

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：稽察行政院農業委員會水土保持局、林務局及各縣市政府，自民國91至96年度辦理「山坡地超限利用處理計畫」，涉有未盡職責及效能過低情事，報院核辦乙案。

貳、調查意見：

據審計部函報：稽察行政院農業委員會水土保持局（下稱水土保持局）、林務局及各縣市政府，自民國（下同）91至96年度辦理「山坡地超限利用處理計畫」，涉有未盡職責及效能過低等情。案經本院調查完竣，茲臚述調查意見如下：

一、「山坡地超限利用處理計畫」實施結果績效不彰，計畫主管機關行政院農業委員會未盡應負策劃、督導、協調及連繫計畫執行與排除有關困難之職責，難謂妥適。

（一）行政院農業委員會（下稱農委會）依行政院90年8月8日第2746次院會，院長裁示「山坡地超限利用的徹底解決，請各相關機關全力配合執行」，同時為兼顧山坡地農民生計，於91年公告實施「山坡地超限利用處理計畫」（下稱本計畫），比照「獎勵造林實施要點」發放獎勵金，鼓勵農民造林，避免山坡地超限利用，影響國土保安。本計畫實施期程自91年1月起迄96年底止。91年公告超限利用土地計47,382筆，面積30,697公頃。公告申請期限內（91年6月底）申請參與造林之超限利用地計2,341筆，面積計1,500餘公頃，僅占總超限利用面積之4.9%。

（二）至96年底計畫結束，尚未解除列管超限利用土地計

31,039 筆，面積 19,994 公頃，占總超限利用面積之 65.1%。農委會於計畫執行期間，總計編列獎勵補助費預算新臺幣（下同）4 億 663 萬餘元，補助地方政府執行計畫，並發放造林獎勵金，惟累計實支數僅 2 億 7,869 萬餘元，預算執行率 68.54%。截至 98 年 8 月底止，尚未解除列管超限利用土地仍有 27,269 筆，面積 18,647 公頃，占總超限利用面積之 60.7%。又 94 至 97 年度檢測合格面積分別為 1,187 餘公頃、976 餘公頃、887 餘公頃及 640 餘公頃，約占申請面積之 79%、65%、59%及 55%，顯示檢測合格面積逐年遞減。

- (三)農委會為本計畫之主管機關，未掌握縣市政府 91 年度繕發申請造林暨限期改正通知書之未送達情形，說明會場次不足及農民未踴躍與會等相關資訊，及時研謀改善，致申請參與造林之超限利用地面積僅占總超限利用面積之 4.9%。至於恢復自然林木或植生覆蓋之檢查，農委會未妥適督導水土保持單位或連繫原住民單位辦理；於全面完成造林之檢查，亦未妥適督導林務單位辦理；於苗木成活率低者，亦未督導林務單位及時指導農民改進造林技術，致檢測合格面積逐年遞減；亦未積極督導地方政府取締違規使用山坡地之農民，使其完成改正造林，致造林成效不彰。綜上，本計畫實施結果績效不彰，計畫主管機關農委會未盡應負策劃、督導、協調及連繫計畫執行與排除有關困難之職責，難謂妥適。
- 二、農委會對於本計畫相關統計資料平時疏於建檔管理隨時更新，洵有疏失。

截至目前，山坡地改正清查超限利用列管中違規案件，各縣市取締筆數及面積為何？各縣市申請造林成果清冊資料為何？造林輔育成果面積統計資料為何

？山坡地超限利用改正成果為何？農委會均無完整統計資料。據該會表示略以：曾函送超限利用清冊，請各縣(市)政府加強督導辦理，告知最遲應於 93 年底前完全清除，惟後續因內部多次改組、業務亦多次交接，加上承辦人員更替頻繁，相關資料交接不周全，因此各執行機關所送達之資料(或未送或資料不全)，並未持續督促執行機關清查，容或有未盡妥適之處；另林務局數次請水土保持局提供本計畫申請有案名冊，惟迄今核對該局 91 年各縣市申請面積、96 年度檢測合格面積及 97 年度計畫核定面積仍有出入，林務局業於 97 年 10 月 6 日以林造字第 0971617098 號函、98 年 2 月 19 日以林造字第 0981740245 號函陸續再請水土保持局提供，惟至今皆未果云云。顯見農委會對於本計畫相關統計資料平時疏於建檔管理隨時更新，洵有疏失。

