

南投縣政府114年度研究報告

淺談非都市土地使用管制之使用管理制度與一事不二罰之導入範例

服務單位：南投縣政府地政處

研究人員：許盟固

中華民國 114 年 6 月 30 日

南投縣政府 114 年度研究報告摘要表

研究報告名稱	淺談非都市土地使用管制之使用管理制度與一事不二罰之導入範例
研究單位及人員	南投縣政府地政處 許盟固
研究緣起與目的	<p>我國土地資源有限，為因應全球化的市場經濟發展，避免於經濟競爭上遭邊緣化，如何形塑產業合理之發展空間，以吸引全球化企業前來投資設廠，並促進台商回流，甚為重要。再者，為因應經濟全球化趨勢，以及營造產業適宜發展環境，在滿足不斷成長的生活與經濟空間需求之際，同時兼顧環境保護與社會公義，建立合理之都市計畫土地使用管理制度，亦為政府應致力達成之政策目標。</p>
研究方法與過程	現行作業規定與執行情形，並佐以直轄市(縣)政府建立制度探討改進。
研究建議	<p>探討國內違規土地使用管理之現況及其於指導面、規劃面、管制面與組織面之課題，提出建立有效違規土地使用管理制度於政策面、制度面及法令面之建議，以落實對既有違規使用案件之管理，預防違規使用行為產生，並作為中央部會及地方政府檢討相關法令與</p>

	計畫之重要參據。	
選擇獎勵	<input type="checkbox"/> 行政獎勵	<input checked="" type="checkbox"/> 獎勵金

目 錄

壹. 前言	5
貳. 非都市土地使用管制與使用管理的現況	5
<u>(一) 法令依據</u>	6
<u>(二) 作業機關</u>	7
<u>(三) 違規案件來源</u>	7
<u>(四) 作業流程</u>	8
<u>(五) 處罰對象</u>	12
<u>(六) 列管追蹤</u>	12
參. 「一事不二罰」原則	12
肆. 輔導合法化與結語	16
伍. 文獻	18

非都市土地使用管制與使用管理的現況

壹. 前言

一、引言

依『區域計畫法』第一條規定，『區域計畫法』之實施係為促進土地及天然資源之保育利用，均衡人口及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環境，增進公共福利，並有效防止自然災害的發生。為達成上述『區域計畫法』揭載之宗旨，對土地依其所能提供之使用性質，並參酌地方實際需要，劃定使用分區，編定各種使用地實施管制，以達國土資源永續利用之目標，確有其必要性。

二、非都市土地管制與管理現況

根據『區域計畫法』第十五條第一項規定，區域計畫公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，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。倘有違反土地使用管制者，應依『區域計畫法』第二十一條及第二十二條規定罰則懲處。又，『非都市土地使用管制規則』第五條規定，非都市土地使用分區劃定及使用地編定後，由直轄市或縣（市）政府管制其使用，並由當地鄉（鎮、市、區）公所隨時檢查，其有違反

土地使用管制者，應即報請直轄市或縣（市）政府處理。直轄市或縣（市）政府為處理前述違反土地使用管制之案件，應成立聯合取締小組定期查處。

長期以來，因囿於國人守法觀念待加強、查報取締工作易招致民怨、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所人力與經費不足及地方執行偏向消極保守等諸多因素，管制成效尚待進一步提昇。鑑此，為利違規查處工作之落實及順利進行，內政部爰結合各縣（市）政府之實際執行經驗及其對於『區域計畫法』之相關函釋，制定非都市土地違反使用管制查處工作手冊，期能建立一套標準作業流程，以供縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所作業人員參考，惟各縣（市）政府如有較彈性之作法而能符合相關規定及達成目的者，得自行斟酌辦理。

綜上，根據上述內政部非都市土地違反使用管制查處工作手冊之相關內容，整理國內非都市土地違規使用管理之作法如下：

（一）法令依據

1. 『區域計畫法』第十五條、第二十一條及第二十二條。
2. 『區域計畫法施行細則』第十二條、第十三條、第十五條及第十八條。
3. 『非都市土地使用管制規則』第四條、第五條、第六條、第八

