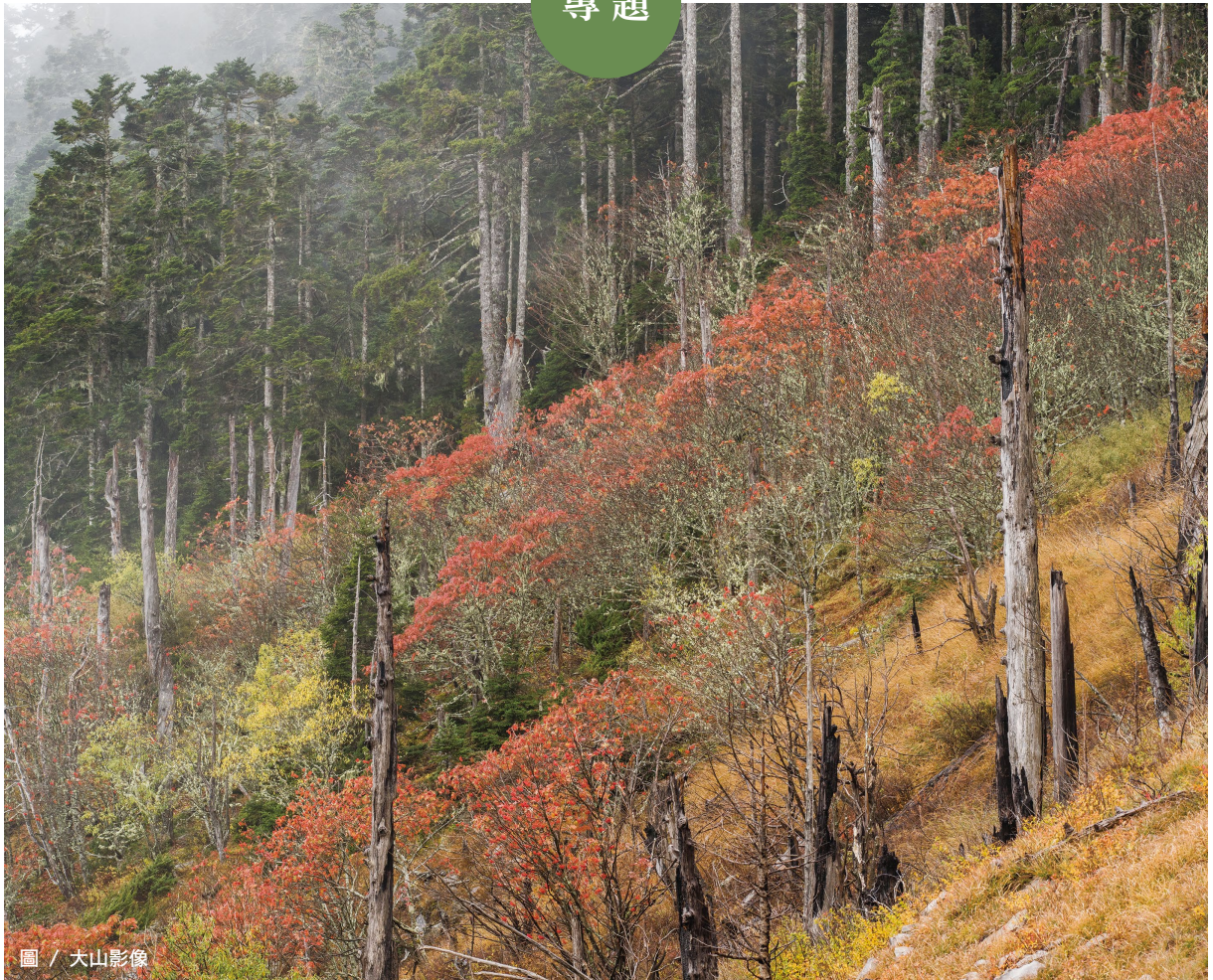


## 專題



# 國有林租地管理政策評估： 以 1969-2019 年為例\*

文 | 楊宏志 | 林務局前副局長

國有林地內租地管理，除遵行「臺灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫」管理外，為有效管理森林資源防止濫墾、盜伐行為，林務局分別實施「臺灣省保林辦法」（臺灣省政府1963年5月30日臺省府令）、「臺灣省防止取締濫墾濫伐措施方案」（臺灣省政府1973年1月5日臺省府公布實施）、「林務局森林護管工作要點」（臺灣省政府農林廳1977年1月20日核准）等等，加強取締、通報、處理等違反《森林法》案件。

臺灣光復，島內人口劇增，由於臺灣森林地形複雜面積遼闊，國有林地又與私有地犬齒相錯，致私有地開墾侵入國有地案件甚難避免，復因當時林業管理制度未彰（李桃生，2019：46），林地管理人數有限，導致國有林地被盜伐、侵墾嚴重，為有效防範並將濫墾地納入管理，行政院於1969年5月9日核定「臺灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫」（臺灣省政府於1969年5月27日頒布實施）<sup>（註1）</sup>，依該清理計畫清理之濫墾地，則依照當時「臺灣省國有森林用地出租造林辦法」（由臺灣省森林用地租地造林辦法所修正）規定條件，訂定林務局租地造林契約<sup>（註2）</sup>。

國有林地內租地管理，除遵行「臺灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫」管理外，為有效管理森林資源防止濫墾、盜伐行為，林務局分別實施「臺灣省保林辦法」（臺灣省政府1963年5月30日臺省府令）、「臺灣省防止取締濫墾濫伐措施方案」（臺灣省政府1973年1月5日臺省府公布實施）、「林務局森林護管工作要點」（臺灣省政府農林廳1977年1月20日核准）等等，加強取締、通報、處理等違反《森林法》案件。

行政院1975年6月19日訂定林業政策三原則，此一規定從1977年至1997年皆以國有林地不再放租、解除或交換使用為管理基調：

- 一、林業之管理經營，應以國土保安之長遠利益為目標，不宜以開發森林為財源。
- 二、為加強水土保持工作，保安林區域範圍應再予擴大，減少森林採伐。
- 三、國有林地應盡量由林務局妥善經營，停止放領放租。

1989年7月林務局改制為公務機關，並在林政管理組內設林地課職司租地造林、漫植木清理、竹林保育等管理工作。自1999年起局內任務編組林地問題規劃處理小組及研商國有林班地暨區外保安林地內濫墾地清理計畫專案小組等，擬具全面清查計畫，並自2002年度起展開，包括概估轄區內濫墾地面積、瞭解濫墾現況及訂定分年進度與經費需求等前置作業。繼於2003年度起，展開濫墾地測量工作，作為研提非法占用處理計畫之依據。

2001年7月發生桃芝颱風，隨之發生土石流災情。行政院2002年1月15日核定「國土保安計畫—解決土石流災害具體執行計畫」，指示檢討公有山坡地土地放租及放領政策；積極處理現有山坡地超限利用，其內容有：「檢討公有山坡地土地放租政策，嚴格限制公有山坡地放租用途，停止國有林班地新訂或續訂租約。超限利用的山坡地，包括濫墾、濫建應加強取締，尤其針對超限之檳榔樹林、果蔬園等應優先處理。」2004年起執行《森林保護辦法》（行政院農業委員會2004年12月31日農授林務字第0931720859號令），處理違反森林法令案件。

行政院2005年1月19日院會核定「國土復育策略方案暨行動計畫」，其中項目指出，高海拔山區、中海拔山區、低海拔山區、海岸地區及嚴重地層下陷之公有土地，不得新辦出租或放租，林務局據此報請行政院經濟建設委員會於2007年4月26日核定「國土保育範圍內現有超限利用、濫墾、濫建限期拆除、廢耕執行計畫」（以下簡稱廢耕拆除計畫）及「違法濫墾濫建地區鼓勵人民配合返還林地拆除濫墾、濫建執行計畫」（以下簡稱救助計畫），2008年行政院核定「國有林出租造林地補償收回計畫」（以下簡稱補償收回計畫）旋即執行。

