

立法報導

外國法案介紹—森林法

概述

全球森林面積達 39 億公頃，覆蓋率約占整體陸域三分之一。森林除提供木材及各種林產品外，另具有構造最複雜及物種最豐富之生態系統。其次，其因透過光合作用吸收二氧化碳，轉化太陽能為各種動物可利用之能源、材料、食物及釋放氧氣等功能，而被稱為「地球之肺」。再者，森林乃陸地 90 %以上物種棲地，廣布之根系不僅鞏固土壤又潔淨水源。若論森林之貢獻，可謂涵蓋調節氣候、涵養水源、保持水土、防風固沙、美化環境、淨化空氣及維護生物多樣性等種種面向。綜言之，森林係重要自然資源應非過譽，對人類生存之價值，殊難一言以蔽之。然過去 400 年卻因全球一半以上森林被人類砍伐殆盡而致寶貴資源逐年減少，尤以亞洲、非洲及南美洲開發中國家基於謀生，砍伐森林並進行燃燒後轉為耕地或牧地占 4 成以上為最。此外，前開國家燃料材利用量增大促使木材消耗逐年成長，但已開發國家生物質利用迅速擴張亦無法卸責。更遑論各該國家日復一日未考慮再生之商業砍伐，在在加速形成難以回復之環境負擔。自目前陸續浮現之極端氣候、土石流、沙漠化或水源枯竭等現象觀之，大規模濫伐森林勢必導致世界性生態劫難。從而，維持現有森林規模甚至經由造林等復育措施逐漸擴大規模，已係刻不容緩之課題。

鑑於全球生物圈之禍福相倚，有識之士咸認森林之有效利用與管理絕非單一國家內部問題。為達成森林管理、保育與永續發展三方兼顧之目標，亟待全球性及跨國性議題之合作與串連。基此，聯合國於 1992 年在巴西里約熱內盧(Rio de Janeiro)召開「聯合國環境與發展大會」(UNCED, UN Conference

on the Environment and Development)，簡稱「地球高峰會」(Earth Summit)。會後發表「里約環境與發展宣言」(Rio Declaration)又稱「地球憲章」(Earth Charter)，重申 1972 年瑞典斯德哥爾摩「人類環境宣言」(Stockholm Declaration)。「里約宣言」中攸關森林資源者為「21 世紀議程」(Agenda 21)及森林原則 (Statement of Principles)。前者旨在保護及合理使用森林資源，後者則強調森林永續發展及管理之重要性。另自 2000 年起，在經濟及社會理事會之下設立「聯合國森林論壇」(United Nations Forum on Forests, UNFF)。旨在促進各國協商對話、協助將森林議程納入各國政策及推動森林環保與各國林務計畫之規劃。而森林議題在此後 10 年 1 次舉辦之 2002 年及 2012 年地球高峰會仍延續討論，並獲致各國共識。

事實上，國際社會將森林納為管理對象，係源自 9 世紀中歐國家地方政府訂定之森林令 (forest ordinance)，其目的在保護莊園主人或諸侯所有土地之地上物財產權，觀念傾向私法範疇。嗣後則逐漸邁入以行政規章管理森林，如薩爾斯堡首長針對無林 (deforestation) 現象，禁止採鹽皆伐 (clearings) 森林而頒布 1237 年薩爾斯堡森林令 (Salzburg Forest Ordinance of 1237)。德國巴登州及巴伐利亞州亦相繼於 1448 年及 1568 年頒布類似命令，規範護林及水土保持等事項，皆具現代森林法屬公法範疇之雛形。直至 18 世紀工業革命展開，西方各國對木材需求遽增，導致森林破壞益形嚴重。至此，資本主義國家深知恢復被破壞之自然生態所須付出代價，森林立法已勢在必行。1791 年法國首先公布「森林管理法」，然囿於法國大革命開啟放任主義時代，該法遭到漠視。為因應當時混亂情勢及符合立憲體制，於 1827 年以森林令為基礎通過世界最早一部「森林法」。該法共計 5 章 226 條，不僅承認私有林之使用權利，並承襲森林令之森林監督及警察等規定。以當年時代背景而言，可謂進步立法，又因其架構完備、體系適當旋即成為各國之參考藍本。其他歐洲國家如英國，曾早於 1215 年通過附屬於「大憲章」之「森林憲章」(Charter of the Forest)，將公眾參與納入森林資源運用及保護政策之決策。復於一戰後之 1919 年制定首部「森林法」。而瑞典亦為世界上最早制定森林法的國家之一。其「森林法」可溯至 1574 年國王約翰三世致維爾斯特拉行政長官函，內容係命令該首長必須確保橡樹種植計畫，以提供瑞典海軍造船木料。該國後於 1903 年首度制定「森林法」。

至於位處中歐之德國，其森林覆蓋率約 31%，自古以來即屬林業發達國家，早在 15 世紀即展開對森林之行政管理。如前述巴登州及巴伐利亞州曾相

繼於 1448 年及 1568 年頒布森林令，又於 1669 年頒布有關水土保持之水與森林命令等。一戰後，1920 年制定之「森林法」仍較偏重對私有林之管理。二戰期間之 1934 年則曾通過「森林荒廢防止法」，目的為確保國家每年所需之木材生產，其中有關禁伐 50 年以下針葉樹之規定適用迄今。二戰後至 1970 年代經濟起飛，造成建築及燃料之大量需求，森林面積隨之迅速消失。值此同時，森林議題已轉為環境議題，惟潛在之政治效應促使當時西德政府於 1975 年通過新版「聯邦森林法」。該法主要係為建置德國森林法制架構，規定全國森林保護及經營利用之基本原則。將過去追求經濟效益以林業（forestry）為主之法律，改變為單純就發揮森林（forest）多種效益為導向之法律。而最近一次修法為 2017 年，通過全文 5 章 48 條規定之法案。其他在「聯邦森林法」框架下之相關法律尚包括「水資源保護法」、「土壤保護法」、「環境損害賠償法」、「資源再利用法」及「植物保護法」等。

