

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：交通部、經濟部水利署。

貳、案由：為交通部、經濟部水利署及所屬各級機關未切實辦理河川治理與省道保護事宜，致使台16線集集路段於莫拉克颱風來襲期間，發生路基掏空、路面塌陷及民眾墜入濁水溪傷亡慘劇，均有違失，爰依監察法第24條提案糾正。

參、事實與理由：

### 一、交通部部分

(一)台 16 線 10k+430~10k+740 路段自新闢以來，無任何災害搶修紀錄，經交通部公路總局第二區養護工程處信義工務段特別巡查，結果亦無安全疑慮，卻在莫拉克颱風中無預警路基掏空、路面塌陷，造成 7 車 12 人墜入濁水溪失蹤、迄未尋獲事件，顯示交通部公路養護手冊所訂公路巡查方式無法完全預測臨河道路破壞潛勢高低，交通部顯有違失

1、依據交通部頒「公路養護手冊」辦理養護及巡查工作，其巡查範圍依據該手冊第 2.2 節係包括各級公路用地範圍內或路權範圍內之各類公路設施。公路總局第二區養護工程處信義工務段依「公路養護手冊」規定辦理道路之養護巡（檢）查，辦理頻率分別為經常巡查：每週至少 1 次；定期巡查：至少每 2 個月至 4 個月 1 次；特別巡查：颱風前後、霍雨期間、豪雨及地震後為之。另公路養護手冊第 3 章「路基及邊坡」3.3「路基養護」3.2.1「一般注意事項」第 1 點：路基如有沉陷傾坍、起伏不平，應確實探討原因，並即填補夯實至原有路形，以免惡化。如被雨水沖刷形成坑槽，溪水沖斷或沖成大缺口，應作緊急搶修或先填築臨時便道，並使用適當

材料填補夯實至原有路形。第 2 點：路基缺口，應優先按原設計修復，必要時並予補強，如填土困難，應修築擋土牆，上邊坡易坍塌之處，應以護坡穩定工法保護之。及第 9 點：發現路基邊坡坍塌或遭水沖毀時，應即依規定設置警告及障礙設施。

- 2、據復，台 16 線 10k+430~10k+740 路段於 83 年 10 月 26 日新闢完成時，路寬 25 公尺(含構造物)，道路左側設有水溝、右側(臨河側)有 L 型擋土牆及紐澤西護欄，當時順樁號里程右側擋土牆高度為 8 公尺，擋土牆入土約深 5 公尺(低於現況河床高程)，依竣工圖及歷年航測圖顯示擋土牆外側均尚有低水護岸、高灘及消波塊；福衛 2 號 98 年 1 月衛星影像亦顯示莫拉克颱風前牆趾處覆土仍完整；另 98 年 3 月該路段照片顯示臨河側以外，尚有灌木植物存在。又 98 年 9 月 28 日台灣省土木技師公會鑑定報告顯示，迄 96 年 1 月災址與河道距離估算尚有 32.1 公尺，可知該路段歷經 85 年賀伯、89 年碧利斯、90 年桃芝、96 年柯羅沙等颱風侵襲考驗，該路段均無損毀，擋土牆外仍有高灘地，歷年來亦無任何災害搶修紀錄。
- 3、公路總局第二區養護工程處信義工務段依據公路養護手冊規定辦理養路巡查，本次莫拉克颱洪受災路段臨河側設有低水護岸、高灘地並放置消波塊，歷年來擋土牆易受水流攻擊面沿線均已設置丁壩及護坦工，成效良好，無任何災害搶修紀錄已如前述，故其歷年養路巡查均無額外施作保護工情形。且交通部公路總局第二區養護工程處信義工務段於莫拉克颱風來襲前仍依公路養護手冊規定辦理特別巡查，經查該路段設施並無異常，故亦未辦理颱風期間封路禁止車輛通行事項。

4、然而就結果論，台 16 線 10k+430~10k+740 路段自新闢以來歷經 85 年賀伯、89 年碧利斯、90 年桃芝、96 年柯羅沙等颱風侵襲考驗，均無損毀，歷年來亦無任何災害搶修紀錄，經交通部公路總局第二區養護工程處信義工務段特別巡查，結果亦無安全疑慮，卻在莫拉克颱風中無預警路基掏空、路面塌陷，造成 7 車 12 人墜入濁水溪失蹤、迄未尋獲事件，顯示交通部公路養護手冊所訂公路巡查方式無法完全預測臨河道路破壞潛勢高低，交通部顯有違失。

