

土地徵收與土壤污染責任*

蔡玉娟**

論文收件日期：101年8月31日

論文接受日期：102年8月26日

摘 要

土壤污染的形成往往透過污染物質經年累月之累積，因此具有在早期不易發覺之特性。為解決過去土壤污染之問題，台灣於2000年制定土壤及地下水污染整治法，又於2010年大幅修正土壤及地下水污染整治法，擴大責任主體與責任範圍。然而土地資源不單為公共財，其尚得依法律規定作為私有財產，並透過各項交易行為機制，移轉於各主體之間。本文以較鮮被探討之土地徵收行為為主軸，探討其土壤及地下水污染整治法上污染整治責任之歸屬。

關鍵詞：土地徵收、土壤污染、土壤及地下水污染整治法、不動產、褐地、環境

* 本論文為國科會補助專題研究計畫「土壤污染整治責任繼受問題之研究」研究成果之一部分。感謝兩位匿名審查人提供意見並給予檢討修正本文之機會，本文之責任仍應由作者自負之。

** 助理教授，台北大學不動產與城鄉環境學系，TEL: (02)86741111#67404，E-mail: tsaijing@mail.ntpu.edu.tw。

Taking and Soil Pollution Liabilities

Yu-Chuan Tsai**

Abstract

Soil pollution is formatted by the long years of accumulation of pollutants and not easily found in the early days. To solve past soil pollution issues, Taiwan enacted Soil and Groundwater Pollution Remediation Act in 2000. In 2010, Taiwan amended the Act to expand the areas of responsible subjects and liabilities. However, the land resource is not only the public property; it may also be the private property in accordance to the laws and transferred between the different subjects through the trading mechanism. This article selected taking issue which was less mentioned by related research materials, and analyze how to allocate soil pollution liabilities to related subjects when taking soil polluted lands for public use.

Key words: Environment, Brownfield, Real Estate, Soil pollution, Soil and Groundwater Pollution Remediation Act, Taking

** Assistant Professor, Department of Real Estate and Built Environment, National Taipei University, TEL:+886-2-86741111#67404, E-mail:tsaiking@mail.ntpu.edu.tw ◦

一、前言

我國土壤污染¹之管制在早期以廢棄物清理法（以下稱「廢清法」）為主，廢清法於1974年7月26日公布施行，自1980年起至2006年止，已有九次修法紀錄，算是環境法體系中較早受到重視與管制的領域。廢清法所管制的標的物為廢棄物，大體分為家戶產生的「一般廢棄物」與家戶以外所產生的「事業廢棄物」，對於非法棄置的廢棄物責任主體²施以處罰等措施，以遏制土壤污染乃至其他類型污染的產生。2000年2月2日公布施行土壤及地下水污染整治法（以下稱「土污法」）後，提及土壤污染管制之問題，多半會以此二法為主³，相較於廢清法所管制者為廢棄物，土污法的管制對象並非廣泛的廢棄物，而是造成土壤污染之污染物⁴，多屬有害的金屬或化學物質⁵，且強調對於過去的土壤污染進行整治，附具溯及既往效力⁶的條文，對於土污法實施以前的污染仍得追溯責任主體的污染責任。除了事後的整治手段外，也包括事前的監控與管制措施⁷。

不過，土地在污染之後，可能隱涵於土地中多年後才會被發覺，而這些土地可能經由買賣、繼承、企業併購、土地徵收等法律行為或非法律行為而移轉於不同的主體之間。曾有民眾斥資四千多萬元購買區段徵收後分配之土地，在開挖後卻發現

1 土壤及地下水污染整治法所管制者除土壤以外，亦包含地下水，2010年之修法並加入底泥之管制。本文則以土壤污染概括稱之。

2 依廢清法第71條第1項所規定之責任人有四：事業機構、受託清理廢棄物者、仲介非法清理廢棄物者、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。

3 不過土壤污染形成之污染源可能來自土壤本身，也可能來自流經土壤的污染水源，也有因污染空氣所帶來的落塵或酸雨所積累而成，廣義的土壤污染管制法規應包含其他的環境法規，例如空氣污染防制法、水污染防治法、資源回收法等等，在落實相關法規的措施，例如定期的監控、發現污染後的禁制處分、釐清責任、處罰或獎勵之後，才能有效解決土壤污染的問題。

4 參酌土污法第2條第15款對污染行為人之定義，其該當者皆為因「污染物」處置不當構成土壤污染之責任主體。

5 土污法第2條第7款就污染物所規定之定義為：指任何能導致土壤或地下水污染之外來物質、生物或能量。目前依環保署發布之管制標準中，以土壤污染為例，管制標準的污染物質包括：重金屬（砷等8種）、有機化合物（苯等26種）、農藥（阿特靈等8種）、戴奧辛及多氯聯苯。

6 土污法第53條。

7 土污法第6條。

土壤中含有大量建築廢棄物及爐渣⁸。由於我國針對土地徵收行為時之土壤污染責任進行探討的論文並不多見，本文擬以土污法上責任為主⁹，探討土地徵收時，土污法上土壤污染責任之歸屬。

二、土壤及地下水污染整治法上的責任

土污法上依土壤及地下水污染管制標準，將超過管制標準之污染土地，以「污染控制場址」¹⁰列管，「污染控制場址」經評估後若有嚴重危害民眾健康和生活環境之疑慮，再依「污染整治場址」¹¹列管。土污法上的責任主體有污染行為人¹²、

8 林良哲（自由時報），2010，花4千多萬買市府徵收分配地地下埋爐渣，自由時報電子報，<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/apr/27/today-center8.htm>（最後瀏覽日：2014/3/21）。爐渣乃指煉鋼用有毒爐渣，含有重金屬等污染物。

9 廢清法與土污法上責任雖有不同，然而在責任主體、責任要件或求償機制等制度架構設計上，有相容通之處，例如廢清法責任主體之事業機構、受託清理廢棄物者、仲介非法清理廢棄物者、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，相類於土污法責任主體之污染行為人與污染土地關係人。不過，土污法之責任主體除前述污染行為人與污染土地關係人以外，尚有潛在污染責任人、地面水體管理人、公司負責人、持有超過其已發行有表決權之股份總數或資本總額半數或直接或間接控制其人事、財務或業務經營之公司或股東，責任要件上則以土污法較為嚴格（污染土地關係人為抽象輕過失責任、污染行為人為無過失責任），加上土污法中各主體間亦有求償關係（土污法第31條及第43條），廢清法上之求償以代為清除處理之主管機關或執行機關對責任主體之求償為主。本文為較清晰呈現土地徵收行為下之土壤污染責任歸屬之分析，亦避免因廢清法上責任之編入使本文分析內容過於龐雜，僅以責任架構較為嚴格之土污法上之責任內容作為本文探討之核心。

10 土污法第2條第17款。

11 污法第2條第18款。

12 土污法第2條第15款。污染行為人指因有該當①洩漏或棄置污染物、②非法排放或灌注污染物、③仲介或容許洩漏、棄置、非法排放或灌注污染物、④未依法令規定清理污染物之四項行為之一而造成土壤污染之人。污染行為人為土污法上最主要的責任主體，2010年土污法修法後，污染行為人之定義，與修法前之規定相較，「洩漏或棄置污染物」之事由為新訂者，此乃由於實務上並無區別合法或非法洩漏或棄置污染物者，皆一律加以管制，因此只要「洩漏或棄置污染物」造成土壤污染者，即有土壤污染之責任。

