

調 查 報 告

壹、案由：審計部函報：派員稽察新北市三峽區公所及新北市政府水利局辦理三峽舊橋與長福橋間攔水壩(河堰)興建工程計畫暨後續改建及拆除辦理情形，據報其執行過程，核有未盡職責及效能過低情事，經通知新北市市長查明妥處，惟迄未為負責之答復等情案。

貳、調查意見：

原臺北縣三峽鎮公所(民國<下同>99年12月25日改制為新北市三峽區公所，改制前後分別簡稱：原三峽鎮公所、三峽區公所)為發揚地方民俗風情，擬於三峽河河段內興建攔水壩，蓄水辦理龍舟競賽，該公所於82年間規劃辦理「三峽舊橋與長福橋間攔水壩工程」，獲原臺北縣政府(現新北市政府)補助興建經費，並於88年3月15日完工、同年7月28日完成驗收，工程結算金額新臺幣(下同)2,080萬元。經濟部水利署(下稱水利署)第十河川局(下稱十河局)於92年間針對本案攔水壩上下游之三峽河河段進行水理分析結果，發現無攔水壩時水位符合治理計畫要求，有攔水壩時水位抬升1.1公尺，導致該河段堤防出水高不足，嗣經原臺北縣政府水利局(改制後為新北市政府水利局，改制前後分別簡稱：原臺北縣水利局、新北市水利局)與原三峽鎮公所研商結果，決議將本案攔水壩部分混凝土壩體改建成橡皮壩，於92年9月至98年8月間分三期辦理改建，第一期改建工程由原臺北縣水利局主辦，完工後移交原三峽鎮公所維護管理，第二及三期改建工程由原三峽鎮公所主辦，三期改建工程結算金額3,381萬1,000元(其中改建橡皮壩金額2,116萬元)。嗣十河局98年6月「三峽河治理規劃檢討計畫」報告結論，指出本案橡皮壩約抬升上游水位1.7公尺，對河防安

全有負面影響。101年7月30日至8月3日蘇拉颱風來襲，造成清水街沿岸溢淹及民眾高○欽君掉落坍塌坑洞死亡等災情。新北市水利局嗣於101年11月13日簽辦「三峽長福橋下游攔水壩壩體拆除工程」，102年3月30日完成全部拆除作業，工程結算金額290萬4,392元。三峽區公所於104年11月6日懲處魏榮輝技士申誡2次、何昇財技士代理課長申誡1次。本案後續衍生國賠訴訟，新北市政府於107年3月22日給付賠償金額1,025萬4,868元予高○欽家屬。

本案係審計部函報，三峽區公所及新北市水利局辦理三峽舊橋與長福橋間攔水壩(河堰)興建工程計畫暨後續改建及拆除辦理情形，據報其執行過程，核有未盡職責及效能過低情事。案經調閱相關機關卷證資料，105年8月26日現場履勘，為避免本院調查影響國賠訴訟進行，爰於105年10月4日暫停調查，108年3月21日恢復調查，同年5月15日詢問新北市政府陳純敬副市長、水利署曹華平副署長及相關主管人員，茲臚列調查意見如下：

一、原臺北縣水利局（現新北市水利局）辦理三峽攔水壩第一期改建工程、原三峽鎮公所（現三峽區公所）辦理三峽攔水壩第三期改建工程過程，未恪遵水利法規定報經原臺北縣政府（現新北市政府）核准，即擅行施工，將攔水壩混凝土壩體改建為橡皮壩；又新北市水利局因欠缺汛期即將來臨之危機意識，致錯失拆除攔水壩時機，嗣蘇拉颱風來襲造成沿岸地區淹水災害，難辭違失之咎：

（一）依水利法第4條規定：「本法所稱主管機關：在中央為經濟部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」同法第46條第1項第3款規定：「興辦水利事業，關於左列建造物之建造、改造或拆除，應經主管機關之核准：……三、蓄水之建造物。」同法第78條之1第1款規定：「河川區域內之下列行

