行政訴訟起訴狀

案　　號	年度　　字第　　號		承辦股別	
訴訟標的	課　　予　　義　　務			
稱　　謂	姓名或名稱	依序填寫：國民身分證統一編號或營利事業統一編號、性別、出生年月日、職業、住居所、就業處所、公務所、事務所或營業所、郵遞區號、電		
原　　告	尊重生命活水人文協會	國民身分證統一編號（或營利事業統一編號）： 性別：男／女　　生日：　　職業： 住： 郵遞區號：　　電話： 傳真： 是否聲請『案件進度線上查詢服務』： （聲請本服務，請參考網址：http://cpor.judicial.gov.tw） □否 □是（以一組 E-MAIL 為限） 電子郵件位址： 送達代收人： 送達處所：		
代 表 人	王　中　義	國民身分證統一編號（或營利事業統一編號）： 性別：男／女　　生日：　　職業： 住： 郵遞區號：　　電話： 傳真： 是否聲請『案件進度線上查詢服務』： （聲請本服務，請參考網址：http://cpor.judicial.gov.tw） □否 □是（以一組 E-MAIL 為限） 電子郵件位址： 送達代收人： 送達處所：		
訴訟代理人	○　○　○律師	國民身分證統一編號（或營利事業統一編號）： 性別：男／女　　生日：　　職業：		

被　　告	高雄市政府	住： 郵遞區號：　　電話： 傳真： 是否聲請『案件進度線上查詢服務』： （聲請本服務，請參考網址：http://cpor.judicial.gov.tw） □否 □是（以一組 E-MAIL 為限） 電子郵件位址： 送達代收人： 送達處所： 國民身分證統一編號（或營利事業統一編號）： 性別：男 / 女　　生日：　　職業：
代 表 人	陳　　菊	住： 郵遞區號：　　電話： 傳真： 電子郵件位址： 送達代收人： 送達處所： 國民身分證統一編號（或營利事業統一編號）： 性別：男 / 女　　生日：　　職業：
		住： 郵遞區號：　　電話： 傳真： 電子郵件位址： 送達代收人： 送達處所：
政府回函日期及字號：○○○機關○○年○月○日○○字第○○○號		
收受政府回函日期：2016 年 10 月 20 日		
原告因廢棄物污染事件、土壤及地下水污染事件，提起行政訴訟：		

訴之聲明：

一、被告依廢棄物清理法第 71 條，命中聯公司、萬大公司、建發營造公司及黃胤鴻限期三個月內清除處理回填於系爭土地之轉爐石。屆期不為清除時，被告應代為清除，清除費用由以上義務人繳納。

二、被告依土壤及地下水污染整治法第 7 條及第 15 條第一項管制措施之規定，命中聯公司、建發公司、萬大公司及黃胤鴻限期三個月內清除處理回填於系爭土地之轉爐石。屆期不為清除時，被告應依行政執行法第 29 條代為清除，清除費用由以上義務人繳納。同時還應命上開義務人為其他應變必要措施。

三、訴訟費用由被告承擔。

事實及理由

壹、事實經過

高雄市旗山區圓子潭段 655 、655-5 、655-6、655-7 、655-10、655-15、655-16、655-17、655-18 等 9 筆土地（下稱系爭土地）係非都市地區之特定農業區農牧用地及水量保護區。102、103 年間，由中聯資源股份有限公司（下稱中聯公司）提供轉爐石級配料、萬大材料科技股份有限公司（下稱萬大公司）負責運輸至系爭土地、建發營造有限公司（下稱建發公司）負責回填一般事業廢棄物之轉爐石，致土壤及地下水受轉爐石溶出物之污染，業已

