

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院農業委員會及相關縣市政府。

貳、案由：中央林業主管機關委託各縣市政府代管之國有林事業區外保安林面積高達三萬六千五百餘公頃，迄今缺乏長遠規劃，編定分類過於瑣碎與僵化，相關檢訂作業相距時程甚遠，檢訂成果未能配合需要即時更新，且部分土地尚未辦理地籍測量與土地登記，亦未設置明顯界標，與毗鄰私有地間範圍未臻明確，復以早期委託代管機關管理不力，各目的事業主管機關亦漠視保安林之編定目的濫予經費補助，林務主管機關均未予聞問，致遭濫墾、濫建、濫葬、濫挖漁塹、濫倒廢棄物、濫採砂石與濫行公共建設等情況嚴重，迄今已有近四千一百公頃區外保安林遭不法使用，行政院農業委員會林務局及各縣市政府均有違失等由，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

依據「台灣省林務局誌」所載：台灣地區保安林之設置始於日據時期（西元一九〇六年起），台灣光復初期之林業行政管理業務，仍沿襲日據時期舊制，將原屬各州廳管轄之九個山林事務所，依行政區域成立台北、新竹、台中、台南、高雄（實駐屏東）、台東、花蓮等山林管理所，分別撥歸當時之台北、新竹、台中、台南、高雄、花蓮、台東各縣政府管理，嗣中央政府因大陸情勢逆轉播遷來台，並提示台灣省林政與林產必須

維持一元化，爰自民國（下同）三十九年十一月起，各山林管理所歸隸於林產管理局（台灣省政府農林廳林務局前身，精省後改制為行政院農業委員會林務局，下稱林務局），旋即以行政命令將國有事業區外保安林（下稱區外保安林）委託各縣市政府代管迄今，茲因本院前調查國有林事業區租地造林與國有原野地管理使用情形過程中，發現毗鄰之區外保安林使用管理情形甚為混亂，遭濫墾、濫建、濫葬、濫倒廢棄物與濫採砂石等情況嚴重，爰再成案深入調查，發現中央林業主管機關及各受託代管縣市政府均有違失，應依法予以糾正，茲將糾正理由臚陳於后：

一、中央林業主管機關將原屬國有之區外保安林委託地方政府代管長達五十餘年，缺乏法源依據，殊屬不當。

查八十九年十一月十五日修正前之森林法第十二條第一項規定：「國有林由中央主管機關劃分林區管理經營之；必要時得委託省（市）主管機關管理經營：」。惟查三十九年十月間台灣省政府農林廳以參玖戌刪農林字第二三二四〇號代電，將森林施業案（現稱事業區）區域外之保安林及森林治水林等七項業務，交由各該縣政府自行管理，嗣於四十九年林產管理局改隸台灣省政府農林廳林務局（林務局前身）時，仍沿用上開代電委託各縣市政府代管迄今，其間該局除新竹林區管理處成立桃園縣海岸林工作站，與桃園縣政府共同管理該縣府代管之區外保安林外，中央均未實際參與委託縣市政府代管區外保安林地之管理事宜。依據行政程序法第十五條第二項規定：「行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行

之。』惟查相關法規並無將國有林委託各縣市政府經營之規定；復基於保安林為公用財產，依國有財產法第三十八條規定，撥用以非公用財產為限，是以尚難以有償撥用方式，將國有林移轉為直轄市或縣（市）所有，亦難以無償撥用方式，變更管理機關為各縣市政府，惟林務局於委託縣市政府代管期間未與聞問，迨九十一年九月間始會商決定就委託各縣市政府代管之國有區外保安林收回經營，以符法制。該局雖已擬具接管計畫，預定自九十二年七月起陸續接管區外保安林地，惟中央林業主管機關將原屬國有之區外保安林委託地方政府代管長達五十餘年，缺乏法源依據，殊屬不當。

二、區外保安林大部分尚未辦理地籍測量與土地登記，亦未設置明顯界標，與毗鄰私有地間範圍未臻明確，復以早期委託代管機關管理不力，中央林業主管機關長期未予督導考核，致遭占建占墾濫葬或違規使用情形甚為嚴重，顯有疏失。

查區外保安林之劃定，旨在確保國土保安、飛砂防止與水源涵養等社會公益功能，允為國家珍貴之自然資源。惟因台灣平地地區人口密集，區外保安林大部分位處於交通便捷之城鎮及鄉村區附近，與當地民眾之生活密切息息相關，復因大部分土地迄未辦理地籍測量與土地登記，亦未確實依照保安林經營準則第四條第二項規定，於保安林之四鄰設立界標註明保安林種類，並在交通方便且顯著之處，豎立保安林解說標示牌，爰與毗鄰私有地間範圍未臻明確，復以早期受託代管保安林之各縣市政府，因區外保安林地非屬縣市所有，各縣市政府無法據以自行編列人事及管理費用，而林務局受限於預算每公頃每年僅能核撥代管費四百元，由於管理人力、經費有限，以及各級

