

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
111年度訴更一字第45號
114年4月24日辯論終結

原告 佳和桂科技股份有限公司

代表人 魏士益

訴訟代理人 林孟毅律師

蔡亞玲律師

被告 桃園市政府

代表人 張善政

訴訟代理人 劉亭鈞

張訓嘉律師

陳宛鈴律師

上列當事人間土壤及地下水污染整治法事件，原告不服改制前行政院環境保護署中華民國108年11月13日環署訴字第1080050772號訴願決定，提起行政訴訟，經本院109年4月23日109年度訴字第40號判決後，原告不服，提起上訴，經最高行政法院111年6月30日109年度上字第748號判決廢棄，發回更審，本院判決如下：

主 文

原處分關於公告桃園市楊梅區幼獅段1081地號土地為地下水污染控制場址及管制區部分，及該部分訴願決定均撤銷。

第一審及發回前上訴審訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、原告代表人原為魏芳桂，嗣於訴訟進行中變更代表人為魏士益；被告代表人原為鄭文燦，嗣於訴訟進行中變更代表人為張善政，均經變更後代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷二第443-444頁、本院卷一第421-422頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

01 (一)原告自民國98年間起在桃園市楊梅區幼獅段1081地號土地
02 (地址：桃園市○○區○○路○號)，設廠從事藥品及醫用
03 化學製品製造業。嗣被告委託財團法人工業技術研究院(下
04 稱工研院)執行「桃園市地下水含氯有機污染場址污染調查
05 及應變必要措施計畫」(下稱桃園市地下水調查計畫)，調
06 查結果顯示桃園市楊梅區幼獅段1071、1072、1073、1074、
07 1081、1082及1083等7筆相鄰地號土地(下以各地號分稱，
08 並合稱系爭場址)所設置之5口監測井，檢驗發現如附表所
09 示之污染物(各地號土地對應之廠商、監測井亦參照附
10 表)。其中原告廠址所在之1081地號土地之H01214監測井
11 (同YSS-106-2，下稱系爭監測井)地下水含有污染物三氯
12 乙烯為3.06mg/L，超過管制標準達61.2倍。被告依附表所示
13 之地下水污染調查結果，認定該區域三氯乙烯之污染核心確
14 定在幼獅段1073地號(監測井號H00667)至1083地號(監測
15 井號H00947)附近，且其濃度已達到三氯乙烯水中有效溶解
16 度1%以上，根據1%經驗法則(1percent rule of thumb)
17 推估該區應存在有純相之三氯乙烯，因認該區域即為污染源
18 區，且擴散達管制標準範圍仍侷限在周圍200公尺以內，並
19 未大範圍擴散逸出，其污染來源明確，乃依據土壤及地下水
20 污染整治法(下稱土污法)第12條第2項、第16條、第17
21 條、第19條及同法施行細則第10條規定、桃園市地下水調查
22 計畫一場址調查成果暨期中報告調查結果，以108年5月9日
23 府環水字第1080080152號公告、第10800801521號公告(下
24 合稱原處分)系爭場址為地下水污染控制場址及管制區，即
25 日起管制區內之土地使用或人為活動予以管制或限制。

26 (二)原告不服原處分關於1081地號土地經公告為地下水污染控制
27 場址及管制區部分，循序提起行政訴訟，經本院109年度訴
28 字第40號判決(下稱原判決)駁回後，原告提起上訴經最高
29 行政法院109年度上字第748號(下稱發回判決)廢棄原判
30 決，發回本院更為審理。一陽國際科技有限公司(下稱一陽
31 公司)、禾廣企業股份有限公司(下稱禾廣公司)、瑞領科

技股份有限公司（下稱瑞領公司）分別就附表所示土地，被
列為地下水污染控制場址及管制區部分，亦另就原處分各該
部分提起行政訴訟，經本院109年度訴字第53號判決駁回其
訴，及最高行政法院109年度裁字第1096號裁定駁回其上訴
確定。

三、原告起訴主張：

（一）被告固以原處分公告1081地號土地為地下水污染控制場址及
地下水污染管制區，惟其依據欄記載：「依據土壤及地下水
污染整治法第12條第2項、同法施行細則第10條規定暨本府
環境保護局執行『桃園市地下水含氯有機污染物場址污染調
查及應變必要措施計畫-場址調查成果暨期中報告』調查結
果辦理。」等語，然被告所提公告依據資料卻是「桃園市地
下水調查計畫一期末報告（定稿）」（下稱系爭期末報
告）、「桃園市地下水調查計畫—楊梅幼獅工業區一陽國際
工廠至嘉發幼獅廠與預警網#6附近調查計畫書（修正二
版）」（下稱系爭修正二版報告），並非原處分公告所指期
中報告。

