

在環境法體系下探討森林法律原則

文／圖 ■ 李桃生 ■ 林務局前局長

一、前言

森林法為環境法體系下的一部法律，必須遵循環境法的基本原則，本文從國際環境法的原則出發，探討森林法及相關法令的基本原則，建構森林法制的原理，作為實務運作之參考。

二、國際環境法的基本原則

國際環境法的基本原則是指：各國公認並接受、在國際環境法領域具有普遍性的指導意義、可體現國際環境法特點、構成國際環境法基礎等特性的原則。分述如下

（一）永續發展原則

永續發展原則主要在於確認：環境資源的利用必須採取謹慎、理性、合理且合適的方法，在當代人需要及後代人需要間實現平衡；改變窮人與富人、確保開發中國家永續發展，已開發國家必須改變其對環境資源的浪費揮霍利用方式並承擔更多的環境責任義務。

永續發展原則 1972 年「人類環境宣言」、

1984 年「世界自然憲章」即已具體呈現。嗣 1992 年聯合國環境與發展大會確立此一原則，並主要呈現於「公約環境與發展宣言」、「21 世紀議程」、「氣候變化綱要公約」、「生物多樣性公約」及「森林原則」中。

（二）共同但具差別性的責任原則

此一原則最初確立於 1992 年聯合國環境與發展大會，基於地球生態系統的整体性及導致全球環境退化的各種不同因素，各國對於全球環境保護必須共同分擔。因此，各國必須採取合宜妥適的措施保護並改善本國環境，同時防止對其他國家的環境造成損害；各國也應參與環境保護的國際合作，相互支援，協同援助。然而，已開發國家及發展中國家在歷史上對於環境造成的破壞壓力成正比，而且，已開發國家從全球環境資源的大量消耗及惡化的過程，掌控較多的財務與科技資源，從而，已開發國家、開發中國家在國際環境保護責任上應有所區別，前者應比後者承擔更多的義務。

（三）環境主權權利及不損害國外環境原則

此原則已成為國際習慣法原則，宣示在「人類環境宣言」，且在重要國際法文件及司法判例中獲得肯認。權利義務旨在：各國擁有依據其環境特質及發展政策合理開發利用自然資源的權利，以為行使主權權利，是國家主權原則在國際環境法領域之具體實踐；但環境問題無國界，一國的環境變化對他國乃至地球整體環境有所影響，為協調各國主權權利與人類共同利益間的關係，各國須確保在管轄範圍內或在其控制下的環境活動，不得損害其他國家管轄範圍環境之責任。

（四）國際環境合作原則

基於環境問題是普遍性、全球性的，影響全人類的生存及發展；各國在政治、經濟、科技及文化、歷史方面的差異造成各種利益的衝突，唯有加強國際合作、促進交流始能共同致力於環境保護。國際環境合作原則的意義在於各國應採取：合作、協調、相互支持、一致的行動使國際環境問題有效解決。依據「人類環境宣言」原則 24 及里約宣言原則 7，主要內容包括：增強各國保護及改善環境的能力；防止環境問題的越界轉移；環境不利變化的預先通知、協商及相互支持；採取區域及全球環境保護措施；制定環境損害責任及賠償的國際規範；建立有利於全球環境的國際經濟制度。



（圖片／高遠文化）

（五）謹慎預防原則

本原則包括損害預防原則及風險預防原則。二者均以預防環境損害發生為目的。損害預防是一項責任，係基於全球環境惡化的結果提出的。各國應儘早在環境損害發生之前，採取必要措施以制止、限制或控制其管轄範圍內可能引起環境損害的行為或活動。風險預防係指遇有嚴重或不可逆的損害威脅時，各國必須竭力廣泛適用損害預防原則，採取符合成本效益的措施以防止環境惡化，不得以科學上之不確定性作為不行動或延遲行動的理由。

（六）代際正義原則

代際正義蘊含的意義是：沒有任何世代的權益可以凌駕於其他世代；世代之間必須有衡平的法律基準。《二十一世紀議程》強調為達永續發展的目標，必須兼顧未來世代的利益；里約宣言第3項原則規定：發展權利的實現必須衡平地滿足今世與後代於發展上與環境上的需求。氣候變化綱要公約第3條，亦要求締約方必須為人類當代及後代利益保護氣候系統。

