

內政部國土管理署

113 年度「國土計畫法罰則執行原則」委託專業服務案（案號：113A-017）

總結報告書

委託機關：內政部國土管理署

受託單位：逢甲大學

中 華 民 國 1 1 5 年 5 月

內政部國土管理署委託辦理計畫摘要表

契約編號	113 國署 A-017
計畫名稱	113 年度「國土計畫法罰則執行原則」 委託專業服務案
計畫經費	伍佰玖拾貳萬元整
起迄時間	中華民國 113 年 5 月 24 日至 114 年 8 月 17 日
受託單位	逢甲大學
研究目的	一、對於國土計畫法中罰則及行政執行的法理進行分析、罰鍰及行政執行管制結構的梳理、既有區域計畫法有關行政罰及行政執行函釋在國土計畫法適用可能性。 二、社會上常見個案於國土計畫法運作下如何在法規範文字的框架下做解釋、法規變動下既有違法狀態的處理及其行政罰的裁處正當性、既已取得權利的權利範圍、原住民族居住用地輔導機制的操作法理，乃至於涉及刑罰主管機關的角色定位。 三、在罰則執行層面包括行政罰及行政執行的中央與地方自治團體的權限區分與合作機制、罰鍰及回復原狀執法基準、國土計畫法第 38 條各項的詮釋與執行建議，乃至於主管機關與民間在執法、發動公權力的合作機制及對檢舉者的保障。
預期效益	一、建構國土計畫法第 38 條罰則之體系與適用程序。 二、提供個案情境分析與未來執行層面之建議 三、製作國土計畫法罰則執行原則作業手冊，以供執法機關參酌使用。
成果摘要	(中文摘要) 本計畫的主要目的是對國土計畫法第 38 條之裁罰規定進行系統性分析，探討其法理基礎及執行上的挑戰，並分析此一規範如何在現行行政法體系下發揮效果。 首先，本計畫從本法罰則的整體法理切入，深入剖析各項觸及裁罰、管制性不利益處分及行政執行等行政行為之構成要件、適用範圍及法律性質，並針對不同類型的違規態樣進行討論。內容包含本法第 38 條各項的性質、行為態樣、

	處罰對象、行政執行、行為數認定和裁處權時效等。並且就新舊法之關係，做分析說明，以利未來施行時參酌之依據。 其次，國土計畫、區域計畫及都市計畫在概念上均屬空間計畫法規，在既有行政實務上，區域計畫法第 21 條與第 22 條，及都市計畫法第 79 條與第 80 條也都是針對當事人違規使用土地所為具體行政行為的法律依據，針對都市土地使用的違規依都市計畫法之規定執法；反之，針對非都市土地則主要依照區域計畫法之規定執法。然另一方面，依照國土計畫法第 8 條第 4 項及第 16 條之規範意旨，可以看出國土計畫為都市計畫的上位計畫，故在理論上可以推知國土計畫與都市計畫間不免會有空間範圍的重疊。本計畫進一步比較國土計畫法與區域計畫法在罰則之間的差異，從而評估不同法律框架對土地使用管制的實際影響，並對過往的行政函釋做盤整，分析現行制度得以延續適用之原則與法理。其內容包含盤點既有之行政函釋，確認既有函釋與制度有哪些函釋見解得以在國土計畫土地使用管制上路後延續使用。 最後，本計畫透過情境與法理分析和制度比較，找出國土計畫法未來在執行過程中可能發生的潛在問題，並提出可行的改善建議，以提升國土計畫法母法及子法在維護土地秩序與保障公共利益方面的效率，為未來土地使用管制的落實及資源永續利用奠定基礎。並且在執行層面評估可能潛在之問題，包含：違規案件查處權責分工與行政效率及時程精進、罰鍰之裁罰基準及執行恢復原狀措施之時機與選擇等裁量基準、勒令歇業、改善計畫與回復原狀之執行並研析有關國土計畫法第 23 條第 3、4 項有關罰則規定之適用及國土計畫法罰則執行原則之精進作法。 此外，本計畫並參酌外部專家學者及各縣市政府提供之意見，以評估實務運作層面所面臨之困難與改善方式，進一步完成國土計畫法罰則執行原則作業手冊之製作，讓各機關於未來執行過程有較為明確的指引。
--	--

	(英文摘要) This project aims to conduct a systematic analysis of the penalty provisions under Article 38 of the Spatial Planning Act, focusing on their legal foundations, enforcement challenges, and practical operation within the existing institutional framework. First, the project examines the overall rationale of the penalty regime under the Spatial Planning Act, analyzing the constituent elements, scope of application, and legal nature of administrative sanctions. It further addresses key issues such as the types of regulated conduct, liable subjects, enforcement mechanisms, determination of violations, and limitation periods, as well as the relationship between the former and current legal regimes to inform future implementation. Second, as national land planning, regional planning, and urban planning all fall within the broader framework of spatial planning, this project reviews enforcement practices under the Regional Plan Act and the Urban Planning Act. In light of the Spatial Planning Act's position as a superior planning framework, the study compares the respective penalty provisions of the Spatial Planning Act and the Regional Plan Act, and reviews relevant administrative interpretations to assess the continuity and adaptation of existing enforcement practices under the new regime. Finally, through legal and institutional analysis, this project identifies potential enforcement issues under the Spatial Planning Act and proposes feasible improvements to enhance regulatory effectiveness in maintaining land-use order and
--	--

	protecting the public interest. The study also incorporates input from experts and local governments, with the aim of developing practical enforcement guidelines to support future implementation of the Act.
報告印製份數	30
計畫團隊	計畫主持人：辛年豐 協同主持人：張育端、李長曄 研究助理：黃惠鈺、范揚弦
本署參與人員	廖文弘組長 朱偉廷副組長 曾瀝儀簡任視察 楊婷如科長 吳勇霆副工程司

目錄

圖目錄 xxii

表目錄 xxiii

第一章. 緒論	1
第一節、研究動機	2
第二節、研究目的	3
第三節、研究方法	3
壹、文獻分析法	4
貳、個案研究法	4
參、訪談法	5
肆、焦點專家座談會	5
第四節、本計畫預定時程安排	7
第二章. 本法罰則整體法理分析	8
第一節、研析國土計畫法裁罰規定之構成要件	8

壹、 本法第 38 條各項處罰之性質	8
一、 行政罰之概念	8
二、 本法 38 條各項處罰之定性	14
貳、 行為態樣	20
一、 違反行政法上義務之類型	20
二、 本法第 38 條第 1 項至第 3 項違規行為之態樣	22
參、 處罰對象及相關行政執行之辦理	25
一、 本法第 1 項至第 5 項之處罰對象為「行為人」	25
二、 本法第 6 項之處罰對象係「非基於故意或過失而違法之使用人、管理人或所有人」，並應依序定之	28
肆、 行為數認定與裁處時效	36
一、 一行為之概念	36
二、 裁處權時效	39
伍、 違規案件裁處的判斷程序	40
一、 行政罰	41
二、 管制性的不利益處分	47

第二節、國土計畫法及區域計畫法間的制度比較差異分析	52
第三節、行政罰法等有關函釋彙整分析	57
壹、現行制度得延續有關函釋形成執行原則及作業手冊內容	57
一、刑事法院判決產生判例力後可否再為裁處	57
二、構成要件及法律效果：構成要件成立與否的判斷	57
三、正當法律程序	60
四、處罰對象：以行為責任、狀態責任為核心	63
五、限期改善、按次處罰之性質與裁處時效	68
六、秩序罰（罰鍰）、執行罰（處罰）與管制性不利處分（改善）之裁量	71
七、義務繼受與對物處分	77
八、一行為同時違反數行政法義務	78
九、給予限期不利處分前，主管仍須就違法使用進行事實認定，並評估管制手段是否合理、必要且符合法律規範目的	80
十、國土計畫法與其他法律之間，有無特別與普通法關係	81
貳、經檢視既有函釋已不合時宜或不具代表性意義者，建議不再援用	83

第四節、現行制度延續適用原則之建構	84
壹、新舊法規適用流程說明	84
一、國土計畫法全面性的取代區域計畫法，無行政罰法第 5 條從新從輕之適用	85
二、區域計畫法過渡至國土計畫法之信賴保護	94
三、區域計畫法之限期改善處分期間，過渡至國土計畫法之適用	99
貳、相關執行原則之適用	100
一、執行對象	100
二、一行為不二罰	101
三、裁處權時效	106
第三章. 本法罰則情境分析	108
第一節、國土計畫土地使用管制特殊議題結構分析及管制結構之研析	108
壹、案例說明(甲莊園民宿)	108
貳、情境分析	113
一、新舊法適用	113

二、本件應適用本法第 38 條之規範分析	114
第二節、配合變異點、違規查報系統及國土利用現況調查資料庫分析	
違規態樣	118
壹、新舊法規適用與裁處權時效	121
一、情境：當一個違規行為已經依照「區域計畫法」相關規定加以處罰時，倘若經過五年，依據「國土計畫法」規定之管制體系正式生效後，得否就該「行為本身」（例如：興建違規建物）以及「該行為所造成之違法狀態」（例如：違規建物未再使用，但仍持續存在）加以處罰，以及若是要加以處罰的話，是否以及會有裁處權時效之問題。	122
二、情境：土地違規行為若是從區域計畫法持續至國土計畫法的管制體系正式生效後，得否依據國土計畫法加以處罰，以及裁處權時效如何起算之爭議	125
三、情境：區域計畫法時期合法，過渡至國土法係屬違法，於直轄市、縣（市）政府令其遷移或變更使用前，如何依本法第 38 條規定進行處罰	128
四、情境：區域計畫法時期已終了之違法行為，於國土計畫法實施後，得否進行處罰？有無行政罰法第 5 條從新從輕原則之適用？	129
五、情境：國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項處罰之行為態樣為何？如何判斷其裁處權時效？	132
六、情境：土地違法使用行為已經終了，但違法狀態仍繼續存在，此時應如何判斷裁處權時效？	136

參、區域計畫法實施前或原合法之建築物、設施之使用與管制_138

一、情境：區域計畫實施前之建築物或設施，與國土計畫土地使用管制規則不符，在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用、遷移前，得為區域計畫實施前之使用，其適用範圍為何？_____138

二、情境：區域計畫法時期，原合法之建築物、設施，與國土計畫土地使用管制規則不符，在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用、遷移前，得為原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用，其使用態樣為何？_____141

三、情境：區域計畫法時期，原已變更為特定目的事業用地之土地，且未違反國土計畫土地使用管制規則，其使用態樣為何？_____144

貳、執行對象_____145

一、情境：國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項中違反土地使用管制的行為人應該如何認定？_____146

二、情境：在發現違反土地使用管制時，使用人、管理人或所有人收到違規之通知後，應如何因應才可以避免成為行為人而被裁罰？_____151

三、情境：在管理人、使用人、所有人非屬於國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項的行為人時，依同條第 6 項之規定執行時，可否以自己不具有故意或過失免除限期改善或拆除地上物恢復原狀等改善責任？_____152

- 四、情境：違反土地使用管制之行為所座落的土地如為共有土地，在查無行為人的情形下，共有人應負何種責任？ ____ 154
- 五、情境：違反土地使用管制之行為人應負擔的義務為何，又如非違法土地使用管制之行為人，對土地有實際管領力的使用人、管理人及所有人應負擔的義務為何？ _____ 157
- 六、情境：透過法拍取得之不動產，如係違法之標的物，是否得對拍定人進行處罰？ _____ 165
- 七、情境：違規使用之土地經法院拍賣程序拍定後，拍定人對於違規使用之土地應負什麼樣的責任？ _____ 166
- 八、情境：繼承人繼承違反國土計畫法土地使用管制規定之土地，繼承人對於違規使用之土地應負什麼樣的責任？ ____ 167
- 九、情境：以法人名義承租土地為違反國土計畫法之規定者，得否對之為處罰？ _____ 169
- 十、情境：國土計畫法第 38 條規範中，處罰及命為管制性不利益處分的對象及執法順位為何？ _____ 170
- 十一、 情境：違反土地使用管制之行為人將違規標的物移轉予第三人，針對過去行為人之違規行為，是否仍得對行為人加以處罰？ _____ 171
- 十二、 情境：受僱人與僱用人間具有勞務契約關係，受僱用人指示為違反土地使用管制之行為，則受僱人是否受國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項之處罰？ _____ 172

- 十三、 情境：國土計畫法第 38 條各項分別規定有對行為人、土地或地上物使用人、管理人或所有人之規範，是否只能擇一處罰？ _____ 173
- 參、 一行為不二罰 _____ 175
- 一、情境：一行為同時違反國土計畫法及其他目的事業主管法規之規定時，應以哪一部法律裁處？ _____ 175
- 二、情境：對一個違反國土計畫法之行為經法院判決有罪確定後，如更有擴建的違法行為存在，可否再依法處罰？ ____ 177
- 三、情境：一行為同時違反國土計畫法及目的事業主管事業法規之規定，目的事業主管法規罰鍰額度較輕，卻先處罰時，主管機關應如何處理？ _____ 179
- 四、情境：行為人違規使用經查獲後，主管機關是否需要先依國土計畫法第 38 條第 1 至 3 項處行為人罰鍰，始得繼續再依同條第 4 項至第 7 項等規定，作成不利處分？ _____ 181
- 五、情境：行為人在他人土地上違反國土計畫法規之使用行為，主管機關除了對行為人依國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項進行罰鍰之外，是否得依同條第 4 項命行為人拆除其地上物恢復原狀？ _____ 182
- 肆、 未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用 _____ 184
- 一、情境：違反土地使用管制之行為的違規面積，是以地號面積計算或實際違規面積計算？ _____ 184

- 二、情境：違反土地使用管制之行為跨越不同分區時，如何認定違法使用行為是否達一定規模？_____ 187
- 三、情境：違反土地使用管制規則從事一定事業，要如何判斷該事業是否屬於性質特殊而應依國土計畫法第 38 條第 1 項規定裁處？_____ 189
- 四、情境：倘若主管機關「已經」核發使用許可，但是申請人「仍未」完全履行國土法第 29 條第 1 項所規定之各款事項，即開始從事土地使用行為，則此時主管機關得否依據國土法第 38 條之規定加以處罰？若可以，應依該條第幾項第幾款加以處罰？_____ 190
- 伍、既有權利保障之使用管理 _____ 193
- 一、情境：區域計畫法時期，原已變更為特定目的事業用地之土地，且未違反國土計畫土地使用管制規則，其使用態樣為何？_____ 193
- 二、情境：維持區域計畫法使用地類別情形 _____ 194
- 陸、原住民族既有居住用地輔導合法機制 _____ 195
- 一、情境：於原住民族土地內存有 105 年 5 月 1 日前既存建物，不符合土地使用管制規則而得依原住民族土地使用管制規則提出申請做住宅使用，在尚未同意使用前，是否應依法裁罰？_____ 195
- 二、情境：於原住民族土地內存有 2016 年 5 月 1 日後供居住使用之建物，但該建物之存在不符合土地使用管制規則，是否應依法裁罰？_____ 199

柒、 刑罰	203
一、情境：國土計畫法第 39 條「致釀成災害」之要件	204
二、情境：法院對一個違反國土計畫法之行為判決有罪確定後， 如更有擴建的違法行為存在，可否再依法處罰？	206
三、情境：檢察機關為不起訴處分所依據之事實與理由，國土計 畫法之主管機關是否受其拘束？	207
四、情境：法人構成國土計畫法第 39 條第 1 項之違法情形，公司 負責人是否一併承擔刑事責任？	208
捌、 構成要件及法律效果	209
一、情境：當事人的行為違反國土計畫法之規定，可不可以經規 勸不聽後再給予處罰？	209
二、情境：對於專案輔導合法化之土地，是否可能不予以處罰？ 又對於相關審議程序所採取的標準為何？	210
三、情境：依照國土計畫法第 38 條第 1 至 3 項所處之罰鍰，得否 依照行政罰法第 8 條及第 18 條第 3 項規定減輕處罰？	212
四、情境：直轄市、縣（市）政府在國土法所規定之行政罰鍰及 其他行政處理的選擇之間，是否具有裁量權？直轄市、縣 （市）政府若已經依國土法第 38 條第 1 至 3 項規定處以罰鍰 時，得否再依第 4 項之規定處以其他行政措施？	216
五、情境：人民取得使用許可後為許可內容以外之使用，並補提 出變更使用許可之申請，可否予以處罰？	224

- 六、情境：人民取得使用許可後為許可內容以外之使用，並補提出變更使用許可之申請，除處以國土計畫法第 38 條第 2 項第 2 款之罰鍰外，可否依同條第 4 項之規定要求改善？ ____ 226
- 七、情境：人民取得使用許可後為許可內容以外之使用，並補提出變更使用許可之申請，主管機關處以國土計畫法第 38 條第 2 項第 2 款之罰鍰，並依同條第 4 項之規定要求改善後，人民可否再申請變更使用許可？ _____ 228
- 玖、 正當法律程序 _____ 230
- 一、情境：依國土法第 38 條規定予以處罰前，已於查獲違規現場給予陳述意見之機會時，是否要在作成裁罰之行政處分前，再次給予陳述意見之機會？ _____ 230
- 二、情境：作成裁罰處分前，若未給予當事人陳述意見之機會，得否在處分作成後補給當事人陳述意見之機會？ _____ 231
- 三、情境：違法使用土地而於其上設有功能分區所不容許之地上物，經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，依據國土法第 38 條第 4 項執行「強制拆除」時，得否可予以毀損？ _____ 232
- 四、情境：國家公園區內之土地，得否依照國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項之規定予以處罰？ _____ 234
- 第三節、 各方意見彙整及回應 _____ 236
- 壹、 專家學者訪談及座談會意見重點整理 _____ 236

貳、 縣市政府訪談及座談會意見整理	241
第四節、 建立建議執行原則及處理方式	246
壹、 區域計畫法時代的違規行為，於本法應如何處理	246
貳、 平等原則之適用	248
參、 區域計畫法變更編定及分區變更於國土計畫不存在是僵化還是進步？	250
肆、 目的事業主管機關不配合之處理	251
伍、 違規案件裁處判斷之程序或步驟	252
一、 違規案件裁處的判斷程序	252
二、 如何找到行為人（行為人是誰？）及通知陳述意見	269
三、 行政程序流程	274
四、 裁處書撰寫	275
第五節、 回饋具體制度及政策檢討建議	279
壹、 國土計畫的法律效力	279
一、 全國國土計畫	280

二、都會區域計畫或特定區域計畫	280
三、直轄市、縣（市）國土計畫	282
四、鄉村地區計畫	283
貳、國土計畫效力對區域計畫審議的影響	285
一、開發許可	286
二、使用地編定變更	287
第四章. 本法罰則執行層面建議	289
第一節、違規案件查處權責分工與行政效率及時程精進	289
第二節、罰鍰之裁罰基準及執行恢復原狀措施之時機與選擇等裁量基準	291
第三節、勒令歇業之執行	297
第四節、改善計畫之執行	298
第五節、回復原狀之認定	301
第六節、其他有關配套	301
壹、裁處工作委外執行之可行性	301

一、權限委託及行政助手	301
二、國土計畫土地使用管制規則規定	303
貳、公布違規行為人及違規行為之爭議	305
一、個人資料保護法有關「個人資料」之認定	305
二、個人資料保護法對於公務機關蒐集、處理及利用個資之相關規定	307
第五章. 研析有關國土法第 23 條第 3、4 項有關罰則規定之適用及國土法罰則執行原則之精進作法，暨執行疑義法律諮詢及協助提供研析意見	313
第一節、國土計畫法第 23 條第 3、4 項之適用概述	313
壹、原住民族居住權與信賴保護	313
一、公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約之規範要求	313
二、原住民族既有居住用地輔導合法機制之建議	318
貳、鄉村地區計畫之法律地位	320
第二節、「國土計畫法第 29 條第 1 項規定之內容」與「使用許可」間關聯性之研析	322

壹、 從行政法總論之法理論國土計畫法第 29 條規定	322
貳、 使用許可內部效力發生時點	326
第三節、 分管契約認定	327
壹、 共有人全體作為裁處對象	327
貳、 以個別分管契約共有人為管制性不利益處分的對象	328
參、 折衷說	328
第四節、 違規面積之認定	329
壹、 累積違規面積予以處罰說	329
貳、 個別違規行為分別處罰說	330
參、 研究意見	330
第五節、 回復原狀之認定	331
壹、 區域計畫法相關判決或解釋	331
貳、 回復原狀之「程度」	333
參、 研究意見	334

第六章. 徵求專家學者意見	335
附件 1、訪談大綱	336
附件 2、專家學者訪談意見重點整理	348
附件 3、縣市政府訪談意見整理	366
附件 4、專家學者及縣市政府訪談紀錄(詳如電子檔)	389
附錄一 歷次工作會議、期中及期末審查辦理情形	錯誤！尚未定義書籤。
附錄二 座談會與會代表意見參處情形對照	錯誤！尚未定義書籤。

圖目錄

圖 1-1 本計畫預定時程安排甘特圖	7
圖 2-1 行政罰之種類	13
圖 2-2 行為人是否明確之違規態樣	31
圖 3-1 甲莊園民宿現況航照圖	89
圖 3-2 甲莊園民宿地籍及建物圖資	90
圖 3-3 甲莊園民宿之國土利用現況	91
圖 3-4 甲莊園民宿之建物坐落國土功能分區圖(二階)	92

表目錄

表 2-1 區域計畫法與國土計畫法行政罰、刑罰、行政管制措施與行政執行之比較	30
表 2-2 區域計畫法、國土計畫法及都市計畫法有關行政罰、刑罰、行政管制措施及行政執行之比較	40
表 2-3 刑事法院判決產生判例力後可否再為裁處執行原則及作業手冊內容彙整表	43
表 2-4 構成要件成立與否的判斷執行原則及作業手冊內容彙整表	44
表 2-5 正當法律程序執行原則及作業手冊內容彙整表	46
表 2-6 行為責任、狀態責任執行原則及作業手冊內容彙整表	49
表 2-7 限期改善、按次處罰之性質與裁處時效執行原則及作業手冊內容彙整表	55
表 2-8 秩序罰、執行罰與管制性不利處分之裁量執行原則及作業手冊內容彙整表	59
表 2-9 義務繼受與對物處分執行原則及作業手冊內容彙整表	64
表 2-10 一行為同時違反數行政法義務執行原則及作業手冊內容彙整表	66
表 2-11 給予限期不利處分執行原則及作業手冊內容彙整表	68
表 2-12 國土計畫法與其他法律之間，並無特別與普通法關係執行原則及作業手冊內容彙整表	69
表 2-13 已不合時宜或不具代表性意義者既有函釋彙整表	71
表 2-14 國土計畫法第 32 條第 1 項立法理由	74

表 2-15 新舊法適用流程	76
表 2-16 國土計畫法第 32 條第 2 項立法理由	78
表 3-1 甲莊園民宿建物坐落地號	88
表 3-2 違規變異點之變異類型與比率	99
表 3-3 非都市土地違規案件(未結案 4 萬件資料)	101

第一章. 緒論

面對不斷變遷的社會需求和多元的土地利用方式，現行的土地使用法規在執行過程中面臨諸多挑戰。尤其是如何有效地運用法律手段遏制不合法的土地利用行為，並在法律上形成對行為人的震懾，成為政府實踐土地管理的重要環節。國土計畫法(下稱「本法」)第 38 條的裁罰規定，正是針對土地違法使用行為而設，透過不同程度與種類的行政處罰，達成保護土地資源與維護社會秩序的效果。

本計畫的主要目的是對本法第 38 條之裁罰規定進行系統性分析，探討其法理基礎及執行上的挑戰，並分析此法規如何在現行制度下發揮效果。首先，本計畫從本法罰則的整體法理入手，深入剖析其裁罰規定之構成要件、適用範圍及法律性質，並針對不同類型的行政罰進行討論。其次，本計畫進一步比較國土計畫法與區域計畫法在罰則之間的差異，從而評估不同法律框架對土地管理的實際影響，並對過往之行政函釋進行盤整，分析現行制度得以延續適用之原則與法理。

最後，本計畫希望通過情境與法理分析和制度比較，找出國土計畫法在執行過程中的潛在問題，並提出可行的改善建議，以提升該法規在維護土地秩序與保障公共利益

方面的效率，為未來土地管理政策的制定與資源永續利用奠定基礎。

關於本計畫之研究動機、研究目的與研究方法如下所述：

第一節、 研究動機

依國土計畫法第 45 條之規定，本法於 120 年 4 月 30 日前全面上路，全國的國土管制迎來一個新的紀元，雖然在管制上承襲區域計畫法，但在管制結構上仍有一個全面性的調整。從「使用分區—使用地編定」的管制，進入到「國土功能分區」的管制；過往變更使用分區（包括開發許可）、更正或變更使用地編定的詞彙也相應地調整成為「免經同意使用—應經同意使用—使用許可」的管制架構。雖然管制結構有所調整，但無論區域計畫法或國土計畫法對於違反法規者均有行政罰、行政執行，甚至刑罰的相關規定，具以擔保法規本身的效果。然法規過渡之際，既有法規範的法律見解、實質經驗是否可以援用，宜經過充分的法理分析及法制度的異同，衡酌社會部門產生的案件情境態樣做重新審視，據以決定區域計畫法時代的經驗及法律見解於國土計畫法時代可援用的可能性，以及在新法制結構下重新進行法律釋義及制度建構的必要性，擬定可操

作的執行原則，以追求依法行政，追求法規範目的的同時，兼顧對人民自由權利之保障。

第二節、 研究目的

本計畫執行因應工作計畫邀標書的要求，主要目的涉及對於國土計畫法中罰則及行政執行的法理進行分析、罰鍰及行政執行管制結構的梳理、既有區域計畫法有關行政罰及行政執行函釋在國土計畫法適用可能性。再者，未來社會上常見個案於國土計畫法運作下如何在法規範文字的框架下做解釋、法規變動下既有違法狀態的處理及其行政罰的裁處正當性、既已取得權利的權利範圍、原住民族居住用地輔導機制的操作法理，乃至於涉及刑罰主管機關的角色定位。最終，在罰則執行層面包括行政罰及行政執行的中央與地方自治團體的權限區分與合作機制、罰鍰及回復原狀執法基準、國土計畫法第 38 條各項的詮釋與執行建議，乃至於主管機關與民間在執法、發動公權力的合作機制及對檢舉者的保障等。凡此，均為本計畫關心的對象。對前述研究目的所摘述之問題，在以下服務項目及工作範圍、服務內容、初步構想將有進一步的說明。

第三節、 研究方法

為了釐清並解決以上的研究目的，本計畫採取的研究方法如下，在計畫初期先進行文獻分析，就參考資料做蒐

集及整理，參考資料包含既有學術文獻及行政機關函釋見解、訴願決定書及法院之態度，並採取個案研究法，透過實務案例的類型化及情狀分析，進一步確定後續研究的重點課題，形成訪談大綱，針對問題向學者專家及實務工作者進行了解。最終，透過座談會聚焦問題，集思廣益，以期有助於研究結論之產出。

壹、 文獻分析法

本計畫涉及區域計畫法及國土計畫法管制結構的分析，兩法制下行政罰及行政執行的運作，而有許多法理、學術文獻、行政函釋、訴願決定書、判決的閱讀、歸納及分析，可以透過對前述文獻的分析了解管制目的、管制結構的歧異，並有助於透過實際案例的整理及脈絡化的理解，透過法律釋義，了解各該規範文字本身可以涵蓋的意涵及局限性，有助於對法律爭點的整體性認識，而作為後續研究分析的基礎。

貳、 個案研究法

著眼於本計畫必須切合實務需求，並進行許多違反區域計畫法或國土計畫法之情狀分析，故必須進行個案研究，分就不同案例型態進行個別案件的梳理及田野調查，以使情狀的分析、案件類型化及後續操作建議更符合實務需求及法規範之意旨。

參、 訪談法

本計畫將針對文獻分析及工作會議討論的結果擬定議題，訪談 6 位以上具有空間規劃、行政法或訴願行政實務之專家學者，並應將蒐集意見及研析參採情形製作紀錄以供後續得出研究結論及擬定手冊之參考。目前已訪談的對象包括：戴秀雄（政治大學地政學系副教授、內政部訴願會委員）、張學聖（成功大學都市計畫學系教授）、陳明燦（臺北大學不動產與城鄉環境學系教授兼社會科學學院院長）、陳愛娥（臺北大學法律學系副教授退休、內政部訴願會委員）、林明鏘（臺灣大學法律學系教授）、吳明孝（義守大學公共政策與管理學系助理教授）。此外，為了讓本計畫的研究成果更契合實務運作態樣，故針對許多非都市土地的違規情況，以及開發許可核定後為依核定計畫使用之問題，亦訪談各級機關承辦人員，目前訪談中央及地方公務員 4 人，故共計訪談 10 人，分別為桃園市政府地政局、臺中市政府地政局、彰化縣政府地政處、臺南市政府地政局。

肆、 焦點專家座談會

就辦理情境分析或訪談過程衍生執行議題，邀集具有空間規劃、行政法或訴願行政實務之專家學者討論，目前於 114 年 6 月 16 日座談會出席的專家學者，包括程明修教授（東吳大學法律系）、戴秀雄副教授（政治大學地政學系）、陳愛娥副教授（台北大學法律系）、胡博硯教授（東吳大學

法律系、林偉如副教授(高雄大學法律系)、吳明孝(義守大學公共政策與管理學系)。並於 114 年 8 月 12 日舉辦第 2 次座談會，邀集各縣市政府主管機關參與討論。

第四節、本計畫預定時程安排

本計畫預定時程安排如下圖 1-1：

工作內容		期程	年 月	113年								114年							
				5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8
簽約		契約末頁記載之日期		5/24															
工作計畫書		自簽約日起20日內繳交			6/12														
工作項目	一、本法罰則整體法理分析	(一)研析國土計畫法裁罰規定之構成要件及法律效果						已完成											
		(二)國土計畫法及區域計畫法間的制度比較差異分析						已完成											
		(三)行政罰法等有關函釋彙整分析						已完成											
		(四)現行制度延續適用原則之建構						已完成											
	二、本法罰則情境分析	(一)國土計畫土地使用管制特殊議題結構分析及管制結構之研析															已完成		
		(二)配合變異點、違規查報系統及國土利用現況調查資料庫分析違規樣態															已完成		
		(三)各方意見彙整及回應															已完成		
		(四)建立建議執行原則及處理方式															已完成		
		(五)回饋具體制度及政策檢討建議															已完成		
	三、本法罰則執行層面建議																		
	四、製作本法罰則執行作業手冊																		
	五、研析有關國土法第23條第3、4項之適用及國土法罰則執行原則之精進作法																		
	六、徵求專家學者意見	(一)訪談專家學者																	
		(二)舉辦座談會議																	
	七、至少召開10次工作會議				6/24		8/28		10/9									7/14	已完成
階段成果	期中報告：自簽約日次日起180日曆天內												2/13						
	期末報告：自簽約日次日起360日曆天內															5/19			
	總結報告：自簽約日次日起450日曆天內																		8/17

圖 1-1 本計畫預定時程安排甘特圖

第二章. 本法罰則整體法理分析

第一節、 研析國土計畫法裁罰規定之構成要件

壹、 本法第 38 條各項處罰之性質

一、 行政罰之概念¹

(一) 廣義之行政罰

廣義之行政罰概念，指為維護行政秩序，達成行政目的，而對違反行政法義務者所科處之各種制裁，即可通稱為「行政罰」或「行政制裁」。而在此意義下之行政罰，包含「行政刑罰」、「行政秩序罰」、「行政執行罰」及「行政懲戒罰」。

1. 行政刑罰

對於違反行政法義務之人，科處死刑、無期徒刑、有期徒刑、拘役、罰金、褫奪公權及沒收等刑名制裁，並由「法院」適用「刑事法」之規定，以判決處罰之。此類不法行為，通常違反倫理道德程度較高，產生社會危害也較大，且並非由行政機關依行政程序來科處，故雖稱「行政

¹ 陳敏，行政法總論，第 10 版，頁 711 以下。

刑罰」，但實際上並非行政法上討論之對象。例如土壤及地下水污染整治法第 33 條第 2 項：「故意污染土壤或地下水，致成為污染控制場址或整治場址者，處一年以上五年以下有期徒刑。」

2. 行政執行罰

對於違反行政法義務之人，課以財產上不利益，或拘束其人身自由，以迫使其履行義務，此「強制方法」之重點在於促使義務人履行義務，而非追究其過去違反義務行為之責任，行政執行法上之「怠金」即屬適例。因此，若義務人已經履行其行政法上之義務，則無再徵收怠金之必要。此即所謂「執行罰」，在本質上並非行政罰，應自行政罰之概念中排除。

3. 行政懲戒罰

具有特定身分、職業或資格之人，違反因該身分所特有之義務而受到處罰，該處罰之本質上雖屬行政罰，但其處罰對象、目的及程序，皆與一般人民違反行政法義務之處罰不同，可統稱為「懲戒罰」。例如會計師、建築師等之懲戒。

4. 行政秩序罰

「行政罰法」所謂之「行政罰」，指在一般行政法法律關係內，對違反行政法義務之人民，原則上由行政機關依法律或自治條例之規定，所科處之非刑名制裁。由於行政罰之科處，係為維持行政秩序，而對於違反行政法義務者所為之制裁，故亦稱「行政秩序罰」或「狹義的行政罰」。

（二）狹義之行政罰

承前所述，狹義之行政罰係指「行政秩序罰」，此乃行政罰法所規範之類型，除行政秩序罰外，其他廣義行政罰並無行政罰法之適用。而行政秩序罰須具備之要素如下：

1. 需違反行政法之義務

法律為達成一定之行政目的，規定人民各種之行政義務，包括應積極作為之義務與不作為義務，人民若違反則無法達成行政目的，因此須對違反義務者進行制裁，除具有處罰之目的外，亦有透過處罰而達到預防之目的。秩序罰著重在對於過去違反義務行為之追究，而不在於原來義務之履行，故不論行為人是否已完成改善，皆得予以處罰。

2. 一般行政法律關係內之人民

特別法律關係內，違反義務亦有制裁，惟其制裁之種類、程序等，如與一般法律關係內違反義務之制裁不同，則屬懲戒罰之性質。

3. 須依法律或自治條例之規定科處

基於依法行政原則，不僅設定人民行政義務，限制其自由權利，須有法律之規定，於違反義務之制裁，就其有關之構成要件、處罰方式及程度，皆應有法律明確規定始得為之，此即所謂「處罰法定原則」。

4. 原則上由行政機關以行政程序科處

行政罰係為確保行政目的之達成，而對於違反行政法義務者給予制裁，本質上為行政權之事項，自應由主管之行政機關為處罰之決定。

（三）適用法規之分類

我國行政罰法第 1 條：「違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰時，適用本法。但其他法律有特別規定者，從其規定。」，其立法理由第 1 點明文揭示「一、對於違反行政法上義務者，依法處罰，乃現代民主法治國家之基本原則。以往由於政府行政事務繁雜，為達行政目的，採用不同之處罰方法或手段，致行政法規所定

之行政罰種類繁多，名稱互異，處罰形式不一，且實務上裁罰時之法律適用與理論見解分歧，常生困擾，不但影響行政效能，且關係人民權益至鉅。」，第 2 點：「本法之立法目的，乃在於制定共通適用於各類行政罰之統一性、綜合性法律，期使行政罰之解釋與適用有一定之原則與準繩。為明確其適用範圍，爰於首條明定，限於違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰時，始有本法之適用。依本條規定，本法所稱之行政罰，係指行政秩序罰而言，不包括『行政刑罰』及『執行罰』在內。至『懲戒罰』與『行政罰』之性質有別，懲戒罰著重於某一職業內部秩序之維護，故行政罰之規定非全然適用於懲戒罰，從而行政罰法應無納入懲戒罰之必要。另懲戒內容如兼具行政法上義務違反之制裁與內部秩序之維護目的，則是否具有行政秩序罰性質，而屬本法第二條之範疇，應由其立法目的、淵源等分別考量。又公務員之懲戒與行政罰法規範之性質不同，無法比擬適用，自不待言。」，及第 3 點「本法乃為各種行政法律中有關行政罰之一般總則性規定，故於其他各該法律中如就行政罰之責任要件、裁處程序及其他適用法則另有特別規定者，自應優先適用各該法律之規定，為期明確，爰於本條但書明定本法與其他法律之適用關係。另本法所規範行政罰之裁處，性質上為行政處分之一種，有關裁罰之程序或相關事項，依行政程序法第三條第一項規定，除本法就行政程序事項另有特別規定外，

仍應適用行政程序法有關規定，故該法有規定者，除有必要外，本法不再重複規定。」。

自上開立法理由可知，過往我國名為「處罰」之文字內容，散諸於行政法各論，然其包含前述廣義行政罰之各種類型，非必然皆屬於「行政秩序罰」。行政罰法立法後，既已統一將「行政秩序罰」（狹義之行政罰）納入適用範圍，並排除其他廣義行政罰於適用範圍之外。因此，行政機關在適用上，就不能僅以法規內容出現「處罰」二字即認定有行政罰法之適用，應先定性法規所規範之「處罰」性質是否為「行政秩序罰」，再以依各別不同之行政罰類型進行適用法規，簡單整理如下圖：

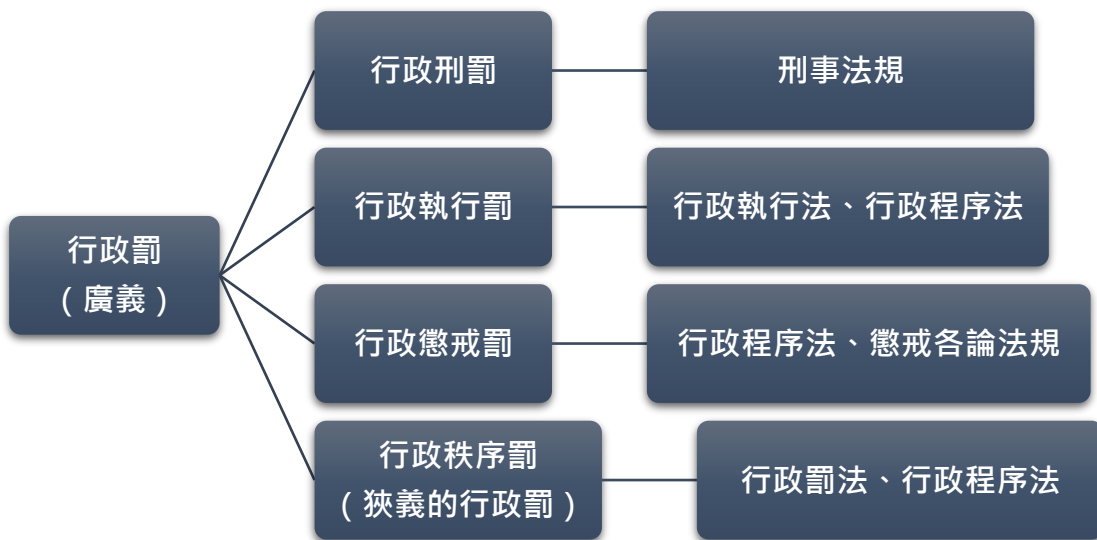


圖 2-1 行政罰之種類

二、 本法 38 條各項處罰之定性

（一）第 1 項至第 3 項屬行政秩序罰，有行政罰法之適用

按行政罰法第 1 條：「違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰時，適用本法。但其他法律有特別規定者，從其規定。」。

本法第 38 條第 1 項：「從事未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用者，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰。」，係對於違反「從事未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用者」之行政法上義務而處以罰鍰，故屬行政秩序罰，而有行政罰法之適用。

同條第 2 項：「有下列情形之一者，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰：一、未經使用許可而從事符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用。二、未依許可使用計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度進行使用。」係對於違反「未經使用許可而從事符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用」或「未依許可使用計畫之使用地類

別、使用配置、項目、強度進行使用。」之行政法上義務而處以罰鍰，故屬行政秩序罰，而有行政罰法之適用。

同條第 3 項：「違反第二十三條第二項或第四項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。」，係對於違反「違反第二十三條第二項或第四項之管制使用土地」之行政法上義務而處以罰鍰，故亦屬行政秩序罰，而有行政罰法之適用。

因此，本法 38 條第 1 項至第 3 項皆屬違反行政法上義務而受「罰鍰」，皆屬於「行政秩序罰」，而有行政罰法之適用。

（二）第 4 項至第 7 項非行政秩序罰，無行政罰法之適用

按最高行政法院與法務部函釋皆認為，行政罰法第 1、2 條規定參照，行政罰法所指行政罰，係以「違反行政法上義務」而應受「裁罰性」之「不利處分」為要件；如處分係命除去違法狀態或停止違法行為，因與行政罰裁罰性不符，非屬裁罰性不利處分，即無該法適用；又行政機關所

為處分，是否屬於行政罰法所規範之「裁罰性不利處分」，應視處分原因及適用法規是否具有制裁意義而定。²

1. 第 4 項、第 6 項與第 7 項為管制性不利處分，而非裁罰性不利處分，無行政罰法之適用

本法第 38 條第 4 項前段所規定「該管直轄市、縣（市）主管機關得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀；於管制使用土地上經營業務者，必要時得勒令歇業，並通知該管主管機關廢止其全部或一部登記。」，其立法理由「由於『勒令歇業』為遏止商業違法行為之最終手段，請內政部就上開公共安全之管理法令，修法增訂得為勒令歇業處分，使登記主管機關得依據確定之『勒令歇業』處分，廢止其登記，以完備『行為管理』與『登記事項』之勾稽機制，並符合社會大眾的期待。爰於第四項訂定違反土地使用管制規定，必要時得作成『勒令歇業』之處分，作為各該事業登記主管機關據以廢止其核發登記之文件。」。

由立法理由可知，本項在定位上為希望法律所規範的義務人（本項所設定的義務人為第 1 項至第 3 項所稱

2 法務部法律決字第 10603515560 號函釋、最高行政法院 112 年度上字第 356 號參照。

的土地使用者) 將土地回復到合乎法律秩序的狀態，故要求必須除去不合乎法律規範要求的狀態，因此，特別規定課予義務人有一定的期限來變更使用、停止使用或拆除地上物回復原狀，而採取時間管制的規範模式。此僅屬回復到合法狀態之管制性不利處分，而非裁罰性不利處分，故應無行政罰法之適用。

同條第 6 項「限期停止使用或恢復原狀」及第 7 項「恢復原狀或予以改善」亦皆以課與義務人回復至合法狀態為目的，而屬管制性不利處分，非裁罰性不利處分，亦無行政罰法之適用。

2. 第 5 項為之按次處罰屬行政執行罰，而非裁罰性不利處分，無行政罰法之適用

關於按次處罰之性質，最高行政法院³之見解認為非屬裁罰性不利處分，無行政罰法之適用。

3 最高行政法院 112 年度上字第 356 號行政判決節錄

受限期改善處分的相對人，於改善「期限屆滿」後，處分機關經查驗其確實未完成改善，始得再次處罰。處分相對人受同條例第 73 條第 1 項或第 3 項限期改善處分，發生依期限完成改善的單一行政法上義務，在其完成改善前，此違反行政法上義務狀態持續中，於處分機關處罰後（處分書送達後）始切斷其單一性，之後如仍未完成改善者，方構成另一違反行政法上義務行為。再者，上

按行政罰有行政刑罰、行政秩序罰、懲戒罰及執行罰四種；所謂行政刑罰，指對於違反行政法上之義務者，科以刑法上所定刑名之制裁；所謂行政秩序罰，則指對於違反行政法上之義務者，科以刑罰之刑名以外之制裁；所謂懲戒罰，指基於行政法上之特別權力關係所加之制裁；所謂執行罰，乃對於違反行政法上義務者，為督促其將來履行義務，所加予之處置。要之，行政秩序罰係對於行為人過去違反義務之行為之制裁，執行罰則係督促行為人將來履行義務之手段，兩者性質有所不同，非得混淆。⁴

而關於實務近年來皆認為按日連續處罰或按次連續處罰之性質為行政執行罰。按次連續處罰的目的，是督促處分相對人能「依期限」改善。因為限期改善的最主要目的，是要求違規的行為人能排除違法狀態，恢復或

開法律規定屆期仍未完成改善者，得按次連續處罰的目的，是督促處分相對人能「依期限」改善（本院 108 年 4 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議意旨參照）。因為限期改善的最主要目的，是要求違規的行為人能排除違法狀態，恢復或維持行政法所規範的合法狀態，或履行行政法上的義務，其規範目的既不在對行為人過去義務違反的制裁，而在於對將來義務履行所採取的督促方式，因此，如果行為人已限期改善，即得免於受到按次連續處罰，至於違規行為人是否確實有依期限改善，自然應以期限屆至時的事實及法律狀態為判斷基準。

⁴ 最高行政法院 83 年度判字第 2330 號行政參照

維持行政法所規範的合法狀態，或履行行政法上的義務，其規範目的既不在對行為人過去義務違反的制裁，而在於對將來義務履行所採取的督促方式，因此，如果行為人已限期改善，即得免於受到按次連續處罰，至於違規行為人是否確實有依期限改善，自然應以期限屆至時的事實及法律狀態為判斷基準⁵，相當於行政執行法上「怠金」之制度（係相當於怠金，但並非怠金，故執行罰之作成仍屬行政程序而非行政執行程序）。

因此，本法第 38 條第 5 項所規定之按次處罰係以督促相對人改善為目的，其性質並非行政罰法之秩序罰，而係執行罰，故無行政罰法之適用。又其性質僅類似怠金，並非怠金，故亦非依行政執行法所作成，而是依本法第 38 條第 5 項與行政程序法所作成之行政處分。

是以，行政機關依本法第 38 條第 5 項作成按次連續處罰時，並無行政罰法與行政執行法之適用，故不以行為人有故意過失為限，亦無裁處權時效與一行為不二罰之問題，處分相對人若對之不服，亦非依行政執行法提起異議，而係應循序提起訴願與行政訴訟。又如果行為

⁵ 高等行政法院 90 年度法律座談會提案第 4 號、最高行政法院 108 年 4 月份第 2 次決議、最高行政法院 108 年度判字第 280 號判決、最高行政法院 112 年度上字第 356 號行政判決參照。

人已限期改善，即得免於受到按次連續處罰，以符合比例原則之要求。

在個案之處罰方式，應於每次受限期改善處分，期限屆滿後仍未改善，始得作成 1 次處罰。於處分機關處罰後（處分書「送達後」⁶），如仍未完成改善者，方構成另一違反行政法上義務行為，得再作成 1 次處罰，如仍未改善，則以此類推。

貳、 行為態樣

一、 違反行政法上義務之類型

（一）違反「作為義務」（純正不作為犯）

法規直接規定義務人應為一定之作為，或授權行政機關命義務人應為一定之作為，並對違反義務者，科處行政罰。此種類型即為「純正不作為犯」。而作為義務依照來源不同，可進一步分為透過抽象規範所創設之「直接作為義

⁶ 最高行政法院 108 年 4 月份第 2 次庭長法官聯席會議。

務」；與透過行政行為所創設之「間接作為義務」，二者之違反皆屬違反秩序行為。

（二）違反「不作為或容忍義務」（作為犯）

法規直接規定或授權行政機關，禁止義務人為一定之作為，或命義務人應為一定之容忍。法規並對於違反此不作為或容忍義務者，科處行政罰。此種類型即為「作為犯」。

（三）以不作為違反「不作為或容忍義務」（不純正不作為犯）

違反「不作為或容忍義務」之行為，所應處罰者為行為人「不該作為而作為」之積極行為。對於該違法之積極行為所產生之結果，依法有防止義務之人，而以消極的不作為產生相同結果時，為所謂的「不純正不作為犯」。行政罰法第 10 條即規定：「對於違反行政法上義務事實之發生，依法有防止之義務，能防止而不防止者，與因積極行為發生事實者同。因自己行為致有發生違反行政法上義務事實之危險者，負防止其發生之義務。」，而所謂依「法」有防止義務，即負保證人地位之人，其產生之原因包含基於習慣法、契約、事實上承受責任、危險前行為與危險原之物上支配地位等。

二、 本法第 38 條第 1 項至第 3 項違規行為之態樣

(一) 積極「土地使用」之行為

本法第 38 條第 1 項「從事未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用」、第 2 項第 1 款「未經使用許可而從事符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用。」、第 2 款「未依許可使用計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度進行使用。」及第 3 項「違反第二十三條第二項或第四項之管制使用土地者」，皆以處罰違法「土地使用」或「使用土地」之行為，亦即本法在未符合國土功能分區、未經使用許可、未依使用許可、及違反第 23 條第 2 項或第 4 項之管制之情形下，係禁止為土地使用之行為，或應為一定之容忍。因此，違反前開禁止規定所為之積極使用行為，即屬違反「不作為或容忍義務」之作為犯。

(二) 積極「地上物使用」之行為

本法第 38 條第 2 項第 2 款所規定之行為態樣係「未依許可使用計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度進行使用。」，所謂「使用」在解釋上僅限於土地，或包含地上物之使用？從同條第 4 項「依前三項規定處罰者，該管直轄市、縣（市）主管機關得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀；於管制使用土地上經營業務者，

必要時得勒令歇業，並通知該管主管機關廢止其全部或一部登記。」以觀，其管制手段包含「拆除其地上物恢復原狀」及對經營業務者「勒令歇業」，則同條第 1 至 3 項所處罰之行為態樣，除對於「土地」之使用行為之外，亦應包含對於土地之地上物所為之使用行為。例如對於既有之違建物所為之繼續使用行為、對於既有之合法建物所為之違法經營超商之使用行為。因此，違反前開禁止規定所為之積極使用行為，即屬違反「不作為或容忍義務」之作為犯。

（三）協助或消極容任土地或地上物使用行為

行為人在諸如刑法等法規範中，可能有包括作為與不作為兩種態樣，前者是做出一個客觀上可見聞的動作，而侵犯一定的法益；後者則是雖然未有一個客觀上積極的動作存在，但未有一定行為來確保法益不被侵害，同時該當當事人具有「保證人地位」時，則單純不作為也可能成為被處罰的對象，行政罰法第 10 條即屬此類之規定。在刑法上，保證人地位主要來自於「保護義務」與「監督義務」二種情形，前者包含「法令之規定」、「自願承擔義務」、「最近親屬」、「密切生活關係」、「危險共同體」等；後者則包含「違背義務危險之前行為」、「為他人負責」、「場所管理責任」、「對危險源監督義務」等。其中個案人民對土地可能產生的義務，可以從「危險共同體」、「違背義務危險

之前行為」及「場所管理責任」等項目切入思考⁷。所謂危險共同體，是指為特定目的而組成的團體，成員彼此之間建立起信賴互助關係，如當事人雖未自行直接為違反土地使用管制之行為，但卻提供幫助給積極違反土地使用管制的行為人，進而獲得經濟上或情感上的滿足。而違背義務危險之前行為則是指因為自己的行為而有發生違反法規範要求的危險，且該前行為本身必須違背義務，如土地所有權人明知自己土地不可棄置廢棄物，並知道承租人是以前傾倒廢棄物為目的仍與其成立土地租賃契約。「場所管理責任」則是場所持有人對於在該空間範圍之內可能發生之法益侵害具有防止的義務，即持有者對自己支配領域之危險來源的控制義務，如對土地具有實際管理能力之人雖未自己為違反土地使用管制之行為，但卻容任他人在土地上為違反土地使用管制之行為。因此，違反前開禁止規定所為之積極使用行為，即屬以不作為違反「不作為或容忍義務」

7 在刑法上，「法令之規定」當事人負有作為義務是一種認定具有保證人地位的重要依據。然在國土計畫法未明文規定對符合土地使用管制不作為之法律上要求的情形下，此項保證人地位的情形即不存在。縱使其他目的事業主管法規有規定當事人的作為義務，但畢竟難以目的事業主管法規的要求來架接成為國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項的不成文構成要件，故此種型態保證人地位作為國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項的不成文構成要件應屬難以想像。

之不純正不作為犯，應依行政罰法第 10 條，列為處罰之行為人。

另外，在協助或共同行為之處罰，行政罰法第 14 條第 1 項：「故意共同實施違反行政法上義務之行為者，依其行為情節之輕重，分別處罰之。」，最高行政法院之見解⁸認為，所謂「故意共同實施」，係指違反行政法上義務構成要件之事實或結果由二以上行為人故意共同完成者而言，只要對違反義務之構成要件的實現有助益，且對於義務之違反具有故意者，均予處罰，處罰之輕重，則依各個參與人之情節定之。

參、處罰對象及相關行政執行之辦理

一、本法第 1 項至第 5 項之處罰對象為「行為人」

8 最高行政法院 104 年度判字第 627 號判決

按「故意共同實施違反行政法上義務之行為者，依其行為情節之輕重，分別處罰之。」為行政罰法第 14 條第 1 項所規定。依該條規定之立法理由，行政法上共同違法之規定，不採刑法有關教唆犯、幫助犯之概念，所謂「故意共同實施」，係指違反行政法上義務構成要件之事實或結果由二以上行為人故意共同完成者而言。換言之，行政罰法關於共同違法，係採共犯一體概念，不再區分共同「正犯」、教唆、幫助，只要對違反義務之構成要件的實現有助益，且對於義務之違反具有故意者，均予處罰，處罰之輕重，則依各個參與人之情節定之。

依照目前實務見解，大抵認為連續處罰的法律定性為催促行為義務人必須履行公法上義務的手段，而可認為是行政執行法中行為或不行為義務執行手段中的怠金。從而，相關的執法必須依循行政執行法之規定為之。

回到國土計畫法的規定觀之，該法第 38 條第 1 項至第 3 項所規定之罰鍰為行政罰法所稱之罰鍰應無疑義，同條第 4 項前段所規定「該管直轄市、縣（市）主管機關得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀」，在定位上為希望法律所規範的義務人（本項所設定的義務人為第 1 項至第 3 項所稱的土地使用者）將土地回復到合乎法律秩序的狀態，故要求必須除去不合乎法律規範要求的狀態，因此，特別規定課予義務人有一定的期限來變更使用、停止使用或拆除地上物回復原狀，而採取時間管制的規範模式。

在本條項中，限期令「其」變更使用、停止使用所指的應為違反土地使用管制而為使用行為之人。而拆除「其」地上物恢復原狀，所指的其，究竟是與第一個其同解，而為違反土地使用管制而為使用之人具有所有權的地上物；或所指的是泛指違反土地使用管制之土地本身所附著於其上的地上物？容有解釋之空間。從本條有第 6 項要求行為人以外之人負擔一定義務觀之，此所稱的其字應該仍為針對違反土地使用管制之行為人所有的地上物而言。

倘若經要求變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀或勒令歇業無法達到讓土地利用回到合乎法律秩序的狀態，則依同條第 5 項之規定，則授予主管機關裁量權「得按次依第一項至第三項規定處罰，並得依行政執行法規定停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由行為人負擔」。本項之規定主要規定以行政執行之手段來確保要求違反土地使用管制的土地使用者（行為人）回到法規秩序所要求的「行為義務」得以確保。此所規定之處罰並非行政罰法所規範之罰鍰（秩序罰），毋寧為行政執行法第 28 條第 1 項第 2 款所規範之「怠金」（執行罰），只是本條所規定的是，課處怠金之金額比照同條第 1 項至第 3 項的規定而已。是以，當課處本項所稱連續處罰之際，所援用的法律依據應為「國土計畫法第 38 條第 5 項之規定，並依（個案違規的情形）按第 1 項至第 3 項之金額課予繳納一定金錢之義務」，而非直接依本條第 1 項至第 3 項之規定處罰，同時所進行的行政程序也應符合行政執行法第 31 條第 2 項之規定。

此外，本項後段規定可以同時依行政執行法之規定進行停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀等措施。此所規定的停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，則為另外一種要求行為人履行行為義務之手段，本質上為行政執行法第 28 條第 2 項各款中的直接強制手段。值得進一步釐清者，乃是其中「強制

拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由行為人負擔」，在解釋上亦可能為行政執行法第 28 條第 1 項第 1 款所稱的代履行，該費用的請求則依行政執行法第 29 條第 2 項之規定辦理，執行機關必須估計數額，命義務人繳納後再進行後續的強制拆除或恢復原狀措施，同時在做成行政處分時，也必須依行政執行法第 27 條之規定履行告誡程序。另一方面，也可能將要求行為人給付費用的部分解釋為一個單獨要求行為人給付費用的負擔處分，而屬於要求當事人負擔金錢給付義務的行政處分，如當事人未履行此一金錢給付義務，即應依行政執行法第 11 條以下之規定辦理，當事人尚未給付此一金錢給付義務，即可移送法務部行政執行署進行行政執行。

本計畫以為，行政程序與行政執行本即不同之程序，本法與行政執行法在個案適用之過程，行政機關具有裁量之空間，因此地方政府依本法第 38 條執法過程，得依個案情形，選擇上述二種方式之一，作為執行之程序。

二、 本法第 6 項之處罰對象係「非基於故意或過失而違法之使用人、管理人或所有人」，並應依序定之

本條第 1 項至第 3 項的規範對象主要為違反土地使用管制之土地使用人（行為人），但如果個案無法發現行為人時，第 1 項至第 3 項之行政罰及無從發動，但為確保土地的使

用回復到法秩序所期待的狀況，故同條第 6 項規定「直轄市、縣（市）主管機關應『依序』命土地或地上物使用人、管理人或所有人限期停止使用或恢復原狀」，顯示立法者已經對於回復原狀義務的義務人有了具體的順位安排。同時如果經主管機關以行政處分要求義務人履行限期停止使用或恢復原狀之義務而未履行，則為確保此一行為或不行為義務的履行，本項後段規定依行政執行法之規定予以執行。

於此所產生的問題在於，倘若行為人以外之土地或地上物使用人、管理人、所有人被直轄市、縣市主管機關要求為一定的行為或不行為義務，負有義務之義務人未依行政處分之要求履行義務，則必須依行政執行法之規定進行行政執行。在法律解釋上，即非如國土計畫法第 38 條第 5 項之規定，依同條第 1 項至第 3 項之規定的金額範圍課處怠金，而是必須回到行政執行法第 32 條之規定先以間接強制之規定處以怠金或以代履行之方式為執行，惟有當間接強制無法達到效果，或情況急迫不及時執行顯難達成行政目的時，才依行政執行法第 28 條第 2 項之規定施以直接強制的手段。依行政執行法第 30 條之規定，處以怠金之數額為 5 千元以上，30 萬元以下，同時依第 31 條之意旨，仍得連續處以怠金，只是每次處以怠金時，必須依第 27 條之規定對義務人以書面的方式通知限期執行。