潛在污染責任人¹³、污染土地關係人¹⁴、地面水體管理人¹⁵、公司負責人、持有超過其已發行有表決權之股份總數或資本總額半數或直接或間接控制其人事、財務或業務經營之公司或股東¹⁶。其中污染行為人、潛在污染責任人及污染土地關係人須負污染評估調查等資料提供之責任¹⁷、配合行政機關所命應變必要措施¹⁸、整治與復

13 土污法第2條第16款。潛在污染責任人為2010年修法新增之責任主體，依其定義為：因①排放、灌注、滲透污染物。②核准或同意於灌排系統及灌區集水區域內排放廢污水之行為致污染物累積於土壤或地下水，而造成土壤或地下水污染之人。觀其立法理由指出：「土壤或地下水污染可能因長期或合法排放污染物所造成，參酌國外立法例如美國『全面性環境應變補償及責任法』（Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act, CERCLA），及英國環境法（Environment Act）第IIA編（PartIIA），對於行為人之整治責任，亦均採無過失責任，即行為人無論是否符合環保法令，均需對其排放行為所造成之土壤或地下水污染負整治責任，爰增訂潛在污染責任人定義，以落實行為人之責任。至於第16款第2目規定係指依「水利法」相關規定所為之核准或同意。」由此可知，土污法第2條第16款潛在污染責任人之立法目的乃是為了要追究「合法」排出污染物而造成土壤污染之人之責任。污染行為人與潛在污染責任人主要之區別在於前者以行為違反環境法令之污染者為主（但不限於違法者），後者則為合法排出污染物者，二者在責任費用負擔上也略有區別，潛在責任人的責任費用負擔，土污法第43條明訂為二分之一。

14 土污法第2條第19款。污染土地關係人乃指土地經公告為污染控制場址或污染整治場址時，非屬於污染行為人之土地使用人、管理人或所有人。

15 土污法第12條第5項。此為因應底泥列入管制項目所新增責任主體。

16 土污法第43條第3項。此為2010年修法所新增之主體，據此可追究利用污染行為獲取利益之負責人、控制公司或股東，若非如此，土壤污染因長時間污染累積而成，污染行為人之公司可能已經解散等理由，無法對其究責，縱或公司尚存，實際應負責之人亦可能藉公司掩護其自身責任。

17 土污法第8條第1項、土污法第9條第1項。

18 土污法第7條第5項。其實質內容包括例如提供必要之替代飲水或通知自來水主管機關優先接裝自來水（土污法第15條第1項第3款）、豎立告示標誌或設置圍籬（土污法第15條第1項第4款）、移除或清理污染物（土污法第15條第1項第7款）、其他應變必要措施（土污法第15條第1項第8款）。

育責任¹⁹、清償責任²⁰以及損害賠償責任²¹。地面水體管理人之責任主要為配合行政機關所命實施底泥污染評估及整治措施²²。公司負責人、持有超過其已發行有表決權之股份總數或資本總額半數或直接或間接控制其人事、財務或業務經營之公司或股東所負者主要為清償責任²³。

三、土地徵收與土壤污染責任

吾人認為土地徵收所涉及之土壤污染責任問題至少包含以下幾項（一）污染土地得否作為徵收之標的物（二）徵收污染土地後是否即由需用土地人負擔土污法上所要求之責任（三）徵收污染土地之補償金額應如何算定（四）需用土地人整治污染土地之後對其他責任主體是否有求償權（五）土地徵收以後，原權利人獲得發放抵價地²⁴後出售給第三人，或由政府標售給第三人後才發現土壤污染時，其責任歸屬。茲將各問題析述如下。

19 包括配合行政機關所命實施底泥污染評估及整治措施之責任（土污法第12條第7項）、污染控制計畫提出及實施之責任（土污法第13條第1項）、整治場址土壤污染調查及評估計畫提出及實施之責任（土污法第14條第1項）、整治場址土壤污染整治計畫提出及實施之責任（土污法第22條第1項）、配合土壤污染整治相關計畫及適當措施實施之責任（土污法第25條）、配合禁制措施之責任（包括禁止置放、注入或排放污染物質之責任、禁止土地利用、禁止飲用、使用地下水及作為飲用水水源（土污法第17條第1、2、3項）、禁止種植食用農作物、畜養家禽、家畜及養殖或採捕食用水產動植物（土污法第18條）、禁止未經許可之土壤挖除、回填、暫存、運輸或地下水抽出行為（土污法土污法第19條第1項）、禁止處分整治場址土地（土污法第21條）、禁止土地開發之責任以及繳納土壤及地下水污染整治基金之責任（土污法第51條第1、3項））。前述整治復育責任之內容，為令污染行為人及潛在污染責任人所負者，至於污染土地關係人則有些微不同。

20 土污法第26-32條（污染行為人之清償責任）、38-42條（潛在污染責任人之清償責任）。

21 土壤及地下水污染致他人受損害時之損害賠償責任（土污法第52條第1項）、污染土地關係人因管制措施受損害時之損害賠償責任（土污法第20條，僅污染行為人有此責任，潛在污染責任人並未有此責任）。

22 土污法第12條第5項。

23 土污法第43條第3、4、6項。

24 原土地所有人得申請發放徵收後可供建築之抵價地作為地價補償。土地徵收條例第39條第1項。

（一）污染土地得否作為徵收之標的物

參考土地法相關規定，徵收主管機關在審核徵收案件時之審核事項中並未有對污染土地禁止徵收之明文規定²⁵，土污法第21條雖規定整治場址之土地為禁止處分之土地，然是否得逕以此作為否定污染土地之徵收，似仍有探討之餘地²⁶。由於我國憲法與環境基本法中皆揭櫫資源永續之立法原則²⁷，土地作為重要的環境資源之一，亦應從資源永續的觀點，去思考制定污染土地徵收之原則，並以此原則，作為現行徵收相關法律解釋適用之基礎²⁸。

首先思考排除污染土地作為徵收之標的物，可能基於以下兩點之理由：

第一，依土地徵收條例（以下稱土徵條例）相關規定，土地徵收乃為公益及興辦事業之需要，並擬定興辦事業計畫與徵收計畫，經核定後實施者²⁹，其目的乃基於公益之使用，而污染土地依其性質，理應防止污染之擴大，以免造成對周遭環境或人體之危害，且依資源永續之觀點，亦應進行整治復育，若逕為徵收使用，亦恐致污染土地本身污染程度的加重，如此，則有可能與土徵條例第13條第2項第4款所稱「該事業計畫是否有助於土地適當且合理之利用」之要旨有違。若著眼上述理由，似應限制污染土地之徵收。又土污法第51條第2項規定土地開發計畫之實施，

25 審核事項包括：興辦事業須不妨礙需用土地之都市計畫（都市計畫法（以下稱都計法）第52條），興辦事業須為土地法第208條、209條及土地徵收條例（以下稱土徵條例）第3條所定徵收目的之事業，興辦之事業須為已得法令許可之證明，即已報經目的事業主管機關許可之證明（土地法第211條、土徵條例第10條第1項），徵收土地之範圍須為興辦事業所必需，徵收土地於不妨礙徵收目的之範圍內，應就損失最少之地方為之，並避免耕地（土地法施行法第49條），現供土地法第208條各款事業使用之土地，非因舉辦較為重大事業無可避免者，不得徵收之（土地法第220條），同一土地有二人以上申請徵收時，以其興辦事業性質之輕重為核定原則，其性質相同者，以其申請之先後為核定原則（土地法第226條、土徵條例第16條）、並考量徵收之公益性與必要性、徵收是否合於國土計畫、區域計畫及都市計畫、徵收事業計畫是否有助於土地適當且合理之利用（土徵條例第3條之1、第3條之2、第13條）、是否合於區段徵收之目的（土徵條例第4條）等。