（二）被告所屬環境保護局（下稱環保局）曾於107年8月2日、107
年9月20日委託亞太環境科技股份有限公司（下稱亞太公
司）行調查及查證作業。瑞領公司之監測井號H00947、一陽
公司之監測井號H00667之檢測結果有關地下水含有污染物三
氯乙稀分別為1.26mg/L、7.86mg/L。由上開報告內容可明確
得知瑞領公司、一陽公司的三氯乙烯於107年間均已「下
降」至三氯乙稀的水溶解度1%即11mg/L以下，故於108年被
告做成原處分時，即便依被告主張之1%經驗法則，本件已
無任何一口監測井達到三氯乙稀的水溶解度1%即11mg/L以
下，此時理應判定本件污染來源不明確，方屬適法。又本件
SGS台灣檢驗科技股份有限公司（下稱SGS公司）係於106年2
月間對系爭場址之監測井號進行採樣，而被告明知107年間
經其轄下機關進行檢測後，瑞領公司、一陽公司的三氯乙
烯於107年間均已「下降」至三氯乙稀的水溶解度1%以下，應

01 認定本件污染來源不明確或污染物來源已不復存在，而不符
02 合土污法有關公告為地下水污染控制場址及管制區之構成要件，
03 然被告竟刻意隱匿或有意忽視上開亞太公司107年間之
04 調查結果，仍於108年5月9日以違法公告本件場址是地下水
05 污染來源明確之地下水污染控制場址及管制區，其所為並無
06 所據，亦徵原處分顯有違誤之處。且就亞太公司107年間之
07 調查結果可知，系爭場址之三氯乙烯濃度有明顯或持續下降
08 之情形，然被告卻仍以106年2月間單一次且採樣位置錯誤之
09 檢驗結果，作為原處分之依據，除不符合現況外，更有公告
10 錯誤之情事。故1%經驗法則不可作為判斷或確認造成該區
11 域地下水污染之物質（三氯乙烯）或位置之調查方法。

12 (三)原處分於108年5月9日作成，惟工研技術研究院（下稱工研
13 院）於1081地號土地採樣之日期為106年2月17日，原處分顯
14 係依據二年多前之檢驗報告資料所作成，故採樣時與作成處
15 分時之時空背景亦可能有所不同，則以二年多前的工研院檢
16 驗報告，顯難真實呈現1081地號土地目前的地下水污染狀
17 況。依據原告提出之佳美檢驗科技股份有限公司（下稱佳美
18 公司）108年7月2日第2次檢測報告，採樣及收樣日期為108
19 年6月21日，與原處分作成日期較緊密關聯，依其檢測之數
20 值顯示系爭監測井之地下水三氯乙烯並未超過地下水污染管
21 制標準，可證原處分應有違誤。

22 (四)被告對土壤及地下水污染所進行之查證，應委託經中央主管
23 機關許可之檢測機構辦理，且其檢測所依據之檢驗測定方法
24 及檢測基準，皆須經改制前環境保護署（下稱環保署）之訂
25 定。而被告進行「桃園市地下水含氯有機污染場址」調查，
26 雖委託工研院負責執行，惟工研院本身並非經許可檢驗含氯
27 有機物（如二氯乙烯、三氯乙烯等）之檢驗機構，此有工研
28 院之許可檢驗類別及化合物查詢資料可稽，則工研院所為之
29 調查程序顯有瑕疵，而被告之行政作為亦與土污法第10條第
30 1項規定有違。次查，工研院固係依政府採購法標得本件桃
31 園市地下水調查計畫，然本件標案屬勞務案，依政府採購法

第65條第1項規定，得標廠商即工研院應自行履行勞務契約，不得轉包。惟工研院卻將本件桃園市地下水調查計畫中主要部分（即地下水之採樣及採測），轉包予SGS公司代為執行採樣及檢測，顯已違反政府採購法明文禁止轉包之規定。SGS公司之採樣深度不符環保署公告之NIEA W103.54B規範，其檢驗數據顯然不正確。

