林業及保育輿情分析（96年2月、3月）

文■李桃生編寫■行政院農委會林務局副局長

一、火在燒　七彩湖林相浩劫。

（96年2月5日自由時報B2版）

新聞摘要：

（一）登山界極負盛名位於花蓮、南投交界的七彩湖，附近山區前天發生森林火災，延燒面積至昨天已達12公頃，因天候不佳，空中勤務總隊直昇機無法前往，人員徒步則需費時2天以上，救援人員及直昇機均待命前往救援。

（二）起火原因可能為濫墾戶火大報復，林管處表示：「不可能」。

新聞分析：

七彩湖位於林務局花蓮林區管理處經管之林田山事業區100林班，係中央山脈主脊東側的谷地，南側為六順山，北方草原山頭為卡社大山。七彩湖屬花蓮縣萬榮鄉，海拔2,870公尺，以昔日常有成群野鹿嬉戲其間，故名鹿池，又因在伐木興盛年代，屬林田山林場七星崗伐木站，工作人員以「七星湖」稱之，嗣經岳界聞人林文安以其湖面在陽光照射之下，映射出七彩光芒，遂改其名為「七彩湖」，沿用至今。七彩湖景色變化萬千，清晨可從湖面見雄偉的山稜及蔚藍晴空的倒影，晨曦照射下可見湖畔鵝黃色的草坡，夜間如氣候晴朗，可在湖畔觀星。如此景色，為岳界所喜愛，吸引不少人探訪其幽美與純樸，登山者常將七彩湖比擬為綽約動人的美麗少女，並認其具有天地之靈氣。

林務局及所屬南投林區管理處森林火災消防指揮中心，96年2月3日14時30分接獲通報，七彩湖附近之林田山事業區第100林班發生森林火災，立即成立緊急應變小組，動員機動救火隊趕赴火場，並洽請消防署勤務指揮中心派遣直昇機協助搶救，經該中心回復，適合執行2,000公尺以上高海拔空中救火任務之B－234型直昇機，一部故障、另一部已飛滿應定期保養之時數，均必須維修，無法支援。經林務局以最快速度，即刻應變，改洽行政院國家搜救指揮中心，申請直昇機於15時50分前往火場空勘，並洽國軍申請派遣CH－47SD直昇機支援，俾爭取時效，運送救火隊員上山。

空勘結果火場位於七彩湖鄰近之草生地及箭竹林，火勢向東南延燒。2月3日當天隨即動員38人，連夜開闢便道過河床經丹大林道趕往火場，於2月4日凌晨2時抵達；

另89名救火人員則經由國軍CH－47SD型直昇機於4日上午9時起分3梯次載往現場投入搶救。總計動員林務局救火隊員120名、消防局人員10名及民眾1名，共131名進行搶救。

經救火隊員於2月3日徹夜、2月4日全日及2月5日拂曉出擊後，林火於2月5日7時30分獲得控制，隨即進行殘火整理，火場於當日下午1點50分撲滅，被害面積約19公頃，多為草生地。

本案起火原因基於起火點位於湖畔，基於過去常有登山者於七彩湖畔露營燒柴取暖或炊煮炊食後亦未加整理之情形觀察，疑似遊客遊憩活動不慎引起，正由林務局南投林區管理處洽請消防機關查明鑑定，同時依法洽請警察機關查緝火首。

七彩湖為著名高山旅遊景點，遊憩壓力極大，為防範該地區森林火災，林務局已採行下列預防措施：

（一）依據行政院農委會95年8月3日訂定之「行政院農業委員會林務局加強管制林道執行要點」，於丹大事業區第14林班二分駐在所設哨管制人員進出，並以攝影機及進出登記簿管制進出人員。

（二）於森林遊樂區及山區重要路口廣設告示牌及標語布條，派員巡迴山村宣導用火安全觀念，利用地方電台及第四台等媒體進行重點式防災宣導。呼籲出入山區旅遊的民眾用火特別注意外，並鼓勵民眾向林務局舉發擅自於森林區域或森林保護區內引火者，若因而查獲行為人，林務局將依據森林保護辦法第35條發給新臺幣3萬元以下之獎金或獎狀。另最先通報發生森林火災者，發給新臺幣5千元以下之獎金或獎狀。

二、8,000尾泥鰍放生峨眉湖　小生物瀕絕。（96年3月7日自由時報A10版）

新聞摘要：

（一）40餘名佛教界人士，帶著從市場買來的1,000多台斤、將近8,000尾泥鰍到新竹縣峨眉鄉大埔水庫放生。該團體每年都會舉辦一次放生活動，他們強調放生活動事前也得到大埔水庫工作站方同意。

