

調 查 報 告

壹、案 由：據報載，民國（下同）八十五年賀伯風災過後，政府大力推行全民造林運動，每年投入新台幣（下同）十多億元經費獎勵造林，惟此舉卻造成有心人士為領取獎勵金而砍大樹種小樹，該情形於屏東、宜蘭、台中及台東等地區均有所見，引發環境保護人士批評，指有違國土保安之精神。究實情如何？又主管機關就生態保育與利用政策與執行之情形各如何？認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

案經本院民國（下同）九十三年一月十五日分別以（九三）處台調參字第○九三○八○二一五六號、同字第○九三○八○二一五七號、同字第○九三○八○二一五八號函請行政院農業委員會（下稱農委會）、屏東縣政府、台中縣政府、台東縣政府、宜蘭縣政府就相關問題詳實說明見復，嗣經上開機關分別以九十三年四月十四日農授林務字第○九三一七四○一七六號、同年二月十日屏府原產字第○九三○○二四六一三號、同年十月十日府農林字第○九三三○○五四五二號、同年二月四日府農林字第○九三○○三○二二八號、同年一月三十日府農林字第○九三○○○七七四五號函查復到院。本院復於同年六月二十三日以（九三）處台調參字第○九三○八○四○四二號函再請宜蘭縣政府、台東縣政府補充查復說明，嗣經上開機關分別以同年七月二日府農林字第○九三○○

五二一二五號及同年五月五日府民原字第○九三○○八二二八○號函補充查復到院。本院嗣於同年七月五日、六日及八月二日分別赴屏東、台中地區之報載濫伐地點及獎勵造林地現場履勘，除諮詢國立台灣大學森林環境暨資源學系郭主任○○、中興大學森林學系羅教授○○、屏東科技大學森林學系羅教授○○等專家學者，並請農委會林務局及轄區林業主管機關主管人員簡報說明。嗣再於同年八月十七日邀請高雄市教師會生態教育中心、台灣生態學會、荒野保護協會等環境保護及森林保育團體到院陳述意見，經以上深入調查發現，農委會林務局本（九十三）年二月間甫自林業處承接全民造林運動業務，雖已陸續針對相關缺失改進中，惟全民造林運動除自開始之獎勵對象及迄今新植造林之全面停辦，均未針對國土保安重要性區分輕重緩急順序，招致爭議外，亦有下列缺失及疏漏不足之處，仍待積極檢討改進，而該等缺失雖大部分屬林業處承辦期間即已存在，然林業處及林務局均隸屬農委會，農委會自屬責無旁貸，應積極檢討統籌辦理，又屏東、台中及宜蘭等縣政府分別針對林地濫伐濫墾事件之巡查作為及全民造林運動，亦有執行不力及疏漏之處，均有切實檢討改進之必要。茲將調查意見按中央主管機關農委會政策規劃不當、配套措施疏漏及地方主管機關執行不力、缺漏等二部分，分述如下：

一、中央主管機關農委會政策規劃不當、配套措施疏漏部分：

（一）農委會明知水庫周邊已成林地之保存對於水源、水量效益之重要性，卻未能及早研謀妥適配套措施，以森林法限制採伐條文公布迄今已近二十年，及自八十五年賀伯颱風迄今歷次豪雨沖刷加劇台灣地區各水庫淤積量以觀，農委會不無因循怠惰之違

失：

- 1、按七十四年十二月十三日修正公布之森林法第二條規定：「本法所稱主管機關：在中央為農委會……在縣（市）為縣（市）政府。」第七條規定：「公有林或私有林有左列情形之一者，得由中央主管機關收歸國有。但應給與補償金：一、國土保安上或國有林經營上有收歸國有之必要者。二、關係不限於所在地省區之河川、湖泊、水源或其他公益者。」第十條規定：「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。」是水庫集水區等環境敏感區域，森林法早於七十四年間即賦予各森林主管機關限制採伐之權責，各森林主管機關自應有充份時間參照同法第七條「為國土保安必要給予補償金」之精神，對「限制採伐」之執行，研謀積極有效策略，以避免土石崩塌、流失致水庫淤積而耗損使用年限，且增加自來水處理之成本，惟上開限制伐採條文公布迄今已近二十年，卻未見農委會研擬相關配套措施及罰則，致上開條文形同具文。
- 2、詢據農委會表示：「依據國立台灣大學環境工程學系針對現有農業面積增減對翡翠水庫集水區經濟效益之研究結果…如因農業過度開發使得泥砂淤積量增加的情況下，將加速縮減水庫容量。如將農地變成森林，對於水量的效益則大為改觀。以七十九年最為接近年平均淤積量之降雨型態為基準，模擬出現有農業面積增減率

