

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：交通部暨所屬臺灣鐵路管理局、鐵路改建工程局。

貳、案由：交通部為國營鐵路管理機關，長期無視地區居民生命財產及鐵路行車安全，置任臺鐵林邊溪橋嚴重阻礙排洪達十餘年，猶未見督促並協助所屬積極辦理改建工程；所屬鐵路改建工程局及臺灣鐵路管理局，於莫拉克颱風來襲前怠於防汛準備，恣令廠商不當遷置排水管阻礙林邊溪橋防洪閘門關閉，且未嚴飭所屬落實路線巡查及防洪閘門標準操作規定，導致溪水暴漲後閘門猶未關閉即遭沖毀，均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

莫拉克颱風八八水災造成屏東縣林邊及佳冬地區嚴重災情，為查究水利及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）、屏東縣政府、交通部臺灣鐵路管理局（下稱臺鐵局）及鐵路改建工程局（下稱鐵工局）等機關卷證資料，並於民國（下同）98年9月29日前往屏東縣林邊及佳冬等地區現場履勘，99年1月8日約詢該等機關首長及業務相關人員，爰將事實與理由臚列如下：

- 一、交通部為國營鐵路管理機關，長期無視地區居民生命財產及鐵路行車安全，置任臺鐵林邊溪橋嚴重阻礙排洪達十餘年，猶未見督促並協助所屬積極辦理改建工程，輕忽問題嚴重性，有失主管機關職責，確有怠失
(一)按鐵路法第2條定義：「一、鐵路：指以軌道或於

軌道上空架設電線，供動力車輛行駛及其有關之設施。二、國營鐵路：指國有而由中央政府經營之鐵路。…」同法第4條規定：「國營鐵路，由交通部管理。…」次按交通部組織法第1條規定：「交通部主管全國交通行政及交通事業。」第5條規定：「路政司掌理左列事項：一、關於鐵路、公路建設籌劃之監督事項。…」第26條之1規定：「本部得設下列附屬事業機構：一、臺灣鐵路管理局。…」交通部臺灣鐵路管理局組織條例第2條第4款規定：「臺鐵局掌理鐵路橋梁、隧道、路線、工程、建築、產業管理之設計、督導、考核。」另查跨河建造物設置審核要點（經濟部92年3月3日發布）第6點規定：「橋梁之最低梁底高程必須高於河川兩岸之堤防堤頂高程或計畫堤頂高程…」。

- (二)查林邊溪原為主要河川，81年間完成「林邊溪治理基本計畫」並奉臺灣省政府核定公告實施，嗣於89年1月間公告調整為縣管河川。臺鐵局屏東線鐵路於跨越林邊溪段（K54+791），設置總長約413公尺之沉箱基礎型式單線非電化鋼梁橋（下稱臺鐵林邊溪橋），現況梁底與河床淨高僅約2公尺，軌面高程亦低於兩側堤防約1公尺，爰為阻擋洪水沿橋面版溢過兩岸堤防，臺鐵局於鐵路橋兩端堤防缺口處，各設有寬6公尺、高1.2公尺鋼鈹水閘門1座。
- (三)84年7月間，臺鐵局辦理林邊溪橋改建案現場會勘研商，同年10月20日召開會議初步決議以林邊站現地高架方式辦理，其間因涉及環境影響評估法令，延至86年2月間始獲前臺灣省政府環境保護處（下稱省環保處）同意免辦。該局嗣於87年3月間，以「屏東線鎮安~佳冬平交道改建立體交叉（含林邊溪橋改建及林邊站高架）工程」名稱，報請前臺灣

省政府交通處（下稱省交通處）同意納入「臺灣鐵路幹線平交道改建立體交叉（鐵路高架）」計畫（下稱「平交道改建計畫」），以「重大經建計畫案」方式辦理全額補助，另於同年4月3日以個案方式陳報省交通處專款補助，惟該處於同年5月14日函復略以：依87年4月14日「平交道改建計畫」簡報會議結論辦理修正併該計畫辦理。

