

農業特別收入基金 102 年度預算評估報告目錄	頁次
參、林務發展及造林基金 -----	236-1
一、阿里山森林鐵路迄今尚未完成全線通車復駛，允應積極辦理-----	236-1
二、造林計畫抽測比率偏低，且抽測結果不合格比率偏高，造林成效未盡落實 -----	236-4
三、應收回造林獎勵金收回效率欠佳，允應研擬催繳控管措施並督促各縣市政府積極催收 -----	236-6
四、基金之未來承諾與或有負債金額龐大，允宜加強財務規劃-----	236-8

農業特別收入基金 102 年度預算評估報告

參、林務發展及造林基金

一、阿里山森林鐵路迄今尚未完成全線通車復駛，允應積極辦理

林務發展及造林基金本（102）年度編列「森林遊樂及森林鐵路經營管理計畫」預算 7 億 8,756 萬 1 千元，其中屬阿里山森林鐵路計 5 億 2,356 萬 1 千元（詳附表 1）。經查：

(一)背景說明

林務局於 95 年 6 月 19 日與宏都阿里山公司簽訂「民間參與投資經營阿里山森林鐵路及阿里山森林遊樂區案興建暨營運契約」，工作內容包括阿里山森林鐵路營運維護、北門車站多目標使用車站興建營運、阿里山觀光旅館興建營運等。98 年莫拉克風災發生後，因宏都阿里山公司未積極進行阿里山森林鐵路全線修復工作，且未提出完整可行之天災應變計畫，另觀光旅館及其相關附屬設施亦未如期完成，違反契約約定，林務局於 99 年 3 月 23 日終止契約。阿里山森林鐵路修復及營運回歸林務局辦理。

(二)納入莫拉克颱風災後重建特別預算之復建工程，迄今尚未全部完工

莫拉克颱風災害發生後，阿里山森林鐵路受損嚴重，於「莫拉克颱風災後重建特別預算」（計畫期程 98 年度至 101 年度）編列復建工程 17 件所需經費計 10 億元，並採 3 階段復建、復駛，迄今尚有部分工程未完工，截至 101 年 9 月底 3 階段辦理進度如下：

1. 第 1 階段：於 99 年 3 月 24 日完成森林遊樂區內支線（祝山、神木）的復建工程，並於同年 6 月 19 日復駛。
2. 第 2 階段：復建嘉義—奮起湖段，辦理 7 件工程已完成，於

100 年 8 月修復，俟臺灣鐵路管理局（下稱臺鐵局）請增人員於 101 年 10 月到位後，即辦理後續整備及復駛作業。

3. 第 3 階段：復建奮起湖—神木段，辦理 9 件復建工程；其中 2 件完工，2 件工程材料購置已完成，餘 5 件正施工中，而其中 2 件大型隧道工程，因崩塌面積分別高達 130 公頃及 28 公頃，且地質條件複雜，須審慎調查基本資料始能辦理設計；經規劃新建隧道分別長達 1,139 公尺及 500 公尺，且因地處偏遠、交通不便，工程困難度高，影響廠商投標意願，經辦理多次招標始完成決標，全部工程預定於 102 年 12 月完成。

(三)為達成無縫接軌並於 102 年起委請臺鐵局協助營運之目標，允應積極辦理阿里山森林鐵路各項協助營運前置作業

有關林務局阿里山森林鐵路委請臺鐵局協助營運案，經行政院 101 年 3 月 20 日院臺農字第 1010010714 號函原則同意，據稱林務局與臺鐵局為如期達成行政院交下之目標及無縫接軌，業設人力、預算、無縫接軌與前置作業、行政契約及營運計畫書等 5 分組分工加速併進，自 101 年 3 月 21 日至 9 月 26 日止，兩局各分組共召開 33 次會議研商並至現場勘查(19 次會議及 14 次現場勘查)，然目前距 102 年僅剩不到 2 個月，為達成 102 年 1 月 1 日起委請臺鐵局協助營運之目標，允應積極加強辦理。

