

從水土保持觀點檢討我國坡地管理法律政策與

違規處罰實務

翁曉玲*

目次

- 壹、前言
- 貳、坡地管理之法規範架構
 - 一、水土保持法規
 - 二、土地計畫法規
 - 三、建築開發法規
 - 四、小結
- 參、坡地管理之執行問題與對策
 - 一、行政管理人力與經費不足
 - 二、水土保持管理機關欠缺主導性
 - 三、行政機關間橫向聯繫不足
 - 四、違規管制寬鬆程度不一
- 肆、違規處罰之法律爭議問題
 - 一、水土保持法與山坡地保育利用條例競合之法律適用問題

投稿日期：九十六年十一月二十九日；接受刊登日期：九十六年十二月十九日

* 作者為清華大學通識教育中心暨科技法律研究所合聘副教授，德國慕尼黑大學法學博士。

本文作者感謝兩位匿名審查委員對本文所提出的指正與寶貴建議，惟一切文責，仍由作者自負。

- 二、關於無權使用土地之違規行為人處罰的問題
- 三、水土保持義務人之責任與界限問題
- 四、處罰競合問題
- 五、連續處罰問題
- 六、限期改正問題
- 伍、結語

關鍵字：坡地管理、水土保持法、行政罰法、水土保持義務人、水土保持責任、狀態責任

中原財經法學

壹、前言

山坡地為台灣重要的自然資源，亦是影響環境氣候的地理屏障。台灣因先天上地理環境特殊，不僅地勢陡峻、地質脆弱、河短流急，加上颱風、豪雨以及地震頻繁，土石沖蝕與山崩本屬常見的自然現象。然而，在過去數十年間，全球暖化所形成的氣候變化異常，加上島內人口數量與產業經濟的蓬勃成長，台灣土地資源超限與不當利用開發的情形日益惡化；在平地面積有限的情況下，為滿足利用土地之需求，民眾進而轉向坡地開發，此使得原潛藏著許多不穩定因素的山坡地，其災害之敏感度更為提高。尤其在歷經九二一大地震之後，每逢風雨來臨，山崩或土石流災害即頻傳不斷，不僅人民生命財產遭受損失，而且水庫及河道泥沙淤積嚴重，土地生產力明顯衰退，大幅增加治山防災的社會成本。

水土保持誠為環境保護不可或缺的一環。我國政府多年來雖將此列為重要的施政課題之一，視水土資源的保育利用與維護為重要的環境保育項目，故早自一九五〇年代時起，即分別從治理與管理面向去規劃水土保持保育及管理制度。之後在邁向法治國家的過程中，更朝水土管理法制化方向前進，陸續制定山坡地保育利用條例、水土保持法等重要法律和相關子法規，奠定水土資源永續發展的法律制度。惟因台灣山地面積遼闊，管理人力資源有限，執法機關本不易進行有效監督管理，加上現行土地使用管制與規劃體系繁複、水土保育事權管轄疊床架屋，不僅在執法上常面臨諸多難題，實務爭訟案件更是屢見不鮮，以致實施迄今五十餘年的水土保育維護與管理工作未收顯著成效。

近年來，社會大眾越來越重視環境生態保育及國土永續發展之課題，期待政府大刀闊斧的重整自然環境、進行整體國土保安規劃的願望甚是殷切。為架構完整的國土發展計畫體系，行政院於二〇〇二年首次提出「國土計畫法草案」¹，繼而於二〇〇五年相繼通過「國土復育策略方案暨行動計畫」和「國土復育條例草案」²，秉持保育和保安之指導原則，重新劃定國土使用發展與發展限制區域。不僅如此，在未來政府組織再造的方案中，行政院亦有意將現行政府水、土、林等組織業務分立的情形進行整併。在面臨土地使用規劃與權責機關組織發生重大變革的情形下，可預見的是，現行水土資源保育與管理制度，以及相關事權的調整劃分，勢將重新修正與定位。不過，在策劃水土資源保育管理制度之修正方向前，實有必要先行瞭解我國現行水土資源保育及管理制度在法律層面和管理執行層面所遇瓶頸與缺失，如此方能規劃妥善的管理制度。本文如下，將從水土保持管理之法規範層面、執行層面與實務爭議層面等角度，去觀察我國現行水土保持法制理論與實務現狀，首先論及我國坡地管理之法制化歷程與架構，其次則是檢討違規管理之行政實務問題，最後則深入分析幾項常見的違規處罰法律爭議問題，期能藉此發現並檢討既存於法規範內與實務上之問題，進而提出具體解決建議，以作為將來修法之參考。

¹ 國土計畫法草案係於行政院 91 年 3 月 26 日第 2776 次會議通過。其規範重點，在於整合目前水土林業務和土地使用管制法規體系，將區域計畫法、都市計畫法與非都市土地使用管制規則所劃定的土地使用管制區域，配合水土林一體原則，重新規劃出國土保育地區、農業發展地區和城鄉發展地區。其法律位階未來將高於前述法律，具有指導的地位。

² 該條例草案係於民國 94 年 5 月 25 日行政院第 2941 次院會核定通過。

貳、坡地管理之法規範架構

為維護山地自然生態景觀、防止土石災害發生，我國政府對於山坡地之保育、治理規劃與開發利用，從各種不同的面向進行規範與管制。其中較為重要並且可作為建構坡地管理之基礎法律規範者，本文將之區分成三大法規類型，分別是水土保持法規、計畫法規與開發法規，其規範管制內容與重要性如下說明之。

一、水土保持法規

（一）水土保持法制化歷程

台灣水土保持事業之開端，最早可溯及至日據時代，根據零星記載，當時水土保持項目僅限於森林治水及山地梯田的擴充兩項³。台灣光復後，農復會曾辦理水土保持實驗及試驗性計畫，推廣個別農地水土保持，減少土壤沖蝕。民國四十三年台灣省政府農林廳設立「土地利用小組」，主管台灣省水土保持事業；各縣市亦於四十三至四十九年間相繼設立水土保持工作站共 21 處。不過，水土保持工作受到各界注意，乃自民國四十八年八七水災之後，當時中部地區發生嚴重土石流災害。為加強山坡地保育，民國五十年山地農牧局（水土保持局之前身）成立，負責山坡地水土保持、農業與畜牧之輔導，以及公有山坡地濫墾地清理工作。民國六十二年各縣市成立水土保持課，編制正式人員與經費，代替臨時編制的工作站。從民國五十年至六十四年間，

³ 參見吳輝龍，水土保持法制之研析，中華水土保持學報，第三十五卷第四期，頁 288（2004）。

當時政府雖陸續推動一些治理計畫，但整體而言，山坡地管理及保育工作，僅以行政命令推行，欠缺具體法律規範，執行效果明顯不佳。

而此段水土資源保育及管理法律出現空窗的情形，持續至民國六十五年山坡地保育利用條例（後簡稱為山坡地保育利用條例）制定後才有所改善。山坡地保育利用條例雖係為管理山坡地開發使用之主要法律依據，惟該條例最初係針對當時濫墾及超限利用嚴重之農林邊際土地劃為山坡地加以規範，故以農業使用管理為主軸。數年之後，社會經濟環境迅速變遷，山坡地供非農業使用之需求日益提升，當時尤以高爾夫球場違規開發與濫倒廢土最為嚴重，此時原偏重於山坡地農牧業事業之保育利用與管理的山坡地保育利用條例規定，已難以因應現實既有問題。民國七十五年，山坡地保育利用條例進行第一次檢討修正，當時修正的重點，一方面在於加強山坡地非農業使用管理需要，另一方面則規定目的事業主管機關係為非農業使用水土保持計畫之審核及監督執行機關，期藉此突破原條例明訂水土保持主管機關主導實施非農業使用水土保持計畫之無力感。

不過，後者規定之轉變，卻造成輔導山坡地非農業使用水土保持工作之困擾，因為大部分的中央目的事業主管機關，並未會同配合水土保持主管機關擬具相關之「水土保持計畫審核及監督要點」辦理審核工作⁴，水土保持主管機關因而淪為被動角色，並常受到目的事業主管機關所為的開發利用許可所牽制，失去了水土保持主管機關應有之責任⁵。不僅如此，山坡地保育利用條例原訂罰則太輕，實無法發揮嚇

⁴ 例如建管單位為配合山坡地開發建築管理，於民國 72 年訂頒「山坡地開發建築管理辦法」，依據該法，將依法應具水土保持計畫併入申請雜項執照，並由主管建築機關會同建設、地政單位審核替代。

⁵ 參見郭長庚，山坡地管理執行問題之探討，台灣水土保持，第二十八卷，

阻作用，故亦影響查報取締之成效。基於前述等理由，曾數度暫停的水土保持之立法工作再次啓動，民國八十三年水土保持法終於制定通過，奠定了完整的水土保持管理制度。

新制定的水土保持法，係以全面推行水土保持之處理與維護為目的。過去，水土保持工作雖有山坡地保育利用條例予以規範，但因該條例管制範圍僅限於國有林事業區、試驗用林地及保安林地以外的山坡地，對於整體水土資源保育影響不大，因此水土保持法之實施，可謂是擴大了原有的水土保持監督管理範圍，從高山林地、一般山坡地、平地及河川地、乃至海岸地等，都應依水土保持技術規範實施水土保持，並且受主管機關之監督（見本法第八條）；同時像是水庫集水區等水土資源環境敏感區域，亦被劃定為特定水土保持區，加強水土保持處理與維護管理（見本法第十六條），彌補了前述山坡地管理利用條例規範不足的缺憾。

（二）水土保持法律重要內容

關於水土資源保育工作，可從兩大面向進行，一為從自然生態環境的保育與治理著手，另一則為對土地利用開發實施監督與管理。前者涉及農地、坡地、崩塌地源頭的水土保持處理、造林和植生、治山防災工程、野溪治理等環境保育復育事項，而後者則與土地利用開發的事前與事後監督，以及相關違規行為之處罰措施有關。對於環境生態保育和防災治理之專業科學，已有許多的自然科學家與水利工程專家投入研究，礙於本文主題與作者專業能力之限制，本文於此不作討論。本文所關注的重點，乃係探討水土保持之監督管理的法律問題，故以下僅就現行法上實施之監管制度內容進行分析說明。

為保育水土資源、促進土地之合理利用，水土保持法特別規定土地之所有人、經營人與使用人，於治理、經營或使用土地時，應依據水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護。故除特定水土環境敏感區域劃定為特定水土保持區，而由特定管理機關管理擬定水土保持計畫實施者之外，一般地區之水土保持處理與維護，依法應由水土保持義務人實施之。不過，在現行法的規定下，某些區域的水土保持工作，亦非得由水保義務人逕行為之，像是河川集水區、供作農牧使用之山坡地、林區等水土保持處理與維護，仍需配合主管或經營管理機關擬定之治理計畫實施之（見本法第十條）。至於在非農業使用之坡地開發利用部分，本法尤其要求水土保持義務人應事先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定後，其他各目的事業主管機關始可核發開發利用許可，如屬依法應進行環境影響評估者，並應檢附環境影響評估審查結果一併送核定（見本法第十二條）。由此可知，水土保持之處理與維護，事前須經主管機關的審查，事後則須受主管機關的監督，大體上受到嚴格的行政管制。

其次，依據水土保持法之規定，主管機關實施水土保持監督及管理事項，不僅只是監督一般水土保持義務人，對其土地之治理和利用，是否依循水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護而已，更重要的還須對整體山坡地進行完善的水土保持規劃與管理。由於山坡地生態環境敏感，一旦有土地開發，勢必影響該地區整體的發展，因此若缺乏妥善的規劃、適宜的水土保持方法、環境影響評估和後續完備之管理，坡地開發不但會影響自身土地危害，而且會影響自然生態平衡。因此，水土保持法特別強調坡地的監督管理，並依坡地使用性質係為農業使用或是非農業使用之不同，而作個別管理。

關於違規農業使用行為，依據水土保持法第二十二條規定，係指

(一) 山坡地超限利用者，(二) 從事農、林、漁、牧業，未配合集水區治理計畫或農牧發展區之開發計畫，實施水土保持之處理與維護者，和(三) 未依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護者。符合前述行為之一者，直轄市或縣市主管機關應會同有關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，主管機關應依本法第三十三條第一項第一款科處罰鍰，並且有關機關得依下列規定處理：

「一、放租、放領或登記耕作權之土地屬於公有者，終止或撤銷其承租、承領或耕作權，收回土地，另行處理；其為放領地者，所已繳之地價予以沒入。

二、借用、撥用之土地屬於公有者，由原所有或管理機關收回。

三、土地為私有者，停止其開發。」

至於違規之非農業使用行為，則係指違反水土保持法第二十三條之規定，態樣包括：(一) 未依所核定之水土保持計畫實施水土保持之處理與維護者，以及(二) 未事先擬具水土保持計畫送主管機關核定而擅自開發者。符合前述兩項行為時，主管機關除依第三十三條規定按次分別處罰外，於第一項情形中，應會同目的事業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。於第二項情形時，則應令其停工，得沒入其設施及所使用之機具，強制拆除及清除其工作物，並自第一次處罰之日起兩年內，暫停該地之開發申請。

除水土保持法外，另一項山坡地管理的重要法源依據，則是山坡地保育利用條例。在水土保持法未制訂之前，山坡地保育利用條例曾是坡地管理的重要法律依據。不過，隨著水土保持法的公布施行，山

