



山坡地土地可利用限度分類制度 因應國土計畫法對策之研究

報告人：何彥陞 副教授
國立臺北大學不動產與城鄉環境學系

計畫目的

國土計畫法即將施行。未來非都市土地應以國土功能分區及其分類作管制，不再以使用地做為管制主體。

山坡地土地可利用限度查定未來將因應政策隨之轉型或走入歷史，本計畫將就未來查定之定位提出建議方案並分析其優缺點，及提供相關修法之建議。

超限利用土地後續倘經劃設為依法可從事農、漁、牧業之墾殖、經營或使用之國土功能分區，其違規行為將不再受水土保持法所管制，為保育水土資源、減免災害，類此案件應有相關配套措施。

本計畫將針對13個水庫集水區，就前述態樣之超限利用土地，評析未來國土計畫全面施行後，水土保持方面應如何因應及作為。

山坡地保育
利用條例

水土保持法

山坡地按可利用限度及有關
因素劃編定使用區使用地§6

可
利用
限
度
查
定

土地
可
利
用
限
度
分
類
§16

查定宜農牧地、宜
林地、加強保育地

山坡地土地可利用
限度分類標準

不得超限利用

查定以尚未劃定
使用分區或編定
使用地土地為限
(山保細則§12)

山坡地土
地可利用
限度查定
工作要點

宜林地已墾殖者
仍應實施造林及
必要水保處理
(山保細則§13)

農業使用

超
限
利
用

山坡地超限利用限期改正與
處罰、處理§25

定義§22山坡地
超限利用，並規
定不包括之情形
(水保細則§26)

山坡地超限利用通知
改正、通知有關機關
處理：§22

有必要依規定代
為履行之情形
(水保細則§33)

超限利用處罰、按次
分別處罰，令其停工，
沒入，強制行為§33

山坡地超限利用
之處罰與處理

國土法土地使用管制對於山坡地可利用限度查定之影響

1 國土計畫農三允許農業使用

原區域計畫法下，宜林地往往編定為林業用地，林業用地之容許使用項目中，並未有農業使用之項目，例如農作使用、農作產銷設施、水產設施以及畜牧設施，基本上並無法在林業用地進行使用。

在國土計畫土地使用管制下的使用項目，針對前述「農業群組」中，於原本山坡地範圍之使用情形，除了都市計畫範圍與國家公園範圍之外，應多數坐落於國1、2，以及農3，其農業使用如農作使用、農作產銷設施、水產設施以及畜牧設施，除了在國1和國2有限於原區域計畫法編定之乙種建築用地、丙種建築用地、農牧用地、養殖用地、窯業用地、特定目的事業用地之外，位在農3都是免經申請同意使用，而且沒有其他相關之限制。亦即若是原本林業用地或是宜林地被劃入農3後，將可以合法作農業使用。

在未來，若是**農3範圍內原本查定為宜林地之土地**，依法成為可以合法農業使用之土地。是以，其土地之使用應回歸國土計畫土地使用管制，而非屬超限利用之情形。

2 未來國土計畫下查定業務的議題

依山保條例第16條第一項，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。土地經營人或使用人，不得超限利用。而中央、直轄市主管機關應依山保條例第16條第3項所定之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，依山保條例細則第12條規定，以尚未劃定使用分區或編定使用地類別之土地為限

未來國土計畫之功能分區分類，將全面適用於全國國土，似乎全國國土都將有國土功能分區之劃設。雖然部分直轄市或縣市並未擬訂國土計畫，惟其轄管範圍屬於都市計畫或是國家公園計畫範圍，因此其土地使用管制亦將以都市計畫或是國公園計畫為主。

另外，國土計畫之土地使用管制下之使用地編定，將以國土計畫法之土地使用為主，不再以土地性質作為使用地編定之基礎，亦即未來使用地僅將有：許可用地（應）、許可用地（使）、公共設施用地、國土保育用地、其他使用地。是以，未來國土計畫功能分區圖公告後，是否還會有「尚未劃定使用分區或編定使用地類別之土地」？若是沒有類似區域計畫之使用分區或編定使用地類別，則土地可利用限度之查定應思考其轉型之可能。

3 超限利用性質的界定

水保法第22條：「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；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：...。」

水保法細則第26條：「本法第22條所稱山坡地超限利用，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。但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。」

宜農牧地及宜林地的定義與使用方式，可能會劃入未來國土計畫法「農三」之分區（擁有糧食生產功能且位於坡地之農業生產土地，以及無國土保安之虞且可供經濟營林之林產業發展土地，參考農地資源分類分級成果之第4種農業用地範圍、農地資源盤查作業成果劃定，以及林產業土地等。）此外，在加強保育地方面，係因沖蝕極嚴重、崩塌、地滑或脆弱母岩裸露等而被判定。因此，應可歸屬於國保地區內之易致災條件或環境敏感程度較高者，多數將會劃入「國保二」範圍。

