

發文字號：內政部 98.12.21 台內營字第 0980218072 號函

發文日期：民國 98 年 12 月 21 日

要 旨：對於違反非都市土地使用管制規則規定同時違反其他特別法令規定者，並無規定應優先適用其他特別法令規定，僅規定應由各法令主管機關會同地政機關處理，故難謂非都市土地農牧用地違反管制之行為得不適用行政罰法規定原則，而優先適用特別法令裁罰之

全文內容：有關位屬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、草坪等作為民宿使用，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依區域計畫法辦理裁罰案：

一、貴府來函說明三後段「．．．。是以，有關山坡地範圍之土地因違反水土保持法、山坡地保育利用條例等相關規定亦同時違反非都市土地使用管制構成應依區域計畫法第 21 條規定裁處時，依非都市土地使用管制規則第 55 條規定，水土保持法、山坡地保育利用條例即為區域計畫法之特別法，應優先適用特別法之規定。．．．」一節，依本部 97 年 5 月 13 日台內營字第 0970063878 號函示內容，前開規則第 55 條規定：「違反本規則規定同時違反其他特別法令規定者，由各該法令主管機關會同地政機關處理。」，對於違反該規則規定同時違反其他特別法令規定者，並無規定應優先適用其他特別法令規定，僅規定應由各法令主管機關會同地政機關處理，故難據以認定非都市土地農牧用地上違反管制行為之裁罰得不適用行政罰法規定原則，而應優先適用特別法令裁罰。

二、至水土保持法及山坡地保育利用條例，對違反區域計畫法所規定土地使用管制之事項及構成要件等是否有特別規定，是否為該法之特別法一節，依行政院農業委員會 98 年 11 月 19 日農授水保字第 0981851916 號函示意見略以：「．．．二、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』。三、查非都市土地使用管制規則之目的，依其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。．．．四、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。．．．』違反水土保持法之構成要件是否涵蓋違反區域計畫法之構成要件，觀水土保持法第 32 條以下及區域計畫法第 21 條以下規定，不言自明。五、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。六、另查行政罰法已針對一行為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。．．．」區域計畫法與水土保持法、山坡地保育利用條例應無特別法與普通法優先適用疑義。

三、又同時違反區域計畫法及其他法令規定，是否得認屬「一行為」一節，涉行政罰法第 24 條有關一行為不二罰及數行政罰競合之處理原則，本部 95 年 8 月 7 日內授中辦地字第 0950725785 號函業已參照法務部 95 年 7 月 26 日法律字第 0950023442 號函釋示，故本案仍請貴府就個案事實依前開函示及行政罰法相關規定本於權責核處。

四、另來函說明四有關「因本府山坡地主管單位水務處前函陳以『現場並無開挖整地情形，無違反水土保持法規定，惟其違反土地使用分區管制係屬貴管權責』，該函似與前揭相關法令及行政院農業委員會函釋規定顯有未合」一節，係涉水土保持法相關規定及其執行事宜，分屬行政院農業委員會及貴府水務處權責，如有疑義，應洽前開主管機關釋疑。

五、檢附前開本部 97 年 5 月 13 日、農委會 98 年 11 月 19 日及本部 95 年 8 月 7 日函影本各 1 份。