為應經許可：一、施設、改建、修復或拆除建造物。」爰工程主辦機關如擬辦蓄水建造物之改造(或改建)，應經主管機關之核准(許可)，殆無疑義。

(二)惟查，本案攔水壩興建工程於88年7月28日驗收完成後，因十河局於92年間針對本案攔水壩上下游之三峽河河段進行水理分析結果，發現無攔水壩時符合治理計畫要求，施作攔水壩後因水位抬升1.1公尺，導致該河段堤防出水高¹不足等情，十河局爰於92年10月9日函請原三峽鎮公所檢討拆除攔水壩之可行性，以維護河防安全，如確有保留之必要，請該公所敘明保留之原因，並提出改善計畫。原臺北縣水利局與原三峽鎮公所嗣於93年2月10日研商，決議原臺北縣水利局辦理「三峽鎮福德坑溪幹線排水改善工程」(下稱：本案攔水壩第一期改建工程)之橡皮壩施作位置，由福德坑溪口變更至三峽攔水壩上，作為第一期防洪改善工程，並責由該公所辦理攔水壩設施改善計畫之擬訂等事宜。查本案攔水壩係坐落於三峽河內，其第一期改建工程係於河川區域內將原混凝土壩體拆除改建為橡皮壩，依上開水利法規定，其行為應經原臺北縣政府許可。又本案攔水壩係屬上開水利法規定所稱之蓄水構造物，其拆除改造成橡皮壩亦應依該規定，由興辦水利事業人(原臺北縣水利局)備具詳細計畫圖樣及說明書，報請主管機關(原臺北縣政府)核准。惟原臺北縣水利局於本案攔水壩第一期改建工程辦理過程，未確認該工程是否可解決上開水理分析所稱該河段堤防出水高不足之問題，以符合三峽河治

¹ 依跨河建造物設置審核要點第2點第10款規定：「出水高：計畫洪水位與計畫堤頂間預留之高差。」

理計畫要求，且未依上開水利法規定報經原臺北縣政府核准（許可），即擅行施工，93年6月4日完工（改建長度10.5公尺）。

（三）次查，原三峽鎮公所於94年3月8日向原臺北縣政府申請本案攔水壩第二期改建工程之河川公地使用許可，經該府審查認為無影響河防安全，於94年7月25日核發該案河川公地使用許可書（94北府許可水河字第0940401479號），並於94年10月30日完工（改建長度17.3公尺）。惟原三峽鎮公所嗣後辦理第三期改建工程時，卻未依上開水利法規定報經原臺北縣政府核准（許可），即擅行施工，98年6月5日完工（改建長度20公尺）。

（四）另查，本案攔水壩分三期改建為橡皮壩後，水利署於99年7月13日通知原臺北縣政府及原三峽鎮公所，依十河局98年6月辦理之「三峽河治理規劃檢討計畫」報告結論，本案橡皮壩約抬升上游水位1.7公尺，對河防安全有負面影響；另十河局亦於100年11月15日函三峽區公所，依其100年10月24日核定之三峽河治理規劃報告所示，長福橋至橡皮壩左岸現況高程低於計畫堤頂高2至3公尺，其主要原因係橡皮壩混凝土壩體阻礙水流所致，請公所儘速拆除或另覓地點申請許可後興建；三峽區公所於100年12月6日函復十河局，因橡皮壩第一期工程為原臺北縣水利局辦理，係考量地方需求及觀光發展所需，且該橡皮壩設置至今未造成水災事件，建請維持現狀。十河局爰於100年12月27日函新北市政府，以本案橡皮壩有影響計畫洪水通洪之慮，係屬違反水利法第78條所規定之禁止行為，為維護人民生命財產及公共安全等由，請該府儘速本權責妥處。該府則於101年2月14日轉請三峽區公所逕復十

河局，該公所嗣於101年3月2日函復十河局及新北市水利局，因財源拮据，且未有相關人力足堪負擔，請寬列預算辦理改建或另覓適當地點重建。十河局嗣於101年3月6日再函三峽區公所，本案橡皮壩非防洪工作所需，為維護人民生命財產及公共安全，請該公所自籌經費儘速拆除，若評估需降低改建或另覓適當地點重建，應申請許可後辦理。三峽區公所嗣於101年3月27日函新北市水利局，請其評估需降低改建或另覓適當地點重新設置，迄101年4月24日新北市水利局召開「三峽區三峽河長福橋下橡皮壩是否拆除改建案」會勘，始確認由新北市水利局負責壩體拆除。以上顯示，新北市水利局及三峽區公所均屬新北市政府所轄機關，然橫向溝通協調不力，自十河局函請檢討拆除橡皮壩起至新北市水利局及三峽區公所確認由新北市水利局負責拆除作業止，公文往返耗時5個月餘（自100年11月15日至101年4月24日）；且新北市水利局欠缺汛期即將來臨之危機意識，自確認由其負責拆除作業起至蘇拉颱風發生災害止3個月餘（自101年4月24日至101年8月2日），未積極辦理拆除作業。

