按法律應依特別法優先於普通法適用之原則，除另有規定外，應優先適用該特別規定，而不再適用一行為不二罰原則，因此山坡地範圍土地未經申請許可及擬具水土保持計畫便擅自興建建物作為民宿使用，按水土保持處理與維護，就「山坡地保育利用條例」及「水土保持法」而言，應優先適用「水土保持法」，又查非都市土地使用管制規則之目的，依授權依據區域計畫法第15條其管制之目的係為執行「非都市土地分區使用計畫」，與水土保持法第1條之規定，二者就管制目的及作用事項似不相同，依據非都市土地使用管制規則第55條之規定，即逕認「水土保持法」為「區域計畫法」之特別法

發文機關：行政院農業委員會

發文字號：行政院農業委員會 98.11.19. 農授水保字第0981851916號

發文日期：民國98年11月19日

主旨：有關山坡地範圍土地未經申請許可亦未擬具水土保持計畫擅自在農牧用地上興建建物、鋪設水泥地面、水池、棚架、莫坪作為民宿使用，其違反行政法上之義務行為究應依水土保持法、山坡地保育利用條例抑或區域計畫法辦理裁罰案，復請查照。

說明：1. 復 貴署98年11月4日營署綜字第09829218162號函。

2. 依本會93年5月26日農授水保字第0931810670號函說明六，有關山坡地範圍內之水土保持處理與維護，就本會主管法規「山坡地保育利用條例」及「水土保持法」而言，應優先適用「水土保持法」。

3. 查非都市土地使用管制規則之目的，其依授權依據區域計畫法第15條第1項：「區域計畫公告實施後，不屬第11條之非都市土地，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，製定非都市土地分區圖，並編定各種地，報經上級主管機關核備後，實施管制。」其管制之目的係為執行「非都市土地分區使用計畫」，與水土保持法第1條第1項：「為實施水土保持之處理與維護，以保育水土資源涵養水源，減免災害，促進土地合理利用，增進國民福祉，特制定本法。」二者就管制目的及作用事項似不相同。因此來函依據非都市土地使用管制規則第55條：「違反本規則規定同時違反其他特別法規定者，由各該法令主管機關會同地機關處理。」即逕認「水土保持法」為「區域計畫法」之特別法，難謂妥適。

4. 法務部95年10月4日法律決字第0950035207號函說明三略以：「…惟一行為違反二以上行政法上義務規定，而該二以上規定之間存有特別法與普通法關係者，於此情形，特別規定之構成要件必涵蓋普通規定之構成要件，從而，除法律別有規定外，應依特別法優先於普通法適用之原則，優先適用該特別規定，而不再適用一行為不二罰原則。…」違反水土保持法第32條以下及區域計畫法第21條以下規定，不言自明。

5. 綜上所述，本會認為上揭二法之規定，依其立法目的及罰則涵蓋面觀之，尚難謂二者何為對造之特別法。

6. 另查行政罰法已針對依法不二罰訂有相關規定，本會91年12月19日農林字第0910171285號函，因與前開規定不符，爰予以廢止。7. 檢送相關函釋影本1份供參。

正本：內政部營建署

副本：國防部、內政部、交通部、經濟部、臺北縣政府、臺北市政府、宜蘭縣政府、花蓮縣政府、南投縣政府、屏東縣政府、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、臺東縣政府、臺南縣政府、基隆市政府、本會林務局、水土保持局（法規小組）、水土保持局（監測管理組）