最 高 行 政 法 院 判 決

108年度上字第1047號

上　訴　人
即原審原告　中國石油化學工業開發股份有限公司

代　表　人　陳瑞隆
訴訟代理人　李益甄　律師
　　郭心瑛　律師
　　陳柏霖　律師
上　訴　人
即原審被告　臺南市政府
代　表　人　黃偉哲
訴訟代理人　何嘉昇　律師

上列當事人間土壤及地下水污染整治法事件，上訴人對於中華民國108年9月10日高雄高等行政法院107年度訴更一字第27號判決，各就其不利部分，分別提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決關於訴願決定及原處分除確定部分外，命上訴人中國石油化學工業開發股份有限公司應繳納費用新臺幣35,018,790元，其中超過新臺幣7,275,395元部分，暨該部分訴訟費用之裁判均廢棄。

上開廢棄部分之訴願決定及原處分均撤銷。

上訴人中國石油化學工業開發股份有限公司其餘上訴駁回。

上訴人臺南市政府上訴駁回。

上訴人中國石油化學工業開發股份有限公司上訴部分之上訴審訴訟費用及第一審命上訴人中國石油化學工業開發股份有限公司負擔訴訟費用部分，由上訴人中國石油化學工業開發股份有限公司負擔十分之一，其餘部分由上訴人臺南市政府負擔。

上訴人臺南市政府上訴部分之上訴審訴訟費用由上訴人臺南市政府負擔。

理　由

壹、上訴人即原審原告中國石油化學工業開發股份有限公司（下稱原審原告）代表人由林克銘變更為陳瑞隆，茲據新任代表人具狀承受訴訟，核無不合，合先敘明。

貳、事實概要：

一、緣原審原告安順廠前身為臺灣碱業股份有限公司（下稱臺碱公司）安順廠，該廠曾於民國60年代末期生產五氯酚鈉，嗣因法令禁止而停止生產。臺碱公司與原審原告於72年4月1日依公司法合併，臺碱公司於合併後消滅，原審原告則為存續公司。嗣經上訴人臺南市政府（下稱原審被告）所屬環境保護局（下稱環保局）於90年間調查結果，該廠區因前揭生產流程，致土壤中戴奧辛含量超過土壤污染（下稱土污）管制標準，原審被告爰依行為時土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第11條第2項前段規定，於91年4月11日以南市環水字第09104007660號公告，將該廠區（地址：臺南市○○區○○街0段000號，坐落臺南市○○區○○段000號土地）公告為土污控制場址（下稱控制場址），復於92年12月1日以南市環水字第09204023661號公告修正，將安順廠（地址：臺南市○○區○○街0段000號，坐落臺南市○○區○○段000、000-0、000-0、000-0、000-0、000-0地號土地之全部）及二等九號道路東側草叢區（坐落臺南市○○區○○段000-0、000-0、000、000地號之全部土地及同段000、000、000地號緊鄰二等九號道路以東50公尺範圍內之土地）公告為控制場址。其後原審被告於92年12月9日提報該區為控制場址初步評估結果，經行政院環境保護署（下稱環保署）審核後，遂於93年3月19日以環署土字第0930020257號公告安順廠及二等九號道路東側草叢區為土污整治場址（下稱整治場址，與前述控制場址下合稱系爭場址），並請原審被告依土污法辦理後續事宜在案。

二、嗣原審被告辦理「102年度中石化（臺鹼）安順廠整治場址監督管理及查核工作計畫」（下稱系爭計畫），委託中興工程顧問股份有限公司（下稱中興公司）執行該計畫，並由土

壤及地下水污染整治基金（下稱整治基金）代為支應總計新臺幣（下同）63,270,582元之費用，原審被告認為系爭計畫係為減輕污染危害或避免污染擴大，為依土污法第15條規定所採取之應變必要措施，乃依同法第43條第1項規定，以105年5月26日府環土字第1050498726號函，命原審原告於105年7月20日前繳納計63,270,582元（下稱原處分）。原審原告不服，循序提起本件行政訴訟，經高雄高等行政法院（下稱原審法院）105年度訴字第541號判決（下稱原審前判決）撤銷訴願決定及原處分關於原審原告應繳納費用超過4,845,870元部分，並駁回原審原告其餘之訴。兩造各對其不利部分不服，分別提起上訴，經本院107年度判字第643號判決（下稱本院前判決）就原審被告敗訴部分，將原審前判決關於撤銷訴願決定及原處分命原審原告應繳納費用部分暨該訴訟費用部分均廢棄，發回原審法院更為審理，並駁回原審原告之上訴（關於原審前判決維持訴願決定及原處分命原審原告應繳納費用4,845,870元部分業已確定，不在本件審理範圍）。廢棄發回後，經原審法院以107年度訴更一字第27號事件審理，原審原告於108年8月20日言詞辯論時減縮其請求金額21,069元，並減縮及變更其訴之聲明第1項：「訴願決定及原處分關於58,403,643元（即行政事務費新臺幣〈下同〉1,232,034元及委辦費57,171,609元）部分均撤銷。」（此減縮請求部分亦已確定，不在本件審理範圍）。經原審法院107年度訴更一字第27號判決（下稱原判決）：「一、訴願決定及原處分除已判決確定部分外，關於命原審原告應繳納費用超過新臺幣35,018,790元部分均撤銷。二、原審原告其餘之訴駁回（訴訟費用負擔部分略）。」兩造對不利於其部分均表不服，分別提起本件上訴。

參、原審原告起訴主張及原審被告於原審之聲明及答辯，均引用原判決之記載。

肆、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

一、原審被告命原審原告繳納系爭計畫代為支出之費用，是否屬土污法第43條規定命原審原告繳納之範疇，應依各項支出之實際工作內容，個別認定：

㈠命污染行為人繳納費用時，應不以該場址範圍內所支出者為限。系爭場址污染物為戴奧辛及汞，含量超過土污管制標準，臺鹼公司為污染行為人，原審原告與臺鹼公司合併後為存續公司，應概括承受臺鹼公司所負土污法污染行為人之整治義務。

㈡而土污法第7條第5項、第14條、第15條，依序就防治措施、調查評估措施、管制措施等程序，分別規定應採取之行政措施，其規範目的自有不同，而依土污法所採取之各種行政措施，其支出費用得否依同法第28條第3項由整治基金補助支應，或得否依同法第43條第1項規定命污染行為人繳納，不完全相同。惟由於同法第15條第1項規定之應變必要措施，除例示7款具體類型外，尚有第8款「其他應變必要措施」之概括規定，故同法第28條第3項規定整治基金之各種用途，除明顯不該當第43條第1項列舉規定要件者外，其餘情形如同時符合第15條第1項規定之應變必要措施，自得依第43條第1項規定，限期命污染行為人或潛在污染責任人繳納。

二、關於行政事務費1,232,034元部分，難認與「減輕污染危害或避免污染擴大」之目的間具有關聯性及必要性，不得命原審原告負擔：

㈠「人事費—加班值班費」部分，楊朝全102年1月份至5月份、7月份至8月份、103年1月份至5月份，李建緯102年1月份、3月份至9月份、103年1月份至11月份、104年6月份至7月份，張安伶102年1月份至5月份、7月份至8月份，吳彬豪103年4月份至7月份，楊瑩文104年9月份至11月份之加班費用，共計16萬元，經依102年度工作計畫為一體性觀察結果，楊朝全、李建緯、張安伶、吳彬豪、楊瑩文均屬原審被告專案負責系爭場址之承辦人員，則該人事費用之支出，顯屬原審被告本身應支付之一般人事行政費用，難謂與減輕污

染危害或避免污染擴大之應變必要措施有必要性及關連性，自不得依同法第43條命原審原告負擔。

㈡「差旅費」部分，原審被告本件承辦人員張皇珍、吳彬豪、楊朝全及李建緯103年10月12日至環保署土基會參加「中石化安順廠研商會」，吳彬豪、楊朝全與李建緯104年8月19日參加「中石化安順廠污染案附近停養魚塭補償費第三階段補助計畫」研商會議，吳彬豪與楊朝全104年9月7日參加「104年度臺南市土壤及地下水污染整治業務第3次聯繫會報」，楊朝全及李建緯104年9月10日參加「中石化安順廠污染案附近魚塭停養補償研商會」，楊朝全、李建緯、吳彬豪及周妙旻104年10月15日參加「104年度中石化安順廠整治場址監督管理及查核工作計畫」審查會議等，合計支出差旅費47,620元，經依系爭計畫為一體性觀察結果，均僅屬例行性之行政協調會或檢討會性質，又上開「『104年度』中石化安順廠整治場址監督管理及查核工作計畫」審查會議，與本件系爭計畫並無關聯，均非針對減輕污染危害或避免污染擴大工作內容所召開之會議，即非屬依土污法第15條第1項規定採取應變必要措施所支出之費用。

