

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

114年度訴字第431號

115年8月11日辯論終結

原告 周玲珠

訴訟代理人 曾錦源 律師

被告 農業部林業及自然保育署屏東分署

代表人 李政賢

訴訟代理人 尤挹華 律師

上列當事人間國有林地濫墾地續辦清理訂約事件，原告不服農業部中華民國114年10月8日農訴字第1140714398號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

被告代表人原為楊瑞芬，於本件訴訟中變更為李政賢，並據其新任代表人向本院具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

貳、實體方面

一、事實概要：

緣原告前於民國114年3月11日填具申請書，就被告所轄坐落○○縣○○鄉○○○段（下同）0000-6地號土地（位於恆春事業區第00林班，分割自0000地號，下稱系爭土地）有關竹子、造林木、果樹、其他農作物（下合稱農作物）及水井，分別向被告申請國有林地濫墾地續辦清理。經被告以：

(一)關於農作物部分（案號：114P640006）：原告本次申請所附之申請位置圖，與其前在110年間就相同之系爭土地申請國有林地濫墾地續辦清理案（案號110P640002，下稱110年申請案）時，由原告代理人康○○現地引勘之申請範圍相同，而該案經被告審認現場無經營撫育，自然演替為次生林，且由第1版航空照片及歷年正射影像判釋，無法認於早年即已使用且持續使用之情形，前經被告以113年10月24日113年屏恆字第1136465889號函（下稱113年10月24日函）駁回在案。另系爭土地相鄰之由財政部國有財產署（下稱國產署）管理之同段0000-1地號土地（下稱0000-1地號土地，分割自0000地號土地），原訂有暫准租地租賃合約，原告前於其夫康○○歿後，為申請該暫准租地租賃合約之繼承及續租，由其代理人康○○現場引勘，經被告勘查發現原告有就租約外土地擴墾使用情事（擴墾範圍即本次系爭土地範圍），原告為申請續租通過，經立法委員莊瑞雄國會辦公室於105年6月15日召開「民眾康○○君陳情欲承租位於○○鄉○○○段0000地號國有38林班之建地事宜」會議（下稱系爭會議），該會議結論略以：「暫准田地：康君從未主張租地外農作物為其所有。租地外果樹由本處恆春工作站排除。暫准建地：……。」等語，被告遂依系爭會議結論，就有關暫准田地、建地部分（0000地號土地嗣分割為0000-1地號暫准田地部分、0000-2地號暫准建地部分），准予原告續訂租約。本件原告於114年3月11日再為相同申請，惟依上所述，訂有暫准租地租約之0000-1土地以外部分即系爭土地上之農作物既非原告所有，且現場自然演替為次生林，無法確認早年即已使用且持續使用之情形，被告認原告本件申請農作物部分，不符行為時（114年11月24日修正前）國有林地濫墾地續辦清理作業要點（下稱作業要點）第2點第1項規定，以114年5月22日屏恆字第1146560478號函（下稱原處分1）駁回原告之申請。

01 (二)關於水井部分（案號114P640005）：依改制前行政院農業委
02 員會林務局（下稱林務局，現已改制為農業部林業及自然保
03 育署）110年8月3日林政字第1101720560號函（下稱林務局1
04 10年8月3日函）說明二略以，基於水井係因伴隨民生或灌溉
05 用途而生，絕非單獨存在之物，應就林地實際狀況，依申請
06 濫墾地清理範圍整體現況判斷處理。原告前揭就系爭土地申
07 請農作物案，經被告以原處分1駁回，則本件僅申請水井1座
08 之續辦清理，自不符規定。另判釋原告所附62年及111年航
09 空照片所指水井位置，無法確定為同一位置，且部分年度因
10 航空照片為樹冠遮蔽而無法判釋水井是否存在，無法確認水
11 井於早年即已使用及有持續使用迄今之事實，不符行為時同
12 要點第2點第1項規定，被告爰以114年6月11日屏恆字第1146
13 560557號函（下稱原處分2）駁回原告之申請。

14 原告不服原處分1、2，提起訴願，經遭訴願決定駁回，遂提
15 起本件行政訴訟。

16 二、原告起訴主張及聲明：

17 (一)主張要旨：

18 1. 有關農作物部分：

19 (1)系爭會議過程：原告之公公康○○於32年即在0000地號土地
20 開墾，並傳承其子使用迄今。暫准田地部分（即分割後0000
21 -1地號），最早紀錄為林務局恆春林區管理處函60年8月19
22 日通知積欠租谷，及高雄山林管理所49年全期公有土地繳納
23 稻谷地租聯單，使用近70年以上。原告前次申請租地續約
24 時，僅引勘0000-1地號土地，不應套用於系爭土地，亦未曾
25 被詢問租地外果樹為其所有，被告不應據以判斷。又原告於
26 訴願書記載：「……本人為了延宕多年之租約能儘速再續
27 約，迫於無奈同意渠建議，『並非本意』……」等語，在民
28 事訴訟法上應不生自認之效果，況彼時尚未進入法院審理程
29 序，原告就此所為之陳述，並無當然拘束法院之效力。因系
30 爭會議（105年6月）距今已9年，當時向被告辦理續約時，
31 為何稱租地外之果樹為非原告所有，詳細情形已不復記憶，

