

國立臺灣大學社會科學院公共事務研究所

碩士論文

Graduate Institute of Public Affairs

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master's Thesis

影響基隆市山坡地違規使用管理成效之因素

Factors Affecting the Effectiveness of Policy Enforcement

on Unauthorized Hillside Land Use in Keelung City

陳潘亭

Chen, Pan-Ting

指導教授：蘇彩足 教授

Advisor: Tsai-Tsu Su, Ph.D.

中華民國 113 年 7 月

July 2024





國立臺灣大學碩士學位論文  
口試委員會審定書

MASTER'S THESIS ACCEPTANCE CERTIFICATE  
NATIONAL TAIWAN UNIVERSITY

影響基隆市山坡地違規使用管理成效之因素

Factors Affecting the Effectiveness of Policy Enforcement  
on Unauthorized Hillside Land Use in Keelung City

本論文係陳潘亭（姓名） R05343011（學號） 在國立臺灣大學公共事務研究所完成之碩士學位論文，於民國 113 年 7 月 26 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明。

The undersigned, appointed by the Graduate Institute of Public Affairs on 26 (date) 07 (month) 2024 (year) have examined a Master's thesis entitled above presented by Chen, Pan-Ting (name) R05343011 (student ID) candidate and hereby certify that it is worthy of acceptance.

口試委員 Oral examination committee:

蘇 榮 足      張 鑑 如      洪 美 仁  
(指導教授 Advisor)

\_\_\_\_\_

系主任/所長 Director: 王宏文

## 謝 辭



踏入公事所到完成論文歷經多年，從全職的學生到踏入職場，再回頭完成學位，整個碩士求學生涯伴隨我很多生命的轉捩點。在這份論文完成之際，我想向那些在我學術生涯中給予無私支持與指導的人們表達我的衷心感謝。首先，我要感謝我的指導教授蘇彩足，您不辭辛勞地教導我，並且給予了我無限的耐心和鼓勵。

同樣地，我要感謝口試委員洪美仁老師與張鎧如老師，您們提供的寶貴建議對我完成論文起到了關鍵作用。在整個過程中，我遇到了太多太多的幫助和支持，特別要感謝如滢、佳珊、子睿和家齊，是你們的鼓勵和信心讓我堅持不懈。

最後，我要感謝我的父母和妹妹，感謝你們的無私支持和幫助，是你們的支持使我得以順利完成碩士學位，謝謝你們。

潘亭

謹誌於 2024 年 7 月

## 摘要

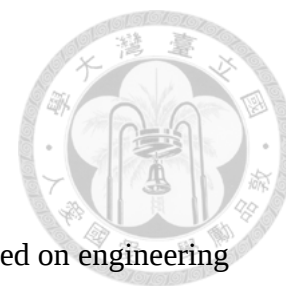
過去，對於山坡地管理議題的探討多集中在水土保持防治工程技術、相關法規及地理資訊等角度。本文則從公共行政領域中「基層官僚」的觀點出發，探討影響基隆市山坡地違規使用管理政策執行成效的因素有哪些，並分為五大研究問題：1.探討基隆市山坡地違規使用管理政策內容與各權責單位的組織架構。2.瞭解基隆市在山坡地違規使用管理上目前所擁有的資源是否充裕以及能否因應工作所需。3.分析基層官僚的特性是否呈現在基隆市違規使用山坡地的政策執行過程上？以及該特性是否影響承辦人員的工作態度和執行成果？4.探討山坡地水土保持違規使用管理考核制度的實施是否影響基層公務員政策執行態度與成效？5.以主要之研究發現為基礎，提出研擬改善現行水保相關法規及管理制度之政策建議。

研究架構參考林水波及張世賢（2006）對影響政策執行因素的研究，從政策問題特質、政策條件本身及外在條件三個層面探討，並重點討論六個影響政策執行的因素，包括標的團體、資源、執行機關決策原則、組織法規與權責分配、執行者態度及政策監督情況。

研究發現，基隆市的現行政策雖有明確法律規範與權責架構，但在權責分配上缺乏彈性；政策資源方面，尤其是經費及設備相對不足；基層公務員普遍採取保守的依法行政態度，較少行使裁量權；考核制度能有效促進政策執行效率，但在主動查報率及創新事項方面或有調整空間；標的團體的政策順服度高，然而僥倖心態可能造成違規案件量難以有效減少。

最後，本研究建議，一是適時增加經費以補充政策執行所需資源，提升效率；二是加強基層承辦人員的教育訓練，應對人力快速更替問題；三是加強宣導，減少民眾因法律不清而產生的違規情形；四是針對違法樣態及故意性調整裁罰標準，使裁罰更具適切性。

關鍵字：山坡地違規使用管理、基層官僚、政策執行、水土保持、裁量權



## Abstract

In the past, discussions on hillside management primarily focused on engineering techniques for soil and water conservation, relevant regulations, and geographic information. This paper adopts the perspective of "street-level bureaucracy" from the field of public administration to explore the factors influencing the effectiveness of policy enforcement regarding unauthorized use of hillside areas in Keelung City. The study is structured around five research questions: 1. Understanding the content of Keelung City's policies on managing unauthorized hillside use and the organizational structure of relevant authorities. 2. Assessing whether Keelung City currently possesses sufficient resources and capabilities to meet the demands of hillside management. 3. Analyzing whether characteristics of street-level bureaucracy manifest in the policy implementation process of unauthorized hillside use in Keelung City, and whether these characteristics affect the attitudes and performance of personnel handling the policies. 4. Examining whether the implementation of assessment systems for soil and water conservation on unauthorized hillside use influences the attitudes and effectiveness of street-level bureaucracy in policy implementation. 5. Based on the main research findings, proposing policy recommendations to improve existing regulations and management systems related to soil and water conservation.

The research framework refers to Lin Shui-Bo and Chang Shih-Hsien's (2006) study on factors influencing policy enforcement, exploring three dimensions: the nature of policy issues, policy conditions themselves, and external conditions. It particularly focuses on six factors affecting policy enforcement, including target groups, resources, decision-making principles of implementing agencies, organizational regulations and responsibilities, attitudes of implementers, and policy supervision.

Findings indicate that while Keelung City's current policies have clear legal norms and organizational frameworks, there is inflexibility in responsibility allocation. Resources for policies, especially funds and equipment, are relatively inadequate. Street-level bureaucracy tend to adopt a conservative attitude of strictly adhering to the law, exercising discretionary powers less frequently. Assessment systems effectively promote policy implementation efficiency, yet adjustments may be needed in proactive reporting rates and innovative initiatives. Target groups demonstrate high compliance with policies ; however, a sense of complacency or a luck mentality may hinder the effective reduction of non-compliance cases.

Finally, the study suggests: firstly, timely increases in funding to supplement resources needed for policy implementation to enhance efficiency; secondly, strengthening education and training for grassroots personnel to address issues arising from rapid turnover; thirdly, enhancing public awareness to reduce instances of non-compliance due to unclear laws; fourthly, adjusting penalty standards based on illegal patterns and intent to ensure more appropriate penalties.

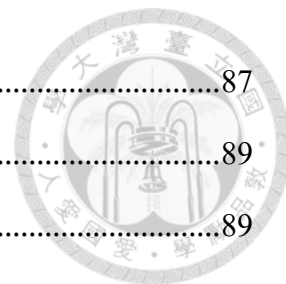
Keywords: Unauthorized Hillside Use Management, Street-Level Bureaucracy, Policy Enforcement, Soil and Water Conservation, Discretionary Power

# 目次



|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 口試委員會審定書.....                 | i   |
| 誌謝.....                       | ii  |
| 中文摘要.....                     | iii |
| 英文摘要.....                     | iv  |
| 第一章 緒論與文獻回顧 .....             | 1   |
| 第一節 研究背景 .....                | 1   |
| 第二節 研究動機、目的與研究問題 .....        | 4   |
| 第三節 文獻回顧 .....                | 5   |
| 第二章 基隆市山坡地違規使用管理現況 .....      | 21  |
| 第一節 我國山坡地管理法規之演進 .....        | 21  |
| 第二節 山坡地違規使用管理之地方政府權責架構 .....  | 23  |
| 第三節 山坡地違規使用管理相關法令規定 .....     | 24  |
| 第四節 山坡地違規使用管理執行成效與障礙 .....    | 27  |
| 第五節 基隆市山坡地違規使用取締流程與取締現況 ..... | 29  |
| 第三章 研究架構與研究方法 .....           | 40  |
| 第一節 研究架構 .....                | 40  |
| 第二節 個案選擇與研究範圍 .....           | 42  |
| 第三節 研究方法 .....                | 43  |
| 第四章 實證分析與討論 .....             | 51  |
| 第一節 訪談結果分析 .....              | 51  |
| 第二節 綜合討論 .....                | 75  |
| 第五章 結論 .....                  | 83  |
| 第一節 研究發現 .....                | 83  |
| 第二節 政策建議 .....                | 86  |

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 第三節 研究限制 .....              | 87  |
| 參考書目 .....                  | 89  |
| 中文書目 .....                  | 89  |
| 西文書目 .....                  | 94  |
| 附錄一：受訪者訪談逐字稿 .....          | 97  |
| 附錄二：訪談重點筆記（受訪者 B1-B7） ..... | 118 |



## 圖 次

|                      |    |
|----------------------|----|
| 圖 1：影響政策執行的諸因素 ..... | 10 |
|----------------------|----|



## 表 次



|                                                   |    |
|---------------------------------------------------|----|
| 表 1：近年山坡地違規使用查報與取締案件統計.....                       | 2  |
| 表 2：山坡地違規使用管理地方政府權責架構.....                        | 23 |
| 表 3：山坡地違規使用種類說明.....                              | 25 |
| 表 4：違規情形與行政處分方式分類.....                            | 26 |
| 表 5：山坡地查報取締流程表.....                               | 30 |
| 表 6：違規案件依未依水土保持計畫施作及未擬具水土保持計畫區分.....              | 33 |
| 表 7：違規案件以違規使用類型區分.....                            | 33 |
| 表 8：違規案件以行政轄區區分.....                              | 33 |
| 表 9：山坡地衛星影像變異點回報成果.....                           | 35 |
| 表 10：基隆市違反水土保持法案件罰鍰基準表.....                       | 36 |
| 表 11：近年基隆市山坡地違規使用案件行政處分統計表.....                   | 37 |
| 表 12：基隆市各區公所辦理山坡地水土保持違規之查報與制止工作績效考核分<br>基準表 ..... | 38 |
| 表 13：研究架構.....                                    | 41 |
| 表 14：訪談對象清單.....                                  | 43 |
| 表 15：區公所業務承辦單位訪談大綱.....                           | 45 |
| 表 16：市府業務承辦單位訪談大綱.....                            | 47 |
| 表 17：水土保持服務團技師訪談大綱.....                           | 49 |

# 第一章 緒論與文獻回顧



本章旨在點出目前山坡地管理的研究背景，以及本研究的動機與目的，並且發展出研究問題，之後再對本研究主題相關的既有文獻進行文獻回顧。

## 第一節 研究背景

台灣地質脆弱、雨量豐沛，易發生天然災害，又山坡地面積約占四分之三的國土面積（農業部，2023）<sup>1</sup>，如因不當或過度開發，極容易發生崩塌等各項災害，進而危及人民之生命財產安全。回首 1997 年溫妮颱風下的的汐止林肯大郡，因超挖山坡地造成倒塌，此為著名不當開發山坡地的著名案例<sup>2</sup>，故政府約束人民「合理」開發山坡地係為刻不容緩的議題。

為有效實施水土保持之處理與維護，我國在山坡地水土保持管理的法治面上以保育水土資源，減少災害，促進土地合理利用，於民國 65 年與 83 年分別制定「山坡地保育利用條例」及「水土保持法」，將山坡地水土保持內涵提升至「法治管理」的層面，並因應社會環境需要歷經多次的法律修正作業。

有關山坡地水土保持管理可以分為兩大面向，一為從「生態環境的保育治理」探討，二為對「土地利用開發實施監督與管理」探討<sup>3</sup>（翁曉玲，2007：7），其中山坡地的違規使用管理即屬於土地利用開發監督與管理的範疇。在山坡地的違規使用管理中，除針對合法山坡地開發案進行監督管理外，在山坡地遭受違規使用時亦須即時予以制止，方能有效避免違規行為造成環境上難以回復之損害。又依現行法規，山坡地違規使用管理主要屬各縣（市）政府權責，並仰賴鄉鎮市

---

<sup>1</sup>農業部，2023，山坡地基本資料說明，農業部農村水保署全球資訊網，取自：[https://www.swcb.gov.tw/Home/Info/show\\_detail?id=17203b24f7264874b87ff38357509892](https://www.swcb.gov.tw/Home/Info/show_detail?id=17203b24f7264874b87ff38357509892)，2023/9/24。

<sup>2</sup>花芸曦，2020，歷史上的今天／偽造文書、超挖山坡地 林肯大郡倒塌 28 亡，三立新聞網，2020 年 8 月 17 日，取自：<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=798316>，2023/11/22。

<sup>3</sup>「生態環境的保育治理」包含山坡地的水土保持處理、造林與植生、治山防治工程；「土地利用開發實施監督與管理」包含與土地利用開發的事前與事後監督，以及相關違規行為的處罰措施。

區公所之巡查人員查報、相關目的事業主管機關間橫向聯繫，各機關齊心協力才能有效制止違規行為。

山坡地違規使用管理雖已透過法制化管理，也在各縣市運行多年，然而依農業部農村管理及水土保持署（以下簡稱農村水保署）的統計資料顯示，民國 108 年至 112 年間，我國山坡地違規使用案件數量無明顯下降之跡象，違規案件總面積也無顯著減少之趨勢，有關近年的山坡地違規數量與面積統計整理如下表。

表 1：近年山坡地違規使用查報與取締案件統計

| 年度    | 違規案件數量（件） | 違規案件數量變動率 | 違規總面積（公頃） | 違規總面積變動率  |
|-------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 108 年 | 2151      |           | 786.05    |           |
| 109 年 | 1927      | -10.414%  | 295.91    | -62.355%  |
| 110 年 | 2173      | +12.766%  | 300.81    | +1.6559%  |
| 111 年 | 2336      | +7.5012%  | 463.85    | +54.2003% |
| 112 年 | 2136      | -8.562%   | 372.29    | -19.739%  |

資料來源：農村水保署網站（2024）<sup>4</sup>、本研究自行彙整

除了山坡地違規數量居高不下外，另外，山坡地違規使用管理政策在執行上也存在著諸多面向的問題。相關新聞報導指出，基隆市政府表示在進行罰鍰時，有時會受到民眾的言語恐嚇、持刀威脅；宜蘭縣政府在執行勘查作業時，也因地勢險峻曾發生摔傷等意外；農村水保署表示在第一現場巡查的大多是兼任人員，而且人力不足，曾有媒體報導指出：「約聘僱的巡查員，只有台北市 20 位，台中市 10 位，其餘縣市多是里幹事兼任，除了原本的工作外，還要做查報取締，確

<sup>4</sup> 農村水保署，2024，山坡地違規使用查報與取締案件統計表，取自：  
[https://www.ardswc.gov.tw/Home/Info/item\\_list\\_2?id=0dadea51802447d0a94d15886378af33](https://www.ardswc.gov.tw/Home/Info/item_list_2?id=0dadea51802447d0a94d15886378af33)，  
2024/02/01

實比較辛苦。」<sup>5</sup>。新竹市政府農業處山坡地保育科，每年必須應對數千宗違反山坡地保育和水土保持的檢舉案件。這五位承辦人時常不是在山上進行勘查，就是在法院裡擔任原告或被告，同樣也是發生人力困窘的情形<sup>6</sup>。由此可知現行山坡地違規使用管理存在著基層查報人力之專業知識不足、缺乏查報誘因、以及面臨各方的人情壓力，甚至是危及查報人員生命安危等多重問題，顯見我國在山坡地違規使用管理上仍有探討的空間。

針對此議題，以往學者曾進行相關研究並提出建議，如鄭旭涵（2004）在其研究中透過制度結構和邏輯概念分析山坡地管理問題，最後建議應增加水土保持人力，以提升管理效能。傅祖壇與簡資修（1994）從經濟理論的觀點出發，指出山坡地違規使用者是基於預期收益大於成本的考量，因此能否有效取締違規行為取決於管理制度是否完整。

現行山坡地違規使用管理的政策執行中，基層承辦人員扮演了重要的角色。主要是透過公所村里幹事進行轄區山坡地違規案件巡查，如發現有疑似違規案件，須立即制止，並將該案件查報至市府，由市府辦理會勘，判斷有無違規並做出裁處。從此流程可以看出，區公所為第一線單位，面對違規民眾，需與民眾溝通、甚至是制止民眾的違規行為，就公所端而言，基層公務員如何在現有的環境下增加巡查效率，以及對於民眾要採取何種溝通方式及制止行為，都是深具挑戰的課題。另一方面，在市府端，對於違規行為人要如何裁處及勸導，才能使違規行為人徹底改善並不再違規，同樣也是一大難題，故基層公務員在山坡地違規使用的管理上，扮演了不可或缺的角色。

---

<sup>5</sup>陳文姿，2019，「很多次以為自己會死在山上」 全國山坡地 98 萬公頃 專職巡查員僅 30 人，環境資訊中心，取自：<https://e-info.org.tw/node/220095>，2023/12/1。

<sup>6</sup>羅浚濱，2023，竹縣府農業處山坡地保育科 業務繁重 5 技士跑光光，中時新聞網，取自：<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20230425002461-260405?chdtv>，2023/12/1。



## 第二節 研究動機、目的與研究問題

### 壹、研究動機

我國在山坡地違規使用管理上，至民國 65 年山坡地保育利用條例開始有明確法制化管理，復至民國 83 年水土保持法的訂立，讓山坡地在管理上的法規更臻完善。另外，因科技日新月異的發展，農村水保署自 1995 年起開始利用衛星資料進行山坡地的監測，以便查報和取締違法使用山坡地的情況，從而提升監測效率（尹孝元等，2010：66）。在法規的制定、科技的襄助、以及各縣市政府長年管理經驗的累積下，應能使山坡地違規使用管理順利推動。然而，為何山坡地違規的案件不但沒有逐年減少，有時還會出現微幅增加的現象，這種弔詭的現象引起了本篇研究的動機。

爬梳有關山坡地管理議題之研究，多從水土保持的觀點來探討水土保持防治工程技術，如洪勇善（2005）<sup>7</sup>、林信輝、張俊彥（2004）<sup>8</sup>，或由山坡地管理資訊系統觀點，進行地理資訊系統和山坡地現況地形地貌套圖之分析（如蔡元融、李威霖，2021<sup>9</sup>、尹孝元等，2010<sup>10</sup>），也有不少是屬於水土保持相關法規的研究，如翁曉玲（2005）<sup>11</sup>、周元浙（2009）<sup>12</sup>等，較少從公共行政領域探討山坡地違規使用管理之議題。又筆者任職於基隆市區公所，曾擔任山坡地違規使用管理之承辦人員，而基隆市全市土地面積高達 94%為山坡地，與其他縣市相較，基隆市山坡地占全市土地面積比為第三高，且該市山坡地建築林立，因山坡地比例較高，許多開發行為都在山坡地上，所以易出現違規使用行為的問題，故選擇基隆市作為研究個案。

### 貳、研究目的

---

<sup>7</sup> 研究坡地社區生態防災工法暫行技術。

<sup>8</sup> 分析治山防災構造物應用自然生態工法。

<sup>9</sup> 研究高精度數值地形應用於整合型崩塌發生與流出數值模擬技術開發。

<sup>10</sup> 研究衛星影像於國土變異監測之應用。

<sup>11</sup> 討論水土保持管理之法律爭議問題。

<sup>12</sup> 研究國家承擔水土保持義務之責任。

如前所述，不同於以往以水土保持工程面、法規面的研究，本文嘗試以公共行政領域中「基層官僚」（即本文所稱之基層公務員）的觀點出發，探討影響基隆市山坡地違規使用管理政策執行成效的因素有那些，並提供相關的改善建議，使基隆市的山坡地違規使用管理上能更加完善。

### 參、研究問題

承接上面所述之研究動機與研究目的，本研究旨在探討影響基隆市山坡地違規使用管理政策執行成效的因素，並以此為主軸延伸以下問題：

- 一、瞭解基隆市山坡地違規使用管理政策內容與各權責單位的組織架構。
- 二、瞭解基隆市在山坡地違規使用管理上目前所擁有的資源是否充裕以及能否因應工作所需。
- 三、分析基層官僚的特性（如不願承擔風險）是否呈現在基隆市違規使用山坡地的政策執行過程上？以及該特性是否影響承辦人員的工作態度和執行成果？
- 四、探討山坡地水土保持違規使用管理考核制度的實施是否影響基層公務員政策執行態度與成效？
- 五、以主要之研究發現為基礎，提出研擬改善現行水保相關法規及管理制度之政策建議。

### 第三節 文獻回顧

本研究旨為釐清影響基隆市坡地違規使用管理的政策執行因素。在文獻回顧的部分將分為三大部分。第一部分為探討影響政策執行的因素有哪些，以及了解在本研究的議題上哪些政策執行因素是有探討的價值。第二部分為探討基層官僚的意涵與特性，以及其偏重的價值與裁量權的使用。最後在第三部分將對山坡地違規使用管理相關研究進行探討，了解現行政策執行的現況問題。透過文獻探討的梳理可以建構出本研究架構，以利後續的實地訪談進行，進而剖析影響基隆市

山坡地違規使用管理政策執行成效之因素。

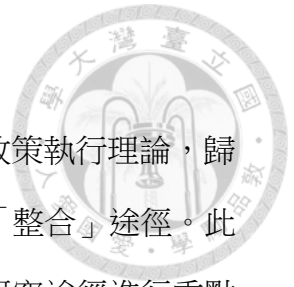
## 壹、影響政策執行成效的因素

早期公共行政領域學者鮮少對於政策的執行面進行研究，多將焦點關注於政策規劃，忽略了政策執行也會影響政策的成敗（Lane,1993:93）。到了 1970 年代，政策研究開始強調了政策執行的重要性，Pressman & Wildavsky（1973）針對奧克蘭計畫（Oakland project）進行研究，其認為「政策一經制定，執行必無問題」的觀念是錯誤的，應強調「政策執行」的重要性。在政策執行的動態過程中，會與外在的環境、社會、經濟有密切的互動，而這些外在因素會對政策執行的成敗有顯著的影響。

### 一、政策執行的定義

有關政策執行的定義，學者 Pressmen & Wildavsky（1973）認為「政策執行是設立目標與達成此項目標所採取行為的互動過程」，Van Meter & Van Horn（1976）認為「政策執行是指公、私人民或團體為努力達成政策所設目標的所採取的各項作為。」，簡言之，政策執行即為達成政策目標之作為與互動過程。在這些互動過程是動態而非靜態，在此過程，政策執行的機關和人員採取各項行動並扮演管理的角色，進行適切之裁量、形塑目標共識，以成就政策制定的目標（林水波、張世賢，2006：241）。

政策執行階段是政策過程最重要的階段，因為如果政策方案不能有效落實，則先前的政策問題建構、議程設定及政策規劃過程的投入，都會失去意義。有關政策執行涵蓋的重點，我國學者丘昌泰（2016:367）認為政策執行同時包括多元觀點的產出，也是連續性問題解決過程的運作階段，政策執行可以從三個層面進行探討：第一、政策執行是科層體制的過程。第二、上、下階層的互動會構成政策行為。第三、政策行為是由政策與行動相互演進所構成。而在政策執行過程亦包含許多無法控制的外在環境因素，充滿挑戰性與不確定性（Ripley and Franklin, 1986:11-29）。



## 二、政策執行的研究途徑

Paul A. Sabatier (1986) 將 1970 至 1985 年各學者提出的政策執行理論，歸納出三種研究途徑：「由上而下」途徑、「由下而上」途徑以及「整合」途徑。此種分類可以了解每一個研究途徑的主要特色，以下將對於各項研究途徑進行重點論述。

### (一) 由上而下途徑

研究途徑由上而下的理論重點在於討論特定公共政策目標的達成情形，與影響政策成效和結果的主要因素。主要學者為 Edwards III (1980)、Van Meter and Van Horn (1975)、Pressman and Wildavsky (1984)，其主要論點是：首先，政策制定與政策執行兩者具有明確的界限和順序。政策制定者首先設定明確的目標，然後由政策執行者負責實施這些目標，兩者各司其職。

其次，政策執行的過程通常是技術性的，並且應當是非政治性的。政策執行者需要具備必要的技術能力和執行意願。其三，大部分的理論架構提出有效執行的影響因素清單，以了解政策績效和執行策略運用於不同政策的差異性 (Nakamura and Smallwood, 1980:10-12、柯三吉，2010：3)。

### (二) 由下而上途徑

由下而上途徑的研究途徑強調政策網絡是多元行動者（包含政府機關、執行者、私人部門、民眾）策略互動的產物，這種方法說明了政策執行的成功應該歸因於地方執行結構中各參與者有技巧地運用策略，分析這些行動者如何影響政策目標以及重新形塑公共政策，且在多變的政策情境下，應給予基層官僚自主裁量權 (丘昌泰，2016：372、柯三吉，2010：3)。

以 Benny Hjern 和 David Porter (1981) 以及 Elmore (1979) 的研究為例，該研究途徑強調幾個重要的觀點：首先，它提出了「執行結構」的概念，將執行視為政治上的政策分析過程。這個概念包括所有可能相關的法定與非法定、公共與私人、正式與非正式參與者，並且執行機構著重於計畫理性而非僅限於組織理

性，具有宏觀視野與整合性，避免僵化的本位主義觀點。其次，執行結構包含多元的目標與動機，形成多元行動者的政策網絡。第三，執行機構的權威關係著重於專業協調能力以及潛在、實際的權力，而傳統的層級節制無法發揮功效。最後，每個地方組織或行動者皆具有自主性與裁量權，且非正式協調在政策結果中扮演重要角色。因此，非正式組織或參與者的自由裁量行為被視為政策有效執行的重要因素之一。

### (三) 整合途徑

從事整合途徑的著名學者 Sabatier (1986)、Goggin (1990) 以及 Robert T. Nakamura and Frank Smallwood (1980)。如 Sabatier (1986) 的「支持性聯盟架構」(an Advocacy Coalition Framework of Policy Change, ACF)，是以政策次級系統、政策取向學習和政策變遷為基礎的概念模型，用於解釋政策變遷和執行過程。而 Goggin (1990) 等人認為政策執行過程相當複雜，涉及在不同時間點進行的一系列行政和政治決策與行動。他們主張所有政策執行研究需要重視執行動態面的探討，並從理論建構轉為理論檢驗，重視概念的澄清與相關變向的運作，方能建立政策執行的動態面向。

本研究欲從基層公務員的角度探討基隆市山坡地違規使用政策執行的現況，除了從由下而上的政策執行研究途徑進行分析外，同時也會從現行的法規制度面進行分析，了解政策制定的法規面向如何影響政策執行，希望能融合由上而下以及由下而上的政策執行研究途徑進行分析，以期能從一個偏向整合途徑角度，從較為宏觀的角度研究。

### 三、政策執行力的探討

因政策執行涉及的面向包羅萬象，為了解政策執行的內容與成效變形成政策執行力各項指標的探討。政策執行力指的是影響政策執行成功與否的各個重要變數，以及它們彼此之間的互動過程的結果（吳定，1997：41）。施能傑（1999：7）則強調，理解政策執行力的優劣，並討論哪些因素會影響政策執行力，是政

策分析中的重要課題。

國內外學者對於政策執行力提出多項指標研究。在國外學者的部分，Smith（1973：203）認為政策執行是由執行機關、標的團體、理想化政策與環境因素影響。而 Van Horn 與 Van Meter（1975：462）指出影響政策執行成敗的因素為標準與目標、資源、組織間的溝通與執行活動、執行機關的特性、社會、經濟與政治環境、執行者意象共六種變數。學者 Edwards III（1980：148）認為政策執行有四項主要變數，以下將分述之：

#### （一）溝通：

清晰有效的溝通被認為是政策執行的關鍵條件。換言之，如果執行內容與指令能夠更清晰地傳達，那麼政策執行過程中遇到的阻礙將會減少，從而更有可能達到預期的執行效果。

#### （二）資源：

成功執行政策的必要條件之一是充足的資源供應。總體而言，政策執行所需的資源涵蓋人員、資訊、經費、設備與權威等五大方面，其中權威是指負責執行政策的人員，應賦予足夠的權威，以利政策推動。

