

臺中高等行政法院判決

109年度訴字第45號

110年12月2日辯論終結

原告 乙順工業有限公司

兼 上一人

代表人 蘇源順

共 同

訴訟代理人 陳思辰 律師

被告 彰化縣政府

代表人 王惠美

訴訟代理人 尤敦誼

張訓嘉 律師

賈蓓恩 律師

上列當事人間土壤及地下水污染整治法事件，原告不服行政院環境保護署中華民國108年12月24日環署訴字第1080063539號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

（一）原告乙順工業有限公司（下稱原告公司）係於彰化縣○○市○○路000巷000號從事電鍍業，其製程廢水含有鉻、銅、鎳及鋅。前經行政院環境保護署（下稱環保署）辦理「全國重金屬高污染潛勢農地之管制及調查計畫（第2期）」、「全國重金屬高污染潛勢農地之管制及調查計畫（第3期）」及「彰化東西二、三圳地區農地污染調查計畫」，發現其中位於原告公司下游處且長期引用東西二圳作灌溉用水之農地（約86.87公頃）土壤之鉻、銅、鎳及鋅等重金屬濃度高於土壤污染管制標準所定限值，受污染

筆數共計478筆（原筆數計有491筆，扣除非原告公司製程污染物質之13筆後為478筆，下稱系爭土地），惟調查當時並未查獲污染行為人，經被告於民國101年7月23日至107年1月30日分別以101年7月23日府授環水字第1010202323E號等23份公告（下稱23份公告）揭示為土壤污染控制場址及土壤污染管制區，並限制農作。

（二）被告又於107年11月19日會同內政部警政署保安警察、環保署環境督察總隊中區環境督察大隊（下稱督察大隊）現場稽查，查獲原告公司將製程區未經處理之高濃度重金屬廢水，由未經核准登記之放流口繞流排放，經被告以108年3月15日府授環水字第1080076999號裁處書，命原告公司自文到之日立即停工、廢止其原持有之水污染防治許可證（彰縣環水許字第03643-00號）及環境講習8小時，原告蘇源順應親自出席環境講習。嗣被告依據環保署委託瑞昶科技股份有限公司執行農地污染預防管理計畫—東西二圳農地污染關聯性分析及場址求償規劃報告（原告公司）（下稱關聯性報告）結果，判定原告公司與系爭土地具污染關聯性且有洩漏或非法排放污染物之情事，認定原告公司為系爭土地之污染行為人，爰依土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第12條第2項、第16條及同法施行細則第10條規定，以108年6月4日府授環水字第1080026948號公告（下稱108年6月4日公告）增列原告公司為系爭土地之污染行為人。

（三）嗣後，被告以108年6月6日府授環水字第1080187689號函（下稱原處分），重述認定原告公司為系爭土地污染行為人之意旨，並依土污法第2條第15款、第13條第2項及第43條規定，命原告公司及其負責人原告蘇源順連帶清償已執行農地適當改善措施改善計畫之經費123,462,521元。又於108年6月11日以府授環水字第1080196790號函（下稱108年6月11日函）檢附108年6月4日公告，依行政程序法第14條第1項第3款補正被告108年6月4日公告及原處分之陳

述意見程序。另以108年6月28日府授環水字第1080213468號函，將原記載得提起聲明異議之教示條款，更正為「如不服本處分，得於本函送達之次日起30日內繕具訴願書送本府，再由本府轉送行政院環境保護署提起訴願。」原告2人對原處分不服，提起訴願，經環保署以108年12月24日環署訴字第1080063539號訴願決定（下稱訴願決定）駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張要旨及聲明：

- （一）被告於污染行為人未明之際即已執行之支出改善費用，必須待污染行為人明確並做出基礎處分公告污染行為人後，始得依土污法第13條第2項做出處分，然而，被告於基礎處分尚未發生效力之時，即作出原處分要求原告等須支付123,462,521元，顯已嚴重違背應遵守之正當法律程序，原處分自應撤銷：

- 1、按土污法施行細則第10條第1項規定、行政院環境保護署97年1月14日環署土字第0970004553號函，被告公告控制場址或整治場址時，除應公告場址名稱、場址地址、地號、位置或座標等資訊外，更應公告該場址之污染行為人姓名或名稱，如此方知悉何筆控制場址、整治場址之污染行為人為何人，而應由何人繳納相對應場址之已執行整治費用或提出相對應場址之污染控制計畫，自無疑問。甚且，依上開實務見解，亦可發現上級機關亦認主管機關為相關行政作為之前，應先為「認定污染行為人」之行政程序，方屬適法。換言之，於被告為原處分前，被告自應先齊備「認定原告為何筆場址之污染行為人」之行政程序，方得依土污法下命原告繳納該些場址之已執行整治費用，否則尚未行認定、公告原告公司為何筆控制場址、整治場址之污染行為人之行政程序前，如何要求原告等人就何筆土地繳納已執行之整治費用？

- 2、被告於108年6月6日作出原處分，並於108年6月12日送達於原告等人之前，被告所為之108年6月4日公告之所謂

「基礎處分」，根本尚未發生效力，析述如下：

(1)108年6月4日公告屬於「新增原告公司為污染行為人」之行政處分，屬發布時「已確定相對人」之狹義行政處分，應以108年7月16日函文送達日起始發生效力：

依行政程序法第92條、第100條第1項、第110條第1項規定、臺北高等行政法院101年訴字第144號判決、高雄高等行政法院104年度訴字第52號裁定意旨，被告所為之108年6月4日公告係「新增原告乙順公司為控制場址中之478筆土地之污染行為人」之行政處分，依上開實務見解（甚至於司法院法學資料檢索系統可查到諸多請求撤銷公告汙染行為人行政處分之行政訴訟），此等公告當屬行政程序法第92條第1項所指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為，屬於發布時「已確定相對人」之狹義行政處分無疑！108年6月4日之公告既為狹義行政處分，自應將具備行政程序法第96條之書面行政處分合法送達予原告等，並依同法第100條第1項規定合法送達予原告等人，始發生效力，是以，自應以108年7月16日函文送達至原告等之日起始發生效力，則108年6月4日公告之基礎處分於原處分作成之時，根本尚未發生效力，當無疑問。

(2)縱認被告於108年6月11日函文中已將108年6月4日公告檢附於後，並於108年6月15日送達至原告等人時起已發生效力，亦係於原處分做成後始生效，亦不符正當法律程序：

①本院另案（即109年度訴字第48號）判決固認：「按一般處分自公告日或自行政機關於上網公告或刊登政府公報之日而對外發生效力，經查108年6月4日公告，被告於108年6月4日作成並公告後（乙證12），已對外生效，經被告檢附於108年6月11日函中（乙證3），並於108年6月14日送達於原告（原處分卷第85頁），依行政程序法第110條第1項規定，自應自送達之次日起即108年6月15日對原告發生效力。」云云，而認108年6月4日

01 公告已於108年6月11日函文中檢附，並於108年6月14日
02 送達於原告，然而究其本質，108年6月11日函屬於請本
03 案原告等陳述意見之函文，並非行政處分，實無任何行
04 政處分之效力。

05 ②又縱認被告於108年6月11日函中已將108年6月4日公告
06 檢附於後，並於108年6月15日送達至原告等人時起已發
07 生效力，然另案判決載明：「又被告雖主張其108年6月
08 6日函方為公告原告公司為污染行為人之行政處分云
09 云，惟查被告108年6月6日函係於108年6月4日公告作成
10 後，送達前所為，內容除重複認定原告公司為系爭土地
11 之污染行為人外，並另以土污法第13條第2項、第43條
12 第1項、第3項及第9項規定，命原告公司及其負責人連
13 帶清償已執行的農地適當改善措施改善計畫之經費123,
14 462, 521元，核其內容應為確認原告公司為污染行為人
15 後，所為另一命原告公司及其負責人（即原告乙○○）
16 負擔機關已支出之農地適當改善措施改善計畫之費用之
17 行政處分，是被告前揭主張亦不可採。」等語，由此亦
18 可知另案法院認定所謂「新增乙順公司為污染行為人」
19 之行政處分係108年6月4日公告，故被告主張108年6月4
20 日公告僅係觀念通知，已有謬誤；且另案法院亦敘明理
21 由表明原處分（即另案所稱之「108年6月6日函」）
22 「係於108年6月4日公告作成後，送達前所為」，是
23 以，原處分確實於108年6月4日公告尚未生效時即已做
24 成，洵不符其所應遵循之正當法律程序甚明。

25 (3)退步言之，若認108年6月4日公告屬一般處分而於公告時
26 生效，然108年6月4日公告亦係於108年6月30日始公告而
27 發生效力，仍於原處分做成之後：

28 ①依行政程序法第100條第2項、第110條第2項規定，縱認
29 108年6月4日公告係一般處分，自作成並公告後已對外
30 生效，惟查，被告係於108年6月4日發函請彰化縣政府
31 行政處、彰化縣和美鎮公所、彰化市公所將108年6月4

01 日公告「於縣府公報刊登公告」，復經查詢，108年6月
02 4日公告係刊登於108年6月30日出版之彰化縣政府公報
03 夏字第6期，是以，由此堪認被告係依行政程序法第100
04 條第2項以刊登於政府公報作為公告之方式，則縱認108
05 年6月4日公告係一般處分，自公告時起對外發生效力，
06 亦係於彰化縣政府公報夏字第6期108年6月30日出版時
07 始對外發生效力，至為明確。

08 ②被告固於行政訴訟答辯六狀主張「108年6月4日函文上
09 既已載明行政處分公告日期為108年6月4日，自應以該
10 函文所載公告日期做為行政處分生效日期方為準確」云
11 云，惟查，108年6月4日公告有無公告、何時公告乃屬
12 事實問題，實務上亦係以事實上公告之日起作為生效時
13 點，絕非108年6月4日公告如何記載即得遽論係何時公
14 告，況且，細究108年6月4日公告亦僅記載「發文日
15 期：108年6月4日」，亦非記載公告日期，被告洵無法
16 證明108年6月4日公告已於108年6月4日公告，自不足
17 採。

18 ③自乙證36之內容可看出被告係於108年6月4日發函請彰
19 化縣政府行政處、彰化縣和美鎮公所、彰化市公所將10
20 8年6月4日公告於縣府公報中刊登，並未要求於公布欄
21 張貼，是以，被告及受文機關是否有於公布欄張貼一
22 事，顯有疑問。縱有張貼於公布欄，又係於何時張貼亦
23 有疑義。且被告於書狀中已表明，108年6月4日公告業
24 經刊登於縣府公報等語，足見被告確實以刊登於縣府公
25 報之方式公告之。又行政機關發文至受文機關收文並執
26 行難以於一日內完成，是以，被告實不可能將108年6月
27 4日公告於108年6月4日公告之。

28 3、綜上可知，被告為原處分之相關作為之前，應先齊備「認
29 定原告公司為污染行為人」之行政程序，方得依土污法下
30 命原告繳納已支出之改善費用，然而，無論依上述所提之
31 任何時點，於被告108年6月6日做出原處分之前，被告所

01 為之108年6月4日公告根本尚未發生效力，是以，被告顯
02 然尚未行認定、公告原告公司為何筆控制場址、整治場址
03 之污染行為人之行政程序，自不得於基礎處分尚未生效
04 前，即要求原告等繳納尚不知究係何筆污染場址之已執行
05 整治費用，至為灼然。是以，原處分於108年6月4日公告
06 行政處分尚未發生效力之際即作成，以原處分命原告繳納
07 123,462,521元，顯已嚴重違背土污法所應遵循之正當法
08 律程序，誠有違法之處，原處分自應撤銷。

09 (二) 被告逕以107年10、11月間原告遭查獲繞流排放廢水乙
10 事，遽認原告公司乃101年7月23日至107年1月30日間，由
11 被告公告有污染情事之系爭土地之污染行為人，實嫌速
12 斷。且自先前之裁罰紀錄可發現原告等並無繞流排放之行
13 為，而從裁罰紀錄更可看原告等絕無長期排放重金屬污染
14 廢水，尤有甚者，於101年起就遭列管之土地根本不會再
15 引澆水源進入，縱使原告等繞流排放廢水，亦不會流入被
16 告所公告之土地內，原告等顯非該系爭土地之污染行為
17 人，被告確已違反行政機關應有利不利均一律注意之法律
18 原則，原處分應予撤銷：

19 1、依行政程序法第9條、第36條、第43條規定，行政機關認
20 定事實，應注意是否有對當事人有利之事項，並斟酌全部
21 陳述與調查事實及證據之結果認定事實。查被告之所以認
22 定原告公司為污染行為人，係因被告會同相關環保單位於
23 107年11月19日查獲原告公司有繞流行為，甚至再早一
24 點，認為於107年10月間原告公司即有此情，然而，此僅
25 能證明原告公司於107年10月、11月19日係污染行為人，
26 並不能證明於107年10月之前之污染均係原告公司所為。
27 而參諸另案證人高國源於109年12月22日準備程序具結證
28 稱：「（問：如果被查獲僅107年這一次，不可能造成關
29 聯性報告所述之汙染？）答：是。」等語，足知原告縱於
30 107年11月19日遭被告查獲繞流排放廢水，亦不可能造成
31 被告於101年7月23日至107年1月30日間所公告之控制場址

之其中478筆土地之污染，實不得遽論系爭土地之污染均係原告公司所為之，則於101年7月23日至107年1月30日間，由被告陸續發現有污染情事所公告之控制場址之其中478筆土地，並未能證明係原告公司所為之污染，被告又怎可認定原告公司係101年7月23日至107年1月30日間所公告之控制場址之中高達478筆土地之污染行為人，而要求原告等繳納已執行之整治費用123,462,521元。

2、被告倘欲認定原告等乃101年7月23日至107年1月30日間其所公告之控制場址中高達478筆土地之污染行為人，則原告等必須最晚於84年起至90年間即已開始持續繞流排放含有重金屬之大量廢水，方有可能為系爭土地之污染行為人。然被告至多亦僅認定原告等自99年開始繞流排放廢水（原告謹否認之），而卷證資料亦無證據證明原告自84年起即開始繞流排放，原告等自無可能係系爭土地之污染行為人：

(1)被告所陸續公告列管之污染控制場址，為避免繼續受到污染，均會停止引水灌溉，此有被告之訴訟代理人即被告機關承辦人尤敦誼先生於另案109年6月30日準備程序中陳述可參（參甲證14），亦有撰擬本案關聯性報告之證人高國源於另案109年12月22日準備程序具結後之證詞足以佐證（參甲證15）。由此可知被告於101年7月23日至107年1月30日間所公告之控制場址土地並不會再做任何使用，亦不會再引用渠道水源灌溉，以避免新的污染源進入而導致無法整治改善完畢，是以，原告公司於107年10月、11月19日排放之廢水斷無可能流進被告於101年7月23日至107年1月30日間所公告控制場址中高達478筆土地，至為明顯。

(2)次查，依據證人高國源於另案109年12月22日準備程序具結之證稱（參甲證15），可以知悉倘若以平均濃度加以督察記錄所記載之繞流總廢水量（註：督察記錄此部分之記載有錯誤，計算有誤，總廢水量低於督察記錄所載數

