

## 荒野法對土地圈護法制的增益： 美國經驗提供我國的啟示

陳仲嶙\*

論文收件日期：104年09月24日  
論文修訂日期：105年09月08日  
論文接受日期：105年09月20日

### 摘 要

為回應開發案無章法蔓生的問題，採取將自然區域直接劃歸保護的策略，是法制上重要的一環。此一策略也已為我國許多法律所採取，包括國家公園法、文化資產保存法、野生動物保育法、森林法、濕地保育法等。不過，相較於美國法制，我國尚無立基於荒野思維而建構的荒野法。本文之目的，即在探索美國荒野法的制度理念、法律規範，及其對我國可能的借鏡價值。

視荒野本身即為價值、視保護荒野乃是倫理應然的荒野思維，逐漸在美國的歷史文化中成形，並影響了美國法制，最終促成1964年的荒野法。此一法律建立了國家荒野保護系統，加諸行政部門系統性地審視特定地區納入荒野保護之切合性的職責。而對於納入保護的荒野地區，要求行政機關保護其荒野特質，並限制商業事業、道路、機動化運輸、建築物與設施，以期能夠永保其自然特質。

對照之下，雖然我國已有多面向的保護區法制，但整體而言在圈護對象上，重視景觀、地質、生態、生存物種或文化上的特殊性、代表性或重要性，而非如美國荒野法，著眼於是否為荒野，而不要求是一塊「特別的」荒野。因此，荒野法制若進入我國法制中，預期可產生額外的保育量能。另外，美國荒野法禁止開發但開放個人接近荒野的規範架構，亦對我國深具管制政策上的啟發性。

關鍵詞：荒野法、荒野思維、土地倫理、聯邦土地政策與管理法、國家公園法、文化資產保存法、野生動物保育法、森林法、濕地保育法

\* 教授，國立清華大學科技法律研究所，TEL：(03) 5162140，E-mail：clchen@mx.nthu.edu.tw。

非常感謝審查先進所提供的寶貴意見，讓本文有所增益。本文之初稿曾發表於《第一屆「永續發展與環境法治」學術研討會》，台北：中央研究院法律學研究所，2013年12月，對與會先進的評論與建議，併致謝忱。亦感謝清大科法所林宛樞、劉冠佳同學在資料整理與格式校正上的協助。

# The Wilderness Act as a Valuable Add to the Land Preservation Law: The Lesson to Be Learned from the U.S. Experience

Chung-Lin Chen\*

## ABSTRACT

To respond to the sprawl of destructive developmental projects, getting natural land into a protected status is an essential strategy. Many laws in Taiwan have adopted this strategy, including the National Park Act, Cultural Heritage Preservation Act, Wildlife Conservation Act, Forestry Act, and Wetland Conservation Act. However, a wilderness law which is based on a wilderness philosophy does not exist in Taiwan. The purpose of this article is to explore the philosophy and regulation of the U.S. Wilderness Act and what Taiwan can learn from it.

The wilderness philosophy, which values wilderness and regards wilderness preservation as an ethical norm, gradually emerged and influenced American law, eventually resulting in the Wilderness Act of 1964. This Act established the National Wilderness Preservation System and required agencies to systematically review specific areas as to their suitability for preservation as wilderness. For the areas that are designated as wilderness areas, the Act mandates agencies to protect their wilderness characters and prohibits or regulates commercial enterprise, roads, mechanical transports, and structures or installations for preserving the natural characters of the wilderness areas forever.

Although Taiwan has had diverse land preservation laws, the U.S. Wilderness Act provides valuable insights. First, overall speaking, Taiwan's land preservation laws stress the uniqueness, representativeness, or importance of scenery, geology, ecosystem, species, and culture in terms of designation criteria and are different from the U.S. Wilderness Act, which focus only on whether an area is wilderness and does not require extra qualities. Therefore, adopting a wilderness law will bring Taiwan additional capacity of land preservation. Second, the U.S. Wilderness Act prohibits large-scale development but opens access to individuals. This regulatory strategy is also enlightening to Taiwan's land preservation laws.

**Key words:** Wilderness Act, Wilderness Idea, Wilderness Philosophy, Land Ethics, Federal Land Policy and Management Act, National Park Act, Cultural Heritage Preservation Act, Wildlife Conservation Act, Forestry Act, Wetland Conservation Act

---

\* Professor, Institute of Law for Science and Technology, National Tsing Hua University,  
TEL: +886-3-5162140, E-mail: clchen@mx.nthu.edu.tw

## 一、前言

隨著人類利用自然之規模與強度增加所造成的環境脆弱化，以及全球氣候變遷所帶來的極端氣候衝擊，我們遭遇天然災害之趨勢愈來愈顯失控。那些不斷出現的大自然警訊本來應該促發積極的環境保護政策，確保環境承载力不再惡化，甚至讓已受傷的土地有機會自我療癒。但以臺灣來說，卻似乎不但仍欠缺此一方向的政府行動，新的開發破壞反而持續且快速地增生。為回應開發案無章法蔓生的問題，採取將自然區域直接劃歸保護的策略，是法制上重要的一環，論者甚至指出，在許多環境主義者心目中這是唯一有效的方案。<sup>1</sup>

劃定自然區域並限制該地使用行為的策略，其實已為我國許多法律所採取，包括國家公園法、文化資產保存法、野生動物保育法、森林法、濕地保育法等。這些既有法律各有其制度理念、適用範圍與保護手段上的特色，在生態保育上各具功能，都是我國環境法上重要的進展。統括來看，這些法制主要著眼於保存特殊景觀、生物物種、自然與文化遺產、特定生態系統等的價值；而從另一種思維路徑—以自然本身即具有價值為理念—建構的自然區域保護法制，在我國則尚不存在。相對地，美國聯邦除為國家公園、國家保護區（national monument）、國家野生動物庇護區（national wildlife refuge）、國家野生與景觀河川（national wild and scenic rivers）、列名物種重要棲息環境（“critical habitat” for listed species）等建立法制外，也制定了「荒野法」（Wilderness Act），創造另一套指定荒野為受保護區域的法制。本文之目的，即在探討美國荒野法的制度理念、法律規範，及其對我國可能的借鏡價值。

本文主張，荒野法制與我國既有之土地圈護法制相較，基於其理論基礎的特殊性，在圈護標準與管制規範上產生有價值的制度特色，於我國需求擴大保育量能的背景下，值得思索採納的可能性。以下本文將分為四部分進行闡述。第貳章回溯荒野法的哲理—荒野思維，從該思維之源流談起，進而觀察其在美國法制中的影響。第參章進入法規層次，探討荒野法核心的荒野定義、荒野地區指定，以及行為管制等面向之規定與解釋適用。第肆章回到我國脈絡，瀏覽現行土地圈護法制，以作為後續比較分析的基礎。第伍章從制度之視角，探究荒野法與我國現有之土地圈護法制相較之特殊性與價值，進行於我國採納該等法制之政策分析，並藉由美國經驗提供幾項法制設計的省思。

在進入本文前，應對荒野概念有所界定。所謂荒野，依照一般之理解，係指

---

1 William H. Rodgers, Jr., *Environmental Law in Indian Country* § 1:28 (2013).

「一塊保持自然，相當程度未受人或人造物所影響的土地。」<sup>2</sup>至於美國荒野法基於其法制需要而給予的定義，待後文詳細說明。另外，本文所謂土地圈護法制，係指以保育作為單一或支配性價值，而劃設特定區域為保護狀態之法律制度。以我國現行法來說，國家公園法、文化資產保存法、野生動物保育法、森林法、濕地保育法等均存在相關規範，而本文聚焦之美國荒野法，亦屬此類法制之例。最後值得附帶說明的是，美國除了在聯邦層級有荒野法，創造國家荒野保護系統外，在州的層級，許多州也制定了他們的荒野法。<sup>3</sup>基於法制的研究宜以具體的規定及其適用經驗為依據，本文所探討與所稱的荒野法，聚焦於聯邦層級對荒野的保護法制，合先敘明。

## 二、荒野思維與美國法制發展

### (一) 荒野思維的源流

珍視荒野價值的荒野思維 (wilderness idea; wilderness philosophy) 一直存在於美國文化的血液中。據論者的歸納，上溯自殖民時期，就有一縷視荒野為價值的思維與歷史、政治、宗教、文學交纏在一起。第一，雖然在探索與移居的過程中，荒野是殖民者所面對的挑戰，但它同時也成為克服逆境以及自我發現的背景，進而成為建立個人傳奇的資產。即使是較晚期的人物，像是Theodore Roosevelt，也藉由他在西部的經驗建立聲望。第二，荒野也為宗教提供助力或成為宗教經驗的背景。有將大自然的奇妙作為證明神之存在的證據，有將人所負行為責任的道德要求視作自然生命鍊結的一環，亦有尋求其心智與自然力量神秘融合者。第三，荒野被用作政治與社會改革的憑藉，例如有些人將原始社會理想化，訴求「回歸自然」為治療腐敗社會的靈藥，或將自然尊崇為其政治理想的一部分。第四，有些人—例如Henry David Thoreau就是最著名的例子—將荒野視為庇護之地，是得以逃離社會壓力、尋回自由與回歸單純生活的所在。第五，十九世紀晚期以後，出現了描述自然遭受威脅的一股文學傳統。這些作品以許多不同方式書寫此一主題，像是對濫用自然者給予負面描繪、描述大自然對濫用者施加懲罰，也開始質疑人類有何權利可以征服與

2 Kevin Haight, *The Wilderness Act: Ten Years After*, 3 *Envtl. Aff.* 275, 276 (1974).

3 Rodgers, *supra* note 1, § 1:28; Chad P. Dawson & Pauline Thorndike, *State-Designated Wilderness Programs in the United States*, *Int'l J. Wilderness*, Dec. 2002, at 21.

滅絕大地萬物。<sup>4</sup>這些都是型塑當代荒野思維重要的歷史文化背景。

在當代，人們進一步將荒野的價值構築於美學、科學、教育、療癒、休閒運動、商業經濟、生態等面向的重要性上。第一，荒野不僅被視為文化遺產，與荒野的接觸更被視為一種美學的經驗。與大自然的奇妙偶遇是獲得啟發與靈感的來源。第二，在未受干擾之地區的科學研究，可擴展人類對於生態體系及個別物種的知識。在荒野中發現的未知物種及其成分，並可能衍生商業與醫療上的應用。第三，荒野提供了一個教育的場域，讓人們學習與自然連結的文化、科學、自然史與倫理。第四，對都市人來說，荒野具有療癒之作用。心理學家已發現，拜訪荒野具有消弭壓力等的心理、精神上的益處。第五，荒野是許多休閒運動的絕佳場所，包括登山、釣魚、打獵、徒步旅行、滑雪登山、洞穴探索、業餘自然研究等。<sup>5</sup>第六，過去較少被強調的是，荒野事實上也為私人產業創造商業利益。例如，補鮭魚等經濟活動雖在荒野以外進行，但如果沒有野溪原始的上游提供乾淨的水源作為繁殖棲息的處所，就不會有鮭魚。同時，荒野的休閒活動為當地直接創造了許多工作機會。愈來愈多文獻指出，鄉村經濟的多元化未來仰賴著公有野地所產生的生態與設施之服務。<sup>6</sup>第七，從生態學的觀點，會將荒野的保護建立在生物多樣性保育的目的上。而且在生物學的發展讓我們理解到，棲地破碎化導致物種生存危機而成為生物多樣性的嚴重威脅之後，對於荒野吾人不但應予保護，被保護的區域更必須盡可能地擴展且連結。<sup>7</sup>除了維護生物多樣性外，荒野還具有提供許多具體的生態服務（ecological service）的功能，包括形成土壤、作物授粉、水資源保育、污染吸收分解、害蟲控制、碳吸存等。<sup>8</sup>

不過，從上述這些角度說明荒野的價值，還不足以完全展現荒野思維的理念。不從荒野對人的好處出發，而將保護荒野建立在人對土地的倫理上，或許是荒野思維最重要的一項發展。在建立此一觀點上，Aldo Leopold扮演了關鍵角色。Leopold除了在開拓資源管理之學問、推動土地保育、協助創立荒野協會（Wilderness Soci-

4 Michael McCloskey, *The Wilderness Act of 1964: Its Background and Meaning*, 45 Or. L. Rev. 288, 290-92 (1966).

5 *Id.* at 292-94. (同前引註，頁292-294)

6 Pete Morton, *The Economic Benefits of Wilderness: Theory and Practice*, 76 Denv. U. L. Rev. 465, 478-80 (1999).

7 Dave Foreman, *The Wildlands Project and the Rewilding of North America*, 76 Denv. U. L. Rev. 535, 537-44 (1999).

8 Morton, *supra* note 6, at 486-90. See also Mary Christina Wood, *Nature's Trust: Environmental Law for a New Ecological Age* 151-52 (2014).

ety) 等方面, 有所貢獻外, 其經典著作《沙郡年記》(A Sand County Almanac) 中關於土地倫理(land ethics)的闡述, 更可能是美國環境運動中最具影響力的倫理論述。<sup>9</sup>書中他從休閒、科學, 以及對野生生物的重要性, 說明荒野的價值, 並呼籲荒野的保存。<sup>10</sup>更具重要性的是, 他緊接著提出了土地倫理的概念。他指出, 過去的倫理學處理人和人之間以及人和社會之間的關係, 但尚未有任何倫理學處理人和土地或人和其他生長於土地上生物的關係; 而將倫理學擴展到這個面向, 不僅可能, 甚且必要。<sup>11</sup>「人是一個由許多相互依存部分組成的社群的一份子」, 乃是所有倫理觀的基礎,<sup>12</sup>而土地倫理所主張的, 很單純便是「將這個社群的疆界, 擴展而涵容土壤、水、植物和動物, 或者整體地說: 土地。」<sup>13</sup>透過生態的觀點來詮釋我們的歷史, 可以清楚看出, 人類本來就是生物體系的一份子, 我們應將自己的角色從土地社群的征服者, 轉換為土地社群的公民。<sup>14</sup>這並不是說我們不能管理與使用自然資源, 但我們必須肯認水、土與生物「有繼續存在的權利, 以及至少在某些地方, 有繼續以自然狀態存在的權利。」<sup>15</sup>他並批評經濟自利之觀點下的所謂保育, 是無可救藥地失衡的, 因為土地社群中許多成員沒有商業價值, 卻是土地社群的健康運作所不可或缺。<sup>16</sup>他呼籲不要再將土地使用僅視為經濟問題, 並留下一再為人引用的名言: 「如果有一件事能夠保護生物社群的完整、穩定和美, 那麼它就是對的; 如果有一件事與此背道而馳, 那們它就是錯的。」<sup>17</sup>

從上述觀察我們可以看出, 荒野思維是以對荒野之珍視為核心理念, 但並不能說有固定且明確的內涵, 而是歷經演變, 也包含許多不同面向的思想。整體而言, 此一思維或許帶有這幾項論者所描述的特質: 第一, 對荒野價值的肯認, 除了將荒野視為可供物理性利用的資源, 更著重將荒野視為個人經驗的場景, 及其所表徵的在人心中的形象。第二, 傾向認為荒野是外於市場經濟的, 因而對於商業化利用以及使用經濟語彙來評價荒野, 抱持著抗拒的態度。第三, 相當強調荒野的質

---

9 James Rasband et al., *Natural Resources Law and Policy* 13 (2d ed. 2009).

10 Aldo Leopold, *A Sand County Almanac, and Sketches Here and There* 192-201 (1949).

11 *Id.* at 202-3.

