



臺北市水保服務團關鍵少數的勇氣與洞見

-打破組織慣性僵化的進化之路

The Courage and Insight of the Key Few in Taipei City's Soil and Water Conservation Service Team — The Evolutionary Path to Break The Inertia and Rigidity of The Organization

梁成兆¹

Chenjaw Liang¹

1.臺北市政府工務局大地工程處 專門委員

1. Senior Specialist , Geotechnical Engineering , Public Works Department , Taipei city Government

摘 要

本文首先探討組織發展產生的僵化，政府依法行政的盲點，以及公務員裁量艱難的困境，並整理臺灣山坡地管理體制演進與法規訂定歷程，指出不同時期的水土保持管理，有著不同的任務與思維方式。希冀藉由山坡地管理業務介紹，透過政府(臺北市政府)與民間(水土保持服務團)互相激盪想法、討論法規、找出共同願景的成長過程，提供政府管理一個不同角度的思考方向供作借鏡。最後也期待公部門能導入「系統思考能力」及「建立學習型組織」的理念，不被本位主義所阻礙，不被既定的框架所限制，開創不一樣的格局。

關鍵字：臺北市政府、山坡地管理業務

Abstract

This article first explores the rigidity caused by organizational development, the blind spots of government administration according to law, and the dilemma of civil servants making difficult decisions. It also summarizes the evolution of Taiwan's slope land management system and the process of formulating regulations, and points out that soil and water conservation management in different periods has different tasks and ways of thinking. By introducing the slope land management practices, the article aims to present the collaborative process between the government (Taipei City Government) and the private sector (Soil and Water Conservation Service Team), where ideas are exchanged, regulations discussed, and a shared vision is developed. This process offers a different perspective on government management for future reference. Finally, it also hopes that the public sector can implement the concepts of "systems thinking ability" and "building a learning organization", not to be hindered by egotism, not to be restricted by the established framework, and to create a different scheme of things.

Key Word : Taipei City Government, slope land management practices



一、組織的無聲殺手－慣性僵化

現今社會進步越來越快速，但組織卻越來越笨重，被潮流及科技甩在後頭，似乎組織發展的過程，無可避免的會因為慣性而產生僵化。《張忠謀自傳》一書提到：

當公司漸漸龐大，領導高層的內務、外務逐漸增加，但大半與技術無關。為了「日理萬機」，自己倒與快速進步的技術脫節了。以夏伯特為例，五〇年代他是半導體行家；六〇年代擢升為主管全公司業務的執行副總，開始與半導體逐漸脫節；到了七〇年代，他已成了半導體外行。更可悲的是，他自己還不知道已脫節，仍以為七〇年代的半導體業與二十年前一樣…

所以1972年的德儀公司犯了一個致命的錯誤，也就是認定半導體業已不易再大幅成長，而改以消費品為未來發展的經營主軸，卻因此拖垮了全公司，包括曾經稱霸全球的半導體部門…

其實不只德儀公司，柯達、Nokia、IBM公司也有類似的情形；當組織發展日益龐大，基於眼前營利及股東利益，很難大刀闊斧進行變革，因為會破壞既有權力結構與利益分配，只能依循原本的慣性前進，即使前進的方向會撞向冰山。《誰說大象不會跳舞》一書也提到：

在IBM說「不」的文化中，許多方面的衝突經常發生，例如各事業單位彼此競爭，彼此隱瞞，極力排擠其他的公司同仁踏進自己的地盤…他們不但沒有善盡協調聯絡之責，反而動手建構防禦工事，保護疆界…所有這些，產生了一個非常強大的官僚體系，在公

司的每個階層運作…數萬人試著保護自身單位的特權、資源和利潤…

當企業處於自我滿足及僵化封閉的狀態，就會產生所謂的慣性僵化，就像俗話所說的「小船怕風浪，大船難轉彎」。然而企業經營不善，畢竟能透過市場機制進行合併、收購、退場及新興企業進場，保持一定的生態演替。但是如果是政府單位，面臨一樣的問題時，該如何解決？

權力的膨脹陷阱－「體制化」

電影《駭客任務2：重裝上陣》有一句經典對白：所有擁有權力的人想要什麼？就是更多的權力(*What do all men with power want? More power.*)，點出權力擁有者，對於擴大自身權力的無盡渴望。當一個組織獲得權力，往往也會不斷尋求擴大和增強控制範圍，例如體系的擴張，政策的加碼，進而招募更多人員、制定更多規範、加強監管干涉。這樣的行為，確實可以加大組織的權力，但卻未必能夠提高運作的效能。如同電影《刺激1995》中的另一句經典對白：監獄是個很有趣的地方，剛開始你痛恨它，然後你習慣它，最終你不能沒有它，這就是體制化。
(*These walls are funny. First you hate them, then you get used to them. Enough time passes, you get so you depend on them. That's institutionalized.*)。

其實長期在特定體制中的人，會漸漸習慣並依賴體制，最終變成體制的一部分，難以脫離；畢竟打破現有結構的平衡，與追求穩定的天性，背道而馳。而公部門長期習慣於依法行政、照章辦事的固定模式，容易過



度依賴既有的法令規範，忽略社會的變化需求，許多管理方式變得過時，產生所謂的體制化，也就是行政機關的慣性僵化。

政府的管理盲點－「依法行政」

在民主法治體系，政府的權力來自全民，理論上政府會對全民負責，為公共利益服務。然而行政機關一方面必須遵循法令規定，避免違法的窘境，一方面又必須面對輿論苛責，民意代表的壓力，往往只能以最嚴謹的態度，採最嚴格的標準，端出「依法行政」神主牌，但求防弊保守，不願興利開創，以免遭究責圖利。舉例來說：

住在雲林地區的楊先生，1994 年買了一輛 796c.c. 小貨車，因為雲林監理站錯登記成 1597c.c.，導致楊先生連續 12 年被超收稅費，總計溢繳 1 萬 6080 元，楊先生發現之後即向當地稅務機關提出異議，雲林縣稅捐處卻以稅法規定「退稅期限為五年」為理由，拒退超過五年以前所溢收的牌照稅。

楊先生拿著監理已經認錯而更正的證明，持向稅務機關請求退還溢繳稅款，雲林縣稅捐稽徵處卻堅稱，依稅法規定「只能退五年」，楊先生氣的說：「監理站都認錯了，稅捐處還不認，小老百姓少繳一塊錢稅，政府都不放過，自己犯錯就拿法律堵人，真是…」〈台灣法律網 文/黃育杉〉

平心而論，政府依據稅捐稽徵法第 28 條（98 年修正前），認為退稅須在五年內申請，逾期不受理，於法有據；然而從行政程序法第 8 條「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴」，及同法第 7 條「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷」