01 倘屬事實也是系爭土地東側3顆荔枝樹之造林樹種，至於其
02 他樹木實際上由原告種植，此部分未列入會議紀錄內容。

03 (2)於58年有墾殖事實，且未符合「次生林」條件：被告援引航
04 照圖判識結果，主張原告無法證明58年即在該地耕植，反
05 之，也不能證明原告無使用且持續使用之確認。原告種植之
06 果樹與樹木現仍存在，歷年航照圖均可目視判讀，系爭土地
07 一直在持續使用中，從未中斷，合於作業要點之規定，亦可
08 傳鄰居康義三、劉欽明、潘德春作證，均得證明原告有持續
09 在系爭土地上種植農作物之事實。又次生林之定義與特性，
10 係通常由刀耕火種、不合理採伐、森林火災、崩塌等「次級
11 演替」過程形成，此事由無一發生於系爭土地上，且系爭土
12 地上林木是造林樹種，如毛柿、茄苳及竹、椰樹林、棋盤
13 腳、龍眼、蓮霧、檳榔樹、黑皮仔（象牙樹），即未符合次
14 生林之條件。

15 (3)無使用糾紛：系爭土地南側一隅之土地前經訴外人廖○○○
16 之親弟，以廖○○○之名義，向○○縣○○鄉公所申請「補
17 辦增、劃編原住民保留地」，經林務局協查後回復：此部分
18 土地無出租、占用列管紀錄，也無法確認有使用跡象等語，
19 駁回其申請，廖○○○亦接受此處分，顯見除原告以外，尚
20 無人堅稱使用此部分土地，何來系爭土地有使用糾紛之說。

21 (4)違反比例原則，有裁量瑕疵：0000-1、0000-2均係自0000地
22 號土地分割而出，0000-1地號暫准田地及0000-2地號暫准建
23 地均經被告同意放租予原告，為何系爭土地不准放租，顯違
24 反平等原則，有裁量瑕疵。又被告管理0000地號土地已60年
25 以上，從未植栽一顆樹，完全無任何撫育造林之貢獻，長期
26 不作為，形同廢棄，致現撥交予國產署，被告持能省事就省
27 事之態度，可以理解，被告既不作為，讓原告繼續耕種有何
28 不可，保護森林與環境氣候。系爭土地上樹木均係原告家族
29 種植，對土地有感情，原告在高雄工作，偶而回去屏東幫忙
30 照顧樹木、果樹，因原告年齡、能力有限，現場當然有荒廢

01 的感覺，但過去維持很好，親友都喜歡前去，願能繼續承
02 租，對被告有利，亦保護原告之承租利益。

03 2. 有關水井部分：

04 系爭土地上水井約50年間建置，位在低窪處，四周均是樹冠
05 遮掩，不易拍攝，航測圖照片不易顯現，細觀62年航照圖有
06 白色圓型工作物影像，與111年航照圖對比，可確定水井位
07 置，且被告尚非不得依水井建材年限判定其建置年份。又林
08 務局110年8月3日函釋，未有因水井存在而不予同意其申請
09 之意，水井能供住家、果園用水，其存在具有合理因素。系
10 爭土地種植果樹，原告申設農業設施「水井」，符合土地使
11 用規範，被告曲解上開函文之意旨，駁回原告申請，於法有
12 誤。

13 (二)聲明：

14 1. 訴願決定及原處分均撤銷。

15 2. 被告應依原告114年3月11日之申請，作成准予將坐落系爭土
16 地及土地內水井一座（位置及範圍如本院卷一第15頁附圖橘
17 色線所圍部分所示）出租予原告之行政處分。

18 三、被告答辯及聲明：

19 (一)答辯要旨：

20 1. 有關農作物部分：依行為時作業要點第2點第1項及同項第7
21 款規定，應符合自58年5月27日以前已占用、占用部分無使
22 用糾紛、持續經營，且非自然演替為次生林之要件。分述
23 之：

24 (1)於58年5月27日以前，無法證明已占用墾植：原告前提出暫
25 准租地續租申請，被告於105年間審查過程中，發現原告於
26 租地外有擴墾情事（擴墾範圍即系爭土地），擬拒絕續租，
27 後因立法委員莊瑞雄國會辦公室105年6月15日召開系爭會
28 議，康○○親口表示租地外即擴墾位置（系爭土地）農作物
29 並非原告所有，原告因此獲准續租。然原告110年申請案，
30 其代理人康○○於113年1月5日就申請範圍現場引勘，稱系
31 爭土地上農作物為原告公公所種植，其所言前後不一，迄今

01 未見原告更正系爭會議結論、撤回申請換約並放棄暫准田地
02 租約，被告仍認原告前稱系爭土地上農作物非其所有，基於
03 誠信原則，應予遵守。另依作業要點第2點規定，係以第一
04 版航空照片判釋確認早年即已使用，而原告提出65年11月13
05 日航照圖無法判釋有墾殖之現象，故無從以原告提出四鄰證
06 明或傳喚原告鄰居作為證明。原告雖主張系爭土地上農作物
07 於58年即存在云云，惟原告公於64年1月14日簽訂租約
08 時，其申請承租範圍並不包括系爭土地，故就其為何未申請
09 系爭土地為承租範圍，應可推知當時系爭土地並無開墾、經
10 營之事實，自始不在承租之範圍內，其後原告家族之開墾範
11 圍不斷向租地外擴張，方致系爭土地上有零星農作物。