（五）並聲明：原處分關於1081地號土地公告為地下水污染控制場址及管制區部分，及該部分訴願決定均撤銷。

四、被告則以：

（一）本件被告係委託工研院進入系爭場址調查，並作成系爭期末報告，而系爭期末報告已說明「3.1.4採樣分析項目及方法：本計畫詳細之檢測品保品管規劃已另提品保規劃書送審，以下摘要說明採樣及分析方法。地下水採樣方法依據NIEA W103.54B規範進行採樣，採監測井底部上約0.5~1公尺處之地下水，預計採12組地下水樣品（3口新設井、9口既設井）。…而地下水被動式擴散袋採樣則依據NIEA W108.50C進行採樣，將依據採樣當時水位平均置放被動式擴散袋於井中，採樣袋置於監測井中之時間依方法規定至少放置14天以上。」又上開地下水採樣方法及地下水檢測方法均係由環保署訂定發布，且為國內環境保護工程調查實務常年使用之方法，則工研院使用上開方法作成系爭期末報告，並根據其環境保護工程調查實務之專業能力綜合評估系爭場址之科學驗證情形後，即作成應公告系爭場址為地下水污染控制場址之建議，嗣系爭期末報告之內容經被告召集之專家學者於審查會議後予以決議通過。本件調查計畫執行期間既為105年9月21日至107年3月20日，當係使用調查時有效存在之NIEA W785.55B規範進行調查。至於環保署環境檢驗所（下稱環檢所）108年10月8日環檢一字第1080006282號函於說明二、（二）雖記載「檢測程序部分，未發現有不符本署公告檢測方法『水中揮發性有機化合物檢測方法-吹氣捕捉/氣相層析質譜儀法（NIEA W785.56B）』之處」等語，惟本件調查計

01 畫執行期間為105年9月21日至107年3月20日，已如上述，故
02 此部分亦應屬環檢所之誤載。

03 (二)土污法之立法目的係為改善生活環境，維護國民健康，而控
04 制場址之公告目的，是讓民眾得知污染情況，主管機關並得
05 依實際需要，命污染行為人、潛在污染責任人或污染土地關
06 係人為必要之應變措施。故只要主管機關依查證、調查結果
07 及資料，可判斷或確認造成地下水污染之物質或位置等資
08 訊，即得公告該地為地下水污染控制場址，並無限制污染來
09 源之範圍應具體限縮至何程度，亦無要求主管機關須查明污
10 污染源究係如何在區域內傳輸，方能公告為地下水污染控制場
11 址，否則若要等主管機關耗費大量時間與金錢來完全確定污
12 染傳輸途徑，才能公告為地下水污染控制場址，對於立法目
13 的之達成（改善生活環境、維護國民健康）實屬緩不濟急。
14 土污法第12條所稱之地下水污染來源明確，僅係以地下水污
15 染之物質或位置等資訊，依主管機關查證、調查結果及資
16 料，得以判斷或破認者，即為已足。該條文並未要求主管機
17 關須查明污染源究係如何傳輸，亦無須另行認定污染行為
18 人。

19 (三)有關判斷該區是否應存在有純相之三氯乙烯，亦即該區域即
20 為污染源區之「1%經驗法則」，為目前我國實務與學界接
21 受以三氯乙烯之溶解相濃度高於1%，認定現場具有純相之
22 三氯乙烯團塊存在，並藉以確認該區域之含氯有機物質污染
23 係由該DNAPL團塊持續緩慢溶解至地下水所致，僅在三氯乙
24 烯之溶解相濃度低於1%時，方需輔以其他證據判斷之方
25 法。亦即，此原則所欲判斷者並非「確認該區域地下水污染
26 之物質或位置等資訊」，而是用以推斷該區域可能存在三氯
27 乙烯之純相，故於發現系爭場址地下水三氯乙烯濃度超過其
28 有效溶解度之1%時，即可據以認定系爭場址存有三氯乙烯
29 純相。本件調查方法係先以「1%經驗法則」推估系爭場址
30 具有純相之三氯乙烯團塊（DNAPL）存在，之後再以各地下水
31 監測井之數據，輔以環保署土壤及地下水污染調查與整治技

術參考手冊規範之Surfer軟體，推估系爭場址地下水污染之分布範圍，進而依照調查結果認為系爭場址之地下水污染來源業已明確，故被告已得依調查或查證結果確認系爭場址之地下水污染來源明確，再依此調查成果以原處分公告系爭場址為地下水污染控制場址及地下水污染管制區，核與土污法規定相符。原審據此認定被告已調查地下水污染來源明確，並依法作成原處分，故原處分實於法有據，並無違誤。

