

臺北高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

109年12月17日辯論終結

原告 台灣富士全錄股份有限公司

代表人 勝田明典

訴訟代理人 朱百強 律師

劉昌坪 律師

李劍非 律師

複代理人 陳思好 律師

被告 桃園市政府

代表人 鄭文燦

訴訟代理人 王怡文

張訓嘉 律師

莊佳叡 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12月14日環署訴字第1070067208號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原處分一、原處分二及訴願決定均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

(一) 原告於民國65年間取得坐落○○市○○區○○○段○○○○○號土地（下稱系爭土地），於其上設置一廠（門牌號碼為○○市○○區○○路○○號，下稱系爭場址）從事影印機維修、二手影印機重整再售出、碳粉匣及影印機拆解回收再利用等作業。經土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）

之中央主管機關行政院環境保護署（下稱環保署）委託訴外人中興工程顧問股份有限公司（下稱中興工程公司）執行「高污染潛勢工業區污染源調查及管制計畫（第五期）」（下稱系爭污染調查計畫），於105年11月21日至23日、106年3月24日在系爭場址監測井進行地下水採樣工作，檢測結果為地下水氟鹽含量最高17.6mg/L、1,1-二氯乙烯含量最高0.565mg/L、三氯乙烯含量最高0.0839mg/L、氯乙烯含量最高0.0393mg/L，皆超出第二類地下水污染管制標準（氟鹽8mg/L、1,1-二氯乙烯0.07mg/L、三氯乙烯0.05mg/L、氯乙烯0.02mg/L），嗣作成污染調查成果，經被告所屬環境保護局（下稱被告環保局）於106年10月5日召開之上開「污染調查計畫--被告污染改善研商會議」中提出。

（二）被告為土污法地方主管機關，以上開污染調查計畫之調查成果為據，作成以下公告：

- 1.依土污法第12條第2項、同法施行細則第10條，以107年6月27日府環水字第1070136686號公告（下稱原處分一）公告系爭場址所在土地為地下水污染控制場址，原告為氟鹽項目之污染行為人，系爭場址地下水污染物氟鹽、1,1-二氯乙烯、三氯乙烯、氯乙烯（以下合稱氯烯類物質）均達地下水污染管制標準；
- 2.依土污法第16條規定，以107年6月27日府環水字第10701366861號公告（下稱原處分二）公告系爭場址所在土地為地下水污染管制區，即日起管制區內土地使用或人為活動予以管制或限制，管制事項包括：(1)禁止置放污染物於土壤；(2)禁止注入廢（污）水於地下水體；(3)禁止排放廢（污）水於土壤；(4)地下水污染管制區內，禁止飲用、使用

地下水及作為飲用水水源；(5)其他經主管機關公告之管制行為；(6)於土壤、地下水污染管制區內從事土壤挖除、回填、暫存、運輸或地下水抽出等工作，應檢具清理或污染防治計畫書，報請直轄市、縣（市）主管機關核定後，始得實施。原告不服，就原處分一及二循序提起行政爭訟。

（三）環保署另於108年1月30日以環署土字第1080008889號公告系爭場址為地下水污染整治場址，原告不服，亦循序提起行政訴訟，另案繫屬於本院。

## 二、原告起訴主張：

（一）「污染來源明確」為土污法第12條第2項控制場址或同法第16條管制區公告之前提要件，所謂「污染來源明確」，係指「有確實之資訊，可以判斷或確認污染之根源（造成地下水污染之物質或位置等資訊）」，被告就污染物質、傳輸途徑、受污染標的物三者間之「污染連結關係」有證明義務。

（二）徵諸前述污染源明確之控制場址公告要件，被告以原處分一公告原告為系爭場址氟鹽項目污染行為人、系爭場址為氟鹽、氯烯類物質之地下水污染控制場址，並以原處分二公告系爭場址為地下水污染管制區，明顯有誤：

### 1. 氟鹽部分：

(1)被告據以作成原處分之系爭調查計畫成果報告已載明，無法研判系爭場址與地下水污染物之直接關聯性、系爭場址超標項目氟鹽及氯烯類物質與系爭場址運作特徵均未相符，因此，系爭場址受污染之污染源及污染行為人尚非明確。

(2)原告製程從未使用氟鹽，且原告自108年3月起，即已停

01 工並自系爭場址撤除所有廠內原料及設備，無污染物進  
02 入地下水之可能；然依據109年1月31日之系爭場址地下  
03 水氟鹽分布及地下水流評析報告，系爭場址西北側邊界  
04 監測井之氟鹽濃度並未隨時間下降，系爭場址地下水仍  
05 可測得超出管制標準之氟鹽，可證明系爭場址地下水另  
06 有其他氟鹽污染源。

07 (3) 被告雖提出原告母公司之專利申請書，主張該專利使用  
08 「含氟氧化銻」、「氟乙烯」，可能造成地下水氟鹽污  
09 染云云，惟原告從未於臺灣以該項專利技術製造調色劑  
10 組成物；再者，氟化銻僅在攝氏500度之高溫環境下，  
11 始可能解出氟離子，系爭場址並無此類高溫環境存在；  
12 氟乙烯於常溫常壓下為性質穩定、不溶於水之氣體，並  
13 無可能產生脫氟反應，不會與其他物質結合或溶於地下  
14 水中，即便原告曾於系爭場址使用該項專利，亦不會造  
15 成氟鹽污染。