12 (2)現況已自然演替成為次生林：所謂次生林或二次林，係指植
13 物經人為的或自然的因素破壞之後，未經人為的合理經營，
14 借自然力量恢復起來的一種天然林，多為幼壯林，組成複
15 雜，闊葉數種占優勢。依康○○於113年1月5日之引勘申請
16 範圍，系爭土地之地上物樣態為水井及管線、零星之椰子、
17 竹、芒果、龍眼、毛柿及茄苳、雜木與藤蔓、水泥地、泥土
18 地等，現場有零星農作物，生長雜草、藤蔓及構樹、黃槿、
19 林投、銀合歡、相思樹及茄苳等雜木，呈現無持續使用狀態
20 之次生林。由第一版航空照片及歷年正射影像初步判釋，無
21 法確認於早年即已使用並持續使用之情形，因航空照片無法
22 判識，必須現地履勘確認，一般而言，人工林栽植作物有一
23 定規律，於附件3之訓練講義以照片方式說明（有整理，林
24 相整齊），此為全國統一的判識標準，惟對照系爭土地於11
25 3年1月5日現地履勘照片，原告何來人工持續經營撫育之事
26 實。

27 (3)有使用糾紛存在：康○○引勘申請範圍部分與民眾廖○○○
28 申請增編原住民保留地範圍重疊，而廖○○○之申請，雖經
29 其他機關否准，但不代表廖○○○早期、現在無占用事實。
30 被告轄下恆春工作站於114年6月25日現地勘查，於0000-2地
31 號土地旁（見本院卷第201頁）發現有民眾種植作物，經現

場詢問，其自稱廖○○○親弟並指出位於康○○引勘範圍內，其種植作物有決明子、薑黃及洛神花，樹齡大的芒果樹為廖○○○早期種植，故於原告申請範圍部分，具有使用糾紛。系爭土地之過去、現在究竟係何人占用使用，尚有爭執。

2. 有關水井部分：依林務局110年8月3日函說明，基於水井係因伴隨民生或灌溉用途而生，絕非單獨存在之物，應就林地實際狀況，依申請濫墾地清理範圍整體現況判斷處理。故原告僅申請租用水井部分，不得單獨為承租之標的物。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

被告認原告本件申請不符合行為時作業要點第2點第1項規定，以原處分1、2予以駁回，有無理由？

五、本院之判斷：

(一)前提事實：

如事實概要欄所示之事實，有0000、0000-1、0000-2地號及系爭土地之土地登記謄本及地籍圖謄本（本院卷2第25至30頁）、系爭會議紀錄（本院卷1第173頁）、暫准田地租賃合約書（本院卷1第371至384頁）、暫准建地租賃契約書（本院卷1第385至398頁）、110年申請書（本院卷1第119頁）、被告113年10月24日函（本院卷1第125至127頁）、本次申請書2份（本院卷1第144至145、152至153頁）、原處分1（本院卷1第17至19頁）、原處分2（本院卷1第21至22頁）、訴願決定（本院卷1第23至34頁）等附卷可稽，應堪認定。

(二)應適用法令-行為時作業要點

1. 第2點：「在國有林地內，於中華民國58年5月27日以前，已占用墾植竹木、果樹、茶樹、蔬菜或其他農作物，或興設建物、水池、水田等，能提出相關證明文件，並以第一版航空照片判釋確認於早年即已使用，並輔以歷年航空照片認定有持續使用迄今之事實，且無使用糾紛，亦無法令規定禁止為上開使用或不得出租者，得依本要點辦理清理，訂定租約。

但有下列情形之一者，不適用本要點：（一）位屬野生動物重要棲息環境、野生動物保護區、自然保留區、自然保護區、森林遊樂區內景觀保護區與森林生態保護區及國家公園生態保護區、特別景觀區、史蹟保存區或經國家公園主管機關認定影響國家公園經營管理之遊憩區。（二）申請範圍屬已訂租約之租地範圍內。（三）原訂租約業經終止、解除或不再續租。（四）經法院判決確定應返還林地者。（五）經依程序排除占用完成收回。（六）現況已完成復育造林。（七）已無持續經營自然演替為次生林者或竹林無持續營林撫育等情形。（八）非屬林務局經管國有林地。前項第四款經法院判決確定應返還林地者，屬居住使用建物，且尚未強制執行拆除，經查符合前項清理要件，仍得依本要點辦理清理。」

