

調 查 報 告

壹、案由：財政部國有財產署管理之水源特定區國有林地，自 92 年 1 月 15 日起不再受理林地及基（房）地申租案，惟前承租戶若於租期屆滿前依規定申請「續租」，則不受限制。究相關主管機關對於經管位於水源特定區內國有林地之現有管理政策為何？該類林地「新申租」或「續租」是否存有差別待遇等？認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

據訴，陳訴人之父前向財政部國有財產署（102 年 1 月 1 日改制前為國有財產局，下稱國產署）承租坐落臺北水源特定區內之新北市石碇區火燒樟段○○地號國有林地造林，已歷經數十年，惟該林地因翡翠水庫興建後，長期來無法採伐林木，相關機關又拒不辦理補償，嗣陳訴人之父死亡後，該林地租約更遭斷然終止，地上林木亦經收歸公有而不予補償，致影響權益至鉅，爰向本院陳訴。究該案之實情為何？相關主管機關對於該水源特定區內國有林地之出租政策又為何？如該等出租林地已因位於水源特定區而不得採伐或外運困難或根本外運不能，致失其出租造林之租賃目地，則管理機關持續續租予承租人，是否妥適？承租人權益有無受損害之虞？均有待深入探究。案經本院函請國產署北區分署說明並提供卷證資料，嗣經詢問該署與所屬北區分署、行政院農業委員會林務局、經濟部水利署與所屬臺北水源特定區管理局（下稱臺北水源局）及臺北翡翠水庫管理局等機關相關人員，爰經調查竣事，茲將調查意見列敘於下：

一、臺北水源特定區及區內翡翠水庫陸續於 73 年間劃設

及 76 年間完工後，區內為數可觀之出租公有林地（大部分屬林務局及國產署經管，約高達 1 千 5 百餘公頃）因受政策、法令及外運困難等採伐限制而難以續達租賃目的，鑑於臺北水源特定區對維繫大臺北地區數百萬居民水源供給之重要性，而森林對於集水區之水源涵養及水土保持又具無可替代之功能，行政院允應督促經濟部、財政部及該院農業委員會考量翡翠水庫及其所在臺北水源特定區之特殊性，並兼顧承租人之權益，依法妥處，以確保優良水源與消弭民怨：

（一）臺北水源特定區係維繫大臺北地區數百萬居民用水之重要水源區：

- 1、查位於新店溪支流北勢溪之翡翠水庫，自 60 年間開始規劃，經行政院於 68 年間核定興建後，由臺北市政府於同年成立翡翠水庫建設委員會負責推動建設。該水庫自 70 年 8 月開工，76 年 6 月完成，總蓄水量 4 億 6 百萬立方公尺，為供應大臺北地區數百萬居民生活用水之重要水源，列屬臺灣地區第二大水庫，並兼具發電、防洪之功能，臺北市政府另於 76 年成立臺北翡翠水庫管理局管理該水庫。
- 2、又為維護新店溪支流北勢溪及南勢溪集水區之水源、水質、水量，俾充分供應大臺北地區自來水用水，內政部除依自來水法（按該法第 2 條於 91 修正後，中央主管機關改為水利主管機關）第 11 條規定，於 68 年 2 月公布面積 71,700 公頃（即 717 平方公里）之「新店溪青潭水源、水質、水量保護區域」外（其中北勢溪集水區即翡翠水庫集水區計 30,300 公頃，南勢溪集水區 41,400 公頃），另依都市計畫法第 12 條規定及行政院 68 年第 1613 次院會有關：「集水區之經營至為重

要，濫墾濫建及污染水源之行為均須嚴予防止。請內政部從速規劃編定該地區之特定區管理計畫施行」之決議，經委由臺灣省政府規劃擬定「臺北水源特定區計畫（北勢溪部分）」（面積 32,526 公頃）及「臺北水源特定區計畫（南勢溪部分）」（面積 36,548 公頃），嗣經完成都市計畫程序後，由改制前臺北縣政府於 73 年間發布實施在案（面積合計 69,074 公頃）。

