

# 南投縣山坡地管理執行成效探討

郭立昇<sup>(1)</sup> 何世華<sup>(2)</sup>

## 摘 要

台灣山坡地範圍約佔台灣土地面積 73%，地勢陡峻、地質脆弱，加上九二一大地震造成山區地表嚴重裸露、土石鬆動，每逢颱風豪雨侵襲，往往造成重大災難。南投縣為台灣第二大縣；山坡地面積約佔全縣 95%，土地過度利用情形極為嚴重，傳統的山坡地管理政策大都採取被動受理方式，亦即不告不理，有查報才有取締及事後限期改正等措施，行之多年不但未能使違規開發案件降低，也無法回復山坡地原有的完整與穩定，結果事倍功半，成效有限。

本研究以「山坡地預防管理」的思維為出發點，希望能突破政府在山坡地管理的傳統方式，達到全民參與「自我管理」的目標，並以行政院農業委員會水土保持局建立之「山坡地管理資訊系統」內統計資料為依據，藉由分析、探討南投縣近 5 年來（93-97 年）所執行之成效，作為研擬政策與推動山坡地管理之參考。

（**關鍵詞：**山坡地、預防管理、自我管理）

## Study on the executive efficiency of slopeland management in Nantou County

*Li-Sheng Kuo*<sup>(1)</sup>

Graduate student, Department of Soil and Water Conservation,

National Chung-Hsing University, Taiwan, R.O.C

*Shi-Hua He*<sup>(2)</sup>

Graduate student, Department of Soil and Water Conservation,

National Chung-Hsing University, Taiwan, R.O.C.

## ABSTRACT

Slopeland occupied 73% of the total area in Taiwan. With the characteristics of steep terrain and fragile geology, serious denudate and/or loose soils caused by the catastrophic Chichi earthquake

---

<sup>(1)</sup> 國立中興大學水土保持學系碩士班研究生

<sup>(2)</sup> 國立中興大學水土保持學系博士生

frequently result in slopeland calamities after the strikes of storm in typhoon seasons. Nantou County is the second large county in the areas of administration zoning. Lots of overused lands scattered at the slopeland, which occupied 95% of the territory, spread significantly caused a passive measure must be adopted in slopeland management policy traditionally. It means that punishments will be ignored if no any reports, and there is limited effect on the slopeland management. This study focuses on the thought of prevention management, and hoping there is a breakthrough in traditional slopeland management to reach the goals of all people participation and self-management. According to the statistical data retrieved from "Slopeland Management Information Systems" (SMIS) established by the Soil and Water Conservation Bureau, the recent 5-year's (2004-2008) management outcomes in slopeland are fully discussed to explore the effectiveness of execution for the reference of drafting and/or promoting the slopeland management.

(**Keywords:** Slopeland, Prevention management, Self-management)

## 前言

台灣因自然地理環境條件特殊，土地資源有限，而且山多平地少；隨著時代的進步與社會的變遷，平地的開發已趨飽和的情形下，漸漸往山坡地區發展，也由於山坡地使用開發逐漸頻繁，使得山坡地不當開發利用所造成的災害日漸增加，再加上地質破碎、暴雨集中、地震頻繁等環境因素，每逢颱風豪雨侵襲，更容易造成災害的發生與人員的傷亡，間接形成政府的另一種負擔。

南投縣為台灣第二大縣；山坡地面積約佔全縣95%，土地過度利用情形極為嚴重，又因九二一大地震造成山區地表嚴重裸露、土石鬆動，每逢颱風豪雨侵襲，往往造成重大災難，南投縣儼然已成為「災區」的代名詞。雖然政府努力致力於改善災害環境，從民國91年5月成立「流域管理局」來統籌縣內治理與管理問題，然而因本質並未調整與改變，方向雖然正確，但成效卻不如預期。

所幸於民國95年7月成立「山坡地管理課」，南投縣的山坡地管理總算有了專責單位，理論上應有一番作為才是，但對於繁雜的管理工作卻無法擺脫傳統的思維模式，因此，每年行政院農業委員會水土保持局對地方政府執行山坡地保育利用管理工作績效考核，南投縣的成績並不如預期理想。

山坡地管理政策是政府為「環境保護與永續發展」而不可或缺的重要政策之一，亦為政府歷年來的施政重點，傳統的管理模式已不符時代需求，本文經由分析、探討南投縣近5年來（93-97年）所執行之成效，分析優、缺點，以作為研擬政策與推動山坡地管理之參考。

## 研究材料與方法

### （一）研究材料

南投縣總面積約 41 餘萬公頃，為全省面積第 2 大縣市，其中山坡地面積約 39 餘萬公頃（水土保持法定義之山坡地），佔全縣面積約 95%，主要分布於縣內 13 鄉鎮（行

政區域位置如圖 1)，而中寮、水里、魚池、國姓、仁愛、信義等 6 鄉，全鄉皆屬山坡地範圍，本研究即以南投縣的山坡地為研究範圍。

## （二）環境背景概述

### 1. 地理位置

南投縣位處台灣中部地區，為台灣之地理中心，全台唯一不臨海的縣，境內多高山，地形多起伏，風景秀麗，人文觀光資源極為豐富；境內主要山脈有玉山、丹大山、



圖 1. 南投縣行政區域圖

Figure. 1. Administration districts of Nantou County.

奇萊山、合歡山、集集大山及八卦山等，海拔三千公尺以上者有三十餘座，而境內河川可分為烏溪河系及濁水溪河系，由於山高水急，河川僅收灌溉、發電之便，無運輸之利，全縣發展受天然環境之限制頗大。

土地範圍東以中央山脈毗連花蓮縣，西以八卦山脈與彰化縣為界，南以清水溪及玉山支脈與雲林、嘉義、高雄縣相接，北以北港溪、大甲溪之分水嶺及烏溪與台中縣為

界，全縣東西寬約 72 公里，南北長約 95 公里。行政區域分為一市四鎮八鄉，縣政所在地為南投市。

### 2. 地形及地勢

南投縣的地形大致可分為盆地、臺地、丘陵地、山地四種，除臺地外，其餘排列均較有系統，由西向東循序漸進，其中盆地分別分布於埔里、魚池、頭社、銃櫃等地。埔里盆地面積最大，位於最北端面臨北港溪，南邊有頭社、銃櫃兩盆地。南投縣西邊與彰化縣為界之八卦山臺地，為標高 200-400 公尺之洪積臺地，臺地面積大致尚被保存完整，頂部大部份平坦如平臺，東坡傾斜較緩，西側陡立如壁與沿海平原為鄰，南北端分別為大肚溪與濁水溪切斷。

丘陵地分布於臺中盆地東側之丘陵地區，皆為上新世及上新更新世之砂頁岩與礫岩所組成，此地區普遍標高在 350~450 公尺間呈帶狀形狀，溪流均向西流入臺中盆地匯聚成大肚溪出海。

山地分中央山脈與阿里山山脈二部份，中央山脈標高平均在 3,000 公尺，最南的玉山為台灣第一高山，標高更高達 3,952 公尺。另一阿里山山脈東與中央山脈並走，西鄰丘陵地帶，而阿里山標高 2,455 公尺。

### 3. 組織架構、人員編制及預算編列

南投縣山坡地管理業務一直由「農業局」水土保持課負責，91 年 5 月成立「流域管理局」後，水土保持課改編於該局組織下，95 年 1 月組織調整改為「水利局」，95 年 7 月水土保持課一分为二，新成立山坡地管理課，自此，南投縣的山坡地管理工