違反廢棄物清理法（下稱廢清法）以及土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）。被告下屬水利局曾於 100 年 3 月 21 日（證據 1）駁回黃胤鴻以中聯公司轉爐石級配料回填農地之申請，又於同年 4、5 月間收悉經濟部相同意旨來函（證據 2）,其明知轉爐石回填不符合農地農用規定，卻在 102 年 6 月 13 日查獲上開非法回填轉爐石情形后，怠於履行職責，未及時採取有效措施制止違法事態擴大，最終導致系爭土地累計回填 99 萬 7,947.84 噸之一般事業廢棄物轉爐石，旗山區大林里兩個村落 60 多戶民眾受污染困擾。原告於 105 年 10 月 20 日依廢棄物清理法第 72 條、土壤及地下水污染防治法第 54 條以「公民告知書」書面告知被告其依法清除非法回填之轉爐石，已逾六十日仍未依法執行，（證據 3、證據 4）遂提起本件行政訴訟，請求被告命中聯資源股份有限公司，建發營造有限公司，萬大材料科技股份有限公司及黃胤鴻于三個月內清除回填之轉爐石，屆期不為清除時，被告應代為清除，清除費用由以上義務人繳納。

貳、程序面主張

二、當事人適格

依廢清法第 72 條及土污法地 54 條：「主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，受害人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向高等行政法院提起訴訟，請求判令其執行」。

（一）原告適格

本件，原告高雄市旗山區尊懷活水人文社會，查本會章程第二條：「本會為依據人民團體法設立之人民團體，非以盈利為目的」。第三條：「本會以尊重生命的成長與價值為主，推動人本教育、提升生態環保、人文的關懷，倡導社區共同體理念，共建良善公民社會暨再造優質文化為宗旨」。是故本會作為長期關懷高雄市旗山地區之成長與價值、推動刊物發行與志工培訓，舉辦相關成長、教育、環保、文化等進修，學習、演講、展覽之課程與活動、協助政府社團推展活動之公益團體（證據 15），且已於 105 年 10 月 20 日以「公民告知書」書面告知被告，是故具有依廢棄物清理法第 72 條與土壤及地下水污染防治法第 54 條公民訴訟之資格。

（二）訴之利益

1、程序面主張

根據廢棄物清理法第 72 條與土壤及地下水污染防治法第 54 條：「公私場所違反本法或依本法授權訂定之相關命令，而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，受害人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向高等行政法院提起訴訟，請求判令其執行。」原告於 105 年 10 月 20 日以「公民告知書」告知被告，被告與於書面告知送達之日起六十日內仍

未依法執行，是故原告具有訴之程序面利益。

2、實體面主張

因原告提交「公民告知書」於被告已逾 60 日，目前被告對佔地 5.2 公頃 ,高達 99 萬多噸之轉爐石仍未採取任何有效清除措施，其危險狀態仍在持續，是故原告具有請求排除危險之實體利益。

叁、廢清法之適用

一、產品登記與廢棄物認定無邏輯上之必然聯繫。

（一）行政一體原則之抗辯

目前台灣採用立法、行政、司法、考試、監察五權分立制度，權力分立設計將國家公權力分散，不使其集中在單一機關內，讓這些分立機關產生互相制衡之作用。五權相互之間是平衡而統一的，一面互相平衡，無高下之分；一面力量統一，合力為人民謀福利。同時也是分立而相成的，一面各自獨立，各有權限；一面相需相成，互相濟助。本案經濟部、環保署、以及被告高雄市政府之間就轉爐石問題之相互函釋，屬於行政範圍內之一體化，其拘束力並不及於與之獨立之司法系統，即行政法院。是故其相互之間關於轉爐石為產品亦或是廢棄物，以及是否適用廢清法之函釋於法院並不產生必然效力。

（二）原告認為產品登記與廢棄物認定、廢清法適用無邏輯

上之必然聯繫，理由如下：

1、依工廠管理輔導法，產品登記之目的與廢棄物認定無關。產品登記係依工廠管理輔導法第 13 條：「工廠申請設立許可或登記，應載下列事項，……四、主要產品」以及第 16 條：「工廠登記事項有變更時，應辦理變更登記」之規定，由中聯公司向被告申請許可號登記。此登記之目的，依同法第 1 條：「為促進工業發展，健全工廠管理及輔導，特制定本法」，應為適應經濟發展及行政管理之需要（例如進行行政指導幫助、征稅等），確定中聯公司營業範圍，許可其生產轉爐石這一產品而已，與所生產之轉爐石，於具體個案中應否認定為廢清法所規範之廢棄物之間，沒有必然邏輯聯繫。

