

# 自然資源行政法律關係概述

文 ■ 李桃生 ■ 林務局前局長

## 一、前言

環境法體系包括自然資源行政法與環境保護行政法二大部分。自然資源是物質及能量的總稱，包含土地資源、水資源、森林資源、礦產資源、野生動物資源及空氣資源等，均為自然界存在之物。環境強調的是不同種類及一定數量的自然資源結合而成的生態系統，重點在於自然資源集合而成的整體概念。我國環境基本法第二條將環境定義為：影響人類生存與發展之各種天然資源及經過人為影響之自然因素總稱，包括陽光、空氣、水、土壤、陸地、礦產、森林、野生生物、景觀及遊憩、社會經濟、文化、人文史蹟、自然遺蹟及自然生態系統等。由此觀之，自然資源行政法及環境保護法是互具關連但各自獨立。

國家運用法律手段規範自然資源之開發利用，古代中國即已立法，「呂氏春秋上農篇」強調自然資源的保護，定有四時之禁，內容為：「山不敢伐採下木，澤人不敢灰燬，網置罟不敢出於門，罟罟不敢入於淵，澤非舟虞，不敢緣名，為害其時也」。春秋戰國時代，秦律的田律記載必須依季節時序掌握自然資源的利用，規定：「春二月，毋敢伐材木山林

及壅堤水。不夏月，毋敢夜草為灰，取生荔、蠶卵殼，毋毒魚蟹，置阱網，到七月而縱之」。凡此，均蘊涵人與自然的協調關係。

關於自然資源必須在法律規範下，始能永續發展，自然資源行政法律關係即是維繫法秩序的關鍵概念，本文從森林法、野生動物保育法及文化資產保存法等相關法令，在實務上運作析論之。

## 二、基本概念

行政是基於權力分立，與立法、司法並列，為履行公共任務的國家作用之一。其範圍經行政法法源所衍生的各種規範予以界定，通常，以行政程序法所定的行政行為為類型，並以行政處分為核心。

法律關係，係指法律規範人與人之間的生活關係，在法規範下，二個或數個權利主體，就特定的具體生活事實，以權利與義務為核心要素，發生一定法律上的關聯性。行政法律關係，即指二個或數個權利主體，基於行政法上之規定，就具體行政事件所發生之法律連結關係。自然資源行政法律關係指自然行政法律規範下，權利主體間在自然資源的規劃、開發、

利用、保護及管理上具體事件之法律連結關係。

自然資源行政法律關係之權利主體包括：自然人、法人、公法人之機關及設有代表人或管理人之非法人團體。至於自然資源行政法客體則包括物及行為，前者指自然資源及其產製品，後者則指自然資源開發、利用、經營、保育及管理之行為。

自然資源行政法律關係之構成要素，茲參考學者李建良所創「行政法律關係」架構，析述如下：

### （一）必須是行政間關係

指法律關係的主體，即當事人，凡得享受行政法上之權利或負擔行政法上義務者，均得為行政法律關係主體。自然人、公法人、私法人外，亦包括行政機關或其職務擔當人。例如：森林所有人依森林法第 45 條第 1 項規定向主管機關申請採伐林產物、依第 26 條以直接利害關係人的地位申請解除保安林、公路總局第三區養護工程處依森林法第 9 條向林區管理處申請於國有林事業區開設施工道路、人民依據獎勵輔導造林辦法之規定申請造林獎勵金、原住民依據野生動物保育法第 21 條之 1 規定申請獵捕野生動物、某股份有限公司依據野生動物保育法第 24 條規定申請輸入保育類野生動物產製品象牙雕刻物或臺北市立動物園申請自大陸地區申請輸入貓熊、人民依據文化資產保存法第 86 條第 2 項規定申請進入插天山自然保留區等。其自然資源行政間關係，分別存在於各自然人、法人與國家之間，或存在於行政機關之間。