民意代表與地方人士要求解編之壓力與抗爭甚大，因而各縣市政府除依往例賡續辦理放租業務外，巡管意願低落，致遭濫墾、濫建、濫葬、濫挖漁塭、濫倒廢棄物與濫採砂石等情況甚為嚴重，依林務局九十一年底統計結果，國有林事業區外保安林實際面積共約五六、三一四公頃，其中屬國有及省有現交由縣市政府代管之區外保安林計有三六、五一六公頃，目前遭濫墾為耕作地或漁塭面積計三、三二九公頃、濫建為房屋廟宇工寮等建築設施面積計二六四公頃、作為墓地及濫葬者面積計一〇一公頃、濫倒垃圾及堆積廢棄物面積約有十九公頃、濫採砂石者面積計十七公頃，其他未歸類之占用面積尚有三五七公頃，合計遭占用面積約四、〇八七公頃，高達委託代管區外保安林總面積的百分之十一・一二。綜上，區外保安林大部分尚未辦理地籍測量與土地登記，亦未設置明顯界標，與毗鄰私有地間範圍未臻明確，復以早期委託代管機關管理不力，中央林業主管機關長期放任亦未予督導考核，致遭占建占墾或違規使用情形甚為嚴重，顯有疏失。

三、區外保安林之編定缺乏長遠規劃，編定分類過於瑣碎與僵化，相關檢訂作業相距時程甚遠，且檢訂成果未能配合即時更新，致部分區外保安林編定目的與實際使用現況落差甚大，區外保安林管理及利用難以步上正軌，實有未洽。

依據保安林經營準則第三條規定：「保安林依本法第二十二條編定目的，分為左列各類：一、水害防備保安林。二、防風保安林。三、潮害防備保安林。四、煙害防止保安林。五、水源涵養保安林。六、土砂捍止保安林。七、飛砂防止保安林。八、

墜石防止保安林。九、防雪保安林。一〇、國防保安林。一一、衛生保健保安林。一二、航行目標保安林。一三、漁業保安林。一四、風景保安林。一五、自然保育保安林：。」，惟查其中煙害防止保安林、防雪保安林、國防保安林、航行目標保安林與自然保育保安林等五種於林務局所送保安林種類統計表中並無相關管理、統計資料，而就實際功能而言，保安林常兼具數種不同之編定目的，足見當前保安林分類過於瑣碎且編定目的過於僵化未符實際。又森林法第二十三條亦規定：「山陵或其他土地合於前條第一款至第五款所定情形之一者，應劃為保安林地，擴大保安林經營。」然台灣地區保安林自日據時期編訂迄今甚少全面檢討檢訂，且相關檢訂作業時程相距甚遠，檢訂成果未能配合需要即時更新，致部分區外保安林編定目的與實際使用現況有其差距，而擴大編入保安林之面積亦遠較解除編定者為少，惟台灣森林經營歷經各個時代階段不同之經營目標，本應具有不同時代背景與階段性使命，尤以為預防水害、風害、潮害、鹽害、煙害；為涵養水源、保護水庫；為防止砂、土崩壞及飛沙、墜石等為害，以及為國防與公共衛生所必要者，當前更有擴大增編保安林之必要。政府主管部門在這方面之努力，顯有不足，又因行政院迄今仍未訂定「國土綜合開發計畫」，以致台灣地區實際需要之保安林面積、種類、區位、經營方式與有無可替代性等均缺乏具體長遠宏觀之上位指導計畫目標，致區外保安林管理及利用難以步上正軌，亦有未洽。

