

調 查 報 告

壹、案由：據訴，陳訴人向改制前行政院農業委員會林務局新竹林區管理處承租坐落新北市三峽區五寮段詩朗小段○○地號部分土地，並已獲同意渠房屋修繕之申請，惟該管理處嗣卻疑以違約修繕為由終止租賃關係，並要求拆屋還地，致損及權益等情。究本案實情為何？相關機關針對上開房屋修繕申請之審核及行政指導情形為何？有無影響陳訴人之權益？均有深入瞭解之必要，爰經立案調查。

貳、調查意見：

據訴，陳訴人向改制前行政院農業委員會（下稱原農委會，現為農業部¹）林務局（現為農業部林業及自然保育署）新竹林區管理處（下稱原新竹林管處，現為林業及自然保育署新竹分署）承租坐落新北市三峽區五寮段詩朗小段○○地號部分土地，並已獲同意渠房屋修繕之申請，惟該管理處嗣卻疑以違約修繕為由終止租賃關係，並要求拆屋還地，致損及權益等情。究本案實情為何？相關機關針對上開房屋修繕申請之審核及行政指導情形為何？有無影響陳訴人之權益？均有深入瞭解之必要，爰經立案調查。

案經本院向農業部林業及自然保育署（下稱林業保育署）、新北市政府與所屬樹林地政事務所函詢與調閱卷證資料²，嗣經函請上開部分機關派員於民國（下同）112年11月9日簡報及答詢，並會同本院與陳訴人履勘現場，

¹ 112年8月1日由行政院農業委員會改制為農業部。

² 新北市樹林地政事務所112年10月13日新北樹地登字1126026234號函、農業部林業及自然保育署112年10月31日林管字第1121632110號函及新北市政府112年11月8日新北府工建字第1122182883號函參照。

已調查竣事，茲臚列調查意見於下：

- 一、土地使用編定後，其原有建築物不合土地使用分區規定者，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用；雖不得增建或改建，但仍准修繕，核係基於保護人民既存利益而於非都市土地使用管制規則第8條第1項所明定。然其原有建築物之修繕，動輒觸及是否屬建築法所定建築行為之範圍而屢生躓礙，從而有關機關自有建立修繕指引並積極協助之公法上義務。本案新北市三峽區五寮段詩朗小段○○地號（70年6月3日編定為非都市土地森林區林業用地）內「暫准放租」（租約編號第○○○○○號）國有林地原有建物（民國35年即編釘門牌），前經承租人即陳訴人依租約約定於104年1月5日向原林務局新竹林管處（現為林業保育署新竹分署）申請修繕，尚難認其有違規修繕之意圖，詎該處卻遲未能協助認定其所提修繕內容有無涉及建築法第9條所稱之「修建」等建造行為，致陳訴人歷經數月仍無所適從並誤認已獲同意修繕而逕行施工，嗣卻遭原新竹林管處以渠未依租約先徵得同意而擅行施工修繕等由，予以終止林地租約，遞受法院審認違約修繕及涉有擴建，而判決渠應拆除地上建物並返還土地。本院綜觀全案，雖勉予尊重法院判決結果，然林業保育署未對出租國林地原建物申請修繕（建）案件建立標準作業程序及與建築管理機關之協調聯繫機制，致人民不知所措而罹於誤蹈規章之風險，仍須予以指正，期引以為鑑並檢討改進：

- (一)按森林法第9條規定：「(第1項)於森林內為左列行為之一者，應報經主管機關會同有關機關實地勘查同意後，依指定施工界限施工：一、興修水庫、道路、輸電系統或開發電源者。二、探採礦或採取土、石者。三、興修其他工程者。(第2項)前項行為以

