

如何建構我國土壤及地下水 污染整治法上的和解協議制度 ——以美國「全面性環境應變補償 及責任法」的經驗為借鏡

高 仁 川*

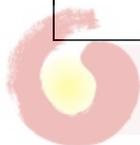
要 目

- | | |
|-----------------------|-----------------------|
| 壹、問題緣起與焦點說明 | 肆、「全面性環境應變補償及責任法」責任架構 |
| 貳、廣義的環境協議形態 | 一、責任主體類型 |
| 參、美國「全面性環境應變補償及責任法」概觀 | 二、放寬歸責原則 |
| 一、立法背景及宗旨 | 伍、對立式管制思維下之責任人訴訟的負面效應 |
| 二、修法理由與內容 | |

* 臺北大學法律學院助理教授，美國加州大學柏克萊分校法學博士。拙文部分初稿曾發表於2016年11月4日，由臺中高等行政法院與國立中興大學法律學系暨公法研究中心主辦之「2016年公法研討會」，作者感謝前述主辦單位，尤其當時系主任李惠宗教授、中心主任林昱梅教授之邀請，和與談人東吳大學法律系宮文祥教授等與會學者專家提供寶貴意見。初稿嗣經修改調整，以「如何建立協商式和解契約的機制——以土壤及地下水污染整治法為中心」之主題，經申請幸蒙科技部106年度一般型研究計畫補助（計畫編號：MOST 106-2410-H-305-027）之肯定，得以接續研究，並再經多次增補修改而完成。作者特別感謝兩位匿名審查人惠賜寶貴指正及修改建議，和興大法學編輯委員會的編輯委員先進與編輯們所給予之種種協助。此外，作者亦由衷感謝臺北大學法律學院公法組碩士蔡家瑀、黃霈瑜兩位同學，特別撥冗在投稿前協助編排及細心校對。

投稿日期：一一〇年七月十二日；接受刊登日期：一一一年四月一日

一、回復成本訴訟中抗辯事由的影響	(二)其他的特殊和解協議
二、分攤額訴訟法院見解演變的意義	(三)程序上相關考量因素
陸、協商式管制思維下的和解協議程序及其內容	柒、協商式和解制度的運用對我國的啟示與疑義
一、訴訟前的協議評估	一、環境行政領域和解協議的可行性
二、訴訟前與政府的協商程序	二、土污整治於司法訴訟和解的實例
三、訴訟暫時中止期間的協議評估以及與政府的協商程序	三、和解協議在我國法上的適當定位
四、和解協議的內容	四、嘗試建構土污整治和解協議制度
(一)和解協議的重要約款	捌、結 論



摘 要

我國「土壤及地下水污染整治法」的立法，主要係參考美國「全面性環境應變補償及責任法」(Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act, CERCLA)。該法所建構之超級基金與責任機制的特色，在於其為環境責任機制帶來三大轉變，並從對立式的管制走向協商式的管制。然而土污法在我國的實踐，卻有相當大的差異。本文主旨聚焦在所謂「協商式管制」思維下，美國「超級基金修正及再授權法」(Superfund Amendments and Reauthorization Act of 1986, SARA)在CERCLA新增之一個條文——即第122條。闡述該條建立的「協議之成文法架構」(a statutory framework for settlement)，其程序與內容之具體設計。對於污染責任人的認定、責任之確保和執行上，又如何發揮其功能。最後，探討CERCLA的和解協議制度，有哪些值得我國土污法借鏡之處，以及日後進行修法可能須面對的重要課題。

關鍵詞：土污法、和解協議、超級基金、協商式管制、潛在責任人、行政契約

壹、問題緣起與焦點說明

關於我國土壤及地下水污染整治法（以下簡稱「土污法」）在適用上所引發的問題，一般法學研究多聚焦在責任的認定。無論是早期從「干涉行政法上之責任人」的角度立論，闡釋行為責任與狀態責任的類型區分¹，或是從引介行政法上義務繼受的態樣與事例，進而探討台鹼安順廠與中石化的整治責任或政府機關的國家賠償責任²，又或是借鏡德國「聯邦土壤保護法」的「穿透責任理論」³與美國公司法上的「揭穿公司面紗原則」⁴，乃至從「國家保護義務」的角度及國家該當潛在責任人之可能性的觀點⁵，分析各該等理論在我國適用的可能性，凡此種種均指向本法的核心課題之一，亦即「責任如何歸屬？」。即使迄今唯一一件與本法相關的司法院大法官解釋，釋字第714號的主要爭點：「土污法第48條使污染行為人就該法施行前發生施行後仍存之污染狀況負整治義務，是否違憲？」仍舊不脫潛在責任

¹ 黃啟禎，論干涉行政上之責任人，載翁岳生教授七秩祝壽論文集（中），2002年7月，頁289-322。

² 陳慈陽，台鹼安順廠環境污染之公法責任問題之初探，全國律師，第9卷第4期，2005年4月，頁32-43。李建良，釋義「土壤及地下水污染整治法」之污染行為人——闡析台鹼安順廠污染事件之整治責任及行政法院相關判決，載2006行政管制與行政爭訟，2007年10月，頁101-158。林昱梅，土壤污染行為人整治責任概括繼受之法律問題——以德國法之比較為中心，東吳公法論叢，第8卷，2015年8月，頁389-463。

³ 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。

⁴ 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。

⁵ 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，國家賠償與實質正義學術座談會，台灣法學雜誌，第322期，2017年6月，頁79-91。宮文祥，再探美國CERCLA責任規定——以檢視我國「土壤及地下水污染整治法」規範下國家該當潛在責任人之可能，轉型正義與國家責任學術研討會，台灣法學雜誌，第339期，2018年3月，頁173-189。

人的責任認定問題⁶。

我國土污法的立法，主要是師法美國的「全面性環境應變補償及責任法」（Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act, CERCLA）。在草案的立法研擬階段，學者即已清楚闡明可能貫穿土污法的主要特色之一：「便是採取『合理調和污染整治與土地利用』的處理方式，希望透過對土地的分類，以及『環境主導模式為原則，效益主導模式為例外』的做法，能儘量融合兩大原則之精神。」⁷該法通過後，使我國政府為預防及整治土壤及地下水污染，確保土地及地下水資源永續利用，取得強而有力的執法依據，影響甚鉅⁸。我國現行土污法之責任體系，係以污染行為人、污染土地關係人為主要之責任主體。對於污染行為人之責任，並未加上任何主觀歸責要件，學者指出：此種不論究主觀要素的無過失責任，不但可說是仿效自美國CERCLA之立法模式，也與德國危害防止法及聯邦土壤保護法之立法相類似⁹。但與污染行為人不同的是，我國土污法對於污染土地關係人整治責任，定有歸責要件。污染土地關係人致土壤或地下水受到污染，或致他人受損害者，於其重大過失時，與污染行為人負連帶責任。其中所謂土地關係人，係指土地所有人、使用人與管理人¹⁰。然而，「我國土地所有人之土壤污染整治費用負擔，以重大過失為歸責要件，土地所有人對於土壤污染若無重大過失，即毋須

⁶ 有關該號解釋之評析，可參林三欽，土壤污染行為人責任之繼受與法律溯及適用——簡評大法官釋字第714號解釋，法令月刊，第65卷第1期，2014年1月，頁1-12。

⁷ 葉俊榮，土壤污染與土地利用——從土壤污染防治法草案談起，律師雜誌，第225期，1998年6月，頁47。

⁸ 葉俊榮，土壤及地下水污染整治法之衝擊、影響及因應，載新世紀經濟法制之建構與挑戰——廖義男教授六秩誕辰祝壽論文集，2002年9月，頁563-594。

⁹ 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（1 BvR 242/91; 315/99）評釋，載黃宗樂教授六秩祝賀——公法學篇（二），2002年5月，頁262。

¹⁰ 蔡瑄庭，論受託人潛在之污染土地關係人責任，政大法學評論，第106期，2008年12月，頁71-149。

負擔整治費用。此與美國『超級基金』（意指：CERCLA）對於土地所有人採無過失之設計，大相徑庭。重大過失之評價實已接近故意，大部分之土地所有人皆得因無重大過失而免責，與強調風險承擔之土壤污染防治機制，似乎有一大段差距。……此種寬鬆之要件，是否能收土壤污染防治之效，實有疑問。」¹¹

詳言之，根據我國學理研究，我國土污法的前身係一九九八年版本的立法草案。當時立法過程於進入行政院會議討論之後，由於行政機關考量國有土地眾多而行政部門資源有限，政府本身已無法有效管領。若針對土地所有人採取課予推定過失責任的方式，將會使得國有土地更加難以管理。因此行政院版本草案改將責任主體區分為「污染行為人」與「污染土地關係人」兩種，就後者改採「重大過失責任」，並取消有關污染土地關係人的溯及責任之規定。學者更清楚指出：「立法過程中，『土污法』責任主體範圍已經比CERCLA更小，而污染行為人以外的責任主體，其歸責原則被嚴格化、溯及責任被取消。如此一來，主管機關尋求全盤解決的彈性便受到壓縮，而在協商（和解）時，主管機關能運用的談判籌碼與策略選擇也相當有限。CERCLA的大膽突破，在臺灣的『土污法』的立法過程中，一直被壓抑不發。」¹²另一方面，參照我國學理有關德國聯邦土壤保護法的介紹，體系上該法屬於危害防止法之個別領域。聯邦土壤保護法第4條之危害防止責任人，分為兩類：「行為責任人」與「狀態責任人」。行為責任人的概念係沿襲傳統之警察法及安全秩序法之原則，污染行為人之行為只要與污染結果有直接因果關係，不論是否有可歸責事由，皆應負土壤污染整治義務。狀態責任人則指對物有事實上管領能力，或基於所有人或其他權利人之地位，對於物之狀態所產生之危害，必須負危害防止責任之人。至於所有人負土壤污染整治責任之合

¹¹ 林昱梅，前揭註9，頁263-264。

¹² 葉俊榮，「水土不服」的土壤及地下水污染整治法——中石化安順廠相關行政訴訟的檢討，法令月刊，第66卷第3期，2015年3月，頁41。

憲性，係基於財產權之社會義務。惟應注意：「財產權之社會義務，不僅是限制財產權之原因，也是國家限制財產權之『界限』。超出財產權之社會義務範圍，國家不能再課予負擔……土地所有人之責任範圍，應有限度。……對於土地所有人『無期待可能性』時，則必須考慮整治責任及全額費用負擔是否違反比例原則。」¹³從上述學理見解說明可知：我國土污法的責任主體範圍較CERCLA更小、污染行為人以外的責任主體之歸責原則被嚴格化、溯及責任被取消、亦欠缺協商（和解）制度的設計，此均與美國CERCLA有著重大差異。另外，在概念分類與用語上，亦受到德國法的影響。在我國學理與實務則常見有「行為責任」與「狀態責任」之區別，儘管其意義與美國法類似，但嚴格來說，美國CERCLA的立法條文、學理與司法實務判決並未使用「行為責任」與「狀態責任」之分類或用語，一般係根據CERCLA第107條(a)項所包括的四種情形，以界定潛在責任人（potentially responsible parties, PRPs）的類型¹⁴。

¹³ 林昱梅，前揭註9，頁244-252。

¹⁴ 另外，就我國土污法唯一相關的釋字第714號解釋中，參酌陳新民大法官之不同意見書，亦點出我國現行土污法的若干問題。其看法主要有二：1. 該號解釋所涉土污法第48條的系爭規定之性質，應屬於「真正的溯及既往」。並引立法院公報所呈現的立法理由文字「溯及性的法律義務」，與主管機關環保署所提供有關立法意旨的函件說明，以及最高行政法院兩則判決要旨等其他理由申述論證。2. 有關土污法現狀的立法例，於行為責任制或狀態責任制之間，究係如何抉擇？其力主法制上應強調狀態責任人之整治義務的強化。就1.的部分，本文認為：其主張雖與本文所引學理見解及大法官解釋多數意旨有所不同，該不同意見書「為維護重大公益，可明白承認並採行溯及責任」的立場，亦與美國法觀點仍略有差異，如本文後述說明，美國法院見解應係：CERCLA並未創造所謂「溯及既往的效力」，其意義應相當接近於我國法上所謂「非真正溯及既往」的概念。但本文認為該不同意見書，頗值重視。其問題雖非本文主旨重點，且和多數學理及大法官多數解釋意旨對現行規定的解釋有所不同，若我國日後修法方向能明文確立「究竟採真正或非正溯及既往」，本文亦表認同。

就2.的部分，其與我國學理的多數意見及本文立場，原則上亦屬相同，也是目前土污法的課題之一。有關於此，儘管並非本文設定之主要研究範圍，但對於認識我國土污法當前規範所存在的不足，該號解釋之不同意見書與相關學理仍有相當的廓清效果，尤其符合美國CERCLA有關潛在責任人及和解協

除此之外，我國通說有提出所謂「基於狀態責任之違反秩序行為」的概念，並認為：「科處行政罰之行政法規，一般係對有危害或妨礙公共安全或公共秩序行為之行為人，追究其本身之『行為責任』。惟有時行政法規因物有危害或妨礙公共安全之違法狀態，而對物之所有人或對物有事實上管領力之人，基於其對物之支配，予以處罰，追究其未排除該物違法狀態之『狀態責任』。行為責任及狀態責任，皆關係行政法義務之產生，而無涉可非難性之有責性。負有狀態責任者，有排除物之違法狀態之義務，而因故意、過失未排除者，即實現處罰構成要件，不問該違法狀態是否由其本身或他人之有責行為或自然事件所產生。」¹⁵然而，參酌我國學理就美國CERCLA與德國聯邦土壤保護法的介紹，以及本後述有關美國CERCLA責任架構之放寬歸責原則的說明，我國通說認為「行為責任及狀態責任，皆關係行政法義務之產生，而無涉可非難性之有責性」的看法，本文認為似乎有待斟酌。蓋故意或過失，乃至無過失的主觀歸責要件，應係本於防止污染及達成污染土地場址整治目的之理論基礎，衡諸立法政策之取捨而有不同之設計，未必完全無涉可非難性之有責性。並且，「負有狀態責任者，有排除物之違法狀態之義務……不問該違法狀態是否由其本身或他人之有責行為或自然事件所產生」的說法，卻異於我國土污法對污染土地關係人所應負之狀態責任的歸責規定，反而較接近德國聯邦土壤保護法的情形。因為德國土地所有人之狀態責任，不論可歸責與否，皆應負擔整治責任及費用¹⁶。此與美國CERCLA採嚴格責任的歸責原則，亦屬相容。但我國前述通說所謂「負有狀態責任者，有排除物之違法狀態之義務，而因故意、過失未排除者，即實現處罰構成要件」的看法，與行政罰法第7條第1項：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」之「有責主義」，又容易發

議之規定，其立法意旨強調擴大責任主體之精神。

¹⁵ 陳敏，行政法總論，第10版，2019年11月，頁750-751。

¹⁶ 林昱梅，前揭註9，頁271。

生混淆。亦即：既然通說稱「負有狀態責任者，有排除物之違法狀態之義務……不問該違法狀態是否由其本身或他人之有責行為或自然事件所產生」，則為何對負有狀態責任者，仍要求其主觀上須「具有故意、過失」未排除者，而認定其實現「處罰構成要件」。凡此均反映出我國土污法施行迄今，仍存有若干值得深入探究的議題。

本文目的在於探討土污法上責任之認定是否無須將行政機關的管制或調查成本納入考量？單一污染事件衍生大量行政訴訟，是否導致龐大的訴訟成本，甚至可能背離了土污法的立法原意？尤其，學者有認為：我國土污法的立法，係參考美國的CERCLA，該法所建構之超級基金與責任機制的突破，在於其為環境責任機制帶來了三大轉變：

「從傳統的個人行為責任轉型到集體的風險責任、從事後的損害填補轉型到事前的風險管理、讓環保機關的管制策略，從僵化、割裂式地追究責任到彈性地尋求通盤解決，並從對立式的管制走向協商式的管制」，但土污法於我國的實踐，卻因「立法扭曲」及「行政束縛」的制度性因素，產生水土不服的現象¹⁷。因此，如何克服此一困境？得否藉由檢視美國CERCLA之立法精神，探究該法的制度變革後，於我國法制的脈絡下，尋求走向協商式的管制模式，為土污法找到其他的可能出路？

因此，基本上本文雖然肯定司法實務界自本法施行以來，從權利保障、合法性控制的角度，為貫徹土污法所付出的努力，但如何一方面省視土污法在行政與司法實務上所反映出的問題點，另一方面由比較法的觀點，考察CERCLA於美國法上的後續制度演變及重要判決之啟示，藉以從立法論或解釋論上，指引土污法的未來革新方向，似有其必要性。本文主旨，將聚焦在所謂「協商式管制」思維之下，美國的「超級基金修正及再授權法」（Superfund Amendments and Reauthorization Act of 1986, SARA）在CERCLA新增之一條文——即第122條，以此為核心所建立的CERCLA和解協議制度，介紹其程序

¹⁷ 葉俊榮，前揭註12，頁23-53。

與內容之具體設計為何，對於污染責任人的認定、責任之確保和執行上¹⁸，如何發揮其功能，進而統整出若干可供我國借鏡之處與所須面對的課題。

貳、廣義的環境協議形態

許多有關環境污染的事件最終並非透過訴訟以解決其爭議，此種現象背後有諸多原因，例如：政府官員擁有的資源太少，以致無法處理所有違反環境法規的行為，而只能傾向從機關或制度的最佳利益之觀點，處理較具重要性的事件。當面臨環境執法機關可能採取進一步執行手段之風險時，對受管制的私人實體而言，協議通常也被視為是最保險謹慎的因應方式。就行政機關與企業雙方來說，訴訟都是昂貴且費時的，不僅可能導致公司的生產製造流程被迫修正或完全改變，甚至損害公司的形象與商譽。因此，對管制者或被管制者，雙方藉由協議以解決環境污染事件的紛爭，都有其制度上之誘因¹⁹。

在美國，學理上有認為：當私人違反環境管制標準或被認定有責任清除受污染的財產時，環境主管機關之行政執法手段，從單純的違法通知（notice of violation）、或要求受管制者須採取特定步驟並按照詳細時程配合的行政遵循處分（administrative compliance orders），其嚴格程度及重要性各有所不同。有時環境主管機關亦可經由授權逕自依其行政程序對違法者課予罰鍰，而無論是行政遵循處分或是行政罰鍰酌定處分（administrative penalty assessment orders）常被視為是解決環境污染事件的機制之一。若是經同意的行政處分（agreed orders），通常由環境主管機關的公務員與受管制者的代表進入一段

¹⁸ 有關土污法在執行層面上的問題，可參林明鏘，論行政法上之機關保全措施——以土壤及地下水污染整治法為中心，全國律師，第9卷第4期，2005年4月，頁23-31。

¹⁹ Joel A. Mintz, Settlement of Environmental Enforcement Disputes, in COMPLIANCE AND ENFORCEMENT OF ENVIRONMENTAL LAW 154, 154-55 (LeRoy C. Paddock, David L. Markell & Nicholas S. Bryner eds., 2017).

