

# 調 查 報 告

**壹、案由：**據訴，為渠於彰化縣社頭鄉武東段857、868、869、870、871等地號土地從事農業生產多年，近來依國有耕地放租實施辦法第6條第1項第1款規定，向財政部國有財產署中區分署彰化辦事處申請續租換約，惟因無法取得鄉公所核發之實際耕作證明文件，屢遭否准，損及權益。究實情為何？何以陳情人長期從事農業生產，卻無法取得實際耕作證明文件？相關機關處理過程有無違失？均有調查之必要案。

## **貳、調查意見：**

據訴，為渠於彰化縣社頭鄉武東段857、868、869、870、871等地號土地從事農業生產多年，近來依國有耕地放租實施辦法第6條第1項第1款規定，向財政部國有財產署中區分署彰化辦事處申請續租換約，惟因無法取得鄉公所核發之實際耕作證明文件，屢遭否准，損及權益。究實情為何？何以陳情人長期從事農業生產，卻無法取得實際耕作證明文件？相關機關處理過程有無違失？均有調查之必要案，經本院於民國(下同)108年9月17日邀同財政部國有財產署(下稱國產署)所屬中區分署(下稱國產署中區分署)、行政院農業委員會林務局(下稱林務局)所屬南投林區管理處(下稱南投林區管理處)、彰化縣社頭鄉公所(下稱社頭鄉公所)、彰化縣社頭鄉護林協會(下稱社頭鄉護林協會)理事長、陳訴人等前往現場履勘，並假社頭鄉公所會議室舉行座談會。嗣另函請國產署中區分署說明，並於109年1月9日約詢內政部、國產署中區分署、南投林區管理處、社頭鄉公所相關主管人員。全案已完成調查，茲臚述調查意見如下：

一、林務局核准將林地出租社頭鄉護林協會造林，該協會將土地分租予會員，部分土地甚至有經會員買賣予他人並於該協會進行登記之情形，林務局知悉該協會有會員情形，亦知道該協會有分租狀，惟林務局及所屬南投林區管理處疏於管理該協會將租地分租或轉讓等情，且未有效稽查是否符合契約規定，以致無該協會相關會員之承租資料，對實際使用人亦未查明，影響後續移交國產署接管之完備性，實難謂盡職。

(一)國民政府來臺初期，居住山地或附近之村民或因生活困頓，或因莠民以盜伐獲利等因，林務局曾成立森林警察大隊、組織保林巡山隊，及設置林產物檢查站等作為因應措施，嗣臺灣省政府於36年公布臺灣省鄉鎮護林協會章程準則，各鄉鎮若依此準則成立護林協會，可優先向政府依法承租國有林野造林地，並優先依法請領民營造林獎勵金。復因光復前後，保安林遭破壞嚴重，為使荒蕪保安林地恢復林相，達成國土保安功效，除由政府積極辦理復舊造林，亦由臺灣省政府於40年7月頒布臺灣省營造保安林獎勵辦法，獎勵人民及當地各鄉鎮護林協會承租造林，而其造林木砍伐之收入全歸承租人所有，並由林務局與護林協會簽訂土地租賃契約。

(二)本案彰化縣社頭鄉石頭公段704、706、707、708、709地號等5筆國有土地，原位南投林區管理處轄管第1704號土砂捍止保安林內，於85年時解除，當時為未登記地。該等解除地經該處於86年移交國有財產局臺灣中區辦事處(現為國產署中區分署)，由該處於87年完成接管，並於89年12月8日辦理第1次登記，復於106年10月27日因地籍圖重測，變更為武東段857、868、869、870、871地號國有土地。