- (五) 針對「本案攔水壩第一期改建工程是否依水利法規定報經原臺北縣政府核准？」據新北市水利局於本院約詢後表示，該局於當時並未申請河川公地使用使可；次針對「本案攔水壩第三期改建工程是否依水利法規定報經原臺北縣政府核准？」據新北市政府約詢說明略以：「97年間原三峽鎮公所辦理第三期改建工程，有召開設計書圖審查會，公所於辦理河川公地使用申請時，水利局要求補充防汛應變計畫後，區公所未提送。」另針對「橡皮壩改建後，三峽河水位上升1.7公尺，十河局曾3次函請儘速拆

除，但新北市水利局卻未慮及汛期將屆之原因？」部分，詢據新北市水利局黃茂松科長說明略以：「92年檢討水位升高1.1公尺，100年升高1.7公尺，可能係氣候變遷的關係，當時有考慮提高堤防來解決問題，拆除並非必要選項。99年間水利署請本府及公所暫不宜辦理壩體復建工程。」十河局曾鈞敏局長說明略以：「98年即開始評估有橡皮壩與無橡皮壩之差異，橡皮壩會造成水位抬升1.7公尺，但非具急迫性，所以100年公告的治理計畫報告並未指明應立即拆除，但橡皮壩損壞後，(100年11月15日起)即多次函文要求新北市政府儘速拆除。橡皮壩破損在河中，仍會阻擋水流，所以函公所必須拆除，而公所未即時拆除，應是危機意識不足。」

(六)綜上，原臺北縣水利局辦理三峽攔水壩第一期改建工程、原三峽鎮公所辦理三峽攔水壩第三期改建工程過程，未恪遵水利法規定報經原臺北縣政府核准，即擅行施工，將攔水壩混凝土壩體改建為橡皮壩；又新北市水利局因欠缺汛期即將來臨之危機意識，致錯失拆除攔水壩時機，嗣蘇拉颱風來襲造成沿岸地區淹水災害，難辭違失之咎。

二、原三峽鎮公所(現三峽區公所)為三峽攔水壩(含改建後橡皮壩)之維護管理機關，卻未要求廠商完整修復毀壞之消能池，且任由橡皮壩持續破損，嗣蘇拉颱風期間發生臨河道路坍塌造成民眾跌落死亡，衍生國賠事件，遭最高法院判決確定，新北市政府已給付賠償金1,025萬餘元，該公所未善盡維護管理責任，核有怠失。

(一)依水利法第49條第1項規定：「興辦水利事業人經辦之防水、引水、蓄水、洩水之水利建造物及其附屬建造物，應維護管理、歲修養護、定期整理或改造，

並應定期及不定期辦理檢查及安全評估。」同法施行細則第7條第1款規定：「本法所稱興辦水利事業人，指下列情形之一：一、涉及水利建造物建造、改造或拆除者，興辦完成前為依本法第46條第2項向主管機關申請水利建造物核准之人；興辦完成後為控制、運轉、維護或管理水利事業之人。」本案攔水壩原有壩體消能池及第2、3座橡皮壩係由原三峽鎮公所興建，而第1座橡皮壩則由原臺北縣水利局興建後交由原三峽鎮公所運轉及維管（93年9月6日移交），爰本案攔水壩（含改建後橡皮壩）所有設施，均應由原三峽鎮公所（現三峽區公所）負責維護管理工作。

(二)惟查，本案攔水壩消能池之混凝土底版係連續施設於全河道寬，並連接三峽河兩岸護坡，其主要功能係讓河水溢流時產生之水躍消能，避免下游河道刷深。原三峽鎮公所於97年間辦理第三期改建工程時，發現原消能池破裂，該公所爰於97年3月17日召開變更設計會議，結論略以：「……2、請巨達營造有限公司依照承諾修復壩體。3、消能設施應復原……」該公所復於97年4月11日再次召開變更設計會議，結論略以：「……七、消能平台（即消能池）前已毀損部分，請承商巨達營造有限公司依據圖樣等送監造單位核可後修復……」原三峽鎮公所嗣依上開會議結論，將右岸固定壩及第1、2座橡皮壩下游之消能池，納入第三期改建工程之變更設計範圍內修復，並督促該承商無償修復第3座橡皮壩下游之消能池，惟卻未要求該承商修復左岸固定壩（堰）下游之消能池。