2. 第3點：「（第1項）依本要點規定申請國有林地濫墾地續辦清理，申請人應於中華民國110年4月1日至116年3月21日前填具申請書，並檢附下列文件，向林務局各林區管理處（以下簡稱林區管理處）所屬工作站（以下簡稱工作站）提出申請：（一）濫墾地墾植竹木、果樹、茶樹、蔬菜或其他農作物者：……3. 具占用事實之第一版航空照片。（二）興設建物、水池、闢為水田等者：……2. 申請人為房屋事實上處分權人之最新戶籍謄本或房屋稅籍證明文件。3. 申請人具結確為事實上處分權人（建物）或實際使用人（水池、水田）之切結書。4. 於58年5月27日以前占用事實之下列證明文件之一：（1）具占用事實之第一版航空照片。（2）設籍證明文件。（3）稅籍（繳稅或免稅）證明文件。（4）水、電費收據或水廠、電力公司裝設水電證明文件。（5）當地縣（市）政府建管單位、農漁會、鄉鎮市公所或其他政府機關、部隊、公營事業機構等出具58年5月27日以前即已使用之證明文件。（6）經建築相關公會認證建物建材（如土泥磚塊結構）確為58年5月27日以前始可取得之文件。（7）曾於58年5月27日以前領取與目前地址完全相同（偏遠山村郵

件代收處），且具有明顯郵戳之信件。（第2項）前項申請人應備文件有欠缺者，工作站應通知申請人於三個月內補正，逾期不為補正或補正結果仍有缺漏者，應送請林區管理處駁回其申請。」

3. 第4點：「工作站受理申請文件無誤後，依下列原則辦理檢核：（一）濫墾地墾植竹木、果樹、茶樹、蔬菜或其他農作物者：1. 查核申請人提出占用事實之證明文件，並確認第一版及歷年航空照片有持續使用之事實，且無第2點第1項但書各款不予辦理清理之情形。2. 會同申請人現地查勘指界，並依據第一版航空照片之占用位置及面積測繪並確認實際使用範圍；如現地存有建築工作物暨設施，經查為申請人管理占有地上農林作物之工寮者，應一併依林務局『國有林出租造林地工寮興建注意事項』規定查測處理。3. 前目使用範圍測繪結果，工作站應通知申請人簽章確認，並請申請人就第一版航照範圍外之占用面積提出放棄使用之切結書，具結放棄。如申請人對測繪結果有疑義，得請求工作站辦理重測，並以一次為限。4. 測繪結果經申請人確認後，由工作站於現地公告一個月，如有利害關係人針對公告事項有異議者，應於公告期間內以書面敘明理由並附相關證明文件，向工作站提出。工作站收受利害關係人所提異議文件，應在公告期滿後，以書面通知申請人於三個月內檢具與異議人完成協調之文件（應由雙方簽章並附身分證明文件影本），送林區管理處複審，倘於三個月內仍無法取具上開協調文件，該申請案林區管理處應予駁回；同一土地有他人重複申請者，處理程序亦同。5. 公告期滿無人提出異議，或申請人已取具完成協調文件者，由工作站將結果送林區管理處辦理複審。（二）興設建物、水池、闢為水田等者：1. 查核申請人提出占用事實之證明文件，並確認第一版及歷年航空照片有持續使用之事實，且無第2點第1項但書各款不予辦理清理之情形。2. 派員會同申請人現地查勘指界，並依據第一版航空照片之占用位置及面積測繪並確認實際使用範圍，並將測繪結果，通知

申請人簽章確認，如申請人對測繪結果有疑義，得請求工作站辦理重測，並以一次為限。3. 屬建物者，以申請人為建物事實上處分權人之最新戶籍謄本或房屋稅籍證明為佐證，無須於現地公告。屬水池或闢為水田者，應請申請人就第一版航照外之占用面積提出放棄使用之切結書，具結放棄後，由工作站於現地公告一個月，公告期間如有利害關係人針對公告事項有異議者，依前款第四目規定處理。4. 公告期滿無人提出異議，或申請人已取具完成協調文件者，由工作站將結果送林區管理處辦理複審。」

4. 第8點第1項第1款、第3款：「依本要點申請清理放租之案件，有下列情形之一者，應由林區管理處予以駁回，並退還原申請所附證件：（一）屬第2點不予辦理清理之情事。（三）所提證明文件與第一版及歷年航空照片，無法證明有持續使用之事實。」

(三)國有林地濫墾地申請續辦清理規定：

1. 按林業之管理經營，應以國土保安長遠利益為主要目標，為森林法第5條所明文揭示。同法第3條第2項規定：「森林以國有為原則。」第6條第2項規定：「經編為林業用地之土地，不得供其他用途之使用。」且依森林法施行細則第2條規定：「森林所有權及所有權以外之森林權利，除依法登記為公有或私有者外，概屬國有」準此，國有林地係以國有為原則，而林業之管理經營，應以國土保安長遠利益為主要目標。我國林區甚廣，管理不易，濫墾時起，為清理國有林事業區內現有濫墾地以防止再被濫墾起見，前臺灣省政府58年5月23日農祕字第35876號令公告「臺灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫」，農業部（改制前行政院農委會）為解決國有林地內未依該計畫完成清理之舊有濫墾地，得以續辦清理，訂定租約，特以58年5月27日為基準日，擬具「國有林地濫墾地續辦清理作業要點」，前於109年11月17日以農林務字第1091720682號令（嗣於114年11月24日修正）發布在案。是農業部為接續清理臺灣省清理計畫未完成清理之舊有

