高雄高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@107年度訴更一字

民國108年11月28日辯論終結

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　蔡朝安　律師
　　李益甄　律師
　　葉伊馨　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
　　李元棻　律師
複代理人　　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103年7月17日環署訴字第1030033602號訴願決定，提起行政訴訟，經本院103年度訴字第409號判決後，兩造均提起上訴，經最高行政法院107年度判字第38號判決廢棄原判決發回本院更為審理，本院判決如下：

主　文

一、訴願決定及原處分（被告民國103年2月6日府環土字第10300　98879號函）關於原告應繳納費用超過新臺幣5,301,807元部分均撤銷。

二、原告其餘之訴駁回。

三、訴訟費用（含更審前訴訟費用）由原告負擔5分之1，餘由被告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

被告代表人原為李孟諺，於本件訴訟進行中變更為黃偉哲，並據其新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

緣原告安順廠前身為臺灣鹼業股份有限公司（下稱臺鹼公司）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。臺鹼公司與原告於72年4月1日依公司法合併後消滅，原告為存續公司。嗣經被告所屬環境保護局（下稱環保局）於90年間調查結果，安順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，被告依行為時（89年2月2日訂定）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，將臺南市○○區○○段○○○○○段○000○號土地（地址：臺南市○○區○○街0段000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，將安順廠區（地址：臺南市○○區○○街0段000號；地號：鹽田段668、668-1、668-2、668-4、668-5、668-6地號之全部土地）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，污染物為戴奧辛及汞，含量超過土壤污染管制標準。嗣被告於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。被告

另以92年12月1日南市環水字第09204023671號公告，將臺南市○○區○○○號道路1K+800至2K+815段（即鹽田段529地號等39筆土地）公告為土壤污染控制場址；以92年3月20日南市環水字第09204005660號公告及93年1月14日南市環水字第0000000000-0號公告修正：將單○○○區○○○○段668-3、669地號2筆土地）、海水貯水池（下稱海水池，即鹽田段659地號等23筆土地）及上述○○○區○○○○號道路1K+800至2K+815段、二等九號道路東側草叢區劃定為污染管制區（以上控制場址、整治場址及管制區簡稱為系爭場址）。其後，被告委託第三人冠誠環境科技工程股份有限公司（下稱冠誠公司）執行「100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），並由土壤及地下水污染整治基金（下稱土污基金）代為支付委辦費新臺幣（下同）26,708,494元，暨人事及業務費735,723元，總計27,444,217元，乃於103年2月6日以府環土字第1030098879號函（下稱原處分），依99年2月3日修正公布之土污法第43條第1項規定，命原告於103年3月31日前將前揭費用繳入土污基金帳戶。原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回，遂提起行政訴訟。經本院103年度訴字第409號判決，將訴願決定及原處分關於原告應繳納費用超過153,657元部分均撤銷，並將原告其餘之訴駁回。兩造對各自敗訴部分不服，遂分別提起上訴，經最高行政法院107年度判字第38號判決將原判決廢棄，發回本院審理。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1、土污法第15條第1項之應變必要措施，其目的應為減輕污染危害或避免污染擴大，手段應為直接措施，且範圍亦應

以整治場址或控制場址為限，並應由主管機關就符合本條之要件負舉證責任：

－依土污法第15條第1項之「為減輕污染危害或避免污染擴大」要件可知，須先有污染存在，始有為減輕污染危害或避免污染擴大而依該條之規定採取應變必要措施之必要。反之，如實際上無污染存在，所採取之措施即不可能為該條項之應變必要措施。又土污法第15條第1項之應變必要措施，其目的應符合「為減輕污染危害或避免污染擴大」。由於土污法第15條第1項規定之立法方式，係採取例示概括規定之方式（第1至7款為例示規定、第8款為概括規定），故依司法院釋字第521號解釋及鈞院104年度訴更一字第22號判決意旨，解釋第8款之概括規定時，應以前7款例示規定之共通特徵作為解釋界限。因土污法第15條第1項第1至7款例示規定之共通特徵均為直接措施，故於解釋第8款概括規定「其他應變必要措施」時，依法應以直接措施為限。

—依憲法第15條、第23條、司法院釋字第443號解釋理由書、司法院釋字第313號解釋文，侵害人民財產權者，應以法律或法律明確授權之法規命令所定之構成要件為限，逾此範圍者即違反法律保留原則。被告係依土污法第43條第1項為據，命原告負擔費用，故土污法第43條第1項為侵害人民財產權之法律，復因第43條第1項之構成要件為同法第15條，故第15條亦為侵害人民財產權之法律，其解釋應恪遵法律保留原則。又關於土污法第15條第1項之適用範圍，無論係依文義解釋或體系解釋，均限於「控制及整治場址」，是僅此範圍所採取者始為應變必要措施，所生之費用始得依同法第43條第1項命污染行為人負擔。

· 被告依土污法第43條第1項及第15條第1項規定，命原告負擔相關費用，依行政訴訟法第136條、最高法院48年台上字第887號民事判例及臺灣高等法院臺南分院99年上易字第296號民事判決意旨，應由被告就本件符合土污法第43條第1項及第15條第1項之權利發生事實盡舉證責任。

j 行政處分應將事實、理由及法令依據載明，且如有未依法載明之情事，其補正應於訴願程序終結前或起訴前為之，否則即非合法。關於行政處分所載「理由」之具體程度，依最高行政法院96年度判字第259號判決意旨，應達具有合法充足完備之說理，使處分相對人得以知悉行政機關獲致結論之原因之程度。關於行政處分所載「事實」之具體程度，依最高行政法院93年度判字第1624號判決及臺中高等行政法院107年度訴字第189號判決意旨，不僅指違規之行為而已，尚包含與適用法令有關之違規情狀，均應予認定並明確記載，俾達可得確定之程度，而得據以與其他行政處分為區別並得以之判斷是否係正確適用法律，否則即應認其事實記載不完備。又認定行政處分是否已依法載明理由、事實及法律依據之時點，依最高行政法院93年度判字第1624號判決及臺中高等行政法院107年度訴字第189號判決之意旨，除依行政程序法第114條第1項、第2項規定得於訴願終結前或起訴前補正之情事外，應依行政機關為處分時點認定之。換言之，行政機關於訴訟程序中始提出理由、事實及法律依據即非合法。本件被告並未於原處分中載明理由、事實及法律依據，亦未於訴願程序終結前或起訴前補正，而係不斷於訴訟程序中，乃至於更一審訴訟程序中始告知原告相關理由、事實及法律依據，原處分顯於法有違，而應撤銷，且法院不得將被告訴訟中始提出之

理由、事實及法律依據作為判決依據。

2、關於系爭計畫委辦費26,708,494元部分，因系爭計畫之各工項均無法達成為減輕污染危害或避免污染擴大之目的，手段均非直接措施，且均非整治場址範圍內，故與土污法第15條第1項應變必要措施之規定不符，所生費用不得依同法第43條第1項命原告負擔：

－系爭計畫「污染整治相關計畫審查及監督查核」工項之內容，包含「審查污染整治相關計畫」、「執行監督查核工作並設置駐廠人員」、「污染整治場址及周界管制區管理工作」。「審查污染整治相關計畫」之內容，依系爭計畫期末報告第4-1至4-12頁可知，係協助環保局審查原告提送之各種施工計畫書及成果報告是否合規定，並向環保局報告。「執行監督查核工作並設置駐廠人員」之內容，依系爭計畫期末報告第4-13至4-70頁可知，係於推動小組查核會議向環保局報告其查核原告整治進度、核算原告之整治進度百分比、派駐現場查核人員定期查核原告之整治進度、撰寫周報月報予環保局，使環保局得掌握原告之整治進度。「污染整治場址及周界管制區管理」之內容，依系爭計畫期末報告第4-72至4-95頁可知，係於場址周圍巡邏及定期提送報告予環保局備查，使環保局得掌握原告之整治進度及狀況。故系爭計畫「污染整治相關計畫審查及監督查核」工項，主要內容僅係在協助環保局審查原告提送之施工計畫書、瞭解原告之整治進度而已，而系爭場址之整治工作均係由原告自行為之。是此工項非直接措施，無法達成減輕污染危害或避免污染擴大之目的，且非均發生於系爭場址範圍之內，而與土污法第15條第1項應變必要措施之規定不符，所生費用不得依同法第43條第1項命原

告負擔。

一系爭計畫「污染整治監督驗證」工項可分為「整治施工期間採樣監督驗證」及「污染整治後之驗證查核」，關於「整治施工期間採樣監督驗證」中「單一植被區石灰檢測回填工程」之工作內容係於原告執行單一植被區石灰回填工程，並自主採樣驗證後，環保局始委託冠誠公司對於原告所為之驗證結果再次進行複驗，有99年3月30日「前臺鹼安順廠及二等九號道路東側草叢區土壤污染整治場址草叢區及單一植被區污染挖除工作暨海水池B區底泥清除施工計畫書（修訂本）」為證。又「熱處理模廠試運轉工程」部分，原告曾擬將系爭場址之熱處理系統委外辦理並進行招標，於招標過程中，原告為測試各投標廠商是否確實有能力處理此等高濃度之污染土，從而邀請各廠商前來測試。測試之過程為，由原告提供經原告確認存有污染之試驗土予各該廠商，由其處理後，再由原告確認視其處理之狀況如何，進而委由最優之廠商辦理，原告將試驗土提供予各該投標廠商前，均已先自行檢測驗證該等土壤之濃度；原告並於各該廠商處理後，再度檢測驗證其處理之土壤是否已合規定。而冠誠公司所為之檢測，乃針對前述原告已檢驗過之土壤再為複驗，並非直接措施，有101年10月「前臺鹼安順廠及二等九號道路東側草叢區土壤污染整治場址熱處理模廠試驗成果報告」及系爭計畫期末報告（定稿本）第4-98頁為證。至「污染整治後之驗證查核」部分，係依據原告提出之竣工報告，就「單一植被區」、「樹林區」、「鹼氯I-實場處理與前處理用地」、「鹼氯II-砂分離用地」4處地區所為之複驗，依原告99年12月「單一植被區污染挖除工程作業竣工報告書」、「單○○○區○

○○段竣工報告書」、100年5月「單一植被區緊急應變計畫竣工報告書」、「單一植被區緊急應變計畫（S2）竣工報告書」、99年11月「樹林區污染挖除工程作業竣工報告書」、100年2月「樹林區S8整治緊急應變計畫竣工報告書」、100年11月28日「前臺鹼安順廠及二等九號道路東側草叢區土壤污染整治場址實場處理與前處理用地污染介質清除工程竣工報告書（第一階段）」、101年2月1日「前臺鹼安順廠及二等九號道路東側草叢區土壤污染整治場址實場處理與前處理用地污染介質清除工程竣工報告書（第二階段）」、101年4月13日「前臺鹼安順廠及二等九號道路東側草叢區土壤污染整治場址鹼氯工廠區實廠用地S25,S26,S28,S32緊急應變計畫竣工報告書」、101年8月「前臺鹼安順廠及二等九號道路東側草叢區土壤污染整治場址鹼氯區II-砂分離用地污染土移除竣工報告書（定稿）」及系爭計畫期末報告可知，原告執行單一植被區之污染移除作業、樹林區之污染整治工作、鹼氯工廠區實場處理與前處理用地污染介質移除工作及鹼氯II區污染挖除作業後，均自行進行自主品管及自主驗證作業，環保局其後始委託冠誠公司對於原告已驗證之事項再度進行複驗，以決定是否解除列管。足見，系爭計畫「整治施工期間採樣監督驗證」及「整治後之驗證查核」，其工作內容均係針對原告已自主驗證之項目再為複驗，非直接措施；其目的僅止於確認現況，無法達成減輕污染危害或避免污染擴大之目的，且措施執行之區域又非整治場址範圍，從而不符土污法第15條第1項規定，所生費用不得依同法第43條第1項命原告負擔。

．系爭計畫「整治施工期間之周界環境品質監測」之內容均

為監測而已，非直接措施，且其監測無論係項目或地點均與原告之自行監測重複，監測時點均略晚於原告之監測時點，足證該監測之目的在於確認現況，以知悉原告之監測結果是否正確，而無法達成減輕污染危害或避免污染擴大之目的，非土污法第15條第1項第8款之應變必要措施，所生費用不得依同法第43條第1項之規定命原告負擔。

j 系爭計畫「緊急應變措施及陳情案件處理」工項，分別為「草叢區洗車台驗證作業」、「增設『敬告!禁止捕魚』告示牌」、「竹筏港溪南岸邊坡驗證作業」、「停養魚塭刺絲圍離修繕」、「魚塭洩水工作」、「鹼氯工廠區發現未爆彈」、「單一植被區發現未爆彈」、「暴雨/颱風前之防範措施」、「監測井C16地下水採樣檢測作業」。

A、原告執行草叢區污染挖除作業及竹筏港溪第二河段邊坡整治作業後，均已自行進行自主品管及自主驗證，其後環保局始委由冠誠公司對於原告已驗證之部分再為複驗，以決定是否解除列管，由此可知，冠誠公司所為之「草叢區洗車台驗證作業」、「竹筏港溪南案邊坡驗證作業」，僅再次確認現況為何，並非直接措施，且其目的係為決定是否應予解除列管，非為達成減輕污染危害或避免污染擴大之目的，非土污法第15條第1項應變必要措施，所生費用不得依同法第43條第1項命原告負擔。又自冠誠公司進行「監測井C16地下水採樣檢測作業」後，被告並無任何作為，可知該檢測僅止於自我目的，非為減輕污染危害或避免污染擴大，非土污法第15條第1項之應變必要措施，雖被告稱101年8、9月間監測井C16五氯酚數值存有異常情事，惟認定污染是否超標，應先有標準數值存在，始有檢出之污染逾越該標準數值，

