

# 高雄市山坡地違規案件樣態分析與管理成效評估

## 一、前言

高雄市土地總面積為 295,185 公頃，水土保持法所稱山坡地係為水土保持法第 3 條第 3 款規定，係指國有林事業區、試驗用林地、保安林地，及經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，就合於土地標高在 100 公尺以上者或標高未滿 100 公尺，而平均坡度在 5%以上者，報請行政院核定公告之公、私有土地。107 年起秉持水土保持法精神、促進土地合理利用及增進國民福祉辦理本市山坡地範圍劃定及檢討變更，現山坡地範圍行政區有 25 區，面積為 219,400 公頃，佔本市土地面積 74%，為直轄市六都中最大。

本市為處理違反水土保持法第 23 條及第 33 條裁罰案件，特訂定「高雄市政府水利局處理違反水土保持法案件裁罰基準」，依據水土保持法第 33 條第 1 項規定處以罰鍰者，依其違規面積大小及違規次數處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。

山坡地現行面臨違規開發增加、超限利用及露營場地合法化等問題外，民眾對於水土保持相關法令認知相當有限，為加強人民依法申請之觀念，避免違規行為發生，降低受罰機會，針對違規裁罰案件之態樣及熱區分析變動趨勢，滾動式調整宣導策略，另外對合法申請核准案件，落實山坡地監督管理工作，避免合法掩護非法行為，以達到自然保育及國土保安之目標，故從「查報及裁罰案件資訊來源」、「違規轄區及行為態樣」及「違規人性別」方面辦理本次統計分析。

## 二、統計分析

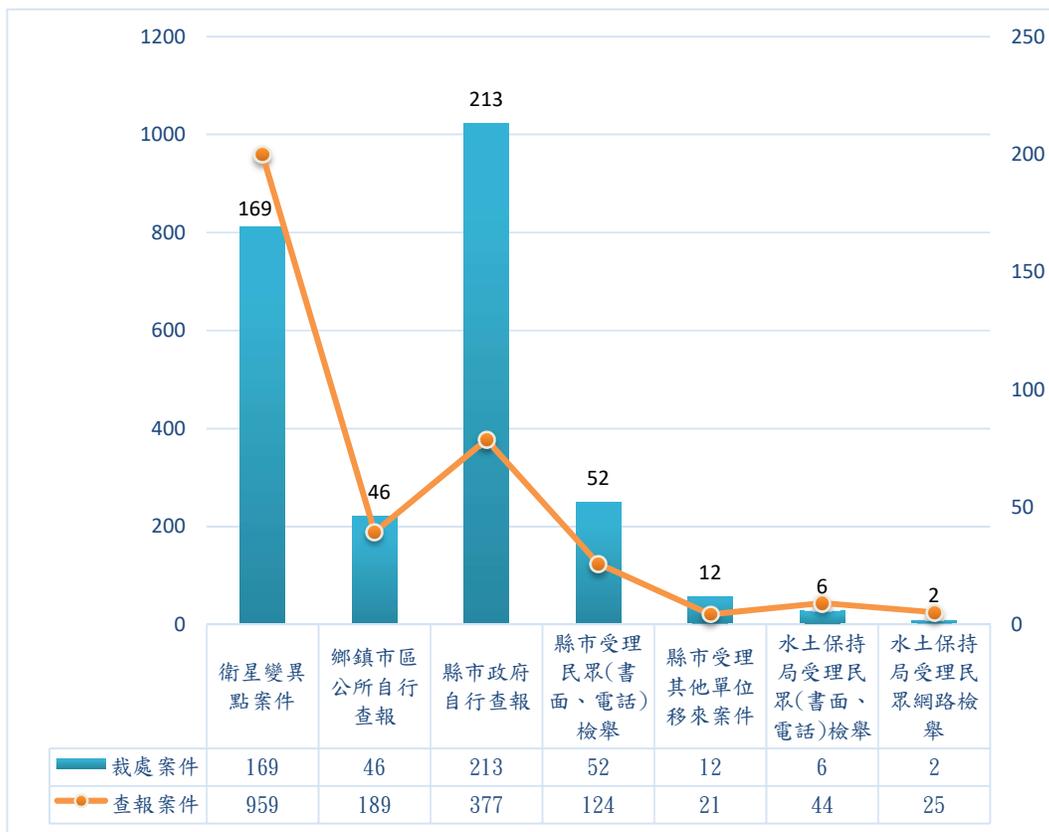
統計本市 108 年 1 月 1 日至 112 年 12 月 31 日止，違反水土保持法經裁處罰鍰紀錄共計 500 件，違規面積為 134.23933 公頃，罰鍰金額達新台幣 3,424 萬元。違規案件查報資訊來源主要有衛星變異點監測，透過衛星影像功能套疊能交叉對比觀察變異點的變化，找出違規可能跡象，另由本府針對規畫路線自主巡查及查報也可提早發現違規行為，還有民眾檢舉及其他等多管道通報；違規行為態樣為「開發建築用地」、「其他開挖整地」、「堆積土石」、「未依核定計畫施工」、「未依規定期限改正」等項；違規熱區前五名為「大樹區」、「燕巢區」、「杉林區」、「鳥松區」及「仁武區」。

