

## 水土保持法之限期改正之研究

段錦浩<sup>(1)</sup> 陳奕集<sup>(2)</sup> 鄭旭涵<sup>(3)</sup> 陳重光<sup>(4)</sup>

### 摘要

水土保持法有關「限期改正」的部分，並無法提供實際案例或明確的執行步驟，因此本計畫收集到台北市、台北縣、宜蘭縣、桃園縣、彰化縣政府五縣市限期改正相關資料，依照違規行為樣態，擬訂山坡地違規跡地類型之分類原則，分為類型(T)、改正強度(I)、改正期限(E)、山坡地保育行政目的(P)加以建立資料庫，經統計分析得四種常見違規類型，其餘歸類為「其他」，共五類加以討論。各類型又可分類為「有權使用」和「無權使用」，其中「有權使用」又可區分為「未依核定計畫」和「未擬具水土保持計畫」；依照水土保持法第六條要求：限期改正事項在中央主管機關指定規模以上者，由水土保持義務人或違規行為人請專業技師申報「違規限期改正案水土保持計畫」。限期改正事項在中央主管機關指定規模以下者，違規人應申報「違規限期改正案簡易水土保持申報書」，以利行政機關檢查。同時所訂期限應與水土保持義務人或違規行為人協商，以免違反行政程序法第一百一十一條第三款，植生的完成依水土保持技術規範第六十一條第四款辦理檢查。

(**關鍵字**：限期改正、改正期限、未擬具水土保持計畫)

## The Cure within a Prescribed Time Limit for Soil and Water Conversation Act

*Ching-Hao Tuan*<sup>(1)</sup>

Professor<sup>(1)</sup>, Department of Soil and Water Conservation  
National Chung Hsing University, Taichung, Taiwan 402

*Yi-Chi Chen*<sup>(2)</sup>, *Jero-Hertz Jeng*<sup>(3)</sup>, *Chung-Kuang Chen*<sup>(4)</sup>

Graduate student<sup>(2)(3)(4)</sup>, Department of Soil and Water Conservation  
National Chung Hsing University, Taichung, Taiwan 402

### Abstract

- 
- (1) 國立中興大學水土保持學系教授
  - (2) 國立中興大學水土保持學系碩士班研究生
  - (3) 國立中興大學水土保持學系博士班研究生
  - (4) 國立中興大學水土保持學系博士班研究生

The sections of “Slopeland Conservation And Utilization Act” and “Soil And Water Conservation Act” obligating slopeland developers to remedy any violations or contraventions to the acts within a prescribed time do not clearly specify either the remedy process or precedence. Consequently, the remedies rendered are often misunderstood or misinterpreted by the enforcement agencies and the violators for compliance. This makes the enforcement and compliance of the remedies an impossible task. This study classified and analyzed 157 cases of “Remedy within a prescribed time” rendered to the violators in City of Taipei, Taipei County, Yilan County, Taoyuan County and Changhua County from 2000 to 2004 to assess how effective or ineffective the remedies of these cases were enforced. As a result of the assessment, this study proposed concise classification and definition of “Remedy within prescribed time” with explicit process of enforcement and compliance process for each of the remedies classified.

( **Keywords** : remedy within a prescribed time, no soil and water conservation plan )

## 前言

現行水土保持法與山坡地保育利用條例不僅規範開發土地的人民應負水土保持之處理與維護之義務，同時亦賦予各級政府主管機關監督管理水土保持義務人履行其義務之權責。惟水土保持法或水土保持法施行細則相關條文中，僅列示「限期改正」之實施條件，及應以書面載明地區、改正事項及完成期限，送達水土保持義務人等要式行為，並無應改正事項文字之說明，常引發執行與認定上的爭議。再者，「限期改正」係行政處分之一種，受處分人對於應改正事項之文字，實務上常有錯誤解讀、限縮或擴大解釋之情形，導致地方政府機關相關單位之承辦人員所為「限期改正」處分文字，傾向保守、空泛，並未依實際違規行為態樣或各種不同違規現場類型，確實以降低災害發生為前提，要求改正。

因此，本研究希望先針對各種不同違規類型，藉由分析整理行政機關依水土保持法及山坡地保育利用條例，得為裁罰處分的範圍和內容態樣等實務案例及不利行政處分之事由，深入瞭解現存實務上爭議問題及缺失。其次，本研究擬分析各類違規案件之違

規開發目的、跡地現況、規模、危險程度、影響公共安全程度、已涉及其他目的事業主管事項、違規人繼續擴大違規意圖、水土保持義務人屬性等因素，參酌水土保持法對於限期改正之立法精神、限期改正案件缺失分析等，分類提出適合之指定改正項目文字模式建議。最終目的，旨在提供各級水土保持主管機關，一套依類型作為區分的有關「限期改正」之範例，供地方政府機關相關單位之承辦人員及一般大眾做為參考，並讓基層工作人員知道如何要求水土保持義務人改正及何種狀態才算改正完成。藉此提高裁罰品質、降低行政處分執行不當的情形，以促進山坡地水土保持的有效管理。

## 基本資料蒐集及分類原則

### 一、資料類別和範圍

範圍定於在最近五年期間(88-92年)，共收集到台北市政府 20 件限期改正案件、台北縣政府 51 件限期改正案件、宜蘭縣政府 57 件限期改正案件、桃園縣政府 16 件限期改正案件、彰化縣政府 23 件限期改正案件...等，再加上最高行政法院判決限期改正案件分析，配合各直轄市及縣(市)政府轄區山坡地違反水土保持法相關法規之行政處分之資料，收集足夠之資料以供研究。

