

國有林租地造林問題之探討

黃裕星 / 農委會林務局局長

臺灣以一蕞爾小島，生養眾多國民，創造舉世聞名之經濟奇蹟，確有其發展歷程之時代背景脈絡可尋。然在山地廣闊而平原缺乏之自然條件下，早期竟能以農林業發展扶持工商業建設，其對環境資源之影響，實有加以評估檢討之必要。

依據民國84年由林務局完成之全島森林資源及土地利用航測調查結果，台灣森林覆蓋面積達全島58.5%，在全球主要國家居第八位。然而在森林蓄積量統計方面，卻顯示每公頃林木材積僅156立方公尺，顯示台灣屬「富於林地而貧於林木」之森林類型。但由另一角度觀之，台灣森林生態系中，卻蘊藏了舉世無雙的高度生物歧異度（或稱生物多樣性）。據估測，台灣的生物種類約為15萬種，達全球物種數之1.5%，相較於面積僅佔地球面積0.027%，此一比率在全球亦屬奇蹟。

台灣光復初期（民國34年至43年），依據日人完成之土地調查資料，全省（含澎湖縣）面積為3,596,120公頃，其中林野面積為2,278,956公頃，占全省面積63.4%；屬國有者1,494,557公頃，占林野地65.58%。此一時期鑒於國有林地荒廢甚多，約有50萬公頃林地亟待綠化造林，以維森林資源及國土保安；當時政府限於財力，難在短期間內全面完成復舊造林，爰決定推行租地造林政策，將交通方便地區之濫墾地、草地、伐木跡地及林相低劣地等劃定區域範圍，放租與人民造林。自民國40年實施之後，確獲得一定之成果；惟在社會經濟環境大幅變遷之今日，究竟此等租地造林有無發展空間？政府對於國有林地放租與民間造林後，是否能有

效管理？均應深入探討，適時調整政策，以使國家資源有效保育及永續利用。

壹、各類租地造林背景說明

一、一般租地造林

臺灣省政府於民國38年5月14日訂定臺灣省森林用地租地造林辦法；39年6月14日訂頒「臺灣省森林用地租地造林辦法施行細則」，作為辦理租地造林業務之依據。依上揭辦法及施行細則辦理放租與人民造林者為一般租地造林，共計面積55,118公頃，現仍存續租約者計47,575公頃。

二、濫墾地清理租地造林

由於台灣島嶼人口增加，國有林班地被盜伐、侵墾日益增多，對國有林之經營管理構成嚴重困擾。為有效防範及取締，並將該被侵墾地納入管理，經行政院於58年5月9日核定「臺灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫」（台灣省政府於58年5月27日頒布實施），依該清理計畫清理之濫墾地種植農作物者，則依照當時「臺灣省國有森林用地租地造林辦法」（由臺灣省森林用地租地造林辦法所修正）規定之條件，辦理訂約承租造林，是為濫墾地清理租地造林，共計面積23,259公頃，現仍存續租約者計22,203公頃。

三、竹林清理保育

林務局於民國52年間為謀所轄管國有林地內零星竹林之合理處理及增加庫收，乃根據當時「臺灣省國有林產物處分暫行規則」第十六條規定，擬訂「臺灣省國有林地竹林清理保育計畫」報奉臺灣省政府農林廳52年8月15日農秘字第二三二六八號令核准，將國有

林班地內日據時代有保管證或有採取竹材或竹筍許可證，現在仍由其保育者；光復後經專案核准採伐竹材或竹筍有案，現在仍由保育者；本計畫公布前人民擅植竹類現已成林保育良好者等三類竹林，依該清理保育計畫，清理後訂立保育契約，是為竹林保育，共計面積8,103公頃。該保育竹林契約屆期後，經雙方同意並得依林務局65年8月11日林政字第三六七〇七號函規定，改以租地造林契約承租，以簡化及統一管理，現仍存續租約者計7,274公頃。

