

調 查 報 告

壹、案 由：民間打撈高經濟價值之漂流木及「山老鼠」盜伐貴重木屢有所聞，究相關主管機關對上開林木之保護管理，是否涉有疏失等情案。

貳、調查意見：

近來國內貴重木屢遭盜伐，主管機關是否善盡維護職責致生疑義，本院前已數度立案調查，秉持激濁揚清之理念，除肯定主管機關破獲盜伐集團所做之努力外，亦促其應持續精進查緝作為，俾強化森林護管工作（詳見本院調查報告：101財調57及102內調94）。然民國（下同）104年3月間臺北市內湖地區爆發漂流木爭議事件¹，衍生法令不周、管理鬆散等疑義，本院財政及經濟委員會爰決議推派調查。案經本院函請行政院農業委員會（下稱農委會）查復有關案情資料，並於104年5月22日至農委會林務局（下稱林務局）新竹林區管理處竹東工作站聽取簡報及赴苗栗縣三義鄉（104年3月臺北市內湖漂流木事件爭議林木移置地點）實地履勘，再於同年月25日邀請專家學者就本案相關議題諮詢、交流意見及提供建言，嗣於同年6月10日約請農委會及林務局相關主管人員到院接受詢問，業已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、農委會對於民眾拾得之漂流木，並未建立完善管理機制，以致拾得人拾得之漂流木與地方政府公告內容是否相符，難以勾稽，不僅衍生不法人士假借文件魚目混珠、張冠李戴之疑慮，亦影響檢警機關查緝案件之難度，允宜積極研議建立相關機制，以為

¹ 該案業經臺灣士林地方法院檢察署認定該爭議林木均為漂流木，所涉贓物等案件，因罪嫌不足，爰以不起訴處分（104年度偵字第4574號不起訴處分書）；惟是否涉嫌侵占漂流物，則轉由臺灣臺東地方法院檢察署偵辦中。

規範。

- (一)按現行森林法第 15 條第 5 項規定：「天然災害發生後，國有林竹木漂流至國有林區域外時，當地政府需於 1 個月內清理註記完畢，未能於 1 個月內清理註記完畢者，當地居民得自由撿拾清理。」次按處理天然災害漂流木應注意事項第 3 點第 7 款第 2 目前段規定，所謂「公告自由撿拾清理」，係指國有林區域外，由各直轄市、縣（市）政府公告指定範圍、居民身分、期間，開放當地居民依該注意事項相關規定進行自由撿拾清理，並於公告中一併敘明當地居民自由撿拾清理之行為規範。公告撿拾清理期間以 1 個月為限，必要時得延長 1 個月或再次公告。是以，民眾撿拾漂流木，係按地方政府公告漂流木自由撿拾之內容辦理，撿拾人得依公告事項內之當地居民身分、撿拾區域範圍及期間，隨身攜帶身分證作為身分證明文件，自由撿拾清理漂流木。
- (二)然從 104 年 3 月臺北市內湖漂流木爭議事件發現，儘管地方政府確有公告開放撿拾漂流木，且河川管理機關亦有公文核准機具至河川撿拾漂流木，惟事後單從相關公告（文）並無法判定民眾持有之木材是否確屬公告（文）所述，為可供合法撿拾之漂流木。由於政府相關公告（文）無從與撿得之漂流木進行連結勾稽，難以證明為合法撿拾，難免導致外界質疑部分民眾可能鑽法律漏洞，於國有林區域外、非公告自由撿拾清理期間、非公告指定範圍或非當地居民，以假借文件魚目混珠方式，進行竊取或侵占漂流木，進而亦影響檢警機關偵辦竊取森林主、副產物案件之難度。
- (三)農委會雖已注意上開爭議事項，並以 104 年 5 月 20