㈢「業務費—一般事務費」部分：

1.項次2、3、7、14、30、53之「中石化專用工地安全防護用具」（工地安全帽、口罩、防護眼鏡等），固為原審被告執行系爭計畫業務所需，然因原審被告為環保主管機關，原審被告所屬環保局除辦理上開計畫外，尚須承辦其他環保或土污法案件，亦有需用安全防護用具等，原審被告又無法舉證其於系爭計畫執行期間「專用」安全防護用具之使用數量及金額，暨系爭計畫執行期間所支出之安全防護用具絕無流用至其所承辦之其他環保業務上，另安全防護用具應為進入系爭場址現場調查時所需，原審被告亦未將其所屬人員至現場調查時間、地點、及實際上防護用具之使用數量等情形予以說明，尚難認前揭防護用具係專屬於系爭計畫所支出，故此部分核屬原審被告行政所需之一般事務費，與減輕污染危害

或避免污染擴大並無必然關聯性，即非屬依系爭場址實際狀況採取應變必要措施所支出之費用。

2.項次8、11、16、20、22、24、28、33、36、40、43、46、48、49、52、54、58、59、61、64、66之「103年2月份至11月份及104年1月份至11月份中石化安順廠工作計畫電話費及網路費」部分，經依系爭計畫一體性觀察結果，係屬原審被告基於法定職權所支出之一般行政費用，難認屬依系爭場址實際狀況採取應變必要措施所支出之費用。

3.項次5、6、38、50、56、57、62、65之「誤餐費」部分，因其工作內容分別為研商會誤餐費、審查會誤餐費、現場查核誤餐費、專案小組會議誤餐費，經依系爭計畫為一體性觀察結果，該等會議之性質均為例行性之行政會議，非針對減輕污染危害或避免污染擴大工作內容所為，故該等會議之誤餐費，核屬原審被告基於法定職權，為一般事務費用途之支出，顯與足以達成減輕污染危害或避免污染擴大之目的無涉。

4.項次1、4、9、10、12、13、15、17至19、21、23、25至27、29、31、32、34、35、37、39、41、42、44、45、47、51、55、60、63部分，工作項目分別為居民說明會誤餐費、影印裝訂費、文具用品費（公文袋、墨水匣、簡報用電池、專用資料夾、碳粉等）、冷氣維修費、彩色印表機租賃費、影印紙費、訴願案委託專業法律服務費、現場查核誤餐費等。就上開辦公室用品支出，為原審被告行政事務用品費用之支出，與本計畫內容無關聯性，而誤餐費及法律服務費等均為一般事務費，本應由原審被告負擔，非屬應變措施之必要費用，應予剔除，即不得命原審原告繳納上開費用。

㈣「業務費—出席或審查費」部分：

1.項次1之「中石化整治場址101年度第4季季工作檢討會」委員出席費，該季工作檢討會內容為核算中石化整治進度，說明每季監督查核計畫工作進度與執行內容及後續工作重點，為101年度工作檢討會所生之出席費，與本件系爭計畫並無

關聯。經核該會為原審被告所屬人員為101年度計畫屆滿後，續行下年度中石化安順廠污染防治監督計畫所進行之行政會議，屬行政費用支出，非應變必要措施，此出席費自不得命原審原告負擔。

2.項次2、3、5、13、14、16、19、21、22、27、29、31、33、41、43、47、48、50、54之出席費、交通費或審查費，其工作項目分別為系爭計畫採購評選委員會、系爭場址整治監督及居民健康照護專案小組第3次至第8次會議、污染土壤處理後驗證方式討論會、系爭計畫102年第2、3季、103年第2、4季、104年第1季季工作檢討會、系爭計畫期中報告審查會議、系爭場址污染整治現況研商會、系爭計畫中石化安順廠及二等九號道路東側草叢區土污場址第二階段污染整治計畫專家諮詢會議、系爭場址第二次變更計畫專家諮詢會議、系爭計畫書面審查土壤熱處理（旋轉窯）實廠試運轉變更計畫（初稿）書面審查費、系爭計畫期末報告審查會議等。衡諸原審被告支出業務費之相關行政措施，係附隨102年計畫執行期間而為監督管理查核相關工作計畫，而經依整體計畫一體性觀察結果，上開委員出席費、交通費之性質，乃原審被告於系爭場址公告後，為監督管理系爭場址而評選廠商執行相關事項，或與相關單位或民眾為溝通協調、協助原審被告召開有關系爭場址之各項小組會議與說明會，或協助彙整會議相關技術文件，協助原審被告有關系爭場址相關資料之收集彙整等，上開工作性質實係協助原審被告監督管理系爭場址相關工作計畫，屬原審被告執行法定義務之一般行政例行性會議事項，均非屬土污法第15條第1項第8款所定依系爭場址實際狀況而可達成減輕污染危害或避免污染擴大目的之應變必要措施，自不得命原審原告負擔。

3.項次4、6至12、15、17、18、20、23至26、28、30、32、34至40、42、44、45、46、49、51至53、55至57之出席費、交通費或審查費，其工作項目分別為安順廠土污整治計畫推動小組第18次至第34次現場查核、第38次至第57次審查會等，

其等性質如上所述，季工作檢討會、現場查核或審查會核其工作性質係協助原審被告監督管理系爭場址相關工作計畫，均非屬減輕污染危害或避免污染擴大目的之應變必要措施。而現場查核、審查費，核其工作內容，為原審原告與中興公司定期或不定期進行工作進度及監督成果報告；依系爭計畫期末報告所載，審查會則係審查及驗證整治計畫，上開會議工作性質實係協助原審被告監督管理系爭場址相關工作計畫，所為例行性之一般行政會議，難認屬依系爭場址實際狀況採取應變必要措施所支出之費用，不得命原審原告負擔。

㈤原審被告雖主張原審法院93年度訴字第941號判決肯認原審被告於執行應變必要措施時，所支出之人力、物力費用（即行政業務費），均屬應變必要措施費用之一部，得依土污法第15條第1項及第43條第1項向污染行為人求償云云。然土污法第15條第1項規定之費用，須為減輕污染危害或避免污染擴大，並須「依實際狀況」有採取應變必要措施之必要性而支出之費用，始足當之，各該年度個別之工作計畫存在之「實際狀況」不同，是各別費用是否具前揭要件，應以個案分別判斷、核實審認之，不應以其他年度之工作計畫項目是否准駁作為判斷基準。本件行政事務費1,232,034元部分，經依系爭計畫為一體性觀察結果，均與「減輕污染危害或避免污染擴大」之目的間難認具有關聯性及必要性，是原審被告此部分主張，即屬無據，不足採憑。

三、關於委辦費57,171,609元部分，其中除基本工作之人事費用14,397,500元、污染整治監督驗證8,067,200元、整治施工期間之周界環境品質監測費用12,554,090元，共計35,018,790元，得依土污法第15條第1項及第43條第1項規定命原審原告負擔外，其餘均與「減輕污染危害或避免污染擴大」之目的間難認具有關聯性及必要性，不得命原審原告負擔：

㈠基本工作之人事費用14,397,500元部分：

1.為完成系爭計畫，編置至少1名計畫主持人，提供研究員及助理研究員各1名駐局，及整治場址現場駐場址人員3名，即

時協助辦理整治監督工作。而主持人與協同主持人之工作內容係為綜理整體計畫之執行規劃、技術諮詢、工作分配及溝通協調所必要；研究員與助理研究員則係本其專業為與系爭場址相關事項之研究與工作研擬、駐場工程師3名具土木暨工程品管、環境工程及勞工安全衛生等相關經驗，係為即時協助辦理系爭場址整治工作之查核與監督。各項工作顯均需配置相當人力始能實際執行，主持人與協同主持人於履約期間負責全程掌控計畫品質，研究員與助理研究員為工作研擬，協助辦理整治監督工作，與改善計畫亦有所關聯。駐場工程師職司施工之環境安全與衛生、現場工作協調、驗證採樣規劃、及場址巡視等，為該等改善計畫之具體執行者，故該等人事乃屬執行該等改善計畫之必要費用。原審原告主張上述人員之人事費用不得命其負擔云云，顯非可採。

