臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第六庭
114年度訴字第1337號
115年7月16日辯論終結

原　　告　陳金華

被　　告　農業部林業及自然保育署新竹分署

代　表　人　夏榮生
訴訟代理人　馬傲秋 律師
複 代理 人　鄭可婕 律師
訴訟代理人　王歧正 律師
　　劉書銘 律師

上列當事人間有關林業事務事件，原告不服農業部中華民國114年11月14日農訴字第1140714138號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、原告經合法通知，未於言詞辯論期日到場，核無行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第386條各款所列情形，爰依被告之聲請，准由其一造辯論而為判決。

二、爭訟概要：

㈠原告於民國111年12月19日以其在被告（改制前為行政院農業委員會林務局新竹林區管理處）所轄烏來事業區第31林班地內有竹子、果樹、工寮為由，向被告所屬烏來工作站提出國有林地濫墾地續辦清理申請書，經被告所屬烏來工作站派員會同原告現場查勘指界，並依原告所提供之第1版航空照片套疊地籍圖結果，確認原告所申請範圍包括各不相鄰之三區分別為：1.坐落於被告管領之○○市○○區○○段內插角

小段(下稱插角小段)168地號部分土地(下稱A區土地)；2.坐落於被告管領之插角小段168地號部分土地及同段186-7地號部分土地，他人私有之插角小段186-2地號部分土地、同段186-5部分土地(下合稱B區土地)；3.坐落於被告管領之插角小段168地號部分土地、同段176地號部分土地及插角小段187地號部分土地(下合稱C區土地)，原告乃就上開三區（位置及範圍如附件所示）申請續辦清理訂定租約（下稱系爭申請）。

㈡經被告審認A區土地範圍部分屬已訂租約之租地（烏來事業區31林班地圖號229、230，承租人柯新金）範圍內，屬行為時國有林地濫墾地續辦清理作業要點（下稱續辦清理作業要點）第2點第1項但書第2款所定不適用本作業要點之情形；另A區土地屬前揭租地範圍外之部分及B、C區土地，依第1版(67年)之航空照片並輔以歷年航空照片判釋結果，均無法證明早年即已使用及有持續使用之事實，不符行為時續辦清理作業要點第2點第1項規定；乃依行為時續辦清理作業要點第8點第1項第1款、第3款規定，以114年5月20日竹峽管字第1142580551號函(下稱原處分)駁回原告系爭申請。原告不服，提起訴願，經農業部以114年11月14日農訴字第1140714138號訴願決定書(下稱訴願決定)駁回訴願，原告仍不服，乃提起本件行政訴訟，請求被告就系爭申請B、C區土地部分作成核准處分，併撤銷原處分及訴願決定關於否准此部分申請之決定。

三、原告主張略以:

㈠本件土地非原告私自開墾之林地，係68年承接原耕作之人之林地承租權，插角小段於68年前即有人長期使用及耕作，由承租地讓渡契約書可知係原告大哥陳明哲向當地的住民柯文榮、陳宗平購買地上物即柑橘樹，當時花了新臺幣5萬多元。從68年12月9日簽約後種了40幾年，工寮建於69年，C區一直在種植柑橘樹，B區本來種植柑橘樹，後來改種植孟宗竹，剛開始是陳明哲去種植，後來陳明哲去世後，就由原

告種植。且據67年航照圖及照片所示，可見已存在規則之梯田及農路痕跡，為人工整理之地形，且現場保留多層石疊石坎之梯田構造，係以石塊人工堆砌形成之擋土構造，現場石疊石坎表面有風化、苔蘚及植生附著情形，顯示形成時間已久，足證插角小段早期即已進行農業開墾與耕作，附近日據時期就有住家包括門牌000號康家、門牌000號陳宗平祖宅、000號王阿潭住宅、000號等4處住宅，四大家族在耕作，並非未開墾土地。

㈡被告未前往現場確認地面利用情況、未比對不同年份航照圖、未審酌原告提出之地面照片、開墾痕跡及當地住戶查訪及先民所疊石砌駁坎、未要求林務專業單位提供鑑定及三峽巡山員早期林地種植實況記事，僅以航照圖為憑，但航照圖僅能粗略呈現地表外觀，易受到林木遮蔽、早期耕作所疊的石砌駁坎、季節差異、圖資年代不同等影響，被告以航照圖為唯一認定依據，否定原告多項直接證據，其認定顯不合理、採證偏頗、未盡調查義務，作成最不利於原告之判斷，顯然不符合比例原則。