三、我國環境法的基本原則

環境法的基本原則係指環境法體系下，貫穿於各種法令間且各原則相互關聯及制約，作為立法、執法及守法的基本精神與指導原則。

環境法的基本原則如下：

（一）永續發展、兼籌並顧原則

環境保護與經濟發展應該具有協調關係，既關注生產更關注生態，環境資源是經濟、社會發展的基礎，而經濟、社會的發展也為環境保護提供科技與財力，兩者必須協調，兼籌並顧，始能永續發展。但基於環境遭受破壞的不可逆，經濟、社會之發展必有其不得逾越的界限。此一原則具體宣示於我國環境基本法第2條第2項、第3條及第7條，法條明定：永續發展係指做到滿足當代需求，同時不損及後代滿足其需要之發展。基於國家長期利益，經濟、科技及社會發展均應兼顧環境保護。但經濟、科技及社會發展對環境有嚴重不良影響或有危害之虞者，應以環境保護優先。中央政府應制（訂）定環境保護相關法規，策定國家環境保護計畫，建立永續發展指標，並推動實施之。地方政府則視轄區內自然及社會條件需要，依據中央法規及環境保護計畫訂定自治法規及計畫，並推動實施之。

（二）預防原則

環境問題一旦發生，往往難以消除及恢復，生態環境一旦遭受破壞，長期難以恢復或甚至不可能恢復，事後之治理及補救，費用巨大，殊不經濟，根本得不償失。尤其重要的是，環境問題在時間及空間上變化極大，具有科學上不確定性，很難掌握。職是，國家的環境管理必須藉由綜合規劃、訂定計畫及各種管制措施，

在事前防止環境汙染、破壞及不妥適的開發利用，以保護環境生態系統。環境基本法第 6 條明定：事業進行活動時，應自規劃階段納入環境保護理念，以生命週期為基礎，促進清潔生產，預防及減少汙染，節約資源，回收利用再生資源及其他有益於減低環境負荷之原（材）料及勞務，以達永續發展之目的。環境影響評估法的立法目的亦揭櫫：預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的。水土保持法第 1 條明定，以保育水土資源、涵養水源、減免災害、促進土地合理利用，增進國民福祉，為實施水土保持處理與維護之目的。凡此，均是預防原則的體現。

（三）開發者維護、汙染者付費原則

此一原則是強制開發利用環境資源者，必須承擔的環境責任，在自然資源和能源的開發利用過程，對於資源因開發而減少及環境的損害，甚且造成環境的汙染及危害，開發者及汙染者應負責承擔，汙染者應承擔的費用包括消除汙染的費用及損害賠償費用。前者包括治理汙染源及恢復被汙染的環境的費用。後者是指對於環境汙染的受害人，賠償其人身和財產損失。環境基本法第 28 條即明定：環境資源為全體國民世代所有，中央政府應建立環境汙染及破壞者付費制度，對於汙染及破壞者徵收汙染防治及環境復原費用，以維護環境之永續利用。

（四）公民參與原則

此一原則係基於環境資源為公共財產的理論，作為公共財，任何人不得任意對其占有、支配及損害。因此，在環境保護領域，公民有權透過一定的程式或途徑參與一切與環境利益相關的決策活動，以促使各項決策能切實符合全民的利益。在各種環境法中建立公民參與制度，其實是民主的理念及價值的實現。我國環境影響評估制度已納入公民參與制度，且具有實質影響力。森林法第 38 之 4 規定受保護樹木之移植，開發利用者必須舉行公開說明會，地方主管機關應舉行公聽會。森林法授權訂定之「保安林解除審核標準」亦規定森林所在地之公民參與審查之機制，充分保障公民權益。野生動物保育法亦規定野生動物保護區之劃定應踐行公聽會之程式，聽取當地居民的意見。此外，環境基本法第 34 條規定：對於各級政府疏於執行環境保護工作時，人民或公益團體得依法規定以主管機關為被告，向行政法院提起訴訟。近年來，有關環評的公民訴訟，如臺東縣美麗灣開發案及中部科學工業園區案，均對各級政府的環境施政造成非常巨大的影響。

四、森林法律的基本原則

屬於環境法體系下的森林法，其基本原則受到前揭環境法基本原則的制約，更有其獨特的原則，均圍繞著「森林生態系統維護」之價值體系下，具體述之如下：

（一）確保生態價值原則

森林具有生態價值與經濟價值，生態價值包括：森林是生態系統及生態平衡的主要調節器；森林能有效維護生物多樣性；森林透過改善水分循環調節地域氣候；森林是世界上重要的碳儲存庫，儲存了陸地生態系統 90% 以上的碳，藉以減緩地球暖化；森林可以涵養水源，增加徑流量，降低洪水危害；森林有效防止土地荒漠化及地盤鹽化；森林可防風固沙、保護農田；森林可防止空氣汙染、噪音汙染及酸雨沉降。經濟價值包括木材與竹類利用、非木質林產品（如竹筍、菌、樹脂、樹葉、樹實等）及森林提供遊憩、休閒、生態體驗的功能。