### (一)查報及裁罰案件資訊來源

山坡地查報取締通報來源管道分為「衛星變異點案件」、「鄉鎮區公所自行查報」、「縣市政府自行查報」、「縣市受理民眾(書面、電話)檢舉」、「縣市受理其他單位移來案件」、「農村發展及水土保持署受理民眾(書面、電話)檢舉」、「農村發展及水土保持署受理民眾網路檢舉」等項，統計本市 108 年度至 112 年度查通報件數總計為 1,739 件，其中以「衛星變異點案件」959 件為最多，佔 55%，其次為「市政府自行查報」377 件，佔 22%。(詳圖 1)

另違規經裁罰案件總計 500 件，其中以「縣市政府自行查報」213 件為佔比最多，為 43%，其次為「衛星變異點案件」169 件，34%。經數據分析，由市政府及區公所自行查報合計 566 件，經裁罰件數為 259 件，裁處比例 46%，顯示除了衛星監測輔助外，提高自主查報率，亦能提早發現違規行為並即時遏止。

圖 1 108~112 年山坡地查報及裁罰案件通報來源件數



資料來源:高雄市政府水利局水土保持科

## (二) 違規轄區及行為態樣

以違規轄區統計本市 108 年度至 112 年度違規經裁罰案件總計 500 件，違規熱區前五名為「大樹區」84 件佔 17%、「燕巢區」66 件佔 13%、「杉林區」57 件佔 11%、「鳥松區」49 件佔 10%及「仁武區」39 件佔 8%，如圖 2 所示。以年度觀察，從 108 年違規熱區前五名為大樹區、杉林區、田寮區、鳥松區及燕巢、旗山、內門、大寮等 4 區並列，再以 112 年度數據觀察，違規熱區前五名已轉為燕巢區、大樹區、鳥松區、仁武區、杉林區。(詳圖 2、3)

本市近 5 年來，經統計違規行為以「開發建築用地」181 件及「其他開挖整地」155 件為主要違規態樣，前五名違規熱區為大樹區、燕巢區、杉林區、鳥松區及仁武區，若以態樣分布來看，大樹區為 84 件，其中「開發建築用地」29 件佔 35%最高，居次為「未依核定計畫施工」25 件佔 30%，第二名燕巢區為 66 件，其中「其他開挖整地」24 件佔 36%最高，居次為「開發建築用地」23 件佔 35%，第三名杉林區為 57 件，其中「其他開挖整地」及「堆積土石」各 18 件，佔比皆為 32%並列最多，居次為「開發建築用地」16 件佔 28%，第四名鳥松區為 49 件，其中「其他開挖整地」28 件，佔 57%，居次為「開發建築用地」10 件佔 20%，第五名仁武區為 39 件，其中「開發建築用地」24 件，佔 62%，居次為「其他開挖整地」7 件佔 18%。觀察違規熱區鄰近市區或交通便利郊區，可能建物或廠房需求量影響，導致開發建築行為增加。(如表 1、圖 4、5、6)