反觀幅員遼闊之美國，因森林覆蓋率約 32%而具有豐富森林資源。惟自 17 世紀起大量移民遷入，於墾荒過程砍盡全國約三分之一原始森林。該國曾基於保護開墾者及木材公司財產權，以「樹木」為對象，於 1873 年制定「植樹法」及 1878 年之「伐樹法」。只是工業革命大量消耗林產品造成 19 世紀末之「木材荒」，為平衡森林資源，於 1878 年通過「森林儲備法」。並以該法為基礎，於 1897 年制定「組織法」，授權林務局管理聯邦森林。「組織法」可謂美國林業法暨森林法之里程碑。然而架構美國森林法律體系首推 1960 年制定之「多用途永續生產法」及 1976 年制定之「國家森林管理法」。前者重新定位森林之角色，自木材供應轉為物種生存之生態綜合體，森林法亦自管理木材至管理森林。後者則體現美國國有林之創新管理，除強調森林規劃及重要性外，另則提升公眾在森林管理之參與程度，係最具代表性及重要性之森林立法。至於 1964 年通過之「荒野法」係經由建置荒野系統，將國有林、國家公園及其他聯邦土地納入永久保護。其次如 1974 年「森林牧場及再生資源計畫法」及 2003 年「健康森林恢復法」等亦皆有利於健全森林法制。除上述實體法外，「聯邦規制法典」（Code of Federal Regulation）第 36 篇規範森林管理之相關程序暨系列森林相關司法判例，皆賦予森林法更為充實之內涵。

亞洲國家日本多山且地勢陡峭，森林覆蓋率約達 67%，是以森林資源尤為重要。惟 19 世紀受歐美工業革命影響，大量砍伐樹木以促進產業發展。基於導正濫伐之嚴峻情況，該國於 1897 年首度制定通過「森林法」，爾後歷經 2 次修正。二戰後，全國森林遭受嚴重破壞，總計損失約 450 萬公頃。而為

促進林業發展，1951 年全盤修正「森林法」。該法改變過去監督經營為主之原則，確立森林計畫制度及多層次計畫體系，以促進森林永續利用。1964 年日本又制定「林業基本法」，由此確立「森林法」及「林業基本法」雙軌並行之模式。前者著重森林資源之建設及保護，後者則規範基礎產業之發展。為解決時代演進所面臨之森林、林業及山村新課題，2001 年將「林業基本法」更名為「森林、林業基本法」，以重新建構法律體制。「森林法」自 1951 年實施以來，修正已近 30 次。最新修正案於 2016 年通過，內容涵蓋 8 章 214 條。「森林、林業基本法」亦經數次修正，最近一次修正為 2008 年，全文計 7 章 33 條規定。其他相關法律如 1978 年「森林合作社法」，旨在透過非營利合作組織促進森林健康成長與提高木材生產效能；以及 1996 年「穩定木材供應特別措施法」、1998 年「國有林重整特別措施法」等。

一如日本地形之多山陡峭，我國森林覆蓋面積亦高達 60%。從而，對地小人稠的我國言之，森林可謂兼具重要資源、生態保育及環境保護等多重功能。惟我國首部「森林法」則係早在 1932 年國民政府時期制定，又陸續於 1937 年及 1945 年在中國大陸進行修正。只是當時版本係就大陸地區整體考量，難符政府 1949 年播遷來台後林業發展及經營之需要。嗣後，雖曾在 1972 年鑑於防止森林濫墾，增訂第 49 條之加重處罰規定，惜從未通盤檢討。此外，當時政府力推「以農林經濟帶動工商產業發展」政策，為採伐國有林大幅開墾林地。數十年間雖然透過外銷林產達到賺取外匯目的，卻因缺乏保育之配套措施，嚴重破壞自然生態及景觀。再者，長期水土流失導致洪澇災害頻繁，促使人民之生命財產面臨威脅。

對長達 40 年與社會脫節之「森林法」，政府於 1985 年進行全文修正，俾回應民意及配合國際潮流之所趨。新版「森林法」內容總計 8 章 58 條規定，惟 1995 年為因應大法官會議解釋，明確法律授權內容及範圍再度修正。復於 2000 年就台灣省政府功能業務與組織之調整，將原省府執行森林業務事項委由中央或地方政府辦理。另 2004 年則係就林業用地之使用管制等與人民權利義務相關事項，將規範位階自施行細則提升至「森林法」。而針對所謂「山老鼠」竊取森林產物行為，於 2015 年 4 月提高刑責及增訂竊取貴重木加重二分之一之規定。同年 6 月又為保護如行道樹等單株樹木，增訂都市保護樹木專章。至於該法最近一次修正係於 2016 年為配合「刑法」有關沒收規定之修正，擴大沒收之範圍。現行「森林法」不脫 1985 年全文修正版本之架構，內容包括總則、林政、森林經營及利用、保安林、森林保護、樹木保護、監督及獎

勵、罰則及附則等 8 章 58 條規定。本院第 9 屆第 3 會期前，該法有行政院提案暨委員莊瑞雄等 16 人及其他委員所提計 11 項提案刻正交經濟委員會審查。

森林提供人類生存所需資源，且與生物多樣性及全球氣候變遷等永續發展基礎息息相關。而為喚起全球人類與國際社會之重視，聯合國將 2011 年定為國際森林年，期藉國際森林年系列活動強化人們有關森林經營、保育與發展等方面之觀念。多年來，由於各國積極實施造林及倡導護林，儘管熱帶國家森林仍持續減少，保護成效仍可自近 10 年全球森林減少率之下降獲得證明。只是對森林之永續經營絕非一蹴可及，其中所涉面向可謂多元複雜。對此，各先進國家數百年來所採森林政策及相關法規應可供參酌。以美國言之，森林法律體系首推 1976 年制定「國家森林管理法」，該法對森林及資源管理提供劃時代之變革。至於德國，對森林之行政管理早自 15 世紀，但建置森林法制架構則係透過 1976 年通過之「聯邦森林法」。另亞洲之日本，為促進林業發展，1951 年全盤修正「森林法」。1964 年又制定「林業基本法」，由此確立「森林法」及「林業基本法」雙軌並行之模式。以上各國相關法制業經施行多年，值得參酌。茲簡介美國、德國及日本相關法律，以供本院委員及各界參考。

