



圖 / 大山影像

租地造林法律關係論

文 | 李桃生 | 林務局前局長

租地造林業務，極為繁瑣而複雜，涉及《民法》、《行政法》及《刑法》領域。又因事關國土保安與民生需求，出租機關與承租人間，情誼上是夥伴關係，實務上又常出現緊張之狀態，尤以濫墾地清理訂約之租地造林，最為顯著。本文從法令規章、實務經驗及司法機關之判解，對租地造林法律問題，盤點探討，釐清觀念。一愚之得，或可窺其究竟，爰不揣淺陋，付諸文字，可供同仁參考應用並指正。

本文所指租地造林，泛指林務局依「臺灣省國有森林用地出租造林辦法」及其施行細則規定放租之一般租地造林及獎勵租地營造保安林、漫植木清理改辦租地造林、竹林清理保育地改辦租地造林、營造竹林保育改辦租地造林，以及依行政院1969年5月27日核定「臺灣省國有林事業區濫墾地清理計畫」及其處理程序清理訂約之租地造林等。

出租機關與租地造林承租人間法律關係的公法與私法之辨

出租機關與承租人間之租地造林契約，如發生履約爭議，究竟是公法抑或私法事件，事關由行政法院或普通法院受理之權限。公法與私法之區分，主要在於辨明是公權力行政抑或是私經濟行政，如果人民與政府之法律地位處於平等之狀態，則為私經濟行政，權利義務之保障程度較高；如果當事人間，人民對政府有服從之義務，則為公權力行政，受法律羈受程度較高（林明鏘 2014）。

改制前行政法院58年判字第270號判例指出：行政機關代表國庫處分官產，係私法上契約行為，人民對此有所爭執，均應提起民事訴訟以求解決，不得藉行政爭訟程序，請求救濟；61年裁字第159號判例指出：行政官署依臺灣省公有耕地放租辦法，將公地放租與人民，雖係基於公法為國家處理公務，但其與人民間就該公有土地所發生之租賃關係，仍屬私法上之契約關係。大法官釋字第448號解釋指明：行政機關代表國庫出售或出租公有財產，並非行使公權力對外發生法律上效果之單方行政行為，即非行政處分，而屬私法上契約行為，當事人若對之爭執，自應循民事訴訟程序解決。解釋理由書復肯認上開行政法院二判例均旨在說明行政機關代表國庫出售或出租公有

財產所發生之爭議，應由普通法院審判，符合現行法律劃分審判權之規定，無損於人民訴訟權之行使，與憲法並無牴觸。

嗣大法官作成釋字第695號解釋：行政院農業委員會林務局所屬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，具公法性質，申請人如有不服，應依法提起行政爭訟以為救濟，其訴訟應由行政法院審判。解釋理由書闡釋：「人民依行政法規向主管機關為訂約之申請，若主管機關依相關法規須基於公益之考量而為是否准許之決定，其因未准許致不能進入訂約程序者，此等申請人如有不服，應依法提起行政爭訟……。行政院農業委員會為接續清理前依臺灣省政府中華民國58年5月27日農秘字第35876號令公告「臺灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫」，尚未完成清理之舊有濫墾地，於2008年4月23日訂定發布國有林地濫墾地補辦清理作業要點暨國有林地濫墾地補辦清理實施計畫，將違法墾植者導正納入管理，以進行復育造林，提高林地國土保安等公益功能。行政院農業委員會林務局所屬各林區管理處於人民依據系爭要點申請訂立租地契約時，經審查確認合於系爭要點及相關規定，始得與申請人辦理訂約。按補辦清理之目的在於解決國有林地遭人民濫墾之問題，涉及國土保安長遠利益（《森林法》第5條規定參照）。故林區管理處於審查時，縱已確認占用事實及占用人身分與系爭要點及有關規定相符，如其訂約有違林地永續經營或國土保安等重大公益時，仍得不予出租。是林區管理處之決定，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。

綜上，出租機關依「臺灣省國有森林用地出租造林辦法」，與人民或團體訂立租地造林契

約，純為典型的國庫行政私法契約，係出租機關代表國庫與人民進行民事行為。而依大法官釋字第695號解釋，人民依據「臺灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫」申請訂立租地契約，如屬國有林地管理經營機關與人民訂立國有林地租賃契約「前」之爭議，具公法性質，申請人如有不服，應依法提起行政訴訟以為救濟，其訴訟應由行政法院審判，後續訂立之租地造林契約，則屬私法性質，如有履約爭議，為私法關係所發生之爭執，應由普通法院審判。（最高行政法院103年裁字第336號判決參照）

