

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院農業委員會暨所屬林務局、內政部。

貳、案由：台灣光復迄今五十餘年仍有五十二萬餘公頃國有林地尚未完成地籍整理，租地造林政策執行偏差，且對違法濫墾濫建及違規超限利用者查報不力束手無策，復因林地主管機關如多頭馬車管理權責混淆，林道與山區產業道路闢建不當，致使山林破壞日益嚴重等由，行政院農業委員會暨所屬林務局及內政部洵有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

台灣地區面積約為三六〇萬公頃，依據日據時期完成之土地調查資料統計，台灣光復初期林野面積約占全台面積的百分之六三·四（約二二八萬公頃），內屬國有林地者約一五〇萬公頃，惟其中約有五〇萬公頃荒廢有待綠化造林，以維森林經營與國土保安。又因過去物力惟艱，政府限於財力與人力難於短期內全面完成復舊造林，爰決定推行租地造林政策，將交通方便地區之濫墾地、草生地、伐木跡地及林相低劣地等劃定區域範圍，陸續放租予人民造林。按早期林業政策主要為支援建設，厚植國力，經營策略係鼓勵木材生產及大量造植短伐期樹種。及至民國（下同）六十四年行政院院會決議，林業之經營管理應以國土保安長遠利益為目標，不宜以開發森林為財源，嗣為配合保護森林及涵養水源政策，並自八十一年度起全面禁伐天然林，新的林業政策即不以開發森林

之財政收入為目標，而以發揮森林之公益效應為重要施政準則，其意義旨在防止山坡地災害、保育山區自然資源，營造良好生態環境；惟近年來森林間斧鋸砍伐之聲雖已零落，但國有林地遭占墾、占建與違規超限使用者比例仍高，尤以林地政策缺乏上位指導計畫，地籍整理進度遲緩，租地造林政策未能落實與輔導實施造林撫育效果不彰，問題甚為複雜，均有深入調查之必要，本調查小組歷經八個月遍訪行政院農業委員會林務局（下稱林務局）八大林區管理處（下稱林管處），最遠曾深入南投丹大林道內中央山脈心臟地區，調查過程中深感台灣美麗森林遭人為不當利用破壞之嚴重。茲經調查完成並提出【國有林事業區林班地租地造林與造林撫育政策】報告，依調查意見分析，被調查機關洵有疏失，應依法提出糾正，其理由分述如后：

一、台灣森林經營缺乏上位指導計畫，導致造林、伐林、保林與保育利用等均缺乏具體長遠宏觀之目標，顯有未當。

台灣光復初期，政府財力及人力不足，爰訂定「台灣省森林用地出租造林辦法」，採租地造林、獎勵保安造林方式，以減少政府造林支出，是為造林導向時期。四十八年至六十三年間則為實施「台灣林業政策及經營方針」階段，林業政策經營方針係利用民間投資擴大國有林地造林，並發展木材利用工業，對其所需原料得由經營主體自行長期造林或採伐，同時積極整理天然林，包括林相變更與解除林班地做為農地，以增加糧食生產，彌補糧產之不足，此為「經濟生產導向」時期。六十四年至八十年間則為執行「台灣林業經營改革方案」階段，確立今後台灣林業永續經營原則，森林經

營則以擴大編列保安林，不再放租、解除或交換使用林地，限量伐木、縮減林木標售面積，加強造林，並開始建設森林遊樂區、自然生態保護區等，不再以開發森林作為財源，同時將原有林務事業改制為公務預算機關，此為「公益導向」時期。八十一年起復為推行「台灣森林經營管理方案」，規定所有保安林之造林費用由政府負擔，以激勵私有保安林大量造林，落實森林法之規定；同時全面禁伐天然林，加強造林撫育，獎勵私人造林，加強澎湖造林，以環境營造為導向；實驗林或試驗林區非因研究或造林撫育更新之需要，不得採伐，俾符實驗林或試驗林設置之目的，並配合保護森林及涵養水源政策，全面禁伐天然林與水庫集水區、生態保護區、自然保留區及國家公園內之森林，並規定每年度伐木量不得超過二十萬立方公尺。迄今則以依行政院核定之「國土保安計畫—解決土石流災害具體執行計畫」與列入「挑戰二〇〇八：國家發展重點計畫」內之「國、公有林租地造林收回計畫」為執行目標，逐年改正造林，以促使國家森林資源有效保育及永續利用。惟台灣森林經營雖歷經各階段不同經營目標，各階段計畫亦具有不同時代背景與階段性使命，但因缺乏「國土綜合開發計畫」之上位指導計畫，造林、伐林、保林與保育利用等均缺乏具體長遠宏觀之目標，復因管理機關權責不一，執行不力，計畫目標與實際成果間落差甚大，致國有林事業區土地遭濫建、濫墾或違規利用情形層出不窮，每年造林區位之選擇、造林樹種之規劃與何時須撫育，何時又需砍伐等均缺乏長遠具體之上位指導計畫，顯有未當。

