

論受託人潛在之污染土地 關係人責任*

蔡 瑄 庭**

要 目

- | | |
|-----------------------------|--|
| 壹、問題之提出與研究範圍界定 | 二、CERCLA責任規範簡介 |
| 貳、受託人潛在之土地關係人責任 | 三、相關之重要判決分析 |
| 一、土污法立法背景及執行現況 | (一)責任主體之認定 |
| 二、土地關係人責任規範 | (二)歸責要件之判斷 |
| 三、受託人潛在責任之疑義 | (三)CERCLA義務與受託人之信託
義務衝突問題 |
| (一)受託人是否符合「土地所有人」
之定義？ | (四)小 結 |
| (二)受託人是否為場址「使用人」
或「管理人」？ | 四、美國國會修法之發展 |
| 參、CERCLA規範、相關判決與修法
分析 | (一)第三人抗辯 (Third Party De-
fense) |
| 一、CERCLA立法背景 | (二)無辜的土地所有人或買主之抗
辯 (Innocent Land Owner/Purcha-
ser Defense) |

* 本文研究為國科會補助研究計畫（編號NSC 96-2414-H-305-001-MY2）之部分成果。該計畫研究主題為，土壤與地下水污染整治法相關問題之探討——以責任、風險與補償為核心（兩年期）。作者感謝匿名審稿人寶貴之意見與指正，但文責自負。

** 台北大學不動產與城鄉環境學系助理教授。政大法律系學士，美國威斯康辛大學麥迪遜分校法學博士（S.J.D.）。聯絡信箱：hjtsai@mail.ntpu.edu.tw。

投稿日期：九十六年十二月二十七日；接受刊登日期：九十七年六月二十五日

責任校對：吳美慧

(三)忠實義務責任抗辯事由(Fiduciary Liability Defense)	肆、受託人之土地關係人責任分析 一、責任主體分析
(四)善意之潛在買主免責條款(Bona Fide Prospective Purchaser Exemption)	二、歸責要件分析 伍、本文建議：援引美國立法方式，增列受託人免責條款
(五)資產保存(Asset Conservation)草案	陸、結 論
五、我國土污法與CERCLA責任規範比較	

摘 要

土污法規定，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。所謂土地關係人，係指土地所有人、使用人與管理人。以土地為標的物成立之不動產資產信託，其受託機構為「受託管理及處分信託財產」之便，通常以受託人為所有權之登記名義人。是以受託人為形式意義之所有人，並兼具土地之管理人或使用人之地位。受託機關因承受遭污染之信託土地，而符合污染土地關係人定義，可能與污染行為人連帶負污染整治責任。然而受託人擁有信託財產之形式所有權與一般所有權不同，為有限之權能，是否符合土污法污染者付費原則，而應受歸責，不無疑問。此外，受託人潛在污染責任攸關債權人權益、金融投資及不動產開發市場之發展，牽涉公共利益與人民財產權犧牲之界限，主管機關宜全盤考量並審慎處理之。關於此議題，本文將以四大部分分析之，第一部分簡介我國土污法規定及受託人成立土地關係人整治責任之規範；第二部分以美國土污整治規範、其修法發展及判決分析為主，進行比較法研究；第三部分針對受託人之污染整治責任，分就責任主體認定與歸責要件等二層次，進行法律分析。第四部分提出具體之修法建議。

關鍵詞：土壤與地下水污染整治法、土地關係人、受託人、污染整治責任

壹、問題之提出與研究範圍界定

我國不動產證券化條例於二〇〇三年七月二十三日公布生效，其立法目的在藉由證券化提高不動產之流動性，增加不動產籌資管道，以有效開發利用不動產提升環境品質，活絡不動產市場，並保障投資。所謂「不動產證券化」係指將投資人與其所投資的不動產間的法律關係，由直接持有不動產所有權的物權關係，轉變為持有表彰經濟效益的有價證券。目前我國不動產證券化制度，分為（先發行證券募集資金再投資不動產）之「不動產投資信託」制度，以及（先將不動產信託再據以發行證券募集資金）之「不動產資產信託」制度兩種。

所謂不動產資產信託係指，委託人移轉其不動產或不動產相關權利予受託機構，並由受託機構向不特定人募集發行或向特定人私募交付不動產資產信託受益證券，以表彰受益人對該信託之不動產、不動產相關權利或其所生利益、孳息及其他收益之權利而成立之信託¹。受託機構，依不動產證券化條例第四條第一項第六款之定義，為「受託管理及處分信託財產」，並募集或私募受益證券之機構。

試想，當委託人將不動產所有權移轉予受託機構，由受託機構依不動產資產信託計畫為信託財產之管理處分後，該信託土地經環保署公告為污染整治場址，依土壤及地下水污染整治法（以下稱「土污法」）得要求污染行為人及土地關係人進行整治計畫，或經

¹ 不動產證券化條例第4條第1項第4款規定，依不動產證券化條例之規定，委託人移轉其不動產或不動產相關權利予受託機構，並由受託機構向不特定人募集發行或向特定人私募交付不動產資產信託受益證券，以表彰受益人對該信託之不動產、不動產相關權利或其所生利益、孳息及其他收益之權利而成立之信託。

環保署整治完成後，向上開責任主體求償。信託登記為信託土地權利變動之對抗要件²，為便利信託財產之管理與處分³，以土地為標的物成立之信託，通常以受託人為所有權之登記名義人，受託人為形式意義之所有人，並兼具土地之管理人或使用人之地位。土污法第二條第十五款列舉土地所有人、使用人與管理人為土地關係人。因此受託機關因承受信託財產，一夕間成為污染土地關係人，可能與污染行為人連帶負污染整治責任（詳圖一）。

然而，受託人擁有信託財產之形式所有權，此形式所有權雖經信託登記完成，與一般所有權卻有不同，僅得行使有限之權能，係得管理信託財產，但不得享有信託財產利益之權限⁴。雖然如此，土污法規定，污染土地關係人應負擔行政上整治責任與民事上損害賠償責任，一方面於違反其善良管理人之注意義務⁵，致土壤或地下水受到污染，或致土地公告為整治場址時，就其重大過失，始與污染行為人負連帶整治責任⁶。另一方面，關於土壤及地下水污染致他人受損害者，有重大過失之污染土地關係人應與污染行為人連帶負損害賠償責任⁷。詳讀土污法通篇規定發現，並未明定責任主

² 依我國信託法第4條規定受託人就受託財產之管理，應為土地權利之信託登記，否則不得對抗第三人。

³ 信託法第1條規定，稱信託者，為委託人將產權移轉或為其他處分，使受託人依信託本旨，為受益人之利益或特定目的，管理或處分信託財產之關係。

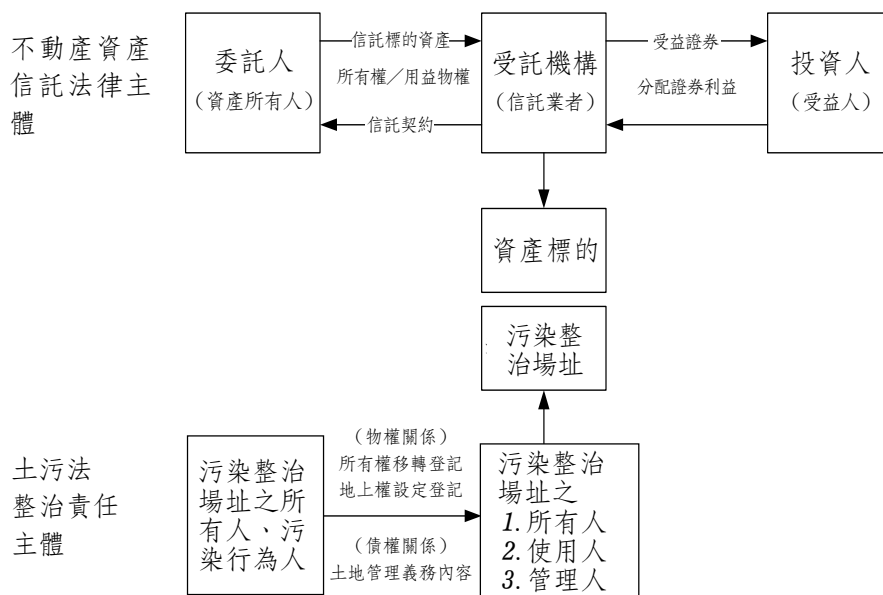
⁴ 謝哲勝，受託人權利義務及責任，月旦法學雜誌，65期，頁114，2000年10月。

⁵ 土污法第25條第1項規定，污染土地關係人應盡善良管理人之注意義務，防止土壤及地下水受污染。

⁶ 土污法第25條第2項規定，污染土地關係人因重大過失，致其土地公告為整治場址者，就各級主管機關依第12條第1項、第13條及第16條規定支出之費用，與污染行為人負連帶清償責任。

⁷ 土污法第47條規定，土壤及地下水污染致他人受損害者，有重大過失之污染土

體防免污染之注意義務內容與範圍。依此，一般人與受託人之注意義務內容為何、信託業者之注意義務是否應高於一般受託人、如何認定其為故意或重大過失、受託人依信託法（私法）賦予之注意義務是否與土污法（公法）一致，等責任成立之判斷基礎，成為行政機關裁量之範圍。



圖一 受託人責任之法律關係圖示

土污法以污染者付費為原則，加以污染整治費用之龐大，因此責任主體之認定標準，牽涉當事人財產權之保障與犧牲，依法律保留原則，應於條文中予以明定。我國土污法施行不及十年，相關訴訟顯示該法適用上存在諸多問題，仍有增修空間。而各式信託財產

地關係人應與污染行為人連帶負損害賠償責任。污染土地關係人依前項規定賠償損害時，對污染行為人有求償權。

與不動產金融商品於土地開發投資上漸行重要普及後，受託財產上及其管理所衍生之環保法律責任，勢將引發投資人或信託業者關切，需進行全面性之政策考量。此外，信託法、信託業法之施行與不動產證券化條例之通過，使受託人之權益與責任受到基本規範，加上潛在之污染整治責任，受託業務勢必受到一定程度之衝擊，甚至可能降低合格之信託業者受理信託業務之意願，或者加收高額之費用或報酬，以反映潛在責任之沉重負擔。除不動產資產信託受託機構外，平衡債權人清償請求權與債務人重整利益之破產程序之管理（受託）人，亦可能因其持有污染土地而負責，造成破產法官指派不動產之資產信託人面臨窘境，依法若無人擔任破產管理人，債務人將被迫宣告破產，其影響不可小覷。質言之，受託人潛在污染責任問題攸關債權人權益、金融投資及不動產開發市場之發展，土污法執法單位宜審慎看待。

本文以土污法土地關係人責任為研究主軸，探討受託人可能成立「土地關係人」責任之法律問題，至於受託人潛在之「污染行為人」之法律責任，將暫不討論。此外由於信託財產內容與受託成立之機制多樣，本文基於主題限制，以受託人管理處分之信託財產或資產為土地者為研究客體，包括不動產資產信託中之受託機構以及其他依法移轉土地所有權之受託人，例如於契約信託⁸之受託人⁹。由於「不動產投資信託¹⁰」中受託人係以投資人集資之金錢為信託

⁸ 參照信託法第1條。

⁹ 一般而言，於契約信託，受託人與委託人締結信託契約後，委託人尚應將財產權移轉於受託人，方成立信託。

¹⁰ 依據不動產證券化條例第4條第1項第3款定義，不動產投資信託係指向不特定人募集發行或向特定人私募交付不動產投資信託受益證券，以投資不動產、不動產相關權利、不動產相關有價證券及其他經主管機關核准投資標的而成立之信託。

財產，受託人為金錢之管理，非本文研究對象。又受託人成立土地關係人責任之前提，在於受託土地受公告為污染場址時，受託人依契約享有所有或使用、管理污染土地之權，亦即以信託關係有效成立，受託人與信託土地間具特定法律關係為前提。

受託人之權益與責任規範以信託法、信託業法為主，不動產證券化條例則為不動產資產信託中之受託機構規範之法源，因此本文將提及土污法及上述法律規範。此外，根據立法紀錄，土污法制定時環保署長曾指出我國土污法規定主要「學自美國¹¹」，即一九八〇年美國國會通過The Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act（全面環境應變、賠償與責任法案，以下簡稱CERCLA），且美國法院判決成例討論此相關議題者亦不在少數，為加強法理論述，本文土污責任部分將採納比較法研究。然美國登記制度依個別州法而定，有採契據制或托崙斯登記制¹²，因此各州賦予土地登記之效力亦各異，因此就受託人物權登記效力係之討論以我國相關規範為主。

本文內容包括以下部分，壹為問題之提出與研究範圍界定；貳為我國土污法污染關係人規範與受託人之潛在責任之法律依據；參為美國法與判決分析，內容包括CERCLA規範簡介、判決整理與修法發展之介紹；第肆部分則依土地關係人責任之主體與歸責條件兩層次，分析受託人污染關係人責任之法律問題；伍為具體立法建議，陸為結論。

¹¹ 立法院公報，83卷2期，頁242，內政及邊政、司法委員會第2次聯席會議紀錄。

¹² 溫豐文，土地法，頁152-154，2007年修訂版。

貳、受託人¹³潛在之土地關係人責任

一、土污法立法背景及執行現況

我國行政院環保署於一九九一年四月即開始研擬土壤污染防治法（草案），並於同年七月經行政院核定後送請立法院審議。然而審議期間中，全省爆發數起土壤污染事件，致使環保署發現原草案內容在規範土壤污染事件相關之「整治權責、經費籌措及污染管制區之土地利用等重大議題上顯有不足，亟需重新調整研修¹⁴」。因此環保署於一九九六年，薦請行政院自立法院撤回該法草案，隨即於一九九八年八月，再次制定完成土壤污染防治法（草案），並經行政院審議後，於一九九九年六月送請立法院審議。該法於二〇〇〇年一月十三日三讀通過，並且於二〇〇〇年二月二日正式公布施行土污法。日前，土污法之施行辦法與其他子法陸續完成，包括二〇〇一年十月十七日公布之土壤及地下水污染整治法施行細則、二〇〇一年十一月二十一日發布之土壤污染監測基準及地下水污染監測基準等等。

土污法第一章開宗明義，其立法目的在「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……」。除此之外，當時之環保署長於立法院草案審查聯席會中，更進一步解釋本法制定目的即「一方面期望建立土壤污染之處理機制，以順利展開環境污染整治工作，另一方面則期望藉由本法之規範，促使產生污染物之人，正視環境保護污染預防與管制

¹³ 雖然，依不動產證券化條例第4條第2項規定，所謂受託機構以信託業法所稱之信託業為限，然為便於解釋受託人與委託人之間之法律關係，本文以下將受託機構與受託人統稱為「受託人」。

¹⁴ 立法院第4屆第2會期第15次會議議案關係文書之審查報告，頁163。此段摘錄於列席報告之行政院環保署長當時說明紀錄。

之重要性，積極從減輕污染與控制源頭著手，以避免土地污染問題之發生¹⁵。」綜上所述，可知土污法之任務最主要來自於政府政策上之要求：一是土壤污染整治與調查之程序建立；二是促使產生污染物之人負責土壤污染之整治。因此土污法規範之重點以整治程序以及責任體系為兩大核心，並納入多重規範機制與管制措施，以達成立法目的。

我國土污法共分總則、防治措施、調查評估措施、管制措施、整治復育措施、財務及責任、罰則及附則等共八章五十一條。第一章總則，明定立法目的、專有名詞定義、主管機關及專責機關之指定或委託（第一條至第四條）。第二章防治措施，明定土壤、地下水污染之調查及監測、民眾之檢舉、主管機關應依檢舉、通知或依職權主動進行查證及採取必要措施、主管機關命污染行為人等採取緊急必要措施、指定公告之事業所使用之土地移轉時、事業於設立、停業或歇業前應進行檢測，以及檢測機構設置之相關規定（第五條至第十條）。第三章調查評估措施，明定土壤、地下水污染控制場址、整治場址之列管，控制計畫之實施及污染範圍與環境影響之調查、評估規定（第十一條至第十二條）。第四章管制措施，明定主管機關應變必要措施之採取，污染管制區範圍之劃定、公告，污染土地處分之禁止（第十三條至第十五條）。第五章整治與復育措施，明定土壤、地下水污染整治計畫及整治基準之訂定及實施、整治計畫之公開程序及整治完成後解除列管程序（第十六條至第二十一條）。第六章財務及責任，明定土壤、地下水污染整治費之徵收、整治基金之成立、基金支應之範圍及基金之來源等（第二十二條至第二十五條）。第七章罰則，明定土污法所定義務之懲處罰則

¹⁵ 立法院議案關係文書（88年12月29日印發），院總第285號政府提案第6640號之1，頁163。

及執行處分機關（第二十六條至第四十二條）。第八章附則，明定土壤、地下水污染預防與整治之輔導責任、應繳納費用之優先權、污染土地變更編定之限制，土壤、地下水污染之損害賠償責任，及土污法施行前已發生污染之污染行為人責任（第四十三條至第五十一條）。

由上述土污法結構可知，土污法與其他污染控制法規，如空氣污染防治法（空污法）立法目的與管制機制均大不相同，後者著重事前預防污染物排放之管制，針對移動污染源與固定污染源設定具體排放標準與行政義務，並以污染源行政義務之遵守與排放之監測為執法重心。土污法則以土壤污染發生後之整治與歸責為主要目的，而整治與歸責之前提在於責任主體之認定，因此責任主體之成立要件與責任範圍為土污法重要課題。我國目前公告之污染整治場址已有十五處，總面積達446,807平方公尺¹⁶，各場址可能之責任主體亦不在少數，受託機關為管理信託資產之便，登記為土地所有權人，可能一併承受土污責任之風險，其法律規範與整治責任源自土污法條文，因此，首先以下提出受託人潛在之土地整治責任之法律基礎。

二、土地關係人責任規範

土污法之責任主體為污染行為人與污染關係人。污染關係人，依據土污法第二條第十五款，係指：土地經公告為污染整治場址時，非屬於污染行為人之土地使用人、管理人或所有人。

針對上列污染土地關係人之歸責要件與責任範圍，則區分為以下兩部分。第一，針對行政義務違反之責任，就防止污染義務之違

¹⁶ 資料來源為環保署網站，網址：http://sgw.epa.gov.tw/public/050304rs.asp?Situation=公告為整治場址&order=Site_Name，最後瀏覽日：2007年12月27日。