租地造林承租人與出租機關間之民事法律關係論

茲參照邱聰智氏所著新訂《債法各論》（上）第8章，對「租賃」之分節方式及名詞，分下列各節，說明租地造林之民事法律關係：

租地造林契約之性質及類別

出租機關與國有林地承租人所訂之契約，為債之關係，雙方互為債權人與債務人。債權為財產權，因其具有經濟上的價值；為請求權，因出租機關與承租人均為權利主體與義務主體，得相互請求為特定行為。為對人權，因權利義務表現在出租機關與承租人間。

租賃為諾成契約、繼續性的契約，尤其重要的是，契約雙方均負有義務，為負擔行為。

租地造林契約為財產契約的類型，以占有特定（地點及面積）之國有林地，從事繼續性的使用收益為內容。是為《民法》第421條第1項規定：「稱租賃者，謂當事人約定，一方以物租與他方使用收益，他方支付租金之契約。」之租賃。租賃關係係以承租人之人格信用為前提，其成立係以人格信賴為其基礎，學理上稱

為「租賃人格性」。租地造林契約為出租機關以特定之國有林地為標的物交與租地造林人使用收益之契約，承租人負擔造林義務以達《森林法》第5條「林業之管理經營，應以國土保安之長遠利益為目標」之規定，更具有高密度的公益性質。

《民法》第421條第1項所稱使用，指不毀損物體本身及不變更物之性質，而依物之用法，加以利用者。（邱聰智 2002）租地造林契約之內容，在於使用國有林地從事造林，收益指林產物之收穫而言。《民法》第421條第1項所稱「租」，在租地造林，係出租機關收受報償而以國有林地供使用收益而言。所稱「與」者，為交付之意，交付者，移轉占有之意。依「臺灣省森林用地租地造林辦法」訂定租地造林契約者，須將租地實測成果指明四界交與承租人；依「臺灣省濫墾地清理辦法」訂定租地造林契約者，係將違法墾植（實務上稱濫墾人）者納入管理，以期復育造林，承租人本來即已無權占有林地，訂立契約使其占有林地具有合法之權源。此際，承租人為林地的直接占有人，出租機關為間接占有人。

基於租賃為承租人支付租金之契約，租金為租賃之要素，係使用收益租賃物之報償，為租賃契約之重要條件。（最高法院56年台上字第672號判例參照）如未約定租金，則不能成立租賃。依《民法》第421條第2項規定，租金得以金錢或租賃物之孳息充之，承租人租用林地所營造之森林，基於《森林法》等第4條「以所有竹木為目的而於他人之土地有地上權、租賃權或其他使用或收益之權者，於本法適用上視為森林所有人」之特別規定，林木所有權屬於承租人所有。（最高法院48年臺上字第1096號判決參照）因此，租地造林契約，約定林產物分收率，至造林木達伐期齡予以採伐時，以

一定數量之林產物給付出租機關，作為使用收益國有林地之報償。惟為作業便利，「國有林事業區出租造林地管理要點」（以下稱管理要點，為租地造林契約內容之一部）第11點規定：租地造林林務局應得之林產物，由租地造林人按林務局查定之價金承購，即承租人應向出租機關繳納查定所分收之林產物的價金，此為出租機關就承租人充作租金之林產物，與承租人成立買賣關係，屬於《民法》第345條第1項所定「稱買賣者，謂當事人約定一方移轉財產權於他方，他方支付價金之契約」之契約，345條第2項規定「當事人就標的物及其價金互相同意時，買賣契約即為成立」，職是，管理要點第11條規定：「租地造林人對價金有異議時，應於接獲通知之日起二十日內，向該管林管處申請複查，對複查結果仍有異議時，由雙方協議，協議不成時應標售分收之。分收價金繳納後，如實際採運之林產物有增減時，不予追收或退還。」以使此一林產物之買賣契約能成立且生效。

租地造林契約之成立

租賃為諾成契約，一方約明以某物租與相對人使用，相對人約明支付租金，即生效力。（最高法院19年上字第1165號判例參照）為不要式契約（最高法院37年上字第6762號判例及40年台上字第304號判例參照），但法律規定為要式契約者，自應從其規定。《民法》第422條規定，不動產之租賃契約，其期限逾一年者，應以字據訂立之，未以字據訂立者，視為不定期限之租賃。《國有財產法》第25條規定：直轄市或縣（市）政府對於其所管公有土地，非經該管區內民意機關同意，並經行政院核准，不得處分或設定負擔或為超過十年期間之租賃。國有林地為公用財產，其管理更應嚴謹，是以管理要點第8點訂定，租地造林期限，應參照造林木伐期訂定，每一期不得超過十年。通常，均約定為9年。

