

調 查 報 告

壹、案由：據行政院農業委員會函報，該會自102年起持續督導、協助各農田水利會與地方政府釐清圳溝堤岸供作道路之維管權責，惟仍有部分地方政府配合意願低，遲不願與農田水利會釐清權責，尤以彰化農田水利會、彰化縣政府及所轄鄉鎮市公所案件最多，迄106年11月10日止，仍有289件尚未完成釐清管轄權，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？等。均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

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。茲臚列調查意見如下：

- 一、地方政府將已供公眾通行作道路使用之圳溝堤岸，納入道路系統維護管理，依現行相關法規與司法及行政解釋，並無適法性問題，且此項做法之目的在於確保公眾通行安全與生命財產之保障，以及避免發生國家賠償事件，並不以圳溝堤岸本身為道路用地或權屬與管理機關屬於地方自治團體與道路主管機關為必

要，地方政府如認其使用類別與權屬確有變更之必要，或其結構不符道路安全規範而需加以改善，允應研議循相關規定與程序妥適處理，惟在尚未處理完成前，仍應負其維護管理之責。

(一)農委會依本院101年針對圳溝堤岸供公眾通行使用之「道路」管理權責調查意見，即多次邀請中央相關部會與地方政府、農田水利會研商，並提出說明釐清，針對部分地方政府與農田水利會仍有疑義，為促雙方順利協調，農委會復於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，據該會表示，地方政府針對圳溝堤岸作為道路使用態樣分類方案並無不同意見，惟部分地方政府對於將此類道路納入管理之適法性，仍存有疑慮；此外，因圳溝堤岸用地多屬水利用地，故要求土地應劃設為道路用地；或認為土地之管用應該合一，如作為道路使用，應移轉所有權；另亦有質疑道路鋪設單位未明，堤岸本身結構恐不符合道路安全規範等多項意見。

(二)公路法第2條第1款規定：「公路：指國道、省道、市道、縣道、區道、鄉道、專用公路及其用地範圍內之各項公路有關設施。」第3條規定：「本法所稱公路主管機關：在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」另公路附屬設施設置管理要點第13點規定：「公路與灌溉水路共

用者，由公路管理機關與農田水利管理機關協商辦理。但因公路拓寬改善，須將灌溉水路重新施設時，由公路管理機關辦理。(第2款)」第14點規定：「公路兩側灌溉溝渠，由農田水利管理機關維護管理。但一側溝壁兼具保護公路路基功用者，得委託農田水利管理機關合併管理。如因公路坍塌致溝壁損壞時，應由公路管理機關修復。(第2款)」有關圳溝堤岸供公眾通行使用之「道路」管理權責疑義，交通部針業於102年3月6日¹函復農委會略以：「……公路與水路、溝渠共構時，依『公路法』第31條：『公路兼具渠道、堤堰、鐵路等公共工程之用時，其修建、養護、管理及經費之負擔，由公路主管機關與該項工程設施之主管機關協議定之，協議不成時，報請共同上級機關決定』；另查『公路附屬設施設置管理要點』第13點及第14點規定，對於公路與農水路共用時，排水溝渠之設置及維護管理權責劃分亦有明文規定，……。」由上開法規及交通部函可知，直轄市及縣（市）政府均為地方公路主管機關，負有維護管理之責。遇有公路與水路、溝渠共構時，其修護管理，由公路主管機關與該項工程設施之主管機關協議定之。

- (三)市區道路條例第2條規定：「市區道路，指下列規定而言：一、都市計畫區域內所有道路。二、直轄市及市行政區域以內，都市計畫區域以外所有道路。三、中央主管機關核定人口集居區域內所有道路。」第4條規定：「市區道路主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政

¹ 交通部102年3月6日交路字第1020005429號函。

府。」第6條規定：「市區道路之修築，其系統及寬度，應依照都市計劃之規定辦理，未有都市計畫者，應依據第32條所訂定之市區道路工程設計標準，參酌當地實際需要及可能發展，擬訂道路系統圖，並註明寬度，連同修築計劃，經報上級市區道路主管機關核定後，公布施行。(第1項)」第20條規定：「水圳、堤堰及其他有關建築物，與市區道路發生互相依賴作用時，由各該主管機關就效用大小會商，劃交效用較大方面管理之。」直轄市及縣(市)政府均為市區道路主管機關，負有維護管理之責。而內政部針對圳溝堤岸供公眾通行使用之「道路」管理權責，業於102年3月4日²函復農委會略以：「……本案各直轄市、縣市農田灌溉圳溝之堤岸，土地權屬為農田水利會，倘符合市區道路條例第2條及第6條規定之市區道路範疇……，該管直轄市、縣(市)政府道路主管機關自有義務維護管理，以保障民眾通行安全。……」

