

90年植樹節專輯

# 森林法的現況與修法面向

林務局主任秘書 / 李桃生 編

## 前言

森林法是林業的根本大法，而森林是國家寶貴的自然資源，無論經營者或使用者，均應以法律及其授權所訂定的法規命令予以規範，此即為「以法治林」的觀念。晚近，各種法令已燦然大備，尤以大法官會議所作保障人民權利的解釋及行政程序法的實施，森林法亦配合予以修正。惟距離上一次通盤檢討已長達16年，其間，國際林業思潮及我國民眾對於森林經營的期望與林農對於林地使用強度的意見均在在衝擊林業主管機關，而有進一步通盤檢討的必要。本文係蒐集有關立法資料，對森林法作一回顧並提出修法的面向，以提供研究的素材並希望各界先進能提出修法的高見，以便吾人能廣泛蒐集意見，以臻周延。

## 森林法立法史

### (一) 民國3年森林法

民國3年11月3日，農商部長代表大總統公佈我國首部森林法，計33條，條文頗簡，其重點為：

1. 第一章總綱規定森林所有權屬及其經營管理權責，並規定公私有林如農商部認為於經營國有林有重大關係者，得以相當價值收歸國有。



林業人員從事森林資源調查，據以編訂森林生態系永續經營計畫。

2. 第二章為保安林之規定計分預防水患、涵養水源、公眾衛生、航行目標、利便漁業及防蔽風沙等6種保安林。

3. 第三章獎勵旨在鼓勵個人或團體承領荒山、荒地予以造林並得自承領之日起免除5年以上，30年以內之租稅，以因應當時亟須擴大造林之需要。

4. 第四章監督規定公私有林，如該管地方為公益起見，得禁止開墾或限制之。並限制濫伐荒廢，必要時得限期強制造林。

5. 第五章罰則，對於竊盜森林，放火燒燬森林、放牧牛馬，損壞移轉標識，損害森林苗木、樵採引火物入林及違反公益之開墾，均處以刑罰。

### (二) 民國21年森林法

農商部成立之後，認為舊有之森林法須全盤修正，乃草擬森林法草案計十

→ 章七十三條，於18年元月10日呈請行政院轉立法院審核，自19年11月開始付委審查，後中輟甚久至21年8月20日始經立法院通過於9月16日由國民政府公佈施行，計分總則、國有林及公有林、保安林、林業合作社、土地之使用及徵收、監督、保護、獎勵、罰則、附則等十章共七十七條。與民國3年森林法相較主要修正為：

1. 在土地法未施行前，主管部應令地方官署就荒山荒地之宜於造林者予以編定公佈之。

2. 私有林於國、公有林經營上有必要時得依法徵收或交換林地。

3. 為公共利益之需要，林地得為出租或讓與。

4. 詳細規定保安林編入或解除之程序並增列保存名勝古蹟風景所必要之保安林及對禁止砍伐之保安林給予直接損害之補償金。

5. 為鼓勵林業合作經營以加速造林事業，增列林業合作社一章，詳細規定合作經營之對象、範圍、章程、成立條件、社員之資格與義務、承領荒山荒地之優先權之要件與項目等。

6. 為輔助森林之開發與利用，促進合理之營林事業，特列土地之使用及徵收一章規定森林所有人為搬運林產物經地方官署之許可，得使用他人之土地。使用繼續至3年以上或變更土地之形質者得請求徵收土地，並詳細規定應踐行之程序與補償金額發給之方式。

