高雄高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@109年度訴更三字

民國109年10月20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　陳瑞隆

訴訟代理人　李益甄　律師

　　郭心瑛　律師

　　陳柏霖　律師

被　　告　臺南市政府

代　表　人　黃偉哲

訴訟代理人　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100年3月15日環署訴字第1000005752號訴願決定，提起行政訴訟，前經本院100年度訴字第260號判決後，原告就敗訴部分提起上訴，經最高行政法院102年度判字第551號判決將關於駁回原告之訴暨該部分訴訟費用均廢棄，發回本院更為審理，復經本院102年度訴更一字第6號判決就廢棄發回部分為原告一部勝訴、一部敗訴判決，兩造對之均提起上訴，經最高行政法院106年度判字第58號判決就被告敗訴範圍超過新臺幣190,079元暨該部分訴訟費用均廢棄（駁回原告之上訴及被告其餘部分之上訴），發回本院更為審理，復經本院106年度訴更二字第4號判決就廢棄發回部分為原告一部勝訴、一部敗訴判決，兩造對之均提起上訴，經最高行政法院109年度判字第6號判決就原判決附表一所示尚未判決確定部分暨該部分訴訟費用均廢棄（駁回兩造對於原判決附表二部分之上訴），發回本院更為審理，本院判決如下：

主　文

一、訴願決定及原處分關於附表一所示項目尚未判決確定部分，命原告繳納之費用超過新臺幣7,620,204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），由原告負擔十分之七，餘由被告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

一、原告代表人於訴訟進行中變更為甲○○，並據其新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷二第31頁），核無不合，應予准許。

二、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。本件前經最高行政法院廢棄發回，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，嗣於本院言詞辯論期日減縮並變更其訴之聲明為：訴願決定及原處分關於最高行政法院109年度判字第6號判決附表一所示，委託財團法人成大研究發展基金會（下稱成大基金會）辦理95年度工作計畫之「委辦費」尚未判決確定金額新臺幣（下同）10,401,900元部分均撤銷（本院卷三第116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，自應准許。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

㈠緣原告所屬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

89年2月2日土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）公布施行，經被告環境保護局（下稱環保局）於90年間調查結果，該安順廠區因前揭生產流程致土壤中戴奧辛及汞含量均超過土壤污染管制標準，被告乃依行為時（89年2月2日公布施行）土污法第11條第2項前段規定，以91年4月11日南市環水字第09104007660號公告，將該廠區內之臺南市○○區○○段○○○○○段○000○號土地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，將鹽田段668、668-1、668-2、668-4、668-5、668-6地號等6筆土地（下稱○○○區○○○○○段544-2、541-2、543、545地號等4筆全部土地及同段550、551、552地號3筆緊鄰二等九號道路以東50公尺範圍內之土地（下稱二等九號道路東側草叢區）公告為土壤污染控制場址。被告於92年12月9日提報上開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，以93年3月19日環署土字第0930020257號公告○○○區○○○○號道路東側草叢區為土壤污染整治場址（下稱系爭整治場址）。被告另於92年12月1日以南市環水字第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（即659地號等23筆土地）及上述安順廠區、二等九號道路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。

㈡被告為辦理系爭整治場址之應變必要措施，乃執行「中石化臺南安順廠污染整治場址94年度緊急應變措施計畫」（下稱

94年度應變計畫）支出3,775,077元以及「95年度中石化臺南安順廠整治場址工作計畫」（下稱95年度工作計畫）支出14,186,602元。上開所支出之費用共計17,961,679元（3,775,077元＋14,186,602元＝17,961,679元）。

㈢嗣被告依行為時土污法第38條規定，以98年12月17日被告環水字第09822035440號函（下稱原處分）命原告於99年1月31日前將上開支出費用總計17,961,679元匯入土壤及地下水污染整治基金帳戶。原告不服，循序提起行政訴訟，前經本院100年度訴字第260號判決：「訴願決定及原處分關於原告應繳納之費用超過17,866,842元部分均撤銷。原告其餘之訴駁回。訴訟費用由被告負擔百分之1，餘由原告負擔。」原告不服，提起上訴，經最高行政法院102年度判字第551號判決將該判決關於駁回原告其餘之訴暨該訴訟費用部分廢棄，發回本院更為審理。再經本院102年度訴更一字第6號判決（下稱更一審判決）就廢棄發回部分為：「訴願決定及原處分關於原告應繳納之費用（除經撤銷確定部分外）超過新臺幣7,067,702元部分均撤銷。原告其餘之訴駁回。第一審及更審前上訴審訴訟費用（除確定部分外）由被告負擔2分之1，餘由原告負擔。」兩造對不利部分均表不服，各自提起上訴，經最高行政法院106年度判字第58號判決就更一審判決關於被告敗訴範圍超過190,079元暨該訴訟費用均廢棄（駁回原告之上訴及被告其餘部分之上訴），發回本院更為審理。嗣經本院106年度訴更二字第4號判決（下稱原判決）就廢棄發回部分為：「訴願決定及原處分關於附表一、附表二所示項目（除已判決確定部分外），總計新臺幣10,609,061元，於超過新臺幣8,120,984元部分均撤銷。原告其餘之訴駁回。訴訟費用（含更審前訴訟費用）除確定部分外，由原告負擔

百分之77，餘由被告負擔。」兩造復對各自敗訴部分不服，分別提起上訴。經最高行政法院109年度判字第6號判決（下稱發回判決）就原判決關於附表一所示委託成大基金會辦理95年度工作計畫之「委辦費」尚未判決確定部分金額10,401,900元暨該訴訟費用部分均廢棄，兩造其餘上訴（即對於原判決附表二部分之上訴）均駁回，發回本院更為審理。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.附表一編號1「執行場址周界魚塭底泥污染查證工作」費用：依95年度工作計畫期末報告定稿版（下稱期末報告定稿版）第4-20、4-22、4-23頁記載可知，目前場址周界漁塭，絕大部分均屬安全警界內，應無立即危害人體健康之風險，且魚塭土堤之污染查證結果，其土壤中戴奧辛及汞之濃度亦未超過土壤污染管制標準，足見場址周界停養區魚塭之底泥未超過安全標準，且無污染存在，即無被告得為應變必要措施之餘地，如被告無法證明該費用之必要性，或其證明程度未超過高度蓋然性，則被告不得命原告負擔相關費用。

2.附表一編號2「環境監測與環境管理」費用：發回判決已明確對此部分費用之必要性指出疑問，倘被告無法再證明此項目費用之必要性，且其證明程度超過高度蓋然性，則此不利益應歸於被告，不得向原告請求。

3.附表一編號3「辦理中石化臺南安順廠區地下水污染源移除暫存工程之細部設計、協辦發包及監造」費用：依發回意旨，被告應舉證證明編號3之各項費用，與「減輕污染危害或避免污染擴大」之目的具有關聯性及必要性，否則被告不得向原告請求。又此部分若屬「另案」工作項目費用，或協助「另案」招標之工作項目費用，則被告於「本案」中向原告

要求支付該費用，二者間難認具有相當因果關係。

4.附表一編號4「辦理緊急應變必要措施及陳情案件處理」尚未確定之「竹筏港溪第二河段與本田路間泥土地污染查證工作」費用：依期末報告定稿版第4-67頁可知，被告認定竹筏港溪第二河段與本田路間泥土地可能存有污染並進而為查證，僅係憑當地民眾訪談結果而已，並非有何真憑實據，且該工作查證結果，土壤查證分析數據皆未超過土壤污染管制標準。此項費用乃係被告只為消除部分民眾疑慮所支出，實難認該地點土壤查證與「減輕污染危害或避免污染擴大」之目的具有關聯性及必要性。

5.附表一編號6「場址及暫存區巡守與管理」費用：依發回意旨，被告應舉證證明臨時性工務所相關設備費用100,000元部分，非「一般行政費用」，而與「減輕污染危害或避免污染擴大」之目的具有關聯性及必要性。被告雖稱win-xp隨機版、諾頓防毒系統、office 2003版之設備未列入費用範圍，惟「事務機」仍於委辦費用範圍內，就此部分之費用，被告不得向原告請求支付。此外，電腦、電話主機及線路牽設、傳真機、冷氣（含安裝）、數位相機等設備尚存於費用範圍內，是否同事務機屬一般行政費用，倘被告無法證明該費用之關聯性及必要性，不得向原告請求。

6.附表一編號7之（1)「提供三名計畫專責人力常駐環保局」費用：原判決已認定編號7之（3）「研擬場址未來中長期之污染整治或管理規劃」、（4）「提供本污染案相關專業技術諮詢與法律建議」、（5）「協助研擬及審查場址相關工作計畫及招標文件」、（6）「出席與本場址相關會議，與相關單位或民眾必要之溝通協調」、（8）「收集國外相關土壤及地下水整治案例及外語教學」及編號8之（3）「辦理

環保局臨時之交辦事項」此6項屬不具關連性或必要性之工作項目，發回判決亦未否定，被告應不得向原告請求。又發回意旨指摘者，毋寧係在肯認原判決認「部分工作性質不具關聯性或必要性」後，卻得出「自無扣除該部分費用之問題」，認此二者間有所扞格。如被告無法提供具體工時日誌等資料供鈞院推算扣除工作時間或人次比例，則應以該費用6/8比例予以扣除。

7.附表一編號7之（2）「場址專屬網頁建置」費用：該網頁內容空洞，如「相關法規」部分，僅連結至全國法規資料庫、環保署之主管法規查詢系統；「污染物百科」部分，介紹戴奧辛、五氯酚、汞均僅寥寥數行各1頁；「需要您配合的事」、「您應該知道的事」部分，亦均僅各1頁簡單說明請民眾勿入管制區，以及告知分兩階段整治場址。如需利用網路資源，被告所屬之「臺南市政府環境保護局」亦有官方網站可公布相關資訊，何需建置專屬網頁？其「必要性」何在？如被告無法舉證證明其必要性，應不得要求原告支出。

8.附表一編號8之(1)「租賃駐局汽車」費用：以系爭場址巡守路線實際觀察，路線1、2、3均架設圍籬或堆放雜物阻止外人進入；路線4道路狹小、雜草叢生；路線5道路狹窄，僅一成人展臂之寬度，亦不適合以汽車巡守，即便需以動力交通工作代步，機車或腳踏車亦比汽車更適合作為巡檢場址之交通工具。依「105年度中石化（台鹼）安順廠整治場址監督管理及查核工作計畫期末報告」第3-40頁至第3-41頁（更原證4）可知，駐場人員日常對於系爭整治場址之巡守，係以「步行」方式為現場巡檢，以騎「腳踏車」方式為周界巡邏。準此，發回判決謂：巡守、監測及管理偌大面積之土地，確需以車代步等語，即與實情顯不相符。準此，被告不得命

原告支付租賃汽車之費用。

9.附表一編號9「人事費用【計畫主持人、共同主持人、計畫經理（協同主持人）、專案工程師】」：發回判決認命原告繳納此項人事費用之法律依據係行為時土污法第16條第6項規定，然適用該規定之前提為：主管機關依同條第2項及第4項規定訂定、審查、實施、變更及監督土壤、地下水污染整治計畫所支出之費用。本件既無「污染行為人不明」或「污染行為人不遵行第1項規定」之情形，亦無整治計畫變更之狀況，故應無同條第2項及第4項適用之可能。既無同條第2項及第4項適用之可能，自無法適用同條第6項之餘地，無從依同法第38條命原告繳納此項人事費用。

㈡聲明：訴願決定及原處分關於發回判決附表一所示，委託成大基金會辦理95年度工作計畫之「委辦費」尚未判決確定金額10,401,900元部分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.附表一編號2之（1）「場址周界空氣品質」監測費用：系爭場址遭戴奧辛及汞污染，而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。系爭場址污染物毒性為害之大，且污染濃度或為全世界單一場址中最高，於實際進行相關監測之前，無人得以確保再進行大規模地表整治工作前，其污染物質因風力、人為活動等原因透過空氣傳播進而擴大污染範圍或造成鄰近居民呼吸空氣品質影響之情形，是辦理空

氣品質監測自有其必要性，不因監測結果未發現異常，而導果為因，反稱無必要性。

2.附表一編號3「辦理中石化臺南安順廠地下水污染源移除暫存工程之細部設計、協辦發包及監造」費用：此項目可再細分9項工作項目，各細項工作內容如下：編號3之（1）污染防治計畫書、編號3之（2）詳細施工圖、編號3之（3）工程細部設計書等3項為為辦理應變必要措施所為事前之規劃與設計；編號3之（4）工程招標文件、編號3之（5）協辦招標作業為協助被告擬定發包「溝渠高濃度污染物移除暫存工程」之具體細部工作項目與合理預算金額，以利順利發包執行應變必要措施；編號3之（6）監工及品質計畫書、編號3之（7）監工費用、編號3之（8）專業監工費用為確保應變必要措施之執行，以避免該工程最終執行成果與污染危害減輕之目的有所落差；編號3之（9）行政費用係內容包括大圖輸出費、報告、計畫書印刷費等行政事務費用。以本件而言，被告於95年工作計畫主要內容即是「溝渠高濃度污染物移除暫存工程」事前之設計規劃及工程進行中之監造，又「溝渠高濃度污染物移除暫存工程」本身因其性質與專業和人力需求均與95年工作計畫不同，故無法納入95年工作計畫，且監造與施工不應一併發包，若無事前規劃設計，被告無從確認該工程之細部設計內容並評估所需預算，亦無法逕行發包。此項費用雖非移除污染物之直接措施，然確係為準備、辦理、監督該工程之應變必要措施所為之必要支出，基於一體性觀察，該等費用支出即屬於應變必要措施費用，具有關聯性與必要性。