12 *Id.* at 203.

13 *Id.* at 204.

14 *Id.* at 204-7.

15 *Id.* at 204.

16 *Id.* at 207-14.

17 *Id.* at 224-25.

地，也就是認為荒野應盡可能地保持自然；人類對環境的操弄、「改良」，則被認為是在使其劣化。<sup>18</sup>從前文的分析也可以看出，荒野思維除了在美國有其歷史文化的根，也具備多面向的理論基礎，為荒野保護法制的建立預備了情感與正當性的能量。

## （二）自然保護在美國法制中的浮現

荒野思維不僅在理念層次被傳布，也已深深影響美國的環境與土地法制。此一思維在法制中最明顯而深刻的實現，當然便是荒野法的制定。但荒野法並非乍然誕生，而是一條政策與法律演變長流的一部分。對自然之保護的從無到有、從弱到強的歷史，值得於此稍作描述。

美國公有土地法之政策，曾經歷從「處分」向「保留」的重大轉變。在二十世紀以前，聯邦政府對於其擁有之土地所採取的政策，是以盡速處分為主要宗旨，包括將土地釋放給農夫、牧人、開墾者、授權鐵路興建等等。<sup>19</sup>這反映的是，當時的公有土地法係以鼓勵開發利用為基本思維，而交由人民與市場，乃是最有效地讓廣大土地迅速獲得開發利用的策略。<sup>20</sup>但到了十九世紀末期，此一政策開始受到質疑。驅策著「處分時期」的基本前提，乃是認為美國擁有無窮的土地與資源可以提供出去，但隨著人們體認到資源的有限性與土地濫用所造成的環境傷害，政策即開始轉向緩下無償釋出的腳步。反映在法律機制上，即國會或總統所作成的「保留」（*withdrawal or reservation*）決定，這指的是將土地從處分的法律中排除，而保持原狀或留下供特定用途。<sup>21</sup>在此一「保留時期」，形成了六大公有土地的系統，其中三個係為了多重使用（*multiple-use*）之發展目的而建立，另三個則是為了休閒、保存與保育之目的而創造。<sup>22</sup>

與本文相關的，是為了休閒、保存與保育之目的而創造的三個公有土地系統，它們分別是(1)國家公園管理局（*National Park Service*）負責管理之土地系統、(2)由魚類及野生動物管理局（*Fish and Wildlife Service*）負責管理之國家野生動物庇護區土

---

18 McCloskey, *supra* note 4, at 295.

19 Roger W. Findley & Daniel A. Farber, *Environmental Law* 319 (7th ed. 2008); Jan G. Laitos, *Natural Resources Law* 159-61 (2002).

20 See Sandra B. Zellmer & Jan G. Laitos, *Principles of Natural Resources Law* 112 (2014).

21 Laitos, *supra* note 19, at 161.

22 *Id.* at 161-62（後三個系統將於下段說明，而前三個為多重使用之發展目的所建立的公有土地系統，則分別為有關於森林、礦產管理與避免過度放牧所進行的土地保留）。

地系統，以及(3)以1964年荒野法為依據之荒野地區土地系統。<sup>23</sup>其中第(1)項國家公園系統，展現了最早的保護自然之努力。自1872年，即有第一個國家公園成立。<sup>24</sup>第(2)項野生動物庇護區的概念，也起源甚早。於1903年，就有第一個國家野生動物庇護區被指定。<sup>25</sup>而這二大土地保護系統，也成就非凡。時至今日，國家公園系統已涵蓋401個區域共達8千4百萬英畝之土地，這些地方包括國家公園、保護區、戰場、軍事公園、歷史公園、歷史遺址、湖岸、海岸、休閒地區、景觀河川與步道，以及白宮；<sup>26</sup>國家野生動物庇護區系統則已涵蓋超過560個庇護區、38個濕地管理地區，以及其他保護區，共達1億5千萬英畝之土地與水域。<sup>27</sup>

雖然這二大系統確實是在土地保護上深具開創性的機制，但對許多保育人士來說，仍有未竟之功。例如，即使是在國家公園中，有些道路也被認為是將公園提供公眾享用所必要；並沒有指定特定區域使其免於道路設施的概念，有系統地存在於國家公園中。<sup>28</sup>當道路、瞭望台、露營地、小木屋，及各式各樣的特許經營在國家公園、保護區、庇護區增生，林業道路與礦業權在國有林地到處出現，提供更進一步保護的呼聲—主張某些土地應被保持荒野狀態—於焉浮現。<sup>29</sup>

### (三) 荒野思維對美國法制的顯著影響：荒野法的源起與誕生

在荒野法制定前，美國已存在指定並保護「荒野」的行政作為。早在1919年，林務局（Forest Service）的Arthur Carhart於科羅拉多州白河國家森林設陷阱者湖（Trappers Lake）進行道路規劃之研究時，即建議將該湖保留為荒野，並建議林務局應將更多具有壯麗美景的地區以荒野來管理；次年，該湖成為第一個有意被認定為無道路且免於開發的地方。約在同時，當時在林務局於新墨西哥州工作的Aldo Leopold，開始發展更廣泛的荒野概念，並為荒野概念賦予具體內容。其觀點於1924年開花結果，林務局將毒蜥國家森林（Gila National Forest）57萬4千英畝的

---

23 *Id.* at 162.

24 黃石國家公園（Yellowstone National Park）。Rasband et al., *supra* note 9, at 130, 599.

25 宣告位於佛羅里達海岸外之鵜鶘島為聯邦野鳥保護區。*Id.* at 133, 662.

26 National Park Service, Frequently Asked Questions, <http://www.nps.gov/faqs.htm> (last visited Aug. 19, 2013).

27 Fish and Wildlife Service, National Wildlife Refuge System: Overview, <http://www.fws.gov/refuges/about/pdfs/OverviewFactSheetApril2013.pdf> (last visited Aug. 19, 2013).

28 McCloskey, *supra* note 4, at 295-96.

29 Rasband et al., *supra* note 9, at 636.

土地指定為「荒野地區」。<sup>30</sup>1929年，林務局發布一項行政命令（被稱為L-20行政命令），規定國家森林中的特定區域可被指定為「原始地區」（primitive area）；這是第一個保護荒野的全國性法規，但其仍允許某限度內的開發與使用行為。1939年，修正後的該項行政命令（被稱為U行政命令）明確禁止了道路、機動車輛與伐木行為，並規定將被指定保護之土地，依其大小分別稱為「荒野地區」（wilderness area）或「野生地區」（wild area）。<sup>31</sup> U行政命令遠比先前的L-20行政命令在土地保護上更具力量，而此一保護政策之出現，主要歸功於時任林務局土地部門首長的Robert Marshall；他同時也是在荒野運動中扮演核心角色的公民團體「荒野協會」（Wilderness Society），於1935年創立的主要推手。<sup>32</sup>從1924年到荒野法訂定的1964年間，林務局已建立88個荒野型態的保護區域。<sup>33</sup>

雖然保護荒野的倡議因第二次世界大戰而沉寂了一段時間，但到了1950年代，荒野協會於Howard Zahniser的領導下又開始推動新的一波努力。<sup>34</sup> Zahniser和其他保育人士認為，立法保護乃是穩定荒野土地系統所必要，因為在商業利益的壓力下，行政部門可能將許多土地移出保護之外；而且，目前林務局亦欠缺法律賦予的權限，去禁止採礦與水壩及其他水利設施的興建。在荒野協會與其他數個保育團體的合作下，一份荒野法草案出爐，於1956年6月送進國會。但該草案受到林務局與國家公園管理局的反對，更遭到林業、礦業、電力、灌溉等利益團體的強烈抵抗，使其經歷了八年多的國會論辯，中間約有65個版本被提出。前四年的論辯，主要致力於發展出一份能被行政部門接受的版本。1960-1961年中大部分的時光，草案的支持者則是與在參議院中試圖弱化該草案規定的反對者對抗。眾議院的討論，則是於1961年9月參議院首次通過該法案後開始，但歷經波折，直到1964年7月眾議院才通過該法案。經過協商調和二院版本的歧異，二院於8月20日通過最終版本的荒野法。<sup>35</sup>這是歷盡艱辛，得來不易的一項里程碑，但也顯示它不可避免是一項折衝妥協的結果。

---

30 Rasband et al., *supra* note 9, at 636.

31 McCloskey, *supra* note 4, at 296; Douglas W. Scott, *A Wilderness-Forever Future: A Short History of the National Wilderness Preservation System* 3-6 (2001); Rasband et al., *supra* note 9, at 637.

32 Scott, *supra* note 31, at 6; Rasband et al., *supra* note 9, at 637.

33 D. Michael Harvey, *Exempt From Public Haunt: The Wilderness Study Provisions of the Federal Land Policy and Management Act*, 16 Idaho L. Rev. 481, 483 (1980).

34 Rasband et al., *supra* note 9, at 637.

35 McCloskey *supra* note 4, at 297-301.

在荒野法通過的同時，有54個區域共約910萬英畝的土地被賦予荒野地區的法律地位，構成國家荒野保護系統（National Wilderness Preservation System）的初始成員。<sup>36</sup>其後國會陸續通過法律，指定更多土地為荒野地區。因此所謂的荒野「法律」，其實並非單一法律，完整的故事包含了一百多個法律。<sup>37</sup>國家荒野保護系統幾乎每年都在成長，現涵蓋757個區域共約1億951萬英畝的土地。其中，1980年阿拉斯加國家利益土地保育法（Alaska National Interest Lands Conservation Act）的通過，增加超過5千6百萬英畝土地進入系統，乃是最大規模的一次擴張；1984年有175個地區被加進系統，則是數量上增加最多的一年。整體來看，受該系統保護之土地，約占美國總面積的5%。<sup>38</sup>如同荒野立法過程中可看到的政治性，荒野地區的陸續指定歷程，也不可避免地涉及歷任總統、國會多數的意識形態，與各種資源利用利益團體的壓力，因而國家荒野保護系統的成長幅度，時歛時漲。<sup>39</sup>

### 三、美國荒野法的規範及其適用

荒野法在美國聯邦法典中的位置，是第16章的第1131到1136條。<sup>40</sup>這些條文規範了許多事項，包括本法之目的、國家荒野保護系統的成立、荒野的定義、荒野地區的立即指定及檢視有潛力被指定之區域的要求、荒野地區的管理、禁止與允許使用之相關事項、被荒野地區所圍繞之私有地地主的權利、既存礦業權的處理、荒野地區中私人土地的取得、捐贈或遺贈土地作為荒野予以保護等。這些規定相當繁複，基於著重法制比較之目的，本文將僅聚焦荒野法核心特徵的部分。也就是將對荒野的定義、荒野地區的指定與使用限制規範，給予較深入的說明並納入相關討論。

#### （一）荒野的定義

荒野在荒野法的定義下，「相對於那些人類及人造物支配了地景的地方」，係指「地球及其生物社群不受人類束縛（untrammled by man），人類只是過客而並

36 Haight, *supra* note 2, at 278.

37 Rodgers, *supra* note 1, § 1:28.

38 Wilderness.net, Creation and Growth of the National Wilderness Preservation System, <http://www.wilderness.net/index.cfm?fuse=nwps&sec=fastfacts> (last visited Aug. 27, 2013).

39 See Walter A. Rosenbaum, *Environmental Politics and Policy* 56-58 (9th ed. 2014).

40 16 U.S.C.A. §§ 1131-1136.

不留下的地方。」<sup>41</sup>在同一條款，該法緊接著又規定，「一個荒野的地區被進一步定義，於本章中係指：一塊不存在永久性的改造或人類居住，保留其原始特質與影響的未開發聯邦土地，其被保護與管理以保留其自然狀態，且其(1)大體上由外觀之，主要由自然力加諸影響，人造物的印痕相當程度地不顯著；(2)具有供隱遁或簡單未定型之休閒活動的重要可能性；(3)至少有五千英畝廣，或有足以使其保存或不受損害地使用具有可行性的大小；以及(4)可能也包含生物學、地質學或其他科學、教育、景觀或歷史價值之特徵。」<sup>42</sup>

本法同時提出二個定義，不免引起解釋上的疑問。依照文義與立法史資料可以看出，第一個定義是一個比較抽象，揭示荒野之本質的理想性界定；而第二個定義則是從實務的觀點，為荒野地區概念於本法下之操作提供較具體的描述與特徵。<sup>43</sup>法制上重要的問題是，這二項定義對於本法之解釋適用具有如何不同的功能？建基於前述文義與立法史資料的理解，論者有認為，第二個定義為什麼樣的地區納入荒野保護系統提供了清楚、可操作的標準，在決定某一地區應否被指定為受保護之荒野地區時，應以其所設下的描述與門檻來進行判斷；相對地，第一個定義的功能，則在提供「荒野特質」的理想與本質，在理解荒野管理機關應確保的所謂荒野特質時，應以該定義的精髓為依歸。<sup>44</sup>暫且不論將二個定義在功能上作如此絕對地分割是否完全妥適，此一見解至少正確地認識到，在解釋適用本法時有二項與荒野內涵有關的議題，一是荒野地區之指定，二是被指定保護後該地區之管理要求。這二項議題，正分別連結到下述的二個小節。

## (二) 荒野地區的指定

荒野法所採取的政策，是荒野地區由國會—而非行政部門—指定。<sup>45</sup>此一結果的產生，首先是源於荒野保護倡議者認為，行政機關所創設的荒野地區保護並不穩固，隨時可能被移出保護之外，故主張得透過立法方式指定荒野地區，期待此種由立法指定的荒野地區不易被改變。接著，荒野法的反對方則要求，荒野地區的創設

41 16 U.S.C.A. § 1131(c).

42 *Id.* (同前引註)

43 Douglas W. Scott, "Untrammelled," "Wilderness Character," and the Challenges of Wilderness Preservation, *Wild Earth*, Fall/Winter 2001–2002, at 72, 74–78. 此部份立法史資料的觀察，另可參照 Sean Kammer, *Coming to Terms with Wilderness: The Wilderness Act and the Problem of Wildlife Restoration*, 43 *Envtl. L.* 83, 106 (2013).

44 Scott, *supra* note 43, at 74–78.

45 16 U.S.C.A. § 1131(a).