16 (4) 臺灣其他經公告之氟鹽污染場址，殆為基本金屬製造業  
17 、金屬製品製造業、電子零組件製造業，並無與原告為  
18 相同業者。鄰近系爭場址之復盛應用科技股份有限公司  
19 （下稱復盛公司）、群泓科技股份有限公司（下稱群泓  
20 公司）則從事上開製造業，具有高度污染源的可能性。  
21 尤其，經濟部工業局出版之環保技術輔導計畫及財團法  
22 人綠色生產力基金會製作之印刷電路板業廢棄物處理與  
23 再利用現況專題報導均指明，印刷電路板製造業製程中  
24 產生之廢水、廢液包含大量氟化物。位於系爭場址上游  
25 （西北側）之訴外人群泓公司，其母公司欣興電子股份  
26 有限公司（下稱欣興公司）長年於群泓公司場址（欣興  
27 公司年報記載為欣興電子興邦廠）從事印刷電路板製造

業，並有使用氫氟酸清洗印刷電路板製程殘渣之專利發明，而可能產生氟鹽，透過地下水流動特性進入系爭場址之地下水域內。

(5) 被告於105年至108年4月間，在系爭場址及群泓公司場址設置監測井採樣，惟其採樣時間並非一致，考量地下水具有隨時間流動之特性，被告繪製之氟鹽濃度圖無從顯示系爭場址於同一時間點上之實際情形，無從據以認定系爭場址是否為實際污染源所在。再者，被告所提之監測井位置有諸多座標錯誤或點位重複計算之錯誤，依此繪製之污染物濃度分布圖，無從真實呈現廠區地下水污染情形。經原告委請訴外人艾奕康工程顧問股份有限公司依個別監測井設置作業報告書所載座標重新繪製氟鹽污染範圍圖，顯示地下水氟鹽濃度最高處為原告與群泓公司工廠交界處；原告之系爭場址氟鹽污染集中於系爭場址西半部，顯見系爭場址地下水之氟鹽污染來源有高度可能係來自於群泓公司。

2. 氯烯類物質部分：被告於108年8月21日準備程序中自承，氯烯類物質濃度最高處為復盛公司，係由該公司處擴散出去等語，是以，系爭場址為受牽連被污染之區域，並非氯烯類物質之污染來源。嗣後被告亦將復盛公司所有鄰近系爭場址○○○區○○○段1828、1829、1838、1838-1、1859-2、1844（部分）等6筆土地以109年11月3日府環水字第1090276785號公告、同日府環水字第10902767851號公告為氯烯類控制場址及管制區，並以復盛公司為污染行為人。顯然原告系爭場址並非氯烯類物質之污染源，至為明確。

（三）綜此，被告並未掌握氟鹽與氯烯類物質污染源，應依土污

法第27條規定，公告劃定地下水受污染使用限制地區及限制事項，採取應變必要措施；被告未依上述規定採取侵害較小且較為有效管制之措施，而於污染來源尚非明確時，逕以原處分認定原告為氟鹽污染行為人、系爭場址為氟鹽與氯烯類物質控制場址及管制區，顯有違比例原則。再者，地下水具有流動特性，地下水受污染時，宜以自然水文區域作為控制、整治、管制之劃分依據，被告徒以特定地號或單一事業廠區執行管制措施、劃分責任歸屬，顯無從達成有效管制整治污染物質之目的。且被告依此要求原告停工及提出評估計畫等，原告迄今即已耗費新臺幣2,100萬餘元之計畫撰擬及執行費用，對原告財產權與營業自由侵害甚鉅等語。為此聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分一、二。

### 三、被告則以：

（一）土污法第12條第2項及同法施行細則第8條規定之地下水污染來源明確，係指在一個特定地區範圍的地下水中，相較於尚未遭受污染的地下水，經調查已能夠在原本應無污染的地下水中明確畫出一個遭受污染的地下水位置或範圍；污染來源明確並不要求主管機關查證污染根源或傳輸途徑（何時何人以何方式或途徑製造污染源），只須判斷或確認造成地下水污染之物質，以及造成地下水污染之位置或範圍，即可公告為地下水污染控制場址。

（二）系爭場址經調查確有氟鹽及氯烯類物質超過第二類地下水污染管制標準，且可確認系爭場址為污染源，原告為氟鹽污染行為人：

（1）環保署執行工業區污染潛勢調查時，於復盛公司、群泓公司及原告廠區內，各設置2口地下水監測井，惟僅原

告廠內監測井測得氟鹽濃度超過第二類地下水污染管制標準；原告及復盛公司場址另測得氟烯類物質超過第二類地下水管制標準，群泓公司則有土壤重金屬物質超過污染管制標準之情事；直至109年5月，被告進入系爭場址調查時，氟鹽及氟烯類物質仍超過管制標準，顯屬持續存在之污染。考量行政管制效率、污染存在狀態、污染改善成本、禁止土地處分、保全責任財產、責任歸屬等因素，污染場址公告之原則係以「廠區之全部地號」作為劃定污染範圍，被告乃以地號為界，依法陸續公告原告及復盛公司場址為地下水污染控制場址及污染管制區，並得進一步依據土污法命原告採取應變必要措施與相關管制措施，此等手段有助整治場址污染、避免污染擴散、降低污染危害等目的，合於比例原則及必要性。

