

不法利得追繳、吹哨者制度與按次處罰

一簡介民國 104 年水污染防治法修正重點



▶ 顏秀慧
董事長特別助理

水污染防治法（以下簡稱水污法）自民國 63 年公布施行迄今已逾 40 年，其間雖經民國 72 年、80 年、89 年、91 年、96 年等數次修正，然因近年來陸續發生重大環境污染事件，為加強制裁惡意違規之污染行為人，故立法部門及行政部門¹均著手研擬修正、增訂各相關條款，以期有效遏止環境違法行為。

水污法業於本（104）年 2 月 4 日修正公布，主要修正重點除了提高罰鍰與加重刑責之外，較為特別的是加入不法利得追繳、鼓勵內部員工檢舉不法之吹哨者制度等規範，以及將行之多年的「按日連續處罰」全部改為「按次處罰」，均為我國環境法規中所首見。

茲臚列本次修正之相關條文，並參考其修正立法說明分析如右：

一、不法利得追繳

本次新增之不法利得追繳規定，列於水污法第 39 條與第 66 條之 2，係分別適用於涉及刑責之犯罪行為與單純違反行政法義務之行為兩種情況，修正條文如下：

水污法第 39 條

法人之負責人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務犯第三十四條至第三十七條之罪者，除依各該條規定處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以各該條十倍以下之罰金。

犯本法之罪者，因犯罪所得財物或財產上利益，除應發還被害人或支付第七十一條主管機關代為清理、改善及衍生之必要費用外，不問屬於犯罪行為人與否，沒收之；如全部或一部不能沒收時，應追徵其價額或以其財產抵償之。但善意第三人以相當對價取得者，不在此限。

為保全前項財物或財產上利益之沒收，其價額之追徵或財產之抵償，必要時，得酌量扣押其財產。

¹ 水污法部分條文修正草案共計 22 案進行委員會審查，分別為行政院函請審議 1 案及立法委員提案 21 案，詳見立法院公報，第 104 卷，第 11 期，第 304 頁以下。

水污法第66條之2

違反本法義務行為而有所得利益者，除應依本法規定裁處一定金額之罰鍰外，並得於所得利益之範圍內，予以追繳。

為他人利益而實施行為，致使他人違反本法上義務應受處罰者，該行為人因其行為受有財產上利益而未受處罰時，得於其所受財產上利益價值範圍內，予以追繳。

行為人違反本法上義務應受處罰，他人因該行為受有財產上利益而未受處罰時，得於其所受財產上利益價值範圍內，予以追繳。

前三項追繳，由為裁處之主管機關以行政處分為之；所稱利益得包括積極利益及應支出而未支出或減少支出之消極利益，其核算及推估辦法，由中央主管機關定之。

水污法第 39 條因屬刑罰規定，是以應參照刑法中之相關規定一併解讀，如刑法第 38 條²之沒收規定以及第 58 條³之加重罰金審酌規定。刑法第 38 條第 3 項規定，對於犯罪所生或所得之物，原則上以屬於犯罪行為人者為限，得予以沒收；而水污法第 39 條第 2 項中規定，「因犯罪所得財物或財產上利益，…，不問屬於犯罪行為人與否，沒收之」，故應將本條解為刑法第 38 條第 3 項但書所稱之「特別規定」，以特別法優於普通法原則而優先適用；至於水污法第 39 條第 1 項之罰金加重額度，則應審酌刑法第 58 條之規定自不待言⁴。

水污法第 66 條之 2，依修正立法說明係參考

行政罰法第 20 條⁵而定，而實務上亦已有司法判決⁶肯認公法上不法利得追繳之適法性。

二、吹哨者制度

所謂吹哨者 (whistle-blower)，是指團體內部挺身而出揭露不法行為的人，本次新增之吹哨者制度，列於水污法第 39 條之 1。依修正說明所述，係「有鑑於廢（污）水排放污染需要多人合意共謀，爰參考食品安全衛生管理法第五十條、國外對於吹哨者（whistle blower）及污點證人保護之立法例，增訂本條以鼓勵內部員工檢舉不法。」增訂條文如下：

