罰上不法利得的理論及實務，首先探討行政罰上不法利得的背景及定位；其次論述在行政罰法實務運作及爭議；第三部分評論臺灣高等法院高雄分院 103 年度矚上訴字第 3 號判決，提出法制等建議。最後，則分析現行法制，並提出修法建議，期能增益行政罰法機制，落實政府施政效能及司法威信，兼顧當事人權益及社會公義。

關鍵字：環境資源、環境污染、不法利得、行政罰法、環保正義

*通訊作者：王信文
email：shinwen@cc.ncue.edu.tw





壹、研究背景與動機

邇來環境汙染及食品安全事件頻傳，民眾對於行政及司法機關就業者不法行為，莫不義憤填膺，特別是民眾對於「環境正義」的呼聲甚囂塵上，希望能「治亂世用重典下」予以重罰。對於環境正義的要求，不僅具有哲學上的意義，在實務界也應該加以落實。在行政實務上。罰鍰是執法工具中使用最方便及頻繁的手段，裁處罰鍰時須引用行政罰法規定及其他特別法為依據，決定罰鍰額度時，應就裁量基準所規範的各項審酌因素綜合考量。但在行政機關裁罰額度的計算上，受限部分法規法定罰鍰額度過低，或裁量基準的審酌因素規範未為完整，致使違法獲取不法利益者實施違法行為而未受合理的制裁，無法發揮剝奪不法利益的功能，無助於實現環境保護等公益目的，是以近年來，在行政裁罰上已漸採用不法利得的法理來加重處罰。

行政罰法之罰鍰寓有「壓制功能」、「預防功能」及「剝奪不法所得」(洪家殷，2006)等功能，目前在行政罰法中，就前述不法利得的計算及裁量基準係規範於第 18 條及第 20 條規定，但如何搭配不法利得法理做允當精確的計算，目前不論是德國或美國等學界及實務界容有不同意見，特別是在計算方式上屢有爭議，致機關裁罰之行政處分屢遭救濟撤銷或要求另為適法處分，未如預期順利追繳到不法利得，遂有「總額說」及「淨額說」等理論之爭議，亟待釐清。

在行政實務上，為了回應輿論等的要求，行政院環保署已經率各機關之先，採取該法理而落實在各項行政裁罰作為及相關法規上。以該署「環境影響評估監督及裁處不法利得作業要點」為例，依其總說明，之所以納入追繳不法利得之法理，在於「現行環境執法實務，為收到壓制及預防違法之效，以裁處罰鍰為主要的制裁方法；然違反本法上義務之行為，可能同時有依法應支出之防治(制)措施成本，因違法未採取措施而未支出之不法利得。傳統裁處罰鍰之慣行，並未審酌除去不法利得，不僅不符合環境正義，且影響企業公平競爭，不啻有鼓勵污染違法之疑慮，而無環境執法實效。」

然而，即便環保署已率先立法，但就不法利得的法理的定位及計算方式等，法界仍人言言殊，未明朗於一尊的論述。本研究首先探討「行政罰上不法利得」的背景及定位；其次論述在行政罰法實務運作及爭議；第三部分評論臺灣高等法院高雄分院 103 年度矚上訴字第 3 號判決，比較其他國內外相關之重要環境判決，及從環境正義的觀點下辯證。最後，本研究分析現行法制，並提出修正行政罰法的具體意見，期能增益行政罰法機制，落實政府施政效能及司法審查之威信，且兼顧當事人權益及維護社會公平正義。





貳、不法利得理論及實務

一、不法利得理論法制背景

行政制裁在傳統認定上，具有事後警示的意義。承前述，在負有壓制、預防及剝奪不法所得的設計理念下，美國法學者多認為係屬「嚇阻模型」(deterrence model)。該模型影響美國法界深遠，不論是行政法或刑法都受到影響。就美國行政法學有關處罰理論，其最有力的見解係百餘年前的聯邦最高法院大法官霍姆斯(Holmes)於其名著「法律之道」(The Path of the Law)所提出之「壞人論」，該理論係霍姆斯大法官於1897年在波士頓大學的演講中所提出之，其認為(Holmes, 1897)在進行法律之設計與研究時，應將人設想為只關心其行為所可能對他產生之後果，而很少有良心之考量之人。「嚇阻」係以如何除去行為人違法行為之誘因為考量，並採取「理性行為人」之預設。所謂「理性行為人」係援用經濟學上概念，亦即人在決定是否採取某一行為時，是在計算此一行為可能產生之利益「理性選擇」，而不考慮道德等非基於利害計算之因素；換言之，行為人在決定是否為違法之行為時，是考慮不法利得減去可能受到之處罰(罰鍰金額乘以執法機率)後，如果預期之結果為正值，行為人就會選擇違法。基於此種假設，可以得到一個推論：要除去違法之誘因，罰鍰金額至少必須超過違法可得利益，才會有嚇阻之效能。因此，必須以除去違法可得之利益做為罰鍰審酌之基底，並提升執法之機率，將罰鍰之金額應提高以抵消執法之黑數。此一理論，在學理上稱之為「嚇阻模型」(張英磊，2013)。

嚇阻模型的理論，影響了其他各國有關行政罰法的設計，我國亦不例外。只不過在原本嚇阻目的以外，另外引進關於不法利得的制度設計，也非無討論的空間。就此，林明昕(2007)認為行政機關對於不法利益之追繳，係透過裁量權限令行為人或他人受經濟上不利益，達到剝奪不法獲利為目的，此屬行政機關之核心職能，屬法之所許，亦為行政罰法第18條之剝奪不法所得利益之功能。

所謂「不法利益」，林明鏘(2013)認為，依文義解釋及目的解釋，原則應該限於積極增加之經濟上利益，即係對行為人所為具有非難性行為所得之利益，具有剝奪其利益之預防性質，而不包括消極之應支出而未支出部分，即為避免增加營運成本；因此其本質係補充罰鍰處分之漏洞，不具民事罰之性質，以杜絕例外處分之濫用。但承前述，近年來在環境污染及食品安全上的諸多社會事件影響下，亦有論者認為應兼及消極之應支出而未支出部分，以擴大嚇阻作用，此節容後詳述。

