

調 查 意 見

壹、案由：據王○○及陳○等陳訴：台東縣政府及經濟部水利署第八河川局辦理台東市太平溪堤防改建工程與土地徵收作業，違法變更都市計畫，將原公共設施「河川用地」改為「河川區」，惡意縮減徵收補償費，損及權益等情。

貳、調查意見：

台東市太平溪鐵道橋附近下游至太平洋出海口之河段原屬都市計畫「河川用地」，嗣經台東縣政府於 83 年間變更為「河川區」，導致該等土地於徵收補償時所參據之基準公告現值驟降為約 10 分之 1，遂引發民眾強烈不滿，案經本院調查後，台東縣政府業於 89 年間將該「河川區」變更回復為「河道用地」。惟 97 年間，經濟部水利署及所屬第八河川局為辦理「易淹水地區水患治理計畫」，要求台東縣政府再度將該「河道用地」變更為「河川區」始同意撥付用地補助款，陳訴人認此舉意在惡意縮減徵收補償費，將嚴重影響渠等權益，爰向本院陳訴。案經本院向台東縣政府及經濟部水利署調閱卷證資料，並約詢台東縣政府秘書長陳○○（率同該府地政處、工務處、城鄉發展處相關主管）、水利署副署長楊○○（率同該署第八河川局局長）及內政部營建署副署長許○○等相關人員，爰經調查竣事，茲將調查意見列敘如下：

- 一、經濟部水利署及所屬第八河川局於 97 年間不當要求台東縣政府應將已完成都市計畫法定程序劃設為「河道用地」之台東市太平溪自鐵道橋附近至出海口河段變更為「河川區」始同意撥付用地補助款，肇致該河段延宕迄今而未能順利執行行政院所核定「易淹水地

區水患治理計畫」，核有違失：

- (一)按「河道用地」為都市計畫法第 42 條所定公共設施用地類別。又都市計畫區內之公共設施保留地於政府依法徵收時，應按毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值補償其地價，為平均地權條例第 10 條、土地徵收條例第 30 條第 1 項及都市計畫法第 49 條第 1 項所明定。所稱公共設施保留地，依內政部 87 年 6 月 30 日台內營字第 8772176 號函釋略以：「依都市計畫法第 48 條至第 51 條之立法意旨，係指依同法所定都市計畫擬定、變更程序及同法第 42 條規定劃設之公共設施用地中，留待將來各公用事業機構、各該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所取得者而言……。」
- (二)查台東縣太平溪係台灣省政府於 62 年 5 月 21 日公告為次要河川（由當時台灣省水利局管理），再於 87 年間經改列為縣管之河川（於 88 年 2 月移由台東縣政府管理），其自台東市鐵道橋附近至太平洋出海口之河段（下稱本案河段），前於台東縣政府 65 年 12 月 1 日發布實施之「台東鎮擴大暨修訂都市計畫」即劃設為「河川用地」（詢據內政部營建署相關人員指稱「河川用地」、「河道用地」均屬公共設施用地），並於 73 年 6 月 11 日及 79 年 10 月 12 日發布實施之「變更台東鎮擴大暨修訂都市計畫（第一次通盤檢討）」、「變更台東市擴大暨修訂都市計畫（第一期公共設施保留地專案通盤檢討）」案內仍維持「河川用地」。嗣台東縣政府於辦理「變更台東市都市計畫（第二次通盤檢討）」案時，為統一名稱而將該「河川用地」變更為「河川區」，經報台灣省政府核定及內政部准予備案後，於 83 年 8 月 8 日發布實施。惟該案因地價查估及都

市計畫變更結果導致公告土地現值劇烈變動近 10 倍（以康樂橋至豐里橋河段治理用地範圍為例，83 年由「河川用地」變更為「河川區」時，大部分土地公告現值由 6~7 千元/m²調降為 7 百元/m²）。案經本院於 84 年間以「台東縣政府辦理台東縣太平溪左岸一、二號堤防改建工程用地之歷年地價查估作業草率，任意大幅調整公告現值，嚴重影響人民權益」為由，糾正台東縣政府，爰經行政院 85 年 1 月 24 日函送台灣省政府會商有關機關之意見及台東縣政府檢討改進情形略以：案經台東縣政府本於職權衡酌後，已擬就該河川區域所涵蓋之行水區、堤防、水防道路、側溝等用地，具體細分用地別，並透過都市計畫變更程序，確定何者屬公共設施預定範圍後，再依平均地權條例施行細則第 63 條規定，以毗鄰地價平均計算其公告土地現值，以符法令，並惟民眾權益在案。是以有關都市計畫「河道（川）用地」及「河川區」之劃定及變更，涉及人民權益至鉅，主管機關自應審慎為之，合先敘明。

