**修正《森林法》嚴懲山老鼠並強化國土保安**

◎陳炎輝

**壹、修法嚴懲竊取盜伐珍貴林木犯罪行為**

　　臺灣地區森林資源豐富，林相變化萬千，森林除具有涵養水源、淨化水質、調節溫度與氣候、改善空氣品質、強化國土保安、鞏固土壤避免流失，森林遊樂及木材生產等多種功能外，並可作為各種動植物庇護的場所，是以維持自然生態的多元與多樣性，實為我國彌足珍貴之資產，並為全民安適生存的重要依據。森林大致上可分為經濟林與保安林，經濟林係以林木生產為目的，著重於經濟生產功能，但我國自民國79年起，已全面禁伐天然林，經濟產值已大幅降低；保安林則是以國土保安為目標，著重於公益性功能，依《森林法》（下稱本法）第24條第１項規定：「保安林之管理經營，不論所有權屬，均以社會公益為目的。各種保安林，應分別依其特性合理經營、撫育、更新，並以擇伐為主。」簡言之，保安林是為了達到特定公益目的而編列，藉由森林植被的覆蓋來截留雨水、減少沖蝕以保護避免土地流失，或是藉由植物根系來固著土壤、增加土壤間之孔隙，以達牢固土壤與涵養水源之作用。

　　臺灣位處太平洋邊緣，地理與地質因素特殊，地震及颱風發生頻繁，尤其在歷經九二一大地震及八八風災之後，中南部地區地表土石碎裂鬆動，使原本敏感的地質更加脆弱。加上近年全球氣候變遷顯著，年均溫日漸上升，海平面逐漸提高，乾旱缺水及颱風豪雨經常發生，威脅民眾安危的次數日益增加；豪雨侵襲則更容易引發大規模土石流，嚴重危害森林鄰近的部落、聚落及產業。面對氣候無常變化與詭譎難測，日益耗損與脆弱的自然環境生態，以及民眾對安全居住環境的渴望，更需要森林發揮其多樣公益性之功能。有鑑於此，本法第22條乃明定，凡國有林、公有林及私有林具有下列情形之一者，均應編為保安林：一、為預防水害、風害、潮害、鹽害、煙害所必要；二、為涵養水源、保護水庫所必要；三、為防止砂、土崩壞及飛沙、墜石、泮冰、頹雪等害所必要；四、為國防上、公共衛生、航行目標、漁業經營，以及保存名勝、古蹟、風景或自然保育所必要者。

　　保安林依其功能可劃分為：水害防備保安林、防風保安林、潮害防備保安林、鹽害保安林、煙害防止保安林、水源涵養保安林、土砂捍止保安林、飛沙防止保安林、墜石防止保安林、防雪保安林，以及有關國防、衛生保健、航行目標、漁業、風景、自然保育等十六類保安林。上述各類保安林中面積最大者為水源涵養保安林，其次為土砂捍止保安林，再次為風景保安林；每一種保安林都具有維護地形地貌或保障民眾安全等無可取代的功能。例如飛沙防止保安林，位於風沙強大的沿海地帶或河口兩岸，可阻絕過濾強風所攜帶的沙粒，避免農田或房舍遭到飛沙掩埋；又如水害或潮害防備保安林，大多位於洪水氾濫、海潮侵襲地區，可藉由森林調整河川流向，降低流速以防止水患。較特別的是漁業保安林，除用來阻隔砂石、強風或潮浪外，並利用森林遮蔽所形成的陰影，吸引近海魚群聚集躲藏，而林木枯枝落葉掉入海中，經過分解還能成為魚類食物，間接發展近海漁業資源。