對水庫淤積量之影響，結果顯示現有農業面積減少，除可降低水庫年平均淤積量，亦可節省自來水處理之成本…造林基於水土保持防砂效益對於減低泥砂淤積自有一定的功效。基此，對於水庫周邊已成林地善加維護保存，嚴禁採伐，並予適當獎勵、補償措施，將可防止農民於砍伐林木後改種植其他農作物或果樹，對於減低水庫泥砂淤積及減少淤泥清除之費用，當有正面之功效……林務局九十三年間承接全民造林運動業務後，已針對發放已成林地之禁伐補償費用進行研議，茲因考量政府財政負擔，難以長期支應所有已成林地之禁伐補償，故擬依政府財政狀況分階段實施辦理，並以位於環境敏感區域，如土石流潛勢地區、水庫集水區、河川區兩側一五〇公尺內管理良好之公有租地及私有已成林地為優先辦理對象。」顯見農委會對於水庫周邊已成林地之保存對於水源、水量效益之重要性，知悉甚詳，卻未能及早研謀妥適配套措施，鑑以森林法相關限制採伐條文公布迄今已近二十年，且自八十五年賀伯颱風迄今歷次豪雨重創集水區，加劇台灣地區各水庫淤積量等情，農委會不無因循怠惰之違失。

(二)農委會疏未督促各林政主管機關建立審核機制，亦未對優先造林之地點詳為調查、分類，致急需造林之中部山區及超限利用地之造林比率明顯偏低，有違全民造林運動綱領暨實施計畫之推動原意及目標，顯有未當：

1、按行政院八十五年九月二十六日核定「全民造林運動綱領暨實施計畫」揭槩之三大目標為：……(2)全面清查、取締違規使用之林地、超限利用之山坡地，實施

造林。復據農委會針對全民造林運動之說明分別略以：「八十五年七月間賀伯颱風，對台灣中部山區及西部海岸造成重大傷亡與災害，再度喚起社會大眾對森林保育之重視……推行全民造林運動，期恢復森林對水土保持之功能，對於居民生命財產安全有立即危害之地區，優先進行造林，避免民眾遭受災害…」、「…全民造林運動之獎勵對象為國有林租地、公有林租地、私有林地、原住民保留地等，以超限利用地為優先…」是各林政主管機關推行全民造林運動，自應以中部山區林地及超限利用地為優先獎勵對象。查農委會八十六年至九十二年之全民造林運動成果統計資料，總造林面積為三五、〇九一公頃，惟據農委會表示：「九十年以前並未針對超限利用地參與全民造林之面積比例進行調查統計……惟依據水土保持局於九十一年一月二十八日公告山坡地超限利用處理計畫，該計畫公告前之超限利用案件得於同年一月至六月底前申請參與造林，總計受理一、三八二公頃，其執行期限截至九十三底止。」「經查中部縣市參與全民造林面積計五、九八〇公頃，占總面積之十七%。」云云，顯見超限利用地之造林面積僅占全民造林運動成果之三·九四%，而遭賀伯颱風重創中部縣市山區之造林面積，亦僅占全國造林成果之一七%，足證全民造林運動推動八年以來，並非以中部地區及超限利用地為優先，洵有違全民造林運動綱領暨實施計畫之推動原意及目標。又全民造林運動於超限利用地之獎勵造林面積自八十六年至九十年期間竟乏調查統計資料，致頻招環保團體質疑與詬病，均有未當。