圖 2 108~112 年違規轄區裁罰件數總覽

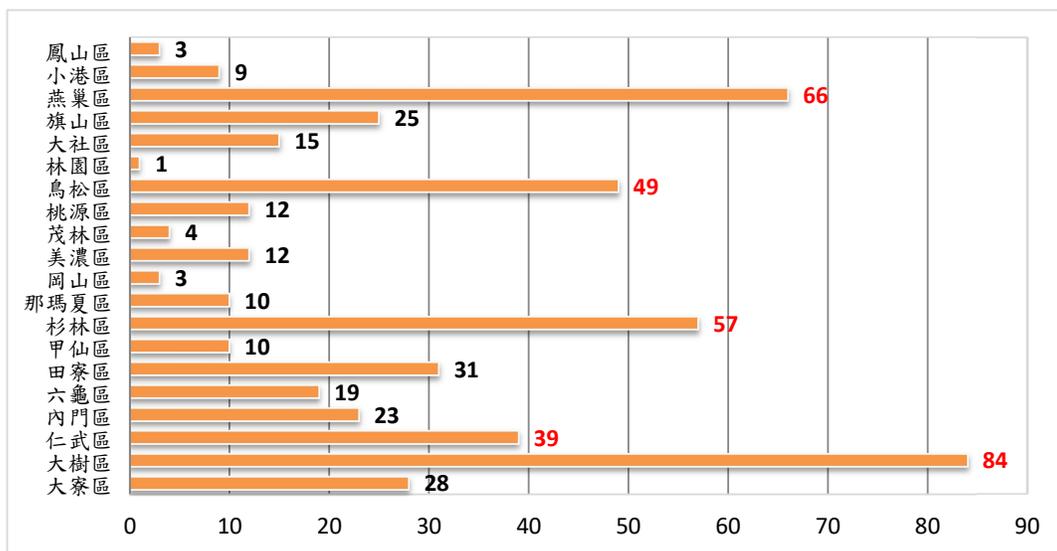


圖 3 違規轄區 108 年及 112 年裁罰案件數

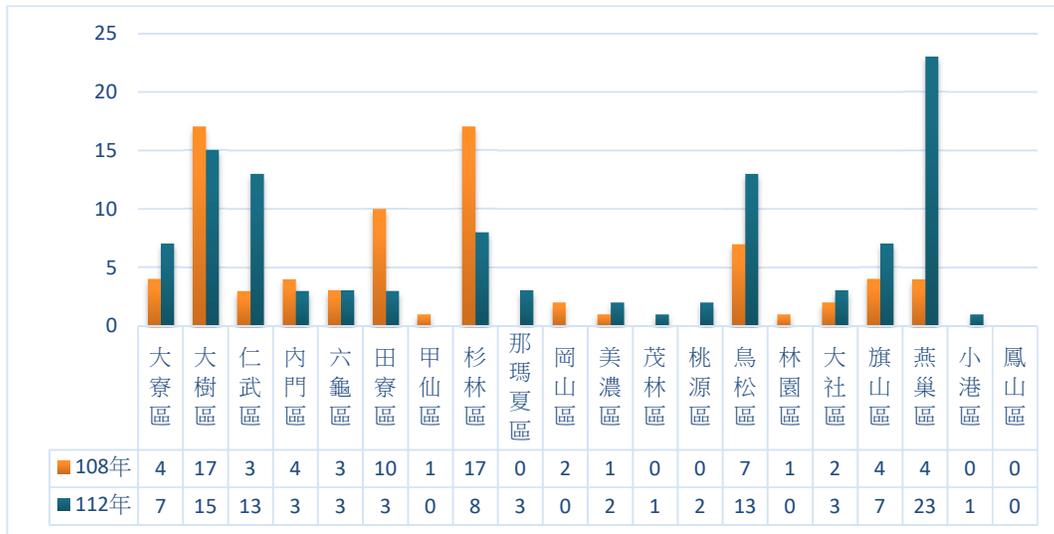


圖 4 108~112 年違規態樣裁罰件數總覽

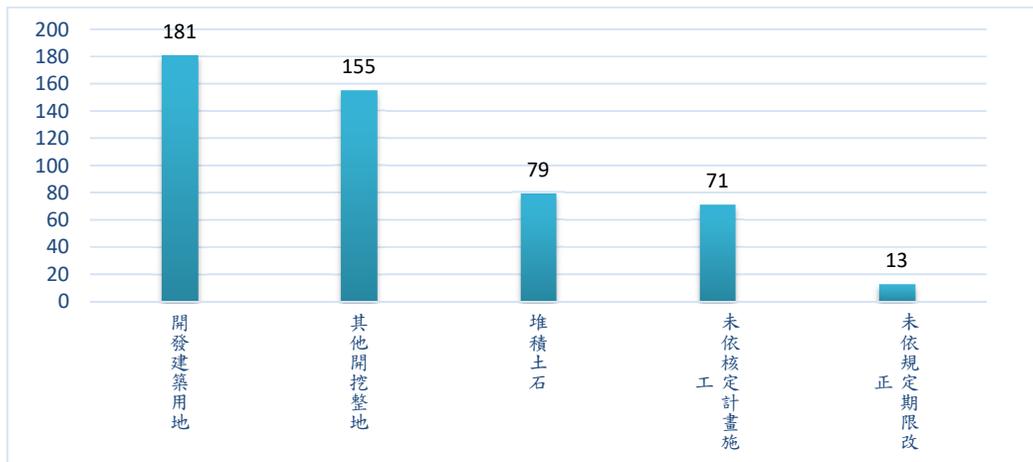


表 1 108~112 年轄區違規行為態樣件數

轄區	大寮區	大樹區	仁武區	內門區	六龜區	田寮區	甲仙區	杉林區	那瑪夏區	岡山區	美濃區	茂林區	桃源區	鳥松區	林園區	大社區	旗山區	燕巢區	小港區	鳳山區
開發建築用地	15	29	24	5	11	6	5	16	8	1	1	2	10	10	0	8	5	23	1	1
其他開挖整地	8	15	7	8	6	14	1	18	1	1	5	1	1	24	0	4	13	24	3	1
堆積土石	5	12	1	2	0	10	4	18	0	0	2	0	1	6	1	1	0	13	3	0
未依核定計畫施工	0	25	6	5	2	0	0	2	1	1	4	1	0	8	0	1	6	6	2	1
未依規定期限改正	0	2	1	3	0	1	0	3	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0
修建道路或溝渠(含鐵、公路)	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