(2) 由被告製作之系爭場址污染濃度範圍圖可知，該區域氟鹽污染濃度最高之位置為系爭場址，並自系爭場址向外擴散，系爭場址之土壤氟化物污染平均值高出鄰近場址至少24倍；原告雖爭執被告對群泓公司採樣之土壤係該公司完成土壤整治工程後之土壤，惟被告採樣調查氟化物之位置係在群泓公司土壤重金屬污染整治工程範圍之外，並非就已翻動過之土壤進行調查。

(3) 早期彩色印表機、複印機及事務機之零件或印刷製程經常使用含氟物質，以改善油墨濕潤、流平和抗粘連性能、增加對印刷底材之粘合力及抗刮擦能力，氟碳界面活性劑更可以保護印刷設備、延長印刷滾筒使用壽命；原告之日本母公司為世界知名事務機製造公司，於印表機之光導體元件及碳粉微粒子使用含氟物質，更與千葉大學共同提出使用氟化碳微粒子之碳粉顯像技術，依常理

01 研判，原告應與其日本母公司使用相同含氟物質之技術  
02 原告於74年至99年間曾製造生產影印機碳粉匣及滾筒  
03 再製，原告更於我國申請使用含氟氧化銻細微粒子之碳  
04 粉顯色技術專利，則原告使用此項專利乃屬常態事實。

05 (4) 依系爭場址歷任使用者製程觀之，僅原告製程高度可能  
06 使用含氟物質；系爭場址位於該區域相對中游，地下水  
07 氟鹽濃度卻為該區域最高，鄰近之復盛公司及群泓公司  
08 均未測得氟鹽濃度超過管制標準，自環保署105年調查  
09 迄今，系爭場址之氟鹽污染濃度並無太大變動，上情均  
10 足證系爭場址為此區域地下水氟鹽污染來源。原告雖稱  
11 其早已停止於系爭場址生產，系爭場址氟鹽濃度仍未下  
12 降，足證另有氟鹽污染來源云云，惟系爭場址氟鹽污染  
13 應係從相當早期即已發生並累積至今，如無任何積極整  
14 治行為，自然無從降低地下水氟鹽濃度。並聲明求為判  
15 決駁回原告之訴。

16 四、本院判斷如下：

17 (一) 按，為預防及整治土壤及地下水污染，而有土污法之制定  
18 由於該等污染，不易為人體感官察覺，且多為長期、慢  
19 性、累積性的污染，具有「隱晦性」；其污染又往往是水  
20 污染、空氣污染、廢棄物或毒物污染匯聚所造成的終局性  
21 結果，而有「終局性」；以及其污染不易去除或稀釋，其  
22 污染物可能為生物或作物所吸收，且有可能逐漸擴散，進  
23 一步成為其他水污染、空氣污染的完成原因，有其「複雜  
24 性」。因此，土壤及地下水污染一旦被發現，往往已相當  
25 嚴重且範圍廣闊，不易確定誰是污染行為人，污染行為與  
26 損害結果間之因果關係也難以證明，釐清責任曠日廢時；  
27 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），以及擴大責任主體範圍（除污染行為人外，另有潛在污染責任人、污染土地關係人等）、放寬歸責原則（污染行為人採無過失責任）及連帶責任之設計，讓環境責任制度，從傳統的個人行為責任，轉型到集體風險責任，乃至於類似環境責任「保險」的概念。此轉型是否成功，端視環保主管機關，如何善用土污法所設計之制度，與整治責任人間密切溝通協調，以發展出一個相互尊重並有預期可能性的合作關係，共同改善環境污染，乃為絕對必要；如果仍堅持僵硬制式的管制模式，在漫長的整治過程中，勢將陷於污染因果關係不明、資金缺口龐大之泥淖之中，整治計畫難以實現。

（二）與本案相關之土污法文如下：第2條：「本法用詞，定義如下：……五、地下水污染：指地下水因物質、生物或能量之介入，致變更品質，有影響其正常用途或危害國民健康及生活環境之虞。……十一、地下水污染管制標準：指為防止地下水污染惡化，所訂定之地下水污染管制限度。

… …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。十六、潛在污染責任人：指因下列行為，致污染物累積於土壤或地下水，而造成土壤或地下水污染之人：（一）排放、灌注、滲透污染物。（二）核准或同意於灌排系統及灌區集水區域內排放廢污水。十七、污染控制場址：指土壤污染或地下水污染來源明確之場址，其污染物非自然環境存在經沖刷、流布、沉積、引灌，致該污染物達土壤或地下水污染管制標準者。十八、污染整治場址：指污染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，而經中央主管機關審核公告者。十九、污染土地關係人：指土地經公告為污染控制場址或污染整治場址時，非屬於污染行為人之土地使用人、管理人或所有人。二十、污染管制區：指視污染控制場址或污染整治場址之土壤、地下水污染範圍或情況所劃定之區域。」第12條第1項、第3項規定：「（第1項）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。（第2項）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… …。（第3項）… …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… …。」第16條：「直轄市、縣（市）主管機關應視控制場址或整治場址之土壤、地下水

