

法規

行政院農業委員會 函

台北市基隆路2段51號13樓

受文者：中華民國建築師公會全國聯合會

地址：540南投市中興新村光華路六號

承辦人：游韋菁

電話：049-2394242

傳真：049-2394310

電子信箱：ywec@mail.swcb.gov.tw

發文日期：中華民國97年8月11日

發文字號：農授水保字第0971851376號

速別：最速件

密等及解密條件或保密期限：普通

附件：如主旨

主旨：檢送研商重新檢討山坡地開發涉及「純屬建築行為」免擬具水土保持計畫事宜會議紀錄1份，請查照。

正本：李委員惠宗、黃委員啟禎、翁委員曉玲、經濟部、國防部、交通部、內政部、行政院經濟建設委員會、行政院公共工程委員會、內政部營建署、宜蘭縣政府、花蓮縣政府、南投縣政府、屏東縣政府、苗栗縣政府、桃園縣政府、高雄市政府、高雄縣政府、雲林縣政府、新竹市政府、新竹縣政府、嘉義市政府、嘉義縣政府、彰化縣政府、臺中市政府、臺中縣政府、臺北市府、臺北縣政府、臺東縣政府、臺南縣政府、基隆市政府、中華民國土木技公會全國聯合會、中華民國水土保持技師公會全國聯合會、中華民國水利技師公會全國聯合會、台灣省大地技師公會、中華民國建築師公會全國聯合會、本會法規會、林務局、水土保持局（法規小組）、水土保持局（監測管理組）

副本：

主任委員 陳武雄

本案授權水土保持局決行

裝

訂

線



行政院農業委員會

研商重新檢討山坡地開發涉及「純屬建築行為」免擬具水土保持計畫事宜
會議紀錄

一、日期：97年8月7日（星期四）上午9時30分

二、地點：本會10樓1012會議室

三、主持人：本會水土保持局趙副局長國昭

記錄：游韋菁

四、出席委員及單位：（詳簽到簿）

五、出席委員及單位意見：（詳書面意見表）

六、決議：

（一）本案經充分討論後，絕大多數出席委員及單位贊成採「甲案」；亦即，山坡地開發涉及「純屬建築行為」免擬具水土保持計畫之相關解釋函，應停止適用，請水土保持局依行政程序辦理後續作業。

（二）前開停止適用之時點，為該停止適用令發布之日；但已由各該目的事業主管機關或水土保持主管機關受理申請者，不在此限。

（三）本次會議出席單位（人員）意見，另涉及山坡地開發利用回饋金及山坡地解編等事宜，請本會林務局及水土保持局等研處。

註：「甲案」本會針對「純屬建築行為」免擬具水土保持計畫之相關解釋，因有違反「法律保留」、「依法行政」及「公平正義」原則，應停止適用，回歸水土保持法第12條規定；如確有實務上之需要，應於水土保持計畫審核監督辦法修正時，再行納入考量。

七、臨時動議：無

八、散會：中午12時40分。



研商重新檢討山坡地開發涉及「純屬建築行為」免擬具水土保持計畫

事宜會議出席委員及單位書面意見表

一、李委員惠宗(建議採界案)

- (一) 森林法第 48 條之 1 授權訂定之「山坡地開發利用回饋金繳交辦法」的確造成開發者相當大之成本。而所謂「山坡地開發」實務的操作，又指水土保持法第 12 條所規定應擬具水土保持計畫書或簡易水土保持申報書之行為，遂導致所有山坡地(未必是森林區)及森林區(未必是山坡地)的開發，皆應繳交回饋金。而所謂山坡地又指，標高 100 公尺或坡度超過 5 %的地區(水保法§3 三)，此種規範密度相當高，台灣絕大部分的土地(包括台中東海大學及大度山區域)之任何開發，都必須繳交回饋金，此種規定的結果，可能形成「規範過度」的情形。
- (二) 「規範過度」是立法上的「雄心」過廣，但沒有考慮法適用的結果，某些案型會導致「不合情理」的情形，所以行政機關在執行法律的過程中，會被一再要求「放寬」適用範圍，農委會農授水保字第 0961856151 號函有關「純屬建築行為」的解釋，似乎是為了因應此種「過度規範」所作的限縮，但此種限縮，是直接明白限制排除法律所規定的構成要件，並非因法條有「隱藏漏洞」，必須作合目的性限縮的類型。所以農委會以純建築行為限縮水保法第 12 條的適用，在合法性上會遭受質疑。
- (三) 事實上，建築法第 4 條規定：「本法所稱建築物，為定著於土地上或地面下具有頂蓋、樑柱或牆壁，供個人或公眾使用之構造物或雜項工作物。」第 7 條規定：「本法所稱雜項工作物，為營業爐、水塔、瞭望臺、招牌廣告、樹立廣告、散裝倉、廣播塔、煙囪、圍牆、機械遊樂設施、游泳池、地下儲藏庫、建築所需駁坎、挖填土石方等工程及建築物興建完成後增設之中央系統空氣調節設備、昇降設備、機械停車設備、防空避難設備、污物處理設施等。」類此建築，除非就地修繕，如果是新建，很難不會不涉及水土問題。故該函示加上「且未涉及開挖整地行為」，似乎於經驗法則難以自圓其說。