「僅」能由國會為之，顯然欲藉此限縮荒野地區被指定的機會。最終獲致的妥協立法結果，便是一方面形成了國會指定荒野地區所構成的國家荒野保護系統，另一方面也剝奪了行政機關指定荒野地區的可能性。<sup>46</sup>

雖然本法剝奪行政機關指定荒野地區的權力，但同時創設了一個審查程序，使行政部門在未來之指定上亦負有重要的職責。第一，在本法立法時，原先被列為「原始地區」者因尚未具備充分之資訊，並未被立即指定為荒野地區。<sup>47</sup>對此，本法規定農業部長應於十年內，審視該等地區納入荒野保護的切合性，並將結果報告總統；再由總統向國會提出指定荒野之建議。<sup>48</sup>第二，本法並要求內政部長審視在其轄下的國家公園、國家保護區及其他國家公園系統中的單元，以及國家野生動物保護區與漁獵區（game ranges）中，五千英畝或更大的無道路區域，以及國家野生動物保護區與漁獵區中的無道路島嶼，向總統報告該等地區納入荒野保護的切合性；再由總統向國會提出指定荒野之建議。<sup>49</sup>

行政部門之審視與建議，受到二個面向的拘束。首先在實質面，本法對於總統就前開原始地區或無道路地區指定為荒野的建議，要求於本法立法後三年內不得少於該等受檢視地區的三分之一、立法後七年內不得少於該等地區的三分之二，以及立法後十年內須為所剩餘的地區。<sup>50</sup>這使行政部門不能刻意將受檢視的地區完全排除於荒野指定之外。其次在程序面，本法要求農業部長與內政部長，在向總統提出有關任何地區被保護為荒野之切合性的建議之前，應遵循下述行政程序：第一，公告擬議之行動於聯邦公報（Federal Register）及在系爭地區與鄰近地區有一般性流通的新聞紙；第二，於對系爭地區適宜之地點舉辦聽證會（hearing）；第三，於聽證會之日期至少三十天前，通知系爭地區所座落位置的州長、各郡治理委員會、涉及之聯邦行政機關，並邀請前述官員與聯邦行政機關於聽證會上或聽證會後三十日內，提供其意見。<sup>51</sup>任何依上述規定向部長提供之意見，應被納入向總統以及向國會所提出之建議。<sup>52</sup>

---

46 Amy Rashkin et al., *The Wilderness Act of 1964: A Practitioner's Guide*, 21 J. Land Resources & Envtl. L. 219, 223 (2001).

47 *Id.* at 227.

48 § 1132(b). (前註45所引法規之1132條b項)

49 § 1132(c).

50 § 1132(b)-(c).

51 § 1132(d)(1).

52 § 1132(d)(2).

同時值得注意的是，在審視中的地區所受的保護狀態。本法強調，在國會有不同決定以前，原始地區仍應依既有之行政命令加以管理。<sup>53</sup>而透過法院之解釋，甚至原始地區之「鄰接區域」，其荒野價值也須受到保護，以保留其未來被指定為荒野的可能性。<sup>54</sup>雖然原始地區的鄰接區域從定義上來看即非原始地區本身，但從事實上的荒野特質來看，原始地區與其鄰接區域未必可以明確區分，在決定荒野地區之劃定時，鄰接地區也可能有需要同時被納入考慮。法院根據法條中，關於總統有權於其向國會提出之建議中，「提議改變原始地區之既存疆界或建議增加顯著具有荒野價值的國家森林地之任何鄰接地區」<sup>55</sup>之規定指出，若允許行政機關擁有毀壞鄰接地區之荒野價值的裁量權，將使得法律賦予總統與國會將具有荒野價值之鄰接地區納入指定的機會，變得毫無意義。<sup>56</sup>因此第十巡迴法院支持了下級法院的判決，在認定系爭地區既符合顯著具有荒野價值，又鄰接「高爾山—鷹巢」原始地區的情況下，禁制政府與私人公司關於木材砍伐及販售之契約的履行，直到總統與國會作成是否指定為荒野的決定為止。<sup>57</sup>

雖然本法被解釋為僅允許那些列於1132條(b)項的地區被審視而納入國家荒野保護系統，<sup>58</sup>但值得附帶提及的是，1976年的聯邦土地政策與管理法（Federal Land Policy and Management Act）擴大了審視的範圍，使及於土地管理局（Bureau of Land Management）轄下的土地。<sup>59</sup>此一範圍擴大所代表之意涵，須從理解土地管理局此一行政機關開始。以美國公有土地法政策從「處分」向「保留」轉變的歷史為背景，<sup>60</sup>內政部所屬之土地管理局，可被理解為管理尚未為其他目的而「保留」之土地的機關。<sup>61</sup>其最早係由一般土地辦公室（General Land Office）與放牧管理局（Grazing Service）這二個機關於1946年合併而來，前者負責將土地處分出去，後

---

53 § 1132(b).

54 *Parker v. U.S.*, 448 F.2d 793 (10th Cir. 1971).

55 § 1132(b).

56 *Parker*, 448 F.2d at 797.

57 *Id.* at 795, 798.

58 Margaret Shulenberger, Annotation, *Construction and application of Wilderness Act (16 U.S.C.A. § 1131 et seq.) providing for National Wilderness Preservation System*, 14 A.L.R. Fed. 508, § 6 (2011)。所謂列於1132條(b)項的地區請參照前揭註47-49附隨之本文。

59 Michael C. Blumm & Andrew B. Erickson, *Federal Wild Lands Policy in the Twenty-first Century: What a Long, Strange Trip It's Been*, 25 Colo. Nat. Resources, Energy & Envtl L. Rev. 1, 31 (2014).

60 參照前文註腳19-22所附隨之本文。

61 Marla E. Mansfield, *A Primer of Public Land Law*, 68 Wash. L. Rev. 801, 832 (1993).

者則管理在處分未定前的放牧管理，而由此可以看出其原先被賦予的角色。<sup>62</sup>經過幾項法律逐漸轉變對其任務的期待，到了1976年的聯邦土地政策與管理法，也就是土地管理局的構成法（organic act），根本性地為其重新建立功能與角色。<sup>63</sup>該法宣示公有土地原則上應維持公有的政策，<sup>64</sup>因此土地管理局不再以處分土地為目標；而當土地可能永久在該機關轄下，如何規劃與管理土地使用便成為它的核心功能。<sup>65</sup>儘管任務不完全相同，它與林務局、國家公園管理局、魚類及野生動物管理局等同樣都是主要的土地管理機關，其現今管理—比起任何其他聯邦機關都多的一超過2億4500萬英畝的土地，主要位於包括阿拉斯加在內的12個西部州；另外，其亦管理7億英畝的地下礦藏資源。<sup>66</sup>1964年的荒野法通過時，被指定為荒野地區或被要求審視的地區，並不包括土地管理局轄下的土地。<sup>67</sup>公有土地法審議委員會於1970年提出的報告中，指出了此一缺陷，並建議對荒野法尚未觸及的其他土地進行盤查與審視的工作，應盡速開始；這為國會之所以在聯邦土地政策與管理法中加入荒野調查要求之條文，使可構成國家荒野保護系統成員之範圍及於土地管理局所領之土地，提供了充分的說明。<sup>68</sup>

聯邦土地政策與管理法的相關條文，要求內政部長持續性地備置並維護一個所有公有土地及其資源與價值的清單（所謂價值，包括但不限於戶外遊憩及景觀價值），且應優先納入具有重要環境利益的地區。<sup>69</sup>在此基礎上，內政部長應於十五年內，審視在前開公有土地清單中，五千英畝或更大之無道路地區，或無道路之島嶼，是否具有1964年荒野法所描述的荒野特質，並不時向總統報告，其對每一個該等地區或島嶼被指定為荒野而受保護的切合性之建議；<sup>70</sup>總統則應於接獲報告後二年內，向國會提出指定荒野之建議。<sup>71</sup>此處條文所稱的公有土地，一般人可能直觀

---

62 *Id.*

63 *Id.* at 832-33.

64 43 U.S.C.A. § 1701(a)(1).

65 Mansfield, *supra* note 61, at 833-34.

66 Bureau of Land Management, The Bureau of Land Management: Who We Are, What We Do, [http://www.blm.gov/wo/st/en/info/About\\_BLM.html](http://www.blm.gov/wo/st/en/info/About_BLM.html) (last visited May 6, 2016).

67 Harvey, *supra* note 33, at 485.

68 *Id.* at 485-86.

69 43 U.S.C.A. § 1711(a).

70 § 1782(a).

71 § 1782(b).

地理解為所有美國擁有的土地，但其實依相連結條文之定義，係僅指美國擁有「且被內政部長經由土地管理局所管理的土地。」<sup>72</sup>

此外，該法進一步規定了在審視期間，被審視之地區一通常被稱為荒野調查地區（Wilderness Study Area）一應被管理的方式。<sup>73</sup>該法規定，內政部長應在本法及其他法律賦予之權限範圍內，以不損害該等地區被以荒野保護之切合性之方法，繼續性地管理；而在存有開礦、放牧使用及礦業出租之情形，雖允許其繼續依該法立法時同樣的方法與程度繼續實施，但在此同時，內政部長對該等土地之管理，應以行政命令或其他方式採取必要行動，防止土地及其資源不必要或不當的劣化。<sup>74</sup>這導出二項土地管理上的標準，分別稱為「不損害標準」（nonimpairment standard）與「不當劣化標準」（undue degradation standard），後者是較寬鬆的要求，適用於該法立法前已存在的「有效既存權利」<sup>75</sup>或已存在的開礦、放牧及礦業租賃活動，而前者則適用於所有其他的使用活動。<sup>76</sup>針對不損害標準所設下的限制，內政部土地管理局就荒野審視所訂定的「荒野審視下之土地的臨時管理政策與指引」有進一步具體化，將容許之活動設定在不造成表面干擾也不涉及永久性建築設置的暫時性使用。<sup>77</sup>就不當劣化標準而言，法院則曾有下列闡述：「當一項被提議的道路改善案將影響某一荒野調查地區時，行政機關在聯邦土地政策與管理法第603條(c)項及行政命令下，有職責決定是否存在較少劣化的替代方案，且有責任將此一其認為較少劣化之替代方案加諸於非聯邦政府之行為人。」<sup>78</sup>可作為進一步詮釋之參考。

綜上所述，從荒野法及其後之聯邦土地政策與管理法在荒野指定方面的規範，可歸納出以下幾項重點：第一，由國會指定荒野；第二，行政部門負有依一定行政程序於一定期限內審視特定土地，以提出指定荒野之建議的職責；第三，對於審視中之土地，仍應給予某程度的保護，確保其保有荒野特質而於未來有被指定為荒野的機會。

---

72 § 1702(e).

73 Rashkin et al., *supra* note 46, at 261.

74 § 1782(c).

75 關於先於該法立法前的有效既存權利僅適用過度劣化準則，此點並無法從前引1782條得出，而是法院透過對聯邦土地政策與管理法另一條文之解釋所導出。See *Sierra Club v. Hodel*, 848 F.2d 1068, 1086-88 (10th Cir. 1988).

76 Rashkin et al., *supra* note 46, at 261, 267-69.

77 U.S. Dep't of the Interior, Bureau of Land Mgmt., Interim Management Policy and Guidelines for Land under Wilderness Review, No. H-8550-1, at 5 (1995).

78 *Hodel*, 848 F.2d at 1090.

### (三) 荒野地區的使用與限制

#### 1. 荒野法管制規範與其他法制之關係

荒野法對荒野地區加諸了一系列管制規範，而當這些管制規範與其他土地保護法制在適用空間上競合時，其係完全取代其他法制規範，或與其他法制規範平行適用？特別是，從前節關於荒野地區之指定的說明可知，荒野地區一定程度地與國家森林、國家公園系統與國家野生動物庇護區系統中的土地，發生重疊。因此，荒野法似有需要釐清與其他土地管制系統間的關係。

就此，荒野法中一項條款宣示，本法之規定不應被解為與國家森林依相關法律之建立目的相衝突<sup>79</sup>、不改變保存「蘇必略國家森林」岸際之美的相關法律所加諸之限制<sup>80</sup>、不改變國家公園系統之單元被創造所依據的法定職權，也不降低為使用與保存國家公園系統之單元所發展出的標準。<sup>81</sup>其意旨在表明，國會在透過本法擴大其保存公有土地之承諾的同時，並無意改變先前法律所形成的法定職權。<sup>82</sup>

因此，當荒野地區與其他土地保護系統之土地在空間上重疊時，荒野法的管制規範並非取代掉其他法律，而係與其他法律平行、同時地賦予主管機關管制的權限。本法並未創設單一的管理機關，而是將保護荒野的職權交付給原有管轄權的行政機關。<sup>83</sup>以國家公園為例，係在內政部（國家公園管理局）之管轄下。<sup>84</sup>國家公園系統之相關法律賦予其權力，去管制特定行為，例如除特定例外情形，伐木原則上受到禁止。<sup>85</sup>而倘若某一塊國家公園中的土地同時也具荒野地區的身分，則內政部就同時肩負了荒野法加諸的職責與權力，而這些職責與權力，部分可能與國家公園管制規範一致，但也必然有部分相歧異。舉例來說，國家公園內是允許開闢道路的，相關條文明白授權部長於國家公園系統之單元中「興建、重建或改善道路及步道，包括橋樑在內。」<sup>86</sup>相對地，如下面將述及的，荒野法根本禁止永久性道路，而暫時性的道路亦僅在相當有限的情況下被允許。<sup>87</sup>一塊同時列屬國家公園與荒野

79 16 U.S.C.A. § 1133(a)(1).

80 § 1133(a)(2). *See also* Rashkin et al., *supra* note 46, at 233-34.

81 § 1133(a)(3).

82 Rashkin et al., *supra* note 46, at 234.

83 Mansfield, *supra* note 61, at 848.

84 54 U.S.C.A. § 100101(a).

85 54 U.S.C.A. § 100753.

86 54 U.S.C.A. § 101511(a).

87 參照後文註腳104所附隨之本文。

地區的土地，受到雙重的管制，即使國家公園之法令容許，但因荒野法禁止，開闢道路的行為也是必須排除的。

另亦值得解釋的是荒野法制與聯邦土地政策與管理法間的關係。聯邦土地政策與管理法主要的功能，在藉由單一法律，為土地管理局轄下土地與資源之管理與保護，提供完整的法定權力與指引。<sup>88</sup>在該法正式宣告長期以來的「處分」政策終結的同時，國會面對新的挑戰，也就是如何讓土地管理局轄下的廣大土地為公共利益創造最多的價值。<sup>89</sup>該法指示土地管理局提供資源的持續生產（sustained yield），宣示其多重使用的要求，包括保護土地的生態、環境與歷史面向、提供可持續性的（商業或非商業）利用、通行、休閒與人居等。<sup>90</sup>由於在管理目標上「多重使用」的特徵，也就是法律賦予管理機關多種不具絕對優先順序的管制職責，<sup>91</sup>使得如何考量相關因素以促成最佳的治理結果，成為重要的課題。為達成所揭示的政策目標，該法納入二項重要機制：一是前已提及的建立清單機制，以識別出所有土地管理局所領土地的資源價值；<sup>92</sup>二是要求土地管理局對其個別土地發展與維持土地使用計畫，這些土地使用計畫（被稱為資源管理計畫）支配現在與未來的使用、保護資源價值，並對治理該等資源與使用提供指引。<sup>93</sup>雖然該法為土地管理局之多數土地建立多重使用的要求，但國會也預期其所屬土地未來可以被指定為荒野地區，因此透過該法第603條，要求於十五年內進行荒野特質之審視，為未來潛在的荒野地區指定提出建議。<sup>94</sup>而一旦觸發荒野法制的適用，在土地管理政策上便不再是「多重使用」，而是「支配使用」。因為對於荒野地區而言，基本的管理目標係荒野特質之保存，其他使用都須臣服於此一支配性的目標下。<sup>95</sup>就此而言，荒野法具有特別法的地位。但從聯邦土地政策與管理法將審視地區擴及於土地管理局所屬土地並

---

88 Harvey, *supra* note 33, at 481-82.

89 Blumm & Erickson, *supra* note 59, at 33.

90 *Id.*

91 關於將土地管理系統依其政策區分為「多重使用」與「支配使用」（dominant use）類型的觀察，Mansfield, *supra* note 61, at 852-57.

