

淺論森林法第八條

文：李桃生 / 林務局副局長

木林法第八條，係針對林地提供營林以外
林或雖仍屬營林範疇，惟其內容屬於特別之設施者之使用，訂出其適用之對象及處理之方式。同法施行細則第十一條則規定申請者應備之文件及核定之程序。本質上係為衡諸國家均衡發展、社會福祉、公共利益而設。對於林地面積之減少，造成一定的規範效果，本條文之適用，在實務上甚為頻繁，然對於其理論與內涵，不僅在學術研究上無人觸及，實務工作者亦乏深入探討之例，甚且處於模糊之狀態。是以本文從立法伊始之緣起及實務上諸多疑義予以探討，並提出解決之方法。希能整體觀照整部森林法之精神及國家其他公共事業之必要性，使森林資源之使用不偏離其經濟與公益之軌道。

現行森林法第八條之釋義

森林法第八條條文如下：

國有或公有林地有左列情形之一者，得為出租、讓與或撥用：

- 一、學校、醫院、公園或其他公共設施用地所必要者。
- 二、國防、交通或水利用地所必要者。
- 三、公用事業用地所必要者。
- 四、國家公園、風景特定區或森林遊樂區內經核准用地所必要者。

違反前項指定用途，或於指定期間不為前項使用者，其出租、讓與或撥用林地應收回之。

茲探討其義如下：

(一) 立法理由及修正經過

國家之森林資源，因以追求豐盛為目標，而追求一定比例之森林覆蓋率，以保障國民生命財產之安全，恆為資源經營上最重要之政策。是以，林地面積非因「特別之原因」不得減少，此一「特別原因」必須以公共利益為最大之依歸，而國家之建設日新又新，為創造國民福祉，有時必須使用林地舉辦公共事業。此際，林地自應變更使用，以增進公共利益。是本條特規定得使用林地作營林以外使用之各款情形及使用林地之方式。以兼顧森林資源利用及國家之均衡發展。

本條在森林法於七十四年十二月三日修正以前，其序文僅有「出租或讓與」之規定，修正時增列「撥用」，以配合土地法第二十六條及國有財產法第三十八條、第三十九條之規定。第一項第一款則增列「其他公共設施用地」，第二款增列「國防用地」，並作文字修正。另增訂第四款，明定國家公園、風景特定區或森林遊樂區內經核准用地所必要者，得將國有或公有林地出租、讓與或撥用，以配合森林法修正條文第十六條至第十七條之規定。

(二) 出租、讓與與撥用之意義

1. 從規範主體區別，凡法律規定國家與公共團體間之關係，或國家及公共團體與私人間關係者，為公法。凡法律規定私人間相互之關係者，為私法。前者以權力服從關係為其特色，後者則為權利義務關係。森林法



本質上係屬公法。然出租、讓與應屬私法行為，撥用則為公法行為，本條第二項規定，違反前項指定用途，或於指定期間不為前項使用者，其出租、讓與或撥用林地應收回之。在出租，則應終止租約；在讓與則應買回之；在撥用，則應廢止撥用，俾便收回林地。

2. 林地之出租，應屬私經濟行為，與私人間之租賃關係，應無差別，因此，當人民或機關、團體依本條提出出租之申請時，主管機關仍應本於行政權之作用，作出准駁之決定。於准予出租時，則政府與申請人間成立私法上關係，政府與承租人相互間之關係應立於平等、誠實信用之原則上。依民法債篇租賃之規定，承租人對林地有使用、收益之權利而有支付租金之義務。如租賃期限超過一年，則應以字據訂立之，否則即視為不定期限之租賃。又林地管理機關應將林地以合於本條各款所規定之情形交付與承租人。出租之期限究應多長，應由管理機關依需地機關之請求予以裁量，如屬公有林地，其租賃期限超過十年，依土地法第二十五條之規定應先經該管區內民意機關同意，並經行政院核准，始得為之。如屬國有林地，則無土地法第二十五條規定之適用。須依國有財產法第四十三條之規定辦理。