未來國土計畫下的分區分類下，若是已經可以作為農業使用，則依該條之規定已經屬於其他依法得為農、漁、牧業之墾殖、經營或使用之情形，則應非山坡地超限利用之範疇。未來超限利在國土計畫功能分區分類之劃設下，可能出現以下之情形：

1

宜林地或加強保育地位於國保一或國保二

國保一和國保二的土地使用中，雖然也有農業使用之項目，惟其於備註資料中特別規定需要在特定的原區域計畫使用地編定之下，尤其是原本屬於農牧用地或是相關可建築用地者，其本來就可以作農業使用或是建築使用之情形，其應非屬於原本宜林地或加強保育地。故應無超限利用之問題。

2

宜林地或加強保育地位於農三

由於農三已經可以作為農業使用，則依該條之規定已經屬於其他依法得為農、漁、牧業之墾殖、經營或使用之情形，則似乎不是山坡地超限利用之範疇。當然，若是在農三進行農業使用，農業相關法規有所規定者，仍應依農業相關法規進行農業使用。

未來山坡地土地可利用限度分類制度未來可能情境建議

1 模式一：依現行規定辦理山坡地可利用限度查定分類

不調整山坡地可利用限度查定分類之內容，仍依現行規定辦理。

2 模式二：以「區域概念」進行山坡地土地可利用限度查定分類

探討超限利用對水土災害的影響時，有研究指出，應以集水區為單位做評估較具妥善性。

國土法在分區劃定上乃由各管理機關提供，然各管理部分對分區劃定各有不同，包含集水區、地籍或村里等，若考量國土計畫法劃定屬於整體考量之精神，沿用地籍為分析單元，有其操作之難度。依現行查定規定，以單一地籍土地個別評估，因土地合併分割頻繁，使農地破碎情形更為嚴重。

依據現行查定之土地分類情形，在易致災潛勢區已不符合國土保育之精神，實有必要檢討修正，並以整體區域概念劃定易致災地區，並區分低、中、高潛勢區，分別擬訂不同管制措施。並以「區域概念」查定進行山坡地土地可利用限度查定分類，主要採以具地形概念之斜坡單元搭配三級坡以下範圍之核密度分析，可有效解決現行山坡地土地可利用限度查定結果過於破碎化之現象，並較能符合國土計畫整體規劃之精神。建議未來研擬區域圖資查定作業技術手冊，以訂定技術方法使其有所依循。

另外，考量國土保育地區分類，可利用環境敏感區位作為其分類標準。過去標準成立時以農業使用為考量，在現今農業面積下降，災害事件頻傳的時代，分類因子有其轉型之必要，而特定水土保持區、土石流潛勢溪流、斷層帶等皆有相關法律規定，因此有研究提出河道濱水區及坡度遷急線退縮距離等，尚無法律約束之敏感區位為基準，作為劃定山坡地土地限制之用，俾供國土計畫法使用分區分類之參考。

模式三：調整山坡地土地可利用限度查定為農業管理之「資訊提供」

易致災潛勢之高山地區，依現行規定查定土地多為宜林地或宜農牧地交錯，零星分布結果造成土地破碎化且破壞景觀生態等嚴重問題。

比較新植樣區及混農樣區，研究指出，農業灌溉、作業道路對坡地水文及坡地穩定上的衝擊更大於不同地表植生覆蓋種類的效益，此結果將可作為日後混農施業的評估依據。

另外，超限利用亦造成許多難題。例如砍伐花費人力費用，且恐造成沖蝕影響；處罰對象大多為弱勢的農民，影響其生計；土地所有權人及使用人無法確切得知該筆土地可利用限度之類別，導致訂定宜林地農耕之租約問題等。

若未來查定業務可轉型為「**資訊提供**」，農業主管機關得以確定「**性質**」以確認該土地是否可以作為農業使用、林業使用或是禁止使用。並且作為山坡地農業、林業使用之「**目的事業法規規範**」，引導資源投入。此時，**山坡地可利用限度查定僅具有行政事實行為之性質，應不再適用超限利用之行政裁處。此即涉及修訂山保條例與水保法。**

