

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院農業委員會暨所屬林務局。

貳、案由：林務局東勢林區管理處依強制執行程序收回大甲溪事業區第七十三、七十四林班李春生占有林地，係依法行事尚無不合。惟該林地自六十五年間即發現遭違法頂讓耕作，主管機關遲未積極處理，依相關法令予以有效制止；國有林事業區內濫墾地於五十八年清理後，目前出租造林地面積計有一二、二六〇·八九一三公頃，惟管理績效不彰，尚有一、二六三·五七公頃出租林地遭違規使用，未能依規定完成改正造林；林務局經營之國有林事業區內濫墾地自五十八年清理後，其舊濫墾地面積尚有三、三五六·六二〇一公頃迄未予以清理訂約；國有林事業區內濫墾地清理後，迄九十二年又新增濫墾地三、八二二·六九三五公頃，顯見林務局對於國有林事業區內濫墾地之防止及取締，處理績效不彰，致被占用數量甚鉅，造成國家資源遭濫用、生態環境受破壞等現象等，均核有違失。

參、事實與理由：

一、林務局東勢林區管理處（下稱東勢林管處）依強制執行程序收回大甲溪事業區第七十三、七十四林班李春生占有林地，係依法行事尚無不合；惟該林地自六十五年間即發現遭違法頂讓耕作，至九十二年間占用人仍持續耕作，主管機關遲未積極處理，依相

關法令予以有效制止，顯有怠失：

- (一) 按依台灣省政府（下稱省府）於五十八年訂定之台灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫（下稱濫墾地清理計畫）第四點規定：「濫墾地種植農作物者，於查明屬實後，依照台灣省國有森林用地出租造林辦法（下稱租地造林辦法）之規定條件，予以訂約實施造林，如濫墾人拒絕訂約或訂約後未能於規定期限內完成造林者，即予撤銷契約、收回林地」。租地造林辦法第二十五條第七款規定：「租地造林人有左列各款情事之一者，林務局得終止租約，並將其地上物收歸國有：(一) 擅自變更名義或轉讓者」。又依森林法第四十條規定：「森林如有荒廢、濫墾、濫伐情事時，當地主管機關，得向所有人指定經營之方法。違反前項指定方法或濫伐竹、木者，得命令其停止伐採，並補行造林」。第五十一條規定：「於他人森林或林地內，擅自墾殖或占用者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科六十萬元以下罰金」。台灣省保林辦法第三條第三款第二目規定保林機關權責，明定濫墾林地之防止及取締事項，由林業管理機關及警察機關會同辦理。同辦法第十七條規定：「林業管理機關發現在國、公有林內濫墾或非法設置工作物時，應立即派員排除侵害，拆除其地上物或工作物，復舊造林。如有損害應請求賠償。涉有刑責者，並應依法處理。前項工作之執行，必要時得通知警察機關協助之。」
- (二) 查五十一年間省府鑒於當時濫墾濫伐問題日益嚴重及林地放租問題糾紛時起，乃組成專案小組負責取締國有林班地濫墾濫伐及林地放租審議工作，並於五十八年五月

九日擬具「台灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫」報奉行政院核定實施，以五十八年五月二十三日府農秘字第三五八七六號令公告，並刊登於五十八年五月二十七日夏字第四九期省府公報，遂以刊登公報日期為占用日期基準日，即五十八年五月二十七日（含）以前占用之舊濫墾地同意辦理清理締約。五十八年起林務局遵照行政院核定之處理計畫及處理程序辦理清理，至六十一年濫墾地共清理訂約一五、一三七件，面積一二、八七一·五九二三公頃。復因尚有甚多未能在期限內申報，或因申報手續不全等各種原因之濫墾地農民，紛紛申請補辦，林務局乃函報省府報奉行政院核復准予補辦清理手續，於六十六年四月間補辦清理訂約計七九一件，面積五六八·七九八二公頃。七十九年間省府再依據行政院七十八年四月六日台七八農八四八八號函，第二次補辦清理訂約三九〇件，面積四一四·七六七二公頃。綜上，濫墾地清理計畫自五十八年起至七十九年止，共計清理放租一六、三一八件，面積一三、八五五·一五七七公頃，上開訂約放租林地均依所訂契約及租地造林辦法等相關法令管理，如屬出租造林地，則輔導承租人施行造林，其租地內屬清理前已栽植果樹、茶樹，查明屬實後，由林管處點交承租人予以保管，並限期完成水土保持設施後，按租地造林辦法處理；至林地內已建房屋或開成水田者，則暫維現狀處理。