### （二）必須是依據自然行政法的法源建立法律關係

法律指的是憲法、法律（主要指涉森林法、野生動物保育法、文化資產保存法、濕地保育法、海岸管理法等）、法定預算（依據大法官釋字第 391 解釋之理由書，為措施性法律）、行政命令（含緊急命令、法規命令、行政規則、職權命令）、自治規章、國際條約等成文法；亦包含習慣法（如原住民族依長期實踐之歲時祭儀、文化或自用而使用自然資源的生活慣俗）、司法機關逐案累積而成具法規性質的司法裁判（習稱法官法）、司法解釋（如大法官釋字第 695 解釋指出行政院農業委員會林務局各林區管理處對於人民依據國有林地濫墾地補辦清理作業要點申請訂立租地契約未為准許之決定，為是否與人民訂立國有林地租賃契約之前，基於公權力行使職權之行為，仍屬公法性質。）。



（圖片／高遠文化）

### （三）必須是不同權利主體間之連結關係

法律關係必須有一定「具體的法律關聯性」，始能成立，行政法規對於人民所賦予的權利或課予的義務，通常僅抽象的存在於人民與國家之間，須進一步具體化，發生具體的關聯以形成法律關係。如：森林法第 34 條規定，森林區域或森林保護區內，不得有引火行為。但經該管消防機關洽該管主管機關許可者不在此限，並應先通知鄰接之森林所有人或管理人。經許可為引火行為時，應預為防火之設備。違反此一行政法上義務者，依第 56 條之規定，處新臺幣 12 萬元以上 60 萬元以下罰鍰。就此而言，人民僅負有非經許可不得引火之不作為義務，尚未發生具體的法律關係，如甲未經申請並獲消防機關洽森林法主管機關之許可，而於森林區域引火，主管機關依據第 56 條規定，處以罰鍰，甲即負有繳納罰鍰之具體義務，從而，甲與國家間發生一定的法律關係。

再如：森林法第 45 條第 1 項規定，凡伐採林產物，應經主管機關許可並經查驗，始得運銷。依此規定，人民雖負有事先申請核發採取許可始得伐採林產物之抽象義務，惟具體法律關係尚無可言，森林所有人甲依規定向森林法主管機關提出伐採林產物之申請，主管機關即負有作出准駁決定之具體義務，森林所有人甲獲核發林產物採取許可證，即取得伐採林產物之具體權利，此際，甲與國家間發生森林法上之自然資源行政法律關係。

## 三、自然資源行政法律關係之成立

通常而言，在自然資源行政法規規定之權利義務，必須依不同型態的行政行為始能具體化而產生行政法律關係。分述如下：

### （一）依行政處分而成立

行政處分依行政程序法第 92 條規定，指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，為一般處分。茲舉適例如下：森林法第 9 條規定，森林區域內興修工程，須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，為誠命規範，屬行政法上之義務，如未經許可而施工，則主管機關得依第 56 條處行政罰鍰，則人民與國家間之行政法律關係因行政處分而成立。然而，依行政處分而成立的行政法律關係並非僅有行政機關單方行為而成立，人民亦可依法規向行政機關申請作成特定之行政處分，如人民依森林法第 48 條及獎勵輔導造林辦法之規定，申請行政機關作成發給長達 20 年之造林獎勵金之「具有裁量性之授益行政處分」（部分保育團體批判獎勵造林制度為砍大樹、種小樹，其實，行政院農業委員會訂有「獎勵造林審查要點」，作為審查有無造林需要之規範，據此，主管機關對於許可獎勵造林之行政處分，自享有一定的裁量空間。）時，依據行政程序法第 34 條「行政程序之開始，由行政機關依職權定之。但依本法或其他法規



之規定有開始行政程序之義務，或當事人已依法規之規定提出申請者，不在此限。」之規定，當人民依規提出申請時，行政法律關係即已成立。此外，原住民族委員會依原住民保留地禁伐補償及造林回饋條例第 3 條、第 6 條規定公告原住民保留地之林業用地為禁伐區域，為一般處分。