作進入另一專責時代，97 年 1 月組織再調整，回歸至「農業處」迄今，其組織架構及業務執掌如（圖 2）所示。

另有關行政配合情形上，南投縣在執行山坡地管理預算編列及人員編制上，因為財

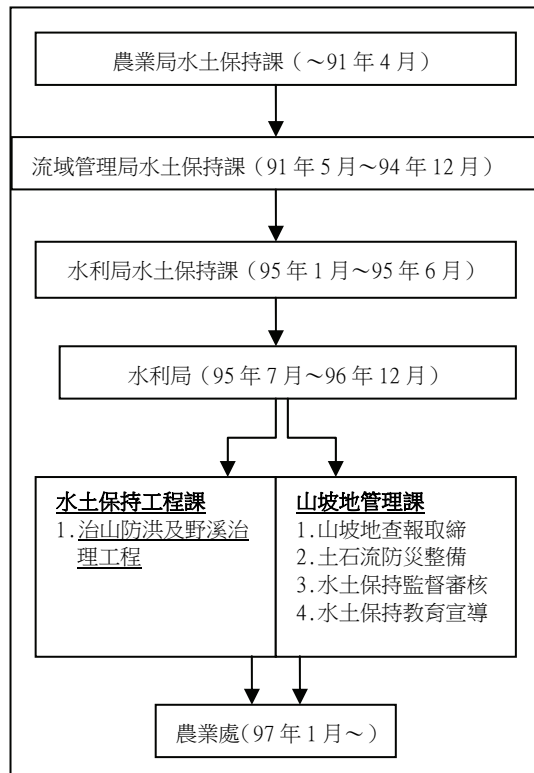


圖 2. 組織架構及業務執掌

Figure. 2. Organization framework and affair administration.

政拮据，故整體上稍嫌不足，尤其新成立之山坡地管理科，其非正式人員（短期進用）之薪資，必須仰賴每年水土保持工程科之工程管理費支應，令人遺憾的是平時的預算編列，早已不敷該科人員支應，目前靠的確是每年颱風豪雨所帶來的災修工程款，可謂一大諷刺，因為山坡地管理工作若執行確實，必然會減少災害之發生，少了中央補助的災修工程經費，這些非正式人員只好被迫離

職，造成整個管理工作又因人力不足，產生嚴重漏洞，惡性循環的結果，南投縣要擺脫「災區」二字，似乎又遙遙無期。93-98 年平均每人負責約 4.8 萬公頃的土地（平均以 8 人計），約略等於 2 個竹山鎮面積，又所

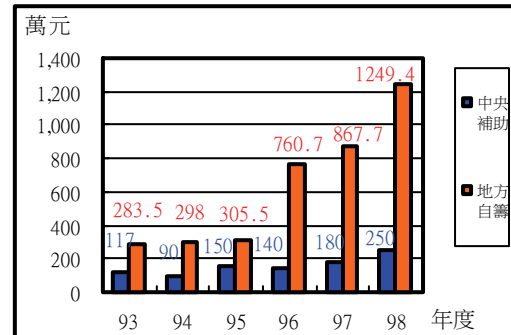


圖 3. 93-98 年山坡地管理經費統計圖

Figure. 3. Statistics of management budget for the years of 2004-2009.

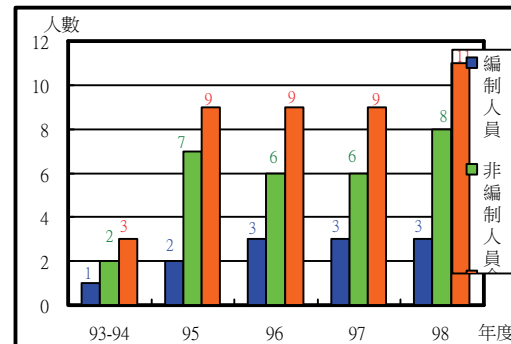


圖 4. 93-98 年執行山坡地管理人員統計圖

Figure. 4. Statistics of management manpower for the years of 2004-2009.

編列之經費，每公頃土地平均編列 20 元左右，其預算編列及人員編制如（圖 3、圖 4）。

### （三）研究方法

山坡地管理工作，主要包括違規使用查報取締與水土保持計畫審核監督二大項，本研究主要係針對違規使用查報取締實務上所執行之成效加以探討，其內容包含以下五

項：

1.通報案件處理情形：

- (1) 主動查報情形。
- (2) 上級交查山坡地資訊案件處理情形。
- (3) 衛星影像變異點查報情形分析。

2.違規案件之處理情形：

- (1) 違規使用案件類別分析。
- (2) 違規使用案件態樣分析。

3.限期改正或指定實施案件之檢查情形：

- (1) 輔導及檢查情形。
- (2) 檢查未符合者依法處罰情形。

4.行政處分及訴願情形：

- (1) 罰鍰繳納情形。
- (2) 訴願案件處理情形。

5.山坡地超限利用案件之處理情形：

- (1) 超限利用及改善情形。
- (2) 新增超限利用案件處分情形。

本研究乃以「山坡地預防管理」的思維為出發點，希望能突破政府在山坡地管理的傳統方式，達到全民參與「自我管理」的目標，並以行政院農業委員會水土保持局建立之「山坡地管理資訊系統」內統計資料為依據，藉由分析、探討南投縣近5年來（93-97年）所執行之成效，作為研擬政策與推動山坡地管理之參考。

（一）通報案件處理情形：

依據「山坡地保育利用條例」第十五條之一規定(劃定巡查區)，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。又依據「山坡地保育利用條例施行細則」第十一條之一規定(委託辦理查報取締工作)，直轄市、縣(市)主管機關執行本條例第十五條之一規定之查報、制止山坡地違規使用行為，得委託相關集水區治理機關(構)或當地鄉(鎮、市、區)公所辦理。

另依據「南投縣各鄉鎮市村里幹事服務要點」第五章，查報、通報事項中第十三點，為加強村(里)幹事服務績效，擴大為民服務範圍，其協助查報、通報事項如下：第(九)小點，有關山坡地違規開發查報工作。因此，縣政府依山坡地分佈狀況及實際管理需要，規劃巡查區 135 區，指派巡查人員 168 人，及規劃巡查路線 135 條等工作。

1.主動查報情形

93-97年度山坡地違規使用案件共計443件，屬縣府主動制止、查報件數計有116件，比例佔26.2%，各鄉、鎮、市公所巡查人員主動制止、查報件數計有118件，比例佔26.6%，二者相加主動查處比例為52.8%，對於山坡地預防管理，似乎顯得不夠積極，其主動查處違規案件明細表如(表1.)所示。

分析各鄉、鎮、市公所巡查人員主動制止、查報比例偏低原因有以下4點(4差)：

## 結果與討論

表1. 縣府及鄉、鎮公所主動查處違規案件明細表

Table1. Violation case initiated from the public sectors

| 年度\項目 | 違規使用<br>案件數(件) | 公所主動查<br>報件數 (件) | 比例<br>A(%) | 縣府主動查<br>報件數 (件) | 比例<br>B(%) | 主動查處比例 A+B(%) |
|-------|----------------|------------------|------------|------------------|------------|---------------|
| 97    | 88             | 16               | 18.2       | 15               | 17.0       | 35.2          |
| 96    | 113            | 25               | 22.1       | 17               | 15.0       | 37.2          |
| 95    | 103            | 21               | 20.4       | 35               | 34.0       | 54.4          |
| 94    | 68             | 26               | 38.2       | 18               | 26.5       | 64.7          |
| 93    | 71             | 30               | 42.3       | 31               | 43.7       | 85.9          |
| 總計    | 443            | 118              | 26.6       | 116              | 26.2       | 52.8          |

