

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：臺中市政府。

貳、案由：臺中市政府明知該市大甲區民生地下道歷年有多次淹水紀錄，屬於最易淹水之甲類地下道，最須優先設置警示系統，但該府不僅於 101 年建置全市易淹水點資料時未將其列為易淹水點以資列管改善，而且於同年規劃建置淹水預警系統時，將民生地下道等甲類地下道排除在外，選擇較不易淹水之乙、丙類地下道施作，其後又以投標期間廠商提出疑義、地下道將陸續取消或改建、執行內容預算科目不符為由撤銷建置。該府未積極建置民生地下道之淹水預警系統，為 103 年民生地下道事故發生原因之一；又於 100 年間完成規劃民生地下道及鄰近地區的區域排水系統，卻因無法完成土地徵收及開闢計畫道路等因素，施作延宕，且該府未依規範檢視與改善該地下道之截流、排水等缺失，致使該地下道之積水僅能經由農田水利圳溝對外排放，又因未要求相關單位進行排水道清疏，導致因排水箱涵阻塞，造成民生地下道及鄰近地區幾乎逢大雨必淹，也是本件不幸事故發生原因之一；該府執掌民生地下道之通報及預警機制，卻未建立巡防通報專責編組及積極督導執行，且其淹水預警措施不足，造成本件不幸事故發生，市府於事後始緊急補設停車柵欄，均核有重大違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣於民國（下同）103年5月15日發生臺中市婦人駕車誤闖積水之大甲區民生路地下道（下稱民生地下道）不幸遭溺斃事故，案經本院調查結果，臺中市政府對本案之相關處理情形。案經調查竣事，確有下列失當之處，茲將事實及理由臚列如後：

- 一、臺中市政府明知民生地下道歷年有多次淹水紀錄，屬於最易淹水之甲類地下道，最須優先設置警示系統，但該府不僅於101年建置全市易淹水點資料時未將其列為易淹水點以資列管改善，而且於同年規劃建置淹水預警系統時，將民生地下道等甲類地下道排除在外，選擇較不易淹水之乙、丙類地下道施作，其後又以投標期間廠商提出疑義、地下道將陸續取消或改建、執行內容預算科目不符為由撤銷建置。該府未積極建置民生地下道之淹水預警系統，為103年民生地下道事故發生原因之一，核有疏失。

（一）按地方制度法第18條第10款第1目規定，直轄市道路之規劃、建設及管理為直轄市自治事項。同法第19條第10款第1目規定，縣（市）管道路之規劃、建設及管理為縣（市）自治事項。市區道路條例第32條第2項規定：「直轄市或縣（市）政府所轄市區道路分工權責、設施維護、使用管制、障礙清理等管理事項之規定，由直轄市或縣（市）政府分別定之，並報內政部備查。」

（二）查民生地下道位於臺中市大甲區甲后路通往民生路，為穿越鐵路之車行地下道，是國道3號高速公路大甲交流道通往大甲市區最便捷的道路，民生地下道道路寬度約6公尺，係由交通部臺灣鐵路管理局（下稱臺鐵局）於70年間因應鐵路兩側地方交通需求及安全便利，依當時原有道路規模及交通路

況，興建該穿越鐵路之地下道工程。

- (三)臺中市政府災害通報系統顯示，該府曾於 102 年 8 月 29 日上午 10 時 19 分接獲通報，民生地下道因積水封閉。依大甲區公所資料，102 年 7 月 13 日蘇力颱風及同年 8 月 29 日康芮颱風來襲時，民生地下道曾有 2 次淹水封閉之紀錄。大甲區公所主任秘書王明德於 103 年 9 月 11 日本院約詢時表示：「地下道如果遭遇颱風或大雨就會淹水」、「101 年 7、8 月颱風天時一次，那次也是颱風天下大雨，淹水超過 15 公分，當地民眾硬要將車開進去，結果自己棄車後再打電話請拖吊車來協助」等語。103 年 5 月 15 日本案發生當日及同月 20 日，民生地下道皆因積水過深而封閉。
- (四)據臺中市政府建設局於 103 年 5 月 26 日向臺中市議會提出「大甲區民生路地下道淹水案後續處理與究責專案報告」（下稱專案報告）中指出：考量天候異常現象頻仍，原有的防災系統恐無法提供用路人足夠之警示作用，經市府重新檢視全市車行地下道，以易淹水輕重情形，將地下道區分為甲、乙、丙等 3 類，其中甲類為最須優先設置警示系統之車行地下道，民生地下道被區分為甲類，屬於最易淹水之車行地下道。
- (五)未提報民生地下道為易淹水點：臺中市政府明知民生地下道遭遇颱風或大雨就會淹水，歷年有多次淹水紀錄，故將其歸類為最易淹水之甲類車行地下道，但該府於 101 年請所轄各區公所提報易淹水地點，建置全市 271 處易淹水點資料，經列管後逐年進行改善時，卻認定民生地下道為「市區道路附屬設施」而未予提報，其後民生地下道雖歷經多次淹水，該府仍未將其增列為易淹水點以資列管改善，顯

