

01 高雄高等行政法院判決

02 高等行政訴訟庭第二庭

03 112年度訴更一字第4號

04 民國114年4月1日辯論終結

05 原 告 中國石油化學工業開發股份有限公司

06 代 表 人 陳瑞隆

07 訴訟代理人 李益甄 律師

08 陳柏霖 律師

09 被 告 臺南市政府環境保護局

10 代 表 人 許仁澤

11 訴訟代理人 張訓嘉 律師

12 鄭天瀚 律師

13 黃碧玲

14 上列當事人間土壤及地下水污染整治法事件，原告不服臺南市政
15 府中華民國109年12月25日府法濟字第1091563252號訴願決定，
16 提起行政訴訟，前經本院110年度訴字第63號判決後，被告就敗
17 訴部分提起上訴，經最高行政法院111年度上字第196號判決（除
18 確定部分外）廢棄發回更為審理，本院判決如下：

19 主 文

20 一、訴願決定及原處分關於命原告繳納費用（除確定部分外）超
21 過附表二「原告應負擔部分」均撤銷。

22 二、原告其餘之訴（除確定部分外）駁回。

23 三、訴訟費用（含更審前訴訟費用）除確定部分外，如附表三所
24 載。

25 事實及理由

26 一、爭訟概要：

27 （一）原告前身臺灣鹼業股份有限公司（下稱臺鹼公司）安順廠
28 曾於民國60年代末期生產五氯酚鈉，後因法令禁止而停止
29 生產。臺鹼公司與原告於72年4月1日依公司法合併，原告

01 為存續公司。嗣經被告於90年間調查發現該廠區因前揭生
02 產流程，致土壤中戴奧辛含量超過土壤污染管制標準，臺
03 南市政府乃依行為時土壤及地下水污染整治法（下稱土污
04 法）第11條第2項前段規定，於91年4月11日以南市環水字
05 第09104007660號公告（下稱91年4月11日公告），將該廠
06 區（地址：臺南市安南區顯草街2段421號；地號：臺南市
07 安南區鹽田段668號）公告為土壤污染控制場址。復於92
08 年12月1日以南市環水字第09204023661號公告修正，將安
09 順廠（地址：臺南市安南區顯草街2段421號；地號：臺南
10 市安南區鹽田段668、668-1、668-2、668-4、668-5、668
11 -6號之全部土地）及二等九號道路東側草叢區（臺南市安
12 南區鹽田段544-2、541-2、543、545地號之全部土地及同
13 段550、551、552地號緊鄰二等九號道路以東50公尺範圍
14 內之土地）公告為土壤污染控制場址。嗣經改制前行政院
15 環境保護署（下稱環保署）於93年3月19日以環署土字第0
16 930020257號公告安順廠及二等九號道路東側草叢區為土
17 壤污染整治場址（下稱系爭場址）。

18 （二）被告委託環興科技股份有限公司（下稱環興公司）執行
19 「107年度中石化（臺鹼）安順廠整治場址監督管理及查
20 核工作計畫」（下稱系爭計畫），執行時間107年8月14日
21 至109年2月13日，由土壤及地下水污染整治基金（下稱土
22 污基金）支應總計新臺幣（下同）32,718,777元費用。被
23 告於109年7月8日以環土字第1090076227號函（下稱109年
24 7月8日函）檢附支出費用明細通知原告陳述意見後，以10
25 9年8月31日環土字第1090092471號函，依土污法第15條、
26 第43條第1項命原告於同年10月20日前將該費用繳入土污
27 基金帳戶（下稱原處分）。原告不服，提起訴願，遭訴願
28 決定駁回而提起本件行政訴訟。

29 （三）本院110年度訴字第63號判決（下稱前審判決）將訴願決
30 定及原處分關於命原告應繳納費用超過492,659元部分撤
31 銷，原告其餘之訴駁回。被告就其敗訴部分提起上訴，經

01 最高行政法院111年度上字第196號判決（下稱發回判決）
02 就前審判決（除確定部分外）關於撤銷訴願決定及原處分
03 命原告繳納金額32,226,118元中23,421,708元暨該訴訟費
04 用部分均廢棄，發回本院更為審理，其餘上訴駁回。

05 二、原告起訴主張及聲明：

06 （一）主張要旨：

07 1、關於「環境品質監測6,476,434元」部分，前審判決論理
08 並無前後不一，被告環境品質監測是否屬土污法第15條第
09 1項之應變必要措施範疇，應由被告負舉證責任；原告已
10 依被告核定之第3次變更計畫設置各環境品質監測，被告
11 不應再稱原告設置有所不足而認系爭計畫環境品質監測係
12 土污法第15條之應變必要措施，命原告支付相關費用：

13 (1)前審判決僅是一方面重申最高行政法院109年度上字第201
14 號判決意旨，即被告監督驗證工作不會因其監測措施與原
15 告錯開而變為應變必要措施；另一方面僅強調應變必要措
16 施應具有必要性，此亦是發回判決之意旨：

17 ①發回判決前段指摘前審判決：「以上訴人辦理環境監測
18 處與被上訴人辦理環境監測之地點錯開為由，認定上訴
19 人所為之環境監測係屬土污法第12條第13項規定所定監
20 督管理及驗證查核之行為義務，非屬土污法第15條第1
21 項之應變必要措施」部分，實係前審判決重申最高行政
22 法院109年度上字第201號判決意旨，亦即：應以系爭計
23 畫緣起、依據及目的等，認定系爭工作是否為履行土污
24 法第12條第13項規定所定監督管理及驗證查核之行為義
25 務；尚難以監測地點、時間與污染行為人不同，即逕認
26 另該當土污法第15條第1項之應變必要措施，此觀發回
27 判決第18頁至第19頁所摘錄之前審判決內容益明。

28 ②至發回判決後段指摘前審判決：「其後似又以同一理由
29 要求上訴人辦理環境監測之地點須與被上訴人辦理之地
30 點錯開而為被上訴人監測設施所不及處，始非屬履行土
31 污法第12條第13項規定所定監督管理及驗證查核之行為

01 義務，而屬土污法第15條第1項之應變必要措施，其論
02 理前後未能一致」部分，然前審判決係：「被上訴人依
03 整治計畫已設有環境監測設施，客觀上足以據此作為污
04 染危害及有無擴大情事之觀察指標，除上訴人能具體主
05 張並證明環興公司於執行過程中，發現系爭場址之實際
06 污染狀況，有被上訴人環境監測設施所不及之處，而進
07 行同法第15條第1項之應變必要措施，始得求償返還因
08 而支出之費用外，尚不得將上訴人本依法所為之環境監
09 測工作解釋為一概有助於減輕污染危害或防止污染擴散
10 等作用，而請求支付相關款項」（見發回判決第19
11 頁）。前審判決所強調者實係著眼於被告環境監測設施
12 應具有必要性（即原告環境監測設施所不及之處），方
13 屬土污法第15條第1項應變必要措施，此亦是發回判
14 決、最高行政法院109年度上字第201號判決等最高行政
15 法院判決不斷強調：「所支出之費用須與為『減輕污染
16 危害或避免污染擴大』之目的具有關聯性、必要性，始
17 符合土污法第15條第1項規定」。上開發回判決前、後
18 段指摘前審判決論理前後不一致，實屬誤會。

19 (2)依最高行政法院109年度判字第6號判決意旨，基於依法行
20 政及規範有利原則，應由被告負舉證責任證明環境品質監
21 測支出屬應變必要措施後，始得命原告支付該費用：

22 ①發回判決固謂：「上訴人辦理本件環境品質監測支出，
23 究有無非屬履行土污法第12條第13項規定所定監督管理
24 及驗證查核之行為義務，而屬土污法第15條第1項之應
25 變必要措施範疇，即非無進一步探究之餘地。」（見發
26 回判決第20頁），惟支出費用「三、環境品質監測」所
27 對應之工作項目為「三、整治期間之周界環境品質監
28 測」，其中包含「三、（一）水質監測」及「三、
29 （二）空氣品質監測」，此觀系爭計畫定稿本第1-5
30 頁、第3-187頁至第3-190頁即明。而工作項目「三、整
31 治期間之周界環境品質監測」係依土壤及地下水污染場

01 址改善審查及監督作業要點（下稱審查監督作業要點）
02 第7點第3款：「進行採樣監督，其方式應配合污染改善
03 區域、污染改善工法、污染物種類與污染改善施作期程
04 等，規劃適當採樣監測地點、數量、頻率及檢測項
05 目。」（見系爭計畫定稿本第3-187頁）。

06 ②被告環境品質監測之法規依據既係審查監督作業要點第
07 7點第3款，故不論依該法規名稱或其規範內容，被告環
08 境品質監測均係屬土污法第12條第13項規定之監督管理
09 及驗證查核工作。依最高行政法院109年度判字第6號判
10 決意旨，基於依法行政及規範有利原則，關於被告環境
11 品質監測究有無非屬履行土污法第12條第13項規定所定
12 監督管理及驗證查核之行為義務，而屬土污法第15條第
13 1項之應變必要措施範疇，應由被告負舉證責任，且其
14 證明程度至少應達高度蓋然性（蓋然率75%以上），始
15 能認為真實。

16 (3)原告設置之空氣品質監測站數、地下水監測頻率等適足
17 性，有空氣品質監測站設置及監測準則（下稱空品監測準
18 則）第4條第1款「附表一：一般空氣品質監測站應設置站
19 數之最低數量」、水污染防治措施及檢測申報管理辦法
20 （下稱水措管理辦法）第83條第1項「附表一：事業或污
21 下水水道系統檢測申報項目及檢測頻率」可參：

22 ①空品監測準則第4條規定：「空氣品質監測站之站數設
23 置原則如下：一、一般空氣品質監測站應設置站數之最
24 低數量規定如附表一。但各級主管機關設置之監測站連
25 續3年以上符合空氣品質標準且提出空氣品質監測站調
26 整計畫者，得酌減之。二、一般空氣品質監測站以外之
27 其他種類空氣品質監測站，視實際需要設置之。」同條
28 第1款「附表一：一般空氣品質監測站應設置站數之最
29 低數量」規定：直轄市、縣（市）人口數0-249（千）
30 應設置之監測站數1（站）；備註3規定：行政區域土地
31 面積小於150平方公里得僅設置1站。

01 ②水措管理辦法第83條第1項規定：「事業或污水下水道
02 系統申報之水質、水量、監測資料，其檢測、量測、監
03 測頻率依附表一規定辦理。」該項「附表一：事業或污
04 污水下水道系統檢測申報項目及檢測頻率」，最密集頻率
05 者係每3個月檢測1次。

06 ③系爭場址為臺南市安南區鹿耳里北汕尾二路421號，如
07 連同鄰近之顯宮里及四草里一併納入考量（下併稱鹿耳
08 里等3里），鹿耳里等3里之土地面積約為15.78平方公
09 里，遠低於150平方公里。被告系爭計畫執行時間為107
10 年8月14日至109年2月13日，而107年8月鹿耳里等3里總
11 人口數為4,944人（計算式：1,681 + 1,058 + 2,205
12 人）、109年2月鹿耳里等3里總人口數為4,948人（計算
13 式：1,683 + 1,064 + 2,201人），均遠低於249,000人。
14 依前揭規定，系爭場址所在及鄰近之鹿耳里等3里，不
15 論依人口數或土地面積標準，其一般空氣品質監測站應
16 設置最低站數為1站，故以此標準，原告空氣品質監測
17 站設有7站（鹿耳門橋、台鹽宿舍區、台碱舊宿舍區、
18 顯宮社區、鹿耳社區、四草社區、場址內），遠高於規
19 定站數。至一般空氣品質監測站以外之其他種類空氣品
20 質監測站，依空品監測準則第4條第2款規定，視實際需
21 要設置之，實務上此涉及被告推動小組對整治計畫審查
22 認定之問題。

23 ④原告地下水監測頻率為每季1次（即每3個月檢測1
24 次），亦符合水措管理辦法第83條第1項「附表一：事
25 業或污水下水道系統檢測申報項目及檢測頻率」，最密
26 集檢測頻率之要求，即每3個月檢測1次。

27 (4)「整治計畫」乃污染整治場址之核心，依法係由推動小組
28 負責審查，原告整治計畫或變更計畫如有不足，推動小組
29 之專家學者於審查會議中均會表示意見。原告既已依推動
30 小組意見、被告核定之第3次變更計畫設置各環境品質監
31 測，則被告不應再稱原告設置有所不足而認其系爭計畫環

01 境品質監測係土污法第15條之應變必要措施，並命原告支
02 付相關費用：

03 ①參照土污法第22條、第25條、第37條及第38條第2項；
04 環保署103年11月21日修正審查監督作業要點（下稱行
05 為時審查監督作業要點）第2點、第3點第1項及第7點；
06 臺南市政府100年2月17日訂定之臺南市政府土壤及地下
07 水污染場址改善審查及監督作業要點（下稱行為時臺南
08 市審查監督作業要點）第2點、第3點及第5點等規定，
09 污染整治場址之整治係以「整治計畫」為核心，主管機
10 關命污染行為人提出整治計畫，整治計畫經核定後，污
11 染行為人應依整治計畫進行整治，如有違反，主管機關
12 可按次連續處罰；且主管機關亦得視事實需要，依規定
13 命整治計畫實施者變更整治計畫。依行為時審查監督作
14 業要點、行為時臺南市審查監督作業要點規定，「整治
15 計畫」係由各專家學者組成之推動小組審查，且審查時
16 出席委員不得少於全體委員2分之1。

17 ②原告就系爭場址所為之環境品質監測，分別係依經被告
18 所核定之：98年5月「台南市中國石油化學工業開發股
19 份有限公司前台碱安順廠及二等九號道路東側草叢區土
20 壤污染整治場址污染整治計畫（定稿本）」（下稱整治
21 計畫定稿本）；101年7月「台南市中國石油化學工業開
22 發股份有限公司前台碱安順廠及二等九號道路東側草叢
23 區土壤污染整治場址整治變更計畫（定稿本）」（下稱
24 第1次變更計畫定稿本）；104年4月「臺南市中國石油
25 化學工業開發股份有限公司安順廠及二等九號道路東側
26 草叢區土壤污染整治場址污染整治第二次變更計畫（定
27 稿本）」（下稱第2次變更計畫定稿本）；107年1月
28 「臺南市中國石油化學工業開發股份有限公司安順廠及
29 二等九號道路東側草叢區土壤污染整治場址污染整治第
30 三次變更計畫（定稿本）」（下稱第3次變更計畫定稿
31 本）；113年7月「臺南市中國石油化學工業開發股份有

01 限公司安順廠及二等九號道路東側草叢區土壤污染整治
02 場址污染整治第四次變更計畫（定稿本）」（下稱第4
03 次變更計畫定稿本）等整治計畫及變更計畫定稿本。

04 ③歷次整治計畫及變更計畫定稿本均係由各專家學者組成
05 之推動小組審查，審查時出席委員不得少於全體委員2
06 分之1。推動小組各專家學者均會表示審查意見，對審
07 查意見原告亦均須回應，並反應於歷次整治計畫及變更
08 計畫定稿本，各該整治計畫及變更計畫始可能通過審
09 查。由於被告系爭計畫執行時間為107年8月14日至109
10 年2月13日，時間上屬原告依第3次變更計畫定稿本進行
11 整治工作階段，原告所為環境品質監測係依被告核定之
12 第3次變更計畫定稿本，而第3次變更計畫定稿本審理過
13 程，推動小組委員表示之相關審查意見，原告或已遵照
14 辦理，或已解釋說明。推動小組既已或未再對原告系爭
15 場址環境品質監測站數量、監測時間、頻率之適足性表
16 示意見，且已同意原告第3次變更計畫，則被告不應再
17 稱原告設置有所不足而認被告系爭計畫環境品質監測係
18 土污法第15條之應變必要措施，命原告支付相關費用。

19 ④況依行為時審查監督作業要點第7點第1款及第2款、臺
20 南市審查監督作業要點第5點第1款及第2款規定，被告
21 推動小組至少每半年1次定期審查整治計畫執行成果報
22 告，至少每2個月1次定期進行現場監督；另依土污法第
23 22條第4項規定，被告得視事實需要，依規定自行或命
24 整治計畫實施者變更整治計畫。在被告定期審查整治計
25 畫成果、定期現場監督的情況下，被告依法有權要求原
26 告變更整治計畫，增加系爭場址之監測點、時間、頻
27 率。正因如此，最高行政法院108年度上字第1047號判
28 決亦認被告不應再稱原告設置有所不足而於核定後再於
29 相同或相近地點另行設置監測點，即得逕稱此係應變必
30 要措施。

01 ⑤被告系爭計畫針對周界環境品質監測之法律依據，已明
02 載係依行為時審查監督作業要點第7點第3款：「進行採
03 樣監督，其方式應配合污染改善區域、污染改善工法、
04 污染物種類與污染改善施作期程等，規劃適當採樣監測
05 地點、數量、頻率及檢測項目。」可見其監督性質甚
06 明，非屬土污法第15條之應變必要措施。

07 2、關於人事費用（編號1至7）9,677,162元部分，發回判決
08 僅就其中5名駐場人員部分為指摘，且縱如發回判決所
09 指，被告應變必要措施行為不因其有監督驗證工作而受影
10 響，則監督驗證工作亦不因應變必要措施而受影響，始符
11 論理法則：

12 (1)依發回判決第21頁至第23頁意旨，由於「基本工作—人事
13 費用」共涉及9名人力，發回判決僅就其中「5名駐場人
14 員」部分為指摘，其餘4人應非發回判決所指摘。

15 (2)法院裁判應依論理法則，倘被告應變必要措施行為不因其
16 有監督驗證工作而受影響，則監督驗證工作亦不因應變必
17 要措施而受影響，始符論理法則：

18 ①發回判決固謂：「查原判決認系爭計畫之現場工作協
19 調、驗證採樣及場址巡視等工作，上開計9名人力對於
20 應變必要措施之完成，均已提供其人力，此9人於系爭
21 計畫之任務，同時有執行土污法第12條第13項事項，及
22 同法第15條第1項之事項乙節，尚屬的論，惟……該5名
23 駐場址人員是否於執行系爭計畫所定應變必要措施之
24 外，又執行被上訴人報經上訴人核定後開始執行之整治
25 計畫之監督查核及確保工地安全衛生條件等相關工作，
26 尚不影響前述關於系爭計畫設置上揭駐場址人員負責巡
27 守並管理場區及周界環境，勸離於停養區垂釣或撈捕之
28 民眾、管制污染土進出場區之穩固性等工作內容，係屬
29 上訴人為達成減輕污染危害或避免污染擴大效果所採應
30 變必要措施之認定。」發回判決認5名駐場址人員之應
31 變必要措施行為，不因其有監督驗證工作而受影響。

- 01 ②倘依發回判決意旨「上開計9名人力對於應變必要措施
02 之完成，均已提供其人力，此9人於系爭計畫之任務，
03 同時有執行土污法第12條第13項事項，及同法第15條第
04 1項之事項乙節，尚屬的論」，發回判決應認當中5名駐
05 場址人員可能同時兼有監督驗證工作及應變必要措施。
06 依發回判決意旨之邏輯，倘應變必要措施不因其有監督
07 驗證工作而受影響，則監督驗證工作亦不應變必要措
08 施而受影響，始符論理法則，方無悖於行政訴訟法第18
09 9條第1項本文及最高行政法院95年度判字第523號判決
10 意旨。前審判決分別就應變必要措施及監督驗證工作所
11 佔比例，分別計算被告得依土污法第15條第1項、第43
12 條規定命原告支付之費用，應符論理法則及事理之平。
- 13 ③況依系爭計畫定稿本內容所載，「基本工作—人事費
14 用」確非屬土污法第15條第1項之應變必要措施費用，
15 支出費用「一、基本工作」之人事費用所對應者，應係
16 工作項目：「一、（一）審查污染整治相關計畫」、
17 「一、（二）執行監督查核工作並設置駐場人員」、
18 「一、（三）污染整治場址及周界管制區管理工作」、
19 「五、（一）編制至少1名計畫主持人、1名協同主持
20 人，提供1名資深（專案）工程師及1名工程師駐局，及
21 5名整治場址現場駐場人員，即時協助辦理整治計畫相
22 關監督工作。」、「五、（二）每月5日前提交上月工
23 作月報。」、「五、（三）針對與本場址相關之其他工
24 作計畫，提供專業技術諮詢，並協助辦理審查及監督事
25 宜。」、「五、（四）配合本場址管理需求，研擬各類
26 污染查證、改善（整治）或緊急應變等工作計畫。」、
27 「五、（六）協助環保局召開本場址之各項小組會議，
28 彙整相關文件及編撰會議資料，與環保團體或當地居民
29 進行必要之溝通協調。」、「五、（七）召開1場次監
30 督查核成果說明會，以協助居民瞭解整治成效，建立政
31 府單位與地方民眾間之良好互動關係。」、「五、

