

# 行政院農業委員會 函

地址：10050臺北市中正區杭州南路一段2號

聯絡人：邱鼎翔

電話：(02)2351-5441 #616

傳真電話：(02)2351-9702

電子信箱：frank301@forest.gov.tw

受文者：本會林務局

發文日期：中華民國107年8月29日

發文字號：農林務字第1070232437號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

附件：如說明六(107171D000642\_1070232437\_107D2003738-01.pdf、107171D000642\_1070232437\_107D2003739-01.pdf、107171D000642\_1070232437\_107D2003740-01.pdf、107171D000642\_1070232437\_107D2003741-01.pdf、107171D000642\_1070232437\_107D2003742-01.pdf)

主旨：有關貴府函詢林業用地之違章建築違規案件，其「區域計畫法」與「森林法」適用疑義案，請查照。

說明：

- 一、依據內政部107年8月6日台內營字第1070813303號函辦理暨兼復貴府107年3月15日府授農林字第1070057221號函。
- 二、據貴府所稱本案係民眾檢舉林業用地之違章建築，現況為住宅使用。因違反農地之使用管制規定，爰依「農業發展條例」第69條第1項規定「農業用地違反區域計畫法或都市計畫法土地使用管制規定者，應依區域計畫法或都市計畫法規定處理。」，移請貴府主管「區域計畫法」之單位辦理，而該單位認為林業用地須依「森林法」論處，衍生相關法令優先適用疑義，合先敘明。
- 三、有關「區域計畫法」與「森林法」有無優先適用疑義，說明如下：

(一)查「中央法規標準法」第16條規定「法規對其他法規所規定之同一事項而為特別之規定者，應優先適用之。其他法規修正後，仍應優先適用」；次查法務部102年10月25日法律字第10203511720號函說明二略以「一行為違反二以上行政法上義務規定，而該二以上規定之間存

行政院農業委員會林務局總收文



有特別法與普通法關係者，於此情形，特別規定之構成要件必涵蓋普通規定之構成要件，從而，除法律別有規定外，應依特別法優先於普通法適用之原則，優先適用該特別規定，而不再適用一行為不二罰原則。…」。

因此，關於「區域計畫法」與「森林法」優先適用疑義，應由兩者法律有無特別法與普通法關係予以判斷。

(二)「區域計畫法」第15條第1項係就編定之各種用地管制使用土地予以規範，而「森林法」第6條第2項係就林業用地不得供其他用途使用之規定，且查「森林法」之立法目的及規定，與「區域計畫法」以土地管制(按各種使用地容許使用項目及許可使用細目實施管制)應有不同。又「森林法」所稱林業用地之土地使用項目、使用地變更等管制規定，亦回歸「區域計畫法」相關法令予以規範，而無涵蓋「區域計畫法」之規定(構成要件)。因此，「區域計畫法」與「森林法」並無特別法與普通法關係。

四、另貴府曾電詢本案倘無特別法優先適用情況下，有無「一行為不二罰原則」適用乙節，請貴府參酌法務部95年7月26日法律字第0950023442號書函，本權責認處。如認有「一行為不二罰原則」適用，其機關管轄權請依「行政罰法」第31條第2項規定辦理。

五、次查法務部96年9月3日法律字第0960027246號函說明三略以「…至於已依法罰鍰最高之規定裁處後，罰鍰較輕之其他處罰規定雖未明顯適用，但處罰效果應已涵蓋於較重之處罰中。故如其較輕之處罰規定之法規，繼處罰之後設有其他後續之效果規定，例如區域計畫法第21條第1項『並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀』及建築法第86條『並勒令停工補辦手續；必要時得強制拆除其建築物』等不具裁罰性之不利處分，當可視同已處罰鍰而繼續適用。」，爰一併提供貴府參辦，以確實



達成行政目的。

六、隨文檢附下列函文影本各1份供參：

- (一)內政部107年8月6日台內營字第1070813303號函。
- (二)法務部102年10月25日法律字第10203511720號函。
- (三)法務部95年7月26日法律字第0950023442號書函。
- (四)內政部營建署100年8月31日營署綜字第1002915453號函。
- (五)法務部96年9月3日法律字第0960027246號函。

正本：臺中市政府

副本：內政部、本會企劃處、本會法規會、本會林務局(均含附件)