租地造林契約之成立，在1951年實施之一般租地造林地，林務局公布開放申請之區位（事

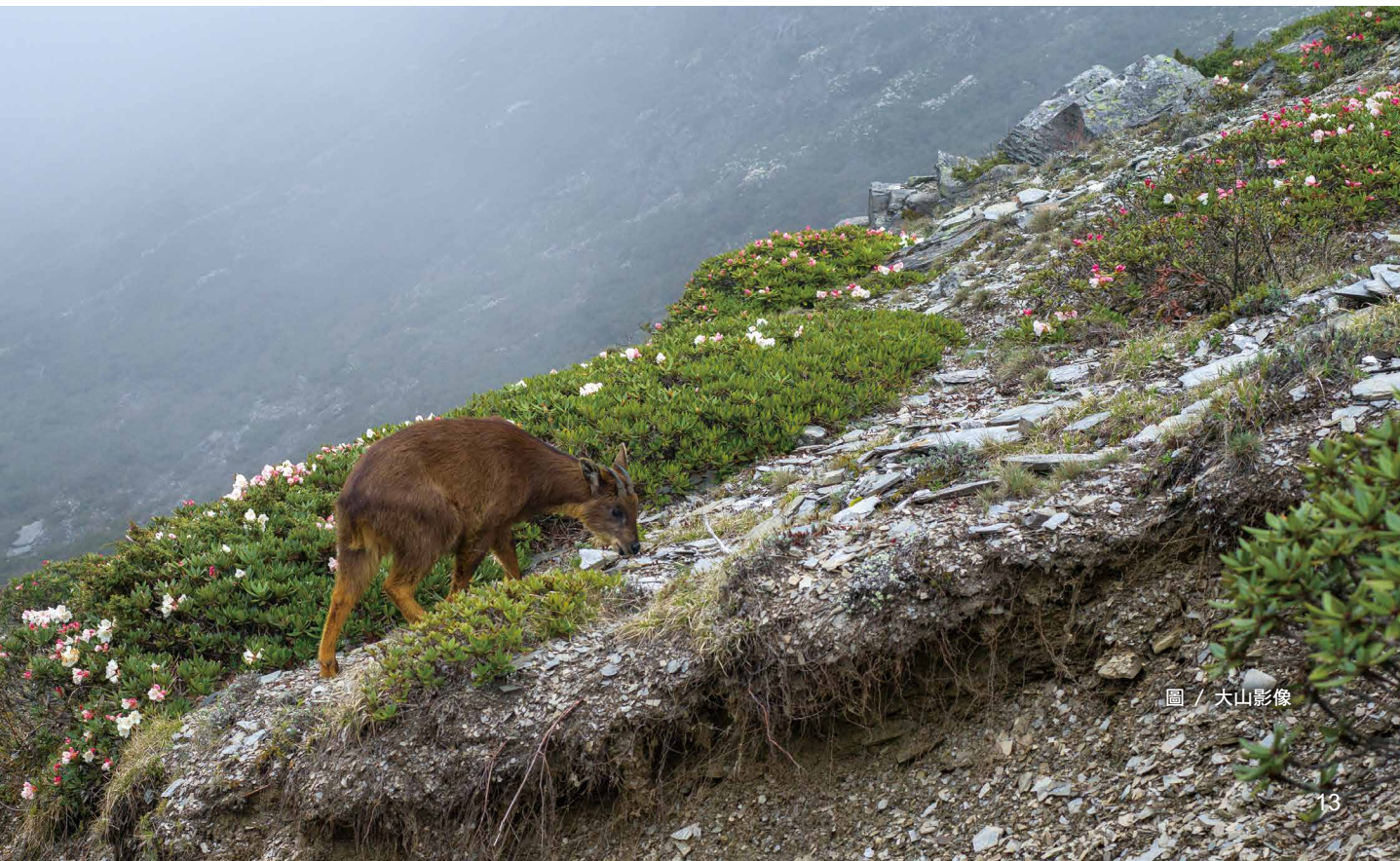


圖 / 大山影像

業區及林班、小班編號)及出租機關、承租人之權利義務等事項供人民、團體申請承租，申請人提出申請文件並送達林務局，林務局經公開抽籤通知申請人，此為要約，並經申請人承諾後，則雙方意思表示一致，契約成立。在濫墾地清理案，係政府對本案屬無權占有之濫墾者，為防止再被濫墾，臺灣省政府公告「臺灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫」，限期依現況已1969年5月27日前即已佔有濫墾者，以訂立租約方式，將違法濫墾者納入林區管理處核准出租，係對濫墾者之「恩賜行為」，並非要約（最高法院102年判字第241號判決參照）。因此，必須待完成訂立租約，契約始屬成立。

租地造林契約之履行

租賃對於出租人之效力，最重要者為《民法》第423條之規定：「出租人應以合於所約定使用、收益之租賃物，交付承租人，並應於租賃關係存續中，保持其合於約定使用、收益之狀態。」在租地造林契約，出租機關應將特定之林地，保持合於用益之狀態給付承租人，前已敘及。而基於出租機關之專業，更應積極依管理要點第2點之規定輔導承租人依造林計畫，完成造林。