日農林務字第 1041657104 號函修正處理天然災害漂流木應注意事項，規定直轄市、縣（市）政府辦理公告時，公告中應敘明自由撿拾漂流木時，拾得無國有、公有註記、烙印但屬森林法第 52 條第 4 項公告之貴重木之漂流木，應由拾得人向當地林務局林區管理處或直轄市、縣（市）政府申請拾得漂流木登記搬運，以確定漂流木所有權之歸屬，拾得人對於拾得之漂流木，應依森林法第 44 條第 1 項規定，設置帳簿，記載其林產物種類、數量、出處及銷路，俾求杜絕爭議。惟農委會到院接受詢問時，亦自承上開規定並無違反之罰則，是以將來如何落實執行恐有爭議，主管機關仍應加強辦理各項宣導、查察等工作，並就高風險地區之重要路口，設置臨時林產物檢查站，避免以假借文件魚目混珠方式，進行竊取或侵占漂流木之行為。

（四）綜上所述，農委會以往對於民眾拾得之漂流木，並未建立完善管理機制，以致拾得人拾得之漂流木與地方政府公告內容是否相符，難以勾稽，不僅衍生不法人士假借文件魚目混珠、張冠李戴之疑慮，亦影響檢警機關偵辦竊取森林主、副產物案件之難度。農委會雖於 104 年 5 月 20 日修正處理天然災害漂流木應注意事項，規定拾得人應申請拾得漂流木登記搬運，設置帳簿，記載其林產物種類、數量、出處及銷路，惟修正後之規定並無罰則，欠缺強制力，可否落實執行，不無疑義。農委會允宜正視相關問題，持續加強宣導及查察等工作，並積極研議建立相關機制，以為規範。

二、漂流木完成清理註記及集運保管後，目前係以公開標售取代自產自銷，惟對於得標者標得之漂流木，

並未建立完善管理機制，致所核發之標售證明，有被不法人士冒用頂替蒙混之虞。農委會允應切實檢討，妥謀改善對策或替代方案，俾杜爭議。

- (一)按處理天然災害漂流木應注意事項第 3 點規定略以，天然災害發生後之漂流木，應依漂流木所在位置，由國有林區域、水庫蓄水範圍、中央管或縣市管河川行水區、攔河堰、一般性海堤、事業性海堤、海灘（岸）、商港、漁港、工業港、軍港及軍用海灘、私有地（田）等各該管理經營機關於 24 小時內主動派員作必要處置。其處理程序包括：打撈清運、辨識、註記、檢尺、集運、保管、查驗及標售等作為。
- (二)本院辦理諮詢座談會時，即有專家學者表示，由於目前政府註記取得之漂流木係採公開標售，並發給得標者標售證明，惟標售證明日後有被冒用之虞，即不法業者盜伐貴重木後，藉著先前取得之標售證明頂替蒙混，以合法掩護非法，於實務執行上產生若干問題，並增加查緝工作之困難，爰建議主管機關允宜妥慎檢討評估，並希建立完善管理制度。
- (三)據農委會表示，國有林竹木漂流出國有林區域外，仍為國有林產物。其處分方式，須依森林法第 15 條第 3 項授權訂定之國有林林產物處分規則規定辦理。按國有林林產物處分規則第 4 條規定，管理經營機關處分林產物之方式有「直營」、「標售」及「專案核准」3 種。林務局考量各林區管理處及直轄市、縣（市）政府並非事業機構，加上具標售價值之漂流木其價格不菲，為避免漂流木清理註記集運過程中產生弊端，爰以採、售分離方式，於完成漂流木清理註記及集運保管後，再另行辦理公開標售處分（採通訊投標），開標時另派開標人，配合