字），亦須17年才有可能導致478筆、共86.7公頃之土地遭到污染，倘若繞流總廢水量更少，所需年限則更長。

(3)是以，於101年7月23日至107年1月30日間遭公告之控制場址中高達478筆土地，於公告時起即禁止引水灌溉，以避免新的污染源再進入，則原告公司必須最晚於84年間即開始持續以此廢水量體繞流排放始有可能導致101年就遭到公告而不再引水灌溉、無新污染源進入之控制場址受到如此污染（註：若廢水量體更少，則就必須再比84年更早開始繞流排放含重金屬廢水方有可能造成101年間公告之土地受到如此污染），而於107年遭公告之控制場址亦須原告公司最早於90年間即開始持續以此廢水量體繞流排放始有可能係該土地之污染行為人。然查，綜觀本案所有卷宗資料，並無任何證據證明原告等自84年即開始持續、長期不間斷繞流排放含重金屬之廢水，甚至原告自85年始開始營業，實無可能自84年即開始繞流排放廢水。

(4)又，被告縱認原告自99年即開始繞流排放廢水（原告謹否認之），然以99年至101年、甚係至107年之年限，原告亦無可能導致該系爭土地遭到如此污染，原告顯無可能為系爭土地之污染行為人，灼然甚明。

3、原告等亦非自97年起開始繞流排放含重金屬廢水之汙染行為人，謹分述如下：

(1)原告公司之實際負責人蘇蔡淑櫻女士「從未」自承其自99年起繞流排放廢水，而經另案證人許正雄表示係聽聞一位賴姓員工之陳述，然該賴姓員工有輕微智能障礙之情事，其陳述是否可採已屬可議，且賴姓員工亦未經正當法律程序之詢問，實不得逕以督察紀錄之記載而認原告自99年起即長期排放廢水：

①經查，被告主張原告等自99年起即開始繞流排放廢水，無非係以107年11月19日之督察採樣紀錄作為依據，惟查，經原告等查看整份督察紀錄光碟內容，原告公司之實際負責人蘇蔡淑櫻女士「從未」表示或坦承原告公司

01 係自99年起繞流排放廢水，反而係該記錄人員於8分23
02 秒主動提及：「阿這個行為，我現在跟你講，你這個行
03 為，經跟你們確認是以、99年就開始了…」，並於9分3
04 8秒開始於紀錄紙上謄寫，而後，於10分54秒復向蘇蔡
05 淑櫻女士表示：「這個我跟你補啦，繞流行為吼、繞流
06 行為係自99年起迄今啦，99年就開始了啦，其實應該更
07 久啦，吼其實…老闆娘這個行為真的不好啦，因為你們
08 要賺錢，我們知道啦，阿你們不能把你們的責任就轉嫁
09 到社會上啦，大家為了你們這樣排，花了很多金錢、成
10 本、時間、力量去處理你們想要賺的錢啦你知道
11 嗎？……」云云。然而，從錄影內容可以看出蘇蔡淑櫻
12 女士確實自頭至尾均未曾坦承原告公司係自99年即開始
13 排放廢水，被告僅以記錄人員之一句話遽認原告公司係
14 自99年起即繞流排放廢水，實嫌速斷。

15 ②被告固稱原告公司之實際負責人蘇蔡淑櫻女士於當下並
16 無異議，亦未記載其餘意見云云。然查，觀諸乙證15之
17 錄影光碟內容，可發現蘇蔡淑櫻女士於2分28秒、3分20
18 秒、5分19秒，曾就記錄人員之口述內容搖頭表示不知
19 道、疑惑皺眉、或直接表達表不知道有以傾倒方式排放
20 廢水等情，惟記錄人員僅對蘇蔡淑櫻女士表示：「不曉
21 得啦吼，我現在跟你講啦吼」、「沒關係，我等一下會
22 給你看吼，我等一下會給你看，你有意見等一下再說，
23 我等一下會給你看啦吼」、「沒關係，你不知道，你問
24 賴先生，賴先生知道吼（台語）」云云，因此導致於錄
25 影光碟8分至12分間，記錄人員提及原告公司於99年起
26 有繞流排放行為時，蘇蔡淑櫻女士其實已不敢發表任何
27 意見，而事後蘇蔡淑櫻女士亦均未將其曾有意見欲主張
28 之處記載於「事業代表意見」欄，更足證蘇蔡淑櫻女士
29 縱對該份督察記錄有異議，當下亦不敢再為發表跟主
30 張。從而，實不得僅以蘇蔡淑櫻女士於該份督察記錄簽

01 名，即認蘇蔡淑櫻女士坦承該份督察記錄之記載內容為
02 真實，至為灼然。

03 ③尤有甚者，蘇蔡淑櫻女士於偵查階段警詢之際，即向警
04 方供稱：「（問：經中區督察大隊督察紀錄內載明貴公
05 司當場會同你確認其繞流排放水量，是於工作日完成後
06 以繞流馬達連接軟管將電鍍廢水排出無誤，為何你會聲
07 稱員工賴順勝繞排放廢水之行為是自己所為你並不清
08 楚，你做何解釋？）答：事實上我就不清楚。」、
09 「（問：承上，督察紀錄內所記載為何與你上述你陳述
10 之筆錄不符？）答：記錄內的內容我沒看清楚。」等
11 語，由此可見蘇蔡淑櫻女士從原告公司至保安警察第七
12 總隊第三大隊第二中隊為警詢筆錄時，即旋向檢警表示
13 其未看清楚督察紀錄之內容，督察紀錄上所記載之內容
14 並非其本意甚明。

15 ④至於被告提出乙證41之偵訊筆錄以為主張。然查，自該
16 偵訊筆錄可清楚發現，蘇蔡淑櫻女士係對於107年11月1
17 9日之稽查「照片」以及「107年12月7日至現場勘查之
18 照片及勘驗筆錄」沒有意見，並非對於督察紀錄沒有意
19 見。而蘇蔡淑櫻女士於訊問筆錄中所為之承認亦僅限於
20 107年11月19日排放廢水之事件，並非係承認長期、自9
21 9年起即開始繞流排放含重金屬廢水，實不容被告刻意
22 混淆。

23 ⑤又查，完成督察紀錄之證人許定華於另案109年9月29日
24 準備程序做證時，針對有無聽到蘇蔡淑櫻女士親口承認
25 「自99年起開始繞流排放」乙情，僅不斷證稱：「我寫
26 上去，如果他有意見，他可以表示。」「我寫上去，如
27 果他有意見，他可以回饋。」「（問：就是沒有說？）
28 答：我忘記了。」足見證人許定華確實沒有親耳聽到蘇
29 蔡淑櫻女士「自承」自99年起開始繞流排放之語句。而
30 經當庭勘驗另案乙證18之錄影光碟（即本案乙證15），
31 亦可清楚發現蘇蔡淑櫻女士確實未曾開口自承自99年起

01 開始繞流排放廢水，實不容被告再三以「自承」一詞污
02 衊蘇蔡淑櫻女士。

03 ⑥另案法官當庭詢問為何會記載99年開始繞流排放廢水
04 時，證人許正雄起稱：「我向賴姓員工確認他何時來任
05 職，我印象中，其表示99年任職，沒有久，他的老闆就
06 交代，他的工作就是將這個水倒出去。」云云，惟查，
07 證人許正雄是否確實有聽聞賴姓員工敘述其於99年間任
08 職即開始負責繞流排放乙情，並無任何錄音錄影得以佐
09 證，是否確有此事洵有疑問。甚且，證人許正雄所指之
10 賴姓員工有輕微智能障礙之情況，對於年份之記憶時有
11 錯植之情況，賴姓員工所言是否可採更有疑義。抑有進
12 者，依臺灣彰化地方檢察署（下稱彰化地檢署）108年
13 度偵字第747號起訴書犯罪事實欄之記載，亦係表明：
14 「賴順勝於101年間受雇於乙順公司擔任電鍍操作員，
15 於106年7月間某日開始，受蘇蔡淑櫻指示處理電鍍廢水
16 放流…」等字句，是以，證人許正雄所稱賴姓員工未經
17 正當法律程序、且未為任何權利告知所為之法庭外陳述
18 洵屬傳聞證據，實不得援引作為認定原告等自99年起即
19 開始繞流排放之證據。

20 ⑦從而，被告僅以蘇蔡淑櫻女士於該份督察記錄簽名，即
21 認蘇蔡淑櫻女士坦承該份督察記錄之記載內容為真實，
22 更逕以督察紀錄之記載而認原告自99年起即長期排放廢
23 水，並以原處分命原告繳納已支出之改善執行費用，顯
24 有不當。

25 (2)觀諸原告等十年來之裁罰紀錄可發現原告等並無繞流排放
26 含有重金屬廢水之行為，是以，從裁罰紀錄更可證明原告
27 等絕無長期排放重金屬污染廢水：

28 ①經查，被告復於訴願程序中主張原告等自97年起陸續有
29 事業放流水中銅、鉻、鎳、鋅、總鉻、六價鉻、懸浮固
30 體、氰化物等檢測值超過放流水標準而遭裁罰之紀錄，
31 故足證原告等最早於97年即有非法排放含重金屬污染廢

01 水之紀錄云云。然查，被告於訴願程序中所列舉之紀
02 錄，有關鉻、鎳、鋅、總鉻、六價鉻等檢測值超過放流
03 水標準，均係107年10月後遭稽查之紀錄，實不得證明
04 原告等有長期繞流排放廢水之情事。

05 ②次查，其他關於銅、懸浮固體、氰化物之部分，銅係於
06 97年2月29日、同年12月19日於放流口稽查檢測結果8.4
07 3mg/L、8.31mg/L（限值3mg/L）；懸浮固體係於102年6
08 月3日於放流口稽查檢測結果542mg/L（限值30mg/L）；
09 氰化物則係103年2月18日於放流口稽查檢測結果1.44m
10 g/L（限值1mg/L），而遭裁罰，由上開裁罰紀錄可知，
11 原告等於先前確實無任何繞流排放之行為，而於合法放
12 流口亦僅曾於97年間不慎排放未符合限值（且未超過限
13 值甚多）之含銅廢水，後續之十年間即未曾再有因排放
14 重金屬廢水而遭裁罰，時隔十年後之107年11月19日，
15 實係因員工操作不當方將未處理之廢水排放，由此可證
16 原告等確實未長期、持續、未有間斷地排放含有重金屬
17 超出放流水標準之廢水甚明。

18 ③甚且，被告於102年6月3日僅檢出「懸浮固體」有超
19 標、於103年2月18日稽查時僅檢出「氰化物」有微量超
20 標之情況，其餘無論係銅、鉻、鎳、鋅或係總鉻均未超
21 出管制標準，倘若原告等嗣後仍有排放含有重金屬鉻、
22 鎳、鋅、總鉻、六價鉻之廢水，被告絕無可能於接下來
23 之十年間、甚至是102年6月3日稽查時、103年2月18日
24 稽查時均未查獲。更足證原告等誠非長期排放含有重金
25 屬污染廢水之行為人，至為灼然。

26 (3)每月均有為灌溉水質檢測之彰化農田水利會，亦係自107
27 年7月始發現東西二圳水質有異常之現象。倘若原告確實
28 自97年某日起即開始繞流排放廢水，斷無可能長期均未遭
29 彰化農田水利會查獲，足見原告確未長期繞流排放廢水：

30 ①經查，彰化農田水利會乃執掌彰化農田水利事業之興
31 辦、改善、保養、災害預防等事項，每個月均有為灌溉

01 水質之檢測，此亦經另案證人高國源於109年12月22日
02 準備程序中具結證稱，足見農田水利會確實持續有為水
03 質監測，甚至於102年之後開始使用自動化之監測設備
04 甚明。

05 ②而觀甲證7之行政院環境保護署107年12月5日環署督字
06 第1070099693號函所檢附之「乙順工業有限公司繞流排
07 放有害健康物質廢水查處報告書」，第6頁第三項「查
08 緝事由及歷次督察情形」清楚記載：「彰化農田水利會
09 前於107年7月份發現該轄東西二圳水質有異常情事，經
10 該會於水質異常點上游處投擲離子交換樹脂，經檢測結
11 果重金屬吸附量銅、鎘及鉻銅度明顯異常，並經中區督
12 察大隊進行後續污染源調查…」等語，足見彰化農田水
13 利會係至107年7月份始發現東西二圳水質有異常情事，
14 而於發現異常後，再由彰化農田水利會交由督察大隊進
15 行後續污染源調查，是以，倘若原告確實自97年某日起
16 即開始繞流排放廢水，豈有可能長期均未遭彰化農田水
17 利會查獲，足見原告公司確實未長期繞流排放廢水。

18 ③被告固稱「農田水利會的水質監測結果相較是沒有參考
19 依據的」、「農田水利會所為之灌溉水質監測除檢測點
20 位不同無法與本案相比擬外，其代表性亦有疑慮」等
21 語。然查，被告所提出之新聞報導乃103年初之新聞報
22 導，文中也有提到「2011年以前，全臺將近四成的灌溉
23 水圳並未設置監測點」、「這兩年農委會進行全面評估
24 與調整，再2013年增加到942條水圳設置水質監測點」
25 等語，換言之，現今農田水利會之水質監測點之密度係
26 經過調整者，並非103年初以前監測點位不夠之情形，
27 應具有代表性。再者，本件督察大隊之所以得以查獲原
28 告公司排放廢水、被告之所以進而為原處分，均係有賴
29 彰化農田水利會於107年7月份發現東西二圳水質有異常
30 情事，方交由督察大隊進行後續污染源調查始查獲原告
31 公司，足見農田水利會之檢測結果確實有相當之可信

01 度。則彰化農田水利會長期監測水質之結果，既係先前
02 尚無發現有異常情況，係自107年7月始發覺異常，更證
03 明原告確實並非自97年以來即長期排放含重金屬廢水之
04 污染行為人，甚為明確。

05 (4)被告復主張彰化地檢署亦認原告等自102年至107年有不實
06 申報廢水量之情事，並予以起訴，足見原告等有長期繞流
07 排放廢水之情云云。然而，彰化地檢署並未查獲原告等是
08 否長期有繞流排放之情事，且彰化地檢署所計算之產總廢
09 水量僅為推估，而就繞流排放量計算亦有錯誤，實不得僅
10 以起訴書內容遽認原告等長期排放廢水：

11 ①查被告復執彰化地檢署之起訴書，主張原告自102年至1
12 07年有不實申報廢水量之情事，而廢水不可能憑空消
13 失，顯見原告等有長期繞流排放廢水之情云云。而細究
14 彰化地檢署起訴書內之說明，可知彰化地檢署係以
15 「『單位產品申報量』×『產品量』－『申報使用水
16 量』＝『每日繞流排放廢水量』」之公式計算，據此推
17 斷原告自102年至107年止共繞流排放2440.4立方公尺之
18 廢水。

