

污染清理費用優先權之研究*

黃健彰**

論文收件日期：100年10月14日

論文接受日期：101年9月20日

摘 要

廢棄物清理法第七一條第一項規定：「不依規定清除、處理之廢棄物，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得命事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，限期清除處理。屆期不為清除處理時，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。屆期未清償者，移送強制執行；直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得免提供擔保向行政法院聲請假扣押、假處分。」第三項規定：「第一項必要費用之求償權，優於一切債權及抵押權。」土壤及地下水污染整治法第四九條規定：「依第四十三條、第四十四條規定應繳納之費用，優先於一切債權及抵押權。」水污染防治法第七一條第一項規定：「地面水體發生污染事件，主管機關得命污染行為人限期清除處理，屆期不為清除處理時，主管機關得代為清除處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。屆期未清償者，移送強制執行。」第三項規定：「第一項必要費用之求償權，優於一切債權及抵押權。」

依據上開規定，該等費用均優先於一切債權及抵押權，其他債權人與抵押權人的受償次序劣後，其法理依據何在、如何妥適地解釋適用，亟待研究。本文參考美國全面性環境應變補償及責任法與相關文獻探討之。

關鍵詞：土壤及地下水污染整治法、水污染防治法、全面性環境應變補償及責任法、污染清理費用優先權、風落果實優先權、費用性優先權、廢棄物清理法、優先權、聯邦優先權

* 本文初稿曾發表於2011年8月10-11日中國土地學會在哈爾濱主辦之海峽兩岸土地學術交流會。感謝該場次主持人顏愛靜教授、評論人王珍玲教授、與會者楊松齡副校長與期刊匿名審稿人提供寶貴意見。

** 助理教授，國立台北大學不動產與城鄉環境學系，TEL：(02) 86741111#67416，E-mail：clement@mail.ntpu.edu.tw。

A Study of the Environmental Cleanup Lien

Chien-Chang Huang**

Abstract

The first paragraph of Article 71 of Waste Disposal Act provides, “Where waste clearance and disposal conducted in noncompliance with the regulation, the RAML or RAML or the Implementing Agencies may order the enterprise, commissioned waste clearance and disposal organization, agent for illegal waste clearance and disposal organization, land owner, manager or user who allows illegal dumping of waste or serious misconduct that leads to illegal dumping of waste on its land to clear and dispose of the waste in specific time period. The RAML or RAML or the Implementing Agencies may clear and dispose of the waste for them when no clearance or disposal is done within the specified time period and request for compensation for the clearance, improvement and necessary fees sustained from this action. Failure to effect the payment before expiration date, compulsory enforcement shall be imposed. The RAML or RAML or the Implementing Agencies may apply to the administrative court for probational lien or probational attachment without providing collateral.” The third paragraph provides, “The RAML or RAML or the Implementing Agencies may authorize a suitable publicly or privately owned waste clearance and disposal organization when clearing and disposing of the waste prescribed in Paragraph 1.” Article 49 of Soil and Groundwater Pollution Remediation Act provides, “The payment of fees pursuant to Paragraphs 43 and 44 shall take precedence over all creditor rights and collateral rights.” The first paragraph of Article 71 of Water Pollution Control Act provides, “The competent authority may order the polluter to perform clearance and disposal within a limited period for the occurrence of a pollution incident on a surface water body; when the clearance and disposal is not performed by the deadline, the competent authority may perform clearance and disposal in place of the polluter and seek compensation from the polluter for necessary clearance

** Assistant Professor, Department of Real Estate and Built Environment, National Taipei University, TEL: +886-2-86741111#67416, E-mail: clement@mail.ntpu.edu.tw.

and disposal, improvement and derivative expenses.” The third paragraph provides, “The right to seek compensation for necessary expenses in Paragraph 1 shall take precedence over all creditor rights and collateral rights.”

The payment of fees pursuant to the provisions above shall take precedence over all creditor rights and collateral rights. Other creditors and mortgagees are subordinated. It is necessary to study the jurisprudence and the way to explain properly. This study explores the issues by reference to the CERCLA.

Keywords: Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA), Environmental cleanup lien, Expense lien, Federal lien, Lien, Soil and Groundwater Pollution Remediation Act, Waste Disposal Act; Water Pollution Control Act, Windfall lien

一、前 言

台灣的環境（環保）相關法令於1999年、2000年與2002年均陸續有「清理費用優先（受償）權」規定的增訂¹。首先，1974年廢棄物清理法制定時，該法第三四條僅規定：「不依規定清除、處理之廢棄物，主管機關或執行機關得代為清除、處理，並得向其所有人、使用人或管理人收取必要費用。」並無優先權的規範。迄1999年修正該法時，於第三四條第三項規定：「第一項必要費用之求償權，優於一切債權及抵押權。」此似為台灣環境法令中最早關於優先權的規定。2001年修正廢棄物清理法全文七七條，將原第三四條第三項移列於第七一條第三項²，該項條文文字完全相同³。

1 我國銀行法第62條之7第6項規定：「清理人因執行清理職務所生之費用及債務，應先於清理債權，隨時由受清理銀行財產清償之。」保險法第149條之10第5項規定：「清理人因執行清理職務所生之費用及債務，應先於清理債權，隨時由受清理保險業財產清償之。」固然也是清理費用優先權的規範，但銀行法與保險法均非環境法令，而與本文無涉。

2 該條第1項規定：「不依規定清除、處理之廢棄物，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得命事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，限期清除處理。屆期不為清除處理時，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。屆期未清償者，移送強制執行；直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得免提供擔保向高等行政法院聲請假扣押、假處分。」該項於該次修法時則略有修正。2012年該法修正時僅修正該條項，將「高等行政法院」修正為「行政法院」，以配合行政訴訟新制。

3 陳慈陽，廢棄物質循環清理法制之研究，頁277、375，自版（元照總經銷），2007年2月，提

其次，2000年制定土壤及地下水污染整治法，於第四四條規定：「依第三十八條、第三十九條規定應繳納之費用，優先於一切債權及抵押權。」該法於2010年修正時，將該條移列為第四九條，並配合其他條號修正為：「依第四十三條、第四十四條規定應繳納之費用，優先於一切債權及抵押權。」⁴此亦為優先權的規定。

再者，1974年制定水污染防治法時，並無費用優先權的規定，迄2002年修正該法，於第七一條第三項規定：「第一項必要費用之求償權，優於一切債權及抵押權。」⁵此亦係優先權的規定。

出的廢棄物質循環清理法草案中，第107條第3項條文文字也完全相同。

4 同法第43條第1項規定：「依……規定支出之費用，直轄市、縣（市）主管機關得限期命污染行為人或潛在污染責任人繳納；潛在污染責任人應繳納之費用，為依規定所支出費用之二分之一。」第2項規定：「潛在污染責任人為執行……規定所支出之費用，得於執行完畢後檢附單據，報請中央主管機關核付其支出費用之二分之一。」第3項規定：「污染行為人或潛在污染責任人為公司組織時，直轄市、縣（市）主管機關得限期命其負責人、持有超過其已發行有表決權之股份總數或資本總額半數或直接或間接控制其人事、財務或業務經營之公司或股東繳納前二項費用；污染行為人或潛在污染責任人因合併、分割或其他事由消滅時，亦同。」第4項規定：「前項污染行為人或潛在污染責任人之負責人、持有超過其已發行有表決權之股份總數或資本總額半數或直接或間接控制其人事、財務或業務經營之公司或股東，就污染行為實際決策者，污染行為人或潛在污染責任人得就第一項支出之費用，向該負責人、公司或股東求償。」第5項規定：「污染行為人、潛在污染責任人、依第三項規定應負責之負責人、公司或股東依第一項、第三項規定應繳納之費用，屆期末繳納者，每逾一日按滯納之金額加徵百分之零點五滯納金，一併繳納；逾期三十日仍未繳納者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並限期繳入土壤及地下水污染整治基金。」第6項規定：「依第七條第五項規定支出之應變必要措施費用，直轄市、縣（市）主管機關得準用第一項及第五項規定，限期命污染行為人、潛在污染責任人、依第三項規定應負責之負責人、公司或股東、場所使用人、管理人或所有人繳納。」第7項規定：「場所使用人、管理人或所有人就前項支出之費用，得向污染行為人或潛在污染責任人連帶求償。」第8項規定：「潛在污染責任人就第一項、第六項及第七項支出之費用，得向污染行為人求償。」第9項規定：「第一項、第三項及第六項應繳納費用，於繳納義務人有數人者，應就繳納費用負連帶清償責任。」第44條規定：「污染土地關係人未依第三十一條第一項規定支付費用，經直轄市、縣（市）主管機關限期繳納，屆期末繳納者，每逾一日按滯納之金額加徵百分之零點五滯納金，一併繳納；逾期三十日仍未繳納者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並限期繳入土壤及地下水污染整治基金。」第50條規定：「污染行為人、潛在污染責任人、污染土地關係人、場所使用人、管理人或所有人受破產宣告或經裁定為公司重整前，依第四十三條、第四十四條規定應繳納之費用，於破產宣告或公司重整裁定時，視為已到期之破產債權或重整債權。」

5 該條第1項規定：「地面水體發生污染事件，主管機關得命污染行為人限期清除處理，屆期不為清除處理時，主管機關得代為清除處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。屆期

固然廢棄物與污染物的概念不一定完全相同⁶，但為方便稱呼，本文原則上將上開三者稱為「污染清理費用優先權」。依據上開三規定，該等污染清理費用均優先於一切債權及抵押權，顯然具有物權性質⁷，其他債權人與抵押權人的受償次序劣後，對相關當事人的利益影響甚大，該等規定的法理依據何在、客體為何、擔保債權的金額有無限制、有無修法的必要，以及實務上存在哪些問題、如何解決，均亟待探討。可惜的是，雖然隨著社會的發展，環境議題漸受重視，但可能是本問題同時涉及民法（特別是物權法）與環境法，又橫跨公法與私法、實體法與程序法（特別是強制執行法及行政執行法），研究起來特別費力，因此，過去國內學界未給予應有的關注。

由於過去國內相關文獻甚少，而台灣的土壤及地下水污染整治法曾參考美國相當著名的全面性環境應變補償及責任法（Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act, CERCLA）⁸而制定，⁹美國關於污染清理費用優先權的文獻較為豐富，故本文第貳部分即先詳盡介紹美國相關規範，以作為我國的參考；¹⁰第參部分探討我國清理費用優先權的法理依據，進而闡述該等條文如何解釋適用，提出立法論上建議，並探討實務上案例；第肆部分是結論。

未清償者，移送強制執行。」

6 廢棄物的定義，參閱廢棄物清理法第2條規定，修正草案參閱立法院，立法院第7屆第7會期第17次會議議案關係文書，2011年6月8日，立法多元資料庫檢索系統，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc8cfc8cec8c8cdc5cccc6d2ccc6cd>（最後瀏覽日期：2011年9月2日）；污染物的定義，參閱土壤及地下水污染整治法第2條第7款、水污染防治法第2條第4款規定。

7 污染清理費用優先權具物權（而非債權）性質，也才有優先於抵押權受償的可能。依作者之見，即便有些法定優先權在債務人「總財產」上成立，或「僅優先於普通債權」，也具物權性質，詳參黃健彰，「兩岸物權法中增訂法定優先權一般規定的立法建議」，財產法暨經濟法，第11期，頁171-179，2007年9月。

8 又稱為超級基金法（Superfund Act, the federal Superfund statute），42 U.S.C.S. Chapter 103. §§ 9601-9675（2011）。至於美國另一重要環境法規——資源保育回收法（Resource Conservation and Recovery Act, RCRA），42 U.S.C.S. Chapter 82. §§ 6901-6992k。（2011）並無優先權（lien）的規定。

9 參閱葉俊榮，「土壤及地下水污染整治法之衝擊、影響及因應」，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，頁567，元照出版公司，2002年9月。

10 在中華人民共和國，水污染防治法、固體廢物污染環境防治法與放射性污染防治法均無「清理費用優先權」的規定；在日本，廢棄物處理及清掃法、土壤污染對策法、農用地土壤污染防治法與水質汙濁防止法亦無「清理費用優先權」的規定。

二、美國的污染清理費用優先權

關於美國的環境清理費用優先（受償）權（environmental cleanup lien），以下先簡述其二種類型，再詳盡介紹該制度的內涵與運作，以及制度可能的問題與解決。

（一）類型簡介

美國全面性環境應變補償及責任法規定的優先權（CERCLA liens）主要有聯邦優先權（federal lien）¹¹與風落果實優先權（暴利優先權、意外之財優先權、不當獲利優先權，windfall lien, windfall profit lien）¹²二種，分述如下：

11 42 U.S.C.S. § 9607(l) (1) (2011). (In general. All costs and damages for which a person is liable to the United States under subsection (a) of this section (other than the owner or operator of a vessel under paragraph (1) of subsection (a)) shall constitute a lien in favor of the United States upon all real property and rights to such property which--(A) belong to such person; and (B) are subject to or affected by a removal or remedial action.)

