

論環境法有關按日連續處罰規定之適用 — 以最高行政法院確定判決為中心

林茂權*

目 次

壹、前言

貳、中華紙漿公司違反空氣污染防治事件

一、案例事實

二、按日連續處罰規定之法律性質

三、「按日連續處罰」是否須主管機關逐日檢驗以確 認行為人是否仍有原違章行為存在

參、陸昌公司違反廢棄物清理法事件

一、案例事實

二、限期改善的性質與制度功能

三、限期改善的期間與裁量權之行使

四、限期改善處分與行政處分構成要件效力之關係

五、限期改善處分與期待可能性原則之適用

肆、結語

關鍵詞：按日連續處罰、行政罰、執行罰、限期改善、期待可能性

* 最高行政法院審判長。

壹、前言

台灣土地面積3萬6,193平方公里，人口過度集中於都會區，其所產生之垃圾、廢水、廢氣、噪音等隨之增加，使環境負荷加重。工廠密度偏高，所產生之工業廢氣、工業廢水、工業廢棄物等，對環境均可能造成嚴重之污染。石油、天然氣、煤炭、水力、核能等能源使用量隨著經濟發展長期呈現增加趨勢，排放污染物以硫氧化物及氮氧化物為主，並包括塵粒、一氧化碳及微量之重金屬。我國社會及經濟快速發展，各種經社活動急遽擴張，加上地狹人稠，使得環境面臨衝擊，污染源密度不斷提高，環境負荷日趨沈重¹。

近來，環境污染事件層出不窮，污染程度及範圍越趨擴大，嚴重影響自然生態、國民健康及安全。例如民國102年9月6日，新北市八里挖仔尾自然保護區慘遭不肖業者排放含有鐵量的廢污水，酸鹼混合的氧化還原作用，造成河水變成紅褐色，呈現陰陽海的情況，周邊廣達30公頃的水筆仔紅樹林浸泡其中，深受毒害，堪稱台灣紅樹林潮間帶的生態浩劫。同年12月間，在彰化被發現10家電鍍業者涉嫌利用暗管、雨水溝，放流含有氰化物、銅、鎳等廢水到大竹排水溝、東西三圳，彰化、和美地區可能有1,800多公頃農地慘遭污染。氰化物會抑制呼吸，嚴重會窒息而死，鎳會影響免疫功能，導致過敏，嚴重者會肺水腫²。

在過去這段期間，行政法院關於環境保護行政訴訟案件之審理，已經累積相當數量的裁判。此際，檢討相關之案例見

¹ 行政院環境保護署，101年版環境保護統計年報，1-1至1-3頁。

² 參見湯世名、蔡文正，綜合報導，自由時報，2013年12月11日，A5版。

解，不論對於環境法或行政訴訟將來之發展，皆深具意義。行政罰與所謂執行罰原本易於區分，前者屬於國民守法義務之違反，後者乃對行政執执行程序之不願履行其行為或不作為義務的強制手段，不生競合問題。但由於立法技巧及實務見解之故，遂使兩者混淆不清，在適用上經常發生疑問與爭議³。最高行政法院在100年4月28日至6月16日間，就中華紙漿股份有限公司（下稱中華紙漿公司）違反空氣污染防治法事件，連續作成5件廢棄原審判決，自行改判確定之判決⁴，引發熱烈討論，主要涉及「按日連續處罰規定」之法律性質為何？「按日連續處罰」是否須主管機關逐日檢驗以確認行為人仍有原違章行為存在？等法律問題。此外，污染源違反管制標準，依法應施予限期改善時，主管機關所定之期限，若非屬可改善完成之相當期間者，其所為之處罰，是否構成違法？有無期待可能性原則之適用？容有論述之必要。

