高雄高等行政法院判決

107年度訴更一字第27號

）FKT64W1Z1X5L0;@民國108年8月20日辯

原　　告　中國石油化學工業開發股份有限公司
代　表　人　林克銘
訴訟代理人　李益甄　律師
　　蔡朝安　律師
複　代理人　陳柏霖　律師
被　　告　臺南市政府
代　表　人　黃偉哲
訴訟代理人　張訓嘉　律師
　　高函岑　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105年10月12日環署訴字第1050055242號訴願決定，提起行政訴訟，經本院105年度訴字第541號判決後，兩造對不利部分均表不服，各自提起上訴，經最高行政法院107年度判字第643號判決將原判決關於撤銷訴願決定及原處分命原告應繳納費用部分暨該訴訟費用部分廢棄（駁回原告之上訴），發回本院更為審理，本院判決如下：

主　文

一、訴願決定及原處分除已判決確定部分外，關於命原告應繳納費用超過新臺幣3,501萬8,790元部分均撤銷。

二、原告其餘之訴駁回。

三、第一審及更審前上訴審訴訟費用（除確定部分外）由原告負擔五分之三，餘由被告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

按訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限，行政訴訟法第111條第1項定有明文。本件經最高行政法院廢棄發回後，原告訴之聲明原為：「訴願決定及原處分除確定部分外均撤銷」，嗣於本院民國108年8月20日言詞辯論程序期日減縮並變更其訴之聲明為：「訴願決定及原處分關於5,840萬3,643元【即行政事務費新臺幣（下同）123萬2,034元及委辦費5,717萬1,609元】部分均撤銷」（本院卷三第326-327頁），經核其主張之基礎事實均為相同，被告亦已同意，於法尚無不合，應予准許。

貳、實體方面

一、事實概要：

㈠緣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，原告則為存續公司。嗣經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管制標準，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；地號：臺南市○○區○○段○○○號）公告為土壤污染控制場址，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；地號：臺南市○○區○○段668、668-1、000000000000000000000000號之全部土地）及二等九號道路東○○○區○○○段544-2、541-2、543、545地號之全部土地

及同段550、551、552地號緊鄰二等九號道路以東50公尺範圍內之土地）公告為土壤污染控制場址；其後被告於92年12月9日提報該區為土壤污染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號公告原告安順廠及二等九號道路東側草叢區為土壤污染整治場址，並請被告依土污法辦理後續事宜在案（前述污染控制場址及污染整治場址以下合稱系爭污染場址）。

㈡被告為減輕污染危害或避免污染擴大，爰依土污法第15條規定採取應變必要措施，委託中興工程顧問股份有限公司（下稱中興公司）執行「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102年工作計畫），並由土壤及地下水污染整治基金（下稱土污基金）代為支應總計6,327萬582元之費用。嗣被告依土污法第43條第1項規定，於105年5月26日以府環土字第1050498726號函（下稱原處分），命原告於同年7月20日前將前揭費用繳入土污基金帳戶。原告不服，提起訴願，遭訴願決定駁回，提起本件行政訴訟，經本院105年度訴字第541號判決（下稱原判決）撤銷訴願決定及原處分關於原告應繳納費用超過484萬5,870元部分，並駁回原告其餘之訴。兩造分別對其不利部分不服，各自提起上訴，經最高行政法院107年判字第643號判決（下稱發回判決）就被告敗訴部分，將原判決關於撤銷訴願決定及原處分命原告應繳納費用部分暨該訴訟費用部分均廢棄，發回本院更為審理；並駁回原告之上訴（故關於原判決維持訴願決定及原處分命原告應繳納費用484萬5,870元部分業已確定，不在本件審理範圍）。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.依土污法第3條及第5條規定，直轄市政府作為土污法之地方主管機關，其主管事項原則由其所執行。土污法第5條規定之地方主管機關主管事項，此不僅係其依職權所得者，亦是依法所應為者。因此，地方主管機關在法律上有土污法相關義務，在財政上亦有相關預算以為因應。土壤及地下水污染整治相關費用負擔，依憲法及土污法相關規定，在「地方主管機關」與「污染行為人」間妥適分配。被告依土污法第15條第1項及第43條第1項規定，命原告繳納應變必要措施之費用時，同法第15條第1項第8款「其他應變必要措施」之概括規定，不得無限制地無限上綱，否則不僅違反行政程序法第7條比例原則，更違反憲法第23條比例原則，侵害原告憲法第15條之財產權。又土污法第15條第1項第8款「其他應變必要措施」，應依土污法等相關規定，透過法學解釋方法綜合判斷之；且該措施須與土污法第15條第1項「減輕污染危害或避免污染擴大」之規範目的應具有關聯性、必要性，始不悖於比例原則。

2.有關行政事務費123萬2,034元部分：「人事費-加班值班費」160,000元與「差旅費」47,620元部分，均係屬支付被告編制內公務員之費用，不應由原告負擔。而「一般事務費」部分，究與土污法第15條第1項「減輕污染危害或避免污染擴大」之規範目的有何關聯性與必要性，殊難想像。「出席或審查費」569,689元部分，均為專家學者參與會議之出席費與交通費，通常由機關內相關預算支付。被告將原應承擔法律上與財政上之責任，轉嫁由原告負擔，顯難符憲法第23條及行政程序法第7條比例原則之要求。

3.關於委辦費5,717萬1,609元部分（減縮後），亦不應由原告

負擔：

⑴基本工作之人事費用1,439萬7,500元部分，人事費用支出是否屬土污法第15條第1項第8款「其他應變必要措施」之費用，應視該費用聘請之各人員從事與完成之工作為何而定。如以期末報告定稿版所呈現之工作成果，包含：「國內外期刊發表」、「協助掌控紀錄片進度」等，實難想像其何以為土污法第15條第1項第8款之「其他應變必要措施」，亦難認與土污法第15條第1項「減輕污染危害或避免污染擴大」要件具「關聯性」與「必要性」。

⑵污染整治監督驗證費用407萬9,600元部分，依期末報告第153頁所示，依土壤及地下水污染場址改善審查及監督作業要點第7點第2項規定，其工作重點可分為「查核項目」與「監督驗證項目」，監督驗證項目則包括「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。準此，「污染整治監督驗證」非土污法第15條第1項第8款「其他應變必要措施」，毋寧係被告就原告污染整治計畫核定後之監督工作，亦難認與土污法第15條第1項「減輕污染危害或避免污染擴大」要件具「關聯性」與「必要性」。