政風及主計人員會同監辦，以達內控防弊效果。

(四)林務局則表示，颱風、豪雨等天然災害產生之漂流木，係山上林木倒伏後，自集水區上游隨洪水夾雜石土漂流而下，因受水流衝擊，木材纖維撕裂，且夾雜砂石，品質不佳。倘不及時標售，易造成木材久置變質腐朽，質量下降，致國家資產損失。適時標售漂流木可提高木材利用效率，增加挹注國家財政收入，並可減少倉貯經費、人力支出及現場保管壓力。故除考量牛樟木材可培育牛樟芝使用，坊間牛樟芝價格不低，牛樟木材市價亦隨之高漲，為避免國有林牛樟遭盜伐竊取，爰自 102 年 5 月 23 日全面暫停標售牛樟外，其餘清理集運之漂流木均進行標售處分。至於「政府自產自銷」方式，因林務局非事業機構，並無木材加工廠進行加工，縱使委外進行木材加工後再行販售，仍須依據政府採購法委外經營，徒增行政程序與增加監督管理成本。該局進一步表示，漂流木標售後，均有核發標售證明，惟嗣後如經裁切加工，追蹤管制便發生困難。故目前已研議於 104 年開始之漂流木標售，擬於相關契約文件中明定後續利用、產銷、買賣等均需做成相關紀錄與履歷，以利後續管制與追蹤。

(五)綜上所述，目前林務局各林區管理處及縣市政府於完成漂流木清理註記及集運保管後，係以採、售分離方式，另行辦理公開標售。依國有林林產物處分規則第 4 條規定，管理經營機關處分林產物之方式有直營、標售、專案核准等 3 種，是以各主管機關取得之漂流木，是否續採標售方式，可否暫緩標售，改採政府自產自銷，或委外經營，因涉及防弊查緝效果，以及人力調度、成本效益考量，農委會可參考本院諮詢專家學者建議進一步研議。惟對於得

標者標得之漂流木，並未建立完善管理機制，對於市場流通數量亦無力管制，核發之標售證明，有被不法人士冒用頂替蒙混之虞，導致盜伐取得之貴重木魚目混珠流入市面，增加查緝困難，允應切實檢討。

三、林務局刻正推動林木生產履歷認證，業已委託辦理「國產木竹材產地證明制度」建立之研究，允宜持續積極辦理，並進一步研議搭配優良農產品標章驗證，以建立木材原料合法來源之認、驗證機制。

- (一)按天然林早經行政院明令禁止採伐多年，然而貴重木之市場需求持續熱絡，加上開放大陸人士來臺旅遊後，兩岸對於奇木藝品收藏風氣日盛，目前國內很多林木成品或藝品即係經由大陸觀光客或貨櫃銷往大陸地區，因其價格高昂，不肖業者為牟取暴利，進而鋌而走險，盜伐山林。部分盜伐集團甚至是根據藝品市場之需求，入山盜取貴重木之樹頭、樹根或樹瘤等部位，再加工製成藝品或家具。本院諮詢之專家學者即表示，其經營方式已組織化、集團化，如同產業鏈一般。本院之前調查臺東利嘉林道牛樟及宜蘭南山神木慘遭盜伐等情乙案（案號：101財調57），即認為在市場需求下，銷贓管道及收贓者若不加以管制斷絕，盜伐案件仍難有效杜絕，因此，林業主管機關除應查緝盜伐者外，追查幕後銷贓管道及收贓者亦至為重要。惟林業主管機關對於貴重木之收購、加工、買賣陳列、展示及森林主、副產物流通資訊缺乏有效管理，民眾持續購買珍奇藝木與高貴木材製品，以致貴重木及林產物遭盜伐竊取事件層出不窮（詳見該案調查意見）。
- (二)林務局嗣為管控林木產品之流動、買賣、陳列與販

售等事宜，雖初步研議修正森林法部分條文規定，擬分別就「貴重木登記備查」、「製造或販賣貴重木商品之商店登記事項」、「銷售貴重木商品之應標示事項」及「違反前述事項裁處行政罰鍰」等事項，增訂森林法第 44-1 條、第 44-2 條、第 44-3 條，並修正第 56-1 條規定。惟該局又考量上開修法事項，涉及市場自由經濟擾動與人民評價等事宜，應與各部會商獲得共識後，再行推動，因此暫無具體進展。