- (四)農地重劃條例第37條規定：「重劃區農路及非農田水利會管理之水路，其用地應登記為該管直轄市或縣(市)所有。原登記為國有、省有及鄉(鎮)有者，應辦理註銷手續。前項農路及水路，由直轄市或縣(市)政府自行或指定機關、團體管理、維護之。其費用由各該政府列入年度預算。重劃區內農田水利會管理之水路及有關水利設施，其用地登記為農田水利會所有，並由農田水利會管理、維護之。」故除「公路」與「市區道路」以外，直轄市或縣(市)政府對於因農地重劃而產生之「農路」，亦應自行或

² 內政部102年3月4日台內營字第1020107012號函。

指定機關、團體管理、維護，並將其費用列入年度預算。

(五)地方制度法第18條規定：「下列各款為直轄市自治事項：直轄市道路之規劃、建設及管理（第10款第1目）。」第19條規定：「下列各款為縣（市）自治事項：縣（市）管道路之規劃、建設及管理（第10款第1目）。」第20條規定：「下列各款為鄉（鎮、市）自治事項：鄉（鎮、市）道路之建設及管理（第6款第1目）。」故直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）道路之規劃、建設及管理，均屬地方自治事項，直轄市、縣（市）政府不僅有權決定如何規劃，同時與鄉（鎮、市）公所負有建設及管理之行政責任。據農委會提供統計資料，基隆市、臺北市、新北市、桃園市、新竹縣、新竹市、苗栗縣、臺中市、南投縣、彰化縣、雲林縣、嘉義縣、嘉義市、臺南市、高雄市、屏東縣、宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣等直轄市或縣（市）政府，均訂定道路管理自治條例（管理規則）相關法規，作為管理轄內道路之依據。

(六)司法院大法官釋字第400號解釋理由略以：「既成道路成立公用地役關係，首須為不特定之公眾通行所必要，而非僅為通行之便利或省時；其次，於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事；其三，須經歷之年代久遠而未曾中斷，所謂年代久遠雖不必限定其期間，但仍應以時日長久，一般人無復記憶其確實之起始，僅能知其梗概（例如始於日據時期、八七水災等）為必要。……。私有土地因符合前開要件而存在公用地役關係時，有關機關自應依據法律辦理徵收，並斟酌國家財政狀況給予

相當補償。……」即闡明私有土地供作道路使用而形成公用地役權關係，已造成財產上利益之特別犧牲，道路主管機關即有義務加以補償，自然亦有義務納入維護管理。內政部102年3月4日函³復農委會略以：「……本案各直轄市、縣市農田灌溉圳溝之堤岸，土地權屬為農田水利會，倘符合……司法院釋字第400號解釋具有公用地役關係作為公眾通行之道路者，該管直轄市、縣(市)政府道路主管機關自有義務維護管理，以保障民眾通行安全。……」

(七)國家賠償法第3條第1項：「公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。」第9條規定：「依第3條第1項請求損害賠償者，以該公共設施之設置或管理機關為賠償義務機關(第2項)。不能依前3項確定賠償義務機關，或於賠償義務機關有爭議時，得請求其上級機關確定之。其上級機關自被請求之日起逾20日不為確定者，得逕以該上級機關為賠償義務機關(第4項)。」不相隸屬之公法人之間，對於依據法定權責管理之土地，因類似公用地役關係而供作道路使用時，就管理權限之劃分而言，自應由負有道路管理維護權責之主管機關負責，始符法理。

(八)對於國家賠償法第9條第2項所定「以該公共設施之設置或管理機關為賠償義務機關」之解釋，行政院101年4月26日函⁴復本院有關法務部意見略以：「民眾利用水利設施通行，因有欠缺致人民生命、身體

³ 同前註。

⁴ 行政院101年4月26日院臺農字第1010010364號函復有關本院調查「各縣市農田灌溉圳溝之堤岸設施管理欠缺，國家賠償義務機關歸屬爭議不明，似有影響法院認定及民眾權益之虞；究此類公共設施之權管單位為何？現行法令有無相關機制釐清爭議？倘認定錯誤有無合宜補救措施？均有深入瞭解之必要」乙案(101司調9)農委會會商有關機關辦理情形。