2.就人事費用各項支用明細，計畫主持人144萬元、協同主持人80萬元、研究員32,325,000元、助理研究員1,705,000元、駐場址工程師（土木暨工程品管類）1,705,000元、駐場址工程師（勞工安全衛生類）155萬元、駐場址工程師（環工類）155萬元、勞健保等費用（總薪資30%）3,322,500元，合計14,397,500元，原審原告對於上述人事費用均不予爭執，參酌原審被告提出之支用明細，有關上述人員薪資部分並無浮濫之情形。衡以勞健保費用之從屬性，上開計畫人員均屬改善計畫之必要人員，且為員工辦理參加勞健保係屬雇主之法定義務，故該等人員人事費所需之勞健保費部分，亦應由原審原告負擔。從而，原審原告主張系爭計畫中人事費用部分，非屬於原審被告適當改善必要措施之範疇，不應命原審原告負擔云云，顯屬無據。

㈡污染整治監督驗證8,067,200元部分：

1.整治監督驗證之查核項目除依核定計畫之主要工作項目預定執行內容及期程進場查核外，有關計畫重要施工進度，如整治設備安裝、土壤開挖移除及其他應列為查核事項者均為重

要查核點。監督驗證項目包括「整治施工期間採樣監督驗證」及「污染整治後之驗證查核」等兩大項。

2.第1次整治變更計畫應依循「土壤及地下水污染場址改善審查及監督作業要點（下稱土污改善審監要點）」第7點第2項、第11點規定，另據土污法施行細則第24條規定，環保局應於原審原告提出「土壤污染整治完成報告書」後，再執行驗證查核工作，驗證結果若未符合整治目標時，則需持續進行污染整治（改善）至符合為止。衡諸系爭場址遭「戴奧辛」及「汞」嚴重污染，且該污染物「戴奧辛」及「汞」已擴散至系爭污染管制區，針對「鹼氯工廠區」、「海水貯水池A區」、「海水貯水池B區」、「單一植被區（S19）」及「生物處理模廠用地」進行驗證作業。該項工作內容，雖有定期為現場監督查核，惟亦有根據系爭場址之污染實際狀況「不定期」所發動之應變措施，藉此採樣分析方法，進行上開場址「汞」及「戴奧辛」污染濃度之驗證，以確實掌握污染改善工作執行情況，依其驗證查核結果，調整整治進度及執行方法等相關具體措施，足證此驗證查核工作內容，即屬可直接達成減輕污染危害或避免污染擴大效果之應變必要方法。從而，原審被告依土污法第43條第1項規定，命原審原告負擔上開污染整治監督驗證8,067,200元，核屬有據。

㈢整治施工期間之周界環境品質監測（包含水質檢測類71組及空氣品質監測134組）21,081,770元部分：

1.水質檢測包括放流水監測及地下水監測，102年整治計畫係依據土污改善審監要點第7點第3項規定，及配合原審原告提出之整治計畫期程及污染監測內容，規劃周界環境品質監測作業。衡諸系爭場址污染物「戴奧辛」及「汞」可能溶於水體，經由放流水及地下水擴散，亦可能經由空氣中之懸浮微粒，影響周圍空氣品質，故有必要就污染高風險之場址與鄰近地區進行水質及空氣污染監測，並釐清整治施工期間可能之污染擴散傳輸或影響環境品質及居民健康之途徑，以降低二次污染發生，預防及避免污染擴大。又整治工程實施期

間，監測結果發現污染有擴散或周圍環境有所影響時，相關人員本計畫立即通知原審原告，要求原審原告研擬必要環境管制或緊急應變措施，已達預警效果，是此周界環境品質監測工作內容，即屬可達成避免污染擴大效果之應變必要方法。從而，原審原告主張本件此部分，非屬於原審被告適當改善必要措施之範疇，不應命原審原告負擔云云，顯然無據，不能採取。

2.原審原告主張原審被告監測地點與原審原告多處重複，監測頻率亦較原審原告為高，監測時點高度相近，其必要性無不疑義等語。經查：

⑴原審被告放流水監測點「二號水門溢流口」，與原審原告「二號水門」之監測點極相近；原審被告「綜合廢水處理系統排放口」測點與原審原告「工區放流水」之監測點完全相同；原審被告地下水監測點C01A與原審原告監測點C01接近；原審被告地下水監測點C13，與原審原告監測點C11、C11b監測點接近，原審被告地下水監測點C14與原審原告監測點C14完全相同；原審被告地下水監測點C16，與原審原告監測點C4極為相近。上述水質監測點雖多有相近或重複，惟依過去放流水品質監測結果，異常原因多為原審原告人員操作不當或未落實設備定期檢查導致損壞，導致監測結果「汞」濃度超標及「戴奧辛」濃度呈現變動趨勢，此據系爭期末報告定稿本（下稱定稿本）第219頁記載甚明。為免原審原告易有僥倖之心態而違規排放廢水，或以他法將未經處理廢污水違規排放至地下水體，實有於原審原告所設監測點或其附近再設置監測點之必要，故此部分之水質檢測費用4,026,410元核屬直接達成避免污染擴大效果之應變必要方法，原審被告依土污法規定命原審原告負擔，核無不合。

⑵原審被告空氣品質監測點共有6處，其中原審被告空氣品質監測點「台鹽宿舍（A1）」、「顯宮社區（A2）」及「四草活動中心（A4）」，均與原審原告之監測點完全相同，「樹林（A6）區」與原審原告空氣監測點「鹿耳門橋」相近，

「行政區（A5）」與原審原告空氣監測點「場址內」相距較遠，「下風處魚塭區（A3）」原審原告並無較接近之監測點。衡諸系爭場址之污染物「戴奧辛」及「汞」可能溶於水體亦可能經由空氣中之懸浮微粒，影響周圍空氣品質，故有必要就污染高風險之場址與鄰近地區進行空氣污染監測，以降低二次污染發生，是空氣品質監測客觀上雖足以據為污染危害及有無擴大情事之觀察指標，然原審被告所為監測點A1、A2及A4均與原審原告監測位置完全重複，且此部分原審被告並未舉證證明有重複為環境監測之必要，與上述放流水品質監測結果，異常原因多係可歸責於原審原告，尚有不同，自難認上開空氣監測點A1、A2及A4有設置必要。至原審被告另以其監測頻率（每月1次）較原審原告（每季1次）為高，而主張重複設置空氣監測點之必要云云。惟原審被告若認因應系爭場址實際狀況及工作項目而有調整監測位置及頻率之必要，理應要求原審原告每月至少1次進行空氣品質監測作業，並命其提出相關空氣品質數據報告即可達到目的，難謂原審被告有於原審原告監測地點再行重複設置空氣監測站之必要。再者，除上開A1、A2及A4空氣監測點之外，其餘A3、A5、A6既未與原審原告監測點重複，核屬有設置之必要。惟關於上述有設置必要之空氣品質監測點A3、A5、A6，與無設置必要之空氣品質監測點A1、A2及A4，其等分別所支出費用，兩造均未陳明，爰類推適用行政訴訟法第189條第2項規定，復參酌上開有設置必要之空氣品質監測點數量為監測點總數之1/2，因認空氣品質監測費用總計17,055,360元，應由兩造各自負擔1/2即8,527,680元，始為公允。

3.從而，原審被告依土污法第15條第1項及第43條第1項之規定，命原審原告繳納整治施工期間之周界環境品質監測費用，其中於12,554,090元（即水質檢測費4,026,410元，以及空氣品質監測費8,527,680元）範圍內，應屬適法；至逾上開數額部分，尚難准許。

㈣其他直接費用部分：

1.巡守辦公室及必要軟硬體設施（租金、水電、巡守辦公室耗材等）269,565元，依定稿本第6頁所示，場址及周界管制區管理工作係由駐場址人員兼任，管理室與駐場址辦公室合併設置，其他相關軟硬體設施及場址管理人員安全防護措施亦共同使用。可知原審被告所設之管理室與駐場址工程師因巡守業務所設巡守辦公室既為合併設置，應無額外租金等支出，且審究該等水電、辦公室耗材之費用用途，僅為行政作業所需一般事務費，非可直接達成減輕污染危害或避免污染擴大效果之應變必要方法，則此部分費用，尚難認係屬土污法第15條第1項規定應變必要措施所支出之費用。

2.「駐場人員血液中汞及戴奧辛濃度檢查」42萬元，因此係原審被告委由中興公司協助本件102年度整治計畫工作執行，駐場人員因勞動環境處於污染高度風險，需定期為健康檢查，以避免職場上災害或罹患職業病，其費用應為該駐場人員之雇主即中興公司負擔，此部分費用非屬為達成減輕污染危害或避免污染擴大之目的而採取之應變必要措施。

