

# 健全租地回收之林地管理策略

文、圖 ■ 許明城 ■ 林務局林政管理組組長

蕭崇仁 ■ 林務局林政管理組專門委員

陳孫浩 ■ 林務局林政管理組林地科科长

陳一尚 ■ 林務局林政管理組林地科技正（通訊作者）

## 一、租地造林緣起

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，政府鑒於國有林地荒廢甚多，約有50萬公頃亟待造林綠化，以維森林資源及國土保安；然受限於國家財政，難在短期間內全面完成復舊造林，遂決定藉由民間資源與力量，推行租地造林政策，將交通方便地區之伐木跡地、林相低劣地、草生地及濫墾地，劃定區域範圍，放租予人民造林，並訂定契約書規範權利義務，是為租地造林之伊始。租地造林依時間及背景，又可分為：一般租地造林、營造保安林、竹林清理保育、營造竹林保育、濫墾地清理租地造林等5類，泛稱為租地造林。

## 二、林業經營之轉型

自民國40年實施租地造林後，確實獲得一定成果，惟在社會經濟環境大幅變動之下，林業政策亦著隨時代的腳步作調整改進，由以木材生產為導向之傳統林業經營模式，逐漸

轉變為考量整個森林生態系統維持及運作之經營策略。租地造林承租人已難由傳統木材生產獲得利潤，部分承租人於是違約使用，種植檳榔、果樹及茶樹等高經濟價值作物，造成林地超限利用問題。

在歷經賀伯颱風、九二一大地震、桃芝及納莉颱風等災害之後，許多山坡地形成大面積土石流危險區，每逢大雨，即威脅著下游居民的生命財產安全，益發凸顯出國土保育之重要性。同時，環境意識的高漲，有關全球氣候變遷、溫室效應與地球暖化等議題，在國際間不斷受到熱烈討論，喚起社會大眾對土地倫理的認知與環境保護的重視，進而對森林國土保安、水源涵養等公益功能殷切的期盼，亦促使政府部門重新思考國土利用與環境保育之問題。

## 三、林地管理新思維

林地管理是林業經營上基本而且重要的一環，如何將被動的管理業務轉化為主動出擊的輔導與服務，是林業經營上的挑戰，也是一項新的突破。

為配合國土保育政策，尋求根本解決



▲93年收回竹東事業區第8林班面積1.7235公頃，承租人吳福壽，樹種柳杉。

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。林務局乃研議將出租造林地收回，並發給補償金之可行性。

## 四、出租造林地補償收回計畫

### (一) 概述

基於對林地管理之重新考量，林務局著手研擬「國有林事業區林地收回計畫」，報奉行政院92年9月8日核定，行政院農業委員會並以92年12月31日訂定發布「國有林事業區出租造林地補償收回作業要點」，據以辦理。92年開始實施時，選擇新竹林區管理處轄區



▲93年收回竹東事業區第10林班面積16.7公頃，承租人周進得，樹種柳杉。

以小面積先行試辦，經不斷檢討改進，累積經驗，再逐步推廣至其他林管處。

補償收回計畫依「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」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。

計畫內容及作業程序為：查定收回範圍、公告收回範圍、舉辦說明會及通知承租人、受理申請、現場調查、查定補償金額、點交林地及補償金核發等。

### (二) 增列定額補償

以林木調查計算補償金的方式辦理租地



▲97年收回台東縣金峰鄉金山段399地號（接管自國產局），面積24.523723公頃，承租人謝集賢等2人，天然闊葉樹雜木林（江某、白匏仔等）。

收回，雖然符合公正客觀原則，但因林木調查作業費時且需大量人力，加以部分承租人對生產成本以及木材市價有不同意見，不滿意林管處依調查結果所核算之補償金，造成執行上的困擾；因此，林務局參酌各種補償標準，研擬增列定額補償方式，並報奉行政院95年9月26日院台農字第0950044944號函核定「95年度國土復育策略方案暨行動計畫－石門水庫集水區及大甲溪上游地區內國有林出租造林地補償收回執行計畫」，由新竹及東勢林區管理處轄內重點地區試辦，視執行績效再檢討未來中長程計畫之擬定。

定額補償之計算標準如下：

1. 符合最近一期換約現場林木調查之造林樹種及存活株數者每公頃40萬元，其餘以每公頃30萬元計發。
2. 竹類每公頃30萬元。
3. 木竹混淆林以最新版林班像片基本圖判釋木、竹所佔比例，依前2項每公頃核發基準核計。



▲豎立告示牌（同左）。

4. 列管有案已混植每公頃600株林木者，每公頃30萬元，原植違規作物不予補償。

經檢討95年執行成效後，據以研擬「國有林事業區出租造林地補償收回計畫」（96至99年4年計畫），報奉行政院96年6月27日院台農字第0960029242號函核定，擴大規模由林務局各林管處同時辦理。

增列定額補償之後，承租人可就林木調查或定額補償自行選擇一種最有利之方式辦理，達到從優補償以及公平合理之原則；同時，在執行上可縮短作業流程，並節省人力等行政支出。

### （三）擴大收回範圍

「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，林務局召集各林區管理處人員會商，檢討評估後，將「國有林事



▲林務局人員現場查核（97年收回竹東事業區10林班面積9.43公頃，承租人周進得，樹種柳杉）。

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。

#### （四）實施策略及執行情形

##### 1. 作業程序與防弊機制

林務局各林區管理處執行國有林出租造林地補償收回計畫，均依據標準作業程序、



▲設置巡邏箱（97年收回林田山事業區135林班，面積0.32公頃，承租人唐月桂）。

計畫內容及國有林出租造林地補償收回作業要點等規定辦理。同時，林務局及林區管理處由林政、造林、會計及政風等部門成立工作推動小組，負責督導、協調及執行進度管考，依需要不定期召開會議檢討並審核申請案件，以落實計畫推動。