(二)交通部公路總局遲至莫拉克颱風造成台 16 線集集路段破壞後，始訂定相關封路標準作業程序，消極保守、致釀災害，顯有疏失，交通部監督不周，亦難辭其咎

1、查交通部公路總局針對本次災害於 99 年 1 月 7 日召開「交通部公路總局封橋封路標準作業程序(SOP)」檢討修正會議，99 年 1 月 22 日由執行單位(養護區工程處)檢討修正，並於 99 年 1 月 27 日路養管字第 0991000653 號函頒施行。本次檢討除修正原封橋標準作業程序外，另增訂封路標準作業程序，其修正內容除利用水情資訊研判警戒及封橋水位外，對於道路部分增訂重點監控之道路路段。另該部公路總局依「公路總局所轄臨河道路因水流攻擊或有受災潛勢位置處理機制流程」及養護手冊規定辦理道路養護巡查工作，於颱風、豪雨期間監控各水域上游水情變化，遇有暴雨致溪水上漲時，啟動巡邏應變機制，以保護用路人安全。

2、惟據交通部公路總局函復，99 年 1 月 22 日之前，省道並無相關封路規定，有關封路作業僅憑「外部通報」為之，亦即民眾或用路人發現道路有異狀時，利用 1)直撥打公路總局 0800-231034 投訴專線路況通報電話；2)每條道路養護起訖點豎立養護工務段

聯絡電話告示牌；3)通知警察或警廣等單位轉知公路養護單位通報電話等 3 種方式通報。工務段值班人員接獲後再通知道路養護工程司及辦理後續通報事宜，養護工程司接獲後即赴現場勘查及設置交通安全設施，既不科學、亦無效率。另據該局函復，本次災害路段災前亦未裝置任何監測及預警系統，用路人連人帶車掉入溪中，全無目擊者，罹難人數、身份，完全無法掌握，平白葬送寶貴搶救時間。

- 3、經核，交通部公路總局依法執行全國省道管理業務，遲至莫拉克颱風造成台 16 線集集路段破壞後，始訂定相關封路標準作業程序，消極保守、致釀災害，顯有疏失，交通部監督不周，亦難辭其咎。

(三)公路總局第二區養護工程處暨所屬工務段辦理封路作業未臻完善，應確實檢討改進

- 1、查南投段洪○○於 98 年 8 月 9 日凌晨 4 時 16 分接獲集集派出所電話通報：「台 16 線往水里方向 11k 處疑似有路基流失情形，因轄管工務段信義工務段無法聯繫上（因莫拉克颱風導致台灣電力公司信義地區電力供應中斷及中華電信股份有限公司南投營運處通訊服務作業中斷，致交通部公路總局第二區養護工程處信義工務段於 98 年 8 月 9 日凌晨 3 時 41 分至 98 年 8 月 9 日 11 時 07 分通訊失聯），請協助聯繫信義工務段」，南投工務段洪○○回覆會協助聯繫並告知信義工務段長電話號碼予集集派出所人員。交通部公路總局第二區養護工程處應變中心接獲台 16 線 10k+510 路基流失狀況後，除請鄰近南投、員林及埔里工務段協助信義工務段赴現場處理外，並立即將災情通報交通部及所屬公路總局各級相關人員。
- 2、查據交通部公路總局第二區養護工程處災後緊急應

變處置詳細過程表紀錄，當天凌晨 5 時 3 分，員林工務段段長莊○○到達現場，到達後隨即向在現場警員表示身分並詢問管制情形。莊○○隨即步行前往路基缺口起點處以強力照明燈勘查災害情形，發現路基缺口為 10k+510(確認)—10k+610(估計)、東行線路面已崩坍約至中央分向島，且路基缺口有持續向集集鎮端、向西行線路面擴大趨勢，即協調管制交通員警將交通管制線後退 60 公尺（該處有分向島缺口可供車輛迴轉、右側亦有低水護岸種植楊柳，可作為警示標的），另因員林工務段小卡車上交通管制設施已全部用於 151 線初鄉橋，乃指示工務段司機趙○○將段內小卡車上 LED 警示燈打開，配合警車將東行線車道佔滿，避免用路人強行通過。

3、惟 5 時 17 分民眾蔡○○由水里方向通過路基缺口於管制線停車，向警員及員林段段長莊○○告知有白色 3.75 公噸小貨卡超越其駕駛之車輛後掉落路基缺口，員林段段長莊○○預估發生墜落時間為 5 時 15 分。員林段段長莊○○請蔡君其留下名片資料後讓其離去，並請現場員警隨即回報、通知消防單位設法搜救。

