



# 從社會公益和財產權看林地管理問題

文 ■ 羅紹麟 ■ 國立中興大學森林系兼任教授

## 一、前言

森林對環境的貢獻有涵養水源、防止土石流失、維持良好物種與生態自然景觀空間、提供遊憩與環境教育，乃至木材和副產物原料供給等，但是要永續獲得這些利益的同時，吾人也須付出相對代價。1980年以來，國內外已發現未來的森林管理勢將越來越困難，主要在於森林以外的干擾因素太多所致。以台灣為例，過去100年來的發展發生在管理上的疑難雜症何其之多，除了自然的因素外，莫過於土地及地上物的問題最令人棘手，其中又以森林財產權相關問題（property right, Eigentumsrecht）最為重要。

財產權被視為新古典經濟理論的延伸，也是最具革命性的部分，在法理上將財產權大別為國有（State）、私有（Private）和共同有（Common），以及另一種所謂公共使用（open access），前三種在規範使用權利並無區隔使用人與非使用人，最後一種則僅規範使用和團體使用，其屬性則不予規範。由於所有權常與持有制度（tenure system）混雜在一起，在各國之森林中尤其可見。財產權對森林所有人而言是權利也是義務，它具有

所有、使用、佔用、處分等多重性格，在實質涵義上之資源更具有利用（usus）、收益（usus fructus）、改變（abusus）及轉移（transfer），更具體的說，財產權是社會內去協助某人合理對待（dealing）他人的期望而記載在法律及生活習慣者（Schmidt, 1999）。

在民法上更與物權中之所有權、地上權、永佃權、地役權及佔有等有密切的關係。由於前述法律在釋義上有橫向與縱向的關聯性，一般百姓對其較為模糊而混合使用，這也就造成林地管理上雙方認知差距甚至誤解，累積到最後可能就變成林政管理的盲點，甚至長時間下難予解決終成懸案。總之，地權問題表面上看似單純的法律問題，在傳統的教導下，反而是經濟、社會甚至是文化等多面向的綜合性問題了。

台灣從荷蘭、清朝、日治到民國，向來是官方或國有林的天下，而在國有林為主體的前提下，大多數法律（規）便以國有林為出發點，甚至今日的森林法從民國以來一直沿襲舊法「森林以國有為原則」。正因為如此非國有之民有林在面積、經濟力量及社會影響力方面便相形見肘，但在人口密度居世界

之高、土地需求的壓力下，任何朝代都沒有改變，加上數十年來政府努力發展工商業，國民所得提昇更創造出更多的土地利用方式，其結果是農地變建地或被解除，山坡地之山林變為耕地，耕地又變為觀光遊憩使用，甚至造就出許多高山新市鎮，這種潮流難道政府不知或毫無招架之力？以及至2年來「國土復育計畫方案」推出後，雖能堵住少許，但同志仍須努力奮鬥，可見問題的嚴重性。在看林地收回為例，補償金和救助金等已確定，但執行上始終在進度受阻，乃因這裡面仍存在著不少法律、經濟、社會制度面的問題，歸納之是時間與空間的雙重問題。事實上台灣山坡地濫墾問題早已存在多時，甚至可以說是橫跨3個世紀的老問題，從清朝至今從無間斷（姚鶴年，1993；焦國模，2005）。如今要將此社會問題的全部罪過記在林務局的頭上實在有些不忍。正因為問題涉及層面廣泛，個人僅就以往的研究資料與其他相關論文及少數國外之研究提出綜合性分析，並擬出幾個簡單的對策以供參考。

## 二、社會公益與財產權保障何者重要？

市場經濟與財產權保障一向被視為西方進步國家的象徵，我國亦然，我國憲法早已明載是為證明。世界法學重鎮的德國憲法（基本法）第14條對財產權的規範是：（1）財產及其繼承應獲得保障，內容與限制由法律定之。（2）財產使用也應服務公益。（3）強制徵收（收歸）祇在公益前提下為之。