01 濫墾地，發布作業要點，就58年5月27日前即已占地濫墾而
02 尚未依臺灣省清理計畫完成清理者，以訂立租約方式，將違
03 法墾殖者導正納入管理，以進行復育造林，提高林地國土保
04 安等公益功能。故作業要點之性質應屬農業部於其職權範圍
05 內，為彌補未及依臺灣省清理計畫訂定租約之國有林地占用
06 人，容許續行清理訂定租約手續所訂定之行政規則，有助林
07 業署指示所屬各地區分署、工作站應如何對占用國有林地之
08 人續辦清理、簽訂租約之給付行政任務，尚無違反森林法之
09 立法目的，被告辦理相關案件自得援用。

- 10 2. 次按法律除明定具有溯及效力者外，其適用以不溯及既往為
11 原則，此為法律適用之原則。中央法規標準法第18條規定：
12 「各機關受理人民聲請許可案件適用法規時，除依其性質應
13 適用行為時之法規外，如在處理程序終結前，據以准許之法
14 規有變更者，適用新法規。但舊法規有利於當事人而新法規
15 未廢除或禁止所聲請之事項者，適用舊法規。」所稱「處理
16 程序」，係指主管機關處理人民申請許可案件之程序而言，
17 並不包括行政救濟之程序在內（最高行政法院113年度上字
18 第453號判決意旨參照）。本件原告於114年3月11日就農作
19 物、水井部分提出申請後，經被告於114年5月22日、114年6
20 月11日以原處分1、2否准，嗣於114年10月8日經訴願決定駁
21 回後提起本件訴訟，則於114年11月24日修正之作業要點，
22 既未特別規定已處理終結者仍得溯及適用，本件仍應適用行
23 為時之作業要點。

- 24 3. 依行為時作業要點第2點第1項及第8點第1項第1款規定可
25 知，在國有林地內，於58年5月27日以前，已占用墾植竹
26 木、果樹、茶樹、蔬菜或其他農作物，或興設建物、水池、
27 闢為水田等，能提出相關證明文件，並以第一版航空照片判
28 釋確認於早年即已使用，並輔以歷年航空照片認定有持續使
29 用迄今之事實，且無使用糾紛，亦無法令規定禁止為上開使
30 用或不得出租者，得依作業要點辦理續辦清理，訂定租約，
31 但已無持續經營自然演替為次生林或竹林無持續營林撫育等

情形，則不適用作業要點。換言之，依作業要點申請續辦清理、放租之案件，如有屬第2點第1項各款不予辦理清理之情事者，應予駁回申請。是以，早年承租、使用國有林地，已無持續經營自然演替為次生林或竹林無持續營林撫育等情形，自不得再予准許續租該林地。

(四)原告之暫准租地（田地部分）續租情形，與本件申請相互矛盾：

1. 查原告之公公康○○前向林務局承租國有林地恆春事業區第38林班之0000地號土地，申請租賃水田，用途限供耕種水稻（使用面積為0.1860公頃），經該局64年1月14日林政字第207號函核准，奉准訂定國有林地暫准租借租賃合約書，其後歷經數次換約，於91年9月22日康○○過世，承租人改由其子康○○（即原告之配偶）繼承，租賃期間為85年1月1日至93年12月31日。嗣租地租期屆滿、康○○過世，原告於103年6、7月間向恆春工作站申請繼承併辦續約，經恆春工作站現地勘查後發現，現況栽種芒果、荔枝等果樹，與出租目的限「耕種水稻」不符，因現地無水利灌溉設施或河道引水使用，且現地環境改變，無法恢復耕種水稻，故將契約內容變更為「旱田」，出租用途變更為限作「農作物」使用，然此僅係租地用途之變更，並不影響原租地面積範圍。惟原告種植果樹等農作物部分，超出上開租地範圍，實有擴墾違約之情事，被告以103年6月25日屏恆字第1036612187號及103年7月31日屏恆字第1036612576號函通知原告限期改善排除違規並駁回原告所請，原告不服，被告為瞭解實際之租地範圍，於105年3月10日會同原告代理人康○○至現場依重測圖現地放樣定樁，惟康○○不同意以該圖定界結果，仍主張依現況承租。被告因原告擴墾並未改善排除違約之情，擬拒絕原告申請，原告為續租通過，遂向立法委員莊瑞雄國會辦公室陳情，於105年6月15日召開系爭會議，其結論「暫准田地：康君從未主張租地外農作物為其所有。租地外果樹由本處恆春工作站排除。暫准建地：……」等情，被告遂以106年2月18

日屏政字第1066100267號函報林務局，現地目前仍有違約尚未排除，據系爭會議協調，暫准田地部分，該租地範圍外果樹類由被告於106年定期排除。林務局則以106年4月10日林政字第1061720960號函復略以：租地外種植果樹，既據康○○表示未有主張果樹為其所有，請被告儘速完成繼承訂約事宜，並請依規剷除果樹改正造林等語，被告於106年6月19日與原告續辦租地租約（契約編號64220382300244），租地面積仍為0.1860公頃等情，有上開田地租約（本院卷1第371至384頁）、康○○除戶謄本（本院卷1第289頁）、系爭會議紀錄（本院卷1第173頁）、被告106年2月18日函及附表1本案辦理歷程彙整（訴願卷第170至172頁）、林務局106年4月10日函（本院卷1第175頁）附卷可稽。

