

調查報告

壹、案由：有關「山老鼠」盜伐珍貴林木屢有所聞，究相關主管機關對臺灣珍貴奇木保護管理，是否涉有疏失等情，前經本院委員調查有案。惟近日新竹檢方指揮保七總隊及新竹林區管理處組成專案小組，進入新竹、桃園山區追緝違法盜伐林木的「山老鼠」集團，陸續逮捕盜伐扁柏、紅檜樹瘤案的嫌犯多人及隱身收贓的嫌疑人查緝到案，嫌犯均依森林法移送法辦。臺灣山區盜採林木的案件層出不窮，對於生物多樣性、珍稀物種與生態環境保育及國家法律尊嚴傷害重大，同時，據聞盜伐集團私藏武器、收容逃逸外籍移工，造成山林秩序的崩壞，已形成國安危機。臺灣自北而南的中央山脈及其支脈是蘊含水資源、產生新鮮空氣、國土保安的綠色生態廊道，也是護衛臺灣的「神山」，值得國人一體守護。為何近年來臺灣山區盜採林木案件仍然層出不窮？相關管理措施是否仍有所缺漏？有無落實執行？執行成效為何？執行上有無窒礙之處？為維珍貴森林資源，相關問題實有進一步調查釐清之必要案。

貳、調查意見：

婆娑之洋，美麗之島，臺灣位處熱帶及亞熱帶地區，總森林面積為2,197,090公頃，森林覆蓋率達60.71%¹，豐富的山林生態，孕育了無數生命，並於高山地區留有許多冰河時期孑遺生物，雲霧飄渺的高海拔地區，藏有許多人類至今仍未瞭解的生態寶藏，屹立不搖的臺灣特有高山檜木群逐漸形成，因質地堅硬及香氣特殊，廣為國內外建築工藝應用及愛好奇木藝品者收藏。隨著國際間奇木藝品市場之開發與來源短少，我國內珍貴樹木屢遭盜伐，各主管機關是否善盡職責，不無疑義，本院前已數度立案調查（詳見本院調查報告：101財調57、102內調94及104財調22）。然民國（下同）109年臺灣新竹地方檢察署指揮內政部警政署保安警察第七總隊（下稱警政署、保七總隊）與行政院農業委員會林務局（下稱農委會林務局）等百餘人，破獲以何姓家族成員為主的盜伐集團（俗稱山老鼠），亦發現盜伐者獵殺保育類動物黑熊及長鬃山羊，經檢察官依違反野生動物保育法及森林法等罪嫌，起訴共計15人，顯見盜伐林木長期存在，時有案件舉發、破獲，遑論未為人所知遭盜伐者，不知凡幾。足見截至目前，相關主管機關並未建立有效防堵機制，即使陸續採行改善措施，卻始終有幕後金主以山區珍貴林木為生財標的，於第一線竊取國家資源，甚於近年間盜伐犯罪型態演變為盜伐集團、原鄉青年與失聯外籍移工涉案，致山林秩序崩壞，衍生國安危機，凸顯我國土保育及盜伐防治，已非單一林政問題。為瞭解相關管理措施是否仍有缺漏？有無落實執行？或是窒礙難行之處？本院遂再行立案調查。

本院於109年10月間向行政院農業委員會（下稱農委

¹ 行政院農業委員會林務局第四次森林資源調查報告P32。

會)暨所屬林務局、內政部移民署(下稱移民署)、警政署)法務部及臺灣高等檢察署(下稱高檢署)函詢、調取卷證;於110年7月14日及7月15日就盜伐犯罪預防與查緝、森林警察與森林護管員查緝實務,以及原住民族山林共管等議題,辦理2場線上諮詢會議,並函請外交部協助轉詢日本、印尼、加拿大、巴西、德國、美國等國盜伐資訊;於110年8月11日赴宜蘭縣羅東鎮大同鄉明池登山口入山並溯溪後,徒步至檜木樹瘤盜伐現場,並聽取羅東林區管理處(下稱羅東林管處)說明明池駐在所應用監測系統、車牌辨識系統、隱藏式攝影機、紅外線自動相機及森林護管員裝備等情形,再於110年8月12日赴農委會林務局標售贓木得標廠商家俱行、貯木場,瞭解標售贓木、庫存貴重木與抑制盜伐銷贓需求之關係;於110年9月8日函請農委會副主任委員黃金城、農委會林務局局長林華慶、原住民族委員會(下稱原民會)副主任委員谷縱·喀勒芳安、內政部次長陳宗彥率警政署刑事警察局副局長莊定凱、保七總隊總隊長李政曉、移民署組長張文秀、國家通訊傳播委員會(下稱通傳會)主任秘書陳崇樹、法務部次長蔡碧仲及高檢署檢察官白忠志、勞動部王安邦次長、行政院人事行政總處(下稱人事行政總處)副人事長蘇俊榮等主管人員率員到院接受詢問。嗣就農委會林務局所轄國有林區與原住民族山林共管議題,於110年12月9日赴嘉義縣阿里山鄉履勘大埔209林班盜伐現場,並舉辦第3場專家諮詢會議及部落領袖、森林警察地方座談會,就國有林盜伐案擴大山林巡護與山林共管等議題,交換意見。復函請行政院副院長沈榮津指派農委會副主委黃金城、農委會林務局局長林華慶、原民會副主任委員谷縱·喀勒芳安、行政院副處長林煌喬、法務部副司長李濠松、勞動部副署長林宏德、內政部警政委員(警政署)林炎田、組長(移民署)張文

秀及經濟部專門委員莊文玲於111年3月29日到院接受詢問；111年4月13日辦理第4場諮詢會議，就「應用DNA鑑識技術於贓木之查緝及溯源可行性」議題聽取專家學者意見。案經彙整行政院、農委會、原民會、警政署、移民署、通傳會、法務部、勞動部以及人事行政總處等機關就約詢後待釐清事項查復到院，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、行政院為我國最高行政機關，行使憲法所賦予職權。放眼全球北回歸線所經之處多為沙漠與草原，我國幸得高山森林，得以涵養水源，為我國人民重要維生系統。臺灣山地約占整體面積70%、森林覆蓋率達60.71%，其中有超過3,000公尺以上高山268座；由於山高谷深，地形陡峭，森林為保護土地、涵養水源之核心防線，可謂臺灣神山的甲冑；惟該院就森林保護缺乏宏觀而整體之政策思維，明知森林範圍廣大，僅配置有限護管人力與森林警察，即使科技執法、預警裝備與防護措施迭有增進，惟歷年來盜伐案件時有所聞，未曾稍戢。近年來移工涉犯森林法判決確定有罪人數逐年攀升，足釀國安破口，而原住民參與犯罪比率屢創新高，相關主管機關均束手無策；加以盜伐案獲取暴利卻量刑過輕，市場贓木處處可見，復又重啟貴重木標售，地下交易疑雲再起等情，皆為行政院長久以來漠視盜伐亂象，未察國家社會整體利益蒙受實質損害所致。近10餘年經查獲者共計2,831件，市價近新臺幣12億元，然非法交易實則難以計數，始終有幕後主謀與金主視國有珍貴林木為無本生財標的，驅使毒癮者與經濟弱勢者於第一線盜取國家資源。行政院任令有關機關各自為政、各行其是，未盡統合之能，難辭其咎

(一)依憲法第53條規定，行政院為國家最高行政機關。

次依行政院組織法第2條、第3條及第4條規定，行政院行使憲法所賦予之職權，設有各部、各委員會，依法負責政策業務。另依中央行政機關組織基準法第2條及第14條規定，行政院為一級機關，其所屬各級機關依層級為二級機關。上級機關對所隸屬機關依法規行使指揮監督權。

