臺中高等行政法院判決

109年度訴字第33號

109年6月3日辯論終結

原　　告　劉雲欽

被　　告　行政院農業委員會水土保持局南投分局

代　表　人　陳榮俊

訴訟代理人　賴錦源　律師

　　張益通

上列當事人間山坡地土地可利用限度查定事件，原告不服行政院農業委員會中華民國109年1月8日農訴字第1080732131號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要及其證據：

原告於民國106年5月10日因買賣而取得南投縣○○鄉○○○○段○○○○○號土地（面積23,833平方公尺，下稱系爭土地，見本院卷23頁之土地登記謄本），系爭土地前於77年6月9日補辦編定土地使用分區及地類別分別為「山坡地保育區」及「林業用地」（見同上證據，及本院卷21、133-135、251-255頁之山坡地土地使用基本資料及查定編定清冊、山坡地土地可利用限度查定清冊）。嗣原告填具108年11月（無日期）申請書（下稱申請書，見本院卷83頁），於108年11月5日向被告申請系爭土地之「山坡地土地可利用限度查定」（下稱限度查定）結果異議複查。經被告審議調查後，發現系爭土地於107年6月12日因分割而增加同段1-127、1-128、1-12

9、1-130、1-131及1-132地號等6筆土地（面積分別為1,041、3,365、3,501、3,321、1,304、8,169平方公尺），致原1-10地號土地面積剩下3,132平方公尺（見本院卷233-245頁之土地登記謄本），而該分割後之7筆土地（下稱分割後之7筆土地），原經地政單位查定編定為「山坡地保育區」之「林業用地」，依行政院農業委員會（下稱農委會）山坡地土地可利用限度查定工作要點（下稱查定工作要點）第7點規定：「查定後之土地，經分割或合併，其查定分類依其非都市土地之編定類別。」乃以108年11月6日水保投保字第1081992010號函（下稱原處分，見本院卷63頁），駁回原告之申請。原告不服，提起訴願，亦遭決定駁回（見本院卷27-33頁之農委會109年1月8日農訴字第1080732131號訴願決定），遂提起本件行政訴訟（見本院卷13-17、45-46、57-59頁之起訴狀及起訴狀補正件）。

二、原告主張略以：

（一）原告所有之系爭土地原面積23,833平方公尺，坡度非全筆陡峭，卻被誤查定為55%之陡度，訴請農委會更正未獲准許。依其所提出之土地附略圖（見本院卷19頁）說明如下：

○○○區○○○鄰○○○段1-1、1-39地號相同。

○○○區○○○鄰○○○段1-11、1-12、1-13、1-14地號相同。

3、C區土地坡度較B區更為平坦。

4、同一緯度、地質，甚至其中有比原告之土地更陡，全部皆查定為農牧用地，唯獨原告1筆曾為農作用，被誤查定為最陡之林業用地（因坡度錯誤，將適農地質誤查重度沖蝕，顯然錯誤）。

（二）原告於44年遷居系爭土地下方（門牌：南投縣○○鄉○○村○○路○○號），童年經常出沒鄰近山區捉蟬、採食、玩耍，成年迭至周邊山脈登山保健，對毗鄰土地形勢、陡度、緯度，瞭如指掌。因察覺系爭土地與鄰地同緯度及同坡度，唯獨系爭土地被查定為「林業用地」，就此事實向被告申請更正為「農牧用地」未獲准許。嗣後卻從被告土地查定編定清冊發現系爭土地最陡55%作為「林業用地」（○○○區○○○○段○○○○○號，卻編定為「農牧用地」，切（確）較原告地平坦，不知其坡度查定若干？可否諭令被告提示資料）。原告再就坡度錯誤向被告申訴更正，也未獲正面核覆。

（三）被告就系爭土地坡度更正、用地變更法規內內涵詳述原告悉遵，但內涵答非所問，本案重點在被告能否認同查定坡度、用地有誤，應予更正，庭上可否諭令被告現場詳察。至於庭上諭令原告提供法規依據，原告查無（對此法規陌生），是否法規漏訂查定錯誤應更正之條文？因對被告應理會原告陳情更正土地坡度、用途未做正面核示，原告難以心服等語，並聲明求為判決：⑴訴願決定及原處分均撤銷。⑵被告應依原告申請書之申請，作成更正系爭土地（按即分割後之7筆土地）為「宜農牧地」之行政處分（見本院言詞辯論筆錄1-2頁）。