的規定來看，政府其實有權主動更正錯誤，無須死守五年時效的規定。那麼，為什麼公務員寧可讓人民承擔體制疏失的代價，也不願意勇於任事提供協助？

公務員有話要說－「裁量艱難」

在《誰讓公務員生了病？》一書當中，作者針對基層行政裁量權，提出幾點看法：

1. 行政裁量權提供公務員選擇的權力，能在一系列法律未清楚定義的選項中自由選擇。
2. 裁量權與道德上的合理選擇不可相提並論。某些情況下，公務員考量到道德規範，就可能得違反法律行事。
3. 裁量權的行使通常受到外部（法律）和內部（合理標準）約束。裁量權並不是在法律範圍內「隨心所欲」行事，公務員必須能解釋為何在眾多選項中選擇特定的處理方式。

理論上，公務員在適用法規時，似乎能自行斟酌選擇適當之行為，然而實務上，行政裁量通常在「體制化」的情形下不被授權運用，在「圖利罪」的壓力下盡量避免使用。整體社會氛圍對公務員的期待是，一方面必須恪遵法令，不容犯錯，一方面應該體察民情，順應民心，然而實務執行，兩者往往背道而馳，矛盾衝突。譯者在該書的導讀章節，歸納出作者幾個思考方向：

1. 政策規劃與執行二分的研究方法，不能徹底掌握公務體系的問題，反倒變成用問題解決問題，進而製造更多問題。
2. 我們期待有「完美的規劃、嚴整的執行」... 實務上會遇到一個弔詭的情形：愈是照章辦事的公務員，可能愈無法為民服務。
3. 這個規劃與執行之間的落差，造成我們不斷疾呼公務體系必須改革，卻似乎愈改愈



不符我們的期待。

4. 企業化政府蔚為顯學，公部門追求高效率亦被奉為圭臬。然則，札卡想提醒讀者的是，或許追求效率是現代社會的通用標準，但我們會不會同時也犧牲掉效能與公平？倘若國家無法提供效能與公平給人民，那國家還是國家嗎？

要打破上述的困境，政府需要怎麼做？本文希冀藉由水土保持的法規演進，透過山坡地保育利用的管理業務，分享政府(臺北市水保管理單位)與民間(臺北市水保服務團)共同參與激盪的過程，試著提供一個不同角度的思考方向。

二、臺灣山坡地管理體制演進

臺灣山坡地管理的發展歷程，是一個從「單一林業使用」逐步演進「多元保育利用」，以兼顧環境保育、土地防災與合理利用的綜合治理過程；過程中不僅反映了自然環境的

變遷、歷史人文的改變、管理思維的進化，也呈現政府在政策、組織與法規上不斷調整與創新的努力。以下依據農業部林保署及農村水保署的網站資料，闡述各時期山坡地管理的發展脈絡，以利探討現行制度的盲點與未來管理的願景。

1. 日據時期的林野管理——殖民時期

山坡地的森林資源之經營與管理，主要源自日據時期所建立的森林管理制度。依據林保署網頁資料，當時基於森林用途，將國有林(面積 2,278,956 公頃)分為三大類：

1. 「要存置林野」：主要用於經營與發展，依據森林經營需要劃分為 40 個事業區，約 1,494,557 公頃。
2. 「準要存置林野」：劃定為山地保留地，專供原住民使用，面積約 196,444 公頃。
3. 「不要存置林野」：面積約 587,955 公頃，規劃依土地性質進行使用。

統計與出版品 > 出版品 > 林務局局誌 > 局誌 > <前篇> 歷期林務機制 > 第三章 光復初期之林... >
第二節 森林資源之經...



第二節 森林資源之經營與管理

台灣光復之初，本局接管之國有林 (1,583,271 公頃) 暨代表行政長官公署監督縣市政府管理之公私有林 (3,575,955 公頃)，其面積及林木蓄積有如表列 (全台土地面積為 3,596,320 公頃)：

權屬	林 野 面 積 (公頃)				林 木 蓄 積 (m³)			
	森林	原野	合計	%	針葉樹	闊葉樹	合計	%
國有	1,590,661	460,782	2,051,443	89.77	67,673,087	126,499,340	194,172,467	95.24
公有	15,110	2,303	17,413	0.77	128,216	868,599	996,815	0.49
私有	184,522	31,738	216,260	9.46	775,343	7,925,396	8,700,736	4.27
總計	1,790,293	494,823	2,285,116	100.00	68,576,646	135,293,335	203,869,981	100.00

日據時期將國有林野區別為要存置、不要存置、準要存置三部份：(1)要存置經營之林野規劃為40事業區 (3,590林班)，合計面積1,494,557公頃，林木蓄積183,025,924m³；(2)準要存置林野即山地保留地專供原住民使用，其面積計為196,444公頃；(3)不要存置林野面積計為587,955公頃，擬將開放於一般人民依土地性質分類使用。以上三項合計面積2,278,956公頃。

圖 1 農業部林保署網站資料



當時制度，主要著眼於對森林資源管理，關注伐木經濟效益，並未考慮未來其他土地使用需求。

2. 二戰結束的百廢待舉_限伐時期

光復初期，國民政府接管大量國有及私有林地，在二戰結束後重建及農業發展的壓力下，部分山坡地被濫墾轉作農用，導致森林覆蓋進一步減少，同時引發水土流失、土石流與山崩等災害。為防止情勢惡化，林務局(林保署前身)於民國35年通令執行「臺灣省限制伐木辦法」，以規定伐木的區域、數量與方式。接著又於 10 月發布「臺灣省國有林產物採取權整理辦法」，以重新發放業者許可證的方式，合理並合法化臺灣林野的利用慣習… 〈話說從頭的林務局歷史進程文/洪廣冀 張家綸〉

3. 保育利用與法規發展_管制時期

隨著土地使用需求問題日益增加，山坡地的非森林區也亟需管理，政府於民國65年制定了山坡地保育利用條例。當時的管理邏輯，山坡地森林區以森林法管轄，山坡地非森林區由山坡地保育利用條例來規範；而非森林區主要為農地，再劃分為「宜農牧地」與「宜林地」兩種：坡度較緩適合墾殖的劃為宜農牧地；而坡度較陡不宜墾殖則劃為宜林地，禁止農業墾殖，以免水土流失。

隨者時代變遷，這種管理邏輯引發了一個問題：一個山坡地上，林地的水土保持由森林法管理，農地的水土保持由山坡地保育利用條例管理，水土保持管理出現了混淆。於是民國83年制定水土保持法，將原本森林法管轄的森林區納入水保法管理，並以「水