反而言，污染土地關係人如違反其善良管理人之注意義務，「致土壤或地下水受到污染」，即須負責。但僅限於出於重大過失時，始與污染行為人負連帶責任¹⁷。又「致土地公告為整治場址」時，污染土地關係人僅於具備重大過失時，始須負責。污染關係人就致土壤或地下水受到污染或致土地公告為整治場址後，依法應提出整治計畫，核定後進行整治。或由行政機關整治完成後向責任主體求償，支付其代履行之費用。

依法條反面解釋之，污染土地關係人若因過失（含具體過失或抽象過失）或事變、不可抗力事由所造成之污染，不需負整治之責。依此觀之，土污法對於污染土地關係人係課以重大過失責任，亦即以其有故意或重大過失時，始負責任。所謂重大過失，一般係指雖非故意，但顯然欠缺一般人應有之注意，亦即稍加注意即可避免發生結果而竟怠於注意，致結果發生¹⁸。然而，就污染關係人之注意義務內容為何，或如何認定其為重大過失，土污法或相關函釋，並未提及。

土污法關於責任規範之第二部分為針對污染產生民事上損害賠償責任者。依土污法第四十七條規定，土壤及地下水污染致他人受損害者，有重大過失之污染土地關係人應與污染行為人連帶負損害賠償責任。污染土地關係人依前項規定賠償損害時，對污染行為人有求償權。

此外，污染行為人與污染關係人連帶負整治責任，而由污染關係人支出相關費用後，污染關係人得行使內部求償權，因此土污法第二十五條針對污染整治之連帶責任加以規定，按「污染土地關係

¹⁷ 土污法第25條第1項規定，污染土地關係人應盡善良管理人之注意義務，防止土壤及地下水受污染。

¹⁸ 陳美伶、李太正、陳連順合著，民法入門，頁179，2007年2版。

人應盡善良管理人之注意義務，防止土壤及地下水受污染。污染土地關係人因重大過失，致其土地公告為整治場址者，就各級主管機關依第十二條第一項、第十三條及第十六條規定支出之費用，與污染行為人負連帶清償責任。污染土地關係人依前項規定清償之費用及依第十二條第二項、第十六條第三項支出之費用，得向污染行為人求償」，因此：

(一)當污染土地關係人因其重大過失，致土地公告為整治場址時，即對於各級主管機關所支出之調查、評估及審查費用（同法第十二條）、管制及進行應變措施所支出之相關費用（第十三條）、進行整治計畫之費用（第十六條），與污染行為人負連帶清償之責。污染土地關係人清償費用之後，由於此連帶清償費用之責屬不真正連帶債務，因此本條規定賦予污染土地關係人得向真正之污染行為人進行求償。

(二)污染土地關係人於依同法第十二條第二項提出土壤、地下水調查及評估計畫、第十六條第三項訂定整治計畫後，得就其所支出之費用，向污染行為人進行求償。

(三)清理土壤污染物之主體包括污染行為人、主管機關及污染土地關係人。為求儘速清除污染物，當污染行為人不明或不為清理時，准許主管機關或污染土地關係人先為清理，再向應負責之污染行為人請求清理所花費之費用。

縱上所述，可知土污法土地關係人於特定條件下，應負行政上與民事上之責任。

三、受託人潛在責任之疑義

依據土污法第二條第十五款，所謂污染關係人係指，土地經公告為污染整治場址時，非屬於污染行為人之土地使用人、管理人或所有人。又信託法第一條規定，稱信託者，為委託人將產權移轉或

為其他處分，使受託人依信託本旨，為受益人之利益或特定目的，管理或處分信託財產之關係。又受託機構，依不動產證券化條例第四條第一項第六款之定義，為「受託管理及處分信託財產」，並募集或私募受益證券之機構。因此受託人於土地經公告為污染整治場址時，登記為所有人；或受託機構依不動產資產信託計畫為信託財產之管理處分後，該信託土地經環保署公告為污染整治場址，受託人為污染土地管理人或使用人，皆可能肇致污染關係人責任。

因此，關於受託人之潛在土污整治責任，一方面來自於受託人受信託土地之所有權登記而符合污染關係人之所有人定義；另一方面，受託人依據信託之本旨管理處分信託財產，享有土地管理及處分權之權能，成為實質之管理人或使用人，為土污法所稱之污染關係人之管理人或使用人。然而本文所謂「潛在」責任，係指受託人之權能與一般土地所有人、使用人或管理人不同，是否該當責任主體地位，可能因解釋方法而不同，尚屬未定之數，就此疑義略申述於後。

(一)受託人是否符合「土地所有人」之定義？

誠如上述，受託人於土地經公告為污染整治場址時，登記為所有人，可能負擔污染關係人責任，依文義解釋判斷，應無疑問。然而，依立法意旨中所有人歸責本旨判斷，受託人是否屬享有土地之使用收益支配權能者，而應受歸責，則不無疑義。

學者認為，對於信託財產而言，受託人之所有權登記僅為表明其為信託之特別公示方法而已，並非所有權權能之表徵¹⁹。信託財產於信託關係存續中，名義上所有權雖歸屬於受託人，然而信託財產並非受託人之自有財產，僅為受益權之標的，而由受益人享有受

¹⁹ 參見賴源河、王志誠合著，現代信託法論，頁59，2003年11月3版。

益所有權或衡平之所有權²⁰。由此觀之，就受託人之土地所有人身分而言，受託人僅名義上為土地之所有人。依據我國信託法第四條之規定可知，我國採信託登記為對抗要件，而非登記生效要件。也就是說，以不動產為標的而成立之信託，非經信託登記，不得對抗第三人。

事實上，依不動產證券化條例第五十二條規定，不動產資產信託契約如約定信託土地於信託終止後無須返還委託人之情形，受託人於信託行為成立移轉土地所有權時，應已達「實質移轉」資產之目的，而非一般信託之形式移轉，受託人不僅取得名義上所有權，亦具有一般土地所有人之權能，受託人因此負擔污染關係人整治責任，應無疑問。倘若土地經公告為污染整治場址時，受託人登記為土地所有人，依據其信託關係之內容，受託人僅取得名義上所有權，並不享有運用信託土地而獲得經濟上利益之實質權利，屬於形式上移轉，亦即受託人為土地之「形式上」所有人。國內學者就干涉行政中責任主體之類型區分，認為物之所有權人其責任成立之原因在於「所有人享受物的權利，而負有義務，又所有人對物的狀態原則上最能把握，如因所有物的狀態發生妨害公共秩序或危害公共危險的結果，所有人因而成為責任人²¹。」由於受託人未必享有物之權利（反而受益人雖不具所有權登記名義，卻享有物之權利），因此是否應成立所有人責任不無疑問。此外受託人負擔整治責任不符合污染者負責之法理，從信託制度設計之初衷而言，受託人提供管理義務之內容，亦不包含環境風險之承擔，且其報酬請求權不及於環境責任費用之負擔。

²⁰ 參見王志誠，信託之基礎性變更，載：信託之基本法理，頁27，2005年11月。

²¹ 黃啓禎，干涉行政上責任人之探討，載：翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集：當代公法新論（中），頁301、302，2002年7月。

簡而言之，未受利益、未獲充分權能之土地之「形式上」所有人，是否立於土污法責任分擔主體之地位，而應負土壤污染整治之責任，為受託人負擔所有人責任之核心質疑。

(二)受託人是否為場址「使用人」或「管理人」？

受託人除因為登記名義上所有人，可能該當土地關係人之情形已如前段所述。設若受託人不具所有人之登記名義，受託人基於其管理、處分信託財產之權限，以及就受託土地上所具有之管領力而言，則可能該當污染土地之使用人或管理人。此外，受託人之管理行為若涉及 1. 非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物；2. 仲介或容許非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物造成污染；3. 未依法令規定清理污染物等情事，依據土污法第二條第十二款規定，亦可能成為污染行為人²²。

受託人未為管理行為，可能因所有人之地位該當土地關係人地位。受託人同時管理污染土地者，若亦進行非法排放洩漏污染物等行為，負污染行為人責任；否則僅具管理人身分而未實際排放污染物者，則屬土地關係人。土地公告為場址時，受託人管理受託財產情形又可區分為二；即污染行為發生後，受託人成為管理者者，以及污染行為發生時受託人為管理者。前者受託人有污染關係人責任之問題，後者則有污染行為人之潛在責任。因為受託人之管理信託財產之義務本質²³，仍可能使受託人因實際掌握信託財產之經營，

²² 污染行為人為實際製造污染之人，因此依土污法第47條規定，有重大過失之污染土地關係人應予污染行為人連帶負損害賠償責任，亦即污染土地關係任原重大過失責任，而污染行為人則不論故意或過失或事變或不可抗力事由，均負責。可見污染行為人之責任標準較為嚴格，同時污染行為人負較高之注意義務。此非本文主題故不討論。

²³ 我國信託法第22條規定：「受託人應依受託本旨以善良管理人之注意，處理信

進而為棄置行為或污染決策者，因而該當污染行為人之地位。此問題牽涉污染行為人責任非本文主題，於此暫且不表。

區分受託人因土地所有人身分或土地管理人身分成立污染關係人責任，其前提在於受託人是否實際操作、管理受託財產。雖然受託人就其擁有所有權之實質內容而言與一般所有人不同，是否為土地所有人，屬法律解釋空間。然而受託人之管理人使用人身分判斷，卻是法律事實問題。因此行政機關如何舉證，證據之認定是否超越裁量權範圍，皆屬可能衍生之問題，因此應深究討論之。

參、CERCLA 規範、相關判決與修法分析

美國之不動產證券化²⁴以「不動產投資信託」(Real Estate Investment Trust, 簡稱REIT)及合夥型態之「不動產有限合夥」(Real Estate Limited Partnership, 簡稱RELP)，兩者皆為金錢管理之信託，受託人未受土地所有權之移轉或使用權之設定，因此一般法院判決討論土壤污染整治之責任主體時，較少針對不動產證券化成立之信託，而以法定信託(statutory trust)與土地信託(land trust)受託人、遺贈受託人(inter vivos trustee)與破產財產管理人或受託人(bankruptcy trustee)²⁵為主。美國土地信託制度與傳統信託模式並不相同，受託人保有所有權之法律上之權能、衡平法上之權能²⁶，與管理上義務(忠實義務)，至於所有權之其餘權能則保留予受益人。另一方面，美國法院判決成立受託人之土壤污染整

託事務。」

²⁴ 臧大年、謝哲勝、連錫安、張靜怡合著，不動產證券化，頁22，1999年3月。

²⁵ Trustee在我國信託法之名稱為受託人在營業信託如，不動產證券化條例中為受託機構，以下所稱受託人即包含上述概念。

²⁶ 同註24，頁26。

治責任，多依據CERCLA之規範，因此部分法院針對責任主體之認定以CERCLA立法目的及法條文義解釋為基礎。另受託人權義於美國統一信託法與信託法普通法原則中規範，因此部分法院判決中亦以受託人權義為衡平考量，試圖融合普通法中信託法理與CERCLA立法目的，作成判決。本文基於美國經驗之探討目的，以下部分將以美國CERCLA責任規範之設計為基礎，輔以美國法院判決立場之整理，以及美國國會對於此等問題解決之方式，呈現未來我國遭遇此問題之可行方案，論理基礎，並作為結論部分修法方向之參考。

一、CERCLA立法背景

美國土污法之制定時間先於我國土污法十餘年，其立法主要由一九七〇年代美國國內爆發數次嚴重土壤污染之事件推波助瀾，如紐約愛渠（Love Canal）地區之化學污染事件，以及接續數起之土壤污染事件。該土壤污染事件主要肇因於有害物質之不當棄置或掩埋，因此美國國會著手立法，以解決美國境內數十年來有害廢棄物任意棄置之問題，以及進行各廢棄物場址內之土壤與地下水之污染整治與求償。一九八〇年美國國會通過之土壤污染整治法案CERCLA，其立法目的揭櫫CERCLA之規範任務為(一)立刻進行有害廢棄物場址的調查以及復育；(二)盡可能將場址調查及復育的費用分散給潛在責任主體²⁷（潛在責任主體Potential Responsible Parties以下簡稱PRPs）。基於上述立法意旨，CERCLA包括兩項核心法律機制，一是土壤污染之應變措施（response action），一是責任規範，包括PRPs及責任成立要件等條款。

CERCLA應變措施，相較於其他污染控制法規之管制手段與行政授權之範圍而言，行政機關享有更大的權力，以達到整治目的。

²⁷ *United States v. Alcan Aluminum Corp.*, 964 F.2d 252, 258 (3d Cir. 1992).

因此針對可疑之污染場址，美國環保署依法得選擇以下行政手段來進行評估調查、整治與復育場址。第一是環保署自行調查並清理整治場址²⁸然後向PRP或PRPs求償²⁹；第二，環保署得強制任何PRP或PRPs進行必要調查評估或清除整治之活動³⁰；第三，CERCLA第一〇六條同時授權環保署，得對於可能造成公眾健康及環境緊急而重大損害之場址之PRPs，下片面命令（unilateral order）要求立即處理污染場址；第四，環保署可與PRP或PRPs進行和解程序，經過當事人同意，由環保署採取必要行動。

就責任規範部分，CERCLA以污染者付費為原則，凡是肇致或幫助污染之產生之人，即需負擔或分攤清償整治費用與損害賠償之責任。CERCLA對污染者求償程序之進行分為兩類，一是整治工作由環保署完成後向PRPs求償。另一則是由PRP之一造或數造完成整治工作而向其他PRPs行使內部求償權。依據CERCLA，先行進行整治工作之環保署或者PRPs得訴請應變費用之全部清償，或者責任部分比例分擔。應變費用往往包括所有評估調查，與移除污染或整治復育之相關費用³¹。

CERCLA中規定之責任主體，包括場址之現任及過去所有人及經營者，安排或仲介有害廢棄物或處理之人以及有害廢棄物清運者。因此除了場址清除處理、整治復育之龐大費用由PRPs來負責外，清理者（大部分是美國行政機關先行發動）花費之調查，評估等技術判斷之費用亦一併由PRPs負責。除此之外，CERCLA的責任主體所負擔之責任通說係溯及既往、無過失及連帶責任（ret-

²⁸ CERCLA Section 104。

²⁹ 求償程序規定於CERCLA Section 107。

³⁰ 依據CERCLA Section 106規定環保署得以原告身分透過司法程序，請求法院判決命令PRPs進行相關整治程序。

³¹ 應變費用之內容規定於CERCLA Section 101 (25)。

roactive, strict, joint, and several liability)。因此有些美國學者主張 CERCLA 的責任規範，是環境法有史以來最嚴厲的責任體系³²，同時也是最有爭議卻廣受法院支持之責任標準³³。

然而擁有行政授權與整治基金為後盾之 CERCLA，其整治污染之成效卻屢遭批評。美國數個環保團體，共同於國會針對通過超級基金再授權法案舉辦之審查聽證會上，揭露，CERCLA 施行十九年後只有二百零一個國家優先整治場址（Superfund National Priority List：NPL）完成整治程序；還有一二二一未整治完成之場址³⁴。除此之外，根據美國官方調查報告，約有三分之一美國民眾居住於環保署列管場址（CERCLA Site）周圍四英哩以內³⁵，大約有一億人口住在 CERCLA Site 周圍一英哩以內³⁶，其中，8% 的場址位於住宅區內³⁷。CERCLA 施行多年後，美國境內土壤污染之情況依然嚴重，加重美國人民對 CERCLA 之疑慮。

³² Roth Simon, *Deals That Smell Bad*, *Forbes*, May 15, 1989, at 49.

³³ See Charles de Saillan, *CERCLA Liability for Pre-Enactment Disposal Activities: Nothing Has Changed*, 11 NO. 9 NAAG NATIONAL ENVIRONMENTAL ENFORCEMENT J. 3, 4 & n.14 (Oct.1996).

³⁴ Superfund Reauthorization Issues in the 106th Congress, *Cog. Res. Serv.* 5-6 (Dec. 13, 1999). 以下簡稱「Superfund Reauthorization Issues」。

³⁵ 資料來源：(1)E.P.A., SYNOPSIS: SUPERFUND ADMINISTRATIVE REFORMS, ANNUAL REPORT FISCAL YEAR 1996 (1996); (2)Office of Assistant Attorney General Lois J. Schiffer, U.S. Department of Justice, SUPERFUND 1996: A REPORT TO THE ATTORNEY GENERAL 15 (1997). 詳細取樣及統計方法與相關報告參見上列資料來源。

³⁶ 參見 SUPERFUND REASSESSMENT AND REAUTHORIZATION: HEARINGS BEFORE THE SUBCOMM. ON SUPERFUND, WASTE CONTROL AND RISK ASSESSMENT OF THE SENATE COMM. ON ENVIRONMENT AND PUBLIC WORKS, 104th Congress Sessions 7, p.312, 428. 摘自美國環保署（EPA）署長於國會中之報告紀錄。

³⁷ Katherine N. Probst et al., *Footing the Bill for Superfund Cleanups: Who Pays and How?*, Brookings Inst. & Resources for the Future, p. 24 (1995).

另外，CERCLA訴訟耗時費力，CERCLA場址整治動輒經歷十年左右完成³⁸，平均每一場址花費三千萬美元³⁹，求償金額更大於此數目。因此，CERCLA施行後，美國人民自發地產生若干避險反應，最主要的現象是無數褐地之產生以及企業間免責條款（waiver provisions）之簽定。首先，CERCLA的PRPs涵蓋層面頗廣，購買或受讓污染的土地者，均可能負擔CERCLA責任，因此買方多迴避污染地區之土地，造成輕微污染之土地無人問津。而被判定為污染場址之土地，依法於整治完成前，凍結移轉或處分；另一方面，由於土地所有人無力支付整治費用，因而拋棄其土地，以逃避行政機關對其整治費用之追償者，亦不在少數。這些棄置無用的土地即所謂的褐地。其次，公司轉讓或併購之際，為了避免可能受讓污染場址，或繼承前手之整治責任，因此交易雙方為達成土地買賣轉讓之協議，於契約中增訂免責條款，然而該條款之法效力不確定，因而常引發糾紛。CERCLA之立法目的受到挑戰，人民採取自行避險之手段妨礙CERCLA之執行，其對整體經濟與人民健康之影響，褒貶不一。

在二〇〇一年美國獨立智庫「Resources for the Future」，發表其針對「超級基金計畫」（Superfund Program）成效所作之評估報告⁴⁰中揭露，在一千二百八十個國家優先整治場址中（不含聯邦土

³⁸ 此粗略估算資料來自Keith Schneider, *EPA Announces New Steps to Prod Cleanup of Wastes*, N.Y. Times, Oct. 3, 1991, A1.