租賃對於承租人之效力：第一，取得租賃權，包含租賃物之交付請求權及租賃物之用益物權。《民法》第438條規定：承租人應依約定方法，為租賃物之使用、收益；無約定方法者，應以依租賃物之性質而定之方法為之。租地造林旨在實施造林並積極撫育林木成林，自不能作營林以外之使用如興設建築物、種植高冷蔬菜等，惟類此違反約定之行為，須有積極地為約定以外方法之使用者而言，如僅消極地不為使用，如不實施造林，任由林地荒廢，應不在違反約定使用方法之列（最高法院64年台

上字第1122號判例參照），而係未在期限內完成造林之另一種違約態樣。此外，承租人並應防範森林火災及森林生物危害（此明定於管理要點第4點）。第二、依約定之數額及時期負租金支付之義務，租地造林承租人於伐採林產物之後，以林產物實物給付出租機關，已如前述。第三、應以善良管理人之注意義務負租賃物保管之義務，《民法》第432條第1項規定：承租人應以善良管理人之注意，保管租賃物，租賃物有生產力者，並應保持其生產力。所稱善良管理注意之義務，係指依交易上一般觀念認為有相當知識經驗及誠意之人應有的注意。因此，管理要點第4點第4、5、6、7款規定：承租人應負下列義務：預防及撲滅森林火災，預防及驅除有害動物及病蟲害；防止誤伐、盜伐或濫墾，並報請協助取締；設置及保存境界標誌並負擔鑑界費用；保管林務局指定之有用樹或特種母樹。

租地造林契約之變更

租賃之變更，分為主體變更與客體變更，先談主體變更：

租賃物不變更其同一性，而為當事人之出租人或承租人變動，稱為租賃之主體變更。最重要的情況為租賃標之物之所有權移轉，此為法定事由導致出租主體變更。（邱聰智 2002）在國有林地，所有權屬中華民國，惟代國家行使所有人權能之管理機關得經行政程序，辦理變更。2002年間，林務局各林區管理處依行政院核定之「國有財產局經管國有林地移交行政院農業委員會的林務局接管計畫」接管國有林地，林地之管理機關從「國有財產局」變更為「林務局」，則原有由國有財產局出租與人民或團體而租賃關係仍存續之租地造林契約，出租人主體變更為接管林地之各林區管理處。

租地造林承租人之變更，有兩種情形：第一為租賃之繼承。基於《民法》第1148條第一項「繼承人自繼承開始時，除本法另有規定外，承受被繼承人財產上之一切權利、義務。但權利、義務專屬於被繼承人本身者，不在此限。」之規定，承租人之繼承人繼承租賃權，亦連同租地造林契約一併繼承。繼承人為多數人者，對於遺產為公同共有關係，繼承之範圍及順序依《民法》第1138條規定定之。管理要點第20點後段規定：「地造林人於契約存續期間死亡時，其合法繼承人應自繼承開始時起一年內取具戶籍證明，以書面向林管處辦理繼承續租。」。因此，合法繼承人拋棄繼承者，應依《民法》第1174條之規定，於知悉其得繼承之時起3個月內，以書面向法院為之。拋棄繼承完成程序後由其他繼承人繼承承租。

第二為租賃權之讓與。租賃關係之成立，既係以出租人與承租人之間的信賴關係為基礎，承租人租賃權，性質上不得讓與，惟當事人間訂有經出租人同意，承租人得將租賃權讓第三人之約定，則可為之。（最高法院88年台上字第1447號判決參照）管理要點第20點前段規定：「租地造林成林後，租地造林人擬變更名義或將其權利轉讓他人時，應敘明理由聯名向林管處申請核准，並報請林務局核備」。亦即承租人必須完成造林（詳見林務局52年3月2日林政字第09000號令「租地造林申請轉讓案件審核標準」，必須全面實施造林、造林木3年生以上、成活率達百分之70以上）始可轉讓第三人承受租賃權，質言之，承租人必須完成造林義務，始得將租賃權及租地造林契約轉讓他人，要在符合租地造林之本旨。

再談租賃之客體變更，指的是雙方當事人之權利義務內容有所變動而言，如租賃使用方法之改變、租期之縮短或延長、租金之增加或減

少、甚至租賃目的變動等。在租地造林契約，出租機關常因應生態環境或租地之立地狀況及其區位，彈性調整承租地之使用方式；2002年間，出租機關依行政院核定之「國土保安計畫－解決土石流災害具體執行計畫」要求承租人必須在林地內均勻種植林木600株，原植果樹任其衰退；2015年依行政院備查之「尚未完成造林之國有林出租造林處理方案暨執行計畫」，承租人以塊狀、或帶狀方式完成面積30%之造林，成活率達70%，無其他違規情形者准予換約續租，（惟位於《森林法》第21條所定應加強造林及必要之水土保持維護的區域，則應全面實施造林）此為租賃客體變更。又，2000年7月25日修正「國有林事業區出租造林管理要點」第10點，變更出租機關應得之林產物分收率，以林木而言，由20%縮減為1%，亦為租賃客體變更。此外，行政院農業委員會於2019年4月18日訂定發布「林下經濟經營使用審查要點」，如承租人經主管機關許可從事符合林下經濟技術規範所列之林下經濟產物，亦為租賃客體之變更。