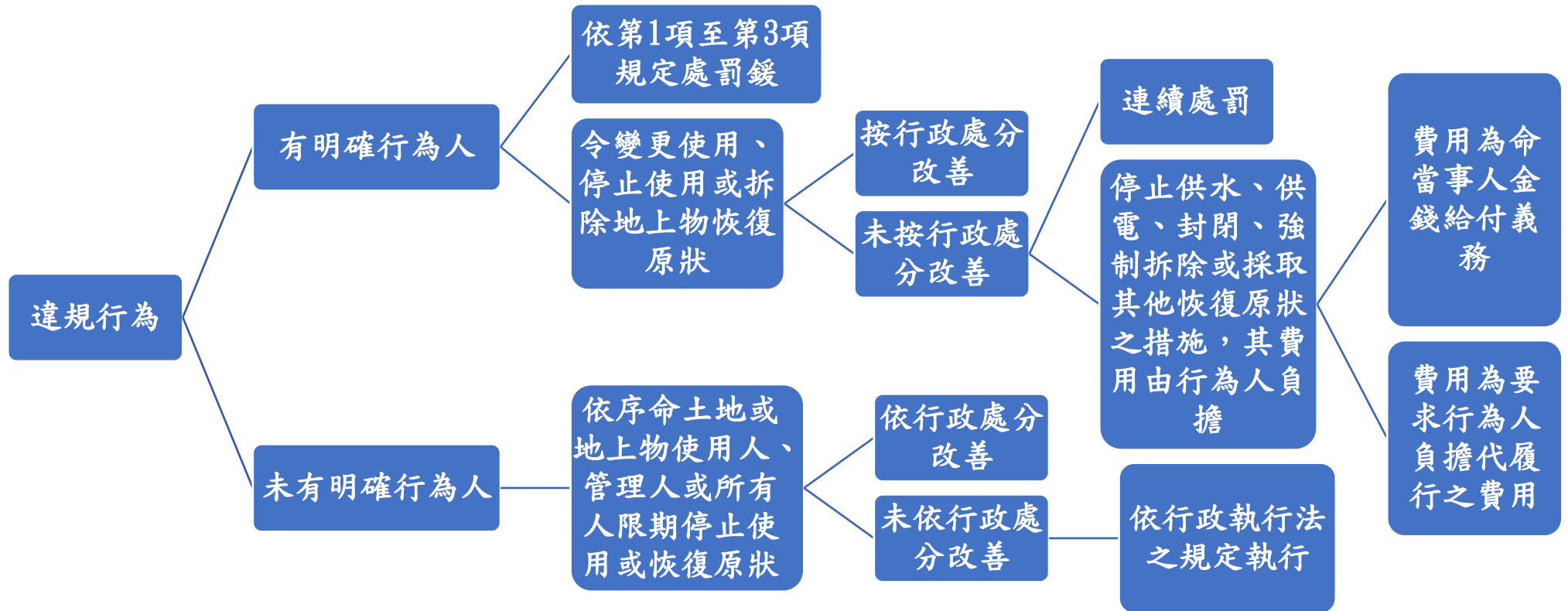


圖 2-2 行為人是否明確之違規態樣

從以上的分析可以發現，倘若可以知悉行為人時，則對於行為人所為限期改善而不遵從者，所為行政執行的怠金，依第 5 項的規定，可以依個案的情形比照第 1 項至第 3 項的規定課處，也就是最低 6 萬元，最高 500 萬元。然而，如果無法知悉行為人，則依序對使用人、管理權人、所有權人所為限期改善而屆期不履行時，要回到行政執行法的規定辦理，此時所課處的怠金與對行為人課處的怠金相較顯然較低，為 5 千元以上，30 萬元以下。如此一來，如果行為人的文義涵蓋範圍較為狹隘，似有可能讓行為人為違反土地使用管制之行為後，即轉手給後手，如此一來，在難以證明行為人與後手間有意思聯絡而為行政罰法第 14 條所規範的故意共同違反行政法義務的情形下，行政執行的力道將大為降低，而有使違反土地使用管制使用土地的情形，提升回復法秩序所期待狀態的難度。如是，從既有的規範進行法律解釋，即有可能讓本法面對違反土地使用管制情形的執行成效大打折扣。對此，必須回到前述第 38 條第 1 項至第 3 項所稱的「行為人」概念做更為精細的了解，以避免未來行政實務運作後產生規範上的漏洞，而難以達成國土計畫法立法原先所欲達成的立法目的。詳言之，倘若整體觀察本法第 38 條的規範文義而為解釋，也必須釐清第 1 項及第 3 項所規範之土地使用者、第 2 項所規定之行為人、土地使用（第 1 款）、使用（第 2 款），與第 6 項所規定的「土地或地上物使用人」在概念上如何區別的問題。對此，即有進一步進行法律解釋的必要。

下表 2-1 本於前述對於國土計畫法各項行政行為定性分析並與區域計畫法的規定做比較，倘若將焦點集中在行政罰的部分，對照國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項及區域計畫法第 21 條第 1 項的文義，可以發現國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項的文義與前述區域計畫法第 21 條的文義略有不同，其所處罰的對象都是針對「行為人」而言，如再對應到第 1 項到第 3 項之文義，第 1 項及第 3 項均有規範到「土地使用者」的文字；第 2 項第 1 款另外規定「土地使用」的文字；第 2 項第 2 款規定了「使用」的文字。可以看出立法者是有意將行為人與土地使用者、土地使用、使用的概念區別開來，而行為人所要處罰的僅止於行為人。則是法律釋義上，值得進一步玩味者，即在於第 38 條所稱的「行為人」究何所指？

表 2-1 區域計畫法與國土計畫法行政罰、刑罰、行政管制措施與行政執行之比較

類型	區域計畫法	國土計畫法	
行政罰	違反第 15 條第 1 項之管制使用土地者，一律處 6-30 萬罰鍰	1. 違反土地使用管制	處行為人 6-30 萬罰鍰（第 38 條第 3 項）
		2. 符合國土功能分區分類，且應經申請使用許可而未申請	處行為人 30-150 萬罰鍰（第 38 條第 2 項）

		3. 未依使用許可計畫進行使用	
		4. 未符合國土功能分區分類使用原則而達一定規模以上或性質特殊	處行為人 100-500 萬罰鍰（第 38 條第 1 項）
刑 罰 （第 39 條）	不依限變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀，得處 6 個月以下有期徒刑或拘役	前述違規情形釀成災害，處 7 年以下有期徒刑，得併科新臺幣 500 萬元以下罰金。前述違規情形因而致人於死者，處 5 年以上 12 年以下有期徒刑，得併科新臺幣 1 千萬元以下罰金。 前述違規情形致重傷者，處 3 年以上 10 年以下有期徒刑，得併科新臺幣 700 萬元以下罰金。	
行政管 制措施 及行政 執行	得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀	得限期令變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀（第 38 條第 4 項前段）。 於管制使用土地上經營業務者，必要時得勒令歇業，並通知該管主管機關廢止其全部或一部登記（第 38 條第 4 項後段）。	
	經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從，得按次處罰	限期變更使用、停止使用、拆除地上物恢復原狀或勒令歇業而不遵從者，得按次連續處罰（第 38 條第 5 項前段）	

	停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔	限期變更使用、停止使用、拆除地上物恢復原狀或勒令歇業而不遵從者，得依行政執行法規定停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施（第 38 條第 5 項後段） 第 1、2、4 種罰鍰態樣，無法發現行為人，應依序命土地或地上物使用人、管理人或所有人限期停止使用或恢復原狀（第 38 條第 6 項）。
--	---	---

查第 38 條第 6 項之立法目的「第六項明定土地遭違法使用卻無法發現行為人時，負恢復原狀義務對象之順序，以避免土地遭違法使用之情形無人負責予以恢復原狀；並明定經限期停止使用或恢復原狀而不履行者，直轄市、縣（市）主管機關得依行政執行法規定處怠金或代履行，代履行所需之費用由直轄市、縣（市）主管機關命負恢復原狀義務之對象先行繳納。如無使用人、管理人或所有人之任一義務對象時，直轄市、縣（市）主管機關應逕通知下一負有義務之對象（例如違法使用土地無使用人及管理人，直轄市、縣（市）主管機關得逕通知所有人限期停止使用或恢復原狀）；又使用人、管理人或所有人如其本身即違反行政法上義務之行為且出於故意或過失，而為行政罰法第三條所定之行為人，自應依第一項至第五項有關行為人處罰規定辦理。」，從條文立法目的來看，使用人、管理人或所有人若本身即基於故意或過失而為違反行政法義務行為，則排除在第 6 項之適用

範圍，而應認為屬第 1 至 3 項之行為人。事實上，本文以為此種狀況也與本計畫前述「協助或消極容任土地或地上物使用行為」的行為態樣相互呼應。

肆、 行為數認定與裁處時效

一、 一行為之概念⁹

（一）自然意義之一行為

行為人數個舉動，在時間與空間上具有緊密關聯性，若客觀之第三人以自然之方式加以觀察，會認為其整體是一個行為者，即屬之。

（二）法律意義之一行為

行為人數個舉動，以自然的方式加以觀察，雖數數行為，但從違反行政法上義務之觀點，在法律將其評價為一行為。

1. 構成要件一行為

構成要件所描述的行為，本來即須由數個自然意義之舉動一起作用始能完成者，則此數個自然意義之舉動即評價為一行為。例如建築法第 25 條：「建築物非經申請直轄市、縣

⁹ 陳敏，行政法總論，第 10 版，頁 736 以下。

(市)(局)主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除。但合於第七十八條及第九十八條規定者，不在此限。」、加值型及非加值型營業稅法第 51 條：「納稅義務人，有下列情形之一者，除追繳稅款外，按所漏稅額處五倍以下罰鍰，並得停止其營業：一、未依規定申請稅籍登記而營業。」、藥師法第 24 條：「未取得藥師資格擅自執行第十五條第一項之藥師業務者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。」，前開規定之「建造」、「營業」或「執行業務」，皆屬本質上包含複數行為，透過法律擬制成為一行為之例子。

2. 繼續行為

行為人之行為已實現某一個之構成要件，仍繼續該違反義務行為，未有中斷，或從事維持其違法狀態之行為。對此繼續違反行政法上義務之行為，法律上不再另行評價，而是將行為從開始到終了，視為單一之違法行為。例如建築法第 91 條第 1 款：「有左列情形之一者，處建築物所有權人、使用人、機械遊樂設施之經營者新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦手續，屆期仍未改善或補辦手續而繼續使用者，得連續處罰，並限期停止其使用。必要時，並停止供水供電、封閉或命其於期限內自行拆除，恢復原狀或強制拆除：一、違反第七十三條第二項規定，未經核准變更使用擅自使用建築物者。」該款所規定之「使用」，即屬繼續行為。而違規事實若持續存在，主管機關自得藉舉發其違規事實之次數，作為認定其違規行為之次數，從而對此多

次違規行為得予以多次處罰，藉此遏阻作用以達成行政管制之目的，於符合憲法第 23 條之比例原則情形下，並不生一行為二罰之問題。¹⁰

3. 接續行為

行為人多次重複地為構成要件所描述之違規行為，但此等多次違反的行為是出於相同動機，彼此間又具有時間與空間上的密切關聯性。此種多次違反只是量的增加，因此在法律上將此等多次違反的行為，整體評價為一行為，而不再個別評價每一個該當處罰構成要件的行為。例如藥事法第 65 條：「非藥商不得為藥物廣告。」違反此規定者，應依同法第 91 條規定裁罰，非藥商多次重複地利用傳播方法，宣傳醫療效能，以達招徠銷售為目的之行為，如係出於違反藥事法第 65 條之不作為義務之單一意思，則為違反同一行政法上義務之接續犯¹¹；未依土石採取計畫採取土石且超採土石量之行為，係違法行為之接續進行，為違反同一行政法上義務之接續犯¹²。違反同一行政法上義務之接續犯，該多次違規行為在法律上應評價為一行為，於主管機關裁處後，始切斷違規行為之單一性。

10 司法院釋字第 604 號解釋意旨參照

11 最高行政法院 105 年 10 月份第 1 次庭長法官聯席會議、最高行政法院 105 年度判字第 623 號判決參照。

12 最高行政法院 106 年度判字第 63 號判決

二、 裁處權時效

(一) 起算時點

1. 行為終了時起算

行政罰法第 27 條第 1 項：「行政罰之裁處權，因三年期間之經過而消滅。」、第 2 項：「前項期間，自違反行政法上義務之行為終了時起算。但行為之結果發生在後者，自該結果發生時起算。」

2. 涉及刑事程序之起算時點

行政罰法第 27 條第 3 項：「前條第二項之情形，第一項期間自不起訴處分、緩起訴處分確定或無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定日起算。」

3. 涉及行政救濟程序之起算時點

行政罰法第 27 條第 4 項：「行政罰之裁處因訴願、行政訴訟或其他救濟程序經撤銷而須另為裁處者，第一項期間自原裁處被撤銷確定之日起算。」

(二) 本法行為態樣裁處權時效之判斷

1. 積極違法之「土地使用」與「地上物使用」行為

積極違法行為原則上以終了時起算，然因本法規範之「使用」行為態樣多元，故而行政機關在適用上應於個案判斷其屬於法律上一行為之何種類型，例如違法「經營」之使用行為，屬構成要件一行為，只要經營行為未終了，皆屬同一行為，時效即尚未起算；違法「採取砂石」之使用行為，屬接續行為，只要基於單一犯意且時空具密接性，皆屬同一行為，時效即尚未起算。

2. 消極容任土地或地上物使用行為

消極之使用行為若屬不純正不作為犯，只要不作為之行為持續，此違反行政法上義務之狀態即持續而未終了，皆屬同一行為，時效即尚未起算。

伍、 違規案件裁處的判斷程序

國土計畫法第 38 條規定在罰則，在實際的運用上，僅僅只有這個條文並不足以實際操作，而必須連結到同法第 23 條（國土功能分區分類的土地使用管制）及第 24 條（使用許可）。簡單來講，土地使用管制是針對各種不同的國土功能分區，本於土地使用的相容性，來訂定各種在不同功能分區中可以使用的行為態樣（也就是使用項目及細目），在此同時，也就不同的行為態樣規定哪些行為是免經申請同意就可以使用，哪些行為是應該要經過申請才可以使用。在符合國土功能分區可以使用的行為態樣下，如果達到了「一定規

模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準」所訂定的土地使用規模或性質特殊的情形，就必須申請使用許可。

另一方面，第 38 條一共有 7 項，儘管這個條文規定在罰則，但實際上並不是每一項的規定都涉及處罰，有必要逐一了解一下各項的內涵，以及延伸可能涉及的其他相關法律。為了方便大家了解這個條文，我們以下從這個條文中涉及的幾個法律概念來介紹。

一、 行政罰

國土計畫法中的行政罰規範相較於區域計畫法第 21 條的規定，可以說對於國土安全的維護有更大的突破。區域計畫法不論什麼樣的違規行為如何都處一樣上下限的罰鍰，國土計畫法第 38 條第 1 項到第 3 項則分門別類就不同的違規型態給予不同的評價。但也正因為如此，規範結構上較為複雜，也讓大家在理解上要多費一點功夫。在此同時，條文中所涉及的詞彙也不少，所以也必須讓大家對幾個核心概念的解釋有一點了解。

（一）四種處罰的型態

國土計畫法第 38 條第 1 項到第 3 項雖然有三個項次，但其實是描述了四種違反土地使用管制的行為，就讓我們看看是哪些行為！當然，由於這些違規行為的「規」，所指的是土地使用管制及使用許可的規定，所以

要解讀這些處罰的規定，就必須對國土計畫法的土地使用管制結構有所了解不可。

1. 未符合國土功能分區分類使用原則而達一定規模以上性質特殊（第 38 條第 1 項）

本項之構成要件，首先必須要做了未符合國土功能分區分類使用原則的土地使用行為，從國土計畫法施行細則第 14 條第 1 項前段來看，就是違反國土計畫法第 23 條第 2 項或第 4 項授權訂定的規則所定使用項目，也就是做了跟功能分區分類不相容的行為，這種行為對土地的干擾大，本來就可以說惡性比較重大。但除此之外，還必須符合達一定規模以上或性質特殊的情形，從國土計畫法施行細則第 14 條第 1 項後段的規定來看，就是該土地使用屬國土計畫法第 24 條第 1 項授權訂定的標準所定情形，也就是必須回到一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準所訂定的標準來認定，既然達到一定規模以上、性質特殊，可以知道這樣的行為要不是對土地使用的範圍更大，就是所做的行為對土地的侵擾更深。所以，既做了與國土功能分區分類不相容的行為，同時行為的面積大或侵擾程度深，可以知道這種行為的惡性其實是相當大的，所以可以科處的罰鍰也是最高的。

2. 符合國土功能分區分類且應經申請使用許可而未申請（第 38 條第 2 項第 1 款）

這一種情形依國土計畫法施行細則第 14 條第 2 項的規定，則是要跟國土計畫法第 24 條使用許可的相關規定掛勾一起理解，一旦所要進行的土地使用行為符合國土計畫土地使用管制規則所規定各種國土功能分區分類的使用原則，且行為本身達到一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準的用地規模或特殊的行為，本來依法必須申請使用許可，但沒有提出申請就直接從事土地利用的行為。這種使用行為因為符合國土功能分區所規定可以使用的行為，本來與土地規劃所預設的使用用途可以相容，但應透過使用許可來進行管制卻沒有提出，實際使用土地因為開發量體大，所以仍可能對土地產生侵擾，並造成外部性，所以仍有一定程度的惡性。因此，對這樣的行為仍然必須處罰。

3. 未依使用許可計畫進行使用（第 38 條第 2 項第 1 款）

這一種情形也是與使用許可制度連動的情形，不同於前面是應申請使用許可而未申請，這一種情形是已經申請並取得使用許可，但實際使用土地之際並沒有依照使用地類別、使用配置、項目、強度使用土地。這種情形形同是對於已通過法定程序而依使用計畫進行管制的正面挑戰，在逸脫計畫管制而使用土地的情形，惡性相當於前面的情形，所以必須予以處罰。

必須附帶一提者，乃是這種逸脫計畫管制所做的土地使用行為已經達到不符合土地使用管制規則中國土功能分區分類使用原則，且違規的土地使用面積達到一定規模以上，或違規行為屬於性質特殊，就會是國土計畫法第 38 條第 1 項所要管制的型態。

4. 違反土地使用管制

這種違規使用土地的類型是最為單純的，主要嫁接到國土計畫法第 23 條授權規定的國土計畫土地使用管制規則的規定，此外，如果有同條第 4 項所說直轄市、縣（市）主管機關另訂管制規則而為中央主管機關核定，違反地方主管機關所訂管制規則的情形也是這種類型所要管制的。包括使用行為違反國土功能分區分類使用原則且沒有達到一定規模以上面積或非屬性質特殊的情形；應經申請同意使用而未申請即使用土地都是這一項所要管制的。

這種情形由於違反土地使用管制的面積沒有達到一定規模的程度，所作違規行為也稱不上性質特殊，雖然仍有惡性，但對於土地的侵擾行為較小，所以課處的行政罰也是最輕的。

（二）什麼是行為人？

前面這三種類型分別指出了四大類型的違反土地使用管制而使用土地的情形，在現行規範下，處罰的對象

都是針對「行為人」，則究竟要如何認定誰是應該被處罰的行為人，也會是實際運作上的一大學問。對此，我們大抵可以區分為以下幾種型態：

1. 積極使用土地的行為

最為大家所可以直接想像到的，就是對於土地本身做違反土地使用管制的事，如在不可做營建工程廢棄物傾倒的土地上做傾倒行為、在不可以建築建築物的土地上蓋出建築物等，都是這種型態。這也是最常見也最單純的情形。

2. 積極使用地上物的行為

在土地上原本即有建築物存在，但在既有的地上物上做了違反土地使用管制的行為。如土地上原本已經取得容許使用的許可，但實際使用的時候，違反核定的使用許可計畫，做了項目外的使用、增加使用強度…等的使用行為。

3. 協助或消極放任土地或地上物違法使用的行為

這種情形主要是有些人對於土地或建築物合法使用具有保護義務或監督義務，可以認為這些人對於土地或建築物的合法使用具有「保證人地位」。如土地所有權人或管理人雖然沒有積極地做出上面的積極行為，但與這些積極做出違規行為的人建立信賴互助的關係，提供幫助給積極違反土地使用管制的行為人；明知自己的土地

依照土地使用管制規則不可棄置廢棄物，但在違法業者跟自己租用土地來違反傾倒廢棄物的時候，仍跟業者簽訂土地租賃契約；土地的管理權人或所有人對於土地或地上物的使用具有控制力，也有防止土地或地上物上發生違反土地使用管制的義務，但卻放任他人在土地或地上物上做出違反土地使用管制的行為，此種情形包括了一開始就知情且放任，以及一開始不知情，其後收到通知後仍放任他人做違法使用的情形。

這些消極放任發生違反土地使用管制的行為，主要是因為對於土地或地上物具有管理能力，並有義務確保做合法使用，但卻消極地讓違法使用的情形發生，所以依行政罰法第 10 條：「對於違反行政法上義務事實之發生，依法有防止之義務，能防止而不防止者，與因積極行為發生事實者同。因自己行為致有發生違反行政法上義務事實之危險者，負防止其發生之義務。」的規定，也被當成是行為人；並可依行政罰法第 14 條第 1 項有關共同違反義務行為的規定分別處罰。

（三）行政罰所應適用的法規

由於本法第 38 條第 1 項到第 3 項的罰鍰始屬於行政罰，所以在個別法規的適用上必須與行政罰法的規定相互呼應。在具體執法時，必須注意到，依行政罰法第 7 條的規定，被課予行政罰的行為人對於自己所做的違法行為必須要具有故意或過失，對此，課處罰鍰的主管機

關負有證明的責任；如果行為人對於判斷自己違法的精神狀態或心智有所不足或欠缺，依行政罰法第 9 條的規定也減輕處罰或不予以處罰；如果違法的行為人是私法人的情形，董事或有代表權的人對於違法有故意或重大過失，或對於監督所屬的職員、受僱人或從業人員有故意或重大過失而未盡防止違法的義務時，也應依行政罰法第 15 條之規定併同受到處罰。

另一方面，由於課予行政罰的決定本身也是行政處分的一種，因此，在作成具體處罰之前，至少必須依行政程序法第 102 條給予當事人陳述意見的機會，如有必要可依職權進行聽證後做成行政處分。且在處罰前也涉及個案事實的調查，所以必須特別注意行政程序法第 36 條要求處分機關必須本於職權調查，對當事人有利及不利的事項都必須要注意到，並呈現到處分書之中，否則就很容易在訴願或行政訴訟中被撤銷掉。

二、 管制性的不利益處分

管制性的不利益處分主要是針對已經違反土地使用管制的行為，而對土地造成侵擾的情形，為了讓土地的使用可以回到國土計畫法規範下的合法狀態，或至少不至於再惡化，所以用行政程序法所規定的行政處分，要求對土地負擔義務的人必須停止使用或恢復土地的原狀。另一方面，也因為這是屬於行政處分的態樣，所以在法規的適用上同時必須符合行政程序法的要求。

（一）課予管制性不利益處分的兩種狀況

在現有本法第 38 條第 4 項及第 6 項的規定中，對於管制性不利益處分的運作，可以分為以下兩種情形來討論：

1. 找得到行為人的情形

行為人必須對於自己所做的違法行為負擔第一線的責任，依國土計畫法第 38 條第 4 項的規定，地方主管機關可以訂定一定的期限要求行為人變更使用、停止使用，或拆除地上物恢復原狀；如果有在土地上經營業務，必要時可以勒令歇業，並通知該管主管機關廢止其全部或一部登記。

這邊要求行為人回復到土地合乎國土計畫法要求的手段有許多種，主管機關可以本於自己的裁量權來決定適當的方法；但必須特別注意到，這個條文主要是希望土地的使用回到土地使用管制所設定的合法狀態，所以當僅僅只有變更使用或停止使用仍無法讓土地回到原先所設定的合法狀態時，就必須要求行為人更積極地把違規的地上物排除；另一方面，勒令歇業，甚至廢止營業登記是最為嚴格的手段，條文中提到「必要時」，就是要提醒執法機關必須要在沒有其他方法可以阻止違法的狀況存續下去時，才可以使用這種最為強烈的行政處分。

2. 找不到行為人的情形

在找不到第 1 項至第 3 項所稱行為人的情形，在現有國土計畫法的設計下，對於違規的土地或建築物是否為公有區分為兩種不同情形來處理。以下，我們區分兩種情形分別來介紹：

(1)土地或地上物為私有

國土計畫法第 38 條第 6 項規定，地方主管機關應該「依序」要求土地或地上物使用人、管理人或所有人限期停止使用或恢復原狀。因此，主管機關在執法的對象上，就應該本於這一項的排序，先找到個案中的土地或地上物的實際使用人，在找不到實際使用人時，才會再請土地或地上物的管理人、所有權人課予一定期限停止使用或恢復原狀。

這個條文主要是希望土地的使用回到土地使用管制所設定的合法狀態，所以當停止使用仍無法讓土地回到原先所設定的合法狀態時，就必須要求行為人更積極地完成恢復原狀的動作。

(2)土地或地上物為公有

依國土計畫法第 38 條第 7 項的規定，除非有立即影響公共安全之情形應立刻恢復原狀或予以改善外，原則上管理人在收到地方主管機關限期恢復原狀的通知後，可以在期限屆滿前擬定改善計畫送主管機關核備，而暫緩恢復原狀的義務。由於此種情形所涉及的是公有財

產，此所謂的管理人如為中華民國所有的非公用財產，為國有財產署；如為中華民國所有的公用財產，或地方所有的財產，所指的是管理機關。

此外，如管理機關收到限期改善的處分沒有擬定改善計畫、改善計畫提出後沒有被主管機關核備、未依改善計畫落實，則限期恢復原狀的處分依然存在，仍然會對使用人發生效力。

（二）管制性不利益處分所適用的法規

管制性不利益處分由於並非行政罰，所以沒有行政罰法中有關一行為不二罰的適用，所以在依第 1 項到第 3 項規定課予罰鍰後，再要求行為人變更使用、停止使用、拆除地上物恢復原狀、勒令歇業及廢止一部或全部營業登記，並不會因違反一行為不二罰的規定而違法。

由於管制不利益處分為行政程序法第 92 條第 1 項所稱的行政處分，因此作成此種類型的行政處分前，必須依行政程序法第 102 條的規定至少給予受處分的當事人陳述意見的機會，如在個案中事實較為複雜，如有必要也可依職權進行聽證後做成行政處分。且在處分前針對個案事實所做的調查，也必須特別注意行政程序法第 36 條要求處分機關必須本於職權調查，對當事人有利及不利的事項都必須要注意到，並呈現到處分書之中，否則處分的合法性在訴願或行政訴訟中就被挑戰而遭到撤銷的命運。

第二節、國土計畫法及區域計畫法間的制度比較差異分析

國土計畫、區域計畫及都市計畫在概念上均屬空間計畫法規，在既有行政實務上，區域計畫第 21 條與第 22 條，及都市計畫第 79 條與第 80 條也都是針對當事人超限利用土地所為具體行政行為的法律依據，針對都市土地使用的違規依都市計畫法之規定執法；反之，針對非都市土地則主要依照區域計畫法之規定執法。然另一方面，依照國土計畫法第 8 條第 4 項及第 16 條之規範意旨，可以看出國土計畫為都市計畫法的上位計畫，故在理論上可以推知國土計畫與都市計畫間不免會有空間上的重疊。從而，回到罰則的角度觀之，既然國土計畫、區域計畫與都市計畫在本質上均為處理空間規劃的事物，則不同法規的罰則規定是否有所歧異也就值得進一步梳理，並進一步深究不同法規間的法律適用關係

為了讓我們對區域計畫法、國土計畫法及都市計畫法的罰則規定有更為全面性的理解，本計畫將區域計畫法、國土計畫法及都市計畫法有關行政罰、刑罰、行政管制措施與行政執行的手段進行全面性地整理，整體呈現如下表 2-2：

表 2-2 區域計畫法、國土計畫法及都市計畫法有關行政罰、刑罰、行政管制措施及行政執行之比較

類型	區域計畫法	國土計畫法		都市計畫法	
行政罰	一律處使用土地者 6-30 萬罰鍰（第 21 條第 1 項）。	1. 違反土地使用管制	處行為人 6-30 萬罰鍰（第 38 條第 3 項）	都市計畫範圍內土地或建築物之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，違反都市計畫法或內政部、直轄市、縣（市）政府依本法所發布之命令。	處土地或建築物所有權人、使用人或管理人 6-30 萬元罰鍰（第 79 條第 1 項前段）。
		2. 符合國土功能分區分類，且應經申請使用許可而未申請	處行為人 30-150 萬罰鍰（第 38 條第 2 項）		
		3. 未依使用許可計畫進行使用			
		4. 未符合國土功能分區分類使用原則而達一定規模以上或性質特殊	處行為人 100-500 萬罰鍰（第 38 條第 1 項）		

刑罰		不依限變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀，得處六個月以下有期徒刑或拘役（第 22 條）。	前述違規情形釀成災害，處 7 年以下有期徒刑，得併科新臺幣 500 萬元以下罰金。前述違規情形因而致人於死者，處 5 年以上 12 年以下有期徒刑，得併科新臺幣 1,000 萬元以下罰金。（第 39 條） 前述違規情形致重傷者，處 3 年以上 10 年以下有期徒刑，得併科新臺幣 700 萬元以下罰金。	不遵行政管制措施中拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，得處 6 個月以下有期徒刑或拘役（第 80 條）。
行政管制措施及行政	行政管制措施	得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀（第 21 條第 1 項）	得限期令變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀（第 38 條第 4 項前段）。 於管制使用土地上經營業務者，必要時得勒令歇業，並通知該管主管機關廢止其全部或一部登記（第 38 條第 4 項後段）。	勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀（第 79 條第 1 項前段）。
	行政	經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從，	限期變更使用、停止使用、拆除地上物恢復原狀或勒令歇業而不遵從者，得按次連續處罰（第 38 條第 5 項前段）	不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，得按次處罰（第 79 條第 1 項後段）。

執行	執行	得按次處罰（第 21 條第 2 項）。		
		停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔（第 21 條第 2 項）。	限期變更使用、停止使用、拆除地上物恢復原狀或勒令歇業而不遵從者，得依行政執行法規定停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施（第 38 條第 5 項後段） 第 1、2、4 種罰鍰態樣，無法發現行為人，應依序命土地或地上物使用人、管理人或所有人限期停止使用或恢復原狀（第 38 條第 6 項）。	停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔（第 79 條第 1 項後段）。

從上表可知，個規範間仍具有不同管制與罰鍰標準，未來是否會有一行為同時違反都市計畫法及國土計畫法的可能？同一違規行為跨越都市計畫區及非都市計畫區，如何認定行為數及所應適用之法規範？違反都市計畫法之管制後續所為管制性措施或行政執行，是否有國土計畫法之適用？倘若違反都市計畫之管制完全排除國土計畫法之適用，則在法律適用上是否會有輕重失衡而與平等原則意旨有違的情形？凡此，均有待未來進一步分析及討論。依現行規範而言，若一行為同時橫跨都市計畫區及非都市計畫區，而同時有都市計畫法與國土計畫法之適用，此時由於此二部規範之目的相同，故而應依行政罰法第 24 條第 1 項：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」進行競合，故應依法定罰鍰額較高之國土計畫法進行裁處。

第三節、 行政罰法等有關函釋彙整分析

本計畫盤點過往行政罰法與區域計畫法之相關行政函釋，就本法得延續適用之法理與爭點，以執行原則之內容來呈現，並納入手冊之內容。

壹、 現行制度得延續有關函釋形成執行原則及作業手冊內容

一、 刑事法院判決產生判例力後可否再為裁處

表 2-3 刑事法院判決產生判例力後可否再為裁處執行原則及作業手冊內容彙整表

函釋字號	執行原則	手冊 QA
98 年 12 月 8 日台 內 營 字 第 0980812138 號 97 年 10 月 7 日台 內 營 字 第 0970153641 號	違規行為同時可依國土計畫法處行政罰及刑罰時，以刑罰為裁處。但刑事法院判決確定後，發生進一步擴建而違反國土計畫法之行為，在法律上為另一行為而應依法應課處罰緩。	Q. 法院對一個違反國土計畫法之行為判決有罪確定後，如更有擴建的違法行為存在，可否再依法處罰？ A. 可以，因為有罪判決是針對判決確定前的行為做處罰。判決確定後如擴建，是另外一個違法行為，所以依法予以處罰並不違反一行為不二罰之要求。

二、 構成要件及法律效果：構成要件成立與否的判斷

表 2-4 構成要件成立與否的判斷執行原則及作業手冊內容彙整表

函釋字號	執行原則	手冊 QA
105 年 8 月 19 日營 署 綜 字 第 1050050588 號	行為人違反行政法上義務之事實成立，主管機關即應據以裁罰之。即便是程序違規的情形也是一樣，事後補正程序並無法治癒原先的違法態樣。	Q. 當事人的行為違反國土計畫法之規定，可不可以經規勸不聽後再給予處罰？ A. 不行，因為違規的行為就已經違反國土計畫法課予人民的法律上義務，主管機關必須衡酌行政量能來予以取締及查處。一經查處有違法的情形，對於要不要裁罰並沒有裁量權，如發現有違規就應該予以處罰。即使是符合國土功能分區的使用，但應經申請同意使用而未申請；應申請使用許可而未申請，都是違法的情形，而必須予以處罰。
91 年 11 月 14 日台 內 營 字 0910013762 號函	即使列入專案輔導之違規使用行為，只要既有使用行為有違法情事，仍應依規定予以處罰。	Q. 對於專案輔導合法化之土地，是否可能不予以處罰？ A. 輔導合法化不能視為「就地合法化」。

函釋字號	執行原則	手冊 QA
	基於社會資源整體利用考量，倘經該管目的事業主管機關列為專案輔導合法化經營，而其開發內容亦依國土計畫法等相關法規審查通過，則可進行後續土地利用計畫之作業，以提升輔導合理化之行政效率及縮短行政作業程序流程。	輔導合法化過程中，違反國土計畫法等相關法令，乃是對過去違法行為的處理，基於維護整體社會公平正義及經濟發展，仍依各該法令裁處。 為避免違法使用致改變原屬不可開發區或建築之地形地貌，審查需參據之地形資料仍須以原始地形為準，範圍區內依法規劃配置所需之公共設施及衍生區外公共設施需求，由開發者公平、合理負擔，並依下列方針辦理： (一)因基地先行違規開發，而未依相關法規維持原始地形地貌或留設緩衝空間（或設施）等應予以補足，其補足之區位或配置方式並應發揮其功能與效益。 (二)針對經目的事業主管機關列為專案輔導合法化開發案，是否須拆除建築物恢復原狀申請合法使用，涉及相

函釋字號	執行原則	手冊 QA
		關法令主管機關權責，仍應依相關法令規定辦理。

三、 正當法律程序

表 2-5 正當法律程序執行原則及作業手冊內容彙整表

函釋字號	執行原則	手冊 QA
90 年 5 月 15 日台 內 營 字 第 09083626 號	依國土法第 38 條規定予以處罰前，於查獲違規現場時，已依行政程序法第 39 條之規定，給予裁罰相對人陳述意見之機會時，即構成行政程序法第 102 條之除外規定，無須再於行政處分作成前給予陳述意見之機會。	Q. 依國土法第 38 條規定予以處罰前，已於查獲違規現場給予陳述意見之機會時，是否要在作成裁罰之行政處分前，再次給予陳述意見之機會？ A. 不用。因為在查獲現場已給予陳述意見之機會時，已經符合行政程序法第 39 條之規定，因此即構成行政程序法第 102 條之除外事由。
92 年 6 月 20 日台 內 營 字 第 0920087341 號	作成裁罰處分前未給予陳述意見之機會，但在開立罰單後始給予相對人陳述意見之機會時，	Q. 作成裁罰處分前，若未給予當事人陳述意見之機會，得否在處分作成後補給當事人陳述意見之機會？

函釋字號	執行原則	手冊 QA
	構成行政程序法第 114 條第 1 項第 3 款之補正；若未給予陳述意見之機會時，此項程序瑕疵構成得撤銷之原因，非屬無效之行政處分。	A. 可以，且補給當事人陳述意見之機會屬於行政程序法第 114 條「行政處分程序瑕疵之補正」。若始終未給予陳述意見之機會時，即屬違法得撤銷之行政處分，尚未構成無效之行政處分。
92 年 4 月 24 日台 內 營 字 第 0920086047 號	執行國土法第 38 條第 4 項之「強制拆除」時，應遵守比例原則，選擇對人民權益侵害較小之手段。此外，若違法管制使用土地與地上物非屬同一人時，如認該程序將影響地上物所有人之權益時，得依職權通知其參加為當事人，並給予陳述意見之機會。	Q1. 若違法架設砂石篩選機具及輸送帶（非屬農業發展地區之容許使用項目），經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，依據國土法第 38 條第 4 項執行「強制拆除」時，得否可以毀損機具？ A1. 依據比例原則，若是「不拆除其機具，則無法達成土地管制使用之目的」時，才可以採用此種對於人民權益侵害較為嚴重的手段。 Q2. 若是關於機具所有權人與砂石場負責人非屬同一人時，

函釋字號	執行原則	手冊 QA
		拆除前是否需要同時通知機具所有權人？ A2. 要。因為拆除處分是針對砂石廠負責人，但因為將會影響第三人－即：機具所有權人－之權益，因此應依職權通知機具所有權人參加並且成為程序當事人。此外，執行機關也應依照行政程序法給予機具所有權人陳述意見的機會。
106 年 8 月 29 日營署綜字第 1060052535 號	國家公園區內土地之管制使用係依照國家公園法，因此無國土法第 38 條處罰條款適用之空間。但直轄市或縣（市）政府得併同依土地相關法規成立之違規聯合取締小組辦理及行政罰法第 24 條等相關規定，視案件情形將聯合	Q. 國家公園區內之土地，得否依照國土法第 38 法之規定予以處罰？ A. 不行。國家公園區內土地之管制使用係依國家公園法規定辦理，因此無國土法第 38 規定之適用。但應注意的是，直轄市或縣（市）政府得併同依土地相關法規成立之違規聯合取締小組辦理及行政罰法第 24 條等相關規定，視

函釋字號	執行原則	手冊 QA
	稽查結果移請國家公園主管機關依法裁罰。	案件情形將聯合稽查結果移請國家公園主管機關依法裁罰。

四、處罰對象：以行為責任、狀態責任為核心

表 2-6 行為責任、狀態責任執行原則及作業手冊內容彙整表

函釋字號	執行原則	手冊 QA
1. 90 年 2 月 19 日 900219_台 (90) 內營字第 9082546 號	檢察機關為不起訴處分案件，應無拘束行政機關不得為其他行政處罰之效力。又以法人名義承租土地為違反行政法規之規定者，主管機關自得對該法人依該法罰則之規定，施予行政罰。	Q1. 檢察機關為不起訴處分所依據之事實與理由，國土計畫法之主管機關是否受其拘束？
2. 95 年 1 月 11 日 台內營字第 0940088315 號		A1. 刑事訴訟程序關於是否起訴之規定，係依照刑事法規進行判斷，在要件上與國土計畫法有所差異，故行政機關仍應於個案當中依職權進行調查認定，不受檢察機關不起訴處分之拘束。
3. 103 年 8 月 20 日 營署綜字第 1030052614 號		Q2. 以法人名義承租土地為違反國土計畫法之規定者，得否對之為處罰？

函釋字號	執行原則	手冊 QA
		A2. 行政罰法於民國 94 年立法公布後，其第 3 條及第 7 條之規定，已規定法人得處罰之對象，故主管機關自得對該法人依該法罰則之規定，施予行政罰
1. 95 年 1 月 11 日台內營字第 0940088315 號 2. 92 年 11 月 25 日台內營字第 0920090059 號 3. 110 年 1 月 26 日台內營字第 1100800533 號函	1. 行政罰法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。 2. 惟土地所有權人、地上物所有人、使用人或管理人，如對違規行為有實際參與、授意或使用之事實，亦得為行為人。	Q. 國土計畫法第 38 條處罰對象之選擇順序為何? A. 國土計畫法第 38 條第 6 項前段：「有第一項、第二項第一款或第三項情形無法發現行為人時，直轄市、縣（市）主管機關應依序命土地或地上物使用人、管理人或所有人限期停止使用或恢復原狀」，條文既已明文規定「依序」，則在適用上即應遵照法規要求之順序，選擇應受處分之對象。又關於「無法發現行為人」之要件是否該當，裁罰機關仍應提出充

函釋字號	執行原則	手冊 QA
		分、合理及適當之理由以確保立法目的之實現。
96 年 5 月 1 日 台內營字第 0960802572 號	公法上違反管制使用土地規定之責任，不得藉由私法契約行為改變所有權人地位，而規避其公法上責任，故該責任不因土地所有權移轉而得免責。	Q. 違規行為人將違規標的物移轉予第三人，針對過去行為人之違規行為，是否仍得對行為人加以處罰？ A. 違規行為並不因所有權移轉而得以免責，故只要合乎國土計畫法及行政罰法之裁處規定，即應對行為人進行裁處，不受其移轉所有權予第三人之影響。
法務部 96.9.27 法務字第 0960031856 號函及內政部 96.10.18 台內營字第 0960806419 號函	法人或個人皆可能為國土計畫法 38 條之違法行為，裁罰機關應於個案具體判斷是否該當個別之違法行為，並判斷是否有該當行政罰法第 14 條或 20 條之情形。	Q. 受僱人(例如受僱採取土石、變更地形之行為人)是否可能受罰？ A. 裁罰機關應經調查事實斟酌全部證據，及依論理及經驗法則判斷事實真偽後，確認其個人是否該當違法行為，以及是否屬於雇主與受僱人之內部關係，進而決定是否依行政罰法第 14 條與雇主分別

函釋字號	執行原則	手冊 QA
		論處，以及依同法第 20 條予以追繳財產上利益。
94 年 11 月 1 日台 內營字第 0940086736 號	透過法院拍賣取得不動產之拍定人，就拍定前之違法情形，如非原違法之行為人，且後續亦無違法行為，則不應作為行政罰之對象。惟就管制性、預防性不利處分(例如限期拆除地上物恢復原狀)，主管機關仍得對拍定人為之。	Q. 透過法拍取得之不動產，如係違法之標的物，是否得對拍定人進行處罰？ A. 拍定人若於拍定前後皆無違法行為，僅單純透過法拍取得所有權，則主管機關雖不得對其作成國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項之行政罰。惟仍得依同條第 4 項及第 5 項作成管制性不利處分，以確保國土計畫法之法秩序維護。
95 年 8 月 7 日台 內營字第 0950804859 號	行政罰法第 24 條所定之一行為不二罰係針對同一行為主體而言，如係不同主體則無其適用，得依具體個案分別處罰。	Q. 國土計畫法第 38 條分別設有對行為人、土地或地上物使用人、管理人或所有人之規範，是否只能擇一處罰？ A. 行為人、土地或地上物使用人、管理人或所有人為不同之主體，並非行政罰法 24 條一行為不二罰之適用範圍，故裁罰機關應於個案當中進

函釋字號	執行原則	手冊 QA
		行合乎國土計畫法立法意旨之裁量。
103 年 11 月 3 日 1031103__營署綜 字第 1030071140 號	不論違規行為人與地上物坐落之土地所有權人是否同一，主管機關皆得就違規地上物，命違規行為人恢復原狀。	Q. 行為人在他人土地上違反國土計畫法規之使用行為，主管機關除了對行為人依國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項進行罰鍰之外，是否得依同條第 4 項命行為人拆除其地上物恢復原狀？
105 年 9 月 19 日 1050919__營署綜 字第 1050056801 號		A. 按民法第 765 條規定，是所有權於法令範圍內始享有充分之自由，對於違反管制使用之土地既非在法令限制範圍內使用主收益，則主管機關自得依法令對所有權權能為限制或剝奪，准此主管機關得依國土計畫法第 38 條第 4 項規定命義務人拆除地上物恢復原狀，並無違背民法上開規定之問題。

函釋字號	執行原則	手冊 QA
100 年 9 月 8 日台 內 營 字 第 1000168314 號	刑法之處罰對象，係以 自然人為原則，法人則 屬例外；如基於刑事政 策考量，有處罰公司負 責人之必要，而將法人 之刑事責任轉嫁至公司 負責人者，須有特別規 定始可。	Q. 法人構成國土計畫法第 39 條 第 1 項之違法情形，公司負責 人是否一併承擔刑事責任？ A. 國土計畫法第 39 條並無將法 人刑事責任轉嫁至負責人之 規定，故主管機關應於個案 當中就負責人是否亦有違法 行為，分別進行調查，始得 判斷是否有國土計畫法第 39 條之適用。

五、 限期改善、按次處罰之性質與裁處時效

表 2-7 限期改善、按次處罰之性質與裁處時效執行原則及作業手冊內容彙整表

函釋字號	執行原則	手冊 QA
98 年 7 月 1 日台內 營 字 第 0980806064 號	1. 國土計畫法第 38 條 第 1 項至第 3 項屬 於行政罰法所稱之 行政罰，其裁處權 時效之計算，以違 反上述管制規定「 使用」土地之行為	Q1. 國土計畫法第 38 條第 1 項至 第 3 項處罰之行為態樣為何？ 如何判斷裁處權時效？ A1. 國土計畫法第 38 條第 1 項至 第 3 項係對違反上述管制規定 而「使用」之行為人，裁處

函釋字號	執行原則	手冊 QA
103 年 8 月 15 日內 授 營 綜 字 第 1030228363 號	終了為其起算時點，至於行為何時終了應視個案事實而定。 2. 國土計畫法第 38 條第 4 項，規定限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀、勒令歇業，並通知該管主管機關廢止其全部或一部登記等管制措施，皆非行政罰法所稱之行政罰，自無行政罰法第 27 條裁處權時效之適用。 3. 國土計畫法第 39 條涉及刑罰問題，非行政罰，自無行政法裁處權時效之適用。	行政罰。其裁處權時效之起算點，依行政罰法第 27 條第 2 項，自違反行政法上義務之行為終了時起算，主管機關應於個案依照事實加以認定。 Q2. 國土計畫法第 38 條第 4 項規定之管制措施及第 39 條第 1 項之處罰，其性質與裁處時效為何？ A2. 國土計畫法第 38 條第 4 項之管制措施非屬行政罰，應屬管制性、預防性不利處分，故應適用行政程序法，而無行政罰法裁處權時效之限制。另國土計畫法第 39 條第 1 項涉及刑罰問題，非行政罰，自無行政法裁處權時效之適用。

函釋字號	執行原則	手冊 QA
103 年 8 月 15 日內 授 營 綜 字 第 1030228363 號	4. 行政罰之裁罰權起算時點，依行為人違反行政法上義務之行為，究屬行為之繼續或狀態之繼續而定。行為之繼續，其時效於行為終了時起算；狀態之繼續，於行為完成時起算時效。 5. 除此之外，對於該違法狀態，得另依國土計畫法第 38 條第 4 項及第 5 項規定，限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀、勒令歇業，並通知該管主管機關廢止其全部或一部登記等管制措施，並得於相對人不遵從時按次處罰。	Q1 土地違法使用行為已終了，但違法狀態仍繼續存在，此時應如何判斷裁處權時效？ A1. 狀態之繼續，於行為完成時起算時效。例如行為人違法使用行為雖已終了，然該違法建物並未拆除而繼續存在，此時即應以行為完成時起算，即違法建物興建完成之時點起算。 Q2. 主管機關應如何透過國土計畫法排除違法之狀態？是否有時效之適用？ A2. 國土計畫法第 38 條第 4 項至第 6 項之管制措施並非行政罰，應回歸行政程序法之適用，故而主管機關得透過國土計畫法第 38 條第 4 項至第 6 項之管制措施，命行為人、土地或地上物使用人、管理人或所有人恢復原狀。且該

函釋字號	執行原則	手冊 QA
	此非屬行政罰法之行政罰，故無裁處時效之問題。 6. 縱使違法狀態非土地所有人所為，惟因命「恢復原狀」並非行政罰，不以具有故意或過失為必要，且拍定人取得法院拍賣前已違反國土計畫法管制使用之土地，其使用行為仍應符合該土地容許使用之規定。	條項之適用既非行政罰，則亦不以故意過失為必要，亦無裁處權時效之問題，只要違法狀態存在，主管機關即應適用國土計畫法進行管制。

六、 秩序罰（罰鍰）、執行罰（處罰）與管制性不利處分（改善）之裁量

表 2-8 秩序罰、執行罰與管制性不利處分之裁量執行原則及作業手冊內容彙整表

函釋字號	執行原則	手冊 QA
101 年 11 月 12 日 營 署 綜 字 第 1010072865 號	依照國土法第 38 條第 1 項至第 3 項所處之罰鍰，性質上屬於行政罰法所規定行政罰，因此得按照個案具體事實，依行政罰法第 8 條及第 18 條第 3 項之規定減輕處罰。	Q. 依照國土計畫法第 38 條第 1 至 3 項所處之罰鍰，得否依照行政罰法第 8 條及第 18 條第 3 項規定減輕處罰？ A. 可以。依照國土法第 38 條第 1 項至第 3 項所處之罰鍰，依照行政罰法第 1 條之規定，性質上屬於行政罰法所規定行政罰，因此得按照個案具體事實，依行政罰法第 8 條及第 18 條第 3 項之規定減輕處罰。
102 年 10 年 22 日 內 授 營 綜 字 第 1020811064 號	國土法第 38 條所規定之裁罰手段及內容，有賦予直轄市、縣（市）政府裁量權限，因此得就行政罰鍰及相關行政處理（即指第 4 項所規定之措施）等，施以不同之行政罰。	Q. 直轄市、縣（市）政府在國土法所規定之行政罰鍰及其他行政處理的選擇之間，是否具有裁量權？ A. 有。在行政調查可以找到行為人的情形下，須分別情形依第 38 條第 1 項至第 3 項課處行政罰，就具體個案的罰鍰金額，有賦予直轄市、縣（市）政府裁量權限，直轄市、縣（市）政府亦得訂定

函釋字號	執行原則	手冊 QA
		裁罰基準表據以執行。在此同時，也可以依第 4 項規定要求所訂的改善措施，對此，地方主管機關也有裁量權。如行為人經調查要求為第 4 項的行為而未落實；或經調查而無法發現行為人的情形下，直轄市、縣（市）政府得也可以依第 6 項的規定依序請使用人、管理人、所有人限期停止使用或恢復原狀，如期限到了沒有履行，則依行政執行法的規定進行後續的行政執行程序，在執行前並應踐行行政程序法第 27 條第 2 項的告誡程序。
96 年 10 月 18 日台 內 營 字 第 0960806409 號	具體個案中若有多數行為人共同違反國土法第 38 條之規定，且均有故意或過失時，應分別依其情節輕重加以處罰	Q. 具體個案中，若有多數行為人共同違反國土法第 38 條，且均有故意或過失時，得否分別加以處罰？ A. 可以。行政罰法第 14 條第 1 項規定：「故意共同實施違反行政法上義務之行為者，依其

函釋字號	執行原則	手冊 QA
		行為情節之輕重，分別處罰之。」據此，國土法第 38 條所規定，且具有行政罰性質之處罰類型，即有行政罰法第 14 條規定之適用。具體言之，當有共同行為人，且均有故意或過失時，即得分別依照其情節輕重，各自予以處罰。
103 年 7 月 8 日台內營字第 1030807233 號函	針對國土法第 4 項所規定之措施，其與「第 1 至 3 項所規定之罰鍰」之間的關係，具體而言，即：已經依照本條前三項規定處以罰鍰後，「是否」還要再處以第 4 項所規定之其他措施？以及若有的話，應於如何選擇作成處分之時間點以及應該具體選擇何種手段？就此爭議，直轄市、縣(市)政	Q. 直轄市、縣(市)政府已經依照國土法第 38 條前 3 項規定處以罰鍰時，得否再依第 4 項之規定處以其他行政措施？ A. 可以。依照國土法第 38 條第 4 項之文義，直轄市、縣(市)政府對於在處以罰鍰之後，是否再另外處以第 4 項所規定之行政措施，具有裁量權限。因此，直轄市、縣(市)政府應依照具體個案情形，行使其裁量權；此外，就執行第 4 項所規定其他種類措施的時機及類型選擇上，建議

函釋字號	執行原則	手冊 QA
	府應就具體個案情節，行使其裁量權限	納入其裁量基準之中。(本號函釋實際上也涉及罰鍰與秩序行政之裁量)
97 年 7 月 22 日營署綜字第 0972912113 號函	取得使用許可後欲變更計畫，於變更計畫獲得核准前為不符原使用許可內容之使用者，仍應依國土計畫法第 38 條第 2 項第 2 款之規定處罰，如已提出變更使用許可之申請，並主管機關並得視個案情形依第 4 項之規定，本於裁量權要求行為人履行法所明文的行政管制措施。如變更申請未獲核准，並已依第 4 項規定回復原狀，當事人如有需要，仍得提出變更計畫之申請。	Q1. 人民取得使用許可後為許可內容以外之使用，並補提出變更使用許可之申請，可否予以處罰？ A1. 可以，此種情形仍為違法行為，可依國土計畫法第 38 條第 2 項第 2 款之規定予以處罰。 Q2. 人民取得使用許可後為許可內容以外之使用，並補提出變更使用許可之申請，除處以國土計畫法第 38 條第 2 項第 2 款之罰鍰外，可否依同條第 4 項之規定要求改善？ A2. 可以，國土計畫法第 38 條第 4 項為附隨前三項的行政管制措施，主管機關有裁量權可以決定是否依本項規定要求改善；以及如要求改善，要

函釋字號	執行原則	手冊 QA
		採取「限期令行為人變更使用」、「限期令行為人停止使用」、「拆除其地上物恢復原狀」、「於管制使用土地上經營業務者，勒令歇業，並通知該管主管機關廢止經營業務者全部或一部登記」中哪一個措施。 Q3. 人民取得使用許可後為許可內容以外之使用，並補提出變更使用許可之申請，主管機關處以國土計畫法第 38 條第 2 項第 2 款之罰鍰，並依同條第 4 項之規定要求改善後，人民可否再申請變更使用許可？ A3. 可以，申請使用許可的變更為人民的權利，自可提出申請；在此同時，主管機關也應依職權進行審議決定變更申請之准駁。如針對先前的違反使用許可行為，主管機關已廢止原使用許可之行政

函釋字號	執行原則	手冊 QA
		處分，人民如需重新施作，也必須重新提出使用許可之申請。

七、 義務繼受與對物處分

表 2-9 義務繼受與對物處分執行原則及作業手冊內容彙整表

函釋字號	執行原則	手冊 QA
94 年 9 月 19 日台 內 營 字 第 094008579 號 98 年 8 月 21 日營 署 綜 字 第 0980048160 號	原違規使用之土地經拍賣程序拍定並完成移轉登記，則恢復原狀之義務因為並非行政罰，不以故意過失為必要，故「限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀、勒令歇業並通知該管主管機關廢止其全部或一部登記、停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施、按次處罰之	Q. 違規使用之土地經法院拍賣程序拍定後，拍定人對於違規使用之土地應負什麼樣的責任？ A. 如拍定人符合處罰之要件應處以行政罰外。限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀、勒令歇業並通知該管主管機關廢止其全部或一部登記、停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施、按次處罰等義務並非行政罰，所以不管拍定人有沒有故意或過失，上述責任都應該由拍定人承受。

函釋字號	執行原則	手冊 QA
	義務隨同該不動產移轉由拍定人繼受。此與民法第 765 條之意旨並不相違。	
97 年 5 月 19 日台內 營 字 第 0970073063 號	違反國土計畫法土地使用管制之規定，命恢復原狀之義務，非屬高度屬人性之對物處分，其義務應非不得移轉。繼承人因繼承而所有違反土地使用管制規定之土地，即負有拆除地上物恢復原狀之義務，如經主管機關通知其履行而不遵從者，得採取其他恢復原狀之措施並收取費用，或依行政執行法第 27 條第 1 項規定執行。	Q. 繼承人繼承違反國土計畫法土地使用管制規定之土地，繼承人對於違規使用之土地應負什麼樣的責任？ A. 如繼承人符合處罰之要件應處以行政罰外。因命限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀、勒令歇業並通知該管主管機關廢止其全部或一部登記、停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施、按次處罰等義務非處行政罰，其義務應由繼承人與以繼受，而得採取其他恢復原狀之措施並收取費用，或依行政執行法第 27 條第 1 項規定執行。

八、 一行為同時違反數行政法義務

表 2-10 一行為同時違反數行政法義務執行原則及作業手冊
內容彙整表

函釋字號	執行原則	手冊 QA
100 年 8 月 31 日營 署 綜 字 第 1002915453 號 98 年 2 月 20 日內 授 營 綜 字 第 0980800814 號	一行為同時違反數行政法義務，應依行政罰法第 24 條第 1 項規定，依法定額最高之規定裁處。	Q. 非都市土地農業發展地區設置行動電話基地台，但擅自變更農舍使用及增建違章倉庫設施，應依建築法及違章建築處理辦法規定或逕依國土計畫法第 38 條規定處理？ Q. 「土石採取規定」，究係應優先適用土石採取法或國土計畫法規定裁罰，亦即當違反上開規定時即依土石採取法規定裁罰已足？ A. 依行政罰法第 24 條第 1 項規定，應用處罰額度最高的規定處理。
104 年 7 月 8 日營 署 綜 字 第 1040044100 號	一行為同時違反數行政法義務，若已依照行政罰法第 24 條第 1 項處罰後，繼處罰之	Q. 已依建築法裁處罰鍰，應否另依國土計畫法第 21 條規定裁處行政罰鍰並限期改善？

函釋字號	執行原則	手冊 QA
	後設有其他後續之效果規定（如：不具裁罰性之不利處分），當可視同已處罰緩而繼續適用。	A. 若已經依照行政罰法第 24 條第 1 規定，依照處罰額度最高的規定處罰以後，若各法律還規定了處罰後的其他不具裁罰性之不利處分，可以視為已經處罰而繼續適用。

九、 給予限期不利處分前，主管仍須就違法使用進行事實認定，並評估管制手段是否合理、必要且符合法律規範目的

表 2-11 給予限期不利處分執行原則及作業手冊內容彙整表

函釋字號	執行原則	手冊 QA
98 年 3 月 5 日營署綜字第 0980012597 號	主管機關對於違規使用之計畫案已依照國土計畫法第 38 條開罰後，可否繼續給予限期不利處分，須視具體個案管制之事實是否存在、管制之手段是否合理、必要且符	Q. 開發計畫案先行違規使用，主管機關已經國土計畫法第 38 條處行為人罰緩後，可否繼續再依同條第 4 項至第 7 項等規定，給予限期不利處分？ A. 主管機關對於違規使用之計畫案已依照國土計畫法第 38 條開罰後，若要繼續給予不利處分，則須符合下列情形：1) 依個案

	合國土計畫法第 38 條之規範目的而論。	事實，使用人仍然繼續違法使用；2)打算使用之限期不利處分之手段，其是否合理、必要並且符合國土計畫法第 38 條之規範目的。
--	----------------------	---

十、 國土計畫法與其他法律之間，有無特別與普通法關係

表 2-12 國土計畫法與其他法律之間，並無特別與普通法關係執行原則及作業手冊內容彙整表

函釋字號	執行原則	手冊 QA
97 年 2 月 15 日台 內 營 字 第 0970800719 號 97 年 12 月 19 日台 內 營 字 第 0970810088 號	國土計畫法與其他法律之間有無特別法與普通法之關係，應依中央法規標準法第 16 條檢視之。當無此關係時，若有一行為同時違反國土計畫法與其他法律，自應依照行政法第 24 條規定辦理。	Q. 國土計畫法與其他法律之間有無特別法與普通法之關係？ A. 依照中央法規標準法第 16 條規定：「法規對其他法規所規定之同一事項而為特別之規定者，應優先適用。…」換言之，所謂的特別法，必然以普通法所規定之定性、要件與法律效果為基準，但又另以法律對於定性或要件或法律效果做特別規定者。

		須注意者，國土計畫法與建築法，彼此之間並非特別法與普通法之關係。國土計畫法與空氣汙染防制法，彼此之間也非特別法與普通法之關係。若行為人之一個違規行為，同時違反國土計畫法與建築法時，或同時違反國土計畫法與空氣汙染防制法時，兩種情形，都應依照行政罰法第 24 條辦理。
--	--	---

貳、經檢視既有函釋已不合時宜或不具代表性意義者，建議不再援用

表 2-13 已不合時宜或不具代表性意義者既有函釋彙整表

項目	函釋字號	摘要
一、針對更正編定所為之函釋	90 年 7 月 17 日台 90 內營字第 9084529 號函	未來政策上已無針對區域計畫管制前既存使用情形進行更正編定的類似制度，故本函釋已無適用之餘地。
二、針對 96 年間農發條例修法所為之函釋	96 年 5 月 3 日內授營綜字第 0960067432 號	本函釋涉及 96 年間農業發展條例第 31 條修正刪除「耕地之使用，應符合區域計畫法相關法令規定，始得辦理所有權移轉登記」所衍生之疑義，該函釋有其時代背景，加上其所揭示「行為人或非行為人具有故意或過失之責任條件，並符合裁罰要件，即該當處罰，不以土地所有權之持有與否而有區別，故不因土地所有權移轉而得免責」之意旨，於其他函釋中亦有述及，故建議不再援用。
行政罰法第 24 條(94 年 1 月制定)已有明文，法律	91 年 11 月 19 日台內營字第 0910087255 號	1. 在農業用地上未經申請已行興建之農業設施，其補辦容許使用或補申請建築執照時