#### （三）執行者意向：

由於政策執行人員通常擁有相當的自主裁量權，因此他們對政策的態度對政策執行具有重大影響。隨著中央與地方政府互動多元化，使得官僚機構有更多發揮空間，進而促使執行裁量對執行結果的影響，林水波、施能傑、葉匡時（1993）認為政策執行人員是政策執行成效的因素之一，其中包含政策執行人員的認知、政策人員的能力及意願。

#### （四）機關結構：

根據 Edwards III（1980）的觀點，機構結構，即官僚結構，具有兩個特性會影響政策執行的成功與否：1.標準作業程序（Standard Operating Procedures，SOP）：這是行政機關為有效處理日常複雜事務而發展的例行慣例規則。有了明確

的標準作業程序，能夠有助於順利執行政策。然而，過度依賴此類程序也可能限制執行人員的靈活操作，因缺乏彈性使其難以適應快速變化的實際環境。2.執行權責分散化（Fragmentation）：當政策執行責任分散到不同的機構或部門時，這可能導致事權不集中，進而影響政策執行的效率和成效。這些特性反映了機構結構如何影響政策執行的能力與結果。透過適當的組織架構和執行策略的設計，可以提升政策執行的效率，確保政策達成預期目標。

在國內學者的部分，國內學者林水波、張世賢（2006）融合了 T. B. Smith（1975）、D. S. Van Meter and C. E. Van Horn（1975）等多位學者的見解，建立了下圖分析架構，以釐清影響政策執行成效的因素。

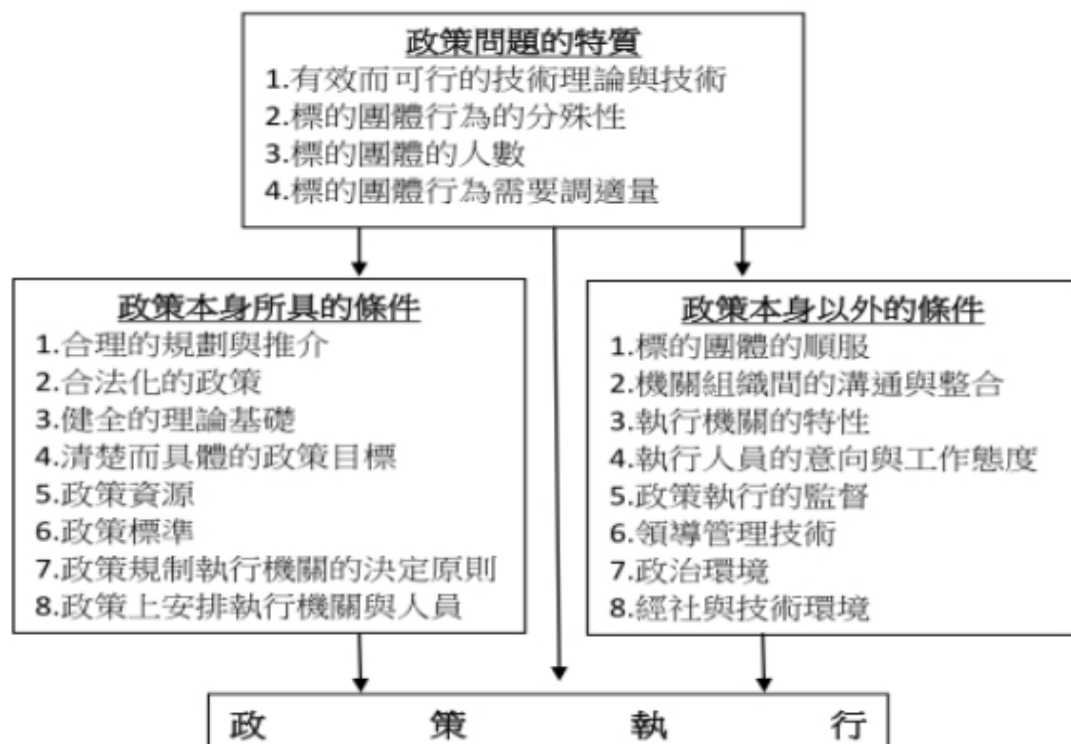


圖 1：影響政策執行的諸因素

資料來源：林水波、張世賢（2006：245）

在圖中把政策執行力分為三個面向，分別是政策問題的特質、政策本身所具的條件、政策本身以外的條件。政策問題是指一種無法實現的需求或價值，可能

可以透過公共行動來處理（Dery, 1984：145）。在政策問題的建構具有「主觀性」，政策分析人員、決策者與標的人口，各有其主觀的心智模式，對環境因素常因心智不同而加以選擇性的認定，換言之，以將心比心的同理心去了解問題的根本是問題建構最佳的方法（丘昌泰，2016：146）。

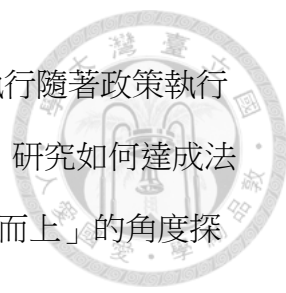
在政策問題的面向中著重於可行性的技術與標的團體的性質層面，從標的團體的特性進行分析。在政策本身所具的條件的面向中是從政策資源、政策標準、政策規劃的合理性與合法化、政策目標的具體明確性等層面探討。政策本身以外的條件則是從執行機關的特性、機關組織間的溝通、執行人員的意象與工作態度、標的團體的順服程度、政策執行的監督、外在的政治經濟與社會環境等層面進行分析，此架構對於影響政策執行的因素提供了系統性的歸納。

其他學者如學者吳定（2003）認為一般而言影響政策執行的因素包含六大面向：政策問題的特性、政策規劃的合理性、執行者對政策目標共識的程度、政策執行的監督狀況、標的團體對政策的順服程度、政治、經濟、社會、文化等環境因素，而葉俊榮（2005：4）彙整了國內外學歸納了 5 種影響政策執行的原因：包含政策內容、執行組織、執行行為、政策工具及標的團體等因素，這些學者提出的政策執行力因素與林水波、張世賢（2006）提出的架構圖內容相差不大。其中，政策執行者是政策執行中不可或缺的角色，也是相關研究學者在政策執行力指標中探討的主要焦點之一。

## 貳、基層官僚在政策過程中扮演的角色

本研究試圖以基層公務員的角度進行影響基隆市山坡地違規使用執行因素的剖析，從政策執行力相關研究可以看出基層官僚是否忠實地執行政策是影響政策執行成效的重要因素，在本研究議題中，若沒有基層官僚確實執行，便會使違規查報業務窒礙難行，以下將針對基層官僚的特性、工作困境與因應策略、價值取向剖析。

### 一、基層官僚特性



1970 至 1990 年代，美國及歐洲興起了從各面向研究政策執行隨著政策執行的研究興起，從早期政策執行研究關注於由上而下的科層體制、研究如何達成法定目標，到 Lipsky（1980：3）在政策執行中的研究強調「由下而上」的角度探討政策執行過程，又稱為第二代的政策執行（Sabatier,1986）。

Lipsky（1980：3）主張：「政策最終將由位於基層的官僚去執行」，並指出基層官僚（street-level bureaucracy）係指在執行公務上直接面對民眾且身處政策輸送最尾端，在執行政策中具備一定的裁量空間及自主性，容易扮演「非正式政策制定者」（informal policy maker）的角色，對政策具有一定的影響力，諸如警察、消防員、老師、社工等均屬基層官僚的範疇。隨著新公共管理及治理概念的發展，Hupe 等人（2016：16）則對基層官僚的定義更為擴充，其認為基層官僚在執行特定任務時受過專業訓練，且基層官僚也有可能是受公部門契約外包委託的私人公司。

基層官僚除了具有「裁量性」與「自主性」的特徵外，他們面臨複雜的政策環境系絡且與民眾互動頻繁，曾冠球（2004：96）指出基層官僚常見的三種現象：首先，他們與民眾接觸頻繁，難免在人際互動中產生衝突的緊張關係；其次，基層工作內容單調，容易產生工作倦怠的情形；第三，基層官僚的職位普遍較低，薪資也較少，可能影響工作士氣。

## 二、基層官僚的工作困境與因應策略

### （一）基層官僚擁有的資源不足，較難提供完善的服務

EdwardsIII（1980）、Hogwood 及 Gunn（1984）認為充分的資源提供，是成功執行政策的必要條件之一，資源涉及的面向十分廣泛，舉凡人員、經費、資訊、設備、權威、時間均屬資源的範疇。Lipsky（1980）認為基層官僚經常面臨資源不足的工作情境，且資源無法及時補充，往往在業務繁重的情況下，需要在有限的時間做出決策，以回應民眾的需求及滿足業務辦理時效的規定。Hupe 和 Buffat（2014:555）指出在時間、資訊及人員需求等資源的限制下，基層官僚的執

行行為無法達致民眾的需求，供需之間的不平衡會造成公共服務產生落差。

## (二) 基層官僚的面對民眾的需求增加，現有法規難以因應

Lipsky (1980、2010) 認為公共服務的範圍與日俱增，擴張了政府機關的業務與責任範圍，人民會希望基層官僚能充分回應其需求，所以，基層官僚除了要順服上級指令，亦需面對民眾給予的輿論壓力，長期在這社會環境的規制下，基層官僚被社會期待著能滿足組織、人民的需求與廣大的社會目標。然而，基層官僚能力與資源有限，他們會發現自己的能力與組織的目標有明顯的落差，進而發展出應付策略因應，才能使自己不受批評（蘇文賢、江吟梓譯，2010：148-149）。

基層官僚在面臨多元的民眾及其需求，法規往往難以細緻規範所有細節，因此賦予基層人員適法的裁量權和彈性。在某種程度上，這使得基層人員得以在組織權威的框架之外，保有相對自主的業務執行能力（曾冠球，2004：105、98）。

## (三) 多元目標且目標間相互衝突

Lipsky (1980) 認為政策目標不夠清楚，且無充分的資源實現政策目標，基層官僚沒有實際的權力制定任何政策，而是在面臨多元的民眾及其需求，只能因應情勢做出決定以解決問題，這些現實的困境導致基層官僚離職率很高且會出現價值衝突的問題。在民主治理的社會，文官必須要回應多元的價值和責任的要求，如：服從、專業、效率、公正、依法行政、公共利益與民意等價值面向（黃建勳，2016：81），而廖洲棚（2016）指出，官僚體系主要需要應對政務人員、一般民眾和專業責任三個主要對象，所以行政官僚置身在回應、責任與專業之複雜的治理環境，往往會出現價值衝突的問題。丘昌泰（2016：380）認為基層官僚在工作上可能有積極服務的理想卻因為大量的個案與顧客的不可預測性，而必須要一視同仁；從基層官僚固有的工作習慣中可以觀察到基層官僚對於工作習慣的妥協會加以合理化，除了反映出工作的熟練，也展現出基層官僚的自我期許較低。



### 三、政策執行中基層官僚的價值取向

依據水土保持相關法律規定，違法者會被處以行政處分，應屬 Lowi (1964) 界定的管制型政策，管制型政策是指政府機關設立某種特定的原則或規範，以約束機關、標的人口從事特定活動，或降低受管制者的行動自由之政策，為一「零和」賽局，因為政策的執行，常會使一方獲利，另一方失去利益，故這種政策在執行時，容易會受到較大的抗拒。本段落會從基層官僚在不同工作環境中的價值取向，並爬梳過去針對管制型政策的基層官僚相關研究，例如警察執行取締違規、稽查人員的政策執行等研究來探討基層官僚在政策執行中的價值取向。

#### (一) 依法行政

基層官僚重視依法行政，會基於法規的授權範圍進行決策，Buffat (2016: 33) 以研究瑞士失業保險給付為例，指出在保險人資格審查階段，基層官僚的裁量空間受到明確的法規限制，因此他們的決策相對受限。然而，在個案的複雜和多元性影響下，基層官僚有較多的空間進行裁量判斷，簡言之，受到法規的限制範圍不同會影響基層官僚的裁量空間。

另外，為了行政作業的便利性，中央政府會訂定了一套較為「標準化的行政流程」，如 Walker (2016) 研究英國的社會救助改革計畫，發現該計畫是由中央政府訂定，並訂立一套標準化作業流程交由基層官僚執行的行政措施，這種標準化流程的設計可能會促使基層官僚為了增加執行效率而減少對公共服務的個別回應性。

#### (二) 績效導向

Brodkin (2011) 研究發現績效導向會影響基層官僚的裁量行為，基層官僚若是注重績效導向，則容易忽略顧客的真實需求，可說是為了效率而犧牲顧客的實際需求。Lipsky (2010) 也指出隨著新公共管理引起行政變革，為了提倡政策目標的達成，如在服務老年人的社工師角色中，政策目標可能更偏向提供老年服務，而非提供相關的諮詢服務。因此，基層官僚為了突顯績效目標，可能會專注



於提供老人服務，而忽略其他服務對象潛在需求的可能性。邱毓玫（2007）在其研究中指出，基層員警執行交通違規舉發任務時，容易受到與違規民眾互動和業務執行績效壓力的極大影響。這些因素可能導致他們採取「抹上奶油」的行為，進而引發目標錯置和無法避免的選擇性執法現象。此外，在面對不同的民眾時，基層員警易受到工作者偏見的影響，這也可能引發他們對工作概念和顧客概念進行修正的行為。

### （三）權變取向

王禕梵、王宏文（2017：30）認為在我國的稽查工作中，稽查人員的執法風格受到多方面因素的影響，包括個人因素、業者的型態以及所在地區的情況。因此，他們不會僅遵循例行公事的原則去追求風險最小化或成本最低化，反而會根據面對的管制環境調整執法策略。另外，Bowling 等人（2004）也提到，官僚在預算過程中並不會一味地追求極大化預算或消極不爭取預算，這顯示了基層官僚在政策執行中的權變性。

### 四、基層官僚於政策執行的應對方式

基層官僚在政策執行面對複雜的工作情境，除了有價值取向偏好外，也會發展出其應對方式。曾冠球（2004：105）認為，影響基層官僚裁量權行使的組織特性可以分為四個方面。首先，基層工作的情境相當複雜，法規難以涵蓋所有細節，因此基層人員需要具備彈性和合法的處理權限。其次，由於裁量權的行使方式無法被詳細規範，組織的控制能力存在一些缺陷。第三，基層官僚經常面臨資源不足、民眾需求增加、多元目標、績效不明確以及工作疏離感等多重壓力。最後，為了應對這些挑戰，基層人員發展出了特殊的「應對機制」（coping mechanism）。

Hudson（1989）針對基層官僚在工作上具有三項特徵來因應面臨的困境（丘昌泰，2016：380），而這三項特徵區分為顧客面向與工作面向，以下將分述之。

#### （一）顧客概念的修正行為（modification of client conception）與顧客需求的修



### 正行為 (modification of client demand)

Hudson (1989) 指出，當基層官僚面對民眾需求日益增加，而機構的設備和人力資源有限時，會出現供不應求的情況。為了應對這種情況，他們常常採用各種手段來調整顧客的需求，例如讓顧客無限期地等待或拒絕提供信息。此外，他們會對顧客進行分類，優先處理那些最有可能成功但不一定是最需要幫助的個案，而忽略那些最應該被關注的個案。針對此策略，Lipsky (1980) 將其命名為抹上奶油(creaming)，也就是指基層官僚會產生柿子挑軟的吃的現象。

Lipsky (1980) 也發現基層官僚在進行決策時，會受到與標的人口的互動關係影響，因為基層官僚在乎的不是對於追求標的人口提供最好的解決辦法，而是希望能達到其整體工作的效率極大化，為達工作目標，而優先選擇最容易成功達成政策目標的當事人，或是在當事人喚起基層官僚的同情或敵意時，給予當事人不同的對待態度與方式。Waterman 等 (2004) 從委託代理理論角度研究，其認為不同委託人對代理人的影響力有差別，造成行政機關會用不同的態度面對委託人，對於不重要的委託人會採取較為敷衍的態度，而對重要的委託人會以更實質的方案的方式積極處理。

### (二) 工作概念的修正行為 (modification of job concept)

Hudson (1989) 認為基層官僚會將自己的工作內容與認知進行修正，特別是在修正工作目標方面，以更好地發揮自己的長才。此外，為了減少預期與現實之間的差距，他們常採取心理退卻 (psychological withdrawal) 的方式，以保守的態度來調整工作態度。然而，這種心態對推動工作改革是不利的。如蘇偉業 (2012: 209) 對於台北市健康服務中心的績效競爭機制進行研究，發現其只透過改變公共服務輸送的形式 (如增加到家服務以提升服務人次)，以達成主管機關訂定的績效指標，而未有實質政策創新。

雖然基層文官被訓練須對顧客一視同仁，但是會在實務工作中發展出其偏好而選擇性地服務定顧客的現象，並選擇對自己有利的解決方案來執行。例如

March 和 Simon (1958) 提出格里斯漢法則 (Gresham's law)，即指出基層官僚傾向選擇那些可以優先處理的、定型的或容易處理的計畫,至於非定型、繁複的計畫則多被延宕。

藉由了解基層官僚偏重的價值以及其態度可以了解其在政策執行中採取的態度與行事風格，本研究中將會訪談業務承辦人員，以了解其符合出現基層官僚的特性有哪些，並探討其工作態度的影響，進而分析出政策執行的實際情況。

### 參、山坡地違規使用管理相關研究

山坡地管理旨在保護國土和水土資源，減少濫墾、濫挖等違規開挖整地案件是其成功的關鍵之一。查報取締工作的任務包括預防和處理違規使用案件。爬梳相關研究文發現過去在山坡地違規使用管理的研究面向大致可分為四個部分：水土保持工程面向、各地區違規使用案件面向、山坡地違規使用管理資訊系統面向、法規面向等等，其中水土保持工程面向的研究因涉及工程方面之專業且與本研究主題的關聯性較低，本研究暫不討論，希望藉由過去的研究文獻能幫助本研究建立研究的基礎。

#### 一、台灣各地區山坡地違規使用現況分析

在各縣市的地區性研究，主要針對台南市（曾冠穎，2022）、苗栗縣（藍于婷，2019、黃運楚，2019）、南投縣（郭立昇、何世華，2009、郭立昇，2009）、屏東縣（謝杉舟，2005）等縣市研究政府查報取締作業的內容，包括坡地巡查、違規使用的查報，以及上級交辦的查證作業等業務執行現況。

從這些研究可以發現各地區山坡地違規使用案件量未明顯逐年下降。在這些地方性的山坡地違規使用管理的政策執行現況面臨了現行查報人力不足、經費短缺，如在民國 93 年到 98 年間，南投縣政府的山坡地管理人員平均每人負責約 4.8 萬公頃的土地管理工作。根據編列的管理經費，每公頃土地的管理經費約為 20 元（郭立昇，2009）。



前揭研究針對執行現況提出了政策建議，在政策宣導部分，政府對民眾的山坡地保育教育與宣導仍不普及，多數宣導流於形式尚未普及於一般民眾。前揭研究多認為需要增加查報人力及預算的編制並增加查報人員的教育訓練以補充其專業知識，另外，鄭旭涵（2004：372）認為山坡地水土保持之承辦人力快速流動與專業性不足是結構性的問題，應訂定組織法改善，而（郭立昇，2009）認為在違規案件較多地區指定為重點區域，並且善用「水土保持服務團」的力量，擴大民眾參與，應有助於減輕基層人員負擔。在違規案件量無法下降的情形，則需要增加政府宣導力度與委託專業單位辦理教育訓練，減少民眾因不了解水土保持相關法規而發生觸法的問題。

在政策建議在績效評估項目部分，鄭旭涵（2004：367）認為除了靠嚴刑峻法的規制外，還需要依賴實際執行人員的人力與組織、充分的預算，最重要的是應以坡地安全演化及對於大自然以深切的認知出發，而非片面的以「零災害」或「零違規」來判斷成效。

在增進山坡地治理效能部分，除了增加巡查人力外，政府應呼籲社會各界團體，包括企業、文化、環保、保育、永續發展等民間組織，以及大專院校等共同參與。（廖坤榮等，2009：130）。

## 二、山坡地違規使用管理資訊系統的研究面向

如何完整運用現有資源以提供山坡地違規使用案件的正確資訊，為山坡地管理過程中重要的環節。過去山坡地查報取締是以傳統書面資料管理，難以立即有效掌握違規資訊，有鑑於此，農村水保署開始建立「山坡地管理資訊系統」，提供管理者高效地獲取山坡地違規開發資訊的方法。在山坡地管理人手不足的情況下，透過資訊系統管理資料，並配合現代化儀器設備，能快速、精確且高效地處理違規使用案件，以減少人力負擔。劉建輝（2004 年）探討了如何導入和建立查報取締，並結合成管理資訊系統，從而實現山坡地管理資訊化的目標，進一步提升執行業務的效率。這一系統結合了地方與中央資料統一管理的功能，為我國山



坡地管理提供了共同的作業平台。

其中，疑似違規使用山坡地案件之「衛星影像變異點通報」也置於山坡地管理資訊系統內。在一些地勢險峻、平時難以到達的地方，衛星影像變異點之資訊，可以幫助巡查人員快速找到違規位置，增加巡查效率。尹孝元等（2010）、探討衛星影像的成像機制、傅桂霖等（2004）探討衛星影像的紋理分析，目的是希望能增加衛星監測的準確性，提升查報效率。衛星影像變異點可謂基層巡查人員重要的工具，除提高監測頻率，通報次數也從每月 1 次提高至每週 1 次，疑似違規資訊公布後，會由各地方政府等依法查處。

### 三、法律面向研究

現行法規對於山坡地違規使用的管理面，相關學者提出水土保持法可以修正與精進的部分：

#### （一）名詞定義：「致生水土保持流失」定義模糊

現行水土保持法第 32 條規定，在山坡地未經許可擅自墾殖致生水土流失者處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣 60 萬元以下罰金。鄭旭涵

（2004：372）建議取消水土流失特別刑度規定，回歸到刑法規範的公共危險罪辦理即可。

#### （二）竊占行為的法律性質

鄭旭涵（2004：372）提出水土保持法對於竊占行為的處罰需要修正。「竊占」是一種侵權行為，與水土保持法的立法目的較無關聯，應回歸到有權管轄原則，由土地所有權人或機關依循損害賠償與排除侵占途徑解決。

#### （三）裁罰基準與金額

水土保持法對於罰鍰的規定給予裁罰機關裁量空間，例如違反水土保持法第 33 條規定裁罰 6 至 30 萬元。為使受處罰的對象可以客觀地知道違規行為的處罰金額，與避免執法人員發生不當裁罰問題，多數縣市政府頒訂了裁罰基準表。然而，翁曉玲（2007：42）認為連續處罰執行標準移由主管機關統一訂定，而不能

依循地方的行政慣例執行處罰業務。雖然一些縣市已經自行制訂了有關罰鍰處分和連續處罰的執行標準，但各地的裁罰標準分類差異大、寬嚴程度不一，這是否符合法治國家執法的公平公正原則，有待進一步討論和檢討。

在罰鍰金額部分，現行違反「特定水土保持」的禁止事項，並無任何罰則，亦即僅能適用「一般水土保持」的罰則，處新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，顯然欠缺嚇阻效果，應加重其處罰金額（水土保持局監測管理組，2013：20）。

從相關新聞報導，如台中市民意代表反映霧峰農友陳情，種植果樹、植栽花木，動用機具設備進行整地除草時，立刻遭到主管機關勒令停工，並處新台幣 6 萬元罰鍰，民眾抱怨未大規模開挖整地，僅是在平坦地上使用挖土機「鬆土」種植果樹就遭到重罰<sup>13</sup>，新竹縣五峰鄉白蘭部落亦有民眾疑因名下土地未申請就開發種菜，被依違反水保法裁罰 14 萬而服毒身亡<sup>14</sup>。因農業行為而違反水土保持法處以 6 萬以上的罰鍰，有無處罰過重的疑慮，是否需要檢討現行水土保持法的罰鍰規定也是值得討論的問題。

---

<sup>13</sup> 陳建志，2022，山坡地機具除草未提水土保持被罰 6 萬惹怨 中市議員籲修法，自由時報，取自：<https://news.ltn.com.tw/news/Taichung/breakingnews/3859038>，2024/5/18。

<sup>14</sup> 黃美珠，2018，《違反水保法》整自家地種菜挨罰 14 萬逼死部落農夫，自由時報，取自：<https://news.ltn.com.tw/news/society/paper/1183369>，2024/5/18。

## 第二章 基隆市山坡地違規使用管理現況



本章節為探討基隆市山坡地違規使用管理的政策內容，首先，先針對法規內容、地方政府權責架構先予說明，並了解現行政策執行的問題，本文先從全國性的山坡地違規使用管理政策現況做討論，再對基隆市政府地政策執行現況進行分析，以作為本論文的研究基礎。

### 第一節 我國山坡地管理法規之演進

台灣自然環境地勢陡峭、山坡地面積範圍廣大，且地勢陡峭，河川湍急，加上頻繁的颱風豪雨以與地震，容易引發沖蝕與山崩，造成土石災害，所以水土保持管理成為政府施政重點之一。早期台灣山坡地管理與保育工作僅透過行政命令執行，缺乏具體的法律規範，導致執行成效不佳（翁曉玲，2007：6），而後透過「山坡地保育利用條例」與「水土保持法」的訂定，由早期對農地利用的水土保持規範，來達到減少土壤沖蝕，提高土地生產力，後因社會環境變遷逐漸擴展規制範圍，包含將山坡地保育利用、治山防災、土石流防治、集水區保育等面向納入規範。

其中，我國民國 65 年為規範山坡地之保育、利用，遂訂定「山坡地保育利用條例」，針對農林邊際土地之濫墾與超限利用進行規範，並偏重於規範於坡地土地農業使用。至民國 83 年制定了水土保持法，其立法目的為「為實施水土保持之處理與維護，以保育水土資源，涵養水源，減免災害，促進土地合理利用，增進國民福祉」，並將山坡地保育利用條例中未被規範的山坡地區域（包括國有林事業區、保安林地以及試驗用林地）也納入規範（翁曉玲，2007：6），由此可見我國於山坡地管理在法制面上有了專法規範，也因為水土保持法之設立擴充了水土保持管理之土地範圍。除了透過法律的規範，中央政府從民國 70 年代開始編定了水土保持手冊並歷經多次的修訂，使農地、工程、植生的水土保持之執行



有了較為明確的規範。受到中央政府的影響，各縣市政府亦陸續訂定水土保持手冊、頒布「山坡地保育利用管理查報與取締要點」，使得山坡地的管理逐漸於各地方政府落實。

綜觀山坡地保育利用條例與水土保持法之立法目的，可以得知我國在山坡地水土保持管理上主要分為兩大面向，其一為山坡地的水土保持處理與維護，涵蓋規範山坡地的各種應用工程、農藝或植生方法，旨在保育水土資源、維護自然生態景觀，並防治沖蝕、崩塌、地滑、土石流等災害；其二為政府機關對於山坡地使用之監督，在「事前監督」的主要手段為縣市政府主管機關審核申請人提報之水土保持計畫包含政府機關對於山坡地違規使用裁罰措施，而透過縣市政府主管機關對於違規使用山坡地的裁罰措施，以及對於檢舉人檢舉山坡地違規使用的獎勵措施為「事後監督」採用的管理手段。這兩大面向共同構成了我國山坡地水土保持管理的法律框架，旨在保護山坡地的生態環境與減少自然災害的發生。

山坡地管理是水土保持的治本工作，山坡地與水土保持法規的訂定是我國推動山坡地管理重要的準則，法規設立的重要性不亞於各項水土保持硬體工程，因為山坡地管理的良窳，影響的不只是個人，不也只是現在，而是世代子孫的生存環境。由於山坡地管理的面向相當廣泛，又受限於本研究對於水土保持工程專業的不足，且本議題於山坡地水土保持的工程工法已有許多學者研究，故本研究側重於「山坡地違規使用管理與監督」的層面進行探討。

農村水保署使基層公務員能順利執行山坡地違規使用管理與監督之業務，於民國 92 年間已委請國立中興大學邀集學界、法界及縣（市）政府實務經驗豐富之專家學者，參與研編「山坡地管理作業參考手冊」並因應水土保持相關法規細則之修訂進行多次改版，透過該手冊建立該業務標準作業流程，以強化行政作為的完整性，期望由制度面的調整，減低政策執行的疏漏。