而將其認定為超標情事。既本件檢測時，並無標準存在，則被告如何得稱污染逾越標準數值而有超標情事。再者，被告已自承其於101年8、9月間測得異常數值後，決定暫不採取相關措施，並未據以通知原告並命原告採取相關措施，可知後續措施均與被告前揭檢測間無因果關係。而101年第4季原告於C16井所為之地下水五氯酚監測，乃原告之例行性自主監測，並非依據被告之指示而為，亦無增加頻率之情事，此由原告101年第4季於C16井監測時點為101年11月16日及101年11月23日，早於推動小組第17次現場查核會議日期101年11月30日即可知悉。被告辯稱其曾於101年11月30日「中石化（臺鹼）安順廠土壤污染整治計畫推動小組第17次現場查核會議」中要求原告應增加監測頻率，原告從而於101年第4季檢出五氯酚數值異常情事，被告從而命原告採取相關措施云云，不足憑採。綜上，無論係原告或被告嗣後針對C16井所為之五氯酚監測及相關措施，均係源於原告自主檢測數據而生，並非冠誠公司101年9月21日之檢測數據，足證冠誠公司所為之檢測均僅止於檢測之自我目的而已，並無減輕污染危害或避免污染擴大之效果，非土污法第15條第1項第8款之應變必要措施，所生費用不得依同法第43條第1項命原告負擔。

B、被告迄今仍提不出其曾從事「魚塭洩水工作」之證據，無法具體指明其係以何等之方式進行洩水，縱認冠誠公司於系爭計畫期間確有進行魚塭洩水工作，亦不代表即有產生花費，此乃因系爭洩水工作之內容僅係簡單地將外管抽起，非由專業人員以專業方式為之，不費任何人力、物力，並無任何花費，則被告如何能列報費用並命

原告負擔。又系爭洩水工作之時點為颱風過境後，可知此工項之目的並非為避免污染物遭颱風擾動進而遭池水攜出之風險；退步言之，縱系爭洩水工作係發生於颱風期間，依經驗法則，魚塭底泥污染物亦無遭夾帶攜出之可能。由此足證，此工項並非為達減輕污染危害或避免污染擴大目的之應變必要措施。再者，證人李芷儀已證稱魚塭洩水工作之目的，係為避免停養魚塭與非停養魚塭間因水位落差致間隔土堤崩塌造成漁民有所不便，而非土污法第15條第1項為減輕污染危害或避免污染擴大。至於證人李芷儀證稱系爭洩水工作係洩出上半部池水、非下半部池水，惟系爭洩水工作執行時其不在現場，對於現場狀況並不了解，亦不知洩水工具之操作原理為何，且依其證稱之操作模式，所洩出者應為魚塭下半部池水，非上半部池水。然無論洩出者為上半部抑或下半部池水，均無礙於系爭洩水工作無法達成土污法第15條第1項之為減輕污染危害或避免污染擴大目的，而非應變必要措施。

C、自系爭計畫期末報告表4.1-10環境巡守異常狀況彙整及表4.4-3照片所示之破損方式，可知停養魚塭刺絲圍籬係遭不法民眾為違法捕撈漁獲破壞所致，則「停養魚塭刺絲圍籬修繕」費用或應由該不法民眾負擔、或由被告負擔，不應由原告負擔。且被告並未舉證本件修繕之圍籬與鈞院102年度訴字第147號判決認定之圍籬相同，亦未舉證系爭圍籬有何修繕之必要，自非得逕認本次修繕為應變必要措施。另冠誠公司於系爭計畫期末報告第4-154頁稱，因其曾經發現附近居民於停養魚塭區及海水貯水池區捕撈水產情事，從而100年1月13日於此2區域

各設置10面「『敬告！禁止捕魚』告示牌」。惟自系爭計畫期末報告根本無法得知冠誠公司確有於100年1月13日於該2區域分別設置10面告示牌，故其是否真有設置告示牌，不無疑問。退步言之，縱認冠誠公司真有於該2區域分別設置10面告示牌，然自系爭計畫期末報告第4-73頁、第4-75至4-76頁可知，冠誠公司100年1月13日設置告示牌後，附近居民仍不斷地於該2區域捕撈水產，足證告示牌之設置根本無法達到土污法第15條第1項之減輕污染危害或避免污染擴大目的，而非該條之應變必要措施。

D、「鹼氯工廠區發現未爆彈」及「單一植被區發現未爆彈」部分，土污法係在規範土壤及地下水污染事宜，與未爆彈無涉，是移除未爆彈等措施自非土污法第15條第1項之應變必要措施。且該等未爆彈並非臺鹼公司生產所留下，亦非原告所遺棄，原告當毋庸就此負責。被告指示冠誠公司移除未爆彈，係出於社會安全之考量，易言之，該等未爆彈無論出現於何處，被告依法均應負移除責任，此乃被告之行政任務，非為減輕污染危害或避免污染擴大目的，非土污法第15條第1項之應變必要措施，所生費用不得依同法第43條第1項命原告負擔。「暴雨/颱風前之防範措施」部分，被告並未提出證據佐證曾採取此等措施，非得逕認冠誠公司曾施作此等工項，及此等工項即為土污法第15條第1項之應變必要措施。

E、「行政管理及人力資源之部分」工項，包含「研擬相關工作計畫」、「本場址專屬網頁之維護」、「協助召開與出席本場址相關之會議」、「駐局人員派任及協助行政庶務」、「場址地貌影像購置」、「召開監督查核成

果說明會」及「其他工作」。「研擬相關工作計畫」之工作內容係冠誠公司針對原告已執行完畢、並進行自主驗證後之整治工作，依環保局之指示研擬驗證規劃，其性質僅為複驗之前置準備，不僅非複驗，遑論直接整治措施。再者，其功能亦僅止於現況之確認，而無法達成為減輕污染危害或避免污染擴大之目的，且辦理驗證之區域又非系爭場址範疇，非土污法第15條第1項之應變必要措施。「本場址專屬網頁之維護」之工作內容係於特定網頁每月定期更新新聞、活動訊息及整治監督，並設有英文網頁，此等內容均非土污法第1項第1至7款之措施，亦非第8款應變必要措施，此乃因以網頁公告相關新聞及活動根本無助於系爭場址之整治，從而非直接措施，無法達成為減輕污染危害或避免污染擴大之目的，且其公告之內容亦非系爭場址範疇，非土污法第15條第1項各款應變必要措施至明。「協助召開與出席本場址相關之會議」之工作內容係冠誠公司協助辦理相關會議，而該等會議之內容係由各縣市進行100年土壤及地下水污染整治工作現地評鑑作業、觀摩中石化安順廠整治場址、冠誠公司向居民報告停養魚塭後續規畫方案並聽取居民意見、冠誠公司向環保局報告補助計畫執行情形、主管機關向居民報告生活照顧及健康照護案執行進度、向居民報告中石化整治進度、主管機關決定是否解除列管、審查中石化提出之施工計畫書，此等內容或與系爭場址全然無涉、或非直接措施且其目的亦非為達減輕污染危害或避免污染擴大，而均非土污法第15條第1項之應變必要措施。「駐局人員派任及協助行政庶務」之工作內容無非係辦理收發作業、文件歸檔、增補系爭

場址之大事紀、協助環保局開立裁處書，僅係在辦理環保局之內部行政事務，顯非為減輕污染危害或避免污染擴大之直接措施，且非發生於系爭場址範圍之列，從而非土污法第15條第1項之應變必要措施，而屬被告應自行負擔之行政費用。被告並未提出「場址地貌影像購置」之證據，且該影像為小比例尺之空拍圖，無從呈現系爭場址之整治狀況，無從作為實際整治之參考，無從達到減輕污染危害或避免污染擴大之目的，又非直接措施，非土污法第15條第1項之應變必要措施。「召開監督查核成果說明會」之工作內容為召開居民說明會，向居民說明整治成效，此等內容根本無從達到減輕污染危害或避免污染擴大之目的，又非直接措施，非土污法第15條第1項之應變必要措施。「其他工作」之工作內容包含購置汽車乙輛，及召開工作協調會與中石化討論缺失及建議事項，惟被告並未提出購置汽車及其費用之證明，亦未舉證其購置汽車與本件之關聯性為何，縱認購置汽車與本件確有關聯，亦殊難想像購置汽車屬能達到減輕污染危害或避免污染擴大目的之直接措施，自非土污法第15條第1項之應變必要措施。再者，冠誠公司與原告間之工作協調會，其所提供之意見僅係建議原告之整治人員應穿戴防護措施等外圍事項，非核心整治工作，充其量僅係監督性質，而非能達到減輕污染危害或避免污染擴大目的之直接措施，非土污法第15條第1項之應變必要措施。另冠誠公司執行此工項所使用之巡守辦公室及其水電費均係由原告提供，且原告亦未向冠誠公司及被告收取費用，是系爭計畫委辦費明細之「二、其他直接費用」列有「（一）設置巡守辦公室必要費用（租

金、水電、網路及耗材等）180,134元」命原告負擔，實有違誤。

3、系爭計畫「人事及業務費735,723元」部分，均無法達成為減輕污染危害或避免污染擴大之目的，手段均非直接措施，非土污法第15條第1項之應變必要措施，所生費用均不得依同法第43條第1項命原告負擔：

－被告所提加班費印領清冊及報告表僅記載該等人員之加班內容為「辦理中石化（臺鹼）安順場址業務」，惟該等內容為該人員自行撰寫，並無相關證據可佐證其實際工作內容為何，自不得逕以其左上角「代辦經費-100年度中石化安順廠整治場址監督管理及查核工作計畫」等泛稱之字樣，逕認屬應變必要措施，縱認其加班內容與系爭場址之業務有關，亦不代表即符合土污法第15條第1項應變必要措施之要件。退步言，縱認其加班內容為應變必要措施，自該等「加班費報告表」表頭之加班事由欄位記載「辦理中石化（臺鹼）安順場址業務……等」之「……等」可知，其加班內容尚包含辦理本案以外之事項，所生費用不得悉數命原告負擔。

—土污法第15條第1項第8款之應變必要措施，係指得於具體個案達成為減輕污染危害或避免污染擴大目的之措施，抽象法規範之訂定無法達成前揭目的，非應變必要措施。再者，抽象法規範之訂定乃被告之行政任務，所生費用自應由被告自行編列預算支應，非得任意轉嫁由原告負擔。又解除列管乃被告之法定任務，所生費用應由被告負擔，其功能僅係確認現況而已，並非為減輕污染危害或避免污染擴大目的之直接措施，故「100年5月12日李建緯參加環保法規研商會議」、「100年11月29日李建緯參加法規標準

及管理制度研討會」及100年7月13日李建緯參加草叢區解除列管會議部分，非土污法第15條第1項之應變必要措施費用。又被告未舉證李建緯之洽公及開會過路費內容為何，自不得逕認屬土污法第15條第1項之應變必要措施。至101年2月23日、101年7月26日李建緯等人參加系爭場址監督管理查核計畫之專家學者審查會部分，已載明為土污法「專家學者審查會議」，顯屬土污法第12條第13項範疇，從而不得依同法第43條第1項命原告負擔。再者，該審查會議係在審查「監督管理查核計畫」，而此等計畫之內容係在複驗，而非直接整治措施，不足以達到減輕污染危害或避免污染擴大之目的，非土污法第15條第1項之應變必要措施。

．一般事務費之內容無非為文具用品、影印（閱卷）、說明會租用場地費用、電話費、審查會之誤餐費、污染移除工作驗證查核會議、防護用具費用（防護衣）、停養魚塭電子資料及地籍圖申請費、攝影機維修費、無線喊話器維修費。惟被告未舉證所稱之文具用品費、電話費、攝影機維修費、無線喊話器維修費為何，自不得逕認屬土污法第15條第1項之應變必要措施費用。其次，被告列舉之費用項目「污染移除工作驗證查核會議」不知所指是召開會議之費用？抑或是會議審查費？還是加班值班費？自不得逕認屬土污法第15條第1項之應變必要措施費用。再者，影印（閱卷）等訴訟費用應由被告自行負擔，非土污法第15條第1項之應變必要措施費用。又被告並未進行直接整治措施，又未進行監督審查作業，則其何須支付防護用具費用（防護衣）？另被告未舉證本件支出「說明會租用場地費」及「停養魚塭電子資料及地籍圖申請費」與土污法第15

條第1項之應變必要措施之關聯為何，自不得逕認屬應變必要措施費用。

j 被告迄今未提出100年10月17日「臺南市政府中石化安順廠土壤污染場址整治監督及居民健康照護專案小組第1次會議」之會議紀錄及簽到單，就被告已提出之部分會議紀錄並未附有簽到單，無從核對各該專家學者是否有出席會議。雖被告辯稱其未提出歷次會議之簽到單佐證各該委員均有出席會議從而可領取出席費，但其已提出會議紀錄及領據證明，從而應認其主張均為真實云云。惟部分領據存有日期不明或無法對應之情。再者，該等領據充其量僅得證明各該委員有領取出席費之事實，無法推得其等確有出席會議之結論。換言之，本件應確認之事實為，此等出席費是否係發給有出席會議之委員，如有未出席會議而領取出席費之情事，即不得認為屬必要支出。應再予重申者，並非所有與場址有關之費用均可命原告負擔，僅有符合土污法第15條第1項規定之費用始得依同法第43條第1項命原告負擔。關於冠誠公司向被告報告其履約之工作進度、被告審查冠誠公司提交之期中期末成果報告之會議，其目的均係在檢視冠誠公司是否有依約履行，並非為減輕污染危害或避免污染擴大之目的，從而非應變必要措施。關於被告審查原告所提出之相關整治報告之會議，由於審查本身無從達成減輕污染危害或避免污染擴大之目的，而係被告准予通過後原告之整治措施始得達成此目的，因此，被告此等會議所生之費用，均非土污法第15條第1項應變必要措施之費用，不得令原告負擔。

