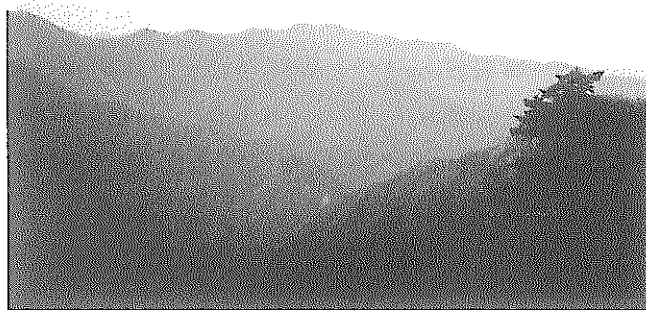


迫切的環境議題—— 自然保育法律與組織的整合

林務局主任秘書 / 李桃生

台灣將在3月18日進行總統大選，新總統將在5月20日宣誓就職。到了年底，台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例有效期間也即將屆滿，精省進入了第三階段，嶄新的政府即將呈現在國人眼前，無論是民衆與官員，都將充滿期待！在安定的環境裡，穩建地發展，讓下一代子孫活得更好，讓國家在國際上更能揚眉吐氣！

回溯台灣經濟與社會發展，從環境議題的面向，學者(註)概括區分為五階段：第一階段是光復初期(1945~49)，國民政府以統治者的身份，接收由日本殖民政府壟斷的權力與資源。第二階段(1949~71)，是動員與復國，資源、環境、資金及人才的經營管理均以反共復國大業為取向，並未虞及台灣的永續發展，森林資源的合理經營在這個階段提供了政府發展的穩定力量。第三階段(1971~87)，從事經濟發展是展開大規模的十大建設，並發展外貿，漸有充分的財源從事環境保護工作。第四階段(1987~92)，是民主化與務實主義，環保預算持續成長；環保法令亦大量制定。第五階段(1992~)則是國際深化，國際環保團體關切台灣的保育實績，台灣也已是國際社會的重要成員，在國際和區域政治上，日益加重角



在林業人員嚴密保護下，森林區域被規劃為國家公園

色，環境議題成為政府決策中極為重要的面向。

一言以蔽之，自然保育工作，不僅與我國經貿發展息息相關，且事關後代子孫的生存空間，欲徹底且有效地落實此一議題，胥賴健全完整的法律，讓資源的經營管理者與使用者有效遵行，並由效率高、寬廣的行政組織運作，才能竟其事功，而當前的議題是：兩者都必須整合。

法律方面

現行自然保育的法體系，應以憲法增修條文第十條第一、二款規定為最高位階，其內容為：「國家應獎勵科學技術發展及投資，促進產業升級，推動農 →

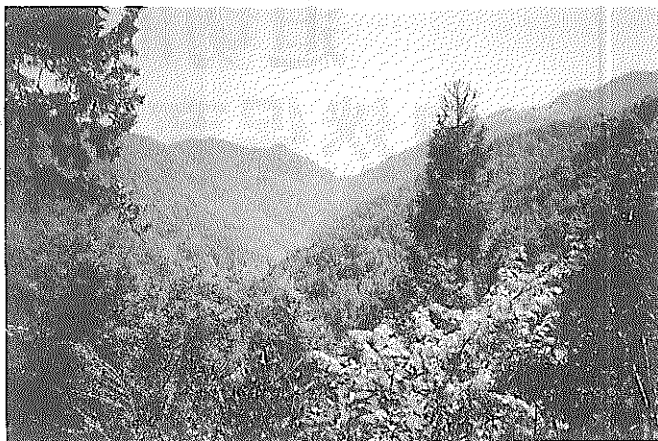
一 漁業現代化，重視水資源之開發利用，加強國際經濟合作。經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」吾人稱之為「兼籌並顧條款」。至相關法律，可分為下列4型：資源之規劃（如區域計畫法、都市計畫法、發展觀光條例）；資源之保護（如文化資產保存法、野生動物保育法、國家公園法、水土保持法）；資源之經營（如森林法、水利法）及資源之監測（如環境影響評估法），上揭諸多法律，均與森林資源密切相關，究其原因，乃由於森林是台灣的自然資源中，是最珍貴也是最值得保育者。