92 參照前文註腳69及其所附隨之本文。

93 Blumm & Erickson, *supra* note 59, at 33-34。關於土地管理計畫的規劃考量因素與公眾參與程序等，或亦有提供我國參考的價值，惟因與本文不直接相關，於此不贅。相關簡要介紹參照 Veronica Larvie, *Federal Land Planning Issues: Ecosystem Analysis, Forests, Oceans, and Public Lands*, SF34 ALI-ABA 127, 130-40 (2000).

94 Blumm & Erickson, *supra* note 59, at 35.

95 Mansfield, *supra* note 61, at 852.

確立審視期間的保護之規定而言，該法又具有為荒野法修正補充的性質。

## 2. 行政機關保護荒野特質之職責

荒野法規定，「除本章另有規定外，每一個管理被指定為荒野之地區的行政機關，均應負責保護該地區之荒野特質（wilderness character），且於依該地區被建立之其他目的管理該地區時，亦應保護其荒野特質。除本章另有規定外，荒野地區應投入於遊憩、景觀、科學、教育、保育及歷史之公益目的。」<sup>96</sup>本條建立了「保護荒野特質」此一管理上的基本要求，並臚列管理荒野地區所應致力之公益目的。由於本法並未將荒野地區之管理職責交予單一特定單位，位於國家森林中的荒野地區仍在農業部長的管轄範圍，位於國家公園系統以及國家野生動物庇護區與漁獵區中之荒野地區仍在內政部長管轄範圍。而這些行政機關在本條要求下，對轄下荒野負有保護其荒野特質之職責。<sup>97</sup>

從林務局相關之行政命令中，可以看到對前開條文之基本指引的進一步具體化。行政命令針對前開條文賦予之職責，規定「國家森林荒野資源，應被管理去促進、永久保存，以及於必要時回復，土地的荒野特質及其隱遁、身心挑戰、科學研究、啟發與原始遊憩的特定價值。為達成此目的：(a)自然生態演替將被允許在可行範圍內自由運行。(b)荒野將在與原始條件之維護相合的最佳範圍內對人類使用開放。(c)在解決資源使用之衝突上，在荒野法、後續立法或本節行政命令未限制的範圍內，荒野價值將居於首要地位。」<sup>98</sup>最末的(c)款彰顯了，荒野法所謂為其他目的管理時「亦應保護其荒野特質」之要求，其意涵是給予荒野特質之保護，較其他土地使用目的更優先的地位；此一荒野特質保護之優先性，也被法院所肯認。<sup>99</sup>

不過，由於荒野特質此一概念的模糊，行政機關之行為是否符合保護荒野特質之基本要求，往往仰賴個案的判斷。舉例來說，使用直升機進行野生動物的標

---

96 16 U.S.C.A. § 1133(b).

97 Rashkin et al., *supra* note 46, at 236.

98 36 C.F.R. § 293.2.

99 *E.g.*, *High Sierra Hikers Assn. v. U.S. Forest Service*, 436 F.Supp.2d 1117, 1131 (E.D. Cal. 2006) (“In addition, the overall language of subdivision (d) of section 1133, along with case authority and Forest Service Policy, imply that ‘when there is a conflict between maintaining the primitive character of the area and between any other use [...] the general policy of maintaining the primitive character of the area must be supreme.’ *Minnesota Pub. Interest Research Group v. Butz*, 401 F.Supp. 1276, 1331 (D.Minn.1975) (overruled on other grounds in *Minnesota Pub. Interest Research Group v. Butz*, 541 F.2d 1292 (8th Cir.1976))”).

放，是否與荒野特質相違？*Wolf Recovery Foundation v. U.S. Forest Service*<sup>100</sup>一案即涉及此一事實背景。在1995、1996年間，魚類及野生動物管理局（Fish and Wildlife Service）於一個位於愛達荷州的荒野地區野放了35頭灰狼。2009年，灰狼在愛達荷州已不再名列瀕危物種名單，而瀕危物種法（Endangered Species Act）及灰狼族群管理計畫均要求，在移出名單的五年內愛達荷州須持續監控灰狼的族群。為履行此項義務，愛達荷州漁獵局向聯邦林務局取得一項特殊許可，得使用直升機進行灰狼的標放。<sup>101</sup>而有環保團體起訴主張系爭許可違反了荒野法及國家環境政策法，要求法院禁制直升機之使用。<sup>102</sup>針對荒野法部分，法院提到，對荒野地區之管理行為，必須促進該地區的荒野特質，而使用直升機此種侵入性的機械，恐怕很少能夠通過荒野法關於管理荒野地區的要求。但是本案的情形正是罕見的那種例外情形。灰狼被野放於該地區，正是為了復育該地區的荒野特質，而直升機是被使用於灰狼的標放，以獲得現今仍欠缺的重要資訊。使用陷阱的替代方案，不但有其缺點且會造成更大的傷害。加上系爭標放計畫對直升機使用有充分的限制，因而法院認定系爭行為並未違反荒野法。<sup>103</sup>

### 3. 行為禁止規定

荒野法對商業事業、道路、運輸、建築物設下基本的限制。條文規定：「除本章有明確規定之情形，以及有既存之私權，由本章指定之任何荒野地區中不得存在商業事業與永久性道路。除為符合本章之目的下管理該地區之最低要求（包括涉及該地區中人身健康與安全之緊急狀況所要求採取的措施）所必要外，在該等地區中不得存在暫時性的道路、機動車輛、機動化之設備或機動船隻之使用、飛行器之著陸、其他形式的機械運輸，以及建築物或設施。」<sup>104</sup>因此，商業事業與永久性道路原則上是全面禁止的，而暫時性的道路、機動化的運輸工具與設備，以及建築物或設施，則是僅能在為履行管理該地區之最低要求的必要限度內，才能允許。

法院已數次對本條進行解釋適用，而禁止在荒野地區內的特定活動。例如在 *Alaska Wildlife Alliance v. Marvin Jensen*<sup>105</sup>一案中，針對系爭冰河灣國家公園中被指定為荒野之地區，法院認定商業性的捕魚，也就是為獲利而進行的捕魚活動，構成

---

100 692 F.Supp.2d 1264 (D. Idaho 2010).

101 *Id.* at 1266.

102 *Id.* at 1267.

103 *Id.* at 1268.

104 16 U.S.C.A. § 1133(c).

105 108 F.3d 1065 (9th Cir. 1997).

條文中的商業事業，而受荒野法所禁止。<sup>106</sup>另外在*U.S. v. Gregg*<sup>107</sup>一案中，Gregg因在荒野地區未經授權降落飛行器而受處罰，法院指出，荒野法1133條(c)項明確禁止了飛行器降落行為，雖存在例外條款，但被告對例外條款的解釋錯誤，就本案情形而言被告的上訴應予駁回。<sup>108</sup>

#### 4. 使用荒野地區的特殊規定

荒野法就一些使用行為提供特殊規範或給予進一步的釐清。比較重要的包括有關飛行器或機動船隻之使用、控制火災、昆蟲及疾病之措施、礦業活動、水資源利用、放牧、商業服務等事項之條款。

首先針對飛行器或機動船隻之使用，本法提到，「若該等使用係已預先建立，得允許其繼續，惟受限於農業部長認為適當之限制。」<sup>109</sup>在此規定下，系爭地區被指定為荒野以前已確立之飛行器或機動船隻使用行為，可能成為1133條(c)項禁止規定的例外。但根據法院的解釋，本條係指主管機關有裁量權允許其繼續實施，<sup>110</sup>並非指先前建立之行為即自動成為禁止的例外。<sup>111</sup>因此對於未經授權的飛行器降落行為，法院認定應屬為違法，在該案件中維持了對行為人之處罰。<sup>112</sup>

在同一條款，本法另規定了「為控制火災、昆蟲及疾病之可能必要得採取相應措施，惟受限於部長認為適當之條件。」<sup>113</sup>以控制火災、昆蟲及疾病作為行為禁止規定之例外，係為了避免荒野資源因火災與病蟲害而遭受不可接受的損失，以及防止人民生命與財產之損害。一個本條款運用的明顯例子是，商業性伐木行為受1133條(c)項所禁止，但為控制病蟲害控制之必要，卻可成為例外。<sup>114</sup>*Sierra Club v. Lyng*<sup>115</sup>一案之背景，即林務局針對阿肯薩斯、路易斯安那、密西西比州三處之荒野地區提出了一項南方松甲蟲病蟲害控制計畫，其中包含使用砍伐樹木與噴灑化學藥

---

106 *Id.* at 1069.

107 290 F.Supp. 706 (W.D. Wash. 1968).

108 *Id.* at 707-8.

109 16 U.S.C.A. § 1133(d)(1).

110 *Gregg*, 290 F.Supp. at 707; *Stupak–Thrall v. U.S.*, 843 F.Supp. 327, 329 (W.D. Mich. 1994).

111 *Gregg*, 290 F.Supp. at 708.

112 *Id.*

113 § 1133(d)(1).

114 Rashkin et al., *supra* note 46, at 241-42.

115 662 F. Supp. 40 (D.D.C. 1987).

劑的手段。<sup>116</sup>不過值得附帶一提的是，該案也顯示了對行政機關適用此一例外條款的司法調控。針對該案情形法院指出，從依系爭計畫於荒野地區進行的廣泛砍伐來看，可知系爭計畫純粹是為了保護荒野地區以外鄰接財產的利益（商業木材利益與私人財產），而不是為促進荒野利益；於此情形，農業部長並不享有廣泛的管理裁量權。<sup>117</sup>而因為部長並未能證明系爭計畫的有效性與必要性，暫時性的禁制令應予維持，並等待環境影響評估完成後再作成最終處置。<sup>118</sup>

針對礦業活動，本法首先表明，本法並不禁止「包括探勘在內的任何蒐集有關礦物或其他資源之資訊的活動，只要此類活動實行之方式與荒野環境之保護相容。」甚至，本法要求地理調查局（United States Geological Survey）與礦業局（United States Bureau of Mines）以有計畫、循環進行而與荒野概念相符之方式，對荒野地區之礦產價值進行調查。<sup>119</sup>本法也表明，「聯邦礦業法與所有關於礦業出租的法律，到1983年12月31日為止」，都仍可繼續適用於被指定為荒野地區的國家森林地。<sup>120</sup>在該期限內建立的礦業權（mining claim），後續將持續有效；但在1984年以後，即無法再有新的礦業權於荒野地區被肯認。<sup>121</sup>法院進一步解釋指出，礦業活動要能在1984年以後仍存活，必須在該礦業探索終止之期限以前，發現有價值的礦藏；而「要顯示已發現有價值的礦藏，礦業權利主張者必須(1)藉實際上暴露出礦脈而發現礦物資源，以及(2)取得礦物之質與量之證據，而能說服一個謹慎之人該礦業發展是可正當化的。」<sup>122</sup>另一方面，在期限截止前有效建立的既存礦業權，其行使也並非即完全自由，而是「仍受到得由農業部長規定之管制進出的合理行政命令之限制」。<sup>123</sup>同時，「涵蓋到國家森林中依本章被指定為荒野地區之土地的礦業租約、許可及授權，應包含得由農業部長為保護系爭土地之荒野特質而規定之合理條款」。<sup>124</sup>

其他較重要的規定尚包括：一、在水資源相關活動方面，針對位於國家森林中

---

116 *Id.* at 41.

117 *Id.* at 42-43.

118 *Id.* at 43-44.

119 16 U.S.C.A. § 1133(d)(2).

120 § 1133(d)(3).

121 Rashkin et al., *supra* note 46, at 244-45; 16 U.S.C.A. § 1133(d)(3).

122 *Wilderness Socy. v. Dombeck*, 168 F.3d 367, 375 (9th Cir. 1999).

123 § 1133(d)(3).

124 *Id.*

的荒野地區，本法規定「總統於特定區域並於符合其認為適當之行政命令之情況下，得授權探勘水資源、建立並維護蓄水庫、水源保育設施、電力計畫、傳輸管線及其他公共利益所需之設施，包括對前述標的之開發與使用具重要性之道路開發與維護，而前提是他認定於該特定區域之前述使用，將比拒絕該等使用，更能促進美國及其人民的利益。」<sup>125</sup>二、在放牧方面，同樣針對國家森林中的荒野地區，本法規定本法立法前已建立之牲畜放牧行為「應允許其繼續，惟受限於農業部長認為必要之合理行政命令。」<sup>126</sup>三、在商業服務方面，本法中提到，「於本章指定之荒野地區內，在為實現該地區之遊憩或其他荒野目的適當之活動所必要的範圍內，商業服務得允許實施。」<sup>127</sup>

#### (四) 小結

論者曾整理荒野法的幾項重要特色，包括：第一，它將保護荒野清楚地確立為一項國家政策，肯認荒野本身即具有價值。第二，它對荒野提供了明確的定義，使適用於個別地區有可行的標準。第三，它建立了國家荒野保護系統，指定受法律保護的荒野地區。第四，它制定了統一的荒野管理準則，適用於各聯邦行政機關管轄的荒野地區。第五，它規定了荒野審視程序，其中包含公開聽證會的要求，且設下十年的時間表作成指定荒野的建議。第六，它將指定與廢止荒野的權力交予國會，行政部門則不再擁有指定與廢止的權力。第七，它所建立的是「永久」保護荒野的機制。第八，它將荒野運動從防禦轉向進攻，擴展法律的保護使及於更多的土地。<sup>128</sup>而因為這些特色，荒野法被認為構成了一項有效的保育工具。<sup>129</sup>這項保育工具對我國是否有借鏡的價值？有需要先認識我國現行的自然區域圈護法制，再進行比較分析。

---

125 § 1133(d)(4).

126 *Id.*

127 § 1133(d)(5).

128 Scott, *supra* note 31, at 15-16

129 William J. Chandler & Hannah Gillelan, *Structural Flaws of the Sanctuaries Act—Wilderness Act Model*, 3 L. of Env'tl. Prot. § 20:100 (2013).

