

調查報告

壹、案由：莫拉克颱風造成高雄縣旗山地區嚴重水患災情，中央與地方水利相關設施主管機關有無行政違失案。

貳、調查意見：

莫拉克颱風八八水災造成高雄縣旗山等地區嚴重災情，短時間內超大豪雨超過水利設施保護標準固為致災主因，然若事前防患治理得宜，猶可減低災損程度。爰為查究水利相關設施主管機關有無行政違失，經調閱經濟部水利署（下稱水利署）、高雄縣政府暨旗山鎮公所等機關卷證資料，並於民國（下同）98年9月28日前往現場履勘，99年1月8日復約詢該等機關首長及業務相關人員。茲就調查意見臚列如下：

一、水利署為旗山溪主管機關，未能記取 97 年卡玫基颱風洪水倒灌旗山市區水災殷鑑，怠忽河道疏濬及違法查處職責，置任河道大面積沙洲及高灘地高莖作物阻礙排洪、主流束縮深槽化及流路側偏沖刷堤防基礎，致生潰決洪氾災情，確有怠失

（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」；第 82 條規定：「水道治理計畫線或堤防預定線內之土地，經主管機關報請上級主管機關核定公告後，得依法徵收之」。同法施行細則第 4 條規定：「本法所稱水道，指河川、湖泊、水庫蓄水範圍、排水設施範圍」；第 58 條規定：「本法第 82 條所稱水道治理計畫線，指水道治理計畫之臨水面堤肩線或計畫水面寬度範圍線」。另按河川管理辦法第 2 條規定：「本辦法所稱河川，指依

中央主管機關認定其屬於水資源開發或國土保育或區域發展關係重大之水系，並經公告之水道。前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。」第 3 條規定：「本辦法所稱河川管理，指下列事項：一、河川治理計畫之規劃、設計、施工。」第 4 條規定：「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。」第 17 條規定：「為維持河川治理通洪斷面，河川管理機關所為疏濬等必要工程，除施設防護工程所需用地或辦理疏濬後其土地無法為原來之使用，應依法徵收其土地外，得不經河川私有地所有人之同意逕行為之，但其原有合法地上物應予補償。」

(二)旗山溪又名「楠梓仙溪」，為高屏溪流域支流，屬中央管河川；而旗山堤防位於旗山溪之舊旗尾橋上游右岸，總長約 1,330 公尺。據水利署查復，該署第七河川局於 95 年至 97 年間辦理旗山溪旗山橋上下游各 200 公尺及 20 公尺之大斷面調查報告顯示，旗山橋上游 200 公尺左岸深槽處，中間有淤積，左右側呈刷深趨勢；旗山橋上游 20 公尺處，右岸深槽無明顯沖淤現象，左岸深槽處則有下刷趨勢，僅河心高灘處有些微淤積；旗山橋下游 20 公尺處，則全斷面皆無明顯之沖淤；旗山橋下游 200 公尺處，右岸輕微下刷，左岸較明顯下刷。整體而言，旗山溪於旗山堤防段之河道並無明顯淤積土石，爰該署 95 年至 97 年間並未疏濬該段河道。

(三)然經調閱水利署 98 年 9 月「莫拉克颱風水利工程勘災紀錄」，參與專家學者勘查旗山溪兩岸之旗山、旗尾、大林及版產厝等堤岸設施時，均指出：河道中之大沙洲與高灘地嚴重減低有效排洪量，主

深槽蜿蜒使通水斷面減少、水流速度增加，淘空防洪構造物基腳，加上漂流木阻塞橋孔使水位抬高，致沖毀堤防護岸等主要災因，爰建議徵收河道沙洲私有地並疏濬、整治河道高灘地，以增加通水斷面、穩定流路。另查旗山溪河川高灘地種植高莖作物現況，公有地約 320 公頃、私有地約 100 公頃，合計 420 公頃；97 年卡玫基颱風造成旗山鎮淹水後，地區居民籌組自救會向水利署第七河川局抗議，該局始在民意壓力下，著手旗山橋上下游河段公私有土地高莖作物及違建物之剷（拆）除作業，計執行公有土地 120 公頃；另 20 公頃私有土地，因土地徵收查估疑義列為 98 年度執行，惟本次莫拉克颱風洪水已將該範圍高莖作物流失；故後續待執行之公私有土地高莖作物面積尚餘 280 公頃（公有地 200 公頃、私有地 80 公頃）。水利署第七河川局已報准自 98 年起由高屏溪出海口往上游執行既存違規作物及建物剷、拆除作業，預計 100 年全河段進行高莖作物暨違建物剷拆除執行。