01 (八) 召開3場次技術諮詢會議，針對中石化公司所提出
02 出之試驗／試運轉成果或整治變更計畫，邀集專家學者
03 進行技術諮詢研討。」、「五、(九) 召開2場次定期
04 居民溝通說明會，邀集中石化安順廠周邊三里(顯宮
05 里、鹿耳里及四草里)之居民代表，說明年度整治進度
06 及監督作為，以協助居民瞭解整治成效，建立政府單位
07 與地方民眾間之良好互動關係。」、「五、(十) 更新
08 與維護本場址專屬網站，維護網頁資訊之即時性、易用
09 性及正確性，以利民眾及相關單位獲取最新消息並有效
10 發揮網頁傳媒之功能。」

11 ④就「一、(一) 審查污染整治相關計畫」而言，依系爭
12 計畫定稿本第3-1頁所述：「本工作團隊自計畫開始執
13 行後即成立專案審查組，以適法性、技術性、合理性及
14 社會期待為方向進行相關審查……於計畫審查過程中針
15 對計畫書內容來調集相關專長工程師進行審查……本計
16 畫執行期間，已協助環保局審查中石化公司所提送之污
17 染整治相關文件共計103份，包括污染整治計畫相關計
18 畫27份、污染整治計畫執行進度報告8份、污染整治計
19 畫月報45份、環境品質監測報告12份、實廠處理及驗證
20 計畫11份……。」(見系爭計畫定稿本第3-1頁至第3-8
21 頁)由此工作項目具體內容以觀，顯係協助被告監督管
22 理整治場址相關工作計畫及執行法定義務。工作項目
23 「一、(二) 執行監督查核工作並設置駐場人員」部
24 分，更於系爭計畫定稿本第3-9頁中載明係依審查監督
25 作業要點第7點第2款規定：「定期進行現場監督查核
26 (至少每2個月1次)，以確實掌握污染改善工作執行情
27 況。查核項目除依核定計畫主要工作項目預定執行內容
28 及期程進場查核外，有關計畫重要施工進度，如整治設
29 備安裝、土壤開挖移除及其他應列為查核事項者均為重
30 要查核點。」辦理(見系爭計畫定稿本第3-9頁)該工
31 作項目之具體內容，則為核算整治進度，提供整治計畫

01 落後工作項目之原因說明及因應辦法、場址整治工程期
02 程與進度（見系爭計畫定稿本第3-33頁至第3-40頁）。

03 ⑤本工作項目性質係協助被告監督管理系爭場址相關工作
04 計畫及執行法定義務之一般行政事項，實非土污法第15
05 條第1項之應變必要措施。

06 (3)關於此處費用與管理費部分計算前後不一之問題，正確合
07 理解決之道，應係就計算有誤之部分予以更正，而非依有
08 誤之計算式反推翻前審判決對事實之認定及法律之適用，
09 以免導果為因、本末倒置。

10 (4)被告提出之「107年度中石化（台鹼）安順廠整治場址監
11 督管理及查核工作計畫108年4月工作月報－電子檔」至
12 「107年度中石化（台鹼）安順廠污染場址監督及管理週
13 報－電子檔」，反而可證明該費用僅係監督驗證或一般行
14 政之費用，非屬土污法第15條第1項之應變必要措施費
15 用，被告不得向原告請求支付：

16 ①系爭計畫每月工作月報均記載計畫主持人等工作人員之
17 工時，並有「查核日報表」詳載查核工作內容。以被告
18 提出之「107年度中石化（台鹼）安順廠整治場址監督
19 管理及查核工作計畫108年10月工作月報－電子檔」為
20 例，其工作人員工時統計表中有載明5名駐場址工程師
21 分別為：陳家福、李佳憲、鄭宇廷、許加泰、陳家璽，
22 該月每日查核日報表均有記載查核人員姓名及查核工作
23 內容，並由當日查核人員於日報表最下方簽章。比對5
24 名駐場址工程師姓名，即陳家福、李佳憲、鄭宇廷、許
25 加泰、陳家璽，以及查核日報表每日簽章查核人員姓
26 名，即陳家福、鄭宇廷、陳家璽、李佳憲等，可知5名
27 駐場址工程師主要工作即負責系爭場址之每日查核。因
28 此，審視查核日報表工作內容，應可判斷5名駐場址工
29 程師工作究為監督驗證工作，或為應變必要措施。就查
30 核日報表工作內容而論，其內容一開始均係分別就原告
31 「濕處理」、「熱處理」、「底泥疏浚」、「植被污染

01 移除」等整治項目，以經被告核定之整治計畫，監督原
02 告整治之工程期程及處理數量，是其屬監督驗證之工作
03 性質至明。最後之「附表一、整治施工品質查核紀錄
04 表」，亦是監督原告施工是否符合環境安全衛生法規、
05 污染防治管理等，顯屬監督驗證之工作性質。

06 ②自107年度中石化（台鹼）安順廠污染場址監督及管理
07 週報以觀，以第1份週報（107年8月13日至107年8月19
08 日）為例，其所記錄者皆為原告對污染場址進行濕處
09 理、熱處理等各項整治作業的監督與描述，諸如8月13
10 日（一）於「本週場址管理重要事項摘錄」欄中之「1.
11 濕處理實廠進行海水池B區底泥洗淨作業，落料暫置作
12 業區尚未過磅（圖1-1）。」、「2.熱處理實廠因加熱
13 爐內爐停機查檢，停料24小時。」、「3.熱處理實廠進
14 行（L-1201）進料螺旋輸送機系統更換作業（圖1-
15 2）。」、「4.熱處理實廠進行（F-1204）加熱爐擋輪
16 保養作業（圖1-3）。」、「5.熱處理實廠進行廢水處
17 理系統（離子交換樹脂、活性炭及砂濾等槽體）查檢作
18 業（圖1-4）。」、「6.熱處理實廠進行（E-1313、E-1
19 319）汞冷凝器、（E-1209）熱交換器粗汞回收至汞貯
20 存作業場所。重量計58.2公斤（圖1-5）。」、「7.海
21 水池B區進行微抽泥船疏浚作業，尚未提報完成疏浚網
22 格及面積（圖1-6）。」等，均係被告對原告整治作業
23 之行政監督，並非緊急應變措施。此外，上述污染場址
24 監督及管理週報第1頁最下方更有駐場人員、被告機關
25 承辦人、股長、科長之簽名，層層簽核上報，顯見被告
26 係透過駐場人員對原告整治作業進行每日監督回報，以
27 使被告掌握、監督原告之整治工作進度，此監督驗證之
28 工作性質甚明。

29 3、關於其他直接必要費用（編號1、2、4、8、9、10）4,46
30 9,359元部分，均非屬土污法第15條第1項應變必要措施費
31 用，故被告不得命原告繳納該等費用：

01 (1)編號1「駐場辦公室及必要軟硬體設施」、編號8「租用無
02 人飛行載具」、編號9「承攬商雜費」、編號10「工作車
03 輛租用費」：關於此處費用與管理費部分計算前後不一之
04 問題，正確合理解決之道，應係就計算有誤之部分予以更
05 正，而非依有誤之計算式反推翻前審判決對事實之認定及
06 法律之適用，以免導果為因、本末倒置。

07 (2)編號2「駐場人員血液中汞及戴奧辛濃度檢查」：依土污
08 法第15條第1項、第43條第1項規定及最高行政法院109年
09 度上字第201號判決意旨，僅限於環興公司所執行之措施
10 與減輕污染危害或避免污染擴大之目的具有關聯性及必要
11 性者，始屬土污法第15條第1項所稱之應變必要措施，被
12 告始得命原告繳納該措施之費用。為駐場人員進行血液中
13 汞及戴奧辛濃度檢查，無法減輕系爭場址之污染，亦無從
14 避免系爭場址之污染擴大，該措施應非土污法第15條第1
15 項之應變必要措施，故不論該檢驗費用對駐場人員是否必
16 要，其所生費用均不得命原告給付。

17 (3)編號4「監視系統租用」：監視系統租用共計24組，其目
18 的係為「有效即時監控記錄廠區情況並輔助巡查作業」，
19 且將整治作業區域皆納入有效監視範圍內，此於系爭計畫
20 定稿本第3-216頁記載甚明。其中監視系統編號1至8，其
21 設置位置及監視範圍（見系爭計畫定稿本第3-218頁至第3
22 -219頁），顯係為監督原告污染整治工作而設。編號4監
23 視系統租用應屬履行土污法第12條第13項所定監督管理及
24 驗證查核之行為義務，而非屬土污法第15條第1項之應變
25 必要措施，故被告就此費用支出不得命原告繳納；由112
26 年6月至今被告「（編號21）媽祖宮一街345巷監視器」電
27 線脫落而無法使用之照片，可證明被告租用相關監視系統
28 確無必要性，否則被告豈有監視器長達1年無法使用，竟
29 仍渾然不覺之情況。

30 4、關於委辦費之管理費2,798,753元部分，此「廠商利潤」
31 與「減輕污染危害或避免污染擴大」之目的不具關聯性及

01 必要性；且其以各工作項目結算金額加計10%作為管理
02 費，比例顯已過高，並非合理利潤，被告就此費用不得命
03 原告支付：

04 (1)廠商利潤與「減輕污染危害或避免污染擴大」之目的不具
05 有關聯性，依發回判決、最高行政法院109年度上字第201
06 號判決意旨，被告不得命原告支付：

07 ①發回判決明揭：「所在地主管機關依土污法第15條第1
08 項為減輕污染危害或避免污染擴大所採取或委託第三人
09 實施之應變必要措施，固不限於控制場址或整治場址範
10 圍內，命污染行為人繳納費用時，亦不以該場址範圍內
11 所支出者為限，惟所在地主管機關依該法條所採取或委
12 託第三人實施之應變必要措施，既係依控制場址或整治
13 場址實際狀況所需，為達成減輕污染危害或避免污染擴
14 大之規範目的而為，則其所支出之費用即須與為『減輕
15 污染危害或避免污染擴大』之目的具有關聯性、必要
16 性，始得依行為時土污法第15條第1項及第43條第1項規
17 定，限期命污染行為人繳納。」最高行政法院109年度
18 上字第201號判決亦同斯旨。

19 ②發回判決固謂：「本件管理費之支出是否屬廠商承攬系
20 爭計畫之合理利潤，而為政府採購實務之常態？得否認
21 屬應變必要措施之支出成本？以上各疑點，尚非無從調
22 查釐清，原審基於事實審法院職權，自須盡職權調查義
23 務能事，且應給予兩造充分陳述及辯論之機會，在前述
24 事項尚未查明釐清之前，其調查證據既未臻完備，判決
25 理由亦有不備，即逕依客觀舉證責任分配為裁判，容有
26 違誤。」（見發回判決第27頁至第28頁）惟依發回判決
27 所揭槩上開意旨，廠商利潤顯與「減輕污染危害或避免
28 污染擴大」之目的不具有關聯性，故被告不得命原告支
29 付該等費用。

30 ③被告固稱：「被告提出之委辦計畫經費編列基準就管理
31 費之編列說明『為支應共同性質事務費如水電費等計畫

01 需要之支出』，其所謂『共同性質事務費如水電費等』
02 並非限縮解釋為『於系爭場址中所實際使用之水、電費
03 用』，而係指『各種因辦理或協助系爭計畫具體工項所
04 需支出費用』，亦即『系爭管理費用』係預先考量投標
05 廠商於執行系爭計畫之個別工項將支出單價分析以外無
06 法一一列舉之內部成本，例如：……除編列之9名人力
07 外，尚須其餘人員如助理、管理督查人員、會計人員等
08 之協助……因此必須以各具體工項費用之一定比例預先
09 編列『管理費用』，始能完整涵蓋委辦廠商執行系爭計
10 畫所承擔之必要經營成本、風險與利潤。」惟被告均未
11 舉證證明所謂系爭計畫之「必要經營成本、風險與利
12 潤」具體內容及如何計算驗證。況被告招標廠商之必要
13 經營成本、風險與利潤，如可以系爭計畫「管理費」之
14 名而命原告負擔，純屬慷他人之慨，顯非正義，更與發
15 回判決揭糞上開意旨不符。

16 ④系爭計畫已編列計畫主持人等9名人力於人事費用中，
17 如確有被告辯稱之尚有其餘人員與減輕污染危害或避免
18 污染擴大之目的具有關聯性、必要性，應比照列明，將
19 其具體編列於人事費用中。又計畫主持人等9名人力尚
20 需每月統計工時、工作天數，上述被告所謂「其餘人
21 員」之相關資料卻付之闕如。事實上被告所謂「尚須其
22 餘人員如助理、管理督查人員、會計人員等之協助」，
23 均屬臨訟託辭，誠無可採。另被告提出「附件3：行政
24 院環境保護署委辦計畫經費編列基準」（下稱編列基
25 準）作為請求管理費之依據，然其說明欄：「為支應共
26 同性質事務費如水電費等計畫需要之支出。」，經原告
27 駁斥後，被告竟稱：「經詢問系爭計畫委辦廠商環興公
28 司，其人員表示系爭場址辦公室之『水電費』及『租
29 金』原先有向原告公司表明願意支付，惟原告公司不願
30 收取……。」，其說詞顯然前後矛盾。

01 (2)參中央政府各機關工程管理費支用要點（下稱支用要點）
02 第4點規定，本件以各工作項目結算金額加計10%作為管
03 理費，其比例顯已過高，並非合理利潤：

04 ①支用要點第4點第1項規定：「各機關提列工程管理費之
05 百分比如下：（一）委託規劃、設計、監造等專業技術
06 服務者，除委託費用另行編列外，其工程管理費提列百
07 分比如下表：……。」。

08 ②本件各工作項目結算金額落在「超過2,500萬元至1億元
09 部分」，參考支用要點第4點第1項規定，工程管理費提
10 列最高基準應為1%，然本件以各工作項目結算金額加
11 計10%作為管理費，其比例顯已過高，並非合理利潤。

12 (3)營業稅乃法律強制規定應繳納者，與管理費性質並不相
13 同，二者無法相提並論：

14 ①加值型及非加值型營業稅法（下稱營業稅法）第1條規
15 定：「在中華民國境內銷售貨物或勞務及進口貨物，均
16 應依本法規定課徵加值型或非加值型之營業稅。」。

17 ②發回判決固謂：「倘營業稅得認屬應變必要措施之支出
18 成本，何以列為計算基礎之管理費，卻認為非屬應變必
19 要措施之支出成本？原判決理由前後容有矛盾，自難以
20 維持。」（見發回判決第27頁）惟依營業稅法第1條規
21 定，凡在我國銷售貨物或勞務，依法即須繳納營業稅，
22 此乃法律強制規定，管理費並非如此。營業稅與營業人
23 所銷售之貨物或勞務具有不可分割性，此與管理費完全
24 不同，故不得謂因營業稅應列為應變必要措施費用之計
25 算基礎，即謂管理費亦應為相同之處理。

26 (4)管理費之用途、性質與合理性如陷於真偽不明，則無法證
27 明之不利益應歸被告：

28 ①發回判決固謂：「依客觀舉證責任分配原則為裁判，必
29 須在經當事人舉證及法院盡其調查義務後，待證事實仍
30 陷於真偽不明時（法院無法經由自由心證認定事實之真
31 偽），始得為之，否則未盡職權調查義務。」（見發回

01 判決第26頁) 惟此發回判決意旨與最高行政法院109年
02 度上字第201號判決並未衝突。倘經當事人舉證，法院
03 已盡調查義務後，待證事實仍陷於真偽不明，則待證事
04 實無法證明之不利益即應歸被告。

05 ②被告迄今僅以編列基準作為請求管理費之依據。然依編
06 列基準第8-4頁關於管理費之規定，仍無法得知本件管
07 理費究與「減輕污染危害或避免污染擴大」之目的有何
08 關聯性。縱其說明欄：「為支應共同性質事務費如水電
09 費等計畫需要之支出。」，然水電費等費用性質，依最
10 高行政法院108年度上字第1047號判決意旨，僅為行政
11 作業所需一般事務費，非土污法第15條應變必要措施費
12 用，不得向原告請求。事實上系爭場址歷年相關水費及
13 電費均已由原告繳納，並非由被告支應，被告不得再向
14 原告請求該費用。被告迄今仍無法提出證據證明管理費
15 之用途或性質屬於應變必要支出之費用，依發回判決、
16 最高行政法院109年度上字第201號判決意旨，被告不得
17 命原告支付該費用。

18 (二) 聲明：訴願決定及原處分除確定部分外均撤銷。

19 三、被告答辯及聲明：

20 (一) 答辯要旨：

21 1、本件應審酌係原處分命原告繳納之費用是否為被告依土污
22 法第15條第1項規定採取應變必要措施所支出之費用？又
23 採取之措施是否具備與「減輕污染危害」或「避免污染擴
24 大」之必要性？如是，原告依土污法第43條第1項規定即
25 負有繳納相關費用之義務。至被告所採取之措施是否同時
26 符合土污法之其他規定，則非本件審理重點。被告委託環
27 興公司執行系爭計畫支出費用共計23,421,708元部分均係
28 為避免系爭場址污染擴大或減輕污染危害所執行之應變必
29 要措施所生，屬土污法第15條第1項應變必要措施之項
30 目，依法屬於污染行為人應負擔費用之範圍。

01 2、系爭計畫工作項目內容及分項經費之計算，依系爭計畫評
02 選須知，領標廠商投標時被告即要求廠商提出服務建議
03 書，且服務建議書應包含「計畫目標」、「服務提供方式
04 （含方法、工作期程、人力配置、經費配置）」、「分項
05 經費需求概算（如附件一單價分析表，若未完成或未經委
06 員審查通過，依所報單價除以數量扣款）」等內容。由委
07 辦廠商投標時所提服務建議書內容，可知各工項之目的、
08 工作方法與實際內容。系爭計畫工作項目委辦費「整治期
09 間之周界環境品質監測」、「基本工作—人事費用」、
10 「其他必要費用（編號1、2、4、8、9、10）」、「管理
11 費用」等，皆與土污法第15條應變必要措施欲達成之減輕
12 污染危害及避免污染擴散目的間具必要性與關聯性，自得
13 命原告繳納所生費用。

14 3、關於環境品質監測共計6,476,434元部分：

15 (1)參照最高行政法院110年度上字第43號判決意旨，汞及戴
16 奧辛等污染物之水溶性雖低，然容易吸附於固體表面，故
17 污染途徑多藉由固體顆粒進行傳播，在水中係透過懸浮微
18 粒利用水力傳輸，陸上則易因揚塵而逸散。為避免污染擴
19 大，被告委託環興公司進行周界環境品質監測以確實掌握
20 系爭場址整治過程中對環境可能的影響變化，並建立環境
21 預警機制，自與減輕污染危害、避免污染擴大之目的具備
22 必要性、關聯性：

23 ①系爭場址整治期間內各處理單元所產生之廢水與匯集至
24 沉砂池之污染區地表逕流水，最終均排入綜合廢水處理
25 系統處理後再排放至海水池，故被告為確認綜合廢水處
26 理系統之效能及海水池水體品質，避免未符合放流水標
27 準之廢水持續注入海水池，造成池水污染濃度增加，確
28 保不符合放流水標準之廢水不致溢流場外造成二次污
29 染，並掌握整治期間之背景資料與地下水品質變化，遂
30 執行放流水、地下水水質監測（見系爭計畫定稿本第3-

01 191頁至第3-200頁) , 自與避免污染擴大之目的具備必
02 要性、關聯性。

03 ②系爭場址位於西南沿海平原，周邊環境多為魚塢或社區
04 而未有天然屏蔽。空氣品質監測之目的即在防止污染物
05 隨揚塵逸散，或熱處理之廢氣排放造成污染擴散，並避
06 免對下風處之居民健康造成疑慮。故若監測數據高於空
07 氣品質標準，則需優先釐清可能之污染來源係整治期間
08 所產生或受環境背景影響，並要求加強工區灑水、加強
09 覆蓋或縮減開挖面積等防止措施以抑制揚塵逸散。熱處
10 理運轉期間若有監測結果異常情形，則可比對熱處理煙
11 道尾氣監測數據、操作條件及當時大氣條件，若確認係
12 熱處理設施所致，則可要求查檢原因，必要時應提升防
13 治設備或調整操作參數等（見系爭計畫定稿本第3-192
14 頁至3-193頁、第3-201頁至第3-206頁）。故空氣品質
15 監測亦與避免污染擴大及減輕污染危害之目的間具備必
16 要性、關聯性。

17 ③戴奧辛及汞容易藉由水力或風力進行擴散，因此被告為
18 掌握系爭場址污染在整治過程之擴散風險，並於發現有
19 污染擴散之端緒時即時阻止，故有必要針對系爭場址內
20 之放流水、場址內與周界之地下水及周界空氣品質進行
21 監測。

22 (2)系爭計畫「環境品質監測」之工作目的即是「避免系爭場
23 址整治施工期間造成周遭二次污染或影響附近居民環境品
24 質，進行環境品質之採樣及分析，藉由監測結果掌握整治
25 過程對於環境之影響」，並因應原告提出之第3次變更計
26 畫期程及污染監測內容，補足監測點位以確實掌握整治過
27 程中對於周界環境可能的影響變化，建立環境預警機制。
28 此工項可再細分：放流水監測、地下水監測、空氣品質監
29 測，各監測措施之目的及監測結果處理方法如下：