針對國有林地內濫墾地清理問題，50多年來，森林環境從開發汲取森林資源，到環境保育意識覺醒，加之，臺灣經濟結構變遷，氣候異常衝擊（陳育偉，2012：3），林務局從消極的濫墾地管理轉變為積極的行政輔導，到政府與林農合作經營。截至2018年12月底，林務局經管國有林地面積約162萬公頃，其中國有出租造林地面積約11萬公頃，佔林務局經管國有林地面積比率約6.7%。出租造林地內非營林樣態農作使用之面積約7,500公頃，佔國有林地面積約0.47%。茲從政策評估的角度，針對臺灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫之行政目的、行政效果，探討計畫執行成效，期能供下一階段管理上的參據。

## 租地政策評估

政策執行成效，必須藉由評估確認政策執行結果與原設定的目標是否一致。廣義來說，政策評估是指客觀、系統與經驗的檢視現行政策，是否達到政策制訂時預期的目標；另一方面，政策評估亦是發現與修正政策的誤差（林鍾沂，1994：103-173；顏士雄，2005：15-34）。

### 政策評估類型

- 一、吳定（1999：420-422）把政策評估分成：預評估（pre-evaluation）、過程評估（process evaluation）及結果評估（outcomes evaluation）。
- 二、Patton和Sawicki（1993：369）把政策評估分為：事前政策分析（ex-ante policy analysis）、政策維持（policy maintenance）、政策監測（policy monitoring）、事後政策評估（ex-post policy evaluation）等。

三、美國評估研究會分有：前置分析（front-end analysis）、可行性評估（evaluability assessment）、過程評估（process evaluation）、影響評估（impact evaluation）、計畫與問題追蹤（program and problem monitoring）後評估（meta-evaluation）、混合評估（evaluation synthesis）（吳俊瑩，2015：16）。

準此，評估種類依執行時序略可分成：

#### 一、預評估

對於政策方案在規劃階段可進行可行性評估、優缺點評估、優先順序評估，瞭解相關單位及人員都參與政策規劃，各項因素皆予列入，俾使政策決策方式臻於完備。

#### 二、過程評估

過程評估係對政策執行面向的整個過程，包括政策方案規劃、政策方案的執行進行評估。透過評估，找出問題的所在，正確界定問題，瞭解執行機關、人員、經費、程序、方法、技術等層面之適當等做為滾動式管理，執行評估及修正方案評估之用。

#### 三、結果評估

政策能否有效達成目標，並以效能與效率為衡量基準。效能指目標達成的程度，即實際成果與原訂預期結果做一比較；效率指達成目標所需投入的人力、費用、成本為何，將政策的產出與投入做一比較。

### 政策評估型式

政策評估型式，尚可區別為：正式評估或非正式評估；內部評估或外部評估；政策行政單位評估、專家評估或政策對象評估；政府評估、

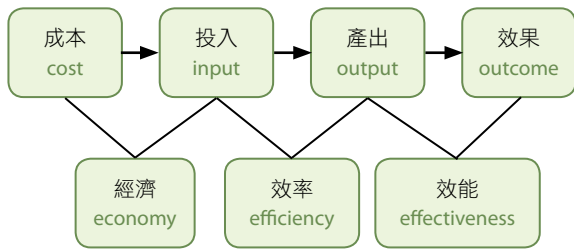


圖1、經濟、效率與效能相關圖。

非政府組織評估或公民團體評估等等方式。

### 評估方法

一、實務評估：運用邏輯實證論的科學調查方法及統計技術，使政策評估走向科學化與標準化的目的，確認自變數、中介變數與依變數之間的因果關係。

二、質性評估：強調建構的自然觀察方法，以同理心深入情境的方式，採人性化與特性化評估政策成效，將利害關係人內心的要求（claims）、關切（concerns）及議題（issues）建構出來，納入政策。

### 政策評估標準

吳定（2003：302-305）提出6項指標如下：

一、效能性（effectiveness）：指某政策達成預期結果或影響的程度，執行後是否對環境產生期望的結果或影響。

二、效率性（efficiency）：指政策產出與使用成本間關係，可進一步分成技藝性效率與經濟性效率。

三、充分性（adequacy）：指政策目標達成後，消除問題的程度。以充分性為標準，可衡量政策產生期望影響的程度。

四、公正性（equity）：指政策執行後，導致與該政策有關的社會資源、利益及成本公平分配的程度。作法有促使個人福利最大化、保障最少量的福利、使淨福利最大化、使再分配的福利最大化等4種結果。

五、回應性（responsiveness）：指政策執行結果滿足標的團體需求、偏好或價值的程度。

六、適當性（appropriateness）：指政策目標的價值如何、對社會是否合適、及此些目標所根據的假設的穩當性如何。

另依據行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點（2018年10月19日修正）第八點、中長程個案計畫審議事項如下：

- 一、計畫需求：政策指示、民意及輿情反映。
- 二、計畫可行性：計畫目標、環境、財務、技術、人力、營運管理可行性、社會參與及政策溝通成效。
- 三、計畫協調：權責分工、相關計畫之配合。
- 四、計畫效果（益）：社會效益、經濟效益、財務效益、成本效益比、前期計畫績效。
- 五、計畫影響：國家安全、社會經濟、自然環境、性別等之影響。

### 國有林租地管理概覽

林務局執行行政院核定之「臺灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫」，將1969年5月27日前遭濫墾、濫建之國有林地，在符合清理計畫的條件下，以訂定租約方式納入管理，辦理期程3年，核准件數15,137件，核准面積12,872

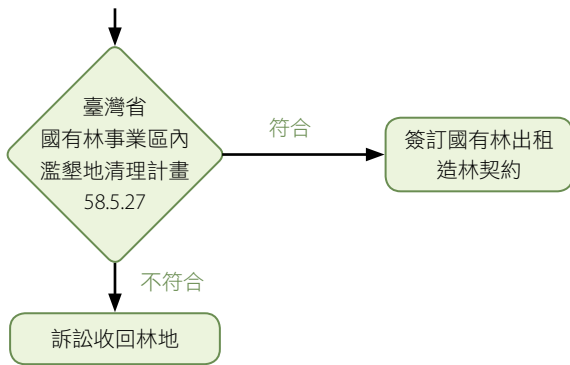


圖2、國有林事業區1960-1990年租地管理方式。

公頃。嗣因農民陳情山區交通不便，有逾期未申請之情形，或因申請手續不全等因素，紛紛申請補辦。林務局乃函臺灣省政府報奉行政院同意，於1977年及1989年專案陳報行政院續辦2次濫墾地補辦清理，核准件數分別為791件及390件，核准面積分別為568.8公頃及414.8公頃。綜上，濫墾地清理計畫自1969年起至1990年止，共辦理3次清理放租16,318件，面積13,855.6公頃。

此一階段管理，係以「臺灣省國有森林用地出租造林辦法」，以及修正的「臺灣省國有林事業區出租造林地管理辦法」所訂租地契約辦理。至凡不符合「臺灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫」要件者，按規定皆以訴訟收回林地。

行政院2004年12月6日召開「研商臺灣原墾農權聯盟陳情訴求事宜專案小組會議」作成結論：「墾農訴求於1949年至1969年間使用土地，前已依『臺灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫』將1969年5月27日前濫墾地辦理清理放租，尚有遺漏或承租面積有爭議，由於涉及國有林地管理問題，仍須研議解決方案之議題，爰亦請農委會成立小組於一個月內召開會議，再聽取彙整墾農具體意見，作為政策上之決策參考。」

