

山坡地超限利用相關處理與法規論述

姜燁秀⁽¹⁾ 林俐玲⁽²⁾

摘要

九二一地震以來，台灣歷經桃芝、卡玫基及莫拉克颱風等重大風災，造成人民生命財產的重大損失，引起各界對超限利用問題的重視。依據水土保持法施行細則第 26 條規定，超限利用係指在宜林地或加強保育地之山坡地，從事農、漁、牧業之墾殖、經營或使用。超限利用問題處理過程中，涉及法律不溯及既往、裁處權因 3 年期間之經過而消滅、都市計畫區及非都市土地其編定與查定資料不同、國有承租土地契約不合法規、造林樹種之認定、農民生計、造林補助太低、國土竊占等問題，本文就超限利用之相關法規及其處理情形加以論述，並提出研修山坡地土地可利用限度查定分類標準、山坡地保育利用條例、建立補償機制、積極處理國土超限利用問題方案及公開資訊加強宣導等建議，期以解決目前台灣超限利用問題。

(**關鍵詞**：超限利用、水土保持法、山坡地保育利用條例)

Discussion on Management and Laws of Slopeland Overuse

Yeh-Hsiu Chiang⁽¹⁾ *Li-Ling Lin*⁽²⁾

⁽¹⁾Soil and Water Conservation Bureau, COA

⁽²⁾Professor Department of Soil and Water Conservation, National Chung-Hsing University, Taiwan

ABSTRACT

After 921 earthquakes, Taiwan experienced the attacks of three severe storms namely Toraji, Kalmaegi and Morakot, which induced great losses in life and property. Therefore, personalities of various circles pay attention on the issue of slopeland overuse. According to the Enforcement Rules of Soil and Water Conservation Act, slopeland overuse can be defined as the management of agriculture, fishery, grazing industry in steep and barren slopeland. In the management process of slopeland overuse, we should concern many problems, which include non-retroactivity of the

(1)行政院農業委員會水土保持局(通訊作者 e-mail: elsa@mail.swcb.gov.tw)

(2)中興大學水土保持系

law, prosecution rights vanished after 3 years, different land classification, defective contract, identification of tree species, income of farmers, low compensation, usurped public land. Therefore, this study discussed the problem on the managements and laws of slopeland overuse. Then, we proposed many suggestions, which contain the revision suggestions on the capability classification of slopeland and Slopeland Conservation and Utilization Act, establishment of compensation mechanisms, active management method of land overuse problem, strengthen advocacy of public information. We hope that above suggests can be used to resolve the problems of slopeland overuse in Taiwan.

(Keywords: Overuse, Soil and Water Conservation Act, Slopeland Conservation and Utilization Act)

前言

九二一地震以來，台灣歷經桃芝颱風、卡玫基颱風、莫拉克颱風等重大風災，每每造成台灣人民生命財產的重大損失，引起民眾、環保團體、監察院及檢調單位等對台灣山坡地超限利用問題的重視，但由於各界對超限利用的過度解讀，將各種山坡地的開發利用行為，包括山坡地的民宿、道路等非農業使用行為，皆視為超限利用行為，每逢颱風豪雨災害發生後，媒體大量炒作超限利用問題，打擊山坡地的農業，引起農民的不滿，形成環保與農民生計之衝突，本文擬就超限利用之相關法規及其處理情形加以論述，以釐清目前台灣超限利用問題之癥結。

山坡地範圍

依據山坡地保育利用條例第 3 條之規定：山坡地係指國有林事業區、試驗用林地及保安林地以外，經中央或直轄市主管機關參照自然形勢、行政區域或保育、利用之需

要，就符合標高 100 公尺以上者或標高未滿 100 公尺，其平均坡度在百分之五以上者劃定山坡地範圍。水土保持法第 3 條第 3 款則將國有林事業區、試驗用林地及保安林地納入山坡地範圍。

山坡地土地可利用限度查定工作

依據山坡地保育利用條例第 16 條之規定，農業使用之山坡地，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。土地經營人或使用人，不得超限利用且土地可利用限度分類標準，由中央主管機關定之。爰此，行政院農業委員會參照美國水土保持署之土地可利用限度分類標準，並且由專家學者依全台灣山坡地之特性訂定山坡地土地可利用限度分類標準，其查定基準係就山坡地之坡度、土壤有效深度、土壤沖蝕程度及母岩性質等四項自然環境因子加以評估、分類。本條規定係為規範山坡地之農業使用行為，因此坡度、土壤深度、土壤沖蝕程度及母岩性質等四項因子皆以考量山坡地之農業可容