　　臺灣森林樹種相當豐富，孕育多采多姿的動植物生態系。然而也因為森林蘊藏珍貴林木，以致竊取紅檜、扁柏、牛樟等盜伐案件猖獗，甚至有俗稱「山老鼠」之歹徒包圍、挑釁、威脅巡山員或山友情事發生。為嚴懲「山老鼠」竊取盜伐珍貴林木，確保森林發揮國土保安功能，立法院業已三讀通過本法第50條、第52條修正條文，並經總統於今（104）年５月６日公布施行。本法第50條修正後對收受、搬運、寄藏、故買或媒介贓物等犯行，將刑度提高為有期徒刑六月以上五年以下，且無拘役或科罰金之適用。另本法第52條為加重條款規定，凡符合刑責加重要件者，原處有期徒刑六個月以上五年以下，修法後則提高為一年以上七年以下；至於罰金之計算基準，亦修正提高併科贓額五倍至十倍之罰金。針對不法竊取貴重林木之犯行，例如盜取紅檜、扁柏、肖楠、紅豆杉或牛樟等具有生態或高經濟價值之林木，則應加重其刑二分之一，最高可處十年六月有期徒刑，以達嚇阻犯罪之效果。

**貳、簡介檢察機關查緝森林盜伐執行方案**

　　臺灣森林面積廣達211萬8,523餘公頃，占全島陸地面積58.9％，在中高海拔之山區，仍保有為數不少的珍貴林木；其作用除了固持土壤外，並有供野生動物棲息功能，特別是紅檜、扁柏、牛樟等因材質優良，極具工藝價值，往往成為「山老鼠」覬覦牟利的目標。考量森林具有國土保安、水土保持、涵養水源、調節氣候、生物多樣性保育、林產經濟等公益及經濟效用，為保土減災及維護珍貴森林資源，本次《森林法》修正後，將以往依刑法處罰之竊取「森林主、副產物」及收受贓物等犯行，回歸本法第50條之規定論罪科刑。此外，市面上奇木藝品店販賣紅檜、扁柏、紅豆杉或牛樟等貴重木製品情形日增，恐有竊取林木集團與幕後銷贓集團掛勾，進行收受、搬運、寄藏、故買或媒介等犯行，不僅助長竊取林木歪風，並使贓物價格奇貨可居，增加檢警與林政機關查緝之困難，故本法第50條除將「竊取森林主、副產物」刑責提高外，並增訂應併科罰金新臺幣（下同）30萬元至300萬元。

　　所謂森林主產物，依〈國有林林產物處分規則〉第３條規定，係指生立、枯損、倒伏之竹木及餘留之根株、殘材而言，包括已與其所生長之土地分離，而仍留在林地之倒伏竹、木或餘留殘材。至於副產物，則是指樹皮、樹脂、種實、落枝、樹葉、灌藤、竹筍、草類、菌類及其他主產物以外之林產物。「山老鼠」竊取森林主副產物，並非只有盜伐珍貴林木之單一行為，通常伴隨壓毀周邊林木、挖掘根株與擅開道路等造成水土流失與環境破壞等浩劫，除對國土保安危害甚鉅，並造成森林生態難以回復之損害。有鑑於此，本法第52條將加重竊取森林主副產物之罪責，修正提高為有期徒刑一年以上七年以下。至於紅檜、扁柏、紅豆杉及牛樟等珍貴樹種，或為柏檜類北半球分布最南界，或為天然下種及人工育苗不易致林分更新困難，且須經數百年生長方能成巨木，不僅具有高經濟且在生態上有其特殊價值，修法後爰對於竊取貴重木者，予以加重其刑二分之一，以達遏阻不法及預防犯罪之效果。

　　根據行政院農業委員會林務局（下稱林務局）統計資料，林務局於96年度查獲盜伐林木案件為47件，100年度則成長至193件，該期間森林盜伐被害價值超過一億二千萬元；另竊取森林主副產物之行為，103年度共發生244件，被害價值亦達八千一百二十萬餘元。森林若遭人為盜伐或不當濫墾，將導致水源涵養、水土保持暨對抗溫室效應之功能喪失，該如何維護森林資源並永續經營管理，事關全民安全的生活環境，誠屬國人應嚴正面對的議題。尤其是「山老鼠」深入偏遠山區，盜伐珍貴林木之犯罪行為，通常會造成林地崩塌與毀壞，進而引發山崩落石或土石流等危機，實應立即加強查察以防患未然。臺灣高等法院檢察署為落實法務部所頒定之〈檢察機關排除民怨計畫〉，並有效整合檢察、警察及林政機關整體力量，已建置協調溝通聯繫平臺，聯合推動〈檢察機關查緝森林盜伐執行方案〉，彰顯法務部維護國家森林天然資源及查緝盜伐森林之決心。

