

臺中高等行政法院判決

107年度訴字第87號

) FKT64W1Z1X5L0;@108年5月22日辯

原告 祥賀電鍍工業有限公司

代表人 張建雄

訴訟代理人 吳莉鶯 律師

複代理人 吳宜星 律師

被告 彰化縣政府

代表人 王惠美

訴訟代理人 林孟篁

何嘉昇 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107年1月23日環署訴字第1060096258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、程序事項：

被告代表人原為魏明谷，嗣變更為王惠美，業經其具狀聲明承受訴訟（本院卷413-415頁），依法核無不合，應予准許。

二、事實概要及其證據：

（一）原告與訴外人蘇振輝工業股份有限公司（下稱蘇振輝公司）、藝松企業股份有限公司（下稱藝松公司）等3家公司（以下合稱原告等3家公司）因埋設暗管，以共管非法繞流方式，將未經處理之電鍍廢水排放至彰化縣東西三圳之

農田灌溉渠道內，經臺灣彰化地方檢察署（下稱彰化地檢署）會同行政院環境保護署（下稱環保署）環境督察總隊中區環境督察大隊（下稱中區督察大隊）於民國102年12月10日、11日查獲，後續調查發現原告等3家公司長期排放廢水至東西三圳，致引用東西三圳為灌溉水源之彰化市、和美鎮、秀水鄉、埔心鄉等242筆農地（下稱系爭242筆農地，面積約43.9公頃）遭受銅、鎳等重金屬污染，且超過土壤污染管制標準，經被告103年4月22日府授環水字第1030117804號函（下稱前處分）附2公告（訴願卷40-52頁之被告103年4月18日府授環水字第1030117488號公告、103年4月22日府授環水字第1030118089號公告），認定原告等3家公司為系爭242筆農地之污染行為人，並命原告等3家公司於文到10日內提送具改善整治能力之相關證明文件、公司及負責人之財力證明，以資證明其有足以支付整治工作所需經費；同時敘明原告等3家公司因違法共同排放廢水至東西三圳，依法應共同負擔受污染農地之整治責任，經估算為新臺幣（下同）8,760萬元，倘逾期未提報或財力證明總額不足3,504萬元，將視為無改善整治意願或能力，將逕依土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第13條第2項規定採取適當措施改善，及依同法第43條規定向原告等3家公司求償所支出之費用，或依行政執行法第27條及第29條規定代履行。惟原告逾期未提送具改善整治能力之相關證明文件，顯無改善整治意願或能力，被告乃以103年5月14日府授環水字第1030152532號函（下稱第1次代履行處分，本院卷83-84頁），依土污法第13條第2項規定由被告採取適當措施，及行政執行法第27條、第29條規定估算代履行費用8,760萬元，並命原告等3家公司及其

01 負責人負連帶清償責任預先繳納。

02 (二) 嗣被告於103年起實際執行污染農地相關整治工作，並重
03 新估算整治費用，原告等3家公司及其負責人共同負擔受
04 污染農地之整治費用應修正為1億7,925萬9,923元，扣除
05 已繳納之8,760萬元，應再繳納9,165萬9,923元，被告乃
06 以106年7月21日府授環水字第1060241307號函（下稱原處
07 分，本院卷25-27頁）命原告繳納代履行費用差額9,165萬
08 9,923元。原告不服被告之原處分，向環保署聲明異議，
09 經環保署106年10月30日環署土字第1060085582號函（訴
10 願卷9-10頁）為異議決定駁回（本院卷39-42頁）；原告
11 不服，提起訴願，亦遭決定駁回（本院卷45-58頁），遂
12 提起本件行政訴訟（本院卷13-19頁）。

13 三、原告主張略以：

14 (一) 原處分辦理之各項整治計畫，未具體說明採取之適當措施
15 及支出之整治費用，與目的間是否具關連性，其說明理由
16 顯有未備：

17 1、按土污法第13條第2項規定所指之「適當改善措施」，土
18 污法並無明確規範，此規定係於99年2月3日增修，其立法
19 理由：「第2項明定所在地主管機關得視財務狀況及場址
20 實際狀況，採適當措施改善，解決控制場址因污染行為人
21 不明或不提出計畫等因素，而未能有效控制或改善之情況
22 ；另於後段增加污染土地關係人得提出污染控制計畫規定
23 。」故所謂「適當改善措施」，應是指「有效控制或改善
24 」之措施，即「為減輕污染危害或避免污染擴大」所採取
25 應變必要措施而言。因此，所在地主管機關依土污法第13
26 條第2項採適當改善措施，既係因控制場址實際狀況之所
27 需，為達管制防止損害擴大和消除危害目的而實施，自應

調查評估確認相關危害是否由該場址所造成；且所支出之費用，既係以減輕污染危害或避免污染擴大，所採取適當措施之費用支出，即須與「減輕污染危害或避免污染擴大」之目的間，具有關聯性。

2、原處分臚列其所辦理之各項整治計畫，依前開說明，自應究明所辦理之各項計畫是否符合土污法第13條第2項規定之「適當改善措施」？所採取之方法是否有助於「為減輕污染危害或避免污染擴大」目的之達成？所支出之整治費用與採取之適當措施間有無目的關連性？原處分並未具體說明，其理由顯有未備。

（二）原處分違反平等原則及比例原則：

1、參照行政程序法第6條、第7條規定及司法院釋字第714號解釋理由意旨，原處分認定原告經營電鍍業所排放廢水污染之農地位在東西三圳沿岸，然彰化地檢署自102年開始查緝彰化縣境內電鍍業者排放廢水違反公共危險案件，就東西三圳沿岸之工廠，除查獲原告等3家公司外，尚有善旺工業社、青輪昌工業股份有限公司、昶景實業股份有限公司、義豐工業社、順伯昌實業股份有限公司、順盛五金企業社等；此外，東西三圳沿岸小型工廠林立，並有染整廠及數百家電鍍廠，該些工廠所排放之廢水均流入東西三圳內；換言之，造成東西三圳水質受重金屬污染之污染源，不僅有原告等3家公司，惟被告僅命原告等3家公司負擔全部整治費用，未向其他業者請求負擔整治費用，原處分顯然違反平等原則及比例原則。

2、被告雖主張依目前現有調查證據，僅明確發現原告等3家公司有明確之污染行為云云。惟查，依檢察官起訴書記載，除原告等3家公司之廢水有排放至東西三圳流域外，新

全發公司之電鍍廢水亦有排放至東西三圳。又依臺灣高等
法院臺中分院105年度上訴字第440號判決認定：「啟耀○
○○區○○道緊鄰嘉犁六分線、嘉犁二小線等灌溉渠道，
距下游農地僅數百公尺，．．．且其排水最終所匯入之大
汴支線係有作為東西三圳補注水源，顯見啟耀公司排放之
電鍍原廢水之行為對於周遭與下游農地足以致生危害。」
排放電鍍廢水流入東西三圳之廠商顯然不僅有原告等3家
公司，雖刑事判決無拘束行政訴訟之效力，但刑事判決已
如上之認定，被告如何判斷東西三圳之污染源，除原告等
3家公司外，別無其他公司？未見被告說明，被告未對其
他公司做成代履行處分，難謂符合平等原則及比例原則。

（三）原處分違反信賴保護原則：

被告前於103年5月14日因原告等3家公司未依土污法第13
條規定提送具改善能力及污染控制計畫，為代為採取適當
措施改善，而命原告等3家公司連帶給付代履行費用8,760
萬元，原告等3家公司已分別繳納2,920萬元完畢。詎原告
以為代履行義務已完成，被告竟於時隔3年後之106年7月2
1日，再以原估算代履行金額不足為由，以原處分命原告
等3家公司應再連帶給付9,165萬9,923元，係嚴重侵害人
民對行政機關依法行政之信賴，原處分顯有違信賴保護原
則。

（四）被告命原告繳納之代履行費用，難謂與減輕污染危害或避
免污染擴大之應變必要措施間具關連性、必要性，被告不
得命原告負擔：

- 1、按所在地主管機關依該土污法規定所採取或委託第三人實
施之應變必要措施，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為