26 土污法第21條規定限制處分之標的以整治場址土地為主，尚不包含污染程度相對較輕之控制場址或其他污染土地。

27 憲法增修條文第10條第2項規定，經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧；環境基本法第3條更揭示環境保護優先原則，第16條、第17條、第18條、第20條、第26-28條為資源永續利用之原則性規範。

28 環境法上的原則至少包括了預防原則、危險防禦原則、污染者負責原則、共同負擔原則、集體負擔原則、合作原則、永續性原則、禁止現存環境更受惡劣破壞之原則、衡平原則與超國界的環境保護原則（陳慈陽，2011）。

29 土徵條例第3條、第10條第1項、第13條第1項。

應於公告解除土壤及地下水污染整治場址之列管後始得為之，因此，經登錄為整治場址之污染土地在未公告解除以前，與土地徵收有關之興辦事業計畫及徵收計畫即無實施之可能，基此理由，亦似應排除整治場址污染土地之徵收。不過，土污法第51條規定仍有其侷限性，因為土污法第51條所加諸土地開發計畫之限制與負擔，僅為針對整治場址所為之規定，若為整治場址以外，如控制場址或尚未經公告管制之污染土地，以土污法第51條規定作為限制其徵收使用之規範恐有困難。

第二，徵收污染土地後，土地所有權移轉，需用土地人則有可能該當於污染土地關係人³⁰而須與污染行為人或潛在污染責任人負連帶清償責任³¹，在污染行為人或潛在污染責任人不明或污染行為人及潛在污染責任人拒為清償之情形下，此時，由需用土地人負責清償責任之結果，可能意味著將土壤污染整治責任轉嫁於社會大眾，形成污染成本的外部化，而徒使實際污染者坐享不法利得，雖說土污法上另設有求償機制，不過，因求償所生之成本費用，亦屬徵收程序整體成本之增加。此並已有違反環境法上污染者負責原則之疑慮³²，且失公平正義。

不過，在污染行為人或潛在污染責任人不明、無力遵行整治責任或對之求償顯有困難之情形，依法雖得由主管機關進行適當的處置措施，但依目前規定，該土地仍有可能因經費上之理由，而無法獲得整治復育之機會³³，而我國目前對污染土地整治復育之獎勵措施亦未完善³⁴。因此，在污染行為人或潛在污染責任人不明、無力遵行整治責任或對之求償顯有困難之情形，污染土地可能成為「褐地」，衍生其他經濟、社會或環境上的問題³⁵。如此一來，則同樣有違資源保育復育永續利用之

30 依土徵條例第21條規定被徵收人之權利義務於受領補償費時終止。應與此同時，由需用土地人取得土地所有權。

31 土污法第31條第1項。

32 環境基本法第4條第2項揭示污染者負責原則，第3項則另定污染者、破壞者不存在或無法確知時，由政府負責之補充原則。

33 依土污法第13條第2項、土污法第12條第8項、土污法第22條第2項規定，污染行為人或潛在污染責任人不明或不遵守提出污染控制或整治計畫時，主管機關得採取適當措施，但此僅為一裁量性規範，且有考量地方財務狀況之權宜性規定，因此並不能保證污染之控制與整治能夠完善。

34 近來有不少研究污染土地整治再利用政策提案之論文，對於污染土地整治再利用之政策提案包括：財務支援與獎勵、賦稅減免、提供保險、技術協助、政府部門協助、風險評估等（詹弘毅、黃文彥、劉文堯、董上銘、林啟燦、高志明，2011；蔡瑄庭，2012）。

35 所謂褐地，根據美國聯邦環境保護署的定義，是指一塊被污染或被認為可能有導致低度利用甚至廢棄的土地。褐地的存在為褐地本身與周圍地區帶來嚴重的社會問題，例如地價與房價下跌、人口外移、犯罪率上升、甚至可能間接引起教育品質的下降。在後工業發展時代，

原則。基此，吾人認為尚不應全然將污染土地逕行排除於土地徵收標的物之外。以下再補充吾人所持之理由。

有關前述排除污染土地作為徵收標的物之第一項理由認為，污染土地不適於徵收目的使用，然而，依土徵條例第3條列舉徵收範圍之各款事業，其類型涵蓋極廣，在國外亦不乏有將污染之工業土地整治復育後，並作為公共事業土地利用之案例³⁶。需用土地人因該當於污染土地關係人而負有整治污染土地之責任，另依土污法第51條，其亦要求整治場址土地必須公告解除整治場址後才得進行開發，雖然此不包括控制場址與尚未公告之污染場址，但土污法中亦已就控制場址之列管方式有明定，而尚未經公告之污染場址之污染情況，亦得藉由土徵條例第12條規定，於徵收前進行調查評估。因此吾人認為應配合土壤污染整治技術發展情況，並以徵收前審慎之調查評估與審核，替代逕行排除污染土地之徵收，可以使污染土地有整治復育與再利用之機會，亦得使徵收事業計畫有更多選擇，避免徵收了更為不適合之土地作為土地徵收事業之利用，如以往亦曾有將優良農地徵收作為工業區土地之情形³⁷。

有關前述排除污染土地作為徵收標的物之第二項理由，徵收污染土地可能使真正污染行為人，獲取不當利得，並可能造成以公款進行污染整治等不符合污染者負責原則亦不符合公平正義之情形。然而，污染土地徵收之補償金算定，除須合理評估污染土地之地價外，並應將整治污染土地所需之費用扣除（詳參後述），如此則可避免以公款為實際污染行為人埋單之疑慮，縱有因不可歸責於土地權利人，而無法扣除污染土地整治費用之情形，需用土地人支出之整治費用，亦可透過土污法中之求償機制進行求償，此雖又是增加整體徵收程序之成本，但是吾人認為更重要的是污染土地得藉由徵收事業計畫之使用，而有整治復育並再行利用之機會，擺脫成為「褐地」之命運。再者，污染者不明或未能履行整治義務之情形，主管機關依土污法仍有採取必要措施之義務³⁸，雖然污染土地之徵收不得作為免除主管機關採取土污法上必要措施之理由，但能使污染土地有整治復育並再利用之管道與機會，此途徑不應逕行否定，但前提是仍須就徵收事業目的與污染土地性質、整治再利用之可能性與成本，並算定合理之補償價額，審慎評估後核定，才能淡化前述使污染土地情形惡化擴大污染或與污染者負責原則不相符等不符公平正義原則之缺失。

「褐地重建」成為各國重要的環境議題（李翠萍，2010）。

36 例如德國魯爾工業區之改造。

37 例如大埔農地之徵收事件。

38 依土污法第13條第2項、土污法第12條第8項、土污法第22條第2項規定。

(二) 徵收污染土地後需用土地人是否負擔污染土地之控制與整治責任

前述經土地徵收評估興辦事業目的之必要性與合適性後，在明知土地有污染仍進行徵收之情形時，需用土地人依土污法規定，須承擔污染土地關係人責任，與污染行為人及潛在污染責任人連帶負污染土地整治與控制之責任。除此之外的其他情形，仍需另行探討。

