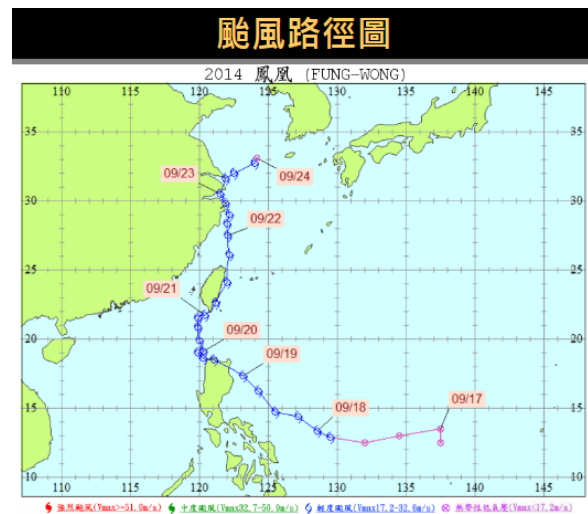


## 調 查 報 告

壹、案由：據訴，臺東縣政府於太平溪上游河川中央堆置大量土方，嗣 103 年 9 月間鳳凰颱風來襲，大雨夾帶土方毀損下游陳訴人等所有坐落於臺東太平溪南王段之農地，損及權益等情乙案。

貳、調查意見：

民國（下同）103 年 9 月，鳳凰颱風於 19 日形成後向西北轉北北東方向移動，20 日 20 時其中心在鵝鑾鼻西南方海面，暴風圈開始進入臺灣南部陸地。21 日 10 時左右其中心掠過鵝鑾鼻，之後向北北東



沿東部近海轉北移動，並於 22 時左右掠過三貂角後，中心進入北部海面繼續往北移動（1 人死亡、4 人受傷）。其中，9 月 21 日經過臺東縣時，造成太平溪溪水沖毀下游南王段農地（太平橋至南王橋間），農地上多為種植番荔枝（亦稱釋迦），據臺東縣政府災損查報及救助情形如下：（一）農作物災損：臺東縣政府會同勘查小組至臺東市北南王段現勘，該區段農作物災損程度因未達天然災害救助標準，故不予補助。（二）農田受災救助：依規定所稱農田係指編定為農牧用地現供作農作使用之耕地或原住民保留地及已登錄之水田、旱田，查臺東市北南王段申辦農田流失面積合計 0.87869 公頃，其中 0.86869 公頃係屬河川用地，雖確有農田流失情事，仍因不符相關規定，故不予救助，本案僅北南王段 867 地

號 1 筆土地符合救助標準，並由該府核定發放救助金新臺幣（下同）1 萬元整。

103 年 9 月 29 日，本院地方機關巡察委員至臺東縣政府接受當地人民陳情時，遭沖毀農地之陳訴人等到場陳情略以：（一）臺東縣政府於太平溪上游河川中央堆置大量土方，鳳凰颱風來襲時，大雨夾帶土方毀損下游陳訴人等農地，損及權益，請求縣府予以合理賠償。（二）臺東縣政府約於 80 年重新規劃河川區卻未善盡告知義務，農民不知情。（三）臺東縣政府為辦理堤防興建工程，欲徵收陳訴人等農地上之果樹，卻不同時徵收農地，請求縣府同時徵收農地及其上之果樹。

因本案涉及人民權益，故本院財政及經濟委員會於 103 年 11 月 5 日第 5 次會議決議推派調查，案經本院調閱經濟部水利署、臺東縣政府等相關卷證資料，於 104 年 1 月 29 日前往臺東縣太平溪現地履勘，並於當日約詢經濟部水利署王瑞德副署長、臺東縣政府陳明仁秘書長等相關主管人員，業經調查竣事，茲將調查意見臚述於后：

- 一、所訴「臺東縣政府於太平溪上游河川中央堆置大量土方，鳳凰颱風來襲時，大雨夾帶土方毀損下游陳訴人等農地，損及權益」部分，經調查颱風前後之土方堆置數量無明顯改變，惟該府辦理疏濬工程未將土石清運至河川區外，有違經濟部核定之規劃報告內容，實有不當
- （一）查臺東縣政府於 103 年辦理「太平溪（太平橋上下游）河川疏濬清淤工程」（3 月 19 日開工、6 月 8 日完工），該工程之結算明細表共計挖填堆置 30 萬 1,671 立方公尺於太平橋下游右岸高灘地，本院於 104 年 1 月 29 日至現地履勘後，要求該府針對高灘地現有土方重新量測，臺東縣政府於 104 年 2