二、資料處理

(一) 限期改正案件分類

依收集各縣市政府有關山坡地違規使用應限期改正之案件，以違規跡地類型、違規人屬性及所需要改正事項之態樣來分類，再分析收集之各類違規案件之因素，經由法律理論與水土保持法規理論與實務研究，提出類型分為：超限利用、一般違規農業使用、修建鐵路、公路、溝渠或農路以外之其他道路、採取土石或設置附屬設施、開發建築用地、設置公園、設置墳墓、遊憩用地、運動場、軍事訓練、堆積土石、處理廢棄物、其他開挖整地、主動撤銷、訴願撤銷、行政法院撤銷，共分類為二十型，類型分別以 T1、T2、T3 ... T20 表示以方便建立資料庫。

(二) 限期改正資料庫建立

收集所得的各縣市政府限期改正資料，包含要求限期改正之另函、限期改正前後比對照片，依照類型 (T) 分類以 Microsoft Access 建立資料庫，主要分別依各案例之類型 (T)、限期改正強度 (I)、改正期限 (E)、山坡地保育行政目的 (P) 等因子判別參考，以方便行政機關和基層執法人員能快速方便查得所需之參考資料。另外資料庫作統計處理，分析各限期改正案件，以期能針對常見或較易產生爭議的限期改正案件類型提出處理建議。

(三) 限期改正案件之統計分析

由收集到限期改正案件加以統計分析，可得到出現頻率較高之改正案件類型加上地方行政人員處理限期改正案件較常有疑慮之類型整理出五種類型加以討論：超限利用 (T1)、採取土石或設置附屬設施 (T7)、修建道路 (T8)、開發建築用地 (T9)、其他類型，因此針對此五種類型特別討論指定改正項目建議及檢查之判別。

表 1. 限期改正類型 (T)

Table 1. Type(T)in the cure within a prescribed time limit.

| 類型代號 | 開發利用類別                                 |
|------|--|
| T1   | 超限利用                                   |
| T2   | 一般違規農業使用                               |
| T3   | 從事農、林、漁、牧地之開發利用所需之修築農路                 |
| T4   | 從事農、林、漁、牧地之開發利用所需之開挖整地或整坡作業            |
| T5   | 於山坡地內建築農舍、農業設施、休閒農業設施、堆積土石、修建道路或其他開挖整地 |
| T6   | 探礦、採礦、鑿井或設置附屬設施                        |
| T7   | 採取土石或設置附屬設施                            |
| T8   | 修建鐵路、公路、溝渠或農路以外之其他道路                   |
| T9   | 開發建築用地                                 |
| T10  | 設置公園                                   |
| T11  | 設置墳墓                                   |
| T12  | 遊憩用地                                   |
| T13  | 運動場地                                   |
| T14  | 軍事訓練場                                  |
| T15  | 堆積土石                                   |
| T16  | 處理廢棄物                                  |
| T17  | 其他開挖整地                                 |
| T18  | 主動撤銷                                   |
| T19  | 訴願撤銷                                   |
| T20  | 行政法院撤銷                                 |

| 查詢(選)年份及地點   | 名稱         | 類型(T) | 強度(I) | 規模(E) | 行政目的(P) | 註.處分書 | 違規照片 | 限改照片 |
|--------------|------------|-------|-------|-------|---------|-------|------|------|
| 88台北市羅斯福路    | 李萬清        | 17    | 2     | 2     | 3 1     | 2     | 2    | 2    |
| 88台北市士林區     | 楊秀富        | 17    | 2     | 2     | 3 1     | 2     | 2    | 2    |
| 88台北市士林區     | 蔡陳翠美       | 17    | 2     | 2     | 3 1     | 2     | 2    | 2    |
| 88台北市南港區香莊段  | 鄭清溪        | 17    | 2     | 2     | 3 1     | 2     | 2    | 2    |
| 88彰化縣大埔段     | 林賜山        | 4     | 2     | 3     | 1 1     | 2     | 2    | 2    |
| 88彰化縣東山段     | 員林鎮公所      | 9     | 2     | 2     | 3 1     | 2     | 2    | 2    |
| 88彰化縣員林東山段   | 張朝首        | 4     | 2     | 2     | 2 1     | 2     | 2    | 2    |
| 88彰化縣大村黃厝段   | 莊其石        | 1     | 2     | 2     | 2 1     | 2     | 2    | 2    |
| 88彰化縣員林東山段   | 陳國雄        | 1     | 2     | 2     | 2 1     | 2     | 2    | 2    |
| 88彰化縣員林湖水坑   | 蕭陳清花       | 1     | 2     | 3     | 1 1     | 2     | 2    | 2    |
| 88彰化縣彰化市     | 王進來        | 2     | 2     | 3     | 1 1     | 2     | 2    | 2    |
| 89台北市士林區溪山段  | 方雪         | 17    | 2     | 2     | 3 1     | 2     | 2    | 2    |
| 89台北市內湖區東湖段  | 朱文杉        | 1     | 2     | 2     | 1 1     | 2     | 2    | 2    |
| 89台北市南港區中南路  | 林土樹        | 17    | 2     | 2     | 3 1     | 2     | 2    | 2    |
| 89台北市文山區頭延段  | 鄭麗雲        | 17    | 2     | 2     | 3 1     | 2     | 2    | 2    |
| 89彰化縣員林鎮     | 江錫定        | 4     | 2     | 2     | 2 1     | 2     | 2    | 2    |
| 89彰化縣芬園鄉     | 李炳森        | 4     | 2     | 2     | 2 1     | 2     | 2    | 2    |
| 89彰化縣大村鄉     | 黃濠宮        | 1     | 2     | 2     | 2 1     | 2     | 2    | 2    |
| 89彰化縣花壇鄉     | 黃錫宗        | 4     | 2     | 2     | 2 1     | 2     | 2    | 2    |
| 89彰化縣彰化市香山   | 蔡煥熙        | 4     | 2     | 2     | 2 1     | 2     | 2    | 2    |
| 90台北市士林區芝蘭段  | 曾明美        | 17    | 2     | 2     | 3 1     | 2     | 2    | 2    |
| 90台北市中山區北安段  | 黃太君        | 17    | 2     | 2     | 3 1     | 2     | 2    | 2    |
| 90台北市信義區吳興段  | 謝進興        | 17    | 2     | 2     | 3 1     | 2     | 2    | 2    |
| 90台北市內湖區內湖路一 | 羅東來        | 9     | 2     | 2     | 3 1     | 2     | 2    | 2    |
| 90宜蘭縣三星鄉     | 七福營造       | 15    | 2     | 2     | 3       | 2     | 2    | 2    |
| 90宜蘭縣大同鄉     | 楊金源        | 1     | 2     | 2     | 2       | 2     | 2    | 2    |
| 90宜蘭縣大同鄉     | 游輝真        | 1     | 2     | 2     | 3       | 2     | 2    | 2    |
| 90宜蘭縣礁溪鄉     | 吳正達        | 11    | 2     | 2     | 3       | 2     | 2    | 2    |
| 90宜蘭縣南澳鄉     | 景傑開發有限公司   | 7     | 2     | 2     | 1       | 2     | 2    | 2    |
| 90宜蘭縣南澳鄉     | 北道工程有限公司   | 8     | 2     | 2     | 1       | 2     | 2    | 2    |
| 90宜蘭縣南澳鄉     | 一利砂石場      | 7     | 2     | 2     | 3       | 2     | 2    | 2    |
| 90宜蘭縣南澳鄉     | 三信砂石行      | 7     | 2     | 2     | 3       | 2     | 2    | 2    |
| 90宜蘭縣南澳鄉     | 年礫砂石股份有限公司 | 7     | 2     | 2     | 3       | 2     | 2    | 2    |
| 90宜蘭縣南澳鄉     | 張容煥        | 1     | ?     | ?     | 1       | ?     | ?    | ?    |