許使用為出發點，以避免過度開發使用，環境保育為目的。

超限利用

(一) 超限利用之定義：依據水土保持法施行細則第 26 條規定，所謂超限利用，乃在宜林地或加強保育地之山坡地上，從事農、漁、牧業之墾殖、經營或使用。

(二) 超限利用之相關罰則

超限利用之相關罰則分別於山坡地保育利用條例第 25 條及水土保持法第 22 條中有相關規定，山坡地超限利用者，由直轄市或縣(市)主管機關通知經營人、使用人或所有人即水土保持義務人限期改正。放租、放領或登記耕作權之公有山坡地，終止或撤銷其承租、承領或耕作權，並收回土地，另行處理；放領地者，已繳之地價，不予發還。借用或撥用之公有山坡地，由原所有或管理機關收回。私有山坡地，則停止開發。有關地上物部分，由經營人、使用人或所有人依限處理；屆期不處理，主管機關得逕行清除，不予補償。

山坡地保育利用條例第 35 條及水土保持法第 33 條則針對屆期不改正可處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。經限期改正而不改正，或未依改正事項改正者，得按次分別處罰，至改正為止；並得令其停工，沒入其設施及所使用之機具，強制拆除並清除其工作物，所需費用，由經營人、使用人或所有人負擔。倘造成水土流失、毀損水土保持處理與維護設施或釀成災害者，山坡地保育利用條例則有罰金與徒刑之處罰。(表 1)

表 1 山坡地保育利用條例與水土保持法之比較表

Table 1 The comparative table of “Slopedland Conservation and Utilization Act” and “Soil and Water Conservation Act”

山坡地保育利用條例第 25 條	水土保持法第 22 條
<p>山坡地超限利用者，由直轄市或縣(市)主管機關通知經營人、使用人或所有人限期改正；屆期不改正者，依第 35 條之規定處罰，並得依下列規定處理：</p> <p>一、放租、放領或登記耕作權之山坡地屬於公有者，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，已繳之地價，不予發還。</p> <p>二、借用或撥用之山坡地屬於公有者，由原所有或管理機關收回。</p> <p>三、山坡地為私有者，停止其使用。</p> <p>前項各款土地之地上物，由經營人、使用人或所有人依限</p>	<p>山坡地超限利用者，或從事農、林、漁、牧業，未依第 10 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；屆期不改正或實施不合水土保持技術規範者，得通知有關機關依下列規定處理：</p> <p>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。</p> <p>二、借用、撥用之土地屬於公有者，由原</p>

<p>收割或處理；屆期不為者，主管機關得逕行清除，不予補償。</p>	<p>所有或管理機關收回。</p> <p>三、土地為私有者，停止其開發。</p> <p>前項各款之地上物，由經營人、使用人或所有人依限收割或處理；屆期不為者，主管機關得會同土地管理機關逕行清除。其屬國、公有林地之放租者，並依森林法有關規定辦理。</p>	<p>改正，或未依改正事項改正者，得按次分別處罰，至改正為止；並得令其停工，沒入其設施及所使用之機具，強制拆除並清除其工作物，所需費用，由經營人、使用人或所有人負擔。</p> <p>第一項各款情形之一，致生水土流失、毀損水土保持處理與維護設施或釀成災害者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣六十萬元以下罰金；因而致人於死者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣八十萬元以下罰金；致重傷者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣六十萬元以下罰金。</p>	<p>一，未先擬具水土保持計畫或未依核定計畫實施水土保持之處理與維護者，或違反第二十三條規定，未在規定期限內改正或實施仍不合水土保持技術規範者。</p> <p>前項各款情形之一，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，並令其停工，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。</p> <p>第一項第二款情形，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，得併科新臺幣六十萬元以下罰金；因而致人於死者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣八十萬元以下罰金；致重傷</p>
<p>山坡地保育利用條例第 35 條</p>	<p>水土保持法第 33 條</p>		
<p>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：</p> <p>一、依法應擬具水土保持計畫而未擬具，或水土保持計畫未經核定而擅自實施，或未依核定之水土保持計畫實施者。</p> <p>二、違反第二十五條第一項規定，未在規定期限內改正者。</p> <p>前項各款情形之一，經限期改正而不</p>	<p>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：</p> <p>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。</p> <p>二、違反第十二條至第十四條規定之</p>		

	者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣六十萬元以下罰金。
--	---------------------------------