(四)並聲明：原告之訴駁回。

五、本院判斷如下：

(一)按為預防及整治土壤及地下水污染，而有土污法之制定。由於該等污染，不易為人體感官察覺，且多為長期、慢性、累積性的污染，具有「隱晦性」；其污染又往往是水污染、空氣污染、廢棄物或毒物污染匯聚所造成的終局性結果，而有「終局性」；以及其污染不易去除或稀釋，其污染物可能為生物或作物所吸收，且有可能逐漸擴散，進一步成為其他水污染、空氣污染的完成原因，有其「複雜性」。因此，土壤及地下水污染一旦被發現，往往已相當嚴重且範圍廣闊，不易確定誰是污染行為人，污染行為與損害結果間之因果關係也難以證明，釐清責任曠日廢時；相對地，卻對人民健康及環境有迫切的危害，有迅速因應的需要。此外，整治之路極為漫長，相對應變與整治費用不貲，開銷龐大，即令能得確認污染行為人，其支出若僅由其負責，一旦行為人無資力，整治計畫所需財務勢必落空，也導致行為人產業倒閉。我國土污法慮及土壤及地下水污染之特性，為確實達成管制目的，其法制乃以「財務機制」與「責任機制」為核心，一方面設計一個財務機制，提供政府緊急應變、整治污染所需的資金；另一方面對應一個責任機制，將應變與整治的花費分攤給多數的責任主體，以充實財務機制之財源。亦即，藉由向廣大污染風險創造者（公告物質之製造者及輸入者）徵收污染整治費以成立土壤及地下水污染整治基金（下稱整治基金，相關規定參見土污法第28條以下），以及擴大責任主體

01 範圍（除污染行為人外，另有潛在污染責任人、污染土地關
02 係人等）、放寬歸責原則（污染行為人採無過失責任）及連
03 帶責任之設計，讓環境責任制度，從傳統的個人行為責任，
04 轉型到集體風險責任，乃至於類似環境責任「保險」的概念。
05 此轉型是否成功，端視環保主管機關，如何善用土污法
06 所設計之制度，與整治責任人間密切溝通協調，以發展出一
07 個相互尊重並有預期可能性的合作關係，共同改善環境污
08 染，乃為絕對必要；如果仍堅持僵硬制式的管制模式，在漫
09 長的整治過程中，勢將陷於污染因果關係不明、資金缺口龐
10 大之泥淖之中，整治計畫難以實現。

11 （二）次按土污法第2條規定：「本法用詞，定義如下：……十
12 七、污染控制場址：指土壤污染或地下水污染來源明確之場
13 址，其污染物非自然環境存在經沖刷、流布、沉積、引灌，
14 致該污染物達土壤或地下水污染管制標準者。……二十、污
15 染管制區：指視污染控制場址或污染整治場址之土壤、地下
16 水污染範圍或情況所劃定之區域。」第10條第1項規定：
17 「依本法規定進行土壤、底泥及地下水污染調查、整治及提
18 供、檢具土壤及地下水污染檢測資料時，其土壤、底泥及地
19 下水污染物檢驗測定，除經中央主管機關核准者外，應委託
20 經中央主管機關許可之檢測機構辦理。」第12條第1項、第2
21 項規定：「（第1項）各級主管機關對於有土壤或地下水污
22 染之虞之場址，應即進行查證，並依相關環境保護法規管制
23 污染源及調查環境污染情形。（第2項）前項場址之土壤污
24 染或地下水污染來源明確，其土壤或地下水污染物濃度達土
25 壤或地下水污染管制標準者，直轄市、縣（市）主管機關應
26 公告為土壤、地下水污染控制場址（以下簡稱控制場
27 址）。」第15條規定：「（第1項）直轄市、縣（市）主管
28 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
29 場址實際狀況，採取下列應變必要措施：……（第2項）直
30 轄市、縣（市）主管機關對於前項第3款、第4款、第7款及
31 第8款之應變必要措施，得命污染行為人、潛在污染責任