圖 5 108~112 年轄區違規行為態樣

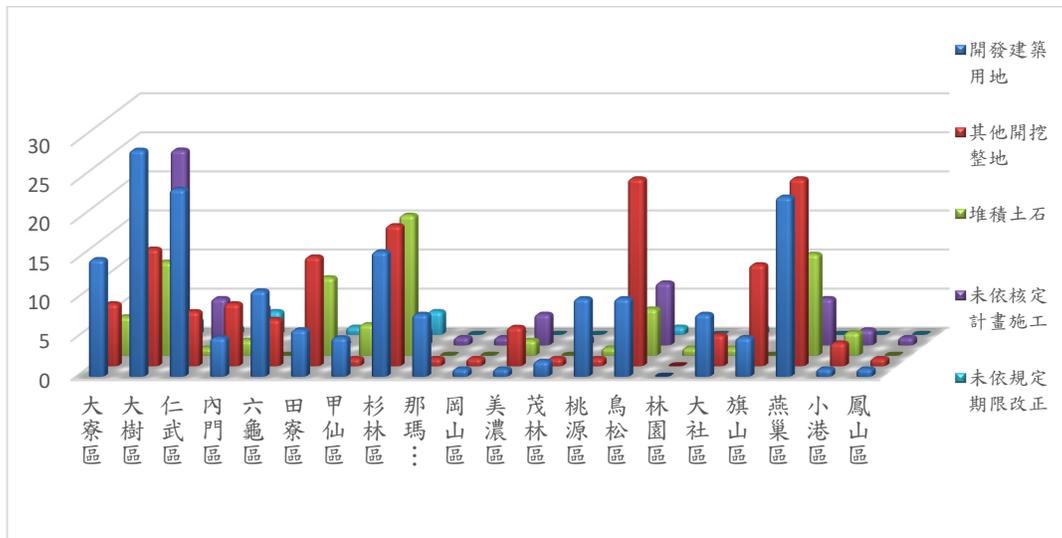
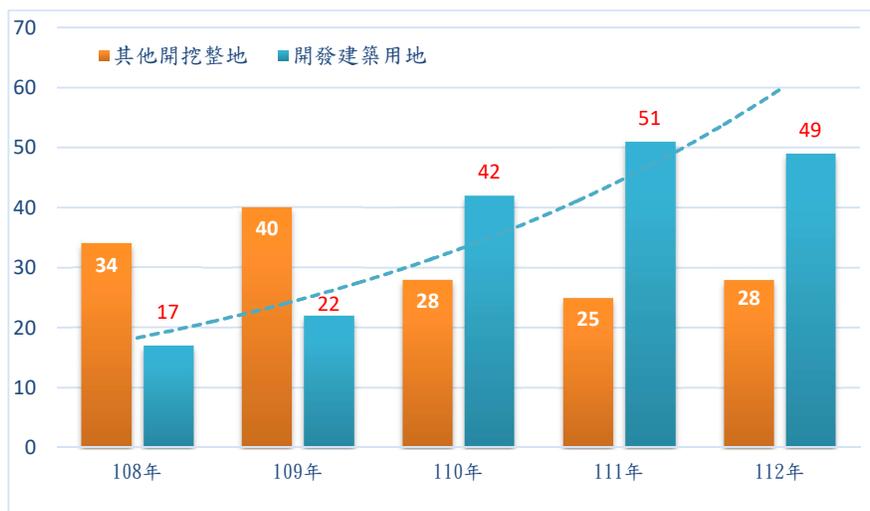


圖 6 108~112 年違規行為態樣-開發建築變動趨勢



### (三)違規人性別統計分析

1. 自 108 年至 112 年，高雄市違反水土保持法經裁處案件，「男性」人數高於「女性」人數，但女性人數比率逐年上升，顯示女性持有土地資產及可支配性增加。

經統計本市 108 年至 112 年違規裁罰案件，排除非自然人部分，總計 451 件，男性 331 人，佔 73%，女性 120 人，佔 27%。以年度觀察性別，108 年度計 77 件，其中男性 66 人(86%)，女性 11 人(14%)；109 年度計 90 件，其中男性 68 人(76%)，女性 22 人(24%)；110 年度 86 件，其中男性 65 人(76%)，女性 21 人(24%)；111 年度計 101 件，其中男性 73 人(72%)，女性 28 人(28%)；112 年度計 97 件，其中男性 59 人(61%)，女性 38 人(39%)。(圖 7-1、7-2)

自 108 年至 112 年女性人數從 11 人增加至 38 人，違規女性比率從 14% 增加至 39% 等數據看來，自 109 年度逐年變動上升，顯示女性持有土地資產及主導支配性增加。(如圖 8)