面對面談判溝通的期間，其後典型的發展常是受管制者被要求履行特定的行為，如：安裝污染控制設備、或明訂截止日期要求就受污染的有害廢棄物場址進行整治。並且，也通常課予某種形式的自我監測（self-monitoring）與自我申報（self-reporting）之義務²⁰。

第二種常見的執行爭議解決法律機制，則是法院的同意令（consent decree），性質上屬於一種司法裁決令（judicial order）。其係在民事訴訟程序先經當事人合意，再由法官作成。儘管法院的同意令是一種為了處理有關聯邦環境爭議民事訴訟案件的機制，但在實務運用上幾乎多在提起民事訴訟的同時，或是非常短的時間之後，一併向法院聲請。法院同意令常「暫置」法院（lodge with a court）一段期間，以供公眾閱覽檢視相關文件。其後，法院可能舉行聽證，使反對同意令者有機會勸服法院不要同意其內容。當法院認為同意令的條件，係公平、合理並忠實合乎環境法規之目的時，則法院通常會批准並核發正式的司法裁決令。法院同意令的實質內容有時與「經同意的行政處分」（agreed-upon administrative orders）頗為相似，如：要求採取特定的減少污染措施，或在雙方都可接受的時程內整治污染場址。然而，兩者仍有所差異。假使違反法院同意令，違反者更有可能被訴或處以刑事的藐視法庭罪²¹。環境管制法規的複雜性及大量環境訴訟的增加，促成更多透過和解協議與非訴訟方式解決環境爭議的實益。如同在民事與刑事法的領域，即使並非居於主導地位，和解協議成為更常見的解決環境訴訟之方式。行政機關經常採用和解協議的方式以終結訴訟，相對地也意味著行政機關同意在某種程度上的「妥協」。有時行政機關之所以欲取得法院同意令，其原因正在於此種和解協議下的承諾，經由法院以衡平性的司法權力介入之後，更能強化法律執行層面上的效果。不過，聯邦司法部對於這種藉由法院同意令所達成的和解協議，是否不當地侵及行政裁量權的範圍亦有所疑慮。

²⁰ *Id.* at 155-56.

²¹ *Id.* at 156.

基此，司法部有時也會公布指導原則以限制這種和解協議中，行政機關得為承諾之容許範圍，以及何種情形之下，行政機關可尋求採用法院同意令的方式，以解決紛爭²²。

環境主管機關的第三種執法手段，則是刑事起訴。環境刑事訴訟是典型用以針對嚴重的違法行為，其具有以下幾種目的：心理上的威懾（*deterrence*）、阻止違法的施工或作業行為（*incapacitation*）、發揮修復環境的作用（*rehabilitation*）、嚴懲的制裁效果（*retribution*）。尤其，企業與公司的負責人常傾向將民事訴訟或行政罰鍰視為只不過是種商業上的成本時，對負責人或者污染行為人施以人身監禁，更能防止私人組織產生違法獲利的動機。而此種環境刑事案件中的起訴，絕大多數都透過檢察官與違法者之間的認罪協商（*plea agreement*）而終結²³。

第四種解決途徑，則屬在環境執行爭議上較為少見的「裁判外紛爭解決制度」（*alternative dispute resolution, ADR*），其包括：調解（*mediation*）、仲裁（*arbitration*）與調解仲裁的混合機制（*med/arb*）。雖然調解或仲裁所需成本較低，但其缺乏法律上的拘束效力、任一方可隨時退出調解，而政府官員與受管制者通常也能藉由彼此直接的談判協商來解決歧見，因此裁判外紛爭解決制度相對較少運用於環境執行的爭議²⁴。

綜上所述，有關以「環境協議」（*settlement agreements*）的方式來解決環境污染事件執行上的紛爭，廣義來說可能包含許多不同的形態，包括：經同意的行政處分（*agreed-upon administrative orders*）、法院同意令（*consent decrees*），與刑事上的認罪協商。雖然，環境執

²² Percival Robert V., *The Bounds of Consent: Consent Decrees, Settlements and Federal Environmental Policy Making*, 1987(1) UNIVERSITY OF CHICAGO LEGAL FORUM, Article 13, at 328 (1987), <http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1987/iss1/13>，造訪日期：2021年5月26日。

²³ Mintz, *supra* note 19, at 156.

²⁴ *Id.* at 157-58.

行協議中的特定條件內容，難免有時招致批評，但對協商談判的功能則少有質疑，而多肯定其在環境執行上的必要性²⁵。依美國法學理的發展，也普遍逐漸認為傳統的「命令與管制模式」（command and control regulation）對於新的管制任務而言，較缺乏效率並不切實際。因此，行政機關乃嘗試在設定管制目的後，藉由更多的合作及採取更廣泛的彈性手段，以決定如何達成任務。有時行政機關會與某一家公司或數個公司所組成的群體「締結契約」（enter into a contract），促使這些公司願意採用某些特定的措施或達成某一目標，以換取行政機關修正其慣常使用的管制方式。例如：美國聯邦環保署（EPA）所推動的美國與加拿大之間的輸油管道計畫（Keystone XL，又簡稱Project XL，但最後被取消終止），透過一系列與計畫開發業者之間有關特定場址的協議，以收集數據資料並汲取業者的經驗，促成環保署的決策更加完善²⁶。此種運用合作、彈性、透過締結環境協議或契約之作法，亦呈現在美國的CERCLA的修法變革之中。

參、美國「全面性環境應變補償及責任法」概觀

一、立法背景及宗旨

一九七〇年代末期的「愛渠事件」（Love Canal），引爆全美關注當時普遍可見的任意傾倒化學廢棄物之污染。一九八〇年國會通過CERCLA，對全美最嚴重的受污染地區，開啟執行主要由聯邦負責的整治計畫。藉由CERCLA所創設的超級基金（Superfund）——其來源主要是從石油與化學業者所繳納的稅金，聯邦環保署得支用超級基金以清除有害物質的洩漏、污染物或對公眾健康與環境有危害之虞的污染。在環保署清除場址的污染或採取緊急應變措施之後，環保署得向

²⁵ *Id.* at 162.

²⁶ Philip J. Harter, Administrative Law in the United States, in ADMINISTRATIVE LAW OF THE EUROPEAN UNION, ITS MEMBER STATES AND THE UNITED STATES 321, 362-63 (René J. G. H. Seerden ed., 3rd ed. 2012).

應承擔污染責任者求償相關回復成本；或者是由環保署命污染責任人，亦即條文所稱的「潛在責任人」（PRPs）逕自清除污染，該特定潛在責任人並可向其他相關責任人提起訴訟，向法院主張其他責任人償還其各自應承擔的責任分攤額（contribution）費用。CERCLA的責任架構與超級基金的設計，凸顯出該法的重要宗旨——「保護公眾健康」，並藉該法創設出一新的行政機關：「毒性物質與疾病登記局」（Agency for Toxic Substances and Disease Registry, ATSDR），隸屬於美國衛生和公眾服務部（United States Department of Health and Human Services, HHS），由該局負責防止、檢視、監督並減少公眾暴露在受污染場址所致的健康風險。CERCLA經適用數年之後，國會於一九八四年透過「資源保護與回收法」（Resource Conservation and Recovery Act, RCRA）擴增ATSDR的權限，更在一九八六年制定「超級基金修正與再授權法」（SARA），將最初對石油與化學業者課稅用以挹注基金的期限，展延到一九九五年。如今，超級基金則主要仰賴國會的預算撥款。儘管聯邦最高法院的判決一度曾就潛在責任人之間的分攤額訴訟（contribution lawsuits）增加若干限制²⁷，對超級基金法的演進產生一定的影響，但CERCLA的基本管制架構大致仍維持原本的框架而未有重大的改變²⁸。

二、修法理由與內容

當潛在責任人有意願及能力清除污染時，一九八六年國會制定的SARA增加了私人參與受污染場址整治的誘因。同時，刪除核發法院同意令的嚴格要件，即污染須達「迫切而實質的」（imminent and substantial）環境危害。儘管此次修法的歷史就有關修正的理由並未有

²⁷ 即Cooper Industries, Inc. v. Aviall Services, Inc., 543 U.S. 157 (2004)。詳參後述伍、二。

²⁸ Veronica Eady Famira, Cleaning Up Abandoned or Inactive Contaminated Sites, in THE LAW OF ENVIRONMENTAL JUSTICE: THEORIES AND PROCEDURES TO ADDRESS DISPROPORTIONATE RISKS 569, 570 (Michael B. Gerrard & Sheila R. Foster eds., 2d ed. 2008).

詳細的解釋，但從一九八〇年CERCLA立法過程的相關背景以觀，即足以顯示國會意欲鼓勵私部門解決有害廢棄物整治的問題，立場仍然延續一致。申言之，鼓勵私人清除污染的背後理由，在於行政部門的提案認定：社會不應承擔保護公眾免於遭受危害的成本，因為這些危害係源自污染的製造者、運送人、消費者、棄置場址的所有人或經營者。此等人從與這些污染物質相關的商業活動獲取利益之後，卻試圖撇開渠等所致對社會當前危害之任何持續性的責任（any continuing responsibilities）。尤其，化學反應的後果有時僅會在多年之後才可能被發現，因此減輕化工產業的責任將是對我們子孫的懲罰，導致後代社會須面對潛在的巨大負擔。減輕產業的責任是對公共利益造成嚴重負面影響的先例，它將對污染者與其他引發有害物質影響我們社會與污染環境的人，傳遞一種訊息：為了利益，無論問題的嚴重性如何，使後續問題拖延越久才被發現，則他們解決問題所應負的責任，將會越形減少²⁹。

基於相同的目的，為促進私人清除污染及整治場址，SARA更增訂若干條款防止環保署與產業代表輕率地達成交易。該等條款大致可分為兩類：倚賴第三人或公眾的介入、以及藉由立法的與司法的監督機制，以適切地促進該法的執行。詳言之，(一)第三人或公眾的介入，其方式約有以下幾種。首先，SARA要求環保署公告整治計畫或和解協議，並予三十日的評論期間，無論該計畫或協議是否需經法院同意。若環保署決定接受建議且作成最終的回應，環保署須再次公告整治計畫或和解協議的最終內容，並於實際上採取任何整治措施之前，再度徵求公眾評論意見。其次，在每一個階段的程序，國會要求保留詳實的文件紀錄。環保署須針對每則主要的反對意見，附理由說明其接受或拒絕接受的原因。最後，環保署就其無裁量權之事務，若違反

²⁹ 有關CERCLA的立法背景以及SARA的修正，see JOHN S. APPLGATE, JAN G. LAITOS, JEFFREY M. GABA & NOAH M. SACHS, THE REGULATION OF TOXIC SUBSTANCES AND HAZARDOUS WASTES CASE AND MATERIALS 541-45 (3rd ed. 2018).

法規的要求，SARA亦允許私人對環保署提起訴訟，也可對其他導致有害廢棄物棄置於系爭場址的私責任人提起訴訟。更重要的是，就有關調查評估有害環境之特質所需的技術和整治計畫的可行性，SARA提供每個場址最高5萬美金的經費。(二)SARA亦建構了立法的與司法的監督機制，以限制環保署與產業被告進行協商或締結和解協議的裁量權。其中包括公布特定的指導原則，以規範環保署與潛在責任人締結「少額責任人和解協議」(de minimis settlements)，和授權簽訂「不訴訟合意約款」的要件，以及依據CERCLA第106條要求潛在責任人整治污染場址的命令³⁰。

肆、「全面性環境應變補償及責任法」責任架構

一、責任主體類型

我國學者指出：CERCLA「設立基金的目的，在使政府即使在責任主體尚未確定的情況下，仍得以迅速動員資金，墊付污染整治的花費，事後再向責任主體求償。同時，為了維護超級基金的財務健全，CERCLA的責任機制採取『擴大責任主體』與『放寬歸責原則』的設計，並將環境責任與風險管理的理念結合，擺脫了傳統環境責任機制的侷限。」³¹申言之，關於擴大責任主體的部分，「美國環保署對有土壤及地下水污染之虞的場址，得依CERCLA第104條自行調查並清理整治場址，然後再依CERCLA第107條，向潛在責任人（PRPs）求償，或美國環保署得依CERCLA第106條，以司法程序請求潛在責任人進行必要調查評估或整治污染場址。綜言之，潛在責任人應負最終

³⁰ Beth I. Z. Boland, Consent Decrees Under the Superfund Amendments and Reauthorization Act of 1986: Controlling Discretion with Procedure, 1987(1) UNIVERSITY OF CHICAGO LEGAL FORUM, Article 19, at 458-62 (1987), <http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1987/iss1/19>, 造訪日期：2021年5月26日。

³¹ 葉俊榮，前揭註12，頁36-37。

的污染整治責任。」³²關於潛在責任人的類型，根據CERCLA第107條(a)項包括四類：(一)有害物質洩漏或有洩漏之虞的設施目前所有人與管理(管領)人；(二)有害物質棄置時的設施所有人與管理(管領)人；(三)依契約負責安排運送或處置有害物質之人；(四)接受有害物質而運送之任何人³³。簡言之，包括：所有人(owners)、管理(管領)人(operators)、安排運送或處置之人(generators)，以及運送人(transporters)。學者認為：「CERCLA以及美國的法院對潛在責任主體傾向做寬鬆的界定或解釋，例如『管領人』甚至可以包含對於污染場址的營運有影響的貸款人(lenders)³⁴。」

二、放寬歸責原則

至於放寬歸責原則的部分，CERCLA係採取「嚴格的責任」(strict liability)與「連帶但可分的責任」(joint and several liability)，即使潛在責任主體本身對污染的產生並無過失，亦須負責。環保署亦可向潛在責任人中的一人、或數人，甚至全體，請求償還超級基金為整治污染場址所支出的費用³⁵。詳言之，CERCLA第107條(a)項有關責任人的規定，經由法院實務的解釋認為此一責任內涵有三點：(一)嚴格的責任(strict)、(二)連帶但可分的責任(joint and several)、(三)具有溯及既往的效力(retroactive)。

所謂嚴格的責任意指：無論原告是政府或私人，均無須證明有害物質的洩漏係因被告過失行為所致，也無須證明被告行為究係故意或不合理。為了證明被告的責任與承擔回復原狀的義務，原告只須證明四項要件：1. 該地該當污染場址或設施(facility)、2. 被告是責任人(a responsible person)、3. 有害物質已洩漏或有洩漏之虞、4. 該有害

³² 吳淑莉，從台鹼案論企業併購者關於土壤及地下水污染整治責任之繼受，臺北大學法學論叢，第74期，2010年6月，頁1-44。

³³ See 42 U.S.C. § 9607(a).

