

調查報告

壹、案由：據訴，行政院農業委員會水土保持局辦理整治大洪道復建工程，截彎取直之新行水區占用民眾所有坐落南投縣埔里鎮東埔段1280地號土地，經民眾多次向該局陳請徵收該土地，未獲允准，嚴重損及權益等情。究該局辦理本案之始末經過及相關法令依據為何？該局未予同意徵收前揭土地之理由及依據為何？為維護人民財產權益，有無研議相關具體處理措施？等疑義，實有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

本案經調閱行政院農業委員會水土保持局（下稱水保局）、南投縣政府等機關卷證資料，並於民國（下同）107年10月1日現場履勘，詢問水保局、南投縣政府等機關人員，已調查竣事。茲臚列調查意見如下：

- 一、水保局南投分局辦理「南坑野溪護岸工程」係為保護南坑野溪沿岸及下游居民生命財產之安全，始新建南坑二號新橋工程，具有公益目的。該項工程於南投縣○○段○○○○地號土地上施作面積15平方公尺之護岸，雖未經陳訴人同意，然並無為自己或他人不法利益之意圖，故陳訴人提起竊佔之訴，經檢察官為不起訴處分。惟該項工程占用上開土地，已有徵用私人土地之性質，我國現行相關法律之規定，基於防洪、水土保持、災害防救、興辦臨時性公共建設工程等公益目的之需要¹，雖得以徵用私人財產權，然類此對於特定財產權所強制課予負擔之行政行為，應對其所生

¹ 水利法第76條；水土保持法第26條；災害防救法第31條、第49條；土地徵收條例第58條規定參照。

之損失予以補償。水保局允應參照徵用之相關法律規定，審酌給予陳訴人合理之損失補償。

- (一)南投縣埔里鎮○○段○○○○-○○○地號(101年11月16日辦理地籍圖重測，重測後改編為○○段○○○○地號，面積○.○○○○○○公頃)土地，原為臺灣省有土地，因辦理公地放領，由陳訴人於71年1月16日繳清地價，取得土地所有權。嗣於91年11月6日分割增加同段○○○○-○○○地號(重測後改編為○○段○○○○地號)土地，該筆土地於91年間因南投縣政府辦理投71線「水頭谷至仁愛卓社隧道西口段」道路災修工程需要辦理徵收²。嗣於94年7月6日○○○○-○○○地號土地另分割增加○○○○-○○○地號(重測後為○○段○○○○地號，面積○，○○○平方公尺，下稱系爭土地)、○○○○-○○○地號(重測後改編為東埔段○○○○地號)、○○○○-○○○地號(重測後改編為東埔段○○○○地號)等3筆土地。99年9月28日又分割增加○○○○-○○○地號(重測後改編為○○段○○○○地號)、○○○○-○○○地號(重測後改編為○○段○○○○地號)、○○○○-○○○地號(重測後改編為○○段○○○○地號)等3筆土地。其中，○○○○-○○○與○○○○-○○○地號等2筆土地，因南投縣政府辦理卡孜基及鳳凰災後復建埔里鎮投71線5.2k-6.4k道路災修復建工程需要，於99年10月29日協議價購在案。
- (二)據水保局表示，97年卡孜基颱風侵襲造成南投縣埔里鎮南坑野溪既有護岸沖毀及土砂溢堤亂流等災

² 91年11月13日府地權字第09101970452號公告徵收。

害，李前總統於97年7月26日視察時指示：「請農委會邀集水利署、公路總局、南投縣政府、埔里鎮公所等相關單位，成立專案，提出整體治理計畫。」行政院農業委員會(下稱農委會)即指示本案由水保局籌辦，並由該局提出「東埔野溪整體治理計畫」規劃內容及經費需求，各單位則據以辦理後續復建工程。依前開治理計畫治理權責區分，水保局負責中游野溪整治及跨河構造物復建等工作，該局南投分局依據「水患治理特別條例」提報易淹水地區水患治理計畫—上游坡地水土保持—「南坑野溪護岸工程」(即大洪道復建工程)，依現況辦理整治。該工程範圍介於東埔段842-1342地號間，於97年8月29日核定，98年9月8日完工。陳訴人所有系爭土地部分(約15平方公尺)位於南坑二號橋工程範圍內；水土保持工程屬百姓直接受益工程，在完成野溪治理工程後，周邊土地已可恢復既有價值或增加效益，是故歷年來皆以無償取得用地，絕大部分民眾亦願意無償提供用地，偶有部分用地取得問題，亦採取以工法改善或尋覓周邊適當地點迴繞施作，以有效解決用地問題等語。