不法利得四字，雖未明文現於我國實定法律條文，但行政罰法規定中已於第18條及第20條規定規範有不法利得的理論依據：





第 18 條：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。前項所得之利益超過法定罰鍰最高額者，得於所得利益之範圍內酌量加重，不受法定罰鍰最高額之限制。依本法規定減輕處罰時，裁處之罰鍰不得逾法定罰鍰最高額之二分之一，亦不得低於法定罰鍰最低額之二分之一；同時有免除處罰之規定者，不得逾法定罰鍰最高額之三分之一，亦不得低於法定罰鍰最低額之三分之一。但法律或自治條例另有規定者，不在此限。其他種類行政罰，其處罰定有期間者，準用前項之規定。」

第 20 條：「為他人利益而實施行為，致使他人違反行政法上義務應受處罰者，該行為人因其行為受有財產上利益而未受處罰時，得於其所受財產上利益價值範圍內，酌予追繳。行為人違反行政法上義務應受處罰，他人因該行為受有財產上利益而未受處罰時，得於其所受財產上利益價值範圍內，酌予追繳。前二項追繳，由為裁處之主管機關以行政處分為之。」

其中行政罰法第 20 條規定，係參酌德國違反秩序罰法第 29 條之一的立法例(即補充性原則，例外原則)而來。德國違反秩序罰法第 29 條之 1 之第 1 項之規定為「行為人為某一應科處罰鍰之行為或因該行為而受有利益，但未因該行為而受罰鍰處分者，得於其所受利益之價值範圍內，追繳其相當之利得。」；第 2 項「(二) 行為人為他人實施某一應科處罰鍰之行為，並因而受有利益者，得於第一項規定所受利益之價值範圍內，追繳其相當之利得。」，二者之差別在於行為人係為自己或他人利益所為之行為。復依行政罰法第 20 條立法說明：「為填補制裁漏洞，防止脫法行為，以符合公平正義原則，對行為人為他人利益而實施行為，致他人違反行政法上義務應受處罰，而行為人受有財產上利益但未受處罰，或因行為人違反行政法上義務應受處罰，而他人受有財產上利益但未受處罰時，為避免該行為人或該他人仍保有不當利得，有失公允，爰賦予裁處之主管機關裁量權，得以行政處分就該行為人或該他人所受財產上利益價值範圍內酌予追繳。」。林明鏘(2013)認為，行政罰法第 18 條第 2 項與第 20 條追繳不法利益之處分，在我國均屬「行政罰」之一種型態，應受行政罰法之可歸責原則限制，而且與罰鍰處分得各自獨立，視為二個行政罰，得分別受到司法機關審查；從司法院大法官釋字第 503 號解釋 也可以導出這樣認定。

理論上，違反行政法上義務即應受到處罰(蔡震榮、鄭善印，2008)；惟實務上，難以審酌判斷，甚至能否適用行政罰法也是疑問，端視行政機關處分之性質而論。以內政部營建署 98 年台內營 0980064342 號函為例，該函(內政部營建署，2009) 謂「行政罰係指違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰等之裁罰性不利處分。如其處分係命除去違法狀態或停止違法行為，或屬預防性不利處分、保全措施或行政執行方法者，與行政罰之裁罰性不同，非屬裁罰性之不利處分。」；再如最高行政法院 104 年度判字第 157 號判決「按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，蓋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，此類『預防性（或管制性）不利處分』目的不在非難，當無行政罰法之適用。」是以，如行政機關之處分係命除去違法狀態或停止違法行為，或屬預防性不利處分、保全措施或行政執行方法者，在適用不法利得理論時，尚要考量前述的實務見解，無能適用行政罰法相關規定，而不應在民粹甚至是假藉環保正義的呼聲下恣意擴張範圍。職是之故，不法利得理論之運用，仍應遵守原本行政罰法之原則及界限。

二、不法利得的立法趨勢及計算

行政罰法雖已有前述不法利得的相關規定，但在運用上，行政機關則多所謹慎，在實務上並未詳加運用；學界則已就追繳不法利益之財產上範圍及運作，提供了理論上基礎(陳清秀，2008)。蔡志方(2006)認為，有關不法利得理論的導入，牽涉到行政罰的審酌加減及擴張，並且影響到人民權益，已經非能透過便宜主義為之(蘇詔勤，2004)。是以，國內行政機關，仍多在研議當中，試圖在目前法制下，將不法利得理論納入其主管法規中。但因為國內行政法規繁多，對於違反行政法上義務者之處罰規定，散見於各行政法律及自治條例，諸多法規互相關聯，修法容非易事。且目前行政罰法在實務運作上雖賴司法院解釋、行政法院判例或判決及行政解釋作為依循，惟常因時空變遷或具體個案之考量，亦屢生爭議。因之，不宜貿然訂定不法利得之相關規定，應審慎思考如何在現有行政罰法體系下，研擬共通適用之統一性、綜合性法律可資遵循；否則輕率實施不但嚴重影響行政效能，斷傷政府威信，更有失公平正義，難以保障人民權益，管見以為，制定得以共通適用之不法利得明文法規，避免適用落差，並健全法制，誠有迫切需要。

然在此之前，已有行政院環保署建置其不法利得之法制，殊值參考。該署在近年內，就不法利得理論的立法/修法，已分別訂定及修正法規如下：

- 101年3月12日以環署綜字第1010019506A號令訂定「環境影響評估監督及裁處不法利得作業要點」。
- 101年3月12日以環署綜字第1010019486A號令修正「違反環境影響評估法罰鍰額度裁量基準」第2、4點。
- 101年4月17日環署土字第1010030492號令修正「違反土壤及地下水污染整治法裁罰基準」。
- 101年7月26日以環署毒字第1010062923號令修正「違反毒性化學物質管理法處罰鍰額度裁量基準」。
- 101年1月13日以環署水字第1010004164號令修正「違反水污染防治法裁處不法利得稽查及裁處作業要點」。
- 104年10月19日以環署水字第1040083906號令修正「違反水污染防治法罰鍰額度裁罰準則」。