01 人、污染土地關係人或委託第三人為之。」第16條規定：
02 「直轄市、縣（市）主管機關應視控制場址或整治場址之土
03 壤、地下水污染範圍或情況，劃定、公告土壤、地下水污染
04 管制區，並報請中央主管機關備查；土壤、地下水污染範圍
05 或情況變更時，亦同。」第17條規定：「（第1項）土壤、
06 地下水污染管制區內禁止下列行為。……：一、置放污染物
07 於土壤。二、注入廢（污）水於地下水體。三、排放廢
08 （污）水於土壤。四、其他經主管機關公告之管制行為。
09 （第2項）土壤污染管制區內，禁止下列土地利用行為，並
10 得限制人員進入。……（第3項）地下水污染管制區內，直
11 轄市、縣（市）主管機關得禁止飲用、使用地下水及作為飲
12 用水水源。」第27條第1項規定：「各級主管機關依第12條
13 第1項規定進行場址查證時，如場址地下水污染濃度達地下
14 水污染管制標準，而污染來源不明確者，直轄市、縣（市）
15 主管機關應公告劃定地下水受污染使用限制地區及限制事
16 項，依第15條規定採取應變必要措施，並準用第25條規定辦
17 理。」是以，土污法主管機關依該法第12條第1項規定，對
18 於有地下水污染之虞之場址進行調查結果，如地下水污染濃
19 度達地下水污染管制標準者，應視地下水污染來源是否明
20 確，適用不同條文規定作成處分。地下水污染來源明確者，
21 應依同法第12條第2項公告為控制場址，並得視該控制場址
22 之污染範圍或情況，依同法第16條劃定、公告為管制區，並
23 禁止於管制區內為同法第17條所定行為。如地下水污染來源
24 並非明確，則應依同法第27條規定，公告劃定該受污染場址
25 為地下水受污染使用限制地區。

26 （三）又依土污法第56條授權訂定之同法施行細則第8條規定，地
27 下水污染來源明確，係「指依查證、調查結果及資料，可判
28 斷或確認造成地下水污染之物質或位置等資訊。」是項規定
29 係基於地下水具流動性質，若無法確認其地下水污染從何而
30 來，即貿然投入整治改善工程，將無法有效發揮整治功能，
31 耗費行政資源及整治經費。其中判斷或確認之方式，如業經

主管機關就造成地下水污染之物質，已排除調查範圍以外之污染干擾，掌握涉及產生該物質之製程或其他來源位置，並合理論述該物質傳輸至採樣地點之途徑，得據以進行後續相關改善工程者，應可認地下水污染來源已屬明確。換言之，所稱地下水污染來源明確，係指依查證、調查結果及資料，可判斷或確認「造成」地下水污染之位置，其所為之確認對象當指「來源」位置之確認，指該污染之物質係從何而來，亦即已有確實之資訊可判斷或確認「造成」污染之根源，可排除調查範圍以外之污染干擾，始得謂地下水污染來源明確。否則若僅以地下水污染位置確認（通常也是因為污染檢測值超標）即進而認定污染來源明確，將使土污法第12條第2項「地下水污染來源明確」之規定成為贅文，無適用之餘地。此外，地下水污染來源之掌握與污染行為人之認定，係屬二事，前者在確認造成地下水污染之物質與位置（來源），俾採取有效之控制或整治措施（土污法第13條第2項、第15條第1項、第22條第2項參照）；後者則在追查造成土壤或地下水污染之人，令其對該污染負最終控制或整治責任（土污法第13條第1項、第14條第1項、第15條第2項、第22條第1項、第31條、第40條第3項、第41條第3項第1款參照）。是以，污染行為人是否已查明、導致污染結果之其他原因為何（污染物質以外之原因，如由何一工廠之何項製程所產生之污染），與污染來源是否明確並無關聯，並非該等場址應否公告為控制、整治場址之要件，只是污染行為人在未查明以前，依土污法施行細則第10條第2項規定，得不予記載於公告而已。（最高行政法院110年度上字第403號、110年度上字第807號判決意旨參照）

（四）經查，被告委託工研院於105年9月至107年3月執行桃園市地下水調查計畫，原告廠址1081地號之系爭監測井地下水含有污染物三氯乙烯為3.06mg/L，超過管制標準達61.2倍，固有被告環保局106年7月桃園市地下水含氯有機污染場址污染調查及應變必要措施計畫-場址調查成果暨期中報告（下稱系