## 四、我國現行的土地圈護法制

採取劃定自然區域並限制該地使用行為的法律制度，在我國已有多項，構築成多面向的自然區域保護現狀。相關法律包括國家公園法、文化資產保存法、野生動物保育法、森林法、濕地保育法等。不過，完整介紹這些法律並非本文目的，亦非本文所能承載，本節有關我國法制之瀏覽，將具體地以提供後文論述所需之前提鋪陳為目標。基於本文對於荒野法與我國現行土地圈護法制之比較所提出的觀點，聚焦於荒野法在選定標準與管制規範上顯現出的相對特色與優勢，以下對國家公園法、文化資產保存法、野生動物保育法、森林法、濕地保育法的介紹，不但將僅觸及當中有關自然區域圈護的部分，且主要針對圈護區域之選定標準與管制規範之面向進行觀察。

### （一）國家公園法

我國於1972年便通過國家公園法，建立了國家公園制度，希望以劃定區域設置國家公園而進行管理的方式，達成該法第1條所揭示的「保護國家特有之自然風景、野生物及史蹟，並供國民之育樂及研究」之目的。

依同法第6條第1項規定，「國家公園之選定基準如下：一、具有特殊景觀，或重要生態系統、生物多樣性棲地，足以代表國家自然遺產者。二、具有重要之文化資產及史蹟，其自然及人文環境富有文化教育意義，足以培育國民情操，需由國家長期保存者。三、具有天然育樂資源，風貌特異，足以陶冶國民情性，供遊憩觀賞者。」由此可見，國家公園是為保護具有代表性、重要的自然與文化遺產，或至少是具有特異風貌而可供育樂的天然資源；所在地之自然、文化或遊憩價值須達相當之高度，才具有被選定的資格。

在被選定以後，依同法第13條規定，區域內原則上禁止從事「一、焚燬草木或引火整地。二、狩獵動物或捕捉魚類。三、污染水質或空氣。四、採折花木。五、於樹木、岩石及標示牌加刻文字或圖形。六、任意拋棄果皮、紙屑或其他污物。七、將車輛開進規定以外之地區。八、其他經國家公園主管機關禁止之行為。」由此觀之，許多屬於個人性質之活動是受到禁止的，但另一方面，較大規模的開發、利用行為卻不在禁止之列。該法第14條同時明白規定，在一般管制區或遊憩區內經國家公園管理處之許可，可以從事「一、公私建築物或道路、橋樑之建設或拆除。二、水面、水道之填塞、改道或擴展。三、礦物或土石之勘探。四、土地之開墾或變更使用。五、垂釣魚類或放牧牲畜。六、纜車等機械化運輸設備之興建。七、溫

泉水源之利用。八、廣告、招牌或其類似物之設置。九、原有工廠之設備需要擴充或增加或變更使用者。一〇、其他須經主管機關許可事項。」至於史蹟保存區、特別景觀區或生態保護區則受到較高之保護，依同法第16條規定，區域內僅得經許可從事前開第一款和第六款行為，其他各款行為並不被允許。另外，該法第17條並規定在特別景觀區或生態保護區內，以「為應特殊需要」為要件，經國家公園管理處許可，得「一、引進外來動、植物。二、採集標本。三、使用農藥。」針對生態保護區，該法第18條又特別規定「禁止採集標本、使用農藥及興建一切人工設施。但為供學術研究或為供公共安全及公園管理上特殊需要，經內政部許可者，不在此限。」

## （二）文化資產保存法

依文化資產保存法第1條，該法係以「保存及活用文化資產」為目的。而雖然一般對文化資產一詞的直觀理解並不及於自然環境，但從同法第3條第1項第7款可以看出，在該法下受保護的文化資產概念，其實亦包含自然地景一也就是「具保育自然價值之自然區域、地形、植物及礦物」一在內。自然地景之類型，同法第76條依其性質進一步區分為自然保留區與自然紀念物二大類，其中的自然保留區制度，構成了我國土地圈護法制之一環。

農委會根據該法第79條第3項之授權，訂定了「自然地景指定及廢止辦法」，對何種區域得被指定為自然地景進行了具體化。該辦法第2條針對自然保留區之部分，規定指定基準為：「（一）具有代表性生態體系。（二）具有獨特地形、地質意義。（三）具有基因保存永久觀察、教育研究價值之區域。」由此可知，要符合得以被指定為自然地景的自然保留區，其生態或地質亦須具有代表性、獨特性或重要價值。另值得附帶提及的是，在審查指定程序中，有一暫時保護機制。依文化資產保存法第82條第1項規定，「進入自然地景指定之審查程序者，為暫定自然地景。」同條第2項規定，「具自然地景價值者遇有緊急情況時，主管機關得指定為暫定自然地景，並通知所有人、使用人或管理人。」而依同條第3項準用第17條，暫定自然地景被等同於自然地景，應予管理維護，但原則上應於六個月內審查完成。

自然保留區受到相當高度的保護，該法第84條第1項規定，「自然保留區禁止改變或破壞其原有自然狀態。」同條第2項甚至禁止未經許可進入自然保留區。而得予許可之情狀，根據該法授權訂定的「申請進入自然保留區許可辦法」第2條，限於下列四種：「一、原住民族為傳統祭典之需要。二、研究機構或大專院校為學

術研究之需要。三、相關團體為環境教育之需要。四、其他經主管機關認可之特殊需要。」至於如係「為災害防救或重大疫病蟲害之緊急處理」，依同辦法第5條，目的事業主管機關得不經許可可直接進入。另外文化資產保存法第84條第2項尚規定，「政府機關策定重大營建工程計畫時，不得妨礙自然地景之保存及維護」。

### （三）野生動物保育法

野生動物保育法為達保育野生動物之目的，納入有劃設野生動物保護區之機制，藉此機制讓特定區域內的野生動物得以不受侵擾、捕殺，並使該區域內野生動物棲息環境受到保護。

關於得予劃定野生動物保護區的決定標準，該法第10條第1項僅簡單表述為「野生動物重要棲息環境有特別保護必要者」。不過當中使用到的「野生動物重要棲息環境」一詞，野生動物保育法施行細則第5條第1項有進一步之界定，係指下列情形之一：「一、保育類野生動物之棲息環境。二、野生動物種類及數量豐富之棲息環境。三、人為干擾少，遭受破壞極難復原之野生動物棲息環境。四、其他有特殊生態代表性之野生動物棲息環境。」

在劃定為野生動物保護區之後，依野生動物保育法第10條第4項規定，主管機關得公告管制下列行為：「一、騷擾、虐待、獵捕或宰殺一般類野生動物等行為。二、採集、砍伐植物等行為。三、污染、破壞環境等行為。四、其他禁止或許可行為。」另外，根據同法第11條第2項，保護區土地之所有人、使用人或占有人，原則上「應以主管機關公告之方法提供野生動物棲息環境」，但是，「遇有國家重大建設，在不影響野生動物生存原則下，經野生動物保育諮詢委員會認可及中央主管機關之許可者，不在此限。」基此，保護區內對個別野生動物的侵害行為，以及對整體棲息環境的破壞行為，可能受主管機關之公告管制禁止。但在此同時，上述限制又可因國家重大建設而被排除，只要不影響野生動物之生存，於保護區內進行大型工程建設仍屬可能。

### （四）森林法

森林法於2004年修正公布時，於第17條之1新增了有關自然保護區之規定：「為維護森林生態環境，保存生物多樣性，森林區域內，得設置自然保護區，並依其資源特性，管制人員及交通工具入出；其設置與廢止條件、管理經營方式及許可、管制事項之辦法，由中央主管機關定之。」

依上述條文之授權，農委會訂定了「自然保護區設置管理辦法」，其中第2條

針對自然保護區設置條件之規定為：「森林區域內有下列條件之一者，得設置為自然保護區：一、具有生態及保育價值之原始森林。二、具有生態代表性之地景、林型。三、特殊之天然湖泊、溪流、沼澤、海岸、沙灘等區域。四、保育類野生動物之棲息地或珍貴稀有植物之生育地。五、其他經主管機關認定有特別保護之必要。」

依自然保護區設置管理辦法第9條，在自然保護區內，下列行為受到禁止：「一、採折花木，或於樹木、岩石、標示、解說牌或其他土地定著物加刻文字或圖形。二、經營流動攤販。三、隨地吐痰、拋棄瓜果、紙屑或其他廢棄物。四、污染地面、牆壁、樑柱、水體、空氣或製造噪音。五、騷擾或毀損野生動物巢穴。六、擅自進入自然保護區內。」這是承襲森林法第56條之3第1項第2至4款所為之禁止規範。另外，同辦法第7條將自然保護區分為「核心區」、「緩衝區」、「永續利用區」等三種區域。依同辦法第10條規定，前二者受較嚴格之保護，僅於為「學術研究」、「控制或防護傳染疫病」或「維護原有之自然環境所」之必要，經主管機關許可方得進入。至於永續利用區的管制則較為寬鬆，依同辦法第11條，許多行為在主管機關許可下得以為之，包括：「一、設置廣告、招牌或其他類似物。二、採集標本。三、焚毀草木。四、填塞、改道或擴展水道或水面。五、經營客、貨運。六、有正當理由，必須使用影響森林環境之交通工具者。七、引進或攜出動、植物等天然出產物。八、採採礦、採取土石、挖掘埋藏物或改變水文、地形、地貌之行為。九、溯溪或泛舟。十、動、植物之復育。十一、經營管理計畫應經許可之事項。」綜而觀之，自然保護區中的核心區與緩衝區受到類似文化資產保存法下自然保留區的高度保護，但在永續利用區，許多較大規模的開發或改造行為則未被禁止。

### (五) 濕地保育法

於2013年甫通過之濕地保育法，是我國相關法制最晚近的一塊拼圖。為促進濕地保育，該法設有重要濕地評定之機制。依該法第8條，「重要濕地分為國際級、國家級及地方級三級」，由中央主管機關內政部評定之。

而評定重要濕地之考量因素，依同條規定，包括「該濕地之生物多樣性、自然性、代表性、特殊性、及規劃合理性和土地所有權人意願等」，以及下列事項：「一、為國際遷移性物種棲息及保育之重要環境。二、其他珍稀、瀕危及特需保育生物集中分布地區。三、魚類及其他生物之重要繁殖地、覓食地、遷徙路徑及其他重要棲息地。四、具生物多樣性、生態功能及科學研究等價值。五、具重要水土保持

持、水資源涵養、防洪及滯洪等功能。六、具自然遺產、歷史文化、民俗傳統、景觀美質、環境教育、觀光遊憩資源，對當地、國家或國際社會有價值或有潛在價值之區域。七、生態功能豐富之人工濕地。八、其他經中央主管機關指定者。」另值得附帶提及的是，評定之程序中，設有類似文化資產保存法之暫時保護機制，即創設暫定重要濕地之階段並賦予某程度的保護：同法第12條第1項規定，「經公開展覽進入重要濕地評定程序者，為暫定重要濕地。」第2項規定，「濕地遇有緊急情況，中央主管機關得依職權或相關單位或團體之申請，逕予公告為暫定重要濕地。」第3項規定，對於暫定重要濕地，「中央主管機關應採取及時有效之維護措施，避免破壞，並得視需要公告必要之限制事項或第二十五條所定禁止之行為。」

依同法第16條第1項，在被評定為重要濕地以後，應依保育利用計畫對其進行分區管制。保育利用計畫由主管機關擬定，當中應載明「濕地系統功能分區及其保育、復育、限制或禁止行為、維護管理之規定或措施」與「允許明智利用項目及管理規定」，此從同法第14條、第15條第1項第7、8款可以看出。而對於核心保育區、生態復育區、環境教育區、管理服務區、其他分區等各項分區，同法第16條第1項提供了使用限制或使用方向的原則性指示。至於較明確的直接禁止規定，則僅出現在特定情狀，即針對國際級與國家級重要濕地的核心保育區與生態復育區，同法第16條第2項明定禁止開發或建築。另外，依同法第21條第1、4項，重要濕地中已存在的農業、漁業、鹽業及建物使用現況，仍得繼續；但如對該濕地造成重大影響，主管機關得命限期改善。此外，還有一些特定行為於重要濕地中受到限制，原則上須經主管機關許可方得從事，這些行為依同法第25條，包括：「一、擅自抽取、引取、截斷或排放濕地水資源及改變原有水資源系統。二、挖掘、取土、埋填、堆置或變更濕地地形地貌。三、破壞生物洄游通道及野生動植物繁殖區或棲息環境。四、於重要濕地或其上游、周邊水域投放化學物品，排放或傾倒污（廢）水、廢棄物或其他足以降低濕地生態功能之污染物。五、騷擾、毒害、獵捕、虐待、宰殺野生動物。六、未經目的事業主管機關許可之砍伐、採集、放生、引入、捕撈、獵捕、撿拾生物資源。」同法第27條第1項並對被各級政府認定「有破壞、降低重要濕地環境或生態功能之虞之開發或利用行為」，設置了濕地影響審查機制，更重要的是，對於濕地影響之審查，規定應遵循「開發迴避、衝擊減輕及生態補償」之原則；也就是要求開發利用如能找到替代區位土地，即應迴避使用重要濕地，如難以迴避，應考慮採行減輕衝擊的措施，如無法減輕衝擊，則應於另地重建濕地生態棲息地，以補償該濕地之損失，如難以異地補償，則應採行其他彌補措施

進行生態補償。<sup>130</sup>綜而觀之，該法在國際級與國家級重要濕地的核心保育區與生態復育區部分明確禁止開發與建築，提供較高程度的保護，而整體而言也設有許多行為限制，並為一定程度的開發利用備置了相當細緻而先進的審查機制與原則；另一方面，在「明智利用」原則<sup>131</sup>下該法對重要濕地仍留下許多資源利用的允許空間，且原則上對已存在的使用也接受妥協，又雖有濕地影響審查機制，但並不排除任何大規模開發仍得進行。

#### (六) 與綜合土地計畫法制之區辨與關聯

除上述這些法律存在土地圈護之制度外，區域計畫法、都市計畫法，以及2016年甫公布的國土計畫法中，也有與保育有關的區劃與管制。例如國土計畫法第21條對於國土的功能分區，包括：「一、國土保育地區：（一）第一類：維護自然環境狀態，並禁止或限制其他使用。（二）第二類：儘量維護自然環境狀態，允許有條件使用。（三）其他必要之分類：按環境資源特性給予不同程度之使用管制。」區域計畫法施行細則第11條對於各種使用區的規定，包含：「五、森林區：為保育利用森林資源，並維護生態平衡及涵養水源，依森林法等有關法規，會同有關機關劃定者。六、山坡地保育區：為保護自然生態資源、景觀、環境，與防治沖蝕、崩塌、地滑、土石流失等地質災害，及涵養水源等水土保育，依有關法規，會同有關機關劃定者。」都市計畫法的33條亦有保護區之規定：「都市計畫地區，得視地理形勢，使用現況或軍事安全上之需要，保留農業地區或設置保護區，並限制其建築使用。」各該分區使用受有限制，違反者，國土計畫第38條、區域計畫法第21條、都市計畫法第79條均有處罰之規定。由此觀之，這些法律亦具有土地圈護的作用。