- (二)我國位處熱帶及亞熱帶地區，山高谷深，地形陡峭，森林為保護土地、涵養水源之核心防線，可謂為臺灣神山的甲冑，總森林面積為2,197,090公頃，森林覆蓋率達60.71%。我國豐富的天然林資源歷經西元1912年至1945年日據時期大伐木事業及西元1945年至1991年國民政府天然林伐木政策，依據相關文獻推估²，總計砍伐森林面積逾36萬公頃、材積逾5,000萬立方公尺，珍貴檜木林幾乎砍伐殆盡，此一時期廣為後人所稱「大伐木時代」，其後因天然災害頻傳，國人逐漸意識森林保育對國土保安之重要性，西元1991年(民國80年)政府正式宣告「全面禁伐天然林」，陸續限制伐區皆伐面積、年度伐採量，我國山林生態終獲休養生息機會。
- (三)108年10月21日，行政院蘇院長貞昌召開「向山致敬」記者會，向全國宣布政府開放山林政策方向，認為臺灣豐富多樣的山岳環境是向自然學習的最佳場所，但過去因歷史因素訂有不合時宜的入山管制，或是以安全為理由禁止入山等原因，致登山服務環境未能與日俱增進，與先進國家相比尚有改善空間。案經行政院邀集內政部、國防部、農委會、教育部、法務部、交通部、通傳會、金融監督管理委員會及原民會等，召開多次跨部會研商會議，盤點

² <https://leekc-95kh.blogspot.com/2016/07/blog-post.html>

各部會針對山林政策的執掌工作，擬定「開放」、「透明」、「服務」、「教育」和「責任」五大政策主軸，全面提升我國登山運動環境。

(四)承上，我國全面禁伐天然林已30年，行政院更於108年提出「向山致敬」政策鼓勵國人親近山林。然而，隨著國際間奇木藝品市場之開發與來源短少，我國於100年至110年8月期間，每年仍持續查獲上百件國有林盜伐案，共計2,831件，市價近新臺幣12億元，非法交易實則難以計數，始終有幕後主謀與金主視我珍貴林木為無本生財標的，驅使毒癮者與經濟弱勢者於第一線盜取國家資源。本案調查發現，我國森林範圍廣大，農委會與警政署僅配置有限護管人力與森林警察：847名森林護管人員，每人平均巡護面積近2,000公頃，警政署保七總隊188名森林警察配置於各森警分隊，平均人力僅20餘人，難以有效防堵、取締、緝捕非法盜林盜獵，致盜林案件至今層出不窮。移工涉犯森林法判決確定有罪人數逐年攀升，非本國籍占總人數比率近10餘年來已成長15倍，迄至110年已達14.61%，犯罪風氣漸長，足釀國安破口，而原住民參與犯罪比率於本國籍占比逾25%，109年創新高達31%，反映原鄉弱勢問題，均束手無策；雖修正森林法提高盜伐者刑責，卻遭議量刑過輕，迄今市場贓木仍處處可見。復於未能有效解決木材來源舉證問題之背景下，於109年重啟「貴重木標售」，導致過去以「合法標售單掩護非法、漂白、洗木頭」等地下交易疑雲再起。自前端盜伐至後端加工販售，盜伐案件儼然已成「一條龍」產業鍊。以上皆為行政院長久以來漠視盜伐亂象，未察國家社會整體利益蒙受實質損害所致。行政院任令有關機關各自為政、各行其是。截至目

前，均未建立有效防堵機制，即使陸續採行改善措施，盜伐案件仍層出不窮，凸顯我國土保育及盜伐防治，已非單一林政問題，行政院核有督導不周之責。

(五)綜上，行政院為我國最高行政機關，行使憲法所賦予職權。臺灣山地約占整體面積70%，其中有超過3,000公尺以上高山268座；由於山高谷深，地形陡峭，森林為保護土地、涵養水源之核心防線，可謂臺灣神山的甲冑；惟該院就森林保護缺乏宏觀而整體之政策思維，明知森林範圍廣大，僅配置有限護管人力與森林警察，即使預警裝備與防護措施迭有增進，惟歷年來盜伐案件時有所聞，未曾稍戢。近年來移工涉犯森林法判決確定有罪人數逐年攀升，足釀國安破口，而原住民參與犯罪比率屢創新高，相關主管機關均束手無策；加以盜伐案獲取暴利卻量刑過輕，市場贓木處處可見，復又重啟貴重木標售，地下交易疑雲再起等情，皆為行政院長久以來漠視盜伐亂象，未察國家社會整體利益蒙受實質損害所致。近10餘年經查獲者共計2,831件，市價近新臺幣12億元，然非法交易實則難以計數，始終有幕後主謀與金主視國有珍貴林木為無本生財標的，驅使毒癮者與經濟弱勢者於第一線盜取國家資源。行政院任令有關機關各自為政、各行其是，未盡統合之能，難辭其咎。

二、行政院農業委員會所屬林務局於109年重啟暫停10年之貴重木標售，雖同步建置「生產追溯及產銷履歷驗證」，惟職司犯罪偵查之法務部、警政署表示該等標章不具個化特徵及強制性，導致合法銷售掩飾非法盜伐疑雲再起，加以市面上未納入認證規範之林產品仍難以計數，衍生查贓及舉證困難，變相加劇國家林木

資源不斷進入非法銷售系統之亂象，且迄今未就105年會同相關團體共商之決議「針對工藝品依不同樹種訂定統一規格，在該規格以上者，須辦理登記或出具證明，以促制度完備」進行研議如何落實，農委會所屬林務局難卸怠失之責

- (一)為保育森林資源，發揮森林公益及經濟效用，並為保護具有保存價值之樹木及生長環境，我國制定有森林法，由農委會為中央主管機關。復依據「行政院農業委員會林務局暫行組織規程」第2條規定，農委會林務局掌理林業資源之保育與利用、森林管理、森林保護及林業行政等事項。農委會林務局所轄各林管處依「行政院農業委員會辦理國有林林產物處分作業要點」第13點及第14點規定，辦理林產物之標售處分。
- (二)查據農委會林務局表示略以，「為避免不肖業者以標單魚目混珠、假冒合法標售名義銷售非法盜伐木材，農委會林務局自99年起暫停辦理庫存貴重木（即盜伐案件沒收之贓木）標售業務。迄至109年，已逾10年未予標售貴重木，考量民間對本土檜木等製品仍有潛在的市場需求，反可能助長盜伐，且各林管處儲木倉庫空間已不敷存放，甚至遭宵小侵入竊取；另部分木材有劣化現象，造成資產價值已逐漸減低；過去因無法區分合法或非法木材故停止標售的主因，農委會林務局已藉由建立國產木竹材『生產追溯』及『產銷履歷驗證』制度，及於108年底正式上線之『臺灣林產品生產追溯管理系統（QR-code）』，評估市場上已可提供具有公信力之木材生產溯源證明，消費者能簡易認明合法來源產品之相關配套措施下，爰自109年重啟紅檜、臺灣扁柏、肖楠、牛樟等貴重木標售業務。」、「貴重木

標售業務……，在招標文件中規範，投標人須為依法登記之公司行號，且具備有CAS標章林產品木材製品、TAP標章林產物木材與竹材或取得臺灣林產品QRcode 這3項資格中任一項才能參與投標」。

(三)然查，農委會林務局所稱，已規範投標者資格條件等語，僅限定於該次得標者之投標資格，對於市場上既有已存在的林木及木藝品，仍無法因其未取得相關驗證，即推定其屬非法來源林木，究其原因，仍是因「產銷履歷林產品標章（TAP）林產物與林產加工品」及「臺灣林產品生產追溯管理系統（QR-code）」，均屬「鼓勵」及「輔導取得」性質，不具強制性。爰本院就此詢據法務部表示：「農委會林務局之標售證明僅記載該次標售木材之樹種、材積、照片等，因木材具有可加工之特性，加工後改變外觀乃事理之常，當檢警查緝林木時，持有人拿出某次標售證明並陳稱該查扣之林木係該次所合法買得，此時該案若無通訊監察譯文或盜伐者之指證等可資證明林木出處之證據，縱然懷疑該等林木非該次標售證明所出售之標的，亦因證據不足而無法說服法官，讓行為人得以魚目混珠。臺灣士林地方檢察署104年度偵字第8005號等9案件³，均係因被告提出扣案林木係向政府標售而得，因證據不足而為不起訴處分之實例。」、「建議推出『生產追溯』及『產銷履歷驗證』，該驗證必須能明確個化標售之林木…林木認證須具有防偽造假之機