坡地保育利用條例實質上已功成身退，因為水土保持法與山坡地保育利用條例所規範之內容幾乎一致。在水土保持法實施初期，雖曾發生山坡地保育利用條例與水土保持法兩者罰則規定輕重程度有別的問題⁶，但自民國八十七年山坡地保育利用條例配合水土保持法修正，提高原罰鍰標準至與水土保持法之罰鍰相同程度後⁷，如今兩項法律中所規範之違法行為態樣與處罰規定幾無差異，水土保持管理規範終歸統一⁸。

⁶ 民國 87 年 1 月 7 日山坡地保育利用條例修正前，原山坡地保育利用條例第 30 條規定：「山坡地開發建築、興建水庫、道路、探礦、採礦、採取或堆積土、石、經營遊憩用地、設置墳墓、處理垃圾等廢棄物及其他開挖整地者，應先擬具水土保持計畫，送請各該目的事業主管機關會同主管機關核定並監督實施；其計畫內容、審核程序及實施之檢查，由各該目的事業主管機關定之。」又第 35 條第 1 項規定：處罰五千元以上一萬五千元以下罰鍰。但按水土保持法第 33 條第 1 項規定，則應處新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。

⁷ 民國 87 年山坡地保育利用條例修法，其中將 24 條以及 30 條予以刪除，另增定 30 條之 1、35 條之 1，並修正違規處罰規定第 34、35 條，將原罰鍰額度提高至與水土保持法所定處罰標準相同。

⁸ 在坡地管理實務上，山坡地保育利用條例既然已非重要的法源依據，因此行政機關間亦曾討論有關山坡地保育利用條例應否廢止的問題。農委會曾於民國 92 年 11 月 11 日邀集相關單位開會研商，獲得初步結論如下：

「1. 因山坡地保育利用條例與水土保持法所規範事項及立法目的不盡相同，且山坡地保育利用條例中之原住民保留地及公有山坡地放領等事項，目前尚無其他法源依據可替代，故現階段山坡地保育利用條例尚無法立即廢止。
2. 山坡地保育利用條例有關山坡地之地政、營建業務以及國有山坡地之委託管理及經營，請相關目的事業主管機關於適當期間內提相關配套、因應措施或其他法令之替代條文後，在辦理山坡地保育利用條例之廢止手續。」

二、土地計畫法規

我國目前有關土地使用規劃之法規範，主要為都市計畫法與區域計畫法。此二法將土地依照自然地理環境、人口成長分布、與社會經濟活動等依存與利益關係，劃定各種不同土地使用分區計畫，並且採取程度不一之開發利用管制。由於二項計畫法規中均劃定了山坡地保育或保護區，此對於坡地保育與管理具有重要的意義，本文以下即分別就兩法中所涉山坡地管理之規範內容，予以簡要說明。

（一）區域計畫法

為促進土地及天然資源之保育利用，以及人口和產業活動之合理分布，中央和地方政府應考量地理、人口、資源、經濟活動等相互依賴及共同利益關係，制定區域發展計畫，並就區域土地係作都市土地或非都市土地之使用性質不同，而作不同的使用管制。依區域計畫法第十五條之規定，區域計畫公告實施後，不屬於第十一條之非都市土地⁹，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，

⁹ 所謂非都市土地，依區域計畫法施行細則第 13 條之規定，得劃定為以下各種使用區：

- 一、特定農業區：優良農地或曾經投資建設重大農業改良設施，經會同農業主管機關認為必須加以特別保護而劃定者。
- 二、一般農業區：特定農業區以外供農業使用之土地。
- 三、工業區：為促進工業整體發展，會同有關機關劃定者。
- 四、鄉村區：為調和、改善農村居住與生產環境及配合政府興建住宅社區政策之需要，會同有關機關劃定者。
- 五、森林區：為保育利用森林資源，並維護生態平衡及涵養水源，依森林法等有關法令，會同有關機關劃定者。
- 六、山坡地保育區：為保護自然生態資源、景觀、環境，與防治沖蝕、崩塌、

制定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。因此，非都市土地一旦在區域計畫中被劃定為山坡地保育區、森林區或國家公園等使用區時，該塊土地之利用開發隨即受到限制；不僅土地之利用須經區域計畫制訂機關之許可（成為許可制），同時亦須遵守非都市土地使用管制規則中所定之容許使用項目，以及容積率與建蔽率等限制規定。若有違反前述規定之管制使用土地情事時，依區域計畫法第二十一條規定，該管直轄市或縣市政府應處以使用土地者新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。

（二）都市計畫法

另外，在都市計畫法中，就已劃定為保護區或農業區之土地，其建築使用同樣受到嚴格限制（參見都市計畫法第三十二條規定）。蓋保護區，既為國土保安、水土保持和維護天然資源與保護環境及生態功能之必要而劃定，原則上應禁止任何砍伐竹木、破壞地形或改變地貌、採取土石、破壞或污染水源、改變水路、焚毀竹木花草、破壞或

地滑、土石流失等地質災害，及涵養水源等水土保持，依有關法令，會同有關機關劃定者。

七、風景區：為維護自然景觀，改善國民康樂遊憩環境，依有關法令，會同有關機關劃定者。

八、國家公園區：為保護國家特有之自然風景、史蹟、野生物及其棲息地，並供國民育樂及研究，依國家公園法劃定者。

九、河川區：為保護水道、確保河防安全及水流宣洩，依水利法等有關法令，會同有關機關劃定者。

十、其他使用區或特定專用區：為利各目的事業推動業務之實際需要，依有關法令，會同有關機關劃定並註明其用途者。

毀滅名勝古蹟等行爲（參見都市計畫法台灣省施行細則第二十八條之規定）；然而，如係爲設置國防所需各種設施、警衛與保安設施、臨時遊憩休閒措施、造林及水土保持設施……等符合都市計畫法台灣省施行細則第二十七條所列十五款情事之一時¹⁰，土地所有人尚非不得開

¹⁰ 按都市計畫法台灣省施行細則第 27 條之規定：「保護區爲國土保安、水土保持、維護天然資源與保護環境及生態功能而劃定，經縣（市）政府審查核准得爲下列之使用：

- 一、國防所需之各種設施。
- 二、警衛、保安、保防設施。
- 三、臨時性遊憩及露營所需之設施。
- 四、公用事業、社會福利事業所必需之設施。
- 五、採礦之必要附屬設施：電力設備、輸送設備及交通運輸設施。
- 六、土石方資源堆置場及其附屬設施。
- 七、廢棄物資源回收貯存場及其附屬設施。
- 八、水質淨化處理設施及其附屬設施。
- 九、造林及水土保持設施。
- 十、爲保護區內地形、地物所爲之工程。
- 十一、汽車運輸業所需之停車場、客、貨運站及其必需之附屬設施。
- 十二、危險物品及高壓氣體儲藏、分裝等。
- 十三、原有合法建築物拆除後之新建、改建、增建。除寺廟、教堂、宗祠外，其高度不得超過三層或十點五公尺，建蔽率最高以百分之六十爲限，建築物最大基層面積不得超過一百六十五平方公尺，建築總樓地板面積不得超過四百九十五平方公尺。土地及建築物除供居住使用及建築物之第一層得作小型商店及飲食店外，不得違反保護區有關土地使用分區之規定。
- 十四、都市計畫發布實施前，原有作農業使用者，在不妨礙保護區之劃定目的下，得比照農業區之有關規定及條件，申請建築農舍及農業產銷必要設施。
- 十五、休閒農場及其相關設施。

前項第一款至第十二款及第十五款設施之申請，縣（市）政府於辦理審查時，

發利用土地，但仍須經縣市政府之核准，否則即屬違法的開發建築行為。依都市計畫法第七十九條之規定，當地縣市政府或鄉鎮市公所得處其土地或建築物所有人、使用人或管理人新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。

三、建築開發法規

台灣土地資源有限，在人口迅速膨脹與經濟快速發展的趨勢下，人們逐漸往都市邊際地區的山坡地移動並開發。然而，台灣的地形與地質環境條件不良，坡地一旦經過開發，時常引發土石崩塌、地層滑動等災害。有鑑於此，政府對於山坡地的建築開發行為採取較為嚴格的監督管理，主要的管理法規計有山坡地建築管理辦法、原住民保留地開發管理辦法、和溫泉區土地及建築物使用管理辦法。

(一) 山坡地建築管理辦法

本辦法係依建築法第九十七條之一規定所訂定。其適用範圍包含實施區域計畫、都市計畫和內政部指定區域之公、私有山坡地之建築管理。依本辦法之規定，從事山坡地建築，應向直轄市、縣市主管建築機關依序申請雜項執照、建造執照（第三條）。而在申請雜項執照時，起造人應備妥相關文件、書、圖，並且檢附水土保持計畫核定證明文件和實施環境影響評估之審查通過文件（第四條）。起造人取得雜項執照後，始得進行雜項施工工程，待雜項工程完工查驗合格後，領得雜項工程使用執照，始得申請建造執照（第九條）¹¹。至於建造期

應依據地方實際情況，對於其使用面積、使用條件及有關管理維護事項作必要之規定。」

¹¹ 有關山坡地開發建築案件申請開發許可與雜項執照許可之審議流程，可參見廖書賢，山坡地開發建築制度—從行政監督管理談起，全國律師，第十一

間之施工管理，則依建築法有關規定辦理。

（二）原住民保留地開發管理辦法

本辦法係依山坡地保育利用條例第三十七條規定而訂定。其主要規範事項為輔導、審核並管理原住民設定原住民保留地之耕作權、地上權及取得承租權和所有權、以及其他開發或興辦原住民保留地等事項。

關於原住民保留地之劃編，其目的乃係為保障原住民生計，因此，原住民保留地的發展利用，並非只限於農牧或造林使用而已；原住民如欲經營工商業、興辦宗教建築設施，或是從事特定開發利用事項，像是為促進礦業、土石、觀光遊憩、興建加油站、農產品集貨場倉儲設施、開發工業資源、興辦原住民文化保存或社會福利事業等，在不妨礙國土保安、環境資源保育、原住民生計及原住民行政或產生公害之原則下，得擬具事業計畫向主管機關提出租用或使用原住民保留地之申請（參見本辦法第十三、十四及二十四條規定）。然而，前述原住民保留地之承租人如未依開發或興辦計畫辦理，且未報經核准變更計畫或展延開發興辦期限者、或違反計畫使用、轉租或由他人頂替、其他於租約中明訂終止租約之情事時，主管機關有權終止租約收回土地，並且無須補償其所投資之各項設施。

（三）溫泉區土地及建築物使用管理辦法

台灣山地擁有豐富的溫泉資源，近年來，民間大力發展溫泉休閒觀光產業，不僅積極開發溫泉泉源，同時大規模地興建溫泉旅社，山地環境資源的負荷愈來愈沈重。為保育溫泉資源，同時兼顧觀光事業

發展，政府於民國九十二年七月制訂「溫泉法」，開始就溫泉資源保育、溫泉區開發與經營管理和溫泉使用等事項，進行監督管理。

依溫泉法之規定，溫泉本為國家天然資源，不因人民取得所有權而影響（見本法第四條）。故有關溫泉之開發與利用，係採許可制；如有人民欲從事開發溫泉之事業，則應檢附土地同意證明文書，並擬具經專業技師簽證之溫泉開發及使用計畫書，向直轄縣市主管機關申請開發許可才是。

台灣溫泉所在地多位於山坡地或河邊，因此有關溫泉區土地使用分區和用地變更，以及建築物之使用管理，實難透過一般的山坡地開發建築法規予以規範。依據溫泉法第十三條第二項規定，由中央主管觀光機關會同各土地使用機關所訂定的溫泉區土地及建築物使用管理辦法，係目前管理溫泉地區土地及建築物最重要的法律依據。該辦法放寬了山坡地土地使用及建管規定方式，一方面允許溫泉區內土地可進行土地使用變更（參見本辦法第三條），另一方面則是鬆綁了溫泉區建築物及相關設施之建築基地，受山坡地坡度陡峭不得開發建築以及應自建築線或基地內通路邊退縮設置人行步道之限制，直轄市或縣市政府應考量溫泉區發展特性，另訂規定審查（參見本辦法第六條）。

四、小結：

吾人觀察坡地管理之法規範架構，其主要法源雖在前述的水土保持法和山坡地保育利用條例，但因山坡地開發利用常涉及多種不同目的的開挖整地行為，例如林地之經營、使用或採伐、採礦、採礦、鑿井、採取土石或設置有關附屬設施、修建鐵路、公路、其他道路或溝渠等、山坡地或森林區內開發建築用地，或設置公園、墳墓、遊憩用地、運動場地或軍事訓練場、堆積土石、處理廢棄物或其他開挖整地

等，因此，在行政實務上，以水土保持法為核心的坡地管理實務，亦不可能無視前述的土地計畫或建築開發法規的規定，或者是其他特別行政法規，像是土石採取法、森林法、殯葬管理條例、區域計畫法、礦業法等等，而獨立管理。此等行政法規雖非以規範水土保持為直接目的，但亦間接監督管理水土保持之事項，故本文認為亦應將此等法規納入水土保持管理之法規範架構中，如此方能構築更為完整的水土資源管理法網。

