

調 查 報 告

壹、案 由：據訴，臺灣屏東農田水利會（下稱屏東水利會）辦理中圳埤二號分線等二圳改善工程，疑未取得陳情人同意，率於渠所有坐落屏東縣林邊鄉竹林段770地號土地，設置農田灌溉排水溝渠，損及權益。究本案屏東水利會取得之「土地及地上物使用同意書」，其合法性如何？系爭工程之設計是否合理？該工程是否嚴重損及陳情人權益？屏東水利會依農田水利會組織通則第11條第2項之規定，不予租用上開土地，有無不當適用法令規定？相關人員有無違失等情事？實有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

據訴，臺灣屏東農田水利會（下稱屏東水利會）辦理中圳埤二號分線等二圳改善工程（下稱中圳埤改善工程），疑未取得陳情人同意，率於渠所有坐落屏東縣林邊鄉竹林段770地號土地，設置農田灌溉排水溝渠，損及權益。究本案屏東水利會取得之「土地及地上物使用同意書」，其合法性如何？系爭工程之設計是否合理？該工程是否嚴重損及陳情人權益？屏東水利會依農田水利會組織通則第11條第2項之規定，不予租用上開土地，有無不當適用法令規定？相關人員有無違失等情事？實有深入瞭解之必要案。經調閱行政院農業委員會（下稱農委會）、屏東水利會等機關卷證資料後，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、本案「土地及地上物使用同意書」因正本已滅失，依

現有卷證資料實無法判斷中圳埤改善工程是否由陳訴人父親同意施作之事實，縱陳訴人父親當時有實際耕作且有同意施作可能，惟因其仍非土地所有人亦未受委託，農田水利會組織通則既已明定興建或改善水利設施前，均應先向工程用地之土地所有權人取得合法使用，屏東水利會疏於查證該土地已於91年間贈與移轉陳訴人事實，衍生本案土地後續合法使用糾紛及行政資源浪費，屏東水利會顯有違失之處，農委會亦未善盡監督屏東水利會之責，宜檢討改進。

- (一)農委會依據該會組織條例第4條設置農田水利處，復依同條例第12條之2規定，該處掌理事項包含：「關於農田水利會之監督、輔導及其有關業務之策劃、督導及推動事項。」顯見農委會有監督屏東水利會之責。
- (二)按農田水利會組織通則第11條規定：「農田水利會因興建或改善水利設施而必須之工程用地，應先向土地所有權人或他項權利人協議承租或承購；如協議不成，得報主管機關依法徵收。如為公有土地，……原提供為水利使用之土地，應照舊使用，在使用期間，其土地稅捐全部豁免。」是以，依前述規定意旨，除原已提供水利設施使用之土地解釋為「照舊使用」繼續提供水利設施使用外，農田水利會若有任何興建或改善水利設施必要時，施作工程所需土地需以承租或承購方式，合法取得土地所有權人或他項權利人之同意；而判斷水利設施是否可繼續為「照舊使用」之時間點，主管機關農委會說明係以「農田水利會組織通則」於59年2月9日修正公布前

之案例方有其適用，該會並表示農地如有灌溉排水之需求，而地主又自願無償提供土地，供農田水利會施作圳路供灌溉排水使用，雖亦視同符合照舊使用原則辦理（即無須以承租或承購方式取得使用），然土地所有權人無意願再提供水利設施使用時，則仍需考量若有保留公用需要時，繼續保持照舊使用，但若無公用之需，當可辦理圳路報廢且返還土地。

