

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：經濟部水利署、桃園縣政府。

貳、案由：前台灣省政府水利處（現經濟部水利署）及桃園縣政府對於老街溪流經本案區段處未妥善規劃河川治理計畫，亦未對既有河防建造物切實管理維護以保障臨側住宅區安全，均有怠於執行職務之違失。桃園縣政府未查證老街溪河川管制範圍之公告並會相關水利主管單位即率予核發建築執照且依法該府應負縣管河川檢查與養護之責，本案河川區段處僅有系爭駁坎一項公用河防建造物，於八十八年十月及八十九年十二月防汛期後經告知該既有駁坎業已出現破壞之情況下，猶未依法執行修復，顯有公務員怠於執行職務及未盡管理公物之違失。又該府未依災害防救法等相關法令規定，妥善協助本案受災民眾後續安置及重建事宜，亦有違失。爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本件係位於桃園縣中壢市光明里光輝二街二號、四號、二十一號、二十三號等伍層集合住宅建築物，於民國（下同）九十年九月十七日納莉颱風來襲時倒塌毀損。案經詳查相關卷證圖說及法令規定，剖析系爭事項後，認前台灣省政府水利處（現經濟部水利署）及桃園縣政府有下列違失：

一、桃園縣政府未查證河川管制範圍之公告並會相關水利主管單位即核發建築執照，顯有

違失。

- (一) 按公務員服務法第一條規定，公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定，執行其職務。水利法第八十二條、第八十三條規定，水道治理計畫線或堤防預定線內之土地，經主管機關報請上級主管機關核定公告後，得依法徵收之；未徵收者，為防止水患，並得限制其使用。第八十三條尋常洪水位行水區域之土地，不得私有；其已為私有者，得由主管機關依法徵收之，未徵收者，為防止水患，並得限制其使用。台灣省河川管理規則(2014)第十七條第三款規定，為保護河防安全禁止在河川行水區域或堤防預定線上施設工廠房屋或其他足以妨礙水流之建造物。次按建築法第二條規定，主管建築機關在縣(市)為工務局或建設局，故主管建築機關核發建(使)照，應依循水利法暨台灣省河川管理規則等有關禁限建管制規定辦理，先予敘明。
- (二) 經查，本案系爭建物領有桃園縣政府建設局七十四年三月八日核發之(七四)桃縣建管執照字第二一四號建造執照，起造人為李國興等二十九人，系爭基地面積三、一五六·九八平方公尺，建蔽率十分之四·七，建築物規模為地下一層、地上五層五棟八十五戶集合住宅，為鋼筋混凝土造。本案建築基地所在之都市計畫使用分區係六十一年二月二十六日公告實施之「住宅區」。依據本案建造執照卷【七十四年二月二十五日桃園縣政府建設局建丁字第八七三號「建築線指示(定)圖】及使用執照卷【「現況計畫圖」、「基地面積計算示意圖」與「總配置圖」(竣工圖)】

等相關圖說繪製內容顯示，本案建築基地西側臨接八米計畫道路（光輝街），東側與六十米寬老街溪相接，該基地於臨接老街溪側標示「現有駁坎」係本案建造執照核發前已存在，駁坎東側部分土地雖為本案建築基地範圍但已標示為流失地，未作規劃使用。嗣七十五年一月十三日該局核發本案五二號使用執照。惟據九十一年一月二十一日桃園縣政府復本院說明函謂：本案建築基地所在之都市計畫為中壢平鎮都市擴大修訂計畫，使用分區為住宅區係六十一年二月二十六日公告實施，使用地編定地為早十八號，且位於河川區域線內屬於前台灣省政府水利處六十七年四月十八日公告之河川管制禁建範圍。職故，本案系爭建物之建造執照及使用執照之核發有違水利法第八十二條、第八十三規定暨台灣省河川管理規則（2014）第十七條第三款規定，顯未查證相關河川管制之公告範圍並會前台灣省政府水利處致生違法之行政處分，顯有不當。

（二）另有關依水利法河川管制範圍禁建與都市計畫法間規範衝突，各主管機關應如何加強聯繫協調、整體規劃，俾維人民財產權，經濟部水利署及內政部營建署應予檢討辦理見復。

二、前台灣省政府水利處（現經濟部水利署）及桃園縣政府對於老街溪流經本案區段處未妥善規劃河川治理計畫，亦未對既有河防建造物切實管理維護以保障臨側住宅區安全，核有怠於執行職務之違失：