01 爭期中報告，本院卷一第331-377頁，各監測井位置見本院
02 卷一第350頁，污染物檢測數據數據見本院卷一第353-356頁
03 表11），以及採樣時間106年2月17日之SGS公司水質樣品檢
04 驗報告（本院卷一第379-387頁）在卷可稽，可證原告廠址
05 所設1081地號土地之地下水，確有三氯乙烯污染團塊存在。
06 惟查，原處分之所以將系爭場址公告為地下水污染控制場
07 址，無非基於卷附之期中報告（本院卷一第331-377頁）及S
08 GS公司水質樣品檢驗報告（本院卷一第379-387頁），然此
09 期中報告及SGS公司水質樣品檢驗報告，確實可以證明系爭
10 監測井下方的地下水受到三氯乙烯的污染，但是也僅止於
11 此。本院認為，控制場址範圍之劃定，直接關涉主管機關後
12 續採行之防治、改善措施，能否有效防止污染擴大及除去污
13 染之危害；尤其，不同類型污染源之判定，涉及污染物物理
14 化學特性、土壤地質條件及地下水文狀況、氣候、人為擾
15 動、整體採樣結果時空之代表性等因素，其傳輸及流布評估
16 異常複雜，必須由主管機關基於專業與風險評估，依個案實
17 際情形調查認定，始可能有效整治復育。這也是土污法第12
18 條第2項之所以明文控制場址之公告，以污染來源明確為要
19 件，以及同法施行細則第8條進一步規範，所謂污染來源明
20 確，必須主管機關依查證、調查結果及資料，可判斷或確認
21 「造成」地下水污染之物質或位置等資訊，始得宣告該地為
22 地下水污染控制場址之原因。蓋確認污染源，始能「正確」
23 而「有效能」的劃定範圍以從事後續之控制、整治及管制活
24 動；如欠缺科學方法論證究明污染源與傳輸途徑，逕將法文
25 所謂之污染源明確，簡化為「污染物質及污染範圍明確」，
26 一律將查得之「土壤或地下水污染物濃度達土壤或地下水污
27 染管制標準」區域劃為控制場址，固然降低了環保主管機關
28 的行政成本；但是，鑑於本法管制及防治之污染具有隱晦
29 性、終局性及複雜性之特性，如未釐清污染源及傳輸途徑，
30 即劃定控制區域，一則，污染源未必單一，更未必落於劃定
31 區域內，二則，無科學實據及論證以連結污染源與傳輸途

01 徑，當然無法提出正確之計畫以根除禁絕污染，錯誤之整治
02 復育將只是勞民傷財。以本案的地下水污染物三氯乙烯而
03 言，其屬於比水重非水相液體（Dense Non-aqueous Phase
04 Liquid，簡稱DNAPL），係指液體密度比水重之有機化合
05 物，具疏水性（不易溶於水），微溶於水；當其進入地表下
06 時，會向下移動至不透水層，並會緩慢溶解至地下水中，造
07 成地下水污染。DNAPL因具比水重且不易溶解於水之特性，
08 在移動過程中，遇到特殊的地層構造或其他因素將DNAPL滯
09 留而形成「純相」（即污染團）；其餘在移動過程中，會因
10 毛細作用在土壤孔隙間殘留少量DNAPL，而形成「殘留相」
11 （不易被調查出來）。另地下水污染物濃度若超過該物質有
12 效溶解度之1%，該處即非常有可能存在DNAPL純相（參見環
13 保署104年出版之「土壤及地下水比水重非水相液體污染整
14 治作業參考指引」）。然而，DNAPL純相依前述特性，在長
15 時間之移動、累積，可能會形成多處污染團，非僅一處，且
16 其範圍大小不一。而主管機關進行調查監測，最終目的既在
17 掌握產生該污染物質之來源位置，得據以進行後續相關改善
18 工程，以利土壤及地下水污染之防治。因此，主管機關調查
19 檢測後發現有DNAPL純相存在，仍應依其專業知識、經驗，
20 在周圍區域續行檢測追查，若能特定其污染範圍並排除源自
21 其他區域，始可謂已有確實之資訊足以判斷或確認造成污染
22 之根源，足以排除調查範圍以外之污染干擾，堪認符合土污
23 法第12條第2項所稱之「污染來源明確」。被告僅以期中報
24 告及SGS公司水質樣品檢驗報告監測調查結果，確認造成地
25 下水污染之DNAPL純相位於系爭監測井（污染團所在地），
26 即逕認為污染來源已明確，而以原處分將1081地號土地公告
27 為地下水污染控制場址，與土污法第12條第2項所稱之「污
28 染來源明確」顯然有違，原處分已然違法。而且觀諸同為被
29 告所主張作為原處分依據之「桃園市地下水調查計畫一期末
30 報告（定稿）」明載「…污染行為人不明。雖然該七筆地號
31 （按指系爭場址）過去工廠製程、土地使用紀錄、毒化物運

