

## 調 查 報 告

壹、案由：據報載，行政院執行 8 年 800 億治水預算於 102 年底告罄，經濟部水利署空有規劃卻無經費執行，雲林縣水林、北港、土庫、虎尾等部分鄉鎮治水工程只做半套，致潭美颱風過境降下豪雨而嚴重淹水，造成農損卻又未能獲得災損補助，究實情為何？認有深入調查之必要乙案。

貳、調查意見：

民國（下同）102 年 8 月 21 日，潭美颱風侵襲臺灣，過境期間降雨造成雲林地區南部淹水，受災鄉鎮主要為虎尾鎮、土庫鎮、元長鄉、北港鎮及水林鄉等，同年 8 月 26 日水林鄉長率近百位鄉民至雲林縣政府抗議潭美颱風造成水患，使其農作物蒙受損失，卻未達補助標準；縣府表示所有治水方案皆已規劃完成，縣府亦有人力及能力，僅欠缺中央經費補助，其時又逢行政院數度退回經濟部所提後續治水預算計畫，故由縣長蘇○○率縣民於 102 年 8 月 28 日北上至行政院及本院抗議與陳情；翌（29）日，康芮颱風挾帶西南氣流滯留臺灣中南部上空，從 102 年 8 月 29 日上午在雲林地區陸續降下超大豪雨，虎尾雨量站時雨量 147 毫米，24 小時雨量灌破 615 毫米，所挾帶雨量刷新當地百年以來雨量紀錄，已超越 97 年卡玫基颱風肆虐雲林地區時所降雨量，由於短延時強降雨超過排水系統及雨水下水道之保護標準，致宣洩不及而造成災情，主要淹水區包括虎尾鎮、斗南鎮、斗六市、大埤鄉、水林鄉及口湖鄉等地區。據報載，行政院執行 8 年 800 億治水預算於 102 年底告罄，經濟部水利署空有規劃卻無經費執行，雲林縣水林、北港、土庫、虎尾等部分鄉鎮治水工程只做半套，致潭美颱風過境

降下豪雨而嚴重淹水，造成農損卻又未能獲得災損補助等情。案經本院調閱行政院農業委員會、經濟部、交通部中央氣象局及雲林縣政府等相關卷證資料，茲將調查意見臚述於后：

一、行政院未充分考量水利建設具有延續性及部分地方政府財政負擔沉重，二度以地方制度法相關規定，要求工程用地經費或治水預算需由地方政府自籌，退回經濟部所提「易淹水地區後續治理及維護管理計畫（103-108年）」，致地方首長率眾抗議，民怨迭起，實有未洽

(一)查102年8月下旬，潭美及康芮颱風造成雲林縣淹水地區，屬「易淹水地區水患治理計畫」已投入治理之地區為大埤鄉延潭排水、元長鄉鹿寮排水、口湖鄉牛挑灣溪排水、羊稠厝排水及水林鄉、口湖鄉尖山大排排水、水林鄉新街大排及土間厝排水、臺西鄉海口排水等，其中大埤鄉延潭排水、元長鄉鹿寮排水設置抽水站之工程尚未完工，不及發揮功用；口湖鄉牛挑灣溪排水、羊稠厝排水投入辦理排水路整治、成龍村落圍堤道路加高、村落排水改善及抽水站工程、四湖大排整治工程、蚵寮村落防護設施工程。本次康芮颱風，成龍村落無淹水災情，蚵寮村落淹水災情已較往年降低。排水路整治部分已減少大排洪水溢出之災情，而積淹地區後續尚有待辦治理工作；水林鄉、口湖鄉尖山大排排水依規劃優先順序投入辦理尖山大排整治工程位置主要位於口湖鄉之尖山大排下游段地區，如：湖口村落防護措施、後厝村村落防護設施、順興支線抽水站新建、後厝中排抽水站改善、椴梧農場南抽水站新建、大溝支線抽水站新建、下椴梧支線抽水站新建、頂椴梧分線出口抽水站新建、湖口橋下游段整治、大