3.計畫執行網頁更新維護115,913元，該項工作內容雖包括維護系爭場址專屬網頁架構與內容，核其工作性質及成果，僅係中興公司協助原審被告監督管理系爭場址相關工作計畫及執行法定義務之一般行政事項，又其將相關資訊系統化，亦僅係促進人民對污染現況及管制相關資訊之瞭解，並發揮監督功能，自非與達成減輕污染危害或避免污染擴大效果有必要及關聯性。

4.監視設備392萬元、1790C.C.以上工作車輛租用費744,000元、更新場址空拍圖2萬元、承攬商雜費（含郵電、資料收集及必要之耗材）31萬元、報告印製費153,280元，監視設備及工作車輛租用係於原審被告及中興公司所屬人員便於執行勤務或維護場址安全之所需，更新空拍圖係為協助原審被告進行採樣等工作計畫與場址現況變化之所需，報告印製係為增進人民對相關資訊之瞭解、信賴及監督所為支出，承攬商雜費均為辦公用各項耗材之支出，上揭費用均屬一般行政

事務費，亦非屬與達成減輕污染危害或避免污染擴大效果有必要關聯。

5.據上，上開其他直接費用均難認係屬土污法第15條第1項規定應變必要措施所支出之費用，自無從命原審原告負擔。

㈤小結，關於委辦費57,171,609元部分，經依整體計畫為一體性觀察結果，其中基本工作之人事費用14,397,500元、污染整治監督驗證8,067,200元以及整治施工期間之周界環境品質監測費用12,554,090元，共計35,018,790元，得依土污法第15條第1項及第43條第1項規定命原審原告負擔；其餘均難認與「減輕污染危害或避免污染擴大」之目的具關聯性及必要性，尚不得依土污法第43條第1項命原審原告繳納。

四、綜上所述，原審被告因系爭整治場址之實際狀況，命原審原告繳納其代為支應系爭計畫費用58,403,643元（即行政事務費1,232,034元及委辦費57,171,609元），於35,018,790元（即委辦費之基本工作人事費用14,397,500元、污染整治監督驗證8,067,200元，以及環境品質監測12,554,090元）範圍內，核屬依土污法第15條第1項規定採取應變必要措施所支出之費用，原審原告起訴就此部分原處分及訴願決定求予撤銷，為無理由，應予駁回。至原處分命原審原告繳納（除已判決確定部分外）之金額超過35,018,790元部分，於法未合，原審原告起訴就此部分求予撤銷，為有理由，應予准許。

伍、上訴意旨略以：

一、原審原告部分：

㈠原判決認原審被告空氣品質監測措施，依定稿本之記載，其中「台鹽宿舍（A1）」、「顯宮社區（A2）」及「四草活動中心（A4）」，均無重複監測之必要，該3處監測點無監測必要之執行數量計93組，費用合計為12,588,480元，此應無數額認定之困難。至於其認為有必要另為監測之「下風處魚塭處(A3)」、「行政區(A5)」及「樹林區(A6)」3處監測點之執行數量僅33組。詎原判決竟以原審被告有必要監測點與其所

設全部監測點之比例，不當類推適用行政訴訟法第189條第2項，得出空氣品質監測費用（17,055,360元）之1/2即8,527,680元部分應由原審原告負擔，自有適用法規不當並違反論理法則、證據法則之違法。

㈡原判決關於水質檢測項目除「汞」及「戴奧辛」外，其他項目依定稿本第22頁之數據圖，除102年6月外，懸浮固體均合於整治計畫標準25mg/L。準此，關於「懸浮固體量（SS)分析」項目49,700元部分，既無法知悉其與應變必要措施之關聯性與必要性何在，且原審原告幾乎均合於標準範圍內。又關於「水質五氯酚分析」項目費用667,400元部分，除102年6月、7月兩月外，均合於放流水標準，則原判決准原審被告就該等項目檢測並命原審原告支付該等費用之全部，有違行政程序法第7條比例原則。

㈢原判決認定系爭計畫係定期為現場監督查核，惟亦有依系爭場址之污染實際狀況不定期發動之應變措施，藉此採樣分析方法進行系爭場址汞及戴奧辛污染濃度之驗證，以確實掌握污染改善情形工作執行情況，依其驗證查核結果調整整治進度及執行方法等相關具體措施。惟上開定期與不定期驗證查核之區分何在，何以定期與不定期之區別便能因此認定出不定期者屬應變必要措施，且污染整治監督驗證費用8,067,200元中何者屬定期驗證而非屬應變必要措施，原判決均未依職權調查，且未於理由中說明，且一併命原審原告負擔，亦有違比例原則。

㈣原判決關於基本工作之人事費用14,397,500元，其中「審查污染整治相關計畫」部分，其工作內容僅係協助環保局審查原審原告所提送之污染整治相關文件合計共90份，應非屬土污法第15條之應變必要措施；次就「整治施工期間採樣監督驗證」部分，其工作內容為，於熱處理旋轉窯第一次污染土試運轉期間執行1組煙道尾氣檢測；濕處理每月執行1組尾氣檢測，累計執行30組，即此工作所執行之共31組尾氣檢測，其與上開「污染整治監督驗證8,067,200元」部分中同樣出

現「31組尾氣檢測」，容有重複之處。再就「整治施工期間之周界環境品質監測」部分，其中周界空氣品質每月執行4組，熱處理旋轉窯污染土試運轉期間增加執行場址內監測點2組，累計執行126組，此與上開「空氣品質監測費用」同樣執行之126組之空氣污染監測，亦容有重複。至於原判決既認網頁更新維護非與達成減輕污染危害或避免擴大效果有必要及關聯性，然於基本工作之人事費用14,397,500元中之行政管理及人力資源卻認原審原告應支付相關工作之人事費用，綜上，原判決有未適用行政程序法第7條比例原則及理由矛盾之違誤。

二、原審被告部分：

㈠原審撤銷行政事務費1,232,034元部分，僅泛言經一體性觀察認為該等費用為原審被告本身之行政費用，對原審被告就各項費用支出與應變必要措施間關聯性之說明，並未詳細敘明不採之理由，復未詳細說明原審被告上開費用之支出何以與所執行之應變必要措施全然無關，無助於應變必要措施之執行，其遽為不利原審被告之判斷，自構成行政訴訟法第243條第2項第6款判決不備理由之違背法令。

㈡原審撤銷委辦費用中空氣品質監測費用半數，即8,527,680元部分，原審被告辦理空氣品質監測作業並無「設置空氣品質監測站」，且兩造雖同於四草活動中心附近進行空氣品質監測，然而原審被告在102年3月起進行空氣品質監測時，原審原告根本未於相近地區進行空氣品質監測，係於104年4月後才於該區域進行空氣品質監測，原判決認定原審被告係重複設置監測點云云，顯與卷內證據資料不符。原審被告於原審即已主張委託第三人辦理空氣品質監測之目的除早期發現污染擴散情形外，更可監督原審原告並進而降低周遭居民之恐慌與不信任。然而原判決並未審酌，亦未說明不採之理由，遽認為原審被告辦理空氣品質監測之目的僅有避免污染擴大，且未敘明認定原審被告辦理空氣品質監測再命原審原告負擔費用為對原審原告侵害較大之手段，而命原審原告自

行負擔費用辦理空氣品質監測為對原審原告侵害較小之手段之心證理由，自難謂無適用比例原則不當與判決不備理由之違誤。

㈢關於其他直接費用部分，原判決並未依照本院前判決發回意旨，審酌此部分費用支出是否有輔助或促進執行應變必要措施之關係，遽以該等費用應由為原審被告之行政費用或雇主應負擔之費用為由，為不利原審被告之判斷。原判決不採原審被告之主張，並將土污法第15條所稱之污染危害限縮於物理上之危害，顯有判決不備理由及適用土污法第15條第1項不當之違誤。

陸、本院查：

一、土污法第15條規定：「（第1項）直轄市、縣（市）主管機關為減輕污染危害或避免污染擴大，應依控制場址或整治場址實際狀況，採取下列應變必要措施：一、命污染行為人停止作為、停業、部分或全部停工。二、依水污染防治法調查地下水污染情形，並追查污染責任；必要時，告知居民停止使用地下水或其他受污染之水源，並得限制鑽井使用地下水。三、提供必要之替代飲水或通知自來水主管機關優先接裝自來水。四、豎立告示標誌或設置圍籬。五、會同農業、衛生主管機關，對因土壤污染致污染或有受污染之虞之農漁產品進行檢測；必要時，應會同農業、衛生主管機關進行管制或銷燬，並對銷燬之農漁產品予以相當之補償，或限制農地耕種特定農作物。六、疏散居民或管制人員活動。七、移除或清理污染物。八、其他應變必要措施。（第2項）直轄市、縣（市）主管機關對於前項第3款、第4款、第7款及第8款之應變必要措施，得命污染行為人、潛在污染責任人、污染土地關係人或委託第三人為之。」第43條第1項規定：「依……第15條……規定支出之費用，直轄市、縣（市）主管機關得限期命污染行為人或潛在污染責任人繳納……」第53條規定：「第7條、第12條至第15條、第22條、第24條、第25條、第37條、第38條及第43條第1項至第3項、第5項、