土保持義務人於山坡地或森林區內從事下列行為，應先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定」的規定，來規範山坡地開發利用行為，以確保土地合理利用。

4. 土地管理與行為管理_水保時期

早期的土地管理係依日據時期訂定的「地目等則」，如建地、田地、溝地等，提供作為課稅與管制土地使用。然而，隨著都市發展與土地利用變遷，都市地區開始依據都市計畫法來劃定住宅區、商業區、工業區等；非都市地區則以使用地類別(多參考地目等則)進行管理。民國 106 年起，「地目等則」正式廢除，土地管理的任務逐步回歸至都市計畫法、區域計畫法、土地使用分區管制規則、非都市土地開發審議作業規範…等土地管理的法規。

另一方面，山坡地開發利用除了由森林法、水土保持法規範，也陸續制定建築法、墳墓設置管理條例(現為殯葬管理條例)等行為管理的法規；簡言之，土地能否開發及使用強度，受土地管理法規約束，開發行為如何進行，屬行為管理法規範疇。

綜觀山坡地管理體制演進，從早期的森林經營，到中期的農業墾殖，再到後來的開發利用，法令演進過程所制定的水土保持法管理機制，是以「事先擬具水保計畫(或簡易水保申報書)，經政府核准後始得開發利用」的方式。然而這樣的方式，很容易讓人理解成，山坡地只要有動工行為，都要事先跟水保單位申請，未經申請視同違規，皆由水保單位來取締；因此產生其他行為管理法規不適用於山坡地的錯覺，也使得土地管理與行為管理混淆，進而造成水保單位「山坡地動工行為，必須採取嚴格管制」的行政慣性。



首當其衝受害最深的，就是山坡地農地墾殖的農民。

三、契機出現__水保服務團時代

由於山坡地開發利用需求與日俱增，各種開發利用型態日趨複雜，如何落實水土保持管理，成為各縣市水保單位的重要任務。基於政府資源有限，民間力量無窮的理念，行政院農業委員會水保局(現改制為農村水保署)自94年起，輔導各地方政府成立水土

保持服務團，提供免費的專業諮詢服務與技術支援。以臺北市的運作方式為例，水保服務團成立成員由水保、土木、水利及大地等四大技師公會所推薦的專業技師組成，設團長1人(由四大技師公會推派代表輪流擔任為原則)，團員41人，榮譽團員4位(由四大技師公會現任理事長擔任)，除了協助提供水保專業諮詢服務，也間接參與了臺北市山坡地管理政策擬定及相關業務推動。以下就山坡地水土保持業務推動，管理思維如何進化的歷程做說明。



圖 2 臺北市水土保持服務團成立合照

1. 啟蒙時代__查報取締的探索時期

當年坡地管理：做好農地水土保持 要簡易水保申報 要專業技師簽證 要繳山坡地開發利用回饋金

登場關鍵人物：酈寶成 葉宏興

政府思維轉變：做好農地水保 開發農地整坡 兩者本質不同

時空背景說明

由於「山坡地動工行為，必須採取嚴格管制」的行政慣性，即使簡單的農地水保(例如做水溝、修駁坎)，只要使用機具，政府就以開挖整地影響水土保持為理由，要求提送水保計畫(或簡易水保申報)。由於農民受限專業無法自行擬具，多委請專業技師協助，動輒需花費數萬元甚至數十萬元，造成沉重負擔；更糟糕的是，民國89年制定的山坡地開發利用回饋金繳交辦法(非現行法規)第四

條明訂：「山坡地開發利用回饋金（以下簡稱本回饋金）之繳交義務人，為擬具水土保持計畫或簡易水土保持申報書之水土保持義務人。」，因此簡易水保申報也要繳交回饋金。在水保單位與農業單位共同「依法行政」的結果，農民只能被迫放棄農耕，或任由農地凋零，不然就是冒險違規，面臨6-30萬罰鍰之風險，其它根本無路可走，陷入「苛政猛於虎」的困境。

法規原意探究

水土保持服務團成員鄺寶成：農民只是想做好自家農地的水土保持，我們服務團協助提出專業建議，你們政府卻說這也不行，那也不行，什麼都要水保申報，到底要我們去幹嘛？

葉宏興：以建築實務而言，高度1.5公尺以上的擋土牆才需依建技規則檢討，農民沒有建築開發，只是在農地做個1.5公尺以下的小駁坎，你們居然要求水保申報，甚至技師簽證，沒有道理，我拒絕賺這種錢...

其實他們兩位，已經幫政府的「依法行

政」找出盲點，也就是「**做好農地水保 開發農地整坡 兩者本質不同**」；重點在於，兩者如何區別？當時政府的觀點是，用機具施工跟人力施工區分，然而此一邏輯顯然有問題，難道機具鬆土不行，愚公移山卻可以？時任的臺北市水保單位科長周伯愷（現為臺北翡翠水庫管理局副局長）與中央主管機關科長陳重光（現為農村水保署主任秘書）討論後，得出以下結論：

1. 水保法立法目的並非限制土地開發利用，而係為促進土地的合理利用，減免災害；且第8條規定，農地的經營使用，應依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護。
2. 水保法第12條規定應先擬具水保計畫之行為，係廣義規範非農業使用，以及農地修築農路及整坡作業等，涉及較大規模之開發利用行為。
3. 水土保持計畫審核監督辦法第4條明訂，因農業經營需要，依水土保持技術規範實施水土保持處理與維護者，免擬具水保計畫送審。



圖3 臺北市農地蝕溝水土保持處理之輔導案例



管理思維進化

簡單來說，「**做好農地水保 開發農地整坡 兩者本質不同**」，而如何區分兩者的不同，必須要有一個量化的規模。於是臺北市水土保持服務團與市府共同合作，訂出農地水土保持輔導原則，並以「人力或小型機具施作」、「工期不超過3個月」、「擋土駁坎高度1.5公尺為原則，最高不得超過2公尺」等作為量化規模

的標準。規模以下視為農地水土保持，由水土保持服務團會勘輔導後即可施作；規模以上視為農地開發整坡，要求提送水土保持計畫(或簡易水土保持申報書)核定後方可施作。施行數年累積輔導經驗後，確認合理可行，遂將農地水土保持輔導原則提升為行政規則，於106年制訂「**臺北市山坡地防災及農業水土保持輔導原則**」。