土污法第8條第1項規定，中央主管機關公告之事業所使用土地移轉時，讓與人應提供土壤污染評估調查及檢測資料，並報請直轄市、縣（市）主管機關備查。違反此義務之法律效果則規定在同條第2項，若土地讓與人未依規定提供予受讓人此類資料，於該土地公告為控制場址或整治場址時，其責任與土污法第31條第1項未盡善良管理人注意義務之污染土地關係人相同。被徵收土地之權利人若該當於第8條第1項規定時，自應包含於此所稱之讓與人之列。不過若徵收土地非屬前述中央主管機關公告之事業使用土地的話，並無規定有此應提供土壤污染評估調查及檢測資料之義務，因此，需用土地人未為調查而未能發現土壤污染即進行徵收土地後，恐怕得面對土地無法使用以及承擔土壤污染控制或整治責任之風險。土徵條例第12條第1項規定：「需用土地人經依前條規定協議不成時，為申請徵收土地或土地改良物之需，得洽請直轄市或縣（市）主管機關會同有關人員進入公、私有土地或土地改良物內實施調查或勘測，其所有權人、占有人、使用人或管理人不得拒絕或阻撓。但進入建築物或設有圍障之土地調查或勘測，應於七日前通知其所有權人、占有人、使用人或管理人。」需用土地人雖得利用該條項規定，於徵收土地以前調查土地之土壤污染情況，早期發現土地之土壤污染情形並評估是否適合於徵收目的事業之進行，但此條規定僅賦予需用土地人發動調查土地之裁量權，並非羈束需用土地人必須進行土地調查之規定。此外，因受限於調查技術，在作充分之調查並徵收土地以後才發現不能預見之土壤污染之情形，亦無法完全排除。因此，縱使在一開始即排除污染土地之徵收，仍無法百分之百免除在徵收後才發現土地隱有污染之風險。此時，需用土地人是否應負擔污染土地之控制與整治責任？

除土污法第8條第1項特定事業用地以外，目前尚無具體之明文規定羈束需用土地人在徵收前應調查土地是否受有污染。不過，因徵收後之土地將作為公益目的之使用，為降低污染土地阻礙原有之徵收土地利用目的之風險，應使法律明定需用土地人之土壤污染調查義務。尚且，縱使土徵條例第12條第1項賦與需用土地人有調查擬徵收土地之權限，吾人認為，徵收補償費由土地權利人受領前，土地產權仍屬於土地權利人所有，仍應在程序上充分尊重所有權人或使用人之權益，如所有權人

或使用人不同意入內調查之方式，應由土地所有權人或土地使用人提出檢測資料，並由需用土地人提供調查所需經費。不過，回歸到探討在法無明文規定需用土地人之調查義務以前，需用土地人應否負擔污染土地控制或整治費用之問題？從土污法第31條第1項所定污染土地關係人責任要件，乃為抽象輕過失之善良管理人注意義務之違反，需用土地人未進行污染土地調查即進行土地徵收，取得土地之所有權，應屬該當於土污法第31條第1項善良管理人注意義務之違反，亦即應負擔污染土地關係人責任，與污染行為人、潛在污染責任人連帶負起污染土地控制或整治責任。

至於已善盡土地是否污染之調查義務，卻仍因調查技術之侷限未發現土壤污染，而進行污染土地徵收之需用土地人，應尚難以土污法第31條第1項規定令其負擔污染土地關係人責任。然而，土地徵收具公益目的，亦屬對土地所有權之侵奪，國家發動徵收權限，使需用土地人取得土地所有權，遂行公共目的事業之使用，再者，前已述及污染土地之徵收乃為一個污染土地整治復育並再利用之管道與機會，從環境基本法上之國家環境保護義務之觀點³⁹，土地徵收後之污染整治復育與再利用，國家應責無旁貸，應以無過失之「狀態責任」基準⁴⁰，使土地徵收之需用土地人與污染行為人及潛在污染責任人連帶負起污染控制與整治之責任。然此尚非現行法之規定，有待修法以補充此項義務，或如前所述以法律明定需用土地人之土壤污染調查義務⁴¹。

39 環境基本法第4條第1項、第7條規定。

40 狀態責任是指人民依法規的規定，對某種狀態的維持具有義務。我國實務判決亦不乏有援引之例（最高行政法院95年判字第941號判決、高雄高等行政法院92年訴字第806號判決）。國內多數學者延引德國見解，對狀態責任採無過失責任之原則。惟須注意者，在對行為人進行行政罰之裁處時，狀態責任違反之處罰，仍須符合行政罰法（第7條）上故意過失責任要件（洪淑幸，2009）。不過，此處探討者乃徵收污染土地後，需用土地人對污染土地之控制與整治責任的探討，因此仍以狀態責任本身之性質，即無過失責任主義作為認定基準。

41 污染土地將導致原本事業計畫延宕，此時亦應不妨礙被徵收權利人主張收回權而收回土地。依土徵條例第9條第1項規定，若被徵收土地（區段徵收土地不適用收回權之規定）有①徵收補償費發給完竣屆滿三年，未依徵收計畫開始使用者。②未依核准徵收原定興辦事業使用者。③依原徵收計畫開始使用後未滿五年，不繼續依原徵收計畫使用者。三種情形之一時，原土地所有權人（解釋上包括繼承人）得於徵收公告起20年內，向該管直轄市或縣（市）主管機關申請照原徵收補償價額收回其土地。

(三) 徵收污染土地之補償金額應如何算定

土地徵收之補償，一方面必須使因公共事業實施而遭致特別犧牲之權利人得到適正之補償，另一方面也要考量到公平與合理性。土徵條例採取市價補償⁴²，一般而言，土壤污染土地對於土地交易價格有負面之影響（林子欽與陳振惟，2009；津村孝，2003），在日本的作法是將土壤污染土地價額與未受污染土地作比較，再將未受污染土地價額減價之後，得出污染土地之徵收價額。減價範圍以土壤污染控制或整治費用為基準，控制或整治費用是以最低限度的防治措施來核算，例如以淨土掩蓋方式處理之費用為算定基準，而非採以將土地回復到最高效用之狀態之完全整治方式之費用為算定基礎。此外因污染土地將受到較多使用及利用上的限制，此部分亦得為減價範圍內之項目，至於心理層面的嫌惡感，則不允許作為減價內容項目⁴³。吾人認同此算定基準，因為在土地徵收之情形，被徵收者並非出於自願而移轉土地，因此減價之核定範圍不應過度擴張，可僅以最低限度之防治措施之實施來計算，甚且對於無過失之權利人，應以不減價之方式給予補償，以保障無過失權利人之財產權。另一個與徵收補償費用有關之問題，為前述土污法第8條第1項規定中央主管機關公告之事業所使用土地，若為徵收土地，其所應出具土壤污染評估調查及檢測資料費用得否列為徵收補償之項目⁴⁴？在土地徵收之情形，並非本於意願而移轉土地，因此令其出具土壤污染調查及檢測資料之義務可謂提前來到，有鑑於此，土地徵收而生之此義務費用，應可列為徵收補償之項目。另外，前已述及，為免需用土地人徵收土地不符徵收目的事業使用，徵收之前可先調查土地之污染情況，依土徵條例第12條第1項規定進行調查。此時之調查費用自為需用土地人所負擔。只是尚有疑問者，倘需用土地人已依此條規定進行土壤污染調查，則是否可免除土污法第8條課予中央主管機關公告之事業所使用土地權利人之土壤污染評估調查及檢測資料提供之義務？土污法第8條之義務有使被徵收土地權利人免於負污染土地關係人責任之功能，而土徵條例第12條第1項規定則為一由需用土地人自為是