3.附表一編號6「場址及暫存區巡守與管理」：由議價後修正之經費分析表可知，臨時性工務所費用設備項目由18項縮減

成6項，發回意旨所指摘win-xp隨機版、諾頓防毒系統、office 2003版等項目已移除未列入契約範圍。事務機1台（11,000元）係議價前之經費配置，比例調整後，事務機1台金額應為8,315元。執行巡守工作之警衛需繕打、列印工作日誌、巡邏紀錄等報表，故需購買事務機，此支出係為輔助駐衛警執行場址及暫存區之巡守與管理事務，基於一體性觀察，該等費用支出即屬於應變必要措施費用，具有關聯性與必要性，被告命原告繳納此部分費用，自無不合。

4.附表一編號7之（1）「提供3名計畫專責人力常駐環保局」費用：原判決雖從工作項目名稱形式上認定編號7之（3）至編號7之（6）、編號7之（8）及編號8之（3）部份項目非屬應變必要措施之範疇，惟應以實際各項工作內容個別認定。編號7之（3）「研擬場址未來中長期之污染整治或管理規劃」主要包含土地再利用、整治復育、環境監測、環境管控及社區溝通等，以有效地進行相關風險管理與環境復育工作；編號7之（4）「提供本污染案相關專業技術諮詢與法律建議」主要包含海水貯水池土堤補強工程、系爭場址風險溝通與管理、系爭場址天災管理與應變；編號7之（5）「協助研擬及審查場址相關工作計畫及招標文件」主要包含協助審查原告所提之整治計畫與相關之應變必要措施計畫，在環保局執行系爭場址作業時，會同辦理現場稽核工作；編號7之（6）「出席與本場址相關會議，與相關單位或民眾必要之溝通協調」內容包括參與跨局室協調會議、被告專案小組會議、相關工作會議、協調或公聽會等，並協助彙整會議所需相關技術資料。例如協助審查竹筏港溪工程細部設計及監造工作計畫規劃報告、在海水貯水池土地補強案中協調魚塭主同意借道、舉辦社區居民會議，將目前相關新訊息提供給民眾了解

、協助竹筏港溪清淤除污乙案之相關社區說明會，以讓後續工程進行；編號7之（8）「收集國外相關土壤及地下水整治案例及外語教學」內容包括收集研究日本、美國及澳洲等國整治案利，外語能力訓練課程主要是講解與污染整治相關之英文文章及閱讀國際性環境類新聞等題材，以了解土水整治技術之國際發展現況，作為系爭場址整治方案研擬、審查之參考；編號8之（3）「辦理環保局臨時之交辦事項」內容包括竹筏港溪底泥清除案相關工作聯繫、處理有關報載生鮮食品含戴奧辛一事、處理民眾建議告示牌設至增加密度、地點及其他建議相關事項、釐清報載「奧辛魚蝦外流？10萬斤下肚」之內容等。上開工作內容均有直接或間接避免物理或精神上危害之擴大，或減輕其危害，自屬於應變必要措施之一部，自得命原告繳納。

5.附表一編號7之（2）「場址專屬網頁建置」：網頁設置之具體內容包括：場址介紹、污染整治、施政計畫、污染物百科、相關法規、便民服務、新聞剪輯、整治監督、局長的話、最新消息、場址公告範圍及管制事項、需要您配合的事、您應該知道的事。其功能為告知民眾應配合停養、不得進出管制區及被告各單位為場址所提供之應變必要措施，透過該等資訊之宣導，避免民眾繼續接觸污染物質，且公告整治執行進度說明會之時間，以利民眾出席會議，提供場址污染防治手冊之下載，使民眾更知悉如何防範污染危害。是專屬網頁之建制功能，係透過資訊公開，以讓民眾更理解如何防範及減輕系爭控制場址污染所造成之危害，以達減輕或避免污染危害之效，屬應變必要措施之一部。又專屬網頁係以網路方式，具有不受時間、地點、人力限制之特性，非以一對一、座談會、電話可達成相同之效果，且專屬網頁有增加人民搜

尋能見度及關注度，自難謂無必要性。

6.附表一編號8之（1）「租賃駐局汽車」費用：巡守範圍包含污染管制區、停養魚塭區，以及可能發現污染之區域，其範圍包括系爭整治場址內及場址周界。停養魚塭區平均巡守一次約需40分鐘，巡守頻率採24小時巡邏，巡守除固定之巡邏業務外，尚包括遭遇臨時突發狀況之緊急反應、處理，若依原告所述，巡守僅能夠透過步行或機車方式巡邏，則颱風期間之緊急狀況，根本不能在第一時間進行巡守、發現並處理狀況，更無從確保巡守人員之人身安全。是該項費用即屬於為達成巡守目的之必要性支出，依發回意旨，自得命原告繳納此部分費用。

7.附表一編號編號9「人事費用【計畫主持人、共同主持人、計畫經理（協同主持人）、專案工程師】」：上揭人員工作內容包括審查及監督工作計畫，提供污染相關專業技術諮詢與法律建議，並協助研擬工作計畫招標文件，出席會議、與相關單位或民眾為溝通協調、協助環保局召開各項工作小組會議與說明會、彙整會議文件，協助環保局臨時交辦事項等工作項目，及上開工作項目之規劃與監督。是上揭人員因執行計畫工作內容所支出之人事費係附隨於工作計畫之執行，依整體計畫為一體性觀察，上開各項工作屬有助於達成減輕污染危害或避免污染擴大目的之應變必要措施，則此人事費用，應屬辦理應變措施所必要支出之費用。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

被告依行為時土污法第38規定，以原處分命原告繳納如發回判決附表一所示委託成大基金會辦理95年度工作計畫之「委辦費」尚未判決確定部分，是否屬應變必要措施之費用，而

得命原告負擔？

五、本院之判斷：

㈠前提事實：

如爭訟概要欄所示之事實，業經兩造分別陳明在卷，並有期末報告定稿版（前審卷外放）、95年工作計畫服務建議書修正版（前審卷外放）、95年工作計畫契約書（前審卷外放）、本院100年度訴字第260號判決（本院卷一第329至462頁）、最高行政法院102年度判字第551號判決（本院卷一第291至327頁）、本院102年度訴更一字第6號判決（本院卷一第229至287頁）、最高行政法院106年度判字第58號判決（本院卷一第181至226頁）、原判決（本院卷一第93至177頁）及發回判決（本院卷一第17至91頁）等存卷可稽，應堪認定。

㈡應適用法令：

行為時土污法

1.第12條：「（第1項）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。（第2項）整治場址之污染行為人或污染土地關係人，得於各級主管機關進行調查評估前，提出土壤、地下水調查及評估計畫，經所在地主管機關核定後辦理；其調查評估結果，應報請所在地主管機關核定。（第3項）所在地主管機關應將前2項之調查評估結果，報請中央主管機關評定處理等級。（第4項）污染範圍之調查、影響環境之評估及處理等級之評定方法，由中央主管機關定之。（第5項）各級主管機關依第1項、第2項規定調查、評估及審查所支出之費用，得由土壤及地下水污染整治基金代為支應。」

2.第13條：「（第1項）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，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、通知農業、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、衛生有關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。必要時，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）所在地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，得命污染行為人或委託第三人為之。（第3項）所在地主管機關因前2項所支出之費用，得由土壤及地下水污染整治基金代為支應。」

3.第22條第1項、第2項：「（第1項）中央主管機關為整治土壤、地下水污染，得對指定公告之化學物質，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；其收支、保管及運用辦法，由行政院定之。（第2項）前項基金用途如下：一、各級主管機關依第12條、第13條、第16條、第17條、第21條規定支出之費用。……」

4.第38條：「依第12條、第13條、第16條或第17條第3項規定支出之費用，所在地主管機關得限期命污染行為人繳納；屆期未繳納者，得按其規定支出費用加計2倍，命其繳入土壤及地下水污染整治基金並移送法院強制執行。」

㈢被告命原告繳納發回判決附表一所示「委辦費」代為支出之

費用，是否屬行為時土污法第38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.由前揭行為時土污法第13條第1項及第38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38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38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，主管機關得依同法第13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38條規定向污染行為人求償依此所支出之費用。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○○○區○○○○號道路東側草叢區為整治場址。被告另於92年12月1日公告鹽田段529地號等39筆土地為土壤污染控制場址；並經92年3月20日公告及93年1月14日公告修正，將單○○○區○○○○段668-3、669地號2筆土地）、海水貯水池（即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。污染物主要為戴奧辛及汞，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，已據原判決論述綦詳，自

堪信實。而本件被告依行為時土污法第38條規定，以原處分命原告繳納94年度應變計畫3,775,077元及95年度工作計畫14,186,602元，合計17,961,679元。於原判決審理時，原處分關於附表一委託成大基金會辦理95年度工作計畫之委辦費10,401,900元（除編號4辦理緊急應變措施及陳情案件之「污染區域周界新增設告示牌」26,000元、「轉支巡守費用」266,625元部分業已確定）及附表二所示項目「加班費、國內旅費、按日按件計資及臨時人員酬金」207,161元，尚未確定，總計10,609,061元，經發回判決將附表二部分駁回兩造上訴後，附表二部分已為確定。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附表一委託成大基金會辦理95年度工作計畫之委辦費尚未判決確定金額10,401,900元部分均撤銷等情，均如前述，是就上開附表一尚未判決確定之委辦費支出，即為本件審理範圍。

3.而原判決雖就95年工作計畫委辦費分為12大項目：編號1執行場址周界魚塭底泥污染查證工作，編號2環境監測與環境管理，編號3辦理中石化臺南安順廠地下水污染源移除暫存工程之細部設計、協辦發包及監造，編號4辦理緊急應變措施及陳情案件，編號5研擬場址附近水域底泥之個案清除準則，編號6場址及暫存區巡守與管理，編號7技術諮詢及行政支援，編號8其他工作事項，編號9人事費用【計畫主持人、共同主持人、計畫經理（協同主持人）、專案工程師】，編號10管理費用，編號11營業稅，編號12雜費。惟經發回判決指摘原判決就相關營業稅及管理費用有重複計算、費率錯誤等問題，且應就編號1至9各該項目下之細項單獨列計費用，本院即以發回判決之試算表（本院卷二第19頁）為據，並經原告陳明此部分重新計算之金額（本院卷三第85頁），被告

就此亦無爭執（本院卷三第116頁），是附表一所示各項目暨細項之管理費用及營業稅，可認屬實；其餘編號第1項至第9項、編號第12項相關費用支出，則依上開規定及說明，得否命污染行為人即原告繳納，仍應審酌各項目費用之實際工作內容，是否屬應變必要措施，具必要性及關聯性者而定。

㈣茲就附表一編號第1項至第9項、第12項費用支出是否屬應變必要措施，而具必要性及關聯性逐項說明如下：

1.附表一編號1「執行場址周界魚塭底泥污染查證工作」：

⑴原告安順廠自71年關廠至今，已陸續辦理多次污染調查、污染移除及地下水整治工作，然污染年代久遠，且早期未加以妥善處理或防止污染擴散，加上安順廠污染物均具生物累積性，使得污染有可能透過多種途徑散佈於農漁養殖區，進而影響附近居民之健康。而「執行場址周界魚塭底泥污染查證工作」係以民眾陳情或以竹筏港溪為引灌水源，且未經調查之魚塭為優先，辦理42個魚塭坵塊之污染查證工作，每個坵塊取1組底泥樣品，另將依照環保署委辦計畫辦理方式，規劃6組魚塭土堤查證工作（每組由5點混樣），合計48組樣品，分析項目為汞、戴奧辛、pH值及質地，有期末報告定稿版第1-1頁、第1-4頁、第1-5頁可稽。又此項工作調查乃因94年2月環保署環境檢驗所於場址水域查證範圍內污染最嚴重區域之竹筏港溪鹿耳門橋附近東西側2處採樣，其結果為吳郭魚內臟（17.2Pg-TEQ/kg‧濕重）、大鱗鯔內臟（8.25、5.34Pg-TEQ/kg‧濕重）、大鱗鯔卵（13.3、9.06Pg-TEQ/kg‧濕重）、沙蝦（8.78P g-T EQ/kg‧濕重）等漁獲戴奧辛含量標準高於歐盟所定魚肉戴奧辛含量標準（4Pg-TEQ/kg‧濕重）數倍，依圖4.1-1可知，系爭場址周界魚塭主要分布