有不當。

(六)未將民生地下道納入規劃建置車行地下道預警系統：

- 1、臺中市政府於 101 年規劃建置車行地下道預警系統，由該府建設局指定地點設置監控主控站，其後決定在神岡區大圳路穿越中山高速公路地下道、豐原區圓環北路地下道及豐原大道地下道等 3 處設置預警監控站，增設監控設備，並於地下道出入口裝置 LED 警示看板的監控外站，其功能在於一旦發生淹水災情，由預警監控站通報監控主控站，同時啟動監控外站的 LED 警示看板，提醒用路人不得進入。
- 2、該府於 102 年 1 月 21 日公告「臺中市政府車行地下道淹水預警系統建置採購計畫」採購案，預算及採購金額新臺幣(下同)3,605,000 元辦理，該採購案第 1 次招標因投標廠商未達法定家數流標。102 年 8 月修正預算及採購金額為 4,326,000 元，後因廠商異議而撤銷招標公告。102 年 12 月改以最有利標辦理，103 年 3 月 7 日該府建設局召開會議研議取消本發包案，同年 4 月 24 日該局簽准取消本案發包執行，並註銷該歲出保留款。
- 3、臺中市政府稱：其未執行本案之原因，係因招標期間廠商提出疑義，為避免影響採購之公正性，經數次修正發包文件。其於 103 年 3 月 7 日召開本案發包案檢討會議，考慮全市鐵路刻正進行高架化工程，現有車行地下道將陸續取消或改建，且本案 101 年度保留之是項預算，原列於「交通管理業務—道路養護—設施及機械設備」預算項目中，為經常門預算，與其執行內容「主辦監控

設備、設置主機監控、網路建置」係為資本門之用途，二者預算科目定義不相符，故決議取消本案之發包執行等語。該府參事黃晴曉於本院詢問時稱：「這個地下道預警系統工程施作地點在原臺中市，不包括原臺中縣，因為原臺中市區的烏日到豐原間鐵路高架化已經施工，預計在後年完工，目前有幾個地下道要填平，高架橋要拆除，如果再作預警系統等於是浪費，故評估後並未施作」等語。

- 4、經查，臺中市政府規劃建置淹水預警系統之3處地下道，豐原大道地下道屬於乙類，大圳路地下道及圓環北路地下道屬於丙類，民生地下道等最易淹水之甲類地下道均未列入規劃施作。嗣後又以投標期間廠商提出疑義故應避免影響採購之公正性、全市鐵路刻正進行高架化工程故現有車行地下道將陸續取消或改建、執行內容為資本門與保留預算為經常門預算科目定義不符等，作為取消發包執行及撤銷建置淹水預警系統之理由。
- 5、103年5月15日發生本件婦人駕車誤闖積水之民生地下道而不幸遭溺斃事故，臺中市政府如能將民生地下道納入102年之地下道淹水預警系統建置採購計畫，並積極建置該系統，則民生地下道積水，就會啟動警示系統並通知監控主控站，該站人員透過即時監看影像掌握淹水情形，立即通知當地的警察單位，派人至現場拉封鎖線，禁止所有車輛進入，應可防止本件事故發生。惟臺中市政府未能通盤考量轄內車行地下道潛在危險程度，據以設置警示設施及擬定防災減災方案，捨最易淹水之民生地下道等甲類地下道，選擇較不易淹水之乙類及丙類地下道施作淹水預警系