2、依廢清法，物質未登記為產品，非認定其為廢棄物，適用廢清法之法定要件。廢清法第 2 條完全沒有這樣的規定。

3、產品為企業、機關、民眾生產生活所必須，每日消耗之紙張、罐裝飲料、塑料製品等等，均為產品，從事生產加工之工廠，亦可取得相應產品登記，對此不應有疑問。然而這些產品，有的經使用完全失去經濟效用而廢棄，有的經濟效用尚未消耗完畢即被廢棄，有的則尚未投入市場、或未經使用即被廢棄，均難免成為廢棄物之命運，而當這些產品因被廢棄而足以污染環境、影響人體健康時，

就成為廢清法所規範一般廢棄物或事業廢棄物，主管機關應依廢清法有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康，對此亦不應有疑問。因此被告所稱產品登記與廢棄物認定、廢清法適用有矛盾，無論這樣的見解出自行政函釋或法院判決，均屬十分明顯之邏輯錯誤，產品生產完畢，無論有無實際投放市場銷售，有無實際使用，經廢棄并足以污染環境、影響人體健康，即為廢清法所規範之廢棄物。

二、依廢棄物定義本件所涉轉爐石應認定為一般事業廢棄物并適用廢清法。

（一）事業廢棄物定義

廢清法對事業廢棄物沒有明確定義，應依主管機關也即行政院環保署之行政函釋加以確定，被告回應中對此亦沒有異議。環保署於 99 年 03 月 29 日環署廢字第 0990026634 號（證據 5）函釋事業廢棄物之定義：「事業生產或活動過程產生之物質，且為該事業不能、不再、或不願再用者，縱使該物質為有價或為其他事業之原物料，仍應判定為產出者之事業廢棄物」。又以 96 年 4 月 3 日環署廢字第 0960018999 號（證據 6）函釋：「對於廢棄物之認定分為主觀及客觀雙方面予以認定。產生者主觀上已擬予廢棄因而認定為廢棄物者，自應受廢棄物清理法之管制；產生者主觀上雖尚不擬予廢棄，但客觀上卻已對原產生者不具效

用者，亦應認定為廢棄物，亦應受廢棄物清理法之管制」。由此可見事業廢棄物應從主客觀兩方面加以認定：事業產生之物質，該事業主觀不打算使用其經濟效用，或客觀上對該事業沒有經濟效用，即為事業廢棄物，該物質本身仍有價值或對其他事業有經濟效用亦是如此。

（二）本件所涉轉爐石對其產生者中聯公司客觀上沒有經濟效用，應認定為一般事業廢棄物。

1、中聯公司稱涉案轉爐石非廢棄物，其主觀尚不擬予廢棄。

2、中聯公司將本件所涉轉爐石以買賣形式移交萬大公司，其客觀有無經濟效用應以移交具體情況認定。中聯公司與萬大公司就本件所涉轉爐石簽訂有「轉爐石級配料銷售契約書」（證據 7），約定自 102 年 5 月 16 日至 102 年 12 月 31 日，將轉爐石級配料以每公噸 5 元售予萬大公司；同時又就同筆轉爐石於同樣期間簽訂「轉爐石級配料銷售混拌案合約」（證據 8），約定以每公噸 220 元由萬大公司承攬該轉爐石之運輸、混拌加工，小搬運業務。兩筆契約就同一標的,為實現同一契約目的(將該轉爐石于約定期間內移交萬大公司)簽訂，故認定移交轉爐石行為有無經濟效用應綜合看待，中聯公司就移交之轉爐石，每噸實際需支付萬大公司 215 元，客觀上不存在經濟效用。

