

調 查 報 告

壹、案由：新北市新店區碧潭大橋下方碧潭堰年久失修，經104年蘇迪勒颱風侵襲後，壩體毀損及掏空情況更加惡化，恐危及碧潭大橋橋墩結構及沿岸居民生命財產安全，究新北市政府及相關中央主管機關對於碧潭堰之修復有無怠失、推諉情事，均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

民國(下同)66年興建完成之碧潭堰，因年久失修，104年歷經蘇迪勒颱風侵襲，壩毀損體及淘空情況更加惡化，恐危及碧潭大橋橋墩結構及沿岸居民生命財產安全。案經本院調閱相關卷證資料，並詢問經濟部水利署暨所屬第十河川局、新北市政府暨所屬水利局、觀光旅遊局。茲臚列調查意見如下：

一、新北市政府居新店溪河川管理、碧潭風景特定區經營管理機關地位，為營造碧潭水域、發展觀光，對碧潭堰之維護及修建，實責無旁貸；惟政府是一體的，中央與地方本於河川管理辦法，各有其權責，如果能促進碧潭遊憩觀光，同時兼顧新店溪河川管理與防洪治理，無論碧潭堰當初興建目的為何，中央亦不應袖手旁觀

(一)按水利法第3條：「本法所稱水利事業，謂用人為方法控馭，或利用地面水或地下水，以防洪、禦潮、灌溉、排水、洗鹹、保土、蓄水、放淤、給水、築港、便利水運及發展水力。」同法第46條：「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、蓄水建造物」。另依水利建造物建造、改造或拆除審核作業要點第3點：「本法第46條第1項各款需行送審之水利建造物

規定如下：……（三）蓄水建造物：以蓄水為主要功能之建造物，其設計蓄水深度達3公尺以上或設計蓄水量達2萬立方公尺以上之堰、壩、水庫、人工湖、埤池等。」

- （二）查碧潭堰位於淡水河支流新店溪，係64年間，由原臺北縣政府（現為新北市政府，下同）新店鎮公所（現為新店區公所，下同）委託前臺灣省政府水利局第十二工程處代辦興建。66年8月興建完成後，即移交原臺北縣政府及新店鎮公所，因此碧潭堰設施管理單位現為新北市政府及新店區公所；另就淡水河（含主支流）河川管理而言，詢據經濟部水利署代表略稱，碧潭堰係為發展觀光興築之建造物，非為水利事業興辦之水利建造物，故其修建或拆除應循水利法第78條之1第1款：『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』規定，由設施管理單位向河川管理機關提出河川區域使用行為許可，毋須報經濟部水利署同意」。新店溪依行政院89年8月16日台89經22417號函示，屬跨省市河川，河川管理機關為新北市政府，因此碧潭堰所坐落新店溪河段相關河川管理使用行為，均由新北市政府（原臺北縣政府）實質管理。因此碧潭堰如需辦理修建或拆除，設施管理單位（新店區公所）應向新北市政府提出河川區域使用行為許可，並由該府受理、審核及准駁，其審查過程中需邀水利署第十河川局就河防安全部分提供意見參辦。
- （三）另查，「碧潭風景特定區」於59年6月4日經前臺灣省政府公告為「省定風景區」，並依觀光發展條例及風景特定區管理規則由原臺北縣政府碧潭風景特定區管理所經營管理。原臺北縣政府96年9月29日

成立觀光旅遊局，廢止臺北縣風景特定區管理所，「碧潭風景特定區」移交觀光旅遊局經營管理。99年12月25日，原臺北縣改制升格為直轄市，新北市政府於100年2月18日公告新北市碧潭風景特定區水域遊憩活動管理辦法，其風景區水域遊憩活動之管理機關，為新北市政府觀光旅遊局。碧潭風景特定區嗣後經行政院100年4月6日院臺交字第1000016444號函核定、新北市政府100年4月27日北府觀企字第1000386098號函公告為「直轄市級風景特定區」。可知「碧潭風景特定區」自始至終由新北市政府經營管理。