12 42 U.S.C.S. § 9607(r) Prospective purchaser and windfall lien. (2011). (“(2) Lien. If there are unrecovered response costs incurred by the United States at a facility for which an owner of the facility is not liable by reason of paragraph (1), and if each of the conditions described in paragraph (3) is met, the United States shall have a lien on the facility, or may by agreement with the owner, obtain from the owner a lien on any other property or other assurance of payment satisfactory to the Administrator, for the unrecovered response costs.”) (“(3) Conditions. The conditions referred to in paragraph (2) are the following: (A) Response action. A response action for which there are unrecovered costs of the United States is carried out at the facility. (B) Fair market value. The response action increases the fair market value of the facility above the fair market value of the facility that existed before the response action was initiated.”)

如何將美國法上的windfall lien翻譯為中文，並符合「信」、「達」、「雅」的要求，不是一件很容易的事。國內文獻提到windfall lien並將其翻譯為中文者甚少，而沈一夫、洪淑幸、方偉達、黃世昌，2005年台美環保技術合作協定第6號執行辦法活動項目3－「研析美國褐地訓練計畫」出國報告書，頁8，行政院環保署，2005年11月，http://210.241.21.163/OpenFront/report/show_file.jsp?sysId=C09403446&fileNo=001（最後瀏覽日期：2011年8月24日），將之譯為「得利處置權」。按lien是優先權、擔保權的意思（詳參黃健彰，「美國法上優先權（lien）之研究」，中正法學集刊，第25期，頁142-145，2008年11月），並非處置權，故本文不採該翻譯。又行政院環境保護署編，土壤及地下水污染整治業務推動、研修及求償諮詢計畫（計畫主持人：張訓嘉律師），期末報告本冊，頁3、1-2、5-5、5-13，行政院環保署環保專案查詢系統，2009年5月，http://epq.epa.gov.tw/project/projectcp.aspx?proj_id=ZBPKCWVQJE（最後瀏覽日期：2011年5月8日），將之譯為「風落果實優先權」，本文姑且原則上從之。

1. 聯邦優先權

聯邦優先權的對象是「環保署（Environmental Protection Agency, EPA）之所以支出費用而應責任之人（潛在責任人，potentially responsible party, PRP）¹³」，擔保的是環保署支出而尚未求償回來的「所有費用與損害賠償金」，該優先權存在於「應負責任之人所有」及「被整治或受整治影響」的一切不動產與不動產上權利。¹⁴例如財產原本價值為二十萬美元，政府支出十萬美元清理費，該財產因政府的清理而增加為二十五萬美元，則該優先權數額為十萬美元。

2. 風落果實優先權

當環保署以聯邦資金清理¹⁵某財產的汙染時，繼受該財產的所有人（subsequent owner of the property）因納稅人繳納的稅捐而獲得意外之財、暴利（windfall）¹⁶——該財產價值增加。政府如欲主張風落果實優先權，則政府應履行應變措施——須有未受清償的費用，且政府的措施須提升該財產的公平市場價值（fair market value, FMV）。¹⁷於此情形，法律允許政府就未受清償的應變費用主張風落果實優先權。又法律將「應變」（response）定義為除去或改善措施，且包括相關執行行為。¹⁸因此，此優先權擔保的債權範圍，概括包含政府一連串相關行為的費用。¹⁹有論者認為，風落果實優先權於環保署支出費用時即成立，但一直到環保署就該優先權公示在當地土地登記（local land records）中才生效。²⁰

風落果實優先權是存在於「因環保署的整治而增加公平市場價值的土地」，其數額基本上是以「環保署尚未求償回來的費用」與「因環保署的整治而增加的公平

13 See Lawrence P. Schnapf, *Lender Liability Today under Environmental Laws*, 60 CONSUMER FIN. L.Q. REP. 147, 168-69 (2006). 潛在污染責任人包括4種，see 42 U.S.C.S. § 9607(a)(1)-(4) (2011).

14 42 U.S.C.S. § 9607(1)(1) (2011). 該優先權存在於潛在責任人所有的一切財產，而並非僅存在於受清理行為影響的該部分財產，see Lawrence P. Schnapf, *Lender Liability Today under Environmental Laws*, 60 CONSUMER FIN. L.Q. REP. 147, 169 (2006). (“The lien applies to all of the property owned by the PRP and not just the portion of the site affected by the cleanup.”)

15 環保署的清理行為，即「風落果實優先權」中所謂的「風」。

16 此意外之財，即「風落果實優先權」中所謂的「果實」。

17 See 42 U.S.C.S. § 9607(r) (2011).

18 See 42 U.S.C.S. § 9601(25) (2011).

19 See James B. Witkin & Kathleen J. Trinward, *The Environmental Windfall Lien*, PROBATE & PROPERTY 61 (May/June 2010).

20 See Lawrence P. Schnapf, *Lender Liability Today under Environmental Laws*, 60 CONSUMER FIN. L.Q. REP. 147, 170 (2006).

市場價值」二者較低者為準。²¹例如財產原本價值為二十萬美元，政府支出十萬美元清理費，該財產因政府的清理而增加為二十五萬美元，由於財產增加的五萬美元低於政府支出的十萬美元，故該優先權數額為五萬美元。在此例，如該財產因政府的清理而增加為三十五萬美元，由於政府支出的十萬美元低於財產增加的五萬美元，故該優先權數額為十萬美元，買受人獲得其餘的五萬美元價值（十五萬美元扣除十萬美元）；如政府已向其他人求償回來十萬美元，買受人獲得全部增加的價值（十五萬美元）。²²

（二）制度內涵與運作

美國於2001年底通過小型企業責任減輕及褐地（棕地）²³再生法案（Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act, SBLBRA），布希總統於隔年簽署。²⁴此即褐地法制的修正（Brownfield Amendments），該法共有二編，第一編為小型企業責任保護法（Small Business Liability Protection Act），第二編為褐地再生與環境復甦法（Brownfields Revitalization and Environmental Restoration Act）。²⁵褐地法制的修正有二個主要目的：鼓勵褐地再開發與杜絕小型企業的不公平責任。²⁶在此之前，全面性環境應變補償及責任法僅規定前述聯邦優先權；褐地法制的修正，於全面性環境應變補償及責任法中增加前述風落果實

21 See Fenton D. Strickland, *NOTE: Brownfields Remediated? How the Bona Fide Prospective Purchaser Exemption from CERCLA Liability and the Windfall Lien Inhibit Brownfield Redevelopment*, 38 IND. L. REV. 789, 803-16 (2005).

22 See Casey Cohn, *The Brownfields Revitalization and Environmental Restoration Act: Landmark Reform or a "Trap for the Unwary"?*, 12 N.Y.U. ENVTL. L.J. 672, 694[FN150] (2004).

23 關於「褐地」，see 42 U.S.C.S. § 9601(39)(A) (2011); Stefanie Sommers, *The Brownfield Problem: Liability for Lenders, Owners, and Developers in Canada and the United States*, 19 COLO. J. INT'L ENVTL. L. & POL'Y 259, 262-65 (2008); William T.D. Freeland, *Environmental Justice and the Brownfields Revitalization Act of 2001: Brownfields of Dreams or a Nightmare in the Making*, 8 J. GENDER RACE & JUST. 183, 186-87 (2004).

24 Mintz, Joel A., *New Loopholes or Minor Adjustments? A Summary and Evaluation of the Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act*, 20 PACE ENVTL. L. REV. 405 (2003).

25 See Adrienne G. Southgate & Susan B. Kaplan, *Brownfields Law Takes Center Stage*, 51-JUN R.I. B.J. 13 (2003).

26 See Flannery P. Collins, *The Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act: A Critique*, 13 DUKE ENVTL. L. & POL'Y F. 303, 321-27 (2003).

優先權的規定，²⁷並創設了「善意之潛在買受人」（bona fide prospective purchaser, BFPP）的概念，以免負全面性環境應變補償及責任法上的責任（the "bona fide prospective purchaser" exception, exception for bona fide prospective purchasers, bona fide prospective purchaser defense），²⁸降低褐地再開發的風險。「善意之潛在買受人」與「風落果實優先權」可能是褐地法制的修正中最重要規定²⁹。

就促進褐地再開發而言，「善意之潛在買受人」的規定可能是褐地法制中最有效率之機制。³⁰善意之潛在買受人在取得財產「之前」與「之後」必須採取以下行為：首先，潛在買受人在買受該財產之前必須踐行一切合理的探知（the prospective purchaser must conduct "all appropriate inquiry" before buying the property）³¹，包括查詢是否有已登記的環境污染清理費用優先權。³²環保署認為，買受人得藉由踐行「美國材料試驗協會」（American Society for Testing and Materials, ASTM）頒布的

27 See Lawrence P. Schnapf, *Lender Liability Today under Environmental Laws*, 60 CONSUMER FIN. L.Q. REP. 147, 168-70 (2006).

28 關於「善意之潛在買受人」，see 42 U.S.C.S. §§ 9601(40), 9607(r)(1) (2011); Robert D. Fox & Paul McIntyre, *A Summary and Analysis of the Federal Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act*, 21 TEMP. ENVTL. L. & TECH. J. 19, 24-25 (2002); Ben A. Hagood, *The New Prospective Purchaser Exception to Environmental Liability*, 13-JUN S.C. LAW. 34, 36-37 (2002); Damon D. Tanck, *Getting Snagged in the Environmental Liability Web: The Trouble with CERCLA and Why the Brownfields Act Provides only Modest Relief*, 35 TEX. TECH L. REV. 1325, 1360-63 (2004); Lynn Singband, *Brownfield Redevelopment Legislation: Too Little, but Never Too Late*, 14 FORDHAM ENVTL. L.J. 313, 322 (2003); Jeff Civins & Bane Phillippi, *Who's Liable Now?*, 65 TEX. B.J. 983, 988 (2002).

29 Joel Wertman, *The Importance of the Brownfields Revitalization and Economic Restoration Act in Promoting Brownfields Redevelopment*, 20 TEMP. ENVTL. L. & TECH. J. 267, 268 (2002).

30 See Amy Pilat McMorrow, *CERCLA Liability Redefined: An Analysis of the Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act and its Impact on State Voluntary Cleanup Programs*, 20 GA. ST. U. L. REV. 1087, 1107 (2004).

31 See James B. Witkin & Kathleen J. Trinward, *The Environmental Windfall Lien*, PROBATE & PROPERTY 61 (May/June 2010).關於「一切合理的探知」（all appropriate inquiry, AAI），see 42 U.S.C.S. § 9601(40)(B) (2011); Damon D. Tanck, *Getting Snagged in the Environmental Liability Web: The Trouble with CERCLA and Why the Brownfields Act Provides only Modest Relief*, 35 TEX. TECH L. REV. 1325, 1338 (2004); Scott Reisch, *The Brownfields Amendments: New Opportunities, New Challenges--Part I*, 31-JUN COLO. LAW. 99, 100 (2002).

32 See Stefanie Sommers, *The Brownfield Problem: Liability for Lenders, Owners, and Developers in Canada and the United States*, 19 COLO. J. INT'L ENVTL. L. & POL'Y 259, 275 (2008); Jeff Civins & Bane Phillippi, *Who's Liable Now?*, 65 TEX. B. J. 983, 986-87 (2002).

