

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院。

貳、案

由：行政院居全國最高行政機關地位，未能通盤考量洪氾地區之土地利用及建立整體性之防洪排水機制，對整治重大河川之計畫模糊分散、執行不力，造成長久以來部分地區每雨必淹，應負監督不周及考核不實之責，又其防洪基本觀念欠當、計畫欠缺整體性，各權責機關彼此間之橫向聯繫不足，致計畫完成後，反排擠當地以外其他防洪排水計畫，增加洪氾溢淹災情，罔顧民眾生命財產安全，有損政府整體施政形象，顯有違失；其所屬經濟部長期未設置河川專責管理機構，水利事權不統一，內政部及各縣市政府都市計畫作業未配合颱風、水災等重大災害變更，對都市防災警覺性不足，坐失防洪時機，亦有疏失，爰依監察法第二十四條提案糾正行政院。

參、事實及理由：

一、行政院未能通盤考量洪氾地區之土地利用及建立整體性之防洪排水機制，各權責機關彼此間之橫向聯繫不足，致計畫完成後，反排擠當地以外其他防洪排水計畫，增加洪氾溢淹災情，顯有違失

按雨水降於地面，地面水流匯聚漫流之情形，多與當地之地形地物存有密切關聯，一些大型的地面基礎建設計畫包括山坡地開發，新市鎮開發及交通建設等，往往會影響大範圍的地表逕流量及地面水流匯聚漫流之情形，因而使得現況防洪排水設施所面對的水流情形與原設計條件不同，自然無法達到原預期功能，台南科學園區之規劃即為具體例證，其園區南側低窪，本

即為局部易淹地區，依據原農地排水標準分析設計之防洪排水設施，自不能滿足高科技產業基地之需求，故在發生豪雨時，發生園區工地積水漫淹，引起全國注目。而較小型的地面基礎建設計畫包括整地營建及社區開發等，則影響當地局部的地面水流分佈，阻礙地面水流流動，改變流向及水量，自也使得當地排水系統的承受水量與原設計不同，目前台灣沿海地層下陷地區，沿河堤內低地及局部低窪地區等易淹水地區，即因為人民之開發利用行為，未能在政府防洪排水設施完成改善前有效的限制或禁止，以致相同之洪氾溢淹情形，一再重複發生。

惟無論是大型或小型地面基礎建設之規劃、推動、核定及實施等，往往因為其權責分別隸屬於不同層級之行政機關，例如，台灣海岸地區之土地利用，目前有關之開發管理主管機關至少牽涉到八個，國家公園及古蹟保存地區之主管機關為內政部，國有非公用海岸土地之主管機關為財政部，工業區、礦區、土石區及地下水管制區之主管機關為經濟部，商港區域及國家風景特定區之主管機關為交通部，海岸管制區及要塞保壘地區之主管機關為國防部，漁港區域、水產動植物繁殖保育區、保安林、自然保育區、生態保育區及野生動物保護區之主管機關為農委會，水污染管制區之主管機關為環保署等，因為彼此權責法令或有重疊，或有不足，所有地面基礎建設計畫無法受到一定防洪排水主管機關之監督，以致常於計畫推動及實施後，才發生洪氾溢淹的問題。行政院為全國最高行政機關，未能整合各權責機關彼此間之橫向聯繫，加強全面性防制洪氾整體審核機制之建立，致洪氾災害在寶島四處橫流，每遇颱風，災情迭起，顯有違失。