2、次查，據林務局表示：「……針對獎勵造林措施，已多次邀請相關機關進行檢討，本年度已責成所屬各林區管理處加強地況調查，進行九十三年度全民造林新植造林地之全面清查。另亦擬具檢討改進措施，未來將慎選造林對象，以裸露地或崩塌地、超限利用地、土石流潛在危險區為限，並建立審核機制，責成各林業主管機關成立全民造林審核小組，成員包含學者、地方政府、環保人士等，嚴格審核新植造林申請案件，並依據該地進行造林之必要性排定優先順序」等語，足見九十三年以前，全民造林運動已推動之七年餘時間，各林政主管機關除未建立審核機制及慎選造林對象，肇致急需造林之超限利用地造林比率偏低外，亦未詳加調查新植造林地原地貌，造成全民造林運動執行成效乏具體對照數據可資評估，難以化解外界疑慮，益證全民造林運動政策規劃及配套措施之不當及疏漏，坐實環保團體之析論意見：「整個造林計畫中完全未記錄原來林地的狀況，顯然無法比較造林對吸收二氧化碳及涵養水源之功效……林業機關是直接將土地視為空白的狀況，去計算人工造林之功效……」，顯有未當。

(三)農委會疏未建立巡查制度及標準作業程序，任令各林業主管機關對於林地違規事件皆採消極被動之事後取締方式，致林地保全機制形同虛設，無異助長林地濫伐、濫墾情事；復輕忽本院調查意見，迨九十三年間始建立督導考核機制，均有未當：

1、據農委會表示：「各縣市政府針對林地違規之巡查機制因地制宜而有所不同，如屏東縣政府建立之巡查機制，係由該府農業局主導，各原住民鄉派有專人負責取締

違法、違規情事，以防止濫墾濫伐事件發生……台北縣政府係按鄉鎮（市）別採不定期方式巡視，違規情事資料來源則包括民眾檢舉、當地公所及各相關單位提供等……新竹市政府稱尚無林地違規案件資料供參…嘉義市政府稱轄內林地係由市府不定時派員隨機巡視……澎湖縣政府稱雖人力不足，仍由林務單位派員不定期前往巡視查察……南投縣政府透過各鄉鎮市公所村里幹事不定期巡查或接獲檢舉案件報府處理……花蓮縣政府稱因財政經費短絀，僅編制林地之臨時巡查人員乙員，於固定時間或不定時巡查取締……台中縣政府則稱，縣府針對林地違規案件已訂定臺中縣山坡地利用管理查報與取締自治條例……」經查上開各縣市政府所稱巡視、巡查，並未製作巡查紀錄，且提列之告發處分案件，均屬獲檢舉後之被動取締作為。由上可知，各縣市政府針對林地濫墾、濫伐等違規案件巡查作業方式不一，均乏主動巡查作為，亦未製作巡查紀錄，顯見農委會迄未建立林地違規案件之主動巡查標準作業程序，任令各縣市政府均採消極被動之事後取締方式，致林地保全機制形同虛設，難以遏阻林地濫伐、濫墾情事，核有未當。

- 2、次按本院九十一年間曾針對「綠色環保團體批評於屏東縣保力林場、大漢林道等地，有次生林、相思樹林悉數遭砍除，林農取得政府核可後，即放火燒山整地，補充土地養份，再種下農委會指定之樹種小苗，領取政府造林獎勵金……」乙案調查結果，認農委會對各執行單位缺乏監督、考核機制等相關缺失，經本院研提調查意見促請改善有案。惟查農委會自本院糾正後逾一年，迨九十三年間林務局

承接全民造林運動業務，始建立督導考核機制，觀之林務局表示：「林務局業於九十三年度訂定全民造林執行實務作業須知，並建立抽測及複測之機制，以為督導、考核各單位執行全民造林計畫之依據。」至為明確，顯未針對既有缺失及屢及改善，有輕忽本院調查意見之嫌，殊有未當。

- 3、再據農委會針對台灣地區森林災害面積統計資料顯示，僅九十二年一月至十二月一年期間，台灣地區各林地管理機關取締濫墾及盜伐面積即分別高達三五五·三一公頃、八六·三八公頃，合計逾四四一公頃，以各林地主管機關尚未建立主動巡查機制及標準作業程序以觀，實際濫墾及濫伐面積，勢遠超過上揭檯面上數據。佐之九十三年七月二日敏督利颱風等歷次豪雨災情造成漂流木大量浮現各河川，甚至湧塞各水庫及淨水廠等災情，農委會僅以「確因天然災害所致」釋疑，實難杜外界悠悠之口，農委會自應迅即督促各林業主管機關建立林地巡查制度及標準作業程序，以確保國土安全。