³ 臺灣士林地方檢察署104年度偵字第8005號、臺灣苗栗地檢署109年度偵緝字第261號、臺灣苗栗地方檢察署108年度偵字第71號、臺灣臺中地方檢察署108年度偵字第23584號、臺灣彰化地方檢察署104年度偵字第9489號、臺灣南投地方檢察署101年度偵字第4297號、臺灣臺南地方檢察署109年度偵字第11755號、臺灣屏東地方檢察署104年度偵字第7962號、臺灣嘉義地方檢察署104年度偵字第3776號等案件，均係因被告提出扣案林木係向政府標售而得，因證據不足而為不起訴處分之實例。

制」。警政署亦認：「履歷TAP的作法因僅係鼓勵性質，並非強制性作為，且林產業者亦未會完全配合，故在查緝實務成效上，幫助作用不大，恐無法補足『標售證明未能明確個化』漏洞。」、「現行重啟標售作業及配套措施確屬不足，產品標章因僅屬鼓勵性質，就『買賣端』採行之**相關措施並無強制法源**，恐不易貫徹。……目前只有109年標售出之貴重木能夠追蹤流向及去處。」顯示農委會林務局自109年1月實施驗證制度，雖積極以循序漸進方式輔導業者，朝向合法林產品貿易，然實際上仍與盜伐查緝實務具有極大落差。

(四)承上，農委會林務局雖表示：「目前國產木材溯源管理QR code會以源頭之材積作為總量管制依據，業者買賣除開立發票作為買賣過程之佐證外，亦須提供『林產品原料生產追溯碼』，供認/驗證單位做溯源查核。不致發生一張發票掩護眾多之非法林產物或無法有效溯源與核對之情形。」然而，**市面上未在認證制度內之既有林產品仍難以計數**，且僅屬鼓勵性質、不具強制性，亦為農委會林務局所坦承之事實；再者，建立完善產地證明與產銷履歷制度，雖可鼓勵民眾購買有合法來源證明文件之木材，並保障其權益等方向，屬務實且可行之措施，惟仍未解現行流通中、**未在認證度內之既有林產品非法交易疑慮**。

(五)另參據本案諮詢委員亦均紛紛提出以下建議：「各地區檜木族群有不同的基因序，考量成本及效率，可採『分區鑑定』、或具指標性者、或從贓木反向溯源」、「農委會林務局標售贓木可同時辦理DNA建檔，以利未來犯罪偵察時，可供比對溯源，釐清是否真為同一批標售木材」、「後端買賣交易若無法根

絕，扮演供應鍊角色盜伐集團與案件亦層出不窮。」、「農委會林務局允應參考國際保育倡議象牙買賣落日條款之保育典範，並適時推動登記列冊，杜絕非法獲利來源。」、「就木藝品依不同樹種訂定規格分級，於相當規格以上者，須辦理登記或出具證明。」，殊值農委會林務局適時研議可行性。

(六)綜上，農委會所屬林務局於109年重啟暫停10年之貴重木標售，雖同步建置「生產追溯及產銷履歷驗證」，惟職司犯罪偵查之法務部、警政署表示該等標章不具個化特徵及強制性，導致合法銷售掩飾非法盜伐疑雲再起，加以市面上未納入認證規範之林產品仍難以計數，衍生查贓及舉證困難，變相加劇國家林木資源不斷進入非法銷售系統之亂象，且迄今未就105年會同相關團體共商決議「針對工藝品依不同樹種訂定統一規格，在該規格以上者，須辦理登記或出具證明，以促制度完備」等事項研議評估可行性，農委會所屬林務局難卸怠失之責。

三、行政院農業委員會所屬林務局職司森林護管，所屬847名護管人員，每人平均巡護面積近2,000公頃；內政部警政署保安警察第七總隊森林警察共計188名，配合農委會林務局8個林管處設置8個森警分隊，平均人力約20餘人，占保七總隊編制員額19%、業務費用僅6%，110年度及111年度由農委會撥付保七總隊辦理林務與野保案件經費幅度高達226%、125%，但各林管處於盜伐案件無實質調度權。另森林警察必須於廣闊山林與有組織之盜伐犯罪集團鬥智鬥勇，其專業訓練與經驗累積十分重要。然森林警察於現行警政規制下，其特殊性及專業性未受重視，長期以來，恐不利優良森警培植與傳承。臺灣為新生海島，中央山脈橫互其間，聳立268座3,000公尺以上高山，其間溪谷密

布，地形複雜，出入艱難，主管機關長期漠視有限人力及預算，實際上難以有效防堵、取締、緝捕非法盜林盜獵，致盜林至今仍層出不窮，農委會所屬林務局與內政部警政署均難辭管理失當、偵防緝捕猶多漏失之責

- (一)為保育森林資源，發揮森林公益及經濟效用，並為保護具有保存價值之樹木及生長環境，我國制定有森林法，由農委會為中央主管機關，並於森林保護辦法第3條明定，森林保護機關負有森林保護管理、災害防救，及違反森林法令、野生動物保育法令、水土保持法令案件之相關處理事項等職責，且於必要時，得會同或請求當地警察或消防機關辦理或協助。農委會林務局為加強各林管處轄區森林之保護管理（以下簡稱護管）工作，特訂定「行政院農業委員會林務局森林護管工作要點」，並依該要點進用森林護管員。
- (二)又依森林法第32條規定，森林之保護，得設森林警察；其未設森林警察者，應由當地警察代行森林警察職務。警政署為辦理各項保安警察業務，特設保安警察第一總隊至第七總隊（以下簡稱各總隊），訂定「內政部警政署保安警察總隊組織準則」。其中，第七總隊於103年1月1日配合政府組織改造政策，由原警政署臺灣保安警察總隊、國家公園警察大隊、環境保護警察隊、森林暨自然保育警察隊、高屏溪流域專責警力等機關及任務編組單位整合成立，並且負責各整併前機關、單位之原有任務。次依據「內政部警政署保安警察第七總隊辦事細則」第15條規定，第四大隊至第九大隊掌理事項如下：違反森林法、野生動物保育法、文化資產保存法、水土保持法相關法令案件之協助稽查及取締；

國家公園區域內治安秩序之維護、自然資源及環境保護之協辦、違反國家公園法相關法令案件之協辦；總隊部安全維護、營區內機動巡邏勤務執行、支援派遣及其他警衛事項，及其他有關警察勤(業)務執行事項。是以，農委會為林業事務主管機關，針對違反森林法案件，必要時得由保七總隊第四大隊至第七大隊會同查緝。森林警察執法除與一般警勤業務，尚須會同協助林業管理機關查處森林法等相關法規。

- (三)查據農委會林務局表示，各林區管理處(以下簡稱各林管處)截至110年7月底，約僱森林護管員共計422人，加計特殊性技工662人，共1,084人辦理森林護管業務⁴，扣除相關行政人力，**實際從事巡山人數為847人，平均每人巡護面積1,967公頃⁵**。有關森林護管員巡護面積廣大，其人身安全配備是否充足等情，依據本院諮詢森林護管員表示，「……我們工作站合作的森林警察在竹東，過來有一段路，所以我們跟派出所合作，一組人在售票口，一組人在山徑那邊。三峽那邊是平地人，那天他們2個人剛好騎車衝下來，遇到我們5-6個人擋在那邊，我們有人數優勢，幸好他們沒有武器，……。我們只有配辣椒水而已，其他都沒有。……當時我同事自己準備一把外型像槍的辣椒水槍，當下他們乖乖就範，否則可能騎車衝撞我們也不怕。」顯示森林護管員

⁴ 原係以行政院核定之特殊性技工(技術士)辦理森林護管業務(俗稱巡山員)。嗣為應技工、工友員額不得新僱政策，及兼顧其業務性質特殊，遞補不易問題，爰經人事行政總處與農委會101年5月11日研商結論，行政院同意自102年1月1日起，將各林管處特殊性技工缺額改依「行政院與所屬中央及地方各機關約僱人員僱用辦法」進用約僱森林護管員，藉由人力類型轉換以應森林護管所需人力，並由農委會視特殊性技工出缺情形陸續函報。