（二）聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

1、原告為本件場址之污染行為人，業經法院多次判決肯認，最高行政法院107年度判字第38號判決亦肯認原告應就系爭場址之污染負有污染行為人之整治責任。又土污法第15條第1項所規定之應變必要措施，係指場址公告後，主管機關為減輕污染危害或避免污染擴大，視場址實際狀況所採取之管制措施，並不限於場址範圍內。最高行政法院判決意旨亦就土污法第15條所為應變必要措施，並不限於整治計畫提出前，亦不限於整治場址範圍內，只要係與減輕污染危害或避免污染擴大之目的有關者，主管機關在實施後可依土污法第43條命污染行為人負擔相關費用，故被告依土污法第15條針對系爭場址所支出之應變必要措施費用，自得依土污法第43條規定向污染行為人即原告求償。

2、土污法第15條之立法目的，除為達到透過應變必要措施以保護環境及國民健康之目的外，透過落實污染者付費原則，實現社會公平正義，並使污染者能在此原則下儘可能的避免環境污染；而現行法土污法第28條，則是針對依土污法規定徵收之土壤污染整治基金明定其法定用途，以達到該基金之使用能實現土污法立法目的之效。是故土污法第15條、第43條與同法第28條之規定，其目的與規範內涵顯相異。最高行政法院判決發回意旨亦認為土污法第15條與土污法第28條之目的不同，甚至認為第28條土污基金之用途，如果同時符合第15條第1項之應變必要措施時，主管機關亦可命污染行為人繳納。足認系爭計畫之內容，即使工作項目及內容有監督查核等文字，仍須具體調查是否符合土污法第15條第1項第8款與減輕污染危害及避免污染擴大之應變必要措施。原告主張系爭計畫中有驗證查核之工

作項目，屬於被告之法定義務，非屬應變必要措施云云，並非可採。

3、系爭計畫是為避免系爭場址污染擴大或減輕污染危害之應變必要措施，主要有五大工作項目，委辦費共計26,745,277元；與土污法第15條第1項第8款之必要性及關連性如下：

－整治施工期間之周界環境品質監測費用：系爭場址之汞及戴奧辛等污染物易吸附於土壤等細微顆粒表面，且場址鄰近濱海地區，風勢大，於植被較少區域，污染物有可能因揚塵而影響下風處之居民健康，亦有可能成為污染擴散之途徑。此外，戴奧辛及汞亦容易隨水流或颱風等所造成之暴雨漫淹擴散，因此為監測避免污染擴大，被告委託冠誠公司於本件場址周界進行環境品質監測。環境監測內容包含每季執行地下水品質5點、河川水質3點、海水貯水池放流水1點、空氣品質4點。又系爭場址周界風險係處於變動不確定之狀態，常有突然升高或飆高之情事，從被告98年開始執行此等監督管理計畫開始，河川品質監測及空氣品質監測，均曾發生監測數據異常之情況，足證系爭場址周界之污染風險處於不確定性高之情況，自有細密監測查證之必要。且系爭計畫執行期間，即查獲原告23件工程品質查核之二次污染防治措施缺失，缺失事項包含施工期間造成污土裸露、公用道路龜裂、氣態汞濃度過高、污水滲出及路面髒污等，然原告在發現缺失限期改善後，常拖延缺失改善期限，故系爭計畫團隊訂定「工程品質查核及環境巡邏之缺失計點辦法」，每兩個月核算一次缺失點數，於計畫執行期間原告共計77點工程缺失，其中46點即為有關二次污染防治之缺失。是以，就系爭計畫整治施工期間之

周界環境品質監測中之各個監測項目觀之，被告委託冠誠公司執行之監測點位以及監測頻率，皆與原告自行執行之整治計畫不同，且於系爭計畫執行期間被告即查獲原告有23件工程品質查核之二次污染防治措施缺失，並記予46點二次污染之缺失，顯見原告對於二次污染防護措施重要性之輕忽，益證系爭計畫之執行不僅係避免資源浪費，更可以有效監督整治場址周圍是否有二次污染之情形，避免系爭場址之污染物汞及戴奧辛會隨著環境改變產生變化而造成污染危害擴大，足證與減輕污染危害及避免污染擴大具有關聯性及必要性，自屬土污法第15條第1項之應變必要措施。

㈠污染整治監督驗證費用：被告委由冠誠公司所作之管理查核項目，乃係因原告安順廠污染場址為全國污染面積最大，且污染情形最為嚴重之土壤污染場址，其污染持續向外擴散，對附近居民身體健康造成嚴重危害，政府已因此支出十幾億元對附近居民進行醫療照護及社會救助，對此重大危害情形自有進行各項應變措施之必要，包括對其整治工作必須作細部之管理查核，此為土污法第15條第1項第8款所規定主管機關依整治場址之實際狀況所採取之應變必要措施，與公共工程實務上之工程監造類似，其功能如同公共工程之監造在確保承攬廠商有依照設計理念及施工計畫完成工作，在本件土污場址之整治則在確保整治工作每日施工均有依照整治施工計畫完成，此種逐日細密的管理查核工作自非久久開會一次，每位委員每次只有領取車馬費2千元之審查委員會所能勝任。專家學者組成之審查委員會，其功能重在代替機關進行各項計畫及相關報告文件之審查，環境工程顧問公司之工作則重在進行整治工程實

施之逐日密切監工，兩者之性質顯有重大不同。系爭計畫針對原告於「整治施工期間之採樣監督驗證」，一方面係為釐清原告執行若干工程之成效，是否有助於污染之減輕與改善，另一方面亦係為避免原告於污染場址進行整治施工期間，因施工計畫不周或施工管理不善，使受污染之塵土飛揚，導致污染範圍擴大。被告方於原告整治施工期間為土壤採樣，以及採樣後土壤中汞及戴奧辛含量之分析，實與減輕污染危害及避免污染擴大具有關聯性。該部分詳細之工作內容，主要依據原告單一植被區石灰檢測回填工程之執行時程，抽驗單一植被區移除石灰進行戴奧辛與汞之檢測，並命原告將逾管制標準之石灰區塊予以隔離，經驗證結果，單一植被區4個區塊中仍有3個區塊之石灰混合物戴奧辛超過污染管制標準。另亦針對原告熱處理模廠試運轉系統處理前、後之土壤進行採樣分析，以驗證原告之熱處理系統操作效能及是否符合法規標準。以上均為掌控原告於整治施工期間污染擴散情形，提升二次污染防治之成效，並避免周遭居民健康遭受危害，與減輕污染危害及避免污染擴大自具有關聯性及必要性。至於「整治後之驗證查核」主要係依原告就系爭場址整治計畫之污染整治期程及實際作業進度，於原告就特定區域完成自行驗證工作後進行查核。此工項主要係針對單一植被區與鹼氯工廠區進行土壤檢測，檢測項目為戴奧辛及汞，以確認污染物濃度是否低於污染場址核定之整治目標，有助於場址之污染情形確實改善，避免驗證未過可能發生之二次污染，盡速達成原告污染場址解除列管之目標，此當然與減輕污染危害及避免污染擴大具有關聯性及必要性。是以系爭計畫工作項目中關於「污染整治監督驗證」，首先係針對原告污

染整治場址施工期間進行之工程效能，以及該等工程對環境土壤之影響施以嚴密之監測及管控，避免再有二次污染之情形發生，復又針對污染場址之整治實際進度，於原告完成自行驗證工作後，再度複驗污染濃度是否確實降低而可達成整治目標，掌握整治期程，此等性質均屬於土污法第15條第1項第8款之應變必要措施，此與同法第12條第13項規定直轄市、縣（市）主管機關邀集專家學者及相關機關「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工作事項，此種久久召開一次委員會，每位委員僅領取車馬費之審查監督，性質根本不同。

．緊急應變措施與陳情案件處理費用：

A、系爭計畫中就監督驗證查核以及環境品質監測等工作項目，為例行性之監測驗證項目，此與當系爭場址或場址周界發生突發或緊急狀況時，系爭計畫團隊應於48小時到達現場處理，避免污染行為人怠惰不作為延誤處理時機所為之緊急應變措施時效性有所差異。系爭計畫中關於緊急應變措施及陳情案處理乙節，係為避免整治工作進行中發生新污染情事及其他衍生之陳情事件，考量實際狀況後辦理土壤及地下水污染緊急案件查證工作，避免延誤處理時機，以減輕污染影響及避免污染擴大，凡此緊急應變措施皆與減輕污染危害與避免污染擴大有關，屬於土污法第15條第1項第8款應變必要措施之一部。

B、草叢區洗車台驗證作業：此項驗證作業乃因原告於99年8月12日提送草叢區污染移除竣工報告並於99年8月25日執行驗證，結果顯示除洗車台下方區域尚未完成污染移除，其餘區域均驗證合格。原告後於99年12月21日提送

草叢區洗車台下方污染移除竣工報告，系爭計畫於99年12月22日執行驗證，驗證結果合格。依據原告98年整治計畫之期程，原告應於99年第3季（即99年9月30日前）完成草叢區全區驗證，惟因草叢區洗車台下方之污染移除遲至99年第4季（12月21日）始提送竣工報告與被告，為確認草叢區全區整治成效及整治進度查核，爰啟動緊急應變辦理驗證作業。

C、竹筏港溪南岸邊坡驗證作業：乃係因原告於100年3月9日提送「竹筏港溪第二河段邊坡整治緊急應變計畫竣工報告」予被告。由於竹筏港溪亦為系爭場址污染物擴散之區域，為確認系爭場址周邊土壤中戴奧辛及汞之濃度是否符合土壤污染管制標準，爰啟動緊急應變辦理驗證作業。此緊急應變措施除釐清污染是否有擴散之情形，及對系爭場址周遭環境是否造成影響外，亦有防止污染危害之作用，此驗證作業有助於即時防免污染與污染改善，自屬土污法第15條與減輕污染危害及避免污染擴大具有關聯性及必要性。

D、監測井C16地下水採樣檢測作業：被告於執行系爭計畫時，針對地下水品質監測規劃為每季1次，自100年第1季開始執行至101年第3季，僅C16於101年第3季測得五氯酚，其餘監測井於執行期間均未測得五氯酚，C16該監測井則於100年第1季至101年第2季亦均未測得五氯酚，故於101年第3季（101年8月）突然測得五氯酚0.259mg/L，屬明顯異常之情形，為求慎重因而啟動應變措施，緊急於101年9月再次針對有異常情況之監測井C16採樣檢測。由於101年9月所測得數值為0.340mg/L，與上月所測得數值差異不大，且系爭計畫執行期間至101年

10月6日止，而102年工作計畫係於102年2月21日才開始，因此被告判斷於計畫銜接期即101年第4季，可再持續觀察後決之，而在101年第4季原告自行檢測之監測井C04（於監測井C16附近）監測結果發現五氯酚濃度飆升至2.36mg/L，隨即被告於101年11月30日之「中石化（臺鹼）安順廠土壤污染整治計畫」推動小組第17次現場查核會議中，要求原告應增加監測頻率，並於原告101年第4季環境品質監測報告審查意見，要求原告調查可能污染來源，並提出污染改善措施。嗣後，被告102年工作計畫開始執行，即於102年第1季檢測，發現濃度仍高達2.94mg/L，被告旋即於102年5月發函要求原告提出應變計畫，由於原告針對101年第4季環境品質監測報告審查意見回復稱「污染源為土壤中五氯酚因水位變化而接觸地下水溶至水中，非新污染源」，因此被告即核准原告於102年6月20日所檢送「安順場址地下水污染調查及監測計畫」，規劃於C16監測井周圍先開始進行土壤及地下水污染調查作為初步應變計畫執行，地下水初步調查結果及原告執行歷程。原告根據調查結果發現有污染團位於C16與監測井簡1之間，然而該區當時為污染土暫存區，無法進入調查，在無法掌握污染情況下，原告暫停簡1抽水，以減少污染團之流動，並規劃於封存土壤處理後，再進一步調查及整治，於此期間將持續觀察變化情形；由於污染無向外擴大之趨勢，故被告於102年開始執行之計畫持續監測此區地下水變化情形，直至106年監測結果，均未超過污染管制標準。是以，就該地下水五氯酚污染調查，性質上屬因地下水五氯酚濃度檢測結果突然異常偏高、超過法令標準值且有上升趨勢，

為釐清污染情形以及有可能造成之污染擴散所為之即時調查，經被告於100年發現異常後，至今已確認並能掌握造成污染之原因，顯見此工作項目，與避免污染擴大有其必要性及關連性，如僅因目前該區五氯酚污染無向外擴大之結果，即認系爭計畫針對監測井C16之調查非應變必要措施，顯有倒果為因之違誤。