(四)林務局阿里山森林鐵路委請臺鐵局協助營運之財務缺口嚴重

依林務局統計資料（90 年至 96 年），森林鐵路營運長期虧損，平均年收入約 6,592 萬元(客、貨運收入)，支出約 2 億 3,582 萬元（僅包含用人費用及營運服務費-修理保養及保固費，不含沿線山林邊坡之養護、重大天然災害搶修及車站、車廂等固定資產重增置費用），每年財務缺口約 1.7 億元。而依農委會和交

通部 100 年 12 月訂定之「林務局阿里山森林鐵路委請臺鐵局協助營運及未來主體轉換方案」，未來森林鐵路虧損不由臺鐵局負擔，臺鐵局係收取協助營運費用，依其估算營運費用每年需 5 億元（含用人費用 2.19 億元及營運服務費 2.79 億元，不含沿線山林邊坡之養護、重大天然災害搶修及車站、車廂等固定資產重增置費用），委託臺鐵協助營運後，每年財務缺口將更為嚴重。

此外，委託台鐵協助營運相關基礎設施及設備提升經費包括：(1) 協助營運前之一次性建置費用 1.44 億元已於 101 年度先行辦理，並於 102 年度補辦預算^{註1}。(2) 後續車站旅運空間與辦公場所、軌道結構設施及車輛設施改善計畫所需經費約 37.68 億元，據稱「將暫以 105 年為基年，預定執行期程為 6 年，然相關經費由林務局編列，惟『林務發展及造林基金』規模有限，且此基金尚須支應造林之用，是以在一定額度內，原則上先由基金挹注，以後年度若有不足，建請同意於主管中程歲出概算額度範圍內，覈實檢討納編。」故所需經費來源尚未確定。

綜上，阿里山森林鐵路於莫拉克風災受損嚴重，迄今尚未完成全線修復通車復駛，另為期森林鐵路永續經營與動態保存，訂立 102 年起無縫接軌由臺鐵協助營運之目標，然預估營運財務缺口嚴重，後續設施及設備改善計畫經費來源尚未確定，允應研謀改善。

附表 1：102 年度阿里山森林鐵路各項費用明細

單位：新台幣千元

科 目	金額
用人費用	101,749

註¹：該案行政院於 101 年 5 月 31 日以院授主基作字第 1010200653 號函原則同意先行辦理並補辦預算，行政院並於 101 年 7 月 5 日以院授主基作字第 1010200810 號函送立法院備查。

服務費用	96,318
材料及用品費	67,632
租金	832
購建固定資產	254,741
稅捐及規費(強制費)	689
短絀、賠償給付	1,600
合 計	523,561

※註：1. 資料來源，林務發展及造林基金提供。

二、造林計畫抽測比率偏低，且抽測結果不合格比率偏高，造林成效未盡落實

為厚植森林資源，增加綠地面積，林務發展及造林基金於 102 年度「全民造林計畫」編列辦理全民造林業務所需經費 6 億 4,369 萬 4 千元、「獎勵輔導造林計畫」編列辦理獎勵輔導造林業務所需經費預算 3 億 2,030 萬 6 千元。

據該分基金表示，所編列全民造林計畫及獎勵輔導造林計畫均屬愛台 12 建設「綠色造林計畫」之山坡地造林部分，全民造林計畫係以國、公有林租地造林、私有林造林、農牧用地造林及原住民保留地造林等為推動範圍，主要對象為該土地範圍之合法使用權人。獎勵輔導造林計畫則以環境敏感區位、原住民保留地之林業用地、非都市計畫區之農牧用地及其他經中央主管機關認定有實施造林必要之地區辦理新植造林獎勵，受理對象則為該地區區位之合法使用權人。

按該分基金提供之資料，有關全民造林計畫及獎勵輔導造林計畫之獎勵金均係依據「獎勵輔導造林辦法」之規定核發，依該辦法第 10 條第 2 項規定，造林獎勵金之發放須待主管機關（各地方政府）執行造林成果檢測完成且符合規定後，始發放造林獎勵金或造林直接給付。99 年度及 100 年度經執行機關（縣市政府等）檢測合格面積及發放造林獎勵金統計表（詳附表 1），99 年度實際