於場址東、西及南面，水域方面，在西側之鹿耳門溪是大多數魚塭用水之源頭，透過北側竹筏港溪，可導水進入四通八達之引水道再至各養殖魚塭，有期末報告定稿版第3-42頁、第4-7頁、第4-10頁、第4-11頁在卷可佐。足認竹筏港溪水域之水產品受到污染，且已達不適合食用之程度，該水產品體內濃度與竹筏港溪底泥之污染分佈似成一正相關，推測水產品體內戴奧辛含量與底泥污染有關。而戴奧辛等污染物具生物累積性，不排除因系爭整治場址排放之廢水及廢污泥造成竹筏港溪底泥戴奧辛及汞之污染之可能，亦可能透過懸浮微粒利用水力傳輸，進入養殖魚塭，致水產品體內戴奧辛濃度超過標準，因此欲了解魚塭可能污染情況，調查釐清附近引用竹筏港溪為水源之魚塭之污染範圍及評估其對環境之影響，與「減輕污染危害或避免污染擴大」之目的具有關聯性及必要性，得依行為時土污法第12條第1項、第38條命原告負擔此部分費用。

⑵原告固陳稱場址周界停養區魚塭之底泥未超過安全標準，而無污染存在，即無被告得為應變必要措施之餘地云云。惟依期末報告定稿版第3-35頁、第3-36頁、第4-7頁、第4-8頁所示：「由於竹筏港溪之底泥為水域查證範圍內污染最嚴重之區域。」「支流底泥歷次調查結果顯示引接竹筏港溪區段較高，隨著流域延伸而逐漸降低，另在靠近廠區西南〇〇〇區段，戴奧辛濃度值在逐漸上升。」「由於戴奧辛與汞之水溶性極低，但易吸附於固體表面上，因此污染途徑往往是藉由固體顆粒傳播，在水域中則需透過懸浮微粒利用水力傳輸，才能進入養殖魚塭。因此欲了解魚塭可能污染情況，檢測水源河川表層底泥及未過濾水體之污染物是必要的，環保署曾於95年檢測竹筏港溪4點表層底泥樣品，戴奧辛濃度從鹿耳

門溪進水源頭至魚塭引水道前，依序為67.7、168、254及1450ngI-TEQ/kg，其中鹿耳門橋附近水閘門東側底泥戴奧辛超過土壤管制標準」「由於此處水域屬感潮段，潮汐現象會將污染源往上下游擴散，環保署於95年採鹿耳門溪15點底泥樣品，戴奧辛檢測濃度範圍為6.52至127ngI-TEQ/kg，其中以竹筏港溪匯入鹿耳門溪處附近較高，此與一般污染傳輸現象相似，至於引水道及末端魚塭是否造成影響則為本計畫調查之目的。」「在場址周界水域汞方面，根據先前資料顯示其分布情況與戴奧辛相似，但濃度未有超出土壤管制標準，相較下較無戴奧辛污染嚴重。場址內海水貯水池部分，依環保署95年之調查資料，顯示此處水域以西南側A4區污染情況最嚴重（詳見圖4.1-4），戴奧辛濃度最高達6,560ngI-TEQ/kg，汞為1,410mg/kg，皆超過土壤管制標準甚多，由於海水貯水池鄰近部分養殖魚塭，兩者是否存在相關性亦是本計畫調查重點之一。另外在海水貯水池通往鹿耳門溪之兩條排水道，戴奧辛及汞濃度值亦偏高，檢視鹿耳門溪相對應位置可發現污染物濃度亦有升高現象，顯示兩者互有關連性」等情。足證「執行場址周界魚塭底泥污染查證工作」所調查之魚塭，係以魚塭底泥戴奧辛等污染物污染嚴重之竹筏港溪水源為調查，且以未經調查之魚塭為優先，具有執行應變必要措施之必要性及關聯性。另依期末報告定稿版第4-9頁、第4-12頁、第4-13頁所示：「本計畫共計採42組魚塭底泥樣本，檢測結果戴奧辛濃度範圍介於0.28至66.4ngI-TEQ/kg,汞濃度範圍則為ND至0.262mg/kg，本年度戴奧辛調查部份，場址南面魚塭之曾檢出濃度範圍在23.6至66.4ngI-TEQ (I-TEF)/kg，相較於東面魚塭濃度範圍0.3至7.96ngI-TEQ (I-TEF)/kg來的高。但若以場址為污染源中心，向南延伸會發現於魚塭

底泥濃度並未下降，整體趨勢並未收斂。」「圖4.1-7為本場址周界魚塭底泥戴奧辛等濃度分布圖，從圖中可明顯看出海水貯水池西側及南側魚塭，是戴奧辛濃度調查較偏高之區域，其緊鄰海水貯水池污染最嚴重之A4區。」「西側魚塭是介於海水貯水池與鹿耳門溪之間，其平均濃度為62.3ngl-TEQ/kg。……西側區域早期與海水貯水池是相互連通，後來才開闢為養殖魚塭，因此造成本區池內底泥戴奧辛濃度偏高原因，應是魚塭開發時原生土壤未移除所至。」「海水貯水池南側魚塭則戴奧辛濃度次高區域，同樣比對航照圖，可發現濃度較高之魚塭群原屬同一水池且與A4區緊鄰，因此推測海水貯水池應曾排放於此，日後再經人變更成魚塭用地。另外靠近五氯酚工廠西側之魚塭戴奧辛平均濃度亦高於全體平均值，根據巡守管理資料，此區在豪大雨過後，廠內地表逕流水偶而漫淹至此，而帶有污染物之懸浮微粒亦隨之擴散，雖然量不多，長久以來亦造成輕微之濃度升高。目前海水貯水池西側及南側魚塭都列為緩衝區停養5年，若能加強巡邏管理此區應暫無立即危害人體之風險。」「場址東側魚塭為調查最廣之區域，主要是東側區域魚塭水源大部分是引用竹筏港溪水，根據以往資料在竹筏港溪中段及鹿耳門橋東側，含有高濃度污染物。為瞭解污染是否有擴散現象，因此增加引水道流域魚塭調查範圍。」「由於此區域引排養殖池水是採漲退潮汐作為動力，竹筏港溪底質平時沒有受到強力水流擾動，污染物未大量隨引水道深入養殖魚塭區，只在引水入口附近沈積」等情。是依本項工作之調查結果，海水貯水池西側及南側之停養區魚塭底泥戴奧辛雖未超過管制標準，仍須定期調查該魚塭之底泥，以利後續追蹤污染有無擴大之情形，又場址向南延伸之魚塭區，其魚塭底泥濃度並未下降，整

體趨勢並未收斂，仍有持續調查之必要性，且該工作項目所調查之魚塭，其水源均可溯及污染最嚴重之竹筏港溪，基於戴奧辛之污染並非始終處於靜止不動狀態之特性，極可能透過水流所夾帶之污染表土污染此部分之魚塭，進而擴大污染範圍，亦仍有持續調查之必要性。是尚難僅以該工作項目魚塭底泥調查結果，而全盤否定此項目調查之必要性，原告上揭主張，並無可取。

2.附表一編號2「環境監測與環境管理」費用：

環境監測與環境管理之目的，依期末報告定稿版第4-24頁記載，在於場址未完成整治前仍持續進行，以掌握污染變化趨勢，計畫執行內容依契約書規定進行4大環境介質之調查，包含空氣品質、地表水、地下水及生物體，監測之結果可瞭解污染物與場址之相關性、污染擴散程度及可能影響範圍，亦可提供為後續相關環境及人體健康風險管理之依據。故被告委託成大基金會辦理95年工作計畫所支出系爭場址有關編號2「環境監測與環境管理」費用，是否均屬依行為時土污法第12條第1項規定調查評估措施所支出之費用，而得依同法第38條之規定命原告繳納，爰分述如下：

⑴編號2（1）「場址周界空氣品質」監測費用：

本件發回判決關於此項目廢棄理由係以：原判決雖引據期末報告定稿版第4-24頁、第4-26頁記載：「本計畫環境監測與管理之目的，在於場址未能完成整治前仍持續進行，以掌控污染變化趨勢。……」等語，認定「因系爭整治場址土壤中所含之汞及戴奧辛等毒性物質，可能經由空氣中之懸浮微粒，影響周圍空氣品質、土壤或河川的底泥，進而影響附近居民之健康，故有必要就場址與附近社區進行空氣污染監測，以掌握污染可能擴散之範圍並進而評估對環境之影響及提出

因應對策」，惟該報告第4-136頁卻記載：「目前場址及周界空氣品質並未發現異常，因此尚未展開大規模地表整治工作前，空氣品質監測可暫停實施。但在陸域土壤進行整治時，……污染物有可能因揚塵，而影響周遭居民健康，因此須對此污染擴散途徑進行環境監測。」原告據以指摘此部分費用支出之必要性，尚非全然無據。是依上所述，此項空氣品質監測工作執行，是否核屬行為時土污法第12條第1項調查評估之必要措施，應以實際狀況認定。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。經查：

A.由於汞及戴奧辛等污染物易吸附於土壤等細微顆粒，且系爭整治場址鄰近濱海地區，風勢大，污染物有可能因揚塵而影響下風處居民健康，成為另一形式污染擴散之途徑。因此，為了瞭解揚塵對場址與附近社區之空氣品質影響程度，監測頻率依不同風向，每半年1次，共計執行2次（96年1月10日至1月13日、96年7月6日至7月9日），每次5處，分析項目為懸浮微粒（PM10)、落塵汞濃度及大氣中戴奧辛濃度。本團隊進行現勘後，規劃場址內設置一監測站外，並選定顯宮國小、鹽工宿舍區、鎮海國小及鹿耳門溪出海口等4處人口聚集區進行環境空氣品質監測，其相對場址距離分別為0.72km、0.46km、1.71km、1.36km等情，有期末報告定稿版第4-25頁、第4-26頁在卷可參。又空氣中附著於懸浮微粒的汞及戴奧辛等毒性物質可藉由沈降作用進入土壤，經由雨水的傳送或生物的機械作用等方式分布到土壤或河川的底泥當中，另戴奧辛可經由食物鏈產生生物累積，就人體而言，大約有90％至95％之暴露來自食物，尤其是含脂肪量較高之魚類、肉類及畜產品等情，有期末報告定稿版第4-75頁、第4-76頁在

卷可佐。是原告系爭場址土壤中所含之汞及戴奧辛等毒性物質，可能經由空氣中之懸浮微粒，影響周圍空氣品質、土壤或河川的底泥，進而影響附近居民之健康，自有執行空氣污染監測之必要性及關連性，且觀此項空氣品質採樣地點，係以污染最嚴重之場址及場址上下風處為調查，且於社區人口聚集區進行空氣品質監測，應屬必要之應變措施行為。

B.期末報告定稿版第4-136頁雖記載：目前場址及周界空氣品質並未發現異常，因此尚未展開大規模地表整治工作前，空氣品質監測可暫停實施等語。惟系爭場址遭戴奧辛及汞嚴重污染，且該等污染物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人口密集地區進行空氣污染監測，已如上述。依此項目計畫5個空氣採樣點分析結果可知，場址及其周界之懸浮微粒、汞、戴奧辛以場址內最高，但仍合於法規或介於國內環境背景值中，場址周界鄰近社區之檢測結果亦顯示目前尚無立即危害之虞，於未展開大規模地表整治工作前可暫停實施空氣品質監測，因此，該項計畫空氣品質監測頻率較低，為每半年1次，共計執行2次，尚為合理。蓋因戴奧辛等污染物並非處於靜態（靜止不動），該場址之地理位置鄰近濱海地區，風勢大且位於上風處，污染物可能因季風、颱風等因素，隨著揚塵而影響下風處社區居民健康，若完全不為空氣品質監測，將無法即時掌握污染物可能產生之危害；換言之，戴奧辛等污染物既會隨著環境的改變而產生變化，於非進行整治施工期間，得視環境及污染擴散情況，調整空氣品質監測頻率，尚非得論斷完全無空氣品質監測之必要性。

C.再觀期末報告定稿版第4-136頁記載：在陸域土壤進行整治時，因汞及戴奧辛易吸附於土壤等細微顆粒，且場址鄰近濱

海地區風勢大，污染物有可能因揚塵，而影響周遭居民健康，因此須對此污染擴散途徑進行環境監測等語。足見日後整治施工期間，因施工所產生之揚塵可能將污染擴散傳輸，成為影響環境品質及居民健康之途徑，為降低二次污染發生，預防及避免污染擴大，應密切監測空氣品質（如每月1次），以利即時通知原告污染狀況，已達預警效果。由此可知，95年工作計畫未開始整治施工以前，仍有空氣品質監測實施之必要，惟其監測實施頻率則為每半年1次，即屬可達成避免污染擴大效果之應變必要方法，且具有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。從而，被告依行為時土污法第12條第1項及第38條之規定，命原告繳納空氣品質監測費，應屬適法。

⑵編號2（2）「海水貯水池溢流水」及編號2（3）「廠區溢流水」之監測費用：

此部分工作內容為「海水貯水池溢流水」水質監測應於平時與暴雨時各執行1次，共2次，採樣地點為水閘門或溢流管等溢流處，至少2組；「廠區溢流水」水質監測應於暴雨發生時，採樣地點為有疑似積水外流至廠區外或海水貯水池處，至少4處，溢流水水質分析項目為水質汞及戴奧辛等情，有期末報告定稿版第1-6頁可稽。是系爭場址地表水監測採樣地點，係以污染較嚴重之海水貯水池及廠區為調查區域，具有執行應變必要措施之必要性。另依其水質監測結果發現：「本場址目前尚無良好之雨水截流設施及處理設備，在大雨過後廠區易產生積水，海水貯存池水亦可能溢流於廠區外。為釐清及調查污染源是否有擴散情況，本計畫針對海水貯存池（平時及暴雨）、廠區溢流水（暴雨後）及鄰近竹筏港溪