㈢並聲明：

1.被告應依原告系爭申請就B、C區土地作成准予國有林地濫墾地續辦清理之行政處分。

2.訴願決定及原處分關於否准上開申請部分均撤銷。

四、被告答辯略以：

㈠依續辦清理作業要點規定，58年5月27日以前，在國有林地內已存在興設建物占用事實者，須能以第1版航空照片判釋認定，並應由占用人提出續辦清理作業要點規定之舉證文件，以證明係屬58年5月27日前舊濫建案件，經農委會林務局各林區管理處確認面積，由占用人繳納5年之使用費後，始得予以補辦清理訂約。被告於111年間受理原告申請後，不僅有與原告一同至現地會勘，亦於當場告知原告申請訂立租約之系爭林地部分範圍已具有租約、部分範圍則經判定為未開墾狀態，與續辦清理作業要點規範之態樣顯不相當；且

部分為私人土地非被告所得核准租用。被告非僅以原告提供之航照圖為唯一認定依據，而係經現地勘查後綜合各項事證為認定依據，被告已盡其調查義務。

㈡又原告申請之時距離其所主張占有之始，已近數十年，期間國有林地地形地貌恐因天災或人為等因素產生變化，原告既主張於58年5月27日以前在插角小段內開墾而申請補辦清理訂約，自應對此有利於己之事實，負擔舉證責任。然原告所提出證物，包含照片、網路資料及讓渡契約書等，前二者之照片、網路資料不僅難以自該等資料中確認年代，且多數資料為人工智慧整理所得資料，雖現今科技已趨發達，惟人工智慧之運作多半係透過發問者提供資料及發問內容而為相應之回答，難以作為判斷某一事實存在之證據，亦難認透過人工智慧得以精準判讀林地早期確切開墾時間，故該等資料顯均無從證明插角小段於58年5月27日前已有開墾之事實；且縱使原告主張現在地上有果樹，也無法證明是58年5月27日以前就有已開墾的事實；又原告所提出契約書難以確認其真實性，且亦非續辦清理作業要點所規範明文要求提出之佐證文件。又B、C區土地歷年均由農業部林業及自然保育署所管轄，均為次生林，自始並無開墾情事，亦非位屬國有林事業區內林班地範圍，其上亦均查無涉及任何放租紀錄，依現行實務運作模式僅有查獲或發現違法濫墾、濫伐、盜伐等林政案件之情形，始會作成書面報告以為後續呈報及紀錄。另插角小段186-2、186-5地號土地為私有土地，被告不具有管理權，實無就該二筆土地作成准許原告申請續辦清理處分之權限，被告於112年會勘時即已向原告口頭說明。原告就其申請未盡舉證責任在先，卻反指摘被告未盡調查義務、採證偏頗，本末倒置，顯不可採。

㈢並聲明：駁回原告之訴。

五、上開如爭訟概要欄所載之事實，有原告111年12月19日國有林地濫墾地續辦清理申請書、切結書及所提第1版航空照片（訴願卷第252-250頁、第248頁、第246頁）、「原告申請

濫墾地續辦清理影像圖（民國67年）插角小段168、176、186-2、186-5、186-7、187地號」（訴願卷第244頁）、濫墾地（誤寫為「遞」）補辦清理位置圖申請人原告套繪68年影像、套繪79年影像、套繪92年影像、套繪102年影像、套繪112年影像各1紙（訴願卷第242、240、238、236、234頁）、承租人柯新金承租地資料（訴願卷第232-226頁）、原處分（訴願卷第256-254頁）、農業部林業及自然保育署114年6月20日林管字第1142215582號函附原告陳情書及所附附件（訴願卷第32-12頁）、被告公文系統收文記錄（訴願卷第8頁）、原告記載114年7月25日陳情書及所附附件（農業部總收文114年7月28日，訴願卷第134-120頁）、被告114年7月18日及114年訴願答辯書（訴願卷第114-109頁、第262-257頁）、訴願決定（訴願卷第318-310頁）等在卷可稽，堪認屬實。