地質穩定、無礙國土保安及林業經營者為限……。」同法施行細則第9條並規定，依森林法第9條第1項規定申請於森林內施作相關工程者，應填具申請書經由主管機關會同有關機關辦理。次按建築法第9條及第25條第1項規定：「本法所稱建造，係指左列行為：一、新建：為新建之建築物或將原建築物全部拆除而重行建築者。二、增建：於原建築物增加其面積或高度者。但以過廊與原建築物連接者，應視為新建。三、改建：將建築物之一部分拆除，於原建築基地範圍內改造，而不增高或擴大面積者。四、修建：建築物之基礎、樑柱、承重牆壁、樓地板、屋架及屋頂，其中任何一種有過半之修理或變更者。」、「建築物非經申請直轄市、縣（市）（局）主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除……。」是以出租國有林地原建物之修繕或修建等行為，須符合上開林業及建築管理法規之規範。

(二)惟按非都市土地使用管制規則第8條第1項規定：「土地使用編定後，其原有使用或原有建築物不合土地使用分區規定者，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用。原有建築物除准修繕外，不得增建或改建。」核係為保護人民既存利益所定。是以，針對上開土地使用編定前已既存原有建築物之修繕，有關機關自有建立修繕指引並積極協助之公法上義務。

(三)查坐落林業保育署所經營新北市三峽區五寮段詩朗小段○○地號內（原烏來事業區第40林班地）租約編號第○○○○○號國有出租林地（面積0.0225公頃，下稱本案租約林地），原係相關人黃君自65年間起承租，嗣經多次換約後，於103年間經當時承租人

申請將承租權轉讓予本案陳訴人，經轄管機關原新竹林管處於103年5月27日會勘並審認現況建物及使用情形與原租約內容相符後，爰以103年7月4日竹政字第1032212754號函同意轉讓租賃權與陳訴人。依原新竹林管處與陳訴人於103年7月24日所簽訂「國有林地暫准使用租賃契約書」(下稱本案林地租約)記載：租賃期間自98年7月1日至107年6月30日止計9年；承租土地面積0.0225公頃，並於所附「暫准放租建地」房屋位置圖載明地上建物面積160.1m²、房屋高度3.5公尺以下；另依租約第6點及第9點約定：「租用林地有下列情形之一者，出租機關得終止租約……(三)承租人使用該林地違反法令者……(五)承租人使用林地經出租機關認為已發生阻礙國土保安情事而承租人不能依照出租機關之規定於限期內自行除去阻礙時。(六)承租人擅自擴大使用面積或損害附近竹木時……。」、「承租人非經出租機關之核准，不得將其承租地內之房屋進行改建、增建、擴建或其他變動等行為，否則出租機關得終止租約收回林地。」先予敘明。

- (四)104年1月5日，陳訴人以本案租約林地上之房屋「年久失修、屋樑已腐蝕、壁面裂痕且屋頂龜裂漏水不堪使用居住」為由，向原新竹林管處申請修繕，並於所附修繕切結書切結「擬以彩色鋼板、L型鋼、玻璃更換屋頂於原建地修繕，絕不擴大面積或偏離移位」，經該處以104年1月19日竹政字第1042210167號函復略以：「……依台端所附設計圖……建屋之長度、寬度、高度及位置皆維持不變，並經查核尚符合森林法第9條第2項規定，本處基於主管機關立場原則同意所請，惟請台端依建築法規之規定向新北市政府建管單位申請備查或核備，憑該單位同意函

或同意免申請函洽本處烏來站辦理指定施工界限後，始得施作，未辦理指定施工界限前，切勿進場施作，以免觸法。」嗣陳訴人洽詢新北市工務局未果，再洽經原新竹林管處以104年2月16日竹政字第1042210600號函復略以：「……一、依據本處104年2月11日會勤紀錄、本處烏來工作站104年1月29日烏政字第1042390459號簽辦理暨復台端104年2月12日、104年1月29日、104年1月28日申請書。二、本案台端申請修補破損之鐵皮牆壁、屋頂，及將破損老舊之門窗換新，正門尺寸將稍增寬，修補後建屋長度、寬度、高度及位置皆維持不變，並應以原建材相同或類似之材料進行修補，尚符森林法第9條第2項規定，同意所請，請逕洽本處烏來工作站辦理指定施工界限後，始得施作，未辦理指定施工界限前，切勿進場施作，以免觸法。又本案日後若受建管機關不利處分時，由台端自行承擔……。」惟該處嗣於104年2月25日與陳訴人會勘後，乃以「所請修補標的與本處核准公文不相符合，另房屋正面左側鐵皮、右下方鐵皮部分已先拆除」為由，決定：「另開協調會，以確認修補標的，今暫不指界」。