審核標準，以滿足「一切合理探知」的主要要件。其次，為了維持「善意之潛在買受人」的狀態，在取得該財產之後，買受人應防止有害物質進一步釋放，且遵守持續性的義務，例如提供必要的協助、合作、管道予政府。³³善意的潛在買受人尚應配合環保署的要求，且不得阻止環保署的污染清理行為。³⁴

美國褐地法制修正後一年半，環保署與司法部（Department of Justice, DOJ）發布一共同備忘錄³⁵（以下稱為指南文件，Guidance Document），詳述「政府決定是否主張風落果實優先權」的考慮因素，其中一考慮因素聚焦於「環保署的整治工作發生於買受人取得財產之前或之後」。指南文件提到，環保署於「尚未求償回來的費用頗鉅，且買受人因環保署整治的直接結果而可能獲得公平市場價值增加」的情形，得主張風落果實優先權。³⁶

其中一個得主張風落果實優先權的例子是，環保署的整治行為發生於「買受人對該財產有所有權」的期間，因為政府的整治行為直接使買受人受益，且買受人知悉政府在該財產上的整治行為。³⁷不過，如環保署已向依法應負責任的原所有人就已發生的應變費用與潛在費用求償回來，環保署則不向買受人主張風落果實優先權。³⁸指南文件對於公平市場價值應如何計算並未有太多明示，而環保署則簡單地指出：比較「該財產在無污染狀態的公平市場價值」與「該財產被買受時的公平市場價值」。³⁹

反之，當善意買受人取得該財產是在環保署的整治行為「之後」，則環保署通常不主張風落果實優先權。雖然在有些情形，善意買受人取得該財產後，環保署為

33 See 42 U.S.C.S. § 9601(40)(E); James B. Witkin & Kathleen J. Trinward, *The Environmental Windfall Lien*, PROBATE & PROPERTY 61 (May/June 2010).

34 See 42 U.S.C.S. § 9601(40)(F)(ii),(40)(G) (2011); James B. Witkin & Kathleen J. Trinward, *The Environmental Windfall Lien*, PROBATE & PROPERTY 61 (May/June 2010).

35 U.S. Environmental Protection Agency & U.S. Department of Justice, Interim Enforcement Discretion Policy Concerning “Windfall Liens” Under Section 107(r) of CERCLA (July 16, 2003), <http://www.epa.gov/compliance/resources/policies/cleanup/superfund/interim-windfall-lien.pdf> (last visited September 4, 2011).

36 See James B. Witkin & Kathleen J. Trinward, *The Environmental Windfall Lien*, PROBATE & PROPERTY 62 (May/June 2010).

37 See James B. Witkin & Kathleen J. Trinward, *The Environmental Windfall Lien*, PROBATE & PROPERTY 62 (May/June 2010).

38 See Windfall Lien Guidance at 5 (2003).

39 See Lawrence P. Schnapf, *Lender Liability Today under Environmental Laws*, 60 CONSUMER FIN. L.Q. REP. 147, 172 (2006).

維持整治狀態而仍有一些行為，但該維持整治狀態的行為對於該財產上的公平市場價值並無影響或影響甚小。故環保署通常僅針對買受人取得財產後的清理（post-cleanup acquisitions）主張風落果實優先權。⁴⁰

例如環保署在某財產上支出二百萬美元清理費，而使該財產的公平市場價值由一百萬美元而增加為二百萬美元，其後，善意買受人以公平市場價值二百萬美元價金購買該財產。善意買受人購買該財產之後，環保署再支出額外的一百萬美元，該財產因環保署的此次清理使其公平市場價值增加五十萬美元。則環保署通常僅就善意潛在買受人取得財產「之後」因應變行為而增加的五十萬美元主張風落果實優先權。⁴¹

但當買受人取得該財產是在環保署所有的整治行為「之後」，環保署並非均不得主張風落果實優先權。於「環保署的整治行為大幅提升該財產之公平市場價值，所支出的實質費用尚未求償回來，也無實際上得強制執行的應負責之人，且該財產的原所有人不必負責」之情形，環保署仍可能對買受人主張風落果實優先權。但此情形是最有疑義的，因為經由買受人的努力探知，也未必能知悉前手擁有該財產時環保署的整治行為。⁴²也因此，買受人如欲避免環保署主張風落果實優先權，首應確認環保署是否曾在欲購買的財產上因整治行為而支出費用。⁴³

舉例而言，某人購買某財產，而該財產已被主張風落果實優先權，且買受該財產的價格已有所扣除，以反映該財產上既已存在的風落果實優先權，買受人因之前環保署於該財產上的清理行為而獲得意外之財，則環保署通常將對買受人主張該價值。例如在環保署的清理行為之前，善意潛在買受人A以公平市場價值七十五萬美元購買一被污染的財產。其後，環保署支出五十萬美元清理費，而使該財產的公平市場價值增加為一百萬美元，並主張於該財產上有風落果實優先權。嗣後，A以七十五萬美元的對價賣給B，即以減少後的價金反映優先權的負擔。則環保署通常主張二十五萬美元，以反映該財產上之前存在的風落果實優先權之價值。⁴⁴

同樣為避免納稅人的支出成為買受人的意外之財，倘若善意潛在買受人以「低

40 See Windfall Lien Guidance at 5 (2003).

41 See Windfall Lien Guidance at 8 (2003).

42 See James B. Witkin & Kathleen J. Trinward, *The Environmental Windfall Lien*, PROBATE & PROPERTY 62 (May/June 2010).

43 See James B. Witkin & Kathleen J. Trinward, *The Environmental Windfall Lien*, PROBATE & PROPERTY 63 (May/June 2010).

44 See Windfall Lien Guidance at 9 (2003).

於」公平市場價值的對價取得財產，則環保署得主張該財產上因其清理而產生的任何意外之財。環保署的目的是為確保其政策不造成該財產移轉上不必要的限制，但如交易將使納稅人的支出成為買受人的意外之財，則也要避免製造其誘因。⁴⁵例如環保署在某財產上支出三百萬美元清理費，而使該財產的公平市場價值由一百萬美元而增加為二百萬美元，其後，善意潛在買受人以五十萬美元價金購買該價值二百萬美元的財產。善意買受人購買該財產之後，環保署再支出額外的一百萬美元，該財產因環保署的此次清理使其公平市場價值增加五十萬美元（即增加為二百五十萬美元）。由於買受人取得該財產的對價低於公平市場價值，則環保署將主張公平市場價值增加的一百五十萬美元。⁴⁶因為善意潛在買受人得到的意外之財是由於環保署之前與之後的清理行為，環保署得主張該財產價值增加的一百五十萬美元，即「之前增加的公平市場價值一百萬美元」與「之後增加的公平市場價值五十萬美元」。⁴⁷

善意買受人與環保署對於「公平市場價值」的概念，在以下二種不同情形，可能會有不同意見。首先，如前所述，風落果實優先權的擔保債權數額，基本上不得超過「因整治行為而增加的公平市場價值」。例如雖然環保署已花費一百萬美元，但該土地僅增加五十萬美元的價值，則環保署的優先權數額不得超過五十萬美元。⁴⁸只是，許多因素會同時影響財產的公平市場價值。例如環保署整治該財產的同時，該財產如有再分區（rezone），或附近整體都有增值的情形，則風落果實優先權擔保的債權數額僅止於「因整治行為而增加的公平市場價值」。在此情形，五十萬美元的增值中，究竟有多少比例是實際源於環保署的整治行為，易有爭議，政府可能不希望承認該財產的多數增值是基於整治行為外的因素。⁴⁹但指南文件並未解釋應如何區別「因整治行為而增加的公平市場價值」或「市場條件或附近再開發計畫的結果」，環保署亦未提出任何準則，而只能在個案中小心檢視個別估價，仔細觀察何種因素影響財產價值。⁵⁰

45 See Windfall Lien Guidance at 9 (2003).

46 See Windfall Lien Guidance at 9 (2003); Lawrence P. Schnapf, *Lender Liability Today under Environmental Laws*, 60 CONSUMER FIN. L.Q. REP. 147, 171 (2006).

47 See Windfall Lien Guidance at 9 (2003).

48 See James B. Witkin & Kathleen J. Trinward, *The Environmental Windfall Lien*, PROBATE & PROPERTY 62 (May/June 2010).

49 See James B. Witkin & Kathleen J. Trinward, *The Environmental Windfall Lien*, PROBATE & PROPERTY 62 (May/June 2010).

50 See Lawrence P. Schnapf, *Lender Liability Today under Environmental Laws*, 60 CONSUMER FIN.

再者，環保署對於財產的買受人（買受的時間在環保署完成整治行為之後），是否會主張風落果實優先權，主要決定於政府是否相信買賣價金事實上為公平市場價值。指南文件提到，環保署擔心全面性環境應變補償及責任法中應負責的人以低於實際上公平市場價值的價格賣給善意潛在買受人，以規避全面性環境應變補償及責任法中的責任。⁵¹環保署建議善意潛在買受人請有執照的估價師決定公平市場價值。此時，由有執照的不動產估價師決定公平市場價值是較專業、公平的。⁵²

另應注意者，指南文件提到，風落果實優先權的數額雖然基本上是以「環保署尚未求償回來的費用」與「因環保署的整治而增加的公平市場價值」二者較低者為準，但環保署也強調如須藉由訴訟以實行風落果實優先權，則環保署得主張其支出的全部費用，而非僅主張因整治而增加的公平市場價值。⁵³

（三）制度可能的問題與解決

對於美國污染清理費用優先權的制度，有論者提到某些疑慮，以下先介紹之，再提出澄清或問題解決的一些方式。

1. 制度可能的問題

有論者提到：由於環保署有可能主張風落果實優先權，而使不動產交易具不確定性。例如環保署支出費用而可能有風落果實優先權時，不須通知財產的所有權人，但環保署支出費用時，風落果實優先權即已成立。由於風落果實優先權並無法律上的限制，當事人可能不知環保署過去應變行為費用的數額。再者，當事人也可能不知「因環保署的應變行為而提高的財產目前價值」。最後，買受人於取得產權後，可能因過失而未能維持善意的狀態。⁵⁴

也有論者認為：較有疑問的是，風落果實優先權規定將使過去原已怯於對「有環境風險（environmental risk）之財產」貸款的融資機構產生新的不確定性與風險，國會此權衡的目的如在於藉由褫地法制修正以除去不確定性且提供市場誘因，

L.Q. REP. 147, 172 (2006).

51 See Windfall Lien Guidance at 3-4 (2003).

52 See Windfall Lien Guidance at 10-11 (2003); James B. Witkin & Kathleen J. Trinward, *The Environmental Windfall Lien*, PROBATE & PROPERTY 62 (May/June 2010).

53 See Windfall Lien Guidance at 8 (2003); Lawrence P. Schnapf, *Lender Liability Today under Environmental Laws*, 60 CONSUMER FIN. L.Q. REP. 147, 172 (2006).

54 See Lawrence P. Schnapf, *Lender Liability Today under Environmental Laws*, 60 CONSUMER FIN. L.Q. REP. 147, 170 (2006).