(三) 超限利用相關法令問題

1. 山坡地超限利用案件，倘屬水土保持法公布施行前已存在之事實，有否「法律不溯及既往」及行政罰法第 27 條第 1 項裁處權因 3 年期間之經過而消滅疑義

(1) 按行政法規不溯及既往，乃指行政法規不適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係而言。除上述不得為『真正的溯及既往』外，學說上尚有所謂『不真正溯及既往』，乃指行政法規並非適用於過去發生之事實或法律關係，亦非僅適用於將來發生之事實或法律關係，而是適用於過去發生、但「現在仍存在」、「尚未終結」之事實或法律關係而言，此種情形，係因行政法規生效當時，事實或法律關係業已存在且尚未終結，而依該法規規定對之發生『立即效力』，應適用該法規…。

(2) 行政罰法第 27 條第 1 項及第 2 項規定：「行政罰之裁處權，因三年期間之經過而消滅。前項期間，自違反行政法上義務之行為終了時起算，但行為之結果發生在後者，自該結果發生時起算。」因此就裁處權之起算，就行政罰法而言，應以「行為終了」或「結果發生」為起算之基準。

(3) 依水土保持法施行細則第 26 條規定：「本法第 22 條所稱山坡地超限利用，係指於依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。」山坡地超限利用之違規，雖自水土保持法公布施行前即已存在，惟其違規狀態倘「現在仍存在」、「尚未終結」者，即違反水土保持法上不得超限利用義務，其處罰應依水土保持法予以裁處，尚無「法律不溯及既往」原則之適用，又因違規狀態現在仍存在，亦無行政罰法第 27 條第 1 項裁處權因 3 年期間經過而消滅之疑慮。」

2. 非都市土地原查定屬宜林地或加強保育地，後依都市計畫法劃定為農業區、保護區及住宅區，涉及「超限利用」之疑義

(1) 山坡地土地如已依法變更為非農業使用者，依山坡地土地可利用限度查定工作要點第 4 點第 3 款第 3 目規定，為「不屬查定範圍之土地」，即非屬超限利用土地。

(2) 山坡地經查定為宜林地，之後該土地依都市計畫法劃定為各類都市計畫使用區，倘該土地仍維持農業使用者，應有山坡地保育利用條例第 16 條及水土保持法第 22 條之適用。

(3) 部分非都市土地其編定與查定資料不同，造成民眾混淆，但依據山坡地保育利用條例第 6 條之規定，山坡地應按可利用限度，分別劃定各種使用區或編定各種使用地。另內政部訂定之「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」中規定山坡地範圍內之土地供農業使用及新登記未銓定地目之土地，在未辦理土地可利用限度查定前暫不編定，俟查定後，補註使用地類別為農牧用地、林業用地或國土保安用地。因此山坡地範圍內之土地供農業使用及新登記未銓定地目之土地，須依據山坡地土地可利用限度之查定成果編訂使用地類別。

3. 山坡地國有承租土地超限利用違規查處疑義

不同機關除因組織法規或行政法規間發生管轄權競合情形，而應依行政程序法第 13 條、第 14 條處理外，自應依個別法規之規範處理相關事務，惟水土保持法第 22 條既已明定「山坡地超限利用者，…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」，直轄市或縣（市）主管機關關於處理超限利用相關事宜時，自應依本條規定辦理，至於限期改正之期限，得否參考國有財產局租約所載造林期限，係屬直轄市或縣（市）主管機關行政裁量權範疇，惟應注意該期限之合理性，以達同法第 1 條之立法目的。

4. 限制開發土地補償

為避免山坡地過度開發，經查定為宜林地、加強保育地之土地應造林或維持自然林木或植生覆蓋不宜農耕，並應配合必要之水土保持，然而土地所有人或合法使用人，為防止災害發生，造成權益損失，原住民族委員會對此提出：請依原住民族基本法第 21 條第 2 項及第 23 條之規定，因水土保持法公布後，原住民必須改變原來之資源利用方式，因此應該依水土保持法第 31 條第 1 款之規定，即實施水土保持之處理與維護，增進公共安全而蒙受損失者，可以酌予補助或救濟。本會於 99 年 2 月 2 日召開會議討論，結論為「原住民保留地之山坡地超限利用，尚無水土保持法第 31 條第 1 款之適用。」

5. 造林樹種之認定

果樹、竹類等是否可認定為造林樹種？由於種植果樹時，仍有除草、矮化、噴灑農

藥及施肥等農業經營行為，就法規面仍屬超限利用行為，因此目前造林樹種係依據本會林務局訂定之「國有林事業區租地造林樹種」認定，另有關林果共存的間植方式，由於超限利用土地之處理，應該造林或維持自然林木，不宜有任何農耕行為，因此有關林果共存方式，自然仍屬超限利用土地。