（漲潮、退潮及暴雨）進行地表水質監測，水質檢測採全樣分析（未過濾）以顯示水體及其懸浮固體可能攜帶之物質汞及戴奧辛之總量。」「本計畫監測暴雨之意義在於分析廠區下雨後所造成溢流對周界之影響。就以往經驗，本區下雨後很容易有逕流水產生，因此以日雨量90mm以上做為本計畫暴雨定義，此設計應可符合本計畫之採樣檢測之目的。」「海水貯水池於臺鹼工廠運作時，長期被當作工廠排放受體，其底泥中最高污染濃度分別為汞1,410mg/kg、戴奧辛6,560ngI-TEQ/kg，屬於污染情形嚴重之高污染管制區。又海水貯水池水與竹筏港溪及鹿耳門溪相鄰，易於颱風與暴雨期為高漲進而溢流至廠區外，使得污染又向外擴散之疑慮。為釐清及調查污染擴散情形，本計畫規劃於平時及暴雨時進行水質監測。」「目前廠區並無良善之排水管路與溝渠，當下雨使得地表土壤達到飽和時，廠區內低窪處便開始積水。若遭遇暴雨或長期下雨時經常產生逕流水，溢流至海水貯水池或廠區外。」「由於暴雨初期之地表逕流水含有較大量懸浮固體，因此戴奧辛濃度相對較高，依實際觀察目前廠區地表逕流水大部分流往海水貯水池，可提供作為緩衝池，若雨勢過大廠區內部分逕流水會滲出圍牆流至附近魚塭」等情，有期末報告定稿版第4-33頁、第4-39頁、第4-42頁、第4-45頁及第4-53頁可稽。衡諸系爭場址遭戴奧辛及汞嚴重污染，且汞及戴奧辛等污染物雖不易溶於水體，然易吸附於土壤、底泥等細微顆粒表面，而隨水流或颱風暴雨漫淹擴散。在臺灣中南部，於每年颱風季節時有發生暴雨之情形，海水貯水池及廠區將因暴雨漫淹，致汞、戴奧辛等污染物隨溢流水擴散於外之可能，故有必要進行溢流水監測。又此項監測主要於暴雨期間，提供被告因應海水貯水池及廠區溢流水造成污染擴散之

參考，並釐清暴雨期間海水貯水池溢流水、廠區溢流水中戴奧辛及汞之含量因暴雨而產生之變化，以降低污染發生，預防及避免污染擴大。從而，此部分工作項目核屬行為時土污法第12條第1項之調查評估措施，故此部分費用被告自得依行為時土污法第38條命原告負擔。

⑶編號2（4）「竹筏港溪排放水」監測費用：

「竹筏港溪排放水」水質監測應各於漲、退潮及暴雨時各監測1次，合計3次，監測地點包含匯入鹿耳門溪處(W1)、魚塭引水渠道引水口(W3)及上述二採樣點之中間段北汕尾路鹿耳門橋(W2)等3處，共計9組樣品，分析項目為水質汞及戴奧辛等情，有期末報告定稿版第1-6頁、第4-34頁在卷可憑。是竹筏港溪為95年工作計畫戴奧辛等污染物污染最嚴重之區域，在其上下游設立3處排放水水質監測點，於漲、退潮及暴雨時持續監測污染擴散程度及可能影響範圍，具有執行應變必要措施之必要性。其監測結果為：「對於不同採樣時段，根據表4.2-6之分析數據。暴雨時段W2戴奧辛濃度達683pgl-TEQ/L明顯高於漲退潮。由於暴雨帶來瞬間強勁水流沖刷底泥，進而產生懸浮顆粒造成濁度增加，使得暴雨初期溪水混濁，直接影響竹筏港溪水質戴奧辛濃度增加。若考量水流方向，暴雨初期及退潮水域流向是往鹿耳門排出，水流方向為W3→W2→W1，因此暴雨所造成之影響除了W2採樣點本身戴奧辛濃度升高外，亦影響W1之戴奧辛濃度分布。」「綜合上述竹筏港溪採樣數據結果，顯示W1在戴奧辛及汞之檢驗值最低，這與竹筏港溪底泥戴奧辛、汞濃度分布相似。推論W1位於竹筏港溪匯入鹿耳門溪口，該河段受到漲退潮影響較大，容易造成稀釋作用。而當雨量過大，容易沖刷竹筏港溪底泥，使得水中戴奧辛濃度值會升高。此時應避免有戲水、捕撈之

行為，以確保人體之健康。」等情，有期末報告定稿版第4-35頁、第4-36頁、第4-37頁可稽，足見竹筏港溪受有嚴重之戴奧辛及汞污染，而戴奧辛及汞水溶性雖極低，然仍可能因暴雨或潮汐使竹筏港溪水質中之戴奧辛及汞含量產生變化，仍有必要持續監測竹筏港溪之水質因暴雨或潮汐變化對該環境之影響，進而提出避免污染擴散或減輕污染危害之因應對策。從而，此部分項目核屬行為時土污法第12條第1項之調查評估措施，故該等費用被告得依行為時土污法第38條命原告負擔。

⑷編號2（5）「場址周界環境生物」監測費用：

「場址周界環境生物」監測係對於場址周界之生物體與其生存之環境基質，進行完整性之調查與研析。其工作內容為：「根據相關公衛調查結果，本場址鄰近居民體內戴奧辛及汞之來源，主要是長期食用本地區水產品所致。為了解廠區周界魚塭（含停養區）魚貝類戴奧辛及汞之累積情況，依歷次周界魚塭底泥檢驗結果，本計畫規劃20組魚體採樣，並於96年9月19日至20日，進行停養區10組，養殖區10組之採樣，種類則是以虱目魚（9組）及吳郭魚（11組）可食魚種為調查對象……」，有期末報告定稿版第1-6頁、第4-53頁在卷可憑。是鄰近居民食用場址周界魚塭所產之水產品後，於人體內檢驗出戴奧辛及汞含量，鑒於戴奧辛及汞具有生物累積性，可推測水產品體內戴奧辛及汞含量與場址周界魚塭污染有關，故於場址與其周界設立20組魚體採樣地點，以利場址周界生物體與環境基質污染數值潛勢分析，具有執行應變必要措施之必要性與關連性。另其監測結果為：「若將20組底泥戴奧辛濃度與本次檢驗魚體戴奧辛濃度進行迴歸分析，可得圖4.2-7底泥與魚體戴奧辛迴歸分析圖，其中兩者相關性R

2=0.86，顯示場址周界魚塭底泥戴奧辛與魚體戴奧辛有相當程度之正相關。魚種方面吳郭魚與底泥相關性較虱目魚高。若比較停養區及養殖區之魚體戴奧辛濃度，停養區魚體濃度相較偏高，這與停養區底泥戴奧辛濃度有關。」「依文獻顯示魚體總汞中約有90%以上為甲基汞，若將表4.2-10之汞濃度經換算後，20組魚塭有編號3510及3506之魚體超過總汞0.5mg/kg，此兩口魚塭皆位於停養區且在鹿耳門溪旁。由此可看出場址周界魚塭之停養及巡守管理是有其必要性」，有期末報告定稿版第4-54、4-55頁可佐。足見系爭場址周界環境生物檢驗分析乃因場址周界魚塭可能因遭受戴奧辛及汞污染，而透過食物鏈之生物累積過程造成污染擴散之情形，故有必要調查場址周界魚塭之魚貝類體內累積戴奧辛及汞等有害物質之情形，進而評估污染之範圍及對環境之影響。從而，此部分措施亦屬行為時土污法第12條第1項所定調查評估措施之範疇，故此部分費用被告自得依行為時土污法第38條命原告負擔。

⑸編號2（6）「廠區地下水監測」費用：

「廠區地下水監測」係依現有之調查成果，規劃地下水高污染潛勢區為定期監測工作，地下水採樣以現有之標準監測井為主，頻率為每季1次，每季至少15組，分析項目為汞、總酚及五氯酚。其工作內容為：「五氯酚工廠之排水溝內堆積大量污泥，污泥含極高濃度戴奧辛及五氯酚，大部分均超過標準值之百倍，濃度最高分別達64,100,000ngI-TEQ/kg及51,400ngI-TEQ/kg，為一明顯之污染源，且可能因雨水入滲而造成地下水污染。另外，排水溝未發現明顯溝底結構，初步研判污染可能已深達地表下150公分。」「本場址依過去設廠資料及歷次檢驗分析結果，可瞭解本廠區地下水污染是以

五氯酚及其衍生物為主，地下水污染範圍集中在五氯酚製造工廠之地下水池東側及南側，以及五氯酚工廠土壤貯存區附近。本計畫地下水採樣是以廠內現有15口監測井為主，分析項目為汞、五氯酚及總酚，調查頻率為每季一次。」等情，有期末報告定稿版第3-19頁、第4-45頁在卷可憑。是五氯酚工廠區之地下水污染均集中於廠區鄰近地區，過去環保署亦曾於該址委辦檢測淺層地下水並設立地下水井，95年工作計畫係以現有監測井為主進行採樣，以監測污染擴散程度及可能影響範圍，具有執行應變必要措施之必要性與關連性。其監測結果為：「本計畫今年四季汞及總酚之濃度均低於地下水第二類管制標準，五氯酚則在方法偵測極限以下。此分析數據與94年度(94.03.27-95.03.27)環保局委外調查之結果相似。由於中石化公司長期針對本廠區進行抽水處理，加上自然衰減及地下水可能遭受延散或潮汐波動稀釋作用，導致廠區地下水井未偵測到五氯酚。建議未來在經費允許下可以專案方式探討包括原污染源土壤檢驗、場址水文地質特徵研究等，並進一步瞭解廠區五氯酚歷年來流佈情況。」堪認此項工作目的係為評估廠區之地下水污染範圍是否擴大，並即時掌握地下水質之變化趨勢與可能之移流擴散動向，以供被告所屬環保局後續辦理必要之應變工作及相關管制作業，核屬行為時土污法第12條第1項之調查評估措施，故此部分費用被告自得依行為時土污法第38條命原告負擔。

3.附表一編號3「辦理中石化臺南安順廠地下水污染源移除暫存工程之細部設計、協辦發包及監造」費用：

原判決係以：被告向原告求償95年執行「溝渠高濃度污染物移除暫存工程」之應變必要措施所支出費用3,000,000元部分，於本院更一審判決後，業經最高行政法院106年度判字

第58號判決確定，益見此部分工程與減輕污染危害或避免污染擴大確具有關聯性及必要性，而附表一編號3項目即為該污染物移除暫存工程之細部設計、協辦發包及監造，此與上開工程施作部分應整體視之而無從分割，故本工作項目亦為減輕系爭整治場址污染危害或避免其擴大，自與應變必要措施整體之執行具有關聯性及必要性。惟發回判決就此部分之廢棄理由係認：原判決未就其中各細項費用（計9項）例如「工程招標文件15,000元」、「協助招標作業15,000元」及「行政費用96,720元」等，逐項論明其與「減輕污染危害或避免污染擴大」之關聯性及必要性，其理由已稍嫌簡略，尤其「行政費用96,720元」之內容為何，是否與「減輕污染危害或避免污染擴大」之目的具有關聯性及必要性，形式觀察即屬不明，原判決就此疑義未先闡明釐清，遽予全部維持，亦嫌速斷。經查，95年執行「溝渠高濃度污染物移除暫存工程」應變必要措施，於本院更一審判決後，業經最高行政法院106年度判字第58號判決確定，肯認該項工程乃被告為減輕系爭場址之污染危害或避免其污染擴大之應變必要措施。而「南安順廠地下水污染源移除暫存工程之細部設計、協辦發包及監造」工作措施乃為95年「溝渠高濃度污染物移除暫存工程」之設計、協辦發包及監造作業，依政府採購法第39條規定，承辦專案管理廠商及其負責人、關係企業不得同時為規劃、設計、施工。是被告將「溝渠高濃度污染物移除暫存工程」之設計、監造部分列入95年工作計畫項目之一，有關該工程施工部分予以另案處理，於法並無違誤。觀「辦理中石化臺南安順廠地下水污染源移除暫存工程之細部設計、協辦發包及監造」工作項目，地下水污染源移除暫存工程內容，主要針對場區排水溝溝底高濃度污染底泥進清除工作進

行規劃設計，及進行挖除污泥暫存設施之設計規劃，同時協助辦理前述工作之招標與監造作業即明，有期末報告定稿版第4-58頁在卷可稽。發回意旨大致肯認原判決見解，核認「溝渠高濃度污染物移除暫存工程」之細部設計、協辦發包及監造工作項目為95年工作計畫之一，僅對於原判決各細項費用（計9項）未逐項論明其與「減輕污染危害或避免污染擴大」之關聯性及必要性，提出質疑。則原告主張「辦理中石化臺南安順廠地下水污染源移除暫存工程之細部設計、協辦發包及監造」費用屬他案工程費用，與95年工作計畫不具有相當因果關係，不應由原告支付云云，並無可取。本院就「南安順廠地下水污染源移除暫存工程之細部設計、協辦發包及監造」各細項費用（計9項，金額如附表一所示）是否有助於達成「減輕污染危害或避免污染擴大」規範目的之應變必要措施，逐項論述如下：