30 ①放流水監測：系爭場址整治期間各處理單元處理後之廢
31 水、污染區之地表逕流匯集至沉砂池後，皆經綜合廢水

01 處理系統處理後排放至海水池。監測目的為確認綜合廢
02 水處理系統之效能，防止未符合放流水標準之廢水持續
03 注入海水池造成池水污染濃度增加。依歷年放流水監測
04 結果顯示，放流水品質異常原因多為原告所屬人員操作
05 不當或未落實設備定期檢查導致壞損，藉由每月定期監
06 測作業，將可督促及提升其自主管理能力。又放流水監
07 測結果若未符合整治計畫標準，將通報環保局並要求原
08 告進行廢水處理系統功能確認及異常原因檢討，以避免
09 造成海水池水質及底泥之二次污染疑慮。

10 ②地下水監測：地下水監測結果可作為整治期間背景資料
11 採集之用，於執行污染整治作業期間進行監測，以掌握
12 地下水品質變化情形。另如地下水監測結果超過環保署
13 公告「地下水污染管制標準」之第2類管制標準時，將
14 要求原告採取相關應變必要措施，避免污染物隨著地下
15 水位下降，而影響深層地下水品質。

16 ③空氣品質監測：系爭場址位於西南沿海平原，周邊環境
17 多為魚塭或社區，未有天然屏蔽。而空氣品質監測目的
18 為防止污染物揚塵逸散或處理系統廢氣排放影響，其可
19 能傳輸途徑為季節風向傳播污染物粉塵或熱處理廢氣
20 等。監測數據若高於環境標準，優先釐清可能污染來源
21 係整治期間產生或受環境背景影響，場址平日若有執行
22 開挖或土方移運作業，則要求加強工區灑水、加強覆蓋
23 或開挖面積縮減等防止污染物揚塵逸散。

24 (3)系爭計畫就整治期間環境品質監測完成之工作內容，包含
25 於綜合廢水處理廠之放流口採集放流水總計16組、於豐枯
26 水期採集地下水總計12組、環繞場址共5處空氣品質採樣
27 每季5組總計30組（見系爭計畫定稿本第3-188頁表3.3-
28 1），實際監測結果如下：

29 ①放流水監測：原預計完成18組檢測，因受綜合廢水處理
30 廠異常停工影響，實際完成16組檢測。又16組檢測結果
31 中有6次超過整治計畫標準，分別為107年8月戴奧辛濃

01 度超標、107年12月汞及戴奧辛濃度超標、108年2月懸
02 浮固體及汞濃度超標、108年3月懸浮固體、汞及戴奧辛
03 濃度超標、108年9月懸浮固體及汞濃度超標、108年10
04 月汞濃度超標。被告於每次檢測發現有濃度超標之情
05 事，皆迅速稽查並限期命原告改善（見系爭計畫定稿本
06 第3-196頁至第3-199頁），足見放流水監測作為環境預
07 警系統重要環節，可於有污染擴散之端緒時，有效阻止
08 不符合放流水標準之廢水溢流場外造成二次污染，自屬
09 土污法第15條之應變必要措施。

10 ②地下水監測：雖「105年度中石化（台鹼）安順廠整治
11 場址監督管理及查核工作計畫」地下水檢測結果顯示皆
12 符合地下水管制標準，但檢測出戴奧辛濃度相對較高之
13 監測井並不固定，且無明顯趨勢，故系爭計畫持續進行
14 地下水監測作業，檢測頻率為每年豐枯水季各檢測1
15 次。另為避免與原告自行監測之地下水監測位置重複而
16 造成資源浪費，且系爭場址尚未移除之污染範圍主要為
17 暫存區及五氯酚區，故系爭計畫規劃場內執行之監測井
18 為C13（暫存I區東南側）、C15（暫存H區西南側）及C2
19 7（五氯酚區運輸便道），而C26監測井位於二號水門外
20 側魚塭土堤，鄰近場址周邊之魚塭及鹿耳門溪。本年度
21 共完成12組監測作業，監測結果均符合標準，惟地下水
22 監測之目的係為掌握系爭場址之地下水品質，以於發現
23 地下水污染物質超過管制標準時，迅速採取應變必要措
24 施，避免污染物隨地下水位下降，而影響深層地下水之
25 品質導致污染範圍擴大，故不宜以「實際監測結果均未
26 超過管制標準」，即謂無採取本項監測措施之必要，而
27 本項監測工作亦屬建立環境預警機制之重要環節，自屬
28 土污法第15條避免污染擴大之應變必要措施。

29 ③空氣品質監測：系爭計畫之空氣品質監測佈點是以場址
30 周圍敏感區域為優先，亦即係以周遭民眾居住社區及場
31 址周界處進行監測包括顯宮社區、台鹽宿舍、西南側魚

01 塹、四草活動中心及場內西側便道共5處（見系爭計畫
02 定稿本第3-193頁），系爭計畫期間共完成30組檢測作
03 業，107年12月及108年3月均檢測發現PM2.5濃度超過空
04 氣品質標準。而原告所辦理空氣品質檢測位置共7處，
05 是以原告每季作業分散於計畫期間各月進行，亦即原告
06 每月都有可能在不同點位辦理空氣品質監測作業，但並
07 未在同一時段內對所有設定之點位進行空氣品質監測。
08 相對而言，被告係於107年9月16至20日、107年12月17
09 至21日、108年3月12日至15日（3月19日）、108年6月1
10 0日至12日（6月25日至27日）、108年9月9日（9月24日
11 至26日）、108年12月10日（12月17日至20日）共6次時
12 段，並於每一時段「同時」辦理場址周界全部之設定區
13 域，即鹿耳社區、顯宮社區、四草活動中心、西南側魚
14 塹、西側便道等5處點位之空氣品質監測，而原告於該
15 時段係辦理台鹽宿舍區之空氣品質監測。可見不僅被告
16 執行系爭計畫空氣品質監測之時點與原告執行系爭場址
17 整治計畫空氣品質監測之時點均錯開，並無特定規律，
18 且被告所採行之監測策略為「於每次監測時點進行每一
19 處設定點位之全部監測項目（包含TSP、PM10、PM2.5、
20 固相汞、氣相汞、戴奧辛）」，亦證系爭計畫非為監督
21 或驗證原告自我監測結果，而係為完善建立環境污染預
22 警機制，屬於採取避免污染危害擴大之應變必要措施。

23 (4)系爭計畫實施「空氣品質監測」之目的、監測方法：

- 24 ①目的：系爭場址位於西南沿海平原，周邊環境多為魚塹
25 或社區，未有天然屏蔽。而空氣品質監測目的為防止污
26 染物揚塵逸散或處理系統廢氣排放影響，其可能傳輸途
27 徑為季節風向傳播污染物粉塵或熱處理廢氣等。監測數
28 據若高於環境標準，優先釐清可能污染來源係整治期間
29 產生或受環境背景影響，場址平日若有執行開挖或土方
30 移運作業，則要求加強工區灑水、加強覆蓋或開挖面積
31 縮減等防止污染物揚塵逸散。

01 ②監測方法：系爭計畫共執行6次空氣品質監測作業，監
02 測地點包含場址西南側魚塭、場址西側便道，及周邊區
03 域之鹿耳社區（即台鹽宿舍）、媽祖宮社區（即顯宮社
04 區）、四草活動中心共5處，共完成30組空氣品質檢測
05 作業。

06 ③監測結果：107年12月及108年3月檢測發現PM2.5濃度超
07 過空氣品質標準。

08 (5)原告固謂「原告設置之空氣品質監測站數、地下水監測頻
09 率等適足性，有空氣品質監測站設置及監測準則第4條第1
10 款……、水污染防治措施及檢測申報管理辦法第83條第1
11 項……可參」。然：

12 ①原告執行系爭場址之整治計畫期間，被告以系爭計畫執
13 行系爭場址之環境周界品質監測工作，包含放流水監
14 測、地下水監測、空氣品質監測等3項監測項目，其設
15 置並非針對污染潛勢事業使用土地所進行一般通常性之
16 污染監測，而是考量系爭場址所處地點、污染物質特殊
17 性及系爭場址存在污染等綜合因素，基於避免系爭場址
18 發生污染擴大、二次污染之目的而實施。前已敘明與土
19 污法第15條應變必要措施「避免污染擴大」、「減輕污
20 染危害」之目的間具備必要性與關聯性。

21 ②系爭場址位於西南沿海平原地帶，周邊環境多為魚塭或
22 社區，欠缺天然屏障（場址所處地點），且因系爭場址
23 污染物質為戴奧辛、汞，水溶性雖低而係透過固體顆粒
24 藉由水力傳播、揚塵逸散，但易受環境干擾而擴散（污
25 染物質特殊性），例如：颱風淹水致含有污染物質之污
26 土易隨地面逕流沖走、天氣炎熱時污染物質「汞」容易
27 轉化成「氣態汞」隨風散播、隨地下水位高低變化而將
28 污染物質帶至更深層之土壤及地下水等，存在場址污
29 染物質擴散風險，故建置完善環境預警機制，才能於監測
30 結果超過管制標準之際，第一時間採取避免二次污染發
31 生之必要措施，自屬避免污染擴大之應變必要措施。

01 ③系爭場址107年時依被告系爭計畫執行環境周界品質監
02 測之數據，「放流水部分」確實多次藉由環境品質監測
03 發現放流水中懸浮固體、汞及戴奧辛超標，而由被告限
04 期命原告改善之情形（見系爭計畫定稿本第3-193頁至
05 第3-199頁）；「地下水部分」採樣檢測數據雖符合地
06 下水管制標準，然所測得含戴奧辛濃度介於0.185~72.
07 0pgI-TEQ/L（見系爭計畫定稿本第3-200頁），跨度極
08 大，足以證明系爭場址污染狀態之不穩定；「空氣品質
09 部份」亦曾測出PM2.5高於整治計畫標準，而氣相汞、
10 固相汞及戴奧辛均有忽然上昇之情形（見系爭計畫定稿
11 本第3-204頁至第3-205頁），益徵系爭場址之污染確有
12 其不穩定性，而有採取完善環境周界品質監測之必要。

13 ④系爭場址為現存嚴重污染且污染物質易受自然環境影響
14 而擴散之污染場址，而被告系爭計畫就系爭場址所為環
15 境周界品質監測措施，係基於避免污染擴大之必要所為
16 之應變必要措施已如前述，自非空品監測準則所指涉關
17 於一般空氣品質所為之監測措施，亦非水措管理辦法所
18 指涉一般針對事業或污水下水道系統所要求之監測措
19 施。原告上開主張僅係單純描述我國環境法上關於水污
20 監測、空污監測之一般性規定，忽略系爭場址為嚴重污
21 染場址、系爭場址污染物質易擴散而有完整建立環境預
22 警機制之必要等情，實不足採。

23 (6)原告另謂「原告整治計畫（或變更計畫）如有不足，推動
24 小組之專家學者於審查會議中均會表示意見。原告既已依
25 推動小組意見、被告核定之第3次變更計畫設置各環境品
26 質監測，則被告自不應再逕稱原告設置有所不足，從而認
27 其系爭計畫環境品質監測係土污法第15條之應變必要措
28 施，並命原告支付相關費用」，惟：

29 ①依土污法第15條第1項第8款、第2項及最高行政法院102
30 年度8月份第1次庭長法官聯席會議決議（二）意旨：
31 「依99年2月3日修正公布前土壤及地下水污染整治法第

01 13條第1項及第38條規定，所在地主管機關為減輕污染
02 危害或避免污染擴大，而依控制場址或整治場址實際狀
03 況，採取應變必要措施所支出之費用，得限期命污染行
04 為人繳納。其立法目的，在於防止損害擴大及消除危
05 害。鑑於控制場址或整治場址所生之污染危害，可能僅
06 在該場址範圍內，或擴及鄰近區域。故所在地主管機關
07 調查評估確認相關污染危害，係由該場址造成時，為減
08 輕污染危害或防止污染擴大，即應依實際污染狀況及需
09 要，採取應變必要措施，是其依同法第38條規定，命污
10 染行為人繳納費用時，應不以該場址範圍內所支出者為
11 限，始符立法之本意。」土污法第15條第1項所定之應
12 變必要措施係指污染場址經公告後，主管機關基於減輕
13 污染危害或避免污染擴大之目的，視場址實際狀況所採
14 取之管制措施，並不限於場址範圍內，亦未限制於污染
15 行為人是否已就污染場址執行整治計畫，此與整治計畫
16 之目的在於移除污染物、回復土壤應有品質之整治復育
17 措施兩者目的並不相同，自無相互排斥之情形。

18 ②原告固主張系爭場址於正處於執行整治計畫之狀態下，
19 如有建立環境預警機制之必要，被告應採要求原告進行
20 整治計畫變更之方式，而不得另行依土污法第15條第2
21 項採取應變必要措施。然原告混淆土污法上「整治計
22 畫」與「應變必要措施」二者不同立法設計之目的，顯
23 非的論。原告107年1月就系爭場址提出第3次整治計畫
24 變更時，尚未開始就系爭場址「五氯酚區」進行污染土
25 移除工作，而僅就該區污染土採取二次污染防制措施，
26 設置阻水牆及暴雨防範閘門將雨水逕流滯留區內，並僅
27 於表土裸露處鋪設不透水布以避免揚塵，而就場址內待
28 處理之土壤處理暫存措施，除一級污染土係以密閉式水
29 泥儲槽暫存外，其餘待處理之第二級、第三級污染土則
30 是移入暫存區並以「黑色不透水布覆蓋」或「太空包
31 裝」存放，均可證明系爭場址之污染土壤僅係利用不透

01 水布予以覆蓋或太空包裝存放，在受環境影響而逸散方面
02 仍有高度風險及不確定性，故被告採取系爭計畫之環境
03 監測工作以建立環境預警機制，並盡力避免系爭場址
04 污染之擴散風險。

05 ③觀諸原告提出之第3次變更計畫定稿本，推動小組之審
06 查意見及原告回覆說明，其中第73次審查會陳士賢委員
07 審查意見2.提及「監測項目及頻率之調整與整治工程有
08 連動關係，建議是否保留一彈性範圍以作必要之調整及
09 因應整治之進度」，原告回覆說明「感謝委員建議。本
10 場址環境監測計畫擬定係依據實廠處理運轉情形規劃，
11 另各處理單元環境監測計畫擬定亦同，整治迄今監測結
12 果皆符合相關環境標準，應可達到環境監測目的」，惟
13 參酌被告執行105年工作計畫環境周界品質監測之數
14 據，系爭場址之環境周界品質仍有相關監測項目超過管
15 制標準之情形，與原告回覆推動小組委員之內容不符，
16 足證原告執行系爭場址之整治計畫縱包含周界環境品質
17 監測工作，亦無從達成完善建立環境預警機制之目的，
18 有賴被告執行系爭計畫補足監測頻率，並依監測數據即
19 時要求原告限期改善，始能避免系爭場址發生二次污染
20 情形。

21 ④系爭計畫之緣起及目標，除有監督原告整治計畫之執行
22 成效外，亦在於系爭場址不僅污染嚴重且複雜，涉及場
23 址周界居民健康危害風險、污染物質易於擴散等不同情
24 狀，為避免污染物擴散造成二次污染（污染範圍擴大），
25 並防止周邊民眾因系爭場址既存之健康風險加劇
26 （減輕污染危害），故有必要以系爭計畫之環境周界品
27 質監測工作項目建立避免系爭場址污染擴散之環境預警
28 機制，而屬土污法第15條第1項第8款之應變必要措施。

29 ⑤土污法第15條之應變必要措施，並未限制主管機關必須
30 於相關污染整治責任人員就污染場址開始採取整治計畫
31 之前始得為之，縱污染場址目前正處於相關整治責任人

01 執行經核定之整治計畫之狀態中，亦無礙主管機關根據
02 污染場址之實際狀況，基於減輕污染場址污染危害或避
03 免場址污染擴大之目的，採行相關應變必要措施。被告
04 於系爭計畫中設置環境品質監測之緣由，不僅係因系爭
05 場址污染嚴重、對周遭居民易造成不可逆之身體健康傷
06 害，亦因系爭場址之污染物質汞及戴奧辛易受外界環境
07 干擾而擴散，故有必要建立起完整之環境監測預警機
08 制，以避免居民遭受暴露於污染物質之危害，並藉由監
09 測數據及早避免系爭場址潛在之二次污染情形發生，自
10 屬於土污法第15條第1項應變必要措施。

11 (7)由前揭工作項目內容可知戴奧辛及汞容易藉由水力或風力
12 進行擴散，系爭計畫關於場址周界環境品質監測之工作內
13 容，均係因應系爭場址污染物戴奧辛及汞易隨水力、風力
14 傳輸之特性，且當時原告所執行之第3次變更計畫期間尚
15 未開始進行系爭場址「五氯酚區」之污染土移除工作，而
16 僅是利用不透水布予以覆蓋或太空包裝存放，在受環境影
17 響而逸散方面仍有高度風險及不確定性，故被告為釐清系
18 爭場址可能發生之污染擴散或影響環境品質及鄰近居民健
19 康之途徑，並避免可能之二次污染及建立環境預警機制所
20 採取之環境周界品質監測措施，均屬於與土污法第15條減
21 輕污染危害與避免污染擴大之目的具備必要性、關聯性之
22 應變必要措施。

23 4、人事費用共計9,677,162元部分：

24 (1)依105年8月16日修訂之編列基準，其中就一般公司行號適
25 用之人事費用編列有明文規定。原處分所求償人事費用部
26 分，或屬直接執行系爭場址應變必要措施者，或屬統籌、
27 規畫及掌握應變必要措施執行進度或成效者。依前開行政
28 法院判決意旨，應變必要措施之執行本需相當人力，否則
29 該等措施無法確實執行，且系爭計畫就計畫相關人員之經
30 費配置均符合環保署之人事費用預算基準，故系爭計畫之

01 相關人事既屬執行該等改善計畫所必要，自屬應變必要措
02 施費用之一部，應由原告負擔。

03 (2)系爭計畫人事費用編制1名計畫主持人、1名協同主持人、
04 1名資深專案工程師、1名工程師、2名駐場址工程師及3名
05 駐場址助理工程師，即時協助被告辦理系爭計畫之工作內
06 容，各人員工作分工如下：

07 ①計畫主持人（以9個月計算）與協同主持人（以5個月計
08 算）負責綜理系爭計畫業務之進行，並於履約期間負責
09 全程掌握計畫品質。

10 ②資深專案工程師及工程師負責控管計畫執行進度、現場
11 檢討、審查污染整治相關計畫（每半年審查整治計畫執
12 行進度、每季審查環境品質監測報告及每月審查整治計
13 畫工作月報，此外不定期協助審查熱／濕處理實廠處理
14 及驗證計畫、生物處理等模廠試驗及實廠處理計畫，以
15 及其他原告所提報之相關文件（見系爭計畫定稿本第1-
16 2頁）、會議辦理（協助被告召開本場址之各項小組會
17 議，彙整相關文件及編撰會議資料，與環保團體或當地
18 居民進行必要之溝通協調；召開1場次監督查核成果說
19 明會，以協助居民了解整治成效，建立政府單位與當地
20 民眾間之良好互動關係；召開3場次技術諮詢會議，針
21 對原告所提出之試驗／試運轉成果或整治變更計畫，邀
22 集專家學者進行技術諮詢研討；召開2場次定期居民溝
23 通說明會，邀集中石化安順廠周邊3里之居民代表，說
24 明年度整治進度及監督作為，協助居民了解整治成效，
25 建立政府單位與當地居民間之良好互動關係（見系爭計
26 畫定稿本第1-7頁）。

27 ③5名派駐現場人員依系爭計畫內容及期程，執行工作類
28 別分為現場巡檢、周界巡檢、自主品管、管控表單、緊
29 急應變、監視器管理、辦公事作業與空拍業務等8大
30 項，其中現場巡檢工項之具體工作內容有二次污染防治
31 查核、職業安全防護查核、合格土回填掌握、整治進度

01 追蹤、作業品質查核（含定期細部檢核）；周界巡邏工
02 項之具體工作內容有場區周界圍籬防塵網等阻隔設施檢
03 查、海水池周界檢查、周界魚塭區巡邏；自主品管工項
04 之具體工作內容有處理土品質查核、作業區氣態汞及TS
05 P查核、空氣品質監測車數據查核、綜合廢水處理廠放
06 流水品質查核、熱處理排放管道即時監測查核；管控表
07 單工項之具體工作內容有土方（磚石）數量及流向查
08 核、污土離場試驗管制、各區施工日報查核；緊急應變
09 工項之具體內容有民眾陳情處理、污染擴散應變、周界
10 異常應變、汛期巡檢、天災應變；監視器管理工項之具
11 體內容每日操作輔助查核、每週維護軟硬體設備；辦公
12 室作業工項之具體工作內容有查核日報表、週報及月報
13 等報表填具、現場處理效能驗證規劃、工地聯繫紀錄、
14 缺失記點、稽查記錄並通報、整治計畫及細部計畫初
15 審、施工圖說報備審查、環境監測排程；空拍業務工項
16 之具體工作內容有每月記錄場址地貌、俯視觀察整治動
17 態（見系爭計畫定稿本第3-51頁）。