不過，國土計畫法、區域計畫法與都市計畫法，與本文所謂土地圈護法制（即本章第一到五小節所介紹者），性質上仍有重要差異，值得予以區分觀察。國土計畫法、區域計畫法與都市計畫法，乃是綜合性的土地規劃，<sup>132</sup>也就是對於自然環

130 並參照同法第4條第1項第6、7款。關於「開發迴避、衝擊減輕及生態補償」之機制，並參照詹順貴，聯合國濕地保護的台灣最新立法回應，新世紀智庫論壇，第63期，頁71-72，2013年9月。

131 所謂明智利用，係「指在濕地生態承載範圍內，以兼容並蓄方式使用濕地資源，維持質及量於穩定狀態下，對其生物資源、水資源與土地予以適時、適地、適量、適性之永續利用。」濕地保育法第4條第1項第4款。此一原則乃是支配濕地保育法的核心原則之一，參照濕地保育法第1條。

132 參照王泓鑫，國土規劃法制之研究—以內政部國土計畫法草案為中心，世新法學，第1期，頁246，2004年5月。

境、資源、人口、文化、經濟活動等因素及其相互關係予以綜合考量，以追求土地與天然資源之永續利用及人口與使用活動的合理分布，所進行的整體規劃。<sup>133</sup>保育或許是當中重要的考量因素，但也僅是被納入考慮、彼此相競爭的眾多價值之一；與保育有關的分區確實存在，但也僅是眾多分區類型之一。此與前開介紹之土地圈護法制，有根本上的不同。詳言之，本文所謂土地圈護法制，乃是以單一價值為基礎的規劃法制，<sup>134</sup>以劃設保育分區為唯一目標，且在決定是否將特定區域劃入保護狀態時，保育價值係唯一或支配性的考量因素。以單一價值為基礎的規劃法制，與綜合性的規劃法制，共同存在我國法制中，構築成雙元的土地規劃體系。雖然在直觀上，綜合性的考量似乎優於單一價值的考量；但如後文將指出的，片面考慮保育價值的圈護法制，在因應環境領域伴生的政治程序失靈問題上，具有獨特的優越性，無法為綜合計畫所取代。<sup>135</sup>美國荒野法制與本章第一到五小節瀏覽的我國土地圈護法制，同屬以保育單一價值為基礎的規劃法制，而與國土計畫法等綜合規劃法制相異，因此在本文後續的比較分析上，係以土地圈護法制為對象。

但也值得一併探討的是，單一價值與綜合考量這二種土地規劃法制間的關係。理想上，它們彼此間要能夠相互調和一致，這意謂著綜合性的土地計畫於擬訂或檢討時，應將土地圈護法制中的保護區域劃定納入安排；而依土地圈護法制劃設的保護區域，也應配合綜合性土地計畫的整體規劃。<sup>136</sup>不過在實際操作上，由於二種類型的規劃經歷各自的行政程序，規劃結果上的歧異恐難完全避免。同時，由於我國的綜合性土地規劃法律均屬實施法之性質，對分區設有使用限制規範並輔以處罰之法律效果，本身構成自給自足的執法機制，而非統整部門規劃法律的框架法，<sup>137</sup>與土地圈護法制存在功能上的重疊。因此，即使與個別土地圈護法制的規劃結果方向一致，但因各自有各自的管制規範，仍面臨規範適用的問題。而此問題，相關法律

133 參照區域計畫法第1、3條、國土計畫法第1、3、6條、都市計畫法第1、3條。

134 有以「部門計畫」或「專業計畫」稱之者，王泓鑫，前揭註132，頁246。

135 參照後文註腳156-157所附隨之本文。

136 國土計畫法第17條第1項：「各目的事業主管機關與辦性質重要且在一定規模以上部門計畫時，除應遵循國土計畫之指導外，並應於先期規劃階段，徵詢同級主管機關之意見。」第2項：「中央目的事業主管機關與辦部門計畫與各級國土計畫所定部門空間發展策略或計畫產生競合時，應報由中央主管機關協調；協調不成時，得報請行政院決定之。」即帶有藉由徵詢、協調等機制，希望某程度達到國土計畫與其他計畫間調和之意旨。

137 參照林明鏞，國土計畫法政策與草案評析—以內政部九十六年一月草案為中心，政大法學評論，第114期，頁20-21，2010年4月（係針對國土計畫法草案之分析，惟在該法通過後，其觀點仍然適用）。

並未明示如何處理。本文淺見以為，不論規劃結果的一致性如何，既然各該法律均構成自給自足的執法機制，在管轄的土地區域上發生重疊時，各該法律即同時、平行地授予各該主管機關管制權限，也就是各該主管機關得分別依據各該法律進行管制。例如某地被依國土計畫法列為第一類國土保育地區，同時被依濕地保育法列為國際級重要濕地的生態復育區，對於其中的大型建築開發行為，主管機關依國土計畫法第38條得處行為人一百萬元以上五百萬元以下罰鍰，依濕地保育法第35條得處三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，等於二法同時賦予了主管機關不同的處分權限，只是依行政罰法第24條，一行為違反二法規定，應從一重處斷，而僅依國土計畫法處罰。<sup>138</sup>

唯一剩下的疑問，來自國土計畫法的一項特殊原則。該法第17條宣示，「興辦性質重要且在一定規模以上部門計畫時」「應遵循國土計畫之指導」。依各該土地圈護法制原已成立的各種保護區域，與擬訂或變更後的國土計畫不相符合時，是否就必須解編、廢止？牽涉該條文解釋上的寬嚴。強調國土計畫之最高指導性者，會傾向肯定的見解；著重各土地圈護法制在保育上的價值者，則或許會朝向否定的解讀。此一問題，仍有待未來學說實務的探討。

### （七）小結

上述觀察顯示，國家公園法、文化資產保存法、野生動物保育法、森林法、濕地保育法構築成我國繁複而多樣的保護區法制。它們從不完全相同的角度出發，在圈護地區之選定標準與管制規範各異。另一方面，它們均將選定權責交付行政部門、在保護標的上著重大自然中具有特定價值的部分（像是特殊景觀、生物物種、自然與文化遺產、特定生態系統等），也有共通之處。姑且不論從體系整全性、理念合致性、規範細緻性來說是否還有改進的空間，至少我國的保護區法制已累積地相當令人矚目，在保育事務上扮演重要的角色。既然如此，美國荒野法對荒野的保護，會不會實際上已完全被我國現有保護區法制所涵蓋，因而欠缺思考採納的價值？以下將以荒野法與我國現有法制進行比較，觀察其制度特色與管制優勢。

---

138 除了此處討論的土地圈護法制與綜合土地計畫法制二者之間外，不同的土地圈護法制彼此間，也可能發生規範重疊的現象，而其適用關係，也是依如同上述之相同法理來處理。

## 五、美國荒野法對我國法制的啟示

### （一）美國荒野法的特色與優勢

前已將荒野法的重點完整呈現，當中一部分或有助於提供創設我國類似法制時之借鏡，此點將在下節觸及。但在此之前，還必須回答一項前提問題：如前節所述，在我國已經存在多項將土地劃入保護狀態的立法，荒野法有何特別之處，而可能提供額外的貢獻？

在進入實質的比較前，一項饒富興味的觀察是，美國在荒野法之外，也存在其他許多保護區法制。類似於我國的國家公園、自然保留區、自然保護區、野生動物保護區，美國有多項自然土地保護體系，較重要的包括國家公園<sup>139</sup>、國家保護區<sup>140</sup>、國家野生物庇護區系統<sup>141</sup>、國家野生與景觀河川系統<sup>142</sup>、列名物種重要棲息環境<sup>143</sup>等，族繁不及備載。而且，這些僅係聯邦層級法制所建立者，更完整的理解圖像，不應忽略州立公園也提供某程度的保護。<sup>144</sup>而依國家州立公園首長協會（National Association of State Park Directors）2004年之統計資料，全美總計有多達5,842個州立公園，涵蓋超過1千3百萬英畝土地。<sup>145</sup>綜而觀之，美國各項法規構築成之保護區制度極為綿密多樣，超乎吾人想像。我國略勝一籌之處，或許是在最新建立的濕地保護部分，因為美國聯邦對濕地之保護，僅仰賴潔淨水法（Clean Water Act）對疏浚或填塞濕地須取得許可之相關管制措施，<sup>146</sup>並不如我國對重要濕地指定與評等並加諸不同程度禁止或管制規範的細緻。不過，濕地畢竟只是一種特殊類型的土地，濕地保護自無法與荒野法此種一般性的自然地區保護相互替代或比較。因此，在美國已存在眾多保護區法制的情況下，他們仍建立荒野法，且持續活躍使

---

139 See Rasband et al., *supra* note 9, at 599-619; Laitos, *supra* note 19, at 247-52.

140 See Rasband et al., *supra* note 9, at 619-35; Laitos, *supra* note 19, at 247-52.

141 See Laitos, *supra* note 19, at 183-84; Rasband et al., *supra* note 9, at 662-65.

142 See Rasband et al., *supra* note 9, at 665-67; Zellmer & Laitos, *supra* note 20, at 175-78.

143 See Rasband et al., *supra* note 9, at 362-66; Laitos, *supra* note 19, at 193-94; Julian Conrad Juergensmeyer & Thomas E. Roberts, *Land Use Planning and Development Regulation Law 777-78* (2d ed. 2007).

144 Rasband et al., *supra* note 9, at 727-28.

145 National Association of State Park Directors, *State Park Facts*, <http://naspd1.org/dotnetnuke/Home/StateParkFacts/tabid/69/Default.aspx> (last visited Nov. 14, 2013).

146 Juergensmeyer & Roberts, *supra* note 143, at 753-60; Laitos, *supra* note 19, at 228-31.

用，<sup>147</sup>似乎已暗示了荒野法必有其特殊的貢獻與功能。

分析起來，荒野法在理念、圈護標準與管制規範上，具有其特殊性，以下分述之：

1. 理念：塑造荒野法制度上與眾不同的根本因素，是它立法精神上的獨特；亦即，作為荒野思維的產物，它建立在荒野本身即為價值而應予保護的理念上。相對地，我國的國家公園、自然保留區、野生動物保護區、自然保護區、重要濕地等法制，立法目的主要聚焦於保存特殊景觀、生物物種、自然與文化遺產、特定生態系統等，以及伴隨的生態服務、科學研究、遊憩與教育等的價值。基於理念上的不同，美國荒野法與我國現有的保護區法制在具體規範上，自然也連帶顯現差異。
2. 圈護標準：荒野法在圈護標準上，著眼於一塊土地是否為荒野—保存著原始、自然的特質，而沒有永久性的人為改造或定居。在荒野即具有價值的理念上，荒野法並不要求一塊荒野還需要額外具備突出的秀異；它只要是荒野即可，而不需要是「特別的」荒野。相對地，我國現有的各項保護區制度，基於其立法目的，在選定受保護的土地上，重視景觀、地質、生態、生存物種或文化上的特殊性、代表性或重要性；總而言之，受保護的必須是一塊具有特別保護價值的土地，而非任何一個自然區域均可達到被選定的高度。因此，一個「普通的」自然野地不受現行法制保障，但卻可能具有受荒野法圈護的資格。另一方面，一塊土地若不屬荒野，即非荒野法保障對象，但並不排除符合某一現行法制下保護區選定條件的可能性。舉例來說，假設某地為保育類野生動物諸羅樹蛙的重要棲息環境，雖已有永久性道路或廠房建築切割部分區域，但仍得被劃定為野生動物保育法下的野生動物保護區。綜而言之，不同的保護區法制基於其不同的立法目的，在圈護標準上有其不同的關注面向。而在我國現行法制之外採納荒野法，將進一步擴大保護的範圍，讓更多自然區域有機會被納入保護狀態。
3. 管制規範：荒野法加諸管理機關保護荒野特質之職責，且設下行為管制的禁令，原則上禁止商業事業、道路、機動化的運輸工具與設備，以及建築物或設施。體現荒野思維，荒野法著重於荒野特質的維護，希望一地能永久保持不受人類支配、束縛的狀態，因此，對於與荒野特質不相容之人工設施與商業事業，當然抱

---

147 Wilderness.net建立一國家荒野保護系統資料庫 (<http://www.wilderness.net/NWPS/advSearch>)，筆者2013年11月14日查詢結果，最新增加的荒野地區為2011年被指定的鹿角山脈荒野 (Elkhorn Ridge Wilderness) (<http://www.wilderness.net/NWPS/wild-view?WID=757&tab=General>)，顯示荒野保護系統仍不斷擴大，荒野法的保護持續擴張。

持排斥的立場；但在此同時，荒野法不拒絕—甚至要求開放—讓人類作為荒野的過客，以原始的方式進行登山、釣魚、打獵、徒步旅行、自然觀察與探索，徜徉、體驗大自然的美好。至於我國現有法制的管制規範，則呈現複雜不一致的面貌，無法一概而論。其中，文化資產保存法下的自然保留區，「禁止改變或破壞其原有自然狀態。」甚至，未經許可進入自然保留區也受到禁制。由此觀之，文化資產保存法與荒野法在對抗人工設施與開發活動上，提供了類似的高度保護，只是文化資產保存法的規定過於概括，在實際適用上可能產生更多的解釋疑難與爭議。另一方面，文化資產保存法對於一般人使用非機動化方式接近使用的情狀，則設下較高的門檻，而與荒野法的作法不同。在國家公園法、野生動物保育法、森林法與濕地保育法方面，整體而言對於人工設施、商業活動、機動化運輸等衝擊較大的開發或利用型態，限制並不嚴格，<sup>148</sup>就此，荒野法對荒野的保護程度似較高。另一方面，國家公園對於狩獵動物、捕捉魚類、採折花木，野生動物保護區對於採集植物，自然保護區對於進入接近等個人行為加以禁止，可能限制到一些接近與體驗自然的活動，與荒野法相較，則又較為嚴格。舉例來說，原住民為祭儀或自食而狩獵，在國家公園內將構成違法；相對地，荒野法對於荒野地區中的該等行為卻本來即不加禁止，而只禁止商業性捕獵行為（因構成「商業事業」）。

綜上分析，荒野法與我國現有法制比較，係從不同的理念出發，而發展出在圈護標準與管制規範上具有特色的制度。基於其圈護標準不要求荒野以外任何的特殊秀異之處，倘若採納荒野法，將有助於將更多區域納入保護的範疇。因此，倘若存在擴大保育量能的需求，荒野法即具有納入立法考量的價值。在擴大保護範圍的同時，荒野法係以維護荒野特質為目的，其管制規範著眼於限制商業事業、道路、機動化的運輸工具與設備，以及建築物或設施，因此其在發揮對抗大型開發案之功能的同時，並不限縮—甚至反而是促進—公眾接近體驗荒野的利益。這與我國部分法制，因帶有保護個別物種與生物個體之目的而限制捕獵與採集行為的規範相比，相對較兼顧一般大眾的利益。