(四)綜上，碧潭堰自66年8月興建完成後，即移交原臺北縣政府及新店鎮公所，因此碧潭堰設施管理單位現為新北市政府及新店區公所；新店溪依行政院89年8月16日台89經22417號函示，屬跨省市河川，河川管理機關為新北市政府，因此碧潭堰如需辦理修建或拆除，設施管理單位(新店區公所)應依水利法第78條之1第1款規定，向新北市政府提出河川區域使用行為許可。又「碧潭風景特定區」自59年6月4日經前臺灣省政府公告為「省定風景區」至100年4月27日公告為「直轄市級風景特定區」止，均由原臺北縣政府(新北市政府)經營管理，新北市政府居(新店溪)河川管理、(直轄市級風景特定區)經營管理機關地位，為營造碧潭水域、發展觀光，對碧潭堰之維護及修建，實責無旁貸，惟政府是一體的，中央與地方本於河川管理辦法，各有其權責，如果能促進碧潭遊憩觀光，同時兼顧新店溪河川管理與防洪治理，無論碧潭堰當初興建目的為何，中央亦不應袖手旁觀。

二、新北市政府委託社團法人臺灣省水利技師公會辦理

鑑定，研判碧潭堰整體結構體並無立即危險性，尚不致發生大規模潰決；惟該府於91、94年間虛擲1,660萬元公帑，修、整建碧潭堰及設置橡皮壩，新設置橡皮壩甫完工未及2個月，又遭破壞，該府均未追究相關人員疏失及施工廠商保固責任，實有消極不作為及圖利廠商之嫌

(一)104年蘇迪勒、杜鵑颱風後，新北市政府水利局分別於104年9月11日及105年3月3日邀集經濟部水利署第十河川局、新店區公所等單位現勘研議堰壩修復事宜，並於105年5月7日委託社團法人臺灣省水利技師公會協助鑑定設施安全性，初步研判碧潭堰整體結構體目前並無立即危險性，尚不致發生大規模潰決。值此碧潭堰亟需修、整建之際，報章媒體亦有生態保育團體反對聲浪，為同時澈底解決觀光遊憩、防洪消能、生態保育等問題，新北市政府水利局已於105年5月10日上網公告辦理「碧潭堰拆除、重建、修復暨水域環境營造之可行性評估」案，經同年5月20日、31日2次開標，均無廠商投標，已重新檢討招標文件，並於6月14日再次上網公告，於105年7月29日完成發包作業，目前刻正檢討，預計106年7月前提出評估成果。

(二)另有關碧潭堰橡皮壩，據新北市政府簡報資料顯示，91及94年間，原臺北縣風景特定區管理所曾辦理「碧潭攔水堰橡皮壩整建工程」、「碧潭攔水壩基礎掏空及橡皮壩損壞修復工程」，工程金額共約1,660萬元，且甫於94年9月30日完工之橡皮壩於同年11月又遭破壞。經本院詢問該二工程辦理緣起、主要工項、發包過程、驗收、預算及結算金額，經整建及損害修復之橡皮壩是否發揮應有功能？修復後是否又遭損壞？有無追究施工廠商保固責任

等節，惟該府竟答復：「1. 『碧潭攔水堰橡皮壩整建工程』及『碧潭攔水壩基礎掏空及橡皮壩損壞修復工程』相關資料，是時由台北縣風景特定區管理所辦理，資料年代久遠，相關資料已屆保存年限銷毀，目前仍持續調閱。2. 另94年碧潭堰毀損迄今未修復，經請水利技師公會評估碧潭堰的毀損不影響下游安全，且目前碧潭水域都還存在，不影響觀光水域。」顯有推諉塞責、實問虛答之嫌；又倘如該府所稱，沒有橡皮壩亦不影響下游安全，則94年間整建橡皮壩即屬浪費公帑，且新設置之橡皮壩使用不及2個月就告損壞，設施管理單位顯然未盡職責，而該府當時亦未追究相關人員疏失及施工廠商保固責任，實有消極不作為及圖利廠商之嫌。

三、**經濟部迄未依前行政院經濟建設委員會指示，分階段辦理公告淡水河為中央管河川，成立淡水河流域管理局，專責辦理淡水河水系之治理及管理，洵有怠失**

(一)依水利法第78條之2**訂定**河川管理辦法第2條第2項：「河川依其管理權責，分為中央管河川、直轄市管河川及縣（市）管河川三類。」同辦法第4條第1項：「中央、直轄市及縣（市）管河川之管理機關，應依前條辦理河川管理事項。但前條第9款有關中央管河川之防汛、搶險由直轄市及縣（市）政府辦理。」第2項：「前項管理機關，在中央為經濟部水利署，並由水利署所屬河川局執行其轄管之河川管理工作。」可知「中央管河川」管理機關為水利署，並由該署所屬河川局執行其轄管河川管理工作；直轄市及縣（市）管河川，其管理機關為各該直轄市政府及縣(市)政府。

