

## 調 查 報 告

壹、案由：據審計部110年度中央政府總決算審核報告，台灣糖業股份有限公司配合太陽光電計畫出租七股農場農地，逕規劃運用造林地作為光電計畫用地，須伐除廣大面積造林木，且林木標售程序未臻嚴謹，僅獲以雜木估價之伐木補償，損及公司權益，又依法應保留區域之林木亦遭伐除，履約管理欠當等情案。

柒、調查意見：

據審計部110年度中央政府總決算審核報告，台灣糖業股份有限公司(下稱台糖公司)配合經濟部推動太陽能光電計畫，註銷七股農場造林地改置光電案場，須伐採廣大面積林木致生周遭生態爭議，而台糖公司辦理材積估算與伐採作業，據報未臻嚴謹，致履約管理欠當，損及公司權益等情案。本院為瞭解事實，爰就相關疑義，函請審計部、經濟部、台糖公司、行政院農業委員會(下稱農委會)等機關調閱相關資料到院，並於民國(下同)111年11月24日履勘台糖七股農場實地瞭解經濟部籌辦推動太陽能光電計畫、現地光電投資廠商履約管理、現存造林成果等情形。112年3月2日詢問經濟部曾文生政務次長、能源局林文信組長、台糖公司王國禧總經理、農委會杜文珍常務副主任委員、林務局林濔貞副局長等相關業務主管人員，業調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、台糖公司配合經濟部推動太陽能光電計畫以達年度容量目標，遂檢視轄管不適耕作與造林地以供光電廠商投資，雖有其目的正當性，然造林政策係原為達成2007年亞太經濟合作組織(APEC)決議予以規劃執行，經濟部貿然同意改置光電案場遂衍生政策不連續，多

年造林之努力與成果毀於一旦，並徒增民眾疑慮與爭議；另造林成果仍屬公司財產，縱然委由投資廠商逕行辦理伐採與繳回林木補償費用作業，其現地林木材積估算、實地鑑價與伐採過磅作業程序，仍應逐項踐行，俾利爾後他機關之查核驗證。惟台糖公司囿於經濟部時程壓力，並未踐行上開程序，導致公司內部未有材積估算與伐採過磅重量等資料，僅有該廠商自行辦理材積估算之數據，且該數據為計算林木補償費之重要基礎，與廠商擔任繳回林木補償費之角色，實有利益衝突；另該廠商曾有兩次材積估算資料，數據差異甚大，而台糖公司未有警覺，伐採過磅時未依契約規定派員隨同驗證或交付第三方複估查驗，經核有重大違失，經濟部除督促台糖公司檢討改進外；另台糖公司參與原造林政策有其環境生態之正面價值，經濟部應予重視。

(一)經濟部為推動太陽光電計畫緣起、規劃概述、預估成果、獎勵措施與土地區位選擇原則<sup>1</sup>。

1、計畫緣起：隨著全球暖化日益嚴重與傳統能源快速耗竭，世界各主要國家皆將節能減碳納為重點施政項目，並以再生能源驅動綠色經濟發展。

2、規劃概述：政府推動能源轉型，往西元(下同)2050年淨零排碳努力，藉公私部門合作，從供需面向推動綠能與世界接軌，奠定永續發展基石。政府擘劃零碳、潔淨能源轉型路徑，制定法規及機制排除障礙，為能源轉型打底，發展再生能源，為企業建構優質綠能投資環境。民間支持政府綠能政策並響應國際綠能趨勢，串連世界帶動整體綠色供應鏈發展。為兼顧能源安全、綠色經濟及環境永續，行政院於

---

<sup>1</sup> 資料來源：本院 111 年 11 月 24 日履勘臺南市七股光電案場，經濟部提供資料。

105年10月27日通過太陽光電推動方案。

3、預估成果：全國將於114年達到太陽光電累計設置容量20GW之目標，預估每年可發228億度電，減少約1,272.5公噸二氧化碳排放。

4、土地區位選擇原則：針對114年太陽光電20GW之目標，經濟部與各部會合作以土地維持或優於原有使用為原則，優先推動具社會共識及無環境生態爭議之區域，優先推動三大面向，即公有閒置用地活化、不利農用土地及土地複合利用等三大區塊。