(四)農委會疏於注意，致全民造林運動實施迄今已逾七年，始對各林業主管機關第一線人員實施教育訓練，確有未當：

按地方林業單位審核林農已成林木併計成活率之申請案件時，應逐筆詳為審查，派員至現場勘查後，再行受理獎勵造林之申請，並於獎勵造林登記卡之附記欄內註明其原來之地況及林況等相關資料，以為併計造林木成活率之依據。惟農委會疏於注意，致全民造林運動實施迄今已逾七年，始對各林業主管機關第一線人員實

施教育訓練，招致各界訾議，此由農委會之說明：「經查各縣市政府鄉鎮公所人員，由於多非林業相關科系畢業，專業知識不足，致造林登記卡之附記欄內多未能註明造林地原來之地況，故九十三年度，林務局已委請中華造林事業協會辦理相關教育訓練工作，針對全民造林相關法令及疑義、造林技術及造林檢測等相關事項開辦研習班，並安排現場檢測之實習，參訓人員包括各縣市政府、各鄉鎮公所（含原住民鄉）及林務局各林區管理處之全民造林業務相關人員。」足資印證，確有未當。

(五)農委會針對全民造林運動宣導、溝通不足之缺失，前經本院促請改善在案，卻輕忽本院調查意見，迄未能研謀良策，亦未對執行成果建立統計數據，致難以捍衛政策之正當性，招致專家學者、環保團體誤解、質疑、詬病不斷，自有未當：

按本院九十一年間針對「綠色環保團體批評於屏東縣保力林場、大漢林道等地，有次生林、相思樹林悉數遭砍除，林農取得政府核可後，即放火燒山整地，補充土地養份，再種下農委會指定之樹種小苗，領取政府造林獎勵金……」乙案調查結果，認農委會對於造林運動，缺乏有效配套宣導措施等相關缺失，經本院研提調查意見促請改善有案。本院嗣針對媒體九十二年十二間再次刊載環保團體舉發砍大樹種小樹等情立案調查，經現場履勘、諮詢專家學者及環保團體意見結果，發現環保團體大部分訴求及主張事項，農委會業已實行有年，卻未見建立適度溝通管道及宣導措施，肇致環保團體誤解、質疑、詬病不斷，對造林成果亦未建立客觀統計數據，政策效益亦乏具體評估，致迄無客觀具體資料足資化解外界疑慮，難以捍衛政策之正

當性，對於本院調查意見，顯有輕忽之嫌，自有未當。茲分述如下：

1、未能對環保團體相關訴求適切說明及溝通部分：

(1)環保團體主張「天然林禁伐，讓其自然演替，勿加以人為干預」乙節：

據農委會表示，我國當前之林業經營管理政策係以國土保安之長遠利益為目標，自八十年「台灣森林經營管理方案」即規定全面禁伐天然林，此一政策迄未改變……天然林之面積為一、五二七、五〇〇公頃，占森林總面積七十三%。是禁伐天然林政策，農委會既已實施多年，惟環保團體卻仍有疑慮，究係天然林劃分範圍之觀點不同，抑或保護強度之不足所致，農委會允應妥為研處溝通釋疑。

(2)環保團體針對「林地應進行分類保護」及「森林育樂、林地經營區劃分範圍」等節：

據農委會說明略以：「為保護台灣二一〇萬公頃面積之森林資源，已分別劃設自然保護區（包含自然保留區、野生動物保護區暨野生動物重要棲息環境、國家公園及國有林自然保護區等，其面積共約七〇萬公頃），俾使區內之森林受到嚴格之保護；而於保護區域外之森林，視其生育地環境、交通等條件，部分列為木材生產區域，伐木造林即在此區域進行；目前台灣木材自給率不及1%，因此在木材生產區，集約經營人工林並生產木材，應屬正確方向。森林不僅是木材生產之場所，同時保障人類生活安全，並提供保健休養、自然保育等

功能，這些不同之用途應有不同型態之規劃，故目前國有林即依其機能之不同區分為國土保安、自然保護、森林育樂及林木經營等不同經營強度，惟目前規劃經營對象僅包括國有林事業區，需俟其執行後獲初期成效，再行應用至其他公、私有林地之經營。」是農委會既已對林地進行分區、分類保護有年，然環保團體迄仍訴求不斷，窺其原因似係肇因雙方對保護區之定義或森林育樂、林地經營區劃分範圍之意見不同，農委會自應審慎研處。