美國

國家森林管理法

National Forest Management Act of 1976

法案簡介：

美國國土遼闊，森林覆蓋率達 31.9%，國家森林則屬公共財。該國視森林法為國家對森林資源進行保護，對林業生態環境與森林資源進行合理利用、管理及進行宏觀調控之工具，更係林業法制之基礎及規範核心。縱觀其森林法體系，相關法律分散但結構完整，且發展歷史足為該國森林管理特色及價值觀之表徵，乃世界公認最和諧、最完善之森林立法。而各該森林法中，

最具代表性及重要性者首推 1976 年「國家森林管理法」(The Forest Management Act of 1976)。該法不僅建構益形完備之法制架構，同時針對森林資源管理進行重大變革。以「國家森林管理法」為分界點，美國森林法制之沿革大致分為下列 5 個時期：

一、國有林系統產生時期（從「創造力法」至「科努森-范登堡法」）

美國國有林在 19 世紀末大量被砍伐，導致木材供應減少，又因聯邦政府對江河流域造成破壞之恐懼，促使國會於 1891 年通過「創造力法」(The Creative Act of 1891)。該法規定總統得經國會授權將林地從公共領域收回，但未對收回之土地建立相應之管理制度。該國森林保留地原由內政部管轄，惟當時農業部森林處主張應移轉農業部管轄較為適合，故於 1897 年通過「組織法」(The Organic Act of 1897)，授權農業部成立林務局。經由該法賦予該局管理、保護及照顧國家森林保留地極大之權限，然而對管理規範，卻付之闕如。由於國會認為西部豐富之森林資源應能滿足各種需求，以致在林務局管理國有林前之數十年，就如何使用森林資源之爭議很少，管理則較為鬆散。直至 1905 年羅斯福總統接受首席林務官吉福德·平肖 (Gifford Pinchot) 之建議，簽署「森林移轉法」(The Forest Transfer Act of 1905)，森林保留地因此確定自內政部移轉至農業部林務局管轄。1930 年，國會又頒布「科努森-范登堡法」(The Knutson-Vandenberg Act of 1930)，規定自木材銷售收入中提撥資金，做為林地更新及植被恢復之用，於是政府開始對森林保護採取比較具體之行動。然第二次世界大戰爆發，木材成為戰爭物資，造成大量砍伐。戰後隨之房市興起，木材需求遽增，林務局之角色竟從森林看守者轉變為供應者。

二、「多用途永續生產法」及「荒野法」時期

二戰後，伴隨赴森林觀光之休閒人口驟增，林務局啟動立法授權管理森林資源及相關活動。該局認為森林資源足以維持木材及其他附加產品之產量，亦得以滿足公眾育樂需求及對野生動物之保育。基於回應各界及環保團體對林務局意見之強烈質疑，國會於 1960 年通過「多用途永續生產法」(The Multiple Use—Sustained Yield Act of 1960)，除擴大森林管理範圍至戶外娛樂、野生動物、魚類及牧場等外，並規定在不減損土地生產力之前提下，可利用再生資源，俾利獲得及維持永續及高水準之經常性年產量。該法提出之管理目標可謂宏大，但此時國有林管理之目

的仍侷限於木材資源。1964 年國會將林務局之反對意見置之度外，毅然通過「荒野法」(The Wilderness Act of 1964)。該法將國有林、國家公園及其他聯邦土地（包括林務局所轄 2,100 萬英畝土地）劃定為「荒野」或「原始地帶」，並建立荒野系統。此舉不僅使許多地區受到永久保護，亦將保護及保存 2 項目標同時落實於未來之森林立法中。

三、「國家森林管理法」頒布前 10 年時期

在 1976 年「國家森林管理法」立法前，有 1969 年「國家環境政策法」(National Environment Policy Act of 1969) 及 1973 年「瀕臨滅絕物種法」(The Endangered Species Act of 1973) 等 2 項與森林管理相關之重要法律先後頒布。前者確立聯邦機構之「環境影響評估政策」，規定當聯邦機構施政計畫對環境可能產生重大影響時，必須實施環境影響評估措施，並向公眾公開評估報告。透過公眾參與，依據民意修正後始得做出最後決定；後者則規定任何聯邦機構不得對已列入「瀕臨滅絕物種名單」之生物採取可能危害其生存之行動。

時至 20 世紀 60 年代晚期至 70 年代早期，當時舉凡國會議員、地方議員、公眾或聯邦機構員工，皆對森林管理議題表達極大關注。為呼應民意需求，國會於 1974 年通過「森林牧場及再生資源計畫法」(Forest Rangeland and Renewable Resources Planning of 1974)。該法規定林務局應向國會提出該局施政是否符合長期管理目標之年度評估報告，另每 10 年應提出再生資源報告及每 5 年提出長期計畫目標報告。

四、「國家森林管理法」頒布後至 20 世紀 90 年代時期

茲因 1974 年「森林牧場及再生資源計畫法」未能完全解決森林管理問題，且木材產業因管制所生問題與日俱增。上述情形促使國會於 1976 年以該法為基礎，再參考其他相關法律修正彙整為 1976 年「國家森林管理法」。該法為森林管理之里程碑，對於森林及相關資源管理進行革命性之變革。縱無具體管理規則，只有管理目標，但卻系統性確立靈活之國有林管理體制。另外，該法提出嶄新森林管理概念，除體認森林係可持續性、多用途及擁有生態系統之資源外，森林資源管理則兼具高度複雜性及不斷變化之特性，實應以維護全面之公共利益為目標。