值得注意的是：相關法律在草擬過程中，向由科技行政人員立其事，法律人則居於輔佐之地位。但自然科學範圍廣泛，學習領域差異性甚大，各人切入的角度與觀察問題的出發點自不相同，於是衍生各種法律之間架構不一、體系紊亂、欠缺有機連結、條文重疊等情形，從而造成不同的行政主體在執行自然保育工作時，宥於本身所主管的法律，作切割性的認定適用，實非立法當時所能預見。

茲就實際工作經驗，舉其數例：

（一）水土保持法與山坡地保育利用條例所定義之「山坡地」，範圍迥然不同，前者包含國有林事業區、試驗用林地、保安林地。後者則排除上開森林區域。甚至於水土保持法所稱「山坡地」，也有上述2歧之情形。在適用上易生混淆。

（二）森林法第十六條規定國家公



森林是完整的生態系，須吾人通過法律與行政組織加以維護

園設置於森林區域者，仍由（森林）主管機關配合國家公園計畫管理經營之；第八條規定國家公園核准用地所必要者，得出租、讓與或撥用。國家公園法第九條則規定國家公園區域內實施國家公園計畫所需之公有土地，得「依法申請撥用」，到底得撥用的範圍如何界定？兩機關各有所本，以陽明山國家公園用地為例，雖經行政院核定原則，國家公園管理單位卻仍爭論不休！而設置於森林區域之國家公園，在區域計畫之使用分區上，究應劃定為森林區或國家公園區才能彰顯資源的本質，在區域計畫法施行細則內竟作兩者皆可的規定，於是各持強烈主張，繼續辯論。

（三）水土保持法第十一條規定，國公有林區內水土保持之處理與維護，由森林經營管理機關策劃實施；第十四條復規定國家公園範圍內土地需實施水土保持之處理與維護者，由各該水土保持義務人擬具水土保持計畫送請國家公園機關會同主管機關核定。徒然造成國

有林區內治山防災工程執行時效與權責之爭議。

(四) 依文化資產保存法第四十九條所定之生態保育區、自然保留區；依國家公園法第八條所劃分之生態保護區；依野生動物保育法第十條所劃定野生動物保護區及依森林法第二十二條第九款為自然保育所必要，編入之保安林等四者，客體可能均一致，都屬於森林區域，然而彼此間之經營準則與相關限制應如何連結，卻付諸闕如。

(五) 森林之保護，得設森林警察，森林法第三十二條訂有明文，但目前仍未能如林業機關之願望與需求依法設置；野生動物保育法第六十二條則仿森林法規定，為保育野生動物，得設置保育警察。國家公園法未訂此一條款，卻另闢蹊徑設置國家公園警察大隊；水土保持法則規定主管機關於依該法實施水土保持之處理與維護地區，執行緊急處理及取締工作時，得行使警察職權。由於資源的特性使然，上述各類警察，其職權的行使多在森林區域內為之。除了警察應具的素養外，更應粗具森林資源管理的專業知識，則何不冶於一爐，設一法源使其合併設置？

(六) 森林法第五十一條、山坡地保育利用條例第三十四條及水土保持法第三十二條都是關於竊占罪的規定，均是刑法第三百二十條第二項的特別規定，其構成要件、刑度及併科罰金之標準均相同；但彼此間又形成特別法與普通法的關係，行政人員以為有多法可用，司法人員則窮於運用刑法適用的法

則、以免遭上級審指正，實非刑法的正常型態。

淺見以為，上揭諸多法律若干條文均應加以同步進行修正，以避免修完一法，造成另一部法律失之過輕或過重的問題，並解決其中重疊扞格之條文，使行政程序順暢。或訂定一部自然保育基本法（或環境基本法）予以統合，在修正或制定的過程中，應充分整合法律、技術及經濟等部門的專業，尤應特別注意國際自然保育法律的掌握與詮釋。