月 9 日以府建水字第 1040027403 號函報本院表示，經 104 年 2 月 4 日現場檢測土石堆置區為 32 萬 5,994 立方公尺，差異部分屬測量誤差範圍內，故原堆置土石無明顯流失等語。再查太平溪太平橋至南王橋間之歷年航照圖，該河段係屬瓣狀河道，平時（非汛期）於河川區域中有多處沙島或沙洲，颱風來襲時（汛期）則均屬水流區域常遭淹沒，所訴「臺東縣政府於太平溪上游河川中央堆置大量土方，鳳凰颱風來襲時，大雨夾帶土方毀損下游陳訴人等農地，損及權益」部分，尚難認有具體違失。

(二)惟據經濟部於 98 年 4 月 6 日以經授水字第 09820203090 號函核定之「易淹水地區水患治理計畫」臺東縣管河川太平溪水系規劃報告，摘要說明規劃目的係依據目前治水觀念重新檢討水道治理計畫，以防止水患，維持河川水流正常功能，俾供太平溪防洪工程設施與河川管理之依據。其中第五章（河川特性及現況水理分析）第 5.4 節（各斷面輸砂能力）說明：「經分析後發現南王橋（斷面編號 20）至太平橋（斷面編號 31）河段之輸砂能力約為其他河段之兩倍，適為本計畫劃設為儲砂區之河段。」另規劃報告第七章（水道治理計畫之研擬）第 7.3.2 節有關計畫河寬之訂定，有關斷面 18 至斷面 33 間（南王橋、太平橋位於其中）之河寬，於本計畫及 75 年治理規劃時皆為 200 公尺至 450 公尺，且第 7.5.2 節太平溪主流治理方案中說明：「斷面 18 至斷面 33 間，因上游洪流挾帶之土石常於本河段淤積，未來管理單位仍應隨時監控淤積狀況，並清運土石至區外，以免造成下游河段之淤塞。」

(三)復鳳凰颱風來襲後，臺東縣太平溪南王橋至太平橋間部分農地遭沖毀，據經濟部水利署第八河川局協

助本院繪製沖毀處前、後影像對照圖顯示（如下圖），沖毀前河道主要流經寬度為 113 公尺，沖毀後約 199 公尺，亦佐證前述河道寬度需 200 公尺以上，始能維持河川水流正常功能之規劃報告內容。



上圖：沖毀前河道寬度僅 113 公尺；下圖：沖毀後約 199 公尺



臺東縣太平溪南王橋至太平橋間農地沖毀前後影像圖

(四)前述臺東縣政府辦理之「太平溪(太平橋上下游)河川疏濬清淤工程」，堆置 30 萬 1,671 立方公尺於太平橋下游右岸高灘地（太平橋與南王橋間、河川區內），據該府資料顯示，該斷面河寬約 290 公尺，堆置區寬度約 130 公尺，河道寬度僅餘 160 公尺，不符規劃報告所述該河段需 200 公尺至 450 公尺寬，況此寬度範圍係 75 年即已認定，98 年辦理規劃時再次確認，該府辦理疏濬工程未將土石清運至河川區外，有違經濟部核定之規劃報告內容，實有不當。

二、所訴「臺東縣政府約於 80 年重新規劃河川區卻未善盡告知義務，農民不知情」部分，經調查太平溪於 87 年始改列縣管河川，前臺灣省政府依水利法及臺灣省河川管理規則於 62 年及 82 年二度公告太平溪河川區域，尚非無據