（四）水利署為旗山溪主管機關，未能記取 97 年卡玫基颱風洪水倒灌旗山市區水災殷鑑，遲不依河川管理辦法規定積極執行河道疏濬及違法查處等作為，置任河道大面積沙洲及高灘地高莖作物阻礙排洪、主流束縮深槽化及流路側偏沖刷堤防基礎，致生潰決洪氾災情，確有怠失。

二、高雄縣政府罔顧旗山堤防具防洪維護人民生命財產安全不可替代功能，未能衡酌管理機關專業意見及正確資訊判斷，即率然公告旗山堤防為縣定古蹟，輕忽重要河防建造物災害搶修、復建之急迫實需，洵有未洽

- (一)按河川管理辦法第 18 條規定：「防汛期間為每年 5 月 1 日至 11 月 30 日。…中央管河川河防建造物之搶修，由該管河川管理機關辦理。」文化資產保存法第 14 條第 1 項規定：「古蹟依其主管機關區分為國定、直轄市定、縣(市)定三類，由各級主管機關審查指定後，辦理公告。直轄市、縣(市)定者，並應報中央主管機關備查。」第 23 條第 1 項規定：「因重大災害有辦理古蹟緊急修復之必要者，其所有人、使用人或管理人應於災後 30 日內提報搶修計畫，並於災後 6 個月內提出修復計畫，均於主管機關核准後為之。」文化資產審議委員會組織準則第 6 條規定：「審議委員會應定期舉行會議，必要時得召開臨時會議。前項會議召開時，應邀請文化資產所有人、使用人、管理人或其他利害關係人陳述意見。」另按行政程序法第 102 條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第 39 條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。」
- (二)查「旗山堤防」位於旗山溪舊旗尾橋上游右岸，始建於日治時期，已有超過 70 年以上歷史，因係動員在地居民以乾砌方式共同完成，工法特殊具文化價值，且物件技術與構造智慧均可顯現日治時期台灣防洪制度，高雄縣政府以此為由，依文化資產保存法第 14 條第 1 項規定，召開 96 年第 2 次「高雄縣古蹟、歷史建築、聚落及文化景觀審議委員會」審議後，於 96 年 6 月 4 日(府文資字第 0960127835 號)公告旗山堤防為縣定古蹟，並於同年 6 月 13 日及 8 月 16 日先後函請水利署提出管理維護計畫；然水利署不服，以系爭處分之作成，並未尊重

管理機關意見，且系爭建物（按指旗山堤防）仍具有防洪功能，如列為縣定古蹟，其管理維護恐非及時能為，恐導致人民生命財產安全之威脅及損失等由，於 96 年 8 月 6 日提起訴願，惟經行政院文化建設委員會訴願審議委員會審議結果略以：「系爭建物雖經指定為古蹟，訴願人仍得依法擬具修復計畫於前，其有搶修搶險之必要時，亦得依法採行緊急措置於後。原處分既無違誤，應予維持」等理由，駁回訴願。水利署復向高雄高等行政法院提起行政訴訟，經 97 年 12 月 18 日（97 年度訴字第 208 號）判決「訴願決定及原處分均撤銷」在案。茲摘略如下：

