

## 調 查 報 告

壹、案由：據訴：經濟部水利署第七河川局執行高屏溪行水區高灘地查處計畫，預定將該流域魚塭列為三年期程拆遷計畫，惟未研擬相關配套措施，致影響該區養殖業者生計等情乙案。

貳、調查意見：

一、經濟部水利署第七河川局強制拆除未經許可，且位於河川區域內，不符合河川管理辦法第 38 條規定得許可作為魚塭區域之魚塭，於法尚非屬無據。

(一)查水利法早於民國(下同)31年7月7日由國民政府令制定公布全文71條條文；並自32年4月1日施行。嗣經多次修正，於72年12月28日修正公布第78條規定為：「主管機關為保護水道，應禁止左列各事項：…二、在行水區內圍築魚塭、插、吊蚵及其他養殖行為。」；再於92年2月6日修正第78條有關河川區域內應禁止之行為，並分別增訂第78條之1及第78條之2規定為：「河川區域內之下列行為應經許可：…六、圍築魚塭、插、吊蚵或飼養牲畜。」、「河川整治之規劃與施設、河防安全檢查與養護、河川防洪與搶險、河川區域之劃定與核定公告、使用管理及其他應遵行事項，由中央主管機關訂定河川管理辦法管理之」。次查上開水利法施行期間，除由行政院訂定發布水利法施行細則外，前臺灣省行政長官公署、臺灣省政府、經濟部亦曾訂有相關河川公地處理要點、臺灣省河川管理規則及河川管理辦法等行政規則，以為落實河川管理及治理等事宜。依臺灣省政府54年12月22日發布之「臺灣省河川管理規則」第2條、

第 20 條第 1 項及第 35 條第 1 項分別規定：「本省河川之規劃、治理、歲修、養護、防汛、搶修及行政管理，除法令別有規定外，悉依本規則行之。」、「凡有左列情事之一者，應向主管機關申請許可：一、在河川區域施設、改建、修復或拆除工作物者。二、使用河防建造物為其他利用者。三、申請種植河川公地者。四、在河川區域採取土石者。五、在河川區域流放竹木籐筏及設置渡船頭者。六、在河川區域掘鑿埋填或爆岩石者。七、其他與河川管理有關之使用事項。」、「主管機關為保護河防安全、應禁止下列事項：…七、在水道出口建造或圍築魚塭者。…」。嗣後配合 92 年 2 月 6 日水利法修正第 78 條之 2 規定，經濟部於 92 年 12 月 3 日修正發布「河川管理辦法」全文 66 條條文，依當時該辦法第 38 條規定：「申請圍築魚塭者，以河川區域寬度三百公尺以上之河口區或感潮河段之不影響水流區域為限，且不得位於下列地區：…」。

- (二)綜觀上開條文，水利法於 72 年間修正第 78 條規定，明確規範行水區內禁止圍築魚塭、插、吊蚵及其他養殖行為，嗣於 92 年間，修正該條有關河川區域內應禁止之行為，並增訂第 78 條之 1，將河川區域內圍築魚塭之行為，改為應經河川主管機關許可，並延用至今。另自臺灣省政府 54 年間發布「臺灣省河川管理規則」起，至經濟部 91 年間訂定「河川管理辦法」止，期間有關河川管理之規定雖有多次修正，惟為保護河防安全，於河川區域、水道治理計畫用地範圍內圍築魚塭、插、吊蚵及其他養殖行為，皆列為禁止事項。嗣於 92 年間配合當時水利法規定，修正河川管理辦法，於該辦法第 38

條規定，河川區域內圍築魚塭僅限河川區域寬度300公尺以上河口段或感潮段。故目前河川區域內雖非一律禁止圍築魚塭，仍不得未經許可擅自使用以免影響河防安全，合先敘明。

(三)目前高屏溪河川管理執行機關－經濟部水利署第七河川局（下稱第七河川局）按影響排洪輕重、違法行為係屬新案或舊案及實務上執行拆除之可行性等，本於河川管理機關權責，依水利法、行政執行法及行政程序法等相關規定，擬定「高屏溪魚塭強制拆除三年計畫」，作為執执行程序之依據。

1、查該計畫之緣由略以：

(1)第七河川局於88年2月1日接管中央管河川，接管前高屏溪河川高灘地（含出海口）佈滿魚塭，以在高屏溪新園及里港鄉境內高屏溪河川公地尤甚，至93年轄內河川公私有地方全面完成清查作業。該局接管後，於過渡期配合高屏溪流域管理委員會巡防取締，採行新築造魚塭予以取締，而既有（縣政府管理期間）築造魚塭，暫緩處置，該管理實施方式尚可維持河川既有環境維持。

(2)由於近年來氣候變化異常，汛期間河川溪水暴漲，為考量高屏溪整體河防安全及恢復河川生態環境之自然型態下應更積極回歸水法法規相關規定，進而擬定魚塭拆除等計畫（轄管範圍內河川區域）。包含高屏溪主流、荖濃溪、隘寮溪、旗山溪、武洛溪等，相關執行方式原則由出海口往上游執行，並將魚塭拆除分項計畫執行方案，以達轄管河川全面無違規以符水利法規及河川生態復育功能。