³⁴ See 42 U.S.C. § 9601(20).

³⁵ 葉俊榮，前揭註12，頁37。

物質的洩漏導致原告須承擔應變成本。至於因果關係，在CERCLA的訴訟中，原告無須證明有害物質的存在或洩漏係事實上導因於潛在責任人的行為所致。目前（**current**）或先前的（**prior**）場址設施所有人與管理（管領）人，無論實際上是否因其行為而導致有害物質的洩漏，仍均須負責。在因果關係所要求的連結（**linkage**），著重的是洩漏或有洩漏之虞的情形，是否引發潛在責任人須承擔回復原狀所需的成本。論者有認為此種弱化的因果關係之優點在於：(1)對於企業、工廠給予強力的誘因，將污染清除成本內部化、(2)清除成本將與生產及處理廢棄物的商業活動伴隨而生，而非受污染影響的鄰人或納稅人來承擔、(3)來自納稅人的超級基金將得以維持充實穩固³⁶。

至於連帶但可分之責任的問題，儘管CERCLA第107條(a)項對此並未明文規定，但在美國司法實務上，普遍都認為對潛在的責任人間，連帶責任應有適用的餘地³⁷。連帶責任的意義係指：整體的責任可以移轉到任何導致損害發生之人（**any contributor to the harm**），即使該人對損害的發生只扮演極微小的角色，但該人對造成損害的其他人，當然亦有求償權。在連帶責任的案件，被告對損害的可分性（**divisible**）負有舉證責任，據而將責任分攤於兩個以上的責任人。為符合此一舉證責任的負擔，被告必須證明有害物質的洩漏或產生是可分的（**separate**）、可明確辨識（**identifiable**）的損害。假使被告符合此一舉證責任負擔的要求，則個別造成損害的責任人僅需依其所致損害的比例來承擔責任³⁸。

CERCLA放寬歸責原則的另一個特殊點，在於此一責任原則具有「溯及既往責任」（**retroactive liability**）的效力。換言之，在該法於一九八〇年制定前的數年或數十年前的有害廢棄物質，仍得依據

³⁶ JOHN S. APPLGATE & JAN G. LAITOS, ENVIRONMENTAL LAW: RCRA, CERCLA, AND THE MANAGEMENT OF HAZARDOUS WASTE 179 (2006).

³⁷ United States v. Chem-Dyne Corp., 572 F. Supp. 802 (S.D. Ohio 1983). United States v. Hercules, Inc., 247 F.3d 706 (8th Cir. 2001).

³⁸ APPLGATE & LAITOS, *supra* note 36, at 180.

CERCLA檢驗其責任是否成立。儘管許多被告經常基於違憲的理由，攻擊該法之溯及既往責任的效力，但根據研究指出：所有這類訴訟上的主張，無一成功。總結這些判決的結論，法院見解以為：CERCLA並未創造所謂「溯及既往的效力」，而只是以「後來新制定的法律向將來適用」（imposed post-enactment prospective obligations）「對法律制定之前的過去私人行為課予義務」（obligations for past pre-enactment private actions）。換言之，該法可被理解為：「就當前的問題向將來提供救濟管道，而並不是懲罰過去的行為」（CERCLA can be understood to apply prospectively to remedy current problems, not punish past conduct）³⁹。就此，本文認為其意義應相當接近於我國法上所謂「非真正溯及既往」的概念。

我國學者亦有認為：「CERCLA之污染整治責任，基本上，只要符合該法所規範之潛在責任人，即應負嚴格責任與共同連帶責任，於CERCLA之責任標準下，不但排除成立因果關係之要件，且無論潛在責任人盡了多少注意義務，亦不論其故意或過失，均須負擔污染場址之清理責任。」⁴⁰其更指出：「CERCLA之目標係為：一、要求快速清除現在存有有害物質之場址，以避免該場址遭毒性物質進一步釋放及污染；二、確認清除受污染場址之費用係由應負擔污染責任之人支付；三、對不當處理廢棄物之人，課以高成本之全面性責任，以達到嚇阻未來環境污染行為之發生。綜言之，透過法院判決及立法歷史之判斷後，通說認為CERCLA的責任標準係採嚴格責任，而潛在責任人應負共同連帶責任，且該污染責任溯及既往（retroactive）。」⁴¹

CERCLA責任主體類型的多元化，務實地掌握了有害物質洩漏於土壤，以及污染介質地下水體的流動性導致污染可能漸趨蔓延擴大的特徵；同時，放寬歸責原則與弱化因果關係的效果，的確促使潛在的

³⁹ *Id.* at 182-83.

⁴⁰ 吳淑莉，前揭註32，頁20。

⁴¹ 吳淑莉，前揭註32，頁20。

責任主體不得不重視對伴隨工商業活動而來的污染風險，更須積極地進行事前的風險管控。然而，面對前述近似「流刺網式」的管制思維，不難想像潛在的責任主體應會透過各種訴訟上的抗辯，乃至運用私人責任主體彼此之間的利害衝突關係，和對事實或資訊的不同操控能力，試圖去釐清或逃遁規避其環境責任。此種動機，實已具體反映在潛在責任人得以主張的抗辯事由，與請求償還回復應變成本的CERCLA訴訟爭議之中。

伍、對立式管制思維下之責任人訴訟的負面效應

一、回復成本訴訟中抗辯事由的影響

CERCLA第107條授權政府與私人責任主體得請求償還回復（recovery of response costs）對有害物質已洩漏或有洩漏之虞的場址，所進行之調查與清除成本。政府有權請求償還所有與「國家油污與有害物質應變計畫」（National Oil and Hazardous Substances Contingency Plan, NCP，以下簡稱「國家應變計畫」）不相符的成本。法院將所謂「不相符」解釋成「先推定政府為進行調查與清除污染所付出的成本，符合全國應變計畫，除非被告可以舉反證推翻」（“not” means that the government’s cost are presumed to be consistent with the NCP unless the defendants can introduce evidence rebutting this presumption）⁴²。換言之，所有由政府所支出的成本，縱使與國家應變計畫不相符，最終仍被推定為合理而且得由被告私人責任主體負責償還（conclusively presumed to be reasonable and recoverable）⁴³。

CERCLA建立了類似幾乎是以「身分」作為認定誰須負責的責任架構，若該當潛在責任人的要件，卻欠缺抗辯事由⁴⁴，則潛在責任人

⁴² Famira, *supra* note 28, at 578.

⁴³ United States of America v. Northeastern Pharmaceutical & Chemical Co., Inc., 810 F.2d 726 (8th Cir. 1986).

⁴⁴ 有關美國法制上土地所有人免責條款的介紹，可參陳毓民，土壤及地下水污

須承擔處理因有害物質洩漏或有洩漏之虞而造成的整治成本費用。根據CERCLA第107條(a)項(4)款，此成本費用包括：(一)聯邦政府、州政府或印第安部落為了不違反國家應變計畫，進行之移除污染或整治行為所支出的費用；(二)任何其他私人於符合國家應變計畫的情形下，所支出之其他一切必要應變費用；(三)對於自然資源所造成之傷害或損害。換言之，當聯邦政府、州政府或印第安部落，與任何其他私人根據國家應變計畫採取應變措施而產生相關成本費用時，可於支出後向潛在責任人請求償還。假使政府對潛在責任人提起訴訟，依據CERCLA第107條被告僅能提出三種抗辯：「戰爭行為」、「天災不可抗力事變」，與「第三人行為所致」(third party defense)，其中又以第三人行為所致之抗辯最為常見。但此種抗辯又極其受限，原因在於被告須證明有害物質的洩漏「完全」(solely)肇因於第三人，而該第三人與被告並無契約上的關係。因此，若污染係因出賣人行為所致，則買受人將無法運用此種抗辯。甚至，即使目前的所有人可通過無契約上關係檢驗，在成功確立第三人行為所致抗辯之前，仍須滿足其他兩項要件。1. 所有人對於第三人的行為或疏忽，必須已採取合理的預防措施(reasonable precautions)；2. 所有人對於其財產上的有害物質，必須善盡正當的注意義務(due care)。換言之，如果所有人欲主張第三人行為所致之抗辯，所有人不僅不得容許第三人傾倒有害廢棄物於其財產，亦不得在所有人取得該財產之後，容任先前既存的有害物質繼續惡化影響環境⁴⁵。

由於第三人行為所致之抗辯，對於並未導致場址污染的新所有人而言，普遍幾乎難以證立。國會在一九八六年制定「無辜土地所有人抗辯」(innocent landowner's defense)的新條款，規定：如果買受人「缺乏正當理由知悉」(had no reason to know)污染情形存在，其將不被視為與出賣人具有契約上的關係，而可得主張第三人行為所致之

染整治法上關於土地所有人整治責任之研究，東海大學法律學研究所碩士論文，2010年6月，頁53-75。

⁴⁵ Famira, *supra* note 28, at 578-79.

抗辯。就所謂「缺乏正當理由知悉」，買受人必須證明其對該財產過去的用途，已採取「合理而適當的調查」(reasonably appropriate inquiry)，並且與商業交易習慣相符。二〇〇二年，CERCLA的修正又設計出另一種新的抗辯：「善意買受者抗辯」(bona fide prospective purchaser defense)。亦即：買受人倘欲免除CERCLA的土地污染整治回復責任，其至少須證明：(1)在進行所有適當的詢問調查之後，買受人始取得財產；(2)買受人與出賣人間，先前並無存在何種關係，如：緊密的家庭關係、契約或商業關係，或企業改組前為潛在責任人；(3)買受人採取了必要的預防措施以防止或限制任何人或環境暴露於該有害物質所生的污染⁴⁶。論者有認為：國會提出「善意買受者抗辯」的修正，可能在於回應「無辜土地所有人抗辯」的缺失。亦即對於試圖開發褐地(brownfields，受有污染或有污染之虞而需整治的土地)者或現居於褐地之人，「無辜土地所有人抗辯」是完全沒有實益的。因為褐地本身具有污染性或污染可能性，將導致試圖開發褐地者或現居於褐地之人，由於考量避免承擔土地整治回復責任而放棄購買該土地的意願⁴⁷。換言之，現居於褐地之人縱使想出售土地，但試圖開發褐地之人也無意願購買。當然，各種免責類型下的潛在責任人抗辯⁴⁸，或許有助於責任的釐清確認，但未必有助於整治場址污染的清除，甚至可能因訴訟策略的拖延，而影響了整治責任的確保及執行，延誤受污染場址整治的過程。

二、分攤額訴訟法院見解演變的意義

若屬私人責任主體請求償還回復對有害物質已洩漏或有洩漏之虞

⁴⁶ *Id.* at 579.

⁴⁷ 吳宗育，環境法中狀態責任爭議問題之研究——以土地污染清理為中心，中國文化大學法學院法律學系碩士論文，2012年12月，頁86-87。

⁴⁸ 有關美國CERCLA土地所有權人之免責類型與相關判決的詳細介紹，可參許佑鴻，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，臺北大學法律學院研究所碩士論文，2020年3月，頁113-158。

的場址，由其所進行之調查與清除成本的情形，該私人責任主體作為原告得依CERCLA第107條提起「費用成本償還訴訟」(cost recovery action，即「回復成本訴訟」)，或是依CERCLA第113條提起「分攤額訴訟」(contribution action)。關於前者，如同政府提起的情形，私人向其他應承擔責任的被告依CERCLA第107條提起的「費用成本償還訴訟」，相關責任主體所應負的責任性質仍屬嚴格責任、共同連帶責任。相對地，在後者的情形，法院可基於相關的衡平因素(equitable factors)以決定適當的責任分配。大多數的法院認為：假使起訴的原告亦同屬潛在責任人時，則其透過分攤額訴訟所得請求償還的部分，僅限於超出原告所應承擔的場址應變成本費用。而法院認定適當比例的衡平因素，經常包括：安排運送或處置之人(generators)及運送人(transporters)處理有害廢棄物質的相對上數量之多寡、廢棄物質的毒性、各潛在責任主體就廢棄物質的產生或運送和處置所牽涉的程度、各方當事人履行注意義務的程度，以及其與政府機關合作以避免對公眾健康或環境造成損害的態度⁴⁹。

值得注意的是，有關私人責任主體之間的分攤額訴訟，根據CERCLA第113條(f)項(1)款：「縱使當事人未依第106條或第107條(a)項提起民事訴訟，任何人(any person)主張分攤額的權利(right of contribution)並不因此而減損。」儘管有此保留條款(saving clause)的明文規定，聯邦最高法院卻曾在Cooper Industries, Inc. v. Aviall Services, Inc.一案⁵⁰，加以限制。法院判決認為：潛在責任人只能於「正在進行或即將進行」(during or following)的CERCLA第106條與CERCLA第107條(a)項民事訴訟程序中，主張分攤額的償還。聯邦最高法院法官Thomas在判決理由中主張：「本案的法律爭點之一，在於若該主體從未依CERCLA第106條或CERCLA第107條(a)項提起『費用

⁴⁹ DANIEL A. FARBER, ENVIRONMENTAL LAW IN A NUTSHELL 240 (9th ed. 2014).

⁵⁰ 543 U.S. 157 (2004).

成本償還訴訟』(cost recovery action, 即「回復成本訴訟」), 則該責任主體作為潛在責任人之一, 是否仍能依第113條(f)項(1)款向另一責任主體請求分攤責任額? 對此, 本院採否定見解。」

本案的背景發生在德州四個原為飛行器引擎維修污染場址。Cooper公司原為四個場址的所有人與管理人(管領人、營運人)。一九八一年, Cooper將業務與土地出賣予Aviall公司。在場址上營運數年後, Aviall公司發現該場址有包含石油等其他有害物質, 因地下油槽洩漏至地表與地下水的污染情形。Aviall公司通知州政府相關主管機關, 主管機關回覆Aviall公司有違反德州環境法規之虞, 進而指導Aviall公司應清除該場址之污染, 並表示倘若Aviall未完成整治, 將訴諸強制措施。然而, 該州主管機關與聯邦環保署並未採取司法或行政手段要求其清除。Aviall公司在州政府的監督之下, 從一九八四開始執行清除措施到一九九五年及一九九六年間, 雖將系爭資產陸續出賣予第三人, 但其仍負有清除之義務。惟屆至當時, Aviall公司已支付約5億美金的清除費用, 而總清除費用所需金額恐怕更多, 故在一九九七年, Aviall公司遂向法院對Cooper公司提起訴訟, 要求償還Aviall公司支出的污染清除費用。

本案之所以重要, 係因Aviall公司「曾經自願」(had voluntarily)清除場址內的污染, 且州政府主管機關或環保署並未依據CERCLA對之提起訴訟。但依據聯邦最高法院判決的意旨, Aviall公司卻被排除了得透過CERCLA第113條對Cooper公司起訴, 主張償還「分攤額訴訟」(contribution action)的權利。此一結果, 顯然導致以下的結果: 除非等到被起訴, 否則潛在責任主體將缺乏動機去清除場址污染; 並將延宕受污染場址整治的過程, 拖延系爭場址早日回到市場被利用的時間點。

Cooper Industries, Inc. v. Aviall Services, Inc.一案於判決作成之後, 備受爭議。研究指出: 許多批評者認為該判決結果, 阻礙了CERCLA與聯邦環保署所偏好的自願性清除污染行為(voluntary

cleanups) ⁵¹。迨至二〇〇七年，聯邦最高法院在United States v. Atlantic Research Corp.一案⁵²，重新釐清了Aviall一案中，有關CERCLA第106條或CERCLA第107條(a)項的「費用成本償還訴訟」與CERCLA第113條(f)項(1)款的「分攤額訴訟」，兩者之間的糾葛關係。該案的背景為：Atlantic Research Corp.是一間協助美國政府進行火箭筒改造的公司，其依CERCLA向美國政府起訴請求償還因清除環境污染所生之部分費用。聯邦最高法院法官Thomas於該案判決理由謂：「CERCLA第107條(a)項及第113條(f)的規定，私人因清除污染場址所生之費用，得請求償還回復。……於本件，我們必須處理於Cooper Industries, Inc. v. Aviall Services, Inc.一案所衍生的問題：關於第107條(a)項是否賦予所謂相關潛在責任人間，如一方已支出整治場址清除污染的費用之後，仍得向他方請求償還？針對此爭點，本院肯認之。」法院指出：依據CERCLA第106條或CERCLA第107條(a)項允許提起「費用成本償還訴訟」，並未創造出另一種有別於CERCLA第113條(f)項(1)款已明白賦予潛在責任人得提起之「分攤額訴訟」的權利 (without creating a right of contribution as expressly conferred in Section 113(f)(1))。法院認為：這兩個條文所提供的救濟手段，係相互補充的 (complement each other)，CERCLA第113條(f)項(1)款授權具有共同責任 (common liability) 的潛在責任人，於被政府機關或其他私人依CERCLA第106條或CERCLA第107條(a)項對之提起「費用成本償還訴訟」之後，再轉而向其他潛在責任人提起「分攤額訴訟」。並且，CERCLA第107條(a)項也允許某一私人主體在自行承擔清除成本之後，直接向其他責任人提起「費用成本償還訴訟」，而這與「分攤額訴訟」仍是有所不同的 (as distinct from contribution)。換言之，法院區別並確立了以下兩種情形：潛在責任人清除場址污染之後，CERCLA第107條(a)項的「費用成本償還訴訟」提供了費用成本

⁵¹ FARBER, *supra* note 49, at 241.