## 第二節 山坡地違規使用管理之地方政府權責架構

在山坡地違規使用查報取締管理工作權責劃分，依據水土保持法、山坡地保育利用條例暨山坡地管理作業參考手冊可以看出現行的權責劃分在公所端主要負責初步的現勘工作，但也是第一線立即接觸違規行為人的基層公務員，而縣市政府水土保持主管機關權責涉及違規行為行政處分裁處。兩者主要分工如下表：

表 2：山坡地違規使用管理地方政府權責架構

| 地方政府權責         | 主要業務內容                                                                                                                                                        |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 鄉鎮市區公所         | <ol style="list-style-type: none"><li>1. 各責任區巡查人員執行山坡地巡查工作。</li><li>2. 執行上級交查案件、民眾檢舉案件、衛星影像變異點通報查證工作，並將查證結果函送直轄市或縣（市）政府。如巡查屬違規地點，開立制止通知單予當事人並拍照存證。</li></ol>  |
| 縣市政府（水土保持主管機關） | <ol style="list-style-type: none"><li>1. 經查證屬違規案件，依據水土保持法及相關法規規定處理，並副知當地鄉（鎮、市、區）公所。如涉及違反其他法令者，副知相關目的事業機關（或單位）。</li><li>2. 督導鄉（鎮、市、區）公所執行山坡地巡視、查報違規案</li></ol> |

|  |                      |
|--|----------------------|
|  | 件、衛星影像變異點查證工作<br>工作。 |
|--|----------------------|

資料來源：整理自山坡地管理作業參考手冊



### 第三節 山坡地違規使用管理相關法令規定

有關我國山坡地的定義，依據水土保持法第 3 條第 3 款規定，山坡地係指國有林事業區、試驗用林地、保安林地，及經中央或直轄市主管機關參照自然形勢、行政區域或保育、利用之需要，就標高在 100 公尺以上，或標高未滿 100 公尺且平均坡度在 5% 以上者劃定範圍，報行政院核定公告之公、私有土地。

至於山坡地違規使用定義，依水土保持法第 4 條規定，公、私有土地之經營或使用，依本法應實施水土保持處理與維護者，該土地之經營人、使用人或所有人，為本法所稱之「水土保持義務人」。復依同法第 33 條規定，山坡地違規使用是指在山坡地範圍內，從事開發、經營或使用行為，依法應擬具水土保持計畫送請主管機關核定，未先擬具水土保持計畫送請主管機關核定而擅自開發、經營或使用行為者或已擬具並核定水土保持計畫，卻不依計畫核定施工者。

水土保持法第 13 條針對需實施水土保持計畫的情況進行列舉：水土保持義務人於山坡地或森林區內從事農、林、漁、牧地之開發利用所需之修築農路或整坡作業；進行採礦、採礦、鑿井、採取土石或設置相關附屬設施；修建鐵路、公路、其他道路或溝渠等；開發建築用地、設置公園、墳墓、遊憩用地、運動場地或軍事訓練場、堆積土石、處理廢棄物或其他開挖整地之行為，均屬申請水土保持計畫的範疇，唯上述行為部分政府單位地開發行為，如修建鐵路、公路、軍事訓練場，一般民眾常見申請水土保持計畫地項目，如農業使用地設立農路及進行整坡作業、堆積土石以及無法明確分類而被歸類為其他開挖整地之行為。



表 3：山坡地違規使用種類說明

| 違規種類                              | 案例                              |
|-----------------------------------|---------------------------------|
| 未先擬具水土保持計畫送請主管機關核定而擅自開發、經營或使用行為者。 | 如未擬具水土保持計畫直接在山坡地開挖整地興建房屋、修建通路。  |
| 已擬具並核定水土保持計畫，卻不依計畫核定施工者。          | 如已擬具並核定水土保持計畫內容為施作擋土牆，實際上卻興建廟宇。 |

資料來源：本研究自行整理

倘若經市府主管機關現勘後確認違違規事件，即會進入到裁罰的階段，違規行為人於違反水土保持法第 8 條、第 22 條、第 23 條、第 33 條，即會受到行政處分，違規情況與裁處方式重點整理如下表：

表 4：違規情形與行政處分方式分類

| 違規情況                                                 | 行政處分方式                                                                                                                                                              |
|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 未依水土保持法第 8 條規定，實施水土保持處理與維護者。如於農牧用地之山坡地開挖整地未做好水土保持維護。 | 依同法第 33 條處限期改正（依水土保持技術規範實施水土保持處理與維護）；經限期改正仍未改正者，處按次分別處罰至改正為止。                                                                                                       |
| 違反水土保持法第 22 條第 1 項規定，如山坡地超限利用。                       | 依同法第 22 條處限期改正（依水土保持技術規範實施水土保持處理與維護）；經限期改正仍未改正者，處按次分別處罰至改正為止。                                                                                                       |
| 違反水土保持法第 23 條第 1 項規定，未依核定水土保持計畫實施者。                  | 依同法第 33 條第 1 項第 2 款規定裁處（處新台幣六至三十萬罰鍰）；限期改正；經限期改正仍未改正者，應令其停工、強制拆除或撤銷其許可，已完工部分並得停止使用。                                                                                  |
| 未依水土保持法第 12 條至第 14-1 條規定擬具水土保持計畫送主管機關核定而擅自開發者        | 依同法第 33 條第 1 項第 2 款規定裁處（處新台幣六至三十萬罰鍰）；令其停工；得沒入其設施或所使用之機具；得強制拆除及清除工作物；自第一次處罰之日起兩年內，暫停該地之開發申請；擅自開挖跡地，主管機關應通知水土保持義務人於一定期限內實施水土保持之處理與維護，如致生水土流失，將依同法第 33 第 3 項規定，移送司法機關偵 |

|  |    |
|--|----|
|  | 辦。 |
|--|----|

資料來源：整理自水土保持法



## 第四節 山坡地違規使用管理執行成效與障礙

### 壹、山坡地違規使用管理政策執行成效

全台違規案件面積統計資料，從民國 83 年至民國 93 年間顯示違規案件有「小型化」、「早期發現化」的現象，應與全面運用衛星影像輔助山坡地管理與監測有關，提供可疑的違規地點供巡查人員至現場查證（鄭旭涵，2004：367-368）。

雖然藉由科技的幫助可以及早發現違規情事，避免規模擴大，然根據各縣市違規使用山坡地的研究，如：苗栗縣（藍于婷，2018）、南投縣（郭立昇等，2009）、屏東縣（謝杉舟等，2005），以及從行政院農村水保署的歷年統計資料分析來看，整體而言，各縣市違規使用山坡地的案件數量並未逐年下降，甚至有些年度的違規案件量與前一年度相較，出現微幅增加的現象。

鑒於前述探討現行執行問題因人力不足加上現行水土保持法明訂六到三十萬的違反水保法罰則，現行政策的嚇阻效力仍顯不足（陳政位、范宇平，2011、廖坤榮，2009：125），然另一派說法則認為嚴刑峻法只是嚇阻水土保持義務人遵守相關法令的次要手段，讓民眾先知法而守法，讓柔性的輔導取代強硬的取締措施，引導山坡地開發合法使用，減少坡地災害發生，以達到國土保育的最終目標。（臺南市政府水利局，2020）。

為激勵縣市政府積極辦理坡地保育相關業務，農業部每年透過「坡地金育獎」之頒獎典禮，以表揚績效良好之縣市，並頒發獎金。民國 112 年坡地金育獎冠軍縣市為台北市與嘉義縣<sup>15</sup>。地方政府在接受農業部的審核前，會先考核各鄉

<sup>15</sup> 農業部，2023，112 年坡地金育獎首次頒發個人貢獻獎 感謝第一線水保人員，農業部網站，取自：  
[https://www.ardswc.gov.tw/Home/News/press\\_more?id=FDEB0516A35746AAA7146045EAFBDB9D](https://www.ardswc.gov.tw/Home/News/press_more?id=FDEB0516A35746AAA7146045EAFBDB9D)，

鎮市區公所在山坡地違規使用管理年度成果，地方鄉鎮市區公所成為考核的優先對象。依據農業部訂定之「山坡地保育利用管理工作績效考核評鑑項目之細項及配分表」，可以看出考核評鑑項目分為管理作為執行成果、查報案件處理情形、違規案件之處理情形、限期改正或指定實施處理與維護之追蹤、行政處分執行立即移送法辦情形。

在這些評鑑項目中的評鑑細項在法規面特別重視行政程序周延性、適用法條、訂定裁罰基準、行政執行及其後續追蹤，在執行上猶為重視處分效率與水土保持服務團運作績效與輔導情形，可以說中央政府在此評鑑中格外側重於「依法行政」及「查處效率及詳實性」。

## 貳、山坡地違規使用管理政策現況問題

透過法律及相關規定的制定，山坡地違規使用管理已在各縣市政府行之有年，在過去對於該議題研究上可以看出執行現況與問題，以下將羅列各面向的問題。

### 一、現有資源－人力不足、經費不足

山坡地巡查人員在目前在實務上各縣市多由里幹事兼任，多數縣市無專任巡查人員，而里幹事為民政體系，較無水土保持領域之專業知識，且異動頻繁（翁曉玲，2007：17、藍于婷,2018：15、65），巡查人員也無激勵作用之獎金<sup>16</sup>，亦無法報支交通費。少數縣市有巡山員的設置，如台北市設有 17 位巡山員，但人力也不充裕。針對人力不足的部分，鄭旭涵（2004：372）認為人力問題屬結構性問題，應訂定組織法，以規範充足巡查人力。

在經費運用上，監察院曾於民國 90 年提出山坡地「重治理輕管理」，山坡地管理僅占全部治山防災經費總額不到 5%，而至民國 98 年經費仍著重於山坡地治理工程（陳政位、范宇平，2011：129、鄭旭涵，2004：367），故山坡地在管理

---

2024/1/5。

<sup>16</sup>林欣漢，2017，基隆檢舉山坡地違法 明年沒獎金拿，自由時報電子報，取自：<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2262713>，2023/12/6。

上仍有人力及經費不足的問題亟待解決。

## 二、查報現況－人情壓力、暴力脅迫、地勢險峻

基層公務員在進行山坡地違規巡查時常常會面臨到人情壓力及暴力脅迫，在違規查報現場遭遇違規人惡言相向與恐嚇開槍殺人，甚至是發生暴力衝突，加上巡查員在巡查山區因地勢險峻崎嶇、人煙稀少，在車輛無法到達之區域，只能透過步行巡查，也因此容易遭受野狗攻擊更要提防毒蛇出沒、蜂蟲叮咬，顯見巡查工作不但需要耗費大量體力也存在著未知的風險（陳朝旺，2002、台北市政府，2024）。另外，現場違規行為人若是受人雇用就容易造成現場採證不易（翁曉玲，2007：17、藍于婷,2018：15、65）。

## 三、法規應用現況問題

在山坡地違規查報取締過程中，蘊含著一些實務上的問題，如：現場是否有開挖整地的判斷、違反水土保持法的裁罰基準、「致生水土流失」裁罰的判斷標準等問題都是在實務上具有爭議或經常被討論的議題，此部分將會在文獻探討進行討論，並結合深度訪談，了解在實際執行查報取締工作時，法規在適用上有無精進的地方。

# 第五節 基隆市山坡地違規使用取締流程與取締現況

## 壹、取締流程

本文依照水土保持相關法規、基隆市政府山坡地保育利用管理查報與取締要點、山坡地管理作業參考手冊之規範將本研究政策之取締流程分為主要四大步驟，並彙整出基隆市辦理山坡地違規查報流程表。

### 一、疑似違規案件來源

疑似違規使用山坡地的案件來源，可以分為「主動查報」及「接獲通報」兩大類。其中，主動查報為公所民政課里幹事、經建課主辦山坡地業務人員巡查時主動發現違規案件。接獲通報疑似違規案件的管道來源有民眾透過市政信箱、



1999 市民熱線、農村水保署的網站檢舉、農村水保署每月衛星影像變異點通報，其中衛星影像的拍攝可以讓原本偏僻不易到達的地點更能快速被發現違規情事，避免違規地點擴大化。

## 二、違規案件查報

巡查人員在發現疑似違規點後，必須拍攝現場照片、查找出違規行為人再將違規地點地籍資料查報至市府，並同時制止違規行為人繼續違規，巡查人員可依山坡地管理作業參考手冊製作制止單或設立告示牌提醒，市府在接獲查報案件後將會排定期程辦理現場會勘確認現場是否違規。

## 三、現場會勘

市府透過正式公文通知當事人、公所及違規事宜所涉主管機關至現場會勘確認違規情況，並將會勘現況做成書面會勘紀錄。

## 四、移送司法機關與行政處分

如違規案件涉及刑事案件，如：竊占，將會移送司法機關偵辦。如違規事宜涉及行政處分，如：罰鍰、限期改正，將由市府主管機關裁處。

表 5：山坡地查報取締流程表

| 作業流程         | 步驟說明                                                                          | 備註 |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.疑似違規使用案件來源 | 1.衛星影像變異點<br>2.區公所巡查員（里幹事）與經建課承辦人主動查報<br>3.上級交查（市府、農村水保署通報）。<br>4.民眾書面檢舉、電話檢舉 |    |
| 2.違規案件查報     | 區公所巡查員至現地查                                                                    |    |



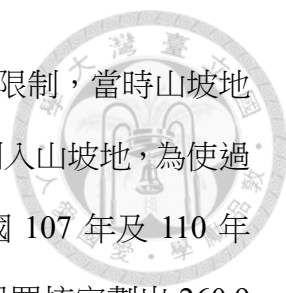
|          |                                                            |            |
|----------|------------------------------------------------------------|------------|
|          | 看，初判是否屬於違規案件，如屬疑似違規案件，則將該案件查報至市府，並由市府辦理後續現場會勘查證。           |            |
| 3.現場會勘   | 市府（水保主管機關）邀集相關單位（如區公所、目的事業主管機關）、土地所有權人、違規行為人，由市府判斷是否為違規案件。 | 若為非違規案件即結案 |
| 4.移送司法機關 | 如涉及刑事案件即移送司法機關，由地檢署偵辦。                                     |            |
| 5.行政處分   | 針對違反水土保持法之案件進行行政處分，如：罰鍰、指定實施、限期改正。                         |            |

資料來源：本研究自行整理

## 貳、取締現況

基隆市土地總面積共約 13,276 公頃（內政部，2023），其中符合水土保持法定義之山坡地面積共 12,508 公頃，占全市土地面積 94%（農業部，2023），故基隆市地形多屬山坡地，土地開發深受水土保持法限制。

就基隆市各轄區來看，基隆市共分為七個行政轄區，其中七堵區為基隆市土地面積最大的行政區域，土地面積約為 5600 公頃，約佔基隆市全市面積 42%，其次依序為暖暖區、安樂區、信義區、中山區、中正區、仁愛區（基隆市政府，2021）。



而基隆市於民國 69 年劃設山坡地時，因受到人力、技術等問題限制，當時山坡地範圍線多以天然地界為主，市中心許多精華地段長久以來都被劃入山坡地，為使過去不屬於山坡地範圍的土地得以劃出山坡地，基隆市政府於民國 107 年及 110 年依據「山坡地範圍劃定及檢討變更作業要點」申請，並經農村水保署核定劃出 260.9 公頃山坡地，以符合土地實際狀況<sup>17</sup>，由此可見，山坡地範圍並非一成不變。

以下將從基隆市再執行山坡地違規使用管理的法規依據、查報取締人力組成、違規使用山坡地案件統計衛星影像變異點通報案件分析與山坡地違規使用管理考核機制進行初步的探討。

### 一、政策執行法規依據

有關山坡地違規使用管理主要係以「水土保持法」、「山坡地保育利用條例」為基礎，再由基隆市政府訂定「基隆市政府山坡地保育利用管理查報與取締要點」，讓山坡地違規使用管理的查報流程得以統一，至於更細部的查報流程處理方式，則是參照農村水保署頒佈之「山坡地管理作業參考手冊」辦理。

### 二、查報取締人力組成

基隆市山坡地巡查人員由各區公所民政課里幹事巡查並經經建課查報，同時區公所也必須制止違規人繼續違規開發、使用；產業發展處大地及農漁工程科為山坡地主管機關，其在受理區公所的查報後，即辦理現場會勘認定有無違規事實。此外，產業發展處另設立水土保持服務團，團員由土木、水保技師組成，協助市府提供水土保持相關問題諮詢服務並輔導違規行為人改正。

### 三、基隆市違規使用山坡地案件統計

依據基隆市違反水土保持法處分明細表民國 108 至 111 年度統計<sup>18</sup>，係以未擬具水保計畫的其他開挖整地類型為大宗，從該統計資料已可看出每年的違規案件無明顯減少，甚至在民國 110 年到 111 年還出現違規案件增加的現象。

---

<sup>17</sup> 葉亞薇，2023，打通土地開發的任督二脈！山坡地解編促企業投資、產業匯聚，讓青年在基隆看見未來，天下雜誌，取自：<https://www.cw.com.tw/article/5125259>，2023/09/11。

<sup>18</sup> 因基隆市政府產業發展處對於資料公開基隆市違反水土保持法處分明細表目前更新至民國 111 年度，故本研究依據現有之公開資料進行分析。

表 6：違規案件依未依水土保持計畫施作及未擬具水土保持計畫區分

單位：件

|        | 108 年 | 109 年 | 110 年 | 111 年 | 總計 |
|--------|-------|-------|-------|-------|----|
| 未依計畫施作 | 1     | 3     | 1     | 1     | 6  |
| 未擬具計畫  | 11    | 14    | 13    | 17    | 55 |

資料來源：基隆市政府產業發展處（2023）<sup>19</sup>、本研究自行彙整

若用違規使用類型區分，以其他開挖整地為大宗，未依核定水保計畫施作次之。

表 7：違規案件以違規使用類型區分

單位：件

|                | 108 年 | 109 年 | 110 年 | 111 年 | 總計 |
|----------------|-------|-------|-------|-------|----|
| 其他開挖整地         | 8     | 11    | 10    | 13    | 42 |
| 堆積土石           | 1     | 1     |       | 3     | 5  |
| 未依核定計畫施作       | 1     | 3     | 2     | 1     | 7  |
| 開發建築用地         | 1     | 2     | 0     | 0     | 3  |
| 違規農業使用         | 1     | 0     | 0     | 0     | 1  |
| 處理廢棄物          | 0     | 0     | 1     | 0     | 1  |
| 修建道路或溝渠（含鐵、公路） | 0     | 0     | 0     | 0     | 0  |

資料來源：基隆市政府產業發展處（2023）、本研究自行彙整

若以行政轄區區分，以七堵區為大宗，安樂區次之。

表 8：違規案件以行政轄區區分

<sup>19</sup> 基隆市政府產業發展處，2024，山坡地違規使用資訊，取自：山坡地違規使用資訊，2024/02/01。

單位：件

|     | 108 年 | 109 年 | 110 年 | 111 年 | 總計 |
|-----|-------|-------|-------|-------|----|
| 七堵區 | 3     | 9     | 7     | 9     | 28 |
| 安樂區 | 1     | 1     | 3     | 5     | 10 |
| 中正區 | 2     | 2     | 1     | 1     | 6  |
| 中山區 | 5     | 2     | 0     | 1     | 8  |
| 信義區 | 0     | 1     | 0     | 2     | 3  |
| 暖暖區 | 1     | 2     | 2     | 0     | 5  |
| 仁愛區 | 0     | 0     | 1     | 0     | 1  |
| 共計  | 12    | 17    | 14    | 18    | 61 |

資料來源：基隆市政府產業發展處（2023）<sup>20</sup>、本研究自行彙整

#### 四、基隆市衛星影像變異點通報案件分析

隨著經濟發展及社會變遷，土地利用型態日趨複雜，為有效防止不當或違法開發，近年來持續運用衛星影像及遙測技術協助辦理轄管範圍土地利用監測工作，透過比對不同時期的衛星影像，找出地表有變化且疑似違規使用的點位，並通報各直轄市、縣（市）政府及相關目的事業主管機關，派遣查報人員至現地查報及追蹤後續處理情形，可讓違規地點早期發現、查證。

依據內政部營建署城鄉發展分署 111 年度「國土利用監測整合作業」委託專業服務案總結報告書統計，下表為 111 年農村水保署通報疑似違規使用山坡地的衛星影像變異點之案件數量，且經鄉鎮市區公所及縣市政府現勘並查證，其違規發現率只近三成。因衛星影像變異點通報頻率從民國 107 年由 2 個月 1 次提高為 1 週 1 次，致使通報案件量增加，又這些衛星影像變異點通報未扣除已核准水保計畫之案件，致使第一線的基層人員需要耗費較多的時間確認是否違規。雖然提升通報頻率有助於及早發現違規案件，但也使基層執行人員增加工作量，須逐一比對有無違規情事。

<sup>20</sup> 同註 16。

表 9：山坡地衛星影像變異點回報成果

單位：件

| 變遷期別  | 變異點(A) | 已回報(B) | 未回報 | 回報率(B/A) | 查證結果  |       |            |
|-------|--------|--------|-----|----------|-------|-------|------------|
|       |        |        |     |          | 合法    | 違規(C) | 違規發現率(C/B) |
| 11101 | 856    | 856    | 0   | 100.0%   | 569   | 287   | 33.5%      |
| 11102 | 694    | 694    | 0   | 100.0%   | 476   | 218   | 31.4%      |
| 11103 | 608    | 608    | 0   | 100.0%   | 449   | 159   | 26.2%      |
| 11104 | 932    | 921    | 11  | 99.0%    | 647   | 274   | 29.8%      |
| 11105 | 1004   | 953    | 51  | 95.0%    | 711   | 242   | 25.4%      |
| 11106 | 571    | 558    | 13  | 98.0%    | 421   | 137   | 24.6%      |
| 11107 | 975    | 966    | 9   | 99.0%    | 687   | 279   | 28.9%      |
| 11108 | 861    | 854    | 7   | 99.0%    | 627   | 227   | 26.6%      |
| 11109 | 732    | 718    | 14  | 98.0%    | 506   | 212   | 29.5%      |
| 11110 | 755    | 709    | 46  | 94.0%    | 491   | 218   | 30.7%      |
| 11111 | 622    | 598    | 24  | 96.0%    | 403   | 195   | 32.6%      |
| 11112 | 715    | 702    | 13  | 98.0%    | 496   | 206   | 29.3%      |
| 總計    | 9,325  | 9,137  | 188 | 98.0%    | 6,483 | 2,654 | 29.0%      |

資料來源：內政部營建署城鄉發展分署（2023）

## 五、山坡地違規案件行政處分

在近年基隆市山坡地違規案件的行政處分中，最常採用的處分方式為「罰緩」，以「限期改善」作為行政處分手段為次之。其中，「罰緩」是依據違規次數與面積來做為裁罰基準，為求裁罰有原則性，基隆市政府訂定了「基隆市違反水土保持法案件罰鍰基準表」供執行裁罰人員參照。

表 10：基隆市違反水土保持法案件罰鍰基準表

| 附表 罰鍰基準表 |              | 單位：新台幣 |      |       |          |
|----------|--------------|--------|------|-------|----------|
| 罰鍰分級     | 違規面積（平方公尺）   | 第1次    | 第2次  | 第3次   | 第4次(含以上) |
| 第一級      | 未滿500        | 6 萬元   | 8 萬元 | 10 萬元 | 30 萬元    |
| 第二級      | 500以上未滿1000  | 8萬元    | 10萬元 | 15萬元  | 30萬元     |
| 第三級      | 1000以上未滿2000 | 10萬元   | 15萬元 | 25萬元  | 30萬元     |
| 第四級      | 2000以上未滿3000 | 15萬元   | 20萬元 | 30萬元  | 30萬元     |
| 第五級      | 3000以上未滿4000 | 20萬元   | 30萬元 | 30萬元  | 30萬元     |
| 第六級      | 4000以上       | 30萬元   | 30萬元 | 30萬元  | 30萬元     |

資料來源：基隆市違反水土保持法案件罰鍰裁罰基準

其他較為常見的行政處分手段為「勒令停工」與「強制拆除及清除工作物」。這些行政處分手段可以視情況並用，以下為本研究依據基隆市違反水土保持法處分明細表的公開資料中整理近年來基隆市在執行山坡地違規使用案件行政處分。

表 11：近年基隆市山坡地違規使用案件行政處分統計表

單位：件

|                | 108 年 | 109 年 | 110 年 | 111 年 | 總計 |
|----------------|-------|-------|-------|-------|----|
| 罰緩             | 5     | 14    | 9     | 11    | 39 |
| 勒令停工           | 1     | 4     | 3     | 0     | 8  |
| 沒入設施及<br>機具    | 0     | 0     | 0     | 0     | 0  |
| 強制拆除及<br>清除工作物 |       | 0     | 0     | 2     | 2  |
| 暫停開發二<br>年     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0  |
| 限期改正           | 6     | 9     | 9     | 7     | 31 |
| 當年度總違<br>規件數   | 12    | 17    | 14    | 18    | 61 |

資料來源：基隆市政府產業發展處（2023）<sup>21</sup>、本研究自行彙整

## 六、基隆市山坡地違規使用管理考核機制

區公所的第一線查報人員除了要直接面對違規的民眾外，同時也要面對上級單位（市府）的考核，該考核為年度考核，以基隆市為例，市府對於區公所的考核內容主要包含「每月巡查資料報表」、「案件查復速度、詳實性效率」、「主動查報率」、「有無創新管理方式」等項目<sup>22</sup>。考核為年度考核，市府會對於各公所的考核分數給予分數評比，並依該成績進行獎懲。同樣的，市府也必須接受農村水

<sup>21</sup> 同註 16。

<sup>22</sup> 基隆市對於違規使用山坡地考核係基隆市山坡地水土保持違規之查報與制止工作績效考核獎懲要點辦理。

保署的考核。

表 12：基隆市各區公所辦理山坡地水土保持違規之查報與制止工作績效考核評分基準表

| 區分 | 考 核 項 目        |       | 配分<br>(分) | 評 分 衡 量 基 準                                            | 實得<br>分數 |
|----|----------------|-------|-----------|--------------------------------------------------------|----------|
| 一  | 山坡地巡查紀錄報表      |       | 10        | 5<br>1.於限期內是否依規送達山坡地巡查紀錄報表、山坡地巡查工作是否確實、是否隨時函報巡查人員異動情形。 |          |
|    |                |       |           | 5<br>2.報表紀錄方式。                                         |          |
| 二  | 違規使用山坡地查報表     |       | 15        | 5<br>2.表單各欄位填列內容之完整及清晰。                                |          |
|    |                |       |           | 10<br>3.查報情形之妥適性(是否確屬水土保持法中之違規情事等)。                    |          |
| 三  | 上級交查山坡地        | 衛星變異點 | 15        | 15<br>查復速度及詳實性。                                        |          |
|    | 資訊案件           | 檢舉案   | 15        | 15<br>查復速度及詳實性。                                        |          |
| 四  | 主動查報率          |       | 20        | 公所主動查報案件與年度總違規案件之比例。                                   |          |
| 五  | 違規使用山坡地案件之制止作業 |       | 10        | 發現山坡地違規案件後，除口頭制止外，是否有具體制止措施(如立告示牌、主動通知違規人或地主及其它作為等)。   |          |
| 六  | 上年度考核缺失改進情形    |       | 10        | 檢視上年度考核缺失改進處理情形。                                       |          |
| 七  | 創新作為           |       | 5         | 管理方法創新作為                                               |          |

資料來源：基隆市山坡地水土保持違規之查報與制止工作績效考核獎懲要點

農村水保署將考核各縣市山坡地管理工作的結果設立坡地金育獎，設獎目的主要為強化全國山坡地保育利用管理工作成效及激勵基層工作同仁士氣，以提升山坡地管理工作之績效與創新作為，並樹立績優機關工作人員學習楷模<sup>23</sup>。就近年

<sup>23</sup>農村水保署，2023，坡地金育獎介紹，取自：<https://www.ardswc.gov.tw/award>，2023/12/28。

考核成績來看，基隆市於 112 年因成績進步幅度最大獲得激勵獎<sup>24</sup>。本研究將會探討該考核制度的各項指標設置對山坡地違規使用管理政策執行基層承辦人帶來什麼影響以及有無實際達到有效提升工作績效。



---

<sup>24</sup>吳亭頤，2023，112 年坡地金育獎 台北市 4 度摘冠、嘉義縣獲縣市組冠軍，人間福報，取自：  
<https://www.merit-times.com/NewsPage.aspx?unid=863347>，2024/2/1