2. 原告復於本件訴願書載明：「辦公處主任李建華先生，其規勸如放棄租地外之果樹，管理單位（林務局）可能會同意辦理續租，本人為了延宕多年之租約能儘速再續約，迫於無奈同意渠建議，並非本意……」（訴願卷第56頁），足見原告對於租地範圍知之甚詳，且對於租地範圍外之果樹等農作物係屬違約占用一節亦有清楚認識，經系爭會議協調後，原告承諾「從未主張租地外農作物為其所有」，被告據此作為租地續租之事實基礎，尚無不合。是以，原告於租地範圍外有栽種果樹等情形，屬未經被告核准濫墾占用之違約，本負有改善排除違約事由之義務，原告為原租約續租，就其違約擴大墾殖部分，同意無條件放棄，由被告剷除改正，應認屬實。故原告主張：前次申請續租租地時，未曾被詢問租地外果樹為其所有，系爭會議距今已9年，詳細情形已不復記憶，該會議所稱農作物係指3顆荔枝樹，並不包含其他樹木云云，顯與客觀事實不符，核不足採。

(五)原處分1否准原告農作物部分之申請，並無違誤：

1. 原告106年6月19日與被告簽訂續辦租地（暫准田地部分）租約後，就租地範圍外（即系爭土地）之農作物，向被告提出110年申請案，並檢附65年11月13日第一版航照圖為證明，

01 惟經被告判釋該第一版航照圖，無法確認於58年5月27日以
02 前即已使用之事實，故於113年1月5日通知原告實地勘察，
03 依原告代理人康○○引勘申請範圍，申請地之地上物有水井
04 及管線、零星之椰子、竹、芒果、龍眼、毛柿、及茄苳、雜
05 木與藤蔓、水泥地、泥土地等，並經康○○確認後簽章明
06 確，經被告以現場無經營撫育，自然演替為次生林，由第一
07 版航照圖及歷年正射影像判釋，無法確認於早年即已使用且
08 持續使用之情形，且於系爭會議結論「暫准田地：康君從未
09 主張租地外農作物為其所有」，被告遂以113年10月24日函
10 駁回原告所請。嗣原告本件再以系爭土地上種植竹子、造林
11 木、果樹、椰子樹、茄冬樹、毛柿樹、荔枝樹、芒果樹、棋
12 盤樹、象牙樹、蓮霧樹之農作物，重新向被告提起申請，復
13 經被告審查原告檢附之第一版航照圖後，於114年5月22日以
14 原處分1駁回原告之申請等情，業如前述。而依第一版航照
15 圖（本院卷1第148頁）判釋結果，無法確認系爭土地早年即
16 已使用且持續使用之情形，且依上開會勘時之會勘紀錄表及
17 現況照片（本院卷1第227、229至231頁），現地僅有零星之
18 農作物，餘為雜木與藤蔓，人員進出不易，顯與一般持續進
19 行農業經營之使用現況有別，應認現況屬無持續經營自然演
20 替為次生林之情形，是被告認不符行為時作業要點第2點第1
21 項規定，並有同點第1項但書第7款不適用作業要點之情形，
22 以原處分1駁回原告申請，於法有據。另被告所屬恆春工作
23 站於114年6月25日派員前往系爭土地勘查，於鄰近0000-2地
24 號處發現有自稱廖○○○親弟之民眾種植作物，其指出位於
25 系爭土地上（座標X：228321、Y：2434478）之決明子、薑
26 黃、洛神花為其栽種，樹齡大的芒果樹為廖○○○早期種植
27 等語，此據被告陳明在卷（本院卷1第63頁），並有地籍位
28 置圖（本院卷1第201頁）、現場定位照片及農作物照片（本
29 院卷1第203至204頁）在卷可憑。故系爭土地上之農作物是
30 否係由原告所栽種、日後有無使用糾紛，尚有疑義，益證原

告之申請不符行為時作業要點第2點第1項規定。是被告以原處分1駁回原告之申請，於法有據。

2. 茲就原告主張不可採，分別說明如下：

(1)原告雖主張：0000-1、0000-2地號係自0000地號土地分割而出，暫准田地及暫准建地均經被告同意放租予原告，為何系爭土地不准放租，違反平等原則，有裁量瑕疵云云。按森林以國有為原則（森林法第3條第2項規定參照），關於林業之管理經營，應以國土保安長遠利益為主要目標，須於符合法定條件下，始得為出租（森林法第8條規定參照）。查原0000地號土地之承租人康○○經林務局以64年1月14日林政字第207號函核准2筆租地租約，其一為水田，限作耕種水稻使用（即分割後0000-1地號土地），另一為建地，限作房屋使用（即分割後0000-2地號土地），訂定國有林地暫准租借租賃合約書，於租約屆至續約迄今，有上開田地租約（本院卷1第371至384頁）及建地租約（本院卷1第385至398、399至404頁）附卷足憑。又依原告所提65年11月13日第一版航照圖（本院卷1第111至117、148頁），足以判釋上開暫准租約範圍內之水田與房屋所在位置，確認早年即已使用之事實，應無疑義，反觀系爭土地內尚難以前開第一版航照圖判斷有整理或經營之跡象，無從認定當時已有墾殖之事實，業經本院詳述如前。原告雖謂該航照圖（本院卷1第148頁）可目視判讀荔枝樹、椰子樹云云，然原告所標註地點與鄰接土地林相並無明顯之差異存在，無從判釋系爭土地範圍內確有實際占用並持續經營之事實，尚難資為有利原告認定之憑據。是以，上開暫准租地（水田、建地）租約之情形，與系爭土地核屬前開暫准租地範圍以外、從未經林業主管機關核准訂約（詳如前述）之情形，顯屬有別，不可相提併論，自無違反平等原則之可言。原告前揭主張，並無可採。