- 1、河川之中央管理機關為經濟部水利署（即原告），有關河川治理工作之決策及管理機關應為原告，應可認定。高雄縣政府（即被告）未通知原告到場，剝奪原告在專家學者組成之審議委員會前有陳述意見之機會，則審議委員會顯然是未斟酌原告之意見下作成決議，被告據以作成行政處分，已構成行政程序法第 102 條及審議委員會組織準則第 6 條規定之違法，堪予認定。
- 2、系爭（旗山）堤防本即位於河道治理計畫線內，目前並無替代之堤防，被告認為系爭堤防所在河川區域已有其他替代堤防之依據，係根據非屬河川、堤防或者水利專家之旗山鎮公所民政課長林○○於被告 96 年 5 月 10 日召開之審議委員會時陳述為其依據，除此之外，被告並未出其他證據以實其說，難謂係基於正確之資訊作成判斷，其判斷即有未基於正確資訊判斷之違法。況且，具有歷史、文化、藝術、科學等價值之資產，依文化資產保存法觀之，並非即應指定為古蹟，主管

機關有裁量餘地。

- 3、被告主張系爭堤防具有被告所稱之文化資產價值，固非無據，然而，因系爭堤防係以防洪維護人民生命財產安全為主要目的，且河川治理是否僅以 70 年之時間作為觀察？從原告所舉今年(97 年)卡玫基颱風帶來之豪雨洪水漫淹系爭堤防距堤頂高度僅餘 50 公分之照片為例，即非無疑；既經原告一再陳明在案，則系爭堤防一旦被指定為古蹟，對於人民生命財產安全之保障有無妨礙？二種價值之間有無衝突？如何權衡採擇？被告對於原告之疑慮，不僅有讓其在審議委員之學者專家前陳述意見之機會，使審議委員能有充分之考量，並審議委員會亦有加以說明理由之義務，否則被告據以作為行政處分，即難謂與行政程序法第 96 條第 2 款書面行政處分應記載理由之規定相符。
- 4、本件被告作成指定公告系爭堤防為古蹟之行政處分，有如前所述之違法，訴願決定未予糾正，亦有未合。原告起訴意旨求為撤銷，為有理由，爰由訴願決定及原處分均予撤銷，由被告另為適法之處分，以資適法。

(三)據水利署查復略以：莫拉克颱風期間，旗山溪洪水溢流加上流木、土石沖擊，造成旗山堤防於景觀橋及旗山橋上下游段潰堤達 200 餘公尺。依河川管理辦法第 18 條規定，河川管理機關必須辦理搶險工作及河防建造物災害搶修工作，係於緊急狀況下需為迅速之處置，以維護人民生命、身體及財產之安全，惟依文化資產保存法第 23 條第 1 項規定，因重大災害有辦理古蹟緊急修復之必要者，其所有人、使用人或管理人應於災後 30 日內提報搶修計

畫，並於災後 6 個月內提出修復計畫，均需主管機關核准後方得為之，是倘旗山堤防經公告為縣定古蹟者，水利機關為把握時效，考量公共安全，逕為之搶險、搶修工作將違反前開規定。然經詢據高雄縣政府卻稱：搶險或搶修時以人民生命財產安全為要，相關單位得依水利法第 76 條第 1 項或災害防救法第 31 條等規定，本諸權責緊急應變處置，涉及事後古蹟本體修復時，才依文化資產保存法辦理；水利署平時應善盡旗山堤防之管理維護，留意是否遭破壞或為增進防洪功能進行修復等應有的處置，而非以是否為文化資產當作無法治水之理由等語。

- (四)高雄縣政府罔顧旗山堤防具防洪維護人民生命財產安全不可替代功能，未能衡酌管理機關專業意見及正確資訊判斷，即率然公告旗山堤防為縣定古蹟，輕忽重要河防建造物災害搶修、復建之急迫實需，洵有未洽。

三、高雄縣旗山鎮公所與水利署協調處理「五號排水閘門設置」過程，各行其是、堅持己見，本位心態嚴重，無端延宕防洪設施改善時程與預期成效，更有損政府施政形象，誠有可議

- (一)按排水管理辦法第 2 條第 2 項規定：「本辦法所稱排水設施，指為確保排水機能得發揮排洪功效，所興建之水路、滯洪池、抽水站及閘門等建造物。」第 3 條規定：「本辦法所稱排水管理，指下列事項：一、排水集水區域治理計畫之規劃、設計及施工。…四、排水設施之檢查及維護管理事項。…七、防汛、搶險事項。」第 4 條規定：「排水依集水區域特性分為下列五種：一、農田排水…。二、市區排水…。」