柒、附件

一、臺北市山坡地防災及農業水土保持輔導原則

- 一、臺北市政府為使其所屬工務局大地工程處（以下簡稱大地處）執行水土保持計畫審核監督辦法第四條暨為維護水土資源或防治災害有所依循，特訂定本原則。
- 二、有下列情形之一者，得免擬具水土保持計畫：
 - （一）實施農業經營（非屬保安林、本市林地、宜林地或加強保育地，且現場已有農業使用事實或規劃農業使用）所需之除草整地、挖除老竹頭或水土保持處理與維護。
 - （二）為防治災害所需，且非屬有目的開發行為之水土保持處理與維護。
- 三、依前點規定得免擬具水土保持計畫者，仍應依下列各款規定實施水土保持處理與維護，且經大地處同意後始得施作：
 - （一）使用人力或小型機具施作且工期不超過三個月。
 - （二）施作規模較大者，應分期分區施作，每區面積以五百平方公尺以下為原則。
 - （三）裸露坡面鋪設防蝕設施或植生（撒播草種、綠肥植物草種、草皮或苗木等）。
 - （四）新增擋土設施，應優先考量砌石駁坎，順應地形施作，高度以一點五公尺以下為原則，最高不得超過二公尺；既有擋土設施，應優先考量原材質型式修繕。
 - （五）新設排水設施，其型式應優先考量草溝、砌石溝，確有施作困難者始得採用混凝土溝。
 - （六）不得闢設施工便道，機具行經動線造成裸露之地表應加強植生。
- 四、水土保持義務人依本原則實施水土保持處理與維護，不符前點規定者，應提供水土保持設施平面配置圖（含位置、尺寸、數量）及相關文件，經大地處同意後始得施作。
- 五、施工內容如涉及其他法令，水土保持義務人仍應依相關法規辦理。

圖 4 臺北市山坡地防災及農業水土保持輔導原則

2. 威權時代——嚴刑峻法的開罰時期

當年坡地管理：看到機具施工就先開罰
看到表土裸露就當違規 對於開挖整地
認定嚴苛且理解錯誤

登場關鍵人物：周建國 林衍竹

政府思維轉變：開闢施工便道 機具行經
動線 兩者性質不同、開發利用強度 變
更地形幅度 兩者意義不同

時空背景說明

由於水保法第12條規定係規範山坡地開發利用行為，容易產生「只要在山坡地，土

地管理及行為管理，都由水保法管理」的錯覺；而山坡地違建、濫葬、廢棄物處理等違規，也很容易造成「由水保法處分，其他行為管理法規不適用」的誤解。因此早年的山坡地管理，形成只有水保法適用的刻板印象，以及開挖動工採取嚴格管制之行政慣性。以臺北市早年的山坡地裁罰案件為例，巡山員查獲怪手進出造成表土裸露，縱使施工目的並非開發，僅係事前的地質鑽探調查，臺北市政府仍以未先擬具水保計畫為由，依水土保持法裁罰處分。



圖 5 機具進出造成地表裸露遭裁罰之處分案例

法規原意探究

水土保持服務團成員周建國：人家鑽探是為了擬具水保計畫，你們居然說人家鑽探未擬具水保計畫，不覺得太官僚嗎？你們自己看看機具走過的痕跡，又沒有開挖，也沒有開發，這叫做施工動線，不叫施工便道！

林衍竹：看到黑影就開槍，看到機具就開單，怎麼好像政府沒說可以的通通不行，這不像民主法治，比較像威權統治…

其實兩位已經幫政府的管理找出爭點，

也就是「開闢施工便道 機具行經動線 兩者性質不同」。重點在於，兩者如何區別？嗣後接任的臺北市水保單位科長梁成兆與水保服務團討論後，得出以下共識：

1. 水保法第 12 條所規範，山坡地應先擬具水保計畫的行為，應同時符合「開發利用」及「開挖整地」兩個要件。
2. 水保技術規範第 88 條規定，開挖整地係指為開發目的，而對原地形採取挖填土石方之行為，所以開挖整地必須同時符合「為開發目的」及「對原地形採取挖填土



石方」兩個要件。

3. 政府要求擬具水保計畫，或認定未擬具水保計畫違規，必須同時達到兩個程度，也就是「開發利用的強度」及「變更地形的幅度」。

管理思維進化

機具進行鑽探，是基於地質調查目的，而不是開發利用目的；而機具行經動線造成裸露，只是地貌的改變，沒有涉及地形的改變，因此沒有「開發利用的強度」，也沒有「變更地形的幅度」（僅地貌改變）。爾後類似案

件的管理思維，針對機具行經動線造成表土裸露，視現場狀況要求草蓆敷蓋或自然植生復育即可，不再採取處分罰鍰的作法。後續臺北市水保單位也要求同仁，在查報取締之前，一定要先確認，施工行為是否同時達到「開發利用的強度」及「變更地形的幅度」兩個要件，並於103年修訂「臺北市山坡地水土保持管理-查報取締標準作業流程」，增訂了是否「對原地採取挖填土石方」，及是否「屬必要搶災、防災或農業治理」，兩個檢核要件，以避免裁罰有誤造成民怨。