圖 1. 限期改正資料庫範例

Figure 1. Example of the Data bank of the cure within a prescribed time limit.

表 2. 限期改正案件分布

Table 2. Distribution of the cases of the cure within a prescribed time limit.

| 類型 (T)           | 限期改正案件數 | 所佔總比率 (%) |
|------------------|---------|-----------|
| 超限利用 (T1)        | 33      | 19.8      |
| 採取土石或設置附屬設施 (T7) | 10      | 6.0       |
| 修建道路 (T8)        | 7       | 4.2       |
| 開發建築用地 (T9)      | 12      | 7.2       |
| 其他類型             | 105     | 62.8      |

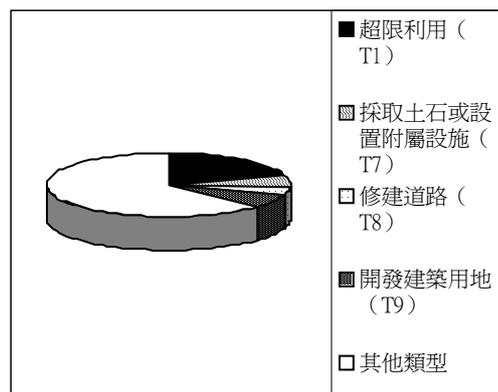


圖 2. 限期改正案件分布圖

Figure 2. Distribution of the cases of the cure within a prescribed time limit.

## 最高行政法院裁判限期改正案

### 一、案例一

最高行政法院判決

九十年度判字第三九一號

原告：張雅絨

被告：宜蘭縣政府

代表人：劉守成

當事人間因水土保持法事件，原告不服行政院農業委員會中華民國八十八年十月八日八八農訴字第八八一二九三二三號再訴願決定，提起行政訴訟。

#### (一) 主文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

#### (二) 案件事由

違規人擅自在宜蘭縣員山鄉粗坑段粗坑小段四三六地號國有山坡地開挖整地，拓寬道路，整地面積〇·二公頃，以其違反行為時山坡地保育利用條例第三十條第一項規定，依同法第三十五條第一項第四款規定，以八十七年一月二十二日八七府農保字第七九八三號處分書裁處原告新台幣三萬元罰鍰，並限於八十七年三月三十一日以前應於挖填地表裸露處實施全面植生，且未經申請核准，不得再有違規行為。被告於八十七年十月三十一日現場複勘，原告於開挖地點已種植果樹，惟地表裸露處仍未植生覆蓋，未依上開行政處分之指定改正事實，實施全面植生，被告以其違反水土保持法第十二條第一項規定，依同法第三十三條第二項規定，以八十七年十一月十日八七府農保字第一三六三六號處分書裁處原告新台幣六萬元罰鍰，並限於八十七年十二月三十一日以前應於挖填地表裸露處實施全面植生。至其改正為止。原告不服，遂循序提起訴願、再訴願遞遭駁回，遂提起行政訴訟。