項目	函釋字號	摘要
修訂前依照釋字 503 號解釋(89 年 4 月)意旨所做函釋，建議不再援用		，是否需依都市計畫法第 79 條或區域計畫法第 21 條之規定先行處罰疑？ 2. 山坡地違規建築使用，已依「水土保持法」規定處罰，是否需再依都市計畫法第 79 條或區域計畫法第 21 條規定處罰。
	92 年 5 月 29 日內授營都字第 0920006891 號	有關建築物之違規使用情形，如同時違反區域計畫法(或都市計畫法)與建築法時，應優先適用何法予以處罰？

第四節、 現行制度延續適用原則之建構

壹、 新舊法規適用流程說明

一、 國土計畫法全面性的取代區域計畫法，無行政罰法第 5 條從新從輕之適用

按國土計畫法之整體目的，參照第 1 條「為因應氣候變遷，確保國土安全，保育自然環境與人文資產，促進資源與產業合理配置，強化國土整合管理機制，並復育環境敏感與國土破壞地區，追求國家永續發展，特制定本法。」其立法目的明確揭示「本法之立法目的。為因應氣候變遷，國土計畫法應重視國土之保安、保育、防災之功能。」因此在整體制度之設計層級，即高於區域計畫法之規範功能與範圍。次按第 45 條之立法目的：「本法施行後，全國國土計畫將取代現行全國區域計畫，而直轄市、縣（市）國土計畫將取代直轄市、縣（市）區域計畫，至國土功能分區將取代現行土地使用分區；且區域計畫法規定之計畫擬定、變更、核定與公告、土地使用管制、罰則等相關事宜並已納入本法內明定相關規定，又依據區域計畫法授權訂定之非都市土地使用管制規則、非都市土地開發許可審議作業規範等相關子法規，亦均已納入本法內另定之，故本法扮演取代區域計畫法之功能，爰於第三項明定國土功能分區圖公告後，區域計畫法不再適用。」已明確揭示國土計畫法全面性的取代區域計畫法之規範。且國土計畫法於中華民國 105 年 1 月 6 日公布，同年 5 月 1 日施行後，區域計畫法本身並無任何修正或廢止之行為，而是直接透過國土計畫法之規定，在適用上直接以新法取代舊法之方式，而非以修法之方式完成制度上的變革，在

行政罰方面，亦無行政罰法第 5 條從新從輕之適用，詳述如下：

按行政罰法第 5 條：「行為後法律或自治條例有變更者，適用裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。」

（一）「行為後」之意義：已終了(包含狀態持續)

本法第 5 條規定：「行為後法律或自治條例有變更者，適用行政機關最初裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。」上開從新從輕原則之適用，以「行為後」法律或自治條例有變更為要件，如行為人同一個持續違反行政法上義務行為正在進行中，尚未終了，法規之處罰規定變更，因同一違反行政法上義務行為尚未完成，仍屬行為時，應以違反行政法上義務行為終了時之法律規定為準，據以裁罰。三、另如係因違反行政法上義務行為完成後所造成之違法狀態持續，除另有課予行為人排除違法狀態的行政法上義務（按：此可能有另一個不行為違反行政法上行為義務之問題）外，此僅為違反行政法上義務行為所致之結果狀態持續，並非違

反行政法上義務行為本身之持續，兩者應予區別，附為敘明。¹³

(二)「法律或自治條例有變更」之意義

1. 不以處罰規定為限，更包括行政法上義務之變動

不以處罰規定為限，更包括行政法上義務之規定在內，蓋依立法體例，義務規定與處罰規定經常分開規定，但要確實掌握處罰構成要件、處罰對象與處罰種類，必須一併觀察義務規定與處罰規定，始能充分明瞭，尤其處罰構成要件與處罰對象之認定，經常必須從義務規定著手，故不論是義務規定或處罰規定之變更，均足以影響行政罰之裁處，均屬行政罰法第 5 條之「法規變更」。¹⁴

2. 「法規變更」，必須新舊法規具有「同一性」或「持續性」

行政罰法第 5 條規定參照，所謂「行為後法律或自治條例有變更」者，限於已公布或發布且施行之實體法規變更，變更前後新舊法規必須具有同一性，且為直接影響行政罰裁處義務或處罰規定；又法律或自治條例授權訂定法規命令或

¹³法務部 法律字第 0960700156 號；洪家殷，行政罰法：第二講 行政罰之法律原則及效力，月旦法學教室，第 86 期，頁 63

¹⁴ 林錫堯，行政罰法，頁 100。

自治規則以補充義務規定或處罰規定一部分，此類規定變更如足以影響行政罰裁處，自亦屬法規變更；惟行政程序法第159條第2項第2款所稱裁量基準行政規則，縱有變更，既無變動相關法律規定，自不生法律變更而須比較適用新舊法問題，則無「從新從輕原則」適用。¹⁵變更後新法處罰要件較舊法處罰要件擴張或限縮之情形均可認為具有同一性，亦即行為須同時符合舊法及新法處罰之要件，始有適用本條之餘地。¹⁶

倘若新法規完全與舊法規不同，亦即新法規之「規制標的」(Regelungsgegenstand)完全是另一種或新的不法事實，則根本欠缺「比較可能性」，於此情形，新法規並非承接舊法規，舊法規雖因廢止而不能適用，但基於不溯及既往原則，新法規亦不得溯及適用於其施行前終結之事實；如將新法規溯及適用，即有違憲之虞。如新舊法規之處罰要件不同，因而變更可處罰之範圍，則新舊法規是否具有「同一性」之判斷，較有爭議。通說主張，如法規之變更不影響「違法類型之本質」(das Wesen des Deliktstypus)，且因而維持「不法類型之持續性」(die Kontinuität des

¹⁵ 法務部 法律字第 10803511720 號

¹⁶ 法務部 法律字第 0950007851 號

Unrechtstyps)，則應承認新舊法規之處罰要件具有「同一性」。¹⁷

為認定是否具有「同一性」，宜具體比較新舊法規之處罰要件，如新法僅係將原涵蓋於舊法處罰要件中之某種構成要件特別明列為獨立之處罰要件，而形成擴張構成要件之規定（如舊法禁止進口鳥類，新法則增列規定禁止進口某種鳥類），或新法僅將舊法之處罰要件予以縮限而新法之處罰要件可涵蓋於舊法之處罰要件之中，則新舊法規具有「同一性」。反之，如新法規係取代處罰之基本要件，原則上已失其「同一性」。而僅變更加重處罰要件，應處罰之違法基本型態並未變更，則宜認其具「同一性」。¹⁸

（三）本法與區域計畫法之關係，是否有行政罰法第 5 條之適用？

首先，行政罰法第 5 條以「行為後」作為要件，故僅行為人於區域計畫法時期之違法行為已終了（不論違法狀態是否繼續，皆不影響判斷），過渡至國土法後始作成裁處，此時始有是否要適用行政罰法第 5 條之爭議。其次，國土法與區計法之間，究竟應屬於「處罰範圍之擴張（或限縮）」，亦

¹⁷ 林錫堯，行政罰法，頁 102。

¹⁸ 林錫堯，行政罰法，頁 103。

或是屬於「規制標的不同」之情形，則會影響是否該當行政罰法第 5 條「同一性」之判斷，以下分別論之。

1. 甲說：國土法屬於處罰範圍擴張或限縮區計法之規範，符合同一性，應有行政罰法第 5 條從新從輕之適用，故應適用區計法進行裁罰。

國土法在制度上係延續區計法之規範模式，雖區計法並無修法或廢止，惟因國土法第 45 條第 3 項已明確規定公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法停止適用，故而已直接影響區計法之行政罰裁處義務或處罰規定，且國土法與區計法皆以土地使用作為管制標的，僅在裁罰上有加重處罰之情形，因此應符合同一性之要求，個案上即應依行政罰法第 5 條之規定，適用罰鍰額度較輕之區計法進行處罰。

2. 乙說：國土法與區計法「規制標的不同」，並無行政罰法第 5 條從新從輕之適用，應依法律不溯及既往原則進行判斷，既不得依區計法，亦不得依國土法第 38 條第 1 項至第 3 項進行處罰。

國土法與區計法雖皆以土地使用管制作為規範方式，惟其管制模式已具有本質上的改變，從區計法之「使用分區—使用地編定」的管制，進入到國土法之「國土功能分區」的管制；過往變更使用分區（包括開發許可）、更正或變更使用地編定，也相應地調整成為「免經同意使用—應經同意使用—使用許可」的管制架構，雖皆屬土地使用管制，然不論

在公益性、土地利用方式、程度以及程序，在本質上已與區計法有大幅度明顯之區別，國土法已屬空間計畫法制，而非單純之擴張或限縮處罰範圍。因此，國土法與區計法之關係，應不具同一性，而無行政罰法第 5 條從新從輕之適用，應回歸法律不溯及既往原則，就區計法時期已終了違法行為，於國土法實施管制後，既不得依區計法進行處罰，亦不得依國土法回溯處罰，以確保法律不溯及既往原則之貫徹。

3. 研究團隊之意見

就上述二說，研究團隊進一步以國土法第 38 條與區計法第 21 條之要件進行比較如下：

條文	構成要件	管制內容
區計法 21 I	違反第 15 條第 1 項之管制使用土地者	非都市土地使用管制規則
國土法 38 I	從事未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用者	國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊
國土法 38 II ①	未經使用許可而從事符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用。	
國土法 38 II ②	未依許可使用計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度進行使用。	許可使用計畫

國土法 38Ⅲ	違反第 23 條第 2 項或第 4 項之管制使用土地	國土計畫土地使用管制規則、地方政府另訂管制規則
------------	----------------------------	-------------------------

自上述表格可知，若僅單純以區計法 21 條與國土法 38 條此二條文內容而言，表面上皆處罰土地違法使用行為，然因我國就土地使用之相關管制規範多樣，例如文化資產保存法、水利法、土壤及地下水污染整治法、自來水法、海岸管理法等等諸多各論，皆以土地利用行為作為管制事項，然其個別管制目的與內容皆有所不同，實際仍需進一步審視其各自對應之管制內容與方式，始得以判斷是否有行政罰法第 5 條從新從輕之適用。是以，國土法與區計法之關係亦是如此，不得僅以國土法第 38 條和區計法第 21 條的文字，逕認為二者都是土地使用之管制而有從新從輕之適用。此時應進一步判斷其所對應之管制目的與模式是否同一，而自上述表格可知，區計法所適用之管制內容是非都市土地使用管制規則，國土法則是國土功能分區及其分類使用原則、國土計畫土地使用管制規則、地方政府另訂之管制規則等等，顯然在管制目的與結構皆與區計法不同。區計法屬於土地的管制，而國土法則為空間計畫法制，二者並非單純擴張或限縮構成要件，應不具同一性，在適用法律之過程應將國土法當作一部全新之規範，並遵守法律不溯及既往與信賴保護原則。

舉例言之，甲在區計法時期，於農地違法興建工廠，且面積超過 2 公頃，但行為已經終了，後續工廠並未繼續經營亦未拆除，假設 1 年後國土法正式上路，得否進行處罰？

上開情境，採甲說或乙說，將會有完全不同之結果，分述如下。

若採甲說：適用行政罰法第 5 條從新從輕，應依區計法第 21 條，裁罰 6 至 30 萬元。

依照行政罰法第 5 條從新從輕原則，行為時之區計法第 21 條比起裁罰時之國土法第 38 條第 1 項更輕，故應適用區計法第 21 條進行裁罰。且個案上行政機關就違規事實，應依職權調查違規行為具體終了之時間點，始得判斷應依區計法或國土法來裁罰。

若採乙說：適用法律不溯及既往原則與行政罰法第 4 條處罰法定主義，行為既已在國土法實施前終了，故不予處罰

國土法既屬全新訂立之法規，且與區計法不具同一性，無行政罰法第 5 條從新從輕之適用。依照法律不溯及既往之原則與行政罰法第 4 條之處罰法定主義，甲之違規行為終了時，國土法尚未具有規範效力存在，故而不得以國土法第 38 條第 1 項溯及既往對甲處罰，而區計法則是因國土法第 45 條第 3 項之規定，已停止適用，故亦不得依區計法對甲進行處罰。

從上述基本情境即可知，乙說之立場既有利於人民，且對行政機關亦相對較有效率，故研究團隊之建議係採取乙說較為妥適，且就訴願決定或行政訴訟判決撤銷另為處分之情

形亦同。此外，在申請案件方面，由於本法乃全新之空間計畫規範，並非區域計畫法之延續，故亦無中央法規標準法第 18 條從新從優之適用，而應全面依照本法之規定進行適用。

二、 區域計畫法過渡至國土計畫法之信賴保護

在區域計畫法過渡至國土計畫法之適用法規上，關鍵應在於信賴保護原則之考量。過往區域計畫法時代之土地使用管制，已於國土計畫法第 32 條設有過渡條款之規定，該條第 1 項及立法理由如表 2-14：

表 2-14 國土計畫法第 32 條第 1 項立法理由

條文	立法理由
第 32 條 直轄市、縣（市）主管機關公告國土功能分區圖後，應按本法規定進行管制。區域計畫實施前或原合法之建築物、設施與第 23 條第 2 項或第 4 項所定土地使用管制內容不符者，除准修繕外，不得增建或改建。當地直轄市、縣（市）主管機關認為有必要時，得斟酌地方情形限期令其變更使用或遷移，其因遷移所受之損害，應予適當之補償；在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用、遷移前，得為區域計畫實施前之使用、原來之合法使用或改為妨礙國土功能分區及其分類劃設目的較輕之使用。……	第一項明定直轄市、縣（市）主管機關公告國土功能分區圖後應按本法規定進行管制，以及原屬合法之建築物或設施，除准修繕外，不得增建或改建。當地直轄市、縣（市）政府令其遷移時，所受之損害應予適當之補償；依據司法院釋字第 400 號及第 440 號解釋，變更使用認屬社會責任應忍受範圍，爰不予補償。在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用或遷移前，得按既有使用項目、強度、配置為原來之合法使用或改為妨礙國土功能分區及其分類劃設目的較輕之使用。……

自該立法理由可知，就過往「區域計畫實施前或原合法之建築物、設施」，與國土計畫法之管制不符時，亦即「**區域計畫法時代合法，但國土計畫法時代違法**」之情形，設有過渡條款，區分為容許「修繕」與禁止「增建或改建」。前者為確保人民對既有合法秩序之信賴，而給予存續保障；後者係因「增建或改建」並非合法秩序信賴之範圍，故而無信賴保護之適用，無須給予保障，得逕依國土計畫法之新法規定進行管制。除此之外，對於既有合法秩序之信賴，在個案當中進行利益衡量之結果，若國土計畫法所在個案所追求之公益大於人民信賴之私益時，地方主管機關得選擇令其「變更使用(無須補償)」、「遷移(應給予補償)」。

簡單分類如表 2-15 所示：

表 2-15 新舊法適用流程

判斷順序由左至右				
				
區域計畫 法時期	國土計畫法時期	有無信賴保護原則之適用	新舊法 適用	應否給予信賴利益之補償
違法	違法	無	國 土 計 畫 法	否
	合法	無		
合法	合法 (前後法要件無變動)	無 (因無法秩序變動)		
	合法 (國土計畫管制要件較寬)	無 (放寬管制屬給付行政， 無信賴保護之必要)		

	違法 (違反國土計畫法第二十三條第二項或第四項土地使用管制內容)	有(信賴基礎僅限「修繕」) 利益衡量：個案當中國土計畫法之公益 小於 當事人信賴之利益	國 土 計 畫 法 § 32 第 1 項	無須補償 ● 存續保障，而無須給予補償，且不得令其「遷移」。 ● 但「變更使用」因屬社會責任之範圍，故而仍得令其「變更使用」以符合國土計畫法之管制。<u>若主管機關令其「變更使用」後仍未變更，則得連結國土計畫法第 38 條之罰則。</u>
		有(信賴基礎僅限「修繕」) 利益衡量：個案當中國土計畫法之公益 大於 當事人信賴之利益		● 得令其「遷移」，給予補償。 ● 「變更使用」無須補償：因屬社會責任之範圍，故而令其「變更使用」以符合國土計畫法之管制。<u>若主管機關令其「變更使用」後仍未變更，則得連結國土計畫法第 38 條之罰則。</u>

上述列表即針對區域計畫法過渡至本法之抽象法規變動之適用方式，另外基於擬定或變更國土計畫之行政行為所生之變動，本法於第 32 條第 2 項亦設有補償規定如表 2-16：

表 2-16 國土計畫法第 32 條第 2 項立法理由

條文	立法理由
第 32 條第 2 項 直轄市、縣（市）主管機關對於既有合法可建築用地經依直轄市、縣（市）國土計畫變更為非可建築用地時，其所受之損失，應予適當補償。	目前國內土地大多依據區域計畫法、都市計畫法或國家公園法劃定使用分區（編定使用地），賦予得否開發建築之權益。針對既有合法可建築用地，基於計畫理想、土地使用計畫體系穩定、民眾意願及財務可行等考量下，未來於擬定或變更國土計畫時，將透過規劃方式儘量維持為建築用地，惟經評估確實仍有國土保育保安需求，而應變更為非可建築用地者，依據司法院釋字第五二五號解釋略以：「其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款」，基於信賴保護原則，其所受之損失，應予適當補償；針對需要積極進行國土保育保安治理需要者，可規劃變更為公共設施用地方式辦理，該部分並應透過徵收方式予以補償。基於前開理由，爰於第二項明定既有合法可建築用地（包括：現行非都市土地甲種、乙種、丙種、丁種建築用地及遊憩用地），經直轄市、縣

	(市)主管機關依各該國土計畫變更 為非可建築用地時，其所受損失，應 予適當補償。……
--	--

因此，關於新舊法適用之問題，不論從國土計畫法規範圍內容與立法目的而言，國土計畫法皆屬全新之法律制度，且自民國 105 年 1 月 6 日公布，同年 5 月 1 日施行後，即已逐步取代區域計畫法(例如全國國土計畫將取代現行全國區域計畫；直轄市、縣市國土計畫將取代直轄市、縣市區域計畫；國土功能分區亦將取代區域計畫之土地使用分區)，並且於 120 年 4 月 30 日之後，正式依照國土計畫法進行管制。

三、 區域計畫法之限期改善處分期間，過渡至國土計畫法之適用

依區域計畫法第 21 條作成限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀等限期改善處分，於改善期間，法院實務見解認為，此時基於誠信原則之考量，於改善期間內不得加以處罰¹⁹。故若依區域計畫法作成之限期改善

19 「因為限期改善的最主要目的，是要求違規的行為人能排除違法狀態，恢復或維持行政法所規範的合法狀態，或履行行政法上的義務，其規範目的既不在對行為人過去義務違反的制裁，而在於對將來義務履行所採取的督促方式。因此，如果行為人已限期改善，即得免於受到按次連續處罰，至於違規行為人是否確實有依期限改善，自然應以期限屆至時的事實及法律狀態為判斷基準。從而，處分機關如果違反其所為限期改善處分的存續力及構成要件

期間末日，已跨過本法實施管制之時點，則須待該期間屆滿後，始得依國土計畫法作成具體行政管制之行為，以符合行政程序法第 8 條誠信原則之規定。

貳、 相關執行原則之適用

一、 執行對象

(一) 行為責任與狀態責任

關於執行對象，本法第 1 項至第 5 項之處罰對象為「行為人」；第 6 項之處罰對象係「非基於故意或過失而違法之使用人、管理人或所有人」，並應依序定之，已如前開所述。則過往區域計畫法之相關函釋，認為行政罰法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，處罰對象非屬行為人時，應具備充分、合理及適當之理由²⁰；另為達加速回復土地利用秩序之目的，建議執行機關必要時得於處行為人罰鍰及限期改善時，併予通知土地所有權人、地上物所有人、使用

效力，不待其自己所定的期限屆滿，使處分相對人能依限儘速改善，反而便宜行事，於改善期限屆滿前即以處分相對人未完成改善而予以處罰，即不符合上述殯葬管理條例第 73 條第 1 項所定須「屆期仍未改善」始得按次處罰的構成要件，也違反行政程序法第 8 條所定的誠信原則及信賴保護原則，更無法達到督促處分相對人完成改善的目的，而與按次連續處罰的立法目的有違。」最高行政法院 112 年度上字第 356 號行政判決參照。

20 台內營字第 0940088315 號及台內營字第 0920090059 號函

人或管理人（以下指該等人員），使知悉其所有土地或建物之違規情事，如行為人經限期改善未改善者，得依本法第 21 條第 2 項對行為人按次處罰，同時將該等人員列為限期改善之義務人，倘屆期仍未改善，則得對行為人及該等人員按次處罰並限期改善，逐步將該等人員納入改善義務及裁罰對象範圍。²¹

於本法施行後，條文既已明文規定「依序」，則在適用上即應遵照法規要求之順序，選擇應受處分之對象。又關於「無法發現行為人」之要件是否該當，裁罰機關仍應提出充分、合理及適當之理由以確保立法目的之實現。

（二）義務繼受與對物處分

關於區域計畫法對於行政處分之具體義務繼受，與對物處分之效力，乃源自於行政法總論之概念，並非區域計畫法所專屬，故而在本法施行後，仍得就此概念延續援用。故而前開第三節「（七）、義務繼受與對物處分」之相關函釋，經轉換化為執行原則後，即得延續適用於本法。

二、 一行為不二罰

（一）本法與其他行政罰之競合

21 110 年 1 月 26 日台內營字第 1100800533 號函

按行政罰法第 1 條：「違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰時，適用本法。但其他法律有特別規定者，從其規定。」、行政罰法第 24 條第 1 項：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」及第 2 項：「前項違反行政法上義務行為，除應處罰鍰外，另有沒入或其他種類行政罰之處罰者，得依該規定併為裁處。但其處罰種類相同，如從一重處罰已足以達成行政目的者，不得重複裁處。」為行政罰法競合之基本法理，應適用於所有行政秩序罰之範圍，而本法既然未針對競合為特別規定，則應回歸行政罰法第 24 條之適用，於罰鍰競合時，依第 24 條第 1 項之規定，依法定罰鍰額最高之規定裁處，並不得低於各該規定之罰鍰最低額。又本法第 38 條第 1 至 3 項皆為罰鍰，並無其他種類行政罰，故而原則上並無行政罰法第 24 條第 2 項之問題。

（二）本法第 38 條與第 39 條之競合

按行政罰法第 26 條第 1 項：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。」、第 2 項：「前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。」，揭示刑事罰與行政罰（罰鍰）競合時「一行為不二罰原則」之處理原則。考其立法目的，

係因一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定時，由於刑罰與行政罰（罰鍰）同屬對不法行為之制裁，而刑罰之懲罰作用較強，依刑事法律處罰，已足資警惕，實無一事二罰再處行政罰之必要，且刑事法律處罰，由法院依法定程序為之，較符合正當法律程序，應予優先適用。又該規定係以「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定」為要件，其重點在於「一行為」符合犯罪構成要件與行政罰構成要件時，使行政罰（罰鍰）成為刑罰之補充，祇要該行為之全部或一部構成犯罪行為之全部或一部，即有刑罰優先原則之適用，規範目的是否相同，在所不問。復依行政罰法第 32 條第 1 項規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，應將涉及刑事部分移送該管司法機關。」可知，一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，基於前所揭示之一行為不二罰原則及刑罰優先原則，行政機關應先將涉及刑事部分移送該管司法機關，於該行為經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定後，因已無一事二罰疑慮，再對該行為依違反行政法上義務之規定予以裁處。準此，倘一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定，其刑事部分已在司法機關訴追或審判中，行政機關在刑事偵查或審判程序尚未終局確定前，不得逕就該行為依違反行政法上義務之規定逕科予罰鍰處分；倘行政機關就該行為依違反行政法上義務之規定作成罰鍰處分時，刑事部分尚未在司法機關偵查或審判中，則於事後移送法辦其刑事責任並經處

刑罰確定後，該罰鍰處分即因違反行政罰法第 26 條第 1 項規定、一行為不二罰原則與刑罰優先原則而有違法，應予撤銷。²²

本法第 39 條第 1 項：「有前條第一項、第二項或第三項情形致釀成災害者，處七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金；因而致人於死者，處五年以上十二年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金；致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣七百萬元以下罰金。」及第 2 項：「犯前項之罪者，其墾殖物、工作物、施工材料及所使用之機具，不問屬於犯罪行為人與否，沒收之。」分別定有刑事處罰與沒收之規定，故個案若符合「致釀成災害」之要件，即有刑事優先原則，應優先適用本法第 39 條第 1 項，待該行為經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定後，使得回到本法第 38 條第 1 項至第 3 項進行處罰。

又關於行政罰法第 26 條第 1 項但書，由於刑事之沒收在新制已不再是處罰，則同一標的物同時受法院沒收宣告以及行政機關之沒入裁處，邏輯上自不生「重複處罰」之問題。依現行最高行政法院之見解²³，同一人基於同一不法

22 最高行政法院 107 年度判字第 209 號判決參照

23 最高行政法院 107 年度判字第 732 號

原因事實，獲得之同一物或財產上利益，同時該當刑法之沒收與行政罰之沒入規定時，因沒收和沒入同屬對所得人剝奪該物所有權或財產上利益，且由於國家機關行使公權力使人民受不利益，應受比例原則之拘束，法院為沒收或主管機關為沒入，擇其一行使，即足以達到剝奪該物或財產上利益之目的，自不可重複為之，以免過度侵害人民之財產權。尤其當沒收或沒入有其一先確定時，應沒收或沒入之物或財產上利益，已確定為國家所有，亦無從再為另一沒入或沒收。

是以，本法第 39 條第 2 項之沒收與行政罰法沒入之競合，則視二者確定之順序定之，而無行政罰法第 26 條第 1 項但書適用之餘地。

（三）本法第 38 條第 1 項至第 3 項，與第 4 項至第 6 項之競合

本法第 38 條第 1 項至第 3 項係行政秩序罰，第 4 項至第 6 項則係管制性不利處分與行政執行罰，並非行政秩序罰，故無行政罰法第 24 條適用之餘地，而得同時各別作成行政處分，並無一行為不二罰之問題。

三、 裁處權時效

區域計畫法已裁處案件，於本法實施管制後就行為或狀態之繼續，其法律效果與裁處權時效之判斷，應視行為是否終了而定。

（一）行為於本法第 45 條第 3 項公告國土功能分區圖之前已終了

按行政罰法第 4 條：「違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限。」，此即處罰法定主義之基本法理，區域計畫法與本法係二部不同之規範，且本法第 45 條第 3 項：「直轄市、縣（市）主管機關依前項公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用。」，故行為人於本法第 45 條第 3 項公告國土功能分區圖之前，其行為已終了，則依行政罰法第 4 條之規定，縱使該行為違反本法之規定，仍不得依本法第 38 條第 1 項至第 3 項進行處罰。

惟就違法狀態之持續，因第 38 條第 4 項至第 6 項並非行政秩序罰而無行政罰法之適用，故仍得依第 38 條第 4 項至第 6 項令其回復原狀，並得按次連續處罰。例如行為人於區域計畫法時期之違建行為已終了，該違建之地上物亦未曾再使用，持續存在至本法公告國土功能分區圖後，並且該違建物亦不符合本法之規定。此時由於違建行為已於舊法時期即終了且未有繼續使用之行為，故主管機關不得依

本法第 38 條第 1 項至第 3 項進行處罰，僅得依同條第 4 項至第 6 項命其拆除回復原狀，並以執行罰之手段督促其履行。又執行罰並無行政罰法之適用，故而無裁處權時效之問題。

(二) 行為持續至本法第 45 條第 3 項公告國土功能分區圖之後

行政罰法第 27 條第 1 項「行政罰之裁處權，因三年期間之經過而消滅。」及第 2 項：「前項期間，自違反行政法上義務之行為終了時起算。但行為之結果發生在後者，自該結果發生時起算。」，故行為人違反本法之行為，如自區域計畫法時期持續至本法公告國土功能分區圖之後，則此時由於行為尚未終了，故而裁處權時效尚未起算，得依本法第 38 條第 1 項至第 3 項進行處罰；若於本法公告國土功能分區圖之後始終了，則自終了時起算裁處權時效。例如舊法時期對土地之違法使用，持續至本法公告國土功能分區圖之後仍未間斷。此時主管機關即得依本法第 38 條第 1 項至第 3 項進行處罰，並得依同條第 4 項至第 6 項命停止使用，並以執行罰之手段督促其履行。

第三章. 本法罰則情境分析

第一節、國土計畫土地使用管制特殊議題結構分析及管制結構之研析

壹、 案例說明(甲莊園民宿)

本計畫以甲莊園民宿作為情境分析之案例，甲莊園民宿之範圍包含「甲莊園」(00 縣 00 鄉 00 號)與「乙下午茶館民宿」(00 縣 00 鄉 00 號)。

一、建物坐落地號範圍如下表 3-1

表 3-1 甲莊園民宿建物坐落地號

地段	地號	面積(平方公尺)	使用分區	使用編定
00 鄉 00 段	370-1	2587.00	森林區	林業用地
	371	840.00	山坡地 保育區	農牧用地
	372-1	2002.00		
	372-2	747.00		
	1169-2	1673.00		
	1170-3	3013.00		
	1170-4	2689.00		
	1170-12	1513.00		
合計		15064.00		

二、 地籍及建物圖資套疊現況，如下圖 3-1 及圖 3-2 所示



圖 3-1 甲莊園民宿現況航照圖

-110-

三、 甲莊園民宿之國土利用現況



圖 3-3 甲莊園民宿之國土利用現況

四、 建物座落土地國土功能分區

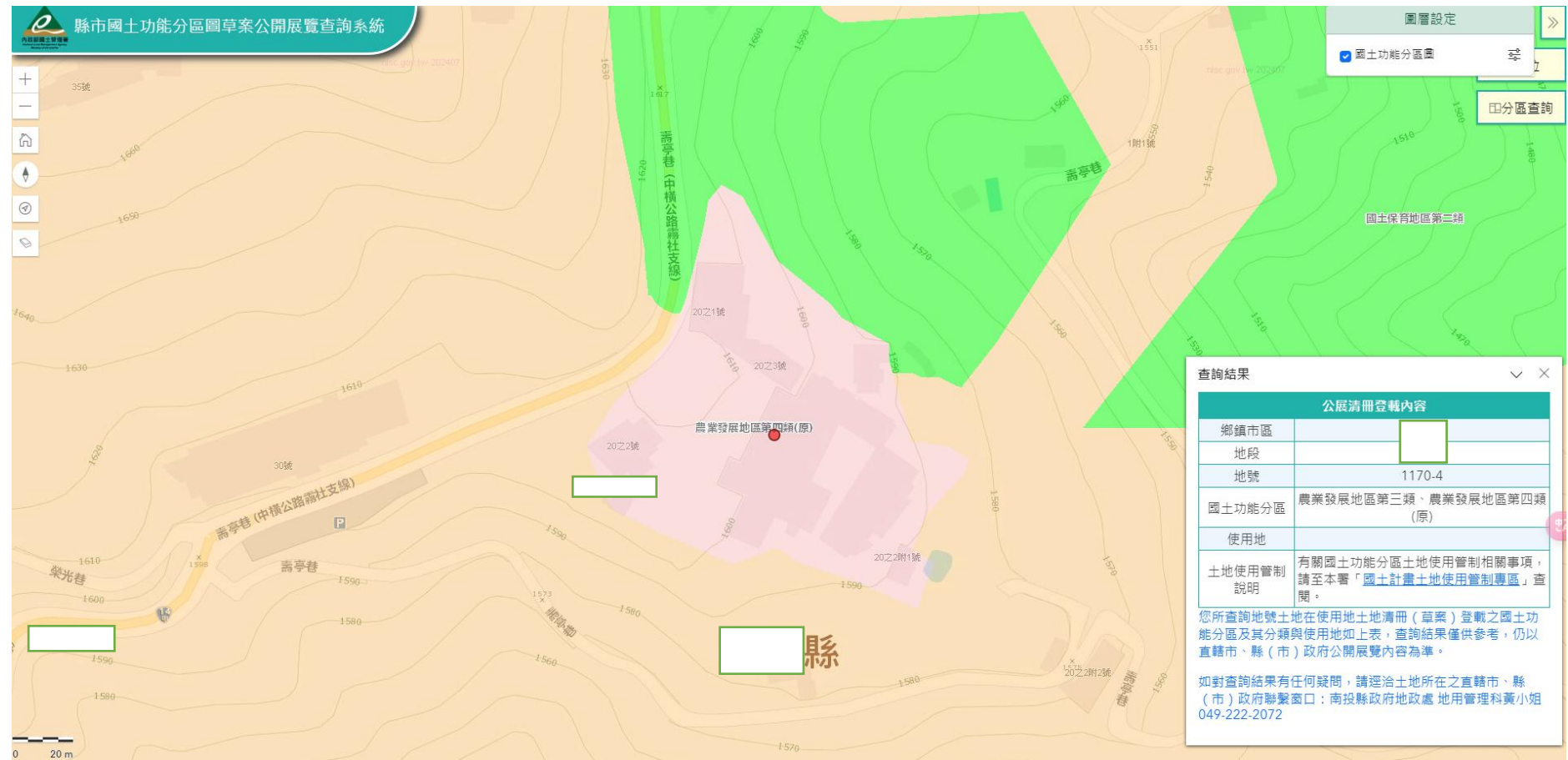


圖 3-4 甲莊園民宿之建物坐落國土功能分區圖(二階)

五、 現況資訊彙整

- (一) 建物坐落土地之使用分區與編定分別是森林區(林業用地)、山坡地保育區(農牧用地)，區域計畫法時期即已違法存在。
- (二) 建物坐落土地總面積 15,064 平方公尺，未超過 2 公頃，惟莊園民宿除建物坐落之土地外，實際利用範圍擴及周邊土地，合計可能超過 2 公頃。
- (三) 建物坐落土地國土功能分區為農業發展地區第三類、農業發展地區第四類(原)，實際利用範圍擴及之周邊土地，國土功能分區為國土保育地區第二類。

貳、 情境分析

一、 新舊法適用

按違反行政法上義務狀態持續中，於處分機關處罰後（處分書送達後）始切斷其單一性，之後如仍未完成改善者，方構成另一違反行政法上義務行為。²⁴

24 最高行政法院 112 年度上字第 356 號行政判決、最高行政法院 108 年 4 月份第 2 次決議參照。

本件莊園民宿建物之建築行為與周邊土地地上設施設置行為雖已於舊法時期終了，惟經營與使用之行為仍持續至今，故而不論其於區域計畫法時代是否曾違規經處罰，只要其經營與使用行為持續至本法公告國土功能分區圖之後，即得視其違法情狀，依本法第 38 條第 1 項至第 3 項進行處罰，並依同條第 4 項至第 6 項令其改善，且透過執行罰督促其履行。

二、 本件應適用本法第 38 條之規範分析

（一）本法第 38 條第 1 項、第 2 項第 1 款

第 1 項之要件「從事未符合國土功能分區及其分類使用原則」之「一定規模以上或性質特殊之土地使用」者，第 2 項第 1 款之要件則為「未經使用許可而從事符合國土功能分區及其分類使用原則」之「一定規模以上或性質特殊之土地使用」。此 2 條文皆以「一定規模以上或性質特殊之土地使用」為要件，而依「一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準」第 3 條：「本法第二十四條第一項所定一定規模以上之認定基準，國土保育地區及農業發展地區第一類至第三類之使用面積為二公頃以上，農業發展地區第四類之使用面積為三公頃以上，城鄉發展地區之使用面積為五公頃以上。但附表一至附表三所列使用項目，依所定使用面積認定。」之規定，於國土保育地區第二類、農業發展地區第三類皆為 2 公頃以上；農業發展地區第四類則為 3 公頃以上，始為「一定規模以上或性質特殊之土地使用」

」。惟若有跨區使用之情形，依同標準第 4 條第 1 項：「申請使用範圍跨數個國土功能分區，其一定規模以上之認定，依下列各款規定：一、屬跨國土保育地區、農業發展地區或城鄉發展地區者，使用面積為二公頃以上。但屬休閒農業設施者，使用面積為十公頃以上；屬自來水設施、水利設施者，使用面積為五公頃以上；屬國防設施者，使用面積為三十公頃以上。」，若有跨國土保育地區與農業發展地區之情形，則使用面積達 2 公頃以上即屬「一定規模以上或性質特殊之土地使用」。」。

本件莊園民宿建物坐落土地總面積 15,064 平方公尺，未超過 2 公頃，惟莊園民宿除建物坐落之土地外，實際利用範圍擴及周邊土地，且同時跨國土保育地區與農業發展地區之土地，合計可能超過 2 公頃。因此，具體個案利用範圍若超過 2 公頃，即該當「一定規模以上或性質特殊之土地使用」之要件。

又在違規面積之事實認定上，應就各別國土功能分區面積分開計算或者合併計算？本計畫認為關於違反土地使用管制之規模計算，應以土地使用違反規定部分，總和計算。其原因如下：首先，「一定規模」是立法者在檢視國土計畫法中設置的特殊規範，目的是針對大規模土地使用進行監管。條文中有「一定規模」者也都是重要事項，如：事業主管機關之部分計畫（國土計畫法第 17 條第 1、3 項）、城鄉發展地區之定義（國土計畫法第 20 條第 1 項第 4 款第 4 目）、申請使用許可（第 24 條第 1 項）、罰則（國土計

畫法第 38 條第 1 項、第 2 項第 1 款)。其次，如前所述，此「一定規模」涉及事項範圍極大，為確定實務上具體範圍，國土計畫法第 24 條第 1 項後段規定，由中央主管機關綜合各界意見，制定「一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準」。又就此實務上具體範圍，若採取分別計算，無疑違反立法者就「大規模土地使用應進行監管」之意旨，故應採取總和計算。最後，功能分區的劃設是屬於法律上所為具有法律效力之行為，分區界線的劃設並不會對人類所為環境侵擾行為產生隔絕的效果；換言之，本法在立法目的上，所要處罰的是一個違法行為對於環境所為干擾之行為，不宜因使用分區不同而為切割認定，而應就當事人所為在空間上連續之一違法行為採取總和計算之方式來進行違法規模的計算。

本件違法之行為係旅館經營之「使用」行為，係法律上一行為，故該違法行為不應僅以建物坐落之位置與範圍來判定國土功能分區，而應依照違規利用範圍計算，如有一行為跨不同之國土功能分區，即應分別依照各該國土功能分區進行適用，以防止國土功能分區保護目的遭到架空。因此，本件實際違規利用範圍如部分位於國土保育地區第二類，即應以國土保育地區第二類之標準進行判斷與衡量，以確保國土保育地區之保護目的。

再按，本法第 38 條第 1 項與第 2 項第 1 款之區別，即「是否未符合國土功能分區及其分類使用原則」，本件依「國土計畫土地使用管制規則」草案之「附表一、國土保育

地區、農業發展地區、城鄉發展地區容許使用情形表」項次 2-1 民宿，就國土保育地區，限於原依區域計畫法編定之甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地，始得免經申請同意使用，未符合者禁止使用；或依原區域計畫法編定之丁種建築用地，應經申請同意使用，未符合者禁止使用。因此，本件莊園民宿於區域計畫法時期係森林區(林業用地)、山坡地保育區(農牧用地)，顯然屬禁止使用之情形，故其使用行為該當本法第 38 條第 1 項「從事未符合國土功能分區及其分類使用原則」之要件。

是以，本件若實際違規利用範圍已達 2 公頃以上，則該當本法第 38 條第 1 項之構成要件，應由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人新臺幣 100 萬元以上 500 萬元以下罰鍰，並依同條第 4 項至第 6 項令其改善，且透過執行罰督促其履行。

（二）本法第 38 條第 3 項

第 3 項之要件係「違反第二十三條第二項或第四項之管制使用土地者」，即違反國土計畫土地使用管制規則或地方主管機關另訂之管制規則，此與前 2 項之重要區別在於不以「一定規模以上或性質特殊之土地使用」為前提，故而若違反國土計畫土地使用管制規則，但未達一定規模以上或性質特殊之土地使用，即落入第 3 項之範圍。本件違反國土計畫土地使用管制規則草案附件一之規定，以如前所述，因此若個案事實認定之結果，認為違規面積未達 2 公頃，則

應適用本法第 38 條第 3 項，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並依同條第 4 項至第 6 項令其改善，且透過執行罰督促其履行。

第二節、配合變異點、違規查報系統及國土利用現況調查資料庫分析違規態樣

查違規變異點之變異類型與比率，統計至 113 年 6 月 20 日為止，如下表所示：

表 3-2 違規變異點之變異類型與比率

違規變異點之變異類型	比率
新增建物	44.25%
其他	26.96%
傾倒廢棄物、土	9.79%
整地	9.08%
堆置土石方	2.98%
移除水域(漁塭或水塘)	1.70%
新增水域(漁塭或水塘)	1.58%
傾倒廢棄物	0.85%
自然植被改變	0.81%

作物變化	0.53%
道路變化	0.50%
移除建物	0.45%
採礦變化	0.45%
火災	0.03%
河道變化	0.02%
天災	0.00%
軍事用地	0.00%

查非都市土地違規案件之未結案 4 萬件資料，統計至 113 年 9 月 27 日為止，各類違規態樣以新增建物係最大宗之違規態樣，而從非都市土地違規案件之未結案類型來看，「搭建設施作工廠使用」、「搭建設施作宗教用途使用」及「搭建設施作其他用途使用(占比最高)」之違規行為合計占比過半，其次則為「鋪設水泥地、柏油、碎石、搭建圍籬、擋土牆」及「堆置(或回填)廢棄物、土砂石或營建剩餘土石方」。顯見新增建物之違法行為當中，作其他用途使用之違法態樣應屬最大宗，如同本報告前一節所列之莊園民宿情境。然受限於調查之方式與人力，未來於個案仍須仰賴稽查機關之調查，並輔以檢舉機制，始得就本法實施管制後實際實行疑義進行分析。

另一方面，從法制變革後是否違法的角度來看，也必須正視目前所呈現的部分變異點資料，未來在國土計畫土地使用管制規則正式施行後，在國土計畫法既有「使用許可」、「應經申請同意使用」的管制措施下，甚至在鄉村地區整體規劃引導下進行使用分區的檢討後，也不見得都理所當然為違法而為國土計畫法第 38 條所要適用的對象。

針對國土計畫土地使用管制規則正式施行，取代區域計畫法及其相關規定進行管制後可能產生的問題，分就幾個不同型態做討論。並分別就其下可能產生的情境，以及各個不同情境下衍生的不同實務案例情狀，以案例的方式提出並做法律適用上的法理分析。

壹、 新舊法規適用與裁處權時效

行政法規上有關主管機關對於違規行為進行裁罰、發動裁處權時，對於該「裁處權」亦有時效之規定，主要是指行政罰法第 27 條之規定。該條有關行政罰裁處權時效之規定，可以依照是否屬於「單純的行政違規行為」，或者「是否涉及刑事犯罪」以及「原先的裁處是否已經行政救濟程序加以撤銷」分為以下三項：

1、單純的行政違規行為

第 1 項規定：「行政罰之裁處權，因三年期間之經過而消滅。」第 2 項規定：「前項期間，自違反行政法上義務之行為終了時起算。但行為之結果發生在後者，自該結果發生時起算。」

2、行政違規行為同時涉及刑事犯罪

第 3 項規定：「前條第二項之情形，第一項期間自不起訴處分、緩起訴處分確定獲無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定日起算。」

3、原先已有的裁處處分經行政救濟程序加以撤銷

第 4 項規定：「行政罰之裁處因訴願、行政訴訟或其他救濟程序經撤銷而需另為裁處者，第一項期間自原裁處被撤銷確定之日起算。」，而當一個案件已經依照區域計畫法加以裁處時，在國土計畫法的管制體系正式上路後，裁處權時效如何計

算的問題，因此以下會將討論重心集中在行政罰法第 27 條第 1、2 項之規定。首先要說明的是，所謂「國土計畫法」所規定之管制體系正式生效，主要是依據國土計畫法第 45 條第 3 項之規定。該項規定：「直轄市、縣（市）主管機關依前項公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法停止適用。」因此，「國土計畫法」所規定之管制體系，與「區域計畫法」停止適用之區隔時間點，即是以「國土功能分區圖公告」為界分，於此先予說明。

由於本研究首要在於討論，當一個案件已經依照區域計畫法加以裁處時，在國土計畫法的管制體系正式上路後，裁處權時效如何計畫的問題，因此以下會將討論重心集中在行政罰法第 27 條第 1、2 項之規定。首先要說明的是，所謂「國土計畫法」所規定之管制體系正式生效，主要是依據國土計畫法第 45 條第 3 項之規定。該項規定：「直轄市、縣（市）主管機關依前項公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法停止適用。」因此，「國土計畫法」所規定之管制體系，與「區域計畫法」停止適用之區隔時間點，即是以「國土功能分區圖公告」為界分，於此先予說明。

一、 情境：當一個違規行為已經依照「區域計畫法」相關規定加以處罰時，倘若經過五年，依據「國土計畫法」規定之管制體系正式生效後，得否就該「行為本身」（例如：興建違規建物）以及「該行為所造成之違法狀態」（例如：違規建物未再使用，但仍持續存在）加以

處罰，以及若是要加以處罰的話，是否以及會有裁處權時效之問題。

(一) 狀況 A

甲擁有 A 地，並在未經許可的情形下擅自在 A 地上興建違規建物。然後，在區域計畫法停止適用前，甲已終止該興建違規建物之行為。倘若，在區域計畫法停止適用後（即：國土功能分區圖公告後），主管機關得否依據國土計畫法第 38 條之規定，對於甲過往興建違建之行為加以處罰？

法理原則

行政罰法第 4 條規定，違法行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限。在本案例中，甲在從事違規行為時的法律為區域計畫法，但是在國土計畫法的管制體系正式上路後，該違規行為已經終止。因此，縱使甲過往興建違建物的行為，屬於違反國土計畫法之行為並無疑問，但是在國土計畫法正式上路後，因為甲的行為已經終了，所以關鍵就在於：「國土計畫法」是否可以視為「區域計畫法」之延續？若是，則在甲從事違規行為時的法律，仍然持續有效，在過去沒有針對甲之違規行為開罰的情況下（否則有一事不二罰之疑慮），即可以依據國土計畫法第 38 條之規定加以處罰。反之，則因為在甲違

規行為終了前的法律(即：區域計畫法)已經不再有效，所以即不得依據國土計畫法針對已經終了之行為加以處罰。

本研究認為，「區域計畫法」與「國土計畫法」之間，屬於兩部不同之法律，且管制體系上也無延續，因此不得本案例中，即不得再依據國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項加以處罰。

(二) 狀況 B

承續前面的狀況 A，倘若甲在 A 地所興建的違規建物已經不再供使用，主管機關是否在國土計畫法之管制體系正式實施後，依照國土計畫法第 38 條第 4-6 項之規定，命甲拆除該違規建物，回復原狀？

法理原則

首先，因為甲的違法行為已經終結，因此國土計畫法並非屬於甲從事「違規行為時」的法律，主管機關不得依據國土計畫法第 38 條加以處罰，已如前述。但是，此時因為在 A 地上的違規建物仍然存在，並未回復至原先的土地使用狀態，換言之，這時候在 A 地上所存在的並非甲的違規行為（具體就是指甲當初興建違建行為本身），而是甲違規行為所造成的「**違法狀態之持續**」。

其次，因為國土計畫法第 38 條第 4-6 項的規定，性質上並不是屬於針對「違規行為本身」的處罰，而是為了要

「**終止違規行為所造成之狀態**」所制定之規定，法律定性上是屬於管制性不利處分（第 4 項、第 6 項前段）以及行政執行措施（第 5 項、第 6 項後段），非屬「行政罰」。如此一來，重點就在於，第 38 條第 4-6 項之規定，並沒有行政罰法之適用。

綜上所述，由於甲所造成之違法狀態，仍然持續至國土計畫法的管制體系正式生效以後，因為國土計畫法第 38 條第 4-6 項之規定不適用行政罰法，自然也不會受到行政罰法第 4 條（行為時法規有明訂）以及第 27 條（裁處權時效）之限制。據此，主管機關即得依據國土計畫法第 38 條第 4-6 項之規定命甲拆除該違建建物，回復原狀，並以行政執行之手段督促其履行，不受到裁處權時效之限制。

二、 情境：土地違規行為若是從區域計畫法持續至國土計畫法的管制體系正式生效後，得否依據國土計畫法加以處罰，以及裁處權時效如何起算之爭議

（一） 狀況 A

甲在自己所有之 A 地上傾倒事業廢棄物，且該傾倒行為不僅從區域計畫法時代即開始，且在國土計畫法的管制體系生效以後，甲仍繼續從事該傾倒行為，則主管機關得否依據國土計畫法之規定加以處罰？以及該裁處權之時效應自何時開始起算？另外，若甲在國土計畫法之管制體系生效後停止自己的傾倒廢棄物行為，則有何不同？

法理原則

第一，因為甲的違規行為自區域計畫法持續至國土計畫法之管制體系生效－即：國土功能分區圖公告－以後，換言之，在國土計畫法的管制體系正式生效後，甲傾倒事業廢棄物的行為仍未終結，所以裁處權之時效尚未起算，主管機關自得依據國土計畫法第 38 條第 1-3 項加以處罰。此外，主管機關也可以再依同條第 4-6 項之規定，命甲停止自己的違規行為，並以執行罰之手段督促其停止。

但是，若是在國土計畫法之管制體系正式生效以後，甲停止自己違規傾倒事業廢棄物的行為，此時即屬行政罰法第 27 條第 2 項所稱的「**行為終了時**」，因此裁處權之時效就是從甲停止傾倒事業廢棄物的時間點開始起算 3 年。

（二） 狀況 B

甲於區域計畫法時期，在自己所有之 A 地上傾倒事業廢棄物，並經主管機關命限期改善，在改善期間屆滿前，國土計畫法的管制體系生效，則主管機關得否依據國土計畫法之規定加以處罰？

法理原則

限期改善的最主要目的，是要求違規的行為人能排除違法狀態，恢復或維持行政法所規範的合法狀態，或履行行政法上的義務，其規範目的既不在對行為人過去義務違反的制裁，而在於對將來義務履行所採取的督促方式。因此，如果行為人已限期改善，即得免於受到按次連續處罰，至於違規行為人是否確實有依期限改善，自然應以期限屆至時的事實及法律狀態為判斷基準。從而，處分機關如果違反其所為限期改善處分的存續力及構成要件效力，不待其自己所定的期限屆滿，使處分相對人能依限儘速改善，反而便宜行事，於改善期限屆滿前即以處分相對人未完成改善而予以處罰，即違反行政程序法第 8 條所定的誠信原則及信賴保護原則，更無法達到督促處分相對人完成改善的目的，而與按次連續處罰的立法目的有違。

因此，甲於區域計畫法時期，在自己所有之 A 地上傾倒事業廢棄物，並經主管機關命限期改善，在改善期間屆滿前，國土計畫法的管制體系雖已生效，然基於誠信原則，改善期間內不得以其未改善為由，進行處罰。又於改善期限屆滿後，因區域計畫法已不再適用，故主管機關僅得在改善期限屆滿後，依據國土計畫法第 38 條第 4 項之規定，再次作成限期改善處分，於期限屆滿後仍未完成改善，即應依同法第 5 項按次處罰及行政執行。

三、 情境：區域計畫法時期合法，過渡至國土法係屬違法，於直轄市、縣（市）政府令其遷移或變更使用前，如何依本法第 38 條規定進行處罰

（一）甲之建物於區域計畫法時期係合法之建築物，直轄市、縣（市）主管機關公告國土功能分區圖後，與本法第 23 條第 2 項或第 1 項所定土地使用管制內容不符。甲就該建物僅為修繕及原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用，直轄市、縣（市）政府亦未令其遷移或變更使用，得否依本法第 38 條規定進行處罰？

法理原則

國土計畫法第 32 條第 1 項：「直轄市、縣（市）主管機關公告國土功能分區圖後，應按本法規定進行管制。區域計畫實施前或原合法之建築物、設施與第二十三條第二項或第四項所定土地使用管制內容不符者，除准修繕外，不得增建或改建。當地直轄市、縣（市）主管機關認有必要時，得斟酌地方情形限期令其變更使用或遷移，其因遷移所受之損害，應予適當之補償；在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用、遷移前，得為區域計畫實施前之使用、原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。」，其立法理由「依據司法院釋字第四〇〇號及第四四〇號解釋，變更使用認屬社會責任應忍受範圍，爰不予補償。在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用或遷移前，得按既有使用項目、強度、配置為原來之合法使用或改為妨礙國土

功能分區及其分類劃設目的較輕之使用。」，已明確揭示為了確保人民對既有合法秩序之信賴，對於區域計畫實施前或原合法之建築物，在修繕與原來合法使用或較輕之使用給予存續保障，故直轄市、縣（市）政府未令其遷移或變更使用前，即無從依本法第 38 條進行處罰。

（二）執行原則

區域計畫法時期合法，過渡至國土法係屬違法，於直轄市、縣（市）政府令其遷移或變更使用前，為確保合法信賴之保護，若當事人僅為修繕、依原來合法使用或較輕度之使用，則不得逕依本法第 38 條進行處罰。

四、 情境：區域計畫法時期已終了之違法行為，於國土計畫法實施後，得否進行處罰？有無行政罰法第 5 條從新從輕原則之適用？

（一）狀況 A

甲於區域計畫法時代違法傾倒廢棄物，行為已經終了，主管機關並未依區域計畫法之規定作成裁罰，1 年後國土計畫法之土地使用管制正式施行，此時主管機關得否依國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項處罰甲過去之系爭違法行為？

法理原則

國土計畫法與區域計畫法雖皆以土地使用管制作為規範方式，惟其管制模式已具有本質上的改變，從區域計畫法之「使用分區—使用地編定」的管制，進入到國土計畫法之「國土功能分區」的管制；過往變更使用分區（包括開發許可）、更正或變更使用地編定，也相應地調整成為「免經同意使用—應經同意使用—使用許可」的管制架構，雖皆屬土地使用管制，然不論在公益性、土地利用方式、程度以及程序，在本質上已與區域計畫法有大幅度明顯之區別，國土計畫法已屬空間計畫法制，而非單純之擴張或限縮處罰範圍。因此應回歸法律不溯及既往原則，就區域計畫法時期已終了違法行為，於國土計畫法實施管制後，既不得依區域計畫法進行處罰，亦不得依國土計畫法回溯處罰，以確保法律不溯及既往原則之貫徹。

甲於區域計畫法時代違法傾倒廢棄物既已終了，於國土計畫法之土地使用管制正式施行後，區域計畫法即不再適用，此時主管機關既不得以區域計畫法，亦不得依國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項處罰甲過去已終了之系爭違法行為，僅得依國土計畫法第 38 條第 4 項至第 6 項作成管制性不利處分。

（二） 狀況 B

甲於區域計畫法時代違法傾倒廢棄物，行為已終了，遭主管機關依區域計畫法之規定作成裁罰，甲對該裁罰提起行政救濟程序進行過程中，國土計畫法之土地使用管制正式施行，此時救濟機關(訴願機關或行政法院)應依區域計畫法或國土計畫法進行違法性判斷？

法理原則

按撤銷訴願或訴訟案件之裁判基準時點，係以原處分作成時之相關法令及事實態樣為違法與否之審查，著眼在行政處分「作成時」的合法性，即使原處分作成後法令或事實有所變更，原則上不影響該行政處分合法性之判斷。因此，甲於區域計畫法時代違法傾倒廢棄物之已終了行為，遭主管機關依區域計畫法之規定作成裁罰，該裁罰處分之合法與否，應以處分作成時之法律狀態進行判斷，亦即應以該處分是否合於區域計畫法規定，以決定處分是否違法。

又若處分國土計畫法施行後，因訴願程序撤銷，並命原處分機關另為適法之處分。依照法律不溯及既往之原則與行政罰法第 4 條之處罰法定主義，對於區域計畫法時期已終了之違規行為，此時即不得以國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項溯及既往處罰，亦不得依區域計畫法進行處罰，僅得依國土計畫法第 38 條第 4 項至第 6 項作成管制性不利處分。

五、 情境：國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項處罰之行為態樣為何？如何判斷其裁處權時效？

（一） 狀況 A

甲在農業發展地區第二類土地上違規搭建總計 8 公頃之廠房及設置砂石破碎、洗選等加工設施，經民眾檢舉後，地方政府依法派員現地勘查並進行查處。

法理原則

依據國土計畫法第 20 條以及第 21 條有關「農業發展地區」第二類土地之劃設原則及利用原則，均應以「良好農業」與相關生產環境、產銷設施為核心；另外，依據國土計畫法土管規則之附表一（以下簡稱：OX 表）之規定，砂石破碎、洗選之廠房及設施，在農二之土地利用上亦屬完全禁止。據此，若是在農二之土地上，興建一定規模以上的「砂石破碎洗選之廠房與相關加工設施」之行為，構成第 38 條第 1 項之「未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規則以上」之違規行為。

本案甲所為之行為，因為總面積達到 8 公頃，因此構成第 38 條第 1 項之違規行為。應進一步區分的是，若是甲在興建完畢之後，就完全沒有再持續有使用之行為，則在此等「興建行為」終了時，依據行政罰法第 27 條之規定，即

開始計算裁處權時效，應在 3 年內為之。但是，若是在興建完畢後，至主管機關查處時，甲仍有持續使用、經營該廠房及設施之行為，則此時因為該「違規土地利用行為」尚未終了，因此尚未依據行政罰法第 27 條起算其裁處權時效。

（二） 狀況 B

丙未經使用許可，在其所有之農業發展地區第二類土地，自行開挖整地設置地面型太陽能發電設施及其附屬設施達 6 公頃，經國土管理署衛星影像監測發現後通知地方政府前往查處。

法理原則

依據國土法土管規則 OX 表之規定，若是想要在農二之土地上興建地面型光電設施時，屬於「符合農二分區之劃設及利用原則」的土地利用行為，但是，因為丙所興建之面積範圍達 6 公頃，因此進一步構成「一定規模以上」之要件，依據國土法相關規定，應申請「使用許可」後始得為之。

本案中，丙自行開挖整地設置地面型光電設施及附屬設施的行為，按照土管規則 OX 表之規定，仍符合農二土地之利用原則。但是，因為丙之行為未經申請「使用許可」，所以構成國土法第 38 條第 2 項第 1 款所規定之「未經使用

許可從事符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上」之違法土地利用行為，應予裁處。

應進一步區分的是，若是丙在興建完畢之後，就完全沒有再持續有使用之行為，則在此等「興建行為」終了時，依據行政罰法第 27 條之規定，即開始計算裁處權時效，應在 3 年內為之。但是，若是在興建完畢後，至乙地方政府查處時，丙仍有持續使用、經營該光電設施之行為，則此時因為該「違規土地利用行為」尚未終了，因此尚未依據行政罰法第 27 條起算其裁處權時效。

（三） 狀況 C

丁在其所有之農業發展地區第二類土地，取得設置地面型太陽能發電設施及其附屬設施之使用許可，然而丁除了設置前述設施外，還興建鐵皮倉庫出租，經民眾檢舉後，地方政府前往查處。

法理原則

在符合國土功能分區及其分類之使用原則下，若是該土地利用行為達到一定規模以上，或者是性質特殊時，即應依據國土法第 24 條以下之規定，申請「使用許可」。在「使用許可」經核發並生效後，申請人即應按照經許可之使用計畫進行後續的土地利用行為（參考國土法第 29 條）。

