

A9  
0041.1

國家公園學報 1(1): 1 - 8, 1989  
論國家公園法中的制裁規定

# 論國家公園法中的制裁規定

## Regulation of Sanction in the National Park Act 1972

林山田  
Shan-Tien Lin

1. 政治大學法律研究所

### 要 目

- 前 言
- 一、本法制裁規定的內容
  - (一)行政制裁規定
  - (二)刑事制裁規定
- 二、本法制裁規定與其他法律規定的競合
  - (一)法規競合的情形
  - (二)法規競合的處理
- 三、本法制裁規定的檢討
  - (一)規定重覆
  - (二)規定的漏洞
  - (三)第二十四條的規定不妥
- 四、本法制裁規定的改進
  - (一)修正現行規定
  - (二)增加新規定
- 結 論

### 前 言

法律乃以國家強制力為後盾，而採用行政制裁手段或刑事制裁手段，以達管理與規制目的的社會規範。因此，設有禁止規定或誡命規定的法律，在原則上就必須設有違反規定時的

## 國家公園學報編輯委員會

召集人：蔡兆陽  
 編輯委員：王 鑫·呂光洋·林山田  
 林益厚·林耀松·胡俊雄  
 徐國士·馬以工·張世典  
 張寬雄·黃增泉·葉世文  
 楊平世·楊冠政·劉小如  
 劉斌雄·劉慶男·蕭清芬  
 蕭新煌（以姓氏筆劃為序）

執行秘書：黃萬居  
 幹 事：彭茂雄·李茂鐘·姚榮燦  
 鍾榮峯·鄧燦陽·楊海寧

發行人：蔡兆陽  
 出版者：內政部營建署  
 地 址：台北縣新店市北新路三段  
 194 號

電 話：9157610·9147612  
 出版時間：中華民國七十八年六月  
 印刷者：中寶印刷廠有限公司  
 地 址：三重市成功路 41 巷 11 弄 6 號  
 電 話：9831061

版權所有·翻印必究

制裁規定，而使行政機關或司法機關得以據之作為處罰違法行為者的法律依據，並因行政機關或司法機關的執法，而樹立法律的禁止或誡命規定不容違背的權威，進而產生法律的規範功能。

為維持國家公園計畫的正常運作，保護國家公園不受非法的破壞，並確保國家公園目的的達成，公布施行於民國六十一年六月十三日的國家公園法（以下簡稱「本法」）亦如其他法律，設有各種制裁規定。惟這些規定，在本法公布施行之時，因尚無國家公園之設立，故並無適用的可能性。經過十餘年，至民國七十三年元月一日第一個國家公園，即墾丁國家公園管理處成立之後，英雄始有用武之地，其後並因玉山、陽明山及太魯閣等三個國家公園相繼成立，而增加了這些制裁規定的適用可能性。

國家公園法的制裁規定，適用迄今已逾四年，主管國家公園事務的內政部營建署，雖曾於前（七十六）年九月廿五日召開過「如何有效執行取締違反國家公園法有關問題」的座談會，由各管理處及各國家公園警察隊就其平日執法所生的問題，提會討論。惟在法學領域中，尚未見有針對本法中的制裁規定，作過專題探討，乘此國家公園學報創刊的契機，完成本文，以就教於各界，除供執法與立法的參考外，並期有助於本法規範目的的達成。

本文首先列述本法的制裁規定內容，以及與其他法律規定的競合問題；而後檢討這些制裁規定，並加以評論，指出現行法的法律漏洞以及在現行法之下的執法問題；最後，提出修法芻議，以作為今後修正本法的參考。

## 一、本法制裁規定的內容

本法的制裁規定，包括行政制裁與刑事制裁。前者係指以行政罰（即罰鍰）為制裁手段，而由行政機關（即各國家公園管理處）裁決的制裁。這些科予罰鍰的行為，在學說上稱為「秩序違反行為」。後者則指以刑罰（即有期徒刑、拘役或罰金）為制裁手段，而由刑事追訴機關（即各地方檢察處）追訴，並由刑事審判機關（即各地方法院）審理判決的制裁。這些科予刑罰的行為，即為犯罪行為。對於這些犯罪的刑事案件，國家公園管理處在處理上，僅能居於「告發人」（參閱刑事訴訟法第二百四十一條）的地位，將案件移送地檢處偵辦，被移送的行為人是否被提起公訴，提起公訴後是否被判有罪，乃是刑事司法機關的決定，國家公園管理處無權過問（註一）。

