

山坡地超限利用之法制研究 ——以危險預測及管制為中心

李 介 民*

要 目

壹、前 言

- 一、制度沿革的發展
- 二、農政主管機關處理經過

貳、山坡地超限利用的查定與判斷

- 一、何謂山坡地的超限利用
- 二、超限利用當作是法定危險要件
- 三、山坡地利用的危險預測及其審查標準
 - (一)危險預測的考量因素
 - (二)危險預測與診斷
 - (三)山坡地利用的危險預測之審查基準

肆、山坡地土地可利用限度查定的法律性質及其執行程序

- (一)概 說
- (二)山坡地查定的法律性質
- (三)山坡地查定的執行程序

參、危險預測方式與管制機制的檢討

- 一、可利用限度查定標準過於僵化
 - (一)水土保持法施行細則第26條但書規定的檢討
 - (二)宜林地、加強保育地的空間管理方式已不合時宜
 - (三)可利用限度查定標準應採利益衡量的實質審認
- 二、監督管理機制的檢討
 - (一)事前的監測機制不足
 - (二)事後的監督管理失靈
 - (三)運用科技設施採取動態的管理

三、山坡地查定程序的檢討

- (一)查定程序規範應有法律保留原則之適用
- (二)確保山坡地所有權人的程序參與權

肆、結論與建議

DOI : 10.53106/199516202024050035002

* 靜宜大學法律學系專任副教授，東海大學法學博士。

投稿日期：一一二年三月一日；接受刊登日期：一一三年四月十一日

摘 要

本文回顧農政機關處理山坡地超限利用之監督、取締及輔導經過，可謂是事後管制失靈。於是先探討山坡地超限利用的查定與判斷，從危險預測的法理論述解析，包括危險預測的必要性與安全性、危險預測與診斷。並就山坡地土地可利用限度分類標準（危險預測之審查基準）、山坡地土地查定的法律性質、行政程序及其執行程序逐一檢視。山坡地查定有依職權或依申請為之，人民對於申請查定應享有公法上請求權。另就危險預測方式、管理機制與運作加以檢討，針對宜林地禁止從事農業利用之政策，建議改為經利益衡量後為許可的事先審查機制，並提出各種修法意見。

關鍵詞： 超限利用、危險預測、人工智慧、可利用限度查定、永續利用



元照出版提供

請勿公開散布

壹、前言

國土永續利用是當代重要議題，臺灣因地形、地質及降雨等特殊地理環境因素，加上人為過度開發，以致於土石流災害頻仍，是需要嚴肅以對的問題。山坡地超限利用的人為不當開發利用問題，牽涉人民農業經濟的民生問題及不願配合土地利用的管理政策，此等山坡地違規使用情形日趨嚴重，立法院曾於審議104年度中央政府總預算案審查總報告時，就有關山坡地超限利用經違規舉發數總計1萬多件，迄未結案有8千多件，未結案率高達61.42%，經舉發違規之未結案件比率偏高，要求當時的行政院農業委員會（以下簡稱「農委會」）加強積極清查山坡地超限利用舉發案件，及降低違規使用問題等提出相關檢討改善方案，以落實山坡地保育，平衡自然生態發展。農委會所屬水土保持局為加速改正山坡地超限利用問題，採取排定優先處理對象、加強督導機制及強度、召開研議座談會等精進措施¹。可見山坡地超限利用的問題非常困擾執行機關，相關的法律議題仍有待釐清。

一、制度沿革的發展

我國土地法制的發展沿革，可區分為地權、地用與保育等階段。所謂地權階段是土地之權利義務關係，主要的立法包括土地法、平均地權條例、耕地三七五減租條例，偏重在國家與私人間有關地權限制與地權調整之土地權利義務關係，亦有涉及共有土地與建物之處分、變更及設定，房屋與基地、耕地之租用等私人間土地權利義務關係。其後，朝向預防將來土地利用問題發生的立法，即地用階段，有都市計畫法〔民國（下同）二十八年公布、五十三年修正〕、區域計畫法（六十三年）、非都市土地使用管制規則（區域計畫法第15條第1項授權訂定），以及晚近完成立法的國土計畫法等土地空間利用計畫，

¹ 立法院第8屆第7會期第8次會議議案關係文書（104年4月15日）院總第887號政府提案第15100號之687，行政院農業委員會水土保持局「加強積極清查山坡地超限利用舉發案件及降低違規使用問題」專案報告。

屬規範特殊性土地權利義務關係²。另外在六十五年，鑑於山坡地利用發展需要受到保育管制，制定有山坡地保育利用條例（以下簡稱「山保條例」），除要求山坡地實施一般水土保持處理外，農牧利用土地採取事後監督與管理機制，即不得超限利用與違反後先限期改正，屆期不改正者裁處罰鍰之處理方式；後來到八十三年制定水土保持法，主要針對山坡地開發分別採行一般或特定水土保持之處理與維護，並以核定許可制對於非農牧利用的土地開發進行事先管制，至於農牧利用土地同樣是依循山保條例的管理模式。

山坡地之定義，有廣義、狹義區分，在山保條例於六十五年四月公布施行時，該條例當時的主管機關為經濟部，立法目的偏重在發展山坡地農牧事業之保育利用。而當時森林法的中央主管機關為行政院農業發展委員會³（以下簡稱「農發會」），國有林、保安林等林地歸臺灣省林務局管理。後於七十三年七月，農發會與經濟部農業局合併為農委會。七十五年一月修正山保條例，增加山坡地之非農業用地的保育利用管理。因此，山保條例之山坡地是狹義的，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，就合於左列情形之一者劃定範圍，報請行政院核定公告之公、私有土地：「一、標高在一百公尺以上者。二、標高未滿一百公尺，而其平均坡度在百分之五以上者。」換言之，此時有關保育、利用及水土保持之實施範圍，並不包括國有林事業區、試驗用林地及保安林地、水庫、河川上游集水區周邊、海岸、湖泊沿岸、水道兩岸及沙灘等地區之水土保持工作。

政府鑑於臺灣國土資源有限，地陡人稠，土質脆弱，加以山坡地過度開發利用，致地表沖蝕、崩塌嚴重，每逢颱風、豪雨，常導致嚴重災害。乃針對經濟建設發展需要及水土保持發展情形，於八十三年五月公布水土保持法，將所有需要實施水土保持地區做一整體之規

² 溫豐文，土地法，第3版，2019年7月，頁5。

³ 農發會為當時行政院之農業諮詢、設計、協調單位。

範，包括一般水土保持之處理與維護（例如第10條、第11條之農業使用、第12條之非農業使用）和特定水土保持之處理與維護，並將山保條例中有關山坡地之水土保持事項一併納入該法之規定範圍。因此，水土保持法之山坡地之範圍，除前述山坡地外，另將國有林事業區、試驗用林地及保安林地也納入管理範圍，乃廣義的山坡地。此二部法律屬於注重土地保育之立法⁴，其等規制內容有諸多規範疊床架屋之處，主管機關實務運作上主要援引水土保持法為執法依據，僅在山坡地農牧利用有超限利用情形，會參酌山保條例相關規定進行處理。

二、農政主管機關處理經過

農委會自八十一年起，全面清查全臺山坡地超限利用，至八十八年止全臺山坡地超限利用面積為3萬餘公頃，不過仍有尚未完成可利用限度查定，無法進一步管制，使山坡地保育利用及國土保安產生嚴重的漏洞。農委會為兼顧農民生計與保育水土資源，針對列管全臺山坡地超限利用行為違規案件，為輔導超限利用改正，採輔導及取締並重之方式，於九十一年一月公告實施「山坡地超限利用處理計畫」期程為九十一年至九十六年底，鼓勵農民採間植方式造林，並發給造林獎勵金酌予補償，緩衝期間（九十一年至九十六年）果樹與林木共存，逐步改正。此一計畫內容要求執行機關對於超限利用部分，主要任務有三：(一)通知土地所有權人、使用人或土地管理機關限期改正及通知申請造林。(二)收回非法占用公有超限利用地實施造林。(三)未依合約進行林木栽植之公有超限利用地切結限期完成造林。不過，未申請造林者，其長期作物最遲應於九十三年底前完全清除；申請造林者，其長期作物應配合造林木生長逐年減少，到九十六年底必須達到無超限利用情形，否則依規定查處⁵。

在八八水災造成臺灣南部地區重大傷亡，山坡地超限利用問題受

⁴ 溫豐文，前揭註2，頁23。

⁵ 行政院農業委員會91年1月28日農授水保字第0911845570號函，公告「山坡地超限利用處理計畫」參照。

立法院、監察院、審計部、檢調機關及社會各界高度重視。而前述「山坡地超限利用處理計畫」因各級政府未盡職責及效能過低，審計部教育農林審計處於九十八年十月三十日審教處四字第0980002943號函，要求農委會水土保持局針對未積極督促執行查報取締業務，難以有效遏止山坡地違法超限利用，查明相關人員有無疏失責任。監察院亦於同年十二月十八日以院台財字第0982200914號糾正農委會，其後，迄至一〇一年五月底，整體改正率僅63.82%，尚列管的12,525.63公頃山坡地仍處於超限利用中，各主管機關顯未善盡監督職責，再被監察院認定有所違失⁶。

另外，原超限利用山坡地如已「恢復自然植生」，即地上作物已無實際經營使用行為，可認定非屬超限利用得以解除列管⁷。惟經統計以前述消極性方式解除列管，而嗣後故態復萌再度超限利用之筆數高達34.01%，顯見積極造林才是正本清源之道。又，行政院原住民族委員會曾函請農委會表示，希望參酌原住民族基本法之精神，檢討並評估修正水土保持法等相關法規。農委會認為水土保持法所建構之管制體系，係基於國土保安及人民生命財產安全，而限制或禁止所有可能造成危險之開發行為。關於原住民保留地之超限利用列管面積占全國超限利用列管土地之24.82%，倘放寬原住民地區之超限利用行為，恐將引起其他族群之超限利用行為人要求比照辦理，超限利用問題將更趨嚴重⁸。本文擬就作為構成要件的超限利用概念，可利用限度分類（危險預測Gefahrenprognose的審查基準）、山坡地查定的法律性質與程序加以探討，期待可以給予主管機關在立法上或執法上建議。