⑴編號3（1）「污染防治計畫書」、編號3（2）「詳細施工圖」、編號3（3）「工程細部設計書」費用：

上開工作內容，依期末報告定稿版第1-7頁所載：得標廠商需於決標日起60個日曆天內，依行為時土污法第5條規定提送污染清理或污染防治計畫書及詳細之施工圖說，並經環保局「臺南市中石化安順廠土壤污染執行小組」審查通過後始得辦理後續工作，總工程預算經費以低於環保署核定經費為原則，於上開計畫書審查通過後30個日曆天內提出污染物移除暫存工程之細部設計及相關招標文件，細部設計應依核定之污染清理計畫進行，其內容至少包含：①細部設計圖文資料（包含清除標準、清除範圍、深度及施工方法、暫存設施規範、安置分類之標準、清運方式及相關輔助設施或方法之規範及圖說）及預算書之製作。②施工或材料規範之編擬。

③工程或材料數量之估算或編製。④機電設備之選擇及規範之編擬。⑤施工計畫及施工進度之擬訂。⑥安全衛生及緊急應變等計畫之規範。⑦成本分析及估價。⑧分標計畫及進度之整合。⑨發包預算、契約書及招標文件之編擬。⑩暫存工程之操作維護。⑪暫存工程之安全維護。⑫暫存工期之有效期限推估。⑬二次污染防治等情。其細部設計大綱內容為「暫存區設置則以塑膠桶裝方式（方形）存放入鋼筋混凝土（以下簡稱RC)結構之污染介質暫存區，並以RC蓋板封存。開挖深度為以往調查之已知高污染源深度……開挖方式首先劃○○○區○○○段式開挖方式進行，以20公尺為單位進行，……暫存區方案中採用先前修訂版之方案一，其設計內容包含場區空間設計為18.05m x14.6m x1.3m之RC槽體，最大容納土方量約為180噸，存放方式首先將污染介質開挖置於1噸方形塑膠桶中，並以不透水帆布覆蓋，將填裝完成後之方形桶置於塑膠棧板上。利用吊車將塑膠棧板連同方形桶再吊置於RC槽體底部，最後在RC槽體上方以混凝土蓋板封合，蓋板上則建造有通氣設施。」有期末報告定稿版第4-59頁存卷可憑。是系爭場址之地下水污染源移除暫存工程有關規劃設計、工作流程、可行工法及概估經費等項目，均屬作為後續污染移除暫存工程執行之基礎，核認上開「污染防治計畫書」、「詳細施工圖」、「工程細部設計書」之擬定，非單純行政作業或一般事務工作，應為整體之應變必要措施之一環，核為有效達到減輕污染危害及避免污染擴散之必要處置，是此部分工作內容依行為時土污法第13條第1項第8款規定與應變必要措施相關，被告自得依行為時土污法第38條命原告負擔。

⑵編號3（4）「工程招標文件」、編號3（5）「協辦招標作業

」費用：

上開工作內容，依期末報告定稿版第1-8頁所載計有：①協辦各項招標作業，包括參與標前會議。②協辦招標文件之釋疑、變更或補充。③協辦投標廠商及其分包廠商資格之審查。④協辦開標、審標及提供決標建議。⑤協辦契約之簽訂。⑥協辦招標、審標或決標爭議之處理等情。另於96年4月11日召開系爭場址土壤污染執行小組會議中針對，成大基金會對於「中石化臺南安順廠區內地下水污染源-溝渠高濃度污染物移除暫存工程」之招標文件進行審查，隨後立即依據南市環保局環水字第09600525200號函內容辦理95年工作計畫之工作範圍為修正，並於96年4月20日檢送審查意見回覆表、工程工作說明書、預算書與施工圖說及清理計畫書定稿至環保局，於96年10月4日完成第五次開標作業，由茂源營造公司以300萬元整得標，96年10月22日與環保局簽約完畢，成大基金會依約須完行成監工及品質計畫書，並提供施工廠商技術諮詢，以克盡監造單位之責等情，有期末報告定稿版第4-59頁、第4-60頁在卷可稽。是擬定系爭場址地下水污染清除暫存工程之「污染防治計畫書」、「詳細施工圖」、「工程細部設計書」後，後續則依核定之內容協助被告環保局辦理招標及發包作業。就工程招標文件及協辦招標作業工作項目觀之，非屬單純行政作業或一般事務工作，應為整體之應變必要措施之一環，為有效達到減輕污染危害及避免污染擴散之必要處置，是此部分工作內容依行為時土污法第13條第1項第8款規定與應變必要措施相關，被告亦得依行為時土污法第38條命原告負擔。

⑶編號3（6）「監工及品質計畫書」、編號3（7）「監工費用（1人）」、編號3（8）「專業監工(1人)」費用：

上開工作內容，依期末報告定稿版第1-8頁、第1-9頁所載，執行污染物移除暫存工程之監造作業工作內容有：①提出監工及品質計畫。②現場應至少有2名監工人員，應至少有1名監工人員受過有害廢棄物場址工作安全防護相關訓練。③監督工作確實依施工規範及監工計畫執行，填寫工作日誌，並每週彙整提報工作進度報告。④施工廠商之施工計畫、預定進度、施工圖、器材樣品及其他送審案件之審查。⑤重要分包廠商及設備製造商資格之審查。⑥施工廠商放樣、施工基準測量及各項測量之校驗。⑦督導及查核施工廠商辦理材料及品質管理工作。⑧督導施工廠商執行工地安全衛生、交通維持及環境保護等工作。⑨履約進度及履約估驗計價之查核。⑩有關履約介面之協調及整合。⑪契約變更之建議及處理。⑫機電設備測試及試運轉之監督。⑬竣工文件及結算之審查。⑭驗收之協辦。⑮協辦履約爭議之處理。⑯依公共工程委員會之規定進行相關品保作業等情。另茂源營造公司於96年12月12日申報開工，工期80日曆天，初期工程進行暫存區槽體及蓋板設置，97年1月18日進行A、B兩段溝渠污染移除，97年2月4日C段溝渠開挖，於97年2月29日竣工，97年4月10日完成工程覆驗。開挖期間本團隊每週填寫工作日誌及提送工作進度報告，並派駐兩名監工人員（含乙名受過有害廢棄場址工作安全防護相關之訓練）至現場協助委辦單位執行污染源移除工作等情，有期末報告定稿版第4-60頁在卷可稽。經環保局工程發包後，接續為執行後續之監督及驗收作業，此監督及驗收工程作業，須有專業監工人員職司監工計畫執行、確保依施工規範作業執行、協調現場工作、現場環境安全與衛生、協辦竣工及驗收等，而上開專業監工人員，乃為監工及品質計畫之具體執行者，若無之，則該計畫則無法

確實執行，上開監造作業工作項目，亦非屬單純行政作業或一般事務工作，應為整體之應變必要措施之一環，屬有效達到減輕污染危害及避免污染擴散之必要處置，是此工作項目依行為時土污法第13條第1項第8款規定與應變必要措施相關，被告亦得依行為時土污法第38條命原告負擔。

⑷編號3（9）行政費用：

此項3(9)行政費用，期末報告定稿版並未記載相關工作內容，經被告陳明此項行政費用內容包括大圖輸出費、報告、計畫書印刷費等必要之行政事務費用，均屬協助工程之設計及監造所生之輔助性費用等語（本院卷三第93至94頁）。惟審究該等行政費用之用途，均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，尚難認係屬行為時土污法第13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。

4.附表一編號4「辦理緊急應變措施及陳情案件」尚未判決確定之（3）「竹筏港溪第二河段與本田路間泥土地污染查證工作」費用：

原告主張：被告認定竹筏港溪第二河段與本田路間泥土地可能存有污染，僅憑民眾陳情而非真憑實據，且查證結果分析數據確實未超過土壤污染管制標準，尚難認與「減輕污染危害或避免污染擴大」之目的具有關聯性及必要性云云。然按行為時土污法第13條第1項規定，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，採取應變必要措施。此項工作內容，依期末報告定稿版第3-35頁、第4-69頁記載：「竹筏港溪之底泥為水域查證範圍內污染最嚴重之區域。由彙整之歷年調查結果示意圖（圖3.2-21至3.2-23）可分成三部份探討，得知，底泥污染最嚴重

之區域為鹿耳門橋以東至鹽工宿舍之河段（第二河段）有多處採樣點檢測值已超過「土壤污染管制標準」，尤其戴奧辛污染濃度甚至高達101,000ng-I-TEQ/kg（採樣點W332），為土壤污染管制值之100倍以上；汞污染濃度最高亦達50.5mg/kg。經由歷史文獻及附近居民求證結果，得知此處為早期臺碱安順廠排放之廢水及廢污泥所致。」「竹筏港溪第二河段與本田路道路間泥土地，距中石化安順廠大門約370公尺，步行約6分鐘」等情。足認竹筏港溪第二河段與本田路道路緊鄰系爭場址，且竹筏港溪底泥汞及戴奧辛之污染亦係源自系爭場址，是戴奧辛等有害物質仍有可能自竹筏港溪水域流散，擴大污染範圍，為釐清與系爭場址緊鄰之竹筏港溪第二河段與本田路道路有無受到污染，實有查證之必要性及關連性。另依期末報告定稿版第4-67頁所載：「竹筏港溪第二河段與本田路間泥土地污染查證工作：本項工作依南市環保局96年5月16日環水字第09600134510號函，96年4月24日『居民訪談會議紀錄』及行政院環境保護署96年5月14日環署土字第0960034786號函辦理，有關里民及自救團體陳情竹筏港溪第二河段北側近鹿耳門橋旁本田路拓寬後道路下方，有受戴奧辛及汞污染之虞，囿於目前上述區域調查化驗數據不足，無法釐清其污染程度，本團隊依『95年度中石化臺南安順廠整治場址工作計畫』契約書內容中『辦理緊急應變措施及陳情案件』工作項目一節，規劃執行土壤污染採樣及污染查證工作。」等語。此查證地點乃為成大基金會所選定，考量該基金會參與95年工作計畫之工作人員，多為具有環保學經歷之專家學者所組成，此有主要參與人員學經歷一覽表附於服務建議書第7-11頁可參，故其所選定之竹筏港溪第二河段與本田路為查證地點，自有其專業考量，若無不當聯結或顯

然錯誤，自應予以尊重。況且，汞及戴奧辛之污染並非處於靜態（靜止不動），會隨著地面水滲透進入土壤，污染土壤及地下水，且因水的特性會四處流散，擴大污染範圍，污染會隨著環境的改變而產生變化，若未對其持續監控，將無法掌握其可能產生的危害，則尚難以查證之結果，論斷其調查之必要性。是被告為避免系爭場址之污染危害擴大，就前揭地點所為土地污染查證工作，乃屬必要之應變措施行為。此部分查證工作核屬行為時土污法第12條第1項調查評估措施之範疇，所支出費用被告自得依行為時土污法第38條命原告負擔。原告上揭主張，洵不足採。

5.附表一編號6「場址及暫存區巡守與管理」費用：

此項工作項目可再細分為：編號6（1）駐衛警費用（日夜24小時）及編號6（2）臨時性工務所相關設備費用，茲就上揭細項是否有助於達成「減輕污染危害或避免污染擴大」規範目的之應變必要措施，以實際狀況認定並分述如下：

⑴有關編號6（1）駐衛警項目，依期末報告定稿版第4-113頁所載，其工作內容為：「場址巡守管理工作係依行為時土污法第13條第1項第6款所採取的應變必要措施，為確保鄰近民眾健康與管制區域設施之完善，自工作日起針對場址及周界派駐巡守員以加強管理，場址暫存區域內依規定設置臨時工務所暨警衛室，在場址發生行、災害、或急難救助單一警力無法勝任時，於第一時間取得後勤援助。」「執行方式係於可能污染區域採日夜24小時巡邏，其中日間為06：00至22：00每3至4小時巡邏1次及不定時巡邏1次，22：00至隔日06：00採不定時巡邏2次，巡邏範圍包含污染管制區、停養區漁塭、竹筏港溪、以及未來調查可能發現污染區域。」「巡守工作重點包括：進行人員進入管制、禁止民眾隨意進入場址

