

調 查 報 告

壹、案由：據報載，行政院農業委員會於101年3月發布之「行政院農業委員會林務局經營國有林地變更為非公用財產處理要點」與森林法第8條之規定有違，且將引發更多超限與非法利用國有林地之問題。究實情為何？有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

本案自動調查緣於報載：國有林地主管機關以一紙行政命令將山林政策由保育轉為開放，恐引發更多超限利用問題；國有林地變更為非公用財產處理要點之制定過程未對外說明政策調整之理由，也沒有評估變更後對國土保安之影響，亦未經立法院充分討論，開放公民參與，是假借弱勢、先占先贏，讓非法轉合法之行政命令；國有林地變更為非公用財產處理要點涉嫌違反森林法第8條有關國有林地出租、讓與或撥用原則規定等情。本院調查中，另據財團法人地球公民基金會來文陳訴：農委會涉嫌圖利特定違規者云云。案經本院調卷詳核暨約詢行政院農業委員會（以下簡稱農委會）、該會林務局、財政部及該部國有財產局等機關主管人員，業已查明竣事，茲就相關實情及調查意見陳述如下：

一、農委會為解決國有林事業區內早年濫墾地問題，審酌已無營林需要，為規範林務局如何適用國有財產法公用財產用途廢止相關規定，而訂定之處理要點，雖該會認係內部裁量基準並無違法，惟該要點概括條款適用範圍過大有失明確，對於國土保安及水土保持之查核評估方式有欠周詳，難以消除影響整體國土保育疑慮，規劃作業核有未盡周延之處。

(一)查民國(下同)58年間臺灣省政府為解決國有林事

業區內濫墾濫建問題，公告「臺灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫」，依該計畫第7點及第9點規定，對於濫墾地已栽植木竹者，准予依照租地造林辦法規定訂定租約，對於濫墾人於林地內興建房屋或開成水田者，因各該使用性質已超出林業經營範圍，上開計畫爰規定應先行解除林地，再按性質分別移交有關機關接管處理。然因當時國有林地尚未完成土地總登記未能辦理分割，臺灣省政府爰於63年間報奉行政院核准以暫准放租方式管理。嗣因民眾陳情未全數清理，於66年及78年間先後補辦2次清理，總計清理及暫准放租16,318件（租約）、面積13,855.1577公頃，其中暫准建地計4,370件，面積212.5784公頃；暫准水田、旱地2,422件，面積703.4192公頃。96年間農委會洽商內政部意見後研提「國有林地暫准放租建地、水田、旱地解除林地實施計畫」報經行政院於97年2月備查實施，由該會林務局洽請地政機關更正編定為適當用地及變更為非公用財產移交國有財產局管理。上開計畫原訂期程於99年底屆滿，諸多案件仍未辦竣，立法院經濟委員會於99年3月15日審查農委會施政報告時，決議請該會以國有財產法第42條第1項第2款規定之82年7月21日為基準日。農委會爰修正上開解除林地實施計畫，就原訂有租約之暫准建地併82年7月21日前已存在與原租約之建物不可分割者，擬議一併變更為非公用財產，於100年6月28日函報行政院，經交據該院經濟建設委員會於100年8月17日邀集行政院主計處、研究發展考核委員會、原住民族委員會、內政部、財政部、經濟部、教育部、法務部等機關會商，獲致結論略以：「1.日後國有林地之清理、解除，請農委會本

於公平、合理原則，在兼顧國土保安及水土保持前提下，訂定相關處理要點，依權責分階段、經常性處理，如經中央林業主管機關檢討已無公用需要之國有林地，且符合相關法令規範要件下（如既存事實之查證、追繳以往租金或使用補償金及承租意願等），辦理林班地之解編並變更為非公用財產，移交國有財產局接管。2. 解除林班地之國有土地，後續是否可出租、放租或處分等地權問題，則由國有財產局依國產法相關規定處理。3. 國有地之土地使用如涉及更正編定或變更編定一節，仍應依現行區域計畫法相關規定辦理。」100年9月6日行政院函請農委會依經建會會商結論辦理。農委會於100年10月召開2次會議，邀請行政院秘書處、經建會、內政部及財政部等部會研商後，於101年3月13日以農林務字第1011720366號令訂定發布「行政院農業委員會林務局經營國有林地變更為非公用財產處理要點」（以下簡稱處理要點）。