圖 7-1 108~112 年違規案件性別統計

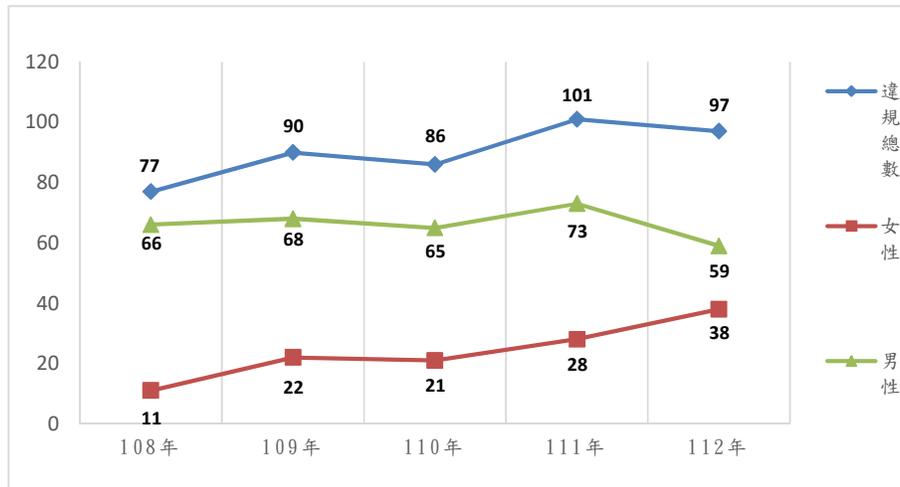


圖 7-2 108~112 年違規案件性別結構比

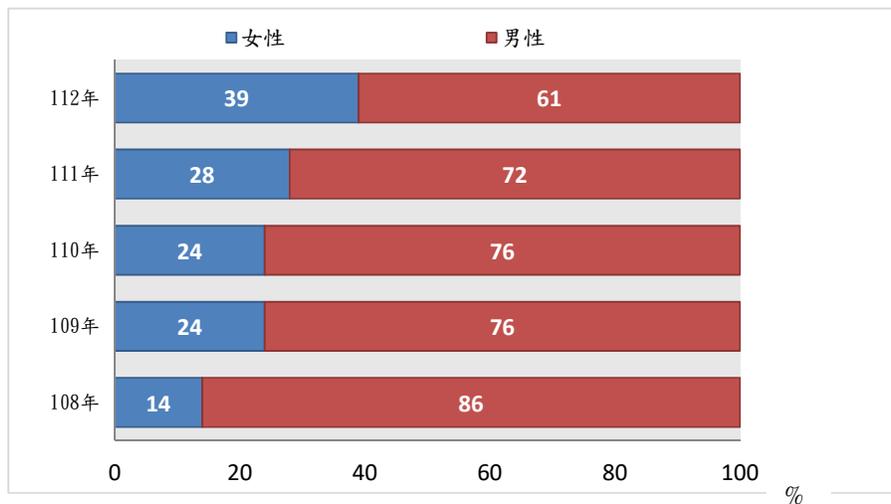
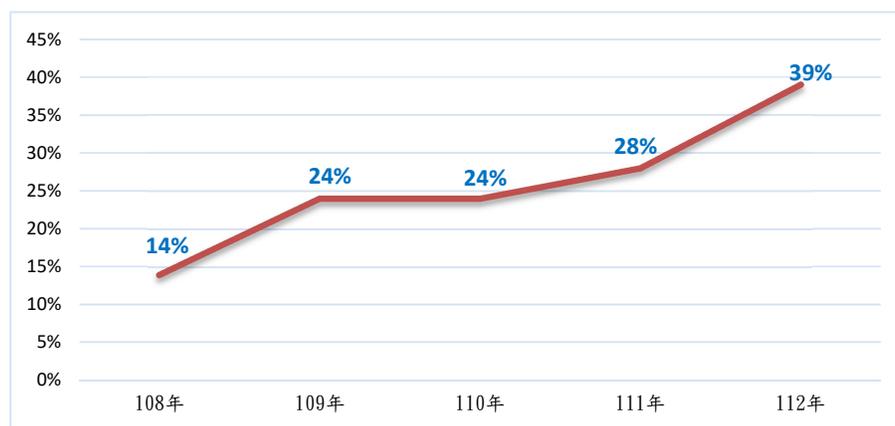


圖 8 108~112 年違規案件女性比率



2. 自 108 年至 112 年，高雄市違反水土保持法經裁處案件，年齡以 45~64 歲占多數，其次為 65 歲以上，顯示 45 歲以上壯世代年齡層具有一定持有土地資產及支配性之能力，且都以「男性」居多，「女性」人數則逐年小幅增加。

統計本市 108 年至 112 年違規裁罰案件，排除非自然人部分，總計 451 件，按年齡組觀察，以「45~64 歲」組佔多數合計 236 件，其中「男性」169 件佔 72%、「女性」67 件佔 28%。「65 歲以上」組合計 139 件，其中「男性」102 件佔 73%、「女性」37 件佔 27%。「25~44 歲」組比例最少，合計 76 件，其中「男性」60 件佔 79%、「女性」16 件佔 21%。(圖 9)

若以各年齡層按年度分別觀察男女結構發現，雖然到了 112 年度年齡層位於「25~44 歲」組及「65 歲以上」組之違規男女件數有靠近之趨勢，但以「45~64 歲」組男女比來看仍有差距，大致呈現開發主導權還是以「男性」為主，但「女性」主導部分仍有逐年增加趨勢。(圖 10-1~3、圖 11)