六、本院之判斷：

㈠本件應適用之法令：

1.按森林以國有為原則，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、讓與或撥用（森林法第3條第2項、第5條、第8條規定參照）。又森林法的中央主管機關為農業部，農業部下轄次級機關林業及自然保育署，負責規劃與執行林業與自然保育政策及管理事項，其次級機關有各地區分署，負責執行轄區林業及自然保育事項，包括林地管理之執行（森林法第2條、農業部組織法第5條第5款、農業部林業及自然保育署組織法第5條第1項第1款、農業部林業及自然保育署各地區分署組織準則第3條第7款）。由於臺灣林地早年濫墾情形嚴重，為清理現有濫墾地以防止再被濫墾，臺灣省政府於58年5月23日訂定、同年月27日公告「臺灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫」，並於同年10月11日訂定「臺灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫處理程序」，規定清查於上開清理計畫施行即58年5月27日以前已存在之舊有濫墾地，並限定濫墾人3年

內申報清理，準照租地造林辦法復舊造林，以求將違法濫墾人導正納管；嗣多年仍未能完成，為清理前揭「臺灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫」遺漏尚未完成清理之舊有濫墾地，農業部改制前行政院農業委員會（下稱改制前農委會）復於97年4月23日訂定「國有林地濫墾地補辦清理作業要點」，規定繼續清理於58年5月27日以前已存在之舊有濫墾地，限定濫墾人於2年內提出舉證文件證明其於58年5月27日以前已存在占用事實，由改制前農委會林務局各林區管理處進行補辦清理，依照「國有林事業區出租造林地管理要點」（按：於115年4月22日修正新名稱為「農業部林業及自然保育署經管國有林出租造林地管理要點」）訂約，在國有林地內已存在興設建物占用事實者，占用人則應繳納5年使用費後始得予以補辦清理訂約；惟多年猶未能完成，為清理農業部辦理農業部林業及自然保育署經管國有林地內，未依前揭58年5月23日「臺灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫」完成清理之舊有濫墾地，改制前農委會於109年11月17日訂定續辦清理作業要點並自110年4月1日生效，規定繼續清理於58年5月27日以前已占用墾殖或興設建物等之濫墾地，限定於110年4月1日至114年3月31日（按：農業部復於114年11月24日修正發布續辦清理作業要點將此日期延至116年3月31日）前提出舉證文件證明其於58年5月27日以前已存在占用事實並提出申請，由改制前農委會林務局各林區管理處進行續辦清理訂約並向占用人追溯收取5年使用補償金。據上，森林法雖明文規定國有林地需符合法定條件下始得為出租，然由於早期林地濫墾嚴重，主管機關為求導正，對於58年5月27日以前即已存在之濫墾地，未立即以清查後對於無權占用者實施強制驅離方式處理，陸續訂定上開清理辦法，採取前揭限定期限命占用人申報納管、逾期始予取締之例外方式，使於58年5月27日以前就無權占用國有林地迄今之濫墾者，能藉此清理計畫、作業要點取得有權占有國有林地資源使用之地位，核屬給付行政之範疇，雖無法律授權，屬行政機關訂

定之行政規則，惟並未限制人民之自由權利，並無違反法律保留原則，且依司法院釋字第443號解釋理由揭示之層級化法律保留原則體系，關於給付行政措施，應屬低密度法律保留，是以給付行政措施應對何一群體、何種事項為給付，給付之種類，項目為何，應由行政機關基於其行政之積極性、公益性，酌量當時之社會經濟狀況，財政收支情形，除非涉及公共利益之重大事項，應有法律或法律授權之命令為依據之必要外，應有行政機關整體性考量之自由形成空間，合先敘明。

2.又濫墾人依續辦清理作業要點規定，係於期限內填具申請書及檢附相關證明文件，向農業部林業及自然保育署各地區分署所屬工作站提出申請後，經工作站受理檢核、派員會同申請人現地查勘指界、公告或協調後，由工作站將結果提報各地區分署複審，符合要件之申請者由各地區分署同意清理放租，不符合要件者，則由各地區分署予以駁回（續辦清理作業要點第3點、第4點、第5點、第7點、第8點參照）。準此，濫墾人申請同意訂約放租遭駁回所應提起之訴訟類型，為課予義務訴訟，適格被告為農業部林業及自然保育署各地區分署，本件原告就B、C區土地申請續辦清理訂定租約遭駁回部分，以管轄該區土地、作成原處分之農業部林業及自然保育署新竹分署為被告，提起課予義務訴訟，核屬正確。