³⁹ 資料來源：Christopher J. Nowicki, *A Step Back From Chevron? An Analysis of Kelley v. EPA*, 9 ADMIN. L.J. AM. U. 221, 226 n.25 (1995). 該篇文章引述國防基地廢棄物處理報告：「Report on Defense Plant Wastes, Bus. Pub. Inc., Mar. 13, 1995」。

⁴⁰ 參見Katherine N. Probst et al., *Superfund's Future: What Will it Cost?*, Resources for the Future (2001).

地之場址），57%已經整治完畢，排除對人體毒害之威脅。相較於一九九一年所作報告中，當年一千二百四十五個NPL場址中只有36%完成整治，此成果無疑地是一大進步。

CERCLA施行初期，美國國會通過，其整治基金來源（即Superfund超級基金）部分為企業課稅所得。CERCLA初始成立基金一·六兆，後來於一九八六年CERCLA修正草案頒布後增加至八·五兆⁴¹。然而，國會在一九九五年未通過對企業課稅之法案，而其後從未進一步考慮恢復課稅，因此近年來已停止企業稅款之收入。依據二〇〇四年美國環保署之紀錄，目前Superfund整治以三兆美金的基金支應，在二〇〇三會計年度中國會徵用其中一·三兆，而同期間，環保署向PRP求償所得約有一·七兆⁴²。在柯林頓政府時期，整治場址之比例是一年76%，而自二〇〇一年以後，布希政府時期則落至43%的整治比例⁴³。基金經費不足，加速政府求償行動與擴大求償主體之政策，因此部分法院於判決中亦闡釋落實該政策之決心，此為解讀美國法院對於受託人之整治責任判決時，應先行理解之CERCLA法律政策背景。

二、CERCLA責任規範簡介

CERCLA允許美國政府、各州政府或私人提起求償訴訟，但要負舉證責任。CERCLA責任條款規定，被告的CERCLA責任成立之

⁴¹ EPA 20-Year Report, United States Environmental Protection Agency, EPA 540-R-00-007, Superfund: 20 Years of Protecting Human Health And The Environment 3 (2000). 以下簡稱「EPA 20-Year Report」。

⁴² 42 U.S.C. 9611 (2003).

⁴³ John Heilprin, *Report: Superfund Shortfall Keeps Dumps Toxic*, Contra Costa Times, p.9, 2004.

前提，原告要證明(一)該場址是一設施所在地⁴⁴；(二)該設施所在地已發生有害物質之洩漏或有洩漏之虞者⁴⁵；(三)該有害物質之洩漏或洩漏之威脅肇致原告支出應變費用⁴⁶；(四)被告符合CERCLA PRPs定義。而針對第四要件，CERCLA第一〇七條⁴⁷列舉之責任主體為1. 該設施之現任所有人、經營者；2. 有害物質廢棄時，該設施之所有人或經營者；3. 安排或仲介有害物質廢棄物或處理之人；4. 有害廢棄物清運者⁴⁸。

⁴⁴ 即CERCLA條文中之facility，包括建築物，設備，管線、池塘以及任何儲存、掩埋、放置有害物質之地區或地點。原條文(A)any building, structure, installation, equipment, pipe or pipe line (including any pipe into a sewer or publicly owned treatment works), well, pit, pond, lagoon, impoundment, ditch, landfill, storage, container, motor vehicle, rolling stock, or air craft, or (B)any site or area where a hazardous substance has been deposited, stores, disposed of, or placed, or otherwise come to be located; but dose not include any consumer product in consumer use or any vessel. 42 U. S.C. 【section】 9601 (9) (1994)。

⁴⁵ 所謂有害物質，美國最高法院判例解釋42 U. S.C. 【section】 9601 (9) (1994) 條文定義，「包含大範圍的污染物、化學物質及其他物質」。

⁴⁶ CERCLA允許的費用回復訴訟規範於Section 107的求償訴訟及Section 113的比例分擔請求。原告（無辜的第三者或政府）得於支付清理費用後，依Section 107向其他PRPs請求回復支出費用。而PRPs之間則得向法院請求依Section 113分配各當事人應負比例負擔之費用。

⁴⁷ Section 107 of CERCLA of 1980 , 42 U.S.C. 9601-75 (1994).

⁴⁸ 42 U.S.A. section 9607(a). 原條文如下：Notwithstanding any other provision or rule of law, and subject only to the defenses set forth in subsection (b) of this section—

- (1)the owner and operator of a vessel or a facility,
- (2)any person who at the time of disposal of any hazardous substance owned or operated any facility at which such hazardous substances were disposed of,
- (3)any person who by contract, agreement, or otherwise arranged for disposal or treatment, or arranged with a transporter for disposal or treatment, of hazardous substances owned or possessed by such person, by any other party or entity, at

通說認為CERCLA PRPs之責任判斷，其歸責基礎分為兩項，即直接或間接造成污染之主體，與因與土地具特定法律關係而成立責任者。前者為Section 107(a)(3)與(a)(4)之規定，責任主體依污染者之行為（action）本身受歸責，乃因其肇致或幫助污染狀態之發生⁴⁹。法院適用法條時，依PRP行為之客觀結果與主觀意圖，判斷責任主體之適格問題。而Section 107(a)(1)與(a)(2)之歸責基礎，在於其危險設施與經營者之身分（status），因此依土地之過去現在所有人或經營者之身分足以建立責任主體；例如過去與現在企業主、與經營者與運送機構等兩者之認定，法院依循普通法定義判斷，透過該污染場址之土地移轉登記，以及公司成立登記或工廠設立許可，曾停留於該場址之工廠所有人、經營者及清運公司，該紀錄並具備直接證據力，得依此確認PRP之法律地位。此外依污染者付費原則，污染行為人為原始（首要）責任歸屬者。污染土地關係人為代理責任者，僅於原始責任成立時，方成立代理責任，因此原始責任者應為優先求償對象。污染關係人之代理責任⁵⁰性質，牽涉其歸責要件之考量與責任成立要件等問題，將於後段詳述之。

至於CERCLA之責任標準究屬無過失責任、推定過失責任，或故意過失責任，並未明示於條文中。依據CERCLA Section 101(32)

any facility or incineration vessel owned or operated by another party or entity and containing such hazardous substances, and

(4)any person who accepts or accepted such hazardous substances for transport to disposal or treatment facilities, incineration vessel or sites selected by such person, from which there is release, or a threatened release which causes the incurrance of response costs, of response costs, of a hazardous substance, shall be liable.

⁴⁹ 詳細案例事實參照*United States v. USX Corp.*, 68 F.3d 811, 824 (3d Cir. 1995).

⁵⁰ 代理責任（vicarious liability）法理，詳於後述。

規定，CERCLA 責任標準應符合清潔水法 Section 311⁵¹ 之責任標準。然而清潔水法亦未指出特定之責任標準。透過不同法院判決以及立法歷史判斷，通說認為清潔水法採無過失責任主義⁵²。所謂無過失責任，簡言之，係指對於特別危險活動之設施或行為人，賦予責任，而不論該行為人是否有意圖侵害他人合法權利或該行為人是否違反行使合理注意義務之要求。簡言之，CERCLA 之無過失責任標準使任何 PRPs 要對場址之污染清理，對因污染造成之自然資源損害、人身傷害，以及財產權損失負絕對、完全的責任。而不論盡了多少注意義務，或其過失故意為何。

美國國會立法之際曾意欲聯邦法院發展 CERCLA 責任歸屬的統一原則⁵³，其目的即在避免實務上發生同一事件或同一交易進入不同法院有不同的責任效果⁵⁴，後雖未採納此立法建議，多數法院仍採無過失責任原則。因為初期法院認為 CERCLA 責任規範，以污染者付費原則為基礎，國會賦予 CERCLA 成為強力授權法案以執行污染者之求償與整治，為求償成效故法規擴大責任主體範圍，故採無過失責任見解⁵⁵，至於晚近則出現許多法院意見或學者論述，質疑

⁵¹ 42 U.S.C. Section 9601 (101) (32) (1994).

⁵² 美國國會紀錄中 Randolph 參議員，解釋其立法協商過程對責任標準採取之考量：見 126 Cong. Rec. S14, 964, daily ed. Nov. 24, 1980。

⁵³ 自 *O'Neil v. Picillo* 法院意見中引述，883 F.2d 176, 179, n.4 (1st Cir. 1989).

⁵⁴ 例如在 *Ekotek Site PRP Committee* 一案中，法院對於「有用產品原則」的認定即與 *United States v. Vertac Chemical Corp.* (966 F. Supp. 1491 【E.D. Ark. 1997】) 相左。在 *Ekotek Site PRP Committee* 判決意見中，法院認為所謂「有用產品原則」重點在於該產品是否仍合於原始產品用途 (fit for its original purpose)。但是在 *Vertac Chemical Corp.* 一案中，法院認為所謂有用產品不一定仍合於原始用途，只要該交易牽涉到的標的是可用的，即使有害的，只要能具有特定用途 (serve a particular purpose) 即符合要件。

⁵⁵ 例如在 *United States v. Miami Drum Serv.* 一案中，(No. 85-0038-Cir Aronovitz,

CERCLA之責任標準解釋為無過失責任是否公平⁵⁶。

三、相關之重要判決分析

如前所述，CERCLA相關判決以環保署整治後向PRPs進行之求償訴訟以及PRPs之間內部求償訴訟為主，上述求償訴訟之爭點包括PRPs之認定，及責任範圍與損害賠償額之判斷。又美國法院對於PRPs認定之判斷，多基於PRPs之類型不同與歸責性基礎不同，針對個案中之當事人及與土地相關之物權關係或債權契約綜合考量，針對受託人之責任主體之認定，亦以此為基礎。為便於後續比較法之分析，以下分就美國法中責任主體、歸責要件之判斷與受託人公私法上義務之衝突等面向整理歸納之。

(一)責任主體之認定

關於責任主體之認定，美國各法院於受託人究竟該當CERCLA中之“owner”或是“operator”，各自運用不同判斷與法律解釋。法院意見無法一致之原因在於CERCLA明訂責任主體之“person”包括自然人、公司及商業團體……等，卻並未言明包括或排除受託人在

1986 U.S. Dist. LEXIS 16501, 頁9, S. D. Fla. Dec. 12, 1986) 法官認為CERCLA的責任是依循水污法之責任法則 (Section 311 of the Federal Water Pollution Control Act, 42 U.S.C. 【Section】 9601 (32) (1997))，而水污法通說是採用無過失責任。又法院在*Pennsylvania v. Union Gas Co.*, 491 U.S. 1, 53 n.5 (1989) 中明示「Section 9607責任條款是無過失責任之規定」。 *United States v. Monsanto Co.*, 858 F.2d 160, 167 (4th Cir. 1988) 亦採相同見解。

⁵⁶ 詳細論述參見，*United States v. Alcan Aluminum Corp.*, 990 F. 2d. 711, 716 (2d Cir. 1993); *O'Neil v. Picillo*, 883 F.2d. 176, 179 (1st Cir. 1989). 或參考以下論文：John M. Hyson, “Fairness” and Joint and Several Liability in Government Cost Recovery Actions Under CERCLA, 21 HARV. ENVTL. L. REV. 137, 143 (1997). Jay Sandvos, Comment, CERCLA Arranger Liability in the Eighth Circuit: *United States v. TIC Industries*, 24 B.C. ENVTL. AFF. L. REV. 863, 864 (1997).

內⁵⁷。此外受託人之責任主體問題，牽涉第一，其土地所有人之登記名義而該當所有人地位，與第二，因執行受託財產之經營管理行為，進而成為污染土地之管理人或使用人。

關於“owner”責任主體之認定上，受託人是否因為其享有所有權之證明，應該當所有人之地位，各法院見解分歧。部分法院認為受託人為形式上之所有人，不應負場址所有人責任。

例如於*Premium Plastics v. Lasalle National Bank*⁵⁸一案中，法院認定受託人不應負擔污染行為人之法律責任⁵⁹。本案法院認為，被告LaSalle只是個名義上之所有人（“title holder”）且在該場址進行營運或使用上並未扮演積極（active）之角色，因此並非該場地實質之所有人或經營者⁶⁰。該法院乃著眼於污染行為人之歸責性，認為受託人除具有名義上之頭銜而成為CERCLA責任主體外，受託人於CERCLA污染結果上不具重要性⁶¹。法院以*United States v. Aceto Agricultural Chemical Corp*⁶²一案⁶³中引用之代理責任法理⁶⁴

⁵⁷ CERCLA s 101(21), 42 U.S.C s 9601 (21).

⁵⁸ No. 92-C- 413, 1992 U.S. Dist. LEXIS 16119 (N.D. I ll. Oct. 22, 1992).

⁵⁹ 本文略就此案事實加以摘要於下，原告主張Lasalle National Bank（“LaSalle”）污染場址之受託人，所以應就該場址有害廢棄物之棄置負責。原告支付美金\$100,000元以清除廢棄物並整治場址，因此其後向被告請求分攤整治費用，進行求償訴訟。原告主張其整治費用超過其應負擔之責任比例。法院駁回此求償訴訟，認為LaSalle只是名義上之所有人所以不認為CERCLA之所有人或經營者之地位。

⁶⁰ *Id.* at 10-1.

⁶¹ *Premium Plastics*, No. 92-C- 413, 1992 U.S. Dist. LEXIS 16119, at 10.（謂受託人法律責任與所有權乃出於受益人利益。）

⁶² 872 F.2d at 1373.

⁶³ 認為農藥製造商洩溢污染物質於場址中為污染行為人，而農藥加工廠為污染關係人，後者之責任以污染行為人責任成立為前提。

⁶⁴ 代理責任之法理詳於後述。

分析，認為污染關係人為代理責任，需於原始責任（實際污染者）成立時，方得成立其責任。因此，法院認為CERCLA之責任不應及於LaSalle。

此外，法院就所有人之定義亦提出較為細緻之判斷。該案法院細察信託契約內容發現，受益人保留該場址之控制權，因此認定受益人應被視為實際上之所有人⁶⁵。也就是說，法院認為對土地有實質控制權者為所有人，僅擁有書面登記之所有權人非CERCLA定義之所有人。然而此案判決一出亦受到諸多批判，首先信託土地之受益人由於不具所有權無法符合文義解釋，是否因此得隱身於受託人之所有權後而躲避可能的CERCLA整治責任，不無疑問。其次傳統之信託形態（不像土地信託），通常會賦予受託人管理受託資產之權限。因此就受託人之所有權及其行使狀態而言，受託人有權管控土地，因而應負土地所有人責任。受託人在享有所有權及伴隨所有權而來之權利或利益之前提下，應負污染土地之整治責任，此為CERCLA基本之立法目的。又如*United States v. Carolawn Co.*⁶⁶一案中，法院判決免除受託人土污責任之論理基礎在於，所有權登記之名義取得與否並非證明實質所有權存在之唯一證據，因為所有權之證明文件只是所有權之公示作用（a certificate of title is an indicia of ownership），而非所有權之終極證據（conclusive evidence of ownership）⁶⁷。

又於*In re Bergsoe Metal Corp.*一案中⁶⁸，美國法院從CERCLA立法目的分析受託人責任。於該案判決書中，法院首先闡明所有權

⁶⁵ Premium Plastics, No. 92-C- 413, 1992 U.S. Dist. LEXIS 16119, at 11.

⁶⁶ 14 Env'tl. L. Rep. (Env'tl. L. Inst.) 20,698 (D.S.C. June 15, 1984).

⁶⁷ 14 Env'tl. L. Rep. (Env'tl. L. Inst.) 20,698 (D.S.C. June 15, 1984).

⁶⁸ 910 F.2d. at 671.

之取得由公示方式來決定，土地所有權狀上之所有人無庸置疑地享有所有權⁶⁹。其次法院從CERCLA修正草案之擔保利益免責條款之立法目的討論⁷⁰，認為就當事人是否該當場所所有人（“the owner of the facility”⁷¹）責任之問題，無法單純依據其所持有之Bergsoe回收廠所有權登記文件而判斷，法院必須判斷持有所有權狀⁷²之原因事實為何，並以此建立其責任。亦即依據擔保債權人之免責條款⁷³之立法基礎可知，倘若土地所有人或場所經營者並未真正參與場所之經營活動，而僅為保護其於該土地上相關債權之擔保利益取得所有權，應予免責。

此案判決之意義在於，依法應定位所有權登記名義者，為土地所有權人，符合土地關係人之定義，但是否應負土地關係人責任，應視其所有土地目的為何，若非為實質參與場所之經營活動，而得證明其為確保擔保利益而取得所有權時，應免除土污責任。此論點於*United States v. Petersen Sand and Gravel*⁷⁴法院判決中再次獲得確認，該案法院更進一步點明問題之核心在於，從CERCLA歸責基礎判斷，對污染土地有實質控制權者，較諸擁有登記名義而無實權之所有權人，有較高之可歸責性。

當然此案判決受到與*Premium Plastics v. Lasalle National Bank*判決類似之批評，認為法院另開一求償漏洞，除免受託人責任外，

⁶⁹ *Id.* at 671-72.

⁷⁰ CERCLA “security interest exemption”，暫譯為「擔保利益免責條款」，其免責要件詳於後述。

⁷¹ 42 U.S.C. § 9601(20) (A) (1988).

⁷² *Bergsoe Metal*, 910 F.2d, 同註68, at 671.

⁷³ 對於享有擔保物權如抵押權之債權人，較一般債權人優先取得免責權之規定，稱之為「Secured Creditor Exemption」。

⁷⁴ 806 F. Supp. 1346 (N.D.I. ll. 1992).

讓真正應負責之人（該信託財產之受益人）隱身於受託人之所有權後免負責任。原因在於被告為系爭污染土地之前手，即信託財產之受託人，屬潛在之責任主體。污染土地之現在所有人就污染土地進行整治，同時依據內部求償權⁷⁵向前手，即被告，該土地信託之受託銀行，請求分擔整治費用。法院判決認定，雖然土地信託之受託人為登記名義上之所有人，而該當CERCLA「所有人」之地位，然而真正享有經營、管理及使用、控制該土地之所有權利益者是受益人⁷⁶並非受託人，且受益人非所有人不該當所有人責任，因此兩者俱不負整治責任。

同樣依據CERCLA立法目的判決者，還有 *United States v. Burns*⁷⁷一案判決。該案乃出於，政府針對不動產信託場址上發現有害物質，政府訴請回復應變費用⁷⁸，法院判決⁷⁹討論兩個問題：1. 受託人是否應被認定為場地所有人或經營者？2. 若受託人該當場

⁷⁵ CERCLA規定由EPA進行污染場址整治後，得向其中之一PRP求償，即行使連帶責任之追索，而支付EPA整治費用之PRP得向其他PRP行使內部求償權，要求比例分擔整治費用。

⁷⁶ *Id.* at 1358.