條、第五十四條及第五十五條。

4. 『非都市土地容許使用執行要點』。

5. 『行政程序法』。

6. 其他相關法令。

(二) 作業機關

1. 主管機關：各直轄市或縣（市）政府。

2. 查報機關：

（1）各鄉（鎮、市、區）公所。

（2）各目的事業主管機關。

（3）各使用地主管機關。

（4）警察機關。

（5）地政事務所。

(三) 違規案件來源

1. 舊（鎮、市、區）公所查報違反使用管制規定案件。

2. 各目的事業主管機關移送違反使用管制規定案件。

3. 警察機關移送違反使用管制規定案件。

4. 民眾檢舉違反使用管制規定案件。

5. 辦理變更編定，發現先行違規使用情事。

6. 辦理分割測量，發現違規使用情事。

7. 其他違反使用管制規定案件。

(四) 作業流程

非都市土地違反使用管制查處作業流程主要分為三個作業階段，各階段作業說明如下：

1. 受理違規案件及現場勘查作業階段

(1) 受理違規案件

縣（市）政府受理違反非都市土地使用管制案件，如經查明該案件同時違反其他特別法令者，移請各目的事業主管機關依其主管法令規定會同查處。違規案件經查明未同時違反其他特別法令規定者，由縣（市）政府決定是否函請鄉（鎮、市、區）公所查報，無須交查案件，則直接進入本階段之現場勘查作業。

(2) 查明是否違反使用管制

須交查案件，鄉（鎮、市、區）公所接獲縣（市）政府交查公文並實地查明後，如確屬違規使用者，應填具違規使用案件處理查報表送縣（市）政府。

(3) 現場勘查作業

縣（市）政府得視實際情形訂期函請當事人及各相關機關派員赴現場會勘，並拍攝照片存證及製作會勘紀錄。此階段應注意給予當事人陳述意見之機會，並載於會勘紀錄中，如已踐行此程序，無

須於作成行政處分前再給予當事人陳述意見之機會。當事人未到場者，則函請其於七日內提出合法證明文件或陳述意見（提出說），惟符合『行政程序法』第一百零三條得不給予相對人陳述意見之情形者，不在此限。

2. 行政處分作業階段

(1) 查明是否違反使用管制

依鄉（鎮、市、區）公所查報、現場會勘結果或相關明確事證資料判定有無違反使用管制，分別作後續處理。

(2) 提聯合取締小組決定以何項法律處分

依『非都市土地使用管制規則』第五條第三項規定，縣（市）政府應成立違反使用管制案件之聯合取締小組。因此，經會勘認定屬違反使用管制規定者，得視實際情形提該小組確認有無一事二罰情形及決定以何項法律處分。

(3) 開立處分書

經決定以『區域計畫法』處分者，應開立處分書，處以罰鍰（限期繳納），並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。依『區域計畫法』第二十一條，罰鍰額度為新臺幣六至三十萬元，金額多寡視個案違規情節輕重，以比例原則及平等原則分別裁量及處罰之。再者，因違規使用之種類、態樣繁多，難以一一

列舉及涵括，為符實際，仍應由各縣（市）政府視地方違規使用情形，因地制宜，本於權責進行裁量。直轄市或縣（市）政府並得自行訂定裁量標準，作為執行之依據。

3. 追蹤列管作業階段

（1）有無異議

當事人對縣（市）政府之處分書提出異議且有具體、適當理由者，應赴現場複勘或就相關資料作書面審認，如變更原決定，認定屬未違規者，應撤銷原處分，並將案件結案知會相關機關；如仍認屬違規者，則進行後續催繳罰鍰、督促恢復原狀、按次處罰、移送行政執行署等動作。如當事人未對處分書提出異議或雖提出而其異議顯無理由者，亦同樣進行後續催繳罰鍰、督促恢復原狀、按次處罰、移送行政執行署等動作。

（2）是否恢復原狀

恢復原狀一詞之認定原則為：安全上，需無崩塌、滑動或造成土石流失等災害之虞，並依規定完成水土保持之處理與維護；土地使用上，需恢復至無為違反原土地使用分區劃定及使用地編定之使用目的與功能。又，恢復原狀係指土地所有權人應將土地變更合於土地編定容許之使用，至於使用性質以外事項，應由各目的事業主管機關依其主管法令處理。此外，違規行為如係濫採、濫挖或涉及回填

恢復原狀者，應提出回填計畫並經技師簽證，簽會各相關業務機關後，依回填計畫期限辦理回填，並函知土地所在鄉（鎮、市、區）公所列管追蹤。

（3）執行按次處罰等措施

違規行為經限期變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀而不遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或其他恢復原狀之措施。執行按次處罰時，對於執行之對象，需依『區域計畫法』第二十一條第二項前段之規定，先經施予限期改正之程序，倘其不依限遵從辦理，始得施予處罰。