### (三) 案件分析

山坡地保育利用條例為水土保持法之特別法，應優先適用，且被告第一次處分係適用行為時山坡地保育利用條例第三十五條第一項第四款規定科處，並限期改正，原告未依限改正，其科罰自應適用八十七年一月七日修正後同條例第三十五條第二項規定。被告未察，卻將第一次處分與未依第一次處分之限期改正而應受科罰之規定割裂適用不同之法規，即一適用行為時山坡地保育利用條例第三十五條第一項第四款，另一適用水土保持法第三十三條第二項處罰，於法尚有未合。惟現行山坡地保育利用條例第三十五條第二項與水土保持法第三十三條第二項處罰構成要件及輕重相同，被告適用法規固有不當，及一再訴願決定未予糾正，亦有未合，但因判決結果並無不同，對原告亦無不利，原處分暨一再訴願決定仍應予以維持。

### 二、案例二

最高行政法院判決

九十一年度判字第一〇九七號

上訴人：洪隆盛

參加人：楊新進

訴訟代理人：蘇吉雄律師

陳雅娟律師

被上訴人：臺東縣政府

代表人：陳建年

當事人間因水土保持法事件，上訴人對於高雄高等行政法院中華民國九十年四月六日八十九年度訴字第四六〇號判決，提起上訴。

#### (一) 主文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

## (二) 案件事由

被告於五十九年間，向被上訴人承租坐落台東縣大武鄉南興段八三六、七三五、八六九、七三四、八一八、八七三、八一、八八五等地號八筆公有山坡地，總面積計七·六五八二公頃，從事農業經營迄今。其間參加人楊新進因於八十三年全力配合被上訴人實施水土保持工作，而於八十四年獲頒優秀水土保持農戶獎狀。八十三年十一月參加人楊新進因配合鄰近農牧用地經營環境之需要，於前開八八五地號山坡地（以下簡稱系爭土地）設置農業資料貯放場，並向被上訴人申請補助款。該農業資料貯放場於八十四年一月初竣工，參加人楊新進將竣工結果陳報被上訴人後，被上訴人遂派其所屬農業局技士黃文仁實地檢查結果，技士黃文仁除於完工報告載明貯放場長十五公尺、寬十公尺（即佔地一百五十平方公尺）約四十五坪外，被上訴人亦依該完工報告所載內容同意核定每坪補助二千元，計補助卅坪共計六萬元（按被上訴人並非依每坪建築費用全額補助，亦非按四十五坪之坪數全部補助）。參加人楊新進復因農業經營及管理之需要，乃於同年（八十四年）僱用其姐夫即上訴人協助農業經營，並於前開既有貯放場地基上之農業資料貯放場改為半牆鐵皮屋及雞舍，合計使用面積約三百平方公尺。詎被上訴人前後於八十八年四月二十八日及八十八年五月十日，分別依台東縣 大武鄉公所八十八年四月十四日武鄉財經字第二二六五號函及台東縣警察局大武分局電話聯繫，以上訴人未先擬具水土保持計畫，擅自於參加人楊新進承租之訟爭土地，開挖整地，建築房舍為由，派員現場勘查，並作成會勘紀錄，科處上訴人六萬元罰鍰，並撤銷參加人楊新進與被上訴人間系爭土地租約。台東縣警察局大武分局並以上訴人上開行為，涉嫌違反山坡地保育利用條例罪嫌，移送台灣台東地方法院檢

察署偵辦，嗣經台東地檢署以八十八年偵字第一二六六號處分不起訴在案。

## (三) 案件分析

水土保持法第八條第一項第五款及第十三條第一項關於山坡地開發建築用地，應先擬具水土保持計畫送請主管機關核定規定之立法目的，係欲藉主管機關之事先審核制度，以保育水土資源、涵養水源、減免災害、促進土地合理利用；則上訴人將原簡易農業資料儲放場之山坡地，擴大其範圍，增、改建成供上訴人居住及放養家禽之場所，因使用目的、方式之改變，對於系爭山坡地之水土保育、水源涵養等項有所影響，乃屬當然。被上訴人依同法第二十三條第二項、第三十三條規定予以裁處六萬元罰鍰，並令立即停止一切非法開發、使用行為，要無違誤。

## 三、案例三

最高行政法院判決

九十一年度判字第一九二八號

上訴人：洪漢川

被上訴人：高雄縣政府

代表人：余政憲

當事人間因水土保持法事件，上訴人對於中華民國九十年九月十一日高雄高等行政法院九十年度訴字第一四五二號判決，提起上訴。

### (一) 主文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

### (二) 案件事由

被告為方便耕種而於八十二、三年間施設擋土牆，並非八十八年間所作，且系爭土地現仍種植農作物，被上訴人未查明清楚，遽認上訴人違反水土保持法之規定，於法顯有未合。次查八十八年六、七月間豪雨成災，

損害產業道路，上訴人深恐擋土牆會發生倒塌意外，乃於八十八年七月二十三日僱請怪手緊急處理，將擋土牆邊土壤挖到後面，再加以整平，而當時事出突然，情況緊急，為避免生命財產急迫之危險，核與民法第一百五十條第一項所規定緊急避難行為相符，況高雄縣大社鄉長陳宏源基於安全考量，亦同意上訴人之處理方式，且被上訴人亦肯認上訴人之行為乃因情況緊急，為防止土石流及維護生命財產安全所為，則上訴人自無違規可言，被上訴人遽以上訴人違反水土保持法之規定裁處六萬元罰鍰，並令立即停工，限期改正，顯非適法等情，求為判決訴願決定及原處分關於裁處六萬元罰鍰，並令立即停工，限期改正部分均撤銷之判決。