2、造林成果未建立客觀統計數據及缺乏政策效益之具體評估部分：

經本院赴屏東及台中地區現場履勘，分別諮詢學者專家之意見略為：「不同造林政策均有其背景、目標及對象，目標有時甚難達成，目前造林運動大多僅針對造林面積訂定達成目標，而環境品質究竟改變多少，無從得知？有否更具體量化之資料，以確定最終追求之目的。」「政策目標如不希望發生砍大樹種小樹情事，在未來執行策略上，宜以新植造林為優先，而基地如已有成林，亦宜約定維護保存，並予補償。主管機關宜進行驗證、調查研究、雙向溝通與傳播真實林業之訊息。」「究竟砍大樹種小樹之林地占所有林地面積之比例為何？必須有其相對數據，如僅少數林農砍大樹種小樹，並不表示所有林農均砍大樹種小樹，應有具體數據方可進行正確之評估。」、「砍大樹種小樹對環境之衝擊如何？如經砍伐後馬上進行栽植造林，對環境之衝擊又如何？」「太過強調森林的功效可能有反效果，即種樹並不一定不會發生災害，應客觀衡量其效益。」「可否設計將政

府、環保團體、地主等三者利益相互一致的制度？可朝下列面向思考：一、究竟想為後代留下什麼？……」可見農委會針對全民造林成果迄未能提出客觀統計數據，對政策效益亦乏具體評估，致迄無客觀具體資料足資化解外界疑慮，自應切實研議改進。

(六) 行政院允應督促農委會會同相關機關就行政院決議：「全民造林運動實施計畫之新植造林業務，自九十四年度起停辦」乙節，廣納各界意見，妥擬相關配套措施，以求新世紀山林政策之周全：

依據九十三年七月十五日行政院游錫堃院長聽取全民造林運動實施計畫簡報會議提示事項一（行政院秘書長同年七月三十日院臺農字第○九三○○八七五二二號函會議紀錄）載明略為：「…全民造林運動實施計畫之新植造林業務，自九十四年度起停辦，並妥為研擬相關配套措施；另請農委會就生態觀點及產業經濟觀點，積極推動平地景觀造林政策…」林務局爰針對行政院上開決議，初步研擬相關配套措施略以：「一、依據水土保持局山坡地可利用限度查定成果統計資料…二十萬公頃林木經營區給予輔導不予獎勵金，輔導機制包括造林貸款、民營林業輔導暨優質材培育計畫、木材產銷計畫等；不屬林木經營區者，包括國土保安區、自然保護區、森林育樂區等，為鼓勵保持林相完整，則發放生態維護獎勵金每年每公頃一萬元。……」經查各界對上開決議事項之意見及反應，主要仍屬森林資源究係「自然演替、復原，勿加以人為干預」或「經人為適當介入管理」等不同理念之爭執及森

林學系與生態學系就森林經營方式主張不同所致，茲分述略為：

1、環保及森林保育團體部分：

- (1) 林務局的觀念係採過去林業經營那套方法，即砍樹是為種樹，而種樹則為將來之收穫，如同平地種稻一般，然這套做法移到山上成為廣植人工林，我們發現有很多問題，對國土保安缺乏正面效應……其實許多造林業務皆由造林捐客及造林公司統籌……依據鄉公所提供資料顯示，這塊造林地係由十筆林地共同組成，卻由一個造林捐客全部統包作業，使用怪手砍掉全部原生植物後再重新造林，其實獲利的並非擁有土地的原住民…林業官員、林業學者與造林業者為三位一體…真正獲利的，是造林業者而不是林農，而林業學者針對那套造林方法，卻不斷鼓吹其價值。
- (2) 據農委會九十二年間回應環保團體時表示，森林屬於再生資源，重要功能即生產木材，換言之，在時間、空間適度調配，妥善規劃採伐面積，不僅可重複收穫，且生產過程亦可發揮國土保安、涵養水源等作用云云。因此，農委會其實承認有砍大樹種小樹情事，卻將它美化成有助於國土保安，甚至有助於吸收二氧化碳…上述理論均採自林業學者。再依據九十一年間農委會林業處之書面報告，部分次生林有形質欠佳或生長不良者，應予砍除，以建立更理想的森林，所謂理想的森林即人工林…所稱造林成功，即為單一、整齊的人工林，地上既無雜草，亦乏其他樹種。