⑶水質檢測費用402萬6,410元及空氣品質監測費用1,705萬5,360元部分，依期末報告定稿版第153頁所示，該工作乃針對原告污染整治第二次變更計畫所為之監測，本質上非土污法第15條第1項第8款「其他應變必要措施」，僅係被告就原告污染整治計畫核定後之監督工作，此與土污法第15條第1項「減輕污染危害或避免污染擴大」要件不具關聯性。縱認被告環境品質監測為土污法第15條第1項之應變必要措施，然被告監測地點多處與原告重複，監測頻率亦較原告為高，監測時點多為相近，於檢測必要性有所疑義的情況下，其支出

之費用自難合於行政程序法第7條比例原則及發回判決之要求。

㈣其他直接費用595萬2,758元部分，102年工作計畫之工作項目「一、污染整治相關計畫審查及監督查核」、「二、污染整治監督驗證」、「三、整治施工期間之周界環境品質監測」性質上屬土污法第12條第13項及第28條第3項第7款行政查證、稽核及驗證，理論上不構成第15條第1項「應變必要措施」。該等工作項目所對應之支用經費，均無土污法第43條規定之適用，不得命原告支付。是依「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）」及「2.駐場人員血液中汞及戴奧辛濃度檢查」支用經費共計68萬9,565元部分，因其所對應之工作項目為「一、污染整治相關計畫審查及監督查核」中之「（三）污染整治場址及周界管制區管理工作」，故不應命原告支付。就「資料庫與專屬網頁維護更新」部分，依期末報告定稿版第291頁至第300頁所示，該網頁中所提供資訊為查核及驗證數值、新聞剪輯、活動紀錄（如提供推動小組審查會議紀錄）等，事實上即屬於地方主管機關一般性資訊公開之內容，非屬土污法第15條第1項第8款「其他應變必要措施」。「6.承攬商雜費（含郵電、資料收集及必要之耗材）」31萬元部分，並無法對應特定工作項目，其性質實僅屬一般行政事務費用，不應命原告支付。「8.報告印製費」15萬3,280元部分係基於廠商與被告間之（政府採購）契約而生，係為履行雙方間契約義務所需之事項，要非屬土污法第15條第1項第8款「其他應變必要措施」，亦與土污法第15條第1項「減輕污染危害或避免污染擴大」之規範目的不具關聯性。

㈡聲明：訴願決定及原處分關於5,840萬3,643元（即行政事務

費123萬2,034元及委辦費5,717萬1,609元）部分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.有關土壤及地下水污染整治相關費用負擔，土污法第43條第1項規定污染行為人應負擔應變必要措施執行費用，被告執行應變必要措施的同時，有相當行政成本支出，依土污法第43條第1項規定應變必要措施之行政成本支出，自然由原告自行負擔，若被告執行所生行政成本原告無需負擔，無異係鼓勵污染行為人對於應變必要措施不執行或無需負責，顯與土污法立法意旨及污染者負擔原則有違。有關行政事務費123萬2,043元部分，依發回意旨，被告支出上開行政事務費之相關行政措施，係附隨102年工作計畫之執行，應依整體計畫為一體性觀察。本件102年工作計畫採總包價法，非依計畫執行經費支用明細表逐項給付，應將計畫整體視之而非切割審視。鈞院93年訴字第941號判決肯認被告機關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。事實上，應變必要措施之執行依土污法第15條規定，主管機關得直接命污染行為人為執行，如此污染行為人於執行應變必要措施時亦將支出此等行政成本費用，而主管機關執行此等應變必要措施後命污染行為人繳納，性質上屬代履行費用，因而所支出之費用，包含行政費用，自應由污染行為人負擔，否則將產生污染行為人可能消極不執行而由主管機關自為執行後，污染行為人得負擔較少費用之不合理情事。

2.行政事務費123萬2,043元部分，應由原告全額負擔：

⑴加班值班費與差旅費部分，係為辦理102年工作計畫所生之

人事費用支出，該等人員之工作時數與工作內容均係為辦理系爭污染場址及102年工作計畫相關事務，故其加班值班費與差旅費自屬執行應變必要措施支出之費用。

⑵推動小組出席費或審查費部分，有關現場查核費用，屬土污法第12條第13項部分，觀查核內容，均係為辦理及討論污染場址整治施工進度及整治計畫相關事項，且推動小組審查會議亦就原告整治計畫之執行報告或整治計畫相關報告書進行審查，該審查會與現場查核所支出委員之出席費或交通費，係為使計畫順利執行所生之必要費用，自屬應變必要措施支出之費用。

⑶102年工作計畫採購評選委員會、審查會、季工作檢討會、污染土處理驗證方式討論會或居民健康照護專案小組會議之出席費或審查費部分，均屬有關審查、監督、健康風險評估及驗證費用。被告為行政機關，依政府採購法執行計畫須透過招標、審查及決標等相關法定程序，變更計畫之審查亦同，故依法召開評選會議，是為順利推動計畫之執行，被告自有支出相關程序費用予以協助之必要，否則102年計畫根本無從開始；另依據政府採購法及被告與委託廠商間之勞務採購契約，廠商須提交期中與期末成果報告並經審核通過，此亦係為確保計畫之順利執行；季工作檢討會係為瞭解廠商辦理監督及查核工作計畫之辦理情形與計畫辦理期間原告有何待檢討改進之事項，目的在確保102年工作計畫之順利執行；居民健康照護專案小組會議內容係為簡報與系爭污染場址有關事項，彙整民眾意見或討論補助計畫之執行情形，亦係為辦理與討論污染場址相關事項。衡諸前揭工作項目內容，均與102年工作計畫及系爭污染場址相關聯，因此支出之費用，自屬土污法第15條執行應變必要措施支出之費用。

⑷「一般事務費」有關安全防護具費用、電話費與網路費用、誤餐費、物品、文具費用部分：安全防護具費用係因依據安全衛生工作守則及各項安全衛生法令相關規定，進入管制區之工作人員須配戴適當之防護具，以確保駐場人員執行工作時之安全，並避免場址內污染物擴散至場外，因此支出之費用；通訊費、網路費與物品費之支出，則係為辦理系爭污染場址及計畫相關事項所生之費用，自屬應變必要措施支出之費用；誤餐費則係為辦理與系爭污染場址及計畫相關之會議，因會議逾時所支出之相關人員餐費，亦屬執行應變必要措施之必要費用，前揭費用均得依土污法第43條第1項向原告請求。