，其所支出之費用，即須與為「減輕污染危害或避免污染擴大」之目的具有關聯性、必要性，始得依行為時土污法第13條及第18條規定，限期命污染行為人繳納。又限期命污染行為人繳納所支出之費用，乃國家課予人民公法上金錢給付義務，屬於對人民基本權利之限制，自須符合法律保留原則，而應以行為時土污法第38條所定範圍為限。再者，相關費用支出得否命污染行為人繳納，應審酌該筆費用之實際工作內容，是否符合行為時土污法第38條所定之行政措施範疇，並依具體個案審視之，而非以形式上工作計畫名稱，或逕依行政機關援引可命繳納之法規，即認當然可向污染行為人求償。

2、被告提出命原告繳納代履行費用之經費計算內容，僅為契約部分文件，無法判斷其契約實際工作內容。又上開經費計算內容，就各項契約之人事費用支出部分，並無各該人等負責工作項目，無法判斷其工作內容是否與整治場址之減輕污染危害或避免污染擴大之應變必要措施間具關聯性或必要性。且相關人員之勞健保費用及出差、加班費乃是個別雇主依勞動法規應支出之費用，不能轉嫁由機關支付，也與整治場址之減輕污染危害或避免污染擴大之應變必要措施間具關聯性或必要性無關。另「稽查車輛使用」，僅屬一般行政事務費用，與各該工作計畫內容無直接相關，尚難認與減輕污染危害或避免污染擴大之應變必要措施間具關聯性、必要性，被告自不得命原告負擔。

3、就被告提出之經費分析表，提出意見如下：

(1)彰化縣農地土壤污染控制場址適當改善措施計畫－鐵山、嘉犁等灌區－污染改善契約書「經費及單價分析表」：

①就人力支出部分，被告並未說明各工項支出之施工人數

，無法判斷是否適當。

②工作項目（二）已編列檢測費，工作項目（四）又編列驗證作業費用，顯有重複。

③工作項目（五）其他費用係編列農民地主說明費，但辦理整治計畫必須召開農民地主說明會之法令依據為何？此與整治場址之減輕污染危害或避免污染擴大之應變必要措施間，不具關聯性或必要性。

(2)彰化縣農地土壤污染控制場址適當改善措施計畫－鐵山、嘉犁等灌區－監督及驗證契約書「工作經費配置表（議價後）」：

①項目及說明7至9，並無各該人員負責工作項目，無法得知其工作內容，從而無法判斷是否與整治場址之減輕污染危害或避免污染擴大之應變必要措施間，具關聯性或必要性。

②項目10之勞健保及出差及加班費用，勞健保乃是雇主依法令應支出費用，不能轉嫁由行政機關支付。至出差及加班費用，是否專責辦理此「鐵山、嘉犁等灌區－監督及驗證契約書」之契約內容，未見被告提出說明。

③項目及說明11稽查車輛使用部分：僅屬一般行政事務費用，與各該工作計畫內容無直接相關，尚難認與減輕污染危害或避免污染擴大之應變必要措施間具關聯性、必要性。

④項目13計畫管理費：與各該工作計畫內容無直接相關，尚難認與減輕污染危害或避免污染擴大之應變必要措施間具關聯性、必要性。

(3)彰化縣農地土壤污染控制場址適當改善措施計畫－東西三圳等灌區－調查及改善（甲、乙）－乙子計畫契約書「議

價後經費配置表」：

①就人力支出部分，被告並未說明各工項支出之施工人數，無法判斷是否適當。

②工作項目（三）已編列檢測費，工作項目（五）又編列驗證作業費用，顯有重複。

③工作項目（六）其他費用係編列農民地主說明費，此與整治場址之減輕污染危害或避免污染擴大之應變必要措施間，不具關聯性或必要性。被告亦未說明辦理農民地主說明會之法令依據，此筆費用無支付必要。

④工作項目（一）補充調查編列之費用，係為調查所編列之費用，並非依土污法第15條規定，所採取減輕污染危害或避免污染擴大之應變必要措施所支出之費用，自非屬同法第13條第2項規定之「適當措施改善」所支出之費用，不得命污染行為人負擔。

(4)彰化縣農地土壤污染控制場址適當改善措施計畫－東西三圳等灌區－監督及驗證契約書「工作經費配置表」：

①項目及說明5至7，並無各該人員負責工作項目，無法得知其工作內容，從而無法判斷是否與整治場址之減輕污染危害或避免污染擴大之應變必要措施間具關聯性或必要性。

②項目8之勞健保及出差及加班費用，勞健保乃是雇主依法令應支出費用，不能轉嫁由行政機關支付。至出差及加班費用，是否專責辦理此「東西三圳等灌區－監督及驗證契約書」之內容，未見被告提出說明。

③項目及說明9稽查車輛使用部分：僅屬一般行政事務費用，與各該工作計畫內容無直接相關，尚難認與減輕污染危害或避免污染擴大之應變必要措施間具關聯性、必

01 要性。

02 ④項目11計畫管理費：與各該工作計畫內容無直接相關，
03 尚難認與減輕污染危害或避免污染擴大之應變必要措施
04 間具關聯性、必要性。

05 (5)彰化縣農地土壤污染控制場址適當改善措施計畫－134筆
06 污染歷程複雜暨新圳、小新圳等灌區－調查及改善（甲、
07 乙）－甲子計畫契約書「議價後之經費配置表」：

08 ①就人力支出部分，被告並未說明各工項支出之施工人數
09 ，無法判斷是否適當。

10 ②工作項目（六）已編列檢測費，工作項目（八）又編列
11 驗證作業費用，顯有重複。

12 ③工作項目（九）其他費用係編列農民地主說明費，此與
13 整治場址之減輕污染危害或避免污染擴大之應變必要措
14 施間，不具關聯性或必要性。

15 ④工作項目（一）補充調查編列之費用，係為調查所編列
16 之費用，並非依土污法第15條規定，所採取為減輕污染
17 危害或避免污染擴大之應變必要措施所支出之費用，自
18 非屬同法第13條第2項規定之「適當措施改善」所支出
19 之費用，不得命污染行為人負擔。

20 (6)彰化縣農地土壤污染控制場址適當改善措施計畫－134筆
21 污染歷程複雜暨新圳、小新圳等灌區－監督及驗證契約書
22 「工作經費分析表」：

23 ①項目及說明6至8，並無各該人員負責工作項目，無法得
24 知其工作內容，從而無法判斷是否與整治場址之減輕污
25 染危害或避免污染擴大之應變必要措施間具關聯性或必
26 要性。

27 ②項目9之勞健保及出差及加班費用，勞健保乃是雇主依

01 法令應支出費用，不能轉嫁由行政機關支付。至出差及
02 加班費用，是否專責辦理此「134筆污染歷程複雜暨新
03 圳、小新圳等灌區-監督及驗證契約書」之契約內容，
04 未見被告提出說明。

05 ③項目及說明10稽查車輛使用部分：僅屬一般行政事務費
06 用，與各該工作計畫內容無直接相關，尚難認與減輕污
07 染危害或避免污染擴大之應變必要措施間具關聯性、必
08 要性。

09 ④項目12計畫管理費：與各該工作計畫內容無直接相關，
10 尚難認與減輕污染危害或避免污染擴大之應變必要措施
11 間具關聯性、必要性。

12 (五)被告附表1係鐵山、嘉犁灌區之預估費用計算說明表，其
13 中「預估工法」採「翻轉稀釋工法」之預估費用，發包單
14 價每公頃518,642元，但附表2東西三圳灌區求償項目計算
15 式說明所列「翻轉稀釋工法」預估費用，卻是每公頃598,
16 678元，同樣工法，每公頃價差高達8萬元。又鐵山、嘉犁
17 灌區之求償項目計算式說明所列之E自行驗證費用，每公
18 頃80,692元，但東西三圳灌區求償項目計算式說明所列之
19 C自行驗證費用，每公頃為87,116元，每公頃價差約為6,5
20 00元，顯然不合理。

21 (六)參照行政執行法第29條規定及本院101年度訴字第279號判
22 決意旨，被告已於103年5月14日做成代履行處分，命原告
23 等3家公司連帶繳納8,760萬元，原告等3家公司已繳納8,7
24 60萬元，而被告並未執行完畢，此業經被告於107年9月6
25 日陳述在卷，則被告既未執行完畢結算，即再作成本件處
26 分，顯有違反代履行之意旨等語，並聲明求為判決撤銷原
27 處分、聲明異議決定及訴願決定（本院卷493-494頁之言

