



# 平地及海岸 綠美化造林

◎黃裕星  
林務局局長

## 一、前言

近三十年來，台灣經濟成長快速，社會對土地及水資源需求日殷，在便捷的交通條件配合下，林業用地被超限利用者眾多，導致水土流失、水質惡化等嚴重後果。民國 85 年賀伯颱風來襲，對台灣造成重大災害；民國 88 年九二一集集大地震，中部地區亦受創嚴重。面對社會大眾之殷切期盼，加速歷年天然災害造成之國家森林崩塌地復育造林，期使裸露地儘早完成植生覆蓋，避免二次為害持續發生，是林業機關責無旁貸之當前急務。

行政院農業委員會有鑒於此，期藉永續新環境、知識新經濟、公義新社會等發展綠色矽島願景之三大主軸，配合聯合國「氣候變化綱要公約」、「生物多樣性公約」、「廿一世紀議程」、「森林原則」等國際公約及規範要求，以及因應世界貿易組織（WTO）之經濟自由化精神，研擬推動全面造林及綠美化發展策略，以達成永續的生態環境、寧適的居住環境及效率的生產環境等願景。

## 二、全面造林與綠美化發展構想

根據民國 84 年完成之第三次森林資源及土地利用調查顯示，台灣本島森林覆蓋率為 58.5%，其中國有林地之森林覆蓋率高達 93%（其餘無林木地多半屬於岩石地、水體或高山箭竹、草原等無法造林之土地）；但在平地及山坡地範圍，森林覆蓋率卻只有 31%，顯見平原及山坡地仍有加強造林之必要。在民國 88 年發生九二一大地震之後，增加之裸露林地，更是急需進行綠化造林之地區。故推動台灣地區全面造林，應以下列項目為優先考量：

### （一）崩塌地復育造林

加速震災及後續豪雨災害造成之崩塌地綠化與植被覆蓋，避免持續發生二次災害，確保下游居家、交通與飲用水安全。

### （二）西海岸環境造林

台灣西海岸地區景觀單調，除海岸第一線之防風保安林之外，沿海三公里之內共有十一縣市、五十七鄉鎮，面積約十七萬公頃貧瘠土地，可由政府主動

規劃適當地區輔導造林。在加強推動海岸造林之同時，應配合現有林相之改良，進行木麻黃純林之林下栽植，混植景觀樹種，期使整個西部海岸林南北連結，成為海岸地區的綠色長城，有效發揮防風定砂、國土保安、景觀美化、自然保育等功能。

### （三）超限利用山坡地造林

依據農委會水土保持局研議之「山坡地超限利用種植檳榔土地輔導實施造林計畫」規定，違規種植檳榔者，須於民國 90 年底前造林達每公頃 600 株以上或達每公頃規定造林株數三分之一以上，民國 92 年底前全面完成造林達規定株數，民國 93 年底前自行全面砍除檳榔及全面完成造林。其餘違規作物如茶園、果樹、蔬菜等，亦可依據森林法第 40 條及水土保持法第 22 條之規定，由主管機關限期完成造林或其他適當之林業經營方法，亦即可在兼顧農民生計與環境保護之原則下，初期容許混農林經營，要求每公頃栽植規定樹種至少 600 株，使農作物與造林木並存，在造林後六年內仍有部分農產收入，以提高農民接受程度，並配合加入 WTO 因應策略，逐漸改變原有農作物經營型態。

### （四）閒置農業用地造林

因應加入 WTO 後增加之農地釋出，

輔導農民及農企業法人造林，以對地補貼方式予以獎勵與補助。農地造林為我國因應加入世界貿易組織可能採取的綠色措施之一，除有效利用閒置農地外，造林以後更可收抑制空氣污染、減低噪音、改善視覺景觀、吸存二氧化碳、提供休閒遊憩及提昇生活環境品質等功能。平地造林地區，包括長期休耕農地、灌溉系統不足之低產農地、果園廢園農地，以及政府機關經營輔導之農場、國有閒置土地，如退輔會所屬農場與台糖公司蔗田等。

### （五）都市及遊憩地區景觀造林

世界各大都會區均極重視都市林之營造，新加坡的都市花園即為一例。因此，全國景觀道路、都市及城鎮間主要鐵、公路兩側 30-50 公尺範圍、河川或灌溉渠道兩側、公園綠地、風景遊憩地區、學校、社區及工業區等，均應妥為規劃綠地空間，積極植樹綠化，並由林業機關培育綠美化苗木，提供各界綠化造林之需。

## 三、平地及海岸綠美化造林對象

面對加入 WTO 後的國際競爭，我國農業發展應從重視生產面，轉變成維護自然生態與生活環境。未來國家經濟發展與環境品質維護，可望透過全面造林及綠美化機制，達到平衡點。