(五)嗣陳訴人再以104年3月10日申請書，向原新竹林管處申請變更修繕方式以修繕本案原建物(申請將房屋屋頂全部及四周鐵皮圍牆、門窗更新修補)，經該處以104年4月1日竹政字第1042103267號函詢新北市政府工務局(副知陳訴人)略以：「……茲該承租人依雙方契約第9條申請將房屋屋頂及四面牆全部換新，本處基於土地管理機關立場在原建屋長度、寬度、高度及位置皆維持不變(原函文漏打「變」字)且使用與原建材相同或類似之材料前提下，同意所請，先予敘明。承上，惟本處非建築法規主管

機關，茲檢附……請惠予函復本處，本案行為是否確非屬建築法所稱修建範疇，俾憑續處。」然新北市政府工務局卻以104年4月10日新北工建字第1040581525號函復：「二、依據來函說明，貴處檢附與民眾契約一事，係屬貴管權責。三、另查建築法第9條規定略示：『本法所稱建築，係指左列行為：……修建：建築物之基礎、樑柱、承重牆壁、樓地板、屋架及屋頂，其中任何一種有過半之修理或變更者。』已敘明」，並未對本件修繕案依權責予以明確認定。

- (六)由於陳訴人前揭申請房屋修繕之內容，遲未能獲原新竹林管處及新北市政府工務局確認有無涉及建築法第9條之「建造」行為，爰委由廠商於104年5月22日進場施作，嗣於104年5月27日遭原新竹林管處所屬工作站（烏來工作站三峽分站）巡視員查獲並要求停止施作（新竹地院107年度簡上字第121號判決參照）。據林業保育署函復本院表示，因陳訴人未經核准即擅自進場施作工程，且經多次口頭勸誡並函令停工卻仍持續施作，故原新竹林管處除以違反森林法第9條第1項第3款規定為由予以查報之外（嗣經原農委會以105年7月7日農授林務字第1051721675號裁處書處以新臺幣12萬元罰鍰³），另以陳訴人違反本案林地租約第9條之約定為由，於105年8月26日通知陳訴人於105年9月30日前自行拆除騰空並清運完竣，否則將終止租約、收回林地，嗣因陳訴人未依上開通知處理，乃於105年11月22日通知陳訴人本案林地租約於105年9月30日終止

³ 該案嗣經陳訴人提起行政救濟，嗣經臺灣臺北地方法院106年度簡字第53號判決駁回陳訴人所提行政訴訟，遞經臺北高等行政法院107年度簡上字第8號裁定駁回其上訴。

等語。

(七)有關陳訴人對於本案租約林地原建物之實際修繕(建)施工情形，茲據林業保育署函復本院及於本院履勘現場時表示，陳訴人擅自拆換原有房屋屋頂、牆面、部分樑柱，又建物後方原僅為簡易雨棚，則另以鋼筋結構物加覆水泥⁴，並搭建木製橫樑天花板及加蓋門扇、窗戶，且有增建行為；原建物面積僅160.1m²，惟陳訴人未經核准進行建物變動行為後，依據新北市樹林地政事務所測量結果，其面積已增加至171m²，增建面積計約10.9m²，涉及擴大使用等語。至於陳訴人提出新北市建築師公會105年8月17日之現況鑑定報告書，主張其修繕後建物之構造、材料及尺寸與原林地租約所載之建物大致相符一節，復據林業保育署表示，上開鑑定報告內容顯然未參酌本案建物興修前之原始照片，亦未參酌興修過程之歷次照片，故而就原建築各部位之建築材質無法精確認定(此觀之建物後方原僅為簡易雨棚，興修過程竟以鋼筋結構物加覆水泥，並搭起木製橫樑天花板，並加蓋門扇、窗戶，然該鑑定報告卻未能比對察覺即可佐證)，況該興修後建物面積，經法院囑託地政機關測量後顯示已增加至171m²(如上述)等語；另據新北市政府函復及會同本院履勘時亦表示，經檢視上開鑑定報告書之施工前後鑑定數值，客觀說明已有面積增加、高度增加情形等語(圖1及圖2參照)。