二、國有林事業區林班地地籍整理進度過於遲緩，台灣光復迄今逾五十餘年仍有五十二萬

餘公頃尚未完成地籍測量與土地登記作業，且未完成部分多為與已登記土地接壤部分，因經界未清，界址不明，致遭民眾越界占用占墾者甚夥，國有林事業區林班地管理難以步上正軌，顯有疏失。

查台灣地區國有林事業區林班地總面積約為一、五五九、七二八公頃，八十六年以前完成地籍測量登記者僅占全部國有林面積的百分之二，有關林班地管理多係依據日據時期所遺林班圖及檢定調查簿冊資料辦理，因資料不全精度不足致謬誤甚多。茲為建立完整地籍資料，俾利國有林之經營管理及提供土地開發利用之基礎資料，並依七十九年全國土地問題會議加速辦理未登記土地測量之結論，嗣經內政部研擬「台灣省國有林班地地籍測量及土地登記第一期三年計畫」層報行政院核准實施，自八十七年度起至八十九年度止，共計完成國有林班地測量登記約一、〇〇〇、二四三公頃，其中依地籍測量實施規則第七十二條規定，利用林區相片基本圖直接以數化轉繪地籍圖，再配合原有林班圖及檢定調查簿冊資料辦理者計九九八、三四五公頃，另同時清理之計畫範圍內已登記土地計一、八九八公頃，則均依規定辦理地籍調查後據以進行實地測量，此舉雖減少已登記土地與國有林班地間界址爭議，惟後續計畫則因測量人力不足、儀器設備缺乏與經費預算短缺而難以為繼。按林地測量受制於氣候地形影響，困難度雖高，惟台灣光復迄今已逾五十餘年卻仍有五十二萬餘公頃尚未完成地籍測量與土地登記作業之國有林班地，類皆位處偏遠或多為與已登記土地接壤，致遭民眾越界占用占墾者不在少數，常因地權糾葛，發生爭議甚多，且難期於短期內迅速處理；

而已完成之近百萬公頃國有林班地，亦因當時並未辦理實地測量與製作地籍調查表，復多位處高山峻嶺，每筆土地面積甚大，曲折點亦多，爾後遇有申請土地複丈案件，轄區地政事務所囿於人力及已知三角點成果精度不佳，致需擴大範圍檢測，往往無法配合即時辦理實地測量，績效不彰，凡此，行政院均未能督導所屬相關測量及林政主管機關積極完成分年分期未登記國有林班地地籍測量與土地登記計畫，致使國有林事業區林班地管理難以步上正軌，顯有疏失。

三、林政主管機關未落實森林法第三條第二項及第八條規定，針對租地造林早期疏於管理，且近年來材價偏低，砍伐林木收益不敷成本，致遭民眾濫墾、濫建及違規使用者甚多，租地造林成效不彰，林政主管機關束手無策，顯有違失。

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。按台灣光復初期約有五〇萬公頃宜林地荒廢有待綠化造林。茲因當時物力惟艱，政府限於財力與人力難於定期內全面完成復舊造林，爰有推行租地造林政策之決定，將交通方便地區之濫