(1) 公有/閒置用地活化：以優於原有土地使用為原則，活化公有或閒置用地，主要包含公有、國營土地、工業區土地等。

(2) 不利農業經營區：引導業者利用不利農業使用土地等方式設置太陽光電系統，提高土地運用價值，主要包含汙染土地、已封閉掩埋場等。

(3) 土地複合利用：以土地可複合式利用的精神，運用光電建置來達到土地發揮的最大功效，主要包含停車場、水庫、滯洪池、漁電共生、風雨球場、圳路等相關場域。

(二) 台糖公司選擇七股農場為光電案場之理由：

1、選擇不適耕作或造林土地，建置地面型光電設施。

2、案場當時為造林、雜林地，不適於耕種農作物，然而該地區擁有良好的日照條件，可運用該優勢推廣太陽能發電。

3、採公開招標出租方式評選出適合廠商。

(三) 因該區原為造林地改置光電案場，須辦理地上物林木伐除，依據本案光電投資協議書契約條文，台糖公司未依契約派員會同查估或過磅。

1、第二條第二項：「配合政策或合作開發使用造林地，地上林木由乙方委請估價公司會同甲方，估算林木

伐除總重量(公噸)或體積(立方公尺)，並依甲方配合政策或合作開發使用造林地林木補償計價方式之林木補償計價標準，訂定標售每公噸或立方公尺林木淨利單價之底價，……。」

2、同條第三項：伐除林木須會同甲方派員過磅……。

(四)上開契約條文已要求甲方：「估算材積時須派員、另過磅時亦須派員」。材積估算與過磅計量，係依「林木補償計價標準」計算所需繳回補償金額之重要數據。然台糖仍稱：「係指地上林木順利完成公開標售，則台糖公司應派員過磅，以確認當伐除林木累計過磅重量或體積所需繳付之金額。……因此一階段並未涉及標售行為，故雙方無會同過磅情事」。然標案無人申辦認領及領標，不等同台糖公司不須依法定程序估算與訂定底價。未依契約執行，無從據以預估與計算廠商繳回補償費金額。

(五)本案伐採林木總材積與總重量，投資廠商自行辦理兩次估算，數據差異甚大。

1、中興電工公司108年5月出具之服務建議書列載總材積30,581立方公尺、總重量36,066公噸。

2、中興電工公司108年11月委託中華資產鑑定中心(股)公司估算材積約5,506立方公尺及總重量9,047公噸。

3、上開兩者差異原因：

(1)中興電工公司108年5月出具之服務建議書為投標文件，係屬廠商初步規劃。廠商自行以Google Earth航照圖以30公尺\*30公尺影像判斷各區林木密度，據以推估各區之數量，並參考「行政院農業委員會辦理國有林林產物處分作業要點」(後稱國有林林產物處分作業要點)第6條規定，透過相關文獻確認白千層、木麻黃

及紅樹林樹種各樹種生長10年之平均胸徑及平均高度後，推估單棵樹木體積與各區樹木總材積，並依據文獻資料得知本計畫範圍內多為類似水筆仔植物，以此計算本案林木總材積30,581立方公尺、總重量36,066公噸。

- (2) 廠商得標後，台糖公司提供平地造林相關資料，發現其樹種、數量等現況與投標時推估落差甚巨，故廠商委請中華資產鑑定中心(股)公司於108年11月12日進行專業林木進行現場實勘各樹種之胸徑及樹高，並參考「國有林林產物處分作業要點」，計算各樹種之材積(體積)，經訪查確認各樹種每才重量後，予以轉換其重量之方式計之，其計算結果為5,506立方公尺及總重量9,047公噸。惟該次調查，台糖公司未依契約協議書派員會同查估。

(六) 歷次林木補償費估算金額差異：

- 1、審計部估計造林補償費用約為新臺幣(下同)4億6,414萬餘元，係以投資廠商第一次材積估算(總材積30,581立方公尺)與「臺南市農作改良物徵收補償費查估基(標)準」，為計算基礎得出。
- 2、台糖公司倘改依投資廠商第二次材積估算資料為計算基礎(材積約5,506立方公尺)與「臺南市農作改良物徵收補償費查估基(標)準」為計算基礎，得出林木補償費約為6,571萬餘元。
- 3、台糖公司為增加廠商投資誘因，修訂新增「配合政府政策或合作開發使用造林地林木補償計價標準」，改以雜木淨利單價237元(元/公噸)計價，且依據投資廠商第二次材積估算資料基礎，廠商實際繳納林木補償費為214萬餘元。
- 4、上開林木補償計算皆不含向林務局申請註銷平地造