水污法第39條之1

事業或污水下水道系統不得因廢（污）水處理專責人員或其他受僱人，向主管機關或司法機關揭露違反本法之行為、擔任訴訟程序之證人或拒絕參與違反本法之行為，而予解僱、降調、減薪或其他不利之處分。

事業或污水下水道系統或其行使管理權之人，為前項規定所為之解僱、降調、減薪或其他不利之處分者，無效。

事業或污水下水道系統之廢（污）水處理專責人員或其他受僱人，因第一項規定之行為受有不利處分者，事業或污水下水道系統對於該不利處分與第一項規定行為無關之事實，負舉證責任。

廢（污）水處理專責人員或其他受僱人曾參與依本法應負刑事責任之行為，而向主管機關揭露或司法機關自白或自首，因而查獲其他正犯或共犯者，減輕或免除其刑。

然須注意的是，第二項雖明定污染者對揭弊員工故意為解僱、降調、減薪或其他不利之

處分無效，以保障員工；然若該污染者為民營事業，其與員工之間的僱傭關係屬私法契約關係，員工如因本條款而受有不利利益時，仍應循現行規定，依其原有身分尋求法律救濟，如提起給付薪資、確認僱傭關係存在等勞資爭議訴訟；故條文亦在第三項採行舉證責任轉換之機制，規定雇主應證明對吹哨者所採取不利處分與吹哨者揭弊行為無關，以保障員工權益。

三、按次處罰

水污法中對於事業或污水下水道系統之違規行為，除情節嚴重者須論以刑罰外，行政罰之方式向採罰鍰、限期改善、未改善者按日連續處罰、情節重大者停工停業、必要時廢止許可證或勒令歇業等方式處理。

利用「按日連續處罰」來督促污染者改善，雖是一種有力的工具，但近年來因行政罰法之施

行、行政執行法之修正，司法實務見解與學者見解對於按日連續處罰之法律性質與執行方式，已有明確之認定標準，認為早期行政機關「一次作成多份處分書」及「污染者改善完成後始送達處分書」等作法須予以調整⁷。

本次水污法修正，對於第四章罰則第 40 條以下之各條，除原已規定「按次處罰」者不予修正外，將所有「按日連續處罰」規定均修正為「按次處罰」，而按次處罰之執行方式，依第 57 條之規定係授權由中央主管機關訂定準則。惟目前相關子法尚未訂定完成，亦尚未進行草案預告，對於違反水污法規定之連續行為，其違規次數之認定方式、稽查之時間間隔等執行要項，仍有待相關規範明確訂定後始能了解。

7 可參見顏秀慧，「環境法中按日連續處罰之性質」，綠色生產力通訊，第 32 期，第 16-18 頁，2013 年 4 月。

2 刑法 (103.06.18 修正) 第 38 條：下列之物沒收之：一、違禁物。二、供犯罪所用或犯罪預備之物。三、因犯罪所生或所得之物。

前項第一款之物，不問屬於犯罪行為人與否，沒收之。第一項第二款、第三款之物，以屬於犯罪行為人者為限，得沒收之。但有特別規定者，依其規定。

3 刑法第 58 條：科罰金時，除依前條規定外，並應審酌犯罪行為人之資力及犯罪所得之利益。如所得之利益超過罰金最多額時，得於所得利益之範圍內酌量加重。

4 前此，土壤及地下水污染整治法亦曾在條文中加入罰金審酌規定，如 89.2.2 制定公布及 92.1.8 修正公布之第 31 條：「科罰金時，應審酌因犯罪所得之利益，如所得之利益超過罰金最多額時，得於所得利益二倍範圍內酌量加重。」後於 99.2.3 修正時刪除本條，其修正說明即敘明「本條內容因刑法第五十八條已有相同規範，爰予刪除。」可資佐證。

5 行政罰法 (100.11.23 修正) 第 20 條：為他人利益而實施行為，致使他人違反行政法上義務應受處罰者，該行為人因其行為受有財產上利益而未受處罰時，得於其所受財產上利益價值範圍內，酌予追繳。

行為人違反行政法上義務應受處罰，他人因該行為受有財產上利益而未受處罰時，得於其所受財產上利益價值範圍內，酌予追繳。前二項追繳，由為裁處之主管機關以行政處分為之。

6 如最高行政法院 100 年度判字第 2175 號判決、102 年度判字第 304 號判決等。