三、國有超限利用地收回後未積極造林，對於主辦機關與執行機關執行本計畫之疑義，農委會未妥適協調解決，均有疏失。

(一)據審計部查核，截至 96 年底，國有財產局收回撥交林務局之山坡地，計有 3,832 筆、面積 2,368 餘公頃，尚未依計畫進行造林工作，約占已撥交面積之 96.73%。據農委會稱：經管國有林地屬超限利用者，均應由國有財產局先行處理後再行辦理移交。本計畫實際移交土地標的，係由國有財產局依計畫所訂林地之定義，透過該局財產管理系統登載管理情形欄位篩選，又基於該局經管國有林地數量甚鉅，且人力有限，無法配合逐筆辦理現勘點交，爰採以圖面判釋為主，現場點交為輔之方式辦理。惟該局於資料篩選時，並未依據移交接管原則將超限利用部分之林地去除，致林務局在 95 年移交接管完成後，

始發現接管之國有林地內，有本計畫列管之超限利用地，計 3,832 筆，面積 2,368 餘公頃，且在國有財產局經管時，土地管理機關即未依本計畫辦理改正或收回土地，自難由林務局辦理造林；又非法占用之超限利用山坡地，雖經國有財產局完成通知占用人自行騰空之程序，然實際上占用狀態並未排除云云。

(二)惟據國有財產局稱：國有財產局辦理國有林地移交林務局接管之相關作業，悉依林地移交計畫、國有財產局與林務局共同成立之國有林地移交接管工作小組歷次會議決議辦理。依林地移交計畫所訂移交接管流程，係由各辦事處、分處造具土地移交清冊，送經林務局各林區管理處以正射影像圖辦理圖面判釋符合移交規定後，始正式辦理管理機關變更登記及移交手續，如有超限利用未改正情形，林務局不會接管，倘該局因圖面判釋結果誤接管者，亦會移還。國有財產局擬移交之國有林地如有被占用種植超限利用作物且占用人不詳者，經公告限期占用人剷除地上物，逾期未辦者，逕依民法第 66 條規定主張地上物為國有收回土地後，現狀移交林務局接管。至出租林地有超限利用者，均限期請承租人完成改正後再移交林務局，倘承租人屆期未改正，即終止租約收回土地，再續處移交作業云云。

(三)又部分執行機關質疑於超限利用計畫執行結束時，國有財產局未會同縣市政府辦理承租人改正情形會勘事項，據國有財產局稱：依超限利用計畫規定，造林檢查之執行機關為直轄市、縣（市）政府（因超限利用之列管權責機關為地方政府），國有財產局各辦事處、分處為協辦機關。惟實務上屢有承租人已完成改正造林，需地方政府複查，以解除超限

利用管制，但部分縣市政府認為造林檢查非其權責，或以業務繁忙、人力不足、經費不足等理由，不願辦理造林檢查。該局以 94 年 9 月 23 日台財產局管字第 0940029589 號函檢送「國有財產局各縣市鄉鎮 94 年超限利用之出租國有土地完成造林成果清冊」請水土保持局協調縣市政府辦理造林檢查，惟未獲函復；嗣以 96 年 3 月 13 日台財產局管字第 0960007755 號函請該局協助解決，依現有檔卷尚查無該局回應函文云云。

- (四)據農委會稱：該會 91 年 2 月 6 日農授水保字第 0911845582 號書函檢送本計畫工作說明會議紀錄，案由三決議以：「涉及恢復自然林木或植生覆蓋之檢查，由水土保持或原住民單位主辦；全面完成造林之檢查由林務單位主辦。」爰參加該計畫有案之土地，應由水土保持或原住民單位檢查符合全面造林者，再由林務單位輔導。惟審計部表示水土保持局並非造林之專責單位，且依計畫權責分工規定，督導直轄市、縣（市）政府林務單位辦理輔導造林，係屬林務局權責業務，卻要求水土保持局督促該管執行機關儘速輔導造林人改正，核欠允適。又審計部指出有關林務局接收國有財產局於計畫執行期間移交 3,832 筆超限利用山坡地，面積 2,368 餘公頃，其屬合法承租者，由該局於 95 年 11 月召開會議研商，並獲致：「採以書面換約方式，先換訂一短期（兩年）租約，租期自 96 年 1 月 1 日至 97 年 12 月 31 日，並於租約內以特約事項要求有超限利用情形之承租人於租期屆滿前，應自行排除違規作物並完成造林，待現勘確認後再換訂 9 年租約」之決議。嗣考量類此違規之承租人尚難於兩年之期間，全面完成改正造林作業，爰由林務局於 98 年 5