### (三) 案件分析

上訴人未擬具水土保持計畫書送主管機關核定許可即逕行施作擋土牆，堆積土石，改變地形地貌之事實關係，仍屬繼續進行，並未終結，縱其違法行為係於八十二、三年間所施設，然該行為所造成之違法事實關係於八十八年為被上訴人查獲時仍屬繼續存在，為達行政管制之目的，自有裁處之必要。又本件被上訴人所為科罰，係因上訴人未先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定，即擅於前揭地號私有山坡地施設擋土牆，堆積土石，從而，被上訴人以其違反水土保持法第十三條之規定，依同法第三十三條第一項第二款規定裁處科罰，並令立即停工，限期改正，並無不合。

### 四、案例四

最高行政法院判決

九十二年度判字第八一一號

上訴人：臺北市府

代表人：馬英九

被上訴人：賴福成

當事人間因水土保持法事件，上訴人對

於中華民國九十一年三月二十八日臺北高等行政法院九十年度訴字第一七九號判決關於撤銷訴願決定及原處分部分，提起上訴。

### (一) 主文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

### (二) 案件事由

原審原起訴主張略以：一、被上訴人所有坐落臺北市士林區天玉段一小段五五六、五六一號等地目為田、旱，保護區內之土地，為從事農耕，並開闢生產道路、修造坡坎、水櫃、涼亭與美化園地環境。系爭土地於民國四十二年二月二日，由台灣省政府以建土字第一二〇五〇二號公告都市計畫，經編列為都市計畫外，屬於直接生產用地，又上訴人於五十九年七月四日，以府工字第二九二四八號公布實施「陽明山轄區內主要計畫」編列為保護區，依農業發展條例第三條第十一款規定屬農耕用地，又依土地法第八十二條、土地稅法第二十二條第一項第一款及同法施行細則第二十一條第二項第一款規定，均屬於農耕用地。二、上訴人建設局於八十年一月十五日以農水字第一五四四九四號函，就「關於山坡地範圍內從事農牧經營、開挖整地、興建公私有道路之適用法令規章疑義釋示案」呈請農委會釋示，案經農委會於八十年二月八日研商結論「於山坡地內從事農牧經營之開挖整地、整坡作業以及興修公私有道路」。則被上訴人所修造設施均非建築使用而係從事農耕之必要。依上開說明，自無申辦雜項執照之必要法理。

被上訴人在自有農地從事改良或以整修之行為，係為憲法所保障。又都市計畫範圍內興建下水道、排水溝、橋涵、駁坎、護坡、擋土牆、開鑿隧道、埋設地下電纜等工程，均屬道路附屬工程，無請領建築執照之必

要。三、「水土保持法」係於八十三年五月二十日公布實施，被上訴人前開整坡造坎之農業設施，既早於七十八年至七十九年間完成，依法律不溯既往原則，該法之公布，對於系爭農地已完成設施之行爲，即無適用之餘地。在八十三年五月廿七日公佈施行水土保持法前被上訴人耕作之山坡地農耕地，早已完成開發使用，並完成農耕地「田」「旱」地目之編定，因早已是農地，故於山坡地劃定公告後，亦不須查定公告爲「宜農」地，並定防止超限利用之界限。今被上訴人在該地經營、使用之行爲應無水土保持法第十二條第一項規定之適用，而係適用水土保持法第八條第一項第二款之規定，故上訴人依水土保持法第十二條第一項規定，並援引同法第二十三條第二項及三十三條第一項第二款、第二項做成行政處分，顯然適用法令錯誤。另一方面，在水土保持法公佈實施後，若上訴人有依法律義務對被上訴人之農地進行查定時，發現已完成開發、利用及經營農業，而無須公告爲「宜農」地，則上訴人又何以水土保持法第十二條第一項規定予以處罰。四、被上訴人埋設大型涵管，構築水溝，以排泄山上匯流而下之大量山洪雨水及民生廢水，其目的用以防止土石流等災害之發生，兼保被上訴人之土地財產，此爲正當行爲受憲法及法律之保障，且颱風期又將至，道路邊坡因水流無處渲洩致有塌陷之虞之裂縫範圍一直擴大，被上訴人系爭水利及防止災害發生之行爲豈有違法之可議呢？故原處分所指述之違規事實皆與實情不符，且認爲該等設施有利於山坡地保育、水土保持及公共安全之維護，並屬於農耕行爲及農業經營所必要，同時並無引起公共危險之虞，及違反訴願決定所引用之法條，應准予維持現狀。又被上訴人原在系爭自有山坡農地上埋設涵管、構築水溝，以解決水流排洩問題，並不涉及開挖整地，其與訴願決定所認定屬水土保持法第八條第一項第三款至第四款，

第五款之規範行爲有間，因此並無水土保持法第十二條第一項、第十三條第一項、第二十三條第二項及第三十三條等法條之適用，再者，農民在水土保持法公佈施行前已開發整地完成之農地上做水利設施，即令是在水土保持法公佈施行後興建，亦爲法之正當行爲及受憲法所保障，並無水土保持法之適用，上訴人顯係對法令之見解有誤。而被上訴人在自有農地修補農業設施，係爲維護農田之安全，不可能使該地泥土流失而涉及違反水土保持法，詎上訴人指摘被上訴人違反「水土保持法」，對被上訴人施暴並沒入現場使用之挖土機，顯已濫用職權，違法失職。爲此求爲判決撤銷原處分及訴願決定等語。