(1) 福利差—鄉、鎮、市公所財源拮据，巡查人員多無差旅費可領，且必須自備交通工具及自付油料費用，因此巡查次數越多，虧損越大，如何期待工作同仁積極任事。

(2) 配備差—巡查人員多無配備可供使用（衛星定位儀器及數位相機），或必須多人共用，造成巡查機動性不足及巡查效率低。

(3) 人緣差—傳統的觀念對於「抓耙子」總是給予負面評價，因查報過程必須透過詢問他人，方可取得違規行為人資料，因此造成人人避而遠之，惟恐成為「抓耙子」，破壞村里間和諧。

(4) 工作差—巡查人員之組成，多由村里幹事兼任，而村里幹事又隸屬民政系統，本身業務已夠繁雜，又必須兼任山坡地巡查工作，造成業務負擔加重。

因此唯有解決巡查人員4差問題，鄉、鎮、市公所巡查人員執行制止、查報意願才能提升，山坡地管理工作方能朝向事前宣導、事中輔導、事後維護等預防管理、讓全民參與水土保持管理工作，落實在地化自我

管理，將是未來努力的目標。

## 2. 上級交查山坡地資訊案件處理情形

上級交查山坡地資訊案件包含電話、網路、書面檢舉、分局通報及衛星影像變異點等案件，93-97年度電話、網路、書面檢舉共計160件，平均30日內查復僅佔6.25%，又分局通報資訊案件共計33件，平均30日內查復僅佔3.03%，衛星影像變異點共計1,869點，平均30日內查復佔32.9%，查復效率偏低，對於違規案件之嚇阻作用不大，其上級交查山坡地資訊案件查證情形明細表如(表2.) 所示。

## 3. 衛星影像變異點查報情形分析

為應用現代化科技提昇山坡地管理績效，行政院農業委員會水土保持局自83年度起與學術單位合作，開發完成「利用衛星影像輔助山坡地管理與監測系統」，藉由衛星影像資料獲取頻度高之監測特性，迅速偵測出山坡地土地利用變異地點，配合電腦軟、硬體及地理資訊系統(G.I.S)之疊合、分析，

表 2. 上級交查山坡地資訊案件查證情形明細表

Table 2. Examination status of case from the office administration information system.

| 年度 項目 | 電話、網路、書面檢舉案件 |             |                  |      | 分局通報資訊案件 |             |                  |      | 衛星影像變異點查證案件 |             |                  |      |
|-------|--------------|-------------|------------------|------|----------|-------------|------------------|------|-------------|-------------|------------------|------|
|       | 總件數          | 30 日<br>內查復 | 超過<br>30 日<br>查復 | 尚待查證 | 總件數      | 30 日<br>內查復 | 超過<br>30 日<br>查復 | 尚待查證 | 總件數         | 30 日<br>內查復 | 超過<br>30 日<br>查復 | 尚待查證 |
| 97    | 44           | 2           | 41               | 1    | 7        | 0           | 7                | 0    | 492         | 203         | 289              | 0    |
| 96    | 30           | 2           | 28               | 0    | 6        | 0           | 6                | 0    | 460         | 123         | 337              | 0    |
| 95    | 28           | 4           | 24               | 0    | 7        | 0           | 7                | 0    | 359         | 101         | 258              | 0    |
| 94    | 24           | 2           | 22               | 0    | 2        | 1           | 1                | 0    | 290         | 72          | 218              | 0    |
| 93    | 34           | 0           | 33               | 1    | 11       | 0           | 11               | 0    | 268         | 115         | 153              | 0    |
| 總計    | 160          | 10          | 148              | 2    | 33       | 1           | 32               | 0    | 1,869       | 614         | 1,255            | 0    |
| 平均 %  | 6.25         |             |                  |      | 3.03     |             |                  |      | 32.9        |             |                  |      |
|       | 1.3          |             |                  |      | 0        |             |                  |      | 0           |             |                  |      |

註 1：電話、網路、書面檢舉案件尚待查證 97 年度計 1 件（資訊編號 JM09703001 竹山鎮），

93 年度計 1 件（資訊編號 JM09309001 仁愛鄉）。

註 2：（統計資料來源：行政院農業委員會水土保持局之「山坡地管理資訊系統」）

標示出該變異地點位置，再輔以 GPS 之定位、導引山坡地巡查人員赴變異點現場查核、處理，以有效提高坡地管理績效，並自 88 年度起將監測頻率由每季（三個月），提昇為每二個月實施一次，實施範圍擴大至全台灣山坡地。

目前該項監測計畫，對於輔助山坡地查報與取締業務雖已有一定成效，使山坡地之違規開發行為，在政府強勢的監督及傳播媒體宣導下，產生遏阻作用；惟就長期而言，衛星影像變異點之解析程度及判視準確性，因受限於經費及人力，以目前實際查處為疑似違規之案件比例偏低情形下（雖然人為變異比例高達 80%），確有必要進一步將變異點資料與山坡地管理資訊系統內資料

作一比對篩選，以提高準確性。（93-97 年度衛星影像變異點共計查處 1,869 點，查證結果為非違規使用比例高達 93.4%，而疑似違查報結規使用比例佔不到 7%，衛星影像變異點查報結果統計表如（表 3.）所示）。

## （二）違規案件之處理情形：

政府機關對於違規案件之處理，應秉持著勿枉勿縱，公正客觀的審慎態度來面對，並且站在民眾的角度去思考，輔導民眾做好水土保持的工作，同時對於涉及違反數個其他目的事業主管法令時之處理方式，亦應考量避免造成一行為二罰之情況發生，原則採取從一重罰，由罰責較重之單位負責裁罰，一切行政程序必需周延，以避免爭端。

表 3. 衛星影像變異點查報結果統計表  
Table 3. Statistics of the variation points based on satellite images.

| 年度 \ 項目 | 衛星影像變異點查證案件 |                |             |                 |             |      |
|---------|-------------|----------------|-------------|-----------------|-------------|------|
|         | 總件數         | 查報結果為非<br>違規使用 | 非違規使用<br>%  | 查報結果為疑似<br>違規使用 | 疑似違規使用<br>% | 尚待查證 |
| 97      | 492         | 449            | 91.3        | 43              | 8.7         | 0    |
| 96      | 460         | 420            | 91.3        | 40              | 8.7         | 0    |
| 95      | 359         | 338            | 94.2        | 21              | 5.8         | 0    |
| 94      | 290         | 280            | 96.6        | 10              | 3.4         | 0    |
| 93      | 268         | 258            | 96.3        | 10              | 3.7         | 0    |
| 總計      | 1,869       | 1745           | <b>93.4</b> | 124             | <b>6.6</b>  | 0    |

註：查報結果為非違規使用，其項目包含一般農業使用、政府單位興辦道路、休閒農業開發案件、非農業核准開發案件、治山防災工程、自然裸露地、查無變異點位置、無到路可到達、平地範圍、其他等。

另對於違規案件之裁罰，更應訂定標準，以達公平原則，南投縣政府已於 95 年 3 月 28 日府流保字第 09500624610 號令發布「南投縣山坡地違規使用案件裁罰基準」並刊登(春字第六期)南投縣政府公報，對於違規裁罰認定更具公信如(表 4.) 所示。

#### 1. 違規使用案件類別分析

依據「水土保持法」第二十二條之規定(違規農業使用之處理)，山坡地超限利用者，或從事農、林、漁、牧業，未依第十條規定使用土地或未依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護者，由直轄市或縣(市)主管機關會同有關機關通知水土保持義務人限期改正。又同法第三十三條第一項第一款規定，有下列情形之一者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰：一、違反第

八條第一項規定未依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護，或違反第二十二條第一項，未在規定期限內改正或實施仍不合水土保持技術規範者。故政府機關對於農業違規使用之處理，並非發現後就直接裁處罰鍰，而必須先限期改正，屆期未改正者，再依法裁罰，在兼顧農民生計與情、理上，均給予最大的寬限。對於非農業違規使用之態度，則顯現出政府為維護國土保安之決心，發現非農業違規使用後，則直接裁處罰鍰，並限期改正，必要時得限制開發，其違反水土保持法類別如(圖 5.) 所示。