　　本方案重要具體措施如下：一、本查緝行動由各地檢署與轄區警察、林業機關共同執行，並由地檢署邀集相關機關組成專案小組，視個案具體情況發動偵查作為；二、檢察、警察與林業機關間，應互相聯繫並提供易遭盜伐之高風險珍貴林木地區情資，藉以研判適當查緝時機；三、分析比對歷年盜伐林木、竊取漂流木者之身分，除清查列冊監控，並深入追查其共犯組織，嚴密追緝幕後盜伐主嫌及銷贓管道；四、從速從嚴偵結，如符合羈押要件，應即向法院聲請羈押；如不符羈押要件，應即命交重保。以嘉義縣阿里山鄉豐山村、南投縣與嘉義縣交界處水漾森林、雲林縣與南投縣及嘉義縣交界處雲峰地區為例，「山老鼠」竊取紅檜、扁柏、牛樟木案件猖獗；嘉義、南投及雲林地檢署乃於今年４月30日，與林務局嘉義、南投林管處和保安警察第七總隊森林警察大隊等機關，聯手實施埋伏、路檢等勤務，針對前揭山區同步全面清查與威力掃蕩，對違法盜伐集團形成莫大的威嚇效果。

**參、全民共同守護山林嚴密防範宵小盜伐**

　　違反本法竊取森林主副產物之案件，多屬系統性或結構性犯罪，具有利益共同體掛勾本質，犯罪地點多位於偏僻原鄉地區，具有隱密而不易發現之特性，客觀環境上，難以一般偵查手段從事完備的證據蒐集與調查。縱使林政機關或司法警察雖知有盜伐之事實，但亦僅能查處呈現在表面的情況，難以深入清查該犯罪集團組織分子。再者，盜伐森林案件的第一現場，多處於隱密或偏僻之山區，亦難以實施布線或跟監。綜合考量法益保護之重要性、犯罪性質之隱密性及蒐集調查證據之困難度，在合目的性之必要範圍內，應容許查緝人員從事合法的通訊監察。有鑑於此，我國《通訊保障及監察法》第５條第１項第17款於103年１月29日增訂：有事實足認被告或犯罪嫌疑人，違犯本法第52條第１項或第２項之罪，並危害國家安全、經濟秩序或社會秩序情節重大，而有相當理由可信其通訊內容與本案有關，且不能或難以其他方法蒐集或調查證據者，得聲請通訊監察實施監聽。

　　另外，本法第52條第１項針對違反50條第１項竊取森林主副產物之罪，共有８款加重刑責之事由。例如於保安林犯之、於行使林產物採取權時犯之、結夥二人以上或僱使他人犯之，以及為搬運贓物，使用牲口、船舶、車輛，或有搬運造材之設備等情形。就犯案之器材設備而言，依刑法第38條規定，供犯罪所用之物以屬於犯罪行為人所有者為限，予以沒收。但查緝實務現況，犯罪行為人常以租賃或借用車輛、器具等方式進行犯案，該等犯罪工具因非屬犯罪行為人所有，以致無法沒收而使行為人得一再使用，造成再次犯罪之機會大增，為此本法第52條第５項乃增訂：「犯本條之罪者，其供竊取之器材及第一項第六款之牲口、船舶、車輛，或有搬運造材之設備，不問屬於犯人與否，沒收之。」綜上，政府對於山老鼠集團絕對不會放過，將持續運作檢警林聯合查緝方案，並請全民共同守護山林，如有發現不法情事，可撥打免付費電話0800-000930及0800-057930提出檢舉。