若申請人後續未按照「使用計畫」（使用許可）進行土地使用行為時，即構成國土法第 38 條第 2 項第 2 款之違法行為。

本案中，丁在農二土地上設置光電設施，縱使其已經取得「使用許可」，但其「興建鐵皮倉庫並出租」之行為，若是已經違反其經許可之計畫時，主管機關即可依據國土法第 38 條第 2 項第 2 款加以處罰。另外，由於此出租行為仍在持續中，因此此等違規行為尚未終了，故裁處權時效尚未開始起算。

（四） 狀況 D

戊在其所有之農業發展地區第二類土地上搭建木造建築物經營農村特色餐廳，並設置圍牆、鋪設水泥路面與設置停車場，未作農業生產使用，也未申請主管機關之同意使用。後經民眾檢舉後，地方政府派員現地勘查並進行裁處。另外，依據國土計畫土地使用管制規則第 3 條之規定，戊所有之該筆土地屬於註記之丁種建築用地。

法理原則

倘若土地利用行為無需申請「使用許可」時，其在某特定國土功能分區下，得否逕為從事土地使用行為（即：免經同意使用），或者是仍應經主管機關之同意使用（即：應經同意使用），取決於國土計畫土管規則之規定，當中尤為重要者，即 OX 表所羅列之管制內容。倘若該土地利用行

為違反土管規則時，例如該土地利用行為屬於「應經同意使用」的項目，但卻未經同意時，即構成國土法第 38 條第 3 項之行為，處以 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰。

本案中，戊在農二的土地上經營農村特色餐廳，並設置圍牆、鋪設水泥路及設置停車場等餐廳經營附屬行為，屬於「餐飲設施」的使用項目；此外，戊所有之該筆土地，業依據土管規則第 3 條第 1 項註記為丁種建築用地。因此，按照 0X 表之規定，戊在其所有之土地上設置餐飲設施並從事餐飲經營活動，應經過主管機關之同意後始得為之。本案戊在未取得主管機關同意之前提下，所從事之行為即構成國土法第 38 條第 3 項之違規行為。此外，由於戊仍持續經營中，故該土地違規行為亦未終了，尚無起算裁處權時效之問題。

六、 情境：土地違法使用行為已經終了，但違法狀態仍繼續存在，此時應如何判斷裁處權時效？

甲於 114 年 5 月 3 日在其所有之農業發展地區第二類土地興建一建木造建築物，並設置圍牆、鋪設水泥路面與設置停車場，經營農村特色餐廳。經民眾檢舉後，地方政府於 114 年 6 月 5 日派員現地勘查，但尚未裁處罰鍰；甲旋即於 114 年 6 月 5 日當天即停止營業行為，但建築物、圍牆、水泥路面與停車場至今仍未拆除。

法理原則

根據行政罰法第 27 條之規定，行政罰裁處權之時效原則上應自「違反行政法上義務之行為終了時」起算，3 年內為之。因此，起算裁處權時效之重點在於「行為終了時」的時間點。倘若行為已經終了，僅有違法行為所造成之狀態繼續存在時，並不會影響裁處權時效之起算時點，仍以「行為終了時」為起算時點。

本案中，甲已在 114 年 6 月 5 日當天即停止其營業行為，換言之，其違規土地之利用行為已經在 114 年 6 月 5 日當天即告「終了」，並開始起算裁處權時效。即使後來建築物、圍牆、水泥路面與停車場仍存在於該筆違規土地之上，但這僅是「違法狀態」之持續，並不會影響已經起算之裁處權時效。

參、區域計畫法實施前或原合法之建築物、設施之使用與管制

一、 情境：區域計畫實施前之建築物或設施，與國土計畫土地使用管制規則不符，在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用、遷移前，得為區域計畫實施前之使用，其適用範圍為何？

（一） 狀況 A

甲所有之土地 A，並非原住民族土地，其土地上建有建物，且係區域計畫實施前已完成興建之建物，於國土計畫法上路後，與國土計畫土地使用管制規則不符，惟其仍為區域計畫實施前之使用方式繼續使用，此時得否進行裁處？

法理原則

按國土計畫法第 32 條第 1 項：「直轄市、縣（市）主管機關公告國土功能分區圖後，應按本法規定進行管制。區域計畫實施前或原合法之建築物、設施與第 23 條第 2 項或第 4 項所定土地使用管制內容不符者，除准修繕外，不得增建或改建。當地直轄市、縣（市）主管機關認有必要時，得斟酌地方情形限期令其變更使用或遷移，其因遷移所受之損害，應予適當之補償；在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用、遷移前，得為區域計畫實施前之使用、原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。」，其規範模式

係區分為「區域計畫實施前之建築物、設施」，以及「區域計畫實施後之合法建築物、設施」。

次按國土計畫法施行細則第 11 條：「本法第 32 條第 1 項所定區域計畫實施前之建築物、設施，於非都市土地範圍內之原住民族土地，為土地使用編定前已建造完成者。」，其規定之立法原意，雖係考量原住民族土地之建築物、設施，多已於區域計畫實施前存在，為保障其既有權益，爰增定「區域計畫實施前」等文字，但未排除非原住民族土地不得適用。

因此，甲之土地縱使非原住民族土地，仍有本法第 32 條第 1 項前段關於「區域計畫實施前之建築物、設施」適用，亦有同條項後段「得為區域計畫實施前之使用」，不得直接就違法使用之行為，依本法第 38 條進行處罰。

（二） 狀況 B

乙所有之原住民族土地 B，其土地上建有建物 C，且係區域計畫實施前已完成興建之建物，於國土計畫法上路後，與國土計畫土地使用管制規則不符，此時若拆除重建或擴建，是否仍屬依照區域計畫實施前之使用方式繼續使用，此時得否進行裁處？

法理原則

按過往內政部函釋之立場，非都市土地更正編定為一般建築用地案件，因實地建物於編定後有毀損、坍塌或修（改、新）建，其編定前合法建物（房屋）之面積認定，主要係審認編定當時確有合法建物存在之事實，並非以會勘當時實地存在建物之現況或用途予以認定²⁵，惟仍以該建物仍存續為限。最高行政法院之見解亦認為，即係透過實地會勘及證明文件，據以證明於公告編定前有合法建物存在之事實，並未改變會勘當時實地須存在建物之要件。易言之，即係透過實地會勘及證明文件，據以證明於實施建管前或公告編定前有合法建物存在之事實，而非要求建物現況或現今用途與證明文件完全一致，然此並未改變會勘當時實地須存在建物之見解。²⁶

因此，若原住民族土地 B 上之建物 C，係區域計畫實施前已完成興建之建物，於國土計畫法上路後，與國土計畫土地使用管制規則不符，且該建物曾有荒廢坍塌、改建或拆除重建等情，則非屬本法 32 條第 1 項前段所規範之「區域計畫實施前之建築物、設施」，亦無同條項後段「得為區域計畫實施前之使用」，而得直接就違法使用之行為，依本法第 38 條進行處罰。

²⁵ 內政部內授中辦地字第 1071300969 號函

²⁶ 最高行政法院 110 年度上字第 521 號行政判決、最高行政法院 109 年度判字第 388 號行政判決參照

（三） 執行原則

區域計畫實施前之建築物或設施，與國土計畫土地使用管制規則不符，在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用、遷移前，得為區域計畫實施前之使用，其適用範圍限於原住民族土地上之建物，且該建物須仍實際存在，並未曾有拆除重建或增建之情形，始有本法 32 條第 1 項之適用，否則即應依本法第 38 條進行處罰。

二、 情境：區域計畫法時期，原合法之建築物、設施，與國土計畫土地使用管制規則不符，在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用、遷移前，得為原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用，其使用態樣為何？

（一） 狀況 A

甲所有之 A 地上合法建有倉庫未曾使用，過度至國土計畫法之後，由於 A 地並非丁種建地，故而不符國土計畫土地使用管制規則，甲將該建物增建轉為辦公大樓出租，行政機關應如何裁處？

法理原則

按行政程序法第 110 條第 3 項：「行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在」，故建物之建築執照與使用執照既已核發，即屬有效存在之行政處分，而得依使用執照之內容進行建物之利用。又所謂

「從來之使用」，應係指實際開始使用該土地，或於該土地上有建築設施而一直使用迄今而言(臺北高等行政法院高等庭 99 年度訴字第 2136 號行政判決、臺灣臺中地方法院 110 年度簡字第 96 號行政判決參照)。因此，甲之土地既已完成合法建物，即已屬實際開始使用，過渡至國土計畫法之後，縱使不符國土計畫土地使用管制規則，在直轄市、縣(市)主管機關令其變更使用、遷移前，仍得依照原來之使用執照進行使用。

惟使用執照之範圍與用途外之利用，即非屬於使用執照處分效力所及，故而就建物所為之新建、增建或使用執照外之利用類型，皆非原來之合法使用。

(二) 狀況 B

甲所有之 A 地上合法建有倉庫，過度至國土計畫法之後，由於 A 地並非丁種建地，故而不符國土計畫土地使用管制規則，甲主張其得以繼續使用該倉庫進行存放貨品，此屬原來之合法使用，就此部分應如何進行調查與判斷？

法理原則

過往關於區域計畫法時期針對「從來之使用」之認定，行政函釋皆認為，可由縣市政府主動查證或由土地所有權人(或使用人)檢具下列之一：(一)編定公告前已作該項使用之航照圖或基本圖，(二)編定公告前，其地目足

以顯示作該項使用之地籍謄本，(三) 編定公告前相關機關核准或證明已作該項使用之文件，(四) 其他足堪證明在編定公告前已作該項使用之相關文件。經當地縣市政府認定確為編定前已作該項使用後，准予維持從來之使用。至縣市政府無法查證且土地所有權人（或使用人）亦無法檢附上列證明文件之一或所檢附之證明文件經縣市政府認定非為原有使用者，為避免浮濫起見，自不宜同意其得為從來之使用。（臺灣省政府地政處 82 年 2 月 12 日地四字第 4641 號函釋、內政部 82 年 3 月 5 日台內地字第 8202898 號函）

上揭函釋係主管機關對非都市土地使用管制規則第 8 條第 1 項「土地使用編定後，其原有使用或原有建築物不合土地使用分區規定者，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用」之規定，統一規定可作為認定「從來之使用」之標準，行政法院亦加以援用（高雄高等行政法院高等庭 98 年度訴字第 799 號行政判決參照）。故而，主管機關若無法查證且土地所有權人或使用人亦無法檢附證明文件，為避免浮濫起見，自不宜認為屬從來之使用。故甲就其使用該倉庫進行存放貨品，應提出相關證明文件，主管機關亦應依職權進行調查，若最終仍無法證明其原來使用之方式，則不宜認定該行為屬原來之合法使用。

又依國土計畫土地使用管制規則第 33 條規定，若於本規則施行日前核准臨時使用、容許使用、使用地變更編定、開發許可或海域用地區位許可之土地，應依原核准計畫或申請內容實施管制。若行為人違反原核准計畫或申請

內容，則屬違反國土計畫土地使用管制規則，亦即違反國土計畫法第 23 條第 2 項之規定，而該當國土計畫法第 38 條第 3 項之構成要件，應予以處罰。

（三） 執行原則

區域計畫法時期，原合法之建築物、設施，與國土計畫土地使用管制規則不符，在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用、遷移前，得為原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。所謂「原來之合法使用」，應係指實際開始使用該土地，或於該土地上有建築設施而一直依照原來之使用執照使用迄今而言，故而就建物所為之新建、增建或使用執照外之利用類型，皆非原來之合法使用。主管機關若無法查證且土地所有權人或使用人亦無法檢附證明文件，為避免浮濫起見，自不宜認為屬原來之合法使用。

三、 情境：區域計畫法時期，原已變更為特定目的事業用地之土地，且未違反國土計畫土地使用管制規則，其使用態樣為何？

甲之 A 地係已取得許可變更為特定目的事業用地之土地，其興辦事業計畫亦符合國土計畫土地使用管制規則，若甲於國土計畫法上路後，未依興辦事業計畫使用，應如何適用規範？

法理原則

按行政程序法第 110 條第 3 項：「行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在」，故興辦事業計畫既已於區域計畫法時期許可，即屬有效存在之行政處分，且因興辦事業計畫亦未違反國土計畫土地使用管制規則，故而無國土法第 32 條第 1 項之適用。次按國土計畫土地使用管制規則草案第 33 條：「於本規則施行日前核准臨時使用、容許使用、使用地變更編定、開發許可或海域用地區位許可之土地，應依原核准計畫或申請內容實施管制。」，條文既已明文規範「應」依原核准計畫或申請內容實施管制，則當申請人違反原核准計畫或申請內容，此時主管機關即應以違反國土計畫土地使用管制規則為由，依本法第 38 條第 3 項進行處罰，又若違規行為之範圍達一定規模以上或性質特殊之土地使用者，則應依本法第 38 條第 1 項進行處罰。

因此，甲未依興辦事業計畫使用，故而不在于興辦事業計畫許可處分效力範圍，應以違反國土計畫土地使用管制規則為由，依本法第 38 條第 3 項進行處罰，又個案中若甲之違規行為達一定規模以上或性質特殊之土地使用者，則應依本法第 38 條第 1 項進行處罰。

貳、 執行對象

一、 情境：國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項中違反土地使用管制的行為人應該如何認定？

(一) 狀況 A

甲公司租用乙所有之國土保育地區第二類的 A 地，未經申請即從事砂石堆置、土石碎解洗選等行為，乙明知甲公司從事砂石相關產業，並欲使用 A 地供營業使用，仍將 A 地出租給甲，則乙是否負行為人之責任？

法理原則

依國土計畫土地使用管制規則附表一的規定，想要在國土保育地區第二類的土地上從事砂石堆置、土石碎解洗選等行為，必須依法提出申請同意使用或申請使用許可，但甲公司並未踐行這些程序，因此，甲公司在 A 地上所為的行為違反土地使用管制規則的規定，而為未符合國土功能分區及其分類使用原則的土地使用行為。乙為 A 地的所有人，本於他對於土地的財產權具有社會義務，對於土地的使用行為受到土地使用項目管制，對自己所有土地即負有不被違法使用的義務。乙雖沒有自己實現違法使用土地的行為，但明知甲公司租用土地之後，將從事不符合土地使用管制的行為，最終甲公司也確實在土地做了違反土地使用管制的行為，則乙出租 A 地給甲公司的行為是對於土地產生具體危害所不可或缺的前行為。所以，乙仍可認為是國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項的行為人。

（二） 狀況 B

甲公司租用乙所有之國土保育地區第二類之 A 地，未經申請即從事砂石堆置、土石碎解洗選等行為，乙於訂定契約並交付 A 地時聽信甲公司聲稱會提出申請，始出租給甲公司。其後，地方主管機關查獲甲公司違反土地使用管制的事實，並通知乙，乙接獲通知後並未做積極的處理，則乙是否負行為人之責任？

法理原則

依國土計畫土地使用管制規則附表一的規定，想要在國土保育地區第二類的土地上從事砂石堆置、土石碎解洗選等行為，必須依法提出申請同意使用或申請使用許可，但甲公司並未踐行這些程序，因此，甲公司在 A 地上所為的行為違反土地使用管制規則的規定，而為未符合國土功能分區及其分類使用原則的土地使用行為。乙為 A 地的所有人，在出租 A 地當時聽信甲公司將依法提出申請使用 A 地的說法，可以認為乙並無法預見土地將來會被甲公司違法使用，在此之前，乙並非國土計畫法第 38 條所指的行為人。但 A 地的違法使用行為後來被地方主管機關查獲，主管機關也通知土地所有權人，本於土地所有權人對於自己土地具有維持合法使用的社會義務，應該本於出租人及土地所有

權人的身分，主動要求甲公司排除違法的狀態，但乙並沒有積極排除自己土地上違法的狀態，因此，可以認為是國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項的行為人。

（三） 狀況 C

甲、乙、丙三人為兄弟，丙想要創業從事事業廢棄物清除貯存設施，於是向丁承租丁所有農業發展地區第一類的 A 地，並實際經營事業廢棄物清除貯存的行為，甲知情並出資投資，乙則基於手足情感，同樣在知情的情況下協助載送事業廢棄物至 A 地；甲及乙也都對年度的營利分享利潤。則甲、乙是否為違反土地使用管制的行為人？

法理原則

依國土計畫土地使用管制規則附表一的規定，從事事業廢棄物清除貯存設施的行為與農業發展地區第一類土地並不相容，故在 A 地進行事業廢棄物清除貯存設施的事業為違反土地使用管制之行為。丙創業並實際從事事業廢棄物清除貯存設施的營業，乃是積極對土地做出違法使用的行為人。甲雖然沒有直接做出違反土地使用管制的破壞土地行為，但知情並予以投資，給予丙在營業上的支持；乙則雖未投資，但在知情的情況下協助業務的推動，因此，甲、乙二人雖沒有積極做出違反土地使用管制的行為，但

甲、乙、丙三人已成為彼此相互信賴的共同體，且甲及乙在經濟上或勞力上的協助也滿足了自己在經濟上或情感上的利益。所以，甲、乙兩人也是國土計畫法第 38 條第 1 項或第 3 項所稱的行為人。

（四） 狀況 D

甲受雇於乙公司管理乙公司所有之 A 地，A 地現為農業發展地區第三類之土地，原為區域計畫法管制下山坡地保育區農牧用地。某日，丙於 A 地上擅自搭建貨櫃屋及採光罩，於 A 地經營餐飲設施，甲發現丙為其國小同學，於是故意就丙的行為視而不見，讓丙繼續於 A 地經營景觀餐廳，則甲是否為違反土地使用管制之行為人？

法理原則

依國土計畫土地使用管制規則附表一的規定，在農業發展地區第三類的土地上經營餐飲設施必須在區域計畫法時代編定為甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地才可以免經申請使用；編定為丁種建築用地才可以經申請同意使用。A 地原為區域計畫法管制下的山坡地保育區農牧用地，所以並沒有經營餐飲設施的可能。因此，丙使用 A 地經營景觀餐廳的餐飲設施為違反土地使用管制的行為，為國土計畫法第 38 條第 1 項或第 3 項的行為人並沒有問題。甲受雇於乙公司管理該公司所有的 A 地，乙公司具有管理及

監督 A 地合法使用的責任，透過契約間管理權限託付給甲，因此，甲也負有確保 A 地的使用不違法的責任。然甲卻放任丙在 A 地上進行違法使用的行為，可認為是對於 A 地管理及監督義務的違反，即使甲並未親自做出違反土地使用管制的行為，但仍必須為土地被違法使用的情形負責，而為國土計畫法第 38 條第 1 項或第 3 項的行為人。

（五） 執行原則

土地所有權為財產權的一種型態，本於財產權負有社會義務，土地所有權人對於土地的合法使用負有監督及管理的責任，以保證土地的使用合乎法律秩序的設定。倘若土地所有權人知悉現在或將來土地將有被違法使用的危險，未盡到對土地監督及管理的責任，違反此一保證土地使用合乎法規範的要求，則即使土地所有權人沒有實際為違反土地使用管制的行為，也同樣必須負國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項的行為人責任。又為土地所有權人管理不動產之人，如違反其管理義務，容許或放任他人為違反土地使用管制之行為，其對於土地合法使用的保證責任來自於土地所有權或其他有義務之人的委託，因此也同樣對於土地的合法使用負有保證責任，而為國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項的行為人。

綜上，在行為人的解釋上，可參照內政部 110 年 1 月 26 日台

內營字第 1100800533 號函、92 年 11 月 25 日台內營字第 0920090059 號函釋意旨，行政機關難於現地查獲或認定實際違反管制使用土地之行為人，如執行對象僅得針對行為人，將造成難以有效達成土地使用管制之目的。所以，違反管制使用土地之行為人應不限於實際著手實施違反土地使用管制規則之人，對該行為有參與或授意之人，也屬於行為人的一環。

二、 情境：在發現違反土地使用管制時，使用人、管理人或所有人收到違規之通知後，應如何因應才可以避免成為行為人而被裁罰？

（一） 狀況 A

甲所有之國土保育地區第二類之 A 地，該地原為區域計畫法管制下山坡地保育區林業用地，甲在不知情的情況下被乙占用經營景觀餐廳的餐飲設施。其後，地方主管機關查獲乙違反土地使用管制的事實，並通知甲，則甲應為如何之行為才可以免除被依國土計畫法第 38 條第 1 項或第 3 項裁罰的責任？

法理原則

依國土計畫土地使用管制規則附表一的規定，在國土保育地區第二類的土地上經營餐飲設施必須在區域計畫法

時代編定為甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地才可以免經申請使用；編定為丁種建築用地才可以經申請使用。A 地原為區域計畫法管制下的山坡地保育區林業用地，所以並沒有經營餐飲設施的可能。乙占用 A 地從事經營餐飲設施為違反土地使用管制的行為，為國土計畫法第 38 條第 1 項或第 3 項的行為人並沒有問題。甲在不知情的情況下被占用原不負行為人的責任，但本於所有權人對土地的管理及監督義務，被通知土地遭違法占用後即應積極負起讓土地回歸合法使用的責任。故甲雖無公權力的權限可以直接驅逐乙的占用，但最少必須循司法程序排除乙的占用行為，始可認為其已盡到管理及監督的責任。

（二） 執行原則

土地遭到違法占用固然本身為民事法上侵權行為的被害人，但本於所有權人的地位，仍對土地具有管理及監督的責任，並確保所有的土地被合法使用。此一責任不因所有權人為其他法律關係下的被害人的脫免，故一旦知悉土地遭違法占用，仍應採取積極措施始可認為其已盡土地所有權人的管理監督之責。

三、 情境：在管理人、使用人、所有人非屬於國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項的行為人時，依同條第 6 項之

規定執行時，可否以自己不具有故意或過失免除限期改善或拆除地上物恢復原狀等改善責任？

甲擁有農業發展地區第一類之 A 地，在不知情的情況下 A 地被他人占用經營工業區員工宿舍，然現況已荒廢留下違法之建物，無法查明何人為占用人。地方主管機關查獲後，要求甲拆除地上物恢復原狀，甲則主張自己對 A 地的所有權為上個月從其祖父乙繼承取得，對土地被占用不知情，對於土地的違法使用沒有故意或過失，不應要求其負責。甲所做出的主張是否有理由？

法理原則

本案農業發展地區第一類土地不允許設置工業區員工宿舍，故 A 地上存有工業區員工宿舍與國土計畫土地使用管制規則的規定不符，該設施雖現已荒廢而未有實際經營之行為，但存在的地上物仍為土地使用管制所不允許存在的。因此，在找不到行為人的狀況下，就必須依國土計畫法第 38 條第 6 項的規定，依序由管理人、使用人或所有人負恢復原狀的義務。本案並不存在 A 地的使用人及管理人，所有權人甲本於狀態責任，應負恢復原狀的責任，主管機關可以行政處分要求甲負擔此一義務。又此一恢復原狀的責任並非行政罰，所以沒有行政罰法第 7 條第 1 項要求違反行政法上義務的行為人須有故意或過失始得處罰的適用，所以即使甲才剛繼承取得 A 地所有權，對土地被占用做違法使用也不知情，沒有故意過失，本於他對於土地有管理、

使用及支配的權能，也同樣必須負讓土地回到合法使用的責任。所以，甲所做的主張並沒有理由。

執行原則

行政罰中的處罰為裁罰性的不利益處分，須以具有可歸責性的違規行為人為限，依行政罰法第 7 條第 1 項的規定，須以行為人有故意過失為必要；而要求變更使用、停止使用、拆除地上物回復原狀等處分，只要目的在於防止危害之發生或擴大，不具非難性，性質上屬預防性不利處分，非屬行政罰，本不以受處分具有故意過失為必要，且所有權人對於土地具有管理、使用及支配之權能，即使繼受取得他人違反土地使用管制之土地，仍具有維持做合法使用的義務，不能因使用人、管理人、所有人非原始違規行為人就免除應履行的法定義務，而使土地處於長久違規的狀態（參照最高行政法院 104 年度判字第 578 號裁判意旨、臺中高等行政法院訴字第 49 號判決意旨）。

四、 情境：違反土地使用管制之行為所座落的土地如為共有土地，在查無行為人的情形下，共有人應負何種責任？

（一） 狀況 A

甲、乙、丙三人分別共有農業發展地區第一類之 A 地，在共有人均不知情的情況下 A 地被他人占用經營工業區員工宿舍，然現況已荒廢留下違法之建物，無法查明何人為占用人。經查，共有人中僅甲居住於與 A 地相同的行政區，乙、丙兩人則旅居海外，則如何決定負恢復原狀義務的相對人？

法理原則

本案農業發展地區第一類土地不允許設置工業區員工宿舍，故 A 地上存有工業區員工宿舍與國土計畫土地使用管制規則的規定不符，該設施雖現已荒廢而未有實際經營之行為，但存在的地上物仍為土地使用管制所不允許存在的。因此，在找不到行為人的狀況下，就必須依國土計畫法第 38 條第 6 項的規定，依序由管理人、使用人或所有人負恢復原狀的義務。在 A 地上已不存在使用人及管理人的情形下，所有權人本於狀態責任，應負恢復原狀的責任。然而，A 地為甲、乙、丙三人所共有，原則上可以全體共有人為對象要求負恢復原狀的義務，但如果甲居住於違規地點同一行政區，客觀上可能為最有效可以除去違規狀態的共有人，因此，也可以僅命甲負恢復原狀的義務。

（二） 狀況 B

承上，如甲、乙、丙三人對於共有之 A 地定有分管契約，並依法登記，發生違反土地使用管制之地上物存在於

甲所分管之部分，則如何決定負恢復原狀義務的相對人？又如分管契約未登記，情形有無不同？

法理原則

共有權人之間的分管契約為共有人之間私法性質的債權契約，原則上債之關係的相對性，只有在契約當事人之間發生效力，例外依民法第 826 條之 1 第 1 項的規定，如有登記，分管契約可以對抗的對象為應有部分的受讓人。此一分管契約所發生的法律效力僅存在於私人之間，與主管機關本於公權力針對違反土地使用管制規則的地上物要求恢復原狀屬於公法上的義務並無關聯。因此，無論甲、乙、丙三人有沒有對他們所簽訂的分管契約做登記，所要負責恢復原狀的義務與狀況 A 的情形並沒有不同。

另一方面，如果分管契約的訂定後，可能產生特定分管契約的當事人所管理的土地為實際發生違反土地使用管制規則的空間，則這位管理特定範圍的土地所有人有可能是客觀上最有效可以除去違規狀態的共有人。在這種情況下，也不排除以這位分管契約的當事人作為管制性不利益處分的對象。就此而言，主管機關就有機會以甲為管制性不利益處分的處分相對人。

（三） 執行原則

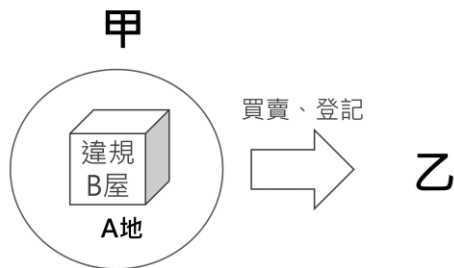
管制性不利益處分之義務除行為人外，土地所有權人、地上物所有人、使用人或管理人等事實上具有管領力之狀態責任人，亦應負限期改善義務。如同內政部 110 年 1 月 26 日台內營字第 1100800533 號函釋所闡述的意旨，限期改善義務之執行對象應以違反土地使用管制之行為人為原則，不得藉由移轉所有權等方式予以規避，惟考量行為人客觀上倘確實已無改善能力，執行機關仍得就違規使用之實際情況，衡酌最能有效除去違規狀態者為處分對象。

另一方面，分管契約的訂定，對於實際執行之際，原則上以共有人全體為管制性不利益處分對象的結果並不會有所不同，只是可認為分管契約的訂定，可協助主管機關判斷何人在客觀上最具有除去違規狀態之能力而已。然倘若分管契約所管理空間範圍有違法使用土地情事的共有人經通知而仍未依管制性不利益處分之要求為改善行為，進一步為行政執行亦未有具體成效，則可回到民法共有法理，本於共有人仍為該違法適用土地的所有人，故可要求共有人全體負擔管制性不利益處分所課予之義務。

五、 情境：違反土地使用管制之行為人應負擔的義務為何，又如非違法土地使用管制之行為人，對土地有實際管領力的使用人、管理人及所有人應負擔的義務為何？

（一） 狀況 A

土地所有權人違法為使用土地之行為後，移轉並移轉登記所有權給他人。



甲在 A 地蓋違章 B 屋，之後買賣、登記於乙，試問甲、乙是否負回復原狀義務？

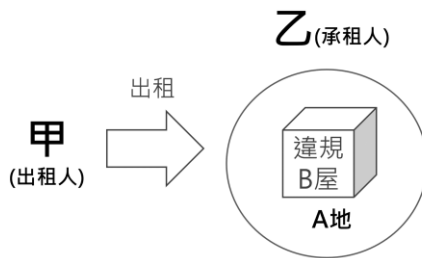
法理原則

在國土計畫法下，因乙對土地的合法使用不具有保證人地位，因此並非本條所欲裁罰的對象，故無法對乙課予行政罰；但因為乙為實際上的土地使用者，且為行政行為發動之際的所有權人，故應為第 38 條第 6 項所稱的所有權人，因此，當找不到行為人，也沒有前順位應負責的管理權人或使用權人時，則負有回復原狀之義務。

（二） 狀況 B

土地所有權人把土地出租給承租人，承租人在土地上做了違規使用。

甲出租自己所有之 A 地於乙，乙在 A 地違反土地使用管制興建 B 屋。試問，甲、乙是否負回復原狀義務？



法理原則

從國土計畫法的規範觀之，第 38 條第 1 項至第 3 項的行政罰所謂處罰的對象為行為人，就此，乙承租後實際在土地上為違反土地使用管制之行為，無論如何為行為人並無疑義。甲為出租人，雖未實際上在土地上為破壞土地的行為，原則上並非本條所稱的行為人；惟甲本來依法本於所有權人的身分，依法即有維持土地合法使用的義務，如與乙對於違法使用土地的行為知情，仍提供土地予乙，則與其保證人地位的要求相悖，則雖未有積極的破壞土地行為，但其不作為仍有可能成立不作為犯，而為本條所稱的行為人。此外，倘若甲乙間對違法行為有共同的犯意，則兩人成為共同正犯，均應成為行政罰的對象。

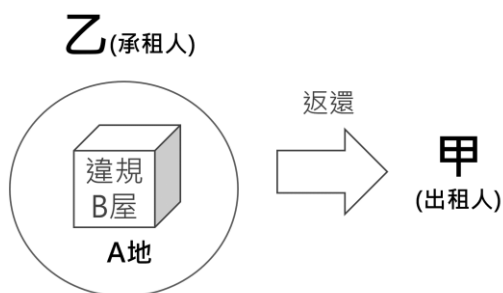
在恢復原狀一節，乙有回復原狀之義務固不待言；甲如依前述認定標準被認定為行為人，則同樣有第 38 條第 4 項及第 5 項之適用，而負第一線的恢復原狀義務。反之，如

非為行為人，則僅為所有權人的身分，適用同條第 6 項之規定，本於狀態責任負有恢復原狀的責任，並依行政執行法之規定，確保行為義務之履行。

（三） 狀況 C

土地所有權人把土地出租給承租人，承租人在土地上做了違規使用的行為後，租賃期間屆至，承租人連同違規使用的地上物返還給出租人。違規的建物現為出租人持有並使用中。

甲出租 A 地予乙，乙在 A 地違建 B 屋，租期屆滿後連同興建的 B 屋一併返還於甲，試問甲、乙是否負回復原狀義務？



法理原則

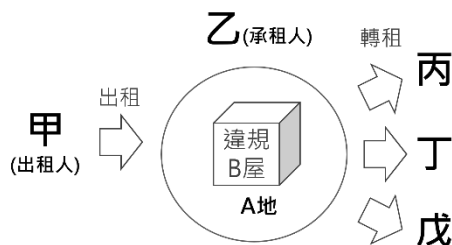
在國土計畫法的規範下，所要處罰的主要為行為人，乙為實際上為違反土地使用管制的行為人，因此，為第 38 條第 1 項至第 3 項行政罰的裁處對象。甲在違反土地使用管制行為發生時為出租人，如甲知悉乙欲為違法使用而容認乙為破壞土地之行為而仍出租提供土地給乙，則因甲對於土地的合法使用具有保證人地位，故可成為行為人而被處罰。又如果甲與乙之間對於違反土地使用管制之行為有違法意思的聯絡，則甲成為行政罰法第 14 條所稱之共犯，仍為行為人，可成為行政罰的對象。

至於在回復原狀責任的認定上，甲無論是行為人的身分或共犯的身分，甚或不具有行為人或共犯的身分，因為為現階段的使用人、管理權人、所有權人，而負有狀態責任，故負有回復原狀之義務。乙為積極為違反土地使用管制之行為人，本於行為責任的要求，必須對於其破壞土地之行為負責，故負有回復原狀之義務。另如果甲不被認定為行為人或共犯，在法理上本於行為責任優先，以及國土計畫法第 38 條第 6 項的反面解釋，在找得到行為人時，使用權人、管理人、所有權人不負有限期停止使用或恢復原狀之義務。換言之，在甲並非行為人或共犯的情形，乙對於恢復原狀必須負擔第一線的責任。

（四） 狀況 D

土地所有權人將土地出租給承租人，承租人違規為使用土地之行為興建地上物，並將該地上物轉租給他人。

甲出租 A 地於乙，乙在 A 地違章興建 B 屋，並再出租（即轉租）於丙、丁、戊。試問，甲與丙、丁、戊是否負回復原狀義務？



法理原則

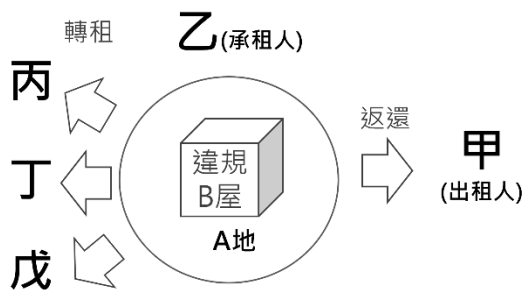
在國土計畫法的規範下，原則上行政罰裁罰的對象為實際上為積極為違規行為的乙，如甲與乙對於違規行為的實施有犯意上的聯絡，或甲對於乙所為土地的使用具有保證人地位，甲可以成為裁罰的對象。至於丙、丁、戊僅僅只是轉租人，未為積極的土地破壞行為，亦非對土地的合法使用負有保證人地位之人，同時違法使用土地的情形業已存在後始承租成為使用人，故無成為共同正犯的餘地，故無法以行政罰予以裁處。而就恢復原狀而言，如被認定為違反土地使用管制之行為人，則本於行為責任，當然必

須負第一線的回復原狀義務；然而，在無法透過行政調查手段尋覓到行為人的情形，則依第 38 條第 6 項之規定，依序命土地或地上物使用人、管理人或所有人限期停止使用或恢復原狀。此時丙、丁、戊為土地及地上物的使用人，甲則為所有權人，在無法找到使用人及管理人，或管理人或使用人未為有效恢復原狀之行為，始負恢復原狀之義務。

（五） 狀況 E

土地所有權人將土地出租給承租人，承租人違規為使用土地之行為興建地上物，並將該地上物轉租給他人。出租人與承租人租賃期限屆至後，承租人將土地及違規的地上物返還給所有權人，則所有權人、承租人及轉租人的各自應負什麼責任。

甲出租 A 地於乙，乙在 A 地上違反土地使用管制違法興建 B 屋，並轉租於丙、丁、戊，其後，租賃期限屆至，乙連同 B 屋返還 A 地予甲後，乙是否仍需負責？甲及丙、丁、戊應負什麼責任？



法理原則

國土計畫法的解釋，第 38 條第 1 項至第 3 項的罰則所處罰的對象為行為人，就此，乙為本案的行為人並無疑義。甲為土地所有權人，有確保土地合法使用的義務，甲如果與乙有犯意的聯絡而為共同正犯，或明知乙將為違法的土地破壞行為仍出租房屋予乙而構成不作為犯，此時甲則具有行為人之身分，而為罰則的科處對象。除此之外，甲、丙、丁、戊均非積極為土地破壞行為的行為人，而非罰則的裁處對象。至於恢復原狀的責任，乙本於行為人的行為責任，故應負有恢復原狀之義務，如甲被認定為行為人，也同樣以行為人的身分負恢復原狀的義務，而有同條第 4 項及第 5 項之適用。倘甲非行為人，則本於其為所有權人，負有狀態責任；丙、丁、戊則為使用人，與甲間的責任依同條第 6 項的規定，由丙、丁、戊先行負責恢復原狀，甲則負最後一線的責任，並依行政執行法的規定進行後續行為義務的確保。

（六） 執行原則

在現行國土計畫法第 38 條的設計下，處罰的對象以行為人為原則，例外在當事人具有「保證人地位」（如將土地出租收益，有事實證明出租人知情而容認行為人為違法之行為），即使沒有積極的違規行為，也可以認定為本條第 1 項至第 3 項的行為人。

行為人同時也依同法第 4 項及第 5 項之規定負有回復土地原先合法適用情形（也就是變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀）的義務，主管機關可以管制性不利益處分來要求行為人履行這些義務，如果沒有履行這些義務，就可以使用行政執行的手段來確保行為人履行義務。但是，如果經過調查找不到行為人的時候，依同條第 6 項的規定，主管機關應「依序」要求土地或地上物使用人、管理人或所有人負擔回復土地原先合法適用情形（也就是停止使用或恢復原狀）的義務。

六、 情境：透過法拍取得之不動產，如係違法之標的物，是否得對拍定人進行處罰？

甲係透過法院拍賣取得 A 地之拍定人，就拍定前 A 地上違反國土計畫法之違法情形，如非原違法之行為人，且後續亦無違法行為，主管機關得否依本法第 38 條進行處罰？

法理原則

按法院之拍賣，屬民事強制執行之程序，並發生產權移轉之效果，惟就行政法上之義務，並不因此而解消。故甲雖非原違法行為人，惟基於狀態責任，仍應負擔本法第 38 條第 6 項之責任。因此，若主管機關找不到行為人，此時即得命甲限期停止使用或恢復原狀。

執行原則

拍定人若於拍定前後皆無違法行為，僅單純透過法拍取得所有權，則主管機關雖不得對其作成國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項之行政罰。惟仍得依同條第 6 項作成管制性不利處分，且不以拍定人具有故意過失為限，以確保國土計畫法之法秩序維護。

七、 情境：違規使用之土地經法院拍賣程序拍定後，拍定人對於違規使用之土地應負什麼樣的責任？

甲位處於農業發展地區第二類之 A 土地及其地上物 B 鐵皮工廠，因違反國土法之規定，經主管機關稽查發現後，對甲作成國土法第 38 條第 4 項之處分。嗣後，該筆違規使用之 A 土地，連同其地上物 B 鐵皮工廠遭由法院進行拍賣。乙向法院投標取得 A 土地及其地上物 B 鐵皮工廠之所有權後，是否仍應負有「限改之義務」？

法理分析

由於國土法第 38 條第 4 項之規定，性質上並非屬於「行政（秩序）罰」，而是屬於「管制性不利處分」，其重點在於針對「違規行為所產生之土地違法狀態」進行管制，而不是針對「該違法行為加以處罰」。因此，無論拍定人是否具有故意或過失，對於第 38 條第 4 項之「管制性不利處分」所產生之義務，皆應加以繼受。

以本案例來說，如果乙本身之行為符合第 38 條第 1-3 項之要件，應處以罰鍰外，第 4 項所規定之「限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀、勒令歇業並通知該管主管機關廢止其全部或一部登記」等責任，即使乙不具有故意或過失，仍應繼受該等義務及責任。

執行原則

如拍定人符合處罰之要件應處以行政罰外。限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀、勒令歇業並通知該管主管機關廢止其全部或一部登記、停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施、按次處罰等義務並非行政罰，所以不管拍定人有沒有故意或過失，上述責任都應該由拍定人承受。

八、 情境：繼承人繼承違反國土計畫法土地使用管制規定之土地，繼承人對於違規使用之土地應負什麼樣的責任？

甲位處於農業發展地區第二類之 A 土地及其地上物 B 鐵皮工廠，因違反國土法之規定，經主管機關稽查發現後，對甲作成國土法第 38 條第 4 項之處分。嗣後，乙繼承該筆違規使用之 A 土地及其地上物 B 鐵皮工廠。乙因繼承取得 A 土地及其地上物 B 鐵皮工廠之所有權後，是否仍應負有「限改之義務」？若乙拒不履行時，主管機關得否對乙依據行政執行法之規定予以執行？

法理分析

如同前述，第 38 條第 4 項處分屬於「管制性不利處分」，因此該處分之作成不以該人民具有故意或過失為前提，且重點在於該筆土地違規狀態之除去。因此，該筆違規土地若經由他人繼承時，先前已經作成之限改處分所產生之義務、責任，仍應由繼承人加以繼受。以本案而言，在乙繼承 A 地及其地上物 B 鐵皮工廠前，主管機關已經對其前手（即：被繼承人甲）作成限改處分，該處分所產生之義務、責任，均應由繼承人乙加以繼受。

此外，若乙仍不履行該限改處分之義務時，依照國土法第 38 條第 5 項之規定，主管機關即得依據行政執行法第 27 條以下之規定執行，並收取費用。

執行原則

如繼承人符合處罰之要件應處以行政罰外。因命限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀、勒令歇業並通知該管主管機關廢止其全部或一部登記、停止供

水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施、按次處罰等義務非處行政罰，其義務應由繼承人與以繼承受，而得採取其他恢復原狀之措施並收取費用，或依行政執行法第 27 條第 1 項規定執行。

九、 情境：以法人名義承租土地為違反國土計畫法之規定者，得否對之為處罰？

甲為丙公司之總經理，以自己名義承租坐落於落國土保育地區第二類 A 土地為丙公司經營土雞城餐廳，當地地方政府乙是否可依國土計畫法第 38 條規定對丙公司進行裁罰？

法理原則

本案的承租人為自然人甲，但實際的經營者為丙公司，該違規行為雖為甲，但實際上的經營及獲利者為丙公司。依行政罰法第 3 條及第 7 條之規定，行政罰的對象不以自然人為限，故本案除可以處罰自然人甲之外，也可同時以丙公司為對象予以裁罰。

執行原則

行政罰法於民國 94 年立法公布後，其第 3 條及第 7 條之規定，已規定法人得處罰之對象，故主管機關自得對該法人依該法罰則之規定，施予行政罰。

十、 情境：國土計畫法第 38 條規範中，處罰及命為管制性不利益處分的對象及執法順位為何？

乙地方政府於該縣農業發展地區第二類之 A 土地查獲違規鐵皮廠房生產自行車塑料坐墊，該廠房現已停止生廠並荒廢。經乙調查，發現該土地係由丙向 A 地土地所有權人甲承租，丁又向丙承租土地，至於過往何人興建廠房並為營業不明。則乙機關依國土計畫法處罰對象之順序為何？

法理原則

本案如可發現違反土地使用管制的行為人，既已可以發現具體的行為人，原則上應行為人依違規情狀負國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項的行政罰責任。然在本案的情形，並沒有辦法清楚知悉行為人為何者，而甲為所有權人，丙向甲承租 A 地，也對土地負有一定的管理責任，而為管理權人，丁則為 A 地轉租後的承租人，可認為是當前 A 地的使用人。依國土計畫法第 38 條第 6 項之規定，在主管機關盡調查之能事，仍無法發現行為人時，依序命土地或地上物使用人、管理人或所有權人負限期停止使用或恢復原狀的義務。從而，應由 A 地的使用人丁負第一線的恢復原狀義務，又因為甲、丙、丁均非違反土地使用管制的行為人，除非有客觀事實可認為這三個人對土地的違規使用負有本手冊所指出保證人地位或消極容認為違反土地使用管制之行為，否則不能依本條第 1 項至第 3 項的規定處罰。

執行原則

國土計畫法第 38 條第 6 項前段：「有第一項、第二項第一款或第三項情形無法發現行為人時，直轄市、縣（市）主管機關應依序命土地或地上物使用人、管理人或所有人限期停止使用或恢復原狀」。條文既已明文規定「依序」，則在適用上即應遵照法規要求之順序，選擇應受處分之對象。又關於「無法發現行為人」之要件是否該當，裁罰機關仍應提出充分、合理及適當之理由以確保立法目的之實現。

十一、 情境：違反土地使用管制之行為人將違規標的物移轉予第三人，針對過去行為人之違規行為，是否仍得對行為人加以處罰？

乙地方政府於該縣農業發展地區第二類之 A 土地查獲違規鐵皮廠房生產自行車塑料坐墊，經乙調查發現該廠房由土地所有權人甲興建使用，但甲已經將 A 土地及其上的廠房出售給丙。

法理原則

國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項規範的定性為行政罰，這些規定主要是針對行為人違反土地使用管制的行為做評價，依行為態樣給予處罰。對於行為的評價不會因為土地或地上物所有權移轉給他人而受到影響，因此，只要行為結束還沒有逾越行政罰法的裁處權時效，都可以針對甲的違法行為做裁罰。

執行原則

違規行為並不因所有權移轉而得以免責，故只要合乎國土計畫法及行政罰法之裁處規定，即應對行為人進行裁處，不受其移轉所有權予第三人之影響。

十二、 情境：受僱人與僱用人間具有勞務契約關係，受僱用人指示為違反土地使用管制之行為，則受僱人是否受國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項之處罰？

甲受僱於丙公司於國土保育地區第二類之 A 土地進行採取土石、變更地形之行為，經乙地方政府稽查發現，則主管機關是否應對以甲為裁罰的對象？

法理原則

行政罰法第 14 條第 1 項規定「故意共同實施違反行政法上義務之行為者，依其行為情節之輕重，分別處罰之」。本案甲受僱於丙公司，受到丙公司的指示而為違法使用土地的行為，原則上以丙公司為行為人。丙公司的董事或其他有代表權之人，如對該土地使用管制的違反，因故意或重大過失，未盡其防止義務時，依行政罰法第 15 條第 2 項規定，亦可對公司董事或其他有代表權之人為處罰。然主管機關如經調查事實證據，經邏輯及經驗上的推論，認為甲違反土地使用管制的行為具有單獨判斷的能力，而仍為違法使用的行為，亦可認為是本案的行為人，而成為處罰的對象。如果甲的違法使用行為或有財產上的利益，也可依行政罰法第 20 條之規定追繳甲所獲得的利益。

執行原則

裁罰機關應經調查事實斟酌全部證據，及依論理及經驗法則判斷事實真偽後，確認其個人是否該當違法行為，進而決定是否依行政罰法第 14 條與雇主分別論處，以及依同法第 20 條予以追繳財產上利益。

十三、 情境：國土計畫法第 38 條各項分別規定有對行為人、土地或地上物使用人、管理人或所有人之規範，是否只能擇一處罰？

乙地方政府於該縣農業發展地區第二類之 A 土地查獲違規鐵皮廠房生產自行車塑料坐墊，經乙調查發現該土地係由丙向 A 地土地權人甲承租並興建廠房並為實際經營行為，乙只能對丙進行處罰嗎？

法理原則

本案丙為違反土地使用管制的行為人，為國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項行政罰的處罰對象並無疑義，甲則為土地所有權人，除非符合本手冊保證人地位或有消極不作為容認他人為違法使用之行為認定為行為人外，否則並非處罰的對象。如果甲對土地的合法使用具有保證人地位或知悉丙為違法使用並容認丙為違法使用，甲即為國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項的行為人。又如果甲及丙各有各的行為，則甲及丙則為本法所稱的行為人，而應個別負法律上的責任。因此，既然有兩個行為，就沒有行政罰

法第 24 條一行為不二罰的適用，而可依行政罰法第 14 條之規定分別予以處罰。

執行原則

行為人、土地或地上物使用人、管理人或所有人為不同之主體，並非行政罰法 24 條一行為不二罰之適用範圍，故裁罰機關應於個案當中進行合乎國土計畫法立法意旨之裁量。

參、 一行為不二罰

一、 情境：一行為同時違反國土計畫法及其他目的事業主管法規之規定時，應以哪一部法律裁處？

（一） 狀況 A：同時違反國土計畫法及目的事業主管法規刑罰的規定

甲以其所有位於山坡地之 A 地未經同意進行墾殖經營餐廳及民宿，因未施做相關水土保持相關設施造成土石崩落至損壞公路及民宅，經法院判決處以 2 年有期徒刑且併科新臺幣一百萬元罰金定讞。經查，A 地之國土功能分區為國土保育地區第二類，區域計畫法時代為山坡地保育區林業用地，依國土計畫土地使用管制規則之規定不得經營民宿及餐廳，則國土主管機關可否另行依國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項之規定予以裁處？

法理原則

本案已由法院依水土保持法第 32 條之規定對甲未經同意墾殖山坡地並導致水土流失釀成災害的情形，以刑罰的方式判決有罪確定。又甲違反水土保持法之規定所做的違法行為與違反國土計畫法土地使用管制規定的行為在社會事實上為同一行為，則基於一行為不二罰之要求，對於同一個行為只能處罰一次。依行政罰法第 26 條第 1 項本文的規定，「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之」。因此，甲的行為既然已被課處刑

罰，則國土主管機關不得另依國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項的規定另外課處行政罰。但為使土地使用回到合法之狀態，甲為違反土地使用管制之行為人，則主管機關仍得依國土計畫法第 38 條第 4 項以下之規定課予停止使用、變更使用、拆除地上物恢復原狀等管制性的不利益處分。

(二) 狀況 B：同時違反國土計畫法及目的事業主管法規行政罰的規定

甲為合法經營殯葬設施之業者，未經核准擅自於農業發展地區第一類之 A 地上擴建既有建築物供經營殯葬業使用，擴建之面積為 0.5 公頃，經殯葬主管機關依殯葬管理條例第 73 條之規定課處 30 萬元罰鍰，則國土主管機關可否依國土計畫法第 38 條第 3 項之規定裁罰？

法理原則

A 地為農業發展地區第一類之土地，依國土計畫土地使用管制規則附表一之規定，不允許經營殯葬設施，且違規面積為 0.5 公頃，符合國土計畫法第 38 條第 3 項之構成要件，原可依該條項之規定課處 6 萬元以上 30 萬元以下之罰鍰。然而，甲的違反土地使用管制之行為同時也違反殯葬管理條例第 73 條之規定，故甲的違法行為同時符合國土計畫法第 38 條第 3 項及殯葬管理條例第 73 條第 1 項之規定，本於一行為不二罰的要求，僅得對甲課處一次的處罰。依行政罰法第 24 條第 1 項之規定，「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁

處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額」。違法行為符合殯葬管理條例第 73 條第 1 項構成要件，可課處 30 萬元以上 150 萬元以下之罰鍰，其法定罰鍰最高額較國土計畫法第 38 條第 3 項之規定為高。因此，本案僅得對甲依殯葬管理條例第 73 條第 1 項之規定裁罰。

（三） 執行原則

一違法行為該當國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項之要件，同時也該當目的事業主管法規處罰之規定，本於一行為不二罰之要求，僅得對違反土地使用管制之行為人課處一次之處罰。如目的事業主管法規之處罰為刑罰（含死刑、無期徒刑、有期徒刑、拘役、罰金），依行政罰法第 26 條第 1 項之規定，應依刑事法律處罰。如目的事業主管法規之處罰為行政罰（如罰鍰），依行政罰法第 24 條第 1 項之規定，比較各該違反土地使用管制所該當之國土計畫法行政罰規定及目的事業主管法規罰則之規定，依法定罰鍰額最高的規定予以處罰。另外，由於管制性不利處分並非行政罰，因此沒有一行為不二罰之問題，而仍得依國土計畫法第 38 條第 4 項以下作成處分。

二、 情境：對一個違反國土計畫法之行為經法院判決有罪確定後，如更有擴建的違法行為存在，可否再依法處罰？

- (一) 甲以其所有位於山坡地 A 地未經同意進行墾殖經營餐廳及民宿，因未施做相關水土保持相關設施造成土石崩落至損壞公路及民宅，經法院判決處以 2 年有期徒刑且併科新臺幣一百萬元罰金定讞。經查，A 地之國土功能分區為國土保育地區第二類，區域計畫法時代為山坡地保育區林業用地。嗣後甲為增加營利繼續於 A 地擴建餐廳及民宿，當地地方政府乙是否可以再次依國土計畫法第 38 條進行處罰？

法理原則

法院對於甲未經同意墾殖之行為，依水土保持法第 32 條之規定科處刑罰，水土保持法所稱違法墾殖之行為與國土計畫法上經營民宿餐廳之土地使用行為在社會事實上是同一個行為，法院對於未經同意為墾殖之行為透過科處刑罰的方式給予一定的評價，判決的效力所針對的是既已完成的違法行為而言。如果在法院判決確定後，甲又在土地上接續先前的違法行為進行增建、擴建等新的違反土地使用管制之行為，在法律上就是一個全新的違法行為，此一違法行為與先前的違法行為雖然在同一塊土地上發生，但發生的時間點不同，在法律上是兩個不同的行為，自應分別給予評價，而沒有一事不二罰的問題。故對於後續違反土地使用管制所做的違法行為，自可依違法的情形依國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項之規定予以裁處；如果有符合第 39 條之要件，也可另行移送司法警察機關進行犯罪的追訴。

（二）執行原則

法院所為有罪確定判決，其既判力效力乃是針對被告於判決確定前的行為所為之處罰，判決確定後之行為並非既判力效力所及。判決確定後如另行為增建、擴建等違反土地使用管制之行為，屬另外一個違法行為，而應對該違法行為給予另外之評價。故對新的違法行為依法課予刑罰或行政罰並不違反一行為不二罰之要求。

三、 情境：一行為同時違反國土計畫法及目的事業主管事業法規之規定，目的事業主管法規罰鍰額度較輕，卻先處罰時，主管機關應如何處理？

甲原於 A 地上合法設定工廠，乙市派員至 B 地勘查，發現甲有違法擴大工廠經營範圍到包含 B 地在內的其他土地，違規面積為 1 公頃，於是將建築物公共安全動態項目檢查紀錄表及現場照片移送國土計畫主管機關處理，並自行以甲違反工廠管理輔導法第 16 條第 2 項「工廠登記事項有變更時，應辦理變更登記」之規定，依同法第 32 條規定處甲新台幣 5000 元罰鍰。其後，國土計畫法主管機關經調查後，發現 B 地現為農業發展地區第二類土地，於區域計畫法時代為一般農業區農牧用地，應依國土計畫法第 38 條第 3 項之規定處罰，則國土計畫主管機關應為如何之處理？

法理原則

依國土計畫土地使用管制規則附表一的規定，在農業發展地區第一類的土地上從事廠房或其他生產設施，必須在區域計畫法時代編定為丁種建築用地，且限於直轄市或縣（市）政府認定之低污染事業使用，其依建築法規規定應申請建造執照或雜項執照者，應檢附直轄市或縣（市）政府核發之低污染事業文件。本案 B 地在區域計畫法管制下，原為一般農業區農牧用地，故在國土計畫土地使用管制規則的管制下，不可能合法經營本案所稱的工業設施。從而，違規擴廠到 B 地的行為，在國土計畫法的管制下也同樣為違法行為。

本案依工廠管理輔導法之規定也是違法行為，然該法第 32 條的罰鍰額度為新台幣 5000 元以上 25000 元。行政罰法第 24 條第 1 項規定「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額」。依法務部 95 年 7 月 13 日法律決字第 0950025235 號書函意旨，罰鍰的裁罰協調由法定罰鍰額最高之主管單位主政裁罰。國土計畫法第 38 條第 3 項之法定罰鍰額度較工廠管理輔導法第 32 條之規定為高，所以應依國土計畫法第 38 條第 3 項之規定裁處。但乙市已依工廠管理輔導法第 32 條之規定裁處，在乙市的處分未撤銷前，本於一行為不二罰的要求，不得再依前述國土計畫法的規定裁處，而應促請乙市撤銷原依工廠管理輔導法第 32 條所為之罰鍰，在依國土計畫法第 38 條第 3 項之規定裁處。

執行原則

一行為同時違反國土計畫法及其他目的事業主管法規，如目的事業主管法規罰鍰最高額之額度較輕，卻先處罰時，本於一行為不二罰原則，不得逕依國土計畫法之規定裁罰，應促請依目的事業法規裁罰之主管機關撤銷罰鍰決定後，始得依國土計畫法之規定為裁罰。

四、 情境：行為人違規使用經查獲後，主管機關是否需要先依國土計畫法第 38 條第 1 至 3 項處行為人罰鍰，始得繼續再依同條第 4 項至第 7 項等規定，作成不利處分？

甲於農業發展地區第二類土地申請使用許可設置地面型太陽能發電設施及其附屬設施，然甲於取得使用許可前先行開挖整地，經國土管理署衛星影像監測發現後通知地方政府乙前往查處。乙經查處後，發現甲確有違規事實，違法情形已影響環境與周圍安全，但違規施工面積尚須再次調查，此時應如何進行處罰？

法理原則

本法第 38 條第 1 項至第 3 項之性質屬於秩序罰，第 4 項至第 6 項則為管制性不利處分與行政執行，彼此性質各異，應依照個案狀況單獨進行裁量，並無一行為不二罰之適用。因此個案若違規行為已造成立即的影響，不論是否已經依本法第 38 條第 1 項至第 3 項處以罰鍰，皆應依本法

第 38 條第 4 項至第 6 項作成管制性不利處分，以確保危害不致持續擴大。因此，甲確有違規事實，且違法情形已影響環境與周圍安全，此時不論是否以依本法第 38 條第 1 項至第 3 項進行罰鍰，皆應先單獨依同法第 4 項作成管制性不利處分，以確保環境與周圍安全。

執行原則

國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項之性質屬於秩序罰，第 4 項至第 6 項則為管制性不利處分與行政執行，彼此性質各異，應依照個案狀況單獨進行裁量，並無一行為不二罰之適用。若違規行為已造成立即的影響，不論是否已經依本法第 38 條第 1 項至第 3 項處以罰鍰，皆應依本法第 38 條第 4 項至第 6 項作成管制性不利處分，以確保危害不致持續擴大。

五、 情境：行為人在他人土地上違反國土計畫法規之使用行為，主管機關除了對行為人依國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項進行罰鍰之外，是否得依同條第 4 項命行為人拆除其地上物恢復原狀？

甲於於他人之農業發展地區第一類土地掩埋土石方並搭建工寮，經地方政府乙查獲，乙除了依國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項對甲進行罰鍰之外，是否得依同條第 4 項命行為人拆除其地上物恢復原狀？

法理原則

國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項為行政罰之規定，第 4 項則規定許多管制性不利益處分的方式，希望可以讓違反土地使用管制的非法狀態回復到合法的狀態。民法第 765 條雖有所有權人可以自由為管理、使用、收益及處分的權限，但前提在於合乎法令規定的情形下始可行使其所有權，也惟有在符合法令的要求下所有權才受到法律的保護。本案甲所為掩埋土石方及搭建工寮的行為既然非國土計畫土地使用管制規則所准許，所有權人的所有權權限行使自然不受到法律的保障。從而，乙主管機關除依國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項的規定對甲科處罰鍰外，針對土地上違法存在的狀態，也可依同條第 4 項之規定，要求權利人負回覆法秩序所允許狀態的責任。同理，即使地上物並非甲所有，但違反法秩序的狀態既然存在，該地上物本來就不應該存在於 A 地上，所以乙主管機關也可要求實際上的所有權人負回復原狀的責任。

執行原則

民法第 765 條規定，是所有權於法令範圍內始享有充分之自由，對於違反管制使用之土地既非在法令限制範圍內使用主收益，則主管機關自得依法令對所有權權能為限制或剝奪。準此，主管機關得依國土計畫法第 38 條第 4 項規定命義務人拆除地上物恢復原狀，並無違背民法上開規定之問題。

肆、 未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用

一、 情境：違反土地使用管制之行為的違規面積，是以地號面積計算或實際違規面積計算？

（一） 狀況 A

甲於自己所有之農業發展地區第一類土地的 A 地及 B 地上從事非填埋型土石方資源堆置處理場，A 地及 B 地相鄰，A 地面積 1.5 公頃，B 地面積 2 公頃。經查，甲實際進行土石方資源堆置的土地面積為 1.8 公頃。則甲的行為是否屬於「未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上之土地使用」？