此外，租賃更新，亦屬於租賃客體變更之範疇，更新分約定更新及法定更新二種，約定更新指的是《民法》第449條「租賃契約之期限，不得逾20年。逾20年者，縮短為20年。前項期限，當事人得更新之。」之規定，法定更新指符合法律要件而更新者而言，即《民法》第451條所定：「租賃期限屆滿後，承租人仍為租賃物之使用收益，而出租人不即表示反對之意思者，視為以不定期限繼續契約。」在租地造林契約，第10條約定「承租人如有意續租，應於租期屆滿前3個月內，申請換約續租，逾期未換約者，即為無意續租，土地由出租機關收回，另行依法處理。地上尚未砍伐林木，歸出租機關所有。」意即租地造林契約之更新，必須在租期屆滿前提出申請，並經出租

機關審查合格始得換約續租。揆諸最高法院55年台上字第276號判例：「《民法》第451條所定出租人於租期屆滿後須即表示反對之意思，始生阻止續租之效力。意在防止出租人於租期屆滿後，明知承租人就租賃物繼續使用收益而無反對之表示，過後忽又主張租賃關係消滅，使承租人陷於窘境而設，並非含有必須於租期屆滿時，始得表示反對之意義存在。故於訂約之際，訂明期滿後絕不續租或續租應另訂契約者，仍難謂不發生阻止續約之效力。」之旨意，租地造林契約第10條既明定租約屆滿前3個月需申請續租，則依契約之約定及《民法》第450條第1項之規定，租期屆至，契約即終止，需經雙方再就契約條件為合意而續訂後，契約始成立，並非租約屆滿，出租機關未告知

終止契約，即得使已消滅之租賃契約視為不定期限之租約。（臺灣高等法院花蓮分院95年上字第58號判決參照）

租地造林契約之消滅

租賃消滅的原因，有租期屆滿、租約終止及租賃物滅失3種，在租地造林契約，主要為前二者，租賃物滅失，指的是因天然災害致林地崩塌、滑落，致林地消失，承租人不能繼續使用收益林地，此際，租地造林契約消滅；如係部分滅失，則租賃關係仍存在於尚存之林地上，只是使用收益範圍及面積縮小，必須變更契約內容，實為租賃之變更。

依《民法》第450條第1項規定，租賃定有期



圖 / 大山影像

限者，其租賃關係，於期限屆滿時消滅。實務上，租地造林契約期限屆滿，通常情形，承租人均申請換約續租，如無違約情事，自應核准。

租地造林關係消滅，以租賃契約終止為主。前已敘及，租地造林契約不應發生《民法》第451條所定之租賃之默示更新而視為以不定期限繼續契約，但租地業務流程繁瑣，同一時期換約案件甚多，致有長期未能完成換約而由原承租人使用林地之情形，然而，即便經當事人主張已形成「不定期限繼續契約」，出租機關仍得依《民法》第450條第2項「未定期限者，各當事人得隨時終止契約。」之規定，予以終止租約。當然，為顧及承租人權益，出租機關恆以承租人已違約及其態樣、情節輕重審酌決

定是否行使契約終止權，非不得已不為之。

《民法》第438條規定：承租人應依約定方法，為租賃物之使用、收益；無約定方法者，應以依租賃物之性質而定之方法為之。承租人違反前項之規定為租賃物之使用、收益，經出租人阻止而仍繼續為之者，出租人得終止契約。實務上，以承租人種植果樹或高冷蔬菜、茶葉等，造成有破壞水土保持之虞；或興設建築物或其他未經許可之工作物或其他工程，均違反契約約定之使用方法，出租機關先以存證信函及派專人通知改善而未果，出租機關始行使契約終止權通知承租人終止租約，收回林地。在特定區域，如事關臺中市之水源德基水庫集水區國有林地，遭承租人長期違約種植農作物，農藥化肥流入水庫，為水庫優養化之因素之一，行政院於1991年6月28日核定「德基水庫集水區陡坡農用地（超限制用地）處理方案」，通知承租人依交回林地之期程，第一至第三年給予90萬元、70萬元、40萬元之轉業救助金後，雙方合意終止租地契約，租賃關係消滅。第四年起，則不再發給轉業救助金，出租機關直接行使契約終止權，收回林地。