圖 9 高雄市 108~112 年度違規件數年齡層總覽

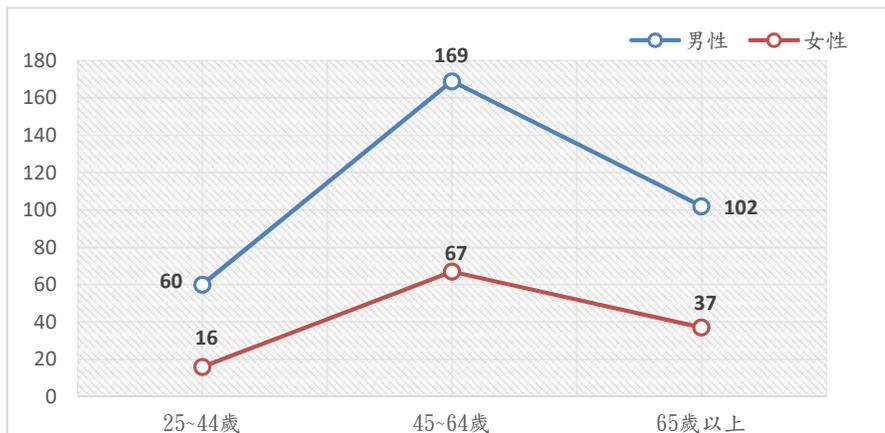


圖 10-1 高雄市 108~112 年度違規件數 25~44 歲年齡層分布

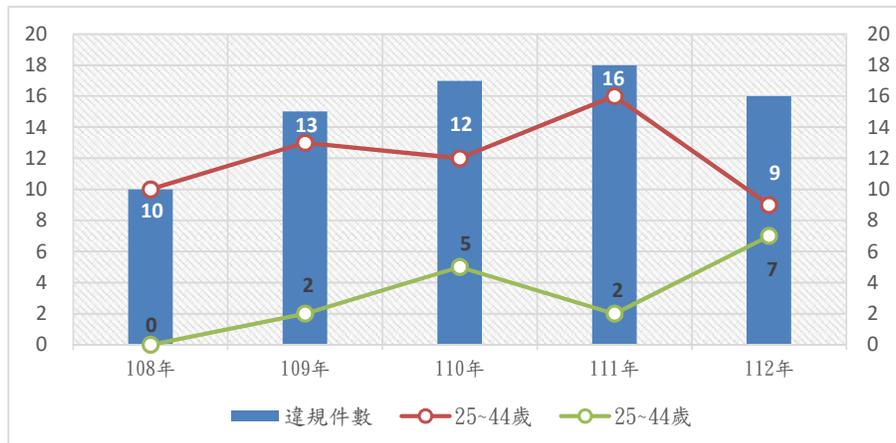


圖 10-2 高雄市 108~112 年度違規件數 45~64 歲年齡層分布

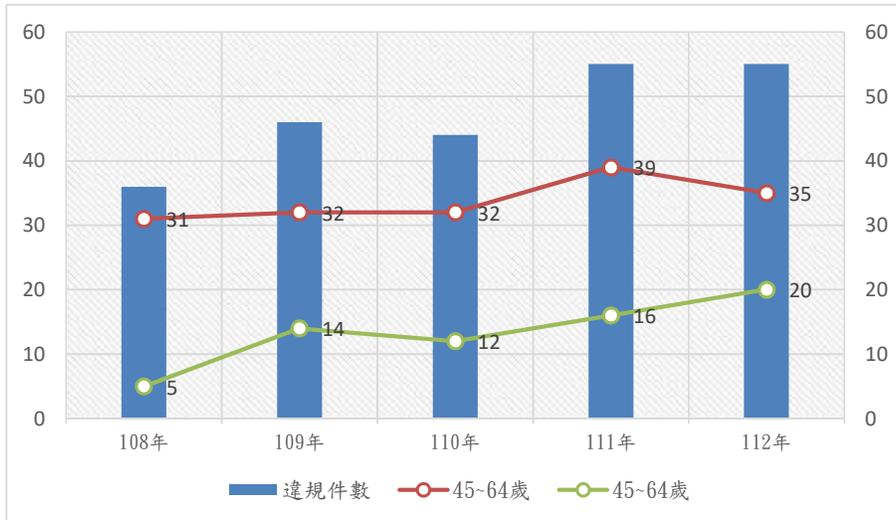


圖 10-3 高雄市 108~112 年度違規件數 65 歲以上年齡層分布

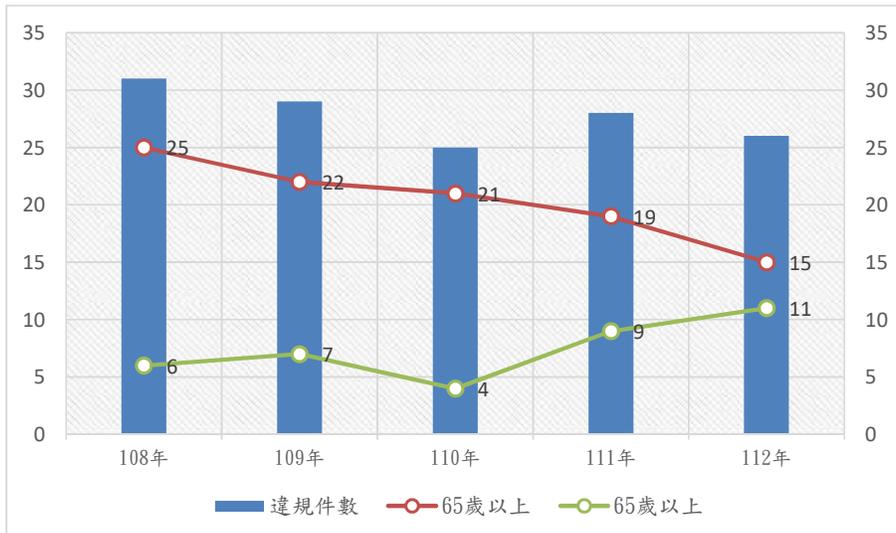
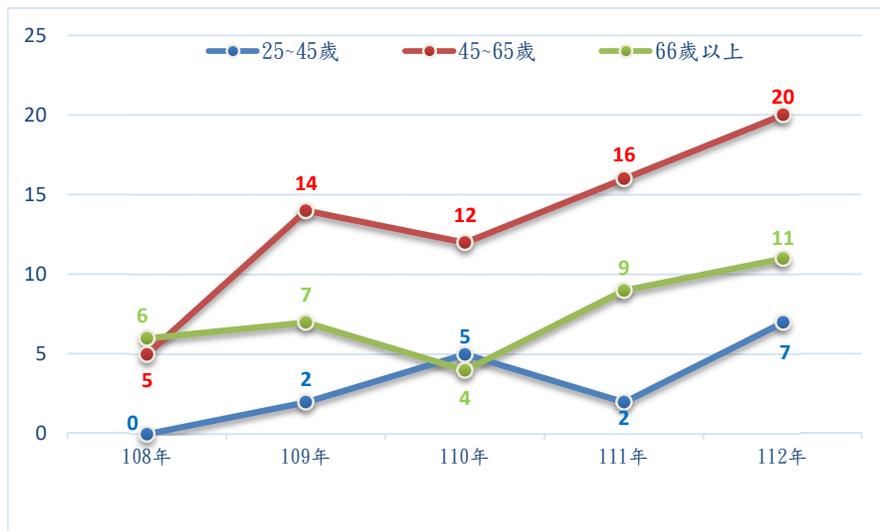