造林面積 3 萬 8,354 公頃，實際發放獎勵金 6 億 0,037 萬 9 千元；100 年度實際造林面積 3 萬 8,805 公頃，發放獎勵金則為 7 億 1,661 萬 7 千元。

而為確保造林成果，林務局訂有各年度「全民造林計畫抽測流程」，由各林管處依該年度所定抽測件數辦理各地方政府執行造林計畫抽測案，該抽測作業包括書面資料審閱及現場勘查二部分，99 年度及 100 年度各林管處實際派員抽測統計資料詳如附表 2。然查 99 年度抽測面積 452.83 公頃，占該年度造林總面積 3 萬 8,354 公頃之比率為 1.18%，100 年度抽測面積 567.19 公頃，占該年度造林總面積 3 萬 8,805 公頃之比率為 1.46%，抽測比率偏低。

而依 99 年度各林管處實地派員抽測各地方政府之造林計畫執行成果，現場勘查 296 件（面積 452.82 公頃），不合格有 109 件（面積 178.45 公頃），不合格率 36.82%（面積不合格率 39.41%）；100 年度現場勘查 297 件（面積 567.19 公頃），不合格有 60 件（面積 82.98 公頃），不合格率 20.20%（面積不合格率 14.63%），據林務局表示不合格主要原因包括：書面資料不齊全、實際造林樹種與造林登記卡不符、造林位置面積不符等..。由 99 年度及 100 年度各林區管理處實地派員抽測結果，不合格率雖有下降，但 2 成以上之件數不合格比率仍屬偏高，造林成效顯未落實，應研謀改善。

綜上，為厚植森林資源，增加綠地面積，林務發展及造林基金每年均編列數億元之山坡地造林獎勵金。然依各林管處實地派員抽測各地方政府之造林計畫執行成果發現，抽測比率偏低，且抽測結果不合格比率偏高，造林成效顯未落實，該基金除應督促各縣市政府查明檢測不合格案件之後續處理情形外，亦應研謀改進對策，俾有效督導各縣市政府加強落實造林計畫之執行。

附表 1：99 年度及 100 年度實際發放造林面積及獎勵金統計表

單位：公頃；新臺幣千元

項目		99 年度		100 年度	
		面積	金額	面積	金額
全民造林計畫	新植	-	-	-	-
	撫育	37,000	471,020	36,800	570,678
獎勵輔導造林計畫	新植	600	129,359	651	145,939
	撫育	754		1,354	
合計		38,354	600,379	38,805	716,617

※註：1. 資料來源，林務發展及造林基金提供。

附表 2：99 年度及 100 年度各林管處實地派員抽測統計表

單位：公頃

林管處名稱	99 年度				100 年度			
	現場勘查		不合格		現場勘查		不合格	
	件數	面積	件數	面積	件數	面積	件數	面積
羅東林管處	26	63.07	12	45.34	28	124.62	8	5.15
新竹林管處	50	41.02	17	11.07	50	37.83	10	5.48
東勢林管處	26	37.18	16	23.60	27	29.79	4	4.25
南投林管處	37	35.57	10	13.26	37	31.13	9	7.23
嘉義林管處	37	14.87	13	6.06	37	24.25	11	8.4
屏東林管處	37	124.71	14	29.32	33	203.2	7	36.93
台東林管處	35	84.07	25	46.70	35	47.68	9	12.66
花蓮林管處	48	52.34	2	3.10	50	68.69	2	2.88
合計	296	452.83	109	178.45	297	567.19	60	82.98

※註：1. 資料來源，林務發展及造林基金提供。

三、應收回造林獎勵金收回效率欠佳，允應研擬催繳控管措施並督促各縣市政府積極催收

林務發展及造林基金 102 年度於基金來源之「其他收入」科目項下編列 3,759 萬 2 千元，其中 2,000 萬元為林農繳回以前年度造林獎勵金及收回以前年度各機關全民造林贖餘款。按獎勵造林實施要點第 7 點第 2 項規定：「造林獎勵金領取人，於領取獎勵金時，應立書面切結，同意接受林業主管機關指導，善加管理經營林木竹，使之長大成林，不可任其荒廢或擅自拔除毀損；如有