42 土徵條例第30條。

43 公共用地に関する土壤汚染対策研究会，2004，公共用地取得における土壤汚染への対応に関する基本的考え方（最終報告），<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha04/01/010330/01.pdf>（最後瀏覽日：2014/3/21）。

日本國土交通省，公共用地取得における土壤汚染への対応に係る取扱指針，資料來源：<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/01/010430/01.pdf>（最後瀏覽：2014/3/21）。

44 目前依我國土徵條例規定，徵收補償項目有：地價補償（土徵條例第30條）、土地改良物補償（土徵條例第31條）、土地改良費（土徵條例第32條）、營業損失補償（土徵條例第33條）、遷移費（土徵條例第34條）、安置補償（土徵條例第34條之1）。

否進行土地調查裁量之規定，兩者之功能並不全然相同，進行土壤污染調查主體亦不同。前已述及進行土污法第8條規定事業土地之徵收時，其調查檢測費用應由需用土地人負擔，從此觀點來看，若需用土地人已依土徵條例第12條第1項規定進行土壤污染之調查時，再令被徵收土地權利人提出調查及檢測資料，應不致造成其過重之負擔。因此，吾人認為兩項調查行為制度應可繼續維持且並行不悖。

目前未有條文規定將土壤污染調查及檢測資料之相關費用列入徵收補償費項目，亦無規定土壤污染整治費用應自徵收補償費扣除，現行僅能從污染者負責原則或公平正義原則觀點強化其合法性基礎。

此外，整治費用評估算定基準以及被徵收權利人是否為可歸責義務人之認定，攸關污染土地之徵收補償費之算定，當爭議發生時之處理，得依土徵條例第22條第2項規定，於徵收公告期間屆滿之次日起三十日內以書面向該管直轄市或縣市主管機關提出異議，若不服主管機關就異議所為之查處，依同條第3項規定得再聲明不服，由該管直轄市或縣市主管機關提請地價評議委員會復議，若對復議結果不服，得依第22條第3項規定進行行政救濟程序。此處所稱行政救濟程序，應包含訴願與行政訴訟程序，然污染土地之徵收補償費算定，似可歸屬於行政訴訟法第8條第1項，人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付之爭議，若依此所提出之財產上給付之訴，則無須經訴願程序。此外，現行土徵條例第22條第2項及第3項雖規定異議及復議程序，然此應非提起行政救濟之先行程序⁴⁵，亦即得不提起異議或經復議程序而逕提起行政訴訟，亦得於異議程序終結後逕提起行政訴訟。然為避免異議或復議程序終結前，權利人復提行政訴訟造成同一法律事件途徑重疊，結果歧異所生之紛擾，在提起異議或經復議程序後，異議程序或復議程序終結前，權利人復提起行政訴訟者，應即停止異議或復議之審理⁴⁶。

45 土徵條例第22條第2項及第3項規定：「權利關係人對於徵收補償價額有異議者，得於公告期間屆滿之次日起三十日內以書面向該管直轄市或縣（市）主管機關提出異議，該管直轄市或縣（市）主管機關於接受異議後應即查明處理，並將查處情形以書面通知權利關係人（第2項）。權利關係人對於前項查處不服者，該管直轄市或縣（市）主管機關得提請地價評議委員會復議，權利關係人不服復議結果者，得依法提起行政救濟（第3項）。」與修正前第22條第2項規定之「應」提出異議之情形不同，因此吾人不傾向將現行第22條第2項規定之異議與復議程序解釋為訴願先行程序。

46 參考修正前後土徵條例第22條第2項及第3項規定，及98年6月16日最高行政法院98年6月份第1次庭長法官聯席會議決議所作之分析。土徵條例第22條中之異議與復議程序，有可能使人民權利保障受到阻延（陳立夫，2011）。另由於徵收補償費之爭議屬行政訴訟法第8條第1項之財產給付訴訟，無須經訴願程序，最高行政法院98年6月份第1次庭長法官聯席會議決議文中：「至被徵收土地權利關係人對於徵收補償價額依法以書面敘明不服查處之事實及理由，

(四) 需用土地人控制或整治污染土地之後得否求償

需用土地人進行土壤污染調查後若發現土壤污染，一旦決定進行土地徵收之作業，亦可在土壤污染控制或整治之減價範圍扣除後徵收之，在此情形下應無求償之問題。不過，有可能未為土壤污染之調查，或縱進行土壤污染之調查卻在徵收補償費發放後才發現土壤污染情事。若是在徵收補償費發放後才發現土壤污染時，此時再行主張污染整治費用之扣除，並追繳徵收補償費有關污染整治費之部分恐有違信賴利益保護之原則⁴⁷，又或者在徵收補償費用核算之提案中，提及對於污染無可歸責事由之權利人得以不減價之方式核算徵收補償價額，此時需用土地人進行土壤污染控制或整治之後，是否得向污染行為人或潛在污染責任人求償？

在探討需用土地人應否負擔土壤污染控制與整治責任時，已論及需用土地人未進行污染土地調查即進行土地徵收，取得土地之所有權，應屬該當於土污法第31條第1項善良管理人注意義務之違反，亦即應負擔污染土地關係人責任，與污染行為人、潛在污染責任人連帶負起污染土地之控制與整治責任。再依土污法第31條第2項規定⁴⁸，污染土地關係人得向污染行為人及潛在污染責任人求償。然而，若是已善盡土地是否污染之調查義務，卻仍因調查技術之侷限未發現土壤污染，而仍進行污染土地徵收之需用土地人，或其他不可歸責於需用土地人之情形時，因土污法第31條第1項規定之責任要件為抽象輕過失責任，此時似無法以土污法第31條第1項規定令其負擔污染土地關係人責任。就此，本文已於前述說明此種情形，應有從環境

送直轄市或縣（市）主管機關者，即係依法申請該管直轄市或縣（市）主管機關裁量決定提請地價評議委員會復議或移送訴願。該管直轄市或縣（市）主管機關如認為無必要提請地價評議委員會復議者，應即將土地權利關係人不服查處之事實及理由，移請訴願管轄機關為訴願決定；該管直轄市或縣（市）主管機關如未依行政程序法第51條規定之期間依法裁量決定移送訴願或提請地價評議委員會復議者，土地權利關係人即可直接以查處處分為不服之對象，提起訴願及行政訴訟，並以依法向直轄市或縣（市）主管機關表示不服查處處分時，為提起訴願時。」之見解似非正確。

47 行政程序法第8條規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」第117條亦規定：「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：一、撤銷對公益有重大危害者。二、受益人無第一百十九條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。」第120條第1項規定：「授予利益之違法行政處分經撤銷後，如受益人無前條所列信賴不值得保護之情形，其因信賴該處分致遭受財產上之損失者，為撤銷之機關應給予合理之補償。」