- (三) 林務局目前係依商業登記法第 9 條第 2 項及商品標示法第 13 條規定，會同各直轄市、縣（市）政府等有關機關，加強查核奇木、藝品店，若有發現不法情事，即交由地方法院檢察署進行偵查，以追緝非法源頭及銷贓管道。詢據林務局表示：為加強監控坊間奇木、藝品店販賣貴重木商品之情形，於歷年召開加強查緝盜伐之相關會議中，均要求所屬各林區管理處務必清查轄內奇木、藝品店並予以造冊列管，並訂有「林務局會同有關機關訪查奇木、藝品店標準處理程序」，俾利訪查時，有標準操作及處理程序可茲遵循。經查其 102 年訪查 38 次、103 年訪查 44 次、104 年截至 5 月底止計訪查 14 次。
- (四) 另查林務局為推動林木生產履歷認證，提供業者自我證明使用木竹材原料為國產且來源合法，已委託學界辦理「國產木竹材產地證明制度」建立之研究，採用總量管制之方法，透過業者自願申請機制，由第三公正單位驗證其木材來源，通過驗證者，核發國產木竹材「產地證明書」，並對驗證廠商取得生產地證明之料源，採用大水庫理論，依進貨、出貨及存貨資料表所記載木材原料材積、製品材積，及考量利用率等資料，作為追蹤查核之依據，並核

發「製品產地證明書」，以證明所販售產品來源之合法性，提供消費者購買合法林產品之管道。該研究案業於 103 年委託民間林產相關公（協）會辦理示範操作。

(五)再查農產品生產及驗證管理法及農產品標章管理辦法訂有優良農產品標章驗證及核發之相關規定，針對產銷履歷完整之林木產品是否可搭配核發優良產品標章乙節，詢據農委會表示，依上開方式建立木材原料確屬合法來源之認、驗證機制，將來搭配現有優良農產品驗證機構，對林木產品進行優良農產品標章驗證，具有相當之可行性。

(六)綜上所述，在市場需求下，銷贓管道及收贓者若不加以管制斷絕，盜伐案件仍難有效杜絕。目前貴重木之流動、買賣、陳列與販售等事宜缺乏有效管理，林務局雖已訂定「林務局會同有關機關訪查奇木、藝品店標準處理程序」，針對奇木藝品商店之規模及所掌握之違法情事，訂有相關稽查機制，惟實際成效有限。林務局刻正推動林木生產履歷認證，為提供業者自我證明使用木竹材原料為國產且來源合法，已委託辦理「國產木竹材產地證明制度」建立之研究及進行示範操作，允宜持續積極辦理，並進一步研議搭配現有優良農產品驗證機構，對林木產品進行優良農產品標章驗證，以建立木材原料合法來源之認、驗證機制。期藉由民眾消費行為，鼓勵購買有合法來源認、驗證之產品，促使更多業者使用來源合法之木竹材原料，以杜絕盜伐、竊取貴重木案件一再發生。

四、臺灣地區森林覆蓋面積廣闊，加上國有林地多位於深山地帶，為充分利用有限之人力，林務局允應加

強運用科技設備，並結合社區力量加強巡護，以提升查緝效益。

- (一)按森林具有國土保安、水源涵養及調節氣候等重要功能，因此保護山林無可懈怠。為維護珍貴森林資源，林務局除日常之分級、分區巡護工作外，並採行多項內部及外部措施，辦理查緝、取締盜伐案件。在內部措施方面，包括：執行森林巡護任務編組特遣隊²、訂定風險管理計畫³、蒐集盜伐慣犯及可疑銷贓業者名冊、定期辦理各級人員專業訓練，以及引進高科技輔助監控盜伐案件設備等；在外部措施方面，包括：建立檢警林聯繫平台⁴、結合社區加強巡護⁵，以及利用各種管道加強對民眾宣導等。
- (二)臺灣地區森林覆蓋面積廣闊，加上 167 萬餘公頃之國有林地多位於深山地帶，惟目前林務局僅配置 929 名之森林護管員，除負責巡護國有林地外，亦須執行森林護管工作要點第 7 點所列之各項工作，囿於人力有限，執行強度與密度或有不足，查緝成效難免受有影響（以 103 年度為例，發生竊取森林主、副產物案件計 235 件，人贓俱獲件數為 140 件，人贓俱獲率僅為 59.57%）。為充分利用有限人力，林務局允應持續引進高科技輔助監控盜伐案件設

