

環境汙染清理責任 - 高雄高等行政 法院94年度簡字第193號簡易判決

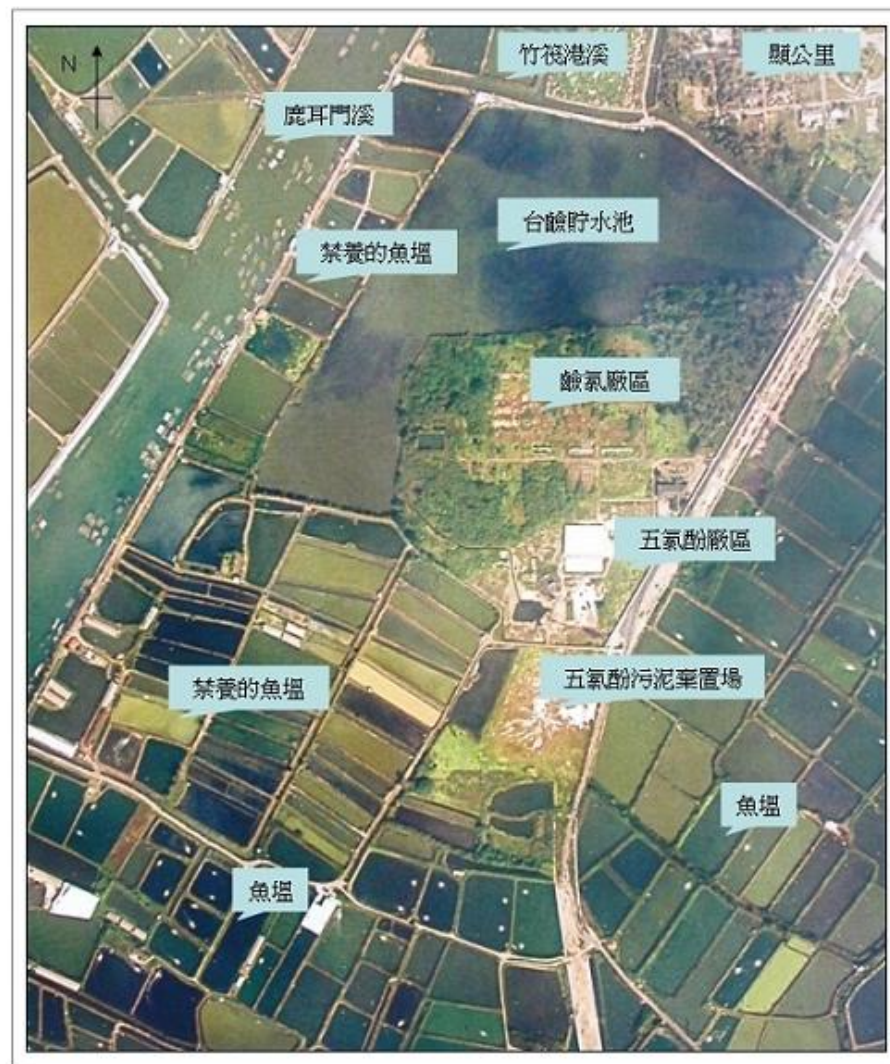
高醫職醫科
羅崇庭醫師

案情簡介

- 台鹼安順廠汙染事件：台灣史上最重大的汙染事件
- 實際汙染行爲：台灣鹼業股份有限公司
- 台鹼與中國石油化學工業開發股份有限公司（以下簡稱中石化公司）合併。
- 台南市政府命承受台鹼安順廠之中石化公司負整治責任，因而引發行政訴訟。
- 本案關鍵議題：環境汙染清理責任在誰身上？

台鹼安順廠的歷史

- 「台鹼安順廠」是台灣鹼業股份有限公司安順廠的簡稱。
- 現為中石化公司位於台南市顯宮里、鹿耳里區內之一批關閉工廠



台鹼安順廠的歷史

- 1942年由日本鐘淵曹達株式會社強租民地所興建，生產燒鹼、鹽酸和液態氯，亦是日本海軍製造毒氣的工廠。
- 台灣光復後於1946年，成為國有公營企業，並更名為「台灣製鹼股份有限公司」
- 於1964年試製成功五氯酚鈉，並隨之生產。
- 1965年7月正式變更為「台灣鹼業股份有限公司」。

台鹼安順廠的歷史

- 民國58年實施五氫酚增產計畫，並興建當時號稱東亞最大、可日產四公噸的五氫酚鈉工廠，台鹼公司主要產品才轉至五氫酚，以外銷日本為主。
- 民國71年台鹼公司在環保與經濟因素的考量下，於當年六月停工關廠，並封存了近5,000噸五氫酚於廠區內。
- 民國72年併入中國石油化學工業開發股份有限公司（中石化公司）。