（三）按本案林地屬國有大甲溪事業區第七十三、七十四林班假四、六十九號地濫墾地清理放租造林地，面積五·六九公頃，由孫鴻慶（持分一·七公頃）、陳佑添（持分一·七公頃）、周懷春（持分一·七公頃）、楊茂松（持分〇·五九公頃）等四

人共同承租，以孫鴻慶為承租代表人，於五十九年十月與林務局訂定租賃契約，租期九年。合夥承租人之一周懷春於六十五年九月十五日以二二〇萬元，擅自將前開共同承租地持分之一・七公頃林地轉讓與李春生。惟周君於同年十二月二十二日向南投縣仁愛警察分局碧綠派出所檢舉李君非法承購其承租地及其地上物等，案經仁愛警察分局以六十六年一月十七日投仁警刑字第〇二五四號函附周君契約書、轉讓書等文件通知前大甲林區管理處（下稱大甲林管處）（東勢林管處前身）處理，因周君持分一・七公頃轉讓給李君，有轉讓書、契約書可證，其擅自轉讓林地，依法不合，依法應終止契約並收回林地。經前大甲林管處於六十七年間循民事訴訟程序請求周君交還林地，惟因未以孫鴻慶等全體共同承租人為請求對象，僅就共同承租人之周君部分終止租約請求返還，致遭法院判決敗訴。之後於八十年至八十五年間，經梨山工作站發現李君等於大甲溪事業區第七三林班假四號地及第七四林班假六九（四二）號地內違規整地種植蔬菜圖利，復依森林法提出告訴，案經台灣高等法院台中分院八十六年十二月十八日判處李春生有期徒刑捌月，緩刑四年，地上物均沒收在案。至八十七年間東勢林管處再提民事訴訟程序訴請返還林地，嗣經台灣南投地方法院（下稱南投地院）八七年度訴字第二二三號、台灣高等法院台中分院八九年一月三日八八年度上字第六九〇號、最高法院九十一年一月十日九〇年度台上字第二四〇四號判決確定，被告孫鴻慶、周懷春、陳佑添、楊施腰（楊茂松法定繼承人）等人應將上開林地返還原告（東勢林管處）。占用人李君等未依判決履行，東

勢林管處乃依法聲請強制執行，經南投地院民事執行處訂於九十一年十二月三十日點交林地，因李君等陳情延緩執行，該處考量渠等生計，同意延緩執行三個月，於九十二年三月三十一日期限屆滿，申請續行強制執行，經南投地院民事執行處於九十二年五月十二日下午一時執行拆除地上物並解除債務人之占有，點交林地於東勢林管處。案經東勢林管處派員於五月二十六、二十七日前往現場勘查林地現況如下：保留作為臨時置物所用之木造鐵皮工寮，業協調李君自動拆除。系爭林地原約二、三公頃尚未採收之青蒜，已由李君全部採收完竣。已收回之林地，又被李君雇工栽植菠菜苗及高麗菜苗，顯又有占用墾植之行為，該處除當場制止外，已責令梨山工作站隨即完成復舊造林。綜上，本案李春生於六十五年間私自頂讓大甲溪事業區第七十三、七十四林班濫墾地清理放租林地耕作，租地造林人擅自轉讓出租造林地，違反租地造林辦法第二十五條第七款規定，林務局自得終止租約，並將其地上物收歸國有，林務局東勢林管處經由訴訟判決確定後，依強制執行程序收回該占有林地，係依法行事尚無不合；惟該林地自六十五年間即發現遭違法頂讓耕作，耕作期間並擅自砍除原植果樹，整地種植蔬菜，至九十二年間占用人仍持續耕作，其間歷時約二十七年，主管機關未能積極處理，依相關法令予以有效制止，顯有怠失。

二、國有林事業區內濫墾地於五十八年清理後，目前出租造林地面積計有一二、二六〇、八九一三公頃，惟管理績效不彰，尚有一、二六三、五七公頃出租林地遭違規使用，未能依規定完成改正造林，洵有不當：