(三)陳訴人表示本案中圳埤改善工程所使用土地，係在未取得其同意情況下，屏東水利會即擅自於其所有土地施作農田灌溉排水溝渠，而該水利會所提出未具日期「土地及地上物使用同意書」內渠父親阮家珍簽名真實性亦有爭議，主因係該筆土地渠父親已於91年間以贈與名義移轉登記予陳訴人等，且其父親亦於97年間因病過世，因此，屏東水利會取得該同意書（有「98年擬辦改善工程」等註記）之時間及合法性均有待商榷。經詢據屏東水利會表示，取得該同意書時，誤以為陳訴人父親阮家珍為土地所有權人之主要原因，係因為屏東水利會人員巡視圳路時，皆見阮家珍在該地耕作，未曾見陳訴人出現耕作，而取得同意書時，其父親也未表示該土地繼承登記移轉予陳訴人之事實（導致未再求證土地登記謄本）。

(四)為瞭解實情，本院函請屏東水利會提供正本同意書據以參考佐證，亦要求該水利會需清楚交代同意書取得過程。該水利會查復表示辦理各項改善工程前，皆須取得地主之施工同意書，因本案水利圳之

圳路皆於田間並無施工道路可供施作，故本案改善工程之同意書，應係在96年至97年上半年間，由該地區之鄰近地主阮勝雄（竹林段775地號）和林明首（竹林段778地號）兩人共同前往協調其他地主用印完成後，送回林邊工作站，再由工作站列入年度改善工程辦理改善，當時陳庶（竹林段776地號）及阮家珍都還活著，因此該份「土地及地上物使用同意書」上有關陳庶及阮家珍2人之簽名、蓋章都是由本人親自簽名、蓋章，而同意書取得過程亦可參酌臺灣屏東地方法院檢察署檢察官（自107年5月25日更名為臺灣屏東地方檢察署，下稱屏東地檢署）103年度偵字第7584號不起訴處分書內容記載。至於本案同意書正本滅失原因，係原存放在林邊水利工作站，適逢98年8月8號水災緣故，水利站的資料全部遭浸水毀壞，故現存影本為存放在屏東水利會管理組之備份。

（五）綜上，本案「土地及地上物使用同意書」因正本已滅失，依現有卷證資料實無法判斷中圳埤改善工程是否由陳訴人父親同意施作之事實，縱陳訴人父親當時有實際耕作且有同意施作可能，惟因其仍非土地所有人亦未受委託，農田水利會組織通則既已明定興建或改善水利設施前，均應先向工程用地之土地所有權人取得合法使用，屏東水利會疏於查證該土地已於91年間贈與移轉陳訴人事實，衍生本案土地後續合法使用糾紛及行政資源浪費，屏東水利會顯有違失之處，農委會亦未善盡監督屏東水利會之責，宜檢討改進。

二、本案中圳埤改善工程，經調閱相關卷證資料並依現場實際水道判斷，該工程施作土地位置，係由圳路受益地主共同無償提供之原土圳改建，因非屬農田水利會組織通則59年2月9日修正前已作水利使用之「照舊使用」圳道，亦非重要幹、支等主要供水渠道，且前「土地及地上物使用同意書」註記有廢圳還地之但書，該圳道現況既已長期封閉致無法提供毗鄰土地灌溉需求，是否仍有保留該圳道需要，農委會應督促屏東水利會應詳加評析考量，如無公共使用之需，則檢討辦理報廢（圳）返還土地之可行性，以免訟累；至所稱該圳路設計不良，導致排水不易淹及祖墳一節，應請該會增加巡察密度予以記錄，並適時與陳訴人溝通說明或研擬妥適處理方式，俾化解誤會

（一）查本案中圳埤改善工程施作前身係為「土渠」，因該區域農民有灌溉排水需求，故自行提供私人土地予屏東水利會施做「土渠」（即土圳），俾提供公眾灌溉排水使用，後因土渠排水不易影響耕作，附近農民主動向屏東水利會提出申請改善，並簽署「土地及地上物使用同意書」自願無償提供，同意就原有土渠改善為U型溝，是以，中圳埤改善工程圳道設計是沿用農民提供之原「土渠」流向設計（東北往西南方），意即上游自本案陳訴人所有之竹林段770地號開始，經由共同無償提供圳路所需用地之同段771、772、774、775、778地號等土地後，向下連接鄰近圳路排水，屏東水利會尚無違法施作之故意。