（二）長期關心峨眉湖生態的地方人士姜信淇擔心，一下子倒入近8,000尾的雜食性泥鰍，會使得峨眉湖原有的水生昆蟲、小蝦等食物鏈底端的生物繁殖，不足供應放生的大型泥鰍，結果不是泥鰍食物不足，就是峨嵋湖的小型生物瀕臨消失。

新聞分析：

查大埔水庫位處新竹縣峨眉鄉，俗稱峨眉湖，係截取中港溪支流峨眉溪上游溪水而築成，水域範圍120公頃。屬苗栗農田水利會轄管，主要灌溉峨嵋、北埔、竹南、香山、寶山、竹南和頭份等鄉鎮的農田，並有蓄洪排水的功用。

林務局人員於96年3月9日洽詢苗栗農田水利會大埔水庫工作站，據工作站賴先生表示，大埔水庫過去水域環境較差，經站方移除大量布袋蓮後，目前水域生態環境已有改善，然而區域內原生動植物尚未有較確實之調查。本案佛教團體向其申請進行放生活動

時，因泥鰍為湖內原有之生物，非放生其他外來種魚類，基於尊重佛教儀式之立場，乃同意其進行該活動。惟申請時數量為2千隻，當日放生數量8千隻，超過其預期值。經林務局宣導說明大量放生行為將影響區域生態後，該站同意未來針對此類活動，將嚴加審核。

放生的行為，爭議已久。「台灣動物社會研究會」與「高雄教師生態教育中心」於2003年3月至2004年8月調查指出，有500餘家寺廟定期或不定期從事放生，地點包括山林、河川、溪流、湖泊、海岸、港邊、水庫、公園、高爾夫球場等，放生種類繁多，包括鳥類、魚類、爬蟲類、兩棲類、哺乳類動物及禽鳥類。已成為「集團化、商業化、大量化」的活動。放生雖出於善意，但其結果不容小覷，除了被放生的動物可能因環境不適合招致死亡，大量的放生更可能對當地的生物產生危害，甚至造成本土生物基因的污染，充斥於台灣淡水水域的巴西龜、烏頭翁與白頭翁雜交導致基因獨特性的流失，均是顯著的例子。

放生既有不良效應，應如何管制？現行野生動物保育法第32條第1項規定，野生動物經飼養者，非經主管機關之同意，不得釋放，違反此一規定者，依第46條規定處新台幣5萬元以上25萬元以下罰鍰，其致有破壞生態系之虞者，處新台幣50萬元以上250萬以下罰鍰。動物保護法第5條第3項規定，飼主飼養之動物，除得送交動物收容處所或直轄市、縣（市）政府所指定之場所收容外，不得棄養。從以上條文觀察，除了放生的動物屬於野生動物者外，並無從規範放生之行為，而多數的被放生動物多非野生動物。是以保育團體指出應修法，將放生納入規範，始能解決。目前只能以教育、宣導民眾放生行為雖出於善念，但對生態知識的缺乏，往往使得善念變成惡行。林務局並製有宣導之影片，送交各地團體播放，期收宣導之效。

三、開發坡地要回饋　農民罵搶錢

（96年3月24日聯合報彰化報導）

新聞摘要：

（一）農委會今年3月1日公布規定山坡地開發利用回饋金繳交辦法，規定土石採取、開發建築、開發高爾夫球場及採探礦等，都要繳交回饋金，應屬可行，惟如純粹農用，應免繳回饋金。

（圖片／高速文化　攝影／葉品好）

（二）現在山坡地僅作簡易水土保持，須按公告現值繳交5萬元至10萬元的回饋金。

新聞分析：

（一）山坡開發利用回饋金繳交辦法之訂定意旨

森林法87年5月27日修正增訂第48之1條，為獎勵私人或團體長期造林，政府應設置造林基金，第1項第2款明定山坡地開發利用者繳交之回饋金為基金來源之一。第2項明定回饋金應於核發山坡地開發利用許可時通知繳交，其繳交義務人、計算方式及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定。山坡地開發利用回饋金繳交辦法（以下簡稱本辦法）係依此法律授權訂定，森林法本條之立法意旨係藉由收取回饋金之機制，抑制山坡地開發，以達成國土保安、水源涵養及減少天然災害之目標，並將所收取之回饋金，統籌運用於造林工作，以加強山坡地森林保育維護山坡地之安全，此從行政院送請立法院審議之立法說明指出「山坡地開發利用影響林相甚鉅爰明定第一項第二款」即可瞭然。