⁵² 551 U.S. 128 (2007).

償還機制；而另一方面，潛在責任人也可以在履行和解協議（a settlement agreement）或法院的判決（judgment）之後，再藉由 CERCLA 第 113 條(f)項(1)款向其他責任人提起「分攤額訴訟」。因此，自願承擔清除場址污染之責任人，仍有請求償還其費用成本的機制。是故，Atlantic Research 一案，將可能得以解決 Aviall 一案所製造出來的問題⁵³。

本文引介上述兩個聯邦最高法院判決的目的，一方面在具體呈現 CERCLA 的責任機制採取「擴大責任主體」的設計，從傳統的個人行為責任轉型到「集體的風險責任」之後，如何透過訴訟上的安排，讓不同的潛在責任人在內部關係上適當地分配其應承擔的責任。另一方面，則是試圖凸顯聯邦最高法院曾經一度因為作成 Aviall 案的判決，所導致的意外結果，亦即前述：「除非等到被起訴，否則潛在責任主體將缺乏動機去清除場址污染，此將延宕受污染場址整治的過程，甚至拖延系爭場址早日回到市場被利用的時點。」嗣後，所幸聯邦最高法院重回正軌作成 Atlantic Research 案的判決，總算使得自願承擔清除場址污染之責任的公司，或是藉由履行與行政機關的和解協議（a settlement agreement）或法院的判決（judgment）而清除場址內污染的責任人，能得到法律的正面評價與保護。進一步來看，透過和解協議機制，使潛在責任人僅就其自己的分攤額負責，對於他人之分攤額即不再負責；同時肯認優先自願承擔清除場址污染之責任人，仍可藉由 CERCLA 第 113 條(f)項(1)款向其他的責任人提起「分攤額訴訟」，以請求償還其費用成本。聯邦最高法院有關分攤額訴訟此一見解演變的意義，實不容忽視！美國學者更清楚闡明：不只是 CERCLA 第 122 條，接續在 CERCLA 第 113 條(f)項(1)款之後，有關「分攤額訴訟」的

⁵³ 關於此兩案件的影響與意義，see Martha L. Judy & Thomas Armstrong, Jr., Cost Recovery Under CERCLA: The Impact of Aviall and Atlantic Research on Voluntary Cleanups, in BROWNFIELDS — A COMPREHENSIVE GUIDE TO REDEVELOPING CONTAMINATED PROPERTY 28, 28-37 (Todd S. Davis & Scott A. Sherman eds., 3rd ed. 2010).

CERCLA第113條(f)項(2)款，對於CERCLA的和解協議制度亦具有重大意義，其規定「就和解協議已處理之事項，將可豁免於其他責任人的訴訟求償」。蓋此種立法設計，使得簽訂和解協議的責任人得以保護自己不受其他潛在責任人對之提起「分攤額訴訟」(shield itself against claims by other defendants for contribution)。相較於訴訟判決，此一機制為和解協議之締結提供強力的制度誘因⁵⁴。

或有論者可能產生有關潛在責任人仍可提起兩種並不互斥的訴訟，是否反倒可能成為協商和解之反誘因的疑慮。理論上固有此種可能性，惟本文前已分析，高額的訴訟成本與整治費用成本如何分攤，係潛在責任人面對CERCLA爭議的重要考量因素。申言之，透過和解協議機制，使潛在責任人僅就其自己的分攤額負責，對於他人之分攤額即不再負責，至少可以讓潛在責任人得以自保，一方面分攤額透過協議磋商而相對明確得以估算，另一方面，亦可豁免於其他責任人的訴訟求償。相對地，依CERCLA第107條(a)項雖允許私人主體仍可在自行承擔清除成本之後，直接向其他責任人提起「費用成本償還訴訟」。但責任人須評估究竟先締結和解協議自保，抑或是不顧訴訟成本與整治費用及其所衍生利息可能不斷轉嫁，被動地等到政府機關或其他私人依CERCLA第106條或CERCLA第107條(a)項對之提起「費用成本償還訴訟」之後，經履行整治措施，再直接向其他責任人提起「費用成本償還訴訟」，或是轉而向其他潛在責任人提起「分攤額訴訟」，就超出其應承擔的範圍，藉由CERCLA第113條(f)項(1)款向其他的責任人請求分攤。由此觀之，責任人締結和解協議的誘因，即在於使私人責任主體得以早日脫離政府與其他人的訴訟糾葛，以期減少潛在的高昂訴訟成本與不斷累積的整治費用。誠如外國法探討CERCLA和解協議時，一再重申的見解：儘管CERCLA的案件可經由司法訴訟的審判方式處理，但此種情形毋寧「是例外並非常則」(are the exception rather than the rule)。和解協議在CERCLA案件中，實為

⁵⁴ FARBER, *supra* note 49, at 248.

常態 (settlement is the norm in CERCLA cases)。從聯邦環保署的觀點，和解協議可以節省超級基金的有限資源，使環保署的人力可以投入其他污染整治事務。對潛在責任人而言，和解協議可使責任人就整治措施的選擇與執行，具有較大程度的控制權，藉此減少其所支出的費用，潛在責任人常偏好和解協議的理由也包括：避免CERCLA案件訴訟引起龐大的成本 (avoid the tremendous costs of litigating a CERCLA case)⁵⁵。或許，此正適足以再度強化印證本文在先前引述我國學者見解所指出的：「從對立式的管制走向協商式的管制」，應屬CERCLA對環境責任機制所帶來的重大轉變，殊值重視。以下，將延續前述立論，詳細闡述協商式管制思維下CERCLA和解協議的相關程序及其內容。

陸、協商式管制思維下的和解協議程序及其內容

國會尋求透過CERCLA以促進和解協議的締結，將可減少在冗長訴訟過程中，公共基金不具效益的耗損支出。與此種節省訴訟成本的目的思維相一致者，尚包括：對已依和解協議且經司法同意令而確認其責任的一方當事人，CERCLA第113條(f)項(2)款規定其「就和解協議已處理之事項，將可豁免於其他責任人的訴訟求償」。此一規範的架構，背後的考量在於：未能儘早參與並達成和解協議的潛在責任人，最終將可能承擔「分攤比例上不相稱的CERCLA責任」(disproportionate share of the CERCLA liability)⁵⁶——亦即超出潛在責任人原本應承擔的整治責任費用數額。然而，這種協商式管制思維下的和解協議，並非CERCLA立法之初，即已存在。其發展與法院判決見解、訴訟成本，以及超級基金的鉅額支出，均具有一定之關

⁵⁵ See Ronald E. Cardwell & Jessica O. King, Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act, in ENVIRONMENTAL LAW HANDBOOK 653, 653 (Thomas F. P. Sullivan ed., 24th ed. 2019).

⁵⁶ APPLGATE, LAITOS, GABA & SACHS, *supra* note 29, at 677.

聯性。

潛在責任人衡酌法院判決先例一貫穩定地支持CERCLA具有「嚴格的 (strict)、連帶而可分的 (joint and several)、溯及既往的效力 (retroactive)」之見解，對於前述責任人之抗辯則較少採取肯定的態度，再加上訴訟的高額成本，反映出在超級基金計畫 (Superfund program) 實施的頭十年內，潛在責任人之因應策略逐漸轉向考慮進行早期協議的評估 (early settlement evaluation)。在一九八〇年制定之初，CERCLA幾乎並未提供有關與潛在責任人進行協議的任何規定，因此司法訴訟遂成為常態，超級基金計畫也並未發揮其預期的功能。於計畫實施的前五年，聯邦政府耗費16億美金，卻只有十個場址完成整治。屆至一九八五年，聯邦環保署公布「暫時的CERCLA協議政策」(Interim CERCLA Settlement Policy)⁵⁷。之後，於一九八六年有關該政策的大部分規定被併入CERCLA的補充修正——「超級基金修正及再授權法」(SARA)，並在CERCLA新增一條文——即第122條。該條文建立CERCLA過去所無的「協議之成文法架構」(a statutory framework for settlement)。尤其重要的是，CERCLA第122條明確規定了潛在責任人可獲准執行對於「整治調查與可行性研究」(remedial investigation/feasibility study, RI/FS)之行為，CERCLA第122條同時也提供潛在責任人若干指導，以參與CERCLA第106條及CERCLA第107條之訴訟暫時中止期間的協商程序。該條文最初被部分人視為解決訴訟泥淖的萬靈丹，而該條文確實也大幅改善超級基金案件的處理流程。不過，其影響力之大，似乎尚未被充分瞭解。因為是否運用該條文，完全屬於聯邦環保署的裁量權。而且對於環保署採用或不採用該條相關程序規定之決定，並不屬於司法審查的範圍 (not subject to judicial review)⁵⁸。事實上，此係根據美國CERCLA第122條

⁵⁷ 50 Fed. Reg. 5034 (Feb. 5, 1985).

⁵⁸ PETER L. GRAY, THE SUPERFUND MANUAL — A PRACTITIONER'S GUIDE TO CERCLA LITIGATION 159-60 (2016).

的明文規定，該條文並清楚指示行政部門應本於公共利益（in the public interest）行使裁量權⁵⁹。無怪乎美國專長於環境訴訟的實務律師曾經喟嘆：「如果環保署開心，則系爭案件將可終結。」⁶⁰換言之，SARA透過立法者所制定的框架，一方面形成了和解協議的基本程序架構與內容，另一方面藉由法院同意令的運用，提供司法介入和解協議的監督空間⁶¹，以限制環保署與產業被告進行協商或締結和解協議的裁量權。在作成CERCLA的法院同意令之前，法院有義務獨立審查該和解協議，法院須於程序上及實體上審認確定該和解協議係公平、合理並符合CERCLA之立法目的。因此，法院須確立該協議就相關因素在責任過咎違失上的比較，是否具有可接受性，並審酌達成協議責任主體之間的責任分配比例，於個別潛在責任人所致生的損害有無進行合理估算。但是，針對環保署採用或不採用CERCLA第122條

元照出版提供 請勿公開散布

⁵⁹ 根據美國法42 U.S.C. § 9622 - Settlements，亦即CERCLA第122條的規定，其(a)項全文如下：

(a) Authority to enter into agreements

The President, in his discretion, may enter into an agreement with any person (including the owner or operator of the facility from which a release or substantial threat of release emanates, or any other potentially responsible person), to perform any response action (including any action described in section 9604(b) of this title) if the President determines that such action will be done properly by such person. Whenever practicable and in the public interest, as determined by the President, the President shall act to facilitate agreements under this section that are in the public interest and consistent with the National Contingency Plan in order to expedite effective remedial actions and minimize litigation. If the President decides not to use the procedures in this section, the President shall notify in writing potentially responsible parties at the facility of such decision and the reasons why use of the procedures is inappropriate. A decision of the President to use or not to use the procedures in this section is not subject to judicial review.」（斜體部分係本文為凸顯所示）

⁶⁰ Carol E. Dinkins, CERCLA Settlement Considerations, *The Practical Real Estate Lawyer* (January 2012), at 41, <https://www.mondaq.com/unitedstates/real-estate-and-construction/167164/cercla-settlement-considerations>，造訪日期：2021年5月26日。

⁶¹ APPELATE, LAITOS, GABA & SACHS, *supra* note 29, at 677.

和解協議規定之決定本身，則並不屬於司法審查的範圍，就此應予以強調說明。

申言之，儘管CERCLA在對立式管制思維下，亦提供前述的訴訟途徑來處理污染責任人的認定，並確保承擔污染整治成本者最終仍得以求償，但美國法的學理亦明確指出：「絕大多數關於CERCLA的執行，實際上是透過協商與和解協議而達成。SARA的修正促進了實務採納並依循CERCLA第122條的管制思維，和解協議經由環保署與各方當事人同意後，常以法院同意令（a consent decree）的形式呈現。無論對於聯邦環保署或作為潛在責任主體的私人，避免訴訟均有其誘因及不利之處。例如：國會授權撥款給環保署的整治基金數額相當有限，環保署也缺乏足夠人力去監督由政府僱用的承包商，是否對列為國家優先整治清單（National Priorities List, NPL）中的每個場址都確實履行其整治工作。因此，聯邦環保署更偏好將遵循CERCLA的執行成本轉嫁給潛在責任人（shift the costs of CERCLA compliance to the PRPs），在當事人於和解協議承認各自的責任之後，由潛在責任人及其所僱用的承包商履行整治除污工作。而依據CERCLA第122條(a)項，其立法意旨亦鼓勵該等和解協議應基於公共利益並應符合『國家應變計畫』（NCP）」⁶²以下，則從訴訟前的協議評估、訴訟前與政府的協商程序、訴訟暫時中止期間的協議評估以及與政府的協商程序、和解協議的內容，分別詳予闡述。

一、訴訟前的協議評估

任何公司一旦被聯邦環保署認定為特定受污染場址的潛在責任人，則應進行訴訟前的協議評估。其應評估的項目至少包括：(一)可能的責任、(二)其他潛在責任人的處境或地位、(三)政府對該案演變的影響實力、(四)成本開支等費用及成本回復的可選擇性、(五)其他的考量因素⁶³。

⁶² *Id.* at 669.

⁶³ GRAY, *supra* note 58, at 161-64.

所謂(一)「可能的責任」(possible liability)意指潛在責任人應先評估有哪些證據可能致其本身被認定為與受污染場址具有某種關聯性。此項調查應可使潛在責任人進而判斷其是否落在CERCLA第107條(a)項所規定的四種類型中的某一種或甚至是一種以上之責任人。更且，潛在責任人應注意從過去的案例顯示，公司被誤認成責任人的情形，實際上經常可見。同時，也應留意在多年前某一幾乎為人所遺忘的交易中，某間公司雖已不再為人們所熟悉，但該公司仍可能因為被認定為潛在責任人，導致與其交易的後手(successor)，亦因此存有風險被認定為潛在責任人。故剩餘多少的表面證據足以證明其可能構成在CERCLA第106條及CERCLA第107條要件之下的責任人，就此當事人也須加以評估。當然，有哪些可資運用之積極性的抗辯(affirmative defense)，如CERCLA第107條(b)項(3)款的第三人行為所致之抗辯，亦應詳加檢視。此外，潛在責任人最初的評估調查，也應聚焦於檢視該特定場址的演變歷史等管理實務紀錄，查明污染物質的數量、毒性和種類，乃至是否與其他污染物質混合於同一場址，藉此探究潛在責任人的責任是否可分，或得以合理地進行適當的分配⁶⁴。

至於(二)其他潛在責任人的處境或地位，吾人應留意在美國的超級基金案件，與其他多數牽涉聯邦環境法規執行之紛爭，有一不同之處。即超級基金案件常常涉及數十個潛在責任人，同一場址潛在責任人的範圍，可能從具備清償能力的大型國家企業(national corporation)到接近破產邊緣的夫妻小家庭式公司(mom and pop)都有。環保署不太可能對於每個潛在責任人均依據CERCLA第106條及CERCLA第107條提起正式的訴訟。因此，主要的責任人通常扮演尋求協議和解的積極角色，較小的責任人則較為次要。故潛在責任人亦

⁶⁴ 在Burlington Northern & Santa Fe Railway Co. v. United States一案中，聯邦最高法院清楚指明並支持本案應適用責任可分配的標準(reasonably capable of apportionment)，而非連帶可分的責任，see 556 U.S. 599 (2009).

