

最 高 行 政 法 院 判 決

114年度上字第432號

上 訴 人 陳秋香

訴訟代理人 王舒慧 律師

被 上 訴 人 農業部林業及自然保育署

代 表 人 林華慶

訴訟代理人 黃健弘 律師

上列當事人間有關林業事務事件，上訴人對於中華民國114年4月24日臺北高等行政法院112年度訴字第665號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、事實概要：

(一)上訴人前向財政部國有財產局（於民國102年1月1日改制財政部國有財產署）承租○○縣○○鄉○○段0000-00地號土地（下稱系爭造林地）作造林使用，後來因系爭造林地管理機關變更為被上訴人（即改制前行政院農業委員會林務局），上訴人自95年起改與被上訴人訂立租賃契約，並於99年12月30日向被上訴人所屬臺東林區管理處（下稱臺東林管處）申請參與100年度獎勵輔導造林計畫（下稱系爭造林計畫）。臺東林管處以100年1月27日東作字第1007230159號函（下稱100年1月27日函）核准造林面積4公頃（實際造林面積以新植檢測經測量為準），獎勵期限自第1年新植造林成果檢測合格之日起20年。該函並載有核准附款：「有下列各款情事之一者，主管機關得廢止造林獎勵金之核准，並命獎勵造林人返還已領取之造林獎勵金：1.任由造林地荒廢或擅自拔除毀損林木。2.檢測不合格未依主管機關所定期限改善。……4.新植造林地自核定獎勵年度起，連續3年未實施造林或檢測均不合格者，但因病、蟲害、天然災害等不可抗

力因素所導致者，不在此限。」經上訴人第1年新植造林檢測合格，以造林3.64公頃面積領取100年造林獎勵金，之後逐年檢測合格領取獎勵金至107年。

(二)迄至108年，臺東林管處認造林成活率僅53.78%，未達當年度合格標準（造林第9年成活率64%），於是以108年11月15日東授知作字第1087403892號函限期請上訴人完成補植改善工作，惟上訴人未能完成，被上訴人以109年4月17日林務授東字第1097102046號函不予核發108年造林獎勵金（下稱109年4月17日函）。嗣於109年，臺東林管處認造林成活率僅50.67%，未達當年度合格標準（造林第10年成活率標準62%），於是以109年10月19日東授知作字第1097403493號函限期請上訴人完成補植改善工作。上訴人雖申報補植竣工，惟檢測成活率僅35.33%，仍不合格，於是被上訴人以110年5月20日林務授東字第1107102722號函不予核發109年造林獎勵金（下稱110年5月20日函）。

(三)上訴人於110年6月20日陳情稱因地質鬆脆遇豪大雨易造成沖蝕崩塌等，申請廢止造林獎勵，並免返還已領取的造林獎勵金。臺東林管處於110年7月2日會勘結果認部分林地因坡陡有崩塌、碎石滑落情形，難以補植，將報請局部停止獎勵造林（因會勘當日無法實地測量，會後依航照圖套繪確認報請註銷面積0.33公頃）。經被上訴人110年度林農申請停止獎勵造林專案審核小組110年8月30日第1次審查會議決議，同意註銷部分造林面積0.33公頃，並免繳回造林獎勵金。系爭造林地獎勵造林面積變更為3.31公頃。

(四)嗣於110年，臺東林管處於110年10月21日會勘後，認造林成活率僅56.44%，仍未達當年度合格標準（造林第11年成活率標準60%），於是以110年10月29日東授知作字第1107403246號函通知上訴人應於同年12月31日前完成補植改善工作。上訴人雖於同年12月10日申報補植竣工，惟同月20日現勘結果未有實際補植撫育情形，於是被上訴人以111年1月14日林務授東字第1117100172號函（下稱111年1月14日函）不