詞辯論筆錄參照)。

四、被告略以：

(一) 原處分未違反明確性原則：

參照最高行政法院100年度判字第2175號判決意旨，本件原處分已說明命繳納代履行費用之數額，並說明處分相對人、法令依據、繳款方式及不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關等項，顯已足使原告明瞭受處分之原因事實、理由及法令依據，並無原告所指摘違反明確性原則之情。被告係針對受污染農地採取整治前污染樣態補充調查、土壤整治作業、受污染土壤離場作業以及整治作業之監督、驗證等項目，均屬土污法第13條第2項規定之適當措施。

(二) 原處分未違反平等原則及比例原則：

1、按土污法第43條第9項規定，污染行為人如有數人，渠等應就全部污染負連帶責任，尚不得主張因有其他可能之污染行為人而僅負部分責任。依目前現有調查結果僅明確發現原告等3家公司有明確之污染行為，至於原告所稱善旺工業社、青輪昌工業社、昶景實業股份有限公司、義豐工業社、順伯昌實業股份有限公司、順盛五金企業社等尚無明確污染行為事證，是故被告就本件受污染農地之費用負擔，係向已知之污染行為人全體共同命負擔代履行費，並未排除已知之污染行為人，自難為有何違反平等原則或比例原則之情。

2、原告指稱尚有其他污染行為人云云，經查，原告所稱啟耀公司業經被告認定為污染行為人，並命其繳納所污染農地之代履行費用，啟耀公司對被告命補繳納代履行費用之處分，亦提起行政訴訟，現由本院審理中（案號：107年度

01 訴字第133號)。

02 3、本件原處分係針對被告之前處分(即103年4月22日函)認
03 定原告等3家公司為系爭242筆農地之污染行為人,命原告
04 等3家公司於6個月內完成調查工作及擬定污染控制計畫之
05 行政執行措施。原告雖對前處分不服而提起行政救濟,業
06 經本院103年度訴字第466號判決及最高行政法院105年度
07 判字708號判決駁回確定在案。是本件原處分是否有違反
08 比例原則或平等原則,應以前處分為基礎,亦即被告在行
09 政執行前處分之手段或方法,是否有違反平等原則或比例
10 原則。且前處分係命原告等3家公司完成調查工作及擬定
11 污染控制計畫,本件原處分亦係命原告等3家公司預繳代
12 履行費用,自難謂有違反平等原則或比例原則。

13 4、至於原告另稱新全發公司亦為污染行為人云云,姑且不論
14 新全發公司並非前處分(命負擔整治作業之公法上作為義
15 務)之相對人,自無可能成為本件原處分(命繳納代履行
16 費用)之受處分人。況該公司雖於102年9月10日遭查獲排
17 放未經處理之電鍍廢水至大竹排水渠道,惟並非逕行排入
18 東西三圳,且引灌大竹大排之農地並非本件整治範圍,自
19 與本件缺乏關聯。至於彰化地檢署起訴書所載新全發公司
20 於95年8月3日至11月30日間,非法排放廢水至水溝再注入
21 東西三圳部分,因起訴書對於上開非法排放行為並無相關
22 證據,且對於新全發公司95年間非法排放廢水是否含有本
23 件求償標地公告之主要污染物質,亦無相關檢測紀錄,故
24 被告當時認定尚無具體事證可證明該公司為東西三圳農地
25 之污染行為人。此外,污染行為人就受污染農地應負連帶
26 責任,是以無論新全發公司是否亦構成污染行為人,均不
27 影響系爭處分合法性之判斷。

01 (三) 原處分未違反信賴保護原則：

02 按行政執行法第29條第2項規範意旨可知，因命預繳代履
03 行費用係實際發生前之預估性質，自無法排除執行機關事
04 後依照實際情形退還餘額或追繳差額之情形。是以，被告
05 103年5月14日命預繳代履行費用之處分，無從作為原告主
06 張被告不得再行向原告追繳代履行費用之信賴基礎。況原
07 告針對被告103年5月14日命預繳代履行費用之處分，亦無
08 信賴表現或值得保護之信賴利益，原告主張原處分違反信
09 賴保護原則，自非可採。

10 (四) 有關命預繳代履行費用處分事實方面的訴訟資料，僅須達
11 釋明（具有可信性）即為已足：

12 行政執行法第29條第2項規定命義務人預繳代履行費用，
13 其性質上亦屬對公法上金錢債權之保全方法，且該命預先
14 繳納費用之處分後，尚有一終局退還其餘額或追繳其差額
15 之處分，與假扣押之性質相同。參酌最高行政法院103年
16 度裁字第1486號裁定及高雄高等行政法院101年度停字第4
17 號裁定意旨，應認為有關命預繳代履行費用處分事實方面
18 之訴訟資料，僅須達釋明（具有可信性）即為已足，不須
19 至證明（可以確信）之程度，相關費用合理性或必要性之
20 審查，應待行政機關於代履行措施執行完畢後，退還義務
21 人或命追繳代履行費用時，再由審理法院為終局審查，以
22 兼顧保全程序之性質，並免重複審理而耗費訴訟資源。

23 (五) 有關受污染土壤外運離場之處理法令變更部分：

24 早期因污染場址並非廢棄物清理法第2條第1項第2款、第4
25 項（於106年修正時分別移列為同條第2項第1款、第5項）
26 經主管機關公告認定之事業，是以污染場址外運之土壤並
27 非廢棄物清理法所稱之廢棄物，不受廢棄物清理法之規範

，離場土壤之處理係依整治或控制計畫內容辦理，受處理機構並無法定資格之限制。惟環保署於103年1月29日修正公告，將「採土壤離場處理之土壤或地下水污染場址」指定為廢棄物清理法第2條第1項第2款之事業，新增污染土壤類代碼（S代碼），廢棄物清除處理機構於104年6月30日起，須向所在地環保主管機關申請或變更取得污染土壤類代碼許可證，始得收受處理污染土壤，導致離場土壤處理費用增加，致本件代履行費用與原預估金額不同。

（六）就本件代履行所採取改善工法及區分標準說明如下：

1、翻轉稀釋法：係由於重金屬之污染土壤濃度通常以表土最高，因此將表土與較深層土壤攪拌混合，藉由翻轉稀釋法可以將整治標的面積範圍內（受污染區域濃度）土壤重金屬整體濃度降低於法規管制標準之下以期降低風險。翻轉稀釋法用於低度污染且地下水位深之土壤環境，主要優點為快速且工程費較低。惟缺點包括：(1)破壞水稻田犁底層及土壤構造；(2)加速有機質之分解，而降低土壤之肥力；(3)不易充分混合土壤顆粒，而土壤重金屬含量均質化，及(4)工程造成之揚塵，有空氣污染之虞。由於翻轉稀釋法會降低土壤肥力，因此從回覆原狀角度，在進行翻轉稀釋法後，仍需另外施加肥料以回覆原有地力。

2、排客土法：為移除整治標的面積範圍內（受污染區域濃度）污染濃度相對較高之污染土壤後，再覆蓋別處運來之乾淨土壤，而若全數挖除受污染土壤，則可徹底除去污染問題。其優點為時效上最為迅速，工程技術也簡易可行，然需挖除之污染土方量龐大時，所需花費相當高，而且挖除土壤之後續污染防治處理亦受法規列管。由於所需經費龐大，因此常搭配翻轉稀釋法使用，將污染區依據污染程度

劃分成不同濃度等級，只有對嚴重污染範圍進行小規模之排客土後，再以翻轉稀釋法進行改善。對於污染農地採用排客土法，仍需考慮客土來源是否受到污染，及能否作為農耕使用亦需納入考慮。

3、整治工法之選擇標準乃是依污染範圍調查結果，將坵塊以監測標準之污染倍數區分：高污染區（污染倍數 >2 ）、中污染區（污染倍數 $1\sim 2$ ）及低污染區（污染倍數 <1 ），高、中污染區界定為坵塊內需要乾淨土來稀釋之區域，低污染區及深層乾淨土視為坵塊本身可作為稀釋之土方量，依據污染分區之污染濃度、污染深度、土層深度、土層背景濃度及工程安全係數等數據來預估需稀釋土方量、可稀釋土方量及需排客土量，進而評估各坵塊適用之污染改善工法。若坵塊可運用之稀釋土方量大於稀釋土方之需求量，可採取翻轉稀釋法；反之，採取排客土法搭配翻轉稀釋法。