農委會2005年5月18日就旨揭訴求召開協商會議決議，由原墾聯盟儘速補提供農民於1969年5月27日之前，已實際耕作之具體證明文件，包括位置圖、現場照片，並敘明地上物種類、數量、面積、占用日期、相關證明文件等，交由農委會林務局判釋、研析後，將研處意見陳報行政院。

2007年2月16日經建會召開「臺灣農墾聯盟陳情請願」協調會議，針對原墾農早期占用事實認定之決議：「若林農能證明其於1969年5月27日前已有占用耕作事實，農委會林務局同意以第一版（1976年）航空照片判釋確定開墾有案者，請林務局研議放寬認定使其取得使用權。」

本案經報奉行政院核備於2008年發布<sup>(註3)</sup>，再以1969年5月27日為基準日，發布「國有林地濫墾地補辦清理作業要點」（以下簡稱2008年補辦清理作業要點），辦理第4次濫墾地清理。茲距1969年5月27日時間已經久遠，無論墾農及林務局兩造均無否准對方之相關資料，爰林務局針對占用事實證明，以科學佐證放寬以第一版航空照片（拍攝時間約為1976年至1982年年間）判釋，以1969年5月27日前之濫墾地，且持續使用至今者為清理對象。實際上，距1969年5月27日之時間點，政府已通融至少7-13年。2008年濫墾地補辦清理，辦理期程2年，計受理6,320件，駁回5,585件，經複審合格733件，完成訂約者385件，核准面積約170.1公頃。

2001年後的租地管理，受臺灣自然環境和經濟社會影響，林務局一改過往以消極、對立、單向的管理方式，轉變以積極、輔導、雙向溝通的方式進行。凡符合「臺灣省國有林事業區濫墾地清理計畫」者，簽訂國有林出租造林契

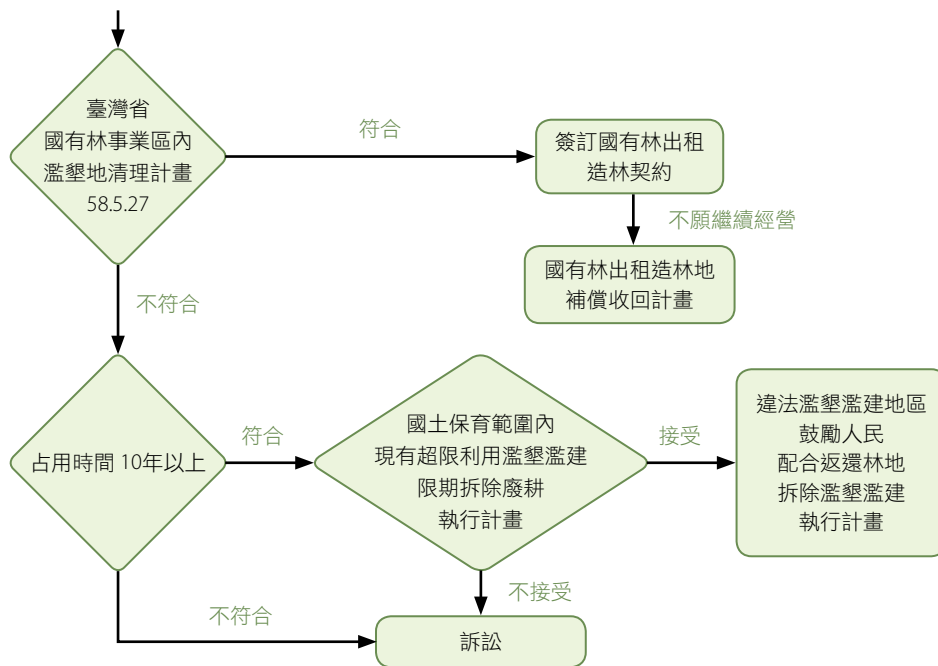


圖3、國有林1990-2010年間租地管理方式。

約，依契約內容辦理；若簽訂租約完成造林不願繼續參與營林者，則以國有林出租造林地補償收回方式回歸政府管理（註4）；反之，在國有林內發現擅自墾殖、放牧或占用，經查獲有行為人者，其行為未逾刑事追訴時效，依違反《森林法》第51條之規定，移送當地所轄警察機關偵辦，俟刑事判決確定後，配合司法機關強制執行收回土地，復育造林。至於占用人行為已逾刑事追訴時效，倘在尚未移送民事訴訟處理前，對願意積極配合拆除及放棄土地使用者，則循救助金計畫核予救助金（註5），減少訴訟使林地順利收回，否則委託律師提民事訴訟，俟民事判決確定後，聲請強制執行收回土地；未發現行為人者，應於現場公告，限期於一個月內移除地上物，依照「森林保護辦法」規定（註6），將墾植物或地上物剷除後收回林地，復育造林。

## 國有林租地管理政策評估

本案計畫評估方法為「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」中長程個案計畫審議，以機關行政單位之內部評估，採質性的方式進行計畫過程評估，確認政策執行結果與原設定的目標是否一致，投入與產出是否具有效率，並進一步檢討外在環境長期對計畫執行之影響，和計畫對環境、社會及經濟上的預期效果，作為修正「臺灣省國有林事業區濫墾地清理計畫」，防止再被濫墾的政策依據。

### 清理計畫的特點和弱勢

#### 一、計畫目的

在於清理國有林事業區內現有濫墾地，防止國有林地一再被濫墾事，但計畫內容未針對訂約後的使用給予全程的關照、指導及協助，促使林地利用達到合理境界，而轉依照「臺灣省

國有森林用地出租造林辦法」規定條件，予以訂約實施造林。

## 二、清查公告使用人申報訂約

凡計畫實施前，在國有林事業區內擅自墾用之林地，應由林業管理機關清查並公告使用人，於限期內向該管林業管理機關（林區管理處或工作站）申報，由該管林業管理機關派員查勘，依照計畫之規定辦理。簡言之，本案的啟動機關應為林業管理機關，將清查的資料公告，並於期限內受理使用人申請，再由管理機關派員查勘。本計畫的規定清理期限，限定3年。然在實務上，當時林政管理的相關法令、規定、準則及注意事項等皆待建制，又因管理人員有限，墾民眾多且墾地分散，另尚缺科技設備的協助，導致使用者常以未被林業管理機關通知，山區資訊未及，個人識字不多，不能及時申請為由，一再陳情，希望持續辦理濫墾地訂約事宜。

## 三、拒絕訂約收回林地

針對木竹、種植農作物、栽培果樹、茶樹及建築房屋、水田者，本濫墾地清理計畫施以濫墾人、濫建人3種不同的管理方式。倘若濫墾人、濫建人拒絕訂約，則清理計畫要求收回林地。然則，該筆濫墾地或早經調查未符資格而被駁回，或者濫墾人拒絕訂約或者濫墾人訂約後未能於規定期限內完成造林之相關簽署紀錄或檔案資料，仍待蒐集查明彙整。

## 四、行政執行

特別關照「保安林施業方法」有無妨礙水土保持的原則，以及間作作物的限制事項等，交由林業管理機關依現場情形決定之。此舉無形中提供現場人員偌大的行政裁量權，產生行政執行或有不一致的管理方式。

## 五、使用年限

凡濫墾人在訂約後未能於規定期限內完成造林者，即予撤銷契約，收回林地；又本清理計畫施行以後所發生之新濫墾地，應一律由該管林業管理機關予以剷除地上物、收回林地；嚴禁濫墾之發生與擴墾，並由該管警察機關依法取締法辦；違反本計畫之規定或契約規定者，該管林業管理機關得撤銷其契約，併會同該管警察機關執行收回林地與地上物等等主張。此番規定，說起來容易，但執行上確有困難，其忽視濫墾人在濫墾地上已投入的資金及體力等所形成的抗拒。