貳、中華紙漿公司違反空氣污染防治法事件

一、案例事實

中華紙漿公司於花蓮縣吉安鄉光華村光華街100號設廠從事紙漿生產作業，前經花蓮縣政府所屬環境保護局（下稱花蓮縣環保局）派員於96年7月30日前往稽查採樣，檢測結果周界異味污染物濃度為62，超過排放標準所定限值（工業區及農業區為50），違反空氣污染防治法第20條第1項規定，花蓮縣

³ 吳庚，行政法之理論與實用，三民書局，增訂九版，2005年8月，頁508。

⁴ 參見最高行政法院100年度判字第596號、第864號、第957號、第984號及第1004號判決。

政府爰依同法第56條第1項及公私場所違反空氣污染防制法應處罰鍰額度裁罰準則（下稱空污法裁罰準則）規定裁處新臺幣（下同）50萬元罰鍰，並限期於96年9月14日前完成改善（罰鍰部分嗣改為10萬元）。中華紙漿公司於96年9月11日第1次提出改善完成報告書，花蓮縣環保局爰於96年10月2日派員前往複查採樣，檢測結果異味污染物濃度仍超過排放標準所定限值，花蓮縣政府爰自96年11月8日至同年月12日止執行按日連續處罰。中華紙漿公司再於96年11月12日第2次提出改善完成報告書，花蓮縣環保局於96年11月14日再次派員執行複查，檢測結果異味污染物濃度仍超過排放標準所定限值，爰依空氣污染防制法第56條第2項及空污法裁罰準則規定，分別以裁處書自96年11月15日至同年月23日（中華紙漿公司第3次提出改善完成報告之日）止按日連續處罰，每日各處罰鍰50萬元，9日合計罰鍰450萬元。中華紙漿公司不服，提起訴願，遭訴願決定撤銷，花蓮縣政府改以98年2月17日府環空字第0980021691號函附裁處書（下稱原處分），裁處中華紙漿公司自96年11月15日至同年月23日止按日連續處罰，每日各處10萬元罰鍰，9日合計罰鍰90萬元。

二、按日連續處罰規定之法律性質

依空氣污染防制法第20條第1項及第56條第1項、第2項等規定，行為人如有違反空氣污染防制法情事，遭處以罰鍰，並經通知限期補正或改善，屆期仍未補正或完成改善者，即得按日連續處罰。其中，按日連續處罰之規定，其法律性質如何？在學理與實務上，頗具爭議。

所謂「行政罰」、「行政制裁」或「行政秩序罰」，在作

用上係針對「過去」的違法（違反行政上之義務）行為之制裁，即以制裁過去之義務違反為主要目的。是以，凡寓有阻止危險之發生，或排除違法之狀態，或督促未來義務履行之目的，在制度取向上，均非屬行政罰、行政制裁或行政秩序罰⁵。基本上，連續處罰之目的，旨在藉由不斷的處罰，迫使行為人履行其公法上義務，例如改善廢（污）水的排放，故其重點應非在過去義務違反之制裁，而是針對將來義務履行所採取之督促方法，就此而言，按日連續處罰規定在性質上較接近「執行罰」，一般稱為「怠金」。惟在規範方式上，按日連續處罰通常與行政秩序罰併合規範，以水污染防治法第38條規定為例，主管機關於查獲事業違反放流水標準排放廢（污）水，而依此規定所為之第1次罰鍰處分，係就事業「過去」違反義務行為（違反放流水標準）所科處之罰鍰，在性質上屬於「秩序罰」。其後，主管機關通知其限期改善，則係課予事業「改善之義務」（公法上之行為義務），事業屆期仍未改善時，主管機關施以按日連續處罰，此為督促其履行此項改善義務之「執行罰」⁶。

有認為各種法規罰則有此類連續處罰條文，仍應視為行政罰而非「執行罰」。其理論依據在於「執行罰」最明顯之特徵是得連續處予怠金，直到義務人願履行其義務為止，而行政罰則是一行為一處罰，現行法律之罰則卻常規定「按日連續處罰」。「執行罰」得連續處罰，本無待法律規定，行政罰欲連