01 污染範圍或情況，劃定、公告土壤、地下水污染管制區，  
02 並報請中央主管機關備查；土壤、地下水污染範圍或情況  
03 變更時，亦同。」第27條：「（第1項）各級主管機關依  
04 第12條第1項規定進行場址查證時，如場址地下水污染濃  
05 度達地下水污染管制標準，而污染來源不明確者，直轄市  
06 、縣（市）主管機關應公告劃定地下水受污染使用限制地  
07 區及限制事項，依第15條規定採取應變必要措施，並準用  
08 第25條規定辦理。（第2項）前項場址，經直轄市、縣（  
09 市）主管機關初步評估後，有嚴重危害國民健康及生活環  
10 境之虞時，準用整治場址依第14條、第15條、第22條至第  
11 26條規定辦理。」

12 （三）基上可知，土污法對於已發現之土壤及地下水污染整治之  
13 基本流程架構如下：環保主管機關經調查評估，確認污染  
14 物達土壤或地下水污染管制標準，且污染「來源明確」時  
15 ，即界定適當區域為「控制場址」，以控制污染源，防止  
16 污染持續擴散；有必要時，循序公告為「整治場址」、「  
17 管制區」，分別進行整治復育，以及土地管制。污染行為  
18 人（或潛在污染責任人）明確時，相關控制及整治計畫，  
19 原則上由其提出，經主管機關審核後實施；評估、調查及  
20 整治之費用及損失，終局由「污染行為人」（或潛在污染  
21 責任人）與污染土地關係人（以未盡善良管理人注意義務  
22 者為限）連帶負擔（同法第13條第1項、第14條第1項、第  
23 20條、第31條、第43條參照），但得先由整治基金支出費  
24 用（同法第28條第3項參照）。如污染行為人（或潛在污  
25 染責任人）不明時，地方主管機關得視財務狀況及場址實  
26 際狀況，採適當措施改善（同法第13條第2項參照）。但  
27 ，如地下水污染來源也不明確時，主管機關即難以為適當

控制場址之界定，則應劃定地下水受污染使用「限制地區」及「限制事項」，由主管機關準用控制場址、整治場址之相關規定，採取必要之應變及整治措施，即時介入管制、避免污染物擴散（同法第27條參照）。因此：

1. 控制場址範圍之劃定，直接關涉主管機關後續採行之防治、改善措施，能否有效防止污染擴大及除去污染之危害；尤其，不同類型污染源之判定，涉及污染物物理化學特性、土壤地質條件及地下水文狀況、氣候、人為擾動、整體採樣結果時空之代表性等因素，其傳輸及流布評估異常複雜，必須由主管機關基於專業與風險評估，依個案實際情形調查認定，始可能有效整治復育。這也是土污法第12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件，以及同法施行細則第8條進一步規範，所謂污染來源明確，必須主管機關依查證、調查結果及資料，可判斷或確認「造成」地下水污染之物質或位置等資訊，始得宣告該地為地下水污染控制場址之原因。蓋，確認污染源，始能「正確」而「有效能」的劃定範圍以從事後續之控制、整治及管制活動；如欠缺科學方法論證究明污染源與傳輸途徑，逕將法文所謂之污染源明確，簡化為「污染物質及污染範圍明確」，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染管制標準」區域劃為控制場址，固然降低了環保主管機關的行政成本；但是，鑑於本法管制及防治之污染具有隱晦性、終局性及複雜性之特性，如未釐清污染源及傳輸途徑，即劃定控制區域，一則，污染源未必單一，更未必落於劃定區域內，二則，無科學實據及論證以連結污染源與傳輸途徑，當然無法提出正確之計畫以根除禁絕污染，錯誤之整治復育將只是勞民傷財。易言

之，土污法第12條第2項控制場址，同法第16條管制區，乃至於第12條第3項整治場址之劃定，以污染來源明確為要件，與其謂係出於土地管制所維護之公益與土地權利人因此所生損失間之比權衡例，毋寧謂在於確保污染源與傳輸途徑之掌握，得以科學上正確且最具效能之方法，回復地利，確保國民健康。

2.當然，因主管機關行政調查證據方法以及現行科學技術之侷限性，可想像污染物質及範圍均確認，但污染源不明確之情形不僅存在，實務上，應該是數量眾多，此際，國民健康及生活環境之保護仍然刻不容緩，不能因污染源未能確知，即放任污染持續。是而，土污法第27條「規範」地方主管機關，可就場址地下水污染濃度達地下水污染管制標準，而污染來源不明確者，公告「限制地區」及「限制事項」，動用整治基金，以為必要之措施；此地方主管機關之義務是也。如此規範，在使地方主管機關就查證污染源耗費時日所可能導致之防治「空窗期」，可以公權力介入私人財產領域予以管制；同時，仍可雙軌持續查證污染源，待污染源與傳輸途徑掌握，再就控制場址為公告，期能以最具效能之科學方法回復國民健康生活環境。是故，並不容主管機關於污染來源不明確的情況下，僅因污染物質及範圍明確，即貿然推卻政府維護國土環境及國民健康之責任，以致延宕國土整治復育之實現。