參、坡規管理之執行問題與對策

對抗坡地水土流失問題，不僅只是建立法規制度而已，更重要的仍賴有效的管理執行。從法規層面來看，坡地水土保持管理機制雖已建置完成，然而在實際的違規管理作業上，卻仍面臨不少來自於行政本身的問題。吾人從行政執行角度檢視現行違規管理制度，可發現仍有一些行政制度上的問題。

一、行政管理人力與經費不足

有關一般山坡地違規使用之查報、制止及取締業務，依現行法之規定，主要係由各地方直轄市、縣（市）的主管機關劃定巡查區，派員負責巡視檢查與執行處罰¹²。然因山坡地保育條例施行細則第十一條

¹² 參見山坡地保育利用條例第 15 條之 1 規定：「直轄市或縣（市）主管機關應參照行政區域或保育利用管理之需要，劃定巡查區，負責查報、制止及取締山坡地違規使用行為。」

另見水土保持法施行細則第 38 條第 1 項規定：「直轄市、縣市主管機關應經查派員巡查檢視非土保持之處理與維護情形，有違反本法規地者，應迅即查

之一另有規定，直轄市、縣市主管機關得將查報、制止業務委託相關集水區治理機關或當地鄉鎮市公所辦理；因此，目前實務上的處理方式即是，直轄市、縣市主管機關主要負責取締處分工作，而查報、制止的工作，則由鄉鎮市公所派員執行，或由縣市政府自行查報。除此之外，水土保持局所屬各工程所人員亦協助查報山坡地違規使用行為之通報處理，期使各縣府能掌握先機，迅速處理違規案件。儘管目前全省 228 鄉鎮中劃定巡查區有近 1500 區，並配置約 1660 名兼任巡查員從事巡查工作，另依目前中央政府人力資源分配，負責山坡地水土保持管理單位之人員，亦約有 450 人左右，然而，台灣坡地面積遼闊、地處偏僻，而巡查人員又多為兼任，本身專業素養不足，常屈服於人情關說和暴力威脅下，因此違規查報成效不如預期¹³。再說，政府在山坡地水土保育問題之態度上，向來是「重治理、輕管理」，大部分的經費預算挹注於辦理治理的工作上，但對山坡地管理所投入的經費，卻僅佔整體山坡地治山防災經費不到百分之五的比例¹⁴，在人力與經費嚴重不足的情況下，山坡地安全維護工作亦難有效進行¹⁵。

報、制止、取締。」

¹³ 提出相同問題者，亦可參見郭長庚，同註 5，頁 4；鄭旭涵，山坡地違規使用管理之結構性探討，中華水土保持學報，第三十五卷第四期，頁 367(2004)。

¹⁴ 關於此等經費運用不當問題，行政院於民國 90 年曾受監察院之糾正。惟直迄現今，狀況並未改變，大部分經費仍編列在治山防災等治理工作上，90 年度編列 29.63 億元，91 年度 29 億元，92 年度 283 億元，93 年度治山防災計畫再投資 26.3 億元，（參見鄭旭涵，山坡地違規使用管理之結構性探討，中華水土保持學報，頁 373 之註 2（2004））2006 年 8 月立法院才通過行政院所提兩項治水預算，共計高達一千四百多億的治水經費。

¹⁵ 治水經費暴增，大幅增加了第一線公職人員的工作量，讓公務人員喘不過氣來，紛紛大喊人力不足。原本水保局所屬工程所一年約執行 8 億的預算，

二、水土保持管理機關欠缺主導性

依水土保持法之規定，凡從事坡地之開發、經營與利用者，應事先擬具水土保持計畫，此項規定之目的，無非係希望能促進土地之合理利用。惟在一般坡地開發案件中，水土保持管理機關所能控管的事項，事實上僅及於水土保持計畫之審核與事後監督而已，換言之，只有針對該項水土保持計畫於程序上受理與否及實體上駁回與否的核定權，本身並無開發准否之權限。此相較於其他目的事業主管機關、相關土地使用之區域計畫與國土計畫之擬定機關或環評機關等得對開發案直接行使同意權，水土保持機關卻只能被動地配合審查以土地開發為前提所提出屬於末端施工技術性質的水土保持計畫案，對於坡地的合理利用控管而言，其實欠缺主導性¹⁶。

三、行政機關間橫向聯繫不足

水土保持與土地之規劃和管理關係密切。惟我國土地管制體系繁複，不僅國土劃有不同類型之保護區，而且各有不同之設立目標、法令依據與經營管理機關¹⁷，故在功能或是管理範圍上，常有重疊及管理方式不一之問題，例如國有林事業區之管理機關為林務局、公私有林地係由各縣市主管機關負責管理、水庫集水區之主管機關為經濟部或水庫所在地方主管機關、礦業區則為經濟部等。不僅如此，行政機

但石門水庫整治預算通過後，暴增到 24.5 億，在員額並未增加的情況下，公務員的壓力相當龐大。中國時報，A5 焦點新聞報導，2007 年 11 月 19 日。

¹⁶ 參見鄭旭涵，同註 13，頁 366-367。

¹⁷ 有關我國現行制度下各目的主管機關主要之土地管制區域類型，可參見柯勇全、陳樹群，特定水土保持趨於國土規劃之定位，中華水土保持學報，第三十五卷第四期，頁 312-313（2004）。

關間橫向聯繫不足，組織人力與管理事權亦無法整合，不是發生重複管理，就是採取消極處理，各行其是的情形甚為嚴重，此亦是造成坡地管理監督不力的因素之一¹⁸。

四、違規管制寬鬆程度不一

除管理事權複雜之外，實務上針對開發行為所應實施的水土保持之處理與維護，又依據其開發種類與實施規模之不同，而分別定有不同之水土保持計畫審查標準，大致上可分為如下類型：

應擬具水土保持計畫之開發行為者：凡符合水土保持法第十二條第一項規定者，應擬具水土保持計畫。

得提出簡易水土保持申報書：依據水土保持法第十二條第四項規定，規模未達中央主管機關所定者，其水土保持計畫得以簡易水土保持申報書代替之。又依據水土保持計畫審核監督辦法第三條之規定，於山坡地或森林區內從事水土保持法第十二條第一項各款行為者，亦得以簡易水土保持計畫書代替之。

免擬具水土保持計畫者：為方便農民農務利用，符合水土保持計畫審核監督辦法第四條規定情形之一者，得免擬具水土保持計畫或簡易水土保持申報書送審。

除了就不同規模之相同開發行為訂有不同的書面審查格式，另外在專業技師簽證部分，亦有不同的規定¹⁹。在前述第一與第二類型中，

¹⁸ 有關管理機關權限繁複的問題亦可參見蔡達智，水土保持法之規範原則、管制程序及行為，台灣科技法律與政策論叢，第三卷第四期，頁 14（2006）；鄭旭涵，同註 13，頁 370；廖書賢，同註 11，頁 53。

¹⁹ 有關技師簽證之種類與規模之法律依據，可參見水土保持法第 6 條規定：「水土保持之處理與維護在中央主管機關指定規模以上者，應由依法登記職

依水土保持計畫監督審查辦法規定，又可進一步區分為須有專業技師簽證和無須技師簽證者兩大類型。如此多樣複雜的審查標準，常易使民眾、技師、甚至承辦人員無所適從。此外，針對簡易水土保持申報書與水土保持計畫，在免收取審查費²⁰、免施工保證金、免技師簽證費用、免山坡地開發基金的優惠上，其管制門檻亦有極大的差異²¹，因此不少投機業者在「成本考量」之下，寧冒違法處罰風險，先申請簡易水土保持申報書，卻行大肆開發之實，待既成事實造成之後，就算被發現，主管機關亦只能於處罰後就地合法，此等管制門檻不一的問題，使得坡地管理工作更加艱鉅。

從前述說明可知，行政本身人力與物力匱乏的原因，實深深影響坡地違規管理與查報取締之成效。面對水土保持監督不易與管制不力的現狀，本文認為現行的監督管理制度實有重新檢討修正之必要，並建議可從下列方向著手：

第一，應儘速統合管理事權，亦即要以「上、中、下游為一體」、「水、土、林一家」的思維角度集中管理水土資源。在未來政府組織

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。」於此，所謂中央主管機關指定規模的意涵，係指同法施行細則第4條第1項規定。

²⁰ 水土保持計畫審查收費標準，係採計畫面積為核計基準（水土保持計畫審查收費標準第2條）。以農業使用之整坡作業為例，其面積2公頃者，審查費為新台幣15萬8千元；以修築農路而言，其路基面積2000平方公尺者，審查費則為新台幣5萬元。於此審查費之收費數據，係參見段錦浩、陳重光，談簡易水土保持申報制度之過去、現在與未來，台灣科技法律與政策論叢，第三卷第四期，頁85（2006）。

²¹ 參見鄭旭涵，同註13，頁371（2004）。

再造方案中，擬將成立環境資源部，整合水、土、林、空氣等資源，以加強環境資源保護。此等組織調整方向應有助於水土資源管理之整合，但應如何妥善規劃附屬執行機關，係採依自然資源性質為功能業務劃分，例如區分為自然保育署、水資源署、國土資源署、環境資源保育署、及環境資源管理局，或是採行區域劃分分別成立北、中、南、東區環境資源局及環境資源保安署，則有待大眾集思廣益找尋出適當的機關與事務整併方式²²。

第二，扭轉過去「開發為主、保育為輔」的觀念，而以「保育優先、開發為輔」取代之。土地資源永續發展的終極目標雖是地盡其利，然而台灣過去數十年土地開發過度，每一人對生態環境形成的壓力為世界每人平均值的 3.42 倍，高居世界第二位，因此水土保持的監督管理，不應停留在消極地配合土地利用開發的面向，而應轉型為積極主導性的控管，亦即從政府管制開發的末端提升至前端。

第三，治理與管理應並重。其實水土資源如能妥善之保育利用管理，效果將遠勝於災後動用大批人力、鉅資所為之治理工程。然而，政府長期挹注在水土保持治理與管理的費用顯失均衡，以致監督管理人力與資源嚴重不足，無法有效執行查報取締之工作，故建議應重新調整兩者建設經費的比例。

第四，分區規劃特定水土保持區。防災首重避禍。為減低和控管災害風險，我國水土保持法特別規定，中央主管機關應將一些土石災害敏感地區劃定為「特定水土保持區」²³，並且要擬定長期水土保持

²² 有關環境資源部組織架構草案可參見網站 <http://www.e-info.org.tw/znews/taiwan/2004/ta04122101.htm>（2007/12/15，造訪）。

²³ 我國自民國 85 年開始辦理特定水土保持區以來，至今僅依法公告了 68 個區域，其中土石流特定水土保持區 44 區、崩場地特定水土保持區 22 區，和

計畫，加強該地區的水土保持處理與維護。一旦被劃定為特定水土保持區之各類地區，區內原則上禁止任何的開發行為²⁴。然而，土地的使用發展管制，涉及人民財產權的限制，但依目前水土保持法之規定，除對水庫集水區保護帶內之土地所有人或地上物所有人給予損失補償外，其餘特定水土保持區內之土地使用限制，則未規定補償條款²⁵，因此特定水土保持區的劃定及推動上，時常引發人民的抗爭與不滿。事實上，若能將特定水土保持區再細分為「災害敏感區」與「明顯災害危險區」等不同區位，並分別規劃管制方式與標準²⁶，例如災害敏感區的土地應受高密度管制，而明顯災害危險區則完全禁止開發；總之，應在符合比例原則之要求下，選擇對土地所有人最少損害的方式，

水庫集水區特定水土保持區 2 區。參見水土保持局網站：http://www.swcb.gov.tw/newpage/swcb05/swcb05_1.htm（2007/12/15，造訪）。

²⁴ 例外的情形，則係指依水土保持法第 19 條第 2 項規定，「……攸關水資然之重大建設，不涉及一定規模以上之地貌改變，及經環境影響評估審查通過之自然遊憩區，經中央主管機關核定者，不在此限。」

²⁵ 即便是依據行政院所頒布的「限制發展地區救助、回饋、補償處理原則」之規定，除水庫集水區（特定水土保持區）屬公益性限制發展區，故應給予適當補償外，其他目前所公告的特定水土保持區，包含土石流及崩塌地特定水土保持區，依本原則之分類，乃屬於災害性之限制發展區域，而以事後災害救助為原則。另有關特定水土保持區之補償問題，可參見柯勇全、陳樹群，同註 17，頁 316；鍾秉正，從國家責任理論看水土保持義務一試以社會法學理論為討論中心，月旦法學雜誌，第一二七期，頁 64-83（2005）；蔡瑄庭，水土保持法與法規徵收之補償—以比較美國法與判決為核心，水土保持局與清華大學合辦之「水土保持相關法律學術研討會」論文集，頁 141-170（2006）。