統，其後又於數次發包後取消發包案，對於建置淹水預警系統不僅規劃輕重失衡，而且執行半途而廢，無法防止本件民生地下道事故之發生，核有違失。

(七)綜上，臺中市政府明知民生地下道歷年有多次淹水紀錄，將其歸類為最易淹水之甲類車行地下道，但該府於101年建置全市易淹水點資料，加以列管並逐年進行改善時，卻認定民生地下道為「市區道路附屬設施」而未將其列為易淹水點以資列管改善，顯有不當。其於102年1月21日招標建置淹水預警系統，施作對象卻排除最易淹水之民生地下道等甲類地下道，選擇較不易淹水之乙類及丙類地下道施作，經數次招標後又以廠商提出疑義、地下道將陸續取消或改建、執行內容預算科目不符為由撤銷建置，亦有失當。該府未將民生地下道列為易淹水點以資列管改善，又未積極為該地下道建置淹水預警系統，致使本件事故發生，核有疏失。

二、臺中市政府雖於100年間完成規劃民生地下道及鄰近地區的區域排水系統，卻因無法完成土地徵收及開闢計畫道路等因素，施作延宕，且該府未依規範檢視與改善該地下道之截流、排水等缺失，致使該地下道之積水僅能經由農田水利圳溝對外排放，又因未要求相關單位進行排水道清疏，導致因排水箱涵阻塞，造成民生地下道及鄰近地區幾乎逢大雨必淹，也是本件不幸事故發生原因之一，實有疏失。

(一)內政部98年4月發布之「市區道路及附屬工程設計規範」7.6規定：「地下道排水設計原則如下：
1. 地下道排水系統包括地下道兩端引道入口處截流設施、地下道路面排水收集設施、抽水井、抽水機及其他設備。
2. 應依路面坡度先將路面逕流導至

地下道引道入口處之排水系統，減少地下道抽水量。……6. 地下道排水若使用抽水機，其設計總流量以抽水井設計進流量為準。抽水機臺數依抽水井進流量之時間變量、抽水設備年成本、抽水設施用地面積及備用機組決定。」同設計規範 19.5.2 第 1 項第 3 款規定：長隧道夜間照明之輝度宜不小於進出口連接道路照明。因此，車行地下道之截流、排水及照明皆有明確設計規範可供參用。

(二)區域排水系統施作延宕：

- 1、民生地下道雖係於 70 年代由臺鐵局興建穿越鐵路之地下道工程，然民生地下道曾多次淹水，臺中市政府卻未能依上開工程設計規範進行民生地下道截流、排水等缺失，逐項積極進行檢視與改善。臺中市政府水利局副局長馬名謙於本院約詢時表示：「本案地下道是由側溝排水出去，再穿越鐵路之灌溉溝渠，由農田水利排水排出去；本案大甲區公所 100 年時原本已有規劃 C、G 兩個雨水下水道的幹線，但沒有經費可開闢計畫道路，下水道上可能可能是農田或建築物，不是道路，所以無法依據規劃內容施工排水系統。」該府黃晴曉參事亦表示：「現況很多計畫道路沒有開闢、土地沒有徵收，雨水下水道與污水下水道都沒有辦法施作」等語。
- 2、關於大甲區公所於 100 年間發包施作之「100 年度大甲區甲后路地下道路面及排水溝修復工程」，該公所課長王國旭於本院約詢時稱：「橫向截水溝現狀已經有了，只是對溝蓋作改善，也沒有增設集水井，但是有增加 LED 警示燈，其實工程不是只有這個工區，另包含地下道上方巷子的路面修復，不是全部都是地下道的部分」等語。

因此，此工程排水部分係針對民生地下道原有截水溝和集水溝進行整修，均為舊有設施清淤及改善，並未新增排水機能，且本項工程將原有截水溝及集水溝排水效率較佳的網狀溝蓋更改為排水效率較差的排水洞，有無影響地下道內積水排放，該府亦未曾評估。

- 3、民生地下道積水抽出後對外排放的唯一排水溝，因橫越於鐵路下方，臺中市政府以該排水溝管理權限為臺鐵局，既未行文要求改善，亦未進行清淤疏通，任其阻塞妨礙水流，使該地下道排水功能無法完全發揮。
- 4、因此，民生地下道曾多次淹水，臺中市政府對民生地下道鄰近地區之區域排水雖早於 100 年已完成規劃，惟因經費不足及計畫道路土地未能徵收而無法施作，亦未能依上開工程設計規範進行民生地下道截流、排水等缺失，逐項積極進行檢視與改善，致使民生地下道積水必須經由農田水利圳溝對外排放，其排水溝又因未進行清淤疏通而阻塞妨礙水流，使該地下道排水功能無法完全發揮。