電 2018/08/29 文  
交 12:00:57 章

裝



線



檔 號：  
保存年限：

## 內政部 函

地址：10556臺北市松山區八德路2段342號(營建署)

聯絡人：林煥軒

聯絡電話：02-87712966

電子郵件：lin103056@cpami.gov.tw

傳真：02-27772358

受文者：行政院農業委員會

發文日期：中華民國107年8月6日

發文字號：台內營字第1070813303號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

附件：如說明三

主旨：有關所詢臺中市政府轄管林業用地違章建築違規案件，涉及「區域計畫法」與「森林法」優先適用疑義1案，復請查照。

說明：

- 一、復貴會107年6月1日農授林務字第1070214267號函。
- 二、本件非都市土地林業用地違規作住宅使用案（以下簡稱系爭案件）涉及區域計畫法及森林法罰則規定之適用疑義，依貴會所引中央法規標準法第16條規定及法務部102年10月25日函示，應先由旨揭二法有無特別法與普通法關係予以判斷。按本部見解，區域計畫法第15條第1項係就編定之各種使用地管制使用土地予以規範，而森林法第6條第2項係就林業用地不得供其他用途使用之規定，且查森林法之立法目的及規定，主要涉及林地之經營、管理及保護等事項，與區域計畫法以土地使用管制（按各種使用地容許使用項目及許可使用細目實施管制）應有不同；又森林法第3條第1項所稱林地，依該法施行細則第3條第1款規定，包括依非都市土地使用管制規則規定編定為林業用地及依同規則規定適用林業用地管制之土地，是以森林法所稱林業用地之土地使用項目、使用地變更等管制規定，亦回歸區域計畫法相關法令予以規範，而無涵蓋區域計畫法之規定（構成要件）。惟有旨揭二法於特別法與普通法關係之判斷理由，本部上開見解與貴會來函說明四（三）似有差異，因涉及本部對森林法立法意旨之詮釋，是否妥適，仍請貴會卓處。
- 三、至於系爭案件是否應有一行為不二罰原則之適用，本部意見

此文已掃描為線上簽核

行政院農業委員會總收文

行政院農業委員會總收文



如下：

- (一)依法務部95年7月26日法律字第0950023442號書函略以：「行政罰法第24條規定……係有關行政罰與行政罰間適用一行為不二罰之具體內涵，至違反行政法上義務之行為是否為一行為？係個案判斷之問題，應就個案具體情節，斟酌法條文義、立法意旨、制裁意義、期待可能與社會通念等因素決定之，而不是就某法規與某法規間之關連為何，或就抽象事實，予以抽象判斷……。」（附件1）故系爭案件是否有一行為不二罰原則之適用，應就個案事實由主管機關本權責認處，至於貴會函說明五（一），逕以區域計畫法第15條第1項與森林法第6條第2項規定之管制目的不同，而認屬數行為違反不同行政法上義務而分別處罰1節，是否符合上開釋示，仍請審慎評估之。
- (二)有關係爭案件管轄機關之認定，依行政罰法第31條規定：「一行為違反同一行政法上義務，數機關均有管轄權者，由處理在先之機關管轄……（第1項）。一行為違反數個行政法上義務而應處罰鍰，數機關均有管轄權者，由法定罰鍰額最高之主管機關管轄。法定罰鍰額相同者，依前項規定定其管轄（第2項）。一行為違反數個行政法上義務，應受沒入或其他種類行政罰者，由各該主管機關分別裁處。…（第3項）」，是如系爭案件經貴會認定違反前揭區域計畫法與森林法之規定，係一行為違反數個行政法上義務而應處罰，且法定罰鍰額相同者，應依前開規定辦理。
- (三)依據本部營建署100年8月31日營署綜字第1002915453號函說明三所援引參照之法務部96年9月3日法律字第0960027246號函釋（附件2）：「……繼處罰之後設有其他後續之效果規定，例如區域計畫法第21條第1項『並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀』及建築法第86條『並勒令停工補辦手續；必要時得強制拆除其建築物』等不具裁罰性之不利處分，當可視同已處罰鍰而繼續適用」，故倘系爭案件經處罰主管機關認有「一行為不二罰」原則之適用，請依上開函釋辦理，以確實達成行政目的。
- (四)另有關貴會函說明五（二），雖系爭案件有違反農業發展條例第69條第1項規定之事實，惟本案係探究森林法與區域計畫法是否有一行為不二罰原則之適用，並無針對農業

