

cmchao / March 26, 2012 08:37AM

[消失的山地:一個高明狡詐的行政手法](#)

【部落客報到】消失的山地:一個高明狡詐的行政手法

2012/03/23 本篇文章瀏覽數

Share文 / 施聖文

圖 / 陳曉雯

3月13日行政院農業委員會公告「行政院農業委員會林務局經管國有林地變更為非公用財產處理要點」，希望透過土地變更、租用等方式，解決長期以來國有林地遭到侵佔的狀況。當然，這個處理要點也將使得山林侵墾的事實「就地合法」，因此引起部分立委與民間團體的不滿，於3/19日召開記者會。隨即，於隔日3/20日立法院通過臨時提案要求農委會撤銷該處理要點。(行政院農委會尚未公告撤銷)

這個議題裡牽涉了兩條戰線，一是從環境的觀點，駁斥林務局在要點中，藉轉移國有林地產權，規避應有的國土復育的責任。二是從原住民的角度，認為該處理要點違反原住民族基本法規定，在原住民傳統領域內的事務，需經當地原住民同意而行。

### 戰後初期的林業經營

行政院農業委員會公告「行政院農業委員會林務局經管國有林地變更為非公用財產處理要點」，牽涉到臺灣林業開發的歷史背景。1945年國府接收臺灣初期，臺灣森林的經營大多延續日治時期的制度。然而，緊接著內戰失利，戰時的物資消耗。撤退來臺後需要供應大量的人力與公務機關的需求，木材需求量大增。這部份需求主要是以官營林場主針對針葉林的木材採伐而供應，而民營業者主要是針對闊葉林採伐，提供民間材薪等一般日常生活需求。

在當時人力、物力皆吃緊的情況下，森林所提供的資源，的確協助了政經與社會的穩定。然而，在森林採伐的林產物，以及採伐後的開墾都頗具利益的情況下，吸引許多人入山侵墾，甚至造成盜採的猖獗。面對此一狀況，在1951年制定各種管理辦法，藉此收回林地，復舊造林，但成效不彰。

主要問題在於沒有一套準確的地籍圖來判定侵墾的範圍，取締不易，常引起糾紛。此時的台灣山地，包含國有林地、原住民保留地等相關土地，並未有準確的數字來進行查驗。1952年台灣省農林廳開始進行山地定耕基本調查，至1957年，開始進行為時9年的土地測量實地勘測作業，使臺灣所有土地皆能固定化，所謂的侵墾的事實才能有實際的測繪數據支持。

KO Rwu 是司馬庫斯游耕地之一，正巧定耕調查時，地正逢休耕，於是就被畫定為國有林地。(陳曉雯 攝)  
林地侵墾不歇

民國58年距今已43年，山地侵墾、超限利用狀況更加惡劣。侵墾的猖獗一方面地處偏遠，取締、管理不易，另一方面相關罰則不過阻山地高利潤的生產。一旦租約到期要強制收回，又會面臨各個地方首長、代表的關說與刁難，並且造成政府與人民的對立。而欲使「非法侵佔」的訴訟成立，在行政執行上卻是曠日廢時。於是透過各種行政手法意欲打消這筆爛帳。

1969年5月公佈「台灣省國有林地事業區內濫墾清理計畫」及「台灣省國有林地事業區內濫墾地清理計畫處理程序」，訂立了所謂的「民國58年線」，而主要基準則是以土地測量時的第一版航空照來判定是否已有開墾的事實，得以補辦清理。然而，林地的收回，並未如預期的順利。

為了消除超限利用與侵墾的案件，制定各種不同的山地行政政策，包含1983年的「台灣省獎勵私人造林實施要點」，透過獎勵金的方式，回復林地樣貌。1990修正「山胞保留地開發管理辦法」，開放合法的公營、民營企業或非山胞，可以申請承租開發原住民保留地。這波山坡地放領，造成了嚴重的山坡地超限利用。

2000年「國有財產法」第四十二條修訂：「民國82年7月21日前已實際使用，並願繳清歷年使用補償金者。非公用財產類不動產之出租，得以標租方式辦理，得逕予出租。」而本次「處理要點」企圖透過「國有財產法」的修訂條文，將「民國58年線」往後退至「民國82年線」。

田秋堇委員認為國有林地變更為非公用財產處理要點，大開國土復育倒車。左一為林務局副局長楊宏志。(陳曉雯 攝)

2002年公告實施「山坡地超限（違規）利用處理計畫」，業以同樣的方式，鼓勵私人回復林地樣貌。而至2008年再次辦理「國有林地濫墾地補辦清理作業要點」，擴大舉證範圍，包含建材、信件、戶籍文件、繳費通知等皆可辦理補辦手續。但這些都無法阻擋在山地經濟中既得利益的共構關係。收復侵墾國有林地，已然成了不可能的任務。

這樣的共構關係，某種程度在行政查報的壓力下，1993年組織成一個自救的團體：「山地鄉平地人權益促進會」（簡稱平權會），要求平地人使用的原住民保留地解編，以及必須全面承認與放寬民國58年之前已經使用的林班地之使用權。然而，在1998年與2000年兩次原民會與平權會代表的協商會議中，同意平權會提議在1999年前已使用原住民保留地者，可繼續租用等條款。

在長期佔用的「事實」的支持下，近年來平權會逐漸的轉向另一種「弱勢」的身分，包含「台灣原墾農權聯盟」，「台灣農奴聯盟」，也打起了「還我土地」的口號。

#### 高明狡詐的行政手法

台灣山地治理過程，是一個歷史共構的過程。今天要處理台灣山林這些超限利用、侵墾的事實，已經脫離行政的層次。透過上述可以看到，以往透過各種行政命令的執行，皆不能達到效果，畢竟行政命令的處罰與強制性有一定的限制。但要說行政命令無效，卻看到當山林土地管制放寬時，又會讓一些既得利益者鑽其漏洞。

今天林務局又要重蹈覆轍，並以更高明的產權轉移手法，來脫離應有的行政責任。並且放鬆管制，企圖將剩餘的超限利用案件，透過產權轉換，一次根除相關的糾紛。更可怕的是，林務局面對這個多年燙手山芋，在2011年11月行政院會中吳敦義院長的責難與壓力下，構思出這樣「處理要點」，仍想要用行政命令的手法，合法性的掩蓋住台灣山林的結構性問題。這些站在國土復育第一線的技術官僚的心態與思維，以合法掩護非法，以既得利益者的利益為目的，而犧牲弱勢者與環境價值，不得不讓人感到膽顫心驚。

如同1990年修訂「山胞保留地開發管理辦法」所開的後門，短期的、表面的解決現存的紛爭，卻會在後續回復山林原貌上，付出更大的代價。這樣的「處理要點」，短期來看，馬上就可以為現在政府財政緊蹙的現狀，提出紓困之道。既有收入，又可以解決紛爭。看似高明的行政手法，卻是犧牲整體國土復育的價值。然而，這樣的課題，不能只憑一個林政單位來擺佈，必須提高行政層級來共同面對。同時，立法單位也需要成立類似專案小組，在法制的層面上給予支援。一味的強求與責難行政單位的疏失，換得來的是這些技術官僚，以各種狡詐的行政手法消散與規避其行政責任。在週而復始的行政鬧劇下，將只會讓台灣社會與經濟付出更大的代價。

※ 本文作者為中興大學通識中心講師。