19 ②惟查，關於上開彰化地檢署所計算之「單位產品申報
20 量」係以原告公司107年10月份之總廢水量（即「申報
21 廢水量」加上「繞流廢水量」）再除以產品申報量而得
22 出。然而，關於總廢水量中之「繞流廢水量」，彰化地
23 檢署係將製程區內所有水槽之水量均認有繞流排放之情
24 （註：此亦係依據未經正當法律程序詢問賴姓員工而為
25 之督察記錄上所記載之數字），故全部加總以計算廢水
26 繞流量（再加上申報廢水量計算總廢水量），惟據原告
27 公司與訴外人賴姓員工於刑事庭之說明，訴外人賴姓員
28 工並非係將製程區內之所有水槽之水均繞流排放至溝渠
29 之中，而僅係將其中兩個水槽之水抽出排放，則關於繞
30 流排水量之計算顯有疑義。從而，若繞流廢水量之計算
31 有所錯誤，則將影響總廢水量、單位產品申報量之計算

結果，進而影響判斷申報使用水量是否不實之認定，是以，被告以原告等遭彰化地檢署起訴有申報不實之情況主張原告有長期繞流排放之情事，顯有不當。

③再者，被告身為獨立行政機關，當應為證據調查並自行審酌判斷，而非以事後之刑事起訴書再為補強。甚且，刑事起訴書所為事實之認定，於獨立行政訴訟之裁判時本不受其拘束，刑事訴訟所調查之證據及刑事訴訟判決所認定之事實，並非當然有拘束訴願、行政訴訟之效力，訴願機關、行政法院當可自為調查、判斷，自不待言。

(5)又查，觀諸被告提出之關聯性報告提到「彰化農田水利會102年後水質複驗結果超標項目為銅、鎳、鋅，而環保署104年水樣分析結果雖未超過灌溉用水水質標準，檢出項目仍為銅、鎳、鋅」（參乙證7第32頁）等語，由此可知於104年時，東西二圳之水體已無汙染，而相關機關於102年至104年間所做之檢測雖有檢出銅、鎳、鋅等污染物，惟依前開稽查紀錄，原告斯時根本未排放任何超出限值之含銅、鎳、鋅之廢水，甚至係含有鉻、總鉻、六價鉻之廢水，足見原告確實非被告於101年7月23日至107年1月30日間所公告之控制場址中高達478筆土地之污染行為人，至為明確。

(6)且查，彰化地檢署於102年底、103年初曾大規模查獲10家、4家偷排廢水之電鍍業者，顯見當時公告之污染場址顯係遭上開14家排放之廢水所污染，未必與原告等人有關。再者，當時檢警大規模查緝，卻未查獲原告等有排放廢水之情事，而誠如上述，農田水利會亦未曾發現水質監測有異常，被告多年來更均未查獲原告等有繞流排放廢水之情況，則被告僅以107年10月、11月19日之繞流情況，遽認原告等係101年7月23日至107年1月30日間所公告之控制場址之中系爭478筆土地之污染行為人，實不足採。

01 (7)尤有甚者，細觀被告所臚列之478筆地號土地，有多數土
02 地早已獲被告於106、107、108年陸續解除列管，則倘如
03 被告所認定，原告持續、長期十年排放未經處理之含重金
04 屬廢水，甚至污染其所公告之478筆地號土地，則怎可能
05 有多數土地得於106、107、108年解除列管？被告之認定
06 甚至論理顯然自相矛盾，不足採信。

07 4、綜上，被告於107年10月間、11月19日發現原告公司有繞
08 流行為，此僅能證明原告公司於107年10月間、11月19日
09 係污染行為人，並不能證明於107年10月至11月之前之污
10 染均係原告公司所為，換言之，原告公司縱然有污染行為
11 而導致東西二圳之水體、底泥及藉由其灌溉小組灌溉鄰近
12 農地土壤受到污染，亦係於107年10月以後。甚且，於先
13 前之稽查紀錄中更可發現原告公司確實非長期排放含重金
14 屬污染廢水之行為人。抑有進者，被告於101年7月23日至
15 107年1月30日間所公告之控制場址早已於公告當下即已禁
16 止再引水灌溉，是以，原告等縱有繞流排放廢水，廢水亦
17 無法流進系爭土地之中，且有多數土地早於106、107、10
18 8年已獲解除列管，足見該系爭土地確實非由原告等所污
19 染。則被告怎可輕率認定原告公司係101年7月23日至107
20 年1月30日間所公告之控制場址之中高達478筆土地之污染
21 行為人，而要求原告公司須給付代為履行支應之費用123,
22 462,521元整；原告蘇源順為乙順公司之負責人，應負連
23 帶清償責任？此在在均與本案卷證資料不符。被告於認定
24 事實時，疏未注意是否有對原告等有利之事項，亦未斟酌
25 全部陳述與調查事實及證據之結果以認定事實，竟以107
26 年11月19日之繞流情事，擴大遽認早於101年7月23日至10
27 7年1月30日間所公告控制場址中之高達478筆土地污染均
28 由原告公司所為，而要求原告等繳納代履行費用123,462,
29 521元，顯有違行政機關應有利不利均一律注意之法律原
30 則，原處分自有違法、不當之處，亦已嚴重侵害原告等人
31 之利益，自當撤銷。

01 (三) 縱原告等於97年起即排放未經處理之廢水，然而，該廢水
02 是否確實污染外鄉鎮八個灌區之系爭土地，亦未見被告予
03 以調查與確認。甚至依關聯性報告，有一定比例之土地於
04 93、94年之後即以地下水為灌溉，並未以東西二圳之渠道
05 水作為灌溉水源，則原告等顯非該等土地之污染行為人，
06 被告卻未予以扣除，僅扣除單一砷污染之土地筆數，而認
07 原告等污染系爭土地，亦有違行政機關應有利不利均一律
08 注意之法律原則：

09 1、經查，被告主張原告公司之排水渠道因連結至東西二圳，
10 而東西二圳後引灌8個灌溉小組，故原告等所為進而造成8
11 個灌區之系爭土地污染云云。惟查，縱原告等人於99年起
12 即長期排放未經處理之廢水，然而污染會隨著水流之距離
13 遠近而漸漸降低，是依照證人高國源於另案之證述，至少
14 亦須經過17年始有可能造成系爭土地之污染，足見系爭土
15 地確非由原告等所污染，前已敘及。

16 2、次查，關聯性報告第23頁記載內容，依做成關聯性報告之
17 證人高國源於另案109年12月22日準備程序之證稱，可知
18 被告於101年7月23日至107年1月30日間所公告控制場址
19 中，有部分土地之污染於調查當下業已改用地下水之方式
20 灌溉，而該部分土地之所以遭到污染，係因93、94年以前
21 尚未以地下水方式灌溉，而因引用渠道水灌溉方導致污
22 染，換言之，該部分土地應係更早於93、94年以前就遭到
23 長期、持續之污染，則此顯然與原告等人107年10月、11
24 月，甚或係97年（註：原告謹否認之）之繞流排放行為無
25 涉，應無疑問。

26 3、而觀諸關聯性報告第24頁表4東西二圳灌區超標農地引灌
27 水源形式統計表格，西門口支線有45%之土地使用地下水
28 灌溉；公厝支線有14%之土地使用地下水灌溉；西勢支線
29 有4.5%之土地使用地下水灌溉；水尾支線有21.7%之土地
30 使用地下水灌溉；東西大圳大霞支線有4.8%之土地使用地
31 下水灌溉，此部分土地既係更早於93、94年以前就遭到長

期、持續之污染，而與原告等人107年10月、11月，甚或係97年（註：原告謹否認之）之繞流排放行為無涉，原告等人即非該部分土地之污染行為人甚明，自應予以扣除。

4、然查，被告逕以8個灌溉小組所灌溉範圍，僅扣除單一砷超標之污染土地筆數後，即認定原告等人係污染系爭土地之污染行為人，而要求給付已支出改善費用，未扣除上開以地下水灌溉之土地筆數及費用，恐嫌速斷，亦有違行政機關應有利不利均一律注意之法律原則，原處分自有違法之處，當應撤銷。

（四）綜上，被告於作成原處分之前尚未行認定原告等為污染行為人之行政程序，已嚴重違背正當法律程序，且被告根本無法確認、證明原告自99年起即繞流排放含重金屬之廢水，亦有違行政機關有利不利一律注意之法律原則，實有諸多違法不當之處。

（五）聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

三、被告答辯要旨及聲明：

（一）有關原告是否為系爭土地之污染行為人此一作為本件基礎事實之前提要件，業經本院109年訴字第48號判決認定在案，該判決業認定108年6月4日公告為行政處分，且自公告時對外發生效力，是故，該行政處分之存在及內容（亦即認定原告為系爭土地之污染行為人）即具構成要件效力，先此說明。

（二）本件原處分係同時載明原告為系爭土地之污染行為人暨命原告及其負責人連帶清償已執行農地適當改善措施改善計畫之經費123,462,521元之行政處分，另有關係系爭土地地號等詳細資料，被告亦於108年6月11日請原告陳述意見之函文中，再次檢附108年6月4日公告，而該108年6月4日公告已載明478筆污染農地詳細資料。是故，原告參酌原處分及上開後續補充資料內容，即可明確知悉其為系爭場址污染行為人；是以，本件並無如原告所陳有污染行為人未

明、基礎處分不明確或基礎處分未發生效力時即命原告負擔適當措施改善費用123,462,521元之情事：

1、依土污法第2條第15款第2目、第13條第2項、第43條第1及第3項規定，被告於108年6月4日公告修正先前控制場址公告並新增原告為系爭土地之污染行為人後，旋以原處分依土污法第2條第15款第2目公告原告為污染行為人，並敘明理由及原告污染行為之事實，復依土污法第13條第2項及第43條第1、3、9項之規定，命原告繳納已執行農地污染改善計畫支出之費用共計123,462,521元，嗣後被告又以108年6月11日函檢附前揭108年6月4日公告，而108年6月4日公告業已列明478筆農地之確切地號，並請原告就前揭公告污染行為人及命繳納已支出費用123,462,521元乙節陳述意見，原告除依限陳述意見外，嗣後亦於108年7月9日向行政院環保署提起訴願，就認定其為污染行為人及命其繳納已支出費用乙節均表示爭執，惟經環保署訴願決定駁回。

2、由上可知，被告所為之原處分實已於主旨載明原告為系爭土地之污染行為人，並於說明欄載明公告其為污染行為人之法律依據、事實及理由；至於系爭土地之地號確切為何，被告已於108年6月11函中檢附前揭108年6月4日公告，其中已列明478筆農地之確切地號，至此有關原告為系爭場址478筆農地之污染行為人之資料業已明確詳盡，此均足證原告至少早於被告作成原處分認原告為污染行為人及命原告繳納已支出費用時，即已收受該函文，並知悉其為478筆農地之污染行為人之情事，嗣後被告以108年6月11日函命其陳述意見時，因再檢附一次108年6月4日公告，原告更是確切知悉前揭478筆地號為何，且原告嗣後業依行政程序法之規定陳述意見並提起訴願，原告權益實無受任何侵害或影響。

3、據上，原告至少早於被告作成原處分公告原告為污染行為人及命原告繳納已支出費用時，即已知悉其為系爭土地污

01 染行為人之情事，且108年6月4日公告所載系爭土地之地
02 號既已經由108年6月11日函送達原告，原告更確實知悉污
03 染之478筆農地地號為何；嗣後原告業經由針對原處分提
04 起訴願就認定其為污染行為人及命繳納適當措施改善費用
05 乙節為不服表示尋求救濟。原告就認定其為污染行為人乙
06 節最早於原處分送達原告時即知之甚詳，且亦依行政程序
07 法規範提起訴願及行政訴訟以為救濟，從而未有權益受侵
08 害，則原告一再爭執系爭處分作成前未有公告其為污染行
09 為人之基礎處分、被告係於污染行為人不明時即命其負擔
10 該等費用云云，即無可採。

11 (三) 本件原告為系爭土地之污染行為人，核其製程運作所生之
12 重金屬污染物即鉻、銅、鎳及鋅與系爭場址之重金屬污染
13 特徵及種類雷同，且原告將未處理含重金屬之工廠廢水排
14 放至道路側溝、排水渠道並匯入東西二圳後，復經取水口
15 灌入東西二圳引灌範圍之系爭場址，依空間關聯性，顯得
16 判斷系爭場址之重金屬污染為原告污染行為所致；此外，
17 原告歷年非法排放廢水之裁處書暨督察大隊歷次督察紀錄
18 亦足資參佐（詳後述），更徵本件原告前將製程區未經處
19 理含高濃度之重金屬廢水以未登載之塑膠軟管由未經核准
20 放流口繞流排放，及以傾倒方式將前揭廢水排入廠區下方
21 排水道之污染行為，非屬一時之污染行為，原告該污染行
22 為與系爭土地之重金屬污染物具關聯性，原告為系爭土地
23 污染行為人之相關事證甚為明確：

24 1、首先，本件原告前將其未經處理之工業廢水經由排水渠道
25 （山洪排水）匯入東西二圳，經取水口引灌入東西二圳引
26 灌範圍8個灌溉小組致系爭場址農地污染，有關係爭土地
27 及原告工廠位置之分布圖，均有原告工廠位置分布圖暨事
28 業周邊渠道圖可資參考。

29 2、承上，廢水排入東西二圳後引灌至8個灌溉小組分別為(1)
30 嘉犁支線；(2)西門口支線；(3)公厝支線；(4)西勢支
31 線；(5)水尾支線；(6)東西二圳大霞；(7)東西二圳源埤

01 及(8)東西二圳南佃等8個灌溉小組，進而造成位於前揭8
02 個灌區之系爭土地污染，其引灌途徑、東西二圳及前揭灌
03 區之位置分布圖則可參考關聯性報告第23頁之圖2。

04 3、此外，有關係爭土地污染之分布位置及細部資料如所涉地
05 號、面積、土壤污染物等相關資料可參關聯性報告第1頁
06 以下之表1及第19頁之圖1。經查，自關聯性報告圖1可知
07 悉東西二圳所引灌之8個灌區範圍，紅點部分則係位於該
08 等灌區範圍內彰化縣彰化市491筆之土壤污染控制場址；
09 而關聯性報告之表1共列出彰化縣彰化市491筆土壤污染控
10 制場址，其中扣除13筆單一砷超標場址（即扣除表1序號1
11 30、131、132、133、134、135、136、137、160、386、3
12 89、458、459），餘478筆土壤污染控制場址即為本件系
13 爭土地。細查該478筆污染控制場址之污染物均與鉻、
14 銅、鎳、鋅相關，再參酌原告排放未經處理之重金屬污染
15 物亦多為銅、鉻、鎳、鋅等之污染物，足證系爭土地污染
16 情形得與原告之污染途徑、工廠製程作業相對應，原告行
17 為符合土污法第2條第15款第2目非法排放或灌注污染物而
18 為系爭場址污染行為人並無疑義。

19 4、再者，被告後續亦以前揭關聯性報告為基礎，進一步作出
20 位於上開8個灌區之478筆農地土壤污染控制場址分布圖之
21 補充資料（參乙證13）：

22 (1)其中位於東西二圳大霞灌溉小組計有110筆農地土壤污染
23 控制場址，土壤污染控制場址清單及分布圖可參該補充資
24 料之表1及圖2（參乙證13，第2至6頁）。