則似難以理解。⁵⁵在某些方面，風落果實優先權與「褐地法制提供誘因以發展褐地」互相矛盾；某一財產上的聯邦優先權有可能被理解為「對於再開發者與資金貸與人的抑制因素」。⁵⁶

2. 制度問題的澄清與解決

環保署承認：財產上的一些有限之調查活動而導致的優先權將對於財產交易造成寒蟬效應（chilling effect）。因此，如環保署僅支出預備性或調查性的費用，且環保署並不會預期於該財產上實施搬遷或整治行為，則通常不在該財產上主張風落果實優先權——環保署希望藉其改善任何類此之寒蟬效應。但支出預備性或調查性的費用後，如環保署於該財產上實施或預期實施搬遷或整治行為，則主張風落果實優先權是適當的。⁵⁷

另外，當買受人取得財產是為了以下特殊用途之一，則環保署通常不會在該財產上主張風落果實優先權。首先，購買該財產如以住宅為目的，且買賣雙方均非政府或商業實體（即住宅所有人間的買賣，homeowner-to-homeowner sale），則環保署通常不會在該財產上主張風落果實優先權。此政策與國會的目標一致，也與環保署過去關於住宅所有人的政策一致。其次，購買該財產如是為了興建或保留作為公園、公共綠地或其他類似公共目的，則環保署也通常不會主張風落果實優先權。按國會鼓勵基於「興建或保留作為公園、綠地、未開發之地、休閒用地或其他非營利目的」而讓與棕地或對其貸款，而且，如買受人以此方式使用該財產，很可能不會獲得大量的意外之財。在一些適當的案例中，政府得要求書面證據以證明類此未來用途。如公共綠地或公共休閒的使用只是暫時的，而該財產之後轉換為其他用途，則環保署得於該財產上主張優先權。⁵⁸

有論者即認為，風落果實優先權抑制的是不動產投機客（real-estate speculators），這些投機客雖然購買不動產，但並無再開發該不動產的意圖，其僅是持有該不動產，而希望污染被清理後，該不動產價值有所提升。⁵⁹

55 William S. Hatfield, *The Brownfields Revitalization and Environmental Restoration Act of 2001: Two New Defenses to CERCLA Liability-Do They Accomplish the Goals of Congress?*, 14 METROPOLITAN CORP. COUNS., No. 6, 1, 3 (June 2002).

56 Melissa H. Weresh, *Brownfields Redevelopment and Superfund Reform under the Bush Administration: A Refreshing Bipartisan Accomplishment*, 25 W. NEW ENG. L. REV. 193, 208 (2003).

57 See Windfall Lien Guidance at 6 (2003).

58 See Windfall Lien Guidance at 6 (2003).

59 See Anne Marie Pippin, *Community Involvement in Brownfield Redevelopment Makes Cents: A Study*

此外，環保署與司法部已發展出一模範解決協議以使風落果實優先權的問題容易解決。依此模範協議，聯邦政府得拋棄風落果實優先權以交換金錢支付或其他適當的對價，諸如附加的應變行為之履行。此協議要求善意潛在買受人：提供環保署不可撤回的接近權（an irrevocable right of access）並確保任何承租人或次承租人提供此接近權；提出此協議至土地登記中並提供一影本給承租人或次承租人；遵守任何的土地使用限制或工程管制；採取所有需要的步驟以維持善意潛在買受人的狀態。⁶⁰環保署有權接受存在於善意潛在買受人所有的任何其他財產上之優先權或一些其他確保支付的形式，以取代環保署於該財產上實行風落果實優先權。⁶¹

三、我國的汙染清理費用優先權

關於我國各法規中的汙染清理費用優先權，以下先剖析其法理依據；再以該法理依據與前述美國法制為基礎，提出本文在解釋論與立法論上的看法；最後以理論檢討實務上案例。

（一）法理依據

廢棄物清理法中優先權規定的立法理由為：「落實污染者付費原則」⁶²；土壤及地下水污染整治法優先權規定的立法理由為：「參照稅捐稽徵法之優先權規定訂定。」⁶³

of Brownfield Redevelopment Initiatives in the United States and Central and Eastern Europe, 37 GA. J. INT'L & COMP. L. 589, 600 (2009).

60 有趣的是，該風落果實優先權模範協議並不包含無訴條款（a covenant not to sue, CNTS）。該條款則是典型地出現在潛在買受人協議（a Prospective Purchaser Agreement, PPA）中，see Lawrence P. Schnapf, *Lender Liability Today under Environmental Laws*, 60 CONSUMER FIN. L.Q. REP. 147, 172 (2006).

61 See Lawrence P. Schnapf, *Lender Liability Today under Environmental Laws*, 60 CONSUMER FIN. L.Q. REP. 147, 172 (2006).

62 立法院，立法院第4屆第1會期第14次會議議案關係文書，頁411，1999年5月29日，廢棄物清理法第34條修正條文說明一、，立法多元資料庫檢索系統，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimg?cfcfcfccececbfcfdc5cec6cbd2cdcece>（最後瀏覽日期：2011年5月8日）。立法院，立法院公報，第88卷第36期委員會紀錄，頁176，1999年6月9日，立法多元資料庫檢索系統，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@883600:0133:0180>（最後瀏覽日期：2011年5月8日），協商時就此條文並無異議。

63 法源法律網，土壤及地下水污染整治法第44條立法理由，<http://www.lawbank.com.tw/>（最後瀏覽日期：2011年9月5日）；立法院，立法院公報，第89卷第6期院會紀錄，頁268，1999年12月30日，立法多元資料庫檢索系統，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@890602:0197:0292>（最

本文以為，「落實污染者付費原則」僅能說明該費用應由污染者負擔，似無法直接作為優先權的法理依據。因為費用最終應由污染者負擔，並無疑義。是否賦予優先權，就「債務人（污染者）」本身的影響較小，因為其債務並無增減，而債務人積欠清理費用，其財產本來就有被強制拍賣的可能，主要差別僅在於部分債權清償後，尚未受清償的債權及債權人有哪些，因此主要可能受不利影響者為債務人的其他債權人（包括抵押權人）。是否賦予優先權的主要差別在於——債務人資力不足時，各債權的受償次序為何，而此應有進一步的法理依據。

直接涉及污染清理費用優先權的判決中，台灣台南地方法院九九年度訴字第七八四號民事判決對於廢棄物清理法中的優先權規定有如下闡釋：「落實污染者付費，並防止由全民負擔上開高昂之社會成本，是修正廢棄物清理法第三四條第三項（即現行第七一條第三項）明定清除、處理必要費用求償權優先於一切債權及抵押權，縱屬對抵押權人之優先受償權有所限制，為此乃為確保社會重大公益，而抵押權人之優先受償權不過為金錢債權之滿足，依據修正廢棄物清理法上開規定之立法目的，顯係欲限縮抵押權擔保債權之利益」；同案上訴審台灣高等法院台南分院九九年度上字第二二一號民事判決有如下闡釋：「其為改善環境及維護國民健康之『社會公益』所必要，尤其落實污染者付費，防止由全民負擔上開高昂之社會成本。縱屬對抵押權人之優先受償權亦有所限制，乃為確保社會重大公益，而與上開民法第八七一條、第八七二條之抵押權人保全處分補救抵押物價值，有異曲同工之妙」。⁶⁴

按廢棄物清理法係為有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康（該法第一條參照）；土壤及地下水污染整治法係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，改善生活環境，增進國民健康（該法第一條參照）；水污染防治法係為防治水污染，確保水資源之清潔，以維護生態體系，改

後瀏覽日期：2011年9月5日）。

筆者並未尋得水污染防治法優先權規定的立法理由。而立法院，立法院第5屆第1會期第10次會議議案關係文書，2002年4月20日，水污染防治法修正草案條文對照表，立法多元資料庫檢索系統，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/ttspace3?32@939396344@5@05010803:83-159@@B1D32094C8C3E7A87953>（最後瀏覽日期：2011年9月7日）；立法院，立法院公報，第91卷第40期委員會紀錄，2002年4月11日，頁93-95，立法多元資料庫檢索系統，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@914004:0055:0109>（最後瀏覽日期：2011年5月8日），行政院草案條文與周委員清玉等提案條文就此完全相同，司法院修正意見就此僅將條文文字中「前項」改為「第一項」，且協商時就此條文並無異議。

64 本文將對此二判決予以評釋，容後述。

善生活環境，增進國民健康（該法第一條參照）。

污染清理費用的支出，能達到上開立法目的，且使其優先受償，能避免實質上由全民負擔該費用，有助於公益，這應比單純金錢債權滿足的其他債權人（包括抵押權人）要來得重要，故「公益目的」的確為該優先權的法理依據之一。如無現行法上的清理費用優先權，清理費用的受償順序將在抵押權之後，政府支出的清理費用因而往往無法受償，則該清理費用實際上將由全民負擔，如此並不公平。

此外，污染清理費用能提升債務人該財產的價值，若無清理費用的支出，債務人該財產的價值將因污染而大為降低，而污染清理費用的支出具有共益費用的性質，對債務人的其他債權人（包括抵押權人）均有利，賦予其法定優先權，符合「依貢獻（contribution）而分配」的「分配正義」（distributive justice）⁶⁵精神。就此而言，其與民法第五一三條之承攬人抵押權、民法第八七一條第二項後段之抵押權保全費用優先權、動產擔保交易法第五條第二項之修繕、加工留置權、公寓大廈管理條例第二二條第三項之優先權的法理依據相似，均為費用性擔保物權（優先權）⁶⁶，而理應有「費用性擔保物權（優先權）優先於融資性擔保物權（優先權）」原則的適用。

又前述土壤及地下水污染整治法優先權規定的立法理由為：「參照稅捐稽徵法之優先權規定訂定。」該優先權規定與稅捐稽徵法第六條第二項的文字極為相近，且該優先權與稅捐優先權同樣兼具「公益性」、「無選擇性」與「無對價性」，而具備優先受償的正當性。其中，「公益性」已如前述；「無選擇性」是指該費用與稅捐於符合法律規定的要件時，當然發生履行義務，政府無法如同許多私法契約上的債權人，自由選擇有能力、有意願履行者為義務人，甚至事先設定擔保物權或有其他意定的擔保方式；「無對價性」是指該費用與稅捐並未如同許多私法契約上的債權，具有直接的對待給付，故自願履行的可能性較低。不過，污染清理費用優先權是典型的費用性優先權，與稅捐優先權不同。⁶⁷

65 林天河，「聖多瑪斯正義觀之分析與反省」，戴華、鄭曉時主編，正義及其相關問題，頁57，中央研究院中山人文社會科學研究所，1991年10月，提到：分配正義要求的是：「在不平等的情況，要以適當的比例做不平等的對待。」

66 關於費用性擔保物權（優先權），詳參謝在全，「民法擔保物權之新風貌」，法學叢刊，第51卷第4期，頁46，2006年10月；黃健彰，「特定優先權的類型」，中正法學集刊，第27期，頁56-58，2009年11月。「費用性擔保物權」具共益性質，與一般為個人利益設定的「融資性擔保物權」不同，參閱鄭冠宇，民法物權，頁442，新學林出版公司，2011年9月，2版。

67 稅捐優先權基本上並非費用性優先權。但如將工程受益費認係廣義稅捐的一種，或雖非稅捐但與稅捐同有優先受償的必要，而適用或類推適用稅捐稽徵法第6條規定，此則屬費用性優先權。

另外，土壤及地下水污染整治法第二一條規定：「直轄市、縣（市）主管機關對於整治場址之土地，應囑託土地所在地登記機關辦理禁止處分之登記。土地已進行強制執行之拍賣程序者，得停止其程序。」系爭土地如經環保署審核公告為整治場址（土壤及地下水污染整治法第二條第十八款），則政府須先支出清理費用，系爭土地才能被強制執行，故該土壤及地下水污染整治法中的污染清理費用似可認定為強制執行法第二九條「因強制執行而支出之費用，得求償於債務人者」，得就強制執行之財產先受清償。⁶⁸但如系爭土地並非整治場址，則無土壤及地下水污染整治法第二一條規定的適用，因此也恐難認為該污染清理費用為因強制執行而支出之費用。另外，廢棄物清理法與水污染防治法並無類似上開土壤及地下水污染整治法第二一條規定，故亦同樣恐難認為該污染清理費用為因強制執行而支出之費用。在這些情形，污染清理費用優先權的規定更有其必要性。

當然，如政府根本無清理行為，或政府雖有清理行為但未主張清理費用求償權，則無承認清理費用優先權的必要。最高法院九九年度台抗字第五一七號民事裁定也提到：「依廢棄物清理法第七十一條規定，主管行政機關或執行機關是否代為清除、處理，本有行政裁量權，該條文所稱『執行機關』係指執行廢棄物清理之機關，而非地方法院民事執行處。本件（破產人萬○紙廠於破產前所產生之廢棄物）主管行政機關或執行機關既未依法代為清理廢棄物後行使求償權，又未聲明參與分配，執行法院自無權直接令該管機關代為清理廢棄物後行使求償權，或將代執行債權（廢棄物清理費）直接列入系爭分配表。再抗告人以該管行政、執行機關有代其