法理原則

甲所有之 A 地及 B 地功能分區為農業發展地區第一類，依照國土計畫土地使用管制規則附表一之規定，該土地與非填埋型土石方資源堆置處理場的使用並不相容，如執意做經營，將屬於從事未符合國土功能分區及其分類使用原則之使用。然所謂一定規模以上土地使用行為的認定，依國土計畫法施行細則第 14 條第 1 項後段之規定，一定規模以上或性質特殊之土地使用，為該土地使用屬於國土計畫

法第 24 條第 1 項授權訂定的標準。依「一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準」第 3 條第 1 項規定「…國土保育地區及農業發展地區第一類至第三類之使用面積為二公頃以上…」的情形，屬於一定規模的土地利用行為。本案雖然 A 地加 B 地的面積為 3.5 公頃，但國土計畫法第 38 條第 1 項所針對的是從事未符合國土功能分區及其分類使用原則的土地使用行為，是對於土地本身有實際做違反使用國土功能分區及其分類使用原則的行為。因此，甲實際做違法使用的面積為 1.8 公頃，未達「一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準」第 3 條第 1 項所規定的 2 公頃。因此，甲的違規行為並不屬於未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上之土地使用。

（二） 狀況 B

承上，甲另於未從事非填埋型土石方資源堆置處理場的空間興建標準廠房，占地 1 公頃，則甲的行為是否屬於「未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上之土地使用」？

法理原則

依照國土計畫土地使用管制規則附表一之規定，標準廠房與農業發展地區第一類的土地在使用上並不相容，故興建標準廠房屬於從事未符合國土功能分區及其分類使用

原則之使用行為。又甲所興建的標準廠房為 1 公頃，未超過「一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準」第 3 條第 1 項規定「…國土保育地區及農業發展地區第一類至第三類之使用面積為二公頃以上…」之規定。所以，這兩個不同的違反土地使用管制的行為應分別予以處罰，各依國土計畫法第 38 條第 3 項之規定處罰。

（三） 執行原則

在國土計畫法第 38 條第 1 項所規定從事未符合國土功能分區及其分類使用原則而達一定規模以上的土地使用行為中，是不是屬於一定規模以上的土地使用行為，必須以實際對於土地做出違反國土功能分區及其分類使用原則之行為的面積計算，與土地所屬地號之面積無涉。

另對於一定規模的判斷，如有前後數個不同的違反土地使用管制之行為，必須視數個行為間是否具有產業運作上的依存關係，或數行為間是否具有主從關係為斷。倘若為是，應以當事人前後違反國土功能分區及其分類使用原則之行為所涉及的面積累積加以計算其是否達一定規模的程度；反之，則應分別構成數個違反土地使用管制之行為，分別計算其違反土地使用管制之面積。。

二、 情境：違反土地使用管制之行為跨越不同分區時，如何認定違法使用行為是否達一定規模？

甲於原區域計畫法時代山坡地保育區林業用地，現為國土保育地區第二類的土地上經營主題樂園，面積達 2.5 公頃，並跨越到區域計畫法時代鄉村區窯業用地的農業發展地區第四類土地。則甲的行為是否屬於「未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上之土地使用」？

法理原則：

針對未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上之土地使用的判斷，依國土計畫法施行細則第 14 條第 1 項前段的規定，所謂從事未符合國土功能分區及其分類使用原則之土地使用，嫁接到國土計畫法第 23 條第 2 項授權的國土計畫土地使用管制規則。在國土計畫土地使用管制規則附表一中，可以發現遊樂園及主題樂園的使用細目，都是不允許出現在國土保育地區第二類及農業發展地區第四類的土地上，顯示主題樂園與上述兩種功能分區是不相容的。

又依國土計畫法施行細則第 14 條第 1 項後段之規定，一定規模以上或性質特殊之土地使用，為該土地使用屬於國土計畫法第 24 條第 1 項授權訂定的標準。依「一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準」第 3 條第 1 項規定「…國土保育地區及農業發展地區第一類至第三類之

使用面積為二公頃以上，農業發展地區第四類之使用面積為三公頃以上，城鄉發展地區之使用面積為五公頃以上」屬於一定規模的土地利用行為。又為避免有跨越功能分區的土地使用行為，同認定標準第 4 條第 1 款規定，「…屬跨國土保育地區、農業發展地區或城鄉發展地區者，使用面積為二公頃以上。但屬休閒農業設施者，使用面積為十公頃以上，…」。

本案為違規使用土地之行為跨越國土保育地區第二類及農業發展地區第四類兩種國土功能分區，在非屬於休閒農業設施的情形下，使用面積達二公頃以上就符合「未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上之土地使用」的情形。

綜上所述，甲所為的行為國土計畫法第 38 條第 1 項所稱從事未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上的土地使用行為，地方主管機關可以對甲科處 100 萬以上，500 萬以下罰鍰。

執行原則：

對於「未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用」中「一定規模」的認定，依國土計畫法施行細則第 14 條之規定，應依一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準所定的標準予以認定。在跨越分區的情形採取較為嚴謹之認定，主要著重在土地使用本身在空間上具有連續性，且對環境的衝擊

也是一體的，不因法令上切割為不同功能分區而認定為不同行為。

三、 情境：違反土地使用管制規則從事一定事業，要如何判斷該事業是否屬於性質特殊而應依國土計畫法第 38 條第 1 項規定裁處？

甲於位處國土保育地區第二類的 A 地上存放周遭農場所生產的廢棄物，使用土地面積為 1 公頃。試問，應如何判斷甲的違法行為是國土計畫法第 38 條第 1 項的「從事未符合國土功能分區及其分類使用原則之性質特殊的土地使用」，或為「違反第 23 條第 2 項之管制使用土地」的情形？

法理原則

農場所生產的廢棄物為事業廢棄物，依既有國土計畫土地使用管制規則附表一之規定，國土保育地區第二類土地不允許從事事業廢棄物的清除貯存設施及事業廢棄物處理設施，則甲之行為違反土地使用管制的規定並沒有疑義。但有疑義的是，本案的事業廢棄物存放是否為「一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準」附表五所稱的「廢棄物清除處理設施」，而為性質特殊之使用的情形。從該附表五附註可知，之所以將廢棄物清除處理設施納入成為「性質特殊」的概念之中，主要著眼於此種使用有影響周遭生活環境品質疑慮，並限於廢棄物衛生掩埋場、廢棄物封閉掩埋場及廢棄物焚化處理廠三種態樣才是

性質特殊。至於本案的事業廢棄物的存放究竟是否為衛生掩埋場或封閉掩埋場，或僅供清除貯存設施使用的行為，主管機關固然可以參考環境主管機關的意見，但環境主管機關所為之認定畢竟本於該目的事業主管法規廢棄物清理法所為的認定，且環境主管機關如未對該案件作成行政處分來生行政處分的構成要件效力，則環境主管機關的意見並不拘束國土主管機關的判斷，國土主管機關仍應本於國土計畫法管制之意旨進行具體判斷。

執行原則

個案是否符合國土計畫法第 38 條第 1 項所謂從事未符合國土功能分區及其分類使用原則之性質特殊的土地使用，必須參酌「一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準」附表五所羅列之型態，由國土主管機關本於國土計畫法主管機關之地位為實質判斷，如所涉及之目的事業主管機關並未為具體行政處分，僅有出具意見者，則國土主管機關自不受目的事業主管機關所提供意見之拘束。

四、 情境：倘若主管機關「已經」核發使用許可，但是申請人「仍未」完全履行國土法第 29 條第 1 項所規定之各款事項，即開始從事土地使用行為，則此時主管機關得否依據國土法第 38 條之規定加以處罰？若可以，應依該條第幾項第幾款加以處罰？

甲依據國土法第 24 條以下之規定，就 A 地向乙機關申請「使用許可」。乙機關審理後，遂依據國土法相關規定向甲核發「使用許可」。然而，甲在尚未依據國土法第 28 條、第 29 條第 1 項之規定，向內政部繳交國土保育費完畢的情況下，即逕自進行 A 地的整地開發行為。此時，乙機關得否依據國土法第 38 條之規定，對甲進行處罰？又若甲另外逕自實際作該功能分區分類不容許之一定規模或性質特殊使用之行為，應如何處罰？

法理原則

國土計畫主管機關核發許可，並通知申請人後，使用許可已發生「外部效力」；依國土法第 29 條第 1 項規定，申請人於主管機關核發使用許可後，應先完成該項第 1 至 3 款事項，始得依使用計畫進行後續使用，即前開各款事由係使用許可處分之停止條件，在未完成條件前，該使用許可之「內部效力」即未發生。

承上，前該規定所涉包含應移轉登記之公共設施用地、應繳交之國土保育費及影響費數額及按計畫內容申請使用地之變更均應於使用計畫內載明，故均為依使用計畫應辦理事項。考量使用許可核發後已發生「外部效力」，故申請人未按國土法第 29 條第 1 項各款事項辦理而逕實施開發建築或整地行為，即屬「未依許可使用計畫進行使用」的情形，應構成第 38 條第 2 項第 2 款之規定。又若甲另外逕自實際作該功能分區分類不容許之一定規模或性質特殊使用之行為，則構成第 38 條第 1 項之規定。

依據前述，本案例中的甲在尚未繳交國土保育費的情況下，即擅自進行整地開發行為。此時，乙機關即可依據國土法第 38 條第 2 項第 2 款之規定，對甲課處新台幣 30 萬元以上 150 萬元以下之罰鍰。若甲另外逕自實際作該功能分區分類不容許之一定規模或性質特殊使用之行為，乙機關即可依第 38 條第 1 項之規定，對甲課處新台幣 100 萬元以上 500 萬元以下罰鍰。

執行原則

國土計畫法第 29 條第 1 項之規定，可視為「使用許可」的「法定停止要件」，在未完成此等「法定作為義務」前，該「使用許可」之「內部效力」即未發生。故申請人未按國土法第 29 條第 1 項各款事項辦理而逕實施開發建築或整地行為，即屬「未依許可使用計畫進行使用」的情形，應構成第 38 條第 2 項第 2 款之規定。又若申請人後續實際作該功能分區分類不容許之一定規模或性質特殊使用行為，則應構成第 38 條第 1 項之規定。

伍、 既有權利保障之使用管理

一、 情境：區域計畫法時期，原已變更為特定目的事業用地之土地，且未違反國土計畫土地使用管制規則，其使用態樣為何？

（一） 甲之 A 地係已取得許可變更為特定目的事業用地之土地，其興辦事業計畫亦符合國土計畫土地使用管制規則，若甲於國土計畫法上路後，未依興辦事業計畫使用，應如何適用規範？

法理原則

按行政程序法第 110 條第 3 項：「行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在」，故興辦事業計畫既已於區域計畫法時期許可，即屬有效存在之行政處分，且因興辦事業計畫亦未違反國土計畫土地使用管制規則，故而得依個案狀況，經申請許可或同意，繼續依使用執照之內容進行建物之利用，而無國土法第 32 條第 1 項之適用。惟甲未依興辦事業計畫使用，故而不在于興辦事業計畫許可處分效力範圍，應單獨判斷其利用行為是否違反國土法之規定，以決定是否進行處罰。

（二） 執行原則

區域計畫法時期，原已取得許可變更為特定目的事業用地之土地，且興辦事業計畫亦未違反國土計畫土地使用

管制規則，後續主管機關應以興辦事業計畫之內容對其進行管制，若有超出興辦事業計畫內容之使用行為，則屬新的使用行為，若該行為違反國土法，則應依國土法第 38 條進行裁處。

二、 情境：維持區域計畫法使用地類別情形

- (一) 甲之 A 地係已依目的事業主管機關核定計畫編定之土地，並建有地上物，若於該事業計畫廢止或依法失其效力後，尚未恢復原使用地類別，於國土計畫法上路後，應如何適用規範？

法理原則

按非都市土地使用管制規則第 37 條：「已依目的事業主管機關核定計畫編定或變更編定之各種使用地，於該事業計畫廢止或依法失其效力者，各該目的事業主管機關應通知當地直轄市或縣（市）政府。直轄市或縣（市）政府於接到前項通知後，應即依下列規定辦理，並通知土地所有權人：一、已依核定計畫完成使用者，除依法提出申請變更編定外，應維持其使用地類別。二、已依核定計畫開發尚未完成使用者，其已依法建築之土地，除依法提出申請變更編定外，應維持其使用地類別，其他土地依編定前土地使用性質或變更編定前原使用地類別辦理變更編定。三、尚未依核定計畫開始開發者，依編定前土地使用性質或變更編定前原使用地類別辦理變更編定。」，已完成使用

或已依法建築之土地，應維持其使用地類別，而尚未完成使用之土地，則依編定前之使用地類別進行管理。此使用地類別之法律關係，於國土計畫法實施後仍持續維持，並同時應依照國土計畫土地使用管制規則所規定之內容進行管理。

（二） 執行原則

區域計畫法時期，已依目的事業主管機關核定計畫編定之土地，並建有地上物，若於該事業計畫廢止或依法失其效力後，尚未恢復原使用地類別，於國土計畫法上路後，則依其所維持之使用地類別作為適用國土計畫使用管制規則之基礎，若後續之行為有違反國土法，則應依國土法第 38 條進行裁處。

陸、 原住民族既有居住用地輔導合法機制

- 一、 情境：於原住民族土地內存有 105 年 5 月 1 日前既存建物，不符合土地使用管制規則而得依原住民族土地使用管制規則提出申請做住宅使用，在尚未同意使用前，是否應依法裁罰？

（一） 狀況 A

原住民甲於自己所有 A 屋位於國土保育地區第一類土地，區域計畫法時代為山坡地保育區農牧用地，同時也被

劃定為原住民保留地。A 屋於 94 年時業已完工使用，甲並依原住民族土地使用管制規則第 4 條第 1 項之規定向所在地的乙縣國土計畫主管機關申請做住宅使用。於獲得乙縣國土計畫主管機關許可前，對於違法使用之行為是否應予以裁處？

法理原則

甲所有之 A 屋位於國土保育地區第一類之土地，在區域計畫法時代分區及編定分別為山坡地保育區農牧用地，依照國土計畫土地使用管制規則附表一之規定，該土地無法作為住宅使用。本案的情形為 105 年 5 月前既已存在的違反區域計畫法土地使用管制之建築，原住民族在生活上本有供居住使用土地的需求，會有違規使用的原因來自於長久對於部落土地使用需求的忽視，因此，有必要於國土計畫法規範中予以正視。

依原住民族土地使用管制規則第 4 條第 1 項之規定，個別的原住民申請同意使用，不受到國土計畫土地使用管制規則的限制。原住民族土地使用管制規則為依據國土計畫法第 23 條第 3 項之規定所訂定的子法，人民信賴原住民族土地使用管制規則之規定提出申請，已具有信賴表現，同時一旦獲得許可，即可合法地於該土地上居住，此一對於法規的信賴有予以尊重的必要，且甲已依規定提出申請，可見他有意接受納管，沒有故意違反國土計畫法管制之意。又原住民族具有經濟上及社會上的弱勢，為社會上相

對脆弱之族群；此一規定主要著眼於部落族人居住之需求，適足居住權來自於社會經濟文化權利國際公約之要求，同時該公約透過公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法的訂定，業已成為內國法的一部分，所以，對於原住民族的居住權有特別予以保障的必要。

綜上，雖 A 屋的存在違反國土計畫法土地使用管制的規定，同時也尚未有效獲得經申請同意使用的行政處分，然為兼顧國土計畫之法制與原住民保障之公益，此時主管機關應先作成限期改善之管制性行政處分，以督促其盡快完成改善或申請同意使用，若期限屆至仍未為改善或未取得合法之同意使用行政處分，則應依國土計畫法之裁罰程序進行處罰，不因原住民之身分而有所差異。

（二） 狀況 B

原住民甲於自己所有 A 屋位於國土保育地區第一類土地，區域計畫法時代為山坡地保育區農牧用地，同時也被劃定為原住民保留地。A 屋於 94 年時業已完工使用，甲並未主動依原住民族土地使用管制規則第 4 條第 1 項之規定向所在地的乙縣國土計畫主管機關申請做住宅使用，但乙縣原住民族主管機關訂有輔導計畫分年為原住民族族人代為申請同意做住宅使用，則於獲得乙縣國土計畫主管機關許可前，對於違法使用之行為是否應予以裁處？

法理原則

原住民族部落族人具有居住空間之需求，以及其脆弱族群適足居住權之保障的考量也已如上述。在本案的情形，甲所有之 A 屋所座落土地不可供住宅使用，故甲對於土地的使用有違反國土計畫法土地使用管制的情形；另一方面，甲並未自行依原住民族土地使用管制規則第 4 條第 1 項之規定提出申請做為住宅使用，而是由 B 縣的原住民族主管機關依原住民族土地使用管制規則第 4 條第 2 項後段之規定，以行政計畫的方式來對部落族人進行輔導，無論輔導的內容是代為提出申請或輔導讓族人自行提出申請，此一行政計畫仍為行政行為的一種，自然可以成為民眾信賴的基礎。只是原住民族土地使用管制規則第 4 條第 2 項之規定，由地方原住民族主管機關代為申請或輔導必須符合「經調查無增（擴）建」、「取得土地所有權人及既有住宅建物權利人之同意」兩項條件。因此，如果甲不符合這兩項條件，就沒有信賴保護的問題，而可依法予以裁罰。且即便符合這兩項條件，在獲得最終同意使用的行政處分前，為兼顧國土計畫之法制與原住民保障之公益，此時主管機關應先作成限期改善之管制性行政處分，以督促其盡快完成改善或申請同意使用，若期限屆至仍未為改善或未取得合法之同意使用行政處分，則應依國土計畫法之裁罰程序進行處罰，不因原住民之身分而有所差異。

（三） 執行原則

原住民族於 105 年 5 月 1 日前既已存在供居住使用建築物違反土地使用管制者，個別族人倘已依原住民族土地使用管制規則第 4 條第 1 項提出申請同意供居住使用，抑或是由地方政府原住民族主管機關（單位）代為提出申請，或有輔導計畫分期分年辦理，此時主管機關仍應先作成限期改善之管制性行政處分，以督促其盡快完成改善或申請同意使用，若期限屆至仍未為改善或未取得合法之同意使用行政處分，則應依國土計畫法之裁罰程序進行處罰。

二、 情境：於原住民族土地內存有 2016 年 5 月 1 日後供居住使用之建物，但該建物之存在不符合土地使用管制規則，是否應依法裁罰？

（一） 狀況 A

原住民甲於自己所有 A 屋位於國土保育地區第一類土地，區域計畫法時代為山坡地保育區水利用地，同時也被劃定為原住民保留地。A 屋於 2018 年時業已完工使用，甲並依原住民族土地使用管制規則第 5 條第 1 項之規定向所在地的乙縣國土計畫主管機關申請做住宅使用，則對於 A 屋的違法使用之行為，是否應予以裁處？

法理原則

甲所有之 A 屋位於國土保育地區第一類之土地，在區域計畫法時代分區及編定分別為山坡地保育區水利用地，依照國土計畫土地使用管制規則附表一之規定，該土地無法作為住宅使用。本案的情形為 105 年 5 月 1 日後存在違反區域計畫法土地使用管制之建築物，在原住民族土地使用管制規則給予較為嚴格的限制，限於在區域計畫法時代編定為農牧用地、林業用地及養殖用地的情形，才可以依照原住民族土地使用管制規則第 5 條第 1 項的規定申請做居住使用，因此，甲的申請並不符合該條項的法定要件，在國土計畫法的管制下並不容許 A 屋的存在，故應依國土計畫法第 38 條之規定對甲予以裁處。

（二） 狀況 B

原住民甲於自己所有 A 屋位於國土保育地區第一類土地，區域計畫法時代為山坡地保育區農牧用地，同時也被劃定為原住民保留地。A 屋於 107 年時業已完工使用，甲並依原住民族土地使用管制規則第 5 條第 1 項之規定向所在地的乙縣國土計畫主管機關申請做住宅使用。於獲得乙縣國土計畫主管機關許可前，對於違法使用之行為是否應予以裁處？

法理原則

甲所有之 A 屋位於國土保育地區第一類之土地，在區域計畫法時代分區及編定分別為山坡地保育區農牧用地，依

照國土計畫土地使用管制規則附表一之規定，該土地無法作為住宅使用。本案的情形為 105 年 5 月 1 日後存在違反區域計畫法土地使用管制之建築物，此一條文雖未明文建築物在 105 年 5 月 1 日後原住民族土地使用管制規則施行前建築的建築物有其適用，惟在原住民族土地使用管制規則第 4 條及第 5 條的立法說明中，均強調本條規定為延續區域計畫法非都市土地使用管制規則第 45 條之規定，且特別提及 105 年 5 月 1 日後新增住宅的情形，所以，從立法本旨觀之，本案 A 屋興建完成的時點也有本條的適用。

依原住民族土地使用管制規則第 5 條之規定，甲自己所有之土地，過往土地登記簿登載為農牧、養殖、林業用地，確有居住需求，且符合「申請人及其配偶、同一戶內未成年子女均無可供作住宅使用土地」及「申請人於土地所在地之直轄市、縣（市）戶籍登記滿二年」的要件得提出申請供居住使用。

本案甲倘若確有居住之需求，符合前述提出申請的要件，並提出供居住使用之申請，鑒於原住民族土地使用管制規則為國土計畫法第 23 條第 3 項授權訂定之法規命令，得以成為信賴基礎，同時甲也具體提出申請而有信賴表現，並沒有信賴不值得保護的情形，故甲的信賴應受到保護。此外，由於原住民族部落在區域計畫法非都市土地使用管制下多有居住用地不足而未獲正視的情形，為顧及脆弱族群適足居住權的保障，如客觀上符合可申請作居住使用的要件，在申請過程中不宜率然依國土計畫法第 38 條之

規定予以裁處。反之，如客觀上不符合原住民族土地使用管制規定第 5 條第 1 項之要件、根本未提出申請、提出申請未獲同意，則違反國土計畫法土地使用管制之規定明確，即應依國土計畫法第 38 條之規定予以裁處。

（三） 狀況 C

原住民甲於自己所有 A 屋位於國土保育地區第一類土地，區域計畫法時代為山坡地保育區農牧用地，同時也被劃定為原住民保留地。A 屋於 107 年時業已完工使用，甲並未主動依原住民族土地使用管制規則第 5 條第 1 項之規定向所在地的乙縣國土計畫主管機關申請做住宅使用，但乙縣原住民族主管機關訂有專案推動輔導執行計畫，為原住民族族人代為申請同意做住宅使用，則於獲得乙縣國土計畫主管機關許可前，對於違法使用之行為是否應予以裁處？

法理原則

原住民族部落族人具有居住空間之需求，以及其脆弱族群適足居住權之保障的考量也已如上述。在本案的情形，甲所有之 A 屋所座落土地不可供住宅使用，故甲對於土地的使用有違反國土計畫法土地使用管制的情形；另一方面，甲並未自行依原住民族土地使用管制規則第 5 條第 1 項之規定提出申請做為住宅使用，而是由 B 縣的原住民族主管機關依原住民族土地使用管制規則第 5 條第 2 項後段之規

定，以專案推動輔導執行計畫的行政計畫方式來對部落族人進行輔導代為提出申請，此一行政計畫仍為行政行為的一種，自然可以成為民眾信賴的基礎。只是原住民族土地使用管制規則第 5 條第 2 項之規定，由地方原住民族主管機關代為申請或輔導必須符合該項所規定的法定條件。因此，如果甲不符合該項的條件，就沒有信賴保護的問題，而可依法予以裁罰。反之，如符合這兩項條件，在獲得最終同意使用的行政處分前，不宜予依國土計畫法第 38 條之規定予以裁處。

（四） 執行原則

原住民族於 2016 年 5 月 1 日後原住民族土地使用管制規則施行前興建之住宅，依原住民族土地使用管制規則第 5 條之立法本旨，仍有該條之適用。建築物座落於族人自有之土地，於符合第 5 條第 1 項之情形下，倘若依法提出申請、地方政府原住民族主管機關（單位）代為提出申請，鑒於保護族人對原住民族土地使用管制規則之信賴，不宜逕依國土計畫法第 38 條之規定予以裁處。反之，若不符合原住民族土地使用管制規定第 5 條第 1 項之要件、根本未提出申請、提出申請未獲同意，或未有地方原住民族主管機關代為提出申請，其違反國土計畫法土地使用管制之情狀明確，即應依國土計畫法第 38 條之規定予以裁處。

柒、 刑罰

一、 情境：國土計畫法第 39 條「致釀成災害」之要件

- (一) 甲所有之土地 A 係位於農業發展地區第一類之土地，其在土地上違法興建工廠並排放廢水流入周邊農地，是否屬於「致釀成災害」？

法理原則

國土計畫法第 39 條之第一個重要構成要件為「釀成災害」，當今刑法學說對此要件之解釋主要有二。第一，災害應該有其「驚駭性」，與人的生死存亡有關，而且不是一人的生死存亡；重大財產的滅失，也關係到人的生死存亡²⁷。第二，災害不問其系人為災害抑或自然災害，均屬之²⁸。實務上，則往往透過實際個案所造成的傷亡情況來說明災害，而並未直接幫災害做出明確定義。以知名的雄三飛彈誤射案判決為例，該判決以「因而誤擊飛彈，釀成 1 人死亡、3 人受傷及漁船被擊毀與飛彈毀壞之災害」作為災害之直接認定。

因此，國土計畫法第 39 條之災害究竟該如何認定，可能也會必須與人的生死存亡相關、重大財產之滅失相關。且須與本罪之保護法益與第 38 條第 1、2、3 項之內容與核心相關聯。

²⁷ 林東茂，刑法分則，4 版，2024 年，頁 377。

²⁸ 甘添貴，刑法各論（下），修訂五版，2022 年，頁 409。

本罪第二個重要構成要件為釀成災害罪之因果關係解釋，主要聚焦於「致」。以刑法第 130 條為參照，學說上有主張「釀成災害加需與行為人廢弛職務加具有相當因果關係加始能構成²⁹。」另有學者認為「凡是災害發生的『直接而且其必要的條件』都是災害的關鍵因素加都與災害有相當因果關係。而於何種條件是災害的直接而且其要的條件加只能依靠勘災報告³⁰。」

因此，本罪之因果關係仍須與國土計畫法第 39 條之保護法益與第 38 條第 1、2、3 項之規範目的與核心利益相關聯，在個案上應配合個別國土分區之目的，進一步依照個案做出認定。甲之違規工廠雖有排放廢水影響週邊農地，惟裁處機關能應依個案侵害程度與因果關係進行判斷，若已達「釀成災害」且具因果關係，則應依行政罰法第 26 條第 1 項之規定，由刑事處罰優先。又個案當中若有必要，仍得於移送地檢署之同時，作成國土計畫法第 38 條第 4 項至第 6 項之管制性不利處分。

（二）執行原則

國土計畫法第 39 條第 1 項「致釀成災害」之要件，必須達到與人的生死存亡相關、重大財產之滅失之程度，且須具備因果關係，始該當本罪。裁罰機關應依個案判斷，

²⁹ 甘添貴，刑法各論（下），修訂五版，2022 年，頁 409。

³⁰ 林東茂，刑法分則，4 版，2024 年，頁 377。

若認本罪構成要件該當，即應依行政罰法第 26 條第 1 項刑事處罰優先之原則，移送地檢署進行偵查，不得逕依本法第 38 條第 1 項至第 3 項進行處罰。惟個案當中若有必要，仍得作成國土計畫法第 38 條第 4 項至第 6 項之管制性不利處分，不受刑事偵查程序之影響。

二、 情境：法院對一個違反國土計畫法之行為判決有罪確定後，如更有擴建的違法行為存在，可否再依法處罰？

（一）甲以其所有座落國土保育地區第二類之 A 地經營餐廳及民宿，因未施做相關水土保持相關設施造成土石崩落至損壞公路及民宅，經法院判決處以 2 年有期徒刑且併科新臺幣一百萬元罰金定讞。嗣後甲為增加營利繼續於 A 地擴建餐廳及民宿，當地地方政府乙是否可以再次依國土計畫法第 38 條進行處罰？

法理原則

法院既判力之範圍係於違法之行為，同一行為一經判決，即具有既判力，刑事判決既判力時點（通常程序之判決，以最後審理事實法院宣示判決日為既判力時點；簡易程序之判決，以簡易判決書正本送達時間為刑事判決確定既判力之時點）後違法行為既為刑事判決既判力所不能及，換言之，係屬另一違反行政法上義務行為

，應個別判斷其是否該當本法第 38 條與第 39 條各項之要件，進行處罰。

（二） 執行原則

法院對一個違反國土計畫法之行為判決有罪確定後，如更有擴建的違法行為存在，則應單獨就該擴建行為判斷是否構成本法第 38 條與第 39 條各項之要件，以決定如何處罰。

三、 情境：檢察機關為不起訴處分所依據之事實與理由，國土計畫法之主管機關是否受其拘束？

（一）甲竊佔坐落於落國土保育地區第二類之國有土地 A 地經營土雞城餐廳，違反刑法及水利法相關規定，但甲經地方法院檢察署檢察官或不起訴處分，當地地方政府乙是否仍可依國土法第 38 條規定對甲進行裁罰？

法理原則

甲的行為在刑法或水利法中不被認定為違法，是基於這兩部法律構成要件之規定而為判斷，這兩部法律的構成要件與國土計畫法科予行政罰的要件不盡相同，同時不同法規範所追求的管制目的亦有不同。因此，行為

不違反刑法或水利法並不同於不違反國土計畫法。甲的行為如違反國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項之規定，仍得依國土計畫法之規定予以裁罰。

（二）執行原則

刑事訴訟程序關於是否起訴之規定，係依照刑事法規進行判斷，在要件上與國土計畫法有所差異，故行政機關仍應於個案當中依職權進行調查認定，不受檢察機關不起訴處分之拘束。

四、 情境：法人構成國土計畫法第 39 條第 1 項之違法情形，公司負責人是否一併承擔刑事責任？

（一）甲為丙公司之負責人，丙公司於國土保育地區第二類之 A 地經營餐廳及停車場，惟丙公司未依規定施作相關水土保持設施，致發生土石崩落造成用餐遊客重傷。經查，丙公司的違法行為符合國土計畫法第 39 條第 1 項之規定，則甲是否應一併承擔國土計畫法第 39 條之刑事責任？

法理原則

國土計畫法第 39 條為針對違反國土計畫法土地使用管制的情形，在釀成災害、致死或致重傷的情形規定了

刑罰的規定。然而，本案實際的行為人為丙公司，如要一併對負責人甲科處刑罰，必須法律有明文規定才可以。在既有國土計畫法第 39 條的規定下，並沒有規定一併對負責人追究刑事責任的明文。因此，無法依國土計畫法第 39 條之規定追究甲的刑事責任。

（二）執行原則

國土計畫法第 39 條並無將法人刑事責任轉嫁至負責人之規定，故主管機關應於個案當中就負責人是否亦有違法行為，分別進行調查，始得判斷是否有國土計畫法第 39 條之適用。

捌、 構成要件及法律效果

一、 情境：當事人的行為違反國土計畫法之規定，可不可以經規勸不聽後再給予處罰？

甲以其所有座落國土保育地區第二類之 A 地經營寵物生命園區，則是否須經當地地方政府乙先對甲進行規勸，若甲仍未停止使用或拆除其地上物恢復原狀，當地地方政府乙始依國土計畫法第 38 條進行處罰？

法理原則

甲違反土地使用管制經營寵物生命園區，經調查後確實有違法情事，即可以確定甲的行為違法，違反國土計畫法課予人民的法律上義務，主管機關必須衡酌行政量能來予以取締及查處。一經查處有違法的情形，對於要不要裁罰並沒有裁量權，如發現有違規就應該予以處罰，不得採取先進行勸導如無效再採取處罰的方式。

執行原則

於國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項的規範精神，並未賦予裁量權給主管機關決定是否予以裁罰。易言之，該條項為並非裁量行政，而為羈束行政，故一旦有違規行為經調查確定，即應依法予以裁罰，並無先給予限期改善再予以裁罰之餘地。於國土計畫法施行後，即使是符合國土功能分區的使用，但應經申請同意使用而未申請；應申請使用許可而未申請，都是違法的情形，而必須予以處罰。

二、 情境：對於專案輔導合法化之土地，是否可能不予以處罰？又對於相關審議程序所採取的標準為何？

甲於 105 年 5 月 19 日前，以其所有座落農業發展地區第一類之 A 地興建宗教設施，並經輔導納管中，但甲未申請同意使用，當地地方政府乙是否能依國土計畫法第 38 條進行裁罰？又甲如進行後續合法化的行政程序時，對於土地情

狀的判斷是以違法利用前為準，或以違法利用後的情狀為準？

法理原則

甲的行為縱然已經主管機關進行輔導納管，但於區域計畫法非都市土地使用管制規則附表一的規範下，屬違法行為，在國土計畫法及國土計畫法土地使用管制規則中，倘若該土地使屬於應申請同意使用或應申請使用許可而未申請；或無法為容許適用而使用的情形，也同樣是違法行為，因此，仍應依規定進行裁罰。從而，甲仍應盡速完成合法化的作業程序，而主管機關進行具體審查之際，所參考的地形資料仍應以原始的地形資料為基準，要求依國土計畫法規範體系的要求，完成法規法的具體要求。

執行原則

輔導合法化過程中，違反國土計畫法等相關法令，乃是對過去違法行為的處理，基於維護整體社會公平正義及經濟發展，仍依各該法令裁處。

為避免違法使用致改變原屬不可開發區或建築之地形地貌，審查需參據之地形資料仍須以原始地形為準，範圍區內依法規劃配置所需之公共設施及衍生區外公共設施需求，由開發者公平、合理負擔，並依下列方針辦理：

1)因基地先行違規開發，而未依相關法規維持原始地形地貌或留設緩衝空間（或設施）等應予以補足，其補足之區位或配置方式並應發揮其功能與效益。

2)針對經目的事業主管機關開列為專案輔導合法化開發案，是否須拆除建築物恢復原狀申請合法使用，涉及相關法令主管機關權責，仍應依相關法令規定辦理。

三、 情境：依照國土計畫法第 38 條第 1 至 3 項所處之罰鍰，得否依照行政罰法第 8 條及第 18 條第 3 項規定減輕處罰？

（一） 狀況 A

1. 說明

甲在農業發展地區第二類土地上違規搭建面積達 8 公頃之廠房，並設置工廠進行生產，經民眾檢舉後，地方政府依法派員現地勘查並進行查處。甲主張自己並不知道不得在農二土地上從事上開行為，請求主管機關免除裁罰，是否有理？

2. 法理原則

依據行政罰法第 18 條第 1 項之規定，行政機關在作成罰鍰處分時，應審酌相對人違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並

得考慮受處罰者之資力。在減經其處罰時，依據同條第 3 項之規定，裁處之罰鍰不得逾法定罰鍰最高額之二分之一，亦不得低於法定罰鍰最低額之二分之一。此外，有關相對人責任之規定，依據行政罰法第 7 條第 1 項之規定，行政罰以相對人具有故意過失為要件；另依據第 8 條之規定，不得因不知法規而免除行政處罰責任。但按其情節，得減輕或免除其處罰。

本案中，因為甲之廠房達 8 公頃，且其所經營工廠之生產行為，屬於農二土地完全禁止者，因此構成第 38 條第 1 項規定，應予處罰。且依據前述行政罰法第 8 條之規定，不得單純因為甲主張自己不知法規之規定內容，而免除受處罰，僅得依據個案情節，減輕或免除甲之處罰。

（二） 狀況 B

1. 說明

乙於其所有之農業發展地區第二類土地上，依法取得設置地面型太陽能發電設施及附屬設施之使用許可，惟於實際施工及營運過程中，增建未經核准之臨時倉儲空間與維修車棚，經地方政府查報後認定其使用行為未符原許可內容。乙主張倉儲設施為暫時性結構，僅用於儲放發電設備與維修工具，非用於商業經營或對外營運。願意立即拆除違規附屬設施，主動提供施工圖、照片與使用說明，積極配合調查。主管機關於裁處時，應如何行使其裁量權？

2. 法理原則

依據行政罰法第 18 條之規定，主管機關在課處行政罰時，得因個案情節減輕相對人之處罰。本案中，乙所為之「增建臨時倉儲空間與維修車棚」行為，因為與其受核准之使用許可不符，所以構成第 38 條第 2 項第 2 款之違規行為。

根據第 38 條第 2 項之規定，罰鍰之數額為 30 萬元以上 150 萬元以下，性質上屬於行政罰，適用行政罰法之相關規定自屬無疑。再者，主管機關對於違規行為應課與多少之罰鍰，具有相當程度之裁量權，故應根據個案具體情況作出合法、適當之裁量（參考行政程序法第 30 條）。本案中，由於乙經主管機關查處後，隨即表明自己之違規行為僅屬暫時性，非用於對外營運之商業行為；此外，其亦積極配合主管機關之查處，提供相關重要資料。綜上所述，主管機關在行使其裁量權時，為作成合法適當之裁量處分，應參考行政罰法第 18 條之規定，酌情減少對乙之罰鍰，並同時注意行政罰法第 18 條第 3 項所規定之數額限制。

（三） 狀況 C

1. 說明

丙於國土保育地區第二類土地內設置農業改良試驗廠，總面積為 1 公頃。丙在設置前並未向主管機關申請同意，便逕自設置並開始使用。嗣後，丙在收到主管機關通知後，旋即拆除廠房，並同時清除雜物，以配合主管機關之要求恢復原狀。

2. 法理原則

根據國土計畫法土地使用管制規則當中的規定（尤其是 0X 表之內容），在國土保育地區第二類（國保二）土地上設置農業改良試驗設施之場地時，即便面積不超過「一定規模」之要求，毋庸申請「使用許可」。但人民在設置此等設施前，仍應依據土管規則之要求，向主管機關申請同意。

本案例中，因為丙在設置農業改良試驗廠之前，並未向主管機關申請同意，即便該農業改良試驗廠並未達到「一定規模或性質特殊」之標準，仍因為違反土管規則之規定，而構成國土法第 38 條第 3 項規定之違規行為，處 6 萬元以上 30 萬元以下之罰鍰。

然而，第 38 條第 3 項規定之罰鍰性質上屬於「行政罰」之行為，裁處時即有行政罰法相關規定之適用。據此，丙在收到主管機關通知後，即展現其主動配合回復原狀之動作，並立即拆除廠房設施，應符合行政罰法第 8 條所規定，得減輕其責任之行為，應由主管機關在裁處罰鍰時納入考慮。

執行原則

依照國土法第 38 條第 1 項至第 3 項所處之罰鍰，依照行政罰法第 1 條之規定，性質上屬於行政罰法所規定之行政

罰，因此得按照個案具體事實，依行政罰法第 8 條及第 18 條第 3 項之規定減輕處罰。

四、 情境：直轄市、縣（市）政府在國土法所規定之行政罰鍰及其他行政處理的選擇之間，是否具有裁量權？直轄市、縣（市）政府若已經依國土法第 38 條第 1 至 3 項規定處以罰鍰時，得否再依第 4 項之規定處以其他行政措施？

（一） 狀況 A

1. 說明

甲在農業發展地區第二類土地上違規搭建面積 8 公頃之廠房，並設置工廠進行生產，經營相關業務。經民眾檢舉後，地方政府依法派員現地勘查並進行查處。

2. 法理原則

依據國土計畫法第 20 條以及第 21 條有關「農業發展地區」第二類土地之劃設原則及利用原則，均應以「良好農業」與相關生產環境、產銷設施為核心；另外，依據國土計畫法土管規則之附表一（以下簡稱：OX 表）之規定，設置工廠進行生產，在農二之土地利用上亦屬完全禁止。據此，若是在農二之土地上，興建一定規模以上的工廠，並

進行生產之行為，構成第 38 條第 1 項之「未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規則以上」之違規行為。

基於上述，甲之行為構成第 38 條第 1 項之情形，主管機關應對甲作成罰鍰處分並無裁量權（即無「決定裁量」），但對於罰鍰額度（100 萬元以上 500 萬元以下），主管機關則有裁量權（即有「選擇裁量」），得制定「裁量基準」供具體個案判斷之。除第 1 項之罰鍰外，主管機關也得依據同條第 4 項之規定，命令甲變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀；於管制使用土地上經營業務者，必要時也得勒令甲歇業，並通知該管主管機關廢止其全部或一部登記。換言之，主管機關可以對甲所採行的措施包括：

- （1）100 萬至 500 萬之罰鍰；
- （2）對甲作成變更使用、停止使用或拆除廠房及設施等限改決定；
- （3）勒令甲歇業，並通知主管機關廢止甲經營之公司的全部或一部登記。

首先，罰鍰屬於行政罰，後兩者屬於「管制性不利處分」，彼此之間並無「一行為不二罰」的問題。再者，主管機關對甲作成罰鍰後，是否要繼續對其作成第 4 項規定之「限改」及「勒令歇業並廢止登記」之處分，具有裁量權，主管機關需考量個別具體情況後，合法行使其裁量權。應予注意的是，假使甲之違規行為所造成的現時狀態，經考量其面積大小、當地地形因素、周邊居民生活狀態，甚至是可預見的氣候變化（例如颱風季、豪雨）等情況下，若不及時除去的話，會對當地居民、自然環境造成重大衝擊時，主管機關之裁量權會有「裁量萎縮至零」的

情形，即主管機關已無裁量權，必須依據第 4 項之規定作成限改處分，並勒令甲歇業及通知該管主管機關廢止其登記。

（二） 狀況 B

1. 說明

乙未經使用許可，在其所有之農業發展地區第二類土地，自行開挖整地設置地面型太陽能發電設施及其附屬設施達 6 公頃，經國土管理署衛星影像監測發現後通知地方政府乙前往查處。

2. 法理原則

依據國土法土地使用管制規則 OX 表之規定，若是想要在農二之土地上興建地面型光電設施時，屬於「符合農二分區之劃設及利用原則」的土地利用行為，但是，因為乙所興建之面積範圍達 6 公頃，因此進一步構成「一定規模以上」之要件，依據國土法相關規定，應申請「使用許可」後始得為之。據此，本案中乙並未申請使用許可，因此構成國土法第 38 條第 2 項第 1 款之違規行為，主管機關應對乙作成罰鍰處分；就罰鍰額度而言，主管機關在 30 萬元以上 150 萬元以下之間，具有裁量行使之空間。就此裁量空間而言，主管機關亦得訂立「裁量基準」，就具體個案之認定使用。

除第 2 項之罰鍰外，主管機關也得依據同條第 4 項之規定，命令乙變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀；於管制使用土地上經營業務者，必要時也得勒令乙歇業，並通知該管主管機關廢止其全部或一部登記。換言之，主管機關可以對乙所採行的措施包括：(1) 30 萬至 150 萬之罰鍰；(2) 對乙作成變更使用、停止使用或拆除廠房及設施等限改決定；(3) 勒令乙歇業，並通知主管機關廢止乙經營之公司的全部或一部登記。

首先，罰鍰屬於行政罰，後兩者屬於「管制性不利處分」，彼此之間並無「一行為不二罰」的問題。再者，主管機關對乙作成罰鍰後，是否要繼續對其作成第 4 項規定之「限改」及「勒令歇業並廢止登記」之處分，具有裁量權，主管機關需考量個別具體情況後，合法行使其裁量權。應予注意的是，假使乙之違規行為所造成的現時狀態，經考量其面積大小、當地地形因素、周邊居民生活狀態，甚至是可預見的氣候變化（例如颱風季、豪雨）等情況下，若不及時除去的話，會對當地居民、自然環境造成重大衝擊時，主管機關之裁量權會有「裁量萎縮至零」的情形，即主管機關已無裁量權，必須依據第 4 項之規定作成限改處分，並勒令乙歇業及通知該管主管機關廢止其登記。

（三） 狀況 C

1. 說明

丙在其所有之農業發展地區第二類土地，取得設置地面型太陽能發電設施及其附屬設施之使用許可，然而丁除了設置前述設施外，還興建鐵皮倉庫出租，經民眾檢舉後，地方政府即前往查處。

2. 法理原則

在符合國土功能分區及其分類之使用原則下，若是該土地利用行為達到一定規模以上，或者是性質特殊時，即應依據國土法第 24 條以下之規定，申請「使用許可」。在「使用許可」經核發並生效後，申請人即應按照經許可之使用計畫進行後續的土地利用行為（參考國土法第 29 條）。若申請人後續未按照「使用計畫」（使用許可）進行土地使用行為時，即構成國土法第 38 條第 2 項第 2 款之違法行為。

本案中，丙在農二土地上設置光電設施，縱使其已經取得「使用許可」，但其「興建鐵皮倉庫並出租」之行為，若是已經違反其經許可之計畫時，主管機關即應依據國土法第 38 條第 2 項第 2 款之規定，處以 30 萬元以上 150 萬元以下之罰鍰。換言之，主管機關對於科處罰鍰之決定，並無裁量權（無「決定裁量」），但對於具體之罰鍰數額，則有在法定範圍內之裁量權（有「選擇裁量」），可制定「裁量基準」供後續案件適用。

除第 2 項之罰鍰外，主管機關也得依據同條第 4 項之規定，命令丙變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原

狀；於管制使用土地上經營業務者，必要時也得勒令丙歇業，並通知該管主管機關廢止其全部或一部登記。換言之，主管機關可以對丙所採行的措施包括：(1) 30 萬至 150 萬之罰鍰；(2) 對丙作成變更使用、停止使用或拆除廠房及設施等限改決定；(3) 勒令丙歇業，並通知主管機關廢止丙經營之公司的全部或一部登記。

首先，罰鍰屬於行政罰，後兩者屬於「管制性不利處分」，彼此之間並無「一行為不二罰」的問題。再者，主管機關對丙作成罰鍰後，是否要繼續對其作成第 4 項規定之「限改」及「勒令歇業並廢止登記」之處分，具有裁量權，主管機關需考量個別具體情況後，合法行使其裁量權。應予注意的是，假使丙之違規行為所造成的現時狀態，經考量其面積大小、當地地形因素、周邊居民生活狀態，甚至是可預見的氣候變化（例如颱風季、豪雨）等情況下，若不及時除去的話，會對當地居民、自然環境造成重大衝擊時，主管機關之裁量權會有「裁量萎縮至零」的情形，即主管機關已無裁量權，必須依據第 4 項之規定作成限改處分，並勒令丙歇業及通知該管主管機關廢止其登記。

（四） 狀況 D

1. 說明

丁在其所有之農業發展地區第二類土地上搭建木造建築物經營農村特色餐廳，並設置圍牆、鋪設水泥路面與設置停車場，未作農業生產使用，也未申請主管機關之同意使用。後經民眾檢舉後，地方政府派員現地勘查並進行裁處。另外，依據國土計畫法土地使用管制規則第 3 條之規定，丁所有之該筆土地屬於註記之丁種建築用地。

2. 法理原則

倘若土地利用行為無需申請「使用許可」時，其在某特定國土功能分區下，得否逕為從事土地使用行為（即：免經同意使用），或者是仍應經主管機關之同意使用（即：應經同意使用），取決於國土計畫土地使用管制規則之規定，當中尤為重要者，即 OX 表所羅列之管制內容。倘若該土地利用行為違反土管規則時，例如該土地利用行為屬於「應經同意使用」的項目，但卻未經同意時，即構成國土法第 38 條第 3 項之行為，處以 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰。

本案中，丁在農二的土地上經營農村特色餐廳，並設置圍牆、鋪設水泥路及設置停車場等餐廳經營附屬行為，屬於「餐飲設施」的使用項目；此外，丁所有之該筆土地，業依據土管規則第 3 條第 1 項註記為丁種建築用地。因此，按照 OX 表之規定，丁在其所有之土地上設置餐飲設施並從事餐飲經營活動，應經過主管機關之同意後始得為之。本案丁在未取得主管機關同意之前提下，所從事之行為即構成國土法第 38 條第 3 項之違規行為，主管機關應作

成罰鍰處分，並無裁量權；但是，對於罰鍰額度（6 萬元以上 30 萬元以下），則具有裁量權，得制定「裁量基準」供具體個案適用。

除第 2 項之罰鍰外，主管機關也得依據同條第 4 項之規定，命令丁變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀；於管制使用土地上經營業務者，必要時也得勒令丁歇業，並通知該管主管機關廢止其全部或一部登記。換言之，主管機關可以對丁所採行的措施包括：(1) 6 萬至 30 萬之罰鍰；(2) 對丁作成變更使用、停止使用或拆除廠房及設施等限改決定；(3) 勒令丁歇業，並通知主管機關廢止丁經營之餐廳的全部或一部登記。

首先，罰鍰屬於行政罰，後兩者屬於「管制性不利處分」，彼此之間並無「一行為不二罰」的問題。再者，主管機關對丁作成罰鍰後，是否要繼續對其作成第 4 項規定之「限改」及「勒令歇業並廢止登記」之處分，具有裁量權，主管機關需考量個別具體情況後，合法行使其裁量權。應予注意的是，假使丁之違規行為所造成的現時狀態，經考量其面積大小、當地地形因素、周邊居民生活狀態，甚至是可預見的氣候變化（例如颱風季、豪雨）等情況下，若不及時除去的話，會對當地居民、自然環境造成重大衝擊時，主管機關之裁量權會有「裁量萎縮至零」的情形，即主管機關已無裁量權，必須依據第 4 項之規定作成限改處分，並勒令丁歇業及通知該管主管機關廢止其登記。

執行原則

1. 在行政調查可以找到行為人的情形下，須分別情形依第 38 條第 1 項至第 3 項課處行政罰，就具體個案的罰鍰金額，有賦予直轄市、縣（市）政府裁量權限，直轄市、縣（市）政府亦得訂定「裁罰基準表」據以執行。在此同時，也可以依第 4 項規定要求所定的改善措施，對此，地方主管機關也有裁量權。如行為人經調查要求為第 4 項的行為而未落實；或經調查而無法發現行為人的情形下，直轄市、縣（市）政府得也可以依第 6 項的規定依序請使用人、管理人、所有人限期停止使用或恢復原狀，如期限到了沒有履行，則依行政執行法的規定進行後續的行政執执行程序，在執行前並應踐行行政程序法第 27 條第 2 項的告誡程序。

2. 依照國土法第 38 條第 4 項之文義，直轄市、縣（市）政府對於在處以罰鍰之後，是否再另外處以第 4 項所規定之行政措施，具有裁量權限。因此，直轄市、縣（市）政府應依照具體個案情形，行使其裁量權；此外，就執行第 4 項所規定其他種類措施的時機及類型選擇上，建議納入其裁量基準之中。

五、 情境：人民取得使用許可後為許可內容以外之使用，並補提出變更使用許可之申請，可否予以處罰？

甲取得農業發展地區第二類土地的使用許可，設置地面型太陽能設施，使用計畫中標明地面僅供架設光電板與相關設施。然而民眾檢舉甲加蓋鋼構建築物作為倉庫，主管機關勘查時發現該建築物與原核准內容不符，於是甲另補送變更使用許可。

法理原則

依據國土計畫法第 27 條第 2 項之規定，一旦使用許可經核發並生效後，該使用許可計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度，即應作為範圍內土地使用管制之依據。倘若人民事後未依照使用許可計畫之內容從事土地利用時，即構成國土法第 38 條第 2 項第 2 款之違規行為，主管機關處 30 萬元以上 150 萬元以下之罰鍰。

本案中，甲儘管已經取得使用許可，但是其加蓋鋼構建築物作為倉庫之行為，並未符合原先經核發之使用許可，就此已經產生一個「既已發生的違法行為」。而罰鍰作為一個典型的行政罰，目的就在於針對「過去已經發生的違法行為」進行處罰，而非著眼於未來違法狀態的恢復及改正，此點正是「行政罰」與「行政執行罰」的區別所在。就此，主管機關應依據國土法第 38 條第 2 項第 2 款之規定，處甲 30 萬元以上 150 萬元以下之罰鍰。此外，甲事後另外補送變更使用許可之申請，對於此前「既已發生的違法行為」不會產生治癒或修正之效果，亦應予注意。

執行原則

當人民取得使用許可後，從事「使用許可」容許內容以外之土地利用行為時，即使該人民事後補提出「變更使用許可」之申請，但該等行為已經屬於「既已發生的違法行為」，並不會因為事後的補提行為而受影響。因此，主管機關仍得依國土法第 38 條第 2 項第 2 款之規定加以處罰。

六、 情境：人民取得使用許可後為許可內容以外之使用，並補提出變更使用許可之申請，除處以國土計畫法第 38 條第 2 項第 2 款之罰鍰外，可否依同條第 4 項之規定要求改善？

甲取得農業發展地區第二類土地的使用許可，設置地面型太陽能設施，使用計畫中標明地面僅供架設光電板與相關設施。然而民眾檢舉甲加蓋鋼構建築物作為倉庫，主管機關勘查時發現該建築物與原核准內容不符，於是甲另補送變更使用許可。

法理原則

延續前揭情境五的說明，儘管甲有補送變更使用許可之動作，但仍不妨礙其「既已存在的違法行為」，因此主管機關應依據國土法第 38 條第 2 項第 2 款之規定進行處罰。

此外，國土法第 38 條第 1-3 項之規定性質上屬於「行政罰」，而第 4 項之規定則是屬於「管制性不利處分」，性質上並不相同。其次，主管機關在「已經依據第 1-3 項處罰鍰」的情形下，是否要再作成第 4 項之限改處分，主管機關即具有裁量權。

本案中，主管機關依據第 38 條第 2 項第 2 款之規定對甲作成罰鍰後，得再依據個案情形加以判斷，就是否要再對甲作成第 4 項之限改處分，具有裁量權，不會因為甲進行補送變更使用許可而受影響。但要進一步說明的是，不受影響的是「主管機關仍有作成第 4 項限改處分之空間」，但主管機關是否要作成這個處分，以及要具體採取何種限改處分，則應在裁量行使的過程當中納入「甲已經補送變更使用許可」這個因素加以考量。

執行原則

1. 第 38 條第 4 項 v.s. 第 38 條第 1-3 項：

首先應予說明的是，因為第 4 項是屬於「管制性不利處分」，與第 1 至 3 項「裁罰性不利處分」之規定，在性質上有所區別。換言之，即使第 4 項之規定具有「依前三項規定處罰者」的文字，但基於其與第 1 項至第 3 項規定之性質不

同，主管機關仍可以在「未依第 1 項至第 3 項規定處以罰鍰」的情況下，單獨作成第 4 項限期改善之處分。此法理在區域計畫法過渡至國土計畫法之時期，尤為重要。

2. 已經依照第 1 項至第 3 項規定處以罰鍰的情況下，主管機關仍得作成第 4 項之限改處分：

依照第 38 條第 4 項之文義，主管機關已經依照前三項規定處以罰鍰時，仍有裁量權可以決定是否依第 4 項的規定要求改善；以及如要求改善，要採取「限期令行為人變更使用」、「限期令行為人停止使用」、「拆除其地上物恢復原狀」、「於管制使用土地上經營業務者，勒令歇業，並通知該管主管機關廢止經營業務者全部或一部登記」中哪一個措施。

七、 情境：人民取得使用許可後為許可內容以外之使用，並補提出變更使用許可之申請，主管機關處以國土計畫法第 38 條第 2 項第 2 款之罰鍰，並依同條第 4 項之規定要求改善後，人民可否再申請變更使用許可？

甲取得農業發展地區第二類土地的使用許可，設置地面型太陽能設施，使用計畫中標明地面僅供架設光電板與相關設施。然而民眾檢舉甲加蓋鋼構建築物作為倉庫，主管機關勘查時發現該建築物與原核准內容不符，於是甲另補送變更使用許可。

法理原則

接續前揭情境六所討論之內容，儘管甲有另外補送使用許可變更之申請，但不會影響其「既已存在的違法行為」，主管機關應依據第 38 條第 2 項第 2 款之規定處以罰鍰，並就「是否另外再依據第 4 項之規定作成限改處分」這件事，具有裁量權。

但是，在主管機關已經作成罰鍰處分，同時也作成第 4 項之限改處分後，甲仍可以繼續提出變更使用許可之申請。原因在於，此等「變更使用許可」之提出，自屬人民之權利，主管機關之裁罰決定與限改處分並不會產生剝奪此等權利之法律效果，因此甲仍得繼續提出變更使用許可之申請。

執行原則

人民取得使用許可後為許可內容以外之使用，並補提出變更使用許可之申請，主管機關處以國土計畫法第 38 條第 2 項第 2 款之罰鍰，並依同條第 4 項之規定要求改善後，人民可以再申請變更使用許可，主管機關也應依職權進行審議決定變更申請之准駁。如針對先前的違反使用許可行為，主管機關已廢止原使用許可之行政處分，人民如需重新施作，也必須重新提出使用許可之申請。

玖、 正當法律程序

- 一、 情境：依國土法第 38 條規定予以處罰前，已於查獲違規現場給予陳述意見之機會時，是否要在作成裁罰之行政處分前，再次給予陳述意見之機會？

甲以其所有座落國土保育地區第二類之 A 地經營土雞城餐廳，經當地地方政府乙查獲違規，並於現場給予甲陳述意見。則乙依國土法第 38 條規定予以處罰前，是否要再次給予甲陳述意見之機會？

法理原則

依行政程序法之規定，要作成對人民不利益的處分，必須給予人民陳述意見的機會，此依陳述意見的要求，主要是給人民表達對子自己有利的陳述，以協助主管機關可以清楚知悉當事人的動機、行為具體態樣等有利及不利的事實，據以作成盡可能正確的具體決定。因此，只要個案的調查程序中給予人民甲陳述意見機會，已足以確保主管機關乙充分了解人民的具體訴求，則讓甲在具體作成決定前在陳述一次也不會獲取更多的資訊以利行政罰的具體決定，則基於行政程序法第 102 條的規定，就不必然要再給予甲作相同陳述的機會。

執行原則

因為在查獲現場已給予陳述意見之機會時，已經符合行政程序法第 39 條之規定，因此即構成行政程序法第 102 條之除外事由。

二、 情境：作成裁罰處分前，若未給予當事人陳述意見之機會，得否在處分作成後補給當事人陳述意見之機會？

甲以其所有座落國土保育地區第二類之 A 地經營土雞城餐廳，經當地地方政府乙查獲違規現場未給予甲陳述意見，乙依國土法第 38 條規定予以處罰前，得否在處分作成後補給甲陳述意見之機會？

法理原則

依行政程序法第 114 條之規定，如果作成行政罰之行政處分有沒有給予甲陳述意見的情形，雖為有瑕疵的行政處分，但仍屬於事可以補正的情形。因此，依同條第 2 項之規定，只要在訴願程序終結前，即可因事後給予甲補陳述意見的機會，透過補正而治癒瑕疵，形成一個合法的行政處分。但倘若自始至終都沒有給甲補陳述意見，則瑕疵仍然存在，而為有瑕疵的行政處分，而可依行政程序法第 117 條之規定撤銷原處分。

執行原則

補給當事人陳述意見之機會屬於行政程序法第 114 條「行政處分程序瑕疵之補正」。若始終未給予陳述意見之機會時，即屬違法得撤銷之行政處分，尚未構成無效之行政處分。

三、 情境：違法使用土地而於其上設有功能分區所不容許之地上物，經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，依據國土法第 38 條第 4 項執行「強制拆除」時，得否可予以毀損？

(一) 狀況 A

1. 說明

甲以其所有座落農業發展地區第二類之 A 地架設砂石篩選機具及輸送帶經營砂石場，經當地地方政府乙查獲違規現場，乙依國土法第 38 條第 4 項規定限期令甲變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀，但甲不遵從，主管機關可否逕行予以破壞移除？

2. 法理原則

甲所搭建的地上物雖為違法存在，但該地上物仍屬憲法所保障甲的財產權，故對於加以毀損，仍必須符合比例原則的要求。亦即，如果不予以移除顯然無法達到國土計畫法土地使用管制所要追求的空間秩序，且予以破壞移除為達成管制目的最小侵害的手段，且對甲財產權的侵害與