（七）被告就本件受污染農地執行相關適當措施改善計畫之經費計算及執行進度，分三大灌溉流域改善分區說明如下：

1、鐵山、嘉犁等灌區（此區域總整治面積約44公頃，其中與原告有關之面積為40.5公頃）：

(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」：

該項計畫是針對鐵山、嘉犁等灌區總整治面積約44公頃執行整治前污染樣態補充調查作業，以挑選後續改善相對應整治工法，目前已執行完畢，計畫共支出費用10,151,250元。依面積比例（40.5公頃/44公頃）計算支出費用為9,298,926元。

(2)「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」：

①該項計畫是針對前揭鐵山、嘉犁等灌區總整治面積約44公頃執行整治作業，目前仍在執行中，該計畫分成5期，目前已進行至第4期，預計於108年底完成。

②總計畫契約價金47,712,000元，費用包含耕犁工法（按即「翻轉稀釋法」，下同）改善費用、排客土工程相關改善費用、排客土TCLP檢測費用、自行驗證費用及其他費用，依契約價金比例（40.5公頃/44公頃）計算之費用為45,747,333元。

(3)「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」：

①該項計畫是針對前揭鐵山、嘉犁等灌區總整治面積約44公頃執行整治過程監督及驗證作業，目前仍在執行中，該計畫分成5期，目前已進行至第4期，預計於108年底完成。

②總計畫契約價金28,000,000元，費用包含監督及驗證費用，依契約價金比例（40.5公頃/44公頃）計算之費用。

(4)「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫－污染土壤離場處理」：

該項計畫是針對前揭鐵山、嘉犁等灌區整治過程中排客土法衍生之污染土壤須離場處理費用，依本件受污染農地面積約40.5公頃，預估之排土量為23,346.6746公噸，已發包執行9,998.39公噸，其餘部分尚待發包。並以每公噸4,802.5元計算，費用為112,122,405元。

2、東西三圳等灌區（甲、乙）－乙子計畫（補充調查面積31.66公頃，總整治面積約24.5公頃，其中與原告污染行為

- 有關之受污染農地面積為0.3公頃)：
- (1)「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫－東西三圳等灌區－調查及改善(甲、乙)－乙子計畫」：
- ①該項計畫是針對前揭東西三圳等灌區(甲、乙)－乙子計畫執行整治前，污染樣態補充調查共31.66公頃，其中挑選耕犁工法面積約24.5公頃執行整治作業，已執行完畢，正辦理驗收結算。
- ②總計畫契約價金25,399,860元。費用包含執行補充調查費用、耕犁工法改善費用、自行驗證費用及其他費用，依契約價金比例計算之費用為247,284元。
- (2)「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫－東西三圳等灌區－監督及驗證」：
- ①該項計畫是計畫總監督驗證執行面積49公頃，針對前揭東西三圳等灌區(甲、乙)－乙子計畫執行總整治面積約24.5公頃執行整治過程監督及驗證作業，已執行完畢，正辦理驗收結算。
- ②總計畫契約價金11,200,015元，費用包含監督及驗證費用，依契約價金比例計算之費用為47,575元。
- 3、134筆污染歷程複雜暨新圳、小新圳等灌區(甲、乙)－甲子計畫(補充調查面積25.61公頃，總整治面積約11公頃，其中與本件有關之面積為2.76公頃)：
- (1)「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」：
- ①該項計畫是針對前揭134筆污染歷程複雜暨新圳、小新圳等灌區(甲、乙)－甲子計畫執行整治前污染樣態補充調查共25.61公頃，其中挑選耕犁工法面積約11公頃

執行整治作業，已執行完畢，正辦理驗收結算。

②總計畫契約價金24,755,520元。費用包含執行補充調查費用、耕犁工法改善費用、排客土工程相關改善費用、排客土TCLP檢測費用、自行驗證費用及其他費用，依契約價金比例計算（本件有關農地之面積為2.76公頃）之費用為1,498,801元。

(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」：

①該項計畫總監督驗證執行面積29.65公頃，針對前揭134筆污染歷程複雜暨新圳、小新圳等灌區（甲、乙）－甲子計畫執行總整治面積約11公頃執行整治過程監督及驗證作業，已執行完畢，正辦理驗收結算。

②總計畫契約價金12,256,655元，費用包含監督及驗證費用，依契約價金比例計算（計畫執行面積29.56公頃，與本件受污染農地有關之面積為2.76公頃）之費用為205,551元。

4、前揭三大灌溉流域改善分區劃分應向原告求償總標的約43.6公頃（計算式：40.5公頃＋0.3公頃＋2.76公頃＝43.6公頃），與原處分所述求償標的（約43.9公頃）有所差異，係因原處分以公告面積估算總求償標的面積，原處分係以實際調查後總整治面積估算經費實際支出總求償標的面積。

（八）就原告質疑費用合理性說明如下：

1、原告質疑被告委請第三人採取適當措施之人事費用不應列入代履行費用云云。然查，執行整治作業必然需要人力執行，故人事費用之支出即與本件代履行措施間具有關聯性與必要性。且被告委請第三人進行監督驗證，其工作內容

01 除整治完成後之土壤採樣（包括採樣點規劃）、檢驗之工
02 作外，尚包括整治過程中整治廠商施工過程之監督、農地
03 巡察、排土去處與客土來源之控管、整治現場之協調等項
04 目，被告依據相關經驗，考量監督農地之範圍大小與污染程
05 度而於招標時規範執行人員數量，應認有判斷餘地，原告
06 泛言爭執人力需求數量云云，並非可採。此外，政府採購
07 案件中之勞務採購，機關擬定之單價分析表均會區分業務
08 費用與人事費用，再由廠商將其投標價格自行評估各項目
09 之單價分析，此即相當於工程實務上工料分離之報價方式
10 之單價分析，並無不妥。況本件代履行措施中所要求工程師與駐局人
11 員均是為執行代履行措施之專案人員，相關人員之勞健保
12 費用均屬依法令之必要費用，自同屬人事費用之範疇。

13 2、原告質疑檢測費用重複云云。經查，受污染農地於整治作
14 業開始前會先進行污染範圍調查，此部分檢測費用係在確
15 認細部污染範圍與濃度，以判斷後續整治工法之選擇與整
16 治範圍之區域。至於整治過程中之排客土檢測費用，TCLP
17 費用係指排出場外之受污染土壤檢測費用，以判定應以一
18 般事業廢棄物或有害事業廢棄物處理。XRF分析費用則針
19 對運進場內之客土於進場時所進行之抽測，以避免若進場
20 進行翻轉稀釋後，仍無法降低污染濃度時，無法釐清造成
21 原因，是於客土進場時仍有進行抽驗必要。故上開各項檢
22 測之標的與目的均不相同，並無原告所稱重複情形。

23 3、整治完成後辦理自主驗證XRF分析之目的，是改善廠商於
24 完成污染改善後就改善成果所為之初步自主驗證。其自主
25 驗證通過後，再由監督驗證單位以單位較高之標準檢驗方
26 法進行全面性查驗。兩者檢驗目的不相同，無原告所稱重
27 複之情形。

01 4、補充說明驗證時所辦理之檢測內容：主管機關於整治後辦
02 理驗證時，系先就場址內規劃不同採樣點，並就每個採樣
03 點採取不同深度之土壤（原則上以10～20公分為一段採樣
04 間距，並採多段式採樣）。於重金屬污染情形下，採樣人
05 員於採樣後，在現場藉由輔助工具X射線螢光光譜儀（簡
06 稱XRF），針對同一採樣點不同深度之土壤樣品進行初步
07 篩選，再將多段採樣樣品中測值最高之樣品，作為該採樣
08 點代表性之土壤樣品，送交實驗室進行全量分析法，檢測
09 土壤中重金屬含量。前者目的係篩選同一採樣點重金屬濃
10 度最高土壤，避免送樣土壤代表性不足以反應該採樣點最
11 高之污染濃度，後者是環保署公告之正式檢驗方法之一，
12 確認污染改善成果。因全量分析法係屬於法規正式公告認
13 證方式，且相對XRF篩測費用較高之檢測方法，若未進行
14 初步測試，而將同一採樣點不同採樣深度土壤全數送交實
15 驗室進行全量分析法，則檢測費用將大幅提高，是採樣人
16 員於現場辦理XRF檢測進行初篩，係有助於降低全量分析
17 法之樣品數量，降低檢測費用，並非重複進行檢測。