7. 對於公私有林之監督造林增列由義務人負擔費用政府代為執行之規定。

8. 關於森林之保護，地方官署得為林產物搬運程序之命令或處分並得檢查



土地了森林的覆蓋，潺潺流水方能終年不斷，所以森林是水的故鄉

執照帳簿；另規定引火之程序及森林害蟲之危害或蔓延時之撲滅義務。

9. 森林稅負予以減免並獎勵承領荒山荒地，規定承領費用之計算方式。

10. 罰則規定更為周延，並增列加重森林竊盜罪之適用要件。

此部森林法曾於26年小幅度修正第九條增列國防保安林並將第十八條配合修正，使山林或其他土地合於國防上所必要者得劃為保安林地。

### (三) 民國34年森林法

民國34年，經立法院三讀通過修正森林法，內容變化甚多，計刪除三十一條，增列十一條。刪除之原因多係與其他法令重複或扞格者。其修正重點如下：

1. 明白揭示森林以國有為原則。

2. 原有之林業合作社一章因另有合作社法可資遵循，僅於附則中規定林業有合作經營之必要時，得依合作法組織林業合作社經營之。餘均刪除。

3. 關於土地之使用及徵收，凡於土地法及其相關法令已有規定之條文，均予刪除。

4. 罰則章予以精簡整合，並將部份

罰金刑之規定從刑罰的體系中抽離出來，改列為行政罰並以「違反本法或依本法所發命令規定之義務者。」作為其構成要件。

34年森林法修正後，國家之局勢亦步入復員建設之時期，適足以本部森林法供發展林業之根本依據，迨政府播遷來台仍以此作為台灣地區林業經營之基本大法。迨民國49年，政府為遏止台灣地區林地濫墾之惡況特提經立法院通過於第四十九條增列第二項，明定於他人森林內擅自墾植或設置之作物者應處以刑罰之規定，如於保安林犯之則加重其刑至二分之一。

#### (四)民國74年修正森林法

國家發展至70年代，社會結構變遷甚鉅，國民生活仰賴森林日益殷切，關於林政管理、林地水土保持、森林區域之有效運用、林產物之採伐查驗及森林災害之防治等規定，原森林法實已不足因應，政府乃盱衡將來林業發展之情形，通盤檢討後提經立法院於74年12月3日三讀通過，總統於12月13日公佈施行。為現行森林法。其修正重點如下：

1. 加強維護森林安全之管理措施：增訂於森林內興修工程、採探礦或採取土石，應報經主管機關會同有關機關實地勘查同意後，依指定施工界限施工，其行為有破壞森林之虞者，由主管機關督促行為人實施水土保持處理或其他必要之措施，行為人不得拒絕；森林有復舊造林困難、伐木後土壤易被沖蝕、影響公益或位於特殊地區之情形者，應由主管機關限制採伐；主管機關對於情形特殊之林業用地，得指定森林所有人、利害關係人限期完成造林及必要之水土

保持處理。

2. 促進森林與集水區之保護管理：增訂為加強森林涵養水源功能，森林經營應配合集水區之保護與管理。

3. 增訂森林經營管理與國家公園或風景特定區計畫之配合：明定國家公園設置於森林區域或森林區域內設置風景特定區時，應先會同林業主管機關勘查，劃定範圍內之森林，仍由林業主管機關配合國家公園或風景特定區計畫經營管理之。

4. 增訂森林區域得設置森林遊樂區：明定森林區域內，得視環境條件設置森林遊樂區，以應國民生活需要，並提高森林經濟效用。

5. 增訂大規模公私有林經營及造林業伐木業者均應置林業技術人員：森林經營應具有林業專門技術，特增訂公私有林營林面積達5百公頃者，應由林業技師擔任技術職務；造林業或伐木業者，均應置林業技師或林業技術人員。

6. 明定森林所有人使用他人土地或水流工作物時應經協商或調處：森林所有人因搬運森林設備、產物等有使用他人之土地之必要，或在無妨礙給水及他人生活安全範圍內，使用、變更或除去他人設置於水流之工作物者，事屬民事問題，不宜由行政機關予以裁決，爰規定應由森林所有人先與其所有人或土地他項權利人協商。協商不諧或無從協商時，報請主管機關會同地方有關機關調處之，以杜無謂爭執。

7. 增訂林業主管機關應設置森林救火隊：為防杜火災燎原，特增訂林業主管機關應視森林狀況設置森林救火隊，並得視需要編組森林義勇救火隊。

一

一 8. 禁止污染森林區域之行爲：在森林區域擅自堆積廢棄物或排放污染物，足以危害林木生長及污染水源，特增訂禁止其行爲之明文。

9. 鼓勵私人團體造林：爲獎勵私人或團體造林，林業主管機關得視實際需要，免費供應種苗並予輔導；並增列對林業、林學之研究改進有明顯成就者，及對保安國土、涵養水源有顯著貢獻者，得予獎勵。

