

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院、台北縣政府

貳、案由：為台北縣政府對轄內基隆河之河防安全管理績效不彰，復未能積極行政，緊急防汛作為欠缺主動，核有不當；經濟部水利處負責基隆河之治理工作，亦為河川管理之一環，卻未能基於政府一體之考量，對整體河防安全與河川管理欠缺積極；又有關貨櫃場之經營，除貨櫃集散站有管理法源與主管機關外，其餘之經營型態欠缺管理法規，且其目的事業主管機關不明確，暨貨櫃集散站之管理不足，管理法規未臻完備，行政院未能督促所屬妥處，均有不當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、台北縣政府對於轄內基隆河之河防安全管理績效不彰，復未能積極行政，緊急防汛時未能主動有效移除貨櫃業者於河川區域堆置貨櫃，核有不當

(一)水利法第七十五條第一項規定：「主管機關得於水道防護範圍內，執行警察職權」，第八十二條規定：「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，並得限制其使用但不得逕為分割登記」，暨台灣省河川管理規則第十五條規定：「為保護河防安全禁止下列事項：一、在河川區域內圍築魚塢、插吊蚵及其他養殖行為者。二、在堤防、

水防道路、取水口或其附屬建造物上堆置或其他違反規定之使用行為者。但管理機關為防汛需要所堆置或放置者，不在此限。三、在河川區域、水道治理計畫線範圍或堤防預定線內之土地，施設工廠、房屋或未經管理機關許可之建造物者；八、其他有礙於河防安全之行為者」。綜觀相關水利法規意旨，無論為公有或私有土地，在河川區域內堆置貨櫃，均屬有礙河防安全之行為，水利主管機關依其職責，為維護河防應為必要之處置。

(二)有關基隆河(淡水河支流)之河川管理機關暨權責劃分，依據行政院八十九年八月十六日臺八十九經二四四一七號函，暨經濟部水利處九十年十月二十五日經(九〇)水利政字第〇九〇〇六〇一〇六五號函，現階段在水利組織尚未整合前，淡水河管理權責暫維持現狀，凡流經台北市轄區部分由台北市政府自行管理，流經台灣省轄區部分，則分別委由台北縣政府、桃園縣政府及基隆市政府辦理，至台灣省轄河段之河川治理工作則由經濟部水利處辦理。並按台灣省河川管理規則第二條規定：「本規則所稱河川管理，係指下列事項：一、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。二、河川區域之劃定與變更之測定及砂石可採區與禁採區之劃定。三、河川之巡防與違法危害河防事件之取締及處分。四、河川使用申請案件之受理、審核、許可及撤銷。五、河川區域土地之管理。六、治理計畫用地取得及其他有關河川行政事務管理。七、防汛、搶險：」。第六條規定：「管理機關應依本規則第二條第一項第一款至第六款辦理河川管理事項；第七款由縣(市)管理機

關辦理：」。依上開規定，台北縣政府對於轄內之基隆河巡防、違法危害河防事件之取締及處分，及河川區域土地之管理、防汛等事項，應屬職責所在。

(三) 經查八十九年象神颱風過境時，即有貨櫃掉落基隆河之情事發生。雖台北縣政府(以下簡稱縣府) 其後曾會同第十河川局辦理現場會勘，對四家在河川區域堆置貨櫃之業者，依水利法規定予以行政處分科罰。縣府於本院約詢時並表示，曾於九十年三月二十三日召開協商貨櫃儲運場防颱應變有關會議，請貨櫃業者勿於河川區域內堆置貨櫃；復於九十年九月十五日(納莉颱風陸上警報發布後) 由該府工務局派員通報基隆河沿岸貨櫃場，請依照九十年三月廿三日做成之會議紀錄儘速做好防颱準備等云云。然依據其後縣府九十年十月十六日九十北府工水字第三五三六一四號函復法務部調查局台北縣調查站略以：瑞芳地區基隆河沿岸貨櫃場使用土地情形，有九家部分使用面積位於基隆河河川區域內，其中七家並有部分位於行水區域內。顯示上開縣府之行政處分科罰及協調會議等作為，對於遏阻業者違規使用河川區域情形成效不彰。復據縣府九十年十、十一月間之相關會勘紀錄、九十年十一月十二日會議記錄暨相關公文顯示，縣府表示基隆河沿岸(瑞芳、汐止) 未築堤防段，河川區域界址不明，使得管理單位執法上無以為據，造成執行公權力之不便，縣府乃對各貨櫃場之河川區域線(治理計畫線) 辦理鑑界，並請第十河川局協助理設界樁等云云。相關事後之亡羊補牢作為，在在顯示縣府職掌河川巡防等管理事項，卻對轄內河段違法案件取締成效不彰，甚且對於所管河川之現場界址未能確定，其河川管理