(三)社頭鄉護林協會之租地係林務局43年11月16日林經

字第36724號函核准放租，歷來係由社頭鄉護林協會理事長以代表人名義與南投林區管理處辦理換續約事宜。85年解除移交國產署之社頭鄉護林協會租地計有石頭公段未登錄地面積11.9785公頃及許厝寮段未登錄地面積21.9615公頃，合計33.94公頃。其中社頭鄉護林協會原位於石頭公段未登錄地解除保安林範圍之11.9785公頃租地，部分係位於武東段857、868、870、871等4筆地號土地內。南投林區管理處與社頭鄉護林協會就該等土地訂有營造保安林契約之租約，實務上卻由該協會將土地分租予會員，部分土地甚至有經會員買賣予他人並於該協會進行登記之情形，惟南投林區管理處並無該協會相關會員之承租資料。林務局雖於96年9月28日就營造保安林續約問題召開「營造保安林推動續約工作會議」，其中討論案五曾就護林協會會員權益保障部分，提出由管理處協助測量之建議，惟未獲會議決議，故南投林區管理處無護林協會相關會員之承租資料。

- (四) 詢據南投林區管理處表示，依契約規定，承租人(社頭鄉護林協會)需依造林計畫書實施造林，故如林地內依約完成造林，造林樹種符合規定，未種植非造林樹種及變更非供造林使用(如農用、建地使用)或轉借予他人，且無其他違規違法情事，即符合契約規定。另契約第20條規定(林務局或南投林區管理處得隨時派員檢查保安林實地狀況，造林人不得拒絕，如有必須造林人會同檢查時，並應陪同檢查)，可不定時予以稽查。林務局將該等土地租給社頭鄉護林協會，並不知道其分租給哪些人；林務局沒有將分租部分移交給國產署等；該協會將承租的土地分租，早期即有此情形，林務局承認知悉該協會有會員情形，亦知道該協會有分租狀，但不知分租

名單或審核資格等語。

(五)綜上，社頭鄉護林協會之租地係由林務局核准放租，歷來係由該協會理事長以代表人名義與南投林區管理處辦理換續約事宜。該協會原位於石頭公段未登錄地解除保安林範圍之11.9785公頃租地，部分係位於武東段857、868、870、871等4筆地號土地內。南投林區管理處與該協會就該等土地訂有營造保安林契約之租約，實務上卻由該協會將土地分租予會員，部分土地甚至有經會員買賣予他人並於該協會進行登記之情形，林務局知悉該協會有會員情形，亦知道該協會有分租狀，惟林務局及所屬南投林區管理處疏於管理該協會將租地分租或轉讓等情，且未有效稽查是否符合契約規定，以致無該協會相關會員之承租資料，對實際使用人亦未查明，影響後續移交國產署接管之完備性，實難謂盡職。

二、本案陳訴人等為申請承租國有耕地，向社頭鄉公所申請出具耕作證明文件，公所現場勘查認定該土地於82年7月21日前應有農作使用，且瞭解陳訴人等口述該土地由陳訴人等5人共同管理，係已故社頭鄉護林協會會員於多年前買賣並於該協會進行登記之情形。惟公所不知變通，未考量陳訴人等並非不可共同承租國有耕地，承租之後再就協議之分管位置耕作使用之可能性，旋即發函答復陳訴人等耕作事實部分該所尚難認定，顯有不周。

(一)據國產署表示，社頭鄉護林協會以分租予社員之方式提供租約標的與社員為造林、耕作及興建房屋使用，故屢有實際使用人向該署中區分署彰化辦事處(下稱彰化辦事處)申請承租該等土地，惟因原營造保安林契約之租約內容、使用情形，及後續得否以換約或重新申請承租方式辦理尚有疑義，故彰化辦事