(四)87年10月17日，臺鐵局修正完成「平交道改建計畫」共18處，總經費225.9億元，報請省交通處以重大經建投資計畫案辦理，並經該處於同年12月17日以臺灣省政府函轉報交通部查照，嗣獲該部復以：應就方案研擬與評估、經濟效益與建造成本估算、財務計畫及工程技術可行性分析等項，做進一步之研析，爰臺鐵局於88年5月29日再函省交通處，擬由88年度「交通建設基金」該局研究發展費以「超支併決算」方式，委外辦理「鎮安~佳冬間」等鐵路高架案之先期規劃，並獲省交通處同年6月7日函復備查；惟該局未及於年度截止前（88年6月30日）完成規劃預算書，延宕至89年3月22日始函報交通部擬請准予辦理委託技術服務，故該部於同年5月5日復以：因88年度決算業經審計部審定在案，故本案「屏東線鎮安~佳冬間鐵路高架化工程（綜合規劃部分）」所需預算，仍請先行完成預算程序後再辦理。復因90年度預算已於88年底提報，故僅及編列91年度預算委託專業技術顧問辦理。

(五)本案「屏東線鎮安~佳冬間鐵路高架化工程（綜合規劃部分）」，臺鐵局歷經2年餘之委外規劃及內部審查，迨93年7月始完成規劃報告，並於同年12月8日函報交通部專案補助略以：「查經濟部水利

署於81年6月完成林邊溪整治工程，將兩岸河堤增高，堤頂高於林邊溪橋梁底2.68公尺，其河堤並於橋臺處遺留2處缺口，為避免河水經由缺口溢流市區，及依水利法規規定跨河橋梁梁底須高於堤頂，擬將林邊溪橋提高改建，梁底高於堤頂2公尺，以澈底解決林邊地區因地層下陷造成之排水問題…。惟交通部於同年月30日復以：「本案概估工程經費高達20餘億元，為期審慎，建議再補強本路段地層下陷及淹水之影響與人民生命財產安全損害分析，並提出具體數據，以支持改建之必要性；…又鑒於現行政府財政困窘，本案如經貴局再審慎評估確具急迫性，仍應依行政院函頒之『政府公共建設計畫先期作業實施要點』、『行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法』等規定，先行擬具所需相關書件，依程序報部層轉行政院核定後，始得納入後續年度施政計畫編列預算辦理改建事宜。」

(六)嗣經臺鐵局依據交通部意見修正補充前揭規劃報告後，於94年5月16日再函請交通部補助經費，惟該部遲未核復。迨至95年5月21日行政院蘇前院長巡視屏東縣建設時，回應地方民意陳情，指示交通部等機關應加速推動「林邊溪橋改善計畫」，該部旋於同年6月7日函示鐵工局，儘速檢視臺鐵局前完成之「屏東線林邊溪橋改建工程-綜合規劃報告」內容，並配合「臺鐵潮洲~枋寮電氣化計畫」儘速研處提報，嗣於同年9月4日函報「臺鐵林邊溪橋改善計畫」報告予行政院，經交經濟建設委員會審議結果，同意納入「易淹水地區水患治理計畫」經費支應加速辦理，並獲行政院於同年11月15日函核定在案。據交通部鐵工局查復，「臺鐵林邊溪橋改善計畫」，於96年8月1日完成細部設計發包

開始作業，各標工程業於 97 年 3 月起陸續發包施工，預計 101 年 5 月底完工。

(七)據水利署查復：依 80 年 6 月「林邊溪治理規劃報告」水理演算結果，臺鐵林邊溪橋連 2 年重現期距洪峰量都無法通過，5 年重現期距洪峰量即有淹沒橋面版的可能。另屏東縣政府委託高雄市水利技師公會調查「莫拉克風災林邊及佳冬地區淹水原因」報告書（初稿），有關潰堤原因分析亦明載：臺鐵林邊溪橋梁底高程僅 2.30 公尺，遠低於 100 年重現期距之洪水位 3.66 公尺，復因其鋼梁身達 1.79 公尺，通水斷面劇減約達 28%，強烈阻水效應以致水位壅高，迴水造成上游水位升高，依據林邊溪規劃報告中現況 100 年重現期距洪水量，鐵路橋上下游水位高差達 1.39 公尺。足徵臺鐵林邊溪橋之梁底高程，已嚴重阻礙林邊溪正常排洪效能。

(八)交通部為國營鐵路管理機關，長期無視林邊及佳冬地區居民生命財產及鐵路行車安全，置任臺鐵林邊溪橋阻礙排洪達十餘年，猶未見督促並協助所屬積極辦理改建工程，輕忽問題嚴重性，迨至行政院院長巡視地方建設責令交辦後，始迎合上意、正視處理，約莫半年即完成計畫報院核定，有失主管機關職責，確有怠失。

二、交通部所屬鐵工局及臺鐵局，於莫拉克颱風來襲前怠於防汛準備，恣令廠商不當遷置排水管阻礙林邊溪橋防洪閘門關閉，且未嚴飭所屬落實路線巡查，復未依標準操作規定關閉防洪閘門，導致溪水暴漲後閘門猶未關閉即遭沖毀，顯有嚴重違失