- (三)惟查陳訴人認為水保局南投分局辦理新建南坑二、三號新橋兩座工程及部分橋墩護岸時，未經其同意即占用系爭土地，涉有刑法第320條第2項之竊佔罪嫌，乃向臺灣南投地方檢察署(下稱南投地檢署)提出告訴。案經南投地檢署檢察官偵查結果，認為水保局南投分局所施作位在系爭土地上面積15平方公尺之護岸，僅係恢復舊南坑二號橋與系爭道路間之護岸，並未重新排除陳訴人對系爭土地之占有，……況水保局南投分局係為保護南坑野溪沿岸及下游居民生命財產之安全，始施作系爭工程，亦

無為自己或他人不法利益之意圖，與竊佔罪之構成要件不符，為不起訴處分³。

(四)綜上，水保局南投分局辦理「南坑野溪護岸工程」係為保護南坑野溪沿岸及下游居民生命財產之安全，始新建南坑二號新橋工程，具有公益目的。該項工程於系爭土地上施作面積15平方公尺之護岸，雖未經陳訴人同意，然並無為自己或他人不法利益之意圖，故陳訴人提起竊佔之訴，經檢察官為不起訴處分。惟該項工程占用系爭土地，已有徵用私人土地之性質，我國現行相關法律之規定，基於防洪、水土保持、災害防救、興辦臨時性公共建設工程等公益目的之需要⁴，雖得以徵用私人財產權，然類此對於特定財產權所強制課予負擔之行政行為，應對其所生之損失予以補償。水保局允應參照徵用之相關法律規定，審酌給予陳訴人合理之損失補償。

二、系爭土地自陳訴人71年價購至90年間，是否因南坑野溪土石流等災害造成河道變遷而涵蓋其中，水保局嗣後依現況整治，致其成為河道之一部分而無法使用，因此遭受損失，水保局與南投縣政府允應詳予查明，並研議依水利法或其他相關法令辦理徵收並給予合理之補償，以確實維護陳訴人之財產權益。

(一)水患治理特別條例(95年1月27日公布施行，103年1月26日廢止)⁵第2條規定：「(第1項)本條例之中央主管機關為經濟部；中央執行機關為編列預算之各目的事業主管部會。(第5項)中央執行機關辦理下

³ 100年度調偵字第204號不起訴處分書理由三、(六)參照。

⁴ 水利法第76條；水土保持法第26條；災害防救法第31條、第49條；土地徵收條例第58條規定參照。

⁵ 另制定「流域綜合治理特別條例」。

列事項：一、易淹水地區水患治理計畫特別預算之編列。二、各期執行計畫之擬訂、推動及執行。三、委託及督導直轄市或縣（市）政府執行本條例之各項工作。四、直轄市或縣（市）政府工作計畫之核定。（第6項）直轄市、縣（市）政府或農田水利會辦理下列事項：一、本條例治理工程用地之取得。二、河川、排水、雨水下水道疏濬清淤與應急工程之辦理。三、接受中央執行機關委託辦理本條例各項工作之執行。」第3條規定：「本條例之適用範圍，為行政院核定易淹水地區水患治理計畫所明列之直轄市、縣（市）管河川、區域排水及事業性海堤、農田排水與雨水下水道之治理工程及相關水土保持工程，不受地方制度法第18條、第19條之限制。依本條例執行之直轄市、縣（市）管河川、區域排水治理工程所需用地，得逕行辦理工程用地徵收，不受水利法第82條之限制。」

- （二）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。」第82條規定：「（第1項）水道治理計畫線或用地範圍線內之土地，經主管機關報請上級主管機關核定公告後，得依法徵收之；未徵收者，為防止水患，並得限制其使用。水道治理計畫線或用地範圍線內之土地經公告實施後，主管機關應定期辦理通盤檢討。但因重大天然災害致水道遽烈變遷時，得適時修正變更。主管機關依第1項公告之水道治理計畫線或用地範圍線內施設防洪設施所需之用地，或依計畫所為截彎取直或擴大通洪斷面辦理河道治理，致無法使用之私有土地及既有堤防用地，應視實際需要辦理徵收。」第83條規定：「尋常洪水位行水區域之土地，為防止水患，得限

制其使用，其原為公有者，不得移轉為私有；其已為私有者，主管機關應視實際需要辦理徵收，未徵收者，為防止水患，並得限制其使用。前項所稱洪水水位行水區域，由主管機關報請上級主管機關核定公告之。」