⁵ 李建良，行政罰法中「裁罰性之不利處分」的概念意涵及法適用上之若干基本問題——「制裁性不利處分」概念之提出，收錄於：司法院編，行政訴訟制度相關論文彙編第7輯，司法院，2010年9月，頁10。

⁶ 李建良，水污染防治法有關按日連續處罰規定之適用問題，台灣本土法學雜誌，7期，2000年2月，頁24-25。

續裁罰，必須法律有明文規定。而此等區分之實益在於行政罰法各項實體及程序上原則，於行政罰當然有其適用，一旦定位為「執行罰」則可規避此等原則⁷。行政罰是一種不利處分，而且具制裁性，故稱為裁罰性不利處分，司法院釋字第394號、第402號解釋亦將行政罰界定為「裁罰性之行政處分」。以區域計畫法第21條規定為例，違反第1項之「預防性不利處分」所課予之義務，依第2項得「按次罰鍰」，其屬行政罰應無疑義⁸。

實務上對於「按日連續處罰」之法律性質認係行政執行罰，為眾多司法先例之見解⁹。在中華紙漿公司違反空氣污染防治法事件中，最高行政法院指出行政罰係行政機關為增進公共利益，維持行政上之秩序或保護特定法益以達成國家行政目的，對於違反行政上作為義務者，所為之制裁，依行政罰法第1條、第2條之規定，其種類有罰鍰、沒入與裁罰性不利處分；而對於不履行作為或不作為義務者，法律自亦得規定以按日連續處以罰鍰之方式促使義務人確實遵守，以達履行法規義務之效果。空氣污染防治法第56條第1項之規定，即在對違反空氣污染防治規定者加予處罰；同條第2項則係對違反第1項規定未能補正或限期改善完成者加予處罰，其處罰之方式為按日連續處罰；情節重大者，得命其停工或停業，必要時，並得廢止其操作許可證或令其歇業。「按日連續處罰」之目的，乃在藉由不斷之處罰，促使行為人履行其公法上義務，其規範目的並非在對過去公法上義務違反之制裁，而係針對將來義務履行所採

⁷ 吳庚，同前註3。

⁸ 林錫堯，淺析「行政罰法」草案，法學叢刊，192期，2003年10月，頁5。

⁹ 參見最高行政法院94年度判字第847號判決、92年判字第1282號判例。

取之督促方法¹⁰。中華紙漿公司嗣依行政訴訟法第273條第1項第1款規定，向最高行政法院提起再審之訴，亦經該院駁回其再審之訴¹¹。至此，按日連續處罰之法律性質為執行罰已成實務確定之見解¹²。

三、「按日連續處罰」是否須主管機關逐日檢驗以確認行為人是否仍有原違章行為存在？

至於「按日連續處罰」是否須主管機關逐日檢驗以確認行為人仍有原違章行為存在？之問題，實務上曾迭生爭議。最高行政法院78年度判字第330號判決指出：「按排放廢水，不得超過放流水標準，違之者處4,000元以上20,000元以下罰鍰，經通知限期改善而仍未遵行者，按日連續處罰，情節重大者，並得命其停工或停業，為水污染防治法第9條第1項、第20條所規定，又上述經通知限期改善而仍未遵行者，按日連續處罰，係指事業單位排放廢水，違反首揭規定，經處罰鍰處分後，通知短期改善仍未遵行者，自改善期限屆滿之次日起，至改善報請查驗符合規定之日止，均無需每日派員取樣檢驗，即得按日連續處罰而言。如主管機關因管制業務需要，若採連續每日採樣，依違反規定次數，而據以處分者，與上開所釋按日連續處罰定義截然不同，復經當時之主管機關行政院衛生署分別於73年9月10日及75年11月6日，以衛署環字第484069號、622578號函釋在案。」認為自改善期限屆滿之次日起，至改善報請查驗符合規定之日止，均無需每日派員取樣檢驗，即得