3.又按關於課予義務訴訟事件，行政法院是針對「法院裁判時原告之請求權是否成立、行政機關有無行為義務」的爭議，依法作成判斷。其判斷基準時點，除法律另有規定外，事實審法院言詞辯論程序終結時事實狀態的變更，以及法律審法院裁判時法律狀態的變更，均應綜合加以考量，以為判斷。裁判基準時決定後，將在此基準時點以前所發生的事實及法律狀態的變化納入考慮範圍，解釋個案應適用的實體法規定及法律適用原則以為法律適用作成裁判（最高行政法院109年度大字第3號裁定意旨參照）。本件行為時續辦清理作業要點第2點第1項序文規定：「在國有林地內，於中華民國五

十八年五月二十七日以前，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。」農業部於114年11月24日修正發布續辦清理作業要點第2點第1項序文規定：「在國有林地內，於中華民國五十八年五月二十七日以前，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，能以第一版航空照片判釋或提出相關證明文件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。」農業部就上開修正並未說明其修正理由，惟由上開修正文字內容可知，行為時規定之舉證文件係以「相關證明文件」及「第一版航空照片」二者兼具得以判釋、確認於早年即已使用之事實為要件，修正後規定則以「第一版航空照片」或「相關證明文件」二者擇一得以確認早年即已使用之事實即可，就此申請人之舉證文件要求，修正後之規定應較有利於申請人，而此係於原處分作成後、本院裁判前之法令修正，此修正減輕申請人應提出舉證文件種類之要求，屬有利於人民之法令修正，且考量申請人雖曾經遭駁回，仍得提出新事證，於該要點規定受理期限即116年3月31日前重新提出申請（續辦清理作業要點第8點第2項規定參照），基於程序經濟之法理，應適用修正後之續辦清理作業要點，亦即如申請人提出之「第一版航空照片」或「相關證明文件」其中一者得以確認58年5月27日以前即有使用事實，即可符合此部分要件（按：其餘當然仍另須符合「輔以歷年航空照片認定有持續使用迄今之事實」、「無使用糾紛」、「無法令規定禁止為上開使用或不得出租」，暨無續辦清理作業要點第2點但書所規定不予辦理清理之情形）。準此，本件原告就國有林地

申請清理訂約，應以所申請之國有林地，於58年5月27日以前，已有占用墾植林木、果樹、茶樹、蔬菜或其他農作物，或興設建物、水池、水田等之事實存在，且能以第一版航空照片判釋或原告能提出相關證明文件(諸如續辦清理作業要點第3點第1項第2款第2目至第7目關於興設建物、水池、闢為水田等者，得以提出「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」、「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」、「於五十八年五月二十七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五十八年五月二十七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）確為五十八年五月二十七日以前始可取得之文件。(7)曾於五十八年五月二十七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。」），以確認上開占用事實，並輔以歷年航空照片認定有持續使用迄今之事實，且無其他不得申請清理訂約之情形，被告始得予以准許。又前揭續辦清理作業要點已明定之應由申請人提出、可資證明之舉證文件種類，當係行政主管機關已考量距今五十餘年前開始的國有林地濫墾事實，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出於無權占用國有林地之濫墾事實，且經由他人敘述、書寫文件當已不能信實，故而限定須以第1版即67年之航空照片可以判釋該國有林地已有濫墾事實，如為興設建物、水池、闢為水田者則亦可提出續辦清理作業要點第3點第1項第2款第2目至第7目所規定之證明文件為證，至於其餘資料則不採取，況基於第1版即67年之航空照片，如果在相隔8、9年前之58年間即已有濫墾事實並且持續濫墾，則由第1版即6

7年航空照片自然可以明確判釋出其濫墾事實，是以行政主管機關基於上開考量，就濫墾國有林地申請人核准清理訂約之給付行政措施，限定應由申請人提出、可資證明之舉證文件種類，而非命由行政機關再行調查其他證據為認定，堪認屬行政主管機關所為整體性考量之自由形成空間，核屬合理，被告予以適用，洵屬適法。