25 (2)東西二圳源埤灌溉小組計有68筆農地土壤污染控制場址，
26 土壤污染控制場址清單及分布圖可參該補充資料之表2及
27 圖3（參乙證13，第6至9頁）。

28 (3)東西二圳南佃灌溉小組計有57筆農地土壤污染控制場址，
29 土壤污染控制場址清單及分布圖可參該補充資料之表3及
30 圖4（參乙證13，第9至12頁）。

01 (4)公厝支線灌溉小組計有106筆農地土壤污染控制場址，土
02 壤污染控制場址清單及分布圖可參該補充資料之表4及圖5
03 （參乙證13，第12至17頁）。

04 (5)嘉犁支線灌溉小組計有31筆農地土壤污染控制場址，土壤
05 污染控制場址清單及分布圖可參該補充資料之表5及圖6
06 （參乙證13，第17至19頁）。

07 (6)嘉犁支線灌溉小組計有31筆農地土壤污染控制場址，土壤
08 污染控制場址清單及分布圖可參該補充資料之表5及圖6
09 （參乙證13，第17至19頁）。

10 (7)水尾支線灌溉小組計有47筆農地土壤污染控制場址，土壤
11 污染控制場址清單及分布圖可參該補充資料之表7及圖8
12 （參乙證13，第22至24頁）。

13 (8)西門口支線灌溉小組計有6筆農地土壤污染控制場址，土
14 壤污染控制場址清單及分布圖可參該補充資料之表8及圖9
15 （參乙證13，第25頁）。

16 5、此外，本件原告前於107年11月19日經督察大隊現場督
17 察，現場查獲原告以沉水馬達（2HP）連接未經許可登載
18 之塑膠軟管，將製程區廢水直接排至廠區下方之排水道，
19 最終匯流至東西二圳致系爭場址農地污染；且原告除以繞
20 流管線排放外，亦以傾倒方式直接將高濃度含銅重金屬廢
21 水排入該廠區下方之排水道，此均有督察大隊107年11月1
22 9日督察紀錄暨照片足資參照。

23 6、承上，前揭督察紀錄亦明載：「本日現場督察時，當場查
24 獲該事業以沉水馬達（2HP）連接許可未登載之塑膠軟管
25 （3分管），將製程區廢水直接排放至廠區下方之排水
26 道，最終匯流至東西二圳，該行為併佐證中區督察大隊前
27 於107年9月~11月於該公司繞流排放處採樣檢測結果，其
28 氰化物、重金屬銅及鉻濃度均含有害健康物質且不符合放
29 流水標準之事實無誤，其氰化物、重金屬銅及總鉻濃度分
30 別超出放流水標準174、467及81倍。另查該公司除以繞流
31 管線排放外，亦以傾倒方式直接將高濃度含銅重金屬廢水

01 排入該廠區下方之排水道，該事業上述廢水排放方式本大
02 隊進行蒐證採樣時全程拍照攝影。另本日亦並會同事業負
03 責人蔡淑櫻確認其排放方式無誤」、「本日督察時會同其
04 事業負責人蔡淑櫻確認其繞流排放水量，該事業係於工作
05 日完成後分別將製程區1（排水道上方）之廢水約400公升
06 （5處清洗廢水貯存區，每處約80公升），製程區2（電鍍
07 槽旁）之廢水約320公升（4處清洗廢水貯存區，每處約80
08 公升）以繞流馬達連接軟管排出。另製程區2（電鍍槽
09 旁）之其餘廢水640公升（4處清洗廢水貯存區，每處約80
10 公升）係採每周繞流排放1次。另其餘清洗廢水60公升
11 （工作日時傾倒3桶，每桶20公升）係以傾倒方式排至廠
12 區下方排水道，其繞流行為係自99年起迄今」，足證原告
13 以繞流管線及傾倒方式非法排放含重金屬污染物之廢水事
14 證明確，且原告之事業負責人亦自承早於99年時已有非法
15 排放廢水之污染行為。

16 7、此外，督察大隊於107年10月間，亦將原告繞流排放之未
17 經處理廢水採集送驗，檢測結果亦發現鉻、銅、鎳、鋅及
18 氰化物等濃度均分別超過放流水標準，例如107年10月16
19 日銅及鋅檢測值，均超出放流水標準、107年10月23日
20 鉻、銅、鋅檢測值均超出放流水標準、107年10月25日
21 銅、鎳及鋅檢測值均超出放流水標準，顯見原告於前揭期
22 間亦多次大量排放高濃度、未經處理之作業廢水，該等廢
23 水藉由渠道傳輸排放至農業用水專用灌溉渠道東西二圳，
24 終致系爭場址污染。

25 8、有關原告公司非法排放廢水之方式、該等廢水採集等相關
26 證據，有督察大隊就本案之錄影光碟可資參酌；前揭錄影
27 光碟中之三段錄影，係分別拍攝環保署督察人員於107年1
28 0月16日、107年10月23日及107年11月19日自原告乙順公
29 司廠區下方處查獲原告公司分別以直接傾瀉方式及繞流管
30 線方式排放廢水（其中黃色廢水為鉻系廢水、藍色廢水則
31 為銅系廢水）、環保署人員並加採樣之佐證，影片標題並

載有日期與直接傾倒點位及第一及第二繞流點位可資參考。

9、再者，原告自97年起，亦陸續有事業放流水中銅、鉻、鎳、鋅、總鉻、六價鉻、懸浮固體、氰化物等檢測值超過放流水標準，遭被告裁處之紀錄，例如：97年2月29日於原告放流口現場稽查檢測結果銅檢測值8.43 mg/L（限值3 mg/L），未符合放流水標準；97年12月10日放流口現場稽查檢測結果銅檢測值8.31 mg/L（限值3 mg/L）未符合放流水標準；107年11月19日於原告繞流排放口採集水樣，檢測結果六價鉻最高值為28.2 mg/L，超過放流水標準（0.5 mg/L）55.4倍、總鉻最高值為29.9 mg/L，超過彰化縣東西二圳放流水標準（1.75 mg/L）16倍、銅最高值10.2 mg/L，超過彰化縣東西二圳放流水標準（1.15 mg/L）7.9倍、鎳最高值3.02 mg/L，超過放流水標準（1 mg/L）2倍、氰化物最高值1.51 mg/L，超過放流水標準（1.0 mg/L）0.5倍、重金屬鋅最高值10.0 mg/L，超過東西二圳放流水標準（2.45 mg/L）3倍，亦證原告最早於97年開始，即有非法排放含重金屬污染廢水之污染行為紀錄在案。原告雖抗辯其係於合法放流口「不慎」排放未符合限值之含重金屬廢水，惟此仍為土污法第2條第15款第2目之「非法排放或灌注污染物」。

10、本件原告將其未經處理之工業廢水經由排水渠道（山洪排水）匯入東西二圳，經取水口引灌入東西二圳引灌範圍8個灌溉小組致系爭場址農地污染，業詳述如前。經查，環保署前亦曾分別於104年12月3日及107年11月21日辦理底泥檢測結果，檢測結果亦發現，原告公司道路側溝下游約40公尺處底泥鉻、銅、鎳及鋅達土壤污染管制標準2.1至25.5倍；原告公司旁排水渠道下游約300、500公尺處底泥鉻、銅、鎳及鋅濃度高於上游約100公尺處，達土壤污染管制標準1.9至15.7倍；原告公司旁排水渠道與東西二圳交會點下游約20公尺處底泥鉻、銅、鎳、鋅濃度高於上游

約15及25公尺處，達土壤管制標準3至7.8倍。經核對前揭104及107年底泥檢驗點位分布圖及底泥檢測結果，即可發現位於原告排水渠道下游之底泥重金屬含量較排水渠道上游高、與原告排水渠道交會之東西二圳於交會點下游之底泥重金屬含量亦較上游（未交會處）高，且該等底泥之重金屬污染特徵與前揭放流水及系爭場址農地之重金屬污染特徵及種類均雷同，更得佐證因原告實自97年始即有排放未經處理、含重金屬污染廢水之行為；詳言之，高濃度底泥及土壤污染足認原告係長期、多次排放未經處理廢水累積所致，其污染行為絕非僅被告查獲之次數而已，否則無法造成如此高濃度污染，該等持續污染行為即係導致東西二圳底泥污染及系爭土地污染之直接原因。況且，土壤或底泥受到重金屬污染，若未經人為整治即將長存於土壤或底泥中，期間甚至長達數十年至數百年之久。例如國內著名的重大土壤污染場址臺南台鹼安順廠，台鹼公司之污染行為係發生在60年代，仍無礙主管機關於90年代前後發現，廠區及鄰近區域土壤遭受汞及戴奧辛污染而公告土壤污染場址並認定台鹼公司之繼受人中國石油化學股份有限公司為該場址之污染行為人。

11、按「行政法院為裁判時，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽。但別有規定者，不在此限」，行政訴訟法第189條第1項定有明文；且依本院107年訴字第214號判決意旨，本件綜合原告自97年起即非法排放廢水紀錄、104及107年之底泥污染調查、107年10月至11月間之稽查紀錄及彰化地檢署起訴書等相關事證觀察，勘認原告定係長期、反覆繞流排放未經處理重金屬廢水至東西二圳進而造成農地污染，方與經驗法則及論理法則相符。

12、綜上所述，本件原告至少自97年起，即持續有非法排放未經處理重金屬污染廢水之污染行為，且自該等重金屬污染特徵及種類，與東西二圳底泥、系爭場址污染特徵均極為

01 相近（甚或相同），足證原告連年之污染行為對系爭土地
02 有直接影響且與系爭土地污染具關連性無疑。

03 （四）本件原告為系爭土地之污染行為人，原告非法排放未經處
04 理之含高濃度重金屬鉻、銅、鎳及鋅之廢水等情事業詳述
05 如前。此外，彰化地檢署檢察官偵查終結以原告違反水污
06 染防治法第39條起訴，亦證本件原告非法排放未經處理之
07 含重金屬污染物事證明確，為系爭土地之污染行為人殆無
08 疑義：

09 1、依土污法第2條第15款第2目規定、彰化地檢署起訴書第1
10 頁、第2頁第17行以下、第3頁第19行以下、第9頁第2行以
11 下之記載，彰化地檢署業就原告之工廠製程作業程序、非
12 法排放未經處理重金屬廢水之行為態樣及其污染行為之起
13 始時間係早自99年起即有污染行為之紀錄等節詳為說明，
14 再佐以本件原告排放未經處理重金屬廢水之污染途徑係經
15 由廠區下方排水渠道匯入東西二圳後引灌至包含系爭場址
16 之8個灌溉小組，足認原告為系爭土地之污染行為人相關
17 事證明確。

18 2、原告針對彰化地檢署起訴書就其於102至107年漏未申報廢
19 水之記載，屢次爭執該份起訴書所載漏未申報之「廢水
20 量」計算有誤，並陳稱原告實未將製程區廢水槽的廢水全
21 部傾倒、只是部分傾倒云云；惟，廢水量之計算實係因原
22 告於另案違反水污染防治法因此產生不法所得須予追繳，
23 方需為計算。而本案係認定原告是否符合土污法第2條第1
24 5款第2目污染行為人之構成要件，亦即「非法排放或灌注
25 污染物」，因此只要知悉原告有自102至107年漏未申報廢
26 水而將廢水持續繞流、傾倒於廠區下方之行為極為足夠，
27 至於廢水量之計算確切為何，並非前揭土污法條文認定是
28 否為污染行為人之重點，特此說明。

29 （五）針對原告爭執於督察採樣紀錄簽名真偽、無印象其有承認
30 於99年即有繞流排放之情事及督察紀錄是否真正乙節，說
31 明如下：

- 01 1、有關此節，另案（109年訴字第48號）到庭作證之證人許
02 正雄（時任督察大隊隊長）業證述107年11月19日稽查當
03 日業先行與原告公司員工賴順勝確認繞流排放時間，後續
04 將當日蒐集之事證資訊交由時任督察大隊科員許定華（亦
05 為本案證人）彙整並當場記載，最後交由原告公司負責人
06 蘇蔡淑櫻確認內容無誤後簽名，此有109年訴字第48號109
07 年9月29日準備程序筆錄可參。
- 08 2、此外，被告前檢附督察大隊於107年11月19日至原告公司
09 現場查獲其繞流排放廢水之督察錄音錄影光碟乙份。自影
10 片第11分30秒開始係請原告公司實際負責人開始就督察紀
11 錄簽名（督察人員一開始亦告知其可記載其他意見，亦未
12 見其記載其他意見），而原告實際負責人蘇蔡淑櫻針對督
13 察人員告知其於99年即非法繞流排放廢水乙節，並無異
14 議，隨後於督察紀錄簽名，故自無原告所陳對此無印象或
15 督察紀錄或簽名有造假之可能。
- 16 3、再者，原告實際負責人蘇蔡淑櫻於本案107年11月19日督
17 察當日業經選任辯護人陳詠琪律師陪同，此均有當日督察
18 之畫面截圖及陳詠琪律師委任狀暨內政部警政署保安警察
19 第七總隊第三大隊刑事案件報告書可證。
- 20 4、況且，原告實際負責人蘇蔡淑櫻就原告公司非法排放含重
21 金屬廢水於其另案（違反水污染防治法）偵查階段警詢之
22 際，更自承看過及確認督察紀錄後簽名，此有107年11月2
23 0日警詢筆錄可證，足證督察紀錄乃經實際負責人閱畢確
24 認後簽名，原告事後爭執實際負責人不知督察紀錄內容，
25 不清楚有排放廢水云云，顯係卸責之詞。
- 26 5、又原告實際負責人蘇蔡淑櫻於偵查階段檢察官訊問時，針
27 對107年11月19日至原告工廠稽查情形及原告工廠排放廢
28 水至廠區下方竹和排水道並匯流至東西二圳乙節，均稱無
29 意見、知悉等語，可謂就其犯行坦承不諱，有108年7月4
30 日訊問筆錄可資參照，亦證原告公司實際負責人就公司繞

01 流排放廢水並匯至東西二圳之情形知之甚詳，且對107年1
02 1月19日稽查當日情形之督察紀錄並無任何異議。

03 (六) 被告所提督察大隊督察紀錄、採樣紀錄附表及環保署委託
04 環境檢測機構樣品檢測報告均係合法製作之公文書；後續
05 採樣樣品亦依規定採集、保存且記明相關採樣方法係依事
06 業放流水採樣方法（NIEA W109.51B），再委由環保署許
07 可之環境檢驗測定機構檢測，此均有相關資料足資參佐，
08 並無任何違法採樣或檢測之情事，原告無具體證據泛指採
09 樣方法及檢測機構可能有疑義云云，所言顯非實在：

10 1、原告於起訴狀指摘，依據被告之採樣紀錄附表及採樣機構
11 檢測報告無法知悉是否遵循「事業放流水採樣方法」、檢
12 測機構是否係環保署許可之機構等語，然原告均無法具體
13 指出採樣紀錄附表及樣品檢測報告有何可議之處。