3.至於污染來源之掌握與污染行為人（或潛在污染責任人）之認定，互相關連，但屬二事。前者在確認造成地下水污染源與傳輸途徑，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），二者非可混淆。污染源明確，但污染行為人仍然不明者，所在多有。因此，污染來源一旦查證明確，即可公告控制場址、整治場址，以因應環境復育之迫切需求，無待於因果關係難以證明之污染行為人責任確認，所差異者，無非可確認污染行為人（或潛在污染責任人）時，應由其等提出控制、整治計畫報請地方主管機關審查以實施，無可確認時，土污法第13條第2項、第14條第2項即責成地方主管機關必須主動視財務狀況及場址實際狀況，就場址採適當措施改善，或通知污染土地關係人，提出調查評估計畫。

4. 綜此以言，預防及整治土壤及地下水污染，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，才是土污法制定之目的（土污法第1條參照），勢必由政府與民間協力始可能完成，而非強調環保主管機關與污染行為人對立，予以僵化管制或究責所可能達到。因為土壤及地下水之污染往往是「歷史的共業」，未必可切割為各別污染行為人的責任，其復育通常也非污染行為人之財力及能力所能獨立承擔；而就另一方面而言，污染行為人所曾經創造之經濟上利益，曾是全民所共享，並據以為現今產業之基礎；再者，基於前述該等污染之特性，主管機關以現行科學技術及有限行政資源，未必能舉證證明其因果關係，主管機關與其所認定之污染行為人因此產生無窮訟累，無謂耗損社會成本，且延誤環境復育的時機。是以，土污法明文，地方主管機關只要發現地下水污染物質超過管制標準，不論污染源，或污染行為人是否明確，均即應著手

為必要管制措施，至於須支應之費用，可經中央主管機關審核由整治基金支付，以因應防堵污染危害擴大之迫切需要；而行為責任如能終局釐清，自當由污染行為人等責任主體繳付整治基金清償，但並無必待污染行為人查證明確，始能進行管制之說，此環境責任保險之真諦是也。而之所以要求地方主管機關認定污染來源明確，始能劃定控制場址，其目的不在於追究污染行為人責任，而在確認造成污染來源與傳輸途徑，俾採取有效之控制或整治措施。故而，污染源明確與否之辯證，重點在於以科學方法（問題認知、實驗數據收集、假說構成與測試）驗證，求得可以重複操作之方法解決環境污染的問題；與推究污染行為與損害間因果關係，確認污染行為人之證明內容不同。就污染源之認定，主管機關必須依據相關實驗數據及測試檢證之，尚不得以污染行為與結果間因果關係之證明，曠日廢時，緩不濟急為由，貿然以污染區域為污染源，旋劃定控制場址，導致後續控制、整治計畫的徒勞。當然，於污染來源未臻明確時，主管機關仍得劃定限制地區以為必要管制，可達成一定防治效果，與此同時，應繼續查明污染源所在及傳輸途徑，以為後續控制及整治計畫之重要根據，此為土污法賦予地方主管機關之義務。

（四）如事實欄所載事實，有系爭污染調查計畫報告書、臺灣檢驗科技股份有限公司水質樣品檢驗報告、及原處分一、二在卷可憑（附訴願卷一第8頁至第20頁、第350頁至第362頁、第70頁及第71頁）。兩造就系爭場址經檢測，認定地下水氟鹽含量最高17.6mg/L、1,1-二氯乙烯含量最高0.565mg/L、三氯乙烯含量最高0.0839mg/L、氯乙烯含量最高0.0393mg/L，皆超出第二類地下水污染管制標準（氟鹽8

mg /L、1,1-二氯乙烯 0.07mg /L、三氯乙烯 0.05mg /L、氯乙  
烯 0.02mg /L) 乙節，並無爭執，所爭執者，無非系爭場址  
各項污染之污染來源是否已臻明確（氟鹽部分，並包括原  
告是否為污染行為人），可公告系爭場址為土污法第12條  
第2項之「控制場址」及第16條之「管制區」。

（五）揆諸本院關於首揭土污法第12條第2項「控制場址」及第3  
項「整治場址」、第16條「管制區」暨第27條「限制地區  
」設置規範之說明所示，原處分一、二依上開規定公告系  
爭場址為控制場址及管制區，本以「污染來源明確」為要  
件，而此，必須係得以科學方法論證究明之污染源與傳輸  
途徑，始克當之。是檢證原處分一、二是否合法，即須究  
明原處分一、二所指之污染物質「氟鹽」及「氯烯類物質  
」是否污染來源明確。經查：

1. 氟鹽類：

(1) 徵諸原處分一、二，及被告訴願補充答辯附件3（附訴願  
卷3第760頁）所示，被告係以系爭污染調查計畫於105年  
11月21日至23日、106年3月24日就原告系爭場址及群泓公  
司所設監測井（系爭污染調查計畫關於群泓公司報告部分  
，附本院卷9第122頁至第179頁）進行地下水採樣，依檢  
測所得氟鹽濃度，由克利金法（Kriging）程式模擬，呈  
現收斂之閉合紡錘狀（如附圖1所示），根據分子擴散理  
論（分子由濃度高處往低處擴散），代表污染團於此區域  
產生之可能性極高為主要論據，佐以被告環保局106年10  
月2日辦理聯合稽查，就原告及群泓公司製程原廢水槽進  
行採樣，原告部分檢測結果為氟鹽 0.08mg/L（參見臺灣檢  
驗科技股份有限公司所出具之水質樣品檢驗報告，附訴願  
卷3第774頁），群泓公司則未檢出氟鹽乙節，而認足以排