元照出版提供 請勿公開散布。

⁶ 監察院101年財調字第0098號調查報告，110年6月3日公告，頁15以下。

⁷ 行政院農業委員會100年1月6日農授水保字第1001861012號函參照。

⁸ 水土保持法之管制目的以災害防免為出發點，相關管制規定所規範對象為所有從事山坡地開發利用之人，即所有可能潛在危險水土保持之人。行政院農業委員會101年5月8日農授水保字第101013895號函參照。

貳、山坡地超限利用的查定與判斷

土地為人民生活所不可或缺，人的生命、生活與生產都與土地脫離不了關係，其具有不可增加性、不移動性等特性，土地利用可供農業使用，生產糧食、畜養動物供養人類生活食用，是生活的基礎；土地亦可興建建物供人居住使用，闢建道路供人通行。因此，土地之屬性決定人類利用的方式。問題是，該如何使用方係合理利用，需要考量土地利用的容受力（carring capacity）。土地利用如超越土地的容受力，則是超限利用。

一、何謂山坡地的超限利用

國家基於地理、人口、資源、經濟活動等相互依賴及共同利益關係，並配合國家經濟發展及環境保護之政策，應訂定符合社會需要之土地使用保育計畫（司法院釋字第444號解釋理由書參照）。山坡地之保育、利用，須依山坡地土地自然特徵，應用工程、農藝或植生方法，以防治沖蝕、崩坍、地滑、土石流失等災害，保護自然生態景觀，涵養水源等水土保持處理與維護，並為經濟有效之利用。此外，山坡地應按土地自然形勢、地質條件、植生狀況、生態及資源保育、可利用限度及其他有關因素，依照區域計畫法或都市計畫法有關規定，分別劃定各種使用區或編定各種使用地（山保條例第6條第1項）。而非都市土地分區及用地編定係於民國六〇年代依土地當時之使用現況而辦理，並非就各該土地原本之客觀條件而編定，且未就不同分區內之同種用地給予不同強度的限制⁹。準此，山坡地範圍內土地使用分區劃定或使用地類別編定，須事先審酌土地可利用限度之因素；而山坡地供農業使用者，經實施土地可利用限度分類查定，其目的在於防止不當開發造成災害，並保護自然環境兼顧經濟發展。

何謂山坡地超限利用，指依山保條例規定查定為宜林地或加強保

⁹ 王珍玲，非都市土地分區及用地變更編定，裁判時報，第85期，2019年7月，頁25。

育地內，從事農、漁、牧業之墾殖、經營或使用者。（山保條例施行細則第26條前段）。換言之，山坡地經查定為宜林地或加強保育地，土地經營人或使用人在前述等土地內從事農業使用行為，即是超限利用¹⁰。一旦發生山坡地超限利用情形，即由地方主管機關會同有關機關通知水土保持義務人限期改正；屆期不改正者，得通知有關機關依下列規定處理：(一)公有土地終止或撤銷其承租、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、撥用之公有土地由原所有或管理機關收回。(三)私有土地停止其開發（水土保持法第22條第1項）。

宜林地、加強保育地的查定，依非都市土地使用管制規則（區域計畫法第15條第1項授權訂定）¹¹辦理之。在山坡地未經查定前，山坡地範圍內森林區、山坡地保育區及風景區之土地，在未編定使用地之類別前，適用林業用地之管制（非都市土地使用管制規則第7條參照）。參酌森林法第6條第2項前段規定：「經編為林業用地之土地，不得供其他用途之使用。」意思是僅能供作造林使用。山坡地經地方政府辦理查定後，將宜林地劃定為森林區、依使用分區編定使用地為林業用地。宜林地之經營或使用面積在2公頃以下者，自地方主管機關通知日起一年內完成造林，超過2公頃者，三年內完成造林。而山坡地經查定為加強保育地者，一方面將加強保育地劃定為山坡地保育

¹⁰ 山坡地經查定公告為宜林地者，即應行造林、維持自然林木或植生覆蓋之土地，不宜作農業使用，如於宜林地種植果樹、檳榔、茶等農耕使用行為，均屬超限利用，行政院農業委員會86年2月12日農林字第86104478A號函參照。

¹¹ 依據區域計畫法第15條第1項規定，區域計畫公告實施後，非都市土地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，製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。變更之程序，亦同。又，區域計畫法施行細則第11條第5款、第6款規定，非都市土地之使用區，森林區：為保育利用森林資源，並維護生態平衡及涵養水源，依森林法等有關法規，會同有關機關劃定者。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、地滑、土石流失等地質災害，及涵養水源等水土保育，依有關法規，會同有關機關劃定者。

區、依使用分區編定使用地為國土保安地¹²，另一方面由地方主管機關決定實施水土保持處理之完成期限（山保條例施行細則第6條第2款、第3款），以保護其自然生態與涵養水源功能，在維護生態平衡的前提下，始有空間利用的可能。由此可知，山坡地超限利用的認定係以空間計畫的土地利用政策為基礎，其目的結構在確定各種區位土地利用的方式及其衍生的關聯性，來達到直接管制人民行為的制度。

二、超限利用當作是法定危險要件

德國警察與秩序法理論係在描述危險防止（Gefahrenabwehr）法理，該法理不僅是適用在形式意義的警察機關，同時也適用於所有的秩序行政機關。因此，從事干預或取締等危險防止任務的行政機關都是實質意義的警察機關¹³。而在個案上處理，法律賦予行政機關在其職責範圍內得行使必要的措施，對於公共安全或公共秩序的危險或滋

¹² 製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知第9點說明8參照。又，關於非都市土地之使用分區管制，蘇俊雄大法官認為「用地編定」之計畫管制措施及其變更，屬於直轄市及縣（市）政府的「自治事項」，而且各該地方主管機關在法律以及授權命令的容許範圍內，應享有一定的「計畫形成自由」，參閱司法院釋字第532號解釋協同意見書。而學者林明鏞認為分區劃定與用地編定，有如同主要計畫與細部計畫之上下區隔，參考德國城鄉計畫之土地利用計畫（類似我國主要計畫）與營建計畫（類似我國細部計畫），分區劃定屬於行政機關內部之準備行為，僅是供用地編定執行時之依據，並無對外效力。而用地編定之性質屬於地方自治法規，人民因該地方自治法規之擬定或變更而權益受損者，尚無依訴願法或行政訴訟法尋求救濟之機會。但是土地所有權人申請建築許可，因生態保護用地遭拒而提起行政救濟，得間接審查該用地編定之合法性。參閱林明鏞，非都市土地使用管制法制之研究，載當代公法新論（中）——翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，2002年7月，頁278-279。

¹³ 司法院釋字第588號解釋意旨參照。另，德文之Gefahr或Gefahrenabwehr一詞，源於德國警察法及秩序法中的概念，國內學者有稱之為危害或危害防止，有將之譯為危險或危險防禦。危害防止在德國秩序行政法上，其意義之內容與範圍包含預防、制止或排除涉及個人或公眾之危險或損害在內，行政機關對於尚未發生，但可能或即將發生或潛在可能對法益肇致損害之情事，採取防範未然之預防措施。參閱黃啟禎，行政管制與行政制裁之區分及運用——以水土保持法為例，載刑與思／林山田教授紀念論文集，2008年11月，頁527。陳慈陽，環境法總論，第3版，2011年11月，頁224以下。

擾加以預防或排除，以維護社會大眾的生命、身體或財產安全¹⁴。因此，在個別的法律規定，係以對於公共安全或公共秩序的滋擾行為，肇致公眾的生命、身體或財產安全等法益受到危險為構成要件。另賦予行政機關特定任務，得就行為人之危險行為予以制止（*Unterbindung*），或就物之違法狀態予以排除（*Beseitigung*）等危險排除措施的法律效果。

山保條例第25條第1項規定：「山坡地超限利用者，由直轄市或縣（市）主管機關通知土地經營人、使用人或所有人限期改正：（下略）」，水土保持法第22條第1項規定：「山坡地超限利用者，或……，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：（下略）」，此種立法方式採取條件式的規範方式，不論是山保條例或水土保持法都將超限利用當作是危及公共安全或公共秩序的法定要件。所謂的危險，指的是在可預見的將來對於公共安全或公共秩序導致損害具有充分蓋然性的情況。危險一詞具有損害和發生的蓋然性兩個要素，法律賦予行政機關就發生損害的蓋然性和損害程度為價值上衡量，該二要素則由行政機關就其專業知識經由預測具有充分的蓋然性而作成判斷¹⁵。而損害通常是某人之行為違反法律規定，以致於對涉及他人權利或法律所欲保護的利益產生外部的影響。此處所牽涉公共安全的利益結構，包括土地所有人、使用人或管理人的使用收益，與國家為了國土利用的永續發展與維持現狀之利益，依地域空間而劃定應予以保護的利益間之衝突與調和。

危險是對於法律所欲保護之法益，因有損及（*Schädigung*）或滋擾（*Störung*）等違反法律秩序行為，而使公共秩序或公共安全（包含個人的權利或利益、國家的設施或活動）造成妨礙（*Belästigung*）或

¹⁴ Edmund Brandt/Ulrich Smeddinck, *Der Gefahrenbegriff im Polizeirecht*, Jura 1994, S. 225.

¹⁵ A.a.O., S. 227. Anna Leiser, *Die polizeiliche Gefahr zwischen Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe*, DÖV 2002, S. 327.