內進行垂釣撈捕及任何漁業行為、進行污土進出廠區之管制、巡視圍籬及土堤避免遭受破壞、勸導民眾勿於停養區魚塭及竹筏港溪進行垂釣及撈捕等活動、定期確認廠區內污土暫存區之功能、配合突發狀況所增加巡守工作，駐點及巡守人員之安排」等情。另依期末報告定稿版第4-114頁、第4-118頁、第4-119頁亦記載巡守工作概況與建議：「場址巡守工作初期由於停養區魚塭及竹筏港溪因民眾不甚瞭解而發生多起事件，後續因宣導工作持續之執行，當地民眾也漸瞭解並遵守管制措施，惟針對不熟知管制措施之外來遊客，仍須持續巡守宣導。」「在巡守工作執行後期正逢台灣地區颱風季節，颱風所夾帶之強風豪雨將可能對污土暫存區之結構產生影響，於本計畫執行期間場址共經歷2次颱風侵襲（94年8月至9月），並造成暫存區不透水布破損及海水貯水池道路土堤流失之情況發生，而場址巡守人員均能於第一時間察覺並通報環保局，使施工廠商及相關單位能馬上了解異常狀況並進行修復工作以避免二次污染。」「由發現民眾於管制區垂釣捕魚之次數統計如圖4.6-2可看出12月事件發生高峰期，而後便開始遞減，顯示巡守已有相當成效。停養區魚塭迄今尚無發現有民眾繼續於停養區內進行養殖之行為，偶有民眾進入垂釣捕撈魚體，經巡守勸導後停止捕撈。」等情。此外，就執行巡守工作之成果以觀，計畫執行期間之巡守人員因發覺巡守範圍內發生未經許可之施工、民眾垂釣或捕魚、管制圍籬或告示牌毀損等狀況時，俱需加以紀錄拍照並視狀況通報被告環保局，有期末報告定稿版第4-115頁至第4-117頁足參。可知巡守駐衛警定期巡守，可以管制人員進入污染管制區、勸導民眾勿於管制區、禁養區魚塭及竹筏港溪進行垂釣、捕撈或任何農業行為、巡視圍籬及土堤避免遭受破壞，

並定期確認廠區內之污土暫存區其功能是否正常，及時發現池水溢流或污土外流，並配合突發狀況，俾能及時防堵該整治場址之污染危害擴大。巡守工作可管制人員活動符合行為時土污法第13條第1項第6款規定，且巡守可及時發現池水溢流情事予以及時防堵，亦符合同條項第8款之規定，被告自得依同法第38條規定命原告負擔。

⑵關於編號6（2）臨時性工務所費用，發回判決此部分廢棄理由係以：原判決未詳察其中「事務機（列印、掃描、複印）1台（11,000元）」、「win-xp隨機版1套（4,900元）」、「諾頓防毒系統1套（10,500元）」、「office2003版1套（18,000元）」（合計44,400元）等各項費用，究屬「警衛巡守用途」之必要費用，抑或僅係「一般行政」費用，而與「減輕污染危害或避免污染擴大」之目的不具關聯性或必要性，似嫌速斷。是本院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。發回判決除「事務機（列印、掃描、複印）1台（11,000元）」外，雖列出「win-xp隨機版1套（4,900元）」、「諾頓防毒系統1套（10,500元）」、「office2003版1套（18,000元）」等設備費用，惟該等設備並未列入議價後之經費配置中；有關編號6（2）臨時性工務所費用項目有：(1)電腦（CPU2.6G以上、1GB記憶體以上、HD160G以上、17吋液晶銀幕、16xDVDR）1台、(2)事務機（列印、掃描、複印）1台、(3)電話主機及線路牽設1台、(4)傳真機1台、(5)冷氣（含安裝）1台、(6)數位相機（500萬畫素、10倍光學變焦、錄影）等6項，費用共100,000元，有服務建議書第8-5頁在卷可稽。被告雖稱執行警衛巡守工作尚須繕寫、列印工作日誌、巡邏紀錄等報表，故臨時性工務所需購買事務機等設備云云。惟經依95年工作計畫為

一體性觀察結果，上開辦公室設備之支出，僅係警衛便於執行例行性之行政業務所需一般事務費，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關連性，則此部分費用，難認係屬行為時土污法第13條第1項規定應變必要措施所支出之費用。

6.附表一編號7「技術諮詢及行政支援」之(1)「提供3名計畫專責人力常駐環保局」費用【含未單獨列計費用之附表一編號5、編號7（3）至（8）、編號8（2）至（3）】：

編號7「技術諮詢及行政支援」項目下包含：（1）「提供3名計畫專責人力常駐環保局」、（2）「場址專屬網頁建置」、（3）「研擬場址未來中長期之污染整治或管理規劃」、（4）「提供本污染案相關專業技術諮詢與法律建議」、（5）「協助研擬及審查場址相關工作計畫及招標文件」、（6）「出席與本場址相關會議，與相關單位或民眾必要之溝通協調」、（7）「協助場址相關資料之收集彙整、資料庫之建立及重大事件之文字與影響或錄影紀錄」、（8）「收集國外相關土壤及地下水整治案例及外語教學」等細項。編號7除（1）「提供3名計畫專責人力常駐環保局」列計費用2,162,396元、（2）「場址專屬網頁建置」列計費用260,000元以外，其餘6細項並未單獨列計費用，而該6細項工作之執行，應需配置相當人力始能實際執行，堪認該6細項工作應為成大基金會常駐環保局3名計畫專責人力之部分工作內容。此外，附表一編號5「研擬場址附近水域底泥之個案清除準則」未單獨列計費用，以及附表一編號8「其他工作事項」項目下除（1）「租賃駐局汽車」列計費用222,000元以外，尚包含（2）「場址地貌影響之拍攝」、（3）「辦理環保局臨時之交辦事項」等細項，編號8（2）至（3）之該2

細項亦未單獨列計費用，而上開各未單獨列計費用之工作內容性質亦屬需配置相當人力始能實際執行，故亦堪認上開各未單獨列計費用之項目均同為成大基金會常駐環保局3名計畫專責人力之工作內容，應列入編號7(1)「提供3名計畫專責人力常駐環保局」部分一併審酌。發回判決就此之廢棄理由略以：原判決僅以其中編號7(7)「協助場址相關資料之收集彙整、資料庫之建立及重大事件之文字與影響或錄影紀錄」及編號8(2)「場址地貌影響之拍攝」之工作內容，與系爭整治場址之應變必要措施具有關聯性，而不審究其他細項是否與「減輕污染危害或避污染擴大」之應變必要措施，或與「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」具有關聯性，論理難全，且原判決未將不具關聯性或必要性部分之工作所生費用，從求償範圍剔除，其理由與結論顯有扞格。是編號7(1)「提供3名計畫專責人力常駐環保局」項目所包含之編號5、編號7(3)至(8)及編號8(2)至(3)等細項工作，有無核屬「減輕污染危害或避污染擴大」應變必要措施之範疇，應以實際狀況認定。本院自應以前揭發回判決所為廢棄理由之法律上判斷，作為此部分判決基礎。經查：

⑴編號5「研擬場址附近水域底泥之個案清除準則」：

依期末報告定稿版第1-11頁、第1-12頁及第4-72頁所示，其工作內容為：「1.針對場址之污染物，收集有關污染物之毒性、於水域環境之宿命、生物累積性等對水產品可能造成之影響之相關研究調查報告、期刊論文等，並討論污染物於底泥及水產品中濃度之相關性。並就健康風險及毒理等角度，討論底泥、水產品、暴露途徑及影響人體健康之關係。2.就相關資料研析成果，建立適用於本場址及周界區域之個案底

泥品質準則，再邀集相關行政部門、專家學者、當地居民及環保團體等，共同研議本場址水域底泥之個案清除準則，作為後續場址污染底泥清理或管理之個案參考依據。」「由於國內目前並無底泥清除之相關法規及標準，造成本場址附近水域污染底泥之清除或整治尚無適當的法源依據。本計畫收集國外水域底泥品質研擬方式及相關案例經驗，以作為未來底泥制定標準。底泥品質標準通常視污染場址的防治配套措施、底泥污染特性、危害性、風險管理標的及水體用途等考量，而有不同的標準或建議值。污染場址底泥污染的特性及危害性，必需經由專家學者長期研究調查，才能評估出適用於本場址水域底泥之標準或基準」等情。復依期末報告定稿版第4-107頁、第4-108頁、第4-112頁可知，成大基金會之計畫專責人員評析汞及戴奧辛等污染物之毒性、水域環境之宿命、生物累積性、國外底泥品質及相關研擬方式所整理成之資料，並根據相關風險評估研究，擬定清理目標值，提出底泥汞清除準則初擬方案（如表4.5-5）及底泥戴奧辛清除準則初擬方案（如表4.5-10），而該任何一方案之建議值均需經過主管機關、學者專家、當地居民及其他相關單位共同討論同意後，方可成為清除基準值，以利後續清除污染工程進行，達成將戴奧辛等污染物降低至人體健康及環境生態風險可接受程度。從而，編號5「研擬場址附近水域底泥之個案清除準則」係為直接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，被告自得依行為時土污法第13條第1項第8款及第38條規定命原告繳納。

⑵編號7（3）「研擬場址未來中長期之污染整治或管理規劃」：

依期末報告定稿版第4-124頁所示，其工作目標為：「中石

化安順廠自71年關廠至今，已陸續辦理多次污染調查、污染移除等工作，相關研究成果也釐清場址及鄰近區域戴奧辛、汞或五氯酚污染範圍。污染區域則包括海水貯水池、廠區（鹼氯工廠、五氯酚工廠）、單一植被區及草叢區。為了鄰近居民健康福祉及地區發展，本節綜合以往調查報告及配合現今的分析資料，提出場址中長期管理原則。」該工作內容為：「主要包含土地再利用、整治復育、環境監測、環境管控及社區溝通等。藉由本規畫原則之提出與研商，訂定明確後續整治的行動方案，以有效地進行相關的健康風險管理及環境復育的工作」，且未來中長期污染整治或管理規劃可細分為5分項計畫：①土地再利用計畫內容為場址土地再利用規劃及社區民眾之協調與溝通；②整治復育計畫內容為配合土地再利用計畫訂定整治目標及訂定並監督場址整治復育分期計畫；③環境監測計畫內容為污染途徑之環境監控分析（包含空氣、土壤底泥、溢流水及水產品等之檢驗分析）及監測環境與社區之健康風險；④環境管控計畫內容為風險控制及防範；⑤社區溝通計畫內容為政策說明及方案諮詢，以及風險溝通及社區關懷等情，有期末報告定稿版第4-125頁、第4-126頁在卷可稽。是成大基金會計畫專責人員依95年工作計畫執行後，依照系爭控制場址或整治場址之實際狀況所需，擬定未來中長期工作計畫及管理規劃，有助未來整治計畫之續行，達成減輕污染危害或避免污染擴大之規範目的，而非單純行政作業或一般事務工作，應為整體之應變必要措施之一環，被告自得依行為時土污法第13條第1項第8款及第38條規定命原告繳納。

⑶編號7（4）「提供本污染案相關專業技術諮詢與法律建議」：

依期末報告定稿版第4-141頁至第4-150頁可知，其工作內容包含成大基金會會同環保局進行現勘、聯繫相關施工工作及居中協調溝通之「中石化海水貯水池土堤補強工程」、協助擬定「中石化臺南安順場場址風險溝通與管理」、「中石化臺南安順廠天災管理與應變計畫」，以及提供與計畫執行過程中相關之專業諮詢。實際內容逐一說明如下：①「中石化海水貯水池土堤補強工程」：於工程進行時，因2處海水貯水池水門旁土堤之施工需向魚塭所有人借道進入，成大基金會於96年4月26日與相關單位及社區民眾會勘前，已先溝通並取得魚塭主同意借道。②「中石化臺南安順場場址風險溝通與管理」：成大基金會針對重大議題先進行內部風險管理及溝通討論，並制定因應對策予專員，提由被告環保局授權，必要時派出專員進行民眾溝通。風險管理方面，提出現行風險管理對策以污染物不傳遞出為原則之相關計畫，包括直接（例如揚塵）與間接（例如水產生物），避免危害物流出。③「中石化臺南安順廠天災管理與應變計畫」：為避免重大天災破壞場址及周邊環境，造成污染擴散及影響附近居民安全，成大基金會設有機動性之通報處理系統，並有緊急應變小組分組分工，確實為縱向與橫向之聯繫。④法律諮詢服務：實際提供之法律諮詢工作有多國語言告示牌內容，以及說明管制違法捕撈行為之依據。⑤研擬「整治專案場址資訊公開申請辦法」：為落實行政資訊公開辦法、國家機密保護辦法相關規定，保障民眾知的權利，促進民眾共享及公平利用市府資訊，以增進民眾信賴及監督，特訂定該辦法，經被告環保局審查會議通過後即可實施。⑥研擬97年度中石化安順廠整治場址監督管理及緊急應變工作計畫：95年至96年延續在辦理95年工作計畫，原告尚未正式進行整治前，基於實

質需要提出上揭97年度工作計畫，預定目標將持續辦理整治場址及其周界環境巡守管理、經由委辦作業可提供行政、技術諮詢及支援工作、辦理場址之緊急應變措施及相關之管制作業，以及場址海水貯水池護堤維護作業。是依上開工作內容均屬作為被告辦理減輕戴奧辛等污染物之應變必要措施之基礎資料，而非單純行政作業或一般事務工作，應為整體之應變必要措施之一環，被告自得依行為時土污法第13條第1項第8款及第38條規定命原告繳納。