### 第三章 研究架構與研究方法



#### 第一節 研究架構

結合先前對於基隆市違規使用山坡地的政策背景及文獻回顧內容，本研究將從這些影響政策執行的因素來探討基層官僚在執行山坡地違規使用管理實際情況，以及在該政策中基層官僚是否如同 Lipsky 闡述之基層官僚的特質，並於訪談中從基層官僚的角度探討影響基隆市山坡地違規使用管理政策執行的各項因素與現行政策可以更精進之處。本研究參考林水波、張世賢（2006：244）將影響政策執行因素從三個層面探討，分別為「政策問題的特質」、「政策本身所具的條件」與「政策本身以外的條件」，並結合前揭文獻回顧中國內外學者提出的影響政策執行的眾多因素，再挑選與本案政策執行相關的因素探討，本研究整理出以下面向：

##### 壹、政策問題的特質

在政策問題的特質面向中，本研究針對「標的人口」進行研究，包含標的團體的人數、標的團體的行為，進而從標的團體的角度，也就是從基隆市山坡地違規使用的人數，以及這些違規行為人的違規行為、違規種類、違規所受之行政處分等方面來初步探討政策問題的特質。

##### 貳、政策本身所具的條件

在政策本身所具的條件中，本研究將對「政策資源」、「政策規制執行機關的決定原則」進行探討。

在政策資源的部分，將探討人員、經費、資訊、設備是否充足與基層官僚是否有足夠的權威性貫徹政策執行，分析基層官僚在政策執行中的山坡地巡查、查報人力有無充足，是否有足夠的裝備、設備，有無充足的經費滿足工作所需、基層官僚有無充分的權威貫徹整個山坡地違規使用管理作業的進行等。

在政策規制執行機關的決定原則的部分，將探討現行政策的法規與作業流



程，也就是從水土保持相關法規與山坡地管理作業參考手冊等規範內容設置是否允當。

### 參、政策本身以外的條件

在政策本身以外的條件中，本研究主要針對「組織法規與權責分配」、「執行人員的態度」、「標的團體的順服程度」、「政策執行的監督情況」四大因素進行探討。

有關組織法規與權責分配，將透過訪談來探討市府與區公所基層公務員對於自身業務在本議題的組織法規、權責分配的執行現況，有無整合性，有無需要調整或精進的地方。

在執行人員的態度中，會探討基層官僚關注的焦點（如依法行政導向、績效導向）與裁量權的運用。

在標的團體的順服程度的面向將從基層官僚與標的團體的互動情形來分析標的團體的順服程度，本研究主要標的人口為山坡地違規使用行為人。

在政策執行的監督部分，在本研究議題裡，每年基層的公所端要接受市府的考核，而市府則要受到農村水保署的考核，此種考核是一種績效管理。學者丘昌泰（2000：318）則將績效管理定義為：「於公共服務或計畫目標進行設定及實現，並對實現結果進行系統性的評鑑過程」，包括「績效評估」、「績效衡量」及「績效追蹤」等功能性活動，故考核制度的實施也在本研究的政策執行中扮演了績效衡量與追蹤的角色。

表 13：研究架構

| 層面        | 影響因素 | 內涵                                     |
|-----------|------|----------------------------------------|
| 政策問題的特質   | 標的團體 | 探討標的團體的人數、違規行為種類                       |
| 政策本身所具的條件 | 資源   | 探討人員、經費、資訊、設備是否充足<br>與基層官僚是否有足夠的權威性貫徹政 |



|           |               |                                                 |
|-----------|---------------|-------------------------------------------------|
|           |               | 策執行                                             |
|           | 政策規制執行機關的決定原則 | 探討現行政策的法規與作業流程，如水土保持相關法規與山坡地管理作業參考手冊等規範內容設置是否允當 |
| 政策本身以外的條件 | 組織法規與權責分配     | 探討組織法規、業務權責分配的執行有無整合性                           |
|           | 執行者的態度        | 探討基層官僚關注的焦點（如依法行政導向、績效導向）、對政策目標的共識、裁量權的運用       |
|           | 標的團體          | 探討標的團體順服程度                                      |
|           | 政策執行的監督情況     | 探討考核制度對於執行者態度的影響與考核的績效管理成效                      |

資料來源：本研究自行整理

## 第二節 個案選擇與研究範圍

基隆市全市土地面積高達 94% 為山坡地，與其他縣市相較，基隆市山坡地占全市土地面積比為第三高，且受到地形限制，該市山坡地建築林立，因山坡地比例較高，許多開發行為都在山坡地上，易出現違規使用行為的問題，故選擇基隆市作為研究個案。

其中，本文將從基層官僚的觀點出發，從基層官僚的角度探討影響基隆市山坡地違規使用管理政策執行之因素。在基層官僚的探討中又以區公所的查報承辦單位及山坡地主管機關基隆市政府產業發展處承辦單位為主要研究對象，以了解第一線基層官僚在政策執行中的各種觀點，另外，本研究也訪談了基隆市水土保持服務團的技師，從專業的輔助基層官僚角色來看整個政策執行的成效。

在本研究中，總共有 13 位受訪者，其中 5 位受訪者為區公所的業務承辦

人、7 位受訪者為基隆市政府水土保持主管機關的業務承辦人、1 位受訪者為基隆市水土保持服務團的技師。部分轄區的業務承辦人人員更迭頻繁，因剛接任對該業務尚未熟稔，或是轄區內違規案件量極少，故在區公所的業務承辦人員，本研究的受訪者為承辦該業務 1 年以上且有過違規案件查報經驗者。另外，本研究在訪談的過程中，部分受訪者表示無法接受錄音，故僅能以重點摘要的方式進行訪談記錄，其餘受訪者能接受錄音，本研究則以逐字稿整理記錄。

山坡地違規使用管理的面向非常廣泛，為研究公所端基層查報人員及市府端基層查證人員之基層官僚，將著墨於水土保持法、山坡地保育利用條例等相關法規所規定的山坡地違規使用行為的取締、查報之流程，至於非屬水土保持範圍的規範，如土地使用分區管制等土地利用規範將暫不討論，以便聚焦研究範圍。

表 14：訪談對象清單

| 受訪者代碼  | 職稱/身分         | 訪談日期            | 訪談地點 |
|--------|---------------|-----------------|------|
| A1     | A 區公所承辦人      | 113/4/1         | 咖啡廳  |
| A2     | B 區公所承辦人      | 113/4/20        | 咖啡廳  |
| A3     | C 區公所承辦人      | 113/4/25        | 咖啡廳  |
| A4     | D 區公所承辦人      | 113/4/30        | 辦公室  |
| A5     | D 區公所承辦人      | 113/4/30        | 辦公室  |
| B1- B7 | 市政府承辦人員       | 113/4/2、113/4/9 | 會議室  |
| C1     | 水土保持服務團<br>技師 | 113/4/9         | 會議室  |

資料來源：本研究自行整理

### 第三節 研究方法

本研究將透過深度訪談法及文獻分析法等研究方法，深度訪談法可以對個案

有更深入的了解，文獻分析法可以輔助本研究之進行，得以充分回應研究問題，達到研究目的。



## 壹、深度訪談法

深度訪談，也稱為「質化訪談」，是利用較少但具代表性的樣本，在訪問者和受訪者之間針對研究主題進行互動，而不僅僅是一組固定問題和順序的問答。質化訪談的本質是由訪問者引導對話方向，並針對受訪者提出的特定主題進行深入追問（李美華等譯，1998）。深度訪談法是一種收集第一手資料的研究方法，透過這種訪談方式，可以深入了解受訪者的經歷、價值觀和行為規範（陳向明，2002：221-229）。

本研究為了解基隆市在山坡地違規使用管理基層執行人員在政策執行時的實際執行情況與態度，以了解基層執行人員的經歷、真實感受及其對於政策執行過程的解釋，以回答研究問題，本研究將以質化研究為主，利用訪談大綱作為研究資料蒐集的工具，並透過本文前揭的研究架構與文獻的整理，設計出訪談大綱。

### 一、區公所業務承辦單位訪談大綱

雖然區公所並非做出山坡地違規使用行為行政處分的機關，在本研究中對於違規行為人的影響可能較小。然而，區公所仍扮演了山坡地巡查、查報的角色，找尋違規使用地點也是重要的工作，故在區公所的訪談大綱，首先，在資源面向的訪談問題會偏向山坡地巡查、查報工作方面，了解現行區公所擁有的各資源是否有充足、精進的地方。再者，將從區公所的承辦人員角度了解現行查報業務的法規運用，以及與市府的權責劃分是否恰當。

釐清政策這些本身所具的條件後，再詢問受訪者對於政策執行的態度、現行的考核制度的設計對於政策執行的影響以及受訪者與違規行為人（標的人口）的互動關係，進一步了解政策本身以外的條件，並詢問受訪者該轄區的違規案件數量與違規案件性質。希望藉由這些面向的訪談問題，來了解本研究政策執行現況與影響本政策執行因素有哪些，並提出可以再更精進的建議作法。

表 15：區公所業務承辦單位訪談大綱

| 對應研究架構面向      | 訪談問題                                                                         | 對應研究問題    |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 資源            | 1. 在執行山坡地違規使用巡查、查報的過程中，您認為在人力、設備、經費及相關行政資源的分配是充足的嗎？執行上有無遇到困難以及有無需要精進的地方？     | 對應研究問題二   |
| 政策規制執行機關的決定原則 | 2. 您對於現行在山坡地違規使用管理的各項法規以及作業流程的設置看法為何？這些標準的設立對您在執行該政策時有無幫助？您認為這些標準有無可以更精進的地方？ | 對應研究問題一、五 |
| 組織法規與權責分配     | 3. 您認為該政策區公所與市政府的權責分配是否允當，是否需要調整？                                            | 對應研究問題一、五 |
| 執行者態度         | 4. 您認為您在執行該政策時秉持的態度為何（例如注重依法行政或是有無其他目標）。                                     | 對應研究問題三   |
| 標的團體          | 5. 近年來違規使用山坡地的案件量沒有逐漸下降，您認為                                                  | 對應研究問題三   |



|           |                                                                                 |         |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------|---------|
|           | 這些違規行為人有無確實改正其違規行為？在實施制止行為時，您會因為違規行為人的態度不同而做出不同的措施制止其違規行為嗎？您認為違規案件量無法逐年下降的原因為何？ |         |
| 政策執行的監督情況 | 6. 您認為市府考核對區公所考核山坡地違規使用管理的內容注重在哪政策執行面向？考核制度的實施對您在政策執行時有無影響？                     | 對應研究問題四 |

資料來源：筆者自行整理

## 二、市府業務承辦單位訪談大綱

市府在本研究的政策中扮演了重要的角色，市府的水土保持主管機關產業發展處大地與農漁工程科，負責山坡地違規使用案件的查證並做對於違規行為作出行政處分，所以在水土保持法規的實際執行現況應比區公所還要有充分的認識。

在市府的訪綱設計與區公所相差不大，唯在執行者態度的面向中增加了政策執行裁量權的運用，因市府的權限可以做成行政處分故涉及到裁量權的應用，而公所僅有查報的權限，無法做成行政處分，較無裁量權使用的空間。



表 16：市府業務承辦單位訪談大綱

| 對應研究架構面向      | 訪談問題                                                                         | 對應研究問題    |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 資源            | 1. 在執行山坡地違規使用查證、處分的過程中，您認為在人力、設備、經費及相關行政資源的分配是充足的嗎，在執行上有無遇到困難以及有無需要精進的地方？    | 對應研究問題二   |
| 政策規制執行機關的決定原則 | 2. 您對於現行在山坡地違規使用管理的各項法規以及作業流程的設置看法為何？這些標準的設立對您在執行該政策時有無幫助？您認為這些標準有無可以更精進的地方？ | 對應研究問題一、五 |
| 組織法規與權責分配     | 3. 您認為該政策區公所與市政府的權責分配是否允當，是否需要調整？                                            | 對應研究問題一、五 |
| 執行者態度         | 4. 您認為您在執行該政策時秉持的態度為何（例如注重依法行政或是有無其他目標），以及您認為您有無充分的裁量空間？                     | 對應研究問題三   |



|           |                                                                                         |         |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| 標的團體      | 5. 您認為這些違規行為人有無在受到行政處分後確實改正其違規行為？在行使裁量權時，您會因為違規行為人的態度不同而做出不同的行政處分嗎？您認為違規案件量無法逐年下降的原因為何？ | 對應研究問題三 |
| 政策執行的監督情況 | 6. 您認為農村水保署考核市府山坡地違規使用管理的內容注重在那些政策執行面向？考核制度的實施對您在政策執行時有無影響？                             | 對應研究問題四 |

資料來源：本研究自行整理

### 三、水土保持服務團技師訪談大綱

水土保持服務團技師雖不是公務人員，但在市府辦理違規現勘查證的時候，有時水土保持服務團技師會於會勘現場協助認定是否有違規使用情事，也會輔導違規行為人改正違規行為，故其不但具有水土保持工法的專業上，也對於水土保持相關法規應有充分的認識，在其訪談大綱的設計，針對「政策規制執行機關的決定原則」、「標的團體」兩個面向進行訪談，也就是詢問其對於現行水土保持相關法規的看法以及了解其與標的團體的互動過程。



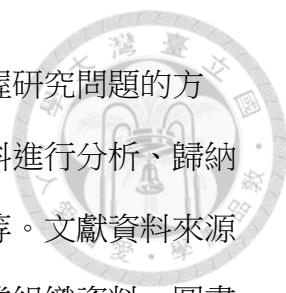
表 17：水土保持服務團技師訪談大綱

| 對應研究架構面向          | 訪談問題                                                                                                                                                | 對應研究問題        |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| 政策規制執行機關的<br>決定原則 | 1. 就您的水保專業角度看來，<br>您對於現行在山坡地違規使用<br>管理的各項法規以及作業流程的<br>設置看法為何？這些標準的設立<br>對您在執行該政策時有無幫助？<br>您認為這些標準有無可以更精進<br>的地方？                                    | 對應研究問題<br>一、五 |
| 標的團體              | 2. 近年來違規使用山坡地的案件<br>量沒有逐漸下降，您認為這些<br>違規行為人有無確實改正其違規<br>行為？您在輔導違規行為人改正<br>時他們的態度與配合程度為何？<br>您會因為違規行為人的態度而採<br>取不同的輔導措施嗎？您認為<br>違規案件量無法逐年下降的原因<br>為何？ | 對應研究問題三       |

資料來源：本研究自行整理

## 貳、文獻分析法

文獻分析法（Document Analysis）是一種依據既定研究目的或課題，透過蒐



集市場資訊、調查報告、產業動態等相關文獻資料，以全面掌握研究問題的方法。此方法要求蒐集內容盡量豐富廣泛，並將各處收集到的資料進行分析、歸納與整合，進一步探討事件的淵源、原因、背景、影響及其意義等。文獻資料來源包括政府部門的報告、工商業界的研究、文件記錄資料庫、企業組織資料、圖書館的書籍、論文、期刊以及新聞報導等。文獻分析法的步驟分為四個階段：閱覽與整理（Reading and Organizing）、描述（Description）、分類（Classifying）及詮釋（Interpretation）（朱柔若譯，2000）。

本研究將透過蒐集政府對於違規使用山坡地相關議題報章雜誌以及相關議題論文、期刊研究進行分析，輔以質性訪談不足之處，協助本研究能較為充分回應研究問題。

## 第四章 實證分析與討論



本章對於基隆市的水土保持主管機關承辦人員、科長與區公所的承辦人員之訪談內容做出實證上的分析，討論現行基隆市在執行山坡地違規使用管理的現況，以進行影響該政策執行因素的探討。

### 第一節 訪談結果分析

本節依前述研究架構所列面向進行分析。分別從政策問題的特質、政策本身所具的條件、政策本身以外的條件三大面向討論。

#### 壹、政策問題的特質—從標的人口特性角度出發

本研究先探討政策標的人口特性、違規行為的心態、違規行為種類與數量，並兼論預防管理的宣導現況。另外，因本研究的政策性質較難找到違規行為人受訪，所以主要以市府與區公所的基層承辦人員為訪談對象。藉由這些第一線與違規民眾接觸的基層公務員之經驗來瞭解這些標的人口的違規行為。

##### 一、基隆市山坡地違規使用行為態樣

本研究的政策標的人口主要為山坡地違規行為人，經訪談得知這些違規行為主要可以劃分成兩類，其一為違規農業使用行為，其二為涉及建築、商業開發的非農業使用行為。多數的農業行為涉及山坡地開挖整地情事，多屬行為人不懂法律而觸法；涉及商業或建築開發的違規使用山坡地行為，行為人則多抱持僥倖心態、知法犯法的態度。在違規行為的態樣中，因基隆市非為農業縣市，所以相較於其他縣市，因農業行為而違反山坡地違規水土保持相關法規的占比較低。

基隆的山坡地約占百分之 94 點多，那有一種情形如果屬於開發建築的，他們往往會知道（相關水土保持法律），因為他們是做工程的，可是我們還會會碰到一個情形是農地，山坡地的農業使用。（受訪者

C1)



農業相關行為有的是不知道，像是沒有申請水報計畫就蓋農舍……還有一個案例是五年前的違規已經結束了，這次又開始違規了，同一塊地同一個行為人，他可能上次是蓋廁所，這次是蓋停車場，他明明知道這樣做是違規的還是要試試看，我們現在會勘的時候就會跟他們說現在有衛星變異點，要是違規，衛星會發現。(受訪者 A5)

在本研究違規態樣中，經訪談發現多為建築、商業開發的違規行為。例如：施工廠商於山坡地上堆放棄土、興建停車場之開挖山坡地、興建房屋而在山坡地開挖山坡地等違規行為。在農業的違規行為雖然較少，但仍曾經發生過於山坡地開挖蓄水池以作為灌溉使用、挖土機用於農業除草行為卻因機具施作不當造成違規開挖整地等案例。

因為除草是一種認知上的問題，有的挖土機師傅進去就是很規矩的只是除草，可是有的挖土機師傅進去除了除草外還整地，因為挖土機的斗子一斗就是 1 公尺的坑洞就出來了，對於在上面操作機具的人他沒有這種感覺，實質上他已經違反了水保法的開挖整地行為。(受訪者 C1)

## 二、基隆市違規使用山坡地案件數量

近年來，從農村水保署編列的山坡地違規使用查報與取締案件統計表可以看出，基隆市的違規案件量除了在 112 年稍微降低外，其餘年度的違規案件量多在 15 餘件左右，本研究發現這些案件是各區公所將疑似違規的案件查報至市府水土保持主管機關後，由市府辦理會勘確認屬於違規使用山坡地的山坡地違規使用案件，實際上市府認定為違規案件大約只有區公所查報的案件的二分之一，現今基

隆市查報疑似違規案件與實際認定為違規案件量存在著些許落差，這種落差可能是因為區公所與市府在違規行為的認定上有些許出入，或是區公所在一些情況難以判斷現場是否有無開挖整地的情事，為求慎重，避免被檢舉人認為吃案而查報至市府，由市府辦理會勘認定有無違規。

去年我查報 2 件，1 件市府說有違規，1 件市府沒有發現違規。(受訪者 A2)

我們轄區最近違規案件量是還好，去年我總共查報大概 5、6 件，但是有一半以上最後都不是真的違規。(受訪者 A3)

(遇到不確定有沒有違規的案子) 百分之百直接查報，會先跟市府打個招呼，可是市府也不會直接說沒違規，市府都會說你有疑慮就查報，他不會馬上判斷。(受訪者 A5)

另外，市府與區公所的承辦人大都認為違規型態為明知不可為而為之，因為水土保持計畫申請所費不貲，申請過程也曠日廢時。為省時、省錢便鋌而走險，冒險一試，待違規行為被發現，通常也只是被裁罰 6 至 30 萬，並補正水土保持計畫申請流程。至於不懂水土保持相關法律而被裁罰的情況也是存在的，通常由市府承辦人或是水土保持服務團技師向其說明流程後，違規人即會配合改善。

### 三、山坡地違規使用宣導

現行的山坡地違規使用管理除了透過查報取締的方式的事後管理外，市府與區公所也會辦理宣導講習，對轄內里民進行宣導，以提升民眾水土保持專業知識。但區公所的經費有限，為方便控制參加講習民眾人數，部分區公所會請鄰近里的里長邀集里民參加，或是區公所直接到該里里民活動中心辦理講習，如此一來，區公所的確能便於控管出席人數，但是宣導效果有待商榷，畢竟動員而來的

民眾未必是本研究政策最核心的標的人口。



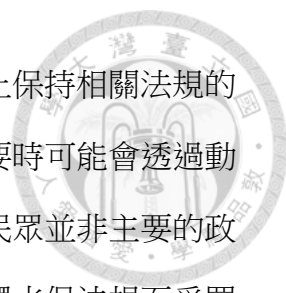
一年一次地走入社區宣導，我們公所會跟各里辦公處做一個合作，我們每年不會固定找一個里辦公處，我們會跟各個里辦公處去做協調，那里長有意願，里民也有需求的話我們會在那邊辦，我們會請講師過來做一個說明，講一些有關於坡地災害以及山坡地違規使用的現況，宣導人數控制在 50 到 100 人左右。(受訪者 A1)

在市府方面，會對於區公所、地政機關、環保單位辦理山坡地水土保持運用與法規執行面的講習，以加強政策執行相關機關對於水土保持法規的認識。至於一般民眾，市府會於舉辦大型活動時設置攤位水土保持相關知識，並落實向下扎根的水土保持教育，舉辦校園講習，讓學生從小認識到水土保持的重要性。(詳如附錄二第 7 項)

從上述訪談內容可以發現到本研究的主要標的人口為因違規使用山坡地而違反水土保持相關法規之違規行為人與水土保持義務人。這些主要的標的人口的違規心態分為僥倖心態與不懂水土保持相關法令，違規型態以山坡地的非農業違規使用行為為主，總違規案件大約一年落在 15 件左右。

此外，本研究發現在違規案件的判斷，區公所查報的山坡地違規使用案件會經由市府主管機關辦理會勘，認定其是否確實有違規行為，而公所查報的違規案件並非均為市府認定之違規案件，其原因可能為區公所難以界定現場是否有開挖整地，為求慎重，只好查報至市府請其辦理會勘確認。而從查報與會勘認定的政策執行環節可以看出，公所與市府的基層承辦人員都必須要與政策的標的人口有第一線的接觸。所以，身為市府與區公所的基層承辦人員在本政策中扮演重要的角色。

其次，在預防管理上，市府與區公所會透過辦理講習的方式向轄區內的里民



進行水土保持的教育宣導，以期能增加一般民眾對於山坡地水土保持相關法規的認識，避免民眾因不瞭解法規而誤觸法律。唯受限於經費，必要時可能會透過動員的方式邀集里民參加，故宣導的成效仍有待商榷。雖然這些民眾並非主要的政策標的人口，然而預防性的管理仍有存在的必要，才能降低誤觸水保法規而受罰的情形發生。

## 貳、政策本身所具的條件

本段落將從基層官僚在政策執行過程中目前擁有的各資源面向，以及了解現行政策的法規與作業流程，如水土保持相關法規與山坡地管理作業參考手冊等規範內容設置是否允當，進而分析基隆市山坡地違規使用管理政策執行現況。

### 一、資源面向

在本研究政策中，經由訪談發現區公所的基層承辦人普遍認為在執行山坡地違規使用業務的各面向政策資源會影響到政策執行的推動，而市府的承辦單位則認為現有的政策資源大致上還能夠因應目前業務所需，以下將從主要的資源面向分析：

#### (一) 人員

區公所的承辦人員大都認為區公所的巡查人力均由里幹事與經建課業務承辦人員去看，皆為兼任巡查人員，無專責的巡查單位，平日這些業務承辦人自身都有龐雜的業務要完成，山坡地違規巡查無疑會增加巡查人員工作負擔，且現行衛星影像變異點每週都會公布疑似違規地點，這些衛星影像變異點可以拍攝到地勢陡峭、難以發現違規的地點。不過，只要衛星發現土地有變異的情況，無論該地點是否有合法申請水土保持計畫，均會列為變異點，公所就必須要去現場查證。有的公所一星期就收到 4 件變異點案件，去現場看又多為以合法申請水土保持計畫的開發案為主，故衛星影像變異點的資訊可以先勾稽出合法申請水土保持計畫的變異點，避免區公所浪費過多人力巡查。而市府規定區公所接獲衛星影像變異點後須於 4 日內回報巡查結果，在通報案件量大的時候，有時會造成區公所

龐大的時間壓力，甚至擔心無法如期完成巡查結果登錄而不敢請假。



我覺得中央的法規在訂定有一套它的方針，我覺得基隆市政府這邊可以訂定一些自治條例來協助公所執行。譬如說像是衛星變異點的查報，其實衛星變異點現在是系統通報，直接叫我們去看，其實他可以過濾一些狀況，譬如市府在申請水土保持計畫時，就在系統註記是有合法申請的，不用浪費公所的資源再去現勘。(受訪者 A1)

上個禮拜衛星變異點四件，一個查報，現在衛星變異點一週一次，我都不太敢請假，怕來不及結案。(受訪者 A5)

另外，區公所的巡查人員更迭頻繁且普遍無水土保持法規專業知識，各區公所里幹事是經普考一般民政類科考取，加上各區里幹事流動率很高，可能里幹事好不容易熟悉該業務內容即調離該單位，故部分區公所的受訪者認為市府應聘請專業的巡查人力來執行山坡地違規使用巡查、查報，以減輕區公所的巡查人力負擔。

人力完全不充足，應該要參考直轄市，成立獨立的專責機構像是巡山員……，由市府獨立統一發包一個專責單位，你沒有人沒關係，你有錢就好，就發一個包，找專門的巡山員去巡查就可以了，不該把這個工作交給公所。(受訪者 A4)

山坡地違規使用教育訓練沒有很健全的系統加上巡查員（里幹事）流動率過高，在業務的交接或傳承也沒有比較全面完整的知識讓我們承辦可以比較容易去判斷。(受訪者 A3)

而市府承辦人員主要為辦理會勘，邀集相關單位確認現況有無違規，因該業

務前端較為耗時的山坡地巡查工作主要是區公所負責，所以市府承辦人員對於其查處人力編制無特別表示需要調整的意見。



## (二) 經費

在經費方面區公所無針對山坡地違規使用查報編列專責經費，僅有市府每年撥給區公所 3 萬餘元的山坡地管理走入社區的宣導費用辦理講習。因公所無經費，所以也無法辦理更多的宣導活動來加強山坡地管理相關的法規宣導。

市府也如同區公所，未於年度預算編列山坡地違規使用查報編列專責經費，雖然沒有專責經費，但尚能從其他業務費用支應山坡地違規取締業務，目前尚未產生經費拮据情形。只是基隆市政府因經費不足，所以也無法如同台北市編列專責的巡山員來辦理巡查業務。綜上所述，在山坡地巡查方面，因為無充裕經費造成區公所必須要負擔巡查業務，由此可見，經費也是影響山坡地巡查人力充裕與否的關鍵。

## (三) 設備

在設備方面，區公所承辦人員普遍反映現行山坡地巡查工作僅能透過巡查人員實際到該地點查看，如遇到地勢險峻難以到達現場的情形便會難以查證，應請市府提供無人機等相關設備，協助公所巡查作業的進行。另外，在進行巡查作業時容易遭受野生動物攻擊與面對不理性的民眾，市府應適時提供防身工具以維護巡查人員的人身安全。

大部分公所配備不是那麼齊全，像有些地方不容易抵達，所以需要空拍機。(受訪者 A3)

在設備方面應該要有無人機的設備，因為衛星變異點常常在山林裡面，無法到達，所以應該要有無人機給各區公所，比較方便處理。(受訪者 A4)

我覺得要多發一些保護一些自己的設備，像是密錄器之類的，我們

害怕巡查的時候那些人正好在違規，可以用來防身。(受訪者 A5)



然而不同於區公所的立場，市府則是認為如採購無人機的設備會衍生出後續保管、維護的問題，而且無人機需要執照才能使用，要由誰取得執照來使用無人機也是一大問題。目前市府除了透過區公所巡查外，也會請施工廠商自行拍攝現場施工照片定期檢視其有無違規情事。(詳如附錄二第 1 項)