（二）本案爭議之「土地及地上物使用同意書」內因已註

明「……願無償提供土地配合施工用至依法廢圳為止……」等內容，可獲悉本案中圳埤改善工程施設所需用地，雖係由受益土地所有權人共同無償提供，唯若依法廢圳時（即無保留公用必要時），當得將圳路所用土地依規定辦理報廢並返還土地，以保障土地所有權人之權益。另，依屏東水利會說明及所提供97年12月29日中圳埤改善工程施工前會勘紀錄內容，中圳埤改善工程原本設計圳路係由中央穿越陳訴人770地號土地，但因地主（阮家珍之妻子阮陳芊芊及兒子阮佩嵐）要求不要穿越，希望改沿土地邊界施設，故會勘結論同意林邊工作站取得地主改道同意書後，再依新路施設（即沿土地邊界規劃路徑）。本案工程98年4月竣工後，96年6月間陳訴人即以申請書（陳訴人否認申請）要求屏東水利會辦理承租，以保障其權益，屏東水利會為求慎重，函請所屬林邊工作站表示意見，雖工作站查復內容曾建議同意辦理承租以避免日後困擾，惟屏東水利會考量相關規定後無法同意，遂於98年7月2日函覆陳訴人不予辦理租用等，然陳訴人卻以另一未具日期申請書（陳訴人否認申請）要求屏東水利會出具圳路土地仍為其所有之證明，該會受理後，轉請林邊工作站表示意見，另於98年9月28日依陳訴人申請意旨，函覆陳訴人所有竹子腳段14-3地號土地（即本案竹林段770地號）產權為陳訴人所有，並保證日後廢圳不再使用該土地時，該會將歸還陳訴人等。至此，審認屏東水利會就陳訴申請處理過程尚屬合理（亦符合情理），並無故意或有違失之處。

(三)次查中圳埤改善工程102年再行修復(施作)緣由，係陳訴人於101年將部分土地出售與第三人阮○仁施做道路，以通往阮氏宗親祖墳之用，導致前述施作圳埤工程被覆蓋，產生溝渠中斷的情形，因當地農民發現水圳有阻塞現象，故而陳情要求屏東農田水利會處理，該會林邊工作站遂依臺灣省灌溉事業管理規則(107年3月6日廢止)第44條：「管理機構對灌溉設施應分區分段派員經常巡視，如有損壞或漏水應即派工修復」規定再行新設施圳道(沿道路邊)連結圳道，故屏東水利會其目的係為保障農民灌溉排水權益，並非故意侵害陳訴人權益。

(四)農委會說明「農田水利會組織通則」第11條第1項中「興建或改善水利設施」的適用時機是農田水利會為供應農民灌溉排水之需求時，「主動」興建或改善主要灌溉及排水渠道，如幹、支、分線或中、小給水路等供水及排水渠道，此時，需先行向土地所有權人或他項權利人協議承租或承購工程設施時所需用土地；而第3項中「照舊使用」之適用時機，因無前述需先行承租或承購之要求，故依經濟部函釋說明，需於59年2月9日前已做為水利使用之土地，才符合照舊使用之原則，而若農民其農地有灌溉排水之需求而自願「無償」提供土地供農田水利會施作圳路時，則亦視同符合照舊使用原則辦理，本案屏東水利會提供「土地及地上物使用同意書」內已註明「……願無償提供土地配合施工用至依法廢圳為止……」即屬此原則。本院108年11月29日現場履勘時，發現本案圳路自竹林段770地號源頭處已堵塞並無水流動現象，且雜草叢生，顯然該水