- (3) 全民造林運動成果，可吸收多少二氧化碳？釋出多少氧氣？固定碳數多少？對環境有多大的幫助？農委會提出成果數據之前提並非正確，因其假設該等林地原貌為空白、無其他植物，然所有林地原貌絕非如此……更荒謬的是每次風災過後，造林已成為政府在推卸山林改革責任的擋箭牌。
- (4) 部分官員、民意代表多視全民造林預算為當地人民的福利，故如能幫忙爭取造林預算，則將受民眾的重視與感激，故新植造林政策的喊停，部分人士的反應將可預期。
- (5) 自然演替抑或人工造林較好，舉例言之，我們做過調查，草嶺潭的出水口邇來受豪雨沖刷已遭全部填平，尚未填平前我們曾做邊坡調查…其中一旁邊坡之局部區域有掛網，並加鋪綠色網噴上草漿，使其營養豐富；前半部邊坡則整地成一坡面，並未有人工營養介入……發現營養較好的人工掛網植生部分，雖草長的較好，但裡面幾缺乏木本植物，天然下種的植物更少……但前半段缺乏人為干預的，卻長出許多山黃麻及相思樹等小苗……人工干預的邊坡不僅已花錢掛網植生噴草漿，將來維護管理亦可能再需花錢造林……故讓其自然演替的結果，可能還比花錢好……植物生態學研究者均可提供相關研究成果，加以證實。

2、林業領域專家學者部分：

- (1) 林業係屬長期經營之事業，採種、育苗等作業並非一蹴可及，全民造林並非言停辦，即予停辦，如僅依少數環保團體所述之特殊案例，打翻真正想造林人之

熱誠，實不妥適。行政院裁示為解決「砍大樹種小樹」問題，而停辦全民造林運動，然大樹、小樹之定義始終未定義清楚，因噎廢食並不恰當。

- (2) 世界各國進行森林重建之方式，有自然復育及人工方式，舉例言之：以人類可到達之崩塌地而言，其土石堆積區已穩定者，通常夾帶大量種子，可由其天然更新完成植物覆蓋，如要控制植物種類及結構，則必須藉人力播種或植栽，方能加速森林復育；未穩定之土堆區或崩塌坡面，則必須以打樁編柵等生態工法促使地表穩定，嗣繼以撒種或栽植等方式加速森林重建；至人類不易到達之崩塌地，則完全以天然更新方式完成植物重建。
- (3) 山區以自然演替方式進行復育，需長時間方可達成森林覆蓋而發揮最大效益，以人工方式復育則可縮短森林覆蓋所需時間，並可控制樹種組成及結構，故應視林地狀況，經人為適當介入，建造原生樹種、複層林結構，以達森林最大公益效能，行政院現裁示拋棄人工造林政策，實值得檢討。
- (4) 政府邇來推行公共服務擴大就業計畫，林務局亦辦理部分之公共服務業務，如停止山地造林，反而減少山地森林社區居民就業機會。現今政府發展山地觀光事業，實應配合當地特色，加速森林重建，不僅可提供就業機會，亦促使傳統活動及山地觀光事業之永續發展。

3、中央主管機關農委會部分：

全民造林運動實施計畫之新植造林業務，自九十四年度起停辦之優劣點如

下：優點：一、可有效減少環保團體對於「全民造林之獎勵係提供政策誘因導致砍大樹種小樹」之非議。二、全民造林計畫之獎勵期限長達二十年，若新植造林面積逐年累計，所需增加之撫育管理經費亦將逐年增加，故新植造林業務停辦，僅就已受理並完成造林之地善加撫育管理，可減輕政府財政長期之負擔。缺點：一、台灣目前木材價格低落，已完成伐木整地的林農，若無造林之獎勵，恐無多餘經費復舊造林，可能造成林地荒廢或加劇山坡地超限利用之狀況。二、獎勵造林之申請礙於經費，常為粥少僧多之情形，部分縣市政府常反應計畫核定之新植造林面積不足支應林農所需，僅能將其申請列冊納入下年度辦理，故驟然停辦將影響政府施政誠信，亦恐將引起林農強烈反彈。三、目前各木材生產國家對於森林砍伐已開始管制，尤以熱帶雨林之砍伐更受多方限制。然人類對於木質產品之需求卻有增無減，人工林經由品種改良及集約經營將成為世界各國木材生產的主要手段。林木之生長非短期內即可獲得成效，若不及時厚植森林木材資源，爾後木材生產及相關產業將無法建立完整供應鏈。四、任由林地以天然更新方式自然演替、覆蓋，所需時間較人工復舊造林長，部分崩塌地或有危險之地區，仍應配合生態原則，以人工造林之方式，加速其植生覆蓋。