惟查，本條各款所定各種必要情形，在實務上以行政機關或團體提出申請者為多，此種承租機關為遂行其組織法或作用法之職權（如興建道路、設立學校、興設水利事業、國防用地等），而向國、公有林地之管理機關申請租用林地之情形，仍屬私法行為，如有契約上爭議，應循民事訴訟程序訴請普通法院解決。

3. 讓與應是不動產物權之移轉，為處分之意，質言之，為所有權之讓與，國有林地之所有權為中華民國，公有林地之所有權則屬於各該省或各該縣。讓與行為涉及所有權之得喪，管理機關則視實際情形決定是否變更。例如國有林地為闢作花蓮縣立公園而讓與花蓮縣，則所有權由中華民國移轉與花蓮縣，管理機關由林務局變更為花蓮縣政府。這種林地之移轉必須書面為之，使物權得喪之效力得以確立，避免爭執。並應依法辦理登記，使所有權發生效力。

4. 撥用係屬使用權之讓與，並非物權之變更，其性質屬於公法行為，乃政府行使公法上之權力，使需地機關取得所需之土地。而該土地原使用人之權利因與此不能併存遂歸於消滅。其撥用之方式，以無償為原則，此時，所有權並無得喪之情形，僅管理機關發生變動。但行政院於七十七年九月十二日訂有「各級政府機關互相撥用公有土地有償與無償之撥用原則」並分別於八十五年七月二十四日及八十九年九月二十一日兩次修正，列有有償撥用之列舉式規定，如採此方式，土地所有權機關得要求需地機關給予適當補償，其補償標準，應按核准撥用日當期公告土地現值為準，申請撥用機關於繳清地價款後，應辦理土地所有權移轉登記及管理機關變更登記。

本條第一項規定各款情形，究應採用出租、讓與或撥用，條文內並無規定，故應由林地之管理機關作行政裁量後決定辦理之方式。

（三）第一項各款之適用範圍

第一款所指學校、醫院、論者或謂從立法體系及用語觀察應僅限於公立者而言，蓋

本款係在例示學校、醫院、公園之後，復以概括式語句「或其他公共設施用地」出現，足見此與都市計畫法第四十二條所列公共設施用地之種類相同，不能將私立學校、醫院亦包含在內，否則國、公有林地將漸由私人使用、收益。殊非本條所設之本旨。七十四年三月廿一日立法院經濟、司法委員會審查森林法修正草案時，曾有委員認為應在條文中加上「公立」二字，以避執行之困擾。但事實上，學校、醫院（甚至公共設施），並不一定由政府興辦，私人從事者必不在少數。在土地徵收之有關規定中，解釋上認為私人如具備土地徵收之法定條件，亦享有徵收土地之請求權，此項請求權為對於國家之請求權，性質上屬於公權，而非對於私有土地所有人之請求權，故非私權。則在本款所指學校、醫院應不能侷限於公立者，再從國有財產法第五十一條所設「非公用財產類之不動產，為社會、文化、教育、慈善、救濟團體舉辦公共福利事業或慈善救濟事業所必需者，得予讓售」之規定觀察，本款實不能在適用上將私立學校、醫院排除在外，惟私立學校應依私立學校法第四十九條之規定，專案報請主管教育行政機關會商土地管理機關依法辦理讓與或租用。又為防止私人濫用興辦學校、醫院之名義，請求出租或讓與國、公有林地，在審核上應從嚴，且本條第二項列有「如違反指定用途或於指定期間內不為使用者，應予收回林地」之規定，宜妥予運用，以免發生偏差。公園係指都市土地依都市計畫法設置之公園，或非都市土地使用管制規則所列之「遊憩設施」而言。近來，有地方政府將國有林地一廂情願地規劃為「森林教育公園」，認為可依本款取得林地，實屬