4.行為時續辦清理作業要點第8點第1項第1款、第3款規定：「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）屬第二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。」（農業部於114年11月24日修正發布第8點將此移列至第1款規定：「不符第二點第一項序文規定，或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。」）。準此，被告就申請續辦清理訂定租約，如申請人未能提出足以判釋、確認申請土地於58年5月27日前即已存有濫墾事實之第1版航空照片或續辦清理作業要點第3點第1項第2款第2目至第7目所示之證明文件，並輔以歷年航空照片認定有持續使用迄今之事實，即應予駁回。

㈡經查，原告提出系爭申請，經被告所屬烏來工作站派員會同原告現場查勘指界，經被告依原告領勘位置，並依原告所提出第1版（67年）航空照片套疊地籍圖結果，確認所申請續辦清理訂約之範圍為各不相鄰之A、B、C區土地（位置及範圍如附件所示）；而就本件爭訟之B、C區土地，由第1版（67年）航空照片並輔以歷年即68年、79年、92年、102年、112年航空照片判釋結果，均無法證明於58年5月27日前即已使用及有持續使用之事實，此有上開航空照片（訴願卷第244、242、240、238、236、234頁）、原告提出現場領勘照片1張（訴願卷第18頁）在卷可稽，而原告亦未能提出續辦清理作業要點第3點第1項第2款第2目至第7目所載之相關證明文件可資證明，自不符合續辦清理作業要點第2點序文規定

之要件，則被告依行為時續辦清理作業要點第8點第1項第1款、第3款規定予以駁回，核無違誤，洵屬適法。至B區土地其中之插角小段186-2地號部分土地、同段186-5部分土地為私人所有，顯非國有林地範圍，原告本即無法向被告請求申請續辦清理訂定租約，被告雖同以續辦清理作業要點第8點第1項第1款及第3款規定一併駁回，而未細分此部分因非屬國有林地並載明其屬同要點第2點第1項但書第8款規定之不適用清理情形，核無違法，併予指明。

㈢至原告主張B、C區土地於日據時代即有開墾，有規則之梯田及農路痕跡，保留多層石疊石坎構造，其大哥於68年承接原耕作人繼續墾殖，長年種植柑橘樹、孟宗竹等，69年建有工寮，已可證明早有開墾事實云云，並提出其所稱之石砌駁坎、工寮、老樹、附近民家、現地、梯田及石砌擋土牆、航空等照片（本院卷第23-25、31-33、35-37、87、91、115、141、143、145頁）、「上載ASK CHATGPT」之AI網頁內容（本院卷第29頁）、記載68年書立之承租地讓渡契約書（本院卷第39頁）等為證。惟稽之文件資料，均非續辦清理作業要點第3點所規定限定之證明文件，況依上開文件資料內容亦無法證明原告系爭申請B、C區土地於58年5月27日前即已使用及有持續使用之事實，原告執此主張洵無理由，難以為有利於其之判斷。又依前揭說明，農業部於訂定續辦清理作業要點即已限定得以證明上開濫墾事實之證明文件，業如前述說明，續辦清理作業要點第4點關於農業部林業及自然保育署各地區分署工作站受理申請文件後所辦理之檢核程序，僅係會同申請人現場查勘指界，依據第1版航空照片之占用位置及面積測繪並確認實際使用範圍，並非課予行政機關須現場調查之義務，原告指摘被告僅以航空照片為認定、未盡調查義務云云，並請求調查該等土地歷年相關管理巡視紀錄等(本院卷第187頁)洵屬誤會，亦無調查必要。

七、從而，原告主張各節，均無可採。本件被告依行為時續辦清理作業要點第8點第1項第1款、第3款規定駁回原告就B、C區

土地續辦清理訂定租約之申請，核屬適法，訴願決定遞予維持，亦無違誤。原告訴請如其聲明所示，為無理由，應予駁回。

八、本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，均與判決結果不生影響，而無一一論述之必要，併予說明。

九、依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　6　　日

審判長法　官　侯志融

法　官　傅伊君

法　官　陳雪玉

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、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項第3款）。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.上訴人或其代表人、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、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。

	3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、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者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、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，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、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者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴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。	

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　6　　日

書記官　高郁婷