²⁶ 可參見柯勇全，由防災土地管理觀點探討特定水土保持區劃定，台灣科技法律與政策論叢，第三卷第四期，頁 46-56（2006）。

讓屬於災害敏感區的土地仍得作適度的開發利用，如此或能解決土地使用管制與財產權保障衝突之難題。此外，從特定水土保區中劃定出（高度）明顯危險災害區的作法，本文認為亦有助於建立天然災害責任分攤的機制。蓋政府對於土石災害危險區的治理，往往須投注龐大的費用，而此等防災措施成本，是否應由政府全民買單？或者可藉由責任分攤方式，向土地所有人徵收工程受益費²⁷？又或者是可引進天然災害保險機制，以分攤環境災害風險？由於此等風險責任分擔制度事涉人民的利益與觀念問題，因此如能先從明顯災害危險區域著手推動，或許較能說服明顯受災害威脅的人民，從而利於新制度的建立。

第五，整合並修正坡地管理相關法令。山坡地開發涉及土地使用、規劃、環境影響評估、水土保持和生態保育等多項法規。為達管理與便民之目的，本文建議，最好將所牽涉個別法規中彼此具有相關連之部分加以整合，或可透過修法集中事權，或至少在行政組織和申核程序層面上能落實真正的單一窗口制度，並且引進集中事權的聽證程序或計畫裁決程序，如此可避免冗長、繁複的核准或同意程序，進而提

²⁷ 環境基本法第 4 條明定：「國民、事業及各級政府應共負環境保護之義務與責任」，並且依同法第 32 條之規定，「各級政府應加強環境保護公共建設，提升環境品質，並對受益者或使用者徵收適度費用。」而工程受益費徵收條例第 2 條亦規定，各級政府於該管區域內，因推行都市建設、提高土地使用，便利交通或防止天然災害，而建築或改善道路……疏浚水道及其他水陸等工程，本可就直接受益之公私有土地及其改良物，徵收工程受益費用。由此可見，對於天然災害危險區之治理，政府若欲向直接受益之土地及改良物所有人徵收工程受益費，亦非無據。相關議題討論，另可參見柯勇全，同前註 26，頁 58-61，作者係從風險分攤論點進行討論。

升行政效能²⁸。現行水土保持法部分條文規範不清或不合時宜，實應儘速進行修正，以符實務所需；而山坡地保育利用條例在功能上已被水土保持法所吸收，故就實質而言已無存在之價值，亦宜儘速廢止。

肆、違規處罰之法律爭議問題

山坡地治理與保育，除要具備完善的行政管理機制，更有賴積極的違規管理與查報取締。然而，因坡地管理規範本身未盡完善，加上行政處罰相關法制立法延宕，使得違規管理之查報取締工作時遇阻礙，同時亦衍生不少處罰爭議。本文以下，主要從與水土保持相關的訴願與爭訟案件和處罰實務中整理出幾項較為重要的處罰爭議問題，逐一探討分析，藉以說明現行水土保持法制上所存在的規範上瑕疵和相應解決之道²⁹。

一、水土保持法與山坡地保育利用條例競合之法律適用問題

如前所述，水土保持法係於民國八十三年五月始制定公布，在該法公布之前，僅山坡地保育利用條例中對於坡地與林區之水土保持事項有所規範，直迄水土保持法公布之後，才廣泛地規範各類型土地利用開發之水土保持事項。惟此兩部法律在規範上仍有重疊之處，亦即在山坡地或森林區內之水土保持處理與維護事項，同時受到山坡地保育利用條例與水土保持法之規範。從目前兩部法律所規範之法律構成

²⁸ 蔡達智，同註 18，頁 15；廖書賢，同註 11，頁 54。

²⁹ 本文以下所提出的爭議問題與討論，其中部分議題曾在其他文章探討過，然為求論文主題的完整性，爰於本文中摘要提出。

要件與法律效果近乎相同的情形來看，實務上所生爭議問題不大；但在民國八十七年元月七日山坡地保育利用條例修正前，當時因山坡地保育利用條例的違規處罰之罰鍰和刑責遠較水土保持法之處罰為輕，因此如遇有山坡地違規使用的案件時，不僅執法機關時常面臨究應適用何等法律規定之困擾，即便是法院各庭間，就此問題之看法，亦相當分歧。究竟兩項法律間彼此關係如何？應優先適用何項規定？以下即就行政機關、法院與個人的看法提出說明與討論。

（一）行政機關之見解

從先前水土保持法制沿革說明中可知，水土保持法之訂定其實係為全面加強土地使用之監督管理與處罰，因而擴大原有山坡地保育利用條例之管制範圍，透過專法來強化水土保持活動。因此在該法草擬之初，行政院即指示農委會宜採特別法架構規劃，並認為有關水土保持之工作應優先適用水土保持法。農委會於民國八十五年八月二十九日（85）農林字第 513876A 號函即指出，按水土保持法第一條第二項規定：「水土保持，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律之規定。」，水土保持法不僅為水土保持之特別規定，在立法體制上居於特別法之地位，且其與山坡地保育利用條例相較之下，亦為後法。因此，水土保持法公布後，凡涉及水土保持處理與維護之事項，應優先適用水土保持法；水土保持法未規定時，始適用山坡地保育利用條例之規定。

（二）法院見解

然而，前述農委會之解釋函，並未獲得法院一致的支持。有些判決認為，水土保持法應優先適用，蓋無論就立法沿革、法律體例、立法時間及立法目的而言，水土保持法為山坡地保育利用條例之特別

法，故應優先適用³⁰。但亦有判決支持山坡地保育利用條例優先適用，其主要理由認為，「水土保持法係對一般土地之開發利用，而山坡地保育利用條例則專對山坡地之保育利用予以規範，山坡地保育利用條例之規定，乃為水土保持法之特別法，應優先適用。」³¹

（三）本文見解

從前述兩項不同見解的解釋說明中可知，無論係行政機關或是法院裁判，自始即將兩項法律間的關係置於「普通法規範與特別法規範」的關係之上，以致陷入區別兩項法律適用事項範圍的難題之中。

有關普通法與特別法之區別，一般而言，係以受法律適用之「人」、「事」、「地」等範圍為區別標準，凡適用於一般事項的法律，為普通法；只適用於特定事項的法律，為特別法。由於在法律推理原則上適用「特別法優於普通法」的原則，亦即在同一事件中，普通法和特別法都有規定時，應該優先適用特別法，必須特別法沒有規定時，才適用普通法，也因此普通法和特別法之區別，在法律的適用上，具有重要的意義。

然而，普通法和特別法之分法，亦屬相對的區別，而非絕對的區別³²。從法律發展史觀之，普通法和特別法之區別，亦可能因社會情

³⁰ 例如最高法院 92 年台字第 3538 號判決、91 年台上字第 6819 號判決。

³¹ 例如像是台灣高等法院 89 年度上更（一）字第 343 號判決、最高行政法院 90 年度判字第 391 號判決等；此外，台北高等行政法院 89 年度訴字第 2339 號判決，亦就水土保持法和礦業法之法規競合問題上表示，「水土保持法就立法體系而言，係居於特別法之地位……，故水土保持法係特別法，礦業法係普通法。」

³² 參見林紀東，法學緒論，頁 44，五南圖書出版有限公司，初版（1999）。

形的變遷而轉變。故以水土保持法與山坡地保育利用條例關係為例，吾人若從土地開發利用管制與實施水土保持角度出發，水土保持法既作為全國性土地開發利用管制之法律依據，應視為普通法，而山坡地保育利用條例因僅就坡地利用開發管制予以規範，故宜視為特別法。但又若從山坡地保育事項觀之，因山坡地保育利用條例涵蓋自然保育與坡地利用開發管制兩大內容，坡地的水土保持，對於坡地保育利用整體而言，既屬部分規範事項，且後制訂的水土保持法，無論就其立法目的或體例而言，僅針對水土保持事項予以規範，故水土保持法應立於特別法之地位。由此可知，前述水土保持法與山坡地保育利用條例間普通法與特別法關係之爭，事實上並無對錯，端視法律適用者從哪項角度去區別解釋而已。

不過，就當時的裁罰實務而言，水土保持法和山坡地保育利用條例孰為特別法與普通法之爭議問題，卻深深影響受處分者之權益。例如，針對一項坡地違規開發之行為，吾人若以水土保持法為特別法，則違規者應處新台幣六萬元以上三十萬元以下之罰鍰。反之若以山坡地保育利用條例為特別法時，則無論新制訂的水土保持法是否加重罰則，受處分人仍應依據山坡地保育利用條例處罰新台幣五千元以上一萬五千元以下之罰鍰。

當然，會造成兩者法律地位關係混淆不清的情形，主要係因為立法技術的問題，此非本文所欲深入探究者。欲解決二法競合的問題，最好的方式即為修法，重新整合現行二法，將山坡地保育利用條例中關於水土保持之條文納入水土保持法，並刪除山坡地保育利用條例相關條文，以求規範一致。

然在目前尚未修法的情形之下，吾人認為兩法競合之問題，實不宜執著於普通法與特別法之區別，無妨將此二法視為同為普通法性質

之兩項法規，從而在此前提上，對於同一事項，如存有兩種先後不同時間所制訂之法律時，此時應依據「後法優於舊法」原則，推定立法者有意藉由新法的公布，而廢止舊法的規定，如此方能貫徹國家意思的統一³³。

二、關於無權使用土地之違規行為人處罰的問題

「環境保護，人人有責」，在環境基本法中亦要求環境污染者、破壞者應對其所造成之環境破壞與風險負責（見環境基本法第四條）。惟在現行水土保持法制架構下，水土保持法和山坡地保育利用條例所規範的對象（亦即裁罰對象）並非針對一般人民，而僅限於具有特定身分資格之行為人。依現行水土保持法第四條和山坡地保育利用條例第九條之規定，就土地之經營或使用，依法應實施水土保持處理與維護者，僅該土地之經營人、使用人或所有人，統稱為水土保持義務人。基此，凡具有此等身分資格者，不僅就土地之治理、經營與使用，應依水土保持技術規範實施水土保持處理與維護，而且關於一定土地之開發利用涉及修築道路、開挖整地作業時，亦應事先擬具水土保持計畫送主管機關核定，之後則須依核定計畫實施，若有違反法律規定者，主管機關得依法處罰之。由此可知，欠缺此等身分資格者之行為人縱

³³ 於此亦可參考最高法院 92 年台上字第 1526 號判決所持見解，其認為「違反水土保持法第 33 條第 3 項前段之罪及違反山坡地保育利用條例第 35 條第 3 項前段之罪，其刑罰均屬相同，倘認行為人之一個犯罪行為違反上揭法條規定，而認為有法規競合關係，則應依特別法優於普通法、狹義法優於廣義法或後法優於前法等原則擇一適用，而定其應適用之法律。因上開二罪刑罰既屬相同，似難遽認違反水土保持法之罪情節較重而得吸收違反山坡地保育條例之罪，原判決理由以違反水土保持法之罪情節較重，而應依吸收關係論處上訴人違反水土保持法之罪，其法律見解不無可議。」

使違反法律規定，在現行法的架構下，亦難以行政處罰相繩。

然而，此等水土保持責任規定，多年來一直無法滿足行政管理的現實所需。由於實務上常見濫墾、濫挖破壞地表的行為人，並非土地之所有人、經營人或使用人，而是未經前者同意即擅自開墾的無權使用人，在此種情形之下，主管機關可否對此等違規行為人科以處罰，甚至指定限期改正事項，即生爭議，至今各縣市政府的處理方式仍莫衷一是。

農委會雖曾做過兩號函釋說明³⁴，水土保持法第四條之使用人，係指事實上使用土地者，而不論有無合法使用權源。不過，此等函釋見解，恐將違背水土保持法規範體系與一般常理，因為無權使用土地之人，本無從期待其於開發、經營或使用土地之前先擬具水土保持計畫送請主管機關核定，更無依水土保持計畫實施水土保持處理維護之義務；同時亦難以要求其就一般地區之治理或經營、使用行為，應經調查規劃，並依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護（見水土保持法第八條）。另一方面，即便是同意主管機關有權裁罰無權使用土地之人，但得否進一步命無權使用人就他人所有土地實施水土保持指定改正事項，亦不無疑問。近年來，行政法院對此項爭議大致上形成共識，乃採取「水土保持義務人係指有權使用土地之人」較為嚴謹的解釋³⁵，行政機關應正視行政法院的見解。

³⁴ 可參見行政院農委會 91 年度農林字第 0910103086 號函和農授水土保持字第 0921816848 號函釋，其中說明「水土保持法第四條之使用人，未有明確定義，事實上使用土地者即屬之，而不論有無合法使用權源。」

³⁵ 參見高雄高等行政法院 89 年度訴字第 1066 號、台北高等行政法院 90 年度訴字第 1646 號、台中高等行政法院 91 年度訴字第 725 號、台北高等行政法院 92 年度訴字第 1668 號等判決；此外，亦見最高法院 89 年度台上字第 489

針對無權利用土地之違規行為人的處罰問題，本文認為根本解決之道仍在於修法，例如在原水土保持法第三十二條第一項條文中增定無權利用土地之違規行為人的行政處罰規定³⁶，或者是直接刪除前述水土保持法第四條和山坡地保育利用條例第九條關於特定水土保持義務人之規定，擴大本適用對象為一般不特定人，回歸「環境保護、人人有責」之精神，如此方能杜絕管理上之漏洞。

三、水土保持義務人之責任與界限問題

另一項實務上常見的爭議問題，即是水土保持義務人之責任範圍問題。常見的案例是，當土地所有人在不知其土地被他人擅自濫挖或傾倒掩埋廢棄物情形下，經主管機關查獲此項違法事實時，主管機關得否處罰該土地所有人？其次，該土地所有人是否須對此違法事實所造成之損害，負回復原狀或改正之責？此兩項問題，前者涉及行政裁罰之責任條件的問題，而後者則與行政上責任人問題有關。