(八)承上，本案林地租約經原新竹林管處通知於105年9月30日終止後，嗣經陳訴人提起確認租賃關係存在

⁴ 據陳訴人於本院履勘時表示，林業保育署所稱「建物後方原僅為簡易雨棚，則另以鋼筋結構物加覆水泥」一節，實係為防範房屋後方坡地水土沖刷之需而為。

之訴訟，原新竹林管處亦以陳訴人無權占用本案林地而反訴其應拆除地上物並返還土地，案經107年8月24日臺灣新竹地方法院（下稱新竹地院）106年度竹簡字第96號民事簡易判決陳訴人應將本案租約林地之地上建物拆除並將土地返還，遞經109年4月22日新竹地院107年度簡上字第121號民事判決駁回陳訴人之上訴，其判決理由如下：

- 1、依森林法第9條第1項及本案林地租約第9點之規（約）定，陳訴人欲就本案租約林地上之原建物進行興修工程，必須於地質穩定且無礙國土保安及林業經營之範圍內為之，且應事先報經主管機關會同有關機關實地勘查同意後，依指定施工界限施工。
- 2、原新竹林管處前揭104年1月19日及同年2月16日函復陳訴人之函文，業已請陳訴人應「洽本處（指原新竹林管處）烏來工作站辦理指定施工界限後，始得施作，未辦理指定施工界限前，切勿進場施作，以免觸法」；至於該處前揭104年4月1日竹政字第1042103267號副知陳訴人之函文，並非表示同意陳訴人修繕本案建物之意思表示（亦即仍須視後續新北市政府工務局確認擬修繕內容有無涉及建築法第9條之建造行為而定），惟陳訴人嗣卻在尚未辦理指定施工界限前，即逕於104年5月22日進場施工。
- 3、依新北市樹林地政事務所測繪之土地複丈成果圖所示，本案建物修繕（建）後之面積為171m²，已逾本案林地租約所載原建物面積160.1m²，另對照本案建物於106年5月5日履勘時所拍攝之現場照片與原新竹林管處於本案建物興修前之104年1月7日時所拍攝之照片，修繕後之本案建物除

增設裝飾柱外，建物材質多處顯然不同，建物後方原僅為簡易雨棚，興修後竟成為鋼筋結構物，顯然本案建物修繕後之面積及建材材質與原始建物已有差異，且陳訴人實際所為修繕與其申請修繕之方式亦有出入，故陳訴人主張渠並未逾越原新竹林管處同意修繕之範圍云云，顯與事實不符。至陳訴人所提鑑定報告書乃其自行委請新北市建築師公會製作，且該鑑定報告書內所附會勘紀錄表亦載明會勘現況係依據陳訴人所申請鑑定範圍進行現場會勘等語，亦無足據為與前揭土地複丈成果圖所示結果不同之認定依據。

4、兩造間之本案租約業於105年9月30日終止，則自105年10月1日起，本案陳訴人繼續占有使用本案林地，自屬無權占用甚明。

(九)經檢視上情，本案陳訴人未依森林法第9條第1項規定及本案林地租約第9點之約定，亦即未先經原新竹林管處完成指定施工界限程序，即逕行對本案租約林地原建物進行興修行為，致遭法院判決應將本案租約林地之地上建物拆除並將土地返還，本院雖尊重法院判決結果，惟查，本案陳訴人自104年1月5日起即多次向原新竹林管處申請修繕或補充說明（104年1月5日、104年1月29日、104年1月28日、104年2月12日、104年3月10日），尚難認有故意不依租約申請而違規修繕建物之意圖；次查原新竹林管處雖於104年1月19日函復陳訴人：「本處基於主管機關立場原則同意所請」，且明知「林業用地」因無法容許供「一般住宅」使用而難以申請建築許可，卻又同時附帶設定要求陳訴人應「依建築法規之規定向新北市政府建管單位申請備查或核備……始得施作」等強人所難而無法達成之條件，且未給予應