違背，應加利息賠償已領取之獎勵金，其利率以計收賠償時之臺灣銀行牌告基本放款利率為準。」

依林務發展及造林基金所提供資料(詳附表1)，截至99年底各地方政府(含原住民保留地)因造林人放棄造林、造林面積不足、存活率未達標準應追繳造林獎勵金累計為5,412萬9千元，100年度新增之應收數為4千元，實際僅收回565萬2千元，收回比率10.45%，收回效率欠佳，致100年底之應收回金額仍高達4,848萬1千元。而101年度截至8月底亦僅收回269萬9千元，收回比率僅為5.57%，應收獎勵金仍高達4,704萬9千元，該分基金實應督促各縣市政府積極催收並研擬催繳之控管措施。

綜上，林務發展及造林基金每年均發放數億元之造林獎勵金，然因造林人放棄造林、造林面積不足、存活率未達標準等依規定應繳回造林獎勵金之收回效率欠佳，該分基金允應督促各縣市政府積極催收並研擬催繳之控管措施，以避免久未清理而成為懸帳。

附表 1：應追繳之造林獎勵金統計表

單位：新臺幣千元

縣市別	99年底 應收回 獎勵金	100年 新增	100年 度繳回	100年 底應收 回獎勵 金	101年新 增(至8 月底)	101年繳 回(至8 月底)	101年8 月底應 收回獎 勵金
農業處							
新北市	947	-	-	947	9	-	956
桃園縣	6	-	6	-	-	-	-
新竹縣	495	-	136	359	-	359	-
南投縣	-	-	-	-	10	-	10
雲林縣	55	-	-	55	-	15	40
嘉義縣	550	-	-	550	-	29	521
台南市	278	-	-	278	-	-	278
屏東縣	11,517	-	1,420	10,097	-	9	10,088
台東縣	7,204	-	2,706	4,498	420	935	3,983
花蓮縣	-	-	-	-	502	-	502
小計	21,052	-	4,268	16,784	941	1,347	16,378

原民局							
宜蘭縣	2,068	-	214	1,854	-	259	1,595
新北市	24	4	16	12	-	-	12
苗栗縣	85	-	61	24	-	6	18
南投縣	-	-	-	-	326	110	216
屏東縣	11,176	-	1,093	10,083	-	-	10,083
台東縣	16,094	-	-	16,094	-	509	15,585
花蓮縣	3,630	-	-	3,630	-	468	3,162
小計	33,077	4	1,384	31,697	326	1,352	30,671
合計	54,129	4	5,652	48,481	1,267	2,699	47,049

※註：1. 資料來源，林務發展及造林基金提供。

四、基金之未來承諾與或有負債金額龐大，允宜加強財務規劃

依林務發展及造林基金所提供之 101 年度 8 月份自結會計月報，基金累計餘額為 52 億 1,171 萬 5 千餘元，而本（102）年度預算案，基金編列收入 10 億 2,055 萬元，支出 17 億 6,765 萬 2 千元，預計短絀 7 億 4,710 萬 2 千元，期末之基金累計餘額預估為 35 億 4,454 萬元。按基金預計平衡表之備註說明，未來有可能需支付阿里山三合一案有償移轉北門多功能車站興建成本約 10 億元；以及 103 年至 121 年可能需支付造林計畫獎勵金及行政費用合計約 50 億 1,958 萬 9 千元，由於基金未來財務負擔遠高於基金之累計餘額，允宜加強財務規劃，謹說明如次：

(一)阿里山三合一案有償移轉北門多功能車站之背景說明

1. 林務局於 95 年 6 月 19 日與宏都阿里山公司簽訂「民間參與投資經營阿里山森林鐵路及阿里山森林遊樂區案興建暨營運契約」，工作內容包括阿里山森林鐵路營運維護、北門車站多目標使用車站興建營運、阿里山觀光旅館興建營運等。
2. 莫拉克風災發生後，因宏都阿里山公司未積極進行阿里山森林鐵路全線修復工作，且未提出完整可行之天災應變計畫，而觀光旅館及其相關附屬設施亦未如期完成，違反契約約定，林務局於 99 年 3 月 23 日終止契約。惟北門車站多目標