綜觀之，「國家森林管理法」條文結構完整，係國家森林管理之基本法，更係多層次計畫法。該法除闡述將科學知識與資源規劃及具體管理互相結合之思想外，且增納森林管理程序及實體規定。內容包括：1.名

稱及法案總說明；2.木材之利用、木材廢料及木製品回收與再利用之相關規範；3.重新造林原則；4.再生資源及再生資源計畫；5.國家森林系統資源計畫；6.森林管理政策之政府參與、公眾參與及諮詢委員會之組織與運作；7.國家森林系統整合管理相關規範；8.符合 1974 年「森林牧場及再生資源計畫法」、「科努森-范登堡法」及 1960 年「多用途永續生產法」之修正等總計 21 條規定。

「國家森林管理法」頒布後，國會又相繼通過 1978 年「再生資源研究法」(The Renewable Resources Research Act of 1978)、「合作林業援助法」(The Cooperative Forestry Assistance Act of 1978)、1980 年「木材殘餘物利用法」(Wood Residue Utilization Act of 1980)、1987 年「再生資源推廣法」(The Renewable Resources Extension Act of 1987)、1988 年「森林生態系統與大氣污染研究法」(Forest Ecosystem and Atmospheric Pollution Resources Act of 1988)及 1990 年「國際林業合作法」(International Cooperative Forestry Cooperative Act of 1990)等相關配套法律。其次，聯邦規制法典(Code of Federal Regulation)第 36 篇(Parks, Forest and Public Property)規定森林管理之相應程序，以及該時期有關森林法眾多之訴訟判例，皆使得美國森林法制益形完備。

嗣後至 20 世紀 70 年代初期，美國民眾對木材短缺問題日趨關切，迫使包括奧瑞岡州、內華達州、加利福尼亞州、愛達荷州、華盛頓州、阿拉斯加州及康乃狄克州等；陸續自 1971 年至 1992 年間制定森林法以管理州內私有森林資源及林業。他如麻塞諸塞州曾於 1983 年制定「森林砍伐實務法」(Forest Cutting Practices Act of 1983)，緬因州則在 1988 年「計劃及使用土地法」(Planning and Land Use Regulation Act of 1988)內納入有關調控林業管理之規定。透過前揭諸多地方及聯邦立法相互協調，形成美國森林法之完整體系。

五、生態系統管理及無路區域保護原則時期—20 世紀 90 年代至今

誠如前述，森林管理所具之高度複雜性及不斷變化之特性，經常導致「國家森林管理法」設定之不同管理目標間相互扞格。而該法施行後，學術界及公眾對林務局建置之森林管理體系則詬病不斷。為綜合考量木材生產、育樂活動、放牧及荒野管理等面向，林務局於 1992 年起將科學化生態系統之理念應用於森林管理規範內。所為除自長遠角度思考森林管理，並就人類生活加以斟酌，另將科學、生物、社會及經濟等資訊融

入環境。凡此，皆為明確地將人類需求及生態系統產生聯繫。

另在 20 世紀 90 年代後期，為加強對國有林之天然資源保護，「國家森林管理法」授權林務局在劃定國有林不得修建道路之區域內，應提供所定區域與原始荒野同等之保護。此即所謂「無路區域保護原則」(Roadless Area Conservation Rule)，復經 1999 年柯林頓總統致農業部長備忘錄確認應進一步推行。依據該備忘錄，林務局於 2001 年制定道路建設與否之評估準則，採取迴避動植物棲息豐富條件之區域、減緩道路施作及維護工程應降低衝擊等規定。

至於其他與生態系統管理有關之法律，包括 2003 年「健康森林恢復法」(Health Forest Restoration Act of 2003)，該法旨在提高農業部長及內政部長管轄國家森林系統土地之權限，俾消除災難性野火對社區、江河流域及森林牧場生態之威脅。而 2008 年「食品、資源保護及能源法」(The Food, Conservation, and Energy Act of 2008) 則明定農業部長及其他機構應協調建立跨部門之資源保護機制。另設置土地管理服務委員會輔助農業部制定技術指南，用以評估資源保護與土地管理活動之生態系統服務，以及訂定匯報協議、登記及查核等程序規定。

條文要旨：

- 第 1 條 名稱
- 第 2 條 法案總說明
- 第 3 條 木材潛勢、木材廠利用率、木材廢料及木製品回收利用報告
- 第 4 條 再造林
- 第 5 條 再生資源計畫
- 第 6 條 國家森林系統資源規劃
- 第 7 條 全國參與
- 第 8 條 交通運輸體系
- 第 9 條 國家森林系統
- 第 10 條 可再生資源
- 第 11 條 砍伐木材之限制
- 第 12 條 符合 1974 年「森林牧場及再生資源計畫法」之修正案
- 第 13 條 「組織法」修正案

- 第 14 條 公眾參與及諮詢委員會
國家森林系統土地上之木材銷售
- 第 15 條 木材銷售契約之認證
- 第 16 條 支付各州學校及道路費用
- 第 17 條 購買國家森林系統土地
- 第 18 條 「科努森-范登堡法」之修正
- 第 19 條 1960 年 6 月 12 日「多用途永續生產法」之修正
- 第 20 條 荷蘭榆樹病控制計畫
- 第 21 條 本法之個別適用

資料來源：

http://www.wilderness.net/NWPS/documents/publiclaws/PDF/16_USC_1600-1687.pdf (最後瀏覽日：2017/07/06)

德國

森林保護及林業促進法（簡稱「聯邦森林法」）

Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz)

法案簡介：

德國國家森林依所有權類型分為國有林、地方公有林及私有林 3 種。其中私有林比例約占 47.3%，國有林約 33.3%，其餘 19.5%則為地方公有林。不論國有林、公有林或私有林，對於住在德國的人而言，森林均係重要資產。而其所具多重之益處與功能，如氣候保護、木材原料生產、提供動植物生活空間以及人類從事大自然休閒活動等等，皆為人所熟知。一座維護良好之森林及周邊環境，足可提供社會源源不絕之經濟效益，尤其具有永續生產木材者往往提供地方基礎經濟來源及大量就業機會之保證。此外，木材作為最重