山段及上游護岸改善等工程。後厝村本次無淹水災情，湖口村有部分積淹水災情，但已較往年減輕許多，湖口村落之抽水站新建工程尚未完工，完成後應可再減低淹水災情。本次淹水之水林鄉尖山村、蕃薯村、水林村等位處尖山大排中上游，則尚未投入相關治理，積淹地區後續尚有待辦治理工作；水林鄉新街大排及土間厝排水計畫已依規劃建議於新街大排、土間厝大排匯入北港溪出口各設置抽水站一座，惟因兩排水出口原即低窪地區，且整體治理方案尚有排水路整治、橋梁改建、北港滯洪池等工作，完成後始達 10 年重現期距之保護標準。

(二)次查自 85 年 8 月賀伯颱風侵襲臺灣以來，並歷經 88 年 9 月集集大地震後之土石鬆動，90 年 7 月桃芝颱風、90 年 9 月納莉颱風、93 年 7 月敏督利颱風等均造成土石流或淹水等重大災情，經濟部遂研擬「水患治理特別條例」草案，經提 94 年 5 月 18 日行政院第 2940 次會議決議：「修正通過，送請立法院審議」，並於同日以院臺經字第 0940021624 號函立法院審議，其中條例總說明即提：「地方政府或因財政困難，或因對水利建設不夠重視，多未依權責編足水患治理經費，每年僅由經濟部編列 10 億元補助款分配給各縣市協助地方河川、排水治理。依目前地方政府財力及中央補助地方之經費評估，恐需 80 年方能有效治理」等語，經立法院於 95 年 1 月 13 日三讀通過「水患治理特別條例」，總統於 95 年 1 月 27 日以華總一義字第 09500012591 號令公布施行。

(三)經濟部為延續已完成之流域治理規劃成果，研擬「易淹水地區後續治理及維護管理計畫（103-108 年）」，於 101 年 9 月 4 日以經水字第 10102617010

號函行政院，計畫總經費為 600 億元（專案編列預算）；經濟部 101 年 10 月 22 日以經水字第 10103828010 號再函送修正後計畫予行政院，納入農田排水（15 億元，由行政院農業委員會編列公務預算）部分，總經費修正為 615 億元；行政院復於 101 年 12 月 22 日以院臺經字第 1010077432 號函復經濟部，請照該院經濟建設委員會綜提審議意見修正後再報核，其中表示「水患治理特別條例將於 102 年結束，本計畫所提後續治理工程之**用地經費及處理方式**，考量現階段政府財政狀況，請經濟部研議考量以**回歸直轄市及縣（市）政府自籌方式**」等語；經濟部於 102 年 4 月 11 日以經水字第 10203809790 號再函送修正後計畫予行政院，其中內政部檢討兩水下水道經費（增加 20 億元），總經費增為 635 億元；行政院後於 102 年 8 月 8 日院臺經字第 102046943 號函復經濟部，請照該院經濟建設委員會綜提審議意見辦理，其中：「本案宜依地方制度法規定，優先由地方政府自籌經費辦理縣市管河川、**區域排水及兩水下水道等屬地方自治事項**；農田排水、治山防洪及山坡地水土保持等中央主管權責事項，則回歸納入各部會現有相關計畫內辦理」等語。

(四)另據審計部 101 年度直轄市及縣市地方決算審核結果年報，101 年度各市縣人事費決算數(含臺北市、新北市、臺中市、臺南市、高雄市、基隆市、宜蘭縣、桃園縣、新竹縣、新竹市、苗栗縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、嘉義市、屏東縣、花蓮縣、臺東縣、澎湖縣、金門縣、連江縣等 22 市縣編列於附屬單位預算之地方教育發展基金人事費)高達 4,716 億 1,239 萬餘元，占各市縣自籌財源 4,252 億 2,070 萬餘元之 110.91%（詳附表一），大部分