使用車站部分，宏都阿里山公司已依契約規定投資完成興建，因本案之責任應歸屬於宏都阿里山公司，林務局雖已向嘉義地方法院具狀主張要求無償移轉建物，惟林務局之損害未及該建物之興建成本，爰有可能需支付費用，有償移轉北門多功能使用車站建物。其經費 10 億元之估列部分，包括北門多功能使用車站建物興建費用約 8 億元及為營運準備所投入之營運設施費用約 2 億元。

3. 該案嘉義地方法院已於 101 年 3 月 5 日、5 月 14 日、6 月 14 日、9 月 10 日開庭進行準備程序，並於 7 月 10 日至北門車站多目標使用車站現場履勘，截至 101 年 9 月底仍由嘉義地方法院審理中，後續之處理，宜視法院審理結果辦理。

(二)撫育造林獎勵金之未來承諾金額龐大

全民造林計畫及獎勵輔導造林計畫核發造林獎勵金屬受益之行政處分，一經作成核准處分，政府即負有長期之公法上給付義務，而造林義務及核發造林獎勵金期限為自核准造林起算 20 年（撫育獎勵金）。依林務發展及造林基金之推估（不包括新植獎勵金）103 年度至 121 年度可能需支付造林計畫獎勵金及行政費用計約 50 億 1,958 萬 9 千元（詳附表 2），金額相當龐大。

綜上，林務發展及造林基金自 99 年度起預算編列均為短絀（詳附表 2），實際執行結果雖有賸餘，然賸餘數有大幅減少趨勢，復以撫育造林獎勵金未來承諾與阿里山三合一案有償移轉北門多功能車站之或有負債金額龐大，遠高於基金累計餘額，宜提早進行財務規劃，以利基金營運。

附表 1: 103 年度至 121 年度可能需支付撫育造林計畫獎勵金及行政費用統計表

單位：公頃；新臺幣千元

年度	造林獎勵金		行政費用	合計
	面積	金額		
103	35,442	705,210	88,542	793,752
104	31,592	628,890	80,495	709,385
105	25,342	508,800	68,941	577,741
106	23,342	458,080	61,960	520,040
107	20,842	386,080	50,170	436,250
108	17,842	319,340	41,314	360,654
109	15,442	274,340	37,914	312,254
110	12,842	227,340	34,374	261,714
111	9,442	164,340	29,714	194,054
112	8,042	140,340	28,034	168,374
113	4,092	72,840	23,309	96,149
114	4,092	72,840	23,309	96,149
115	4,092	72,840	23,309	96,149
116	4,092	72,840	23,309	96,149
117	3,843	69,850	22,352	92,202
118	3,338	60,470	19,350	79,820
119	2,738	49,060	15,699	64,759
120	2,087	36,740	11,757	48,497
121	787	11,740	3,757	15,497
合計	229,331	4,331,980	687,609	5,019,589

※註：1. 資料來源，林務發展及造林基金提供。

附表 2：林務發展及造林基金 96 年至 102 年預算收支編列及執行情形

單位：新臺幣千元

年度	預算數			決算數		
	收入	支出	餘絀	收入	支出	餘絀
96	1,587,019	1,565,009	22,010	1,940,383	1,239,314	701,069
97	1,482,091	1,280,514	201,577	1,973,991	1,243,012	730,979
98	1,398,119	1,045,281	352,838	1,849,599	1,047,322	802,277
99	1,291,750	1,539,712	-247,962	1,431,077	1,405,225	25,852
100	912,434	1,375,772	-463,338	1,325,673	1,204,727	120,946
101	972,268	1,537,264	-564,996			
102	1,020,550	1,767,652	-747,102			

※註：1. 資料來源，林務發展及造林基金 96 年度至 102 年度預、決算書。

(分機：1920 廖來第)