

調 查 意 見

壹、案由：據地球公民協會李根政執行長等陳訴，行政院農業委員會等政府機關依「獎勵輔導造林辦法」推動造林政策，惟「花蓮瑞穗林道沿線及苗栗縣造橋鄉豐湖村、通宵鎮福龍里及通宵鎮圳頭等地」為執行造林工作，卻大舉伐木；此種伐大樹、種小苗之行徑，是否符合國土保安、生態保育及減碳目標等情乙案。

貳、調查意見：

按森林法第 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。」，行政院農業委員會（以下簡稱農委會）乃依據此授權規定，於民國（下同）97 年 9 月 5 日會同行政院原住民族委員會（以下簡稱原民會）會銜公告「獎勵輔導造林辦法」，對符合獎勵輔導造林對象，發給造林獎勵金、免費供應種苗及長期低利貸款。經農委會林務局統計，97~98 年度各主管機關受理申請案件總計 756 件，實際核准案件計 537 件，平均核准率約 71%。然地球公民協會於 98 年 7 月 1 日勘查花蓮瑞穗林道造林情形，發現瑞穗林道沿線為執行造林工作，伐木情形十分嚴重；另該協會於 98 年 11 月 19 日勘查苗栗縣造橋鄉豐湖村、通宵鎮福龍里及通宵鎮圳頭等地造林情形，亦質疑有假造林、真伐木情事。本院為釐清花蓮瑞穗林道沿線及苗栗縣造橋鄉豐湖村、通宵鎮福龍里及通宵鎮圳頭等地造林工作，有無大舉伐木後，改種小苗之不當情事，爰立案調查。經調卷、實地履勘、約詢及召開諮詢會議，業調查竣事，謹

將調查意見臚列如下：

一、農委會林務局及苗栗縣政府執行「獎勵輔導造林辦法」，輔導及檢測未落實，造成林農砍大樹、噴除草劑、種小樹，核有疏失。

(一)查「獎勵輔導造林辦法」第6條規定：「申請免費供應種苗或造林獎勵金者…，經受理機關彙整轉請主管機關現場勘查，認有實施造林之需要者核准之…」，同辦法第10條規定：「獎勵造林人於造林獎勵期間，應接受主管機關之輔導，善加管理經營造林木，使之長大成林。獎勵造林人於新植造林完成3個月後，應向受理機關提出報告。經受理機關轉請主管機關採系統取樣法實施檢測，主管機關應派員會同受理機關，依據所提出之報告，排定日期，赴實地核對地籍圖，檢查造林情形，並實測造林面積，將實際檢測結果拍照存證，登記於造林檢查紀錄卡。」是以，獎勵造林人須經農委會林務局或縣市政府會同受理機關現勘後，認有實施造林需要者，始核准同意參加，並應加以輔導，善加管理經營造林木；另農委會林務局或縣市政府應派員會同受理機關，檢查造林情形，並實測造林面積，將實際檢測結果拍照存證，登記於造林檢查紀錄卡。

(二)苗栗縣造橋鄉豐湖村、通宵鎮福龍里及通宵鎮圳頭等地造林情形

1、苗栗縣造橋鄉豐湖村、通宵鎮福龍里及通宵鎮圳頭三地造林基本資料：

年度	申請人	鄉鎮	地段	地號	土地使用類別	申請造林面積(公頃)	申請時土地使用現況	核准造林面積(公頃)
97	賴彥棟	造橋	造橋	1665-6、 1665-7、	農牧用地	10	草生地	10

				778-1、 1632-16、 1665-3				
97	吳佳淼	通霄	北勢窩	926、927、 930	農牧用地	9.5	草生地	7.5
97	湯玉印	通霄	圳頭 土城	753-9、 754、755、 756、758 991、 990-2、 60、61、 65、66、 67、311-92	農牧用地	4.75	草生地	4.75

2、苗栗縣政府核准過程：

賴彥棟、吳佳淼及湯玉印等三筆土地，總面積約 22 公頃，使用類別均為農牧用地，在 97 年度提出申請後，經苗栗縣政府現場勘查，使用情形大多為草生地，部分桂竹漫生至造林地，且 3 筆土地均有小花蔓澤蘭危害情形，苗栗縣政府認為符合新植造林規定，應予核定造林，儘速恢復植生，維護水土保持及增進整體景觀。