損害（Schaden）的違法狀態¹⁶，其中妨礙的強度包括單純不利、騷擾或不適當等情形皆是。而山坡地的宜林地，就是認為山坡地利用方式以造林為適宜者。由於山坡地之森林地區因植被覆蓋截留雨水、減少沖蝕保護土地，或藉植物之根系固著土壤、增加土壤孔隙，達到鞏固土石涵養水源之作用（森林法第22條編定之保安林），據以發揮國土保安功能，並保護民眾生命及財產安全。當山坡地土地利用人在宜林地從事農業利用的滋擾行為，該滋擾行為雖然未必產生實害效果，但是對於所欲保護的法益或價值存續在客觀上已直接受到妨礙，此種情形就是將來極有可能引發災害（損害）的違法狀態¹⁷。

由於行政機關負有危險防止的職責，對於危險的意義享有解釋的權限，特別是行政機關要釐清事實真相（論據）與可預見將來發生損害的持續性推論（預測），兩者皆須是正確的¹⁸。水土保持法第22條第1項之山坡地超限利用，意指經查定為宜林地或加強保育地，禁止從事農、漁、牧業之墾殖、經營或使用，係屬於一般禁止規範。該規定並非謂在宜林地或加強保育地上從事農業利用一定會發生所預測的崩塌、坡體滑動或土石流等損害，而是在宜林地或加強保育地上從事農業利用之妨礙行為就當作是危險。

山坡地的超限利用是在特定或可得特定的時間和地點所生危險，依山保條例施行細則第26條前段規定意旨，只要宜林地未造林或未進行水土保持的實施與維護，或是加強保育地未依主管機關的要求實施管制，就符合「超限利用」之危險要件，但不以發生實害效果為必要。從山坡地的超限利用之規範意旨來看，在預防因人為過度擾動導致將來可能因地震、降雨等因素，而可能發生坡體滑動、崩塌、土石流等災害。此時，應該認為「在宜林地或加強保育地內，從事

¹⁶ Bodo Pieroth/Bernhard Schlink/Michael Kniesel, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 10. Aufl., 2018, § 4 Rn. 3.

¹⁷ Brandt/Smeddinck, a.a.O. (Fn. 14), S. 231.

¹⁸ Christoph Gusy/Johannes Eichenhofer, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 11. Aufl., 2023, § 3 Rn. 121.

農、漁、牧業之墾殖、經營或使用者，將對山坡地造成危險之虞（Gefahrsverdacht）」才是符合立法規範目的。一旦土地利用人有超限利用的滋擾行為即是對於法益造成損害，行政機關基於危險防止任務必須採取適當的措施制止該滋擾行為，以排除危險。

三、山坡地利用的危險預測及其審查標準

在傳統的行政法學強調依法行政原則、法律保留原則，在法治國原則下，危險防止和保障人民自由是國家的兩大任務。但是隨著科學技術的進步，國家的安全任務由避免損害與可預見結果的危險防止任務，轉變為對於自然科學的知識和經驗上尚無所悉的風險預防。法治國家除保障人民自由外，更重要的是對秩序和平保障之安全性¹⁹。

(一)危險預測的考量因素

行政機關對於危險的預測，係對於某一個特定事實本身在未受妨礙的事件過程，可能會對所欲保護的法益造成損害為推測。危險預測，係在未受任何阻礙的事件過程中對特定事項的評估或判斷，以及對於法律保護利益發生損害情形，行政機關所採取的預測決定。對於發生損害的蓋然性與損害範圍（程度）的危險預測，其判斷危險必須根據預測的基礎而加以決定。預測的基礎是根據各種事實、向來累積的經驗以及科學與技術的知識所建立的一般生活經驗，作為分析的基礎。而行政上預測具有取向於未來的特徵，行政機關依其專業知識採取干涉時，其決定的判斷是根據以往的觀點對未來加以推論。至於發生損害有充分地蓋然性並不要求具可靠性，僅在危險對損害發生有差距過大的可能性時，才無法被接受。比較令人擔心的是，就具體個案情況而言可預估將來必定會發生損害²⁰。

¹⁹ 陳春生，行政法之學理及其更新，載行政法之學理與體系(一)，1996年8月，頁25。

²⁰ Friedrich Schoch, Grundfälle zum Polizei- und Ordnungsrecht, JuS 1994, S. 667. 陳春生，行政上之預測決定與司法審查，載行政法之學理與體系(一)，1996年8月，頁183。Stefan Röhrig, Die zeitliche Komponente der Begriffe Gefahr und

前述就發生損害的蓋然性和損害範圍（程度）為危險預測，該二要素是一平衡公式，對於損害發生蓋然性的要求愈低，對於危及到保護法益的可能性愈高；反之，對於損害發生蓋然性的要求愈高，對於發生嚴重損害的可能性則愈低²¹。在面臨生存、身體或財產有重大危險時，對於損害發生蓋然性的危險預測要充分足夠，不能差距過大。對於危險判斷要有客觀的標準，公務員於作成決定時所為之推測，不能基於主觀上擔心而是以客觀的觀察者為之²²。

（二）危險預測與診斷

危險的發生未必是現在即刻的情況，有時是經過長期間的累積演變才被發現。因此，行政機關必須事先進行危險預測（即監測 *Beobachtung*）。危險預測有二要素，一是對整體環境事實的察覺（*Wahrnehmung*），察覺是對個案的診斷（*Diagnose*）有其論據上支持，法律上容許行政機關採取行動，即便是公務員的判斷是錯誤的，也不需要被究責。二是預測的持續進行（*Prognostische Fortschreibung*），因為察覺不只是對現在的狀態，也針對未來的發展，同時要瞭解事情發展的因果關係，此種預測或多或少需要公務員專業的經驗值²³。對此，通常立法者授權制定法律時，會針對抽象性危險授權行政機關，以定期或不定期的檢驗、檢測、監測措施進行危險預測²⁴。

對於危險概念的可預測要素係先對事實加以診斷，診斷是對過去或現在的事實、因果關係等為說明、確認與評價，同時構成對未來之預測的基礎。由於診斷來自於科學的縝密調查結果，每一個預測是基

Gefahrenabwehr und ihre Konkretisierung bei Grundwasserverunreinigung, DVBl 2000, S. 1659.

21 Friedrich Schoch, Die Gefahr im Polizei- und Ordnungsrecht, Jura 2003, S. 473. Leiser, a.a.O. (Fn. 15), S. 327.

22 Schoch, a.a.O. (Fn. 20), S. 667. Brandt/Smeddinck, a.a.O. (Fn. 14), S. 227.

23 Gusy/Eichenhofer, a.a.O. (Fn. 18), § 3 Rn. 112, 113.

24 針對抽象性危險之因應，除採取危險預防的個別措施外，為了危險防止頒布抽象性、一般性的命令。Bernhard Petri, Der Gefahrerforschungseingriff, DÖV 1996, S. 445. Pieroth/Schlink/Kniesel, a.a.O. (Fn. 16), § 4 Rn. 13.

於此一診斷而作成預測的決定，其事實真相或可藉由實驗科學或科學技術上經驗，甚至有時藉由一般的生活經驗而得知²⁵。如果對事實為不清楚的診斷或是事件過程為不安全的預測，只要二者有一情況存在，都將對要處理的事件難以進行推測²⁶。

診斷固然是針對有無危險的事實為之，能否針對有危險之虞的情形，不無疑義。所謂有危險之虞的情形是指將來可能會發生損害有明確的論據，即便是發生損害的蓋然性較低，在此種情形仍是屬於危險的概念範疇內。不過，究竟發生損害的蓋然性到何種程度，在危險與有危險之虞間並未有所區別。因為有危險之虞就是對於事實的診斷存在不安全性，整個事件的過程存在不安全性本身也是一種危險的類型。縱使日後沒有發生損害，行政機關應該就發生危險的不安全的各種要素事先掌握，需要透過預測來證明有發生危險的不安全性²⁷。既然事實的診斷與有危險之虞的情形有關，在個別的專業法規上應該針對可能發生危險的情況建立危險預測之蓋然性標準（Wahrscheinlichkeitsmaßstab），該標準須事先為危險評價，而危險評價乃一具拘束力的評價制度，可以作為判斷。對於危險要件事實的認定應有一預測基礎，該基礎必須是安全的、實際的知識，且足以對事件經過及其因果關係要素透過專業知識加以評價²⁸。

隨著科學技術的日新月異，政府部門對於公共安全的危險預測，從緊急應變到災害預防的管理，將預測性的大量資料透過先進的演算法、機器學習和預測分析，藉由運用人工智慧技術幫助行政機關如何預測發生危險、降低危險與有效地評估其可能性，同時因應氣候變遷的外部因素導致發生損害的潛在風險不斷提高，以及如何建構適宜的危險預測機制，當為首要之任務。目前人工智慧技術已被廣泛運用，

²⁵ 陳春生，前揭註20，頁187。Schoch, a.a.O. (Fn. 21), S. 473.

²⁶ Schoch, a.a.O. (Fn. 20), S. 669.

²⁷ Wolfgang Weiß, Der Gefahrerforschungseingriff bei Altlasten-Versuch einer Neubestimmung, NVwZ 1997, S. 743.

²⁸ Brandt/Smeddinck, a.a.O. (Fn. 14), S. 227, 228.