- 101 年 11 月 2 日以環署空字第 1010098996 號令修正「交通工具違反空氣污染防制法裁罰準則」。
- 101 年 11 月 23 日以環署空字第 1010106156 號令訂定「違反室內空氣品質管理法罰鍰額度裁罰準則」。
- 102 年 3 月 4 日以環署空字第 1020016425 號令修正「公私場所違反空氣污染防制法應處罰鍰額度裁罰準則」。

除上述的法規訂定及修正外，就不法利得之計算方式上，依該署 101 年 10 月 3 日環署督字第 1010075853 號函，也提供了區分為兩種算法，分述如下，並列表闡明之：

- 當不法利得低於法定最高罰鍰額度者：依「裁量基準」或「裁罰準則」附表計算罰鍰(A)並評估不法利得(B)，將(A)及(B)合計總額後：該罰鍰逾法定罰鍰最高金額者，以法定罰鍰最高額裁處之；未達法定罰鍰最低額者：以法定罰鍰最低額裁處之。
- 當不法利得高於法定最高罰鍰額度者：以不法利得裁處之。

表 1 衡量不法利得與法定最高罰鍰額度之裁處判斷

項目	裁量基準附表計算	不法利得	合計	罰鍰	備註	
一、不法利得(B)高於法定罰鍰最高金額時	A (15 萬)	B (200 萬)	A+B (215 萬)	B (200 萬)	以不法利得之金額 B 裁處	
二、不法利得 (B) 低於法定罰鍰最高金額時	1.當 A+B 高於法定罰鍰最高金額 C 時	A (15 萬)	B (145 萬)	A+B (160 萬)	C (150 萬)	以最高法定罰鍰金額 C 裁處
	2.當 A+B 低於法定罰鍰最高金額時	A (15 萬)	B (100 萬)	A+B (115 萬)	A+B (115 萬)	以 A 與 B 合計之總金額裁處
	3.當 A+B 未達法定罰鍰最低金額 D 時	A (15 萬)	B (5 萬)	A+B (20 萬)	D (30 萬)	以法定罰鍰最低金額 D 裁處

資料來源：本研究整理





這樣的算法符合現行行政罰法之規定，在理論分類上，係屬於德國法學界所稱之「內涵說」，即將不法利得視為處罰總額的最上限，而非除不法利得外，另外處行政罰的罰鍰之「外加說」。本研究將於次節進一步討論理論分類的爭議。

三、不法利得理論的爭議

(一)內涵說與外加說

「內涵說」依照德國法學界認為，係將不法利得視為處罰總額的最上限；「外加說」則除不法利得外，得另外處行政罰的罰鍰。依李惠宗教授(2015)見解，我國行政罰法第 18 條雖採「內涵說」，惟為了貫徹不法利得的處罰效果，建議採「外加說」。

(二)總額說與淨額說

「總額說」又稱總額收入原則 (Bruttoprinzip) (李惠宗，2015)，係指因違反行政法義務行為所直接獲得之經濟利益的總額，不需減除其進貨成本、稅捐成本、必要人事管理、行銷等費用等支出，視同全部皆屬不法利得。至於此一「經濟利益總額」再有所投資或其他措施而衍生之利益，則不在其內。

「淨額說」又稱淨額利益原則 (Nettoprinzip)，係指因違反行政法上義務行為而取得經濟之利益，應扣除其取得該不法利得之特別支出及法定費用(如稅捐)、規費等必要成本。德國實務上基本上採此說。但德國實務認為固定成本如社會保險費用(類似我國勞工保險費)、薪水、其他保險費等則不得扣除。

論者認為(林明鏘，2013)，追繳不法利益處分性質上雖類似於刑法第 58 條之酌量加重罰金規定，但非完全與刑法作相當解釋，而應作「補充性原則」定性，此由其「利益」文義解釋，不得完全依憑刑法上「併同處分」之概念為之；而應嚴格解釋得枯竭「不法利益」之範圍，只限於因違法行為直接積極增加之經濟上利益。消極上之「應支出而未支出」並非當然屬「不法利益」，而應嚴格計算之；且「不法利益」亦應扣除成本，不能徒採「總額說」，僅形式計算，避免濫用本條規定，規避憲法及行政法上之罪刑(處罰)法定主義。我國多數學者採之。

(三)計算上的困難

在認定上，行政機關應受到行政法上原理原則的拘束，在不法利得之衡量判斷上，須仔細判斷市場影響因素及廠商經營成本結構等，避免流於恣意及違反比例原則等，此在行政機關公務員的知識背景上，諒非易事。而就不法利得之計算方式，需要經濟學者與會計學者加入研究，以避免純憑直覺之恣意認定。尤其以不法利得之觀念提高罰鍰上限以及不法利得之追繳的運作，使人民限於不明確之法律狀態，更有需要儘速以經濟以及會計之學理，確立計算之





公式，使其運作不至於浮濫(張英磊，2013)。行政院環保署之立法例，雖不無討論空間，但總算是對不法利得法制之建構有了好的開端。誠如前述引介美國法上的嚇阻模型，如要嚇阻行為人未來可能地鋌而走險，有賴精確地計算足以讓其卻步的門檻；而在計算不法利得的公式上，首要確定係採何種學說，未來在個案上，建議邀請法律、經濟及會計等專家籌組專案委員會來認定並計算不法利得，避免有所偏頗。如此科學性的設計，相當程度是受到美國環境正義理論的啟迪，該理論數十年來已經成為美國在環境保護行政及司法實務上判斷的標準，本研究也期盼未來能對本土實務產生影響。

參、從環境正義觀點論臺灣高等法院高雄分院 103 年度矚上訴字第 3 號判決

一、環境正義的意涵

環境正義 (Environmental Justice) 一語，在目前國內諸多環保運動及文獻中斑斑可見(如陳文俊、陳建寧、陳正料，2007；楊勝欽，2010；詹順貴，2011；范玫芳，2012)。紀駿傑、蕭新煌(2003)定義為「社會大眾都應享有社會資源的公平分配及永續紀用，以提升人民的生活素質，而且每個人、每個社會群體對乾淨的土地、空氣、水，和其他自然環境有平等享用的權利」；一個社會能否邁向永續，環境正義原則的落實是必要的前提。