14 2、原告復於歷次開庭均空言爭執本案採樣及樣品保存公正性
15 云云，並聲請傳喚採樣人員石承治及劉景墩到庭作證，以
16 證實其說；惟，原告嗣後又以行政訴訟準備四狀表明捨棄
17 傳喚前揭採樣人員作證，理由係無法預見該等人員會坦承
18 違法、該等人員到庭無法釐清本案爭點云云，原告所為顯
19 然前後反覆，有違禁反言原則，而有遲滯訴訟之嫌。

20 3、嗣後，本院仍傳喚採樣人員許定華及吳淑娟到庭作證，並
21 於109年11月12日詢問證人許定華及吳淑娟，然亦未見原
22 告針對樣品檢測、保存及採樣紀錄附表及採樣機構檢測報
23 告作任何具體指摘，僅係空泛詢問證人有關採樣檢測之基
24 礎問題，而證人吳淑娟亦到庭證述採樣及樣品保存流程符
25 合標準，並提出檢驗室品保品管公文暨相關照片資料乙份
26 供佐證，自該等紀錄及相片即可知悉送驗樣品之檢測項目
27 及保存條件為何，其正確性不容原告空泛指摘。

28 4、據上，實則自督察大隊督察紀錄內容，亦可知悉本件所依
29 循之採樣方法為事業放流水採樣方法（NIEA W109.51
30 B）。再者，依前揭採樣方法之規範，採樣樣品鉻、銅、

01 鎳、鋅之保存須以塑膠瓶，並加硝酸使水樣ph值 <2 、並
02 以 $4\pm 2^{\circ}\text{C}$ 冷藏保存。

03 5、以督察大隊107年11月19日督察紀錄為例，該督察紀錄於
04 記載採樣「樣品盛裝保存」之欄位即載明係以「1、塑膠
05 瓶、4、加酸、6、 4°C 冷藏、7、暗處冷藏」等語，足證係
06 以符合採樣方法之規定方式保存；至於107年10月16日檢
07 測申請單亦就檢測項目鎳、銅、鎳、鋅記載樣品保存方式
08 為：「加 HNO_3 （即硝酸）、 4°C 冷藏、PH1.8及PH1.9」，
09 可謂完全符合前揭事業放流水採樣方法（NIEA W109.51
10 B）之要求。乃原告一再空泛指摘、無任何具體證據即空
11 言臆測檢測結果未依循法令、檢驗原則有疑義云云，實無
12 可取。

13 6、原告另陳稱被告依據之樣品檢測報告，無法確認係獲環保
14 署許可之檢測機構，惟此僅係原告毫無任何證據之空泛指
15 摘。實則，相關檢測報告均係委由環保署許可之環境檢驗
16 測定機構檢測，茲舉107年11月19日之檢測報告為例，該
17 等檢測報告即係由佳美檢驗科技股份有限公司（下稱佳美
18 公司）製作完成；再查，佳美公司乃係經環保署許可之環
19 境檢驗測定機構，且環保署許可之環境檢驗測定機構名單
20 亦可透過環保署網站查詢。

21 7、據上所述，前揭督察大隊檢測報告所依循之採樣方法及該
22 等檢測報告之公正性及合法性實無疑慮可言，原告無任何
23 憑據，僅以其主觀想像，質疑檢測機構是否經許可、檢測
24 報告是否合規云云，無法具體指摘督察採樣紀錄附表有何
25 可議之處，其空言指摘自無足採。

26 （七）原告固於109年2月21日行政訴訟起訴狀泛陳污染東西二圳
27 水體及底泥可能另有其他電鍍廠云云。惟，原告為系爭土
28 地污染行為人，相關事證業詳述如前，且土污法之污染行
29 為人本負有終局整治責任，縱設本件確有多數污染行為
30 人，該等多數污染行為人本應就污染之整治負連帶責任，
31 亦即主管機關本可向其中任一污染行為人追償百分百之整

治責任，各污染行為人自不得稱因有其他污染行為人存在而卸免其應負之責任（土污法第43條第7、8、9項參照）。是故，本件縱設有其他工廠存在而可能為系爭土地之污染行為人，亦無礙原告依土污法本應承擔污染行為人終局責任。

（八）原告前提出農田水利會灌溉水質監測結果，陳稱灌溉水質無問題云云；然自前開證物僅單純顯示彰化縣農田水利會灌溉水質監測網頁之頁面以觀，並無法得出灌溉水質無問題之結論，原告空泛陳稱農田水利會每月均有為水質監測而水質應無問題云云，自不足採。

（九）綜上所述，本件原告公司最早自97年起即有非法排放廢水紀錄在案，彰化地檢署起訴書亦載明原告公司早自99年起即開始非法排放廢水、自102年至107年間亦藉由漏未申報放流量，以非法繞流之方式排放廢水；再觀察被告委託瑞昶公司製作之關聯性報告其中104年及107年位於原告公司下游處之底泥檢測均有鉻、銅、鎳及鋅重金屬污染達土壤污染管制標準數倍之多；且督察大隊於107年10月16日至25日間亦曾於原告公司下游排水道設置遠端水質監測設施進行監控，並多次派員進入竹和路排水道採樣，結果亦發現原告公司排放之重金屬污染廢水均超過第二類地下水管制標準；有關原告公司廢水排放方式、廢水採集等相關蒐證照片除可參考督察大隊之督察紀錄外，亦有環保署督察總隊中區大隊許正雄隊長就本案之簡報可資參酌；衡諸非法排放廢水之工廠多半心存僥倖、基於長期排放之意圖以埋設暗管及非法繞流方式偷排廢水至地面水體，造成稽查人員查證本有一定難度，也因工廠非法排放廢水方式多具有隱蔽性、排放時間不固定性及配合工廠作業營運、絕無可能僅為單次排放，致使一旦發現一次偷排廢水之情形，依常理即可推知先前應已多次循相同模式、長時間偷排廢水，乃屬當然；原告公司迄至107年遭查獲為止均有營運狀態，且原告公司經巡查發現偷排廢水之紀錄竟有數

次之多、且漏未申報放流量亦達數年之久，凡此均足證原告公司非法排放廢水並非一時之行為，而是長期、連續之非法排放行為甚明。依據上開事證情況，堪認原告公司自設廠以來至107年間即積年累月，反覆多次繞流排放含鉻、銅、鎳、鋅重金屬之電鍍廢水至下方竹和排水道，並匯流至東西二圳內進而影響八大灌區農地，方符經驗法則與論理法則；是故，原處分認定原告為系爭土地之污染行為人並命原告負擔已支出適當措施改善費用自屬適法有據

（十）聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：原處分認事用法有無違誤？

五、本院的判斷：

（一）前提事實：前揭爭訟概要之事實，分別有如附表所示各項資料可查（甲證2、6、乙證1、7、8、9-2，本件判決相關證據之編號詳附表）。

（二）被告108年6月4日公告具構成要件效力：

1、按行政處分具有構成要件效力，即有效之行政處分，處分機關以外之國家機關，包括法院，除非是有權撤銷機關，應尊重該行政處分，並以之為行為之基礎。因而該行政處分成為行政訴訟之先決問題時，其非訴訟對象，受訴行政法院並不能審查其合法性。該處分之合法性應由以其為程序對象或訴訟對象之訴願機關或行政法院審查之（最高行政法院109年度判字第374號、第430號判決意旨參照）。

2、原告2人雖主張，被告認定原告公司為污染行為人之基礎處分（即108年6月4日公告）未發生效力、被告認定過程有瑕疵且違反行政機關有利不利均應注意之法律原則云云。惟查，原告2人前即以108年6月4日公告為訴訟對象，提起行政訴訟，經本院以109年度訴字第48號判決駁回在案，業經本院調卷查證屬實，其理由略以：「……（二）被告108年6月4日公告為行政處分，自公告時對外發生效力：……2、依行政程序法第100條、第110條第1項及訴願法第14條第1項規定可知，書面行政處分自送達相對人

起，依送達之內容對相對人發生效力，並自送達次日起算其提起訴願之30日期間，至於書面行政處分之相對人何時知悉處分之存在，則與處分生效日及訴願期間起算日之判斷有別（最高行政法院107年度判字第212號判決意旨參照）。依行政程序法第110條第2項本文規定一般處分自公告日或刊登政府公報新聞紙最後登載日起發生效力。是原處分於行政機關於上網公告或刊登政府公報之日而對外發生效力。惟依訴願法第14條第1項及第2項之規定，未受原處分送達之法律上利害關係人，其提起訴願之期間，應自其實際知悉時起算其法定期間，並非單純自行政處分公告生效之次日，任何人可得查悉該處分時，即開始起算訴願法定期間（最高行政法院107年度判字第111號判決意旨參照）。3、次按行政機關就法律關係或由法律關係產生之權利或義務，或就法律上具有重要性之人或物之性質，得以可產生存續力之方式，說明有關事項依法律規定原所應有之效力，作成確認性質之行政處分（最高行政法院106年度判字第448號判決參照）。依土污法前揭規定可知，各級主管機關對於有土壤或地下水污染之虞之場址，應即進行查證，並依相關環境保護法規管制污染源及調查環境污染情形。經查證該等場址之土壤污染或地下水污染來源明確，且其土壤或地下水污染物濃度達土壤或地下水污染管制標準者，主管機關即應公告為土壤、地下水污染控制場址（下稱控制場址），並應視控制場址或整治場址之土壤、地下水污染範圍或情況，劃定、公告土壤、地下水污染管制區，並報請中央主管機關備查。而經主管機關公告為污染行為人者，依前揭土污法第13條第1項、第15條第1項第1款、第2項、第20條及第43條第3項，即為後續主管機關採取應變必要措施、執行調查工作及污染控制計畫所支出費用、管制區內相關管制措施致污染土地關係人等之受有損害之最終責任人。故主管機關依土污法第12條第2項及同法施行細則第10條規定公告特定人民為土污法第2

條第15款之污染行為人，自屬機關單方作成，對外發生確
認該等相對人為土污法所定特定污染控制或整治場址之污
染行為人效力的行政處分，而為後續機關作成其他相關處
分之依據。4、經查，108年6月4日公告，記載……等語，
準此，被告就業經公告為土壤污染控制場址及土壤污染管
制區之系爭土地，以108年6月4日公告修正先前101年7月2
3日府授環水字第1010202323E號等23份公告，新增原告公
司為系爭土地之污染行為人，依據前揭規定及說明，自屬
被告依土污法規定，單方作成確認原告公司為系爭控制場
址內478筆土地之污染行為人效力的行政處分，被告並據
此而為後續作成其他相關處分之依據。5、按一般處分自
公告日或自行政機關於上網公告或刊登政府公報之日而對
外發生效力，經查108年6月4日公告，被告於108年6月4日
作成並公告後，已對外生效，經被告檢附於108年6月11日
函中，並於108年6月14日送達於原告，依行政程序法第11
0條第1項規定，自應自送達之次日起即108年6月15日對原
告發生效力。惟因被告並未以其他函文敘明對於該公告之
救濟教示，遲至108年7月18日始以108年7月16日函再次檢
送該公告送達於原告，並敘明，若不服得於送達次日起30
日內提起訴願以為救濟，則原告等對該公告得提起訴願請
求救濟之期間，即應自108年7月18日之次日起算30日，
……。6、又被告雖主張其108年6月6日函方為公告原告公
司為污染行為人之行政處分云云，惟查被告108年6月6日
函係於108年6月4日公告作成後，送達前所為，內容除重
複認定原告公司為系爭土地之污染行為人外，並另以土污
法……規定，命原告公司及其負責人連帶清償已執行的農
地適當改善措施改善計畫之經費123,462,521元，核其內
容應為確認原告公司為污染行為人後，所為另一命原告公
司及其負責人（即原告蘇源順）負擔機關已支出之農地適
當改善措施改善計畫之費用之行政處分。」（本院109年
度訴字第48號判決理由五、（二）、4～6參照）。準此，

01 認定原告公司為污染行為人之108年6月4日公告既經本院
02 上開判決肯認屬行政處分之性質，並經公告後對外生效，
03 且沒有無效或經撤銷、廢止之情事，亦未因其他事由而失
04 效，則其內容已成為作成本件原處分之前提要件，即具有
05 構成要件效力，被告自得以之作為原處分之基礎，且依前
06 開說明本院亦不得審查108年6月4日公告之合法性，即108
07 年6月4日公告並非本院審理範圍，故原告公司為系爭土地
08 之污染行為人，業經108年6月4日公告所認定且具構成要
09 件效力，被告以其為基礎，作成重複確認原告公司為污染
10 行為人，且原告2人須連帶清償已執行改善費用123,462,5
11 21元之原處分，即非無據。

12 3、雖原告訴稱「被告於基礎處分未發生效力時，即作成原處
13 分要求原告須支付123,462,521元之改善費用，未符合法
14 律程序。」云云。然依公文程式條例第2條規定，公告屬
15 公文程式類別之一，必要時得以相關電子文件行之。亦
16 即，各機關就主管業務或依據法令規定，向公眾或特定之
17 對象宣布周知時使用。其方式得張貼於機關之公布欄、電
18 子公布欄，或利用報刊等大眾傳播工具廣為宣布。如需他
19 機關處理者，得另行檢送。是以，公告之方式，並不以刊
20 登政府公報為限，在公告欄黏貼公告或以其他方式公告週
21 知，均屬之，此觀行政程序法第15條第3項、第16條第2
22 項、第55條第2項、第75條、第80條等規定，均記載公告
23 與刊登政府公報或新聞紙，分屬不同通知方式，並非兩者
24 兼具始稱完備等內容即可知。被告作成108年6月4日公告
25 （即原告所稱之基礎處分），主張業已張貼公告，雖未提
26 出相關事證，但依乙證36之被告108年6月4日府授環水字
27 第1080026948B號函文，載明其依據為土污法第12條第2
28 項：「前項場址之土壤污染或地下水污染來源明確，其土
29 壤或地下水污染物濃度達土壤或地下水污染管制標準者，
30 直轄市、縣（市）主管機關應公告為土壤、地下水污染控
31 制場址（以下簡稱控制場址）。」及第3項「直轄市、縣

（市）主管機關於公告為控制場址後，應囑託土地所在地登記機關登載於土地登記簿，並報中央主管機關備查；控制場址經初步評估後，有嚴重危害國民健康及生活環境之虞時，應報請中央主管機關審核後，由中央主管機關公告為土壤、地下水污染整治場址（以下簡稱整治場址）；直轄市、縣（市）主管機關於公告後7日內將整治場址列冊，送各該鄉（鎮、市、區）公所及土地所在地登記機關提供閱覽，並囑託該管登記機關登載於土地登記簿。」等規定，且將正本送達被告行政處及各該鄉即彰化縣和美鎮公所、彰化市公所辦理公告。而108年6月4日公告係延續前揭23份公告而來，旨在修正及新增系爭478筆地號污染行為人，依照上開規定，被告自得以公告方式為之，且該處分業已對外發生效力，均無疑義。另按行政處分兼具有「外部效力」及「內部效力」。所謂「外部效力」者，指此一行政處分得作為行政處分，而為規制當事人之標準，行政處分因各個通知而發生外部效力，可以提起訴願。至於「內部效力」，則係由行政處分規制內容所產生之拘束力、執行力，受通知之國家機關（行政機關或法院）應予承認及尊重，並以之作為其本身行為及決定之基礎（參見陳敏，行政法總論，102年9月8版，第364頁、第365頁、第397頁、第398頁）。行政處分之外部效力及內部效力，通常同時出現，但同一行政處分，亦有因實際通知之情形，可能對各當事人先後發生效力，依行政程序法第110條第1項規定，僅於依送達、通知或使知悉之內容對其發生效力，開始起算其訴願之法定不變期間，但並不影響該處分已送達、通知或使知悉內容之其他當事人或利害關係人所發生之外部效力及內部效力。是以，即便108年6月4日公告（即原告所稱之基礎處分）之實際公告時間可能晚於原處分作成時，但該公告既經被告於108年6月4日作成，並以前揭乙證36之函文通知各相關機關，自己發生一定之效力，而有拘束力及執行力，從而被告依據108年6月

