

調 查 報 告

壹、案由：據報載：供應大臺北地區及桃園地區用水之板新給水廠鳶山堰蓄水區長期遭污染，經濟部水利署及新北市政府疏於管理取締，涉有違失等情乙案。

貳、調查意見：

本案緣於媒體報導及民眾陳訴：板新給水廠鳶山堰蓄水區係供應大臺北地區及桃園地區民眾用水重要水源，該蓄水區長期遭污染，經濟部水利署（下稱水利署）及新北市政府疏於管理取締，涉有違失。本案調查委員為瞭解鳶山堰蓄水區現況，於本（101）年3月15日赴現場履勘，於同日聽取水利署及新北市政府簡報並詢問相關問題，茲已調查竣事，爰臚述調查意見如下：

一、經濟部水利署對蓄水範圍內非公告禁止或應申請之使用行為未審慎評估、積極妥處，使民眾無所適從，實有欠周妥，允宜檢討改進。

（一）按水利法第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」，又同法54條之1規定：「水庫蓄水範圍由興辦人或其委託管理機關（構）管理之。其使用管理、蓄水範圍之界限與核定公告程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之」，經濟部為水庫及其蓄水範圍之中央主管機關，有依法於劃定範圍內禁止違法行為，並得訂定相關管理辦法，鳶山堰蓄水區現由其委託臺灣自來水股份有限公司（下稱自來水公司）為管理機關管理之，合先敘明。

（二）詢據水利署表示，自來水公司原係依據民國（下同）81年3月10日臺灣省政府公告之「鳶山堰、後

村堰蓄水範圍及蓄水範圍內禁止事項」第二項所公告之禁止事項，取締違反規定行為。該公告所依據之「臺灣省水庫蓄水範圍使用管理辦法」，雖已於88年11月9日廢止，惟經濟部於同年6月30日重行公告「水庫蓄水範圍使用管理辦法」據以辦理。另於92年配合行政程序法修正時，明訂授權訂定法規命令所依據之水利法54條之2，並據以修訂原臺灣省水庫蓄水範圍管理辦法，為「水庫蓄水範圍使用管理辦法」，是其原公告事項符合現行法令規定者，仍屬有效。

- (三) 本案經媒體報導及為民眾所詬病之行駛船筏、捕撈水產物、傾倒廢棄物、飼養禽畜及垂釣等污染水源行為，多為現行水利法第54條之2所授權公告之禁止或應申請事項，自來水公司應本管理機關權責對違法行為予以巡查舉發，水利署亦應依水利法規規定裁罰之，固無疑義。惟民眾垂釣行為，據水利署表示該行為因未經公告，屬「水庫蓄水範圍使用管理辦法」第5條第2項之應經許可事項，尚無違反水利法之適用；又鳶山堰水庫蓄水範圍及管制事項之公告並未禁止釣魚，自來水公司之勸離釣客應係本於加強提升水庫水質所為，尚無違反水利法第54條之1第7款規定之適用云云。經查，本案媒體報導蓄水區域內之主要污染源，即為民眾垂釣所衍生之廢棄物，水利署一方面認為垂釣行為並無違反水利法規規定之公告禁止行為，另一方面又為加強提升水庫水質，對垂釣釣客予以勸導驅離，立場不一。據資料顯示，95至100年期間，保全人員共勸離釣客7,632次，勸離總人數為12,166人，人數雖多，惟該勸離行為實則無法源依據，又無罰則，徒令民眾無所適從，未有周妥。水利署宜審慎評估，若

考量蓄水範圍為民生用水重要水源，須維護水質，且評估垂釣人數太多，有害於水質水量保護，則宜將民眾垂釣列入「水庫蓄水範圍使用管理辦法」公告禁止行為，加強勸導、裁罰；若否，則似可依上開管理辦法第 10 條：「管理機關（構）在不影響其水庫興辦之運用目的及水質需要條件下，得劃定公告供民眾垂釣之區域，並規定垂釣方式及有關事項」規定，適度開放民眾垂釣，並藉由加強管理以減少污染源，亦俾利民眾有所遵循。

- (四) 綜上，鳶山堰蓄水區為攸關民生用水重要區域，對於民眾違反水庫公告禁止或應經申請之使用行為，水利署本應加強巡查、裁罰，以嚇阻不法；惟針對如單純垂釣等非公告禁止之使用行為，既為普遍存在現象，又疑為污染主要來源，宜全面考量處置，明確禁止抑或訂立規則，使其合法使用，加強管理；非在無法源依據下，一味勸導驅離，使民眾無所適從，水利署允宜研議妥處。

二、經濟部水利署明知臺灣自來水股份有限公司保全人員未具公權力，無法有效取締違法行為，卻未有積極作為，亦應檢討改進。

- (一) 按水庫蓄水範圍使用管理辦法第 4 條明定：「蓄水範圍之管理事項如下：一、堰壩設施及蓄水範圍之巡防檢查與維護。二、違反水利法第五十四條之一行為事項之舉發。三、許可案件申請之受理、審核及許可。四、其他有關蓄水範圍管理事務」，自來水公司為蓄水區管理機構，有依法巡查、維護、舉發及其他管理事務之權。現行該公司巡查取締方式，係由該公司雇用保全人員每日固定巡查 18 次，另不定期巡查。若有發現釣客，隨即驅離並拍照記錄，如經勸導驅離不聽者拍照存證，並告知釣客如

