

## 調 查 報 告

壹、案由：據訴：渠本為花蓮縣瑞穗鄉玉里事業區第 15 林班地承租人，詎行政院農業委員會林務局花蓮林區管理處涉嫌竄改林地圖籍，復取締原經獲核准搭建之工寮，並據以否准續約及訴請拆屋還地，疑有違失等情乙案。

### 貳、調查意見：

據訴：渠本為花蓮縣瑞穗鄉玉里事業區第 15 林班地承租人，詎行政院農業委員會林務局花蓮林區管理處（下稱花蓮林管處）涉嫌竄改林地圖籍，復取締原經獲核准搭建之工寮，並據以否准續約及訴請拆屋還地，疑有違失等情乙案。案經本院調查竣事，茲將調查意見臚列如后：

#### 一、花蓮林管處以違反契約為由，否准本案續約之申請並訴請拆屋還地，確屬有據

（一）查 71 年 3 月 31 日修訂、已於 89 年 12 月 21 日廢止之「臺灣省國有林事業區出租造林地管理辦法」（下稱前管理辦法）及現行之「國有林事業區出租造林地管理要點」（89 年 7 月 25 日發布，下稱現行管理要點），其目的在加強管理國有林事業區出租之造林地。而依上揭前管理辦法第九條規定：「造林地租期屆滿，造林木依法採伐後，有左列情事者，林務局得准予原租地造林人申請續租：一、無收回自營造林或政策需要者。二、造林成績優良，無違反契約或有關法令者。」現行管理要點第九條則簡化為：「造林地租期屆滿，無違反契約或有關法令規定使用者，得准予續租。」爰此，可見現行規定更已放寬原承租造林地，倘無發生違反契約約定或相關法令情事時，出租人得予續租，殆無疑義。

- (二)本案花蓮縣瑞穗鄉玉里事業區第 15 林班地，查係屬花蓮林管處所管理，花蓮林管處自 66 年 11 月 23 日起即放租予人民造林，陳訴人係第 5 次換約時於 87 年 4 月 10 日起向該管理處承租，租期至 93 年 11 月 22 日止，並訂有「台灣省國有林事業區內保安林濫墾地清理出租造林契約書」(下稱造林契約)為憑。陳訴人雖向花蓮林管處申請繼續承租，惟因陳訴人涉違反租約相關規定(興建違規工寮)，遂遭該處拒絕，故未完成績租之簽約手續等事實。
- (三)花蓮林管處表示，目前就工寮審認標準，係依據「農業發展條例」第 8 條之 1 規定，即農業用地上申請以竹木、稻草、塑膠材料、角鋼、鐵絲網或其他材料搭建無固定基礎之臨時性與農業生產有關之設施，免申請建築執照。故林務局現行工寮建材，係參照該條例規定訂定，且工寮興建面積亦隨承租範圍大小有一定限制。以本案原承租 1.87 公頃造林地契約而言，得興建面積 30 坪之工寮，而申請興建工寮時更需切結下列幾點：1. 造林培育及管理苗木需要。2. 不藉此設籍。3. 限作管理經營承租造林地使用。4. 不以任何理由改以建地承租。5. 租約終止時無條件自行拆除等。然依本案相關卷證資料，陳訴人所興建之工寮建材、面積，除與前述工寮認知、規定相違外，亦違背渠曾切結事項。
- (四)另，本案違約爭議經臺灣花蓮地方法院審認略以：  
「……陳訴人不僅所建房屋之建築面積(即總樓地板面積)或基地面積均已超出花蓮林管處同意搭建工寮之面積坪數，且其所興建之擋土牆、碎石廣場(平台)等附屬工事亦未經事前徵得花蓮林管處同意，自屬違約行為，且該院就所建房屋之面積、建材、使用目的及方式等為審查，已得實質認定陳訴

人所建房屋之性質，確屬逾越了前管理辦法或現行管理要點所謂『工寮』之意涵，故花蓮林管處於本案之主張不准續租係因陳訴人違約在先，尚非無據。」臺灣高等法院花蓮分院判決內容亦載明：「…原審(臺灣花蓮地方法院)勘驗及請求玉里地政事務所測量之結果，陳訴人所搭建之工寮占地面積均已超出 30 坪。又陳訴人未經報請核准即設置碎石廣場，則其違反系爭出租契約之約定，已經明確。花蓮林管處以陳訴人違反契約為由，不准陳訴人續約，自屬有據。」

(五)綜上，因本案土地使用分區為森林區，編定使用類別為國土保安用地，考量無論係已廢止「臺灣省國有林事業區出租造林地管理辦法」抑或現行之「國有林事業區出租造林地管理要點」，目的均在加強管理國有林事業區出租之造林地。本案兩造間所成立之造林契約第 12 條本即約定：「本契約書未定事項承租人完全同意依照臺灣省國有林事業區出租造林地管理辦法及有關法令辦理」況陳訴人已有違反契約或相關法令之情事，花蓮林管處自得依規定否准續租，亦因其搭建工寮已違反租約相關規定，花蓮林管處據此訴請拆屋還地，確屬有據。

二、關於指稱花蓮林管處辦理林地(租地)重測時，未通知陳訴人到場指界、竄改圖籍，致重測圖籍存有重大錯誤等情，經審認查對相關檔卷圖籍資料，並未發現有陳訴人所稱違失情事

(一)據林務局 100 年 9 月 7 日、12 月 26 日查復本院說明及同年 10 月 18 日到院約詢時表示，本案租約 85 年間由徐○○、黃○○及陳訴人等共同向林○○轉租而來，87 年間再由徐○○、黃○○將租賃權轉讓予陳訴人，轉讓先前由花蓮林管處實地進行租地造