(三)本院於 99 年 1 月 20 日履勘苗栗縣造橋鄉豐湖村、通霄鎮福龍里及通霄鎮圳頭等地造林情形，發現下列情事：

- 1、苗栗縣造橋鄉豐湖村造林區域（獎勵造林人賴彥棟），僅見少許大樹，顯示申請造林前，難以排除有先砍除大樹情事，且新種植之山櫻花四周皆為枯草，明顯使用除草劑。
- 2、通霄鎮福龍里造林區域（獎勵造林人吳佳淼），新闢之產業道路，蜿蜒銜接造林區，恐對土質及生態造成影響；造林區域旁有大片相思樹林，兩

相對照之下，難以排除有先砍除相思樹林，之後才申請造林；造林區域除新種苗木外，枯黃一片，亦嚴重使用除草劑。

- 3、通宵鎮圳頭造林區域（獎勵造林人湯玉印），新植苗木旁枯黃一片，明顯使用除草劑；造林山坡區域對照稜線之樹木，亦難以排除有先砍除大樹，之後才申請造林。

(四)另農委會林務局對苗栗縣造橋鄉豐湖村、通宵鎮福龍里、通宵鎮圳頭等獎勵造林區域之航照圖，判釋如下：

- 1、造橋鄉豐湖村造林區域：經判釋 97 年拍攝之航照圖獲知，獎勵造林人已於申請土地範圍內進行整地工作。
- 2、通宵鎮福龍里造林區域：經判釋 96 年 10 月航照圖獲知，該造林地範圍已於 96 年採伐林木。
- 3、通宵鎮圳頭造林區域：經判釋 94 年拍攝之航照圖獲知，原地況為疏林。

(五)綜上，依據本院履勘發現及參照農委會林務局對航照圖之判釋，苗栗縣通宵鎮福龍里造林區域已於 96 年採伐林木，而造橋鄉豐湖村及通宵鎮圳頭等地，則難以排除有先砍除大樹情事，且於種植小樹後，明顯大量使用除草劑，嚴重破壞土地生態；誠如嘉義大學李明仁校長所說：「政策方向是對的，而獎勵造林政策也是對的，只是審查機制不夠細膩，執行面有待加強改進。若審查時先以空照圖檢視，並要求林農不可大面積整地、噴除草劑，以及直徑達一定程度以上的樹木不可砍伐，就不會有砍大樹種小樹的情事。」是以，農委會林務局及苗栗縣政府執行「獎勵輔導造林辦法」，輔導及檢測未落實，造

成林農砍大樹、噴除草劑、種小樹，核有疏失。

二、農委會林務局辦理花蓮瑞穗林道國有林租地造林及國有林疏伐作業，均引發環保、生態等社會公益團體之質疑，允宜檢討改進。

(一)瑞穗林道國有林租地造林及國有林疏伐作業情形

1、國有林租地造林情形

(1)林務局花蓮林區管理處(以下簡稱花蓮處)轄內瑞穗林道租地造林地計 37 筆、面積 642.948 公頃，其中核准辦理獎勵造林地計 14 筆、面積 308.546 公頃，主要造林樹種以台灣檫、樟樹、烏心石、楓香、光蠟樹、台灣肖楠、山櫻花及無患子等為主，其分佈情形為混合林，樹齡 2~11 年生，適植地區以老化竹林及遭颱風侵襲林木倒伏或摧折之林地。

(2)玉里事業區第 19 林班租地造林地，承租面積計 116.66 公頃，承租人吳靜儀申請參加 97 年度獎勵輔導造林計畫，經玉里工作站現勘後，將申請資料提報花蓮處，花蓮處現勘後核准造林面積 105 公頃。惟花蓮處再派員執行檢測，因尚有部分面積應扣除(如次生林、濕地及林道面積等)，爰更正核准造林面積為 84.39 公頃。

2、國有林疏伐作業情形

林務局花蓮處轄內柳杉造林地面積廣大，多位於瑞穗、玉里、林田山等造林中心區內，林齡均已逾 30 餘年生，其中瑞穗林道沿線，自 52~77 年起共辦理柳杉、紅檜、台灣杉等造林，面積達 1,026.06 公頃。因造林地內林木多呈擁擠狀態，生長情形亦參差不齊，林務局認為有必要施行

疏伐撫育作業，以促進林木之正常生長及增加林相歧異度：

- (1)自 91 年度起，花蓮處即開始於轄內辦理疏伐作業，累計至 97 年度起共辦理 307.1 公頃，期藉由中度疏伐作業，促進留存木的生長。
- (2)花蓮處考量交通便利性、林地分區等因素，97 年度擇定玉里事業區第 27 林班內二處柳杉造林地持續辦理疏伐作業，並依不同目的而採用不同作業方式辦理，其一處造林地採空間疏伐方式辦理，期使留存木均有足夠之生長空間，促進留存木樹徑生長，疏伐後之空隙地並以自然演替方式增加造林地內物種歧異度；另一處造林地則採行列疏伐方式辦理，疏伐後產生之帶狀伐木跡地，後續預定以人工栽植方式栽植臺灣杉、烏心石等樹種，期能促進造林地林相改良，加強森林之撫育更新。