48 土污法第31條第2項規定：「污染土地關係人依前項規定清償之費用、依第14條第2項及第22條第3項支出之費用，得向污染行為人及潛在污染責任人求償。」

基本法上之國家環境保護義務之觀點，以無過失之「狀態責任」使需用土地人負責之必要（參本文三、（二）之說明）。但是若再對照抽象輕過失責任之污染土地關係人尚且具求償權，得對污染行為人及潛在污染責任人求償，則負無過失之「狀態責任」而進行土壤污染控制與整治之需用土地人，亦應類推適用第31條第2項規定賦予其求償權為宜。至於在徵收補償費用核算之提案中，提及對污染無可歸責事由之權利人得以不減價之方式核算徵收補償價額，此時之需用土地人為明知土壤污染而進行徵收者，因此為土污法第31條第1項之污染土地關係人，其具土污法第31條第2項規定之求償權，應無疑義。

此外，依土污法第8條第1項規定，中央主管機關公告事業所使用土地移轉時，讓與人應提出土壤污染調查及檢測資料，若該資料有不實，且為可歸責於該土地權利人之情形，此時之讓與人應屬土污法上之污染土地關係人。此時需用土地人得否對之求償？由於土污法上並無明文規定污染土地關係人間之求償權，因而此時類推適用民法第280條及第281條第1項規定⁴⁹進行求償似並無不可。在各污染土地關係人清償費用後，即得依土污法第31條第2項規定，對污染行為人及潛在污染責任人求償。

至於非屬土污法第8條第1項規定公告事業使用土地，徵收主管機關本於審核徵收處分之必要，要非不得依行政程序法所賦予調查證據之權限（行政程序法第36-43條），使權利人提供土地利用履歷等相關資料。此時，因土污法並未強制權利人須提出土壤污染調查及檢測資料之義務，若刻意隱匿土壤污染或提供不實資料之情形，當屬信賴利益不值得保護之情形⁵⁰，其縱非污染行為人，屬可歸責之被徵收權利人，亦應有該當於第31條第1項規定之污染土地關係人責任。倘徵收主管機關怠於使權利人提供土地利用履歷資料，或未考量此資料而作成徵收決定，導致需用土地人負擔污染土地控制或整治責任，此時，亦應屬於對徵收污染土地之審核有

49 民法第280條規定：「連帶債務人相互間，除法律另有規定或契約另有訂定外，應平均分擔義務。但因債務人中之一人應單獨負責之事由所致之損害，及支付之費用，由該債務人負擔。」民法第281條第1項規定：「連帶債務人中之一人，因清償、代物清償、提存、抵銷或混同，致他債務人同免責任者，得向他債務人請求償還各自分擔之部分，並自免責時起之利息。」

50 行政程序法第119條：受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：

- 一、以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。
- 二、對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。
- 三、明知行政處分違法或因重大過失而不知者。」

過失。至於徵收審核機關是否亦負土壤污染責任？由於徵收審核機關並非土地權利人，不該當於土污法上之污染土地關係人，對於土地亦無事實上之管領力，而需用土地人依土徵條例第12條有發動調查之權限，亦為徵收程序完成後之土地權利人，亦該當於污染土地關係人，因此，從法制結構或從土地權屬之觀點言，由需用土地人負起污染土地控制與整治之責任為宜。

尚有疑問者，在徵收審核機關怠於使權利人提供土地使用履歷資料或未考量此資料而作成徵收決定，致徵收污染土地時，原土地權利人或利害關係人得否以徵收處分違法而主張撤銷徵收處分？另前述需用土地人未發動土壤污染調查權限，以致徵收污染土地之事，是否構成徵收處分違法之問題，亦可在此一併探討。就此，吾人認為，縱使徵收前調查土壤污染並非法所明文之強制義務，但土地徵收或污染土地之整治復育，皆與公益有涉，需用土地人怠於徵收前進行土壤污染之調查或徵收審核機關怠於考量土地之污染情況即逕行徵收土地，可能形成徵收事業計畫之延宕或必須以公款代替污染者進行整治之不義，此即有違公益原則，亦有徵收事業計畫裁量權行使違法，造成對土地權利人及利害關係人財產權及環境等權益上損害，基此，徵收污染土地之處分即具違法之性質。不過，若撤銷徵收處分，徵收處分效力原則上溯及既往失其效力，土地產權回復至原土地權利人，需用土地人已非土地權利人，則亦無使其負污染土地關係人責任之理。由此以觀，在撤銷徵收處分之情形下，除可能延宕原定徵收事業計畫之時效以外，需用土地人尚不須負污染土地關係人責任，依現行法制之架構，將無法提昇需用土地人或徵收審核機關於徵收前進行土壤污染調查之誘因，亦將增大社會承受污染土地徵收不利益之風險。不過，吾人尚不認為即得因前述理由而否定撤銷違法徵收污染土地處分之權限，亦不主張令需用土地人於喪失徵收土地權利後仍應負污染土地關係人責任，尚且，若需用土地人有支出污染土地控制與整治費用時，在撤銷違法徵收污染土地處分之後，仍得請求原權利人返還土地因此所受利益⁵¹，原權利人自亦得請求因違法徵收處分撤銷後之信賴利益補償⁵²。吾人所持理由乃因無效徵收處分之情形，需用土地人將自始未取

51 行政程序法第127條第1項規定：「授予利益之行政處分，其內容係提供一次或連續之金錢或可分物之給付者，經撤銷、廢止或條件成就而有溯及既往失效之情形時，受益人應返還因該處分所受領之給付。其行政處分經確認無效者，亦同。前項返還範圍準用民法有關不當得利之規定。」

52 行政程序法第120條：「授予利益之違法行政處分經撤銷後，如受益人無前條所列信賴不值得保護之情形，其因信賴該處分致遭受財產上之損失者，為撤銷之機關應給予合理之補償（第1項）。前項補償額度不得超過受益人因該處分存續可得之利益（第2項）。關於補償之爭議及補償之金額，相對人有不服者，得向行政法院提起給付訴訟（第3項）。」

得土地權利，亦不該當污染土地關係人責任，與此相較違法徵收處分之需用土地人，若使其負污染土地關係人責任，並不合理。再者，污染土地關係人究非直接造成土壤污染之責任主體，不應過度擴張其土壤污染責任，更何況違法徵收污染土地之處分如經撤銷，需用土地人僅為一時性取得土地權利之人。若為適正行使污染土地徵收之權限，應以在徵收法制架構中，強化需用土地人及徵收審核機關於徵收前調查土壤污染之義務較為適當。

(五) 土地徵收以後，土地分配給原權利人後出售予第三人或由政府標售給第三人後才發現土壤污染時，其責任歸屬

依土徵條例第39條及第40條規定，區段徵收之後，土地權利人得申請發放抵價地。因此土地權利人可能將獲配土地再行出售給第三人。此外，另依據土徵條例第44條第1項第5款規定，區段徵收後之土地在依序分配以後，可建築用地得予標售之，因此透過此項機制，需用土地人及被徵收權利人以外之第三人亦能取得區段徵收後土地。如同本文一開始所介紹之實際個案，第三人取得區段徵收後土地，才發現土壤污染之問題，此時該第三人應否負土污法上之土壤污染責任？由第三人取得區段徵收土地，一個是原土地權利人出售抵價地予第三人之情形，此部分之土壤污染責任可再行就民法關於買賣契約規定之物之瑕疵擔保責任進行檢討。另一方面，若是自政府標售而取得之土地，是否亦適用民法上就買賣契約所定物之瑕疵擔保責任？由於標售國有土地得視為私經濟行為，適用私法之法律關係（翁岳生，2006）。因此，民法上就買賣契約所定物之瑕疵擔保責任規定亦應可適用於政府標售區段徵收土地於一般民眾之情形。以下擬就區段徵收污染土地之買賣契約，買受人與出賣人間有關土壤污染在民事上的瑕疵擔保責任，與土污法上之污染整治責任一併檢討並綜合分析，以釐清因區段徵收土地之買賣行為所衍生土壤污染責任歸屬之問題。