圖 11 高雄市 108~112 年度違規件數女性年齡層分布



### (五)水土保持書件監督管理分析

對於山坡地開發利用申請案件，依法嚴格審核水土保持書件，並依開發種類及規模可分為水土保持計畫及簡易水土保持申報書，統計本市 108 年至 112 年度水土保持書件核定情形，水土保持計畫核定 156 件，簡易水土保持申報書核定 1,692 件。(圖 12)

除了嚴格把關開發利用案件外，依法核准案件也須依規定執行監督管理工作，落實全生命週期管理機制，統計 108 年至 112 年度水土保持書件監督管理檢查次數總計為 1,359 次，未依核定計畫施作經裁處合計 32 件。自 108 年施工督導檢查次數為 108 次，逐年增加到 112 年度檢查已達 542 次，較 108 年度提升 5 倍。若以檢查不符合面向按年度觀察，108 年檢查 108 次，不符合件數 6 件，其中裁罰件數 2 件，不符合比率為 5.56%；109 年檢查 203 次，不符合件數 18 件，其中裁罰件數 9 件，不符合比率為 8.87%；110 年檢查 258 次，不符合件數 30 件，其中裁罰件數 6 件，不符合比率為 10.4%；111 年檢查 348 次，不符合件數 11 件，其中裁罰件數 6 件，不符合比率為 3.16%；112 年檢查 542 次，不符合件數 11 件，其中裁罰件數 9 件，不符合比率為 2.02%。顯示透過定期或不定期增加檢查頻率，提早發現未依核定計畫施作並輔導改正問題，才能有效掌控施工進度及減少違規情形發生。(圖 13、14)