要之可再生資源，任何地區擁有永續生產木材之森林，即可減少木材進口，進而減輕世界其他地方森林資源之負擔。

德國森林政策之目標在於永續發展森林之多重功能及經濟效益。而永續發展意謂著謹慎使用森林自然資源，以便後世後代皆得享用同等生活品質。維持森林經濟永續發展，乃確保森林能生生不息且持續發揮多重功能之關鍵。為促進森林經濟永續發展，該國於 1975 年制定「森林保護及林業促進法」（Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft），簡稱「聯邦森林法」（Bundeswaldgesetz），明定保護森林及其多元功能、促進林業經濟及平衡公眾利益與森林所有人權益等三大目標。除「聯邦森林法」之外，各邦亦訂有專屬之森林法，如「巴伐利亞邦森林法」（Waldgesetz für Bayern）等。

德國政治體制為聯邦制共和國，聯邦係由 16 個邦組成，且聯邦與各邦均享有立法權。聯邦與邦之立法權性質分為 4 種：1. 聯邦單獨立法權。2. 競爭性立法權。3. 聯邦「框架」立法權。4. 上述 1~3 種以外之各邦立法權。基於聯邦政府對自然保護、景觀管理、環境規劃及水管理方面僅具制定框架立法之權力，以及聯邦與邦競爭性立法之關係，「聯邦森林法」因此兼具框架立法與競爭立法兩種性質，如第 5 條至第 14 條為框架式規範，具體細則授權各邦立法定之。其餘各條則屬直接適用之競爭立法性質。

受惠於「聯邦森林法」及各邦森林法多年來所形成之保護網，德國各地森林獲得完善保護。由此免於遭受過度砍伐、不當管理或基於其他土地使用目的而任意改變森林樣態之危害。如今該國雖為全歐洲人口最密集國家之一，國內森林面積在過去 40 年間卻成長近 100 萬公頃，達到目前 1,100 多萬公頃之規模。

1975 年「聯邦森林法」立法當時，因受環保意識抬頭影響，除對森林之經濟功能有所規範外，亦首開風氣之先強調森林休閒功能與環境保護功能。其目的不外突顯森林實係環境、景觀及自然保護等方面不可或缺之重要因素。只是受限於框架立法之屬性，實施後政府儘管多次嘗試順應國際趨勢修正內容，數十年來修正幅度仍相當有限。是以，該法對於森林管理僅能提供概略規範，而其最近一次修法為 2017 年 1 月 17 日。

「聯邦森林法」要點如下：

1. 立法目的（第 1 條）：為保護及提升國家森林之經濟、環境及娛樂功能，並確保其獲得適當管理。其次為促進林業及基於平衡公眾利益與森林所有

人之利益。

2. 適當且永續發展之森林管理原則（第 1 條及第 11 條）。
3. 森林變更許可之保留條款（第 9 條）：變更森林為其他土地使用目的前，須獲得邦法律指定之主管機關許可。主管機關在權衡森林所有人之權責利益及公眾利益後，得依據保護森林更符合公眾利益之理由，拒絕核准變更。
4. 再造林義務（第 11 條）：清理過後或光禿林地自然再生不足時，森林所有人應於適當期限內重新造林、完成清除林地或減輕森林之負擔。惟各邦森林法對所謂之適當期限，規定尚非一致，大致介於 2 年至 3 年之間。
5. 保護林及休閒森林（第 12 條及第 13 條）：為保護特定森林功能、防治危險、災害或舒緩人口壓力，主管機關得宣告特定森林為保護林或休閒森林，並制定管理辦法。
6. 民眾進入森林之規定（第 14 條）：民眾得徒步進入森林從事休閒活動，但自行車、輪椅及騎馬者僅能利用林中既有路徑及林道。對此，各邦有權訂定細則規範，或基於合理原因，訂定限制公眾進入森林之規定。
7. 促進林業（第 41 條）：促進林業之首要目標應設定為：確保在適當條件下從事森林保護及永續性管理，繼而獲得投資經濟效益。

條文要旨：

第 1 章 通則

第 1 條 立法目的

第 2 條 森林

第 3 條 森林產權種類

第 4 條 森林所有人

第 2 章 森林保護

第 5 條 各邦立法規定

第 1 節 林業框架計畫及公共計畫執行者保護森林功能之義務

第 6 條 （刪除）

第 7 條 （刪除）

第 8 條 公共計畫執行者保護森林功能之義務

第 2 節 森林保護與管理、造林

第 9 條 森林保護

- 第 10 條 造林
- 第 11 條 森林管理
- 第 12 條 防護林
- 第 13 條 休閒森林
- 第 14 條 進入森林
- 第 3 章 林業團體**
- 第 1 節 共同規定**
- 第 15 條 林業團體種類
- 第 2 節 林業公會**
- 第 16 條 名稱定義
- 第 17 條 林業公會之任務
- 第 18 條 政府認可
- 第 19 條 協會法律地位之授予
- 第 20 條 撤銷承認
- 第 3 節 林業協會**
- 第 21 條 名稱及任務
- 第 22 條 林業協會設立之要件
- 第 23 條 林業協會之設立
- 第 24 條 會員
- 第 25 條 會員規範
- 第 26 條 林業協會內部組織
- 第 27 條 會員大會之任務
- 第 28 條 大會主席、大會召開及表決
- 第 29 條 協會領導階層
- 第 30 條 協會委員會
- 第 31 條 規範修改
- 第 32 條 土地分割
- 第 33 條 分攤費用、會員費
- 第 34 條 監理
- 第 35 條 會員名冊
- 第 36 條 協會解散