地方政府人事費用負擔居高不下，自籌財源不足以支應人事費支出，施政計畫所需經費均須仰賴中央政府補助，各地方政府開拓財源之能力及成效未彰，亟待研謀良策妥為改善。且地方政府為執行 8 年 800 億元之易淹水地區水患治理計畫，多已設立水利一級單位，並培養數百名水利工程人才，自 94 年編制人力之 346 位，迄 101 年之 672 位（詳附表二），已大幅成長 94%，顯示地方政府經多次颱風重創所轄土地及作物後，已逐漸重視水利建設之重要性。

- (五) 綜上，行政院未充分考量水利建設具有延續性及部分地方政府財政負擔沉重，二度以地方制度法相關規定，要求工程用地經費或治水預算需由地方政府自籌，退回經濟部所提「易淹水地區後續治理及維護管理計畫（103-108 年）」，致地方首長率眾抗議，民怨迭起，實有未洽。

二、行政院農業委員會原以潭美颱風造成雲林縣農損未達標準而不予補助，致部分災情嚴重鄉鎮（如水林鄉）農民群起陳情抗議，復因康芮颱風再襲臺灣，公告合併計算農損金額進行查估救助後始符標準。該會允宜檢討相關天然災害救助法規，俾符農業發展條例之立法意旨

- (一) 農業發展條例第 1 條規定：「為確保農業永續發展，因應農業國際化及自由化，促進農地合理利用，調整農業產業結構，穩定農業產銷，增進農民所得及福利，提高農民生活水準，特制定本條例。」同條例第 60 條規定：「農業生產因天然災害受損，政府得辦理現金救助、補助或低利貸款，並依法減免田賦，以協助農民迅速恢復生產。前項現金救助、補助或低利貸款辦法，由中央主管機關定之。」

行政院農業委員會據以訂定之農業天然災害救助辦法第 8 條規定：「救助地區範圍之認定以直轄市或縣（市）轄區為單位，並依其農業產值多寡，分為下列四級：一、**第一級**：臺中市、彰化縣、南投縣、**雲林縣**、嘉義縣、臺南市、高雄市及屏東縣。二、**第二級**：宜蘭縣、桃園縣、新竹縣、苗栗縣、臺東縣及花蓮縣。三、**第三級**：新北市。四、**第四級**：連江縣、金門縣、澎湖縣、基隆市、新竹市、嘉義市及臺北市。」同辦法第 10 條規定：「個別直轄市或縣（市）轄區內天然災害農業損失金額達下列標準者，由中央主管機關公告辦理現金救助：一、**第一級**：**新臺幣一億八千萬元以上**。二、**第二級**：新臺幣一億元以上。三、**第三級**：新臺幣六千萬元以上。四、**第四級**：新臺幣一千五百萬元以上。」同辦法第 14 條規定：「天然災害農業損失未達第十條所定標準，經直轄市或縣（市）主管機關會同中央、直轄市或縣（市）主管機關所屬各試驗改良場所勘查認定對農民產生嚴重損害者，得於天然災害發生後十四日內選擇補助項目並檢附勘查報告相關資料**專案報請中央主管機關同意後辦理補助**。但農作物災情無法於天然災害發生後十四日內顯現者，不在此限。」

(二)查潭美颱風於 102 年 8 月 21 日來襲，颱風過境期間降雨造成雲林地區南部淹水，受災鄉鎮主要為虎尾鎮、土庫鎮、元長鄉、北港鎮、水林鄉等，迄 102 年 8 月 28 日止，行政院農業委員會統計潭美颱風造成農業災情始突破 1 億元，受災的農作物有落花生、食用玉米、食用蕃茄、香蕉、二期水稻等等，共有超過 4 千 9 百公頃的農作物面積受災，惟未符前揭救助辦法第 10 條之 1 億 8 千萬元。102 年 8 月