68 關於強制執行費用的認定，實務上似採廣義解釋。例如參照司法院（80）廳民二字第0132號法律問題：農地重劃區內之土地，在農地重劃工程費用或差額地價未繳清前債權人可否聲請拍賣？縣市政府就該未繳清之工程費用及差額地價聲明參與分配，執行法院應按有執行名義抑無執行名義之程序處理？就該工程費用及差額地價是否有優先受償之權？司法院民事廳研究意見：同意台灣高等法院審核意見採丙說。（丙說：宜先徵求債權人是否願先代為繳清該未繳清之工程費用或差額地價，如願代繳，則於代為繳清後實施拍賣，其代繳費用，則視為「因強制執行而支出之費用」於拍賣價金中優先受償，如不願代繳，始依乙說辦理。按農地重劃條例就工程費用及差額地價雖無優先受償之規定，但依該條例第三十六條規定之意旨，實已具優先受償之效力，縱約定由買受人繳納，買受人自亦必將此負擔計入其價金之內，實質上與優先受償無異，且比照未繼承登記不動產辦理強制執行聯繫要點（一）以債務人之費用由債權人代債務人申繳遺產稅及登記規費之精神，並參照司法院對於實施耕者有其田條例第二十八條，債權人如願代繳未繳清之地價，則所繳金額，應認係必要執行費用，可就拍賣價金優先受償之見解（強制執行手冊第一二八頁），如債務人代繳未繳清之工程費用。或差額地價應可視為執行費用，優先受償。且如此並無損於債權人、債務人雙方之權益，亦可免甲說所指弊病。）

清除、處理萬○紙廠於破產前已產生之廢棄物，並以原應向清除義務人即萬○紙廠求償之代執行債權，以優先受償人之地位參與分配之義務而未為，執行法院復未以之為優先債權列入系爭分配表內，於法不合，而就系爭分配表所列劉○玄所得優先受分配之金額九百二十九萬二千二百八十元聲明異議，為無理由。」⁶⁹

（二）解釋論與立法論上的建議

本文不擬逐一探討各種污染清理費用優先權的要件與效果，僅提出解釋論上應特別注意之處與立法論上的建議。

1. 我國現行污染清理費用優先權的客體、擔保債權與受償次序

首先，污染清理費用優先權的「客體」為何？按法定優先權分為一般優先權與特定優先權，就債務人不特定總財產上成立之優先權為「一般優先權」；就債務人特定財產成立之優先權為「特定優先權」。⁷⁰而污染清理費用優先權究為一般優先權或特定優先權，由於條文並未明訂，如何判斷，則頗費思量。

本文以為，我國污染清理費用優先於抵押權而受償，則必須要有優先於抵押權的充分理由，例如抵押權因該費用的支出而受益，⁷¹本文於闡述該優先權的法理依據時，已有論及。如抵押人污染的是他人的土地，抵押人須繳納整治費用，但因預防或整治而受益的客體為他人的土地，而非抵押物，抵押權人不會因為預防或污染整治的行為而受益。倘若認為我國污染清理費用能優先於抵押權而受償的客體為債務人（抵押人）的總財產，而債務人的抵押物為債務人的財產，抵押權人則將會因為抵押人污染他人土地的行為而受到不利益，似不妥適。不過，如認為該優先權僅為特定優先權，其客體僅存在於「與污染預防或整治有關的財產」，則在上開案

69 本件歷審裁定（含台灣雲林地方法院99年度事聲字第11號、台灣高等法院台南分院99年度抗字第59號民事裁定）見解均相同。

70 參閱朱柏松，「論不同抵押權之效力」，民事法問題研究－物權法論，頁231（註22），元照出版公司，2010年3月；黃健彰，「法定優先權」，謝哲勝編，中國民法，頁452-453，新學林出版公司，2007年9月。關於一般優先權與特定優先權的類型，詳參黃健彰，「特定優先權的類型」，中正法學集刊，第27期，頁33-70，2009年11月；黃健彰，「一般優先權的類型」，中正法學集刊，第30期，頁167-208，2010年7月。

71 應注意者，並非所有「次序在抵押權之前」的優先權，都是基於「抵押權因而直接受益」的理由。例如稅捐稽徵法第6條第2項的土地增值稅、房屋稅、地價稅雖然也優先於抵押權，但因稅捐優先權原則上並非費用性優先權，前已論及，自無「抵押權因稅捐而直接受益」的情形。至於其優先於抵押權的理由，詳參黃健彰，「稅捐優先權的分類及其與抵押權間的次序」，財產法暨經濟法，第23期，頁121-122，2010年9月。

例，由於因預防或整治而受益的客體為他人的土地，而非債務人的財產，故如政府無法主張該優先權，又將造成全民買單的情形。因此，我國污染清理費用優先權相關法律雖均僅規定：「優（先）於一切債權及抵押權」，但在解釋適用上，為兼顧公益與抵押權人的利益，政策上宜認為污染清理費用就債務人的「總財產」均得優先於「普通債權」而受償，就「與污染預防或整治有關的財產」始得優先於「抵押權」而受償。⁷²未來亦宜修法，以杜爭議。果爾，既然污染清理費用就債務人的「總財產」均得優先於「普通債權」而受償，故基本上為一般優先權，但就「與污染預防或整治有關的財產」始得優先於「抵押權」而受償，故可姑且稱為「一般優先權的特殊型態」。

再者，污染清理費用優先權擔保的「債權數額」有無限制？如僅從「費用性擔保物權『僅在增值範圍內』優先於融資性擔保物權」的物權法理而言，其擔保的數額似乎應以「政府尚未求償回來的費用」與「因政府的整治而增加的公平市場價值」二者較低者為準。但如前所述，該優先權規定尚係基於公益等因素，而非單純基於財產增值的考量，故不論是優先於抵押權或普通債權，其擔保債權似均為「政府尚未求償回來的『一切費用』」。亦即此時仍適用「費用性擔保物權優先於融資性擔保物權」之法理，但不限於「增值範圍內」始優先。

比較而言，前述美國聯邦優先權基本上是針對潛在責任人，該優先權存在於「應負責任之人所有」及「被整治或受整治影響」的一切不動產與不動產上權利，「政府尚未求償回來的一切費用」都屬擔保債權；而風落果實優先權強調其擔保的數額基本上是以「環保署尚未求償回來的費用」與「因環保署的整治而增加的公平市場價值」二者較低者為準，其客體為「因政府整治而增加公平市場價值的土地」。如此可以發現，我國污染清理費用優先權較接近美國聯邦優先權，而非風落果實優先權。但我國污染清理費用優先權規定強調「優先於抵押權而受償」，與美國聯邦優先權⁷³又不完全相同。

72 附帶一提，關稅法第95條第4項規定：「第一項應繳或應補繳之關稅，應較普通債權優先清繳。」權威學者及實務見解在解釋論上即認為：「關稅就『應稅貨物本身』，優先於意定擔保物權；就債務人的『其他財產』，僅優先於普通債權。」詳參黃健彰，「稅捐優先權的分類及其與抵押權間的次序」，*財產法暨經濟法*，第23期，頁112-114，2010年9月。

73 See 42 U.S.C.S. § 9607(l)(3) (2011). (“Notice and validity. The lien imposed by this subsection shall be subject to the rights of any purchaser, holder of a security interest, or judgment lien creditor whose interest is perfected under applicable State law before notice of the lien has been filed in the appropriate office within the State (or county or other governmental subdivision), as designated by State law, in which the real property subject to the lien is located. Any such purchaser, holder of a security interest, or judgment lien creditor shall be afforded the same protections against the lien

另外，就「與污染預防或整治有關的財產」，污染清理費用優先權與其他法定抵押權的次序，原則上應依「兩利相權取其重原則」，依該等規定的立法目的決定之。例如民法第八二四條之一第四項賦予不動產分割應受補償人法定抵押權主要是基於公平的考量（因為補償義務人分配到大於其應有部分的原物而享有所有權；應受補償人未分配到原物或未按其應有部分分配原物而喪失所有權），效率方面的考量較少（如果有，則是「間接」提高分割的誘因，促進所有權單一化⁷⁴，減少相互制肘的「共決悲劇」情形）；而污染清理費用權的賦予既是基於公平，又是基於效率。此二優先權相較，污染清理費用優先權就「與污染預防或整治有關之財產」價值的增加有較直接、積極、明顯的助益，且深具公益性，故就該財產而言，污染清理費用優先權的受償次序基本上應較為優先。至於就「與污染預防或整治無關的財產」，污染清理費用優先權僅優先於普通債權受償，已如前述，故不動產分割應受補償人法定抵押權的受償次序基本上較為優先。

2. 風落果實優先權制度的引進

我國的各種污染清理費用優先權常係針對「污染行為人」、「潛在污染責任人」、「污染土地關係人」或其他有責任者。在前述「抵押人污染他人土地」的案例中，政府就清理費用不得對於抵押物有優先於抵押權而受償的權利，前已論及。甚至在未設定抵押權的情形，例如甲因故意或過失污染乙的土地，即便政府支出費用清理乙該土地的污染物，該土地的價值因而增加，乙如無抽象輕過失⁷⁵，則不必

imposed by this subsection as are afforded under State law against a judgment lien which arises out of an unsecured obligation and which arises as of the time of the filing of the notice of the lien imposed by this subsection. If the State has not by law designated one office for the receipt of such notices of liens, the notice shall be filed in the office of the clerk of the United States district court for the district in which the real property is located. For purposes of this subsection, the terms "purchaser" and "security interest" shall have the definitions provided under section 6323(h) of the Internal Revenue Code of 1954 [1986] [26 USCS § 6323(h)].") Federal lien又稱為non-priority lien，因為此優先權劣後於該財產上「善意買受人的權利」及「之前已可行使的財產上利益」，而非超級優先權，see Lawrence P. Schnapf, *Lender Liability Today under Environmental Laws*, 60 CONSUMER FIN. L.Q. REP. 147, 168-70 (2006). (“……the lien is subject to the right of bona fide purchasers and previously perfected interests in the property so it does not act as a "superlien."”)

74 參照陳明燦，「共有土地分割效力之探析－簡論民法第824條之1」，土地法論－實例研習與裁判評析，頁28-31，自版，2011年2月。

75 土壤及地下水污染整治法第31條第1項規定：「污染土地關係人未盡善良管理人注意義務，應就各級主管機關依……規定支出之費用，與污染行為人、潛在污染責任人負連帶清償責

繳納整治費用，整治費用優先權也不存在於乙的該土地上。

但例如甲因故意或過失污染乙的土地，當乙（前手）將被污染的該土地賣給丙（後手）時，由於該土地已被污染，丙買受該土地通常是以較低廉的價格。如嗣後政府支出費用清理丙該土地的污染物，該土地的價值因而增加，則丙就「該土地在無污染狀態的公平市場價值」高於「該土地被買受時的公平市場價值」的部分，即屬「意外之財」。此時，如政府就清理費用能依法且實際上已向甲或乙求償回來⁷⁶，則無問題；但在政府未能就清理費用向甲或乙求償回來時，形同由全民負擔清理費用，此時，由丙獲得上開「意外之財」則不公平。前述美國法上風落果實優先權的承認，主要就在解決此一問題。亦即在上開情形，基於公益考量，使政府對丙有風落果實優先權，又由於丙並非債務人，為保護交易安全，避免丙受不測的損害，該優先權擔保的數額是以「政府尚未求償回來的費用」與「因政府的整治而增加的公平市場價值」二者較低者為準，而非「政府尚未求償回來的『一切費用』」，回歸前述「費用性擔保物權『僅在增值範圍內』優先於融資性擔保物權」的原則。