上訴人則以：被上訴人未經申請核准，於系爭土地上違規開發使用等行爲，業經上訴人於八十五年十二月十八日起查報、取締，並將歷次查獲違規施築構造物等行爲，按次分別開立處分書處分（迄八十九年六月二十七日共計五十五張，含被上訴人不服之上訴人八十九年六月二十七日府建四字第八九〇五〇二七七〇〇號至第八九〇五〇二七七〇五號等六份處分書）並限期實施改正，惟被上訴人未依處分書規定「立即」停止一切非法開發使用行爲且持續違規施工，上訴人遂依法處分，自無違誤。又查水土保持計畫審核及監督要點第三十六條及水土保持法施行細則第四條第二項規定，得以簡易水土保持申報書代替水土保持計畫書之規模已於水土保持法施行細則明訂，諒不因上訴人是否公佈更嚴格之限制而令被上訴人無所依循，況且被上訴人自水土保持法公布施行迄今，從未擬具任何計畫書或申報書送請主管機關審查核可。另查被上訴人之施工方式及所施做之工作物已涉及修築農路、開挖整地或整坡行爲，故應依法擬具水土保持計畫送核。被上訴人未依法令規定提出申請核准，即於前揭地號等土地擅自開挖整地、構築大型水櫃

（開挖利用）構造物等經營使用行為，即屬違規施工，自應受水土保持法之規範，此亦為上訴人依法行政及保障全體國民基本權利之立場，故被上訴人顯係對法令之見解有誤。本案被上訴人雖經裁罰，惟仍未依限改正，又繼續違規施工，上訴人依水土保持法第三十三條規定按次分別處分至改正為止，係依法行政，並無不當。又查系爭處分書內之記載，其處分理由係針對被上訴人經繼續限期改正而不改正者或實施仍不合水土保持技術規範者，『按次』分別處罰至改正為止，被上訴人未依限『立即』改正，上訴人依法再予處分，於法有據。且被上訴人違規項目中傾倒廢棄物、『修復』已遭拆除之水櫃等行為，皆非其所述之「整理、預防或緊急避難」措施，此有卷內現場照片可稽，足證此說係被上訴人之卸詞。有關上訴人各項施政均在憲法及各項法令規範下為之，人民依法取得之土地所有權均受法律之保障與限制。基於都市均衡發展、農業土地之保護及土地合理規範利用，政府訂頒「都市計畫法」、「建築法」、「農業發展條例」及「水土保持法」等法令，旨在規範各種土地須合理與合法利用，以免因不當開發利用而影響他人或公眾安全。是以被上訴人之行為除須符合國憲、國策、「都市計畫法」等相關法律、法令之使用目的，其開挖整地、整坡及興建水池、水櫃……等行為，亦須符合水土保持法及其相關技術規範等規定，上訴人依法行政，對逾越法令之違規行為予以適法裁罰並無不當等語，資為抗辯。

### （三）案件分析

查水土保持法第二十三條第一項規定：「未依第十二條至第十四條規定之一所核定之水土保持計畫實施水土保持之處理與維護者，除依第三十三條規定按次分別處罰外，

由主管機關會同目的事業主管機關通知水土保持義務人限期改正；屆期不改正或實施仍不合水土保持技術規範者，應令其停工、強制拆除或撤銷其許可，已完工部分並得停止使用。」，而同條第二項規定：「未依第十二條至第十四條規定之一擬具水土保持計畫送主管機關核定而擅自開發者，除依第三十三條規定按次分別處罰外，主管機關應令其停工，得沒入其設施及所使用之機具，強制拆除及清除其工作物，所需費用，由經營人、使用人或所有人負擔，……」。依此規定，其有未依核定之水土保持計畫，實施水土保持之處理與維護者，始有依上開第一項規定「限期改正」之適用。至「未擬具水土保持計畫送主管機關核定而擅自開發者。」依同條第二項規定，僅有「依第三十三條規定按次分別處罰」、「令其停工」、「沒入其設施及使用之機具」、及「強制拆除及清除其工作物」。並無「限期改正」之規定。本件被上訴人未先擬具水土保持計畫申請核定，擅自於其所有坐落臺北市士林區天玉段一小段五五六、五九一號等山坡地為開挖整地、砌築塊石駁坎、大型水櫃等行為。上訴人既自陳屬上開第二項規定之「開發行為，自應該條項規定處理。惟該條項並無「限期改正」之規定。則上訴人所為前述限期改正之處分，即屬於法無據。至該條項規定「依第三十三條規定按次分別處罰」，應僅限於第三十三條第一項第二款前段「違反第十二條至第十四條規定之一，未先擬具水土保持計畫……」部分。應不包括同條項「違反第二十三條規定，未在規定期限內改正……」在內，因此之所稱「第二十三條……期限內改正……」，應係指第二十三條第一項規定之情形而言。原判決將上訴人所為限期被上訴人改正之前述處分部分及訴願決定撤銷，尚無違誤。

### 限期改正強度參考基準

#### 一、限期改正強度（I）參考基準

分析各案後續改正情形及相關專業安全判定，研擬出限期改正強度參考基準，指定改正強度分為：強度指定改正（I3）、中度指定改正（I2）、弱度指定改正（I1）。

#### 二、限期改正期限（E）參考基準

依違規行為發生之區位性質、開發狀態，定限期改正規模之類別如下：緊急指定

改正（E3）、分期限期改正（E2）、自然恢復（E1）。

#### 三、山坡地保育行政目的（P）

縣市政府水土保持主管機關基於山坡地保育、公共安全維護及轄內犯罪結構與生態的了解，對於山坡地違規開發之個案，有採行特殊行政目的與手段之必要，本研究同時擬提出可與限期改正配套實施之相關法定行政作為及建議，整理得採行之各類對策，提供給地方政府參考。

表 3. 限期改正強度

Table 3. The intension of the cure within a prescribed time limit.