在現有的山坡地巡查設備不足的基礎下，農村水保署利用衛星影像變異點通報疑似違規使用山坡地的地點應該可以有效協助各區公所巡查，讓區公所可以快速知道疑似違規地點前往現場查看，避免違規使用情勢持續擴大。農村水保署運用衛星拍攝的方式監督山坡地的使用狀況，這個看似立意良善的輔助工具，在執行上仍然蘊含些許問題。

目前，農村水保署在衛星影像變異點查證結果回報欄位有一項「無道路可到達」的選項可以勾選，該選項在系統內是屬於非違規案件的範疇。無法到達的疑似違規案件不代表就是無違規，因此還是有必要提升巡查設備以增進巡查業務的準確性。

另外，農村水保署在剛開始推動衛星影像變異點監測時，由數月拍攝一次到每月拍攝一次再到現在每周拍攝一次。這種密集地拍攝雖然可以隨時掌握山坡地土地利用現況，但卻讓區公所地巡查人員業務量不斷增加，同時也讓區公所的巡查人員備感困擾，原因是衛星影像拍攝的疑似違規地點經巡查後約只有兩到三成現場確實有違規使用山坡地情事。衛星影像只要發現土地現況有改變，如：除草，就會通報變異點而且遇到已合法申請水土保持計畫的地點，農村水保署與市府也不會將其排除，進而造成區公所耗費大量的時間在確認衛星影像變異點通報案件有無違規，故本研究認為衛星影像變異點的拍攝對巡查人員是有幫助的，唯農村水保署通報給區公所衛星影像變異點流程可以更精進，避免區公所巡查人員耗費過多時間巡查實際上無違規的衛星影像變異點。



#### (四) 資訊

執行人員必須知悉政策內容為何以及該如何執行政策，掌握充分的資訊才能正確的執行政策。為因應區公所巡查人員更迭頻繁且非具備水土保持專業知識，市府會針對這些區公所的新進巡查山坡地的人員辦理教育訓練。

#### (五) 權威

負責執行政策的人員，應賦予足夠的權威（權責），才能順利推動政策。透過水土保持法的罰則，大致能制止違規行為，但仍有少部分的違規人無改正完全，致使市府與區公所需要一再的複勘確認改正情形，後續也要適時追蹤有無再次違規。

目前沒遇到過（違規行為人不改善），違規人都會配合改善。（受訪者 A2）

我們有遇到過，我們會持續追蹤，我們也擔心他當下改善完，把照片給你後，他後續又繼續做（違規使用），所以這個東西我們都持續追蹤，我們可能會勘或是路過就繞過去看一下這一塊地。（受訪者 A1）

從資源面向來看，各區公所在政策執行時普遍認目前擁有的資源不足，特別是經費不充裕，致使其無法購買需要的設備，也無法辦理足夠場次的講習來向民眾宣導山坡地水土保持的重要性，在人力的部分亦無專責人員負責山坡地巡查，均由區公所的兼任巡查員巡查，在巡查的過程中容易面臨時間壓力且在專業度上有不足的疑慮。

## 二、政策規制執行機關的決定原則

本段將探討現行政策的法規與作業流程，來了解市府與區公所的基層承辦人



員對於山坡地違規使用管理法規的認識、裁量權的使用與實際政策執行方式。此外，也從這些基層公務員的觀點來探討現行相關的法規規範有無需要改正或是精進的地方。

#### (一) 基層官僚對於法規、裁量權的使用與實際政策執行方式

區公所的承辦人員通常流動率高，普遍經手不到兩年就會調離該單位。所以本研究在訪談時發現新進承辦人員普遍對於水土保持法規不太了解，又因為區公所不需對違規行為人做出行政處分，所以對於法規的熟悉度較低。

法規的問題好像都是產發處去執行他有沒有違法，公所這邊只要呈報，法規好像我沒那麼熟。(受訪者 A5)

在市府的承辦人員方面，本研究發現市府承辦人員對於「裁量權」的應用並不熟悉；多數市府承辦人員表示自己在政策執行的過程中沒有裁量權。此外，部分承辦人員並非水土保持或土木工程專業出身。雖然市府在會勘認定現場是否存在違規情事時，會視情況請市府水土保持服務團技師出席協助認定，但市府承辦人員對於山坡地水土保持相關法規知識仍有加強的空間。

在政策執行的裁量權的應用上，雖然區公所沒有做出行政處分的權力，但在巡查與制止違規行為人仍會依現況做出不一樣的措施，例如：當衛星影像變異點發現到疑似違規的案件，而該案件處於無路可達的深山，此時巡查人員可以直接回報無法到達，在系統勾選「無道路可到達」的選項。另外，巡查人員也可能會盡力清除現場雜草與障礙物，想盡辦法抵達現場勘查，確認該地點有無違規。這兩種方式取決於巡查人員政策執行的態度。

此外，在制止作業中，公所可以採取不同的方式來制止違規行為人。目前的查報流程是由區公所張貼制止單，以阻止違規行為人繼續違規。然而，當遇到不理性的違規行為人時，區公所可能只會在現場貼制止單，而不敢直接面對違規行

為人制止其違規行為。



系統選項其中就有一個選項是無法到達，那衛星查到了變異點，你人是無法到達的，那到底有無違規，你就不知道。無法到達的選項他本身是在無違規樣態底下，應該是無法判斷，無法結案才對。找不到路去的時候你也不知道他是有還是沒有違規使用……我怎麼能確認里幹事回報的點，真的是他到達之後看的呢，有沒有可能真的是無法到達，他卻回報查無違規事項就草草結案，這是這個系統設置上本身存在的漏洞。

（受訪者 A4）

就算遇到當事人的話我基本上也不會跟他講，我只會貼制止單，因為我怕被他打啊。我覺得該做的事情要做，但是人身安全也是很重要啊。我有貼制止單的話他就會知道這件事，我也有留存張貼制止單的照片。（受訪者 A3）

在市府於山坡地違規使用業務的裁量權執行上，首先，市府的承辦人員似乎認為裁量權的使用就是給予違規行為人差別對待，會被民意代表或上級機關質疑，進而產生害怕行使裁量權的心態，紛紛表示自己都是依法行政，沒有裁量空間。

再者，雖然市府的裁罰金額都是依循「基隆市違反水土保持法案件罰鍰裁罰基準」，按違規面積、次數進行裁罰，但除了罰鍰外，依據水土保持法第 23 條規定，市府還能依違規現況做出勒令停工、沒入其設施及所使用之機具、強制拆除及清除其工作物，本研究經訪談發現，部分市府承辦人員不清楚水土保持法第 23 條所列之措施即為裁量權的應用。

在筆者告知其裁量權的定義後，市府承辦人員仍表示其作出行政處分仍以罰鍰與命其限期改正為主，盡量維持每個違規案件裁罰的行政處分一致性，避免外

界的質疑外，同時也表示部分行政處分措施在執行上有困難度，例如：「沒入其所使用的機具」在實際上不易執行，違規行為人使用的機具通常為挖土機，而挖土機體積龐大，市府不易找到存放挖土機的地點，難以負起保管責任。在政策執行上，市府的態度為依法行政，但盡量避免裁量權使用，此種方法對於多數違規案件目前可以達成規制的效果，違規行為人大都會配合改正。（詳如附錄二第 5 項）

## （二）基層官僚對現行山坡地水土保持相關法規規範的改進建議

針對現行水土保持規範，基隆市參與山坡地違規使用管理業務的執行人員提出兩個面向可以修正的地方，其一是對於水土保持計畫繁瑣的申請流程可以精簡、增加審核效率或是市府協助輔導民眾如何申請水土保持計畫，針對部分農業行為，如中耕除草、植穴的行為，雖不涉及開挖整地，但可以採報備的方式，讓市府與區公所先行得知其土地使用目的，並適時輔導申請民眾如何在合乎水土保持規範下進行農業行為，以降低農民因不懂法律而觸法的情形。

譬如說他（民眾）要水保申請，（市府）就盡量要效率快，不要讓他們覺得申請這個就是很麻煩，要等很久，要花錢，就不想申請，如果是站在服務他們的角度，他們可能就會願意申請（水保計畫）。（受訪者 A2）

其二是對於現行違反水土保持法第 33 條規定處 6 到 30 萬元的裁罰，建議可以區分違規使用目的進行不同額度的裁罰，因為實務上會發生因在山坡地實施農業行為而不小心觸犯水土保持規範就被裁罰 6 萬元以上的罰鍰，這樣的罰鍰是否過重是值得討論的問題。受訪者建議可以區分為農業使用以及建築、開發非屬農業違規使用，又農業行為的違規多屬不懂法律規範，應降低裁罰金額。另外，在確認違規行為人的行為目的時，可以從該行為人是否具備「農民」身分來做初步

的判斷。



中央的法規盡量針對農業的使用去檢討，盡量放寬去協助農民，如果是商業開發還是要回到目前的審查機制。我們現在沒有區分，如果開挖整地涉及商業或是建築開發，那就要嚴格去執行。(受訪者 C1)

區公所的基層承辦人員，由於流動率很高，且部分承辦人員對於山坡地的水土保持法規不慎熟悉，又因為區公所不需要對於違規行為人做出行政處分，自然區公所的承辦人員在法規上的了解不及於市府。雖然市府在政策中擔任做成行政處分的角色，但其在相關法規上的運用為求公平性而較少運用裁量權，由此可見，市府較重視行政處分的公平、一致性，以降低外界對於市府裁處的公正性的質疑。

綜上所述，有關現行山坡地違規使用管理的法規與流程，本研究受訪者對於現行水土保持法的裁罰額度表示可視其山坡地違規使用的類型調整裁罰的金額額度；在申請水土保持計畫的流程上，部分受訪者表示市府可以增進審核效率，避免申請程序過於冗長，審核速度加快應能提升民眾守法的意願。

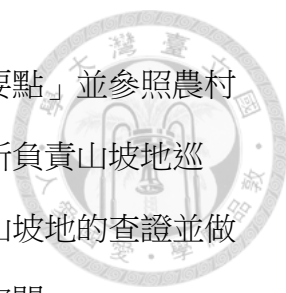
### 參、政策本身以外的條件

本段落將從組織法規與權責分配、執行者的態度、標的團體順服程度以及政策執行的監督情況等面向進行分析。

#### 一、組織法規與權責分配

現行中央政府對於山坡地違規使用管理的政策執行上無訂定組織法進行規範，基隆市與大部分縣市情況類似，由各區公所的里幹事與經建課的承辦人員擔任山坡地巡查、查報員的角色，而基隆市政府產業發展處大地及農漁工程科即為山坡地違反水保相關法規的主管機關。

有關市府與各區公所間的權責分配，基隆市政府在執行山坡地違規使用管理



政策時主要依據「基隆市政府山坡地保育利用管理查報與取締要點」並參照農村水保署訂定的「山坡地管理作業參考手冊」之規範辦理。區公所負責山坡地巡查、違規使用查報與制止的業務，市府主要負責辦理違規使用山坡地的查證並做出行政處分，看似分工明確，執行現況的權責分配仍有改進的空間。

從訪談中可以發現，市府的承辦人員普遍對於現行政策的權責劃分尚屬恰當，不需要調整（詳如附錄二第3項），唯區公所的承辦人員則對於權責劃分提出改進的意見，以下將分述之。

#### （一）區公所制止作業實施狀況

現行市府請各區公所在將疑似違規案件查報至市府的同時就要制止行為人的「疑似違規行為」，通常區公所會以張貼制止單的方式告知。實務上會發現在市府辦理會勘，確認其行為違規前，區公所就先張貼制止單制止其行為會容易引起民怨，縱使該制止單的性質非屬行政處分。區公所在制止作業上也採取不同方式，部分區公所仍然配合市府要求，在市府確認現場的確違規行為前還是制止民眾的行為，雖然可能會遭到行為人的反彈，但如若後續市府會勘確認現場的確為違規案件，區公所先行制止就能降低違規面積擴大的可能。

然而，部分區公所則認為市府如果要防範違規面積持續擴大，需要爭取時效請區公所張貼制止單，則市府需要在辦理正式會勘前先行派員至疑似違規的地點做初步確認後，區公所再來張貼制止單，以避免區公所誤判惹來民怨。更有甚者，有的區公所是等到市府辦理正式會勘確認屬於違規情事，區公所再進行制止的動作。綜上所述，現行基隆市政府的制止作業的流程與權責可能有改善的空間。

公所去張貼違規告示的話，有時候市府的會勘紀錄又寫說沒有發現違法情形，這樣不是邏輯很不清楚，我們又給人家張貼違規制止告示。這樣流程好像不太恰當。應該是我們報了之後，他們（市府）自己先去

看，看適不適合貼，他覺得適合貼我們去貼也可以。(受訪者 A2)

在產發處所有的人都到場的時候，確認他有違規，我們才會貼，照相存證。你（產發處）之前告訴我們的發現就要制止，對不起，我們沒辦法。(受訪者 A4)

## (二) 區公所的巡查權責

囿於經費的限制，基隆市無法像台北市、新北市編列專責的巡山員，現階段還是只能透過區公所的里幹事或是山坡地違規使用管理業務的承辦人這些本身不具水土保持專業的人員負責巡查的業務，而區公所現行的巡查人員本身都有很多業務要辦理，所以山坡地巡查業務無疑對區公所增加業務負擔。另外，區公所為爭取時效，多數上級通報的巡查案件會由山坡地違規使用管理業務的承辦人直接去現場勘查以減輕里幹事的工作負擔。

除了山坡地巡查的業務量會造成區公所的壓力外，區公所在巡查後回報給市府現場為違規或無違規案件，若區公所判定為無違規，市府基本上就不會再去現場確認，換言之，市府在收到區公所的疑似違規使用查報單後，才會進行下一步辦理會勘確認的動作。另外，如屬民眾向市府檢舉疑似有違規使用山坡地案件，市府也是將資料交由區公所至現場勘查，現行區公所的巡查人員本身業務量已經十分龐大、水土保持專業性不足，也無精準的儀器設備辨別土地的精確位置，區公所在巡查的過程中可能會有疏漏，故部分區公所認為當市府收到民眾檢舉的案件，應可由市府自行去現場確認有無違規情事，除了能減輕區公所負擔，也能提升檢舉案件處理的時效。

他（市府）把絕大部分的東西都下放到公所，都丟給公所這邊來做，其實會造成公所人力無法去負荷，那包括有一些配合會勘、配合現

勘，或者是一些通報違規使用的案子我們都要去現場看。查報過程很落於形式，市府一定要有公所的查報單，他們才會做下一步動作。(受訪者 A1)



我們都會依法行政，但是一開始我們公所是負責初步的研判，如果真的認定有違規才會通報市府，所以如果是違規，但你以為沒有違規，市府也不會知道。但我們如果認為它有違規，我們一定會依法行政就查報，但如果我們以為沒有違規，例如走不到的地方，我們沒辦法親眼確認，就只能這樣了，當然這也可能是市府人力也有限，很難有複查機制。(受訪者 A3)

我覺得區公所可以負責巡查，但不只是區公所才能查報，產發處如果遇到民眾檢舉的案件，他不用 pass 給我們，他應該可以自己直接去現場確認查報。(受訪者 A5)

綜上所述，基隆市山坡地違規使用管理政府機關的權責分配大致上沒有嚴重的問題，唯有兩點可能有需要調整的地方，其一為區公所在執行「制止」違規行為人的時間點，究竟要在區公所查報時即予制止，或是待市府辦理會勘時確認有違規情形再制止。其二為違規情事的複查認定機制設置與否，倘若有複查機制的設置，應可減少區公所初判為無違規而實際上卻有違規的情形發生，不過複查機制的設可能會造成政策執行人力更為短缺。

## 二、執行者的態度

### (一) 本研究中基層官僚的特性

在文獻回顧中，Lipsky (1980) 認為基層官僚具有裁量權與自主性，而曾冠球 (2004) 也提出了現今基層官僚的現象，基層官僚與民眾頻繁互動，難以避免



人際互動上的緊張、基層官僚的工作單一，易產生工作倦怠感，且基層官僚的職務列等普遍不高，可能影響工作士氣的發揮。本研究發現這些基層官僚的特性也存在於基隆市山坡地違規使用管理政策的基層執行人員。

首先，從區公所的巡查人員來看，不論是民政課的里幹事或是經建課辦理違規使用山坡地管理的承辦人員流動率都很高，這些基層承辦人員本來自身的業務就非常繁重，他們在職等不高，又普遍不具有水土保持專業知識的基礎下，不但在查報違規的過程中容易與民眾互動關係緊張，每天面臨繁瑣業務，也容易因職業倦怠而產生調職的想法，進而造成區公所的山坡地巡查、查報人力汰換快速。雖然市府每年定期辦理山坡地違規查報相關教育訓練，來補足區公所巡查人力之專業知識，但可能也趕不上區公所巡查人員的汰換速度。再者，從市府的基層承辦人員來看，他們在辦理會勘確認有無違規情形時，也是同樣會面臨到與違規民眾的直接接觸，加上市府是直接對違規行為人做出行政處分的機關，與民眾的關係勢必比區公所更為緊張。

有關基層官僚的「裁量權」與「自主性」，本研究認為區公所在山坡地違規使用管理政策的重要性不亞於市府。雖然區公所不需要對違規行為作出行政處分，較無裁量權的適用，但就現行政策的權責分工，區公所在查報後才會進入市府辦理會勘，邀集相關單位至現場確認有無違規，這樣的程序顯得在巡查的環節格外重要，區公所需要正確識別各種違規使用山坡地的態樣。

在「自主性」方面，區公所與市府的基層承辦人員在行使巡查、查報與作出行政處分時都有一定的自主權來貫徹自身職務，縱算會勘現場有民代關心，仍無法改變違規行為人受到行政處分的事實。在「裁量權」方面，區公所的承辦人員不需要做出行政處分，故無裁量權的行使空間。至於水土保持法賦予市府的承辦人員具有作出行政處分的裁量權，但市府在作出行政處分時對於不同的行為人仍會採取類似的行政處分措施，通常會作出「罰鍰」與「限期改正」的行政處分，罰鍰的金額是依照「基隆市違反水土保持法案件罰鍰裁罰標準」執行，市府力求

行政處分的一致性，以避免因選擇不同裁處方式受到質疑，這種盡量避免裁量的行政處分方式，可以看出基層官僚的保守心態。



## (二) 基層官僚的政策執行困境與應對方式

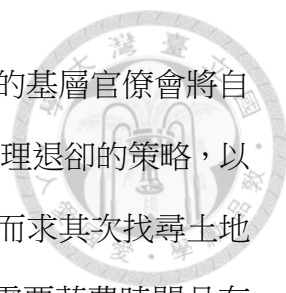
### 1. 基層官僚擁有的資源不足，在政策執行上可能無法精確落實

Lipsky (1980) 認為基層官僚經常面臨資源不足的工作情境，且在業務龐大的情況下，需要在有限的時間做出決策，以回應民眾的需求及滿足業務辦理時效的規定，在這些限制下，基層官僚較難提供完善的服務。這種情況同樣也發生在本研究政策中。衛星影像變異點每周案件通報的高頻率，造成區公所需要時常至通報地點巡查有無違規，除了需要拍攝現場照片回傳系統外，如遇到疑似違規情形，還需要填寫查報單，並填報違規行為人的基本資料與聯絡方式。然而在實際巡查時，可能會發生國有地山坡地違規使用情況，但是於現場找不到真正的違規行為人，在查報回復期間限制下，便只能先於查報單填寫土地所有權人，如：財政部國有財產署，只能待查報後，由市府與土地所有權人找尋真正的違規行為人。

另外，衛星影像變異點的系統查證結果有一選項為「無法到達」，該選項是屬於無違規使用的範疇，倘若區公所巡查人員發現現場無路可到達時便可選擇無路可達，然而衛星影像變異點如公所判斷為無違規使用，則市府基本上部會在去現場查勘，實務上查證結果的「無法到達」選項有可能會成為審查機制的漏洞，如若區公所因業務繁忙而未落實巡查業務而逕自勾選「無法到達」的選項，後續亦無上級單位進行勘查即草草結案，即無真正達到查證的職責，在政策執行上便無法精確落實。

### 2. 多元的政策目標難以同時兼顧

受到考核項目規定影響，區公所必須兼顧山坡地巡查、查報內容的詳實性與查覆速度並且執行山坡地管理時要提出具體的創新作為。上段提及到區公所為追求查覆速度，在查報單的詳實上可能無法做到盡善盡美，區公所在現有資源有限的情況下，很難把山坡地巡查與查報的業務上很難兼顧效率與準確度。



在實務上區公所在查報有時會呈現 Hudson (1989) 所認為的基層官僚會將自己的工作內容與認知進行修正，以發揮工作長才，同時會採取心理退卻的策略，以保守的心態調整工作態度。在查報違規案件時，為爭取時效而退而求其次找尋土地所有權人資料，因為要找到違規行為人並向其所要身分資料是需要花費時間且有難度。

另外，在考核的創新事項中，區公所受限於現有不足的政策資源，其目標可能無法追求政策的創新性，取而代之的是在創新事項的考核項目中，能有書面資料呈現即可，長期以來的創新事項可能以張貼宣導單於里內公布欄、於農民曆的夾頁中宣導的宣導照片為主，而未落實真正山坡地管理的創新性。

### (三) 基層官僚在政策執行中採取的態度

在訪談的過程中，發現不論是市府或是區公所的基層承辦人員在政策執行的過程中都非常重視「依法行政」，因為現行的山坡地違規使用管理考核非常重視政策執行有無落實依法行政，包含行政處分的正確性、有無落實受違規處分人的案件持續追蹤。本研究認為可能是因為受到考核項目影響，使得基層官僚格外重視政策執行的依法行政。然而，這些公務員為了追求依法行政，而講究違規案件處理的一致性，以避免不同的行政處分的處理方式會造成政策執行公平性的失真而受到外界質疑是否有偏袒特定的違規人，基層公務員可能在政策執行的過程中忽略了裁量權的使用，甚至對於裁量權的應用感到憂心，同時也呈現出基層官僚對於政策執行心態的保守性。

在本研究議題裡，因為政策本身是處理轄區內的山坡地違規處理案件，對於違規案件做出巡查、查報與行政處分，政策目標並未特別注重追求案件查報的數量，而是追求違規案件的處理時效與查報內容的詳實性，以避免現場的違規面積持續擴大，造成自然環境嚴重的破壞。然而，追求「查報時效」的目標讓區公所備感壓力，區公所在收到疑似違規案件通報時同時要追求 4 天內完成現勘查復的目標，又要顧及查報資料的詳實性，需仔細比對違規地點並確認違規行為人的身分資料。

在本身就業務繁雜的情況下，山坡地違規使用查報無疑讓區公所而言有著執行上的負擔，但仍會竭盡全力盡量符合時效的要求。

### 三、標的團體的順服程度—從基層官僚與標的人口互動情形觀之

部分公所承辦人員在進行違規查報時曾經面臨民意代表的施壓或是關心，但在此種情況下，區公所內部的主管與首長會持支持承辦人員的態度，讓區公所得以順利將疑似違規案件查報至市府審認。

另外，拜衛星影像變異點頻繁的拍攝所賜，區公所便可以向違規行為人表示，因該案件為衛星拍攝的上級機關交辦案件已經錄案，而且現場也的確有違規使用的跡象，區公所必須要查報才能結案，這種說法能使民眾較能接受，所以衛星影像拍攝也可以減輕基層承辦人員部分的壓力。

區公所在查報時是最開始接觸違規行為人，遇到民眾反彈的機率很高。為降低讓違規行為人減少被區公所查報違規的不滿，在查報的當下，區公所也會向違規行為人說明後續要如何補正水土保持申請程序，讓其了解區公所不是只有扮演查報違規地點給市府的角色，也會適時提供建議，從輔導的角度向民眾解釋山坡地使用相關規定。

他如果沒有申報簡易水保或是水保計畫，我們會請他跟市府那邊做一個連繫，看市府要那些文件，趕快去做一個補充，我們還是希望可以提供他一個補救的管道，這樣民眾的態度就會和緩一點，你要是直接查報他，他一定很不爽，就要跟他解釋，你後續要怎麼弄。(受訪者 A1)

而市府身為對行為人做出行政處分的機關，受到民意代表的壓力自然會比較大，遇到不理性的違規行為人的比例也比區公所大，畢竟水土保持法的罰鍰不像交通違規罰單大多為幾百至多幾千元的罰鍰，違反水土保持法的罰鍰是 6 萬元起跳，較難被民眾接受，所以就曾有市府承辦人在會勘現場遭到違規行為人作勢攻

擊，以及受到民意代表殷切的關心。此時，就必須要由基隆市水土保持服務團的專業技師出面，向違規民眾說明水土保持法規的規範。因技師具有專業性，民眾普遍較能接受其提供的專業意見。



有違規人認為是公部門在找麻煩，我們這邊產發處去的時候，針對他的違規情形跟他說要對他裁罰，那這種情形在沒有警察介入的情形之下，曾經有過的案例是當事人現場抓狂、起衝突。這個問題是這樣如果你是交通違規，在高速公路被罰 3000 元，在一般路上被罰 1200，現在是要開給他 6 萬的罰單他不跳腳才怪，他的情緒上一時可能無法接受，這是常有的事。(受訪者 C1)

我去現場的時候會發現有民意代表在現場，相對地對於公部門就有民意的壓力，往往就需要我們這種專業的角色，因為我們當天是屬於準公務員，但我們是專業人士，然後我們平時是跟民眾在一起的，因為我們是公證公司或是技師事務所。民眾會無法理解自己為什麼是違規，當然我們適當的用一個民眾的角度跟專業的看法來跟他說明，原因是法律就是這樣訂，水土保持法違規包含有裁罰跟刑罰的問題。(受訪者 C1)

水土保持服務團技師雖非公務員，但其在整個山坡地違規使用管理政策扮演了重要的角色。他們具有水土保持工程與法規的專業性，可以提供違規民眾專業的意見，同時他們不像公務員有包袱，擔心得罪民意代表日後在其他業務的執行或是預算的審核上會被刁難。當技師在面對極不理性、口出惡言的民眾或民意代表，便可以拿出強硬的態度向其解釋水土保持法規的規定，協助市府順利完成執法作業。

曾經在 00 區有一個輔導案件，他是一個集合住宅，他有總幹事，管委



會或是委員，這種人眼光放很高，我們告訴他不符合規定。但他講出來的話非常不禮貌，他直接罵你們（市府）耶，直接不雅的文字就出來了，他用這種態度我也可以用嚴格的方式規定他，我可以直接懟回去阿，所以我說有兩個情境，我的角度是我跟你一樣是老百姓，我們言詞上可以比較鋒利一點，態度上當然可以比較兇，因為我不是公務員，他不能投訴我。（受訪者 C1）

不論是區公所或是市府的基層公務員在面對違規行為人時均會向其說明山坡地違規使用相關的水土保持法規規範，讓違規行為人了解其受裁罰的原因，並且知道如何改正到符合相關法令規範。其中，水土保持服務團的技師雖非公務員，但在市府辦理會勘確認有無違規情形時扮演了專業性的角色，協助市府認定違規現況外，也能提供違規行為人專業的改正建議。綜上所述，在山坡地違規使用政策中，裁罰不是主要的目的，輔導違規行為人落實改正違規使用現況才是根本的目的。

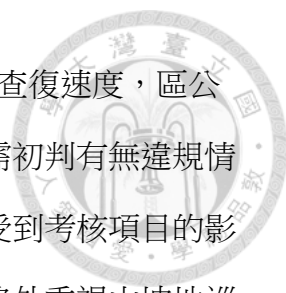
綜上所述，從這些基層公務員與違規民眾互動的過程中可以發現到這些違規行為人的政策順服程度高，通常經過市府或是區公所的說明，便會改正違規行為。同時也能看出這些基層承辦人員在對於違規行的處置不是以裁罰嚇阻為手段，而是採取輔導的方式，讓民眾改善其違規行為。

#### 四、政策執行的監督情況

有關每年度均會實施的基隆市山坡地水土保持違規之查報與制止工作績效考核的準備是各區公所耗費心力準備的業務之一。而市府透過考核對於基隆市山坡地違規使用管理的考核掌握各區公所的業務成效外，也能因應農村水保署對於市府的年度考核，以下將從區公所與市府對於本研究業務考核的看法探討之。