第 4 節 林業社團

第 37 條 名稱及任務

第 38 條 政府認可

第 5 節 補充規定

第 39 條 其他林業團體

第 40 條 排除適用反競爭限制法規定

第 4 章 促進林業、通報義務

第 41 條 促進林業

第 41a 條 森林調查

第 42 條 通報義務

第 43 條 違反通報義務之情事

第 5 章 附則

第 44 條 一般行政規則

第 45 條 特殊情況下本法之適用

第 46 條 適用於其他特殊情況之規定

第 47 條 （刪除）

第 48 條 生效日期、落日條款

資料來源：

<https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bwaldg/gesamt.pdf>（最後瀏覽日：2017/07/10）

日本

森林法

森林法

（昭和二十六年六月二十六日法律第 249 號）

（最新修正：平成二十八年五月二十日法律第 47 號）

森林、林業基本法

森林・林業基本法

（昭和三十九年七月九日法律第 161 號）

（最新修正：平成二十年五月二十三日法律第 38 號）

法案簡介：

日本堪稱森林資源最豐裕國家，森林覆蓋面積約占國土三分之二。就其而言，為使國民可永續享受森林所賜之惠澤，建構完善森林保護體系乃必要之課題。日本森林相關法制歷程，可溯至明治時期（1668 年至 1912 年）。江戶幕府時代（1603 年至 1867 年）森林相關管理措施紊亂，即使進入明治初期，森林管理政策依然未有建樹。惟因森林荒廢及國土保育問題，至明治中期（1882 年以後）方體認立法之必要性，而於 1882 年仿效法國，研擬「森林法草案」。嗣後歷經多年研究檢討後始確定法案內容，並於 1897 年向帝國議會提出特點為確立保安林制度與森林警察制度之法案，最終「森林法」完成立法。保安林係基於國土保育觀點及強化政府監督權而設；至於配置森林警察，則旨在維持森林秩序。惟後因木材需求增加，依該法所定之措施，已不敷支應當時林業之實際所需。為促進山林之有效利用，以因應木材需求遽增，乃於 1907 年進行全文修正，制定較具產業法性格之新法。

二次世界大戰後，日本因戰敗喪失領土，致使其森林面積減少。此外，因戰爭期間之需要與戰後重建，而大量砍伐樹木，對森林造成嚴重破壞，除阻礙林業經濟發展外，更成為國土保育極大之隱憂。為遏止濫伐、整建荒蕪森林，各界籲請修法之聲浪響起，該國遂於 1951 年廢止舊法，另定新版之森林法。該法揭示立法目的為，訂立森林計畫、保安林、其他森林相關基本事項及森林所有人之合作組織制度，以謀求森林持續培育、增進森林生產力，俾利國土保育及國民經濟之發展。此次修法最受矚目者為森林計畫制度、森林合作社制度之相關規定。其後，該法亦曾數度修正，但主要架構並無明顯更張。

由於戰爭時期之濫伐造成森林極度荒廢，該國戰後即挹注龐大人力與經費投入造林復舊工程。歷經多年造林工作，人工森林資源在於數量方面已充足。然而，森林經營管理集約化及機械化進度落後致使林業投資報酬率欠佳，引發林業從事人員出走潮，森林資源非但無法充分被利用，甚至森林公益機

能之發揮也陷入困境。再者，外資介入森林收購問題也時有所聞。鑑此，農林水產省於 2009 年擬定「森林、林業再生計畫」，期發揮森林之多元功能，並得以善用先人辛勤建造之人工森林資源，繼而確立木材安定供應機制，增加雇用機會活化山村，建構低碳社會。為使前揭計畫法制化，「森林法」於 2011 年進行修正，藉此強化森林經營管理措施。時至近年，日本國內陸續開發中高層建築物新建材，國產木材需求日增，惟林業獲利不佳，森林所有人無意經營林業，導致國產木材未能安定且低價供應。爾後出現採伐後未再造林之土地增加現象，可知確保森林資源再造已不容小覷。基於建立國產木材安定供應體制、確保森林資源再造、增進森林之公益功能，國會復於 2016 年修法，由此促進森資源之循環利用，並協助林業成長產業化。該法全文計 8 章 214 條規定。

1960 年代，作為主要燃料來源之木材被電氣、天然氣及石油等取代。而低價之外國木材湧入日本市場，國產木材喪失與進口木材之價格競爭力，且年輕人拒從事林業，促使林業從事人員持續高齡化。「森林法」僅具森林行政基本法之功能，為振興林業，乃於 1964 年制定「林業基本法」。該法揭櫫以增加林業總生產、強化林業生產力、提升林業從事者之地位為政策目標。然自立法後經 37 年歲月，隨著國民生活型態改變、環保意識抬頭，國民對森林之需求，由木材生產機能，轉為涵養水源、自然環境保護、防止地球暖化等多樣化功能之發揮，從而於 2001 年大幅修法。法案更名為「森林、林業基本法」，內容涵蓋 7 章 33 條規定，並揭示森林及林業政策之基本理念為森林多樣化功能之發揮及林業永續健全之發展。該法明定政府應擬定「森林、林業基本計畫」，以利全面有計畫實施相關措施。而「森林法」配合「森林、林業基本法」之制定，亦以森林多樣化功能之發揮為重點進行修正，俾實踐該法之基本理念。

森林對日本而言，係珍貴之可再生能源。除經濟效益外，亦具吸收溫室氣體等多重功能，值此氣候變遷已係全球共通課題之際，更顯其重要性。該國為求森林之永續經營，期藉上揭二法建構森林資源合理利用及有效保護體制，並使森林之公益與經濟功能得以充分發揮，進而實現森林保育與社會經濟兼容之目標。茲就上揭二法概要分述如下：

壹、森林法

一、本法要點

1. 定義

- (1) 森林：竹、木群生之土地及該土地上之立木。
- (2) 所有人：持有及培育林地上之竹、木者。但如以採伐或販售為目的而購買、持有立木者，則不視為森林所有人。