E、停養魚塭刺絲圍籬修繕：系爭場址周界之水域環境即竹筏港溪、停養魚塭區等確實受有來自系爭場址之汞與戴奧辛污染，此於系爭計畫即載明：「本場址經多次調查，其中包括84年首次於海水貯水池檢測出底泥樣品戴奧辛最高為1,990ng-I-TEQ/kg，吳郭魚戴奧辛含量高達247pg-TEQ（乾重），證實水域環境受到汞、戴奧辛等化合物污染，主管機關並據以公告為整治場址及污染管制區。整治場址公告迄今，由於汞及戴奧辛等毒性相當高，且具生物累積或濃縮效應，亦經由食物鏈而累積於人或其他較高階之消費者體內，而造成危害，因此為避免污染範圍持續擴大，臺南市政府將本場址周界27公頃魚塭列為緩衝區，於94年7月公告為停養區……」、「中石化臺南安順廠停養區之魚塭污染確係來自安順廠整治場址，且該停養區之魚介類生物亦已遭受污染而不能食用，本計畫實施停養區之圍籬修繕、魚塭洩水工作及告示牌設置，以防止不知情之民眾捕撈停養區內魚塭之魚介類生物食用致危害人體健康，進而避免停養區內魚塭之污染危害擴大」。況且，停養魚塭底泥確實存有污染，且該等污染確係源自系爭場址，而該等受污染魚塭中部分魚介類生物已遭污染而無法食用，並有經由周圍居民破壞圍籬進入魚塭撈捕食用，導致受污染魚體經由食

物鏈危害人體而有造成污染擴大之虞，此部分事實業經鈞院102年度訴字第147號判決肯認，並經最高行政法院104年度判字第242號判決予以維持，證人葉琮裕亦肯認系爭場址之污染物質戴奧辛會產生此等對人體健康有害之危險，而有設圍籬之必要。再者，系爭計畫進行之停養魚塭刺絲圍籬修繕作業係針對停養魚塭區域W454、W439、W440、W445、W446及W416區塊，此與鈞院102年度訴字第147號判決認定「98年中石化（臺鹼）安順廠整治場址監督管理及查核工作計畫」之停養魚塭區範圍相同，自與減輕污染危害及避免污染擴大具關聯性及必要性，屬應變必要措施之一環。

F、魚塭洩水工作：本項工作係因中央氣象局於100年8月27日晚上8時30分發佈中度南瑪都颱風陸上颱風警報，颱風期間100年8月29日達最高雨量（臺南市全區為停班停課，單日累積雨量為82.3毫米），為避免因颱風造成污染擴散情事發生，而進行魚塭洩水作業，係為防範天災造成污染擴大。被告係於編號W418魚塭進行洩水工作，因停養魚塭內僅W418有洩水口，於W418進行洩水，亦會影響其底下之W419、W420兩區的魚塭之水位，而僅W420緊靠南邊之非停養魚塭區，倘若土堤坍塌則將有污染外洩之非停養魚塭之危險，故當時僅針對W418魚塭進行洩水，此可參證人李芷儀證述足資證明。至於，土堤坍塌為何會有污染外洩之危險，依證人李芷儀證稱：「當時是考量我們無法預測土提崩塌的程度多大，所以，當水位過高或者接獲養殖區魚塭主來反應魚塭水位過高，要我們洩水」、「因他們（附近養殖魚塭漁民）的魚塭要適時之洩水，……但停養魚塭沒有作洩水的工作，導致

停養魚塭水位較高，漁民的魚塭水位低，……，水位差過大會有土堤崩塌的風險」，由此可知，魚塭洩水主要是避免土堤崩塌，而在無法預估崩塌程度情況下，實無法完全排除受污染之底泥因土堤崩塌而外洩至非停養魚塭區，足證此為避免污染擴大之方式，屬應變必要措施。又自證人李芷儀證述：「水們中間有白色的水管，其實是有雙管，……，白色是大的管子，這個管子當它抽起來的時候，裡面有孔洞可以讓水洩流出去……」、「（被告訴訟代理人：讓水洩出去是洩水的上半部或洩底層的水？）是洩水的上半部」可證明，使用「重力排水方式」進行洩水，可避免底層受污染之底泥外洩。又南瑪都颱風於100年8月29日自臺東縣大武鄉附近登陸後，隨即減弱為輕度颱風，破壞力減弱，並於100年8月31日即減弱為熱帶性低氣壓，當時於臺南風雨影響最劇是在100年8月29日當天，嗣後風雨即逐漸減弱，因此被告雖於陸上颱風警報解除後之隔日進行洩水，但事實上當時距受風雨影響最劇烈之日已有2天之久，受擾動之水體已經相當時日沉靜，故被告於100年9月1日進行上開洩水，已能達到避免受污染底泥外洩之目的，此與證人李芷儀證述相符。至於風雨最劇當日100年8月29日，被告亦有派人巡邏此區，僅於該日下午發現場內緩衝區有輕微淹水現象，其他並無異常情形，停養魚塭區因即時暴雨造成水位偏高，但當時水位並無溢流至其他魚塭之情形，且該日為漲潮日，又逢風雨最盛時期，因此無法於當日進行洩水作業。被告為避免魚塭土堤崩塌，可能使受有汞及戴奧辛污染之底泥及魚體，因此外洩至非停○○○區○○○○路，造成污染物之擴散，故於颱風過後

被告委請專業洩水人員執行魚塭洩水之措施，自與土污法第15條避免污染擴大具有關聯性及必要性。

j 其他直接費用：

A、巡守辦公室必要費用、雜費及車輛租用費：系爭場址污染嚴重，影響範圍廣大，其污染危害減輕及擴散防免相關事宜千頭萬緒，而污染處理事宜之進行，除須付出相當人力以外，亦須有相當物力以為支應，包含一般辦公設備、文具、書櫃、電腦設備等，此亦係一般法律工作者案件處理所需之物力。系爭計畫為總包價法，而此等行政費用如投標廠商經費編列並非不合理之情形下，被告則同意其經費編列，然而對於執行廠商執行計畫中此等行政費用之支出細項，則非被告可知。是故，被告僅能以委託環興科技股份有限公司所執行之107年監督驗證計畫說明，此項目費用支用範圍並非僅有巡守辦公室租金，尚包含辦公室營運所需之軟硬體設備及耗材，以107年工作計畫目前執行情形來說，包含網路電話、電腦螢幕、印表機、文具、防毒面具等耗材，在未支付租金及水電費之情形下，行政費用粗估每月需約14,000元，顯已超過系爭計畫就此項目編列之經費。上開行政費用亦屬被告為執行本件應變必要措施所生之費用，依法應由原告負擔；其次，系爭場址與被告人員辦公處所距離相當路程，為系爭場址污染處理及控制等事宜，被告人員時有前往系爭場址之必要，為往來之交通，爰有汽油費用支出。

B、資料庫與專屬網頁更新及查核監督成果說明會：由土污法第15條第1項第2款「告知居民停止使用地下水或其他受污染之水源」、第4款「豎立告示標誌或設置圍籬」

等規定可知，場址之污染狀況及處理進度等資訊公開措施亦為應變必要措施之一環，以使民眾得以知悉及掌握場址之污染狀況，避免民眾誤入污染場址或捕捉、販賣或食用場址內之魚蝦貝類，而使污染危害擴大。蓋資訊公開乃為現代民主國家行政法重要原則之一，其目的乃為保障民眾知的權利、增進民眾對於行政程序之瞭解，並得據以對於行政程序有所信賴及監督。此對控制或整治場址之資訊公開尤為重要。以系爭場址為例，其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。由上可見，民眾若不知系爭場址污染狀況，即無法有效採取保護自身健康安全之措施，而加劇系爭場址污染所造成之危害。民眾在不知系爭場址污染狀況之情況下，連採取保護自身健康安全之措施都作不到，更遑論監督污染行為人執行整治計畫，停止其污染作為或監督政府採取積極及適合之污染防免措施。是以，土污法第15條明文將「使民眾知悉控制或整治場址污染狀況」規定為應變必要措施態樣之一，以使民眾得藉由知悉及掌握場址污染狀況，採取保護自身健康安全之措施、監督污染行為人及政府後續相關污染減輕及污染擴散防免之作為。被告為系爭場址所舉辦之說明會及網頁更新，均係為使民眾知悉系爭場址污染及處理狀況，以確保民眾對於系爭場址污染相關資訊有充分理解，而得以決定其舉措，藉以減輕污染危害或避免污染擴大，此自與土污法第15條第1項所規定之應變必要措施完全符合。

LL人事費用：人事費用編制至少1名計畫主持人，提供1名計畫經理級1名專職人員駐局，及3名整治場址現場駐廠人員，即時協助環保局辦理整治計畫相關監督工作，計畫主持人綜理整體計畫之執行規劃、技術諮詢、工作分配及溝通協調，為執行計畫必要之人力；計畫經理與駐局工程師主要負責協調溝通、聯繫現場人員、彙整相關資料並協助承辦人員處理本計畫各項工作；整治場址現場駐局人員分別具土木、環工等相關專業，主要於系爭場址駐守，監督原告推動各項整治工作之施作品質，辦理現場查核、紀錄及填寫工程查核日報表、監督原告整治作業是否依核定之施工計畫書執行，查核原告工程缺失及緊急突發狀況之處理，並每週提送場址管理週報，均屬執行應變措施不可或缺之人力。簡言之，徒有整治計畫並不足以確保其工作之確實執行，主管機關就本件全國最大之土壤污染整治場址委請環境工程顧問公司協助整治工程之監督，自有其必要性，而監督工作無人亦無從自行，必須配置適當之人員始克執行之，故委辦費中之人事費用，實為第三人執行應變必要措施之必要費用，自屬土污法第15條第1項之範圍。

ll管理費用：應變必要措施之執行自仰賴人力之投入、管理成本、營業稅及其他費用之支出，否則將如何執行計畫，是以此部分管理費用自與應變必要措施執行具一體性及不可分割性，而應認為具有必要性及關聯性，此為執行計畫工作團隊之必要經營成本，自屬土污法第15條第1項之範圍。

4、被告所支出之業務費用，其必要性及關連性如下：

－人事加班費用：此部分之加班值班費用，係被告為辦理系爭計畫所生之必要人事費用支出，該等人員之工作時數與

工作內容均係為辦理系爭計畫相關之事務，被告委請第三人冠誠公司執行系爭計畫既屬減輕污染危害與避免污染擴大之應變必要措施，則被告身為行政機關，為辦理該計畫自亦須以相當人力支應，並非僅限於冠誠公司已經在執行而未能執行之業務，舉凡審查計畫之聯繫，或是與場址有關之會議等，皆須被告以人力因應，因此所生之費用自屬土污法第15條第1項第8款應變必要措施之一環。

㈠國內差旅費：被告專責承辦人員參加「同意土壤污染管制區內土地利用行為之申辦作業要點（草案）」及「化學品、生物製劑及其他物質注入土壤及地下水污染整治之申請及審核作業要點（草案）」環保機關研商會議、「前臺鹼安順廠及二等九號道路東側草叢區土壤污染整治場址」草叢區解除整治場址列管會議」、「土壤及地下水污染物法規標準及管理制度研討會」，以及補助臺南市政府「101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」專家學者審查會議等，乃係由於系爭污染場址為全世界眾所矚目之重大污染場址，為土污法施行之試金石，爰於系爭計畫執行期間針對所生相關問題訂定必要之行政規則或討論相關整治議題，故實有必要於計畫執行期間內出席並參與相關法規、技術研商會議，俾利後續系爭污染場址整治等相關事宜得以順利進行，因此支出之差旅費、以及開會洽公過路費等，自屬土污法第15條第1項第8款應變必要措施之支出費用。再者，針對被告之專責承辦人員參加系爭計畫變更計畫審查會議所支出差旅費，此乃被告依據政府採購法執行系爭計畫，本即須透過招標、審查及決標等相關法定程序，變更計畫之審查亦同，而系爭計畫曾於101年4月辦理變更履約期間，故被告之專責人員參與

變更計畫審查會議因此所支出之差旅費，係為使計畫順利執行所生之必要費用，自屬應變必要措施之支出費用。

．一般事務費：關於召開「中石化（臺鹼）安順廠土壤污染整治執行進度說明會」租借場地費用及茶水費等，以及召開「緩衝區魚塭管理協商會議」及「臺南市政府中石化（臺鹼）安順廠土壤污染場址整治監督及居民照護專案小組」等會議，係為舉辦說明會，向當地居民說明系爭場址污染而召開相關會議所需會議資料影印與茶水費，以及會議有時較久之誤餐費，凡此皆係為辦理與系爭污染場址及系爭計畫相關事項所生費用，與減輕污染危害及避免污染擴大之應變必要措施有關。又「中石化（臺鹼）安順廠土壤污染整治計畫推動小組」審查會、現場查核會之誤餐費及「100年12月8日污染移除工作驗證查核會議」誤餐費、「101年9月28日期末報告審查誤餐費」等，係因辦理與污染整治場址有關之會議，以及被告依據政府採購法及與委託廠商間之勞務採購契約，需召開會議審查廠商提交之期末成果報告，因會議超時所生之誤餐費。該等會議內容包含系爭污染場址整治現場之勘查、針對原告進行整治工程之查核簡報、被告之委託廠商進行整治工作監督驗證進度報告，以及審查廠商提交期末成果報告，均係在辦理與討論系爭污染場址相關事項，而屬於減輕污染危害及避免污染擴大具關聯性及必要性之應變必要措施，因此支出之誤餐費自亦屬執行應變必要措施之一環，而有助於系爭計畫之進行。再者，購買「工地安全防護用具（乳膠手套、活性碳口罩）」及「工地安全防護用具（C、D級防護衣）」等費用，係因被告對於原告就系爭污染場址及周界進行監督查核及驗證作業時，依照安全衛生法令相關規定，自須有