或財產受損害時，其賠償義務機關之決定，應分別情形而定：(1) 未開放提供一般民眾通行者，仍屬水利設施之一部，由水利設施管理機關負管理責任，並為賠償義務機關。(2) 已供一般民眾通行使用者，則屬一般道路。其賠償義務機關，分別視其道路種類等級，依公路法、市區道路條例、農地重劃條例、水利法等相關法規規定之。(3) 倘屬一般道路惟非上開法規所定之道路者，則以何機關(單位)敷設道路鋪面、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事實上之管理機關為賠償義務機關。」

- (九) 依農田水利會灌溉排水管理要點第3點規定，圳溝堤岸係指灌溉溝渠之堤岸，屬農田水利建造物。其原僅具巡視維護灌溉溝渠之功能，嗣因一般民眾為求便利往來通行於堤岸之上，逐漸成為公眾通行之「道路」，而兼具道路通行之功能。此一功能之改變，主要係因當地環境變遷與公眾通行之實際需求，並非負責管理之農田水利會疏失所致，且道路應設置之設施與水利設施之相關規範並不相同(例如：依「道路交通標誌標線號誌設置規則」設置相關標誌、標線、號誌以提供車輛駕駛人及行人有關道路路況之警告、禁制、指示等資訊，以保障民眾通行安全)，使用強度與維護管理之需求亦有所不同，實非農田水利會設立之目的及其所應負之義務，故由地方道路主管機關負責管理維護，才能符合道路設置之標準與應有之功能。因此，對於已作為道路使用之圳溝堤岸，如經地方政府與農田水利會研商(會勘)後，認為確有供公眾日常通行之必要，且無法以其

他方案替代時，允應納入轄內道路系統，加以維護管理。

(十)故圳溝堤岸經確認具有道路使用之功能與必要，其位置如坐落於「公路」、「市區道路」、「農路」範圍內，可依公路法、市區道路條例、農地重劃等相關規定各自劃入所屬道路系統內維護管理，應無疑義。若不屬上開範圍內者，則允應依上開司法院大法官釋字第400號解釋意旨，確認是否符合「既成道路」之要件，或依上開法務部針對國家賠償法第9條第2項有關「民眾利用水利設施通行，因有欠缺致人民生命、身體或財產受損害時，其賠償義務機關之決定」所指各項情形，加以綜合判斷，並依地方政府訂定之道路管理自治條例（管理規則）相關規定，將其納入維護管理。

(十一)另據農委會表示，有關部分地方政府所提圳溝堤岸用地多屬水利用地非道路用地，故要求土地應劃設為道路用地之問題，由於劃設為道路用地涉及土地分割，然農田水利會土地非為公有土地，且查道路相關法規並未強制要求渠等用地應劃為道路用地，爰該會建議參考一般私有土地提供行政機關使用之類型，不涉及土地變更。有關土地所有權問題，由於部分圳溝堤岸用地屬農田水利會所有，鄉鎮市公所表示為便於管理，應將土地所有權登記為公所，以落實管用合一原則，然農田水利會所有土地屬私有土地，倘欲變更為公有地須採價購或徵收方式處理，惟依該會政策此案應限於管轄權責移轉，不應涉及土地產權移轉事宜。有關道路鋪設單位未明，恐不符合道路安

全規範問題，農田水利會歷年工程項目均未涉及道路鋪設，且依農田水利會表示道路鋪設均為相關公務機關依地方居民需求鋪設，至有公眾通行之必要，各農田水利會才會列為提報案件，該會協商過程均以協助地方發展需要為前提，各相關道路主管機關如認定有公眾通行必要時，在釐清管理權責後，如有加強道路安全規範之需求，即可按農田水利會灌溉排水管理要點第8章相關規定向當地農田水利會申請辦理。

(十二)綜上，地方政府將已供公眾通行作道路使用之圳溝堤岸，納入道路系統維護管理，依現行相關法規與司法及行政解釋，並無適法性問題，且此項做法之目的在於確保民眾通行安全與生命財產之保障，以及避免發生國家賠償事件，並不以圳溝堤岸本身為道路用地或權屬與管理機關屬於地方自治團體與道路主管機關為必要，地方政府如認其使用類別與權屬確有變更之必要，或其結構不符道路安全規範而需加以改善，允應研議循相關規定與程序妥適處理，惟在尚未處理完成前，仍應負其維護管理之責。

