

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：彰化縣政府。

貳、案 由：彰化縣各鄉鎮市公所（不含北斗鎮、芬園鄉），對已鋪設硬鋪面且供公眾通行作道路使用之圳溝堤岸，數年來未能積極與彰化農田水利會協商，納入道路系統維護管理，自有違失。而彰化縣政府雖已就其所涉縣道路段完成接管，但身為上級道路主管機關，對於此一涉及跨鄉鎮市之道路主管業務，未能視其優先程度（例如：車禍肇事率、車流量等），提出整體性改善及養護計畫，積極協助與具體推動，並善盡監督輔導之責，顯有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

按我國各縣市農田灌溉之圳溝堤岸，常為民眾通行便利而逐漸成為供公眾通行使用之「道路」，依地方制度法第19、20條規定，此類「道路」管理維護，應屬地方自治事項，納入道路體系管理，惟事實上地方政府均未維護管理。案經本院於民國（下同）101年調查後，提經102年1月15日財政及經濟委員會第4屆第100次會議決議，以「行政院對於長久以來存在各縣市農田灌溉之圳溝堤岸供公眾通行使用之『道路』，地方政府均存著逸脫相關國賠責任之態度，不願將此類道路納入管理，改善安全設施，維護用路人之權益，任其不斷發生交通事故，棄人民生命財產權於不顧，如今又置農委會決議於罔聞，不願進行接管之狀況，未能本於最高行政機關立場，督促所屬協調地方政府正視此一問題，並予以妥善處理，肇致問題延宕未決且事故不斷發生，嚴重損及人民基本權利，確有未盡職責情事」為由，糾正行政院。

嗣經行政院督飭所屬農業委員會（下稱農委會）依本院調查意見，以及該會102年1月17日與內政部、法務部、交通部、各地方政府及各農田水利會研商「農田水利會圳溝堤岸作為民眾道路通行使用管理權責分工原則」會議決議、104年7月16日與交通部公路總局、內政部營建署、各地方政府及各農田水利會研商「農田水利會圳溝堤岸作為民眾道路通行使用管理權責分工」會議結論，協調各農田水利會與地方政府進行協商，釐清圳溝堤岸供作道路之維管權責。

據行政院函轉農委會函報資料，該會自102年起督導各農田水利會辦理圳溝堤岸兼作道路使用清查作業，提供相關資料請地方政府辦理協商、會勘及後續釐清管理權責事宜，截至去（106）年11月10日止，圳溝堤岸兼作道路使用完成釐清管轄權者雖有1,034件，惟仍有968件尚未釐清管轄權，且部分地方政府配合意願低，遲不願與農田水利會釐清權責，其中又以臺灣彰化農田水利會（下稱彰化農田水利會）與彰化縣政府及所轄鄉鎮市公所案件最多，尚有289件未完成釐清管轄權，問題延宕未決且損及人民權益，究其原因為何？相關機關與人員有無違失？自有深入瞭解之必要，爰立案調查。

本案經調閱農委會、彰化縣政府、彰化農田水利會相關卷證資料，並於107年6月13日辦理現場履勘，107年6月21日詢問農委會、彰化縣政府暨所轄鄉鎮市公所、彰化農田水利會相關主管及承辦人員，業經調查竣事。本案調查發現，彰化縣各鄉鎮市公所，對已鋪設硬鋪面且供公眾通行作道路使用之圳溝堤岸，數年來未能本於地方道路主管機關立場，積極與彰化農田水利會協商，納入道路系統維護管理，顯有怠失。彰化縣政府雖已就涉及其本身所轄縣道路段完成接管，惟身為上級道路主管機關，未能積極協助與推動，亦應負監督、輔導不周之責，

均核有違失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

一、彰化縣道路挖掘管理自治條例第2條規定：「本自治條例用詞定義如下：一、道路：指本縣轄內自養縣道、鄉道、市區道路、產業道路及村里道路；不含中央機關管理之道路。(第1款)」；彰化縣市區道路管理規則第2條規定：「本規則用詞之定義如下：市區道路：係指本縣各都市計畫區域(含各種特定區)內所有道路。(第1款)」第3條規定：「本規則所稱市區道路主管機關(以下簡稱主管機關)為彰化縣政府，市區道路管理機關(以下簡稱管理機關)為各所轄鄉(鎮、市)公所。」第4條：「主管機關與管理機關之權責劃分如下：一、主管機關：(一)有關本縣市區道路法規之擬定事項。(二)有關本縣市區道路長期性修築、改善及養護發展計畫之審議與協助重要路線之修築及改善事項。(三)有關本縣市區道路之監督及輔導事項。二、管理機關：(一)有關市區道路鄉(鎮、市)自治規約之擬定事項。(二)有關鄉(鎮、市)市區道路基本資料及交通流量資料之蒐集、統計及建立事項。(三)有關鄉(鎮、市)市區道路修築、改善、養護及管理之擬定與執行事項。(四)有關鄉(鎮、市)市區道路之管理維護使用費徵收事項。(五)有關鄉(鎮、市)市區道路人行環境無障礙設施清查、改善之擬定與執行事項。」由上開自治條例與管理規則可知，彰化縣政府對於轄內自養縣道、鄉道、市區道路、產業道路及村里道路有挖掘許可權，並對市區道路有擬訂法規、修善養護計畫審議與協助，以及監督、輔導之責。另該縣為辦理既成道路認定，另訂定「彰化縣政府辦理既成道路認定執行要點」。