林面積146公頃，另需返還造林補償金5,264萬餘元。

(七)台糖公司急於辦理，其原因為：

- 1、係為配合政府2025年太陽光電累積設置容量目標為20GW，本案原被政府列管需於2020年底完成併網。
- 2、囿於時效致力於2019年5月完成辦理不適耕作地設置太陽光電招商作業，本案倘俟完成修改內控文件，恐影響政府列管之併網時程。
- 3、另後續因相關行政程序造成延宕，經行政院同意本案延至2021年6月併網，台糖公司仍持續督促光電業者，使本案如期如質完成併網。

(八)因台糖公司內部未有林木材積或生產資料，無從確認廠商所繳林木補償費金額是否符合現況，似有低估該廠商繳納林木補償費之疑慮，是否涉及背信或圖利廠商之嫌，經濟部應再查明後妥處。

(九)綜上，台糖公司為配合經濟部推動綠能政策，修訂相關要點以增加廠商投資誘因，因時程緊迫與列管壓力，雖有其目的正當性；然造林政策原係為達成APEC決議予以規劃執行，改置光電案場遂衍生政策不連續，多年造林之努力與成果毀於一旦，並徒增民眾疑慮與爭議；相關地上物處理之法律程序，仍應踐行其程序正義與實質內涵，查林木公告贈與期間僅7日、公開標售之等標期亦僅4日，等標期間明顯不足致廠商作業倉促，程序有欠嚴謹；縱然委由投資廠商逕行辦理伐採與繳回林木補償費用作業，其現地林木材積估算、實地鑑價與伐採過磅作業程序，仍應逐項踐行，俾利爾後審計部等機關之查核驗證。惟台糖公司並未踐行上開程序，導致公司內部未有材積估算與伐採過磅重量等資料，僅有該廠商自行辦理材積估算之數據，且該數據為計算林木補償費之重要基礎，與廠商擔任繳回林木補償費之

角色，實有利益衝突；另該廠商曾有兩次材積估算資料，數據差異甚大，而台糖公司未有警覺，伐採過磅時未依契約規定派員隨同驗證或交付第三方複估查驗，核有重大違失。

二、台糖公司稱本案辦理太陽能光電投資廠商招標係為土地租賃，未於該契約條文對投資廠商之辦理期程與程序等，予以規範，故廠商常為極大化自身利益，於尚未完備相關法定申請程序前，常有先行施工現象，致地方政府多次開罰。查臺南市政府對於七股光電案場因違反區域計畫法等法規而多次開罰，次數達12次其金額累計為168萬元。顯見該廠商無視法定申請程序之意圖甚鉅，致台糖公司、經濟部與中央政府形象受損，且造成民眾負面觀感恐影響爾後其他投資案件推動進程，台糖公司難卸疏失之責。

(一)查台糖公司與光電投資業者簽訂「建置太陽能光電發電設施使用契約書」第9條規定：「本契約存續期間乙方如因違反區域計畫法、非都市土地使用管制規則、建築法或其他相關法令規定，遭處罰鍰、有期徒刑或拘役，概由乙方自行負責，與甲方無涉，如甲方因而遭受損失時，乙方應負損害賠償責任。」

(二)據台糖公司表示：另依上述契約書第13條第9項規定略以，如乙方於本契約期限屆滿或期限屆滿前，因可歸責於乙方之事由而遭甲方終止本契約時，乙方應於終止契約之次日起6個月內，辦理下列事項：

1、應保持地上物及其附屬設施與太陽光電發電設備（包括敷設於地上建物之電氣、給水、排水等設備）良好運作之原狀，經甲方需要保留且乙方同意贈與甲方時，乙方應備妥證件無償移轉登記為甲方所有，且不得拆除或毀損，亦不得要求任何補償及其他費用；如甲方不同意保留時，乙方應提出太陽光電發

電設備回收計畫，並自行拆除太陽能發電設備及其基礎與支撐架等所有設施，並須負責復舊返還建置場址；如未拆除者，視同拋棄該發電設備所有權及所有設施，並同意由甲方自行處理。因該設備拆除所產生之處理費用，概由乙方負擔並得自履約保證金扣除，不足部分得向乙方求償。

- 2、屬前目之資產，乙方應自費清除，否則甲方得視為廢棄物處理，所需費用概由乙方負擔，得自履約保證金扣抵。如有損及任何第三人權益之情事，均由乙方負責處理。
- 3、本款第1目甲方需要保留且乙方同意贈與甲方之資產，乙方應將地上物點交予甲方，如點交時有第三人占用，乙方應負責解決排除之。在未點交甲方前，乙方仍應妥為看管維護，如因怠於看管維護致生損害時，應負賠償責任。
- 4、期限屆滿前遭甲方終止本契約時，已繳納之開發權利金及經營權利金不予退還。
- 5、乙方應自本契約終止之次日起至地上物等相關設施完全清除並交還土地之日止，依逾期之日數每日按相當於每日之開發權利金計算使用補償金，並依契約所定每月之開發權利金之24倍計算懲罰性違約金，給付予甲方。如甲方有其他損害，並得請求賠償之。