一、行政院對整治重大河川之計畫模糊分散、執行不力，造成長久以來部分地區每雨必淹，應負監督

不周及考核不實之責，又其防洪基本觀念欠當、計畫欠缺整體性，罔顧民眾生命財產安全，有損政府施政形象

卷查本院八十七年調查瑞伯颱風致嚴重水患案及經濟部水資源局所提供各縣市洪氾災害整治之執行情形書面資料，行政院於七十九年十月二十日以台七十九經三〇四六四號函核定台灣省政府所提「新虎尾溪治理工程實施計畫」專案補助經費時，曾函轉行政院經濟建設委員會七十九年九月二十二日參（七九）字第三一四四號函略以：「∴今後重大河道整治計畫均宜列入台灣省政府所提『全省河堤工程後續六年計畫』辦理，不再專案核定。∴」，是以台灣省水利局先前研擬之「基隆河治理工程實施計畫」即納入「台灣省河堤後續六年計畫」辦理，惟該河堤後續六年計畫包含全省須整治之河川，相對使基隆河整治工程項目分散於各年度內，此可由台灣省政府所編印之「十四項重要建設計畫第九之二繼續河海堤計畫—河堤工程八十一年至八十六年度各年度新建及加高加強工程計畫明細表」中，顯示基隆河與蘭陽溪、得子口河、南崁溪、頭前溪、後龍溪、老街溪、鳳山溪、社子溪等河川之整治工程分散於八十一年至八十六年度間，可資為證，致難以集中政府資源發揮河川一體整治之成效，此亦可由七十六年琳恩颱風過境至本院調查為止，台灣省政府水利處僅完成五堵護岸二九〇公尺、六堵堤防六七六公尺，汐止堤防則未興建等，印證甚明，不惟如此，汐止本就是河川行水區，截至本院成立「國土保全總體檢」專案調查為止，汐止堤防竟尚未完全施築完畢，致須在象神颱風甫過境，風雨未息、民怨沸騰之時，窮盡人力、物力，犧牲工程品質，冒雨勉強趕工，凡此究竟係何考量？令人不解！蓋河水自上游而迄下游，局部性之行水障礙皆足以影響防洪功能，準此，此一分年分期之局部

性之整治若遇洪氾侵襲，尚待整治或根本未整治部分即為洪災之處，是屬當然，是以行政院經濟建設委員會之政策顯非有當，洵堪認定，惟行政院經濟建設委員會自七十九年迄今，仍未究明此一重要防洪觀念，於八十七年九月二十一日以總（八七）字第四五九五號函核定「基隆河治理工程初期實施計畫」時，再次要求台灣省政府將該治理計畫併入「河海堤第三期六年計畫」內，行政院除對重大河川整治之執行不力應負監督不周及考核不實之責外，對防洪基本觀念欠當、計畫欠缺整體性，亦難辭其咎。

三、行政院長期以來未能責成有關機關設置河川專責管理機構，致水利事權不統一，難收徹底落實執行之效，核有違失

查經濟部已於八十五年十二月二日將「水利司」及「水資源統一規劃委員會」合併成立「水資源局」。依經濟部水資源局組織條例第十一條規定：「為統籌經營管理涉及二省（市）以上重要流域內之水資源保育涵養、開發利用、水害防治及保育等工作，得設流域管理機關；其組織另以法律定之。」該局隨即委託中興大學柯三吉教授完成專責管理機關組織與職掌之研究及規劃籌設作業。嗣後八十七年二月十二日行政院第二五六次會議決議，即由政務委員楊世緘、黃大洲及林豐正共同召集相關機關組成專案小組，檢討水利事權一元化報告，有關淡水河流域專責機構設置事宜，自當併入全盤考量，惟為配合政府再造，關於研議成立河川管理專責機構事宜，經濟部水資源局竟自毀立場，於八十七年三月三十一日函報行政院，建請各縣市政府仍依照五十八年行政院指示「台北地區河川管理省市權責劃分原則」繼續辦理轄區內有關河川歲修、養護、搶險及行政管理等事宜，且縣市政府仍由既設「防洪指揮中心」繼續辦理有關防洪業務，縣市間

連繫協調則由該局負責。行政院於八十七年五月十五日核示依照行政院經濟建設委員會意見辦理，行政院經濟建設委員會認為在淡水河流域管理專責機構未成立前，為維護「台北地區防洪計畫」整體防洪功能，經濟部所提事項，原則可予同意，另有關淡水河流域經營管理事宜，經濟部水資源局分別於八十七年十月二十二日、二十八日邀集行政院農委會、行政院經濟建設委員會、人事行政局、內政部及台灣省政府等相關單位研商獲致結論略為：在淡水河中央專責主管機關未成立前，台灣省政府水利處應遵照行政院前項核示，仍依五十八年行政院「台北地區河川管理省市權責劃分原則」，由省市政府辦理轄區內河川管理及防洪業務，經濟部負責省市間之協調作業。另依據「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」第四條第四項及第五條第一項之精神，由經濟部水資源局及台灣省政府水利處合併成立經濟部水資源署（局），並下設經濟部水資源署（局）淡水河流域管理局（處），其暫行組織規程及編制表將由經濟部報請行政院核定後成立運作，掌理淡水河流域經營管理事宜，惟迄今依經濟部水資源局組織條例第十一條規定應設立之專責主管機關尚未成立，原訂依「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」第四條第四項及第五條第一項應設立之經濟部水資源署（局）、淡水河流域管理局（處）等亦無著落，甚至暫行組織規程及編制表亦未經行政院核定，導致前台灣省政府七十九年六月所擬之「基隆河治理工程實施計畫（南湖大橋至八堵橋河段）」，遲至八十六年七月十一日方提報至經濟部，八十七年十月六日方經行政院核定，延宕長達九年之久。其間即有台灣省政府水利局於八十五年十月十九日以八五水企字第 一八五五〇四五五三八號函復汐止鎮公所提出：「：速予整治基隆河：」之建議案略以：「：自民國七十八年奉經濟部核定基隆河治理計畫後，：因都市

