

RDEC-RES-098-002（委託研究報告）

## 山坡地管理之政府職能 與角色分析

行政院研究發展考核委員會編印  
中華民國 98 年 12 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

## **壹、立即可行建議**

### **1. 強化管制政策執法效能，強化鄉鎮市公所之責任**

短期作法：強化鄉鎮市公所之山坡地違規使用之查報責任，由中央主管部會頒訂要點，其中應包括具體的作法與獎懲。中長期作法：在水土保持法中，明文規定鄉鎮市公所之山坡地違規使用之查報責任，以及中央主管部會之監督機制，其中包括評鑑與公布成效。(主辦機關：農委會水土保持局；協辦機關：行政院研考會)

### **2. 縣市長應採行跨局處之方案，加強地方執行山坡地管制政策效能**

山坡地濫墾的調查與處罰，在縣市層級，具有跨局處性，縣市長得制頒「方案」，以爲解決。方案中得規定各相關局處的工作、經費/人力之配置，以及設置會報定期召開以爲協調與督促機制，甚至規定有關的修法或促請中央配合等。主辦機關爲各縣市，協辦機關爲農委會之督促；若山坡地整治爲行政院長的施政重點，則此等地方方案之研擬與實施也可爲研考會的督促對象。

### **3. 由行政院函頒跨部會予地方執法之方案**

我國在重大且跨部會之施政問題處理上，行政院常採用「方案」。相關方案得規定各相關機關的工作、經費/人力之配置、具體查察時的拍照存檔、罰則輕重、以聯合稽查方式進行等等，以及設置會報定期召開以爲協調與督促機制，甚至規定有關的修法必要與進程等。本研究建議，由農委會提出構想或草案，由行政院核頒「山坡地濫墾處理方案」，內容得視需要規定各相關機關的工作、經費/人力之配置、具體查察時的拍照存檔、罰則輕重、以聯合稽查方式進行等等，以及設置會報定期召開以爲協調與督促機制，甚至規定有關的修法必要與進程等。主辦機關：農委會。

### **4. 主管機關應衡量有關的強化執法政策手段**

爲有效落實山坡地管制，除了提高檢舉報案獎金之外，也得考慮引進公權力委託行使之制度，由政府將公權力委託經考選合格之個人或環保團體，由之在山林間穿梭巡邏並對違規行爲爲當場之調查與舉發，或甚至事後之裁罰（由該個人或環保團體作成行政處分）。但此制十分強烈，國內不乏反對聲音，擔心這些個人或團體一若操守不良一會變成「強盜」。但這事實上是如何事前考選與事後管考的問題。但公權力的行使委託必須有法律依據，得明文規定於水保法。農委會得評估引進公權力行使委託機制之得失，以及於肯定

時於水保法妥為規定有關的考選與監督，然後加以實施。（主辦機關：農委會，協辦單位：研考會）。

### **5. 積極推動國土保育地區劃設**

在國土計畫法的構想原則上，絕大部分的山坡地未來將會劃定成為國土保育地區，而國土保育地區之劃設需先經過地理資訊系統將全台灣進行土地適宜性分析，藉由土地適宜性分析去進行國土保育區的分級劃設，而針對不同等級的國土保育區研擬可允許使用之行為，以利未來管理之便。另外，鑑於八八水災之慘痛經驗，內政部全面調查全國山坡地適合與不適合人居區位，八八水災的慘痛，全球氣候變遷持續惡化中，有許多山坡地處高風險處，應遷村，政府積極規劃尋可行的「遷村計畫」並配合山坡地敏感地區重劃支配套措施。

（主辦機關：內政部、農委會屬水土保持局；協辦機關：經濟部水利署）

### **6. 積極宣導山坡地管理與保育政策**

政府宜加強對居住在山坡地居民辦理山坡地保育課程模仿公務人學習護照制度或公務員行政中立研習制度，每一居民每年應至少應上過六小時課程。根據本研究訪談資料，有許多村民不懂水土保持，也缺乏山坡地保育之基本知識，政府應加強山坡地管理知識，加強人民對山坡地管理與保育之責任感。