將大量的山坡地崩塌預測的原始資料做儲存與處理，建立網絡模型架構後，可透過輸入的原始資料，進行未來發生山坡地災害的預測及推估，配合人工智慧系統的預測技術，繪製（優化）山坡地災害潛勢地圖（模式），可提升危險預測的準確度，同時可提供後續危險應變上的評估與應用²⁹。

（三）山坡地利用的危險預測之審查基準

人的行為是否會造成危險，應視其滋擾行為的強度、損害程度及發生損害的蓋然性而定。對於損害的蓋然性問題其實是立法規範對於危險情況的潛在擔憂（Besorgnispotential），該危險情況之認定，是依照當代的科學技術作為預測判斷或風險判斷是否具有一定的因果關係³⁰。而危險預測是對於發生損害蓋然性加以評估，任一行政機關在執行法律時都賦予其危險預測的權利與義務³¹，此為危險預測的必要性。較一致的說法是，蓋然性是損害發生的可能性，但到底是多少，究竟是具蓋然性或不具蓋然性的問題，還是發生蓋然性的程度，迄今仍無定論。

基於危險預測的必要性，關於危險要件應該納入法律構成要件中，以符合形式上正當性。在預測決定上行政法學需要加以調整，其中法律保留所形成的內涵，是否足以因應複雜的行政決定，是有疑問的。此時一方面須減輕立法者制定明確構成要件之義務，避免法治國家的法律保留與行政現實化間差距過大。他方面立法者對複雜風險決定之法律保留，須事先訂定法益衡量基準，更精密的規定則是讓行政權有判斷餘地的決定空間³²。而山保條例規定山坡地供農業使用者，

29

林彥廷、顏筱穎、張乃軒、林宏明、韓仁毓、楊國鑫、陳俊杉、鄭宏達、徐若堯，應用AI學習技術於坡地崩塌預測分析——以高雄市小林村為例，土木水利，第48卷第2期，2021年4月，頁49。

30

Paul Stelkens/Heinz Joachim Bonk/Michael Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 10. Aufl., 2023, § 24 Rn. 21.

31

Leiser, a.a.O. (Fn. 15), S. 328.

32

陳春生，前揭註19，頁28。

應實施土地可利用限度分類，再依前述分類標準實施。土地經營人或使用人，不得超限利用（該條例第16條第1項）。將超限利用作為法律的禁止規範要件，卻不是以正向方式規範何為合理使用，當違反合理使用的規定時，始被認定山坡地違法使用。此種將超限利用當作是對和平秩序的不安全，行政機關如何預測其危險發生的蓋然性，卻無法直接從法定要件中得知，是有疑義的。

發生危險的蓋然性之程度在個案上就有價值上利益衡量的疑義，而在個案中如何認定發生損害具有充分的蓋然性是取決於以下各種因素：基於各種經驗法則所為危險預測的安全性、可能發生損害在時間上接近性、所欲保護法益的層級以及採取干預措施保護他人法益的層級（干預法益）³³。因此，危險預測的安全性之建立顯得格外重要。因為縱使法律要件中包括所欲保護法益、侵害強度、與時間有關的比例關聯性等對損害蓋然性的判斷是否已夠充分，還是要更具有彈性，也就是危險預測要件的彈性化³⁴。在此要強調的是，對於超限利用的預測基礎，以法規命令方式（例如山坡地可利用限度分類標準之授權依據為山保條例第16條第3項³⁵）為預測權限分配，比起以法律規範較為彈性。因為在此一領域規範細節上為能適時地適用新的科學技術的發展，過於僵硬的概念不足以因應實際情況，而需要動態的概念，由行政權來確定其內容，立法者放棄對構成要件為完全之規範，而由行政權為合義務性裁量加以補足³⁶。

³³ Röhrig, a.a.O. (Fn. 20), S. 1659.

³⁴ Bernhard Losch, Zur Dogmatik der Gefahrenforschungsmassnahme, DVBl 1994, S. 782.

³⁵ 山坡地可利用限度分類標準原係規定於（舊）山保條例第16條第2項，由主管機關以行政規則方式規範，而受到學者之批判。鍾秉正，山坡地超限利用相關法制與其衍生之法律問題，高大法學論叢，第10卷第2期，2015年3月，頁21。

³⁶ 陳春生，前揭註20，頁193。Eberhard Schmidt-Aßmann著，林明鏘、陳英鈴、孫迺翊、陳耀祥、許春鎮、張錕盛、張桐銳等合譯，行政法總論作為秩序理念，2009年10月，頁135。

在干預行政法領域採取條件式的規範方式，仍有許多有待規範具體化的廣泛授權，立法者對於行政權就山坡地土地可利用限度分類所為之預測授權，其分級查定基準有四項預測決定的衡量指標：坡度、土壤有效深度、土壤沖蝕程度和母岩性質³⁷等衡量內容指針。而查定為宜林地者，其標準是符合下列任一標準：1. 甚淺層之四級坡，且其土壤沖蝕嚴重或下接硬質母岩。2. 甚淺層之五坡。3. 淺層之五級坡，且其土壤沖蝕嚴重或下接硬質母岩。4. 六級坡。一旦經查定為宜林地之山坡地土地，依區域計畫法授權訂定之非都市土地使用編定³⁸，其使用區為「山坡地保育區」，而其使用地類別為「林業用地」，應進行造林或維持自然林木或植生覆蓋，不得從事農、漁、牧業之墾殖、經營或使用工作。其已墾殖者，仍應實施造林及必要之水土保持處理與維護。至於，查定為加強保育地者，其標準是沖蝕極嚴重、崩塌、地滑、脆弱母岩裸露之土地³⁹，須依主管機關之指示辦理水土保持的處理與維護。上述分級查定標準本身是對於山坡地分級管理的價值概念，表示肯認日後可能發生損害的危險存在，以及對於未來可接受的危險限度為何。

四、山坡地土地可利用限度查定的法律性質及其執程序

(一) 概 說

有關山坡地土地可利用限度查定作用的法源依據，山保條例第16條第1項規定：「山坡地供農業使用者，應實施土地可利用限度分

³⁷ 坡度，係指一筆土地之平均傾斜比，以百分比表示之，共分為六級坡。土壤有效深度，指從土地表面至有礙植物根系伸展之土層深度，以公分表示之，共分為甚深層、深層、淺層、甚淺層等四級。土壤沖蝕程度，依土地表面所呈現之沖蝕徵狀決定之，共分為輕微、中等、嚴重、極嚴重等四級。而母岩性質，依土壤下接母岩之性質對植物根系為伸展及農機具施作難易決定之，有軟質母岩和硬質母岩兩類（山坡地土地可利用限度分類標準第2條參照）。

³⁸ 國土計畫法實施後，將以全國國土計畫（107年4月30日公告）取代全國區域計畫，直轄市、縣（市）國土計畫取代直轄市、縣（市）區域計畫，擬於111年以國土功能分區圖取代現行土地使用分區。

³⁹ 山坡地土地可利用限度分類標準第3條第2款、第3款參照。

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。」而同法第4項規定：「經中央或直轄市主管機關查定之宜林地，其已墾殖者，仍應實施造林及必要之水土保持處理與維護。」根據前述之土地可利用限度分類的預測授權，行政機關日後在為宜農、牧地、宜林地、加強保育地等有拘束力之決定（查定結果）前，須經科學上承認理性之預測程序。而宜林地、加強保育地不得超限利用之意，立法規範將宜林地、加強保育地認定有發生危險之虞⁴⁰，也就是對極有可能發生危險預先擔憂。因為有無危險的事實本身不明確，行政機關藉由法律賦予蒐集資訊的權限，得經由所詳列的空間、時間、人力或其他的可能性指標，將所蒐集的資訊、資料分析研究，以認定事實真相⁴¹。當法律授權行政機關針對有危險之虞可事先進行危險調查干預，等於是將有具體的危險之現實性和有危險之虞的可能性作相同的處理。

(二) 山坡地查定的法律性質

山保條例施行細則第12條第1項規定：「中央或直轄市主管機關應依本條例第十六條第三項所定之山坡地可利用限度分類標準，完成宜農、牧地、宜林地、加強保育地查定者，以尚未劃定使用分區或編定使用地類別之土地為限。」山坡地應按土地自然形勢、地質條件、植生狀況、生態及資源保育、可利用限度及其他有關因素，依照區域

⁴⁰ 何謂有危險之虞，有認為有危險之虞乃指法律規範賦予行政機關基於事實上觀點，主觀上雖不完全知悉危險情況，且在評估上無法做正確的估計，如對事實無法清楚地鑑別或如對事實發生過程無法精確地預測，但仍賦予職權予以調查。Siehe Schoch, a.a.O. (Fn. 20), S. 668, 669. 有認為有危險之虞是指行政機關對於特殊情況發生或依其過去的經驗值是不明確或不存在危害，但以謹慎、機警的態度來面對處理可能發生的危險，或預測危險之狀況。當有危險之虞的情況，法律授權行政機關可以對人、對物或對住宅採取執行措施，對於假定的事實加以證實。該執行措施係為釐清人或物是否存在危險性，進而制止或排除危險。Siehe Pieroth/Schlink/Kniesel, a.a.O. (Fn. 16), § 4 Rn. 50.

⁴¹ Pieroth/Schlink/Kniesel, a.a.O. (Fn. 16), § 4 Rn. 52.