墾地、草生地、伐木跡地及林相低劣地等劃定區域範圍，陸續放租予人民造林，以維社會安定，並兼顧森林經營與國土保安。期間包括依三十八年五月十四日「台灣省森林用地租地造林辦法」放租予人民之一般租地造林；依四十年七月四日核定之「台灣省營造保安林獎勵辦法」核准民眾承租營造保安林；依五十二年八月十五日核准之「台灣省國有林地竹林清理保育計畫」辦理之竹林保育；依五十二年十一月十九日核准之「營造竹林委託保育計畫」擴大委託人民營造竹林；以及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」進行之濫墾地清理租地造林等多項租地造林類別，國有林班地雖自六十五年行政院頒行「台灣林業經營改革方案」以後已不再放租造林，但國有林班地出租予民眾造林者迄今仍有四四、六九八件，面積計八九、八二一公頃，另有保育竹林租地五、二三〇件，面積七、一七二公頃，合計租地四九、九二八件，面積九六、九九三公頃。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榮民方面或仍具有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，惟造林撫育期間承租人亦難有收益，且近年來材價偏低，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。租地造林違規超限利用，舉其瑩瑩大者如：台北縣坪林水源水質水量保護區內種植之茶樹，三峽地區改種之柑橘與檳榔，台中縣東勢摩天嶺地區改種之甜柿，南投縣水里丹大地區改植之高冷蔬菜，台南縣玉井地區改植之檳榔與楊桃，

屏東縣潮州地區改植之愛文芒果，台東縣卑南地區改植之釋迦，以及花蓮縣赤科山地區改植之金針等，林政主管機關早期疏於管理，租地造林成效不彰，歷年違規租地面積累計已高達五、二、三二公頃，目前林務局雖已對列入檳榔問題管理方案與其它違規超限利用之租地要求承租人於九十一年十二月底前完成行列混植造林木六百株以上，並於九十三年底前應依規定造林樹種每公頃二千株，完成全面造林，惟迄至九十一年底，仍有近二千餘公頃租地尚未依規定完成改正造林，執行成效，令人不敢樂觀，林務局固已依森林法第七條規定，針對國土保安上或國有林經營上有收歸國有必要之林地研訂「國、公有林租地造林收回計畫」，雖不失為釜底抽薪正本清源之措施，應可徹底解決租地造林之方法，惟受國家財政困窘影響，能否確實執行，不無疑慮，而嗣後經費核編數額能否包括土石流危險區、主要水庫集水區與重要河川兩側之國有林班地租地收回計畫，也尚無定論，此一收回計畫如何具體推行，端視政府重視程度而定。林政主管機關早期疏於管理，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，且對租地造林違規使用者仍束手無策，坐失時效未能即時終止租約收回放租之林地，租地管理顯有違失。

四、林政主管機關針對違法濫墾濫建與違規超限使用林地者查報不力，既未依法設置森林警察，現有國家公園警察與巡山員制度亦未發揮具體保林護林功效，且從事法務工作人員甚少，亦難循司法途徑及時清理收回，既疏於防範處理於前，亦未能有效取締處理於後，均有未當。

按現行有關取締違規使用林地之法令依據包括森林法第四十條、山坡地保育利用條例第十五條之一、第二十五條與水土保持法第二十二條等規定，此外復依水土保持法規定，訂有「加強山坡地保育利用管理方案」及「山坡地保育利用管理查報與取締要點」，交由各縣市政府執行。自七十二年七月至八十九年三月止，已查報取締山坡地違規使用案件共二三、四二九件，面積一八、六二六公頃，其中處罰件計一五、一九八件，僅約占全部違規案件的百分之六十五，移送司法偵辦案件九九四件，更僅占全部違規案件之百分之四，其餘異常使用未經舉發者尚不計其數。查森林法第三十二條第一項規定：「森林之保護，得設森林警察；其未設森林警察者，應由當地警察代行森林警察職務。」政府雖曾於四十五年起設置森林警察大隊，惟實施二年即以地方警力不足、地方民眾組訓與管區警察配合更利於林地內之犯罪偵查為由，而自四十七年六月起予以裁撤。按目前六大國家公園面積雖遠不及國有林班地面積，且玉山、太魯閣、雪霸等國家公園內均以森林資源為主，惟設置之國家公園警察編制，因任務及主管機關轄屬不同，並未能主動肩負森林保護之責。又林務局至九十一年九月止雖置有巡山員七九六名，平均每人巡視國有林班地護管面積約一、九七二公頃。惟八十六年至九十年間五年內僅查報濫墾件數三二三件，面積一六六．三二公頃，取締盜伐案件計二六六件，平均每年僅查報取締濫伐濫墾案件一百餘件，且查報範圍尚未及於宜林之國有原野地、原住民保留地及由地方政府代管之國有林事業區外保安林地等，又現有巡山員缺乏升遷晉級管道，發展前途受限，工作士氣難以提昇，有關績效查核與