但是，以上環境正義的定義，容與美國環保署有所差異，依照美國環保署環境公正辦公室官網的定義為「Environmental Justice is the fair treatment and meaningful involvement of all people regardless of race, color, national origin, or income with respect to the development, implementation, and enforcement of environmental laws, regulations, and policies. EPA has this goal for all communities and persons across this Nation. It will be achieved when everyone enjoys the same degree of protection from environmental and health hazards and equal access to the decision-making process to have a healthy environment in which to live, learn, and work.」；美國環保署官網上的中文版本則定義為：「在制訂、實施、執行環境法律、規章與政策時，確保人人享受公正的待遇並且能夠有意義地參與，而不分種族、膚色、原國籍或收入水平。

公正待遇意味著任何一個群組（包括種族、民族或按照社會經濟條件劃分的群組）都不應當不合比例地承受工業、市政或商業活動所產生的不良環境影響，也不應當不合比例地受到聯邦、州、地方政府和部落的計劃與政策的影響」。國內外的定義雖有差異，但論者認為，環境正義這一名詞的解釋可以是多義的，從而，它的意義也可以隨著不同的脈絡與需要有不同的解釋；而美國的環境正義經驗，限縮在與倫理無關的技術層次，學說的討論越來越集中在如何科學的計量正義，討論的主題也漸次移轉到計量單位、計量標的劃定、計算方法等議題，此等演變明顯偏離了環境正義的原始關懷，也限縮了我們從環境正義規範中推演出其他正義規範的可能性(黃之棟、黃瑞祺，2009)。





因此，即便環境正義蓬勃的發展的美國有諸多取法之處，本研究毋寧採取另外一條路，而採取比較偏向本土的環境正義見解，試圖在兼顧行政罰法理論下，來分析以下的實務判決，特別是本研究所專注地日月光半導體製造股份有限公司在高雄排放汙染物事件。

二、臺灣高等法院高雄分院 103 年度矚上訴字第 3 號判決

(一)背景事實（引自臺灣高雄地方法院 103 年度矚訴字第 1 號刑事判決）

邇來在國內最有名的環境汙染事件之一，即為日月光半導體製造股份有限公司在高雄排放汙染物事件。該背景事實依臺灣高雄地方法院 103 年度矚訴字第 1 號刑事判決略以(當事人姓名改以 A,B,C,D,E,F,G 代替)：

1. A 係擔任日月光半導體製造股份有限公司（下稱日月光公司）廠務處處長，負責掌管該公司 K1 至 K15 廠廠務，及管理、監督該處下轄風險暨環安衛管理部、廢水組等部門；B 係廢水組主任，負責廢水組之運作、監督及管理；C、D 均係廢水組工程師，D 為日月光公司 K7 廠（址設高雄市○○區○○路 000 號 8 樓，下稱 K7 廠）廢水處理專責人員，負責操作與維護該廠廢水處理設施，C 主要負責 K4、K7、K9、K11 及 K12 廠水質檢測工作，並於其他廢水組工程師請假時擔任職務代理人，渠等均為日月光公司之受雇人。緣日月光公司委託漢華水處理工程股份有限公司（下稱漢華公司）於民國 102 年 10 月 1 日 9 時許，派員至 K7 廠 6 樓純水組更換鹽酸儲桶管線之止漏墊片（下稱更換工程），因進行該項工程須關閉管線閘門、並將部分管線內鹽酸排出，惟此舉將使鹽酸儲桶所設置感應器誤判鹽酸量已至低位而自動進行補充程序，又漢華公司員工曾進良、吳敏正未及通知 K7 廠人員停止上述自動補充程式設定，導致施工期間（約半小時）仍不斷自動補充鹽酸，造成約 2.4 噸鹽酸溢流並循管線流入 K7 廠廢水處理系統之酸鹼中和池（V3）內，遂自當日 9 時 30 分許起，K7 廠廢水處理系統中廢水 pH 值（酸鹼值，下稱 pH 值）開始急遽下降（過酸），以致運作程序發生異常，無法依原定程序有效處理廢水所含鎳（Nickel, Ni）、銅（Copper, Cu）等有害人體健康重金屬，進而使放流水中鎳、銅及懸浮固體（Suspended solids, 下稱 SS 值）含量均逾越法定排放標準。

2. 又依 A、B、D 及 C 等人歷來管理、操作 K7 廠廢水處理系統職務上之認識，均知悉該廠製程所產生廢水原含有鎳、銅等有害人體健康重金屬，須透過廢水處理系統先在混凝池（V5）、膠羽池（V6）前將 pH 值調整為 8 至 10 之間（偏鹼性），方能透過膠羽化等一系列化學反應，使重金屬凝聚形成膠羽粒子沈降於沉澱池（V7），嗣抽至污泥濃縮池（V8）脫水成為含水量較低之污泥，且該等污泥性質上屬於廢棄物清理法所定有害事業廢棄物，其餘廢水則向外排放至後勁溪；另倘 pH 值未能於上述各池達到前開標準（8 至 10 之間），除先行添加液鹼加以調整外，若仍無法有效改善，應依該廠廢水處理應變措施啟動回抽再處理程序（自 V9 池回抽至 V3 池或 K12 廠重行處理）或自 V3 池將未處理廢水逕導入 K12 廠處理，甚而預見此等





措施猶無法有效改善水質時，應積極建議採取停工措施，且 A 依其權責亦得諭令 K7 廠製程暫時停工，藉以避免含有前開有害事業廢棄物之廢水向外排放等情甚詳。於 102 年 10 月 1 日。