### （一）行政制裁規定

依本法第二十五條前段與第二十六條的規定，共有下列八類，計三十種秩序違反行為，均可處五千元以下罰鍰：

1. 在國家公園區域內（註二），有下列行為之一者：
  - (1) 狩獵動物或捕捉魚類（第二十五條、第十三條第二款）。
  - (2) 污染水質或空氣（第二十五條、第十三條第二款）。
2. 在國家公園的一般管制區或遊憩區內（註三），未經國家公園管理處的許可，而為下列行為之一者：
  - (1) 建設或拆除公私建物、道路或橋樑（第二十五條、第十四條第一項第一款）。
  - (2) 填塞、改道或擴展水面或水道（同前條項第二款）。

- (3) 勘探礦物或土石（同前條項第三款）。
- (4) 開墾土地或變更使用土地（同前條項第四款）。
- (5) 興建纜車等機械化運輸設備（同條項第六款）。
- (6) 擴充或增加或變更使用原有工廠的設備需要（同條項第九款）。

3. 在國家公園的史蹟保存區、特別景觀區或生態保護區（註四），有下列行為之一者（第二十五條、第十六條、第十四條第一項）

- (1) 填塞、改道或擴展水面或水道（第十四條第一項第二款）。
- (2) 勘探礦物或土石（同條項第三款）。
- (3) 開墾土地或變更使用土地（同條項第四款）。
- (4) 垂釣魚類或放牧牲畜（同條項第五款）。
- (5) 利用溫泉水源（同條項第七款）。
- (6) 設置廣告、招牌或其他類似物（同條項第八款）。
- (7) 擴充或增加或變更使用原有工廠的設備需要（同條項第九款）。
- (8) 為其他須經主管機關許可的事項（同條項第十款）。

4. 在國家公園的特別景觀區或生態保護區內，未經國家公園管理處的許可，而有下列行為之一者（第二十五條、第十七條）：

- (1) 引進外來動、植物。
- (2) 採集標本。
- (3) 使用農藥。

5. 未經內政部許可，而在國家公園的生態保護區內採集標本、使用農藥或興建一切人工設施（第二十五條、第十八條）。

6. 在國家公園區域內，有下列行為之一者（第二十六條、第十三條）：

- (1) 採折花木（第十三條第四款）。
- (2) 於樹木、岩石及標示牌加刻文字或圖形（同前條第五款）。
- (3) 任意拋棄葉皮、紙屑或其他污物（同前條第六款）。
- (4) 將車輛開進規定以外的地區（同前條第七款）。
- (5) 為其他經國家公園主管機關禁止的行為（同前條第八款）。

7. 在國家公園的一般管制區或遊憩區內，未經國家公園管理處的許可，而有下列行為之一者（第二十六條、第十四條第一項）：

- (1) 垂釣魚類或放牧牲畜（第十四條第一項第五款）。
- (2) 利用溫泉水源（同前條項第七款）。
- (3) 設置廣告、招牌或其他類似物（同前條項第八款）。
- (4) 為其他須經主管機關許可的事項（同前條項第十款）。

8. 未經國家公園管理處的許可，擅自進入生態保護區（第二十六條、第十九條）。

以上八類秩序違反行為，如就其行為地而加區分，則可區分為下述三類，即：

1. 只有在國家公園的一般管制區或遊憩區內才可能違犯的秩序違反行為，計有：2之(1)

至(6), 7之(1)至(4), 共十種。

2. 只有在國家公園的史蹟保存區、特別景觀區或生態保護區才可能違犯的秩序違反行為, 計有: 3之(1)至(8), 4之(1)至(3), 5, 8, 共十三種。

3. 只要在國家公園區域內即可能違反的秩序違反行為, 計有: 1之(1)、(2), 6之(1)至(5), 共七種。惟國家公園區域內, 應包括一般管制區、遊憩區、史蹟保存區、特別景觀區與生態保護區, 故本類的秩序違反行為應包括前1、2, 兩類的秩序違反行為。

## (二) 刑事制裁規定

依本法第二十四條與第二十五條後段的規定, 共有下列六類, 計二十一種犯罪行為, 而適用兩種不同的法定刑:

1. 在國家公園區域內焚燬草木或引火整地者, 處六個月以下有期徒刑、拘役或五千元以下罰金(第二十四條、第十三條第一款)。

2. 有前(一)所列1至5共五類, 計二十種秩序違反行為之一, 而其情節重大致引起嚴重損害者, 處一年以下有期徒刑、拘役或五千元以下罰金(第二十五條後段)。

本法亦仿照其他法律(註五), 而以秩序違反行為情狀的重大與行為後果的嚴重, 而將行為犯罪化, 賦予行為刑罰的法律效果, 亦即前(一)所列1至5共二十種原僅處五千元以下罰鍰的秩序違反行為, 假如違法情節重大, 致引起嚴重損害者, 即變成爲犯罪行為, 而可處一年以下有期徒刑、拘役或五千元以下罰金(第二十五條後段)。