## （二）依行政契約而成立

野生動物保育法第 10 條規定，地方主管機關於必要時，得將劃定之野生動物保護區，委託其他機關或團體執行；文化資產保存法第 82 條第 2 項規定，自然地景、自然紀念物得委託其他機關（構）、登記有案之團體或個人管理維護；保安林經營準則第 5 條規定，國有林必要時委託直轄市政府、縣（市）政府或其他法人管理經營之，凡此，均可據以由雙方當事人以行政契約而成立行政法律關係。此外，依據行政程序法第 135 條規定，公法上之法律關係得以行政契約設定、變更或消滅之。行政契約之特色在於須經雙方當事人之合意，實務上之著名案例為行政院農業委員會林務局委託交通部臺灣鐵路管理局協助經營阿里山森林鐵路而訂立行政契約。

## （三）依行政上事實行為而成立

行政機關事實上之作為或不作為致人民權利受損害，即有國家賠償問題。國家賠償法第 2 條第 2 項規定：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員

怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同」，質言之，凡公務員職務上之行為符合：行使權力、有故意或過失、行為違法、特定人自由或權利所受損害與違法行為間具相當因果關係之要件，而非純屬天然災害或其他不可抗力所致者，被害人即得分就積極作為或消極不作為，依上開法條前段或後段請求國家賠償，並不以被害人對於公務員怠於執行之職務行為有公法上請求權存在，經請求其執行而怠於執行為必要（臺灣屏東地方法院 102 年原重國賠第 1 號判決參照及臺灣高等法院高雄分院 104 年原重上字第 2 號判決參照）。舉一實例，說明如下：

森林法第 21 條規定，主管機關對於沖蝕溝、陡峻裸露地、崩塌地、滑落地、破碎帶、風蝕嚴重地及沙丘散在地；水源地帶、水庫集水區、海岸地帶及河川兩岸；火災跡地、水災沖蝕地；伐木跡地及其他必要水土保持處理之地區，得指定森林所有有人、利害關係人限期完成造林及必要之水土保持處理。98 年莫拉克風災後，屏東縣新好茶部落受災以本法條為據，起訴主張：「隘寮溪上游集水區，流經國有林屏東事業區 28、29、30、31、32、33、36、37、38 等 9 個林班地與 34 林班地，為屏東林區管理處所轄，屏東林區管理處對於水源地帶或河川兩岸之崩塌地負有整治或必要之水土保持處理義務，俾穩定森林集水區，避免崩塌土石冲刷河道，然屏東林區管理處竟違反森林法第 21 條規定，怠於整治。行政院農業委員會與林務局怠於監督管理其等下轄機關屏東林區管理處整治源頭崩塌地，預防土石

流。渠等因該等機關怠於執行職務，共同造成滅村之結果，受有房屋、財物（文化資產）及非財產上之損害，為此依國家賠償法第 2 條第 2 項後段規定，請求賠償。」經臺灣高等法院高雄分院依屏東科技大學鑑定意見後，判斷如下：「莫拉克颱風 72 小時累積雨量 2,194.5 毫米，其重現期距機率難能預料，非屏東林管處以人為方式整治，便能防止本件災害之發生。況臺灣由於地理環境特殊，地形陡峭、坡大、地質脆弱、地震頻繁，尤其 921 大地震後，造成山坡地許多破碎的地形，遇颱風帶來豪雨，更易崩塌、流失，尤以訟爭林班位置陡峭及地質之故，先天上比較易崩塌，無論植林或以工法整治施作，皆屬非易，且若非有長久時間，非得以竟其功，欲求林務機關於 96 年風災過後，不到 2 年完成鞏固，以本件山區多雨，且位處偏僻、交通不便，整治更屬不易，林務機關自應考慮整治效益及可能性。新好茶村東北側的崩場地，是滑動石坡，根本無法造林，屏東林區管理處也構築攔砂壩，因無法預期莫拉克風災之超大豪雨量，致本來具有防止土砂流失功能之林木，連帶土石一併被沖入溪流，本來具攔土砂流失功能之攔砂壩，亦被整體淹沒，難認屏東林區管理處怠於整治，實係雨量超過設計，而無法防止災害，其情況要非依當時之人力所能預見，不能認災害與林務機關之行為有相當因果關係，而將損害歸責於林務機關。至於『加強造林與森林永續計畫 90～93 計畫』，為行政計畫性質，依據行政程序法第 163 條，性質上為行政機關為將來一定期限內達成特定之目的或實現一定之構