誤會，此不僅「自然教育公園」尚乏法源依據，遑論與本法第十二條：「國有林由中央主管機關劃分林區管理經營」之規定亦有抵觸！

基於本款係例示概括型之規定，概括之文句不包括與例示事項不相同之事項，是以所指其他公共設施，應係與學校、醫院、公園之性質相當而提供不特定人使用或政府為謀求公益直接使用之設施而言，如社教機關、體育場所、醫療衛生機構、綠地、廣場、兒童遊樂場等。要之，曾有人民擬在國有林地興建「老人養老院」，認與「其他公共設施」有關，經依本條向林務局提出申請，林務局認為此非本款所指「其他公共設施」，亦非屬其他各款所列情形，申請人遂提起訴願，再訴願遭駁回再提起行政訴訟，行政法院肯認此不符合本條第一項各款情形，予以駁回確定（行政法院84年判字第2753號判決）。

第二款所指國防用地，應係指為保衛國家安全而在軍事上所需要之設施而言。交通用地係指一切運輸通訊之用地而言，如郵局、電信局及電信設備所需使用之土地，及公路法所規定之各種道路，均在此範圍。水利用地係指水利事業應使用之土地而言，至水利事業之定義依水利法第三條規定為：用人為方法控取，或利用地面水或地下水，以防洪、禦潮、灌溉、排水、洗鹹、保土、蓄水、放淤、給水、築港、便利水運及發展水力而言。

第三款所指公用事業係屬公共事業之一種，應屬於與公眾利益有關之事業而言，如電力公司、自來水公司、瓦斯公司等，質言之，由於本項第一、二款已列舉屬於公共性



質之用地，本款所稱公用事業應與民生有密切關係者為限。

第四款係增設之規定，前已述及，是配合森林法修正條文第十六條、十七條而設。國家公園係指依國家公園法第六條所選定之自然風景、野生物及史蹟且經依法施行細則第三條、第四條之規定擬具國家公園計畫報請行政院核定由內政部公告者而言，風景特定區係指依發展觀光條例第二條，依規定程序劃定之風景名勝地區，依上開條例第四十七條訂定之風景特定區管理規則復將風景特定區評定為國家級、省（市）級、縣（市）級，分別由中央、省（市）、縣（市）之觀光主管機關公告並視其性質，專設機關經營管理之。森林遊樂區係指依森林法第十七條所訂之森林遊樂區設置管理辦法第三條及第四條規定選定經主管機關劃定並送請中央主管機關核定公告者。

國家公園與風景特定區均非屬林業主管機關所主管興辦之事項，故在需使用林地之情形，自宜向林地管理機關提出申請，且國家公園係於六十一年六月國家公園法頒布後於七十年間陸續劃定設立，風景特定區亦係自五十八年七月訂定發展觀光條例並於六十八年十二月訂定風景特定區管理規則後始如雨後春筍般由各級觀光主管機關大力推動。此二種用地之興起均在森林法六十一年五月修正之後出現者，是以在七十四年全盤修正時自應增列本款申請出租、讓與或撥用林地之規定，然森林遊樂區之設置，固係於七十四年修正時增設者，但畢竟仍屬林業經營之範疇，在國、公有林而言，其經營之主體及主管機關並未有所更動，故本款在適用時其申請者之主體及可供申請之客體究為何？殊

值得研究。檢視行政院所提出之草案，原文為「國家公園、風景特定區或森林遊樂區內經核准設置之設施用地所必要者」，詎在立法院審議時，因斯時國家公園設置於森林區域者，應由國家公園或森林之主管機關經營造成甚大之爭議，在維持現行森林法第十六條之條文後，於第八條則將「設置之設施」字樣刪除，成為「核准用地所必要者」，致部分機關解讀為依本款可擴大其範圍以利國家公園主管機關取得林地，究其立法本旨仍以「設施用地」者為限，此有陽明山國家公園管理處撥用保安林地案，經行政院明確核示此一要旨可資覆按。又適用本款在立法時並未將森林遊樂區與國家公園、風景特定區予以區隔，致造成目前條文字句上之不順暢。吾人適用法律，尤其屬行政法者，應以原立法之目的為優先適用，故所謂「森林遊樂區內核准用地所必要者」，應解為森林遊樂區內之設施項目提供非國、公有林之管理機關經營管理時，其所使用之林地應以出租方式辦理，至於讓與或撥用，則在本款僅宜適用於國家公園或風景特定區。至於何種設施可供他人經營，則應依森林遊樂區設置管理辦法之規定辦理，此雖為本款所稱「核准用地」之本旨，卻與其他各款規定恆屬增進公共利益者大異其趣，於立法體系上殊應檢討。