26 日水林鄉長率近百位鄉民至雲林縣政府抗議潭美颱風造成水患，使其農作物蒙受損失，卻未達補助標準。102 年 8 月 29 日康芮颱風過境後，行政院農業委員會於 102 年 9 月 2 日以農輔字第 1020023504 號函地方政府：「為潭美颱風及康芮颱風接續來襲，造成農業災害損失嚴重，災情勘查難以釐清災損發生時點，請將該 2 次颱風災害之農業損失合併累計，並依農業天然災害救助辦法規定核實辦理」。依該會 102 年 9 月 4 日潭美及康芮颱風農林漁牧產物損失金額統計，雲林縣轄內農林漁牧產物損失金額約計 2 億 598 萬元，已達農業天然災害救助辦法第 10 條公告辦理現金救助之標準，其災損情形經該會農糧署、林務局、漁業署、畜牧處及雲林縣政府確認後，該會以 102 年 9 月 5 日農輔字第 1020023526A 號公告該縣為辦理農業天然災害現金救助地區。

(三) 綜上，行政院農業委員會原以潭美颱風造成雲林縣農損未達標準而不予補助，致部分災情嚴重鄉鎮（如水林鄉）農民群起陳情抗議，復因康芮颱風再襲臺灣，公告合併計算農損金額進行查估救助，雲林縣及嘉義縣始符救助標準，惟臺南市合併農損金額為 6 千餘萬元，仍未達標準，僅能以該救助辦法第 14 條專案報請補助方式辦理。該會允宜檢討相關天然災害救助法規，以鄉鎮市區為救助單位，並研擬相關救助標準及執行方式，俾符農業發展條例係「為確保農業永續發展，穩定農業產銷，增進農民所得及福利，提高農民生活水準」之立法意旨。

三、經濟部除應儘速督導「易淹水地區水患治理計畫」未完成之工程外，亦應及早排定地方政府已完成規劃、提報後續治理計畫之先後順序，據以執行，使「流域

**綜合治理計畫」與「易淹水地區水患治理計畫」之綜效能發揮，以保障人民之生命財產**

查據「水患治理特別條例」擬定之「易淹水地區水患治理計畫」共分3階段執行，其中95-96年為第1階段、97-99年為第2階段、100-102年為第3階段，共計8年，截至102年底仍有尚未完成之工程，以雲林縣為例，口湖鄉尖山大排系統-防潮閘門改善工程、口湖鄉災山大排系統-湖口村落抽水站新建工程、大埤鄉延潭大排抽水站工程之土木部分及機電部分、四湖鄉下崙排水系統箔子寮滯洪池工程等仍於施工中，經濟部應督導所屬執行單位儘速完成。另「流域綜合治理特別條例」於103年1月29日總統以華總一義字第10300013721號令公告施行，經濟部除應將「流域綜合治理計畫」送行政院核定外，亦應及早排定地方政府已完成規劃、提報後續治理計畫之先後順序，俟計畫核定後據以執行，使「流域綜合治理計畫」與「易淹水地區水患治理計畫」之綜效能發揮，以保障人民之生命財產。

四、雲林縣政府除執行「易淹水地區水患治理計畫」尚未完成之工程外，平時亦應加強辦理道路側溝清淤工作，避免降雨逕流無法順利導排至大排或滯洪池等，造成道路路面積水情形再度發生

據經濟部資料顯示，潭美及康芮颱風造成雲林縣淹水之地區，屬「易淹水地區水患治理計畫」已投入治理之地區為大埤鄉延潭排水、元長鄉鹿寮排水、口湖鄉牛挑灣溪排水、羊稠厝排水及水林鄉、口湖鄉尖山大排排水、水林鄉新街大排及土間厝排水、臺西鄉海口排水等，多屬相關工程仍在施工中，不及於本次災害發揮功用，或積淹地區尚待辦理治理工作，惟臺西鄉海口排水系統，係計畫已完成海口排水滯洪池、