(二)本院於 99 年 1 月 26 日履勘瑞穗林道國有林租地造林及國有林疏伐作業情形，發現下列情事：

1、國有林租地造林情形

玉里事業區第 19 林班租地造林區域，確有砍伐大樹情事，但獎勵造林人吳靜儀說明係造林疏伐仆倒或摧折木，卻被誤解砍大樹植小苗，且媒體所刊登之照片，因近距離取景拍照關係，以致樹木遭到放大。而該國有林租地造林原申請造林面積 116.66 公頃，經花蓮處現勘後，核准造林面積 105 公頃，之後再更正為 84.39 公頃，現勘檢測數度更動造林面積，檢測正確度有待加強，且因而影響核准補助款時程。

2、國有林疏伐作業情形：

- (1)單株擇伐作業：玉里事業區第 27 林班（瑞穗林道 13.5 公里至 14.1 公里林道上方），林木經營區 20.5 公頃；每公頃現存株數約 1,400 株，預計留存 1,000 株，砍伐 400 株，株數疏伐率約為 28.6%，伐除對象為劣勢木及過度鬱閉林木，原生闊葉樹均保留。
- (2)行列疏伐作業：玉里事業區第 27 林班（瑞穗林道 13.5 公里至 14.1 公里林道下方），林木經營區 30 公頃；採疏伐 4 行（寬約 8~10 公尺），留存 6 行（寬約 10~12 公尺），按面積疏伐率約為 40%，留存 6 行內輔以弱度疏伐，主要伐除對象為劣勢木，原生闊葉樹均保留，且林緣及河溝陡峭地區林木亦均保留，以防止土壤沖蝕。
- (三)農委會林務局對花蓮瑞穗林道獎勵造林區域之航照圖，判釋如下：
- 經判釋 97 年航照圖，原地況為老化衰敗竹林，且已有發生簇葉病之情事，另尚有遭颱風侵襲林木倒伏或摧折之林地。
- (四)綜上，花蓮瑞穗林道國有林租地造林，林務局花蓮處現勘檢測，數度更動造林面積，因而影響核准補助款時程，顯示檢測正確度有待加強；另農委會林務局主張疏伐作業，為林木撫育作業中相當重要的一環，不但可以促進保留木之生長、改良林木品質，提高林分蓄積量，且可保持林分的健康力、減低森林遭受大規模病蟲害及火災危害之風險，更能增加人工林之生態多樣性、增進保育水土資源之能力、促進碳吸存、創造適合野生動物棲息的環境，另一方面亦達成森林資源永續經營、多目標利用，及降低

地球溫室效應氣體之願景。惟環保、生態等社會公益團體卻質疑，農委會林務局辦理花蓮瑞穗林道國有林租地造林及國有林疏伐作業，有砍大樹或未妥適保留次生林、大舉伐木之嫌，允宜檢討改進。

三、農委會林務局於訂定「獎勵輔導造林辦法」之過程，未能加強宣導溝通，以致環保、生態等社會公益團體之意見，無法充分表達參與，衍生後續爭議紛擾，允宜檢討改進。

(一)按行政程序法第 154 條規定：「行政機關擬訂法規命令時，除情況急迫，顯然無法事先公告周知者外，應於政府公報或新聞紙公告，載明下列事項：一、訂定機關之名稱，其依法應由數機關會同訂定者，各該機關名稱。二、訂定之依據。三、草案全文或其主要內容。四、任何人得於所定期間內向指定機關陳述意見之意旨。行政機關除為前項之公告外，並得以適當之方法，將公告內容廣泛周知。」，又同法第 155 條規定：「行政機關訂定法規命令，得依職權舉行聽證。」是以，行政機關訂定法規命令時，除情況急迫，顯然無法事先公告周知者外，應於政府公報或新聞紙公告其內容，俾使任何人均有參與訂定法規命令之機會，又為給予利害關係人或其他有關人員以口頭陳述意見之機會，得依職權舉行聽證。在積極面，可集思廣益、加強溝通、促進參與、提高行政效能，在消極面，可防止偏私、杜絕專斷、確保依法行政。