最後應注意者，本條第一項所列四款之均定有「必要者」，所謂必要者，係指不以出租、讓與或撥用方式取得林地，則所擬興辦之事業或設施即無法進行而言，在申請時應證明其必要性，至是否確有必要，林業主管機關應有自由裁量之空間。

問題之討論

（一）本條適用與國土規劃問題

本條適用之結果，將使林地面積減少，一般而言，一國之林業政策均考慮適當之森林面積，以期發揮森林之效益並避免災禍之發生。通常應達國土面積30%以上。地球高峰會議第21號備忘錄第二部分資源保育與經濟發展之第4章曾宣示：「森林如缺乏適當管制及隨意改變做其他用途，最後將導致土壤流失，喪失生物多樣性、危害野生物棲息致生活品質惡化。但亦須考慮地方性之土地利用型態。」足資參考。本條所列舉之各款事項，雖須於實際發生時個案審核，但如能在事先詳予規劃，使資源作合理使用，應是負責任之政府各部門應有之作法。從資源利用之角度觀察，政府應有一整體性之國土綜合開發計畫作為林地變更使用之準繩。民國六十八年三月，行政院經建會曾提出台灣地區綜合開發計畫，當時台灣地區林地2220千公頃，並預估部分低坡度山地將在不妨礙國土保育之原則下，將開放畜牧與農作物使用，森林面積趨於減少，至第三次森林資源及土地利用調查，全島林地面積約2120千公頃。國有林為1612千公頃。本文認為，森林法第八條係森林資源轉換作其他型態之使用，應有較高階之計畫作為準據，方不致與森林經營計畫相衝突。而在個案申請時，更應有詳盡之計畫書作為評估之依據，本法施行細則第十一條規定由申請人提出「經目的事業主管機關核定之使用計畫」，再據以由林地之管理機關會商有關機關辦理，換言之，先由主管設立學校、醫院、道路之機關決定後再向林地管理機關提出申請，實屬本末倒置。如能於事先規劃時即從國土規劃之角度出發，由林業與有關機關就相關之區域計畫，

或都市計畫之細部計畫與森林經營計畫作一整體觀察再決定取捨，方是資源管理之正確途徑。且經過此一嚴謹之程序，林地變更使用之利得方可歸人民共享，不致偏離國、公有林之所有權原即屬於人民之重要特質。再深入析論，本條所列舉之各項設施或事業，均係由行政機關發動，而非一般人民可任意申請，行政行為本即是計畫之行為，自應對林業及相關之領域，作全面的、事前的、總體設計性的觀察，使行政行為更具合法性與該當性。

（二）從比較法觀察本條之規定

西德於1975年5月2日正式公佈施行「維護森林及促進林業法」，其第九條關於森林之維護之條中規定森林非經邦法規定主管機關之允許，不得開墾變更作為其他用途。申請變更用途之決定，應相互權衡森林所有人之權利、義務、經濟利益及公共利益。如保存森林對公共利益較為重要，即特別對自然生產力、林產物之生產或對國民休閒有重大之意義時，應不准其變更。如能保證該土地於適當期間內依規定完成造林者，則可准其在一定期限內變更林地之用途。又各邦得規定林地如依其他公法之規定已決定作為其他用途時，則不須經過主管機關之許可，但保安林及遊樂林則不准變更。易言之，以森林之經濟利益與公共利益相互權衡作為准駁依據。