⁷⁷ No. C -88 94 9L, 1988 U.S. Dist 17340 (D.N.H. Sept. 12, 1988).

⁷⁸ *Id.*

⁷⁹ 美國環保署整治New Hampshire Gonic兩處場址後，向被告Raymond Crowley進行求償。Crowley為Gonic Realty Trust之唯一受託人及受益人，並於1977至1986年間持有Polythane Company (P.C.) 工廠用地之土地所有權。而P.C.於此期間棄置有害物質。被告抗辯因其個人從未參與CERCLA所禁止之污染行為，因此主張不應支付整治費用。法院認定Crowley是Gonic Realty Trust之唯一受託人與受益人，自1977年9月至1986年2月持有Polythane Company (P.C.) 場址土地之所有權。因此被告應屬P.C.場址之過去所有人或經營者。法院認為，Crowley之所有權與有害物質棄置行為間不需存在因果關係，因為CERCLA之PRPs認定並不單以直接就有害物質洩溢有關之行為為判斷，單以「所有人」地位即得成為PRPs。

地所有人或經營者之地位，是否應以受託人實際參與棄置行為為前提，方就整治費用負責？

法院從CERCLA立法目的及歷史出發，討論上述問題，認為CERCLA立法目的在於「保護及維護公共健康及環境，應從其立法意旨來解釋條文⁸⁰」；此外從CERCLA精神來看「所有者」的定義應指享有所有權證明之主體（“equivalent evidence of ownership”⁸¹）。因此就第一個問題，受託人基於所有權之登記證明，應可視為場址所有人。就第二個問題而言，受託人不以實際參與棄置有害物質之行為為責任成立之前提⁸²。因為CERCLA責任規範未明示所有權與棄置行為應具因果關係之要件，方能認定為責任主體。此外*United States v. Burns*⁸³一案判決中揭示，所有人歸責法理基礎並不在於其參與棄置之行為，相反地，CERCLA乃因所有人本身之地位，賦予防止義務與整治責任⁸⁴。就判決書之內容與文字可知，法院之所以駁回被告免責請求，乃因其認定「美國國會無意任憑PRPs透過信託手段或其他形式之所有權移轉，來迴避CERCLA責任之歸屬。⁸⁵」

綜上可知，美國法院針對受託人是否該當所有人責任主體之地

⁸⁰ *Id.* (引述*Dedham Water Co. v. Cumberland Farms Dairy Inc.*, 805 F.2d 1074, 1081 (1st Cir. 1986)(obliging the court to construe CERCLA's provisions liberally to avoid frustration of the legislative purposes).

⁸¹ *Burns*, No. C -88 -94 -L, 1988 U.S. Dist. LEXIS 17340, at *3 (引述 H.R. Rep. No. 96 -172, 96th Cong., 2d Sees., 36 (1980), reprinted in 1980 U.S.C.C.A.N 6160,6181).

⁸² *Id.* (引述 *Shore Realty*, 759 F.2d at 1052; *United States v. Stringfellow*, 661 F. Supp. 1053, 1063 (D.C.Cal. 1987)).

⁸³ 同註77。

⁸⁴ *Id.* (引述*United States v. Argent*, 21Env't Rep. Cas. (BNA) 1354, 1356 (D.N.M 1984)).

⁸⁵ No. 88-94-L, 1988 U.S. Dist. LEXIS 20837, at *4 (D.N.H. Sept. 12, 1988).

位，主要基於CERCLA立法目的與歸責基礎，判斷當事人是否實際控制該土地或僅享有形式上之登記名義，以決定是否負所有人之責任。

(二)歸責要件之判斷

關於歸責要件之認定，如前段所述，美國多數法院採無過失責任原則。以*Edward Hines Lumber Co. v. Vulcan Materials Co.*⁸⁶一案為例，法院解釋歸責要件，認為「一般通說，國會意圖將經營者責任，賦予那些實際運作或行使設施控制權之主體，同時，若責任主體符合該項定義則應負嚴格責任⁸⁷。」又如於*City of Phoenix v. Garbage Services Company*⁸⁸一案中，Arizona法院作成兩個判決⁸⁹。在第一個判決書中（以下簡稱Phoenix I），法院認定受託人為CERCLA定義中之土地所有人（the “owner”）。第二個判決意見中（Phoenix II），法院認為受託人作為土地所有人，應就整治費用負個人責任，而不論信託財產是否足以補償受託人支出之費用。此案⁹⁰判決法院認為，因為受託人雖持續支付該場址之土地稅及保險

⁸⁶ 685 F. Supp. 651 (N.D.I. II. 1988).

⁸⁷ *Id.* at 657.

⁸⁸ 816 F. Supp. 564 (D. Ariz. 1993).

⁸⁹ *City of Phoenix v. Garbage Servs. Co.*, 33 Env't Rep. Cas. (BNA) 1655 (D.Ariz.1991), and see Kevin C. Murphy & Elizabeth C. Yen, *Court limits the Potential of Trustee Liability for the Cost of Site Environmental Cleanup*, 111 BANKING L.J. 89, 90 (1994).

⁹⁰ 簡述該案事實摘要於後。委託人Wilbur Calvin Estes (“Estes”)為原掩埋場址之所有人，於1965年出賣該場址土地，但約定保留就該場址之買回權。Estes於當年年底過世，並於其遺囑指任Valley National Bank (“VNB”)為遺囑執行人（executor），其後VNB同意任遺囑執行人。該遺囑指定掩埋場址土地為信託財產，並指派VNB為受託人，管理信託財產。VNB於1966年行使買回權，取回該場址不動產所有權，並交由Garbage Services Company (GSC)經營管理。

費，卻並未實際參與其日常營運。因此在Phoenix I 審判過程中，VNB請求法院就其賠償金額下簡易判決，聲明受託人不應就CERCLA整治費用負個人責任，應以信託登記之資產範圍為限⁹¹。法院駁回此聲請，認定VNB應就CERCLA整治費用個人責任，而不以信託資產為限⁹²。其歸責要件亦採無過失責任原則。

然而受託人就受託資產所負之責任，依普通法原則，則為「過失責任原則」，亦即當污染行為出於受託人之故意或過失違反注意義務時，受託人才應負擔污染之損害賠償責任。*United States v. Burns*⁹³一案判決法院引用美國威斯康辛州上訴法院依據威斯康辛州有害廢棄物管理法案（“Wisconsin Hazardous Waste Management Act”）曾就破產管理受託人之管理者責任依據故意過失法則判斷而認定「除非受託人『明知且故意』違反該法則，否則不應負個人責任⁹⁴」。威州上訴法院於判決書中陳明，依據破產法原理及政策考量，應對破產受託人予以較高之保護，因而採用故意／過失法則判斷其環境責任。

Estes生前為GSC總裁並持有該公司100%之股份。依Estes遺囑指示，該股份為信託資產之一部分，VNB以受託人身分受讓該公司股份，並繼續將該土地出租予GSC，由GSC使用收益該土地，直到1972年掩埋場關閉為止。GSC承租該土地之6年期間，由VNB支付土地稅及所有責任保險費用。後於1972年至1980年間，the City of Phoenix（Phoenix市）陸續徵收該掩埋場址土地並於其後發現該土地已受污染，因而於CERCLA應變措施發動之後，並於1980年開啓責任主體搜尋及求償程序，市政府支付大量整治費用後，法院以受託人為掩埋場址前手地主為理由，訴請受託人分擔應變費用。

91 Phoenix, II, 871 F. Supp. at 601.

92 *Id.* at 606-07.

93 同註77。

94 同註77。

若採此歸責原則，則應先明訂防止污染結果發生之注意義務範圍為何，方得認定是否違反注意義務。又故意過失為主觀要件，應如何證明之亦需透過客觀事實之判斷推知。美國各界於管理人或經營者（operator）之責任認定上，亦曾探討此問題。美國國會於立法資料中揭示，經營者係指基於特定之協議（合意）而為場所所有人（“facility owner”）執行工廠運作之工作⁹⁵。相關法院例如前述 *Edward Hines Lumber Co. v. Vulcan Material Co.* 一案判決書，依據 CERCLA 之立法目的判斷，謂 operator 應指「依據相關契約，為設施實行經營及工廠實際運作之主體。若符合此定義者，負嚴格責任。」因此倘若受託人未參與工廠之日常營運應當就經營者之責任部分完全免責。亦即非責任主體者，法院無須就其歸責要件加以檢驗。亦即構成要件不符合，則無須進一步就主觀要件加以討論。

部分學者認為，受託人只享名義上經營者之地位，而未進行工廠運作之實質判斷，無由發生故意或過失違反注意義務之情況，不應就場址之污染負個人責任。若依此判斷，則歸責要件之討論以故意過失為構成要件要素為前提⁹⁶。關於此點本文將於後段詳述之。

（三）CERCLA 義務與受託人之信託義務衝突問題

就 CERCLA 與信託義務衝突之情形而言，美國部分法院認定，CERCLA 之規定應優先於普通法中信託責任原則之適用⁹⁷。相反地，部分法院從法規之歷史發展角度判斷，認為信託之普通法存在於 CERCLA 之前，已適用多年，因此應修正後法以符合前法之原則。

⁹⁵ H.R. REP. NO. 85, 96th Cong., 2d Sess. (1980), reprinted in 1980 U.S.C.C.A.N. 6119, 6181.

⁹⁶ Murphy & Yen, *supra* note 89, at 89, 90 (1994).

⁹⁷ See *United States v. A & P Trucking Co.*, 358 U.S. 121, 124 (1958).

基於信託法之原理，受託人遭遇CERCLA義務及其信託忠實義務要求之際，不應被迫選擇違反忠實義務之行為，理由如下：第一，受託人違反信託契約將負違約責任。從忠實義務法則而言，受託人不應立於違反受益人利益之基礎行使信託管理之職務，因此，倘若遵行CERCLA之法規義務而致違反忠實義務，則受託人亦將負違反委任契約之責；第二，受益人、委託人與受託人間存在信賴關係與忠實管理之期待可能性。一旦簽訂信託契約，委託人移轉信託財產，則受益人期待受託人履行忠實義務，除基於雙方信賴關係及契約合意外，其報酬給付之計算乃基於受託人之履行信託管理，及與可能損害之補償範圍而定；第三，受託人若事先評估潛在之土污責任風險，並反映於其報酬請求權之價額，將大大提高受託人之報酬標準；第四，受託人因符合CERCLA要求，而無法達成其忠實義務因而負損害賠償責任，將引發寒蟬效應，影響未來受託人及信託機構參與信託義務之意願。因此，倘若龐大之整治費用處分導致受託人應負違約責任，或就個人財產負責之金額係遠超過其報酬，受託人受任信託管理義務之意願將不存在，受託機構可能大幅減少。

以*In re Apco Oil Corp.*⁹⁸一案為例，該案呈現適用CERCLA責任規範，可能發生之受託人與受益人間之潛在衝突問題。Apco Oil公司因破產，向法院聲請強制受託人就信託財產進行破產分配。然而，該受託人儘管掌握14,800萬元美金之資產，仍不願意分配其利息收益於債權人，其原因就在於CERCLA之責任。因為美國環保署將該信託財產之一，某煉油廠列為超級基金場址，並將Apco Oil公司認定為整治費用之PRPs之一。受託人認為，倘若僅以信託財產支付整治／應變費用，很可能不足支應全部費用，而將就受託人個

⁹⁸ Civ. Action No. 5718, 1989 Del. Ch. LEXIS 170 (Del. Ch. Dec. 15, 1989).

人財產取償。美國聯邦優先法案（Federal Priority Act）規定⁹⁹，若因受託人分配信託資產之動作，而使信託資產不足支應政府債權，則美國政府得訴請受託人負個人責任。因此，受託人可選擇不進行財產分配或放棄受託人職務，以規避責任歸屬於個人之法律效果。Apco Oil公司受託人為免此個人責任之賦加，因此不願執行信託財產之分配權。然而，受託人之決定，若不利於債權人及受益人，則可能違反其信託條款中相關之義務要求。此外，依信託法忠實義務之要求，信託受益人得強制受託人於必要時分配資產。亦即受託人為免CERCLA責任，持有信託資產不進行分配，可能造成忠實義務之違反。其後，*In re Apco Oil Corp.*法院判決受託人逕行資產分配，因為CERCLA求償訴訟尚未確定，為債權人與受益人利益考量，應先行分配信託資產，而不應顧及未成熟可能不成立之訴訟案件（not constitute the assertion of a claim）。法院判決揭示，受託人毫無選擇地，必須盡其忠實義務，除非CERCLA責任確定。在受益人利益優先之原則下，信託忠實義務、信託協議以及受託人意志無法提供受託人保護，使其免受信託財產衍生責任之牽累。

然而倘若信託資產不足支付CERCLA整治費用，而引發政府代履行費用之求償時，是否由受託人個人財產負責？又若受託人為避免個人責任因而逕以信託財產支付相關費用，是否構成個人利益衝突之違反？*In re Apco Oil Corp.*法院判決造成受託人在忠實義務違反與支付CERCLA整治費用之選擇上遭遇進退維谷之窘境。

上述爭點亦常為以破產管理之受託人為PRP之案件關鍵，例如美國法院於*Midlantic National Bank v. New Jersey Department of Environmental Protection*¹⁰⁰判決文中揭示，破產管理之受託人有維護

⁹⁹ 31 U.S.C. 3713 (a) (1988).

¹⁰⁰ 474 U.S. 494 (1986).

受託之污染土地之義務以確保公共健康與安全免受立即與確定之危害。該案之債務人為Midlantic當地兩家廢油處理廠的老闆，因為發現超過四十萬加侖油桶，致該場址受到污染¹⁰¹，因而宣告破產。債務人將污染之油集中放置於某一工廠場址。由於該污染場址乏人問津，受託人欲依Section 554 of the Code¹⁰²，行使拋棄破產資產之權限。該條文規定倘若信託資產就破產財團而言顯屬負擔，或於整體資產之利益與價值上無足輕重，得予以拋棄。申言之，依據Section 554 of the Code規定，倘若破產資產之一部對整體而言無益或甚至造成負擔，受託人有拋棄該土地之忠實義務，以避免該土地進一步影整體資產之價值或債權人之利益。

然而，州政府卻主張受託人拋棄污染土地，違反州及聯邦之相關環境法規，並可能威脅當地公眾之健康與安全¹⁰³。儘管如此，破產法院仍裁定許可受託人之拋棄行為，此判決是法院遵信託法而違反聯邦環境法之決定結果。

然而，美國最高法院就此問題卻採取與州法院相左之見解。美國最高法院從破產法案立法歷史出發，認為雖然美國破產法案通過前，受託人拋棄受託財產之權限由破產法院決定，但破產法院之認定應當以不違反聯邦法規為前提¹⁰⁴。因此美國最高法院認為適用破產法案，應當援此立意來解釋，因為破產法案係過去判例原則之成文化，而傳統信託法原則之一，係受託人行使拋棄之權限時，不應違反州及聯邦法規¹⁰⁵。因此最高法院之決定，受託人依法需維

¹⁰¹ *Id.* at 497.

¹⁰² *Id.*

¹⁰³ 474 U.S. at 498.

¹⁰⁴ *Id.* at 501.

¹⁰⁵ 本文就此判決之關鍵論點，摘錄部分原文於後：“In codifying the judicially developed rule abandonment...Congress also presumably included the established corollary

護該場址以避免公眾安全與健康之危害，也因此受託人被迫借貸兩萬美元進行後續之管理行為。由此觀之，最高法院之判決迫使受託人無法拋棄負擔過重之資產，違反債權人利益，亦違反其忠實義務與達成財務復原之目的。美國最高法院在法規之執行與破產法中受託人義務之遵守上作了價值判斷，以不特定多數人之健康與安全為重，排除受託人拋棄權之行使。

除了上述 *Midlantic National Bank* 法院外，其他法院針對破產管理人於 CERCLA 行政義務中之維護義務與其信託義務中之棄保權利產生之衝突，亦曾試圖解決。在 *In re Stevens*¹⁰⁶ 一案中，受託人發現其受託土地上置放之二十九桶廢油為 CERCLA 禁止之污染物，因此本欲拋棄之，以免債務人之資產被移除及處置廢油桶之費用掏空。破產法院許可受託人拋棄之處分行為，但地區法院以 *Midlantic* 法院判決為基礎，判命受託人適當地儲放廢油桶¹⁰⁷。由於債務人已宣告破產，法院遂命受託人支付油桶儲放廠龐大的暫存費用。因為依據緬因州環保局（The Maine Department of Environmental Protection）針對受託人所做之行政處分，要求廢油桶儲放於「具備足以遮風避雨之屋頂及外牆，以及六吋石板之地面」之儲放場¹⁰⁸。

顯而易見地，受託人因環保行政處分所支出之儲放費用，不但金額龐大、儲放期限不定，而且受託人自破產財產中受償之機會也非常渺小。從污染者付費之原則，檢視受託人之儲放義務，可知該義務對受託人而言顯失公平，因其既非污染者，亦非加害人，更非受益人，與污染之結果幾乎毫不相關。受託人之信託義務為私法上

that a trustee could not exercise his abandonment power in violation of certain state and federal laws.”

¹⁰⁶ 68 B.R. 774 (Bankr. D. Me. 1987).

¹⁰⁷ *Id.* at 775.

¹⁰⁸ *Id.* at 776.