- (一)52 年 12 月 10 日總統令修正公布之「水利法」第 82 條、第 83 條規定：「水道治理計劃線或堤防預定線內之土地，經主管機關呈報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」、「尋常洪水位行水區域之土地，不得私有；其已為私有者，得由主管機關依法徵收之，未徵收者為防止水患並得限制其使用」。嗣 54 年 12 月 22 日前臺灣省政府以 (54) 府建水字第 86351 號令訂定發布「臺灣省河川管理規則」，其中第 18 條規定：「河川區域及其境界線測量工作完成後，主辦機關應將河川圖籍報請省政府核定後刊登省府公報，並應將河川區域變更登記表、異動地積計算表、及測量原圖等送由縣市地政主管單位訂正地籍圖。」63 年 8 月 20 日前臺灣省政府以 (63) 府建水字第 77111 號令修正發布之「臺灣省河川管理規則」第 10 條第 1 項及第 11 條規定：「河川區域線之測定與變更，管理機關應於測量完竣會同地政機關報請省府核定公告」、「河川區域內之公有土地，概受河川管理機關管理；其私有者，在未依法徵收前，依水利法第 82 條及第 83 條規定辦理」。復於 79 年 8 月 29 日前臺灣省政府以 (79) 府法四字第 58005 號令修正發布之「臺灣省河川管理規則」第 10 條規定：「河川區域之劃定與變更由管理機關測定後報本府核定公告，並函送當地縣(市)政府轉由有關鄉(鎮、市、區)公所揭示並

公開閱覽。前項公告劃入河川區域內之公私有土地，管理機關應於河川區域線埋設界標或檢附圖冊囑託地政機關逕為測量分割登記並依法編定或變更編定為水利用地。」

- (二)查太平溪河川區域係由前臺灣省政府於 62 年 5 月 21 日以府建水字第 55805 號公告，前臺灣省政府於 82 年 4 月 19 日再以府建水字第 159707 號公告第 1 次河川區域變更；嗣於 87 年 6 月 26 日太平溪改列為臺東縣縣管河川後，臺東縣政府於 94 年 1 月 24 日以府工河字第 0003002279 號公告第 2 次河川區域變更。所訴「臺東縣政府約於 80 年重新規劃河川區卻未善盡告知義務，農民不知情」等情，太平溪於 87 年精省後始改列縣管河川，87 年以前屬省管次要河川，前臺灣省政府依據水利法及臺灣省河川管理規則相關規定，於 62 年 5 月 21 日及 82 年 4 月 19 日二度公告太平溪河川區域，均屬依法而為，尚非無據。

三、所訴「臺東縣政府為辦理堤防興建工程，欲徵收陳訴人等農地上之果樹，卻不同時徵收農地」部分，經調查臺東縣政府於鳳凰颱風過後辦理災損查估，惟無法達到救助或補助標準，另該府為進行太平溪疏濬工程而辦理之地上物補償或救濟金程序亦屬有據，尚難認有具體疏失之處

- (一)鳳凰颱風來襲後，造成臺東縣相關損失，臺東縣政府分由「農業土地流失」及「農產業損失」二部分，依據相關救助法規進行查證是否符合標準，分述如下：

1、農業土地流失部分：

臺東縣政府於 94 年 2 月 16 日以府農務字第 0943004884 號函頒「臺東縣農田及魚塭淹水救助



作業要點<sup>1</sup>」第 2 點規定：「農田淹水救助所指農田，指編定為農牧用地現供農作使用之耕地或原住民保留地及已登錄之水田、旱田。」鳳凰颱風來襲後，臺東縣政府辦理現場勘查並編制「鳳凰颱風農田災害核定救濟金額農戶名冊」，惟該等土地多位於太平溪河川區域內，已編定或變更編定為水利用地，不符前述要點第 2 點需為農牧用地始能救助之規定，爰農業土地流失部分無法救助。

## 2、農產業損失部分：

- (1) 「農業天然災害救助辦法」第 8 條規定：「救助地區範圍之認定以直轄市或縣（市）轄區為單位，並依其農業產值多寡，分為下列四級：…二、**第二級**：…**臺東縣**…。」同辦法第 10 條規定：「個別直轄市或縣（市）轄區內天然災害農業損失金額達下列標準者，由中央主管機關公告辦理**現金救助**：…二、**第二級**：**新臺幣一億元以上**。…」同辦法第 14 條規定：「天然災害農業損失**未達第十條**所定標準，經直轄市或縣（市）主管機關會同中央、直轄市或縣（市）主管機關所屬各試驗改良場所勘查認定對農民產生嚴重損害者，得於天然災害發生後十四日內選擇補助項目並檢附勘查報告相關資料**專案**報請中央主管機關同意後辦理**補助**。」另據「農產業天然災害救助作業要點」第 5 點、(二)、1. 規定：「農民申請救助項目與本

---

<sup>1</sup> 「臺東縣農田及魚塭淹水救助作業要點」係依據經濟部 92 年 11 月 12 日以經水字第 09204613220 號令修正發布之「水災公用氣體與油料管線輸電線路災害救助種類及標準」，據以訂定臺東縣土地流失救助標準。（該標準之法源依據為「災害防救法」第 48 條：「災害救助種類及標準，由各中央災害防救業務主管機關會商直轄市、縣（市）政府統一訂定之。」）