為使租地造林之租賃目的得以實現，管理要點第3點規定得終止契約之情事如下：契約成立後滿一年，無正當理由尚未開始造林者；造林完成期限屆滿，造林成活率未達百分之七十者；造林完成期限經准延長，期滿仍未按造林計畫完成造林者；造林完成期限屆滿後，因撫育保護不周，無成林希望者等情形，經出租機關通知改善而不改善者。此外，承租人如有擅自砍伐造林木及原有林木，情節重大；濫墾或竊取森林主副產物，收受、搬運、寄藏、故買贓物者；承租人擅自轉讓或轉租者，造成林地管理之困難等情事，已失去雙方之信賴基礎，契約難以繼續，出租機關自得終止租約。



管理要點第3點第9款及契約第11條規定「林務局因政府政策需要停止出租造林地時，得終止租約，租地造林人不得異議，所造林木得依約分收或予以補償。」2003年林務局為國土保安資源保育之政策目的，報奉行政院於2003年核定「國有林事業區出租造林地補償收回計畫」，依序將位於土石流潛勢地區、水庫集水區、河川區兩側、生態保護區。保安林、及其他經主管機關依《森林法》第10條規定限制採伐地區等出租造林地，由出租機關就地上林木查定價金補償承租人後，終止租約收回林地，程序上，由承租人提出申請後辦理，以期保障承租人權益。

出租機關行使租地造林契約，向極慎重，蓋終止契約，乃不使契約繼續進行，依《民法》第263條所定，當事人依法律規定終止契約者，準用第258條第1項、第2項所定解除權行使之方法，因此，終止權之行使應向承租人以意思表示為之，使如果租地造林契約之承租人有數人者，意思表示應向全體承租人為之。（最高法院64年台上字第2294號判例參照）更應注意者，依法律規定已為終止契約之意思表示，準用第258條第3項之規定，不得撤銷。（見《民法》第263條立法理由）

除了出租機關得行使契約終止權外，承租人死亡者，其繼承人得終止租約，惟實務上少見，若然，則林地當由出租機關收回，林產物則應依約定之分收率由繼承人與出租機關分別取得所有權。

租賃消滅後之法律效果，最重要的是：租賃物之返還。《民法》第455條規定：承租人於租賃關係終止後，應返還租賃物；租賃物有生產力者，並應保持其生產狀態，返還出租人。因此，租地造林關係消滅後，除了林地崩塌、

滑落而消失之情形外，承租人負有保持生產力之情形下返還林地之義務，如經出租機關訂定期限而逾期不返還，應負給付遲延責任。（最高法院37年上字第5994號及69年臺上字第4001號判例參照）實務上，出租機關多會一再寬延返還租地之期限，非到最後關頭，不會向民事法院起訴請求返還，此際，請求權基礎，有二，一為本於租地造林契約而生之《民法》第455條所定租賃物返還請求權，其二為，承租人繼續使用租地，應屬無權占有，出租機關為林地之管理機關，自得本於《民法》第767條第一項前段「所有人對於無權占有或侵奪其所有物者，得請求返還之。」之規定，本於所有權之作用，依無權占有之法律關係，請求返還租賃物。（最高法院75年臺上字第801號判例參照）而實務上，林地常有遭到承租人與第三人訂立各種契約將林地交付使用而獲取一定利益之情形，因此，宜在查明全部無權占有人後，全部列為被告，以《民法》767條第一項作為請求權基礎起訴返還林地為妥。舉例而言，1989年間，某林區管理處與孫○○間返還丹大事業區第7至10林班租地案，經最高法院81判決債務人孫○○應返還租賃物確定，1992年4月18日，聲請法院強制執行時，至現場始發現執行標的物為陳○○案第三人所實際占有，經法院查明渠等係與孫○○訂有「合作造林契約」，係為「自己利益」而占有經營，且在南投林管處起訴前即已占有，自難認第三人等係債務人孫○○之使用人（輔助占有人），即非《民事訴訟法》第401條等1項所定既判效力所及之人，不得逕為對渠等強制執行遷讓。（臺灣高等法院臺中分院81年抗字第289號裁定）南投林區管理處白打一場官司。這些人繼續無權占有並使用、收益（種高冷蔬菜、開設農場飆吉普車等）林地，林管處只好查明49位實際占有人，以《民法》767條第一項為請求權基礎，重新起訴，一拖就是近十年，殊不可不慎！

租地造林承租人與國家間之行政法律關係論

視為森林所有人之權利義務

《森林法》第4條規定：「以所有竹木為目的而於他人之土地有地上權、租賃權或其他使用或收益之權者，於本法適用上視為森林所有人。」此為擬制規定，視為，指事務及其性質有異於其他事務，就一定之法律關係，以同一之法律處理。不許有反證，其法律關係限於依法令規定處理。此與《民法》第7條：「胎兒以將來非死產者為限，關於其個人利益之保護，視為既已出生。」之立法例相同。