任。」第2項規定：「污染土地關係人依前項規定清償之費用、依第十四條第二項及第二十二條第三項支出之費用，得向污染行為人及潛在污染責任人求償。」第3項規定：「潛在污染責任人就前項支出之費用，得向污染行為人求償。」第4項規定：「第一項污染土地關係人之善良管理人注意義務之認定要件、注意事項、管理措施及其他相關事項之準則，由中央主管機關定之。」據此，污染土地關係人的過失責任以「抽象輕過失」為標準，而前述廢棄物清理法第71條第1項則以「重大過失」為標準，二者有異。關於歸責要件的檢討，不在本文探討範圍內，此議題詳參葉俊榮，「土壤及地下水污染整治法之衝擊、影響及因應」，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，頁572-573，元照出版公司，2002年9月；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（1BvR242/91；315/99）評釋」，黃宗樂教授六秩祝賀－公法學篇（二），頁270-271，學林公司，2002年5月。

76 參照95年7月14日行政院環境保護署環署土字第0950044408號函：「一、○○公司雖可於完成污染整治前依法辦理清算，惟 貴局依土壤及地下水污染整治法（以下簡稱土污法）第38條規定命○○公司繳納之污染整治費用，於該公司依法辦理完成清算前，均應視為已到期之債權，且依土污法第44條規定優先於一切債權及抵押權而受清償。二、該公司前已於94年12月26日經高雄市政府認定為本污染控制場址之污染行為人，……該公司無法藉由出售污染場址土地，而將其依土污法所應盡之污染整治責任轉嫁予該土地受讓人。三、同理，高雄市政府原於94年11月3日公告該公司之土壤污染控制場址之3筆土地【A地號、B地號、C地號等】，雖重劃後A地號及B地號土地為高雄市政府所有，因高雄市政府已於94年12月26日認定該公司為系爭污染控制場址之污染行為人，則該公司依土污法應負之污染整治責任並不因場址所在地重劃或出售他人而解免。未來該公司如標售C地號土地後，仍應負擔整治A地號及B地號土地之責任。」

至於「因政府的整治而增加的公平市場價值」較低，「政府尚未求償回來的費用」較高時，政府在實行風落果實優先權之後，由於擔保債權（政府尚未求償回來的費用）無法完全受清償，故政府對於甲或乙仍有部分的清理費用債權，但是，之所以會有風落果實優先權，就是當初政府未能就清理費用依法且實際上向甲或乙求償回來，故雖然此時政府對於甲或乙仍有部分的清理費用債權，但現實上往往無法求償回來。至於甲因故意或過失污染乙的土地，乙對甲仍有侵權行為損害賠償請求權，但乙在現實上往往也無法獲得賠償。

我國並無相當於美國風落果實優先權的明確規定，在上開情形，如純從現行法文義解釋，恐將造成前述「全民負擔清理費用，丙卻獲得意外之財」之不公平情形。即便認為「嗣後丙將該已整治的土地有償移轉給他人時，丙有依我國土地稅法第五條第一項第一款規定繳納土地增值稅的義務⁷⁷」，但就超出土地增值稅數額的增值部分，仍形同全民買單。按土地的增值如純為社會環境變遷、經濟發展、政治改良等而「自然漲價」⁷⁸，就超出土地增值稅數額的增值部分並無直接由全民買單的現象，但在上開情形，是政府特別為該土地支出費用以清理污染物而導致該土地漲價，故如「超出土地增值稅數額的增值部分由全民買單」並不公平。因此，雖然我國有土地增值稅的制度，與美國不同，但本文仍建議未來可考慮引進美國風落果實優先權的制度，亦即政府對於「超出土地增值稅數額的公平市場價值增加部分」在「政府尚未求償回來的費用」範圍內，仍得優先受償，甚至即便嗣後丙未將該已整治的土地移轉給他人，也有其適用。

不過，如乙的該土地是在政府清理污染物之後一段之間才移轉給丙，由於該土地上的污染物已清理，丙是以一般市價買得該土地，丙於取得土地所有權時可能並非明知或可得而知「之前有清理污染物而提高該地價值的情形」，而清理費用如無法依法或實際上向污染者甲或乙求償回來，此時倘若讓政府就清理費用對丙有風落果實優先權，則可能造成丙不測損害。因此，如丙於取得土地所有權之前，已盡「一切合理探知」而仍不知之前有清理污染物而提高該地價值的情形，則政府就清理費用不得對丙主張風落果實優先權，以保護交易安全。

77 此部分也有稅捐稽徵法第6條第2項「稅捐優先權」規定的適用。

78 此即課徵土地增值稅的理由，參閱溫豐文，土地法，頁465，自版，2012年6月修訂版；楊松齡，實用土地法精義，頁466，五南出版公司，2012年3月，12版；趙淑德，土地法規，頁291，自版，2000年4月再版；王松山，土地法規，頁327，自版，2000年9月，修訂9版。

而我國在明確引進風落果實優先權制度時，可考慮是否一併建構風落果實優先權登記制度，增進明確性以保護交易安全。⁷⁹亦即，如建構風落果實優先權登記制度，而風落果實優先權已登記，則買受人或其債權人自不得主張其非明知或可得而知「之前有清理污染物而提高該地價值的情形」，故政府就清理費用對買受人有風落果實優先權；相對的，如僅引進風落果實優先權制度，而不一併建構登記制度，則以是否明知或可得而知「之前有清理污染物而提高該地價值的情形」，來判斷政府就清理費用對買受人得否主張風落果實優先權。

但買受人取得該財產後，應防止有害物質進一步釋放⁸⁰，且遵守持續性的義務，例如提供必要的協助、合作、管道予政府，本文在介紹美國法制時已論及。否則，即便買受人於取得土地所有權之前，已盡「一切合理探知」而仍不知之前有清理部分污染物而提高該地價值，政府就清理費用仍得對買受人主張風落果實優先權。

(三) 實務案例探討

我國直接涉及污染清理費用的各級法院判決中，台灣台南地方法院九九年度訴字第七八四號、同案上訴審台灣高等法院台南分院九九年度上字第二二一號與最高法院一〇〇年度台上字第一四七九號民事判決是其中較具個案探討價值者。以下先介紹案例事實、訴訟過程與法院見解，再提出本文分析。

1. 案例事實⁸¹與訴訟過程

訴外人陳楊○玉就所有土地為訴外人華○金資產管理股份有限公司（以下簡稱華○金公司）於1993年及1995年設定最高限額第一順位及第二順位抵押權，抵押人陳楊○玉於上揭抵押權設定後非法棄置廢棄物，嗣原告龍○覺向華○金公司購買不良資產之債權，華○金公司於2009年7月將其對陳楊○玉之上開抵押權及抵押權所擔保之債權及所生之利息、違約金等讓與原告，原告於2010年4月22日辦理上開第一順位及第二順位抵押權登記完畢。

79 此類似民法第513條規定的承攬人抵押權登記制度，可減少前述美國論者提到不確定性的疑慮。而此究應採登記生效或登記對抗主義，實為法定優先權（法定擔保物權）共通的議題，並非風落果實優先權獨有的問題，故本文不擬深究。關於「承攬人抵押權登記」該問題探討的專文，參閱黃健彰，「承攬人抵押權登記之效力－登記生效或登記對抗」，中原財經法學，第25期，頁113-159，2010年12月。

80 例如之前政府僅清理「部分」污染物，該土地中仍有有害物質。

81 此案例事實由本判決中原告、被告主張與法院判斷意見，綜合整理而成。

2004至2007年，被告台南縣政府⁸²委託訴外人財團法人工業技術研究院（以下簡稱工研院）代為清理系爭土地上棄置之有害事業廢棄物，並給付工研院所有清理費用。因陳楊○玉積欠被告有害事業廢棄物清理費，經法務部行政執行署台南行政執行處對陳楊○玉所有之上開土地為強制執行拍賣，並就執行上開土地所得價款於2010年4月17日作成分配表，定期於同年5月11日實行分配。原告為義務人陳楊○玉之抵押債權人，原告主張其抵押債權應優先於被告廢棄物清理費而受償，但系爭分配表卻將被告之債權列為優先分配，原告前已具狀聲明異議，但被告為反對之表示，原告爰依強制執行法第四一條規定提起分配表異議之訴⁸³。

地方法院駁回原告之訴，原告不服，提起上訴，高等法院與最高法院均駁回上訴。

2. 法院見解

地方法院駁回原告之訴，認為：「本件被告為訴外人楊陳○玉清除、處理系爭土地上之廢棄物所生之必要費用既係於廢棄物清理法第34條第3項修正施行後所產生，自應有該項規定優先效力之適用」，「原告取得該抵押權擔保之債權時間點為九十八年七月九日，顯已於前開法律八十八年七月十四日及九十年十月二十四日修法以後，原告於購買當時應該已知廢棄物清理法上開規定，對於主管機關依上開規定代為清除、處理系爭土地上廢棄物所產生之費用之優先性，應已知之甚明，因之，原告並無信賴之基礎事實存在，自無信賴保護原則之適用」。

高等法院駁回上訴，認為：「查系爭抵押權自設定時起至實行抵押權時止，系爭土地之抵押物交換價值應皆在抵押權人支配之所及，但抵押物之價值不但受經濟變動或市場價格升降，亦可能受抵押人對抵押物之使用方法所影響。本件系爭抵押權登記生效後，於系爭抵押權存續期間，系爭土地已因可歸責於抵押人之上開非法棄置廢棄物乙事，減少價值，而有民法第八七一條、八七二條規定之適用。然系爭原抵押權人自上開八十二年十一月二十九日、八十四年二月二十三日起，皆經歷抵押人非法棄置廢棄物予系爭土地使抵押物減少價值之事，原抵押權人本得依上開民法規定請求為必要之保全處分暨請求抵押人回復抵押物之原狀，或提出與減少價額相當之擔保。詎原抵押權人未依上開保護其抵押權之規定行使其權利而怠於行使，受讓系爭抵押權之上訴人，對上開廢棄物清理法之修正，無法諉為不知，猶於九十八、九十九年間先後受讓上開抵押權債權暨抵押權之登記，自應繼受原抵押權人怠於行使其抵押權之不利益。」⁸⁴

⁸² 現已改制為台南市政府。

⁸³ 本件案由「確認優先參與分配權存在」，即「分配表異議之訴」。

⁸⁴ 判決中「抵押債權」似為「抵押債權」之誤。

最高法院亦駁回上訴，認為：「按法律關係如跨越新、舊法施行時期，當特定法條之所有構成要件事實於新法生效施行後始完全實現時，本即應適用法條構成要件與生活事實合致時有效之新法以定其法律效果，此屬事實的回溯連結，而非法律溯及適用，與法治國法安定性及信賴保護之要求無違。」「又該增訂規定雖回溯連結到過去已發生之抵押權設定事實，惟因系爭抵押權設定後，抵押人任由有害事業廢棄物非法棄置堆積，足使抵押物價值降低，抵押權人未依民法第八七一條及第八七二條之規定，保全抵押物之價值，其怠於行使權利，實難謂有基於信賴而為具體表現之行為存在，自欠缺信賴保護之必要，更無信賴利益可資讓與上訴人。」「至原判決以民法第八七一條、第八七二條立法意旨在保全抵押物之價值，與廢棄物清理法前揭增訂規定有異曲同工之妙，僅係論證必要費用求償權之優先性規定，具有追求社會公益之重大目的，尚無準用或類推適用上開民法規定之情形。」

3. 本文分析

本件系爭財產為債務人（非法棄置廢棄物者）所有，而非「政府對土地的後手主張」之情形，故如適用優先權的新增規定，政府得就「尚未求償回來的一切費用」於該財產上主張優先於一切債權及抵押權。只是，能否適用優先權的新增規定，即為本件爭點。

如果反面推論，地方法院似認為：a.如原告取得該抵押權擔保之債權時間點為修法前，則原告的抵押債權分配次序優先於清理費用；b.如原抵押權人並未讓與抵押權給原告，因原抵押權人設定抵押權的時間點在修法前，故其抵押債權分配次序優先於清理費用。

本文以為，法律不溯及既往原則的承認是基於法安定性，其實際上是在保護「人民」的正當信賴，避免「人民」遭受「不測」的損害。只是，所謂的「人民」究何所指？如前所述，承認污染清理費用優先權之後，就「債務人」本身的影響較小，因為其債務並無增減，而債務人積欠清理費用，其財產本來就有被強制拍賣的可能，主要差別僅在於部分債權清償後，尚未受清償的債權及債權人有哪些。真正較可能有不測損害的是「意定擔保物權人」（主要指意定抵押權人），因為有可能影響其受償。至於「普通債權人」雖然也可能受損害，但普通債權人如欲先受保護，自須成立擔保物權，否則應承擔債務人不能清償的風險，故似無「不測」可言。⁸⁵據此，在可能使意定擔保物權人遭受不測損害的情形，應適用舊法；反之，