01 予核發110年造林獎勵金，並請上訴人於文到40日內提出改
02 善計畫書，改善期程應訂於111年5月底；如未提出則視為無
03 意改善，即予廢止獎勵輔導造林核准，並追繳歷年已領取獎
04 勵金共新臺幣（下同）112萬5,400元。因上訴人始終未於期
05 限內提出改善計畫書，被上訴人以111年12月14日林務授東
06 字第1117331187號函（下稱原處分）廢止造林獎勵金的核
07 准，並請返還已領取的造林獎勵金112萬5,400元。上訴人不
08 服，循序提起行政訴訟，經臺北高等行政法院（下稱原審）
09 112年度訴字第665號判決（下稱原判決）駁回後，提起上
10 訴。

11 二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審的答辯及原判決理由均引
12 用原判決的記載。

13 三、本院審查原判決駁回上訴人在原審之訴訟的結論，認無違
14 誤，並就上訴意旨補充論述如下：

15 (一)森林法第2條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院
16 農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣
17 （市）政府。」第48條規定：「為獎勵私人、原住民族或團
18 體造林，主管機關免費供應種苗、發給獎勵金、長期低利貸
19 款或其他方式予以輔導獎勵，其辦法，由中央主管機關會同
20 中央原住民族主管機關定之。」依此授權訂定的行為時獎勵
21 輔導造林辦法第9條第1項規定：「獎勵造林之申請經主管機
22 關核准者（以下簡稱獎勵造林人），其造林經檢測符合下列
23 條件，主管機關得按其造林年度發給造林獎勵金：一、所植
24 樹種及株數符合規定基準，並平均分布正常生長於林地。
25 二、林木成活株數達百分之70以上；自造林第7年起，每年
26 造林成活率得扣除自然枯死率百分之2。三、位屬山坡地，
27 無超限利用。四、租地造林地無違約使用土地情形。」第10
28 條規定：「（第1項）獎勵造林人於造林獎勵期間，應接受
29 主管機關之輔導，善加管理經營造林木，使之長大成林。
30 （第2項）獎勵造林人於新植造林完成3個月後，應向受理機
31 關提出報告。經受理機關轉請主管機關採系統取樣法實施檢

01 測，主管機關應派員會同受理機關，依據所提出之報告，排
02 定日期，赴實地核對地籍圖，檢查造林情形，並實測造林面
03 積，將實際檢測結果拍照存證，登記於造林檢查紀錄卡。經
04 檢測不符合前條第1項規定者，該年度造林獎勵金不予發
05 給，並由主管機關輔導獎勵造林人限期改善。（第3項）造
06 林檢測作業，自造林後第3年起，主管機關得委由受理機關
07 辦理，並由主管機關每年辦理抽測。」第11條規定：「獎勵
08 造林人依前條第2項規定於限期內改善完成並經檢測合格
09 者，得依造林改善完成年度發給造林獎勵金。」第12條規
10 定：「（第1項）主管機關核准造林獎勵金之申請，應於核
11 准文件內載明有下列各款情事之一者，廢止造林獎勵金之核
12 准，並命獎勵造林人返還已領取之造林獎勵金：一、任由造
13 林地荒廢或擅自拔除毀損林木。二、檢測不合格未依主管機
14 關所定期限改善，或依限改善後仍檢測不合格。三、在同一
15 地點已接受其他機關發給造林獎勵金。四、新植造林地自核
16 定獎勵年度起，連續3年未實施造林或檢測均不合格者。
17 （第2項）前項第1款、第2款及第4款情事，因病、蟲害、天
18 然災害等不可抗力因素所導致者，獎勵造林人免返還已領取
19 之造林獎勵金。」第19條第1項規定：「中央主管機關辦理
20 獎勵造林之核准審核事項，得委任行政院農業委員會林務局
21 辦理。」據此，農業部（即改制前行政院農業委員會）前依
22 行政程序法第15條第1項及第3項規定，以106年11月1日農林
23 務字第1061740991號公告，將上開獎勵輔導造林辦法第9條
24 至第13條所定的核准審核事項委任被上訴人辦理（配合農業
25 部114年10月21日農林業字第1142440472號公告，自114年8
26 月20日停止適用）。又行政程序法第123條第3款規定：「授
27 予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處
28 分機關依職權為全部或一部之廢止：……三、附負擔之行政
29 處分，受益人未履行該負擔者。」第125條規定：「合法行
30 政處分經廢止後，自廢止時或自廢止機關所指定較後之日時
31 起，失其效力。但受益人未履行負擔致行政處分受廢止者，