發展條例與上開二者之關係予以探討，則是否仍有依農業發展條例移送之必要，建請併予卓酌。

正本：行政院農業委員會

副本：本部營建署（綜合計畫組）

2018-08-06  
交14:22:41章



訂



發文單位：法務部

發文字號：法律字第 10203511720 號

發文日期：民國 102 年 10 月 25 日

要 旨：

行政罰法第 24 條規定參照，特別法優先適用原則，為重要法規適用原則，在法規適用順序上，應更高於從一重處罰原則，故特別法中對於同一行為雖法定罰鍰額較低，仍應優先適用該特別法並由該特別法主管機關為裁罰管轄機關

主 旨：關於壽山國家自然公園區域內，國家公園法與「高雄市野生動物保育自治條例」裁罰餵食獼猴行為疑義乙案，本部意見如說明二至四。請查照參考。

說 明：一、復貴部 102 年 8 月 1 日內授營園字第 1020808175 號函。

二、按行政罰法第 24 條第 1 項規定：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」此即所謂一行為不二罰原則。惟一行為違反二以上行政法上義務規定，而該二以上規定之間存有特別法與普通法關係者，於此情形，特別規定之構成要件必涵蓋普通規定之構成要件，從而，除法律別有規定外，應依特別法優先於普通法適用之原則，優先適用該特別規定，而不再適用一行為不二罰原則。申言之，特別法優先適用之原則，為更重要之法規適用原則，在法規適用之順序上，應更高於從一重處罰之原則，故特別法中對於同一行為雖其法定罰鍰額較低，仍應優先適用該特別法並由該特別法之主管機關為裁罰之管轄機關（本部行政罰法諮詢小組第 2 次會議紀錄結論參照）。

三、次按「高雄市野生動物保育自治條例」（下稱自治條例）第 3 條規定：「主管機關為保育野生動物，得於野生動物保護區外劃設一定區域，禁止接觸、餵食野生動物之行為。（第 1 項）前項區域範圍及野生動物物種，由主管機關公告之。（第 2 項）」主管機關（高雄市政府農業局）已依上開規定以 101 年 12 月 18 日高市農植字第 10133226200 號函，公告高雄市鼓山區等行政區域（未排除壽山國家

自然公園範圍)之台灣獼猴，為禁止民眾任意接觸、餵食之野生動物物種。又按上揭自治條例係高雄市政府就野生動物保育之自治事項，依地方制度法第 25 條、第 26 條第 2 項、第 4 項規定所制定之自治法規，其法源係地方制度法第 26 條第 2 項，並非野生動物保育法(最高行政法院 101 年度裁字第 1502 號裁定、95 年度判字第 01685 號判決及高雄高等行政法院 100 年度訴字第 656 號裁定參照)。

四、再按貴部依國家公園法(下稱本法)第 13 條第 1 項第 8 款規定，於 101 年 6 月 22 日以台內營字第 1010804560 號令發布「壽山國家自然公園區域內禁止事項」，禁止於園區餵食獼猴及其他野生動物等行為。而於該國家自然公園區域內餵食獼猴，除違反本法第 13 條第 1 項第 8 款規定外，亦違反上揭自治條例第 3 條第 1 項規定。前開二種法規均規範違規餵食獼猴之行為，對該等違規行為之處罰，分別定於本法第 26 條及自治條例第 4 條。惟查本法第 1 條及第 2 條分別規定：「為保護國家特有之自然風景、野生物及史蹟，並供國民之育樂及研究，特制定本法。」、「國家公園之管理，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法令之規定。」另本法第 27 條之 1 規定：「國家自然公園之變更、管理及違規行為處罰，適用國家公園之規定。」準此，於國家公園或國家自然公園範圍內，其管理或違規行為之處罰，本法有關規定應優先適用。是以，本件違規餵食獼猴行為，如發生於國家自然公園範圍內，應由主管機關優先適用本法第 26 條規定裁處之，不適用上揭行政罰法第 24 條第 1 項有關從一重處罰之規定。