(二) 詢據農委會表示：「公用財產用途廢止時，應變更為非公用財產。」、「公用財產變更為非公用財產時，由主管機關督飭該管理機關移交財政部國有財產局接管。」、「公用財產奉准變更為非公用財產移交財政部國有財產局接管時，其屬於不動產者，除情形特殊經商得財政部國有財產局同意報經財政部核准者外，應騰空點交，並應辦理管理機關變更登記。」分別為國有財產法第33條、第35條及其施行細則第27條所明定。上揭法令並未排除國有林地之適用。處理要點旨在規範林務局內部如何適用國有財產法第33條、第35條及其施行細則第27條變更非公用財產程序之補充規定，屬行政程序法第159條第2項第2款規定之行政規則，係如何具

體認定國有林地公用財產用途廢止之裁量基準。處理要點第 2 點所列各款已無法恢復營林，其公用用途廢止，自應變更為非公用財產移交國有財產局接管。將無法恢復營林之國有林地依法變更為非公用財產移交國有財產局接管，只是管理機關變更，國土保育政策仍應遵循，處理要點以地質穩定、無礙國土保安及水土保持為前提，並訂有除外條款，將特定水土保持區、土石流潛勢溪流範圍、河川區域、地質敏感區等環境敏感區域排除，並無違背當前國土保育政策等語。

(三) 經查處理要點第 2 點明定：「本會林務局經管國有林地，其地質穩定、無礙國土保安及水土保持，且有下列情形之一，經本會林務局林區管理處檢討已無法復育造林，並符合國有財產法第 42 條第 1 項第 2 款規定者，得依國有財產法及其相關規定所定程序核定變更為非公用財產：(一) 訂有租約作建築或附屬用地使用（含擴大使用租約約定以外土地）。(二) 訂有租約作水田、旱地使用。(三) 作寺廟、教堂使用。(四) 經直轄市、縣（市）政府因地方發展需要，報經中央農業主管機關核定之農業專區。(五) 其他已無法恢復營林者。前項所稱地質穩定、無礙國土保安及水土保持之評估指標查核，如附表。」

(四) 針對上開要點第（五）款概括條款，財政部於 100 年 10 月 26 日農委會召開研商訂定該處理要點之會議後，正式於 100 年 12 月 7 日函復農委會對處理要點第 2 點第 1 項第（五）款表達保留之看法，略謂：「…因所稱無法恢復營林者其範圍過於廣泛，土地使用形態不明確，如農委會認為有增訂其他情形之必要，應明確歸類土地使用形態後，再予討論」

。按法規範之訂定（包括對外發生間接法規範效力之行政規則）應力求明白確定，讓人民可預見其行為的法律效果，而知所進退，不致因不明確而誤解，因而產生對政府之不信賴，故行政程序法第6條明定「行政行為之內容應明確」，上開財政部100年12月7日之復函意旨，確有所本，而農委會未就財政部意見詳為斟酌考量，仍於100年12月15日函復財政部國有財產局謂該第（五）款「係為特殊情況之案件預留空間…」云云，嗣於本院調查時，方自行檢討認為有適用範圍失之過大之疑慮而擬予刪除。故該第（五）款規定於原訂定時，確有考慮未周之處。此外，處理要點雖訂有須無礙國土保安及水土保持之查核評估指標，惟查核評估方式存在如下缺失：

- 1、依「評估指標查核表」所示內容及詢據農委會函復說明，查核程序僅係由林務局各林管處就該要點第2點所列各款國有林地使用態樣，查註是否位於各目的事業主管機關公布之環境敏感地區（特定水土保持區、土石流潛勢溪、生態保護區、地質敏感區…），對於周邊地區之影響評估，則是「周邊地區林地歷年有否發生災害」，而非對於周邊林地「未來有無發生災害可能性」交由專業技師進行點、線、面之通盤檢討評估，按農委會擬現狀移交國有財產局接管之土地或零星夾雜於國有林地中，則縱非位於環境敏感地區，得否消除影響整體國有林地之國土保安，顯有疑慮。
- 2、國有林地或位處水庫集水區或水源水質水量保護區，影響廣大民眾之用水安全及國有林地上之自然生態，目前合法承租或違法占用之現況使用

包含耕作，難保無使用農藥，卻未列入查核評估項目。

- 3、本院詢據財政部表示，占用部分如涉及行政院核定「以國土保育為先之區域重建綱要計畫」重建規劃分區範圍內禁止出租或放租；內政部 99 年 6 月 15 日台內營字第 0990804311 號公告「變更臺灣北、中、南、東部區域計畫（第 1 次通盤檢討）」水庫集水區範圍內公有土地停止辦理出租；及經建會研訂「國土保安及復育策略方案」（草案）經相關目的事業主管機關認定有保護需要或有安全之虞者，雖符合國產法第 42 條第 1 項第 2 款於 82 年 7 月 21 日前已實際使用之規定，仍不得現狀移交國有財產局接管辦理出租。惟該處理要點之查核評估內容，並未包含前揭國土保育相關禁租限制。