處於104年11月25日邀集林務局南投林區管理處、社頭鄉護林協會召開「彰化縣社頭鄉護林協會陳請辦理彰化縣境內1704號保安林解除地之換約承租事宜」會議。依該次會議紀錄六、會議結論略以：「(一)本案土地，既經林務局南投林區管理處表示與社頭鄉護林協會所簽訂之租約應視為不定期租賃契約，本辦事處依國有非公用不動產出租管理辦法第4條及國有非公用不動產租賃作業程序第31點規定，將另行發文通知社頭鄉護林協會限於3個月內檢證依原訂租約內容(造林契約)，換訂本署租約，如逾期未申請辦理換約者，本辦事處依規定終止租賃關係；又於期限內申請換約審核結果，如並非全為造林使用者，即不符合以約換約(造林)要件，則該原訂租約仍應予終止。(二)本案土地，如經終止原租賃關係者，請社頭鄉護林協會協助分租社員以個人名義，按實際使用範圍及使用類別(造林、耕作或建築基地使用等)，依現行國有財產法規定重新申請承租。」，彰化辦事處旋即以104年12月31日台財產中彰二字第10423018670號函通知社頭鄉護林協會於105年3月31日前檢證依原租約內容(造林)申請換訂國產署租約，如逾期未申請或申請後經審核結果不符合續訂造林契約要件者，租賃關係終止；並請社頭鄉護林協會協助分戶承租人重新申請承租。社頭鄉護林協會逾期未申請換約，故本案國有土地依上述會議結論，方由申請人按實際使用範圍及使用類別依現行國有財產法規定重新申請承租等語。

(二)本案陳訴人(陳○花君)、陳○騰君及謝○女君等3人為依106年9月29日修正前國有耕地放租實施辦法第6條第1項第1款規定(82年7月21日前已實際耕作之現耕人或繼受其耕作之現耕人，並願繳清歷年使用

補償金者)向彰化辦事處申請承租彰化縣社頭鄉石頭公段704地號(亦即武東段857地號)內部分國有耕地，向社頭鄉公所申請出具耕作證明文件，經該所以105年11月17日社鄉農字第1050018887號函上開申請人及彰化辦事處。該函「說明」略以：「一、略。二、依航空照片判斷，本案土地於82年7月21日前應有農作使用，另有關台端耕作事實部分本所尚難認定。三、申請人陳○騰、謝○女及陳○花口述該土地為5人共同管理(另2名為陳○政、陳○文)，該土地為已故蕭○於多年前買賣並於社頭鄉護林協會進行登記(登記時間本所未能查明)。」又，根據「石頭公段704地號勘查紀錄」記載：「經現場勘查及本人陳述，民國82年前蕭○及其子女(蕭○昌、蕭○寬、蕭○華)與陳○妹於該筆土地上共同耕作，這次土地申請因蕭○子女因平日工作繁忙同意由陳○妹統一申請及處理相關事宜，而申請人張○耕作範圍及事實明確。申請人陳○騰、謝○女及陳○花口述該土地為5人共同管理(另2名為陳○政、陳○文)，該土地為已故蕭○於多年前買賣並於社頭鄉護林協會進行登記，該筆土地(登記時間及相關契約本所未能查明)，陳○騰君申請位置疑似大部分土地現況為野溪及相應道路。有關該筆地號土地，蕭○在世時未與5人點交清楚(陳○妹及其子女均不知情)，而與現耕人陳○妹衝突，強調他們5人的面積不足(本所依據相關書圖有部分土地應為未解除土地及下方道路用地)。依據現耕人張○及陳○妹表示，該5人有到該土地走走看看，但可能次數並不多，不太認識他們5人，而本所勘查時，看到有幾名工人進行除草。勘查日期：105年9月13日上午11時。勘查人：陳○譽(並蓋『課員陳○譽』職章)」。

(三)綜上，本案陳訴人等為申請承租彰化縣社頭鄉石頭公段704地號(亦即武東段857地號)內部分國有耕地，向社頭鄉公所申請出具耕作證明文件，公所現場勘查認定該土地於82年7月21日前應有農作使用，且瞭解陳訴人等口述該土地由陳訴人等5人共同管理，係已故社頭鄉護林協會會員於多年前買賣並於該協會進行登記之情形。惟公所不知變通，未考量陳訴人等並非不可共同承租國有耕地，承租之後再就協議之分管位置耕作使用之可能性，旋即發函答復陳訴人等耕作事實部分該所尚難認定，顯有不周。