3.關於委辦費5,717萬1,609元部分，應由原告負擔：

⑴基本工作之人事費用1,439萬7,500元部分，本件102年工作計畫核其工作計畫內容，屬土污法第15條為減輕污染危害與避免污染擴大之應變必要措施，由於工作計畫自應需要相關人員來執行處理，則為執行上開工作而生之人事費用自屬必要而不可或缺。其中計畫主持人與協同主持人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研擬；另配置具土木暨工程品管、環境工程，以及勞工安全衛生等相關經驗之駐場工程師三名，係為即時協助辦理系爭場址整治工作之查核與監督，例如監督原告推動各項整治工作之施作品質，辦理現場查核、紀錄並填寫工程查核日報表、監督整治作業是否依核定之施工計畫書執行、查核中石化對工程缺失與緊急突發狀況之處理情形，以及不定時管制區及魚塭巡邏。前揭人力配置均屬執行102年工作計畫所必須，而該工作計畫之執行又可達到減輕污染危害或避免

污染擴大之效果，因此支出費用自屬應變必要措施支出費用一環。

⑵污染整治監督驗證費用806萬7,200元部分，依發回意旨，原判決以102年工作計畫中第1-3項工作內容，應逐一檢視是否合致土污法第15條第1項規定之應變必要措施要件。此驗證費用之工作內容包括「整治施工期間採樣監督驗證」及「污染整治後之查核驗證」，究其實際工作內容觀之，一方面係為瞭解原告整治施工期間各工程之效能（例如整治工作是否，確實已達減輕污染危害或避免污染擴大之目的）與可能產生之二次污染，另一方面係於原告系爭場址污染改善或整治工作完成並自行驗證計畫進行驗證後，再執行驗證查核工作，為瞭解原告整治施工期間所為整治工程之效能是否符合預期，亦係為釐清整治施工期間之污染擴散情形，提升二次污染防治之成效，避免居民健康遭受危害，核屬土污法第15條第1項第8款之應變必要措施，就此支出之費用依同法第43條第1項之規定，自得命原告負擔。縱認被告所執行計畫屬土污法第12條第13項及土污法第28條第3項7款行政查證，亦無從遽認即非土污法第15條第1項之應變必要措施，仍需實質審認是否有該當應變必要措施之要件。

⑶環境品質監測費用2,108萬1,770元部分，針對水質監測、空氣品質監測等項目執行，被告對於監測之頻率及佈點均係以防範二次污染發生之目標來規劃，工作項目之執行符合土污法第15條第1項之減輕污染危害及避免污染擴大之要件。就監測佈點，原告雖泛稱有重覆監測，但細究可知被告早於102年即開始監測，然而原告遲至104年始為監測，且原告監測頻率低，一開始未將高敏感性地區列入監測範圍，週遭居民對於原告之監測結果有相當疑慮，為安定人心，被告除提高

監測頻率為每月一次外，亦將高敏感性區域列入監測。對此被告便可即時瞭解是否有異常情形，此均為原告本應為而未為之應變必要措施，所生費用自應由原告負擔。

⑷「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）」26萬9,565元部分，本件102年工作計畫既採總包價法，則此應就計畫整體視之，原告以其他工作內容與應變必要措施無關連性及必要性為由，而主張其全部包含屬應變必要措施之費用均不負擔，顯不合理。關於場址周界巡守，系爭場址附近之地面水體雖設有圍籬及告示牌，惟仍屢傳民眾進入捕食魚類情事，是以圍籬及告示牌無法完全阻絕污染物經由食物鏈之影響，為避免有人私下闖入或外地人員在不知情的狀況下，進入管制區捕食受污染魚類，故仍有為巡守之必要，巡守辦公室及必要軟硬體設施，自應由原告負擔。

⑸駐場人員血液中汞及戴奧辛濃度檢查42萬元部分，基於戴奧辛之特性，暴露於環境將受不良影響之風險，然為執行系爭場址之應變必要措施，仍需有人員出入系爭場址，故而針對該等人員定期檢驗血液戴奧辛及汞之濃度，與減輕污染危害或避免污染擴大具有關連性及必要性，此部分費用自應由原告負擔。

⑹資料庫與專屬網頁維護更新11萬5,913元部分，因系爭場址造成污染歷時數十載，惟附近民眾因不知系爭場址之污染範圍已擴及海水貯水池、竹筏港溪、鹿耳門溪及附近魚塭等情，長年引灌系爭水體養殖，或食用系爭水體內之水產，導致身體健康遭受損害，兩造多次開會中，曾有專家與附近居民提出相關要求，將整治相關情況公所週知，網頁維護更新實有減輕污染危害或避免污染擴大之關連性及必要性，此部分費用自應由原告負擔。

⑺監視系統租用（20組，含修繕維護及電費）392萬元部分，為協助被告委託之第三人中興公司駐場人員查核場址內之整治工作、觀察場址外周圍及停養魚塭區是否發生異常或不法行為，租用20組監視系統以協助監控場址內之整治工作、場址外停養魚塭區之監督管理，俾利監督管理及查核工作之進行，對於污染整治具有關聯性及必要性，此部分費用自應由原告負擔。

⑻更新空拍圖2萬元部分，為進行地理位置（含地籍套繪圖及地籍套繪航照圖）及周圍工、商及住家分布情形、整治場址附近可能之土壤及地下水污染受體及暴露途徑之更新，俾利本計畫監督採樣、驗證及環境周界監測定位，對於污染整治具有關聯性及必要性，自屬土污法第15條執行應變必要措施所生之費用，自應由原告負擔。

⑼承攬商雜費（含郵電、資料收集及必要之耗材）31萬元部分，計畫之執行必有行政庶務之成本支出，此與應變必要措施執行無法切割視之，故此部分亦應由污染行為人負擔，而屬土污法第15條第1項第8款及第43條求償之範圍。

⑽1790C.C.以上工作車輛租用費74萬4,000元部分，系爭場址占地廣大，為便辦公室人員平日為系爭場址之監督、查核與驗證作業，以及污染處理及控制、緊急臨時狀況處理等事宜，為巡守並管理工作所需之辦公室及車輛之相關費用，應屬減輕污染危害或避免污染擴大效果所採應變必要措施。此外，報告印製費15萬3,280元部分，本計畫印製場址現況說明手冊、監督內核成果說明會、推動小組會議、工程查核會議、居民說明會、專案小組會議等會議資料等相關文件，藉由手冊及圖文日誌之印製與提供，係為使當地居民瞭解系爭場址整治作業執行內容與成效，保障民眾知的權利，可減輕污