利設施已長期無法利用，毗鄰土地雖仍保持耕作，然所需供水應非由該等圳路提供。至於陳訴人所稱該圳路未連通其他水利設施，以致其土地有排水不易淹及祖墳之情事，因履勘過程係由水利會工程人員及毗鄰地主阮永和（竹林段771地號）協助領勘，證實該圳路施作確係有連通下游水利設施，並未有故意中斷施設造成其土地排水不易情事，然因該圳路設計本係低於毗鄰四周土地以利排水（流向設計為東北往西南方），故該區域是否因瞬間排水不及導致有淹及祖墳情事，履勘當日現場無法判斷，應由屏東水利會增加巡察密度予以記錄，並適時與陳訴人溝通說明。

- (五)綜上所述，本案中圳埤改善工程，經調閱相關卷證資料並依現場實際水道判斷，該工程施作土地位置，係由圳路受益地主共同無償提供之原土圳改建，因非屬農田水利會組織通則59年2月9日修正前已作水利使用之「照舊使用」土地，亦非重要幹、支等主要供水渠道，故無需先行取得協議承租或承購，因「土地及地上物使用同意書」註記有廢圳還地之但書，該圳道現況既已長期封閉致無法提供毗鄰土地灌溉需求，因此是否仍有保留該圳道需要，農委會應督促屏東水利會詳加評析考量，如無公共使用之需，則檢討辦理報廢（圳）返還土地之可行性，以免訟累；至所稱該圳路設計不良，導致排水不易淹及祖墳一節，應請該會增加巡察密度予以記錄，並適時與陳訴人溝通說明或研擬妥適處理方式，俾化解誤會。

三、陳訴人指稱屏東地檢署偵辦本案土地竊佔過程未詳予說明「土地及地上物使用同意書」真偽一節，經參酌陳訴人提供該署訊問筆錄等資料，屏東地檢署偵辦相關人等是否有竊佔土地故意過程中，因發現事實大致與屏東水利會說明並無二致，再輔以土地使用現況判斷，已可獲得屏東水利會等並未有主觀上意圖為自己或第3人不法利益而故意竊佔陳訴人土地之心證，故未就陳訴人所主張同意書真偽或合法性另予論述，或以陳訴人所爭執事項加以說明，致陳訴人質疑屏東地檢署相關書類製作內容或有改善檢討空間

(一)查本案陳訴人自103年7月18日至屏東縣政府警察局東港分局林邊分駐所（下稱林邊分駐所）報案聲稱其土地遭竊佔後，林邊分駐所隨即偵訊本案工程毗鄰地主、承包廠商及屏東水利會相關人等說明釐清相關疑義，偵訊過程中陳訴人一再表示其並未同意屏東水利會施作中圳埤改善工程，且其父親97年12月6日死亡前已領取殘障手冊數十年，身體狀況近乎耳聾，日常生活自理均有困難，是否有能力出具同意書，不無疑義，屏東水利會出具其父親簽署「土地及地上物使用同意書」真偽有待釐清。

(二)次查屏東縣政府警察局東港分局於103年10月18日將本案製作完成調查筆錄一併函請屏東地檢署續辦後，屏東地檢署亦就本案工程受益地主、承包廠商及屏東水利會相關人等展開訊問，歷次訊問時間、對象及證人陳述重點整理如下表：