會公告或同意災害救助項目相同，且經基層公所派員實地勘查認定損失率達百分之二十以上者，始符合災害救助條件。」復查行政院農業委員會研定之「天然災害農產業災害建議救助表」說明：「依農業天然災害救助辦法第 14 條規定，建議辦理專案補助，除發生大規模或嚴重性天然災害外，建議救助農作物（或生產設施）項目以檢附農產業災害勘查報告表之相關農作物（或生產設施）項目且損害程度達 20% 者為限。」

(2) 查臺東縣於鳳凰颱風來襲期間，農林漁牧共損失 532 萬 4 千元，未達前揭規定第二級之 1 億元。再查此次臺東縣農作物災損面積 147.67 公頃中，番荔枝為 77 公頃，占逾 52%，故以番荔枝為例，103 年臺東市種植面積為 1588.1 公頃、全臺東縣種植面積為 4952.33 公頃，番荔枝之損害程度以臺東市計算為 4.85%、以全臺東縣計算僅為 1.55%，亦均不符上開專案補助需「損害程度達 20% 為限」之規定，故農產業損失部分，依前揭救助辦法第 8 條之現金救助，或第 14 條之專案補助均無法辦理。

(二) 臺東縣政府因需辦理太平溪太平橋至南王橋間之疏濬工程（或河道整理），依據相關法令所採措施如下：

- 1、「水利法」第 82 條第 1 項規定：「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。」「河川管理辦法」第 17 條規定：「為維持河川治理通洪斷面，河川管理機關所為疏濬等必要工程，除施設防



護工程所需用地或辦理疏濬後其土地無法為原來之使用，應依法徵收其土地外，得不經河川私有地所有人之同意逕行為之，但其原有合法地上物應予補償。」

- 2、 「臺東縣政府暨所屬機關辦理公共工程用地地上物自動拆遷救濟金及獎勵金處理原則」第3點規定：「本府及所屬機關對於發給獎勵金及救濟金，應…專案簽請縣長或其授權之人核定…」同原則第4點第1項、第2項規定：「有下列情形之一者不得發給獎勵金或救濟金：…（四）…本縣所舉借一年以上公共債務未償餘額預算及特別歲出預算總額，超過該年度總預算百分之三十五者。」「依前項第四款及第五款規定不得發給獎勵金或救濟金時，於有下列各款情形者，得各依所定標準內發給之：…經中央或縣核定重大或具急迫性需限期完成之建設計畫，得依本原則所定救濟金標準，最高發給百分之三十。」同原則第5點第1項規定：「經依第三點核定發給救濟金依下列規定計算：…（二）未合法之農、林、漁、牧及水產養殖及其生產固定設備，配合施工自行拆遷者，依合法查估補償基準之百分之五十發給配合施工救濟金。」
- 3、 查臺東縣政府建設處水利科於103年11月20日，為辦理「太平溪（南王橋至太平橋）河道整理工程」，擬依相關規定發放地上物補償金及救濟金案上簽至縣長（會簽財政及經濟發展處、主計處），經各單位表示意見後，由縣長授權人於103年12月1日批示「如各擬依規定辦理」。太平溪南王橋至太平橋間之地上物查估作業，經核算地上物補償費為1,692萬7,519元(後修正為1,690

萬 7,400 元)，救濟金為 228 萬 1,099 元，共計 1,920 萬 8,618 元（後修正為 1,918 萬 8,499 元），截至 104 年 2 月 17 日農曆過年前，相關已領補償金或救濟金資料如下表：（單位：元）

		已領	全部	占比
補償金	補償金所有權人或使用人之人數	42	52	80.77%
	補償金金額	11,862,658	16,907,400	70.16%
救濟金	救濟金所有權人或使用人之人數	1	3	33.33%
	救濟金金額	33,364	2,281,099	1.46%
	金額總計	11,896,022	19,188,499	62.00%

資料來源：臺東縣政府資料，本院彙整。

4、再查臺東縣政府已於 104 年 1 月 9 日辦理「太平溪(太平橋下游)河川疏濬清淤第三期工程」採購作業，俟完成相關行政程序後即辦理該段河道整理工程，詢據該府人員表示，救濟金發放對象係於公有土地上未合法種植植物者，救濟金額依上開處理原則為查估金額之 50% 的 30%（該府債務未償餘額已逾上限，最高救濟金額度為查估金額 15%），故請領意願不高（按：私有土地種植植物補償查估金額 100%）。