## （二）引入荒野立法的政策分析

雖然荒野法具有前述的特色與優勢，但是否確為我國所需而有立法的價值？尤

---

148 在這些法制中也存在較高程度的保護，而排除較大規模的開發利用行為之規定，但僅限於部分區域或情狀，例如國家公園中的生態保護區禁止使用農藥與興建人工設施、國際級與國家級重要濕地的核心保育區與生態復育區禁止開發或建築；另外，自然保護區中的核心區與緩衝區對進入有所限制，大規模的開發利用行為似亦不被允許。

其是，美國與我國在社會文化與自然條件上的差異，是否使荒野法根本不適用於移居我國？仍有待思考。

## 1. 社會文化

在社會文化層面，雖然荒野思維此一詞彙源起於美國，其尊重自然價值的核心理念亦非不存在於我國。首先，傳統文化中的天人合一觀、原住民與自然共生的生態哲學，與荒野思維有共通之處，而均係我國整體歷史文化中不可忽略的元素。更直接的例證，則是近十年來環境意識的顯揚，使環境運動成為最活躍的社會運動之一；以保護大城濕地與白海豚的反對國光石化運動為例，其所伴隨的大規模社會動員與公眾參與，<sup>149</sup>迫使一項背後具有強大產業利益的政府既定政策反轉，彰顯社會整體對環境價值可觀的重視。另一個更密切相關的視角，則是從反映荒野保護意識之人民團體的發展來觀察。以取得、圈護荒地而「讓大自然經營自己」為宗旨的保育組織「荒野保護協會」，<sup>150</sup>自1995年成立以來逐步成長，目前除總會外，於各地有11個分會、1個籌備處、9個聯絡處、4個海外夥伴，並擁有1萬6千多個會員家庭，不計其數之活動參與志工，目前並認養或受託管理各地共7個棲地。<sup>151</sup>其規模與能量之龐大，不僅早已獨步環保團體，在所有社會團體中亦屬異數。從上述這些初步觀察來看，支持荒野價值的社會偏好，正孕育蓄積，即令在現階段，亦已非可小覷。當然，以民眾之價值偏好作為法律保護的利益，可任由其透過立法的民主程序去反映，不是法制政策分析的焦點，故本文以下將轉向荒野立法更具象的功利目的，進行討論。

## 2. 功利價值

前文有關荒野思維源流的觀察已經呈現，保護荒野之目的有許多係建基於對人

---

149 高度的社會動員現象至少表現在：環保團體與社區居民對環境影響評估程序的密切參與、各領域學者自發性地進行有關海洋與濕地生態、水資源、經濟發展、公眾健康風險及整體性的評估分析、超過1200位各領域學者的聯署、環保團體發起全民認股購買濁水溪口海埔地之公益信託運動迅即獲得廣大迴響等。參照吳晟、吳明益，濕地·石化·島嶼想像，頁17-19、200-207、78-133、210-217、229-235，2011年1月。

150 其宗旨全文為：「透過購買、長期租借、接受委託或捐贈，取得荒地的監護與管理權，將之圈護，盡可能讓大自然經營自己，恢復生機。讓我們及後代子孫從刻意保留下來的台灣荒野中，探知自然的奧妙，領悟生命的意義。」荒野保護協會，宗旨理念，<https://www.sow.org.tw/about/mission>（最後瀏覽日期：2015年1月26日）。

151 荒野保護協會，凝聚行動踏實深耕：荒野2014成果報告，頁4、20，[https://www.sow.org.tw/sites/sow/files/2014\\_sow\\_report.pdf](https://www.sow.org.tw/sites/sow/files/2014_sow_report.pdf)（最後瀏覽日期：2015年1月26日）。

之功利價值，包括其在美學、科學、教育、療癒、休閒運動、商業經濟、生態服務等面向上的重要性。因此，荒野立法將有助於促進實質的公共利益，應無疑問。尤其經過美國半世紀的實踐，法制不但未見動搖，圈護區域甚且不斷擴大，足見其效能之受肯定。或有認為，美國地廣人稀、我國地狹人稠，自然環境上的差異，使得荒野法對開發行為的限制，在我國造成之衝擊較在美國為高，因而荒野法雖在美國值得肯定，在我國未必適宜。此一觀點在分析該項法制的負面效應上確有見地，但不能忽略的是，也應當同時考量正向效應上的比較。正因我國地狹人稠，每人所分配到的既存自然區域於美學、科學、教育、療癒、休閒運動、商業經濟、生態服務等面向之利益，遠比美國為少，也因此保護自然區域的單位價值將遠比美國為高。故從需求面觀之，荒野法對我國較美國更具重要性。特別值得考量的是，荒野具有的生態服務功能中，關於氣候調節、水資源供給、洪患風險消滅、暴風緩衝、水源淨化、洪水吸收、地面水補注、侵蝕控制等，<sup>152</sup>恐怕是我國現時迫切需求者。由於臺灣自然條件先天的環境脆弱性，加上後天的生態破壞以及全球氣候異常因素，已使國土保育成為我國社會能否發展存續的關鍵課題；<sup>153</sup> 2009年莫拉克風災所造成的慘痛災害，已提供鮮明的印證。<sup>154</sup>在此背景下，任何國土保育上的努力，在政策上自居於相當優先的位置；且這是即使從純粹以人類為中心的觀點，也同樣會達致的結論。<sup>155</sup>

### 3. 制度優勢

雖然保育目標的達成有賴多面向的政策工具，但在其中，土地圈護法制特別被認為係效能卓越的一環。<sup>156</sup>因為直接將土地劃設為被保護狀態的作法，比起其他環境保護法制更直接，也更少執行上的模糊空間。此一特色，使其在對抗因政治程序失靈導致之開發案無章法蔓生的問題上，更具實效性。詳言之，環境事務先天上因

---

152 See Wood, *supra* note 8, at 151.

153 一般性的觀察參照例如林俊全，*台灣的十大地理議題*，頁1-191，2008年10月。

154 莫拉克颱風於全臺十數縣市引發水災、土石流、坡地崩塌、橋梁斷裂、河海堤損毀、交通中斷與農業災情等災害，並造成728人死亡、失蹤或重傷，部分鄉鎮市地區受災民眾受困達三天以上，整體災害規模既廣且深。李維森等，*莫拉克颱風之災情勘查與分析*，國科會專題研究計畫階段報告，頁3-4，2010年3月。

155 關於土地圈護法制可能係依二種不同的理念而建立—以強調自然本質價值為基礎之保存論或以追求人類永續發展為基礎之保育論，Ellen Desmet, *Indigenous Rights Entwined with Nature Conservation* 102-05 (2011).

156 See Rodgers, *supra* note 1, § 1:28. See also Desmet, at 61.

為二項因素，而易伴隨政治程序失靈的現象：第一，在開發、污染與資源利用上具集中利益的利益團體，因為有高度誘因積極參與政治程序，加上其多半位居社經上層階級而在政治上中具有優越地位，使其利益在政治程序中得以受到過高的考量；第二，一般公眾中的個人，因為每一個體所受影響輕微，而欠缺足夠誘因採取有效行動，使公眾之環境或健康利益整體即使甚大，但在政治程序中卻僅會產生不足之反映。這二項因素合併起來，促成利益集中的少數過度代表而利益分散之多數代表不足的政治程序失靈，在結果上導致不合比例地偏袒開發勝於保育的決策。<sup>157</sup>在此背景下，愈是強調綜合考量、給予施政彈性、容留裁量空間、仰賴個案判斷的法制，像是環境影響評估、排放許可、破壞行為處罰等，愈有可能因為偏向開發的政治壓力而產生執法阻力，進而導致制度預設的環境保護理想遭到減損乃至空洞化。相對地，土地圈護法制下的保護狀態一旦劃設，開發案即無模糊空間地被排除，以保育目的之達成而言，自然較具實效。<sup>158</sup>與綜合性土地計畫相比較，雖然二者類似地都具有劃設保護狀態的功能，但後者綜合考量與廣泛計畫裁量的特質，使得利益集中的少數仍有充裕的空間穿透政治程序；相對地，土地圈護法制片面考量保育價值的性質，表面上未兼顧各方利益，但在政治程序失靈的脈絡，反而有助於矯正保育考量過度遭到忽視的問題。因此，倘若保育上的努力是我國目前迫切需求的政策目標，土地圈護法制在量能上的進一步擴大，即屬不可忽視的一環。

#### 4. 原住民權益

關於對原住民權益之影響，也是土地圈護政策分析中應納入考慮的項目。在過往土地圈護法制的實踐中，國家公園法與原住民狩獵文化的衝突，一直受到關注。狩獵對原住民而言具有榮耀與尊嚴的表徵，也帶有團結合作、尚武精神的族群意涵，其價值不僅在食物的供給，更有穩定社會分工、確立部落中地位、傳承族群

---

157 Amy Sinden, *In Defense of Absolutes: Combating the Politics of Power in Environmental Law*, 90 Iowa L. Rev. 1405, 1436-39 (2005); Chung-Lin Chen, *Institutional Roles of Political Processes, Expert Governance, and Judicial Review in Environmental Impact Assessment: A Theoretical Framework and a Case Study of Taiwan*, 54 Nat. Resources J. 41, 50-51 (2014). See also Neil K. Komesar, *Imperfect Alternatives: Choosing Institutions in Law, Economics, and Public Policy* 96 (1994); Rosenbaum, *supra* note 39, at 45-46.

158 一個具體的例子是，由於存在依文化資產保存法所劃設之淡水河紅樹林自然保留區，使得新北市之淡北道路在路線規劃上必須予以迴避。甚至，因為所規劃路線在最接近該保留區處僅有一公分距離，而環境影響評估過程未充分探究對該保留區之衝擊，而遭行政院撤銷環評結論。最高行政法院103年度判字第704號判決。

文化等功能。<sup>159</sup>國家公園與原住民族傳統領域頗多疊合，國家公園法第13條禁止狩獵、捕魚、採折花木之規範，自然對原住民的狩獵文化造成嚴重衝擊。2002年行政院提出的修正草案，即以對原住民權益之保障為主軸，<sup>160</sup>反映了此一議題之受關注。惟該次修法嘗試因爭議過大未完成立法，2005年再次提出的修正草案則明顯迴避了原住民課題，<sup>161</sup>至今國家公園法通過的修正也僅涉及國家自然公園的增補規範，<sup>162</sup>這段歷程又反映出相關公益權衡上的困難與未定。近期，緣起於布農族人王光祿為母獵捕保育類野生動物，被依違反槍砲彈藥刀械管制條例與野生動物保育法判處三年半有期徒刑之事件，激起質疑的聲浪，<sup>163</sup>立委提出野生動物保育法修正草案，欲將原住民非營利自用之狩獵除罪化，<sup>164</sup>但旋即引起動保團體反彈，擔憂粗糙修法將成野生動物浩劫。<sup>165</sup>此段爭議雖不直接涉及保護區規範，但也呈現保育管制與原住民狩獵權衝突的難解習題。相比之下，此一衝突在荒野法制中明顯小了很多。荒野法的理念在保存荒野的自然野性，免於人類的操弄、「改良」，因此反對人工設施、商業活動、機動化運輸的存在。在此同時，人們接近荒野、融入自然的行為，則與荒野思維契合不相衝突。因此，荒野法對於非商業的、非以機動化工具進行的狩獵，本來就抱持開放態度。可預期荒野法制的建立，將不會對原住民狩獵文化造成額外的衝擊。也因此，有關原住民權益的政策考量，應不致構成採納荒野法制上嚴重的負面因素。

連結前節與本節的討論，荒野法制之引入似具有政策上的可欲性。前節就荒野法與我國現有法制之比較導出，借助荒野法在圈護標準上的特色，將可擴大我國保育區域的範疇；因此，倘若存在增加土地保育量能的需求，荒野法即具有納入立法

---

159 廖朝明，論國家公園法之修訂與原住民族基本權之保障，政治學學報，第3期，頁173-174，2004年8月

160 游千慧，國家公園法部分條文修正草案，土地問題研究季刊，第13期，頁61-62，2005年3月。

161 游千慧、劉厚連，國家公園法新近修法內容之評介，土地問題研究季刊，第19期，頁55，2006年9月。

162 2010年修正公布第6、8條及增訂第27-1條。

163 王光祿為母狩獵遭判刑 民團連署聲援，原住民族電視台，2015年12月7日，<http://titv.ipcf.org.tw/news-17374>（最後瀏覽日：2016/5/17）。

164 原民狩獵自用除罪有望 農委會：還是要申報，環境資訊中心，2016年4月14日，<http://e-info.org.tw/node/114626>（最後瀏覽日：2016/5/17）。

165 開放原住民自用狩獵 動保團體：台灣保育類動物浩劫，關鍵評論，2016年4月19日，<http://www.thenewslens.com/article/27837>（最後瀏覽日：2016/5/17）。

考量的價值。而就我國是否存在增加土地保育量能的需求，或有仁智之見，惟本節的初步分析，傾向於肯定的見解。當然，是否立法仍有待未來更多實證研究作為考量之基礎，並非本文抽象的政策論述所能下定論。

### (三) 從美國之法制經驗思考荒野立法的設計

假設採納荒野法成為被我國接受的未來立法方向，則此一法制之細節應如何設計？美國荒野法的立法例，提供了初步的構想起點。其後續施行適用的經驗，亦是有價值的資產，可作為思考規範方向乃至反省美國原有規定的基礎。以下將就觀察美國制度特色及其施行經驗，提出幾項立法設計上的觀點：

1. 荒野定義與指定標準：美國荒野法中同時存在二個對荒野的定義，使得解釋上發生疑難。<sup>166</sup>從功能上來看，第二個定義其實是在處理一個操作上的課題，也就是什麼樣的土地應被指定為荒野地區。因此較理想的立法方式，應將後者明確描述為荒野地區之指定標準，而非同時提出二個定義。針對指定標準，考量我國整體國土大小與美國差距極大，美國荒野法對於區域大小所做的原則性設定（5000英畝，約2023公頃），移至我國明顯過大，或有相應調降的需要。
2. 指定與廢止權責歸屬：美國荒野法將指定、廢止荒野地區的權力交託國會，這與我國既有法制下均交由行政機關的立法設計，大異其趣。美國此種立法例<sup>167</sup>提供吾人重要的啟發：決定保護區的生滅不一定只能設計為行政部門的權力，而可以從公共政策上之良窳的角度來考慮多種的可能性。從荒野法的立法史可知，立法建議的提出與推動，其中很重要的一項動機便是擔憂行政機關在商業利益團體的壓力下將荒野地區任意移出保護。<sup>168</sup>確實，理論上因為行政程序比起立法程序更不透明與複雜，商業利益團體更容易不當地影響其決定，另一方面公眾也更不易參與程序與監督，以至於行政程序比立法程序更容易發生對商業利益團體偏頗的政治程序失靈現象。<sup>169</sup>因此，將權力由行政部門轉交給國會，看起來好像是正確的方向。但是，美國荒野法規定「僅」能由國會指定的立法設計，反而可能減少

166 前文所呈現者為一種可能的合理解釋。但事實上，二個定義間的關係引起許多爭辯，Kammer, *supra* note 43, at 105-06.