¹⁰ 參見最高行政法院 100 年度判字第 596 號判決。

¹¹ 參見最高行政法院 101 年度判字第 149 號判決。

¹² 其他參見最高行政法院 101 年度判字第 852 號、102 年度判字第 557 號判決。

按日連續處罰。

嗣最高行政法院於91年度判字第249號判決採取不同見解，判決理由略以：按日連續處罰之規定，並未明定主管機關於執行按日連續處罰之規定時，可免除依職權調查證據，未經逐一採樣檢驗，即可自上開規定之起算日起推定受處分人仍有違法事實存在，而可據以按日連續處罰¹³。之後，最高行政法院於99年度判字第1072號判決則以事實之認定，應憑證據，為訴訟事件所適用之共同原則。水污染防治法第40條規定固謂可「按日」處罰，容許行政機關得以「日」為單位對行為人為處罰，然行為人究有無違規事實，似宜依證據逐一認定以證明處罰之日確有違規事實存在，以作為裁罰之基礎。得否僅憑行為人因一次違規及其後經查檢未改善之事實，即得據為作為處罰行為人自第一次違規後至主管機關於改善期限屆至時查驗仍未改善，即就該期間內逐日連續處罰之依據，非無斟酌餘地。故主管機關對於行為人施予按日連續處罰，應證明處罰之日確有違規事實存在。

在中華紙漿公司違反空氣污染防制法乙案中，最高行政法院認為依空氣污染防制法第56條第2項規定為「按日連續處罰」，主管機關毋庸再逐日檢驗以確認行為人是否仍有原違章行為存在，而廢棄原審判決，自行改判確定在案¹⁴。至此，「按日連續處罰」毋須主管機關逐日檢驗以確認行為人是否仍有原違章行為存在，即成確定見解¹⁵。

¹³ 相同見解參見最高行政法院 97 年度判字第 361 號、95 年度判字第 1172 號、96 年度判字第 141 號、97 年度判字第 362 號、98 年度判字第 99 號、98 年度判字第 56 號等判決。

¹⁴ 參見最高行政法院 101 年度判字第 236 號判決。

¹⁵ 其他參見最高行政法院 102 年度判字第 557 號判決。

參、陸昌化工股份有限公司違反廢棄物清理法事件

一、案例事實

陸昌化工股份有限公司（下稱陸昌公司）所屬幼獅廠從事化學材料製造業，經內政部警政署環境保護警察隊第二中隊查得陸昌公司於100年1月至5月間委託非法業者非法傾倒事業廢棄物，棄置於臺中市沙鹿區中山路19巷100號之1之現有石業有限公司（下稱現有石業公司）場址，經行政院環境保護署（下稱環保署）中區環境督察大隊及臺中市政府環境保護局（下稱臺中市環保局）於同年6月16日會同至現有石業公司場址採樣該等傾倒、棄置事業廢棄物，檢測結果判定為有害事業廢棄物，臺中市環保局乃認陸昌公司違反廢棄物清理法第28條第1項第3款規定，爰依廢棄物清理法第53條規定，以100年8月18日中市環廢字第1000060006號函（下稱限期改善通知函）裁處陸昌公司罰鍰30萬元，並就堆置於現有石業公司場址之事業廢棄物提出清除處置計畫書及限期於100年9月2日前改善完成。陸昌公司不服，提起訴願，經訴願決定駁回後，因陸昌公司未提起行政訴訟而告確定。嗣臺中市環保局於100年9月3日至9月10日間，派員至現場並拍照存證查驗限期改善結果，並未改善完成，乃依廢棄物清理法第53條規定執行按日連續處罰，自100年9月19日起至10月6日止，作成8件裁罰處分，各裁處陸昌公司罰鍰30萬元，共計240萬元。陸昌公司不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起行政訴訟。