情境四：調整山坡地土地可利用限度查定為水土保持業務之「資訊提供」

供水土保持主管機關得以確定土地之「狀況」，以作為水土保持之處理與維護之基礎，以及防災、治理、保育之用。

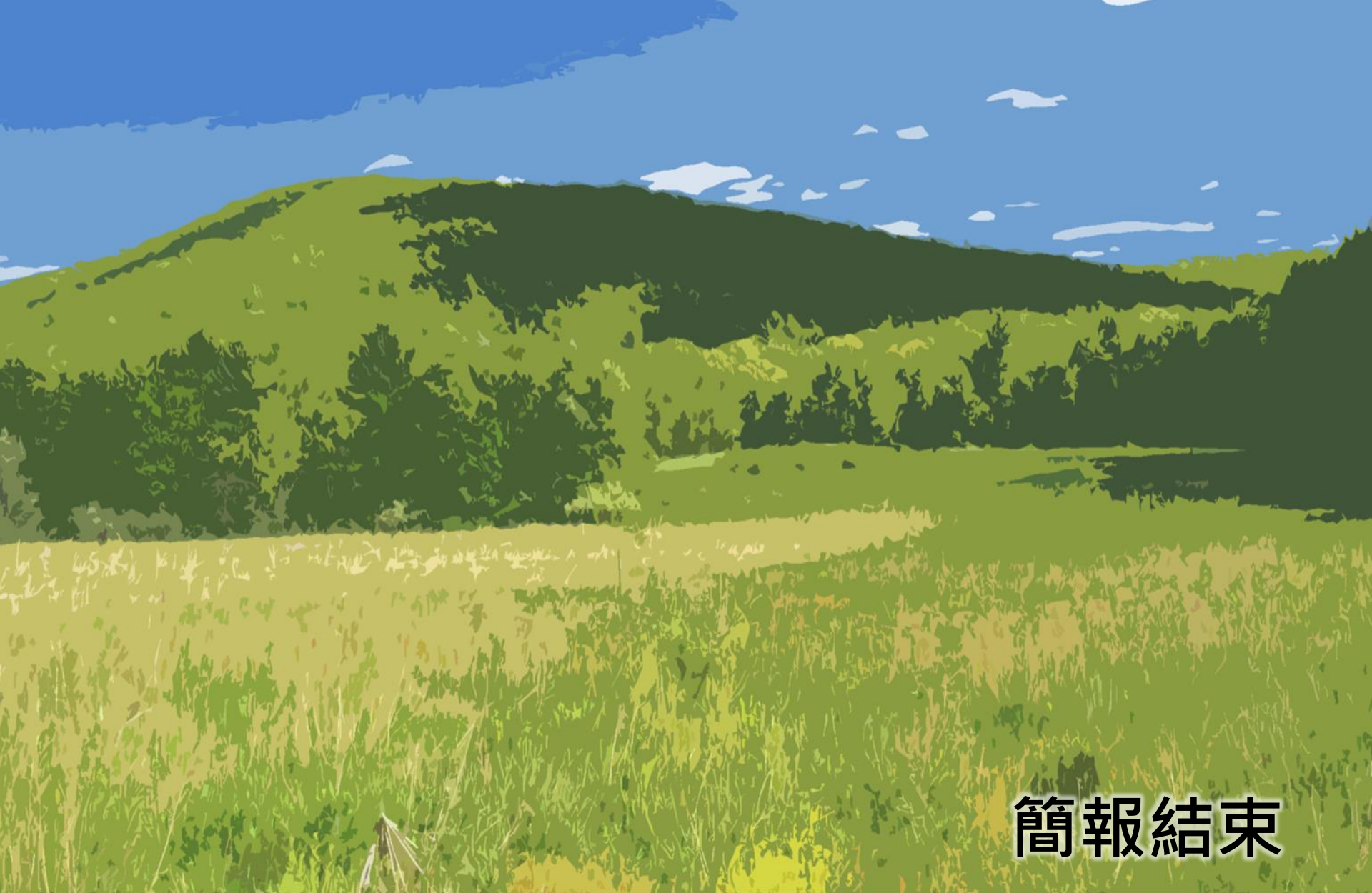
高潛勢

原本是查定為宜林地或是加強保育地之土地，若是位於水庫集水區、特定水土保持區、都市計畫保護區等一定區域範圍，基於水土保持治理之需要，可以透過水土保持治理計畫之規定，辦理水土保持治理規劃後，辦理災害性治理公共工程。

若是該宜林地或是加強保育地之土地需辦理災害性治理公共工程，**建議函知國土計畫主管機關相關資訊，至於該土地是否因此變更土地使用管制或是變更功能分區分類，宜由國土計畫主管機關辦理。此時，山坡地可利用限度查定僅具有行政事實行為之性質，應不再適用超限利用之行政裁處。此即涉及修訂山保條例與水保法之規定。**

中低潛勢

查定配合農業使用落林業使用之相關規定，該區內現行山坡地土地可利用限度查定後之宜林地應行造林或維持自然林木或植生覆蓋而宜農牧地則得作為農業使用。



簡報結束

敬請指導