表一、平地造林計畫補助及獎勵金給付表

單位：元／每年／每公頃

土地屬性	基礎給付	附加給付	造林新植			管理
		(契約期間 十年以上者)	第一年	第二至六年	第七年以後	
私有地	五萬四千	六千元	十萬	每年三萬	每年二萬	
公有地	0	0	十萬	每年三萬	每年二萬	

備註：1.基礎給付獎勵金係考慮土地的生產潛能。  
2.附加給付係考慮私有地長期契約之風險及土地機會成本，以及造林後形成之長期環境效益。

在全面造林及綠美化計畫中，國有林崩塌地、海岸保安林、山坡地、遊樂區、工業區、學校等造林工作，均有其他計畫持續推動；唯有平地及海岸地區農地造林尚待加強。其實施對象包括：鐵公路林園綠帶、西海岸環境造林、低產農用地造林及城鄉地區景觀林造林等四項。

#### (一) 鐵公路兩側林園綠帶造林

平原地區持續朝都市化發展，都會之間各交通要道兩側 30-50 公尺，可選擇適當農地釋出，建造景觀林園綠帶。應用生態造林技術，培育健壯優質之森林，而後配合交通動線適度導入休閒旅遊。

#### (二) 西海岸環境造林

選擇西海岸邊農地，由政府主動規劃適當地區、樹種，營造兼具防風定砂與景觀遊憩功能之都會近郊環境林。

#### (三) 低產農用地造林

因應加入 WTO 後增加之農地釋出，輔導農民於低產農地造林，以對地補貼

方式輔以造林獎勵，擴大平地森林面積。

#### (四) 城鄉地區景觀林

各縣市或鄉鎮得依實際需求，主動規劃其縣(市、鄉、鎮)民森林公園，申請造林補助。

### 四、平地造林推動之誘因

私有農地部分，採用長期造林補助方式，除每年對地補貼每公頃 5 萬 4 千元外，並給予造林獎勵金（現行標準為 20 年間共給付 53 萬元）。由政府代為造林者，僅給付對地補貼金。公有地部分，僅提供造林所需經費，由土地管理機關自行造林或由林業機關代為造林完成後，移還土地管理機關。

### 五、平地造林配套工作

(一) 為使平地造林綠美化工作推動順利，凡土地所有人簽訂契約進行造林者，最少以十年為一期執行。惟鐵公路等重要交通路線兩側 30 至 50 公尺造林契約，以二十年為一期辦理。

(二) 應由林業主管機關進行造林及

綠美化之前置規劃作業。

(三)育成平原地區森林綠地的土地，仍維持原土地編定，故不涉及土地增值稅問題。成林後(栽植二十年)，經林業主管機關審核，符合契約規定者，在不影響森林健全生長的情形下，同意全面積十分之一以下土地，朝有利土地利用型態的發展方向變更編定。

(四)私有地主或管理人在林業主管機關之指導下，擁有造林地的使用權，林木的所有權則與政府共有。林木伐採前應經林業主管機關核准，政府分收立木標售價金百分之五十。

(五)凡因天然災害造成之林木損害，應在林業主管機關之指導下，依據農業天然災害救助辦法申請救助後限期復舊造林，或由林業機關代為復舊造林，但不發給救助金。

(六)凡中途違約經解約之私有土地，不得以任何理由重新申請輔導造林。

## 六、平地造林計畫推動機制

(一)平地造林之推動由中央相關公會及學者專家組成「策劃小組」，縣市政府、縣市農會及有關糧管處、水利會、林區管理處、水土保持局工程所、林業試驗所分所等組成「推動小組」，並由鄉鎮市公所、農會、水利工作站及林區工

作站組成「執行小組」。必要時，並得簽請行政院核定成立跨部會之「督導小組」。

(二)林業主管機關得輔導農民或有關之民間團體組成林業工作隊，接受委託辦理平地造林、撫育等工作。

(三)林業主管機關應建立完整資訊系統，長期紀錄及監測全國造林綠化成果及綠資源變動情形，作為施政決策之參考依據。

## 七、結語

廿一世紀林業經營，將從傳統的物性化林木經營，大幅轉型為人性化的森林生態系經營，兼顧自然資源的保育、永續利用，以及山村經濟之振興。造林是培育森林資源之基礎工作，未來將從山地延伸到平原、城鄉及海岸，使林業與民生緊密結合，改善環境品質。

傳統林業既以林木經營為主要標的，復局限於山區林地經營，致使林業發展與社會脈動嚴重脫節。藉著此項平地及海岸地區綠美化造林計畫，將使林業機關澈底改變體質，不僅隨著國家整體經濟、社會之情勢變動而調整施政重點，更將使林業工作與民眾生活緊密結合，落實新世紀國家森林經營管理之理念。林業走出去、民眾走進來！