18 5、原告否認辦理農民地主說明會之必要云云。惟依土污法第
19 7條規定主管機關雖有進入公私場所查證之權限，然受改
20 善農地仍屬民眾私有財產，為避免引發爭議並順進行，主
21 管機關依第13條第2項規定於私人農地辦理適當措施改善
22 前，除公法上依法通知外，仍需向農民說明擬採取之措施
23 、取得同意及需配合之事項。是土污法無直接規範主管機
24 關應舉辦說明會之規定，惟解釋上辦理說明會取得農地所
25 有權人同意，仍是主管機關依土污法第13條第2項進行土
26 壤污染整治時，具有必要且有關聯性之間接措施。非如原
27 告所言，已經場址公告即無須向受害農民說明之必要等語

，並聲明求為判決駁回原告之訴。

五、本件事實欄所載事實，有上開證據可稽，應堪認定。本件兩造之爭點為：被告原處分是否合法？茲論述如下：

（一）本件應適用之法律：

1、土污法：

(1) 第2條第15款規定：「本法用詞，定義如下：．．．十五、污染行為人：指因有下列行為之一而造成土壤或地下水污染之人：（一）洩漏或棄置污染物。（二）非法排放或灌注污染物。（三）仲介或容許洩漏、棄置、非法排放或灌注污染物。（四）未依法令規定清理污染物。」。

(2) 第12條第2項規定：「前項場址之土壤污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壤或地下水污染管制標準者，直轄市、縣（市）主管機關應公告為土壤、地下水污染控制場址（以下簡稱控制場址）。」。

(3) 第13條規定：「（第1項）控制場址未經公告為整治場址者，直轄市、縣（市）主管機關應命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擬訂污染控制計畫，並送直轄市、縣（市）主管機關核定後實施。污染控制計畫提出之期限，得申請展延，並以1次為限。（第2項）污染行為人或潛在污染責任人不明或不擬訂污染控制計畫時，直轄市、縣（市）主管機關得視財務狀況及場址實際狀況，採適當措施改善；污染土地關係人得於直轄市、縣（市）主管機關採適當措施改善前，擬訂污染控制計畫，並準用前項規定辦理。」。

(4) 第43條第1項、第3項及第9項規定：「（第1項）依第12條第8項、第13條第2項、第14條第3項、第15條、第22條第2項、第4項及第24條第3項規定支出之費用，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
;潛在污染責任人應繳納之費用,為依規定所支出費用之
2分之1。... (第3項)污染行為人或潛在污染責任人
為公司組織時,直轄市、縣(市)主管機關得限期命其負
責人、持有超過其已發行有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2項費用;污染行為人或潛在污染責任人因合
併、分割或其他事由消滅時,亦同。... (第9項)第1
項、第3項及第6項應繳納費用,於繳納義務人有數人者,
應就繳納費用負連帶清償責任。」。

2、行政執行法：

(1)第9條第1項、第2項規定：「(第1項)義務人或利害關係
人對執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益
之情事，得於執行程序終結前，向執行機關聲明異議。(第2項)前項聲明異議，執行機關認其有理由者，應即停止執行，並撤銷或更正已為之執行行為；認其無理由者，應於10日內加具意見，送直接上級主管機關於30日內決定之。」。

(2)第27條規定：「(第1項)依法令或本於法令之行政處分，負有行為或不行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，逾期仍不履行者，由執行機關依間接強制或直接強制方法執行之。(第2項)前項文書，應載明不依限履行時將予強制執行之意旨。」。

(3)第28條第1項規定：「前條所稱之間接強制方法如下：一、代履行。...」。

(4)第29條規定：「(第1項)依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務而不為，其行為能由他人代為履行者，執

01 行機關得委託第三人或指定人員代履行之。（第2項）前
02 項代履行之費用，由執行機關估計其數額，命義務人繳納
03 ；其繳納數額與實支不一致時，退還其餘額或追繳其差額
04 。

05 （二）本件原告違章行為經查獲後，經被告前處分認定其為系爭
06 242筆農地之污染行為人，並限期命其提送具改善整治能
07 力之相關證明文件、公司及負責人之財力證明，以資證明
08 其有足以支付整治工作所需經費；同時敘明原告等3家公
09 司應共同負擔受污染農地之整治費用預估為8,760萬元，
10 倘逾期未提報或財力證明總額不足3,504萬元，將逕依法
11 向原告求償所支出之費用或代履行。嗣原告逾期未履行上
12 述義務，被告乃依土污法第13條第2項、行政執行法第27
13 條、第29條規定，以第1次代履行處分（即103年5月14日
14 函），由被告採取適當措施，向原告求償估算代履行費用
15 8,760萬元，並命原告等3家公司及其負責人負連帶清償責
16 任預先繳納。嗣被告實際執行污染農地相關整治工作，並
17 重新估算整治費用，原告等3家公司及其負責人共同負擔
18 受污染農地之整治費用應修正為1億7,925萬9,923元，扣
19 除已繳納之8,760萬元，應再繳納9,165萬9,923元，被告
20 以原處分命原告繳納代履行費用差額9,165萬9,923元等情
21 ，已如前述，依上述法令規定，核屬有據。

22 （三）原告雖以前揭情詞以資爭議，然查：

23 1、原處分並無違反平等原則及比例原則：

24 (1)依土污法第43條第8項修正之立法理由可知，因污染行為
25 人為污染之最終責任主體，就其因洩漏、棄置、非法排放
26 、灌注污染物或未依法令規定清理污染物等行為，造成土
27 壤或地下水污染或使他人受損害，負最終之污染控制、整

治或賠償責任。是控制場址土壤污染控制計畫之訂定及實施，其最終責任主體為污染行為人，倘數個污染行為人違規排放廢水共同對土壤造成同一污染結果，因其行為關連共同，而造成同一損害結果，事實上難以切割各自應負之行政法上責任，故同法第43條第9項規定，不再區分數污染行為人各自造成同一土壤污染結果之比例多寡，而明定數污染行為人對於主管機關採取必要改善措施或應變措施所支出之費用，應與其負責人負連帶清償責任。易言之，土地遭受數個不同事業排放廢水共同污染，致使其土壤檢測重金屬含量達到管制標準值，雖各該廢水所含重金屬元素及含量高低有異，但因不能證明係特定事業廢水獨自所造成，無從排除其他污染源不具因果關係，自應認該污染結果係由全部污染源共同集結所致。故數個污染源違規排放廢水共同對土地形成同一污染結果，則因其行為關連共同，無從切割各自應負之行政責任，依土污法第43條第1項及第9項規定之意旨，數污染行為人自應共同履行整治受污染土地之行政法上義務，而對於他人代為履行整治義務支出之相關必要費用，應負連帶清償責任。

- (2) 又污染行為人因不擬訂污染控制計畫盡其改善責任，主管機關得依土污法第13條第2項規定，視財務狀況及場址實際狀況，採適當措施改善，並得依同法第43條規定向污染行為人求償所支出之費用，或依行政執行法第27條及第29條代履行規定，事先估計數額命污染行為人繳納。該行政執行法上所稱「代履行」，為間接強制方法之一，係指義務人依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，並於上開文書載明不依限履行時將予強制之意旨，逾期仍不履行，其行為能

由他人代為履行者，由執行機關委託第三人或指定人員代履行之。且為避免執行機關代履行後，義務人無力繳納或拒不繳納費用而失去代履行之目的，執行機關代履行前，即得估計其數額，命義務人繳納。蓋此項代履行費用乃因義務人不自動履行義務而產生，主管機關委託第三人或由指定人員執行後所產生之費用支出，即應由義務人自行負擔。且代履行處分記載之代履行費用，係主管機關為代污染行為人改善污染控制場址所需而先行估算所得，若其後實際代履行時有原繳納數額與實支不一致時，依法即應退還其餘額或追繳其差額予污染行為人，觀諸行政執行法第29條第2項規定甚明。因此，若主管機關依上述規定作成命污染行為人繳納代履行費用之處分後，實際執行支出結果，仍有剩餘，主管機關自應於執行完畢後退還差額予污染行為人；若實際執行支出結果，經主管機關依污染場址改善現況預估所需之費用，尚多於污染行為人前已繳納之代履行費用，且上開費用與污染場址之整治具合理性及關聯性者，依同條項規定之文義，主管機關自應向污染行為人追繳其差額，以確保該污染控制場址整治完成，達到代履行之間接強制之目的。