三、被告略以：

（一）為辦理限度查定工作，農委會於89年1月21日訂定查定工作要點，並依據山坡地保育利用條例（下稱山保條例）第16條第3項之授權，制定山坡地土地可利用限度分類標準（下稱分類標準）。依分類標準第2條規定，查定基準依土地自然性徵區分坡度、土壤有效深度、土壤沖蝕程度及

母岩性質等4項因子，坡度因子分6級（1級坡～6級坡）、土壤有效深度分4級（甚深層、深層、淺層、甚淺層）、土壤沖蝕程度分4級（輕微、中等、嚴重、極嚴重）、母岩性質分2級（軟質母岩、硬質母岩）。第3條規定係就上述4項因子，綜合評估予以分類為「宜農、牧地」、「宜林地」、「加強保育地」。例如：1筆土地之坡度達55%以上，屬於6級坡，依分類標準第3條第2款第4目規定無須評估其他查定因子，分類即為「宜林地」。且查定既依各筆土地之自然性徵為判斷，則查定土地之鄰地其查定結果如何，本與查定土地之查定結果無關。準此，原告主張系爭土地鄰地全部皆查定農牧用地（按：非山保條例之查定分類），唯獨原告所有系爭土地查定為林業用地（按：非山保條例之查定分類）云云，實不足資為原告請求有理由之論據。

（二）按限度查定事件，涉及非都市土地之使用地類別編定，以及山坡地土地之開發程度，俾經由此種將國土資源劃分等級、限制開發之制度，達成合理開發國土資源，維護自然環境，健全管理制度，防止不當開發山坡地造成相關災害，以達山坡地保育、利用及國家永續發展之目的，實乃國家土地利用制度之一環。中央主管機關農委會為配合國土計畫法之施行，於106年12月19日邀集學者專家、中央機關、各縣市政府及水土保持局所屬分局，召開106年度強化山坡地超限利用處理檢討座談會第2次會議，研商討論該要點之修正草案並通過，農委會以107年3月23日農水保字第1071857161號令發布實施第4點、第6點、第7點。依修正後之查定工作要點第7點規定，查定後之土地，經分割或合併，其查定分類依其非都市土地之編定類別。考第

7點修正緣由，除係避免土地所有權人一再申請查定，耗費行政資源外，也為落實土地管制，避免山坡地土地因分割或合併導致山坡地土地零碎化，有違國土計畫以區域概念管制原則之疑慮，並衍生類似「青山變癩痢頭」、「鬼剃頭」、「開天窗」等影響國土保安之情狀。且山坡地之林地透過土地分割或合併使其中單1筆土地（宜農牧地）夾雜於周邊林地（宜林地）之情形，將不利整體水土保持工作，也降低山坡地抵抗天災之能力。

（三）原告所有系爭土地於107年6月12日因分割而增加同段1-127、1-128、1-129、1-130、1-131、1-132地號等6筆土地，而該7筆土地原經地政單位編定為「山坡地保育區」之「林業用地」，則被告依查定工作要點第7點規定，以原處分否准原告之申請，依上述規定及說明，於法實無違誤等語，並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、本件事實欄所載事實，有上開證據可稽，應堪認定。本件兩造之爭點為：⑴被告原處分是否合法？⑵原告請求本院判命被告應依其申請書之申請，作成更正系爭土地（按即分割後之7筆土地）為「宜農牧地」之行政處分，是否有據？茲分述如下：

（一）按憲法增修條文第10條第2項規定，經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧，係課國家有維護生活環境及自然生態之義務。次按國土乃國家發展之根本，其開發方式及密度，影響環境永續利用與各區域間之資源分配甚鉅，國土規劃即為國土使用之藍圖，其重要性不言可喻。然而我國之土地管制，迭經變遷，於28年制定都市計畫法後，63年再通過區域計畫法，並於65年3月依同法第15條第1項之授權而訂定非都市土地使用管制規則，65年4月