四、區域排水：指排洩前三款之二種以上匯流者，或排洩區域性地面或地下之水，並經中央主管機關公告者。…前項區域排水依其流經之行政轄區範圍或所占比例，區分為中央管、直轄市管及縣(市)管區域排水。」第 6 條規定：「直轄市管、縣(市)管區域排水之管理機關為該排水流經之直轄市、縣(市)政府，或由其所設置之機關管理。」第 12 條規定：「排水排入河川者，其出口與河川匯流銜接之部分屬河川區域者，應由河川管理機關管理之。管理機關為辦理河川區域內之排水路通水斷面之疏濬或其他維護工程，得請河川管理機關協助辦理之。」

- (二)查「五號排水」南北走向貫穿旗山鎮，於旗尾橋旁排入旗山溪，係都市計畫區內之主要排水設施，屬高雄縣政府權管。97 年間卡玫基颱風造成旗山地區大範圍淹水災情，旗山鎮公所遂於同年 7 月 31 日致函水利署第七河川局，表示淹水原因為旗山溪河水暴漲，由五號排水出口處至該鎮地景鐵橋處堤防區段倒灌流入，建請該局檢討旗山溪通水斷面是否足夠，必要時請該局協助辦理河道清疏作業，加寬河道及設置滯洪池，並召開該鎮淹水原因改善協調會，以協助該鎮解決淹水之苦。爰為整體防洪功效考量，水利署第七河川局將其納入 97 年底發包興辦之旗山溪北勢仔堤防工程內一併辦理；惟施工期間，旗山鎮公所於 98 年 3 月 20 日致函水利署第七河川局，質疑五號排水出口若設置閘門，恐會影響該鎮鎮內排水流放速度，造成上游水道較窄處溢堤淹水，該鎮鎮民得知此一訊息均表示反對，且若遇閘門關閉情形，僅靠移動式抽水機抽水，如抽水量遠不及鎮內雨水逕流量，勢將造成更大的淹水範

圍，故請暫停設置此一閘門。

- (三) 98年5月8日，水利署第七河川局函復旗山鎮公所，表明該局係依據97年卡玫基颱風水災研究檢討報告具體行動計畫內容辦理，目的係為防堵五號排水之防汛缺口，防止旗山溪河川倒灌造成災情，是以五號排水出口設置閘門為必要措施，並針對公所質疑第七河川局施設閘門影響排水速度造成上游水道較窄處溢堤淹水乙節，請鎮公所提供相關數據資料，供該局納入閘門施設之設計參考，惟旗山鎮公所仍復以：因五號排水出口匯集該鎮市區及山區大部分雨水，鎮民對於閘門設置後雨水排出仍有疑慮，為免引起民怨，請該局於閘門設置前召開說明會，於民眾疑慮未排除前，該公所持反對興建立場。該案乃延宕未改善，迄莫拉克颱風來襲，旗山溪暴漲洪水循該排水路倒灌市區，加重水患災情。
- (四) 經詢據旗山鎮公所查復，97年間卡玫基颱風造成旗山地區淹水原因，經該所檢討略有：(1) 五號排水出口寬度不足，造成五號排水流速減緩，上游區域恐有溢堤之慮，第七河川局雖已清疏加寬至20餘公尺，惟應加寬至40公尺以上；(2) 旗山溪位於旗山、美濃區段，河道寬度應為500至600公尺，而實際通水寬度僅120至150公尺，應加寬河道及設置滯洪池，以降低暴雨時旗山溪水位高度。故認五號排水可能得以重力排水方式排洪，免設閘門；至莫拉克颱風造成旗山溪暴漲，五號排水出口上游100公尺之卵石堤防兩處約50公尺潰堤，洪水挾帶泥沙流入旗山鎮市區，遂造成街道淤泥嚴重，並非全循五號排水倒灌進來，故「未設水閘門」非為淹水主因。然水利署則稱：五號排水兩岸高程遠低於旗山堤防堤頂高程，於97年間卡玫基颱風期