（一）按七十九年修正之「台灣省河川管理規則」規定：本規則所稱管理機關，在省為台

灣省水利局，在縣為縣政府；「主、次要河川治理工程之規劃、設計及施工」為「省管理機關」辦理事項，「次要、普通河川河防建造物之檢查與養護」則為「縣管理機關」辦理事項；省管理機關經辦完工之河防建造物，應列冊並附圖移交縣管理機關接管。該規則第三條、第六條、第七條、第八條定有明文。次據八十七年三月修訂之本規則第二條、第三條規定：有關「河川治理計畫之規劃、設計、施工及河防建造物之檢查與養護」係屬本規則所稱「河川管理」事項；並修訂本規則之省主管機關為台灣省政府，省管理機關為台灣省政府水利處，而縣主管機關與縣管理機關均為縣政府。

- (二) 查「老街溪治理計畫」係由前台灣省水利局（後改為台灣省政府水利處）負責辦理，並於七十六年二月二十五日公告實施。本案「老街溪」係由台灣省政府於八十七年六月二十六日公告為「桃園縣管河川」。未公告為縣管河川前，該溪為「次要河川」，故有關其「河川區域之劃定與變更及河川治理工程之規劃、設計及施工」為前台灣省水利局、前台灣省政府水利處負責辦理事項，而「河防建造物之檢查與養護」則屬桃園縣政府負責業務。又八十七年八月五日前台灣省北區水資源局與桃園縣政府辦理本案老街溪移交接管工作在案。「老街溪」於桃園縣中壢市光輝二街東側三座屋段舊社段四四七及四四七之一地號即本案建築基地處設有「既有駁坎」，九十年九月十七日納荊颱風來襲時，上開駁坎部分破壞，並引發鄰側伍層建築物即本案系爭建築物塌陷。據經濟部水利署九十一年六月十四日函及桃園縣政府同年七月二十

六日函表示，前開駁坎非前省水利局或前省府水利處所興建，桃園縣政府亦無駁坎相關資料且表示因年代已久無法查證施設單位；該駁坎不屬辦理移交接管事項，亦因無該駁坎設計圖說等資料，相關河川管理權責單位無法研判本案駁坎於破壞前是否符合安全標準，故無責任云云

- (三) 經核，老街溪治理計畫，其計畫洪水量係以五十年頻率之洪峰流量規劃各河段之計畫洪水量。本案系爭「既有駁坎」早於該治理計畫前已存在，且年代久遠不復記憶。然查該計畫現有防洪工程設施，未列該既有駁坎，是則該計畫確否經詳實勘查審慎律定，已非無疑。又，老街溪流入口稠密之中壢市區，於九十年納利颱風來襲在未淹過既有駁坎高度下即造成本案基地坍塌。該河川於本案基地附近，除系爭駁坎外，相關權責機關並未設有其他河防建造物以保護臨側住宅區安全，歷年來相關單位對於該區段僅有之駁坎亦無維護及管理紀錄可查，按「台灣省河川管理規則」規定有關「河川治理計畫之規劃、設計、施工及河防建造物之檢查與養護」係屬該規則所稱「河川管理」事項，相關權責單位於老街溪流經該區段處，在原規劃之洪水頻率下，何以不需設置河防建造物而可認為周邊住宅區安全無虞？顯與經驗及論理法則有違，且由本案既有駁坎業亦已因颱風來襲而破壞之事實，足證該區段河川境界並非屬不需任何河防建造物就能維持安全之地點，本案主管機關應作為而不作為，核有怠失之責。

三、桃園縣政府依法應負縣管河川檢查與養護之責，本案河川區段處，僅設有既有系爭駁

坎一項公用河防建造物，於八十八年十月及八十九年十二月防汛期後經告知該既有駁坎業已出現破壞之情況下，猶未依法執行修復，顯有公務員怠於執行職務及未盡管理公物之違失：

- (一) 按大法官解釋第四〇〇號稱：「公用地役關係乃私有土地而具有公共用物性質之法律關係，與民法上地役權之概念有間，久為我國法制所承認（參照本院釋字第二五五號解釋、行政院四十五年判字第八號及六十一年判字第四三五號判例）。既成道路成立公用地役關係，首須為不特定之公眾通行所必要，而非僅為通行之便利或省時；其次，於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事；其三，須經歷之年代久遠而未曾中斷，所謂年代久遠雖不必限定其期間，但仍應以時日長久，一般人無復記憶其確實之起始，僅能知其梗概（例如始於日據時期、八七水災等）為必要。」故如私有土地設置建造物（如堤防）供公眾使用且年代久遠而不復記憶，亦無任何私人加以管理，基於同一法律理由該建造物亦應為公物，且與該私有土地所有人成立公用地地上關係，合先敘明。
- (二) 次按大法官解釋第四六九號理由書稱：「公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者，係指凡公務員職務上之行為符合：行使公權力、有故意或過失、行為違法、特定人自由或權利所受損害與違法行為間具相當因果關係之要件，而非純屬天然災害或其他不可抗力所致者，並不以被害人對於公務員怠於執行之職務行為有公法上請求權存在，經請求其執行而怠於執行為必要。惟法律之種類繁多，其規範