（4）移送行政執行署或法院執行行政裁罰

未於處分書規定期限內恢復原狀或拆除建築物者，除可依『行政程序法』規定辦理外，縣（市）政府並得移送法院處理或強制拆除。

（5）是否繳交罰鍰

（6）移行政執行署

經限期繳納罰鍰而逾期不繳納者，得移送法院強制執行。

（7）結案知會相關機關（單位）

將違規案件辦理結果通知各相關機關繼續列管追蹤。

（8）按月、季填寫報表送內政部

將案件辦理結果分析統計後彙整存檔，並按月、季製表報內政部。

(五) 處罰對象

以處罰行為人為原則，對非行為人（土地所有權人、地上物所有人、使用人或管理人）處罰為例外；而對行為人或非行為人處罰，皆應以其具有故意或過失為責任條件，且處罰對象非屬行為人時，應具備充分、合理及適當之理由。

(六) 列管追蹤

縣（市）政府應以專簿或電腦建檔方式，對違規使用案件加強列管追蹤，直至結案為止，並應確實督導所轄鄉（鎮、市、區）公所落實違規查報工作。另者，內政部年度地政業務督導考評「土地使用編定管制」類，業將「使用編定管制績效」列為督導考評項目，其評分細目如下：「縣（市）政府督導鄉（鎮、市、區）公所檢查情形」、「成立聯合取締小組定期查處情形」、「違規案件查處績效及資料之建立」、「違規案件統計報表填報情形」及「違規追蹤列管績效」等五部分，配合該項考評作業，縣（市）政府尤應加強前述之督導、列管及追蹤工作。

三、「一事不二罰」原則

根據內政部94年4月20日台內營字第0940082754號函釋，關於建築物同一違規事實行為，違反數個行政法之義務規定而應處罰緩者，應避免「一事二罰」。

按依司法院大法官會議釋字第五〇三號解釋略以：「…二者處罰目的及處罰要件雖不相同，惟其行為如同時符合行為罰及漏稅罰之處罰要件時，除處罰之性質與種類不同，必須採用不同之處罰方法或手段，以達行政目的所必要者外，不得重複處罰，乃現代民主法治國家之基本原則。」土地及建築物違規使用之性質、種類與樣態殊異，實務上難以作一致性之規範，有關建築物之違規使用行為，若同時違反『區域計畫法』（或『都市計畫法』）與『建築法』相關規定時，應優先適用何法予以處罰，法並無明文限制，仍請各地方政府依照上述司法院大法官會議釋字第五〇三號解釋意旨及內政部相關函示規定，依據個案違規情形，審酌從一重罰能否達成行政目的，並於不違反「一事不二罰」之原則下，自行決定擇一處罰或併同處罰。以『區域計畫法』第21條及『建築法』第90條而言，其規定之處罰目的與處罰要件雖不相同，惟其處罰性質與種類，則有雷同之處（例如：罰鍰、勒令停止使用、停止供水、供電、封閉、強制拆除等），依前揭司法院大法官會議解釋意旨，對於同一違規事實行為，如已依『區域計畫法』第21條處以罰鍰，同時又依『建築』第90條規定處以罰鍰者，即有違反「一事不二罰」原則之虞；惟若為達成行政目的需要，除處以罰鍰外，同時再處以勒令停止使用或恢復原狀之處罰，則尚無違反「一事不二罰」原則。

他山之石，可以攻玉，參考新北市政府為配合『行政罰法』施行，建立一行為違反數行政法上義務規定案件之處理機制，以維護社會公平正義及保障人民權益，特訂定各機關處理一行為違反數行政法規定案件權責劃分及作業程序，茲分述如下。

(一) 市府所屬各機關處理違規案件，其權責劃分，除其他法規另有規定外，依本程序之規定辦理。

(二) 違規案件同時違反數不同性質之管理法規，其順序依下列之規定，並由順序在先管理法規之權責機關為主政機關：

1. 行業管理法規。
2. 行為管理法規。
3. 物之管理法規。

(三) 違規案件之主政機關，其確認程序依下列規定：

1. 主動稽查：各機關自行調查或聯合稽查者，違規案件之主政機關，於調查、稽查程序中予以確認。
2. 被動調查：民眾檢舉或區公所查報者，各機關收文或秘書處文書科應依檢舉或查報內容，查明違規行為之態樣後，依前點規定確認違規案件之主政機關。