(3)為能徹底解決前管理機關不當管理政策之現

況且在顧及民意、民眾反對聲浪下解決違規魚塭問題，故應在相關作業程序多加考量，以免發生類似 66 年屏東縣政府動用大批警力逕為拆除高屏溪出海口河川區域內魚塭，遭民眾群聚發動學生罷課社會運動且未改善占用之情形，建議採用剛柔並濟方法（調查、疏通、配合辦理）以時間換取空間方式以減少政府不必要之資源浪費。

2、該計畫期程自 100 年開始，分 3 年執行，計畫內容略以：

(1) 第一期程計畫：88 風災復整魚塭（經地方法院移送者），期程內容預計 100 年 1 月進行魚塭現況調查、訪視、宣導說明會作業，100 年 4 月進行強制拆除前宣導及強制拆除作業。

(2) 第二期程計畫：高屏溪下游河口區（違反河川管理辦法第 38 條載明範圍；如治理計畫線河川寬度 3 分之 1 範圍及堤腳 80 公尺範圍內）魚塭及里港、九如地區魚塭（里港大橋至萬大橋間河川公地）。期程內容預計 101 年 1 月進行魚塭現況調查、訪視、宣導說明會作業，101 年 4 月進行強制拆除前宣導及強制拆除作業。

(3) 第三期程計畫：高屏溪下游河口區範圍；未依河川管理辦法申請許可使用者及其他相關位屬高屏溪流域違規使用位置。

(四) 據經濟部水利署（下稱水利署）查復稱，88 年 2 月以前，高屏溪河川管理業係由高雄縣政府、屏東縣政府負責管理，依據「88 年度屏東縣高屏溪河川公地移交點收清冊」所載內容，其許可者係種植行為而非為養殖使用行為；另目前存在於高屏溪河川區域內養殖戶養殖型態均為飼養魚、蝦類等可食性水

生動物，其養殖範圍均位於河川區域內，且不符合河川管理辦法第 38 條得許可作為魚塭使用之區域，故河川管理機關命其拆除，應無不妥；第七河川局擬訂之強制拆除計畫，均係以位於河川管理辦法第 38 條規定得許可養殖之區域以外者，故不論養殖之態樣均一律拆除，以免妨害河防安全等語。

(五)綜上所述，目前河川區域內雖非一律禁止圍築魚塭，仍不得未經許可擅自使用以免影響河防安全，是以，第七河川局強制拆除未經許可，且位於河川區域內，不符合河川管理辦法第 38 條規定得許可作為魚塭區域之魚塭，於法尚非屬無據。

二、「高屏溪魚塭強制拆除三年計畫」是否應訂定配套及輔導安置措施乙節，因該計畫尚在執行中，且該措施之訂定，涉及政策形成與確定，為維憲政體制，允宜借重立法職權斟酌相關法令規定，適時予以監督。

(一)針對該計畫相關配套及輔導安置措施乙節，據水利署查復稱，第七河川局將在執行計畫年度儘量配合民眾魚獲收成後，始依計畫將魚塭推平，以減少民眾損失；於計畫執行中，將延聘農政專家學者，辦理河川高灘地種植作物研討座談，期就當地地理、環境及天候因素提供適宜種植之植物，以利民眾改作種植使用之意願，並函文請屏東縣政府優先安排河川區養殖業者轉業輔導或提供就業機會，以維持民眾生活基本需要等語。

(二)惟按「行政院依左列規定，對立法院負責：一、行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。二、立法院對於行政院之重要決策不贊同時，得以決議移請行政院變更之。…」為憲

法第 57 條原所規定。該條規定雖經憲法增修條文第 3 條明定停止適用，立法院對於行政院之重要政策得以決議移請行政院變更之規定，於增修條文第 3 條亦未見採用。然而，基於代議民主政治之理念以及我國憲政體制上權限制衡機制，行政機關必須就其所為之政策決定對立法機關負起政治責任；行政機關對於政策之形成確定並無壟斷性之決策高權，仍須接受立法機關之監督制衡，藉責任政治之運作與代議機關共同對人民負責。又按依法行政原則乃支配法治國家立法權與行政權關係之基本原則，亦為一切行政行為必須遵循之首要原則，行政程序法第 4 條即規定：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」。是以，第七河川局本於河川管理機關權責，依水利法、行政執行法及行政程序法等相關法令規定訂定魚塢三年拆除計畫，作為執行之依據，並自今（100）年起，以莫拉克風災後強行復養，經地方法院移送強制拆除者為初期執行範疇。然因該計畫刻正執行中，且該計畫訂定是否完備、是否妥適、是否符合法律及一般法律原則之規範，似得本於行政院對立法院負責之憲法意旨暨尊重立法院對國家重要事項之參與決策權，由立法委員斟酌依照憲法、憲法增修條文、立法院職權行使法及行政程序法等相關規定，適時予以監督；未來該計畫執行後，如有違法或失職事宜，本院當依監察職權督責行政機關依法改善，併予敘明。

- (三) 綜上所述，「高屏溪魚塢強制拆除三年計畫」是否應訂定配套及輔導安置措施乙節，因該計畫尚在執行中，且該措施之訂定，涉及政策形成與確定，為維憲政體制，允宜借重立法職權斟酌相關法令規定，適時予以監督。