⑷編號7（5）「協助研擬及審查場址相關工作計畫及招標文件」：

依期末報告定稿版第4-151頁所示：其工作主要針對計畫書文件要項是否符合法規之格式內容進行查核，並提供專業建議，截至96年11月底為止，原告尚無提出污染控制或整治作業計畫；又成大基金會於95年工作計畫執行期間，即多次協助審查「中石化安順廠污染整治場址竹筏港溪匯入鹿耳門溪至鹽工宿舍河段污染移除安置暨河岸邊坡穩定及紅樹林復育工程細部設計及監造工作計畫」，並會同參與現勘工作、提供漁塭停養協調、協助招標文件審查及修正。其實際工作內容有：協助召開廠商評選會以及後續議價及簽約事宜、會同廠商至現場勘查、會同廠商至現場進行試挖及河道測量工作、出席96年度執行小組會議（審查計畫工作規劃報告、工程計畫書修正報告、招標文件及細部設計）、參與居民訪談會議、出席「竹筏港溪工程案招標文件內部審查會議」（針對招標須知、契約書及工程說明書進行逐條檢討與修正）、協助修改招標文件及預算書、出席本案「40公頃漁塭停養說明會」等情。參期末報告定稿版第3-35頁、第4-69頁記載：「竹筏港溪之底泥為水域查證範圍內污染最嚴重之區域。由彙

整之歷年調查結果示意圖（圖3.2-21至3.2-23）可分成三部份探討，得知，底泥污染最嚴重之區域為鹿耳門橋以東至鹽工宿舍之河段（第二河段）有多處採樣點檢測值已超過土壤污染管制標準，尤其戴奧辛污染濃度甚至高達101,000ng-I-TEQ/kg（採樣點W332），為土壤污染管制值之100倍以上；汞污染濃度最高亦達50.5mg/kg。經由歷史文獻及附近居民求證結果，得知此處為早期臺碱安順廠排放之廢水及廢污泥所致。」是被告對於污染最嚴重之竹筏港溪匯入鹿耳門溪至鹽工宿舍河段（第二河段），規劃污染移除安置暨河岸邊坡穩定及紅樹林復育工程，核其有減輕污染危害或避免污染擴大之關聯性及必要性。因該工程之細部設計及監造工作計畫涉及高度專業性，成大基金會之計畫專責人員須協助環保局研擬相關工作計畫及招標文件，以利後續整治工程之執行。就上開工作內容觀之，非屬單純行政作業或一般事務工作，應為整體之應變必要措施之一環，為有效達到減輕污染危害及避免污染擴散之必要處置，是此部分工作內容依行為時土污法第13條第1項第8款規定與應變必要措施相關，被告亦得依行為時土污法第38條命原告負擔。

⑸編號7（6）「出席與本場址相關會議，與相關單位或民眾必要之溝通協調」：

依期末報告定稿版第1-13頁、第4-153頁所示，其工作內容為「出席與本場址相關之會議、與相關單位或民眾必要之溝通協調、協助環保局召開有關本場址之各項小組會議（至少包含每月一次之臺南市環境保護局中石化安順廠土壤污染案執行小組會議與每季一次之臺南市政府中石化安順廠土壤污染案專案小組會議）與必要時之說明會，並協助彙整會議相關技術文件。」「依契約書規定，本團隊需出席與本場址有

關之會議，包括跨局室協調會議、台南市政府專案小組會議、相關工作會議、協調或公聽會等，並協助彙整會議所需之相關技術文件。……本團隊依合約顧問之角色，積極協辦相關會議召開。另外本團隊亦著重與居民溝通協調，例如海水貯水池土提補強借道民眾魚塭乙案，在本團隊多次奔走下，順利協調魚塭主同意借道；本團隊與成大社會科學院聯合舉辦社區居民會議，將目前相關新訊息提供給民眾瞭解，並傾聽居民對本場址未來整治目標之看法，過程中建立雙方良性互動，會議結果則提供給環保局參考；協助竹筏港溪清淤除污乙案之相關社區說明會，並進行聯串溝通會議以讓後續工程能順利執行，過程中針對移除方式、動線及深度，與居民進行非常深入之探討，在相關人員努力奔走下，完成整體之設計，並也進入實質施工。」等情，是95年工作計畫執行期間，成大基金會計畫專責人員因海水池土堤補強工程或竹筏港溪污染底泥清除工程等問題，均須與專案小組、相關單位或附近民眾為溝通協調，以利後續各該應變必要措施之執行，以上開工作內容觀之，非屬單純行政作業或一般事務工作，應為整體之應變必要措施之一環，為有效達到減輕污染危害及避免污染擴散之必要處置，是此部分工作內容依行為時土污法第13條第1項第8款規定與應變必要措施相關，被告亦得依行為時土污法第38條命原告負擔。

⑹編號7（7）「協助場址相關資料之收集彙整、資料庫之建立及重大事件之文字與影響或錄影紀錄」：

依期末報告定稿版第4-156頁，其工作內容為：「本團隊協助環保局有關本場址相關資料的收集彙整、資料庫的建立、與本場址相關之計畫或發生重大事件之文字與影像或錄影紀錄等。整理本場址歷年之相關計畫成果書籍目錄，總計共20

7本書報。並陸續掃描建檔，完成率100%，建檔之書目請參閱附錄七；新聞簡報完成自94年度迄今，完成率亦為100%。」等情，此項工作乃就歷年工作計畫所蒐集及調查所得之相關資訊，提供被告有關本整治場址之相關資訊，以便被告得以充份運用，核與95年工作計畫具有整體連貫性，亦為95年工作計畫之目的範圍，自屬行為時土污法第13條第1項第8款規定之應變必要措施行為，被告自得依同法第38條規定命原告繳納。

㈦編號7(8)「收集國外相關土壤及地下水整治案例及外語教學」：

A.有關收集國外相關土壤及地下水整治案例部分，依期末報告定稿版第4-157頁至第4-178頁可知，其工作內容為：成大基金會蒐集土壤及水域整治案例，計有日本九州水俣市之汞污染整治案例、美國德州康佛市污染整治案例及澳洲Lake、Yolo Counties污染整治案例，並分析各該案例污染緣由，整治現況及土地利用，可作為系爭場址未來整治方案研擬之參考。蓋因95年工作計畫執行之時，系爭場址為被告轄內唯一汞污染之場址，95年工作計畫從事汞污染場址之研究，係專為處理系爭控制場址之污染，且系爭場址控制污染規模高居世界首位，國內所有技術人員未曾處理過之高濃度戴奧辛及汞污染，且整治技術甚為困難，以被告有限之人力及技術，自須有賴吸取先進國家技術及經驗，以避免錯誤以及延誤之整治及監督，而收集及研究日本、美國及澳洲等國汞污染場址之整治案例，冀他山之石可以攻錯，以作為系爭場址整治及監督技術之參考。故上開工作內容核與95年工作計畫具有整體性，亦為95年工作計畫之目的範圍，自屬為行為時土污法第13條第1項第8款減輕污染危害或避免污染擴大所為必要

之應變措施行為，被告自得依行為時土污法第38條規定命原告繳納。

B.就外語教學部分，依期末報告定稿版第4-179頁可知，外語教學係由95年工作計畫主持人巢志成教授及其助理林安妮擔任講師，由其課程內容主要是講解與污染整治相關之英文文章及閱讀國際性環境類新聞等題材，以提升環保單位內部人員專業外語能力，瞭解水土整治技術之國際發展現況，並增加環保國際觀；第2階段課程針對整治場址案例介紹，導讀場址案例之英文期刊，其中以澳洲整治案學員討論最為熱烈，亦可作為系爭場址未來整治方案研擬之參考，是此工作項目，係為使承辦人員能夠研閱與處理系爭場址污染有關之外國文獻資料，增加承辦人員處理系爭場址污染之能力，以期能有效整治及監督系爭場址。故上開工作核與95年工作計畫具有整體性，亦為95年工作計畫之目的範圍，自屬為行為時土污法第13條第1項第8款減輕污染危害或避免污染擴大所為必要之應變措施行為，被告自得依行為時土污法第38條規定命原告繳納。

⑻編號8（2）「場址地貌影響之拍攝」：

依期末報告定稿版第4-179頁所示，其工作內容為：「計畫執行期間，如遇環保局或有關單位進行重大工作計畫，致使本場址地貌有所改變時，應進行空拍。本團隊承諾於每1季進行1次廠區地貌之影像購置工作，採用目前國內最高解像力的福衛二號衛星影像，每張衛星影像範圍可達12.5kmx12.5km，解像力為2公尺，同一張衛星影像亦可同時觀察鄰近區域例如魚塭和河道的地貌變化，修正之地貌可提供未來整治計畫之依據。本團隊分別已於95年12月、96年4月、96年9月及96年11月四季購置本場址空拍圖（見圖4.8-1)，曾與92年

場址周界空拍圖進行比對（見圖4.1-2及圖4.1-3），並以最新購置之空拍圖進行核對，重新繪製採樣區塊圖，提供本計畫執行之依據，確實呈現本場址地貌現況。」等情。足見系爭場址地貌可能因風災、水災等自然或人為因素改變，或魚塭土堤無預警坍塌等情事發生時，空拍圖可協助重新繪製採樣區塊圖，提供計畫執行依據，核有每季購置該場址空拍圖之必要。故上開工作內容為調查系爭場址之魚塭、河道範圍及評估地貌對環境之影響，亦可作為減輕戴奧辛等污染物之應變必要措施之基礎資料，自與系爭場址之應變必要措施具有關聯性，性質上核屬行為時土污法第12條第1項及第13條第1項第8款之範疇，被告自得依行為時土污法第38條規定命原告繳納。

⑼編號8（3）「辦理環保局臨時之交辦事項」：

依期末報告定稿版第4-187頁所示，其工作內容為：①竹筏港溪底泥清除案招標案件相關工作聯繫。②有關報載臺南市焚化廠旁生鮮食品含戴奧辛，經成大基金會與相關單位聯繫，樣品由消基會自行採樣後再委託成大分析，分析項目包含豬、牛、雞、鴨、鴨蛋等肉類及牡蠣、吳郭魚、蝦、蟹等海鮮類。成大基金會實際拜訪系爭場址附近市場，該區除牡蠣較有可能由當地生產外，其餘食品當地並未飼養，而是攤販自行由外地批貨後再至該地販賣，因此該批食品其戴奧辛累積來源應與系爭場址無直接關係。③民眾建議告示牌設置增加密度、地點及其他建議相關事項，其回覆內容為：已將新增告示牌納入緊急應變工作項目中，待現場勘查討論後，立即著手進行，告示牌內容以多國語方式呈現之建議，將於製作告示牌內容時一併考量。④有關報載系爭場址附近居民，因傳領有千萬補償金而3度被騷擾，並遭持刀恐嚇取財事件

。⑤自由時報刊載「戴奧辛魚蝦外流？10萬斤下肚」之內容，成大基金會彙整歷年魚塭調查資料、掌握自由時報及中國報報載之8公頃未停養漁塭戴奧辛之現況，並聯繫自救會會長一同現場會勘，由彙整資料及會勘結果，確認部分魚塭已檢測，未檢測部分已請環保署協助調查。⑥萬善祠至民眾吳信住處間之道路地勢低窪亦造成積水之情形，成大基金會聯絡安南區公所、工務局、包商及當地居民進行協商，協商結果由包商先將路面回復成施工前面貌，再由工務局進行柏油路面鋪設。⑦因96年6月28日中國時報大幅報導有8公頃魚塭遭受嚴重污染，後續調查結果說明，成大基金會協助召開調查結果說明會及製作相關簡報，公布底泥戴奧辛濃度介於0.23至26.5ng-TEQ（I-TEF)/Kg-d.w.；底泥汞介於0.036至1.97mg/kg，魚體戴奧辛濃度介於0.030至0.279ng-TEQ（I-TEF）/Kg-d.w.，皆符合我國土壤污染管制標準及食品中戴奧辛限值，研判該區魚塭並無受到污染等情。系爭場址受戴奧辛等污染物嚴重污染，且污染規模廣泛，高度引起社會關注，系爭場址社區居民易生疑慮及恐慌，95年工作計畫執行期間遭遇多次緊急突發狀況及負面新聞事件，成大基金會為第一線專責處理機構，須迅速至現場處理，及時與相關單位或附近民眾為溝通協調，澄清不實新聞，以利後續各該應變必要措施之執行。是依上開工作內容觀之，非屬單純行政作業或一般事務工作，應為整體之應變必要措施之一環，為有效達到減輕污染危害及避免污染擴散之必要處置，是此部分工作內容依行為時土污法第13條第1項第8款規定與應變必要措施相關，被告亦得依行為時土污法第38條命原告負擔。

⑩小結，本院審酌成大基金會常駐環保局3名計畫專責人力，其工作內容包含附表一編號5「研擬場址附近水域底泥之個

案清除準則」、編號7之（3）「研擬場址未來中長期之污染整治或管理規劃」、編號7之（4）「提供本污染案相關專業技術諮詢與法律建議」、編號7之（5）「協助研擬及審查場址相關工作計畫及招標文件」、編號7之（6）「出席與本場址相關會議，與相關單位或民眾必要之溝通協調」、編號7之（7）「協助場址相關資料之收集彙整、資料庫之建立及重大事件之文字與影響或錄影紀錄」、編號7之（8）「收集國外相關土壤及地下水整治案例及外語教學」、編號8之（2）「場址地貌影響之拍攝」、編號8之（3）「辦理環保局臨時之交辦事項」等細項，其工作內容均作為被告辦理減輕戴奧辛或汞污染之應變必要措施之基礎資料，自與系爭整治場址之應變必要措施具有關聯性，且其亦屬調查評估整治場址之土壤、地下水污染範圍及評估對環境之影響，性質上核屬行為時土污法第12條第1項及第13條第1項第8款之範疇，則被告就此3名常駐環保局計畫專責人力所支出之費用2,162,396元（即編號7（1）「提供3名計畫專責人力常駐環保局」之費用，營業稅及管理費用另計），自得依同法第38條規定命原告負擔。