首先，行政機關對於違反行政法上義務規定之行為人，無論其係以積極作為方式或是消極不作為方式實施不法行為，本得依據法律科處行政秩序罰。惟此項行政秩序罰，是否須以行為人具備故意或過失之主觀心理狀態為要件，抑或只須有違反行政法上義務行為之客觀事實已足？此項問題，大體上可分從三階段說明。

號判決。

³⁶ 本文建議水土保持法第 32 條第 1 項規定之修正條文，大致如下：

「在公有或私人山坡地或國、公有林區或他人私有林區內未經土地所有人或管理人同意擅自墾殖、占用或從事第八條第一項第二款至第五款之開發、經營或使用，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下；若致生水土流失或毀損水土保持之處理與維護設施者，處六月以上五年以下有期徒刑……。」

在民國八十年三月司法院大法官釋字第二七五號解釋公布之前，我國實務上大都基於行政罰與刑事罰之性質不同—蓋因前者之反倫理性質較後者為薄弱，而且為促進行政目的之實踐，從而認為「行政罰不以故意或過失為責任條件，一有違反行政法上義務之行為，即得加以處罰。」³⁷ 但此項行之多年不問有無故意或過失一概處罰之原則，之後被大法官釋字第二七五號解釋一舉推翻。大法官一方面基於人權保障之考量，認為行政罰係屬對人民之制裁，原則上行為人仍應有可歸責之原因，使得加以處罰³⁸；但另一方面，又顧及「行政目的之實現」因素，另設推定過失之制度，即「應受行政罰之行為，僅須違反禁止規定或作為義務，而不已發生損害或危險為其要件者，推定為有過失，於行為人不能舉證證明自己無過失時，即應受處罰。」，而將舉證責任由行政機關轉換成為行為人負擔。

不過，甫於二〇〇五年二月通過的行政罰法，並不採推定過失責任之立法。依該法第七條第一項規定：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」其立法理由在於，「現代國家基於『有責任始有處罰』之原則，對於違反行政法上義務之處罰，應以行為人主觀上有可非難性及可歸責性為前提，如行為人主觀上並非基於故意或過失情形，應無可非難性及可歸責性，故第一項明定不予處罰。」依此，行政機關對於行為人違反行政法上義務欲加以處罰時，應由行

³⁷ 例如行政法院 34 年判字第 2 號判決、46 年判字第 23 號判例、51 年判字第 171 號判例；62 年判字第 30 號判決、72 年判字第 1409 號判決、76 年判字第 165 號判決……等等，其餘相關行政法院判決亦可參見吳庚，行政法之理論與實用，頁 498 以下，自版，增訂十版（2007）。另見釋字第 49 號解釋。

³⁸ 其於解釋文中提到「人民違反法律上之義務而應受行政罰之行為，法律無特別規定時，雖不以出於故意為必要，仍須以過失為其責任條件。」

政機關負證明行為人有故意或過失之舉證責任，行政機關如無法舉證證明時，則不得處罰行為人。

回到先前爭議案例，水土保持主管機關若發現土地上有違法傾倒掩埋廢棄物或開挖整地等情事，在早期釋字二五七號解釋公布前，主管機關可不問土地所有人之故意過失，即可依水土保持法第三十三條規定逕行處罰；至大法官二七五號解釋公布後的中期階段，土地所有人此時若不能舉證自己無故意或過失時，包括管理上或利用上無過失，則無法免除罰責³⁹；自行政罰法公布後，現階段行政機關如欲處罰土地所有人，則須負擔舉證責任，若無法證明土地所有人與有過失時，則不得予以處罰。

其次，土地所有人應否對於非因自己行為所造成的水土破壞情事負回復原狀之責？針對水土保持法之責任人問題，吾人認為可從狀態責任人⁴⁰的角度去思考。首先，水土保持法第四條規定，「土地所有

³⁹ 因此，縱使無權使用土地的違規行為人業已查獲，亦不表示土地所有人能免除其責任，行政機關於此仍應依個案事實來判斷有無可歸責於土地所有人事由存在，再決定是否及如何裁罰之。

⁴⁰ 所謂狀態責任（Zustandsverantwortlichkeit），係指因物的狀態招致危害而應負責任，此與因自身行為或不行為招致公共秩序或公共安全的危害而應負責任，即行為責任（Verhaltensverantwortlichkeit）有所不同。雖然目前我國行政法學界專論行政上狀態責任問題之文獻數量有限，但在行政法院裁判實務上，已可見零星判決援引此項概念（例如高雄高等行政法院 92 年度訴更字第 14 號，高雄高等行政法院 92 年度訴更字第 85 號等判決），吾人亦認為有引進狀態責任之觀念之必要。蓋狀態責任之特點在於，無須顧及當事人是否有可歸責之事由，只要客觀情況上發生危害狀況，法律上即有理由成立狀態責任。因此，像是何者造成該物發生危害狀態？是所有權人本身，或第三人，或其他外力？又所有權人或是佔有人當時是否有能力防止危害的發生？諸如

人……，應實施水土保持的處理與維護」，該項規定一來並不問其是否為實際違規行為人；二來，所謂水土保持義務，不僅係指積極的從事處理和維護水土保持的措施而已，實亦涵蓋水土危害防止措施之義務。再說，本法亦未規範實際違規行為人負危害防止之義務，但危害既已發生，則應儘速排除之，以避免擴大災害。故本文認為，基於土地資源的珍貴性，以及所有權負有實現公益的社會義務，於此應承認土地所有人負狀態責任。從而針對已造成的違法狀態，雖然危害肇因者並非責任義務人本身，但行政機關仍有理由命水土保持義務人排除既存於土地上之危害，負責實施水土保持處理與維護的工作，如此才能實現水土保持、減免災害之目的⁴¹。

至於土地所有人應負的狀態責任有無界限？本文認為可參考德國聯邦憲法法院於二〇〇〇年二月作成的廢棄場整治判決⁴² 中，就土地

此類與危害狀況之所以發生有關的所有問題，均無關緊要。

⁴¹ 另可參見翁曉玲，我國水土保持責任與處罰規定之檢討，收錄於曾華松大法官古稀祝壽論文集「論權利保護之理論與實踐」，頁 307-308，元照出版有限公司（2006）。

⁴² 參見德國聯邦憲法法院判決BVerfGE 102, 1(20)，該判決涉及兩件案件，第一件案件事實是：一間合法取得營運許可之射擊場，被主管機關懷疑該地有水質污染問題，經檢測之後，發現該地因為誤射而殘量過量的鉛，已有污染水源之虞。主管機關因此命該射擊場應負清除污染土壤之處分。但不久之後，該射擊場宣布倒閉，主管機關於是將土地所有人列為土壤污染之整治責任人，命其整治受污染之土地，但整治費用高達 590 萬馬克，土地所有人認為他從出租土地所獲得之租金有只 16 萬馬克，但整治費用卻超過許多，而且亦比該土地之市價多出 20 倍，因此該土地所有人遂向行政法院訴請確認行政處分違法，並請其行政機關給付 550 萬馬克及利息。

第二件案件事實是：一家公司經拍賣程序購買了一塊土地，該土地相鄰一家

所有人整治責任之範圍，所提出兩項重要觀點，亦即（1）危害肇因於天然災害、一般大眾或是無權使用的第三人，且受整治的土地乃義務人財產的重要部分時，以土地的交易價值作為負擔費用的界限（上限）

（2）土地所有人自願承擔風險時，可期待土地所有人負擔超過土地交易價值之整治費用。參考前述所論，行政機關如命水土保持義務人從事像是清除廢棄物、挖填地表、或是植生綠化等危害排除的措施時，其所造成水土保持義務人負擔的費用，應不以超過該土地之市價為宜⁴³。至於土地所有人所負擔的維護與修繕費用，雖無法向國家請求補償，但另可依民事侵權行為之規定，向無權使用土地之第三人求償⁴⁴。

四、處罰競合問題

水土保持法所禁止的土地墾殖或開發利用行為，常為其他環保法規或土地相關法律所禁止，例如像是森林法、土石採取法、廢棄物清

使用氯溶劑製造皮帽原料之破產企業。在購買該土地時，該公司已經察覺，從相鄰土地流出之水，有溶劑的味道。數年後，購得該土地之公司，陸續收到主管機關命調查污染情形及清除污染之處分，整治費用高達 110 萬馬克，但該土地當時之市價只有約 35 萬馬克。該公司遂提起行政訴訟，請求撤銷原行政機關之處分，然卻被高等行政法院和聯邦行政法院駁回，之後該公司遂提起憲法訴訟。

有關前述案例事實，轉引自林昱梅，土地所有人之土壤污染整治責任及其界限，收錄於黃宗樂教授六秩祝賀論文集—公法學篇（二），頁 235-242，學林事業有限公司（2002）。另該項判決中譯全文，亦可參見陳正根譯，「基本法第十四條第一項廢棄物土地清理狀況責任人之界限」之裁定，收錄於德國聯邦憲法法院裁判選輯（十二），司法院印行，2006 年 12 月。

⁴³ BVerfGE 102, 1(20); Schoch, Polizei- und Ordnungsrecht: in Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 12. Aufl., 2003, Kap.2 Rn.149.

⁴⁴ 見翁曉玲，同註 41，頁 308-309。

理法、區域計畫法、殯葬管理條例等等。因此，實務上常發生人民一項違法開發利用山坡地的行為，不僅違反水土保持法之規定，還同時觸犯了其他數項法律規定的案例，此時，各目的事業主管機關可否分別對其裁罰，即產生爭議。

（一）刑罰與行政秩序罰競合問題

行政罰法制訂之前，刑法領域中之「一事不二罰原則」，又稱禁止雙重處罰原則，是否可適用於行政罰與刑罰競合問題上，始終未有定論⁴⁵。早期司法院之解釋⁴⁶及行政法院向來之見解⁴⁷即採併罰主義，認為刑罰與行政秩序罰兩者性質不同，故併為處罰並無限制。然而，國內學者卻多傾向支持行政法上有一事不二罰原則之適用⁴⁸，惟對

⁴⁵ 以外國立法例而言，德國違反秩序罰法係採競合主義，而奧地利與荷蘭的行政罰法則採取併罰主義。在我國的情形是，學理與實務間長久以來見解對立，形成各說各話或各行其是的雙軌併行現象。見法治斌，試讀一事不二罰，收錄於台灣行政法學會學術研討會論文集「行政救濟、行政處罰、地方立法」，頁 318，元照出版有限公司（2000）。

⁴⁶ 可參見司法院 54 年 12 月 10 日（54）院台參字 803 號函解釋，「查刑罰處罰之客體……，行政罰處罰之客體……二者性質根本不同，當不發生從一重處斷或吸收之問題，故同一事實而同時構成犯罪行為及行政犯行為者，除法律有特別規定或性質上不能重複處分者外，當可分別依照規定施以刑罰及行政罰，並行不悖。」轉引自洪家殷，行政秩序罰論，頁 68 註 38，五南圖書出版有限公司（1998）。關於行政法院判決可見行政法院 49 年判字第 40 號判例、48 年判字第 83 號判決、42 年判字第 16 號判例等；參閱吳庚，同註 37，頁 502-504。

⁴⁷ 例如最高行政法院 42 年判字第 21 號、42 年判字第 42 號、49 年判字第 40 號、60 年判字第 734 號、93 年判字第 54 號、93 年判字第 742 號等判決。

⁴⁸ 例如像是吳庚、陳新民、林錫堯、洪家殷等學者皆是，此可參見洪家殷，

於刑罰所未規定之處罰類型，例如停工、勒令歇業等，則往往又例外地承認可以併罰⁴⁹。

在二〇〇五年二月通過的行政罰法，立法者顯然採取不得併罰的立法，認為有一事不二罰原則之適用。依該法第二十六條第一項規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。」基此，過去出現的刑罰與行政罰競合時，究應從重處罰或是併合處罰之爭議，已獲解決，行政實務界自應配合前述規定作適當的修正。

此外，若一項違規行為業經檢察官為不起訴處分，例如該行為並未構成水土保持法第三十三條第二項所謂的「致生水土流失」等要件，主管機關得否再以水土保持法相關規定予以處罰？對此問題，行政法院的見解係持肯定立場並認為，行政罰與刑罰之構成要件不同，而刑事判決與行政處分，原可各自認定事實，故水土保持主管機關自得本於證據認定事實，依法對違反行政法上義務者作成處分；再說，行政法院亦應本於職權獨立認定事實，不受刑事法院認定事實之拘束⁵⁰。由此可見，行政機關所作的裁罰處分，並不因刑事判決成立與否而受影響，其仍應依具體事實及法規保護之目的，作出適當的處分。

同註 45，頁 69。

⁴⁹ 可參見洪家殷，行政制裁，翁岳生編，行政法（下），頁 717-757，翰蘆出版有限公司，初版（2000）。

⁵⁰ 見最高行政法院 92 年判字第 1586 號、台北高等行政法院 90 年訴字 6702 號、最高行政法院 89 年判字第 316 號和最高行政法院 87 年判字第 69 號等裁判。