(三)承上述，台糖公司雖稱甲方得終止契約，惟查該份光電投資契約，關於甲方得終止契約之要件，僅有下列二項條款：

- 1、第十二條：特約條款、一、如簽訂本契約後，甲方獲上級機關及立法院通過轉投資預算，且甲方依約向丙方（即得標廠商）行使入股選擇權，而丙方未依約使得甲方取得乙方至少20%之股權時，甲方得

終止本契約，並得沒收乙方所繳交之履約保證金。

2、契約第十五條：不可抗力情事、五「不可抗力情事之終止契約」。

(四)故台糖公司雖稱「甲方得終止契約」，但檢視該契約條文，漏未規定「因可歸責於乙方之事由」，而甲方可得契約終止之列舉情形或例示等規定，徒增爾後甲方如欲執行契約終止，恐衍生履約爭議外；另形同雖設有「甲方得終止契約」之條款，但無法終止之情形。

(五)另台糖公司稱：本案辦理系公開招標「出租土地」設置太陽光電設施，惟查投資契約除前述轉投資選擇權入股之權利外，另第五條亦有開發權利金、經營權利金及最低年保證發電量之計算方式，顯見並非單除之土地租賃，已然具有「促進民間參與公共建設」之投資契約形式。

1、開發權利金：乙方每年應繳交予甲方開發權利金，每年應繳交之開發權利金(法定營業稅另計)，係按區域計畫委員會核發土地開發許可之面積(公頃)x每公頃開發權利金計收。

2、經營權利金及最低年保證發電量：

(1) 乙方每年應繳交予甲方經營權利金，每年應繳交之經營權利金(法定營業稅另計)，係按各租賃基地之每年實際發電量(度)x台電公司躉購價格(元)x乙方承諾計付甲方經營權利金之百分比(%)。

(2) 當實際發電量小於其最低年保證發電量，則經營權利金應按最低年保證發電量計算。

(六)據報載<sup>2</sup>本案投資廠商屢屢先行施工，嚴重影響台

<sup>2</sup> <https://www.chinatimes.com/realtimenews/20200928005284-260421?chdtv>。中興電工七股

糖、經濟部與中央政府形象。另查本案光電廠商被臺南市政府累計開罰12次，金額計168萬元，嚴重影響當地民眾對政府布局再生能源觀感，恐延宕其他案場推動政策進程。台糖公司雖稱：「收到該業者因個別案件之相關行政程序缺失遭市府稽查開罰之函文，台糖公司均立即函告業者儘速改善缺失及於期限內改善違規事項，俾善盡土地所有權人之責，後續該業者亦如期改善相關缺失並完成繳納罰款」。惟查契約條款並無規定：得歸責乙方(廠商)之事由，甲方得予以裁罰乙方之規定；另甲方雖能終止契約，惟終止契約之要件並無例示事項或列舉規定，使得該終止條款形同具文而無法執行。

(七)綜上，台糖公司僅係認為本案僅為土地租賃，未於該契約條款對廠商辦理期程等合理規範，故廠商常為極大化自身利益，於尚未完備相關法定申請程序前，常有先行施工現象，致地方政府多次開罰。查本案地方政府對七股光電案場因違反區域計畫法等因素，開罰多次顯見該廠商無視法定申請程序之意圖甚鉅，致台糖公司、經濟部與中央政府形象受損，且造成民眾負面觀感。該投資契約非僅單純土地出租，台糖須以土地所有權人身分，協助廠商辦理土地區位變更等相關程序，契約內容更有權利金繳納形式與轉投資事業入股條件，具促進民間參與公共建設之形式。爰此，經濟部應再督促台糖公司於光電投資契約內，應增加限制倘廠商未於完成法定申請程序等諸類違約情事與相關條文予以規範，避免廠商無視法定程序，影響中央政府形象與增加地方政府監督負擔。