四、營造竹林保育

林務局鑒於轄管國有林地內被濫墾地，收回造林後遭濫墾蓄意破壞，成功不易；為兼顧墾民生活及國土保安，並配合工業之發展，貯備工業原材料，爰於52年間擬具「營造竹林委託保育計畫」報奉台灣省政府農林廳52年11月19日農秘字第三六九三二號令核准，就當時文山、竹東、埔里、槽大、玉山、楠濃等六林區管理處先行試辦三年。其辦理範圍為(1)須作土砂防止之地區；(2)表土破壞有流失崩潰之虞者；(3)已被濫墾不易收回林地；(4)適宜營造竹林地區等，經列入竹類造林預定地為範圍，由林區管理處提供竹苗，委託人民栽植，並訂立契約保育。每戶以3公頃為限。嗣為應需要，又報奉農林廳53年10月6日農秘字第二一五六六號令核准，將該保育計畫擴及各林區管理處辦理，是為營造竹林。該營造竹林為配合辦理濫墾地清理計畫，清理後之濫墾地以租地造林訂約承租，乃報奉台灣省政府62年11月9日農林字第一〇七四五二號函核准，比照當時「台灣省國有森林用地出租造林辦法」規定辦理換約，以租地造林續租，現仍存續租約者計3,671公頃。

五、營造保安林

臺灣光復前後，保安林被破壞頗為嚴重，為促使荒蕪之保安林地恢復林相，達成國土保安功效，除由政府積極辦理復舊造林外，亦由臺灣省政府於40年7月4日訂頒「臺灣省營造保安林獎勵辦法」，將荒蕪及無生立木、竹之保安林地，除政府保留自營造林者外，由人民依該辦法申請經核准承租造林，是為營造保安林。其特點為應依保安林施業方法經營管理，所承租之營造保安林採取林產物免分收，現仍存續租約者計4,247公頃。

六、榮民竹林保育

民國45年起，林務局奉命永久性安置榮民4,275人，從事造林、保林、伐木、運材、開路、治山等工作。至民國55年，鑑於榮民年齡漸長，體力衰退，爰辦理國有林地榮民竹林保育工作，一人一戶，面積以2公頃為準，除竹苗及一切栽植工具均由林務局供應外，並每月發給生活補助費及年終獎金等。限齡退休除領取退休金外，安置榮民之家就養並交還林地。總計安置535人，現仍存續租約者計197人，面積396公頃。

貳、現況

台灣地區國有林出租，係從民國40年開始推行，至民國64年行政院頒布林業經營三原則，停止放領放租為止，前後計辦理租地造林面積85,391公頃。嗣林務局為使租地造林一元化，乃勸說竹林保育、濫墾地清理、營造竹林及暫准水田租地等承租人，改辦租地造林契約。目前已納入現行89年修正之「國有林事業區出租造林地管理要點」管理者，共計46,816件，面積85,846公頃（詳見附表）。由於租地造林地多位於交通便捷，立地條件較優之處，故在木材供應上占有其重要地位。

租地造林的政策有其歷史意義。台灣光復

初期，百廢待舉，而政府財力不足，故租地造林可藉民間力量加速綠化，增加森林資源，並培養全民愛林觀念；造林之際亦創造相當多的就業機會。然而，將國有林地租與一般人民造林，可能因造林人欠缺專業技能而難以勝任造林工作，同時民眾亦可能假造林之名而行伐木濫墾之實。

羅紹麟教授等於民國八十年研究台灣中部地區租地造林經營技術之報告指出，租地造林政策之推行，政府與民間承租人之目的大異其趣。其歸納出來之結果如下：

一、政府放租目的：

- (一) 配合國家經濟建設，擴大造林，發展工業，增加木材生產。
- (二) 配合國家社會政策，安置榮民、安撫墾民，發展山村經濟，保障原住民生活。
- (三) 強化國土保安及綠化大地，增加森林資源及培養全民愛林思想。
- (四) 杜絕國有林內漫植竹木及濫墾，林地皆納入管理，解決官民對立之問題。
- (五) 提高台灣地區公私有林經營之功能。
- (六) 執行合理的竹林保育處分。

二、民間承租目的：

- (一) 合法取得土地使用權（不一定要造林）。
- (二) 安定生活停止遊擊求生方式。
- (三) 投資、儲蓄，有效利用農閒勞力。
- (四) 解決本身生活、經濟上的需要。
- (五) 保障生產環境，配合農業生產。

由上述比較分析，承租造林人為了生活、經濟上的考量是最主要的；但從政府放租目的來看，除經濟層面外，尚包括社會、環境與制度等層面。因此，租地造林政策若無良好的管理制度，以及完備的實施辦法，則承租人之觀念和作法將很難與政府出租目的相配合。