01 作等均無相關事證…」(前審卷第113頁)等語,佐以原告
02 係於98年間經登記核准營業,有桃園市地下水調查計畫—楊
03 梅幼獅工業區—陽國際工廠至嘉發幼獅廠與預警網#6附近調
04 查計畫書(修正二版)可參(前審卷第130頁)迄今仍營業
05 中亦為原告所自陳在案(本院卷三第117頁),工研院於106
06 年4月21日就系爭監測井在採樣深度21.6公尺、23.6公尺、2
07 5.6公尺、27.6公尺處予以採樣檢測結果,三氯乙烯之數值
08 分別為0.0628mg/L、1.46mg/L、1.66mg/L、2.02mg/L(本院
09 卷一第396頁);較諸工研院於106年2月17日在採樣深度27.
10 17公尺處予以採樣檢測結果,三氯乙烯之數值為3.06mg/L
11 (見本院卷一第356頁),在短短兩個月餘期間,系爭監測
12 井之三氯乙烯檢測數值,已由「3.06mg/L(27.17公尺
13 處)」陡降至「1.66mg/L(25.6公尺處)~2.02mg/L(27.6
14 公尺處)」等情,堪認被告所進行調查監測,並無法證明10
15 81地號土地就是產生三氯乙烯污染物質之來源位置,否則何
16 以在兩個月餘期間,系爭監測井之三氯乙烯檢測數值,發生
17 上述陡降之情事。且1081地號土地既經原處分公告為地下水
18 污染控制場址,迄今均未採取任何控制或整治措施,為被告
19 自陳在卷(本院卷三第117頁),益證被告只確認三氯乙烯
20 污染團塊所在地,在不符合土污法第12條第2項所稱之「污
21 染來源明確」的情況下,被告逕以原處分將1081地號土地公
22 告為地下水污染控制場址,既無法判斷或確認「造成」地下
23 水污染之物質或位置等資訊,當然也就無法依據土污法第13
24 條第2項、第15條第1項、第22條第2項等規定,採取有效之
25 控制或整治措施。其實,被告既已查證確認1081地號土地之
26 地下水三氯乙烯污染濃度達地下水污染管制標準,在污染來
27 源不明確時,仍可依照土污法第27條第1項規定,將1081地
28 號土地公告劃定地下水受污染使用限制地區及限制事項,並
29 採取同法第15條第1項各款規定之應變必要措施,如經評估
30 有嚴重危害國民健康及生活環境之虞時,亦可準用整治場址
31 依同法第14條、第15條、第22條至第26條各規定辦理,均無

礙被告適時介入整治地下水，以確保土地及地下水資源永續利用，改善生活環境，維護國民健康（土污法第1條立法意旨參照）。被告主張若要等主管機關耗費大量時間與金錢來完全確定污染傳輸途徑，才能公告為地下水污染控制場址，對於立法目的之達成（改善生活環境、維護國民健康）實屬緩不濟急云云，實有誤解而不可採。

（五）本案最重要的爭點，就是如何正確解釋適用土污法第12條第2項「地下水污染來源明確」，業經本院論述如上。至於發回判決所指本院應查明之事項，兩造或尚有爭執，附帶說明如下：

1. 被告關於原處分之作成，業已於本院審理中提出系爭期中報告（本院卷一第331-377頁），其所揭示之各項污染物及其數值，核與附表所示相符，此觀諸系爭期中報告之表11（本院卷一第353-356頁）即明。另系爭期中報告「3.1.4採樣分析項目及方法」明載「地下水採樣方法依據NIEA W103.54B進行採樣」；表10中序號5關於三氯乙烯的檢驗方法代碼則為「NIEA W785.55B」（本院卷一第348、351頁），核與SGS公司106年2月17日採樣之水質樣品檢驗報告「備註6.採樣單位取得地下水採樣（NIEA W103.54B）之許可」；原告場址1081地號土地之系爭監測井關於三氯乙烯檢驗方法「NIEA W785.55B」均為一致（本院卷一第379、380頁），可證本件之採樣方法，係適用106年2月17日採樣當時之NIEA W103.54B規範（環保署99年5月14日環署檢字第0990041320號公告，自99年8月15日起實施），且其檢測方法亦係適用採檢當時之「水中揮發性有機化合物檢測方法－吹氣捕捉/氣相層析質譜儀法（NIEA W785.55B）」（環保署101年7月30日環署檢字第1010064835號公告，自101年8月31日生效）無誤。原告主張被告並無期中報告作為原處分的作成依據、原處分作成所憑藉的採樣方法、檢測方式適用版本錯誤云云，均不可採。