契約關係之產物，受普通法規範之拘束；而所有人之整治義務為公法上義務，兩者之衝突如何加以調和，美國法院間尚無一致見解，值得深究。CERCLA立法目的在於使污染者或製造高污染風險之人負責清理費用，然而受託人義務在於保護債務人之資產價值，但也因此CERCLA之目的因此無法達成，債務人藉由宣告破產，透過受託人之合法行為，達到規避／移轉環境責任之目的。結果是破產債務人免受CERCLA責任歸屬，而受託人承受龐大之清理費用。

然而正因美國過去案例之判決所引發寒蟬效應，因而衝擊美國破產制度之運作，最常見之現象為受託人拒絕接受法院之指派，以避免任何可能承擔環境責任之風險。也因此於晚近一九九四年*In re Southern International Co.*¹⁰⁹一案中，法院試圖緩減這類法規義務之衝突。該案中Southern International Company（以下簡稱“Southern Co.”）利用有毒材料生產住宅之施工產品。由於“Southern Co.”的債權人聲請法院解散清算“Southern Co.”之財產，“Southern Co.”之受託人隨後聲明拋棄施用有毒材料之場址土地。恰巧的是，於受託人拋棄後二個月，一場大雨下來，儲放在油槽中之有毒溶液溢流出來，並污染了鄰近土地。法院審理於Midlantic判決基礎出發，探究受託人是否有拋棄受託土地之權限。該審法院採信託法理優先適用，認受託人「維護」受託土地之義務，不應擴大解釋，應僅於受託土地可能引發公眾健康嚴重威脅之情形，方存在此義務¹¹⁰。因此當受託人拋棄受託土地，債務人應接管該場址及有毒材料，以確保沒有洩溢有毒物質之可能¹¹¹。法院因此認定，受託人拋棄該土地時，並未發生明顯而立即之危險，因此受託人並無維護該場址之

¹⁰⁹ 165 B.R. 815 (Bankr. Ed. Va, 1994).

¹¹⁰ *Id.* at 822.

¹¹¹ *Id.* at 823.

義務。在此案中，法院試圖權衡受託人之信託義務及環境保護義務，限縮後者以解決問題，主張受託人環境保護之義務，僅限於該土地有立即地（imminent）、明確的（identifiable）危害時，方能優於債務人利益，並間接承認信託義務之優先地位。該法院最後結論是，若危險屬預測性或不確定的，則受託人可逕自拋棄土地，即使後來實際發生了危險¹¹²。

*In re Franklin Signal Corp.*¹¹³一案中，法院則要求受託人採取最基本的手段以確保公眾安全。受託人為滿足此需求，因此雇用環保專家瞭解油桶內容物及估算清除之費用。由於法院並未要求受託人進行具體解決污染問題之方案，亦未要求受託人針對保障公眾安全進行預防措施，這個判決被認為與Midlantic的判決背道而馳，因此最基本步驟「Minimum Steps」原則，在後續法院中亦未被採納。

此外，針對個案牽涉不同類型之信託，判決受託人之責任範圍亦不相同，例如土地信託（land trust）之受託人與遺贈受託人（inter vivos trustee）及破產財產管理人或受託人（bankruptcy trustee）是否該當污染關係人責任主體，因各受託人其法律關係而有不同責任。舉例來說，為盡遺贈受託人之義務，因收益、管理受託不動產之職權而所有該土地，成為CERCLA之責任主體者，多數法院認為其行使之所有權能有限，並未真實具有知悉受託土地污染情狀，或容許污染行動之決策或必然享有實質所有權¹¹⁴。而破產財產管理人則因其具備債務人公司經營之權，而可能該當污染行為人之地位，法院就後續衝擊觀點，分析其成立與否。以破產財產受託

¹¹² S. Int'l Co., 165 B.R. at 823.

¹¹³ 65 B.R. 268 (Bankr. D. Minn.) 1986.

¹¹⁴ U.S Restatement (second) of Trust § 2 (1959).

人完成破產重整及清算任務而言¹¹⁵，破產財團受託人依法行使經營債務人公司之權責。依據美國聯邦破產法規定，債權人向法院提出破產聲請之後，債務人可以繼續其所經營之營業¹¹⁶。若債權人或任何利害關係人對債務人繼續經營有疑慮，認為會影響破產財團之價值，得請求法院指派臨時管理人（interim trustee）管理債務人之財產。又法院指派管理人後，宣告債務人進入破產程序前，債務人若要取回財產管理權，必須向法院提供相當擔保¹¹⁷。而依據美國聯邦破產法之規定，所謂財產管理人係為維護債權，而依破產法以外之法律或命令所指派之財產受託人，並管理大部分債務人之實質財產¹¹⁸。

綜上所述，遺贈受託人及破產財產受託人分別因為實現其私法上義務，而被迫成為CERCLA污染關係人，亦即遺贈受託人及破產財產受託人依據特別法律非自願地成為污染土地之責任主體，因此法院判決往往考量公私法原則與目的性之平衡，就受託人之土壤污染整治責任形成判斷。

（四）小 結

美國各級法院就此問題之意見分歧，亦顯示受託人責任判斷之複雜性，因此法院採納不同分析方法論斷之。如上所述，各法院採取之論理基礎，包括立法目的論、代理責任論、損益考量論與受託人職權論……等等。此外*Phoenix II*中，法院依所有人／經營人之文義解釋方法，論斷該受託人是否負CERCLA責任¹¹⁹。又如前述

¹¹⁵ 參閱美國Bankruptcy Code（破產法），U.S.C. 721, 1108 (1988).

¹¹⁶ *Id.* at 11 U.S.C. 303 (f).

¹¹⁷ *Id.* at 11 U.S.C. 303 (g).

¹¹⁸ *Id.* at 11 U.S.C. 101 (11).

¹¹⁹ *Phoenix II*, 816 F. Supp. at 567- 69.

之 *United States v. Burns* 案中，法院著眼於不動產信託契約內容是否賦予受託人（信託土地之）所有人或經營者身分，而不論其個人是否實際參與經營活動¹²⁰。在 *Premium Plastics* 中，法院除討論受託人是否具有所有人或經營人之名義外，進一步探討受託人若非共同責任主體，是否仍應分攤費用¹²¹。部分法院要求受託人一律負 CERCLA 嚴格責任，不論其實際參與污染行為與否。但亦有部分法院，認為受託人責任之建立，應考慮 1. 受託人之污染行為角色是積極的或是消極的；2. 受託人是否有能力影響受託場址之管理情況；3. 受託人是否以任何方式參與場址之管理與運作等因素。一言以蔽之，美國各法院就受託人責任認定上，各自建立判斷標準，尚未出現統一見解。

事實上，受託人之法律責任為一發展中之原則，除責任主體之判斷外，就歸責要件之判斷上，通說亦傾向因不同類型之信託，賦予受託人不同程度之注意義務，對相照美國歷年來關判決可知。法定受託人（statutory trustee），如遺囑執行人，往往承受 CERCLA 之整治責任，因為法定受託人為法定選任之代表人，具明確之法定義務與權利¹²²。在前述 *United States v. Burns* 一案中，法院針對 CERCLA 義務違反時，不動產受託人之責任採個人無限責任，而不論該受託人是否實際參與該財產之運作¹²³。*Quadion* 一案中法院認為作為信託財產一部分之公司無須「揭穿公司面紗¹²⁴」，即應對

120 同註77。

121 *Premium Plastics*, No. 92-c-413, 1992 U.S. Dist. LEXIS 16119, at 4-11.

122 *Bliss*, No. 84-2086C (1), 1988 WL 169818, at *9.

123 同註77。

124 pierce the corporate veil，揭穿公司面紗，為美國公司法之制度，意指母公司投資子公司之股份比例，將使母公司就子公司之法律責任負無限責任，而不以有限責任為限。

CERCLA之整治費用負責¹²⁵。又上述*Phoenix II*一案中，法院認定銀行受託人該當土地所有人之污染整治責任，即使該受託人為形式上之土地所有人，亦應就整治費用負個人責任¹²⁶。另於*United States v. Bliss*¹²⁷一案法院則界定受託人責任僅限於信託財產範圍內¹²⁸。

相反地，在土地信託之情形下，部分法院認為土地信託之受託人因為享有形式上所有權而非實質之所有人，所以不應就污染結果負責¹²⁹，如同該案法院判決意見中所述「……倘若只出於分擔賠償金額之目的，法院不應使無辜之當事人如LaSella承受法律責任」。這些意見分歧之法院判決，呈現不同類型信託之受託人所負不同程度之責任。雖然受託人責任之疑義，美國各法院依不同法理，就個案事實作成判斷，目的在實現個案正義，然而受託人責任之界限與注意義務，牽涉其財產權之保障與信賴利益之保護，因此引起美國各界廣泛關切。

美國眾議員John LaFalce針對此問題，認為受託人應受保護免於不合理之責任承擔，因此提出草案，免除具忠實義務之受託人承受土地前手之污染行為所引發之整治責任。另一位眾議員Curt

¹²⁵ *Quadion*, 738 F. Supp. at 274.

¹²⁶ *Phoenix II*, 816 F. Supp. at 564-68.

¹²⁷ No. 84 -2086C (1), 1988 WL 169818 (E.D. Mo. Sept. 27, 1988).

¹²⁸ 該案事實摘要為，法定受託人Houlihan Nursery Company曾為Missouri之公司，但於1983年因為登記行政義務違反之問題，被撤銷公司登記。被告為該公司之職員及董事，依Missouri州法，成為法定受託人，EPA於1981年認定該公司土地為污染土地應進行復育行動，並以該董事與公司負共同連帶責任。法院認定：(1)法定受託人與公司連帶負責具法理基礎，因其為公司之代表人；(2)法定受託人應負應變及整治費用，且以其公司資產屬於該個人資產之範圍內負責。

¹²⁹ *The Premium Plastics*, No. 92-c-413, 1992 U.S. Dist LEXIS 16119, at 10.

Weldon則提議，所有受託人應就前手之土地利用方式，善盡適當垂詢之義務，倘若受託人受任信託財產管理人之際已盡此義務，則可免除未來之整治責任。又參議員Jake Garn強調若受託人未行使場地控制權，則應免責。其著眼點皆在避免受託人因信託關係之忠實義務與土壤污染法律責任，相互衝突，產生過度之負擔義務。各方意見引發受託人免責條款之提出，本文於以下修法發展介紹之。

四、美國國會修法之發展

觀諸CERCLA修法發展，可知免責抗辯之條款為主要修正之一。美國CERCLA法案之修正案始於一九八六年，由美國國會修正CERCLA部分條文，並公布施行一九八六超級基金修正及再授權法案The 1986 Superfund Amendments and Reauthorization Act（以下簡稱SARA¹³⁰）出發。於SARA中，國會首次明文增列PRPs之免責條款¹³¹。該免責條款授權PRPs於訴訟請求內部求償費用，費用分擔比例時提出證據進行免責抗辯。該免責條款規定，被告若能證明即該場址之土壤污染，係出自於(一)不可抗力、自然之因素；(二)出於戰事；或(三)第三人之作為、不作為¹³²，即能免責。

然而，美國實務上對上述抗辯條款，採限縮解釋¹³³。亦即法院對於抗辯條款之成立，從嚴判斷。例如：不可抗力、自然之因素之承認，只針對特殊例外情形，而非普遍適用於所有自然發生之事

¹³⁰ SARA, Pub. L. No. 99-499, 100 stat. 1613 (1986).

¹³¹ 42 U.S. C. 9607 (b).

¹³² CERCLA Section 107 (3) : an act or omission of a third party (other than an employee, agent, or party with whom there is a contractual relationship) as long as the defendant exercised due care and took precautions against foreseeable acts of the third party. 42 U.S. C. 9607 (b) (3).

¹³³ THOMAS F. P. SULLIVAN, ENVIRONMENTAL LAW HANDBOOK P. 391 (1999).

件¹³⁴。又如第三人抗辯條款，也只適用於污染之發生「完全」由第三人構成，被告與污染之發生有任何關聯（包括間接關係¹³⁵如僱傭契約、不動產買賣雙方等）皆無法引用第三人抗辯條款¹³⁶。此外除了上述法定抗辯條款（statutory defenses）外，相關之衡平抗辯（equity defenses）如信賴保護利益、行政機關與有過失情事、注意義務之行使、遵守現行法規標準之狀況證據……等，皆屬法院基於正義原則，與對政府行為造成財產權損害之人民正當程序權保障要求，應當全面判斷之因素。因此諸多美國法院，往往衡酌上述衡平法上之抗辯事由，以免除或減輕當事人之責任。

二〇〇三年修正案新增數款免責抗辯，例如「無辜土地所有人抗辯條款」（“innocent landowner defense”¹³⁷）以及「微罪和解條款」（“de minimus settlement provision”¹³⁸）。「微罪和解條款」係一九八九年美國國會授權EPA與所謂微罪責任主體¹³⁹進行和解程序，在典型的和解程序中，EPA會提供該所有人一份和解文書，陳明提供所有人免受訴訟求償之保障，而所有人相對地必須負擔清理

¹³⁴ *United States v. Alcan Aluminum, Corp.*, 892 F. Supp. 648 (M.D. Pa 1995) 以及 *United States v. Stringfellow*, 661 F. Supp. 1053, 1061 (C.D. Cal. 1987).

¹³⁵ 例如在 *United States v. Hooker Chems. & Plastics Corp.* (680 F. Supp. 546, W.D. N.Y. 1988) 一案中，法院明白指出被告與第三人間若有間接的關係，則第三人抗辯無法成立。

¹³⁶ 實務上，法院根據第三人抗辯條款免除當事人責任的情形，多成立於被告係無辜的土地買主。

¹³⁷ 42 U.S.C. 9613 (f)；該條款簡要而言係對於已進入政府求償協商程序之PRP提供對未進入協商之PRP求償之請求權基礎。

¹³⁸ 微罪不罰條款係針對同一場址中，在毒性及廢棄物之比例上，產生之危害物質較少之PRP，所提供之和解條款，參42 U.S.C. 9622 (g) (2003).

¹³⁹ 如前所述，微罪責任主體是排放有害物質量少，並相較於該場址之毒性而言，比例上為微小毒性之產生者。

場址部分污染或提供部分費用之義務¹⁴⁰。雖然有此規定，美國國會保留美國環保署之後重開和解程序之權力，亦即只要環保署發現先前與所有人之和解合意，已無法保障公共健康與環境保護，則可依法要求所有人另為合意。此外微罪和解條款只適用於責任主體，對於未來土地之土地購買人沒有提供保護，因為CERCLA要求土地之買方，應善盡詢問及計畫之義務¹⁴¹。

雖然如此，美國許多學者仍認為CERCLA之責任規範太過嚴峻，已於不動產交易市場參與人中，引發普遍之寒蟬效應¹⁴²。誠然CERCLA之責任規範有效遏阻未來企業危險物質之不當棄置與掩埋，卻因為嚴格責任與連帶責任制度，減少開發業主受讓褐地場址並加以開發利用之意願，使得無數工廠土地閒置無用，特別在美國

¹⁴⁰ 詳見Jeffrey A. Kodish, *Restoring Inactive and Abandoned Mine Sites: A Guide to Managing Environmental Liabilities*, 16 J. ENVTL. L. & LITUG. 381, 398 (2001)，其內容詳述de minimus exemption，即「微罪免除條款」。

¹⁴¹ 見Superfund Program: Covenants Not to Sue, 52 Fed.Reg.28, 038, 28, 041 (1987).

¹⁴² Karen S. Danahy, *CERCLA Retroactive Liability in the Aftermath of Eastern Enterprise v. Apfel*, 48 BUFFALO L. REV. 509, Spring (2000). Sarah W. Rubenstein, *CERCLA's Contribution to the Federal Brownfields Problem: A Proposal for Federal Reform*, 4 U CHI L SCH ROUNDTABLE 149 (1997). Amy Pilat McMorrow, *CERCLA Liability Redefined: Aa Analysis Of The Small Business Liability Relief And Brownfields Revitalization Act And Its Impact On State Voluntary Cleanup Program*, 20 GA. ST. U. L. REV. 1087 (2004). William W. Buzbee, *Remembering Repose: Voluntary Contamination Cleanup Approvals, Incentives, and the Costs of Interminable Liability*, 80 MINN. L. REV. 35, November (1995). Joel A. Mintz, *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). Brent J. Horton, *CERCLA's Contribution Provision: Must A Prp First Face An Administrative Order Cost Recovery Action? A Proposal For Amendment*, 53 SYRACUSE L. REV. 209 (2003). Gabriel A. Espinosa, *Building On Brownfields: A Catalyst For Neighborhood Revitalization*, 11 VILL. ENVTL. L. J. 1 (2000).

主要都市之不動產開發上，情況更為嚴重，不但污染土地未加整治，更無人利用之，個人財產拋棄情形普遍，影響土地之利用程度。除了褐地之害外，CERCLA的法律設計亦造成許多所謂「綠地」（“greenfield”）的問題，即都市非計畫性外擴（urban scrawls）現象，影響美國都市發展與土地利用甚大。因為若干污染場址因其污染未達名列國家優先整治場址（NPL）之程度，未符合環保署緊急應變措施之啟動標準，或者污染情況未被確定而只是被懷疑，因此在未被公告周知的情況下，這些土地所有人及可能的買家，紛紛轉而開發這類綠地，通常位於都市的外圍地區，而造成都市外移現象，都市外移及褐地閒置的問題，引發美國國會針對第三人、鄰近土地所有人等修改CERCLA部分條文。

於前述*City of Phoenix v. Garbage Services Co.*一案法院判決書中直言，CERCLA為一部立法草率且未經周詳地公共辯論程序之法案，所以未納入受託人免責條款。因此法院建議，為了避免破壞現有商業秩序，法院應創造一聯邦普通法原則¹⁴³，該原則得以具體體現信託之普通法法理。法院所創造之聯邦普通法係依據Section 265 of the Restatement (2nd) of Trusts條文規定，該條文內容主要在界定受託人之責任範圍。其論理基礎在於，在受託人因為為信託財產之所有人地位而負擔法律責任之情形下，受託人只就信託財產足以補償其損失之範圍內負責¹⁴⁴。也就是受託人就該信託資產負責¹⁴⁵。事實上*United States v. Alcan Aluminum Corp.*¹⁴⁶，認為侵權行為法理之債權可分性（divisibility）應適用於CERCLA。由於美

¹⁴³ *Id.* at 603.

¹⁴⁴ *Garbage Servs.*, 827 F. Supp. at 605.

¹⁴⁵ *Id.*

¹⁴⁶ 964 F.2d 252, 268 n.26 (3d Cir. 1992).

