

租地補償收回與國土保育

文/圖 范家翔 ■ 林務局林政管理組林地科技正

一、租地造林之緣起

台灣光復初期(民國34年至43年)，依據日人完成之土地調查資料，全省(含澎湖縣)面積為3,596,120公頃，其中林野面積為2,278,956公頃，佔全省面積63.4%；屬國有者1,494,557公頃，佔林野地65.58%。此一時期鑒於國有林地荒廢甚多，約有50萬公頃林地亟待綠化造林，以維森林資源及國土保安；當時政府限於財力，難在短期間內全面完成復舊造林，爰決定推行租地造林政策，將交通方便地區之濫墾地、草生地、伐木跡地及林相低劣地等劃定區域範圍，放租與人民造林，並藉由租地造林契約書之簽訂，規範政府與人民間相關權利義務，以吸收就社會資金從事林業生產。而國有林地以出租造林方式辦理出租者，除上開一般租地造林外，尚有基於特殊之背景及行政目的，比照租地造林規定出租者，如為將國有林侵墾地納入管理，於58年間實施之濫墾地清理

租地造林；針對荒蕪及無生立木、竹之保安林地辦理出租之營造保安林等。故租地造林政策之推動，有其特殊之時代背景與意義，而自40年實施之後，亦獲得一定之成果。

二、面對天然災害森林應發揮之功能

在歷經九二一大地震及賀伯、桃芝及納莉颱風等災害後，形成大面積土石流危險區，每逢豪大雨，均造成人民生命財產之威脅，90年保育團體推動「一人一信救森林保家園」活動，建議森林為水土保持、自然生界安身立命之地，應嚴禁任何形式的開發，已遭破壞的森林亟須循自然演替重歸平衡並依據安全承載量，建構兼顧厚生與保安之森林，此為社會大眾對森林國土保安、涵養水源等公益效能之殷切期盼。在91年間，行政院核定「國土保安計畫—解決土石流具體執行計畫」，重申全面停

止國有林班地新訂或續訂租約，將原已出租之林地進行控管；復又於95年間核定「國土復育策略方案暨行動計畫」，確立高、中、低海拔之山區，應分別採以禁止開發、保育為主及永續發展之經營策略，並以出租土地依法辦理補償並終止租約作為配套措施，將已出租之林地藉此政策之推動，收回由國家經營管理，此均為回應社會大眾對土地倫理的認知與環境保護的重視，促使政府部門重新思考國土利用與環境保育之問題之具體展現。



收回竹東事業區第8林班面積1.7235公頃，樹種柳杉。

三、租地造林面臨的瓶頸

基於租地造林係透過伐採林木之方式，由承租人獲取收益，以填補渠等經營林地所投入之資本，惟在社會經濟環境大幅變遷，伐採成本提高，租地造林承租人已難由傳統木材生產上獲利，加上目前相關法規對伐採施業，包括伐區面積及伐區規劃等亦多有限制，造成伐採之成本提高，故承租人多不願砍伐，形成老齡林無法砍伐更新，中壯齡林缺乏完善撫育之特殊現象，對國土保安及林業經營之影響，不可謂不大，甚至有承租人為求經濟收益，違約使

用林地種植檳榔、果樹及茶樹等高經濟價值作物，對國土保安殊有不利，凸顯租地造林之政策，自40年推動以來，已面臨瓶頸，必須重新定位。



收回竹東事業區第10林班面積16.7公頃，樹種柳杉。

四、租地補償收回政策之擬定

為配合國土保育政策，尋求根本解決之道，林務局經檢討評估之後，認為租地造林的階段性任務已完成，應該建立退場機制，將出租之國有林地逐步收回，由政府來經營管理。另外，對於依契約規定完成造林，並長期提供國土保安、水源涵養、淨化空氣、生態景觀等森林公益功能予全民共享之承租人，在造林數十年後，因年紀老邁無力再經營管理林地，或因當年投入大筆資金造林，卻由於木材價格低迷與工資高漲致利不及費而血本無歸，亦應有所回饋，給予適當合理之補償，爰著手研擬「國有林事業區林地收回計畫」，報奉行政院92年9月8日院台農字第0920046534號函核定，行政院農業委員會並以92年12月31日農授林務字第0921626307號令訂定發布「國有林事業區出租造林地補償收回作業要點」，依「國有林

地出租造林契約書」第11點：「政府因政策需要收回本契約之林地時，出租機關得終止租約，承租人不得異議，所造林木得依約分收或予以補償。」之規定，本從優補償之精神，採鼓勵、勸導方式，由承租人主動提出交還林地申請，並以林木調查方式計算補償金。收回範圍依序為「土石流潛勢地區」、「水庫集水區」、「河川區兩側」等影響公共安全區域之國有林事業區出租造林地，並按上述收回範圍、造林木是否已屆伐期齡、租約到期之先後及提出申請時間等因素，排定優先順序，依規辦理。