- (3) 是依土污法第43條第9項規定可知，數污染行為人就共同污染土壤之整治費用負擔，係採取連帶負責制，而非區分責任制。本件被告以前處分認定原告等3家公司為系爭242筆農地之污染行為人，原告不服前處分，依序提起行政爭訟，經本院103年度訴字第466號判決（本院卷86-138頁）駁回原告之訴後，亦經最高行政法院105年度判字第708號判決（本院卷140-158頁）駁回其上訴而確定在案。是原告既經確定之前處分公告認定為系爭242筆農地之共同污

01 染行為人，則原告等數污染行為人，自應共同履行整治系
02 爭242筆受污染農地之行政法上義務，並不因尚有其他污
03 染行為人而排除或減輕其應負擔之義務。被告因原告未履
04 行前處分所命限期提出污染控制計畫之義務，乃延續前處
05 分之效力，依土污法第13條第2項規定由被告採取適當措
06 施，及行政執行法第27條、第29條規定估算代履行費用後
07 ，以第1次代履行處分及原處分，依土污法第43條第1項、
08 第3項及第9項規定，命原告等3家公司及其負責人負繳納
09 代履行費用之連帶清償責任，依法核屬有據。原告主張：
10 違規排放廢水之電鍍業者不僅有原告等3家公司，尚有數
11 家電鍍公司、工廠排放廢水流入受污染農地內，被告僅命
12 原告等3家公司負擔全部整治費用，未向其他業者請求負
13 擔，違反平等原則及比例原則云云，顯有誤解，不足採取
14 。

15 2、原處分並無違反信賴保護原則：

16 (1)如前所述，行政執行法第29條第2項所定，係為避免執行
17 機關代履行後，義務人無力繳納或拒不繳納費用而失去代
18 履行之目的，故在執行機關代履行前，即得估計其數額，
19 命義務人繳納。且因係先行估計之數額，與實際執行代履
20 行時支出之數額即可能有所差距，同條項乃明定如義務人
21 繳納代履行之數額與實支不一致時，執行機關應退還其餘
22 額或追繳其差額，以達成執行代履行之目的，故同條項並
23 未限制執行機關預估代履行費用僅以1次為限。準此可知
24 ，被告依同條項所命義務人即原告等3家公司繳納之代履
25 行費用數額，既屬預估性質，且經第1次代履行處分繳納
26 而實際履行後，被告統計發現仍有短少之情形，依同條項
27 規定，自得再次作成代履行處分，命原告等3家公司繳納

代履行之差額費用，其後執行完畢若仍有剩餘，依同條項規定，被告亦應退還差額予原告等3家公司甚明。

(2) 本件被告因原告怠於履行前處分所命限期提出污染控制計畫之義務，而延續已確定之前處分效力，估算代履行費用為8,760萬元，作成第1次代履行處分命原告等3家公司繳納，固經原告等3家公司繳納完畢，惟被告第1次代履行處分預估系爭242筆土地改善費用之估算方式及依據，因尚未經被告實際發包執行，僅係被告依其過去經驗及市場行情，參照環保署補助地方機關費用而來，故實際發包執行後，經被告依污染場址改善現況預估所需之費用，尚多於原告前已繳納之代履行費用。且被告於103年5月14日函（即第1次代履行處分）說明四（本院卷84頁）亦載明：「．．．本府估算旨揭代履行用總計新臺幣8,760萬元整（計算方式：單一重金屬超過管制標準3倍或含鎘污染，採用排客土每公頃以400萬計，其餘採用翻土稀釋法每公頃以120萬計；支出經費仍以實際工法為準）」，是依前開規定及說明，被告發包執行後，若實際支出結果，經被告依污染場址改善現況預估所需之費用，尚多於原告前已繳納之代履行費用，且上開費用與污染場址之整治具合理性及關聯性（詳如下述）者，依行政執行法第29條第2項規定，被告向原告等3家公司及其負責人追繳其差額9,165萬9,923元，於法即屬有據。原告主張：原處分違反信賴保護原則云云，亦有誤解，不足採取。

3、原處分並無不備理由之情形：

觀本件原處分主旨及說明欄（本院卷25-27頁），業已載明命繳納代履行費用之數額、處分相對人、處分機關、法令依據、繳款方式及不服行政處分之救濟方法、期間及其

01 受理機關等項，顯已足使原告明瞭受處分之原因事實、理
02 由及法令依據。原告雖主張原處分所載理由，未具體說明
03 是否具必要性、關連性（詳如下述），此為原處分實質合
04 法性問題，核與原處分理由是否具備之形式要件不同，故
05 原處分並無原告所主張之不備理由之情形。

06 4、原處分命原告繳納代履行費用差額91,659,923元，均與系
07 爭242筆農地之改善具必要性及關聯性：

08 (1) 被告依系爭242筆農地所引灌之水源，分為3大灌區：即①
09 東西三圳等灌流區，②鐵山、嘉犁等灌區，及③134筆污
10 染歷程複雜暨新圳、小新圳等灌區。再分別依序就污染範
11 圍調查、污染控制場址改善計畫、改善計畫之監督及驗證
12 及污染土壤之離場處理，訂立及執行下列之計畫：

13 ①「103年度彰化縣污染農地適當措施改善計畫－污染範
14 圍調查（契約書）」（下稱計畫1，本院卷208頁）。

15 ②「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫－東
16 西三圳等灌區－調查及改善（甲、乙）－乙子計畫（契
17 約書）」（下稱計畫2，本院卷237-238頁）。

18 ③「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫－東
19 西三圳等灌區－監督及驗證（契約書）」（下稱計畫3
20 ，本院卷249-250頁）。

21 ④「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫－鐵
22 山、嘉犁等灌區－污染改善（契約書）」（下稱計畫4
23 ，本院卷209-210、477頁）。

24 ⑤「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫－鐵
25 山、嘉犁等灌區－監督及驗證（契約書）」（下稱計畫
26 5，本院卷231-232頁）。

27 ⑥「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫－13

01 4筆污染歷程複雜暨新圳、小新圳等灌區－調查及改善
02 (甲、乙)－甲子計畫(契約書)」(下稱計畫6，含
03 其污染改善工作計畫書之定稿，本院卷251-253、255-2
04 69頁)。

05 ⑦「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫－13
06 4筆污染歷程複雜暨新圳、小新圳等灌區－監督及驗證
07 (契約書)」(下稱計畫7，本院卷271-272頁)。

08 ⑧「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫－污
09 染土壤離場處理」(下稱計畫8，本院卷233頁)等8個
10 計畫，並依序招標發包執行。

11 (2)被告就系爭242筆農地應改善部分，依前開8個改善計畫契
12 約書及計畫書所載各部分工項預估費用後，制定經費配置
13 表(本院卷210、232、238、250、252-253、272頁)、預
14 估費用計算說明表(含求償項目計算式說明，本院卷379-
15 399頁)，再計算與原告等3家公司有關之土地面積，得出
16 原告等3家公司應共同負擔改善費用179,259,923元，有代
17 履行費用說明表(本院卷195-196頁)可證。經核上開8個
18 改善計畫之經費預估計算及執行進度，分3大灌區流域，
19 分別經被告執行如下：

20 ①鐵山、嘉犁等灌區部分(此區域總整治面積約44公頃，
21 其中與原告有關之面積為40.5公頃)，被告以：

22 A.計畫1：就該灌區執行整治前污染樣態補充調查作業，
23 以挑選後續改善相對應改善工法，目前已執行完畢，總
24 計畫金額為10,151,250元，被告計算原告等3公司應共
25 同負擔9,298,926元(本院卷195頁之說明表項次1、391
26 頁)。

27 B.計畫4：就該灌區執行污染改善整治作業，目前仍在執

行中，總計畫金額為47,712,000元，費用包含耕犁工法改善費用、排客土工程相關改善費用、排客土TCLP檢測費用、自行驗證費用及其他費用，原告等3公司應共同負擔45,747,333元（本院卷195頁之說明表項次2）。