就權利而言，承租人營造之林木，屬於承租人所有。（前已敘及）承租地如屬禁止採伐竹、木之保安林，承租人得依《森林法》第31條第1項之規定，以所受之直接損害為限，得請求補償金。此為生態補償之概念，從大法官釋字第440號解釋：「人民之財產權應予保障，《中華民國憲法》第15條設有明文。國家機關依法行使公權力致人民之財產遭受損失，若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應予合理補償。」更可瞭然。

就義務而言，依《森林法》第37條規定，租地造林承租人於森林發生生物為害或有發生之虞時，應撲滅或預防之。必要時，經當地主管機關許可，得進入他人土地，為森林生物為害之撲滅或預防，如致損害，應賠償之。主管機關於森林生物為害蔓延或有蔓延之虞時，得命有利害關係之承租人，為撲滅或預防上所必要之處置。撲滅預防費用，以有利害關係之土地面積或地價為準，由承租人負擔之。林地如屬《森林法》第21條所列沖蝕溝、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，主管機關得指定承租人限期完成造林及必要之水土保持處理。依《森林法》第40條、第41條規定，森林如有荒廢、濫墾、濫伐情事時，當地主管機關，得承租人指定經營之方法。違反指定方法或濫伐竹、木者，得命令其停止伐採，並補行造林。違反者，依第56條之1規定，處新台幣6萬元以上30萬元以下罰鍰。第41條復規定，承租人受造林之命令，而怠於造林者，該管主管機關得代執行之。造林所需費用，由承租人負擔。

遵守行政法上之作為義務

依《森林法》第9條規定，承租人於森林內興修道路或其他工程者，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，以地質穩定、無礙國土保安及林業經營者為限。興修行為有破壞森林之虞者，由主管機關督促承租人實施水土保持處理或其他必要之措施，承租人不得拒絕。本條規定內容，具有「誠命規範」之形式外觀，課予人民事前向主管機關申請並會同勘查之作為義務，違反此項作為義務即構成違章，應依《森林法》第56條加以處罰，並不以發生一定實害結果或危險結果為必要。（臺北高等行政法院91年第2508號判決參照）。管理要點第5點第3款特規定：承租人設置或廢止林道、工寮及其他附屬工事，應報經核准後實施。

承租人並應依森林登記規則第13條第2項規定向出租機關辦理竹、木登記，並應依第10條規定於其林地四鄰設立永久標誌，完成此義務，始能依第11條享有各種輔導及獎勵。

此外，承租人伐採林木除應依管理要點第5點經出租機關同意外，更應踐行《森林法》第45條規定「凡伐採林產物，應經主管機關許

可並經查驗，始得運銷」之行政法上義務，此條規定內容，是行政許可制度，與建築應經主管機關許可始得為之，是相同概念。本條係基於第1條所定森林保育之宗旨，採取許可、查驗並重之制度。林產物應經主管機關許可，始得以採伐。而且，不論其是否運銷，均有其適用。（最高行政法院91年判字第1742號及97判字第558號判決參照）違者依第56條規定處行政罰。

申請獎勵造林之權利義務

1996年賀伯颱風侵襲臺灣，造成嚴重災害，政府為號召全民推行造林運動，經行政院1996年10月7日台85農字第34407號核定，訂頒「全民造林運動綱要暨實施計畫」，責由行政院農業委員會於1996年12月20日訂定「獎勵造林實施要點」，號召全國民眾推行造林。出租機關對於尚未完成造林之租地輔導承租人提出申請，嗣行政院農業委員會依《森林法》第48條之授權於2008年9月5日訂定「獎勵輔導造林辦法」，以為執行之法規依據。

承租人向主管機關申請獎勵造林，為給付行政之範疇，經核定後，取得一授益之行政處分，並負有於租地內完成造林之義務，實務上，主管機關於作成獎勵造林之授益處分時並且於獎勵金核發前，會要求獎勵造林人出具切結書，承諾履行造林義務，此切結書之出具，攸關主管機關是否作成獎勵造林處分之評估，因此，獎勵造林人對主管機關負有切結書所宣示之義務至明。且應認定此切結書與獎勵造林處分形成「準負擔」之連結。而為獎勵造林處分之準負擔。準負擔未履行者，主管機關即得自獎勵造林人未履行時點起溯及既往廢止獎勵造林處分，並依受理時所適用之行政規則或法規命令，即依「獎勵造林實施要點」第7點第2項規定或「獎勵輔導造林辦法」第12條第1、