(二)審視我國造林政策發展過程，歷經 66 年林相變更、72 年臺灣省獎勵私人造林、81 年獎勵農地造林、86 年全民造林運動，而於 94 年停辦全民造林運動。期間因森林學領域與生態學領域對森林經營方式主張

不同，衍生森林資源究係「自然演替、復原，勿加以人為干預」或「森林屬於再生資源，可人為適當介入經營管理」等不同理念之論辯，而其中牽涉森林經營、林農經濟、國土保安、生態保育及環保減碳等功能如何兼顧之爭議。而本院亦於 91 年及 92 年 2 度立案調查，並於調查意見中，指陳農委會對於造林政策，缺乏有效配套宣導措施，實難化解外界疑慮，並平息紛議，要求應針對相關缺失與疑義切實檢討改進，及溝通釋疑在案。

(三)然農委會林務局自 93 年起，即著手研擬「獎勵輔導造林辦法」草案，至 97 年 9 月 5 日發布，期間雖曾召開 10 次先期作業會議，邀集原民會、國有財產局、各縣市政府、法規會、學者專家等代表與會，就應獎勵造林之區位、對象及許可之流程，行政處分之作成、廢止等，進行討論，及依行政程序法第 154 條第 1 項規定，辦理 2 次預告，卻未能體察環保、生態等社會公益團體，長期以來非常關注我國林業發展，主動邀請該等社團代表參加先期作業會議，或依行政程序法第 155 條之規定，本於職權舉行聽證，加強宣導溝通，讓關切林業政策之全國民眾或公益團體，充分表達意見，以致衍生後續爭議紛擾，允宜檢討改進。

四、農委會林務局允宜參考「屏東縣原住民保留地限制林木伐採補償措施」，規劃周全配套措施，避免砍大樹、噴除草劑、種小樹之偏差情事循環發生，以多元化作法，落實「獎勵輔導造林辦法」之訂定目的。

(一)鑑於臺灣地形陡峭，山村聚落多毗鄰環境敏感地區，以及山坡地之超限利用地、沖蝕溝、陡峻裸露地、崩塌地等環境敏感區位，故仍須加強造林；再加以

我國加入 WTO 後，農業發展已開始轉型，在全球保育觀點之下，亦希望將土地釋放出來，退耕返林。惟國內一般造林較無經濟效益，致使民眾造林意願低落，爰以給付獎勵金方式，鼓勵民眾踴躍參與造林。故「獎勵造林辦法」之訂定目的，係為發揮林地之國土保安及水源涵養功能，增加森林碳吸存量，厚植森林資源及減輕天然災害。

(二)然以苗栗縣 3 處造林地及瑞穗林道國有林租地為例，林農參與造林，為提高造林樹木存活率，以達補助標準，以及降低人工鋤草成本，乃使用除草劑或疏伐仆倒木；再加以政府造林獎勵金只補助 20 年，若以全民造林運動新造林木為例，將於 100 年屆期，屆時林農為了經濟收益，或是在獎勵造林誘因之下，恐將砍伐大樹重新種小樹造林，此便出現環保團體質疑之砍大樹、噴除草劑、種小樹現象的惡性循環。

(三)而屏東縣為避免獎勵造林，導致林農砍大樹、噴除草劑、種小樹等情事，依據原住民保留地開發管理辦法第 41 條之規定：「原住民使用之原住民保留地及其所有之地上改良物，因政府興辦公設施，限制其使用或採伐林木，致其權益受損時，應予補償。」，於 96 年起，推動「原住民保留地限制林木伐採」補償措施，對於土地編訂類別為農牧用地之造林木，申請砍伐經該府複勘核有保留森林必要者，可依補償標準辦理補償。禁伐以 10 年為一期，林農自受領補償金 10 年內應負木材保管之責，10 年期滿，縣府視計畫需要及林木生長已達衰退期，而決定該筆林地是否繼續辦理禁伐；倘解除禁伐，林木歸林農處分。本院 99 年 1 月 29 日諮詢會議中，地球公

民協會李根政執行長對屏東縣政府的措施相當認同：「屏東縣政府自 96 年起推動禁伐補償，10 年補償 3-6 萬元，已有 300 多公頃的土地加入，但僅需數百萬至數千萬的經費，所以禁伐補償是可行。」

(四)綜上，農委會林務局允宜參考「屏東縣原住民保留地限制林木伐採」補償措施，規劃周全配套措施，避免砍大樹、噴除草劑、種小樹等偏差情事循環發生，以多元化作法，落實「獎勵輔導造林辦法」之訂定目的。