## 六、計畫動態調整機制

本計畫在環境面上雖可將濫墾地納入管理，但其分散式的承租耕墾林地、無系統化的管理及破碎化集水區經營，甚且因林農農務、肥料、作物的進出所新築的農路、產業道路等更加劇森林環境的破壞。從社會面觀之，昔日的農業社會，遞演成全面的環境保護、資源保育，而相關的家庭勞力與個人資本，亦已形成企業規模。至於經濟面而言，承租林地後有無受到新法規的限制或開放等等，在在對經濟的投入造成一定的影響。因此，外在環境對計畫執行的影響，以及計畫有無回應機制，皆宜做滾動式檢討調整。

## 政策評估及調整

### 一、計畫目的

監察院調查報告指出（註7），「臺灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫」辦理至今，仍未予清理訂約者，係占用人無法提出書面證明舉證確於1969年5月27日（含）以前即占用，而今就現況已難以確認占用時間及占用當時之占用範圍，因而無法補辦清理放租。惟依濫墾地清理計畫規定，該計畫清理期限為3年，即應自1969年5月至61年間完成，卻拖延至今仍無法

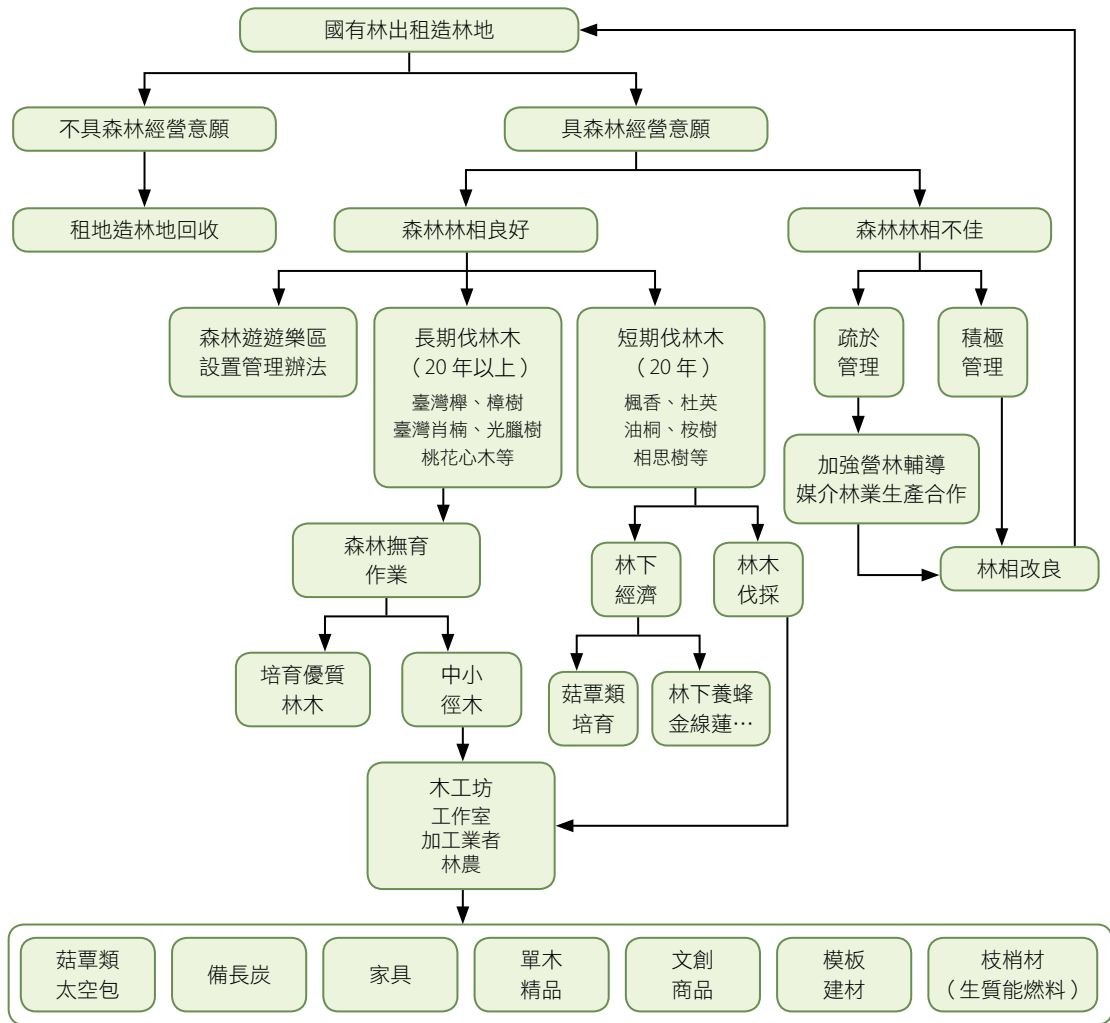


圖4、國有林出租造林地及林業永續經營發展策略。

解決，並致使新濫墾者藉機興起，遇有取締及爭執係屬漏未申報之舊濫墾地，導致濫墾地清理計畫之清理目的遲遲無法實現。換言之，政策執行結果與原設定的目標有明顯差異。

至於依照「臺灣省國有森林用地出租造林辦法」規定訂約實施造林者，則提供農業天然災害救助辦法（行政院農業委員會1991年8月31日農輔字第0139262C號令）協助農民救助、補助或低利貸款；獎勵造林實施要點（行政院農業委員會1996年12月20日農林字第85162748A號函）獎勵造林無償提供種苗，發給租地承租人新植撫育費、管理費；租金計

收方式依「國有林事業區出租造林地管理要點」（行政院農業委員會2000年7月25日農林務字第891720295號）第10點規定，係採伐採林產物分收方式辦理，林木以立木材積分收，林務局收取1%，租地造林人99%；造林貸款要點（行政院農業委員會2008年5月26日農金字第0975080139號令）；獎勵輔導造林辦法（行政院農業委員會2008年9月5日農林務字第0971740917號令），免費供應種苗及造林獎勵金；契作短期經濟林作業規範（行政院農業委員會2013年1月4日農林務字第1011743413號令）促進菇蕈、紙漿及木材買賣。



2017年起，針對合法租地造林人仍有經營森林意願者，林務局開始輔導林農發展多元經營技術，諸如協助長伐期、短伐期的林木經營技術，提供林木撫養、疏伐、修枝、林下經濟<sup>(註8)</sup>、林木伐採、木工坊等技術分享座談，提供造林工作所需新植、造林、撫育及管理費用之補助、貸款，增加政策回應目標團體的需求及消除工作執行上之難度。同時選定設置森林經營示範觀摩區，由國有林租地結合林業生產合作社<sup>(註9)</sup>規劃林木永續生態經營區，林務局補助林產機具、林產物產銷追溯及產銷履歷認證費用。對於已無經營森林意願者，則由承租人申請參加租地回收之林地管理計畫。

## 二、清查公告使用人申報訂約

經檢討前已執行4次的濫墾地清理工作，很明確的，包括監察院2004年所做的調查報告皆指「臺灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫」執行結果未達成原設定目標，投入與結果亦有落差，尤其外在環境及時間延滯的情況下，一次又一次的掉進政府與民間蒐集資料不足的迴圈內，重複進行無謂的申請、調查、駁回等無效率的行政投入與產出。因此，有必要結合歷年來航空照片的科學證據及該筆林地使用實況、該筆占用地駁回之原因，搭配系統化的分類，以及電腦空間資料及照片建檔，針對2008年濫墾地補辦申請遭駁回案件以及占用現況，再次檢查並審核歸類，分有14種態樣做進一步分析處理。