抽水站等工作，本次積淹水發生時海口排水水位仍低，該部推估上游路側排水等收集系統不良、淤積或阻塞，逕流無法順利導排至海口排水及滯洪池，五港路路面積水約 300 公尺，需請雲林縣政府加強辦理道路側溝清淤等維護管理工作，方能配合顯現治水成效。爰雲林縣政府除執行「易淹水地區水患治理計畫」尚未完成之工程外，平時亦應加強辦理道路側溝清淤工作，避免降雨逕流無法順利導排至大排或滯洪池等，造成道路路面積水情形再度發生。

**調查委員：錢林慧君**

中 華 民 國 1 0 3 年 3 月 5 日

附表一、101 年度地方政府人事費負擔情形概況彙計表

資料來源：審計部

地方政府人事費負擔情形概況彙計表

中華民國 101 年度

單位：人、新臺幣千元

項 目 市 縣 別	轄 區 人 口 數	地 方 人 事 費 決 算 數			服 務 轄 區 每 人 之 人 事 費 支 出	地 方 歲 出 決 算 淨 額	地 方 人 事 費 決 算 數 占 地 方 歲 出 決 算 淨 額 %
		市 縣 人 事 費 決 算 數	鄉 鎮 市 人 事 費 決 算 數	合 計			
<b>總 計</b>	<b>23,315,822</b>	<b>471,612,394</b>	<b>23,308,504</b>	<b>494,920,898</b>	<b>21.22</b>	<b>1,046,792,024</b>	<b>47.28</b>
<b>直 轄 市 合 計</b>	<b>13,957,728</b>	<b>293,279,891</b>	—	<b>293,279,891</b>	<b>21.01</b>	<b>633,299,410</b>	<b>46.31</b>
臺 北 市	2,673,226	80,242,821	—	80,242,821	① 30.01	176,075,234	③ 45.57
新 北 市	3,939,305	63,096,874	—	63,096,874	⑤ 16.01	149,866,518	⑤ 42.10
臺 中 市	2,684,893	48,956,604	—	48,956,604	④ 18.23	99,883,362	② 49.01
臺 南 市	1,881,645	35,497,638	—	35,497,638	③ 18.86	82,584,343	④ 42.98
高 雄 市	2,778,659	65,485,952	—	65,485,952	② 23.56	124,889,951	① 52.43
<b>臺 灣 省 合 計</b>	<b>9,233,673</b>	<b>175,918,798</b>	<b>22,804,337</b>	<b>198,723,135</b>	<b>21.52</b>	<b>399,092,747</b>	<b>49.79</b>
基 隆 市	377,153	9,102,607	—	9,102,607	24.13	16,218,747	② 56.12
宜 蘭 縣	458,595	9,397,325	1,458,680	10,856,006	23.67	22,302,898	48.68
桃 園 縣	2,030,161	31,668,318	3,661,462	35,329,781	17.40	70,418,582	50.17
新 竹 縣	523,993	9,696,703	1,368,649	11,065,352	21.11	25,495,228	43.40
新 竹 市	425,071	8,679,473	—	8,679,473	20.41	16,358,940	④ 53.06
苗 栗 縣	563,976	10,946,030	1,745,861	12,691,892	22.50	31,417,861	40.40
彰 化 縣	1,299,868	20,457,934	3,192,363	23,650,298	18.19	45,323,327	⑤ 52.18
南 投 縣	520,196	11,439,211	1,630,112	13,069,323	⑤ 25.12	24,611,045	③ 53.10
雲 林 縣	710,991	12,531,044	2,274,799	14,805,843	20.82	28,776,908	51.45
嘉 義 縣	533,723	10,072,129	1,714,225	11,786,354	22.08	24,697,297	47.72
嘉 義 市	271,220	5,829,557	—	5,829,557	21.49	10,365,029	① 56.24
屏 東 縣	858,441	16,646,369	2,943,851	19,590,220	22.82	38,140,685	51.36
花 蓮 縣	335,190	8,446,822	1,215,686	9,662,508	④ 28.82	18,831,154	51.31
臺 東 縣	226,252	7,205,107	1,072,182	8,277,290	③ 36.58	16,538,792	50.05
澎 湖 縣	98,843	3,800,161	526,461	4,326,623	② 43.77	9,596,247	45.09
<b>福 建 省 合 計</b>	<b>124,421</b>	<b>2,413,703</b>	<b>504,166</b>	<b>2,917,870</b>	<b>23.45</b>	<b>14,399,866</b>	<b>20.26</b>
金 門 縣	113,111	1,580,029	365,904	1,945,933	17.20	11,090,142	17.55
連 江 縣	11,310	833,674	138,262	971,937	① 85.93	3,309,723	29.37