染危害或避免污染擴大，自屬土污法第15條第1項所規定之應變必要措施，所生費用自得向原告求償。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

被告依土污法第43條之規定，以原處分命原告繳納102年度工作計畫所支出之費用5,840萬3,643元（即行政事務費123萬2,034元及委辦費5,717萬1,609元），是否均屬土污法第15條第1項規定之應變必要措施費用，而得命原告負擔？

五、本院之判斷：

㈠前提事實：

如爭訟事實欄所示之事實，業經兩造分別陳明在卷，並有原處分（前審卷一第62-65頁）、102工作計畫期末報告（定稿版，前審卷外放被證4）、行政事務費用明細（原處分卷第16-25頁）、訴願決定（前審卷一第50-60頁）、原判決（本院卷一第41-119頁）及發回判決（本院卷一第19-37頁）可稽，應堪認定。

㈡應適用法令：

土污法

⑴第12條第1項、第2項、第3項、第13項：「（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（以下簡稱控制場址）。（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）主管機關於公告後七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。……（第13項）直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關應於控制場址或整治場址公告後，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。」

⑵第15條：「（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。」

⑶第28條第1項及第3項：「（第1項）中央主管機關為整治土

壤、地下水污染，得對公告之物質，依其產生量及輸入量，向製造者及輸入者徵收土壤及地下水污染整治費，並成立土壤及地下水污染整治基金。（第3項）第1項基金之用途如下：一、各級主管機關依第7條第1項與第5項、第12條第1項、第5項至第6項、第8項至第10項與第13項、第13條第1項與第2項、第14條第1項與第3項、第15條、第22條第1項、第2項與第4項、第24條第3項至第5項及第27條第1項與第2項規定查證、採取應變必要措施、監督、訂定計畫、審查計畫、調查計畫、評估、實施計畫、變更計畫支出之費用。二、基金求償及涉訟之相關費用。三、基金人事、行政管理費用、土壤、地下水污染預防及整治相關工作人事費用。四、各級主管機關執行土壤及地下水污染管制工作費用。五、土壤、地下水污染查證及執行成效之稽核費用。六、涉及土壤、地下水污染之國際環保工作事項之相關費用。七、土壤、地下水品質監測及執行成效之稽核事項之相關費用。八、關於徵收土壤、地下水污染整治費之相關費用。九、關於土壤、地下水污染之健康風險評估及管理事項之相關費用。十、土壤、地下水污染整治技術研究、推廣、發展及獎勵費用。十一、關於補助土壤、地下水污染預防工作事項。十二、其他經中央主管機關核准有關土壤、地下水污染整治之費用。」

⑷第43條第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。」

㈡被告命原告繳納102年工作計畫代為 支出之費用，是否屬土污法第43條規定命原告繳納之範疇，應依各項支出之實際工

作內容，個別認定：

1.依前揭土污法第15條第1項及第43條之規定以觀，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。準此可知，土污法有關得申請由整治基金代為支應費用之範圍較廣，而得命污染行為人繳納支出之費用範圍較狹，兩者並不一致，是得由整治基金代為支應之費用，尚不必然得命污染行為人繳納。該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，而應以同法第43條所定範圍為限。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，是否符合同法第43條所定之行政措施範疇，並依具體個案審視之，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，而非僅以形式上之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。至主管機關所採取應變必要措施之種類、內容及範圍等，應受比例原則之限制，自屬當然。另控制場址或整治場址所生之污染危害，可能擴及鄰近區域，則主管機關調查評估確認相關污染危害，作為後續採取應變必要措施之基礎

，自應不限於場址範圍內，否則即無從對場址外採行應變必要措施，主管機關得依土污法第15條第1項為減輕污染危害或避免污染擴大所採取之應變必要措施，並依同法第43條規定向污染行為人求償所依此所支出之費用。惟依該規定採取之應變必要措施，應係依控制場址或整治場址之實際狀況所需，為達成減輕污染危害或避免污染擴大之規範目的而實施，仍應審酌其所選擇之行政措施能否有效達成減輕污染危害或避免污染擴散目的之「合理關連性」、「必要性」，方與行政程序法第7條規定之比例原則相符，亦屬當然。

2.原判決就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，經被告所屬環保局於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管制標準，被告於91年4月11日公告鹽田段668地號土地為土壤污染控制場址，復於92年12月1日公告修正，將○○○區○○○○號道路東側草叢區公告為土壤污染控制場址，並經環保署以93年3月19日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，含量超過土壤污染管制標準，臺碱公司為污染行為人，原告既與臺碱公司合併，合併後臺碱公司消滅，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等情，已論述綦詳，自堪信實。而本件被告依土污法第43條第1項之規定，以原處分命原告繳納6,327萬582元，係以被告依土污法辦理102年工作計畫支出該筆費用，包括委託中興公司辦理該計畫之委辦費（含管理及營業稅）計6,203萬8,548元，及原審被告之行政事務費計123萬2,034元，合計6,327萬582元；其中原判決維持訴願決定及原處分命原告繳納費用484萬5,870元部分，業已確定，原告復於發

回後減縮其聲明，求為判決：訴願決定及原處分關於5,840萬3,643元（即行政事務費123萬2,034元及委辦費5,717萬1,609元）部分均撤銷等情，均如前述。是就上開尚未判決確定之5,840萬3,643元，除行政事務費123萬2,034元以外，委辦費5,717萬1,609元之支出，依102年工作計畫可分為六大項目：一、污染整治相關計畫審查及監督查核；二、污染整治監督驗證；三、整治施工期間之周界環境品質監測；四、場址周邊停養魚塭污染調查；五、緊急應變措施及陳情案件處理；六、行政管理及人力支援等其他配合事項，此觀102工作計畫期末報告定稿版第5-11頁即明。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。