1. 缺漏舉證文件者。
2. 申請人資格條件不符者，包括：申請人非屬原占用人或繼承人、申請人不符1969年5月27日年滿15歲及轉讓（1969年5月27日後遷入）之條件。
3. 申請人戶籍地條件不符者。
4. 新增工寮者。

5. 建物擴大使用者。
6. 申請地點非屬林業用地者。
7. 複審合格尚未完成續約者。
8. 屬租地濫墾、擴建案者。
9. 申請地點位於他機關或私有地者。
10. 申請地點位於林務局轄管造林地、租地內或涉及增劃編原住民保留地者。
11. 現地已無占用情形者。
12. 已申請救助計畫或訴訟收回者。
13. 案經財政部國有財產署公告收回者。
14. 其他零星（包括占用中斷、墳墓、占用人放棄辦理、涉及保安林解編等）個案。

為徹底解決國有林地舊有濫墾地補辦清理，減少政府與民眾之間對立，在既有法規架構及現行租地管理機制之雙重運作下，先與符合補辦清理條件之墾農訂定2年短約，並於契約中約定，進行利於環境之輔導造林方法及經營方式，倘有新提案件，亦一併納入前項程序審理。如占用人仍不願配合，且超過通知時間達一定期間以上者，循訴訟程序收回林地，復育造林。另為防範數年後非法占用人又提補辦申請，本次作業凡不具有補辦申請條件者，將申請駁回的理由、空間位置等資料建檔，做為依法執行的基本資料，以符合政策執行上之公正性及對森林環境保全之適當性。

## 三、拒絕訂約收回林地

「臺灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫」第4點規定：「濫墾地種植農作物者，於查明屬實後，依照臺灣省國有森林用地出租造林辦法之規定條件，予以訂約實施造林，如濫墾人拒絕訂約或訂約後未能於規定期限內完成造林者，即予以撤銷契約、收回林地。」

行政院2002年核定「國土保安計畫-解決土石流災害具體執行計畫」，原應砍除違規樹

種，全面完成造林每公頃1,800株，嗣因林農陳抗，於2003年修正該計畫，改採維持現狀，惟不得新植，於違規樹種下每公頃均勻混植造林木600株，希望違規樹種能漸次淘汰之方式辦理，因部分承租人未於上開計畫規定期間混植造林，爰採終止租約訴訟收回方式處理，然林農又再度陳抗，行政院於2007年組成專案小組，訂定「國土保安計畫-解決土石流災害具體執行計畫」終止租約者恢復租約實施計畫，以訴訟上和解方式，針對已終止租約之租地，在完成改正造林後，予以回復承租權。

2012年因2003年混植造林換訂9年租約陸續到期，仍有部分租地因造林木未予持續撫育，生育不良，致不符合換約規定，加上民意代表又提案「在混農林業相關研究未完成前，應給予租約到期之農民緩衝之機會，在不砍除原有果樹之前提下，暫予續約4年」，爰再訂出「出租造林地逾期未續約案件處理規範」，針對已生水土危害之租地，輔導於2013年底前全面造林，而其餘租地則輔導於2015年底前完成混植造林600株。

林農於2014年又再度透過民代陳情，要求成立果樹專區解除林班地，嗣考量林班地應予保留，將改正之方式改以租地面積之30%為造林，其於70%既存果樹允其存在之方式處理，並擬具方案陳報行政院，經行政院2015年7月31日院臺農字第1040140490號函核示「尚未完成造林之國有林出租造林地處理方案」，援例由行政院農業委員會依權責辦理。行政院農業委員會（2015年10月20日農林務字第1041722693號函）核定農藝化經營之果樹及茶園得以30%之林地，採因地制宜方式，進行均勻混植、帶狀或塊狀造林；惟檳榔仍應均勻混植造林木每公頃600株。

針對以上處理方式，首先面臨的是哪些林地可准採70%農作，而哪些不宜；以及哪些林地不符《森林法》規定，不宜允許農作進行；又70%進行農作其管理機關屬誰？等問題。準此，林務局於104年間開發「尚未完成造林之國有出租造林地處理方案」系統模組，凡屬此方案列管之案件，均已建置於系統內列管至承租人配合方案改正完成為止，非屬此方案列管之出租造林地無法比附援引適用，而應全面完成造林。

基上，10多年來改正造林之推動，原冀林農配合，但林農不斷透過民代施壓、陳抗，改正時間一再拖延，改正方式不斷退讓，前開總計列管筆數13,862筆，面積17,098公頃。2016年12月31日受理期限屆滿，其中承租人已申請換約（或移交其他機關）計有6,569筆，面積8,672公頃，截至2018年12月31日未申請換約計有7,702筆，面積8,970公頃。至於遲未申請換約者多係承租人持觀望態度或租地內有違規工寮設施，依規定無法續約。本部分希冀透過14種樣態分析，作相對應之處理。

2017年起鎖定以水源水質水量保護區內或特定水土保持區等涉及民生用水與坡地安全之環境敏感地區及違規建物面積過大或將工寮改為民宿、別墅涉及公共安全違法使用，並經多次通知勸導仍不願配合辦理者，列為優先處理對象。在此之前，梨山地區德基水庫集水區國有林濫墾地、南投丹大高冷蔬菜地及阿里山山葵園已全面收回，皆是執行成功的行政案例（註10）。

前揭優先處理對象，應在一定許可時間內改善，如不配合，則循訴訟程序處理，在提起民事訴訟後，第一審言詞辯論終結前，比照行政先例，給予承租人一次配合改正之機會循訴訟上和解，並由承租人負擔林務局支出相關

訴訟費用、土地使用補償金、測量費用及律師費等，並限期依本方案完成改正造林為和解條件，在承租人同意依和解條件辦理後，則予以回復承租權，屆時如承租人不願配合，則林務局當可持和解筆錄向法院聲請強制執行。

#### 四、行政執行

柯三吉（1991）指出，任何公共政策的設計或規劃，無論就理論或實務而言，缺乏對執行因素的考量，則立意甚佳的良法或方案，都將徒具形式。從執行這個政策發現，占用人、使用人或租地造林人看到的土地，只有使用權而無財產權。1977年至1997年的林業政策以減少森林採伐、全面禁止砍伐天然林為目標，直接衝擊到國產材的生產，再者因為加入WTO，大量進口國際廉價木材，以及木材生產期長所衍生經營上的風險及不確定性，導致國產材失去競爭力，租地造林人轉而進行違反租約之情事，從短期私利的角度思考，當私利和公共利益發生衝突時，不會顧及執行過程中的外部性，諸如為農業修築的農路、產業道路、工寮、農業資材室、給水、排水與農業中耕、除草、噴灑農藥、殺草劑等對森林環境的影響，此與政府看森林環境永續發展、土地倫理、人與土地的和諧關係、土地的公益性、經濟、社會及環境等各層面的問題，一點都不同。

巡視人員有時礙於人情壓力，遇有占墾、擴大使用林地僅以口頭勸導，甚至視而不見，形成的共同默契（薛心淳，2012：3-43），再者，租地管理之查訪，例如違規種植、工寮擴大應隨訪隨辦，而非租期內不處理、不舉報，到租地申請續租時才面對，並以不續約為處理方式；另有公正執法的巡視人遭受承租人、占用人暴力脅迫，甚至民意代表的壓力，使工作進行極不順利，形成管理上的缺口。因此以「臺灣省農林廳林務局森林護管工作要點」

管理，繼以「行政院農業委員會林務局森林護管工作要點」（2000年2月24日89林政字第891720098號函）取代至今。

林務局所屬森林護管員為1,084人，負責國有林地管理工作，初期採用巡邏箱投卡制分級巡視，1993年起引進GPS定位巡視制度，落實森林護管責任區制，1999年導入保林資訊圖台顯示系統，2003年採行衛星定位儀輔助巡視制度，利用航空照片、歷史檔案、巡視軌跡及工作站作業一致的模式，大幅降低現場人員的行政裁量，並由工作站主任指揮查察。