(三)地下箱涵淤塞嚴重：

- 1、據中央氣象局資料，大甲區 103 年 5 月 15 日 17 時至 5 月 16 日零時期間之時雨量統計，大甲區 19 時至 20 時時雨量為 90 毫米（超過 80 毫米已達大豪雨標準），24 小時累積雨量為 139 毫米，亦已達豪雨標準（超過 130 毫米未達 200 毫米）。
- 2、臺中市議會第 1 屆第 7 次定期會有關本案之專案報告指出：民生地下道所處區域為相對低窪地，鄰近道路雨水易於集中此處，每逢大雨必會有大量水流瞬間匯集於此，造成排水系統不堪負荷，

雖民生地下道已有設置小型抽水機進行抽排，仍屬緩不濟急。本次災害因降雨量過大，雨水無法及時宣洩，已超過市區排水系統 5 年重現期距保護標準（每小時 40 至 60 毫米）所能負荷之範圍，且民生地下道一帶之排水量均以抽水機抽排至鄰近之頂店圳第一支線四張溝（農田灌溉溝渠）將水排出，其排水路係以箱涵形式穿越鐵路下方而過，此段排水路通水斷面不良，導致垃圾、石頭等於此處淤積阻礙排水，致使水流之疏導更為困難，為避免下游溝渠淤積阻塞，影響機械抽排水順暢，應針對該地區道路側溝及明暗渠道進行檢查清疏，尤其頂店圳第一支線四張溝穿越鐵路箱涵段，應加強清疏以維持水流暢通等語。

- 3、民生地下道排水之渠道，係以地下箱涵橫越鐵道，排入屬水利溝之頂店圳第一支線四張溝。市府災害通報系統及府內會勘資料顯示，民生地下道因地勢低窪關係，近年來曾有多次淹水紀錄，以本件事故發生時之 103 年 5 月 15 日晚間 19 時至 20 時之每小時雨量統計，大甲時雨量為 90 毫米（已超過大豪雨標準）。惟據本院履勘發現及市府檢討資料顯示，該地下箱涵淤塞嚴重，已影響地下道之抽排水效能，市府雖稱其平時有對抽水機辦理測試，但並無做相關紀錄，且該府未要求相關單位進行清疏，即有不當。

- (四)民生地下道為臺中市政府列管的甲級易淹水地下道，位處於大甲區地勢低窪處，歷年來每逢颱風或豪大雨襲擊時，經常肇致淹水成災，且該地下道呈 U 型彎道，一旦車輛進入彎道最低處發現積水時，便進退維谷，險象環生，因此，該地下道確實屬於高淹水頻率之危險地點。另民生地下道及鄰近地區的

區域排水雖已完成規劃，惟因所需經費龐大，無法完成土地徵收及開闢計畫道路，區域排水系統施作延宕，僅能仰賴道路側溝及農田水利圳溝排水，影響該地區豪大雨積水排放。臺中市政府未能深切體認前開因素，除未依內政部所公布的地下道工程設計規範，逐年檢視並排除民生地下道未能符合現代化標準之種種危險因子外，其所設計施作之民生地下道路面及排水改善工程，並無新增排水設施，未能達到預期的排水效果，致使該工程完工後仍有多次積水情形發生。再者，民生地下道一帶之排水量之排水路係以箱涵形式穿越鐵路下方而過，因地下箱涵淤塞嚴重，影響該地下道之抽排水效能，臺中市政府雖稱其平時有對抽水機辦理測試，但並無做相關紀錄，且該府未要求相關單位進行清疏，導致因排水箱涵阻塞，衍生本件不幸事故，實有疏失。

三、臺中市政府執掌民生地下道之通報及預警機制，卻未建立巡防通報專責編組及積極督導執行，且其淹水預警措施不足，致使該地下道於本件事故發生當日晚間 19 時 32 分淹水 LED 警示燈於亮起後，受災車輛及另一車輛仍於 19 時 43 分進入地下道，又因負責巡查之里、鄰長並未適時巡查，直到 19 時 45 分才由路過之區公所課員向警方報案，但未作成紀錄，19 時 51 分警方始拉警戒線封鎖地下道，造成本件不幸事故發生，市府於事後始緊急補設停車柵欄，顯有缺失。

(一)臺中市政府建設局 102 年 1 月 18 日公告：本市市區道路及鄰里巷道以及其附屬設施之維護管理及轄區內天橋、人行、車行地下道之清潔、維護、管理業務委託各區公所辦理。因此，民生地下道係由臺中市政府委託大甲區公所負責日常清潔、維護、管理。