(三)次查，本案攔水壩之3座橡皮壩，其功能為洪水來時全面倒伏，讓水流平順流過，惟當橡皮壩破損時，

除喪失起立功能外，如破洞在迎水面，洪水期間因水壓力將充水鼓起。原三峽鎮公所於96年10月31日發現第2座橡皮壩之不銹鋼固定夾具遭竊，且布毡層遭破壞，97年4月1日再發現第1座橡皮壩及控制室損壞，因當時該公所辦理中之第三期改建工程完工在即，攔水壩控制室損壞將影響第3座橡皮壩運轉，爰於變更設計案內納入修復控制室及相關通風設備等新增工項。而上述第1、2座橡皮壩破損因修復經費過高，原三峽鎮公所嗣於98年10月5日函原臺北縣水利局申請補助，該局於同年10月16日復請公所提供攔水壩之需求及效益後再行研議，惟該公所嗣後卻未再申請補助修復該2座橡皮壩，任由橡皮壩喪失功能。

(四)嗣蘇拉颱風襲臺期間三峽河水位暴漲，101年8月2日緊鄰三峽河左岸之新北市三峽區清水街303號民房前道路坍塌，造成高○欽君跌落坑洞死亡。據十河局委託社團法人台灣省水利技師公會101年9月「新北市三峽區清水街303號前塌陷成因鑑定報告」鑑定結果略以：「清水街303號前既有道路坍塌成因如下：一、左岸固定堰下游於事故前，消能池內既存有一處無混凝土底版之水坑，水坑下游處即銜接箱型石籠。二、當洪水發生時三峽河主流偏左岸流動。三、三峽堰既存之橡皮壩因破損喪失正常運作功能，於洪水期間更因橡皮壩破損而致充水鼓起，造成上下游水位差最高約達3.0m。四、在高落差跌水沖擊及水坑渦流淘刷下，致使左岸固定堰下游緊臨水坑左側之護坡基礎工損壞及底部遭受淘空，擴大到護坡破壞，並進一步造成秀川護岸後方清水街路基流失及隨後路面坍塌。」

(五)本案後續衍生國賠訴訟，按最高法院107年1月10日

106年度台上字第1442號民事判決略以：「關於駁回上訴部分（即被上訴人高○欽家屬對三峽區公所請求部分）：原審本於取捨證據、認定事實之職權行使，合法認定三峽區公所為三峽河相關設施，即系爭秀川護岸（含清水街）、三峽堰、橡皮壩等設施係由其設置管理，消能池水坑及清水街道路，亦由其管理維護，因該公共設施設置或管理欠缺，清水街路基受河水淘空，路面崩塌，致高○欽摔落而身亡，應負國家賠償責任，因而就該部分為三峽區公所不利之判決，經核於法洵無違誤。」新北市政府嗣於107年3月22日匯款賠償金1,025萬4,868元予高○欽家屬。

(六)綜上，原三峽鎮公所（現三峽區公所）為三峽攔水壩（含改建後橡皮壩）之維護管理機關，卻未要求廠商完整修復毀壞之消能池，且任由橡皮壩持續破損，嗣蘇拉颱風期間發生臨河道路坍塌造成民眾跌落死亡，衍生國賠事件，遭最高法院判決確定，新北市政府已給付賠償金1,025萬餘元，該公所未善盡維護管理責任，核有怠失。

三、經濟部依「淡水河及磺溪二水系河川管理執行要點」規定委託新北市政府代管三峽河，三峽河治理機關十河局明悉三峽橡皮壩未依水利法規定申請許可興建並曾3次函請三峽區公所及新北市政府（水利局）儘速拆除，惟就受委託代管機關新北市政府（水利局）怠於行使管理職權，卻未見委託機關經濟部（水利署）有其他積極作為，致錯失河防災害防杜機會，難謂允當。

(一)針對「三峽河之管理機關及三峽橡皮壩違法危害河防安全之取締處分權責」部分，據水利署說明略以：
1、經濟部於89年1月將淡水河公告為「跨省市河

川」，而行政院亦於89年8月16日函示淡水河水系管理權責分工，即淡水河水系河川管理工作仍維持現狀，流經臺灣省轄區部分，分別委由原臺北縣政府（現新北市政府）、桃園縣政府（現桃園市政府）及基隆市政府辦理，其法源依據為當時臺灣省河川管理規則（88年6月30日訂頒）第6條第2項之規定「前項第2條第1項第3款至第6款，中央管理機關得委託縣（市）管理機關辦理。」迄今，淡水河河川管理分工仍依上開行政院函示辦理。