重點是，森林如果遭受破壞，生態功能減損，必然導致經濟價值的衰退，因此，森林的

生態價值是森林經濟價值的基礎。森林法的根本目標是確保森林的生態價值，這是一種價值判斷，是森林法的核心價值。我國森林法第 1 條首先揭櫫森林法的立法目的為：保育森林資源，發揮森林公益及經濟效用，並保護具有保存價值之樹木及其生長環境。第 5 條更明定林業之管理經營，應以國土保安長遠利益為主要目標。吾人稱此條為森林法的「帝王條款」。

（二）森林資源國有原則

從臺灣的歷史來看，1895 年日人據臺的森林情勢為：內外多方爭奪山林；林野權利涉及內地商人、洋商、原住民、漢民等複雜的族群關係與商業利益；臺灣的樟腦生產具有獨佔性，適度控制生產規模可以操作市價，獲取



（圖片／高遠文化）

可觀利潤得以挹注財政。臺灣總督府乃頒佈律令第 26 號，第 1 條規定：缺乏清朝政府核發可證明所有權的地券或其他（權利）證據之山林原野，全部為官有。另一方面，民國 3 年（1914）農商部長代表大總統公佈我國森林法，總綱規定森林所有權屬分為國有林、公有林及私有林，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。民國 34 年 2 月 6 日國民政府修正公佈森林法，明定森林以國有為原則。是無論國民政府或日據政府均以政府之高權以歷史的淵源，確認我國森林資源以國有為原則。現行森林法第 3 條第 2 項明定此一原則，具體規定則為森林法施行細則第 3 條：森林所有權及所有權以外之森林權利，除依法登記為公有為私有者外，概屬國有。此外，第 7 條明定公私有林如在國土保安上或國有林經營上有收歸國有必要者；關係不限於所在地之河川、湖泊、水源等公益需要者，得由中央主管機關給予補償金收歸國有。最高法院並引用上揭條文著有 89 年上字第 949 號判例，指出：國有林地不論國家已否辦理登記，均無民法第 769 條、770 條取得時效規定之適用，俾達國土保安長遠利益之目標，並符合森林法所定保育森林資源，發揮公益及經濟效用之立法意旨。

（三）森林保護強制原則

森林作為生態系統的重要組成部分，對保護環境扮演重要角色，在臺灣，森林的防災功能更為突顯，因此，我國對森林資源予

以強制保護，森林保護強制原則係指森林的採伐利用必須經合乎森林經理原理規劃並經行政許可始得為之，以避免森林遭濫採濫伐或林地遭受破壞，減損森林的價值。森林法第 14 條及第 15 條第 1 項分別規定：國有林各事業區經營計畫，由各該管理經營機關擬定報中央主管機關核定實施；國有林林產物年度採伐計畫，應依各該事業區之經營計畫。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。此外，森林法第 9 條規定，在森林內興修水庫、道路、輸電系統、開發電源；探、採礦及採取土石；興修其他工程等，均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。第 37 條規定：森林發生生物危害或有發生之虞時，森林所有人應撲滅或預防之。第 40 條第 1 項規定：森林如有荒廢、濫墾、濫伐情事時，主管機關得向森林所有人指定經營方法，違反者，得命令其停止伐採並補行造林。以上均為行政法上義務，如有違反，主管機關應對行為人處以行政罰。

（四）生態補償原則

生態補償原則，在國際上通用的觀念為「生態服務費」或稱「生態效益付費」，其主要旨是：國家、社會、森林資源生態效益受益人及其他組織以資金方式給予為森林資源生態效益付出經濟代價者，給予適當的財務補償，促使提供森林生態效益者能妥為森林的營造、撫育、保護及管理的法律制度。

從財產權制度觀察，所有物為私人所擁

有、使用與收益為所有權的核心內容，惟個人行使財產權仍應受社會責任及環境生態責任之限制，其因此類責任使財產之利用有所限制，而形成個人利益的特別犧牲，社會公眾並因而受益者，自應享有相當補償的權利。