01 除群泓公司污染之干擾，乃論證系爭場址為氟鹽類污染物  
02 之污染源所在，並以原告為污染行為人。

03 (2) 被告上開論證，固非全然無據。然而：

04 ① 原告系爭場址所在位置為龜山工業區，乃53年政府為提  
05 倡工業，促進產業經濟發展，委由臺灣土地開發公司與  
06 被告配合規劃開發，於58年完成，是早期首批開發之綜  
07 合性工業區。因臺灣早期經濟發展，倚重工業而忽視環  
08 境保護，該地區成為「高污染潛勢工業區」，環保署乃  
09 進行系爭污染調查計畫，期以改善。是原告系爭場址四  
10 面工廠環繞，所在位置鄰近之群泓公司、復盛公司（如  
11 附圖2工廠平面圖所示，以上資訊引自經濟部工業局龜  
12 山工業區服務中心網頁資料），所從事之電子零組件製  
13 造業、金屬製品製造業，莫不屬高污染事業。又鑑於前  
14 述地下水污染具有隱晦性、終局性及複雜性之特質，在  
15 龜山工業區該等眾多工廠緊鄰且林立之區域，在某特定  
16 場址發現某污染物質，即使該址濃度相對於其他場址為  
17 高，也未必即係「污染源」所在，更不能逕以該場址所  
18 有人為「污染行為人」，猶需參照不同污染之物理化學  
19 特性、當地土壤地質條件及地下水文狀況、氣候、人為  
20 擾動、整體採樣結果、時空之代表性等因素，究明傳輸  
21 及流布途徑，以為有效之控制及整治。因此，污染源所  
22 在地，其污染情況可能因各種因素交互作用而未超過管  
23 制標準，但非不可公告為控制場址；而非污染源所在地  
24 ，因污染傳輸以致污染情況超過管制標準，也非不可公  
25 告為控制場址；但無論如何，都必須以污染來源明確（  
26 即釐清污染源及傳輸途徑）為前提，始能正確劃定控制  
27 場址範圍。且此場址，顯然不應侷限以土地地號之劃分

，或土地所有人之區隔而為劃定，必須參照實際污染情況及地質水文等自然地理條件而界定；蓋，污染源未必單一，且污染源所在地、傳輸途徑及流布範圍，與人為地號之劃分，及土地所有權歸屬，其實無關，合先敘明。

②被告雖以系爭污染調查計畫報告為原處分之依據，然該計畫評估報告之「污染潛勢評估說明」欄已指明依現行資料，無法確認污染源，略稱：「……原告公司自65年即於系爭場址設廠，審閱本計畫現有收集到本廠運作製程等相關資料，尚無法研判本廠與地下水污染物之直接相關性，而原告公司一、二兩廠間設有群滋公司（原欣興電子興邦廠），地下水超標井位亦有與之相鄰情形，……，本計畫後續將會綜整原告及周遭廠家現勘結果及地下水異常情形，一併納入評估執行污染源調查作業，釐清污染範圍及追查可能污染來源。」（參見訴願卷2第434頁），被告環保局106年10月5日所召開之「高污染潛勢工業區污染源調查及管制計畫（第五期）-臺灣富士全錄股份有限公司污染改善研商會議」之簡報大綱，污染調查結果亦表示：「……本場址超標項目氟鹽……均未與本場址運作特徵相符，不排除有其他污染來源。」（該簡報大綱附訴願卷2第444頁以下）；甚至在原處分一、二作成後，被告環保局於108年10月17日召開「臺灣富士全錄股份有限公司土壤及地下水污染調查及評估計畫」審查會議，委員仍詢問「本場址氟鹽之污染來源為何」，建議調查上游區域場外是否也有污染情形，釐清污染源（參見該次會議紀錄，附本院卷4第343頁以下）。可見僅憑原處分作成時有限的監測井採樣地下

01 水檢驗報告，尚不足以形成地方及中央之環保主管機關  
02 所委託之專業機構（或人士）建立系爭場址即係污染源  
03 所在這樣的科學上確信，至多只能承認為眾多假說之一  
04 而已。