3、被告回應稱中聯公司上開移交行為雖表面無客觀經濟

效用，但仍未必認定為廢棄物，原告對此意見如下。第一個例子，政府為補助或為扶植新興產業所產生物質，對其亦無經濟效用，然而政府以謀國家利益及社會公益為目的，企業以自身盈利為目的，二者難以相提並論。第二個例子，為行銷目的而投注巨額廣告費，旨在取得長遠經濟效用，通過公共媒體以廣告方式擴大銷售為企業通常做法，而本件中聯公司支付額外費用之相應義務，如契約中載明，為萬大公司承攬運輸、混拌加工、小運輸業務而非廣告業務（證據 8）。

4、退而言之，假設中聯公司於「轉爐石級配料銷售混拌案合約」中約定支付萬大公司的額外價款目的在於推廣國內產業使用轉爐石。但是中聯公司將契約期間所生產轉爐石之 5/6 也即大部分均售予萬大公司一個客體，總量高達 99 萬 7,947.84 噸（證據 9），所支付推廣費高達 2 億有餘。依常理判斷，通過免費令眾人試用推廣方為推廣正常手段，而本件所涉非免費使用，而是貼價使用，其每噸補貼之價款遠高於產品本身價格（44 倍），難免買受人之目的在補貼之價款而非產品本身經濟效用，那麼由實際不需要也不會運用轉爐石經濟效用之人取得產品，無法產生推廣效果；亦非令眾人使用，而是大部交於萬大公司一個客體，影響範圍有限；亦非試用，一次即出售 99 萬 7,947.84 噸，以本案而言目前已經造成需要將如此大量轉爐石清除

處理，且業主無法獨自承擔巨大處理費用之後果。所謂試用，應是以體驗產品效用為目的，本件顯然早已超越「體驗」範疇。

5、綜上所述，本件所涉轉爐石對中聯公司客觀上沒有經濟效用，應認定為中聯公司所產生之事業廢棄物，又上開轉爐石未達有害事業廢棄物標準，所以應屬一般事業廢棄物，適用廢清法之相關規定。

三、中聯公司與萬大公司之間構成通謀虛偽意思表示，買賣契約無效，轉爐石所有權並未移轉。

根據民法第 87 條：「表意人與相對人通謀而為虛偽意思表示者，其意思表示無效。但不得以其無效對抗善意第三人。虛偽意思表示，隱藏他項法律行為者，適用關於該項法律行為之規定。」

惟按第三人主張表意人與相對人通謀而為虛偽意思表示者，該第三人應負舉證之責（最高法院四十八年台上字第二九號判例參照）。然是否通謀虛偽意思表示常存在於表意人與相對人間，難為第三人所知悉，致有舉證之困難，法院自非不得依第三人所主張且經證明之間接事實，在符合經驗法則及論理法則下為自由心證之判斷，非以直接證明為必要（最高法院 105 年台上字第 432 號判例參照）。本案中，買賣雙方所約定之價金是否顯不相當、賣方是否知悉買方對所購買之物用途、買賣雙方責任分配等相關事

實，資為認定雙方買賣是否為通謀虛偽之依據。本案中聯公司以每公噸 5 元之低價買與萬大公司，并貼補每公噸 220 元之不平等價差，如上所述，並無合理解釋。同時，中聯公司並非不知悉萬大公司就轉爐石之使用用途，在被告知轉爐石不適宜填充農地之後仍持續向萬大公司出售轉爐石。對於萬大公司購買轉爐石之使用存以排除己方責任之行為，可知其簽訂契約時便有不法用途之預見可能性。

綜上，可認中聯公司與萬大公司之間具有虛偽同謀之意思表示，中聯公司與萬達公司之間就「轉爐石級配料銷售契約書」無效。其實際意思，係藉萬大公司之行為節約其處理廢棄物之成本，與本人藉代理人之行為輔助者相類，萬大公司所謂搬運處理轉爐石之行為也處於相同實際意思。依民法第 87 條第 2 項，「虛偽意思表示，隱藏他項法律行為者，適用關於該項法律行為之規定」。由此可見，中聯公司與萬大公司之間買賣標的並非是轉爐石，而是轉爐石之搬運處理服務，是故轉爐石之所有權並未轉移。