01 4日公告之規制內容作為原處分命原告公司及其負責人原
02 告蘇源順連帶清償已執行農地適當改善措施改善計畫之經
03 費123,462,521元，即非無據。是原告訴稱「被告於基礎
04 處分未發生效力時，即作成原處分要求原告須支付123,46
05 2,521元之改善費用，未符合法律程序。」云云，即有所
06 誤解，並非可採。

07 4、再者，原處分之主旨雖記載「認定貴公司為本縣和美鎮大
08 雅段、大佳段、大榮段、大霞段、嘉紹段、嘉慶段及本市
09 平和段、西門口段……共478筆農地控制場址之污染行為
10 人……」等語（參見本院卷一第37頁），但同時亦依土
11 污法第13條第2項、第43條第1項、第3項及第9項規定，命
12 原告公司及其負責人連帶清償已執行的農地適當改善措施
13 改善計畫之經費123,462,521元；參酌原告公司為系爭478
14 筆農地控制場址之污染行為人，既經前揭108年6月4日公
15 告認定在案，則原處分記載此部分文字內容，應僅係重述
16 性質，旨在藉由重複表明原告公司為污染行為人後，作成
17 另一命原告公司及其負責人（即原告蘇源順）負擔機關已
18 支出之農地適當改善措施改善計畫費用之行政處分，並無
19 就原告公司為系爭土地污染行為人之認定重為處分之意。
20 是被告主張原處分亦可視為公告原告公司為污染行為人及
21 命原告連帶負擔代履行改善費用之二合一行政處分，而被
22 告以108年6月11日函檢附108年6月4日公告使原告確切知
23 悉所污染之地號，亦可視為原處分之補充等語，亦有所誤
24 解，並不可採。

25 5、準此，本件108年6月4日公告已發生構成要件效力，被告
26 作成原處分即應尊重該行政處分，並以之為行為之基礎，
27 本院並不能審查其合法性。因此，原告對於本件如何確認
28 原告公司為系爭土地之污染行為人等主張及舉證，包括質
29 疑被告所依據之樣品檢測報告，無法確認係由何機構檢
30 測，又督察大隊是否有依法進行採樣、保存等，及被告逕
31 以107年10、11月間查獲繞流排放廢水一事，遽認原告公

01 司為101年7月23日至107年1月30日間478筆土地之污染行
02 為人，實嫌速斷，暨自先前裁罰紀錄可知原告並無繞流排
03 放行為，均係於合法放流口排放，更無長期排放重金屬污
04 染廢水情形，被告違反有利不利均應注意之法律原則等
05 語，即非本件所應審酌，是原告就此所為之相關主張及舉
06 證，自難為有利原告事實之認定，爰不予一一論述，併此
07 指明。

08 (三) 原處分命原告2人連帶清償已執行改善費用123,462,521
09 元，與系爭土地之改善具必要性、合理性及關聯性：

10 1、應適用之法律：土污法第2條第15款：「本法用詞，定義
11 如下：15、污染行為人：指因有下列行為之一而造成土壤
12 或地下水污染之人：（一）洩漏或棄置污染物。（二）非
13 法排放或灌注污染物。（三）仲介或容許洩漏、棄置、非
14 法排放或灌注污染物。（四）未依法令規定清理污染
15 物。」第13條第1項、第2項：「：」（第1項）控制場址
16 未經公告為整治場址者，直轄市、縣（市）主管機關應命
17 污染行為人或潛在污染責任人於6個月內完成調查工作及
18 擬訂污染控制計畫，並送直轄市、縣（市）主管機關核定
19 後實施。污染控制計畫提出之期限，得申請展延，並以1
20 次為限。（第2項）污染行為人或潛在污染責任人不明或
21 不擬訂污染控制計畫時，直轄市、縣（市）主管機關得視
22 財務狀況及場址實際狀況，採適當措施改善；污染土地關
23 係人得於直轄市、縣（市）主管機關採適當措施改善前，
24 擬訂污染控制計畫，並準用前項規定辦理。」第43條第
25 1、3、9項：「（第1項）依第12條第8項、第13條第2項、
26 第14條第3項、第15條、第22條第2項、第4項及第24條第3
27 項規定支出之費用，直轄市、縣（市）主管機關得限期命
28 污染行為人或潛在污染責任人繳納；潛在污染責任人應繳
29 納之費用，為依規定所支出費用之二分之一。（第3項）
30 污染行為人或潛在污染責任人為公司組織時，直轄市、縣
31 （市）主管機關得限期命其負責人、持有超過其已發行有

01 表決權之股份總數或資本總額半數或直接或間接控制其人事、財務或業務經營之公司或股東繳納前二項費用；污染
02 行為人或潛在污染責任人因合併、分割或其他事由消滅
03 時，亦同。（第9項）第1項、第3項及第6項應繳納費用，
04 於繳納義務人有數人者，應就繳納費用負連帶清償責任。
05 準此，縣（市）主管機關就其所公告之土壤污染控制場址，
06 應命污染行為人於6個月內完成調查工作及擬訂污染控制計畫，
07 並送縣（市）主管機關核定後實施；污染行為人不明或不擬訂
08 污染控制計畫時，縣（市）主管機關得視財務狀況及場址實際狀況，
09 採適當措施改善；上開第13條第1項係以控制場址未經公告為
10 整治場址者為前提，第2項則是針對污染行為人或潛在污染責任人
11 不明或前項不擬訂污染控制計畫者為規範，兩者有規範對象及
12 實施污染整治進程上的差異；依第13條第2項採適當措施改善
13 支出之費用，縣（市）主管機關得限期命污染行為人繳納；
14 污染行為人為公司組織時，縣（市）主管機關得限期命其
15 負責人繳納依第13條第2項採適當措施改善支出之費用，
16 公司與負責人間負連帶清償責任。申言之，縣（市）主管
17 機關依土污法第43條第3項及第9項之規定，命污染行為人
18 公司及其負責人負連帶清償繳納費用責任者，依同條第1
19 項規定，以所命繳納費用係相對人依同法第13條第2項採
20 適當措施改善支出之費用為構成要件；而縣（市）主管機
21 關採適當措施改善，依同法第13條第2項規定，以污染行為
22 人不明或不擬訂污染控制計畫時為構成要件（最高行政
23 法院109年度裁字第362號裁定意旨參照）。

26 2、原告公司係從事電鍍業，其製程廢水含有鉻、銅、鎳及
27 鋅。前經環保署辦理「全國重金屬高污染潛勢農地之管制
28 及調查計畫（第2期）」、「全國重金屬高污染潛勢農地
29 之管制及調查計畫（第3期）」及「彰化東西二、三圳地
30 區農地污染調查計畫」，發現其中位於原告公司下游處且
31 長期引用東西二圳作灌溉用水之農地（約86.87公頃）土

01 壤之銻、銅、鎳及鋅等重金屬濃度高於土壤污染管制標準
02 所定限值，受污染筆數共計478筆（即系爭土地），惟調
03 查當時並未查獲污染行為人，經被告於101年7月23日至10
04 7年1月30日間分別以23份公告揭示為土壤污染控制場址及
05 土壤污染管制區，並限制農作。嗣經被告於107年11月19
06 日會同內政部警政署保安警察、督察大隊現場稽查，查獲
07 原告公司將製程區未經處理之高濃度重金屬廢水，由未經
08 核准登記之放流口繞流排放，經被告以108年3月15日府授
09 環水字第1080076999號裁處書，命原告公司自文到之日立
10 即停工、廢止其原持有之水污染防治許可證及環境講習8
11 小時，原告蘇源順應親自出席環境講習。嗣被告依據環保
12 署委託瑞昶科技股份有限公司所作成關聯性報告結果，判
13 定原告公司與系爭土地具污染關聯性且有洩漏或非法排放
14 污染物之情事，認定原告公司為系爭土地之污染行為人，
15 爰依土污法第12條第2項、第16條及同法施行細則第10條
16 規定，以108年6月4日公告增列原告公司為系爭土地之污
17 染行為人。以上各節，分別有乙證1、2、7、8、8-1、8-
18 2、8-3、9-2、10、13、15、36、37、38、40、41等件在
19 卷可稽，並經本院109年度訴字第48號判決認定明確在案
20 （參見乙證46），可信為真實。被告於101年7月23日至10
21 7年1月30日間分別以23份公告揭示系爭土地為土壤污染控
22 制場址及土壤污染管制區，並限制農作，因當時污染行為
23 人或潛在污染責任人不明，被告乃先行擬定彰化縣污染農
24 地適當措施改善計畫，報請環保署核定補助後進行相關污
25 染農地整治改善措施（參見本院卷一第336頁、第581頁、
26 第587頁、第633頁、第665頁）。嗣被告查獲原告公司將
27 製程區未經處理之高濃度重金屬廢水，由未經核准登記之
28 放流口繞流排放後，遂依據環保署委託瑞昶科技股份有限
29 公司所作成關聯性報告結果，判定原告公司與系爭土地具
30 污染關聯性且有洩漏或非法排放污染物之情事，認定原告
31 公司為系爭土地之污染行為人。顯見本件在發現原告公司

為系爭土地之污染行為人之前，業將系爭土地公告為污染
整治場址，並進行相關適當措施改善，是被告依土污法第
2條第15款、第13條第2項及第43條第1、3、9項規定，命
原告公司及其負責人原告蘇源順連帶清償已執行農地適當
改善措施改善計畫之經費，尚無不合，其經費負擔與污染
行為之間確實存有關聯性。

3、環保署及被告所屬環保局於104年12月至107年11月配合彰化地檢署辦理之底泥檢測結果及針對原告公司事業放流水檢測結果，查獲原告公司繞流排放鉻、銅、鎳、鋅及氰化物濃度皆超過放流水標準，違規排放工業廢水至地面水體，污染於東西二圳之水體、底泥及東西二圳引灌範圍8個灌溉小組農地土壤等環境，並公告彰化縣彰化市、和美鎮共計491筆控制場址，其中478筆控制場址污染特徵與典型表面處理製程之污染項目鉻、銅、鎳或鋅相關，後續由被告所屬環保局就範圍內既有污染農地辦理污染改善措施。其中，被告依系爭土地所引灌之水源，分為：①134筆污染歷程複雜暨新圳、小新圳等灌區；②東西三圳等灌區；③鐵山、嘉犁等灌區；④東西二圳等灌區。再分別依序就污染範圍調查、污染控制場址改善計畫之調查及改善、改善計畫之監督及驗證、污染土壤離場處理及期作剷除銷燬和工資，訂立及執行下列計畫：

- (1)「103年度彰化縣污染農地適當措施改善計畫—污染範圍調查」（下稱計畫1，本院卷一第589頁-第599頁）。
- (2)「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫—134筆污染歷程複雜暨新圳、小新圳等灌區—監督及驗證（期末報告）」（下稱計畫2，本院卷一第607頁-第608頁）。
- (3)「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫—134筆污染歷程複雜暨新圳、小新圳等灌區—調查及改善（甲、乙）—甲子計畫（契約書）」（下稱計畫3，本院卷一第613頁-第615頁）。

- 01 (4)「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫—134
02 筆污染歷程複雜暨新圳、小新圳等灌區—調查及改善
03 (甲、乙)—乙子計畫(契約書)」(下稱計畫4,本院
04 卷一第617頁-第619頁)。
- 05 (5)「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫—東西
06 三圳等灌區—監督及驗證(期末報告)」(下稱計畫5,
07 本院卷一第635頁-第636頁)。
- 08 (6)「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫—東西
09 三圳等灌區—調查及改善(甲、乙)—甲子計畫(契約
10 書)」(下稱計畫6,本院卷一第641頁-第642頁)。
- 11 (7)「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫—東西
12 三圳等灌區—調查及改善(甲、乙)—乙子計畫(契約
13 書)」(下稱計畫7,本院卷一第643頁-第644頁)。
- 14 (8)「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫—鐵
15 山、嘉犁等灌區—監督及驗證(期末報告)」(下稱計畫
16 8,本院卷一第658頁-第659頁)。
- 17 (9)「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫—鐵
18 山、嘉犁等灌區—污染改善(契約書)」(下稱計畫9,
19 本院卷一第671頁-第672頁)。
- 20 (10)「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫—東西
21 二圳等灌區—調查及改善(甲、乙)—乙子計畫(契約
22 書)」(下稱計畫10,本院卷一第677頁-第679頁)。
- 23 (11)「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫—東西
24 二圳等灌區—調查及改善(甲、乙)—甲子計畫(契約
25 書)」(下稱計畫11,本院卷一第685頁-第686頁)。
- 26 (12)「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫—污染
27 土壤離場處理」(下稱計畫12,本院卷一第695頁)。
- 28 (13)102至106期作剷除銷燬及工資(見乙證30至35)。
- 29 以上計畫之訂立及執行,涉及污染範圍調查、污染控制場
30 址之改善、監督及驗證、污染土壤離場處理及期作剷除銷

01 燬等事項，皆與本件因污染控制所應採取之適當改善措施
02 有關，自有其必要。

03 4、上開改善計畫區分為4大灌區，被告已就系爭土地應改善
04 部分，依前開改善計畫執行完畢，並支出相關費用，為被
05 告陳明及提出前揭有關證明在卷，其中乙證7之環保署委
06 託瑞昶科技股份有限公司作成「東西二圳農地污染關聯性
07 分析及場址求償規劃報告」，並載明本件102年至106年產
08 生農作物剷除、銷燬費用，及108年3月前執行完成解列及
09 部分完成細部調查、排客土、土壤離場之經費內容（參見
10 本院卷一第336頁），且為原告所不爭執，總計已執行之
11 改善費用為123,462,521元，茲就其計畫之調查、發包、
12 執行及監督驗證等內容，分別敘述如下：