須就所有可能的潛在責任人依其特徵加以分類。

潛在責任人的責任若經確立，在其後的CERCLA相關訴訟將成為被告。當然，這取決於政府有無能力去證明構成責任的必要條件，而其關鍵在資訊是否充分。換言之，潛在責任人於內部評估自身的可能責任時，應考量政府已掌握多少資訊，以及藉由之後的證據開示程序，有哪些無法主張受機密特權保護的資訊將落入執法機關之手。此種資訊博弈足以說明上述(三)政府對該案的演變影響實力，對整個案件究竟會走向協議和解抑或司法訴訟，有著相當程度之決定作用。

至於(四)成本開支等費用及成本回復的可選擇性，則包括：污染防制與整治成本以及自然環境資源受損的全部成本，均須辨別、估算，並與後續協議和解或司法訴訟的可能演變情形加以比較。就潛在責任人而言，其須分析公司的財務狀況是否足以支應訴訟拖延所致而無法回收的成本，以及投入長期清污整治所需費用。即使財務健全的公司也應留意CERCLA相關訴訟所牽涉的交易成本，如：律師費、顧問費、潛在責任人內部之間進行協商溝通的行政成本……等等。而前述這些費用成本累加之後，可能接近甚至已超過潛在責任人本身所應負擔的實際整治成本。若清污整治成本係出自政府的估算，則對其可信度亦應加以檢視，並與私人自己履行清污整治的成本，兩相比較。此外，潛在責任人究竟會選擇協議和解或訴訟，也與其能否透過保險、對第三人提訴求償，甚至能請求多少的超級基金來填補費用，密切相關。

而所謂(五)其他的考量因素，則包括是否加入潛在責任人群體。若責任人為數眾多，環保署通常只與代表多數責任人的某一組織進行協商。如果特定責任人選擇不加入該群體，則對該談判協商的主要內容與流程將形同是個局外人，而有相當風險。除非，特定責任人有充分把握其本身之積極抗辯將很可能成立。另外，對於公眾可能引發負面的形象，甚至形成烙印效果，亦不宜忽視。假使對於訴訟途徑完全不作評估，其等同對於選擇訴訟之後，伴隨而來的風險完全缺乏任何瞭解。法院嗣後如命令進行證據開示，將可能導致潛在責任人在其他別

處受污染場址的活動也須負責，或是在鄰近場址所發現的污染事實，也與潛在責任人有關，使其來不及在時間緊迫的情形下，臨時準備資料或做出合宜的因應處置。

二、訴訟前與政府的協商程序

CERCLA第122條(e)項建立正式之訴訟前與政府協商的程序，包括：以特別通知（*special notice*）的發布開啟協商，某些環保署依法本應採取的行為於此協商期間將暫時中止，又稱為「特別通知與暫時中止程序」（*special notice and moratorium procedures*）。早在一九八七年十月，美國環保署即已出版公告「有關暫時中止期間之通知、協商與資訊交流的指導原則」（*Interim Guidance on Notice Letters, Negotiations, and Information Exchange*，以下簡稱「暫時指導原則」）。惟應注意，法規並未排除於啟動CERCLA第122條(e)項正式協商程序前，環保署仍得先採行非正式的協商程序，或者以非正式的協商程序取代正式的協商程序。簡言之，環保署對潛在責任人發布特別通知，應視為開啟了正式的協商程序，同時也表示非正式協商程序的終結（*a mechanism for concluding negotiations*）。

在發布特別通知之前，暫時指導原則指示環保署的地方執法人員須先向潛在責任人發布一般性通知（*a general notice letter*），告知該場址將被列入或已列入「國家優先整治場址清單」⁶⁵。此一般性通知並非強制環保署須暫時中止任何執法措施，而是告知潛在責任人以下資訊：通知責任人有支付應變成本的潛在責任、討論關於日後其他通知及未來可能採行特別通知程序、討論關於場址的應變措施、請求提供與場址相關之資訊或揭露某些特定資訊、討論組成潛在責任人團體的優點、通知關於如何彙整保存行政文書記錄、回覆一般性通知的截止期限⁶⁶。之後，若環保署決定進行協商將有助於達成協議並加速整

⁶⁵ 50 Fed. Reg. 5031 (Feb. 5, 1985).

⁶⁶ *Id.* 5301-02.

治，則環保署將會對該場址的所有潛在責任人寄出特別通知⁶⁷。特別通知分為兩種：(一)通知並要求潛在責任人同意進行「整治調查與可行性研究」(RI/FS)；(二)通知並要求潛在責任人進行「整治規劃與整治行為」(remedial design/remedial action, RD/RA)。儘管每一種特別通知各有其特別內容和相關時間規定，但均應包含以下資訊：潛在責任的通知、討論特別通知及其後續暫時中止程序的協商、討論應執行的應變措施、工作聲明或施作計畫的說明文件及須經同意之行政處分或同意令的整治調查與可行性研究草案(a draft administrative order on consent for the RI/FS)、有關整治規劃與整治行為之法院同意令草案文件(a draft consent decree for the RD/RA)、揭露關於場址的某些特定資訊(如：所有潛在責任人的名稱和地址、污染物質的性質與數量及其累積數量排序)、請求償付環保署迄今所支付之成本、如何彙整保存相關行政文書記錄、回覆特別通知的截止日期、討論環保署如何認定潛在責任人構成「善意之協議邀約」(a good faith offer)⁶⁸。

關於整治調查與可行性研究的時程與暫時中止程序之通知，依據環保署「暫時指導原則」，地方環保執法人員須在要求責任人開始整治調查與可行性研究的九十天之前，發布整治調查與可行性研究的特別通知⁶⁹。一旦責任人接獲通知，則須於六十天內回覆其善意之協議邀約⁷⁰。若環保署未收到邀約，或其認為潛在責任人的回應並不符合善意之協議邀約，則環保署將自為整治調查與可行性研究。反之，如構成善意之協議邀約，依據CERCLA第104條(b)項在整治調查與可行性研究特別通知發布後九十天內，環保署不得提起訴訟。換言之，假使責任人提出善意的協議邀約，則環保署與相關人將有三十天的期間來進行協商⁷¹。參酌前述的程序說明予以分析，顯然可知：在如此之

⁶⁷ See 42 U.S.C § 9622(e)(1).

⁶⁸ 53 Fed. Reg. 5305-06 (Feb. 23, 1988).

⁶⁹ *Id.* 5303.

⁷⁰ See 42 U.S.C § 9622(e)(2)(B).

⁷¹ See 42 U.S.C § 9622(e)(2)(A).

時程限制下，未必能成功地與政府達成協議。為了在有限期間內能達成協議，於發布特別通知啟動正式的協商程序之前，環保署與潛在責任人仍必須盡相當的努力。一方面，國會藉由CERCLA第104條(e)項賦予並提升環保署的資訊蒐集權力，環保署須善用該權力以建構充分的資料庫，取得有關場址、廢棄物及潛在責任人的資訊，進而促使責任人就整治調查與可行性研究的協議邀約，能做出符合實際狀況之判斷。另一方面，潛在責任人若欲和政府進行對話達成訴訟前的協議，則應利用一般性通知的程序作為緩衝跳板，以便能在環保署發布整治調查與可行性研究的特別通知之前，做好因應策略的準備。

至於整治規劃與整治行為（RD/RA）的時程與暫時中止程序之通知，亦即第二種特別通知，乃環保署決定由潛在責任人履行整治措施，而暫時中止環保署的執法行為⁷²。依據環保署「暫時指導原則」，此種通知得在以下三個可能的時點發布：(一)可行性研究（Feasibility Study, FS）草案與建議計畫（proposed plan）對外公告以徵求公眾評論意見時、(二)可行性研究對外公開之前，與(三)「決定記錄」（Record of Decision, ROD）批准時⁷³。為通知公眾有關整治行為之選項及程序的進展，依據CERCLA第117條(a)項，環保署或州政府須公告所建議之整治行為的計畫及其分析，並在採納該計畫前，提供公眾評論之機會。換言之，當環保署認定符合法規之要求時，才會公告建議之整治行為計畫（a proposed remedial action plan, PRAP），該文件描述對特定場址可能得採用的各種整治措施（remedial alternatives），並附理由指明環保署或州政府傾向採用之整治措施，並就所有經評估過可能之整治措施與機關傾向採用者，徵求公眾評論意見。於評論意見徵集完畢，環保署藉由發布決定記錄以正式公告最終所擇定之整治行為計畫。該決定記錄是環保署決策過程中最重要的核心，並可由法院加以審查。除了須包含對污染場址精確而完整的說

⁷² See 42 U.S.C § 9622(e)(2)(A).

⁷³ 53 Fed. Reg. 5303-04 (Feb. 23, 1988).

明、污染所致危險威脅，及所選擇的整治措施之外，決定記錄亦須描述各種可能之整治措施其相對的優缺點為何，並就最終決定提供明確足以支持之理由⁷⁴。與整治調查與可行性研究一樣，於整治規劃與整治行為特別通知開啟之六十天協商期間內，潛在責任人可提出善意之協議邀約⁷⁵。一旦環保署認定為善意邀約，則環保署與責任人從邀約時起，至少有六十天可進行協商以達成協議。換言之，從責任人接獲整治規劃與整治行為特別通知後，環保署與潛在責任人將有一百二十天可進行談判協商。責任人應可預見如進展至整治規劃與整治行為的特別通知階段，依過去經驗顯示，前述的時程安排實際上相當緊湊，故其應盡力於非正式程序進行協商，並解決有關協議履行整治而可能產生之任何爭議。若責任人同意先進行整治調查與可行性研究，將大有助於整治規劃與整治行為的特別通知階段之協議。

潛在責任人與政府之間，經過整治調查與可行性研究以及整治規劃與整治行為之特別通知程序所達成的協議，可以有多种形式。整治調查與可行性研究之協議，得為經同意之行政處分（an administrative consent order）或法院同意令（a consent decree）⁷⁶。至於責任人同意履行整治規劃與整治行為之協議，則必須為法院同意令（a judicial consent decree），且其須經公眾評論程序⁷⁷。

三、訴訟暫時中止期間的協議評估以及與政府的協商程序

當發現事實上或潛在的污染物質洩漏造成或可能導致立即而實質的危害，即使依CERCLA正式發布了第106條的禁止令（abatement orders）、或是根據CERCLA第107條被認定為潛在的污染責任人，也並不表示排除責任人仍有可能未經訴訟判決而與環保署達成協議。然而，就訴訟暫時中止期間有關正式協議的協商程序，並無另定其他的

⁷⁴ GRAY, *supra* note 58, at 47-48.

⁷⁵ See 42 U.S.C § 9622(e)(2)(B).

⁷⁶ See 42 U.S.C § 9622(d)(3).

⁷⁷ See 42 U.S.C § 9622(d)(1)-(2).

指導原則。CERCLA第122條(e)項正式協商程序與其詳細的特別通知程序，以及暫時指導原則，似均限定用於起訴前的階段⁷⁸。不過，若責任人提出協議邀約，表明願意支付相當比例（a substantial proportion）的污染清除成本，環保署的執法官員仍會大幅地依據或基於較寬鬆的方式，參考暫時指導原則中有關協議所列舉的十項標準，藉以評估潛在責任人的協議邀約⁷⁹。內容包括：每一潛在責任人導致場址受污染的有害污染物質數量、有害污染物質的特性、可追溯至協議各方責任人的證據多寡、協議之各方責任人的償付能力、在訴訟審判過程中的風險、公眾利益的考量、將本案樹立為先例對未來所能發揮影響的價值、先取得一部分確定的污染整治費用的價值、導致不公平與對特定人責任人可能過度加重的衡量、在協議達成之後本案還有無其他剩餘的特殊問題，如：在協議達成後，卻未能足以支付污染整治成本時，有無其他仍具財力的潛在責任人可再繼續進行責任與費用的追索⁸⁰。

一旦經認定為CERCLA訴訟的被告，潛在責任人應該持續地評估並密切注意本案以和解協議方式解決的可能性。在與政府進行任何實際上的協商之前，責任人在整個和解協議中的處境情形為何，應不斷尋找、形成自我的定位，並確認對應策略。透過訴訟所蒐集、取得和累積的資訊，不僅將有助於認定責任的歸屬與範圍，同時也可逐漸釐清有關技術及成本方面的爭議，就系爭案件提供一個更全面的深入理解。然而，也應留意不斷地釐清的結果，也未必意味著關於和解協議的決定過程，本身將因此更加順遂⁸¹。

四、和解協議的內容

無論在訴訟前或訴訟暫時中止期間，假使能與政府進行成功的協

⁷⁸ See 42 U.S.C § 9622(c)(2), (e)(2).

⁷⁹ 50 Fed. Reg. 5041 (Feb. 5, 1985).

⁸⁰ See EPA, Interim CERCLA Settlement Policy.

⁸¹ GRAY, *supra* note 58, at 171-72.

商談判，方可達成締結和解協議之結果，當然這取決於前述的諸多因素。而有關締結和解協議的形式，可能是法院同意令、經同意之行政處分。聯邦環保署更曾經公布多達十三種的「模範法院同意令範本」(model consent decrees)，作為和解協議的參考基礎。以下，僅就此等協議中若干較具重要性的約款，及依據CERCLA第122條規定而來的某些特殊類型之和解協議，扼要簡介。藉此例示說明：在環境法制之下，鑑於不同環境污染事件之特殊性，個別環保法規仍有建構不同和解協議的可能與必要性。

(一)和解協議的重要約款

1. 不訴訟合意 (Covenant not to sue)

和解協議中，除了須有達成協議之潛在責任人承諾負擔義務履行整治責任或支付整治費用的約款之外，有關政府方最重要的協議約款即為不訴訟合意約款，其將牽涉潛在責任人受保護的程度，以避免當前或日後的責任。在一九八六年CERCLA修正時，國會清楚指出：「有關責任人之責任限制的任何協議，必須藉不訴訟合意的形式予以表明，而非僅是單純的宣布豁免 (release) 而已。」⁸² 不訴訟合意可再分成兩種：裁量的 (discretionary) 或特殊的 (special)。前者係指：潛在責任人的未來責任 (future liability) 是否納入不訴訟合意約款的範圍，環保署享有裁量權。後者則指：當法定要件符合時，環保署須不附條件地限縮潛在責任人的未來責任。然而應注意的是，無論是何種不訴訟合意，均須環保署認可整治措施已完成，作為該約款生效之停止條件⁸³。此外，縱使環保署已合意不訴訟，該裁量的不訴訟合意約款通常包括一個「重啟機制」(reopener)，該機制使環保署享有保留權以要求協議中的某一方責任人日後須採取進一步的相應措施。換言之，環保署須藉由該「重啟機制」，以擔保不訴訟合意生效之後，如有起因於締結和解協議時之某些未知的因素，因而導致系爭

⁸² See 42 U.S.C § 9622(c)(1).

⁸³ See 42 U.S.C § 9622(f)(3).

場址的未來責任⁸⁴。顯然地，環保署會將「整治失敗時的重啟機制」(reopener for remedy failure)，納入任何不訴訟合意的約款之中，以因應場址在未來若形成對公眾健康或環境的威脅。由此可見，聯邦環保署事實上扮演整治措施有效性(effectiveness)的擔保者(guarantor)⁸⁵。有些潛在責任人願意付出高昂的代價，以換取環保署不將重啟機制納入不訴訟合意約款。在以下所要介紹的「少額責任人協議」(de minimis settlement agreement)，環保署曾公布「CERCLA加價付費協議指導原則」(Guidance on Premium Payments in CERCLA Settlements)，允許潛在責任人以加價付費方式，換取不附重啟機制的合意約款。因為潛在責任人為換取不負擔未來可能責任所支付的金額，不必然超過預估完成整治所需的成本，所以加價付款實際上對政府而言是種風險⁸⁶。

2. 分攤額保障 (contribution protection)

依據CERCLA第113條(f)項(1)款，國會在CERCLA第107條的責任人之間，明確創造出一種「分攤額請求權」(right of contribution)，對達成和解協議之責任人提供了分攤額保障。具體而言，CERCLA第113條(f)項(2)款規定經由司法同意令而解決CERCLA責任問題的責任人，「就有關該協議所處理的事項，對其他責任人不再負有法律上的責任」(shall not be liable to other responsible parties)。分攤額保障對達成和解協議的責任人而言，使其得免於未能達成和解協議的責任人可能提起之分攤額訴訟(contribution claims)。換言之，此機制提供了和解的重要誘因。質言之，使系爭污染事件的問題，達成某程度之終結(a degree of finality)⁸⁷。

⁸⁴ See 42 U.S.C § 9622(f)(6)(A).

⁸⁵ GRAY, *supra* note 58, at 174.

⁸⁶ EPA, OSWER Directive No. 9835.6, Guidance on Premium Payments in CERCLA Settlement (issued Nov. 17, 1988), at 11, <https://www.epa.gov/enforcement/guidance-premium-payments-superfund-settlements>, 造訪日期：2021年5月8日。

⁸⁷ GRAY, *supra* note 58, at 175.