(二)依 103 年 5 月 19 日東森新聞報導，103 年 5 月 15 日 17 時起大甲地區發生強降雨，民生地下道開始積水，地下道兩側設置之 LED 警示燈亮起「前方淹水改道勿入」之紅色字幕，該字幕燈號依據該媒體報導係於當日 19 時 32 分亮起。嗣當日 19 時 43 分 27 秒罹難者駕駛車號 6970-P3 小客車進入民生地下道，同時 43 分 30 秒另一輛車號 7439-ZM 小客車尾隨該車輛進入民生地下道；19 時 45 分 31 秒「110」受理大甲區公所民政課課員董淑華報案，稱甲后路地下道淹水，請求警方拉封鎖線封鎖民生地下道；19 時 46 分 22 秒臺中市政府警察局大甲分局勤務指揮中心派遣大甲派出所線上巡邏人員前往處理；19 時 51 分 05 秒警用巡邏車到達現場完成民生地下道交通管制警戒。

(三)據臺中市政府 103 年 7 月 9 日函復，其中大甲區公所稱：依「內政部執行災情查報通報措施」規定，於災害應變中心未成立時，各地里、鄰長應於災害發生前或有發生之虞時，主動前往里、鄰加強防災宣導，提醒民眾提高警覺，若發現災害應將災害訊息通知消防、警察單位或鄉鎮市區公所，並作適當之處置。依該公所 103 年 3 月 17 日函檢送「水災危險潛勢地區保全計畫」，其巡查人員係由當地里、鄰長擔任。又因民生地下道 LED 警示燈亮起時並無法連線至他處告知，且無設置 24 小時專職巡查人員，平時係由里、鄰長協巡，故無法像颱風來臨時可時時注意相關情形或有人員不定時查看等語。大甲區公所王明德主任秘書於本院約詢時雖稱本次地下道淹水應由里、鄰長巡查通報，但事實上，本件淹水卻由路過的區公所課員董淑華報案，顯見其巡防通報機制確實有檢討之必要。

- (四)該府大甲區公所王明德主任秘書於本院約詢時亦稱：民生地下道於災後加設柵欄，作為有效之防誤闖阻隔措施，業已設置完成等語。
- (五)綜上，臺中市政府執掌民生地下道之淹水通報及預警機制，卻未建立巡防通報專責編組及積極督導執行。民生地下道是否淹水雖應由里、鄰長巡查通報，惟 103 年 5 月 15 日晚間 19 時 32 分地下道淹水 LED 警示燈亮起後，里、鄰長並未巡查通報，直到 19 時 43 分受災車輛及另一車輛進入地下道後，才由路過之區公所課員董淑華於 45 分向警方報案，但並未作成紀錄，且本院實際履勘發現，LED 警示燈亦有小客車從中山路右轉民生地下道之視覺高度難以警覺之缺失，市府於事後始緊急補設停車柵欄，其造成數部車輛誤闖淹水區及本件事故發生，顯有缺失。

綜上所述，臺中市政府明知民生地下道歷年有多次淹水紀錄，屬於最易淹水之甲類地下道，最須優先設置警示系統，但該府不僅於 101 年建置全市易淹水點資料時未將其列為易淹水點以資列管改善，而且於同年規劃建置淹水預警系統時，將民生地下道等甲類地下道排除在外，選擇較不易淹水之乙、丙類地下道施作，其後又以投標期間廠商提出疑義、地下道將陸續取消或改建、執行內容預算科目不符為由撤銷建置。該府未積極建置民生地下道之淹水預警系統，為 103 年民生地下道事故發生原因之一；另該府雖於 100 年間完成規劃民生地下道及鄰近地區的區域排水系統，卻因無法完成土地徵收及開闢計畫道路等因素，施作延宕，且該府未依規範檢視與改善該地下道之截流、排水等缺失，致使該地下道之積水僅能經由農田水利圳溝對外排放，又因未要求相關單位進行排水道疏通，導致因排水箱涵阻塞，造成民生地下道及鄰近地區幾乎逢大雨必淹，也是本件不幸事故發生原因之一；該府執掌民生地下道之通報及預警機制，卻未建立巡防通報專責編組及積極督導執行，且其淹水預警措施不足，造成本件不幸事故發生，市府於事後始緊急補設停車柵欄，均核有重大違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：高鳳仙

中 華 民 國 104 年 1 月 26 日