得溯及既往失其效力。」第127條第1項及第3項規定：
「（第1項）授予利益之行政處分，其內容係提供一次或連續之金錢或可分物之給付者，經撤銷、廢止或條件成就而有溯及既往失效之情形時，受益人應返還因該處分所受領之給付。……（第3項）行政機關依前2項規定請求返還時，應以書面行政處分確認返還範圍，並限期命受益人返還之。」綜觀上開規範可知，為達國土保安與生態保育的目的，森林法第48條規定授權行政機關採行獎勵造林制度，以發給獎勵金等經濟上誘因，協助、輔導私人從事造林事業。此類獎勵金的發給，本質上屬於給付行政的範疇，以所植樹種及株數符合規定基準，且林木成活株數須逐年達一定比例，顯示其長期經營、撫育的成效等為給付要件。且主管機關於作成核准獎勵的授益處分同時，依法課予受益人一定作為、不作為或容忍義務的負擔，以持續維持造林成果。倘有任由造林地荒廢或擅自毀損林木、檢測不合格未依主管機關所定期限改善，或依限改善後仍檢測不合格、或已連續3年檢測均不合格等情形，獎勵造林的行政目的不達，主管機關即得依法廢止造林獎勵金的核准，並以書面行政處分向獎勵造林人追繳已領取的造林獎勵金。

(二)上訴人前經臺東林管處100年1月27日函核准參與系爭造林計畫，已領取100年至107年造林獎勵金，迄至108年至110年臺東林管處檢查造林情形後，認定造林成活率未達各該年度合格標準，經通知上訴人補植改善，仍未能完成，於是被上訴人分別以109年4月17日函、110年5月20日函及111年1月14日函不予核發108年至110年造林獎勵金，並於111年1月14日函同時請上訴人於文到40日內提出改善期程訂至111年5月底的改善計畫書，如未提出，視同無意改善，即廢止獎勵輔導造林核准，並追繳歷年已領取獎勵金，惟上訴人未於期限內提出改善計畫書等情，為原審依法確定的事實，核與卷內證據相符。原審以系爭造林地連續3年檢測不合格，已經被上訴人不予核發各該年度的造林獎勵金在案，且上訴人未依111

01 年1月14日函提出改善計畫，已無改善意願，有未履行100年
02 1月27日函所附負擔附款的情形，認被上訴人作成原處分廢
03 止造林獎勵金的核准，並追繳上訴人已領造林獎勵金112萬
04 5,400元，適法有據，原處分應予維持等，於法尚無違誤。