C.計畫5：就該灌區執行整治過程之監督及驗證作業，目前仍在執行中，總計畫金額為28,000,000元，費用包含監督及驗證費用，原告等3公司應共同負擔10,092,048元（本院卷195頁之說明表項次3）。

D.計畫8：就該灌區整治過程中，以排客土法改善衍生之污染土壤須進行離場之處理費，目前仍在執行中。被告依與原告有關之受污染土壤面積40.5公頃，預估排土量為23,346.6746公噸，以每公噸4,802.5元，計算費用為112,122,405元（本院卷195頁之說明表項次4）。

②東西三圳灌區預估費用部分（此區域補充調查面積31.66公頃，總整治面積約24.5公頃，其中與原告有關之面積為0.3公頃），經被告以：

A.計畫2：就該灌區整治前，先執行31.66公頃污染樣態補充調查、挑選耕犁工法面積約24.5公頃執行改善，目前已執行完畢，總計畫金額為25,399,806元，費用包含執行補充調查費用、耕犁工法改善費用、自行驗證費用及其他費用（說明會），原告等3公司應共同負擔247,284元（本院卷195頁之說明表項次5）。

B.計畫3：係就全部49公頃部分為監督、驗證作業，總計畫金額為11,200,015元，費用包含監督及驗證費用，原告等3公司就其中約0.3公頃部分應共同負擔47,575元（本院卷195頁之說明表項次6）。

③134筆污染歷程複雜暨新圳、小新圳灌區預估費用部分

（此區域補充調查面積25.61公頃，總整治面積約11公頃，其中與原告有關之面積為2.76公頃），經被告以：

A.計畫6：就該灌區整治前，先執行25.61公頃污染樣態補充調查、挑選耕犁工法面積約11公頃執行改善，目前已執行完畢，總計畫金額為24,755,520元。費用包含執行補充調查費用、耕犁工法改善費用、排客土工程相關改善費用、排客土TCLP檢測費用、自行驗證費用及其他費用（說明會），原告等3公司就其中約2.76公頃應共同負擔1,498,801元（本院卷196頁之說明表項次7）。

B.計畫7：係就全部29.65公頃部分為監督、驗證作業，總計畫金額為12,256,655元，費用包含監督及驗證費用，原告等3公司就其中約2.76公頃應共同負擔205,551元（本院卷196頁之說明表項次8）。

④前開8個計畫原告等3家公司應共同負擔之金額共計179,259,923元（計算式：9,298,926元+45,747,333元+10,092,048元+112,122,405元+247,284元+47,575元+1,498,801元+205,551元=179,259,923元），與前開3大灌區之預估費用計算說明表（本院卷347-352、355、359頁）計算原告等3家公司應共同負擔金額共179,259,924元（計算式：179,259,924元=附表1之170,079,286元+附表2之294,859元+附表3之8,885,779元）比對結果，僅相差1元，而原處分係取較低者計，即原告等3家公司應共同負擔179,259,923元。另3大灌溉流域改善分區劃分應向原告求償總標的約43.6公頃（計算式：40.5公頃+0.3公頃+2.76公頃=43.6公頃）與第1次代履行處分求償標約43.9公頃相較，減少0.3公頃，係因第1次代履行處分僅以公告面積估算總求償標的面積，原處分則

01 以被告實際調查總整治土地面積得出求償標的面積，不
02 僅較第1次代履行處分為準確，實際求償標的亦較第1次
03 代履行處分為少，故原處分就上開求償標的之計算及原
04 告應共同負擔之金額，均對原告較為有利，原處分尚屬
05 合理。

06 (3)就系爭242筆農地分區整治訂定之上開8計畫，所涉及整治
07 工法定義及區分標準，說明如下：

08 ①經本院職權調查結果，依「103年度彰化縣污染農地適
09 當措施改善計畫－污染範圍調查」（即計畫1）期末報
10 告節本第352至354頁（本院卷431-433頁）、同期末報
11 告節本第357至361頁（本院卷435-439頁）、計畫6污染
12 改善工作計畫書定稿節本（本院卷255-269頁之農地混
13 和稀釋試算結果）可知，「翻轉稀釋法」係土壤污染改
14 善之基本整治工法，適用時機是在污染濃度較低的情況
15 下，可以藉由將地表深度較深的土壤挖掘至表面，與表
16 層受污染的土壤進行稀釋，使其污染濃度低於管制標準
17 ；「排客土法」則是針對土壤污染濃度較高的情況，移
18 除上層污染土壤後，再覆蓋別處運來的乾淨土壤，但移
19 除之受污染土壤需依廢棄物清理法相關規定進行離場處
20 理。

21 ②又因每塊農地污染範圍皆不同，面積與深度（厚度）也
22 不同，因為翻轉稀釋法有深度限制，若超過1.5米以上
23 則會有公安問題，若調查出來污染程度超過一定比例，
24 以1.5米範圍內就既有之濃度面積整體去作翻轉，可以
25 達到管制標準以下，就可以適用成本較低之翻轉稀釋法
26 。然若全部翻轉過後，濃度仍然高於管制標準，就得用
27 某一部分高濃度的排客土排出之後，進行排客土再去作

01 翻轉才可以達到管制標準之下。故被告係依污染範圍調
02 查結果，將坵塊以監測標準之污染倍數區分高污染區（
03 污染倍數 >2 ）、中污染區（污染倍數 $1-2$ ）及低污染區
04 （污染倍數 <1 ），其中高、中污染區乃坵塊內需要乾
05 淨土來稀釋的區域，而低污染區及深層乾淨土視為坵塊
06 本身可作為稀釋之土方量，再依據污染分區之污染濃度
07 、污染深度、土層深度、土層背景濃度及工程安全係數
08 等數據來預估需稀釋土方量、可稀釋土方量及需排客土
09 量，進而評估各坵塊適用之污染改善工法。若坵塊污染
10 濃度低或污染範圍為小，坵塊可運用之稀釋土方量大於稀
11 釋土方的需求量，則可採取翻轉稀釋法。反之，則採取
12 排客土法搭配翻轉稀釋法。

13 ③本件被告就系爭土地決定採取何種改善工法，係依系爭
14 土地各坵塊經調查所得污染範圍等資料，並考量工程安
15 全，綜合所有客觀資料而決定，核被告此部分之判斷係
16 屬合理，且與系爭土地個別污染情形高度相關。另本件
17 各受污染灌區其受污染程度不同，所在位置亦有差異，
18 且依上述證據可知，被告就本件相關整治措施均依政府
19 採購法分別進行各案之公開招標，依日常經驗法則，其
20 預估及決標之價格（含廠商之各項單價）即不可能相同
21 ，必然存在合理之差異。是原告主張鐵山、嘉犁灌區與
22 東西三圳灌區，同樣採「翻轉稀釋工法」，每公頃價差
23 高達8萬元（按實際上差異為80,036元【598,678元－51
24 8,642元＝80,036元】，分別為該2灌區每公頃「翻轉稀
25 釋工法」費用518,642元及598,678元之15%及13%）；且
26 該2灌區之自行驗證費用項目，每公頃價差約為6,500元
27 （按實際上差異為6,424元【87,116元－80,692元＝6,4

24元】，分別為該2灌區每公頃自行驗證費用80,692元及87,116元之7.9%及7.3%），顯然不合理云云，即有誤解，不可採取。

(4) 原告爭執下列各該費用不具必要性及關聯性部分：

① 檢測費用部分：

原告主張上述計畫其中一工作項目已編列「檢測費」，於他工作項目又編列「驗證作業費」，顯有重複云云，惟查：

A. 受污染農地於整治作業開始前會先進行污染範圍調查，此部分「檢測費用」係在確認細部污染範圍與濃度，以判斷後續整治工法之選擇與整治範圍之區域。

B. 至改善過程中採取之整治工法已如前述，是於「排客土法」之「TCLP費用」（參照有害事業廢棄物認定標準第4條第1項第2款規定，其中文名稱為「毒性特性溶出程序」，可以直接判定事業廢棄物之成分濃度是否超出法定標準），係指排出場外受污染土壤之檢測費用，以判定應以一般事業廢棄物或有害事業廢棄物處理。因早期污染場址並非廢棄物清理法認定之事業，故污染場址外運之土壤並非該法所稱之廢棄物，不受該法之規範，離場土壤處理係依整治或控制計畫內容辦理，受處理機構並無法定資格限制。惟環保署於103年1月29日環署土字第0000000000E號函）修正公告，將「採土壤離場處理之土壤或地下水污染場址」指定為廢棄物清理法第2條第1項第2款（於106年1月18日修正時移列為同條第2項第2款）之事業，新增污染土壤類代碼（S類代碼），廢棄物清除處理機構於104年6月30日起，須向所在地環保主管機關申請或變更取得污染土壤類代碼許可證，始得