() 按國有林事業區內濫墾地之管理，省府於五十八年訂定濫墾地清理計畫進行清理，依該清理計畫第四點規定，濫墾地種植農作物者，於查明屬實後，依照租地造林辦法之規定條件，予以訂約放租實施造林。另租地造林辦法第二十五條並規定：「租地造林人有左列情事之一者，林務局得終止租約，並將其地上物收歸國有：一、契約成立後滿一年，無正當理由尚未開始造林者。二、造林完成期限屆滿，造林面積不及總面積二分之一者。三、造林完成期限經准延長，期滿仍未按造林計畫完成造林者。四、造林完成期限屆滿後，因撫育保護不周，無成林希望者。五、擅自砍伐造林木及原有林木，情節重大者。六、濫墾、盜伐或竊取森林主副產物，收受、搬運、寄藏及故買其贓物，或違反規定種植農作物者。七、擅自轉讓或轉租者。八、其他違反本辦法之規定或契約者：」。上開辦法經於七十一年修正為台灣省國有林事業區出租造林地管理辦法，並於八十七年廢止改以「國有林事業區出租造林地管理要點」作為管理出租造林地之依據，原辦法第二十五條則改列為新法第三條中明定。又森林法第三條第二項規定：森林以國有為原則。同法第八條規定：「國有或公有林地有左列情形之一者，得為出租、讓與或撥用：一、學校、醫院、公園或其他公共設施用地所必要者。二、國防、交通或水利用地所必要者。三、公用事業用地所必要者。四、國家公園、風景特定區或森林遊樂區內經核准用地所必要者。違反前項指定用途，或於指定期間不為前項使用者，其出租、讓與或撥用林地應收回之」，合先敘明。

- (二) 查林務局目前經營之清理放租造林地計一五、三九〇件、面積一二、二六〇．八九一三公頃，除濫墾地原植農作物者應全面實施造林外，對栽植果樹、茶樹者，則點交保管及准予間作保留，該保留之果樹、茶樹收益依照租地造林辦法之規定辦理分收。惟依濫墾地清理計畫第八點規定，清理前已植果樹、茶樹，並未強制砍除完成造林，又因木材價格持續低迷不振，部分林農為謀短期收益，致出租林地被違規種植蔬菜、檳榔、茶樹、果樹等農作使用情事，雖經林務局推行數次專案計畫輔導承租入改正造林，惟目前出租造林地尚未完成造林面積計約一、二六三．五七公頃，其使用態樣詳如下表：

| 林務局經營國有林事業區出租造林地違規使用態樣情形 (面積：公頃) | | | | | | | | |
|----------------------------------|--------|--------|-------|------|------|--------|--------|--------|
| 使用態樣 | 種植檳榔 | 種植金針 | 種植茶樹 | 種植甜柿 | 種植釋迦 | 種植一般果樹 | 種植短期作物 | 合計 |
| 面積 | 219.69 | 291.94 | 47.37 | 162 | 72.7 | 393.28 | 76.591 | 263.57 |

- (二) 按國有林班地之出租造林地，係源自日據時期及光復初期，毗臨交通便利，部落聚集或私有地相連濫墾地，政府為維持墾民之生活與居住，乃於查測清理後，以租地造林方式辦理訂約放租。迄今數十年來，環境條件重大改變，出租造林地已難符合放租當時背景目的，且在高經濟價值取向之社會環境變遷中，違規使用案件乃層出不窮、日趨惡化，並成為今日久懸未決之林政管理問題，租地造林違規超限利用，舉其大者如：台北縣坪林地區租地造林違規種植茶樹案、台中東勢地區租地造林地

種植柿樹違規嫁接甜柿案、嘉義阿里山地區林班地濫植山葵案、台東事業區第一林班出租造林地違約及違法案、花蓮地區濫墾地清理出租造林地違規種植金針等，顯見林政主管機關疏於管理，租地造林成效不彰。依據行政院第二八二一次會議游院長針對「國土保安計畫」九十一年第三季執行報告，亦明白指示「基於國土保安、生態保育之需要：既有國有林地已租地造林部分，應全面清查是否有超限利用或違規使用情形，經查報取締未限期完成改正者，應終止租約、強制收回土地」，林務局允應儘速訂定執行措施，積極落實出租造林地之管理及森林法第八條規定，俾早日恢復森林生態。綜上，國有林事業區內濫墾地於五十八年清理後，迄九十二年十月止出租造林地面積計有一二、二六〇·八九一三公頃，惟管理績效不彰，計有一、二六三·五七公頃出租地遭違規使用，未能依規定完成改正造林，洵有不當。