間，旗山溪沒有溢堤之前提下，五號排水出口處河水倒灌應為造成旗山市區淹水之主要原因，另通水斷面不足及外水高漲時內水排除不易等亦有影響，該署僅能就防止外水倒灌部分辦理，其餘為高雄縣政府權責等語。

- (五)揆諸前揭排水管理辦法規定，五號排水出口匯入旗山溪屬河川區域部分，應由水利署管理，高雄縣旗山鎮公所對本身區域內排水，得洽請協助辦理通水斷面疏濬或規劃截流排水系統，雙方自當齊心合力，作整體通盤檢討規劃，然觀其閘門設置協調處理過程，卻各行其是、堅持己見，本位心態嚴重，無端延宕防洪設施改善時程與預期成效，更有損政府施政形象，誠有可議。

四、高雄縣旗山溪沿岸早年興建之土石堤岸設施，不堪洪水浸滲或溢堤淘刷堤後坡趾而潰決，肇致洪氾災情嚴重。水利署允應重新檢討強化既有河防堤岸結構之設計強度，並督促所屬落實後續安全檢查及評估等工作，俾防範洪災於未然

- (一)按水利法第 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 條規定：「本法所稱興辦水利事業人，指下列情形之一：…三、政府興辦水利事業者，興辦完成前為主辦機關(構)，興辦完成後為指定之管理機關(構)」。次按水利建造物檢查及安全評估辦法第 5 條第 1 項規定：「主管機關辦理事項如下：…四、水利建造物檢查及安全評估後改善及緊急處理之監督、審查及技術指導事項。五、水利

建造物資料建立之督導事項。六、其他有關水利建造物維護管理、歲修養護及檢查與安全評估等之督導事項。」同法第 9 條規定：「興辦人辦理之水利建造物檢查分類如下：一、定期檢查：蓄水及引水建造物例行性平時檢查或防水及洩水建造物之防汛前檢查。二、不定期檢查：指水利建造物遭受一定值以上之地震、洪水、豪雨或其他事故後立即辦理之特別檢查。」另依經濟部水利署組織條例第 2 條規定：「經濟部水利署掌理下列事項：…三、河川流域保育經理之整體調查規劃、治理計畫之擬訂及水土資源經理分工協調事項。…九、水文測驗調查、水利資訊系統建立、科技發展、技術合作、試驗研究及資料處理服務事項。」第 13 條規定：「…為辦理水利事業之調查、試驗、研究及規劃事項，得設水利規劃試驗所」。

(二)查莫拉克颱風期間，旗山溪多處堤岸設施遭洪水淘刷而潰決，主因堤後為土堤或乾砌塊石坡面，當洪水量超過保護標準，致洪水溢淹過堤頂後，水流自坡頂順勢沿堤後坡竄流，土石坡面無法承受水流沖刷，加以外水位仍高，主動水頭壓力過大，造成堤身有效被動土壓力減少，致使堤防潰堤。如：旗山堤防為乾砌塊石護坡，而旗尾、大林、埔羌林及南和等堤岸設施之後坡則為土坡，且均遭莫拉克颱風洪流沖毀或受損可證。

(三)揆諸旗山溪現存早年興建之土石堤岸設施，本身構造老化，且基腳深度及保護設施不足、護面工破損，長期存在高危險潛勢，致不堪莫拉克颱風洪水浸滲及溢堤淘刷坡趾而潰決，釀成嚴重水患災情。水利署允應本於中央水利主管機關職責，重新檢討強化既有河防堤岸結構之設計強度，納入水利工程技

術規範務實研訂，以為後續水利設施復建及重建之依準，並督促所屬積極協助地方政府，落實後續安全檢查及評估等工作，編列經常預算維護改善，俾防範洪災於未然。

參、處理辦法：

- 一、影附調查意見一至三，函請經濟部水利署及高雄縣政府督飭所屬確實檢討改善見復。
- 二、調查意見四，併入總案（98年8月25、31日〈98〉院台調壹字第0980800791、0980800819號函）處理。
- 三、調查意見上網公布，不另函送相關個案陳訴人。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會、教育及文化委員會聯席會議處理。