18 (3)系爭計畫駐場人員採取24小時全天候排班巡查系爭場址
19 （早班08：00-17：00；中班16：00-01：00；晚班00：00
20 -09：00，各班間皆安排1小時交接時間，以確保工作資訊
21 可完整傳達並持續追蹤），除日常監督查核工作外，亦處
22 理系爭場址中之突發狀況、緊急應變及陳情事宜，其中即
23 發現於108年2月年假期間，系爭場址熱處理實廠高頻率發
24 生氣密不佳之問題，並多次要求原告立即依整治計畫暨熱
25 處理實廠計畫之內容執行相關應變措施，以杜絕污染擴散
26 並提升操作穩定。惟原告遲至108年2月15日停機改善後始
27 重啟操作，甚者於重新進料首日，監督單位即再次查核系
28 統有氣密不佳之缺失，更於3月間發現人員未依計畫流程
29 執行操作導致周界氣態汞濃度攀升之缺失，系爭計畫駐場
30 人員即通報被告於108年3月12日、3月13日進行稽查，要
31 求原告於108年4月15日前完整建立一套降低故障率之操作

01 流程及系統維護頻率，原告雖發文提報改善氣密不佳及進
02 出料故障率之因應對策，然後續查證熱處理實廠乾燥爐與
03 加熱爐銜接段仍有氣密不佳之問題（見系爭計畫定稿本第
04 3-52頁至第3-53頁），系爭場址熱處理實廠操作異常事
05 紀、數據統計及說明參見系爭計畫定稿本第3-54頁至第3-
06 77頁。

07 (4)系爭計畫駐場人員除發現並協助通報、處理上開熱處理實
08 廠異常外，尚就「綜合廢水處理廠之水質連續超標停操改
09 善」（見系爭計畫定稿本第3-78頁）、「發現非計畫流程
10 管線放流至放流槽」（見系系爭計畫定稿本第3-78頁至第
11 3-79頁）、「汛期跟催改善及監督處理」（見系爭計畫定
12 稿本第3-79頁至第3-87頁）、「洗淨磚石有夾帶土壤疑
13 慮」（見系爭計畫定稿本第3-88頁）、「土壤及地下水污
14 染稽查紀錄追蹤」（見系爭計畫定稿本第3-88頁至第3-90
15 頁）等事項，要求原告停止作為等待完成改善並經處理成
16 效驗證合格後再回復施作，或要求原告立即改正缺失。除
17 前開提及之缺失事項改善外，系爭計畫駐場人員於系爭計
18 畫執行期間利用工地聯繫或日報提醒事項作為預防性提醒
19 共計95件（計畫持續18個月，約平均每月5件），均要求
20 原告立即改善並列管持續追蹤，皆是為避免二次污染事件
21 之發生（見系爭計畫定稿本第3-90頁至第3-119頁）。

22 (5)原告主張「從最高行判決可發現人事費用共有9人，事實
23 上最高行只指摘5名駐場人員，其他4名是沒有爭議」，顯
24 不足採：

25 ①發回判決認系爭計畫5名駐場址人員所執行如確保工地
26 人員符合安全衛生條件、巡守並管理場區及周界環境、
27 停養魚塭預防性漁具檢查及圍籬修繕、停養魚塭魚體定
28 期捕撈銷毀、增設場址西側臨鹿耳門溪停養魚塭圍籬等
29 工作項目，是否屬於「依系爭場址實際狀況所採取足以
30 直接達成減輕污染危害或避免污染擴大效果之應變必要
31 措施」而發回本院更為審理；前審判決就系爭計畫「基

01 本工作—人事費用」是否得命原告繳納之基本立場係認
02 為「系爭計畫之現場工作協調、驗證採樣及場址巡視等
03 工作，應係駐場5名工程師所為，惟相關事務之執行，
04 不乏有由計畫主持人、協同主持人綜理整體計畫之執行
05 規劃、技術諮詢及全程掌控計畫品質，並由資深（專
06 案）工程師及駐局工程師負責工作研擬、監督指揮，協
07 助辦理整治監督工作，故應認該9名人力對於上揭應變
08 必要措施之完成，均已提供其人力。」。

09 ②除發回判決所述工作項目外，系爭計畫尚包括污染整治
10 監督驗證、環境品質監測、緊急應變措施及陳情案件處
11 理等工作項目，均具備需以專業檢測方法或迅速規劃有
12 效應對方式等性質，實須仰賴專業人員始得具體執行，
13 因此上開各工作項目自有付出人事費用之必要。雖本件
14 發回判決僅以前審未就系爭計畫5名駐場人員詳細工作
15 內容詳予調查為由廢棄前審判決，然法院既認系爭計畫
16 細部工項有由計畫主持人、協同主持人綜理「執行規
17 劃」、「技術諮詢」及「全程掌控計畫品質」之必要，
18 亦有由資深（專案）工程師及駐局工程師就研擬「工作
19 內容」、監督「指揮執行」之必要，顯見並非僅有系爭
20 計畫之5名駐場人員有就系爭計畫相關應變必要措施之
21 採取付出人力，就各該應變必要措施之「規劃」、「諮
22 詢」、「掌控品質」、「內容研擬」、「監督指揮」，
23 均經系爭計畫主持人、協同主持人、資深（專案）工程
24 師、駐局工程師依其專業職能付出相當人力，始能確保
25 系爭計畫各應變必要措施之有效執行，因此系爭計畫共
26 9人之人力費用支出，皆屬為達成減輕污染危害或避免
27 污染擴大等目的所必要。

28 (6)被告已提出「107年度中石化（台鹼）安順廠整治場址監
29 督管理及查核工作計畫—工作月報」、「107年度中石化
30 （台鹼）安順廠污染場址監督及管理週報表」，並逐一統
31 整各工作月報、週報中所載系爭計畫駐場人員與「減輕污

01 染危害、避免污染擴大相關之工作項目」。足見系爭計畫
02 實際內容之執行勢必仰賴專業人力之投入，亦確實因派駐
03 現場人員日常之巡守及查核發現場址中之諸多缺失，計畫
04 期間共發出95件工地聯繫紀錄、巡邏結果缺失共24件，於
05 造成二次污染前通報被告並命原告改善，如原告對要求事
06 項刻意延宕，則採取缺失記點方式要求原告採取相關應變
07 措施。益徵系爭計畫性質屬於執行土污法第15條第1項之
08 應變必要措施，此部分人事費用支出與應變必要措施之執
09 行具一體性及不可分割，故應認具有必要性及關聯性。

10 5、其他直接必要費用（編號1、2、4、8、9、10）共計4,46
11 9,359元部分：

12 (1)駐場辦公室及必要軟硬體設施部分：

13 ①系爭計畫於系爭場址設置5名駐場人員（2位駐場址工程
14 師與3位駐場址助理工程師），日常巡檢除能即時掌握
15 潛在之污染擴散情勢迅速要求原告採取應變措施外，尚
16 於過程中發現16件環境巡檢異常、8件魚塭巡邏異常，
17 均即時通知並要求原告儘速進行改善，持續追蹤制改善
18 完成為止（見系爭計畫定稿本第3-137頁至第3-152
19 頁），自屬於應變必要措施。而為最大化發揮派駐現場
20 人員監控現場、即時應變處理之效能，自有於巡守現場
21 設置辦公室之必要，而監視系統租用之目的係為即時監
22 控記錄廠區及周邊魚塭，以填補各次排班巡邏間之空
23 缺，並彌補人為巡邏之死角，係為輔助巡查作業，亦屬
24 巡查作業之一部。

25 ②系爭計畫租用監視系統配有2台液晶螢幕（見系爭計畫
26 定稿本第3-217頁），須放置於駐場辦公室內以利駐場
27 人員於巡守發現異狀時，由監視器操作人員調閱監控紀
28 錄釐清異常發生前、中、後情形，以掌握異常狀況並通
29 知原告採取相應之應變措施，故設置駐場辦公室及相關
30 必要軟硬體設施之費用為系爭計畫駐場人員協助執行前

01 開應變必要措施所必要，自與應變必要措施避免污染危
02 害擴大及減輕污染危害之目的間具有關聯性及必要性。

03 ③「駐場辦公室及必要軟硬體設施（租金、水電、耗材、
04 網路、電話通訊等）」之費用，並非管理費之一部，而
05 屬執行具體工項所需費用。系爭計畫委辦廠商環興公司
06 表示系爭場址辦公室之水電費及租金原先有向原告表明
07 願意支付，惟原告不願收取，而辦公室所需之網路費及
08 電話費則由委辦公司自行支付。被告提出系爭計畫單價
09 分析表，其中第5項1.「駐場辦公室及必要軟硬體設施
10 （租金、水電、耗材、網路、電話通訊等）」所編列之
11 經費，為執行具體工項所支出之費用，並非無法逐列
12 舉且從屬於具體工項之管理費，縱原告未向被告收取租
13 金及使用駐場辦公室所生之水電費用，其餘如網路費、
14 耗材、電話通訊等仍是由被告支付，而設置駐場辦公室
15 之用意在於最大化發揮派駐人員監控現場、即時應變處
16 理之效能，自與減少污染危害、避免污染範圍擴大之目
17 的間具備關聯性、必要性。

18 (2)駐場人員血液中汞及戴奧辛濃度檢查部分：

19 ①自原告執行系爭場址整治計畫之工作人員血液中戴奧辛
20 及汞濃度檢測資訊與趨勢分析圖可知，109至111年度，
21 原告執行系爭場址整治計畫之工作人員計有3員之血液
22 中戴奧辛濃度有時升時降之情形；111至112年度，全員
23 共8名工作人員之血液中戴奧辛濃度均出現明顯上升之
24 趨勢。由於系爭場址環境中存在有害物質汞、戴奧辛或
25 五氯酚等嚴重污染，已證實於周圍居民體內查得高濃度
26 之戴奧辛及汞含量，又因系爭場址確有派駐人員執行巡
27 查之必要，而派駐人員所執行之巡查主要工作內容，包
28 含確保系爭場址不發生二次污染情形，自有長時間停留
29 於系爭場址及其周圍之必要，對其身體健康存在不確定
30 潛在風險（污染危害），為確保系爭計畫之駐守人員免
31 於系爭場址之污染影響，故有必要安排5名駐場人員每

01 半年1次之血液中汞及戴奧辛濃度檢查，利於駐場人員
02 安心執行系爭計畫巡守工作，以即時發現潛在之二次污
03 染風險並予以應變，達成避免系爭場址污染擴大、減輕
04 污染危害之任務，二者間當具有必要性及關聯性。

05 ②前審判決已認在應變必要措施範圍內，被告所支應之費
06 用，例如每月人事薪資、勞健保等費用，此等費用在法
07 律關係上雖屬雇主對於計畫主持人、協同主持人、資深
08 專案工程師、駐場址工程師、駐場址助理工程師應負擔
09 之費用，然此無礙於被告委託環興公司採取本件應變必
10 要措施所必要支出成本之認定，則「定期進行駐場人員
11 之血液檢測」既與「確保駐場人員免於身體健康受不確
12 定潛在風險（污染危害）所影響」，並與「使駐場人員
13 能夠安心進行防止系爭場址發生二次污染情形（避免污
14 染擴大、加劇）」之應變必要措施有關，則關於此工作
15 項目費用支出自屬應變必要措施所支出之必要成本。

16 ③退步言之，原告執行系爭場址整治計畫亦需相關計畫執
17 行人員長時間停留系爭場址，且原告亦自行定期進行計
18 畫人員之血液濃度檢測，以避免人員身體健康受系爭場
19 址之污染危害。同理可知，如認被告執行系爭計畫亦有
20 派駐人員長時間停留系爭場址之必要，自有必要提供派
21 駐人員定期進行血液中戴奧辛、汞濃度之檢測。

22 (3)監視系統租用部分：

23 ①系爭計畫延續租用105年度監督查核計畫之20組監視系
24 統，並於西側停養魚塭區增設4組監視系統，共計24
25 組，監視設備分別設置於樹林區50馬機房、熱處理實廠
26 設備區、海水池B區環場便道圍牆、綜合廢水處理廠污
27 泥脫水機房西南側、綜合廢水處理廠污泥脫水機房東北
28 側、熱處理實廠待驗倉西南側、熱處理實廠作業區入口
29 處、五氯酚區活性炭處理設備區、單一植被區西側圍
30 籬、五氯酚區西南側圍籬、單一植被區西南側桿柱、回
31 填合格土魚塭區W447、回填合格土魚塭區W444、回填合

01 格土魚塭區W436、單一植被區北側圍籬、合格土回填魚
02 塭區W436、單一植被區西南側桿柱、五氯酚區西側圍
03 籬、海水池A區北側桿柱、鄰鹿耳門溪道路等24組監視
04 設備（具體分布位置及監視範圍見系爭計畫定稿本第3-
05 218頁至第3-219頁）。

06 ②系爭計畫租用監視系統之目的係為有效即時監控記錄廠
07 區及場址周界實時情況，輔助人力巡查作業以確保周界
08 巡邏無死角，倘駐場人員巡邏發現異常並通報，監視器
09 操作人員亦可馬上調閱紀錄以釐清異常發生前、中、後
10 之情形，俾全面掌握狀況後進一步針對異常作出最合適
11 之應變必要措施。

12 ③原告固提出112年6月至113年6月「（編號21）媽祖宮一
13 街345巷監視器」電線脫落之照片數張，並據此主張相
14 關監視系統並無必要性。惟系爭計畫係延續租用105年
15 度監督查核計畫之監視系統，而編號21至編號24之監視
16 攝影機係於系爭計畫年度始行增設，租用期間同系爭計
17 畫執行期間（即107年8月14日至109年2月13日），在時
18 間上與原告提出照片所顯示之時間明顯有所差異，原告
19 提出此證物之目的僅在混淆事實；另據照片所示，雖有
20 一自兩電線杆間垂落之黑色線體，亦無從證明該黑線即
21 為系爭計畫租用定向監視器（編號21）所使用之電線，
22 原告就該證物之陳述無憑無據；再根據系爭計畫定稿本
23 第3-220頁至第3-222頁，承辦廠商就計畫期間所租用之
24 監視設備皆有定期為檢測（修）、維護，並不存在被告
25 放任監視設備損壞無法使用而渾然不覺之情形，原告陳
26 述顯屬臨訟杜撰；末根據111年9月之Google街景圖，照
27 片拍攝地點（東經120.120313北緯23.035822），現場
28 並未見原告所述之電線脫落情形，益徵原告不僅無從證
29 明該垂落之黑色線體為編號21監視設備所使用之「電
30 線」，其所提出之時間亦與系爭計畫當下之時空背景
31 （107年8月至109年2月）全然無涉。

01 ④租用監視系統係為更完善駐場人員發現並協助通報、處
02 理系爭場址異常之巡守功能，與避免二次污染事件發生
03 等目的達成間有直接關聯，是相關費用之支出與應變必
04 要措施之執行具有必要性及關聯性。

05 (4)租用無人飛行載具部分：

06 ①系爭計畫租用1組無人飛行載具，藉由科學儀器影像輔
07 助，協助駐場人員能快速在大範圍場址內標定整治熱
08 區，擬定管制措施及緊急應變方案。場址例行空拍作業
09 每月進行1次，另依場址實際狀況於污染區域開挖前、
10 後及自然災害後進行空拍，以掌握整治期間廠址及周遭
11 地貌之變化情形。例如：108年12月25日執行海水池B區
12 底泥疏浚作業執行情況，觀察到有底泥再懸浮之情形，
13 經研判可能為抽泥管線破損、船隻移動造成擾動等原因
14 所致，後續即責成原告應注意避免交叉污染；107年8月
15 23日熱帶低壓水災後，於107年8月25日進行場址空拍作
16 業，發現雨災期間場址淹水且已經造成交叉污染，並透
17 過空拍查盤點防汛缺口後續亦責成原告進行改善（見系
18 爭計畫定稿本第3-233頁至第3-245頁）。

19 ②租用空拍設備之目的是為掌握系爭場址周圍可能之污染
20 受體及暴露途徑，作為被告辦理減輕戴奧辛或汞污染擴
21 散應變必要措施之基礎資料，當屬於應變必要措施不可
22 或缺之一部。

23 (5)承攬商雜費部分：本項雜費係支應環興公司執行系爭計畫
24 之過程產生相關郵電、資料收集等計畫執行相關雜支。此
25 等間接費用既輔助相關直接應變必要措施所生之費用，基
26 於計畫一體性之觀察，自屬應變必要措施費用之一部。

27 (6)工作車輛租用費部分：

28 ①系爭場址及污染管制區面積約14.24公頃，且污染範圍
29 廣闊，執行各種污染查證、環境周界監測（例如至四草
30 活動中心、顯宮社區、臺鹽宿舍等地進行空氣品質監測
31 作業）及場址巡守事項、特殊事故發生時之應變措施，

01 不可能全以步行方式為之，必須由車輛代步，故有此項
02 目之費用支出。此等間接費用既是輔助辦理直接措施所
03 生之交通往返費用，基於計畫之一體性觀察，自屬於應
04 變必要措施費用之一部。

05 ②所為巡守除固定巡邏業務外，尚包括遭遇臨時突發狀況
06 之緊急反應、處理，例如經通報有民眾掉落魚塭或闖入
07 場址捕魚，或於颱風時期發現土堤砂石流失、水門破損
08 等情形，駐場人員必須有能力與設備於第一時間抵達現
09 場，若僅有機動力較差之設備即無法達成，並可能造成
10 駐場人員之人身安全疑慮。

11 ③因租賃車輛係環興公司向第三人租用以供系爭計畫之駐
12 場人員使用，並非被告之公有財產，環興公司並未編製
13 派車單或行車紀錄單，故無相關車輛之使用紀錄。惟環
14 興公司於執行本件應變必要措施既有使用車輛之必要，
15 更有隨時備妥車輛以供不定時事故到場處理之需求，則
16 現實上無從按事後各別使用情形分段租賃，是縱無相關
17 紀錄證明被告確無將租賃車輛流用於非應變必要措施之
18 用途，亦不應否認此租賃車輛之費用與應變必要措施目
19 的達成間之必要性及關聯性。

20 6、管理費共計2,798,753元部分：

21 (1)發回判決認本件尚應釐清「系爭計畫編列之管理費是否屬
22 於廠商承攬系爭計畫之合理利潤，而為政府採購實務之常
23 態？」「得否認屬執行應變必要措施之支出成本？」，故
24 關於系爭計畫之管理費編列爭議，應以管理費是否屬於被
25 告採取應變必要措施之必須支出項目為主要爭點。環境基
26 本法第28條規定：「環境資源為全體國民世代所有，中央
27 政府應建立環境污染及破壞者付費制度，對污染及破壞者
28 徵收污染防治及環境復育費用，以維護環境之永續利
29 用。」所謂污染者付費制度為國內外普遍承認之法律原
30 則，其目的係「使造成環境污染之社會（或外部）成本內
31 部化，其效果一方面使污染防治及環境教育之費用公平負

01 擔，再者可使污染減量，並提高社會整體利益，此制度已
02 廣為先進國家採用」（環境基本法第28條立法理由參
03 照）。是以，污染者付費原則除得作為解釋土污法之原則
04 或依據外，並得作為政府機關命污染者繳納費用之法令依
05 據。被告辦理系爭計畫之目的係為減輕系爭場址之污染危
06 害及避免污染擴大，若無原告污染系爭場址在先，自無支
07 出費用委託廠商進行相關應變必要措施之必要，基於污染
08 者付費原則，自得依土污法第43條規定命污染行為人繳納
09 採取應變必要措施所支出之費用。

10 (2)「本法第22條第1項第9款所稱專業服務，指提供專門知識
11 或技藝之服務；包括法律、會計、財務、地政、醫療、保
12 健、防疫或病蟲害防治、文化藝術、研究發展、社會福利
13 及其他與提供專門知識或技藝有關之服務。」「機關委託
14 廠商承辦專業服務，除法令另有規定者外，其招標文件得
15 視個案特性及實際需要載明下列事項：……十一、計價及
16 付款方式。」「（第1項）機關委託廠商承辦專業服務，
17 其服務費用之計算，應視專業服務之類別、性質、規模、
18 工作範圍及內容或工作期間等情形，就下列方式擇符合需
19 要者訂明於契約：一、總包價法或單價計算法。二、按
20 月、按日或按時計酬法。三、服務成本加公費法。（第2
21 項）依前項計算之服務費用，應參酌一般收費情形核實議
22 定。其必須核實另支費用者，應於契約內訂明項目及費用
23 範圍；契約未規定者，不得另為任何給付。」機關委託專
24 業服務廠商評選及計費辦法第3條、第4條第11款及第10條
25 分別定有明文。再按編列基準「二、業務費」；項目名稱
26 「管理費」；建議項目及經費基準：「1、最高依各項費
27 用（不含稅賦）總和之5%~15%計列為原則。2、若簽約
28 對象為學校或學術團體，則依該單位規定調整編列。」；
29 說明：「為支應共同性質事務費如水電費等計畫需要之支
30 出。」，故此管理費之數額係投標廠商統整所有執行投標
31 計畫之工項費用乘以一定比例而得，其意義即是受託廠商