05 ③雖然，被告以其所屬環保局106年10月2日就原告製程原  
06 廢水槽進行採樣，檢測含有氟鹽；原告84年於我國取得  
07 「靜電顯色用之調色劑組成物及使用此組成物形成影像  
08 的方法」發明新型專利，使用含氟氧化銻細微粒子（參  
09 見原告發明新型專利說明書影本，附本院卷2第285頁以  
10 下），以及依聯合國斯德哥爾摩公約說明，早期彩色印  
11 表機、複印機及事務機之零件或印刷製程經常使用含氟  
12 物質等節，因此推論原告製程有「高度」使用含氟物質  
13 之「可能」。然而，原告廠內自來水源自臺灣自來水公  
14 司板新水廠，依卷附該水場水質檢測報告以觀（附本院  
15 卷2第139頁至第142頁），其水中氟鹽濃度即為0.08mg/  
16 L，與被告環保局106年10月2日就原告製程原廢水槽進  
17 行採樣檢測結果相同，足見此氟鹽濃度為背景值，無從  
18 引以為原告製程使用氟鹽之證據。至於被告援引其他各  
19 種文件，推測原告製程「可能」使用氟鹽此節，既為原  
20 告所否認，被告更未能提出任何跡證（如原告進貨資料  
21 、實際製程配方等）將其「臆測」轉換為「實據」，此  
22 種推論難予採認。

23 ④況且，原告系爭場址與群泓公司比鄰，其相關位置與地  
24 下水流向如附圖3所示（原圖見系爭污染調查計畫之評  
25 估報告關於群泓公司部分，附本院卷9第179頁），即：  
26 群泓公司位於原告系爭場址西北側上游，地下水流向乃  
27 由群泓公司流向原告系爭場址，而群泓公司地下水氟鹽

濃度曾測得超過監測標準（未超過管制標準），如附圖1所示氟鹽濃度最高位置，其實與群泓公司場址緊鄰；再參酌群泓公司其母公司為欣興公司，長年於群泓公司場址從事印刷電路板製造業、電子零組件製造業（參見經濟部工業局工廠公示資料查詢系統資料，附本院卷1第337頁、第339頁），也享有使用氫氟酸清洗印刷電路板製程殘渣之發明專利（參見中華民國智慧財產局發明說明書公開本，公開編號TZ000000000AI及發明專利說明書，附本院卷1第341頁以下），其製程產生廢水，也可能包含大量氟化物（參見經濟部工業局環保技術輔導計畫--行業製程減廢及污染防治技術--印刷電路板製造業行業說明，附本院卷1第359頁以下）等情以觀，套用被告採擇原告系爭場址為氟鹽污染源之標準而言，亦非不能以此推認氟鹽污染源所在為群泓公司，只是經長年地下水傳輸至原告系爭場址。當然，此亦無非依現存跡證可得提出之假說之一，與被告指原告系爭場址為氟鹽污染源所在之分子擴散假說，均猶待進一步地質鑽探、確定氟鹽於該址之水力傳導係數等後續調查，才能釐清污染來源。

- (3) 從而，系爭場址受有氟鹽污染超過管制標準，乃為確然，但其污染來源尚且不明確，遑論確認污染行為人為何人。實則，即使被告以原處分一將原告列為系爭場址氟鹽之污染行為人，於108年7月8日以府環水字第1080147350號函命原告依土污法第15條為必要應變措施時，也僅將原告列為污染土地關係人（依土污法第2條第19款關於「污染土地關係人」名詞定義為：指土地經公告為污染控制場址或污染整治場址時，非屬污染行為人之土地使用人、管理人

或所有人），並未列為污染行為人（該函附本院卷9第65頁），是其前後處分內容亦有矛盾，其就系爭場址所受污染來源之查證，顯然未臻明確。

2. 氯烯類物質部分：

(1) 被告將系爭場址列為氯烯類物質污染之控制場址，所憑者仍無非「污染物質及範圍明確」，亦即，以系爭污染調查計畫報告書所附水質樣品檢驗報告為據，指系爭場址地下水氯烯類物質皆超出第二類地下水污染管制標準，即列之為控制場址與管制區。

(2) 惟則，被告就系爭場址地下水之所以受有氯烯類物質污染之原因，於原處分作成階段，即未曾予以論證，系爭污染調查計畫之評估報告，也載明該計畫現有收集到原告系爭場址工廠運作製程等相關資料，尚無法研判該廠與地下水氯烯類污染物之直接相關性。迄本院審理中，被告自承氯烯類物質濃度最高處為原告緊鄰之復盛公司場址，係由該公司處擴散出去等語（參見108年8月21日準備程序筆錄，附本院卷3第327頁），嗣後被告亦將復盛公司坐○○○區○○○段1828、1829、1838、1838-1、1859-2、1844（部分）等6筆土地以109年11月3日府環水字第1090276785號公告、同日府環水字第10902767851號公告為氯烯類物質控制場址及管制區，並以復盛公司為污染行為人，此有上開公告附卷可憑（附本院卷10第101頁至第104頁）。

(3) 執此以論，原處分一、二作成時，系爭場址為關於氯烯類物質之污染來源，顯然並不明確。雖然，審理中被告業於109年11月3日公告復盛公司為污染行為人，其污染源所在為復盛公司上開場址，予以控制及管制為據，指系爭場址所受氯烯類物質污染源及傳輸途徑業已明確，非不列為控