月再次召開會議研商，並將改正期間展延至 99 年 12 月 31 日止，即再給予承租人兩年之期間辦理改正造林，並責請各林管處進行個案輔導，屆時如仍未依約辦理改正者，即不再續租，並收回林地造林。惟依據計畫參、具體措施二規定，合法承租或使用公有山坡地超限利用者，除由直轄市、縣（市）主管機關通知限期改正外，並由土地管理機關通知承租人或使用人切結在 93 年 12 月 31 日前完成造林。國有財產局將屆期未改正造林之出租地撥交予林務局，該局於計畫期間未能完成造林任務，迄今仍以短期續約方式，使超限利用之違法行為繼續存在，難謂允適。

(五)此外，台北縣政府質疑本計畫仍有適法性疑義，以坪林鄉為例，原編為宜林地，後經劃為都市計畫土地，不應再以宜林地管制，而應以都市土地之分區管制（例如：編為住宅區卻需造林，顯然不合理）。該府曾於 96 年 8 月 9 日以北府農山字第 0960527076 號函請水土保持局釋示，惟經該局 96 年 9 月 13 日水保農字第 0961846580 號函復仍請依水土保持法或山坡地保育利用條例規定辦理，顯不合理云云。

(六)以上實情究如何？國有超限利用地收回後造林績效不佳，執行時有何需協調之處？有何待排除之困難？又造林檢查之權責機關為何？輔導造林之權責機關為何？林務局以短期續約方式，使超限利用之違法行為繼續存在，是否適法？以及都市計畫土地是否以宜林地管制？似涉及水土保持法、山坡地保育利用條例、都市計畫法等法令規定之競合等問題，主辦機關及執行機關執行本計畫滋生若干疑義，農委會未妥適協調解決，亦有疏失。

四、農委會擬定本計畫，對各主辦機關或執行機關未建立

妥適之管考及獎懲機制，致整體績效不佳，洵有疏失。

本計畫之主辦機關，包含：水土保持局、林務局、行政院原住民族委員會、國有財產局，執行機關則包括：直轄市、縣（市）政府、國有財產局辦事處（分處）、鄉（鎮、市、區）公所，計畫並訂有權責分工。本計畫執行結果，部分執行機關績效落後，部分執行機關績效顯著。例如，根據農委會 98 年 10 月 14 日農授水保字第 0981851512 號函所載，截至 98 年 8 月底止，各縣市超限利用土地清查結果績效統計，以已解除筆數占 91 年原公告列管筆數之比率計，解除超限列管績效之名次，依序為宜蘭縣（94.86%）、屏東縣（80.61%）、桃園縣（79.90%）、臺南縣（77.81%）、高雄縣（75.02%）、台東縣（69.81%）、花蓮縣（69.10%）、雲林縣（68.46%）、彰化縣（68.35%）、新竹縣（64.23%）、苗栗縣（47.67%）、臺中縣（42.75%）、臺北縣（40.09%）、嘉義縣（27.98%）、南投縣（18.61%）（新竹市及嘉義市因筆數少未列入排名）。惟查農委會擬定本計畫，未建立妥適之管考及獎懲機制，對本計畫各主辦機關及執行機關執行之績效未能獎優懲劣，致整體績效不佳，洵有疏失。

參、處理辦法：

- 一、提案糾正行政院農業委員會。
- 二、抄調查意見函送審計部。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會處理。