圖 12 108 年~112 年度水土保持書件核定總覽

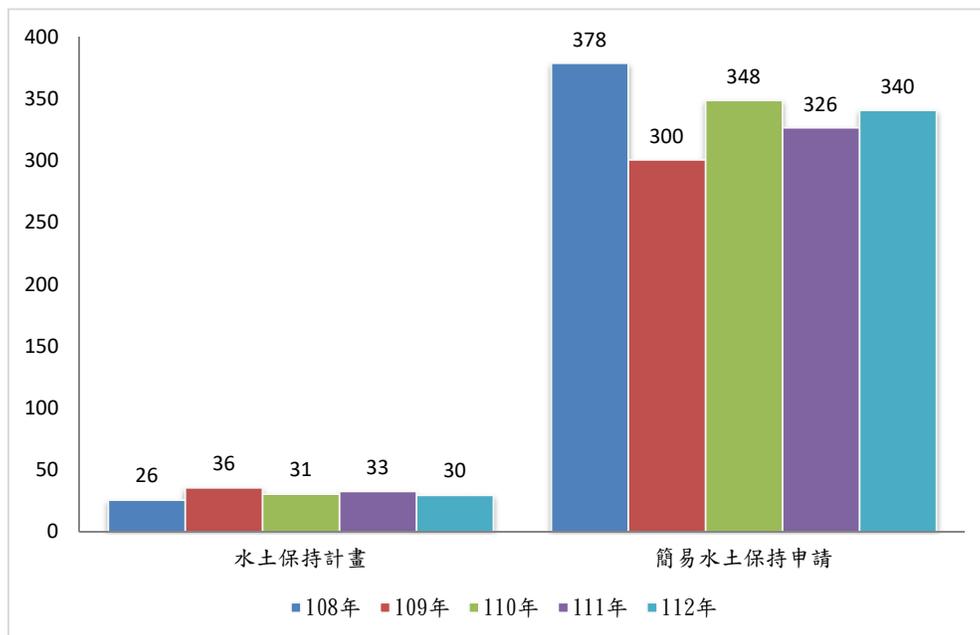


圖 13 水土保持書件監督管理情形總覽

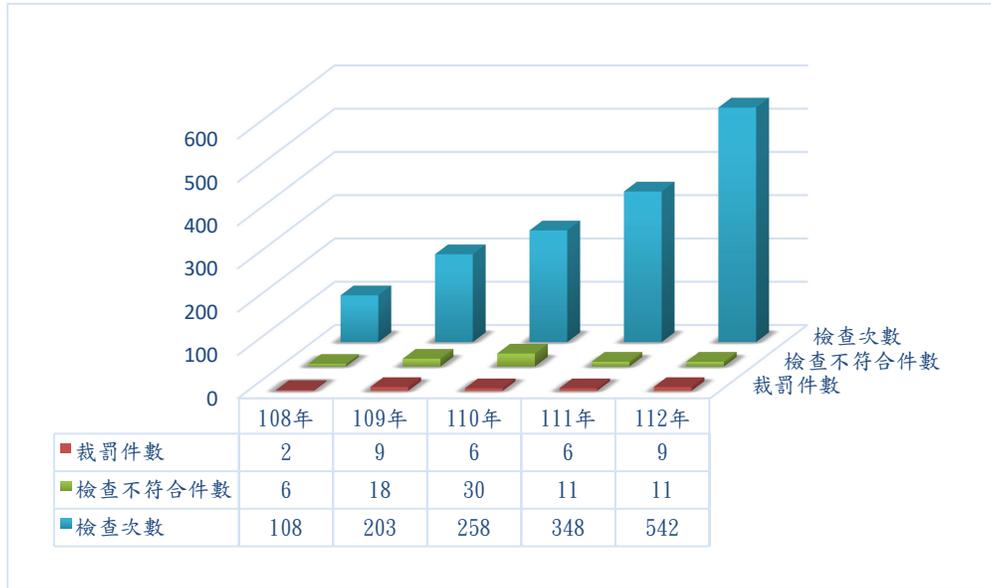
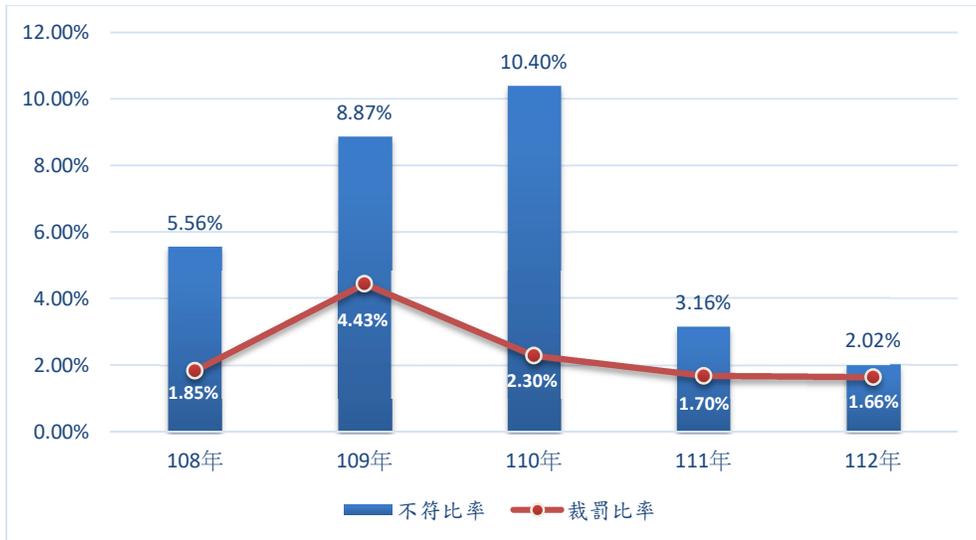


圖 14 水土保持書件監督管理情形不符比率及裁罰比率



#### 四、管理成效評估

透過以上數據分析顯示：

- (一)提高自主查報率，能提早發現並即時遏止違規行為，避免造成環境之破壞。
- (二)增加水土保持書件監督管理檢查頻率，有效掌控施工進度，及早發現未依核定計畫施作情形，輔導業者改正及減少違規情形發生。

#### 五、結論與建議

做好水土保持管理工作，促進土地合理利用，除了加強山坡地開發案件審核

及縮短水土保持書件申請期程，提高民眾申請意願外，落實監督管理執行工作及持續推動水土保持教育活動，加深人民依法申請，及依核准計畫施作之觀念，才能減少違規發生，避免受罰機會。

#### (一)加強違規熱區巡查

山坡地巡查工作，除了由區公所每月配合依規畫路線巡查外，本府也不定期彙整違規熱區點位及態樣，藉由分析違規熱點，滾動式調整規劃巡查路線及增加自主巡查頻率，利用辦理違規會勘或衛星變異點查證時，重點式擴大周遭範圍巡查，提升查報取締工作效率。另透過水土保持教育宣導活動，加強宣導檢舉通報專線電話，提醒民眾發現坡地濫墾、開發行為疑似違規情形即時通報，儘速遏止違規行為。

#### (二)運用科技輔助及強化山坡地水土保持監督管理工作

本市轄管山坡地範圍廣大且幅員狹長，限於人力致水土保持計畫(含簡易水土保持申報書)施工檢查頻率及自主查報率仍須持續提升，大型開發案件及違規案件管控不易，近2年委託專業團隊並運用科技協助監督管理工作，如(1)運用 UAV 輔助水土保持計畫監督、大型違規案管理工作及衛星變異點查證，運用空拍方式檢視現地情況，提供作後續處置之判斷，(2)水土保持計畫施工督導、完工檢查提升監督管理檢查頻率，加上本府自行檢查，共同提昇工作績效。

#### (三)持續推動水土保持教育宣導活動

自 108 年~112 年度已辦理宣導活動總計 132 場次，藉由多元化教學方式為民眾傳達正確水土保持觀念，提高民眾申請核定後再開發之意願。宣導活動目的係為維護民眾的居住環境與安全，及強化在地人對水土保持處理與維護管理意識，所以持續推動水土保持管理走入社區也是每年重點工作項目之一。近年來宣導課程已加入違規轄區、面積、態樣及資訊來源各項分析解說，及製作國語、台語、客語、原住民語及英語等版本之宣導影片輔助，接下來希望能針對「性別」及「年齡層」屬性等統計分析數據，研擬並調整宣導活動內容及時間，引導實際開發利用者依法申請意願。宣導活動除了走入社區外，以中小學生為主的校園扎根計畫，也持續透過酷學校主題活動及戶外體驗教學，生動多元及數位化方式傳遞水土保持及防災觀念，從根源建立知識。