² 於例行性巡護工作外，以各林區管理處為單位，成立森林巡護任務編組特遣隊，每次以 5 至 7 天行程之高山巡護工作，俾強化深山地區查察取締強度，100-103 年度合計辦理 385 次，動員 1,913 人次，深山巡護 1,734 天，查獲 69 件盜伐案件，其中有 12 件人贓俱獲，查獲人犯 19 人。

³ 將易被盜採地區列入風險地區予以監視，並訂定處理盜伐案件標準作業程序，針對各林管處不同貴重木樹種分布、盜伐案件態樣等地域性特色，因應不同案情作調適並採因地制宜措施。

⁴ 為有效整合檢察、警察及林務機關整體力量，建立溝通聯繫平台，共同合作查緝盜伐集團，99 年 1 月 29 日，林務局、臺灣高等法院檢察署及各地方法院檢察署等機關共同研商、訂定「檢察機關查緝森林盜伐執行方案」，以共同合作執行查緝工作。

⁵ 林務局業已訂定「結合社區加強森林保護工作計畫」並於 101 年 2 月 8 日啟動，103 年度邀集國有林地周邊 14 個社區共同參與計畫，104 年度將持續擴大邀集至 16 個社區、部落參與。

備，例如：微型攝影機遠端監測系統、無線自動發報器、無線射頻辨識系統（RFID）、微波針孔攝影機、車牌辨識系統、運用衛星影像追蹤可疑變異點及利用無人載具進行航拍任務等，藉由上述科技器材輔助查緝不法。同時，為加強森林巡護並透過民眾協助查察不法，允應持續結合社區力量加強巡護，引進在地社區、部落團體認養山林編組人力協助巡護等，期能在有限之人力下做好森林保護工作。

(三)綜上所述，保護山林為林務主管機關重要工作，由於臺灣地區森林覆蓋面積廣闊，加上國有林地多位於深山地帶，為充分利用有限人力，林務局允應加強運用科技設備，結合社區力量加強巡護，以提升查緝效益。

五、鑑於 104 年 3 月間臺北市內湖漂流木事件，引發社會各界輿論爭議，農委會業擬訂森林法第 15 條、第 54-1 條修正草案送行政院審查，明定漂流木自由撿拾不包括貴重木，並加重違反之罰則。嗣經 104 年 6 月 4 日行政院院會通過後，業已核轉立法院審議中。農委會允宜持續進行溝通說明，以利早日完成相關修法程序。

(一)按民眾得自由撿拾漂流木之法令依據，係依現行森林法第 15 條第 5 項及縣市政府辦理漂流木自由撿拾公告內容辦理。惟查森林法第 15 條第 5 項僅規定：「天然災害發生後，國有林竹木漂流至國有林區域外時，當地政府需於 1 個月內清理註記完畢，未能於 1 個月內清理註記完畢者，當地居民得自由撿拾清理」，該條文並未限定未清理註記完畢、可供當地居民自由撿拾之漂流木種類及材積大小。然究其立法沿革，該條文係前立法委員楊仁福等 33 人於

91 年間提案，認為國有林產物處分規則第 16 條雖規定對於國有林區域外漂流木，開放予人民或團體得申請打撈，但申請手續繁雜，也未能考量個人撿拾無經濟價值木屑之問題，為明確釐清各級單位對於漂流木之清理責任、清理期間，並考量民眾自願協助清理情形，以增強清理效率及節省行政資源，爰提出增訂當時森林法第 15 條第 4 項之議案，藉以取代國有林產物處分規則之適用。上開提案經立法院審查後，修正為現行條文（93 年 1 月 20 日總統華總一義字第 09300008131 號令修正公布），除將政府清理期間由 15 日延長為 1 個月外，惟亦取消人民僅得撿拾非貴重木之限制。