台鹼安順廠的貢獻



- 從1942年至1983年約40年間，台鹼安順廠先後生產燒鹼、鹽酸、液態氯和五氯酚。
- 鹼、酸、氯等都是重要的工業原料
- 五氯酚(Pentachlorophenol；縮寫PCP)則是含氯之苯環化合物，主要可用作除草劑及殺蟲劑
- 台鹼安順廠是台灣早期唯一的製鹼工廠，黃金時期對於當地之景氣，乃至台灣經濟之發展，貢獻良多
- 不過台鹼安順廠經濟榮景的背後，卻留下汞、五氯酚、戴奧辛等有毒廢棄物。不只對台灣生態環境造成汙染，更嚴重危害當地居民的生命、健康與財產

台鹼安順廠的汙染物 (一)

- **汞汙泥**：台鹼公司安順廠自民國35年開始使用**汞電解法**將海水電解以製造氯及鹼。此電解法易使汞於生產、運送、貯存過程中耗損或洩漏。
- 依據檢測資料，汞污染範圍主要在安順廠內北區**電解工廠**及**鹼水工廠**之表土、廠外中石化所有之**前海水貯水池底泥**等處



台鹼安順廠的汙染物 (二)

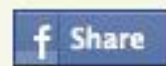




- **戴奧辛**：台鹼公司安順廠於五十四年開始從事五氯酚、五氯酚鈉之製作。戴奧辛則為五氯酚生產過程中常見之副產品。
- 戴奧辛可透過食物鏈持續累積，又被稱為「世紀之毒」。


水產戴奧辛含量圖示



新聞剪輯

中石化安順廠戴奧辛濃度 超過標準64,000倍

 Share 0  Tweet 0  Share 0  +1 0  Like 0

文字大小  

摘錄自1月20日自由時報台北報導

中石化安順廠的戴奧辛污染濃度再破紀錄！環保署檢測原鹼廠旁的溝渠內污泥，發現戴奧辛濃度高達每公斤6400奈克，為標準1000奈克的64,000倍，打破世界紀錄。環保署要求台南市政府提出緊急應變清理計畫，預計下週四審查。

該案審查委員黃煥彰表示，廠區內溝渠的檢測數據，全部濃度都是上萬奈克，一旦到了雨季或颱風天，水溝的水有流到廠外的可能。不過，環保署認為廠區內污染可以控制，不會影響居民生活，廠外污染範圍就必須優先整治。調查確定竹筏港溪在鹿耳門橋以東170公尺的河段，戴奧辛濃度達101,000奈克，超過標準100倍，汞濃度為50.5毫克，為標準的2.5倍，因此將把此河段及附近的海水貯水區列為優先整治的目標。

台鹼安順廠的汙染物 (三)

- **五氯酚**：因台鹼公司對其生產之五氯酚產品並未設置回收或儲存設備而妥為處置，致其滲入土壤，並造成土壤及地下水污染
- 長期暴露五氯酚，可能危害肝、腎、神經系統和免疫系統等，且可能對人類有致癌性。

安順廠關廠

- 民國70年12月30日台灣省水污染防治所第7096號密件文，提到最近於顯宮鹽場貯水池捕獲魚類一批，其中已檢測的十二條吳郭魚含水銀量均超過可食限界(400ppb)。
- 文中建議加強派人巡察，切實嚴禁捕魚，貯水池引水處加設阻網以防外游致遭誤捕食用，
- 文中更提及貯水池污泥應即進行訂定清除計畫。

安順廠關廠

- 民國71年1月18日，台鹼與台鹽有關人員協商加強措施如下：
 - (1) 公告限期拆除貯水池內各種捕捉魚具，逾期由雙方會同當地派出所及保警人員予以拆除之。
 - (2) 張貼公告及協調附近村里利用廣播器加強宣導。
 - (3) 豎立看板禁止入池捕魚。
 - (4) 引水水門處加設攔阻網以防魚類外游。
 - (5) 晝夜守望請台鹽值班室人員就近協助辦理。
 - (6) 於安順廠加裝探照燈乙盞，以利夜間守望貯水
 - (7) 為維護產權商請當地派出所協助取締。
 - (8) 貯水池四周圍加設鐵絲網