**公務倫理法制的發展趨勢**

◎劉昊洲

　　公務倫理法制是個新的概念，也是新的領域，知道的人自然不多。目前較常聽到的是公務倫理或行政倫理，由於公務人員保障暨培訓委員會及其他政府機關的積極宣導，全體公務員對於公務倫理或行政倫理漸漸有一定程度的認識與了解，縱使談不上十分熟稔，也絕對不會陌生。然而公務倫理法制是什麼？是否就是公務倫理？兩者是否相同？卻總是讓公務員困惑不已。

　　基本上，公務倫理法制並非公務倫理，但兩者卻有密切的關係。公務倫理發展在先，公務倫理法制在後；公務倫理範圍較廣，公務倫理法制較狹；公務倫理屬於倫理道德層次，公務倫理法制屬於法令規定層次；公務倫理的憑藉只有個人良心與社會清議，公務倫理法制則有國家力量的介入，如有違反者，必受懲罰。從嚴格意義言，兩者究有不同，卻也十分近似，難怪大家經常混淆不分。

　　從公務倫理到公務倫理法制，並不是一條平順的道路。在法制化的過程中，有順境也有逆境；經歷一番波折後，最終得能呈現公務倫理法制的結果。回顧來時路，放眼看前景，不難歸納此發展趨勢如下述六點：

　　一、由籠統概括到具體明確：公務倫理的德目僅有原則與方向，相關論述十分籠統概括，各人解讀隨之而異。一旦轉化為公務倫理法制，以條文呈現出來，即必須以更多、更精確的文字描述，因而變得較為具體明確，不再模糊不清。

　　二、由抽象訓示到客觀務實：昔日公務倫理總是充斥著道德宣示與抽象訓示，處處顯露領導者或立法者的意圖，所以「應」與「不得」的規定特別多。但在法治勃興後，即不能停留在理念層次或口號標語的階段，必須回到現實面，以客觀標準強化其操作性與可行性。

　　三、由一般普遍到個別事項：公務倫理原是全面性的、普遍性的，不只其範圍廣泛，也對所有公務員具有規範性，最早的《公務員服務法》即有此一特性。不過在不同的時空環境下，主流民意關注的重要事項不一，且就立法體例而言，也不可能鉅細靡遺地規範許多事項，所以每一法規只針對某一事項個別規定，乃屬當然。

　　四、由不得作為到積極應為：公務倫理法制為齊一標準，原以限制不得作為之義務為主，例如《公務員服務法》大多數條文均屬絕對不得作為或相對不得作為之規定，公務員如「消極不為」即屬合法。晚近為達一定之政策目的，已改此一方式，要求公務員必須積極作為，始為適法；例如申報及信託財產、迴避等規定，均屬積極應為的思維產物。

　　五、由行政規定而法律規定：公務倫理法制化的過程亦如同自然法的演進一般，最早可能只是主管機關的函釋規定，經過數年的實踐經驗，其後即以職權命令或行政規則出現；如有必要，最後再送請立法機關完成立法程序而成為法律。如行政中立，早先只是在歷次公職人員選舉之前，由銓敘部與人事行政總處通函規定，嗣經立法院三讀通過法案後，始成為法律規範。儘管由行政規定提升為法律規定的案例不多，但確實是值得關注的發展趨勢。

　　六、由最低標準到調整提高：為能在多元分歧的眾多意見中取得共識，儘快付諸施行，由倫理道德轉化為法規的第一步，都是採最低標準，只要及格就好；嗣後修正時，再視大家的接受度與遵守度，考量是否逐步調整提高。例如刑法關於酒醉駕車的處罰，《菸害防制法》關於吸菸的空間範圍等，均是如此；公務倫理法制化的作法亦不例外。

　　總之，當前嚴格意義的公務倫理法制數量儘管不是很多，然而在「依法而治」的社會氛圍以及一些有權者「迷思法律權威」的心態之下，未來勢必會不斷增加；就其實質而言，也一定會有一些改變。如上所述，未來可能的發展趨勢將不難理解。

**（作者為考試院保訓委員）**