第7項至第9項規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人……適用之。」

二、「中華民國89年2月2日制定公布之土壤及地下水污染整治法第48條規定……。其中有關『於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之』部分，係對該法施行後，其污染狀況仍繼續存在之情形而為規範，尚未牴觸法律不溯及既往原則及憲法第23條之比例原則，與憲法第15條保障人民工作權及財產權之意旨均無違背。」業經司法院釋字第714號解釋在案。又依土污法第15條第1項及第43條第1項規定，所在地主管機關為減輕污染危害或避免污染擴大，而依控制場址或整治場址實際狀況，採取應變必要措施所支出之費用，得限期命污染行為人繳納。其立法目的，在於防止損害擴大及消除危害。鑑於控制場址或整治場址所生之污染危害，可能僅在該場址範圍內，或擴及鄰近區域。故所在地主管機關調查評估確認相關污染危害，係由該場址造成時，為減輕污染危害或防止污染擴大，即應依實際污染狀況及需要，採取應變必要措施，是其依同法第43條第1項（即修正前同法第38條）規定，命污染行為人繳納費用時，應不以該場址範圍內所支出者為限，始符立法之本意（本院102年度8月份第1次庭長法官聯席會議㈡決議參照）。準此，所在地主管機關依土污法第15條第1項，為減輕污染源或避免污染擴大所採取之應變必要措施，並不限於控制場址或整治場址範圍內，故其依土污法第43條第1項規定，命污染行為人繳納費用時，亦不以該控制場址或整治場址範圍內所支出者為限。惟所在地主管機關依上開法條所採取之應變必要措施，既係依控制場址或整治場址實際狀況所需，為達成減輕污染危害或避免污染擴大之規範目的而實施，則相關污染危害自當係由該場址造成，且因此支出之費用必須與為「減輕污染危害或避免污染擴大」之規範目的具有關聯性、必要性，方與行政程序法第7條之比例原則相符。至於所在地主管機關所採應變必要措施之種類、內容及範圍等，應受比例原則之

限制。又土污法第15條第1項，依同法第7條第5項、第12條第9項、第27條規定，為各該規定之情形所準用，則依土污法全文之體系架構，該法第15條第1項應變必要措施之採取，在第二章防治、第三章調查評估、第四章管制、第五章整治復育等階段均可能發動。惟本件原審原告既已依整治計畫、第1次整治變更計畫進行整治在案，即僅針對已處於整治階段之情形而為，不及於其他程序情狀，爰先予指明。

三、經查，原審原告安順廠前身為臺碱公司安順廠，曾於60年代末期生產五氯酚鈉，因法令禁止而停止生產，經環保局於90年間調查結果，該廠區因前揭生產流程，致土壤中戴奧辛含量超過土污管制標準，原審被告遂於91年4月11日公告鹽田段668地號土地為控制場址，復於92年12月1日公告修正，將安順廠區及二等九號道路東側草叢區公告為控制場址，並經環保署以93年3月19日環署土字第0930020257號公告安順廠區及二等九號道路東側草叢區為整治場址，污染物為戴奧辛及汞，含量超過土污管制標準，臺碱公司為污染行為人，原審原告既與臺碱公司合併，臺碱公司於合併後消滅，原審原告為存續公司，概括承受臺碱公司依土污法等相關規定所應負污染行為人之義務，本院96年度判字第1953、1954號判決亦同此見解，已為原審原告所不爭執。而本件原審被告依土污法第43條第1項之規定，以原處分命原審原告繳納63,270,582元，係以原審被告依土污法辦理系爭計畫支出該筆費用，包括委託中興公司辦理該計畫之委辦費（含管理費及營業稅）計62,038,548元，及原審被告之行政事務費計1,232,034元，合計63,270,582元；其中原審前判決維持訴願決定及原處分命原審原告繳納費用4,845,870元部分業已確定，原審原告復於發回後於原審減縮其聲明，求為判決：訴願決定及原處分關於58,403,643元（即行政事務費1,232,034元及委辦費57,171,609元）部分均撤銷等情，為原判決所論述甚詳，且與卷內相關證據相符。是本件應審究之範圍，即上開尚未判決確定之58,403,643元。則依上開規定及說明，相

關費用支出得否命污染行為人即原審原告繳納，仍應審酌各筆費用之實際工作內容，是否與土污法第15條第1項規定之行政措施，具必要性及關聯性者而定。

四、再者，原審原告經本院96年度判字第1953、1954號判決認定係系爭場址之污染行為人後，始於97年6月30日依土污法規定提出整治計畫，經原審被告於98年4月7日核定在案，同年5月6日開始執行。原審原告嗣於101年3月9日提出第1次整治變更計畫，經原審被告於101年7月2日以府環水字第1010443572號函核定在案之事實，有定稿本附卷足憑（見定稿本第1頁1.1計畫背景），原審原告依上開整治計畫、第1次整治變更計畫以系爭場址為整治目標，並依上開計畫實際上進行整治行為，依法應在於使污染物濃度低於管制標準而解除列管（土污法第26條參照），本質上亦寓有「減輕污染危害或避免污染擴大」之作用，實與同法第15條第1項之目的相同。即在同一時期，為達到「減輕污染危害或避免污染擴大」之目的，應為作為義務者有二，一為主管機關（包括主管機關委之於第三人辦理），二為執行整治計畫之污染行為人等（土污法第22條第1項參照）。又依土污法第12條第3項、第13項規定，控制場址經初步評估，有嚴重危害國民健康及生活環境之虞，而經公告為整治場址後，主管機關應邀集專家學者、相關機關，協助審查及監督相關之調查計畫、控制計畫、整治計畫、健康風險評估及驗證等工作事項，而系爭計畫執行期程係自102年2月21日起至104年9月20日止（其中104年1月21日至104年9月20日為延長整治期間），共31個月，透過監督查核工作，督促原審原告確依核定整治計畫執行，俾如期如質達整治目標；進行污染整治相關工作監督驗證，包括整治施工期間之採樣監督驗證及整治後之驗證查核，以驗證整治成效；藉由定期環境監測作業，掌握環境品質避免造成居民生活環境之二次污染。準此，原審被告以系爭計畫執行該等事務，係基於上開土污法第12條第3項、第13條規定賦予之職掌而為，原與同法第15條第1項之應變必要措施

無涉；惟在執行此一職掌任務之過程中，如發現整治場址有實際污染狀況，而有採取同法第15條第1項應變措施之必要時，原審被告本於職責，亦非不得介入辦理，並向污染行為人（本件係原審原告）應負責者求償返還因而支出之費用。則綜合以上論述，原審被告得依前揭規定請求原審原告支付者，雖不以該場址範圍內所支出者為限，惟應具備其請求之費用係用於符合土污法第15條第1項所規定之措施上，該等措施之特徵須與「減輕污染危害或避免污染擴大」之目的具有關聯性、必要性，並為原審原告已持續進行之整治義務所未及而屬其應履行者，始足當之。則本件原審被告在同一整治場址上之各項作為，其性質為何，且是否為原審原告已持續進行之整治義務所未及而屬其應履行者，特應就各別作為單獨觀察辨明。

五、就已確定之部分外，原判決已就兩造所爭執系爭計畫所有工作項目，是否屬於土污法第15條第1項應變必要措施者，均逐一論述，兩造復就原判決不利於其等部分各自提起上訴。茲就上開要件，予以析述如下：

㈠關於行政事務費1,232,034元部分（項目詳見原處分第16頁至第25頁）：

1.原審就系爭計畫為一體性觀察結果，就其中「人事費—加班值班費」部分係包括原審被告專案負責系爭場址承辦人員楊朝全、李建緯、張安伶、吳彬豪、楊瑩文於系爭計畫期間之加班費用共計16萬元（見原處分卷第16頁），屬例行性之行政協調會或檢討會性質。「差旅費」部分係原審被告承辦人員張皇珍、吳彬豪、楊朝全及李建緯於系爭計畫期間參加各次研商會、聯繫會報、審查會議之差旅費共計47,620元（見原處分卷第16至17頁），該等會議或非針對減輕污染危害或避免污染擴大工作內容所召開之會議，或與系爭計畫並無關聯，亦屬行政事務費用。至於「業務費—一般事務費」（見原處分卷第17至19頁）除項次2、3、7、14、30、53之「中石化專用工地安全防護用具」（工地安全帽、口罩、防護眼