01 依計畫所有工項衡量其公司內部成本並依照相關原則所編
02 列，如投標廠商就管理費編列之數額尚於相關編列基準之
03 範圍內，即應認屬合理之費用；又按本院104年度訴更一
04 字第22號判決：「管理費（上開費用總價9%）979,484元
05 部分：被告訴稱管理費用係執行98年計畫工作團隊之必要
06 經營成本等語（本院卷2第157頁背面），參酌環境基本法
07 第28條所揭糞之污染者付費原則及該費用之從屬性，應可
08 認其所支出上揭費用，如係依99年土污法第15條第1項規
09 定所支出之費用者，從屬於該範圍內之管理費用，應為有
10 據。營業稅（上開費用〈不含管理費〉5%）592,509元部
11 分：被告訴稱營業稅係依法執行98年計畫應繳納之稅額等
12 語（本院卷2第157頁背面），依環境基本法第28條所揭糞
13 之污染者付費原則及該費用之從屬性，應可認其所支出上
14 揭費用，如係依99年土污法第15條第1項規定所支出之費
15 用者，從屬於該範圍內之管理費用，應予准許。」此見解
16 亦經最高行政法院107年度判字第172號判決肯認並維持。
17 對照行政院公共工程委員會（下稱工程會）公共建設工程
18 經費估算編列手冊第總-3-10頁至第總-3-11頁所載：「工
19 程建造費：包括直接工程成本、間接工程成本、工程預備
20 費及物價調整費。……1. 直接工程成本：直接工程成本為
21 建造工程目的物所需之成本，其組成包括直接工程費、施
22 工中環境保護費及工地安全衛生費、品管費、承包商管理
23 費及利潤、營業稅等項目。……；其他項目則為配合完成
24 建造工程目的物所需之附屬作業費、稅費與承包商利潤，
25 其編列原則敘述如下：……(3) 承包商管理費及利潤：以
26 直接工程費、施工中環境保護費及工地安全衛生費、品管
27 費總合之百分比編列為原則，並依個案工程特性檢討調
28 整。(4) 營業稅：以直接工程費、施工中環境保護費及工
29 地安全衛生費、品管費、承包商管理費及利潤之5%編列
30 為原則，並應依當時之營業稅法規定檢討調整之。」。

01 (3)系爭場址受有嚴重戴奧辛及汞污染，且有擴散至系爭場址
02 外並造成周圍居民健康危害之潛在風險，故有採行相關應
03 變必要措施之需求。經被告招標、環興公司得標受託針對
04 系爭場址採行相關應變必要措施，又系爭計畫各項費用支
05 出與應變必要措施間之必要性、關聯性均已說明如前。被
06 告辦理系爭計畫之目的係為減輕系爭場之污染危害及避免
07 污染擴大，若無原告污染系爭場址在先，自無支出費用委
08 託廠商進行相關應變必要措施之必要，基於污染者付費原
09 則，自得依土污法第43條規定命污染行為人繳納採取應變
10 必要措施所支出之費用。為減輕系爭場址污染危害及避免
11 污染擴散，被告乃將系爭計畫公開招標尋求專業廠商提供
12 服務，並要求投標廠商提出分項經費需求概算，其中管理
13 費編列即依編列基準之範圍內以「項次一～五合計之1
14 0%」預為編列，且此10%管理費之意義即為「被告預先
15 考量投標廠商於執行系爭計畫各具體工項直接支出單價分
16 析以外之其他成本及承包廠商之利潤」，包含：未在直接
17 薪資項下開支之管理及會計人員之薪資、保險費及退休
18 金、辦公室費用、水電及冷暖氣費用、機器設備等之折舊
19 或租金、辦公事務費、機器設備之搬運費、郵電費、業務
20 承攬費、準備及結束工作所需費用、業務及人力發展費
21 用、專業聯繫費用等諸多難以列舉而從屬於系爭計畫各
22 具體工項之費用，亦即屬於委辦廠商執行系爭計畫所承擔之
23 必要經營成本，與應變必要措施之執行具一體性且不可分
24 割，仍應認具有執行應變必要措施之必要性及關聯性。依
25 前述編列基準就管理費用之說明，環興公司編列管理費係
26 以「實作數計價工作」、「基本工作—人事費用」、「其
27 他直接必要費用」等工作內容之總價10%計算，並未逾越
28 編列基準所示比例。

29 (4)發回判決所引工程會107年7月3日工程技字第10700203050
30 號函（下稱工程會107年7月3日函釋）係籲請機關於匡列
31 工程計畫及編列採購案預算時，充分考量廠商之利潤及風

01 險，合理編列費用。其中說明二、（一）所謂「直接工程
02 成本」包括直接用於建造工程設計圖說所載工程目的之費
03 用，及為配合完成建造工程目的物所需之附屬作業費（如
04 施工中環境保護費及工地安全衛生費、品管費）、營業
05 稅、承包商管理及利潤。比照於系爭計畫之管理費即係就
06 委辦廠商執行系爭計畫所承擔之必要經營成本預為編列，
07 即類似於發回判決所引函令中所謂「為配合完成建造工程
08 目的物所需之附屬作業費、承包商管理及利潤」，並非僅
09 單純為廠商之合理利潤而編列。

10 (5)退萬步言，縱認此管理費僅為單純廠商之合理利潤，仍具
11 備執行應變必要措施之必要性及關聯性。蓋系爭場址若發
12 生須採取應變必要措施之情形，被告亦得直接命原告採取
13 相應之應變必要措施，此時原告自需尋求專業環工廠商協
14 助而須支付該專業廠商相應之報酬，不會因被告委託第三
15 人執行應變必要措施，或被告命原告採取而原告再行委託
16 第三人執行而有所區別。

17 (6)原告固引支用要點第4點規定，主張系爭計畫所編列之管
18 理費加計10%過高。然支用要點第2點明定：「本要點所
19 稱工程管理費，指主辦機關辦理工程所需之各項管理費
20 用。」第4點明定：「委託規劃、設計、監造等專業技術
21 服務者，除委託費用另行編列外，其工程管理費提列百分
22 比如下表：……。」顯見支用要點所謂「工程管理費」係
23 工程主辦機關編列預算時應考量之內部行政管理費，與政
24 府辦理採購、編製預算時預先編列承辦廠商之內部成本，
25 最終呈現於單價分析表中之「管理費」性質截然不同，原
26 告所述顯不可採。

27 (7)被告提出之編列基準就管理費之編列說明「為支應共同性
28 質事務費如水電費等計畫需要之支出」，其所謂「共同性
29 質事務費如水電費等」並非限縮解釋為「於系爭場址中所
30 實際使用之水、電費用」，而係指「各種因辦理或協助系
31 爭計畫具體工項所需支出費用」，亦即「系爭管理費用」

01 係預先考量投標廠商於執行系爭計畫之個別工項將支出單
02 價分析以外無法逐一系列之內部成本，例如：委辦廠商辦
03 理系爭計畫各具體工項除編列之9名人力外，尚需其餘人
04 員如助理、管理督查人員、會計人員等之協助，而此類人
05 員薪資、進行協助工作所需之辦公室（非駐場辦公室）、
06 水電（非於系爭場址所生之水電費）、耗材、電腦設備
07 等，無從逐一系列但與具體工項間仍具備從屬性之事物，
08 故須以各具體工項費用之一定比例預先編列管理費，始能
09 完整涵蓋委辦廠商執行系爭計畫所承擔之必要經營成本、
10 風險與利潤。其中被告舉例說明之部分，並非指管理費僅
11 限於「其餘計畫以外人員之薪資」，而係說明管理費係預
12 先編列無從逐一系列之委辦廠商之成本及利潤，原告對於
13 政府採購實務多有編列管理費之現狀有所誤解，並不足
14 採。另原告提出水電費繳費憑證欲證明系爭場址歷年來之
15 水電費均屬其繳納，逕謂「管理費不應當作應變必要支出
16 之一部」，顯係誤解系爭計畫編列管理費之涵義，實不足
17 採。

18 (8)系爭計畫亦屬於機關委託廠商提供專業服務之採購契約，
19 如同一般公共建設工程之工程經費估算編列上可直接分為
20 直接工程成本、間接工程成本、工程預備費及物價調整費
21 等項目。系爭計畫乃就特定具體工項之執行予以明列，並
22 進行執行計畫所需經費之分析，例如系爭計畫即可區分為
23 「基本工作」、「污染整治監督驗證」、「環境品質監
24 測、地下水污染調查」、「緊急應變措施及陳情案件處
25 理」、「其他直接必要費用」共5個主要項目並為單價分
26 析。實際上委託專業廠商提供專業服務之個別具體工項即
27 與公共建設工程經費估算編列中「直接工程成本」項下之
28 「直接工程費」相當。而所謂「直接工程成本」之組成項
29 目，依政府採購實務即包含「承包商管理費及利潤」、
30 「營業稅」2項，其中「承包商管理費及利潤」即是以直
31 接工程費、施工中環境保護費及工地安全衛生費、品管費

01 總合之百分比編列為原則。系爭計畫之管理費係預先編列
02 無從逐一系列之委辦廠商之成本及利潤，性質類似於政府
03 公共工程採購實務之「直接工程成本」，計算上亦是以系
04 爭計畫各具體工項費用總合之10%為編列，並從屬於系爭
05 計畫各具體工項之費用，屬於委辦廠商執行系爭計畫所承
06 擔之必要經營成本與利潤，而為政府採購實務之常態，與
07 應變必要措施之執行具一體性且不可分割，仍應認該管理
08 費之編列具有執行應變必要措施之必要性及關聯性。

09 (9)依環境基本法第28條揭櫫之污染者付費原則及該費用之從
10 屬性，如環興公司就特定工作項目支出之費用屬於依土污
11 法第15條第1項規定所支出者，從屬於該工作項目之管理
12 費用亦應允許被告命原告支付。故被告就前審判決附表二
13 委辦費（二）環境品質監測、基本工作—人事費用、其他
14 直接必要費用（編號1、2、4、8、9、10）支出之管理費
15 用，均得命原告繳納。被告所執行之應變必要措施，其工
16 作內容均與減輕污染危害或避免污染擴大具關聯性與必要
17 性，被告作成原處分向原告求償並無違誤。

18 （二）聲明：原告之訴駁回。

19 四、爭點：

20 （一）關於原處分已判決確定及未判決確定部分：

21 1、已判決確定部分：

22 (1)原處分命原告繳納費用32,718,777元，經前審判決撤銷
23 其中32,226,118元部分，原告就其敗訴之492,659元部
24 分未上訴而確定。

25 (2)發回判決就被告前審敗訴之32,226,118元，駁回被告就
26 其中8,804,410元部分之上訴確定。

27 2、未判決確定部分：（更審審理範圍合計23,421,708元）

28 (1)附表一所示委辦費一、實作數計價工作(二)環境品質監測
29 計6,476,434元（即6,138,800元加計營業稅337,634
30 元）。

01 (2)附表一所示委辦費二、基本工作—人事費用（編號1至
02 7）計9,677,162元（內含營業稅504,497元；計算式：
03 9,822,683元扣除已確定之145,521元）。

04 (3)附表一所示委辦費三、其他直接必要費用（編號1、2、
05 4、8、9、10）計4,469,359元（內含營業稅232,999
06 元；計算式：4,495,355元扣除已確定之25,996元）。

07 (4)委辦費之管理費2,798,753元。

08 (二)更審審理範圍之爭點：

09 1、附表一所示委辦費一、實作數計價工作(二)環境品質監測
10 計6,476,434元，是否屬土污法第15條第1項所定應變必
11 要措施費用而得依同法第43條第1項規定命原告負擔？

12 2、附表一所示委辦費二、基本工作—人事費用（編號1至
13 7）計9,677,162元，是否屬土污法第15條第1項所定應
14 變必要措施費用而得依同法第43條第1項規定命原告負
15 擔？

16 3、附表一所示委辦費三、其他直接必要費用（編號1、2、
17 4、8、9、10）計4,469,359元，是否屬土污法第15條第
18 1項所定應變必要措施費用而得依同法第43條第1項規定
19 命原告負擔？

20 4、委辦費之管理費2,798,753元，是否均屬土污法第15條
21 第1項所定之應變必要措施費用，而得依同法第43條第1
22 項規定命原告負擔？

23 五、發回判決廢棄前審判決部分之理由要旨：

24 (一)附表一委辦費一、實作數計價工作(二)環境品質監測計6,47
25 6,434元（即6,138,800元加計營業稅337,634元）部分：

26 1、前審判決前以被告辦理環境監測處與原告辦理環境監測之
27 地點錯開為由，認定被告所為之環境監測係屬土污法第12
28 條第13項規定所定監督管理及驗證查核之行為義務，非屬
29 土污法第15條第1項之應變必要措施，其後似又以同一理
30 由要求被告辦理環境監測之地點須與原告辦理之地點錯開
31 而為原告監測設施所不及處，始非屬履行土污法第12條第

01 13項規定所定監督管理及驗證查核之行為義務，而屬土污
02 法第15條第1項之應變必要措施，其論理前後未能一致。

03 2、被告於前審抗辯兩造所辦理環境監測內容不同之處，並分
04 別就放流水監測、地下水監測、空氣品質監測逐一說明被
05 告所為環境監測何以並非對原告是否按核定內容執行整治
06 計畫之監督，亦非對整治計畫所規範整治成效之查核驗證
07 （被告前審行政訴訟言詞辯論意旨狀第23頁以下，前審卷
08 2第321頁至第327頁）。前審判決既不採被告上開攻擊防
09 禦方法，然未說明不採之理由，復未具體說明被告所為環
10 境監測作業係針對原告執行本件整治計畫何一工作項目之
11 監督，抑或是否達成本件整治計畫所載整治成效與否之查
12 核驗證，僅泛稱足認該等監督查核及監測工作類似公共工
13 程實務上工程監造，屬履行被告依土污法第12條第13項規
14 定所定監督管理及驗證查核之行為義務，均有判決不備理
15 由之違誤。從而，被告辦理本件環境品質監測支出，究有
16 無非屬履行土污法第12條第13項規定所定監督管理及驗證
17 查核之行為義務，而屬土污法第15條第1項之應變必要措
18 施範疇，非無進一步探究之餘地。此攸關原處分命原告繳
19 納費用之合法性判斷，前審未予調查釐清，逕為不利於被
20 告之認定，有未依職權調查事實及判決不備理由之違誤。

21 (二) 附表一委辦費二、基本工作一人事費用（編號1至7）計9,
22 677,162元（內含營業稅504,497元【營業稅計算式512,08
23 3-7,586】）：

24 1、前審判決認系爭計畫之現場工作協調、驗證採樣及場址巡
25 視等工作，計9名人力對應變必要措施之完成均已提供其人
26 力，此9人於系爭計畫之任務同時有執行土污法第12條第13
27 項事項及同法第15條第1項之事項，尚屬的論，惟參諸被告
28 於前審抗辯（被告前審行政訴訟言詞辯論意旨狀第16頁至
29 第17頁，前審卷2第314頁至第315頁）及系爭計畫定稿本第
30 3-132頁至第3-138頁所載系爭計畫工作項目內容，駐場址
31 人員除執行整治計畫工程現場監督查核工作，確保工地人

01 員符合安全衛生條件外，尚須負責巡守並管理場區及周界
02 環境，由場址及周界管制區管理工作結果顯示，場址周邊
03 停養魚塭雖自94年起即公告停養，同時設置告示牌禁止捕
04 撈，惟迄今仍查有民眾誤入停養區或進行垂釣，恐使具污
05 染疑慮水產品流入市面，造成人體健康危害。因此除有持
06 續進行場址及周界管制區巡守管理工作之必要，系爭計畫
07 完成執行工作包括停養魚塭預防性漁具檢查及圍籬修繕、
08 停養魚塭魚體定期捕撈銷毀、增設場址西側臨鹿耳門溪停
09 養魚塭圍籬等工作。又系爭計畫定稿本第3-139頁至第3-14
10 7頁所載系爭計畫執行期間，執行場址及周界管制區巡守管
11 理工作，發現環境巡檢8件、停養魚塭巡邏8件異常狀況，
12 則其等所執行該部分工作，似屬依系爭場址實際狀況，所
13 採取足以直接達成減輕污染危害或避免污染擴大效果之應
14 變必要措施。果爾，該5名駐場址人員是否於執行系爭計畫
15 所定應變必要措施外，又執行原告報經被告核定後開始執
16 行之整治計畫之監督查核及確保工地安全衛生條件等相關
17 工作，尚不影響關於系爭計畫設置上揭駐場址人員負責巡
18 守並管理場區及周界環境，勸離於停養區垂釣或撈捕之民
19 眾、管制污染土進出場區之穩固性等工作內容，係屬被告
20 為達成減輕污染危害或避免污染擴大效果所採應變必要措
21 施之認定。

- 22 2、前審判決撤銷訴願決定及原處分關於附表一委辦費二、基
23 本工作一人事費用（編號1至7）計9,677,162元，其中所內
24 含之營業稅計504,497元（計算式：512,083-7,586）係分
25 屬於人事費用編號1至7，惟其營業稅之計算，觀諸前審卷1
26 第415頁至第416頁之「系爭計畫經費結算配置表」，營業
27 稅之計算係以各工作項目支出之「結算金額」加計「10%
28 管理費」後，再「乘以5%」而得。前審判決一方面認定委
29 辦費用中管理費計2,798,753元，與應變必要措施執行不具
30 一體性及不可分割性，原處分所命應給付管理費部分於法
31 無據，卻於按比例分算人事費用及勞健保費用時，將各項

01 目結算金額，仍加計10%管理費後，再乘以5%列計營業
02 稅，理由前後矛盾。

03 (三) 附表一委辦費三、其他直接必要費用(編號1、2、4、8、
04 9、10)計4,469,359元(內含營業稅232,999元)(計算
05 式：4,495,355元扣除已確定之25,996元)部分：

06 1、前審判決就編號1駐場辦公室及必要軟硬體設施、編號8租
07 用無人飛行載具、編號9承攬商雜費、編號10工作車輛租
08 用費等項，認其工作執行包含土污法第12條第13項之審查
09 監督業務，及同法第15條第1項應變必要措施，以採取應
10 變必要措施之實作計價費用占全部系爭計畫實作計價費用
11 之占比比例，分算此部分費用(含營業稅)金額，惟其營
12 業稅之計算，觀諸前審卷1第415頁至第416頁所附系爭計
13 畫經費結算配置表係以各工作項目支出之結算金額加計1
14 0%管理費後，再乘以5%而得。前審判決一方面認定委辦
15 費中全部管理費計2,798,753元，與應變必要措施執行不
16 具一體性及不可分割性，原處分所命原告應給付管理費部
17 分，於法無據，卻於按比例分算本項目之費用時，將各項
18 目結算金額仍加計10%管理費後，再乘以5%列計營業
19 稅，理由前後矛盾。

20 2、關於編號2駐場人員血液中汞及戴奧辛濃度檢查項目，前
21 審判決肯認於應變必要措施範圍內，被告所支應之費用，
22 例如每月人事薪資、勞健保等費用，此等費用在法律關係
23 上均為雇主對於計畫主持人、協同主持人、資深(專案)工
24 程師、駐場址工程師、駐場址助理工程師應負擔之費用，
25 均無礙此係被告為委託環興公司採取本件應變必要措施所
26 必要支出之成本。然前審判決一方面認為駐場人員有定期
27 檢測血液中汞及戴奧辛含量之必要，另一方面卻又稱此應
28 由受委託辦理應變必要措施之雇主自行負擔，而未進一步
29 釐清或說明「同屬雇主應負擔」之必要支出成本，何以勞
30 健保費用得認屬應變必要措施支出成本，而駐場人員定期
31 檢測血液中汞及戴奧辛含量之必要支出，卻無從認列為應

01 變必要措施支出成本？究竟此項「必要支出」是否屬應變
02 必要措施所必要支出成本？前審未予釐清究明，並給予兩
03 造充分陳述及辯論之機會，即逕為不利於被告之認定，有
04 未依職權調查事實及判決不備理由之違誤。