4、經核，公路總局第二區養護工程處所屬員林、南投工務段等雖於接獲通報後，迅速趕赴現場辦理封路事宜，惟所採打開 LED 警示燈、配合警車將車道佔滿等封路措施，無法即時阻絕所有車輛，致有賴姓父女駕白色小貨車於封路後仍勉強通過，釀成不幸，公路總局第二區養護工程處暨所屬工務段辦理封路作業未臻完善，應確實檢討改進。

二、經濟部水利署暨所屬第四河川局未落實辦理水利法第 75 條第 1 項「主管機關得於水道防護範圍內，執行警察職權。」對河川行水區高灘地長期遭佔用亦未見積極查報

處理，均有疏失

- (一)據復，經濟部水利署暨所屬第四河川局於 88 年 2 月份接管濁水溪水系後，即對河川區域內眾多之違法行為予以取締，有鑑於此，遂依對河防安全影響層面之輕重擬訂執行之優先順序(以砂石碎解洗選場為最先優先拆除對象，接續為非法漁塭、養殖家畜及違法建造物，另非法佔耕行為因數量龐大對民眾影響甚巨，且對河防安全影響較輕，遂列為最後執行目標)，並依執行能力及預算之多寡逐年編列預算執行拆(剷)除。惟河川公地之佔用及違建情形，大部分均已行之多年，一般民眾認為係上一代祖先留下之產業，長久以來並無影響河川行水安全情形，致執行拆除作業屢遭陳情及抗爭，無法按預定計畫執行。且河川區域內違法佔用及違建之數量龐大，基於執行能(人)力及預算限制，僅能依影響程度，逐年辦理清查，實難於短期間內完成執行拆(剷)除。
- (二)目前執行成果有關砂石碎解洗選場部分於 90 年度起執行拆除，已於 94 年度全部執行拆除，共計完成拆除 62 場；非法漁塭部分，分別於 90 年剷除 260 公頃，91 年剷除 17.69 公頃，97 年度剷除 7.28 公頃；非法養殖部分，已於 97 年度完成清查，共計 11 處，97 年度計完成 3 處拆(剷)除，餘 8 處除依刑法竊占罪嫌移送地檢署依法偵辦外，相關設施及建造物亦已於 98 年度編列預算執行拆除；違法建造物部分，經清查結果共計約 620 棟，已發包執行拆除完成 294 棟，98 年度預計執行拆除 245 棟，預定於 99 年全部執行完成；另非法佔用部分，已完成大部分區域之清查，並訂定「濁水溪水系河川區域內違規佔用執行排除計畫」，預定於 99 年度起逐年予以排除。
- (三)惟查據水利法第 75 條第 1 項規定：「主管機關得於水

道防護範圍內，執行警察職權。」經濟部水利署依法即可行使警察權，縱使因政府組織精簡，未獲行政院支持，配置水利警察，仍可以主動積極配合警察機關辦理，卻遲至 97 年始宣誓辦理「濁水溪水系河川區域內違規佔用執行排除計畫」，令人質疑該署暨所屬第四河川局自接管濁水溪以來，長達 9 年時間有怠於處分之嫌。該署及第四河川局未落實辦理水利法第 75 條第 1 項「主管機關得於水道防護範圍內，執行警察職權。」對河川行水區高灘地長期遭佔用亦未見積極查報處理，均有疏失。

綜上所述，台16線10k+430~10k+740路段自新闢以來，無任何災害搶修紀錄，經交通部公路總局第二區養護工程處信義工務段特別巡查，結果亦無安全疑慮，卻在莫拉克颱風中無預警路基掏空、路面塌陷，造成7車12人墜入濁水溪失蹤、迄未尋獲事件，顯示交通部公路養護手冊所訂公路巡查方式無法完全預測臨河道路破壞潛勢高低，且該部公路總局遲至本次莫拉克颱洪造成台16線集集路段破壞後，始訂定相關封路標準作業程序，消極保守、致釀災害，顯有疏失，交通部監督不周，亦難辭其咎。經濟部水利署暨所屬第四河川局未落實辦理水利法第75條第1項「主管機關得於水道防護範圍內，執行警察職權。」對河川行水區高灘地長期遭佔用亦未見積極查報處理，均有違失，爰依監察法第24條提案糾正，移請行政院確實檢討並轉飭所屬改善見復。