10. 提高罰金、罰鍰數額：目前經濟情況顯有變更，本法原規定之罰金、罰鍰數額均嫌偏低，不足以達成法律所期之目的，爰將罰金、罰鍰數額斟酌實際情形，分別提高6倍至10倍。

#### (五)民國87年5月27日修正部分條文

1. 行政院85年元月31日提案部分：

此部分條文原係因第五十六條第二項所定執行罰鍰之機關，未包含省主管機關，致受委託經營國有林之林務局遇有處行政罰之案件，須移請地方之林業主管機關即直轄市或縣市政府處罰，甚爲不便，乃由林務局倡議修正第五十六條，正辦期間，適司法院大法官會議議決釋字第三一三號解釋，明定，對人民違反行政法上義務之行爲科處罰鍰，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及數額，應由法律定之，若法律就其構成要件、授權以命令爲補充規定者，授權之內容及範圍應具體明確，然後據以發布命令，始符合憲法第二十三條以法律限制人民權利之意者，爲崇法制並維護人民權益，爰依上述解釋意旨，並因應實際需要予以修正。其修正要點如下：

(1) 將本法授權訂定國有林林產物

處分規則、森林遊樂區設置管理辦法、保安林經營準則及林產物伐採查驗規則之內容及範圍具體明確化（第十五、十七、二十四及二十五條）。

(2) 增訂主管機關或有偵查犯罪職權之公務員，因執行職務認爲必要時，得檢查林產物採取人之採伐許可證、帳簿及器具材料（第四十五條）。

(3) 將處以罰金及罰鍰之額度酌予提高，以收處罰之效（第五十一條、第五十三條、五十四條及五十六條之一、之二、之三）。

(4) 將違反本法情節而據以處罰之條文逐一明列（第五十六條之一、之二、之三）。

(5) 將執行罰鍰之機關由「直轄市及縣（市）政府主管機關」修正爲「主管機關」，使之包含「省主管機關」，以符林業管理之需要。

2. 行政院86年元月13日函請立法院併案審議部分：

85年8月，賀伯颱風橫掃台灣，造成災害，行政院農業委員會爲號召全國民衆推行造林，達成保安國土、涵養水源，減輕天然災害之目的，再度提出森林法部分條文修正案，函經立法院並前敘第1項審查修正通過，此部分之修正要點如下：

(1) 增訂經營林業之獎勵，得以發給獎勵金、匾額、獎牌及獎狀方式爲之（第四十七條第二項）。

(2) 爲長期造林，增訂政府應設置造林基金，並明列基金來源爲水權費提撥、山坡地開發利用者繳交之回饋金，政府循預算程序之撥款、捐贈及其他收入（第四十八條之一）。

(六)民國89年11月15日修正部分條文，  
是為現行森林法

為配合台灣省政府功能業務與組織調整，依地方制度法第十八條至第二十條，及台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例第四條第一項規定，就原台灣省政府執行森林法業務調整，移由中央或各縣（市）政府辦理，爰擬具「森林法」部分條文修正草案，計五條，其修正要點如下：

(1) 配合台灣省政府功能業務與組織調整，將省為主管機關之規定，予以刪除。（修正條文第二條及第十二條）

(2) 配合台灣省政府功能業務與組織調整，將保安林之編入或解除應向省主管機關申請，修正為改向中央主管機關申請；其公告之權責，亦同。（修正條文第二十六條及第二十九條）

(3) 配合台灣省政府功能業務與組織調整，將省主管機關免費供應苗木，修正為改由中央主管機關辦理。（修正條文第四十八條）

### 因應行政程序法實施， 提出部分條文修正草案

茲為配合行政程序法於民國90年元月1日施行，同時配合林業經營管理上之需要，中央主管機關須訂定「森林遊樂區設置管理辦法」、「自然保護區設置管理辦法」、「保安林經營準則」、「解除保安林審核標準」、「保林辦法」、「獎勵造林辦法」等法規命令，以建立完整之森林管理制度，並取得明確之法律授權依據，以符合行政程序法第一百五十條規定意旨；另本法施行細則有關涉及人民之權利或課以人民義務