93-97 年度南投縣山坡地違規使用案件共計 443 件，農業使用違規計 37 件，比例佔 8.35%，非農業使用違規 340 件，比例高達 76.75% (違反水土保持法案件統計表如(表

5.))，二者相加顯現出每100件的違規案件，有超過85件是未先申請核准就直接開發山坡地的案件，顯然政府機關對於民眾法治觀念的宣導極為不足，或者是宣導的效果未及於民眾，不論何者，加強教育宣導勢必為南投縣山坡地管理首要工作。

## 2.違規使用案件態樣分析

民眾於山坡地從事開發行為時，對於違規使用之心態可分成三大類，一為明知法令須先透過申請，而一切先依法申請，施工過程中再變更其開發目的（如未依核定計畫施工）；二為明知法令須先透過申請，而因申請之過程冗長或無法透過申請程序而取得合法開發許可時，以違規行為來達到開發目的（如採取土石、堆積土石或設置墳墓等行為）；再則為不知法令規定而未依法申請等三大類（如農業使用或非農業使用違規）。

93-97 年度山坡地違規使用案件，以非農業使用違規中之「其他開挖整地」為主要違規行為，共計 173 件，比例佔 39.05%，其次為「堆積土石」110 件，比例佔 24.83%，再次則為「未依核定計畫施工」案件 54 件，比例佔 12.19%（違規使用案件態樣分析統計表如（表 6.）所示）。

就非農業使用違規中之「其他開挖整地」為主要違規項目，分析其違規原因為「開挖整地」行為一般係為山坡地開發違規使用之初期狀態或過程，並非實際目的，只是在目的尚未明確之初即遭查報取締，一般納為「其他開挖整地」項目。又顯然民眾對於山坡地開發須先申請之觀念，與實際政府在執行法規宣導上有很大落差，一般農民普遍認為自己的土地從事開發行為，為何要先經過政府同意？尤其非屬山坡地範圍之土地，似乎就

少了須先申請的程序（水保部份），且民眾對於自己的土地是否位於山坡地範圍，就目前資訊開放的程度，無法透過網站或其他地籍謄本得知，造成民眾無所適從。因此政府機關對於民眾法治觀念的宣導以及資訊的開放，應更進一步加強，不論何者，勢必為南投縣山坡地管理的首要工作之一。

再者對於「堆積土石」的違規態樣分析，因 93 年度起，政府機關陸續辦理河川疏浚工程（河川局、縣政府、鄉鎮公所等），導致承包廠商一時無法處理大量砂石而改採先行堆置，造成該違規案件增加，期間又因砂石價格高漲，廠商為獲取更高利益，採限量出售。

另外因砂石價格高漲，盜採案件普遍增多，雖然 91 年度由流域管理局資源開發課成立「南投縣政府盜濫採土石聯合查緝取締小組」，辦理縣內違法盜濫採土石查緝作業，但部分有心人士利用民意代表關說、施壓，以違規限期改正方式來達成盜採砂石目的，或假借申請「土地改良」方式來達到盜採目的等等以合法掩護非法之手段，公務人員雖然依法行政，但卻給予有心人士鑽法律漏洞之機會。縣政府為杜絕此一漏洞，自 96 年度起，有關土地改良案件，均要求水土保持義務人擬具水土保持計畫送審（非以簡易水土保持申報書代替），自此，違規案件迅速減少，又於 98 年度 3 月 26 日召開「南投縣政府辦理非都市土地違規堆積砂石致違反區域計畫法處理作業原則」會議，並於 98 年 4 月 13 日府地用字第 09800824090 號函核定，對於違規堆置且無合法來源之砂石，由政府機關統一標售，一則增加縣庫收入，一則杜絕

表 4. 南投縣山坡地違規使用案件裁罰基準

Table 4. Criteria of penalty for improper land use in the slopeland management of Nantou County.

| 分級<br>類型 | 違規農業使用                                                                                                                    |          | 違規非農業使用            |          |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|--------------------|----------|
|          | 違規面積 A(公頃)                                                                                                                | 裁罰金額(萬元) | 違規面積 A(公頃)         | 裁罰金額(萬元) |
| 一        | $A \leq 1$                                                                                                                | 6        | $A \leq 0.2$       | 6        |
| 二        | $1 < A \leq 2$                                                                                                            | 9        | $0.2 < A \leq 0.5$ | 9        |
| 三        | $A > 2$                                                                                                                   | 12       | $0.5 < A \leq 1$   | 12       |
| 四        | —                                                                                                                         | —        | $1 < A \leq 1.5$   | 18       |
| 五        | —                                                                                                                         | —        | $1.5 < A \leq 2$   | 24       |
| 六        | —                                                                                                                         | —        | $A > 2$            | 30       |
| 七        | 一、情況特殊(如涉及盜採土石、堆置土石者)或惡意重大違規案件有公共危險之虞者，得視情形於法定裁罰範圍內加重裁罰。<br>二、違規案件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，加倍罰鍰（最高處三十萬元）並按次分別處罰，至改正為止。 |          |                    |          |

表5. 違反水土保持法案件統計表

Table 5. Statistics of case violating the law of soil and water conservation.

| 年度項目 | 違反水土保持法案件數 |        |      |      |             |                 |                                     |     |
|------|------------|--------|------|------|-------------|-----------------|-------------------------------------|-----|
|      | 總件數        | 農業使用違規 |      |      | 非農業使用<br>違規 | 未依核定計畫<br>實施違規者 | 經限期改正或經限期指定<br>實施，屆期檢查仍未符合規<br>定違規者 | 總計  |
|      |            | 違規農業使用 | 超限利用 | 小計   |             |                 |                                     |     |
| 97   | 88         | 0      | 9    | 9    | 61          | 14              | 4                                   | 88  |
| 96   | 113        | 1      | 21   | 22   | 61          | 29              | 1                                   | 113 |
| 95   | 103        | 1      | 5    | 6    | 87          | 3               | 7                                   | 103 |
| 94   | 68         | 0      | 0    | 0    | 66          | 2               | 0                                   | 68  |
| 93   | 71         | 0      | 0    | 0    | 65          | 6               | 0                                   | 71  |
| 總計   | 443        | 2      | 35   | 37   | 340         | 54              | 12                                  | 443 |
| 平均 % |            | 0.45   | 7.90 | 8.35 | 76.75       | 12.19           | 2.71                                |     |

業者以合法掩護非法手段牟利，相信爾後堆積土石案件，必會慢慢減少、消失。

（三）限期改正或指定實施案件之檢查情形：

依據「水土保持法」第二十二條之規定（違規農業使用之處理），山坡地超限利用者，或從事農、林、漁、牧業，未依第十條

規定使用土地或未依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護者，由直轄市或縣（市）主管機關會同有關機關通知水土保持義務人限期改正，又該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