之目的亦各有不同，『倘法律規範之目的係為保障人民生命、身體及財產等法益，且對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人負有作為義務已無不作為之裁量空間，猶因故意或過失怠於執行職務或拒不為職務上應為之行為，致特定人之自由或權利遭受損害，自屬違法。』至前開法律規範保障目的之探求，應就具體個案而定，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟。」故如行政機關依法令負有作為義務而已無不作為之裁量餘地，即有怠於執行職務之違失。

(三) 查水利法第四條規定，本法主管機關在縣（市）為縣市政府。同法第七十四條、第七十五條、第七十六條、第七十七條、第八十二條、第八十三條等規定，主管機關應酌量歷年水勢，決定設防之水位或日期。由設防日起至撤防日止，為防汛期。主管機關得於水道防護範圍內，執行警察職權。防汛期間主管機關於必要時，得商調防區內之軍警協同防護。防汛緊急時，主管機關為緊急處置，得就地徵用關於搶護必需之物料、人工、土地，並得拆毀防礙水流之障礙物。前項徵用之物料、人工、土地及拆毀之物，主管機關應於事後酌給相當之補償。辦理防汛機關，於防汛期間，

得指揮沿河地方主管機關協助，遇有緊急情形時，地方主管機關應即發動民力，駐堤協防。水道治理計畫線或堤防預定線內之土地，經主管機關報請上級主管機關核定公告後，得依法徵收之；未徵收者，為防止水患，並得限制其使用但不得逕為分割登記。尋常洪水位行水區域之土地，不得私有；其已為私有者，得由主管機關依法徵收之，未徵收者，為防止水患，並得限制其使用但不得逕為分割登記。前項所稱洪水位行水區域，由主管機關報請上級主管機關核定公告之。同法施行細則第一百五十三條水道建造物之歲修工程，除有特殊情形於事先報請中央主管機關核准者外，凡未能按期竣工者，主管人員應受處分等語。故主管應依前揭法令妥善維護水道治理，合先敘明。

(四) 經查，本案建築物毗鄰老街溪側早於八十八年時即出現傾斜情形，中壢市公所八十八年十月十六日（八八中市工字第五三六三二號）函桃園縣政府稱，本市光明里光輝二街巷弄旁老街溪河堤基礎掏空及龜裂，請該府派員勘查並辦理河堤改建，以維人民生命財產安全。同年月二十九日桃園縣政府工務局及中壢市公所辦理本案「中壢市光明里光輝二街巷弄老街溪河堤改建案」會勘，勘查後工務局意見為「毗鄰老街溪整棟建物明顯傾斜，護岸後土方挖空，地基鬆動，請中壢市公所速臨時灌漿補強後，再研補救改善方案」。然中壢市公所認為，該棟公寓係因九二一大地震而傾斜，原因房屋基地不穩，現場勘查為屋後搭蓋違章建築，地面、圍牆均有龜裂，因屬違建且為私人土地，為避免圖利他人，故未灌漿補強。（桃園縣政府九十一年七

月二十六日復本院詢問函)。八十九年十二月陳訴人再向中壢市公所陳情，謂其居所背靠老街溪之河堤基礎為九二一地震損毀，影響住屋安危請求整治河堤護岸工程。桃園縣政府及中壢市公所乃於同年月二十二日辦理會勘，據會勘紀錄記載稱認，該建物背靠老街溪之河堤基礎，非陳情人所稱受九二一地震影響造成基礎掏空，進而使居所傾斜龜裂，而係建商將其居所後半部建於其所填平河堤基礎上，故經九二一地震影響造成不均勻下陷而產生居所傾斜龜裂，請自行招商處理云云。

(五) 經核，本案系爭建築基地所在之都市計畫使用分區為「住宅區」，該基地位於老街溪河川區域線內，桃園縣政府違法發照在先已如前述。故該建物暨居民之生命身體財產之風險係由該府所致，依『創造風險者，應控制風險』之法理，該府本應依法加以補救。然而八十八年十月及八十九年十二月該既有駁坎已有破壞情形，桃園縣政府與中壢市公所至現場勘查，仍猶以「屬私人土地、避免圖利他人」云云而要求住戶「自行招商處理」之方式，故不處理，肇致居民之生命身體財產遭受損失。即已有不當，又水利法雖係為公共利益及國民福祉而設之規定，但就其整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，亦有保障特定河岸側住居人之意旨時，且本案八十八年十月及八十九年十二月防汛期後經告知該既有駁坎業已出現破壞之情況下，該府之裁量權已萎縮至零，猶因故意置水利法暨台灣省河川管理規則於不顧，拒不為職務上應為之修復行為，致特定人之身體與財產遭受損害，自屬違法。