⁵ 根據農委會林務局查復本院資料統計：國有林事業區、區外保安林、國有林地，合計1,665,632公頃，實際巡山員人數847人，平均每人巡護面積1,967公頃。

執行護管業務，每人巡護山林面積約2,000公頃，相當77個臺北市大安森林公園，復因不具司法警察執法權限，除應避免與盜伐者正面衝突，亦須立即通報警方請求必要協助（且尚須視森警分隊或派出所人力支援），方得安全執行職務。

(四)經查，保七總隊編制員額共計986人(扣除主計及人事人員)，其中森林警察實際員額188人(預算員額191人⁶)，未達保七總隊2成人力(183/986=19%)，配合農委會林務局所轄8林管處設置森警分隊，平均人力約20餘人(人力配置如下所示)，除協助深山特遣、夜間埋伏，尚有違法其他相關法令查處業務，人力是否充足，不無疑慮。詢據農委會林務局亦表示：「……相互配合良好，惟在新竹林管處、嘉義林管處、屏東林管處等，因轄區範圍遼闊，保七總隊各大隊駐點位置如需快速調動警力或通報攔查的工作，較無法及時馳援，這時多仰賴地方派出所警力協助。」顯示農委會林務局林管處各工作站因位處山林，尤其於轄區範圍遼闊者，於發現盜伐案件跡象時，往往因森警未能即時到達，迭有仰賴當地及鄰近警力即時支援之需求。

	林區管理處	保七總隊各大隊合作之林管處	各大隊查緝山林盜伐人力(森警隊人員)	合作情形(例:深山特遣、夜間埋伏)
1	羅東處	第四大隊	25人-羅東分隊	配合執行深山特遣勤務、林班地巡查勤務、夜間埋伏、情資交流、人員車輛等支援、協助查處佔用國有林班地
2	新竹處	第五大隊	23人-新竹分隊	
3	東勢處	第五大隊	22人-東勢分隊	
4	南投處	第六大隊	27人-南投分隊	
5	嘉義處	第七大隊	24人-嘉義分隊	
6	屏東處	第八大隊	24人-屏東分隊	

⁶ 109年為落實政府國土保護政策，經向行政院請增警員預算員額9人、偵查佐11人，並獲行政院核增在案，核增後保七總隊森警分隊預算員額增至191人(分隊長8人、小隊長11人、警員172人)。

7	臺東處	第九大隊	22人-臺東分隊	案件等
8	花蓮處	第九大隊	21人-花蓮分隊	
			188人	現有員額 (更新至111年4月)

資料來源：警政署，本案整理

- (五)承上，有關森警人力是否考量就近配置於各工作站、森警人力是否充足等情，詢據警政署則表示，「……盜伐事件發生時，林務單位人員會透過車輛辨識系統，加上LINE群組等方式進行通報，縣市警察局轄區分局及保七總隊線上巡邏警力，隨即驅車前往攔查、圍捕」、「林木盜伐案件執法除保七總隊專責警力外，尚有農委會林務局護管員及各縣市警察局山區分局警力，凡接獲通報或線索，亦會立即投入查緝林務犯罪工作，爰檢視該總隊森警分隊預算員額配置與執行林務查緝案件警力(現有員額)量能尚能衡平」。惟按常理，盜伐查緝勤務固非常態，惟仍具專業性、危險性及特殊性，警政署允應參酌盜伐熱時及熱點，通盤考量查緝能量，適度調配鄰近警力與適足經費協助，以利儘速馳援現場森林護管人員並有效打擊犯罪。
- (六)又查，107年度保七總隊針對該總隊第四至第九大隊及刑事警察大隊協助林務局出勤辦理專案偵查、調查各類林政、保育案件時，所衍生之相關支出費用，建請農委會林務局支援經費，爰林務局陸續於107年度至111年度依「行政院農業委員會撥付內政部警政署保安警察第七總隊辦理林務案件經費之用及結報原則」規定陸續撥付保七總隊20萬元、80萬元、200萬元、450萬元及300萬元，相較保七總隊107年度至111年度公務預算用於國有林盜伐查

緝業務之預算編列⁷，110年度及111年度由農委會撥付保七總隊辦理林務與野保案件經費幅度高達226%（199萬8,000元/450萬元）、125%（240萬5,000元/300萬元）、僅占保七總隊業務費6%（110年度：199萬8,000元/3,173萬2,000元；111年度240萬5,000元/3,748萬4,000元），但各林管處於盜伐案件無實質調度權。凸顯警政署就保七總隊森林警察於廣大山林執行職務，長期編列有限業務費預算，並向林務機關請求撥付相關費用，是否忽視森警業務於國土保安之重要性，實有可議之處。另亦顯示森林警察於現行警政規制下，其特殊性及專業性未受重視，長期以來，恐不利優良森警培植與傳承。

（七）綜上，農委會所屬林務局職司森林護管，所屬847名護管人員，每人平均巡護面積近2,000公頃；保七總隊森林警察共計188名，配合農委會林務局8個林管處設置8個森警分隊，平均人力約20餘人，占保七總隊編制員額19%、業務費用僅6%，110年度及111年度由農委會撥付保七總隊辦理林務與野保案件經費幅度高達226%、125%，但各林管處於盜伐案件無實質調度權。另森林警察必須於廣闊山林與有組織之盜伐犯罪集團鬥智鬥勇，其專業訓練與經驗累積十分重要。然森林警察於現行警政規制下，其特殊性及專業性未受重視，長期以來，恐不利優良森警培植與傳承。臺灣為新生海島，中央山脈橫亘其間，聳立268座3,000公尺以上高山，其間溪谷密布，地形複雜，出入艱難，主管機關長期漠視有限人力及預算，即使科技執法、預警裝備與防護措施迭有增進，實際上難以有效防堵、取締、緝捕非法

⁷ 107年業務費202萬元、108年業務費189萬5,000元、109年業務費195萬3,000元、110年業務費199萬8,000元、111年業務費240萬5,000元。

盜林盜獵，致盜林至今仍層出不窮，農委會所屬林務局與警政署均難辭管理失當、偵防緝捕猶多漏失之責。

四、行政院農業委員會所屬林務局職司森林保護，相關護管人員實際工作地多為「原住民地區」之山林環境，按「原住民族工作權保障法」規定，原住民進用比率為33.33%。惟該局所屬8個林管處中高達7個均未達上開比率，其中嘉義縣阿里山鄉盜伐案件居高不下，嘉義林管處進用比率竟只有7.14%。農委會林務局逕以「各林管處本部所在地」認定採「非原住民地區」之進用比率，不符實需，位於公告原住民平地鄉之臺東林管處亦僅21.69%，嚴重忽視原住民護管員在地守護之重要性，且違反原住民族工作權保障法意旨，核有疏失

(一)經查，農委會林務局各林管處管轄區域，係以「林區」劃分，與縣市行政區域不同。各林管處皆包含了一定面積的「原住民地區」⁸，即羅東林區管理處包涵了宜蘭大同鄉、南投林區管理處包含仁愛鄉與信義鄉、嘉義林區管理處包含阿里山鄉，且均恰為盜伐熱點。經查閱各林管處護管人員進用原住民比率，迄至110年7月31日，除花蓮林區管理處比率為53.77%，其餘7林區管理處多數低於平均值23.12%，且轄管盜伐熱區之嘉義林管處及羅東林管處分別僅占7.14%及10.53%。

	機關名稱	總人數	原住民比率	林管處是否位於原住民地區
1.	羅東處	152	10.53%	否（宜蘭羅東鎮）
2.	新竹處	160	22.5%	否（新竹市北區）

⁸ 行政院91年4月16日院臺疆字第0910017300號函頒「原住民地區」具體範圍為30個山地鄉及25個平地原住民鄉（鎮、市）合計55個鄉（鎮、市）為原住民地區

3.	東勢處	114	28.07%	否(台中市豐原區)
4.	南投處	158	31.01%	否(南投縣草屯鎮)
5.	嘉義處	140	7.14%	否(嘉義市)
6.	屏東處	141	16.31%	否(屏東縣屏東市)
7.	臺東處	83	21.69%	是(臺東縣臺東市)
8.	花蓮處	103	57.28%	是(花蓮縣花蓮市)
	合計	1051	23.12%	