所要追求的立法目的並非顯失均衡時，始可採取毀損的方式。

（二）狀況 B

1. 說明

甲以其所有座落農業發展地區第二類之 A 地架設砂石篩選機具及輸送帶經營砂石場，經當地地方政府乙查獲違規現場，乙依國土法第 38 條第 4 項規定限期令甲變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。但甲未遵從，其原因為該砂石場之機具所有權人為丙，則乙拆除前是否需要同時通知丙。

2. 法理原則

本案乙主管機關之拆除處分的相對人為甲，然該拆除處分將影響第三人丙，因此，如果乙機關知悉地上物所有權人為丙，應依職權通知機具所有權人丙且使其成為程序當事人，並依照行政程序法之規定給予丙人陳述意見的機會。

執行原則

對於地上物予以移除破壞，如為行政執行所必須，在既有的法規範下並不當然排除，但仍須符合比例原則之要求。依據比例原則，若是「不破壞地上物，則無法達成土

地管制使用之目的」時，才可以採用此種對於人民權益侵害較為嚴重的手段。

又倘若地上物並非違法使用土地之行為人所有，原則上應以實際所有權人為處分之對象，並應依行政程序法之規定使實際之所有權人陳述意見以供主管機關參酌。

四、 情境：國家公園區內之土地，得否依照國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項之規定予以處罰？

甲以其所有座落屬於國土保育地區第三類之國家公園土地開墾為平坦可供遊客停車並販售炒麵、茶葉蛋、便當及飲料之休息站，經地方政府乙查獲，乙可否依國土計畫法第 38 法之規定予以處罰？

法理原則

依國土計畫法第 23 條第 2 項但書之規定，如土地屬國家公園計畫範圍內，仍依國家公園法實施管制，故甲所屬之土地原則上依國家公園法之規定做管制。本案甲的行為違反國家公園法第 14 條第 1 項第 4 款之規定，情節重大會有刑罰的刑事責任。鑒於國家公園法有刑罰之規定，如甲之行為違反刑罰，只需要依刑罰之規定予以裁罰，即為已足。

執行原則

國家公園區內土地之管制使用係依國家公園法規定辦理，原則上無國土計畫法第 23 條及第 24 條管制之問題，無國土計畫法第 38 條第 2 項及第 3 項規定之適用。但應注意的是，直轄市或縣（市）政府得併同依土地相關法規成立之違規聯合取締小組辦理及行政罰法第 24 條等相關規定，視案件情形將聯合稽查結果移請國家公園主管機關依法裁罰。

第三節、 各方意見彙整及回應

壹、 專家學者訪談及座談會意見重點整理

計畫團隊訪談及舉辦座談會收集學者專家意見後，整理如附件 2 及附錄二，學者專家之意見雖有不同觀點，但與計畫團隊研究意見之方向大致相符，以下就各訪綱的整體及團隊的分析結果進行說明分析：

訪談議題	分析
(一) 國土計畫法與區域計畫法間關係，係法規體系及法秩序之全方面改變或為區域計畫法之法規範體系之延續？	1. 計畫團隊就此問題之結論，認為國土計畫法係全新之制度規範，專家學者多數皆採取相同立場，認為國土計畫法比區域計畫法更為宏觀、層級更高，僅林明鏘教授認為國土計畫法仍保留區域計畫法的基礎，然其亦肯認國土計畫法在理念與管理層次上為更宏觀的國土空間管理架。 2. 從學者專家之意見來看，即便少數學者認為保留區域計畫法之基礎，但仍與多數學者及本研究團隊意見一致，肯認國土計畫法屬於全新之制度規範。
(二) 執行裁罰後當事人提起訴願或行政訴訟時最常遇到的問題有哪些？	專家學者就此問題，程序問題多聚焦在取締時的正當法律程序（包含取締與執行的困難、行為

	人找不到等等)、裁處對象應以行為責任或狀態責任為主、裁罰與行政執行程序之界線掌握，以及管制性不利處分（限期改善）與秩序罰（罰鍰）之順序與裁量問題；實體方面則是針對使用目的與許可不一致之情形較為常見。前述問題，研究團隊後續經研究後一併納入手冊。
（三）新舊法施行涉及新舊法律制度的銜接，在新舊法交接之際，貴單位在適用法律方面如何判斷？（審議過程中跨越到全面實施國土計畫法的土地使用管制，則審查之際如何認定事實適用法律？倘若主管機關依區域計畫法規定裁罰或為行政法上不利益處分，當事人提起救濟後，訴願會作成決定前或行政法院判決前國土計畫法之土地使用管制正式施行，訴願決定或行政法院判決撤銷原處分，要求原處分機關另為適法之處分（或處理）。原處分機關如何認適用法？	專家學者就此問題，程序問題多聚焦在取締時的正當法律程序（包含取締與執行的困難、行為人找不到等等）、裁處對象應以行為責任或狀態責任為主、裁罰與行政執行程序之界線掌握，以及管制性不利處分（限期改善）與秩序罰（罰鍰）之順序與裁量問題；實體方面則是針對使用目的與許可不一致之情形較為常見。前述問題，研究團隊後續經研究後一併納入手冊。
（四）新舊法施行涉及新舊法律制度的銜接，在新舊法交	專家學者就此問題，多數皆認為，若行為於舊法時期已終結，

接之際，貴單位在適用法律方面如何判斷？（審議過程中跨越到全面實施國土計畫法的土地使用管制，則審查之際如何認定事實適用法律？倘若主管機關依區域計畫法規定裁罰或為行政法上不利益處分，當事人提起救濟後，訴願會作成決定前或行政法院判決前國土計畫法之土地使用管制正式施行，訴願決定或行政法院判決撤銷原處分，要求原處分機關另為適法之處分（或處理）。原處分機關如何認定適用法？	則不能依照新法進行處罰，此與研究團隊之判斷相同；亦即，考量法律不溯及既往原則，在新法無明文溯及之情形下，不得對舊法時期已終結之法律關係，依新法裁處秩序罰。惟就違法行為已延續至新法階段，由於法律關係已延續至新法時期，故多數專家學者皆認同得以新法進行裁罰，此與研究團隊立場相同。另外，少數學者對於從新從輕原則的適用與否仍持保留態度，雖認為舊法亦有適用之可能，但仔細從訪談所提出的理由觀之，出發點仍係以信賴保護為出發點，與研究團隊所重視之觀點並無衝突，本計畫結論與少數意見老師見解上的歧異，對大多數案件而言，結論上並無歧異。
（五）國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項所欲處罰的違規行為為對土地的破壞行為或為對於土地的使用行為？如為兩者都是，要如何確定何時所處罰的是破壞行為，何時處罰的是使用行為？此一判斷是否因國土計畫法第 38 條第 6 項規定將行為人、管理人或所有人予以區別而有差異	本法所處罰之行為，學者專家見解就此部分有高度一致性，皆認為本法處罰之行為包含使用行為與破壞行為，不宜將行為人之範圍過度限縮。部分學者進一步以時點作為區分，認為破壞行為多在初期階段而使用行為則在後續階段，但二者皆屬違反本法之違法行為。另外在處罰順序上，本法已明定處罰順序，專家學者就

。	此部分亦無不同之見解，且與本研究計畫之方向一致。
(六) 承上，如何認定裁處權時效的起算時點？	關於此點，多數學者專家認為依照行政罰法， 違法行為終了時起算時效 ，若違法狀態持續，此時則尚未開始起算時效，此部分與研究團隊之意見一致。惟少數學者有認為自構成要件實現時，即已起算時效，然此見解與行政罰法之規範不同，研究團隊仍建議依行政罰法之判準進行適用。
(七) 國土計畫法第38條第4項及第5項的定性	1. 關於「限期令變更使用、停止使用、拆除其地上物恢復原狀」專家學者多數與研究團隊之結論一致，皆認為非行政秩序罰，而屬管制性不利處分(非裁罰性的不利處分)，僅有少數學者認為屬於行政罰。惟不論定性上是否屬於行政罰，專家學者皆認為執行對象應包含行為責任與狀態責任人。 2. 關於「勒令歇業、通知該管主管機關廢止其全部或一部登記」，專家學者就此部分見解較為分歧，有認為數行政秩序罰，亦有認為屬管制性不利處分(行政管制措施)。就此部分，研究團隊建議採

	管制性不利處分之見解較為妥適，其理由在於勒令歇業屬於將違法營業之狀態，向未來導正為合於國土計畫法之秩序狀態，並非追究過去違法營業之行為(本法第38條第1至3項始為追究過去違法行為)，故而屬於行政法上之管制性不利處分，不具裁罰性。且採取管制性不利處分之見解，較有助於後續政策執行。申言之，管制性不利處分著重在回復到既有合法之法律秩序，不以行為人之違法經營行為係故意或過失為限，因此個案上既能減輕行政機關舉證之負擔，又能盡快使受到破壞之國土秩序即早回復，故而更貼近國土計畫法之立法目的。 3. 關於「按次處罰」之定性，多數學者專家意見與研究團隊意見一致，認為屬於行政執行罰(怠金)，僅少數學者認為屬於行政秩序罰。就此部分，過往較早期法院實務見解雖有認為屬於行政秩序罰，然近期法院實務見解皆改採行政執行罰(怠金)之見解，以合乎按次處罰具有督促行為人改善之立法目的。
--	---

	因此，研究團隊建議採取行政執行罰(怠金)之見解，以符合法院實務與立法目的。
(八) 上述題目，在國土計畫法的解釋是否與區域計畫法有所歧異？	關於此問題，多數學者與研究團隊意見一致，認為國土計畫法在執法上應比區域計畫法更為嚴格，以合乎國土計畫法之目的，避免落入區域計畫法時期執法不彰之窠臼。少數學者雖有認為國土計畫法之條文未臻完善而有加以修正之必要，然皆未認為要與區域計畫法採取相同之解釋。因此，研究團隊仍建議依多數學者之看法，在國土計畫法之執法應更為積極嚴格，以確保法規範之落實。

貳、 縣市政府訪談及座談會意見整理

計畫團隊訪談及舉辦座談會收集地方政府意見後，整理如附件 3 及附錄二，地方政府之意見較為多元，以下就各訪綱進行說明：

訪談議題	分析
(一) 構成要件的認定	1. 在實務執行運作上對於違規使用的「行為」如何認定？主要處罰的對象為在土地上為積極破壞之人或處罰的對象為使用土地之人？關於此訪題，各縣市政府之立場對於行為之

	判斷，多採取從寬認定，包含使用人在內，皆可成為行為人之範圍，在處罰順序上，會以直接行為優先，若無法找到直接行為人，再接續找間接之行為人。另外，部分地方政府亦提及，其過往皆由事業主管機關就構成要件進行判斷，再進行裁處。 2. 對於違規行為的理解，在國土計畫法及區域計畫法是否會有不同？判斷的標準為何？各縣市政府的意見多數認為在理論上區域計畫法跟國土計畫法是不同的行為態樣，但實際運作上比較不會細分，而判斷的標準則是側重在稽查當下是否有發現行為人，若當下即有發現行為人或有人自認為行為人，當然逕行裁處；若未發現行為人，則依序追究使用者、管理人或所有權人。另外，若有當事人互推責任之情形，部分縣市政府之作法為併同處罰。 3. 於違規使用之現場進行開罰時，是否會盡可能找到違反土地使用管制之行為人？如是，採取何種行政調查之方法？關於此訪題，各縣市政府對於盡可能找到行為人皆一致肯認，在調查方法上，多以現場稽查輔以監視器等方式，盡可能尋找實際行為人，若無法得知行為人，則後續採取通知所有權人陳述之方式進行行政調查。另外，在特殊情形下，會請求警察機關進行協助。 4. 進行行政上的裁罰、要求限期改善與衍生的連續處罰等措施時，當事人的地位是用人
--	---

	、所有權人、管理人，在執行上是否會有不同？又國土計畫法全面施行後在實務上的解釋是否有不同？就此問題，地方政府之意見多認為以行為人為優先，後續則依照國土法所規定之順序依序進行。 5. 對於受限期改善之當事人，如果實際的狀況是「有改善，但未為完全之改善」，則在區域計畫法時代對於此種情形如何處理？在國土計畫法時代是否有不同？地方政府之意見皆認為，此在區域計畫法時代仍屬於未改善之情形，仍得再為處罰，然此時應一律加重或個案裁量，各縣市政府則未有一致見解。就此部分，鑒於實際上發生違規使用的態樣多元，各案所觸及當事人對違規的掌握程度也不甚相當，難以用一致性的標準判斷，研究團隊之建議，仍應依個案狀況進行裁量，以符合個案正義。
(二) 一行為不二罰之認定	1. 關於違規案件同時違反建築法及區域計畫法的土地使用管制時，而違反建築法規的建築物僅為程序違建，如何進行裁處？此訪題各縣市政府做法大致分兩種，其一仍依區域計畫法進行裁罰，其二則是由目的事業主管機關法規優先，若以一個目的事業法規進行處罰，則不再依區域計畫法進行裁罰。就此問題，研究團隊建議依照是否為一行為來判斷，若為一行為，則回歸行政罰法第24條1項之規定；若非一行為，則依行政罰法第25條分別處罰，在目前所觸及的實務案例，則

	以前者的情形較為常見。 2. 國土計畫法全面實施後，對前述情況之裁處如何進行？部分地方政府認為變化不大，部分則是認為國土計畫法處罰的手段較多，適用的情形會更多。
(三) 違規態樣及所適用之法律	1. 國土計畫法第 38 條所列之違規態樣有哪幾種情形？過往區域計畫法時期的執法標準如何？關於此訪題，地方政府的意見認為，國土計畫法處罰的態樣較多，常見的案例或許是工廠鋪水泥地、搭建鐵皮屋與清倒廢棄物等等。與區域計畫法相比，各縣市政府意見較不一致，有認為區域計畫法罰則較輕，因此效果有限；亦有認為國土計畫法規範的較為詳細，區域計畫法彈性反而較大。就此部分，研究團隊認為，國土法雖有較為詳細之規定，然實際執行上，仍有賴地方政府依其狀況進行處罰，惟為避免地方在執行上消極不作為，中央主管機關仍得以行政規則之方式，對地方政府進行規制，以防止個案上消極不作為。 2. 在裁罰金額之裁量方面，在區域計畫法執法，部分地方政府在處罰金額與行政執行開啟之時機考量違規次數、面積、是否有專案進行裁量。訪談之結果除前述標準外，部分縣市政府另有首長進行最後核可之流程，作為最終裁量之依據。 3. 在國土計畫實施後，對於法律的援引及操作

	之意見，多數地方政府皆提及發現行為人之困難，尤其國土計畫法處罰金額區間較大，若個案欠缺標準，在執行上容易發生問題。就此部分，研究團隊後續研究納入手冊範圍。
其他	其他關於地方政府執行國土計畫法違規裁罰的建議或補充，地方政府提出之建議包括增加公務人員教育訓練、跨機關合作、民眾宣導、獎勵執法同仁等等；另外，亦有地方政府認為國土計畫法範圍太廣，導致其他機關可能將責任都推給國土計畫主管機關，未來就此部分亦應解決。就此部分，研究團隊再納入後續研究分析。

第四節、 建立建議執行原則及處理方式

本計畫迄今已就本法第 38 條各項規定之立法目的、構成要件、及國土計畫土地使用管制規定之法律效果及構成要件、行政程序法、行政罰法之關聯性等，就整體規定彙整相關法理分析，並彙整既有行政函釋與現行制度得以延續適用之原則，且就個案進行情境分析。鑒於本法第 1 條所揭示立法目的「為因應氣候變遷，確保國土安全，保育自然環境與人文資產，促進資源與產業合理配置，強化國土整合管理機制，並復育環境敏感與國土破壞地區，追求國家永續發展，特制定本法。」，相較過往區域計畫法之制度設計，本法顯然具有更高度之公益目的，對於我國之永續發展有極為重要之影響。因此，如何從區域計畫法過度至本法之制度，則至為關鍵，以下就相關之執行原則與處理方式進行說明。

壹、 區域計畫法時代的違規行為，於本法應如何處理

既有國土計畫法針對法規銜接的問題規範於第 32 條，主要針對既有合法的行為予以保障，以符合信賴保護原則的要求。在既有法治國原則的框架下，既有違法行為從來都不是法律上應予以保障的對象，故並無主張信賴保護原則的空間。

在國土功能分區確定實施土地使用管制規則後，依國土計畫法第 45 條第 3 項之規定，區域計畫法即失其效力，從此進入國土計畫法此一新的法律秩序進行國土的治理，除非有公法上一般原理原則的考量，否則毋庸對區域計畫法的管制留下太多的依戀。有關國土計畫法例外與區域計畫法的聯結，立法者已透過國土計畫法第 32 條做了決定，除此之外，原則上應適用國土計畫法的規定。

因此，在區域計畫法時代違法使用土地，在國土計畫法時代的土地使用管制成為合法，代表在新的規範秩序下肯定此依土地使用的合法性，此並非違法解套的問題，而是在新法律秩序下本來就是合法，故在解釋上應適用國土計畫法而不對區域計畫法的違法行為進行裁罰。

反之，如在區域計畫法時代為違法，在國土計畫法時代仍為違法，代表無論新舊法都對此一違法狀態予以非難，因區域計畫法已失其效力，故當然不能適用區域計畫法，而有國土計畫法第 38 條之適用，所剩下的就是究竟是適用第 1 項至第 3 項的規定為行政罰，或依第 4 項至第 6 項的規定為管制性行政處分及行政執行的問題。詳言之，倘若在區域計畫法時代違法行為已終了（即狀態的繼續），則在國土計畫法功能分區圖全面實施管制的時代，固然無區域計畫法的適用，但也不應適用國土計畫法回溯對區域計畫法時代已結束的行為進行評價，而課處行政罰，而只能針

對違法的狀態課以管制性行政處分及行政執行。反之，如區域計畫法時代違法行為尚未終了（行為的繼續），而持續延續到國土計畫法功能分區圖管制上路，則為不真正溯及既往的問題，原則上應適用國土計畫法之規定予以裁罰，並為後續的管制性行政處分及行政執行。

貳、 平等原則之適用

區域計畫法時代違法之不同案件，在本法上路後，部分案件符合本法而未受處罰，部分案件則因為違反本法而受到處罰，是否有平等原則之適用？從規範的層面來看，如前所述，除非有國土計畫法第 32 條或公法上原理原則的考量，否則毋庸對區域計畫法的違法情狀投以太多關懷。在國土計畫法的新規範秩序下，對於土地使用的行為本於管制目的的達成，而對不同的情狀進行合法與否的判斷，反而是國土計畫法彰顯其不同於區域計畫法規範目的之所在。在憲法上要討論平等原則，必須事物本質相同，而具有可相提並論性，在區域計畫法時代同樣為違法，但國土計畫法時代有些案例為合法，有些案例仍為違法，除非可以具體地指出兩個個案具有本質上相同的特質，否則應認為這兩種型態具有本質上的不同，而不應為相同的處理。從而，難以想像會有違反平等原則的問題。

另一方面，也不排除有些情形是規範本身不違反平等原則的要求，但在行政實務的操作上，因為分區劃設的錯

誤等實際操作的不當，而產生類似的案件有不同待遇而違反平等原則的問題。但這並非抽象法規範本身違反平等原則的問題，而為實際執行上違反法規範的要求。

再者，行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇，行政程序法第 6 條定有明文，此即行政法上之平等原則。然行政機關若怠於行使權限，致使人民因個案違法狀態未排除而獲得利益時，該利益並非法律所應保護之利益，因此其他人民不能要求行政機關比照該違法案例授予利益，亦即人民不得主張「不法之平等」。又「信賴保護原則」，係指行政處分雖有瑕疵，但相對人或關係人對其存續已有信賴，而行政機關之事後矯正，將因此增加其負擔者，即不得任意為之之謂。如行政機關有前述怠於行使權限，致使人民因個案違法狀態未排除而獲得利益情形，並非行政機關所為行政處分之存續使人民產生信賴，自無信賴保護原則之適用。從而，亦無基於信賴保護原則進而主張不法平等之餘地。³¹

是以，在區域計畫法時代已違法之案件，本即無從主張「不法之平等」與「信賴保護原則」，本法上路後，不論

³¹ 最高行政法院 92 年度判字第 275 號行政判決參照。

是「全部皆違法」或者「有些案例為合法，有些案例仍為違法」皆無平等原則或信賴保護原則違反之問題。

參、區域計畫法變更編定及分區變更於國土計畫不存在是僵化還是進步？

在區域計畫法中保留有讓當事人申請變更編定、更正編定，甚至大範圍的土地開發行為，可申請分區變更而有開發許可的制度設計，固然對當事人而言有機會追求土地利用項目及強度的調整。但也由於土地使用管制的重心在各筆土地的使用地編定，並與各筆地籍掛勾，而使土地的利用產生「見樹不見林」的結果，而無法從規劃的角度對土地的利用進行整體性的規劃，進而產生「蛙躍式」的發展。在此同時，在沒有變更編定或分區的情形下，以用地別進行容許使用項目及細目、使用強度的管制也產生缺乏彈性的弊病。除此之外，學理也有論者指出變更編定及更正編定的運作與法律保留原則有違，實際運作上也與行政法學理乖違。如是，即便更正編定或變更編定可以追求土地利用上的彈性，恐怕也是立足於違憲或違法的前提上。整體而言，區域計畫法運作下所可以追求的彈性實有從規劃學理及行政法學理重新檢視的必要。

國土計畫法的立法目的，其中之一也是回應過往區域計畫法運作過於彈性而缺乏整體性的思考，因此從規劃的根本原理出發，關閉了類似區域計畫中分區變更與使用地

變更的大門。在此同時，國土計畫法反而從功能分區的本位出發，堅守分區內土地如何使用的大框架，並於此框架下透過應經申請使用或使用許可創造出以往區域計畫法及土地使用管制規則以使用地編定為管制主軸所未具有的彈性。就此而言，國土計畫法比區域計畫法更不僵化，並更務實地解決過往僵化所帶來的亂象，與蛙躍式發展的弊端。

如此，在區域計畫法時代已為違法，原本在區域計畫法管制下，於國土計畫法立法到全面上路前有九年的時間可以循區域計畫法相關規定辦理編定變更或分區變更，卻未辦理或未獲核准，則到國土計畫法時代仍為違法。在未辦理編定變更或分區變更的情形，是當事人自己在法律給予機會而未行使，本身有高度的可歸責性；在未獲核准的情形，代表在區域計畫法時代都已經確認其土地利用的違法性或開發的不適當性，則在國土計畫法功能分區實施管制後，仍認為不符國土計畫法的規定，則對當事人而言也沒有立場可以主張其違法狀態可轉變為合法。

綜上，以區域計畫法在使用地變更或分區變更具有彈性為理由，指摘國土計畫法在依功能分區實施土地使用管制之際要正視（或保障）區域計畫法時代的違法行為，從法律的角度觀之，其論理並不具有說服力。

肆、 目的事業主管機關不配合之處理

未來實施稽查難免有目的事業主管機關配合之需要，此一須主管機關以外機關配合的情形，應屬行政法上所稱「職務協助」，倘若有不配合的情形，依行政程序法第 19 條第 6 項之規定，「被請求機關認為無提供行政協助之義務或有拒絕之事由時，應將其理由通知請求協助機關。請求協助機關對此有異議時，由其共同上級機關決定之，無共同上級機關時，由被請求機關之上級機關決定之。」。

伍、 違規案件裁處判斷之程序或步驟

一、違規案件裁處的判斷程序

（一）如何了解國土計畫法第 38 條

1. 鳥瞰國土計畫法第 38 條

國土計畫法第 38 條規定在罰則，在實際的運用上，僅僅只有這個條文並不足以實際操作，而必須連結到同法第 23 條（國土功能分區分類的土地使用管制）及第 24 條（使用許可）。簡單來講，土地使用管制是針對各種不同的國土功能分區，本於土地使用的相容性，來訂定各種在不同功能分區中可以使用的行為態樣（也就是使用項目及細目），在此同時，也就不同的行為態樣規定哪些行為是免經申請同意就可以使用，哪些行為是應該要經過申請才可以使用。在符合國土功能分區可以使用的行為態樣下，如果達到了「一定規模以上或性質特殊

土地申請使用許可認定標準」所訂定的土地使用規模或性質特殊的情形，就必須申請使用許可。

另一方面，第 38 條一共有 7 項，儘管這個條文規定在罰則，但實際上並不是每一項的規定都涉及處罰，有必要逐一了解一下各項的內涵，以及延伸可能涉及的其他相關法律。為了方便大家了解這個條文，我們以下從這個條文中涉及的幾個法律概念來介紹。

(1)行政罰

國土計畫法中的行政罰規範相較於區域計畫法第 21 條的規定，可以說對於國土安全的維護有更大的突破。區域計畫法不論什麼樣的違規行為如何都處一樣上下限的罰鍰，國土計畫法第 38 條第 1 項到第 3 項則分門別類就不同的違規型態給予不同的評價。但也正因為如此，規範結構上較為複雜，也讓大家在理解上要多費一點功夫。在此同時，條文中所涉及的詞彙也不少，所以也必須讓大家對幾個核心概念的解釋有一點了解。

A. 四種處罰的型態

國土計畫法第 38 條第 1 項到第 3 項雖然有三個項次，但其實是描述了四種違反土地使用管制的行為，就讓我們看看是哪些行為！當然，由於這些違規行為的「規」，所指的是土地使用管制及使用許可的規定，所

以要解讀這些處罰的規定，就必須對國土計畫法的土地使用管制結構有所了解不可。

(A)、未符合國土功能分區分類使用原則而達一定規模以上性質特殊（第 38 條第 1 項）

本項之構成要件，首先必須要做了未符合國土功能分區分類使用原則的土地使用行為，從國土計畫法施行細則第 14 條第 1 項前段來看，就是違反國土計畫法第 23 條第 2 項或第 4 項授權訂定的規則所定使用項目，也就是做了跟功能分區分類不相容的行為，這種行為對土地的干擾大，本來就可以說惡性比較重大。但除此之外，還必須符合達一定規模以上或性質特殊的情形，從國土計畫法施行細則第 14 條第 1 項後段的規定來看，就是該土地使用屬國土計畫法第 24 條第 1 項授權訂定的標準所定情形，也就是必須回到一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準所訂定的標準來認定，既然達到一定規模以上、性質特殊，可以知道這樣的行為要不是對土地使用的範圍更大，就是所做的行為對土地的侵擾更深。所以，既做了與國土功能分區分類不相容的行為，同時行為的面積大或侵擾程度深，可以知道這種行為的惡性其實是相當大的，所以可以科處的罰鍰也是最高的。

(B)、符合國土功能分區分類且應經申請使用許可而

未申請（第 38 條第 2 項第 1 款）

這一種情形依國土計畫法施行細則第 14 條第 2 項的規定，則是要跟國土計畫法第 24 條使用許可的相關規定掛勾一起理解，一旦所要進行的土地使用行為符合國土計畫土地使用管制規則所規定各種國土功能分區分類的使用原則，且行為本身達到一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準的用地規模或特殊的行為，本來依法必須申請使用許可，但沒有提出申請就直接從事土地利用的行為。這種使用行為因為符合國土功能分區所規定可以使用的行為，本來與土地規劃所預設的使用用途可以相容，但應透過使用許可來進行管制卻沒有提出，實際使用土地因為開發量體大，所以仍可能對土地產生侵擾，並造成外部性，所以仍有一定程度的惡性。因此，對這樣的行為仍然必須處罰。

(C)、未依使用許可計畫進行使用（第 38 條第 2 項第 1 款）

這一種情形也是與使用許可制度連動的情形，不同於前面是應申請使用許可而未申請，這一種情形是已經申請並取得使用許可，但實際使用土地之際並沒有依照使用地類別、使用配置、項目、強度使用土地。這種情形形同是對於已通過法定程序而依使用計畫進行管制的

正面挑戰，在逸脫計畫管制而使用土地的情形，惡性相當於前面的情形，所以必須予以處罰。

必須附帶一提者，乃是這種逸脫計畫管制所做的土地使用行為已經達到不符合土地使用管制規則中國土功能分區分類使用原則，且違規的土地使用面積達到一定規模以上，或違規行為屬於性質特殊，就會是國土計畫法第 38 條第 1 項所要管制的型態。

(D)、 違反土地使用管制

這種違規使用土地的類型是最為單純的，主要嫁接到國土計畫法第 23 條授權規定的國土計畫土地使用管制規則的規定，此外，如果有同條第 4 項所說直轄市、縣（市）主管機關另訂管制規則而為中央主管機關核定，違反地方主管機關所訂管制規則的情形也是這種類型所要管制的。包括使用行為違反國土功能分區分類使用原則且沒有達到一定規模以上面積或非屬性質特殊的情形；應經申請同意使用而未申請即使用土地都是這一項所要管制的。

這種情形由於違反土地使用管制的面積沒有達到一定規模的程度，所作違規行為也稱不上性質特殊，雖然仍有惡性，但對於土地的侵擾行為較小，所以課處的行政罰也是最輕的。

B. 什麼是行為人？

前面這三種類型分別指出了四大類型的違反土地使用管制而使用土地的情形，在現行規範下，處罰的對象都是針對「行為人」，則究竟要如何認定誰是應該被處罰的行為人，也會是實際運作上的一大學問。對此，我們大抵可以區分為以下幾種型態：

(A)、 積極使用土地的行為

最為大家所可以直接想像到的，就是對於土地本身做違反土地使用管制的事，如在不可做營建工程廢棄物傾倒的土地上做傾倒行為、在不可以建築建築物的土地上蓋出建築物等，都是這種型態。這也是最常見也最單純的情形。

(B)、 積極使用地上物的行為

在土地上原本即有建築物存在，但在既有的地上物上做了違反土地使用管制的行為。如土地上原本已經取得容許使用的許可，但實際使用的時候，違反核定的使用許可計畫，做了項目外的使用、增加使用強度…等的使用行為。

(C)、 協助或消極放任土地或地上物違法使用的行為

這種情形主要是有些人對於土地或建築物合法使用具有保護義務或監督義務，可以認為這些人對於土地或建築物的合法使用具有「保證人地位」。如土地所有權

人或管理人雖然沒有積極地做出上面的積極行為，但與這些積極做出違規行為的人建立信賴互助的關係，提供幫助給積極違反土地使用管制的行為人；明知自己的土地依照土地使用管制規則不可棄置廢棄物，但在違法業者跟自己租用土地來違反傾倒廢棄物的時候，仍跟業者簽訂土地租賃契約；土地的管理權人或所有人對於土地或地上物的使用具有控制力，也有防止土地或地上物上發生違反土地使用管制的義務，但卻放任他人在土地或地上物上做出違反土地使用管制的行為，此種情形包括了一開始就知情且放任，以及一開始不知情，其後收到通知後仍放任他人做違法使用的情形。

這些消極放任發生違反土地使用管制的行為，主要是因為對於土地或地上物具有管理能力，並有義務確保做合法使用，但卻消極地讓違法使用的情形發生，所以依行政罰法第 10 條：「對於違反行政法上義務事實之發生，依法有防止之義務，能防止而不防止者，與因積極行為發生事實者同。因自己行為致有發生違反行政法上義務事實之危險者，負防止其發生之義務。」的規定，也被當成是行為人；並可依行政罰法第 14 條第 1 項有關共同違反義務行為的規定分別處罰。

C. 行政罰所應適用的法規

由於本法第 38 條第 1 項到第 3 項的罰鍰始屬於行政罰，所以在個別法規的適用上必須與行政罰法的規定相互呼應。在具體執法時，必須注意到，依行政罰法第 7 條的規定，被課予行政罰的行為人對於自己所做的違法行為必須要具有故意或過失，對此，課處罰鍰的主管機關負有證明的責任；如果行為人對於判斷自己違法的精神狀態或心智有所不足或欠缺，依行政罰法第 9 條的規定也減輕處罰或不予以處罰；如果違法的行為人是私法人的情形，董事或有代表權的人對於違法有故意或重大過失，或對於監督所屬的職員、受僱人或從業人員有故意或重大過失而未盡防止違法的義務時，也應依行政罰法第 15 條之規定併同受到處罰。

另一方面，由於課予行政罰的決定本身也是行政處分的一種，因此，在作成具體處罰之前，至少必須依行政程序法第 102 條給予當事人陳述意見的機會，如有必要可依職權進行聽證後做成行政處分。且在處罰前也涉及個案事實的調查，所以必須特別注意行政程序法第 36 條要求處分機關必須本於職權調查，對當事人有利及不利的事項都必須要注意到，並呈現到處分書之中，否則就很容易在訴願或行政訴訟中被撤銷掉。

(2) 管制性的不利益處分

管制性的不利益處分主要是針對已經違反土地使用管制的行為，而對土地造成侵擾的情形，為了讓土地的使用可以回到國土計畫法規範下的合法狀態，或至少不至於再惡化，所以用行政程序法所規定的行政處分，要求對土地負擔義務的人必須停止使用或恢復土地的原狀。另一方面，也因為這是屬於行政處分的態樣，所以在法規的適用上同時必須符合行政程序法的要求。

A. 課予管制性不利益處分的兩種狀況

在現有本法第 38 條第 4 項及第 6 項的規定中，對於管制性不利益處分的運作，可以分為以下兩種情形來討論：

(A)、 找得到行為人的情形

行為人必須對於自己所做的違法行為負擔第一線的責任，依國土計畫法第 38 條第 4 項的規定，地方主管機關可以訂定一定的期限要求行為人變更使用、停止使用，或拆除地上物恢復原狀；如果有在土地上經營業務，必要時可以勒令歇業，並通知該管主管機關廢止其全部或一部登記。

這邊要求行為人回復到土地合乎國土計畫法要求的手段有許多種，主管機關可以本於自己的裁量權來決定適當的方法；但必須特別注意到，這個條文主要是希望土地的使用回到土地使用管制所設定的合法狀態，所以

當僅僅只有變更使用或停止使用仍無法讓土地回到原先所設定的合法狀態時，就必須要求行為人更積極地把違規的地上物排除；另一方面，勒令歇業，甚至廢止營業登記是最為嚴格的手段，條文中提到「必要時」，就是要提醒執法機關必須要在沒有其他方法可以阻止違法的狀況存續下去時，才可以使用這種最為強烈的行政處分。

(B)、 找不到行為人的情形

在找不到第 1 項至第 3 項所稱行為人的情形，在現有國土計畫法的設計下，對於違規的土地或建築物是否為公有區分為兩種不同情形來處理。以下，我們區分兩種情形分別來介紹：

a、 土地或地上物為私有

國土計畫法第 38 條第 6 項規定，地方主管機關應該「依序」要求土地或地上物使用人、管理人或所有人限期停止使用或恢復原狀。因此，主管機關在執法的對象上，就應該本於這一項的排序，先找到個案中的土地或地上物的實際使用人，在找不到實際使用人時，才會再請土地或地上物的管理人、所有權人課予一定期限停止使用或恢復原狀。

這個條文主要是希望土地的使用回到土地使用管制所設定的合法狀態，所以當停止使用仍無法讓土地回到

原先所設定的合法狀態時，就必須要求行為人更積極地完成恢復原狀的動作。

b、土地或地上物為公有

依國土計畫法第 38 條第 7 項的規定，除非有立即影響公共安全之情形應立刻恢復原狀或予以改善外，原則上管理人在收到地方主管機關限期恢復原狀的通知後，可以在期限屆滿前擬定改善計畫送主管機關核備，而暫緩恢復原狀的義務。由於此種情形所涉及的是公有財產，此所謂的管理人如為中華民國所有的非公用財產，為國有財產署；如為中華民國所有的公用財產，或地方所有的財產，所指的是管理機關。

此外，如管理機關收到限期改善的處分沒有擬定改善計畫、改善計畫提出後沒有被主管機關核備、未依改善計畫落實，則限期恢復原狀的處分依然存在，仍然會對使用人發生效力。

B. 管制性不利益處分所適用的法規

管制性不利益處分由於並非行政罰，所以沒有行政罰法中有關一行為不二罰的適用，所以在依第 1 項到第 3 項規定課予罰鍰後，再要求行為人變更使用、停止使用、拆除地上物恢復原狀、勒令歇業及廢止一部或全部營業登記，並不會因違反一行為不二罰的規定而違法。

由於管制不利益處分為行政程序法第 92 條第 1 項所稱的行政處分，因此作成此種類型的行政處分前，必須依行政程序法第 102 條的規定至少給予受處分的當事人陳述意見的機會，如在個案中事實較為複雜，如有必要也可依職權進行聽證後做成行政處分。且在處分前針對個案事實所做的調查，也必須特別注意行政程序法第 36 條要求處分機關必須本於職權調查，對當事人有利及不利的事項都必須要注意到，並呈現到處分書之中，否則處分的合法性在訴願或行政訴訟中就容易被挑戰而遭到撤銷的命運。

(3)行政執行

在前面所作的管制性不利益處分作出後，當事人沒有依照管制性不利益處分的意旨來落實，為了彰顯公權力，確保行政處分的法律效力，所以會有行政執行的手段來落實處分的效力；另一方面，此種行政執行的措施也必須與行政執行法的規定相銜接。

A. 行政執行的兩種狀況

在現有第 38 條第 5 項及第 6 項的規定中，對於行政執行的操作，可以分為以下兩種情形來討論：

(A)、 找得到行為人的情形

依國土計畫法第 38 條第 5 項的規定，行為人收到前面的管制性不利益處分後，仍然不遵從做改善的情形，可以按次依第 1 項至第 3 項規定處罰，並可以依行政執行法規定停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由行為人負擔。

在這個條文所說的按次處罰雖然是說處罰，但並不是行政罰法所說的罰鍰（行政秩序罰），應該是屬於行政執行法第 28 條第 1 項第 1 款所稱的怠金（行政執行罰），只是怠金的數額依第 1 項至第 3 項的規定論處；至於停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，條文以直接規定依行政執行法的規定行政，自然也屬於行政執行的手段。從條文來看，採取恢復原狀的措施，費用由行為人負擔，可能有以下兩種情形，而這兩種可能的執行方式，由主管機關本於自己的職權做裁量決定：

- a、循行政執行法第 28 條第 1 項第 2 款的代履行進行執行：此種情形必須依行政執行法第 29 條的規定，由執行機關估計履行的數額，要求行為人繳納後再為執行。
- b、主管機關先直接進行恢復原狀的措施，然後再以行政處分的方式要求行為人給付恢復原狀所花費的金錢，至於行為人如果沒有給付金錢，再依行

政執行法第 11 條以下的規定做行政執行。

(B)、 找不到行為人的情形

在找不到行為人的情形，國土計畫法第 38 條第 6 項後段規定如屆期沒有履行前段的管制性不利益處分，則地方主管機關可以依行政執行法的規定來行政執行。換言之，同樣可以採取前述的怠金、代履行等間接強制的手段，只是這邊所規定的怠金依行政執行法第 30 條的規定，如果行為不能由他人代為履行，則依情節輕重處五千元以上，三十萬元以下的怠金。如間接強制沒有效果；或情況急迫，不即時執行顯然無法達到行政目的時，則依行政執行法第 32 條之規定，才可以採取如斷水斷電、封閉或拆除住宅建築物或其他處所、收繳或註銷證照等直接強制的方式。

B. 行政執行所適用的法規

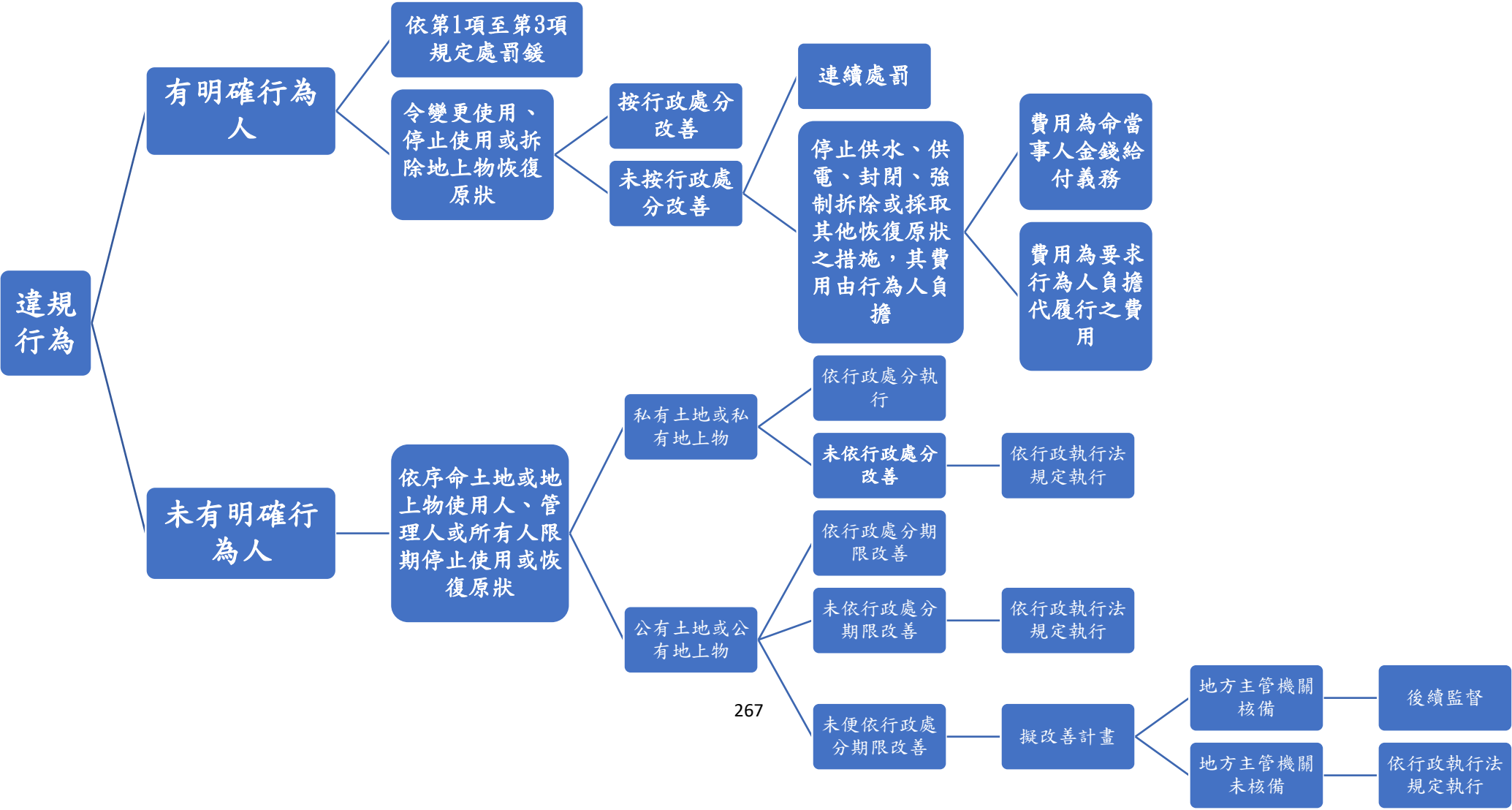
如前所述，可以看出這些行政執行的措施主要適用行政執行法的規定，特別涉及怠金及代履行的法律規範前面也有著墨。必須特別提醒的是，在前述管制性不利益處分中，如屆期義務人未履行而執行機關將依行政執行法的規定為行政執行措施時，依行政執行法第 27 條的規定，必須以文書載明如果不依期限履行將予以強制執行的意旨，來對當事人進行告誡。同樣的，在按次處罰的情形，如經處以怠金而義務人仍不履行，執行機關可

以連續處以怠金，只是依行政執行法第 31 條之規定，每次處以怠金也必須以書面對義務人做前述第 27 條所說的告誡，要求義務人限期履行。

至於告誡的內容，在書面必須記載包括義務內容、履行之期限、不依限履行將使用何種執行方法、預估之代履行費用、怠金金額等事項，才為合法的告誡。

2. 法規適用的判斷流程

針對前述涉及行政罰、管制性不利益處分、行政執行等不同的行政行為，在法律適用上不免複雜，為了便利大家理解，我們可以做下圖的整理：



二、如何找到行為人（行為人是誰？）及通知陳述意見

（一）行政調查程序之概述

按國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項之規定，主管機關所處罰的對象為「行為人」。另依據本研究之見解，此等「行為人」所為違規行為之態樣，又可包括：（1）積極「土地使用」之行為、（2）積極「地上物使用」之行為、（3）協助或消極容任土地或地上物使用行為。³²然而，在法律規範理論上確認「行為人」之範圍以及「違規行為之態樣」後，如何找到行為人，以及在找到行為人的過程當中，應注意的法律原則為何，則屬「行政調查」階段的重要問題。

所謂「行政調查」（或稱行政檢查），根據最高法院 105 年台上字第 411 號判決之內容，是指「行政機關為達成行政上之目的，依法令規定對人、處所或物件所為之訪視、查詢、勘驗、查察或檢驗等行為。」首先，此等見解是由最高法院針對刑事犯罪偵查階段，偵查機關接收來自行政機關調查後所提供的資料時，是否有違證據資料適法性之問題而提出之看法。因此，除了該判決

³² 參見本研究期中報告，頁 20 以下。

本身對於「行政調查」之定義有可供參考外，未來對於國土計畫法第 39 條所規定的刑事責任該如何進行調查，以及國土計畫法主管機關與各該刑事偵查機關間應如何搭配調查，也有重要的參考價值。

其次，行政調查在我國並沒有單獨的法規加以規範，多在個別的行政作用法中有相關規定。因此，在國土計畫法或相關子法尚未有明文規定前，行政程序法之相關規定即具有重要指引功能。行政程序法第一章第六節（第 36-43 條）是針對行政機關調查事實及證據所為之規定，當中重要規定，整理如下：

1. 「職權調查主義」及「有利不利一併注意原則」

行政機關應依職權調查證據，且無論事項是否有利於當事人，皆不受當事人主張之拘束，應一併納入考量（第 36 條）。

2. 「必要」的論據

在本節當中，出現多次法條當中使用「必要」的字眼。首先，當事人在行政程序中，除得自行提出證據外，也可以向行政機關申請調查事實及證據。但行政機關認為沒有調查之必要時，得不為調查，並在第 43 條之理由中敘明。再者，根據第 38 條之規定，在調查事實及證據時，在必要時得據實製作書面紀錄。另外，行政機

關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關之人陳述意見（第 39 條）。第 40 條也規定，行政機關基於調查事實及證據之必要，得要求當事人或第三人提供必要之文書、資料或物品。最後，當行政機關選定鑑定人為書面鑑定時，根據第 41 條第 2 項之規定，必要時得通知鑑定人到場說明。由此可知，在進行行政調查時，主管機關如何認定本質上屬於「不確定法律概念」的「必要」，實屬重要。本研究認為，未來主管機關應特別著重調查過程當中，各種事實情況的掌握，並引入比例原則的思維，思考是否有其他可供代替的手段或方式，也同樣能夠達到目的。應避免單純引用法條後，在沒有就相關事實及是否有其他可供代替的手段、方式進行論述的情形下，逕認構成「必要」的情形。

3. 應就全部陳述與調查之結果，依據經驗及論理法則加以考量

根據行政程序法第 43 條之規定，行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。此項規定提醒各該主管機關，在作成處分前，應全面地考量其所掌握之資料，尤其在搭配同法第 36 條之規定後，主管機關不能只在處罰決定中，只援引不利於當事人之事項後就逕予處罰。換言之，即使

是有利於當事人之事項，主管機關也應一併論述，並就有利、不利之情事加以權衡後，作出**是否裁罰**，以及**如何裁罰（罰鍰數額）**之決定。

（二） 確定行為人之方法

所謂確定行為人之方法，也就是具體找到行為人之過程，即屬於前述「行政調查」之程序。因此，前揭行政程序法之規定，各地主管機關即應予以注意。除此之外，具體以國土計畫法第 38 條之裁處來說，目前實務上有些地方主管機關是仰賴地方政府各機關的聯合稽查以發現土地違規使用的現況。此時主管機關固得仰賴其他機關所提供之資料來加以確認行為人，但須注意的是，由於**職權調查原則**的關係，主管機關仍應依據自己本身的職權來調查行為人，不得產生「**應調查而未調查**」之情形，僅以其他機關所提供的資料就判斷行為人是誰。特別是在該筆土地之所有權人與當下使用該筆土地之人並非相同的情形下，更應特別注意此等原則之遵守。

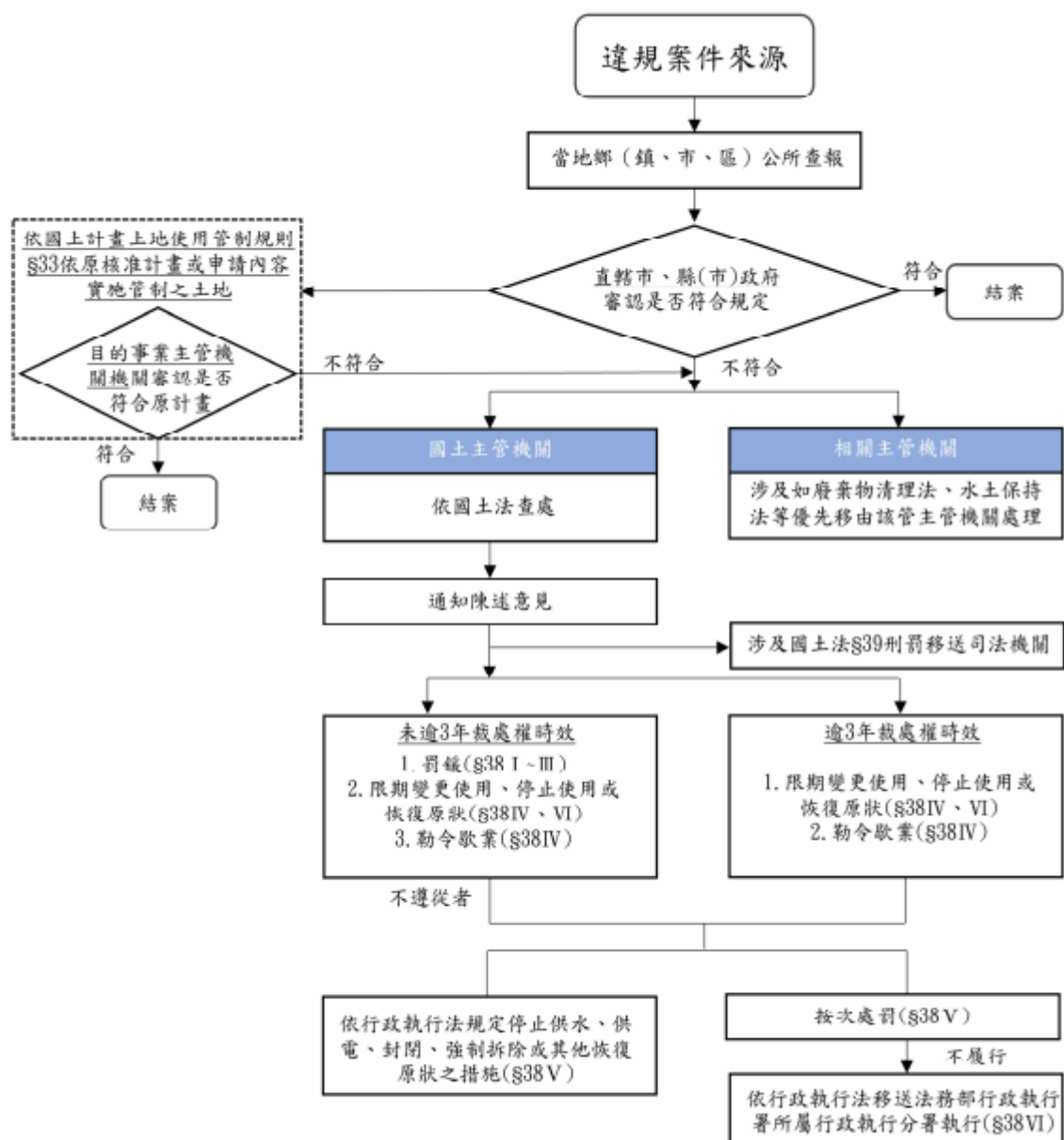
第二點應提醒的是，實務上（尤其是農地）時常會有在同一筆土地上存在「**分管契約**」的情形，基於前述的「**職權調查原則**」，以及「**有利、不利均應注意**」的原則，主管機關應特別針對該筆土地的詳細使用情形予以調查，否則很容易就造成調查程序之瑕疵，進而影響最後裁罰處分之合法性。

（三） 通知陳述意見

當主管機關依據國土計畫法第 38 條給予行為人處罰時，依據行政程序法第 102 條之規定，應給予處分相對人－即：行為人－陳述意見之機會。但此條規定乃是在作成處分前才給予相對人有陳述意見之機會，倘若主管機關在之前的「**調查事實及證據**」之階段，認為有必要時，即得依據前揭行政程序法第 39 條之規定，以書面通知行為人來陳述意見，並在通知書中載明訊問目的、時間、地點、得否委託他人到場及不到場所生之效果。

進一步言，在通知陳述意見的時間點上，無論是依據實務上的經驗，或者是按照行政程序法第 102 條之文義（「…，除已依第 39 條規定，通知處分相對人陳述意見…外，應給予該處分相對人陳述意見之機會」），第 39 條規定在行政調查階段之陳述意見，都是屬於在**比較前面的程序階段**就給予當事人有陳述意見之機會。但同樣的，是否要發動第 39 條之陳述意見，要件都是在於主管機關認為有「必要」時，因此，在通知陳述意見的時間點上，特別要考量到個案的情況以及比例原則之適用，若是較為嚴重的土地違規使用，宜提前以書面通知相關人陳述意見，以完備裁罰程序之合法性。

三、行政程序流程



四、裁處書撰寫

按行政罰法第 44 條：「行政機關裁處行政罰時，應作成裁處書，並為送達。」，次按行政程序法 96 條第 1 項第 2 款：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：二、主旨、事實、理由及其法令依據。」，故在裁處書之撰寫，或者管制性不利處分之作成時，除了主旨應記載明確之外，在事實、理由及其法令依據方面，亦應明確記載，其撰寫首先應援引個案所適用之法規，包含行政法各論、行政罰法及行政程序法之法源依據，並就援引之法規進行概念與構成要件之解釋，使處分相對人得以理解規範意義；其次是關於個案事實之說明，其內容應包含行為人、事件之過程、時間地點及違規行為與故意過失之情狀，並涵攝個案所適用之法規範內容，說明各構成要件之該當。此外，就作成處分程序中，應依行政罰法第 42 條之正當法律程序，於裁處前，應給予受處罰者陳述意見之機會，並就該陳述內容採納與否，皆應附具理由進行說明。

最後，針對行政裁量，應避免產生裁量瑕疵之情形。裁量瑕疵之情形包含裁量逾越，亦即行政機關之決定，非屬法律授權之裁量範圍，超出裁量之外部界線，例如本法第 38 條第 3 項之罰鍰金額係新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下，此即立法者所設之外部界線；裁量怠惰，指行政機關因故意過失而消極不行使法律所賦予之裁量權，或未審酌與裁量權相關之事項；裁量濫用指行政機關之裁量與立法目

的（內部界線）不符，或出於無關之動機，恣意為裁量，例如：考量與具體案件無關之事實、基於錯誤認定事實、衡量瑕疵、矛盾不合邏輯、違反法律原理原則及基本權之保障。

因此，處分書關於行政裁量內容之撰寫，應就罰鍰金額及管制性不利處分作成之理由，進行詳細說明，尤其應注意，不得僅援引主管機關之函釋，而漏未就個案之裁量理由進行說明，以避免因為裁量瑕疵而遭法院撤銷。簡述範例如下：

○○縣政府裁處違反國土計畫法案件處分書

違別	最速件	郵遞方式	正本雙掛號	掛號郵件回執聯請退回原單位憑查		
受文者	如行文單位			發文	日期	中華民國○年○月○日
行文單位	正本				字號	府○○字第○○○號
	副本				附件	繳款書
受處分人	自然人姓名或法人名稱(代表人或負責人)			性別	出生年月日	身分證字號或營利事業統一編號
處分主文	一、處以新台幣○元整。 二、應依指定改證事項及規定期限完成改正					
查獲(證)日期	○年○月○日					
土地權屬	私有					
土地種類	農業發展地區第一類					
違規地點	○○縣○○鄉○○段○○地號土地			違規面積	1 公頃	
違規內容及事實	一、查台端所有之○地號土地為農業發展地區第一類，其上建有未經登記之工廠，懸掛○有限公司招牌(台端係該公司負責人)，並持續營運中，經本機關派員於○年○月○日至現場稽查丈量，違規面積為1公頃(如附件所示)，並於當日通知台端行為已違反國土計畫土地使用管制規則，而應依國土計畫法第38條第3項進行裁罰，後續並有同條第4項管制性不利處分與第5項行政執行之規定，台端應於○年○月○日前，得就本件違規行為補充陳述意見。 二、經查，本件經通知陳述意見期間屆滿後，台端並無任何補充之陳述，故本機關依職權調查之結果，認為台端明知系爭工廠未經登記且非農業發展地區第一類容許使用之類別，仍持續經營系爭工廠，故而具有違法行為之故意，不宜採取過輕微之處罰。然考量台端過往並無違規紀錄，且系爭違規面積與工廠營運情狀尚非嚴重破壞土地，仍有回復農業發展地區第一類原有利用之可能，因此應裁處○元之罰鍰，並限期恢復原狀。 三、綜上所述，台端違反國土計畫土地使用管制規則，應依國土計畫法第38條第3項及第4項，罰鍰新臺幣○元整，限期於○年○月○日前，拆除附件所示○地號之違建工廠，並恢復原狀，逾期不遵從者，本機關得按次處罰。					
違反法條	違反國土計畫法第23條第2項授權訂定之規則。					
處分法條	一、依國土計畫土地使用管制規則第36條規定辦理。 二、依國土計畫法第38條第3項、第4項規定處分。 ※條文內容詳見本處分書備註欄。					
繳納期限	○年○月○日前繳納			繳納地點		
指定改正事項	拆除附件所示○地號之違建工廠，並恢復原狀。逾期不遵從者，本機關得按次處罰。					
應完成改正期限	限於○年○月○日前完成。					
備註	一、本處分相對人如不服本處分者，得自本處分送達次日起30日內，繕具訴願書送達本府(以實際收訴願書之日期為準而非投郵日，並應檢附本處分書影本)，並由本府函轉內政部提起訴願。 二、按國土計畫法第38條第3項：「違反第二十三條第二項或第四項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣(市)主管機關處行為人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。」、第4項：「依前三項規定處罰者，該管直轄市、縣(市)主管機關得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀；於管制使用土地上經營業務者，必要時得勒令歇業，並通					

	知該管主管機關廢止其全部或一部登記。」及第 5 項：「前項情形經限期變更使用、停止使用、拆除地上物恢復原狀或勒令歇業而不遵從者，得按次依第一項至第三項規定處罰，並得依行政執行法規定停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由行為人負擔。」。次按國土計畫土地使用管制規則「附表一國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區容許使用情形表」之項次 5-6「特定工業設施」，限於依工廠管理輔導法取得特定工廠登記，或取得特定工廠登記後，並完成用地變更編定為特定目的事業用地者，始得合法使用，未符合者禁止使用。 三、再按行政罰法第 3 條：「本法所稱行為人，係指實施違反行政法上義務行為之自然人、法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織。」及第 7 條第 2 項：「法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失。」。行政罰法於民國 94 年立法公布後，其第 3 條及第 7 條之規定，已規定法人得處罰之對象，故主管機關自得對該法人依該法罰則之規定，施予行政罰。又按行政罰法第 42 條：「行政機關於裁處前，應給予受處罰者陳述意見之機會。但有下列情形之一者，不在此限：一、已依行政程序法第三十九條規定，通知受處罰者陳述意見。二、已依職權或依第四十三條規定，舉行聽證。三、大量作成同種類之裁處。四、情況急迫，如給予陳述意見之機會，顯然違背公益。五、受法定期間之限制，如給予陳述意見之機會，顯然不能遵行。六、裁處所根據之事實，客觀上明白足以確認。七、法律有特別規定。」，裁罰作成前，除有法定例外之情形外，原則上應給予陳述意見之機會。
--	--