6. 輔導措施

為鼓勵農民造林，本會目前正推動綠色造林計畫，縣政府則提出限期改正之期限應如何與綠色造林計畫銜接之疑問，本局經過會議討論得到結論，依據水土保持法第 22 條規定，山坡地超限利用，由縣(市)政府會同有關機關通知限期改正，屆期不改正則依同法第 33 條處罰，限期改正應擇定合理期限，通知水土保持義務人限期排除超限利用作物及依法造林，其中依法造林部分，得鼓勵水土保持義務人參加綠色造林計畫領取獎勵金。

7. 超限利用之解除要件

由於農業不景氣，原本農牧使用之山坡地大多廢耕，無法要求地主砍除長期作物並完成造林，且砍除長期作物如果樹，易造成沖蝕等災害，乃依據山坡地保育利用條例之規定，提出超限利用解除要件，以解決上述問題。依據水土保持法施行細則第 26 條：本法第 22 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。因此山坡地超限利用如已「恢復自然植生」，亦即地上作物已無實際經營或使用行為，依水土保持法第 4 條及同法施行細則第 26 條規定，則可認定非屬超限利用；此外土地之查定成果如已更正為宜農牧地；或

土地供非農業使用，或已完成造林，均可解除超限利用之列管。

討論與分析

行政院農業委員會水土保持局自民國八十一年至八十八年，針對台灣地區山坡地進行調查，當時宜林地及加強保育地面積計為 365,907 公頃，其中超限利用面積達 32,042 公頃，佔調查面積 9%，其中以南投縣 11,120 公頃最多，而超限利用種植之作物以檳榔為最多，面積高達 11,123 公頃，其他作物有茶、柑桔類、梨、梅、桃及荔枝等。為解決超限利用問題，行政院農業委員會訂定「山坡地超限利用處理計畫」計畫，經過 10 年的時間依然無法遏阻超限利用問題，究其原因如下：

（一）農民申請造林意願不高：主要是因為造林收入及補助金不高，例如山坡地超限利用處理計畫規定，造林補助第一年造林達每公頃規定株數，第 1 年造林達每公頃規定株數，核發造林獎勵金每公頃新台幣 10 萬元；第 2 年至第 6 年，每年每公頃核發新台幣 3 萬元，第 7 年至第 20 年，私有山坡地每年每公頃核發新台幣 2 萬元，公有山坡地每年每公頃核發新台幣 1 萬元，私有土地 20 年總計為 53 萬元，公有土地 20 年總計為 39 萬元。這樣的金額對農民認為無法維持生計，樹木收成時間也較一般農作物久，因此造林對農民的誘因不大。

（二）一般果樹是喬木，且其經營行為對土地之擾動，不像種植蔬菜那麼頻繁，民眾主觀認為果樹應屬造林行為，但就法規面，種植果樹仍屬超限利用行為，超限利用土地已存在之長期違規作物果樹如須砍除，裸露的

土地更容易造成沖蝕，且由於近年來農業不景氣，民眾收入不多，更不可能花一筆錢去砍除果樹。

（三）國、公有土地竊占情形嚴重，行為人非土地所有人，造成監察院及法院對處罰對象的見解不同，監察院認為應該要求行為人限期改正，也就是惡意的第三者，但是法院認為惡意的第三者原本對土地不懷好意，無法要求行為人限期改正，應該是要求土地所有人限期改正，再依竊占罪論處行為人，不同檢察機關不同的見解，導致民眾提訴願，使得行政機關大多敗訴。

（四）山坡地非農業違規之行為人大多為財團，而超限利用處罰對象大多為弱勢的農民、原住民，要求農民、原住民不再從事農耕行為，嚴重影響生計，因此紛紛尋求民意代表協商，使得公務人員成為人民公敵。

（五）山坡地非農業開發行為，因挖土機大挖大開容易引人注目，民眾會主動檢舉，但超限利用屬一般農業經營使用行為，不僅民眾不清楚該筆土地是否屬宜林地或加強保育地，連土地管理機關也不清楚，導致訂定宜林地農耕之租約，增加超限利用問題處理之困難度。

結論與建議

九二一地震以來，天然災害頻仍，各界紛紛要求重新檢討山坡地土地可利用限度分類標準，以保育國土，且要求積極查處超限利用行為，卻也引起農民、原住民的恐慌，要求放寬山坡地土地可利用限度分類標準，並給予補償。為解決超限利用問題，爰針對超限利用行為在處理過程中，存在之造林樹