土地之土壤污染可能係由出賣人所造成，亦可能由出賣人以外第三人所造成，如果是由出賣人以外第三人所造成的話，依土污法規定，除應由第三人負起污染行為人之責任以外，出賣人及買受人亦可能因為持有土地所有權之關係而成為污染土地關係人⁵³。土污法第31條第1項規定，是將污染土地關係人列為抽象輕過失

⁵³ 由於土污法就污染土地關係人僅規定「指土地經公告為污染控制場址或污染整治場址時，非屬於污染行為人之土地使用人、管理人或所有人」，並未明確排除過去之土地使用人、管理人或所有人，因此出賣人與買受人皆能該當污染土地關係人之要件。不過，土壤污染亦有可能在徵收之後才由需用土地人所造成之情形，即需用土地人為污染行為人之情形，若發放給原土地權利人之抵價地後，才被發覺此污染時，需用土地人為污染行為人，除徵收前已存在

之責任人（善良管理人之注意義務），原則上由行政機關負舉證責任，出賣人與買受人亦得證明自己並無知悉土壤污染、且受讓土地過程已盡善良管理人注意義務之方式來免責。具體之方式，例如在受讓土地時已充分詢問或進行資訊收集之證明。不過，附帶一提的是，若出賣人或買受人有該當潛在污染責任人之要件時，則應屬無過失責任而無法免責。倘若出賣人或買受人無法提出已善盡善良管理人注意義務之證明而成為污染土地關係人時，仍有負土污法第31條第1項規定污染土地關係人責任之風險。由於土污法中就多數責任主體存在時，依土污法第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第13條第2項、第14條第3項、第15條、第22條第2項及第4項、第24條第3項規定支出之費用，與污染行為人、潛在污染責任人負連帶清償責任。」因此不論是各不同責任主體（例如污染行為人與污染土地關係人間）或是相同責任主體（污染土地關係人與污染土地關係人間）之間，就土污法上措施之費用有連帶清償責任，亦即，發現土壤污染之後，行政主管機關可對出賣人、買受人抑或對其兩者皆得發出土污法上措施之處分或令其清償相關費用。

此外，民法買賣契約規定，出賣人出賣污染土地，對於買受人將負有民法上出賣人之物之瑕疵擔保責任。

民法第354、355條是有關物之瑕疵擔保責任之規定，出賣人必須擔保所移轉的財產權是完整、沒有瑕疵的，因此於四種情形下，即①物的價值減失或減少②物的通常效用減失或減少③物的契約預定效用減失或減少④物不具有所保證的品質時，且無例外可免責之情形下⁵⁴，必須負擔物之瑕疵擔保責任。在效果上，買受人得對出賣人主張的權利包括①請求減少價金（359條）②解除買賣契約（359條）③對出賣人行使損害賠償請求權（360條）④請求出賣人另外交付沒有瑕疵之物（364條）。一般而言，請求另外交付無瑕疵之物以種類之債的買賣為原則⁵⁵，當買賣標的物為一污染土地時，買受人得對出賣人行使之權利將包括請求減少買賣價金或解除契約，以及主張損害賠償。另外，亦得有依債務不履行之規定，請求出賣人負給付不能、給付遲延或不完全給付責任之可能。

土壤污染之情形外，受發放抵價地之土地所有權人原則上應不使其負擔第31條第1項之污染土地關係人責任。

54 即①減少的程度無關緊要②買受人於契約成立時明知有瑕疵③買受人因重大過失不知瑕疵且出賣人未保證無瑕疵等三種情形，不能主張出賣人之物之瑕疵擔保責任（陳聰富，2012）。

55 依民法第364條規定，請求出賣人另外交付沒有瑕疵之物之請求權限於種類之債之給付（邱聰智，2008），污染土地偏屬於特定物之債，因此買受人不得主張此請求權。

不過，尚須注意的是，土污法中對污染程度不同之土地區分為「控制場址」與「整治場址」，兩者皆屬應由直轄市縣市政府環保局囑託土地登記機關登載於土地登記簿之污染土地類型，因此兩者之污染土地皆有土地登記制度所欲達成之公示性，對於土地交易安全有一定程度之保障。倘買受人於購買土地以前有注意此登記事項，自然不至於遭受非意願而買入污染土地之情形。倘買受人未察知該土地已公告為整治場址而仍與出賣人訂立買賣契約，則有可能會因前述物之瑕疵擔保責任例外情形之該當，即買受人因重大過失不知瑕疵且出賣人未保證無瑕疵之情形，無法行使買受人物之瑕疵擔保上的權利。再則，若買受人所購入者為「整治場址」之土地，依土污法第21條規定，此乃為禁止處分登記之土地，因此縱使以該土地為物權契約之標的，正常情況下應無法進行產權移轉登記⁵⁶，只是該買賣契約亦非當然無效，因將來該場址若整治完成後，仍得依土污法第26條第2項各款之規定，塗銷污染場址之登記或解除禁止處分登記之限制，因此該買賣契約並非民法第246條第1項前段給付標的不能而無效之情形。不過，出賣人因整治而無法如期給付，對買受人仍負給付遲延責任，買受人得請求遲延給付之損害賠償（民法第231條1項），亦得解除契約（民法254、255條）。須注意的是，此遲延責任與前述物之瑕疵擔保責任之無過失責任不同，此遲延之債務不履行責任以出賣人有可歸責之事由為前提（邱聰智，2008），若出賣人已知該場址為整治場址而仍與買受人締結買賣契約應即屬之。若買賣之標的屬「控制場址」，控制場址尚非禁止處分之土地類型。不過由於控制場址亦有縣市政府環保局囑託土地登記機關登載於土地登記簿，買受人因重大過失不知其為控制場址而購入時，買受人亦可能因該當重大過失不知瑕疵且出賣人未保證無瑕疵之情形，而無法行使物之瑕疵擔保上的請求權，且此時即得該當為污染土地關係人，依土污法第31條第1項規定承受土壤污染之責任。

由上述分析可知，買受人購買整治場址，因為有土地禁止處分之限制，因此被課與污染土地關係人責任之機率微乎幾微，但是若未注意整治場址之註記而仍與出賣人簽立該土地之買賣契約時，買受人仍有無法行使基於物之瑕疵擔保責任之相關權利之可能，除此之外，亦有遭受出賣人給付遲延之風險。土污法對控制場址土地雖無禁止處分之限制，買受人仍有可能因受讓污染土地所有權而成為污染土地關係人，同樣可能因未注意控制場址之註記，而無法行使基於物之瑕疵擔保責任之相關權利。