（二）目前國有林地原則上已不再放租：

- 1、按臺灣光復初期政府鑑於國有林地荒廢甚多，約有 50 萬公頃林地亟待綠化造林，以維森林資源及國土保安，當時限於財力，難在短期間內全面完成復舊造林，爰決定推行租地造林，嗣再歷經辦理濫墾地清理租地造林等各項政策，乃形成現今國有林地出租造林之歷史背景。
- 2、惟按行政院訂頒之臺灣森林經營管理方案第 10 點規定：「國有林事業區之林地，除依森林法第 8 條規定辦理，配合政策之推行經行政院專案核准，及已出租林地另案檢討者外，不再放租、解除或交換使用。」又國有非公用不動產出租管理辦法第 19 條之 1 亦規定：「農業發展條例第 3 條規定之農業用地供造林使用者，除有下列情形之一者外，得依本法第 42 條第 1 項第 2 款規定辦理出租：一、經劃設為原住民保留地之土地。二、經認定影響水源涵養之土地。三、經認定為保安林之土地。四、經認定影響國家公園經營管理之土地。五、經劃設為高海拔山區、中海拔山區、低海拔山區、海岸地區及嚴重地層下陷地區之土地。六、其他依法令規定禁止造林或不得出租或經出租機關認定不適宜出租之土地。本辦法中華

民國 96 年 11 月 2 日修正施行前，已出租土地，仍作造林使用者，得予續租。但法令另有規定或經目的事業主管機關認定應收回者，不再續租。」另國產署 92 年 2 月 25 日台財產局管字第 0920005445 號函有關「國有林地不再辦理出租造林」相關執行事宜會議結論略以：該署管理之國有林地範圍包括水源特定區或國家公園範圍內之林地目土地及未銓定地目土地，基於國土保安、生態保育之需要，自 92 年 1 月 15 日起不再受理林地及基(房)地申租案。故目前國有林地原則上已不再放租。

(三)鑑於森林對於集水區具重大功能，有關臺北水源特定區出租國有林地之收回，早經行政院 69 年 10 月 29 日函示作成政策指示，復有國有林事業區出租造林地管理要點、國有財產法等相關規定及國有林地租賃契約以為依據：

- 1、按森林對於集水區具有安定土砂，澄清水質，涵養水源，調節水量之重大功能，故經營森林，係集水區經營的主要工作之一，此即所謂「治水必先治山，治山即所以治水」。而對於集水區內進行伐木作業，不但變更植生被覆、毀滅森林被覆，致減損地面土壤之保護，實際上林地土壤之物理性質亦將產生變化，增加土壤之緊固，致減低土壤對於水分之儲存量，影響水土保持及水源涵養。是故對於集水區內森林之經營，必須重視森林保土理水之作用及其對集水區經營之影響，避免過分重視採伐木材之收益，對於水庫周圍及河川沿岸之坡地森林，如確有採伐之必要時，亦應至少保留一定寬度之保護帶，不予採伐，此不但有保護沿岸之作用，且可構成濾砂

帶，防止土砂流於河川及水庫中。

- 2、有鑑於此，行政院就「臺北區水源集水區特定區計畫」擬定前之建限建事宜，前以 69 年 10 月 29 日台 69 內字第 12494 號函示略以：「(1) 嚴格執行『新店溪青潭水源水質水量保護區域管制事項』。(2) 非屬必要，不得開闢道路。(3) 不得放領放墾土地，已出租放墾之土地，期滿收回，不得延長。」
- 3、又行政院農業委員會訂頒之國有林事業區出租造林地管理要點第 3 點亦規定：「……林務局因政府政策需要停止出租造林地時，得終止租約，租地造林人不得異議，所造林木得依約分收或予以補償。」該規定並經林務局納入國有林地出租造林契約書，以供租賃雙方遵守。再詢據林務局相關人員指稱，近年來由於氣候變遷，極端氣候常造成災害，國人對於國有林地之管理，多認為應以保育為主，以達防災、減災之目標，故環境敏感區位租地之林木採伐，更應審慎為之，加上行政院 95 年核定之「國土復育策略方案暨行動計畫」，亦定有高、中、低海拔山區及國土復育促進地區之公有土地，終止租約應給予補償之配套措施，行政院農業委員會爰據以訂定國有林出租造林地補償收回作業要點，依該要點第 2 點規定：「國有林出租造林地補償收回之範圍及其優先順序規定如下：(一) 土石流潛勢地區。(二) 水庫集水區。(三) 河川區兩側。(四) 生態保護區。(五) 保安林。(六) 其他經主管機關依森林法第 10 條規定限制採伐地區。」是以針對林務局經營出租國有林地之收回，均有法令及契約之依據。