13 (1)污染範圍調查費用：被告以計畫1執行污染改善作業（即
14 案類序號A，見乙證17），原告污染農地面積為1.3185公
15 頃，被告針對該等農地污染面積係執行「103年度彰化縣
16 污染農地適當措施改善計畫—污染範圍調查」的「補充調
17 查」工作項目，經公開招標後，由訴外人富立業工程顧問
18 股份有限公司得標，該計畫結算支用金額為990萬元（即
19 決標金額），已全數執行完畢，依污染農地實際執行面積
20 占計畫總執行面積百分比乘上計畫結算支用金額，此部分
21 求償費用為296,940元（計算式：1.3185公頃/43.9589公
22 頃×9,900,000元=296,940元）。以上有被告所屬環保局所
23 提出之各場址調查明細表、污染範圍調查之期末報告、該
24 局104年12月10日彰環水字第1040064567號函等件在卷可
25 稽（見乙證17），經核其調查具體內容包含受污染範圍之
26 農地細密調查範圍現勘、界定作業等，皆與污染改善有
27 關，尚無不合。

28 (2)134筆污染歷程複雜暨新圳、小新圳等灌區：被告以計畫
29 3、4執行污染改善作業（乙證19、20），原告公司污染農
30 地面積為14.41293公頃（計畫3部分4.97165+8.65568+
31 計畫4部分0.7856=14.41293），經採取耕犁工法（即土壤

「翻轉混合稀釋法」或「翻轉稀釋法」，按指將土壤底部乾淨的土壤或者是從其他地方運送的乾淨土壤，與原先受到污染的土壤進行混合攪拌，達到污染物濃度降低的過程）執行完畢，原告2人應連帶負擔金額為9,484,035元（見本院卷第609頁、第621頁）。被告再以計畫2執行整治過程之監督及驗證作業（乙證18），目前已執行完畢，原告2人應連帶負擔金額為1,992,502元。針對4.97165公頃部分（即案類序號C-1甲子計畫，見乙證19），被告執行「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫—134筆污染歷程複雜暨新圳、小新圳等灌區—調查及改善（甲、乙）—甲子計畫」之「補充調查」、「耕犁工法及改善作業」、「自行驗證」及「說明會費用」（單價均係以每公頃為單位，說明會費用則係每場支用計算，下同），經公開招標後，由訴外人能碩工程顧問股份有限公司得標。其中，「補充調查」工作項目單價為359,436元、「耕犁工法及改善作業」工作項目單價為662,970元、「自行驗證」工作項目單價為106,704元及「說明會費用」工作項目單場為34,642元（共執行2場為69,284元）。另針對0.78560公頃部分（即案類序號C-1乙子計畫，見乙證19），被告執行「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫—134筆污染歷程複雜暨新圳、小新圳等灌區—調查及改善（甲、乙）—乙子計畫」之「補充調查」、「耕犁工法及改善作業」、「自行驗證」及「說明會費用」，經公開招標後，由訴外人業興環境科技股份有限公司得標，「補充調查」工作項目單價為260,042元、「耕犁工法及改善作業」工作項目單價為588,360元、「自行驗證」工作項目單價為98,041元及「說明會費用」工作項目單場為28,996元（共執行3場為86,988元）。總計5.75725公頃之求償費用係6,372,872元，即污染農地實際執行面積乘上工作項目之單價【計算式：（4.97165公頃×359,436元/公頃+4.97165公頃×662,970元/公

01 頃+4.97165公頃×106,704元/公頃+69,284元×4.97165公
02 頃/25.61公頃)+(0.78560公頃×260,042元/公頃+0.78
03 560公頃×588,360元/公頃+0.78560公頃公頃×98,041元/
04 公頃+86,988元×0.78560公頃/29公頃)=6,372,872
05 元】。另原告污染農地面積為8.65568公頃部分(即案類
06 序號C-2,見乙證20),被告針對該等農地污染面積係執
07 行「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫—13
08 4筆污染歷程複雜暨新圳、小新圳等灌區—調查及改善
09 (甲、乙)—甲子計畫」的「補充調查」工作項目(得標
10 廠商為能碩工程顧問股份有限公司),而該工作項目之單
11 價為359,436元,是被告求償費用係3,111,163元,即污染
12 農地實際執行面積乘上工作項目之單價(計算式:8.6556
13 8公頃×359,436元/公頃=3,111,163元)。再者,針對5.75
14 725公頃農地污染面積部分,被告係執行「彰化縣農地土
15 壤污染控制場址適當措施改善計畫-134筆污染歷程複雜暨
16 新圳、小新圳等灌區—監督及驗證」的「監督驗證」工作
17 項目部分(即案類序號B,見乙證18),經公開招標後,
18 由訴外人傑美工程顧問股份有限公司得標,該計畫結算支
19 用金額為11,465,821元,依污染農地實際執行面積占計畫
20 總執行面積百分比乘上計畫結算支用金額,此部分求償費
21 用為1,992,502元(計算式:5.75725公頃/33.13公頃×11,
22 465,821元=1,992,502元)。以上分別有被告所屬環保局
23 所提出之甲、乙子計畫契約書節錄、經費配置表、各場址
24 整治細項表,及其經監督、驗證程序之期末報告、該局10
25 7年11月29日彰環水字第1070057103號函等件在卷可稽
26 (見乙證18、19、20),經核其整治具體內容包含細密調
27 查工作、場址開挖、地籍鑑界、污染改善作業、排客土檢
28 測及工程、自行驗證作業、規劃及資料分析、農民地主說
29 明會及監督、驗證程序作業等,皆與污染改善有關,尚無
30 不合。

01 (3)東西三圳等灌區：被告以計畫6、7執行污染改善作業（見
02 乙證22、23），原告公司污染面積為11.9895公頃（計畫6
03 部分 $2.8869+1.0613$ ＋計畫7部分 $6.4970+1.5443=11.98$
04 95），經採取耕犁工法、排客土工法（按指依照調查結果
05 所劃定之污染範圍與深度進行土方之移除，並依計算之土
06 方量，規劃現場施工作業及後續整地回填所須之各項工
07 作）執行完畢，原告2人應連帶負擔金額為9,114,626元
08 （見本院卷第637頁、第645頁）。被告再以計畫5執行整
09 治過程之監督及驗證作業（見乙證21），目前已執行完
10 畢，原告2人應連帶負擔金額為2,088,931元。針對2.8869
11 公頃部分（即案類序號E-1甲子計畫，見乙證22），被告
12 執行「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫—
13 東西三圳等灌區—調查及改善（甲、乙）—甲子計畫」之
14 「補充調查」、「耕犁工法及改善作業」、「自行驗證」
15 及「說明會費用」，經公開招標後，由訴外人裕山環境工
16 程股份有限公司得標。其中，「補充調查」工作項目單價
17 為211,595元、「耕犁工法及改善作業」工作項目單價為5
18 90,392元、「自行驗證」工作項目單價為85,470元及「說
19 明會費用」工作項目每場單價為28,591元（共執行2場為5
20 7,182元）。針對6.4970公頃部分（即案類序號E-1乙子計
21 畫，見乙證22），被告執行「彰化縣農地土壤污染控制場
22 址適當措施改善計畫—東西三圳等灌區—調查及改善
23 （甲、乙）—乙子計畫」之「補充調查」、「耕犁工法及
24 改善作業」、「自行驗證」及「說明會費用」，經公開招
25 標後，由訴外人富立業工程顧問股份有限公司得標。其
26 中，「補充調查」工作項目單價為230,450元、「耕犁工
27 法及改善作業」工作項目單價為598,678元、「自行驗
28 證」工作項目單價為87,116元及「說明會費用」工作項目
29 單價為34,440元（共執行2場為68,880元）。綜上，共計
30 9.3839公頃之求償費用係8,534,176元，即污染農地實際
31 執行面積乘上工作項目之單價（計算式：【（2.8869公頃

01 $\times 211,595 \text{ 元/公頃} + 2.8869 \text{ 公頃} \times 590,392 \text{ 元/公頃} + 2.8869$
02 $\text{公頃} \times 85,470 \text{ 元/公頃} + 57,182 \text{ 元} \times 2.8869 \text{ 公頃} / 31.73 \text{ 公頃}$
03 $+ (6.4970 \text{ 公頃} \times 230,450 \text{ 元/公頃} + 6.4970 \text{ 公頃} \times 598,678$
04 $\text{元/公頃} + 6.4970 \text{ 公頃} \times 87,116 \text{ 元/公頃} + 68,880 \text{ 元} \times 6.4970$
05 $\text{公頃} / 31.66 \text{ 公頃}) = 8,534,176 \text{ 元}】$ 。另針對1.0613公頃部
06 分（即案類序號E-2甲子計畫，見乙證23），被告執行
07 「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫—東西
08 三圳等灌區—調查及改善（甲、乙）—甲子計畫」之「補
09 充調查」（得標廠商裕山環境工程股份有限公司），「補
10 充調查」工作項目單價為211,595元。又針對1.5443公頃
11 部分（即案類序號E-2乙子計畫，見乙證23），被告執行
12 「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫—東西
13 三圳等灌區—調查及改善（甲、乙）—乙子計畫」之「補
14 充調查」（得標廠商富立業工程顧問股份有限公司），
15 「補充調查」工作項目單價為230,450元。綜上，共計2.6
16 056公頃之求償費用係580,450元，即污染農地實際執行面
17 積乘上工作項目之單價（計算式： $1.0613 \text{ 公頃} \times 211,595$
18 $\text{元/公頃} + 1.5443 \text{ 公頃} \times 230,450 \text{ 元/公頃} = 580,450 \text{ 元}$ ）。再
19 者，針對原告污染農地面積9.3839公頃部分（即案類序號
20 D，見乙證21），被告係執行「彰化縣農地土壤污染控制
21 場址適當措施改善計畫—東西三圳等灌區—監督及驗證」
22 的「監督驗證」工作項目，經公開招標後，由訴外人傑美
23 工程顧問股份有限公司得標，該計畫結算支用金額為10,9
24 58,989元，依污染農地實際執行面積占計畫總執行面積百
25 分比乘上計畫結算支用金額，此部分求償費用為2,088,93
26 1元（計算式： $9.3839 \text{ 公頃} / 49.23 \text{ 公頃} \times 10,958,989 \text{ 元} = 2,0$
27 $88,931 \text{ 元}$ ）。以上分別有被告所屬環保局所提出之甲、乙
28 子計畫契約書節錄、經費及單價分析表、經費配置表、各
29 場址整治細項表，及其經監督、驗證程序之期末報告、該
30 局107年11月27日彰環水字第1070055256號函等件在卷可
31 稽（見乙證21、22、23），經核其整治具體內容包含細密

調查工作、污染改善工程、排客土檢測及工程、自行驗證作業、規劃及資料分析、農民地主說明會及監督、驗證程序作業等，皆與污染改善有關，尚無不合。

(4)鐵山、嘉犁等灌區：被告以計畫9執行污染改善作業（見乙證26），原告公司污染面積為1.0270公頃，經採取耕犁工法執行完畢，原告2人應連帶負擔金額為617,127元（見本院卷第667頁）。被告再以計畫8執行整治過程之監督及驗證作業（見乙證24、25），目前已執行完畢，原告2人應各連帶負擔金額為273,124、4,070,630元。針對1.0270公頃部分（即案類序號G-1污染改善計畫，見乙證26），被告執行「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫—鐵山、嘉犁等灌區—污染改善」之「耕犁工法及改善作業」、「自行驗證」及「說明會費用」，經公開招標後，由訴外人裕山環境工程股份有限公司得標。其中，「耕犁工法及改善作業」工作項目單價為518,642元、「自行驗證」工作項目單價為80,692元及「說明會費用」工作項目每場單價為23,056元（共執行3場為69,168元），共計1.0270公頃之求償費用係617,127元，即污染農地實際執行面積乘上工作項目之單價（計算式：1.0270公頃×518,642元/公頃+1.0270公頃×80,692元/公頃+69,168元×(1.0270公頃/44.1034公頃)=617,127元）。另針對原告污染農地面積1.027公頃部分（即案類序號F-1，見乙證24），被告係執行「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫—鐵山、嘉犁等灌區—監督及驗證」的「監督驗證」工作項目，經公開招標後，由訴外人傑美工程顧問股份有限公司得標，該計畫結算支用金額為27,386,823元，依污染農地實際執行面積占計畫總執行面積百分比乘上計畫結算支用金額，此部分求償費用為273,124元（計算式：1.027公頃/102.98公頃×27,386,823元=273,124元）。再針對原告污染農地面積分別為10.2726公頃及5.033795公頃部分（即案類序號F-3，見乙證25），被告針對

該等農地污染面積係執行「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫—鐵山、嘉犁等灌區—監督及驗證」的「監督驗證」工作項目（係由東西二圳執行結束），經公開招標後，由訴外人傑美工程顧問股份有限公司得標，該計畫結算支用金額為27,386,823元，依污染農地實際執行面積占計畫總執行面積百分比乘上計畫結算支用金額，此部分求償費用為4,070,630元【計算式：（10.2726公頃/102.98公頃×27,386,823元）+（5.033795公頃/102.98公頃×27,386,823元=4,070,630元）】。以上分別有被告所屬環保局所提出之污染改善契約書節錄、經費及單價分析表、經費配置表、各場址整治細項表，及其經監督、驗證程序之期末報告、該局109年3月31日彰環水字第1090015707號函等件在卷可稽（見乙證24、25、26），經核其整治具體內容包含污染改善工程、排客土檢測及工程、採樣檢測工作、規劃及資料分析、農民地主說明會及監督、驗證程序作業等，皆與污染改善有關，尚無不合。

(5)東西二圳等灌區：被告以計畫10、11（見乙證27、28）執行污染改善作業，原告公司污染面積為15.442802公頃（計畫10部分0.136407+計畫11部分10.2726+5.033795=15.442802），經採取耕犁工法、排客土工法執行完畢，原告2人應連帶負擔金額為13,732,809元（計算式：36,592+13,696,217=13,732,809，見本院卷第673頁、第681頁）。被告再以計畫8執行整治過程之監督及驗證（乙證25），目前已執行完畢，原告2人應連帶負擔金額為4,070,630元（此部分在鐵山、嘉犁等灌區項下執行，前已論述）。針對原告污染農地面積0.136407公頃部分（即案類序號H-1，見乙證27），被告執行「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫—東西二圳等灌區—調查及改善（甲、乙）—乙子計畫」之「補充調查」，經公開招標後，由訴外人業興環境科技股份有限公司得標，「補充調查」工作項目單價為268,257元，依污染農地實際執行面