05 3、前審判決認編號4監視系統租用部分，係補足環興公司所
06 屬人員執行巡守勤務之不足所需，並監督原告整治計畫之
07 進行及觀察是否有異常情形或不法行為，其性質屬土污法
08 第12條第13項範疇及被告之行政任務，不得命原告負擔。
09 但前審卷附系爭計畫定稿本第3-132頁至第3-147頁所示本
10 件巡守勤務之重點係包括：1. 海水池或停養魚塭是否有人
11 員進行養殖、垂釣及捕撈魚體等行為；2. 海水池周界土堤
12 是否有崩塌或潰堤；3. 海水池一、二號水門是否有破孔滲
13 漏；4. 合格土回填停養魚塭作業狀況；5. 場址周界圍籬防
14 塵網是否脫落破損；6. 場內廢污水是否有漫流場外；7. 場
15 址周界空氣是否有明顯異味；8. 是否有其他異常；9. 查核
16 原告施工現況。又被告所委託執行之巡邏勤務於計畫執行
17 期間查有24件異常情形，包括周界圍籬或防塵網損壞未即
18 時修繕、熱帶低壓水災事件抽水逕排北汕尾二路側溝、海
19 水池A區二號水門查有滲漏(二號水門區內水體戴奧辛含量
20 超出整治標準)，為避免滲出水體造成場外污染危害，要
21 求原告立刻採應變止漏措施、海水池A區一號水門發生滲
22 漏、民眾違規捕釣魚塭魚體等情。果爾，本件巡邏勤務似
23 非單純僅為監督原告整治計畫之進行及觀察是否有異常情
24 形或不法行為，其中是否兼有非屬履行土污法第12條第13
25 項規定所定監督管理及驗證查核之行為義務，而屬土污法
26 第15條第1項之應變必要措施範疇，即有調查釐清之必
27 要。

28 (四) 關於委辦費之管理費計2,798,753元部分：

29 1、觀諸前審卷1第415頁至第416頁系爭計畫經費結算配置
30 表，系爭計畫似係依委辦費中直接工程款(結算金額)編
31 列10%之管理費，其性質與支付用途為何？何以本件各工

01 作項目支出之結算金額，均先行加計10%管理費後，再乘
02 以5%列計營業稅？倘營業稅得認屬應變必要措施之支出
03 成本，何以列為計算基礎之管理費，卻認非屬應變必要措
04 施之支出成本？前審判決理由前後矛盾。

05 2、參照工程會107年7月3日函釋，本件管理費之支出是否屬
06 廠商承攬系爭計畫之合理利潤而為政府採購實務之常態？
07 得否認屬應變必要措施之支出成本？以上各疑點尚非無從
08 調查釐清，前審基於事實審法院職權，須盡職權調查義務
09 能事且應給予兩造充分陳述及辯論之機會，在前述事項尚
10 未查明釐清之前，其調查證據既未臻完備，判決理由亦有
11 不備，即逕依客觀舉證責任分配為裁判，容有違誤。

12 六、本院之判斷：

13 (一) 爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有臺南市政
14 府91年4月11日公告（見訴願卷第261頁）、環保署93年3
15 月19日公告（見訴願卷第262頁至第264頁）、系爭計畫定
16 稿本（外放卷宗）、被告109年7月8日函（見訴願卷第265
17 頁至第268頁）、系爭計畫費用明細表（見前審卷1第249
18 頁至第250頁）、委辦費用明細表（見前審卷1第415頁至
19 第416頁）、原處分（見前審卷1第71頁至第74頁）、訴願
20 決定（見前審卷1第56頁至第68頁）、前審判決（見本院
21 卷1第43頁至第73頁）及發回判決（見本院卷1第15頁至第
22 42頁）等附卷可稽，自堪認定。

23 (二) 應適用之法令：

24 1、土污法第12條第1項至第3項、第13項：「（第1項）各級
25 主管機關對於有土壤或地下水污染之虞之場址，應即進行
26 查證，並依相關環境保護法規管制污染源及調查環境污染
27 情形。（第2項）前項場址之土壤污染或地下水污染來源
28 明確，其土壤或地下水污染物濃度達土壤或地下水污染管
29 制標準者，直轄市、縣（市）主管機關應公告為土壤、地
30 下水污染控制場址（以下簡稱控制場址）。（第3項）直
31 轄市、縣（市）主管機關於公告為控制場址後，應囑託土

01 地所在地登記機關登載於土地登記簿，並報中央主管機關
02 備查；控制場址經初步評估後，有嚴重危害國民健康及生
03 活環境之虞時，應報請中央主管機關審核後，由中央主管
04 機關公告為土壤、地下水污染整治場址（以下簡稱整治場
05 址）；直轄市、縣（市）主管機關於公告後7日內將整治
06 場址列冊，送各該鄉（鎮、市、區）公所及土地所在地登
07 記機關提供閱覽，並囑託該管登記機關登載於土地登記
08 簿。……（第13項）直轄市、縣（市）主管機關或中央主
09 管機關應於控制場址或整治場址公告後，邀集專家學者、
10 相關機關，協助審查及監督相關之調查計畫、控制計畫、
11 整治計畫、健康風險評估及驗證等工作事項。」

12 2、土污法第15條：「（第1項）直轄市、縣（市）主管機關
13 為減輕污染危害或避免污染擴大，應依控制場址或整治場
14 址實際狀況，採取下列應變必要措施：一、命污染行為人
15 停止作為、停業、部分或全部停工。二、依水污染防治法
16 調查地下水污染情形，並追查污染責任；必要時，告知居
17 民停止使用地下水或其他受污染之水源，並得限制鑽井使
18 用地下水。三、提供必要之替代飲水或通知自來水主管機
19 關優先接裝自來水。四、豎立告示標誌或設置圍籬。五、
20 會同農業、衛生主管機關，對因土壤污染致污染或有受污
21 染之虞之農漁產品進行檢測；必要時，應會同農業、衛生
22 主管機關進行管制或銷燬，並對銷燬之農漁產品予以相當
23 之補償，或限制農地耕種特定農作物。六、疏散居民或管
24 制人員活動。七、移除或清理污染物。八、其他應變必要
25 措施。（第2項）直轄市、縣（市）主管機關對於前項第3
26 款、第4款、第7款及第8款之應變必要措施，得命污染行
27 為人、潛在污染責任人、污染土地關係人或委託第三人為
28 之。」

29 3、土污法第28條第1項及第3項：「（第1項）中央主管機關
30 為整治土壤、地下水污染，得對公告之物質，依其產生量
31 及輸入量，向製造者及輸入者徵收土壤及地下水污染整治

01 費，並成立土壤及地下水污染整治基金。……（第3項）
02 第1項基金之用途如下：一、各級主管機關依第7條第1項
03 與第5項、第12條第1項、第5項至第6項、第8項至第10項
04 與第13項、第13條第1項與第2項、第14條第1項與第3項、
05 第15條、第22條第1項、第2項與第4項、第24條第3項至第
06 5項及第27條第1項與第2項規定查證、採取應變必要措
07 施、監督、訂定計畫、審查計畫、調查計畫、評估、實施
08 計畫、變更計畫支出之費用。二、基金求償及涉訟之相關
09 費用。三、基金人事、行政管理費用、土壤、地下水污染
10 預防及整治相關工作人事費用。四、各級主管機關執行土
11 壤及地下水污染管制工作費用。五、土壤、地下水污染查
12 證及執行成效之稽核費用。六、涉及土壤、地下水污染之
13 國際環保工作事項之相關費用。七、土壤、地下水品質監
14 測及執行成效之稽核事項之相關費用。八、關於徵收土
15 壤、地下水污染整治費之相關費用。九、關於土壤、地下
16 水污染之健康風險評估及管理事項之相關費用。十、土
17 壤、地下水污染整治技術研究、推廣、發展及獎勵費用。
18 十一、關於補助土壤、地下水污染預防工作事項。十二、
19 其他經中央主管機關核准有關土壤、地下水污染整治之費
20 用。」

21 4、土污法第43條第1項：「依第12條第8項、第13條第2項、
22 第14條第3項、第15條、第22條第2項、第4項及第24條第3
23 項規定支出之費用，直轄市、縣（市）主管機關得限期命
24 污染行為人或潛在污染責任人繳納；潛在污染責任人應繳
25 納之費用，為依規定所支出費用之2分之1。」

26 （三）關於附表一所示委辦費一、實作數計價工作(二)環境品質監
27 測費用：

28 1、按主管機關依現行土污法第15條第1項為減輕污染危害或
29 避免污染擴大所採取或委託第三人實施之應變必要措施，
30 固不限於控制場址或整治場址範圍內，命污染行為人或潛
31 在污染責任人繳納費用時，亦不以該場址範圍內所支出者

01 為限，且從公告為控制場址或整治場址時起至公告解除時
02 止，只要係因應場址實際污染狀況之必要應變措施即得為
03 之，並不限於緊急應變措施。然主管機關依該法條所採取
04 或委託第三人實施之應變必要措施，既係依控制場址或整
05 治場址實際狀況所需，為達成減輕污染危害或避免污染擴
06 大之規範目的而為，則其所支出之費用即須與為「減輕污
07 染危害或避免污染擴大」之目的具有關聯性、必要性，始
08 得依現行土污法第15條及第43條第1項規定，限期命污染
09 行為人繳納（最高行政法院107年度判字第38號判決意旨
10 參照）。次按土污法第15條第1項應變必要措施之採取，
11 於同法第7條第5項、第12條第9項、第27條所定情形均有
12 準用，對照該法之體系架構，其在第二章防治、第三章調
13 查評估、第四章管制、第五章整治復育等階段均可能發
14 動。系爭場址目前已處於整治階段，其整治目標在於使污
15 染物濃度低於管制標準而解除列管（土污法第26條參照）
16 本質上具有「減輕污染危害或避免污染擴大」之作用，實
17 與同法第15條第1項應變必要措施之規範目的相同。為達
18 到「減輕污染危害或避免污染擴大」之目的，在同一時期
19 應為作為義務者即可能包含主管機關（包括主管機關自行
20 辦理、委之於第三人辦理）或執行整治計畫之污染行為人
21 等（土污法第22條第1項參照）。土污法就此種同一時期
22 有多數作為義務者競合時，應如何定其義務履行之前後順
23 位，尚無明文規定。主管機關得依同法第15條第1項自行
24 採取或依同條第2項委託第三人採取必要措施而支付費用
25 後，再依同法第43條第1項請求污染行為人等支付，即最
26 終費用負擔仍歸於污染行為人等負擔，基於有責任始有義
27 務之事理，污染行為人依前開規定對「應變必要措施」負
28 擔費用者，仍應限於其對採取該措施負有責任之情形。準
29 此，主管機關得依前揭規定請求污染行為人支付者，雖不
30 以該場址範圍內所支出者為限，然應具備其請求之費用係
31 用於符合土污法第15條第1項所定措施，該等措施之特徵

01 須與「減輕污染危害或避免污染擴大」之目的具有關聯
02 性、必要性，並為污染行為人已持續進行之整治義務所未
03 及而屬其應履行者（最高行政法院109年度上字第201號判
04 決意旨參照）。對照發回判決就系爭委辦費之環境品質監
05 測費用部分亦指出前審並未查明之事實關係影響土污法第
06 15條第1項所定要件是否合致之判斷，自應查明被告辦理
07 本件環境品質監測之支出有無非屬履行土污法第12條第13
08 項所定監督管理及驗證查核之行為義務而屬土污法第15條
09 第1項應變必要措施範疇。足見最高行政法院發回判決就
10 本件所為廢棄理由已寓有為達土污法第15條第1項「減輕
11 污染危害或避免污染擴大」之規範目的，並不因在同一時
12 期污染行為人已著手執行整治計畫即當然排除主管機關自
13 行或委由第三人採取應變必要措施之法律判斷。本院既為
14 本件受發回之高等行政法院，依行政訴訟法260條第3項規
15 定，自應以最高行政法院發回判決所為廢棄理由之上開法
16 律上判斷作為本件之判決基礎。

17 2、觀諸土污法第15條第1項之規範構造，其第1款至第7款例
18 示主管機關為「減輕污染危害或避免污染擴大」所得採取
19 之應變必要措施；第8款所定「其他應變必要措施」則為
20 補充前揭例示規定之概括條款，保留給行政主管機關得依
21 實際情形以其專業知識進行採取何種具體應變必要措施之
22 判斷。其中例示規定第5款明定主管機關為減輕污染危害
23 或避免污染擴大，應依控制場址或整治場址實際狀況，會
24 同農業、衛生主管機關對因土壤污染致污染或有受污染之
25 虞之農漁產品進行檢測，此等應變必要措施實係針對因土
26 壤污染致污染或有受污染之虞且有對外擴大污染可能性的
27 客體責由主管機關建立監控預警機制，以避免污染擴大。
28 同理，關於附表一所示委辦費一、實作數計價工作(二)環境
29 品質監測部分工作內容，對照系爭計畫工作項目中「整治
30 施工期間之周界環境品質監測」目標在於防止可能之二次
31 污染以避免影響居民健康，藉由環境監測結果掌握整治過

01 程中對於周圍環境可能的影響變化，建立預警機制並研擬
02 必要之環境管制或應變措施（見系爭計畫定稿本第1-2
03 頁、第1-5頁）。「整治施工期間之周界環境品質監測」
04 包含「水質監測」與「空氣品質監測」，水質監測每月執
05 行1次，每次計1組；空氣品質監測每季執行1次，每次計5
06 組（見系爭計畫定稿本表1.4-1），整治期間實作數量如
07 系爭計畫定稿本第1-12頁所示。依前揭關於土污法第15條
08 第1項規範構造之說明，第8款所定「其他應變必要措施」
09 概括條款之範疇界定參照第5款所例示應由主管機關建立
10 監控預警機制，以避免污染擴大，堪認「環境品質監測」
11 之放流水監測、地下水監測、空氣品質監測等措施性質上
12 亦應屬土污法第15條第1項第8款為避免污染擴大之應變必
13 要措施，且依前揭發回判決所為廢棄理由之法律上判斷，
14 並不因在同一時期原告執行之第3次變更計畫中亦設置各
15 環境品質監測，即由原告獨占環境品質監測之實施權而當
16 然排除被告委由環興公司實施各環境品質監測（系爭計畫
17 各項環境監測與原告委託中環科技事業股份有限公司辦理
18 環境監測計畫之位置、頻率比較表詳如附表四；見系爭計
19 畫定稿本第3-188頁、前審卷2第267頁至第298頁），其具
20 體情形如下：

- 21 (1)放流水監測：放流水監測目的係防止未符合放流水標準之
22 廢水持續注入海水池，造成海水池濃度增加，而可能有水
23 質及底泥二次污染之疑慮；放流水監測點設置在系爭場址
24 綜合廢水處理廠系統放流口，整治期間之廢水、污染區之
25 地表逕流皆經廢水處理廠後排放至海水池，海水池設有一
26 號、二號水門，平日皆封閉無排水至場外（見系爭計畫定
27 稿本第3-188頁、第3-190頁至第3-191頁）。系爭計畫之
28 放流水採樣分析結果，其執行16組檢測結果發現曾有7次
29 超標情形（水質分別有戴奧辛、汞、懸浮固體濃度超標；
30 見系爭計畫定稿本第3-188頁、第3-193頁至第3-199
31 頁）。放流水監測係防免污染濃度超標之廢水排入海水

01 池，海水池縱然平日未開放而無排放至場外之疑慮，然海
02 水池對外設置之一號、二號水門均曾有滲漏問題（見系爭
03 計畫定稿本第3-148頁至第3-152頁），倘容任污染濃度超
04 標之廢水排入場外，除將造成海水池底泥污染而無法達成
05 系爭計畫整治及防免二次污染之目標，更甚者將可能擴大
06 污染場域，故被告在綜合廢水處理廠系統放流口進行水質
07 監測，始足以及時避免污染廢水流入海水池，並查檢原因
08 要求原告進行改善，而關於海水池對外設置之一號、二號
09 水門均於發現滲漏後緊急止漏、修繕（見系爭計畫定稿本
10 第3-148頁至第3-152頁），更見放流水監測並非僅單純具
11 有監督驗證原告是否確實履行整治計畫之功能，更已發揮
12 土污法第15條第1項所定避免污染擴大之應變必要措施功
13 能，自與避免污染擴大之目的具有直接關聯性及必要性而
14 屬應變必要措施。

15 (2)地下水監測：地下水監測點設置於系爭場址C13、C15、C2
16 6（系爭場址外靠近鹿耳門溪處）、C27。而依105年執行
17 地下水檢測結果顯示雖符合地下水管制標準，然檢測出戴
18 奧辛濃度相對較高之監測井並無固定且無明顯趨勢，故系
19 爭計畫持續進行地下水監測作業（見系爭計畫定稿本第3-
20 188、第3-190頁至第3-192頁）。而系爭計畫所設置地下
21 水監測點位與原告自行監測點位並不重複（參見附表
22 四），足見地下水監測並非針對原告自主性地下水監測進
23 行複驗或驗證。縱系爭計畫執行期間監測地下水採樣分析
24 結果尚符合標準，然若地下水監測結果超過第2類管制標
25 準值時，將要求原告採取相關應變必要措施，避免污染物
26 隨著地下水位下降而影響深層地下水品質（見系爭計畫定
27 稿本第3-192頁），蓋地下水污染大部分是透過土壤污染
28 物質不斷擴散到地下水，自須持續監測始能知悉，實係具
29 有前述土污法第15條第1項要求主管機關建立監控預警機
30 制，以避免污染擴大之應變必要措施功能，自與避免污染
31 擴大之目的具有直接關聯性及必要性而屬應變必要措施。

01 (3)空氣品質監測：由於系爭場址周邊環境多為魚塭而未有天然
02 屏障，空氣品質監測目的是防止污染物揚塵逸散、熱處理廢氣
03 排放影響，佈點位置為系爭場址周圍敏感區域，分別位於顯宮社
04 區、台鹽宿舍、四草活動中心、西南側魚塭及場址西側便道，若
05 超過空氣品質標準則先行釐清污染來源係整治期間所產生或環境
06 影響所致（見系爭計畫定稿本第3-190頁、第3-192頁至第3-193
07 頁）。系爭計畫執行6次空氣品質監測作業共計完成30組檢測，
08 檢測結果顯示107年12月、108年3月PM2.5濃度超過空氣品質
09 標準（見系爭計畫定稿本第3-188頁、第3-202頁至第3-205頁），
10 研判應是東北季風吹拂，致中部污染物往南移動堆積且因風速
11 微弱使污染物擴散不易等環境因素影響造成（見系爭計畫定稿
12 本第3-201頁）。縱系爭計畫執行期間空氣品質監測採樣分析
13 結果並未發現整治期間所產生污染因素，然基於空氣之高度傳播
14 性，為防止污染物揚塵逸散影響，自須持續監測始能達成前述土
15 污法第15條第1項要求主管機關建立監控預警機制，以避免污染
16 擴大之應變必要措施功能，自與避免污染擴大之目的具有直接
17 關聯性及必要性而屬應變必要措施。

20 3、原告固主張：被告監督驗證工作不因其監測措施與原告錯
21 開而成為應變必要措施，且應變必要措施應具有必要性；被告
22 委託環興公司辦理周界環境品質監測之法規依據既係審查監督
23 作業要點第7點第3款，其環境品質監測均屬土污法第12條第13
24 項規定之監督管理及驗證查核工作而非土污法第15條第1項第
25 8款應變必要措施；原告設置空氣品質監測站數及地下水監測頻
26 率均已符合規定，其既已依推動小組意見、被告核定之第3次
27 變更計畫設置各環境品質監測，則被告不應再稱原告設置有所
28 不足而認其系爭計畫環境品質監測係土污法第15條之應變必要
29 措施，並命原告支付相關費用云云。然按土污法第15條第1項第
30 8款所定「其他應變必要措施」概括條款之範疇界定參照第5款
31 所例示

01 應由主管機關建立監控預警機制，以避免污染擴大，堪認
02 環境品質監測措施性質上亦應屬土污法第15條第1項第8款
03 為避免污染擴大之應變必要措施，且依前揭發回判決所為
04 廢棄理由之法律上判斷，並不因在同一時期原告執行之第
05 3次變更計畫中亦設置各環境品質監測，即由原告獨占環
06 境品質監測之實施權而當然排除被告委由環興公司實施各
07 環境品質監測，業如前述。且是否屬於土污法第15條第1
08 項所定應變必要措施應視其工作內容及工作成效判斷，而
09 非單以其辦理所牽涉細節性及技術性法令依據即謂均僅屬
10 土污法第12條第13項監督管理及驗證查核工作而毫無兼有
11 由主管機關建立監控預警機制以避免污染擴大之應變必要
12 措施功能。故原告此部分主張，尚難採憑。

13 4、小結：關於附表一所示委辦費一、實作數計價工作(二)環境
14 品質監測費用計6,138,800元（未含營業稅）部分仍均屬
15 土污法第15條第1項第8款應變必要措施，此工作項目費用
16 均應由原告負擔。

17 (四) 關於附表一所示委辦費二、基本工作一人事費用：

18 1、鑑於原告所提整治計畫所涉工作繁重且具高度技術，系爭
19 計畫編制1名計畫主持人、1名協同主持人、1名資深（專
20 案）工程師、1名駐局工程師、5名整治場址現場駐場人
21 員，共計9名人力，即時協助辦理整治計畫相關監督工作
22 （見系爭計畫定稿本第1-7頁）；相關專長工程師職司審
23 查計畫書、針對原告提送重要文件提出專業意見、提報被
24 告召開局內工作會議等（見系爭計畫定稿本第3-1頁）。
25 發回判決就委辦費二、基本工作一人事費用所為廢棄理由
26 之法律上判斷已肯認前審判決所採系爭計畫之現場工作協
27 調、驗證採樣及場址巡視等工作計9名人力對應變必要措
28 施之完成均已提供其人力，此9人於系爭計畫之任務同時
29 有執行土污法第12條第13項事項及同法第15條第1項事
30 項，發回判決除指摘前審關於營業稅計算與管理費論理有
31 所矛盾以外，就此人事費用僅指明5名駐場人員工作內容