（大法官釋字第 400 號解釋參照）要之，森林生態效益提供者獲得補償是權利，但也產生了生態保護的義務。

森林法第 31 條規定：禁止砍伐竹、木之保安林，其土地所有人或竹、木所有人，以所受之直接損害為限，得請求補償金。損害由中央政府補償之，但得命因保安林之編入特別受益之法人、團體或私人負擔其全部或一部。105 年 1 月 6 日公佈之原住民保留地禁伐補償及造林回饋條例，更擴大生態補償的範圍，主管機關原住民委員會將原住民保留地之林業用地全部劃定為禁伐區域，原住民保留地之所有人或具原住民身分之原住民保留地合法使用人得申請禁伐補償金，明定補償全額自 105 年起，每公頃新臺幣 2 萬元，106 年後，每公頃新臺幣 3 萬元。其立法宗旨係依據受益者付費、受限者補償之原則，藉生態補償制度達成國土保安、涵養水源、綠化環境、自然生態保育及因應氣候變遷、減輕天然災害之目標。

此外，生態補償尚有直接易地補償之觀念，森林遭受減損另作他用後，開發利用者必須提供資金或另覓土地另行營造等同面積之森林，以為補償。對於受保護之樹木，亦然。林務局依據環境影響評估審查要求訂定

「開發行為使用保安林地之綠覆補償原則」規定開發行為使用保安林者應依環境影響評估審查要求另覓地營林，如環境影響評估審查結論未定面積，則以無法營林面積 1.5 倍為原則。森林法第 38 條之 5 規定：受保護樹木經地方主管機關審議許可移植者，地方主管機關應命開發利用者提供土地或資金供主管機關補植，以為生態環境之補償。

（五）原住民生活慣俗維護原則

臺灣國有林的經營與原住民習習相關，日據時期自 1914 年至 1925 年間，進行全島林野調查，將林地分為：要存置林野、準要存置林野、不要存置林野等，準要存置林野又稱為「番人所要地」，專作為原住民使用，光復後，由政府逐漸編為原住民保留地。要存置林野則編入國有林事業區經營管理。事實上，森林區域有位原屬原住民傳統領域土地者，106 年 2 月，原住民族委員會依據原住民基本法第 21 條第 4 項之授權訂定「原住民族土地劃設辦法」，規定原住民傳統領域土指：原住民傳統祭儀、祖靈聖地、部落及其獵區與墾耕或其他依原住民文化、傳統習慣等特徵可得確定其範圍之公有土地。

另一方面，森林經營與原住民之生活慣俗遂行具有密切合作關係。原住民世代居住於森林周邊，對於森林資源的利用，具有傳統生態智慧，森林法主管機關應予維繫，因此，森林法制特別講究從原住民之生活慣俗出發，建立制度，讓原住民得以合理而智慧的取得

森林資源。森林法第 15 條第 4 項規定：森林位於原住民族傳統領域土地者，原住民族得依其生活慣俗需要，採取森林產物，其持取之區域、種類、時期、無償、有償及其他應遵循事項之管理規則，由中央主管機關會同中央原住民族主管機關定之。行政院 104 年 4 月函請立法院審議之森林法部分條文修正草案中，增訂第 15 條第 6 項，規定天然災害發生後，國有林竹、木漂流至國有林區域外，各級政府及公共事業應於一個月內清理註記完畢，未於期限內清理註記完畢之漂流木，當地居民依主管機關公告之期間、區域及其他應遵行事項，得自由檢拾清理。但不得檢拾清理中央主管機關依第 52 條公告之貴重木樹種。惟為維繫原住民族文化，複增訂第 7 項規定第 6 項但書規定，於當地原住民基於傳統文化、祭儀或自用之需，檢拾清理漂流竹木者，不適用之。至於，國有林區內之漂流竹、木之打撈，中央主管機關於 102 年 12 月修正國有林林產物處分規則第 14 條第 15 條，提供一定比率之數量由原住民供傳統文化、祭儀或自用之用，且得為無償。

要之，原住民生活慣俗維護原則之實踐要件必須扣緊：「生活慣俗」之本質、非營利行為、在特定區域為之、依法令規定辦理等，始符合原住民族傳統文化維護之原則，並臻公平正義。

五、結語

森林法及其授權訂定之法規命令，連同主管機關為森林資源之合理利用與監督管理，依其許可權或職責訂定的技術性、細節性、裁量性的行政規則，構成完整的「以法治林」的法制，使森林資源有條不紊的保育，發揮其公益及經濟效用。本文所敘的基本原則，貫穿在整體森林法制中，原則看似抽象但落實於法條時，則具體明確，凡事理均有其根本，森林法律的基本原則依附於環境法基本原則，並與國際法環境法原則相呼應，吾輩森林人苟能念茲在茲，則森林之永續經營，應非難事。🌿



（圖片／高遠文化）