參、面臨問題

近二十餘年來，由於木材價格持續低迷不振，林農為謀取短期收益，致於部分林地違規種植蔬菜、檳榔、茶樹、果樹等農作使用，租地造林政策已受到相當嚴重的考驗。

依據林務局各林區管理處查報結果，全國85,847公頃租地造林中，承租人違約、違規種植檳榔、果樹、茶、農作物者共計6,630公頃，包括種植檳榔列入「檳榔問題管理方案」執行計畫部分共計3,671公頃，輔導於87年至91年五年內逐年改植造林木；另有非種植檳榔之其他違約、違規使用租地計2,959公頃，輔導於91年12月底前於林地混植每公頃600株造林木，並於93年12月底前完成造林達每公頃規定株數，否則終止租約。

租地造林政策原是政府將國有財產民營化的案例之一，惟因早期並無相關法律及完善制度可資依循，僅以一紙契約書相互遵行，經過多年來社會經濟情勢的重大改變，已經浮現的問題概括如下：

- 一、造林成本高漲，木材價格偏低，承租人無利可圖，要求政府擴大獎勵造林策，除了提高現有獎勵金標準外，更要求延長獎勵年限。
- 二、環保團體認為，現行獎勵造林政策將鼓勵承租人砍除現有林木，重新造林以領取獎勵金，而非鼓勵承租人妥善經營現存之林木，因此強烈訴求停止獎勵造林政策。
- 三、凡違規使用租地遭取締者，依法必須由林地管理機關透過民事訴訟終止租約才能收回林地，造成各林區管理處沉重之訴訟壓力。
- 四、早期參與租地造林政策之承租人，在造林木滯銷而造林地無法規劃其他使用方式之情況下，難免對政府施政多有怨言，如

未能善加引導或增加林地利用彈性，民怨恐將持續累積。

肆、未來對策

在以國有林為主的台灣地區，欲藉民間之投資，使私有林業積極發展，租地造林為一重要手段。惟鑒於現實問題，政府應設法由法令、制度、生產、環境等多方面奠定穩固之基礎。

一、改善對策

- (一) 建立完備的租地造林基本資料庫，利用地理資訊系統分析建檔，以強化管理，並利於規劃合理之林地利用方式。
- (二) 提供經濟誘因，評估因私人造林所獲得之外部經濟多寡，對造林者予以財政補助，以求得資源利用之公平與效率，更直接地提高造林與營林意願。至於無意願造林者，應隨時監控管理，並考慮縮短其租賃期限。
- (三) 高海拔林地攸關國土保安，交通不便及承租人無營林意願之租地，由政府發給補償金，收回林地造林。
- (四) 配合其他公私有林經營規劃，發展農林綜合經營或多目標森林經營，以改善生產環境，發揮地區特色，提升山村經濟及承租人的生活水準。

二、具體措施

行政院自91年積極策劃推動「挑戰二〇〇八—國家重點發展計畫」，有關租地造林之因應措施已納入「水與綠的建設」中，其具體之對策如下：

(一) 林地分級分區管理

1. 依據林務局長期調查建立之林地地理資訊系統資料，將林地區分為自然保護區、國土保安區、森林育樂區及林木經營區等四區。

2. 在林地分區的架構基礎下，融入林地內之相關計畫(區域計畫法、森林法、野生動物保育法、文化資產保存法、國家公園法及發展觀光條例之分區規劃)，擬訂國家森林經營計畫，各分區經營重點為：

- (1) 自然保護區應以保育生物多樣性和維持森林生態穩定性為主要經營目標。
- (2) 國土保安區經營目標應以國土保安之公益效能為重，並採適當措施，以維持森林之健康及活性，增進保水固土功能。
- (3) 森林育樂區以永續利用森林生態資源為導向，配合國民之旅遊需求而劃設。包括現有設立之國家森林遊樂區、國家公園一般管制區、風景特定區等。
- (4) 林木經營區可實施計畫性之集約經營，規劃目標為促進林木永續生產，有效發揮森林生態系各項功能，提升林地長期生產力。

(二) 國、公有租地造林回收

1. 租地清查

- (1) 各林區管理處按工作站別，全面清查轄區內位於自然保護區、國土保安區、森林育樂區，以及土石流危險區、水庫集水區及重要溪流兩側之租地造林地，或違約、違規種植嚴重，影響社區及下游公共安全之地區。