目前引進高科技設備，長程定翼無人機（UAV），結合全球衛星定位系統（GPS）、地理資訊系統（GIS）、數位無線電通訊系統與雲端等技術，將巡視員之GPS定位座標結合數位無線電通訊系統，定時自動或手動發送巡視人員座標資訊，將巡視人員所在位置即時顯示於圖台上，讓各林區管理處及工作站人員即時掌握現場巡視動態，強化森林保護工作。另與內政部國土測繪中心「國土利用監測整合通報查報系統」合作，針對衛星遙測變異點資料後，立即前往現場調查，即行查處。林務局各單位每月召開占用排除進度會議，掌控督管工作進度，每筆租約各有一本附約，記載重要事項，使管理與租約不致分離，增大執行的可行性及公正性。

#### 五、使用年限

凡訂有國有林出租造林契約者，因某些原因准許改訂其他租約，例如「公有土地增劃編原住民保留地審查作業規範」；「國有林地暫准放租建地、水田、旱地解除林地實施後續計畫」（行政院2008年2月21日院臺農字第0970004763號函），將經管之暫准放租建地、水田、旱地變更為非公用財產移交國有

財產署接管<sup>(註11)</sup>；地方政府衡酌當地產業需要，能於無礙國土保安之前提下，提出整體規劃妥為經營，以專區方式，專案辦理解除，如花蓮赤柯山及苗栗九孔養殖專區<sup>(註12)</sup>，以使政策執行積極回應標的團體的需求，保障社會安定。

## 六、計畫動態調整機制

政策執行受下列因素影響（吳定，2003；顏士雄，2005）：

1. 社會、經濟與政治環境：政策執行受外部環境影響，幸好現今臺灣社會對於濫墾行為深惡痛絕，大多數人對這種破壞國土行為相當反感，對於林務局所進行的計畫多所支持。
2. 執行者的意向、各級執行人員對計畫內容的信服及認同，以及對政策執行的熱忱：林務局管理森林常形成政府與林農之間的對立，但其正面意義是近20多年來，林務局上至局長，下至巡視人員皆為跨域齊一的行政團隊，加強業務座談和相關訓練，尋求各級人員對計畫內容及執行過程的認同，發展更細緻規劃，並匯入團隊競爭機制，定期檢討執行進度和發現問題的處理。監察院（2003）就林地地籍管理，租地造林政策執行與濫墾地處理等缺失糾正農委會與林務局，繼（2004）又以東勢林管處梨山地區濫墾問題為引，對林務局無法有效管理放租林地致國有林被濫墾提出糾正時，林務局執法的態度更趨明確。
3. 資源包括人力、經費、資訊、設備及權威：有沒有足夠的管理人力，尤其是充足的專業人員，合理的預算經費、精確的執行資訊，充實的設備等，皆是工作執行上

必備的要務。這些方面林務局皆擁有相當的資源，然在權威上，林農在在挑戰機關行政權威的專業，很不幸的，立法部門常常扮演代理決策的角色，讓政策執行達不到預定的目標。

4. 合理規劃和執行政序：藉由相關計畫，例如臺灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫與廢耕拆除計畫、救助計畫、補償收回計畫的整合，以包裹式執行達成共同設定目標，並將問題分項分次及分目，清楚掌握問題的本質，租約亦從一式改為多式。相關計畫內亦包含減少執行成本、提升行政效能、增加潛在誘因、行政裁量空間歸零、計畫複查機制、教育訓練、選定優先處理機制、救助補償作為、訴訟合意選擇、政策執行的衡平性、人性與反向選擇等之考量，令計畫成果達及最大。
5. 溝通：溝通分有對內溝通及對外溝通兩種。對內溝通在於清楚說明政策內容、執行步驟、執行技術、考核標準、執行的一致性等等。對外溝通包括政策的合法性、組織間的溝通和整合，透過溝通達及外在團體順服等等。本計畫執行初期少有溝通工作，造成民眾和政府間的對立與質疑，近年除了積極溝通外，還拋出情、理、法的處理步驟，提供救助方案和短期收益、社區林業、里山倡議等考量與寺廟、教堂及出租造林地內之工寮<sup>(註13)</sup>實施辦法，皆是與利害關係人溝通協調磋商的結果。

## 結論與建議

國有林遭受濫墾、濫伐其來有自，多年來政府為考量林農生計、社會穩定、森林環境的維持，往往讓林務局承辦同仁疲於奔命。然則，

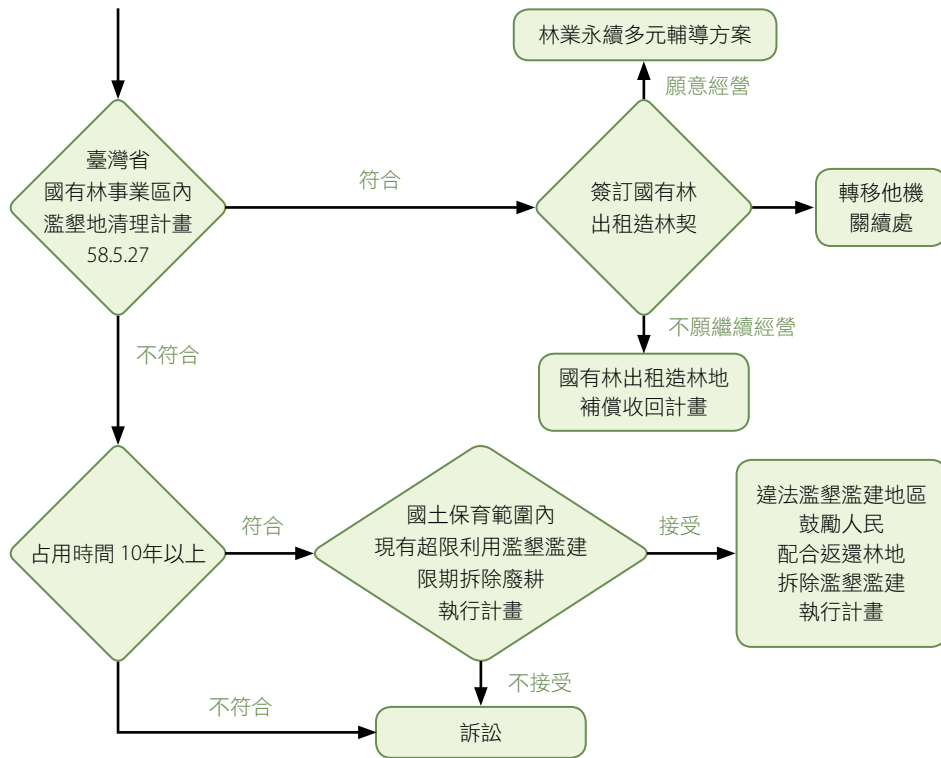


圖5、國有林2017年以後租地管理方式。

臺灣森林環境的發展及變遷乃是連續動態的演進過程，吾人可從臺灣社會經濟快速發展，森林生態環境丕變，全球氣候變遷，極端氣候異常現象，看到每個特定時空下，政府與民間、保育和開發的競合消長（陳育偉，2012：99）。其次，「臺灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫」執行50年以來，隨著總統直選，新增法令的闡釋，墾農陳情示威，學界及保育人士的主張，原住民族的傳統訴求，重新詮釋國家與民間社會的新關係，很顯然的，機關對社會的支配性地位逐漸弱化，政府已難完全掌握森林經營的走向。況且，現階段林業的勞動力、供給需求鏈、經營成本、營林限制等，與租地造林之初早有很大不同（羅凱安，2019：100）。