鏡等）費用計39,897元外（詳後述），其餘如原處分卷第17至19頁項次8、11、16、20、22、24、28、33、36、40、43、46、48、49、52、54、58、59、61、64、66所示「103年2月份至11月份及104年1月份至11月份中石化安順廠工作計畫電話費及網路費」部分，係屬原審被告基於法定職權所支出之一般行政費用；如原處分卷第17至19頁項次5、6、38、50、56、57、62、65所示「誤餐費」部分，所涉會議之性質均為例行性之行政會議，非針對減輕污染危害或避免污染擴大工作內容所為，核屬原審被告基於法定職權，為一般事務費用途之支出；另有關如原處分第17至19頁項次1、4、9、10、12、13、15、17至19、21、23、25至27、29、31、32、34、35、37、39、41、42、44、45、47、51、55、60、63所示居民說明會誤餐費、影印裝訂費、文具用品費（公文袋、墨水匣、簡報用電池、專用資料夾、碳粉等）、冷氣維修費、彩色印表機租賃費、影印紙費、訴願案委託專業法律服務費、現場查核誤餐費等部分，其中辦公室用品支出為原審被告行政事務用品費用之支出，與系爭計畫內容無關聯性，而居民說明會誤餐費及法律服務費等均為一般事務費，本應由原審被告負擔。又關於「業務費—出席或審查費」（見原處分卷第19至25頁），如原處分卷第19頁項次1所示「中石化整治場址101年度第4季季工作檢討會」委員出席費，依定稿本第330頁記載，此為101年度工作檢討會所生之出席費，與系爭（102年）計畫並無關聯，屬行政費用支出；如原處分卷第19至24頁項次2、3、5、13、14、16、19、21、22、27、29、31、33、41、43、47、48、50、54所示出席費、交通費或審查費，其工作項目分別為系爭計畫採購評選委員會、系爭場址整治監督及居民健康照護專案小組第3次至第47頁第8次會議、污染土壤處理後驗證方式討論會、系爭計畫102年第2、3季、103年第2、4季、104年第1季季工作檢討會、系爭計畫期中報告審查會議、系爭場址污染整治現況研商會、系爭計畫中石化安順廠及二等九號道路東側草叢區土

壤污染整治場址第二階段污染整治計畫專家諮詢會議、系爭場址第二次變更計畫專家諮詢會議、系爭計畫書面審查土壤熱處理（旋轉窯）實廠試運轉變更計畫（初稿）書面審查費、系爭計畫期末報告審查會議等，係附隨系爭計畫執行期間而為監督管理查核相關工作計畫，上開工作性質實係協助原審被告監督管理系爭場址相關工作計畫，屬原審被告執行法定義務之一般行政例行性會議事項；如原審卷第19至25頁所示項次4、6至12、15、17、18、20、23至26、28、30、32、34至40、42、44、45、46、49、51至53、55至 57之出席費、交通費或審查費，其工作項目分別為安順廠土污整治計畫推動小組第18次至第34次現場查核、第38次至第57次審查會等，費用性質亦係協助原審被告監督管理系爭場址相關工作計畫，而認均非屬減輕污染危害或避免污染擴大目的之應變必要措施所生費用，應予剔除，即不得依土污法第15條第1項、第43條第1項規定，命原審原告繳納上開費用；並論明各該年度個別之工作計畫存在之「實際狀況」不同，是各別費用是否具前揭要件，應以個案分別判斷、核實審認之，而不應以其他年度之工作計畫項目是否准駁作為判斷基準，進而論駁原審被告就先前年度之行政事務費雖曾經前案判決肯認係其於執行應變必要措施時所支出之人力、物力費用，進而得於本件行政事務費用予以援用之主張，已逐項分別詳細論明其得心證之理由暨認定事實之依據，經核與卷內證據相符，且與經驗法則、論理法則無違，自無不合。原審被告上訴意旨指摘此部分原判決有理由不備之違法，求予廢棄原判決關於撤銷命原審原告繳納1,192,137元（即行政事務費1,232,034元扣除「業務費—一般事務費」關於「中石化專用工地安全防護用具」〈工地安全帽、口罩、防護眼鏡等〉費用計39,897元），即非有理。

2.至於「業務費—一般事務費」中項次2、3、7、14、30、53之「中石化專用工地安全防護用具」（工地安全帽、口罩、防護眼鏡等）費用計39,897元部分，原判決雖以原審被告為

環保主管機關，除系爭計畫外尚須承辦其他環保或土污法案件，亦有需用安全防護用具等，而原審被告無法舉證其於上開計畫執行期間「專用」安全防護用具之使用數量及金額，並絕無流用至其所承辦之其他環保業務上，亦未將其所屬人員至現場調查時間、地點、及實際上防護用具之使用數量等情形予以說明，尚難認前揭防護用具係專屬於系爭計畫所支出為由，認此非屬依系爭場址實際狀況採取應變必要措施所支出之費用，固非無據。惟查，系爭場址既經公告為整治場址，則原審被告工作人員因系爭計畫赴系爭場址時，為防護其等身體健康而免受戴奧辛、汞等污染物之侵害，自有配備工地安全帽、口罩、防護眼鏡等安全防護用具之必要，即上開安全防護用具，乃原審被告根據系爭場址污染實際狀況，為確保進入管制區之工作人員配戴適當之防護用具，維護其執行工作時之安全，並避免場址內污染物擴散至場外所支出之費用，核屬可直接發揮減輕污染危害或避免污染擴大之應變必要措施，上開支出之金額並無悖離常情，是原判決以前開理由即准許原審原告此部分之請求，即有法律涵攝事實不當之錯誤，自應認原審被告此部分主張可採。

3.綜上，關於行政事務費1,232,034元部分，其中符合應變必要措施而應由原審原告負擔之金額為39,897元，逾此部分之金額 ，尚無從由原審原告負擔。

㈡關於委辦費57,171,609元部分（項目詳見定稿本第17至19頁本計畫執行經費支出明細表）：

1.基本工作之人事費用14,397,500元部分（見定稿本第17頁）：

⑴原審以原審原告於101年7月提出第1次整治變更計畫經環保局審查通過，於第一階段查核點不變之條件下，調整相關工項及作業期程以落實整治工作。依定稿本第Ⅰ至Ⅱ頁之記載：計畫執行期程自102年2月21日起至104年9月20日止，共31個月，透過監督查核工作，督促原審原告確依核定整治計畫執行，俾如期如質達整治目標；進行污染整治相關工作之

監督驗證，包括整治施工期間之採樣監督驗證及整治後之驗證查核，以驗證整治成效；藉由定期環境監測作業，掌握環境品質避免造成居民生活環境之二次污染。就「審查污染整治相關計畫」部分，系爭計畫已協助環保局審查原審原告所提送之污染整治相關文件計共90份，並協助完成「臺南市中國石油化學工業開發股份有限公司前（臺碱）安順廠及二等九號道路東側草叢區土壤污染整治場址污染整治第2次變更計畫」之審查、公開陳列、核定及送署備查等相關行政程序，確認本場址第二階段整治方向及查核點目標。關於「執行監督查核工作並設置駐場址人員」部分，本計畫已協助辦理16次推動小組現場工程查核會議及6次專案小組會議，執行期間共計開出105件「整治施工品質/環境巡邏缺失及改善追蹤表」並要求原審原告於期限內改善完成。關於「污染整治場址及周界管制區管理工作」部分，駐場址人員每日（含例假日）至少進行1次不定時巡邏並填寫巡邏紀錄表，管制區管理工作發生缺失（異常）項目包括環境巡檢7件及魚塭巡邏20件，總計27件，針對管制區圍籬或防塵網破損均要求原審原告於期限內修繕完畢，此外場址周邊魚塭發生魚體暴斃事件時，均立即通報環保局，並捕撈死亡魚體進行銷毀。關於「整治施工期間採樣監督驗證」部分，於熱處理旋轉窯第一次污染土試運轉期間執行1組煙道尾氣檢測，濕處理每月執行1組尾氣檢測，累計執行30組，針對濕處理土之效能驗證作業，已完成驗證數量計100,810.66公噸，採樣數量共106組。關於「污染整治後之驗證查核」部分，完成6.55公頃驗證作業。關於「整治施工期間之周界環境品質監測」部分，放流水每月執行1組，累計執行31組；地下水每季執行4組，累計執行40組；周界空氣品質每月執行4組，熱處理旋轉窯污染土試運轉期間增加執行場址內監測點2組，累計執行126組。「場址周邊停養魚塭調查」部分，執行55口魚塭之底泥及魚體檢測。「緊急應變措施及陳情案件處理」部分，進行場址暴雨防範設施檢討及改善，辦理防颱巡檢及災