三、林務局經營之國有林事業區內濫墾地自五十八年清理後，其舊濫墾地面積尚有三、三五六·六二〇一公頃迄未予以清理訂約，主管機關顯有怠失：

(一) 按依濫墾地清理計畫第一條規定：「為清理國有林事業區內現有濫墾地以防止再被濫墾起見，特訂定本計畫」。第二條規定：「凡本計畫實施前在國有林事業區內擅自墾用之林地，應由林業管理機關清查並公告使用人，於限期內向該管林業管理機關（林區管理處或工作站）申報，由該管林業管理機關派員查勘，依照本計畫之規定辦理之」。第三條規定：「本計畫清理期限，限定為三年」。第十條並規定：「凡本清理計畫施行以後所發生之新濫墾地，應一律由該管林業管理機關予以剷除地上

物、收回林地，嚴禁濫墾之發生與擴墾，並由該管警察機關依法取締法辦」。

- (二) 查依林務局各林區管理處九十二年十月底查報資料所示，五十八年五月二十七日(含)以前舊濫墾地尚有一、七一九件，面積三、三五六·六二〇一公頃，未予清理訂約，其占用情形使用態樣分別為墾植農作物、濫建房舍、寺廟、濫葬、魚塭及其他等，詳如下表：

| 五十八年五月二十七日(含)以前各林區管理處轄內國有林地濫墾等占用情形 | | | | |
|------------------------------------|---------|--------|----------|----|
| 使用態樣 | 件數 | 合計 | | 備註 |
| | | 面積(公頃) | | |
| 國有林班地 | 濫墾植 | 1,384 | 3,058.43 | |
| | 濫建 | 49 | 9.94 | |
| | 寺廟 | 56 | 0.13 | |
| | 濫葬 | 229 | 1.30 | |
| | 魚塭 | 0 | 0.00 | |
| | 其他 | 1 | 0.12 | |
| | 租地擴墾或違建 | 0 | 0.00 | |
| | 小計 | 1,719 | 3,620.1 | |

- (三) 按國有林班地舊濫墾地之清理訂約係依據省府五十八年五月二十三日訂定之濫墾地清理計畫及同年十月十一日農秘字第五三九九二號令頒之「台灣省國有林事業區內

濫墾地清理計畫處理程序」辦理。清理期間自五十八年五月起，歷經補辦兩次清理至七十九年止，共計清理放租造林地一六、三一八件，面積一三、八五五·一五七七公頃，惟迄今舊濫墾地尚有一、七一九件，面積三、三五六·六二〇一公頃，未予清理訂約，未能清理訂約原因係占用人無法提出書面證明舉證確於五十八年五月二十七日（含）以前即占用，且就現況已難以確認占用時間及占用當時之占用範圍，因而無法補辦清理放租。惟依濫墾地清理計畫規定，該計畫清理期限為三年，即應自五十八年五月至六十一年間完成，卻拖延至今仍無法解決，並致使新濫墾者藉機興起，遇有取締即爭執，係屬漏未申報之舊濫墾地，導致濫墾地清理計畫之清理目的遲遲無法實現。綜上，林務局經營之國有林事業區內濫墾地自五十八年清理後，其舊濫墾地面積尚有三、三五六·六二〇一公頃迄未予以清理訂約，主管機關顯有怠失。

四、國有林事業區內濫墾地自五十八年清理後，迄九十二年又新增濫墾地三、八二二·六九三五公頃，顯見林務局對於國有林事業區內濫墾地之防止及取締，處理績效不彰，致被占用數量甚鉅，造成國家資源遭濫用、生態環境受破壞等現象，顯有疏失：

（一）按森林法第五十一條規定：「於他人森林或林地內，擅自墾殖或占用者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科六十萬元以下罰金」。台灣省保林辦法第三條第三款第二目規定保林機關權責，明定濫墾林地之防止及取締事項，由林業管理機關及警察機關會同辦理。同辦法第十七條規定：「林業管理機關發現在國、公有林內濫墾

或非法設置工作物時，應立即派員排除侵害，拆除其地上物或工作物，復舊造林。如有損害應請求賠償。涉有刑責者，並應依法處理。前項工作之執行，必要時得通知警察機關協助之。」