在此之刻，除賴管理人員持續依據現今的科技與歷史文獻、檔案資料，在既有的政策上行

更細緻化的操作，讓政策執行符合效能性、充分性、公正性及適當性外，下列兩點建請參考：

### 一、政府與林農間的緊密合作

本計畫執行至今，政府已提出最大善意，諸如，多次辦理濫墾地清理、提供多元輔導方案，提供政策、法令、技術及財務上的支援，改善林業經營環境，促進林農收益。在林地管理上，也適度開放工寮面積，對於寺廟、違規建物的管理及果園、茶樹、檳榔等農作物，亦有相關輔導措施，凡此種種，皆期待與林農合作，達到不破壞自然生態環境，滿足林農的生計。但鑒於斯時巡視員的巡邏制度，或有進一步的補強，除現今已引入社區巡守制度，讓租地違規、占用違法行為消散於無形外，當宜建立第三方專業團體或技術士的重點地區專案查察，強化巡視人員管理量能，快速回應執法強度，促進相關租約在合作的基礎上持續增進。

## 二、政策執行公平性問題

承租人進行租地造林事業，殷商多年前已投入甚多資金及勞力，但在申請利用之際，卻受近年相關環保法令要求，加強對環境面向的考量；反之，違規的租約在民意代表的聲援下，非但違反相關法規，更造成森林環境的危害，這二者不同經營方式應如何撫平，達到政策執行的公平性，有待加強法律規章的增修，森林分區明智施業，租地區位避免涉入環境敏感地區，投入資金來源限制，新科技的開發輔助等等做進一步的思考。🌱

◎參考文獻（請逕洽作者）

\* 本文前刊於「國有林地濫墾地清理50年林地管理回顧與展望」論壇，經補充再整理發表。

### 【謝誌】

感謝林務局林政管理組林中原科長提供資料；黃麗萍組長及范家翔簡任技正提供建議。

## 附註

註1：

國有林班地舊有濫墾地之清理，係依據1969年5月23日臺灣省政府農秘字第35876號令公告「臺灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫」及1969年10月11日臺灣省政府農秘字第53992號令核准「臺灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫處理程序」辦理，以省政府公報公告清理計畫日1969年5月27日為占用基準日，公告日前之濫墾占用准予清理訂約。

註2：

依據日人完成之土地調查資料，臺灣地區（含澎湖縣）面積為3,596,120公頃，其中林野面積2,278,956公頃，占全地區面積63.4%（屬國有地者1,494,557公頃，占全地區面積41.56%，占林野地65.58%）。此一時期國有林地荒廢甚多，約有50萬公頃林地亟待綠化造林，惟當時政府財力有限，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劃定區域範圍，放租與人民造林，此為租地造林制度之由來。

臺灣光復初期1969年以前之各類租地造林地有：

### 1. 租地造林地

臺灣省政府於1950年6月訂定「臺灣省森林用地租地造林辦法」；1950年6月14日訂頒「臺灣省森林用地租地造林辦法施行細則」，作為辦理租地造林業務之依據。

### 2. 營造保安林

臺灣省政府於1951年7月4日訂頒「臺灣省營造保安林獎勵辦法」，將荒蕪及無生立木、竹之保安林地，除政府保留自營造林者外，由人民依該辦法申請核准承租造林。

### 3. 竹林清理保育

臺灣省農林廳林務局於1963年間為謀所轄管國有林地內零星竹林之合理處理及增加庫收，根據「臺灣省國有林產物處分暫行規則」第16條規定，擬定「臺灣省國有林地竹林清理保育計畫」報奉臺灣省政府農林廳1963年8月15日農秘字第23268號令核准，將國有林地內就1. 日據時期有保管證或採取竹材或竹筍許可證，清理時仍由其保育者；2. 光復後經專案核准採伐竹材或竹筍有案，清理時仍由其保育者；3. 該計畫公布前人民擅植竹類清理時已成林，保育良好者等三類竹林，依該清理保育計畫，清理後訂立保育契約，是為竹林保育。該保育竹林契約屆期後，經雙方同意並得依林務局1976年8月11日林政字第36707號函規定，改以租地造林契約承租。

### 4. 營造竹林保育

林務局1953年間擬具「營造竹林委託保育計畫」報奉臺灣省政府農林廳1953年11月19日農秘字第36932號令核准，就當時文山、竹東、埔里、巒大、玉山、楠濃等六林區管理處先行試辦3年，後報奉農林廳1964年10月6日農秘字第21566號令核准，將該保育計畫擴及各林區管理處辦理，

是為營造竹林。該營造竹林為配合辦理濫墾地清理計畫，清理後之濫墾地以租地造林地訂約承租，報奉臺灣省政府1973年11月9日府農林字第107542號函核准，比照當時「臺灣省國有森林用地出租造林辦法」規定辦理換約，以租地造林地續租。

註3：

國有林地濫墾地補辦清理作業要點（行政院農業委員會2008年4月23日農林務字第0971720492號函）指1969年5月27日以前，在國有林地內已存在下列占用事實，且能以第一版航空照片判釋認定者，由農委會林務局各林區管理處進行補辦清理，補辦清理方式：

1. 濫墾地已栽植竹、木者，經各林區管理處查明屬實，依照「國有林事業區出租造林地管理要點」之規定予以訂約。如有補植竹、木必要者，並應由林區管理處訂定期限完成補植。
2. 種植果樹、蔬菜、茶葉或其他農作物者，占用人經法院公證承諾於一年內完成每公頃均勻種植600株造林木、竹類部分依規定造林株（櫟）數三分之一，經林區管理處檢查合格後，予以訂約，否則應無條件收回林地。
3. 興建建物、水池、闢為水田等者，由占用人提出舉證文件以證明係屬1969年5月27日前舊濫建案件，經林區管理處確認面積，並由占用人繳納5年使用費後，予以補辦清理訂約。

註4：

為配合國土保育政策，林務局檢討評估認為租地造林的階段性任務已經完成，應該將出租之國有林地逐步收回，由政府經營管理。另外，對於依契約規定當年投入資金完成造林者亦應有所補償。爰研擬「國有林事業區林地收回計畫」報奉行政院2003年9月28日院臺農字第0920046534號函核定，行政院農業委員會於2003年12月31日農授林務字案0921626307號令發布「國有林事業區出租造林地補償收回作業要點」。2003年開始實施時，選擇新竹林區管理處轄區以小面積試辦，再推廣至其他林區管理處。原本林地補償收回方式，是以每木進行全面積調查，核算材積後，帶入市場價格，換算政府支付造林木價值。此種調查方式，耗費大量調查時間及人力，政府及林農兩方又對調查的量測方法、木材價額、人力需求有不同看法，致耗時

耗力。本計畫為此改弦更張，除因租地範圍內木材蓄積龐大，有必要維持原調查方法外，其餘採定額方式補償，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。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，依規定辦理。

嗣考量「國有林事業區出租造林地補償收回計畫」之收回對象過窄，而將「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2008年4月25日臺農字第0970015889號函同意辦理。修正內容增列「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」，經核符合上述地區之租地約逾6萬公頃。作業前，參照租地造林人當年申請之筆數及面積，先從「土石流潛勢地區」進行，當收回完畢無申請件數後，再移至下一序列「水庫集水區」地區執行。

2017年1月調查，截至2016年12月31日止，受理租地補償收回之面積，共計18,416公頃，收回9,665公頃，尚有8千多公頃仍在等待辦理中。鑒於政府執行經費有限、申請面積過多、民眾迭生怨言，於2017年暫停受理民眾申請，但已受理之案件，基於政府信賴保障原則，分年度辦理，截至2018年12月31日收回租地面積10,883公頃，經費支出36億元。