（主辦機關：地方政府水利處，農委會水保局財政補助；協辦機關：農委會水土保持局、經濟部水利署）

### **7. 落實造林政策**

提高財政誘因效能，並舉辦績效獎勵政策。根據本研究訪談資料，我國造林政策幾乎全盤失敗，究其原因是財政誘因不足。農委會應積極籌會創設充足之造林基金，運用基金成為造林政策誘因，落實造林，必然有助於水土保持，進而國土保安。（主辦機關：農委會林務局；執行機關：縣市政府農業處）

**8. 引進民間團體及大學院校參與山坡地管理政策之教育宣導。**

(主辦機關：農委會水保局，協辦機關：經濟部水利署)

**9. 建立統一的水土林國家資訊中心。**

在行政院內設立「水土林國家國家資訊中心」，並提供各地方政府使用。

(主辦機關：研考會，協辦機關：農委會、經濟部水利署、內政部營建署)

**10. 運用資訊揭露工具，評比縣市取締績效，逐年公布各縣市超限利用之違法行爲。**

台灣地區有 74% 為山坡地，超限利用甚為普遍，超限利用日積月累，積少成多，成為國土破壞元兇，山坡地管理執行機關為地方政府，地方政府民選首長，有選票考量，較難嚴格取締違法超限利用，唯有運用資訊揭露工具，公布取締績效不彰不彰之縣市政府，將資訊揭露效應轉為監督與考核地方政府執行績效。

(主辦機關：行政院研考會)

**11. 將現行違法舉獎金提高為十倍。**

(主辦機關：各縣市政府，考核機關：行政院研考會)

**12. 積極推動國土復育條例立法通過**

當前國土復育條例立法效率甚低，行政院應與立法院積極協商，或透過黨政協商機制，積極推動國土復育條例立法通過。國土復育屬長期計畫，其內容包含甚多，如土地使用管制、徵收、補償、生活照顧、財源籌措等工作，關係到人民諸多權益及政府權責，需有法源，以為執行之依據，特別是如何將原本進行農業生產超限利用之用地回歸國土保育用地，又不影響當地居民之發展生計就成為之當務之急。災後進行重建、整建與復育的思維，應朝向永續性進行評估，而非一昧恢復原本的社區、道路或公共設施等樣貌。應在一個國土永續的規劃思維上進行復育與重建之評估，透過補償、遷移安置等

方式將原有的人爲環境移除，回歸大自然山林景觀面貌，因此政府體認尊重及順應自然的重要性，復育國土及自然生態資源，以保障居民生命財產遠離災害之威脅，並促進山區原住民部落及國土環境資源之永續發展。(主辦機關：內政部、農委會；協辦機關：行政院研考會)

### **13. 肇清法律適用問題**

就山坡地保育利用條例與水土保持法的解釋適用的問題（含舊法/新法以及特別法/普通法之常見有關爭議，透過委託研究而加以釐清，並由主管部會作成有關的函示。(主辦機關：農委會；協辦機關：內政部、研考會)

## **貳、中長程政策建議**

### **1. 中央應建立考核機制**

自九二一大地震後，原本敏感的地質更加脆弱，每遇颱風豪雨，屢屢發生大規模的洪水及土石流，再加上地狹人稠，長期與天爭地，濫墾濫伐，造成國土資源劣化，工程防治成本日增，因此災後復育重建也成為山坡地管理的重要課題。根據本研究訪談資料，在選票考量下，地方政府都不太主動積極締違法事件，尤其超限利用行為比比皆是，但地方政府都消極以對。中央可以立法或修法，或運用其他財政補助工具考核其績效。本研究建議，目前山坡地管理效能不彰，中央與地方政府皆應檢討如何落實管理績效是山坡地管理體制的關鍵，較為可行性考管辦法，例如：中央主管機關應建立年度考核制度，績效差的縣市應扣除統籌分配稅款百分之一。(主辦機關：內政部與農委會主導修法，協辦機關：研考會、經濟部水利署)

### **2. 中央與地方應創設山坡地管理財源，以落實國土有效管制**

新的國土計畫法應課地方政府有關「山坡地管治」財政責任，農委會與內政部應編列山坡地管理預算，創設國土管理基金等財政方案，地方政府每年應編列地方總預算之千分之五投入山坡地管理，增加雇用人力，提昇山坡地管理效能。