組織方面

國家的建設，須周密詳實地計畫與推動；公共政策攸關人民的生活，必須落實；凡此均有賴行政權的運作。在環境議題上，各部會均有關聯，沒有任何一個機關可以置身度外，但是同一個領域分屬不同部會負責，也是我國的特殊現象，疊床架屋，實效大打折扣。令民衆不知頭緒，下面就是幾個明顯的事實：

(一) 劃定為國家公園之土地，95%都是林務局經營的國有林事業區林地，且都是生態資源最佳之部分，長期經林業人員努力、嚴密地保護，始有國家公園成立的基礎，其中玉山國家公園之98.64%；太魯閣國家公園之97.06%；雪霸國家公園之99.99%均屬國有林範圍；依據行政院所訂「國家公園或風景特定區內森林區域管理經營配合辦法」，除了國家公園計畫之擬定或執行，由國家公園主管機關主辦外，其餘森林經營之計畫、森林遊樂區之設置與 →

→ 管理、森林保護、林業用地管制、造林、伐木、森林教育及其他事項均由林業主管機關主辦。造成林業機關有責無權，國家公園機關有權無責。幾年前，發生口蹄疫，連林業機關人員進入林地造林，亦遭阻撓？真乃咄咄怪事！而兩個機關投注於同一林地上之人力、財力重疊發生，浪費資源，不知凡幾！有關行政事項則必須耗盡心力協調溝通，如此虛擲國力；已近20年矣！

(二) 行政院退除役官兵輔導委員會森林保育處之作業地區，係屬於林務局經營之國有林事業區，林政權在林務局手中，卻遭架空，對於區內枯立倒木整理作業之管理監督，由退輔會森保處自行負責，未明確劃分經營與管理監督關係，實非正道。

我國行政院組織法早已醞釀修正，歷經數任閣揆，均未竟其事，對於現行執行自然保育各機關間之權限不清、重疊情形，亟應加以整合，雖然爭論不休，但早日拍板，對於自然保育工作的落實與國家資源之節約均有助益；行政院去年對於林務局暨所屬機關組織及員額實施評鑑，獲得重要結論：「基於林業經營一元化之發展原則，應研究整併各部會相關之業務與組織之可行性，以期劃一事權，提高林業經營績效。」換言之，現在是起而行的時候了！既然自然保育的諸多事項，均應於森林區域內，林業主管機關自然責無旁貸，應作龍頭。職是之故，實宜以林務局為主體，整合其他相關機關，成立自然保育的單一機關，冀能統合各種資源，以最

有效的人力結構，為國家千秋萬世的志業，共同努力。這是最簡捷的方法，是整合，沒有誰併誰的問題，這次的契機一過，則可能永遠不再有機會，至於個人的得失進退，根本微不足道矣！

結語

自然保育工作，必須仰賴健全典章制度及卓越的人力，我們已經有為數不少的自然保育方面的法律，但必須適時修正；從事自然保育工作的人力也非常充沛，但必須整合。這項迫切的議題，有賴吾人共同協力完成。

註：參據葉俊榮1999・全球環境議題—台灣觀點 P.356-359

海峽兩岸種苗供應中心

(台灣果樹苗、台灣訂單、大陸提貨)

1. 果樹苗：

蓮霧(黑珍珠)、青梨(高朗一號)、芭樂(世紀、珍珠、無子)、楊桃(軟密枝、馬來西亞)、檸檬(優利喀、來母)、芒果(愛文、金煌、紅龍、台一)、鳳梨釋迦(新生代)、甜柿(富有、次朗)、紅龍果(嫁接苗紅肉、白肉)、香水鳳梨(台農11號)等二十多種台灣品種。

2. 資材：

各種中性有機質液體肥料、育苗穴盤、泥碳土、銀黑地膜、進口各種農機及相關資材與儀器，各種水果紙套袋和水果網套袋。以上品種皆為台灣產品，本公司都可在大陸交貨供應客戶。

力禾國際實業有限公司 屏東市忠孝路317-1號
TEL: 00-8868-7323760 (7333130) FAX: 00-8868-7324944
大陸惠州公司 TEL: 002-86-752-2270970
FAX: 002-86-752-2284974
大陸手提: 002-86-1382875959 (1382875949)