二、限期改善的性質與制度功能

按「有下列情形之一者，處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰。情節重大者，並得命其停工或停業：一、貯存、清除、處理或再利用有害事業廢棄物違反第28條第1項……。」「廢棄物清理法53條第1款有明文規定。單就法律條文的規定以觀，限期改善的存立功能僅在作為按日連續處罰的法定要件。然而，在法條文義以外，限期改善於執法政策則別具意義。有害事業廢棄物之清理涉及時間、科技、成本及改善誠意等因素。以本案為例，系爭廢棄物為含鉛、鎘、銅等多種重金屬之有害事業廢棄物，陸昌公司必須先提出清除處置計畫書，經臺中市環保局核可後，始能開始依計畫書執行清運。依據目前國內獲主管機關核准設立之重金屬有害事業廢棄物固化合格處理或清理機構，僅有5家廠商，其中南亞塑膠工業股份有限公司麥寮分公司因限定僅能處理台塑及南亞麥寮廠產生之廢棄物，應予扣除，實際上可得清運處理系爭廢棄物之廠商僅有4家，且每家廠商每月核准處理之廢棄物亦有其一定數量限制，陸昌公司因而主張該等清理機構均有原已承攬之廢棄物清理工作，斷無可能完全配合其委託，在特定期間內只為其處理清運系爭廢棄物，而中斷與其他委託業主之工作，以目前市場供需之情況不可能在10日內清理完成等語。故當主管機關發現貯存、清除、處理或再利用有害事業廢棄物違反第28條第1項之規定時，固然應予處罰，但管制的重點終在於如何促使改善污染狀況，以達法定要求。處罰本身僅是為達到此一目標的手段，乃有限期改善的制度¹⁶。

¹⁶ 葉俊榮，環境政策與法律，元照出版公司，二版，2010年10月，頁181。

限期改善處分的性質是否具有裁罰性？如果不具裁罰性，是屬何種性質之行政處分？從語意上言，「裁罰」二字應指為達制裁效果而採之處罰，或者係指經裁定而予以處罰之意。

「裁罰性」用語，見諸司法院釋字第394號解釋：「至於對營造業者所為裁罰性之行政處分，固與上開事項有關，但究涉及人民權利之限制，其處罰構成要件與法律效果，應由法律定之。」¹⁷。行政罰法第2條立法理由指出「如其處分係命除去違法狀態或停止違法行為者，因與行政罰之裁罰性不符，非屬裁罰性之不利處分，無本法之適用。」林錫堯大法官以「預防性不利處分」稱之。所謂「預防性行政處分」，概略地說，係指行政機關非出於裁罰動機，藉由對人民施加各種管制手段，以防止法秩序受到危害，或既有危害進一步擴大。限期改善處分在改正違法狀態，由於其未在「國民基本守法義務」外，課予當事人「額外的不利益」，僅係責令當事人回復至適法狀態，以保護各類公私法益，因而其不具有「裁罰性」，應定性為預防性行政處分。

三、限期改善期間與裁量權之行使

按日連續處罰之實施，係對義務人反覆科處一定數額之金錢，使其心理上發生強制作用，以間接促其自動履行義務之強制方法，故主管機關應先課予人民一定之義務，並告以「不依限履行時之效果」。主管機關所限定之「改善期間」必須合理，以便使義務人有自動履行之機會，主管機關所定之期限，若非屬可改善完成之相當期間者，其所為之處罰，即有構成違

¹⁷ 廖義男主編，行政罰法，元照出版公司，初版，2007年11月，頁27。

法之可能。污染源違反管制標準，依法應施予限期改善時，法律往往授權主管機關針對個案的性質，酌定適當的期限，以收因案制宜之效。裁量權的授予固然著眼於行政彈性與個案正義的實現，性質上包含行政的自由活動空間；但裁量權的行使亦非可任意為之，而應遵行法治國家的一般法律原則，否則將構成裁量濫用而違法¹⁸。