### **3. 敘清各級政府有關山坡地管理責任**

中央與地方有關山坡地管理責任不清，新的國土計畫法應明確規定，中央立法並提供適當財政補助，地方執行山坡地管理職責，中央並進行績效考核。國土計畫法有如國土憲法，山坡地管理的權責應在國土計畫法中再度確認中央為主管機關有考核權，地方為執行機關（主辦機關：內政部，協辦機關：研考會）

### **4. 有效運用原住民人力，投入山坡地管理**

針對原住民進行全面教育訓練，並將訓練合格之原住民投入三坡地管理，包括：守護山林、取締違法濫墾、濫葬、濫伐之違法者。(縣市政府主辦，內政部、農委會及原委會提供教育訓練補助)

## 5. 進行山坡地法令再造

所有有關山坡地管理的法令已經產生「競合」關係，各項法律應訂定其上下隸屬位階關係。亦即應進行進行「山坡地管理法制再造」，尤其所有法令都應在審議中的「國土二法」為架構。尤其應加強法令與相關配套措施之整合，目前水土保持法、區域計畫法與環評法之間，雖然相互搭配，然而在山坡地管理上之整合不易，且分層管理的位階不明，導致落實到監督與管理的執行上無所適從，造成山坡地的許多違規開發行為產生，應強化這些法令之間的整合並研擬相關配套措施與監督機制，防止山林遭受更多破壞。就山坡地保育利用條例與水土保持法的法律重疊與新舊法的適用問題，透過修法一次解決，尤其得考慮將山坡地保育利用條例廢除而納入水保法中。(主辦機關：內政部，協辦機關：行政院研考會)

## 6. 建立跨域管理的專責單位

現行山坡地管理體制對於中央與地方權責之劃分不清，以致於問題發生在管制範圍交界附近之時，出現各單位相互推諉情況。從中央政府(水保局、水利署、林務局)、縣市政府(農業處、水利處、城鄉發展處)與鄉鎮市公所之相關單位，應組成跨域管理小組，並由中央政府指導該小組之相關負責事項，以減少各單位之間協調時程。(主辦機關：農委會、內政部，協辦機關：研考會)

## 7. 強化山坡地治理夥伴關係

除了中央與地方政府的跨域管理事務外，應強化建立山坡地治理之夥伴關係，尤其應加強民眾參與，具體而言，應號召非政府組織之相關民間社會團體如：企業團體、文化團體、環保團體、大學院校等，來倡導山坡地保育相關議題，並監督政府對山坡地管理之不足。此外，應建立公權力行使之委託人「獵人」制度，透過登山團體或山林巡守隊來檢舉或取締相關山林破壞之違規行為。在教育上，應透過大專院校相關系所的參與以及各級學校環境通識教育的落實，以培養對山林環境保育及永續發展之意識。總之，可透過

非政府組織單位、教育單位與各級政府所形成官、學、社的治理夥伴關係，來增補原有管理體制之不足並提升管理效能。(主辦機關：農委會、內政部、縣市政府農業處、水利處、城鄉發展處，協辦機關：研考會)

#### **8. 加強山坡地管理災害預警應變**

以今年 88 水災為例，因為災害預警與災害發生之應變措施失調導致釀成許多悲劇造成，因此在災害預警及應變上更應強化一協調整合應變機制，以面對未來可能發生之重大天然災害。現行災害警示通告單位散佈在各個專責單位，例如氣象局發佈風量(速)、雨量與溫度，而水保局發佈土石流潛在警示區，然而這部份的資訊並無做一整合通報之系統，以致民眾無法清楚認知自身所在位置之潛在風險，應強化即時通報系統，並透過當地公所、警察局加以通報，進行緊急的避難或補強措施。災害發生之際，中央與地方政府之災害應變中心需緊密聯繫，此外，救災單位如國防部、消防署與警政署、公路局與地方公所應密切配合災害應變中心指揮進行救助與補強，避免災害進一步擴大。本研究建議，應加強山坡地災害警示通報系統整合以及山坡地災害應變系統整合。

#### **9. 得推動研究整合性之居民生計照顧與台灣發展模式**

中長期而言，如何落實居民生計照顧與台灣發展模式問題，為政府應關注的問題，這得與區域整體發展、兩岸政策、國土重新規劃、水土保持之整體計畫等等當中加以考慮。雖非一蹴可及，但可推動有關的研究。(主管機關：行政院研考會，協辦機關：農委會)