五、農委會林務局允宜以科學方法建立完整數據資料，作為林區劃分之依據，以及經濟營林、水土保持、生態保育、環保減碳等政策制定、執行、辯護之立論基礎。

(一)目前國有林事業區總面積約 150 萬公頃，林務局依其經營現況區分為自然保護區 (43.12%)、國土保安區 (37.87%)、森林育樂區 (2.82%) 及林木經營區 (16.19%) 等四區；自然保護區及國土保安區合計 80%，在全世界算是很高的比例，而林木經營區世界各國皆以木材生產為主要目的，次要目的則為生態保育及生物多樣性。但因我國使用之木材，99% 以上進口，自給率不到 1%，且木材大都進口自熱帶雨林國家，所以我國被認為是世界第 4 惡國。

(二)面對全球暖化議題、國際潮流及配合亞太經濟合作組織 (APEC) 會員體承諾，以及未來我國木材需求及國際各國木材供給短缺之趨勢，政府必須對我國林業政策，有所調整因應。另林木經營區 (16.19%) 在歷經 921 地震及 88 水災等變動之後，應評估是否仍適合經濟營林，並進而檢討林區比例之劃分；另「獎勵輔導造林辦法」在 16% 以外之農牧地推動造

林成效，亦應加以檢討評估。本院 99 年 1 月 29 日諮詢會議中，靜宜大學生態學系楊國禎教授即質疑：「現行獎勵造林辦法…，並無具體證據證明造林成效比較好。」臺灣大學森林環境暨資源學系王亞男教授則呼籲：「一切主張要以數據為憑」，此顯示檢討現行林業政策之迫切性，及以客觀科學數據為依據之必要性。

- (三)鑑於影響林地分級之因子頗多，舉凡氣候、土壤、地質、地形、植生、海拔高、坡度、坡向等，均與林地利用密切相關，必須以科學方法建立完整數據資料，而林區劃分比例之評估、獎勵造林之影響乃至經濟營林、水土保持、生態保育、環保減碳之成效檢討，更有賴科學數據資料作依據。是以，農委會林務局允宜以科學方法建立完整數據資料，作為林區劃分之依據，以及經濟營林、水土保持、生態保育、環保減碳等政策制定、執行、辯護之立論基礎。

六、農委會林務局允宜以本案為鑑，積極致力國土保安、生態保育、環保減碳等課題，俾建立新形象。

- (一)臺灣早期是以農林培養工商，林業經營者除可自給自足，更負起促進國家發展責任，所以屬一級產業；到第二階段時，逐漸減少伐木，轉以造林、育林及遊憩為主（如旅遊、精緻農業），此時二、三級產業出現，因而森林功能及經營型態對應轉變，伐木林場轉變為森林遊樂區（如太平山林場、八仙山林場、阿里山林場等三大林區，轉型為森林遊樂區）；第三階段時，國土保育、環保減碳觀點出現，此時我國必須思考如何參與扮演全球生態保育、環保減碳的角色。

- (二)審視「獎勵輔導造林辦法」之訂定目的，係為發揮林地之國土保安及水源涵養功能，增加森林碳吸存量，厚植森林資源及減輕天然災害，故由國家公務預算介入，協助照顧經營森林，希能維持森林的自然運作。而本案苗栗縣 3 處農牧用地進行人工造林、瑞穗林道國有林租地造林，以及林務局在瑞穗林道國有林進行疏伐撫育，便是希望由國家公務預算介入，進行符合未來需求之人工造林，政策方向並無不當。但執行過程卻發生砍大樹、噴除草劑、種小樹之偏差情事，再加以國土保育、環保減碳觀點出現，促使大家必須面對思考，怎樣的森林才是好的森林，土地要如何利用才是最好的形式。
- (三)由於全球土地利用頻繁，林地快速消失，土地沙漠化，加以全球工業化，加速消耗石化燃料，致全球環境變遷日益嚴重，且生物多樣性日益喪失。而森林除提供木材需求、水源涵養及國土保安外，更具有碳吸存之功能及維持生態穩定之角色，故日愈受到全世界高度重視，我國當然不能自外於全球之運作。是以，農委會林務局應以本案為鑑，積極致力國土保安、生態保育、環保減碳等課題，俾建立新形象。

參、處理辦法：

- 一、抄調查意見一，提案糾正行政院農業委員會及苗栗縣政府。
- 二、抄調查意見二至六，函請行政院農業委員會檢討辦理見復。
- 三、抄調查意見函復陳訴人。
- 四、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：黃煌雄

楊美鈴

中 華 民 國 99 年 3 月 9 日