財產權保障因所有人身分不同做不同解釋，國有因有行政權或公權力作後盾，私有則一切依照民法作規範，雖說兩者皆有公益之義務，但程度不同而已。然而在此值得注意的是「私有」之社會義務並非唯一條件，反倒是財產權在公益的相對位置才是決定的考量。基於這種理由，財產權在實際執行過程中便產生如下類型：

- （一）未具體的財產權。
- （二）訂有規範內容與限制條件的財產權。
- （三）兼顧公益與財產本身之綜合性財產權。
- （四）祇顧公益，當有受損時得補償之財產權。

動產與不動產皆屬物權範圍內，因標的不同處理方式也就不一。森林內的林木灌叢附生於土地上層不動產乃天經地義，但樹木被伐倒後從土地分離可能就成了動產，屬動產便可自由處分，若從公益的觀點看，有時也未必是無限的自由，法例有謂馬鈴薯可食用，製酒精或當飼料，但當發生糧食危機時，便有可能由國家限制其自由處分的程度，誠如私有林位在易發生土石流危險地點有構成公共潛在危險時，必須加諸不同程度的限制一樣，或水源保護區規定不得使用農藥及有毒排放。另也有學者提出，制度受制於眾多的法規乃因某種資源較為特殊之故，因此私有林主之森林在環境上之特殊意義，其處分權便不如其他財產處分一樣的寬鬆（Nießlein, 1993）。一般來說，動產可以透



過生產、消滅、更換其所有人或佔有人，但需經過同意或移轉才可完成，對土地而言，可能就需要由另外一種思維程序去解釋，即凡是土地首須依照土地登記制度辦理，未登記（錄）完成之土地所有權問題重重或說妻妾不明，雖有臨時性的行政補救但終非長期正途。目前國有林尚有部分未完成土地登錄，所幸國有林事業區劃分制度似乎對某個問題能作暫時的注解，但為永久計仍不免令人擔心。

對森林所有權而言，不損其權益與盡其社會義務同等重要，有時要盡其社會義務非解除其「所有權」或「徵收」不可。最近在國土復育計畫方案中，國家欲購回高山私有農地或森林即是最明顯的例子（Enteignundes Wgldeigentums），過程上，下列手段在執行時似乎值得考慮：

（一）森林具有明確國土保安目標得利用國家行政權徵收為國有，但徵收依據是受該森林直接影響地區為人口稠密或生態景觀敏感範圍或國家建設所必須或具特殊功能，當環境改變後有不可恢復者之虞者。森林包括林木與林地不似建地，並不容易單單用市場或和有形價值來量化和價值化，若要取信於人必須要事前經過多方協商較有說服力。

（二）森林變更之行政規範。早期歐洲實施「森林令」，用意是在保護森林永續利用和提供遊憩，惟實施後都發現太過強調族群利益，例如擁林者將會傷害到大眾的共同利益（非擁林者）。反過來說，祇為公共利益作為口號卻不知不覺地壓制到林主的自由

意志，剝奪犧牲其權益是何等的社會不公，因此後來才慢慢改變為敦親睦鄰的方式（partnership），此與目前林務局推行的新林業伙伴關係或者社區林到最後階段為共管森林不謀而合。私有化與公共化本是對立性質若能達到雙方接受進一步達到雙方滿意確有其困難，但若能做到，這豈不是著名經濟學家Pareto所創的社會福利的適中境界，而要達成這種目標則有賴行政方法與民主方法去妥協不可，至此所有權已變成次要，反而是實質的永續和諧經營才是基石，美國的多目標利用當初也是利用和諧而設計。而行政上的補救措施是用「補償費」或「救助金」等來達成，而其內容重心不外是「計算方法」和「補償程序」且要求到「合法」、「公平」與「公開」三要件而已。