(四) 依前點規定確認之主政機關，其後續查處程序依下列規定：

1. 主政機關獨自履勘調查或邀集相關機關會勘，查明違規事實

後，就違規樣態，衡酌違規案件違反之數法規罰則，如其主管法規罰鍰最重者，由其處以罰鍰或為其他種類之行政罰；如非其主管之其他法規罰鍰最重者，由其他法規主管機關依其主管法規處以罰鍰或為其他種類之行政罰。其違反之數法規罰則規定之罰鍰輕重相同者，依第二點規定之順序，決定處以罰鍰或為其他種類行政罰之機關。

2. 主政機關應掌握違規案件辦理情形，並於改善期限屆滿，應進行複勘，如違規行為業已停止，違規情況並改善完竣者，予以結案。

3. 裁罰簽辦機關依其主管法規處以罰鍰，違規行為未停止或違規情況未改善完竣者，得依『行政罰法』第十八條第一項、第二項規定加重處罰或依行政執行法相關規定辦理。

4. 裁罰簽辦機關裁罰時應副知主政機關，以利其控管。

(五) 裁罰簽辦機關對於一行為違反數個行政法上義務規定，不得副知並請求相關機關併予處以罰鍰。主政機關若發現對於一違規行為有重複裁處者，應主動協調撤銷之。

(六) 違規案件之主政機關如有爭議，由第一時間受理機關簽請市政府一層裁決。

(七) 主政機關得視管制實際需要，將違規案件聯合稽查紀錄表函

送相關機關備查；必要時，並得擬妥新聞稿，對外界或媒體說明案情處理經過及市府依法執行之立場。

上述處理程序各縣(市)政府主架構相同，惟細節上可學習並借鑑導入制度。

四、輔導合法化與結語

我國腹地面積狹小且人口相當稠密，導致國內可供發展或作其他使用之土地往往供不應求，加以早年政府對土地使用管制之態度較為鬆散，且土地使用存有住商混合情況普遍、產權零碎複雜等因素，導致國內土地違規使用情況相當嚴重。近年政府為改善土地違規使用之課題，遂強化土地使用管制之監督與稽查，惟長年累積以降，土地違規作為工廠使用之比例甚高，若強行依循土地使用管制，有對民生經濟衝擊過剩之虞；再者，宗教用地違規使用之情事亦十分嚴重，政府早年未對宗教用地進行特別規範為導致當前違規情形普遍之核心原因，近來農、林業用地設置露營場的情事遍地開花，故為取得土地使用管制、民生經濟維持及信仰尊重間的平衡，政府於1990年代末期始逐步推動輔導土地違規使用之合法化，茲針對輔導合法化之兩大目標對象-未登記工廠及宗教違規使用土地，另外於114年6月修正發布露營場管理要點，以利減少非都市土地違規使用並輔導合法。

鑑於非都市土地編定使用地種類的性質，實為確定個別土地相關性質，進而界定其所受的使用限制。這可能涉及土地所有權人及使用者對土地利用權利和義務的認知。這些使用地類型的確定將直接影響人民的權利和義務，因此屬於直接牽涉人民權利和義務的重要事項。在土地使用的管制過程中，必須認真考慮各種土地利用的影響，確保土地利用符合法律法規，並維護土地使用者的合法權益。因此，確定土地的使用地種類是土地管理與規劃中重要的一環，需要謹慎處理，以保障公眾利益和社會秩序的穩定。期待未來的工作能夠取得更加積極的成果。通過不懈的努力和合作，相信可以解決目前存在的問題和挑戰，實現土地更正編定工作的良好運行，未來，希望土地更正編定能夠為土地利用和城市建設做出更大的貢獻，促進社會經濟的持續發展和進步。

. 文獻

102年度我國合理土地使用分區管制與使用管理制度之研究

委託單位：國家發展委員會（前行政院經濟建設委員會）

研究單位：國立政治大學

計畫主持人：賴宗裕

協同主持人：陳立夫、詹士樑、徐國城

研究員：鄭安廷、簡文彥

專任研究助理：薛麗綺

兼任研究助理：蘇偉強、許巍瀚、劉浩學、林竑廷、胡語真