二、本案依農委會函報資料，截至106年11月10日止，各農

田水利會圳溝堤岸兼作道路使用總計2,002件，扣除已釐清權責及屬類型C（事業用地僅與道路交界）者，餘屬類型A（事業用地與道路完全重疊）與類型B（事業用地與道路部分重疊）者共計968件，其中又以彰化農田水利會、彰化縣政府及所轄鄉鎮市公所案件最多，而北基、新竹、桃園、苗栗、屏東、花蓮及瑠公等7個農田水利會已全數釐清管轄權。據彰化農田水利會表示，所指「道路」確已鋪設硬鋪面（大部份劃有標線、交通號誌、編訂路名等）供民眾通行使用，道路交通暨其管養事宜非屬農田水利會權責，且該會業將個案清單提供相關單位在案，建請將已劃設標線、交通號誌、編定路名等道路請地方政府逕依公路法、道路交通管理條例等相關法規管理之。該會統計結果共計380案，其中88案已釐清權責，尚有292案未釐清。另除鄉道部分彰化縣政府尚未接管外，其餘部分均屬鄉鎮市公所（不含北斗鎮、芬園鄉）與該會未釐清之案件等語。

- 三、另依彰化農田水利會提供資料，該會針對「彰化農田水利會圳溝堤岸作道路使用管理權責分工」，於102年3月11日起即與彰化縣政府及各鄉鎮市公所進行協商，惟未達成共識。嗣農委會於104年7月16日邀集交通部公路總局、內政部營建署、各地方政府及農田水利會等機關（單位）召開圳溝堤岸作為民眾道路通行使用管理權責分工會議，依據圳溝堤岸做道路使用之態樣，分為A、B、C三種類型，並決議請各地方政府與農田水利會依會議建議方案儘速辦理會勘及後續相關事宜。該會爰於104年11月26日召開「農田水利會圳溝堤岸作為民眾道路通行使用管理權責分工」研商會議，邀集農委會、彰化縣政府、南投縣政府及28個鄉鎮市公所共同協商建議方案，惟仍未能達成共識，部

分公所於會中提出意見如下：(1)渠道為混砌石、土渠，渠道老舊影響道路安全、(2)尚未釐清圳溝堤岸作道路是否符合法律位階所稱之道路、(3)辦理公共工程仍需將設計書圖送請農田水利會同意才能辦理，有違接管意涵。該會表示，數年來經與地方政府暨所屬鄉鎮市公所多次協商，除縣府及部分公所已認列外，其他與會人員均以所指道路土地產權非該單位所有、人力、經費不足、保固期外不負責管養等說辭為由，導致釐清管轄權責之效率不彰等語。

四、農委會針對彰化農田水利會所管圳溝堤岸兼作道路使用之維護管理權責問題，於106年9月8日召開「106年度農田水利會圳溝堤岸兼作道路使用行政協調會議」中決議：「一、有關圳溝堤岸兼作道路使用案件屬於報告事項『狀況二』者……請彰化農田水利會與地方政府及鄉鎮市公所協調，並於本年度9月底前作成會議紀錄以確認權責單位。二、有關圳溝堤岸兼作道路使用案件屬於報告事項『狀況一』者……請彰化農田水利會與地方政府及鄉鎮市公所於本年度10月底前完成現勘作業，確認個案是否可供民眾通行並作成紀錄。」該次會議除彰化縣政府表示同意接管外，其餘各公所提出「水利用地變更為交通用地」、「土地所有權登記為公所所有(管用合一)」、「相關維管費用應由具有土地所有權的農田水利會支應」、「主管機關先建立規範」、「工程保固期限內由工程辦理單位負責，保固期滿轉由該路段管理機關」、「公所財政拮据，縣府編列預算補助」、「道路占用情形進行鑑界分割以確認實際道路使用範圍」等多項意見。惟據農委會表示，該次會議後經與各相關單位協調結果，各鄉鎮市公所意見仍與上開106年9月8日會議時所表示意見相同，不同意後續接管事宜，故後續協調未果。另據彰化農田水利