(二)另查 102 年 6 月 4 日臺灣宜蘭地方法院檢察署曾邀集相關機關召開「研商克服查緝漂流木案件常遇之問題會議」，據該次會議紀錄⁶顯示，檢警機關查緝漂流木時，多遇有大徑木之紅檜或扁柏，惟持有人每每辯稱渠係在公告自由撿拾期間撿獲，造成認定上困擾，為避免形成查緝上之漏洞，主席結論爰建議農委會修訂森林法第 15 條第 5 項，增列但書規定，屬於針、闊葉一級木，不在自由撿拾範圍內。

(三)嗣鑑於 104 年 3 月 12 日臺北市內湖漂流木事件，引發社會各界輿論爭議，農委會業擬訂森林法第 15 條、第 54-1 條修正草案送行政院審查，回歸 91 年前立法委員楊仁福提案，明定自由撿拾不包括貴重木，並加重違反之罰則。嗣經 104 年 6 月 4 日行政院院會通過後，業以 104 年 6 月 11 日院臺農字第 1040136314 號函核轉立法院審議中。在未完成修法前，農委會已先行修正處理天然災害漂流木應注意

⁶ 臺灣宜蘭地方法院檢察署 102 年 6 月 6 日宜檢文文字第 10210001200 號函。

事項，規定民眾拾得未烙有國、公有記號貴重木時，應至林產物檢查站進行搬運登記，並烙打查驗印之登記檢查制度。

(四)上開修正要點包括：

- 1、修正天然災害發生後，國有林竹木漂流至國有林區域外時，未能於1個月內清理註記完畢者，當地居民得依當地主管機關公告指定期間、區域及其他應注意事項自由撿拾清理，但不得撿拾中央主管機關依森林法第52條第4項公告為貴重木之樹種。（修正條文第15條）又農委會業以104年5月7日農林務字第1041741011號公告預告訂定「森林法第52條第4項所定貴重木之樹種」，其包括：紅檜、臺灣扁柏、臺灣肖楠、臺灣杉、巒大杉（香杉）、南洋紅豆杉（臺灣紅豆杉）、檫（臺灣檫）、烏心石、牛樟、臺灣檫樹、黃連木、毛柿等12項樹種。
- 2、由於貴重木為國家重要資源，倘意圖為自己或第三人不法之所有而侵占之漂流竹木屬貴重木者，依中華民國刑法第337條侵占漂流木規定究責，僅處500元以下罰金⁷，顯與其所得之利益，有所失衡。爰增訂意圖為自己或第三人不法之所有，侵占中央主管機關依森林法第52條第4項公告為貴重木樹種之漂流竹木者，加重其罰則，處2年以下有期徒刑、拘役或科或併科10萬元以上100萬元以下罰金，以為刑法第337條

⁷ 按中華民國刑法施行法第1-1條規定：「(第1項)中華民國94年1月7日刑法修正施行後，刑法分則編所定罰金之貨幣單位為新臺幣。(第2項)94年1月7日刑法修正時，刑法分則編未修正之條文定有罰金者，自94年1月7日刑法修正施行後，就其所定數額提高為30倍。但72年6月26日至94年1月7日新增或修正之條文，就其所定數額提高為3倍。」中華民國刑法於94年2月2日修正公布，並自95年7月1日施行，依上開規定，該法第337條所定罰金之貨幣單位為新臺幣，並就其所定數額提高為30倍，亦即相當於新臺幣(下同)15,000元。

之特別規定。（修正條文第 54-1 條）

(五)綜上所述，鑑於 104 年 3 月間臺北市內湖漂流木事件，引發社會各界輿論爭議，農委會業擬訂森林法第 15 條、第 54-1 條修正草案送行政院審查，明定漂流木自由撿拾不包括貴重木，並加重違反之罰則。上開修正草案業經 104 年 6 月 4 日行政院院會通過，行政院已核轉立法院審議中。主管機關允宜持續進行溝通說明，以利早日完成相關修法程序。

調查委員：方萬富

李月德

楊美鈴

中 華 民 國 104 年 8 月 5 日