而在尚未公告為控制場址或整治場址，亦未有土污法第8條土壤污染評估調查及檢測資料提供義務之情形下，買受人購入土地後，發覺嚴重土壤污染之情形，由

56 除非有因登記人員之疏忽而予以移轉登記之情形。

於土污法規定整治場址不得處分，倘買受人行使物之瑕疵擔保上契約解除之權利以前，土地已由行政機關公告為整治場址，在此之後買受人始主張解除契約，此時，是否得依民法第259條規定，當事人雙方負有回復原狀之義務，而使土地產權回復至出賣人名下，並僅由出賣人負擔土污法上之整治義務？換言之，買受人行使契約解除權後，土地產權之回復原狀，是否屬土污法第21條所稱「處分」？就此，吾人持否定之見解，因為「處分」一般而言乃是基於對物之權利所進行事實上或法律上之管領而言，前者如對土地之改良、整地，後者如買賣、交換土地等（溫豐文，2013），買受人行使解除權使雙方權利義務回復原狀，乃是基於契約上之權利而非對物之權利所為之管領，所以應非土污法規定禁止處分之規範對象。綜言之，買受人若因購入污染土地，而以物之瑕疵擔保責任⁵⁷或債務不履行之理由而解除契約時，雙方負有回復原狀之義務⁵⁸，買受人自得將污染土地之所有權回復至出賣人名下，亦無須負污染土地關係人責任⁵⁹。

至於買受人若未行使契約解除權而該當於污染土地關係人責任，並已清償土污法上污染土地關係人所應清償之費用後，另得依土污法第31條第2項規定，向污染行為人及潛在污染責任人求償。若有其他同為污染土地關係人（如出賣人甚或更前任之所有權人、使用人或管理人）者，其對同為污染土地關係人之求償權依據，則類推適用民法第280條及第281條第1項規定進行求償。各污染土地關係人在清償費用後，亦應皆得依土污法第31條第2項規定對污染行為人及潛在污染責任人求償。

57 民法第365條規定，其解除權之除斥期間為發現瑕疵並通知後六個月內或自物之交付時起經過5年而消滅。

58 民法第259條規定契約解除時，當事人雙方有回復原狀之義務。

59 土污法上責任屬於公法上責任，亦多具強制性質，未必須受民法上權利義務關係之牽制或影響。然而，與吾人於前述分析違法徵收處分撤銷後，需用土地人應否負污染土地關係人責任之分析理由類同，污染土地關係人非造成土壤污染之行為人，不宜過度擴張其土壤污染責任；倘將土污法上污染土地整治責任或社會目的過度轉嫁於污染土地關係人或一時性取得土地權利之人，將有違污染者負責原則，也有過度犧牲買受人財產權之嫌疑，對於資源流通有礙，也使法規目的達成和手段選擇失衡，不符比例原則，畢竟財產權與環境權並非互斥，均衡地保障才能使享有權利之人，願意遵行相對應之制約。因此，吾人主張不宜過度擴張污染土地關係人責任或一時性取得土地權利人之責任，應從污染土地之瑕疵性質（無法達成原本契約所欲達成之目的）與交易所增加之成本（例如事後解約所增加之交易成本），作為促使土地交易雙方注意事前調查土壤污染義務之重要性為宜。若買受人有對污染土地進行控制或整治，契約解除後，其支出之費用亦得對出賣人請求（依民法第260條規定及依民法第179條不當得利規定），因出賣人將因污染的控制或整治受有利益。

四、總 結

本文以較鮮被探討之土地徵收行為為主軸，探討其土壤污染責任之歸屬。我國土地徵收相關法規中雖無明文禁止污染土地之徵收，但污染土地本質可能不適於土地徵收事業計畫目的，也可能將污染者應負之整治責任轉嫁至一般社會大眾形成不公義之情形，所以宜於程序中進行審慎之評估與審查。由於我國並無強制土地徵收必須進行土壤污染之調查與評估，也因此增加了在土地徵收過程中取得污染土地之風險，因此宜強化公用地取得程序（不限於徵收，也包含協議價購或其他方式之取得）前進行土壤污染調查之規範。一旦徵收取得污染土地，不論事前知悉與否，需用土地人有進行污染土地控制與整治之義務。雖然土污法上規範了非造成污染之污染土地關係人，對於污染控制與整治，須與污染行為人及潛在污染責任人負連帶責任，但其僅將對象限縮於違反善良管理人注意義務之污染土地關係人，因此，要求需用土地人負起土壤污染控制與整治責任，宜以狀態責任與國家環境保護義務之公益上理由作為法理上之補強。需用土地人進行污染土地控制與整治後，對其他污染土地關係人、實際之污染行為人及潛在污染責任人有求償權，才能落實污染者負責之環境法上原則。有關於污染土地徵收補償金額之算定，應兼顧被徵收權利人之財產權保障與公平正義原則，除對土壤污染無可歸責事由之權利人外，其他情形應扣除污染控制與整治之費用。最後，土地徵收以後，原權利人獲得發放抵價地並出售予第三人，或由政府標售區段徵收土地給第三人後，才發現土壤污染時，出賣人及買受人皆可能因忽略了土壤污染狀況的查詢義務而該當污染土地關係人責任，另買受人得以民法上物之瑕疵擔保或債務不履行之理由，行使契約解除權，契約解除後則毋須負污染土地關係人責任。

參考文獻

- 公共用地に関する土壤汚染対策研究会，2004，公共用地取得における土壤汚染への対応に関する基本的考え方（最終報告），資料來源：<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha04/01/010330/01.pdf>。
- 日本國土交通省，公共用地取得における土壤汚染への対応に係る取扱指針，資料來源：<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/01/010430/01.pdf>。
- 李惠宗，2012，行政法要義，六版，台北：元照。
- 李淑明，2013，債法各論，六版，台北：元照。

- 李翠萍，2010，褐地重建中的公民參與及政策間隙—以中石化舊台鹼安順廠戴奧辛污染為例，公共行政學報，第 34 期，頁 123-151。
- 林子欽、陳振惟，2009，受污染工業土地之風險、污名與價值：美國經驗的啟示，住宅學報，第 18 卷，第 2 期，頁 23-44。
- 林良哲（自由時報），2010，花 4 千多萬買市府徵收分配地地下埋爐碴，自由時報電子報，<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/apr/27/today-center8.htm>。
- 邱聰智，2008，新訂債法各論（上），一版，台北：元照。
- 津村孝，2003，土壤污染対策費用と不動産の取引価格，一版，大阪：清文社。
- 洪淑幸，2009，行為責任與狀態責任在行政罰法之探討—高雄高等行政法院九十五年訴字第一一九號判決評釋兼論土壤及地下水污染整治法，全國律師，11 月號，頁 18-27。
- 翁岳生編，2006，行政法（上），三版，台北：元照。
- 陳慈陽，2011，環境法總論，三版，台北：元照。
- 陳聰富，2012，民法概要，七版，台北：元照。
- 陳立夫，2011，土地法研究（二），一版，台北：新學林。
- 溫豐文，2013，土地法，修訂版，台中：自刊。
- 詹弘毅、黃文彥、劉文堯、董上銘、林啟燦、高志明，2011，國土污染暨鄰地資產之活化再甦實務，工業污染防治，第 119 期，頁 21-51。
- 蔡瑄庭，2012，除弊後興利—論土壤污染場址再利用之獎勵機制，台灣環境與土地法學雜誌，第 4 期，頁 55-70。