2. 森林計畫

- (1) 全國森林計畫：農林水產大臣依循「森林、林業基本計畫」，酌量保安林地之建設情況等，每 5 年擬定 15 年計畫，為國家森林政策之方針。
- (2) 地區森林計畫：都道府縣知事就森林計畫區之民有林，每 5 年擬具 10 年為一期之計畫。受地區森林計畫規範之民有林，其開發行為應取得都道府縣知事之核可。

3. 保安林：係指以防禦危害等發揮公眾利益為目的，就其利用課以一定限制、義務之森林。如被指定為保安林，國家應就森林所有人處置森林權益受限制所致損失予以補償。此外，未經都道府縣知事核可，不得於保安林內採伐立木、放牧家畜、採取草皮或採掘土石等。

4. 罰則：針對森林竊盜罪、保安林區內之森林竊盜罪、森林竊盜贓物罪、森林縱火罪及森林失火罪等犯罪行為態樣訂有科處自由刑、罰金刑之刑責。

二、修法沿革

1. 1978 年刪除森林合作社之規定

森林合作社係 1907 年即已建立之制度，對於編製林業經營管理方案以維護森林資源，發揮重要功能。惟為改善森林合作社之組織及強化其功能，1978 年自本法抽離森林合作社之相關規定，另立專法「森林合作社法」。

2. 1998 年強化市町村之森林經營管理功能

地區森林計畫中，如森林經營管理之規範項目改編入市町村森林建設計畫及採伐申報、命令變更採伐計畫等權限，均由都道府縣知事移至市町村長。

3. 2001 年發揮森林之多樣化效益

為落實「森林、林業基本法」基本理念而進行修法。就市町村森林建設計畫，採行分區制，期森林之多樣化機能得永續發揮。

4. 2011 年強化維持森林之公益機能

- (1) 改善土地使用權設定程序
 - (2) 重新檢討需立即進行間伐森林之經營管理代行制度
 - (3) 未申報即進行採伐之處置措施
 - (4) 森林土地所有人之申報
 - (5) 森林所有人相關資料之利用
 - (6) 建立森林經營管理集約化之森林經營計畫制度
 - (7) 政府所定森林計畫增列森林保護事項
5. 2016 年促進森林資源之循環利用
- (1) 設置防止鳥獸為害森林區域
 - (2) 建立採伐後造林狀況報告制度
 - (3) 重新檢討需間伐森林制度
 - (4) 明定共有者不明確森林制度
 - (5) 推動應整備森林之經營管理
 - (6) 林地資料冊之製作與公開
 - (7) 強化違反林地開發許可之罰則

貳、森林、林業基本法

一、基本理念

1. 森林多樣化功能之發揮
 - (1) 基於發揮森林具有之國土保育、水源涵養、自然環境保護、公眾保健、防止地球暖化、林產物供給等多樣化功能，首應確保森林之適當建設與保育。
 - (2) 落實森林之適當建設與保育，應持續進行山村之林業生產活動，並應設法促進林業從業人口定居，以振興山村。
2. 林業永續健全之發展
 - (1) 林業對森林多樣化功能之發揮扮演重要角色。因此，應確保林業掌理者、林業生產力之提升，以及理想林業結構之確立，繼而促進林業永續及健全發展。
 - (2) 就林業永續健全發展而言，確保林產物之適當供應與利用為重要課題，故除依國民需求供應林產物，亦須加深國民對森林及林業之理解。

二、森林、林業基本計畫

政府推動全面有計畫之森林及林業措施，即應擬定森林、林業基本計畫。計畫中應明定下列事項：

1. 森林及林業相關措施之基本方針；
2. 森林之多樣化功能發揮及林產物供給與利用之相關目標；
3. 針對森林及林業，政府應採取之綜合性及計畫性措施；
4. 其他相關之必要事項。

三、發揮森林多樣化功能之措施

1. 推動森林建設
 - (1) 推動符合地區特性之造林、保育及採伐計畫暨林道建設等；
 - (2) 為使森林所有人得以計畫性且一體化進行森林經營，應支援森林現況調查及其他地區活動。
2. 落實森林保育
 - (1) 限制地形與地質之變更；
 - (2) 進行防止天然災害造成土石崩塌與重建之森林土木工程；
 - (3) 森林病蟲害之驅除與防止蔓延。
3. 技術開發與普及
 - (1) 確立森林、林業與林產物流通及加工之相關技術研發目標；
 - (2) 強化政府與民間等合作；
 - (3) 推動技術普及事業。
4. 促進定居山村地區
 - (1) 增加就業機會；
 - (2) 建設生活環境；
 - (3) 其他促進定居山村地區之措施。
5. 促進國民等之自發性活動
就自發性之綠化活動、森林之建設與保育活動，提供必要之資訊。
6. 都市與山村之交流等
 - (1) 促進都市與山村之交流；
 - (2) 為公眾保健或教育促進森林之利用。
7. 國際合作與貢獻
 - (1) 森林建設與保育之國際合作；
 - (2) 推動對開發中國家提供技術與資金之協助。

四、林業永續且健全發展之措施

1. 確立理想之林業結構之確立

為培育有效率且安定之林業經營及確立上揭經營承擔相當部分林業生產之林業構造，應就林業經營規模之擴大、生產方式合理化、經營管理合理化及其他促進強化林業經營基礎，採行必要之措施。