註：1. 轄區人口數係依內政部內政統計年報相關資料。

2. 地方歲出決算淨額係各市縣歲出決算數(含各市縣地方教育發展基金)加計各鄉鎮市歲出決算數扣除各鄉鎮市之補助及協助收入。

3. 表列市縣人事費決算數含臺北市、新北市、臺中市、臺南市、高雄市、基隆市、宜蘭縣、桃園縣、新竹縣、新竹市、苗栗縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、嘉義市、屏東縣、花蓮縣、臺東縣、澎湖縣、金門縣、連江縣編列附屬單位預算之地方教育發展基金人事費450億9,828萬餘元、383億5,853萬餘元、288億4,644萬餘元、192億500萬餘元、379億614萬餘元、47億8,379萬餘元、57億9,184萬餘元、217億914萬餘元、61億9,477萬餘元、52億3,473萬餘元、66億8,223萬餘元、130億8,438萬餘元、69億7,933萬餘元、76億671萬餘元、58億5,443萬餘元、29億6,660萬餘元、103億6,168萬餘元、17億4,189萬餘元、38億4,132萬餘元、15億2,631萬餘元、13億9,917萬餘元、3億1,279萬餘元。

4. 本表所列①-⑤，係分別按直轄市及縣市別各該欄位金額或比率由大至小之排序。

附表二、地方政府水利單位人力編制比較表

縣市別	年度別		水利單位名稱	
	94 年度 編制人力	101 年度 編制人力	94 年度前單位名稱	101 年度後單位名稱
新北市	57	210	水利及下水道局	水利局
臺中市	21	60	臺中市建設處道路養護課(3)、臺中縣工務局水利工程課(18)	水利局
臺南市	37	60	臺南縣政府工務局水利課(31)、臺南市政府工務局水利工程課(6)	水利局
高雄市	19	60	高雄市政府工務局水工處、高雄縣水利處水利工程科	水利局
桃園縣	55	64	水務處	水務局
宜蘭縣	22	29	工務局水利科	工務處水利科
新竹縣	5	5	建設處水利科	工務處水利科
苗栗縣	13	15	建設局河川及土石管理科	水利城鄉處
彰化縣	12	22	工務局水利課	水利資源處
南投縣	7	3	流域管理局水利工程科	水利局
雲林縣	20	40	工務局水利課	水利處
嘉義縣	19	24	工務局水利課	水利處
屏東縣	12	22	工務處水利課	水利處
臺東縣	4	4	工務局水利課	工務局水利課
花蓮縣	15	16	建設處水利科	建設處水利科
澎湖縣	2	2	工務處下水道科	工務處下水道科
基隆市	19	26	工務局河川水利科	工務處河川水利科
新竹市	1	4	工務局下水道課	工務局下水道課
嘉義市	4	4	工務處下水道科	工務處下水道科
金門縣	2	2	工務局水利暨下水道課	工務局水利暨下水道課
連江縣	-	-	-	-
合計	<b>346</b>	<b>672</b>		