制定山保條例，又於83年間陸續通過水土保持法及環境影響評估法，然而對於全國性之全國國土計畫，直至105年以前仍欠缺專法以資規範，上、下計畫間缺乏指導、事權分散，導致國土資源的保育工作無法充分整合，部門計畫往往凌駕於空間規劃上，復加以近幾年來氣候變遷、極端氣候現象頻仍，921地震、莫拉克颱風等重大災害，造成人民生命財產巨大損失，充分暴露國土脆弱體質及大自然反撲警訊，而臺灣四周環繞海洋，長期以來卻欠缺對海洋整合使用與管理之思維及作法；又我國致力洽簽自由貿易協定，國內市場逐步對外開放，面對全球化與國際競爭，農業生產用地在維持糧食安全、生態保育與經濟發展等各方面之需求下，面臨釋出及維護之雙重壓力，兩岸經貿往來逐步開放之發展趨勢，國內產業用地之供需亦產生重大轉變，土地使用區位、型態及管制事項，應思索因應新興產業需求配套規劃，高速鐵路、科學工業園區及航空城等重大建設，改變國土空間結構，建立成長管理之城鄉發展模式，以引導土地有秩序使用，亦為當前應有之必要作為。前揭國土空間面臨之重要議題，涉及國土保安、生態保育、資源維護、糧食安全、經濟發展及城鄉管理等不同面向，從單一部門立場思考進行空間規劃，已無法符合國內經濟及社會文化發展需求，突顯實施整體國土規劃之急迫性及必要性，立法者遂參考我國鄰近國家如日本、韓國，以及國土面積與我國相近之荷蘭，皆已制定國土空間規劃法案或計畫，引導土地有秩序發展。有鑑於此，為追求生活、生產及生態之永續發展，並達到：(一)建立國土計畫體系，明確宣示國土空間政策，並依循辦理實質空間規劃。(二)因應氣候變遷趨勢、海洋使用需求、維護糧食安全

及城鄉成長管理，研訂國土空間計畫，引導土地有秩序利用。(三)依據土地資源特性、環境容受力及地方發展需求，研擬土地使用管制，確保土地永續發展。(四)依據土地規劃損失及利得，研訂權利保障及補償救濟等目標（立法院第8屆第8會期第13次會議議案關係文書第2頁參照），爰訂立國土計畫法，以為國土利用及管理之上位指導計畫，該法第1條即規定：「為因應氣候變遷，確保國土安全，保育自然環境與人文資產，促進資源與產業合理配置，強化國土整合管理機制，並復育環境敏感與國土破壞地區，追求國家永續發展，特制定本法。」並預計於施行後，以全國國土計畫取代現行全國區域計畫、直轄市、縣（市）國土計畫取代直轄市、縣（市）區域計畫，以國土功能分區取代現行土地使用分區，並逐漸取代區域計畫法之功能，最終不再適用區域計畫法（國土計畫法第45條之立法理由參照）。

（二）次按目前全國國土計畫已經由中央主管機關內政部於107年4月30日公告實施，並擬於111年公告國土功能分區圖，同時不再適用區域計畫法，是以現行之國土管制仍係以都市計畫法、區域計畫法及國家公園法等法規為規範，其中，對於山坡地之土地管制，以108年1月9日修正公布之山保條例為主，依該條例第2條第1項、第6條第1項及第16條第1項規定，農委會乃山坡地保育之中央主管機關，山坡地應按土地自然形勢、地質條件、植生狀況、生態及資源保育、可利用限度及其他有關因素，依照區域計畫法或都市計畫法有關規定，分別劃定各種使用區或編定各種使用地。山坡地供農業使用者，應實施土地可利用限度分類，並由中央或直轄市主管機關完成宜農、牧地、宜林地、加

強保育地查定。土地經營人或使用人，不得超限利用。

（三）再按限度查定事件，涉及非都市土地之使用地類別編定以及山坡地土地之開發程度，俾經由此種將國土資源劃分等級、限制開發之制度，達成合理開發國土資源，維護自然環境，健全管理制度，防止不當開發山坡地造成相關災害，以達山坡地之保育、利用及國家永續發展之目的，實乃國家土地利用制度之一環。中央主管機關農委會即依據前開山保條例第16條及其施行細則第12條規定之授權，於89年1月31日訂定查定工作要點據以辦理直轄市以外之限度查定工作，而以106年9月30日農水保字第0000000000A號公告自106年10月1日起，依該條例施行細則第12條第2項及行政程序法第15條第1項規定，將該條例第16條第1項之限度分類查定工作委任被告依分類標準（見本院卷109-111頁）辦理。後為配合國土計畫法之施行，農委會106年12月19日邀集學者專家、中央機關、各縣市政府及被告所屬分局召開106年度強化山坡地超限利用處理檢討座談會第2次會議研商討論該要點之修正草案並通過，農委會乃於107年3月23日以農水保字第1071857161號令發布實施第4點、第6點、第7點（見本院卷113-129頁）。依修正後之查定工作要點第6點規定，106年4月11日前已有查定結果、已受理之個案申請或辦理中之年度專案，不服查定結果者，土地所有權人應檢附申請書向水土保持局所屬分局申請異議複查，申請異議複查以一次為限，水土保持局所屬分局並應先查明無異議複查紀錄，不服複查結果者，依訴願法規定辦理（見本院125-129頁）。第7點則規定，查定後之土地，經分割或合併，其查定分類依其非都市土地之編定類別（見本院卷129頁）。觀該查定工作要點第7點之修