4、另按國有財產法第 44 條第 1 項規定：「非公用財產類之不動產出租後，除依其他法律規定得予終止租約收回外，遇有左列情形之一者，亦得解約收回：一、基於國家政策需要，變更為公用財產時。二、承租人變更約定用途時。三、因開發、利用或重行修建，有收回必要時。」又財政部訂頒之國有非公用不動產出租管理辦法第 19 條之 1 第 2 項及國有非公用不動產租賃作業程序第 51 點第 1 項亦規定：「本辦法中華民國 96 年 11 月 2 日修正施行前，已出租土地，仍作造林使用者，得予續租。但法令另有規定或經目的事業主管機關認定應收回者，不再續租。」、「租賃關係存續期間，有下列情形之一時，出租機關得終止租約：（一）舉辦公共、公用事業需要，或依法變更使用時。（二）政府實施國家政策或都市計畫或土地重劃有收回必要時。（三）出租機關因開發利用或另有處分計畫有收回必要時……。（九）目的事業主管機關認定應收回者。（十）依其他法令規定得終止租約時。」該規定並經國產署納入國有土地（造林）租賃契約書，以供租賃雙方遵守。是以針對國產署經管出租國有林地之收回，亦有法令及契約之依據。

（四）目前臺北水源特定區內林木採伐受法令極嚴格管制，縱得採伐，亦有外運之實際困難，其出租造林實已難續達原租賃目的：

1、按森林法第 10 條規定：「森林有左列情形之一者，應由主管機關限制採伐：一、林地陡峻或土層淺薄，復舊造林困難者。二、伐木後土壤易被沖蝕或影響公益者。三、位於水庫集水區、溪流水源地帶、河岸沖蝕地帶、海岸衝風地帶或沙丘

區域者。四、其他必要限制採伐地區。」次按行政院訂頒之臺灣森林經營管理方案第8點第2項亦規定：「全面禁伐天然林、水庫集水區保安林、生態保護區、自然保留區、國家公園、及無法復舊造林地區。」又臺北水源特定區計畫土地使用分區管制要點第7點亦規定，該特定區之保護區禁止砍伐林木，但撫育更新、造林、障礙木之採伐，經臺北水源特定區管理局轉送新北市政府核准者，不在此限。

- 2、查臺北水源特地區計畫面積合計 69,074 公頃，其中依森林法劃設之保安林面積即達 25,361 公頃（占計畫面積 36.72%）；又依該特定區計畫劃設之下列3種保護區，面積合計亦高達 66,052.12 公頃（占特定區面積之 95.62%），顯見目前臺北水源特定區範圍內之林木採伐受有上開規定之嚴格管制：
 - （1）「水庫保護區」（即翡翠水庫周圍標高 171m 以上水平距離 50m 以內範圍之土地，面積 957.30 公頃，占特定區面積之 1.39%）—以涵養水源、維護水質為主。
 - （2）「生態保護區」（面積 9,114.30 公頃，占特定區面積之 13.19%）—以維護珍貴稀有植物之生態體系為主。
 - （3）「保安保護區」（面積 55,980.52 公頃，占特定區面積之 81.04%）—以供涵養水源，防止砂土崩塌為主。
- 3、次按臺北市政府為管理翡翠水庫，於 76 年設立臺北翡翠水庫管理局，負責水庫集水區標高 171 公尺以下蓄水域（約 14.52 平方公里）之管理事宜（除上開範圍外，臺北水源特定區其餘區域由

臺北水源局管理)。有關臺北水源特定區內林木縱得採伐，究其外運有無困難一節，詢據臺北翡翠水庫管理局相關人員指稱，翡翠水庫中下游南岸部分僅能以水路交通，該局並無可運送林木之大型船隻及碼頭設備外運林木（早期曾有船舶協助運輸人員進出，惟並不供運輸木材），以本案個案所在之火燒樟段○○地號土地為例（位於水庫中下游南岸，詳後述），該處距離最近之碼頭停靠點尚有約 1.42 公里，並無道路直接通往水庫碼頭，林木如需利用水庫外運，尚需開闢林道始能到達，惟此恐破壞水土保持；又縱有大型船隻大量協助拖運林木，惟頻繁之船隻行駛與大量林木進入水庫水體亦將升高水源污染之風險；況該局亦無適當之碼頭設備可供吊運林木，是以上開地區林木外運，無論係本案個案所在之火燒樟段○○地號土地申請砍伐當時或現在，均係不可行等語（按該筆出租林地縱係管理機關國產署亦無法派員到達勘查使用情形，其聯外交通之困難，可見一斑）。