所謂「情節重大致引起嚴重損害」係指違犯的行為情節重大, 而引致發生嚴重損害的行為結果, 僅處予罰鍰的行政罰, 尚不足以懲處其行為, 非科處刑罰不足以衡平其行為的惡害。例如行為人雖已因其秩序違反行為而受罰鍰的處罰或已受多次的警告, 但仍一再違犯, 或行為人係營利性地違犯, 致使國家公園所保護的獨特的地形地理景觀或文化古蹟受到破壞, 或致使國家公園中的稀有動植物因而滅絕, 或致使國家公園中的動植物生態景觀或海洋生態景觀爲之改變或破壞。

如前所述, 秩序違反行為, 一經國家公園管理處認定爲情節重大, 致引起嚴重損害, 而有犯罪行為之嫌者, 即應移送該管地檢處偵辦。因此, 各國家公園管理處在移送書中必須詳細記載違犯的行為情節與如何重大法, 以及行為引起的嚴重損害又是如何嚴重法, 以作爲地檢處偵辦與法院審判的重要參考資料。假如國家公園管理處在移送書上未能詳細記載行為情節與行為後果, 地檢處即會作不起訴處分, 即使勉強予以起訴, 法院亦會作無罪判決。

國家公園管理處對於本法第二十五條的案件, 移送地檢處偵辦, 經地檢處爲不起訴處分後, 或經法院作無罪判決後, 在理論上, 仍可依據本法第二十五條的規定, 科處五千元以下罰鍰。因爲雖經司法機關認定不成立犯罪, 但仍可成立秩序違反行為, 而由行政機關裁處罰鍰。

## 二、本法制裁規定與其他法律規定的競合

### (一) 法規競合的情形

所謂法規競合乃指對於同一行為, 有兩種以上的法律均設有制裁規定的情形。這兩種競合的法規有可能完全重疊, 亦可能只是部分重疊。本法的制裁規定, 與其他法律的制裁規

定, 可能產生下列競合現象:

1. 文化資產保存法第五十六條第二款設有捕獵、網釣、採摘、砍伐或破壞指定的珍貴稀有動植物者, 處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科二萬元以下罰金的規定。此一刑事制裁規定可能與本法的下列制裁規定競合:

(1) 在國家公園區域內狩獵動物或捕捉魚類(第二十五條、第十三條第二款), 或採折花木(第二十六條、第十三條第四款)。

(2) 在特別景觀區或生態保護區垂釣魚類(第二十五條、第十六條、第十四條第一項第五款), 或未經許可而採集標本(第二十五條、第十七條、第十八條)。

(3) 在一般管制區或遊憩區未經許可而垂釣魚類(第二十六條、第十四條第一項第五款)。

2. 水利法第九十二條設有未得主管機關許可, 私開或私塞水道的秩序違反行為或犯罪行為的處罰規定, 此可能與本法的下列制裁規定競合:

(1) 在一般管制區或遊憩區未經許可而填塞、改道或擴展水面或水道(第二十五條、第十四條第一項第二款)。

(2) 在史蹟保存區、特別景觀區或生態保護區填塞、改道或擴展水面或水道(第二十五條、第十六條、第十四條第一項第二款)。

3. 森林法第五十一條設有於他人森林內, 擅自墾植或設置工作物, 處六月以上五年以下有期徒刑, 得併科三萬元以下罰金的處罰規定(第一項), 如在保安林犯之者, 得加重其刑二分之一(第二項)。此等刑事制裁規定可能與下述本法的制裁規定發生競合:

(1) 在一般管制區或遊憩區未經許可而開墾土地(第二十五條、第十四條第一項第四款), 或興建纜車等機械化運輸設備(第二十五條、第十四條第一項第六款)。

(2) 在史蹟保存區、特別景觀區或生態保護區開墾土地(第二十五條、第十六條、第十四條第一項第四款)。

4. 森林法第五十三條第一項設有放火燒燬他人之森林者, 處三年以上十年以下有期徒刑的規定。此一刑事制裁規定可能與本法在國家公園區域內焚燬草木或引火整地的刑事制裁規定(第二十四條、第十三條第一款)相競合。

5. 自來水法第九十六條設有水質保護區污染水質, 經制止不理者, 處一年以下有期徒刑、拘役或五百元以下罰金的規定。此一刑事制裁規定可能與本法在國家公園區域內污染水質的制裁規定(第二十五條、第十三條第二款)競合。