01 除執行整治計畫工程現場監督查核工作，確保工地人員符
02 合安全衛生條件外，尚須負責巡守並管理場區及周界環
03 境；系爭計畫執行期間，執行場址及周界管制區巡守管理
04 工作，發現環境巡檢8件、停養魚塭巡邏8件異常狀況，則
05 其等所執行該部分工作，屬依系爭場址實際狀況所採取足
06 以直接達成減輕污染危害或避免污染擴大效果之應變必要
07 措施，應考量該5名駐場人員工作內容後再審酌是否仍比
08 照其餘4名人員依實際執行特定工作項目之期日分時比例
09 計算其人事費用，本院為受發回之高等行政法院，依行政
10 訴訟法260條第3項規定，自應以最高行政法院發回判決所
11 為廢棄理由之上開法律上判斷作為此部分判決基礎。從
12 而，以下區別計畫主持人、協同主持人、資深（專案）工
13 程師、工程師等4名人力，依實際執行特定工作項目之期
14 日分時比例計算其人事費用；駐場人員5名人力部分則考
15 量其工作內容後再審酌是否仍比照其餘4名人員依實際執
16 行特定工作項目之期日分時比例計算其人事費用，抑或由
17 原告全額負擔5名駐場人員人事費用。

18 2、關於計畫主持人、協同主持人、資深（專案）工程師、工
19 程師等4名人力部分：

- 20 (1)系爭計畫之執行期間共計18個月，計畫主持人薪資僅計算
21 9個月、協同主持人薪資僅計算5個月等情，有系爭計畫經
22 費配置表（見前審卷1第253頁）在卷可稽，堪認系爭計畫
23 經費配置時已初步衡量其實際工作時間。再依前揭關於發
24 回判決意旨之說明，系爭計畫事務之執行不乏有由計畫主
25 持人、協同主持人決定、綜整，及由計畫經理及專案工程
26 師協助、溝通者；且計畫主持人、協同主持人職司設計全
27 盤、監督指揮，承擔系爭計畫成敗之責任，故應認該等人
28 力於調查評估措施或應變必要措施之完成，均已提供其人
29 力，同時兼有土污法第12條第13項及同法第15條第1項所
30 定事項，故應再以性質上屬於土污法第15條第1項應變必
31 要措施之實作數計價工作中「環境品質監測」（即前述關

01 於附表一所示委辦費一、實作數計價工作(二)環境品質監測
02 費用)及「緊急應變措施」計算之期日分時比例計算其
03 人事費用。

04 (2)查系爭計畫之執行自107年8月14日起至109年2月13日止，
05 共18個月，計540日，此載明於系爭計畫期末報告定稿本
06 第1-8頁。而依系爭計畫定稿本所載實作數計價工作資
07 料，其中關於委辦費一、實作數計價工作(三)緊急應變必要
08 措施之實際工作日期，依系爭計畫定稿本第3-209頁、第3
09 -212頁記載：執行緊急應變熱處理尾氣檢測之日期為107
10 年12月4日及107年12月24日，計2日；而執行緊急應變水
11 質檢測之日期為107年8月23日至107年8月28日，計6日，
12 共計8日，此部分費用業經判決確定，且發回判決就此部
13 分日數認定亦無指摘，自堪認定；連同前述關於附表一
14 所示委辦費一、實作數計價工作(二)環境品質監測費用，性質
15 上屬於土污法第15條第1項應變必要措施之實作數計價工
16 作包含「環境品質分析」及「緊急應變措施」之期日詳如
17 附表五。準此，實作數計價工作中「環境品質監測」為53
18 日、「緊急應變措施」為8日，共計61日，再扣除各實作
19 數計價工作中不同項目之重複日數計5日（附表五標示*
20 日期），應以56日與系爭計畫總日數540日比例計算關於
21 計畫主持人、協同主持人、資深（專案）工程師、工程師
22 等4名人力之人事費用。

23 3、關於駐場人員5名人力部分：

24 (1)系爭計畫編制5名駐場人員係採24小時排班（見系爭計畫
25 定稿本第3-52頁），其工作內容除執行整治計畫工程現場
26 監督查核工作，確保工地人員符合安全衛生條件（詳細工
27 作內容見系爭計畫定稿本第3-42頁至第3-131頁）以外，
28 尚須負責巡守並管理場區及周界環境（詳細工作內容見系
29 爭計畫定稿本第3-132頁至第3-159頁）。對照由被告提出
30 之系爭計畫工作月報表（參見更乙證4至更乙證4-3電子
31 檔；本院卷2第341頁至第353頁）及監督及管理週報表電

01 子檔（更乙證5電子檔）以觀，該5名駐場人員係以排班制
02 方式巡邏包含合格土回填區、單一植被區西南側、海水池
03 A區北側、海水池B區南側、二號水門等處，其檢查內容包
04 含海水貯水池是否有人員進行垂釣及捕撈魚體之行為、水
05 池是否有崩塌或破損及其他異常情形。且由其場址及周界
06 管制區管理工作結果顯示，依系爭計畫定稿本第3-139頁
07 至第3-147頁所載系爭計畫執行期間，執行場址及周界管
08 制區巡守管理工作，發現環境巡檢16件、停養魚塭巡邏8
09 件異常狀況；系爭場址周邊停養魚塭雖自94年起即公告停
10 養，同時設置告示牌禁止捕撈，惟迄今仍查有民眾誤入停
11 養區或進行垂釣，恐使具污染疑慮水產品流入市面，造成
12 人體健康危害，故除持續進行場址及周界管制區巡守管理
13 工作，系爭計畫完成執行工作亦包括停養魚塭預防性漁具
14 檢查及圍籬修繕、停養魚塭魚體定期捕撈銷毀、增設場址
15 西側臨鹿耳門溪停養魚塭圍籬等工作。

16 (2)依前揭發回判決意旨，該5名駐場人員雖同時負責執行土
17 污法第12條第13項及同法第15條第1項所定工作事項，然
18 並不影響其負責前揭巡守並管理場區及周界環境，勸離於
19 停養區垂釣或撈捕之民眾、管制污染土進出場區之穩固性
20 等工作內容係屬土污法第15條第1項所定防止污染擴大之
21 應變必要措施。再衡酌該5名駐場人員於系爭計畫執行期
22 間每日均須進行不定時巡邏，則依其工作性質及內容，自
23 不能與上開關於計畫主持人、協同主持人、資深（專案）
24 工程師、工程師等4名人力部分同樣以實作日數比例計算
25 其人事費用數額，而應由原告全額負擔5名駐場人員之人
26 事費用。

27 (3)原告固主張：發回判決僅就9名人力中5名駐場人員部分為
28 指摘，其餘4人應非發回判決所指摘；由被告所提出之工
29 作月報、監督及管理週報表電子檔以觀，該5名駐場人員
30 係就原告對污染場址進行濕處理、熱處理、底泥疏浚等工
31 作項目，監督其整治之工程期程及處理數量，屬於監督驗

01 證工作，非屬土污法第15條第1項之應變必要措施費用，
02 被告不得向原告請求支付云云。然由發回判決就委辦費
03 二、基本工作—人事費用所為廢棄理由之法律上判斷以
04 觀，最高行政法院係肯認前審判決所採系爭計畫之現場工
05 作協調、驗證採樣及場址巡視等工作計9名人力對應變必
06 要措施之完成均已提供其人力，此9人於系爭計畫之任務
07 同時有執行土污法第12條第13項事項及同法第15條第1項
08 事項，且發回判決除指摘前審關於營業稅計算與管理費論
09 理有所矛盾以外，就此人事費用係指明5名駐場人員工作
10 內容除執行整治計畫工程現場監督查核工作，確保工地人
11 員符合安全衛生條件外，尚須負責巡守並管理場區及周界
12 環境，此部分駐場人員所執行工作屬依系爭場址實際狀況
13 所採取足以直接達成減輕污染危害或避免污染擴大效果之
14 應變必要措施，應考量該5名駐場人員工作內容後再審酌
15 是否仍比照其餘4名人員依實際執行特定工作項目之期日
16 分時比例計算其人事費用等情，業如前述。惟關於計畫主
17 持人、協同主持人、資深（專案）工程師、工程師等其餘
18 4名人力部分，既係以實作日數比例計算其人事費用，則
19 因發回判決就前述關於委辦費一、實作數計價工作(二)環境
20 品質監測費用亦指摘應查明被告辦理本件環境品質監測之
21 支出有無非屬履行土污法第12條第13項所定監督管理及驗
22 證查核之行為義務而屬土污法第15條第1項應變必要措施
23 範疇，基於前述本院更為審理後所認定環境品質監測之性
24 質上亦應屬土污法第15條第1項第8款為避免污染擴大之應
25 變必要措施，則勢將影響此部分實作數計價工作日數之認
26 定，亦即前述應以56日與系爭計畫總日數540日比例計算
27 關於計畫主持人、協同主持人、資深（專案）工程師、工
28 程師等4名人力之人事費用，故原告主張發回判決僅就9名
29 人力中5名駐場人員部分為指摘，並未慮及上情，自不可
30 採。此外，發回判決既已指明該5名駐場人員雖同時負責
31 執行土污法第12條第13項及同法第15條第1項所定工作事

01 項，然無影響其負責前揭巡守並管理場區及周界環境，勸
02 離於停養區垂釣或撈捕之民眾、管制污染土進出場區之穩
03 固性等工作內容係屬土污法第15條第1項所定防止污染擴
04 大之應變必要措施；原告徒以該5名駐場人員所同時兼任
05 土污法第12條第13項所定工作事項否認其所應負擔性質上
06 仍屬土污法第15條第1項之應變必要措施費用，亦不可
07 採。

08 4、小結：關於附表一所示委辦費二、基本工作一人事費用，
09 應以56日與系爭計畫總日數540日比例計算原告所應負擔
10 關於計畫主持人、協同主持人、資深（專案）工程師、工
11 程師等4名人力之人事費用，據此計算此部分300,315元
12 （未含營業稅；計算式： $2,896,000 \times 0.1037 = 300,315$ ；
13 元以下4捨5入）應由原告負擔。5名駐場人員之人事費用
14 4,266,000元（未含營業稅），則應由原告全額負擔。勞
15 健保等費用部分，依系爭計畫經費結算配置表（見前審卷
16 1第415頁）係以總薪資之3成計算，則關於計畫主持人、
17 協同主持人、資深（專案）工程師、工程師等4名人力之
18 勞健保等費用應由原告負擔90,095元（未含營業稅；計算
19 式： $300,315 \times 0.3 = 90,095$ ；元以下4捨5入）；該5名駐場
20 人員之勞健保等費用應由原告負擔1,279,800元（未含營
21 業稅；計算式： $4,266,000 \times 0.3 = 1,279,800$ ）。總計關於
22 委辦費二、基本工作一人事費用，應由原告負擔5,936,21
23 0元（未含營業稅；計算式： $300,315 + 4,266,000 + 90,09$
24 $5 + 1,279,800 = 5,936,210$ 。扣除已判決確定部分另如下
25 述）。

26 （五）關於附表一所示委辦費三、其他直接必要費用之編號1、
27 2、4、8、9、10部分：

28 1、駐場辦公室及必要軟硬體設施、租用無人飛行載具、承攬
29 商雜費、工作車輛租用費（編號1、8、9、10）：

30 (1)發回判決就委辦費三、其他直接必要費用之編號1駐場辦
31 公室及必要軟硬體設施、編號8租用無人飛行載具、編號9

01 承攬商雜費、編號10工作車輛租用費等項雖僅指摘前審判
02 決關於此部分工作項目營業稅計算與管理費理由前後矛
03 盾。然因發回判決就委辦費二、基本工作—人事費用所為
04 廢棄理由，最高行政法院係肯認前審判決所採系爭計畫之
05 現場工作協調、驗證採樣及場址巡視等工作計9名人力對
06 應變必要措施之完成均已提供其人力，此9人於系爭計畫
07 之任務同時有執行土污法第12條第13項事項及同法第15條
08 第1項事項，且發回判決就此人事費用更指明5名駐場人員
09 工作內容除執行整治計畫工程現場監督查核工作，確保工
10 地人員符合安全衛生條件外，尚須負責巡守並管理場區及
11 周界環境，此部分駐場人員所執行工作屬依系爭場址實際
12 狀況所採取足以直接達成減輕污染危害或避免污染擴大效
13 果之應變必要措施，應考量該5名駐場人員工作內容後再
14 審酌是否仍比照其餘4名人員依實際執行特定工作項目之
15 期日分時比例計算其人事費用等情，業如前述；且因發回
16 判決就前述關於委辦費一、實作數計價工作(二)環境品質監
17 測費用亦指摘應查明被告辦理本件環境品質監測之支出有
18 無非屬履行土污法第12條第13項所定監督管理及驗證查核
19 之行為義務而屬土污法第15條第1項應變必要措施範疇，
20 基於前述本院更為審理後所認定環境品質監測之性質上均
21 應屬土污法第15條第1項第8款為避免污染擴大之應變必要
22 措施，則委辦費三、其他直接必要費用之編號1駐場辦公
23 室及必要軟硬體設施、編號8租用無人飛行載具、編號9承
24 攬商雜費、編號10工作車輛租用費仍應重新計算原告所應
25 負擔之金額。

26 (2)本院審酌編號1駐場辦公室及必要軟硬體設施（租金、水
27 電、耗材、網路、電話通訊等）、編號9承攬商雜費係環
28 興公司為執行系爭計畫之工作項目時，提供工作團隊人員
29 及駐廠人員辦公、值勤等之用，與附隨於系爭計畫執行所
30 生之雜支；編號8租用無人飛行載具，除場址例行每月進
31 行1次空拍，及開挖、回填作業地貌變化之空拍，此部分

01 係為協助被告掌握系爭場址現況變化，以利進行查核監督
02 工作所需以外，尚包含107年8月23日熱帶低壓水災後之空
03 拍作業，環興公司於107年8月25日進行場址空拍作業，如
04 系爭計畫定稿本圖3.5.6-6，發現雨災期間場址淹水且已
05 造成交叉污染，並責令原告改善（見系爭計畫定稿本第3-
06 233頁至第3-245頁），有助被告及時掌握場址地貌受影響
07 之範圍、程度，作為採取應變必要措施之基礎資料，該部
08 分自與土污法第15條第1項應變必要措施具有關聯性；編
09 號10工作車輛租用均係為執行系爭工作計畫各項工作，除
10 審查、監督及驗證原告整治計畫之執行部分外，在發生如
11 107年8月23日豪雨所致場址內積水嚴重之緊急狀況時，以
12 汽車作為交通工具更可快速抵達現場並確保相關駐場人員
13 之安全，故仍有租用工作車輛之必要性。堪認前述項目支
14 出性質上均仍兼具土污法第12條第13項之審查監督業務及
15 同法第15條第1項應變必要措施事項之費用性質，為求公
16 允，自應採取應變必要措施之實作計價費用占全部系爭計
17 畫實作計價費用之比例計算。

18 (3)採取應變必要措施之實作計價費用（未含營業稅）占全部
19 系爭計畫實作計價費用（未含營業稅）之比例，即約0.45
20 71[計算式： $(6,138,800 + 304,400) \div (7,652,550 + 6,138,$
21 $800 + 304,400) = 0.4571$]，分算此部分費用之金額。駐場
22 辦公室及必要軟硬體設施費用為180,000元（未含營業
23 稅），原告比例分擔費用為82,278元（未含營業稅）。租
24 用無人飛行載具費用為36,000元，原告比例分擔部分費用
25 為16,456元（元以下4捨5入）。承攬商雜費為171,000
26 元，原告比例分擔部分費用為78,164元（元以下4捨5
27 入）。工作車輛租用費為754,000元，原告比例分擔部分
28 費用為344,653元（元以下4捨5入）。其餘部分不得命原
29 告負擔。

30 2、關於附表一所示委辦費三、其他直接必要費用之編號2駐
31 場人員血液中汞及戴奧辛濃度檢查：

01 (1)發回判決就委辦費三、其他直接必要費用之編號2駐場人
02 員血液中汞及戴奧辛濃度檢查費用指明「駐場人員血液中
03 汞及戴奧辛濃度檢查」與「勞健保費用」雖同為雇主應自
04 行負擔之費用，然無礙此係被告為委託環興公司採取本件
05 應變必要措施所必要支出之成本。本院既為本件受發回之
06 高等行政法院，依行政訴訟法260條第3項規定，自應以最
07 高行政法院發回判決所為廢棄理由之上開法律上判斷作為
08 本件之判決基礎。

09 (2)查駐場人員為巡守並管理污染整治場址，長期暴露於戴奧
10 辛及汞污染環境中，可能有受不良影響之健康風險；參照
11 原告委由廠商執行系爭場址整治計畫之工作人員曾進行血
12 液中戴奧辛及汞濃度檢測，由其血液中戴奧辛及汞濃度檢
13 測資訊與趨勢分析圖以觀，原告109年度至111年度執行系
14 爭場址整治計畫工作人員3名之血液中戴奧辛濃度存有時
15 升時降之情形；111年度至112年度全員8名工作人員之血
16 液中戴奧辛濃度均出現明顯上升之趨勢等情，有原告工作
17 人員血液檢測資訊（見本院卷2第385頁）附卷可佐，堪認
18 長時間停留系爭場址及其周圍之現場工作人員身體健康確
19 實存在受有污染危害之風險，該等人員定期檢驗血液戴奧
20 辛及汞之濃度自屬必要；倘未實施該項定期檢驗，則難期
21 待客觀上具有實施系爭計畫中應變必要措施之專業人員願
22 意常駐系爭場址，將致應變必要措施根本無從實施，堪認
23 此項費用與「減輕污染危害或避免污染擴大」之目的確具
24 關聯性及必要性。而被告委由環興公司執行系爭計畫中有
25 關應變必要措施工作，而系爭計畫駐場人員5名於系爭計
26 畫執行期間確曾進行3次血液中戴奧辛及汞濃度檢查等
27 情，有其檢查結果資料（見本院卷2第375頁）及系爭計畫
28 定稿本（見系爭計畫定稿本第4-4頁）在卷可稽，對照前
29 述系爭計畫人員編制數量，足見僅有實際常駐系爭場址之
30 5名駐場人員始接受上開血液檢查，堪認僅以系爭計畫中
31 有關應變必要措施工作之執行人員為其範圍，依前揭發回

01 判決意旨及上開關於必要性及關聯性說明，性質上應認此
02 為被告委託環興公司採取本件應變必要措施所必要支出之
03 成本，自屬應變必要措施費用之一部，被告得依土污法第
04 43條第1項規定命原告全額負擔費用為420,000元（未含營
05 業稅）。

06 3、關於附表一所示委辦費三、其他直接必要費用之編號4監
07 視系統租用：

08 (1)租用監視系統之目的在於即時監控記錄廠區情況並輔助巡
09 查作業，其監視範圍除整治作業區外，另為確保周界巡邏
10 無死角，駐場人員將透過24支監視器全面檢視周界情況，
11 倘有通報異常問題，監視器操作人員可隨時調閱監視器畫
12 面掌握異常情況（見系爭計畫定稿本第3-216頁）；24支
13 監視器其中編號21至24監視範圍涵蓋媽祖宮一街345巷、
14 停養魚塭、一號水門及二號水門。系爭場址土地面積共計
15 15.46公頃，系爭計畫派任5名駐場人員職司現場巡檢及周
16 界巡邏等工作，駐場人員日常工作流程11時-12時、15時-
17 16時為監視器操作（見系爭計畫定稿本第3-42頁至第3-43
18 頁）；且駐場人員同時負責場址及周界管制區管理工作，
19 場外巡邏重點為即時掌握周界安全及污染擴散問題，駐場
20 人員巡邏重點包括海水池或停養魚塭是否有人員進行垂釣
21 或捕撈、海水池周界土池是否有崩塌或潰堤、查核原告施
22 工現況等，其中異常情況共有24件缺失，包括一號水門及
23 二號水門均有滲漏、民眾違規捕釣等，均如前述。

24 (2)租用監視器目的在於補足駐場人員人力之不足及視線死
25 角，實為駐場人員耳目之延伸，系爭場址腹地廣闊，藉由
26 監視器之輔助始能即時確認有無發生異常情況並即時應變
27 處理，性質上與前述主管機關為達避免污染擴大之目的所
28 應建立之監控預警機制功能相同。而系爭計畫設置監視器
29 編號21至24之監視範圍涵蓋停養魚塭，駐場人員於107年1
30 1月16日藉由監視器畫面發現1輛小貨車駛入W410停養魚塭
31 疑似從事違規捕撈行為；另於同年月18日在W403停養魚塭