相關安全防護措施以維護進入管制區之工作人員自身安全，並避免場址內污染物擴散至場外，足認此等費用與系爭計畫具有關聯性及必要性。另「中石化專用攝影機維修費」，係依照系爭計畫第3-13頁，進入污染整治場址需進行靜態或動態影像紀錄，以及提供紀錄相關會議使用，故此為被告所有設備，專門提供給原告整治場址使用。而「中石化專用無線喊話器維修費」係供系爭計畫工作團隊執行現場監督查核及場址周界巡查使用。

j 出席會議或審查費：「中石化（臺鹼）安順廠土壤污染整治計畫」推動小組，以及「臺南市政府中石化（臺鹼）安順廠土壤污染場址整治監督及居民照護專案小組」會議，與「101年6月5日緩衝區魚塭管理協商會議會議」之相關出席費及交通費，係包含系爭污染場址整治現場之勘查、針對原告進行整治工程之查核簡報、被告之委託廠商進行整治工作監督驗證進度報告，以及審查廠商提交期末成果報告，均係在辦理與討論系爭污染場址相關事項。且同一天可能會有現場查核會議或審查會會議兩場不同會議，同一委員有可能出席不同會議請領兩次出席費用，並無重複請領之問題。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

（一）被告原處分是否有未記載理由、事實及法令依據之違法？

（二）被告命原告繳納系爭計畫代為支應之委辦費、業務費，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，被告依土污法第43條第1項規定命原告繳納，是否有據？

五、本院的判斷：

（一）按行政程序法第96條第1項第2款規定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：……二、主旨、事實、理由及其法令依據。」則行政處分以書面為之者，固應記載主旨、事實、理由及其法令依據，惟為此等記載之主要目的，乃為使人民得以瞭解行政機關作成行政處分之法規根據、事實認定及裁量之斟酌等因素，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可以獲得救濟之機會；故書面行政處分關於事實及其法令依據等記載是否合法，即應自其記載是否已足使人民瞭解其受處分之原因事實及其依據之法令判定之，而非須將相關之法令及事實全部加以記載，始屬適法（最高行政法院107年度判字第190號判決）。經查，原告自97年間就系爭場址提出整治計畫並從事整治工作以來，被告為辦理系爭場址後續監督管理事項，即經土污基金之核可，陸續執行「97年度中石化（臺鹼）安順廠整治場址監督管理及緊急應變工作計畫」（下稱97年計畫）、「98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（含延長計畫）」（下稱98年計畫）、系爭計畫及「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年計畫），而上開各年度計畫工作內容大致均有場址巡守、專屬網頁維護更新、審查監督並驗證原告所執行整治工作內容及進度、提供技術諮詢及行政支援、辦理緊急應變措施等項工作，除緊急應變措施因應每年度狀況互有差異外，其餘工作事項或有增減，但其本質仍有其一貫性及延續性，且被告依序完成上開計畫後，均係以該等計畫執行之工作內容係屬89年土污法第13條或99年土污法第15條之應變必要措施，並爰依89年土污法第38條或99年土污法第43條第1項規定，以

處分書限期命原告繳納上開計畫所支出之費用。以本件原處分為例，被告環保局先於99年10月間向土污基金提出100年度預計執行系爭場址監督管理工作計畫之說明，經環保署以99年10月15日環署土字第0990093500號函核可並同意撥給補助費用後，被告即以經核定之計畫內容為採購標的對外招標，經冠誠公司得標後，於99年12月7日起至101年10月6日止履行勞務採購契約項目並完成期末報告製作後，續由被告以102年8月6日府環水字第1020614598號函檢送系爭計畫所有支出費用明細予原告，表明將依土污法第14條第4項、第15條、第43條第1項規定向原告請求系爭計畫支出費用共27,444,217元（委辦費26,745,277元、業務費735,723元），爰請原告限期向被告提出陳述書及閱覽系爭計畫相關資料，隨後被告即於103年2月6日作成原處分，除再次複述其請求之法令依據外，並對原告主張系爭計畫之委辦費及業務費均非屬土污法第15條之應變必要措施乙節予以反駁等事實，有本院104年度訴更一字第22號、107年度訴更一字第27號判決、被告環保局99年10月製作之系爭計畫定稿本、環保署99年10月15日環署土字第0990093500號函、系爭計畫限制性招標更正公告、決標公告、勞務採購契約、被告環保局系爭計畫執行及經費支用進度表、被告102年8月6日府環水字第1020614598號函及原處分等文件在卷可稽（見本院103年度訴字第409號卷1第27至35頁；本院卷1第461至525、607至635頁；本院卷2第59至67頁；本院卷3第137至140、175至176、227、460至490頁），則原告自97年從事系爭場址整治工作以來，屢次遭受被告前揭連續性計畫之監督查核，內容大同小異，然原告於97年、98年、102年計畫費用之行政爭訟中從

未主張被告歷次處分有未載事實、理由及法令依據之違法，即實難謂其單獨不知系爭計畫開啟之緣由及其所進行之行政程序，至其各項費用明細資料，或已於被告102年8月6日函提出，或已提供原告閱覽，縱使被告於前審或本件訴訟進行期間陸續提出各項費用紙本明細及相關會議記錄，被告既無增加請求原處分所指範圍以外之其他費用，自無礙於原告訴訟中之攻擊防禦，揆諸前揭規定之說明，原處分當無未記載事實、理由及其法令依據之違法瑕疵可指。乃原告於本件後段訴訟程序始主張原處分未記載理由、事實及法律依據，被告亦未於訴願程序終結前或起訴前補正，而係不斷於訴訟程序中，乃至於更一審訴訟程序中始告知原告相關理由、事實及法律依據，原處分顯於法有違，而應撤銷，且法院不得將被告訴訟中始提出之理由、事實及法律依據作為判決依據云云，洵屬無據，不應採取。

（二）應適用的法令：

1、土污法第12條第1項、第2項、第3項及第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7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。」

2、土污法第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。」

3、土污法第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。」

4、土污法第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。」

（三）按「依99年2月3日修正公布前土壤及地下水污染整治法第13條第1項及第38條規定，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。準此，並參照現行土污法第二章防治措施（第6-11條）、第三章調查評估措施（第12-14條）、第四章管制措施（第15-21條）、第五章整治復育措施（第22-27條）等條文之規範意旨觀之，各該條文係分就防治措施、調查評估措施、管制措施及整治復育措施等不同程序，分別規定應採取之行政措施，其措施種類及實施主體、時機、內容、目的，及其支出之費用得否依現行土污法第28條第3項第1款、第43條第1項規定由土污基金代為支應及命污染行為人繳納或命潛在污染責任人繳納2分之1等，並不相同。而依現行土污法第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；得申請由土污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。又主管機關依現行土污法第15條第1項為減輕污染危害或避免污染擴大所採取或委託第三人實施之應變必要措施，固不限於控制場址或整治場址範圍內，命污染行為人或潛在污染責任人繳納費用時，亦不以該場址範圍內所支出者為限，且從公告為控制場址或整治場址時起至公告解除時止，只要係因應場址實際污染狀況之必要措施，即得為之，並不限於緊急應變措施。惟主管機關依該法條所採取或委託第三人實施之應變必要措施，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為，則其所支出之費用即須與為『減輕污染危害或避免污染擴大』之目的具有關連性、必要性，始得依現行土污法第15條及第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。」為本件最高行政法院發回判決所指明（本院卷1第85至87頁）。其次，土污法第15條第1項所稱之應變必要措施，僅規定需與「因應場址實際狀況所為減輕污染危害或避免污染擴大」有關即可，並未增加規範需屬減輕污染危害或避免污染擴大之直接措施或手段要件。況且，何謂「直接」之行政措施，端視其所欲達成之目的而定，如其行政目的係為有效減除污染來源及避免污染物增加並擴散，僅有土污法第15條第1項第1款及第7款可謂為直接之行政措施，其餘各款難謂為直接措施；如其行政目的係為維護場址鄰近居民之健康權利，土污法第15條第1項第2款後段、第3款、第4款、第6款則是已知且具體之管

制方法；如其行政目的係為瞭解污染狀況、範圍、可能受污染之食物鏈，土污法第15條第1項第2款前段、第5款則是大致描述可以執行之調查及管制手段。換言之，上開行政目的均與土污法第15條第1項所稱之「因應場址實際狀況所為減輕污染危害或避免污染擴大」總原則有關，此即說明「因應場址實際狀況所為減輕污染危害或避免污染擴大」之原則可能衍生不同之行政目的，而個別之行政目的又有可能存在多種不同之行政措施，故立法者為免掛一漏萬，方有土污法第15條第1項第8款之概括規定，並以前揭總原則加以節制，此即前揭發回判決所指目的關連性與手段必要性之要旨。參諸最高行政法院103年度判字第707號判決亦稱：「土污法第15條第1項之8款規定，依其文義及法條之排列，並無先後順序或互相排斥之關係，可以同時適用或併存。其中第2款所謂『依水污染防治法調查地下水污染情形』，並不以『已發現地下水污染問題，但尚未找出汙染來源』為限，包括尚未發現地下水污染而正在調查中者在內。而第8款所謂『其他應變必要措施』，並不以直接減輕污染危害或避免污染擴大之應變措施為限，尚包括因應突發之民怨變故，有效安撫民眾對自身健康及權益之過度焦慮，並安定人心、穩定社會秩序等措施在內。」等語（本院卷1第425頁），亦同此要旨。乃原告主張土污法第15條第1項之應變必要措施，其手段應為減輕污染危害或避免污染擴大之直接措施，且範圍亦應以整治場址或控制場址為限云云，純其對法規之誤解，尚無足取，合先敘明。

（四）第按土污法第12條第13項明定主管機關得邀集專家學者、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。因上開規定係置於土污法第12條下，而該條規定原本即在規範主管機關之行為義務，其第13項規範目的則在於課主管機關於場址公告後依序應進行之一般性行政監督管制作業（指審查各項計畫、健康風險評估及驗證等是），但因慮及主管機關執行上開監管作業可能因場域因素或污染結果錯綜複雜，時有欠缺專業性或公正性，為取信於一般民眾及污染行為人（或整治行為人），方以立法規定容許主管機關邀集具專業性及客觀公正之專家學者或相關機關協助參與上開監管作業。換言之，主管機關邀集專家學者、相關機關參與執行上開行政監管作業，其目的就是為了有效推展行政監管工作以便落實各項計畫，最終方能就計畫成果取信於公眾。而主管機關執行上開監管作業既係立法者於土污法第12條項下所課主管機關之行為義務，此等行為義務與是否出於「因應場址實際狀況所為減輕污染危害或避免污染擴大」之需要無關，亦即無論有無「因應場址實際狀況所為減輕污染危害或避免污染擴大」之關連，主管機關應執行監管作業之行為義務不能因此減輕或免除，縱使其執行監管作業之結果附隨發生減輕場址污染危害及避免污染擴大之效果，但仍非其行為目的之本旨。更清楚地說，主管機關邀集專家學者、相關機關參與監管作業，係為有效履行其法定監管義務，其既非出於減輕場址污染危害及避免污染擴大之政策目標，也不以達到場址污染危害減輕為必要，故主管機關邀集專家學者參與行政監管作業所生之費用，既係為履行自己之法定監管義務，本不得向污染行為人求償；反之，主管機關於邀集專家學者參與監管作業以履行法定監管義務之外，出於減輕場址污染危害及避免污

染擴散之政策目標，委託專業之第三人執行該項行政措施，而該項行政措施之執行確有助於達成其擬定之政策目標而具備必要性時，該第三人受託執行之行政措施就可該當土污法第15條第1項各款規定所指之應變必要措施，而主管機關就委託第三人執行該項行政措施所生之費用，自得依土污法第43條第1項規定向污染行為人求償。蓋以場址之污染已可確認其污染來源，乃至其污染行為人後，污染既係污染行為人可歸咎之排放或棄置污染物結果所致，並因而危害環境生態、戕害農漁牧物種生長，甚至損及附近居民及眾多不可預測曾食用該場址生產物人民之健康，且其損害狀況可能隨時間推演及科學技術之進步而陸續被查覺，是以其污染損害之範圍及嚴重程度未必於場址公告時或開始執行整治工作時即可估量而不再變動，污染行為人被迫從事之整治工項也未必全面或有效防堵污染之擴散，而主管機關基於其環保專業及站立於行政督察之角色，容易發覺污染行為人整治工作之不足之處，則其於場址公告後，乃至污染行為人已經開始執行整治工作以後，仍得依土污法第15條第1項各款規定執行其應變必要措施，此無關乎其本身之監管義務，而是該項應變必要措施本來就是應當由最終造成污染結果且有除去污染義務之污染行為人負擔之故（亦即為污染行為人應為而未為之整治工作）。故主管機關依前揭規定所執行之應變必要措施，雖係為減輕污染危害或避免污染擴散所為，但究其實質，乃代污染行為人完善其整治工作，則該項措施所生之費用，自當最終由污染行為人負擔。