### (二) 法規競合的處理

上述的法規競合現象, 應分就下列不同情況, 而異其處理:

1. 相競合的二種規定, 均屬刑事制裁規定者, 則依刑法的法規競合中的特別關係(註六), 在國家公園區域內發生的犯罪行為, 自應優先適用具有特別關係的本法的規定而加以科處。

2. 相競合的二種規定, 均屬行政制裁規定者, 則宜準用上述原則, 優先適用本法的規定而加以裁處。

3. 相競合的二種規定, 一屬行政制裁規定, 另一屬刑事制裁規定者, 則應優先適用刑事制裁規定, 加以科處。

### 三、本法制裁規定的檢討

檢討本法的制裁規定，發現有下列三點可議之處：

#### (一)規定重複

由於第十七條與第十八條的規定內容有部分重疊的現象，導致本法的制裁規定，會出現重複之處，即在生態保護區內，未經國家公園管理處的許可而採集標本或使用農藥，固可依本法第二十五條與第十七條的規定科處，同樣亦可依第二十五條與第十八條的規定科處。此可能係立法當時的疏忽所形成的法律缺陷。

#### (二)規定的漏洞

本法的制裁規定，雖可謂相當周延，但仍有下列兩處遺漏而未加規定：

##### 1. 罰鍰的執行

就制裁法的體系理論而言，行政機關對其依法科處的罰鍰，如遇被處罰者拒不繳納時，法律應賦予行政機關強制執行權，始足以建立行政制裁制度的強制與權威性。在我國現行法制中，法律並未賦予行政機關對其科處罰鍰的強制執行權，反而在各種設有行政制裁制度的法律中一再重複出現「依本法所為之罰鍰，拒不繳納者，由主管機關移送法院強制執行。」（註七）。現行法制以如此的方式解決罰鍰拒不繳納的問題，顯有可議之處。因為地方法院的民事執行處係以執行民事強制執行事務為主，今却要執行行政機關的罰鍰裁決事務，而形成司法機關充當行政機關的執行機關的現象，不但體制欠妥，而且無端增加法院民事執行處的負擔。故宜在行政體系下，專設一執行機構，用以從事各級行政機關所裁處之罰鍰拒不繳納的強制執行事務。

在上述的遠程理想制度建立之前，為解決當前的實務問題，當然在設有行政制裁的法律中，必須設有罰鍰拒不繳納移送法院強制執行的規定。本法則未設此等規定，故使國家公園管理處裁處的罰鍰，如人民拒不繳納時，自無法律依據移送法院強制執行，此自會影響罰鍰的制裁成效。

##### 2. 未設違反第十五條規定的處罰規定

本法第十五條規定，在史蹟保存區修繕古物與古蹟、修繕或重建原有建築物，或人為改變原有地形物等行為，應先經內政部許可。今設如有未經內政部許可而為修繕或重建，或人為改變等行為，則同法即未設處罰規定。

#### (三)第二十四條的規定未妥

本法第二十四條規定在國家公園區域內焚燬草木或引火整地者，即為犯罪行為，而可科處六個月以下有期徒刑、拘役或五千元以下罰金。此等規定可議之處有二：

##### 1. 情輕罰重

國家公園區域內應指國家公園全區而言，在遊憩區、史蹟保存區、特別景觀區與生態保護區之外，尚有包括既有小村落以及准許原土地利用型態之地區的一般管制區（參閱第八條之四）。在這原有居民的區域內，有人焚燬草木或引火整地，應屬常見之事，如未引致嚴重損失的行為後果，依現行法的規定，亦屬犯罪行為，最輕亦應科處五千元以下罰金，此即屬情輕罰重。

林山田

##### 2. 情重罰輕

行為人在特別景觀區或生態保護區焚燬草木或引火整地，致生嚴重破壞特別景觀或動植物生態景觀的行為後果，依現行法的規定，最重也只能科處六個月有期徒刑，雖有不法內涵與罪責內涵，可能較本法第二十五條後段規定的二十種犯罪行為為重，但其法定刑却反而為輕，此即屬情重罰輕。

### 四、本法制裁規定的改進

就前三、所述的檢討，本法的制裁規定，宜分就修正現行規定與增加新規定兩方面，加以改進：

#### (一)修正現行規定

本法的現行規定，宜作如下的修正：

##### 1. 修正第十八條

在生態保護區非經許可，不得採集標本或使用農藥，本法已設有第十七條的規定，故在第十八條自可不必再重複規定，故現行第十八條中的「採集標本、使用農藥及」等字均宜刪除。

##### 2. 修正第二十四條的規定

如前三、(三)所述，本法第二十四條的制裁規定，可能發生情輕罰重或情重罰輕的情形，故第二十四條的規定宜加以修正，修正的方法有二，即：

(1)原則上將該行為規定為秩序違反行為，但如情節重大致引起嚴重的後果，始屬犯罪行為。亦即將第二十四條刪除，而在第二十五條中「違反第十三條」之下增加「第一款、」三字及一、點即可。