7.編號7（2)「場址專屬網頁建置」：

依期末報告定稿版第4-183頁所示（本院卷二第239頁），系爭場址專屬網站建置主要架構內容主軸分為場址介紹（歷史沿革、地理位置）、污染整治（污染整治判定流程、我們做了什麼、已完成工作項目、刻正推動工作項目）、施政計畫（環保局、衛生局、教育局、社會局、建設局）、污染物百科（汞、五氯酚、戴奧辛）、相關法規（法律、法規命令、行政規則、相關公告）、便民服務（訪客留言版、下載專區、活動訊息）、新聞剪輯等。而依原告所舉網頁資料（本院

卷二第325至331頁）顯示，「污染物百科」、「需要您配合的事」、「您應該知道的事」等網頁內容相當簡略；另依被告提出之該網站各該網頁（本院卷二第241至293頁），瀏覽人數均顯示為零，且被告迄至本院準備程序期日始行發現而陳稱：該網頁有關計算瀏覽人數功能異常，無法計算瀏覽人數等語（本院卷二第302頁、第374頁），則上開專屬網頁建置迄今是否有正常運作發揮其功能，已屬有疑。復觀該專屬網頁之架構與內容，核其工作性質及成果，僅係成大基金會為協助被告監督管理系爭控制場址相關工作計畫及執行法定義務之一般行政事項，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。復經被告陳明：除本案外，其他案件並無建置此類性質之專屬網頁，且對於何種規模之整治場址應設專屬網頁，被告內部亦無訂定相關規則等語在卷（本院卷三第122頁），依首揭說明，行為時土污法第13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，並符合行政程序法第7條規定之比例原則，就系爭場址整治情形，法既無明定應設立專屬網頁，且該專屬網頁內容亦可由被告環保局官方網頁公布，即可達到提供公眾資訊之目的，難謂有另行建置專屬網頁之必要，被告不得依同法第38條命原告負擔。

8.附表一編號8(1)「租賃駐局汽車」費用：

發回判決此部分廢棄理由係以：原判決雖以其係提供車齡2年內1600C.C.駐環保局租賃汽車1部，並含1年內保險、保養及每月提供2,500元油票，以供環保局辦理計畫相關作業，僅屬一般行政事務費用，與本計畫內容無直接相關等語，惟

被告上訴意旨主張系爭控制場址之污染範圍廣泛，執行各種污染查證、環境監測管理及場址巡守事項時，不可能全以步行為之，必須由車輛代步，故有此工作項目等語，衡諸常情，巡守、監測及管理偌大面積之土地，確需以車代步，原審未闡明其具體支出情形，釐清何者屬於巡守之必要性支出，遽將此部分之求償全予剔除，自嫌速斷。此項工作費用，是否核屬行為時土污法第13條第1項之必要應變措施，應以實際狀況認定。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。原告主張系爭場址道路狹小，不適合汽車巡守，僅能夠透過步行或機車方式巡邏等語，依原告所提照片、巡守路線及圖例（本院卷二第333至335頁、第355至369頁）顯示，系爭場址道路彎曲且狹小，部分路段已封鎖無法進入，難認有使用汽車巡守更加便利及省時之必要性。另觀服務建議書第4-52頁記載，巡守執行勤務時所必須之裝備有數位相機、口罩、通訊器材（手機），巡守人數為早班及晚班均1人服勤等情，足見每日各時段巡守警衛僅1人並攜帶輕便器材，以機車或腳踏車為巡守交通工具，即可達到巡守之便利性目的，如突發狀況時亦可快速抵達現場具機動性目的，核無執行巡守業務使用汽車之必要。發回判決亦指出租賃車輛之使用除巡守外，尚有污染查證、環境監測及管理用途，惟經本院闡明後，被告並未說明成大基金會有使用汽車進行污染查證、環境監測及管理之用途，且其未對該汽車是否停放系爭場址現場、超過油票費用之開銷由何人負責，以及該汽車每次使用之公里數、使用人、使用情形等細項予以說明，復無法舉證該汽車於95年工作計畫執行期間「專用」於本案執行之用途，絕無流用至其他業務上，因此，尚難認該汽車係專屬於95年工作計畫所支出。故此

部分費用核與「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，被告自不得依行為時土污法第38條命原告負擔。

9.附表一編號9「人事費用【計畫主持人、共同主持人、計畫經理（協同主持人）、專案工程師】」費用：

發回判決就此之廢棄理由略以：原判決既論斷其工作內容雖包括審查及監督系爭場址相關工作計畫，提供系爭污染案相關專業技術諮詢與法律建議，並協助研擬相關工作計畫及招標文件，出席與系爭場址相關會議、與相關單位或民眾為溝通協調、協助環保局召開有關系爭場址之各項小組會議與說明會，並協助彙整會議相關技術文件，協助環保局有關系爭場址相關資料之收集彙整、資料庫之建立，辦理環保局臨時交辦事項等工作項目，然95年度工作計畫中屬於行為時土污法第12條第1項、第13條第1項第6款及第8款相關措施之所需必要費用均已編列執行費用，且上開人員之工作性質實係協助南市府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，故此部分人事費用尚難認屬於行為時土污法第13條第1項應變必要措施之範疇，被告自不得依行為時土污法第38條命原告負擔等情，被告上訴意旨依行為時土污法第16條第6項、第38條規定亦得命污染行為人繳納等語，尚非全然無據。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。經查：

⑴按行為時土污法第12條、第16條規定污染行為人應就整治場址提出土壤、地下水調查、評估計畫及整治計畫，並據以實施，足認污染行為人依土污法規定，負有整治污染之義務。而同法第13條第1項所規定者，為所在地主管機關為減輕污

染危害或避免污染擴大，依控制場址或整治場址實際狀況，應採取之應變必要措施，核與同法第16條及第17條之規定，並不衝突；換言之，對整治場址應如何訂定、實施及監督土壤、地下水污染整治計畫，並不影響所在地主管機關依同法第13條第1項規定，採取應變之必要措施，亦不影響主管機關依土污法第38條規定，命污染行為人繳納由土壤及地下水污染整治基金代為支應之費用。再依同法第38條文義觀之，只要是主管機關依同法第12條、第13條、第16條或第17條第3項規定所支出之費用，並由土壤及地下水污染整治基金代為支應，即可依該條規定限期命污染行為人繳納；換言之，主管機關得否依土污法規定命污染行為人繳納費用，係以主管機關所支出之費用是否符合同法第38條規定為判斷基準。

⑵查編號9人事費用主要為計畫主持人、共同主持人、計畫經理（協同主持人）、專案工程師之人事費用，各人員工作內容為：計畫主持人、共同主持人之工作內容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；計畫經理（協同主持人）及專任工程師之工作內容則為管理、監督此計畫所配置之整治諮詢組、檢驗查核組、場地監督組、法律諮詢組、公共關係組所提供行政服務及技術諮詢工作之執行，有服務建議書第7-1頁至第7-4頁在卷可參。依前揭工作內容可知，上開人員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，難認屬於行為時土污法第13條第1項應變必要措施之範疇。惟依上開發回意旨，本院再就95年工作計畫之人事費用有無行為時土污法第16條第6項之適用，予以審查：

A.行為時土污法第16條規定：「（第1項）整治場址之污染行

為人應依第12條之調查評估結果，訂定土壤、地下水污染整治計畫，經所在地主管機關審查核定後據以實施；所在地主管機關應將核定之土壤、地下水整治計畫報請中央主管機關備查，並將計畫及審查結論摘要公告。（第2項）前項整治場址之污染行為人不明或不遵行前項規定時，所在地主管機關得視財務狀況、整治技術可行性及場址實際狀況，依第12條之調查評估結果及評定之處理等級，訂定土壤、地下水污染整治計畫，降低污染，以避免危害國民健康及生活環境，經中央主管機關審查核定後據以實施，並將計畫及審查結論摘要公告。（第3項）污染土地關係人得於所在地主管機關進行土壤、地下水污染整治前，訂定整治計畫，並準用第1項規定辦理。（第4項）土壤、地下水污染整治計畫之實施者，得依第1項、第2項規定之程序提出整治計畫變更之申請；所在地主管機關亦得視事實需要，依規定自行或命整治計畫實施者變更整治計畫。（第5項）污染行為人或污染土地關係人為多數時，得共同提出土壤、地下水污染整治計畫。（第6項）各級主管機關依第2項及第4項規定訂定、審查、實施、變更及監督土壤、地下水污染整治計畫所支出之費用，得由土壤及地下水污染整治基金代為支應。」是上開條文乃係針對整治場址污染行為人應依第12條之調查評估結果，負有訂定土壤、地下水污染整治計畫之公法上義務，如污染行為人不明或不遵行提出整治計畫之義務時，所在地主管機關得代為履行，又污染行為人所提出之整治計畫如有變更之必要者亦同，有關整治計畫之訂定、審查、實施、變更及監督相關費用，得由土壤及地下水污染整治基金代為支應，再依同法第38條規定命污染行為人支付。簡言之，污染行為人如不履行提出（變更）整治計畫之公法上義務者，所在地主

管機關得代為履行，此部分費用始得由土壤及地下水污染整治基金代為支應，此觀同法第16條第6項規定甚明。

B.被告主張本案系爭場址污染原告雖有提出污染整治計畫，由於其污染非常嚴重，整治時程要耗費4年左右，要到98、99年整個整治計畫才能夠核定等語（本院卷三第127頁），足見原告業已依同法第16條第1項規定提出污染整治計畫，且無同條第2項之污染行為人不明或不遵行提出整治計畫之義務，或同條第4項所定整治計畫變更之情形，核無同法第16條第6項規定由土壤及地下水污染整治基金代為支應之適用餘地。又95年工作計畫乃係被告為減輕污染危害或避免污染擴大，依控制場址或整治場址實際狀況，應採取之應變必要措施，由被告以整體計畫包裹為一採購案，經由公開評選方式徵選廠商，最後由成大基金會得標，其工作計畫內容為：1.執行場址周界魚塭底泥污染查證工作；2.環境監測與環境管理；3.辦理中石化臺南安順廠地下水污染源移除暫存工程之細部設計、協辦發包及監造；4.辦理緊急應變措施及陳情案件；5.研擬場址附近水域底泥之個案清除準則；6.場址及暫存區巡守與管理；7.技術諮詢及行政支援；8.其他工作事項；9.人事費用等項目，已如前述。綜觀上開計畫之工作項目尚非屬被告對系爭整治場址所為訂定、審查、實施、變更或監督土壤、地下水污染整治計畫，而應屬被告依同法第13條第1項規定，所採取之應變必要措施，難謂有同法第16條第6項適用之餘地。是此部分人事費用尚難認屬同法第13條第1項應變必要措施之範疇，且無同法第16條第6項規定之適用，被告自不得依同法第38條命原告負擔。

10.附表一編號12「雜費」：

此工作項目支出內容包含差旅費、臨時租車、油資、意外保

險、電話費、郵資、短程車資、研討會及其他耗材費等，有服務建議書第8-6頁在卷可稽。核其支出性質均僅屬一般行政事務費用，縱此部分費用之支出列在95年工作計畫內，然95年工作計畫並非全項目均屬行為時土污法第12條第1項、第13條第1項相關措施，業如前述，是經本院依職權調查證據後，既仍難認定此部分費用與行為時土污法第13條「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，被告自不得依行為時土污法第38條命原告負擔。

11.據上，關於附表一委託成大基金會辦理95年度工作計畫之委辦費尚未判決確定金額【即除已判決確定之編號4（1）、編號4（2）以外】，經依整體計畫為一體性觀察結果，其中除編號3「辦理中石化臺南安順廠地下水污染源移除暫存工程之細部設計、協辦發包及監造」之（9）「行政費用」93,570元（以下均僅列銷售額，至其營業稅、管理費用及管理費用之營業稅等金額皆如附表一所示）、編號6「場址及暫存區巡守與管理」之（2）「臨時性工務所設備費用」100,000元、編號7「技術諮詢及行政支援」之⑵「場址專屬網頁建置」金額260,000元、編號8「其他工作事項」之⑴「租賃駐局汽車」金額222,000元、編號9「人事費用【計畫主持人、共同主持人、計畫經理（協同主持人）、專案工程師】」金額866,000元、編號12「雜費」869,224元，以及上開從屬於不得命被告負擔費用之管理費用及營業稅，均不得依行為時土污法第38條命原告負擔以外；其餘工作項目【即編號1、編號2、編號3（1）至（8）、編號4（3）、編號5、編號6（1）、編號7（1）、編號7（3）至（8）、編號8（2）至（3）】合計7,620,204元（含銷售額、營業稅、管理費用及管理費用之營業稅之總金額），均得依行為時土污法第12條、

第13條第1項及第38條規定命原告負擔。

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95年工作計畫委辦費用7,620,204元範圍內，核屬依行為時土污法第12條、第13條第1項規定之費用，原處分依行為時土污法第38條規定命原告繳納，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7,620,204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。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　11　　月　　24　　日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官　李　協　明

法官　廖　建　彥

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　　109　　年　　11　　月　　24　　日

書記官　周　良　駿