計畫法或都市計畫法有關規定，分別劃定使用分區或編定使用地⁴²。此種土地分區使用管制雖是事前考量山坡地各種地形、地質、坡度等因素，係屬靜態的管制方式，然而此種管制土地的防災管理機制，所面對的卻是人為開發利用產生與發生強降雨、崩塌、土石流或水土流失等災害的不確定性之動態系統，兩者之間如何協調運作的問題。

關於查定行為的法律性質有不同見解，有認為查定乃調查確定之意，係提供非都市土地辦理使用地編定或都市計畫土地使用分區之「前置作業」⁴³。究其行為之性質，乃行政機關實施山坡地屬性的行政調查之事實行為。另有認為查定故為對山坡地土地究為宜農地、宜牧地、宜林地或加強保育地有事實認定之效果，惟一經查定後該山坡地的使用就會受到限制，對於被查定山坡地的土地所有人、使用人發生管制效果，其性質為行政處分。就其內容如果究為對物之性質在法律上具有重要意義事項的認定（即確認處分），抑或為對物發生創設、變更或撤銷（廢止）法律關係之效力（即形成處分），值得探討。因為確認處分係行政機關對於某種法律關係予以明確認定，並賦予證明，有助於法律秩序安定及維護交易安全，而有免去困擾當事人間一再查證之功能。所確認的事實並非自該處分作成時始發生效力，而是其效力早已存在或發生，只是經由確認處分而獲得簡便之證明。至於，形成處分的特性是繫乎法規之規定，藉由該處分發生公法關係變動的法律效果，因此形成處分不須另有執行行為，即會發生法規所規定的效果⁴⁴。因為查定行為不僅在確認山坡地土地為宜農地、宜牧

⁴² 109年5月13日山坡地保育利用條例施行細則第12條第1項之修正理由，認為山坡地可利用限度查定係提供非都市土地辦理使用地編定或都市計畫土地劃定土地使用分區之「前置作業」，以辦理一次查定為原則。從而，實務上認為主管機關執行山坡地可利用限度分類作業，應以尚未劃定使用分區或編定使用地類別之土地為對象。

⁴³ 行政院農業委員會109年8月5日農授水保字第1091865533號函參照。

⁴⁴ 吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，增訂16版，2020年10月，頁309。李惠宗，行政法要義，第8版，2020年9月，頁359-360。不過，行政院農業委員會山坡地土地可利用限度查定工作要點之修正總說明，認為山坡地土地可利用

地、宜林地或加強保育地的事實，而且依據山保條例第16條第1項規定，一旦經查定行為認定是宜林地、加強保育地，則發生不得超限利用的法律效果。也就是說，查定行為不僅是認定山坡地之屬性的事實，同時產生禁止或限制使用山坡地的可責性效果。因此，本文認為查定行為的法律性質，不僅是對山坡地的物之性質在法律上具有重要意義事項的認定，同時就被認定是宜林地、加強保育地之山坡地，創設了禁止超限利用的法律關係，就其效力內容觀之應屬形成處分。

而人民對於山坡地土地可利用限度查定，除前述申請查定外，尚有更正查定⁴⁵的處理機制與程序。只是更正查定限於民國一〇六年四月十一日前，已有查定結果、已受理個案申請或辦理中年度專案者等三種情形，並以一次為限。關於申請查定與更正查定間之關係，嘗試以第二次裁決理論分別說明兩者的法律性質。所謂第一次裁決是指行政機關作成第一次裁決發生形式上存續力後，再由原處分機關就實體上考量重為審查，但仍以第一次裁決之事實或法律狀況為基礎。而第二次裁決可能是由行政處分相對人申請所作成者，或是由行政機關主動適用依職權撤銷或廢止原處分意思表示者。至於第二次裁決之內容可能改變而有利於相對人之處分，也有可能維持原處分不變⁴⁶。因此本文認為，山坡地查定不論是依職權或依申請，經由查定為某特定屬性外，同時產生如何利用的管制效果（第一次裁決），對於人民財產權的行使即發生限制效力。而山坡地之更正查定是在查定（第一次裁決）後多年才申請，原處分效力已存續相當久，原處分機關就已查定事實為基礎再一次進行調查，重新就該山坡地可利用的屬性及其相關法

限度查定分類結果之公告性質為一般處分。同時，該要點第7點明定，土地所有權人或土地管理機關不服查定或更正查定結果者，得依訴願法規定提起訴願。

⁴⁵ 該要點於109年5月13日修訂前，稱之為異議複查。

⁴⁶ 吳庚、盛子龍，前揭註44，頁307-308。許宗力，行政處分，載行政法（上），增訂4版，2020年7月，頁616。陳新民，行政法學總論，新10版，2020年7月，頁290。蕭文生，行政法——基礎理論與實務，增訂6版，2023年8月，頁410。

律效果為實體審查，並對之另作一價值判斷（處置），但仍以第一次裁決之事實為基礎。不論更正查定之結果是針對處分之主文（主旨）、理由、內容增添附款或教示記載有無改變，其效果是維持、變更原處分或是撤銷（廢止）原處分，皆是原處分機關針對前述事件的第二次裁決。更正查定是一全新的行政處分，不僅是格式程序的更正，其效果也實質取代原處分，如果人民對之有所不服的表示（提起訴願），自第二次裁決作成（生效）時為準。而第二次裁決具有取代原處分之意義，除法律有特別規定外，原處分之法律效果，因第二次裁決而消滅⁴⁷。

另有問題者，如有一筆土地內包含部分山坡地及部分平地，究應如何處理。實務上認為山保條例屬於法律位階，而山坡地土地可利用限度查定工作要點是主管機關所訂定之行政規則，如有一筆土地部分是山坡地，仍應依山保條例第16條規定，針對該筆土地的山坡地部分進行查定分類工作⁴⁸。因為查定行為係以山坡地坵塊為範圍，不宜分割。就結論而言本文贊同，但在論理上並非以法規位階理論為由，而其涵義是法律賦予行政機關辦理山坡地查定的職權，同時也是課以行政機關應該執行法律的職責義務才是。

（三）山坡地查定的執程序

危險預測的執行，在於法律規定於作成個案決定時危險是否存在。因此，事先要對有無危險事實的相關證據加以調查，包括肯定會發生損害的徵兆（危險證據資料）、否定會發生損害的徵兆（反對證據的蒐集）以及其他證據間的衡量⁴⁹。農業部⁵⁰為辦理直轄市以外之

47

吳庚、盛子龍，前揭註44，頁306以下。李惠宗，前揭註44，頁360。李建良，重複處分與第二次裁決，月旦法學教室，第30期，1997年11月，頁21。

48

行政院農業委員會104年2月16日農授水保字第1041861262號函參照。

49

學理上認為危險預測的程序有以下幾個步驟，1.事實的確定：事實調查的愈完整愈好，因為這是預測安全的基礎。而事實的調查必須透過調查措施與預防性措施始能完成。2.危險證據的蒐集：從所蒐集的證據資料中加以篩選以認定事實真相，危險證據資料是肯定會發生損害的徵兆。3.反對證據的蒐

山坡地土地可利用限度查定工作，依山保條例第16條及其施行細則第12條規定，訂定山坡地土地可利用限度查定工作要點（以下簡稱「查定工作要點」）。查定工作要點除重申辦理查定工作，以尚未劃定使用分區或編定使用地類別之土地為對象（第2點）外，查定工作之執行可分為年度專案查定及個案申請查定之執行兩種，前者由農村發展及水土保持署（以下簡稱「農村水保署」）訂定年度查定計畫，由農村水保署配合公有地管理機關辦理。後者如為私有地，由土地所有權人向農村水保署申請；如為公有地，由土地管理機關向農村水保署申請。因此，不論是公、私有土地所有人對於申請查定一事，享有公法上請求權。

又，經查定後之山坡地土地是否可以再行查定，由於山坡地土地可利用限度查定事件，涉及非都市土地之使用地類別編定，以及山坡地土地之開發程度，藉由此種將國土資源劃分等級、限制開發之制度，達成合理開發國土資源，維護自然環境，防止不當開發山坡地造成崩塌、落石或土石流等災害，以達山坡地保育利用及國土永續發展之目的。自國土計畫法發布實施之後，國土利用採取區域管制之政策。為避免疊床架屋，一〇六年四月十二日公布之（舊）查定工作要點第7點規定，對於已經過查定之土地，於分割或合併後不再進行查定，其理由有三：「一、為避免查定後土地所有權人一再因分割或合併多次辦理重新查定，耗費行政資源。二、為落實土地管制，避免山坡地土地因分割或合併導致土地零碎化，衍生類似『青山變癩痢頭』、『鬼剃頭』、『開天窗』之景象。三、山坡地之林地透過土地分割或合併使單一筆土地夾雜於周邊林地情形，將不利於整體水土保

元照出版提供 請勿公開散布

集：反對證據同樣是推測事實的基礎，反對證據資料是否定會發生損害的徵兆。4. 其他論據的衡量：所謂的其他論據是該論據在危險預測上具有正當性，可與危險證據、反對證據彼此相互衡量。Gusy/Eichenhofer, a.a.O. (Fn. 18), § 3 Rn. 118.

50

行政院農業委員會於112年8月1日起改制為農業部。

持工作，降低山坡地抵抗天災之能力⁵¹。」對此一規定，行政法院認為該要點固然透過不再查定的方式，限制人民對於所有土地處分、收益的權利，該手段係為國土保安、落實土地管制之公益目的所為，核其目的正當，手段與目的間亦具有實質關聯，且人民對於查定後之結果，仍得在土地類別編定後透過其他程序予以變更使用地編定，上開要點規定並不違反比例原則⁵²。事後，該查定工作要點修正，將「對於已經過查定之土地，於分割或合併後不再進行查定」等文字刪除，另於一一〇年六月八日修正之查定工作要點第6點規定，對於已經過查定之土地，得申請更正查定，但以一次為限。

惟上述業經查定之土地，於分割或合併後不再進行查定，一方面僅考量管制上方便與穩定性，未考量非都市土地單筆面積大小遠逾都市計畫土地，以及地形與地質之多變性。另一方面忽略過去非都市土地之分區及編定係依當時現況認定，未考量土地的性質，而有不當開發利用的可能性。從人民財產權得自由使用、收益或處分的存續保障觀點，在追求公益的前提上固可依法限制人民財產權的行使，但要思考非都市土地採行不同的分區及編定之公益目的，在於確保土地及天然資源的合理、保育利用。在過往受限於人力、儀器設備不足，對於查定山坡地過於便宜行事，正可以藉由山坡地的分割或合併而再次的進行查定程序，重新確認山坡地的屬性及其可利用方式才是。另外，本文認為查定工作要點雖是中央主管機關基於山保條例第16條及其施行細則第12條規定依職權所發布，但是限制更正查定以一次為限，已限制人民申請查定的公法上權利，且原查定宜林地之結果，乃限制人民對於所有土地使用、收益的權利。縱使限制人民再次申請查定具有實質正當性，既涉及人民自由權利的限制，限制更正查定的要件應該以法律明文規定，而非以行政規則為之。