3.又按「受發回或發交之高等行政法院，應以最高行政法院所為廢棄理由之法律上判斷為其判決基礎。」行政訴訟法第260條第3項定有明文。原告雖主張102年工作計畫之工作項目一、污染整治相關計畫審查及監督查核、二、污染整治監督驗證、三、整治施工期間之周界環境品質監測性質上屬土污法第12條第13項及第28條第3項第7款行政查證、稽核及驗證，不構成同法第15條第1項「應變必要措施」云云。惟依本件發回判決之意旨，土污法第7條第5項、第14條、第15條，依序就防治措施（旨在查證作業程序中，各級主管機關應命污染行為人等採取緊急必要措施）、調查評估措施（旨在各級主管機關應調查整治場址之土壤、地下水污染範圍及評估對環境之影響）、管制措施（旨在所在地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所需，採取應變必要措施）等不同程序，分別規定應採取之

行政措施，其規範目的自有不同，故於具體個案，自應審酌行政機關究係在何程序採取何行政措施，據以判斷該行政措施是否符合該法條之規範目的。又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。土污法第43條第1項規定，主管機關得限期命污染行為人或潛在污染責任人繳納費用之要件，固限於依同法第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，具有「明示其一，排斥其他」的規範意旨；得申請由整治基金代為支應之費用則較廣，計有同法第28條第3項規定之12款用途，其中第1款尚包括上開主管機關得限期命污染行為人或潛在污染責任人繳納費用之情形。然由於同法第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，其餘用途之具體情形如同時符合第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。是原告上揭主張，顯有誤解，要無可採。

㈣關於行政事務費123萬2,034元部分，經依整體計畫為一體性觀察結果，均難認與「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，尚不得依土污法第43條第1項命原告負擔：

1.本件發回判決關於行政事務費之廢棄理由係以：被告支出各項行政事務費之相關行政措施，係附隨102年工作計畫之執行，應依整體計畫為一體性觀察，102年工作計畫各項工作

的執行，部分合致土污法第15條第1項要件，其中有無核屬有助於達成「減輕污染危害或避免污染擴大」規範目的之應變必要措施，應以實際狀況個別認定。則依上所述，本院自應以前揭發回判決所為廢棄理由之法律上判斷，作為此部分之判決基礎。是102年工作計畫之性質，雖符合土污法第15條第1項之規定，惟被告所列行政事務費之細項支出，仍須與該條項「減輕污染危害或避免污染擴大」工作內容相關，始得命原告負擔。故被告為執行上開計畫所支出之行政事務費，即人事費-加班值班費16萬元、差旅費4萬7,620元、業務費-一般事務費45萬4,725元、業務費-出席或審查費56萬9,689元，合計123萬2,034元，是否均屬依土污法第15條第1項規定採取應變必要措施所支出之費用，而得依土污法第43條第1項之規定命原告繳納，爰分述如下：

⑴「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，固有卷附支出明細表可稽（原處分卷第16頁）。惟經依102年度整體工作計畫為一體性觀察結果，楊朝全、李建緯、張安伶、吳彬豪、楊瑩文均屬被告專案負責系爭場址之承辦人員，已據被告陳明在卷（本院卷三第328頁），則該人事費用之支出，顯屬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。此部分之人事費-加班值班費既為被告本身之行政費用，自不得依同法第43條命原告負擔。

⑵「差旅費」部分：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4萬7,620元（原處分卷第16-17頁）。惟經依整體計畫為一體性觀察結果，上開被告所屬人員參加環保署所召開之補償研商、聯繫會報等，均僅屬例行性之行政協調會或檢討會性質，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；至上開「『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「102年」工作計畫並無關聯，是被告所屬人員關於出席該等會議之出差費應屬行政事務費用，難認與減輕污染危害或避免污染擴大之應變必要措施具有必要性及關連性，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。

⑶「業務費--一般事務費」部分（原處分卷第17-19頁）：

A.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）：被告為執行上開計畫所支出之安全防護用具，固為業務所需，然因被告為環保主管機關，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，而被告又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，暨上開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，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上開計畫所支出，故此部分核屬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，即非屬依系爭整治場址實際狀況採取應變必要措施所支出之費用。

B.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，經依整體計畫為一體性觀察結果，係屬被告基於法定職權所支出之一般行政費用，難認屬依系爭整治場址實際狀況採取應變必要措施所支出之費用。

C.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，經依整體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。

D.項次1、4、9、10、12、13、15、17-19、21、23、25-27、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物費，本應由被告負擔，非屬應變措施之必要費用，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，命原告繳納上開費用。

⑷「業務費-出席或審查費」部分：

A.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（見102年工作計畫期末報告定稿版第330頁），為101年度工作檢討會所生之出席費，與本件102年工作計畫並無關聯。經核該會為被告所屬人員為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，故其支出之出席費，不得依同法第43條第1項命原告負擔。

B.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102年工作計畫採購評選委員會、系爭污染場址整治監督及居民健康照護專案小組第3次至第47頁8次會議、污染土壤處理後驗證方式討論會、102年工作計畫102年第2、3季、103年第2、4季、104年第1季季工作檢討會、102年工作計畫期中報告審查會議、系爭污染場址污染整治現況研商會、102年工作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、系爭整治場址第二次變更計畫專家諮詢會議、102年工作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、102年工作計畫期末報告審查會議等。衡諸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被告監督管理系爭場址相關工作計畫，屬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，自不得命原告負擔。

C.項次4、6-12、15、17、18、20、23-26、28、30、32、34-40、42、44、45、46、49、51-53、55-57之出席費、交通費或審查費，其工作項目分別為中石化安順廠土壤污染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。上開委員之出席費、交通費之費用性質，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；審查會則係審查及驗證整治計畫，有102年工作計畫期末報告第326-328頁在卷可佐，上開會議工作性質實係協助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，難認屬依系爭整治場址實際狀況採取應變必要措施所支出之費用，尚不得依同法第43條第1項命原告負擔。

⑸雖被告主張本院93年訴字第941號判決肯認被告於執行應變

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，業如上述；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。本件行政事務費123萬2,034元部分，經依整體計畫為一體性觀察結果，係屬被告所屬承辦人員之一般人事費、出差費、或從事公務所需之一般事務費、辦公室用品費用、或被告聘請專家學者為協助被告監督管理系爭場址相關工作計畫之出席費、交通費或審查費，或年度每季例行性行政會議出席費、定期至現場查核之審查費、出差費，或參加會議所生之誤餐費等情，業經本院分別詳述如前，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，尚不得依土污法第43條第1項命原告負擔。是被告此部分主張，即屬無據，不足採憑。