01 制區域云云。然而，徵諸被告論述關於氯烯類物質之污染  
02 來源及傳輸，大致也以不同場址之地下水測得氯烯類物質  
03 濃度高低為據，再以分子傳輸理論推導污染源所在及流布  
04 區域；核此假說，是否合於真實，尚未見被告另提出佐證  
05 予以驗證，尚難遽援引為本件原處分一、二理由之補正。  
06 更重要的是，即使系爭場址氯烯類物質污染來源，嗣後經  
07 查證確認如被告於審理中所陳，則因此劃定所應受控制區  
08 域及管制區之範圍，必定與原處分一、二所劃定者不同；  
09 即使地理上位置可能將系爭場址全數劃入，但必然另涵蓋  
10 現所認定之污染源所在（復盛公司場址）；此另又涉及控  
11 制及整治計畫提出者之選定及該等計畫實施之範圍，非以  
12 地理位置土地之鋸箭式切割，依土地地號及所有權屬分別  
13 公告為控制場址及管制區，任意拼湊所得替代。

14 （五）承上，系爭場址地下水雖受氯鹽與氯烯類物質污染，已超  
15 過管制標準，但二者污染來源均不明確，被告非得出於管  
16 制之目的，逕依土污法第12條第2項、第16條公告為地下  
17 水污染控制區域及管制區域，以致因污染源所在及傳輸不  
18 明，反而有失控制及管制之效能；更不得為求應變必要措  
19 施之實施擔當，乃至於整治費用之支出，貿然於污染來源  
20 尚不明確之情況下，僅以污染濃度較高所在地為污染源所  
21 在，遽而推測污染源所在地之使用人即為污染行為人，以  
22 致被指為污染行為者必須承擔過度民事、行政，乃至於刑  
23 事責任之可能（污染土地關係人就其地下水污染整治雖有  
24 一定之行政上義務，但與污染行為人之責任程度不同）。  
25 反之，乃應替代以官方與民間合作政策，既然系爭場址地  
26 下水受有污染達管制標準，而污染源不明確，當可依土污  
27 法第27條第1項公告劃定地下水受污染使用限制地區及限

制事項，依同法第15條規定採取應變必要措施，且得以原告為污染土地關係人，準用同法第25條規定，要求其配合應變必要措施及相關；如評估系爭場址污染情況有嚴重危害國民健康及生活環境之虞時，也得準用整治場址依同法第14條、第15條、第22條至第26條規定，請原告就系爭場址，與群滋公司、復盛公司以污染土地關係人身分，共同提出地下水污染整治計畫（土污法第22條第5項），由原告等廠商或被告自行實施，協力整治保育國土，至於相關費用可由整治基金先行墊付，待究明責任後予以追繳，責任難以究明時，也非不可以和解之方式以求共存共榮。申而言之，土污法前述官民合作之模式及責任轉型的設計，能否成功達到管制目的，其樞紐乃為環保主管機關（中央及地方），如何不再花費過多行政成本在調查誰有直接污染土地的行為，不再讓因果關係證明難度成為環境保護之阻礙，整治基金的支出能夠順利回收，同時有多數的責任主體存在，加上連帶責任的設計，降低因為單一責任主體之追究而可能導致之產業破產，實有待被告遵循土污法之意旨予以努力。

（六）就本案處分始末來觀察，自105年11月系爭調查計畫採樣檢測發現系爭場址地下水受有氟鹽及氯烯類物質污染起，迄原處分一、二於107年6月27日公告，原告乃自108年3月起停工，並自系爭場址撤除所有廠內原料及設備，後續也提出調查及評估計畫；然依據109年1月31日之系爭場址地下水氟鹽分布及地下水流評析報告，系爭場址西北側邊界監測井之氟鹽濃度並未隨時間下降，系爭場址地下水仍可測得超出管制標準之氟鹽，直至109年5月，被告進入系爭場址調查時，氟鹽及氯烯類物質仍超過管制標準，準此以

論，系爭場址之污染自發現迄今歷時4年，並未獲得適當之整治復育。相對地，在此期間，兩造為求確認污染責任歸屬而爭訟不斷，兩造委託專業所為之檢測及判斷，不是相互比對支援，共同以科學之方法探究論證污染源所在及傳輸模式，以從事有效能的污染整治，反而被大量引用為訴訟資料，互相攻訐，徒耗訴訟成本，卻無濟於土污法管制目的之實現。此實肇因於被告作成原處分一、二時，即未審查體認土污法管制意旨，未究明污染來源，即採取與民間對立且僵化之行政措施所致，於此亦併指明，期能改善，為後續管制模式奠基。

五、綜上，原處分一、二依土污法第12條第2項及第16條公告系爭場址為地下水受氟鹽、氯烯類物質污染之控制場址及管制區，並以原告為氟鹽類污染之污染行為人，顯然欠缺上開法文所要求「污染來源明確」之要件，乃有違法，訴願決定未予糾正，亦有未合，原告訴請撤銷，為有理由，應予准許。據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中華民國 110 年 1 月 14 日

臺北高等行政法院第一庭

審判長法官 許瑞助

法官 林秀圓

法官 楊得君

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，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、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241條之1第1項前段)

四、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1項但書、第2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               | <ol style="list-style-type: none"><li>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。</li><li>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。</li><li>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。</li></ol>                                    |
| (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 | <ol style="list-style-type: none"><li>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。</li><li>2.稅務行政事件，具備會計師資格者。</li><li>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。</li><li>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。</li></ol> |

01 是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴  
02 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  
03 文書影本及委任書。  
04

05 中 華 民 國 110 年 1 月 14 日

06 書記官 李芸宜