**(三) 太平溪南王橋至太平橋間私有土地徵收部分：**

103 年 11 月 14 日，臺東縣黃健庭縣長召開太平溪左岸路堤共構啟動記者說明會，說明「因 103 年 9 月份鳳凰颱風於臺東地區造成災害，103 年 10 月 19 日馬英九總統蒞縣視察太平溪治理計畫辦理情形時，臺東縣政府提出『太平溪（馬蘭橋～太平橋河段）左岸路堤共構計畫』，辦理堤防改善兼作替代道路，同時解決綠色隧道交通壅塞問題，總統

對此計畫表示肯定，並當場指示經濟部及交通部補助 13 億元經費（包含工程費及土地徵收費）。」復本院於 104 年 1 月 29 日約詢臺東縣政府人員表示，未來本案預計徵收太平溪該河段私有土地（含河道內之私有土地），惟仍須視中央財政能否補助等語。

- (四) 綜上，103 年 9 月鳳凰颱風造成臺東縣災損後，臺東縣政府分就農業土地流失及農產業損失二部分，依據相關規定辦理查估工作，惟尚無法達到救助或補助標準，另該府為進行太平溪之疏濬工程（或河道整理），辦理地上物補償或救濟金程序亦屬有據，至所訴徵收農地部分，則需俟未來「太平溪（馬蘭橋～太平橋河段）左岸路堤共構計畫」之經費而定，故所訴「臺東縣政府為辦理堤防興建工程，欲徵收陳訴人等農地上之果樹，卻不同時徵收農地」部分，經調查臺東縣政府均依據相關法令辦理，難認有具體疏失之處。

#### 四、臺東縣政府辦理太平溪各項疏濬清淤或河道整理工程採購，近 2 年標案之決標金額均低於底價之 70%，顯未逐年考量市場行情及政府機關決標資料，覈實校正採購工項單價或確實訂定底價，未盡妥適

- (一) 「政府採購法」第 46 條第 1 項規定：「機關辦理採購，除本法另有規定外，應訂定底價。底價應依圖說、規範、契約並考量成本、市場行情及政府機關決標資料逐項編列，由機關首長或其授權人員核定。」同法第 58 條規定：「機關辦理採購採最低標決標時，如認為最低標廠商之總標價或部分標價偏低，顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形，得限期通知該廠商提出說明或擔保。」「政府採購法施行細則」第 80 條規定：「

本法第五十八條所稱部分標價偏低，指下列情形之一：一、該部分標價有對應之底價項目可供比較，該部分標價低於相同部分項目底價之百分之七十者。二、廠商之部分標價經評審或評選委員會認為偏低者。三、廠商之部分標價低於其他機關最近辦理相同採購決標價之百分之七十者。四、廠商之部分標價低於可供參考之一般價格之百分之七十者。」

(二)查政府電子採購網資料，臺東縣政府近幾年來辦理太平溪疏濬清淤或河道整理工程標案資料如下表：

(單位：元)

標案名稱	決標日期	預算金額	底價金額	決標金額	決標/底價
太平溪(太平橋上下游)河川疏濬清淤工程	100.5.10	4,064,000	3,460,000	2,850,000	82.37%
太平溪利嘉溪河道整理及週邊設施改善工程	102.1.8	8,096,792	7,494,000	5,300,000	70.72%
太平溪及周邊排水緊急清疏工程	102.5.16	3,649,479	3,598,000	2,180,000	60.59%
太平溪馬蘭橋至日光橋河道整理工程	102.12.17	3,756,000	3,520,000	2,150,000	61.08%
太平溪(太平橋上下游)河川疏濬清淤工程	103.3.12	8,722,000	7,990,000	4,470,000	55.94%
太平溪(太平橋上下游)河川疏濬清淤第二期工程	103.9.5	7,375,000	6,700,000	3,900,000	58.21%
註：除 103.3.12 決標資料附加說明：「依政府採購法第 58 條標價偏低執行程序，經廠商提出說明後，業務單位於 103 年 3 月 11 日簽准同意決標」外，餘決標資料均無說明。					