(一)臺鐵局設工務處，掌理鐵路橋梁、隧道、路線、工程等之設計、督導、考核，轄管高雄等 7 個工務段

及工務養護總隊；高雄工務段掌理鐵路路線保養、土木建築工程、分駐所暨道班業務等，轄管枋寮等 3 個工務分駐所及林邊等 9 個道班，由段長綜理段務並指揮監督；分駐所人員負責督導考核所屬道班養路工作，並按規定辦理路線及橋隧之巡查等事項；道班人員負責路線徒步巡查、災害及事故搶修等事項。臺鐵局組織條例第 2 條及第 3 條，臺鐵局辦事細則第 6 條，臺鐵局高雄工務段辦事細則第 3 條及第 11 條至第 13 條等法令，載有明文。

- (二)另按臺鐵局 86 年 6 月 25 日(鐵工橋字第 15556 號)函頒「屏東線林邊溪橋南北口防洪閘門使用須知」第 1 點規定：「為避免林邊溪水位暴漲、洪水由鐵路軌道形成之堤防缺口溢灌林邊及佳冬地區，於大橋南北口（屏東線 K54+578~K55+005）各設防洪閘門一道，以防範洪水損害地方人民財產之安全，特訂本使用須知。」第 2 點規定：「颱風及豪雨等異常時期之列車運轉，除照有關行車章則辦理外，應照本須知辦理。」第 3 點規定：「防洪閘門之處理應依下列各款辦理：1. 颱風侵襲或豪雨時，應由林邊道班班長派人監視林邊橋水位。2. 該河水位昇漲至梁下淨空 300 公厘時，監守人員應立即通報林邊站站長，該站站長接獲通報後，應即轉報行車調度員申請林邊—佳冬間之路線封鎖，停止列車運轉。3. 該站站長接獲停止運轉之命令後，應確認林邊—佳冬間無列車運轉，在水位紀錄表（橋涵）上簽章同意，並註明封鎖路線時刻後，即由林邊道班 4 人馳往關閉防洪閘門。4. 該河水位下降至梁下 300 公厘，並認其有繼續下降時，經確認橋梁、路線安全後即啟開閘門，鎖妥安全栓，立即通報林邊站站長。該站站長接獲可解除路線封鎖通告，在水位紀錄表

(橋涵)上簽章填註解除路線封鎖時刻後，應即轉報行車調度員解除路線封鎖，恢復列車運轉。」

- (三)查林邊地區因長年累積地層下陷，每逢大雨即導致淹水災情，故為增加林邊溪河川容量，水利主管機關依治理計畫 100 年防洪標準加高原有堤防，然跨越林邊溪兩岸堤防之鐵路橋亦因此形成缺口，爰臺鐵局亦配合於鐵路橋南北兩端堤防缺口處，各設置 1 座寬 6 公尺（左右兩扇各 3 公尺）、高 1.2 公尺之鋼板水閘門，目的即為因應鐵路高架化改建工程施作前，汛期或颱風洪水期間，能發揮阻擋水流由閘門缺口溢灌鄰近地區之功能，以適度防護地區居民及鐵路設施安全。
- (四)迨 98 年 7 月 1 日，鐵工局（南部工程處）為林邊鐵路橋改建工程施工需要，指示承商將林邊鄉公所管有置於北側閘門附近堤頂處之舊排水管拆除，另連接排水鐵管橫互臺鐵林邊橋北側防洪閘門邊，將堤外排水明溝水流抽排至林邊溪。據鐵工局查復表示：因該管管徑僅 4 英吋，且因該處施作基樁，堤頂並無多餘空間可供擺放，故考量不影響鐵路行車前提下，承商將其置於下游側閘門邊；惟移設當時並未知會臺鐵局，而臺鐵局道班巡查人員，亦未曾告知有影響鐵路行車或閘門關閉之情事等語。
- (五)案經調閱臺鐵局相關卷證及人員訪談證詞，98 年 8 月 7 日 13 時 53 分，臺鐵局林邊站值班站長（副站長）林國基接獲林邊道班班長涂光榮面報：林邊溪水位已達鐵路橋警戒線（梁下 30 公分），隨即轉報行車調度員申請林邊-佳冬間路線封鎖獲准，停止列車運轉，並於 13 時 56 分通報該局高雄地區災害應變中心值班人員吳文烈（高雄機務段段長），吳員於事故處理登記簿記載「林邊~佳冬 13:53 林邊溪