（五）關於系爭計畫之委辦費26,745,277元部分（參附表1）：

1、查被告環保局先於99年10月間向土污基金提出100年度預

計執行系爭計畫之說明，經環保署以99年10月15日環署土字第0990093500號函核可並同意撥給補助費用後，被告即以經核定之系爭計畫內容為採購標的對外招標，經冠誠公司得標後，於99年12月7日起至101年10月6日止履行勞務採購契約項目並完成期末報告製作，被告至遲於101年12月14日前已分5期將系爭計畫委辦費26,708,494元（原為26,745,277元，被告另扣除36,783元之違約金）全數支付予冠誠公司乙節，為兩造所是認，並有前揭被告環保局99年10月製作之系爭計畫定稿本、環保署99年10月15日環署土字第0990093500號函、系爭計畫限制性招標更正公告、決標公告、勞務採購契約、被告環保局系爭計畫執行及經費支用進度表等文件在卷可參，則此等事實堪信為真實。

2、次查，被告環保局99年10月提出之系爭計畫說明略以：「《壹、基本資料》本局將依據整治計畫書及核備之施工計畫書內容期程規劃，辦理場址監督管理、驗證查核及其他各項計畫工作，以避免民眾遭受立即暴露危害，即時掌握污染整治進度。目前推動本場址之管理工作已上軌道，在污染行為人所提之整治計畫尚未完成整治且污染管制區尚未解除前，基於實質需要本局仍應依據『土壤及地下水污染管制區管制辦法』，持續進行場址巡守管理、限制人為活動及其他相關監督工作等。為監督中石化公司順利執行整冶計畫，避免當地居民遭受二次污染，本局提出……本計畫，本計畫工作內容主要分成四大重點，一、整治相關計畫之審查及監督查核工作，工作項目包含審查污染整治相關計畫、執行監督查核工作並設置駐廠人員、場址及周界管制區管理及行政管理與人力支援。二、整治相關之監督驗證工作，工作項目含整治施工期間之採樣監督與驗證

及整治工作完成後之驗證查核。三、整治施工期間之周界環境品質監測。四、緊急應變措施與陳情案件處理。本局提出之計畫不僅是監督查核計畫，亦是擔負起復育過去，輔育現在，孕育未來等責任。其工作目標為監督整治工作執行，避免污染物擴散，持續管理行動；本計畫所達成之成效，旨在強力監督以維護民眾健康，避免整治過程中受到二次危害，並讓鄰近民眾瞭解政府對本場址環境之關心與監督措施，以消弭民眾疑慮……《參、工作內容與實施方法》一、污染整治相關計畫審查及監督查核：……依據土污法第12條第13項、土壤及地下水污染場址改善審查及監督作業要點（以下簡稱審查監督作業要點）第2點、第5點第1、2項規定辦理……（三）污染整治場址及周界管制區管理工作：依據前期計畫辦理場址管理之經驗，場址內暫存區設施破損及場址外假日、夜間違法捕魚為主要需防範之事項，另外尚有火災、風災、水災等臨時突發狀況因此為提升場址及周界管理成效降低違法事件發生次數，以避免管理死角及漏洞，規劃採人員巡守方式辦理本工作。1.場址管理室：管理室與駐場辦公室合併設置，其他相關軟硬體設施及場址管理人員安全防護措施亦同使用，且管理人員由駐場人員兼任。2.場址管理內容：包括查檢場址內污染暫存設施、制止或勸離於海水貯水池及停養區垂釣或撈捕之民眾、管制污染土進出場區及巡視海水貯水池與竹筏港溪護堤之穩固性等。……（四）行政管理及人力支援：由於本場址已陸續分區展開整治，整治過程中所需執行之相關工作繁重且複雜，且涉及之單位相當多，所需之技術層面也較高，因此需專業工作團隊，協助本局妥善規劃、辦理本場址污染整治監督管理、採樣驗證及緊急應變

術及行政支援工作。其相關業務內容至少應包括：1.提供1名專案經理及1名專職人員駐局，即時協助本局辦理整治計畫相關監督工作。2.履約廠商計畫主持人或計畫經理……4.現場駐廠人員3人……7.建置、更新與維護本場址專屬中英文網站。維護網頁資訊之即時性、方便性及正確性，本計畫將採不定期方式進行中文網頁更新與維護，以利民眾及相關單位獲取最新消息並有效發揮網頁傳媒之功能。另需將中文網頁內容逐步翻譯成英文後，於計畫結束前完成英文網頁建置。……9.召開監督查核成就說明會1場次120人。以協助居民了解整治成效，建立政府單位與當地民眾間之良好互動關係。……二、污染整治監督驗證：本項工作配合中石化整治計畫作業內容執行，包含整治施工期間之採樣監督與驗證及整治工作完成後之驗證查核……三、整治施工期間之周界環境品質監測：本計畫係配合中石化公司提出之污染監測計畫內容，研擬監督驗證周界環境品質監測計畫。中石化公司預定於民國100年底截止前，其執行之整治工程包含海水貯水池底泥、鹼氯工廠區、五氯酚工廠區、單一植被區及草叢區污染土壤移除與暫存區設置等作業，其開挖作業雖非於同一時間進行全面性動工，但基於環境安全及人體健康，監測點位置規劃仍以全區及人口密集處為考量條件。得標廠商應於本計畫決標後1個月內提出詳細之監測內容及地點規劃，監測點應具代表性，並考慮潮汐、風向、水位等之影響，經本局核可後據以實施。整治工程實施期間，可藉由監測分析成果，瞭解整治過程中對於周圍環境可能的影響變化，建立預警機制並研擬必要之環境管制或緊急應變措施建議。監測數值超過相關環保法規或委員會決議數值時，除依法處分外

，應立即要求中石化公司提出應變措施並勒令停止施作或運轉，待監測數據達相關參考依據時，方可再由中石化公司提出復工申請以繼續執行整治作業。本計畫將針對廠區內及周界環境之地表水、地下水、廢水處理系統（沉澱池）放流水及空氣品質進行定期監測作業。……四、緊急應變措施及陳情案件處理：本項工作之主要目的為當發生突發或緊急狀況時，依土污法第13條（即現行土污法第15條）之規定命污染行為人有所作為，但為避免污染行為人怠惰而不作為，延誤處理時機，本局將採取辦理緊急應變措施及陳情案件處理。……為避免整治過程中發生新污染情事及其他衍生之陳情事件，將考量實際狀況後辦理土壤及地下水污染緊急案件查證工作，俾利採取相關應變處理措施，以減輕污染影響或避免污染擴大。……4.針對有污染擴大之虞或其他緊急事件，應採取應變必要措施，如設置告示牌、圍籬、標準地下水監測井等，以釐清污染擴散及影響程度，避免民眾接觸污染而影響健康。……6.整治開挖期間，為了解污染是否有擴大情形，必要時得進行土壤（或底泥）及地下水採樣分析，以DGPS進行定位測量，以獲得查證點之座標資訊。7.計畫執行期間因人為或天災原因，造成場址內（外）屬本局保管與維護之硬體財物（如告示牌、圍籬、不透水布及其他結構物等）損失，應採取緊急作為並立即修復。……」等語，有被告提出被告環保局99年10月製作之系爭計畫（定稿本）一份在卷可證（本院卷1第607至635頁），經核與冠誠公司製作之系爭計畫期末報告定稿本部分內容相同（第1-4至1-11頁），但較諸冠誠公司製作之期末報告有增加詳述計畫之緣起、計畫依據及計畫目的。則由被告環保局擬定系爭計畫緣起、依

據及目的觀之，系爭計畫主要為履行被告依土污法第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，而決定併規劃駐場人員巡守及辦理緊急應變措施及陳情案件之處置。

3、雖被告主張系爭計畫擬定之各項工作均係為釐清系爭場址於整治施工期間周界環境是否有可能之污染擴散傳輸或影響環境品質及居民健康之途徑，防免可能之二次污染，並達成系爭場址解除列管之最終目標，有助於減輕污染危害及避免污染擴散，應均為土污法第15條第1項第8款之應變必要措施云云。惟查，被告環保局前揭計畫說明已於工作內容具體表明法令依據主要為土污法第12條第13項規定，其中關於工作項目第1項污染整治相關計畫審查及監督查核、第2項污染整治監督驗證、第3項周界環境品質監測，就是為了配合原告整治計畫（含原告提出之污染監測計畫）作業內容執行，所進行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、監督驗證周界環境品質監測計畫。是其執行前揭工作之目的係為履行土污法第12條第13項規定所要求之行政監督管制作業義務，而其工作手段亦係配合原告執行之整治及監測工作，再次進行複驗或周界監督驗證，則其目的與手段均未逸出被告本應履行之法定監管義務範疇。雖證人即系爭計畫審查委員及土污基金審查委員葉琮裕於本院準備程序證稱：「中石化提出來的計畫，基本上是屬於污染行為人自提的監測整治計畫，我對於他們提出的計畫，沒辦法全然採信，站在主管機關的立場，當然有必要作進一步的監督及瞭解，所以，污染的主要物質為『五氯酚』（Pentachlorophenol），五氯酚

是戴奧辛的前趨物質（precursor），五氯酚及戴奧辛都是土壤及地下水污染整治法管制的物質，也都是本件的整治物質，由於五氯酚及戴奧辛皆是確定的致癌物質，對於鄰近居民的身體健康有嚴重的威脅，因此，在污染行為人自提的計畫及主管機關的監測計畫，為基於人體健康及生態環境皆有致命性的威脅，五氯酚是一種致癌物質，另外還包括重金屬汞的污染，汞是一種會揮發性的重金屬，所以，可以藉由空氣傳輸，會嚴重影響附近居民的身體健康……現在的民眾聲音非常的廣大，今天如果完全相信污染行為人的數據（data），或他們所要採取的作為，萬一是一個不適合當地的狀況，而是抄一個美國的技術來，當然會出問題，這是以整治的技術觀點而言，主管機關當然必要做，再者，進度一定是提合格的，不合格的東西，可能就不會提，在這樣的情形底下，主管機關不去做另一次檢驗，可能就無法掌控污染的現況。」等語（見本院卷3第11至20頁），然由證人證述情節觀之，被告或基於對原告能否有效執行整治工作之不信任，為防範原告因從事整治工作所造成之二次污染而加深影響居民健康，遂採取類似公共工程實務上之工程監造方式（被告自述），就原告所執行之整治工項乃至原告已執行之周界環境監測工作，另增加細密性之監督管理，無論其所採取之監督管理手段是對原告已查證之數據再次複驗，或是對原告已執行監測之地點鄰近之周界再增加監測點位，其本質都還是被告對原告所執行整治工項進行驗證之措施，則被告系爭計畫前揭3項工作內容本質上仍是土污法第12條第13項所課予主管機關應從事對整治計畫進行審查、複驗或驗證等之監督管制作業，無論其審查密度或寬或嚴，該等工項終究都不會

成為污染行為人應為而未為之整治工作（污染行為人之整治工作猶如公共工程實務上之工程施作本身，亦即工程監造再細密，仍然無法取代工程施作之工作內容），縱使其亦能附隨發生減輕污染危害或避免二次污染之效果，並能有效完成整治計畫、解除場址列管，但此僅是被告行政監管工作本質使然，尚不能將之歸類為原告理應執行而未執行之整治工作，故被告系爭計畫前揭3項工作之目的與內容，既非出於為因應系爭場址污染危害減輕或污染擴散防免所為，自非屬土污法第15條第1項所指之應變必要措施。

4、至於被告環保局系爭計畫說明關於第1項工作內所規劃之駐場人員巡守及第4項所辦理之緊急應變措施與陳情案件處理，則顯然與被告依土污法第12條第13項所應負之監管行為義務無關，其中關於駐場人員巡守部分，前揭說明書已敘明係延續先前計畫而持續進行系爭場址巡守管理、限制人為活動及其他相關監督工作；冠誠公司製作之期末報告則敘明其管理內容包含巡邏範圍包括海水貯水池、竹筏港溪北岸200公尺污染區域及停養區魚塭，工作重點則為查檢場址內污染暫存設施、制止或勸離於海水貯水池及停養區垂釣或撈捕之民眾、管制污染土進出場區、巡視海水貯水池與竹筏港溪護堤之穩固性等，於巡守期間若發生緊急狀況時，即立即通報警察局、消防局、緊急聯絡人，以協助進行後續狀況之排除（第3-44至3-45頁）。審諸系爭場址及污染管制區之污染物戴奧辛及汞危害國民健康甚鉅，而污染管制區外竹筏港溪第二河段及緩衝區亦已受污染，是依系爭整治場址之實際狀況，於系爭場址設置圍籬及告示牌雖可以防止守法之民眾進入，但對於脫序之民眾尚

難有效防止，且為有效杜絕食物鏈之影響，避免民眾於受污染水域或魚塭捕魚後將之販售，致危及不知情消費者之健康，造成污染危害擴大，暨隨時監視處理氣候或人為活動所可能造成之緊急狀況，足認設置場址管理人員巡視，嚴格管制人員不當活動，確可直接達成減輕污染危害或避免污染擴大之目的，且有其必要性，是此部分核屬土污法第15條第1項第6款、第8款規定之應變必要措施。乃原告指稱此等措施與減輕污染危害或避免污染擴散無直接關連性，且無必要云云，尚無足取。益足證此等人員巡守措施是原告應為而未為之整治工作。