表6. 違規使用案件態樣分析統計表

Table 6. Statistics of the type of violation case in slopeland use

| 年度 項目 | 違反水土保持法案件數 |         |          |        |                  |        |        |                        |        |         |           |             |             |     |
|-------|------------|---------|----------|--------|------------------|--------|--------|------------------------|--------|---------|-----------|-------------|-------------|-----|
|       | 農業使用違規     |         | 非農業使用違規  |        |                  |        |        |                        |        |         |           | 11.未依核定計劃施工 | 12.未依規定期限改正 | 總計  |
|       | 1a.違規農業使用  | 1b.超限利用 | 2.開發建築用地 | 3.採取土石 | 4.修建道路或溝渠(含鐵、公路) | 5.探礦採礦 | 6.堆積土石 | 7.設置公園、遊憩用地、運動場地或軍事訓練場 | 8.設置墳墓 | 9.處理廢棄物 | 10.其他開挖整地 |             |             |     |
| 97    | 0          | 9       | 0        | 0      | 10               | 0      | 13     | 0                      | 0      | 0       | 38        | 14          | 4           | 88  |
| 96    | 1          | 21      | 1        | 0      | 12               | 0      | 17     | 0                      | 3      | 0       | 28        | 29          | 1           | 113 |
| 95    | 1          | 5       | 1        | 0      | 17               | 0      | 33     | 0                      | 0      | 0       | 36        | 3           | 7           | 103 |
| 94    | 0          | 0       | 0        | 0      | 0                | 0      | 29     | 0                      | 0      | 0       | 37        | 2           | 0           | 68  |
| 93    | 0          | 0       | 0        | 5      | 7                | 0      | 18     | 0                      | 1      | 0       | 34        | 6           | 0           | 71  |
| 總計    | 2          | 35      | 2        | 5      | 46               | 0      | 110    | 0                      | 4      | 0       | 173       | 54          | 12          | 443 |
| 平均 %  | 0.45       | 7.90    | 0.45     | 1.13   | 10.38            | 0      | 24.83  | 0                      | 0.90   | 0       | 39.05     | 12.19       | 2.71        |     |

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，應令其停工、強制拆除或撤銷其許可，已完工部分並得範者停止使用。

惟近年來各地方政府對於「水土保持法」第二十三條第二項規定，「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。」其中法條上並沒有授權主管機關得為限期改正的處分行為，故法定裁罰處分外，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，對於現行山坡地管理與水土保持

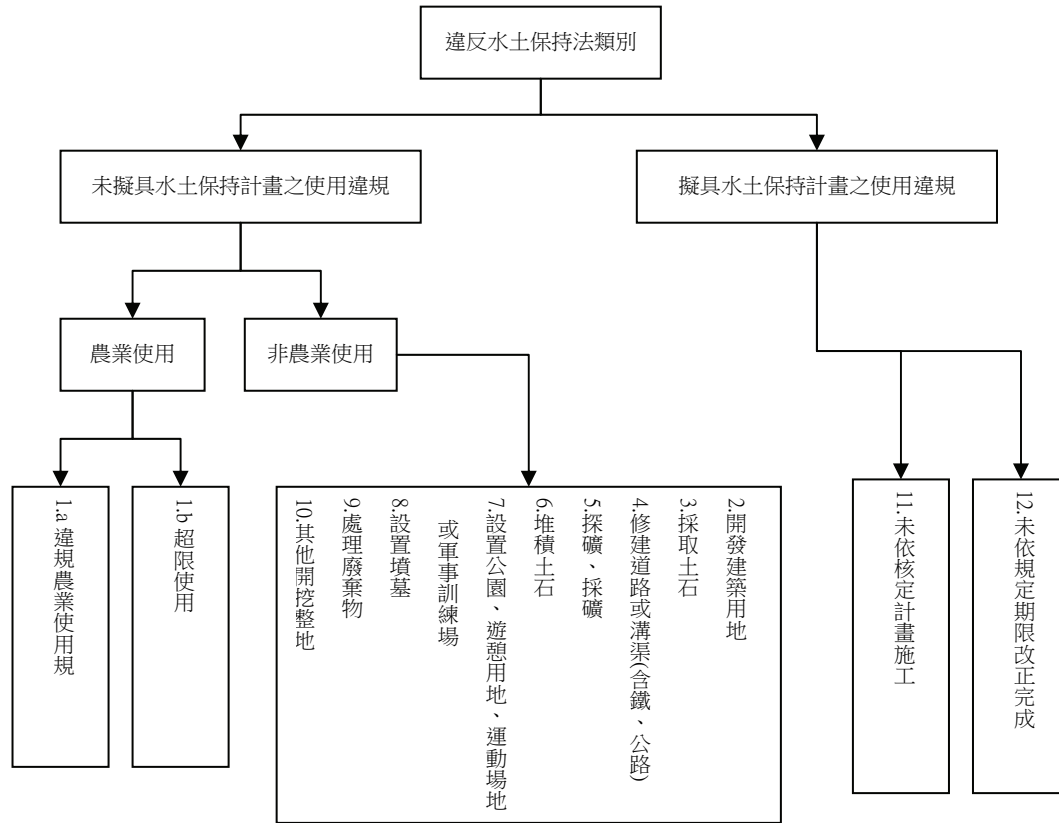


圖 5. 違反水土保持法類別

Figure. 5. Types of violation cases against the law of soil and water conservation

實務作業，的確造成了不小的衝擊，過去向來視為當然的處分行為，竟然有違法之虞。

因此另函通知水土保持義務人於一定期限內依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護，係屬法律上「觀念通知」之性質，通知水土保持義務人遵守水土保持法第8條之法定義務，並告以如未依該規定辦理者，將予以處罰，主管機關為前開「通知」時，依據行政程序法第五條規定，得指定明確之事項「建議」水土保持義務人遵守，亦應容許其較有彈性之自主空間。

#### 1.輔導及檢查情形

「限期改正」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，因此輔導及屆期檢查就顯得相當重要，有關限期改正或指定實施案件屆期檢查及輔導情形如（表7.）所示，依據93-97年度統計分析，檢查執行率達96.35%，尚屬積極作為，惟屆期檢查未符合規定及屆期未檢查案件多為超限利用案件，顯示地方政府對於超限利用改正處理有其困難，

有待中央與地方政府機關共同研擬對策解決。

## 2. 檢查未符合者依法處罰情形

93-97 年度屆期檢查未符合規定多為超限利用案件，以種植茶樹為主，因目前高山茶利潤豐厚，市售價格約略每台斤以海拔高度計算做區分，再者因農民以務農為主，耕作為其主要工作及維持生計之唯一方式，故縣政府對於違規農業使用案件，在無任何配套措施之下，如斷然採取強硬手段，勢必造成抗爭及衍生其他社會問題，可謂兩難，因此大多採取比較消極態度處理超限利用問題，也是造成該問題無法解決之主因。

另外屆期檢查未符合規定且未繼續處罰案件計有3件，96、94、93年度各1件，其原因為96年度該案件未經申請核准，擅自開挖整地，且部分土地為縣管之國有地，經縣政府裁處罰鍰並限期改正，惟行為人置之不理，因此縣政府改以竊佔國有地直接將之移送司法偵辦，94年度案件為堆積土石案件，因當時為避免業者假藉違規改正機會盜採土石，縣府不同意業者限期清除，改以就地整平所致，93年度案件為未經申請核准，擅自開挖整地，且有盜採砂石之嫌，檢調單位另案偵辦中，(限期改正屆期檢查未符合者依法處罰情形統計表如(表8.)所示)。

### (四) 行政處分及訴願情形：

水土保持管理之運作，係主管機關透過一連串相關行政處分來完成，依據「行政程序法」第九十二條規定，行政處分係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。又依據「訴願法」第三條第一項所示，本法所稱行政處分，係指中央或地方機

關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。故當行政處分直接影響人民權利義務時，行政救濟為人民爭取自身權利之另一管道，因此政府機關所為之行政處分，更應重視「依法行政」，使相關行政作為之程序更為精準，以杜絕違法不當之瑕疵處分。

## 1. 罰鍰繳納情形

93-97年度山坡地違規使用案件共計443件，其中罰鍰案件計404件，裁罰金額29,770千元整，訴願結果撤銷原處分案件計5件，金額300千元整，實際應繳罰鍰399件，裁罰金額29,470千元整，已繳納316件(佔79.20%)，未繳納83件(佔20.8%)，其中未繳納部分除分期付款繳納外，其於皆依規定移送行政執行處執行，罰鍰繳納情形統計表如(表9)所示。