D 原係因病請假，委由 C 擔任其職務代理人，詎 C 於 10 時許經現場人員通知各池水質過酸之異常情形後，先進行初步 pH 值檢測、清洗 V4、V5 及 V9 池感應器並加大液鹼投放量（V4、V5 池），仍未有效調整 pH 值至標準範圍，竟先後與 D、B、A 共同基於任意棄置有害事業廢棄物之犯意聯絡（分別自渠等知悉水質異常情況時起），僅於同日 11 時 30 分至 12 時之間以電話通知 D，經 D 告知先向純水組確認有無異常，C 即前往一樓發現鹽酸儲桶已空、但馬達仍持續運作補充之異常情況，其後 D 於 12 時 30 分許趕返 K7 廠參與廢水異常處理過程，但渠 2 人亦僅持續實施上述投放液鹼之舉。嗣於同日 14 時許，再由 C 前往 B 位於 K9 廠辦公室向其報告 K7 廠水質異常暨處理狀況，惟 B 是時未為任何具體指示，渠 3 人俱未依 K7 廠廢水處理程序採取上述應變措施。其後高雄市政府環保局（下稱高雄市環保局）人員 E 於同日 14 時許巡察後勁溪發現水質異常，循線前往 K7 廠由 F（另判決無罪，詳後述）陪同進行稽查發現該廠放流水（V10 池）pH 值僅 2.63（排放標準為 6 至 9），E 即當場要求不得繼續排放，隨後 F 以電話向 B 報告 K7 廠放流水 pH 值過酸、不符排放標準一事。B 接獲 F 通知上情後，於同日 17 時許邀同 G（風險暨環安衛管理部經理）前往 A 位於 K11 廠辦公室，向其報告有關 K7 廠水質異常過酸、不符放流水標準，及 V10 池與採樣槽二處檢測導電度不同而疑似欺瞞高雄市環保局稽查人員等情事，然 A 僅當場口頭指示儘速處理，猶未進一步主動瞭解實際處理狀況，或諭命 K7 廠先行停工以減少繼續產生廢水，致令 K7 廠自同日 12 時 35 分許（即 V10 池 pH 值開始下降時起）至 20 時許（水質恢復放流水標準）止，持續排放內含有害事業廢棄物之超標廢水至後勁溪。」

(二)臺灣高等法院高雄分院 103 年度矚上訴字第 3 號判決

對於臺灣高雄地方法院 103 年度矚訴字第 1 號判決判決，當事人不論是高雄地檢署及被告均有所不服，分別上訴至臺灣高等法院高雄分院。臺灣高等法院高雄分院嗣於 104 年 9 月做出 103 年度矚上訴字第 3 號判決，關於日月光半導體製造股份有限公司、A、B、C、D 部分，均撤銷；日月光半導體製造股份有限公司、A、B、C、D 部分，均無罪。其他上訴駁回。

依照該院發布之判決要旨略為：「綜合水污染防治法、廢棄物清理法之立法歷程，本件案發當時有效之水污染防治法、廢棄物清理法相關刑責規定之法定刑，及本件案發後，水污染防治法於 104 年 2 月 4 日修正公布之相關刑罰規定加以觀察，水污染防治法與廢棄物清理法並無特別法與普通法之關係；且廢（污）水與污泥為不同之物質並具不同形態，日月光公司 K7 廠對廢（污）水、污泥之處理方式亦有不同，日月光公司 K7 廠之廢（污）水係經由廢（污）水處理設施處理後以管線或溝渠排放，所排放之廢（污）水非屬事業廢棄物之範疇，不適用有害事業廢棄物認定標準，為行政院環境保護署十多年來一致之函釋見解，與水污染防治法之規範目的及本院之認定無違背，自得採為本案之參考依據；又水污染防治法於 104 年 2 月 4 日修





正公布前，對於本件之『事業已取得許可文件卻排放含有害健康物質之廢（污）水』行為，未為相關罰責規定，應屬水污染防治法立法之疏漏，其後已透過修法方式，於該法第 36 條第 1 項加以規範，故於案發當時亦無該法可加以處罰。廢棄物清理法第 46 條第 1 款所謂任意棄置有害事業廢棄物，係指應依法令規定方式為之而未為，並因有害事業廢棄物係屬具有毒害之物質，若以拋棄之意思而任意棄置，而無積極予以後續處理之意圖或計畫者，對於環境衛生及國民身體健康將發生嚴重之危害。日月光公司 K7 廠於 102 年 10 月 1 日 10 時許發現本件鹽酸溢流事件後，以投放較平日多一倍之大量液鹼方式，中和處理池之酸鹼值，而廢水之 pH 值亦逐漸獲得改善，於持續處理後於當日 20 時許已符合放流標準，處理過程雖有應變處理能力不足、處置方式或許有改進之處，惟應非任意棄置、惡意排放廢水，而與廢棄物清理法第 46 條第 1 款之構成要件不符，故不成立該罪，原判決論處該罪，尚有違誤。」；「本件鹽酸溢流事件發生前 10 年內，高雄市環境保護局對日月光公司 K7 廠之稽查，並無排放廢水所含銅、鎳含量或 PH 值逾排放標準或因此遭高雄市環境保護局裁罰、行政處分情事；且德民橋上游另有 2、3 家電鍍酸洗工廠，同樣有排放含有銅、鎳成分廢水之情形，德民橋下底泥重金屬含量、編號 103-1 魚塢之魚體鎳含量 0.03mg/kg，均係一段時間累積而成，無從即認係因日月光公司 K7 廠長時間或本件鹽酸溢流事件所造成；又檢察官所提底泥及魚體採樣數量僅為單一，並無其他先後時間、同處、同魚塢採樣檢測結果可供對照勾稽，更未能涵括後勁溪其他流域範圍，本件鹽酸溢流事件，是否已具體達到危及環境生態之現實化程度，而有發生侵害結果之可能性（危險結果），並無從由卷證資料獲得證明，因而不符刑法第 190 條之 1 之構成要件，無該條之適用。」