##### （一）區公所對於市府予其業務考核看法

在基隆市各區公所辦理山坡地水土保持違規之查報與制止工作績效考核評分



基準表，特別重視「查復速度與詳實性」，有關上級交辦案件的查復速度，區公所須於 4 個工作日查復完成。在查報案件的詳實性上，區公所需初判有無違規情事，並找出違規行為人資料及違規地點精確地址、座標位置。受到考核項目的影響，區公所的基層公務員除了秉持「依法行政」的原則外，也格外重視山坡地巡查、查報的「時效性」，唯對於現行考核項目與方式，應該可以做出部分調整，以符合政策執行現況，以下將分述之。

### 1. 「主動查報率」項目配分占比過高

現行考核「主動查報率」項目佔考核總分 20%，主動查報是指區公所巡查人員主動發現違規地點，而非上級單位的衛星影像變異點通報或是由民眾檢舉通報給區公所的違規案件。多數區公所的主動查報案件只佔全部查報案件約 30% 左右。主動查報率偏低的原因不外乎為巡查人員業務繁重，沒有足夠時間執行巡查業務，且上級單位通報的衛星影像變異點通報案件頻率已調整為每周一次，提升衛星影像監測頻率可以即時通報區公所疑似違規使用山坡地的地點，便於區公所前往查勘。如此一來，區公所的上級交查案件會增加，主動查報案件量則會下降，可能需要調整主動查報率項次的配分比重。

主動查報（案件量）幾乎很少，因為很難發現，衛星變異點比較多。（受訪者 A2）

### 2. 「創新作為」不易達成

山坡地違規使用管理方式的創新作為是區公所受考核的項目之一。區公所的基層承辦人員均表示區公所很難有創新的管理方式。最主要的原因是區公所無經費可以推動創新的管理。不過為了在考核時於創新作為項目中有成果資料可以展現，區公所只能請轄區內的里幹事於里內的佈告欄張貼宣導單或於區公所發放

給民眾的農民曆中增加山坡地使用重要事項的法規宣導，這種流於形式的宣導方式，宣導成效應該有限。



考核其實是流於一個形式，創新作為的問題在於第一個公所的權限，第二個公所有沒有能力跟錢去做，我們的創新行為可能就是印一下宣導放在農民曆的插頁，或是在大的活動讓我們去說明，或是在走入社區去說明相關政策，讓違規使用山坡地的態勢可以逐年下降，我們沒錢沒人只能想這個方式宣導。(受訪者 A1)

針對創新作為之考核項目，區公所的承辦人員認為市府可以擬訂創新的主題，並提供足夠的資源給區公所來輔導公所執行，以落實山坡地違規使用業務的創新管理。

創新作為希望可以由市府擬定一個方向，譬如由市府擬定一個年度的創新主題，並且提供相關資源協助區公所，變成一種輔導的性質，讓各公所可以逐漸達到他所需要創新的方向。(受訪者 A1)

### 3. 考核過程流於形式

區公所除了要達成考核各項目的要求外，市府還會注重區公所考核資料內容的格式、排版、標籤紙的貼法。為了達到市府的要求，各區公所往往需要花費時間準備考核資料，這些形式面的要求似乎不是考核的核心重點，可能無法使區公所在辦理山坡地巡查、查報業務更精進。

現在市府是用很籠統的範疇去做考核，對於各區公所能力的精進沒有做到，每年都在考核一樣的東西，像是案子的資料整理、內容形式。

(受訪者 A1)



## (二) 市府考核區公所業務與接受農村水保署考核的看法

市府認為其對於區公所的考核是年度例行性作業，基本上不會太刁難區公所，對區公所考核是為了因應農村水保署考核所需。因為市府是對違規行為人做出最後的行政處分，因此農村水保署在考核市府時除了重視依法行政、時效性外，更會著重在受行政處分提出訴願後，原行政處分遭訴願審議委員會撤銷或命市府重新做成行政處分的比例，如果原處分被撤銷遭撤銷的比例過高，即表示市府做出的行政處分不當，需要檢討。另外，農村水保署在考核市府時也會著重在山坡地違規使用案件後續的改進情況，受處分人罰鍰有無確實繳納，追蹤每個違規案件後續市府的辦理情形，有無順利結案等。(詳如附錄二第 6 項)

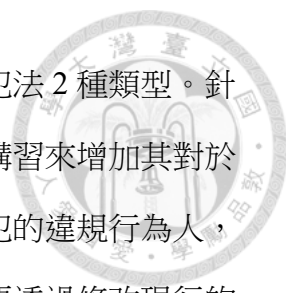
由訪談內容可以得知，不論是區公所受市府考核或是市府接受農村水保署的考核，考核內容都十分注重有無落實「依法行政」，以確保政策執行均按照相關法律規範辦理。然而，因考核的項目較為制式化，部分受訪者表示此種考核雖然能夠促使區公所掌握案件處理的時效性，卻也在「創新事項」等不易達成的項目在考核上容易顯得流於形式。

## 第二節 綜合討論

由上述深度訪談的資料分析，可以進一步從區公所及市府第一線承辦人員等基層官僚的角度了解基隆市在執行山坡地違規使用管理的違規現況。本節將針對訪談結果結合前述文獻回顧之相關文獻來討論本研究政策現況與問題，最後再歸納出影響基隆市山坡地違規使用管理政策執行的主要因素。

### 壹、基隆市山坡地違規使用管理政策問題內涵

藉由訪談得知政策主要的標的人口是這些違規使用山坡地的違規行為人，又



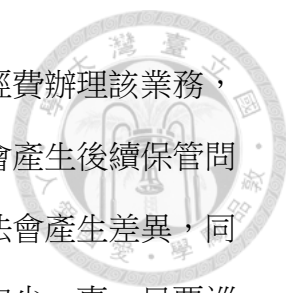
這些違規行為可以分成不清楚相關法規規定與僥倖心態、知法犯法 2 種類型。針對不懂法律而不小心違規者，可以透過市府與區公所辦理宣導講習來增加其對於山坡地土地使用的相關法律概念；對於抱持僥倖心態、明知故犯的違規行為人，就較不容易透過現行的法律的裁罰規範來約束其行為，可能需要透過修改現行的水土保持相關法律規範的罰鍰額度與裁罰方式，才有機會降低僥倖心態的情況產生。所以，如果僥倖心態的違規行為繼續存在或是持續增加，就算政府單位積極宣導如何在山坡地合法使用，也無法達到違規數量減少的效果。

## 貳、基隆市山坡地違規使用管理政策執行現況

藉由深度訪談可以得知，區公所的基層承辦人員普遍認為現有的政策資源有不足的情況，而在文獻回顧中也發現，其他的縣市在執行山坡地違規使用查處時也同樣面臨政策資源不足的問題，而且部分縣市的研究距今有十餘年前，可以看出長期以來，山坡地違規使用查報的資源不足情況均尚未改善。也許是因為取締違規使用山坡地是一種吃力不討好，容易引起民怨的業務，所以在編列預算時，較難受到重視。

本研究認為在現有的政策資源不足中，其中又以「經費」不足影響最大。因經費不足會衍生出「人力」不足問題，基隆市政府無法招募專業的巡山員進行巡查，僅能透過各區公所的民政課里幹事以及經建課的承辦人員等較不具備專業水土保持專業知識等人力巡查，增加區公所基層人員的業務負擔。同時，因為經費不足也會造成巡查的「設備」不足問題，無法使各區公所配有無人機與採買防身物品，如密錄器、登山杖等設備，只能徒步冒險至難以到達的山區，同時也冒著生命危險，面對不理性的違規行為人，所以經費不足會引發一系列的問題，影響政策執行的效率。

反觀市府的基層承辦人員對於現行政策資源的經費、設備，均沒有表示有特別缺乏的狀況，與區公所的受訪者認為資源短缺的看法明顯不同。其原因為在權責劃分中，市府主要負責區公所查報疑似違規地點現場會勘。所以，市府做為基



隆市的山坡地違規使用管理的主管機關，就算本身沒有專責的經費辦理該業務，現有的政策資源也能因應工作所需，其亦認為採購無人機設備會產生後續保管問題。由此可看出，因為權責劃分不同，對於政策執行問題的看法會產生差異，同時也能看出市府的基層公務員採取較為保守的心態，多一事不如少一事，只要巡查業務能夠順利推動即可，應不會主動向上級單位爭取經費。

除此之外，區公所與市府對於現行考核制度有著不同的看法。「基隆市山坡地水土保持違規之查報予制止工作績效考核獎懲要點」是市府辦理年度對區公所進行山坡地違規使用考核的依據。其中考核項目「主動查報率」與「創新作為」是區公所普遍反映需要調整的項目。縱使市府希望各區公所多加巡查，提升主動查報率，但是區公所的人力有限，無法有充足的時間不斷巡查，且現今又有衛星影像變異點的上級單位交查案件，自然而然會壓低區公所的主動查報比例。而創新作為也是區公所反應難以達成的考核項目，因為區公所的經費有限，沒有足夠的經費辦理多場次的宣導講習，只能選擇一、兩里的里民進行宣導，並適時控制出席人數。

市府考核各區公所辦理違規查報工作特別重視查報的「詳實性」與「時效性」，例如：市府規定各區公所須於接獲案件的四個工作天內完成查報程序、在填報違規查報表時，市府希望區公所能找到真正的違規行為人，並報違規行為人資料，而非只填寫土地所有權人資料。市府這些要求是希望可以使山坡地違規查報作業增進效率，但就區公所的立場而言無疑是增加區公所的查證負擔。其次，在業務考核資料呈現上，市府會要求區公所在資料呈現的排版、表格與標籤紙的黏貼方式做出規範，進而使區公所花費不少時間來達成考核資料形式面的各項要求。

以上敘述主要是由區公所的基層承辦人員觀點出發，然就市府的承辦人員而言，市府每年都必須要接受農村水保署的考核，而市府對區公所的考核內容即成為基隆市接受農村水保署考核的基礎。所以市府對區公所的要求，目的是希望基

隆市在接受上級單位考核時能獲取佳績，因此，市府與區公所面臨不同的政策執行狀況與業務分工，對於考核項目與目標的看法也會有所差異。



## 參、影響政策執行成效的主要因素

綜合前述文獻與實地訪談，並對應本文建立的研究架構進行分析，本研究認為目前影響基隆市山坡地違規使用管理政策執行成效的主要因素總結如下：

### 一、政策資源

政策資源充足與否是基隆市執行山坡地違規使用管理政策極為重要的因素。然而，不僅僅是基隆市，其他縣市在執行山規使用管理時長期都面臨著政策資源困窘的處境。政策資源以「經費不足」為重要關鍵。因為政策執行經費不足，導致各區公所的巡查人力都為兼任巡查員，巡查人力吃緊且不專業，違規案件巡查的時效性規定也讓區公所的巡查人力備感壓力。

再者，因為經費不足，基隆市各區公所也無法購買無人機、空拍機等設備，僅能透過徒步至疑似違規地點查看。無充足巡查設備而僅依靠人力去實際地點查看也會增加巡查人員的業務負擔。

綜上所述，政策執行的經費不足應是導致政策資源不足的主因。因為經費不足連帶影響到政策執行人力短缺以及無法購買精進的巡查設備，造成多面向的政策資源缺乏。除此之外，因為經費不足，也讓各區公所再進行山坡地管理的宣導成效有限，在年度考核中，區公所無法真正落實山坡地的創新管理，只能流於形式的張貼宣導單。

### 二、政策規制政策執行機關的決定原則

政策規制政策執行機關的決定原則制定的完善與否在政策執行中扮演了重要的角色，若無訂定完善將會是執行機關在政策執行上無所適從。在本研究中，中央政府制訂的「水土保持法」、「山坡地保育利用條例」是各縣市政府執行山坡地違規使用管理的法源依據，其規定了山坡地違規使用的行為定義、違規使用行為態樣、



行政處分的裁罰範圍等事項。在政策執行準則部分，農村水保署制定之「山坡地管理作業參考手冊」供縣市政府與鄉鎮市區公所作為政策執行的參考，讓各政策執行機關了解整個山坡地巡查、查報到對違規行為人做出行政處分整個流程的辦理方式，讓各基層機關業務辦理人員能對該業務快速熟悉。

在本研究的實地訪談可以發現基隆市政府是依照前揭法律作為政策執行的準則，並進一步訂定「基隆市違反水土保持法案件罰鍰裁罰基準」，讓每個違規案件的行政處分裁罰能具公平性。所以，現行基隆市在執行山坡地違規使用管理有明確的法源依據，已具備完整的政策執行準則。

### 三、組織法規與權責分配

組織法規是訂定有關行政組織的權限、地位、組織架構以及其成員等與組織權力相關事項之規定。在「水土保持法」、「山坡地保育利用條例」明定主管機關在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府，至於各縣市政府如何執行山坡地巡查、查證，則屬地方政府的權責。例如，有專責巡山員的台北市政府即訂定「臺北市政府山坡地水土保持查報人員管理要點」來對巡山員進行管理。

而基隆市政府沒有充裕經費設置專責巡山員，故訂定「基隆市政府山坡地保育利用管理查報與取締要點」，規定區公所應按各里山坡地分佈狀況及事實需要，劃定巡查區，指派巡查人員負責查報，制止違規使用行為。由於基隆市如同多數縣市，無專責人力巡查，只能由區公所各里幹事與經建課的業務承辦人兼任，在政策執行現況區公所承辦人員普遍反映有人力不足的問題。對應前述文獻回顧，在人力不足的解決辦法，鄭旭涵（2004：372）認為現行山坡地管理業務的人力問題屬結構性問題，應訂定組織法，用規範充足巡查人力。從組織法著手才能使地方有充足的人力執行巡查業務，所以有關本研究議題現行的組織法規仍有改善的必要。

至於本研究政策的權責分配中，區公所負責前端的巡查、查報作業，市府主要負責違規案件的認定以及針對違規案件做出相應的行政處分。明確的權責劃分有

利於政策執行的分工，增進政策執行的效率。然而本研究認為在權責清楚劃分的同時，同時也要能顧及各行政機關的政策執行能力，方能提升業務執行的整合性。

從本研究的訪談發現，即便是市府收到民眾的檢舉疑似山坡地違規使用案件，市府仍會通知去現場查看，如疑似有違規，當市府收到區公所填寫之查報單才會開始辦理會勘確認現場是否有違規情形。這種程序不免太過於注重形式上的程序，倘若市府能再接獲民眾檢舉案件即自身去查看，不但能減輕區公所的巡查業務量，也能增進民眾檢舉案件的處理效率。

另外，區公所在接獲農村水保署衛星影像變異點的通報會去現場查看，無論有無違規情事都要於系統回傳現勘照片，通常市府只會從線上審核即結案，然而，區公所僅用人力巡查，其巡查能力有限，容易有無法到達或是誤判疑似違規地點所在地的情形。但現況巡查的權責在於各區公所，倘若市府能對於區公所的查證結果再行至現場確認，於區公所在現勘時遇到無法到達或是無法確認位置時給予協助，將能提升政策執行效率與正確性。

綜上所述，「權責劃分」在本研究的政策中可以達到每個行政機關各司其職，然而在明確的清楚劃分之外，應要衡量各區公所的執行能力，市府適時的給予區公所在山坡地巡查業務上的協助並且對於區公所的勘查結果再行確認，以提升違規查報的效率與正確性。

#### 四、執行者態度

基層官僚在政策執行中抱持的態度是影響政策執行成效的重要因素。在本研究中的基層公務員在政策執行均採「依法行政」的態度，並且重視案件的「處理時效」。其中，本研究嘗試探求究竟現行的主要標的人口（違規行為人）的態度與考核制度的項目會不會影響執行者態度，研究發現基隆市政府對於違規行為人為維持作出行政處分的公平性，大都一致性的態度，甚至減少裁量權的應用，以避免因裁量權的使用造成違規行為人或是民意代表的質疑。

再者，考核制度的實施能夠有效使市府與區公所的基層公務員落實依法行政



與掌握時效性。區公所大致上能符合市府規定的回報巡查結果時效限制，而市府的受考核項目包含違規使用山坡地受行政處分人提起訴願後，行政機關敗訴的案件量以及各違規使用山坡地受行政處分案件的後續追蹤，如：違規行為人有無確實改善違規行為、受處分人有無確實繳納罰鍰等等。此等考核項目會使市府在做出行政處分時落實依法行政，然而為求行政處分的一致性而減少裁量權的應用，可能導致在政策執行上缺乏彈性的情況。

### 五、標的團體

標的團體的性質、行為是構成政策問題性質的重要因素。本研究的標的團體主要為山坡地違規使用的行為人，基隆市的違規使用山坡地行為主要可以分為農業與非農業違規，其心態可分為不懂山坡地水土保持相關法律與抱持僥倖心態。雖然部分違規行為人剛被發現違規行為而受到行政處分，會有不理性的行為，但總體而言，違規行為人都會配合改正，補正水土保持計畫申請或是恢復原狀，政策順服程度較高。

本研究的違規行為人態度對於市府基層承辦人而言，較不會因違規行為人的態度不同而做出不同性質的行政處分，以維持行政處分的公平性。另外，無論是區公所或是市府的業務承辦人在執行業務時大都會向違規行為人說明其違規的原因、後續該如何改正，而非採取高壓的方式以裁罰作為手段來嚇阻違規人持續開發。基層公務員以輔導的態度，輔導違規行為人改進，可以與違規行為人有良好的互動。過去的違規人甚至日後在進行不違反水土保持法的除草等行為時，甚至會先主動報備市府，以減少因誤會而遭到鄰近居民檢舉的情形，同時也避免區公所浪費巡查人力勘查無違規的檢舉案件。

至於要如何有效降低違規使用山坡地的數量，現行基隆市府與區公所運用有限的經費辦理講習向民眾宣導，宣導可以減少民眾因不懂相關法律而違規的案件量，然而對於持僥倖心態而知法犯法的民眾仍無濟於事，這可能是違規案件量難以下降的原因。在 2023 年基隆市的違規案件使用案件相較於前幾年雖有些微下降，

但是否能持續呈現下降的趨勢仍有待日後觀察。

#### 六、政策執行的監督情況

在現行的山坡地違規使用管理已有運行多年且完善的考核監督制度。在農村水保署考核縣市政府時透過坡地金育獎的頒發，達到年度考核各縣市政府山坡地管理的目的，同時藉由獎項與獎金的頒發來提升縣市政府政策執行的士氣，具有激勵性。而基隆市政府在接受農村水保署的年度考核外，也透過「基隆市山坡地水土保持違規之查報與制止工作績效考核獎懲要點」對於各區公所在山坡地水土保持違規之巡查、查報、制止工作績效進行年度考核，所以對於山坡地管理的考核作業，行政機關間可謂環環相扣，無論是區公所或是基隆市政府的業務成效都能有效被檢視。

考核作業的實施可以促進各行政機關在政策執行的達成各項考核項目規制的目標。包含違規案件查報的詳實性與時效性、行政處分的適法性與後續的追蹤情形等等，這些考核項目成為基層公務員政策執行時遵循的原則，也使整個山坡地違規使用管理流程更具效率。本研究認為考核制度有存在的必要性，唯在基隆市政府可以提供區公所更多資源上的協助，並且適時調整業務考核的內容，以避免考核流於形式化。



## 第五章 結論



本研究從基層公務員的觀點與相關議題的文獻來檢視基隆市執行山坡地違規使用管理的現況與探討影響該政策執行的因素有哪些，並發展出對於本研究的政策的短、長期建議，以回應前述的研究問題，最後再提及本研究過程中的研究限制。

### 第一節 研究發現

#### 壹、權責區分可彈性化調整

基隆市現行山坡地違規使用管理的權責劃分明確，由區公所負責第一線的巡查、查報，再由市府辦理會勘確認區公所查報之案件有無違規情事。看似分工明確，不過一旦區公所初判為無違規情事，基本上就會結案，現行無明確的複查機制，或許可適時對於區公所判斷衛星影像變異點之無違規與無路可到達之案件，市府視情況至現場複查，減少區公所判斷錯誤的情形發生。

另外，因區公所的巡查人員本身業務繁重，市府可適時予其協助，如市府接獲通報疑似違規案件可以簡化查報流程，不一定要收到區公所填寫查報後再辦理會勘，市府身為水土保持主管機關亦可直接至現場勘查，認定有無違規。如此一來，除了能減輕區公所的人力負擔，也能增進處理時效性。綜上所述，本研究認為在權責區分上可以更加彈性化，市府可視情況使用複查機制並且對於民眾檢舉至市府的案件，可以直接至現場勘查，進一步加強市府與區公所之間的合作與協調，將有助於有效利用資源，提升整合性，共同應對政策執行的各項挑戰。

#### 貳、政策資源對於政策執行的影響

在本研究中，因為政策執行經費不足，也沒有編列該業務科目的經費，造成市府與區公所無法編列專責人力、購買無人機、空拍機等設備，也無法辦理

足夠的宣導，換言之，因為經費的不足會導致政策執行的品質大打折扣，又經費不足是長年以來各縣市的問題。在各地區的山坡地管理中，基層承辦人員普遍都有反應經費不足，卻始終沒有徹底解決。

本研究推測山坡地違規使用管理經費長年短缺也許與政策性質有關，畢竟民眾一旦發生違規使用的情事，就會被處以罰鍰，這種容易被民眾引起反彈、得罪民眾的政策可能較不被上級機關的重視。然而，環境的維護有其必要性，在政治考量與政策執行的需求的權衡下，應該取其平衡，例如編列專責巡查人力需要大量經費，在短期內應該無法達成，但可以退而求其次，先編列足夠的預算提供巡查人力配有足夠的設備，並滿足各項業務所需，如：增加辦理宣導講習的經費，以減少山坡地巡查的危險性並提升案件巡查的正確性與巡查效率，以及提高辦理宣導講習的頻率，以降低民眾因不懂山坡地的水土保持規範而觸法的發生率。

### **參、基層官僚的特性與重要性**

本研究發現雖然做出行政處分的是市府的基層公務員，然而從現行市府跟區公所的權責劃分與查報流程可以看出市府在接獲區公所的查報單後才會做出後續的會勘辦理，確認有無違規情事。基本上，整個山坡地巡查機制都是由區公所過濾有無疑似違規，倘若區公所初判現況無違規，市府透過區公所拍攝的現場巡查照片確認無問題即結案，所以區公所在整個政策中扮演的角色非常重要，他們需要正確篩選出違規的案件並即時通報市府處置。但如此重要的政策執行角色卻面臨著經費、設備缺乏的問題，可能會發生無法到達而沒有辦法確認實際現況到底有沒有違規，或是違規地點判別錯誤而誤判的情況，致使違規巡查的正確性有待商榷。

本研究認為市府與中央政府的水土保持主管機關應正視巡查、查證業務承辦人員業務的重要性，並適時對區公所初判無違規的案件進行複查，例如：對於區公所無法到達衛星變異點通報疑似違規的地點進行複查，以提升案件巡查

的正確性。

本研究中的基層官僚，與過去的文獻對於基層官僚研究有許多相似之處。首先是人力汰換快速問題，基層巡查、查證人員為機關內最基層的承辦人員，平常面臨龐雜的業務量，同時也必須負責轄區內的山坡地巡查，又因其職等較低，薪水也不高，故容易發生人員更迭的現象。再者，基層官僚擁有裁量權與自主性，在本研究中，基層官僚具有執行業務上的自主性，能有充分的權力貫徹其查證、做出行政處分。水土保持法賦予市府在做出行政處分有一定的裁量權，唯基層官僚通常採保守心態或是不熟悉法律上賦予其裁量權的使用，而趨於做出相似性質（罰鍰、限期改正）的行政處分並且通常會避免採取強硬的行政處分措施，以避免受到民眾的反彈與外界的質疑。

最後，基層官僚在面對各式各樣的違規行為人，又面臨政策資源缺乏，難免會以保守的心態調整工作態度，這樣的心態可能不利於進行山坡地創新管理的推動。不過，大體而言，基隆市的基層公務員對於眼前的違規使用山坡地的查處大都能掌握時效性並且以依法行政的態度執行，若能在日後解決政策資源不足的問題、增進多元創新的管理、行政處分與輔導機制能雙管齊下，應能提升政策執行力。

## **肆、考核制度對於政策執行的影響**

本研究發現基層官僚政策執行明顯受到考核制度的影響，由於考核項目重視查報的時效性、有無確實落實依法行政等目標。考核制度的立意是促使基層承辦人員增進執行效率與正確性，但在實際執行時，因為資源的缺乏、人力的不足，時效性的規定有時會令基層承辦人員備感壓力，不過從訪談可以得知受訪者在資源尚未充足的情形下，仍竭盡所能盡可能符合考核項目時效性的規定並且落實依法行政。如前段提及的內容，政策資源不足的問題是急需解決的問題，才能提升執行效率，達成考核項目的要求。

此外，在區公所所受的考核項目提及之創新事項，部分受訪者反映區公所

在執行上，由於受到經費的限制與權責的規範，較難真正落實真正的創新，時常透過張貼宣導單等流於形式之作業方式，其宣導成效可能有限，也難以達到創新的目標。

綜上所述，基隆市在執行山坡地違規使用管理已行之有年，目前已有明確的法源依據與權責劃分，若能透過彈性化調整權責分工、改善政策資源不足問題、重視基層官僚的重要性及完善考核制度，將有助於提升基隆市山坡地違規使用管理的成效。

## 第二節 政策建議

由於基隆市在執行山坡地違規使用管理政策上有許多地方可以更為精進，但在改善的過程礙於現實因素也許非一蹴可幾，可能需要循序漸進來達成，所以本研究對於現行的基隆市山坡地違規使用管理政策提供短期與長期的政策改善建議：

### 壹、短期政策建議

- 一、減緩政策資源不足的問題，特別是經費不足的問題，應視情況增加經費，以因應採購巡查設備與因應業務上的需要，避免因經費的不足而影響山坡地巡查工作執行效率。
- 二、區公所與市府的基層承辦人均應加強山坡地違規使用管理之法規知識與教育訓練，以因應人力汰換頻繁問題，有利於提升政策執行的效率與正確性。
- 三、市府與區公所應加強宣導工作，提高民眾對於山坡地違規使用的法規認知，特別針對農業行為在何種情況下會涉及違反水保法的開挖整地進行宣導，以減少民眾因不知法律而觸法的機率。區公所在里內巡查獲是遇到民眾詢問相關問題時應主動告知山坡地相關水土保持規範，必要時，亦可請民眾向市府（主管機關）洽詢。

## 貳、長期政策建議

- 一、中央政府應對於水保相關法規的罰則進行修訂，本研究建議可以從違規行為區分，如以農業行為及非農業行為的建築、開發行為作為區分。本研究發現實務上農業違規行為人多為不懂水土保持相關法律而觸法，非農業的開發違規行為人多以持僥倖心態，故意為之，待被發現其違規行為才會改正並補申請水土保持計畫。所以，應可從「違法的樣態」與「故意與否」調整其裁罰額度，將現行違法水土保持法第33條裁罰6至30萬的規範進行更細緻化的區分。
- 二、中央政府或是地方政府應更重視山坡地的管理政策，並編列專責人力辦理山坡地巡查、查報業務，以減輕基層公務員的業務負擔，並提升政策執行的效能與專業性。

## 第三節 研究限制

本研究以基層官僚的觀點出發，以基隆市為例，來基隆市山坡地違規使用管理政策執行，在研究過程中以訪談區公所與市府的基層公務員的觀點為主，本研究內容有以下之限制。

### 壹、研究範圍與推論的限制

本研究以基隆市作為研究範圍，基隆市的山坡地「農業」違規使用比起其他農業為主的縣市數量較少，畢竟違規案件態樣不同，可能需要採不同方法應，所以，基隆市的政策執行現況問題與本研究建議的精進措施是否能供其他縣市參考，還需要再商榷。

另外，本研究的受訪者為基層官僚，在分析上多以基層公務員政策執行的觀點來做實證分析，最後再對於違規使用山坡地的政策提出政策建議。然而，從政策執行的觀點可能無法完全分析整個政策現況，在政策分析上可能仍有不足之處。

## 貳、受訪者資料取得的限制性

由於本研究在訪談是從基層官僚的觀點出發，這些參與研究的受訪者本身具有文官體制的基層公務員的身分，有可能會為了機關形象或自我形象而做出過於合理化的回答或是不敢完全揭露自身在政策執行過程的全貌，受訪者的回答難免出現避重就輕的現象，進而使本研究在蒐集受訪者資料受到限制，而影響到本研究實證資料分析的內容。

## 參考書目



### 中文書目

內政部，2023，縣市重要統計指標查詢，中華民國統計資訊網，取自：

<https://winsta.dgbas.gov.tw/DgbasWeb/ZWeb/ShowQuery.aspx?Z=>，  
2024/2/10。

水土保持局監測管理組，2013，〈水保法修正的四大理由〉，《水土保持季刊》，  
3，16-20。

尹孝元、梁隆鑫、陳錕山、黃珮琦，2010，〈衛星影像於國土變異監測之應用〉，《航測及遙測學刊》，15(1)：65-78。

王禕梵、王宏文，2017，〈基層食安稽查人員在不同餐飲場所執行風格之比較研究〉，《文官制度季刊》，9(4)：99-138。

丘昌泰，2000，公共政策基礎篇（初版）。臺北：巨流。

丘昌泰，2016，公共政策基礎篇（第五版）。臺北：巨流。

朱柔若（譯），2000，社會研究方法－質化與量化取向，新北：揚智文化。譯  
自：W. Lawrence Neuman. *Social Research Methods: Qualitative and  
Quantitative Approaches*. London: Person Education. 1999.