（二）山坡地開發利用回饋金之性質

茲從法院的判決，析明回饋金是「特別公課」，台北高等行政法院95年度訴字第01248號判決指出：按森林法設回饋金之繳交，其目的在於藉付費制度，達成抑制山坡地開發速度之制約功能，同時獎勵並實施長期造林，以減緩經濟發展與環境保護之衝突。山坡地開發利用者繳交之回饋金，為造林基金之來源，此係國家基於一定之公益目的，對特定人民課予繳納租稅以外之金錢義務，性質上屬於「特別公課」。同院94年度第02959號判決指出：按「特別公課」之定義為：「國家依法向特定群體按一定費率徵收，所得款項不編入總預算中，而供特殊用途者」（其特殊用途多與該特定群體活動所帶來之社會外部成本或將來之後續發展有關，此即公課義務人與公課所追求的目的間的特殊關係）。以上回饋金之課徵，是因為山坡地之開發利用，有礙於水土保持，對社會公共利益具有「外部性」，因此造成此種水土保持妨礙之山坡地開發利用者，即負有防止責任，必須集資統籌作為造林基金（森林法第48條之1、山坡地開發利用回饋金繳交辦法第7條），以維護山坡地之安全，其課徵性質上為特別公課。判決同時指出：回饋金之課徵，是國家准許土地所有權人對土地為特定用途之使用時，所課予之負擔，乃是「授益處分所附隨之負擔」。

同院94年度訴字第538號判決更指出：回饋金係國家一定政策目標之需要，對於有特定關係之國民所課徵之公法上負擔，必限定其課徵所得之用途，乃現代先進國家常用之工具。

（三）山坡地開發利用回饋金繳交辦法之訂定是否有違法律保留原則？

在上開台北高等行政法院94年度訴字第538案，訴訟當事人指摘森林法第48條之1第2項違反法律授權性明確原則，其論述理由為：按基於法治國家原則，國家對人民強制課徵之公法金錢給付，應符合法律保留原則

之憲法要求，即僅得依法強制課徵。稅捐因增加人民金錢負擔而被認為係對人民基本權利之限制，其課徵合法性必須受稅捐法定主義之檢驗，則要人民負擔特別公課之金錢負擔，亦必須對其合法性等加以檢驗與控制。一般人民對稅捐之負擔有憲法第19條、第143條等法條之依據。人民依租稅法律主義，有納稅義務，係指人民僅依法律所定之納稅主體、稅目、稅率、納稅方法及納稅期間等項而負納稅義務（司法院釋字第217號參照），其受到立法嚴格之監督。反之，特別公課之金錢負擔並無憲法之直接明文，咸認其來自憲法第23條之法律保留原則之規定。準此以解，特別公課之合憲性較稅捐薄弱，但因其所受立法監督較稅捐不嚴，故為避免行政機關假課徵公課之名，而達增加財政收入之實，並防止財政憲法遭受破壞與架空，公課之徵收仍應有法律保留之正當性，以確保人民之財產權。（參見司法院釋字第426號戴東雄大法官部分不同意見書）。

查森林法第48條之1第2項規定：「…第2項回饋金應於核發山坡地開發利用許可時通知繳交，其繳交義務人、計算方式、繳交時間、期限與程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定之。」森林法並未就山坡地開發回饋金之繳交義務人、計算方式、繳交時間、期限與程序等事項予以明定，而係於第48條之1第2項就上開事項概括、空白授權中央主管機關訂定，於中央主管機關發布之「山坡地開發利用回饋金繳交辦法」第2條、第3條、第4條、第5條第1項及第8條中始規定，顯違授權明確性原則。

上開論點為台北高等行政法院所不採，判決理由指出：山坡地開發利用回饋金繳交辦法係主管機關依據森林法第48條之1授權訂定，依此徵收之山坡地開發利用回饋金性質上屬特別公課，與稅捐有別。惟特別公課亦係對義務人課予繳納金錢之負擔，其徵收目的、對象、用途自應以法律定之，如由法律授權以命令訂定者，其授權符合具體明確之標準，亦為憲法之所許。所謂授權須具體明確應就該授權法律整體所表現之關聯意義為判斷，而非拘泥於特定法條之文字。故原告主張系爭回饋金之依據規定違反法律授權明確性原則，顯然有誤。且原告所主張將回饋金等比於人民之納稅義務，引用各項罰鍰之大法官會議解釋如司法院釋字313號、釋字314號、釋字402號等釋令，均為懲罰性之行政處分，實屬有別，不容混淆。判決同時指出：開徵部分之費率類別，連同歲入、歲出金額，概由主管機關依預算法之規定設置單位預算，編入中央政府年度總預算，經立法院通過施行，徵收之法源及主要項目，均有法律與預算為依據，並無原告主張「欠缺積極法律授權及所依據之行政命令本身牴觸上級規範」之違法。