第五節、 回饋具體制度及政策檢討建議

國土計畫與區域計畫的雙軌並行：區域計畫法開發許可與國土計畫的連動性

壹、 國土計畫的法律效力

在 113 年 12 月 31 日立法院通過國土計畫法第 45 條修正案後，使得國土計畫法的全面上路最遲會到 120 年。換言之，由於國土計畫法本身已是立法院三讀通過，總統公布的法律；全國國土計畫及直轄市、縣（市）國土計畫也已經法定程序公告實施，即便最終尚未一併公告全國的功能分區圖，並實施國土計畫土地使用管制規則（草案）的規定，但到目前為止，前揭計畫都是有效的法律及法定計畫；因此，在國土計畫法全面上路之前，是屬於國土計畫與區域計畫並行的階段，除非國土計畫法及依照國土計畫法擬定並公告的法定計畫與區域計畫法在管制結構上有明顯不相容的情形，否則國土計畫法及所衍生的諸多計畫對於社會或行政機關的任務執行仍然具有拘束力。

國土計畫法目前尚未確實發生管制效果者，主要為國土計畫法的土地使用管制部分，至於全國國土計畫書、直轄市、縣（市）國土計畫則已有效發生法律效力，然仔細就空間治理的範圍來看，國土計畫法的空間治理尚可區分為「全國」、「都會區域及特定區域」、「直轄市、縣市」、「鄉村地區」這四個層級。以下，分別這四種情形可能產生的法律效力做討論：

一、 全國國土計畫

全國國土計畫，從國土計畫法第 9 條第 1 項的規定可知，主要涉及的是國土永續發展目標、基本調查及發展預測、國土空間發展及成長管理策略、部門空間發展策略、國土防災策略及氣候變遷調適策略、國土復育促進地區的劃定原則，而可以看出全國國土計畫主要處理有關「原則」、「策略」等事項，在同項第 5 款則規定全國國土計畫觸及國土功能分區分類劃設條件、劃設順序、土地使用指導原則，則是對功能分區劃設的抽象性規則做出擘劃，並對於各種不同功能分區土地的使用基本原則做規劃，也是屬於「原則」性的事項。是以，全國國土計畫可說是對於國家土地未來發展及土地利用的具體行為管制做了政策性、方向性、策略性的規範，具有高度抽象性，此從國土計畫法施行細則第 4 條有關全國國土計畫內容更可以得到佐證。雖然對人民的基本權利並沒有發生直接的法律效力，但對直轄市、縣（市）國土計畫的擬定及審議會產生指導的效果（第 8 條第 4 項），此外，也會對後續於國內參與國土計畫相關決策的各級機關及人民發生拘束效力，甚至各部門的主管機關也同樣不可無視全國國土計畫的存在，因此，仍會具有一定的法律效力。

二、 都會區域計畫或特定區域計畫

在作為國土計畫一部分的都會區域計畫及特定區域計畫，依國土計畫法第 8 條第 2 項之規定，乃是中央主管機關

於擬訂全國國土計畫時，得會商有關機關就都會區域或特定區域範圍研擬相關計畫內容；同時，也肯定直轄市、縣（市）政府可以就都會區域或特定區域範圍，共同研擬相關計畫內容，報請中央主管機關審議。同時，依第 9 條第 2 項的規定，都會區域計畫及特定區域計畫也可以全國國土計畫的附冊方式訂定。觀諸國土計畫法施行細則第 5 條第 1 款之規定，可以看出都會區域計畫對於所涉及的議題、範疇、規劃背景及現況、計畫目標及策略、執行計畫、檢討及控管機制等事項都將予以呈現，其中所涉及的議題可能指向多個中央及地方目的事業主管機關、空間範圍也比全國國土計畫的主冊更為具體、達成都會區域計畫目標的策略及執行計畫也都比主冊更為具體，當中權利會受到影響之人民的圖像相較於主冊也更為具體明確，雖並非對具體個案的人民發生拘束效果，但相對於主冊，可以認為其中有更多內涵更接近法規命令的性質。類似的情形，特定區域計畫依國土計畫法施行細則第 5 條第 1 款之規定，也就範圍、現況分析及課題、發展目標及規劃構想、治理及經營管理規劃、土地利用管理原則、執行計畫等事項呈現於計畫內容。當中計畫範圍、課題、土地利用管理員及執行計畫也都可預期的未來對範圍內的民眾發生管制效果，同樣也會較接近法規命令的性質，甚至可能在特定區域範圍的規劃可以特定出特定多數人可適用的情形，同時執行計畫也具體明確的情況下，符合行政程序法第 92 條第 2 項所稱對人的一般處分。

上述兩種類型在國土計畫法中均屬全國國土計畫，從全國國土計畫的內涵觀之，絕大多數的情形尚不涉及對具體人民土地使用的管制，而只是從全國的視野對空間整體的發展及部門計畫的空間發展提出具有法律效力的策略及發展方向，從而，依其內容可能接近法規命令或行政規則的性質。因此，主管機關及所屬委員會在進行區域計畫法中的開發許可等土地利用的決策之際，即不應視若無睹。

三、 直轄市、縣（市）國土計畫

另一方面，在直轄市、縣（市）國土計畫的層級，不同於全國國土計畫以政策性、方向性、策略性的規範為主，從國土計畫法第 10 條的規定可以看出，此一地方層級的國土計畫包含直轄市、縣（市）發展的目標、基本調查及發展預測、空間發展及成長管理計畫、部門空間發展計畫、氣候變遷調適計畫、國土復育促進地區的建議事項等，可以看出不同於全國國土計畫多規定高度抽象項的策略，地方層級在國土計畫中則希望要有更為具體的計畫可資落實，此從國土計畫法施行細則第 6 條要求各種功能分區的發展要有具體的構想，以達到個功能分區劃設的目的；成長管理也要求確定城鄉發展總類及型態、未來發展地區、發展優先順序等事項；部門空間發展計畫則要求就各部門的發展對策及發展區位有具體的呈現，均可看出相對於全國國土計畫，直轄市、縣（市）國土計畫是較為具體的。雖同款第 6 項則規定在計畫中可以呈現同項第六款國土

功能分區及其分類之劃設、調整、土地使用管制原則，但此一原則主要是希望能與地方的特色及發展有更多的呼應。

準此，雖然在國土計畫法的土地使用管制尚未上路，但是在審議區域計畫法第 15 條之 1 的開發許可或從事區域計畫法土地使用管制規則的具體行政決策時，由於直轄市、縣（市）國土計畫也是現行有效的法定計畫，雖依其內容的呈現本身會有不同的法律定性，但無論是法規命令性質或行政規則性質，對於各級行政機關仍有拘束的效果。因此，在進行具體審議之際，必須受到直轄市、縣（市）國土計畫內容的拘束，否則所作成的決定在合法性上即易受到指摘。

四、 鄉村地區計畫

在 113 年修正的國土計畫法第 8 條第 3 項規定了「直轄市、縣（市）主管機關擬訂直轄市、縣（市）國土計畫時，得辦理鄉村地區整體規劃，並視實際需要研擬鄉村地區計畫，納入直轄市、縣（市）國土計畫，並得另以附冊方式定之」，可謂給予鄉村地區整體規劃正式的法定地位，其中鄉村地區計畫納入直轄市、縣（市）國土計畫，更可認為具有法定計畫的地位。從鄉村地區整體規劃的作業手冊中可以發現，其中包含了「『各級國土計畫之指示事項』、『（鄉、鎮、市、區）之發展目標』、『基本調查、課題盤點及規劃策略』、『（鄉、鎮、市、區）空間發展及成長管

理計畫』、『國土功能分區及其分類之調整』、『土地使用管制原則』，如有需要，也可訂定部門空間發展計畫、氣候變遷調適計畫、國土復育促進地區之建議事項等項目。如此，都可以看出鄉村地區整體規劃的空間範圍縮小到鄉、鎮、市的規模，同時對計畫範圍內的產業及公共設施需求有更精準的掌握，甚至可以從鄉村地區整體規劃的內容特定出土地可能的功能分區，但在還沒成為鄉村地區計畫前，因為不具有法定計畫的地位，尚不具有法律上的拘束力，只是在審議上可作為參考的對象。

然而，一旦從鄉村地區整體規劃進一步形塑成為具有法定計畫地位的鄉村地區計畫，即會具有法律上的拘束力，其於法律定性依計畫內容的呈現，可能接近於法規的性質，在個別的情形，如針對具體聚落範圍的土地利用做了如增加可建築用地、個別公共設施的具體區位等具體的決定，甚至可能為行政處分（或對人的一般處分），而具有更強的法效力。就此而言，在進行區域計畫法下開發許可的審議之際，也應受到鄉村地區計畫內容的拘束。

申言之，107 年之全國國土計畫第十一章已明確揭示，「本計畫公告實施後，中央主管機關、目的事業主管機關及直轄市、縣（市）政府應加速配合法令修訂、計畫檢討及相關機制研擬等事項（如附錄）；中央主管機關並定期追蹤辦理情形。如有修正計畫之必要，直轄市、縣（市）主機關或目的事業主管機關得研擬意見送中央主管機關，並循法定程序報院核定，以促計畫落實執行。」，從法律位階而

言，國土計畫法於我國計畫法制之法律當中，屬最高位階之法律，具有指導區域計畫法與都市計畫法等相關規範之效力。因此縱使在鄉村地區計畫尚未全面完成，全國國土計畫法所訂定之相關規範與原則，仍具備指導性的作用，不論是區域計畫法或都市計畫法之相關計畫與子法，例如非都市土地開發許可及用地變更編定相關規定及 113 年 5 月 1 日公告變更全國區域計畫增訂非都市土地使用地檢討變更指導原則，皆得依國土計畫指導修正相關管制規則，並應配合國土計畫法進行調整；此外，主管機關在依照區域計畫法等規範作成行政處分時，亦應同時裁量國土計畫法所指導之相關要求，始合乎合義務之裁量與法律優位原則之基本要求。

貳、 國土計畫效力對區域計畫審議的影響

前述不同層次空間治理的國土計畫均具有不同性質的法律效力，從依法行政原則的角度出發，在一個國家的法秩序中，即應正視其法律效力。具體而言，如為法規性質的行政行為，即可發揮抽象一般的法律效果，對不特定人發生法律效力；反之，如為行政處分，則發生具體特定的法律效力，並會發生行政處分的效力。故在區域計畫尚未不再適用的日期到來前，區域計畫中包括開發許可、用地變更等具體行政決定，仍然必須受到各層級國土計畫內容的拘束。有鑑於此，國土管理署為銜接國土計畫的到

來，本諸國土計畫以空間計畫引導土地使用，並加強資源保育及避免重大災害，回應部門及直轄市、縣（市）計畫，在保障既有合法建築權利原則，區域計畫主管機關應得主動依空間計畫或保育需求辦理非都市土地檢討變更，以因應環境、產業變遷及當地需求，於 113 年變更全國區域計畫增訂非都市土地使用地檢討變更指導原則及相關規定，作為國土計畫實施之準備，及賦予完整空間計畫機制³³。此一變更全國區域計畫的動作，也可看出國土計畫對區域計畫產生影響的一面，而對既有使用地檢討變更的作業具有影響力。以下，本計畫分別就開發許可及使用地編定變更的決定做討論。

一、 開發許可

由於區域計畫法中開發許可的審議本身為一裁量行政，主管機關對於是否發給開發許可具有相當的裁量權，於進行裁量之際，必須確定個案提出申請的當事人具有區域計畫法第 15 條之 2 各款的要件，即便符合該條各款的要件，也沒有如羈束行政一般，要求主管機關同樣一定要給予開發許可，在個別案件中仍有予以駁回的空間。承上，

³³ 國土管理署網站，〈變更全國區域計畫（增訂非都市土地使用地檢討變更指導原則）〉，[變更全國區域計畫（增訂非都市土地使用地檢討變更指導原則）](#) | [內政部國土管理署全球資訊網](#)（最後瀏覽日：2025/5/8）。

全國國土計畫、直轄市、縣（市）國土計畫的內容對區域計畫法第 15 條之 1 開發許可的審議具有拘束力，個案中與全國國土計畫、直轄市、縣（市）國土計畫相牴觸者，即有可能該當區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 1 款及第 2 款的情形，而得依法否准開發許可之申請。另一方面，為便於在具體審議之際有更為具體的法源依據，亦可修改非都市土地使用管制規則之規定，將符合鄉村地區計畫指導之意旨訂為申請開發許可的法定要件，使申請人更能預見此一法定要件。

二、 使用地編定變更

不同於開發許可在行政上定位為裁量行政，使用地編定的變更過往實務運作上主要檢討法定要件是否符合，一定符合即會給予使用地變更的准許處分，在概念上接近羈束行政，此觀諸非都市土地使用管制規則第 27 條以下所設定的條件自明。然過往在區域計畫法的運作下，非都市土地使用管制規則並未預期有國土計畫法的存在，因此，既有使用地變更的法定要件中自然不會存在國土計畫的元素於其中。如此一來，如維持既有羈束處分的運作模式，又如前所述，國土計畫也是既有具有法拘束力的法定計畫，本於依法行政原則自然不得牴觸該法定計畫的內容，而事實上非都市土地使用管制規則中又沒有應遵循（如何遵循）國土計畫的元素。則第一線辦理使用地變更的主管機關勢必會面對個案情形如依區域計畫法規定予以變更使用

地編定的許可，卻違反國土計畫內涵的尷尬情事，甚至可能面臨該許可決定為違法的指摘。為了避免此種情形發生，加上區域計畫法授權擬定公告的變更全國區域計畫中也有因應國土計畫上路而為調整的意旨，則區域計畫法授權訂定的非都市土地使用管制規則有關使用地變更的相關規定即有調整之必要。又鑒於國土計畫對使用地變更編定的決定並不會因為變更的用地別不同而有差別處理之必要，因此，倘若要修改非都市土地使用管制規定，即可針對使用地變更編定的一般性規定進行調整。詳言之，可以在第 27 條的原則性規定中新增使用地變更不得牴觸各級國土計畫指導之意旨；另外，也可在第 30 條有關興辦事業計畫的規定或新稱第 30 條之 7 的規定，要求申請人所提出的興辦事業計畫中應闡明該用地計畫與各級國土計畫間不衝突的說明及證明義務，同時如該申請有行政程序法第 119 條信賴不值的保護的情形，則該處分即便於區域計畫法依國土計畫法第 45 條規定不再適用後仍有撤銷原處分並溯及適用的空間。

第四章. 本法罰則執行層面建議

第一節、 違規案件查處權責分工與行政效率及時程精進

本法第 38 條之裁處，由直轄市、縣（市）主管機關進行處罰，在個案分工方面，實務上有部分地方主管機關是仰賴地方政府各機關進行的聯合稽查，以發現土地違規使用的現況。此時主管機關固得仰賴其他機關所提供之資料來加以確認行為人，惟基於職權調查原則，主管機關仍應依據自己本身的職權來調查行為人，不得產生「應調查而未調查」之情形，僅以其他機關所提供的資料就判斷行為人是誰。而就相關權責委外之容許性與建議，則於本章第六節深入說明。

本法第 39 條之刑事處罰，則應考量行政罰法第 26 條刑事處罰優先之規定。按「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。」「前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。」行政罰法第 26 條第 1、2 項分別定有明文。前開規定揭示刑事罰與行政罰（罰鍰）競合時「一行為不二罰原

則」之處理原則。考其立法目的，係因一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定時，由於刑罰與行政罰（罰鍰）同屬對不法行為之制裁，而刑罰之懲罰作用較強，依刑事法律處罰，已足資警惕，實無一事二罰再處行政罰之必要，且刑事法律處罰，由法院依法定程序為之，較符合正當法律程序，應予優先適用。又該規定係以「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定」為要件，其重點在於「一行為」符合犯罪構成要件與行政罰構成要件時，使行政罰（罰鍰）成為刑罰之補充，祇要該行為之全部或一部構成犯罪行為之全部或一部，即有刑罰優先原則之適用，規範目的是否相同，在所不問。復依行政罰法第32條第1項規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，應將涉及刑事部分移送該管司法機關。」可知，一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，基於前所揭示之一行為不二罰原則及刑罰優先原則，行政機關應先將涉及刑事部分移送該管司法機關，於該行為經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定後，因已無一事二罰疑慮，再對該行為依違反行政法上義務之規定予以裁處。準此，倘一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定，其刑事部分已在司法機關訴追或審判中，行政機關在刑事偵查或審判程序尚未終局確定前，不得逕就該行為依違反行政法上義務之規定逕科予罰鍰處

分。³⁴因此，若個案涉及本法第 39 條之適用，則須待刑事程序確定後，始得再依本法第 38 條第 1 項至第 3 項處以秩序罰。

第二節、 罰鍰之裁罰基準及執行恢復原狀措施之時機與選擇等裁量基準

關於罰鍰及回復原狀執法基準裁量基準建議，涉及裁量之概念與要件，分述如下

壹、 裁量之概念與要件

行政裁量係指依法律之規定，於構成要件實現時，行政得視個案具體情況，決定法律效果是否發生或如何發生。因此，裁量須有法律之授權依據，無法律即無裁量。在類型上可區分為「決定裁量與選擇裁量」以及「個案裁量與一般裁量」

一、 決定裁量與選擇裁量

依法律授權內容之不同而區分

（一） 決定裁量

³⁴ 最高行政法院 107 年度判字第 209 號判決參照。

構成要件實現時，行政機關得自由決定是否採取一定之措施。

（二） 選擇裁量

構成要件實現時，行政機關得在數種法律許可之措施中，選擇一種或數種為之，或在數名相對人中，選定處分相對人。

二、 個案裁量與一般裁量

依法律授權之目的而區分

（一） 個案裁量

法律授與行政機關裁量權之目的，在於確保法律的彈性，使行政機關實際執法處理個案時，得考量法律之立法目的及個案之具體狀況，作成適合個案情況之合目的決定。因此，在裁量時應先探求法律授權裁量之目的，有哪些應審酌之事項，進而在具體個案中作成決定。

（二） 一般裁量

一般裁量則是指為維護法律適用之一致，由上級機關訂定裁量基準，作為下級機關行使裁量權的依據。一般裁量也是受立法目的之拘束，惟上級機關在訂定裁量基準時，所考量者係典型之個案，而非具體之個案。因此，下級

機關原則上雖應受該基準之拘束，惟於特殊之個案，仍得作成不同之決定，以符合裁量之目的。

三、 國土法 38 條各項之裁量空間說明

（一） 第 1 項至第 3 項僅有選擇罰鍰金額之裁量

本法第 38 條第 1 項至第 3 項之規範模式，皆為構成要件該當後，即應施以罰鍰之處罰，且其法定最高額之罰鍰皆高於新台幣 3 千元，故無行政罰法第 19 條第 1 項³⁵之適用，因此，一旦構成要件該當，即應進行處罰，並無不罰之空間，僅在罰鍰金額之法定範圍得進行裁量。

（二） 第 4 項具有決定裁量與選擇裁量之空間

1. 第 4 項前段

第 4 項前段「限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀」等管制性不利處分，其是否發動得由行政機關進行裁量，即具有決定裁量之空間。又關於處分內容

³⁵ 行政罰法第 19 條第 1 項：「違反行政法上義務應受法定最高額新臺幣三千元以下罰鍰之處罰，其情節輕微，認以不處罰為適當者，得免予處罰。」

應採變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀，則依個案違規行為與侵害情狀而定。

2. 第 4 項後段

第 4 項後段「勒令歇業」，亦屬管制性不利處分，其是否發動得由行政機關進行裁量，即具有決定裁量之空間。至於後續通知該管主管機關廢止其全部或一部登記，則依違規情狀進行判斷，以決定應全部或一部廢止登記。

（三）第 5 項按次處罰具有決定裁量與選擇裁量之空間

第 5 項「按次處罰」屬於行政執行罰，其是否發動得由行政機關進行裁量，即具有決定裁量之空間。又關於後續行政執行措施之選擇，行政機關具有選擇裁量之空間，得依違規情狀之程度與範圍，進而決定執行措施。

四、裁量基準

（一）罰鍰

按行政罰法第 18 條第 1 項：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」，罰鍰金額之裁量，應審酌下列事項。

首先，在判斷行為應受責難程度方面，處分作成機關應視行為人過去違規次數、故意或過失，進行個案裁量。其次，就違規行為所生影響，裁處機關應視侵害國土類型與範圍，區分對於國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區之侵害，以及恢復之可能性，進行個案裁量。最後，對於行為人之資力，與因違規行為所得之不法利益，亦應一併列入裁量之判准。個案中若有行政罰法第 18 條第 2 項關於所得利益超過法定罰鍰最高額之情形，得於所得利益之範圍內酌量加重，不受法定罰鍰最高額之限制，惟須注意者，依照第 18 條第 2 項做成處分時，必須在依照國土法第 38 條所作成之「同一」罰鍰處分當中進行加重，不得於罰鍰後再另作成加重之處分，否則有違一行為不二罰原則。

另外，尚應注意個案當中是否有行政罰法第 20 條之情事，而應向獲利之人進行追繳，或者應注意個案中是否有規避沒入之情形，而應依行政罰法第 21 條及第 22 條進行沒入與追徵。

（二） 管制性不利處分

主管機關依本法第 38 條第 4 項至第 6 項作成管制性不利處分時，應以達成合法使用之管制目的作為依據，亦即選擇採取何種管制性不利處分，須以排除非法使用，確保管制目的之手段為之。因此，選擇手段時應依違規使用之

實際情況，以合目的性及有效性為原則，斟酌處分對象有無事實支配管領力、能否有效為停止使用（包括法律上權利及經濟上能力）。

（三） 裁罰基準

本法第 38 條第 1 項至第 3 項涉及行政罰之罰鍰金額之裁量，得以依違規面積進行衡量，並依幾個原則性標準，包括不同國土功能分區屬性、違規的面積、次數、對土地功能造成侵害的不可逆性與重大程度。例如同一行為對於國土保育地區與城鄉發展地區之侵害不同，即應採取不同之罰鍰金額。

本法第 38 條第 4 項至第 6 項涉及管制性不利處分之裁量，管制性不利處分之目的在回復至合法之法律秩序狀態，個案裁量即應著重在最有助於目的達成之手段，而在行政執行措施之選擇，亦應遵循行政執行法第 32 條：「經間接強制不能達成執行目的，或因情況急迫，如不及時執行，顯難達成執行目的時，執行機關得依直接強制方法執行之。」及第 36 條第 1 項：「行政機關為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險，而有即時處置之必要時，得為即時強制。」所建立之判斷標準，亦即個案當中若本法第 38 條第 5 項之執行罰已無從達成目的，或因情況急迫，如不及時執行，顯難達成執行目的時，執行機關得依直接強制方法執行之，且個案當中若具備阻止犯罪、危害之發生或避免急

迫危險，而有即時處置之必要時，亦得逕為即時強制之手段。

第三節、勒令歇業之執行

本法第 38 條第 4 項：「依前三項規定處罰者，該管直轄市、縣（市）主管機關得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀；於管制使用土地上經營業務者，必要時得勒令歇業，並通知該管主管機關廢止其全部或一部登記。」、第 5 項「前項情形經限期變更使用、停止使用、拆除地上物恢復原狀或勒令歇業而不遵從者，得按次依第一項至第三項規定處罰，並得依行政執行法規定停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由行為人負擔。」之規定，其立法理由明文揭示「依據行政院一〇二年七月十一日第三三五六次會議就『商業登記法』部分條文修正草案討論案決議二略以：『經考量整體經濟活動的發展效益，本院最終仍決定我國商業法制採行登記與管理分離原則，登記制度主要目的在資訊揭露，登記後經營行為，則依各該行為法令規定進行管理。…由於『勒令歇業』為遏止商業違法行為之最終手段，請內政部就上開公共安全之管理法令，修法增訂得為勒令歇業處分，使登記主管機關得依據確定之『勒令歇業』處分，廢止其登記，以完備『行為管理』與『登記事項』之勾稽

機制，並符合社會大眾的期待。』爰於第四項訂定違反土地使用管制規定，必要時得作成『勒令歇業』之處分，作為各該事業登記主管機關據以廢止其核發登記之文件。」。

因此，關於勒令歇業之執行，即應依立法理由所指之流程，於勒令歇業處分作成後，應通知事業登記主管機關據以廢止其核發登記之文件，並依第 5 項進行行政執行之程序，依照行政執行法第 27 條以下之規定進行執行，其執行對象係依本法第 38 條之行為人為對象。

第四節、改善計畫之執行

本法第 38 條第 5 項規定「前項情形經限期變更使用、停止使用、拆除地上物恢復原狀或勒令歇業而不遵從者，得按次依第一項至第三項規定處罰，並得依行政執行法規定停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由行為人負擔。」，故行為人收到限期改善的管制性不利益處分後，仍然不遵從做改善的情形，可以按次依第 1 項至第 3 項規定處罰，並可以依行政執行法規定停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由行為人負擔。後續执行程序之選擇，則可參酌第三章第四節之「伍、違規案件裁處判斷之程序或步驟」。

關於改善計畫之建議形式及核備程序應注意事項，其內容應包含一般事項改善計畫，例如相關申請程序與資料之提出或補正，以及個別措施改善計畫，例如因使用範圍、位置、作業場所或產品，為國土法各該法令管制者，應分別提出改善措施。其相關規範內容範例如下：

國有土地改善計畫應注意事項

依國土計畫法第 38 條第 7 項：「前項土地或地上物屬公有者，管理人於收受限期恢復原狀之通知後，得於期限屆滿前擬定改善計畫送主管機關核備，不受前項限期恢復原狀規定之限制。但有立即影響公共安全之情事時，應迅即恢復原狀或予以改善。」，因此就改善計畫之擬定及執行，就本法第 38 條第 7 項改善計畫應達成之目的、是否應限期提出改善計畫、未依改善計畫辦理或改善計畫不予核備之情形及法律效果，提出改善計畫之建議形式及核備程序應注意事項。

- 一、計畫提出者、撰寫者及執行者，依本法第 38 條第 7 項規定，應為公有土地或地上物之管理人，該管理人如係公法人，應包括實際負責業務之單位；如係私法人（或非法人團體），應包括法人（或非法人團體）、負責人及專案經理人之資料；如係自然人，應包括個人身分資料與聯繫地址。

二、 改善計畫應採表列方式，分項摘要說明下列事項，

(一)、 違規使用土地或地上物之地址、地號及現況。

(二)、 違規面積範圍與程度。

(三)、 改善之目標與方法。

(四)、 計畫執行期程。

三、 違規面積範圍與程度內容應包括評估是否有立即影響公共安全之情事，以及立即恢復原狀或予以改善之措施。

四、 計畫執行期程內容應包括：推估改善計畫執行所需時間，並設定執行進度查核項目及查核期程點，並包括執行進度報告應提送查核點。

五、 主管機關於核備時，應先審酌是否具有立即影響公共安全之情事，其次始就改善計畫內容之可行性進行審查，並得令其於一定期間內進行補正，否則即應依本法第 38 條第 6 項進行辦理。

第五節、 回復原狀之認定

行政罰與管制性不利處分之目的不同，因此行政機關作成行政罰或管制性不利處分時之理由，自有不同，行政罰係對於違反行政法上義務且出於故意或過失之主觀可資咎責者，施以裁罰；管制性不利處分則非以人民有故意或過失違反行政法上義務之行為為管制理由，而係以管制措施乃為向未來維持行政秩序所必要。³⁶因此，管制性不利處分所要求者，係回復至合法之行政秩序狀態，詳參閱第五章第五節所述，故本法所稱之回復原狀，應指回復至國土計畫法「法律擬制之狀態」。

第六節、 其他有關配套

壹、 裁處工作委外執行之可行性

一、 權限委託及行政助手

（一） 權限委託

按行政程序法第 16 條第 1 項：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。」及第 2 項：「前項情形，應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」，其所謂「法規」，包括憲法、法律、

³⁶ 最高行政法院 109 年度判字第 520 號行政判決參照

法規命令、自治條例、依法律或自治條例授權訂定之自治規則、依法律或法規命令授權訂定之委辦規則等有關委任事項之「行政作用法規」。如無法規依據，不得擅自委任，以確保「管轄權恆定原則」。³⁷

次接受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關；上開將公權力授與民間團體行使之方式有直接由法律授與者，亦有由行政機關以行政處分或行政契約方式授與者，該受託行使公權力之個人或團體於受託行使公權力之範圍內，具有與行政機關相當之地位，就該公法上特定事項所作成而對外直接發生法律效果之單方行為，不問其用語、形式，皆屬行政處分，受處分之相對人認為該行政處分違法或不當，自得對之提起行政爭訟。至若民間團體或個人，在行政機關執行特定行政事務時，受行政機關之委託予以協助，並按其指示處理（完成）該事務，則屬行政助手（或行政輔助人）；行政助手之行為，雖歸屬該委託的行政機關，惟並無公權力，非獨立之行政機關，亦不直接與第三人發生法律關係，故與公權力受託人尚屬有別。³⁸

（二） 行政助手

³⁷ 最高行政法院 103 年度判字第 605 號行政判決參照。

³⁸ 最高行政法院 104 年度判字第 490 號行政判決參照。

至若民間團體或個人，在行政機關執行特定行政事務時，受行政機關之委託予以協助，並按其指示處理（完成）該事務，則屬行政助手（或行政輔助人）；行政助手之行為，雖歸屬該委託的行政機關，惟並無公權力，非獨立之行政機關，亦不直接與第三人發生法律關係，故與公權力受託人尚屬有別。

是以，行政程序法第 16 條之行政委託，須具備法律或經授權之法規命令之法源基礎，始得將公權力委託予私人。又委託之方式，除法律直接授權之外，尚得透過行政處分或行政契約之方式進行委託，惟仍須符合個別行政行為之合法要件。因此，國土計畫土地使用管制規則第 36 條第 4 項所規範之委託，仍有違反管轄法定之疑義。

二、 國土計畫土地使用管制規則規定

查國土計畫土地使用管制規則第 36 條第 3 項：「直轄市、縣（市）主管機關為處理違反土地使用管制之案件，應會同有關機關成立聯合取締小組，並應至少每六個月依本法規定進行查處。」及第 4 項：「前項查處得委託民間團體或個人辦理。」，此項所謂之委託，其立法說明：「第四項參考行政程序法第十六條規定，明定直轄市、縣（市）主管機關得委託民間團體或個人辦理查處作業，並應依行政程序法或政府採購法等有關法規規定辦理，以充實直轄市、縣（市）主管機關人力及行政作業量能，提升查處成

效。」，明確揭示參考行政程序法第 16 條之行政委託，並依政府採購法規定辦理。

惟查，行政程序法第 16 條之行政委託，首先應具備法律保留之要求，國土計畫土地使用管制規則係依國土計畫法第 23 條第 2 項：「國土功能分區及其分類之使用地類別編定、變更、規模、可建築用地及其強度、應經申請同意使用項目、條件、程序、免經申請同意使用項目、禁止或限制使用及其他應遵行之土地使用管制事項之規則，由中央主管機關定之。但屬實施都市計畫或國家公園計畫者，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制。」之授權所訂定，自母法以觀，僅授權主管機關針對管制事項與申請事項進行授權，並未授予主管機關得依子法將管轄權限委託私人。因此，相較於其他行政法各論，例如水污染防治法第 4 條、空氣污染防制法第 4 條、海洋污染防治法第 7 條第 1 項及廢棄物清理法第 74 條，皆採直接以法律明文授權之方式，明確規定授權的內容與範圍，以遵守管轄法定之要求。然國土計畫土地使用管制規則卻是在母法未授權下，在子法訂定行政委託之規範，此有違反法律保留之高度風險。

再者，國土計畫土地使用管制規則所規定得委託之內容係「查處」，亦即將調查與作成行政罰裁處之權限完全委託於私人，幾乎近似全面性的委託，如此一方面有逾越行政程序法第 16 條所容許「權限之一部分」之規定，另一方

面亦不合乎政府採購法之締約內容。申言之，行政程序法第 16 條之授權方式，除法律直接規定或以行政處分為之，尚得透過行政契約之方式為之。惟透過政府採購法所締結之契約，在定性上無涉公權力之移轉，屬於私法契約之性質，故並無透過政府採購法進行公權力委託之可能。

故而，國土計畫土地使用管制規則第 36 條第 4 項之規定，在體系上似與行政法管轄法定原則有所衝突，而建議調整為行政助手之方式，並將委外之範圍限縮在行政調查之特定階段，例如範圍測量等無涉公權力行使之事項，以避免抵觸法律保留與管轄法定原則。若執行過程涉及公權力行使，則行政助手應在公務人員之指揮監督之下，始得協助行政機關行使公權力。

貳、 公布違規行為人及違規行為之爭議

假若未來主管機關將違規使用土地之行為態樣，甚至包括公布行為人之姓名，抑或是其他相關資料時，因為涉及「個人資料」的處理及利用，因此個人資料保護法（以下簡稱個資法）等法規針對此等情形，設有何種容許要件、何種限制，以下分析之：

一、 個人資料保護法有關「個人資料」之認定

根據我國個資法第 2 條第 1 款之規定，所謂個人資料是指：「自然人之姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、護照號碼、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查、犯罪前科、聯絡方式、財務情況、社會活動及其他得以直接或間接方式識別該個人之資料。」據此規定，所謂「個人資料」的定義，即在於各種能夠「直接」或「間接」識別自然人之資料。所謂能夠直接識別特定自然人的資料，例如姓名、身分證字號，實務上比較不會產生過多的判別爭議，但是究竟什麼樣的情況屬於「間接識別」，就需要進一步說明。

根據《個人資料保護法施行細則》第 3 條之規定，所謂「得以間接方式識別」是指：保有該資料之公務或非公務機關僅以該資料不能直接識別，須與其他資料對照、組合、連結等，始得識別該特定之個人。換言之，當持有該筆資料的資料保管者，能有機會進行資料之「串聯」，然後可以進一步找到、確認該特定的自然人時，則該筆資料仍然屬於「個人資料」。一旦屬於「個人資料」，其重要的法律意義就在於，該筆資料的「蒐集、處理、利用」就必須受到個資法的規範。

當主管機關想要將土地使用違規事件公布時，假設並未對當事人的姓名進行處理，而是屬於直接揭露的情況下，該筆資料（或是所公布的内容）因為可以直接識別特定的自然人，所以屬於個人資料，自屬無疑。但是，即使

已經對於該筆資料進行「假名化」（例如以「某甲」稱之）或「去識別化」（例如以王○○稱之）的處理，此時是否就已經屬於「非個人資料」，仍有疑義。倘若主管機關仍可以透過不同資料之間的「串聯」，例如透過自己所持有的其他地籍資料互相比對，進而識別出特定自然人（例如土地所有權人）時，該筆資料即便已經作了「假名化」或「去識別化」之處理，但仍然屬於「個人資料」。進一步言，主管機關對於該筆資料的處理及利用，例如對外公布，仍要符合個資法的規範，始足當之。

二、 個人資料保護法對於公務機關蒐集、處理及利用個資之相關規定

接續前述，當主管機關希望將違規使用土地之案件對外公告時，由於該等資料即便經過「假名化」或「去識別化」之處理，原則上仍應屬於「個人資料」，因此此種「公告行為」應如何受到個資法的規範，分析如下：

（一） 公告違規行為應不屬於「特定目的」

無論是「公務機關」還是「非公務機關」，一旦涉及個人資料的蒐集、處理或利用時，最根本的法律原則是規定在個資法第 5 條。根據該條規定，個資的蒐集、處理或利用，應尊重當事人之權益，依符合誠信之方法為之，不得逾越特定目的之必要範圍，並應與蒐集之目的具有正當合

理之關聯。因此，個資的蒐集、處理及利用，都必須緊扣一個「特定目的」，必且要符合「比例原則」。³⁹針對公務機關的部分，個資法第二章有更為進一步的規範，其中第 15 條規定：「公務機關對個人資料之蒐集或處理，除第六條第一項所規定資料外，應有特定目的，並符合下列情形之一者：

- 一、執行法定職務必要範圍內。
- 二、經當事人同意。
- 三、對當事人權益無侵害。」

再者，針對個資之利用，第 16 條規定：「公務機關對個人資料之利用，除第六條第一項所規定資料外，應於執行法定職務必要範圍內為之，並與蒐集之特定目的相符。但有下列情形之一者，得為特定目的外之利用：

- 一、法律明文規定。
- 二、為維護國家安全或增進公共利益所必要。
- 三、為免除當事人之生命、身體、自由或財產上之危險。
- 四、為防止他人權益之重大危害。

³⁹ 參見法務部 103 年 2 月 7 日法律字第 10303501220 號函。

五、公務機關或學術研究機構基於公共利益為統計或學術研究而有必要，且資料經過提供者處理後或經蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人。

六、有利於當事人權益。

七、經當事人同意。」

綜整以上條文規定，重點應該在於：公布違規案件，是否屬於當初蒐集個資時之特定目的，或者是該特定目的具有正當合理之關聯？倘若當初蒐集土地所有權人或使用人之「法定特定目的」，是為了進行相關的地政行政管理時，理論上將違規案件公布，就是屬於「法定特定目的之外」的個資利用行為，應依照個資法第 16 條之要件加以為之。

（二）「特定目的」外利用行為之規定：個資法第 16 條之規定

當公務機關要將個資進行「特定目的外」的利用時，必須要符合個資法第 16 條所規定的例外情形。若是以「公布土地違規使用行為」來看，可能可以構成的例外事由，首要可能是第 4 款之規定，即：「為防止他人權益之重大危害」。根據【國家發展委員會法字第 1080000600 號函】認為，此款事由屬於不確定法律概念，重點還是在於具體個案的情況。例如：（1）醫院為免除病人生命、身體之危

險，向戶政事務所請求提供無自主能力之患者親屬戶籍資料，以通知患者親屬協處相關事宜，戶政事務所提供患者親屬戶籍資料，可認係為防止患者權益之重大危害。(2) 學員疑似申請不實事假之情事，以違反錄取人員教育訓練請假規定，恐影響學員全體權益及日後民眾權益為由，請內政部移民署提供該員申請事假期間之出入境資料，似未達「重大」危害之程度。

依據前述函釋的看法，若是希望將主管機關所掌握的地籍、地政的個人資料，經由公開的方式達到警示的效果，則必須該違規的具體個案要達到「足以造成他人權益之重大危害」的程度，始得為之。至於在個案中應如何考量，則可納入諸如下列因素加以考量：(1) 該違規行為是否會造成後續更為重大的環境災害；(2) 周遭土地的使用現況及被影響之程度；(3) 行為人是否長期忽視來自主管機關或周圍民眾之通知或警告。以上三點僅為舉例為之，主管機關仍應由各自具體個案的情況詳加考量，並據以作成決定。

(三) 長久之計：制定法律明文規範

根據個資法第 16 條第 1 款之規定，若有法律明文之規定，亦可將蒐集而來之個資進行「目的外之利用」。因此，未來若要將公告違規行為人及違規行為態樣視為常態之行

政行為時，建議修法明文規定，以減少相關爭議。具體理由包括：

1. 公布姓名本身即為一種行政罰

根據行政罰法第 1 條之規定，行政罰之類型除了「罰鍰」及「沒入」之外，也包括其他的裁罰性不利處分。而依據行政罰法第 2 條第 3 款之規定，裁罰性不利處分即包括：「影響名譽之處分：公布姓名或名稱、公布照片或其他相類似之處分。」

因此，既然公布行為人屬於一種行政罰，則此種行政罰之作成就必須要有一個「法律上的規範基礎」，以符合「法律保留原則」。倘若未來就公布行為人之行為能有一個法律層級的明文依據時，則不僅可以符合個資法第 16 條之規定，也可以在行政罰的法理上，取得法律層級的授權依據，避免違反法律保留原則。

2. 法院組織法第 83 條之參照

即便是我國法院的審判程序原則上是採取「公開審理」之原則，但是裁判書之公開是否也應一併公開相關自然人之姓名以及其他個資，仍有相關法律的具體規定，即法院組織法第 83 條。該條規定為：「第 1 項：各級法院及分院應定期出版公報或以其他適當方式，公開裁判書。但其他法律另有規定者，依其規定。第 2 項：前項公開，除自然

人之姓名外，得不含自然人之身分證統一編號及其他足資識別該個人之資料。」

透過本條的規定，即可以在「法院審理與判決公開」及「個人資料保護」取得一個在法律層級的衡平規定。以長遠的發展來說，未來若能在國土計畫法當中有相關的明文規定，應該比較能夠杜絕有關「法律保留原則」的疑慮。

第五章. 研析有關國土法第 23 條第 3、4 項有關罰則規定之適用及國土法罰則執行原則之精進作法，暨執行疑義法律諮詢及協助提供研析意見

第一節、 國土計畫法第 23 條第 3、4 項之適用概述

壹、 原住民族居住權與信賴保護

一、 公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約之規範要求

按司法院大法官釋字第 709 號解釋理由書所載：「憲法上正當法律程序原則之內涵，應視所涉基本權之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序或各項可能程序之成本等因素綜合考量，由立法者制定相應之法定程序（本院釋字第 689 號解釋參照）。」又參照國際人權公約及我國相關之規定，「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」、「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。」公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法（以下簡稱「兩公約施行法」）第 2 條及第 3 條參照。依據經濟社會文化權利國際公約第 11 條第 1 項前段規定：「本公約締約國確認人人有權享受其本人

及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。」經濟、社會及文化權利委員會（Committee on Economic, Social and Cultural Rights，以下簡稱「經社文委員會」）作成相關一般性意見可資參照：

首先是第 4 號一般性意見，（General Comment No.4）即：第 1 段：「按照《公約》第 11 條第 1 項，締約各國『確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境』，適當的住房之人權由來於相當的生活水準之權利，對享有所有經濟、社會及文化權利是至關重要的。」；第 6 段：「適當的住房權利適用於每個人。」；第 9 段：「如上所述，不應把適當的住房權利與載於國際人權兩公約及其他適用的國際文書內的其他人權分隔開來。在這方面已提及人類尊嚴的概念和不歧視之原則。此外，要使社會各階層的適當住房權利得以實現和維持，充分享受其他權利－諸如：發表自由、結社自由（諸如承租人和其他社區基礎的群體）、居住自由權、參與公共決策權是必不可少的。同樣，個人私生活、家庭、寓所或信件不受到專橫或非法的干涉的權利是確定適當住房權利的一個非常重要的面向。」；第 13 段：「住房情況的有效監督是具有直接效益的另一項義務。一締約國要履行第 11 條第 1 項所規定的義務，他必須表明其已獨自或在國際合作的基礎上採取了必要的步驟，查清在其管轄之內無家可歸和住房簡陋的詳細情況。在這方面，關於委員會通過的報告形式和內容的經修正的一般準則(E/C.12/1991/1)強調，

需要『提供關於社會中在住房方面最易受害和處境不利族群的詳細情況』，他們特別包括：無家可歸的個人和家庭、居住簡陋和無法得到基本居住環境者、生活於非法居所者、屬於被強制驅逐出屋的和低收入群體。」。

其次是第 7 號一般性意見（General Comment No.7）論及：第 1 段：「委員會在第 4 號一般性意見（1991）中指出，所有人均應擁有一定程度的住房使用權的保障，以保證得到法律保護，免遭強制驅逐、騷擾和其他威脅。」；第 2 段：「國際社會早已認識到強制驅逐是一個嚴重的問題。1976 年，聯合國人類住區會議就曾指出要特別注意：『只有當保留和恢復不可行、而且已採取居民重新安置的措施之後，才應進行大規模的清理行動』。1988 年，聯合國大會在第 43/181 號決議中通過了《至 2000 年全球住房策略》，其中承認：『各國政府有基本義務去保護和改善、而不應損害或拆毀住房和住區』。《21 世紀議程》提出：『人民應受到法律保護，不得不公平地從他們的家中或土地上被逐出』。在《人類住區議程》中，各國政府作出承諾，『保護所有人不受違法的強迫遷離，提供法律保護並對違法的強迫遷離採取救濟措施，同時考慮到人權情況，如果不能避免遷離，則酌情確保提供其他適當的解決辦法』。人權委員會也確認，『強制驅逐做法構成對人權、尤其是得到適當住房的權利的嚴重侵犯』。但是，儘管這些聲明很重要，有一個最關鍵的問題還是沒有解決，就是，如何決定在什麼情況下可允許強迫遷離，並明確地說明需要哪些保護措施去保證

《公約》的有關條款得到尊重。」；第 7 段：「其他一些強迫遷離的事例則是在發展名義下出現。爭奪土地權的衝突，像建造水壩或其他大規模能源項目等發展和基層結構工程、為重新修建城市而徵用土地、重新修建房屋、城市美化方案、農業方面的土地清理、不受控制的土地投機買賣、像奧林匹克等大規模運動會的舉行等，都會導致居民被迫遷離。」；第 9 段：「《公約》第 2 條第 1 項要求締約國使用『所有適當方法』，包括通過立法措施，以促進《公約》所保護的所有權利。雖然委員會在其第 3 號一般性意見(1990)中指出，並非對所有權利都應採取類似的措施，但很明顯，若要設立一項有效的保護制度，保障免受強制驅逐的立法是必不可少的基礎。這樣的立法措施應(a)對房屋和土地的居住者提供儘可能最大的使用保障；(b)符合《公約》的規定；以及(c)能嚴格地規限在什麼情況下方允許遷移居住者。這種立法也應適用於所有以國家機關名義行事、或對國家機關負責的代表。此外，由於目前日益出現一種趨向，就是許多的國家政府在大大地減輕他們的住房領域所負的責任，締約國更必須確保有充分的立法和其他措施去防止、而且酌情懲罰私人個人或集體在沒有適當保障的情況下強制驅逐別人。因此，締約國應審查有關立法和政策，以確保遵從適當住房權利所帶來的義務，廢除或修改任何不符合《公約》要求的立法或政策。」；第 15 段：「適當的法律程序上的保護和正當法律程序是所有人權所必不可少的因素，在強制驅逐等問題上尤為重要，因為它

直接涉及兩個國際人權公約所承認的一系列的權利。委員會認為，對強制驅逐所適用的法律程序保護包括：(a)讓那些受影響的人有一個真正磋商的機會；(b)在預定的遷移日期之前給予所有受影響的人充分、合理的通知；(c)讓所有受影響的人有合理的時間預先得到關於擬議的遷移行動以及適當時關於所騰出的房、地以後的新用途的資訊；(d)特別是如果牽涉到一大批人，在遷移的時候必需有政府官員或其代表在場；(e)是誰負責執行遷移行動必需明確地認明；(f)除非得到受影響的人的同意，否則遷移不得在惡劣氣候或在夜間進行；(g)提供法律的救濟行動；(h)儘可能地向那些有必要上法庭爭取救濟的人士提供法律扶助。」；第 16 段：「驅逐不應使人變得無家可歸，或易受其他人權的侵犯。」；第 18 段：「有些機構，例如世界銀行和經濟合作發展組織，已通過了一套關於遷移和(或)重新安置的準則，以求限制強制驅逐的規模，減輕強制驅逐為人帶來的苦難。強制驅逐的做法往往是與大規模的發展計畫有關，例如建築水壩或其他主要的能源計畫。這些準則反映了《公約》所載的義務，應受到機構本身和《公約》締約國的絕對遵從。關於這一點，委員會回顧《維也納宣言和行動綱領》曾經宣稱：『雖然發展能促進人權的享受，但缺乏發展並不得被援引作為剝奪國際公認的人權的理由』（第一部分，第 10 段）。」。

末依據國際金融機構（IFC）為了融資予開發者進行各種開發行為由各國金融機構自主簽訂之赤道原則（Equator

Principles)，其中環境和社會可持續性績效標準之一即「土地徵收及非自願性遷移」議題（IFC 績效標準 5 指導說明，甲證 9）。對於非自願性遷移包括「實體遷移」以及「經濟遷移」兩類型。前者攸關居住問題，後者攸關開發後是否造成在地居民基於土地之生計（包括耕種、畜牧以及收穫自然資源等維持生計等活動）。是以，對於土地開發尤其涉及非自願性遷移等補償時，亦應依考量「經濟遷移」所造成之社會經濟影響。

二、 原住民族既有居住用地輔導合法機制之建議

依原住民族土地使用管制規則第 4 條第 1 項之規定，個別的原住民申請同意使用，不受到國土計畫土地使用管制規則的限制。原住民族土地使用管制規則為依據國土計畫法第 23 條第 3 項之規定所訂定的子法，人民信賴原住民族土地使用管制規則之規定提出申請，已具有信賴表現，同時一旦獲得許可，即可合法地於該土地上居住，此一對於法規的信賴有予以尊重的必要。又原住民族具有經濟上及社會上的弱勢，為社會上相對脆弱之族群；此一規定主要著眼於部落族人居住之需求，適足居住權來自於社會經濟文化權利國際公約之要求，同時該公約透過公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法的訂定，業已成為內國法的一部分，所以，對於原住民族的居住權有特別予以保障的必要。

原住民族於 2016 年 5 月 1 日前既已存在供居住使用建築物違反土地使用管制者，個別族人倘已依原住民族土地使用管制規則第 4 條第 1 項提出申請同意供居住使用之申請者，本於信賴保護原則，於申請同意使用之准駁確定前，不宜依國土計畫法第 38 條之規定予以裁處。另倘若族人未提出申請，而是由地方政府原住民族主管機關（單位）代為提出申請，或有輔導計畫分期分年辦理，族人如符合原住民族土地使用管制規則第 4 條第 2 項兩款之規定者，同樣本於信賴保護之法理，不宜逕依國土計畫法第 38 條之規定予以裁處。

原住民族於 2016 年 5 月 1 日後原住民族土地使用管制規則施行前興建之住宅，依原住民族土地使用管制規則第 5 條之立法本旨，仍有該條之適用。建築物座落於族人自有之土地，於符合第 5 條第 1 項之情形下，倘若依法提出申請、地方政府原住民族主管機關（單位）代為提出申請，鑒於保護族人對原住民族土地使用管制規則之信賴，不宜逕依國土計畫法第 38 條之規定予以裁處。反之，若不符合原住民族土地使用管制規定第 5 條第 1 項之要件、根本未提出申請、提出申請未獲同意，或未有地方原住民族主管機關代為提出申請，其違反國土計畫法土地使用管制之情狀明確，即應依國土計畫法第 38 條之規定予以裁處。惟在處分作成時，應同時考量兩公約所要求之正當法律程序，以及對於適足居住權之保障。

是以，為了確保兩公約與適足居住權精神，建議得由直轄市、縣（市）政府評估給予較長期限，依照個別原住民部落之特性，進行輔導期限之判斷，尤其應注意其既有部落傳統文化領域以及各別原住民之經濟與居住狀況，進行個案之裁量。

貳、 鄉村地區計畫之法律地位

在 2024 年修正的國土計畫法第 8 條第 3 項規定了「直轄市、縣（市）主管機關擬訂直轄市、縣（市）國土計畫時，得辦理鄉村地區整體規劃，並視實際需要研擬鄉村地區計畫，納入直轄市、縣（市）國土計畫，並得另以附冊方式定之」，可謂給予鄉村地區整體規劃正式的法定地位，其中鄉村地區計畫納入直轄市、縣（市）國土計畫，更可認為具有法定計畫的地位。從鄉村地區整體規劃的作業手冊中可以發現，其中包含了「『各級國土計畫之指示事項』、『（鄉、鎮、市、區）之發展目標』、『基本調查、課題盤點及規劃策略』、『（鄉、鎮、市、區）空間發展及成長管理計畫』、『國土功能分區及其分類之調整』、『土地使用管制原則』，如有需要，也可訂定部門空間發展計畫、氣候變遷調適計畫、國土復育促進地區之建議事項等項目。如此，都可以看出鄉村地區整體規劃的空間範圍縮小到鄉、鎮、市的規模，同時對計畫範圍內的產業及公共設施需求有更精準的掌握，甚至可以從鄉村地區整體規劃的內容特定出土地可能的功能分區，但在還沒成為鄉村地區計畫

前，因為不具有法定計畫的地位，尚不具有法律上的拘束力，只是在審議上可作為參考的對象。

然而，一旦從鄉村地區整體規劃進一步形塑成為具有法定計畫地位的鄉村地區計畫，即會具有法律上的拘束力，其於法律定性依計畫內容的呈現，可能接近於法規的性質，在個別的情形，如針對具體聚落範圍的土地利用做了如增加可建築用地、個別公共設施的具體區位等具體的決定，甚至可能為行政處分（或對人的一般處分），而具有更強的法效力。就此而言，在進行區域計畫法下開發許可的審議之際，也應受到鄉村地區計畫內容的拘束。

申言之，107 年之全國國土計畫第十一章已明確揭示，「本計畫公告實施後，中央主管機關、目的事業主管機關及直轄市、縣（市）政府應加速配合法令修訂、計畫檢討及相關機制研擬等事項（如附錄）；中央主管機關並定期追蹤辦理情形。如有修正計畫之必要，直轄市、縣（市）主機關或目的事業主管機關得研擬意見送中央主管機關，並循法定程序報院核定，以促計畫落實執行。」，從法律位階而言，國土計畫法於我國計畫法制之法律當中，屬最高位階之法律，具有指導區域計畫法與都市計畫法等相關規範之效力。因此縱使在鄉村地區計畫尚未全面完成，全國國土計畫法所訂定之相關規範與原則，仍具備指導性的作用，不論是區域計畫法或都市計畫法之相關計畫與子法，例如非都市土地開發許可及用地變更編定相關規定及 113 年 5 月 1 日公告變更全國區域計畫增訂非都市土地使用地檢討

變更指導原則，皆得依國土計畫指導修正相關管制規則，並應配合國土計畫法進行調整；此外，地方政府在依照區域計畫法等規範作成行政處分時，除應同時裁量國土計畫法所指導之相關要求之外，應考量自身地方特色以及未來國土計畫法制度下之潛在鄉村地區計畫，以銜接國土計畫法作為指導原則，如此始合乎合義務之裁量與法律優位原則之基本要求。

第二節、「國土計畫法第 29 條第 1 項規定之內容」與「使用許可」間關聯性之研析

壹、從行政法總論之法理論國土計畫法第 29 條規定

國土計畫法第 29 條第 1 項規定：「申請人於主管機關核發使用許可後，應先完成下列事項，始得依經許可之使用計畫進行後續使用：一、將使用計畫範圍內應登記為直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）管有之公共設施用地完成分割、移轉登記為各該直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）有。二、分別向中央主管機關繳交國土保育費及直轄市、縣（市）主管機關繳交影響費。三、使用地依使用計畫內容申請變更。」然而，若申請人未完成此項所規定之行為時，該「已經核發之使用許可」效力為何，有待進一步研析。這個問題，換個角度來說，也可以是在問：若申請人

未完成國土法第 29 條第 1 項所規定之行為時，原先已經核發的使用許可究竟是：

- 未生效？
- 原先已經生效，但因為申請人未履行相關規定行為，所以失效？
- 原先已經生效，而申請人未履行相關規定行為，因此需要主管機關再作一個廢止的行為，使該使用許可失效？

以上三種假設的情況，實則涉及行政處分各種附款類型的定性問題。根據行政程序法第 93 條第 2 項之規定，行政處分之附款包括：條件、期限、負擔、廢止權之保留、負擔事後附加或變更之保留等。首先，行政程序法定義下的「負擔」，是指行政機關在作成授益行政處分時，額外課予處分相對人的作為、不作為或容忍義務。此種義務乃是獨立於原本的行政處分之外，本身也被認為是一個獨立的行政處分，可以單獨對其提起爭訟。此外，「負擔」是否履行，並不會影響原本主要行政處分的效力。

與行政處分本身效力有關的則是「條件」與「期限」。此兩者不同於「負擔」，「條件」與「期限」不具有獨立性，但卻直接涉及行政處分本身的效力。因此為了進一步掌握「條件」與「期限」的內容，即有必要先就行政處分的效力予以釐清。行政處分之效力得區分為「外部效力」及「內部效力」，前者是指行政處分因為對外通知（送達或

發布)後所產生的效力,而「內部效力」則是指行政處分實際所規定之內容所產生的拘束力。通常行政處分的「外部效力」與「內部效力」都是同時發生,只有在行政處分附有「停止條件」或「始期」的情況下,會有不同步的情況。以下將進一步說明行政程序法概念下的「條件」與「期限」,以細辯行政處分內部效力與外部效力之區別與適用。

「條件」是指行政處分的效力取決於未來不確定發生的事實,又可分為「停止條件」與「解除條件」。「停止條件」是指,當行政處分的效力-尤其是指內部效力-是否發生,取決於未來不確定是否發生的事實時,該事實即為停止條件;相對的,當行政處分效力的消滅繫於未來不確定事實的時候,該事實即屬於「解除條件」。至於「期限」則是指行政處分內部效力的發生或消滅,係取決於一個未來確定發生的事實或時點下的情況;涉及內部效力之發生者,屬於「始期」,與內部效力之消滅相關者,則為「終期」。據此,回到前面所提到的,「外部效力」與「內部效力」未同步產生的情形,具體而言,即是指當行政處分附有「停止條件」或「始期」時,縱使該處分已經對外通知,但該處分仍然只有發生「外部效力」,其「內部效力」仍未發生,必須等到「停止條件」成就或「始期」屆至時,才會真正產生該處分所規定內容的實質拘束力(即;內部效力)。

植基於此，檢視國土計畫法第 29 條第 1 項之規定，有關「申請人」申請「使用許可」之时序應為：(1) 申請使用許可；(2) 主管機關核發使用許可；(3) 完成第 1-3 款所規定之作為義務；(4) 依照使用許可之內容（使用計畫）進行使用。據此，在申請人進行第 1-3 款所要求之作為義務前，主管機關已經核發使用許可，並且也已經通知該申請人，所以此時可以視為該使用許可已經發生前述行政處分的「外部效力」。然而，申請人在完成第 1-3 款要求前，尚無法依照「使用許可」所「許可之內容」－即：第 26 條的「使用計畫」－進行使用，換言之，此時該「使用許可」所規制的實質內容尚未生效，必須等待申請人完成第 1-3 項所規定的「法定作為義務」後，才會發生後續的實質效力。

由此分析，首先可以確定的是，國土計畫法第 29 條第 1 項第 1-3 款之規定，與「使用許可」所規定之實質內容是否得以完全生效有關，否則不會規定必須等到申請人完成相關行為義務後，才可以按照經許可之使用計畫進行使用，因此，其性質上不屬於行政程序法第 93 條第 2 項所規定之「負擔」。再者，在申請人已經取得「使用許可」之後，仍無法立即按照「使用許可」之內容進行土地使用，必須等到國土計畫法第 29 條第 1 項所規定的三款作為義務皆完成後，始得為之，否則等同於無照使用。然而，這三款規定是否可以完全履行，則又是屬於未來不確定的事情。

綜上所述，國土計畫法第 29 條第 1 項之三款規定，可視為「使用許可」的「法定停止要件」，在未完成此等「法定作為義務」前，該「使用許可」之「內部效力」即未發生。換句話說，若以前面一開始所提出的問題來看，假使申請人未完全履行此三款規定之作為義務時，則原先已經核發的「使用許可」即未生效，主管機關也毋庸另以處分加以廢止；假使申請人已經開始進行後續的使用行為，即構成國土計畫法第 38 條第 2 項所規定之情況，主管機關得逕予裁罰。

貳、 使用許可內部效力發生時點

按國土計畫使用許可申請辦法第 12 條第 1 項第 1 款：「申請人取得主管機關之使用許可後，應依下列規定辦理：一、於收受使用許可通知之日起一年內，應取得使用地變更及公共設施用地移轉登記之文件。但因故未能於期限內完成使用地變更或公共設施用地移轉登記者，得於期限屆滿前敘明理由向直轄市、縣（市）主管機關申請展期；展期期間每次不得超過一年，並以二次為限。」、第 3 項：「逾第一項各款所定期限者，其許可失其效力。」及第 17 條：「本辦法申請案件之審議進度及相關資訊，主管機關應上傳至中央主管機關建置之使用許可相關作業系統。」之規定，申請人取得使用許可後應於 1 年內（至多展延 2 次）取得使用地變更及公共設施用地移轉登記之文件，其中取得國土計畫主管機關之使用地變更核准文件為確認「內部效力」發生之時點；國土計畫主管機關並於核准使