巡邏箱投卡勤務督導流於形式未見落實，駐在所設置之車輛人員進出管制簿記載草率，登記進入之人車未見出山紀錄者亦未見及時清查處理，均未發揮積極保林護林功效，復因林務主管機關從事法務工作人員甚少，亦難循司法途徑及時清理收回，既疏於防範處理於前，亦未能有效取締處理於後，均有未當。

五、林地管理機關疊床架屋，權責混淆，分工不明，且管轄林地間毗鄰界址不清，管理態度寬鬆不一，徒增管理困擾，亦難以統合林業經營與造林護林政策，均有未當。

依據森林法第二條規定：本法所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。惟經本院實地了解，各類林地管理機關甚多，如國有林班地為林務局管理，其中部分則撥交行政院國軍退除役官兵輔導委員會設置農場或林場，由該會管理，安置輔導榮民；宜林之國有非公用原野地則由財政部國有財產局管理；國有學術實驗林則分屬國立台灣大學、中興大學、嘉義大學、屏東科技大學、宜蘭技術學院與行政院農業委員會林業試驗所經營管理；宜林之原住民保留地則屬行政院原住民族委員會主管並委託縣市政府接管；國有林事業區外保安林則屬林務局主管並委託地方政府代管；其它公有林及私有林則由所在地各縣市政府分別管理；又內政部營建署所屬各國家公園內國有林地之管理與森林資源之經營雖由林務局所轄之各林管處負責，惟與國家公園管理處業務常有相互競合牽制之處。由於法源依據不同，各林地主管機關疊床架屋，權責混淆，分工不明，管理態度寬鬆不一，協調機制不良，難以有效統合林業經營與造林護林政策，均有未當。

六、林道與山區產業道路闢建不當，致使土石流與濫墾濫建情形更形氾濫，林業主管機關對於前開道路開闢未能建立嚴密之審核機制，復未積極關閉自然保護區與國土保安區內林道，致使濫伐濫墾濫建及違規超限利用與登山越野車輛肆虐山林，允有疏失。

查裸露之表土，若遇雨水直接沖刷，極易封閉土壤孔隙，而於乾燥後地表即會形成一層硬殼，阻礙水分滲入土壤，形成地表逕流，不但容易造成表土沖蝕，且易肇致土石流與崩坍地形，而有森林樹冠覆蓋處及枯枝落葉層保護之地表，則可維持地表水高度滲速率，並可防止雨水直接沖蝕與減緩地表逕流流速，對於地形之破壞力量自然大大減緩。按早期政府於直營伐木時代為積極進行林木砍伐，加速發展台灣經濟，並照顧偏遠山區部落墾民生活，加速開闢林道及山區產業道路，或有其時代意義，惟經查林務局現仍登記有案之林道計八十五條，總長度高達二、二九三·九〇公里，其中已鋪設柏油瀝青或混凝土路面者長達四五五·五四公里，其它地方政府或人民於林區開闢之產業道路尚不計其數，茲因林道與山區產業道路闢建不當，除致使土石流更形嚴重外，亦因交通改善後便於深入林區，常導致濫伐濫墾濫建及違規超限利用更形猖獗，亦使登山越野車輛肆虐山林情形亦加普遍，林業主管機關對於林道或產業道路之開闢與存廢未能建立嚴密之審核機制，復未積極檢討關閉自然保護區與國土保安區內林道，允有疏失。

綜上所述，茲因台灣林業缺乏上位指導計畫，光復迄今五十餘年仍有五十二萬餘公頃國有林地尚未完成地籍整理，租地造林政策執行偏差，且對違法濫墾濫建及違規超限

利用者查報不力束手無策，復因林地主管機關如多頭馬車管理權責混淆，林道與山區產業道路闢建不當致使山林破壞日益嚴重等由，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，冀能振衰起蔽，促使台灣林業發展與經營管理能浴火重生，確實依據環境特性建立自然保護區、國土保安區、森林育樂區與林木經營區經營管理新思維與新面貌。