㈤關於委辦費5,717萬1,609元部分，經依整體計畫為一體性觀察結果，其中除基本工作之人事費用1,439萬7,500元、污染整治監督驗證806萬7,200元、整治施工期間之周界環境品質監測費用1,255萬4,090元，共計3,501萬8,790元，得依土污法第15條第1項及第43條第1項規定命原告負擔外，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，尚不得依土污法第43條第1項命原告負擔：

1.基本工作之人事費用1,439萬7,500元部分：

⑴按土污法第15條第1項應變必要措施所需具有之兩項共同特

徵，污染危害、擴大或有受污染之虞之實際狀況，係發生或源自於控制場址或整治場址所致；以及應變必要措施之方法，應足以直接達成減輕污染危害或避免污染擴大之目的。而102年工作計畫係考量降低二次污染潛在風險及發展對環境更加友善之綠色整治技術，原告於101年7月提出污染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。依期末報告定稿版第Ⅰ-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，本計畫已協助環保局審查中石化公司所提送之污染整治相關文件，合計共90份，包括污染整治計畫執行進度報告5份、污染整治計畫相關計畫書29份、竣工報告書13份、環境品質監測報告11份及污染整治計畫月報份，其中本計畫已協助完成「臺南市中國石油化學工業開發股份有限公司前（台鹼）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二次變更計畫」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。「執行監督查核工作並設置駐廠人員」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。每季核算中石化安順場址整治工程進度，目前落後工項共4項，包括熱處理高濃度污染土、海水池B區污染移除、砂分離實廠處理及五氯酚區污染土移除。駐廠人員針對各項工程進行施工品質及安全

衛生等查檢作業，並記錄查檢狀況及缺失，計畫執行期間共計開出105件「整治施工品質/環境巡邏缺失及改善追蹤表」，均要求原告於期限內改善完成，追蹤結果改善率達100%。「污染整治場址及周界管制區管理工作」部分，駐廠人員每日（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。「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，結果顯示汞濃度超過排放標準，已要求原告檢討改善。濕處理每月執行1組尾氣檢測，累計執行30組，歷次監測結果均遠低於排放標準。針對濕處理土之效能驗證作業，已完成驗證數量計10,810.66公噸，採樣數量共106組，驗證結果均低於土壤污染管制標準。「污染整治後之驗證查核」部分，完成6.55公頃驗證作業，其中3.05公頃驗證結果污染物濃度均已低於土壤污染管制標準，範圍包括鹼氯Ⅱ—熱處理用地及其他區（2.5公頃）單一植被區S19（0.25公頃）及生物處理模廠用地（0.3公頃），另海水池B區3.5公頃驗證結果底泥濃度未符合整治目標。「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，其中計6組未符合整治計畫排放標準，超標原因包括海水池B區整治期間綜合廢水處理系統超載運作、膜過濾系統故障、執行活性碳槽反沖洗作業因人員誤動作導致廢水未經過濾、連日大雨將五氯酚污染土壤沖淋至海水池中等。地下水每季執行4組，累計執行40組，僅1口監測井於102年第1季測得五氯酚濃度超過管制標

準；餘監測結果皆無異常情形。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，監測結果TSP及PM10皆待合空氣品質標準，PM2.5於冬季易有偏高情形，與大氣環境背景有一致趨勢。「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，調查結果顯示計7口魚塭之底泥戴奧辛濃度、20口魚塭之底泥汞濃度超過環保署公告之底泥品質指標上限值，計2組魚體樣品之戴奧辛濃度超過衛生福利部發布之食品含戴奧辛及戴奧辛類多氯聯苯處理規範限值（3.5pgWHO-TEQ/g），另有1組魚體樣品之甲基汞濃度超過衛生福利部發布之水產動物類衛生標準（0.5 mg/kg）。「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共場。

㈡又為完成102年計畫上開所示之各項工作，本計畫編置至少1名計畫主持人，提供研究員及助理研究員各1名駐局，及整治場址現場駐廠人員3名，即時協助辦理整治監督工作（見期末報告第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，已據被告陳明在

卷（本院卷二第263-264頁）。由各該工作內容以觀，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，若無之，則上述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。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。

⑶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3,232萬5,000元、助理研究員170萬5,000元、駐場址工程師（土木暨工程品管類）170萬5,000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％）332萬2,500元，合計1,439萬7,500元，原告對於上述人事費用均不予爭執（本院卷三第10頁），並有其提出之支用明細與工作項目對應表在卷可稽（本院卷三第41-42頁），參酌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，應可採信。另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，已如上述，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，亦應由原告負擔。從而，原告主張本件污染整治計畫中人事費用部分，非屬於被告適當改善必要措施之範疇，不應命原告負擔云云，顯屬無據。

2.污染整治監督驗證806萬7,200元部分：

⑴污染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，有期末報告定稿版第153頁附卷可稽。其工作內容為：①整治施工期間採樣監督驗證：針對本計畫執行期間之整治施工內容進行查核驗證工作，執行前提出「採樣監督驗證計畫書」，經環保局審查核可後據以執行，並依據採樣結果提出後續處理建議。A.工程名稱及內容：a.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，項目包括：尾氣檢測：熱處理系統操作過程中進行排放管道空氣檢測，檢測結果應符合排放標準，試運轉期間尾氣檢測預計5組，其正式運轉後預計3組，小計8組。試運轉效能驗證：針對熱處理系統試運轉期間之處理效能及處理後暫置於暫存區之土壤，預定進行17組抽測。處理效能驗證：針對熱處理系統處理後土壤之效能監控，至少每1,000噸須採樣分析1組。b.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（濕處理系統操作過程中進行排放管道空氣檢測，每個月至少抽測1次）、處理效能驗證（針對濕處理系統處理後土壤之效能監控。針對底泥及一般土壤均採兩階段進行驗證，倘驗證結果有超標情形，則重新依第一階段方式進行驗證。第一階段驗證方式：至少每500噸處理後土壤採樣分析1組，需連續5,000噸均符合土壤污染管制標準後，得進行第二階段驗證。第二階段驗證方式：至少每1,000噸處理後土壤採樣分析1組）c.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。B.採樣監督驗證項目及數量。a.涉及土壤檢測者，熱處理高濃度污染土壤處理效能驗證，預估需檢測