四、原告依廢清法之主張

（一）中聯公司、萬大公司、建發公司及黃胤鴻未依廢清法規定清除、處理本件所涉一般事業廢棄物。依廢清法第 28 條：「事業廢棄物之清理，除再利用方式外，應以下列

方式為之：……三、委託清除、處理：(一) 委託經主管機關許可清除、處理該類廢棄物之公民營廢棄物清除處理機構清除、處理。(二) 經執行機關同意，委託其清除、處理。(三) 委託目的事業主管機關自行或輔導設置之廢棄物清除處理設施清除、處理。(四) 委託主管機關指定之公營事業設置之廢棄物清除處理設施清除、處理。(五) 委託依促進民間參與公共建設法與主辦機關簽訂投資契約之民間機構設置之廢棄物清除處理設施清除、處理。（六）委託依第二十九條第二項所訂管理辦法許可之事業之廢棄物處理設施處理。」本件中聯公司將屬一般事業廢棄物之轉爐石交於萬大公司運輸、混拌、小搬運，又由建發公司回填至黃胤鴻所有之系爭土地,運輸、搬運、回填均屬廢清法所規範清除、處理行為。以上各主體均不符合廢清法第 28 條有關委託清除、處理事業廢棄物之規定。

（二）被告應命中聯公司、萬大公司、建發營造公司及黃胤鴻限期三個月內清除處理回填於系爭土地之轉爐石。屆期不為清除時，被告應代為清除，清除費用由以上義務人繳納。廢清法第 71 條規定：「不依規定清除、處理之廢棄物，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得命事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地

所有人、管理人或使用人，限期清除處理。屆期不為清除處理時，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。屆期未清償者，移送強制執行」。中聯公司與萬大公司所簽訂「轉爐石級配料銷售契約書」為通謀虛偽意思表示，中聯公司仍為轉爐石之所有權人，也即產生廢棄物之事業，而萬大公司、建發公司、為受託清除處理廢棄物者，黃胤鴻為容許廢棄物非法棄置於其土地之土地所有人，均負有清除處理回填於系爭土地之轉爐石的法定義務。

四、土污法之適用

一、尚未達土污法規定之管制標準，但有土壤及地下水污染之虞，仍可適用土污法規定之管制措施。

（一）有土壤及地下水污染之虞，可適用土污法第 15 條第一項規定之管制措施。

依土污法第 7 條：「各級主管機關得派員攜帶證明文件，進入公私場所，為下列查證工作……各級主管機關為查證工作時，發現土壤、底泥或地下水因受污染而有影響人體健康、農漁業生產或飲用水水源之虞者，得準用第十五條第一項規定 ，採取應變必要措施」。又土污法第 15 條第一項：「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……」。是以根據土污法規定，有土壤及地下水污染之虞，即可適用土污法第 15 條第一項規定之七種具體管制措施以及其他必要應變措施。

又依土污法第 12 條第一項：「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」。也即有土壤及地下水污染之虞，應對污染進行調查管制，而此種調查管制之依據為包括土污法在內的各種相關環境保護法規。

（二）有土壤及地下水污染之虞與達到管制標準非同一概念。

緊隨上開土污法第 12 條第 1 項，第 2 項又規定：「前項場址之土壤污染或地下水污染來源明確，其土壤或地下水污染物濃度達土壤或地下水污染管制標準者，直轄市、縣（市）主管機關應公告為土壤、地下水污染控制場址（以下簡稱控制場址）。」。顯然，有土壤及地下水污染之虞之場址，不一定污染來源明確，也不一定污染物濃度達到管制標準，是以又土壤及地下水污染之虞與到達管制標準絕非同一概念。

（三）未達管制標準，但有土壤及地下水污染之虞，仍可適用土污法規定之管制措施。

如上所述，根據土污法第 7 條、第 12 條及第 15 條，可知土污法第四章所規定第 15 條至第 21 條之管制措施之適

用，原則上以達到土壤及地下水管制標準為要件，但是在主管機關查證發現有土壤、底泥或地下水因受污染而有影響人體健康、農漁業生產或飲用水水源之虞者，得準用第 15 條第一項規定之管制措施。尚未達到管制標準，即不得適用土污法管制措施，係對土污法之理解錯誤。