國法院判決立場不一致，引發修法之倡議聲浪迭起。一九九〇年紐約議員 John La Falce 向眾議院提出一草案¹⁴⁷為法人受託人“corporate trustee”免責條款，亦即免除 CERCLA 中對法人受託人之土地所有人之責任，然而在能源及商業委員會中被封殺掉¹⁴⁸。在 Burns 一案法院提出該條款通過可能引發之負面效應，土地所有人得因此藉由移轉污染土地到土地信託中而將無污染的土地置於信託之外¹⁴⁹。因此該法院認為受託人免責款條應將出於惡意之所有權移轉行為（“transfer in bad faith”）排除在外，不允許為避免 CERCLA 責任為目的之所有權移轉行為，亦即若當事人明知有害物質棄置行為而移轉，則移轉者仍負 CERCLA 責任；若棄置行為發生於移轉土地予受託人之前，則依 CERCLA 107(a)(2) 定義 PRP 之一“the owner at the time of disposal”，該移轉者單獨負責。CERCLA 修正案歷經數年論辯，針對受託人可運用之免責條款及條件具體列舉，有參考價值。

(一) 第三人抗辯 (Third Party Defense)

第三人抗辯是指污染土地所有人若能舉證以下情況，則得以免責：1. 污染之產生來自於第三者之作為、不作為，而所有人與第三人並無契約關係；2. 所有人對於該有害物質棄置已盡善良管理人之注意義務；3. 所有人已採取預防措施，預防第三人可預見的作為或不作為，並預防第三人行為之可能效果。

(二) 無辜的土地所有人或買主之抗辯 (Innocent Land Owner/Purchaser Defense)

由美國議員 Curt Weldon 提出，一九九三年美國國會通過

¹⁴⁷ H.R. 4494, 101st Cong., 2d Sess. (1990).

¹⁴⁸ *Id.*

¹⁴⁹ *Id.*

CERCLA無辜所有人抗辯條款（“The Innocent Landowner Defense Amendment of 1993¹⁵⁰”）。該法案增修土地所有人於特定要件成就下，得免除CERCLA責任。受託人及任何善意受讓污染土地之所有人均得援引此抗辯事由以免責。土地所有人除可以第三人抗辯而免其責任外，還可進一步證明其為「無辜」，為了滿足「無辜所有人」抗辯之要件，所有人必須證明有害物質之棄置發生於所有權移轉之前，並且所有人事前已盡所有適當之詢問義務（“all appropriate inquiries”），並堅信該土地未受污染¹⁵¹。然美國法院適用「無辜土地所有人免責抗辯」於受託人責任判斷時，仍面臨數項難題。因為「無辜土地所有人免責抗辯」之成立要件包括1.“due care”注意義務，亦即責任主體對有害物質棄置盡正當注意義務以及2.“precautions”預防手段，指對第三人可見作為或不做為採取預警手段¹⁵²。然而“due care”與“precaution”之概念不明，適用於個別案例中，徒增解釋空間。於*Pacific Hide & Fur*¹⁵³一案法院判決中指出，普通法原則賦予一般人於享有物權利益之規範，並不存在要求當事人，探究有害物存在與否之絕對義務，此與CECLA修正案之立場相違。受託人身為一般所有人，所盡注意義務範圍中很難採取合於“due care”及“precaution”定義之行為以避險。因此通說認為，只要事前取得土地所有權移轉資料，當事人即被視為已盡調查之注意義務¹⁵⁴。

¹⁵⁰ H.R. 570, 103d Cong., 1st Sess. (1993). 然該提案於H.R. 2787, 101st Cong., 1st Sess (1989) 已提出，經修正後再議。

¹⁵¹ 42 U.S.C 9601(35)(2003); 又Scott Reisch, *The Brownfields Amendments: New Opportunities, New Challenges*. Part I, 31 COLO. LAW. 99, 100 (2002).

¹⁵² CERCLA Section 107 (b) (3), 42 U.S.C. S 9607 (b) (3).

¹⁵³ 716 F. Supp. At 1348-49.

¹⁵⁴ William J. Holmes, *The Evolution of the Trust: A Creative Solution to Trustee Liability Under CERCLA*, 6 VILL ENVTL, L.J. at 37.

(三)忠實義務責任抗辯事由 (Fiduciary Liability Defense)

相較於無辜土地所有人得透過適當垂詢調查之注意義務之抗辯，以隔離前手與後手土地所有人之責任，受託人免責抗辯則以受託人是否具忠實義務，判斷其與前手之污染行為是否有關。忠實義務責任抗辯事由乃美國議員John La Falce針對受託人責任提出之立法修正條款¹⁵⁵。基於保護擔保利益之目的，該法案針對CERCLA及RCRA (The Resource Conservation and Recovery Act¹⁵⁶)之責任主體中，具忠實義務之託管人，借貸機構及其他享有(形式)所有權名義者，得免除CERCLA及RCRA之責任。其原因在於，上述責任主體並未參與日常經營管理工作，不能僅因其所有人之名義而負污染整治之責任，特別當該污染之產生並未來自於場址之前任所有人¹⁵⁷。託管人或受託人，只在因故意(willfully)、明知(knowingly)或疏忽(recklessly)造成或加速有害物質之洩溢或洩溢之虞時，才應負整治責任，並不負積極停止污染行為之義務¹⁵⁸。此外，受託人責任範圍亦限於污染結果與其故意，明知或疏忽有關聯之損害。該法案並未排除就受託人管理之信託資產求償之行動，亦即基於受託人之職責範圍之行為下，得直接就該保證財產求償¹⁵⁹。

無辜土地所有人抗辯之事由為出於自願取得所有權之買方，於購買土地之前善盡調查義務，以免購買污染土地，應為合理，因為

¹⁵⁵ H.R. Rep. No. 1450, 102d Cong., 1st Sess. (1991).

¹⁵⁶ Resource Conservation and Recovery Act ("RCRA") ss 3001-5006, 42 U.S.C. ss 6921-56 (1988 & Supp. V 1993).

¹⁵⁷ *Id.*

¹⁵⁸ 原文出自，H.R. Rep. No. 1450, 102d Cong., 1st Sess. (1991) 謂：the proposal did not specifically address the issue of liability arising from a failure to stop a re-release of a hazardous substance.

¹⁵⁹ *Id.*

自願進入交易關係之行為人具有契約上締約之自由，善盡調查義務以免污染責任，為趨避法律風險之理性作為。而以受託人之義務觀之，取得土地所有權或他項權利，並非出於自願，在契約履行情形下，其義務乃出於法律規定所致，若要求受託人盡調查義務方能免責，似乎超越受託人義務範圍與信託目的，因此受託人之責任歸屬應另外判斷，以其忠實義務為核心判斷基準。

此外此條款之適用，依John La Falce之提案，亦非針對所有受託人，相反地，僅限於具忠實義務之受託人。由於信託類別多樣，如前述案例涉及不同種類之信託機制，如法定信託（statutory trusts）、破產信託（liquidating trusts）、土地信託（land trusts）等等，各信託中受託人之角色亦大不相同。例如前述Bliss一案¹⁶⁰中，法定受託人為法定信託之合法代表人，因此其職責範圍包括公司營運如污染物棄置決策，若實際造成土壤污染時，自應負擔整治責任。又如為前述之土地信託之受託人the Premium Plastics，法院因其為形式上之所有人，而免其污染整治責任。此外，於Phoenix II一案中，法院相反地，認為該銀行受託人（bank trustee）應負所有人之土污責任，不因其為土地登記名義人而免責¹⁶¹。由此可知，各受託人權責不同，土污責任亦不同。

因此，John La Falce附帶說明此免責條款只針對忠實受託人免責，其目的在隔離受託人與前手之行為，具忠實義務之受託人無法進行棄置決策因此不應分攤前手之整治責任。

¹⁶⁰ Bliss No. 84-2086C (1), 1988 WL 169818 at 9.

¹⁶¹ 相關論述，參照前述各段。

(四)善意之潛在買主免責條款 (Bona Fide Prospective Purchaser Exemption)

二〇〇二年一月，CERCLA修正案，名為「小型企業解除責任及褐地復育法案」(“the Small Business Relief and Brownfield Revitalization ACT”)頒布施行。修正案中提出針對善意之潛在買主(“BFPPs”)之免責條件，以削減修正案通過後污染土地買主之購買障礙，並鼓勵土地再開發之活動。

提出此抗辯之主體必須是欲購買已受污染土地者，即所謂潛在買主。為免買方顧慮土地移轉後，而該當「現任地主或經營者」之責任主體，若能舉證符合以下要件，則得以免責。抗辯之成立要件為，買方必須舉證 1. 未直接或間接參與污染物之溢漏或造成溢漏之威脅；2. 非附屬(受雇或有其他關聯)於場址之任一責任主體；3. 採取合理之手段制止正在溢漏之污染或防免可能之污染；4. 配合整治與復育之行動；5. 遵行應變措施要求之規範控制要求(即使該應變措施將造成土地價值之減損)。此外，BFPP若因免責未負擔EPA應變費用，其後受益於整治後土地市價上揚者，應付“windfall lien”，即其不當得利返還費用。

(五)資產保存 (Asset Conservation) 草案

美國參議員 Jack Garn 提出一草案¹⁶²名為“Asset Conservation and Deposit Insurance Protection Act of 1991”¹⁶³(簡稱資產保存法案)，其立法目的在限制行使忠實義務之受託人，其法律責任之範圍，除以下三類行為人仍應負責外，保險融資機構與抵押權人將免

¹⁶² 此草案文件來自於美國國會1990年的兩次會期之公報，即S. 2319, 101st Cong., 2d Sess. (1990) 以及S. 2827, 101st Cong., 2d Sess (1990).

¹⁶³ S. 651, 102d Cong., 1st Sess (1991).

於 CERCLA 之責任。第一類是實際上肇致 (caused) 或幫助 (contributed) 建立責任之有害物質洩溢行為者；第二類是未於交易前後採取合理步驟避免引發責任之持續污染行為者；第三類是積極主導或指揮導致污染責任之有害物質洩溢之營運者。

雖然資產保存法案並非全然為了受託人免責而設之法案，然而從相關立法資料可知，CERCLA 對於非真正造成污染之所有人，採取較寬鬆之認定，亦即凡關於場址上之擔保利益而享有物權者，因其未實際行使營運上之權限或控制力，自不應就他人之污染行為負責¹⁶⁴。

五、我國土污法與 CERCLA 責任規範比較

我國土污法立法雖晚於 CERCLA，且於不同之行政法機關與體制下運作，然因繼受 CERCLA 立法目的與法律機制之故，土污法與 CERCLA 有相似之立法原則、法律架構、整治程序與求償方式。與受託人相關之責任主體與責任規範，則有以下不同。

依據 CERCLA Section 107 之規定，所謂土壤污染之責任主體 (PRPs)，包括：(一)場所 (facility) 的現在擁有者 (owner) 或經營者 (operator)；(二)在危險物質棄置時 (at the time of the hazardous substance disposal)，場所之擁有者或經營者；(三)安排危險物質之棄置 (disposal)、處理 (treatment) 或運送者；(四)運送危險物質者。而我國土污法之責任主體則區分為兩類(一)污染行為人：依據本法第二條第二款定義，指因有下列行為之一而造成土壤或地下水污染之人：1. 非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物；2. 仲介或容許非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物；3. 未依法令規定清理污染物。(二)污染土地關係人：依據本法第二條第十五款污染土地關係人

¹⁶⁴ S. 651.

指土地經公告為污染整治場址時：1.非屬於污染行為人之土地使用人、管理人或所有人；2.場所使用人、管理人或所有人、與土地使用人、管理人、或所有人。

至於歸責標準，美國法院對CERCLA之責任標準，多數見解採無過失責任主義。我國法之規定於污染土地關係人係課以重大過失責任，不同於美國法院多數主張對於責任主體課以無過失責任之立場（詳表一）。

表一 CERCLA與我國土污法責任規範比較表

	CERCLA	我國土壤及地下水污染整治法
責任主體	潛在責任主體（CERCLA 107） (1)場所（facility）的現在擁有者（owner）或經營者（operator）。 (2)在危險物質棄置時（at the time of the hazardous substance disposal），場所之擁有者或經營者。 (3)安排危險物質之棄置（disposal）、處理（treatment）或運送者。 (4)運送危險物質者。	污染行為人（第二條第二款） 因有下列行為之一而造成土壤或地下水污染之人：(1)非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物。(2)仲介或容許非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物。(3)未依法令規定清理污染物。 污染關係人（第二條第十二款） 土地經公告為污染整治場址時，非屬於污染行為人之土地使用人、管理人或所有人。
抗辯事由	(1)不可抗力（An act of God） (2)戰爭行為（An act of War） (3)第三人之行為（An act or omission of a third-party）	無
責任法則	嚴格責任 溯及既往責任 清理復育責任 連帶責任	連帶責任 推定過失責任 溯及既往責任 行政責任 民事責任 刑事責任

肆、受託人之土地關係人責任分析

依據土污法法條結構與繼受美國法規範之結果推知，受託人之污染關係人責任成立與否，應依兩階段分析之。觀土污法規範結構可知，責任主體之定義於第二條規定，而責任成立之認定則於第二十五條規定，兩者分別判斷。亦即，當事人是否符合第二條「污染土地關係人」之定義，與當事人是否具重大過失致土地公告為整治場址時，應依第二十五條負責，為兩個不同問題，前者屬責任主體界定，後者為責任成立問題。即第一階段為責任主體之認定，以受託人是否符合污染關係人之定義判斷。符合污染關係人定義者，其歸責問題屬第二階段之判斷。

一、責任主體分析

受託人是否應視為污染土地之所有人、管理人或使用人，應從土污法責任主體規範分析。受託人之責任主體問題，得分為第一，其土地所有人之登記名義而該當所有人地位，與第二，因執行受託財產之經營管理行為，進而成為污染土地之管理人或使用人兩類判斷。

關於第一類主體，應探討土地之「形式上」所有人，是否合於土污法責任規範意旨，而應負土壤污染整治之責任？第二，受託人之管理人使用人身分之事實判斷，行政機關應如何舉證，應採納何種客觀證據以推斷之。關於第一階段認定責任主體之標準，即受託人是否符合土地關係人之定義，而成為土污法之責任主體等問題，本文認為應回歸土污法立法目的及規範模式加以討論。

本文認為，土污法以擴大求償為立法目的，責任主體為求償對象，其認定應符合行政效率與簡易性之目的，減輕行政機關認定上

之難度與裁量負擔。此外，所有人之登記名義代表受託人和信託財產間之物權關係，此物權權能與內容之判斷，應依據物權法定主義、物權行為形式主義、物權公示力公信力與登記絕對效力等原則，即受託人之所有人地位應從登記名義推定，至於其是否實質上行使所有權之權能，則再所不問。雖然部分學者認為所有權人、對物有事實上管領力之人及其他權利人均為「狀態責任人」，在認定上，應與民法的所有權觀念加以區別，為達到行政機關執行職務的效率性問題，不必以享有所有權與否作為唯一考量¹⁶⁵，亦不必以持有的主觀意識為必要，而完全以對物的狀態得以負責的觀點課予責任¹⁶⁶。然而本文認為，所有權之登記名義為所有人管領力行使之合法表徵，具公信力，行政機關透過客觀之登記與移轉之證明文件，建立責任主體之認定，具正當性且容易取得，可增益行政效率，減少裁量空間。此外，由於我國土污法立法源自美國，因此透過美國法之理論解釋相關問題，應屬妥適。就污染關係人之責任主體認定上，其責任基礎在於其所有人、使用人與管理人等之「地位（status）」，而非客觀之行為或主觀之意思。因此，污染關係人之責任，不在污染之產生，而在於經物權公示原則及公信原則確立之土地權利，所有人行使時附帶之法律限制之管理義務與社會責

¹⁶⁵ 至於，是否為「有權占有」或「有權為使用收益」有採肯定說者，如葉俊榮，土壤及地下水污染整治法之衝擊、影響及因應，載：廖義男教授六秩誕辰祝壽論文集：新世紀經濟法制之建構與挑戰，頁571，2002年9月。有採否定說者，如蔡宗珍，論秩序行政下之狀態責任，第三屆行政法實務與理論學術研討會，頁18，2003年12月。李介民認為土地遭他人無權占有時，通常在此時乃無權占有人容許非法使用或棄置廢棄物、污染物，其所負之責任實為行為責任而非狀態責任，故宜採否定說。李介民，干涉行政上整治責任之繼受及界線——以「土壤及地下水污染整治法」為範圍——兼評高雄高等行政法院93年度訴字第941號判決，中央警察大學警學叢刊，38卷3期，頁82、83，2007年11月。

¹⁶⁶ 黃啓禎，同註21，頁301。李介民，同前註，頁82、83。

任。當事人之可歸責性並非來自於具體之作為或不作為義務之違反，而在於該權利人之地位，最易防免污染發生之風險，並推定其違反所有權具行使上之限制，即保護環境之社會義務。依法條文義解釋，當事人只要符合「污染土地關係人」之定義，為土地關係人責任主體。因此，土地所有人具土地登記名義者，推定其為土地所有人。土地使用人或管理人具有土地之管領力或土地活動之經營權證明，解釋上符合使用人、管理人之定義。此外，美國法院認為 CERCLA owner/operator 之責任屬代理責任¹⁶⁷性質。依污染者付費原則，污染行為人為原始（首要）責任歸屬者。污染土地關係人為代理責任者，乃附屬於原始責任之成立，原始責任者之行為不法性為歸責基礎，代理責任則因其與原始責任之關係而成立。申言之，援引 CERCLA 法理解釋可知，欲瞭解代理責任者與原始責任者之關係，即當事人是否為污染土地之所有人、使用人或管理人，一般得透過所有權登記、用益物權設定或債權契約等證明文件或客觀事實認定。

就受託人之使用人或管理人身分而言，管理行為之有無則屬受託人與委託人信託契約內部之債權關係。就私益信託而言，信託關係為契約關係，由委託人與受託人簽約，受託人除依信託法規定，營業信託或商業信託因信託業法、金融資產證券化條例、不動產證券化條例或相關子法規定之外，原則上，得由信託行為之當事人自由決定信託財產之管理方法。此外依我國信託法第二十二條規定：「受託人應依信託本旨，以善良管理人之注意，處理信託事務。」因此受託人實質上是否為污染土地之管理人或使用人，應視當事人間之信託契約而定。

然而，若依信託契約判斷，仍會產生若干問題。首先，信託契

¹⁶⁷ 代理責任（vicarious liability）法理，詳於後述。

約為私法自治範圍，受託人與委託人約定之內容與實質之運作，是否得由契約外觀一窺端倪，不無疑問。其次，若行政機關於受託人責任主體之認定上必須依據個案判斷，而不具客觀判斷基準，將使執法人員無所適從。再者，依CERCLA立法精神，可知使用人或經營者之責任基礎在於其身分（status）而言，就受託人之責任主體判斷宜簡化為客觀上是否具使用人或管理人之身分足以，至於是否負整治責任，再依其實質使用權狀態判斷注意義務是否違反。

誠然如*City of Phoenix v. Garbage Services Company*¹⁶⁸一案中美國法院認為雖然因為受託人符合法規上「所有人」定義，礙於法規適用之必然結果，受託人應就CERCLA之整治費用負個人責任。但另一方面，卻對於法律解釋之公平性提出質疑，謂：

“It may seem unjust to subject trustees that are not involved in the contamination of the property to liability for cleanup that, in some cases, may for exceed the value of the trustee’s assets. But...a defendant’s degree of culpability has nothing to do with owner/operator liability under CRECLA. If congress had meant to exempt uninvolved trustees from liability as “owners” under CRECLA, it would have said so in the statute¹⁶⁹。”

由上述摘錄之判決書文字或可就受託人之責任判斷中，法律解釋與公平價值衡量之取舍窺知端倪。該案法院認為，一個與污染行為無涉之受託人單純因其所有權之登記而負整治責任，顯屬不公平。然而，另一方面，法院又認為美國國會就受託人責任未附加排除規定，係有意之擴大責任範圍與求償對象，使受託人負責，否則

¹⁶⁸ 816 F. Supp. 564 (D. Ariz. 1993).