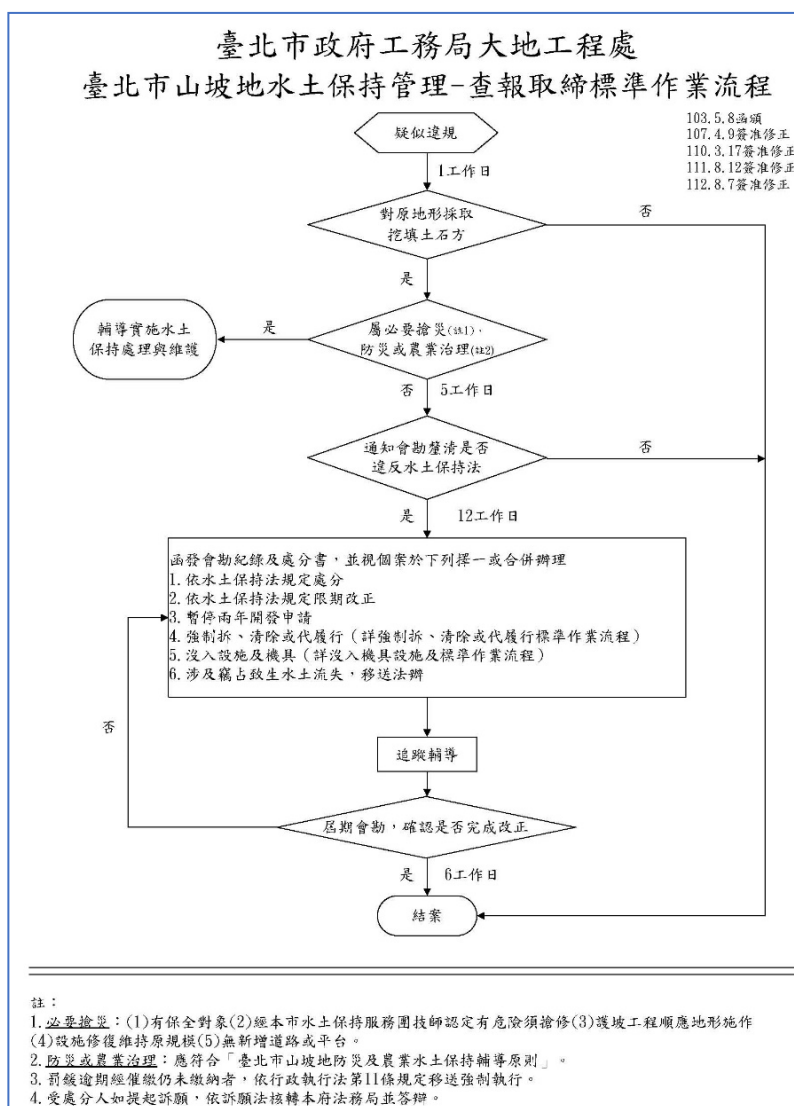


圖 6 臺北市大地處查報取締 SOP



3. 轉型時代——以法管理的過渡時期

當年坡地管理：擋土牆壞掉要修 要申請
雜照 要送水保計畫 行政程序至少一年

登場關鍵人物：郭張權 劉任適

政府思維轉變：基於防災搶災 基於開發
利用 兩者目的不同

時空背景說明

臺北市山坡地開發類型以建築居多，由於擋土牆屬建築法所規範的雜項工作物，一般程序由建管單位受理，核轉水保單位審查核定，再由建管單位核發建照。近年極端氣候，時有住戶遇到擋土牆損壞，有搶災防災的迫切需求；但是向政府提出申請後，水保單位不願直接受理，如果由建管單位核轉，水保單位審查，程序曠日廢時，緩不濟急。有時民眾別無選擇，只能逕行雇工修建擋土牆，然而此舉往往又遭水保單位裁罰並要求拆除；然後因拆除有致災之虞，又再要求民眾找技師簽證安全鑑定報告結案。此舉不僅擾民，更讓許多技師私下抨擊政府腦殘、閉門造車、不食人間煙火；如此霸道的以法管理如同法匠，也喪失民眾對政府的信任。

101年度臺灣面臨極為嚴峻的風災考驗，從4月接連受鋒面影響直至9月，從610水災，到泰利、杜蘇芮、蘇拉、海葵、啟德、天秤、杰拉華等颱風陸續襲台，造成多處嚴重災情。當年度臺北市山坡地某住宅也發生砌石駁坎崩塌損毀的災害案例，影響上方住宅及下邊坡房舍安全，面對後續接二連三的颱風警報，住戶發出沉痛的呼籲：「我們不是不願意配合政府提申請，但颱風陸續襲台，走程序根本不可能及時進場修復，難道要等出人命政府才願意協助嗎？」。

法規原意探究

水土保持服務團成員郭張權：誰規定緊急防災只能用帆布沙包，不能用鋼筋混凝土？救災搶災有急迫性及時效性，就算叫人家提緊急防災計畫，規劃設計審查也要一年，還能叫緊急防災嗎？

劉任適：政府治理防災，從來沒在提水保計畫，為什麼民眾治理防災就要提水保計畫？只許州官放火，不許百姓點燈，合理嗎？

其實兩位已經幫政府的管理找出重點，也就是「**基於防災搶災 基於開發利用 兩者目的不同**」。時任臺北市水保單位科長梁成兆與建管單位科長虞積學(現為臺北市建築管理工程處處長)討論後，得出以下結論：

1. 基於建築開發利用，由建管單位主政，水保單位協助；基於水保防災搶災，宜由水保單位主政，如有需要再由建管單位協助，較為合理。
2. 依 98 年內政部營建署函釋：「...如駁坎與興建建築物為目的無關者，非屬建築法前揭規定之雜項工作物。」，故擋土牆修復是否基於建築目的，宜視個案探究，而非通案要求申請雜照。
3. 如涉及建築法及臺北市建築管理自治條例之建築行為，請向建管單位申請。農作耕作或水土保持需要而施作之水保設施，請逕依農業或水土保持相關規定辦理。

針對防災搶災之程序，如何兼顧安全與時效，經與水土保持服務團討論後，得出以下共識：

1. 治理防災行為，非屬水保法第 12 條應擬具水保計畫之開發利用行為，應回歸第 8 條規定，要求依水保技術規範實施，並依同法第 6 條及施行細則第 4 條規定要求技

師簽證。

2. 水保法施行細則第 29 條規定，實施緊急處理與維護時，應通知水保義務人限期採取必要之緊急防災措施；其有必要者，應提送緊急防災計畫。故緊急防災計畫係有必要再提送，並非通案要求提送。
3. 如非大規模崩塌治理，僅係基於防災搶災之單純擋土設施修復，應由水保義務人直接辦理並由專業技師簽證，無須再提緊急防災計畫送審。

管理思維進化

上述101年度臺北市山坡地住宅砌石駁坎崩塌損毀災害案例，經水保服務團郭張權技師輔導並給予RC(鋼筋混凝土)工法建議後，民眾委託專業技師簽證並直接進場修復擋土牆(以RC構造取代原本砌石駁坎)，解決了後續颱風不斷來襲的威脅。而本案跳脫緊急防災只能使用帆布沙包的舊有框架，也開創了擋土牆修復免提計畫送審，回歸專業技師簽證負責的首樁案例！後續防災搶災輔導，臺北市水保單位也遵循此模式，有效提升防災搶災效能。



圖7 駁坎毀損以R C擋土設施搶災修復之輔導案例

此外，劉任適技師也輔導民眾進行溪溝治理防災工程，臺北市水保單位僅依水保法第8條規定，要求專業技師簽證落實安全把關，並由水保服務團協助施工輔導，不再要求提送計畫審查，也建立民眾自主溪溝治理的首

樁案例。其他縣市不敢的，臺北市水保服務團協助政府做到了。其實政府願意授權信任，專業技師也願意把關安全簽證，民眾也更願意承擔水土保持義務人的責任，共同維護水保法「保育水土資源、減免災害」的法益。