數量為25組；濕處理污染土壤處理效能驗證，預估需檢測數量為107組。以上分析項目皆為戴奧辛及汞。b.涉及尾氣檢測者，熱處理高濃度污染土壤處理效能驗證，預估需檢測數量為8組；濕處理污染土壤處理效能驗證，預估需檢測數量為31組。分析項目為不透光率、粒狀物(Dust)、含氧量(O2)、一氧化碳(CO)、二氧化碳(CO2)、硫氧化物(SO2)、氮氧化物(NOx)、氯化氫(HC1)，以及戴奧辛與總汞（粒狀汞及氣態汞）。②污染整治後之驗證查核於環保局通知後2週內提出「驗證計畫書」，經審查同意後據以執行，驗證結果彙整成「驗證成果報告」，並協助後續行政工作。A.驗證範圍：驗氯工廠區（不含樹林區、部分實廠用地及暫存區，面積約25,000平方公尺）、海水貯水池B區（面積約35,000平方公尺）、其他區（單一植被區S19面積約2,500平方公尺）。B.驗證方式：a.初驗：以50公尺x50公尺網格配合隨機抽樣方式佈點。b.複驗：初驗不合格之區域，以25公尺x25公尺網格配合隨機抽樣方式佈點。c.驗證項目及數量：鹼氯工廠區預估檢測數量為9組；海水貯水池B區預估檢測數量為14組，分析項目為戴奧辛及汞。d.其他驗證數量預估4組，分析項目為戴奧辛及汞。

⑵102年整治計畫係依「土壤及地下水污染場址改善審查及監督作業要點」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）」，及第11點規定「控制、整治計畫提出者於場址污染改善或整治工作完成，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壤、地下水污染管制標準、整治基準或整治目標時，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，環保局應於中石化公司提出「土壤污染整治完成

報告書」後，再執行驗證查核工作。驗證結果若其污染物濃度低於本場址核定之整治目標時，認定改善完成；驗證結果未符合整治目標時，則需持續進行污染整治（改善）至符合為止，此觀之期末報告定稿版第173頁甚明。衡諸系爭整治場址遭「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，原告主張此部分非屬於被告適當改善必要措施之範疇，不應命原告負擔云云，不足採信。是被告依土污法第43條第1項規定，命原告負擔上開污染整治監督驗證806萬7,200元，核屬有據。

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）2,108萬1,770元部分：

⑴水質檢測包括放流水監測及地下水監測，其工作內容如下（期末報告定稿版第191-192頁）：①放流水監測：於102年2月至104年4月針對原告廢水處理設施所產生之排放水進行監測，另依104年5月13日（104)環二發字第139號函經環保局104年5月22日環土字第1040045818號函同意將放流水監測位置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。分析項目皆為水溫

、酸驗值pH、懸浮固體量SS、導電度、總汞、戴奧辛及五氯酚。對監測結果處理，施工區放流水監測結果若未符合整治計畫標準，本計畫立即通報環保局並要求原告進行廢水處理系統功能確認及改善，以避免造成海水貯水池水質及底泥之二次污染疑慮。②地下水監測：監測結果作為整治期間背景資料採集之用，此外於執行污染土壤開挖移除期間進行監測，以掌握地下水品質變化情形。原告每季執行9點既有井之監測，為避免與中石化公司自行監測之地下水監測位置重複而造成資源浪費，且考量本場址尚未移除污染範圍主要為暫存區及五氯酚區，本計畫規劃執行之監測井編號為單一植被區東南側(CO1A)、五氯酚廠區東南側監測井(C13)、五氯酚廠區西南側監測井(C14)及五氯酚廠區監測井(C16)等4口地下水井。地下水每季檢測1次，每次執行4口，預估檢測數量為40組，分析項目為水溫、酸驗值(pH)、懸浮固體量(SS)、導電度、總汞、戴奧辛及五氯酚。對監測結果處理，地下水監測結果超過行政院環保署公告「地下水污染管制標準」之第二類標準管制標準時，要求中石化公司採取相關應變必要措施，避免污染物隨著地下水位下降，而影響深層地下水品質。有關空氣品質監測，其工作內容如下（期末報告定稿版第192-193頁）：空氣品質監測目的為防止污染物揚塵逸散，或熱處理廢氣排放影響，其可能傳輸途徑為季節風向傳播污染物粉塵或熱處理廢氣等。本計畫空氣監測位置原則以周圍敏感區域為優先，即周遭民眾居住社區，及場址上下風處進行監測，4點空氣品質採樣位置為台鹽宿舍(A1)、顯宮社區(A2)、下風魚塭處(A3)及四草活動中心(A4)。熱處理(旋轉窯)實廠試運轉期間，為瞭解尾氣傳輸情形作為未來場址管理之參考依據，爰增加行政區(A5)及樹林區(A6)兩個採樣

點位。例行空氣品質每月監測1次，每次執行4處，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。監測項目為風速、風向、總懸浮微粒(TSP)、懸浮微粒(PM10)、懸浮微粒(PM2.5)、總汞及戴奧辛。監測結果處理，依據空氣品質監測結果，如發現監測數據高於整治計畫相關規定或環保署公告環境標準，則將監測結果比對當時大氣條件及雲嘉南地區環境監測資料，或熱處理煙道尾氣監測數據等，以釐清原因。

⑵102年整治計畫係依據「土壤及地下水污染場址改善審查及監督作業要點」第7點第3項規定「進行採樣監督，其方式應配合污染改善區域、污染改善工法、污染物種類與污染改善施作期程等，規劃適當採樣監測地點、數量、頻率及檢測項目。」及配合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。衡諸系爭整治場址遭「戴奧辛」及「汞」嚴重污染，且該污染物「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告，要求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，原告主張本件此部分，非屬於被告適當改善必要措施之範疇，不應命原告負擔云云，顯然無據，不能採取。

⑶原告主張被告監測地點與原告多處重複，監測頻率亦較原告

為高，監測時點高度相近，其必要性無不疑義等語。經查：

A.依原告所提資料（本院卷三第30頁），被告放流水監測點「二號水門溢流口」，與原告「二號水門」之監測點極相近；被告「綜合廢水處理系統排放口」測點與原告「工區放流水」之監測點完全相同；被告地下水監測點C01A與原告監測點C01接近；被告地下水監測點C13，與原告監測點C11、C11b監測點接近，被告地下水監測點C14與原告監測點C14完全相同；被告地下水監測點C16，與原告監測點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，異常原因多為原告人員操作不當或未落實設備定期檢查導致壞損，導致監測結果「汞」濃度超標及「戴奧辛」濃度呈現變動趨勢，此據期末報告定稿版第219頁記載甚明。為免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，實有於原告所設監測點或其附近再設置監測點之必要，俾於監測結果發現污染有擴散或周圍環境有所影響時，能及時督促原告加強設備維修保養及人員訓練，因而，此部分之水質檢測費用402萬6,410元（即266,960+49,700+131,350+1,313,500+1,597,500+667,400），核屬直接達成避免污染擴大效果之應變必要方法，被告依土污法規定命原告負擔，核無不合。