(二)惟本院詢據經濟部水利署卻稱，98年4月8日經授水字第09820203070號公告「河川區分為中央管河

川、跨省市河川及縣(市)管河川」，其中淡水河(含新店溪、基隆河等相關主支流)既非直轄市管河川，亦非縣(市)管河川，而係跨省市河川。新店溪之管理事項分工依行政院89年8月16日台89經22417號函示原則，如下：

- 1、流經臺北市轄河段：由臺北市政府負責河川治理與管理工作。
- 2、流經新北市轄河段：
 - (1) 經濟部水利署第十河川局依河川管理辦法第3條規定辦理下列河川治理事項：河川治理計畫規劃設計施工(第1款)、河川區域劃定與變更(第2款)、土石可採區劃定(第3款)、河川環境管理計畫之訂定(第4款)及治理計畫用地取得(第8款)。
 - (2) 新北市政府依河川管理辦法第3條規定辦理下列河川管理事項：河防建造物之管理(第5款)、河川之巡防與違法危害河防事件之取締及處分(第6款)、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(第7款)、防汛、搶險(第9款)及其他有關河川管理行政事務(第10款)。

前述有關河川管理及河川治理之差別，詢據經濟部水利署代表略稱，河川管理事項包括河川區域劃設及土地管理、河川治理、防汛搶險、河川區域使用行為管理等事項，亦即河川管理包含河川治理；惟實務習慣上，「河川治理」著重於治理工程，諸如河川治理計畫之規劃、設計、施工等，至「河川管理」則著重於河川區域行政管制，諸如河川巡防與違法危害河防事件取締及處分、河川使用申請案件受理、審核、許可、廢止、撤銷及使用費之徵收等。

據此可知，98年4月8日經授水字第09820203070號公告對河川區分方式及管理權責等，顯然與水利法、河川管理辦法有別，且臺北市、新北市交界河段究屬「流經臺北市轄河段」抑或「流經新北市轄河段」，不無疑問。又河川治理與河川管理事項同樣列屬河川管理辦法第3條規定，而中央及地方之權責分工，始終欠缺法律明文規定，多年來僅由行政院一紙函釋為之。

(三)復查據行政院89年8月16日台89經22417號函影附該院經濟建設委員會同年7月17日參(89)字第03068號函稱有關淡水河水系治理及管理事權，建議採三階段辦理：

- 1、近程：在水利組織未整合前，淡水河管理權責暫維持現狀，凡流經臺北市轄區部分由臺北市政府辦理；凡流經臺灣省轄區部分由臺北縣政府（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。
- 2、中程：為統合水資源利用、防洪治理與河川管理事權，建議經濟部配合擬成立之「經濟部水利署」組織調整，將「經濟部水利處第十河川局」、「經濟部水利處北區水資源局」、「經濟部臺北水源特定區管理委員會」整合成立為「淡水河流域管理局」，專責辦理淡水河防洪治理與河川管理工作。
- 3、長程：整併「臺灣省河川管理規則」、「臺北市河川管理規則」，修訂為單一河川管理法規，公告淡水河為中央管河川，並將翡翠水庫管理局納入淡水河流域管理局。

前述近程目標所稱未整合之「水利組織」，係指經濟部水利署，然經濟部嗣後已於91年3月28日整併該部水資源局、水利處、臺北水源特定區管理委員

會等水利機關，成立經濟部水利署，淡水河管理權責卻依舊「維持現狀」；另中程目標所提將「經濟部水利處第十河川局」、「經濟部水利處北區水資源局」、「經濟部臺北水源特定區管理委員會」整合成立為「淡水河流域管理局」，亦迄未成立，淡水河防洪治理與河川管理工作至今尚無專責機關辦理；長程目標所稱公告淡水河為「中央管河川」，並將翡翠水庫管理局納入淡水河流域管理局，更屬遙遙無期。

- (四)綜上，行政院98年4月8日經授水字第09820203070號公告對河川區分方式及管理權責等，顯然與水利法、河川管理辦法有別，且臺北市、新北市交界河段究屬「流經臺北市轄河段」抑或「流經新北市轄河段」，不無疑問；又河川治理與河川管理事項同樣列屬河川管理辦法第3條規定，而中央及地方之權責分工，始終欠缺法律明文規定，多年來僅由行政院一紙函釋為之，經濟部迄未依前行政院經濟建設委員會89年7月17日參(89)字第03068號函指示，公告淡水河為「中央管河川」，成立「淡水河流域管理局」，專責辦理淡水河水系之治理及管理，洵有怠失。

調查委員：包宗和、尹祚芊

附圖 1 碧潭堰現況圖



附圖 2 碧潭堰鳥瞰圖