圖 8 溪溝整治工程之輔導案例

4. 變革時代—依法治理的進步時期

當年坡地管理：免擬具水保計畫相關函釋
停止適用 地方主管機關失所依循 於是
從嚴要求 開發行為不論規模大小一律提
送水保計畫 苛政擾民

登場關鍵人物：郭岳樺 童文麟

政府思維轉變：中央法令解釋 地方行政
裁量 兩者任務不同

時空背景說明

水保法第12條規定的立法原意，係廣義規範非農業使用，及農地修築農路及整坡作業等，涉及較大規模之開發利用行為。是以，針對小規模的開發行為，例如純建築行為(警衛室、簡易寮舍等)、點狀線狀的開挖行為(如電塔、管線埋設、木棧道等)，早年中央訂有「免擬具水保計畫送審」相關解釋函供依循。就立法意旨、環境法益及制度成本而言，小規模開發免擬具水保計畫不僅合理而且合法，並有其必要性及正當性。

然而問題就出在，106年修法前的「山坡地開發利用回饋金繳交辦法」，係針對提送水保計畫的案件收取回饋金，造成開發者為了規避回饋金繳交義務，想方設法適用(甚至誤用、濫用)免擬具水保計畫函釋，甚至透過各

種管道施壓關切。當時臺北市水保單位時任科長周伯愷，一肩承擔龐大壓力，每案依法論法，以理論理，持平處理並嚴格把關；然而其他單位未必能有如此堅持，部分單位屈服於壓力，讓超大規模建築開發，也適用純建免擬具函釋規定(把例外變成原則)，部分單位認定臨時性建物(如展演舞台、樣品屋等)免擬具水保計畫，據悉因意見分歧(把原則變成例外)遭究責，致使公務員不願意行政裁量，於是認定趨於嚴苛保守，造成苛政擾民。

中央主管機關於103年決議，將「純建築行為」、「點狀或線狀公用事業設施」及「平坦地」免擬具水保計畫之相關函釋停止適用，回歸水保法第12條規定辦理。然而回歸水保法第12規定，意味者地方主管機關必須自行行政裁量；基於防弊保守的行政慣性，以及公務員風險最小化的理性考量，沒有函釋說可以，就一律不行，比較安全。雖然山坡地輕度之開發(如：電線桿、修築木棧道、即挖即填地下管線、農墾小規模之開挖整地)，認定屬水保法第12條應擬具水保計畫範疇顯已過於嚴苛，故納入修法草案排除適用。然而修法緩不濟急，加以相關函釋全面下架，似乎陷入無解的困境。



■ 解釋函：103-12			日期：103/07/04	文號：農授水保字第1031862015號
主旨：	本會86年1月30日(86)農林字第86100060A號函、86年12月30日(86)農林字第86164313號(停止適用)函、88年2月11日(88)農林字第88103429號(停止適用)函、92年9月23日農授水保字第0920151901號函說明三、94年3月4日農授水保字第0941803754號(停止適用)函、96年7月9日農授水保字第0961856151號(停止適用)函、97年6月25日農授水保字第0971851111號(停止適用)函、101年11月23日農授水保字第1011828144號(停止適用)函，自即日停止適用，請查照。			
說明：	一、本案「純建築行為」、「點狀或線狀公用事業設施」及「平坦地」免擬具水土保持計畫之解釋，執行迄今已衍生諸多問題及弊端，本會於103年7月2日召開103年度研商「水土保持管理相關議題」第3次會議提案討論，決議「應停止適用，回歸水土保持法第12條規定」。(本會103年7月3日農授水保字第1031862006號函送會議紀錄，正本諒達) 二、旨揭函釋停止適用前已受理案件，仍依各函釋規定辦理。 三、前開各函影本如附供參。			
正本：	經濟部、國防部、交通部、內政部、臺北市政府、新北市政府、臺中市政府、臺南市政府、高雄市政府、桃園縣政府、新竹縣政府、苗栗縣政府、南投縣政府、彰化縣政府、雲林縣政府、嘉義縣政府、屏東縣政府、宜蘭縣政府、花蓮縣政府、臺東縣政府、基隆市政府、新竹市政府、嘉義市政府、本會林務局			

圖 8-免擬具水保計畫函釋停止適用之解釋函

法規原意探究

水保服務團成員郭岳樺：政府一方面想加速老舊公寓加裝電梯，解決「老人困老屋」的迫切問題，一方面又要求水保申請，造成流程變慢、基地水保重新檢討等困境，自相矛盾。如果公部門堅持本位主義，持續內捲跟虛耗，最後技師也只能被迫失去熱情跟不去思考。

童文麟：一個已經按照政府法規申請核准且開發完成的建築基地，加掛電梯只是一個設施，不是一個開發。電梯只挖一個機坑，並沒有變動地形，要求提送水保申請，就是一種苛政擾民…

其實當時臺北市水保單位原本的構想是，電梯圍牆等小規模開發，提送簡易水保申報書機關內審，應該可以降低困擾；然而經委託臺北市水保公會編修審查參考手冊，邀集水保服務團討論結果，與會成員(郭岳樺、童文麟、葉宏興、林永敏及劉任適技師)一致反對。他們認為，已完成開發之建築基地採小比例增建(如電梯、殘障坡道、走廊、涼亭、樓梯、警衛室等)及既有建物之樓層加高(或

局部擴大)，皆未涉及基礎以外之開挖整地行為，應維持過去由水保義務人切結不超挖及技師簽證安全無虞之模式，也就是維持「免擬具水保計畫」之方式辦理，理由如下：

1. 就實務執行，電梯機坑就一個洞，圍牆基礎就一條線，一個不需要水保設施的簡易水保申報書，擬具沒有必要，審查沒有實益，無端生事擾民。
2. 就法規意旨，應擬具水保計畫之行為，必須同時符合「開發利用強度」及「變更地形幅度」兩個要件；電梯圍牆係附屬設施，開發利用強度甚微，變更地形幅度為零，不符提送水保計畫要件。
3. 就權責分工，中央負責法令解釋，地方負責行政裁量，所以地方主管機關本應負起行政裁量之責。之前的問題是裁量濫用(免擬具函釋濫用)，現在的問題是裁量怠惰(沒有函釋就不肯認定)，過與不及。

管理思維進化

上述會議於106年7月4日召開，由魏迺雄理事長(時任臺北市水保技師公會理事長)及梁成兆專門委員共同主持，決議朝專業技師依水保法檢討簽證說明(免擬具水保計畫)方



式，並由市府(大地處)檢討簽辦。嗣後市府大地處於同年8月10日會議研商(時任大地處林志峯處長親自主持)，決議屬法定允建建築面積或免計建築面積者免擬具水保計畫。至此，市府的觀念開始轉變，也就是「**中央法令解釋，地方行政裁量，兩者任務不同**」。水保法第12條「開發建築用地」的法令解釋係為中央權責，然而「開挖整地」的行政裁量係地方權責，地方政府不能規避責任。