## 2. 訴願案件處理情形

93-97 年度山坡地違規使用裁處罰鍰案件共計 404 件，其中提起訴願 51 件(佔 12.63%)，訴願結果撤銷原處分案件計 3 件(佔 0.74%)，撤銷原處分，另為適法之處分案件計有 20 件(佔 4.95%)，顯示政府機關在處理違規案件的準確性尚屬準確，撤銷處分比例尚低，訴願案件處理情形統計表如(表 10.)所示，又訴願案件常遭撤銷處分之原因可概略分為以下幾種情形：

### (1) 處分對象混淆不清：

如以行政官署為處分對象或對無法查獲實際違規行為人，而逕以土地所有權人為處分對象及以死亡人列為處分對象等等。

表7. 限期改正屆期檢查及輔導統計表

Table 7. Statistics of violation cases required to be improved and advised before deadline

| 年度 | 限期改正<br>或指定實施(件) | 截至 97 年 12 月 31 日前應檢查件數 |               |                  |              |                |                  |    |                |            |
|----|------------------|-------------------------|---------------|------------------|--------------|----------------|------------------|----|----------------|------------|
|    |                  | 屆期前已檢查                  |               |                  |              | 未檢查            |                  |    | 合計應檢查件<br>數(件) | 檢查執行率<br>% |
|    |                  | 符合規<br>定(件)             | 未符合規定         |                  | 已檢查件數<br>(件) | 屆期未檢查<br>件數(件) | 未屆期<br>件數<br>(件) | 小計 |                |            |
|    |                  |                         | 繼續依法<br>處罰(件) | 未繼續<br>處罰<br>(件) |              |                |                  |    |                |            |
|    |                  |                         |               |                  |              |                |                  |    |                |            |
| 97 | 22               | 10                      | 2             | 0                | 12           | 7              | 3                | 10 | 19             | 63.16      |
| 96 | 52               | 41                      | 8             | 1                | 50           | 2              | 0                | 2  | 52             | 96.15      |
| 95 | 85               | 83                      | 1             | 0                | 84           | 1              | 0                | 1  | 85             | 98.82      |
| 94 | 56               | 54                      | 1             | 1                | 56           | 0              | 0                | 0  | 56             | 100        |
| 93 | 62               | 61                      | 0             | 1                | 62           | 0              | 0                | 0  | 62             | 100        |
| 合計 | 277              | 249                     | 12            | 3                | 264          | 10             | 3                | 13 | 274            | 96.35      |

表8. 限期改正屆期檢查未符合者依法處罰情形統計表

Table 8. Statistics of penalty for the violation cases according to the examination of deadline correction.

| 年度 \ 項目 | 限期改正或指定實施屆期檢查未符合規定之處理 |         |          |               |               |             |           |
|---------|-----------------------|---------|----------|---------------|---------------|-------------|-----------|
|         | 限期改正或指定<br>實施(件)      | 屆期檢查結果  |          | 未符合規定處理情形     |               |             |           |
|         |                       | 符合規定(件) | 未符合規定(件) | 僅裁處罰鍰者<br>(件) | 裁處罰鍰並限期改正者(件) | 僅裁處限期改正者(件) | 未繼續處罰者(件) |
| 97      | 22                    | 10      | 2        | 1             | 1             | 0           | 0         |
| 96      | 52                    | 41      | 9        | 0             | 8             | 0           | 1         |
| 95      | 85                    | 83      | 1        | 1             | 0             | 0           | 0         |
| 94      | 56                    | 54      | 2        | 0             | 1             | 0           | 1         |
| 93      | 62                    | 61      | 1        | 0             | 0             | 0           | 1         |
| 總計      | 277                   | 249     | 15       | 2             | 10            | 0           | 3         |
| 平均 %    |                       | 89.89   | 5.42     | 0.72          | 3.61          | 0           | 1.08      |

表 9. 罰鍰繳納情形統計表

Table 9. Payment status of penalty for violation cases

| 年度 | 裁處罰鍰 |            | 撤銷原處分 |            | 應繳罰鍰 |            | 截至 97 年 12 月 31 日止 |       |    |       |
|----|------|------------|-------|------------|------|------------|--------------------|-------|----|-------|
|    |      |            |       |            |      |            | 罰鍰繳納情形             |       |    |       |
|    | 件數   | 金額<br>(仟元) | 件數    | 金額<br>(仟元) | 件數   | 金額<br>(仟元) | 已繳                 |       | 未繳 |       |
|    |      |            |       |            |      |            | 件數                 | 比例%   | 件數 | 比例%   |
| 97 | 83   | 5,160      | 1     | 60         | 82   | 5,100      | 61                 | 74.39 | 21 | 25.61 |
| 96 | 88   | 5,830      | 1     | 60         | 87   | 5,770      | 67                 | 77.01 | 20 | 22.99 |
| 95 | 94   | 6,810      | 0     | 0          | 94   | 6,810      | 79                 | 84.04 | 15 | 15.96 |
| 94 | 68   | 4,990      | 0     | 0          | 68   | 4,990      | 56                 | 82.35 | 12 | 17.65 |
| 93 | 71   | 6,980      | 3     | 180        | 68   | 6,800      | 53                 | 77.94 | 15 | 22.06 |
| 合計 | 404  | 29,770     | 5     | 300        | 399  | 29,470     | 316                | 79.20 | 83 | 20.80 |

(2) 適用法條引敘不詳或引用錯誤：

未詳敘法條之項、款：僅記載違反及處罰之法條，而疏略詳敘該法條之項、款。

(3) 舉證薄弱或蒐證不實：

對違規人、事、時、地、物未確實查明。

(4) 原處分經檢討後發覺處分有誤，擬撤銷之處分未正式函送受處分人。如此，訴願標的依然存在。

(5) 經限期改正案件，在改正期限未屆滿前，繼續處罰或限期改正不當，如未給予違規人有適當時間改正者或非為造林或植生季節而要求違規人予於造林或植生。

茲就個案分析如下：

【案件編號CM09709004 賴○○】－

本案位於名間鄉之私有土地，賴君未依核定水土保持計畫實施而開挖施設平台而遭本府裁處罰鍰6萬元整。

主文：原處分撤銷。

理由：本案係爭平台現場雜草叢生，據訴願人表示平台係舊有，因從處分資料中無法提供相關資料佐證為新開挖之平台而遽予處分，殊嫌草率。

分析：本案賴君確有施設平台，惟從公所查報至本府現場勘查時，期間地形地貌亦有所改變，本府於裁罰時所附之相片，與查報時之相片不同，造成本案在舉證上稍嫌薄弱，犯與上述原因第3點相同之錯誤。

【案件編號CM09610009 陳○○】－

本案位於魚池鄉之公有土地，陳君未經土地管理機關同意擅自開挖整地而遭本府裁處罰鍰6萬元整。

主文：原處分撤銷。

理由：本案土地係屬國有土地（魚池鄉公所經管），陳君並無合法使用權限，亦無從擬具水土保持計畫送核，而原處分機關以其未擬具水土保持計畫，擅自開挖闢路，而裁處罰鍰6萬元整，即有未妥。

分析：陳君並無合法使用權限，亦無從擬具水土保持計畫送核，而縣府以其未擬具水土保持計畫送核為由裁處罰鍰6萬元整，於法條引用上，確有未妥，犯與上述原因第2點相同之誤。

【案件編號CM09710002 吳○○】－

本案位於集集鎮之私有土地，吳君未依核定水土保持計畫實施而逕自擴大農路、開挖整地施設平台而遭本府裁處罰鍰6萬元整。

主文：原處分撤銷，由原處分機關於2個月內另為適法之處理。

理由：本案水土保持義務人為李麗華君、吳建興君、吳建輝君等3人，訴願人吳君為土地管理人，原核定之水土保持計畫申請人為李麗華君等3人，原處分機關對於違規之處分對象未能釐清，而裁處訴願人，即有未恰。