正 本：內政部

副 本：本部資訊處(同屬第 1、2 類)、本部法律事務司(4 份)

資料來源：法務部法規諮詢意見

檔 號：  
保存期限：

## 法務部 書函

綜合組

乙字號 勝

機關地址：100台北市重慶南路1段130號

承辦人：葉自強

電話：23146871轉2241

受文者：內政部營建署

發文日期：中華民國95年07月26日

發文字號：法律字第0950023442號

速別：速件

密等及解密條件或保密期限：普通

附件：無

主旨：關於花蓮縣政府及宜蘭縣政府函請釋示土地違規堆置土石及興建納骨式祖墳等情，涉及一行為不二罰原則之執行疑義乙案，本部意見如說明二至三，請查照參考。

說明：

- 一、復 貴署95年6月13日營署綜字第0952908438號函。
- 二、行政罰法第24條規定：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額（第1項）。前項違反行政法上義務行為，除應處罰鍰外，另有沒入或其他種類行政罰之處罰者，得依該規定併為裁處。但其處罰種類相同，如從一重處罰已足以達成行政目的者，不得重複裁處（第2項）。」本條係有關行政罰與行政罰間適用一行為不二罰之具體內涵，至違反行政法上義務之行為是否為一行為？係個案判斷之問題，應就個案具體情節，斟酌法條文義、立法意旨、制裁意義、期待可能與社會通念等因素決定之，而不是就某法規與某法規間之關連為何，或就抽象事實，予以抽象判斷（林錫堯著「行政罰法」初版一刷，第51頁參照）。有關花蓮縣政府函詢連譽企業有限公司於該縣鳳林鎮榮昌段34地號1筆一般農業區農牧用地上違規堆置土石，同時違反區域計畫法及空氣污染防治法，是否屬一行為，仍請依上所述本於職權審認之。
- 三、次按行政罰法第7條第1項規定：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」故須行為人違反行

電子公文

第 1 頁 共 2 頁

95. 7. 26



營建署：營收字 095-0038773

交換  
印章

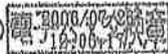
61

線

政法上義務行為出於故意或過失者，始予處罰。至所謂「故意」，包括行為人對於違反行政法上義務之構成要件事實，明知並有意使其發生，或預見其發生而其發生並不違背其本意，行為人之「明知」、「預見」等認識範圍，原則上均以「違反行政法上義務之構成要件事實」為準，至於有無違法性之認識，則非所問（林錫堯著「行政罰法」初版一刷，第86頁、87頁參照）。又行政罰法第24條所定之一行為不二罰係針對同一行為主體而言，如係不同主體則無其適用。本件有關違規興建納骨式祖墳已依殯葬管理條例處罰行為人，得否依區域計畫法規定處罰土地所有權人乙節，因處罰相對人主體不同，並無行政罰法第24條之適用。惟土地所有權人是否符合處罰構成要件，有無責任條件等均應由主管機關本於職權審認之。

正本：內政部營建署

副本：本部法律事務司(4份)



訂

線

7

檔 號：

保存年限：

## 內政部營建署 函

機關地址：10556臺北市八德路2段342號

聯絡人：朱偉廷

聯絡電話：(02)87712597

電子郵件：cwt@cpami.gov.tw

傳真：(02)27772358

受文者：綜合計畫組（2科）

發文日期：中華民國100年8月31日

發文字號：營署綜字第1002915453號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：普通

附件：無

主旨：有關貴府函為非都市土地農牧用地設置行動電話基地台，但擅自變更農舍使用及增建違章倉庫設施，應依建築法及違章建築處理辦法規定或逕依區域計畫法第21條規定處理乙案，復請查照。

說明：

- 一、依本部地政司100年8月10日台內地十字第1000045565號書函轉貴府100年8月4日府地用字第1000702313號函辦理。
- 二、參照法務部96年9月3日法律字第0960027246號函有關行政罰法之一事不二罰規定適用之函示略以：「按行政罰法第24條第1項規定：『一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。』學理上稱此為『一行為不二罰原則』，其立法意旨在於一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，因行為單一，且違反數個規定之效果均為罰鍰，處罰種類相同，從其一重處罰已足以達成行政目的，故僅得裁處一個罰