01 2.被告執行111年度桃園市土壤及地下水污染調查及查證工作
02 計畫，委託亞太公司分別於106年2月16日、109年12月22
03 日、110年4月15日就系爭監測井地下水採樣分析，發現污染
04 物三氯乙烯於上述日期之濃度分別為3.06mg/L、1.36mg/L、
05 0.096mg/L，均超出管制標準0.05mg/L，有節錄之「楊梅區
06 幼獅段1081地號周圍監測井106年至111年監測資料」在卷可
07 參（本院卷一第392頁），可證即使106年2月17日SGS公司採
08 樣、檢測後，作成系爭期中報告，於間隔2年後之108年5月9
09 日作成原處分，仍無礙亞太公司續於109年12月22日、110年
10 4月15日就該監測井採樣、檢測後，仍可確認該監測井確為
11 地下水三氯乙烯的污染位置。原告徒以SGS公司採樣檢測至
12 原處分作成已有2年餘、其他關於瑞領公司、一陽公司監測
13 井測得的三氯乙烯濃度，於107年間均已下降，據以推論108
14 1地號上之系爭監測井現今應已非地下水三氯乙烯的污染位
15 置云云，其推論與證據不符而不可採。復依被告委託工研院
16 於106年4月21日就系爭監測井在採樣深度21.6公尺、23.6公
17 尺、25.6公尺、27.6公尺處予以採樣檢測結果，三氯乙烯之
18 數值分別為0.0628mg/L、1.46mg/L、1.66mg/L、2.02mg/L
19 （本院卷一第396頁），可知三氯乙烯因為具有比水重且不易
20 溶解於水之特性，所以當採樣位置較深時，可以發現三氯
21 乙烯的濃度隨之提升的現象，觀諸原告提出佳美公司第2次
22 採樣及檢驗結果，其地下水採樣深度為24.07公尺（前審卷
23 第73頁），與期中報告所示系爭監測井之採樣深度27.17公
24 尺處（本院卷一第355-356頁），相差3.1公尺，自無法以此
25 採樣深度不同之佳美公司第2次採樣及檢驗結果，為有利於
26 原告之認定。

27 六、綜上所述，被告所為原處分關於1081地號部分，既有上述只
28 確認三氯乙烯污染物位置，未確認該污染物從何而來，不符
29 土污法第12條第2項所定控制場址之公告，以污染來源明確
30 為要件之瑕疵，自屬違法，訴願決定未加糾正，仍予維持，
31 容有未洽，原告執前詞予以指摘，非無理由，自應由本院將

原處分關於公告1081地號土地為地下水污染控制場址部分，及該部分訴願決定一併撤銷。又原處分關於附表項次2、3、5部分，雖經最高行政法院109年度裁字第1096號裁定維持，惟最高行政法院既為此認定，意指原處分為對物處分，且係可依地號分割觀察，因此本院亦秉持該意旨，將原處分限縮於1081地號土地獨立裁判。至於原處分關於1081地號土地設為控制場址部分雖經本院撤銷，但該區域如符合土污法第27條第1項規定，仍得劃定為地下水受污染使用限制地區，進而為相當管制，以維人民健康。

七、兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，爰不逐一論述，併此敘明。

八、據上論結，本件原告之訴為有理由，爰依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 114 年 5 月 15 日

審判長法官 楊得君

法官 李明益

法官 高維駿

一、上為正本係照原本作成。

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提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

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，逕以裁定駁回。

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

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 114 年 5 月 15 日
書記官 李怡慧

附表

項次	系爭場址之土地所有人或管理人	地號	監測井編號	污染物	地下水污染管制標準
1	業強科技股份有限公司	1071	H00946(EY-3)	三氯乙烯0.453mg/L	(1)三氯乙烯0.05mg/L (2)順-1,2-二氯乙烯0.7mg/L
2	一陽國際科技股份有限公司	1072	H00666(MW101025-01)	(沒水)	(3)二氯甲烷0.05mg/L
		1073	H00667(MW101)	(1)順-1,2-二氯乙烯0.8	

01

			025-03)	24mg/L (2)三氯乙炔18.7mg/L
3	禾廣企業股份有限公司	1074	H00944(EY-1)	三氯乙炔1.37mg/L
4	佳和桂科技股份有限公司	1081	H01214(YSS-106-2)	三氯乙炔3.06mg/L
5	瑞領科技股份有限公司	1082	無設置檢測井	無
		1083	H00947(EY-4)	(1)順-1,2-二氯乙炔1.29mg/L (2)二氯甲烷0.104mg/L (3)三氯乙炔12mg/L

02 註1：本件檢驗出污染物之監測井為H00946(EY-3)、H00667(MW10
03 1025-03)、H00944(EY-1)、H01214(YSS-106-2)、H00947(EY-
04 4)，共五口。

05 註2：證據-幼獅工業區高速公路南邊地下井分布圖(原審卷第180
06 頁、本院卷一第350頁)。