分析：水土保持義務人李麗華君為吳君之配

偶，吳建興君、吳建輝君為其子女，實際經營管理者為吳君，違規事實明確，惟本府於處分時未能周延，請吳君出具委託書，犯與上述原因第1點相同之錯誤，造成訴願結果撤銷本案，另為適法之處分。

（五）山坡地超限利用案件之處理情形：

依據「山坡地保育利用條例」第十六條規定：「山坡地供農業使用者，應實施土地可利用限度分類，並由中央或直轄市主管機關完成宜農、牧地、宜林地、加強保育地查定。土地經營人或使用者，不得超限利用」。又「水土保持法施行細則」第二十六條規定（山坡地超限利用之界定），本法第二十二條所稱「山坡地超限利用」，係指於山坡地保育利用條例規定查定為宜林地或加強保育地內，從事農、漁、牧業之墾殖、經營或使用者。因此，「超限利用」係為一法定之名詞，且所規範的對象為山坡地之農業使用。因台灣地區自光復初期人口劇增，平原耕地不足，工商業不發達，初期坡地之開發以自給性糧食作物為主，續以發展外銷作物目標加以轉型，後來隨經濟結構改變，改善國民營養與省工經營坡地農業需求，導致坡地長期果樹栽培增加。

在民國50年為配合公有山坡地濫墾清理，輔導土地合理利用之需要，訂有「台灣省農林邊際土地宜農、宜牧、宜林分標類標準」，66年配合「山坡地保育利用條例施行細則」發布，重頒「山坡地土地可利用限度分類標準」。依據山坡地土地之利用限度分類標準，土地等級若屬五級地及六級地，其土地可利用限度分別屬於宜林地及加強分

表10. 訴願案件處理情形統計表

Table 10. Appealing case and its disposal status

| 年度  | 裁處罰<br>緩件數 | 提起訴願                   |                      | 訴願案件處理情形      |                     |                |      |             |                          |                   |      |
|-----|------------|------------------------|----------------------|---------------|---------------------|----------------|------|-------------|--------------------------|-------------------|------|
|     |            | 向縣府<br>提起訴<br>願或陳<br>情 | 向訴願管<br>轄機關農<br>委會提起 | 縣府（原處分<br>機關） |                     | 訴願管轄機關決定（上級機關） |      |             |                          |                   |      |
|     |            |                        |                      | 撤銷            | 撤銷<br>後另<br>為處<br>分 | 不予<br>受理       | 駁回   | 撤銷原<br>處分   | 撤銷原<br>處分，另<br>為適法<br>處分 | 部分撤<br>銷，其餘<br>駁回 | 審理中  |
| 97  | 83         | 9                      | 0                    | 0             | 0                   | 0              | 4    | 1           | 2                        | 0                 | 2    |
| 96  | 88         | 10                     | 0                    | 0             | 0                   | 0              | 5    | 1           | 3                        | 1                 | 0    |
| 95  | 94         | 8                      | 3                    | 0             | 0                   | 1              | 6    | 0           | 4                        | 0                 | 0    |
| 94  | 68         | 6                      | 0                    | 0             | 0                   | 1              | 0    | 0           | 5                        | 0                 | 0    |
| 93  | 71         | 1                      | 14                   | 2             | 0                   | 0              | 1    | 1           | 6                        | 5                 | 0    |
| 合計  | 404        | 34                     | 17                   | 2             | 0                   | 2              | 16   | 3           | 20                       | 6                 | 2    |
| 比例% |            | 8.42                   | 4.21                 | <b>0.50</b>   | 0                   | 0.50           | 3.96 | <b>0.74</b> | 4.95                     | 1.49              | 0.50 |

類標準，土地等級若屬五級地及六級地，其土地可利用限度分別屬於宜林地及加強保育地，若從事農、漁、牧業之墾殖、經營或使用者，皆被視為超限利用。

值得注意的是，政府自從民國65年公布「山坡地保育利用條例」之前，許多土地使用早已存在，也就是說，從上揭條例所規範的內容來看，不僅應針對新的土地利用方式予以管理，更應依同法第24條應針對原有土地使用具有超限利用者，由直轄市、縣（市）主管機關通知使用人限期改正；逾期不改正者，依第35條之規定處罰。然而，以當時之風氣、技術與人力，並不容易對於超限利用之位置全面性的進行清查，甚至於超限利用者也並不知道所為之行為已經違法，因

此，這段時間之內超限利用狀況一直未有正式的調查，直到74年至77年林務局航測所所進行之調查，山坡地超限利用面積有5萬8千公頃，以果樹面積為最多，其次為檳榔（吳輝龍，2002）。

其後，則有依據行政院農業委員會水土保持局自民國81年至88年之調查，台灣省各縣市超限利用面積達32,042公頃，其中以南投縣11,120公頃最多（佔全省超限利用面積34.7%），而超限利用種植之作物以檳榔為最多，面積高達11,123頃，其他作物有茶、柑桔類、梨、梅、桃及荔枝等。

#### 1. 超限利用及改善情形

因超限利用破壞地表植被，造成陡坡地土壤沖蝕，降低水源涵養功能，基於國土保

安之原則，政府於91年1月28日公告實施「山坡地超限利用處理計畫」，採漸進間植方式，加強輔導超限利用地造林，並針對超限利用土地之處理（含種植檳榔之土地），政府顧及農民生計，預定分三年輔導農民造林，造林實務依據「獎勵造林實施要點」規定辦理，第一年間植造林至少六百株或規定株數之三分之一者，核發造林獎金每公頃新台幣三萬五千元，第一年造林達每公頃規定株數者，核發造林獎勵金每公頃新台幣十萬元，預定至93年內完成造林。第二年至第六年，每年每公頃核發新台幣三萬元撫育費；第七至第二十年，私有山坡地每年每公頃核發新台幣二萬元、公有山坡地每年每公頃核發新台幣一萬元管理費。

依據該計畫之造林申請期限是91年6月底，未申請造林者，其長期作物最遲應於93年底完全清除，申請造林者，其長期作物應配合造林木生長逐年減少，最遲應於96底前，達到無超限利用作物。

根據行政院農業委員會水土保持局81-88年南投縣列冊之超限利用之案件計有16,344筆，面積為11,120.3公頃為最多，截至97年12月底前列管之超限利用案件尚有12,817筆，面積為8039.47公頃，平均改正比例僅為21.58%，不論是否因造林完成或異議複查等原因而解除，從91年1月28日公告實施「山坡地超限利用處理計畫」至96年12月31日前全面完成改正，超限利用問題，地方政府採取之消極處理態度，中央政府如不協助解決，很難將此問題圓滿處理。

茲就地方政府處理超限利用所遭遇之困難加以敘明：

（1）立法溯及既往，有違信賴保護原則：政府自從民國65年公布「山坡地保育利用條例」之前，許多土地使用早已存在，雖然政府在處理超限利用問題，不論立法前已存在或立法後新增，均先要求限期改正，屆期未改正才處分，然而對於民眾而言，一則不知道自己已觸法，一則因賴以維生之工作，如無法從事耕作生產，如何生存？