想，事前就達成該目的或實現該構想有關之方法、步驟或措施等所為之設計與規劃。在行政法上並非已產生作為義務的法律，亦非產生拘束力的行政處分或行政契約。」，駁回新好茶部落人民之訴。由此觀之，如果林務主管機關對於森林法第 21 條所定各款情形，怠於加強造林或必要之水土保持處理與維護，致人民受有損害，而非天然災害所致之「事實行為」，將使人民與國家形成國家賠償法律關係，負責國有林經營的林務局及該管林區管理處，應負起國家賠償之責任。吾人不能不慎。

再舉一例，林務局經營國家森林遊樂區提供國人從事生態旅遊、休閒、育樂活動、環境教育及自然體驗，區內之步道、涼亭、觀景台等育樂設施係屬公有公共設施，依據國家賠償法第 3 條第 1 項規定，公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。所謂公共設施之設置有欠缺，係指公共設施建造之初，即存有瑕疵而言；管理有欠缺，係指公共設施建造後，未妥善保管或因其他情事發生瑕疵，而於瑕疵發生後，復怠於適時修護而言。人民依上開規定請求國家賠償時，尚須人民之生命、身體或財產所受之損害，與公有公共設施之設置或管理之欠缺，具有相當因果關係，方成立國家賠償之行政法律關係。然而，原始森林，其設置人工設施，本應低度開發，並以環境為主體。而山林野外活動，本質上即具有相當且多樣之危險性，國家機關在其中設置人工設施，旨在使人民親近山林，但不能苛求全無風險、萬無一失，否則，山林勢將遭受高度開發

破壞，導致失其本色。準此，國家機關在原始森林中設置木棧道，即應承認得有可被容許之危險存在，至危險可否被容許？則可由「危險是否已經被合理適當防範？」以及「該危險是否達立即明顯重大」（例如：一旦發生顯危及性命或致重傷）等因子為綜合觀察（臺灣高等法院 103 年上國字第 2 號判決參照）。此外，國家步道系統之相關設施既開放公眾使用，當屬公有公共設施，亦應妥為設置管理，自不待言。要之，各項設施應具體考量設施之各項因子與環境承載量之關係，並於明顯處明確揭露相關資訊（如吊橋、觀景台同一時間可容納人數），如具危險性，更應詳實揭露警告標示及緊急處理危險之方法，以符消費者保護法第 7 條之規定，保障使用人之安全。

#### 四、自然資源行政法律關係之變更與消滅

行政法律關係中之權利或義務如已履行或實現者，行政法律關係即歸於消滅，如行政處分之執行、行政契約之履行、國家賠償之給付等。行政處分之撤銷或廢止、行政契約之終止或解除，將使行政法律關係變更或消滅。

此外，行政法律關係，也可因消滅時效或除斥期間的經過等法定事由而消滅。行政程序法第 131 條第 1 項及第 2 項規定，公法上請求權，於請求權人為行政機關時，除法律另有規定外，因 5 年間不行使而消滅；於請求權人為人民時，因 10 年間不行使而消滅。公法上請求權，因時效完成而當然消滅。故消滅時效完成後，應認為是權利本身消滅，法院並得

依職權援引，與民法之時效規定僅生抗辯權有異。舉例而言，森林法主管機關對於溢領造林獎勵金之追回，疏於依職權積極調查並請求，而在經過 5 年後才發現，請求人民返還，應非妥適。依法，對逾 5 年消滅時效者，應不得再訴請追回獎勵金（行政院農業委員會 98 年訴字第 098158051 號訴願決定書參照）。蓋時效者，乃一定事實狀態繼續存在於一定期間之法律事實，由權利之不行使而造成無權利狀態，時效制度既在尊重既存之事實狀態及維持法秩序之安定，政府與人民之權利義務關係更不宜經久不能確定，人民領取造林獎勵金之利益，如長期處於不確定狀態，有違公法上請求權時效之立法用意（臺中高等行政法院 89 年訴字第 45 號判決及行政院 93 年 1 月 13 日訴字第 092009381 號參照）。