二、土污法第 7 條規定「有污染之虞」應指環境風險

（一）預警原則與預防原則之區分——環境風險與環境危險

預警原則之內涵，學界及實務界理解稍有差異，但其主要內涵為當一些行為會對人體健康及環境產生損害的威脅時，在未充分建構起科學性的因果關係時，即應設想事態會朝最差的情況發展，採取預警措施，設定社會對此等風險所可以容許的水準並據以設定目標及對策，以防止環境風險可能產生的污染。而此種不確定之危害，即為環境風險。

相較於預警原則，預防原則奠基在對污染結果的可預測性也即科學上的因果關係，其所要處理的環境危險，乃是有非常高的可能性也即蓋然性會對人體健康及環境產生損害的危害。

然而，面對新興科技帶來的新形態風險，例如種植基改作物、使用奈米產品、丟棄新形態廢棄物等，當科學還無法判斷這些新興科技與人體、環境的損害間是否有因果關係前，不僅難以說明其會發生巨大損害，也難以確知其為完

全無害，強調以污染確定會發生為前提的預防原則便無適用餘地，而無法處理此類環境風險。

（二）「有污染之虞」內涵。

1、文義解釋。土污法第 7 條規定「有污染之虞」，依字面理解，應是因受污染而有影響人體健康、農漁業生產或飲用水水源之疑慮。「疑慮」一詞，按照日常用語習慣，本身就包含不確定性這一內涵，若為明確、具體也即得到科學證實之環境危險，就不存在有無疑慮問題。

2、體系解釋。

依環境基本法第 4 條第 2 項：「環境污染者、破壞者應對其所造成之環境危害或環境風險負責」。可見預警原則之精神、對於環境風險之防範為整個環境法體系所接納，是環境保護基本原則之一。

縱觀土污法所有關於啟動環境管制之門檻，大體如下所列：

（1）其污染物濃度低於土壤或地下水污染管制標準而達土壤或地下水污染監測標準者（第 6 條第 1 項）

（2）其污染物濃度達土壤或地下水污染管制標準者（第 6 條第 1 項）

（3） 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（第 12 條第 2 項）

（4）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（第 12 條第 3 項）

（5）農業、衛生主管機關發現地面水體中之生物體內污染物質濃度偏高時（第 12 條第 4 項）

（6）依第二項、第三項規定公告為控制場址或整治場址後，其管制區範圍內之底泥有污染之虞者（第 12 條第 7 項）

（7）各級主管機關依第十二條第一項規定進行場址查證時，如場址地下水污染濃度達地下水污染管制標準，而污染來源不明確者（第 27 條第 1 項）

（8）前項場址（已達管制標準但污染源不明），經直轄市、縣（市）主管機關初步評估後，有嚴重危害國民健康及生活環境之虞時（第 27 條第 2 項）

（9）發現土壤、底泥或地下水因受污染而有影響人體健康、農漁業生產或飲用水水源之虞者（第 7 條第 5 項）

上開啟動門檻中除了第九項「有污染之虞」外，均為符合一定主管機關定訂之環境標準為前提，也即科學上明確因果關係，而第 7 條第 5 項之規定較符合預警原則內涵，因此「有污染之虞」應指科學上尚不確定之環境風險。