在最高行政法院79年度判字第1230號違反水污染防治法乙案中，高雄市環境保護局（下稱高雄市環保局）於76年8月26日通知聯合污水處理場限期同年10月31日改善完成。嗣高雄市環保局於同年11月3日派員查明屆期仍未能改善其排放廢水使符標準，遂自即日起按日連續處罰。最高行政法院認為水污染防治法第21條固規定：「違反第10條規定者，除通知限期改善外，處4,000元以上2萬元以下罰鍰屆期仍未遵行者，按日連續處罰。」惟其所定期限，須視個案具體情形，合理審酌。亦即就該案情形，其所定期限，衡諸一般經驗法則，屆期有實現改善之可能者，方符本案立法意旨。故法律縱對改善限期未設規定，賦予行政機關裁量之權。倘其任意裁量，致所定期限為客觀上不可能完成改善者，則以該裁量為基礎之行政處分即難謂非行政訴訟法第1條第2項之違法。

而陸昌公司違反廢棄物清理法事件嗣經發回原審法院重新調查事實後，亦認臺中市環保局以不當之限期改善期間及不明確之改善內容為據，兼以傾倒現場確屬交疊混雜，已難以區隔何者為陸昌公司所傾倒之廢棄物，其命於100年9月2日以前改善完成，依一般經驗法則，屆期顯難有實現改善之可能，其遽

¹⁸ 葉俊榮，同前註16，頁183。

為本件連續處罰之原處分，有違連續處罰之立法目的，自有行政訴訟法第201條所定權力濫用之違法，而撤銷原處分。

四、限期改善處分與行政處分構成要件效力之關係

臺中市環保局在陸昌公司違反廢棄物清理法乙案中主張該局100年8月18日限期改善通知函已確定在案，原處分以之為按日連續處罰之基礎，並無違誤等語。是以，在該案中，限期改善期間之處分已確定，兩造及法院應否受其拘束？此涉及行政處分構成要件效力之問題。

行政處分基本上因對相對人（或關係人）發布而對該受發布者生效。未發布前，尚不成為行政處分，而純屬行政內部行為，但一經發布、生效，只要未經行政機關撤銷或廢止，或法院撤銷，或因其他原因而完結，其效力或存在即不受影響。行政處分的構成要件效力，在拘束對象為處分機關以外其他行政機關的面向上，指的是一個發布、生效的既成的行政處分，對處分機關以外的其他行政機關所同樣具有的拘束效力，更確切說，其他機關有義務將該處分當作一個既定的構成要件，或者說一個既成的事實，予以承認、接受，並充作其自身管轄事務之決定的基礎。行政處分之所以擁有如是構成要件效力，乃是出自對機關權限分配秩序之尊重的考慮，在法院有權對行政處分作適法審查之場合，行政處分自不可能對法院擁有構成要件效力，倘法律明定法院對行政處分有審查權限，如行政處分審查負擔處分（行政訴訟法第4條），地方法院簡易庭審查警察機關的處分（社會秩序維護法第55條以下），作為審查對象的行

政處分對有審查權的法院自不可能有拘束力¹⁹。

最高行政法院曾分別於100年及102年就類似問題作成2則決議可供參考，該院於100年度4月份第1次庭長法官聯席會議作成決議略以：主管稽徵機關對於縣市政府出具之「辦理以捐贈土地代替都市計畫公共設施負擔土地改良費用證明書」有無符合土地稅法第31條第1項第2款規定，具有審酌之權限，尚不受該證明書之拘束。另於102年度9月份第2次庭長法官聯席會議就有關營利事業所得稅之法律問題作成決議略以：行政處分除具無效事由而當然無效外，在未經撤銷、廢止或因其他事由失效前，其效力繼續存在。是該「核定課稅所得額」處分，經納稅義務人另案提起撤銷訴訟，雖經該院將該事件之高等行政法院判決廢棄發回更為審理，然該核定課稅所得額處分在未經撤銷確定前，即仍具行政處分之效力，故納稅義務人雖援引對該核定課稅所得額處分之爭執，於加徵百分之十營利事業所得稅之上訴事件再為指摘，該院亦不得就此爭執為實體審究，並據以廢棄高等行政法院判決。