因申請者相當踴躍，為求公平起見，每一申請案受理之後，均依規排定優先順序，經現場調查，據以核算補償金，並提交林區管理處工作推動小組審核通過（超過新台幣500萬元之申請案件，尚須報林務局核定），會同承租人於現場點交林地後，將補償金撥入承租人指定帳戶，始完成補償收回作業程序。另為慎重計，對於符合每公頃40萬元定額補償之案件，除經工作推動小組審核通過



▲查核人員以衛星定位系統（GPS）確定租地坐標位置。

之外，並由林區管理處指派專人再次赴現場核對無誤後，方核發補償金。

林務局於年度結束後派員實地查核，以了解現場實際執行情形，發現問題，立即檢討改進。補償收回計畫自92年開始執行以來，循著此一嚴謹的程序與機制辦理，均能順利完成，並達到防弊之功能。

## 2· 租地收回之後續管理

收回之林地，視現場林木生長狀況，採自然復育或編列造林計畫予以復舊造林；並依土地受干擾情形區分巡護區，設置巡邏箱，落實巡護管理，以防止林政案件發生；同時，建立檔案專案列管，監測林地之林相變化，採取必要措施。

## 3· 執行成果

在各林管處及工作站積極宣導推動之下，承租人交回租地之意願逐年提高，每年執行率均超過預定目標；96年至99年4年間預定收回3,000公頃，截至98年底3年間已收回3,496公頃；自92年至98年底，共收回4,674公頃，成果顯著。

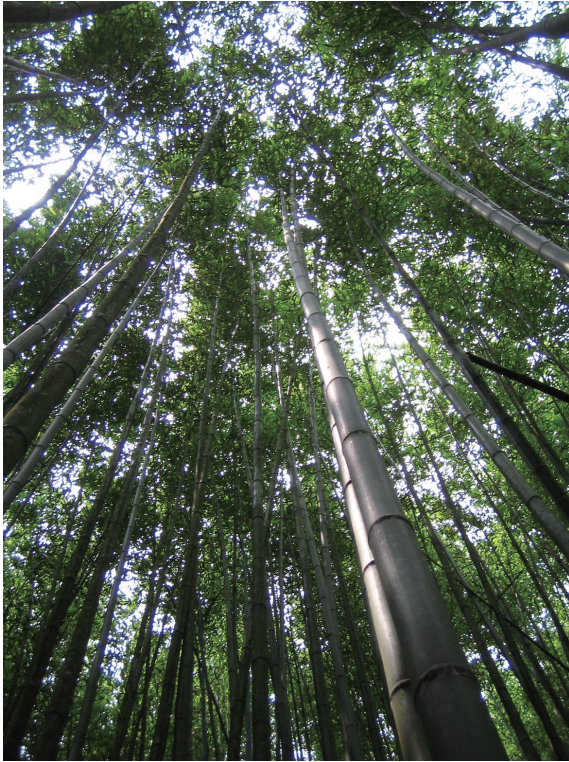


▲查核人員以衛星定位系統（GPS）確定租地坐標位置。

## 五、未來展望

台灣的地形陡峻，颱風災害頻仍，土石流已經是司空見慣而且無法避免的夢魘，因此，森林這一道防線，更肩負著國土保安的重責大任。

依據1995年底完成之第3次台灣森林資源及土地利用調查資料，台灣全島森林覆蓋面積為2,102,400公頃，佔全島總面積（3,591,500公頃）之58.53%，其中國有林面積1,612,900公頃，佔全島森林面積之76.7%。林務局所經管之國有林地包括國有林班地、接管國產局之國有林地及區外保安林等，現存國有林出租造林地合計約96,646公頃（尚陸續接管中），這些租地分布全省各地，範圍遼闊，且涵蓋各種不同海拔，林務



▲97年收回竹東事業區13林班面積26.41公頃，承租人劉家雄，樹種桂竹（散生）。

局每年投入租地管理之人力及經費相當可觀，如何有效的管理林地，讓森林發揮最大的效益，是重要的課題，也是未來努力的目標。

租地補償收回計畫，是一創新的政策，屬鼓勵性質，由承租人主動提出申請，並不具強制性，對於亟須收回之租地，無法掌握優先收回，建議於國土計畫法或國土保育條例等法規中加以明定，使於法有據，順利收回租地。

由歷年執行結果顯示，租地補償收回政策，是正確而可行的，有必要繼續推動。惟因囿於年度預算經費，有意願交回租地之承租人須依優先順序辦理，在長時間等待之下，迭有怨言，且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。因此，未來除



▲97年收回旗山事業區第2林班面積27公頃，承租人陳恣勇，樹種蔴竹（叢生）。

持續推動執行租地補償收回計畫外，並將研擬擴大補償收回之面積規模，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，以利經營管理，減少行政資源浪費。

收回之租地，納入整體國家森林經營計畫中妥善管理，予以維護既有林相，以自然復育或人工造林，使恢復林地生態之完整性，並以永續經營理念為手段，達到發揮森林穩定地質、國土保安及環境生態等功能，對環境敏感地區之水土保持及國土保安具有正面效益；同時，回饋承租人長期投資及苦心經營森林所應獲取之合理收益，落實政府照顧林農之宗旨。🌱