05 (三)上訴人雖主張：系爭造林地內的光蠟樹是上訴人參加系爭造
06 林計畫前所栽種，並非新植樹種，不應計入成活率的計算，
07 被上訴人前核准造林獎勵金的行政處分為違法，且已逾行政
08 程序法第121條規定撤銷權的2年行使期間等等。然而，原判
09 決業已敘明：原處分係廢止造林獎勵金的核准，而非撤銷，
10 上訴人未履行原核准處分所附加的負擔，此一原因事實處於
11 持續發生的狀態，原處分未逾行政程序法第124條所定廢止
12 權的2年除斥期間；又臺東林管處100年1月27日函載核准實
13 際造林面積以新植檢測經測量為準，獎勵造林人應於新植造
14 林完成3個月後提出報告，由該處派員檢查造林情形，實測
15 造林面積等內容，臺東林管處於100年7月12日實測時已將系
16 爭造林地內新植光蠟樹計入檢測樹種，該次會勘時上訴人的
17 代理人彭○○有到場，其未爭執光蠟樹非新植苗木而不應列
18 入計算成活率標準的樹種，並在會勘紀錄上簽名；且系爭造
19 林地歷年成活率檢測情形，110年10月21日、109年10月7
20 日、108年11月13日、103年9月29日及101年4月12日會勘時
21 均將光蠟樹列入計算成活率標準的樹種；上訴人領取造林獎
22 勵金的提領清冊（101至104年度）亦可見造林樹種包括光蠟
23 樹的登載，是可認光蠟樹為上訴人參加系爭造林計畫的新植
24 樹種之一等等，核與卷證相符，並無違誤。又事實認定為事
25 實審法院的職權，證據的證明力如何或如何調查事實，事實
26 審法院有衡情斟酌的權限，如對爭執事項已經斟酌全辯論意
27 旨及調查證據結果，足以認定，且無違背論理及經驗法則或
28 證據法則等情，即使證據的取捨與當事人期待不同，導致認
29 定的事實異於當事人主張，或未依當事人的主張調查證據，
30 均不得認為原判決有違背法令的情形。上訴人主張：新植樹
31 種範圍應以造林檢查紀錄卡為準，而非會勘紀錄，本件造林

01 檢查紀錄卡並無光蠟樹的記載；原判決引用的「造林情形一
02 覽表」是109年5月29日國有林地出租造林契約書的附件，與
03 本件被上訴人核准上訴人參加系爭造林計畫的100年1月27日
04 函為不同文件，不能張冠李戴；原審未審酌上訴人所提成長
05 約10公尺的光蠟樹照片，不可能為新植；原判決引用101至1
06 04年造林獎勵金提領清冊為論據，但該清冊只是登載機關的
07 匯款紀錄，未經上訴人簽名，上訴人不知光蠟樹有列入計
08 算，況各年度會勘紀錄與該清冊所載樹種不一，無從勾稽；
09 91年國有林地租賃契約書已載明上訴人種植樹木包括光蠟
10 樹，原判決僅因98年國有林地出租造林契約書未載明光蠟
11 樹，即認光蠟樹為新植，均已違背法令等等，無非是對原審
12 取捨證據、認定事實的職權行使，再為爭執，並重述其為原
13 判決摒棄不採的說詞，指摘原判決違法，尚不足採。

14 (四)本院為法律審，依行政訴訟法第254條第1項規定，原則上應
15 以高等行政法院判決確定的事實為判決基礎，故當事人不得
16 提出新事實、新證據的攻擊防禦方法為上訴理由。上訴意旨
17 稱：上訴人於110年12月10日申報補植竣工後，未接獲被上
18 訴人將於同月20日現勘的書面或電話通知，該次現勘違反行
19 政程序法第42條規定；臺東林管處111年2月25日的檢測，承
20 辦人僅以肉眼認定成活率為38%，因上訴人已造林至第11
21 年，存活的新植樹木已穩定，不可能暴跌20%；又其接獲被
22 上訴人111年1月14日函後，已於同年2月12日提起訴願，被
23 上訴人以111年3月4日林造字第1111606584號函退回上訴人
24 的訴願，已違反訴願法第58條規定，則被上訴人111年1月14
25 日函是否確定有疑，以該111年1月14日函為前提的原處分為
26 違法等等，核屬上訴人於原審言詞辯論終結後提出的新攻擊
27 防禦方法，本院無從加以斟酌，併予敘明。

28 (五)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審的訴訟，尚無違誤。上
29 訴論旨執前詞指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，
30 應予駁回。

01 四、結論：本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第
02 98條第1項前段，判決如主文。

03 中 華 民 國 115 年 5 月 21 日

04 最高行政法院第二庭

05 審判長法官 陳 國 成

06 法官 高 愈 杰

07 法官 林 秀 圓

08 法官 李 明 益

09 法官 楊 坤 樵

10 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

11 中 華 民 國 115 年 5 月 21 日

12 書記官 高 玉 潔