日本於1964年制定林業基本法，其第四條第二項規定，國有森林之管理與經營應就國土保安與公益方面，努力繼續確保國有林之效能。同時於其所在之地區必須積極活用，以改善農業消費及其他農業之振興，及增進居民之福利。此一規定有其歷史之背

景，在明治初期，其國有林野為配合糧食增產及開殖事業之農政基本政策，盡量提供人民開墾並以出租或出售為首要。嗣又訂定國有林野存廢區分標準實施調查積極擴張耕地面積。此因其國土狹小，人口眾多使然。

菲律賓於1974年，修訂森林法第十九條規定許可林地之利用、占有及讓與前，應注重林地的木材、土地、土壤、水、野生動物、遊樂價值及草木等有益利用之評價。國家資源之開發及公共福祉的發展，以不毀損其他資源或以最小的損害而獲得最適當的利益為原則，始得許可。吾人必須注意，菲律賓的森林，在西班牙統治時代，以濫伐燒墾之方式毀去甚大之林地，且其營林組織之任務仍以森林開發權之許可及徵稅為其主要業務，修正後之森林法已彰顯對林地使用應以公共利益為其最高鵠的。

中共於1984年9月20日制定森林法，強調森林資源屬於全民所有。其第十五條規定進行勘察設計，修築工程設施，開採礦產，應當不占或者少占林地；必須占用或者徵用林地者，依照有關法律規定辦理。其面積在二千畝以上的，報國務院批准。亦即國家建設用地可使用林地，依中央土地管理法第二十二條規定須列入國家固定資產投資計畫或者准許建設的國家項目，經過批准，建設單位方可申請用地。由此足見其林地之提供他用，要件甚嚴，核准之層級亦高。證之其將全國森林覆蓋率之奮鬥目標為30%明定於森林法第十四條內可見其林政之方向。

從以上各國之立法情形觀察，對於林地之提供他用普遍認為是例外之情形，非不得已不能使用林地，且在決定時恆以公共利益之增進與否進行評價，我國法在立法用語上

僅以「所必要者」一語作為取捨之標準，易流於主觀且應再訂出一套嚴謹之核准程序。而基於國、公有森林係民眾應享有之資產，公共參與似乎已屬必要之過程。

(三) 從財產之性質探討本條之適用

國有林由中央主管機關劃分林區管理經營之，必要時得委託省（市）主管機關管理經營，公有林則由所有機關或委託其他法人管理經營之。此在森林法第十二條訂有明文。國有財產法特將國有財產區分為公用財產與非公用財產，台灣省省有財產管理規則亦從其規定。在國、公有林地未依本條規定作他項使用前，列屬為公用財產，依國有財產法第十一條之規定以各直接經營使用林地之管理機關負責管理。依本條各款作林業以外之使用時，其使用權（在讓與時含所有權）從林地管理機關釋出，故應先變更為非公用財產，非公用財產係以物之「價值」充作公用，例如以出售、出租之所得即所獲之價值作為政府之收益。此與公用財產係以物之「性質」提供公用，如以森林之自然景觀提供國民遊憩之情形迥然不同。國、公有林地變更為非公用財產後，其使用管理及租稅負擔，均與私有土地相同，而管理此一財產之機關則轉移至國有財產局或財政部門。然而本條各款之適用後，多數林地仍將作為公用，如國防、交通、水利用地、公用事業用地及國家公園用地等，此際，在核准由需地機關撥用後，則其財產之性質又從非公用財產回復為公用財產，此觀諸國有財產第四章第二節所列撥用規定應可了然。但如以出租方式辦理，則仍屬非公用財產，至於讓與，則所有權將移轉，已不復為公物矣。