三、本案陳訴人為申請承租彰化縣社頭鄉武東段857地號內部分國有耕地，請社頭鄉公所出具證明，所指界之使用位置為該地號第27錄土地，國產署中區分署彰化辦事處單方面指稱陳訴人106年8月25日送件申租土地為該地號第24錄土地，與武東段857地號第27錄國有土地無關，惟經查並無明確之記載亦無陳訴人簽章確認其當場申租之土地為武東段857地號第24錄可稽；另，該處亦未就陳訴人詢問有何條件其可以承租，應補送何資料等事宜，適時提供其他適法之建議及國有土地放租法令規定供參，顯示該處處理陳訴人申租國有耕地作業，洵有疏失。

(一)本案陳訴人等為申請承租彰化縣社頭鄉石頭公段704地號(亦即武東段857地號)內部分國有耕地，向社頭鄉公所申請出具耕作證明文件，經該所以105年11月17日社鄉農字第1050018887號函陳訴人等及彰化辦事處，略以依航空照片判斷，本案土地於82年7月21日前應有農作使用，另有關陳訴人等耕作事實部分該所尚難認定；陳訴人等口述該土地為5人共同管理(另2名為陳○政、陳○文)，該土地為已故蕭○於多年前買賣並於社頭鄉護林協會進行登記(登

記時間本所未能查明)。嗣陳訴人於106年8月25日親至彰化辦事處送件申租，該處當場告知依社頭鄉公所前述函表示陳訴人耕作事實部分尚難認定，是難採認為實際耕作證明文件，陳訴人之申租未符具備實際耕作證明文件規定，倘陳訴人仍執意送件，請陳訴人提出申請，彰化辦事處將擇期另請社頭鄉公所重新審認陳訴人是否有實際耕作及申租並實際耕作土地位置。彰化辦事處為確認該次收件陳訴人申租標的，提供武東段857地號航空照片供陳訴人指認位置，該處表示陳訴人當場稱申租土地為該航空照片武東段857地號第24錄部分，因陳君申租標的與武東段857地號第27錄國有土地無關，且社頭鄉護林協會未依該處104年12月31日台財產中彰二字第10423018670號函於105年3月31日前申請續租換約，租賃關係業已終止，爰依由申請人按實際使用範圍及使用類別依現行國有財產法規定重新申請承租。陳訴人於送件後曾詢問過本案辦理情形，彰化辦事處告知本案將併其他申租案統一送社頭鄉公所重新審認是否有實際耕作事實。該處嗣後併其他申租案件以107年10月1日台財產中彰二字第10723015040號函請社頭鄉公所查告陳訴人是否於82年7月21日前即實際耕作使用本案相關地號內土地至今。

(二)經社頭鄉公所以107年12月27日社鄉農字第1070021326號函回復陳訴人及副知彰化辦事處，略以陳訴人(武東段857地號)指界位置，現況土地業經彰化辦事處承租他人，尚難認定。並以108年2月12日社鄉農字第1080002231號函復陳訴人及彰化辦事處略以，經該所現地勘查後尚難認定。另依該所同日社鄉農字第1080002200號函附件資料比對彰化辦事處圖籍資料所示，陳訴人請該所出具證明，所指

界使用位置為社頭鄉武東段857地號第27錄土地，惟查該錄土地另有曾○融君於105年8月9日(105年12月7日收件)以106年9月29日修正前國有耕地放租實施辦法第6條第1項第4款規定「農業學校畢業青年」身分向彰化辦事處送件申租，並完成公告及審查，業以現況放租並於107年3月14日與曾君簽訂國有耕地放租租賃契約書。因陳訴人未檢具82年7月21日前已實際耕作迄今之證明文件，不符法令規定之放租要件，彰化辦事處業以108年5月10日台財產中彰二字第10823006780號函註銷陳訴人申租案。