⁵¹ 行政院農業委員會107年3月23日農水保字第1071857161號函之修定總說明。

⁵² 臺中高等行政法院108年訴字第97號、109年訴字第33號判決參照。

參、危險預測方式與管制機制的檢討

由於我國對於山坡地利用方式的管制，係採取條件式的立法管制方式。同時偏重在事後的取締、裁罰或輔導改善，實際上輔導農民改善亦執行不力。以下針對相關制度加以檢討：

一、可利用限度查定標準過於僵化

(一)水土保持法施行細則第26條但書規定的檢討

山坡地超限利用，指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。不過，於一〇九年十二月二日修正水土保持法施行細則第26條增訂但書規定，認為不包括依區域計畫法編定為農牧用地，或依都市計畫法、國家公園法及其他依法得為農、漁、牧業之墾殖、經營或使用。其理由為山坡地超限利用之界定，在「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，導致一筆土地已依區域計畫法規定編定為「農牧用地」者，或依都市計畫法、國家公園法及其他依法得為從來之農、漁、牧業之墾殖、經營或使用者，由於法源依據、主管機關及發布時間不同，而使查定類別倘仍屬「宜林地」或「加強保育地」，衍生查定與編定（或劃定）類別不同，讓民眾無所適從，更影響地方政府執行超限利用違規處置時，究應依何者為準之疑慮⁵³。此種形式上看來係因查定與編定類別不同致生法令重疊、權責不清問題，實質上是可利用限度分類作業事先沒有做到縝密的診斷，而產生無法作為客觀的危險預防標準之疑慮。當以每宗坵塊土地為查定時，在該範圍內另有依其他法律被編定農牧用地（區域計畫法施行細則第13條第5款）、農業區（都市計畫法台灣省施行細則第14條第1項第10款，森林法施行細則第3條第2款）、農業用地（農業發展條例第3條第10款）或實際上從事農業使用（國家公園法第10條第2項），此等

⁵³ 水土保持法施行細則第26條修正條文總說明。

日後可能發生災害的危險，在其他法律認為危險極低時應被容許之外，原本查定範圍的界定應該更加彈性。

另外，山坡地的超限利用係私人就其土地利用所為之限制，此種涉及人民行使財產權的限制固應以法律明文規定，同時為兼顧人民財產權的保障，以避免過度限縮人民對財產的使用、收益權能，該條但書規定應該規定在水土保持法的法律位階，而非規定於施行細則之法規命令層級。

(二)宜林地、加強保育地的空間管理方式已不合時宜

山坡地供農業使用者，應實施土地可利用限度分類。且宜林地、加強保育地不得作農業使用，如供農業使用即是超限利用。前已述及，宜林地、加強保育地之查定係依據區域計畫法第15條第1項及該法施行細則第11條第5款、第6款等規定，就非都市土地之使用計畫製定使用分區圖，並編定各種使用地。進而將宜林地劃定為森林區、與編定為林業用地，以及將加強保育地劃定為山坡地保育區與編定為國土保安地。不過，一〇五年一月六日公布之國土計畫法第45條規定，中央主管機關應於該法施行（一〇五年五月一日）後二年內，公告實施全國國土計畫。地方主管機關應於全國國土計畫公告實施後三年內，依中央主管機關指定之日期（一一〇年四月三十日前），一併公告實施地方國土計畫；並於地方國土計畫公告實施後四年內，依中央主管機關指定之日期，一併公告國土功能分區圖。地方主管機關依前項公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用⁵⁴。既然如此，關於山坡地土地可利用限度之查定，則應改以國土計畫法相關規定為基準。前述以宜林地、加強保育地的空間管理方式，顯已不合時宜。

國土計畫是國家就整體土地的空間規劃與利用，為因應氣候變遷，保育自然環境與人文資產，復育環境敏感與國土破壞地區，以追求國家永續發展（國土計畫法第1條參照）。這意味著國土計畫是透

⁵⁴ 資料來源內政部國土管理署，<https://www.nlma.gov.tw/>，造訪日期：2023年4月10日。

過空間上和時間上廣泛的延伸，在行政機關作成個案決定之前，將長期間的錯綜複雜之利益加以調和，以實現生態環境與國土保育的風險預防原則⁵⁵。在權限分派秩序上，由各地方政府的國土計畫公告實施後，依國土功能分區之劃設內容，製作國土功能分區圖及編定適當使用地，並實施管制（該法第22條）。管制規則的實體內容，需與國土計畫法的各項指導原則（該法第6條）存在適當且合理的關聯性，並作危險預防的分級管理，以符合平等原則的規範要求。例如國土保育地區依自然環境狀態（資源、生態、景觀或災害特性）的維護程度，在保安林、國有林地、依原區域計畫法劃定森林區及自來水保護區的環境敏感程度較高，為維護自然環境狀態，禁止或限制使用。在國有林事業區內之林木經營區與森林育樂區、大專校院實驗林地的環境敏感程度較低，為儘量維護自然環境狀態，允許有條件供農業使用。如果是容易發生土石流的高潛勢地區，以及嚴重山崩、地滑地區，屬於山坡地災害類國土復育促進地區，當然禁止作農業使用。

（三）可利用限度查定標準應採利益衡量的實質審認

山坡地超限利用長期以來未能有效處理，主要是影響山坡地居民的生計，造成理想與現實的落差。縱使發放獎勵金鼓勵農民造林，成效仍屬有限。學界另有提出複合式農林業（Agroforestry）是一種整合型的土地利用方式，係整合樹木、作物、家畜等構成要素加以運用的互動關係，生產多樣化產品以滿足社會與經濟發展的需求，如確保更多、更佳的糧食與營養，以維持農民生計。同時創造生態保育及資源保護的環境利益，如碳吸存、防止伐林、生物多樣性保育、控制土壤侵蝕、對抗洪災及乾旱，因應氣候變遷等。其性質係具備永續性、多功能性的農業⁵⁶。複合式農林業在種植期間，是種植樹種作物與林木輪作、間作，並配合休耕以恢復地力。非都市土地使用管制下土地分

⁵⁵ Michael Kloepfer/Woifgang Durner, *Umweltschutzrecht*, 3. Aufl., 2020, § 4 Rn. 4.

⁵⁶ 顏愛靜、陳亭伊，複合式農林業與非都市土地使用管制，台灣社會研究季刊，第100期，2015年9月，頁270。

區使用編定之使用地，乃靜態的土地管理方式，編定為農牧用地固可為農業使用，編定為宜林地如果從事農業使用，則被認定是違規使用的超限利用，此種非都市土地使用管制的可利用限度分類規定過於僵化。而複合式農林業利用自然林地的生態系統，創造一動態的、以生態為基礎的自然資源管理方式⁵⁷。時至今日，原本在宜林地之山坡地上種植茶樹、果樹之超限利用，經由行政機關認為種植的銀杏（白果）樹種之複層種植，使農民未來也有銀杏的經濟收成，已具有相當成效。

山坡地的土地使用管制係為因應人為過度開發的防災設計，由於氣候變遷而造成極端天氣變化，因強降雨、長期間降雨引發坡體滑動、崩塌、土石流或水土流失等結果。一方面考量過去非都市土地之分區及編定，早期係依土地現況認定，而未考慮土地之性質（地質）、環境變遷及計畫之需求，致現行土地分區及編定與土地性質不相符合，恐有造成不當開發及利用，例如地質敏感區（具有特殊地質景觀、地質環境或有發生地質災害之虞之地區）應列為山坡地保育區，或為維護生態平衡及涵養水源，應列為森林區，卻編列為農業區⁵⁸。他方面鑑於過往宜農牧地或宜林地之分類查定，受限於人力、儀器、複雜地形等因素，將大面積坵塊的林班地劃定為宜林地，未考量每宗土地實際的地形或自然條件，或查定人員便宜行事，未實地勘查，將宜農牧地查定為宜林地，影響到查定之正確性。分類查定標準僅以地質面向為條件，諸如土壤有效深度、坡度、土壤沖蝕程度、母岩性質等條件，而未考量個別宗地的區位條件、土地利用實質效果⁵⁹或坵塊土地內坡度較緩和情形，甚至是進行土地的地質調查及地質安全評估，以及必要時得進行地質鑽探。未來應檢討可利用限度查定標

⁵⁷ 鍾秉正，前揭註35，頁24。顏愛靜、陳亭伊，同前註，頁271。

⁵⁸ 王珍玲，從土地非法利用之現況檢討我國土地分區使用管制法制之合理性——以清境地區民宿為例，臺灣環境與土地法學雜誌，第2期，2012年6月，頁79。

⁵⁹ 顏愛靜、陳亭伊，前揭註56，頁279。

準，就地形、地層分布、岩層位態、岩石性質及地質構造辦理現地調查，調查項目包括土地使用狀況、植生狀況、降雨紀錄、水系與蝕溝分布及坡地災害歷史等環境狀況，以及地形、地層分布、地質構造、順向坡特性、山崩與地滑徵兆及不穩定土體或岩體之分布等地質特性，在審酌經濟發展與環境永續發展間之利益衡量，重新評定容許使用項目與許可使用細目，對於超限利用的判斷應就山坡地的環境狀況與地質特性採實質審認。

二、監督管理機制的檢討

(一)事前的監測機制不足

臺灣地區土石流之成因，除地形、地質及降雨等特殊地理環境因素外，人為不當的農業土地開發與山坡地利用，導致原有森林被淺根系植物（檳榔、茶樹）所取代，原潛藏不穩定因素之山坡地，其災害敏感度益形增加。現行法制上僅規範山坡地供農業使用者，應實施土地可利用限度分類，並由主管機關完成宜農、牧地、宜林地、加強保育地查定加以管制。另規定土地經營人或使用人，不得超限利用。一旦發生山坡地超限利用者，由地方主管機關會同有關機關通知水土保持義務人限期改正（水土保持法第22條第1項）；屆期不改正或實施不合水土保持技術規範者，通知有關機關終止或撤銷租約，收回土地、停止土地開發等處理。雖是授權於主管機關對於山坡地利用的監督、管理及取締，偏重在發生超限利用的事後管理措施，而非事前的危險監測機制。