(五)臺北翡翠水庫管理局基於保護水源，極力建議收回出租林地：

詢據臺北翡翠水庫管理局相關人員指稱，翡翠水庫集水區乃至整個臺北水源特定區幸賴 73 年間劃設特定區，據以限制大部分有危害水源之虞的開發行為，同時保留大部分保安保護區，惟對於水源特定區劃設前即存在之公有出租造林地，因造林後已歷數十年而多屆砍伐期，致問題叢生，且招致民怨，該局極力主張應通盤檢討集水區公有出租造林問題，並建議優先收回水庫周邊範圍之出租造林地，以維護良好水源。

(六)臺北水源特定區內出租國有林地，林務局雖有國有林出租造林地補償收回作業要點據以辦理收回，惟該要點因屬鼓勵性質，該局允應再賡續加強辦理；至其餘出租林地，仍待臺北水源局刻正研修中之「臺北水源特定區公私有地處理實施(第1階段)計畫」定案後據以執行：

- 1、據臺北水源局、林務局及國產署所提供之資料顯示，臺北水源特定區範圍內出租之公有林地大多為林務局及國產署經營，其中林務局經營之出租國有林地約 781 公頃，國產署經營之國有林地約 771 公頃（尚不包括早期委託縣市政府管理期間已出租而迄未經確認是否係林地之 191 公頃土地），由於該等出租國有林地多已屆砍伐期，惟受前揭限制而無法採伐，承租人乃不斷陳情甚至集體抗爭，要求於補償地上林木後終止租約。案經行政院經濟建設委員會於 99 年 3 月 31 日召開「研商臺北縣水源政策及權益維護促進會陳請重視臺北水源特定區四鄉一市之訴求案」會議，嗣經臺北水源局據該會議結論研擬「臺北水源特定區公私有地處理實施(第1階段)計畫(草案)」，該計畫預定辦理「(1)水庫保護區內私有地協議價購及公有出租造林地地上物補償收回。(2)水庫保護區外臺北水源特定區內公有出租造林地地上物補償收回。」（林務局經營之出租國有林地，則由該局負責收回，不列入該計畫處理範圍），惟該計畫遲未能定案，致無法據以終止租約收回林地。
- 2、至林務局所經營臺北水源特定區內出租林地部分，該局雖依據國有林出租造林地補償收回作業要點規定，自 96 年至 101 年收回 68 餘公頃，而

初具成效，惟鑑於該要點係屬鼓勵性質，針對尚未收回之出租林地，仍有待該局賡續加強辦理。

(七)綜上所述，臺北水源特定區及區內翡翠水庫陸續於73年間劃設及76年間完工後，區內為數可觀之出租公有林地（大部分屬林務局及國產署經管，約高達1千5百餘公頃）因受政策、法令及外運困難等採伐限制而難以續達租賃目的，鑑於臺北水源特定區對維繫大臺北地區數百萬居民水源供給之重要性，而森林對於集水區之水源涵養及水土保持又具無可替代之功能，行政院允應督促經濟部、財政部及該院農業委員會考量翡翠水庫及其所在臺北水源特定區之特殊性，並兼顧承租人之權益，依法妥處，以確保優良水源與消弭民怨。

二、本案坐落臺北水源特定區之新北市石碇區火燒樟段○○地號國有林地，因長期受都市計畫土地使用管制與森林法規等法令限制，且於翡翠水庫興建後面臨無法外運林木之困難，致承租人承租數十年來乃至其死亡前仍無法採伐，其權益已受損至鉅，惟出租機關財政部國有財產署及所屬北區分署嗣因該林地承租人之繼承人（即本案陳訴人等）於承租人死亡後逾期辦理繼承換約，即斷然駁回其續租之申請，並逕將該林地之林木收歸公有，毫不給予任何補償，實有欠公平合理。該署允應衡酌上情，並基於契約公平、誠信及行政一體原則，依法妥處，俾保障陳訴人之權益：

(一)查陳訴人所陳新北市石碇區火燒樟段○○地號國有林地屬臺北水源特定區計畫之「保安保護區」土地（坐落翡翠水庫中下游南側，面積28.4652公頃，屬「林」地目），前經陳訴人之父於64年間自前承租人承受承租權，並經原代管機關即改制前臺北縣政府同意後訂定國有林地出租造林契約，嗣該