2、4款規定加利息賠償追回已領取之獎勵金。（最高行政法院104年判字第523號判決參照）

租地造林人承租人偏差行為與國家間之刑事法律關係論

租地造林承租人，於林地上使用收益行為，除已達具體違約情形，應負民事責任，部分行為尚產生行政罰問題外，實務上，若干偏差行為，涉及有無刑事責任問題，本節分別敘之。

租地造林人經國有林管理經營機關核准採伐租地範圍內一定數量及材種之造林木，逾越核准之範圍且逾越核准砍伐範圍但仍在其租地造林地內，是否具有刑事責任？依《森林法》第4條之特別規定，其租地種植之森林，既依法視為森林之所有人，其在承租地上對視為自有之森林為不當砍伐，僅係違反《森林法》第45條所定伐採森林產物，應經主管機關許可並經查驗之規定及契約之約定而已。不能論以《森林法》第50條、第52條第1項所定竊取森林主、副產物之罪。（最高法院檢察署針對最高法院78年臺上字第3500號判決提起非常上訴意旨參照）反之，如逾越租地範圍而採取國有林林木，自應依法論罪。

承租人應依管理要點4第8款規定，保管林務局指定之有用樹或特種母樹。如意圖為不法所有之意思擅自採伐，應構成《刑法》第335條所定：「意圖為自己或第三人不法之所有，而侵占自己持有他人之物者」之侵占罪。（司法院院字第1518號解釋及韓忠謨刑法各論71年第7版第455頁參照）

承租人於租地範圍內不從事造林，而為墾植，是否觸犯《森林法》第51條所定竊占之罪？如甲○○未經申請主管機關許可，擅自將

其所承租坐落嘉義林區管理處大埔事業區第56林班國有保安林地內之地上之什木48株及麻竹500支砍除燒毀，並開墾整地後改植40株檳榔樹苗，法院指出：依《森林法》第4條規定，甲○○為準森林所有人，若違反《森林法》第30條第1項之規定，未經主管機關核准或同意而於保安林內擅自開墾者，因與同法第51條第2項於「他人」保安林內擅自墾植罪之構成要件有間，應僅屬於同法第56條處以行政罰之範疇。（最高法院88年臺上字第5174號判決參照）

承租人於租地範圍內違約興修建築物，有無刑事責任？法院指出：不論其用途如何，基於其身分視為森林所有人之特質，即與按《森

林法》第51條第2項「於他人森林或林地內，擅自墾殖或占用」所指之情形不符。（臺灣雲林地方法院90年訴字第402號判決）實係民事之糾葛。又，法院針對承租人於租地內開設道路以利通行，相關判決亦指出：《森林法》第51條第1項為《刑法》第320條第2項之特別規定，必行為人具備意圖為自己或第三人不法利益之主觀犯意，而於他人森林內，擅自設置工作物，始足當之；承租人於租用林地內有使用收益之權利，其興修道路，能否謂其有意圖為自己或第三人不法利益之主觀犯意，不無研求餘地。（臺灣高等法院花蓮分院92年上訴字第56號判決）。



圖 / 大山影像

綜上諸例之反面觀之，承租人如果越出租地外墾墾或設置工作物，該當於觸犯《森林法》第51條竊占林地罪，殆無疑義。

實務上，另有一例，檢察官依《森林法》第51條對某甲提起公訴，謂某甲意圖為自己及第三人之不法利益於租地上土地上興建蓄水池，並將該土地其餘部分提供第三人興建寺廟，並伐除出租機關交由某甲保管並為撫育之原有林木致不堪使用，而違背其於該土地上造林及保管原生國有竹、木之任務，致生損害於出租機關之財產及利益。法院判決認為：承租人應視為森林所有人，是其利用該地之行為，即與《森林法》第51條第1項所謂之「擅自」不符，惟其既已受政府之委託代管該地上之原有林木及造林，竟未為造林並為自己及第三人之利益，而違背其保管之任務，在其上興建消防用蓄水池並同意他人提供其承租地設置建築物，致生損害於出租機關之財產及利益，所為係犯《刑法》第342條第1項之背信罪及同法第354條之毀損罪。（台灣南投地方法院86年訴字第325號判決）亦值參考。

結語

租地造林出租機關與承租人間為私法關係，惟人民依據「臺灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫」申請訂立租地契約，在國有林地管理經營機關是否與人民訂立國有林地租賃契約「前」之爭議，具公法性質。租地造林契約之性質為《民法》之「債」關係，為《民法》第421條所定之租賃。契約之成立、生效、出租機關及承租人之權利義務、契約之變更、消滅，具體約定於契約條款及作為契約之一部的「國有林事業區出租管理要點」。另一方面，承租人經營管理林地及其群生之竹、木，又以森林法令為主，與國家之間形成行政法律關係，承租人享有行政法上之權利亦負有行政法上之作為及不作為義務。此外，承租人之非法墾殖、設置工作物或伐除保管木之行為，如係在其租地範圍內為之，基於其依法視為森林所有人之身分，並不該當以《森林法》第50條、第52條及第51條之構成要件，而為民事紛爭，應處行政罰或為觸犯《刑法》其他條文之問題。最後，吾人以為，從夥伴關係而論，出租機關必須耐心輔導承租人遵守契約，方能達成租地造林的根本目的，即：厚植森林資源，發揮保育及經濟效用。🌲

◎參考文獻（請逕洽作者）