三、本案已構成土污法第 7 條規定「有污染之虞」情形，得準用第 15 條第一項規定之管制措施。

（一）公民對本案環境風險之認識。

本案用於回填轉爐石之面積高達 5.2 公頃，重量超過 99 公噸，其總量之大令人驚愕。依「旗山區大林段轉爐石回填區及周邊農地環境監測結果」之「歷次轉爐石毒性溶出調查結果」（證據 11），檢測結果雖低於有害標準，但檢測結果顯示轉爐石可溶出鎘、鉛...等重金屬，雖然濃度低，但在轉爐石如此大量的情況下，可能溶出的重金屬「總量」已造成居民的憂慮。系爭土地附近每遇下雨氣象，便有乳白色液體滲出，居民組成旗山反大林回填廢爐渣自救會，自發檢測土壤地下水狀況，并在多家媒體監督下進行檢測，多次檢出強鹼；系爭土地所有權人甚至以毆打方式阻礙居民取證，更加令人生疑；（證據 12、證據 13）台南市社區大學對旗山農田爐渣（證據 14）所做之檢驗報告，結果顯示多數樣品溶出鉛、鋅、銅、鎳、鉻、鎘...等重金屬，且已達食用作物農地之土壤污染管制標準，雖台南市社區大學非土污法第 10 條第 1 項中央主管機關許可之檢驗機構，但此檢驗結果不失為一個警訊。

（二）被告對本案環境風險之認識。

被告早於 100 年 3 月 21 日即以高市水行字第 1000010412 號函（證據 1）：「...回填轉爐石並不符合農地農用之規定；且農業用地回填土方應以適合種植農作物之土壤，不得為砂、石、磚、瓦、混凝土塊或其他有害物質等，因農地回填轉爐石有污染農地之虞且無法種植農作物，故本案本局

歉難同意」，駁回黃胤鴻以中聯公司轉爐石級配料回填農地之申請；又於 102 年 4 月 15 日接經濟部經授務字第 10220107560 號函（證據 2）:「三、轉爐石級配料得否作為坑洞回填之用……綜合意見如下 :(一) 一般農業區農牧用地遭盜採土石，其回填物宜應為原用地相近性質之土壤，以避免環境之污染與破壞……（三）原函所附溶出試驗結果雖未達溶出標準 ,但未檢附轉爐石級配料所含重金屬總量資料，若所含重金屬總量高，則在自然環境下，仍有再度溶出之可能性。（四）此外，轉爐石級配料之 pH 值高達 12.4，即使是半動態反應平衡試驗，亦顯示土層之 pH 值雖隨土層深度逐漸降低，但在深達 130cm 處之 pH 值仍高達 9.2，顯示全土層均不適合植物根系之生長。四、綜上，為確保永續農業生產環境，避免地下水或鄰近土層遭受污染 ,轉爐石級配料不得作為農業用地之濫採土石遺留坑洞回填物」。上開函件均表明，被告對於涉案轉爐石回填於系爭土地之危險，早有充足認識

（三）涉案企業對本案環境風險之認識。

中聯公司於出售轉爐石予萬大公司（買方、乙方）之契約中包含：「買方不得違反土地使用分區只限制」、「買方充分了解中聯公司不擔保所供提運物料適合任何特殊用途或目的」、「買方已充分了解提運物料之體積不安定及 ph 值偏高等特性」、「使用轉爐石級配料填築後之土地再利用

等皆由買方負完全責任」、「買方如使用轉爐石級配料為回填材料時，施工過程造成任何糾紛，皆由買方負完全責任」、「乙方應隨時注意居民反應，若有爭議應考量停止提運」等約定（證據 9）。足見企業對於涉案轉爐石對環境之危險，以及可能影響居民，引發糾紛、爭議、法律責任，有充分認識。

（四）本案完全滿足環境危險要求

退而言之，以環境危險論，亦應是依一般人日常生活中可得到的經驗認為其足以造成危害即可。上開居民日常觀察及檢測結果，結合涉案土地回填轉爐石總量巨大之情事，依一般人日常生活中可得之經驗，完全可以認定其足以造成危害，這樣的危險，無論主管機關、企業如何認為，對於居民來說已經足夠具體。而被告、涉案企業之上開種種證據亦表明，其對以不宜回填農地之巨量轉爐石，回填系爭土地后所產生環境危險，有清醒認識，早已超過抽象危險之時間及空間上更為遙遠，包含未來世代可能產生危險，可能性非常低及至危險性之嫌疑的狀態，實際是現時、具備蓋然性之危險。