2. 人才之培育與確保

為培育及確保承擔有效率且安定之林業經營之相關人才，應充實教育、研究與普及事業。

3. 林業勞動之相關措施

為提升從事林業勞動者之福利及培育與留住人才，應推動促進就業、雇用安定、改善勞動條件、擴充社會保障及充實職業訓練事業等措施。

4. 促進林業生產組織之活動

為助於確保地區林業之有效林業生產，應就促進受森林合作社或其他之委託進行林業經營管理之組織等活動，採行必要之措施。

5. 林業災害損失補償

為防止災害阻礙林業之再生產，且穩定林業經營，應就災害造成之損失，給予合理之補償。

五、確保林產物供應及利用之措施

1. 木材產業等之健全發展

- (1) 強化木材產業等之事業基礎；
- (2) 促進與林業之合作；
- (3) 林產物之流通與加工合理化。

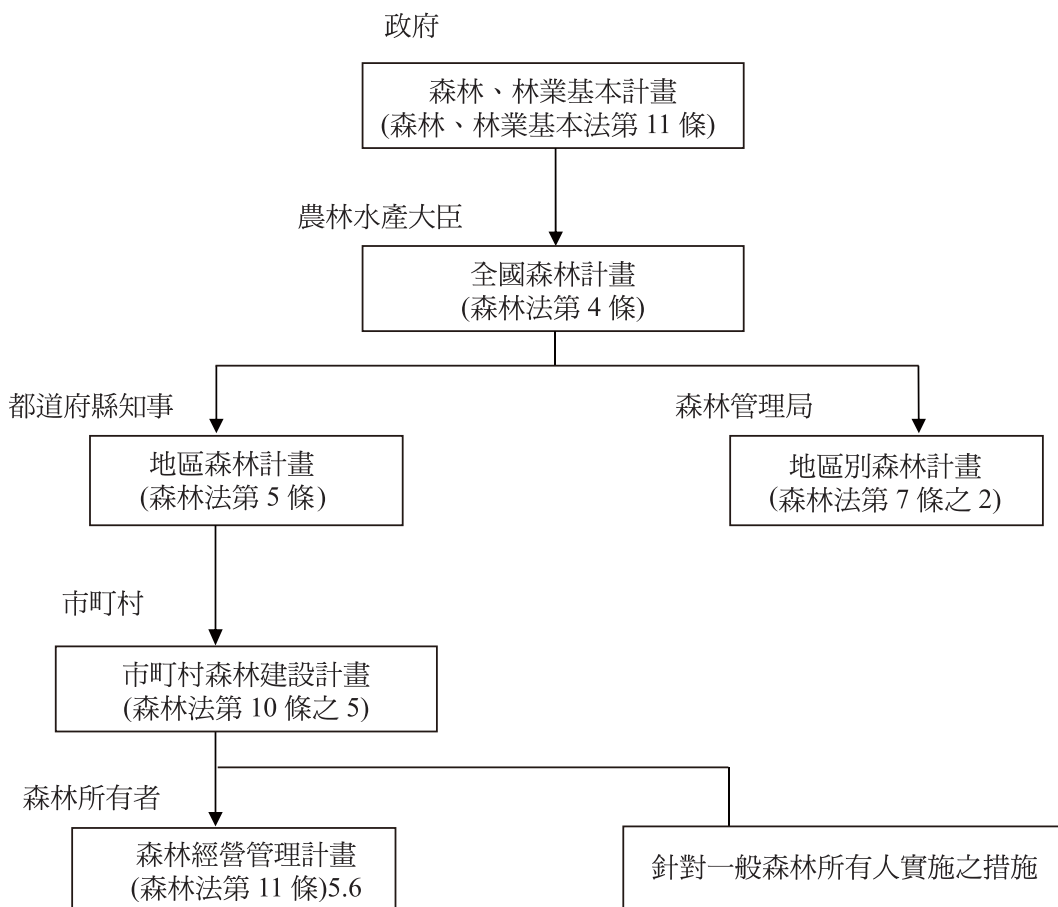
2. 促進林產物之利用

- (1) 林產物利用之意義其相關知識普及與資訊提供；
- (2) 林產物新需求之開發；
- (3) 促進建築物與工作物之利用木材。

3. 林產物進口措施

為兼顧森林多樣化功能永續發揮並確保林產物適切進口，應致力國際合作。如進口林產物，嚴重妨礙處於競爭關係之林產物生產，或有妨礙之虞者；於必要時，得調整進口關稅稅率或限制進口。

參、森林計畫制度體系



「森林法」條文要旨：

- 第一章 總則（第一條～第三條）
- 第二章 森林計畫等（第四條～第十條之四）
- 第二章之二 森林事業之促進暨監督
 - 第一節 市町村等之促進森林建設（第十條之五～第十條之十二）
 - 第二節 促進森林建設協定之簽署（第十條之十三～第十條之十四）
 - 第二節之二 增進維持公益機能協定（第十條之十五～第十條之十九）
 - 第三節 森林經營計畫（第十一條～第二十條）
 - 第四節 補則（第二十一條～第二十四條）

第三章	保安林地
第一節	保安林（第二十五條～第四十條）
第二節	保安林地區域（第四十一條～第四十八條）
第四章	土地之使用（第四十九條～第六十七條）
第五章	都道府縣森林審議會（第六十八條～第七十三條）
第六章	刪除
第七章	雜則（第一百八十七條～第一百九十六條之二）
第八章	罰則（第一百九十七條～第二百十四條）
附 則	

「森林、林業基本法」條文要旨：

第一章	總則（第一條～第十條）
第二章	森林、林業基本計畫（第十一條）
第三章	發揮森林多樣化功能之措施（第十二條～第十八條）
第四章	林業永續且健全發展之措施（第十九條～第二十三條）
第五章	確保林產物供應及利用之措施（第二十四條～第二十六條）
第六章	行政機關及團體（第二十七條、第二十八條）
第七章	林政審議會（第二十九條～第三十三條）
附 則	

資料來源：

1. <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S26/S26HO249.html>（最後瀏覽日：2017/07/10）
2. <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S39/S39HO161.html>（最後瀏覽日：2017/07/10）
3. http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/refer/200802_685/068501.pdf#search=%27%E6%A3%AE%E6%9E%97%E6%B3%95%27（最後瀏覽日：2017/07/10）

（國會圖書館簡任編纂朱蔚菁

簡派編審紀瑪玲

編譯助理研究員葉靜月

編譯助理研究員紀麗惠）