¹⁶⁹ *Id.* at 568.

應仿「債務擔保人」設置免責之抗辯¹⁷⁰條款。此外，從各項立法文件判斷發現，美國國會未提及受託人之免責條款，亦可能為立法疏漏，因為包括提出CERCLA嚴格責任草案Senate Bill 1482¹⁷¹號立法文件以及由美國環境及公共事務委員會提出相關問題之報告中，皆未論及受託人於CERCLA法案中之法律地位及責任。

關於此點，部分學者認為美國國會之所以通過「擔保利益免責條款」而未提出受託人免責條款，是因為美國融資業較發達，其遊說行動在國會中發揮較大影響力之故。美國大部分不動產之交易均涉及融資行為，因此當買方因為環境責任而破產時，法規賦予融資業者較大之權利透過授信約定書條款及拍賣（強制執行程序）權利來控制不動產，也因此往往是當污染結果已然發生並且受政府整治時，由融資業者取得所有權。但是，不同於融資業者之控制不動產，受託人通常不參與不動產之買賣或抵押拍賣過程。此外，信託業者之法律定位為信託管理機關，因此受託人鮮少自許為信託財產之所有人，因為一般信託契約中，委託人或受益人才是信託財產收益之實質收取人。

然而為符合土污法立法意旨，行政裁量之簡便行使與文義解釋之結果，就受託人之土地關係人責任主體之判斷應以其是否具實質管領力、形式所有權登記或契約關係足以，簡言之，解釋上只要具公示力之客觀證明，足認受託人符合上開「污染土地關係人」之定義，即應致其負土地關係人責任。

二、歸責要件分析

受託人之污染整治責任之判斷，倘依第一階段就土地關係人之

¹⁷⁰ *Id.*

¹⁷¹ S. REP. NO. 848, 96th Cong., 2d Sess (1980).

責任主體確認後，應進行第二階段分析，即判斷土地關係人是否違反注意義務，是否有重大過失而應負整治責任。針對歸責要件，土污法對於污染土地關係人之責任認定，係區分為以下兩部分。就防止污染義務之違反而言，污染土地關係人如違反其「善良管理人之注意義務」，致土壤或地下水受到污染，依上開規定，即須負責。但僅限於出於重大過失時，始與污染行為人負連帶責任。又致土地公告為整治場址時，污染土地關係人僅於具備重大過失時，始須負責。

依據上述規定之反面解釋可知，污染土地關係人若因過失（含具體過失或抽象過失）或事變、不可抗力事由所造成之整治責任，不需負責。依此觀之，土污法對於污染土地關係人係課以重大過失責任，亦即以有故意或重大過失時，始負責任。所謂重大過失，一般係指雖非故意，但顯然欠缺一般人應有之注意，亦即稍加注意即可避免發生結果而竟怠於注意，致結果發生¹⁷²。雖然此規定賦予污染關係人低度責任，然重大過失之認定可能產生行政機關舉證上之困難。土污法或環保署相關函釋，並未提及認定重大過失之標準。

此外，針對各別污染關係人之注意義務之範圍，該法亦未明確規範之。學者¹⁷³認為我國土污法對於責任條件導入民事責任條件之規定，紊亂整個行政制裁之責任條件體系，因為所謂善良管理人之注意義務，乃指污染土地關係人應負之歸責要件，係負抽象輕過失之責任，亦即其應負有與其職業上、經濟上及社會上地位相同之注意義務，其須具備高度專業能力之注意義務，而非與處理自己事務同一的注意義務。污染土地關係人未必具有專業能力去防範污染

¹⁷² 陳美伶、李太正、陳連順合著，同註18，頁179。

¹⁷³ 李介民，同註165，頁78。

之造成，但是法律要求污染土地關係人之注意義務，與污染行為人之注意義務僅略較輕微而已¹⁷⁴。

尤其受託人與一般土地所有人、管理人之用益權限不盡相同，通說善良管理人之注意義務以一般人之知識、技術與能力為基準，受託人受限於其信託契約之職掌任務可能僅限於財務決策，而將公司實際經營權交予專業之經理人，其注意義務與一般所有人應加以區別，此外受託人屬原所有人之代理責任者，已如上述，亦應與一般人負擔之注意義務出於不同基準。

再者，從信託機制之立法目的及信託法之成立背景觀之，受託人之歸責應以其故意或過失為前提方屬允當。此觀點與本文前段所述，部分美國法院之見解一致。因為，信託法要求受託人基於個人之故意或過失所致信託資產之損失，負擔個人責任，無過失責任制度並非信託法制度架構下之必然結果。此外，受託人之無過失責任必定影響信託管理機制之成立，而龐大的清理應變費用，亦將使受託人怯於承受義務之風險，與私法上信託制度之設計相違背。例如美國法院於 *In re Microfab*¹⁷⁵ 一案判決中揭示，受託人之財務管理上義務，應不包括或不完全包括其清理污染之義務，因為受託人「並無財務能力來滿足」該義務（...“he does not have the financial resources to satisfy.”）¹⁷⁶。

此外，關於公法上代履行義務或賠償責任之判斷，受行政裁量權之限制，行政機關於何範圍內得衡酌具體個案中當事人之財力而作成行政處分，如何審定，是否為得裁量之要素等，牽涉行政求償之效率、責任主體間之公平與法律保留原則，不應就財力此單一因

¹⁷⁴ 李介民，同註165，頁79。

¹⁷⁵ 105 B.R. 161 (Bankr. D. Mass. 1989).

¹⁷⁶ *Id.* at 169.

素認定減免，更何況財力與注意義務無關，注意義務之界定應依當事人之知識、能力與技術論。因此論者多謂，*In re Microfab*一案法院之謬誤在於法院出於同情受託人之處境而非依據CERCLA或破產法之法理論斷。因此美國各界認為關於受託人責任問題，應回歸基本法理，歸責架構與立法目的加以分析。

基於前段美國法規範及判決論理基礎出發，土污法責任主體類型有二，其歸責要件與歸責原理，亦區分為二。一是污染行為人，其因實際進行、容許、運送污染物等非法行為而歸責，歸責要件包括客觀構成要件與故意過失、不法性等判斷因素。主管機關對於污染行為人之認定，主要依據其客觀上犯意與主觀上之犯行成立。其次，污染關係人之歸責基礎，在於責任主體與土地之一定法律關係如租賃契約或所有權登記，或事實關聯如占有輔助人等對土地之實質管領力。其立法目的，在界定土地關係人管理上之注意義務，因其得以防免污染且具合法排除他人干涉之權限。此歸責原理與美國法CERCLA之代理責任法理一致，作為受託人注意義務之判斷基礎，應屬妥適。

依據美國法院見解，CERCLA責任規範分為原始責任與代理責任，前者為污染歸責性高之首要責任，後者為歸責性低之次級責任。土地關係人之責任為代理責任（*vicarious liability*¹⁷⁷），應適用CERCLA次級責任（*second-tier liability*）之歸責¹⁷⁸法理判斷。法院針對同一污染行為之歸責，分為首要責任（*first tier liability*）與次級責任，前者為實際造成污染者，後者為與前者具特定法律關係而

¹⁷⁷ See *United States v. Aceto Agricultural Chemical Corp.*, 872 F.2d 1373, 該案法院運用代理責任法理於農藥製造商與加工廠之責任關係之認定上。

¹⁷⁸ JEFFEREY G. MILLER & CRAIG N. JOHNSTON, *THE LAW OF HAZARDOUS WASTE DISPOSAL AND REMEDIATION*, West Publishing Co., at 595 (1996).

成立之責任，兩者適用不同歸責法理，代理責任屬second-tier liability。於美國法院判決中，將母公司以及債權人之責任歸類為second-tier liability，即代理責任類型。以我國法解釋之，因土污法污染者付費原則為判斷，土地公告為整治場址或土壤或地下水受到污染，其首要責任之責任主體為實際進行污染行為者，或因營利行為而造成污染者，其故意過失為判斷犯意或不法性之主觀要素，與客觀上棄置污染物之行為，同等重要，因為損害賠償之建立標準以故意過失為原則，故意過失違反注意義務者方具歸責性與不法性。

然次級責任即代理責任者例如（美國法院認定之）抵押權人，其責任來自於其與土地所有人（首要責任者）之（借貸債務與抵押權設定）法律關係，產生土地之後手繼受前手所有人之法律責任，而就其本身以外之他人行為負責，其歸責基礎在於，該法律關係與地位賦予之義務，例如土地管理義務。因此代理責任主體不問其主觀意思為何，是否具故意過失等，以首要責任者有責為前提負責。申言之，次級責任之所以為次級責任之原因為，其可歸責性或不法性（the degree of culpability）層級較低，因此不考慮不法性或歸責性問題。

從此觀點出發，可認為土污法條文中重大過失要素，非法條賦予主管機關判斷之主觀要素，因為依據代理責任法理，有責性之判斷並非歸責要件，土污法中土地關係人之注意義務與重大過失等用語，為責任成立要件中之客觀要件要素。若屬客觀構成要件之要素，則污染結果之產生可作為注意義務違反之結果，不問主觀意思為何，只要有污染結果，推定存在注意義務違反之事實。亦即，法條上注意義務違反之用語，非實際應判斷之要素，僅為客觀上違反污染防免義務之原因推定之便。若依此見解，土地關係人因污染行為人之污染結果，推定其注意義務違反與重大過失之成立。主管機關於客觀構成要件之判斷中，考量污染結果、污染關係人與土地之

關係以及其是否重大過失致污染結果發生等要素，以決定土地關係人責任之成立。污染結果之產生即可推定代理責任主體違反於自身土地上監督調查污染行為人活動之義務，具重大過失。如此依代理責任法理，行政機關不需判斷受託人之不法性或有責性、故意過失等主觀要素認定。採取次級責任法理判斷不惟與土污法立法原則相符，亦可避免行政機關對當事人主觀意思判斷上，過度裁量權之行使。

因為若以當事人有責性判斷作為污染關係人之歸責要件，依據土污法，行政機關應決定污染關係人之善良管理人注意義務為何，此外尚須透過相當證據，證明當事人主觀之心理狀態。否則應列舉注意義務之外觀上表示行為之類型，或輔助之客觀證明文件為何。因為行政機關將個案事實，涵攝於法規範之際，對於主觀或意思之認定，僅能以當事人外在之表示行為或輔助之證明文件為之，亦即當事人注意義務之行使證據判斷之，因此當事人有責性由行政機關形成心證時，若欠缺裁量依據與客觀標準，恐引發濫權或過度裁量之疑慮。

以信託契約內部之關係論，委託人或投資人方為受託財產之受益人，其財產權之行使，應受合理之社會義務限制。雖然受託人享有報酬給付請求權，受託人持有土地之目的係為受益人之利益而非一己之利益。此外受託人得約定免除承擔不動產上之法律責任，就因土地之收益而衍生之財產上利益或法律上之權利，亦無收益分配權。誠然公司負責人雖非受益人，依土污法規定，與公司負連帶責任，其歸責法理在於公司負責人於公司經營上有權責，享有直接之財產上及法律上之利益，以及其執行職務違反土污法之直接關聯。與公司負責人相較下，受託人之歸責性低，因為受託人管理之報酬與受託財產之收益並無比例上之關係，其地位亦與公司負責人相去甚遠。雖然污染土地關係人並非基於污染者付費原則而受歸責，相

反地其歸責目的在於法律要求土地所有人受讓土地前，應盡垂詢調查義務，因此應承擔購買污染土地之風險，或將潛在責任之成本，反映於交易價格上。基於此點，受託人無法於受委任前事先調查污染情況，亦無法將土污責任之風險反映於交易價格，因而產生消極性之財產增加利益，或增加其報酬甚至享有反映土污責任風險之報酬請求權。

此外，一般而言，受託人對信託財產之管理處分權既屬其權限亦為其義務，因此受託人一方面應享有行使信託財產運用決定權之權限，一方面亦負有不得違背職務之義務¹⁷⁹。然而，依私法自治原則，信託當事人間之委託關係，由當事人自由約定，只要在不違反公序良俗與強制規定下，信託當事人得自由決定管理處分之內容，此約定內容可能明示於信託條款或於默示之法律行為中，只有部分權限受到法律規範，包括(一)發行有價證券（信託法第三十七條）；(二)或投資債券票券（信託業法第三十二條第一項）等，至於營運決策或牽涉廢棄物棄置決策部分之規定則付之闕如。

因為持有信託財產，受託人承受信託財產上之法律責任，並為受益人之利益管理信託財產¹⁸⁰。在特定之條件下，受託人甚至必須就信託債務負個人責任，亦即不限於就信託資產之價值範圍內負責。因此倘若受託人依信託本旨經營掩埋場造成土壤污染，受託人成為污染行為人而應負整治責任，究竟是否應負個人責任，又其因

¹⁷⁹ 王志誠，同註20，頁160。

¹⁸⁰ The Restatement (Second) of the Trusts provides:

Where a liability to third person is imposed upon a person, not as a result of a contract made by him or tort committed by him but because he is the holder of the title to property, a trustee as holder of the title to the trust property is subject to personal liability, but to only to the extent to which the trust estate is sufficient to indemnify him. Restatement (Second) of the Trusts, s 265.

信託義務而違反行政義務之情形如何避免，又法律政策上應如何避免行政法規與私法上法律效果衝突之情形？

依我國信託法第二十二條規定：「受託人應依信託法本旨，以善良管理人之注意，處理信託事務。」學者謂我國信託法第二十二條之規定，並非強行規定，應得由當事人以信託行為加重或減輕其責任¹⁸¹。雖於營業信託情形下，依信託業法第二十二條第一項明文規定：「信託業處理信託事務，應以善良管理之注意為之，並負忠實義務。」故信託業必須以善良管理人之注意，為委託人或受益人之利益，管理或處分信託財產。土污法對於污染土地關係人亦課以善良管理人之注意義務。兩者皆賦予受託人善良管理人之注意義務，一為防免污染發生之注意義務，一為信託管理之注意義務，兩者相互衝突時應如何解決？

姑且不論重大過失如何判斷，為避免可能之土污責任，受託人之注意義務除信託法、信託契約規範之受託人注意義務與忠實義務外，尚需承擔防免土壤污染之注意義務。以私益信託論，信託關係為契約關係，由委託人與受託人簽約，受託人除依信託法規定，營業信託或商業信託因信託業法、金融資產證券化條例、不動產證券化條例或相關子法所規定之外，原則上，得由信託行為之當事人自由決定信託財產之管理方法與注意義務。依據不動產證券化條例第三十三條規定可知，不動產資產信託契約內容，包括信託目的、信託財產種類與管理及處分方法、受託機構支出費用之償還及損害賠償之事項……等等。雖於營業信託情形下，依信託業法第二十二條第一項明文規定：「信託業處理信託事務，應以善良管理之注意為之，並負忠實義務。」故信託業必須以善良管理人之注意，為委託人或受益人之利益，管理或處分信託財產。亦即，原則上就信託財

¹⁸¹ 王志誠，同註20，頁169。

產之管理方法而言，依私法自治原則，得由信託行為當事人，即委託人及受託人自由決定，唯依我國信託法第十五條規定：「信託財產之管理方法因情事變更致不符合受益人之利益時，委託人、受益人或受託人得聲請法院變更之。」

信託關係之規範，屬私法自治範圍，雙方當事人於法令限制範圍內，得自行決定信託內容與義務。至於防免土壤污染之注意義務，則依據土污法與相關行政法原理原則規定。受託人義務與土污法義務發生衝突之案例情形不一，然一般而言，依私法自治原則，受託人信託義務仍有調整空間，因此土污法應依立法精神制定規範，如此難免將過度犧牲加諸受託人上。然為免可能之法規適用之衝突發生，侵害受託人個人財產，引發受託機構之反彈及交易安全之疑慮，仍應具體規範受託人土污責任之界限，避免過度犧牲以保護受託人信賴利益與財產權之行使。

伍、本文建議：援引美國立法方式，增列受託人免責條款

綜上論述過程可知，受託人之污染整治責任之成立與否，應依兩階段分析之。受託人之污染整治責任之成立與否，倘依第一階段就土地關係人之責任主體確認後，應進行第二階段歸責要件之分析，即判斷土地關係人是否違反注意義務，是否有重大過失而應負整治責任。綜合上述推論，本文認為第二階段為責任成立之判斷，法條所稱善良管理人之注意義務與重大過失之要件，為責任構成要件中之客觀成立要素，依污染結果之發生，得推定受託人違反注意義務。如此，不需就土地關係人之不法性或有責性判斷故意過失等主觀要素認定，以免過度擴大行政機關之裁量權。

然土地關係人之注意義務與故意過失，為責任成立要件中之客觀要件要素，雖符土污法法理，卻可能無端使受託人為污染行為負責，並損及受託人權益。因受託人為污染行為人之後手，為法律制度設計使然，非出於自願之交易行為。因此推定受託人違反注意義務，就信託制度與受託人權益保護上，似乎亦有欠公平。基於土污法責任規範之立法目的及受託人所受限之職掌任務觀點而言，由受託人負擔部分之整治責任不符公平原則，且違反私法自治原則，已如上段所述。