害回報作業。此外針對海水貯水池管制區周邊，本計畫已完成設置21座金屬告示牌，俾警示民眾勿觸法捕撈及垂釣魚體。「行政管理及人力支援」部分，每月更新中石化專屬網頁內容，彙整相關數據、整治技術及行政作為等，已發表2篇國內期刊及投稿1篇國外期刊，已出席或協助召開之相關會議活動。又為完成系爭計畫上開所示之各項工作，系爭計畫編置至少1名計畫主持人，提供研究員及助理研究員各1名駐局，及整治場址現場駐場址人員3名，即時協助辦理整治監督工作（見定稿本第1、9頁）。而主持人與協同主持人之工作內容係為綜理整體計畫之執行規劃、技術諮詢、工作分配及溝通協調所必要；研究員與助理研究員則係本其專業為與系爭場址相關事項之研究與工作研擬、駐場址工程師3名具土木暨工程品管、環境工程及勞工安全衛生等相關經驗，係為即時協助辦理系爭場址整治工作之查核與監督等情。由上開內容以觀，各項工作顯然均需配置相當人力始能實際執行，主持人與協同主持人於履約期間負責全程掌控計畫品質，若無則系爭計畫即無法確實執行；研究員與助理研究員為工作研擬，協助辦理整治監督工作，與改善計畫亦有所關聯；駐場址工程師職司施工之環境安全與衛生、現場工作協調、驗證採樣規劃、及場址巡視等，為該等改善計畫之具體執行者，若無則改善計畫亦無法確實執行等情，因而認定此等人事乃屬執行該等改善計畫之必要費用，屬應變之必要措施，應由原審原告負擔，固非無據。

⑵惟以：

①計畫主持人144萬元、協同主持人80萬元、研究員2,325,000元、助理研究員1,705,000元，共計627萬元（加計勞健保等費用後為8,151,000元）部分，觀諸系爭計畫上開人員之工作內容，對照系爭計畫工作項目及內容，參以原審原告係於98年5月6日開始實施整治計畫，並於101年7月提出第1次整治變更計畫經環保局審查通過後持續進行整治（見定稿本第1頁），足知其等係就原審原告之第1次整治變更計畫進行監

督查核等工作，核其工作內容及成果，應係協助原審被告監督管理系爭場址相關工作計畫及執行法定義務之一般行政事項，並將相關資訊系統化、電磁紀錄化，以增進人民對污染現況及管制相關資訊之瞭解、信賴，發揮監督效果，然均尚非得以直接達成減輕「戴奧辛」及「汞」之污染危害或避免污染擴大目的之效果，難謂係屬土污法第15條第1項規定應變必要措施之範疇，則原審被告依土污法第15條第1項及第43條第1項規定命原審原告應繳納此部分之費用，於法未合，原判決判命原審原告應負擔此部分費用，即有法律涵攝事實不當之違誤。

②至於駐場址工程師3人（分別為土木暨工程品管類、勞工安全衛生類及環工類）人事費用合計4,805,000元（加計勞健保等費用後為6,246,500元）部分，參諸原審被告所述及前揭系爭計畫工作項目內容可知，駐場址人員除執行整治計畫工程現場監督查核工作，確保工地人員符合安全衛生條件外，尚須負責巡守並管理場區及周界環境，制止或勸離於海水貯水池、停養區垂釣或撈捕之民眾、管制污染土進出場區等工作（見定稿本第141頁）。而參諸系爭計畫執行期間，執行場址管制區、污染暫存區及周界環境巡守與管理工作，發現27件異常狀況（見定稿本第141頁），可認其等所執行該部分工作，係屬依系爭場址實際狀況，所採取足以直接達成減輕污染危害或避免污染擴大效果之應變必要措施；至於駐場址工程師是否於執行系爭計畫所定應變必要措施之外，又執行原審原告報經原審被告核定後開始執行之第1次整治變更計畫之監督查核及確保工地安全衛生條件等相關工作，尚不影響前述關於系爭計畫設置駐場址工程師負責巡守並管理場區及周界環境，勸離於停養區垂釣或撈捕之民眾、管制污染土進出場區之穩固性等工作內容，係屬原審被告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施之認定。是原判決認此部分費用應由原審原告負擔，應堪採信，

並無原審原告指摘未適用行政程序法第7條比例原則及理由矛盾之違誤。

⑶綜上，原審原告應負擔此部分基本工作人事費用，為駐場址工程師3人費用合計6,264,500元（此為4,805,000元加計勞健保等費用後所得），逾上開費用之原處分即有違誤。原判決維持原審被告命原審原告給付超過此部分之費用，亦有未洽。

2.污染整治監督驗證8,067,200元部分（見定稿本第17頁）：

⑴原審以整治監督驗證之查核項目除依核定計畫之主要工作項目預定執行內容及期程進場查核外，有關計畫重要施工進度，如整治設備安裝、土壤開挖移除及其他應列為查核事項者均為重要查核點。監督驗證項目包括「整治施工期間採樣監督驗證」及「污染整治後之驗證查核」等兩大項（見定稿本第153頁）。其中「整治施工期間採樣監督驗證」，執行前提出「採樣監督驗證計畫書」，驗證熱處理系統操作期間可能產生之二次污染及處理效能，包括尾氣檢測、試運轉效能驗證及處理效能驗證；驗證濕處理系統操作期間可能產生之二次污染及處理效能，項目包括尾氣檢測、處理效能驗證，另視環保局或推動小組實際需要，對其他整治工程項目進行採樣監督驗證；至於採樣監督驗證項目及數量，依涉及土壤檢測及尾氣檢測而分別為之。至於「污染整治後之驗證查核」，則係於環保局通知後2週內提出「驗證計畫書」，經審查同意後據以執行，以驗氯工廠區、海水貯水池B區、其他區為驗證範圍，以初驗、複驗之驗證方式，驗證結果彙整成「驗證成果報告」，並協助後續行政工作。而第1次整治變更計畫係依土污改善審監要點第7點第2項規定「定期進行現場監督查核（至少每二個月一次）」，依第11點規定整治計畫提出者於場址整治工作完成，依自行驗證計畫進行驗證後，所在地主管機關應再執行驗證查核，確認其污染物濃度低於土污管制標準、整治基準或整治目標時，即依本要點公告解除場址之列管」；另據土污法施行細則第24條規定，

環保局應於原審原告提出「土壤污染整治完成報告書」後，再執行驗證查核工作，驗證結果未符合整治目標時，則需持續進行污染整治至符合為止（定稿本第173頁參照），衡諸系爭場址遭「戴奧辛」及「汞」嚴重污染，驗證工作內容，有定期或不定期所發動之應變措施，以確實掌握污染改善工作執行情況，因而認定為屬可直接達成減輕污染危害或避免污染擴大效果之應變必要方法，因而認原審原告負擔上開污染整治監督驗證8,067,200元，固非無據。

⑵惟查，系爭計畫緣起於環保局擬定奉准後發包中興公司執行，其主要工作內容計有污染整治監督驗證、環境品質監測及停養魚塭污染調查（含陳情案件處理）、緊急應變措施，每一項目有其細項之工作內容，此有定稿本可憑（見定稿本第14至19頁）。且核定稿本所載計畫背景、計畫目標及工作項目，系爭計畫主要係為履行原審被告依土污法第12條第13項規定所定監督管理及驗證查核之行為義務，但另有為防堵夜間違法捕魚及因應臨時突發狀況等行政目的，而決定併規劃駐場址工程師巡守及辦理緊急應變措施及陳情案件之處置（此部分論述已如上述）。且此部分費用既係「污染整治監督驗證」，係對於原審原告整治施工期間之採樣監督驗證、整治工作完成後之驗證查核，核係履行其依土污法第12條第13項規定所定監督管理及驗證查核之行為義務，此應係原審被告委託中興公司執行自己之職務，非屬土污法第15條第1項所指因應系爭場址污染危害減輕或污染擴散防免所為之應變必要措施，因而支出之費用自不得向原審原告請求給付。則原判決命原審原告應負擔此部分之費用，自有法律涵攝事實不當之錯誤，而無可採。