(五) 針對前述國有林地解編後，變更為非公用財產現狀移交國有財產局接管，是否影響整體國土保育之疑慮，農委會嗣於本院約詢時始略稱：未來執行時，將由各林管處邀請專業技師、學者、利害關係人進行立地環境查核，就：土壤結構及深度、林地坡度與坡向、林地地質結構、林地利用型態、土壤沖蝕情形及周邊林地狀況及災害分析等項進行科學判斷，以為解除林地之準據云云。另表示：林務局將訂定工作手冊，明訂處理要點第 2 點各款土地辦理解除林地編定作業前，先會請各目的事業主管機關或自行查明若位於上開行政院、內政部核定計畫及經建會研訂方案(草案)等相關禁止出租之限制區域，依國有財產法相關規定無法辦理出租，將不變更為非公用財產，仍由林務局管理等語。

(六) 綜上，農委會為解決國有林事業區內早年濫墾地問

題，審酌已無營林需要，為規範林務局如何適用國有財產法公用財產用途廢止相關規定而訂定之處理要點，雖經該會認係內部裁量基準並無違法，惟該要點第 2 點第 5 款概括條款適用範圍過大有失明確，另對於國土保安及水土保持之查核評估方式有欠專業周詳，無法消除影響整體國土保育疑慮，林務局各林管處恐仍難以客觀檢討判斷是否無法復育造林致須廢止公用財產用途，實難期發揮統一裁量基準之預期成效，處理要點之規劃作業，核有未盡周延之處。

二、農委會業於 101 年 7 月 9 日召開跨部會議研商決議廢止處理要點，回歸現行法令規定辦理，惟仍應本於森林法及國土保育政策意旨，善盡主管機關權責，對於現況非作林業使用之國有林地，從政策、法令與執行面客觀評估林務局經管國有林地是否確已無法復育造林，避免危及整體國土保育以及該國有地使用人之生命財產安全。

(一)農委會為執行國有財產法第 33 條及第 35 條有關公用財產用途廢止應變更為非公用財產事宜，本於國有林地主管機關權責訂定裁量基準之行政規則，固非無據，惟林務局經管之國有林地是否確實毋須再作營林使用，而須廢止公用用途，當應審慎考量森林法第 8 條有關國有林地僅得供公共用途使用之立法意旨以及國土保育相關政策法令為之。

(二)查農委會於 101 年 3 月 13 日訂定發布「行政院農業委員會林務局經管國有林地變更為非公用財產處理要點」後，部分立法委員及環保團體認有圖利特定人士，影響國土保安之疑慮，惟亦有部分立法委員認為該要點可解決山區林農數十年切身問題有其正面意義，分持不同見解。農委會爰依立法院經濟委

員會 101 年 3 月 26 日要求限期召開跨部會議研商之決議，於 101 年 4 月 5 日邀集內政部、財政部、行政院原住民族委員會、行政院經濟能源農業處等部會開會研商決議略以：上開處理要點應有配套措施，請林務局洽相關機關據以研修要點，處理要點在未修正重新發布前，暫不推動。嗣農委會於同年 7 月 9 日再次邀集上開部會、教育部、行政院法規會及臺灣大學等機關研商決議：廢止上開處理要點，回歸現行法令規定辦理。林務局提案研議是否廢止該處理要點之理由，主要認為處理要點係在規範該局內部如何適用國有財產法第 33 條、第 35 條，本質上為技術性規定，但因該要點訂定幾款適用對象，形成「只要符合該款要件，人民即可要求解除林地」之誤解，爰建議回歸現行法令規定辦理。

- (三) 惟上開處理要點廢止後，針對長年存在於國有林地上之建物、農耕等非作為林業使用之管理問題並未消除，農委會仍應本於森林法及國土保育相關政策法令規定意旨，善盡主管機關權責，通盤檢討既往現狀移還接管案件之山坡地違規查處績效；客觀審視目前擬現狀移交國有財產局接管案件之環境區位，是否位屬國土保育政策禁租限制範圍，以及解除林地管制後，對於整體國土保育之衝擊分析；並完備將來違規監測配套措施，從政策、法令與執行面客觀評估林務局經管國有林地是否確已無法復育造林，避免危及整體國土保育以及該國有地使用人之生命財產安全。

調查委員：黃武次

楊美鈴