4、原住民主管機關部分：

行政院原住民族委員會（下稱原民會）於本院九十三年八月二日履勘行程檢討會表示，原民會雖於九十三年七月十五日行政院會議中，積極向行政院院長建

議，院長卻僅參照環保團體之意見，即採林地經營應以自然演替方式，但三十年後，屆時台灣有否木材可用？停辦全民造林運動倘完全缺乏配套措施可資銜接，如何讓政府與民眾雙贏？政府完全不重視原住民的聲音、原住民的痛，因此，原民會預期地方反彈將相當激烈。而七二水災後，地方災情嚴重，反而不重視造林，僅憑環保團體的幾張照片，亦未提出任何具體數據，竟可主導政府的政策，並抹殺該立意良善政策之所有成果，建請重視原住民之聲音。

5、地方林政主管機關部分：

台中縣和平鄉公所於本院九十三年八月二日履勘行程檢討會表示，和平鄉三千二百公頃之超限利用地仍應處理，如政府驟然停辦新植造林業務，林農缺乏誘因，如何輔導渠等經營利用走向正途，顯有疑慮，且造成執行超限利用地之取締作業將愈形困難，建請中央應多站在民眾之立場切身著想，並輔導超限利用者轉業。

綜上，林務局雖已針對行政院上開決議，初步研擬相關配套措施，惟仍未能涵括或回應上揭各界意見，如「全面停辦新植造林，並未考量國土保安重要性區分輕重緩急順序」、「輔導超限利用地回歸正常使用之誘因」、「原住民生計」、「鼓勵林農維持既有林地之誘因」、「自然演替及人為介入造林之孰優孰劣」……等議題，自難以平息相關爭議及紛擾，行政院允應督促農委會切實廣納各界意見，會同環保團體人士、林業領域專業學者及原民會等相關機關妥擬相關配套措施，以求建

置周全之新世紀山林政策。

二、縣市政府執行不力及缺漏部分：

(一)屏東縣政府怠未對轄內林地建立巡查機制，致轄內林地遭濫伐情事逾二年餘，經環保團體於媒體揭露後，該府始有所知悉；事隔半年餘，迨本院調查及農委會函催後，猶未能切實對該濫伐林地地主依法告發處分，行事因循消極怠慢，洵有未當：

- 1、按森林法第四十五條規定：「凡伐採林產物，應經主管機關許可並經查驗，始得運銷；其伐採之許可條件、申請程序、伐採時應遵行事項及伐採查驗之規則，由中央主管機關定之。……」第五十六條規定：「違反…第四十五條第一項之規定者，處十二萬元以上六十萬元以下罰鍰。」次按林產物伐採查驗規則第四條規定：「林產物之伐採許可，依左列規定辦理：…二、公有林：應經直轄市、縣（市）主管機關許可。三、私有林：應經……縣（市）主管機關許可……」第八條規定：「公、私有林林產之採伐，應由採取人檢具左列文件，向該管主管機關申請核發採運許可證：一、採運申請書。二、伐採區域位置圖。三、林產物權利證明文件。四、道路及其水土保持計畫書。五、伐採跡地造林計畫……」是屏東縣政府為有效管理轄內各公、私有林地之伐採行為，自應建立巡查機制，以遏阻不法。
- 2、惟屏東縣政府分別表示略以：「…轄內滿州鄉九個厝段七一二至七四八號等十筆林地未申請採伐即完成造林面積五·五七公頃…據九十一年度申請造林之地主稱，渠園於林木生長凌亂屬非有林相之林地，且渠缺乏相關法令及知識，迫於時間逕