表1 屏東地檢署訊問過程一覽表

時間	訊問對象及證人陳訴重點
103年11月3日	訊問阮永和、阮勝雄、林明首（阮永和說明阮家珍簽名時間在98年之前；阮勝雄說明系其將文件拿給阮家珍蓋

	章，施工時阮家珍有去現場察看；阮永和說施工時阮家珍的兒子及太太有去現場，阮慧慧沒有去）
103年11月6日	訊問阮陳慧慧（全部否認前述103年11月3日證人陳訴事實）
103年11月10日	訊問阮慧慧、阮陳芊芊、陳貴米（阮陳芊芊說明水利會未曾詢問本人及其先生同意，也未簽同意書；檢察官詢問阮陳芊芊是否辨別阮家珍筆跡，卻由阮慧慧回答其母親眼睛開刀二次，可能無法辨別並再次陳明其父親未簽同意書，亦未同意施工等）
103年12月1日	阮慧慧 提送 刑事告訴補充理由狀
103年12月4日	訊問阮慧慧、阮茂林、阮勝雄、黃保瑞等人（阮茂林說明曾見陳訴人父親在田裡工作，所以才會拿同意書給其父親蓋章，阮慧慧說明其父已多年未務農、亦無蓋章一事；其他證人論述先前說明一致）
103年12月31日	訊問阮慧慧、林志仁、蔡和清等人（阮慧慧說明其並未向水利會有任何申請文件，故不應該有屏東水利會98年9月28日之公文……）
104年1月19日	蔡和清補陳刑事答辯狀
104年1月19日	訊問阮慧慧、阮茂林、林靜儀等人（阮慧慧再次說明相關申請書均為屏東水利會偽造；其他證人論述與先前說明一致，申請書收件後均依程序查證函覆申請人）
104年2月2日	訊問阮慧慧、阮陳芊芊、蔡和清等，陳訴人說明未同意工程施作
104年3月19日	訊問林志仁（說明工程施作依據係以原同意書施作）
104年4月9日	訊問阮茂林（釐清是否獲得阮家珍同意工程施作等案情）
104年8月11日	訊問阮慧慧、林志仁、黃信茗、蔡和清、阮永和、阮茂林、阮勝雄、林明

	<p>首、唐景章、陳月霞、阮陳芊芊、陳龍憲等，摘述如下：</p> <p>阮永和：因地勢低窪排水不易，詢問阮茂林可否施作U行溝等。阮勝雄拿同意書給阮永和簽。</p> <p>阮勝雄：（同上理由）陳庶、阮家珍是親自簽名蓋章。同意書上土地坐落、身分證號、地址、電話等欄位，為林明首先代寫。自行簽名。</p> <p>唐景章：（同上理由）同意書上土地坐落、身分證號、地址、電話等欄位，為林明首先代寫。自行簽名。</p> <p>林明首：（同上理由）阮勝雄、唐景章同意書上土地坐落、身分證號、地址、電話等欄位，為其先代寫。自行簽名。</p> <p>陳月霞：無法確認陳庶是否親簽。</p> <p>阮陳芊芊：要告的是102年工程，因該工程是新工程，不是修繕工程。</p>
104年12月11日	<p>屏東地檢署檢察官不起訴處分書 103年度偵字第7584號</p>

- (三)上述表列可見屏東地檢署釐清本案爭點之訊問歷程，不起訴處分書(103年度偵字第7584號)內容雖形成屏東水利會相關人等並未有主觀上意圖為自己或第3人不法利益而故意竊佔陳訴人土地之心證，惟訊問過程並未就陳訴人所主張其父親無法出具同意書事實及「土地及地上物使用同意書」真偽或合法性另予查證及加以論述，至對陳訴人而言，屏東地檢署不起訴處分書內容或有未盡完善之處。
- (四)綜上，陳訴人指稱屏東地檢署偵辦本案土地竊佔過

程未詳予說明「土地及地上物使用同意書」真偽一節，經參酌陳訴人提供該署訊問筆錄等資料，屏東地檢署偵辦相關人等是否有竊佔土地故意過程中，因發現事實大致與屏東水利會說明並無二致，再輔以土地使用現況判斷，已可獲得屏東水利會等並未有主觀上意圖為自己或第3人不法利益而故意竊佔陳訴人土地之心證，故未就陳訴人所主張同意書真偽或合法性另予論述，或以陳訴人所爭執事項加以說明，致陳訴人質疑屏東地檢署相關書類製作內容或有改善檢討空間。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函復陳訴人。
- 二、調查意見一、二，函請行政院農業委員會轉飭臺灣屏東農田水利會檢討改進。
- 三、調查意見三，函請法務部轉臺灣屏東地方檢察署參處。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟、司法及獄政委員會聯席會議處理。

調查委員：高涌誠

中 華 民 國 1 0 9 年 7 月 8 日