資料來源：政府電子採購網資料，本院彙整。

由上表可知，除 100 年 5 月決標之疏濬清淤工程，決標金額為底價之 82.37%，餘皆接近 70% 或甚低於 60%，已屬前述政府採購法施行細則第 80 條規定有關標價偏低之情形，惟查政府電子採購網之各標案決標公告，僅 103 年 3 月之標案有說明標價偏低之處理方式，其餘偏低之標案均無說明。臺

東縣政府辦理太平溪各項疏濬清淤或河道整理工程採購，近 2 年標案之決標金額均低於底價之 70 %，顯未逐年考量市場行情及政府機關決標資料，覈實校正採購工項單價或確實訂定底價，未盡妥適。

五、經濟部為水利法之中央主管機關，訂有多項河川疏濬相關規定，惟僅規範中央管河川，允宜協助地方政府水利單位統一名詞、並適用或準用於縣市管河川，以符實際

- (一)87 年精省前之「臺灣省河川管理規則」第 5 條規定：「本省各河川應依其流域形勢及流域附近經濟發展狀況，由省管理機關區分為主要河川、次要河川及普通河川，並得於各河川內指定特別河段，報由本府核定公告。」精省後由經濟部訂定發布之「河川管理辦法」第 2 條第 2 項規定：「前項河川依其管理權責，分為中央管河川、直轄市管河川及縣（市）管河川三類。」如本案之臺東縣太平溪，由省管次要河川，於 87 年 6 月 26 日改列臺東縣縣管河川。
- (二)查經濟部訂頒多項河川疏濬或管理相關規定，如「河川水庫疏濬標準作業規範」、「河川水庫疏濬採售分離土石申購作業規定」、「中央管河川疏濬採售分離作業要點」、「經濟部水利署中央管河川局部河段許可地方政府辦理疏濬兼供土石作業要點」、「河川區域種植規定」等。其中「河川水庫疏濬標準作業規範」第 13 點規定：「疏濬工程無法同時辦理土石販售時，得於疏濬採取後於河川區域外適當地點先行暫置，其疏濬採取及土石外運管制作業準用本規範第四章採售合一之規定辦理。」
- (三)復查臺東縣政府自 103 年起迄今，於太平溪辦理「太平溪(太平橋上下游)河川疏濬清淤工程」、「太平溪(太平橋上下游)河川疏濬清淤第二期工程」、

「太平溪(太平橋下游)河川疏濬清淤第三期工程」等採購標案，惟本院 104 年 1 月 29 日約詢臺東縣政府人員時表示，該等「河川疏濬清淤工程」均未將土方外運，係堆置於河川區域適合之高灘地，兼具護岸功能。惟經濟部水利署王○○副署長於約詢表示：「『疏濬』係以工程手段將河道內之淤積土石清離河川區域外，以穩定流路加速洪流宣洩並增加河道之通洪斷面，而『河道整理』係以工程手段將河道內淤積土方挖除攤平於河道內之水流衝擊處、低窪處、堤前高灘地或其他適當地點，係在挖填平衡下為河川斷面之整理，以穩定流路加速水流宣洩。」另再查政府電子採購網，經濟部水利署轄下各河川局，均有河道整理工程標案，例如：第二河川局辦理之「老田寮溪老田寮橋至新田窩橋段河道整理工程」、第三河川局辦理之「大甲溪大湳堤段河道整理工程」、第六河川局辦理「曾文溪山上堤防大內橋下游段河道整理工程」等等，臺東縣政府辦理縣管河川之標案名稱顯與經濟部水利署各河川局辦理中央管河川不同，惟實際執行內容均無將土方外運。

- (四)88 年 1 月 25 日總統(88)華總一義字第 8800017850 號令制定公布施行之「地方制度法」第 19 條雖規定：「下列各款為縣(市)自治事項：…八、關於水利事項如下：(一)縣(市)河川整治與管理。…」王瑞德副署長約詢時亦表示：「法律有規定者我們訂有相關督導辦法，如法無明定，則尊重地方自治權責」等語。惟經濟部係水利法之中央主管機關，訂有多項河川疏濬、土石採售分離或合一等規定，雖其係中央管河川適用，惟地方政府管轄之縣市管河川仍具參考價值，始不致將河道整理與疏濬工程混餽，允宜協助地方政府水利單位統一名詞、

並適用或準用於縣（市）管河川，以符實際。

調查委員：仇桂美、林雅鋒、王美玉