【結論】

- (一) 從法適用論來看，本人認為農委會上開函釋，應停止適用。否則可能治絲益棼。
- (二) 從立法論上來看：
 1. 修正「山坡地開發利用回饋金繳交辦法」對於回饋金的徵收義務人之範圍加以限縮。森林法第 48 條之 1 係為加強山坡地造林所需經費，依據該授權規定固可以為現行制度的徵收，但不表示被授權機關不可以主動在法規命令中，限縮徵收義務人的範圍，例如限縮「標高 100 以上且坡度超過 5% 之山坡地」或「森林區」之開發，始應繳納回饋金。
 2. 收取回饋金的標準是否過高，亦值得探討。



行政院農業委員會

3. 建議森林法增訂規定，對於標高 100 以上或坡度超過 5% 之山坡地之開發，除作好水土保持外，負有種植一定密度喬木義務(造林義務)，如果不願造林，始以繳交「代金」的方式收取回饋金。
- (三) 有關此類規定的立法模式應有類型化的思考，宜另作更深層的研究。

二、台北市政府 **(建議採甲案)**

- (一) 山坡地開發建築行為不同於平地，其涉及坡地穩定、水文改變及排水問題，應採較嚴謹之做法。
- (二) 水土保持法第 12 條第 1 項第 4 款明定開發建築用地應擬具水土保持計畫，無其它條文授權免擬具水土保持計畫之除外條款。
- (三) 建築基礎與地下室之開挖仍涉及土方暫置(即堆積土石)之處理，依規定仍有擬具水土保持計畫之必要。
- (四) 山坡地開發建築將增加不透水面積，應有滯洪之必要，宜設置滯洪沉砂池。
- (五) 山坡地開發常涉及建物與擋土牆合體連結之不正常行為，基於安全考量，不宜鼓勵。
- (六) 部分開發業者為規避繳交山坡地開發利用回饋金，想盡辦法申請免擬具水土保持計畫，實務上造成主管機關審查上之困擾。
- (七) 本市近年來針對免擬具水土保持計畫事後抽查追蹤結果，目前有 4 件違反原申請之簽證說明，遭本府廢除免擬具之行政處分，並予以處分及要求補提水土保持計畫。
- (八) 基於以上幾點理由，建議採甲案。

三、宜蘭縣政府 **(建議採甲案)**

- (一) 基於法律保留，建議回歸水土保持法第 12 條規定。

四、桃園縣政府 **(建議採甲案)**

- (一) 查山坡地開發「純屬建築行為」免擬具水土保持計畫係依據 96.7.9 行政命令，然山坡地開發涉及山坡地回饋金、保證金、技師簽證及審查繳交等諸多問題，有違社會公平正義。
- (二) 另查水土保持計畫涉及人民權利義務，且水土保持法第 12 條規定，於山坡地從事開發行為應擬具水土保持計畫，業已於法明訂，故本案應依中央標準法第 5 條規定「法律保留」及「依法行政」辦理。
- (三) 基於公務人員「依法行政」、「法律保留」及「公平正義」原則，建議採甲案。倘實務上需求免擬具水土保持計畫，建議應修法以法律授權相關配套，以資適法。
- (四) 水土保持計畫審核監督辦法第 6 條規定，水土保持計畫應由目的事業主



行政院農業委員會

管機關處理後送請主管機關審核，建議以目的事業主管機關「受理日」，為「基準日」。

五、新竹市政府 (建議採甲案)

- (一) 現行山坡地回饋金之收取蓋涉及二大因素：一是“有無需擬具水土保持計畫送核？” ，二是“使用面積(開挖整地面積)認定”。此二均係人為主觀判定，易生諸多弊端，故不宜將山坡地回饋金收取與水土保持計畫綁在一起。
- (二) 建議將回饋金收取時機，移至各目的事業主管機關於核定山坡地開發計畫時，一併收取，故於山坡地從事開發行為均須依法收取回饋金，以求公平。
- (三) 現行純屬建築行為免擬具水土保持計畫之規定則建議刪除，否則修改為「亦應擬具水土保持計畫，惟可簡化計畫內容」(如：道路水保-寬度大於4米，長度小於200米之解釋函規定)。

六、彰化縣政府 (建議採甲案)