B.另依原告所提資料（本院卷三第31頁）顯示，被告空氣品質監測位置共有6處，其中被告空氣品質監測位置「台鹽宿舍（A1）」、「顯宮社區（A2）」及「四草活動中心（A4）」，均與原告之監測位置完全相同，「樹林（A6）區」與原告空氣監測位置「鹿耳門橋」相近，「行政區（A5）」與原告空氣監測位置「場址內」相距較遠，「下風處魚塭區（A3）」原告並無較接近之監測點。衡諸系爭整治場址遭「戴奧辛

」及「汞」嚴重污染，且該污染物「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等情，業經本院審認明確，詳如前述，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，然被告所為監測措施之「台鹽宿舍（A1）」、「顯宮社區（A2）」及「四草活動中心（A4）」均與原告監測位置完全重複，且此部分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告，尚有不同，自難認上開空氣監測站A1、A2及A4有設置必要。至被告另以其監測頻率（每月1次）較原告（每季1次）為高，而主張重複設置空氣監測站之必要云云。惟依首揭說明所示，土污法第15條第1項所採取之應變必要措施，應依照控制場址或整治場址之實際狀況所需，為達成減輕污染危害或避免污染擴大之規範目的而實施，仍應審酌其所選擇之行政措施能否有效達成減輕污染危害或避免污染擴散目的之合理關連性、必要性，方與行政程序法第7條規定之比例原則相符，則被告若認因應系爭整治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，即可達到空氣監測目的，難謂被告有於原告監測地點再行重複設置空氣監測站之必要，是被告此部分主張，洵不足採。再者，除上開A1、A2及A4供氣監測站之外，其餘被告空氣品質監測站之位置「樹林（A6）區」、「行政區（A5）」、「下風處魚塭區（A3）」

，既未與原告監測位置重複，依上說明，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站A3、A5、A6，與無設置必要之空氣品質監測站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「當事人已證明受有損害而不能證明其數額或證明顯有重大困難者，法院應審酌一切情況，依所得心證定其數額。」之規定，復參酌上開有設置必要之空氣品質監測站數量為監測站總數之1/2，因認空氣品質監測費用總計1,705萬5,360元（2,250,360+3,553,200+5,329,800+5,922,000），應由兩造各自負擔二分之一即8,527,680元（17,055,360元x 1/2＝8,527,680元），始為公允。

⑷從而，被告依土污法第15條第1項及第43條第1項之規定，命原告繳納整治施工期間之周界環境品質監測費用，其中於1,255萬4,090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。

4.其他直接費用部分：

被告支用明細所列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）26萬9,565元、駐場人員血液中汞及戴奧辛濃度檢查42萬元，資料庫與專屬網頁維護更新11萬5,913元、監視系統租用（20組，含修繕維護及電費）392萬元、更新空拍圖2萬元、承攬商雜費（含郵電、資料收集及必要之耗材）31萬元、1790C.C.以上工作車輛租用費74萬4,000元、報告印製費15萬3,280元，原告對於各項支用金額及對應均不予爭執（本院卷三第10頁），並有其提出之支用明細與工作項目對應表在卷可稽（本院卷三第48-50頁）。茲分述如下：

⑴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）26萬9,565元：依期末報告定稿版第6頁所示，場址及周界管制區管理工作係由駐場人員兼任，管理室與駐廠辦公室合併設置，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。由此可知，被告所設之管理室與駐廠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。

⑵「駐場人員血液中汞及戴奧辛濃度檢查」42萬元：駐場人員為巡守並管理污染整治場址，長期暴露於戴奧辛及汞污染之環境中，可能有受不良影響之健康風險，該等人員為定期檢驗血液戴奧辛及汞之濃度雖有必要，惟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。

⑶計畫執行網頁更新維護11萬5,913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。

⑷監視設備392萬元、1790C.C.以上工作車輛租用費74萬4,000

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15萬3,280元等部分：監視設備及工作車輛租用係於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。

⑸據上，上開其他直接費用（即巡守辦公室及必要軟硬體設施26萬9,565元、駐場人員血液中汞及戴奧辛濃度檢查42萬元，資料庫與專屬網頁維護更新11萬5,913元、監視系統租用含修繕維護及電費392萬元、更新空拍圖2萬元、承攬商雜費31萬元、1790C.C.以上工作車輛租用費74萬4,000元、報告印製費15萬3,280元），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，自無從命原告負擔。

5.小結，關於委辦費5,717萬1,609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1,439萬7,500元、污染整治監督驗證806萬7,200元以及整治施工期間之周界環境品質監測費用1,255萬4,090元，共計3,501萬8,790元，得依土污法第15條第1項及第43條第1項規定命原告負擔；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項命原告繳納。

六、綜上所述，被告因系爭整治場址之實際狀況，命原告繳納其代為支應102年工作計畫費用5,840萬3,643元（即行政事務費123萬2,034元及委辦費5,717萬1,609元），於3,501萬8,790元（即委辦費之基本工作人事費用1,439萬7,500元、污染

整治監督驗證806萬7,200元，以及環境品質監測1,255萬4,090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，原處分依土污法第43條第1項規定命原告繳納，核無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告起訴就此部分求予撤銷，為無理由，應予駁回。至原處分命原告繳納（除已判決確定部分外）之金額超過3,501萬8,790元部分，於法未合，訴願決定未予糾正，亦有未洽。原告起訴就此部分求予撤銷，為有理由，應予准許。又本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提訴訟資料，經本院斟酌後認均與判決結果不生影響，而無逐一論述之必要，附此敘明。

七、結論：原告之訴為一部有理由，一部無理由。依行政訴訟法第104條、民事訴訟法第79條，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　9　　月　　10　　日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官　蘇　秋　津

法官　林　彥　君

法官　林　韋　岑

以上正本係照原本作成。

一、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）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、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）

三、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	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　　108　　年　　9　　月　　10　　日

書記官　周　良　駿