四、保安林之經營管理既以社會公益為目的，而近年來木材價格偏低，砍伐林木收益不敷

成本，有關租地造林與私有保安林之存廢早有爭議，惟林務主管機關仍無對策，難謂妥洽。

依據森林法第三條規定：森林：依其所有權之歸屬，固可分為國有林、公有林及私有林三種。惟依同條第二項規定：森林以國有為原則。復依同法第八條規定：「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。」是以租地造林原即違背森林應為國有且不得租予私人之規定，茲因近年來材價偏低，砍伐林木收益不敷成本，復以依同法第二十四條亦規定：「保安林之管理經營，不論所有權屬，均以社會公益為目的。各種保安林，應分別依其特性合理經營、撫育、更新，並以擇伐為主。」保安林之編定既以社會公益為目的，而其私人業主亦無法賴以維生，而現行政策除造林初期酌予補助外，日後政府對於其修枝、疏伐、撫育等有利森林保護之作業並無補助，林農為謀生計致常有砍大樹種小樹圖謀獎勵金與違規利用之行為，因此有關租地造林與私有保安林之存廢即有爭議。按台灣地區早期因政府人力物力艱困，曾依四十年七月四日核定之「台灣省營造保安林獎勵辦法」大規模核准民眾承租營造保安林，復依五十八年五月二十七日訂頒之「台灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫」進行濫墾地清理租地造林，嗣雖自六十五年行政院頒行「台灣林業經

營改革方案」起已不再放租造林。惟查原由縣市政府代管之區外保安林已出租者高達七、六六四公頃，私有區外保安林亦仍有二、五二三公頃。按上開租地造林政策雖有違森林法相關規定，但若因租地造林成為具林木經營效益之民有林，則於加速造林、穩定墾民生活與安置墾民方面或仍符合其時代背景與階段性意義。惟因造林成材期間往往長達二十年以上，造林期間國家雖未收取租金或辦理林產物分收，但造林撫育期間承租人亦難有收益，且近年來木材價格偏低，砍伐林木收益不敷成本，致遭承租民眾濫墾、濫建及違規使用者，相當普遍。近年來雖每年花費龐大人力與財力依據獎勵造林實施要點鼓勵林農實施改正造林，惟收效有限，且對租地造林者與私有保安林業主違規使用情事仍無對策，難謂妥洽。

五、各縣市政府對於受託代管之區外保安林違法濫權，各目的事業主管機關亦漠視保安林之編定目的，林務主管機關亦未予聞問，致各項問題叢生，均有虧職守。

由於區外保安林面積與筆數甚夥，本院於調查過程中僅能抽查不及百分之一，惟因區外保安林數十年來各受託代管之縣市政府多未盡心管理，甚且違法濫權、便宜行事，各目的事業主管機關漠視保安林之編定目的，率予經費補助，林務主管機關亦怠於查核、鮮少聞問，致種種弊病問題叢生，雖其發生時點多已逾法律追訴時限，惟林務主管機關仍應會同相關目的事業主管機關與各縣市政府限期改正，舉其要者有：

(一) 充作垃圾掩埋場有違保安林原編定目的部分：本案調查過程中計實際履勘台北縣、桃園縣及花蓮縣三處案例，惟經發現台北縣政府環境保護局承租一六二七號保安林

地供腐植土堆置，面積廣達四八·七四九公頃，旨在配合大漢溪沿岸各鄉鎮舊垃圾場遷置及封閉計畫，以減少洪災威脅；並達到減少污染源、提升河川水體水質、並增加休憩綠地面積及改善河岸景觀等目的，相關工程設計雖甚具規模，惟勘查結果發現移入堆置部分係不易腐化之垃圾如塑膠袋等，非全為腐植土，容有以合法掩護非法之不當。桃園縣蘆竹鄉公所租用一一〇五號保安林供垃圾掩埋場使用情形，經勘查發現垃圾係露天堆置，均未採取覆土、圍籬等相關防止二次污染措施，現場群蠅飛舞、氣味不佳，有礙公共衛生。又花蓮縣編號二六一三號保安林，面積廣達四十二·三八〇八公頃，其中包括林務局原核准租用之公共設施用地十七·七四八九公頃（含垃圾衛生掩埋場四·五三八九公頃、污水及資源回收處理場〇·九一五〇公頃、環保公園四·五四五九公頃、自行車道〇·四二〇〇公頃、景觀台〇·〇七三六公頃、軍用靶場七·二五五二公頃），由於該號保安林大部分業經花蓮縣政府於八十七年四月二十三日以府建光字第〇四三二八六號公告為縣級「七星潭風景特定位區」，花蓮縣政府表示，依目前之地形地貌及受限於自然環境因素，已無法復育造林，基於促進地方觀光發展需要，該府建議解除保安林地之管制，由於都市計畫編定與保安林編定用途別不同而有法規適用競合之情形（花蓮市尚有美崙山公園乙案情形亦同）。綜上部分縣市政府以垃圾掩埋場等嫌惡設施設置區位難尋而移至保安林地內設置，與原編定目的（如飛砂防止等）不合，亦未予變更編定目的，甚有妨礙公共衛生之嫌，均有不當。