資料來源：農委會林務局，本案整理

(二)依據原住民族工作權保障法第4條及第5條規定，約僱五類人員⁹於「非原住民地區」進用原住民之比率為1%，於「原住民地區」比率為33.33%。有關農委會林務局各林管處進用原民比率標準係採何者，詢據該局表示，「係以『各級政府機關、公立學校及公營事業機構』為單位，爰各林管處原住民僱用總額之統計，亦依上開規定，以各林管處為計算單位，現行進用比率為23.12%（8個林管處總平均值），符合原住民族工作權保障法足額進用原住民之規定。」意即，農委會林務局各林管處係採「非原住民地區」進用比率（1%）。然而，森林護管員巡護區域多為山林環境，且與各工作站密切關連，再經本院比對盜伐熱區發現，多數均屬行政院91年4月16日函頒之「原住民地區」，詎農委會林務局卻以「各林管處本部所在地」認定採「非原住民族地區」比率，導致該局所屬8個林管處中高達7個均低於33%，其中嘉義縣阿里山鄉盜伐案件居高不下，嘉義林管處進用原住民比率僅7.14%，位於公告原住民平地鄉之臺東林管處亦僅21.69%，低於原住民地區進用比率33%，嚴重忽視原住民護管員在地守

⁹ 約僱五類：約僱人員、駐衛警察、技工、駕駛、工友、清潔工、收費管理員與其他不須具公務人員任用資格之非技術性工級職務

護之重要性，亦違反原住民族工作權保障法意旨甚明。

- (三)綜上，農委會林務局職司森林保護，相關護管人員實際工作地多為「原住民族地區」之山林環境，按原住民族工作權保障法規定，原住民進用比率為33.33%。惟該局所屬8個林管處中高達7個均未達上開比率，其中嘉義縣阿里山鄉盜伐案件居高不下，嘉義林管處進用比率竟只有7.14%。農委會林務局逕以「各林管處本部所在地」認定採「非原住民族地區」之進用比率，不符實需，位於公告原住民平地鄉之臺東林管處亦僅21.69%，嚴重忽視原住民護管員在地守護之重要性，且違反原住民族工作權保障法意旨，核有疏失。

五、內政部移民署及警政署協助林業主管機關查處外籍人士涉犯盜伐，查有移工於農閒時期擔任揸工、刀手或車手，習得辨識我國珍貴樹種，自組集團及精密分工，甚至有外籍配偶居中協助，加以語言隔閡增加查緝困難等情。據法務部統計，外籍人士涉犯森林法判決確定有罪人數逐年攀升，非本國籍比率近10餘年來已成長15倍，迄至110年已達14.61%，犯罪風氣漸長，圖謀暴利之移工前仆後繼，內政部移民署、警政署及勞動部未能分進合擊，均難辭疏失之嫌

- (一)為保育森林資源，發揮森林公益及經濟效用，並為保護具有保存價值之樹木及生長環境，我國制定有森林法，由農委會為中央主管機關，並於森林保護辦法第3條明定其權責為違反森林法令案件之處理事項及森林贓物之保管及處理事項等，且於必要時，得會同或請求當地警察或消防機關辦理或協助。另依森林法第32條規定，森林之保護，得設森林警察；其未設森林警察者，應由當地警察代行森

林警察職務，爰農委會為林業事務主管機關，針對違反森林法案件，必要時得由保七總隊第四大隊至第七大隊會同查緝。惟近年來出現外籍移工涉犯盜伐案件，依入出國及移民法第89條規定，移民署所屬辦理入出國及移民業務之人員視同司法警察，該署職司外來人口安全管理，協助主管機關查處外來人口涉不法案件，與保七總隊森林警察共同偵辦，執行查緝工作。

(二)經查據法務部「地方檢察署執行違反森林法案件裁判確定有罪者-按國籍分」，100年至110年期間，非本國籍人士違反森林法案件裁判有罪確定者總計242人，於總人數4,979人（本國籍+外國籍）占比4.86%，100年至110年，比率則分別為0、0.95%、3.63%、3.43%、2.68%、5.86%、9.89%、6.66%、6.7%、9.8%、14.61%，顯示違反森林法案件雖以本國籍人為大宗，然而外籍人士涉犯盜伐人數呈逐年攀升趨勢¹⁰，凸顯勞動部與移民署就外籍移工涉犯盜伐犯罪預防與查緝之重要性。

表1 地方檢察署執行違反森林法案件裁判確定有罪者—按國籍分

(單位：人、%)

項目別	總計	本國籍			非本國籍					非本國籍占比
		計	原住民	非原住民	計	越南	印尼	泰國	大陸地區	
100年至110年	4,979	4,737	827	3,910	242	235	5	1	1	4.86
100年	512	512	5	507	-	-	-	-	-	0
101年	626	620	9	611	6	3	3	-	-	0.95

¹⁰ 詢據法務部表示，「從事盜伐林木工作之移工，多是透過同鄉等人際網絡引介而加入盜伐集團，平日則由集團安排住宿、交通，渠等真實身分及行蹤均難以掌握，故除案件係經由通訊監察之方式蒐證查獲，或於查獲現行犯時依據手機等通訊工具進一步解讀並追查同夥，否則僅能查到現場被逮捕之移工，而難以追查其他涉案之逃逸移工，故可能存在一定程度之犯罪黑數。」

項目別	總計	本國籍			非本國籍					非本國籍占比
		計	原住民	非原住民	計	越南	印尼	泰國	大陸地區	
102年	797	768	71	697	29	27	2	-	-	3.63
103年	553	534	95	439	19	18	-	1	-	3.43
104年	484	471	132	339	13	13	-	-	-	2.68
105年	409	385	110	275	24	24	-	-	-	5.86
106年	384	346	105	241	38	38	-	-	-	9.89
107年	345	322	91	231	23	23	-	-	-	6.66
108年	313	292	71	221	21	20	-	-	1	6.7
109年	255	230	72	158	25	25	-	-	-	9.8
110年	301	182	46	136	44	34	-	-	-	14.61

資料提供：法務部111年3月7日提供更新110年度數據，本案整理

(三)就前揭外籍移工涉犯盜伐人數漸增趨勢，詢據有關機關說明如下：

- 1、農委會林務局：東勢林管處及南投林管處轄區內因農業生產人力需求，聚集大量逃逸外籍勞工，在非農忙時期外，為賺取生活費而加入盜伐集團，進行貴重木竊取及搬運。
- 2、移民署：為因應經濟發展及產業結構改變，在國內各項重大建設面臨勞工資源短缺所造成之勞動力不足情況下，政府爰採取外籍移工引進政策；惟外籍移工引入人數持續增加，失聯移工人數亦隨之上升，而外籍移工失聯原因複雜，涉及結構性問題，主管機關勞動部勞動力發展署曾辦理委託研究，移民署為精進查處作為，亦曾針對受收容人進行訪談，歸納移工失聯原因可分為以下面向：(1) 移工面：來臺前須支付高額仲介費用，薪資待遇、勞雇關係、工作量及工作環境等基本勞動條件不如預期；(2) 仲介雇主面：失聯

後非法工作薪水較高，且可不受法規限制而自由轉換雇主。外籍家庭看護工失聯後，雇主等待新任移工空窗期過長，形成非法市場需求增加。(3) 法令懲戒面：現行法令難以有效嚇阻移工發生失聯情事，且對非法雇主、非法仲介罰則過低，難以遏阻聘僱失聯移工非法工作。

3、法務部：「外籍移工在盜伐集團中多擔任底層之揸工角色，當中有許多人是舉債來台，只想賺到足夠的錢儘快還鄉。其中更有部分移工自立門戶，找比自己年輕、有體力同為越南籍移工者加入集團擔任底層工作者，複製犯罪模式，惟查緝之難度更高。」、「越南移工早期可能多為北越人士，然因盜伐貴重木為暴利行為，越南揸工將賊木從山上背下，一次可能一個禮拜或10天，背一顆木頭即可獲得數千元至數萬元不等之利益，對舉債來台賺錢之越南移工，具有相當大誘因。演變迄今，相當多案件均透過臉書社團找揸工，無論北越、中越、南越人士均有參與，其等年輕體力好、反應快，遇到司法警察追捕，多能迅速逃逸，或有縱身跳下懸崖之情形。」