85 如同普通債權發生在前，意定擔保物權設定在後，則設定在後的意定擔保物權仍優先於發生在前的普通債權，普通債權人於此情形應承擔債務人不能清償的風險。

在不違反信賴保護原則的情形，則應盡量適用新法，以貫徹修法意旨，而非漫無目的地適用法律不溯及既往原則。

本件土地總面積為二萬九千多平方公尺（九筆土地），公告現值每平方公尺為五七〇元，在事業廢棄物清理後，分為甲、乙、丙、丁四標拍賣，其中甲標係拍賣系爭將軍鄉巷〇段〇〇段九、十及十二地號土地，於2009年第一次拍賣，底價三百多萬元，無人應買而由上訴人即抵押債權人於當日以拍賣底價承受，而清理費用高達二千多萬元，可見該土地原先有害事業廢棄物情形的嚴重性。該地在2004至2007年有害事業廢棄物清理之前，其市價恐怕所剩無幾。

不過，本件被告主張：「抵押人於上揭抵押權設定後非法棄置廢棄物於抵押土地」，而該主張似未被原告與法院否認，故華〇金公司於1993年及1995年（此等時間均在修法前）在該土地上設定抵押權時，該土地應尚無大量廢棄物，而是抵押權設定後，該抵押的土地才有大量事業廢棄物，嗣後增訂優先權規定，政府委託工研院清理事業廢棄物並依新法主張清理費用優先權。此時，雖然清理事業廢棄物時，新法已施行，而政府之後委託工研院清理事業廢棄物對於設定在先的抵押權人也有利，但畢竟債權人設定抵押權時，土地因無大量事業廢棄物而應有較高的價值，抵押權人因而有較高的優先受償期待，設定抵押權時也無清理費用優先權的規定，嗣後增訂的優先權規定亦無溯及既往的明文，如貫徹法律不溯及既往原則，則抵押債權應優先於清理費用而受清償；不過，如直接認為該優先權規定具溯及既往效力，而認為優先權的新增規定只是將既已存在、本應適用的前述「費用性擔保物權優先於融資性擔保物權」之法理明文化而已，⁸⁶則清理費用優先於抵押債權而受清償。

但是，以上二種不同見解，是針對「原抵押權人華〇金公司並未將債權與抵押權讓與，則抵押債權與清理費用何者較優先受償」的問題。而本件事實並非如此，本件華〇金公司於2009年7月將債權與抵押權讓與原告，因而地方法院認為：「原告於購買當時應該已知廢棄物清理法上開規定，……，是原告主張依信賴保護原則其抵押債權應得優先受償云云，本院認尚無可採。」本文在此欲提出的問題是：該土地上的有害事業廢棄物已於2004至2007年即清理，亦即該地在清理有害事業廢棄物之後一段時間才由原告取得抵押權，原告於取得抵押權時固然應該知道有清理費用優先權的規定，但原告是否明知或可得而知「之前有廢棄物清理而提高該地價值的情形，而土地所有人尚積欠清理費用」，恐有疑義！

本文以為，如原告明知或可得而知「之前有廢棄物清理而提高該地價值的情

86 當然，這裡其實還涉及到「如認污染清理費用優先權為物權，而過去並無污染清理費用優先權的規定，將其直接認定為法理而適用，有無違反『物權法定原則』」的問題。

形，而土地所有人尚積欠清理費用」，此時原告的確無信賴保護原則的適用，既然新法已施行，宜貫徹新法規定，認為清理費用優先於抵押債權受償；但如原告並非明知或可得而知「之前有廢棄物清理而提高該地價值的情形，而土地所有人尚積欠清理費用」，此時固然新法已施行，但如讓清理費用較抵押債權優先受償，則仍可能造成原告不測損害，⁸⁷故宜認為抵押債權優先於清理費用受償，以保護交易安全，至於高等法院雖認為：「抵押權人之優先受償權不過為債權人金錢債權之滿足，依據修正廢棄物清理法上開規定之立法目的，顯係欲限縮抵押權擔保債權之利益範圍，此為立法者因公共利益所作明確之決擇，具有應優先於信賴保護之明顯重大公益，法院自應依據該規範作為裁判之依據，而排除一般法律規定不溯及既往原則之適用。」最高法院雖認為：「考諸廢棄物清理法增訂之立法意旨在改善環境、維護國民健康之社會公益，而抵押權人之優先受償，僅為獲得金錢滿足之個人私益，且其因廢棄物之清理同時獲有回復土地利用價值之利益，實兼及保障抵押物之價值，足認廢棄物清理法第七十一條第三項所欲維護之公益，顯然大於抵押權人所得獲得之私益，其回溯連結具有相當之正當性，自應適用該條項增訂後所規定之優先受償之順序。」但本文以為，立法者如因公共利益而欲排除一般法律規定不溯及既往原則與信賴保護之適用，應有溯及既往的明文規定，以杜爭議。況且原告受讓債權與抵押權時，廢棄物已清理，與前述「清理廢棄物對於設定在先的抵押權人有利」的情形不同，此時即便認為應溯及既往或回溯連結而適用新法規定或既已存在的「費用性擔保物權優先於融資性擔保物權」之法理，基於交易安全的考量，仍須受「善意物權人保護原則」⁸⁸的限縮。

87 此不因前手曾否主張民法第871條與第872條的權利而有所不同。

88 法定優先權，是基於法律規定，滿足構成要件即當然發生，而不論當事人是否知悉（參閱今中利昭，「動産の先取特権の種類とその内容、効力」，加藤一郎＝林良平編，担保法大系<第2卷>，頁500-501，金融財政事情研究会，1985年7月）。但第三人的知悉與否，則可能會影響該法定優先權與其他權利的優先次序。為保護交易安全，避免降低意定擔保物權融資的功能，既然意定擔保物權人有獲優先受償的合理期待，故法定優先權不得對抗發生在後的善意而無過失之擔保物權人，此即「善意物權人保護原則」，而此原則可說是「費用性擔保物權優先原則」的調整。關於善意物權人保護原則，詳參黃健彰，法定優先權制度研究－兩岸物權法修正草案芻議，國立中正大學法律學研究所博士論文，頁237-238，2008年11月。「善意物權人的保護」不限於「無權處分」的情形，故其涵蓋面較「善意取得」為廣，參閱中國法學會民法學研究会2008年年會暨紀念改革開放30年民法學術研討會會議簡報（第2期），第三組 改革開放30年民法學成就與展望，劉保玉教授該場第一次發言，中國民商法律網，<http://www.civillaw.com.cn/article/default.asp?id=41065>（最後瀏覽日期：2011年8月31日）。

「明知或可得而知」涉及主觀要件的判斷，具有不確定性，應由誰負舉證責任？按「明知或可得而知」是積極事實，「並非明知或可得而知」是消極事實，前者較有可能提出證據予以證明，舉證成本通常較小，再加上基於保護（原告）交易安全的考量，故原則上應由主張「原告明知或可得而知」的人（即被告）負舉證責任。例如被告可證明：該土地被棄置廢棄物的情形相當嚴重，清理廢棄物的期間長達三年多，故原告應該知悉或至少可得而知「之前有清理廢棄物而提高該地價值的情形，而土地所有人尚積欠清理費用」；且原告之債權係透過向華○金公司購買不良資產之債權而來，原告購買的固然是「有抵押權擔保」的不良資產債權，假設其購買的價金仍相當低廉，則被告亦可證明原告應該知悉或至少可得而知「之前有清理廢棄物而提高該地價值的情形，而土地所有人尚積欠清理費用」。

本文以為，關於污染清理費用優先權，未來似可考慮是否建構登記制度。如有登記制度，而積欠的污染清理費用已登記，抵押權人即是明知或可得而知抵押物上有清理費用優先權，故抵押權的次序劣後於清理費用優先權，當事人不必再耗費勞力、時間及費用舉證「抵押權人是否明知或可得而知」；反之，如污染清理費用未登記，且抵押權人亦非明知或可得而知其上有清理費用優先權，則抵押權的次序優先於清理費用優先權，以保護抵押權人。現行法尚未建構污染清理費用優先權登記制度，故目前僅以「之後設定的抵押權人是否明知或可得而知其上有清理費用優先權」，來區別其與清理費用優先權的次序。

另外，假設華○金公司取得抵押權時，該土地已被棄置大量廢棄物且尚未清理，⁸⁹則華○金公司顯然是明知或可得而知該土地市價所剩無幾，除仍可優先於普通債權外，本來就不應該有太多優先受償的期待（無正當信賴）；同樣的，假設原告取得該抵押權擔保之債權時間點為修法前，只要原告取得該抵押權擔保之債權時，該地上的有害事業廢棄物尚未清理，⁹⁰同樣是明知或可得而知該土地市價所剩無幾。可以想見，原告購買該債權的價金應該是相當低廉，既然原告不會受到不測損害，因此，只要系爭財產賣得價金分配的時間點在修法後，即應儘量貫徹新法規定，不應該認為「如原告取得該抵押權擔保之債權時間點為修法前，則原告的抵押債權分配次序優先於清理費用」，否則清理費用在此情形也無法優先於抵押債權而受償，政府支出的該費用形同全民買單！

至於地方法院審理時，被告主張：「又本件土地因非法棄置有害事業廢棄物已達土壤及地下水之污染程度，故系爭土地於未整治完成前，其所有權並不得移轉亦

89 此僅為假設，本件事實並非如此。

90 此僅為假設，本件事實並非如此。

不得進行強制執行情序，故被告即於委託訴外人財團法人工業技術研究院代為清理系爭土地上棄置之有害事業廢棄物完成，並給付所有清理費用後，始能移送法務部行政執行處強制執行，衡諸……土壤及地下水污染整治法第二一條規定，是本件清理費用應屬『因強制執行而支出』之費用，本文以為尚待斟酌。因為如適用前述土壤及地下水污染整治法第二一條規定，前提是該土地為「污染整治場址」，亦即污染控制場址經初步評估，有嚴重危害國民健康及生活環境之虞，而經中央主管機關審核公告者，前已論及。故除非該土地已經環保署審核公告為污染整治場址，否則並無土壤及地下水污染整治法第二一條規定的適用，故恐難將本件污染清理費用直接認定為「因強制執行而支出之費用」，而得依強制執行法第二九條規定享有第一優先受償的地位。⁹¹

四、結 論

污染清理費用優先權相關條文的規定文字雖然相當簡單，但本文以為，該優先權就債務人的「總財產」均得優先於「普通債權」而受償，故基本上為一般優先權，但就「與污染預防或整治有關的財產」始得優先於「抵押權」而受償，故可姑且稱為「一般優先權的特殊型態」。又既然是基於公益等考量，該優先權擔保的債

91 強制執行費用是實務上認為優先權中次序最為優先者，參閱謝在全，民法物權論（中），頁480，自版（新學林總經銷），2010年9月，修訂5版。有關該條優先權規定實務問題的探討，參照董秀菁，「強制執行費用在民事執行實務之運作與展望」，法學研究報告合輯（第三輯）司法官43期，頁2325-2399，司訓所，2004年9月。