有之協助。

(十)嗣陳訴人續向新北市工務局詢問未果，再經新竹林管處會勘後，於104年4月1日函請新北市工務局認定本案有無涉建築法第9條所稱「修建」行為，惟該局卻於104年4月10日函復表示：「仍屬貴（原新竹林管處）管權責」，卻未能依權責審認本件修繕（建）案是否屬建築法第9條所稱「修建」之範疇（如是，即應循建築管理法令申請⁵；如否，則回歸由原新竹林管處依租約等規定進行審核），且原新竹林管處嗣後亦乏相關協助作為，致陳訴人自104年1月5日申請修繕後，歷經數月仍無所適從，如一味指摘陳訴人，卻忽視上開機關之消極不當，恐亦失諸偏頗；至於出租國林地上原建物之修繕（建）⁶，林業保育署未能建立標準作業程序，以及與建築管理機關之協調聯繫機制，亦有待改進。

(十一)綜上，土地使用編定後，其原有建築物不合土地使用分區規定者，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用；雖不得增建或改建，但仍准修繕，核係基於保護人民既存利益而於非都市土地使用管制規則第8條第1項所明定。然其原有建築物之修繕，動輒觸及是否屬建築法所定建築行為之範圍而屢生躓礙，從而有關機關自有建立修繕指引並積極協助之公法上義務。本案新北市三峽區五寮段詩朗小段○○地號（70年6月3日編定為非都市土地森林區林業用地）內「暫准放租」（租約編號第○

⁵ 據新北市政府函復本院表示，倘本案為合法建築物辦理修建事宜，則依「新北市政府核發合法房屋證明處理要點」規定，申請修建執照或擅自新建、修建、改建行為之建築物應依建築法第28條規定請領建築執照；倘本案為既存違建修繕之修繕標準，則依「新北市違章建築拆除優先次序表」規定符合拍照列管案件之修繕標準辦理。

⁶ 非都市土地使用管制規則第8條第1項規定：「土地使用編定後，其原有使用或原有建築物不合土地使用分區規定者，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用。原有建築物除准修繕外，不得增建或改建。」參照。

○○○○號) 國有林地原有建物(民國35年即編釘門牌), 前經承租人即陳訴人依租約約定於104年1月5日向原林務局新竹林管處(現為林業保育署新竹分署)申請修繕, 尚難認其有違規修繕之意圖, 詎該處卻遲未能協助認定其所提修繕內容有無涉及建築法第9條所稱之「修建」等建造行為, 致陳訴人歷經數月仍無所適從並誤認已獲同意修繕而逕行施工, 嗣卻遭原新竹林管處以渠未依租約先徵得同意而擅行施工修繕等由, 予以終止林地租約, 遞受法院審認違約修繕及涉有擴建, 而判決渠應拆除地上建物並返還土地。本院綜觀全案, 雖勉予尊重法院判決結果, 然林業保育署未對出租國林地原建物申請修繕(建)案件建立標準作業程序及與建築管理機關之協調聯繫機制, 致人民不知所措而罹於誤蹈規章之風險, 仍須予以指正, 期引以為鑑並檢討改進。