4、警政署：該署通譯人才資料庫截至110年7月底止共計通譯1,384人，其中越南語、印尼語、泰語及菲律賓語計1,096人。近年外籍移工盜伐林木案件有增加趨勢，建議移民署加強相關宣導工作及強化查緝越南籍逃逸移工能量。另外籍移工語言不通，如越南語分北越語、南越語及地方方言，難覓專業人才及時翻譯，仍需移民署協助提供精通外語翻譯人才。

(四)為因應以上外籍移工涉犯盜伐趨勢及實務查緝需要，臺灣高等檢察署、警政署及農委會林務局前於

99年組成之「檢警林平台」，自103年起邀請移民署轄管專勤隊參與會議並建立合作機制及聯繫管道，正式成為「檢警林『移』平台」。當查獲失聯移工涉犯盜伐案件，由移民署轄管之地方專勤隊協助辦理後端外籍移工身分辨識、外語翻譯等，以了解外籍移工之犯案模式。另為從源頭減少外籍移工發生失聯情形，移民署爰持續向勞動部提出建議，例如改善外籍移工勞動條件、看護工失聯後雇主得立即申請遞補等，期降低移工失聯誘因。有關高額仲介費用造成外籍移工經濟壓力、提升移工法治觀念等情，詢據勞動部則表示，按私立就業服務機構收費項目及金額標準規定，國內仲介機構不得向移工收取仲介費，僅得向移工收取服務費，且有服務事實始得收取，收取服務費金額不得超過勞動部規定上限(第1年1,800元、第2年1,700元、第3年起1,500元)。仲介公司如有超收情形(如收取仲介費)，已違反就業服務法第40條第1項第5款規定，按超收金額處10倍至20倍罰鍰，並處以停業等處分，現已加強專案查察以維移工權益。另移工來臺前於其母國支付給外國仲介機構之招募或仲介費用，係各移工來源國所訂定，惟勞動部已向各來源國建議相關費用以移工1個月薪資為限。至部分移工雖未逃逸，但基於個人經濟因素會於個人空檔時間「兼差」，比如赴農忙地區協助或經同鄉介紹工作而誤涉犯罪，勞動部則製作相關宣導影片、手冊¹¹等使移工瞭解相關法令。

¹¹ (1) 入國前宣導:製作30分鐘職前講習影片(國、英、泰、越南及印尼語)提供移工來源國於移工來臺工作前之職前講習進行播放宣導。(2) 入國後宣導:分別於桃園國際機場及高雄國際機場設立移工機場關懷服務站，提供移工入境接機服務、法令宣導講習、諮詢申訴及權益保障資訊。另地方政府於移工入國後3個月執行入國訪視時，適時向雇主及移工加強我國相關法令宣導，避免移工未熟稔法令規定而觸法。(3) 為使移工瞭解相關法令，避免不法情事，

(五)綜上，移民署及警政署協助林業主管機關查處外籍人士涉犯盜伐，查有移工於農閒時期擔任揸工、刀手或車手，習得辨識我國珍貴樹種，自組集團及精密分工，甚至有外籍配偶居中協助，加以語言隔閡增加查緝困難等情。據法務部統計，外籍人士涉犯森林法判決確定有罪人數逐年攀升，非本國籍比率近10餘年來已成長15倍，迄至110年已達14.61%，犯罪風氣漸長，圖謀暴利之移工前仆後繼，移民署、警政署及勞動部未能分進合擊，均難辭疏失之嫌。

六、原住民族委員會掌理原住民族事務，行政院農業委員會為林業主管機關，就原鄉盜伐現象，負有主管義務。依據法務部統計原住民涉盜伐案件經判決確定者，自104年迄今於本國籍占比逾25%，109年創新高達31%，均高於臺灣原住民於總人口占比2.54%。研究顯示，盜伐現象與原鄉弱勢問題息息相關，部分原鄉中輟生與少數部落族人倚其熟稔山林環境智識，短時獲取金錢或毒品，徒留瘡痍殘材於山林。究其根本，原住民族基本法於94年制定公布至今，雖授權原民會會同有關機關訂定共管辦法，然原民會對該法第22條所定「原住民族同意」相應之機制、程序始終未能建立合宜、可行的方式；農委會所屬林務局雖有部落林業與林下經濟等計畫，雖已稍有成果，然仍屬零星短暫權宜措施，未符原基法意旨，終釀原鄉盜伐亂象層出不窮，原民會與農委會怠失甚明

每年度編印移工在臺工作須知手冊25萬本，分送移工知悉，以及編印「雇主聘僱移工法令宣導手冊」計19萬本，並寄送雇主參考宣導合法聘僱觀念；另勞動部已藉由廣播廣告、製播移工來源國語言之移工廣播節目及國語廣播節目，向雇主、移工宣導合法聘僱、工作權益、不可從事許可外工作等相關法令。另透過跨國勞動力權益維護網站(含中、英、印、越、泰)及移工相關社群媒體(LINE@移點通、「1955hotline移工專線」臉書粉絲專頁)等宣導管道，向移工宣導在臺合法工作，以保障自身工作權益等。

- (一) 行政院為統合原住民族政策，保障原住民族權益，辦理原住民族業務，特設原住民族委員會，掌理原住民族政策、制度、法規之綜合規劃、協調及推動，原住民族傳統領域之諮商、規劃、協調、權益回復等事項，原住民族委員會組織法第1條及第2條定有明文。
- (二) 經查據法務部「地方檢察署執行違反森林法案件裁判確定有罪者-本國籍」，100年至110年期間，原住民違反森林法案件裁判有罪確定者總計827人，約占本國籍4,737人之17.46%，100年至110年，歷年占比則分別為0.98%、1.45%、9.24%、17.79%、28.03%、28.57%、30.35%、28.26%、24.32%、31.30%、25.68%，顯示原住民涉犯盜伐人數雖隨總人數減少，惟若以占比趨勢觀之，自104年迄今於本國籍占比逾25%，且均遠高於臺灣原住民比率2.54%¹²。

表2 地方檢察署執行違反森林法案件裁判確定有罪者—本國籍
(單位：人、%)

項目別	總計	本國籍			原住民/非原住民占比
		計	原住民	非原住民	
100年至110年	4,979	4,737	827	3,910	17.46
100年	512	512	5	507	0.98
101年	626	620	9	611	1.45
102年	797	768	71	697	9.24
103年	553	534	95	439	17.79
104年	484	471	132	339	28.03
105年	409	385	110	275	28.57
106年	384	346	105	241	30.35
107年	345	322	91	231	28.26
108年	313	292	71	221	24.32
109年	255	230	72	158	31.30

¹² 行政院統計資料：臺灣住民以漢人為最大族群，約占總人口96.45%，其他2.45%為16族的臺灣原住民（截至109年底，臺灣原住民人口數為57萬6,792人，平地原住民為26萬9,966人，山地原住民為30萬6,826人），另外1.10%包括來自中國大陸的少數民族、大陸港澳人民及外籍人士。