3. 法定違約懲罰約款與爭議解決程序 (stipulated penalties and dispute resolution procedures)

依據CERCLA第121條(e)項(2)款，若是以法院同意令的形式達成和解協議，須具有違反同意令的懲罰約款，罰款金額不得超過每日25,000美金。為了避免約款太過嚴苛，潛在責任人常試圖就違約罰款金額與構成違約的情形或範圍，進一步要求協商。潛在責任人尤應注意如何設計不可抗力約款。如果可能，亦應設計一通知約款，使責任人在違約罰款逐漸累積增加之前，有機會改正履行協議過程中所產生的任何相關問題。此外，法院同意令亦須有爭議解決程序，就有關整治措施的執行爭議，使相關人間有迅速的解決之道⁸⁸。

(二) 其他的特殊和解協議

1. 「少額責任人和解協議」(de minimis settlements)

在牽涉多方責任人的污染場址，某潛在責任人本身對污染所占的影響極小 (minimal)，卻仍有可能須與其他影響較大的多數潛在責任人一起承擔相同的交易成本 (transaction costs)，例如：隨著本案的進展參加潛在責任人群組會議、檢視相關文件，甚至一體同受成本高昂訴訟所羈絆。此種情形的最糟演變結果，少額責任人的交易成本將可能超過其原本應負擔的污染整治清除成本 (cleanup costs)。為了因應此種問題，國會在一九八六年增訂CERCLA第122條(g)項，明確授權環保署得與安排運送或處置之人 (generators) 及landowners (土地所有人) 締結「少額責任人和解協議」⁸⁹。申言之，在環保署開始與污染場址的主要責任人 (contributors) 進行協商之前，環保署須選擇性地剔除 (cull) 對污染可能只應承擔少數責任之人。對此等人，CERCLA第122條(g)項建議與其簽訂特殊且彈性的「少額責任人和解協議」。相對地，與主要責任人進行和解協議之最終目的，係為促使主要責任人就和解協議的草案約款達成共識，以獲取法院簽署同意

⁸⁸ *Id.* at 178.

⁸⁹ *Id.*

令。對於選擇不加入和解協議的潛在責任人，將面臨環保署單方的行政處分（an EPA unilateral order）或由環保署帶領的整治計畫（an EPA-lead clean up）。更且，就其餘未能達成協議者（non-settlers, recalcitrants）而言，將須面對已達成協議者於日後對其提起分攤額訴訟（contribution claims）之風險⁹⁰。從上述說明，不難看出環保署在處理此種牽涉多方責任人的環境污染整治爭議時，法律規範賦予執法機關彈性協商手段的背後思維，應係：輕放小緊抓大，並利用多方責任人各自內部對於資訊、證據、訴訟風險與責任大小評估的不同，優先以促成和解協議，早日進行污染場址整治為目的之策略性思考⁹¹。

2. 「混成基金和解協議」（mixed funding settlements）

在一九八六年的「超級基金修正與再授權法」，國會賦予環保署一項工具以避免締結和解協議過程中可能遭遇的障礙。亦即：針對污染整治清除成本，潛在責任人之間有時會發生不願支付超過其自身所認定的公平負擔範圍，或是已無足夠資金支付，因而導致某些責任人拒絕參與。依CERCLA第122條(b)項(1)款授權環保署得締結「混成基金和解協議」。於此協議之下，環保署可運用超級基金來補足不願加入協議之潛在責任人所須負擔的污染整治清除成本。換言之，「混成基金和解協議」一方面可減輕已參與協議之責任人的負擔，使其無須承擔百分之百的污染整治清除成本，另一方面又可對未參加和解協議的責任人提起分攤額訴訟（a contribution suit），以彌補其額外支付的

⁹⁰ APPELGATE, LAITOS, GABA & SACHS, *supra* note 29, at 672.

⁹¹ 所謂「輕放小緊抓大」的說明，係本文希望用較白話之方式，讓一般讀者更能直接理解美國CERCLA等許多環境法規的精神，強調減省行政機關執法成本，以及早日進行污染場址整治為目的之策略性思考。「緊抓大」意指先掌握哪些大規模企業或工廠係可能的污染源之一，基於其資源相對較充裕，而透過和解協議的締結，將更有助於及早整治污染場址，防止污染進一步蔓延致危害擴大。「輕放小」則指關於潛在責任人之間的內部關係，應非環保執法機關有限人力與財政預算的關切點，反而宜將訴訟成本及整治費用，轉嫁由潛在責任人各自尋求訴訟償還或內部分配承擔。

費用⁹²。至於如何運用此種協議，環保署亦曾制定公布「評估混成基金和解協議指導原則」(Evaluating Mixed Funding Settlements under CERCLA)⁹³。

(三)程序上相關考量因素

伴隨和解協議的締結，CERCLA第122條包含許多有關程序的規範。舉例而言，在取得聯邦司法部內部的同意(internal approval)之後，有關依CERCLA第106條的整治措施，若與潛在責任人達成和解協議，該協議須進一步經(enter in)適當的聯邦地區法院以法院同意令(as a consent decree)之形式予以核准⁹⁴。該法院同意令的建議草案(the proposed consent decree)須提交予法院至少三十天之後，始能成為定案而生效⁹⁵。在法院同意令的建議草案成為定案之前，就法院同意令之內容，司法部須給予非協議的當事人評論之機會⁹⁶。若有評論意見，揭露若干事實或考量因素(disclose facts or considerations)，指出該建議草案有不適當或不充分之處，司法部可撤回(withdraw)或拒絕(withhold)同意令的建議草案(proposed decree)。因此，如有公民團體反對和解協議或法院同意令的建議草案，則其經常提出評論意見並動員其他人同表反對。未參加和解協議的潛在責任人對於法院同意令的建議草案，亦有權提出評論意見。當然，非協議方的潛在責任人所在意的理由，常是潛在責任人於和解協議或法院同意令中所分配負擔的整治成本(the allocation of response costs paid by the settling PRPs)⁹⁷。

⁹² GRAY, *supra* note 58, at 185.

⁹³ 53 Fed. Reg. 8279 (Mar. 14, 1988).

⁹⁴ See 42 U.S.C § 9622(d)(1)(A).

⁹⁵ See 42 U.S.C § 9622(d)(2)(A).

⁹⁶ See 42 U.S.C § 9622(d)(2)(B).

⁹⁷ GRAY, *supra* note 58, at 188.

柒、協商式和解制度的運用對我國的啟示與疑義

一、環境行政領域和解協議的可行性

有關行政契約在環保領域的運用，我國學者早曾援引德國法舉實例予以說明，並認為：「行政契約因為享有較大的活動空間，所較諸命令等管制手段而言，比較易用也比較節省時間、金錢的方式達成環保目標，從而，這種經由國家與經濟企業彼此同意之合約或非正式的協議，在環境行政上逐漸增加其重要性。……我國環保行政上，亦不乏有行政機關與私人間締結行政契約或以協議、協商之方式來達成特定環境保護之目的者。……」⁹⁸因此，行政契約或協議在環境行政領域的運用可行性，學理上應無疑問。

另一方面，我國行政程序法於二〇〇一年施行之後，對於行政契約的容許性，該法第135條規定：「公法上法律關係得以契約設定、變更或消滅之。但依其性質或法規規定不得締約者，不在此限。」依其但書，已不採過去所謂的「授權說」，而明文採「除外說」。一般學理通說亦有認為：「我國現行行政法規，並無禁止行政契約之明文規定。即以德國立法例而言，行政契約雖行之多年，但明文禁止行政契約之情形，仍鮮有事例，毋寧應由法律規定之精神及目的，認定是否排除行政契約之締結，此亦即我國行政程序法第135條但書中所謂『依其性質或法規規定不得締約』之情形。」⁹⁹由於行政契約之容許性改採「除外說」，原則上行政契約取得較大的容許締結空間，進而使得我國實務採用行政契約的情形更為普遍¹⁰⁰。但即使如此，並不表

⁹⁸ 林明鏞，行政契約法論，國立臺灣大學法學論叢，第24卷第1期，1994年12月，頁143-180，載行政契約法研究，2006年4月，頁35-37。

⁹⁹ 陳敏，前揭註15，頁599-600。

¹⁰⁰ 以「行政契約」作為關鍵字，透過全國法規資料庫檢索，至少可發現應有三十筆的相關法規，如：離岸風力發電示範獎勵辦法第13條：「經獲選為得受獎勵之申請人，除經中央主管機關書面同意展延簽約期限者外，應在書面通知後六個月內取得示範風場海域及相關土地使用同意書；並於取得前揭文件後三十日內，與中央主管機關簽訂示範獎勵之行政契約。」

示該條但書的意義，因此獲得進一步釐清¹⁰¹。單憑行政契約之容許性改採「除外說」，行政契約因而取得較大的容許締結空間，也並不意味著在個別行政事務領域，行政機關即可輕易草擬符合法規目的，且不牴觸行政程序法第135條但書所謂「依其性質或法規規定不得締約」的行政契約禁區。況且，污染整治費用所需龐大，和解協議之締結又可能牽涉是否屬於公務員合法得行使其權限之範圍，甚至當面對複雜程度較高的污染整治事件時，其他潛在責任主體亦可能質疑和解協議的合法性與公平性，此等因素或係導致土污法和解協議的形塑及運用，背後有其制度上之困難的原因。

若就美國CERCLA的制度設計與實施經驗來加以比較，已有學者明確指出：單方、對立式的管制策略，可能招致潛在責任主體的反彈，引發訟累。而超級基金經費有限，高額的訴訟花費或行政機關選擇自行整治污染再向潛在責任主體求償的方式，又將額外耗費行政資源監督承包整治作業的私人企業。同時，對潛在責任主體而言，繁重的訟累及高額的訴訟花費，陸續被課以環境責任的不確定性，均促成在CERCLA的責任架構下，無論是主管機關或潛在責任主體，都有避免訴訟及降低不確定性的強烈誘因。因此，CERCLA第122條也設置有和解協議制度¹⁰²，規定主管機關可與潛在責任主體達成和解協議，以免除未來的污染場址整治責任¹⁰³。因此，本文認為：即使在環境行政領域，各種不同環境法規的規範架構之下，行政契約或和解協議的締約程序與約款內容之安排，仍須就其規範目的與所面對之環境事務特殊性，因其差異而做更細緻化的不同制度設計。仿效美國CERCLA第122條「協議之成文法架構」(a statutory framework for settlement)的相關條款，提供我國土污法和解協議的理論基礎並建構明文化的框

¹⁰¹ 有關於此，可參程明修，行政契約之容許性——所謂「依其性質不得締約」之意涵，載如沐法之春風——陳春生教授榮退論文集，2020年12月，頁330-347。

¹⁰² See 42 U.S.C. § 9622(a).

¹⁰³ 葉俊榮，前揭註12，頁39。

架，或可突破前述制度上之困難，一定程度上引導土污法更具體地走向協商式的管制模式。

由於我國土污法當前之執法手段，主要仍依賴傳統對立式的管制思維，透過行政處分、行政執行與行政罰，追究污染行為人與污染土地關係人之責任。惟此種方式對環境主管機關而言，需耗費相當之行政成本，而責任人亦常藉由行政訴訟而試圖規避或拖延其整治責任，導致污染整治目標的達成，更加曠日費時。在司法訴訟實務上，行政機關對整治措施的監督與措施可行性的審查費用，是否屬於應變必要費用，亦有衍生爭議。現行土污法並未採納美國CERCLA法制妥善運用和解協議的相關規範與指導原則，偏離協商式管制模式的精神，以致有如前述我國學理之批評。相對地，亦使我國污染行為人或土地關係人配合整治之意願低落，而尋求提起行政爭訟又迭生訟累，引發更多行政訴訟的成本。因此，本文已藉由爬梳美國CERCLA和解協議的重要規範，釐清其制度的運作實態，以供我國學理及實務之參考。事實上，針對美國CERCLA和解協議制度的特色，國內亦已有實務研究指出約有以下數點：「首先，環保署作為主管機關，扮演促進潛在責任人自發進行整治的角色，例如：要求主管機關於通知各潛在責任人：1.全部相關的潛在責任人名單與2.污染物質數量後，應給予潛在責任人一段時間，使潛在責任人之間有機會自發進行和解達成清理協議。其次，即使部分潛在責任人不明或破產，而使清理費用成為孤兒（無主）分攤額時（Orphan Share），也能由超級基金補償，其後能再對重整後之公司進行追討。第三、對於僅造成小量污染的潛在責任人，可以透過支付一定金額而脫離程序。第四，該法授權行政機關於符合條件時，可與潛在責任人在和解契約中，簽署『不訴訟合意條款』（Covenant Not to Sue），使潛在責任人得以避免冗長且所費不貲之訴訟程序，而提高和解意願。第五，該法授予行政機關有許多獨立裁量的權限，並非全部和解條件皆須經由法院審查。」¹⁰⁴至於美國

¹⁰⁴ 立言法律事務所，美國行政和解制度暨我國土壤及地下水污染整治實務和解

環保署與潛在責任人達成和解的方式，似可再細別為：行政和解契約（Administrative Settlement Agreement）、行政同意令（Administrative Orders on Consent）、司法同意裁決令（Judicial Consent Decrees）¹⁰⁵，美國環保署並有公布若干政策方針或指導準則¹⁰⁶，其制度之設計與實際運作情形，本文已於前述作了更深入的介紹。以下，擬再舉我國司法實務曾發生過的土污整治訴訟和解案例，以說明土污法欠缺關於和解協議制度設計所致困境，繼而探究土污法和解協議於我國定位上可能存在的爭議，最後參酌美國CERCLA和解協議制度對我國而言，就其可供借鏡之處扼要歸納分析論述，針對日後我國土污法進行修法時，可能面臨的重要課題，提出個人思考淺見。

二、土污整治於司法訴訟和解的實例

針對土污法於我國操作上偏離CERCLA之立法精神，我國學者從對既有的管制文化之批判出發，曾認為：「雖然行政程序法提供了主管機關與潛在污染責任人（如中石化或甚至其他和場址有染者）訂定行政契約，以伙伴關係進行污染整治的可能性，但此一管制手段選項卻被忽略。」¹⁰⁷換言之，如行政程序法第136條的和解契約，不失為可行的方式之一。「條文規定以事實或法律關係『經依職權調查仍不能確定』，為此種和解契約的要件，但立法或實踐上，或許應該讓主管機關有權對管制手段的成本效益進行評估，決定是否採取協商式管制、訂立行政契約，而不必以此要件加以限制。」¹⁰⁸此一見解，已指出土污法的未來修正與執法的大致方向。尤其，對照下述的屏東台塑

制度規劃服務計畫，行政院環保署委託研究，2016年1月，頁9。

¹⁰⁵ 同前註，頁39以下。

¹⁰⁶ 例如：Interim CERCLA Settlement Policy、Guidance on Landowner Liability Under CERCLA Section 107(a)(1)、De Minimis Settlements Under CERCLA Section 122(g)(1)(B)、and Settlements with Prospective Purchases of Contaminated Property。

¹⁰⁷ 葉俊榮，前揭註12，頁46。

¹⁰⁸ 葉俊榮，前揭註12，頁46，參其於引註59的說明。

赤山巖案，更顯而易見。

於我國司法實務上，有關土壤及地下水污染事件，曾有達成訴訟上和解的前例，亦即屏東台塑赤山巖一案。該案背景大致如下：台塑公司於民國八十五年七月間委託第三人運泰股份有限公司清除及處理其仁武廠產生之有害事業廢棄物汞污泥約10,754公噸，然運泰股份有限公司違法將未經處理之汞污泥約7,000餘公噸棄置，掩埋於屏東縣新園鄉某段號等土地（即赤山巖）。屏東縣政府於八十九年間對台塑公司作成行政處分，惟台塑公司不服，遂提起行政訴訟¹⁰⁹。當時高雄高等行政法院審理本案時，鑑於七次開庭，雙方對於事實認定仍有所爭議，為減少行政成本，並達成環保公益之目的，以及儘速解決本案造成環境問題之原則下，建議兩造應參酌行政程序法第136條規定，於事實不明時，進行和解。九十二年八月，被告屏東縣政府及參加人行政院環保署與原告台塑公司，就赤山巖污泥案達成了訴訟上和解，由台塑公司仁武廠進行熱處理。但訴訟和解成立三年後，因本案某段號土地受砷、鉻、銅、汞、鎳、鉛、鋅等眾多重金屬污染達土壤污染管制標準，屏東縣政府乃依據九十二年一月八日修正公布之土污法第11條第2項規定，於九十四年十一月二十八日公告上開土地為土壤重金屬污染控制場址；復因上開控制場址污染總分P值為37.8分，符合土壤及地下水污染控制場址初步評估辦法第2條第1項第4款規定，環保署於九十五年十二月公告本案部分段號土地為「土壤污染整治場址」。惟台塑公司認為對於赤山巖場址之污染，既已成立行政和解，後續土壤污染問題應受前開和解效力所及，故對屏東縣政府之處分不服，並提起一系列訴訟並一再上訴。最後，分別經最高行政法院101年判字第475號判決、102年判字第349號判決、104年度判字第421號判決，駁回台塑所提起之數宗上訴，案件並告確定。