- (2) 建立上開租地之承租人、承租面積、位置、地況等基本資料檔案。

2. 訂定國公有租地造林地收回補償標準

- (1) 由林務局邀請各相關機關、學者及林農代表開會討論租地造林地收回補償事宜。
- (2) 參照核發造林獎勵金及其他相關租地收回補償金等標準，訂定每公頃補償金額。

3. 核發補償金並終止租約回收租地

- (1) 各林區管理處依照所建基本資料，按租地現況危險程度，擬訂收回租地優先順序。
- (2) 依照前項收回順序派員訪問承租人進行溝通，並勸導承租自動交還林地。
- (3) 依照承租人交還林地申請文件，辦理核發補償金及終止租約手續，並現場點交林地。
- (4) 收回林地儘速實行造林。

伍、結語

隨著社會富裕化，國人一方面重視自然保育，但另一方面也增加使用自然環境從事生產及休閒活動，造成生態衝擊。在現實面，林地管理仍存在矛盾之事實。由於山區人民需求林地謀生，而政府機關本於職責必須強力阻撓取締，無所轉圜，導致民怨處處。持平而論，台灣林地雖多數位處高山地區，然中、低海拔淺山地區尚有許多林地，土壤條件良好，坡度不陡，實有發展農林混合經營之潛力。政府可主動輔導推行社區林業與農林綜合經營，以滿足當地居民基本生計而不破壞林地資源。

國家森林中8萬5千餘公頃之租地造林地，鑒於造林已無利可圖，租地造林政策之階段性目標已達成，應可逐年編列經費，補償地上林木價金後由政府收回，以利整體經營管理。惟若承租人確實無法轉業，則亦可由政府以科際整合之方

式，由森林、水保、農業、環境、地質等方面之專家會診，在條件適當之山區，訂定可行的山地農林綜合經營作業規範，由積極面輔導農民，促使其在生產農、林特產品之同時，亦兼顧水土保持與生態保育，求取自然環境與產業發展的平衡點。

面對綠色環保世紀來臨的新挑戰，國家建設的推動，必須掌握國際脈動及人民需求，整合政府部門施政的力量，採行以永續經營為前提的前瞻性發展策略。一旦兩岸均加入世界貿易組織，由於政府傾向避免動用保護性之排除條款，農產品貿易障礙勢須解除，將嚴重衝擊傳統的農、漁、牧、礦等產業。山區農民經濟發展本就滯滯，未來更加難以維生；唯有利用山地農業經營特色，配合國人喜好森林遊憩活動之習性，規劃建設結合農特產品品牌與自然旅遊特色之高品質新山村，由積極面輔導農民，促使其在山區培植農特產品之同時，亦兼顧水土保持與生態保育，求取自然環境與產業發展的平衡，使農民合法經營，並減少政府與民眾間之訟爭，一舉解決長期以來山區農民的社會問題。▲

國有林事業區租地造林統計表

91.1.25

租地類別	合計	屏東處	新竹處	東勢處	南投處	嘉義處	屏東處	台東處	花蓮處	
合計	件數	46,816	1,260	7,429	2,296	8,439	16,370	7,661	1,223	1,998
	面積	85846.67	3862.88	11772.45	3682.32	28533.11	13544.72	16337	2940.34	5843.16
一般租地造林	件數	5,589	99	505	284	1,094	7,256	6,264	-	87
	面積	47575.40	2748.42	9646.69	1426.38	17548.62	5803.50	12827.74	0.00	1574.05
產業地租地造林	件數	20,401	1,210	4,949	1,238	4,685	3,965	1,211	1,248	1,875
	面積	22328.52	876.26	3786.91	12277.74	6102.47	1362.62	1693.42	3966.12	4342.97
竹林清理保育	件數	5,103	18	461	84	1,945	3,497	63	22	3
	面積	7274.43	19.22	560.15	79.20	880.82	2630.25	50.96	46.08	2.74
營造竹林保育	件數	5,187	-	1,396	524	1,470	1,763	60	1	33
	面積	3671.23	0.00	445.07	386.80	1295.06	536.34	960.11	12.46	23.40
營造保安林	件數	249	21	59	21	82	7	58	1	-
	面積	4247.19	344.59	1210.03	433.59	1264.29	142.62	989.52	12.46	0.00
農民竹林保育	件數	197	2	59	45	53	32	5	1	-
	面積	333.90	4.39	120.60	66.62	106.76	69.29	16.12	3.02	0.00

資料來源：林務局所屬林區管理處最近資料彙編

單位：公頃