(三) 查依林務局各林區管理處九十二年十月底查報資料，五十八年五月二十八日(含)以後國有林事業區濫墾地有三、九九八件，面積三、八二二·六九三五公頃，其使用態樣分別為墾植農作物、濫建房舍、寺廟、濫葬、魚塭及其他等，占用情形詳如下表：

| 五十八年五月二十八日(含)以後各林區管理處轄內國有林地占用情形 | | | |
|---------------------------------|-----|--------|--------------------------|
| 使用態樣 | 合計 | | 備註 |
| | 件數 | 面積(公頃) | |
| 國有林班地 | 濫墾植 | 2,205 | 3, 4.1036 |
| | 濫建 | 551 | . 7587 |
| | 寺廟 | 209 | 7292 |
| | 濫葬 | 430 | 6885 |
| | 魚塭 | 85 | . 9654 |
| | 其他 | 119 | . 8603 |
| 租地擴墾或違建 | 399 | 410.58 | (如搭建鴨寮、羊寮、豬舍、放置貨櫃、濫採砂石等 |

| | | | | |
|--|----|-------|---------|--|
| | 小計 | 3,998 | 3,26935 | |
|--|----|-------|---------|--|

(三) 按國有林事業區濫墾地新增原因，為社會經濟環境大幅變遷，濫植高經濟價值作物（如：檳榔、果樹及茶等）、濫建房舍、寺廟、濫葬、濫闢魚塭有利可圖，及極少數林務人員屈服於威脅利誘而匿報，致新濫墾案件與日俱增，衍生林地管理問題。林務局雖於八十八年起分別任務編組林地問題規劃處理小組及研商國有林班地暨區外保安林地內濫墾地清理計畫專案小組等，擬具全面清查計畫。並自九十一年度起展開前置作業（包括先行概估轄區內濫墾地面積、瞭解現況及訂定分年進度與經費需求等）；復於九十二年度起則逐步執行濫墾地測量工作，於九十二年八月至十月底全面清查國有被占用林地現況，對於現存五十八年五月二十七日前漏未清理訂約及五十八年五月二十七日後之舊濫墾地，予以全面釐清，以作為研提非法占用處理計畫之依據，並配合「挑戰二〇〇八年：國家發展重點計畫」，預定於九十六年底處理完竣。並依「國土保安計畫—解決土石流災害具體執行計畫」實施計畫之實施，將優先收回位於土石流危險區、水庫集水區及河川、溪谷兩側等有影響公共安全區域之國有林事業區及區外保安林內之占用地。惟林政主管機關長久以來，對於違法濫墾濫建林地者查報不力，現有森林護管制度亦未發揮具體保林護林功效，既疏於防範處理於前，亦未能有效取締處理於後，致國有林事業區內濫墾地自五十八年清理後，迄九十二年又新增濫墾地三、八二二·六九三五公頃，顯見對於國有林事業區內濫墾地之防止及取締，處理績效不彰，致被占用數量甚鉅，造成國家資源遭濫

用、生態環境受破壞等現象，顯有疏失。

- (四) 另有關國有林事業區外保安林地部分(本院於九十一年十一月一日另案調查在案)，依據林務局各林區管理處九十二年十月底查報資料所示，目前總計濫墾地有八、四二四件，面積三、九九〇·八五五九公頃(五十八年五月二十七日(含)以前之舊濫墾地有五〇五件，面積一〇二·四九三七六公頃。五十八年五月二十八日(含)以後新增濫墾地有七、九一九件，面積三、八八八·三六二一公頃)，按區外保安林地，礙於經費及巡護人力不足，巡護工作亦未能落實，其遭濫墾占用部分面積極為龐大，且占用態樣複雜，依據林務局擬訂之區外保安林接管計畫，已決定將縣市政府代管之區外保安林於九十二年六月三十日收回自行管理，對於導正區外保安林原有管理及利用缺失應屬正辦，惟仍應覈實考量並詳細彙整筆數及態樣資料，研訂細部處理計畫，積極處理並加強督導考核，避免落入多年來區外保安林未能落實管理，致迭遭濫墾濫建，違法使用之沈疴。

綜上所述，行政院農業委員會暨所屬林務局於本案處理過程顯有違失，爰依監察法第二十四條規定提案糾正，送請行政院督導所屬檢討改進見復。

中 華 民 國 九 十 三 年 月 日

提 案 委 員 ：