台北高等行政法院94年度訴字第02959號一案，原告亦指摘被告機關違反保留原則，判決理由指出：本案回饋金之課徵，符合法律保留原則。理由如下：按依司法院釋字第443號解釋文意旨所揭示之「層級化法律保留」之法理所示：

1．憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障。

2．關於人民身體之自由，憲法第8條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制，而憲法第7條、第9條至第18條、第21條及第22條之各種自由及權利，則於符合憲法第23條之條件下，得以法律限制之。

3．至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則。

4．若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。

本案有關回饋金之課徵，既然是「核准開發」授益處分之附隨負擔，則規範密度原本應該較低。依上所述，上開課徵之法規範基礎由森林法第48條之1第1、2項之規定，到農委會依上開規定頒布之山坡地開發利用回饋金繳交辦法，再加上再授權之地方機關行政命令之層次，是以此等規範基礎完整，應屬適格之法規範，並無違反法律保留原則。

（四）本辦法修正經過

本辦法經奉行政院89年10月26日核定，自89年11月30日發布施行，因本辦法第3條所引用之水土保持法施行細則第8條於93年8月30日發布刪除，移列至水土保持法第12條，本辦法相關條文相應須為修正，經奉行政院96年2月6日核定，農委會於96年3月1日修正發布。

依據本辦法第3條規定，本辦法所稱山坡地開發利用，指水土保持法第12條第1項及第4項所定，應先擬具水土保持計畫或簡易水土保持申報書之行為。依水土保持法第12條規定，水土保持義務人於山坡地或森林區內從事下列行為，應先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定：從事農、林、漁、牧地之開發利用所需之修築農路或整坡作業；採礦、採礦、鑿井、採取土石或設置有關附屬設施；修建鐵路、公路、其他道路或溝渠等；開發建築用地、設置公園、墳墓、遊憩用地、運動場地或軍事訓練場、堆積土石、處理廢棄物或其他開挖整地。以上開發行為係屬必須擬具水土保持計畫或簡易水土保持申報書之開發利用行為，必對環境造成一定程度之衝擊，故必須依據本辦法繳交回饋金，以為衡平。

本辦法第5條規定，本回饋金之計算方式，應依其開發利用程度之類別，以主管機關核定水土保持計畫或簡易水土保持申報書之計畫面積與其當期公告土地現值乘積百分之6至百分之12計算。其計算回饋金之類別及乘積比率，由主管機關依據水土保持法第

12條規定之開發行為類別訂定並予以公告。

本辦法於89年11月30日發布時訂定，計算回饋金以當期公告土地現值乘積百分之6至百分之12計算，於96年3月1日修正後並未提高，並無增加人民負擔。為避免民眾重複負擔，擴大免繳對象，將原已依農業發展條例繳交相當回饋性質之金錢或代金者或已依本辦法繳交回饋金之舊有建物，經主管機關認定屬原地及原範圍或面積內改建或修建，免再繳回饋金，以免重複收取。

（五）依據本辦法第4條規定山坡地開發利用回饋金之繳交義務人為擬具水土保持計畫或簡易水土保持申報書之水土保持義務人，如依農委會所訂水土保持計畫審核監督辦法第4條規定，有下列情形之一者，免擬具水土保持計畫或簡易水土保持申報書，從而，依本辦法第4條規定即無須繳交回饋金。

1．實施農業經營所需之開挖植穴，中耕除草等作業。

2．經營農場或其他農業經營需要修築園內道或作業道，路基寬度在2.5公尺以下且長度在100公尺以下者。

3．其他因農業經營需要，依水土保持技術規範實施水土保持處理與維護者。

本則新聞經查彰化縣政府已於91年9月26日公告轄內山坡地之開發利用類別及乘積比率，亦即早在91年度即已執行收繳業務，並非自96年度起實施。另該府於96年度業已核處4件回饋金案件，均屬依據水土保持法提送簡易水土保持申報書，用以施設農舍、排水溝或開挖整地等之行為，平均繳交額度為1萬2千餘元，非報載5萬元至10萬元。

（圖片／高遠文化　攝影／葉品好）