長期以來，地方基於防弊保守心態，不願意本於權責行使裁量權，「**事事推給中央解**

釋，地方政府不用做事」的作法開始轉變。臺北市政府意識到，地方主管機關有責任、有義務行政裁量，方能因應時代的變遷與社會的進步，做好山坡地管理。之後秉持此一理念，持續委請臺北市水保技師公會定期編修「臺北市水土保持申請參考手冊」，除了電梯圍牆外，水保公會並將階梯、無障礙設施、架高棧道、登山步道...等開發利用強度甚低、變更地形幅度甚微之行為，逐一列舉納入行政查核表，供臺北市作為免擬具水保計畫查核之參考。

免擬具水土保持計畫申請查核表			
計畫名稱	檢核項目	是否	備註
壹、基本資料及程序符合規定			
一、經目的事業主管機關核轉		☐	
二、由水土保持相關技師或建築師簽證說明(無須者免)		☐	
三、申請開發之土地，無申請或違規等前案(或申請案、限期改正事項已完成)		☐	
四、申請開發之土地，未遭裁處暫停開發申請(或期限已屆滿)		☐	
五、申請開發之土地，宜林地(或加強保育地)部分未超限利用		☐	
六、申請開發之土地，保安林部分未開發利用或已於83年5月27日前完成開發利用		☐	
貳、實施內容符合規定			
一、建築配置於非山坡地範圍：開發基地僅少部分土地屬山坡地範圍，經切結維持原地地形地貌且未涉及任何開挖整地行為，必要時得請水土保持相關技師簽證水土保持安全無虞		☐	解釋函 94-33
二、 ☐ 山坡地保育利用條例79年3月1日適用本市前已完成開發利用(不論合法與否)或已取得開發利用許可，且無開挖整地並經水土保持相關技師簽證水土保持安全無虞者 ☐ 國有林事業區、試驗用林地、保安林地於水土保持法83年5月27日公布施行前已完成開發利用(不論合法與否)或已取得山坡地開發利用許可，且無開挖整地並經水土保持相關技師簽證水土保持安全無虞		☐	解釋函 105-11
三、既有合法建築物之建築面積內申請建築執照等： ☐ (一) 經切結未涉及建築物(含基礎)以外之開挖整地行為 ☐ (二) 依附於既有合法建築物之設施，經建築師或建築主管機關認定屬法定允建建築面積或免計建築面積者 ☐ (三) 未依附於既有合法建築物之設施，經建築師或建築主管機關認定屬法定允建建築面積或免計建築面積者，經水土保持相關技師簽證水土保持安全無虞		☐	解釋函 105-8、103-16、104-2
四、水土保持計畫已取得水土保持完工證明書者，後續於該水土保持計畫範圍內進行個別開發利用行為，同時符合下列兩項要件者： (一) 核發水土保持完工證明書起8年內，向目的事業主管機關提出申請，並經其認定符合原開發或利用計畫內容 (二) 申請範圍平均坡度在5%以下，且不影响已完工水土保持設施功能，並經水土保持相關技師簽證水土保持安全無虞		☐	解釋函 104-4

檢核項目	是否	備註
五、山坡地既有道路改善或維護，未涉及拓寬路基及改變路線，僅依水土保持技術規範實施邊坡穩定或排水等水土保持處理與維護，如施作規模逾臺北市山坡地防災及農業水土保持輔導原則，得請水土保持相關技師簽證水土保持安全無虞	☐	解釋令 106-1
六、停車位、無障礙設施、階梯、排水與蓄水設施及其加蓋、農業設施、建築圍牆、電梯、綠美化、埋設管線、架設明管、架高棧道、登山步道、室內裝修、文化資產修繕、基地台電台、自來水加壓設施...等淺開挖行為	☐	解釋函 105-8、103-17、95-58
同意申請	☐	

圖 9 臺北市免擬具水保計畫申請查核表



四、系統思考與對立整合

1. 地獄之路由善意鋪成

臺北市山坡地保育利用管理的過程，能在面臨困境及瓶頸之際，找出解決之道，上述水土保持服務團專業技師的關鍵少數，功不可沒。但值得更進一步探討的是，為什麼山坡地管理會出現困境與瓶頸，政府的管理或思維方式為何會有盲點？舉例來說：

1. 山坡地開發利用回饋金收取係為森林保育，立意良善，與水保法第 12 條勾稽，邏輯合理；然而實務執行，為何造成純建築行為免課回饋金，農民做好農地水保卻被課以回饋金，如此畸形的「依法行政」？
2. 基於環境法益維護及社會成本考量，小規模開發行為免擬具水保計畫，中央主管機關統一解釋確有其必要；然而實務執行，為什麼造成地方政府之前的裁量濫用(免擬具函釋濫用)，以及後來的裁量怠惰(沒有函釋就不肯認定)？
3. 林業單位制定法令、水保單位建立函釋，地方單位依法行政，起心動念都是好的，為什麼會造成苛政擾民，不必要的社會成本提高，民眾抱怨政府的窘境？

就如同經濟學家和政治哲學家海耶克的名言：通往地獄之路，由善意鋪成(*The road to hell is paved with good intentions*)。在此，我想引用臺北市水保單位曾經共事的同仁蔡秉儒(現為經濟部水利署第一河川分署主任工程師)曾經說過的一段話：

臺灣的行政體系，系統整合的能力太弱，大家都只會自己的專業，欠缺跨領域的視野，當各主管機關的視野太小，只知道自己的專業時，就會在自己的專業上舞文弄墨，吹毛

求疵，浪費許多時間，做雞毛蒜皮的事，因為不知道現在整個行政院的大戰略是什麼，要達成什麼願景，要解決什麼問題，一連串的不知道之下，最後做事就無法變成目的導向，所以浪費很多時間在講究程序、SOP、KPI...

那麼，值得思考的第一個問題是，為什麼各主管機關系統整合的能力太弱，欠缺跨領域的視野？

2. 自我成長的組織進化

坡地管理挑戰：水保計畫施工管理，以往「汛期加強臨時防災，非汛期加快永久設施」的風險管理思維，已無法面對現今極端氣候的威脅，短延時強降雨(甚至地震)的考驗

登場關鍵人物：莊均緯 陳智誠

政府思維轉變：依法行政是本分，與時俱進是使命，兩著高度不同

水保服務團成員莊均緯理事長：人淪為法令的工具，將失去未來；法令成為人的工具，才能創造未來。

陳智誠理事長：政府就該開大門走大路，而不是小鼻子小眼睛...