（二）數項行政罰間競合問題

至於在數項行政處罰競合方面，行政罰法未制訂前，學界主流見解仍傾向於不得併罰⁵¹；但行政法院的見解仍舊分歧⁵²。不過，因為行政罰法第二十四條規定：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰最高之規定裁處。但裁處額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」又，若「另有沒入或其他種類行政罰之處罰者，得依該規定併為裁處，但其處罰種類相同，如從一重處罰以足以達成行政目的者，不得重複裁處。」故在處理前述數項行政罰間併罰問題上，我國已確定採取從重主義，亦即從一重處斷。

然而，此項原則的確立，恐對行政實務的運作造成相當的衝擊⁵³。僅以山坡地管理為例，水土保持機關日後欲處分一項在國家森林公園濫葬的行為，即可能須先判斷係爭行為是否為「一行為」？可能抵觸哪些法規？數項處罰規定間存在著想像競合、還是法規競合關係？又存在於數項法規間的法定最高與最低罰鍰標準為？其他不利裁罰處分的類型又為何？該項違法行為已有無其他機關先行處罰過了？若先行的處罰罰鍰較低（即罰則較輕），則後處分機關又應如何處理⁵⁴？以

⁵¹ 於此可參閱洪家殷，同註 46，頁 75-76。

⁵² 例如行政法院 67 年判字第 86 號、72 年判字第 1717 號判決、75 年判字第 560 號及 87 年判字第 61 號判決即採併罰主義；而最高行政法院 92 年判字第 376 號與 92 年判字第 1290 號等二項判決，則採取從一重處罰的看法。有關行政法院判決見解整理，可參見吳庚，同註 37，同註 35-1，頁 504。

⁵³ 參見廖義男，行政處罰之基本爭議問題，台灣行政法學會學術研討會論文集「行政救濟、行政處罰、地方立法」，頁 288-289，元照出版有限公司（2000）。

⁵⁴ 相關問題更深入的分析研討，可參見翁曉玲，論坡地管理之共同違法處罰與數行政罰競合之處理，台灣科技法律與政策論叢，第三卷第四期，頁 188-218

目前各執法單位人力有限，而且不同行政機關間協調不足、各行其是的情形來看，諸如前述問題，其實並不容易解決。有鑑於此，水土保持執法人員應廣泛了解各種可能與水土保持法可能競合的法規，同時與其他業務機關建立良好的聯絡管道，如此或可避免違法或重複處罰的情形發生。

五、連續處罰問題

「連續處罰」，為我國環保法規中常見的裁罰制度，其規定的目的乃在於藉由不斷增加的處罰，使不履行公法上作為或不作為義務之人發生心理上之壓迫，間接地促使行為人自動履行公法上義務⁵⁵。由於「連續處罰」具有不斷累積之特性，和明顯的壓迫效果，對於迅速改善之違法情形，可發揮相當作用，故向為立法者所樂於採行，現行水土保持法亦有此等連續處罰規定。依水土保持法第三十三條第二項之規定，對於違反同條第一項各款情形之一，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。基此，主管機關有權運用此等連續處罰之規定，對水土保持義務人持續施以壓力，促使其儘速履行其「恢復水土」的法律上義務。

惟「按次分別處罰」之法律性質為何？行政機關又該依據何項標準執行此項處罰？首先，關於連續處罰的法律性質，目前無論是學界、行政機關或是法院實務界對此問題尚無一致看法；有採行政秩序罰說者⁵⁶；採行政執行罰說者⁵⁷；還有採行政罰秩序兼具執行罰說者⁵⁸。大

(2006)。

⁵⁵ 參見許宏達、陳重光，水土保持法中連續處罰及限期改正制度之法律研究，中華水土保持學報，第三十五卷四期，頁324（2004）。

⁵⁶ 法務部曾就環境保護署函詢水污染防治法第52條規定之按日連續處罰性

法官於釋字六〇四號解釋則認為道路交通管理處罰條例第八十五條之一得為連續舉發之規定，係針對多次違規行為得予以多次處罰，因此將每一次舉發所課處之罰鍰，視為是秩序罰，因此連續舉發並處罰，並不生一行為二罰之問題，亦無違背一行為不二罰之原則。不過，該號大法官解釋一來係就交通違規事件的連續舉發法律性質所做解釋，故僅具個案拘束力，二來，該號解釋所持見解亦非毫無爭議⁵⁹；因此，本文認為，大法官六〇四號解釋固然極具參考價值，但有關連續處罰之法律性質，仍宜視各事件之類型與性質去作個別適當的認定。就前述水土保持法上按次分別處罰規定的性質，本文傾向於將此等連續處罰視為是一種行政執行罰；因為按次分別處罰的目的，並非在於對行為人過去行為的制裁，而在著重督促相對人履行未來之義務，此與怠金性質近似，故屬於強制執行的一種手段。

至於有關「按次分別處罰」的執行標準，水土保持法及其施行細則並無規定按次分別處罰之執行方式，而水土保持業務的中央主管機關—行政院農委會，亦未頒佈一套適用於全國各縣市的執行標準；直

質做成函釋，表示傾向採行政罰說（見法務部 96 年 6 月 20 日法律字第 0950012743 號函）。此外，贊同此說的學者如學者吳庚，同註 37，頁 508；林錫堯，淺析行政罰法草案，法學叢刊，第一九二期，第 5 頁；蔡維哲，另論怠金之性質，中央警察大學行政警察學系研討會論文集，頁 116（1999），轉引自蔡震榮，行政執行法，頁 178 之註 41，元照出版有限公司，修訂三版（2002）等。

⁵⁷ 贊同此說者，例如李建良，行政秩序罰與一是不二罰原則，月旦法學雜誌，第五十八期，頁 30-31；洪家殷，同註 46，頁 133-134；蔡震榮，同註 56，頁 177-180。

⁵⁸ 參閱陳新民，行政法學總論，頁 378-379，自版（1997）。

⁵⁹ 例如楊仁壽、許玉秀大法官則提出不同意見書。

至目前為止，按次分別處罰的執行標準，乃是由各地方縣市政府自行訂定之。依據行政院農委會水土保持局九十三年上半年之調查，全國二十一縣市中訂有違反水土保持法之查報取締罰鍰裁罰標準者，共計有七個縣市，請參見如下表列⁶⁰。綜觀此七縣市所訂標準內容，所呈現出的裁罰行為態樣與各項或各次罰鍰額度內容可謂相當分歧，大體上可歸納為如下四大類型：（一）依違規面積範圍大小與違規次數區分者，例如台北市與台中市政府（二）僅依違規次數區分者，例如台北縣政府、新竹縣政府（三）依違規開發利用類型、程度與次數區分者，例如台中縣與屏東縣政府（四）僅依違規開發利用類型區分者，例如南投縣政府。不過，此等裁罰標準的主要重點，仍在於對違反水土保持法案件之罰鍰處分額度予以類型標準化，而連續處罰的執行標準則附隨於原罰鍰之上，或逐次升級提高，或加倍處罰。至於尚未制訂裁罰標準的縣市，於連續處罰時，則多以累進方式來裁處，但遇有情節重大者，則以專案方式處理而施以較重處罰⁶¹。

面對實務執行現況，吾人認為尚有下列幾項問題值得進一步深思檢討。

（一）連續處罰執行標準宜由中央主管機關統一制定

一般認為，裁罰標準制訂之意義在於，一方面可作為行政機關內部執法人員科處罰鍰額度之參考，避免執法人員有個別不當的裁量或是對於相同事件出現執法上偏差的情形發生；另一方面，則是可使潛在的受處罰相對人能客觀地預測違規行為的法律效果，清楚了解違規行為與罰鍰間之關連性，故就執法實務而言，制訂罰鍰處分標準確有

⁶⁰ 本表轉引自許宏達、陳重光，同註 55，頁 326。

⁶¹ 參見許宏達、陳重光，同註 55，頁 325。

其必要性，此道理亦適用於執行連續處罰作業之上。然而，以目前違反水土保持法案件之罰鍰處分及連續處罰實務運作來看，全國僅約三分之一的縣市定有執行標準，大多數的縣市政府實際上並未制訂任何執行準則，而係僅依循行政慣例實施處罰業務。又縱使已有縣市自行制訂有罰鍰處分暨連續處罰的執行標準，但從前述表列中可知，各縣市的裁罰標準分類不同、寬嚴不一，形成一國數制的怪象，如此是否符合法治國家執法公平公正之原則，實不無商榷之處。此外，屬於行政秩序罰之罰鍰處分，與屬於行政強制範疇之連續處罰，兩者性質有別，卻又於同一裁罰標準中併為規定，如此混淆了行政秩序罰與行政強制執行之界限，亦不無加以檢討之必要。

中央主管機關農委會或本於因地制宜、尊重地方自治的觀念，故迄今未訂頒裁量基準⁶²，但吾人認為，為期執法的公平、公開，中央主管機關其實不應推諉職責，消極的任由地方政府自行制訂，而應整合現有各類裁處標準，並可參酌其他環境法規之連續處罰執行規則，例如違反環境影響評估法按日連續處罰執行準則、違反水污染防治法按日連續處罰執行準則等等⁶³，制定一套適用於全國的「違反水土保持法按次分別處罰執行準則」方為妥適。

（二）連續處罰次數應有限制

有鑑於水土保持法第三十三條第二項並未明定連續處罰之次數，而且前述七縣市各自制訂之裁罰標準中，亦未訂定實施連續處罰之次數，因此就法理解釋上是否可無限次數的施以處罰，直至義務人履行

⁶² 參見許宏達、陳重光，同註 55，頁 325。

⁶³ 其餘在現行法上尚有「違反空氣污染防治法按日連續處罰執行準則」以及「違反廢棄物清理法按日連續處罰執行準則」等。

義務為止，實不無疑問。從權利保護和行政效能的觀點思考，無限制的連續處罰，一來恐與比例原則中之最小侵害意旨有違⁶⁴，因為藉由連續處罰所累計的裁處金額可能遠超過原法定罰鍰的上限或數倍；二來，因延宕過久的限期改正期間，儼然形同行政機關所給予的法定假期，不僅放任違法狀態持續下去，行為人甚至可能藉此機會於期限內繼續從事違法行為、擴大違法事實，亦無法有效達成行政目的。因此，主管機關如無法藉由連續處罰手段，迫使義務人履行義務、貫徹行政目的之時，即應採取其他有效的強制措施，例如即應採取代履行或其他直接強制措施，否則不僅浪費行政資源，同時亦有濫用處罰之嫌。是以，吾人建議裁罰標準應明訂裁罰次數，以確立執法人員之裁罰權限範圍。

（三）連續處罰的金額範圍

關於連續處罰之裁處標準，參照前述七縣市所訂罰鍰裁罰標準可知，執法機關乃按原罰鍰金額逐次提高或是加倍處罰的方式科處罰款，易言之，連續處罰之每次罰款基準，係以法定行政罰鍰額度，亦即新台幣六萬元以上三十萬元以下，為參考依據，從而每次裁處金額係從六萬元起算、最高至三十萬元，但得連續裁處。然而，此種連續處罰之標準是否恰當，亦不無疑問。蓋連續處罰具有行政執行罰之性質，而非秩序罰，其與行政執行法中所規定的間接強制措施「怠金」性質相近。但以怠金的科處為例，現行法上並非係以行政罰鍰範圍為準，依行政執行法第三十條第一項規定，乃依情節輕重處新台幣五千元以上三十萬元以下怠金。職是之故，若將水土保持法所指的按次分別處罰視為執行罰，則對於未依限期改正或實施仍不合水土保持技術

⁶⁴ 相同論點亦請參見洪家殷，同註 46，頁 133-134；蔡震榮，同註 56，頁 180。

規範者所實施的每次裁處金額，應類推適用前述行政執行法有關怠金科處的規定為宜，而非行政處罰的罰鍰標準，現行縣市政府所執行的連續處罰措施，對義務人所造成的壓力，顯然已超過先前違法行為本身所受處罰，此種原旨在督促義務人完成改善義務，以實現已履行義務之合法狀態的強制手段，其所產生之威嚇與處罰作用，不僅形同行政秩序罰，並且亦不受「重複處罰禁止」原則之拘束，此等手段是否合理，值得深思。基此，前述縣市政府所訂之罰鍰裁罰標準，將違反水土保持法所規定之義務行為的處罰與不履行改正義務行為的連續處罰混為規定之作法，實有混淆兩者立法體例之虞，本文建議宜重新檢討才是。

（四）每次處罰前應施以限期告戒

水土保持法所定的「按次分別處罰」，雖係以水土保持義務人未如期改正或實施仍不合水土保持技術規範為處罰前提要件，法條中並未要求執行機關於每次處罰之前應行告戒，但若僅實施一次限期告戒後，逾期即得按次連續處罰而無須逐次經告戒程序，此一方面恐將混淆秩序罰與執行罰之區別，不符合間接強制之本旨⁶⁵，另一方面，行政機關不告知義務人重新限期改正的期限、而義務人亦無從預測行政機關下次的處罰，此等再次處罰行為是否符合公平合理之誠實信用原