(2)原告又主張：被告依第一版航照圖判釋結果，認定原告無法證明58年即在該地耕植，反之，也不能證明無使用，並聲請傳訊鄰居康義三、劉欽明、潘德春等人以證明原告自58年起

有持續使用之事實云云。惟行為時作業要點第2點及第3點已
明定，應由申請人提出可資證明之舉證文件，當係行政主管
機關考量距今50餘年前開始之國有林地濫墾事實，地貌變
遷，人事全非，不復追憶，不應過度耗費行政能量調查申請
人占用國有林地之濫墾事實，且經由他人敘述、書寫文件不
能信實，故而限定須能提出相關證明文件，並「以第一版航
空照片判釋」足以確認於該國有林地已有濫墾事實，至其他
證明方式及證明資料則不予採認。準此，林業主管機關基於
上揭考量，就濫墾國有林地申請人核准清理訂約之授益處
分，以作業要點明定應由申請人提出、可資證明之舉證文件
種類，而非由行政機關再行調查其他證據為認定，堪認係行
政機關所為整體性考量之自由形成空間，尚屬合理。故依作
業要點第3點第1項第1款規定，申請濫墾地墾植竹木、果
樹、茶樹、蔬菜或其他農作物者，限定以第一版航空照片為
證明文件，被告就本案予以適用，洵屬有據。是原告此部分
傳訊證人康義三、劉欽明、潘德春之調查證據聲請，與上開
規定不合，核無必要，應予駁回。

(3)原告另舉作物現況照片（自行標註自58年存在迄今之椰子
樹，70年以上之毛柿樹、茄冬樹，60年以上之蓮霧樹、毛柿
樹，50年以上之荔枝樹、芒果樹及百年以上毛柿樹、茄冬樹
等農作物，訴願卷第198至205頁、本院卷2第14至21頁）為
憑，主張：系爭土地於58年已有墾殖事實，且未符合「次生
林」條件云云。然觀諸上揭照片可知，系爭土地上雖有該等
農作物，但作物數量稀少，零星分散各處，全無規律性可
言，有別於一般經營林場、果園等，林相整齊且具規律性、
相當規模之栽植作物（可參考被告所提附件3即林務局教育
訓練簡報暨全國統一判識標準之有經營狀態、無經營撫育狀
態照片，本院卷1第87至89頁），則系爭土地於58年5月27日
前是否有人為墾植、占用之事實，已堪存疑。倘原告所述為
真，上開農作物均為其公公康○○於58年5月27日前栽種並
持續經營，則康○○前於64年1月14日申請承租國有林地

(即上開暫准田地範圍)時，為何不將系爭土地及上開農作物一併納入租地範圍內與林務局訂定租約，況依原告所提65年11月13日第一版航照圖，難以判斷系爭土地有整理或經營之跡象，且與周圍鄰地之林相無顯著差異，應認系爭土地當時因未有實際墾殖、經營之事實，故康○○前向林務局申請承租之際，僅申請上開水田及建物範圍而獲准訂定租約，自始即將系爭土地排除於前揭租地範圍之外。是被告認系爭土地不符作業要點第2點第1項所定「於58年5月27日以前已占用」之要件，應為屬實。復依原告代理人康○○於113年1月5日就申請範圍現場引勘之現況照片(本院卷1第229至230頁)可知，系爭土地除上開農作物外，其餘地方生長雜木、藤蔓及雜草，並據被告陳明：康○○引勘時，現場雖有零星作物，亦生長雜草、藤蔓及構樹、黃槿、林投、銀合歡、相思樹及茄苳等雜木，無持續使用之狀態，亦趨次生林等語(本院卷1第64頁)，參以原告自承：其能力有限、年齡有限，現在去看當然有很多類似荒廢的感覺，但是我先生在的時候維持很好等語(本院卷2第159頁)，衡諸原告自103年起即辦理其配偶康○○歿後之繼承續約事宜(本院卷2第9頁)，應可推知自康○○過世後，直至其代理人康○○於113年1月5日現地引勘時，系爭土地長達10年之久已荒廢無人經營，該地上除零星農作物外，多為雜木及藤蔓，形成新的林相，顯無人為持續墾殖、經營之跡象，任由雜木及藤蔓自然演替、生長，構成次生林之情形，核屬作業要點第2點第1項第7款規定之情形。從而，原告本件申請應無作業要點之適用，其上揭主張，洵屬無據。