| 編號 | 限期改正強度 | 適用開發狀態   | 施行改正項目  |
|----|--------|--|---|
| I1 | 弱度指定改正 | 區位：平均坡度小於 30%<br>狀態：(舉例)<br>1. 地表裸露<br>2. 土質鬆軟           | 1. 需恢復坡面植生或農作<br>2. 需植生覆蓋防止坡面沖蝕<br>3. 需敷蓋帆布或塑膠布防止坡面沖蝕<br>4. 需施作沉砂滯洪池<br>5. 需不定期清淤 |
| I2 | 中度指定改正 | 區位：平均坡度 30%~55%<br>狀態：(舉例)<br>1. 修築農路（挖填）<br>2. 鬆方或廢棄物堆積 | 1. 需恢復坡面植生或農作<br>2. 需施作階段及護坡<br>3. 需施作橫向排水<br>4. 需施作沉砂滯洪池<br>5. 需清除鬆方堆積           |
| I3 | 強度指定改正 | 區位：平均坡度 55%以上<br>狀態：(舉例)<br>1. 開挖坡腳（不安定面）<br>2. 殘壁裸露     | 1. 需實施削坡<br>2. 需施作坡頂截水<br>3. 需施作擋土構造物<br>4. 需施作沉砂滯洪池                              |

註：1.平均坡度 30%為建築用地之上限。

2. 依山坡地土地可利用限度分類標準平均坡度 55%以上為宜林地或加強保育地。

3. 面積較大者，有災害之虞者，應列入「強度指定改正」。

表 4. 改正期限

Table 4. The cure period.

| 編號 | 改正期限   | 適用開發狀態  | 施行改正項目  |
|----|--------|---|---|
| E1 | 自然恢復   | 狀態：(舉例)<br>1. 平緩坡面或凹陷，無沖蝕情形<br>2. 已停止違規開挖<br>3. 無礙保全對象<br>4. 無妨礙排水、行水 | 自然恢復  |
| E2 | 指定限期改正 | 狀態：(舉例)<br>1. 立即停止違法開挖<br>2. 短期：植生覆蓋<br>3. 中期：穩定坡面<br>4. 終期：恢復造林等     | 1. 需立即停止違法開挖<br>2. 需數天內敷蓋坡面防止沖蝕<br>3. 需植生覆蓋防止坡面沖<br>4. 需短期內恢復植生或農作<br>5. 最後需恢復土地原查定別或編訂使用 |
| E3 | 緊急指定改正 | 狀態：(舉例)<br>1. 有立即崩塌之虞<br>2. 下方有住宅、道路                                  | 1. 需設置阻隔設施<br>2. 需設置警示標誌<br>3. 需立即削坡、截<br>4. 需緊急防災處理、清除                                   |

表 5. 山坡地保育行政目的 (P)

Table 5. The slopeland and conservation administration purpose.

| 編號 | 行政目的                 | 適用違規態樣  | 指定改正或其他行政作為   |
|----|----------------------|---|---|
| P1 | 恢復土地原查定或編訂別使用        | 態樣：(舉例)<br>1. 超限利用<br>2. 開挖整地   | 1. 恢復造林<br>2. 恢復農業使用  |
| P2 | 遏阻違規非農業使用            | 態樣：(舉例)<br>1. 其他開挖整地<br>2. 擅闢道路   | 1. 恢復農業使用<br>2. 封閉路口，限期完成植生覆蓋   |
| P3 | 排除違規非農業使用及未依核定計畫施工情形 | 態樣：(舉例)<br>1. 探礦、採礦、鑿井或設置附屬設施<br>2. 採取土石或設置附屬設施<br>3. 修建鐵路、公路、其他道路或溝渠<br>4. 開發建築<br>5. 設置公園<br>6. 設置墳墓<br>7. 遊憩用地<br>8. 運動場地<br>9. 軍事訓練場<br>10. 堆積土石<br>11. 處理廢棄物<br>12. 其他開挖整地 | 1. 限期復原或清除<br>2. 停工並限期提送變更水土保持計畫<br>3. 限期拆除 (非屬限期改正)<br>4. 禁止使用 (非屬限期改正)<br>5. 限制開發申請 (非屬限期改正)<br>6. 由技師簽證保留構造物 |

## 結論與建議

針對各類山坡地違規使用案件，依照所訂之山坡地違規跡地類型分類原則，參酌水土保持法對於限期改正之立法精神、限期改正案件缺失分析等，分別分類為「有權使用」和「無權使用」，在針對「有權使用」的部分，又可分為「未依核定計畫」和「未擬具水土保持計畫」，分別針對各限期改正案件類型提出適合之指定改正項目和建議。

### 一、有權使用

#### (一) 未依核定計畫

裁處罰鍰，同函限期改正。

1. 依水土保持法施行細則第二十八條限期改正之程序來要求限期改正處理。
2. 嚴格禁止違規行為繼續擴大，應以攝影、照相存證，並盡量利用現場之大樹或電線桿（一般都有編號），同時測量距離。
3. 令其依原核定計畫施工。
4. 如已有部分無法依原核定計畫施：
  - (1) 經邊坡穩定分析，分析不合格者，將土回填坡腳或削坡處理。
  - (2) 坡面加強草本及木本植生。
  - (3) 應確實做好臨時滯洪沉砂池與排水措施。
  - (4) 盡量利用現場堆積的土石回填坡腳或做滯洪沉砂池。  
其他相關水土保持措施宜因地置宜。
5. 過陡之坡面以圍籬、圍繩，設置警告標誌避免人員進入。
6. (1) 裸露面積大者，在一星期內未灑播草種、鋪植生草蓆或其他植生