何世華，2007，〈「山坡地水土保持管理走入社區」成果與展望〉，《農政與農  
情》，186，95-116。

吳定，1997，公共政策辭典。臺北：五南。

吳定，2003，公共政策。臺北：國立空中大學。

吳亭頤，2023，〈112年坡地金育獎 台北市4度摘冠、嘉義縣獲縣市組冠軍〉，  
人間福報，取自：[https://www.merit-](https://www.merit-times.com/NewsPage.aspx?unid=863347)  
[times.com/NewsPage.aspx?unid=863347](https://www.merit-times.com/NewsPage.aspx?unid=863347)，2024/2/1。

吳輝龍，1991，〈強化山坡地管理防止不當開發之探討〉，《中華水土保持學

報》，22(1)，85-94。

李美華等譯，1998，社會科學研究方法(上下)，臺北：時英。譯自：Earl Babbie. *The Practice of Social Research*. California: Wadsworth Publishing Company. 1995.



周元浙，2009，〈國家承擔水土保持義務之責任〉，《軍法專刊》，55(6)：132-161。

林水波、張世賢，2006，公共政策。台北：五南。

林水波、施能傑、葉匡時，1993，強化政策執行能力之理論建構。行政院研究發展考核委員會。

林欣漢，2017，〈基隆檢舉山坡地違法 明年沒獎金拿，自由時報電子報〉，取自：<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2262713>，2023/12/6。

林信輝、張俊彥，2004，〈治山防災構造物應用自然生態工法之認知分析〉，《中華水土保持學報》，35(1)，79-88。

花芸曦，2020，〈歷史上的今天／偽造文書、超挖山坡地 林肯大郡倒塌 28 亡〉，三立新聞網，<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=798316>，2023/11/22。

邱毓玫，2007，〈基層官僚政策執行裁量行為之研究-以基層員警執行交通違規舉發為例〉，國立台北大學碩士學位論文，未出版。

施能傑，1999，〈政策執行的要素分析〉，《研考雙月刊》，23(4)，6-15。

柯三吉，2013，〈當代政策執行研究途徑之發展趨勢（1970-2010）〉，《空大行政學報》，26(1)：1-34。

洪永善，2005，坡地社區生態防災工法暫行技術手冊暨解說擋土設施及坡面保護工編(含參考基本圖彙編)，臺北：內政部建築研究所。

翁曉玲，2007，〈從水土保持觀點探討我國坡地管理法律政策與違規處罰實務〉，《中原財經法學》，19：59-118。

基隆市政府，2021，基隆市地理環境簡介，基隆市政府網頁，取自：

<https://www.klcc.gov.tw/tw/klccg1/3175.html>，2023/1/16。

基隆市政府，2023，108 年至 111 年基隆市違反水土保持法處分明細表，基隆市政府網頁，取自：<https://www.klcc.gov.tw/tw/economy/2947.html>，2023/12/24。



郭立昇，2009，〈南投縣山坡地管理效益之探討〉，國立中興大學碩士學位論文，未出版。

郭立昇、何世華，2009，〈南投縣山坡地管理執行成效探討〉，《水土保持學報》，41(4)：389-410。

陳文姿，2019，「很多次以為自己會死在山上」 全國山坡地 98 萬公頃 專職巡查員僅 30 人，環境資訊中心，取自：<https://e-info.org.tw/node/220095>，2023/12/1。

陳向明，2002，社會科學質的研究（初版 17 刷）。臺北市：五南。

陳建志，2022，山坡地機具除草未提水土保持被罰 6 萬惹怨 中市議員籲修法，自由時報，取自：  
<https://news.ltn.com.tw/news/Taichung/breakingnews/3859038>，2024/5/18。

陳政位、范宇平，2011，〈台灣山坡地違規農業之研究〉，《應用經濟論叢》，89，125-151。

陳繼藩等，2023，〈111 年度「國土利用監測整合作業」委託專業服務案〉，內政部營建署城鄉發展分署委託研究報告。

傅桂霖、陳璵慶、陳素珠，2004，〈衛星影像紋理分析再山坡地變異點偵測之應用〉，《水土保持學報》，36(3)：201-214。

曾冠球，2004，〈基層官僚人員裁量行為之初探：以台北市區公所組織為例〉，行政暨政策學報，38：95-140。

曾冠穎，2022，〈臺南市違反水土保持法之樣態及改善建議〉，國立中興大學碩士學位論文，未出版。

黃美珠，2018，《違反水保法》整自家地種菜挨罰 14 萬逼死部落農夫，自由時

- 報，取自：<https://news.ltn.com.tw/news/society/paper/1183369>，2024/5/18。
- 黃建勳，2016，〈一樣的身分、不一樣的角色：以 2008 年臺灣政府文官調查庫探索文官回應與類型〉，文官制度季刊，8(3)：81-112。
- 黃運楚，2019，〈苗栗縣違反水土保持法之樣態與裁罰情況分析〉，國立中興大學碩士學位論文，未出版。
- 新北市政府，2023，〈新北水保服務團全國績優三連霸 年輔導逾 1600 農民〉，取自：  
<https://www.ntpc.gov.tw/ch/home.jsp?id=e8ca970cde5c00e1&dataserno=24493435cb14de9484543795570edcd1>，2023/12/16。
- 葉亞薇，2023，〈打通土地開發的任督二脈！山坡地解編促企業投資、產業匯聚，讓青年在基隆看見未來〉，天下雜誌，取自：  
<https://www.cw.com.tw/article/5125259>，2023/09/11。
- 葉俊榮，1997，環境理性與制度抉擇，臺北：三民。
- 葉俊榮，2005，〈提升政策執行力的挑戰與展望〉，研考雙月刊 29(2)：3-12。
- 農村水保署，2023，〈112 年坡地金育獎首次頒發個人貢獻獎 感謝第一線水保人員〉，農業部網站，取自：  
[https://www.moa.gov.tw/theme\\_data.php?theme=news&sub\\_theme=agri&id=9225](https://www.moa.gov.tw/theme_data.php?theme=news&sub_theme=agri&id=9225)，2024/2/4。
- 農村水保署，2023，坡地金育獎介紹，取自：  
<https://www.ardswc.gov.tw/award>，2023/12/28。
- 農業部，2023，112 年坡地金育獎首次頒發個人貢獻獎 感謝第一線水保人員，農業部網站，取自：  
[https://www.ardswc.gov.tw/Home/News/press\\_more?id=FDEB0516A35746AA7146045EAFBDB9D](https://www.ardswc.gov.tw/Home/News/press_more?id=FDEB0516A35746AA7146045EAFBDB9D)，2024/1/5。
- 農業部，2023，山坡地基本資料說明，農業部農村水保署全球資訊網，取自：  
[https://www.swcb.gov.tw/Home/Info/show\\_detail?id=17203b24f7264874b87ff3](https://www.swcb.gov.tw/Home/Info/show_detail?id=17203b24f7264874b87ff3)

8357509892，2023/9/24。

農業部，2024，山坡地違規使用查報與取締案件統計表，農業部農村水保署全球資訊網，取自：

[https://www.ardswc.gov.tw/Home/Info/item\\_list\\_2?id=0dadea51802447d0a94d15886378af33](https://www.ardswc.gov.tw/Home/Info/item_list_2?id=0dadea51802447d0a94d15886378af33)，2023/9/24。

廖坤榮，2009，〈山坡地管理之政府職能與角色分析〉，行政院研考會委託研究報告。

廖洲棚。2016。《官僚回應性：臺灣經驗的觀察與省思》。臺北：翰蘆。

臺南市政府，2020，〈山坡地管理與潟湖沙洲保育〉，臺南市政府水利局網站，取自：[https://wrb1.tainan.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=27911&s=7614472](https://wrb1.tainan.gov.tw/News_Content.aspx?n=27911&s=7614472)，2024/1/2。

劉建輝，2004，〈山坡地管理資訊系統之應用研究〉，國立中興大學碩士學位論文，未出版。

蔡元融、李威霖，2021，〈水土保持局線上技術短講分享－高精度數值地形應用於整合型崩塌發生與流出數值模擬技術開發之研究〉，《水保技術》，15(2)，36-37。

鄭旭涵，2004，〈山坡地違規使用管理之結構性探討〉，《中華水土保持學報》，35(4)，361-373。

謝杉舟、劉瑞豐、沈淑貞、許中立，2005，〈屏東縣推動山坡地管理政策之成效檢討〉，《坡地防災學報》，4(2)，27-38。

藍于婷，2017，〈苗栗縣山坡地管理違規查報取締統計分析〉，國立中興大學碩士學位論文，未出版。

羅浚濱，2023，竹縣府農業處山坡地保育科 業務繁重 5 技士跑光光，中時新聞網，取自 <https://www.chinatimes.com/realtimenews/20230425002461-260405?chdtv>，2023/12/1。

蘇文賢、江吟梓譯，2010，《基層官僚：公職人員的困境》，臺北：學富。譯自

Lipsky, M. 1980. *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation. 1980

蘇偉業，2012，〈我國政府機關績效管理行為之研究：績效的定義與行為互動〉，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告。



## 西文書目

Bowling, C. J., Cho, C.-L., & Wright, D. S. 2004. Establishing a Continuum from Minimizing to Maximizing Bureaucrats: State Agency Head Preferences for Governmental Expansion - A Typology of Administrator Growth Postures, 1964-98. *Public Administration Review* 64(4), 489-499.

Benny Hjern and David Porter. 1981. Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis. *Organization Studies* 2(3), 211-227.

Brodkin, E. Z. 2011. Policy Work: Street-Level Organizations under New Managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory* 21(2), i253-i277.

Bryner, G. C. 1987. *Bureaucratic Discretion: Law and Policy in Federal Regulatory Agencies*. London: Pergamon Press.

Buffat, A. 2016. When and Why Discretion Is Weak or Strong: The Case of Taxing Officers in a Public Unemployment Fund. In Hupe, P., M. Hill, & A. Buffat (eds.), *Understanding street-level bureaucracy*, 79-96. Bristol: Policy Press.

Dery, David. 1984. *Problem Definition in Policy Analysis*. University Press of Kansas

Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

Elmore, Richard F. 1979. Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly* 94(4): 601-616.

Goggin, M., Bowman, A., Lester, J., & O'Toole, L. 1990. *Implementation theory and*

- practice: Toward a third generation. Glenview, IL: Scott Foresman.*
- Hjern, Benny and David O. Porter.1981. Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis. *Organization Studies*2(3):211-227.
- Hogwood, B.W. and Gunn, L.A. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Huqe, P., M. Hill.2007. Street-level Bureaucracy and Public Accountability. *Public Administration* 85(2):279–299.
- Huqe, P., M. Hill, & A. Buffat.2016. *Understanding Street-Level Bureaucracy*. Bristol: Policy Press.
- Hudson, B.1989. *Michael Lipsky and Street Level Bureaucracy: A Neglected Perspective*. In L. Barton ed. *Disability and Dependency*. London: Falmer Press.
- Lane J.E.1993. *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. London: Sage.
- Lavee, E., N. Cohen, & H. Nouman.2018. “Reinforcing Public Responsibility? Influences and Practices in Street-level Bureaucrats' Engagement in Policy Design.” *Public Administration* 96: 333-348.
- Lipsky, M. 1980. *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation
- Lipsky, M. 2010. *Street-Level Bureaucracy, 30th Ann. Ed.: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lowi, Theodore J. 1964. “American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory.” *World Politics* 16: 677-715.
- March, J., & Simon, H. (1958). *Organizations*. New York: John Wiley and Sons.
- Nakamura, Robert T., Smallwood, Frank.1980. *The Politics of Policy Implementation*. New York: St. Martin's Press.
- Pressman,J.L. and A.B. Wildavsky.1973. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley. CA: University of California

Press. Chicago ILL: The Dorsey Press.

Ripley, Randell B. and Grace A. Franklin. 1986. Policy Implementation Bureaucracy.

Chicago,III. : Dorsey Press.

Sabatier, Paul. A. 1986. Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation

Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis, *Journal of Public Policy*

6(1), 21-48.

Thomas B. Smith.1973. The Policy Implementation Process. *Policy Sciences* 4(2),

197-209.

Van Meter, D. S. & Van Horn, C. E. 1975. The Policy Implementation Process : A

Conceptual Framework. *Administration and Society* 6(4), 445-488.

Walker, C. 2016. Discretionary payments in social assistance. In Hupe, P., M. Hill, &

A. Buffat (eds.), *Understanding street-level bureaucracy*,45-60. Bristol: Policy

Press.

Waterman, R.,A. Rouse., R. Wright., and K. Meier. 2004. Bureaucrats, Politics and the

Environment. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.



## 附錄一：受訪者訪談逐字稿



### 壹、受訪者 A1 訪談逐字稿      訪談時間：113/4/1

問：在執行山坡地違規使用巡查、查報的過程中，您認為在人力、設備、經費及相關行政資源的分配是充足的嗎？

答：資源不充足，人力非常短缺，這個業務會排擠到他們（里幹事）平常業務的執行沒有設備，現勘都是自己盡量找路進去，而且市政府的補助經費很少，就只能辦那個活動而已（走入社區）。

問：執行上有無遇到困難以及有無需要精進的地方？

答：市府提供的資源短缺不足，也會排擠到我們其他業務的執行，那我們這個業務的話，我們在執行的時候也會常常覺得有無力感，譬如說相關的法規、專業的資源都可以再更好。

問：您對於現在的山坡地違規使用管理的各項法規以及作業流程的設置看法為何？那這些的標準設立在您執行政策時有沒有幫助，您認為這些法規、標準有沒有可以精進的地方？

答：中央的法規在訂定有一套它的方針，我覺得基隆市政府這邊可以訂定一些自治條例來協助公所執行。譬如說像是衛星變異點的查報，其實衛星變異點現在是系統通報，直接叫我們去看，其實他可以過濾一些狀況，譬如市府在申請水土保持計畫時，就在系統註記是有合法申請的，不用浪費公所的資源再去現勘。

問：您認為山坡地違規使用管理這個政策區公所跟市府的權責分配是否允當，有沒有需要調整的部分？

答：有，其實市府那邊人員的專業性及技術性較為不足，所以他把絕大部分的東西都下放到公所，都丟給公所這邊來做，其實會造成公所人力無法去負荷，那包括有一些配合會勘、配合現勘，或者是一些通報違規使用的案子我們都要

去現場看。查報過程很落於形式，市府一定要有公所的查報單，他們才會做下一步動作。

問：您在執行該政策的時候，您採取的態度是什麼？像公所在制止方面，有沒有視情況採取不同的制止方式？

答：我這邊的態度是依法行政去看，法規規定可以就是可以，不行就是不行，那充分的裁量空間的話其實還是要回到法規面，民代會關心，長官會給充分支持，民代的關心還是要回到法規面去做說明。制止的方式我們會貼制止單，我們這邊有幾個案例是跟他好好說明他就可以理解。他如果沒有申報簡易水保或是水保計畫，我們會請他跟市府那邊做一個連繫，看市府要那些文件，趕快去做一個補充，我們還是希望可以提供他一個補救的管道，這樣民眾的態度就會和緩一點，你要是直接查報他，他一定很不爽，就要跟他解釋，你後續要怎麼弄。

問：近年來違規使用山坡地的案件量沒有逐漸下降，從農業部的網站統計來看，沒有很明顯的下降，大概一年就是 2000 多件違規，您的轄區內違規案件量有沒有下降？您轄區內的違規行為人有沒有確實改正？

答：我們轄區內的違規案件有下降，原本從我剛接手的一年 7 件到 5 件 4 件，到去年的 2 件，下降的態勢還算明顯。其實很多部分他們了解後他有需要開發，他們就會把相關的程序都補足，譬如說申請水保計畫核定、申請簡易水保。

問：請問你們轄區內一年查報案件的數量？

查報去年 2 件，前年 4 件，之前 5 件到 7 件都有，都是疑似違規開挖整地，有的只是環境的一個清理，他可能請怪手來挖除一些雜草，卻觸犯了山坡地使用相關法規，開怪手很容易中（衛星變異點）。衛星變異點在拍的時候會看比例的大小，太小不會去抓，如果只是小小的範圍可能就抓不到，因為衛星拍下來是有他的盲點。

問：你們轄區內的違規人是不懂法規還是知法犯法多？

答：這兩種都有，不懂法規的案件是因為他覺得他只是在他自己的土地上做事，為什麼還要申報，其實他只是比較不了解。那至於僥倖心態也有，他就是很故意，他就是賭看看會不會被查報或是被檢舉。不懂法律通常是單純想整理環境，至於僥倖心態譬如說這裡要開發一個基地，他在前期施工不去報（水保計畫），他就是想賭一把，他就不用再多花一筆錢，他們都是屬於比較有目的性的。當然他們被抓、被開罰還是會改。

問：您認為市府在考核區公所考核山坡地違規使用管理的內容主要注重在哪些的政策面向？考核制度的實施對您在政策執行時有無影響？

答：現在市府是用很籠統的範疇去做考核，對於各區公所能力的精進沒有做到，每年都在考核一樣的東西，像是案子的資料整理、內容形式。他考核其實是流於一個形式，創新作為的問題在於第一個公所的權限，第二個公所有沒有能力跟錢去做，我們的創新行為可能就是印一下宣導放在農民曆的插頁，或是在大的活動讓我們去說明，或是在走入社區去說明相關政策，讓違規使用山坡地的態勢可以逐年下降，我們沒錢、沒人只能想這個方式宣導。

問：您覺得現行的考核項目與內容有無需要調整與精進的地方？

答：有，應該說我覺得建議還是放在創新作為，創新作為希望可以由市府擬定一個方向，譬如府擬定一個年度的創新主題，並且提供相關資源協助區公所，變成一種輔導的性質，讓各公所可以逐漸達到他所需要創新的意思。

問：除了透過違規查報進行山坡地管理外，貴單位有無進行其他法規外面樣的管理？

答：一年一次地走入社區宣導，我們公所會跟各里辦公處做一個合作，我們每年不會固定找一個里辦公處，我們會跟各個里辦公處去做協調，那里長有意願，里民也有需求的話我們會在那邊辦，我們會請講師過來做一個說明，講一些有關於坡地災害以及山坡地違規使用的現況，宣導人數控制在 50 到 100 人左右。

問：請問你們轄區內衛星變異點案件、主動查報案件、民眾檢舉案件的辦理流程？

答：我這邊的衛星變異點是我去看的，主動查報的話是我們公所的里幹事去處理的，如果遇到里幹事休假我會自己去看，1999 的話我會會同他（里幹事）一起去，為了讓他知道這個狀況，到時候里民、里長問他才知道。我覺得各公所的情況不一樣，有的地方能不能到達、路能不能上去、好不好走，上不去的我們就寫無路可到，遠拍。走不到他怎麼違規呢，我搞不懂。我會挑一個最近點點去拍，然後再跟產發處窗口的承辦說明。

問：如果現勘不確定有無違規，還是會查報給市政府嗎？

答：我會分為兩個步驟來處理，第一個是我會先拍完相關照片，然後給我們公所對口的市府承辦，他會跟他們科長先討論，確定要不要報，如果確定要報的話我們再配合做查報的程序，因為當我這邊如果沒辦法完全判別要不要報的時候。那如果很明確的違規事實，我們就一定報。

問：目前衛星變異點的通報頻率為何？

答：目前一個月 2 次，而且他的時間不是定期，不是訂在月底、月初，他有時候訂在月中、月下旬，我們還是希望這個東西看能不能在同一個時間點作公布，每個月的 1 號或是每個月的 5 號，你要幾次其實我們都尊重，也是希望大家不要去做違規啦，不要說不定期，萬一我們剛好不在，去受訓在別的地方上課我們無法配合。

問：違規行為人不改善怎麼辦？有沒有遇過違規人態度很差？

答：我們有遇到過，我們會持續追蹤，我們也擔心他當下改善完，把照片給你後，他後續又繼續做（違規使用），所以這個東西我們都持續追蹤，我們可能會勘或是路過就繞過去看一下這一塊地。還有遇過就算大規模修樹這種不是違規行為他都主動通報市府，他寧可發個文去備查，他覺得這樣比較安全，市府同意備查後也會副知我們。有遇過行為人態度不佳，至於個資提供的話這部分是還好，大部分都願意提供電話，我不會要求他們提供全名，會注意他們的個資

保護，我們會寫某某先生，把他的電話備註在查報單內，當下也會通報里辦跟里長去關心這件事，他其實在做時候附近鄰居都知道了。

問：如果遇到地主與違規行為人不同，如何查報？

答：我們會制止違規行為人，讓他們不要再繼續去做，避免整個傷害擴大，所有權人我們還是會通知，畢竟地是他的，他有權力去確認上面發生什麼事情跟避免發生什麼事情。

## **貳、受訪者 A2 訪談逐字稿 訪談時間：113/4/20**

問：在執行山坡地違規使用巡查、查報的過程中，您認為在人力、設備、經費及相關行政資源的分配是充足的嗎？

答：在設備方面應該要有無人機的設備，因為衛星變異點常常在山林裡面，無法到達，所以應該要有無人機給各區公所，比較方便處理，經費還好，只要提供我們這個設備的經費就好了，人力的話最好有專人，因為各里幹事其實都滿忙的。

問：違規地點無法到達時如何處理？

答：跑到最高的山頂往下看阿，這樣子老實講還不是很明確，距離太遠不是很清楚。

問：您對於現在的山坡地違規使用管理的各項法規以及作業流程的設置看法為何？那這些的標準設立在您執行政策時有沒有幫助，您認為這些法規、標準有沒有可以精進的地方？

答：公所去張貼違規告示的話，有時候市府的會勘紀錄又寫說沒有發現違法情形，這樣不是邏輯很不清楚嗎，我們又給人家張貼違規制止告示。這樣流程好像不太恰當。應該是我們報了之後，他們（市府）自己先去看，看適不適合貼，他覺得適合貼我們去貼也可以，他們也可以自己去貼啊。

問：您認為山坡地違規使用管理這個政策區公所跟市府的權責分配是否允當，有沒有需要調整的部分？

答：目前這樣是 OK，公所是負責查報，市府負責審核。

問：您在執行該政策的時候，您採取的態度是什麼？

答：依法行政一定有，時效的部份我們都是當天或是隔天回報查證結果，因為我們案件比較少，我們沒什麼裁量，我們只要有疑問就直接查報。

問：近年來違規使用山坡地的案件量沒有逐漸下降，從農業部的網站統計來看，沒有很明顯的下降，大概全台灣一年就是 2000 多件違規，您的轄區內違規案件量有沒有下降？您轄區內的違規行為人有沒有確實改正？

答：我們區還好，案件量一直都不多，我覺得譬如說他要水保申請，就盡量要效率快，不要讓他們覺得申請這個就是很麻煩，要等很久，要花錢，就不想申請，如果是站在服務他們的角度，他們可能就會願意申請，要便民，效率快，不要拖很久，如果要做很多資料，花很多錢，他們可能會避免麻煩，先做了再說。

問：您會因為違規人態度不同會不會做出不同的制止措施？

答：不會，都貼單，都跟他講，沒遇到特別不理性的，他們也知道找要去找市政府。

問：您認為市府在考核區公所考核山坡地違規使用管理的內容主要注重在哪些的政策面向？考核對您在政策執行時有沒有影響？

答：時效，有影響，現在規定要 4 天內查報，包含收到通報當天，還有就是主動查報，主動查報幾乎很少，因為很難發現，衛星變異點比較多。4 天還好，除非我不在辦公室，現在變異點不會有公文，我們要自己去系統看，現在是每個禮拜一次，自己主動上網看，星期三、四左右，所以大概二、三、四就每天看一下，因為不確定他哪一天會公布。

問：您認為考核項目與容有沒有需要調整？

答：創新事項。我們沒什麼創新，每年差不多都一樣，我們有在農民曆宣導，其實這個區應該都有，還有像是在公所健走活動或是其他活動就配合宣導，還有個里辦公處公佈欄的宣導、公所的網站宣導。





問：你們轄區一年大概幾件違規使用山坡地案件查報？

答：去年我查報 2 件，1 件市府說有違規，1 件市府沒有發現違規。今年到四月份有 3 件，是私人土地範圍內，平常不會走到的地方被衛星拍到，往年查報大概是差不多 6、7 件左右。

問：你們轄區的違規型態以什麼類型居多？

答：濫墾、堆積土石，違規農業使用案件不多，我們有疑問就查報，讓他們認定。

問：違規人是不懂法律，還是知法犯法比較多？

答：不想走程序比較多，先做了以後，反正也不用恢復原狀，頂多補申請（水保計畫），就這樣子而已，再不然頂多讓你罰 6 萬。

問：請問你們轄區內衛星變異點案件、主動查報案件、民眾檢舉案件的办理流程？

答：因為我們件數不多，所以檢舉案件，像是 1999 就是我自己去看，大部分都是我去看，除非是里幹事主動查報，如果叫里幹事看，他們本身各項業務多，多少會拖延一下，沒辦法達到時效目標。

問：違規行為人不改善怎麼辦？有沒有遇過違規人態度很差？

答：目前沒遇到過，違規人都會配合改善。

### **參、受訪者 A3 訪談逐字稿 訪談時間：113/4/25**

問：在執行山坡地違規使用巡查、查報的過程中，您認為在人力、設備、經費及相關行政資源的分配是充足的嗎？執行上有無遇到困難以及有無需要精進的地方？

答：大部分公所配備不是那麼齊全，像有些地方不容易抵達，所以需要空拍機。那山坡地違規使用教育訓練沒有很健全的系統加上巡查員流動率過高，在業務的交接或傳承也沒有比較全面完整的知識讓我們承辦可以比較容易去判斷。



問：經費的部分呢？你們區公所有編列相關經費嗎？

答：就只有市府提供經費辦走入社區宣導活動，大概一年 37000 多元的經費。

問：你這邊會跟里幹事一起去違規現場看嗎？

答：有時候會，有時候不會，如果里幹事是那種資深的話，會讓他們自己去看，如果是比較沒有經驗的話，尤其是女生，我們就會一起去，甚至會找里長一起去，因為有的里長比較熱情，他們也對那邊的路比較熟。

問：您在執行上有沒有遇到什麼困難，例如找不到違規地點？

答：目前都找得到，只是不一定能上得去，有一些比較上面，那個高度可能無路可達，我們就是遠方看一下有沒有狀況，這種情況目前是比較少的。

問：你覺得現在需要精進的地方有哪些？

答：我覺得需要更完整的教育訓練或是由專人來處理這部分（山坡地巡查、查報），因為公所的人流動率太高，我覺得在知識上無法銜接。

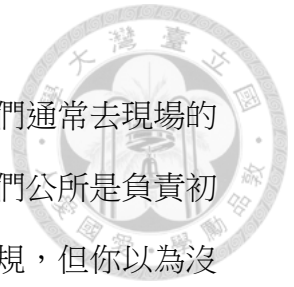
問：您對於現在的山坡地違規使用管理的各項法規以及作業流程的設置看法為何？那這些的標準設立在您執行政策時有沒有幫助，您認為這些法規、標準有沒有可以精進的地方？

答：像我覺得衛星變異點它的偵測過於敏感，連修草，草變短也會被反映出來，這樣的話我們也是要去現場看是什麼情況，因為從衛星圖片我們也是沒辦法判斷它的實際情況。現在的衛星變異點就變成是每周通報，而且有限時，限時回報登錄系統，加重我們巡查員的負擔。我有看到新聞是因為高雄地區違規使用山坡地變嚴重，所以衛星變異點的通報，才變成每周。