---

太陽光電廠違法施工，南市府會勘將開罰。

三、行政院農業委員會於2002年為因應我國加入WTO，針對民間所釋出農地，輔導獎勵造林。另2007年APEC決議承諾2020年前要再增加會員體區域森林覆蓋面積達2,000萬公頃，該會推動數次造林計畫，當年台糖公司鑑於其政策目標遂參與該計畫。惟此政策目標與現今時空環境有別，經濟部為推動綠能政策，要求台糖公司配合盤點不適耕作與造林地以提供光電投資，遂局部區域退出造林計畫；另造林計畫期間長達20年，每公頃造林費用補貼與獎勵額度共計240萬元，平均每年為12萬元，其造林誘因甚低，致部分民眾申請退出該計畫亦時有所聞；爰此，農委會原設定達成APEC造林目標能否維持，應予定期盤點與檢討計畫成效。

(一)依2007年APEC會議決議，在2020年前要增加會員體區域森林面積2,000萬公頃，期能藉由造林政策來減緩大氣二氧化碳上升的速度，我國為APEC會員體之一，依土地面積比例推估，預定增加造林面積11,550公頃。林務局爰於2008年賡續推動各項造林計畫，與各會員國共同努力，積極推動森林復育及加強造林，增加森林面積，在2007年到2022年間新增<sup>3</sup>39,895公頃森林面積，達成原預定目標，履行APEC會員體之責任。

(二)造林工作計畫與執行內容：林務局為增加森林覆蓋，蘊育健康多樣性之森林，由政府辦理國有林地之造林及撫育工作，並推動綠色造林直接補貼，獎勵私有土地造林；依造林區位不同，分別於山坡地範圍辦理國有林劣化地復育及山坡地獎勵造林，於平原地區推動海岸離島造林及平地造林，將臺灣森林由高山地區延伸至平地及海岸地區，豐富地景生態及

---

<sup>3</sup> 僅統計歷年新增部分，未包含中途退出造林之面積。

景觀，增加臺灣森林覆蓋，相關造林計畫辦理情形分述如下：

- 1、**國有林劣化地復育造林**：臺灣地區山高水急，林地易受地震及颱風豪雨影響，2009年莫拉克風災造成山林嚴重破壞，為建立全面防災育林機制，發揮森林對水源涵養及國土保安功能，推動辦理國有林劣化地復造林，造林地點以有保全對象或對公共設施有影響之國有林劣化地區為優先，如崩塌地、火災跡地、租地補償收回、濫墾地收回及其他老化劣化林地等，造林時以原生、深根、可固結土石者為主要造林樹種，因地制宜選用最符合當地自然環境之工法進行天然更新或人工造林。
- 2、**海岸及離島造林**：海岸林穩定海岸線屏障內陸，對沿海居民之生命財產安全與農、漁業設施維護至為重要，然海岸地區之造林木常因東北季風挾帶鹽霧吹襲、颱風災害或遭風砂掩埋而受損或生長衰退，必須更妥善經營管理及更新造林，方能發揮應有的防風、防砂等保安功能。爰加強海岸林生態復育，減緩季風、飛砂、鹽霧等對沿海地區之影響，並藉由營造複層林相，提高森林生物多樣性，對沿海脆弱地區形成綠色防護網，吸引昆蟲、提供海鳥棲息場所。
- 3、**山坡地獎勵輔導造林**：為鼓勵民眾參與造林，提升民間造林意願，透過政府補貼鼓勵擴大造林，依森林法第48條規定：「為獎勵私人、原住民族或團體造林，主管機關免費供應種苗、發給獎勵金、長期低利貸款或以其他方式予以輔導獎勵，其辦法，由中央主管機關會同中央原住民族主管機關定之。」。2008年農委會與行政院原住民族委員會會銜訂定「獎勵輔導造林辦法」，在造林20年期間，逐年經檢測合格

後發給獎勵金，合計20年每公頃60萬元。近年仍持續推動獎勵造林計畫，並持續輔導撫育造林地，以加速山坡地森林覆蓋，厚植森林資源。

4、**平地造林**：2008年農委會訂定「平地造林實施要點」，針對復耕可能性較低之農地、生產條件較不佳之邊際土地推動平地造林，20年造林期間共給付造林獎勵每公頃60萬元<sup>4</sup>、造林直接給付180萬元，合計240萬元。嗣為因應全球氣候變遷，為維護國內糧食安全，自2103年起停止受理20年期平地造林新植案件，轉為配合「調整耕作制度活化農地計畫」，鼓勵休耕地復耕，推動6至10年之短期經濟林。另為提昇都市城鎮生活環境品質，辦理公有閒置空地造林綠美化，並輔導各地方之社區辦理植樹綠美化，培育苗木提供各機關團體及私人造林。又為豐富離島地區生態環境與景觀資源，積極辦理澎湖、金門及馬祖等離島地區植樹綠美化。