正總說明可知，農委會除係為避免查定後土地因分割或合併多次辦理重新查定耗費行政資源外，並係為落實土地管制，避免令山坡地得透過土地分割或合併，造成單一筆土地夾雜於周邊林地之情形，使得土地零碎化，衍生類似「青山變癩痢頭」、「鬼剃頭」、「開天窗」等景象，嚴重影響國土保安，更不符合現行國土計畫以區域為概念之管制原則，乃於查定工作要點第7點規定，查定後之土地，經分割或合併，其查定分類依其非都市土地之編定類別，不再辦理查定工作。

（四）據查定工作要點第1點規範授權規定及目的、第3點主管機關及權責分工、第6點不服查定結果之處理程序以及第7點經查定後經分割合併之土地之查定規定，核上開查定工作要點乃農委會基於山坡地保育之中央主管機關權責，本於山保條例第16條及其施行細則第12條規定之授權，為辦理直轄市以外之限度查定工作所訂定，核與山保條例之本旨並無違背，並未逾越母法授權，亦未違反法律保留原則，被告自得予以適用。

（五）經查，系爭土地前經南投縣埔里地政事務所於77年間依前臺灣省政府山地農牧局第三工作處，查定為宜林地之查定清冊補辦編定為林業用地，並經南投縣政府77年5月13日（77）投府地字第48666號函核定在案，而於77年6月9日補辦編定土地使用分區及地類別分別為「山坡地保育區」及「林業用地」，原告於106年5月10日因買賣而取得系爭土地後，再於107年6月12日將之分割而增加同段1-127、1-128、1-129、1-130、1-131及1-132地號等6筆土地，致原1-10地號土地面積剩下3,132平方公尺，嗣原告填具108年11月（無日期）之申請書，於108年11月5日向被告申請

系爭土地之查定結果異議複查，被告審查系爭土地後發現上述補辦編定土地使用分區、地類別及分割等情形，依查定工作要點第7點規定，系爭土地於查定後經分割，其查定分類應依其非都市土地之編定類別，乃以原處分駁回原告之申請，除如前述外，並有上述南投縣政府77年5月13日函在卷（見本院卷85-86頁）可稽，且為兩造所不爭執，應可認定，依前揭規定及說明，核無違誤。

（六）原告雖以前揭情詞以資爭議，然查：

1、系爭土地於77年間之所有權人為太林有限公司（見本院卷21、133-135、251-255頁之山坡地土地使用基本資料及查定編定清冊、限度查定清冊），當時經查定為宜林地，並於土地謄本補辦編定其土地使用分區及地類別分別為「山坡地保育區」及「林業用地」，已如上述，核與前揭規定及分類標準（見本院卷111頁）規定無違。迄原告於106年5月10日登記取得系爭土地所有權之前，上述查定編定及登記之處分，均未被撤銷，且原告未舉證證明主管機關該等處分業經撤銷，本院遍查卷內資料並無此證據，此亦為雙方所不爭執，則系爭土地之查定、編定及登記處分於原告106年間取得其所有權之前早已確定在案。是被告依查定工作要點第7點規定：「查定後之土地，經分割或合併，其查定分類依其非都市土地之編定類別。」而以原處分否准原告本件申請，依法自屬有據。

2、至於系爭土地鄰地同段1-1、1-11、1-12、1-13、1-14及1-39地號土地，其查定及編定結果如何，核與系爭土地之查定結果無關。按憲法之平等原則要求行政機關對於事物本質上相同之事件作相同處理，乃形成行政自我拘束，惟憲法之平等原則係指合法之平等，不包含違法之平等。故