他們兩位對臺北市的水保管理作為，提出許多前瞻性、開創性的建議；由於水保計畫施工檢查的管理模式，已無法按照過去「要求按圖施工的」的單一思維，時任臺北市水保單位科長方偉，提出一系列的管理創新作為：

1. 提升臨時防災措施效能，調整土方暫置區位，未變更永久水保設施型式者，授權監造技師自行決定，於監造紀錄表載明(施工檢查委員確認)即可，無須辦理水保計



畫變更設計。

2. 界外的暫置土方或臨時設施(如施工便道、構台等)等需求，在取得土地同意及承諾復原之前提，報備即可，無須辦理水保計畫變更設計。
3. 水保計畫開工時，請水保服務團宣導，詢問水保義務人及營造廠施工計畫，如有臨時設施規劃不符需求者，主動協助完成上述事項。

簡言之，就是以事前的「避免未依計畫施工」及「臨時防災措施加強」的風險管理及監造授權，取代事後的「未依計畫施工開罰」及「監造不實移送懲戒」的處分裁罰及災後究責。此一大膽的管理創新，表面上看似違反常規，實則不違法規，而且與中央「積極性預防管理、在地化自我管理」理念不謀而合。之後方科長更以此為基礎，將水保申請資訊平台不斷優化，導入AI協審水保計畫。至此，已經完全跳脫過去「合法嚴格審查，違規加強取締，民眾教育宣導，就是山坡地管理」的慣性僵化，並持續不斷進化。

那麼，值得思考的第二個問題是，為什麼臺北市水保管理思維會不斷進化，組織自身會不斷演化？

3. 系統思考與五項修練

其實，上述兩個問題的答案，分別是「系統思考能力」及「學習型組織」。管理大師彼得·聖吉所著作的「第五項修練」一書指出，慣性僵化的解決之道，就是建立學習型組織，進行五項修練：自我超越、心智模式、共同願景、團隊學習、系統思考。從山坡地管理業務的角度來看：

1. 自我超越：就是管理要與時俱進，不要被

現行的法規跟制度所限制；單以過去「從嚴審查水保計畫」及「加強違規查報取締」的作法，已無法解決現今的問題，必須重新思考還有什麼管理手段。

2. 心智模式：認知要時時刻刻不斷自我檢視，例如「合法案件嚴格審查，違規案件加強取締」，並不能與「做好山坡地管理」劃上等號。
3. 共同願景：如同臺北市政府與水土保持服務團成員，共同參與山坡地管理，不斷討論及激盪想法，找出共識的過程；並非單方想達成的目標，而是奠基於雙方的期望與認知，逐漸塑造出的山坡地管理願景。
4. 團隊學習：臺北市政府是領導者，但不是控制者及監督者，而是設計者及引導者，形塑「對事不對人的討論風氣」及「允許跳脫框架的發想創意」，才能引導團隊學習成長；但同時也要避免「強勢領導一言堂」造成的組織僵化，以及「各自堅持不退讓」衍生的團隊內耗。
5. 系統思考：首先必須把格局拉大，才能跳脫本位主義框架(見樹不見林)，認知到各種土地管理及行為管理的法規系統，各類開發利用及治理防災的需求系統，所有相關人員(政府、業者、技師、民眾)的生態系統，都屬於山坡地管理的大系統。然後進一步將空間尺度拉大，時間維度延長，面對問題時，才能有系統思考的能力，也就是：正視「成長上限」、「捨本逐末」、「反應遲鈍」、「惡性競爭」等基本模型的存在，理解「增強回饋」、「調節機制」及「遲滯效應」的作用，進而從「症狀解」思考「根本解」，找出最有利系統運作的「槓桿解」。



五、結語

臺北市山坡地保育利用管理的演進，能從大政府的威權時代，邁向大和解的法治時代，再從霸道的以法管理，走向王道的依法治理，水土保持服務團專業技師的關鍵少數功不可沒；他們有能力綜觀全局，有勇氣提出諫言，有智慧開創先例，臺北市的山坡地管理才能避開「權力膨脹的先天趨勢」及「防弊保守的後天限制」所衍生的「慣性僵化」。然而，臺北市水保單位所扮演的領導者角色，能從「控制者」及「監督者」，轉型成為「設計者」及「引導者」，創造共同討論的平台，讓大家平起平坐，進而共同協作，也是山坡地管理能不斷進步的關鍵因素。

本文希冀藉由山坡地管理業務，透過臺北市政府與水土保持服務團共同成長過程，提供政府管理一個不同角度的思考方向，也就是，如何從對立思維，轉型成整合思維。綜觀現今政府各部門基於本位主義的堅持，宛如金庸武俠世界當中，少林派「嵩山」與「西域」之分，華山派「劍宗」與「氣宗」之爭，丐幫「淨衣派」與「污衣派」之別，若能導入「系統思考」及「學習型組織」的理念，相信各部門一定能建立共同願景，公務員也更願意勇於行政裁量，不被既定框架所限制，進而開創不一樣的格局。

回顧山坡地管理的體制演進，從早期的森林經營，到中期農業墾殖，再到後來的開發管理，法令演進過程所制定「事先擬具水保計畫，經政府核准後始得開發利用」的管理機制，恐怕也已經不再是唯一手段。面對現今AI快速進步的趨勢及政府定位不斷轉變的潮流，未來山坡地水土保持管理進化，有

著無限的可能。

最後，我想引用電影《一代宗師》的經典對白作為結語，期許臺北市的山坡地管理能不斷與時俱進，避免專業的傲慢及法匠的思維，持續往「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」的願景邁進。

習武之人有三個境界：見自己，見天地，見眾生。

對我而言，武術是大同的，千拳歸一路。

其實天下之大，又何止南北。勉強求全，等於固步自封。在你眼中這塊餅是個武林。對我來講是一個世界。所謂大成若缺，有缺憾才能有進步。真管用的話，南拳又何止北傳，你說對嗎？

謝誌：

臺北市山坡地管理能與時俱進，有賴農村水保署金育獎考核的激勵與督促，除了感謝水保服務團所有成員的貢獻，更要感謝歷任水保單位所有同仁，以及歷任科室主管李鎮洋(現為農村水保署署長)、黃立遠(現為臺北市政府工務局副局長)、周伯愷(現為臺北翡翠水庫管理局副局長)、梁成兆(現為大地處專門委員)、方偉(現為大地處坡地整治科科長)、丁煒宏科長無私的奉獻。

歷任大地處首長林裕益(現為臺北翡翠水庫管理局局長)、黃立遠、林志峯、簡鎮彪、池蘭生處長的卓越領導，現任水保技師公會理事長鄧鳳儀、土木技師公會理事長莊均緯、大地公會理事長施志鴻、水利技師公會理事長王存欵的專業指導，以及虞積學處長、蔡秉儒主任工程司、林士淵副總、楊家麗法制、孫玉蓮、李仲勛與相關人員的大力協助，在此一併感恩致謝。