01 發現疑似有民眾進行違法釣魚（見系爭計畫定稿本第3-14
02 5頁），足見縱停養魚塭已依土污法第15條第1項第4款設
03 置告示牌及圍籬，仍難以完全防範民眾違規進入停養魚塭
04 垂釣、捕撈，若致受污染水產品流入市面，恐對人體健康
05 產生危害，難達避免污染擴大之目的，故堪認租用監視器
06 乃輔助駐場人員巡查作業之必要設備，實際上駐場人員亦
07 確已藉由監視設備發現民眾違規進入停養魚塭垂釣，並據
08 以採取後續改善作業包括對停養魚塭進行圍籬修繕、捕撈
09 停養魚塭之魚體並銷毀、施作刺絲圍籬等應變必要措施
10 （見系爭計畫定稿本第3-153頁至第3-159頁），從而，堪
11 認此部分性質上亦屬土污法第15條第1項避免污染擴大之
12 應變必要措施所必要支出，被告得依土污法第43條第1項
13 規定命原告全額負擔費用為2,700,000元（未含營業
14 稅）。

15 (3)原告雖主張：監視系統租用24組之目的係為有效即時監控
16 記錄廠區情況並輔助巡查作業，且將整治作業區域皆納入
17 有效監視範圍內，顯係為監督原告污染整治工作而設；編
18 號21監視器電線脫落長達1年無法使用，被告卻渾然不
19 知，顯見租用監視器並無必要性云云，並提出編號21監視
20 器之外觀照片（照片分別攝於112年6月15日、同年12月6
21 日、113年4月1日、同年6月18日；見本院卷2第487頁至第
22 491頁）為佐。然按主管機關為達避免污染擴大之目的所
23 應建立之監控預警機制性質上亦應屬土污法第15條第1項
24 第8款為避免污染擴大之應變必要措施，且依前揭發回判
25 決所為廢棄理由之法律上判斷，並不因在同一時期原告執
26 行之第3次變更計畫中而當然排除被告委由環興公司實施
27 避免污染擴大之應變必要措施，業如前述；況土污法第15
28 條第1項第8款為避免污染擴大之應變必要措施本以系爭場
29 址為其主要範圍，監視系統將整治作業區域皆納入有效監
30 視範圍內，乃事理之必然；而駐場人員確曾經由監視系統
31 發現違規民眾進入停養魚塭垂釣，並據以採行應變必要措

01 施，亦如前述，監視系統實為駐場人員耳目之延伸，藉由
02 監視系統之輔助始能即時確認腹地廣闊之系爭場址有無發
03 生異常情況並即時採取應變必要措施加以處理，更難認監
04 視系統租用並無必要性。此外，原告所提出上開監視器之
05 外觀照片拍攝日期均在系爭計畫執行期間之後，且尚難僅
06 由該照片遽認該脫落電線是否確為連接編號21監視器所
07 用，原告執此主張並無租用監視器之必要性，自無可採。

08 4、小結：原告就此關於附表一所示委辦費三、其他直接必要
09 費用之編號1、2、4、8、9、10部分應負擔3,641,551元
10 （未含營業稅；計算式：編號1駐場辦公室及必要軟硬體
11 設施82,278元＋編號2駐場人員血液中汞及戴奧辛濃度檢
12 查420,000元＋編號4監視系統租用2,700,000元＋編號8租
13 用無人飛行載具費用16,456元＋編號9承攬商雜費78,164
14 元＋編號10工作車輛租用費344,653元＝3,641,551元。扣
15 除已判決確定部分另如下述）。

16 （六）關於委辦費之管理費部分：

17 1、發回判決就系爭計畫委辦費之管理費部分指出：前審就管
18 理費未查明之事實關係影響土污法第15條第1項所定要件
19 是否合致之判斷，應參照工程會107年7月3日函釋意旨查
20 明本件管理費之支出是否屬廠商承攬系爭計畫之合理利潤
21 而為政府採購實務之常態、得否認屬應變必要措施之支出
22 成本等節且應給予兩造充分陳述及辯論之機會。足見最高
23 行政法院發回判決就就此爭點所為廢棄理由並非採取「管
24 理費」一概不得命原告負擔之法律見解，而係認應考量管
25 理費之支出是否屬廠商承攬系爭計畫之合理利潤而為政府
26 採購實務之常態，以及得否認屬應變必要措施之支出成
27 本，以判斷被告得否依土污法第43條第1項規定命原告繳
28 納該筆款項。本院作為受發回之高等行政法院，依行政訴
29 訟法260條第3項規定，自應以發回判決所為廢棄理由之該
30 法律上判斷作為此部分判決基礎。此外，回顧最高行政法
31 院歷來關於被告依土污法第15條第1項及第2項規定，就系

01 爭場址採取應變必要措施並由土污基金代為支應費用後，
02 依同法第43條第1項規定命原告繳納該等款項之相關判決
03 意旨，亦均非逕採「管理費」一概不得命原告負擔之法律
04 見解，多係指明被告應具體說明「管理費」性質與支付用
05 途何以屬於應變必要措施之支出成本，始得命原告負擔
06 （最高行政法院107年度判字第172號、109年度上字第201
07 號、110年度上字第43號、111年度上字第601號判決意旨
08 參照）。

09 2、經本院就此關於系爭計畫委辦費之管理費爭點命兩造充分
10 陳述及辯論，原告主張：被告未舉證證明管理費為廠商必
11 要經營成本、風險與利潤之具體內容及如何計算驗證；依
12 支用要點第4點規定，以各工作項目結算金額加計10%作
13 為管理費，其比例顯已過高，並非合理利潤；且廠商利潤
14 顯與減輕污染危害或避免污染擴大之目的不具有關聯性；
15 管理費之用途、性質與合理性無法證明之不利益應歸被
16 告，不得命原告支付該等費用等詞。被告則抗辯：系爭計
17 畫之管理費係預先編列無從逐一系列之委辦廠商之成本及
18 利潤，性質類似於政府公共工程採購實務之直接工程成
19 本，計算上亦是以各具體工項費用總合之10%編列，並從
20 屬於各具體工項之費用，屬於委辦廠商執行系爭計畫所承
21 擔之必要經營成本與利潤而為政府採購實務常態，與應變
22 必要措施之執行具一體性且不可分割，應認該管理費之編
23 列具有執行應變必要措施之必要性及關聯性；依環境基本
24 法第28條之污染者付費原則及該費用之從屬性，如特定工
25 項支出費用屬依土污法第15條第1項規定所支出者，從屬
26 於該工項之管理費亦應允許被告命原告支付等語。

27 3、按「環境資源為全體國民世代所有，中央政府應建立環境
28 污染及破壞者付費制度，對污染及破壞者徵收污染防治及
29 環境復育費用，以維護環境之永續利用。」環境基本法第
30 28條定有明文。觀諸該條立法理由載明：污染者付費制
31 度，在使造成環境污染之社會（或外部）成本內部化，其

01 效果一方面使污染防治及環境復育之費用公平負擔，再者
02 可使污染減量，並提高社會整體利益，此制度已廣為先進
03 國家採用。對照前揭土污法第15條第2項、第43條第1項所
04 定主管機關得命污染行為人採行應變必要措施或繳納相關
05 支出費用之規範意旨，堪認土污法第15條第2項、第43條
06 第1項即係落實污染者付費制度在土壤及地下水污染領域
07 之具體規定。被告委由環興公司執行系爭計畫之目的除監
08 督管理及查核原告所執行之整治計畫外，亦包含避免污染
09 擴大之應變必要措施，已如前述；原告作為系爭場址污染
10 行為人責任之概括承受者，基於環境基本法第28條所揭示
11 污染者付費原則，被告自得依土污法第43條規定命其繳納
12 採取土污法第15條第1項第8款應變必要措施所支出之一切
13 必要費用。參諸發回判決所援引之工程會107年7月3日函
14 釋略以：「主旨：有關貴機關於匡列工程計畫概算及編列
15 採購案預算時，請充分考量廠商利潤及風險，合理編列相
16 關費用，請查照。說明：……二、機關於旨揭工程執行階
17 段，皆須考量廠商利潤及風險，合理編列相關費用，以利
18 工程順利推動，分述如下：(一)匡列工程計畫概算階段：依
19 現行『公共建設工程經費估算編列手冊』之成本組成架
20 構，『工程建造費』包含『直接工程成本』、『間接工程
21 成本』、『工程預備費』及『物價調整費』四大項。其中
22 『直接工程成本』包括直接用於建造工程設計圖說所載工
23 程目的之費用(即直接工程費)，及為配合完成建造工程目
24 的物所需之附屬作業費(如施工中環境保護費及工地安全
25 衛生費、品管費)、營業稅、承包商管理及利潤，故各機
26 關於計畫初期匡列概算時，應確依上開手冊之成本組成架
27 構，充分考量各類工程性質及實際需求，編列廠商合理之
28 利潤及管理費。……」(見本院卷2第219頁至第221頁)
29 此為工程會發函予行政院各部會行處署、直轄市政府、各
30 縣市政府，籲請各行政機關於匡列工程計畫及編列採購案
31 預算時充分考量廠商之利潤及風險，合理編列費用。其說

01 明二援引工程會所頒訂「公共建設工程經費估算編列手
02 冊」之成本組成架構，闡釋「直接工程成本」包括直接用
03 於建造工程設計圖說所載工程目的之費用，及為配合完成
04 建造工程目的物所需之附屬作業費（如施工中環境保護費
05 及工地安全衛生費、品管費）、營業稅、承包商管理及利
06 潤。其中承包商管理及利潤即為系爭計畫委辦費之管理費
07 所由，蓋勞務給付契約關係中經常存在此類本質上不易估
08 算數量、卻又必然發生之費用，倘未將此部分費用計入勞
09 務給付之對價則將致承包商欠缺締結勞務給付契約之意
10 願，故實務上多採取以其他易於估算數量之工項結算金額
11 的特定比例定其金額。前揭工程會函釋即係反映政府採購
12 實務上此費用編列乃屬常態，堪認系爭計畫委辦費之管理
13 費實為政府採購實務之常態。系爭計畫之委辦費項目確含
14 經本院認定與減輕污染危害或避免污染擴大之目的具有關
15 聯性、必要性者，以其他易於估算數量之工項結算金額的
16 特定比例定其管理費金額，併由原告負擔，自符政府採購
17 實務常態及管理費之事務本質特徵。況系爭場址若發生須
18 採取應變必要措施之情形，被告依土污法第15條第2項直
19 接命原告採取相應之應變必要措施時，原告欲委由專業環
20 工廠商實施應變必要措施時，同樣必須支付該專業廠商此
21 類管理費作為報酬之一部，始可能令該專業廠商具有締約
22 意願，自不能以被告採取自行委託第三人執行應變必要措
23 施之方式，即謂該管理費並非採取應變必要措施之必要支
24 出。

25 4、原告雖執前詞主張被告不得命其支付該等管理費云云。然
26 按管理費在事物本質上即為勞務給付契約關係中經常存在
27 不易估算數量、卻又必然發生之費用，倘乏此部分之對價
28 則將致承包商欠缺締結勞務給付契約之意願，故實務上多
29 採取以其他易於估算數量之工項結算金額的特定比例定其
30 金額，業如前述，原告自不能強求被告舉證證明此類在事
31 物本質上難以估算數量之具體內容，再執難以證明為由拒

01 絕負擔該筆委由專業廠商採取應變必要措施之必要支出。
02 至原告援引支用要點第4點主張以各工作項目結算金額加
03 計10%作為管理費比例過高，惟觀諸支用要點第2點關於
04 該要點工程管理費之定義係規定：「本要點所稱工程管理
05 費，指主辦機關辦理工程所需之各項管理費用」對照同要
06 點第4點第1款規定：「委託規劃、設計、監造等專業技術
07 服務者，除委託費用另行編列外，其工程管理費提列百分
08 比如下表：……。」顯見支用要點第4點所謂「工程管理
09 費」係指主辦工程之行政機關編列預算時所應考量其機關
10 內所可能發生之行政成本，此與前述工程會107年7月3日
11 函釋所稱政府機關辦理採購案時應編列之承包商管理及利
12 潤等採購實務上列載於單價分析表中「管理費」之性質截
13 然不同，故原告此部分主張，容有誤解，亦不可採。

14 (七) 以上，附表一所示委辦費依被告經費結算配置表（見前審
15 卷1第415頁至第416頁）所示，一、實作數計價工作(二)環
16 境品質監測費用為6,138,800元（未含營業稅）；二、基
17 本工作費用—人事費用為9,310,600元（未含營業稅）；
18 三、其他直接必要費用之編號1、2、4、8、9、10部分共
19 計4,261,000元（未含營業稅），被告就委辦費前揭部分
20 即以原處分向原告如數求償。然前揭委辦費項目經本院認
21 定與減輕污染危害或避免污染擴大之目的具有關聯性、必
22 要性之金額合計為15,716,561元（未含營業稅；計算式：
23 環境品質監測費用為6,138,800元+基本工作之人事費用
24 5,936,210元+其他直接必要費用之編號1、2、4、8、9、
25 10部分3,641,551元=15,716,561元）。參照前揭說明，
26 各該項目金額仍須加計管理費10%及營業稅5%，此均為
27 被告依法委託環興公司執行系爭計畫之必要費用，故前揭
28 環境品質監測費用為6,138,800元先加計10%管理費後為
29 6,752,680元（計算式：6,138,800元+613,880元=6,75
30 2,680元）；再加計5%營業稅後為7,090,314元（計算
31 式：6,752,680元+337,634元=7,090,314元）。前揭基

01 本工作之人事費用5,936,210元先加計10%管理費後為6,5
02 29,831元（計算式：5,936,210元+593,621元=6,529,83
03 1元）；再加計5%營業稅後為6,856,323元（計算式：6,5
04 29,831元+326,492元=6,856,323元；元以下4捨5入），
05 扣除此人事費用項目已判決確定金額145,521元，原告另
06 應負擔6,710,802元。前揭其他直接必要費用之編號1、
07 2、4、8、9、10部分3,641,551元先加計10%管理費後為
08 4,005,706元（計算式：3,641,551元+364,155元=4,00
09 5,706元）；再加計5%營業稅後為4,205,991元（計算
10 式：4,005,706元+200,285元=4,205,991元；元以下4捨
11 5入），扣除此其他直接必要費用項目已判決確定金額25,
12 996元，原告另應負擔4,179,995元。總計除確定部分外，
13 原告尚應再負擔17,981,111元（計算式：7,090,314元+
14 6,710,802元+4,179,995元=17,981,111元），被告就此
15 金額得依土污法第15條第1項及第43條第1項規定命原告負
16 擔；逾此金額均難認與減輕污染危害或避免污染擴大之目
17 的具關聯性及必要性，不得依土污法第43條第1項命原告
18 繳納。

19 七、綜上所述，被告委由環興公司執行系爭計畫，依土污法第15
20 條第1項及第2項規定，就系爭場址所採取性質上屬應變必要
21 措施部分，由土污基金代為支應費用後，依同法第43條第1
22 項規定作成原處分命原告繳納該筆款項除確定部分外於附表
23 二「原告應負擔」欄所示範圍內，核無違誤；訴願決定就此
24 部分予以維持，並無不合；原告起訴就此部分求予撤銷，為
25 無理由，應予駁回。另被告命原告繳納之金額除確定部分
26 外，超過前揭部分則有違誤；訴願決定就此部分未予糾正，
27 即有未合；原告起訴就此部分求予撤銷，為有理由，應由本
28 院就訴願決定及原處分關於命原告繳納費用（除確定部分
29 外）超過前揭範圍部分予以撤銷。

30 八、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及
31 訴訟資料，核與本判決結果不生影響，爰不逐一論述，附此

01 敘明。

02 九、結論：原告之訴一部有理由，一部無理由。

03 中 華 民 國 114 年 5 月 16 日

04 審判長法官 孫 國 禎

05 法官 林 韋 岑

06 法官 曾 宏 揚

07 一、上為正本係照原本作成。

08 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
09 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
10 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
11 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
12 繕本）。

13 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
14 逕以裁定駁回。

15 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟
16 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
17 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
18

得不委任律師為 訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。

01

一，經最高 行政法院認 為適當者， 亦得為上訴 審訴訟代理 人	2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得 為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法 上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理 法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關 業務者。
--	---

是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 114 年 5 月 16 日

03

書記官 林 幸 怡

04

附表一：更審審理範圍內相關系爭計畫結算委辦費明細

05

工作項目	原處分 (新臺幣)	結算金額	管理費	營業稅	一、實																				
作數計價工作	(二) 環境品質監測	1 水質檢測	(1) 放流水採樣	64,000	6,400	3,520	(2) 監測井地下水採樣	156,000	15,600	8,580	(3) 懸浮固體量 (SS) 分析	22,400	2,240	1,232	(4) 總										
				14,000	1,400	770	(5) 水質總汞分析	50,400	5,040	2,772	(6) 水質戴奧辛現場採樣萃取	560,000	56,000	30,800	(7) 水質戴奧辛分析	672,000	67,200	36,960							
				280,000	28,000	15,400	2 空氣品質監測	(1) 風速、風向、TSP、PM10採樣監測	570,000	57,000	31,350	(2) PM2.5採樣監測	900,000	90,000	49,500	(3) 空氣中總汞									
							(4) 空氣中戴奧辛採樣監測	1,350,000	135,000	74,250	(4) 空氣中戴奧辛採樣監測	1,500,000	150,000	82,500	小計	6,138,800	613,880	337,634							
							二、基本工作	一 人事費用	1 計畫主持人	702,000	70,200	38,610	2 協同主持人	250,000	25,000	13,750	3 資深 (專案) 工程師	1,026,000	102,600	56,430	4 工程師	918,000	91,800	50,490	5 駐場址工程師 (證照人員2名)

06

07

08

09

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

01 1,836,000 183,600 100,980 6 駐場址助理(副)工程師(一般
 02 3名) 2,430,000 243,000 133,650 7 勞健保等費用 2,148,600
 03 214,860 118,173 小計 9,310,600 931,060 512,083 三、其他
 04 直接必要費用 1 駐場辦公室及必要軟硬體設施(租金、水電、
 05 耗材、網路、電話通訊等) 180,000 18,000 9,900 2 駐場人員
 06 血液中汞及戴奧辛濃度檢查 420,000 42,000 23,100 4 監視系
 07 統租用(24組) 2,700,000 270,000 148,500 8 租用無人飛行
 08 載具(UAV) 36,000 3,600 1,980 9 承攬商雜費(含郵電、資
 09 料收集及必要之耗材) 171,000 17,100 9,405 10 1,800C.C. 以
 10 下工作車輛租用費 754,000 75,400 41,470 小計 4,261,000 42
 11 6,100 234,355

12 附表二：
 13

項目	金額	備註
原告應負擔部分	17,981,111元	除確定部分外，駁回原告之訴部分。
非原告負擔部分	5,440,597元	除確定部分外，撤銷原處分及訴願決定部分。 (計算式：更審審理範圍 23,421,708 元 - 17,981,111 元 = 5,440,597元)

14 附表三：訴訟費用
 15

項目	比例	備註
應由原告負擔	77%	除確定部分外
應由被告負擔	23%	除確定部分外

16 附表四：

		原告	被告
放流水	位置	二號水門溢流口	綜合廢水處理廠 放流口
	頻率	每季1次	每月1組
地下水	位置	C04、C04(Y)、C05、C10A、C11B、C12、C14、C18、C28	C13、C15、C26、C27
	頻率	每季1次	豐、枯水期各4組
空氣品質	位置	鹿耳門橋、台鹽宿舍區、台鹼舊宿舍區、顯宮社區、鹿耳社區、四草社區、場址內	顯宮社區、台鹽宿舍、西南側魚塢、四草活動中心、場內西側便道
	頻率	每季1次	每季5組

附表五：

環境品質監測			緊急應變措施	
水質監測 (放流水) (16日)	水質監測 (地下水) (6日)	空氣品質監 測 (31日)	緊急應變熱 處理尾氣檢 測(2日)	緊急應變水 質檢測 (6日)
107.08.27*	107.10.16	107.09.16	107.12.04	107.08.23
107.10.26	107.10.17	107.09.18	107.12.24	107.08.24
107.11.19	108.04.01	107.09.19		107.08.25
107.12.21*	108.04.02	107.09.20		107.08.26
108.01.04	108.10.07	107.12.17		107.08.27*
108.02.11	108.10.08	107.12.18		107.08.28
108.03.15*		107.12.19		

108.06.12*	107.12.20		
108.07.29	107.12.21*		
108.08.12	108.03.12		
108.09.23	108.03.13		
108.10.30	108.03.14		
108.11.19	108.03.15*		
108.12.20*	108.03.19		
109.01.21	108.06.10		
109.02.06	108.06.11		
	108.06.12*		
	108.06.25~		
	108.06.28		
	108.09.09		
	108.09.24~		
	108.09.27		
	108.12.10		
	108.12.17~		
	108.12.20*		