項目別	總計	本國籍		原住民/非原住民占比	
		計	原住民		非原住民
110年	301	257	66	191	25.68

資料提供：法務部111年3月7日提供更新110年度數據，本案整理

(三)就前揭原住民涉犯盜伐情形，詢據法務部表示，「原住民在盜伐案件中的角色，一般係憑其對森林的熟悉，尋找可盜伐的場址、建立補給站、最後再提供樣品照片給收贓者確定是否收購後，再予以搬運下山，因此在新竹地區、桃園地區所查獲之現行犯一般均為原住民，其目的即在以勞力換取報酬。」本案諮詢委員則表示，「山林盜伐不只是山林保護問題，更涉及經濟社會面向，並非單一部會農委會林務局可以解決的問題，訪談過程中我們發現原鄉部落未成年人的參與，原住民青年在國中、國小階段，耳濡目染，開始涉入盜伐犯罪，對『盜伐』未必有是『犯罪行為』的認知。盜伐經濟收入，甚至在部落會有一種次文化出現，盜伐者反而是很有成就的一種表現。」、「生態保育只是一小部分，也應從社會與經濟、教育等面向著手。舉例，新竹山區山老鼠每天帶年輕的輟學生上山，開一台9人座，一天上山工作直到把木材裝滿整車，每天下山就是20萬元經濟價值。為何這些人不是在上課？毒品也扮演一個很重要的角色。不一定有毒品的前科，但有服用毒品習慣，為取得毒品墜入深淵，出賣自己的勞力與對於山上環境熟稔資訊。」顯示在盜伐暴利或毒品需求下，部分原住民倚其山林智識、體能與熟稔環境等優勢，擔任盜伐產業鍊上游刀手、揸工或中游把風、車手，甚或自組盜伐集團，為收贓者遊走於山林間獵取珍貴樹木，雖稱係為求謀生，毋寧是背離部落、土地與祖靈，傳統領域與自然資

源權之主體價值觀已逐漸流失，山林秩序亟待重建。

(四)另查，農委會林務局於91年起試辦「社區林業—居民參與保育共生計畫」，社區林業巡護即植基於「森林保護篇」推動發展迄今；原民會會同農委會等機關依據原住民族基本法第22條授權規定¹³，於96年12月18日會銜訂定發布「原住民族地區資源共同管理辦法」，俾利原住民族地區共管機制之推行；農委會林務局101年1月30日函頒「結合社區加強森林保護工作計畫」，嗣依102年修正公布森林保護辦法27條第2項授權規定¹⁴，非營利性團體協助森林保護工作，著有績效者，得酌予補助40萬元以下之森林保護工作經費；復依「原住民族地區資源共同管理辦法」第7條規定¹⁵，於109年8月1日實施「行政院農業委員會林務局各林區管理處與經管國有林地內原住民族資源共同管理機制要點」（下稱共管機制要點）。是以，依據共管機制要點規定，部落得提案與各林管處籌組共管會，在共管會機制下，討論內容以議題為導向，部落在內部達成共識後即可提案，與當地林管處共同決定國有森林自然資源永續利用如山林巡護、傳統狩獵、林產物採取、生態旅遊、高山協作等議題，從過往成立僅具諮詢功能共管會，即形式上共管，過渡為以原住民為主體、議題為導向的實質性共管機制。

(五)惟查據原民會表示，農委會林務局自95年10月由嘉

¹³ 政府於原住民族地區劃設國家公園、國家級風景特定區、林業區、生態保育區、遊樂區及其他資源治理機關時，應徵得當地原住民族同意，並與原住民族建立共同管理機制；其辦法，由中央目的事業主管機關會同中央原住民族主管機關定之。

¹⁴ 森林保護辦法第27條第2項規定：經依法立案之非營利性團體，依結合社區加強森林保護工作計畫協助森林保護工作，著有績效者，中央主管機關得酌予補助新臺幣40萬元以下之森林保護工作經費。

¹⁵ 本法施行前已設置之資源治理機關，得依前條規定與當地原住民族建立共同管理之理機制。

義林管處與阿里山鄉鄒族建立第1個原住民族資源共同管理委員會，而後陸續與台東縣都蘭和都歷及海端部落、屏東縣台24線沿線部落、桃園市復興區華陵里等部落建立共管諮詢平台、農委會林務局與丹大地區原住民則為每季召開「原住民議題座談會」，惟多數均屬形式諮詢階段，尚未達實質共管。近3年「森林保護篇」全國社區參與總數，分別為108年45件、109年54件及110年（截至6月底）63件，其中原住民族部落分別為36件、40件及46件，雖原住民族部落參與案件逐年增加，惟大多停留在第一階段計畫，顯示目前社區林業仍著重於「參與」或「培力」之階段目標，未達「社區營造」、「生態旅遊經營」階段，且尚無實質達成共管之目標。有關山林共管目標尚有落差等情，詢據農委會林務局則說明，建立實質性共管之前提，須先向部落說明政策內容，由部落凝聚共識後成立共管會，後續如有共管共識，於權利分享、責任分擔的共管理念下，進一步透過行政契約，建立融合自然資源權利與山林巡護¹⁶的共管模式，未來可將部分山林巡護權責正式託付予在地部落，同時與原住民族共享永續山林資源。

(六)是以，農委會林務局初期推動社區林業計畫理念，係藉由計畫執行凝聚地方共識及引導社區民眾參與地方森林資源經營管理，協助林業機關推動森林經營與自然保育，並分享執行成果，自91年推動以來，可謂為山林共管之基礎；嗣經109年8月1日實

¹⁶ 現階段係以「社區林業計畫」導入公私協力模式，與國有林周邊社區、部落等民間力量合作，協助違法案件通報、森林救火、森林生態調查監測，共同巡護山林，在108年度計有45個在地社區與農委會林務局合作，其中有36個屬於原住民部落，比率高達8成，110年度統計至12月份為止，則有54個社區與農委會林務局合作，其中有40個屬於原住民部落，原住民部落比率均達7成以上。

施共管機制要點，促使「部落山林巡護導入山林共管」一事，具政策延續性及法規依據，極具積極正面意義。然而，因「共管」之意旨在於「享權利、負義務」，涉及資源管理機關權責及責任之分擔，且須以行政契約明定權限委託事項及範圍，復因原住民族各部落族群之文化及慣習未盡一致，且資源治理機關之機關任務有別，就土地及自然資源經營管理存在歧異，凝聚共識自須時日，尚待主管機關原民會積極促成各資源治理機關與部落建立適宜共管機制，尤於現行山林盜伐趨勢下，協助原住民地區盜伐熱點朝實質共管目標推動，對振興原鄉經濟與重建山林秩序、回復自然資源權，自屬重要。

(七)綜上，原民會掌理原住民族事務，農委會為林業主管機關，就原鄉盜伐現象，負有主管義務。依據法務部統計原住民涉盜伐案件經判決確定者，自104年迄今於本國籍占比逾25%，109年創新高達31%，均高於臺灣原住民於總人口占比2.54%。研究顯示，盜伐現象與原鄉弱勢問題息息相關，部分原鄉中輟生與少數部落族人倚其熟稔山林環境智識，短時獲取金錢或毒品，徒留瘡痕殘材於山林。究其根本，原住民族基本法於94年制定公布至今，雖授權原民會會同有關機關訂定共管辦法，然原民會對該法第22條所定「原住民族同意」相應之機制、程序始終未能建立合宜、可行的方式；農委會所屬林務局雖有部落林業與林下經濟等計畫，雖已稍有成果，然仍屬零星短暫權宜措施，未符原基法意旨，終釀原鄉盜伐亂象層出不窮，原民會與農委會怠失甚明。

七、行政院農業委員會所屬林務局就盜伐案件負舉證責任，盜伐案件近10餘年共計2,831件，市價近12億元，

雖經修法加重刑責，判決確定有罪人數4,979人，惟有期徒刑2年以下者97.79%，3年以上0.24%，僅10人處罰金共計304萬餘元，法務部函復本院認「有量刑過輕情形，盜伐主謀與金主仍有利可圖，顯示判決實務與立法期待存有落差，該局允應強化森林環境受損之舉證論述。」復因盜伐案件因地點偏僻、分工細密而查緝不易特性，亦應加強宣導及追蹤吹哨者條款成效，以維我珍貴山林資源；至法務部建議強化審判機關對盜伐案件造成森林棲地破壞等認知與量刑因子等情，亦請主管機關彙整相關案例轉司法院參採