（2）不同管理機關，處理方式不同，有違公平正義原則：原住民保留地內之超限利用土地，因土地管理機關不同，對於處理方式亦有不同，如行政院原住民族委員會依據「國土復育策略方案暨行動計畫」訂定「國土保育範圍內現有超限利用、濫墾、濫建限期拆除廢耕執行計畫」及「違法濫墾濫建鼓勵人民配合返還林地拆除濫墾、濫建執行計畫」2項計畫，針對有合法使用權能及未設定登記或租用公有原住民保留地超限利用之原住民，輔導其限期改正造林，倘不配合改正造林者，則依使用權能性質採收回並搭配發放救助金方式或行政罰方式處理；至非法佔用公有原住民保留地超限利用之非原住民者，則依佔用時點分採訴訟收回或發放救助金方式收回土地。又國有林事業區、試驗用林地、保安林地等未經查定之土地，承租人如從事農、漁、牧經營使用，卻又不屬超限利用，同為林地，因未經查定，而未違法。

（3）政府擬定之輔導方案誘因不足，且無配套措施：民眾如依「獎勵造林實施要點」規定辦理造林，20年期間完成造林者，可領取造林獎勵金每公頃約53萬元整，平均每年每公頃收入為2.65萬元，對於以農耕賴以維生之農民，如何生存？又農民繼續超限利

表11. 新增超限利用案件處理情形統計表

Table 11. Disposal status of the increasing overuse cases in the years of 2004-2009.

| 年度 項目 | 新超限利用案件 |            | 屆期處理情形     |            |            |            |           | 未屆期 |
|-------|---------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------|-----|
|       | 件數      | 面積<br>(公頃) | 已檢查<br>(件) | 未檢查<br>(件) | 已改正<br>(件) | 未改正<br>(件) | 罰鍰<br>(件) | 件   |
| 97    | 9       | 5.55       | 1          | 7          | 0          | 1          | 1         | 1   |
| 96    | 21      | 25.41      | 19         | 2          | 11         | 8          | 8         | 0   |
| 95    | 5       | 2.46       | 4          | 1          | 4          | 0          | 0         | 0   |
| 94    | 0       | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0         | 0   |
| 93    | 0       | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0         | 0   |
| 合計    | 35      | 33.42      | 24         | 10         | 15         | 9          | 9         | 1   |

用，以種植茶樹為例，每公頃土地可生產約1500台斤的茶葉，一年之中可收成至少4次，則每年每公頃土地可生產6000台斤之茶葉，若每台斤以市價1000元計算，則種植茶樹之茶農一年之收入可達每年每公頃600萬元，即使違規由縣政府裁處罰鍰最高30萬元，一年裁罰2次，利之所趨，除非採取強制手段，否則超限利用問題根本無法解決。

(4) 民選地方首長及民意代表因選票壓力而對於違規案件之查報取締不夠積極：在整個行政制度體系下，縣市長為地方民選之最高行政首長，因選舉考量，基層在執行查報取締任務時，往往不受長官重視，又民意代表藉由議會質詢、刪減預算、關說等方式施壓，造成執行人員極大壓力而採取消極處理態度。

2. 新增超限利用處理情形93-97年度新增超限利用案件共計35件，面積為33.42公頃，已檢查24件中，改正完成15件（佔62.5%），

未改正完成9件，皆依規定裁處罰鍰並再限期改正，縣政府在處理新增超限利用案件時，就顯得較為積極，新增超限利用案件處理情形統計表如（表11.）所示。

## 結論與建議

山坡地管理是水土保持的治本工作，其重要性並不遜於各項水土保持硬體工程。山坡地管理的良窳，關係的不只是個人，也不只是現在，而是世代子子孫孫的生存環境。傳統的山坡地管理大都採取被動方式，即所謂不告不理，有查報才有取締及事後限期改正等措施，行之多年不但未能使違規開發案件降低，也無法回復山坡地的完整與穩定，結果事倍功半、成效有限。歸究分析其原因不外乎基層管理人力不足、地方政府財源拮据無法提供必要之管理經費及設備、民選地方首長及民意代表因選票壓力而對於違規案件之查報取締不夠積極或關心過度

而產生不必要干擾等等。

經由以上的統計分析，南投縣的山坡地面積高居全省縣市第2大，以現有的人力及資源，如繼續採用均質化的管理模式，則永遠無法擺脫「災區」的夢魘，因此調整現有的管理模式，就顯得相當重要，在調整過程中必須把握以下幾個原則：

- (一) 改變思維，迎向雙贏－以輔導代替取締，加強水土保持宣導工作：93-97年度山坡地違規使用案件中，每100件的違規案件，有超過85件是未先申請核准就直接開發山坡地的案件，顯示過去長久以來，縣政府對於民眾的教育宣導極為不足，雖然95年度起陸續加強宣導工作，但大多流於形式且參與宣導對象多為村里長或村里幹事，未普及於一般民眾。
- (二) 調整策略，重新出發－以專心取代分心，成立專責單位，加強山坡地保育工作：過去政府機關「重治理、輕管理」，造成治山防災執行成效不彰而遭監察院糾正，雖然南投縣政府於95年7月成立山坡地管理科專則辦理山坡地管理業務，但仍有許多進步的空間。
- (三) 有效管理，積極作為－在有限的人力、物力資源下，發揮無限的工作績效：93-98年南投縣政府山坡地管理人員平均每人負責約4.8萬公頃的土地，所編列之管理經費，每公頃土地平均編列20元左右，對於客觀條件均不利情形下，惟有採取分

級管理模式，就仁愛、埔里、信義、竹山、國姓、水里等違規案件較多地區列為重點區域及善用「水土保持服務團」的力量，擴大參與基礎來減輕基層人員負擔。

另就現階段南投縣政府的管理上尚需加強的地方提出幾點政策上建議：

- (一) 強化管理人員專業職能：過去從事水土保持業務的承辦人員，幾乎未受過水土保持專業訓練，對於水土保持管理工作，普遍停留在以工程方法為其最終手段方式，且對於法規不甚了解情形下，造成管理上因人而異的現象時有所聞，因此，惟有透過定期教育宣導，提供值勤人員進修機會來縮小彼此執法上的差異。
- (二) 加速推動山坡地管理資訊化：南投縣政府於96年度曾編列200萬元建立山坡地管理系統，惟該系統之功能僅限於山坡地範圍查詢而已，雖然在資料更新上已突破限制（與地政系統連線，定期自動更新地籍資料），但對於案件管理，始終停留在卷宗（紙本）管理，無法應付日益複雜的管理工作。
- (三) 擴大「水土保持服務團」服務功能：目前南投縣政府在服務團的運用上，似乎尚未發揮其應有之功能，建議應學習桃園縣政府執行運作模式，讓服務團的專業技師來協助解決業務上的問題，一方面可解決人力不足問題，一方面又可提供民眾免費服務。

## 參考文獻

- 1.行政院農業委員會水土保持局（2006），「水土保持法暨相關法規」。
- 2.行政院農業委員會水土保持局（2006），「山坡地管理作業參考手冊」。
- 3.行政院農業委員會水土保持局（2008），水土保持中央對地方之監督權限研究學術研討會論文集。
- 4.吳輝龍（2003），「水土保持法及相關法規」，水土保持局山坡地水土保持管理相關法規及實務研討會論文集。
- 5.吳輝龍（2005），「水土保持法制之研析」，中華水土保持學報35(4)：287-294。
- 6.翁曉玲（2005），「談水土保持管理之幾項法律爭議問題」，中華水土保持學報35(4)：353-359。
- 7.施瑩艷（2005），「台灣山坡地超限利用之研究」，國立台灣大學農業經濟學研究所碩士論文。
- 8.謝杉舟、劉瑞豐、沈淑貞、許中立(2005)，「屏東縣推動山坡地管理政策之成效檢討」，坡地防災學報4(2)：27-38。
- 9.鄭旭涵(2004)，「山坡地違規使用管理之結構性探討」，中華水土保持學報35(4)：361-373。
- 10.陳重光（2008），「水土保持法規管理實務之研究」，國立中興大學水土保持學研究所博士論文。

---

98年05月20日收件

98年06月09日修改

98年06月15日接受