實有缺失。

(四)復按近年來基隆河之歷次嚴重水患慘痛經驗，暨象神颱風已有貨櫃掉落河中之殷鑑不遠，且中央氣象局亦對納莉颱風發布雨量高達一千公釐之預測，台北縣政府為河川管理機關，應知前述所為之告知、通報業者等作為，僅屬於消極性措施，均尚不足以確定堆置於河川區域之貨櫃是否移除；而觀諸水利法第七十六、七十七條規定有關緊急防汛時主管機關得為必要處置之規定，其意旨即在賦予水利主管機關於防汛緊急時應積極主動作為之權責，則台北縣政府於納莉颱風前對於基隆河河川區域堆置貨櫃之緊急防汛作為顯欠缺主動積極。綜上所述，台北縣政府對於轄內基隆河之河防安全管理績效不彰，復未能積極行政，緊急防汛時亦未能主動有效移除貨櫃業者於河川區域堆置貨櫃，核有不當。

二、經濟部水利處（第十河川局）負責基隆河之治理工作，亦為河川管理之一環，卻未能基於河川治理與河防安全業務關係密切、政府一體之考量，對攸關整體河川管理相關事務欠缺積極，應予檢討改進

有關經濟部水利處第十河川局對基隆河之河川管理工作，依據前開行政院八十九年八月十六日臺八十九經二四四一七號函示，以及經濟部水利處第十河川局（簡稱第十河川局）於本院約詢時表示，該局負責辦理台灣省河川管理規則第二條第一項第一款及第二款之治理工作，意即包括基隆河台灣省轄河段之河川治理計畫之規劃、施工，以及河川區域之劃定等。鑑於基隆河水患問題嚴重，河川治理與河防安全之相關機關，

保持密切業務聯繫，本有其必要性，且中央水利主管機關對於地方政府之河川管理，亦有監督之責。第十河川局表示曾電請台北縣政府對基隆河沿岸貨櫃堆置場有無侵入河川區域情形辦理現場會勘，惟查台北縣政府於九十年一月至三月間辦理實地會勘測量鑑界時，雖經縣府函知該局，該局卻於縣府辦理會勘之十三家貨櫃場中，僅實際派員參與會勘其中四家，顯示該局未積極重視貨櫃場佔用河川區域、阻礙排洪之問題。又該局為辦理治理工作需要，曾於八十九年四月完成基隆河八堵至侯硐段河川治理計畫用地範圍界樁之埋設，卻未能基於河川治理工作與河防安全業務關係密切、政府一體之考量，主動告知台北縣政府，對於攸關整體河川管理之相關事務，顯欠積極，應予檢討改進。

三、有關貨櫃場之經營，除貨櫃集散站有管理法源與主管機關外，其餘之經營型態欠缺管理法規，且其目的事業主管機關不明確，顯有未當

(一)有關貨櫃集散站之管理，交通部依據航業法第六十三條訂有貨櫃集散站經營業管理規則，財政部訂有海關管理貨櫃辦法（業於九十年十二月三十日修正發布，改為：海關管理貨櫃集散站辦法。依據：關稅法第二十二條第二項）。按基隆港務局之說明略以：貨櫃集散站經營業為特許行業，其業務係供貨櫃、貨物進、出口及轉口在海關監視下通關集散之場站；管理機關為港務局，主管機關為交通部；集散站內貨櫃進出、存放之管理機關為關稅局，主管機關為財政部；其營業前提除領有交通部核發之貨櫃集散站經營許可證外，尚需依財政部頒布之海關管理貨櫃辦法領得登記

證並在海關駐站監理下作業，故該局表示實務上尚無非法之貨櫃集散站經營業之存在。八十四年八月九日修正公布之航業法，將原第二條關於「貨櫃出租業」之規定予以刪除，交通部表示該次修法理由略為：貨櫃之出租本屬普通租賃業之一種，與運輸尚無直接關聯，貨櫃出租業並無納入航業規範之必要。