5、另被告環保局系爭計畫說明關於緊急應變措施及陳情案件處理乙節，已表明其執行依據為土污法第15條規定，但端視委辦單位在委辦期間實際遭遇之事件而定。而依冠誠公司製作之系爭計畫期末報告定稿本之說明，其就本次工項所執行之措施且實際有向被告請領費用者，計有草叢區洗車台驗證作業、竹筏港溪南岸邊坡驗證作業、監測井C16地下水採樣檢測作業、停養魚塭刺絲圍籬修繕、魚塭洩水工作等項（其餘執行之緊急應變措施，多由駐場人員巡守發覺後，主動製作告示牌、通報警察局、執行防範措施，並未衍生費用或向被告請款，參期末報告第4-153頁至4-162頁及附表1），以下分述之：

A、關於草叢區洗車台驗證作業：被告主張此係因原告於99年8月12日提送草叢區污染移除竣工報告並於99年8月25日執行驗證，結果顯示除洗車台下方區域尚未完成污染移除，其餘區域均驗證合格。原告後於99年12月21日始提送草叢區洗車台下方污染移除竣工報告，遂由系爭計畫以緊急應變措施案件於99年12月22日執行驗證等語（本院卷2第42

頁），則依被告所述內容，此係就原告於99年第3季理應完成而未完成之整治計畫工程，因延遲完工導致需由系爭計畫進行驗證，是其性質仍屬被告依土污法第12條第13項規定所應為之監管義務，既不存在緊急狀況，且該等措施也非為減輕污染危害或避免污染擴散所為，當非屬原告應為而未為之整治工作，不能認其為土污法第15條第1項第8款之應變必要措施。

B、關於竹筏港西南岸邊坡驗證作業：被告主張係因原告於100年3月9日提送「竹筏港溪第二河段邊坡整治緊急應變計畫竣工報告」予被告，為確認系爭場址周邊土壤中戴奧辛及汞之濃度是否符合土壤污染管制標準，爰啟動緊急應變辦理驗證作業等語（本院卷2第42至43頁），則被告所從事者，仍是針對原告已進行之整治計畫工程續為驗證，其性質仍屬土污法第12條第13項規定之監管作業，不因原告提送之報告不在被告初始計畫中所規劃預定驗證範圍而變異其監管工作之本質，此部分既非屬原告應為而未為之整治工作，自非屬土污法第15條第1項第2款或第8款之應變必要措施。

C、關於監測井C16地下水採樣檢測作業：被告主張其於執行系爭計畫時，針對地下水品質監測規劃為每季1次，自100年第1季開始執行至101年第3季，僅C16於101年第3季測得五氯酚，其餘監測井於執行期間均未測得五氯酚，C16該監測井則於100年第1季至101年第2季亦均未測得五氯酚，故於101年第3季（101年8月）突然測得五氯酚0.259mg/L，屬明顯異常之情形，為求慎重因而啟動應變措施，緊急於101年9月21日再次針對有異常情況之監測井C16採樣檢測等語（期末報告第4-162頁）；證人葉琮裕亦稱：「（

C16的監測井檢測出地下水五氯酚濃度高達0.259mg/L）因法規標準0.0007，已經到了0.003有2個Order以上，這真的是非常高，人民吃了之後，應該一定有慢毒性，可是急毒性的東西或許沒有，酚這種東西也很難講，因致癌物質有一種是確定的致癌物質；有另一種稱為懷疑性的致癌物質，像剛才在這種場合，這種污染物質都是確定性的致癌物質，……沒有理由不好好把關。（問：如果這個緊急應變必要措施是正確的，就專家的立場，遇到這種情況下，要如何做緊急應變必要措施，或是如何預防？）第一是先圍起來，然後強力的巡查，因五氯酚要處理起來，在技術上是比較快的物理化學方法，其主要的東西又貴，所謂緊急應變必要措施，如剛才我所述的圍籬，就算是一個緊急應變的必要措施。（問：您剛才有提及五氯酚是戴奧辛的前趨物質，所以，五氯酚一樣不會被生物分解？）五氯酚難生物分解，因酚的東西是水溶性高的東西。這個場址因為污染源沒有被截斷，因為它還是在那裡，誰知道下雨時，那個東西不會隨著雨水滲透到地底下。……（問：地下水有時被檢驗出有五氯酚，有時候檢驗出沒有，不代表之前檢驗的數據是錯的？）是的，我的經驗是這樣。……戴奧辛不會隨著水擴散出去；五氯酚會隨著水擴散出去，因五氯酚、六氯酚都是溶解性的東西……」等語（本院卷3第21至23頁），由是觀之，被告係於系爭場址例行性地下水質監測過程中突然發現C16監測井五氯酚數據升高，因五氯酚是戴奧辛之前趨物質又是致癌物質，為確認該處地下水是否有五氯酚濃度提升之事證，以便為後續圍堵或停用地下水之措施，則其101年9月間對該監測井地下水進行查證工作，對其後續執行區域性圍堵或停用地下水措施確

有其必要性，且與土污法第15條第1項第2款規定之查證工作相當，自屬該條所指之應變必要措施。雖原告主張被告前揭查證措施僅是為被告自我檢測目的，蓋被告101年9月執行C16井檢測工作後，系爭計畫期限隨即屆至，被告並未為後續之相關措施，而是直至原告於101年第4季自行測得鄰近C04監測井五氯酚數值異常，方由被告委由專家委員籌組推動小組第17次現場查核會議中要求原告增加監測頻率，後續由被告以102年5月23日府環水字第1020467504號函再要求原告調查可能之污染來源及提出改善措施（本院卷3第163頁），故被告102年5月23日針對C16監測井所為之應變措施，係源自原告101年第4季自主檢測數據而生，與被告101年8、9月間之查證工作無關，並非應變必要措施云云。然查，由原告前揭指述情節觀之，被告101年8、9月對監測井C16地下水五氯酚濃度異常之監測，早於原告101年第4季對鄰近監測井C04地下水五氯酚濃度異常之自主性監測（本院卷3第231至232頁），足見被告前揭監測並非出於對原告自主性監測之複驗或驗證。且依原告自述被告發覺監測井C04地下水五氯酚濃度偏高時，其所採取之措施就是先要求原告增加監測頻率，後於確認污染存在方要求原告續調查可能之污染來源及提出改善措施，益足證對監測異常之址增加監測頻率，其本身就是應變必要措施。雖被告於101年8月間發現監測井C16地下水五氯酚濃度異常後，僅由冠誠公司就同一監測點執行一次地下水五氯酚採樣分析，但此係因系爭計畫隨即於101年10月6日屆至之故，被告於嗣後之102年計畫進行102年度第1季檢測，就同一監測井C16地下水五氯酚濃度偏高後，方以102年5月23日函要求原告執行更具體的改善污染行動，則被

告前揭對監測井C16異常數據增加監測頻率，本應為原告應為而未為之整治工作，自應該當土污法第15條第1項第2款前段之查證措施，原告前揭主張，洵無足取。

D、關於停養魚塭刺絲圍籬修繕：查被告自94年7月開始進行緩衝區魚塭停止水產養殖及魚體銷毀，並由行政院經濟部、農業委員會、衛生署（現為衛生福利部，以下仍稱衛生署）、教育部、環保署及被告共組跨部會專案籌措經費約13億元執行養殖戶損失補償事宜，預計停養計畫執行至103年。嗣被告依據執行98年度計畫期末報告所示，該緩衝區（即停養區）魚塭底泥戴奧辛污染濃度有71%區域超過底泥品質指標之分類管理及用途限制辦法之戴奧辛底泥指標下限值，更有13%區域已超過戴奧辛底泥指標上限值；該緩衝區魚塭底泥汞污染濃度，亦有47%區域超過汞底泥指標下限值，並有25%區域超過汞底泥指標上限值；另該緩衝區魚塭內魚體之汞含量，確認至少有3處魚塭超過「水產動物類衛生標準」，屬於對人體有害之食物，被告為避免民眾進入緩衝區捕撈食用該等有毒或有毒害之虞魚體，以及為避免污染持續擴大及減輕污染危害，爰依土污法第15條第1項第4款、第8款及第2項規定，以101年5月8日府環水字第1010382678號函命原告於101年6月8日前完成緩衝區圍籬及告示標誌之設置，禁止民眾或非相關人員進入該管制區域，同時命於文到1個月內提出緩衝區管理計畫送被告核定後實施，因原告不服，提起行政爭訟，業經本院102年度訴字第147號、最高行政法院104年度判字第242號駁回其訴後確定。而系爭計畫執行後，駐場人員巡守時，發現前揭已施設之緩衝區（即停養魚塭區域）圍籬中編號W454、W439、W440、W445、W446、W416號區塊之圍

籬破損，遂報請修繕，修繕長度總計209公尺，並經冠誠公司拍攝修繕前後照片為證之事實，有被告提出本院102年度訴字第147號判決、停養魚塭圍籬修繕位置圖、執行圍籬修繕作業照片等文件在卷可證（本院卷1第279至316頁；本院卷2第89頁；期末報告第4-157至4-158頁），則被告本件修繕作業係就原告原已施設之緩衝區圍籬進行破損位置之修補，並非於系爭計畫後始新設之應變措施，但其本質仍屬原告應為而未為之整治工作（即被告101年5月8日函已明示緩衝區圍籬及告示牌設置為原告之整治義務），自屬土污法第15條第1項第4款之應變必要措施。乃原告辯解緩衝區圍籬破損係遭不法民眾違法捕撈漁獲破壞所致，修繕費用應由不法民眾或被告負擔，且被告並未舉證圍籬有何修繕必要，自非應變必要措施云云，亦屬無據，不應採取。

E、關於魚塭洩水工作：查本項工作係因中央氣象局於100年8月27日晚上8時30分發佈中度南瑪都颱風陸上颱風警報，颱風期間100年8月29日達最高雨量（臺南市全區為停班停課，單日累積雨量為82.3毫米），駐場人員巡邏發現停養魚塭區因即時暴雨造成水位偏高，為避免因颱風帶來豐沛水量導致緩衝區停養魚塭土堤崩塌，致可能使受有汞及戴奧辛污染之底泥及魚體溢流至非停○○○區○○○○○路造成污染擴散情事發生，而於100年9月1日對編號W418號魚塭進行魚塭洩水作業乙節，有期末報告說明，並有被告提出洩水魚塭位置圖、南瑪都颱風調查報告節本、W418洩水照片等文件在卷可稽（期末報告第4-158至4-159頁；本院卷3第259至263、341至347頁）。證人即系爭計畫之計畫經理李芷儀於本院準備程序證稱：「因為停養魚塭內只

有W418有洩水口，所以，只作W418洩水作業。（問：只作W418洩水作業，對於其他區域防止土堤崩塌事項是否也有影響？）W418會影響其底下419、420週邊的，因為W420在往南邊的魚塭並非停養區有在從事養殖漁業工作，所以，W418的洩水就可以避免土堤坍塌，影響南邊的養殖魚塭。（問：請問洩水魚塭的右側區塊W421直至W472區域，為何不會對非停養魚塭區域有影響？）因為W421至W472是長條型周圍都是道路，並沒有緊鄰養殖魚塭。所以，沒有急迫作洩水的必要。（問：請問100年工作計畫，當時颱風前，為何沒有作洩水？）因為當時颱風前是水位不高，颱風時遇到大潮的狀況，所以，颱風前無從洩水，颱風後才要洩水。（問：請問颱風後洩水，如何去避免擾動的底泥污染物洩至無污染區域？）洩水作業是在颱風過後2至3天進行，確認停養魚塭已經沒有受到颱風的影響，亦即停養魚塭沒有受到擾動的狀態後，才進行洩水機制，而且我們只洩上半部的水，沒有影響到下半部的底泥。（問：魚塭的主要污染是在底泥，底泥是沈積在底部，請問土堤崩塌為何會造成污染外洩的可能？）當時是考量我們無法預測土堤崩塌的程度多大，所以，當水位過高或者接獲養殖區魚塭主來反應停養魚塭水位過高，要我們洩水。……因冠誠公司從98年就協助被告執行這項工作，最初是由冠誠公司自費請當地區民協助魚塭洩水作業，直到100年工作計畫，才將此項列入緊急應變費用當中。……（問：請問妳既不在現場，妳如何知道洩水作業如何進行？）現場作業工程師會回報當日作業的狀況，並紀錄在日報表當中。……一開始我們不知道會有這樣的狀況（水位過高會導致土堤崩塌），是附近的養殖魚塭的漁民告訴我們，因他們的魚

塭要適時的洩水，才不會導致土堤崩塌，但是停養魚塭沒有作洩水的工作，導致停養魚塭水位較高，漁民的魚塭水位低，停養魚塭的水位高，水位差過大會有土堤坍塌的風險，因此，附近的漁民告訴我們，要我們作洩水的工作。（問：妳們執行洩水工作是附近漁民的要求？）一開始是這樣子的，一開始是指97年、98年的洩水工作，到最後我們就會自己觀察。因為以前我們也沒有注意到，以前我們只要求不要溢流，沒有想到會對鄰近養殖戶有這樣的影響。」等語（本院卷3第326至330頁）。由是觀之，停養魚塭之底泥及魚體是系爭場址可確認之污染物，雖停養魚塭散及系爭場址之東南西側，洩W418區塊之水，只能幫助調節鄰近W419、W420區塊之水位，而對其他停養魚塭水位調節或防止土堤崩塌無甚助益，但其至少能防範W420區塊南側緊鄰非停養魚塭之土堤不致崩塌，並藉由W418水門及高低管線位差之調節，以免將緩衝區內之底泥及魚體帶至W420區塊以南之非停養魚塭區域，對於防堵污染之擴散仍具一定之功效，應肯認其仍為土污法第15條第1項第8款之應變必要措施。雖原告以證人並非現場執行人員，辯以其對現場狀況並不瞭解，可能所洩出者是魚塭下半部池水，而非上半部池水，且其洩水目的只是為避免鄰近漁民之不便，非出於減輕污染危害或避免污染擴散之目的所為，即非應變必要措施云云。然查，證人既為系爭計畫經理，並切實轉述現場施作人員執行程序，且其執行此項工程最初乃是根據附近多年養殖經驗漁民之通報所為，自無待其魚塭土堤崩塌後再行查證污染是否擴散後，始能謂魚塭洩水方為應變必要措施，是原告前揭主張亦無足取，並益證此亦係原告應為而未為之整治工作。