緩，並依法定罰鍰額最高之規定裁處。本件…如同時違反區域計畫法及建築法等相關規定而處以裁罰，自應依法定罰鍰額最高之規定裁處，縱建築法第86條所定罰鍰並非定額，仍應由該法之裁罰機關就具體個案調查認定依該條規定所應處罰鍰數額為基礎，再以之與其他行政法上義務規定之罰鍰額度為比較，據以適用本法第24條第1項之規定」。

三、再參照法務部前開函示：「至於已依法定罰鍰額最高之規定裁處後，罰鍰較輕之其他處罰規定雖未明顯適用，但處罰效果應已涵蓋於較重之處罰之中，應視同亦已適用，故如其於較輕之處罰規定之法規，繼處罰之後設有其他後續之效果規定，例如區域計畫法第21條第1項『並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀』及建築法第86條『並勒令停工補辦手續；必要時得強制拆除其建築物』等不具裁罰性之不利處分，當可視同已處罰鍰而繼續適用」。

四、綜上，本案農業用地使用如經貴府認定已涉及違反區域計畫法及建築法等相關規定而處以裁罰，且有「一行為不二罰」原則之適用，則自應依法定罰鍰額最高之規定裁處，繼處罰之後設有其他後續之效果規定，例如區域計畫法及建築法等不具裁罰性之不利處分，當可視同已處罰鍰而繼續適用。

正本：雲林縣政府

副本：內政部地政司、本署建築管理組、綜合計畫組（2科）

署長 葉世文

發文單位：法務部

發文字號：法律字第 0960027246 號

發文日期：民國 96 年 09 月 03 日

要 旨：

在於一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，因行為單一，且違反數個規定之效果均為罰鍰，處罰種類相同，從其一重處罰已足以達成行政目的，故僅得裁處一個罰鍰，並依法定罰鍰額最高之規定裁處，係稱此為「一行為不二罰原則」

主 旨：為辦理貴縣頭份鎮「○○○○禮儀公司」未經核准於頭份鎮河濱堤防辦理喪葬服務業，而有行政罰法之一事不二罰規定適用疑義乙案，本部意見如說明二、三。請 查照參考。

說 明：一、復貴府 96 年 7 月 12 日府民殯字第 0960102005 號函。

二、按行政罰第 24 條第 1 項規定：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」學理上稱此為「一行為不二罰原則」，其立法意旨在於一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，因行為單一，且違反數個規定之效果均為罰鍰，處罰種類相同，從其一重處罰已足以達成行政目的，故僅得裁處一個罰鍰，並依法定罰鍰額最高之規定裁處。本件○○○○禮儀公司未經核准於頭份鎮河濱堤防設置及使用殯葬設施，如同時違反墳葬管理條例、區域計畫法及建築法等相關規定而處以裁罰，自應依法定罰鍰額最高之規定裁處，縱建築法第 86 條所定罰鍰並非定額，仍應由該法之裁罰機關就具體個案調查認定依該條規定所應處罰鍰數額為基礎，再以之與其他行政法上義務規定之罰鍰額度為比較，據以適用本法第 24 條第 1 項之規定。惟殯葬管理條例第 55 條第 1 項之違反行政法上義務行為，須違反規定並經限期改善，逾期仍未改善者始符合處罰構成要件，方得依上開說明就該違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰之行為，依法定罰鍰額最高之規定加以裁處。

三、又法定罰鍰最高額之比較，應依違反行政法上義務之處罰規定作為比較之基準，處罰後之後續效果規定應不在比較之列。至於已依法定罰鍰額最高之規定裁處後，罰鍰較輕之其他處罰規定雖未明顯適用，但

處罰效果應已涵蓋於較重之處罰之中，應視同亦已適用，故如其於較輕之處罰規定之法規，繼處罰之後設有其他後續之效果規定，例如區域計畫法第 21 條第 1 項「並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀」及建築法第 86 條「並勒令停工補辦手續；必要時得強制拆除其建築物」等不具裁罰性之不利處分，當可視同已處罰緩而繼續適用（本部 95 年 3 月 27 日法律字第 0950006236 號函參照）。併此敘明。

正 本：苗栗縣政府

副 本：本部法律事務司（4 份）

資料來源：法務部法規諮詢意見

---

資料來源：法源法律網 [www.lawbank.com.tw](http://www.lawbank.com.tw)