處理，必先以帆布或塑膠布敷蓋，以免風砂或沖蝕產生。

(2) 灑播草種、鋪植生草蓆或其他植生處理限於三星期內完成。

(3) 所訂期限應與水土保持義務人或違規行為人協商，以免違反行政程序法第一百一十一條第三款，再依水土保持技術規範第六十一條第四款辦理檢查。

7. 違規限期改正部分簡易水土保持申報書限一星期內提出；水土保持計畫限三星期內提出。改正完成前，發生災害應自行負責。

#### (二) 未擬具水土保持計畫

1. 依水土保持法施行細則第二十八條限期改正之程序來要求限期改正處理。
2. 嚴格禁止違規行為繼續擴大，應以攝影、照相存證，並盡量利用現場之大樹或電線桿（一般都有編號），同時測量距離。
3. 依水土保持法第六條所示水土保持之處理與維護在中央主管機關指定規模以上者，應由依法登記執業之水土保持技師、土木工程技師、水利工程技師、大地工程技師等相關專業技師或聘有上列專業技師之技術顧問機構規劃、設計及監造。
4. 限期改正事項在前條指定規模以上者，由水土保持義務人或違規行為人請專業技師申報違規限期改正案水土保持計畫。
5. 限期改正事項在中央主管機關指定規模以下者，違規人應申報違規限期改正案簡易水土保持申報書。

6. 參照水土保持法施行細則第三十五條，有危險之虞者，得要求先做緊急處理：
    - ①過陡之坡面以圍籬、圍繩，設置警告標誌避免人員進入
    - ②坡面鋪帆布防止沖蝕。
    - ③施作臨時滯洪沉砂池與排水措施。
    - ④在現場之鬆方，需考慮其安全性作適當處置。相關水土保持措施宜因地置宜。
  7. (1) 裸露面積大者，在一星期內未灑播草種、鋪植生草蓆或其他植生處理，必先以帆布或塑膠布敷蓋，以免風砂或沖蝕產生。
    - (2) 灑播草種、鋪植生草蓆或其他植生處理限於三星期內完成。
    - (3) 所訂期限應與水土保持義務人或違規行為人協商，以免違反行政程序法第一百一十一條第三款，再依水土保持技術規範第六十一條第四款辦理檢查。
  8. 違規限期改正案簡易水土保持申報書限一星期內提出；違規限期改正案水土保持計畫限三星期內提出。改正完成前，發生災害應自行負責。
- 二、無權使用
1. 依水土保持施行細則第二十八條限期改正之程序來要求限期改正處理。
  2. 嚴格禁止違規行為繼續擴大，應以攝影、照相存證，並盡量利用現場之大樹或電線桿（一般都有編號），同時測量距離。
  3. 依水土保持法第六條所示水土保持之處理與維護在中央主管機關指定規模以上者，應由依法登記執業之水土保持技師、土木工程技師、水利工程技師、大地工程技師等相關專業技師或聘有上列專業技師之技術顧問機構規劃、設計及監造。
  4. 限期改正事項在前條指定規模以上者，由水土保持義務人或違規行為人請專業技師申報違規限期改正案水土保持計畫，並通報水土保持義務人。
  5. 限期改正事項在中央主管機關指定規模以下者，違規人應申報違規限期改正案簡易水土保持申報書，並通報水土保持義務人。
  6. 參照水土保持法施行細則第三十五條，有危險之虞者，得要求先做緊急處理：
    - (1) 過陡之坡面以圍籬、圍繩，設置警告標誌避免人員進入
    - (2) 坡面鋪帆布防止沖蝕。
    - (3) 施作臨時滯洪沉砂池與排水措施。
    - (4) 在現場之鬆方，需考慮其安全性作適當處置。其他相關水土保持措施宜因地置宜。
  7. (1) 裸露面積大者，在一星期內未灑播草種、鋪植生草蓆或其他植生處理，必先以帆布或塑膠布敷蓋，以免風砂或沖蝕產生。
    - (2) 灑播草種、鋪植生草蓆或其他植生處理限於三星期內完成。
    - (3) 所訂期限應與水土保持義務人或違規行為人協商，以免違反行政程序法第一百一十一條第三款，再依水土保持技術規範第六十一條第四款辦理檢查。
  8. 違規限期改正案簡易水土保持申報書限一星期內提出；違規限期改正案水土保持計畫限三星期內提出。改正完成前，

水土保持學報 37(4)：315-328 (2005)

Journal of Soil and Water Conservation, 37(4)：314-328 (2005)

發生災害應自行負責。

### 參考文獻

1. 中華水土保持學會(1992)，水土保持手冊，工程篇。
2. 行政院農業委員會(2004)，水土保持法暨相關法規。
3. 行政院農業委員會(2004)，水土保持法行政訴願。
4. 行政院農業委員會(2003)，集水區治理規劃之編審規範參考手冊。
5. 行政院農業委員會(2003)，土石流潛勢地區臨時性防災措施之研究。
6. 行政院農業委員會(2004)「七二水災重大土石災害災情調查分析與對策」
7. 段錦浩、翁曉玲(2004)「山坡地管理法規裁罰性行政處分書之法律分析」，行政院農業委員會編號：SWCB-93-164。
8. 黃啓禎(2004)「行政法入門」，元照出版公司。
9. 段錦浩等(1998)「土石流調查、監測、宣導及防治之研究」，行政院農業委員會，編號：88 農建-8.3-林-01(4)。

---

94 年 09 月 15 日 收稿

94 年 10 月 18 日 修改

94 年 10 月 28 日 接受