(2)一方面增訂「在特別景觀區或生態保護區焚燬草木或引火整地者，處六個月以下的有期徒刑、拘役或五千元以下罰金；其情節重大，致嚴重破壞特別景觀或生態者，處二年以下有期徒刑、拘役或一萬元以下罰金。」的規定，以替代現行的第二十四條。另一方面，則在現行第二十六條中「違反第十三條」之下增加「第一款、」三字及一、點。

#### (二)增加新規定

對於現行規定有所缺漏之處，自宜增訂下述的新規定，以資填補法律漏洞：

##### 1. 增設罰鍰的強制執行條文

為使本法規定的三十種秩序違反行為，經國家公園管理處裁處罰鍰後，有強制執行的法律依據，本法亦應依其他法律，增設「依本法所為之罰鍰，拒不繳納者，由主管機關移送法院強制執行。」的規定。

##### 2. 增設違反第十五條的處罰規定

現行法對違反第十五條的規定者，並無制裁規定。故宜增訂制裁規定，以資填補法律漏洞，此可不必增訂條文，而僅在現行法第二十五條中「第九款、」之下增列「第十五條、」三字及一、點，即為已足。

## 結 論

國家公園法一共只有三十條條文，其中的制裁條文雖然只有第二十四條至第二十六條共三條，但是其制裁內容却包括三十種秩序違反行為與二十一種犯罪行為。規定如此眾多的制裁行為，可謂制裁規定相當周延，已足以制裁所有可能發生在國家各區域內的違法行為。

檢討本法的現行規定，仍發現本法有所缺漏，故宜參考本文四、所提的修法芻議，早日加以修正。如經修正完善，且各國家公園管理處又能確實執法，自可建立本法的威信，確保國家公園的正常營運，並保護國家公園不為各種違法行為所破壞。

制裁只是一種達成法律規範目的的手段，其本身絕非目的。國家公園法雖然公布施行迄今已逾十七年，但其制裁規定真正運作，迄今才只有五年的短暫時間，故各國家公園管理處對於本法規定的三十種秩序違反行為似宜採「勸導重於處罰」的原則，除非是營業性的違犯或經勸導而仍舊違犯者，而必須處以罰鍰或繩之以刑外，對於一些情狀輕微的違犯或對於初犯者，宜多使用勸導手段。

## 附 註

註一：關於行政制裁與刑事制裁制度，詳參閱拙著：論制裁法之體系，刊：拙文集，刑事法論叢(-)，1987，國立政大法律系法學叢書編輯委員會出版，189pp。

註二：稱國家公園區域內係指經內政部報請行政院核定公告的國家公園所劃定的全部地域，包括一般管制區、遊憩區、史蹟保存區、特別景觀區、生態保護區等(參閱本法第七條、第十二條)。

註三：遊憩區係指適合各種野外育樂活動，並准許興建適當育樂設施及有限度資源利用行為的地區(見本法第八條之五)。至於一般管制區則指除遊憩區、史蹟保存區、特別景觀區與生態保護區等以外的國家公園區域內的土地與水面，包括既有小村落，以及准許原土地利用型態的地區(本法第八條之四)。

註四：史蹟保存區係指為保存重要史前遺跡、史後文化遺址，及有價值的歷代古蹟而劃定的地區(本法第八條之六)。特別景觀區則指無法以人力再造的特殊天然景緻，而應嚴格限制開發行為的地區(同條之七)。至於生態保護區則指為供研究生態而應嚴格保護的天然生物社會及其生育環境的區域，非經國家公園管理處的許可，不得進入(同條之八，第十九條)。

註五：例如水利法第九十二條規定未得主管機關許可，私開或私塞水道者，處六千元以上三萬元以下罰鍰。惟如因而損害他人權益者，則處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科四千元以上二萬元以下罰金；致生公共危險者，則處五年以下有期徒刑，得併科六千元以上三萬元以下罰金。

註六：關於刑法的法規競合，詳參閱拙著：刑法通論，1988，三版，344pp。

註七：例有：水污染防治法第二十七條，空氣污染防治法第二十條，廢棄物清理法第三十二條，噪音管制法第十一條，農藥管理法第五十一條，食品衛生管理法第三十五條等。