(三)歷年造林成果：為達成植樹造林之目標，林務局執行國有林地之造林及撫育工作，並推動獎勵私有土地造林，從高山到平地，增加造林面積及提昇造林品質，逐步厚植我國森林資源，營造完整的綠色安全家園，歷年各項造林工作執行成果如下表：

---

<sup>4</sup> 平地造林直接給付及種苗配撥實施要點、九、本要點之獎勵年限為新植造林經檢測合格起算二十年，其造林直接給付之額度如下：(一) 第一年每公頃二十一萬元，其中十二萬元為造林費用。(二) 第二年至第六年，每年每公頃十三萬元，其中每年每公頃四萬元為造林費用。(三) 第七年至第二十年，每年每公頃十一萬元，其中每年每公頃二萬元為造林費用。造林面積不足一公頃者，造林直接給付按面積比例發給，並算至公頃以下二位數為止，餘數四捨五入。

表1 2008-2022年林務局造林新植統計表

單位：公頃

年度	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	合計
國有造林	308	269	1122	1644	1520	703	670	569	574	364	283	230	230	217	190	8893
海岸離島造林	116	116	151	111	156	145	111	82	72	68	50	34	26	39	31	1308
獎勵輔導造林	249	505	600	651	602	517	685	729	702	443	414	512	496	323	280	7708
平地造林	736	3768	3664	4685	2774	1168	711	877	750	616	530	422	392	417	476	21986
合計	1409	4658	5537	7091	5052	2533	2177	2257	2098	1491	1277	1198	1144	996	977	39895

資料來源：林務局彙整提供。

(四)綜上，我國為APEC會員體之一，農委會林務局經統計2008年至2022年各項新植造林工作已完成面積達39,895公頃，致我國森林覆蓋率達60.7%，新植部分統計雖達成身為APEC會員體承諾增加森林面積之目標；然該會推動數次造林計畫，台糖公司當年鑑於其政策目標遂參與該項計畫，惟該政策目標與現今時空環境有別，經濟部為推動綠能政策，要求台糖公司須配合盤點不適耕作與造林地以提供光電投資，遂局部區域退出相關造林計畫；然據本院約詢林務局稱：歷年會有新植統計，而退出部分尚未對此有完整統計；另民間參與造林計畫囿於每公頃造林費用補貼與獎勵金總計240萬元，造林誘因甚低且期間長達20年，致部分民眾欲退出造林計畫，時有所聞。農委會原設定達成APEC之造林目標能否維持，應予定期盤點與檢討計畫成效。

四、農委會對於補助民間參與造林成效之檢測，僅有林木成活率一項；而部分造林地區雖有抽測紀錄，然僅占

整體計畫約5%比例，無法有效追蹤其整體造林成效。另對台糖公司部分造林地轉作光電用地，須經盤點為不適耕作與造林地；然查台糖公司與林務局皆無完整林木材積生長紀錄可稽，無法據以判斷是否符合所稱之不適造林地，顯見原造林計畫之查核項目闕漏。農委會應再通盤檢討，參與造林既已受領補助，應研議適度要求記載其相關材積或生長紀錄之必要性，供主管機關覆核與他機關驗證，以利爾後稽查或檢視其造林成效。

(一)查農委會林務局辦理造林計畫檢測原則係符合最低林木成活株數基準。

- 1、「平地造林直接給付及種苗配撥實施要點(下稱平地造林實施要點)」第7點規定，申請人應填具申請書並檢附相關文件向造林所在地之受理機關申請，經受理機關審核資格無誤、彙整資料並於申請書之平地造林審查表內填註審查意見，經初審通過後，轉請執行機關現場勘查，經認符合規定者，予以核准。因獎勵期間長達20年，故須造冊列管，據以辦理年度檢測、抽測及核發獎勵金等事宜。
- 2、「平地造林實施要點」第11點規定，檢測作業自第三年起，直轄市、縣(市)政府得將造林檢測作業委由鄉(鎮、市、區)公所辦理，並由主管機關及各直轄市、縣(市)政府每年辦理抽測；該要點第10點規定，所植樹種及株數符合規定基準，並平均分布正常生長於土地。造林人得視林木實際生長狀況撫育管理林分密度，並應符合最低林木成活株數基準，經檢測符合規定者，按其造林年度發給造林直接給付。