圖1 本案建物修繕（建）施工前後對比圖（一）



圖2 本案建物修繕（建）施工前後對比圖（二）

資料來源：林業保育署

二、原林務局於97年提出「國有林地暫准放租建地、水田、旱地解除林地實施計畫」（辦理期程自97年1月1日起至99年12月31日止），同意「暫准放租」國有林地之既有（58年5月27日之前已存在）建物所在基地，在無礙國土保安、水土保持等相關前提下，得由承租人申請更正（變更）編定（或補註用地別），續移財政部國有財產署管理，然因該計畫內容未能契合實際狀況，致執行率偏低；嗣該局乃於計畫屆期並經檢討後，再提出「國有林地暫准放租建地、水田、旱地解除林地實施『後續』計畫」，將申請要件明定（放寬）「以暫准建地清理訂約……且目前現地仍存有建物之土地」為範圍，並經原農委會於103年11月25日函報行政院備查在案（該計畫嗣經行政院秘書長於104年4月16日核復後，續由原農委會104年6月23日函頒）。惟原新竹林管處明知上開後續計畫業已函報行政院備查中，卻對陳訴人於104年1月5日所提本件原有建物修繕案，既未能主動提醒陳訴人俟該後續計畫定案後再行申請更正（變更）編定為丙種建築用地，更設定難以達成之條件，致陳訴人無所適從而被迫於104年5月22日進行修繕（建）施工，最終錯失循上開後續計畫申辦更正（變更）編定之機會，更遭終止租約，足見該處欠缺體察民瘼及同理之心，難謂無疏失之咎。林業保育署允宜依法、衡情，斟酌研議有無相關補救之道：

- （一）查臺灣省政府為解決國有林地濫墾問題，前經報奉行政院核定後於58年5月23日公告「臺灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫」，並歷經四度補辦清理，據以清查國有林地濫墾情形，並由所屬原林務局就樣態屬竹林、果樹或茶樹等分別訂立租地造林契約實施造林，期兼顧國土保安、林業經營及墾農生計。至於已闢建為房屋或水田等態樣之土地，考量其性

質已不屬林業經營範圍，且使用態樣面積微小、分布零散，不便逐筆辦理解除，爰於62年間報經行政院核准以「暫准放租」方式管理，暫時維持其現狀，並以58年5月27日(清理基準日)前已存在建物、水田、旱地為對象補辦清理訂約；嗣因認此等土地實際上亦無法恢復營林使用，且不具公用財產用途，在無礙國土保安、水土保持前提下，合應依照國有財產法第33條及第35條規定，變更為非公用財產移交財政部國有財產署接管，故原林務局爰前於行政院處理原墾農陳情案之過程，擬具「國有林地暫准放租建地、水田、旱地解除林地實施計畫」(下稱97年解除林地計畫)，報經行政院於97年2月21日備查(辦理期程自97年1月1日起至99年12月31日止)。該計畫係由承租人主動提出申請，並經查明非屬國土復育策略方案暨行動計畫明定屬應廢耕及排除既有建物地區者，即辦理查測及法定空地面積推估後，將經管之暫准放租建地、水田、旱地造冊送請直轄市或縣(市)政府辦理更正編定、變更編定或補註用地別為適當使用地，嗣依國有財產法第33條及第35條規定，送請財政部國有財產署同意變更為非公用財產並移交該署管理。另該計畫之處理原則載有：「暫准放租田、建地因違規經林務局終止租約，繫屬法院審理中，或經法院判決確定者，以不辦理使用地類別變更或更正編定及解除林班地為原則……。」、「暫准出租之田、建地位屬國土復育策略方案暨行動計畫明定應廢耕及拆除既有建物之地區，應不予辦理解除林班地及更正編定……」⁷。

⁷ 有關原林務局97年10月24日林政字第0971721557號函附件「國有林地暫准放租建地、水田、旱地解除林地實施計畫說明會各林管處所提疑義彙整」……貳、「暫准建地部分」、第四：「本局改建之規定，需由承租人請領建築執照，然就現行法規言之，承租人均無法請領，