不少經驗指出，國家機關在處理上述問題時常會犯上便宜行事速戰速決的毛病，但這在私人重視財產權的觀念上正是最被關切的焦點。因為一般人認為公有財和私有財在環境作用上和正當的利用下，僅程度不同而已，所不同的是私有財對私利益的強烈要求從不停止。此外私人利益被提供做環境貢獻而不考慮本身之成本，其目的有時是在補充國家提供公益之不足部分，就像不少熱心人士之捐助或義工一樣。總之補償原則通常可歸納如下：

1. 純粹因徵收（收歸）而發生。
2. 為達到某種公益造成事實的賠償或補償。
3. 國家與私人間契約中的約定部分。

#### 4. 基於成本考量的補償。

對他人享用既成森林效益的補償，尤其對私人直接投入應同等於國有林執行森林計畫、監督、控管功能一樣，另外還有存在的外溢效果也可用回饋的觀念來補償。

### 三、林地變更與土地之儲備功能

早期地廣人稀產業不發達，森林利用或改變僅限於農耕、狩獵、捕撈和畜牧等，但隨著人口增加、都市化、工業化以致透過開發、買賣、契約等方式，乃逐漸改變為交通、住宅、工廠、運動休閒、教育、醫療、生態保護等不同用途，總括來說，用途之改變也是土地空間之再運用或重新組合而已，這也印證農經學家Thünen所創的孤立國理論，彼說土地的集約使用會造成以城市為中心鄉村山野為外圍的現象，如以今日土地利用之改變作比較，不難發現住宅建地之外有農業區，農業區外又被人跡罕至的原野高山所包圍，由台灣近400年的開發歷史去觀察比較也是蠻吻合的（姚鶴年，1993）。在上述學理開創前中歐地區原野森林鄰近居民有共同使用的習慣，日後就形成森林組合的共同經營方式。但隨著自由思想盛行與客觀條件改變，部分人士陸續退出共同利用機制，加上皇室貴族地主相繼瓦解，授田、分割也不斷完成，私有林乃大行其道，另外上世紀以來西班牙辦理大規模的林地放領，前後超過400萬公頃，更加速私有林時代的來臨。相同的，台灣在清代墾山活動漸入規模，從西部平原開始歷時百年不輟（1683 - 1795），

後又轉向山林及東部地區，1875年的招墾政策推行更是變本加厲，已拓展至原住民土地，至日本據台方興未艾。仿效前朝頒佈行政特別法令配合林野調查嚴格釐出「不要存置林野」，其用意是在作釋放林地之準備而已。二次大戰後，台灣陸續辦理耕者有其田、公地放領、國有林地解除（1969 - 1971），到1990年代以後的林地放領（包括緣故地）在在說明人口、產業對土地的壓力從未停止，也連帶說明了林地儲備功能。藉由林地由林務轉為其他用途且由公轉為私的過程上可見一斑，租地造林更是一般台灣林地改變的縮影。租地造林政策上原是想用經濟手段來解決經濟難題，豈知在解決途中反而變成社會問題，如今又轉變為環境問題，這種演變過程是當初設計時沒想到的。固然經濟問題是元兇，但是昔日所訂的林地管理對策總跟不上時代的變動速度和複雜性，以致變成今日的「殘局」。租地造林原指出租林地供投資造林，焦點雖是林木但在實際的過程中反而重心卻轉移到林地之管理上，這就如同祇強調某標的物的rent轉移到委託管理（leasing）一樣，其作業範圍、經營項目反而增加許多，這在契約上卻未能完整載於法規甚為可惜。又租地造林在國內外有用以減輕行政管理與法律上之負荷，本是美事一樁，且有平衡國有財與私有財結構平衡和財產使用的效率的改善的其他利益。北溫帶國家的國有林和私有林面積比例多在1：2或更高，今天財產權之分配似已達平穩狀態，原共產國家從解體以後其國民也莫不以持有私人財





產為念，有時還不落後於西方民主國家，例如俄羅斯聯邦的森林法中（1997），有將國有林放租給外國人投資，當今熱帶國家之森林雖大部分屬於國家所有，但經營權早已落入不少財團手中也是不爭的事實。由是觀之，維持合理公私權益間的平衡似乎是今日的民主、經濟與社會時代不能夠迴避的基本問題。