- (三)詢據國產署中區分署表示，本案第27錄土地有兩個人申租，國產署中區分署出租時不知其有糾紛；本案有爭執的部分是2分多地，國產署中區分署當時不知爭執的位置。那一區的土地承租人主要是用國有耕地放租實施辦法第6條第1項第1款來承租，陳訴人是拿不到第1款的證明文件。那一區的土地只有曾小姐用第4款的條件來租。社頭鄉武東段857地號土地很大，還有很多尚未出租等語。詢據社頭鄉公所表示，陳訴人於105年向該所送件那次，該地尚未出租。陳訴人於107年向該所送件，去現場實際指界時，發現國產署已將其位置出租了等語。
- (四)本院於108年9月17日假社頭鄉公所會議室舉行座談會，陳訴人表達略以，其承接蕭○的繼受耕種的權利，為承租國有耕地，其個人去、跟同仁去、跟工作隊的人去彰化辦事處的辦公室申請，第1次跟第2次，說這個地有爭議，有重複出租，那時其很納悶，根本沒這回事，唯一的是，其跟曾老師有一點點，其也讓了，這個也不是大問題；社頭鄉公所去檢測時，其也去拍照，也去釘界，釘界的時候，曾老師的母親謝○女、其本人、其他人，都是有去的，大

家都知道，怎麼會變成有爭議？何來爭議？為何告訴其有爭議？非常的納悶，說不能租；其去了第3次，也無法承租，說有爭議，然後說會找社頭鄉公所勘查，證明看看其等有沒有真正的種；最後社頭鄉公所說欠難查認其等有事實的耕作；其三番兩次到國產署問的時候，說等鄉公所的答復，等等等等，等到最後，其再送申請，彰化辦事處一直說其沒有權利；其等有農業學校畢業的人、丙級證照的農地訓練的技師，都是帶障礙者來工作的，結果其一直問，問了幾次有什麼條件其可以承租，要補什麼資料才可以，其願意循法律的途徑，可是彰化辦事處說，等鄉公所的通知，該處就發文，發文來以後說已經承租給別人了，這就是其得到的結果等語。

(五) 綜上，陳訴人為申請承租彰化縣社頭鄉武東段857地號內部分國有耕地，請社頭鄉公所出具證明，所指界之使用位置為該地號第27錄土地，國產署中區分署彰化辦事處單方面指稱陳訴人106年8月25日送件申租土地為該地號第24錄土地，與武東段857地號第27錄國有土地無關，惟經查並無明確之記載亦無陳訴人簽章確認其當場申租之土地為武東段857地號第24錄可稽；另，該處亦未就陳訴人詢問有何條件其可以承租，應補送何資料等事宜，適時提供其他適法之建議及國有土地放租法令規定供參，顯示該處處理陳訴人申租國有耕地作業，洵有疏失。

四、國有耕地放租對象包括「農業學校畢業青年」之意義，在於輔導農業學校畢業青年直接從事農業生產。國產署放租國有耕地予農業學校畢業青年之要件，未把握該意旨，使其他雖有農業學校畢業證書卻已有正職而無法全力直接從事農業生產者，亦能任意申租國有耕地，不僅造成國有耕地放租浮濫，亦排擠更適合者

申租而有失公平，顯有不當。

- (一) 102年12月25日內政部內授中辦地字第1026041990號令修正發布國有耕地放租實施辦法第6條規定：「國有耕地放租對象及順序如下：一、中華民國82年7月21日前已實際耕作之現耕人或繼受其耕作之現耕人，並願繳清歷年使用補償金者。二、實際耕作毗鄰耕地之耕地所有權人。三、實際耕作毗鄰耕地之耕地承租人。四、農業學校畢業青年或家庭農場從事農業青年。五、最近5年內取得農業主管機關農業專業訓練40小時以上證明文件者。六、合作農場。同一筆耕地，依前項第2款至第6款同一順序有二以上之申請人同在受理申請期間內申請時，抽籤決定之。第1項第1款所定歷年，最長不得超過5年。」<sup>1</sup>
- (二) 詢據內政部表示，國產署訂定之國有耕地放租作業注意事項第1點規定<sup>2</sup>，國產署所屬分署辦理國有耕地放租作業，應依國有耕地放租實施辦法及本注意事項辦理。爰國有耕地放租實務作業之執行機關為國產署。關於所詢上開實施辦法第6條第1項第4款「農業學校畢業青年」是否設有一些條件或限制？例如：是否不包含具公務員身分者？又有無規範需實際居住於所要承租之國有耕地一定距離以內以利耕作一節，關涉國有耕地放租實務作業執行事宜，宜