安順廠關廠

- 民國71年3月4日，台灣省水汙染防治所研提「台鹼安順廠海水貯水池底泥清除計畫書」乙份
- 經濟部國營會隨即於71年3月6日函囑台鹼公司參照上開計畫書，妥慎辦理
- 詎料，71年3月16日，經濟部突然以「特急件」之函件通知台鹼公司應予以裁撤，並裁示由中石化接管。
- 台鹼安順廠於71年5月30日關閉，而「台鹼安順廠海水貯水池底泥清除計畫」也跟著石沉泥底。
- 嚴防海水貯水池魚被附近居民捕食的八大措施，也因為台鹼公司裁撤而沒有執行。

汙染被發現

- 民國84年，清華大學博士班學生宋德高的博士論文中，驗出安順廠貯水池的7條14公分的吳郭魚，戴奧辛含量竟高達世界衛生組織所規定的60倍。
- 民國91年，成功大學李俊璋教授的研究計畫中發現，鹿耳里與顯宮里受檢居民血液戴奧辛含量平均值達50 pg-TEQ/g，是一般正常水準的2.5倍。
- 其間，相關環保機關亦對台鹼安順廠土地多次進行污染調查，隨後證實台鹼安順廠區及周邊土地、水域受到嚴重汙染

中石化轉民營

- 中石化公司成立於1969年，1983年合併台鹼公司，當時中油持中石化股權96.6%。
- 1991年7月12日股票正式掛牌上市，中油首次釋出中石化19.88%股權
- 中石化公司於1994年6月20日正式轉於民營，為經濟部所屬事業第一家民營公司。
- 之後中油又陸續釋股，截至2003年6月底中油尚有11.68%持股，歷年售股總收入160.68億。

中石化轉民營

- 2003年9月16日監察院因中石化案行文糾正經濟部，中油至此開始大量拋售持股，並於2003年年底出清持股。
- 由上面陳述可知台鹼安順廠的污染行爲人是經濟部、台灣省政府與中油，民營化的中石化公司是從中獲得土地增值利益的土地關係人。

案情開始

- 民國89年，[土污法](#)制訂公布
- 環境品質文教基金會針對台鹼安順廠附近居民受汙染一事，向環保單位提出檢舉
- 行政院環保署及台南市政府環保局於民國90年間，對安順廠土地進行多次汙染調查，研判安順廠全廠土壤均遭受汙染。
- 台南市政府命承受台鹼安順廠之[中石化公司](#)負整治責任，因而引發行政訴訟。

本案核心爭點

- 台鹼公司與中石化公司合併後，中石化公司有無承受台鹼公司有關污染之責任？

原告主張

- 污染行爲人依土污法所應負之義務及責任，乃基於「人之屬性」而非「物之屬性」所生，非屬繼受標的，不得由原告繼受。
- 行政罰鍰具「一身專屬性」

行政罰鍰的一身專屬性

- 行為人受行政裁罰後，於該裁罰尚未確定前即死亡，實務及通說皆認為，受處分之對象既已不存在，警惕作用已然喪失，如堅持由繼承人承受訴訟，無異於對義務人以外之第三人加以處罰，違反「行為人自己責任主義」、「無責任即無處罰」或「罰（罪）及一身」等原則。
- 依據最高行政法院九十年裁字第1111號裁定要旨：「...對於違規之行為人所施之財產上制裁，而違規行為之行政上責任，性質上不得作為繼承之對象。...」
- 旨在說明行政罰鍰有其「一身專屬」之特殊性，與一般公法上金錢給付義務之具「財產性」不同，自應以不同方式處理。

法院裁決

- 主文：原告之訴駁回
- 合併契約書第八條明定：「本合併契約生效前，乙公司（即台鹼公司）之一切債務及因契約將來發生之義務及負擔，於甲、乙公司股東會通過後，由甲、乙兩公司向各債權人提出公告，乙公司債由甲公司承受」
- 土污法所以設定「污染行為人」之概念，其目的即在課以符合「污染行為人」要件之人負起整治遭污染之土壤或地下水之責任，準此，污染行為人依土污法所負之整治之義務，並非著重於「人之屬性」，而係強調污染整治之「物之屬性」，自非所謂一身專屬性之公法義務。

在那之後的故事

- 中石化公司之後又打了很多場官司，但全都敗訴。直至2007年之後，中石化公司終於放棄與整治計畫脫鉤，開始為期15年，耗費十數億元的整治計畫。
- 2013年2月，中石化整治場址已完成草叢區、樹林區、單一植被區及鹼氯工廠區之污染移除工作，驗證通過面積為13.51公頃，污染移除面積達36.4%。

討論

- 本案例對工廠汙染土地建立何種規範?