- (一)為保育森林資源，發揮森林公益及經濟效用，並為保護具有保存價值之樹木及生長環境，我國制定有森林法，由農委會為中央主管機關，並於森林保護辦法第2條及3條明定，依該辦法之主管機關及其他依法令規定於特定森林區域行使管理經營權限之機關，權責為違反森林法令案件之處理事項等。
- (二)查據農委會林務局統計資料顯示，99年迄至110年8月底期間，我國有林遭竊取森林主副產物案件2,831件，市價估計金額11億9,889萬6,141元，被害材積9,874餘立方公尺。違反森林法盜伐案件樣態以「竊取早期（日據時期到1980年代）伐木樹頭殘材」為主，共計1,608件，占比52.9%，因樹頭殘材體積小，無須使用大型機具鋸切、搬運方便、犯罪成本低及獲利大等特性，成為盜伐者主要竊取標的。
- (三)經查，有鑑於市面上奇木、藝品店販賣貴重木之木製品情形大增，恐有盜伐與銷贓集團勾串、獲利甚鉅且查緝困難，為維護國家森林資源，確有將竊取森林主、副產物案件之刑罰級距提高，並處以有期徒刑及增定罰金刑之必要，爰於104年5月6日修正

森林法第50條及第52條規定¹⁷，將第50條刑度提高為處6月以上5年以下有期徒刑，併科新臺幣30萬元以上300萬元以下罰金；第52條提高原條文第1項刑度為1年以上7年以下，併科贓額5倍以上10倍以下罰金，且明定若竊取之主產物屬經公告之貴重木加重其刑至二分之一，併科贓額10倍以上20倍以下罰金。又鑑於司法實務贓額計算方式係以「原木山價」，而非以交易價格之市價計算，造成竊取森林主、副產物之實際經濟利益遠大於風險成本，從而助長此類犯罪，110年5月5日再次修正公布森林法第50條及第52條規定，處罰竊盜行為併科罰金之上限，由300萬元提高為600萬元，並將原以「贓額」倍數計算罰金數額之方式，修正為明定罰金數額為「併科新臺幣100萬元以上2,000萬元以下罰金」，藉此提高罰金數額。

(四)然查：

- 1、依據法務部統計資料顯示，100年迄至110年8月期間，地方檢察署執行違反森林法案件裁判確定案件，判決確定有罪人數4,894人，有期徒刑2年以下者97.8%，3年以上0.2%，僅10人處罰金共計304萬餘元，法務部認有量刑過輕情形。

表3 地方檢察署執行違反森林法案件裁判確定情形

(單位：人、%)

項目別	總計	有罪人數							無罪	其他	定罪率
		計	六月	一年	二年	三年	三年	拘			

¹⁷ 104年5月6日修正森林法第50條規定：竊取森林主、副產物，收受、搬運、寄藏、故買或媒介贓物者，處6月以上5年以下有期徒刑，併科新臺幣30萬元以上300萬元以下罰金。前項竊取森林主、副產物之未遂犯罰之。同法第52條規定：犯第50條第1項之罪而有下列情形之一，處1年以上7年以下有期徒刑，併科贓額5倍以上10倍以下罰金：……。第一項森林主產物為貴重木者，加重其刑至二分之一，併科贓額10倍以上20倍以下罰金。前項貴重木之樹種，指具高經濟或生態價值，並經中央主管機關公告之樹種。

			以下	未滿 逾六 月	未滿 一年 以上	未滿 二年 以上	以上	役、 罰金	其刑			
100年至110年8月	5,250	4,894	1,751	1,707	1,328	60	12	35	1	249	107	95.2
100年	525	512	286	190	28	2	1	5	-	8	5	98.5
101年	652	626	269	278	69	1	4	5	-	18	8	97.2
102年	820	797	375	355	55	3	1	7	1	15	8	98.2
103年	588	553	247	258	43	-	3	2	-	18	17	96.8
104年	513	484	214	217	49	-	2	2	-	14	15	97.2
105年	437	409	119	126	153	6	-	5	-	19	9	95.6
106年	429	384	72	93	204	13	-	2	-	40	5	90.6
107年	411	345	39	82	214	7	1	2	-	43	23	88.9
108年	350	313	49	50	208	6	-	-	-	27	10	92.1
109年	291	255	40	36	166	9	-	4	-	32	4	88.9
110年1-8月	234	216	41	22	139	13	-	1	-	15	3	93.5
結構比		100.0	35.8	34.9	27.1	1.2	0.2	0.7	0.0			

表4 地方檢察署執行違反森林法案件罰金統計

(單位：人、新臺幣/元)

項目別	總金額	人數				
		總計	20萬以下	20萬以上 30萬未滿	30萬以上 40萬未滿	40萬以上
100年至110年8月	3,048,974	10	1	2	4	3
100年		-	-	-	-	-
101年	-	-	-	-	-	-
102年	1,295,154	3	-	-	-	3
103年	-	-	-	-	-	-
104年	-	-	-	-	-	-
105年	313,000	2	1	-	1	-
106年	540,000	2	-	1	1	-
107年	-	-	-	-	-	-
108年	-	-	-	-	-	-
109年	900,820	3	-	1	2	-
110年1-8月	-	-	-	-	-	-

資料提供：法務部

說明：罰金金額係指法院裁判確定罰金金額。

- 2、相較於我國紅檜、扁柏、牛樟、紅豆杉等貴重木樹種，為天然下種及人工育苗不易、更新困難，且經數百甚或千年始成巨木，具高經濟及在生態上有其特殊價值，近10餘年估計遭盜伐市價近12億元，罰金僅304萬餘元，判決確定有罪者近9成7為2年以下徒刑，顯示判決實務與立法期待存有落差，農委會林務局既所轄林政單位允應強化環境法益受損之舉證論述，以維我珍貴山林資源資源。
- 3、有關法務部認為實務判決有量刑過輕（刑度及罰金均低）情形¹⁸，詢據該部表示略以，「建議司法院依據整體環境法益因行為人之行為所遭受侵害（包括被害林木是否屬貴重木、樹齡、材積，復育之可能性及對環境影響程度），以及行為人是否為有計畫性、反覆從事盜伐林木犯罪等建立量刑因子，並且與農委會林務局合作舉辦生態講座或至盜伐現場之導覽活動，使法官得以深入瞭解森林生態、重視森林保育，以對此類案件，量處適當之刑，藉以遏阻盜伐犯行」等意見，允宜由林業主管機關農委會評估研議，綜整分析歷年重大盜伐案例與常見樣態，並就量刑過輕、吹哨者案例等案件分析資料提出具體建議及相關宣導短片，轉請司法院暨所屬法官學院參採。

(五)綜上，農委會所屬林務局就盜伐案件負舉證責任，盜伐案件近10餘年共計2,831件，市價近12億元，

¹⁸ 有關量刑過輕主因，法務部表示：盜伐集團分工細緻，現場查獲者多為底層負責盜伐、搬運木材之揸工，身分常為屬經濟弱勢之原住民或外籍移工，犯罪動機係為賺取微薄之薪資，如在偵審中均坦承犯罪且為單一個別案件，法院較不易處以重刑。且亦有依刑法第59條規定認行為人有情輕法重而酌減其刑，並宣告有期徒刑6月以下得易科罰金之刑度，或諭知緩刑之情形。……法官係不告不理之審判者，且通常不會實際履勘盜伐現場，對於盜伐林木對整個森林生態乃至自然環境所造成危害，欠缺實際感受……。

雖經修法加重刑責，判決確定有罪人數4,979人，惟有期徒刑2年以下者97.79%，3年以上0.24%，僅10人處罰金共計304萬餘元，法務部認有量刑過輕情形，盜伐主謀與金主仍有利可圖，顯示判決實務與立法期待存有落差，該局允應強化森林環境受損之舉證論述。復因盜伐案件因地點偏僻、分工細密而查緝不易特性，亦應加強宣導及追蹤吹哨者條款成效，以維我珍貴山林資源；至法務部建議強化審判機關對盜伐案件造成森林棲地破壞等認知與量刑因子等情，允宜由主管機關彙整相關案例轉司法院參採。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，提案糾正行政院。
- 二、抄調查意見二至七，函請行政院督飭所屬（行政院農業委員會、內政部、原住民族委員會、勞動部）確實檢討改進見復。
- 三、調查報告之案由、調查意見及處理辦法上網公布。

調查委員：浦忠成

田秋堃

中 華 民 國 1 1 1 年 7 月 6 日

案名：國有林盜伐案

關鍵字：山老鼠、盜伐、移工、森林護管員、山林共管、原住民