F、故依被告環保局系爭計畫說明及研判前揭各項工作是否屬應變必要措施綜合以觀，續就附表1所列各項委辦費分別觀察其必要性：

（1）關於其他直接費用：a、設置巡守辦公室必要費用（租金、水電、網路及耗材等）180,134元；b、車輛租用費594,440元，業據冠誠公司提出支出明細後向被告請款，則此屬駐場人員巡守必要所支出之設備費用，雖駐場人員執行巡守任務係與系爭計畫之監督查核、監督驗證等工作項目共用辦公室及車輛，但仍為巡守人員執行系爭場址、管制區、緩衝區及竹筏港區北岸等大範圍日夜巡守所必須，也無從與系爭計畫其他執行工項切割費用，自應認此部分費用均為被告執行場址巡守之必要費用，乃原告於本院準備程序後始辯解巡守辦公室為原告所提供，原告未曾向冠誠公司請求租金或水電費用，被告自不得原告請求上開費用云云。然查，巡守辦公室之租金、水電費用僅是a項費用部分名稱，該項費用還包含軟硬體設備及耗材費用，冠誠公司既有此類項目底下之支出，尚不足據此認定此費用必基於租金或水電所為，而逕認與冠誠公司購置之軟硬體設備及耗材無關，是原告此部分主張洵無足取；另c、資料庫與專屬網頁維護更新；d、雜費；e、監督查核成果說明會，均係被告將其對系爭場址監督查核狀況以網站或成果說明會方式公告周知予居民或一般大眾，說明其所執行監管義務之狀況及其雜支，尚非屬其執行應變措施之必要費用。

（2）關於實作數計價工作：a、整治施工期間週界環境品質監測；b、整治施工期間進行之監督驗證；c、整治後驗證查核等三大項工作項目均非專為減輕場址污染危害或

避免污染擴散而為之應變必要措施乙節，已如前述，則此部分費用即非執行應變措施所生之必要費用；另d、緊急應變措施及陳情案件處理乙項，僅12.暨有監測井地下水採樣4,143元、17.水質五氯酚分析11,439元、21.刺鐵絲網圍籬維護129,789元、23.魚塭洩水工作8,286元，確為減輕場址污染或避免污染擴散之應變必要措施，且該等費用均為執行上開措施所生，自為必要費用，雖原告另辯解魚塭洩水工作僅需將W418區水門內之外管抽起，既非由專業人員以專業方式為之，又不費任何人力、物力，不應有此項費用產出云云，然依期末報告及證人李芷儀之說明，如何判斷水平面穩定、與南側非停養魚塭區域確有高低位差、觀察底泥及魚體不經由洩水口洩往外域、判斷何時應停止洩水，乃至洩水期間所需人力物力支援，都需要相當之人力與物力，乃原告前揭辯解純屬臆測之詞，要無足取。

(3)關於基本工作：a、人事費用：系爭計畫主要依據土污法第12條第13項規定從事系爭場址之監管作業，則計畫主持人、協同主持人、計畫經理、駐局工程師，係受被告委託執行其監管作業並協助其行政業務或提供專業諮詢之人，則此等人事費用即與減輕場址污染危害或避免污染擴散之應變必要措施無關，自非必要費用。至於駐場址工程師3人（每人費用1,040,270元）共3,120,810元，因被告環保局系爭計畫說明已明示系爭場址巡守工作係由駐場人員擔任，姑不論駐場工程師另有個別專業，且亦提供被告專業諮詢及協助從事驗證及行政業務，但其既從事巡守業務，即無從與其所從事之其他工作事項予以區分，參以其不分假日或平日均需駐場巡守，而

需駐場人員分班輪值（期末報告第3-44頁），則上開駐場工程師3人之人事費用即均屬執行巡守業務之必要費用；b、管理費2,457,762元：此部分係系爭計畫之人事管理費用，雖計畫主持人、協同主持人、計畫經理、駐局工程師之人事費用並非應變措施必要費用，但原告既應負擔駐場人員人事費用3,120,810元，此等人員之管理費用應依其占全部人事費用之比例計算原告應負擔之金額為適當。依此計算結果，可認原告就此部分費用應負擔金額為1,186,853元【2,457,762元　（3,120,810元　6,462,936元）＝1,186,853元，小數點以下四捨五入】，則被告依土污法第15條第1項第8款及第43條第1項規定命原告繳納管理費用2,457,762元，其中於1,186,853元範圍內，應予准許；至逾上開數額部分，不應准許。

6、綜此，被告就附表1所列委辦費，僅於5,235,894元範圍內得依土污法第15條第1項、第43條第1項規定命原告繳納，逾此範圍者，即不得命原告繳納。

（六）關於系爭計畫之業務費735,723元部分（參附表2）：

1、經查，被告為推動、監督臺南市土壤及地下水污染場址改善，並使個案審查與驗證程序一致化，於100年2月18日制訂臺南市政府土壤及地下水污染場址改善審查及監督作業要點，其第2點規定：「為辦理土壤及地下水污染改善工作執行事項，本府成立『臺南市政府土壤及地下水污染場址改善推動小組（以下簡稱推動小組）』，審查控制計畫、整治計畫及其他應依土壤及地下水污染整治法（以下簡稱本法）所提出之相關計畫，並包括相關計畫執行監督、驗證查核及其他推動污染改善工作之事項。」第3點第1項

規定：「推動小組置委員9人至15人，由本府環境保護局、經濟發展局、水利局等代表及專家及學者組成，其中專家、學者不得少於委員人數3分之2。」而被告為系爭場址整治及控制計畫所籌組織推動小組，即係被告依上開作業要點所設置乙節，為被告所敘明，並有其提出之作業要點一份在卷可按（本院卷3第111至112、165至166頁）。依此，被告依前揭作業要點所成立之推動小組，其規劃內容經核與土污法第12條第13項規定委由專家學者、相關機關協助審查及監督相關調查計畫、控制計畫、整治計畫及驗證工作之規定內容幾近相同，則推動小組為被告審查整治計畫、控制計畫及其驗證工作，其本質就是在為被告執行土污法第12條第13項之監管工作，則其為審查整治計畫、控制計畫及其驗證工作所召集之會議、現場勘查活動乃至公聽會（或民眾說明會）等事項，自仍未逸脫被告理應履行之監管工作性質，而不應被歸類為污染行為人應負最終責任之整治項目；至於被告復就其委託環工公司所執行之前揭97、98年計畫、系爭計畫、102年計畫，另外聘專家學者專就前揭各項計畫籌組審查會以審查招標決標程序、履約進度及委辦單位製作之各期報告（證人葉琮裕即為冠誠公司所製作系爭計畫期中、期末報告之審查委員，見本院卷3第111至113頁），則被告專為系爭計畫所召集之審查會，其性質與前揭推動小組相當，也是在執行被告依土污法第12條第13項之監管業務，並非土污法第15條第1項所指之應變必要措施。

2、附表2所列業務費是否為必要費用，爰分述如下：

（1）人事費-加班值班費部分：被告承辦人員李建緯101年4月份、6月份至12月份、楊朝全101年5月份至12月份之

加班費用，雖有各月份被告環保局加班費印領清冊及加班費報告表（前審卷3第17頁至第39頁）可佐，然查，系爭計畫主要既為履行被告自己對系爭場址之監管義務，其所執行之驗證及監測工作尚且非屬應變必要措施，而上開人員乃為被告環保局編制內人員（本院卷2第29頁），且其加班值班所從事者又非系爭計畫委辦事務本身，而是系爭計畫與環保局間之聯繫業務及其行政作業，則其所從事行政事務之本質仍是被告自己之監管業務，當非土污法第15條第1項所指之應變必要措施，則此部分費用不得依土污法第43條第1項命污染行為人負擔。

（2）業務費-差旅費部分：為被告承辦人員李建緯100年5月12日參加「同意土壤污染管制區內土地利用行為之申報作業要點（草案）」及「化學品、生物製劑及其他物質注入土壤及地下水污染整治之申請及審核作業要點（草案）」環保機關研商會議、100年11月29日參加土壤及地下水污染物法規標準及管理制度研討會、101年7月26日參加補助被告「101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」專家學者審查會、林文彬101年7月26日參加補助被告「101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」專家學者審查會、李建緯100年7月13日參加「前臺鹼安順廠及二等九號道路東側草叢區土壤污染整治場址」草叢區解除整治場址列管會議、林文彬、楊朝全、李建緯參加101年2月23日臺南市「中石化（臺鹼）安順廠整治場址監督管理及查核工作計畫」變更計畫審查會議等出席費用，及李建緯100年1月4日、3月18日、3月21日、3月29日

、3月31日、4月1日、4月7日、4月8日及4月15日洽公及開會過路費等，其性質與前揭（1）項說明相同，亦與土污法第15條第1項應變必要措施無關，被告依土污法第15條第1項、第43條第1項規定命原告繳納上開費用，亦非適法。

（3）業務費-一般事務費部分：關於編號1至17、20至32、35至38，或為被告自己執行系爭計畫行政事務所支出之事務費用、或為被告所籌組推動小組、系爭計畫審查會所召集之會議及民眾說明會所衍生之行政費用，揆諸前揭說明，此等事務均是執行被告自身對系爭場址之監管作業，該等措施既非應變必要措施，則其所衍生之費用，即與應變措施之執行無關且非必要，亦不得請求命污染行為人之原告負擔；至於編號18工地安全防護用具（乳膠手套、活性碳口罩）5,450元、編號19工地安全防護用具（C、D級防護衣）27,500元、編號33工地安全防護用具（乳膠手套、活性碳口罩、D級防護衣）19,244元、編號34工地安全防護用具（D級防護衣）13,719元部分，經查，上開安全防護設備，乃被告供系爭場址之駐場人員或其他進入現場工作人員使用，以確保上開人員執行工作時之安全，並避免場址內污染物擴散至場外（見附表2被告說明），審酌系爭場址遭戴奧辛及汞之污染物嚴重污染，而汞對人體暴露途徑為：當汞蒸氣以單原子狀態存在，最主要暴露途徑係經由呼收，另戴奧辛則可經食物鏈產生生物累積，並可經由呼吸道吸入及皮膚吸收，而進入人體（本院卷2第579、591頁），是該安全防護設備，核屬被告依系爭場址之實際狀況，對於執行土壤及地下水污染管制工作人員所為必要之防護措

施，且此項措施確可直接達成減輕污染危害或避免污染擴大之效果，雖被告購置之安全防護設備並未限於僅提供駐場人員使用，也可能包含其他進入管制區從事監督查核工作之人員，但被告派員進入系爭場址從事監督查核工作，縱為履行其法定義務，亦無提供防護設備之義務。惟此係因系爭場址已確認受有嚴重污染，而被告既有派員進入場址執行監管義務之必要，為避免進入場址內工作人員誤觸或誤食污染物，或不慎將污染物攜出場外，則出於為防免進入場址內工作人員健康遭受損害及避免污染擴散之需求，而提供該等工作人員安全防護設備之措施，理應亦由造成污染結果之污染行為人負最終之保護措施。乃原告辯解此等人員並未實際從事整治工作，尚無使用安全防護設備云云，實無足取。故被告就此部分工地安全防護用具支出之費用，即得依土污法第15條第1項第8款、第43條第1項規定，命原告繳納。

（4）業務費-出席或審查費部分：本項費用均為被告所籌組推動小組、系爭計畫審查會所召集之會議、現場勘查及民眾說明會所衍生之行政費用，揆諸前揭說明，此等事務亦是執行被告自身對系爭場址之監管作業，該等措施既非應變必要措施，則其所衍生之費用，即與應變措施之執行無關且非必要，亦不得請求命污染行為人之原告負擔。

3、綜此，被告就附表2所列業務費，僅於65,913元範圍內得依土污法第15條第1項、第43條第1項規定命原告繳納，逾此範圍者，即不得命原告繳納。

六、綜上所述，被告就附表1、2所列費用，於5,301,807元範圍內，得依土污法第15條第1項、第43條第1項規定命原告繳納

，核無違誤，訴願決定就此部分予以維持，並無不合。原告起訴就此部分求予撤銷，為無理由，應予駁回。另被告命原告繳納之金額超過5,301,807元部分，則有違誤，訴願決定未予糾正，尚有未洽，原告起訴就此部分求予撤銷，為有理由。爰由本院將訴願決定及原處分超過5,301,807元部分予以撤銷。又本件事證已臻明確，兩造其餘主張，對本件判決結果不生影響，爰不再贅述，併此敘明。

七、結論：原告之訴為一部有理由、一部無理由。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　12　　月　　19　　日

高雄高等行政法院第三庭

審判長法官　吳　永　宋

法官　孫　奇　芳

法官　林　彥　君

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	1.上訴人或其法定代理人具備律師資

之一者，得不委任律師為訴訟代理人	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　　12　　月　　19　　日

書記官　謝　廉　縈