用地變更後同步將該文件及使用地變更結果上傳至中央主管機關建置之使用許可相關作業系統，呈現於國土功能分區通知書。至於申請人取得許可，尚未完成使用地變更前，功能分區通知書不宜註記許可用地之相關資訊，而以註記或其他查詢系統記載許可函日期、文號等方式辦理。

第三節、 分管契約認定

土地共有人訂有分管契約，而違規使用之範圍僅存在於其中一位分管契約共有人的分管土地範圍，在無法查得行為人、管理權人及使用人的情形下，管制性不利益處分之對象應為該分管範圍之共有人，或應以共有人之全體作為管制性不利益處分的對象？

壹、 共有人全體作為裁處對象

共有權人之間的分管契約為共有人之間私法性質的債權契約，原則上債之關係的相對性，只有在契約當事人之間發生效力，例外依民法第 826 條之 1 第 1 項的規定，如有登記，分管契約可以對抗的對象為應有部分的受讓人。此一分管契約所發生的法律效力僅存在於私人之間，與主管機關本於公權力針對違反土地使用管制規則的地上物要求恢復原狀屬於公法上的義務並無關聯。因此，無論共有人所簽訂的分管契約是否登記，所要負責恢復原狀的義務與

狀況一的情形並沒有不同，而仍應以共有人之全體作為管制性不利益處分的對象。

貳、 以個別分管契約共有人為管制性不利益處分的對象

狀態責任的本旨乃著眼於當事人對於土地有事實上的管領力，得以排除土地違規使用所生危險的情況，故課予法律上的義務於該事實上有管領力之人。分管契約之當事人所管理土地上發生違法使用情事，僅有該分管契約當事人對於土地的違規部分有實質上的管理權限，其他共有人並沒有對非屬自己所分管範圍之土地進行實際監督管理的權限，因此沒有課予其他分管契約的共有人對他共有人分管空間範圍內的違規使用有回復原狀之義務。從而，僅能以分管契約中的個別共有人為管制性不利益處分的對象。

參、 折衷說

考量內政部 110 年 1 月 26 日台內營字第 1100800533 號函釋所闡述的意旨，限期改善義務之執行對象應以違反土地使用管制之行為人為原則，不得藉由移轉所有權等方式予以規避，惟考量行為人客觀上倘確實已無改善能力，執行機關仍得就違規使用之實際情況，衡酌最能有效除去違規狀態者為處分對象。從而，如果分管契約的訂定後，產生特定分管契約的當事人所管理的土地空間範圍為實際發生違反土地使用管制規則的情形，則這位管理特定範圍的土地所有人可認為是客觀上最有效可以除去違規狀態的共

有人。從而，不排除以這位分管契約的當事人作為管制性不利益處分的對象。

第四節、 違規面積之認定

同一當事人所有之土地上有兩個以上獨立的違反土地使用管制之行為，如其一為新建違章工廠，其二為違法棄置營建剩餘土石方，個別違規範圍均為 2 公頃以下，累積逾 2 公頃。則應依國土計畫法第 1 項處罰，或應個別成立 2 個國土計畫法第 3 項的違規行為，分別予以裁處？

壹、 累積違規面積予以處罰說

兩個以上違規行為合計超過「一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準」第 3 條第 1 項規定「…國土保育地區及農業發展地區第一類至第三類之使用面積為二公頃以上…」之規定。雖然外觀上是分別做了不同型態的違反土地使用管制之行為，但對於土地及環境的侵擾是累積的，這種情形與一開始從事非填埋型土石方資源堆置處理場未達 2 公頃，其後擴大規模超過 2 公頃的情形，在本質上並無不同。又雖然「一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準」第 5 條的規定是以「經目的事業主管機關審認屬同一興辦事業計畫性質」來認定，但從目的性解釋的角度觀之，此一條文的規範主要在判斷累積性的土地

利用行為應不應該申請使用許可的問題，與裁罰的目的在對土地做出侵擾行為的制裁不能相提並論。因此，對於一定規模的認定應合併計算，屬於未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上之土地使用，而應依國土計畫法第 38 條第 1 項之規定裁罰。

貳、 個別違規行為分別處罰說

不同型態的違規行為應認定為不同的違規行為，個別的行为應各自進行行政調查以釐清各違反土地使用管制行為的人事時地物，依其違規之事實分別課予行政罰，故不應採取違規面積累積的方式予以認定。又不同的違規行為所涉及的目的事業主管機關並不相同，依「一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準」第 5 條之規定，所謂一定規模的認定限於同一目的事業主管機關的情形，在違規行為的型態隸屬不同目的事業主管機關的情形下，即不能認為違規面積逾越一定規模。從而，應分別就各自的違規行為予以裁處。

參、 研究意見

考量主從關係或複合使用實務不易執行，難以累積違規面積予以處罰，故原則以違規案件達一定規模即構成國土法第 38 條第 1 項或第 2 項第 1 款要件予以認定，並保留執行機關如能明確認定二個以上獨立違反土地使用管制之行為，得視為 2 案分別予以處罰。

第五節、 回復原狀之認定

本法第 38 條第 4 項至第 7 項所規範之「恢復原狀」，係指回復至何種程度之原狀？按本法第 38 條第 4 項至第 6 項所訂之管制性不利處分，包含「拆除地上物恢復原狀」（第 4 項及第 5 項）及「恢復原狀」（第 6 項、第 7 項），在文字上雖係「拆除地上物恢復原狀」，然查第 38 條之立法理由：「第 5 項明定得按次處罰，必要時，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由行為人負擔之規定。…第 7 項明定土地或地上物屬公有者，該管理人得擬定改善計畫送主管機關核備，不受前項限期恢復原狀規定之限制；但有立即影響公共安全之情事時，管理人應迅即恢復原狀或予以改善，以避免發生災害。」關於恢復原狀之規定，皆不限於「拆除地上物」，而應包含「其他恢復原狀之措施」，且第 7 項之立法理由特別指出「立即影響公共安全之情事」作為恢復原狀之標準。由此可見，本法所規定之「恢復原狀」，其可能之解釋類型，有進一步分析之必要。

壹、 區域計畫法相關判決或解釋

所謂恢復原狀或回復原狀，在區域計畫法方面，相關解釋或行政法院之立場有認為：

一、 回復至與違反管制行為發生前相近之狀態

例如最高行政法院 109 年度判字第 271 號行政判決：「行為人如未依前揭管制規則所定容許使用項目及細目使

用其土地者，即屬違反區域計畫法第 15 條第 1 項規定。而農牧用地指供農牧生產及其設施使用者，為區域計畫法施行細則第 13 條第 1 項第 5 款之規定，則區域計畫法第 21 條所稱「恢復原狀」，自係指回復作為農牧用地使用之適合狀態而言，即將該農牧用地回復至與違反管制行為發生前相近之狀態，始為相當。」

二、 回復可供原目的使用之原狀

例如最高行政法院 86 年度判字第 1026 號行政判決之見解則是認為：「原處分所謂回復原狀，自係指回復可供農業使用之原狀，非指回復上有土石之不利耕作之原狀，斯為別一問題。」，即回復原狀不限於外觀上回填土石，而需回復至可供原使用目的之程度，例如須回填可供農用之沃土。

三、 將土地變更為合於土地編定容許之使用

訴願機關亦有認為，所謂恢復原狀係指應將土地變更為合於土地編定容許之使用，而非僅以工廠處於不營業之狀態為已足(97 年 5 月 6 日內政部訴願決定書，案號：0970160023)。

四、 又若從人民對國家主張之回復原狀或結果除去請求權之角度而言，其判斷標準亦有兩種不同情形。所謂回復原狀，係以未來為導向，回復人民未受違法干涉，所擬制之應有狀況，而結果除去，則以過去

為導向，回復人民未受干涉前原有狀況(最高行政法院 98 年度判字第 1515 號行政判決參照)。

五、 本部 90 年 2 月 19 日台 90 內營字第 9082546 號函釋

查本部 85 年 12 月 19 日台(85)內營字第 8582275 號函，已明示有關區域計畫法恢復原狀乙詞之認定原則為：「(一)安全上，虛無崩坍、滑動或造成土、石流失等災害之虞，並依規定完成水土保持處理與維護。(二)土地使用上，需恢復至無違反原土地使用分區劃定及使用地編定之使用目的及功能。」該函意旨對 89 年 1 月 26 日修正發布之該法第 21 條及第 22 條，仍有其適用。至貴府如係在前開原則下，請違反管制使用土地者，提出回填計畫並經技師簽證，簽會各相關業務單位（如環保、水保、水利、土石管理、農務、法制…等）後，依回填計畫限期辦理回填，及函知土地所在地鄉、鎮、市公所列管追蹤，並對不依計畫回填者，視情節輕重施予連續罰鍰或移送法辦等處理方式，似屬可行。

貳、 回復原狀之「程度」

是以，從前開區域計畫法上之恢復原狀，以及人民對國家主張之回復原狀或結果除去請求權之情形，可整理出幾種回復原狀之「程度」：

一、 回復至違法行為前之「事實狀態」

例如在未使用之農地上違法傾倒廢棄物之情形，只需將廢棄物清除即可，至於為傾倒前之事實狀況是否合於土地管制之規定，則非所問。

二、 回復至國土計畫法「法律擬制之狀態」

例如在未使用之農地上違法傾倒廢棄物，除須清除廢棄物外，尚須回復至可供作為農地使用之「法律擬制之狀態」。

三、進一步將回復原狀之程度擴大至「所有行政法規」，而不限於國土計畫法之「法律擬制狀態」

延續第二說之基礎，但更進一步將回復原狀之程度擴大至「所有行政法規」，而不限於國土計畫法之「法律擬制狀態」，例如前述案例，行政機關除命其回復至合乎國土計畫法農業發展地區之程度，亦得命其需同時回復至合乎水利法所要求之程度。

參、 研究意見

就回復原狀之程度，應有由中央主管機關加以闡釋之必要，本計畫團隊建議採取第二說（回復至國土計畫法「法律擬制之狀態」），較為適當。

第六章. 徵求專家學者意見

本計畫將針對文獻分析及工作會議討論結果擬定議題，訪談 6 位以上具有空間規劃、行政法或訴願行政實務之專家學者，並應將蒐集意見及研析參採情形製作紀錄以供後續得出研究結論及擬定手冊之參考。預計訪談的對象為：戴秀雄（政治大學地政學系副教授、內政部訴願會委員）、張學聖（成功大學都市計畫學系教授）、陳明燦（臺北大學不動產與城鄉環境學系教授）、陳愛娥（臺北大學副教授、內政部訴願會委員）、林明鏘（臺灣大學教授）、吳明孝（義守大學助理教授）。為讓本計畫的研究成果更契合實務運作態樣，故針對非都市土地的違規情況，以及使用許可後未依許可計畫使用之問題，也預計訪談各級機關承辦人員，目前預計訪談中央及地方主管機關共四個，分別為桃園市地政局、臺中市地政局、彰化縣地政處、臺南市政府地政局。就專家學者與地方政府之訪談大綱，參照附件 1。

附件 1、訪談大綱

113 年度「國土計畫法罰則執行原則」委託專業服務案

直轄市、縣（市）政府訪談大綱

壹、前言

逢甲大學接受國土管理署委託，針對國土計畫法第 38 條及第 39 條有關裁罰、行政執行及刑罰於未來國土計畫法全面施行後的執行原則做研究。綜觀區域計畫法第 21 條及國土計畫法第 38 條，均是對人民違反法規範所要求土地使用的秩序所為之回應，這二條立法內容的內容可以下表做出比較：

規定	區域計畫法	國土計畫法	
行政 罰	一律處 6-30 萬罰鍰	1. 違反土地使用管制	處 6-30 萬罰鍰（第 38 條第 3 項）
		2. 符合國土功能分區分類，且應經申請使用許可而未申請	處 30-150 萬罰鍰（第 38 條第 2 項）

		3. 未依使用許可計畫進行使用	
		4. 未符合國土功能分區分類使用原則而達一定規模以上或性質特殊	100-500 萬罰鍰（第 38 條第 1 項）
刑 罰 (第 39 條)	不依限變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀，得處六個月以下有期徒刑或拘役	前述違規情形釀成災害，處七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金。前述違規情形因而致人於死者，處五年以上十二年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金。 前述違規情形致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣七百萬元以下罰金。	
行 政 管 制 措 施 及 行 政 執 行	得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀	得限期令變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀（第 38 條第 4 項前段）。 於管制使用土地上經營業務者，必要時得勒令歇業，並通知該管主管機關廢止其全部或一部登記（第 38 條第 4 項後段）。	

	經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從，得按次處罰	限期變更使用、停止使用、拆除地上物恢復原狀或勒令歇業而不遵從者，得按次連續處罰（第 38 條第 5 項前段）
	停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔	限期變更使用、停止使用、拆除地上物恢復原狀或勒令歇業而不遵從者，得依行政執行法規定停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施（第 38 條第 5 項後段） 第 1、2、4 種罰鍰態樣，無法發現行為人，應依序命土地或地上物使用人、管理人或所有人限期停止使用或恢復原狀（第 38 條第 6 項）。

由於區域計畫法與國土計畫法同樣有行政罰及行政執行之規定，同樣針對違反土地使用管制的行為作評價，並以行政上的措施要求土地之使用回復到合乎法律秩序的狀態。在國土計畫法全面施行後，不免涉及從區域計畫法過渡到國土計畫法所生新舊法適用的問題。此外，也涉及對於行為及行為數認定、連續處罰及回復原狀等行政措施定性及對象認定等議題，而現行區域計畫法的法律解釋可否援用到國土計畫法的解釋等問題，也是本計畫團隊所關心的。

為全面性地考量法理及實務運作的需求，本計畫擬定以下問題請教，也請不吝分享您寶貴的意見，共同為未來國土計畫的行政上軌道來努力。

貳、訪談議題

- 一、 涉及未來國土計畫法全面實施後的執行法律事項，請您基於既有區域計畫法的執行經驗，對照到國土計畫法的規定，對於以下涉及法律之執行的問題有何看法？

(一)有關違規行為構成要件的認定

1. 依內政部 92 年 11 月 25 日台內營字第 0920090059 號函、94 年 9 月 19 日台內營字第 0940085797 號函及 103 年 4 月 23 日內授營綜字第 1030136492 號函、110 年 1 月 26 日台內營字第 1100800533 號函針對區域計畫法第 21 條之執行對象認定原則與國土計畫法第 38 條規定對照如下：

規定	區域計畫法	國土計畫法
罰鍰處分	違反區域計畫法第 15 條第 1 項規定之行為人。(土地所有權人、地上物所有人、使用人或管理人，	行為人(第 38 條第 1 項至第 3 項)

	如對違規行為有實際參與、授意或使用之事實，亦得為行為人)	
限期改善處分	1. 行為人（土地所有權人、地上物所有人、使用人或管理人等事實上具有管領力之狀態責任人亦得負限期改善義務）。 2. 應以行為人為原則，不得藉由移轉所有權等方式予以規避，惟考量行為人客觀上倘確實已無改善能力，執行機關得就違規使用之實際情況，衡酌最能有效除去違規狀態者為處分對象。	行為人。無法發現行為人時，依序命土地或地上物使用人、管理人或所有人限期停止使用或恢復原狀。 （第 38 條第 6 項）

2. 對於違規使用的「行為」，請問在實務執行運作上是如何認定？主要處罰的對象為在土地上為積極破壞之人？抑或，處罰的對象為使用土地之人？對於違規行為的理解，在國土計畫法及區域計畫法是否會有不同？例如：非都市土地之違法農地超商，涉及的行為包含「農地鋪設水泥地之人」、「未經申請建築房屋之人」、「出租房屋給超商經營之所有權人或管理人」、「以經營為目的進行承租行為之超商」以及「後續為經營行為之超商」，前開行為何者於貴單位實務判斷屬於違反區域計畫法之行為人？判斷的標準為何？關於

行為人之判斷，在國土計畫法時代，您的看法是否會有所不同？

3. 於違規使用之現場進行開罰時，請問是否會盡可能找到違反土地使用管制之行為人？如是，實務上是用何種行政調查之方法找到違規使用之行為人？在進行行政上的裁罰、要求限期改善與衍生的連續處罰等措施時，對於當事人的地位是使用人、所有權人、管理人，在執行上是否會有不同？又在國土計畫法全面施行後，對於此一問題在實務上的解釋是否與區域計畫法時代有不同？

3. 對於受限期改善之當事人，請問如果實際的狀況是「有改善，但未為完全之改善」，則在區域計畫法時代對於此種情形如何處理？是後續接續為連續處罰？抑或繼續給予限期改善之機會？在國土計畫法時代，對於此一問題的看法會有何不同？

(二)有關一行為不二罰

1. 當違規案件在同時違反建築法及區域計畫法的土地使用管制時，但違反建築法規的建築物僅為程序違建，請問在此種情形下，請問您會如何進行裁處？您的判斷依據為何？

2. 當 114 年 5 月 1 日國土計畫法全面實施後，就您對國土計畫法的瞭解，對於前述情況之裁處，請問您會如何進行裁處？您的判斷依據為何？

(三)有關違規態樣及所適用之法律

1. 就您過往的經驗或觀察，將來可能有國土計畫法第 38 條所列之違規態樣有哪幾種情形？過往區域計畫法時期，部分地方政府在認定違規行為之構成要件是否該當時，會參酌妨礙公共安全、社會治安、環境保護或其他經認定情節重大之行為⁴⁰；有地方政府明文規範違規態樣，並進而分配權責機關⁴¹；亦有地方政府先由使

⁴⁰ 參照桃園市非都市土地違反使用管制罰鍰裁量基準。

⁴¹ 例如屏東縣政府執行非都市土地違反使用管制案件權責劃分作業要點：「六、違反管制案件依違規行為態樣進行分類，本府各主管單位如下：（一）盜（濫）採土石、違規土資場、砂石場、堆置砂石（或營建剩餘土石方）：水利處。（二）農業設施、畜牧設施、養殖設施、休閒農業設施、耕地整理、圍牆：農業處。（三）殯葬設施、宗教建築：民政處。（四）工廠、違規廣告物、九大行業：城鄉發展處。（五）擅自傾倒垃圾等廢棄物、公害噪音、廢棄物資源回收儲存場及處理場、廢污水排放、違規電鍍業及金屬表面處理業：環境保護局。（六）違規設立老人福利機構、兒童及少年福利機構、身心障礙福利機構：社會處。（七）非法民宿、旅館：交通旅遊處。（八）倉庫（倉儲設施）：由使用地主管機關（單位）辦理，倘有爭議由地政處認定之。（九）液化石油氣及其他可燃性高壓氣體容器儲存設施：消防局（十）運動設施、幼兒教育設施：教育處（十一）回填營建剩餘土石方：涉及廢棄物清理法由環境保護局辦理；無涉廢棄物清理法由使用地主管機關（單位）辦理（十二）其他：依「非都市土地容許使用執行要點」第 2 點附件一非都市土地容許使用項目之各級目的事業主管機關（單位）及各使用地主管機關（單位）。」。

用地主管機關先進行處理，再依案件情形分別通知或函詢相關機關⁴²。依您的經驗，是否也採用上述之標準，或有其他之判斷標準？

2. 在裁罰金額之裁量方面，過往區域計畫法時期，部分地方政府在對於處罰金額與行政執行開啟之時機進行裁量時，會以違規次數進行裁量，例如違規一經發現即進行行政執行，或者至第二次違法遭裁罰時始為行政執行之措施，抑或者針對特定情形進行專案優先的認定，像是特農區之農地違規行為，達特定面積與電力用量而形成潛在易轉作工廠之違章建築，對之進行優先執行⁴³等等。依您的經驗，是否也採用上述之標準，或有其他之判斷標準？

3. 就您的理解，在國土計畫實施後，對於法律的援引及操作有何意見？

二、 其他關於地方政府執行國土計畫法違規裁罰的建議或補充？

⁴² 參照臺中市政府處理非都市土地違反使用管制案件權責劃分及作業程序要點。

⁴³ 參照桃園市非都市土地違反使用管制罰鍰裁量基準。

113 年度「國土計畫法罰則執行原則」委託專業服務案

專家學者訪談大綱

壹、前言

逢甲大學接受國土管理署委託，針對國土計畫法第 38 條及第 39 條有關裁罰、行政執行及刑罰於未來國土計畫法全面施行後的執行原則做研究。由於區域計畫法同樣有行政罰及行政執行之規定，同樣針對違反土地使用管制的行為作評價，並以行政上的措施要求土地之使用回復到合乎法律秩序的狀態。在國土計畫法全面施行後，不免涉及從區域計畫法過渡到國土計畫法所生新舊法適用的問題。此外，也涉及對於行為及行為數認定、連續處罰及回復原狀等行政措施定性及對象認定等議題，而現行區域計畫法的法律解釋可否援用到國土計畫法的解釋等問題，也是本計畫團隊所關心的。

就新舊法適用而言，從國土計畫法為因應氣候變遷而重視保安、保育、防災功能之整體目的，在整體制度之設計層級，即高於區域計畫法之規範功能與範圍。該法第 45 條之立法目的，亦明確揭示國土計畫法全面性的取代區域計畫法之規範。且國土計畫法於中華民國 105 年 1 月 6 日公布，同年 5 月 1 日施行後，區域計畫法本身並無任何修正或廢止之行為，而是直接透過國土計畫法之規定，在適用上直接以新法取代舊法之方式，而非以

修法之方式完成制度上的變革，在行政罰方面，亦無行政罰法第 5 條從新從輕之適用。

除此之外，若於區域計畫法時其已作成令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀等限期改善處分，於改善期間，參酌最高行政法院之實務見解，此時基於誠信原則之考量，於改善期間內即不得加以處罰⁴⁴，故若依區域計畫法作成之限期改善期間末日，已超過 114 年 4 月 30 日，則須待該期間屆滿後，始得依國土計畫法作成具體行政管制之行為，以符合行政程序法第 8 條誠信原則之規定。

就裁罰所針對的行為而言，在立法本旨上，主要是針對土地進行積極營建或破壞之行為，或雖未有破壞行為但卻有獲得利益的情形而言。在一行為涉及多數法規範違反的情形下，也同樣有一行為不二罰的適用。此外，參酌最高行政法院的見解，對於連續處罰，在定性上則認為是行政執行法上的怠金；而回復原狀等行政措施則為管制性的不利益處分，後續仍有依行政執行法之規定予以落實的可能。

⁴⁴ 例如最高行政法院 112 年度上字第 356 號行政判決參照。

為全面性地考量法理及實務運作的需求，本計畫擬定以下問題請教，也請不吝分享您寶貴的意見，共同為未來國土計畫的行政上軌道來努力。

貳、訪談議題

- 一、 國土計畫法與區域計畫法間關係，係法規體系及法秩序之全方面改變？或國土計畫法為區域計畫法之法規範體系之延續？
- 二、 請問貴單位於區域計畫法時代，執行裁罰後當事人提起訴願或行政訴訟時最常遇到的問題有哪些？由於新舊法施行涉及新舊法律制度的銜接，在新舊法交接之際，貴單位在適用法律方面如何判斷？（本題訪談對象包含法制單位）

在法制實務的操作上，如在區域計畫法時代發生的案件，在審議過程中跨越到國土計畫法土地使用管制的全面實施，則在進行審查之際如何認定事實適用法律？又倘若主管機關依區域計畫法之規定於區域計畫法時代所為之裁罰或行政法上不利益處分，當事人提起救濟後，訴願會作成決定前或行政法院判決前國土計畫法之土地使用管制正式施行，最終訴願決定或行政法院判決結果為撤銷原處分，要求原處分機關另為適法之處分（或處理）。則原處分機關應如何認定事實，其適用法律為何？

- 三、 國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項所欲處罰的違規行為，究竟為對於土地的破壞行為（如營建或傾倒廢棄

物)？或為對於土地的使用行為(違反土地使用管制的
使用土地行為)？抑或兩者都是？如為兩者都是，
要如何確定何時所處罰的是破壞行為，何時處罰的是
使用行為？是否因國土計畫法第 38 條第 6 項規定將行
為人、管理人或所有人予以區別而有差異。

- 四、 承上，對於裁處權時效的起算時點應如何認定？
- 五、 國土計畫法第 38 條第 4 項中限期令其變更使用、停止
使用、拆除其地上物恢復原狀、勒令歇業並通知該管
主管機關廢止其全部或一部登記；同條第 5 項按次處
罰各自之法律上定性為何？
- 六、 承上，變更使用、停止使用、拆除其地上物恢復原狀
、勒令歇業並通知該管主管機關廢止其全部或一部登
記，以及按次處罰之執行對象應如何認定？
- 七、 上述第二題至第六題，在國土計畫法的解釋是否與區
域計畫法有所歧異？

附件 2、專家學者訪談意見重點整理

議題	張學聖教授	林明鏘教授	陳明燦教授	陳愛娥副教授	戴秀雄副教授	吳明孝助理教授
國土計畫法與區域計畫法間關係，係法規體系及法秩序之全方面改變或為區域計畫法之法規範體系之延續？	國土計畫法是期待一個新展望，區域計畫法在實施時，缺乏全盤性的構想，導致許多不合理的事情發生，因此國土計畫法希望建立一個新的、更	國土計畫法雖在理念與管理層次上有所變革，帶來了更宏觀的國土空間管理架構，但從條文適用與法規運作來看，仍保留區域計畫法的基礎，	國土計畫法並非區域計畫法的延續，而是對土地使用秩序進行的全面性改革。雖然兩者有關聯，但國土法作為一部新法律，涵蓋了土地使用、土	國土計畫法為全新法規體系，取代區域計畫法並發揮上位指導功能。當前區域計畫法仍適用僅屬過渡現象，未來國土計畫法將全面施行。	不會用法體系或是法制序方面改變來看，因為就民眾來講就是一個不同的法規，它一定會有替換問題沒辦法直接的繼承。是	國土計畫法與區域計畫法有本質上的差異，國土計畫法不僅強化了土地使用的規範，還重新建立了土地空間利用的法治架構，因此可以視為法規

議題	張學聖教授	林明鏘教授	陳明燦教授	陳愛娥副教授	戴秀雄副教授	吳明孝助理教授
	永續的國土架構，並透過空間藍圖的律定，避免土地的濫用和無效率的開發。	因此其本質上更接近區域計畫法的延續與擴充，而非徹底改變法規範體系。	地開發許可等方面的法律效力，並強化了執法機制，因此被視為一個全新的法規體系。		一個全新的法秩序。	範體系的全面改變。然而，從社會角度來看，它也可被視為延續，因為它延續了土地使用的基本秩序。
執行裁罰後當事人提起訴願或行政訴訟時最常遇	行政單位在執行裁罰時，若未按既定程序進行，例如沒有先勸	較多都是沒有按照分區使用的目的在使用然後被開罰或是要申請	當事人最常主張的是，若違規行為人無法確定，則應依狀態責任	執行裁罰後，當事人提起訴願或行政訴訟時，常見問題包括：地	政府在處罰時，先要求當事人限期改善，等到當事人改善後，才進一步做出主要的裁罰決定。但這樣的做法被認	當事人在提起訴願或行政訴訟時，最常遇到的問題是違規行為

議題	張學聖教授	林明鏘教授	陳明燦教授	陳愛娥副教授	戴秀雄副教授	吳明孝助理教授
到的問題有哪些？	導、沒有給予當事人陳述意見的機會，或者沒有按照正確的 SOP 執行，就容易在訴訟中敗訴	變更然後沒有准許的案件。	追究土地所有權人或管理人，這樣的抗辯可能會對裁罰執行造成困難，特別是在共同違規或無法追查行為人的情況下。	方政府執行困難，導致裁罰爭議，及裁罰與行政執行措施間的界限不清，影響當事人權益與法律適用的一致性。	為是不合法的，因為依法來說， 限期改善應該是附屬於主裁罰。	人找不到，此時會依土地所有權人或管理人負責。這樣的情況會使行政機關在裁罰時面臨證據不足的困難。
新舊法施行涉及新舊法律制度的銜接，在新舊法	不同法規競合時，針對違反土地使用分區管制	在新舊法交接時，法律適用應依從新從優原則	在新舊法律交接過程中，若違規行為發生在舊法	國土計畫法與區域計畫法銜接時，適用法律的	無論是訴願還是行政訴訟，都不會影響到適用的法規。如果訴願決定駁回，那就	在新舊法交接時，如果案件跨越了兩部法律的

議題	張學聖教授	林明鏘教授	陳明燦教授	陳愛娥副教授	戴秀雄副教授	吳明孝助理教授
交接之際，貴單位在適用法律方面如何判斷？（審議過程中跨越到全面實施國土計畫法的土地使用管制，則審查之際如何認定事實適用法律？倘若主管機關依區域計畫法規定裁罰或為行政法	像商登、違建等問題，通常會進行聯合稽查。裁罰時需要考慮一事不二罰原則，因此，通常會採用從重量法原則。	判斷（行政罰法第3條），並以行為發生時的法規為基準。若違規行為發生於區域計畫法施行期間，則適用舊法；若行為持續至國土計畫法施行後，則改適用新法。訴願或行政訴訟應依行為	施行期間，應依舊法處罰；若新法已施行，則應根據新法進行裁處。特別是在區域計畫法不再適用後，行政機關需要依照國土法執行新的土地使用規範。	判斷應視裁罰或行政處分作成時的法規而定，原則有從新從輕原則的適用〈中央法規標準法〉。 若國土計畫法施行後訴願或行政訴訟撤銷原處分，原處分機關應依新法重新審查，並考量國土	代表當初的裁罰成立，該罰的還是要罰，因為那時候的法律規定確實符合處罰條件。 但如果裁罰被撤銷，不管是因為程序瑕疵還是其他原因，撤銷就是撤銷，不能再回去用舊法重新處罰，因為現在已經適用新法了。如為撤銷原處分另為適法之處分，涉及事實	適用範圍，主管機關應依照行政罰法第5條的規定，依裁處時的法律適用，這意味著當國土計畫法正式施行後，主管機關需依新法進行事實認定及法律適用。 若訴願決定或法院判決撤銷原處

議題	張學聖教授	林明鏘教授	陳明燦教授	陳愛娥副教授	戴秀雄副教授	吳明孝助理教授
上不利益處分，當事人提起救濟後，訴願會作成決定前或行政法院判決前國土計畫法之土地使用管制正式施行，訴願決定或行政法院判決撤銷原處分，要求原處分機關另為適法之處分（或處		時的法律判斷適法性，但若判決前新法已施行，可能適用新法。若原處分被撤銷，原則上應依國土計畫法重新審查，但當事人可依從優原則主張舊法較有利時適用舊法。		計畫法之管制規定與補償機制，以確保法律適用一致與行政處分適法性。	不明需再為調查，則可依舊法另為適法之處分。	分，要求主管機關根據國土計畫法重新做出處分，主管機關應根據新法（即國土計畫法）重新進行事實調查並依照新法進行處理，而不是依舊法進行裁罰。

議題	張學聖教授	林明鏘教授	陳明燦教授	陳愛娥副教授	戴秀雄副教授	吳明孝助理教授
理)。原處分機關如何認適用法？		若違規行為仍持續進入到新法的施行，則依新法作出新處分。				
國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項所欲處罰的違規行為為對土地的破壞行為或為對於土地的使用行為？如為兩者	違反土地分區使用管制你只要跟管制項目不合就是違反，罰就是違反的人。	國土計畫法第 38 條區分行為責任與狀態責任，原則上應優先處罰行為人，只有在無法確定行為人時，才會追究土	國土計畫法第 38 條針對的違規行為包括對土地的破壞行為（如非法開採或填埋）及對土地的使用行為（如未依使	適用時應視違規行為類型判斷，破壞行為通常發生於開發初期，使用行為則涉及持續違規利用土地。國土計畫法	從制度的目的來看，應該優先處罰「行為人」，而不是單純基於「狀態」去懲罰土地所有權人或使用權人。依照	國土計畫法第 38 條第 1 項至第 3 項處罰的是土地破壞行為（如非法開發或填埋）以及不當土地使用行為（如違規

議題	張學聖教授	林明鏘教授	陳明燦教授	陳愛娥副教授	戴秀雄副教授	吳明孝助理教授
都是，要如何確定何時所處罰的是破壞行為，何時處罰的是使用行為？此一判斷是否因國土計畫法第38條第6項規定將行為人、管理人或所有人予以區別而有差異。		地所有人或管理人的責任。至於該條文適用於「破壞行為」或「使用行為」，學者認為整體上偏向處罰行為人，無論行為屬何種類型。	用許可規範使用土地)。判定是破壞行為還是使用行為，需要根據具體違規情形來進行具體判斷。	第38條第1至3項主要處罰違規的土地使用行為，但若涉及破壞行為，仍應納入裁罰。 行為人認定影響處罰對象，第6項規定若找不到行為人，則可要求管理人或所有	國土計畫法第38條，處罰對象始終圍繞在行為人身上，即使在第二項、第三項的規定，處罰的對象仍然是行為人。行為人的概念透過目的性解釋，可適度放寬到不作為的情形。	使用土地)。在判定是破壞行為還是使用行為時，需根據具體的違規情況來做區分。

議題	張學聖教授	林明鏘教授	陳明燦教授	陳愛娥副教授	戴秀雄副教授	吳明孝助理教授
				人負擔回復原狀義務。		
承上，如何認定裁處權時效的起算時點？	一、地方政府在處理違規案件上最有經驗，可能有累積的違規態樣與處罰標準。 二、針對法律細節，可嘗試查找立法討論記錄，	裁處權時效的起算時點可分為下列 1. 破壞行為（一次性行為） → 以違規行為完成之日起算 3 年。	裁處權的時效起算時點為違規行為結束時，這一點根據行政罰法第 27 條的規定。當行為結束或違規行為完成後，行政機關應依照時效期限處理該	裁處權時效應從違規狀態發生且持續存在時起算，若違規行為仍在持續，例如未恢復合法使用，則時效不應屆滿。若違規狀態已終止，則應	裁處權一定是一個是準據法，一個是構成要件的事實是否該當。所以如果該當，一定是以當時的法規來判斷是否符合。因此，適用的法規也一定	裁處權時效的起算時點為違規行為結束的時刻，即行政機關認定違規行為時的時間點。 如果案件延續到新法施行後始發現違規事實，則

議題	張學聖教授	林明鏘教授	陳明燦教授	陳愛娥副教授	戴秀雄副教授	吳明孝助理教授
	以理解條文設計 背後的考量。	2. 使用行為 (持續性行為) → 只要違規狀態仍持續，時效 不開始計算，直到 違規行為結束後 3 年內仍可裁罰。 3. 如果違規行為 為人不明，可能 會轉向所有權人 處罰，此時需考	違規行為，若超 過時效則無法進 行裁處。	從終止時點起算 最長裁處期限。 特別是傾倒廢棄 物等情形，只要 未清除，違規狀 態仍持續，裁處 權時效不應開始 起算。	是行為發生時的 法規，即行為時 法規不會是後來 的國土法，而是 原本適用的區計 法。→構成要件 該當即可開始起 算裁處權時效。	從新法施行的時 間開始計算。

議題	張學聖教授	林明鏘教授	陳明燦教授	陳愛娥副教授	戴秀雄副教授	吳明孝助理教授
		量所有權人何時被認定應負狀態責任。				
國土計畫法第 38 條第 4 項及第 5 項的定性						
限期令變更使用、停止使用	—	定性：不利益行政處分《行政罰》	定性：非裁罰性的不利處分 執行對象：土地使用或管理人	定性：行政管制措施 執行對象：違規使用土地者	訪談者建議從立法論角度修法，透過行政處分明確設定對土地或	定性：不利益行政處分

議題	張學聖教授	林明鏘教授	陳明燦教授	陳愛娥副教授	戴秀雄副教授	吳明孝助理教授
		執行對象：土地所有權人或管理人（狀態責任） 若行為人不明，主管機關可能轉向處罰土地所有權人			地上物具有有效支配力之人刻劃行為義務。	執行對象：土地使用者，包括承租人或所有者
拆除其地上物恢復原狀	—	定性：不利益行政處分《行政罰》	定性：非裁罰性的不利處分	定性：行政管制措施 執行對象：違規行為人，若找不		定性：不利益行政處分

議題	張學聖教授	林明鏘教授	陳明燦教授	陳愛娥副教授	戴秀雄副教授	吳明孝助理教授
		執行對象：原則上適用於行為人，若行為人不明，則可適用於土地所有權人或管理人（狀態責任）。	執行對象：土地使用或建物所有人。	到行為人，則依第 6 項規定處理。		執行對象：土地使用或管理人
勒令歇業	—	定性：不利益行政處分《行政罰》	定性：裁罰性的不利處分 執行對象：業主或經營者。	定性：行政罰 執行對象：行為人、管理人與所有人		定性：不利益行政處分 執行對象：違規業主或經營者

議題	張學聖教授	林明鏘教授	陳明燦教授	陳愛娥副教授	戴秀雄副教授	吳明孝助理教授
		執行對象：行為人（事業經營者）土地所有權人或管理人（狀態責任）				
通知該管主管機關廢止其全部或一部登記	—	定性：不利益行政處分《行政罰》 執行對象：違規登記的法人、事業單位、團體	定性：裁罰性的不利處分 執行對象：土地所有人或相關登記者	定性：行政管制措施 執行對象：違規使用土地者，若無法確定行為人，則依序處分		定性：不利益行政處分 執行對象：登記或許可的持有者

議題	張學聖教授	林明鏘教授	陳明燦教授	陳愛娥副教授	戴秀雄副教授	吳明孝助理教授
		(行為人) 土地 所有權人或管理 人 (可能連帶影 響)		使用人、管理人 或所有人。		
按次處罰	定性：行政執行 的怠金 執行對象：土地 使用者或管理人	定性：行政處分 執行對象：違規 行為人 (持續違 規者) 《行政 罰》	定性：行政執行 的怠金 執行對象：違規 行為人或管理人	定性：行政罰 執行對象：違規 使用土地者，若 行為人不明，則 依序處罰使用 人、管理人或所 有人。		定性：重複違規 行為的處罰，根 據行政執行法進 行 (怠金) 執行對象：重複 違規者

議題	張學聖教授	林明鏘教授	陳明燦教授	陳愛娥副教授	戴秀雄副教授	吳明孝助理教授
		持續性違規行為的主體				
上述題目，在國土計畫法的解釋是否與區域計畫法有所歧異？	國土計畫法相較於區域計畫法在執法上更嚴格。 國土計畫法旨在解決過去土地變更審查「屢次送審終究通過」的問題，透過明確規劃空間藍圖，	國土計畫法與區域計畫法在執法強度與適用範圍上存在顯著差異。國土計畫法執法更嚴格，取消變更許可機制，違規行為人通常無法補救，	國土計畫法的規範在裁罰性與非裁罰性的處罰上與區域計畫法有所不同。特別是在處罰的方式、對象的選擇以及違規行為的認定上，國土計畫法	國土計畫法與區域計畫法在處罰對象的界定上有所歧異。區域計畫法第21條直接針對「使用土地者」，未特別強調「行為人」，較易適用。反觀	從第3項到第4、5項的條文設計上，似乎刻意將「行為人」與「後續的使用人或管理人」區分開來，這樣的安排在法律適用上可能會產生解釋	

議題	張學聖教授	林明鏘教授	陳明燦教授	陳愛娥副教授	戴秀雄副教授	吳明孝助理教授
	防止隨意變更。其中，「永不翻身」的批評實際上反映了國土計畫的核心精神——確保優良農地承擔糧食安全責任，而非等待變更為建地，維護國家永續發展。	必須恢復原狀或停業，適用範圍涵蓋國土保育區、農業發展區等所有土地，並賦予主管機關較大裁量權。對於違規建築，國土計畫法一律拆除恢復原狀，區域計畫法則允許補正與變更；勒令	尚未完善，具有討論空間。	國土計畫法第 38 條明文提及「行為人」，可能導致適用爭議。立法理由雖顯示範圍應更廣，但條文未明確表達，建議修法以避免執行困難。	上的困難。如果未來在處理這個問題時，能夠接受將其視為「對地處分」，那麼這個就不是問題了。 第四項結構跟區計法 21 條結構是一樣的，應透過目的性解釋去擴張，然後想辦法	

議題	張學聖教授	林明鏘教授	陳明燦教授	陳愛娥副教授	戴秀雄副教授	吳明孝助理教授
		歇業、廢止登記的適用範圍更廣，甚至影響宗教團體與傳統產業，且地方政府無裁量空間。按次處罰部分，國土計畫法可無限期裁罰，金額更高，甚至採取強制措施，而區域計畫法較少使			去調整對四項五項這邊的認知跟運用方式，如果真的極限不行當然也只能修母法。	

議題	張學聖教授	林明鏘教授	陳明燦教授	陳愛娥副教授	戴秀雄副教授	吳明孝助理教授
		用，並強調變更許可與補救機會。				

附件 3、縣市政府訪談意見整理

議題	桃園市政府	台中市政府	彰化縣政府	台南市政府
有關構成要件的認定				
在實務執行運作上對於違規使用的「行為」如何認定？主要處罰的對象為在土地上為積極破壞之人或處罰的對象為使用土地之人？	在實務執行上，違規行為的認定主要依據現場狀況與行為人的陳述，通常處罰積極破壞土地者，如違規建築、傾倒廢棄物等行為人。但若	實務運作上，難以細分每個行為階段，不會刻意區分破壞行為或使用行為。通常只會針對主要行為人（如興建者或經營者）進行裁罰。認定行為人時，只要有人	行為認定以直接執行違規行為者為優先處罰對象，如建築物興建者、傾倒廢棄物者、擅自鋪設水泥者等，但實務上認定可能產生困難。若無法找到行為人，則依序追究使用土地者（承	裁處對象依序是現使用人、設置設施人、地主。 實務上的作業會比較倚賴會審或會同事業主管機關，幫忙認定是否違規。

議題	桃園市政府	台中市政府	彰化縣政府	台南市政府
	行為人不明，則處罰現有使用者或管理者。	承認為行為人即進行裁罰。	租人、經營者) → 管理人 (代管土地者，如超商經營者) → 土地所有權人。其中，土地所有權人若能證明不知情，可免於處罰，但仍須負責恢復原狀。	

議題	桃園市政府	台中市政府	彰化縣政府	台南市政府
對於違規行為的理解，在國土計畫法及區域計畫法是否會有不同？（如：非都市土地之違法農地超商，涉及的行為包含「農地鋪設水泥地之人」、「未經申請建築房屋之人」、「出租房屋給超商經營之所有權人或管理人」、「以經營為目的進行承租行為之超商」以及「後續為經	理論上，國土計畫法與區域計畫法在違規行為認定上略有不同。區域計畫法較側重土地使用違規，國土計畫法則強調行為人責任。 但實務操作上，著重在稽查時的現況，在違規農地超商案例中，依區域計畫法，行為人通常為「農地鋪設水泥者」與「未經申請建築房屋	在行政執行上的原則都是一樣的，就是針對違反行為法義務的那個人，只是看要不要去真正找到這個違規行為人。但在實務上無法逐一這樣做，因為執行上有困難，所以通常不會細分，而是以較簡化的方式來處理案件。基本上只要有人跳出來承認，其他人基本上就不	區域計畫法時代，行為人並未明確定義，主要依賴實務判斷，通常以實際從事違規行為的人為主要處罰對象。國土計畫法則已明確定義行為人，並依行為層級追究責任，優先針對直接違規者，若無法確認，再追究使用者、管理人或所有權人。主要行為人是直接從事違規行為	依內部裁罰基準的排序，違規行為對象，以行為對象為主，再來是設置設施人，假設這兩個都沒有，那就回到狀態責任人地主身上。

議題	桃園市政府	台中市政府	彰化縣政府	台南市政府
營行為之超商」)，前開行為何者屬於違反區域計畫法之行為人？判斷的標準為何？	者」，若行為人不明，則處罰「出租者」或「經營者」。	會去做裁罰，如果是互咬無法判斷具體行為人，則認為是共犯結構，則是併同處罰。	者，若出租人或承租人知情並協助或默許違規，也可能被認定為行為人。行政調查上，若土地所有權人不知情，需提供證據證明；若超商承租人明知違規使用土地仍經營，則可能成為行為人。	

議題	桃園市政府	台中市政府	彰化縣政府	台南市政府
於違規使用之現場進行開罰時，是否會盡可能找到違反土地使用管制之行為人？如是，採取何種行政調查之方法？	執法時會盡可能找到違反土地使用管制之行為人，調查對象包括行為現場監管人、地主陳述及相關證據，以確保執法合理性。通常先通知地主陳述意見，並透過現場會勘、監視器調閱、詢問共有人或現場人員等方式調查。若有人承認其為行為人，則直接裁罰；若無法確	當發現違規使用土地時，通常會先追查所有權人，但由於共有人或租賃關係的存在，真正的違規行為人往往難以確認。部分共有土地的所有權人在得知違規後，可能會緊張地尋找承租人或出租的共有人，若不配合或無法明確識別行為人，往往會	在違規使用現場開罰時，地方政府通常會進行一系列行政調查來確定責任對象。調查方法包括現場查證、詢問人員、拍照紀錄、通知土地所有權人提供相關資訊、查閱契約與稅務資料、調查監視器與證人證詞，並調查相關營業登記資料。若無法確認行為人，會對土地所有	優先依主管機關排定的會勘或者現場稽查的紀錄表來認。如果主管機關沒有排定稽查的話，會寄公文給土地所有權人，聽他們的意見。如果他們有說是哪個行為人的話，就會優先找地主說詞的對象。或是如現場看到怪手，就詢問雇主是誰，逐個詢問調查。

議題	桃園市政府	台中市政府	彰化縣政府	台南市政府
	定，則要求地主負起限期改善的責任，特殊情況下尋求轄區派出所協助追查。	對所有的共有人開罰單。	權人發出限期改善通知，若未改善，則可能施以連續處罰，並在特殊情況下尋求檢調單位協助追查行為人。	
進行行政上的裁罰、要求限期改善與衍生的連續處罰等措施時，當事人的地位是使用者、所有權人、管理人，在執行上是否會有不同？又	在執行裁罰與限期改善時，優先處罰行為人，若不明則依序處罰使用人、管理人或所有權人。	在實務上，執行方式也是以 違規事實為核心來認定 。我們通常是根據檢舉內容來判斷違規行為，例如， 檢舉人是針對超商「營業行為」或「使用方式」違規 ，而不是檢舉建築本身違反土地使用管制，始為土	國土計畫法施行後，在行政裁罰、限期改善與連續處罰的執行上，明確規範行為人優先，即先對直接違規行為者（如違規施工者、非法	以行為對象為主。實務上在裁罰是現使用人，再來就是設置設施的人（行為人=使用人）。例如，農地上蓋了一間鐵皮屋，現在土地上面在

議題	桃園市政府	台中市政府	彰化縣政府	台南市政府
國土計畫法全面施行後在實務上的解釋是否有不同？	國土計畫法施行後，雖法律架構有所變動，但實務上仍依照現行區域計畫法的執法方式處理，主要差異在於罰則細化，未來可能增加違規行為態樣認定上的爭議（如違規行為化整为零，由多數行為人承擔一個大面積的土地使用違規）。	地使用管制的裁罰對象（行為人）。 未來國土計畫法施行後，應該也會遇到類似的問題，仍然要回歸到具體的違規事實來處理。	經營者）裁罰，找不到行為人時，才依序追究使用人、管理人，最後才是所有權人。若違規行為未改善，則依此順序執行限期改善與連續處罰（怠金）。此與區域計畫法的執行沒有明顯差異。 然由於罰鍰區間大（100萬~500萬），執法標準更嚴格，地方政府行政負	經營工廠，裁處的對象就是現使用人；假設找不就會找是誰設置這個設施的；如果都沒有，就回到狀態責任，由地主負責。

議題	桃園市政府	台中市政府	彰化縣政府	台南市政府
			擔增加，若未能確認行為人，仍需依序對使用人或所有權人要求恢復原狀，但可能引發爭議與行政訴訟風險。	
對於受限期改善之當事人，如果實際的狀況是「有改善，但未為完全之改善」，則在區域計畫法時代對於此種情形如	在區域計畫法時代，當事人若部分改善但未完全恢復原狀，仍視為違規，並依桃園市「按次加重」機制，按次加重處罰。	「改善」其實有兩個層次，第一種是當事人根本沒有完全改善，違規設施仍然存在，這種情況當然不行。第二種是當事人已恢復原狀，但	在區域計畫法時代，若當事人「有改善，但未完全改善」，地方政府仍會依規定裁罰，但對於是否加重處罰，通常會視個案情況衡量。實務	

議題	桃園市政府	台中市政府	彰化縣政府	台南市政府
何處理？在國土計畫法時代是否有不同？		農業主管機關認為還要恢復到農業用途。然而，區計法只規定恢復原狀，並未要求恢復為農業使用，因此不能強迫土地一定要用於農業。但如果違規狀態仍然存在，例如違規建築物、圍牆等仍未清除，仍然會被認定為違規。	上，若當事人確有改善意願，可能僅維持原裁罰標準；但若改善行為敷衍（如僅鋪一層土掩蓋廢棄物），則可能加重處罰。 國土計畫法時代則延續類似作法，但因該法對行為人優先處罰的要求更明確，執法機關在評估未完全改善的案件時，需更嚴謹釐清責任	

議題	桃園市政府	台中市政府	彰化縣政府	台南市政府
			人，並考量改善程度、規模與影響，以決定是否加重罰鍰。	
一行為不二罰				
違規案件同時違反建築法及區域計畫法的土地使用管制時，而違反建築法規的建築物僅為程序違建，如何進行裁處？您的判斷依據為何？	若違規案件同時違反建築法與區域計畫法，且建築物僅為程序違建，桃園市原則上仍依區域計畫法處理土地使用違規。若其他法規（如水利法、山坡地保育法）	鮮少遇到程序違規的情形，只要有違規的情形會依照區域計畫法開罰。 通常會先回歸區計法處理，以水利法為例，其	在區域計畫法時代，若違規案件同時違反建築法與區域計畫法，但建築物僅屬程序違建（如未申請建照但符合建築法規定的結構與使用標準），則地方政府仍會依	在土地管制上面還是仰賴各目的事業主管機關的認定和處分。如果違規很明確，就不會再處罰，我們的作法就會請受處罰的對象依事業主管機關處分課予的改善

議題	桃園市政府	台中市政府	彰化縣政府	台南市政府
	也適用，則優先適用主管機關法令。 此判斷依據為市府內部權責分工原則，以確保執法一致性。當其他目的事業主管機關不認為有違反其主管之法規，則會回歸區域計畫法來進行管制。	主要理由是區計法具有限制改善與裁罰的規定，可以更有效地督促違規行為恢復原狀，而水利法本身並無類似機制，罰款後缺乏後續手段。因此，為避免重複裁罰，多數會回歸區計法處理。	區域計畫法裁罰土地使用違規行為。若建築物違反建築技術規則，則依建築法處理；而建管單位則通常會對程序違建者發出「補照通知書」，要求補辦建照，而非直接裁罰。	期間改善。這樣才不會造成四、五個單位給的時間不一樣。改善期到後，有沒有恢復合法狀態，則依各單位的目的是事業主管法規去判斷。
國土計畫法全面實施後，對前述情況之裁處	國土計畫法全面實施後，裁處仍依土地使用	從國土法第三項到第六項來看，會有更多方法	國土計畫法與區域計畫法的認定並無不同。	變化不大。問題在於產生法規競合時，如何確

議題	桃園市政府	台中市政府	彰化縣政府	台南市政府
如何進行？判斷依據為何？	違規為主，若其他法規（如水利法、森林法）適用且罰則相同，則優先由各目的事業主管機關處理。 判斷依據依市府內部權責分工原則及國土法罰則設計執行。	來落實改善。未來回歸國土法來處理的情形預期會更多。		定適用法規的問題。假設某個案已有建築法罰過，地政單位仍能進行要求負回復原狀之義務。
違規態樣及所適用之法律				

議題	桃園市政府	台中市政府	彰化縣政府	台南市政府
國土計畫法第 38 條所列之違規態樣有哪幾種情形？過往區域計畫法時期的執法標準如何？	國土計畫法第 38 條違規態樣包括未經許可變更土地使用、違反使用管制規定及未依核准內容使用土地等。 區域計畫法時期，執法的發動以變異點為主，檢舉、其他目的事業主管機關移送為發動的標準。執法標準主要針對違反土地使用管制，裁罰 6 至 30 萬元，並要求	第 38 條前兩項那種大規模的應該很少，通常工廠鋪水泥這種最多、鐵皮屋、廢棄物傾倒也有一定的數量。 而傾倒廢棄物的案件因涉及刑事責任，通常會由相關單位優先處理，有刑事責任在追究，便不再另行處理刑事責任。不過，若傾倒量過	國土計畫法第 38 條規定了多種違規使用土地的情形，包括未符合分區使用原則、未申請使用許可、非法開發或改變地貌、以及違規堆置廢棄物等，依違規行為的嚴重程度可處以 100 萬至 500 萬元罰鍰，並可能要求限期改善。相比之下，區域計畫法時期執法標準較為彈性，罰	多為環保案件，如偷倒廢棄物。 要點有所謂處理情節重大的部分和項目，但這部分還是回到目的事業主管機關去認定，我們無權認定。所以違規都是交由目的事業主管機關去審認，地政機關再針對目的事業主管機關

議題	桃園市政府	台中市政府	彰化縣政府	台南市政府
	限期改善。違規者若未改善，則依「按次加重」機制持續裁罰，但因罰則較低，嚇阻力有限。	於龐大，環保局便會介入。	鍰金額較低（6 萬至 30 萬元），且地方政府依函釋與個案判斷處理，會優先針對施工者或使用者開罰，並設有限期改善機制，處罰標準隨個案情事依函釋執行，也較為彈性也較為分散。	所認定的違規事實裁罰。
在裁罰金額之裁量方面，在區域計畫法執法，部分地方政府在處	桃園市區域計畫法執法時，裁罰金額考量違規次數、規模及行為惡	台中市依違規面積裁罰，例如五千平方公尺以下罰六萬元，面積越	在區域計畫法時代，地方政府對裁罰金額的裁量通常依據違規次數、	各縣市大致上都會互相參考，這部分臺南不會做特別處理。以目前的

議題	桃園市政府	台中市政府	彰化縣政府	台南市政府
罰金額與行政執行開啟之時機考量違規次數、面積、是否有專案進行裁量。依您的經驗，是否也採用上述之標準，或有其他之判斷標準？	性，並依「按次加重」機制每次增加 5 萬。若違規者未改善或擴大違規，則加重處罰。另依中央專案執行情況，針對特定類型違規（如農地超商、違規工廠）加強查處，並搭配行政執行確保改善。 國土計畫法時代則因罰則更細緻，可能因違規規模與性質區分裁罰級	大罰則越高。同一違規行為經兩次裁罰後，需進行評核。使用地主管機關製作評分表，由五個單位評分確認違規，再由主政機關簽報，決定是否執行斷水斷電等措施，最終報市長核准。	違規面積及是否有專案執法來決定，累犯者罰鍰較高，違規面積越大則罰款加重，若適逢特定違規類型的專案行動，執法標準可能更嚴格。 然而，國土計畫法施行後，裁罰金額顯著提高（從區域計畫法的 6 萬～30 萬元提升至 100 萬～500 萬元），行政裁量	規劃來講，除了一些情節重大的案件以外，還是會回歸到以違規的次數做量處的處理。

議題	桃園市政府	台中市政府	彰化縣政府	台南市政府
	別，區分成一般與重大違規。違規者可能透過「化整為零」規避重罰，增加執法難度。		空間變大，並強調行為人優先處罰，且須依違規行為是否達「一定規模」或「性質特殊」來決定罰款。此外，國土計畫法要求執法機關在調查清楚後才開罰，減少過去直接針對土地所有權人裁處的情況，使行政執行標準更嚴謹，也可能增加行政訴訟風險。	

議題	桃園市政府	台中市政府	彰化縣政府	台南市政府
在國土計畫實施後，對於法律的援引及操作有何意見？	無	發現行為人本來就有一定難度，通常無法確定時，會要求所有權人陳述。但若對方知道相關規定，即使實際上是他所為，可能會直接否認自己為行為人，聲稱不知情。我們若無法進一步調查確認，最終仍會回歸這個困境。	國土計畫法實施後，在行為人認定、罰則適用及與其他法規的競合方面仍面臨挑戰。由於行為人難以查明，導致執法繁瑣，增加行政負擔，且罰鍰區間提高至100 萬~500 萬元，但認定標準仍不明確，可能引發訴訟風險。此外，該法與其他法規如建築	有兩種狀況不好處理。 1.鄉下有些地主被誣騙而土地被傾倒廢棄物，不僅找不到行為人，也沒有能力清除或負擔違規裁罰。 2.上述延伸另一狀況，地主過世後繼承人未辦繼承，等於違規狀態的土地不只找不到行為人，也找不到狀態責任

議題	桃園市政府	台中市政府	彰化縣政府	台南市政府
			法、水土保持法等競合，執法難度加大。	人。儘管能透過戶政資料找到繼承人，也可能有好幾位繼承人卻不知該裁罰誰，加上違規狀態不是他們造成的也不想負責，導致行政行為的對象難以認定。 一般地方政府在限期改善，實務上有兩種做法：一種是有給改善期間，一種是沒有明定改善期間。假設限期三個

議題	桃園市政府	台中市政府	彰化縣政府	台南市政府
				月改善，改善期跨到國土計畫以後，也不會提前去檢視有沒有違規的問題；就算跨到國土計畫以後，只要三個月後去處理就好，不急著處理。 目前正在研議國土計畫法土地使用管制的裁罰基準。
其他				

議題	桃園市政府	台中市政府	彰化縣政府	台南市政府
其他關於地方政府執行國土計畫法違規裁罰的建議或補充？	地方政府執行國土計畫法違規裁罰應強化人力配置，同時投入教育訓練，提高承辦人員法學素養，並建立中央至地方的專責執法機構以確保落實。 應強化跨機關合作，確立統一執法標準，避免因權責分工模糊導致執法困難。	國土計畫法規定範圍廣泛，甚至涵蓋勒令歇業等事項，未來執行時可能會導致其他單位將責任推給國土計畫法，認為既然有規範就該國土計畫主管機關負責。然而，這樣的做法不合理，因為人力無法負荷，且範圍過大，可能帶來執行困難。	彰化縣政府建議在執行國土計畫法違規裁罰時，應統一違規認定標準、強化行為人調查、優化行政程序，並推動跨機關合作及完善行政救濟機制。具體措施包括建立跨機關行為人資料的流通機制（如稅務機關資料的匯入）、優化行政調查與處罰流程、簡化部分案件處理程	針對違規的認定，在區域計畫法時代，比較仰賴事業主管機關的協助；國土計畫法時代，看起來偏向由國土機關管理。在現場審認上，事業主管機關與國土機關可能認知有落差。按現行管制規則，事業計劃就是回到事業主管機關去檢查有沒有按計畫；可是國土沒有這樣

議題	桃園市政府	台中市政府	彰化縣政府	台南市政府
	強化對民眾有關國土計畫的宣導。 應提升罰則嚇阻力，如搭配斷水斷電、行政執行等措施，避免違規者藉由拖延或「化整為零」方式規避處罰，以提升土地管理成效。 建議對執法的同仁給予多點獎勵機會。		序、建立跨機關聯合執法機制，以避免標準不一致或處罰衝突。 設立裁罰前諮詢與輔導機制，針對可補正案件提供改善指引，降低訴訟風險並提高合規率。	的規定。當雙方產生認知落差時，該由誰來管？誰來主導？未來認定上可能會有一些疑慮存在。

議題	桃園市政府	台中市政府	彰化縣政府	台南市政府
	建議農業主管法規要自己規定罰則。			

附件 4、專家學者及縣市政府訪談紀錄(詳如電子檔)