(4)再原告主張：系爭土地南側一隅，前經廖○○○之親弟以廖○○○之名義，向屏東縣滿州鄉公所申請「補辦增、劃編原住民保留地」遭駁回申請，廖○○○亦接受此處分，何來有使用糾紛之說云云。經查，訴外人廖○○○於110年間曾就000地號土地南側部分(分割後與系爭土地範圍重疊)申請補辦增編原住民保留地案，經恆春工作站調查，此部分乃廖

○○○承租國有林地暫准建地（供房屋使用，自69年起承租）擴大使用部分，現況為雜木林、椰子樹等並種植蔬菜，經林務局審認：廖○○○申請範圍，查無出租、占用列管紀錄，另經套繪歷年航照圖判釋結果，無法確認有無使用跡象，宜由滿州鄉公所會同被告再予釐清審酌等情，此有恆春工作站110年3月9日行政簽文（本院卷1第189至191頁）、歷年正射影像比對（本院卷1第197至198頁）、廖○○○國有森林用地暫准使用租賃契約書（本院卷1第405至411頁）、林務局110年6月29日函（本院卷1第297至299頁）在卷可稽。足見廖○○○之原住民保留地申請範圍與本件原告代理人康○○引勘之申請範圍，確有部分重疊之情形，廖○○○之申請目前雖經駁回，然無法排除其日後尚有提出新事證而重為申請之可能。另被告所屬恆春工作站於114年6月25日現地勘查，發現自稱廖○○○親弟之人，指出位於康○○引勘範圍內，其種植農作物有決明子、薑黃及洛神花，樹齡大的芒果樹為廖○○○早年種植，已如上述。考量系爭土地從未有租賃、占用之紀錄，且依第一版航照圖判釋結果亦無法判斷早年即有使用之跡象，另有民眾表示該地上樹齡較大之農作物為廖○○○所有，故此地早年究係由何人實際占用並有持續經營之事實，尚待調查釐清。則原告主張：系爭土地目前已無使用糾紛，日後亦無使用糾紛發生之可能云云，顯與事實不符，自無可採。

(六)原處分2駁回原告水井之申請，亦無違誤：

1. 依前揭作業要點第2、3、4點規定可知，國有林地濫墾地續辦清理之地上物態樣，可分為「墾植竹木、果樹、茶樹、蔬菜或其他農作物」及「興設建物、水池、闢為水田等」，則水井不屬作業要點所定興闢態樣之一，有無作業要點之適用，已非無疑。依林務局於110年8月3日函（本院卷1第95至96頁）說明二：「考量本局租地各種地上物態樣繁多，基於水井係因伴隨民生或灌溉用途而生，絕非單獨存在之物，應就林地實際狀況，依申請濫墾地清理範圍整體現況判斷處

01 理。至有關水井無法以第一版航空照片判釋一節，得以水井
02 建材、不同年份之航照圖推斷或協請農航所以立體像對之技
03 術判釋處理」等語，足見水井依其使用用途、目的，通常伴
04 隨民生需求（建物）或灌溉需求（農作物、田地等），絕非
05 單獨存在之物，應依附於房屋或農作物、田地等一併申請續
06 辦清理，故不得單獨以水井申請之。

- 07 2. 查本件原告於114年3月11日向被告申請以系爭土地上之水井
08 1座，辦理國有林地濫墾地續辦清理，請求訂定租約，有卷
09 附水井申請書為憑（本院卷1第152至153頁）。惟依上開申
10 請書，原告單獨以水井申請，並非依附於建物或農作物、田
11 地等一併申請，核與上開林務局於110年8月3日函釋意旨不
12 符，且水井本身非屬作業要點所定地上物態樣之一，被告以
13 原處分2駁回原告所請，於法尚無不合。至原告主張其乃於
14 系爭土地上種植果樹而申設農業設施「水井」云云，然原告
15 於114年3月11日向被告申請系爭土地上農作物之續辦清理訂
16 定租約部分，已經被告以原處分1駁回，詳如前述，則本件
17 單獨以水井為申請，於法有違，其上開主張，委無可取。

18 六、綜上所述，原告主張均無可採，原處分1、2並無違誤，訴願
19 決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷訴願決定及原處分
20 1、2，並請求判命被告應依原告114年3月11日之申請，作成
21 准予將坐落系爭土地及土地內水井一座（位置及範圍如附圖
22 橘色線所圍部分所示）出租予原告之行政處分，為無理由，
23 應予駁回。又本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘攻
24 擊防禦方法及所提訴訟資料，經斟酌後均與本件判決結果不
25 生影響，爰不逐一論述。

26 七、結論：原告之訴無理由。

27 中 華 民 國 115 年 9 月 8 日

28 審判長法官 黃 堯 讚

29 法官 曾 宏 揚

30 法官 林 韋 岑

31 以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第49條之1第1項）

三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第3項、第4項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。	1. 當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授。 2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3. 專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。
(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1. 當事人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 4. 當事人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例	

01

外，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示
關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 115 年 9 月 8 日

03

書記官 鄭 郁 萱