(二)事後的監督管理失靈

水土保持法第22條、第33條規定，說明山坡地違規及超限利用的處理程序，包括違規通報、現場勘查、限期改正、違規處罰，以及改正後複查和後續追蹤管理。但是山坡地超限利用嚴重，除了有部分山坡地尚未完成可利用限度查定，而無法進一步管制；實施山坡地超限利用處理計畫多年，僅實施輔導措施而未予以處罰，致成效不彰，主

管機關顯未善盡監督職責；積極鼓勵造林改正山坡地超限利用之行為，未能竟其功，僅以恢復自然植生的消極原因而解除列管，事後再犯超限利用的筆數甚多，有管控失靈之現象。

在取締處理的過程中，宜運用資訊化之網路圖台管理系統將各種資訊圖資透過人工智慧技術加以整合，並追蹤列管。同法施行細則第38條雖規定，主管機關應經常派員巡視檢查水土保持之處理與維護情形，有違反本法規定者，應迅即查報、制止、取締；違規頻率較高地區，應加強執行。惟所謂「應『經常』派員巡視檢查」固讓主管機關享有相當的裁量空間，為免行政機關以公務繁忙或人力不足為卸責之詞，建議修改為「應『定期』派員巡視檢查」，以加強監督機制的強度。本文認為另應針對依前述風險高低情況採取定期分區檢查，以期預防災害發生或防止災害擴大。因此，建議修改為「對於違規頻率較高或發生災害風險較高地區，應定期或不定期檢查。」

(三)運用科技設施採取動態的管理

山坡地災害發生的成因，可分為二大類：1.環境條件，即山坡地本身的自然條件，例如地形、地質材料、地質構造及地下水等條件。2.促發因素，指誘發地形災害的驅動因素，例如降雨、地震、河流衝擊，以及人為因素如山坡地的過度開發、森林砍伐、集水區的濫墾、超限利用、工程選址或道路選線不當⁶⁰。上述各項因素的資料，由不同行政部門管理，如果能夠將大量性預測資料經由人工智慧系統加以彙整與分析，以確定潛在性風險，行政機關可利用這些科學技術來實施預防措施與防災管理。

水土保持法對於山坡地農業使用的危險防止任務，包括事前的預防與事後的處理。在事前的預防方面，現行法欠缺監測措施的授權，應修法增訂長期間持續監測措施，針對山坡地超限利用可能發生災害依其發生機率與損害程度的風險高低，使用衛星影像變異點監測或透

⁶⁰ 林彥廷、顏筱穎、張乃軒、林宏明、韓仁毓、楊國鑫、陳俊杉、鄭宏達、徐若堯，前揭註29，頁48-49。

過雲端系統提供歷年航照資料下載，將此等空間資訊觀測資料透過人工智慧演算法的預測，以掌握超限利用違規資訊來源，尤其是對於山坡地位於土石流潛勢溪流範圍之超限利用，屬於高風險情況應實施長期監測。於施行細則中增訂對於監測到土地利用變化情形，並將監測結果報告主管機關，俾利主管機關後續進行山坡地超限利用的危險調查。

三、山坡地查定程序的檢討

(一)查定程序規範應有法律保留原則之適用

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（山保條例第16條第1項前段）。由此可知，主管機關對於山坡地查定程序的發動，應依職權為之。而查定工作之執行可分為年度專案查定與個案申請查定，前者是農村水保署依地政機關提供之土地清冊、地籍圖等資料，由該署訂定年度查定計畫，或由該署配合公有地管理機關辦理。後者由私有地所有權人檢附申請書及國民身分證影本，向農村水保署申請（山坡地可利用限度查定工作要點四、(三)、1.、2.參照）。換言之，私有山坡地之查定，得由所有權人依法規申請為之。基於財產權保障的規範意旨，私有山坡地之所有權人得主動請求主管機關辦理山坡地之查定，創設此等申請權利的行使要件，既事涉財產權之限制問題，當然須有法律保留原則之適用，不應僅以性質為行政規則的查定工作要點作為法源依據。

中央、直轄市主管機關應依山坡地土地可利用限度分類標準，完成宜農、牧地、宜林地、加強保育地查定者，以尚未劃定使用分區或編定使用地類別之土地為限（山保條例施行細則第12條第1項）。就該法條文義所指，應限於母法中主管機關對於公有山坡地依職權進行查定程序，已完成宜農、牧地、宜林地、加強保育地查定者，不再重複查定。而尚未劃定使用分區或編定使用地類別之公有山坡土地，始有繼續進行查定之必要。至於，私有山坡地縱經查定為宜林地、加強

保育地在先，因事涉財產權受到限制，應不受原處分形式存續力之拘束，由主管機關依職權另為更正查定；或依法賦予私有山坡地所有權人再次申請查定之權利。另外，對於因查定或更正查定後被認為有超限利用而被處罰之情形，亦應由主管機關依職權予以撤銷。另依山保條例第25條第1項、水土保持法第22條第1項規定，給予人民限期改正之機會。

(二) 確保山坡地所有權人的程序參與權

山坡地查定過程及其結果事涉人民財產權的干預，應以法律明文規定。而查定程序的主體不僅是行政機關一方，還包括山坡地所有權人及其他利害關係人。因山坡地經查定後認定為宜林地或加強保育地，將限制從事農業使用，使私有山坡地財產權的行使受到限制，基於財產權之組織上與程序上保障的規範意旨，行政機關在進行查定前應事先通知或公告，使可能受影響之所有權人及其他利害關係人有到場參與及陳述意見之機會，此一程序參與權乃正當法律程序保障之基本要求，不應受到漠視⁶¹。

山坡地查定係以國土空間計畫為基礎，而查定為宜林地或加強保育地事涉多方利益考量，包含國土永續利用政策及國土利用規劃方向、環境保護及維護社區價值、個人財產權的保障等多種利益的糾葛。因此，在查定過程中應給予所有權人及其他利害關係人有陳述意見之機會，已如前述。同時，行政機關對於所有的程序參與者負有提供查定相關之資訊義務，當事人或利害關係人對於行政機關所提出之各種資訊，得以閱覽、抄寫、複印或攝影（行政程序法第46條參照），以保障程序參與者知的權利和確保查定結果的正確性。

元照出版提供 請勿公開散布
肆、結論與建議

山坡地超限利用的認定係在確定各種區位土地利用的方式及其行

⁶¹ 司法院釋字第532號解釋蘇俊雄大法官協同意見書參照。

生的關聯性，來達到直接管制人民行為的制度。而山坡地可利用限度之查定是山坡地保育利用的重要前置工作，攸關國土保安與永續發展至鉅。關於查定是依職權或依申請的基本程序，尤其從賦予人民公法上請求權觀點，涉及人民權利義務事項應該以法律規定為之。另外，山保條例施行細則第12條第1項規定主管機關完成查定，以尚未劃定使用分區或編定使用地類別之土地為限。此一限制規定亦與人民權利義務事項有關，且母法山保條例並未限縮查定對象，而子法該施行細則第12條第1項的限制規定，明顯違反法律優越原則。

危險預測的審查基準，須具有危險預測的必要性與安全性。危險預測必要性，是危險要件應該納入法律構成要件中，以符合形式上正當性。危險預測安全性，是法律構成要件中包括所欲保護法益、侵害強度、與時間有關的比例關聯性等對損害蓋然性的判斷是充分的，同時危險預測要件具彈性化，宜以法規命令方式呈現。山坡地可利用限度分類標準，即是依據山保條例授權訂定之山坡地危險預測的審查基準。

山坡地查定有依職權或依申請為之，土地所有人對於申請查定享有公法上請求權。經由查定土地為某特定屬性外，同時產生如何利用的管制效果，對人民財產權的行使產生限制效力，其法律性質應係形成處分。查定工作要點是主管機關根據山保條例及其施行細則等規定依職權所發布，但是更正查定以一次為限，限制了人民申請查定的公法上權利，且原查定宜林地之結果，乃限制人民對於土地使用收益的權利。縱使限制人民再次申請查定具有實質正當性，既涉及人民自由權利的限制，限制更正查定的要件仍應以法律明文規定。

另外，經由對現行山坡地超限利用相關法制與運作的檢討，本文提出以下幾點建議：

一、山坡地之宜林地、加強保育地如供農業使用，即是超限利用。水土保持法施行細則第26條但書規定，認為宜林地有依法律規定編定為農牧用地，或依法律規定得為農、漁、牧業之墾殖、經營或使用。因超限利用之禁止涉及人民行使財產權的限制，應以法律明文

規定，而非以法規命令補充。

應檢討可利用限度查定標準，除土壤有效深度、坡度、土壤沖蝕程度、母岩性質等自然條件外，納入個別宗地的區位條件、土地利用實質效果或坵塊土地內坡度較緩和情形，增加審酌經濟發展與環境永續發展間之利益衡量，重新評定容許使用項目與許可使用細目，對於超限利用的判斷應就山坡地的環境狀況與地質特性採實質審認，同時宜林地應容許複合式農林業利用。

二、目前針對山坡地超限利用行為採行事後監督、取締及裁罰的管制方式，另以事後輔導改善措施，而事前的危險預防機制不足。縱使鼓勵造林改正山坡地超限利用之行為，僅以恢復自然植生的消極原因而解除列管，事後再犯超限利用的情形甚多，有管控失靈之現象。