01 收受處理污染土壤（本院卷471頁之環保署103年6月25
02 日環署土字第1030052280號函參照）。故現行之離場土
03 壤須依廢棄物清理法之事業廢棄物做後續之改善及處理
04 ，被告預估及決標上開TCLP費用，係屬有據。

05 C.「XRF分析費用」（X射線螢光光譜儀），則係針對運進
06 場內之客土於進場時所進行之抽測，以避免進場進行翻
07 轉稀釋後，仍無法降低污染濃度時，無法釐清造成原因
08 ，是於客土進場時仍有進行抽驗必要。故於「排客土法
09 」之進場、出場土壤皆須進行檢測，以達減輕污染危害
10 或避免污染擴大之土壤整治目的，依上述法令規定及環
11 保署函文意旨，並無原告所稱重複檢測云云，原告主張
12 係有誤解，不足採取。

13 D.另關於「自行驗證費用」部分：

14 係指廠商於完成污染改善後，就改善成果所為之初步自
15 主驗證，其自主驗證通過後，再由監督驗證單位以標準
16 檢驗方法進行全面性查驗。而就廠商辦理之自行驗證，
17 亦經被告詳細說明，係由採樣人員以多段式採樣法，針
18 對同一採樣點不同深度之土壤進行採樣，再以XRF初步
19 篩選，將多段式採樣法所採樣品中，測值污染濃度最高
20 之土壤樣品，送交實驗室進行全量分析法，檢測土壤中
21 重金屬含量。因全量分析法屬法規正式公告之認證方式
22 ，相對XRF篩測費用較高，故若未以XRF進行初步篩選，
23 而將同一採樣點不同採樣深度土壤全數送交實驗室進行
24 全量分析法，檢測費用將大幅提高。故採樣人員於現場
25 辦理XRF檢測進行初篩，係有效降低全量分析法之樣品
26 數量，降低檢測費用，依上述法令規定及環保署函文意
27 旨，並非重複進行檢測。原告主張檢測費用重複云云，

01 亦有誤解，不足採取。

02 ②農民地主說明費部分：

03 查系爭242筆農地均屬私有，主管機關依土污法第7條規
04 定雖有進入公私場所查證之權限，然主管機關依同法第
05 13條第2項規定，於私人農地辦理適當措施改善前，仍
06 需向農民說明擬採取之措施、取得同意及需配合之事項
07 ，以避免引發爭議並順利進行，係足以達成減輕污染危
08 害或避免污染擴大之目的。故被告舉辦之農民地主說明
09 會，仍屬主管機關對於污染農地進行整治時，具有必要
10 且有關聯性之間接措施，原告主張系爭說明費與適當措
11 施間不具關連性或必要性云云，不足採取。

12 ③補充調查費用部分：

13 包含細密調查工作費用、規劃及資料分析人時費用，前
14 者係指就系爭污染土地進行整治前，針對污染範圍及污
15 染程度做細密調查，以利後續整治工法之判斷；後者指
16 完成上述工作之人時費用，業據被告於本院107年11月8
17 日及107年12月20日準備程序筆錄（本院卷334、367之2
18 頁）及計畫2、計畫6之議價後經費配置表（本院卷238
19 、252-253頁）說明甚詳。依上述法令規定，上開費用
20 係為確定系爭土地改善費用得向污染行為人（即原告等
21 3家公司）之範圍而辦理，自屬必要，該費用與系爭242
22 筆農地之污染改善亦具合理及關聯性，故原告主張亦不
23 足採。

24 ④人事費用（即計畫主持人、計畫工程師、計畫助理工程
25 師、計畫駐局助理工程師，以及人力支出【人時費】）
26 部分：

27 A.觀計畫3、計畫5、計畫7契約書中之計畫主持人，雖非

屬專任人員，但其於履約期間負責全程掌控計畫品質，若無之，則上述計畫即無法確實執行，且其每月預估3分之1之工時用於本計畫管理，薪資已依比例估算而減少之（本院卷231-232、249-250、271-272頁之該計畫監督及驗證工作經費配置表及分析表參照），並無浮濫情形。再者，上述計畫之工程師、助理工程師及駐局人員（本院卷232-232、249-250、271-272頁參照）係屬專任人員，職司施工之環境安全與衛生、排客土追蹤控管、現場工作協調、驗證採樣之規劃等，為該等改善計畫之具體執行者，若無之，則該等改善計畫亦無法確實執行，故該等人事乃屬執行該等改善計畫之必要費用。是原告主張上述人員之人事費用不得命其負擔云云，亦非可採。

B.次觀計畫2、計畫4、計畫6契約書中之人時費（本院卷209-210、237-238、251-252頁之各該計畫經費配置表、分析表參照），單位為公頃，係指完成土地面積1公頃之污染改善工程所需之人力費用，其亦詳載農地改善工程、排客土檢測、排客土工程、自行驗證作業之施工、規劃及採樣、規劃及資料分析之各項人時費，該等費用核與減輕污染危害或避免污染擴大之土壤整治目的，具有必要性及關聯性。原告主張該等費用無法判斷是否適當云云，亦有誤解，不可採取。

⑤人員出差費、加班費及稽查車輛使用部分：

如前所述，上開計畫之專任及非專任人員，均屬改善計畫之必要人員，若無之，則改善計畫無法具體執行。故該等人員就執行改善計畫所需之出差、加班（其中採取翻轉稀釋法者，週間遇雨天即無法施作，假日放晴時需

01 加班執行，故有預估其加班費）及稽查車輛使用部分，
02 核屬本件有關污染改善工作之聯繫及施作不可或缺，亦
03 與減輕污染危害或避免污染擴大之目的具有關聯性及必
04 要性，原告主張不得命其負擔自不可採。

05 ⑥勞健保部分：

06 參酌勞健保費用之從屬性，查上開計畫人員均屬改善計
07 畫之必要人員，已如上述，且為員工辦理參加勞健保係
08 屬雇主之法定義務，故該等人員人事費所需之勞健保費
09 部分，亦應由原告負擔。

10 ⑦計畫管理費部分：

11 係指上開各計畫整體執行之管理費用，其有關之技術諮
12 詢及行政支援等工作，均為達成系爭242筆農地減輕污
13 染危害或避免污染擴大之目的，故執行各該計畫之管理
14 費部分，亦應由原告負擔。

15 ⑧綜上所述，上開各計畫契約書中制定之「經費及單價分
16 析表」或「工作經費配置表」內之工作項目，均為達成
17 減輕污染危害或避免污染擴大之目的，與系爭242筆農
18 地污染改善適當措施間，均具有關聯性、必要性；且系
19 爭代履行費用，係主管機關為代污染行為人改善污染控
20 制場址所需而先行估算所得，若其後實際代履行時有原
21 繳納數額與實支不一致時，依法即應退還其餘額或追繳
22 其差額予污染行為人，亦如前述。是被告依土污法第13
23 條第2項、第43條或行政執行法第27條、29條規定，命
24 原告繳納代履行費用差額9,165萬9,923元，尚非無據。
25 原告上述主張均有誤解，不能採取。

26 六、結論：原處分依法核無不合，訴願決定予以維持亦無違誤，
27 原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確

，且兩造其餘攻擊防禦方法，均核與本件判決結果不生影響，爰不一一論述，附此敘明。爰依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中華民國 108 年 6 月 19 日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法官 王 德 麟

法 官 蔡 紹 良

法 官 詹 日 賢

以上正本證明與原本無異。

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

01		利代理人者。
02		
03	(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、
04		二親等內之姻親具備律師資格者。
05		2.稅務行政事件，具備會計師資格者
06		。
07		3.專利行政事件，具備專利師資格或
08		依法得為專利代理人者。
09		4.上訴人為公法人、中央或地方機關
10		、公法上之非法人團體時，其所屬
11		專任人員辦理法制、法務、訴願業
12		務或與訴訟事件相關業務者。
13	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 108 年 6 月 19 日
書記官 詹 靜 宜