- (一) 本案建管單位因要求山坡地建築物務必退縮緊鄰道路1.5公尺，因此需施作水土保持設施(排水溝等)，原則上不同意有「純屬建築行為」之認定。
- (二) 目前本縣遭遇案例為原舊有三合院擬拆除重建，惟建築基地面積超過500平方公尺(實際建築面積未超過300平方公尺)依規定建管單位要求業者擬具水土保持計畫，然業者在民意代表及建築師陪同下，提出由網路下載有關「純屬建築行為」的解釋函，要求本單位認定。其所持的理由之中除擔心擬具水土保持計畫務必要有「滯洪池」設施，除危及人車通行安全外也很突兀，另一個理由是他們認為「拆除重做」無涉「開發、利用」不應繳回饋金。
- (三) 有關「回饋金」本縣立委林滄敏曾邀集林務局假本府水利資源局第一會議室研商，會中曾提及「回饋金」係用於「造林」。然應於「保安林地」或「林業用地」方才適於，「農牧用地」或「山坡地保育地」徵收「回饋金」顯有不當，況且自地自建非屬「開發、利用」或「營利」、繳交「回饋金」實有不當。

七、屏東縣政府 (建議採甲案)

- (一) 同意甲案並建議山坡地開發回饋金依公平方式訂定收取辦法，惟需考偏及離島地區符合農發條例之農舍開發行為，是否免繳交回饋金之機制，以確保水土保持義務人之權益，以免遭誹議。



八、中華民國土木技師公會全國聯合會 **(建議有條件採甲案)**

- (一) 政府行政是一體的，人民的權利、義務應以法律定之，維護國土安全，永續經營，農委會應以負責的態度整合山坡地開發回饋金合理的收取及水土保持的適法性作週延配套措施。
- (二) 山坡地開發回饋金收取之不合理性如下：
 1. 農牧用地之整坡後農牧行為還需繳交回饋金。
 2. 都市計畫內道路開發應是政府應開闢，而水保義務人自行開闢還需繳交回饋金。
 3. 森林法第 48 條之 1 中山坡地開發回饋金收取係造林基金的 1 個選項，目前執法擴及全部山坡地，已逾森林法適用範圍。
- (三) 如以上 2 點意見合理處理後本公會傾向贊成甲方案。

九、中華民國水土保持技師公會全國聯合會 **(建議採甲案)**

- (一) 水土保持法第 1 條的立法目的與森林法回饋金之立法意旨係一致的。今人民守法，依法進行申請施作水土保持計畫卻要收取回饋金，反而違規開發(未擬水土保持計畫)或山坡地超限利用開發山坡地者均無須收取，造成不公平正義之問題。基於政府
- (二) 基於政府一體，建議農委會召集水土保持局、林務局及中央相關部會及專家、學者針對「回饋金之繳交辦法」加強研修，以使人民願意依法行事並杜絕違規及不當之山坡地開發。
- (三) 針對「純屬建築行為」是否繼續適用或廢止之問題，本公會贊同甲案，直接廢止並於「水土保持計畫審核監督辦法」中針對特殊狀況加以訂定。

十、台灣省大地工程技師公會 **(建議採甲案)**

- (一) 本公會針對主辦單位主動面對法令及實務上執行疑義表示肯定與支持。
- (二) 本公會贊成甲案「純屬建築行為」免擬具水土保持計畫停止適用。
- (三) 實務上純建築行為對上游集水區排放路徑與下游排水量已造成一定影響，故應無純建築行為而不對上述水理水文有所改變之可能。
- (四) 現行「純屬建築行為說明」現場地形及開發建築行為無法確認，極易因疏忽而使相關單位及簽證技師承擔，不合理的風險與責任。
- (五) 建議本案應由回饋金修法，不宜由水土保持計畫作為回饋金繳交依據。

十一、中華民國建築師聯合會 **(未表示)**

- (一) 水保計畫之擬定與回饋金之繳納應予脫勾，回饋金之執行辦法應本公平正義及考量人民觀感，全面檢討修正。
- (二) 一定規模或條件之基地，得免擬水保計畫之相關辦法，應本實務儘速予



以修訂。

- (三) 請責成各級主管機關全面檢討山坡地之解編。
- (四) 本辦法若停止適用，其時機及相關配套措施之研訂，請予慎重考量。建議先行修法後，再行停止適用。以避免解釋函令修正之追溯困擾。
- (五) 本會未邀請建築開發投資公會人員與會，是否於發布實施前，再作謹慎處理。

十二、台灣省建築師公會 (建議採乙案)

- (一) 建議採用乙案，並對相關基準案件再修正：適用於：
 1. 小規模開發：基地面積未達 500m² 以下者。
 2. 平均坡度小者：全區平均坡度 15% 以下者。
 3. 特別地區：全區平均坡度 5% 以下者(如林口、淡海地區)
 4. 原有建築物之改建行為者。
 5. 限制地下室開挖僅以一層，不超過 4.5M 以下者。
- (二) 以上可再研議。