然而，行政處分可能違法之情形極多，其嚴重性亦不一致，非一般行為人所能明確判斷。另一方面，其所以設置處罰規定以確保其被遵守，必有重大之公益考量，如容許人民不知該行政處分為違法而故意違反，亦因而不予以處罰，對行政秩序之危害更大。因此，對違法而有效之行政處分，人民仍應遵守，在有違反時，亦構成有關規定之違章或犯罪行為。惟在個案中並不排除適用無期待可能性之法理，免除處罰²⁰。在陸昌

¹⁹ 許宗力，行政處分，收錄於：翁岳生編行政法（上），元照出版公司，三版，2006年10月，頁518-519。

²⁰ 陳敏，行政法總論，新學林出版公司，五版，2007年10月，頁445。

公司違反廢棄物清理法乙案中，最高行政法院認為限期改善處分在未經撤銷前，其效力固繼續存在，惟此期限在客觀上有無改善完成之可能？值得進一步探討。

五、限期改善處分與期待可能性原則之適用

陸昌公司未依限改善是事實，可推定其有過失，茲有疑義者為限期改善處分已確定，是否期限屆滿，不問該期限在客觀上有無改善完成之可能？義務人是否具有可歸責性？都可按日連續處罰？此在限期改善期間顯不合理的情形，尤值商榷，例如，限期改善處分之期間只有1日。

按適用行為罰規定處罰違反行政法上義務之人民時，除法律有特別規定外，應按行政罰法及其相關法理所建構之構成要件該當性、違法性（含有無阻卻違法事由）、有責性或可非難性（含有無阻卻責任事由）三個階段分別檢驗，確認已具備無誤後，方得處罰。如同刑法之適用，於行政罰領域內，行為人如欠缺期待可能性，亦可構成「阻卻責任事由」（Entschuldigungsgrunde）。亦即雖認定行為人有故意或過失，亦具備責任能力，但仍容許有某種「阻卻責任事由」之存在，無期待可能性即屬之，縱行政罰法或其他法律未明文，亦當容許此種「超法定之阻卻責任事由」之存在。至何種情形始可認行為人欠缺期待可能性，原則上宜視個案情節及相關處罰規定認定之，但於行政罰法制與法理之建構過程，亦宜設法逐步釐清其判斷標準。（司法院釋字第685號解釋林錫堯大法官提出、許宗力大法官加入之協同意見書參照）。凡行政法律關係之相對人因行政法規、行政處分或行政契約等公權力行為而負有公法上之作為或不作為義務者，均須以有期待可能性為前

提。是公權力行為課予人民義務者，依客觀情勢並參酌義務人之特殊處境，在事實上或法律上無法期待人民遵守時，上開行政法上義務即應受到限制或歸於消滅，否則不啻強令人民於無法期待其遵守義務之情況下，為其不得已違背義務之行為，背負行政上之處罰或不利益，此即所謂行政法上之「期待可能性原則」，乃是人民對公眾事務負擔義務之界限。

陸昌公司於100年8月23日接獲臺中市環保局限期改善通知函，扣除其提出清除處置計畫書之日數3日及臺中市環保局審核清除處置計畫書之日數14日，早已逾限期改善完成之期限；而現有石業公司經營之棄土場面積遼闊，於該址傾倒廢棄物之廠商為數甚多，且歷經10餘年之久，致現場之事業廢棄物，彼此交疊，實難區隔何者為陸昌公司之事業廢棄物，臺中市環保局復未指明傾倒位置及清理方式，本件客觀上根本不可能達成清除廢棄物改善的目的，最高行政法院認為臺中市環保局命陸昌公司於100年9月2日以前改善完成，不啻強人所難，欠缺期待可能性，陸昌公司屆期未改善，因無期待可能性，而阻卻其責任，自不應予處罰，原處分對無可非難性及可歸責性之陸昌公司予以處罰，即有違法。