(三)陳訴人稱系爭土地係向南投縣政府價購之放領土地，水保局整治大洪道復建工程時，截彎取直舊排洪道改道，新施做大排溝之新行水區占用系爭土地，政府興辦水利事業公共設施使用該筆土地，理當比照同段道路用地之模式辦理徵收，惟向有關機關陳情多年均未獲解決等語。詢據南投縣政府表示，系爭土地原為臺灣省有土地，因辦理公地放領，由陳訴人於71年1月16日繳清地價，取得土地所有權等語。惟水保局表示，考量政府財政拮据及治理效益等，編列計畫預算時以能發揮最大功效為原則，故水保局歷年來辦理之災害復建工程等悉以用地無償提供使用方式辦理，並無編列用地徵收或補償相關預算。而每年颱風侵襲後辦理災害緊急處理工程，則因時程緊迫且避免災害持續擴大，而民眾亦認同提供土地供工程施作，故亦未編列土地徵收費用；基於災害處理時效，「南坑野溪護岸工程」採用地協調與工程併行方式辦理，另依據行為時水患治理特別條例第2條第6項第1款規定：「本條例治理工程用地之取得，係屬直轄市、縣（市）政府辦理事項。」等語。

(四)又陳訴人認水保局南投分局辦理新建南坑二、三號新橋兩座工程及部分橋墩護岸時，未經其同意即占用系爭土地，提起竊佔告訴，嗣經南投地檢署檢察官為不起訴處分，已如前述。該不起訴處分理由載明：「……依臺灣省水土保持技師公會鑑定結果，

藉由GIS套疊系爭地號及南坑野溪河道、南坑二號橋舊橋址彩色正射影像圖說明，97年7月16日卡玫基颱風前，河道與該地號狀態，可由90年及96年套疊圖得知，並進一步放大96年南坑二號橋舊橋址至養雞場間之範圍，觀察道路構造物、河道及地號狀態顯示，該地號於90年及96年可清楚看出已位於南坑野溪河道上，即南坑野溪於97年前已穿過該地號，因此水土保持局南投分局97年11月13日執行之南坑野坑護岸工程，係沿90年至96年已存在之河道進行治理，並無人為改道之情事。……」依上開不起訴處分理由所載，系爭土地於90年及96年已位於南坑野溪河道上，即南坑野溪於97年以前已穿過該筆土地，故水保局南投分局97年間執行南坑野坑護岸工程時，依既存之河道進行治理，並無人為改道之情事，似無依行為時水患治理特別條例第2條第6項第1款規定辦理徵收之理由，且該條例業於103年1月26日廢止。

(五)惟按「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」我國憲法第15條定有明文，國家因公益上之需要，雖得依法侵害人民之財產權，惟如因此而導致人民遭受特別犧牲之損失時，若不予以補償，與憲法保障財產權之精神有違。陳訴人係於71年間配合政府公地放領政策價購取得系爭土地，可知價購當時系爭土地應非位於南坑野溪河道上，否則政府放領河道土地供民眾價購，而陳訴人明知其為河道土地無法使用仍願意購買，顯與常理有違。另依本案履勘時水保局提供簡報資料，系爭土地位於南坑野溪中游，且90年至97年間多次發生土石流之災害⁶，依合

⁶ 包括：90年7月桃芝颱風，麒麟里北坑、武界路與中坑有多處發生土石流；91年5月豪雨，

理推斷，陳訴人71年價購至90年間，南坑野溪似有可能因土石流等災害造成河道變遷，將系爭土地涵蓋其中，而水保局嗣後為保護南坑野溪沿岸及下游居民生命財產之安全，依現況整治施作相關工程，致系爭土地成為河道之一部分。陳訴人所稱水保局截彎取直舊排洪道改道，新施做大排溝之新行水區占用系爭土地，是否屬實，仍有待釐清。如經查明，系爭土地確係因此而無法使用，水保局及南投縣政府自應研議依水利法第82條、第83條或其他相關法令規定，徵收系爭土地並給予合理之補償。

(六)綜上，系爭土地自陳訴人71年價購至90年間，是否因南坑野溪土石流等災害造成河道變遷而涵蓋其中，水保局嗣後依現況整治，致其成為河道之一部分而無法使用，因此遭受損失，水保局與南投縣政府允應詳予查明，並研議依水利法或其他相關法令辦理徵收並給予合理之補償，以確實維護陳訴人之財產權益。

麒麟里北坑發生土石流；93年7月敏督利颱風，北坑橋上下游、南坑與中坑發生土石流；97年7月卡玫基颱風，南坑多處山坡地崩坍，河道土石淤積危及道路民宅，投69與投71多處坍方與路基流失；98年8月莫拉克颱風，南坑野溪新舊護岸銜接段，砌石護岸受溪水沖刷，部分沉陷，河床部份淤積。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請水保局確實檢討改進見復。
- 二、調查意見二，函請水保局與南投縣政府確實檢討改進見復。
- 三、調查意見，函復陳訴人。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會、內政及少數民族委員會聯席會議處理。

調查委員：瓦歷斯·貝林

中 華 民 國 1 0 8 年 1 0 月 2 日