167 荒野地區由國會指定並非一個特例，例如，美國的國家公園也是由國會指定；相對地，與國家公園同樣由國家公園管理局管轄的國家保護區，卻是由總統指定。Rasband et al., *supra* note 9, at 599, 619.

168 Rashkin et al., *supra* note 46, at 223; McCloskey, *supra* note 4, at 1966: 297; Haight, *supra* note 2, at 278.

169 See Amy Sinden, *supra* note 157, at 1447-48; Komesar, *supra* note 157, at 95-96.

荒野地區被指定的機會，這從完全限制由國會指定之立法結果是荒野法反對方主張下的產物，可以印證。因此，美國現行荒野法所採模式並不值得全然仿效。從保育觀點來看，最理想的安排會是允許國會與行政機關均可增加新的荒野地區，而只有國會有權將已被指定者移出。<sup>170</sup>或者也可考慮，同時賦予國會與行政機關各自的指定、廢止的權力，行政機關不得廢止由國會指定的荒野地區。

3. 審視程序：美國荒野法（以及後續的聯邦土地政策與管理法）要求行政機關在一定期限內，調查、審視國土以提出指定荒野地區的建議，並搭配公告與舉行聽證會之行政程序要求。此一機制，有助於系統性且有壓力地促成更多指定荒野地區的機會，具有採納的價值。
4. 暫時保護機制：在審視期間，被審視的地區也受到保護。雖然荒野法的規定就此較為不明，但透過法院的解釋而受到肯認。到了聯邦土地政策與管理法，則已明確加諸行政機關，以不損害該等地區被以荒野保護之切合性的方法加以管理的職責。我國文化資產保存法與濕地保育法其實也有類似的暫時保護機制，<sup>171</sup>值得予以沿用。
5. 管制規範：在行為管制上，美國荒野法有抽象層次的「保護荒野特質」要求，更有具體層次針對特定行為或脈絡的個別規範，明確化程度較我國既有相關法律為高，可為借鏡。不過，其就特定行為或脈絡的個別規範，可能有其立法歷程中利益折衝妥協的背景。<sup>172</sup>以至於在不同行為或脈絡的管制規範間，可能顯現理路未完全一致的現象。因此，我國自不宜不加考慮地全然複製。另外，就荒野法在行為管制上的整體方向來觀察，其一方面禁止人工設施、商業活動、機動化運輸等衝擊較大的開發或利用型態，另一方面放任個人以非機動化方式進行的登山、釣魚、打獵、徒步旅行、自然觀察等對荒野的近用，形成帶有「抓大放小」意味的管制架構，這也是在理解荒野法時的一項重點。

美國荒野法及其立法歷程與施行經驗，為荒野法制建構提供了範例。特別是在荒野定義、指定標準、指定與廢止權責歸屬、審視程序、暫時保護機制、管制規範等面向，可以分析出有價值的方向指引。上述所分析的這些值得借鏡之處，不僅對荒野法制之建構有所助益，也可能對進一步思考我國既有保護區相關法制之改革，提供值得省思的洞見。

---

170 Haight, *supra* note 2, at 281.

171 參照文化資產保存法第82條、濕地保育法第12條及本文前節相關說明。

172 例如有關允許礦業發展的條款，其立法歷程及其係產業界與環保人士經歷困難折衝妥協下的產物，可參照Rashkin et al., *supra* note 46, at 243-44.

## 六、結 論

筆路藍縷、與荒野共存的先民經驗，以及對荒野各種效用的理性體認，逐漸浸潤而生成一股視荒野本身即為價值、視保護荒野乃是倫理應然的荒野思維。而這股思維慢慢在美國法制發展中發酵，於公有土地政策從處分向保育轉向的基礎上，進一步形成了一個以荒野保護為中心的制度。歷經透過行政行為圈護的階段，荒野思維最終促成了1964年荒野法的立法。

此一法律為保護那些保留著自然狀態的土地，建立了國家荒野保護系統。它將指定、廢止荒野的權力交予國會，同時加諸行政部門於一定期限內依一定行政程序，系統性地審視特定地區納入荒野保護之切合性的職責，加上聯邦土地政策與管理法對審視地區的增加，使國家荒野保護系統得以不斷擴大。對於納入保護的荒野地區，本法要求行政機關保護其荒野特質，並限制商業事業、道路、機動化運輸、建築物與設施，以期能夠永保其原始特質，免於人類束縛與支配。

雖然我國已有多項法律所構築成的多面向保護區法制，但立基於保存特殊景觀、生物物種、自然與文化遺產、特定生態系統等之目的，在選定圈護對象上，重視景觀、地質、生態、生存物種或文化上的特殊性、代表性或重要性。相對地，建基於荒野思維的美國荒野法，只要是荒野一而不需要是一塊「特別的」荒野一即具有被保護的資格。因此，荒野法制若進入我國法制中，可以產生額外的保育量能。另外，美國荒野法禁止開發但開放個人接近荒野的規範架構，亦深具管制政策上的啟發性。

Leopold於1935年寫道，「這個國家已經揮舞著發展的大槌如此久又如此猛烈，以至於它已經忘記，對它的工作提供了價值與重要性的荒野鐵砧。我們吹動的動量是如此空前，荒野剩餘的遺骸將遠在我們發現它的價值前，便被關進道路的塵土中。」<sup>173</sup>似乎也呼應著我國這數十年來的情境。那麼，Zahniser口中那股「永不完全用盡」「再生的一世代又一代一將永遠在保存荒野上發揮著作用」的力量一也就是為抗衡那發展大槌，經其倡議而成就的荒野法<sup>174</sup>—或許也是我們所需要的工具。

173 Aldo Leopold, *Why the Wilderness Society?*, *Living Wilderness* 1, No. 1, at 6 (1935), *quoted in* Scott, *supra* note 31, at 2.

174 Zahniser對荒野法之創造的描述：「我們並不是在拖慢一股終將毀滅所有荒野的力量。我們是在製造另一股力量，它永不完全用盡，這股力量一再生的一世代又一代一將永遠在保存荒野上發揮著作用。」Howard Zahniser, *Wilderness Forever*, in *Voices for the Wilderness* 106 (William Schwartz ed., 1969), *quoted in* Scott, *supra* note 31, at 32.

## 參考文獻

- 王光祿為母狩獵遭判刑 民團連署聲援，原住民族電視台，2015年12月7日，  
<http://titv.ipcf.org.tw/news-17374>（最後瀏覽日：2016/5/17）。
- 王泓鑫，2004，國土規劃法制之研究—以內政部國土計畫法草案為中心，世新法學，  
第1期，頁243-282。
- 吳晟、吳明益，2011，濕地·石化·島嶼想像，初版，臺北：有鹿文化。
- 李維森等，2010，莫拉克颱風之災情勘查與分析，國科會專題研究計畫階段報告。
- 林明鏘，2010，國土計畫法政策與草案評析—以內政部九十六年一月草案為中心，  
政大法學評論，第114期，頁1-51。
- 林俊全，2008，台灣的十大地理議題，初版，臺北：遠足文化。
- 原民狩獵自用除罪有望 農委會：還是要申報，環境資訊中心，2016年4月14日，  
<http://e-info.org.tw/node/114626>（最後瀏覽日：2016/5/17）。
- 荒野保護協會，宗旨理念，<https://www.sow.org.tw/about/mission>（最後瀏覽日期：  
2015年1月26日）
- 荒野保護協會，凝聚行動踏實深耕：荒野2014成果報告，[https://www.sow.org.tw/sites/sow/files/2014\\_sow\\_report.pdf](https://www.sow.org.tw/sites/sow/files/2014_sow_report.pdf)（最後瀏覽日期：2015年1月26日）。
- 最高行政法院103年度判字第704號判決。
- 游千慧，2005，國家公園法部分條文修正草案，土地問題研究季刊，第13期，頁  
61-69。
- 游千慧、劉厚連，2006，國家公園法新近修法內容之評介，土地問題研究季刊，第  
19期，頁55-69。
- 開放原住民自用狩獵 動保團體：台灣保育類動物浩劫，關鍵評論，2016年  
4月19日，<http://www.thenewslens.com/article/27837>（最後瀏覽日：  
2016/5/17）。
- 詹順貴，2013，聯合國濕地保護的台灣最新立法回應，新世紀智庫論壇，第63期，  
頁65-73。
- 廖朝明，2004，論國家公園法之修訂與原住民族基本權之保障，政治學學報，第  
3期，頁157-185。
- Alaska Wildlife Alliance v. Marvin Jensen, 108 F.3d 1065 (9th Cir. 1997).
- Blumm, Michael C. & Andrew B. Erickson, 2014, Federal Wild Lands Policy in the  
Twenty-first Century: What a Long, Strange Trip It's Been, Colo. Nat. Resources,

- Energy & Envtl L. Rev., 25(1), p. 1.
- Bureau of Land Management, The Bureau of Land Management: Who We Are, What We Do, [http://www.blm.gov/wo/st/en/info/About\\_BLM.html](http://www.blm.gov/wo/st/en/info/About_BLM.html) (last visited May 6, 2016).
- Chandler, William J. & Hannah Gillelan, 2013, Structural Flaws of the Sanctuaries Act—Wilderness Act Model, L. of Envtl. Prot., 3, § 20:100.
- Chen, Chung-Lin, 2014, Institutional Roles of Political Processes, Expert Governance, and Judicial Review in Environmental Impact Assessment: A Theoretical Framework and a Case Study of Taiwan, Nat. Resources J., 54(1), pp. 41-79.
- Code of Federal Regulations (C.F.R.).
- Dawson, Chad P. & Pauline Thorndike, 2002, State-Designated Wilderness Programs in the United States, International Journal of Wilderness, 8(3), pp. 21-26.
- Desmet, Ellen, 2011, Indigenous Rights Entwined with Nature Conservation, Cambridge: Intersentia; Portland: International Specialized Book Services, distributor.
- Findley, Roger W. & Daniel A. Farber, 2008, Environmental Law in a nutshell, 7th ed., St. Paul, MN: Thomson/West.
- Fish and Wildlife Service, National Wildlife Refuge System: Overview, <http://www.fws.gov/refuges/about/pdfs/OverviewFactSheetApril2013.pdf> (last visited Aug. 19, 2013).
- Foreman, Dave, 1999, The Wildlands Project and the Rewilding of North America, Denv. U. L. Rev., 76, pp. 535-553.
- Haight, Kevin, 1974, The Wilderness Act: Ten Years After, B.C. Envtl. Aff. L. Rev., 3, pp. 275-326.
- Harvey, D. Michael, 1980, Exempt From Public Haunt: The Wilderness Study Provisions of the Federal Land Policy and Management Act, Idaho L. Rev., 16, pp. 481-510.
- High Sierra Hikers Assn. v. U.S. Forest Service, 436 F.Supp.2d 1117 (E.D. Cal. 2006).
- Juergensmeyer, Julian Conrad & Thomas E. Roberts, 2007, Land Use Planning and Development Regulation Law, 2d ed., St. Paul, MN: Thomson/West.
- Kammer, Sean, 2013, Coming to Terms with Wilderness: The Wilderness Act and the Problem of Wildlife Restoration, Envtl. L., 43, pp. 83-124.
- Komesar, Neil K., 1994, Imperfect Alternatives: Choosing Institutions in Law, Economics, and Public Policy, Chicago: University of Chicago Press.

- Laitos, Jan G., 2002, *Natural Resources Law*, St. Paul (Minn.): West Group.
- Larvie, Veronica, 2000, *Federal Land Planning Issues: Ecosystem Analysis, Forests, Oceans, and Public Lands*, SF34 ALI-ABA 127.
- Leopold, Aldo, 1949, *A Sand County Almanac, and Sketches Here and There*, New York: Oxford University Press.
- Mansfield, Marla E., 1993, *A Primer of Public Land Law*, *Wash. L. Rev.*, 68, pp. 801.
- McCloskey, Michael, 1966, *The Wilderness Act of 1964: Its Background and Meaning*, *Or. L. Rev.*, 45, pp. 288-321.
- Morton, Pete, 1999, *The Economic Benefits of Wilderness: Theory and Practice*, *Deny. U. L. Rev.*, 76, pp. 465-518.
- Parker v. U.S.*, 448 F.2d 793 (10th Cir. 1971).
- Rasband, James et al., 2009, *Natural Resources Law and Policy*, 2d ed., St. Paul, MN: West Academic.
- Rashkin, Amy et al., 2001, *The Wilderness Act of 1964: A Practitioner's Guide*, 21 *J. Land Resources & Envtl. L.*, pp. 219-285.
- Rodgers, William H., Jr., 2013, *Environmental Law in Indian Country*, St. Paul, MN: Thomson West.
- Rosenbaum, Walter A., 2014, *Environmental Politics and Policy*, 9th ed., Thousand Oaks, Calif.: SAGE Publications: CQ Press.
- Scott, Douglas W., 2001, *A Wilderness-Forever Future: A Short History of the National Wilderness Preservation System*, Washington, D.C.: Pew Wilderness Center.
- Scott, Douglas W., 2002, "Untrammelled," "Wilderness Character," and the Challenges of Wilderness Preservation, *Wild Earth*, Fall/Winter 2001-2002, pp. 72-79.
- Shulenberger, Margaret, 2011, Annotation, Construction and application of Wilderness Act (16 U.S.C.A. § 1131 et seq.) providing for National Wilderness Preservation System, *A.L.R. Fed.*, 14, pp. 508-523.
- Sierra Club v. Hodel*, 848 F.2d 1068 (10th Cir. 1988).
- Sierra Club v. Lyng*, 662 F. Supp. 40 (D.D.C. 1987).
- Sinden, Amy, 2005, *In Defense of Absolutes: Combating the Politics of Power in Environmental Law*, *Iowa L. Rev.*, 90, pp. 1405-1511.
- Stupak-Thrall v. U.S.*, 843 F.Supp. 327 (W.D. Mich. 1994).
- U.S. Department of the Interior, 1995, *Bureau of Land Management, Interim Management*

Policy and Guidelines for Land under Wilderness Review, No. H-8550-1  
Washington Office.

U.S. v. Gregg, 290 F.Supp. 706 (W.D. Wash. 1968).

United States Code Annotated (U.S.C.A.).

Wilderness Socy. v. Dombeck, 168 F.3d 367 (9th Cir. 1999).

Wilderness.net, Creation and Growth of the National Wilderness Preservation System,  
<http://www.wilderness.net/index.cfm?fuse=nwps&sec=fastfacts> (last visited Aug.  
27, 2013).

Wolf Recovery Foundation v. U.S. Forest Service, 692 F.Supp.2d 1264 (D. Idaho 2010).

Wood, Mary Christina, 2014, Nature's Trust: Environmental Law for a New Ecological  
Age, New York: Cambridge University Press.

Zellmer, Sandra B. & Jan G. Laitos, 2014, Principles of Natural Resources Law, St. Paul,  
MN: West Academic.