調查委員：李 炳 南

中 華 民 國 98 年 11 月 28 日

附錄、山坡地超限利用處理計畫（93年10月25日修正）

壹、依據

- 一、水土保持法。
- 二、山坡地保育利用條例。
- 三、行政院民國九十年八月八日第二七四六次院長針對行政院農業委員會研提「加速全面造林整治土石流計畫」裁示，山坡地超限利用的徹底解決，請各相關機關全力配合執行。

貳、目標

- 一、保育水土資源，兼顧山坡地農民生計。
- 二、強化森林功效，減少土壤流失並強化涵養水源，保護人民生命財產安全。

參、具體措施

- 一、本計畫公告之日起，禁止新植或補植各種超限利用作物，新的超限利用案件，由直轄市、縣（市）政府嚴加取締，依法處理，不適用本計畫之規定。
- 二、本計畫公告前之超限利用案件，除非法占用公有山坡地者，由各土地管理機關收回土地，實施造林外，其餘依下列規定處理：
 - （一）得於九十一年一月起至九十一年六月底前，向土地所在地鄉（鎮、市、區）公所申請依本計畫規定採間植造林或第一年全面完成造林。
 - （二）申請輔導間植造林者，每公頃第一年應種植至少六百株或如「獎勵造林實施要點」附表規定株數三分之一以上，並於第三年種植達每公頃規定株數。
 - （三）申請輔導造林者，苗木由政府無償提供，或自備種苗按年按株數比率分期由政府依規定核發補助金。
 - （四）未申請造林者，於九十四年六月底前完成每公頃均勻混植六00株以上林木，並維持其正常生長者，其長期作物得比照已申請造林者，最遲應於九十六年底前達到無超限利用作物。
- 三、非法占用公有山坡地之超限利用，由行政院原住民委員會、財政部國有財產局、直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所等土地管理機關收回土地，實施造林。
- 四、合法承租或使用公有山坡地超限利用者，除由直轄市、縣（市）主管機關通知限期改正外，並由土地管理機關通知承租人或使用人切結在九十三年十二月三十一日前完成造林。
- 五、下列各項經檢查合格者，核發造林獎勵金：
 - （一）第一年間植造林至少六百株或規定株數之三分之一者，核發造林獎勵金每公頃新台幣三萬五千元，第二年起依下列規定辦理：

1. 第二年造林達每公頃規定株數者，核發造林獎勵金每公頃新台幣九萬五千元；第三年至第六年，每年每公頃核發新台幣三萬元。
2. 第二年造林達每公頃規定株數之三分之二者，核發造林獎勵金每公頃新台幣五萬五千元；至第三年達每公頃規定株數者，每公頃核發新台幣七萬元；第四年至第六年，每年每公頃核發新台幣三萬元。
3. 第二年未造林，至第三年造林達每公頃規定株數者，核發新台幣十二萬五千元；第四年至第六年，每年每公頃核發新台幣三萬元。
4. 第七年至第二十年，私有山坡地每年每公頃核發新台幣二萬元，公有山坡地每年每公頃核發新台幣一萬元。

(二) 第一年造林達每公頃規定株數，核發造林獎勵金每公頃新台幣十萬元；第二年至第六年，每年每公頃核發新台幣三萬元；第七年至第二十年，私有山坡地每年每公頃核發新台幣二萬元，公有山坡地每年每公頃核發新台幣一萬元。