由本案件的發展過程來看，從污染行為的發生到最後判決確定，前後拖延將近二十年。責任主體雖一度透過和解，似欲解決污染行為

¹⁰⁹ 高雄高等行政法院90年訴字第1796號判決。

及其責任為何所引發之紛爭，但最後並未成功。土污法欠缺關於和解協議制度的詳細設計，加上行政機關對本案的割裂處理與僵化的管制文化，當事人一次次的訴訟策略運用，最終使赤山巖一案亦走向沒有一方是贏家的局面。至少本案反映出：有關土污法之污染清除與整治責任的確保與執行，在尚未針對我國土污法另行修正，以建立屬於其本身的和解協議制度之前，若得以援引行政程序法第136條的和解契約，固然提供了針對我國土污法當前行政訴訟現象另一種值得省思的方向，惟在解釋論或立法論上，恐尚有不少疑問有待釐清。

三、和解協議在我國法上的適當定位

我國行政程序法制定施行時，當時研擬行政程序法的背景下，對於美國CERCLA法制下的和解協議，恐未有充分的認識。甚至，土污法於二〇〇〇年公布施行時，行政程序法才剛公布屆滿週年，且尚未開始施行。行政程序法中的和解契約，在我國行政實務的發展尚處於萌芽時期。就司法實務而論，司法院大法官解釋在土污法公布之前，也僅有釋字第324號與釋字第348號分別言及公法契約和行政契約。此外，我國土污法制定通過的條文，最終也未採美國CERCLA的和解協議，因此我國現行土污法自然無從找到類似和解協議之明文規定可資對應比較，而此亦正是本文研究之目的。藉由回歸美國CERCLA法制，重新詳細考察、檢視其和解協議之相關條文與指導原則，闡述CERCLA和解協議的種類及其內容，以作為我國學理參考或提供行政部門及國會在立法論上比較研議的基礎。

關於美國CERCLA的和解協議，在本文「陸、協商式管制思維下的和解協議程序及其內容」的「三、訴訟暫時中止期間的協議評估以及與政府的協商程序」，有如下說明：「有關CERCLA第122條(e)項正式協商程序與其詳細的特別通知程序，以及暫時指導原則，似均限定用於起訴前的階段。」換言之，美國CERCLA的和解協議，性質上應屬於行政程序上的和解。此外，於本文前述「柒、協商和解制度的運用對我國的啟示與疑義」的「二、土污整治於司法訴訟和解的實

例」，亦引述我國學理見解敘明：「……如行政程序法第136條的和解契約，不失為可行的方式之一。條文規定以事實或法律關係『經依職權調查仍不能確定』，為此種和解契約的要件，但立法或實踐上，或許應該讓主管機關有權對管制手段的成本效益進行評估，決定是否採取協商式管制、訂立行政契約，而不必以此要件加以限制。」可見我國學理亦傾向採取行政程序上和解的定位，透過訂定行政契約，以伙伴關係進行污染整治。但本文在「三、訴訟暫時中止期間的協議評估以及與政府的協商程序」中，亦有說明美國CERCLA的實務運作：「若責任人提出協議邀約，表明願意支付相當比例（a substantial proportion）的污染清除成本，環保署的執法官員仍會大幅地依據或基於較寬鬆的方式，參考暫時指導原則中有關協議所列舉的十項標準，藉以評估潛在責任人的協議邀約。……一旦經認定為CERCLA訴訟的被告，潛在責任人應該持續地評估並密切注意本案以和解協議方式解決的可能性。」可見，美國CERCLA的和解協議並無意排除在訴訟進行中，達成訴訟上和解的可能性。

就我國法的行政法總論而言，一方面由於我國行政程序法對行政和解之明文規定，僅有第138條，縱使加上行政契約一章之其他規範，仍相當的簡略。致使行政機關如何運用行政和解契約，欠缺明確的規範指引。另一方面，學理對行政訴訟上的和解，亦有著強烈的質疑。如早期通說認為：「和解契約在傳統訴訟法理論向來受到甚高之評價，有所謂『瘦的和解勝於胖的裁判』之說。……因為和解乃雙方讓步及爭執和平解決……故和解有時確有營造雙贏之局面……」不過，通說進一步對和解之功能亦多所質疑，其理由包括：「法官以公權力為後盾，動輒和解法院將成為仲裁所、和解有時造成是非不明，正義未能伸張、法官為避免煩難勞累迫使當事人和解，更違和解制度本意、行政機關應嚴守依法行政，行政法院尚負有行政措施合法化之功能，何能放棄其角色、又強調行政法院不問訴訟程度如何，得隨時

試行和解，實有商榷之處。」¹¹⁰惟對照通說後來版本的說明，則強調「德國之制，無論何種訴訟類型皆有成立訴訟上和解之可能，我國目前制度，乃從德國行政法院法而來。」¹¹¹至於行政訴訟上和解的性質，通說基於其乃「雙方合意所成立之行為，係以行政法上之權利義務關係為標的，和解乃公法契約之一種。故本法（指行政訴訟法）所規定之和解與民事訴訟程序之和解相同，均具有訴訟法及實體法上行為的雙重性質。」¹¹²通說質疑行政訴訟上和解之主張，雖似有些矛盾，但其論述大體上維持一貫，並無改變。因此，若依照我國通說對行政訴訟上和解所持的批判立場，欲將美國CERCLA的和解協議定性為行政訴訟上的和解，恐有一定程度的困難。

本文引介美國CERCLA的和解協議並尋求探究其應屬行政程序法上的和解契約性質，或係行政訴訟法上的訴訟和解，雖然須面對我國行政法總論在行政程序法上規定簡略，在行政訴訟上則有通說質疑之現實困境。然而，參照我國晚近學理，已有深值重視的不同看法。首先，學者有肯定行政程序和解契約的價值，認為「和解契約在行政實務上具有相當之重要性，為使其發揮最大之作用，有必要對其從事深入之探討……針對更多特別行政法之領域，例如專利、商標、公平交易法、建築法等之行政事件進行研究」。至於「行政法上和解契約之採用時機，包括行政機關起初原本進行準備作出行政處分之程序，但因事實或法律關係不明而改成和解契約之締結，以及行政機關事前已預見調查困難而自始採取締結和解契約之方式」。而有關和解標的處分權之問題，則認為「和解契約之標的須屬於行政機關之事務權限，而行政機關對之有處分權，且在其土地管轄範圍……若行政機關對於為和解契約標的之事項有裁量權時，原則上即有締結和解契約之權

¹¹⁰ 吳庚，行政爭訟法論，修訂第3版，2005年5月，頁231。於該書同頁引註200中，指出德國行政法院法只在第106條對和解僅作簡略規定，可謂聊備一格。

¹¹¹ 吳庚，行政爭訟法論，修訂第7版，2014年9月，頁296。

¹¹² 吳庚、張文郁，行政爭訟法論，修訂第9版，2018年9月，頁469。

限」¹¹³。其次，我國學理亦已明確指出：土污法受到我國「合法性控制典範」的行政法框架侷限，忽略「公共福祉的制度體現」為功能導向的另一種新典範，「對行政機關造成過多束縛，反而限制了行政行為的彈性，增加管制的成本，阻礙了促成良好治理的可能。」¹¹⁴因此，本文認為：透過美國CERCLA和解協議制度的探討，應可先從個別領域嘗試突破行政程序法關於和解契約的規範不足現況，並使法院對行政訴訟上和解的運用，得以逐漸意識到合法性控制典範之外，仍有本諸於其他理念發展的可能與必要性。

四、嘗試建構土污整治和解協議制度

首先，有關在土污法中建立完整的行政和解協議制度，有無其必要性？由於和解協議通常可以改善潛在責任人與主管機關之間的關係，使雙方立於合作之地位共同整治污染。對於機關而言，可與污染責任人建立長期合作整治污染的機會，節省調查的時間與成本，並降低司法資源的浪費。對於潛在責任人而言，亦可減少商譽損失並避免無法預估之訴訟成本。尤其使用訴訟程序可能耗費的時間，遠大於以行政和解所需的程序時間。我國學理亦有見解援引土壤及地下水污染事件為例，明確地認為：「行政機關在環保領域中，尤其是在清除責任的議題，常會面臨許多不確定之情形，蓋許多複雜長期存在且交互作用的事實，在事後常常無法明確釐清，如能藉由雙方合作，在考量所有當事人利益及公共利益下，取得一致同意的解決方案，不但能夠使法律關係早日安定，更有助於快速防禦危險以及實現法律目的。」¹¹⁵肯定和解契約於此領域之運用，應有其正面之功能。然而，美國CERCLA法上的和解協議類型存在著多種形式，無論是行政和解契約、經同意的行政處分、司法同意令，不僅相關法令甚為複雜，亦

¹¹³ 張文郁，行政法上之和解契約，載權利與救濟(二)——實體與程序之關聯，2009年1月，頁8、16、26。

¹¹⁴ 葉俊榮，前揭註12，頁44-45。

¹¹⁵ 蕭文生，行政法——基礎理論與實務，2017年9月，頁475。

無法完全對應我國法對和解契約的概念。特別是「我國法對於行政和解之明文規範，僅止於行政程序法第138條，加上同法行政契約一章之其他規範（第135至第149條），以及民法和解契約之規定，實甚為有限，如何在現行法制下，於執行土污法之業務時借重和解制度的規範，相較於美國法，似顯有不足。」¹¹⁶因此，如本文前述主張：在環境行政領域，各種不同環境法規的規範架構之下，行政契約或和解協議的締約程序與約款內容之安排，仍須就其規範目的與所面對之環境事務特殊性，因其差異而做更細緻化的不同制度設計。至於環保主管機關是否具有締結行政和解協議的裁量權，本文亦贊同我國學理的前述主張：「和解契約之標的須屬於行政機關之事務權限，而行政機關對之有處分權，且在其土地管轄範圍……若行政機關對於為和解契約標的之事項有裁量權時，原則上即有締結和解契約之權限」¹¹⁷。立法體例上，於行政程序法之外，仿效美國CERCLA第122條「協議之成文法架構」的相關條款，以提供我國土污法和解協議的理論基礎並建構明文化的框架，應較可採。

其次，有關行政程序法「行政契約的容許性」問題，縱使法制上已採「除外說」，但本文前已說明：在個別行政事務領域，行政機關未必即可輕易草擬符合法規目的，且不牴觸行政程序法第135條但書限制的行政契約。而導致土污法和解協議的形塑及運用有其制度上之困難的原因，其實也正是傳統上對於採用行政契約的主要顧慮，亦即：如何避免出售國家公權力、或防止國家利用公權力欺壓相對人，甚至侵害第三人的權益。同時，「容許本身」亦並不等於完全空白授權，任由行政機關自行與相對人訂定所有行政契約或和解協議的約款，而無須一定程度的引導乃至監督，忽略對契約或協議的合法性控制。從美國CERCLA第122條「協議之成文法架構」的相關條款，以及聯邦環保署所頒布之各種政策方針或指導準則，應可窺見：協商式

¹¹⁶ 立言法律事務所，前揭註104，頁168-169。

¹¹⁷ 張文郁，前揭註113。

管制思維下的和解協議，固然賦予環境主管機關更大的裁量權與決策彈性，但程序上仍秉持了正當法律程序理念的精髓。此外，於本文「柒、協商式和解制度的運用對我國的啟示與疑義」的「一、環境行政領域和解協議的可行性」，業已根據我國行政法總論的學理分析，說明行政契約或協議在環境行政領域的運用可行性，不僅於學理上應無疑義，行政程序法對於行政契約之容許性，既然改採「除外說」，原則上行政契約已取得較大的容許締結空間，進而使得我國實務採用行政契約的情形更為普遍。因此，行政機關締結環境和解協議的裁量權，應無疑義。惟衡酌「污染整治費用所需龐大，和解協議之締結又可能牽涉是否屬於公務員合法得行使其權限之範圍，甚至當面對複雜程度較高的污染整治事件時，其他潛在責任主體亦可能質疑和解協議的合法性與公平性，此等因素或係導致土污法和解協議的形塑及運用，背後有其制度上之困難的原因。」若欲避免行政機關有無裁量權之爭議，仿效美國CERCLA的明文規定，明確賦予環保主管機關享有締結和解協議之行為形式的裁量權，並就協議應具備的主要約款內容，透過土污法的修法定基本之規範，並授權行政機關得為形塑指導土污法和解協議的締約程序，訂定準則性子法，應屬具體可行。

第三、若日後土污法修正時，有關和解協議契約類型應如何定位？在我國行政程序法之下，行政和解的運作發展現況、類型如何？是否已相當充分？考量我國法對行政和解之明文規範與民法和解契約之規定相當有限，行政程序法並未排除於各論領域有一定程度的開放發展的空間。從而，應可肯認於土污法修法時，另外建立行政和解制度有其可行性與必要性，然亦勢必面對如何將美國CERCLA法制的和解協議制度，與我國行政契約法制尋求契合的課題。換言之，基於本文先前分析，應可肯認容許立法者基於環境法責任機制、風險管理、損害填補的特殊性，另外就土污法獨立設計一套專屬於土污法之協議和解制度。從美國CERCLA的協議和解規範來看，潛在責任人仍負有清除場址污染的義務，若欲建構土污法上的和解制度，此種和解協議應並非純粹屬於我國行政程序法上的和解契約，而可能同時帶有雙務

契約的性質，且得將其中的某些約款定性為自願接受執行約款。

第四、有關締結和解協議的程序，美國法值得注意的並包括：於啟動CERCLA第122條(e)項正式協商程序前，環保署仍得先採行非正式的協商程序，或者以非正式的協商程序取代正式的協商程序，賦予環境主管機關相當大的裁量彈性。至於協議過程的開啟與終結，亦有明確的時間點，如：環保署對潛在責任人發布特別通知，應視為開啟了正式的協商程序，同時也表示非正式協商程序的終結。本文認為：行政契約或和解協議的締結，並非一蹴可幾，締約前的溝通協商程序對於各方共識的達成，應有其價值。就此，引介美國CERCLA之「訴訟前與政府的協商程序」，某程度也正呼應了我國學理過去的主張：「就非正式雙方行政行為，程序前與程序中的非正式溝通、協商，非正式協議，必要的事前非正式溝通，應透過立法進一步提升為官署的義務，針對事前的非正式溝通程序，有予以法治化之必要。」¹¹⁸

第五、因我國行政程序法第136條對於行政和解的要件，限定在「行政機關對於行政處分所依據之事實或法律關係，經依職權調查，仍不能確定者」，但CERCLA的和解協議制度，著重在及早清除有害物質的洩漏或有洩漏之虞的情形，對於職權調查的明確程度之要求，必須視個案而定，未必容易訂出明確的標準。因此，理論上就行政程序法中有關和解的要件若不予以放寬，則建構土污法的和解協議制度，將有其困難。除了藉由特別法的觀點來界定土污法之性質，以尋求解套之外，無論在司法實務或學理上，仍須正視土污事件依職權調查事實的明確性程度要求，恐怕有其界線的問題。從美國CERCLA的制度以觀，聯邦環保署尚須透過「重啟機制」，以擔保不訴訟合意生效之後，如有起因於締結和解協議時之某些未知的因素，因而導致系爭場址的未來除污責任。顯然可見，「整治失敗時的重啟機制」不僅

¹¹⁸ 許宗力，雙方行政行為——以非正式協商、協定與行政契約為中心，載新世紀經濟法制之建構與挑戰——廖義男教授六秩誕辰祝壽論文集，2002年9月，頁255以下。

凸顯污染事件在初期階段的事實調查，可能有其侷限性，而為了因應污染整治場址在未來對公眾健康或環境形成新的威脅，「重啟機制」的設計實有其重要性，藉此聯邦環保署始能稱職扮演整治措施有效性之擔保者的角色。

第六、有關司法介入監督與民眾參與的課題，本文在「貳、廣義的環境協議形態」曾有說明，所謂「第二種常見執行爭議解決法律機制，則是法院的同意令（consent decree），性質上屬於一種司法裁決令（judicial order）」¹⁰。此種情形，與我國行政程序法上的和解契約，仍有某種程度上的差異。其一，此種和解協議下的承諾，尚須經由法院以衡平性的司法權力介入之後，強化法律執行層面上的效果。在我國行政程序上的和解契約，其成立或生效要件並未有此種經由法院參與的程序要件。其二，法院同意令的取得，仍須供公眾閱覽並檢視相關和解協議內容文件的程序，法院甚至可能須就協議和解的內容或條件，給予非當事人評論之機會，事先舉行聽證，此在我國行政程序上的和解契約，目前亦未有類似規範之要求，故未必能逕稱此種須取得法院同意令的和解協議，完全等同於我國的行政程序上的和解契約看待。但若以美國CERCLA的和解協議為例，其目的又著重在避免環境主管機關與私人責任主體進入司法訴訟程序，故縱使其先經法院同意之程序，其意義也與我國行政訴訟上的和解，未盡相同。換言之，美國司法介入CERCLA和解協議的監督，應屬於一種透過法院同意令的事前監督方式，但關於環保主管機關本於裁量權，選擇採用締結和解協議的行為方式，因CERCLA第122條(a)項有明文規定，故此並不屬於司法審查的範圍。而司法於訴訟前的介入，屬於訴訟前的監督方式，應尚非我國行政訴訟上的和解。儘管如此，污染整治事件攸關環境保護與民眾健康，公眾知悉參與和監督面向的考量，亦不宜忽略。除非有符合政府資訊公開法的情形，我國現行和解制度似無明文規定於事前或締結協議之後，強制公開和解內容的機制。尤其，有無可能因規範不足，導致行政和解制度的協商過程淪為地下化？若此，則關於土污法上的和解，仍須留意資訊公開、民眾參與的時點或