#### 四、公有山坡地之處理

台灣林地管理中最被詬病的，當推國有林地被侵佔和山坡地被濫墾，而此問題並非由今日開始且原因頗為複雜，若能從歷史演變中去學習瞭解可能對解決方案的擬定也許有助益。話說1975年6月19日行政院提出「林業經營三原則」，並於翌年的元月1日由林務局提出19點「經營改革方案」至此真正的問題才全部浮出，而當時的台灣省政府責成林務局和山地農牧局（水土保持局前身）立刻提出報告並擬出政策，以肩負山坡地規劃責任，山地農牧局在1977年4月18日的報告為例，就指出此問題比想像中的嚴重，嚴重到束手無策，對於當時德基水庫治理也一再提出，甚至動員經濟部長、大學教授齊聚一堂，至前幾年農委會雖然火力全開，所得到的結果還是有限，報紙上更形容為「破功」，可見此問題的困難度的確非同小可，幾乎是法律、經濟、社會、政治、文化及倫理的糾葛。所謂公有山坡地原包括（1）原野地168.996 ha（皆以1977年為基準）為日據時期被劃為不要存置林野的部分，1962年省府將其改稱為「原野」。（2）區外保安林解除

地（5,786 ha），因失去保安功能經中央核定解除供農牧利用。（3）國有林班解除地（68,098 ha），指淺山地區林班地，地勢平坦、地力較佳、長期遭濫墾嚴重、政府經營困難予以解除作有條件的農牧使用。上述的「公有山坡地」也是所謂的農林邊際土地若硬要收回，將引起嚴重反彈與社會不安，當時乃建議為合理土地保育利用方式依行政院核定之「台灣省農林邊際土地宜農宜牧宜林分類標準」經利用調查完成地目等登記地籍，宜農地需完成水土保持後在依公有耕地放租或「台灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法」辦理放領，但宜牧地、宜林地仍續放租，但後者需限期完成造林，且以出售造林為原則，原按租地造林辦法訂約租用者仍依約繼續放租，經過清理上述總面積為53,621 ha。但是1976年1月1日「改革方案」實施後，政策上其土地處理上已發生微妙的變化，其中將改革方案中的「國有林地」範圍從原林務局經營管理的國有林事業區林地、保安林及試驗林，經台灣省政府65年1月3日台65經004號函公布擴大解釋為包括「國有原野、國有林班解除地…等」而將後者納入國有林體系，當時曾受到山地農牧局的質疑，彼認為上述山坡地之土地條件與作用並不同於國有林事業區，且在考慮政治、經濟，強調保育與利用並重的前提下透過土地利用限度，將其區分宜農宜牧宜林等可避免「地上物處理及處理所需人力」、「面積零星分散管理人力不足」及「人民與政府權益紛爭造成極大民怨」，因此建請繼續放租並作

輔導才是上策。至於規定期限內需完成造林而未造林者則收回由機關造林。如今這些30年前的問題現在又一一重現，簡直可說明時空倒置，也是時代的翻版吧。當時慎重起見曾驗證3個鄉鎮，省政府特地以東勢、鹿谷、南化三地之實際背景作評估，結果是（1）部分林地與居民生活歷史之間無法分割，且居民已投入大量資金與心血故不易解決。（2）土地零星散布於私有林及合法之租地中其回收地上物有實際困難。（3）擬收回後作鄉鎮公共造產，但缺乏人力、財力來管理，且部分土地早已變為建地街道？！因此當時之認知是解除地係國有非公有土地，依國有財產法規定須由國有財產局管理，但為配合山坡地規劃、推行水土保持作業，農地放領從1972年開始辦理，放領作業由地方人士、民意代表、農民代表及政府官員組成，依放領要項辦理（田3 ha，旱6 ha，地價按土地等別全年正產物收穫量之2.5倍計算分10年20期均等繳清，收到的地價撥充山坡地農業發展基金）。