計畫，鐵、公路橋梁改善，及兩岸排水系統改善等配合不易，致使治理工程延宕多年，未能整體改善，僅完成局部地區保護工程。」足證設置河川專責管理機構有其絕對急迫性，與精省作業與政府再造毫不相干。且上開原因雖為現行公共工程常見之瓶頸，且該治理計畫攸關大台北地區防洪安全，亦未聞民眾抗爭，所涉及者多為政府機關間之溝通協調，行政院理應協調有關單位，積極促成，詎料竟拖延九年，至本院調查全國洪氾溢淹專案為止，此其間大台北地區又飽受象神颱風賜虐，造成嚴重傷亡及民眾財產損失，尤其汐止地區一雨數淹，全國輿論譁然，行政院未能積極任事，核有違失。

四、行政院未責成內政部及各縣市政府配合颱風、水災等重大災害辦理都市計畫作業變更，對都市防災警覺性不足，坐失防洪時機，亦有疏失

查內政部營建署八十七年十一月三十日頒布之「海岸防護區防護計畫之研擬工作計畫(二)——地層下陷及洪氾溢淹災害防護」，防護區內土地如擬變更改用途轉作較高強度利用，必需提出排水計畫書，其淹水頻率應達設計目標。計畫書應經水利主管單位審查同意後，始得核發土地變更及開發許可。開發單位所提排水計畫書，應就計畫開發區域與其四週集水區為範圍，計算淹水頻率，以擬定排水計畫及所需經費。至於河川洪水防治，以及為抵抗波浪暴潮之防護計畫，原則上仍應由水利主管單位負責。但如水利主管單位限於經費無法有效抵抗河川洪水或海水倒灌之威脅，得由開發單位自行投資興建必要之防護設施。在開發區未達淹水頻率設計標準前，海岸主管單位應限制開發計畫實施。為土地開發利用實施排水計畫，而造成鄰近地區淹水機率增高，開發單位應負完全之責任。再查「都市計畫經發布實施後，遇有左列情事之一時，

當地直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所，應視實際情況迅行變更：一、因：：地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞時。二、為避免重大災害之發生時。：前項都市計畫之變更，上級政府得指定各該原擬定之機關限期為之；必要時並得逕為變更。」為都市計畫法第二十七條所明定。另據內政部八十年十一月八日函頒之「配合國家建設六年計畫辦理逕為變更都市計畫作業要點」規定，由台灣省政府辦理逕為變更都市計畫作業程序及分工方式，應先由工程用地單位依都市計畫書圖，製作規則之規定製作變更計畫書圖，並就有關書圖製作及變更計畫內容先行與都市計畫主管機關協商後，再將計畫書圖函報省府依法定程序辦理公告、公開展覽、舉辦說明會、提各級都市計畫委員會審議等。是以台北縣政府或工程用地單位自可依此法令據以辦理逕行變更，惟迄今全國各重大洪氾地區之都市及山坡地過度開發仍持續進行中，內政部及各縣市政府均未辦理變更都市計畫，顯見未有積極行政作為，致一再延宕工程用地取得，坐失防洪時機，行政院為全國最高行政機關，未積極監督所屬限期辦理，亦有疏失。

綜上所述，行政院居全國最高行政機關地位，未能通盤考量洪氾溢淹地區之土地利用及建立整體性之防洪排水機制，對整治重大河川之計畫模糊分散、執行不力，造成長久以來部分地區每雨必淹，應負監督不周及考核不實之責，又其防洪基本觀念欠當、計畫欠缺整體性，各權責機關彼此間之橫向聯繫不足，致計畫完成後，反排擠當地以外其他防洪排水計畫，增加洪氾溢淹災情，罔顧民眾生命財產安全，有損政府整體施政形象，顯有違失；其所屬經濟部長期未設置河川專責管理機構，水利事權不統一，內政部及各縣市政府都市計畫作業未配合颱風、水災等重大災害變更，對都市防災警覺性不足，坐失防洪時機，亦有疏失，爰依監察法第二十四條規定提案糾正。

提案委員：

八十九年十二月 日