肆、結語

在我國現行法上經常可見有連續處罰之規定，針對違法不改善之行為，企圖藉由此種不斷增加之處罰，達到逼使行為人改善之目的。由於連續處罰具有不斷累積之特性，具有極大的壓迫效力，對於須迅速改善之違法情形，可發揮相當作用，故向為立法者樂於採行。不過，連續處罰對人民權益之影響遠超

過個別處罰，以此種制裁方式作為迫使相對人改善之手段，是否會偏離了行政罰之目的，且混淆了行政罰與行政強制執行之界限，實有加以檢討之必要²¹。對人民權利的侵犯而言，連續處罰無疑的予人民甚為嚴重之財產處罰，且此類同刑法廢除前的連續犯處罰，卻未有類似對連續犯處罰「加重2分之1」的上限規定，實應考慮到比例原則，避免有過當之虞²²。

就行政機關而言，按日連續處罰不失為一項既簡便又有效之執法工具，然而，此項手段只是行政機關可資運用之諸多行政措施中的一種，行政機關於執行相關法令時，不宜以此是賴，畢竟按日連續處罰之目的在於實現法律所課予人民之義務，以維護公共利益，而非以「處罰」為目的。因此，行政機關於運用按日連續處罰手段時，必須著眼於所涉及義務履行之內容，若發現以按日連續處罰無法達到目的時，或遇有急迫情形而須立即處理者，行政機關即應改以其他方式，例如勒令停工或歇業，非可放任業者繼續污染²³。102年12月間，高雄市政府環境保護局查獲半導體封測大廠日月光K7廠將含鎳的酸性廢水排入後勁溪，有污染下游橋頭、梓官農地近千公頃的灌溉用水之虞，日月光K5、K7、K11廠在後勁溪德民橋下廢水排放口的底泥被驗出銅、鎳、鋅超標，高雄市政府環境保護局認急迫情形而須立即處理，而作成行政處分命日月光K7廠晶圓製程停工²⁴。

103年1月間，「負北極震盪」大發威，讓北極低壓「極

²¹ 洪家殷，行政罰，收錄於：翁岳生編行政法（上），元照出版公司，三版，2006年10月，頁668-669。

²² 參見司法院釋字第604號解釋。

²³ 李建良，同前註6，頁32。

²⁴ 參見陳宏瑞、涂建豐，綜合報導，蘋果日報，2013年12月10日，A1版。

地渦旋」的冷冽空氣長驅直入美國中南部，美國各地低溫打破近20年來紀錄，蒙大拿洲的柯莫鎮更觀測到 -53 度，比南極內陸還冷！中國霾害肆虐，上海重度污染，廈門更出現史上最大霧霾，中國各省空氣污染物隨著強烈冷氣團的腳步，一路直襲台灣，全台各地懸浮微粒的指數紛紛超標。根據世界衛生組織研究，空氣中PM2.5濃度每增加 $10\mu\text{g}/\text{m}^3$ ，人就會增加6%的死亡率風險²⁵。由於各國追求工業現代化，整個地球遭受到文明發展所衍生之破壞，地球的整體環境是不可分割的，某一個生態環境或是某個區域受到破壞所產生的影響將會擴散至其他生態環境或區域，甚至全世界。人類文明的發展，固然帶來科技進步與生活便利，但是也帶來了資源的耗用與環境的浩劫，極端氣候的問題充斥全球，我們應該思索並改變經濟至上、人定勝天的思維，朝向與自然和諧相處，謀求永續發展的環保。

²⁵ 參見吳柏軒、詹立群，綜合報導，自由時報，2014年1月5日，A1版。