3.整治施工期間之周界環境品質監測（包含水質檢測類71組及空氣品質監測134組）21,081,770元部分（見定稿本第17至18頁）：

⑴原審以：水質檢測包括放流水監測及地下水監測，其中放流水監測於102年2月至104年4月針對原審原告廢水處理設施所

產生之排放水進行監測，另於104年5月間經環保局同意將放流水監測點自廢水處理設施之放流口移至二號水門溢流口，場區放流水每月檢測1組，預估檢測數量為31組。地下水監測，為避免與原審原告每季執行9點既有井位置重複，系爭計畫另規劃執行之4個監測井，地下水監測結果如超過地下水污染管制標準之第二類標準管制標準時，要求原審原告採取相關應變必要措施。空氣品質設有6個監測點，例行空氣品質預估數量124組，另因應熱處理試運轉增加檢測10組，合計134組。第1次整治變更計畫係依土污改善審監要點第7點第3項規定規劃適當採樣監測地點、數量、頻率及檢測項目，及配合原審原告提出之整治計畫期程及污染監測內容，規劃周界環境品質監測作業。上開監測可降低二次污染發生，預防及避免污染擴大；又如監測結果發現污染有擴散或周圍環境有所影響時，相關人員立即通知原審原告研擬必要環境管制或緊急應變措施，已達預警效果。雖原審被告所設水質監測點與原審原告所設置者相同或極為接近，惟依過去放流水品質監測結果，異常原因多為原審原告人員操作不當或未落實設備定期檢查導致損壞，為免原審原告易有僥倖之心態而違規排放廢水，水質檢測費用4,026,410元核屬直接達成避免污染擴大效果之應變必要方法；另原審被告所設6處空氣品質監測點，其3處與原審原告所設置者相同或相近，此部分原審被告並未舉證證明有重複為環境監測之必要，難認有設置必要；其餘3處既未與原審原告監測點重複，且原審被告監測頻率較原審原告為高，為避免污染擴散，核屬有設置之必要，惟因兩造均未陳明其等就各監測點分別所支出費用，爰類推適用行政訴訟法第189條第2項規定，復參酌有設置必要監測點之數量為全部監測點總數之1/2，因認空氣品質監測費用總計17,055,360元，應由兩造各自負擔1/2即8,527,680元，始為公允等情，固非無據。

⑵然查，原審原告前已依核定之整治計畫自98年5月6日開始執行整治計畫（含環境監測計畫），於原審被告委託中興公司

辦理系爭計畫期間，原審原告亦依已核定之第1次整治變更計畫開始執行整治計畫（含環境監測計畫），客觀上已足以據此作為污染危害及有無擴大情事之觀察指標，原審被告所為之監測措施作用，雖屬可達成監督原審原告實施整治計畫，避免污染危害或污染擴大之效果，但非屬應變方法中之必要措施。至於原審被告主張其執行整治施工期間之周界環境品質監測，所執行之環境監測之時間、地點並未與原審原告所執行者有所重複等情，有關環境監測之時地，固屬受原審被告所託之中興公司執行「環境品質監測及停養魚塭污染調查（含陳情案件處理）」，依其專業所為之規劃、方法；然原審原告前於97年6月30日依土污法規定提出整治計畫，經原審被告於98年4月7日核定在案，同年5月6日開始執行，原審原告嗣於101年3月9日提出第1次整治變更計畫，亦經原審被告於101年7月2日以府環水字第1010443572號函核定在案，且放流水監測之戴奧辛濃度偏高，並非於原審被告核定第1次整治變更計畫後始發生，先前於整治計畫執行期間之99年5月至101年7月亦常出現（見定稿本第220頁歷年放流水監測結果數據圖中最下方圖示），如原審被告認原審原告於先前整治計畫所設置之水質、空氣監測點有所不足或常有損壞之情事發生，其自應要求原審原告於第1次整治變更計畫予以設置數量完足且無瑕疵之監測設備，並就原審原告提供監測設備進行檢查無虞後始為核定，而非於核定後再於相同或相近地點另行設置監測點，即得逕稱此係應變必要措施，是本件尚難以原審被告設置之監測地點、時間與原審原告不同，即另謂該當土污法第15條第1項之必要措施。是原判決認原審原告應負擔水質檢測費用4,026,410元及空氣品質監測費用1/2即8,527,680元（合計12,554,090元），自有法律涵攝事實不當之錯誤。

4.其他直接費用部分（見定稿本第18至19頁），原審係就其中巡守辦公室及必要軟硬體設施（租金、水電、巡守辦公室耗材等）269,565元，依定稿本第6頁所示，場址及周界管制區

管理工作係由駐場址人員兼任，原審被告所設管理室與駐場址辦公室合併設置，其他相關軟硬體設施及場址管理人員安全防護措施亦共同使用，應無額外租金等支出，且審究該等水電、辦公室耗材之費用用途，僅為行政作業所需一般事務費；「駐場人員血液中汞及戴奧辛濃度檢查」42萬元雖有必要，惟原審被告委由中興公司協助系爭計畫工作執行，其費用應為該駐場人員之雇主即中興公司負擔；計畫執行網頁更新維護115,913元，該項工作內容包括維護系爭場址專屬網頁架構與內容，相關資訊系統化，核其工作性質及成果，僅係中興公司協助原審被告監督管理系爭場址相關工作計畫及執行法定義務之一般行政事項；另關於監視設備392萬元、1790C.C.以上工作車輛租用費744,000元、更新場址空拍圖2萬元、承攬商雜費（含郵電、資料收集及必要之耗材）31萬元、報告印製費153,280元等部分，則以監視設備及工作車輛租用係於原審被告及中興公司所屬人員便於執行勤務或維護場址安全之所需，更新空拍圖係為協助原審被告進行採樣等工作計畫與場址現況變化之所需，報告印製係為增進人民對相關資訊之瞭解、信賴及監督所為支出，承攬商雜費均為辦公用各項耗材之支出，亦悉屬一般行政事務費，亦非屬與達成減輕污染危害或避免污染擴大效果有必要關聯，因而認定上開其他直接費用均非屬土污法第15條第1項規定應變必要措施所支出之費用，自無從命原審原告負擔等情，核與卷證資料相符，並已依本院前判決發回意旨，就此部分費用支出逐項詳為審酌是否有輔助或促進執行應變必要措施之關係，且與經驗法則及論理法則無違，自無不合。是原審被告以原判決未採取其此部分之主張且不附理由，另不當將土污法第15條所稱之污染危害限縮於物理上之危害，有不備理由及適用土污法第15條第1項不當之違誤云云，自屬其歧異之法律見解，尚無可採。

5.綜上，關於委辦費部分，其中基本工作之人事費用6,264,500元，與減輕污染危害或避免污染擴大之目的具有關聯性、

必要性，惟上開金額，尚應先加計10%管理費後為6,890,950元，再加計5%營業稅後為7,235,498元（元以下四捨五入；加計管理費、營業稅部分詳定稿本第19頁項目六、七所示），得依土污法第15條第1項及第43條第1項規定命原審原告負擔；其餘均難認與「減輕污染危害或避免污染擴大」之目的具關聯性及必要性，尚不得依土污法第43條第1項命原審原告繳納。

柒、綜上所述，原審被告作成原處分（於減縮後）除已確定部分外，命原審原告繳納58,403,643元，其違誤情形已經逐予敘明於前；原審審酌後對兩造各為勝敗之判決，惟亦有如前所述之違誤。本院斟酌相關事實，足以認定原審原告應負擔之金額為7,275,395元（含行政事務費中「業務費—一般事務費」項下「安全防護用具」39,897元，及委辦費中「基本工作人事費用」加計管理費、營業稅後之7,235,498元），是原審原告提起上訴，在原判決所命金額中，逾7,275,395元為有理由，在此金額範圍內則屬無據；另原判決駁回原審被告命原審原告繳納「安全防護用具」費用39,897元，固有未洽，然因本件經兩造上訴，經本院核算後，原審被告命原審原告繳納之金額較原判決為少，亦即更不利於原審被告，因此仍應認其上訴為無理由。且本件已達於可自為判決之程度，爰將原判決主文第二項即關於訴願決定及原處分除確定部分外，命原審原告繳納35,018,790元，於超過7,275,395元部分廢棄，此廢棄部分之訴願決定及原處分予以撤銷，並將原審原告其餘上訴及原審被告之上訴駁回。

捌、據上論結，本件原審原告之上訴為部分有理由，部分無理由，原審被告之上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第256條第1項、第259條第1款、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第79條，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　1　　月　　20　　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　侯　東　昇

法官　王　碧　芳
法官　簡　慧　娟
法官　蔡　紹　良
法官　鍾　啟　煌

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異
中　　華　　民　　國　　111　　年　　1　　月　　20　　日
書記官　蔡　宜　婷