三、臺灣高等法院高雄分院 103 年度矚上訴字第 3 號判決評析

依臺灣高等法院高雄分院 103 年度矚上訴字第 3 號判決雖為刑事判決，但從判決中，可以發現法院對日月光半導體製造股份有限公司之行為已經詳加審視，如「發現本件鹽酸溢流事件後，以投放較平日多一倍之大量液鹼方式，中和處理池之酸鹼值，而廢水之 pH 值亦逐漸獲得改善，於持續處理後於當日 20 時許已符合放流標準，處理過程雖有應變處理能力不足、處置方式或許有改進之處，惟應非任意棄置、惡意排放廢水」、「底泥重金屬含量、編號 103-1 魚塢之魚體鎳含量 0.03mg/kg，均係一段時間累積而成，無從即認係因日月光公司 K7 廠長時間或本件鹽酸溢流事件所造成」、「本件鹽酸溢流事件，是否已具體達到危及環境生態之現實化程度，而有發生侵害結果之可能性（危險結果），並無從由卷證資料獲得證明」，此皆係有利於被告之認定。

這些刑事判決上的事實認定，未來在行政機關就類似事件之不法利得的計算上，都將成為重要的認定基礎。在美國法上，有關於水汙染之預防與管制(WATER POLLUTION PREVENTION AND CONTROL)，係規範於 33 U.S. Code (U.S.C) 第 26 章 (<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/33/chapter-26>)，就裁罰標準的考量，係規範於第 1319 (d) Civil penalties; factors considered in determining amount 考量因素包括：「違法之嚴重程度、經由





違法所獲得之利益（若有）、任何過去違法之歷史紀錄、任何為符合應適用之法令所從事之真摯之努力、對於違法者所造成經濟上之影響，以及其他基於正義所應考量之因素。」(張英磊，2013)(Any person who violates section 1311, 1312, 1316, 1317, 1318, 1328, or 1345 of this title, or any permit condition or limitation implementing any of such sections in a permit issued under section 1342 of this title by the Administrator, or by a State, or in a permit issued under section 1344 of this title by a State,, or any requirement imposed in a pretreatment program approved under section 1342 (a)(3) or 1342 (b)(8) of this title, and any person who violates any order issued by the Administrator under subsection (a) of this section, shall be subject to a civil penalty not to exceed \$25,000 per day for each violation. In determining the amount of a civil penalty the court shall consider the seriousness of the violation or violations, the economic benefit (if any) resulting from the violation, any history of such violations, any good-faith efforts to comply with the applicable requirements, the economic impact of the penalty on the violator, and such other matters as justice may require. For purposes of this subsection, a single operational upset which leads to simultaneous violations of more than one pollutant parameter shall be treated as a single violation.)

是以，從美國立法例的角度來看，日月光半導體製造股份有限公司在本案汙染的嚴重程度（據高雄高分院判決：「檢察官所提底泥及魚體採樣數量僅為單一，並無其他先後時間、同處、同魚塢採樣檢測結果可供對照勾稽，更未能涵括後勁溪其他流域範圍」）、經由違法所獲得之利益（本案未敘明，充其量節省處理成本）、任何過去違法之歷史紀錄（據日月光半導體製造股份有限公司稱從來沒有）、任何為符合應適用之法令所從事之真摯之努力（據高分院判決：「發現本件鹽酸溢流事件後，以投放較平日多一倍之大量液鹼方式，中和處理池之酸鹼值，而廢水之 pH 值亦逐漸獲得改善，於持續處理後於當日 20 時許已符合放流標準」，應該已經算是 good-faith efforts）等面向上，在追繳不法利得的判斷上，囿於前開判決已經衡量的事實及標準，要高額認定恐有困難；參諸高雄高等行政法院 103 年度訴字第 473 號判決，日月光公司僅受裁罰 60 萬元，並准予提出水污染防治措施及污泥改善計畫云云，可知在行政罰法傳統認定上，是略嫌保守的；其與高雄市環保局在案發之初，估算日月光公司應支出而未支出的廢水處理費用、加上未處理廢水期間的污水量等不法利得逾新台幣 1 億 1000 多萬元，相差不可以道里計。

本研究建議日後本案若繼續發展，有關機關得參考美國法 33 U.S. Code (U.S.C)第 26 章之規定，先初估廠商原始不法利得，再考量其為符合應適用之法令所從事之真摯之努力、所造成經濟上之影響，以及其他基於正義所應考量之因素等，而酌予扣除。日月光公司雖依高雄高分院判決認定嗣已投放較平日多一倍之大量液鹼方式，中和處理池之酸鹼值，而廢水之 pH 值亦逐漸獲得改善，於持續處理後於當日 20 時許已符合放流標準；但高雄高等行政法院 103 年度訴字第 473 號判決之認定驟減為 60 萬元，似亦過低。管見高雄市環保局及判決二者之估算俱有所偏，建議從水污法新增第 66 條之 2 規定，並參考前開美國法之見解酌減，較符實際





及民眾期待。而行政機關未來在處理類似事件時，尤其應以該判決為惕，應做好長時間的環境監測，建立汙染資料庫；相關法令亦應予以修正，以切合實際。

四、國內外相關判決得以借鑑

從高雄高分院前開判決，可知目前司法實務係從嚴格證據法則來審視訴訟當事人之舉證，即便是眾聲喧嘩，法院仍冷靜地檢視舉證上之瑕疵。或許不符民眾期待，甚至失望，但若將之視為未來改善的基礎，也不失為一個好的開始。在相關的司法判決上，茲舉兩國內外判決參考，俾有所借鑑，嗣裨益環保法制。

(一)我國最高行政法院判決 99 年度判字第 1362 號判決

本研究以「環境正義」為關鍵字搜尋司法院裁判書查詢系統，僅見最高行政法院判決 99 年度判字第 1362 號乙則判決出現「環境正義」。在該判決中，上訴人謂：「蓋現今由於資本主義過度膨漲，造成資源過度消耗、生態破壞、分配不均等威脅人類生存與發展，引發人類對於『當代與生物之間』及『當代生物與後代生物之間』如何適合永續生存，應有所作為，致使環境正義已成為『人（包含生存者與未來者）之基本權』『公共利益』所呈現之基本價值，此基本價值之建立在於『永續性』（或稱可持續性發展），而森林對於空氣之更新、地球不再暖化、物種之棲息等攸關人類及物種生存貢獻自不待言，森林既然攸關人類與物種生存，惟其亦有生命週期，永續性栽植保護與維護，正如建築物同要更新維護，此種永續性即是不容易看得見之價值，森林法雖 21 年 9 月 15 日立法，但是其具有維護『公共利益』自然環境之正義，除對於早年立法者之先見敬佩外，今人更應努力實現其正義。申言之，森林存於山坡地，而部分山坡地被人類做為其他使用，姑不論有無再度破壞林相，其在山坡地動工對於工地外周邊森林等地豈有不造成環境破壞！遑論森林亦如同建築物亦需要更新，該山坡地開發利用者，即使為山坡地開發利用，依上所述之永續性原則，令其繳交回饋金，合乎『環境正義』價值。」