再犯則移送主管機關裁罰，以達嚇阻作用，必要時協調當地警察機關派員協助驅離。惟該公司人員及保全人員因無公權力可取締污染源之違法行為，均僅能以勸導驅離方式辦理。

(二) 據查，自來水公司人員及其所雇用之保全人員本不具公權力，依法對違反水利法第 54 條之 1 行為事項及公告禁止使用行為僅有舉發之權，無取締權限，發現有疑似違反水利法或其他危害水質水量之違法行為，僅能向當地縣（市）政府舉發，或商請警力協助，據統計資料顯示，取締成效不彰。

(三) 本案調查期間，水利署稱自來水公司保全人員因不具公權力，皆須由警力協助，方能取締違法行為，復又謂以往有警力駐守水庫期間，因權責難以劃分，其成效反不如保全人員，前後立場相互矛盾，明知自來水公司有取締違法案件之困難，長期未予積極協助。又水利署為水庫主管機關，本應依據水利法主動對違法行為予以取締裁罰，如媒體報導民眾於蓄水範圍內行駛船筏、撈捕水產物等明顯違反水利法行為，亦未見該署依水利法裁罰者；其無積極協助管理機關之作為，又不主動取締違法行為，任由不合理現狀延續，實屬不當，允宜檢討改進。

三、新北市政府對蓄水區內疑有污染源之違反廢棄物清理法行為及違法建物，未能主動巡查，以致取締績效不彰，殊有未當。

鳶山堰蓄水區之管理機構雖為自來水公司，惟依現行法令體制，在該區域內係由各權責機關依其主管之目的事業法令與業務需求進行管理與查處，民眾若違反相關法令規定，由各該法令主管機關予以取締裁罰，其性質為重疊管制或多重管制。爰此，新北市政府應考量鳶山堰蓄水區位於所轄範圍內，且為民生用

水重要來源，本應擬定巡查計畫，依權責對該區域內任何疑有污染水源之違反廢棄物清理法行為或違法建物進行巡查裁處；非畫地自限，認非為蓄水區域之管理機關，未主動進行巡查，僅被動受理自來水公司舉發違法案件，始前往查處；由資料顯示，95 至 100 年期間，該府依廢棄物清理法裁罰案件僅 1 件，取締績效不彰，對民眾於該區域內棄置垃圾之違法行為完全無嚇阻力，危害民生用水安全，顯有不當。

四、經濟部水利署宜發揮「水質水量保護區違反管制事項協調會報」橫向聯繫功能，整合各權責單位，加強蓄水區內違法案件查察。

- (一) 鳶山堰蓄水區域內各權責機關依其主管法令進行管理與查處時，因各機關間互無統屬關係，遇有取締不法案件時，多各自為政，需行使公權力或其他必要行動時，僅能藉由請求警力或其他機關予以協助，不但貽誤取締時機，亦無法有一致性或全面性防治污染行為之規劃與行動，致令取締績效不彰。
- (二) 水利署原為加強督導水質水量保護區內違反自來水法第 11 條事項巡查舉發工作，以及加強與地方政府橫向聯繫協調工作，於 100 年 1 月成立「水質水量保護區違反管制事項協調會報」，已召開 2 次聯繫會報，因運作期間尚短，成效仍待觀察。水利署允宜發揮該協調會報功能，將所有污染水源不法行為皆納入該協調會報管制範圍中，非僅侷限於水質水量保護區內巡查舉發違反自來水法第 11 條規定之案件。尤應重視該協調會報橫向聯繫功能，除能有一致性及全面性取締不法案件之規劃與行動外，亦能將各權責機關取締污染源稽查工作時所遭遇之困難，或應請求協調支援及其他相關問題，藉由該協調會報獲得解決，以提升水庫管理績效及用

水安全

五、經濟部水利署及新北市政府允宜對「鶯歌系統交流道尾水聯外分洪排水路改善工程」臨時圍堰土方加強監控，避免影響水質或破壞水庫功能。

- (一)前臺北縣鶯歌鎮公所於 92 年施作「鶯歌系統交流道尾水聯外分洪排水路改善工程」，施工期間設置之臨時圍堰充作工程便道，當時要求廠商於完工後移除。惟該工程於 96 年因工程爭議，已先行辦理現地結案，新北市政府承接後續之代辦設計監造施工，考量該圍堰土方於歷年施工期間經機具車輛壓實，已呈現穩定狀態，對於水質影響無虞；又盛裝土方之太空包多已破損，如重新移除該土方，反而可能造成水質污染，經檢討不予移除。另因辦理分洪箱涵保護工側需要土方回填，在不影響水源下，經過基本設計審查意見，土方採就地平衡方式辦理，局部將圍堰土方移除至寬度約剩 2 至 3 公尺，並降低圍堰土方高度，避免人車行走於圍堰上，將圍堰頭尾銜接處予以挖除隔絕。經查，新北市政府承接原工程未處理部分，工程施作有其困難處，上開措施似已充分考量工程施作方式及降低對當地環境影響因素，尚難謂有不妥適之處。
- (二)惟該臨時圍堰土方既因施工所需堆疊而成，現況雖呈穩定狀態，究非原固有環境部分，水利署及新北市政府允宜對該臨時圍堰土方加強監控，擬訂應變計畫以資因應；尤應注意防汛期間瞬間大雨或洪水對其所造成不良影響，避免淤積或影響蓄水區水質，破壞水庫功能。

調查委員：黃煌雄

中 華 民 國 101 年 4 月 17 日