- (三)次按「都市計畫法第 42 條第 1 項第 1 款所稱之河道，係指依同法第 3 條就都市重要設施作有計畫之發展，而合理規劃所設置之河道而言。至於因地勢自然形成之河流，及因之而依水利法公告之原有『行水區』，雖在都市計畫使用區之範圍，仍不包括在內。」為司法院釋字第 326 號解釋所闡明。又為利執行之需，內政部經於 86 年 1 月 6 日以台內營字第 8672021 號函釋敘明：「……河川地區土地應如何規劃，始符上開法條（按指都市計畫法第 3 條）之立法精神，及司法院大法官釋字第 326 號解釋意旨，宜遵循下述原則：（一）因地形地勢自然形成，而有特別施以使用管制之必要，以確保水流暢

通之部分，規劃為使用分區。（二）因都市發展之安全考量，而有興闢必要之安全防護設施者，其設施工程用地，規劃為公共設施……。」嗣 92 年 12 月 26 日，再經經濟部經水字第 09202616140 號及內政部台內營字第 0920091568 號會銜函釋略以：「一、地理形勢自然形成之河川及因而依水利法公告之行水區土地流經都市計畫區者，予以劃定為使用分區，名稱統一為『河川區』，其範圍境界線由水利主管機關依大法官會議釋字第 326 號解釋之精神認定；至原非河道經都市計畫之設置始成為河道之公共設施用地，則予以劃定為『河道用地』……。」查 87 年間，台東縣政府為配合當時台灣省政府太平溪治理計畫，並解決前揭爭議，乃循都市計畫變更程序辦理「變更台東市都市計畫（部分河川區為住宅區、保護區、學校用地、公園用地、機關用地、水溝用地、道路用地、綠地；部分道路用地為住宅區、機關用地、公園用地、學校用地；河川區為河道用地）」案，規畫將本案太平溪河段由「河川區」變更回復為「河道用地」，案經該府依台灣省都市計畫委員會 88 年 3 月 17 日第 574 次會議所作：「請縣政府依照 82.10.8 司法院大法官會議釋字第 326 號解釋文及實際徵收範圍暨需要等於一個月內研提具體意見後再提會討論」之決議，邀集第八河川局等有關單位於 88 年 7 月 5 日召開「研商配合台東市太平溪治理計畫辦理專案變更都市計畫案」會議獲致結論略以：「……太平溪經於 82 年 4 月 19 日公告，為維河防安全及管理之需，宜配合治理規劃，全面辦理治理，建議全面徵收……。」嗣於同年 8 月 10 日將前開決議函報內政部（按因台灣省政府組織精簡乃改報內政部核定），並副知第八河川局，

案經內政部都市計畫委員會第 475 次會審議決議請台東縣政府都市計畫、水利及地政主管單位依上開該部 86 年 1 月 6 日函釋旨意會商決定再據以修正書圖。89 年 1 月 29 日，台東縣政府再度會商第八河川局等單位後獲致結論略以：「依第八河川局列席人員說明太平溪出海口（東海國中圍牆以南）段業已全面辦理徵收整治在案，且太平溪穿越台東市中心，為維護河防安全管理之需，考量型塑都市景觀，宜全面辦理整治（即太平溪治理範圍全面認定屬有興闢必要之安全防護設施者）。仍維持本府 88 年 7 月 5 日召開之研商會議決議，全面辦理徵收整治。」嗣經修正計畫書圖報經內政部於 89 年 6 月 14 日核定後，由該府以同年 6 月 29 日（89）府觀都字第 65133 號公告發布實施（以康樂橋至豐里橋河段治理用地範圍為例，89 年由「河川區」變更回「河道用地」時，大部分土地公告現值由 1 千元/ m^2 調升為 7 千餘元/ m^2 ）。而該 89 年變更案於前開 92 年 12 月 26 日經濟部及內政部會銜函發布前已具法定效力，業據經濟部水利署相關人員到院證述在案。

- (四)查行政院為解決易淹水地區水患問題，前於 94 年間將「水患治理特別條例（草案）」函送經立法院於 95 年 1 月 13 日審議通過後（該條例第 4 條第 1 項明定由中央政府以特別預算方式編列上限為新台幣 1,160 億元治理經費），嗣陸續於 95 年 5 月 3 日核定「易淹水地區水患治理計畫」（太平溪流經台東市、卑南鄉轄區之河段列屬該計畫內「縣（市）管河川」類之第 15 項）及「易淹水地區水患治理計畫第 1 階段（95-96 年度）實施計畫」（96 年 11 月 2 日再核定該第 1 階段實施計畫修正計畫）、96 年 10