依照上訴人的主張，其認為環境正義已成為「人（包含生存者與未來者）之基本權」「公共利益」所呈現之基本價值，此基本價值之建立在於「永續性」（或稱可持續性發展），此段論述極為正確；惟後段就山坡地開發利用，逕套入前述環境正義之基本價值，諒有難容之處，法院嗣亦不採。然其雖非法院認定之判決理由，但當事人在訴訟上如此主張環境正義意識，已屬難得；惜法院未就之具體回應，欠缺對環境正義建立本土實務面上的權威闡述，頗為遺憾。管見以為，嗣後類此案件，法院應勇於正面回應有關環境正義的論述，並具體顯示於判決理由中，以鼓勵並推動環境正義意識。





該案係美國首件有關環境正義的訴訟，其發生於 1979 年德州休士頓市。彼時某處黑人社區的居民，為了抗議該州衛生局準備發照的西南廢棄物管理公司（Southwestern Waste Management）設立固態垃圾處理場（solid waste facility），即組織東北社區行動協會（Northeast Community Action Group, NECAG）並對西南廢棄物管理公司提起訴訟，試圖阻擋該垃圾處理場的興建。原告 NECAG 在法庭上主張，發照給西南廢棄物管理公司的設置垃圾處理場之行為帶有對黑人歧視的動機，係有環境種族主義的決定。緣本案係首宗以種族歧視侵害民權為由而挑戰官方發照決定的訴訟，因此具有環境正義運動史上里程碑的意義(黃之棟, 2014)。不過，法院審理後駁回原告之訴。

依該判決理由，敗訴的原因係原告難以證明當初發照的目的是基於歧視（The problem is that the plaintiffs have not established a substantial likelihood of success on the merits. The burden on them is to prove discriminatory purpose.）；此外，在訴訟上，當事人對於雖各自引用諸多數據來支持主張，但這些數據資料能闡述怎樣的意義？更是法院關心的。例如在判決中，法院質疑「固態垃圾處理場會影響多大的區域」（How large an area does a solid waste site affect?）？這些若無法善盡舉證上的說明義務，原告自負較高的敗訴風險。

學者黃之棟(2014)分析該判決認為，該案非常仰賴統計數據；其次，其爭點乍看下好像是「歧視動機的證明」，實際上，雙方的爭執卻集中在「數字」之上；換言之，原本歧視動機、歧視實踐等法律用語，在操作時已經被轉譯（translating）為科學的模式分析。此諒係美國對環境正義定義上的限制所致，欲主張環境正義，就不得受限於該定義而配合舉證責任。此種科學方法，對於我國未來主張環境正義的實務得以借鑑並極有參考價值；特別是環境管制機關，在實務上有必要特定並測量出實害（黃之棟，2013），未來始能進一步據以裁罰。

肆、結論與建議

John Rawls（1971）在其名著正義論中提到「正義是社會制度的最高美德，就像真理對思想體系一樣」。誠哉斯言，對於環境正義的追求，也是民眾及本研究的共同期望。本研究首先探討行政罰上不法利得的背景及定位，其次論述在行政罰法實務運作及爭議，第三部分評論臺灣高等法院高雄分院 103 年度矚上訴字第 3 號判決，透過環境正義觀點提出相關等建議，期盼未來類似案件能避免爭議。

從法律經濟學的角度來看，行為人會比較其可能受到的裁罰與所得利益後，在後者大於前者下，才會從事違法之行為(Polinsky & Shavell, 2007)；霍姆斯大法官(Holmes, 1897)認為，壞人之所以鋌而走險，係把裁罰當成是稅賦(tax)的觀念。在環境保護上，經濟學學者可能會認為，雖然污染是一種不正義，但只要給予相當的補償，此不正義即可治癒(黃之棟、黃瑞祺, 2009)。





對於未來在不法利得的裁罰制度設計上，本研究認為，不妨參考美國嚇阻模型的理論，納入前開成本觀念，讓不法行為人在考量可能受到裁罰的行為成本下怯於行事，而不應該在用傳統的損害填補的觀念來設計法制。學者陳依兌(2011)引述「Dahlman (1979)強調：『並非所有政府的決策都符合 Pareto 準則，這些決策只是反應政府中擁有政策決定權的決策者個人效用的最大而已』」。

此外，就不法利得的爭議，應兼顧行政罰法的立法理由及外國立法例，配合時代需求來解釋。蔡震榮、呂倩茹建議(2015)應注意合目的性、比例原則、個別案件之案情、行為之重要性及後果、利益範圍、再次違犯之風險、法制維持之需要、調查事實所需支出之成本等，加以考量，且應涵括不法利益之審酌予追繳予以整體思考，根據違反義務情節輕重程度，使責罰相當。學者李惠宗認為(2015a)，行政罰法第 18 條第 2 項應採「總額說」，如此可以達到行政經濟的效率；同法第 20 條規定應採「淨額說」，以避免形成過度追繳，而有違比例原則，本研究亦同斯言。

另，就現行環保法規對不法利得制度設計規範不足之處，囿於相關法規繁多，本研究未盡能一一臚列不足之處，但現制確實未能有效建構有關不法利得的整體設計。本研究建議若能拉高層次在「環境基本法」中明文訂定不法利得相關規定，如此基於特別法關係，則得卻除現行行政罰法爭議，並讓行政實務及司法機關在審判上更有明確依據。