茲將此種財產性質上之轉換，列表如

下：

表 林地財產性質比較表

從財產之使用上，出租通常有一定之期限，則本條所訂得予出租毋寧是希冀在一定期間後又可恢復林地之性質，繼續供林業經

附表：林地財產性質比較表

公 物 客 體	財產性質	管理機關	使用方式
國 有 林 地	公用財產	林地管理機關	
解除林地後之土地	非公用財產	國有：國有財產局 公有：財政部門	
1.→公立學校、醫院、公園、國防、交通或水利用地、公有事業用地、國家公園、風景特定區用地。	公用財產	各該目的事業管理機關	撥 用
2.→私立學校、醫院、私人興辦之公共設施或公用事業。	非公用財產	國有財產局	租 用
3.→私立學校、醫院。	已不屬公有財產		讓 與

營使用。而撥用與讓與則係使用權長期或永遠地讓與，除了有本條第二項之情形外，已不能再為林業使用。目前，實際上，出租之行為，國有財產局同意林地管理機關本於權責為之；如為讓與，實質上為財產之處分，應先解除林地變更為非公用財產後移由國有財產局依國有財產法之規定辦理出售；如屬撥用，則必須經國、公有林地管理機關同意後再檢具撥用計畫向國有財產局提出申請。

結論

(一)本條規定係為國家整體利益，增進人民福祉而設，惟將導致林地面積減少，允

宜整體衡量各層面之需求，是以其序文宣修正為「國有或公有林地有左列情形之一且經評估其所獲公共利益大於林業經營時，得為出租、讓與或撥用。」

(二)國家公園或風景特定區設置於森林區域者，依本法第十六條之規定應仍由林業

主管機關依照本法並配合國家公園計畫或風景特定區計畫管理經營之，本條復規定其核准用地所必要者可出租、讓與或撥用，兩不相容，易使機關間互引法條作對本身有利之解釋，徒生齟齬。而森林遊樂區並未脫離林業之範疇，如欲使設施項目依本條提供公民營與前列三款均屬公益之情形

顯有扞格，故本條第一項第四款應刪除。至森林遊樂設施提供公民營以節省政府財產支出應另列法條解決。

(三)出租、讓與、撥用為不同之法律行為，其法律效果殊異。前二者係政府以處理公有財產之私法行為，後者係純公法行為。且出租應訂定期限，讓與則係不動產之移轉，撥用則為使用權之讓與。三者並列，雖賦予林地管理機關自由行使其裁量權，但因其效果殊異，允宜分別訂定為妥。如在本法內不予明定則應在施行細則中訂明，藉免滋生適用時之疑義。

本文發表



(四)「讓與」一詞，本文立法經過予以詮解為不動產物權之移轉，即處分行爲。惟在本法修正以前僅規定「出租、讓與」二種方式，而七十四年十二月三日以前仍有林地准予撥用之案件而至今未曾出現依本條同意出售之情形，是以「讓與」一詞之真義究係僅使用權之讓與或所有權之讓與？仍難釐清。依法，公有財產僅在歸屬於非公用時方可處分且應依國有財產法或地方政府所定財產管理規則爲其依據。又查本條第二項之適用，在出租、撥用時，尚可以終止租賃契約，或廢止撥用之方式收回林地，於讓與之情形，則必須依民法第379條至383條關於買回之規定辦理，程序既繁，政府亦須負擔相當之義務，於相關公產法令中均無此種處理方式，對於林地之維持，有害無益似應刪除爲妥。

(五)本法施行細則第十一條所訂申請書件及程序過於簡略，且第四款所訂由目的

事業主管機關先予核定之程序，反客爲主，實非所宜，其申請書件至少應包含下列文件：1.使用計畫區之現況分析。2.使用計畫之環境影響評估。3.實質計畫。4.必須使用林地之理由書。5.目的事業主管機關之審核意見等。

(六)本條有關撥用之適用，實務上應報請核定解除林地移由國有財產局處理，對於解除林地之程序及要件應在本法或施行細則中訂明，使現行解除林地供作他用之作法獲得法律依據。Ⓐ