(二)平地造林之政策目標與成效評估方式。

- 1、增加森林覆蓋率之政策目標及成效：造林人於獎勵

期間負擔造林義務，逐年維持一定之林木存活率，林木在生長撫育過程，即已逐年增加綠地面積、提供休憩空間及野生動物棲息環境，具淨化空氣、吸收二氧化碳、調節微氣候、阻隔噪音、調和景緻、改善環境品質等公益功能。

- 2、以成活率為檢測標準之原因：針對不具競爭力、停產釋出之農地及休耕蔗田等農地，以給予造林獎勵及補助方式，輔導轉作造林以增加平原地區綠地面積，兼顧公益性與經濟性。至以成活率作為檢測指標，係考量林木檢測之專業度、技術性及現場檢測工作執行量能，爰採用森林經營上最客觀且科學之檢測方式，訂定以造林成活率作為發給造林獎勵金之依據。另外為核實成活率調查的正確度，每年由林務局各林區管理處辦理抽測作業，以查核平地造林執行機關之檢測結果與造林成效。除了以存活率進行檢測外，亦透過觀察林相徑級來評估林分經濟上的價值。

(三)補助方式與實地抽測結果：

- 1、造林人於獎勵期間負擔造林義務，且逐年維持一定之林木存活率，林木在生長撫育過程，即已逐年增加綠地面積、提供休憩空間及野生動物棲息環境，具淨化空氣、吸收二氧化碳、調節微氣候、阻隔噪音、調和景緻、改善環境品質等公益功能，實質達到農地資源調整減產及平地造林政策目標。考量獎勵期間長達20年，期間可能發生造林人死亡、土地繼承、公共工程徵收、所有權移轉或無意願繼續造林等情事，爰「平地造林實施要點」第13點訂有廢止全部或部分造林地造林直接給付之核准相關規定。造林人於獎勵期間有該要點所定(七)款情事之一，應返還歷年領取之造林費用並註銷造林地，除

此，該要點無訂定其他罰則或違約金。

- 2、依據農委會109年4月8日派員辦理台糖公司臺南七股不適耕作地造林情況現勘結果，該區域之造林樹種選擇依不同立地環境，分成沿海地區及一般地區，主要為白千層、欖李、木麻黃、水黃皮等屬於沿海地區造林樹種，符合適地適木原則，不具木材生產經濟價值；因立地條件差、常積水、鹽分高，成活率尚可，但是除了路邊有景觀效果外，林內生長狀況不良；造林地臨近台17線道路、鄰近住宅聚落及臨海側之區域，因具有生態景觀、休閒遊憩、環境保護等價值，建議有必要保留適當造林木，做為生態綠帶或隔離林帶，形成生態廊道，營造區域景觀，以供景觀、休憩需求。

(四)平地造林與林務局國有林地造林之法規適用差異：

- 1、該會林務局轄管國有林地皆為林業用地，具水土保持、國土保安等公益功能，其林地上之群生竹、木要進行採伐時，須考慮是否屬於「森林法」第10條所必須限制採伐事項，爰國有林地林木伐採之材積調查及審查過程相對嚴謹。
- 2、「森林法施行細則」第3條已明定林地之範疇，包括「依非都市土地使用管制規則第三條規定編定為林業用地及非都市土地使用管制規則第七條規定適用林業用地管制之土地」、「非都市土地範圍內未劃定使用分區及都市計畫保護區、風景區、農業區內，經該直轄市、縣(市)主管機關認定為林地之土地」、「依森林法編入為保安林之土地」、「依森林法第十七條規定設置為森林遊樂區之土地設置為森林遊樂區之土地」及「依國家公園法劃定為國家公園區內，由主管機關會商國家公園主管機關認定為林地之土地」等五大類；非屬上揭各類用地者，縱其土地上