橋封閉，防洪閘門關閉」後，於 13 時 58 分通報臺鐵局應變中心（僅註記：詹）。14 時許，道班班長涂光榮回到林邊溪橋現場查看水位時，發現鐵工局之排水鐵管於防洪閘門旁致無法將水閘門關上，即通報林邊站副站長林國基及枋寮工務分駐所主任蘇英謀，蘇員即通知鐵工局承辦人，請其儘速將排水鐵管移除，以免妨礙防洪閘門關閉。迨 16 時 30 分道班人員鄭德清發現排水鐵管已移除後，雖即回報道班班長涂光榮，惟因查看水位時高時低，依以往監測經驗，認為風雨停後水位即退，可立即恢復通車，故未立即採取關水閘門動作，17 時涂、鄭二員下班後，即交由下一班人員黃世全、戴武郎接手。黃、戴二員接班值勤後，繼續前往林邊溪北端橋頭觀察水位，再回報臺鐵局高雄地區災害應變中心。據該中心事故處理登記簿所載，98 年 8 月 7 日林邊道班黃副班長（黃世全）通報林邊溪水位內容略以：「18：13 超過警戒線 40 公分，19：21 超過警戒線 70 公分，21：28 超過警戒線 75 公分，22：35 仍超過警戒線 75 公分（風大雨大）。」8 月 8 日 4：35 林邊站陳副站長通報：「林邊溪橋水位接近鐵軌，正準備關閉閘門（並同時向局應變中心報告，鄭先生）」5：20 通報：「林邊溪水位超過堤防缺口，已請道班關閘門，並通知工務段張段長處置。」5：35 高雄工務段張段長（張雙桂）通報：「林邊溪橋北岸閘門被水沖走，北岸路線亦流失。」

(六)按前揭臺鐵林邊溪橋南北口防洪閘門，係為避免林邊溪水位暴漲、洪水由鐵路軌道形成之堤防缺口溢灌林邊及佳冬地區，以防範洪水損害地方人民財產之安全，故當水位昇漲至梁下 30 公分（警戒線）時，應即封鎖路線停止列車運轉，並由林邊道班 4 人馳

往關閉防洪閘門，前揭臺鐵局所訂防洪閘門使用須知已有明載。然鐵工局卻無視該防洪閘門汛期操作需要，為圖林邊鐵路橋改建工程施工之便，恣令廠商取道北側防洪閘門邊遷置排水管，致阻礙閘門關閉；而臺鐵局林邊道班人員每週2次之徒步查道，亦視若無睹，任其橫跨閘門滑道月餘不曾聞問，迨98年8月7日13時53分，莫拉克颱風導致林邊溪水水位上漲達警戒線，列車停止運轉後，始發現上情並緊急通知鐵工局派員移除水管，惟當時並未據實通報該局高雄地區災害應變中心，致值班人員誤判登載「防洪閘門關閉」。迄16時30分道班人員確認水管已移除後，卻又未依規定即刻調集人力關閉閘門，竟廢弛職務下班離開，嗣接班人員觀測水位持續上漲（林邊大橋水位資料亦可得證）且風雨加劇，猶無動於衷，迨翌（8）日清晨4時35分水位接近鐵軌後，道班2員始倉皇冒險前往關閉閘門，然為時已晚，瞬間閘門、橋臺及堤防等均遭洪水沖毀後流失。

- (七)交通部所屬鐵工局南部工程處及臺鐵局工務處高雄工務段，於莫拉克颱風來襲前怠於防汛準備，恣令廠商不當遷置排水管阻礙林邊溪橋防洪閘門關閉，且未嚴飭所屬落實路線巡查，復未依標準操作規定關閉防洪閘門，導致溪水暴漲後閘門猶未關閉即遭沖毀，顯有嚴重違失。

綜上所述，交通部為國營鐵路管理機關，長期無視地區居民生命財產及鐵路行車安全，置任臺鐵林邊溪橋嚴重阻礙排洪達十餘年，猶未見督促並協助所屬積極辦理改建工程；所屬鐵路改建工程局及臺灣鐵路管理局，於莫拉克颱風來襲前怠於防汛準備，恣令廠商不當遷置

排水管阻礙林邊溪橋防洪閘門關閉，且未嚴飭所屬落實路線巡查及防洪閘門標準操作規定，導致溪水暴漲後閘門猶未關閉即遭沖毀，均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院督飭確實改善處置見復。

中 華 民 國 9 9 年 2 月 1 2 日