階段。美國CERCLA協商式管制思維下的和解協議，就合法性的控制，似偏向採取正當法律程序的理念予以強化。參考本文先前的說明，「超級基金修正與再授權法」，增訂若干條款防止環保署與產業代表輕率地達成交易。該等條款大致可分為兩類：倚賴第三人或公眾的介入、以及藉由立法的與司法的監督機制，以適切地促進該法的執行。例如：SARA要求環保署公告整治計畫或和解協議，並予三十日的評論期間，環保署須再次公告整治計畫或和解協議的最終內容，並於實際上採取任何整治措施之前，再度徵求公眾評論意見。在每個階段的程序，環保署須針對反對意見，附理由說明其接受或拒絕接受的原因。於評論意見徵集完畢，環保署藉由發布決定記錄以正式公告最終所擇定之整治行為計畫，該決定記錄並可由法院加以審查。凡此，充分展現程序公開透明，強調環境主管機關對和解協議的理由說明義務，實具有相當之價值。綜上，本文認為：因法制傳統背景上的差異，我國法制對於法院同意令如何運用於行政法或環境法的領域，雖尚未有充分的共識，但為了避免環境上的和解協議契約有發生出售國家公權力，或發生利用公權力欺壓相對人的疑慮，且為強化締約程序的透明性，促使約款內容可供公眾參與及監督，就我國和解協議的締約程序要件上，參酌美國CERCLA法制的設計，納入法院對締結和解協議的事前介入機制，頗值參考借鏡。

第七、至於若承認土污法有另訂和解協議的必要，其履行將涉及潛在責任人的財產是否能夠維持充分？主管機關應否享有財產調查權？或者明文規定潛在責任人須先提供擔保，才能繼續和解協議的協商？此等相關問題，尚待未來進一步探究。

第八、有關我國土污法具體修正條文如何研擬，或可參酌美國CERCLA第122條及有關的指導準則，與本文前述協商式管制思維下的和解協議程序及其內容之介紹。惟鑑於CERCLA法制下的和解協議條文相當繁複，本文認為宜參採其締結程序與協議內容的主要約款，另於我國土污法明文規定此種行政協議和解契約的授權條款，而非僅依我國有關行政程序法中，一般學理對於行政契約容許性所採取之除

外說。同時，考量土污法之污染整治契約應兼具有和解與雙務契約之性質，主要修法條文或可包括如下內容：「中央與地方環境主管機關為促進污染場址整治作業之進行，避免污染所生之損害擴大，得就本法所定整治責任、整治費用及其他相關事項，與污染責任人、土地開發行為人或繼受本法整治責任之人，簽訂行政契約，以確保整治契約之達成。」、「就污染責任人有數人之情形，中央與地方環境主管機關得依連帶責任原則，經與各污染責任人協商各自初步應負責任比例或範圍後，簽訂行政契約。如其中有一方責任人未依其責任比例履行者，其他責任人仍負連帶責任。但責任人若已依契約履行其責任，且能證明其責任係可分者，不在此限。」、「中央與地方環境主管機關得向未簽訂整治契約，且未依本法承擔其整治責任或整治費用之污染責任人，追償其所應負之費用分攤額。」、「污染責任人如就其整治責任之有無及範圍提起行政訴訟者，中央與地方環境主管機關得不與其簽訂行政契約。」、「有關簽訂整治契約之處理準則與程序，由中央環境主管機關定之。」、「整治契約應先經公開展閱三十日後，召開聽證會聽取民眾與其他公益團體之意見，參酌並修正整治契約後，始能生效。」、「土污法整治契約未規定之事項，仍應適用行政程序法中，行政契約章之相關規定。」

第九、最後本文認為仍有部分理論上的未解課題，有待日後進一步研究克服。例如：(一)有關行政和解與訴訟上和解在環境污染事件的運用，假使和解標的涉及公共利益以及當事人有無處分權的問題時，理論上如何看待、解釋或證立潛在責任人與主管機關仍得以締結和解契約？(二)此外，美國CERCLA運作成功的制度外緣因素，尚涉及實務上高額的訴訟費用，迫使潛在責任人有較強的壓力以締結和解協議方式解決爭議，在我國則似乎未必如此。(三)至於法院在環保署與潛在責任人締結和解協議過程中的監督角色、司法同意令如何參考引入？亦即：SARA透過立法者所制定的框架，雖形成和解協議的基本程序架構與內容，但藉由法院同意令的運用，則提供了司法介入和解協議的監督空間。在作成CERCLA的法院同意令之前，法院有義務獨立審查

該和解協議，法院須於程序上及實體上審認確定該和解協議是否公平、合理並符合CERCLA之立法目的。此等機制能否及如何導入我國，牽涉司法在行政和解契約與訴訟上和解的權限功能與角色，仍有待釐清。(四)分攤額保障對達成和解協議的責任人而言，使其得免於未能達成和解協議的責任人提起之分攤額訴訟，此機制係達成和解協議的重要誘因。於我國法下，除非明文立法規定，否則於土污事件潛在責任主體之間的內部分攤求償關係中，能否因和解協議而限制非契約當事人之第三人的訴訟權利，恐仍有些疑慮。

捌、結 論

前司法院大法官陳春生教授於迄今唯一一件與土污法相關的解釋，釋字第714號的協同意見書中，曾謂：「現行土污法經修正後，我國環境政策似已走向狀態責任及合作原則。但在目前風險社會下，有關機關更須進一步地使我國環境政策之建制，積極地往預防原則邁進，以加速落實憲法增修條文第十條第二項『經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧』之精神！」似已暗示行政機關在立法建制上，對土污法如何朝預防原則與合作原則的方向提出修正，應有再行檢討的努力空間。本文藉由學者所指出的我國土污法之立法扭曲現象，以及檢討行政實務運作可能偏離美國CERCLA制度原意之精神，提出若干個人淺見。

本文研究發現：土污法在我國的立法與實踐，與其所師法的美國CERCLA法制有著頗大的差異。在所謂「協商式管制」思維下，美國「超級基金修正及再授權法」(SARA)在CERCLA新增之一個條文——即第122條，建立「協議之成文法架構」(a statutory framework for settlement)，其程序與內容之具體設計，對於污染責任人的認定、責任之確保和執行上，發揮不少積極的功能。印證了從對立式的管制走向協商式的管制，立法者應強化環境執法機關的權限，賦予更大裁量權以使其得與多方的潛在責任人進行和解協議，促進共識的形

成並引導契約之締結。為使我國環保署等相關執法機關，得以肩負起整治措施有效性之擔保者的角色，應可肯認容許立法者基於環境法責任機制、風險管理、損害填補的特殊性，參考美國CERCLA的協議和解規範、行政實務及司法判決經驗，另行獨立設計一套專屬於土污法之協議和解制度。期待藉此拙文拋磚引玉，俾供各界學者及實務專家不吝卓參指正，進而促使享受工業化文明果實的我們這一代人，共同思考如何減輕後代子孫所須面對巨大的不利環境之生存負擔。



元照出版提供 請勿公開散布

參考文獻

一、中文

(一)專書

1. 吳庚，行政爭訟法論，修訂第3版，三民，2005年5月。
2. 吳庚，行政爭訟法論，修訂第7版，三民，2014年9月。
3. 吳庚、張文郁，行政爭訟法論，修訂第9版，元照，2018年9月。
4. 李建良，釋義「土壤及地下水污染整治法」之污染行為人——闡析台鹼安順廠污染事件之整治責任及行政法院相關判決，載2006行政管制與行政爭訟，中央研究院法律學研究所籌備處，2007年10月，頁101-158。
5. 林明鏘，行政契約法論，載行政契約法研究，翰蘆，2006年4月，頁1-56。
6. 林豆梅，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（1 BvR 242/91; 315/99）評釋，載黃宗樂教授六秩祝賀——公法學篇(二)，學林，2002年5月，頁231-274。
7. 張文郁，行政法上之和解契約，載權利與救濟(二)——實體與程序之關聯，元照，2009年1月，頁1-26。
8. 許宗力，雙方行政行為——以非正式協商、協定與行政契約為中心，載新世紀經濟法制之建構與挑戰——廖義男教授六秩誕辰祝壽論文集，元照，2002年9月，頁255-294。
9. 陳敏，行政法總論，第10版，新學林，2019年11月。
10. 程明修，行政契約之容許性——所謂「依其性質不得締約」之意涵，載如沐法之春風——陳春生教授榮退論文集，元照，2020年12月，頁330-347。
11. 黃啟禎，論干涉行政上之責任人，載翁岳生教授七秩祝壽論文集（中），元照，2002年7月，頁289-322。
12. 葉俊榮，土壤及地下水污染整治法之衝擊、影響及因應，載新世紀經濟法制之建構與挑戰——廖義男教授六秩誕辰祝壽論文集，元照，2002年9月，頁563-594。
13. 蕭文生，行政法——基礎理論與實務，五南，2017年9月。

(二)期刊論文

1. 王毓正，論德國法之穿透責任理論於中石化（臺鹼）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。
2. 立言法律事務所，美國行政和解制度暨我國土壤及地下水污染整治實務和解制度規劃服務計畫，行政院環保署委託研究，2016年1月。
3. 吳宗育，環境法中狀態責任爭議問題之研究——以土地污染清理為中心，中國文化大學法學院法律學系碩士論文，2012年12月。
4. 吳淑莉，從台鹼案論企業併購者關於土壤及地下水污染整治責任之繼受，臺北大學法學論叢，第74期，2010年6月，頁1-44。
5. 林三欽，土壤污染行為人責任之繼受與法律溯及適用——簡評大法官釋字第714號解釋，法令月刊，第65卷第1期，2014年1月，頁1-12。
6. 林明鏘，行政契約法論，國立臺灣大學法學論叢，第24卷第1期，1994年12月，頁143-180。
7. 林明鏘，論行政法上之機關保全措施——以土壤及地下水污染整治法為中心，全國律師，第9卷第4期，2005年4月，頁23-31。
8. 林昱梅，土壤污染行為人整治責任概括繼受之法律問題——以德國法之比較為中心，東吳公法論叢，第8卷，2015年8月，頁389-463。
9. 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，國家賠償與實質正義學術座談會，台灣法學雜誌，第322期，2017年6月，頁79-91。
10. 宮文祥，再探美國CERCLA責任規定——以檢視我國「土壤及地下水污染整治法」規範下國家該當潛在責任人之可能，轉型正義與國家責任學術研討會，台灣法學雜誌，第339期，2018年3月，頁173-189。
11. 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，臺北大學法律學院研究所碩士論文，2020年3月。
12. 陳慈陽，台鹼安順廠環境污染之公法責任問題之初探，全國律師，

第9卷第4期，2005年4月，頁32-43。

13. 陳毓民，土壤及地下水污染整治法上關於土地所有人整治責任之研究，東海大學法律學研究所碩士論文，2010年6月。
14. 葉俊榮，土壤污染與土地利用——從土壤污染防治法草案談起，律師雜誌，第225期，1998年6月，頁39-49。
15. 葉俊榮，「水土不服」的土壤及地下水污染整治法——中石化安順廠相關行政訴訟的檢討，法令月刊，第66卷第3期，2015年3月，頁23-53。
16. 蔡瑄庭，論受託人潛在之污染土地關係人責任，政大法學評論，第106期，2008年12月，頁71-149。
17. 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。

二、英文出版提供 請勿公開散布

(一) 專書

1. APPLGATE, JOHN S. & LAITOS, JAN G., ENVIRONMENTAL LAW: RCRA, CERCLA, AND THE MANAGEMENT OF HAZARDOUS WASTE (2006).
2. APPLGATE, JOHN S., LAITOS, JAN G., GABA, JEFFREY M. & SACHS, NOAH M., THE REGULATION OF TOXIC SUBSTANCES AND HAZARDOUS WASTES CASE AND MATERIALS (3rd ed. 2018).
3. Cardwell, Ronald E. & King, Jessica O., Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act, in ENVIRONMENTAL LAW HANDBOOK 653 (Thomas F. P. Sullivan ed., 24th ed. 2019).
4. Famira, Veronica Eady, Cleaning Up Abandoned or Inactive Contaminated Sites, in THE LAW OF ENVIRONMENTAL JUSTICE: THEORIES AND PROCEDURES TO ADDRESS DISPROPORTIONATE RISKS 569 (Michael B. Gerrard & Sheila R. Foster eds., 2d ed. 2008).
5. FARBER, DANIEL A., ENVIRONMENTAL LAW IN A NUTSHELL

(9th ed. 2014).

6. GRAY, PETER L., THE SUPERFUND MANUAL — A PRACTITIONER'S GUIDE TO CERCLA LITIGATION (2016).
7. Harter, Philip J., Administrative Law in the United States, in ADMINISTRATIVE LAW OF THE EUROPEAN UNION, ITS MEMBER STATES AND THE UNITED STATES 321 (René J. G. H. Seerden ed., 3rd ed. 2012).
8. Judy, Martha L. & Armstrong, Jr., Thomas, Cost Recovery Under CERCLA: The Impact of Aviall and Atlantic Research on Voluntary Cleanups, in BROWNFIELDS — A COMPREHENSIVE GUIDE TO REDEVELOPING CONTAMINATED PROPERTY 28 (Todd S. Davis & Scott A. Sherman eds., 3rd ed. 2010).
9. Mintz, Joel A., Settlement of Environmental Enforcement Disputes, in COMPLIANCE AND ENFORCEMENT OF ENVIRONMENTAL LAW 154 (LeRoy C. Paddock, David L. Markell & Nicholas S. Bryner eds., 2017).

(二) 網頁文獻

1. Boland, Beth I. Z., Consent Decrees Under the Superfund Amendments and Reauthorization Act of 1986: Controlling Discretion with Procedure, 1987(1) UNIVERSITY OF CHICAGO LEGAL FORUM, Article 19 (1987), <http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1987/iss1/19>, 造訪日期：2021年5月26日。
2. Dinkins, Carol E., CERCLA Settlement Considerations, The Practical Real Estate Lawyer (January 2012), <https://www.mondaq.com/unitedstates/real-estate-and-construction/167164/cercla-settlement-considerations>, 造訪日期：2021年5月26日。
3. EPA, OSWER Directive No. 9835.6, Guidance on Premium Payments in CERCLA Settlement (issued Nov. 17, 1988), <https://www.epa.gov/enforcement/guidance-premium-payments-superfund-settlements>, 造訪日期：2021年5月8日。

4. Robert V., Percival, The Bounds of Consent: Consent Decrees, Settlements and Federal Environmental Policy Making, 1987(1) UNIVERSITY OF CHICAGO LEGAL FORUM, Article 13 (1987), <http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1987/iss1/13> , 造訪日期：2021年5月26日。



How to Establish the Settlement Mechanism of the Soil and Groundwater Pollution Remediation Act of Taiwan: Learning from the Experience of CERCLA Settlements of the U.S.

Ren-Chuan Kevin Kao*



元照出版提供 Abstract 請勿公開散布

The legislation of “the Soil and Groundwater Pollution Remediation Act” (SGPRA) of Taiwan was influenced by “the Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act” (CERCLA) of the U.S. It was argued that the characteristics of Superfund and its liability mechanism have shifted from the past concepts of environmental liability. It moved from antagonistic regulatory approach to negotiated regulatory approach. However, the reality of the implementation of SGPRA deviated from the practice of CERCLA. Focused on the negotiated regulatory approach, this article tried to explore CERCLA section 122, incorporated by the Superfund Amendments and Reauthorization Act of 1986 (SARA). This article

* Assistant Professor, College of Law, National Taipei University; J.S.D., School of Law, UC Berkeley.

Received: July 12, 2021; accepted: April 1, 2022

expounded on the negotiation process and contents within this statutory framework for settlements among potentially responsible parties (PRPs) and the Environmental Protection Agency. Furthermore, it discussed the identification of the responsible PRPs, and how to ensure the liability could be fulfilled with these settlement agreements. Finally, this article also discussed what lessons we could learn from the CERCLA settlement mechanisms, including critical issues related to the amendments of SGPRA of Taiwan.

Keywords: CERCLA Superfund, Settlement Agreement, Soil and Groundwater Pollution Remediation Act, Negotiated Regulatory Approach, Potentially Responsible Parties, Administrative Contract



元照出版提供

請勿公開散布