綜上所述，不法利得法理的落實，未來在本土的實踐上，容有相當的道路要走，這項理論配合環境正義觀念的導入，應有助於日後行政罰法的修正，增益行政罰法機制。法院及行政機關在未來適用上，也希望能了解上開理論建構的意義，落實政府施政效能及司法威信，兼顧當事人權益及維護社會公平正義。





參考文獻

- 1.內政部營建署解釋函彙編。
http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=2885&Itemid=114。
- 2.司法院法學資料檢索系統。
<http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/>。
- 3.紀駿傑、蕭新煌(2003)，當前台灣環境正義的社會基礎。《國家政策季刊》，178。
- 4.蘇詔勤(2004)，行政執行實務要說。台北：永然，112。
- 5.洪家殷(2006)，行政罰法論。台北：五南，37-38。
- 6.蔡志方(2006)，行政罰法釋義與運用解說。台北：三民，184-187。
- 7.林明昕(2007)，裁處之審酌加減及不法獲利之追繳，廖義男(主編)(2007)，行政罰法。臺北市：元照，205。
- 8.陳文俊、陳建寧、陳正料(2007)，台灣民眾與政府的環境正義認知：以高高屏三縣市傳染病防治認知為例。《臺灣政治學刊》，11(2)，227-292。
- 9.陳清秀(2008)，行政罰法。台北：新學林，259-278。
- 10.蔡震榮、鄭善印(2008)，行政罰法逐條釋義。台北：新學林，310-313。
- 11.黃之棟、黃瑞祺(2009)，正義的繼受：我們與美國人講的到底是不是同樣的「環境正義」？國家發展研究，9(1)，85-143。
- 12.楊勝欽(2010)，不只是環境正義而已。《鵝湖月刊》，426，45-54。
- 13.陳依兌(2011)，地方政府的抉擇：經濟發展與環境保護的取捨。《環境與管理研究》，12(1)，46。
- 14.張英磊(2011)，環境法上之污染排放權機制－以美國之實施經驗為中心。《財產法暨經濟法》，26，133。
- 15.詹順貴(2011)，國土永續與環境正義。《時代評論》，3，71-79。
- 16.范玫芳(2012)，從環境正義觀點探討曾文水庫越域引水工程計畫。《臺灣政治學刊》，16(2)，117-173。
- 17.林明鏘(2013)，行政罰法上「不法利益」規定之基本問題－以屏東縣悠活案為例。《台灣環境與土地法學雜誌》，8，188。
- 18.林明鏘(2013)，行政罰法上之「不法利得」基本問題－以悠活案為例，
http://www.tweea.org.tw/2013/09/blog-post_9284.html。
- 19.張英磊(2013)，由法律經濟學及比較法觀點論環境罰鍰核科中不法利得因素之定位。《中研院法學期刊》，13，189-229。
- 20.黃之棟(2013)，公平卻不見得正義：美國環境公平政策的分析。《社會科學論叢》，7(2)，102。
- 21.黃之棟(2014)，環境正義的治理：從美國法院判決看環境正義的自我指涉機制。《思與言：人文與社會科學雜誌》，52(3)，159-199。
- 22.李惠宗(2015)，追繳不法利得作為主要行政罰的法理基礎-以公平會處罰民間電廠業者為例。《法令月刊》，66(7)，23-29。





- 23.李惠宗(2015)，追繳不法利得作為主要行政罰的法理基礎。第一屆大臺中法制論壇，台中：台中市政府，11。
- 24.蔡震榮、呂倩茹(2015)，行政罰與刑事罰之界限－以食品安全衛生管理法修正為例，*法令月刊*，66(7)，57。
- 25.美國環保署。
http://www.epa.gov/sites/production/files/2014-03/documents/ej_brochure_chi.pdf
- 26.國環保署環境公正辦公室。
<http://www3.epa.gov/environmentaljustice/index.html>
- 27.臺灣高等法院高雄分院。
<http://ksh.judicial.gov.tw/upload/RelFile/News/506/635791217003486250.pdf>。
- 28.Dahlman, Carl J., (1979), The Problem of Externality. *The Journal of Law and Economics*, 22, (1), 157.
- 28.Holmes, O.W., (1897). The Path of the Law. *Harvard Law Review*, 10, 457.
http://www.constitution.org/lrev/owh/path_law.htm.
- 29.Polinsky, A. M. & Shavell, S., (2007). The Theory of Public Enforcement of Law. *Handbook of Law and Economics*, North Holland, 407-408.
- 30.Rawls, J., (1971). A Theory of Justice, *Harvard University Press*, 3.





The Illegal Profits of Environmental Resources and the Judgment of Environmental Pollution Incident on Environmental Justice Reflections--Case Study toward the Emission of Pollutants Incident of Semiconductor Plant in Kaohsiung

Li-Min Cheng^a、Hsing-Wen Wang^{b*}

Ph.D candidate, College of Management, DAYEH University ; Legal Affairs Bureau of Taichung
City Government

Associate Professor, Department of Business Administration, National Changhua University of
Education

Abstract

In the recent years, the environment pollution and food safety events harm public interests, many people urge to punish the behavior industry about the illegal profits. Even the Administrative Punishment Law article 18 and 20 show the illegal profits mechanism, that there is no limitation of maximum penalty amount, so as to achieve effective purpose and avoid penalty amount too low. However, how to define "illegal profits"? The definitions of academic and administration are different and full of controversial meanings, need to discuss and clarify. Besides, there is some space need to improve within practical operation. This study uses multiple perspectives of the administrative punishment theory, administrative law and administrative practice to analyze the illegal profits theory and practice. First, we introduce the illegal profits mechanism background and position. Secondly, we discuss the operation of the administrative punishment law and practical disputes. Next, this paper reviews the Taiwan High Court Kaohsiung Branch verdict, and provides legal opinions, look forward a better future and avoid controversy. Finally, the study analyzes the existing administrative legal system, and to make specific comments to amend the administrative punishment law in the future,





and improve this mechanism effectiveness. Also, we wish these opinions could benefit the implementation of government policies, the dignity of jurisdiction, people rights and the environmental justice.

Keywords: environmental resources, environmental pollution, illegal profits, administrative punishment law, environmental justice