會表示，該會與鄉鎮市公所協商確認權責之過程，因對所稱「道路」認知不同，致協商成效不彰等語。

五、詢據彰化縣政府表示，該府所轄縣鄉道均已釐清，縣道11條路段已於106年7月21日完成點交並正式函復彰化農田水利會同意接管，另該府刻正辦理鄉道清查作業，俟路線報請交通部公告後若與圳溝堤岸道路重疊，該府接續辦理接管作業，其餘未釐清者，均屬該縣所屬鄉鎮市公所與彰化農田水利會未釐清權責部分。惟該府亦表示，農委會101年3月28日召開研商「農田水利會圳溝堤岸作為民眾道路通行使用管理分工原則」會議，其分工原則僅為會議決議，非屬法律位階是否有其效力，有關「其他無法依道路相關法規認定者，則以何機關（單位）鋪設道路鋪面、設置路燈安全裝置、管線挖掘受理申請單位、道路清潔等輔助基準綜合判斷」其法源依據尚有疑義，且其分工原則涉及地方道路主管機關權責，惟並未邀請各地方主管機關參與共同研商；現行法規道路系統依公路法及市區道路條例規定之，農田水利會圳路依農田水利會灌溉排水管理要點主要係供特定人巡視之用，非一般供公眾、交通車輛通行使用，其設置非以相關設計標準辦理，不同設置目的之通道，應依各自法令規範辦理，不宜逕援引不適用之法令；本案屬全國性問題，經查各縣市政府對上開分工原則尚有諸多疑義需農委會及各農田水利會釐清等語。

六、另依彰化縣政府提供資料，彰化縣警察局依「彰化農田水利會圳溝堤岸供民眾道路通行使用之個案清單」上已編道路名稱之圳溝堤岸，調閱102年至106年止交通事故（案件均發生於堤岸道路上）統計結果，多數地段均有事故發生，其中和美鎮東西三圳（139線彰新路二段）交通事故件數高達424件，其次十二張犁支線

(彰新路三段134線) 340件、埔心鄉益民圳支線(柳橋東路) 323件、溪湖崙子腳支圳(崙子腳路) 285件、和美鎮月眉支線(和厝路) 279件、線西鄉四股圳幹線(138甲線) 237次、埔鹽鄉義和新圳(縣135甲番金路) 230件。分析上述交通事故發生主要肇事因素以「未注意車前狀況」最多，「未依規定讓車」次之。另查102年至106年止，該縣田中鎮八堡圳東側道路(員集路2段729巷)、溪湖鎮環河路(田中央路口往東約200公尺)，曾發生請求國家賠償事件，其中溪湖鎮環河路事故路段為縣道135甲，屬該府權責。

- 七、按本案協商過程，彰化縣所屬公所提出多項意見，導致釐清管轄權責之效率不彰。其中有關上開104年11月26日會議所提「渠道為混砌石、土渠、渠道老舊」部分，據彰化農田水利會表示，渠道係屬水利設施物之一部分，原非供民眾通行使用，各單位既已於該會圳溝旁堤岸鋪設瀝青混凝土等鋪面供民眾交通使用，理該建置相關交通安全措施以保障用路人之安全，倘如該會水利設施有影響道路結構，該會依法將錄案辦理水利設施更新改善。另所提「辦理公共工程仍需將設計書圖送請農田水利會同意才能辦理，有為接管意涵」部分，該會表示，因圳溝堤岸已作為民眾通行使用，基於土地所有權人身分，要求各機關辦理相關工程時需知照該會該筆土地未來使用用途，以確保該筆土地不再遭其他單位挪用作為其他用途等語。
- 八、另所提「尚未釐清圳溝堤岸作道路是否符合法律位階所稱之道路」，以及上開106年9月8日會議所提「水利用地變更為交通用地」、「土地所有權登記為公所所有(管用合一)」、「道路占用情形進行鑑界分割以確認實際道路使用範圍」等意見，調查意見一已論述綦詳在案。且按各農田水利會圳溝堤岸兼作道路使用完成

釐清管轄權者已有1,034件，更有7個農田水利會已全數釐清，而彰化縣政府本身所轄縣道11條路段業已完成接管，況彰化農田水利會所提之圳溝堤岸，確已鋪設硬鋪面（大部份劃有標線、交通號誌、編訂路名等）供民眾通行使用，而多數地段均曾發生交通事故，且部分地段事故頻繁，並曾發生國家賠償事件。因此，該縣及所轄鄉鎮市公所依地方制度法及上開相關道路自治法規與要點，將此類圳溝堤岸予以納入道路系統管理維護，乃屬當然且有其必要性，所提其他相關意見，自難謂有理由。

九、綜上所述，彰化縣各鄉鎮市公所（不含北斗鎮、芬園鄉），對已鋪設硬鋪面且供公眾通行作道路使用之圳溝堤岸，數年來未能積極與彰化農田水利會協商，納入道路系統維護管理，自有違失。而彰化縣政府雖已就其所涉縣道路段完成接管，但身為上級道路主管機關，對於此一涉及跨鄉鎮市之道路主管業務，未能視其優先程度（例如：車禍肇事率、車流量等），提出整體性改善及養護計畫，積極協助與具體推動，並善盡監督輔導之責，顯有怠失，爰依監察法第24條規定提案糾正，移送行政院轉飭彰化縣政府確實檢討改善見復。

提案委員：仇桂美

劉德勳

中 華 民 國 107 年 8 月 8 日