種植有竹、木，仍非屬「森林法」及其子法所規範。

- 3、於農牧用地或平地農業區土地等非林業用地進行造林，政府給予獎勵，屬於給付行政，給付行政並不一定受法律保留原則之適用。如政府編有預算，足以支付獎勵金即可核發。政府推動平地造林計畫，鼓勵人民於農牧用地造林，並非以「森林法」規定給予獎勵，係因編列有預算，且亦屬「平地造林實施要點」所列可實施造林之土地，自得以接受政府獎勵。承上，農牧用地或平地農業區土地，原可經營農業上更具經濟價值作物，因響應政府造林政策，接受獎勵金種植林木，惟在法律上不得以「森林法」予以規範。
  - 4、當農牧用地等非林業用地所有人配合政府造林政策，於土地上種植林木且接受政府獎勵時，則與國家發生行政法律關係，必須在獎勵期間內完成造林義務，且逐年應維持一定之林木存活率，方能取得當年度獎勵金；當20年獎勵期滿，人民與政府間之行政法律關係消滅，雙方權利義務已完成，無新的權利義務關係產生。原已種植林木之土地所有人，對其土地上林木採伐利用，不但不受「森林法」規範，即使採伐後從事其他事業行為，亦非獎勵造林行政法律關係所能再予約束。
- (五)另該會林務局歷年為查核台糖公司平地造林計畫年度執行成果，每年依據台糖公司所送第2季平地造林撫育成果季報表之現行持續撫育造林面積統計各造林年度農場區號之總數，其抽測樣區數及方式係依據農委會104年9月22日<sup>5</sup>「獎勵造林檢(抽)測

---

<sup>5</sup> 行政院農業委員會 104 年 9 月 22 日農授林務字第 1041741892 號函檢送「獎勵造林檢(抽)測作業樣區數基準及作業規範」。

作業樣區數基準及作業規範」辦理，以不重複抽測為原則，每年總抽測比例約5-6%，方式係由該局先圈選擬抽測之農場區號再由各林區管理處辦理該區號內每筆造林地之抽測作業，並於指定期限內辦理完成報局。現行該會林務局近4年對於台糖公司參與平地造林抽測比率如下：

- 1、111年台糖公司所送第2季報表之現行持續撫育造林面積計9,105公頃，經統計各造林年度（92-101年）農場區號計1,521個，抽測區號數量計88個，總抽測比率5.79%。
  - 2、110年台糖公司所送第2季報表之現行持續撫育造林面積計10,612公頃，經統計各造林年度（91-101年）農場區號計1,758個，抽測區號數量計89個，總抽測比率達5.06%。
  - 3、109年台糖公司所送第2季報表之現行持續撫育造林面積計10,813公頃，經統計各造林年度（91-101年）農場區號計1,771個，抽測區號數量計89個，總抽測比率達5.03%。
  - 4、108年台糖公司所送第2季報表之現行持續撫育造林面積計10,886公頃，經統計各造林年度（91-101年）農場區號計1,776個，抽測區號數量計89個，總抽測比率達5.01%。
- (六)綜上，據農委會林務局資料表示：『因台糖公司參加「平地造林計畫」之土地皆為農牧用地，並非「森林法」第3條及「森林法施行細則」第3條所定義之林地範圍，爰於該等土地上所營造之森林，自非「森林法」等法律所規範之森林，且農牧用地種植林木，屬降限使用，無礙水土保持或國土保安功能，爰無須提出伐採申請，惟台糖公司尚在林木伐採計畫、材積調查或過磅等過程派員實際參與，應更為周

延」。台糖公司於本院約詢時雖稱：「尚有1萬餘公頃之造林地」，惟據林務局資料顯示，111年統計，台糖造林地已降至9,105公頃，與前一年相較，已減少約1,500餘公頃(10,612-9,105)。

- (七)農委會對於補助民間參與造林成效檢測，僅有林木成活率一項；而部分造林地區雖有抽測紀錄，僅占整體計畫約5%比例，除無法有效追蹤其整體造林成效，另台糖公司部分造林地轉作光電用地，雖經盤點為不適耕作與造林地，然台糖公司與林務局皆無該區域完整之林木材積或生長紀錄可稽。
- (八)惟「林木生產情形不佳或不適造林地」，應有其生產資料比對該地材積產值是否在均值以下，而台糖公司與農委會林務局皆無法提出該區域完整之林木材積或生長紀錄，欠缺資料如何對外說明或釋疑「所註銷造林地改置光電案場，確為林木生產不佳區域或不適造林地?」爰此，農委會應再通盤檢討，參與造林計畫既已受領補助，應研議適度要求記載其相關材積或生長紀錄之必要性，供主管機關覆核或他機關驗證，以利爾後稽查或檢視其造林成效。

貳、處理辦法：

- 一、調查意見一、提案糾正台灣糖業股份有限公司。
- 二、調查意見二，函請經濟部督促所屬檢討改進見復。
- 三、調查意見三、四，函請行政院農業委員會研處見復。
- 四、調查意見及處理辦法，函送審計部。
- 五、本案案由、調查意見及處理辦法上網公布。

調查委員：林文程

王幼玲

中 華 民 國 1 1 2 年 6 月 7 日