專案性質的林地放領與1994年核定的公有山坡地放領辦法不僅時代背景不同，內容也有差異，且有「緣故」關係的加入，問題更為複雜。羅凱安與本人就台灣租地造林問題作策略性分析時曾用維持租地、放領、收回3種假設，透過成本效益分析、折現率和補償費3項為指標加以比較，結果以維持租地的方案最為適中，此再度證明符合「林業經營改革方案」、「台灣森林經營管理方案」所擬定的條文甚為契合。唯有如此，政府尚保有

林地所有權、承租人有實質效益，而用財政工具似乎不及法規為工具有效，此外近年來國內相關之學術論文也同樣指出，用獎勵手段要完全達到造林目標仍有其限度，總之，政府最好的辦法是積極貫徹輔導策略，有如給租地造林人一種賦權（empowerment）的功能，比較容易達到自我管理的永續、穩定和法律上的託管目的。

## 五、森林環境勞務補償制度之建立

補償制度建立必須建立於一套法律之上，其內容應包括財政與經濟方法。森林與其他產業最大的不同係在它對自然環境潛在貢獻及其外溢效果並不明顯，但不管其財產權屬國家或私人或共有關係，前面的效益皆會發生，一般在森林經營中有上述情形所做的補償約有下列幾種：

（一）因強制而獲補償，即有事實俱在可以依現行法律定之，但此多用在短期物價平穩時比較有意義。

（二）雖強制而獲得補償，但它也負有一定的社會義務，此時可採自由方式，有人稱這個範圍為灰色地帶，屆時政府官員先用徵詢洽談方式至雙方同意為止。

（三）契約中已有明訂必須要提供公共利益者，則依契約規定部分履行其責任。若以往契約僅及於標的物和一定限制項目，經過長期下來環境大改變後已無法視為合理，即需隨時修改，何以昔日造林分收國家部分訂為20%，今僅為1%即證明現實背景與合理性已被雙方所接受的事實。





(四) 森林經營人雖未特別強調成本問題，但大眾卻以獲得相當大的間接效益，若其有要求亦得考慮適度予以補償，否則將被視為自動放棄建功德也是美事一樁。例如私人經營森林需要開設步道供作管理用或作為其他農路必經之路，因而造成生產面積的損失，或經常性監督林地安全防止他人入侵再遭濫墾破壞，以及對森林作簡單的規劃、林木撫育、倒木處理甚至救災等，尤其在一定規模以上視為必須。總之私人經營森林何以常需要由國家來輔導其理至明。所謂輔導包括諮詢、教育、訓練、資財補助、技術指導，尤其在一個以國有林為主業的林務機關，若能發揮在公私有林作適度的人力、財力支援，則會有意想不到的效果。反過來說，倘若國私在財產管理上之投入不成比例，要期望一方成器似乎是緣木求魚。因此像德國南部就設有統一工作站（Einheitsforstamt）以為解決國、公、私有林三者作一合理的人力、財力配置和安排優先次序。在瑞典更因租地為當地特色而成立租地造林管理處，諸如此類機構之成立主要在補足功能

性組織的不足。不管是強制性與否而獲得之補償是需要有嚴密的規劃和程序方法，此時需要（1）林業經營的上位計畫。（2）能提供之財政預算來訂出「合理效益補償額」（angemessenes Nutzungsentgelt）。此種制度一般作事前的定額補助（pauschalierte Zahlungen）較為少見乃因強制屬個案性質較多，更何況每位林主費用作業項目、規模均不相同，但為避免誤差過大，常依據材料與人事費用去判斷，倘此方法無法達成任務，最後才用政治的方法解決，即用單位面積金額補償即可，否則祇好多編訴訟預算上法院之途了。

## 六、結語

財產處分權被視為機關重要的機能與活動依據，靠協商與交互作用可縮小其複雜性與不安定性，而非祇在提高政府的權威就能解決的。▲

## 參考文獻（請逕洽作者）



（圖片／林務局提供 攝影／王彩琴）