積乘上工作項目之單價，此部分求償費用為36,592元（計算式：0.13647公頃×268,257元/公頃=36,592元）。另針對原告污染農地面積分別為10.2726公頃及5.033795公頃，共計15.306395公頃部分（即案類序號H-2，見乙證28）。有關10.2726公頃為被告執行「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫—東西二圳等灌區—調查及改善（甲、乙）—甲子計畫」之「補充調查」、「耕犁工法及改善作業」、「自行驗證」及「說明會費用」，經公開招標後，由訴外人富立業工程顧問股份有限公司得標，其中「補充調查」工作項目單價為254,447元、「耕犁工法及改善作業」工作項目單價為524,155元、「自行驗證」工作項目單價為81,312元及「說明會費用」工作項目每場單價為33,494元（共執行2場為66,988元）；至於5.033795公頃為被告執行「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫—東西二圳等灌區—調查及改善（甲、乙）—乙子計畫」之「補充調查」、「耕犁工法及改善作業」、「自行驗證」及「說明會費用」，經公開招標後，由前揭訴外人業興環境科技股份有限公司得標，其中「補充調查」工作項目單價為268,257元、「耕犁工法及改善作業」工作項目單價為600,185元、「自行驗證」工作項目單價為91,266元及「說明會費用」工作項目每場單價為31,111元（共執行2場為62,222元）。依污染農地實際執行面積乘上工作項目之單價，共計15.306395公頃之求償費用為13,696,217元【計算式：（10.2726公頃×254,447元/公頃+10.2726公頃×524,155元/公頃+10.2726公頃×81,312元/公頃+66,988元×10.2726公頃/32.6公頃）+5.033795公頃×268,257元/公頃+5.033795公頃×600,185元/公頃+5.033795公頃×91,266元/公頃+62,222元×5.033795公頃/29.6公頃）=13,696,217元】。以上分別有被告所屬環保局所提出之甲、乙子計畫契約書節錄、經費配置表、各場址整治細項表，及其經監督、驗證程序之期末報告、該

局109年3月31日彰環水字第1090015707號函等件在卷可稽（見乙證25、27、28），經核其整治具體內容包含污染改善工程、排客土檢測及工程、採樣檢測工作、規劃及資料分析、人時費用、農民地主說明會及監督、驗證程序作業等，皆與污染改善有關，尚無不合。

(6)污染土壤離場處理費用：上開東西二圳等灌區之污染改善措施所衍生之污染土壤處理部分（案類序號M），被告執行「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫—污染土離場處理（108年）1.5萬公噸」（即計畫12，見乙證29），經公開招標後，由訴外人臺灣鋼聯股份有限公司得標，依其執行內容，排土量合計為14,659.7噸，以每公噸4,800元計算，共計支出70,366,560元（計算式：14659.7噸×4,800元/噸=70,366,560元），此有污染土離場處理契約書節錄、各場址整治細項表在卷可參。被告執行污染改善作業，分別採取耕犁工法、排客土工法，需將乾淨的土壤與受到污染的土壤混合攪拌，以降低污染物濃度，或者將受污染之土方移除，並回填整地，故應有將污染土壤載離現址之處理費用產生，是被告認定此部分費用皆與本件污染改善有關，尚無不合。

(7)102至106期作剷除銷燬及工資：102年1期作剷除銷燬補償金額778,920元、剷除工資159,883元（見本院卷一第699頁-第703頁）；102年2期作剷除銷燬補償金額1,548,604元、剷除工資79,439元（見本院卷一第705頁-第709頁）；103年1期作剷除銷燬補償金額1,032,100元、剷除工資127,937元（見本院卷一第713頁-第717頁）；103年2期作剷除銷燬補償金額77,893元、剷除工資19,110元（見本院卷一第719頁-第723頁）；103年裡作剷除銷燬補償78,984元、剷除工資44,769元（見本院卷一第725頁-第729頁）；104年1期作剷除銷燬補償金額461,080元、剷除工資74,658元（見本院卷一第733頁-第737頁）；104年2期作剷除銷燬補償金額7,301,728元、剷除工資533,481元

(見本院卷一第739頁-第762頁)；105年1期作剷除銷燬補償金額189,275元、剷除工資20,340元(見乙證34)；106年2期作剷除銷燬補償金額77,752元、剷除工資20,044元(見乙證35)，合計總金額為12,625,997元。茲就各期作剷除銷燬及工資細述如下：

- ①102年剷除銷燬及工資費用(乙證31)分為1期作及2期作，其102年1期作及102年2期作剷除銷燬費用，各為778,920元及1,548,604元；剷除工資部分則以總工資額，並依執行剷除之坵塊面積占總面積比例計算，102年1期作為159,883元【計算式：4.076809公頃(坵塊總面積)/11.6879公頃(執行面積)×458,371元(工資總金額)=159,883元】，102年2期作為79,439元【計算式：2.260106公頃(坵塊總面積)/32.5775公頃(執行面積)×1,145,043元(工資總金額)=79,439元】，分別有「102年1期作剷除經費分析表」、「102年2期作剷除經費分析表」、各場址剷除補償細項表、工資清冊及動用經費簽辦用紙等件可以證明。
- ②103年剷除銷燬及工資費用(乙證32)分為1期作、2期作及裡作(按指農作物在第二期作之後至次年第一期作之前期間種植)，其剷除銷燬費用分別為1,032,100元、77,893元及78,984元；剷除工資部分則以總工資額，並依執行剷除之坵塊面積占總面積比例計算，103年1期作為127,937元【計算式：4.7093公頃(坵塊總面積)/7.7835公頃(執行面積)×211,454元(工資總金額)=127,937元】；103年2期作為19,110元【計算式：0.44506公頃(坵塊總面積)/19.3575公頃(執行面積)×831,162元(工資總金額)=19,110元】；103年裡作為44,769元【計算式：1.21889公頃(坵塊總面積)/9.9345公頃(執行面積)×364,890元(工資總金額)=44,769元】，分別有「103年1期作剷除經費分析表」、「103年2期作剷除經費分析表」、「103年裡作剷除經費分析表」、場址剷除補償細項表及工資清冊等件可以證明。

01 ③104年剷除銷燬及工資費用（乙證33）分為1期作及2期
02 作，其剷除銷燬費用分別為461,080元及7,301,728元；剷
03 除工資部分則以總工資額，並依執行剷除之坵塊面積占總
04 面積比例計算，104年1期作為74,658元【計算式： 2.3056
05 14 公頃（坵塊總面積）/ 2.8209 公頃（執行面積） $\times 91,343$ 元
06 （工資總金額）= $74,658$ 元】；104年2期作為533,481元【計
07 算式： 47.940009 公頃（坵塊總面積）/ 54.1709 公頃（執行面
08 積） $\times 602,819$ 元（工資總金額）= $533,481$ 元】，分別有「104
09 年1期作剷除經費分析表」、「104年2期作剷除經費分析
10 表」、場址剷除補償細項表、工資清冊及農作物剷除銷燬
11 補償請領清冊等件可以證明。

12 ④105年剷除銷燬及工資費用（乙證34）僅有1期作，其剷除
13 銷燬費用為189,275元；另剷除工資部分則以總工資額，
14 並依執行剷除之坵塊面積占總面積比例計算，金額為20,3
15 40元【計算式： 0.910325 公頃（坵塊總面積）/ 2.1171 公頃
16 （執行面積） $\times 47,303$ 元（工資總金額）= $20,340$ 元】，有「10
17 5年期作剷除經費分析表」、場址剷除補償細項表、工資
18 清冊及農作物剷除銷燬補償請領清冊等件可以證明。

19 ⑤106年剷除銷燬及工資費用（乙證35）僅為2期作，其剷除
20 銷燬費用為77,752元；另剷除工資部分則以總工資額，並
21 依執行剷除之坵塊面積占總面積比例計算，金額為20,044
22 元【計算式： 0.374335 公頃（坵塊總面積）/ 1.368235 公頃
23 （執行面積） $\times 73,264$ 元（工資總金額）= $20,044$ 元】，有「10
24 6年期作剷除經費分析表」、場址剷除補償細項表、工資
25 清冊及農作物剷除銷燬補償請領清冊等件可以證明。

26 ⑥基於上開說明，被告執行污染改善作業，分別採取耕犁工
27 法、排客土工法，需將乾淨的土壤與受到污染的土壤混合
28 攪拌，以降低污染物濃度，或者將受污染之土方移除，並
29 回填整地，故應有剷除、銷燬農作物之工資及補償費用產
30 生，是被告認定此部分費用皆與本件污染改善有關，尚無
31 不合。

01 5、綜合前開12個計畫及102至106期作剷除銷燬及工資，原告
02 2人應連帶負擔之金額為124,663,281元（計算式：9,484,
03 035元+1,992,502元+9,114,626元+2,088,931元+296,
04 940元+617,127元+273,124元+13,732,809元+70,366,
05 560元+4,070,630元+12,625,997元=124,663,281
06 元），雖與原處分比對結果，原處分命原告2人連帶負擔
07 之總金額為123,462,521元，兩者相差1,200,760元，此係
08 因實際執行後系爭土地中坵塊的面積有落差所致（見本院
09 3卷第41頁，110年7月7日準備程序筆錄），而原告對上開
10 金額之計算亦無意見（見本院3卷40頁，110年7月7日準備
11 程序筆錄）。又被告就系爭土地決定採取何種改善工法，
12 係依系爭土地各坵塊經調查所得污染範圍等資料，並考量
13 工程安全，綜合所有客觀資料而決定，核被告此部分之判
14 斷係屬合理，且與系爭土地個別污染情形高度相關，故被
15 告以對原告有利之金額求償，尚無違誤。

16 （四）綜上所述，被告以原處分命原告2人連帶清償已執行之改
17 善費用123,462,521元並無不合，訴願決定予以維持亦無
18 違誤，原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。又本件判決
19 基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本
20 院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，
21 一併說明。

22 六、結論：原告之訴為無理由，應予駁回。

23 中 華 民 國 110 年 12 月 23 日

24 臺中高等行政法院第二庭

25 審判長法官 劉 錫 賢

26 法官 莊 金 昌

27 法官 林 靜 雯

28 以上正本證明與原本無異。

29 如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表
30 明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須
31 按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴

者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

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. 上訴人或其法定代理人具備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一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	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。 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。	

中 華 民 國 110 年 12 月 23 日
書記官 蔡 逸 媚

附表、證據編號對照表

證據編號	證據名稱或內容	所附卷宗	頁碼
甲證1	被告108年3月15日裁處書	本院1卷	31-36
甲證2	原處分	本院1卷	37-41
甲證3	被告108年6月11日函	本院1卷	43-46
甲證4	原告聲明異議狀	本院1卷	47-52
甲證5	被告108年6月28日函	本院1卷	53
甲證6	訴願決定	本院1卷	55-71
甲證7	原告公司繞流排放有害健康 物質廢水案違反水污染防治 法義務行為之所得利益計算 報告書節本	本院1卷	73-75
甲證8	彰化農田水利會灌溉水質監 測結果	本院1卷	77
甲證9	新聞網頁兩紙	本院2卷	27-29
甲證10	彰化農田水利會網頁截圖	本院2卷	89-90
甲證11	本院109年度訴字第48號109 年9月29日準備程序筆錄	本院2卷	137-140
甲證12	107年11月19日督察紀錄光 碟逐字稿	本院2卷	169-180
甲證13	彰化縣政府公報夏字第6期	本院2卷	417-448
甲證14	本院109年度訴字第48號109 年6月30日準備程序筆錄	本院2卷	459-468
甲證15	本院109年度訴字第48號109 年12月22日準備程序筆錄	本院2卷	469-494
甲證16	原告公司商工登記公示資料	本院2卷	495-496
乙證1	被告108年6月4日公告	本院1卷	113-168
乙證2	原處分	本院1卷	169-197
乙證3	被告108年6月11日函	本院1卷	199-259
乙證4	被告108年6月28日函	本院1卷	261-262

乙證5	原告訴願書	本院1卷	263-268
乙證7	環保署農地污染預防管理計畫東西二圳農地污染關聯性分析及場址求償規劃報告	本院1卷	287-338
乙證8	環保署中區環境督察大隊107年11月19日督察紀錄	本院1卷	339-354
乙證8-1	環保署中區環境督察大隊107年10月16日督察紀錄	本院1卷	355-364
乙證8-2	環保署中區環境督察大隊107年10月23日督察紀錄	本院1卷	365-373
乙證8-3	環保署中區環境督察大隊107年10月25日督察紀錄	本院1卷	375-387
乙證9	原告公司97年2月29日違反水污染防治法案件裁處書	本院1卷	389-396
乙證9-1	原告公司97年12月10日違反水污染防治法案件裁處書	本院1卷	397-402
乙證9-2	被告108年3月15日裁處書	本院1卷	403-408
乙證10	佳美檢驗科技股份有限公司107年11月19日檢測報告	本院1卷	441-445
乙證11	佳美檢驗科技股份有限公司基本資料及環保署許可證	本院1卷	447-451
乙證12	彰化地檢署起訴書	本院1卷	453-467
乙證13	東西二圳農地污染關聯性分析及場址求償規劃報告補充資料	本院1卷	469-493
乙證14	合約執行委託單及督察大隊受理檢測申請單	本院1卷	535-540
乙證15	督察大隊107年11月19日督察錄音錄影光碟	本院1卷	556
乙證16	原告公司污染農地適當措施改善計畫經費分配對照表	本院1卷	581

乙證17	案類序號A	本院1卷	583-599
乙證18	案類序號B	本院1卷	601-608
乙證19	案類序號C-1	本院1卷	609-619
乙證20	案類序號C-2	本院1卷	621-627
乙證21	案類序號D	本院1卷	629-636
乙證22	案類序號E-1	本院1卷	637-644
乙證23	案類序號E-2	本院1卷	645-652
乙證24	案類序號F-1	本院1卷	653-659
乙證25	案類序號F-3	本院1卷	661-666
乙證26	案類序號G-1	本院1卷	667-672
乙證27	案類序號H-1	本院1卷	673-679
乙證28	案類序號H-2	本院1卷	681-689
乙證29	案類序號M	本院1卷	691-695
乙證30	102至106期作剷除銷燬及工資費用說明總表	本院1卷	697
乙證31	102年剷除銷燬及工資費用	本院1卷	699-711
乙證32	103年剷除銷燬及工資費用	本院1卷	713-731
乙證33	104年剷除銷燬及工資費用	本院1卷	733-762
乙證34	105年剷除銷燬及工資費用	本院1卷	763-769
乙證35	106年剷除銷燬及工資費用	本院1卷	771-777
乙證36	被告108年6月4日函	本院2卷	39
乙證37	原告公司非法排放廢水錄影光碟	本院2卷	615
乙證38	107年11月19日督察節圖畫面	本院2卷	41
乙證39	委任狀及保七總隊第三大隊刑事案件報告書	本院2卷	43-45
乙證40	107年11月20日保七總隊第三大隊第二中隊第一次調查詢問筆錄	本院2卷	47-52

乙證41	彰化地檢署108年7月4日訊問筆錄節本	本院2卷	53-54
乙證42	網路新聞影本乙則	本院2卷	55-58
乙證43	乙證37及44之光碟截圖	本院2卷	113-118
乙證44	107年10月25日原告公司非法排放廢水錄影光碟	本院2卷	615
乙證45	原告公司廢水案督察總隊製作之簡報	本院2卷	121-128
乙證46	本院109年訴字第48號判決	本院2卷	337-387
乙證47	乙順污染農地適當措施改善計畫經費分配對照表附表一	本院3卷	61
乙證48	乙順污染農地適當措施改善計畫經費分配對照表附表二	本院3卷	62
乙證49	本院109年度訴字第48號109年9月29日準備程序筆錄	本院3卷	147-155
乙證50	本院109年度訴字第45號109年11月12日準備程序筆錄	本院3卷	157-164
乙證51	中區督察大隊第五隊檢驗室品保品管公文檢測資料暨照片影本	本院3卷	165-196