自委託他人於造林之同時砍伐原有之茄苳等雜木……受委託之造林業者蔡○○先生於媒體報導前已死亡，且整地至環保團體發現問題已逾兩年，造林地僅留樹頭，舉證困難，無法進行裁處…」、「轄內九十二年度另有三地門鄉林農未經核准造林即逕行整地」、「牡丹鄉高士段八二六之一五號屬農牧用地之林地，未經核准採運許可逕行伐採乙案，據牡丹鄉公所承辦人林○○技士表示，該地主許○○先生於九十二年七月底申請採運林木，尚未許可即先行採運……」足見屏東縣政府怠未對轄內公、私有林地建立巡查機制，致轄內發生多筆林地未經申請即逕行採伐情事，甚且有林地濫伐逾二年餘，經環保團體九十二年十二月間於媒體揭露後始知悉，復經該媒體報導逾半年餘，迨本院調查及農委會函催後，猶未能切實對該濫伐林地地主依法告發處分，竟諉稱「造林業者蔡○○先生於案前已死亡…造林地僅留樹頭，舉證困難，無法進行裁處…」此觀之農委會之說明：「經查屏東縣政府滿州鄉九個厝段十筆地號造林地未依森林法規定申請許可即逕行採伐，已違反同法第四十五條之規定，縣府理應依同第五十六條之規定處十二萬元以上…之罰鍰，林務局經現勘查明後，業於九十三年六月一日函請屏東縣政府依法查處…惟縣府迄同年八月十八日於屏府原產字第○九三○一五二八六五號之函說明二仍持上述理由，並未予告發處分。」甚明，行事顯消極因循怠慢，洵有未當。

(二)台中縣政府未能落實獎勵造林實施要點第七點規定，未對疏於管理獎勵造林地之林農，加計利息追索已領取之獎勵金，核有未當：

按獎勵造林實施要點第七點規定：「造林獎勵金領取人，於領取獎勵金時，應立書面切結，同意接受林業主管機關之指導，善加管理經營造林木竹，使之長大成林，不可任其荒廢或擅自拔除毀損，如有違背，應加計利息賠償已領取之獎勵金。」惟據台中縣政府表示：「造林獎勵金核發額度之方式，於第一年領取後，在次年即疏於管理，易造成荒廢情事……縣府均有請造林人立書面切結，至於追賠獎勵金乙節，如林農中斷對林木撫育管理者，縣府皆以勸導方式，尚未曾追賠獎勵金。」等云，足見台中縣政府明知轄內領取獎勵金之造林地易造成荒廢，卻未能落實上開要點追賠獎勵金之規定，無異造成林農於第一年領取獎勵金後即疏於管理，核有未當。次據農委會之說明：「經查近來放棄繼續參與全民造林之獎勵或因違背獎勵造林實施要點之規定繳回造林獎勵金及其利息之案例，包括雲林、苗栗及花蓮等縣政府」等，則究係除雲林縣、苗栗縣、花蓮縣外，其餘各縣市轄內林農均按規定撫育管理，抑或各縣市政府僅該三縣市政府切實執行上開追賠獎勵金之規定，農委會自應查明妥處。

(三) 台中縣及宜蘭縣政府未落實農委會會議決議事項，致轄內全民造林運動均無已成林木併計成活率之申請案件，不無印證環保團體指訴「砍大樹種小樹」情事屬實，殊有欠當：

按農委會九十一年九月四日研商獎勵造林政策事宜會議決議：「為落實森林生態系經營原則，全民造林運動新植造林時，如保留林地內原生立木一併撫育，得併

計新植保留木，據以核發造林獎勵金，其中凡屬天然下種且非果樹類之樹種，均視為保留木，故不必為參與全民造林之新植獎勵而砍除原生立木，當可避免砍大樹種小樹之情形發生。」惟台中縣政府、宜蘭縣政府卻均表示：「……縣府辦理全民造林運動計畫迄今，經查並無林農將已成林之林木併計成活率之申請案件……」，足見二縣政府均未能落實農委會上開決議事項，致轄內全民造林運動申請之獎勵造林地，均將原林地之林木砍伐殆盡，無異印證環保團體指訴「砍大樹種小樹」情事屬實，殊有未當。

調查委員：林將財

廖健男