⁶⁵ 學者如蔡震榮、洪文玲氏等即認為按日連續處罰未經逐次告戒程序，不符合間接強制之本旨，紊亂秩序罰與怠金之理論體系，似宜回歸行政執行法之體系內，蔡震榮教授甚至進一步建議，行政執行法第 31 條第 2 項第 2 句的但書規定應予刪除，讓有關連續處以怠金之強制措施仍回歸本條第 2 項前段之規定，亦即每次皆須以書面限期告戒，始得連續處罰。參見蔡震榮，同註 56，頁 180 及翁曉玲，同註 41。

則，亦不無疑慮。吾人建議，行政機關仍應參酌行政執行法第三十一條第二項第一句規定：「連續處以怠金前，仍應依第二十七條之規定以書面限期履行。」在裁罰標準中，明訂連續處罰前應踐行書面或口頭的告戒程序，亦即於第二次處罰之同時即予以告戒，如此方能顧及執行程序的正當合理性與人民權益的保障。

六、限期改正問題

最後，欲討論的是限期改正的問題。「限期改正」亦為山坡地管理實務中一項重要的管理手段，其作用在於命違規的水土保持義務人，在一定期間之內，依指定改正事項進行水土保持的處理與維護措施，以防止水土流失造成災害，例如像是命土地所有人應於挖填地表處儘速實施造林或全面植生等工作。職是之故，在絕大多數的違規案件處理上，無論是未依水土保持技術規範或未依水土保持計畫實施水土保持處理維護，抑或是未經申請擬具水土保持計畫而擅自開發的情形，主管機關除科處水土保持義務人罰鍰外，亦慣於課予水土保持義務人限期改正的負擔，如此雙管齊下，才能達到遏止違法行為並落實水土保持之旨。

不過，此項實施已久的作法，近年來卻陸續受到行政法院的糾正⁶⁶，其主因乃是因為水土保持法第二十三條第二項僅規定：「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，強制拆除及清除工作物……，並自第一

⁶⁶ 見台北高等行政法院 90 年度訴字第 179 號、台北高等行政法院 91 年度訴字第 1381 號、最高行政法院 92 年判字第 811 號和最高行政法院 93 年度判字第 15 號等判決。

次處罰之日起兩年內，暫停該地之開發申請。」其中該項法條並未授權主管機關得為限期改正的處分行爲，故水土保持機關對於未擬具水土保持計畫而擅自開發者，於法定裁罰處分外，另附加限期改正措施，顯然逾越法律之授權，違背法律保留原則，故於法無據。此等判決理由，對於現行山坡地管理與水土保持實務作業而言，的確造成了不小的衝擊，過去向來視為理所當然的處分行爲，竟有違法之虞。

究竟主管機關是否有權在水土保持法第二十三條第二項未爲規定「限期改正」的情況下，直接要求違規者限期改正？就此問題，作者曾撰文析論，於此不再重複中間論理過程，如下僅提出個人幾項重要看法⁶⁷。

首先，觀察現行法上限期改正之規範形式可知，限期改正多爲行政機關對違規行爲人施以正式制裁前或伴隨裁罰處分（例如罰鍰）出現之一種緩和地告戒措施，其用意乃在於，一來告知行爲人已違反行政法上之義務且有礙行政秩序之維持，二來則督促行爲人應儘速改善現狀，履行法令所規範之義務，以回復至符合行政秩序的狀態。故在性質上，限期改正並非如同罰鍰或沒入等典型的行政秩序罰一般，著重於過去違規行爲予以制裁，而是強調公益危害的防止與管制，故學理上應屬於不利行政處分之概念，而非裁罰處分，較爲妥適。

再說，限期改正是否又屬於行政罰法上所稱之裁罰性不利行政處分？其實，判斷一項行政行爲是否同時具備裁罰性及不利處分之構成要件，並非易事，故當時行政罰法於草擬時，即在立法理由中提及三

⁶⁷ 請見翁曉玲，限期改正與法律保留一評最高行政法院九十二年度判字第八一一號與台北高等行政法院九十年度訴字第一七九號判決，月旦法學雜誌，第一〇八期，頁 196-205（2004）。

種不具裁罰性之處分，其中之一即是命除去違法狀態或停止違法行為之行政處分。由此，更可進一步說明，限期改正應不屬行政罰法中所指之行政罰⁶⁸。

次從行政法上責任人角度觀之。水土保持法第八條明定的水土保持義務人，其實即是所謂的法定的危害防止與排除責任人。基於行為責任之法理，水土保持義務人若因自身行為招致土地發生水土流失之危險，例如未事先擬具水土保持計畫經核准而擅自開發土地，自應負起危害防止與排除之責任，無庸待言。而主管機關下命要求違規水土保持義務人從事防止水土流失之措施之處分，亦無可議之處。只不過，此項下命處分的法律授權基礎，縱使無法援引第二十三條第二項之規定，但亦可從第八條第一項導出，故行政機關命限期改正之處分作為，並非完全於法無據。

再論，行政法院從法律保留、法律授權明確性原則角度出發糾正行政機關命限期改正之權限，固非無理，但此等見解，無論從行政實務、法律論理解釋或規範之公平合理性等觀點來看，誠難滿足法理與公益上之要求。簡單而言，行政機關的處分權限倘僅限於發現與制止違法行為，卻無要求違規人進一步糾正改善的措施，則根本無法徹底排除違法狀態，維護法律所欲保護之公益。又，從法律規範的公平合理性出發去比較同法第二十三條第一項和第二項規定所處罰的違法態樣與責任範圍，似亦難圓滿說明，為何於違反第一項規定未依水土保持計畫辦理時，違規行為人須負改正違法狀態之義務，但有違反第二項規定根本未具擬水土保持計畫、擅自開發，違規行為人反不負任何排除違法狀態之責。諸如前述理由，第二十三條第二項未明定行政機

⁶⁸ 見行政罰法第 2 條立法理由 3。

關得責令行為人限期改正回復原狀，明顯地乃係法律上漏洞，行政法院實應從法理上予以補充，發揮法律續造之功能⁶⁹，例如即可藉助舉輕明重之法理（argumentum a minore ad maius）⁷⁰，闡明立法者對於可責程度較輕之第二十三條第一項之情形，既已明確規定授權主管機關通知相對人限期改正之法律效果，則此項法律效果更須適用於違法可責性更高的同條第二項情形，而非僅是拒用法律，如此方能顧及法的安定性與法律秩序的維護。

總之，吾人若從嚴格的依法行政原則出發，司法機關要求行政全面貫徹法律保留，採取嚴格審查立場，固非無理，但無形中卻又使行政權自主空間受到大幅拘束，實際上窒礙難行，亦難怪實務裁判上屢見例外地承認過渡性法規或是以公益作為維護行政措施合法性理由等情形⁷¹，希藉以平衡法律保留之僵化。然無論如何，司法機關作為最終審查決定機關，在面對立法遲延、法制未備或法律出現漏洞時，尤應發揮法官造法、填補法律漏洞之功能，實不可僅拘泥於法條表面的文字遊戲、僅偏重於個人權利保護，而忽略了整部法律所欲追求與維護的公益及人民福祉目的，如此方能作出合法、合理、合情之裁判。

⁶⁹ 有關法律漏洞的補充方法，一般而言，可透過類推適用、舉重明輕與舉輕明重、目的性限縮和目的性擴張等方式來填補，此可參見陳清秀，*依法行政與法律的適用*，翁岳生編，*行政法（上）*，頁 177-185，翰蘆圖書出版有限公司（2000）。

⁷⁰ 所謂舉輕明重原則，係指立法者對於較不重要的事實關係既已於法律中明定其法律效果，則對於較重要的情形，其更是立法者所欲規範。於大法官釋字第 182 號解釋理由書中即採納舉輕明重之法理。亦參見陳清秀，同註 69，頁 182。

⁷¹ 參見吳庚，同註 37，頁 103。

當然，在水土保持法未修訂前和行政法院裁判見解未變更前，本文建議行政機關就前述案例可依下列方式暫行處理：

(一)在修法未通過之前，行政機關可先頒佈過渡性的行政規則⁷²，就前述第二十二條第二項未予規範之「得責令行為人依指定事項限期回復原狀」之部分，以及於第三十三條第一項第二款後段未明定「違反第二十三條規定，未停工者」應科處罰鍰之部分，此兩處法律（保留）出現漏洞的地方，先予以填補規範，以維護行政功能與公眾安全。由於此等行政規則，從人民權利保護角度出發，可能產生外部效力，因此應類推適用法規命令發布之程序，亦即行政程序法第一五二條以下所定法規命令之程序⁷³。

(二)行政機關可先依第三十三條第一項第二款前段規定，併同第二十二條第二項規定，科處違反義務者罰鍰，並同時依據水土保持法第八條之規定，要求水土保持義務人（此時亦為違規行為人）於一定的期限內實施除去違法事實與防止水土流失之改正事項，例如實施造林、植生復舊等。水土保持義務人若於期限內怠於改善作為或實施仍不合法，則行政機關即可以違反第八條第一項規定理由，依第三十三條第一項第一款科處罰鍰。若仍不實施水土保持處理或實施不合水土保持技術規範者，則得依第三十三條第二項按次處罰，至改正為止。

近年來，中央主管機關農委會水土保持局已採取另函指導的方式，對違規行為人施以行政指導（行政程序法第一六五條規定），並

⁷² 有關過渡性法規之合法性或合憲性，不僅我國司法院大法官曾於釋字第259號、270號解釋中曾接受承認之，在比較法上如德國，類似事件亦屢見不鮮。參見吳庚，同註37，頁104。

⁷³ 參見陳春生，行政法規解釋適用之漏洞填補，月旦法學教室，第八期，頁3（2001）。

建議違規的水土保持義務人，應依水土保持法第八條第一項規定，儘速依據水土保持技術規範儘速實施水土保持之處理與維護，作為暫時解決法律空窗之過渡方案。

伍、結語

台灣過去數十年來的經濟發展成績足以傲視世人，但是伴隨著經濟快速成長所帶來的環境破壞和潛在危害的問題卻日益嚴重。尤其是近十年來，國內大型風災、水災接連不斷，已造成難以估計的公共建設與人民身家財產的損失，一幕幕大自然對人為過度開發的反撲畫面，不僅讓人看了怵目驚心，也讓水土資源保育與管理不利的問題暴露無遺。

檢視水土保持與坡地管理成效不佳的原因，吾人發現，自然氣候的變遷、九二一大地震後引發地形變化與地質鬆動的後遺症，以及山坡地過去超限與不當利用所造成的地表和生態環境的破壞等環境因素問題，固然是形成大型水土災害的主要原因，不過，政府對於水土保持和管理的思維與態度，亦具有一定程度的影響。從前述分析中可知，政府長久以來對於坡地保育、利用與管理等事項步調不一、管理權責分散、人力資源不足、且重治理而輕管理的思維、再加上水土保持法制規範未臻完備和行政罰法遲遲未法典化等原因，使得推動長年的山坡地安全與維護工作未見明顯成效。

本文認為欲克服前述管理監督制度上的缺失問題，或可從幾項重點方向著手改進，包括建立以保育為重的坡地管理思維、統合水土林資源管理事權、治理與管理並重、分區規劃特定水土保持區和整合坡

地管理法令等。此外行政機關執行違規處罰時，除應依法行政外，亦應重視行政法學理的發展與法院判決的見解。因此針對無權使用土地之違規行為人之處罰問題，在現行法無明文規定處罰的情形下，行政機關宜尊重行政法院判決的見解，不應任意擴張水土保持法第四條「土地使用人」之概念，而予以處罰。至於有關水土保持義務人之責任，基於土地資源之珍貴與為維護公共安全，水土保持義務人不僅應負行為責任，同時就非因自己行為所肇致之土地危害亦負狀態責任，行政機關此時可從狀態責任人之角度，進一步思考其責任範圍與界限。另為公平、公正執行水土保持法中的「按次分別處罰」規定，中央及各縣市政府應共同制訂更為明確的統一處罰執行標準。至於就目前水土保持法上對於未擬具水保計畫即擅自開發山坡地者，未課與危害排除或是回復原狀義務之情形，立法者宜儘速修正本法，或者行政機關可透過行政指導或制訂過渡性行政規則，以填補該項法規範之疏漏。

水土資源保育涵蓋面甚廣，本文所討論的水土保持其實只是其中的一環，但卻是消弭水土災害並使水土資源得以永續發展之關鍵性要件。二〇〇五年美國發生本世紀最嚴重之水患，紐奧良市慘遭卡翠娜颱風的無情摧殘，全城市百分之八十浸沒於大水之中，預估數千人因此喪生。大自然界的力量再度證明人定勝天的信念有其界限，與天爭地亦有其臨界點。紐奧良市不幸的經驗值得國人引以為鑑，唯有珍惜水土、妥善照顧並合理利用大地，世代子孫才能永續不絕的享用國土資源。

附表：違反水土保持法查報與取締罰鍰裁罰標準一覽表

The content of the penalty standards about violating Soil and Water Conservation Act