嗣考量「國有林事業區出租造林地補償收回計畫」之收回對象僅限國有林事業區(林班地)，且必須位於「土石流潛勢地區」、「水庫集水區」、「河川區兩側」範圍內之出租造林地，非位於該收回範圍之租地，則無法辦理；有鑑於此，林務局檢討評估後，將「國有林事業區林地收回計畫」修正為「國有林出租造林地補償收回計畫」，報奉行政院97年4月25日院台農字第0970015889號函同意辦理。修正內容除「國有林事業區」擴大為「國有林」，將國產局移交林務局接管之國有林地，以及國有區外保安林(原由縣府代管)納入外，並增列「生態保護區」、「保安林」及「其他經主管機關依森林法第10條規定限制採伐地區」等3項，明定優先順序為：「土石流潛勢地區」、「水庫集水區」、「河川區兩側」、「生態保護區」、「保安林」及「其他經主管機關依森林法第10條規定限制採伐地區」。農委會97年5月23日農林務字第0971720633號令將「國有林事業區出租造林地補償收回作業要點」修正為「國有林

出租造林地補償收回作業要點」，以為計畫辦理之法令依據。

五、執行成果

依據初步統計結果，目前位屬環境敏感區域內之國有林出租造林地，計有45,777筆，面積71,460公頃，其中位屬土石流潛勢地區者，有10,444筆、面積18,638公頃；水庫集水區者為9531筆、面積13,657公頃；河川區兩側為12,053筆、19,269公頃；生態保護區為2,313筆、5,335公頃；保安林有3,856筆、面積3,027公頃；限制採伐地區有53筆、面積731公頃；其餘有極待收回必要者，計1,599筆，面積5,847公頃。而自92年開始至101年底止，已辦理補償收回之租地為7,882公頃，佔上開位屬環境敏感區域內出租造林地總面積之11%，雖比例不高，然租地補償收回係由有意願之承租人主動提出申請，並非強制性規定，每年執行經費亦有限，已係在有限之資源下，儘全力執行之成果，加上收回之租地，多位屬第1、2、3順位，對國土保安亦有一定之助益。

上開辦理補償收回之林地，已納入國有林經營管理體系，由林務局各林管處視現場林木



林務局人員查核現場情形

生長狀況，規劃進行中後期撫育作業，以厚植森林資源。如租地內有崩塌情形，則依現況評估採自然復育或編列造林計畫予以復育造林。又在收回租地之管理上，除依據土地受干擾情形區分巡護區，設置巡邏箱，落實巡護管理外，亦建立檔案專案列管，監測林地之林相變化，視情形採取必要之管理措施。



太平山事業區第119林班租地補償收回林地現況

六、租地補償收回對國土保育之意義

98年莫拉克颱風，帶來嚴重災情，依據中央氣象局資料，災區單日雨量均在1,100毫米以上，最高達1,397毫米，創下我國氣象史上之紀錄，顯示氣候變遷所衍生之極端氣候，將造成環境嚴重之衝擊，未來災害可能發生地點亦難確定，故98年10月行政院核定「以國土保育為先之區域重建綱要計畫」，本於國土保安及復

育理念，提出莫拉克颱風災後重建總目標，復又於99年2月核定經建會所提出之「國土空間發展策略計畫」，顯示防災、減災之思維，已為國土規劃之重點工作。

內政部亦於99年6月間，本於上開指導原則，就台灣北、中、南、東部區域計畫，辦理通盤檢討及變更，並擬訂「變更台灣北、中、南、東部區域計畫(第一次通盤檢討)因應莫拉克颱風災害檢討土地使用管制」(下稱「變更一通」)，計畫內容明確揭示應劃設環境敏感地，作為限制發展地區，除國防及國家重大建設或因生活環境品質與安全之考量，不允許作非保育目的之發展及任何開發行為，並透過各目的事業法令管制，達到資源保育與環境保護目的。而土石潛勢溪流、嚴重崩塌地區、水庫集水區、水質水量保護區、自然保護(留)區等，依據上開計畫，均屬限制發展區範疇，而類此區位亦屬租地補償收回之重點區域，故租地補償收回，將已出租之林地收回，並持續為林業經營，與變更一通之結論相契合，亦符合森林法第5條所揭櫫「林業之管理經營，應以國土保安長遠利益為主要目標。」之宗旨，故對於國土保育與利用，均有其正面之意義。

七、目前面臨之問題

租地補償收回計畫，是一創新的政策，就歷年執行結果顯示，該政策方向，對於民眾權益及國土保育，具有正面之效益，目前在執行上，所面臨之問題有：

(一)補償收回並不具強制性，係由承租人主動提出申請，如林地已生水土危害，亟需收回時，如仍透過申請之方式辦理，可能緩不濟

急，現雖有採以專案方式處理之機制，然此並非常態，故未來應考量於國土計畫等有關法規中，明定限制發展區或已生災害之出租林地應不再續租，並由土地管理機關辦理補償收回等規範，使補償收回具有法律依據，有利持續並迅速就環境敏感區之租地辦理收回作業。

(二)年度預算經費有限，造成有意願交回租地之承租人須依申請之優先序位排序辦理，在長時間等待之下，民眾迭有怨言，每年所收回

租地面積比例亦相當有限，宜寬列預算，擴大辦理。

八、結語

未來，林務局將持續依上述問題研擬解決方案，擴大補償收回之面積規模，俾爭取足夠預算經費，加速收回租地，期望在10年內能將林務局所轄管之國有林出租造林地全部收回，納入國有林經營體系管理，讓森林持續發揮應有的公益功能。🌱