林成活率統計調查，調查後於 87 年 4 月 2 日核發「申請租地造林轉讓查核表」(同意轉讓換約)乙份，俾供陳訴人申請續(換)約依據，嗣陳訴人與花蓮林管處完成換約，租約期間為 87 年 4 月 10 日至 93 年 11 月 22 日。前述契約內容雖約定租約屆滿前三個月得申請續約，惟花蓮林管處除自 91 年已發現陳訴人違約事實，多次限期函催改善未果外，陳訴人更於 93 年間未經申請核准再次違規搭建木造屋、鋪設碎石廣場、放置石雕作品、石椅、石桌等設施，並於租地外占用林地放置貨櫃屋二間，顯已違反造林租約約定，故 93 年並無進行造林成果調查，俾供陳訴人申請續約。

(二)而本案租地 94 年辦理造林地重測目的，係由於早期契約圖測量較為粗放，導致圖地不符，圖籍精度亦未精確，為維護圖籍資料正確及保障承租人權益，並配合行政院 79 年核定「全國土地問題會議結論分辦計畫」及內政部訂定執行之「臺灣省國有林班地地籍測量及土地登記計畫」，林務局爰據以訂定「國有林班租地測量計畫」，就國有林班地內租地全面重新測量、清查。花蓮林管處為配合林務局前述國有林班地內租地全面測量、清查政策，遂於 92 至 94 年間陸續辦理所轄林地重測計畫，其中第 15 林班地係 94 年辦理重測，該處表示本案重測前租地位置圖自放租開始起即一直延用，可由租約內所附歷次承租人梁○○、林○○、徐○○、高○○等人之印章或簽名及花蓮林管處承辦人核印可證明，94 年辦理林地(租地)重測時，亦確有通知承租人到場指界，並有現場指界照片為證。惟陳訴人一再指稱圖籍資料有疑遭竄改及該處辦理重測時未曾通知會同指界及誤植照片情事。

(三)為確認 94 年重測前陳訴人租地範圍是否遭變更、竄改情事，本院於 101 年 2 月 7 日赴花蓮林管處調閱原始檔卷圖籍資料，經審閱該處提供 80 年間所製承租約範圍圖(當時承租人為林大欽)及原始租約正本資料，再比對 87 年陳訴人與花蓮林管處租約位置圖結果，本案租約位置圖尚無遭竄改事實情事。至本案林管機關是否將 93 年度造林成果照片誤植為 94 年度重測照片乙節，依該處提供 15 林班地 93 年度多筆租約造林成果檔案(照片)資料及 94 年度毗鄰租地重測(照片)資料，一般租約造林成果查核原因，多係為申請續租、轉租，故查核重點除需計算樹木存活情形外，內容尚須審核租地位置圖、現場調查報告、原契約書、租地照片等資料，其中租地照片現況僅係林木現況記錄，相片內容通常未含承租人，且提供林管機關審核續租參考依據之一，並未如租地重測需要承租人會同指界確認並立牌拍照存證；另參據該處提供本案當時重測指界照片原始電子檔案，紀錄亦顯示拍攝日期為 94 年 6 月 3 日上午 10 時 11 分，尚符合該區重測年度。爰此，應無陳訴人所稱有誤植之情事。另依前述資料，93 年間吳東柏曾申請將本案 15 林班地 84215015 號租約轉讓陳訴人，依規定亦需進行造林成果查核，經查閱該申請檔卷資料，該租約地轉讓案造林地現場照片內亦無陳訴人，僅有林木生長現況紀錄。

(四)綜上所述，所指花蓮林管處辦理林地(租地)重測時，未通知承租人到場指界、竄改圖籍，致重測圖籍存有重大錯誤等情，經審認查對相關檔卷圖籍資料，並未發現有陳訴人所稱違失情事。

三、林務局既為國有林地之主管機關，當應盡善良管理人之注意，督促所屬並適時檢討林地巡管機制及造林契

**約管理方式，防患於未然，避免國有林地遭誤用、濫用或違規使用**

- (一) 本案係花蓮縣政府受理陳訴人申請建築執照，於 91 年 9 月 9 日函請花蓮林管處查復本案建物(工寮)是否符合林業設施相關規定時，該處始發現本案重大違約情事，雖即自 91 年 10 月起多次函請(同時寄發存證信函)陳訴人改善缺失，並要求巡管人員加強巡視，惟查本案陳訴人自 88 年 6 月間即主動申請開工興建(工寮)，88 年 8 月底竣工後卻未依規定通知巡管人員丈量複勘，然縱因陳訴人未主動通知，長達 3 年期間林地巡管人員竟均未發現違規事實，實難辭管理失當之責。
- (二) 至本案租約造林地因違約事實於 93 年租約屆滿後，花蓮林管處本應將土地收回自行列管或就違約、無權占用事實儘速處理，惟該處 94 年重測時仍通知陳訴人(當時已為國有土地無權占用人)到場指界，復因重測作業行政瑕疵(未於會勘記錄表簽名及保留當時會勘資料)，造成陳訴人一再陳情、爭執，並間接造成本案後續訴訟爭議及行政資源浪費，管理機關對於造林契約方式管理顯有檢討改進之處。
- (三) 綜上，林務局既係國有林地之管理機關，當應落實善良管理人之注意，是否應適時檢討林地巡管機制及造林契約管理方式，防患於未然，避免國有林地一再新增遭誤用、濫用或違規使用，管理機關實應加強檢討改進。

調查委員： 趙榮耀

中 華 民 國 101 年 3 月 7 日