- (二)由於前揭62年「暫准放租」政策之暫准建地租約補辦清理基準日雖為58年5月27日(意即該日期前已存在建物之林地始有資格申請簽訂暫准建地租約)，惟部分地區之租約實際訂約時間係在其所坐落地區非都市土地使用第一次編定公告之後，常難以符各該地方政府合法房屋認定標準，並衍生得否據以辦理更正編定之疑義，又暫准建地上之建物，亦常因長年使用之變遷而現況改變，而無法依上開97年解除林地計畫辦理，以致執行率偏低⁸。經據林業保育署函復表示，本案五寮段詩朗小段○○地號國有林地所在之新北市三峽區(原三峽鎮)各暫准租約建地，即多因未符「臺北縣政府核發合法房屋證明處理要點」對於新北市三峽區合法房屋係以62年12月24日為認定時點之規定，而無法獲新北市政府同意辦理更正編定，故均未能依上開97年解除林地計畫辦理變更編定及移交國有財產署管理。
- (三)有鑑於上情，原林務局乃綜整實務執行發生之問題，再提出「國有林地暫准放租建地、水田、旱地解除林地實施後續計畫」(下稱104年解除林地後續計畫)，經原農委會以103年11月25日農林務字第1031722848號函報行政院，嗣經該院秘書長以104

故承租人未經申請核准擅自改建之補正，因涉及建照請領，處理上有困難，應如何處理？擬辦：鑑於本局暫准建地多係於非都市土地使用編定前之既存建物，故為利計畫推動，類此擅自改建違規補正案件，無需再由承租人補請建照，續依本計畫辦理更正編定為建築用地事宜，所稱「無需再由承租人補請建照」一節，據林業保育署函復表示，查暫准建地承租人如需改建，應依租約規定提出申請，再依建築管理法規申請相關建築許可，但承租人不諳法令，擅自改建之情形仍不斷發生，而在97計畫推動時，即有地區分署(指原林務局所屬林管處)提出改建之建物未申請建築許可，非屬合法建屋，無從辦理更正編定之疑義，且當時非都市土地使用管制規則第6條附表1之規定，林業用地不容許為建築使用，故上開說明係在表明類此當時已擅自改建完成案件之處理方式，至於之後之改建行為，自應依法令規定辦理等語(亦即上函附件旨在表明：「(原已)擅自改建違規補正案件，無需再由承租人補請建照，續依本計畫辦理更正編定為建築用地事宜」，而非指之後續之改建時無須請照)。

⁸ 「國有林地暫准放租建地、水田、旱地解除林地實施後續計畫」(詳後述)之「壹、目的及緣由」所載內容參照。

年4月16日院臺農字第1040018864號函核復：「請本於權責，協調相關機關依法逕行審慎處理；另國家發展委員會綜提意見併請參處」，嗣林務局再參據國家發展委員會之綜提意見修正計畫內容，並於104年6月8日召開執行說明會議，再依各與會單位意見修正計畫內容後，業經原農委會以104年6月23日農授林務字第104172573號函檢送修正後計畫予各相關執行機關，並訂於104年7月14日開始實施。上開104年解除林地後續計畫⁹訂有如下規定¹⁰：

- 1、依前揭「濫墾地清理計畫」(含歷次補辦)清理之基準，係以58年5月27日前存在既有建物，方得辦理放租。是以，暫准建地上之建物均係於非都市土地使用第一次編定公告前即已存在之合法建物。故依「濫墾地清理計畫」，以暫准建地清理訂約，或於訂約後經林務局林區管理處核准改建，且目前現地仍存有建物之土地，均不受該建物是否屬非都市土地第一次編定公告前合法建物之限制，由林務局解除林班地後，造冊送請直轄市或縣(市)政府辦理更正編定為丙種建築用地，並由林務局繕造清冊送請國有財產署層轉財政部變更為非公用財產後，移交國有產產署接管。
- 2、租約建物延伸部分之處理原則：暫准建地上租約建物倘有於82年7月21日以前延伸部分，該延伸部分係與租約建物構造相連不可分離，欠缺結構上及使用上之獨立性，而與租約建物成為一體者，由林務局解除林班地，連同暫准建地一併造

⁹ 104年6月8日執行說明會後之該計畫修正本參照。

¹⁰ 「國有林地暫准放租建地、水田、旱地解除林地實施後續計畫」參、處理原則」之「二、更正編定、變更編定或補註用地別」之「(一)暫准建地更正編定為丙種建築用地或特定目的事業用地」一項參照。