或其他重要事項等條文，應予以提升以符法制，爰林務局再擬具「森林法」部分條文修正草案。計修正十二條，增訂二條，經行政院送立法院審議。其修正要點如下：

1. 明定編為林業用地之土地使用限制及變更之規定。（修正條文第六條）

2. 明定公有林、私有林收歸國有之程序，應準用土地徵收相關法令及依公有財產管理有關規定辦理之規定。（修正條文第七條）

3. 明定國有林得委由直轄市或縣（市）政府經營管理之規定。（修正條文第十二條）

4. 明定國有林事業區經營計畫之公告程序，以彙集民意之法律依據。（修正條文第十四條）

5. 明定國有林區內當地居民採取雜草、枯枝、落葉之許可規定。（修正條文第十五條）

6. 增訂森林遊樂區管制及廢止之法律依據。（修正條文第十七條）

7. 增訂設置自然保護區及訂定管理經營辦法之法律依據。（修正條文第十七條之一）

8. 明定授權訂定保安林經營準則之法律依據。（修正條文第二十四條）

9. 明定授權中央主管機關訂定保安林解除審核標準之規定。（修正條文第二十五條）

10. 增訂森林區域及森林保護區內限制引火行為之規定。（修正條文第三十四條）

11. 增訂規範森林之保護管理、災害防救、保林設施、防火宣導、獎勵等有關人民權利義務事項之法源依據。 →

→ (修正條文第三十八條之一)

12. 明定造林獎勵之法律依據，俾利提高林農造林意願，厚植森林資源。(修正條文第四十八條)

13. 明定森林遊樂區、自然保護區內之限制事項及有關罰則。(修正條文第五十六條之二及第五十六條之三)

## 森林法通盤檢討修正面向

(一) 順應國際林業經營思潮及森林資源保育理念，檢討森林法部分條文，以期與國際林業體系接軌。

從90年開始，台灣已決定全面採取森林生態系經營以達成永續林業的境界，係結合森林永續生產、森林資源多目標利用、森林生物多樣性保育等3大目標，並以大尺度之地景層級為規劃元及經營規模的森林經營政策；此一符合國際林業經營思潮的政策，應如何轉化為具體的法律條文？此外，對於「森林原則」(然未能形成公約，但其揭櫫的許多原則仍是值得細究且遵守)。1992年全球氣候變化綱要公約(不具強制效力)，1997年各國所簽訂的「京都議定書」等，均應予檢視並檢討是否應在森林法修正條文中配合訂定。

(二) 從永續發展的法治面向，建構經營林業之正當程序，以實現正義、確保國土保安。

林業經營，本來就是豐富多元的技術，而其經營的良窳均關涉到人民的生命財產安全，近幾年來，林地林用的範疇已有許多擴展，諸如混農林業、全民造林、低產農地造林、林農組織、山村振興、生態旅遊，是否均應賦予法律地

位並建購正當的程序，以有效施行，並確保不虞及國土保安。

(三) 森林是陸域最大的生態系，增訂自然保育條款以落實生物多樣性保育。

自然保育是森林法最重要的篇章，為維護生物多樣性，應對目前台灣在森林區域內所劃定的各類自然保護區(已有68萬公頃，達陸地面積19.2%)予以統一規範其設置、廢止、限制、禁止、經營、教育的條款。

(四) 檢視森林與原住民之互動關係，增訂原住民取用森林資源條款。

國有林地多位於原住民鄉，而林業的經營與原住民之密切關係，是眾所週知的。近年來，原住民對其部落附近的國有林經營，亦強列表達參與的意願，並認為應享有部分權利。基於原住民與國有林區，有其文化與精神層面的聯結，吾人允宜參考國外森林法令，研究在森林法內訂定原住民基於傳統文化需求，取用森林資源的條款，以爭取原住民的支持，這對於森林永續經營應有正面的意義與價值。

(五) 檢討森林法與其他法律的關聯性，據以修正相關條文，建構和諧的法秩序。

森林法與國家公園法、發展觀光條例、文化資產保存法、野生動物保育法、水土保持法、山坡地保育利用條例、土地法、水利法、區域計畫法、都市計畫法等均具關聯，目前各機關對於其所主管法律，均有不同之解讀，致影響林業經營者不乏其例，是以宜全面檢視，避免扞格、衝突，建構和諧的法秩序。👤