再談除斥期間，行政程序法第 117 條規定「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：（一）撤銷對公益有重大危害者。（二）受益人無第 119 條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。」，第 121 條第 1 項規定「第 117 條之撤銷權，應自原處分機關或其上級機關知有撤銷原因時起 2 年內為之」。在森林法實務上，常有主管機關發現申請造林獎勵之人民就同一土地造林重複申請之情形，應屬違法而應予撤銷原行政處分，但如逾 2 年期間，則非適法。質言之，行政程序法所



定之「知有撤銷原因時」包括認定事實及適用法規之瑕疵；又所稱知有撤銷原因，固非以違法原因時，即為期間起算之始點。惟倘違法原因發生後，對撤銷處分相對人是否有撤銷處分之原因，基於社會通念及經驗法則，行政機關如略加調查而不難得知該撤銷原因應已發生而存在時，即得作為除斥期間之起算點。否則該法條自無庸規定長達 2 年之除斥期間，且更有使承辦公務人員陷於消極不作為，而致該行政處分長期處於不確定之狀態（最高行政法院 97 年判字第 1057 號、98 年判字第 499 號及 99 年判字第 1104 號判決參照）。又，按行政程序法第 123 條第 3 款規定「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：...（三）附負擔之行政處分，受益人未履行該負擔者。」、第 124 條規定「前條之廢止，應自廢止原因發生後 2 年內為之。」、獎勵造林輔導辦法第 12 條規定，獎勵造林人如有：任由造林地荒廢或擅自拔除毀損林木；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；在同一地點已接受其他機關發給造林獎勵金；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，主管機關應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。此一附負擔之授益行政處分如因不法而廢止，必須遵守行政程序法第 124 條，廢止權「除斥期間」之規定，以避免法律關係長期處於不安定之狀況（行政院農業委員會 101 年農訴字第 1000167409

號訴願決定參照）。

綜上，必須一提的是，林業工作，講究現場狀況之掌握，對於給付人民一定資源之「給付行政」，更應完整了解動態，一有不適法的情形發生，即應啟動相關行政程序，以維護國庫利益，否則，不論時效期滿或除斥時間經過，行政法律關係消滅，國庫遭受損失，公務員當遭究責。

最後，有關自然資源行政法律關係之變更，主要為繼受問題，原則上應視法律關係之內容係著重於「人的屬性」抑或「物的屬性」而定，若屬前者，若規範內容具有「一身專屬性」，如相對人之資格或能力，則法律關係因相對人不存在而失其效力；若不具「一身專屬性」則以「物的屬性」為規範重點，則權利義務將隨標的物之移轉而生繼受結果。舉例而言，獎勵造林之行政處分，非具「一身專屬性」（臺中高等行政法院 98 年簡字第 70 號判決參照），此觀獎勵輔導造林辦法第 13 條第 1 項規定「經核准獎勵造林之土地，於獎勵期間所有權移轉或承租契約終止時，造林獎勵人應主動通知受理機關，由該土地繼受人出具同意書，並辦理變更手續。」更可明瞭。原住民保留地禁伐補償及造林回饋條例第 9 條第 2 項規定經核准發給禁伐補償金或造林獎勵金之土地，於發給禁伐補償金或造林獎勵金期間發生所有權移轉或租賃契約終止情形，禁伐補償金及造林獎勵金領取人應主動通知受理機關，由該土地繼受人出具同意書，並辦理變更手續，亦同斯旨。至於，依森林法第 45 條規定核定林產物採取許

可，亦著重於物的規範，行政法律關係得以變更主體，乃屬當然。

## 五、結語

在法學理論上，「行政法律關係理論」之建構，可建立一套新的行政法體系，基於「法律關係」得為行政訴訟之標的，在行政訴

訟程序上，亦具實益。本文圍繞自然資源相關法令，敘明自然資源行政法律關係之概念、成立、消滅與變更，旨在供自然資源行政業務上之參考，尚請各界指正。🌲

## 參考文獻（請逕洽作者）



（圖片／高遠文化）