2、三峽攔水(橡皮)壩因位於淡水河支流大漢溪之支流三峽河，該建造物之河川公地申請案件，係由新北市政府管理執行。

3、依「淡水河及磺溪二水系河川管理執行要點」第2點，經濟部委託新北市政府辦理之工作係指河川管理辦法第3條第5款至第7款及第10款之河川管理事項，其中第6款為「河川之巡防與違法危害河防事件之取締及處分」，而三峽河既已委由新北市政府代管（含河川使用申請案件之受理、審核、許可、廢止、撤銷及使用費之徵收），爰有關本案橡皮壩違反水利法部分，自應由該府依水利法第92條之3第6款或第94條之1規定衡酌處以行政罰鍰或移送法辦，而非由水利署及十河局依水利法代為執行。

(二)經查，101年8月蘇拉颱風來襲，除造成三峽攔水壩上游河段沿岸淹水災情外，另清水街303號前道路坍塌，民眾高○欽君掉落坍塌坑洞死亡。而三峽河治理機關十河局於案發前曾以100年11月15日水十工字第10002013150號函三峽區公所（副本：新北市水利局）略以：「……經查100年10月24日核定之三峽河治理規劃報告，長福橋至三峽橡皮壩左岸現

況高程低於計畫堤頂高2~3公尺，其主要原因係三峽橡皮壩混凝土壩體阻礙水流所致，應予以降低改建或另覓適當地點重新設置……據查三峽橡皮壩並未依水利法及相關規定申請許可興建，考量防洪需要，請貴所儘速拆除或另覓地點申請許可後興建，以維左岸居民身家安全。」十河局復以100年12月27日水十管字第10003009800號函新北市政府（副本：三峽區公所、新北市水利局）略以：「……三峽河河川區域內之橡皮壩與相關設施，未依水利法及相關規定申請許可興建，且有影響計畫洪水通洪之慮，係屬違反水利法第78條所規定之禁止行為，為維護人民生命財產及公共安全，請貴府儘速本權責妥處。」十河局再以101年3月6日水十管字第10150021730號函三峽區公所（副本：新北市水利局）略以：「……旨揭橡皮壩已嚴重影響三峽河100年重現期計畫洪水通洪之能力，且未依水利法及相關規定申請許可興建，為維護人民生命財產及公共安全，請貴所儘速拆除。」由上顯見，十河局於前揭蘇拉颱風災害發生前早已明悉三峽橡皮壩未依水利法規定申請許可興建，且有影響三峽河計畫洪水通洪之慮，係屬違反水利法第78條所規定之禁止行為，該局並曾3次函請三峽區公所及新北市政府（水利局）儘速拆除，惟未見水利署及十河局有其他積極作為。

- (三) 針對「三峽河管理事項爭議問題，如何解決？」部分，據水利署說明略以「類似本案，本署十河局多以函文方式，函淡水河代管市政府就該等違反水利法案件表達該局之立場。考量淡水河水系河川管理工作係委託新北市、桃園市及基隆市政府代為辦理，如其本身涉有違反水利法相關規定時，十河局

將促請代管機關依『淡水河及磺溪二水系河川管理執行要點』辦理；倘執行確有困難時，將由十河局循程序提報水資源協調會報或中央與地方協調平台討論處理。」另針對「三峽河委託管理事項，水利署及十河局有無督導責任？有無精進作為？」部分，詢據十河局曾鈞敏局長說明略以：「淡水河及磺溪二水系河川管理執行要點第8點有督導的責任，但河川公地申請之後的督導作業在要點並無明確規定。」詢據水利署水利行政組梁志雄簡任正工程司說明略以：「本署未曾開過相關處分書，因為新北市政府不認為應該處行政罰鍰，中央希望協調跟地方看法一致，仍由新北市政府處分。」詢據水利署曹華平副署長說明略以：「相關精進作為，本署會後會檢討。」

(四)綜上，經濟部依「淡水河及磺溪二水系河川管理執行要點」規定委託新北市政府代管三峽河，三峽河治理機關十河局明悉三峽橡皮壩未依水利法規定申請許可興建並曾3次函請三峽區公所及新北市政府（水利局）儘速拆除，惟就受委託代管機關新北市政府（水利局）怠於行使管理職權，卻未見委託機關經濟部（水利署）有其他積極作為，致錯失河防災害防杜機會，難謂允當。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一及二，提案糾正新北市政府水利局、新北市三峽區公所。
- 二、抄調查意見三，函請經濟部督飭所屬確實檢討改進見復。
- 三、抄調查意見及處理辦法，函復審計部。
- 四、調查報告之案由、調查意見及處理辦法上網公布。

調查委員：陳慶財、方萬富、蔡培村

中 華 民 國 1 0 8 年 8 月 7 日