二、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。

- (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(大部分劃有標線、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。該縣警察局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，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。

三、農委會允應本於農田水利會之中央主管機關立場，持續協助各農田水利會與地方道路主管機關協調圳溝堤岸兼作道路使用之維護管理事宜，並參照公路法第31條規定之精神，建立農田水利會與地方道路主管機關雙方可資遵循之規範，避免日後爭議產生，同時增進圳溝堤岸之效用，確保民眾通行安全與生命財產之保障。

- (一)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部分，已完成釐清管轄權者雖有1,034件，惟仍有許多案件存有爭議尚未待解決。目前尚未釐清權責案件中，除圳溝堤岸是否兼作道路使用之個案認定爭議外，據農委會表示，主要涉及問題包括財源負擔因素，縣市政府及鄉鎮市公所均表示其因財政拮据，無力負擔維管事務而不願接管等語。另彰化縣各公所於歷次協商過程，也提出「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」等相關意見。另彰化縣政府亦表示，農委會在歷次協調會議中僅就管理權利移轉作討論，並未對該堤岸設施實質辦理交接事宜，致造成維護管理漏洞作實質檢討，即請各地方道路主管機關本權責於期限內針對各農田水利會所送清冊逐案初步釐清管理維護權責，據以辦理後續接管事宜，顯失偏頗，似未盡妥適等語。
- (二)有關縣市政府及鄉鎮市公所財源負擔問題，農委會表示，考量農田水利會土地已無償提供使用，建議

此問題應依地方政府財政狀況漸進改善。該會另建議，圳溝堤岸兼作道路使用後續維護管理事宜，移由中央公路主管機關接續推動，各直轄市與縣市公路主管機關及各鄉鎮市公所對於圳溝堤岸作為道路使用之認定產生爭議，依公路法、市區道路條例等相關規定，宜由中央公路主管機關直接釋疑，並扮演督導與協調角色，主動邀集各相關單位進行協商，以加速釐清圳溝堤岸作為道路使用之維管權責等語。

(三)按圳溝堤岸兼作道路使用，使其增加道路通行之功能，實乃效用之增加，惟其作為巡視維護灌溉溝渠之功能，仍然存在。故除了圳溝堤岸兼作道路使用部分，經依法變更為道路用地外，其餘部分農田水利會仍需養護，使其保有巡視維護灌溉溝渠之功能，農委會亦表示，此案應限於管轄權責移轉，不應涉及土地產權移轉事宜等語。故農田水利會仍為圳溝堤岸之實際管有者，且具有是否同意圳溝堤岸兼做道路使用之決定權，並就此一部分協請地方道路主管機關管理維護。據此，農委會允應本於農田水利會之中央主管機關立場，持續協助各農田水利會與地方道路主管機關協調圳溝堤岸兼作道路使用之維護管理事宜。

(四)又按圳溝堤岸兼作道路使用，一旦由地方道路主管機關維護管理，勢必增加其財政上之負擔，而依農田水利會組織通則第31條規定：「農田水利會每年度之全部收入，除用人及管理上必需之費用外，應全部用於水利設施之興建、養護及改善，並酌提公積金、災害準備金及折舊準備金。前項公積金、準備

金，非經報主管機關核准，不得動用。」故農田水利會亦應負圳溝堤岸養護之責，使其保有巡視維護灌溉溝渠之功能，故雙方如何相互協力，使其發揮最大效用，至關重要。農委會允宜參照公路法第31條規定：「公路兼具渠道、堤堰、鐵路等公共工程之用時，其修建、養護、管理及經費之負擔，由公路主管機關與該項工程設施之主管機關協議定之，協議不成時，報請共同上級機關決定」之精神，建立類圳溝堤岸之維護管理規範。

(五)綜上，農委會允應本於農田水利會之中央主管機關立場，持續協助各農田水利會與地方道路主管機關協調圳溝堤岸兼作道路使用之維護管理事宜，並參照公路法第31條規定之精神，建立農田水利會與地方道路主管機關雙方可資遵循之規範，避免日後爭議產生，同時增進圳溝堤岸之效用，確保民眾通行安全與生命財產之保障。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、三，函請行政院農業委員會檢討改進見復。
- 二、調查意見二，提案糾正彰化縣政府。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會處理。

調查委員：仇桂美

劉德勳

中 華 民 國 107 年 8 月 8 日