---

<sup>1</sup> 嗣經106年9月29日內政部台內地字第1060434606號令修正發布「國有耕地放租實施辦法」第6條規定：「國有耕地放租對象及順序如下：一、中華民國82年7月21日前已實際耕作之現耕人或繼受其耕作之現耕人，並願繳清歷年使用補償金者。二、中央農業主管機關專案輔導之青年農民。三、實際耕作毗鄰耕地之耕地所有權人。四、實際耕作毗鄰耕地之耕地承租人。五、農業學校畢業青年或家庭農場從事農業青年。六、最近5年內取得農業主管機關農業專業訓練40小時以上證明文件者。七、農業生產合作社。同一筆耕地，依前項第2款至第7款同一順序有二以上之申請人同在受理申請期間內申請時，抽籤決定之。第1項第1款所定歷年，最長不得超過5年。」

<sup>2</sup> 108年3月27日修正國有耕地放租作業注意事項第1點規定：「財政部國有財產署（以下簡稱本署）所屬分署（以下簡稱放租機關）辦理國有耕地放租作業，應依國有耕地放租實施辦法（以下簡稱本辦法）及本注意事項辦理。」

由國產署予以釐明。關於所詢「農業學校畢業青年」是否需有耕作事實一節，要輔導其耕作，如果租地後沒有耕作那就不行。當時青年可能沒有地耕作，才有放租耕地輔導其耕作。當時青年申請放租未必有耕作經驗，但承租後應有耕作事實等語。合先敘明。

- (三)關於國有耕地放租對象包括「農業學校畢業青年」之意義，根據86年5月7日內政部台(86)內地字第8677667號令訂定發布國有耕地放租實施辦法第6條立法說明欄敘載「……三、為擴大農場經營規模及配合農業發展條例第29條規定輔導農業學校畢業青年、家庭農場從事農業青年，直接從事農業生產，爰明定其他優先順序為耕作毗鄰耕地之耕地所有權人、耕作毗鄰耕地之耕地承租人、農校畢業青年或家庭農場從事農業青年、其他農民、合作農場。……」。依立法院法律系統<sup>3</sup>查詢結果，74年12月24日修正之農業發展條例第29條規定：「為輔導農業學校畢業青年或家庭農場從事農業青年成員之一，直接從事農業生產，並經農業主管機關證明能自耕後，准予承墾未開發之公地或購買農業用地。前項承墾或購買土地之資金，由農業主管機關協助辦理15年貸款。」顯見國有耕地放租對象包括「農業學校畢業青年」之意義，在於輔導農業學校畢業青年直接從事農業生產。國產署執行國有耕地放租實務作業，對放租國有耕地予「農業學校畢業青年」之要件，依104年5月7日國產署台財產署管字第10440006710號令修正發布之「國有耕地放租作業注意事項」第17點之規定，只要18歲以上45歲以下者，檢附公立

---

<sup>3</sup>. <https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?00055CB8511400000000000000000A00000000200000^03101074122400^00003002001>，查詢日期：109年2月7日。

或主管教育行政機關立案或認可之國內外中等以上學校農業有關係科畢業之證明文件影本，即可申租。顯示國產署放租國有耕地予農業學校畢業青年之要件，未把握「輔導農業學校畢業青年直接從事農業生產」之意旨，使其他雖有農業學校畢業證書卻已有正職而無法全力直接從事農業生產者，亦能任意申租國有耕地，不僅造成國有耕地放租浮濫，亦排擠更適合者申租而有失公平，顯有不當。

**參、處理辦法：**

- 一、抄調查意見一，函請行政院農業委員會林務局確實檢討改善見復。
- 二、抄調查意見二，函請彰化縣社頭鄉公所確實檢討改善見復。
- 三、抄調查意見三、四，函請財政部國有財產署確實檢討改善見復。
- 四、抄調查意見，函復陳訴人。
- 五、調查報告之案由、調查意見及處理辦法(公布版)上網公布。

調查委員：瓦歷斯·貝林