土污法（99.02.03.修正）

- 第二條第十五項：**污染行爲人**：指因有下列行爲之一而造成土壤或地下水污染之人：
 - （一）洩漏或棄置污染物。
 - （二）非法排放或灌注污染物。
 - （三）仲介或容許洩漏、棄置、非法排放或灌注污染物。
 - （四）未依法令規定清理污染物。
- 第二條第十六項：**潛在污染責任人**：指因下列行爲，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：
 - （一）排放、灌注、滲透污染物。
 - （二）核准或同意於灌排系統及灌區集水區域內排放廢污水。

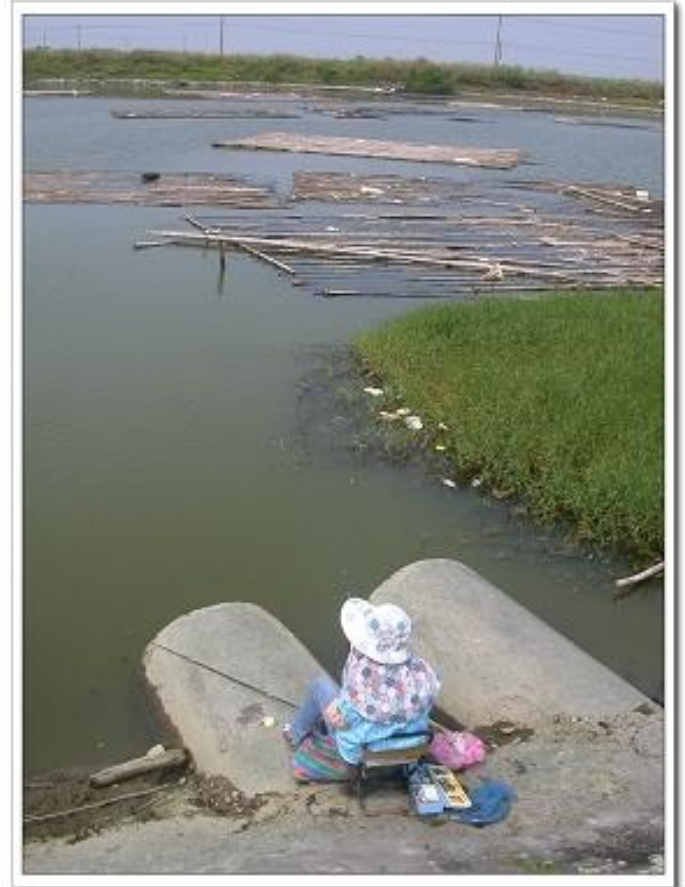
土污法（99.02.03.修正）

- 第二條第十九項：污染土地關係人：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。
- 第三十一條：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十三條第二項、第十四條第三項、第十五條、第二十二條第二項及第四項、第二十四條第三項規定支出之費用，與污染行為人、潛在污染責任人負連帶清償責任。
- 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。

感謝聆聽，敬請指教



鹿耳門溪函管上的釣魚人



參考資料

- 李建良, 釋義《土壤及地下水汙染整治法》之汙染行爲人—闡析台鹼安順廠汙染事件之整治責任及行政法院相關判決, 2006行政管制與行政訴訟, 民國96年10月, 頁101~158
- 黃煥彰, 台鹼安順廠的過去與未來
- 走訪世紀之毒的故鄉·台鹼安順廠：
http://blog.sina.com.tw/blog_scott/article.php?pbgid=23809&entryid=297943
- 法學資料檢索系統：<http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/>
- 台南市政府環保局：
<http://epb3.tainan.gov.tw/cpdc/ch/mode02.asp?m=201205170854071&t=sub>
- 維基百科：
<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%BA%94%E6%B0%AF%E9%85%9A>
- <http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E4%B8%AD%E7%9F%B3%E5%8C%96%E5%AE%89%E9%A0%86%E5%BB%A0%E6%B1%A1%E6%9F%93%E6%A1%88>

土污法（99.02.03.修正）

- 第二十八條：中央主管機關為整治土壤、地下水污染，得對公告之物質，依其產生量及輸入量，向製造者及輸入者徵收土壤及地下水污染整治費，並成立土壤及地下水污染整治基金。

土污法（99.02.03.修正）

- 第二十九條：土壤及地下水污染整治基金之來源如下：
 - 一、土壤及地下水污染整治費收入。
 - 二、污染行爲人、潛在污染責任人或污染土地關係人依第四十三條、第四十四條規定繳納之款項。
 - 三、土地開發行爲人依第五十一條第三項規定繳交之款項。
 - 四、基金孳息收入。
 - 五、中央主管機關循預算程序之撥款。
 - 六、環境保護相關基金之部分提撥。
 - 七、環境污染之罰金及行政罰鍰之部分提撥。
 - 八、其他有關收入。