我國憲法並未規定具體之財產權之社會義務，然而依照憲法第二十三條之規定，人民之基本權利，為公共利益之目的，在必要之範圍內，可以以法律限制之。土污法之規定為限制人民財產權之規定，只是該限制須在必要之範圍內，申言之，土污法對於人民財產權之限制，必須符合比例原則¹⁸²。此外，法治國家之法律，應具備授權明確性及立法明確性，方能提供人民對於法律效果之預見可能性、衡量可能性及審查可能性。關於污染關係人之範圍與定義可依法律或行政解釋釐清，以免責條款明訂歸責對象之限制，以符合明確性原則。否則依現行土污法相關條文之解釋，受託人是否該當污染行為人或污染關係人，並不清楚明確，可能使主管機關行使求償之處分裁量時，有形成主觀認定之缺陷，或逾越裁罰權限之可能，進而侵犯憲法所保障之人民財產權。同時就受託人是否負污染關係人責任之立法，應實現立法目的之外，亦當依據比例原則¹⁸³

¹⁸² 林昱梅，土地所有人之土壤污染整治責任及其界線——德國聯邦憲法法院判決（1BvR 242/9; 315/99）評釋，載：黃宗樂教授六秩祝賀論文集公法學篇（二），頁272，2002年5月。

¹⁸³ 所謂比例原則，係指國家所採行之行政行為對人民所造成之法益限制，不得與其所欲保護之法益不成比例。我國憲法第23條揭櫫此原則應適用於對人民自由權利之限制之國家行為。又行政程序法第7條明文規定：「行政行為應依

考慮受託人之權義內涵與污染者付費原則之實現上確實能有效達成其目的，以及就其能達成目的之諸項手段中，可採行對人民侵害最小之行為。

此外，土污法明定污染關係人負重大過失責任，係針對一般行為人，而未就受託人注意義務例外判斷，依法律保留原則，行政機關亦無權恣意免除受託人責任。然而，土污法為行政法規，為國家行政行為之依據，相較於信託關係（除信託業法具行政法性質外）以私法自治為原則，行政機關針對土地關係人之範圍與求償之行政行為，應受行政法原則之拘束，尤其責任主體之認定或注意義務之免除，影響人民財產權益重大，為重要事項，應受法律保留原則拘束¹⁸⁴，若由行政機關以函釋或命令定之，稍顯不妥。為確保行政機關於執行職務時均能受法律之管制規範，公行政機關受法律保留原則之拘束。援此，污染關係人之認定、注意義務之範圍與其求償之處分，甚至於受託人之阻卻責任條款等，宜立法定之。

此問題在過去幾年美國立法及判決成例均已作成結論，因此本

下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」

¹⁸⁴ 所謂「法律保留原則」，簡而言之，係指重要之事項，應由法律定之，不得容由行政機關以命令定之（參照中央法規標準法第6條規定）。我國憲法第23條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序，以增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」故人民自由權利之限制，需符合特定要件，且需以法律為之。又中央法規標準法第5條規定：「左列事項應以法律定之：一、憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。二、關於人民之權利、義務者。三、關於國家各機關之組織者。四、其他重要事項之應以法律定之者。」大法官釋字第313號解釋文更進一步針對具體事項之法律保留原則加以闡述，謂「對人民違反行政上義務加以處罰，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件應由法律定之，倘若法律授權以命令加以補充規定時，授權之內容及範圍應具體明確。」

文建議，應援引美國立法修正案之受託人免責條款，即忠實義務責任抗辯事由。如前所述，我國土污法規定繼受部分美國CERCLA條文，而CERCLA頒布施行後歷經多次修法，以解決其法律適用問題。我國參考美國經驗，或可適度修正相關規定，以防堵潛在問題或填補法律漏洞。此外，國內學者引用德國相關法律體系與規定，將土地污染整治之責任人分為行為責任人與狀態責任人¹⁸⁵，並將整治責任類型區分為行為責任與狀態責任¹⁸⁶，對於土污責任之要件與成立分析，頗具參考價值。依據干涉行政之責任體系，學者主張，所有權人、對物有事實上管領力之人及其他權利人均為狀態責任人，並非因行為或危害之發生有因果關係而承擔責任，而是因為對發生危害之物具有事實上管領力負責，所以被稱為狀態責任。狀態責任因係責任人對物之事實管領能力而生，基於所有權之利用價值，而使彼等負擔狀態責任。論者謂殘留廢棄物或拋棄物，該拋棄物因已無所有人或事實上管領人，且現任土地所有人對隱藏於地表之下之污染因年代久遠一無所悉，更無管領或排除可能，其若係善意購入者實屬犧牲者，欲使其負擔防止危害之責任未免過苛，應考慮犧牲之界限，不宜由現任土地所有人負擔全部責任，宜由代表公眾的公基金負擔清除費用，狀態責任人僅就享有物之所有權利負擔責任¹⁸⁷。就受託人之土地關係人之狀態責任而言，就其所有物之利用與管領力而言，似乎不應使其負擔防止危害之責任，應考慮犧牲之界限，以確保個人財產權利之保障。

綜合上述論述理由，本文建議援引美國修正案之立法方式之一，為提供受託人「不法性之抗辯」條款。亦即於增修條文中具體

¹⁸⁵ 林昱梅，同註182，頁244-246。

¹⁸⁶ 黃啓禎，同註21，頁292。

¹⁸⁷ 黃啓禎，同註21，頁304。

規範受託人、抵押權人與債權人之免責條款，採CERCLA免責要件列舉之方式，免除受託人潛在之污染整治責任。此等免責之抗辯，並非責任主體範圍之限縮，亦非歸責要件判斷，而係例外之免責抗辯條款。因此，若受託人未符合列舉之免責要件，仍應負污染關係人責任。如此應能達成受託人犧牲界限與土污法求償目標之平衡。

立法方式之二為以代理責任法理為基礎，不問受託人其主觀意思為何，是否具故意過失等，因為土地關係人之故意過失屬歸責要件之中客觀構成要件要素，污染結果之產生即可推定代理責任主體出於重大過失違反行政義務，即違反於自身土地監督調查污染行為人活動之義務。因此其責任依據原始責任之成立而受推定。法條得明訂受託人若無法進行土地之管理、營運或事前之污染調查，或於受讓或占有土地之前，已盡垂詢義務；而且基於信託忠實義務受讓或管理污染土地者，得舉證推翻其重大過失之推定，如此受託人不符土地關係人客觀構成要件，應無法成立責任歸屬。

此外，受託人若依土污法負整治責任時，依現行法亦得與自身財產隔離，僅就受託財產負有限責任。因為受託人兼有信託財產管理者及其自然人之雙重地位，依信託本旨取得所有人登記名義，行政機關求償之強制執行程序可能就受託人財產加以執行，然此將使有專業能力之人不願意擔任受託人職務，或消極地處理信託事務。關於此點，受託人可依我國信託法第三十九條第一項¹⁸⁸使受託人得直接向信託財產就其信託財產支出之整治費用。倘若整治費用及於受託人本身財產，亦即信託財產非清償相關費用之情形，則依信託法第四十條第一項前段之規定，受託人得向受益人請求補償或清償債務，或提供相當擔保。此外，我國信託法針對信託條款所約定

¹⁸⁸ 信託法第39條第1項規定，受託人就信託財產或處理信託事務所支出之稅捐、費用或負擔之債務，得以信託財產充之。

之報酬，亦有情事變更原則之適用。依我國信託法第三十八條之規定：「受託人係信託業或信託行為訂有給付報酬者，得請求報酬。約定之報酬，依當時之情形或因情事變更顯失公平者，法院得因委託人、受託人、受益人或同一信託之其他受託人之請求增減其數額。」適用此規定於保障受託人權益之目的上，應能發揮若干作用。

陸、結 論

本文從土污法法理、受託人權益與美國經驗綜合判斷，認為受託人之責任應分別以二階段認定之，並提出免責條款界定其財產權犧牲之界限。第一階段為責任主體之認定，透過受託人與污染土地之物權關係分析其法律地位，並佐以物權上之公示證明。亦即受託人是否符合土地關係人定義，應從受託人具有之土地登記名義與載明信託任務之契約證明，判斷其形式上是否為污染場址之所有人、使用人或管理人。第二階段為歸責判斷，本文認為受託人責任為次級責任，成立之前提在於原始責任之成立。因此善良管理人之注意義務與重大過失之要件，為責任構成要件中之客觀成立要素，於主要責任之成立結果，推定受託人違反注意義務，而受歸責。

此外，本文認為，立法政策上，應考量受託人之約定管理義務範圍、法定權益與公平原則，對無法實質管理或預先知悉污染者，其與污染結果、污染土地收益與污染行為人之關聯甚低，依代理責任法理，應免除其責任。因此本文建議，我國得援引美國免責條款之規定，具體列舉免責抗辯之成立要件，使忠實受託人得免受龐大整治責任之負擔。

土污法相關函釋¹⁸⁹揭示，污染土地債權人成立土地關係人之責任，應以其對污染土地有實質使用或控制權為前提。由此顯示，行政機關欲緩和土污法積極求償與擴大責任主體之立法目的，並避免交易市場受環境規範之過度干擾，其立意良善。然基於法律保留原則與土污法法理考量，土污法仍應規範具體之免責條款。如此受託人之法律信賴基礎受保護，對行政法規之效果具期待可能性，得預先彈性調整信託約定義務，以避免公私法義務衝突之可能衝擊，與潛在之土地關係人整治責任。

¹⁸⁹ 環保署2007年1月2日發布環署土字第0950100254號函釋謂，環保署主張當事人是否符合上開「污染土地關係人」之定義，應視其有無實質管理或使用系爭土地而定。函釋文指陳申請解釋之土地關係人系爭土地，係2004年由土地所有人向○○銀行與○○銀行申請聯貸之擔保品，於2004年3月19日經環保署公告為地下水污染整治場址。該等銀行係土地債權人，針對此銀行是否該當土地關係人而應負整治責任，環保署作成上述解釋。

參考文獻

一、中文

1. 王志誠，信託之基礎性變更，載：信託之基本法理，頁27，2005。
2. 立法院公報，83卷2期。
3. 立法院第4屆第2會期第15次會議議案關係文書之審查報告，頁163。
4. 立法院議案關係文書（88年12月29日印發），院總第285號政府提案第6640號之1，頁163。
5. 李介民，干涉行政上整治責任之繼受及界線——以「土壤及地下水污染整治法」為範圍——兼評高雄高等行政法院93年度訴字第941號判決，中央警察大學警學叢刊，38卷3期，頁57-96，2007。
6. 林昱梅，土地所有人之土壤污染整治責任及其界線——德國聯邦憲法法院判決（1BvR 242/91; 315/99）評釋，載：黃宗樂教授六秩祝賀論文集公法學篇，頁231-274，2002。
7. 陳美伶、李太正、陳連順合著，民法入門，2版，2007。
8. 黃啓禎，干涉行政上責任人之探討，載：翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集：當代公法新論（中），頁289-232、301、302，2002。
9. 溫豐文，土地法，修訂版，2007。
10. 葉俊榮，土壤及地下水污染整治法之衝擊、影響及因應，載：廖義男教授六秩誕辰祝壽論文集：新世紀經濟法制之建構與挑戰，頁571，2002。
11. 臧大年、謝哲勝、連錫安、張靜怡合著，不動產證券化，1999。
12. 蔡宗珍，論秩序行政下之狀態責任，第三屆行政法實務與理論學術研討會，頁18，2003。
13. 賴源河、王志誠合著，現代信託法論，3版，2003。
14. 謝哲勝，受託人權利義務及責任，月旦法學雜誌，65期，頁114-136，2000。

二、英 文

1. Buzbee, William W., *Remembering Repose: Voluntary Contamination Cleanup Approvals, Incentives, and the Costs of Interminable Liability*, 80 Minn. L. Rev. 35, (1995).
2. Danahy, Karen S., *CERCLA Retroactive Liability in the Aftermath of Eastern Enterprise v. Apfel*, 48 BUFFALO L. REV. 509, (2000).
3. E.P.A., SYNOPSIS: SUPERFUND ADMINISTRATIVE REFORMS, ANNUAL REPORT FISCAL YEAR 1996 (1996).
4. EPA 20-Year Report, United States Environmental Protection Agency, EPA 540-R-00-007, Superfund: 20 Years of Protecting Human Health And The Environment (2000).
5. Espinosa, Gabriel A., *Building On Brownfields: A Catalyst For Neighborhood Revitalization*, 11 VILL. ENVTL. L.J. 1 (2000).
6. Heilprin, John, *Report : Superfund Shortfall Keeps Dumps Toxic*, Contra Costa Times, p. 9, 2004.
7. Holmes, William J., *The Evolution of the Trust: A Creative Solution to Trustee Liability Under CERCLA*, 6 VILL ENVTL L.J. at 37.
8. Horton, Brent J., *CERCLA's Contribution Provision: Must A Prp First Face An Administrative Order Cost Recovery Action? A Proposal For Amendment*, 53 SYRACUSE L. REV. 209 (2003).
9. Hyson, John M., *"Fairness" and Joint and Several Liability in Government Cost Recovery Actions Under CERCLA*, 21 HARVARD ENVTL. L. REV. 137, 143 (1997).
10. Schiffer, Lois J., *Office of Assistant Attorney General, U.S. Department of Justice, Superfund 1996: A Report To The Attorney General* 15 (1997).
11. Kodish, Jeffrey A., *Restoring Inactive and Abandoned Mine Sites: A Guide to Managing Environmental Liabilities*, 16 J. ENVTL. L. & LITIG. 381, 398 (2001).
12. McMorrow, Amy Pilat, *CERCLA Liability Redefined: Aa Analysis Of The Small Business Liability Relief And Brownfields Revitalization Act And Its Im-*

- pact On State Voluntary Cleanup Programs*, 20 GA. ST. U. L. REV. 1087 (2004).
13. MILLER, JEFFREY G. & JOHNSTON, CRAIG N., *THE LAW OF HAZARDOUS WASTE DISPOSAL AND REMEDIATION*, West Publishing Co., at 595 (1996).
14. 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).
15. Murphy, Kevin C. & Yen, Elizabeth C., *Court limits the Potential of Trustee Liability for the Cost of Site Environmental Cleanup*, 111 BANKING L.J. 89, 90 (1994).
16. Nowicki, Christopher J., *A Step Back From Chevron? An Analysis of Kelley v. EPA*, 9 ADMIN. L.J. AM. U. 221, 226 n.25 (1995).
17. Office of Assistant Attorney General Lois J. Schiffer, U.S. Department of Justice, *Superfund 1996: A Report to the Attorney General* 15 (1997)
18. Probst, Katherine N., et al., *Footing the Bill for Superfund Cleanups: Who Pays and How ?*, Brookings Inst. & Resources for the Future, p. 24 (1995).
19. Probst, Katherine N., et al., *Superfund's Future: What Will it Cost?*, Resources for the Future (2001).
20. Reisch, Scott, *The Brownfields Amendments: New Opportunities, New Challenges*, Part, 31 COLO. LAW. 99, 100 (2002).
21. Rubenstein, Sarah W., *CERCLA's Contribution to the Federal Brownfields Problem: A Proposal for Federal Reform*, 4 U CHI L SCH ROUNDTABLE 149 (1997).
22. Saillan, Charles, de *CERCLA Liability for Pre-Enactment Disposal Activities: Nothing Has Changed*, 11 No.9 NAAG National Environmental Enforcement J. (Oct.1996).
23. Sandvos, Jay, *Comment, CERCLA Arranger Liability in the Eighth Circuit: United States v. TIC Industries*, 24 B.C. ENVTL. AFF. L. REV. 863, 864 (1997).
24. Schneider, Keith, *EPA Announces New Steps to Prod Cleanup of Wastes*, N.Y. Times, Oct. 3, 1991, A1.

25. Simon, Roth, *Deals That Smell Bad*, Forbes, May 15, 1989, at 49.
26. SULLIVAN, THOMAS, F. P. ENVIRONMENTAL LAW HANDBOOK (1999).
27. Superfund Reassessment And Reauthorization : Hearings Before The Subcomm. On Superfund, Waste Control And Risk Assessment Of The Senate Comm. On Environment And Public Works, 104th Congress Sessions 7, p. 312, 428.
28. Superfund Reauthorization Issues in the 106th Congress, Cog. Res. Serv. 5-6 (1999).

The Potential Liabilities of the Trustee as the Interested Party to Remediate the Polluted Land

Shenting Tsai^{*}

Abstract

According to the Soil and Groundwater Pollution Remediation Act (the “Act”), the interested party of the polluted land who is grossly negligent shall be jointly and severally liable with the polluter for the costs/expenses to remediate the polluted land and the damages to others due to soil contamination or groundwater pollution. The interested party of the polluted land (“Interested Party”) means a person who is not a polluter of the land but is a user (lessee), an administrator, or the owner of the land when the land is declared as a statutory remediation site. The trustee of a real estate asset trust (“REAT”) will be registered as the landowner on records and regarded as administrator and the user of the land for management of the trust assets in accordance with the trust agreement. The trustee, who is the title-holder of the ownership, may be jointly and severally liable with the polluter because it assumes ownership of the land and is qualified as an Interested Party. However, the ownership through entrustment is a special type of ownership that is

^{*} Assistant Professor, The Department of Real Estate and Built Environment, National Taipei University; SJD, Law School, The University of Wisconsin, Madison.
Received: December 27, 2007; accepted: June 25, 2008

subject to the limitations set forth in the trust agreement, and is quite different from the general land ownership. It is somewhat questionable if the trustee shall be liable due to the “polluter pays” principle. In addition, the potential liabilities of the trustee will impact the creditor’s rights, the investment incentive, and the real estate market. This issue, therefore, must be treated seriously by the competent authorities. This Article will research on the issue in 4four parts: the 1st part will briefly introduce the regulatory scheme of the Act and the statutory liabilities of the Interest Parties. Part 2 will introduce and analyze the US regulatory scheme with summaries of certain milestone precedents. Part 3 will present legal analysis on the issues regarding determination of responsible party and scope of liabilities in connection with trustee liabilities. Part 4 will propose amendments to the Act based on the reasonings presented in this Article.

Keywords: Soil and Groundwater Pollution Remediation Act, Interested Party of the Polluted Land, Trustee, Pollution Remediation Liabilities