（五）綜上，本案已達土污法第 7 條「有污染之虞」環境風險之要求，得準用第 15 條第一項規定之管制措施。

四、原告依土污法之主張不存在違背法律明確性原則之情事

法律明確性原則係立法論範疇，非本案進行法律適用時所需考慮之原則。

五、原告依土污法之主張

（一）依土污法第 7 條「各級主管機關為查證工作時，發現土壤、底泥或地下水因受污染而有影響人體健康、農漁業生產或飲用水水源之虞者，得準用第十五條第一項規定，採取應變必要措施；對於第十五條第一項第三款、第四款、第七款及第八款之應變必要措施，得命污染行為人、潛在污染責任人、場所使用人、管理人或所有人為之，以減輕污染影響或避免污染擴大」，本案已符合「有污染之虞」要件，得適用第 15 條第一項規定。如前所述，「轉爐石銷售契約」為通謀虛偽意思表示，其實際意思為萬大公司負責處理中聯公司所產生之廢棄物也即污染物，而中聯公司支付相應價款。中聯公司、建發公司、萬大公司為污染行為人，黃胤鴻為場所所有人，均負有排除土壤及地下水污染之虞的法定義務。

（二）又依第 15 條第一項：「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。」

被告應依土污法第 15 條，命中聯公司、建發公司、萬大公司及黃胤鴻限期三個月內清除處理回填於系爭土地之轉爐石。屆期不為清除時，被告應依行政執行法第 29 條代為清除，清除費用由以上義務人繳納。同時還應命上開義務人為其他應變必要措施。

伍、結語

行政機關與企業單位，以其權力、經濟實力，所掌握之資源均遠超居民，本應在環境保護中，盡到更大的責任。而在本案中被告查獲非法回填轉爐石情形后，怠於履行職責，未及時採取有效措施制止違法事態擴大；企業明知轉爐石回填對民眾健康與環境安全產生影響，不顧被告禁命違反法律，一意孤行，被告之怠政又助長了這一情形，最終導致 102 年至今系爭土地累計回填 99 萬 7,947.84 噸之一般事業廢棄物轉爐石，旗山區大林里兩個村落 60 多戶民眾仍受污染困擾。

被告因傳統行政一體原則，囿於行政傳統與機關文化，在中央主管機關指示不明情況下，未能履行法定職責，原告可以諒解。惟隨工商發達、都市化發展，公共政策內涵日趨複雜，環境行政因

涉及濃厚的科技複雜度以及廣泛的利益衝突，時常要在科技信息不足時、各方利益交織時做出決定，要求主管機關更加積極主動維護人民權益，而非相互間推卸責任，明哲保身，更要求為環境行政處分時考慮到長遠利益，積極預防，問題發生時主動解決。因期以法院依法裁判，敦促被告履行職責，還民眾以公正。

謹狀

中華民國高雄高等行政法院　公鑒

中華民國 105 年 10 月 26 日

具狀人：高雄市旗山區尊懷活水人文協會

撰狀人：環境公益訴訟第一組

附屬文件（共 14 件）:

1、201402 監察院旗山農地爐渣案調查報告

2、經授務字第 1020415 號函

3、公民告知書

4、政府回函

5、99 年 3 月 29 日環署廢字第 0990026634 號函

6、96 年 4 月 3 日環署廢字第 0960018999 號函

7、轉爐石銷售契約書

8、轉爐石銷售混拌案合約

9、臺灣高雄地方法院刑 103 訴 789

10、國家環境保護計畫（行政院核定本）第四篇第七章第一節：法規建制

11、周邊農地監測結果

12、新聞：旗山農地遭填廢爐渣、農地 pH 值高達 9.2、農民蒐證被毆打（https://www.newsmarket.com.tw/blog/70701/）

13、新聞：旗山農地遭填強鹼爐渣，滲出乳白色污染水、福壽螺毒死（https://www.thenewslens.com/article/44296）

14、台南社區大學檢驗報告

15、尊懷活水人文協會章程