(六) 另本案系爭基地與老街溪臨接處之既有駁坎。雖經濟部水利署與桃園縣政府會勘後認為無資料顯示該駁坎為該等機關所興建，辯稱非屬公有公共設施云云。惟查，依前揭大法官解釋第四〇〇號意旨及法務部七十五年三月二十八日律字第三五六七號函認為公有並非專指國家或其他公法人所有，凡公共設施由國家或地方自治團體，事實上處於管理或使用，即為公有公共設施，我國及德日學者通說亦同此見（廖義男國家賠償法增訂二版頁七十三），故本案系爭既有駁坎經提供公用係屬公有公共設施殆無疑問，主管機關未依水利法暨台灣省河川管理規則善盡維護及管理之責，核有違失。

(七) 綜上，桃園縣政府依法應負縣管河川檢查與養護之責，本案河川區段處，僅設有既有系爭駁坎一項公用河防建造物，於八十八年十月及八十九年十二月防汛期後經告知該既有駁坎業已出現破壞之情況下，猶未依法執行修復，顯有公務員怠於執行職務及未善盡維護暨管理公物之違失。

四、桃園縣政府及中壢市公所未依災害防救法等相關法令規定，妥善協助本案受災民眾後續安置及重建事宜，顯有違失：

(一) 按憲法第一百五十五條規定：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災害，國家應予適當之扶助與救濟。」同法增修條文第十條規定：「國家應重視社會救助（中略）等社會福利工作，對於社會救助（中略）等救濟性支出應優先編列。」次按災害防救法第一條、第四條、第三十六條、

第三十七條、第四十四條、第四十五條規定，為健全災害防救體制，強化災害防救功能，以確保人民生命、身體、財產之安全及國土之保全，本法主管機關：在中央為內政部、在縣（市）為縣（市）政府。各級政府、相關公共事業應依法令及災害防救計畫，實施災後復原重建，並鼓勵民間團體及企業協助辦理。為執行災後復原重建，各級政府得由各機關調派人員組成任務編組之重建推動委員會；其組織規程由各級政府定之。重建推動委員會於災後復原重建全部完成後，始解散之。行政院災害防救委員會應儘速協調金融機構，就災區民眾所需重建資金，予以低利貸款。前項貸款金額、利息補貼額度及作業程序應由行政院災害防救委員會定之，利息補貼額度由各級政府編列預算執行之，補貼範圍應斟酌民眾受災程度及自行重建能力。行政院災害防救委員會應於災害發生後之當年度或下年度稅捐開徵前，依本法訂定災害之稅捐減免或緩徵。民間捐助救災之款項，由政府統籌處理救災事宜者，政府應尊重捐助者之意見，專款專用，提供與災民救助直接有關之事項，不得挪為替代行政事務或業務之費用，並應公布支用細目。故各級政府對於災害發生應盡力恢復重建並辦理後續安置事宜，合先敘明。

（二）經查，桃園縣政府為九十年九月十七日納莉風災，雖依桃園縣政府災害救助金核發標準第四條、第七條規定核發災害救助金，並於同年月二十日撥付各鄉鎮市公所共計八百萬元，另發給因受災致其房屋不堪居住者特別慰問金每戶新台幣十萬元。惟安置及復原重建情形迨至本年（九十一年）七月二十六日據桃園縣政府查復稱，本

案二十戶全倒戶目前一戶去向不明，八戶遷居於其別處自有房屋，八戶另於他處租屋，三戶寄住於相關親屬家中。顯見，該府並未切實依法安置，致當地居民僅能利用其自有住屋居住，且本案係肇因於桃園縣政府違法發照，致危害人民之生命身體財產，亦未見該府有任何復原重建之規畫及作為，災民哀哀上告均漠視不理，顯有不當。

(二) 綜上，桃園縣政府及中壢市公所未依災害防救法等相關法令規定，妥善協助本案受災民眾後續安置及重建事宜，顯有違失。

綜上所述，前台灣省政府水利處（現經濟部水利署）及桃園縣政府對於老街溪流經本案區段處未妥善規劃河川治理計畫，亦未對既有河防建造物切實管理維護以保障臨側住宅區安全，均有怠於執行職務之違失。桃園縣政府未查證老街溪河川管制範圍之公告並會相關水利主管單位即率予核發建築執照且依法該府應負縣管河川檢查與養護之責，本案河川區段處僅有系爭駁坎一項公用河防建造物，於八十八年十月及八十九年十二月防汛期後經告知該既有駁坎業已出現破壞之情況下，猶未依法執行修復，顯有公務員怠於執行職務及未盡管理公物之違失。又該府未依災害防救法等相關法令規定，妥善協助本案受災民眾後續安置及重建事宜，亦有違失。爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

提案委員：

中 華 民 國 九 十 一 年 月 日