在事前的預防方面，透過人工智慧技術分析可能發生災害風險較高的地區，主管機關應「定期」派員巡視檢查，以加強監督機制的強度。另針對風險高低情況採取定期分區檢查，以期預防災害發生或防止災害擴大，建議對於違規頻率較高或發生災害風險較高地區，應「定期或不定期」檢查。另應有長期間持續監測措施，對於監測到土地利用變化情形，並將監測結果報告主管機關，俾其後續進行山坡地超限利用的危險調查。

三、山坡地查定程序的發動，有依職權為之，亦得依申請為之。基於財產權保障的規範意旨，創設山坡地所有權人得主動請求主管機關辦理山坡地之查定，以及已完成土地查定程序不得再申請查定，均事涉財產權之限制問題，應有法律保留原則之適用。

基於程序參與權觀點，行政機關在進行查定前應事先通知或公告，使可能受影響之所有權人及其他利害關係人有到場參與及陳述意見之機會，以落實正當法律程序參與權之基本要求。且行政機關對於所有的程序參與者負有提供查定相關之資訊義務，以保障程序參與者知的權利和確保查定結果的正確性。

參考文獻

一、中文

(一)專書

1. Eberhard Schmidt-Aßmann著，林明鏘、陳英鈴、孫迺翊、陳耀祥、許春鎮、張錕盛、張桐銳等合譯，*行政法總論作為秩序理念*，元照，2009年10月。

Eberhard Schmidt-Aßmann (Ed.), Ming-Qiang Lin, Ying-Qian Chen, Nao-Yi Sun, Yao-Xiang Chen, Chun-Zhen Xu, Kun-Sheng Zhang & Tong-Rui Zhang (Co-Trans.), *General Introduction to Administrative Law as the Concept of Order*, Angle Publishing (2009).

2. 吳庚、盛子龍，*行政法之理論與實用*，增訂16版，三民，2020年10月。

Geng Wu & Zi-Long Sheng, *The Theory and Practice of Administrative Law*, 16th ed., San-Min (2020).

3. 李惠宗，*行政法要義*，第8版，元照，2020年9月。

Hui-Zong Li, *Essentials of Administrative Law*, 8th ed., Angle Publishing (2020).

4. 林明鏘，非都市土地使用管制法制之研究，載當代公法新論（中）——翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，元照，2002年7月，頁259-287。

Ming-Qiang Lin, Research on the Legal System of Non-Urban Land Use Control, in: *New Theory of Contemporary Public Law (Part 2)—Collected Essays on the Birthday of Professor Yue-Sheng Weng*, Angle Publishing, pp. 259-287 (2002).

5. 許宗力，*行政處分*，載行政法（上），增訂4版，元照，2020年7月。

Zong-Li Xu, Administrative Act, in: *Administrative Law (Part 1)*, updated 4th ed., Angle Publishing (2020).

6. 陳春生，行政上之預測決定與司法審查，載行政法之學理與體系（一），元照，1996年8月，頁179-219。

Chun-Sheng Chen, Administrative Prediction Decisions and Judicial Review, in: *Theory and System of Administrative Law (1)*, Angle Publishing, pp. 179-219 (1996).

7. 陳春生，行政法之學理及其更新，載行政法之學理與體系(一)，元照，1996年8月，頁1-47。

Chun-Sheng Chen, Theory of Administrative Law and Its Update, in: *Theory and System of Administrative Law (1)*, Angle Publishing, pp. 1-47 (1996).

8. 陳慈陽，環境法總論，第3版，元照，2011年11月。

Ci-Yang Chen, *General Introduction to Environmental Law*, 3rd ed., Angle Publishing (2011).

9. 陳新民，行政法學總論，新10版，三民，2020年7月。

Xin-Min Chen, *General Introduction to Administrative Law*, New 10th Ed., San-Min (2020).

10. 黃啟禎，行政管制與行政制裁之區分及運用——以水土保持法為例，載刑與思／林山田教授紀念論文集，元照，2008年11月，頁515-534。

Qi-Zhen Huang, The Distinction and Application of Administrative Control and Administrative Sanctions—Taking the Soil and Water Conservation Law as an Example, in: *Crime and Thoughts/Collected Essays in Commemoration of Professor Shan-Tian Lin*, Angle Publishing, pp. 515-534 (2008).

11. 溫豐文，土地法，第3版，三民，2019年7月。

Feng-Wen Wen, *Land Law*, 3rd ed., San-Min (2019).

12. 蕭文生，行政法——基礎理論與實務，增訂6版，五南，2023年8月。

Wen-Sheng Xiao, *Administrative Law—Basic Theory and Practice*, 6th ed., Wu-Nan (2023).

(二) 期刊論文

1. 王珍玲，從土地非法利用之現況檢討我國土地分區使用管制法制之合理性——以清境地區民宿為例，臺灣環境與土地法學雜誌，第2

期，2012年6月，頁72-81。

Zhen-Ling Wang, Reviews the Rationality of My Country's Land Zoning Control Legal System Based on the Current Situation of Illegal Land Use—Taking B&Bs in Cingjing Area as an Example, *Taiwan Environmental and Land Law Journal*, 2, 72-81 (2021).

2. 王珍玲，非都市土地分區及用地變更編定，裁判時報，第85期，2019年7月，頁24-30。

Zhen-Ling Wang, Non-urban Land Zoning and Land Use Change Planning, *Court Case Times*, 85, 24-30 (2019).

3. 李建良，重複處分與第二次裁決，月旦法學教室，第30期，1997年11月，頁20-21。

Jian-Liang Li, Repeated Punishment and Second Ruling, *Taiwan Jurist*, 30, 20-21 (1997).

4. 林彥廷、顏筱穎、張乃軒、林宏明、韓仁毓、楊國鑫、陳俊杉、鄭宏達、徐若堯，應用AI學習技術於坡地崩塌預測分析——以高雄市小林村為例，土木水利，第48卷第2期，2021年4月，頁48-55。

Yan-Ting Lin, Xiao-Ying Yan, Nai-Xuan Zhang, Hong-Ming Lin, Ren-Yu Han, Guo-Xin Yang, Jun-Shan Chen, Hong-Da Zheng & Ruo-Yao Xu, Applying AI Learning Technology to Slope Collapse Prediction Analysis—Taking Xiaolin Village, Kaohsiung City as an Example, *Civil Engineering and Water Conservancy*, 48(2), 48-55 (2021).

5. 鍾秉正，山坡地超限利用相關法制與其衍生之法律問題，高大法學論叢，第10卷第2期，2015年3月，頁1-43。

Bing-Zheng Zhong, Legal Systems Related to Over-limit Use of Hillside Land and Its Derived Legal Issues, *National University of Kaohsiung Law Journal*, 10(2), 1-43 (2015).

6. 顏愛靜、陳亭伊，複合式農林業與非都市土地使用管制，台灣社會研究季刊，第100期，2015年9月，頁269-282。

Ai-Jing Yan & Ting-Yi Chen, Comprehensive Agriculture and Forestry and Non-urban Land Use Control, *Taiwan: A Radical Quarterly in Social Studies*, 100, 269-282 (2015).

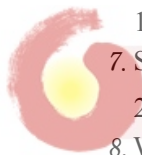
二、德 文

(一)專 書

1. Gusy, Christoph/Eichenhofer, Johannes, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl., 2023.
2. Kloepfer, Michael/Durner, Wolfgang, Umweltschutzrecht, 3. Aufl., 2020.
3. Pieroth, Bodo/Schlink, Bernhard/Kniesel, Michael, Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Aufl., 2018.
4. Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Aufl., 2023.

(二)期刊論文

1. Brandt, Edmund/Smeddinck, Ulrich, Der Gefahrenbegriff im Polizeirecht, Jura 1994, S. 225-232.
2. Leiser, Anna, Die polizeiliche Gefahr zwischen Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe, DÖV 2002, S. 326-334.
3. Losch, Bernhard, Zur Dogmatik der Gefahrenerforschungsmaßnahme, DVBl 1994, S. 781-785.
4. Petri, Bernhard, Der Gefahrenerforschungseingriff, DÖV 1996, S. 443-450.
5. Röhrig, Stefan, Die zeitliche Komponente der Begriffe Gefahr und Gefahrenabwehr und ihre Konkretisierung bei Grundwasserverunreinigung, DVBl 2000, S. 1658-1662.
6. Schoch, Friedrich, Grundfälle zum Polizei- und Ordnungsrecht, JuS 1994, S. 667-670.
7. Schoch, Friedrich, Die Gefahr im Polizei- und Ordnungsrecht, Jura 2003, S. 472-476.
8. Weiß, Wolfgang, Der Gefahrenerforschungseingriff bei Altlasten-Versuch einer Neubestimmung, NVwZ 1997, S. 737-744.



元照出版提供 請勿公開散布

Legal Research on Overuse of Hillside Land: Centering on Hazard Prediction and Control

Chieh-Min Lee*

Abstract

This article reviews the supervision, banning and counseling process of the agricultural administration agencies in dealing with the overuse of hillside land. It can be said that the ex post control failure. Therefore, we first discuss the identification and judgment of overuse of hillside land, and analyze from the legal theory of hazard prediction, including the necessity and safety of hazard prediction, hazard prediction and diagnosis. It also examines the classification standard of hillside land use limit (the review basis for hazard prediction), the legal nature of hillside land identification, administrative procedures and its execution procedures. It is believed that the identification of hillside land is done ex officio or upon application, and the people should have the right to request in public law for the application for identification. In addition, the hazard prediction method, management mechanism and operation are reviewed, and the policy of prohibiting agricultural use of suitable forest land is changed to a pre-examination mechanism for

* Associate Professor Department of Law Providence University; Doctor of Laws Tunghai University.

Received: March 1, 2023; accepted: April 11, 2024

permission after weighing benefits, and various suggestions for amendments to the law are put forward.

Keywords: Overuse, Hazard Prediction, Artificial Intelligence, Availability Limit Check, Sustainable Use



元照出版提供 請勿公開散布