筆土地經國產署於 83 年間終止委託代管收回自行管理後，經該署北區分署（102 年 1 月 1 日改制前為國有財產局台灣北區辦事處）繼續與陳訴人之父換訂（八十三）國林甲租字第 15 號國有林地租賃契約，租期至 92 年 4 月 30 日止。據國產署表示，依行為時即 94 年 7 月 8 日修正前國有非公用不動產租賃作業程序第 28 點規定：「租賃關係存續期間，因繼承而申請換約續租者，應填具申請書，並檢附左列附件：（一）原租約……。」次依 90 年 9 月 3 日發布之國有非公用不動產出租管理辦法第 41 條第 1 項規定：「租賃關係存續期間，承租人死亡，繼承人應於繼承開始之日起 6 個月內申請繼承換約。但不可歸責於繼承人或經各主管機關核准者，得申請展期。」本案陳訴人之父換訂租約後，曾於 87 年 11 月間檢具公私有林地產物採運申請書暨公私有林產物採伐跡地造林計畫書申請伐木，經該署轉請行政院農業委員會核定，嗣為計算林木分收利益，再經函請林務局完成每木調查及代為估算樹種、樹齡及材積之單價等程序後，由該署北區分署以 90 年 7 月 18 日台財產北字第 0900022157 號函請陳訴人之父繳納林木分收利益新台幣（下同）80 萬 0,100 元整（按本案林地租賃契約第 5 點及第 6 點約定：「主伐年期：20（年）」、「造林利益分收率：承租人得百分之 80，出租機關得百分之 20」），並敘明俟繳納完畢，再行同意涂君向改制前臺北縣政府申請採運許可證，惟因陳訴人之父已於 89 年 10 月 27 日死亡，而其繼承人並未於前揭規定期限內辦理繼承換約，且亦查無渠等繳交林木分收利益之紀錄，致該林地租賃關係因租期屆滿而消滅。又依該筆林地租賃契約第 2 點約定：「……租期屆

滿時，租賃關係即行終止，出租機關不另通知。承租人如有意續租，應於租期屆滿前 3 個月內，申請換約續租；逾期未換約者，即為無意續租，土地由出租機關收回，另行依法處理。地上尚未砍伐林木，歸出租機關所有。」故本案租賃關係因租期屆滿消滅，承租人不得要求任何補償。另查該署自 92 年 1 月 15 日起已不再受理水源特定區內林地目及未銓定地目土地之林地及基(房)地新申租案等語。

(二)惟查本案林地租賃契約若如國產署所陳係私法契約，則上開承租人(即陳訴人之父)應付之林木分收利益，理應由租賃雙方當事人共同協議為之，何以本案卻由出租機關國產署北區分署單方片面核定並要求承租人應先支付 80 萬 0,100 元林木分收利益予出租機關，況就本案林木幾乎難以外運觀之，其有無採伐實益？成本又應如何估算與分攤？承租人亦均未獲邀參與協商，足見本案出租機關之決策及處理過程似屬行政權所為下命令與服從之強制，而與私法契約平等互惠及公平原則不符。又國產署及所屬北區分署於單方片面估算林木收益後即逕行要求承租人先繳交上開林木分收利益，全然未顧及上開林木採伐後難以外運之事實，甚至於事後隱然歸責承租人未依通知繳交該林木分收利益，亦有待商榷。

(三)再查本案火燒樟段○○地號國有林地業經承租人承租數十年而早屆採伐期，惟因翡翠水庫興建及臺北水源特定區劃設後，該筆林地所在臺北水源特定區之林木採伐已受都市計畫土地使用管制及森林法規之極嚴格限制，且其所坐落翡翠水庫中下游南側之林木外運更幾近不可能(如前述)，肇致承租人採伐該林木之殷切期待，迄至其於 89 年 10 月 27

日死亡前仍不可得，今國產署及所屬北區分署卻墨守其出租機關之本位立場，無視本案林地承租人長期來受有林木無法採伐之權益損害，僅因該林地承租人之繼承人（即本案陳訴人等）於承租人死亡後逾期辦理繼承換約，即認定租賃關係終止，而斷然駁回該等繼承人續租之申請，並逕將該林地上林木收歸公有，毫不給予任何補償，實有欠公平合理。

(四)綜上，基於本案林地承租人長期權益受損實為不爭之事實，且其繼承人申請繼承換約究與新申請林地租賃案尚屬有別，國產署及所屬北區分署允應衡酌上情，本諸契約公平、誠信及行政一體原則，依法妥處，俾保障陳訴人之權益。

調查委員：洪 德 旋

中 華 民 國 102 年 3 月 6 日

附圖：臺北水源特定區示意圖