種定義不清、無補償機制、造林意願不高、竊占國土等問題，提出以下 5 種積極作為，祈使政府機關與民眾重視超限利用問題，進而保育國土，減少山坡地之土砂災害。

(一) 研修山坡地土地可利用限度分類標準

現行山坡地土地可利用限度查定工作係以地籍一整筆土地辦理為原則，外界多質疑超限利用土地之土地所有權人或合法使用人，將較平緩之土地分割後，將該筆較平緩之土地另行申請異議複查，變更為宜農牧地，以逃避超限利用之處罰，為避免山坡地土地過度分割與開發。破壞整體保育工作，爰採用以下兩種措施：

1.修改山坡地土地可利用限度作業要點，倘分割後之土地面積小於 0.25 公頃，申請異議複查時，仍應依分割前土地範圍及四鄰土地之查定結果進行坡度分析。

2.針對尚未查定之公有土地進行山坡地土地可利用限度查定工作時，倘查定為 4-2 級地者，依據山坡地土地可利用限度分類標準第三點規定，優先查定為宜林地，以保育國、公有土地。

(二) 研修山坡地保育利用條例

山坡地被查定為宜林地或加強保育地時，倘從事農、漁、牧業之墾殖、經營或使用，為超限利用，因此柿子、水蜜桃、檬果、龍眼等果樹及竹類等喬木類作物非屬造林樹種，民眾認為果樹與一般蔬菜的經營方式不同，果樹之採收無須破壞土壤，不會造成土壤沖蝕等災害，且依據林務局對“林業經營”之定義—不得進行矮化、嫁接、淨耕、噴灑農藥及育苗供盆栽等方式經營，果樹如以林

業方式經營應可於宜林地及加強保育地，但就法制面來說種植果樹仍是超限利用，因此需修訂山坡地保育利用條例第 16 條所指「農、漁、牧業之墾殖、經營或使用」，以擴大造林樹種之認定。

(三) 建立補償機制

保育國土時所須之成本，除土砂災害治理所須之經費外，應包括土地所有權人或合法使用人，犧牲自身權益而無法耕種影響生計的部份，政府機關應給予適當補償，因此應透過獎勵造林此一機制，鼓勵民眾造林，政府應籌措經費，補助土地所有權人造林經費，將事前防災之造林工作視為國土保育的成本，非僅是災害治理、民眾生命財產損失賠償，活化林木產業，使造林產業賺錢，使民眾主動自願造林。

(四) 積極處理國土超限利用問題

鑑於氣候變遷，劇烈天候每每造成山坡地之土砂災害，對於山坡地國、公有土地因辦理三七五減租，至今仍存在之宜林地耕作租約，土地管理機關應秉持國土保育之觀念解除契約關係，積極處理超限利用違規問題，此外民眾將國有土地視為自家財產，任意墾殖、建築部份，土地管理機關須收回被竊占之國有土地，優先造林作為民眾之楷模。

(五) 公開資訊加強宣導

依據山坡地土地可利用限度查定作業要點之規定，每一筆土地之查定結果均須公告，但因查定結果並未登載於地籍謄本上，民眾或其他土地管理機關並不清楚該筆山坡地土地是否為宜林地，雖然依據內政部訂定之「製定非都市土地使用分區圖及編定各

種使用地作業須知」中規定山坡地範圍內之土地供農業使用及新登記未銓定地目之土地，均須依據查定成果編定使用地類別，但早期之土地仍有編定、查定不一之現象，因此政府應透過資訊系統公開各筆山坡地土地之查定類別，以避免民眾在不知情的情況下超限利用土地。

參考文獻

1. 行政院農業委員會(2006)，山坡地保育利用條例，中華民國 95 年 6 月 14 日總統華總一義字第 09500085901 號令公布修正第 37 條條文。
2. 行政院農業委員會(2006)，水土保持法，中華民國 92 年 12 月 17 日總統華總一義字第 09200235601 號令公布修正。
3. 行政院農業委員會(2006)，水土保持法施行細則，中華民國 95 年 5 月 1 日行政院農業委員會農水保字第 0951843044 號令修正發布。
4. 法務部(2005)，行政罰法，中華民國九十四年二月五日總統華總一義字第 09400016841 號令制定；公布全文 46 條；並自公布後一年施行。

100 年 05 月 17 日收稿
100 年 05 月 23 日修改
100 年 06 月 14 日接受

水土保持學報 43(2) : 229 – 238 (2011)

Journal of Soil and Water Conservation , 43 (2) : 229 - 238 (2011)