- (二)貨櫃集散站經營業管理規則第三條規定：「貨櫃集散站經營業務如下：一、貨櫃與貨物之儲存、裝櫃、拆櫃、裝車、卸車及貨櫃之集中、分散。二、貨櫃保養、維護及整修。三、聯銷倉庫。四、其他與貨櫃集散有關之業務」。然而實務上有關貨櫃(場)之經營項目有多元態樣，諸如貨櫃之買賣、出租、維修、清理、儲存、貨櫃之集中、分散、裝櫃、拆櫃、裝車、卸車、倉儲業務等等，均與貨櫃(場)有關。惟現行法規中，除與進出口通關業務有關之貨櫃集散站經營業係依據相關法規管理外，其餘之經營型態則未見有明確之管理法規，目的事業主管機關亦不明確。甚且如經營業務與貨櫃集散站經營業管理規則第三條所訂之項目全部或部分相同、而無涉及進出口通關，未領有交通部核發貨櫃集散站經營許可證之業者，交通部與經濟部對其監督管理權責亦有不同看法。交通部認為未向該部申請籌備與核發許可證，及未向海關申請登記證者，則非屬貨櫃集散站經營業。經濟部則認為從事貨櫃集散站經營業第三條各款事項之全部或一部者，即應辦理「貨櫃集散站經營業」之登記，貨櫃集散站經營業經交通部訂有專法，其監督管理權責當由交通部主管。
- (三)綜上可知，除領有交通部核發經營許可證之貨櫃集散站經營業者有管理法規與明確

之主管機關外，其餘各類經營型態之貨櫃（場）業者均欠缺明確管理法規，且目的事業主管機關不明。鑒於各類經營型態之貨櫃場常需較大面積之土地供其儲放貨櫃之用，影響其周邊環境與交通甚鉅，甚且涉及公共安全問題，現行未有明確管理法規及主管機關之情形，顯屬不當。有關貨櫃場之目的事業主管機關，交通部與經濟部既有不同看法而各有所執，行政院應督促所屬儘速檢討提出具體改善對策。

四、相關管理機關對於貨櫃集散站之管理顯有不足，管理法規未臻完備，應儘速檢討改善

查納莉颱風侵襲時，流入基隆河之貨櫃，其中有部分係來自經交通部核發經營許可證，與海關核發登記證之貨櫃集散站經營業者，並有貨櫃集散站經營業者經台北縣政府會勘認有在河川區域內堆置貨櫃之情事；亦有經縣府會勘認有不符土地使用分區容許使用等情形，顯示相關管理機關對於貨櫃集散站之管理存有諸多問題缺失，茲分述如下：

（一）基隆港務局部分：

1、貨櫃集散站經營業管理規則第六條規定：「經營內陸貨櫃集散站業務者，應檢送下列文件一式三份，申請當地航政機關核轉交通部核准籌備：六、集散站土地所有權或使用權證明文件。七、有關設施預計配置圖。八、地政機關之同意或證明文件：內陸貨櫃集散站經營業使用之土地應為工業用地、交通用地、倉儲用地及貨櫃集散站經營用地，並應符合土地法、區域計畫法、都市計畫法及其他相關法令之規定」，第十條規定：「內陸貨櫃集散站經營業應具備之基本設備如下：四、消

防設備：應依地方主管機關所訂標準規定設置。五、其他有關設備：」，第十八條規定：「當地航政主管機關於必要時，得通知貨櫃集散站經營業提供其營運、財務狀況及其他相關文件，以供查核」。

2、基隆港務局表示，因產業外移致各貨櫃集散站使用率降低，近年來該局承辦之案件都為面積減少之案例，該局按貨櫃集散站經營業管理規則第十四條第四項第一款規定辦理審查，並課予需向財政部關稅局依相關規定申報之義務，故該局並無檢查其場區範圍是否被違法擴充；又貨櫃集散站經營業管理規則第六條第三項規定係於七十九年五月十五日訂定，而該局轄管之貨櫃集散站經營業籌備成立皆在訂定上開規定之前，並未適用該項規定；該局不知位於基隆河沿岸之貨櫃集散站有侵占河川區域之情事等云云。

3、按管理機關於核准特許行業經營後，仍應持續監督管理。倘未能持續監督管理業者，以瞭解其有無維持合法經營狀態，並為必要之處理，則所謂之許可經營即喪失其係賦予業者必須符合一定條件始得經營之管理目的。依據貨櫃集散站經營業管理規則第六條規定，許可之審查項目既包括配置圖、相關土地資料，並要求使用之土地應符合土地法、區域計畫法、都市計畫法及其他相關法令之規定，理當包括水利法。而業者於許可成立後，如有任意擴充範圍、違反水利法規等情形，管理機關卻認非關其管理權責，亦未主動會同相關主管機關認定，則所謂之管理豈非空言？港務局表示並無檢查場區範圍是否被違法擴充、不知位於基隆河沿岸