縣(市)別	裁罰標準詳細內容	裁罰標準依據
一、依違規面積、次數分		
台北市政府	<p>【面積分】</p> 500 平方公尺以下 6 萬元 501~1000 平方公尺 8 萬元 1001~2000 平方公尺 10 萬元 2001~3000 平方公尺 15 萬元 3001~4000 平方公尺 20 萬元 4001 平方公尺以上 30 萬元	公告(報)
台中市政府	<p>【面積分】</p> 500 平方公尺以下 6 萬元 501~2000 平方公尺 10 萬元 2001 平方公尺以上 15 萬元	公告(報)
	<p>【次數分】</p> 未改正或實施仍不合水土保持規範者，按上分級罰鍰金額，逐次昇級提高。	
	<p>【次數分】</p> 未改正或實施仍不合水土保持規範者，按原罰鍰金額，加倍處分，至高 30 萬元。 註：已核可之違規罰鍰 10 萬元	
二、依違規次數分		
台北縣政府	第一次罰鍰 6 萬元 第二次罰鍰 12 萬元 第三次罰鍰 20 萬元 第四次以上罰鍰 30 萬元 ※如違規情形嚴重，罰鍰金額專案簽裁。	府內簽准內規
新竹縣政府	第一次罰鍰 6 萬元 第二次罰鍰 12 萬元 第三次罰鍰 18 萬元 第四次罰鍰 24 萬元 第五次以上罰鍰 30 萬元	府內簽准內規
三、依違規開發利用程度、類別、次數分		
台中縣政府	1、農業使用行為之整地(未改變地形) 第一次函限一個月提具改善計畫 第二次罰 6 萬元 第三次罰 8 萬元 2、開挖整地 < 2000 平方公尺或開闢農路長 < 500 公尺、寬 < 4 公尺 第一次罰 6 萬元(另限期改正) 第二次罰 8 萬元 第三次罰 10 萬元	公告(報)

	<p>3、建築形為涉開挖整地<500 平方公尺 第一次罰 6 萬元 (另限期補照) 第二次罰 12 萬元 第三次罰 24 萬元 (另拆除違建)</p> <p>4、堆置土石及碎解洗選 第一次罰 8 萬元 (另限一個月提改善計畫及限期合法化) 第二次罰 16 萬元 第三次罰 24 萬元 (另限期合法化, 否則勒令拆除)</p> <p>5、開挖整地>2000 平方公尺或開闢農路長>500 公尺、寬>4 公尺 第一次罰 10 萬元 (另限二年內不得開發) 第二次罰 15 萬元 (另限二年內不得開發) 第三次罰 20 萬元 (另限二年內不得開發)</p> <p>6、建築形為涉開挖整地>500 平方公尺 第一次罰 12 萬元 (另限期補照) 第二次罰 24 萬元 第三次罰 30 萬元 (另拆除違建)</p> <p>7、盜(濫)採砂石 第一次罰 30 萬元 (另限期改正並限二年內不得開發, 涉刑法部分移司法警察機關) 第二次罰 30 萬元 (另限期改正並限二年內不得開發) 第三次罰 30 萬元 (另限期改正並限二年內不得開發)</p> <p>8、其他非農業使用之違法開發 第一次罰 8 萬元 (另限期改正並限二年內不得開發) 第二次罰 12 萬元 (另限期改正並限二年內不得開發) 第三次罰 16 萬元 (另限期改正並限二年內不得開發)</p>	
<p>屏東縣政府</p>	<p>1、濫墾 0.3 公頃以下 6 萬元 0.3 公頃~0.6 公頃 10 萬元 0.6 公頃~1 公頃 15 萬元 1 公頃~1.5 公頃 20 萬元 1.5 公頃以上 30 萬元</p> <p>2、濫葬 墳墓乙座 10 萬元</p> <p>3、土石採取 20 萬元~30 萬元</p> <p>4、違規開路 依道路總面積計, 同濫墾裁罰標準。 ※以上未限期改正, 得加倍罰鍰並連續處罰至改善為止。</p>	<p>府內簽准內規</p>
<p>四、依違規開發利用類別分</p>		
<p>南投縣政府</p>	<p>1、採取土石 罰 30 萬元</p> <p>2、堆積土石 罰 10 萬元, 並視堆置規模增減罰鍰。</p> <p>3、從事農、林、漁、牧地之開發利用所需之修築農路或整坡作業 罰 6 萬元, 並視堆置規模增減罰鍰。</p>	<p>府內簽准內規</p>

參考文獻

書籍

- 李震山，警察法論，正典出版公司，2002。
- 吳庚，行政法之理論與實用，三民書局，增訂十版，2007。
- 林昱梅，土地所有人之土壤污染整治責任及其界限，收錄於黃宗樂教授六秩祝賀論文集（公法學篇（二）），學林出版有限公司，2002。
- 林紀東，法學緒論，五南圖書出版有限公司，1999。
- 林錫堯，行政罰法，元照出版有限公司，2005。
- 法治斌，試讀一事不二罰，收錄於台灣行政法學會學術研討會論文集，1999「行政救濟、行政處罰、地方立法」，元照出版有限公司，2000。
- 洪家殷，行政制裁，收錄於翁岳生編，行政法（下），翰蘆圖書出版有限公司，2000。
- 洪家殷，行政秩序罰論，五南圖書出版有限公司，1998。
- 翁曉玲，我國水土保持責任與處罰規定之檢討，收錄於曾華松大法官古稀祝壽論文集「論權利保護之理論與實踐」，元照出版有限公司，2006。
- 陳清秀，依法行政與法律的適用，收錄於翁岳生編，行政法（上），翰蘆圖書出版有限公司，2000。
- 陳新民，行政法學總論，自版，1997。
- 黃啓禎，干涉行政法上責任人之探討，收錄於翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集「當代公法新論（中）」，元照出版有限公司，2002。
- 廖義男，行政處罰之基本爭議問題，收錄於台灣行政法學會學術研討會論文集，1999「行政救濟、行政處罰、地方立法」，元照出版有限公司，2000。
- 蔡震榮，行政執行法，元照出版有限公司，修訂三版，2002。

Göhler, Erich: OWiG-Kommentar, 13 Aufl., 2002.

Gassner, Erich / Schmidt-Räntsch, Günther / Bendomir-Kahlo, Gabriele:
Bundesnaturschutzgesetz: Kommentar, 2. Aufl., 2003.

Karlsruher Kommentar, OWiG-Reniger, 3. Aufl., 2006.

Tettinger, Peter Josef: Bes.VerwR I, 6. Aufl., 2001.

Vogel, Klaus / Martens, Wolfgang / Drews, Bill / Wacke, Gerhard: Gefahrenabwehr:
Allgemeines Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes und der Länder, 9.
Aufl, 1986.

期刊論文

李建良，行政秩序罰與一事不二罰原則，月旦法學雜誌，第五十八期，頁 30-31
(2000)。

吳輝龍，水土保持法制之研析，中華水土保持學報，第三十五卷第四期，頁
287-294 (2004)。

林錫堯，淺析行政罰法草案，法學叢刊，第一九二期，頁 1-35 (2003)。

柯勇全，由防災土地管理觀點探討特定水土保持區劃定，台灣科技法律與政
策論叢，第三卷第四期，頁 27-61 (2006)。

柯勇全、陳樹群，特定水土保持趨於國土規劃之定位，中華水土保持學報，
第三十五卷第四期，頁 309-322 (2004)。

段錦浩、陳重光，談簡易水土保持申報制度之過去、現在與未來，台灣科技
法律與政策論叢，第三卷第四期，頁 63-107 (2006)。

洪家殷，行政院版行政罰法草案有關處罰種類之探討，月旦法學雜誌，第一
一一期，頁 21-33 (2004)。

翁曉玲，限期改正與法律保留—評最高行政法院九十二年度判字第八一一號
與台北高等行政法院 90 年度訴字第 179 號判決，月旦法學雜誌，第一

○八期，頁 196-205（2004）。

翁曉玲，談水土保持管理之幾項法律爭議問題，談水土保持管理之幾項法律問題，中華水土保持學報，第三十五卷第四期，頁 353-359（2004）。

翁曉玲，論坡地管理之共同違法處罰與數行政罰競合之處理，台灣科技法律與政策論叢，第三卷第四期，頁 169-218（2006）。

許宏達、陳重光，水土保持法中連續處罰及限期改正制度之法律研究，中華水土保持學報，第三十五卷第四期，頁 323-330（2004）。

郭長庚，山坡地管理執行問題之探討，臺灣水土保持，第二八卷，頁 1-8（1999）。

陳春生，行政法規解釋適用之漏洞填補，月旦法學教室，第八期，頁 3（2001）。

陳為溪，我國水土保持管理相關問題之研析，臺灣水土保持，第五八期，頁 19-27（2006）。

廖書賢，山坡地開發建築制度—從行政監督管理談起，全國律師，第一一卷第七期，頁 47-57（2007）。

蔡達智，水土保持法之規範原則、管制程序及其行為，台灣科技法律與政策論叢，第三卷第四期，頁 5-25（2006）。

蔡震榮，由釋字第 612 號解釋論不利益處分或裁罰性不利處分，台灣本土法學雜誌，第八八期，頁 147-154（2006）。

蔡震榮，行政罰法草案之探討，月旦法學雜誌，第一〇五期，頁 197-212（2004）。

蔡震榮，行政罰法草案評析，月旦法學雜誌，第一一一一期，頁 9-20（2004）。

鄭緒涵，山坡地違規使用管理之結構性探討，中華水土保持學報，第三十五卷第四期，頁 361-373（2004）。

鍾秉正，從國家責任理論看水土保持義務—試以社會法學理論為討論中心，月旦法學雜誌，第一二七期，頁 64-83（2005）。

鍾秉正，特定水土保持區之劃定與補償—法律學的比较與分析，財產法暨經

濟法，頁 37-79（2006）。

Gornig, Gilbert H. /Hokema, Grit: Störerauswahl-VGH München (NVwZ 2001, 458), JuS 2002, S.21-24.

Breuer, Rüdiger: Rechtsprobleme der Altlasten, NVwZ 1987, S.751-761.

專書論文

Schoch, Friedrich: Polizei- und Ordnungsrecht, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht, 12. Aufl., 2003, S.111-243.

Wolf-Rüdiger, Schenke: in: Steiner, Udo (Hrsg): Bes. VerwR, 6. Aufl., 1999, S.171-362.

研討會論文

陳清秀，行政秩序罰之處罰對象—以行政罰法草案規定為中心，法務部行政罰法草案研討會（2004）。

黃啓禎，從危害防止之法理探討水土保持義務人之認定問題，水土保持局與清華大學合辦之「水土保持相關法律學術研討會」論文集（2006）。

蔡瑄庭，水土保持法與法規徵收之補償—以比較美國法與判決為核心，水土保持局與清華大學合辦之「水土保持相關法律學術研討會」論文集（2006）。

蔡維哲，另論怠金之性質，中央警察大學行政警察學系研討會論文集（1999）。

蔡震榮，行政罰上一事不二罰之探討，法務部主辦「行政罰法草案研討會」論文集（2004）。

摘要

山坡地之開發利用，難免會影響破壞水土生態環境。過去，為發展經濟並解決人口壓力問題，我國的坡地管理政策係以「開發為主、保育為輔」。近年來，隨著環保意識的提高，和多次土石災害帶來的嚴重損傷，如今的坡地管理思維，乃以保育和保安為最高指導原則。不過，整體而言，我國坡地管理政策仍無法擺脫經濟的因素，始終深陷在開發利用與管制使用的拉鋸戰中。也因此，我國山坡地開發利用管制雖已行之多年，但土地超限與不當利用之情形，仍四處可見，實施成效十分有限。為深入瞭解我國山坡地管理制度的缺失，本文從水土保持觀點出發，分別檢討分析我國坡地管理在法規層面、行政執行層面和違規處罰實務層面之現狀與所遭遇的問題。本文首先論及我國坡地管理之法制化歷程與架構，其次則是檢討坡地管理之執行不力問題與相應對策，最後則深入分析幾項常見的違規處罰法律爭議問題，期能藉此發現並檢討既存於法規內與實務上之問題，進而提出具體解決建議，以作為將來修法之參考。

The Reserch of Legal Policy and Punishment Issue of the Slopland Manangement in Taiwan

Hsiao-Ling Weng*

Abstract

The development and utilization of the slope land will unavoidably influence and destroy the ecological environment of water and soil. In order to develop economy and solve the population pressure problem, our country adopted the slope land management policy of “development as the core, care as complement” in the past years.

In recent years, with the improvement of environmental consciousness, and several serious damages caused by mudslide, the thinking of slop land management turns to the care and protection of the mountain as the supreme guideline. However, the management policy is still unable to get rid of economic factor. The overuse of the land can be seen everywhere, and the control effect of development and utilization on the slope land is very limited, although it has been taken in Taiwan for many years.

In order to understand the problem of the management system of

* Dr. Weng, Hsiao-Ling is Associate Professor of Center for General Education and Institute of Law for Science and Technology at National Tsing-Hwa University in Taiwan.

slope land in Taiwan, this article will discuss and analyze the current situation and some important issues according to the regulation, the administrative execution and punishment practice, respectively, from the viewpoint of water and soil conservation.

In this Article, the legal establishment and structure of slope land management in Taiwan will be discussed at first, and then the question of the executive examining and management, and several legal issues of the punishment finally. The author will give some useful suggestion to solve the problems, as references to the revision of the law in the future as well.

Key words: Slope Land Management, Soil and Water Conservation Act,

Administrative Penalty Act, Duty of Soil and Water Conservation,

hazard Zone

Zustandsverantwortlichkeit (germany)

中原財經法學