行政先例需屬合法者，乃行政自我拘束之前提要件，憲法之平等原則，並非賦予人民有要求行政機關重複錯誤之請求權（本院93年度判字第1392號、108年度判字第518號判決意旨參照）。縱該等鄰地之查定及編定結果有誤，原告亦無執此請求被告作成重複錯誤之行政處分，而依其申請書之申請，作成更正系爭土地為「宜農牧地」之餘地。

3、況查：

⑴原告主張：系爭土地（即分割後之7筆土地）曾為農作用，A區土地雖然較陡，但與鄰地同段1-1、1-39地號陡度相同；C區土地平坦，與鄰地同段1-11地號土地相同；B區土地則較C區土地平坦，系爭土地之緯度、坡度及土質均與鄰地同段1-1、1-11、1-12、1-13、1-14及1-39地號土地相同，而上述鄰地均被查定為農牧用地，但因主管機關將系爭土地坡度查定錯誤，並將適農地質誤查重度沖蝕，唯獨將系爭土地均查定為林業用地，顯有錯誤云云。

⑵惟依原告所提出之略圖（見本院卷19頁），其自行將系爭土地劃分為A、B、C等3區，經本院參照地籍圖（見同卷231頁）得知，原告所指A區約略為分割後之同段1-131、1-132地號土地，B區約略為分割後之同段1-127、1-128、1-129及1-130地號土地，C區約略為分割後之同段1-10地號土地。

⑶依上述山坡地土地使用基本資料及查定編定清冊、限度查定清冊（見本院卷21、133-135、251-255頁）所示，77年間主管機關辦理查定編定時，系爭土地地目為林，現況為生長10年之什木，其平均坡度55%，土壤有效深度20-50公分，母岩性質為軟土，土壤呈重度沖蝕程度，經查定分類等級為5之宜林土地。但其鄰地：

①同段1-1地號地目為畑，現況為生長5-10年之李梅樹，其平均坡度5-15%，土壤有效深度50-90公分，母岩性質為軟土，土壤沖蝕程度為無，經查定分類等級為2之農牧用地。

②同段1-11地目為林，現況為生長10年之梅樹，其平均坡度40-55%，土壤有效深度20-50公分，母岩性質為軟土，土壤呈中度沖蝕程度，經查定分類等級為4-2之農牧用地。

③同段1-12地目為旱，現況為生長10年之梅樹，其平均坡度40-55%，土壤有效深度20-50公分，母岩性質為軟土，土壤呈中度沖蝕程度，經查定分類等級為4-2之農牧用地。

④同段1-13地目為林，現況為生長5-10年之什果及杉，其平均坡度40-55%，土壤有效深度20-50公分，母岩性質為軟土，土壤呈中度沖蝕程度，經查定分類等級為4-2之農牧用地。

⑤同段1-14地目為林，現況為生長5-10年之什果，其平均坡度40-55%，土壤有效深度20-50公分，母岩性質為軟土，土壤呈中度沖蝕程度，經查定分類等級為4-2之農牧用地。

⑷由上可知，系爭土地鄰地除同段1-39地號卷內無資料外，其餘同段1-1、1-11、1-12、1-13、1-14及1-39地號土地，主管機關依77年間辦理查定編定結果，業已審查其等之地目、使用現況、平均坡度、土壤有效深度、母岩性質及土壤沖蝕程度等因素，而經查定分類等級分別為2及4-2之農牧用地，依前揭規定及分類標準均無不合。原告僅憑其主觀見解即認定該等鄰地之緯度、地質與系爭土地相同，

甚至部分比系爭土地更陡，卻均被查定編定為農牧用地，唯獨將系爭土地查定編定為林業用地，依法有違云云，顯有誤解，不足採取。

（七）又本件判決基礎已經明確，故原告聲請本院至系爭土地現場履勘，已無必要；另系爭土地平均坡度為55%，已如前述，是原告請求本院命被告提出系爭土地查定坡度若干，亦無必要；且兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，併予敘明。

五、結論：原處分核無違誤，訴願決定予以維持，並無不合。原告訴請撤銷原處分及訴願決定，並請求本院判決命被告應依其申請書之申請，作成更正系爭土地（按即分割後之7筆土地）為「宜農牧地」之行政處分，均無理由，應予駁回。爰依行政訴訟法第98條第1項前段規定，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　6　　月　　17　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法官　王　德　麟

法　官　蔡　紹　良

法　官　詹　日　賢

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
（一）符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
（二）非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　109　　年　　6　　月　　17　　日

書記官　詹　靜　宜