冊送請直轄市或縣（市）政府辦理更正編定為丙種建築用地。至其餘擴大或延伸使用部分（含82年7月21日以後）則一律拆除回復原狀，始得納入本後續計畫辦理。

- 3、租約建物因不可抗力損壞，實地已無建物存在，而租賃關係仍存續或辦理續約中者：由林務局依據現場租約建物殘存之固定基礎，依據政府機關核發之毀損證件（如全倒或半倒證明），並參考水電證明、稅捐、設籍或房屋謄本、建築執照或建物登記證明、未實施建築管理地區建物完工證明書、毀損照片、航照圖、租地圖等資料，辦理會勘確認原租約建物位置及面積，由林務局解除林班地後，造冊送請直轄市或縣（市）政府辦理更正編定為丙種建築用地。

（四）由於上開104年解除林地後續計畫已明文放寬申請要件，亦即「以暫准建地清理訂約……且目前現地仍存有建物之土地」為範圍，是以迄本院調查時，三峽區嗣依上開104年解除林地後續計畫移交國有財產署之暫准建地已達44筆，共0.96公頃（約2,904坪）。

（五）然回顧本案，因前揭97年解除林地計畫（辦理期程自97年1月1日起至99年12月31日止）及104年解除林地後續計畫，隔有4年之空窗期而未能緊密銜接，又本案陳訴人因居住之需，已先於該空窗期間之104年1月5日提出房屋修繕申請案，惟查原新竹林管處對陳訴人於104年1月5日所提本件原有建物修繕案，既未能主動提醒陳訴人俟該後續計畫定案後再行申請更正（變更）編定為丙種建築用地，更設定難以達成之條件且未給予應有之協助，致陳訴人無所適從而被迫於104年5月22日進行修繕（建）施工，

最終錯失循上開後續計畫申辦更正（變更）編定之機會，並遭終止租約，核該處行政作業缺乏同理之心，實非無疏失之咎。

（六）綜上，原林務局於97年提出「國有林地暫准放租建地、水田、旱地解除林地實施計畫」（辦理期程自97年1月1日起至99年12月31日止），同意「暫准放租」國有林地之既有（58年5月27日之前已存在）建物所在基地，在無礙國土保安、水土保持等相關前提下，得由承租人申請更正（變更）編定（或補註用地別），續移財政部國有財產署管理，然因該計畫內容未能契合實際狀況，致執行率偏低（新北市三峽區之此類土地即因多係於65年始完成清理並（補）訂林地租約，難以契合新北市三峽區合法房屋係以62年12月24日為認定時點之規定，致多未獲准辦理）；嗣該局乃於計畫屆期並經檢討後，再提出「國有林地暫准放租建地、水田、旱地解除林地實施『後續』計畫」，將申請要件明定（放寬）「以暫准建地清理訂約……且目前現地仍存有建物之土地」為範圍，並經原農委會於103年11月25日函報行政院備查在案（該計畫嗣經行政院秘書長於104年4月16日核復後，續由原農委會104年6月23日函頒）。惟原新竹林管處明知上開後續計畫業已函報行政院備查中，卻對陳訴人於104年1月5日所提本件原有建物修繕案，既未能主動提醒陳訴人俟該後續計畫定案後再行申請更正（變更）編定為丙種建築用地，更設定難以達成之條件，致陳訴人無所適從而被迫於104年5月22日進行修繕（建）施工，最終錯失循上開後續計畫申辦更正（變更）編定之機會，更遭終止租約，足見該處欠缺體察民瘼及同理之心，難謂無疏失之咎。林業保育署允宜依法、衡情，斟酌研議有

無相關補救之道。

參、處理辦法：

- 一、抄調查意見，函請農業部督促所屬檢討改進並依法妥處見復。
- 二、抄調查意見，函復陳訴人。
- 三、調查報告之案由、調查意見及處理辦法上網公布（遮隱個資）。

調查委員：施 錦 芳

趙 永 清

中 華 民 國 113 年 3 月 6 日

案名：三峽區五寮段暫准放租國有林地租約爭議案

關鍵字：五寮段詩朗小段、林地租約、暫准放租、解除林地、指定施工界限