問：您認為山坡地違規使用管理這個政策區公所跟市府的權責分配是否允當，有沒有需要調整的部分？

答：我覺得應該要請專業人士，或是市府成立一個小組，專門針對這項業務去處理，他們有他們專業的配備，這樣我覺得在檢查以及會勘會更嚴謹、更謹慎。

問：您在執行該政策的時候，您採取的態度是什麼？像公所在制止方面，有沒



有視情況採取不同的制止方式？

制止的話我們公所沒有其他方式，我們都是貼制止單，因為我們通常去現場的時候都沒有看不到違規人，我們都會依法行政，但是一開始我們公所是負責初步的研判，如果真的認定有違規才會通報市府，所以如果是違規，但你以為沒有違規，市府也不會知道，但我們如果認為它有違規，我們一定會依法行政就查報，但如果我們以為沒有違規，例如走不到的地方，我們沒辦法親眼確認，就只能這樣了，當然這也可能是市府人力也有限，很難有複查機制。

問：那時效性的部分呢？

答：我盡可能在收到通報案件的 1、2 天就結案，因為我不喜歡事情擱著。

問：近年來違規使用山坡地的案件量沒有逐漸下降，從農業部的網站統計來看，沒有很明顯的下降，大概一年就是 2000 多件違規，您的轄區內違規案件量有沒有下降？您轄區內的違規行為人有沒有確實改正？

答：我們轄區最近違規案件量是還好，去年我總共查報大概 5、6 件，但是有一半以上最後都不是真的違規。其他像是有些衛星變異點通報案件有的只是去的時候他們水保告示牌沒有貼出來，或是在整修邊坡，它其實是有申請水保計畫的案件。

問：那您在制止行為，或是在巡查時會因為違規人的態度不同而做出不同的制止措施？

答：制止措施一定都是一樣的，都是貼制止單，通常都沒有遇到當事者，就算遇到當事人的話我基本上也不會跟他講，我只會貼制止單，因為我怕被他打啊。我覺得該做的事情要做，但是人身安全也是很重要啊。我有貼制止單的話他就會知道這件事，我也有留存張貼制止單的照片。

問：您認為案件量無法逐漸下降的原因是什麼？

答：我覺得我們轄區內的人口數越來越多，然後又有僥倖心態，想說先做了再說。

問：您認為市府在考核區公所考核山坡地違規使用管理的內容主要注重在哪些



的政策面向？

答：時效性吧，還有書面文件的完整度，像是書面排版之類的，我後來發現滿注重這個的。

問：那這個考核制度對你在政策執行有沒有影響？

答：有啊，因為你看到那些考核的內容，你就會知道你執行的過程有沒有一些疏漏還有完整性。

問：您除了透過違規查報來進行轄區內的山坡地管理之外，你有沒有進行其他面向的管理？

答：有辦走入社區的宣導活動，還有就是會請里幹事貼公佈欄，告訴民眾違規開挖山坡地要罰多少錢。

問：你們轄區內的違規什麼樣的類型比較多？

答：非農業使用的開挖整地比較多，可能是用一個地坪要蓋停車場或用來堆置東西之類的。

問：你轄區內的違規人是不懂法律還是抱持僥倖心態知法犯法的人比較多？

答：可能僥倖心態吧，可能心態無所謂，被查到再說。

問：您覺得現在的考核項目有沒有需要調整的地方？

答：希望不要再創新了，因為沒錢也沒時間創新。

問：你們公所去年有提出什麼創新作為嗎？

答：空拍機，課長跟消防局借到了空拍機，我們有給他們一個地號，然後我們有去現場看消防局操作，用空拍機拍攝照片後，再由消防局把照片傳給我們區公所。我們目前只有借這一次，我們有跟他講說，如果以後有需要，遇到無法抵達的地方，要再請他協助用空拍機確認。用這個空拍機要有執照，所以我們是看著消防局的人操作。

問：在不確定有沒有違規時，你們都會直接查報市府辦理會勘確認嗎？

答：對啊，因為市政府比較專業。

問：衛星變異點通報頻率越來越高，會不會使公所難以因應？

答：會變得越來越忙，因為人力一樣但是事情越來越多。

問：你們在查報案件時有沒有遇到比較特殊的情形？例如：找不到違規行為人、違規人一直不改進、遇到民代來關心等狀況。

答：目前都沒有遇到，我就是報給市府，市府就會找到違規行為人，那事實上他們聽到要被罰錢他們也會比較緊張。

#### **肆、受訪者 A4 訪談逐字稿      訪談時間：113/4/30**

問：在執行山坡地違規使用巡查、查報的過程中，您認為在人力、設備、經費及相關行政資源的分配是充足的嗎？執行上有無遇到困難以及有無需要精進的地方？

答：人力完全不充足，應該要參考直轄市，成立獨立的專責機構像是巡山員，如果你不重視山坡地的違規使用查報的話，你自然不會編足足夠的經費。最重要的是這整個政府機構不夠重視山坡地違規查報，造成經費資源法規層面漏洞百出，這是一系列的問題。設備當然不夠，設備當然現在有取代人力的方式，更有效率，因為沒有人重視，沒有專責預算科目，造成設備不足，像包括只有我們的違規巡查員過去那個地方，那系統選項其中就有一個選項是無法到達，那衛星查到了變異點，你人是無法到達的，那到底有無違規，你就不知道，所以這設備是足了嗎？無法到達本身在無違規樣態底下，應該是無法判斷，無法結案才對。找不到路去的時候你也不知道他是有還是沒有違規使用，我們目前大部分是找得到地點，但還是會遇到找不到的時候，真的沒辦法到達的時候，你我怎麼能確認里幹事回報的點，真的是他到達之後看的呢，有沒有可能真的是無法到達，他卻回報查無違規事項就草草結案，這是這個系統設置上本身存在的漏洞，而沒有人要補足它而已啊，沒有人想做這件事，執行方法是有不是沒有。我們現在在高速公路的邊坡巡查的系統，它會用無人機直接從它的上空飛過整個路線，同時把它的邊坡做資料庫，定期都會飛無人機，飛完後就會知道邊坡有沒有位移。那同樣的這種系統如果用在我們的山坡地違規使用上，我們

現行使用衛星變異點，使用紅外線來去做，但是這套系統本身就有它系統很困難的地方，如果無人機的使用，用光打下去做 GPS 定位可以提升效率。這就是你不要做而已。從中央到地方，你如果重視，就會找出一個方法來，我不相信在高速公路原本的組織法裡面有這一套系統，這一定是後來才新增的，所以他做出一套很完整的系統出來，結論就是要做跟不做。

問：您對於現在的山坡地違規使用管理的各項法規以及作業流程的設置看法為何？那這些的標準設立在您執行政策時有沒有幫助，您認為這些法規、標準有沒有可以精進的地方？

答：人力編組的組織法規沒有設置，還有就是山坡地違規法規是在非都市管制條例之下的一個邏輯，違規使用除了看有沒有違反水保法，也要看有沒有違反使用分區的規範，這是一體的。我們是做巡查，然後查報，違規使用除了水保法之外，另外一個就是它的使用分區有沒有合目的的使用，這是一體很多面向。你水保法有沒有未報備就開挖整地，非都市土地有沒有做合目的的使用，有沒有違章的建築在中間，還有環保局來看有無違規堆置。山坡地違規使用狀況就是因為大家不常去，所以我們要找去看，看的話要看各種各樣，有可能會因為一個違法行為而觸犯到多種法律。使用分區他當初在劃分的時候他本來就劃的很模糊，劃的很零散。這塊林業用地的旁邊就是農業用地，那個界線很模糊，這條線的前面做造林使用，後面做農牧使用，當初在劃分的時候太多因地制宜，因應之前人的使用習慣。

問：您認為山坡地違規使用管理這個政策區公所跟市府的權責分配是否允當，有沒有需要調整的部分？

答：當然需要調整，而且最好對調，這就像你檢察官在辦案的時候常常會甲區來辦乙區的案子，他們有一個管轄區，為的是希望能真正破到大案子，你用公所來做山坡地違規查報，包括違章建築，因為礙於人力，我們能派的就是里幹事，里幹事在同一個地方，他同時負責的工作不只是只有山坡地違規查報，負責的面向非常多，他跟地方的結合非常緊密，他有太多的人情世故壓力在這

邊，你用這個人再去擔任一個違規查報的角色，你不會覺得扞格嗎，昨天我跟你當朋友，今天我來跟你說你的房子違規，要來拆你的房子了，這個方式下去你覺得允當嗎？不對吧，所以違規查報，包括違章建築、山坡地違規查報，本來就應該要專責單位，至少是彼此互相不認識的，甲區去查乙區，乙區去查甲區，或者由市府獨立統一發包一個專責單位，你沒有人沒關係，你有錢就好，就發一個包，找專門的巡山員去巡查就可以了，不該把這個工作交給公所，這不是在推諉，不是在卸責。

問：您認為您在執行該政策時秉持的態度為何？會勘時有沒有受到民代的壓力？

答：依法行政，我們會受到民代或長官的壓力。

問：公所在做制止行為有沒有因為違規行為人的態度而有不一樣的制止方式？

答：我們不會制止，我們現在的做法現場絕不制止，在產發處所有的人都到場的時候，確認他有違規，我們才會貼，照相存證。你（產發處）之前告訴我們的發現就要制止，對不起，我們沒辦法。

問：你們在查報的時候會跟當事人講嗎？例如你這樣可能有違規喔。

答：不會，我通常是我查報我的，你做你的。唯一一個是我非常確定他有違規，我走進去發現它蓋了一個鐵皮屋，那是一定違規，那時候帶了里幹事一群人走過去，現場直接問他，你有沒有建、使照，你有沒有開挖的證明，他說有，我說那麻煩你給我，他就說好他去拿，從此之後他就沒有再出現了，我回來就查報了，因為我不會現場跟你講你是違規的，我這樣問他就知道意思了，他都講有阿，只是他再去拿他就不見了，後來違規查報就確實成立了。我現場不會制止他，也不會貼違規單，因為我沒有辦法確定他到底有沒有違規，因為只有一個人產發處說違規才算，所以制止單應該是從那個時候才應該要開具的，應該要張貼的。

問：你們公所一年查報的案件量大概有幾件？違規類型以何種居多？

答：十幾件吧，我們絕大部分是非都市土地，所以非都市土地違規案件占多數，非都市土地違規使用居多，開挖整地是行為。

問：您轄區內的違規人是不懂法律還是抱持僥倖心態知法犯法的人比較多？

答：僥倖心態，絕大部分都是。

問：據中央統計，違規案件沒有下降，您認為原因是什麼？

答：對，因為僥倖心態是主要的原因，而且衛星也會拍到，我們土地使用法規本身就是處在很模糊的情況，很多山坡地都在私人土地裡面，私人想要變現，可是這些山坡地又不能賣，她唯一能做的是土地改良，讓它增值去變現，所以這些東西一連串就變成土地違規使用的越來越多，他很難去申請使用執照、建築執照，做了之後的懲罰，相對於他獲得的利益是比較低的，就會產生出僥倖心態，反正懲罰也不會很嚴重。

問：不確定有無違規的案子如何處理？

答：用疑似違規直接查報，讓市府確認。

#### **伍、受訪者 A5 訪談逐字稿      訪談時間：113/4/30**

問：在執行山坡地違規使用巡查、查報的過程中，您認為在人力、設備、經費及相關行政資源的分配是充足的嗎？執行上有無遇到困難以及有無需要精進的地方？

答：人力的話主要是里幹事負責，他們平常就已經挺多事情的，他們還要抽空去巡查他們的轄區，我覺得太臨時。設備的話我覺得要多發一些保護一些自己的設備，像是密錄器之類的，我們害怕巡查的時候那些人正好在違規，可以用來防身。經費的話我覺得多找幾個人做巡查的話比較好吧，因為我覺得這對里幹事來說是多的工作。

問：您對於現在的山坡地違規使用管理的各項法規以及作業流程的設置看法為何？那這些的標準設立在您執行政策時有沒有幫助，您認為這些法規、標準有沒有可以精進的地方？

答：法規的問題好像都是產發處去執行他有沒有違法，公所這邊只要呈報，法規好像我沒那麼熟。

問：您認為山坡地違規使用管理這個政策區公所跟市府的權責分配是否允當，有沒有需要調整的部分？

答：我覺得區公所可以負責巡查，我覺得查報可以不只是區公所才能查報，產發處如果遇到民眾檢舉的案件，他不用 pass 給我們，他應該可以自己直接查報。

問：您認為您在執行該政策時秉持的態度為何？在會勘當下有遇過民眾來關心嗎？

答：沒有民代找過我，只有在會勘當天，議員會來關心，不過主要都是找產發處，我們都是依法行政。我只有遇過一次民代去會勘現場關心，但他沒有威脅我，因為我不是主政。民代去現場只是幫違規人解釋說只是因為褐根病要修剪，希望市府高抬貴手。但是現場違規太明顯，是用挖土機在挖，我覺得可能民眾的觀念已經建立起來，可能關說已經沒有那麼嚴重，十年前可能會一直關說。

問：您認為案件量無法逐漸下降的原因是什麼？

答：我覺得我轄區內的民眾他們還沒有充分的了解在山坡地的水土保持法規，不知道要先申請（水保計畫），知法犯法跟不知道法律感覺是一半一半，農業相關行為有的是不知道，像是沒有申請水保計畫就蓋農舍，大面積的開挖大部分是故意的。

問：你們公所一年查報的案件量大概有幾件？違規類型以何種居多？

答：有查報大概 10 到 15 件，開挖比較多，少數棄土，大多數案件非農業使用違規。上個禮拜衛星變異點 4 件，一個查報，現在衛星變異點一週一次，我都不太敢請假，怕來不及結案。

問：您認為市府在考核區公所考核山坡地違規使用管理的內容主要注重在哪些的政策面向？考核制度對您在政策執行有沒有影響？

答：有影響，著重在主動查報率還有時效性，每個月巡查報表繳交有沒有逾期。

問：您覺得現在的考核項目有沒有需要調整的地方？

答：創新事項很難，我們上次考核只有寫說要改變考核資料的呈現方式，建議把現在按考核項目分類，改成按違規案件分類。

問：您除了透過違規查報來進行轄區內的山坡地管理之外，你有沒有進行其他面向的管理？

答：走入社區的水土保持宣導，請里長找里民，違規行為人才不會想要來，里民有法律概念就會舉發違規地點給公所。

問：不確定有無違規的案子如何處理？

答：百分之百直接查報，會先跟市府打個招呼，可是市府也不會直接說沒違規，市府都會說你有疑慮就查報，他不會馬上判斷。

問：你們在查報案件時有沒有遇到比較特殊的情形？例如：找不到違規行為人、違規人一直不改進、地主跟違規人不同？

答：有遇過行為人改善但改善不完全，他應該要恢復農業使用，至少要種個地瓜葉之類的，結果沒有，他就鋪個塑膠草皮，因為市府會複查，沒改善完成就會一直複查，我覺得他最後還是會改善好，只是複查很多次。還有一種是五年前的違規已經結束了，這次又開始違規了，同一塊地、同一個行為人，他可能上次是蓋廁所，這次是蓋停車場，他明明知道這樣做是違規的還是要試試看，我們現在會勘的時候就會跟他們說現在有衛星變異點，要是違規衛星會發現。有些地主跟行為人不一樣，大多數是占用國有地，通常里幹事去現場的時候現場都沒有人，我們只能找地主。我們有時候會看旁邊的地是誰的，或是市府可能會從過去的違規案件來找行為人，會找得到的。

## **陸、受訪者 C1 訪談逐字稿**

**訪談時間：113/4/20**

問：可以請您先說明您在基隆市水保服務團經手的山坡地違規使用案件性質與流程，還有包含哪些工作範圍？

答：在土木建築來講的話，純粹就是以行政裁罰，可是在水土保持的時候，我們講違規，就是以行政裁罰之外，還會就是有一個就是違反水土保持法，它是一個法律位階，它會有所謂的水土保持法施行細則跟擬定水土保持計畫的審核監督辦法，那回到這個部分就是說，其實我們是不是違規就是因為這母法有施行細則或是山保條例以及審監辦法，違規的情形是因為沒有根據這些相關的一些規定程序申報或是做一些規劃。基隆的山坡地約占百分之 94 點多，那有一種情形如果屬於開發建築的，他們往往會知道，因為他們是做工程的，可是我們會碰到一個情形是農地，山坡地的農業使用，其實我在早期 94 年的時候遇到一個案件。那是法院被人檢舉的要去現場鑑定是不是有違反水土保持法，因為那個部分會涉及到 6 萬到 30 萬的裁罰金之外，還有違反水保法的六個月到五年的有期徒刑，在這種情形之下，其實，我從 94 年加入基隆市的水保服務團，可以分成兩大類案件，一大類是公所這邊可能需要或是有看到相關的違規，但是還沒進法院，我們會協助去現勘，指導他們要如何符合相關法規的申請程序。第二部分是鄰近土地所有人看到，進到法院，法院可能會通知市府公所，要求警政單位，包含制服警察來現場維持秩序、蒐證，然後市府這邊會委請服務團的技師協助一起去鑑定市府有違反水土保持法的致生水土保持流失，有沒有違反施行細則相關細則。

問：請問進法院是指沒有經過公所的查報程序，就是直接到法院那邊？

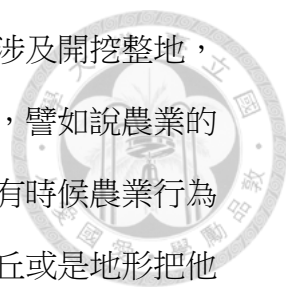
答：法院就是民眾用舉報的方式。

問：因為我知道的是產發處認定違規之後移送法辦，

答：這是另外一種，這種查報是由公所的里幹事查報的。

問：那像您去看致生水土流失的話，那像是不確定法律概念，要怎麼認定？

答：這個部分跟當天鑑定的技師他的專業性認知，多少有主觀上認定。那這種主觀認定就像是法官判案的自由心證，回到這個部分，我們還是要回到法規，



什麼時候我們要申請水土保持計畫，法規寫得很清楚，只要是涉及開挖整地，那如果對於一個農業使用而言，他有的情況可以採報備的程序，譬如說農業的穴植，我們講開挖整地，就是指對地形有一個開挖的行為。但有時候農業行為上，有時候有地形高差，於是農民可能會想說我們把這邊的土丘或是地形把他挖掉，讓行走比較方便。像我在新北市也曾經輔導過一些案件，他可能想說要農業使用，但是他想在既有的道路打一條路讓車子上去，這樣就是沒有經過一個核准程序的開挖行為，那這種開挖行為是一種很明顯的，這種去跟民眾講的時候他多半可以理解但是如果是我講的民國 94 年的案例，他覺得他只是想要灌溉用水就把他挖掘一個坑，這個坑大概兩米乘以兩米，深度一米，不到一米半，這種情形，因為他跟鄰居可能有糾紛，人家就跟法院查報，因為那次我是復勘技師，因為第一次的勘查是另一個技師，我這次是去複查，複查是只看有沒有改正，我特別挑這個案子跟你講是因為比較特別，他不是挖一個取水坑嗎，那他要改正，對於這個農民他覺得說我就只是挖一個蓄水灌溉的有什麼錯，但是他必須要回復，於是他就墊一個板子，上面再鋪一層土，然後再把植物鋪上去，不巧那一個檢察官還是檢察事務官就走上去，發現下面是空的就被發現了，這就是一個想要蒙混過關的案例。

問：那您有沒有遇過配合度很差的情況，不一定會按照你的方式改正？

答：有別人說過有違規人認為是公部門在找麻煩，我們這邊產發處去的時候，針對他的違規情形跟他說要對他裁罰，那這種情形在沒有警察介入的情形之下，曾經有過的案例是當事人現場抓狂、起衝突。這個問題是這樣如果你是交通違規，在高速公路被罰 3000 元，在一般路上被罰 1200，現在是要開給他 6 萬的罰單他不跳腳，他的情緒上一時可能無法接受，這是常有的事，人家一定不開心啊，他會覺得說我就是挖土機進去一下而已為什麼要罰我 6 萬塊到 30 萬，這是民眾的想法。因為他可能他有兩塊田，有高度落差，所以用挖土機，不巧整個裸露面跑出來，不巧水保署衛星變異點就拍到了，我還有一次是去貢寮，那一件事被衛星變異點抓到，那是產業道路，然後在到了產業道路害還要

走一條小路上去，那種地方一般人是不会进去的他現場就是有用挖土機整地的行為，再來就是，我去現場的時候會發現有民意代表在現場，相對地對於公部門就有民意的壓力，往往就需要我們這種專業的角色，因為我們當天是屬於準公務員，但我們是專業人士，然後我們平時是跟民眾在一起的，因為我們是公證公司或是技師事務所民眾會無法理解自己為什麼是違規，當然我們適當的用一個民眾的角度跟專業的看法來跟他說明，原因是法律就是這樣訂，水土保持法違規包含有裁罰跟刑罰的問題。你們第一線承辦人員在現場是會有壓力的。問：那如果您在會勘現場發現違規人態度不一樣的話，你會採取不一樣的輔導措施嗎？

答：內容一樣，口氣不一樣，第一個情境就是說我們不是公務員，我們是協辦的技師，我們是從專業的角度來告知他，相對的他會比較能接受。第二個情境是我曾經在安樂區有一個輔導案件，他是一個集合住宅，他會有總幹事，管委會或是委員這種人眼光放很高，我們告訴他不符合規定。但他講出來的話非常不禮貌，他直接罵你們耶，直接不雅的文字就出來了，他用這種態度我也可以用嚴格的方式規定他，我可以直接懟回去阿，所以我說有兩個情境，我的角度是我跟你一樣是老百姓，我們言詞上可以比較鋒利一點，態度上當然可以比較兇，因為我不是公務員，他不能投訴我。

問：我有看水保署的統計案件，每一年的違規案件量沒有下降，那個量都差不多在 2000 多件，您認為原因是什麼？

答：那個原因是在於說有一些違規的民眾他們想說在程序上第一個他們可能不熟而且要花錢代為辦理，第二個可能因為要多一點時間程序，第三個他們可能想要照他們自己的做法做，他們不想要照合法的工法去做，因為可能要花一點經費，在這種情形之下，他們會想要碰運氣，覺得先做了再說。理論上這個案件數應該要下降。我記得在民國 94 年，因為那一年我剛好執業執照下來，那個時候各縣市政府開始組件水土保持服務團，有了水土保持服務團就是做為一個就是協助公部門的審查跟現場的水土保持工程技術的指導或輔導。再來一點就

是作為水土保持法規的一個宣傳，那以這 10 年內的話，不管是新北市、基隆市還是宜蘭縣，我都有去當講師，上個月我去石門當講師，去宣導水土保持的災害跟法規，那去年我有去中和跟三重，那我們基隆這邊的區公所我也有去講，那這個工作在這 5 年內或是 10 年內都一直有在進行，理論上對於市民或是里民應該是知道這個法規了，但是違規案件量沒有降下來，我就覺得很奇怪，他們（違規人）可能就是碰運氣吧。

問：那你們水保服務團駐點的時候都有民眾來問法規的問題嗎？

他的問法是偏向說他有一塊地，他要申請水土保持，要怎麼做？

問：就是他先問了再做，總比直接做了再被罰好。

答：對。

問：所以你們駐點主要是解決民眾的法律問題？

答：對。

問：您認為在山坡地水土保持違規的法律的訂定有沒有可以再精進的地方？

答：其實在新北市或是基隆市都有在加強農業輔導，也許在基隆市的農民比較少，像是純粹的農業耕種行為的整地，還有擋土牆的部分是用砌石的，高度不超過 1.2 公尺，適度的小型怪手的整地，他們都可以不用到擬定水保計畫，就是用報備，其實是對農民已經很友善了。除草在有的縣市報備就可以了。

問：像是中耕除草嗎？

答：對，像有的縣市可以申請怪手進去除草，但是如果他沒有申請的話常常就會被鄰居檢舉，如果被檢舉到地院的話，就會走向刑法的問題。因為除草是一種認知上的問題，有的挖土機師傅進去就是很規矩的只是除草，可是有的挖土機師傅進去了除了除草外還整地，因為挖土機的斗子一斗就是 1 公尺的坑洞就出來了，對於在上面操作機具的人他沒有這種感覺，實質上他已經違反了水保法的開挖整地行為，那如果不巧他挖的地方又是靠近邊坡的坡腳或是說他那邊有排水溝，排水溝是水保設施，這樣就是構成違反水保法的要件，就會有 6 個月到 5 年的刑期在法規的精進的部分就是中央的法規盡量針對農業的使用去檢

討，盡量放寬去協助農民，如果是商業開發還是要回到目前的審查機制。我們現在沒有區分，如果開整地涉及商業或是建築開發，那就要嚴格去執行。我認為可以看說他是不是有具備農民的身分，曾經有一個案件在貢寮，那個案件，他無法理解在自己的田在道路邊用挖土機機具為什麼會違反水保法。因為山坡地是依公告範圍，所以他覺得平平的竟然是山坡地保育區。我在汐止做一個水土保持計畫，是兩個建案，因為公告範圍，其中一個建案有坡腳但他不在山坡地的範圍，這個就是劃公告範圍的問題，如果這是兩個農民持有的地這樣劃山坡地，他們對於這樣的劃分一定會有疑問。

## 附錄二：訪談重點筆記（受訪者 B1-B7）



一、在執行山坡地違規使用查證、處分的過程中，在人力、設備、經費及相關行政資源的分配的充足與否。

基隆經費有限，沒有專責巡查員，在經費的方面當然希望能越多越好，目前執行巡查主要為區公所，市府尚無明顯資源不足問題。另外，在無人機等設備採購會有保管問題。受訪者傾向不增加該設備採購。

二、現行在山坡地違規使用管理的各項法規以及作業流程（如山坡地管理作業參考手冊）的設置看法以及這些標準的設立對政策執行有無幫助？這些標準有無可以更精進的地方？

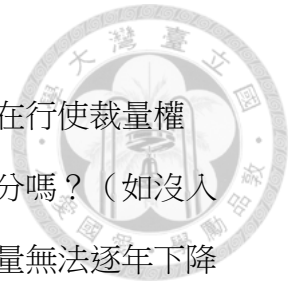
目前中央政府提供山坡地作業參考手冊，提供違規查報作業一個流程規範，因距離現在時間久遠，市府在部分流程及查報單的格式有做一些調整，以符合實際需求。

三、該政策區公所與市政府的權責分配是否允當，是否需要調整？

權責分配無明顯問題，但公所里幹事汰換頻率高，會有一些溝通協調的問題。

四、在執行該政策時秉持的態度為何（例如注重依法行政或是有無其他目標，如偏向裁罰或輔導導向），以及有無充分的裁量空間？

重視依法行政，為避免受到外界質疑，通常會做出相似性質的行政處分，最常見的行政處分為罰鍰與限期改正，並適時透過輔導的方式協助違規行為人。然而部分受訪者對於裁量權的認知尚未充分，需要筆者向其說明裁量權的意思。



五、違規行為人有無在受到行政處分後確實改正其違規行為？在行使裁量權時，您會因為違規行為人的態度不同而做出不同的行政處分嗎？（如沒入機具、強制拆除等行政處分何時會用到）您認為違規案件量無法逐年下降的原因為何？

佔用國有地、棄土、違建是違規常見樣態，大致上違規行為都會改進，通常會做出相同種類的行政處分，以避免外界質疑。另外，如沒入機具之處分會引發機具存放與保管問題，畢竟大型機具需要較大的存放空間。最近基隆案件數有變少，應該跟加強宣導有關。

六、農村水保署考核市府山坡地違規使用管理的內容注重在那些政策執行面向？考核制度的對於政策執行時有無影響？

農村水保署在考核市府時重視依法行政、時效性，更會著重在受行政處分提出訴願後，原行政處分遭訴願審議委員會撤銷或命市府重新做成行政處分的比例，如果原處分被撤銷遭撤銷的比例過高，即表示市府做出的行政處分不當，需要檢討。所以市府在政策執行上也會重視依法行政、時效性與行政處分做成的正確性，至於市府對於區公所的考核也是著重在這些面向，但不會刻意刁難。

七、除了透過違規查報進行山坡地管理外，有無進行其他法規之外面向的管理？（宣導、教育講習辦理情形）

每年對於區公所與相關政策執行人員會辦理講習，增加其業務上的法規知識。對於一般民眾，市府會配合一些節慶活動設置攤位向民眾宣導水保知識，並至校園向學生宣導，使水保教育得以向下扎根。