另外，本件清理費用為代履行費用，而代履行費用等公法上費用在立法論上應否規定「優先於普通債權（甚至抵押權）而受清償」，則為另一有待研究的問題，此已不在本文探討範圍之內，容另文詳盡論述。按我國相關法律並未規定代履行費用得優先受償，但在日本，行政代執行法第6條第2項規定：「關於代執行之必要費用，行政廳有順位次於國稅及地方稅之先取特權。」參閱黃健彰，法定優先權制度研究－兩岸物權法修正草案芻議，國立中正大學法律學研究所博士論文，頁85，2008年11月。在日本法律條文中，也有「優先權」一詞，但亦有類似台灣法制一語多義的情形，「優先權」指的不當然是優先受償權（例如日本種苗法第11條）。就其優先受償權的意義而言，也包含意定優先權（例如日本民法第389條第1項規定）與法定優先權（例如日本民法第329條第1項、第330條第1、2項、第331條、建物區分所有法第7條第2項規定），但「優先權」一詞似乎較常使用在指稱其效力、行使與順位（次序）等場合。又我國法制中的留置權，有一部分在日本民法規定為先取特權。為忠於日本條文用語，避免誤解日本法制，上開日本行政代執行法第6條第2項既然使用「先取特權」一詞，本文翻譯時仍直接沿用之。關於日本民法上先取特權的中文介紹，詳參黃健彰，「日本民法上的先取特權」，財產法暨經濟法，第20期，頁1-38，2009年12月。

權均為「政府尚未求償回來的一切費用」。總體而言，我國污染清理費用優先權較接近美國的聯邦優先權，而非風落果實優先權。

但美國風落果實優先權主要規範的是「政府對該土地之後手能否主張」的問題，該優先權的客體為「因政府整治而增加公平市場價值的土地」，而由於該土地之後手並非債務人，為保護交易安全，其數額基本上是以「環保署尚未求償回來的費用」與「因環保署的整治而增加的公平市場價值」二者較低者為準，回歸「費用性擔保物權『僅在增值範圍內』優先於融資性擔保物權」的原則。我國就此並無明確的規定，未來可考慮引進，因此本文在介紹美國法制時，以較多篇幅介紹之。而無論是我國目前的污染清理費用優先權或未來引進風落果實優先權，均可考慮是否建構登記制度。

各種法定優先權規定愈來愈多，實務上不斷發生該增訂規定有無溯及既往效力的相關疑義，⁹²稅捐稽徵法第六條第二項關於地價稅、房屋稅優先權的增訂規定即為一例⁹³。即便姑且認為既然條文形式上並無溯及既往規定，而直接論斷優先權增訂規定並無溯及效力，在不同的具體個案上究竟是否適用該增訂規定也往往還有探討空間。而本文探討的污染清理費用優先權也不例外，台灣台南地方法院九九年度訴字第七八四號、台灣高等法院台南分院九九年度上字第二二一號與與最高法院一〇〇年度台上字第一四七九號民事判決的爭點即在於該增訂規定之「時的效力」問題。在本案例中，地方法院、高等法院、最高法院與原告、被告均提出許多理由以支持其觀點，筆者則不揣資淺從其他角度提出己見，特別是於個案中實質認定有無受不測損害之人與交易安全保護的呼籲，希望能為我國「污染清理費用優先權法制」的健全盡一份心力。

參考文獻

王松山，2000，土地法規，修訂9版，台北：自版。

中國法學會民法學研究會 2008 年年會暨紀念改革開放 30 年民法學術研討會會議簡報（第 2 期），第三組 改革開放 30 年民法學成就與展望，中國民商法律網，<http://www.civillaw.com.cn/article/default.asp?id=41065>。

92 參閱黃健彰，法定優先權制度研究－兩岸物權法修正草案芻議，國立中正大學法律學研究所博士論文，頁276-279，2008年11月。

93 參閱黃健彰，「稅捐優先權的分類及其與抵押權間的次序」，財產法暨經濟法，第23期，頁123-133，2010年9月。

- 立法院，1999a，立法院第4屆第1會期第14次會議議案關係文書，立法多元資料庫檢索系統，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfcbcfcececbfcfdc5cec6cbd2cdcece>。
- 立法院，1999b，立法院公報第88卷第36期委員會紀錄，立法多元資料庫檢索系統，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@883600;0133;0180>。
- 立法院，1999c，立法院公報第89卷第6期院會紀錄，立法多元資料庫檢索系統，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@890602;0197;0292>。
- 立法院，2002a，立法院公報第91卷第40期委員會紀錄，頁93-95，立法多元資料庫檢索系統，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@914004;0055;0109>。
- 立法院，2002b，立法院第5屆第1會期第10次會議議案關係文書，立法多元資料庫檢索系統，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/ttspage3?32@939396344@5@05010803:83-159@@B1D32094C8C3E7A87953>。
- 立法院，2011，立法院第7屆第7會期第17次會議議案關係文書，立法多元資料庫檢索系統，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc8cfc8cec8c8cdc5cccc6d2cccbed>。
- 行政院環境保護署編，2009，土壤及地下水污染整治業務推動、研修及求償諮詢計畫（計畫主持人：張訓嘉律師），行政院環保署環保專案查詢系統，http://epq.epa.gov.tw/project/projectcp.aspx?proj_id=ZBPKCWVQJE。
- 朱柏松，2010，論不同抵押權之效力，民事法問題研究－物權法論，台北：元照出版公司，頁217-255。
- 沈一夫、洪淑幸、方偉達、黃世昌，2005，2005年台美環保技術合作協定第6號執行辦法活動項目3－「研析美國褐地訓練計畫」出國報告書，行政院環保署，http://210.241.21.163/OpenFront/report/show_file.jsp?sysId=C09403446&fileNo=001。
- 林天河，1991，聖多瑪斯正義觀之分析與反省，戴華、鄭曉時主編，正義及其相關問題，台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，頁51-64。
- 林昱梅，2002，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（1BvR242/91；315/99）評釋，收錄於黃宗樂教授六秩祝賀－公法學篇（二），台北：學林公司，頁231-274。
- 陳明燦，2011，共有土地分割效力之探析－簡論民法第824條之1，土地法論－實例研習與裁判評析，台北：自版，頁24-31。
- 陳慈陽，2007，廢棄物質循環清理法制之研究，台北：自版。

- 黃健彰，2007a，兩岸物權法中增訂法定優先權一般規定的立法建議，財產法暨經濟法，第 11 期，頁 159-200。
- 黃健彰，2007b，法定優先權，謝哲勝編，中國民法，台北：新學林出版公司，頁 451-471。
- 黃健彰，2008a，法定優先權制度研究－兩岸物權法修正草案芻議，國立中正大學法律學研究所博士論文。
- 黃健彰，2008b，美國法上優先權（lien）之研究，中正法學集刊，第 25 期，頁 139-177。
- 黃健彰，2009a，特定優先權的類型，中正法學集刊，第 27 期，頁 33-70。
- 黃健彰，2009b，日本民法上的先取特權，財產法暨經濟法，第 20 期，頁 1-38。
- 黃健彰，2010a，一般優先權的類型，中正法學集刊，第 30 期，頁 167-208。
- 黃健彰，2010b，稅捐優先權的分類及其與抵押權間的次序，財產法暨經濟法，第 23 期，頁 97-132。
- 黃健彰，2010c，承攬人抵押權登記之效力－登記生效或登記對抗，中原財經法學，第 25 期，頁 113-159。
- 溫豐文，2012，土地法，台中：自版。
- 楊松齡，2012，實用地法精義，12 版，台北：五南出版公司。
- 葉俊榮，2002，土壤及地下水污染整治法之衝擊、影響及因應，新世紀經濟法制之建構與挑戰－收錄於廖義男教授六秩誕辰祝壽論文集，台北：元照出版公司，頁 563-591。
- 董秀菁，2004，強制執行費用在民事執行實務之運作與展望，收錄於法學研究報告合輯（第三輯）司法官 43 期，台北：司訓所，頁 2325-2399。
- 趙淑德，2000，土地法規，台北：自版。
- 鄭冠宇，2011，民法物權，2 版，台北：新學林出版公司。
- 謝在全，2006，民法擔保物權之新風貌，法學叢刊，第 51 卷第 4 期，頁 1-48。
- 謝在全，2010，民法物權論（中），修訂 5 版，自版（新學林總經銷）。
- 今中利昭，1985，動産の先取特権の種類とその内容、効力，加藤一郎＝林良平編，担保法大系＜第 2 卷＞，金融財政事情研究会，頁 470-518。
- Civins, Jeff & Bane Phillippi, 2002, Who's Liable Now?, 65 TEX. B.J. pp. 983-989.
- Cohn, Casey, 2004, The Brownfields Revitalization and Environmental Restoration Act: Landmark Reform or a “Trap for the Unwary”?, 12 N.Y.U. ENVTL. L.J. pp. 672-710.

- Collins, Flannary P., 2003, The Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act: A Critique, 13 DUKE ENVTL. L. & POL'Y F. pp. 303-328.
- Fox, Robert D. & Paul McIntyre, 2002, A Summary and Analysis of the Federal Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act, 21 TEMP. ENVTL. L. & TECH. J. pp. 19-32.
- Freeland, William T.D., Environmental Justice and the Brownfields Revitalization Act of 2001: Brownfields of Dreams or a Nightmare in the Making, 8 J. GENDER RACE & JUST. pp. 183-209.
- Hagood, Ben A., 2002, The New Prospective Purchaser Exception to Environmental Liability, 13-JUN S.C. LAW. pp. 34-40.
- Hatfield, William S., 2002, The Brownfields Revitalization and Environmental Restoration Act of 2001: Two New Defenses to CERCLA Liability-Do They Accomplish the Goals of Congress?, 14 METROPOLITAN CORP. COUNS., No.6, 1.
- McMorrow, Amy Pilat, 2004, CERCLA Liability Redefined: An Analysis of the Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act and its Impact on State Voluntary Cleanup Programs, 20 GA. ST. U. L. REV. pp. 1087-1127.
- Mintz, Joel A., 2003, New Loopholes or Minor Adjustments? A Summary and Evaluation of the Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act, 20 PACE ENVTL. L. REV. pp. 405-425.
- Pippin, Anne Marie, 2009, Community Involvement in Brownfield Redevelopment Makes Cents: A Study of Brownfield Redevelopment Initiatives in the United States and Central and Eastern Europe, 37 GA. J. INT'L & COMP. L. pp. 589-619.
- Reisch, Scott, 2002, The Brownfields Amendments: New Opportunities, New Challenges-Part I, 31-JUN COLO. LAW. pp. 99-103.
- Schnapf, Lawrence P., 2006, Lender Liability Today under Environmental Laws, 60 CONSUMER FIN. L.Q. REP. pp. 147-174.
- Singband, Lynn, 2003, Brownfield Redevelopment Legislation: Too Little, but Never Too Late, 14 FORDHAM ENVTL. L.J. pp. 313-341.
- Sommers, Stefanie, 2008, The Brownfield Problem: Liability for Lenders, Owners, and Developers in Canada and the United States, 19 COLO. J. INT'L ENVTL. L. & POL'Y. pp. 259-291.

- Southgate, Adrienne G. & Susan B. Kaplan, 2003, *Brownfields Law Takes Center Stage*, 51-JUN R.I. B.J. pp. 13-16.
- Strickland, Fenton D., 2005, NOTE: *Brownfields Remediated? How the Bona Fide Prospective Purchaser Exemption from CERCLA Liability and the Windfall Lien Inhibit Brownfield Redevelopment*, 38 IND. L. REV. pp. 789-816.
- Tanck, Damon D., 2004, *Getting Snagged in the Environmental Liability Web: The Trouble with CERCLA and Why the Brownfields Act Provides only Modest Relief*, 35 TEX. TECH L. REV. pp. 1325-1371.
- U.S. Environmental Protection Agency & U.S. Department of Justice, 2003, *Interim Enforcement Discretion Policy Concerning "Windfall Liens" Under Section 107(r) of CERCLA* <http://www.epa.gov/compliance/resources/policies/cleanup/superfund/interim-windfall-lien.pdf>.
- Weresh, Melissa H., 2003, *Brownfields Redevelopment and Superfund Reform under the Bush Administration: A Refreshing Bipartisan Accomplishment*, 25 W. NEW ENG. L. REV. pp. 193-220.
- Wertman, Joel, 2002, *The Importance of the Brownfields Revitalization and Economic Restoration Act in Promoting Brownfields Redevelopment*, 20 TEMP. ENVTL. L. & TECH. J. pp. 267-287.
- Witkin, James B. & Kathleen J. Trinward, May/June 2010, *The Environmental Windfall Lien*, PROBATE & PROPERTY pp. 61-63. 42 U.S.C.S., 2011, <https://www.lexisnexis.com/ap/auth/>.