六、造林實務依據「獎勵造林實施要點」規定辦理。

七、依「山坡地超限利用種植檳榔土地輔導實施造林計畫」申請輔導造林有案者，免再申請，繼續比照本計畫輔導造林。

肆、實施地區：台灣地區山坡地。

伍、實施期程

民國九十一年一月至九十六年十二月三十一日止（造林獎勵金依規定繼續發給）

陸、權責分工

一、主管機關：行政院農業委員會（以下簡稱農委會）

- (一) 統籌編列本計畫造林獎勵金等經費。
- (二) 策劃、督導、協調及連繫計畫執行。
- (三) 有關困難之排除（包括法規、會計、行政）

二、主辦機關

(一) 行政院農業委員會水土保持局（以下簡稱水土保持局）

1. 提供超限利用土地清冊。
2. 超限利用電腦檔案更新。
3. 督導超限利用查報與取締工作。
4. 法規疑義問題解析。
5. 編列本計畫行政管理等經費。

(二) 行政院農業委員會林務局（以下簡稱林務局）

1. 彙整、協助公私有地育苗、種苗補助金、造林檢測勘查費等經費籌編核撥。
2. 造林苗木無償配撥提供及核定。

3. 督導直轄市、縣（市）政府林務單位辦理輔導造林。
4. 受國有財產局委託，負責國有超限利用地（不含原住民保留地）收回後造林工作。
5. 造林疑義問題解析。

（三）行政院原住民委員會

1. 策劃收回非法占用原住民保留地實施造林。
2. 策劃未依法進行林木栽植之原住民保留地切結限期完成造林及輔導造林。
3. 督導縣政府辦理原住民保留地（含取得所有權者）輔導造林。
4. 原住民保留地造林及法規疑義問題解析。
5. 編列輔導造林實務經費送林務局彙整。

（四）財政部國有財產局（以下簡稱國有財產局）

1. 策劃收回非法占用國有超限利用地實施造林。
2. 策劃未依合約進行林木栽植之國有超限利用地切結限期完成造林。
3. 督導國有財產局辦事處辦理本計畫工作。

三、執行機關

（一）直轄市、縣（市）政府

1. 辦理說明會及宣導。（水土保持、原住民及林務單位）
2. 核對超限利用土地之所有權人或使用人及住址等資料。（水土保持、原住民、地政單位、地政事務所）
3. 通知土地所有權人、使用人或土地管理機關限期改正及通知申請造林。（水土保持、原住民單位）
4. 核定申請種苗數量及配撥。（林務單位）
5. 申請自備種苗案件核定。（林務單位）
6. 繕造種苗具領清冊，送交鄉（鎮、市、區）公所施行造林。（林務單位）
7. 造林檢查。（林務、原住民單位）
8. 審核造林獎勵金、自備種苗補助金具領清冊及撥款。（林務、原住民單位）
9. 收回非法占用直轄市、縣（市）有超限利用地實施造林。（土地管理單位）
10. 未依合約進行林木栽植之直轄市、縣（市）有超限利用地切結限期完成造林。（土地管理單位）

（二）國有財產局辦事處（分處）

1. 核對國有超限利用土地之使用人及住址等資料。
2. 收回非法占用國有超限利用地實施造林。
3. 未依合約進行林木栽植之國有超限利用地切結限期完成造林。

4. 協同直轄市、縣（市）政府辦理造林檢查。

(三) 鄉（鎮、市、區）公所

1. 會同辦理工作說明會及宣導。
2. 受理輔導造林之申請。
3. 發放種苗及填寫造林登記卡。
4. 會同直轄市、縣（市）政府林務（原住民）單位辦理造林檢查，及填寫造林檢查登記卡。
5. 繕造造林獎勵金及種苗補助金具領清冊。
6. 發放造林獎勵金及種苗補助金。
7. 收回非法占用鄉（鎮、市、區）有超限利用地實施造林。
8. 未依合約進行林木栽植之鄉（鎮、市、區）有超限利用地切結限期完成造林。

柒、工作項目

項 目	執 行 機 關		實 施 期 程
	主 辦	協 辦	
一、通知限期改正	直轄市、縣（市）政府		九十一年二月底
二、工作說明會	直轄市、縣（市）政府	鄉（鎮、市、區）公所 土地管理機關	九十一年六月底
三、受理造林申請	鄉（鎮、市、區）公所		九十一年六月底
四、漸進式輔導間植造林	直轄市、縣（市）政府	鄉（鎮、市、區）公所 土地管理機關	九十三年十二月底
五、造林檢查	直轄市、縣（市）政府 土地管理機關	鄉（鎮、市、區）公所	九十六年十二月底（造林獎勵金發放期間繼續檢查）

六、核發獎勵金	直轄市、縣 (市)政府	鄉(鎮、市 、區)公所 土地管理機 關	九十六年十二月底(造 林獎勵金依規定繼續發 給)
七、遭侵占土地 清查處理	土地管理機 關		九十三年十二月底
八、合法承租地 切結造林	土地管理機 關		九十三年十二月底

捌、經費來源

- 一、造林相關費用由農委會獎勵造林相關經費編列。
- 二、其他行政管理費用由水土保持局公務預算編列。