之貨櫃集散站有侵占河川區域，復又未能洽請相關水利主管機關會勘認定；暨縱雖係許可業者經營在先，其後才有土地使用分區不符情形，卻多年未能主動協助輔導業者，尋求適法之解決對策，而任由該等與法規不符之問題持續存在多年等，實均為未善盡管理機關權責之情事，交通部應轉飭所屬檢討改進。

4、又貨櫃集散站經營業之「管理」由交通部定之，係航業法第六十三條所明定。然綜觀現行貨櫃集散站經營業管理規則內容，主要在於申請許可之條件與程序等相關規定，而較少關於許可後之「管理」規定，致管理機關不認為應屬該管事項。又按八十九年之象神颱風與九十年納莉颱風時有貨櫃掉落基隆河中之殷鑑，有關貨櫃場之貨櫃放置與堆疊等管理，已涉及公共安全問題，然現有貨櫃集散站經營業管理規則卻未有相關規範、權責不明等，均屬貨櫃集散站經營業管理規則未盡完備之事項，交通部應迅即檢討改善。

(二) 基隆關稅局部分：

1、海關管理貨櫃辦法第四條：「集散站經交通部核准設立後，應備具下列文件，送經當地海關實地勘察後，核准登記：二、集散站地點、建築構造及站內布置圖說。三、集散站土地及建築物使用權證件及其影本：經核准登記之集散站，由海關發給集散站登記證，該項登記證每兩年經海關複核各項設施符合規定後校正一次：」（註：九十年十二月三十日發布修正之海關管理貨櫃集散站辦法第四條亦有相同之規定）。

2、基隆關稅局表示，海關校正時，係針對貨櫃站內各種設施及倉庫是否符合規定，並無檢查其場區範圍；又依據交通部所頒布「貨櫃集散站經營業管理規則」第十四條第四項第一款規定，貨櫃集散站「土地面積之增減」既經當地主管機關（航政機關）審核後准予核備，海關據以辦理後續變更登記手續，自無所謂侵佔河川區之問題；海關職司貨物之報運進出口、關稅之稽徵及查緝走私，海關管理貨櫃辦法並未特別規定災害防治措施，亦無規定海關督促業者做好防颱準備之權責，惟駐庫關員每在颱風來臨之前，會採道德勸說方式，要求業者採取適當防颱措施等云云。

3、查基隆關稅局既對貨櫃集散站有監督管理權責，且審核文件包括站內布置圖說、土地使用權證明文件，卻於校正時不檢查其場區範圍是否符合，自屬欠當。復查該局檢查貨櫃集散站之檢查報告，其檢查項目有「：防火、防水：其他確保存貨安全之設備：」，檢查項目雖有相關安全檢查，然僅關心存貨安全，對於大型貨櫃之放置與堆疊等安全管理卻視若無睹、漠不關心，亦屬不當。按八十九年之象神颱風與九十年納莉颱風時有貨櫃掉落基隆河中之殷鑑，貨櫃之放置與堆疊等管理，已涉及公共安全問題，不容再忽視，有關現行管理辦法未有規定災害防治相關措施部分，財政部應予檢討改善。

（三）鑒於交通部與財政部分別依據航業法與關稅法，各自針對貨櫃集散站訂有相關管理規則、辦法，而相關管理並涉及水利、地政等主管機關權責，各有專業。以海關辦

理相關校正檢查為例，其僅由關稅局所屬人員辦理檢查，既未會同航政機關，亦未會同相關水利、地政、甚或消防等主管機關辦理，檢查之專業性實有待檢討。為有效管理與簡政便民考量，行政院應督促交通部與財政部會同相關主管機關共同檢討，研提具體改善對策。

綜上所述，台北縣政府對轄內基隆河之河防安全管理績效不彰，復未能積極行政，緊急防汛作為欠缺主動，核有不當；經濟部水利處負責基隆河之治理工作，亦為河川管理之一環，卻未能基於政府一體之考量，對整體河防安全與河川管理欠缺積極；又有關貨櫃場之經營，除貨櫃集散站有管理法源與主管機關外，其餘之經營型態欠缺管理法規，且其目的事業主管機關不明確，暨貨櫃集散站之管理不足，管理法規未臻完備，行政院未能督促所屬妥處，均有不當，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改進見復。