月 31 日核定「易淹水地區水患治理計畫第 2 階段(97-99 年度)實施計畫」，並由經濟部等機關編列預算據以執行，而台東縣政府亦自 96 年度起即配合上開計畫編列太平溪治理預算（按工程費由中央政府負擔，用地費由中央政府補助 7 成），嗣於 97 年 2 月間獲部分土地所有權人同意協議價購在案（土地徵收條例第 11 條參照），核本案太平溪河段治理所涉法令、計畫、預算均已具備，辦理時程亦須受上開實施計畫規範，治理工作實刻不容緩；又本案河段係台東縣政府按台灣省及內政部都市計畫委員會決議之要求，經依前開相關解釋認定並會商水利署第八河川局後（該局並未提出反對意見），始於 89 年間循都市計畫法定程序變更為「河道用地」，其有無再變更為「河川區」之必要及其變更時程等事項，亦屬都市計畫主管機關權責。

- (五)惟查本案河段經台東縣府以 97 年 3 月 28 日府工水字第 0970019715 號函將案內第一階段康樂橋至豐里橋河段治理用地徵收補償清冊送請請第八河川局核撥用地補助款計新台幣新台幣 64,515,430 元（即用地補償費 92,164,900 之 7 成），嗣再以同年 6 月 20 日府工水字第 0973019927 號函催水利署撥付補助款（詢據該府相關人員指稱，該府就上開用地係按當時都市計畫「河道用地」公共設施之公告土地現值造冊。右岸 34 筆土地均為 7,390 元/m²；左案 7,390 元/m²計 9 筆，21,661 元/m²計 3 筆，4,792 元/m²計 10 筆），乃該署竟以 97 年 7 月 10 日經水地字第 09753088700 號函要求台東縣政府應先就本案河段用地檢討劃定適當使用分區，並依都市計畫法第 27 條規定辦理變更後，始同意撥付該用地費補助款，致台東縣政府被迫著手將本案「河道用地」變更

為「河川區」（目前由台東縣都市計畫委員會審議中），核屬不當連結。而此舉除引發民眾強烈不滿，質疑政府罔顧信賴保護原則，惡意藉此縮減徵收補償費外（據台東縣政府函稱，康樂橋至豐里橋河段治理用地範圍如變更為「河川區」後，大部分土地公告現值恐將由 7 千餘元/m²調降為 7 百餘元/m²），更肇致本案太平溪治理工程延宕迄今而未能順利執行，顯有違失；又該署第八河川局既於上開 89 年「河道用地」變更案未提出反對意見，卻於 98 年 1 月 15 日邀集水利署及台東縣政府等機關召開「易淹水地區水患治理計畫（台東縣）工程用地取得推動會議」認定該 89 年變更案違反司法院釋字第 326 號解釋，據以要求台東縣政府將本案「河道用地」變更為「河川區」，其行事前後反覆，缺乏行政一貫性，亦應確實檢討。

二、本案太平溪河段業經依法定程序於 89 年間變更回復為都市計畫「河道用地」，有無再變更為「河川區」之必要，及應如何辦理用地取得，應由台東縣政府本於職權依法核處：

- (一)按「都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計畫之機關每 3 年內或 5 年內至少應通盤檢討一次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更。對於非必要之公共設施用地，應變更其使用。」、「都市計畫經發布實施後，遇有左列情事之一時，當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所，應視實際情況迅行變更：一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞時。二、為避免重大災害之發生時。三、為適應國防或經濟發展之需要時。四、為配合中央、直

轄市或縣（市）興建之重大設施時。」分別為都市計畫法第 26 條第 1 項及第 27 條第 1 項所明定。又司法院釋字第 326 號解釋經釋明：「都市計畫法第 42 條第 1 項第 1 款所稱之河道，係指依同法第 3 條就都市重要設施作有計畫之發展，而合理規劃所設置之河道而言。至於因地勢自然形成之河流，及因之而依水利法公告之原有『行水區』，雖在都市計畫使用區之範圍，仍不包括在內。」。

- (二)查本案河段自 65 年 12 月 1 日發布實施之「台東鎮擴大暨修訂都市計畫」案劃設為「河川用地」迄今，除 83 年間為統一名稱而變更為「河川區」（嗣於 89 年間變更回復為「河道用地」）外，其於 73 年（第一次通盤檢討）、79 年（第一期公共設施保留地專案通盤檢討）及 94 年（第三次通盤檢討）所辦理之通盤檢討均仍維持為「河道（川）用地」。茲有無再變更為「河川區」之必要，核與用地補助款之撥付尚無關聯，自應由台東縣政府本於都市計畫主管機關職權，依上開法律及司法院解釋等相關規定核處。至本案應如何辦理用地取得，以及陳訴人所陳本案河段如變更為「河川區」將導致徵收時基準公告土地現值驟降，嚴重影響土地所有權人權益，且明顯違反信賴保護原則等語乙節，允應由需地機關及土地徵收地方主管機關即台東縣政府，於兼顧公益及土地所有權人權益之原則下，依法妥處之。