(二)違法設置公墓部分：調查過程中發現苗栗縣後龍鎮一三一二號、通霄鎮一三四一號保安林濫葬情形嚴重，濫葬面積高達二十四公頃，後龍鎮公所甚且於該號保安林內設有第四、五、八、九、十、十一號等六個公墓，面積共約十二公頃，上開公墓區並於八十年一月一日依墳墓設置管理條例納入管理予以收費（核准字號：台灣省政府七十九年十二月六日七九社三字第五〇六二八函、苗栗縣政府七十九年十二月十一日七九府社政字第一二五八五號函。）現約有墳墓一千三百餘座，此外濫葬部分尚不斷超出公墓區範圍，嗣經苗栗縣政府告知該公所公墓所在區域乃為保安林區後，始停止收費及核發證明，顯屬不法。

(三)以公共造產開發方式至保安林內海埔地濫挖漁塭，甚有出租讓售等不法行為部分：本院經履勘苗栗縣與嘉義縣二處，發現苗栗縣通霄鎮通霄灣段國有未登錄海埔地，經於七十一年四月八日核定擴大編為保安林，並經苗栗縣政府七十二年十一月二日七二府農林字第一五四二三五號公告在案。唯苗栗縣政府復以公告造產合作經營方式開發該海埔地，辦理養殖事業，並於七十三年二月二十八日二度與台穩貿易股份有限公司簽訂合作開發契約書。惟該公司於七十三年十二月間將挖土機開入通霄海埔地時壓毀紅樹林約〇・三公頃，並毀損防風籬及堆砂籬約二、〇〇〇公尺；七十四年十一月間復將苗栗縣政府七十二年及七十三年所造植面積約六公頃之木麻黃毀損殆盡，七十五年五月二十三日僱人使用三部挖土機及三部推土機開挖魚塭，毀損保安林，已不足發揮防風定砂之功效，嚴重影響國土保安。又嘉義縣編號一九二〇

號保安林內魚塭一七・四六九八公頃，係嘉義縣政府於六十六年間委託前台灣省水利局規劃進行嘉義新塭區海埔地開發案，開發為公共造產好美養殖場魚塭，惟依該府農業局七十三年十一月二十三日七三府農林字第八五八八四號函得知並未辦理解除保安林編定，即經嘉義縣議會通過同意廢除本項公共造產，並辦理專案讓售，同時已於八十二年一月七日函報台灣省政府核准辦理，實有違法濫權之嫌。

(四) 各目的事業主管機關漠視設置保安林使用管制與解除相關法律規定，違法逕予經費補助，致保安林違規使用情形益臻惡化部分：經本院實際調查發現，部分目的事業主管機關漠視設置保安林使用管制與解除相關法律規定，未確認各地方政府有無取得土地使用同意書或土地所有權，即率爾逕予補助建設經費，致保安林違規使用情形更形惡化，此尤以經濟部水利署補助防波堤與防汛道路興建、交通部觀光局補助濱海遊樂區實體工程建設、內政部營建署擴大城鄉發展計畫與創造城鄉風貌計畫補助道路與小型工程建設最為嚴重，徵諸實例如：苗栗縣後龍鎮一三一二號保安林、通霄鎮一三四一號保安林內之沿海堤防及道路；屏東縣萬巒鄉二四一四號保安林內之萬安溪五溝水堤防、枋寮鄉二四四〇號保安林內之堤防及道路、二四三九號保安林（東港鎮、林邊鄉、佳冬鄉）內之堤防及道路；台南縣北門鄉二〇一八號保安林內之雙春濱海遊憩區等。綜上，各目的事業主管機關漠視設置保安林使用管制與解除相關法律規定，違法補助經費，致保安林違規使用情形益臻惡化，均有違失。

綜上所述，茲因中央林業主管機關委託各縣市政府代管之國有林事業區外保安林面積高達三萬六千五百餘公頃，迄今缺乏長遠規劃，編定分類過於瑣碎與僵化，相關檢訂作業相距時程甚遠，檢訂成果未能配合需要即時更新，且部分土地尚未辦理地籍測量與土地登記，亦未設置明顯界標，與毗鄰私有地間範圍未臻明確，復以早期委託代管機關管理不力，各目的事業主管機關亦漠視保安林之編定目的濫予經費補助，林務主管機關均未予聞問，致遭濫墾、濫建、濫葬、濫挖漁塹、濫倒廢棄物、濫採砂石與濫行公共建設等情況嚴重，迄今已有近四千一百公頃區外保安林遭不法使用，行政院農業委員會及相關縣市政府均有違失等由，爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

提案委員：

中 華 民 國 九 十 二 年 五 月 日