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生長狀況，規劃進行中後期撫育作業。

註5：

鑒於非法占用案件執行排除過程中，勢將遭致激烈反彈，或透過陳情或透過抗爭及暴力相向，又由於案件繁多，處理過程中需耗費龐大人力、時間及成本，其結果又造成政府與民眾間之對立，衍生社會問題。爰依據「國土復育策略方案暨行動計畫」之策略4.7.2：「對違法濫墾濫建者加

## 附註

重刑罰，但為鼓勵願意積極配合拆除及廢耕者，給予適當之救助。」，編擬「違法濫墾濫建地區鼓勵人民配合返還林地拆除濫墾、濫建執行計畫」（行政院經濟建設委員會2007年4月26日都字第0960001903號函核定）。計畫對象為占用達10年以上未進行訴訟程序之違法濫墾濫建願意配合拆除、廢耕者；辦理以總歸戶方式，每一公頃核發20萬元，超過1公頃者，每公頃核發5萬元，最多3公頃為限，不足者皆按面積比例核發，每戶最高支付救助金30萬元。另申請人經市、鄉、鎮（區）公所證明屬低收入戶者，並另核發每戶10萬元特別救助金；如經通知40日後占用人未能提出申請，則林管處應立即提起司法訴訟請返還林地。

註6：

森林區域內遇有濫墾、濫建者，依「森林保護辦法」第九、十條處理。「森林保護辦法」第9條規定：森林保護機關發現在國、公有林內擅自墾殖、放牧或占用，經查獲有行為人者，應循刑事、民事訴訟程序處理；未發現行為人者，應於現場公告限期於一個月內移除地上物，屆期仍未移除，逕行排除侵害，復育造林。第10條規定：森林保護機關查獲危害森林案件行為人時，應即移送當地警察機關辦理。行為人未獲者，應提供有關資料，移請警察機關調查。警察機關應將處理結果通知移送機關。自2005年起辦理占用林地收回案件截至2018年止，共收回遭占用林地12,517公頃。

註7：

監察院曾於2003年6月24日（92）院臺財字第0922200473號函（92財正15）糾正略以「林務主管機關均未聞問，致遭濫墾、濫建、濫葬、濫挖魚塢、濫倒廢棄物、濫採砂石與濫行公共建設等情況嚴重，迄今已有近4,100公頃區外保安林遭不法使用，貴院農業委員會及相關縣市政府均有為失。」又於2004年2月9日（93）院臺財字第0932200089號函糾正略以：「林務局對於國有林事業區內濫墾地之防止及取締，處理績效不彰，致被占用數量甚鉅，造成國家資源遭濫用、生態環境受破壞等現象，均核有違失。」

註8：

行政院農業委員會2018年2月23日核定林務局擬具「森林冠層下永續經營森林副產物」之推行策略，確立林下經濟之具體內涵及管制事宜。

1. 在不破壞森林環境與組成，維持森林之樣貌及功能等原則下，於國、公、私有林業用地從事林下經營歸屬為「林業使用」之一環。
2. 林下經濟之技術體系應以正面表列原則，並由林農提出申請獲准後，始得進行。在「維持森林植被」、「不施用除草（蟲）藥劑」及「不使用化學肥料」等友善林業經營原則下辦理。

註9：

依據《合作社法》，2012年輔導新竹永泰成立林業生產合作社，2013年南投永隆林業生產合作社，2014年新竹品彥及屏東永在林業生產合作社，2017年宜蘭蘭陽林業生產合作社，2018年花蓮水璉林業生產合作社、臺中市林業生產合作社及2019年嘉義阿里山林業生產合作社等共9家，協助盤點及規劃造林木資源，針對符合林木生產區位之造林區進行林木伐採、林產物產銷及造林撫育工作。

註10：

梨山地區德基水庫集水區國有林班地濫墾處理，應收回310件，面積377公頃，經行政院2001年12月13日核定「德基水庫集水區國有林班地陡坡農用地處理計畫」，以循民事訴訟程序收回。截至2018年12月31日已收回302件，面積366公頃，執行率97%。南投丹大高冷蔬菜地2000年2月5日全部收回。阿里山濫植山葵案於2017年12月31日全面收回。

註11：

依據「臺灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫」第9點已闢建房屋或水田等態樣，因其性質已不屬林業經營範圍，應依照規定先行解除林地，再按其性質移交有關機關接管處理。惟嗣後考量類此使用態樣面積微小且分布零散，不便逐筆辦理解除，爰由林務局於1973年間報經行政院核准以「暫准放租」方式管理，暫時維持現狀，此即國有林地暫准放租建地、水田、旱地之由來。暫准租地之存在，有其獨特之歷史背景，類此長期以來已非作為林地使用，且實際上亦無法恢復營林使用之土地，其公用財產用途實已廢止，而質變為非公用財產，合應依照《國有財產法》第33條及第35條第1項規定，變更為非公用財產移交財政部國有財產署接管。案奉行政院2008年2月21日院臺農字第0970004763號函備查「國有林地暫准放租建地、水田、旱地解除林地實施計畫」在案，實施期程自2008年1月1日起至2010年12月31日止，由林務局在無礙國土保安、水土



保持及原住民權益之前提下，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後，變更為非公用財產移交國產署接管。本案於2015年7月14日執行以來，經統計林務局經管暫准建地、水田、旱地筆數6,889筆，面積889公頃。截至2018年12月31日已辦理1,109件，面積30.08公頃。另為使執行工作順利，所有通知皆依行政程序法規定送達，凡不願意辦理者，皆收受回執彙齊其意見。

註12：

赤柯山林班解除，係由花蓮縣政府擬具解編規劃書依據《森林法》第8條第1項第4款「風景特定區經核准用地所必要者」得使用國有林地，以及臺灣森林經營方案第10點「國有林事業區之林地，除依《森林法》第八條規定辦理，配合政策之推行經行政院專案核准，及已出租林地另案檢討者外，不再放租、解除或交換使用。」規定辦理。案經行政院2008年指示，應考量國土保安、水土保持等因素，經辦理查定為宜農牧地之區域，方可納入解編範圍，而解編後之土地，仍應維持公有，不得放領及新闢山區道路。後經行政院於2009年12月16日同意以宜農牧地及難以復舊造林地作為解除林班地範圍，交由國有財產署及地方政府管理，而查定為宜林地之區域，仍由林務局管理。

苗栗通霄海水養殖專區，由苗栗縣政府於2011年從產業發展及兼顧國土保安面向，規劃為通霄海水養殖專業區，由苗栗縣政府於2012年將該規劃案報送行政院，經行政院秘書長2012年3月29日院臺農字第1010018270號函請行政院農業委員會研處逕復，並經行政院農業委員會2012年6月19日函苗栗縣政府已符合保安林解除審核標準第2條第1項第2款「經中央目的事業主管機關核轉行政院核定之重大經建計畫用地所需者。」原則同意漁業專區之規劃。

註13：

林務局所轄國有林地內於2004年間報經行政院列管有案之寺廟、教堂均依行政院2004年12月29日指示辦理，略以：「為配合當前國土保安及復育政策，並兼顧宗教信仰自由，建議由林地管理機關會商內政部妥擬處理對策，訂定林地遭寺廟、教堂占用之短期及長期收回措施；其中，寺廟、教堂負責人無法查明者323筆，面積5.79公頃部分，及明顯有影響國土保安之虞者，宜列為短約優先處理之範圍；其餘，則列冊長期輔導管理。」，以及國有林出租造林地內之工寮亦於2018年間放寬工寮面積標準，並就高度、材料、面積查測方式及附屬設施等提出一致性的解釋。



圖 / 大山影像