

固守「民國五十八年線」？

文 ■ 焦國模 ■ 台灣大學森林系名譽教授

所謂「民國五十八年線」，乃民國58年5月23日公布之「台灣省國有林事業區內濫墾清理計畫」對濫墾地清理所訂之時間線，其要旨為：「凡民國58年5月27日以前之濫墾地，得於實測後訂約造林，其於濫墾地內栽植之竹木、果樹、茶樹，或建築之房屋、闢成之水田，均可依法處理；在該日之後之濫墾地，概予剷除並依法究辦」。

國有林地被墾問題，困擾台灣林業當局已數十年。民國40年代，台灣在經濟上要解決者為「食」的問題，當時被墾地內所種之農作物，多為糊口之雜糧及供出口之香蕉、香茅油等，當時取締林地濫墾，確實不易。民國50年代，台灣工業發展，人口向都市集中，林業界原希望農村人口壓力減少，侵墾可以稍歇，濫墾地或可因而收回，然山村雖僅餘老年農民，但並無放棄濫墾地情事，且多在國有林內濫植竹枝，形成另一種所用勞力較少且可自然蔓延之濫墾。民國60年後，濫墾之型態又變，濫墾地內多種經濟價值較高之茶樹、檳榔及高冷蔬菜等，此種農作物之收益，較之在平地務農所得，猶有過之，利之所在，所謂取締濫墾，難之又難。

數十年來，政府在取締濫墾上可說方法用盡。初為道德勸說，次為獎勵誘導，最後訴諸法律，強力取締，甚至動用軍力。如民國40年間公布之「林地耕種農作物管理辦法」、「濫墾地整理辦法」等，均期收回林地，復舊造林，但效果不彰。



(圖片 / 高遠文化)



民國58年5月23日公布「台灣省國有林事業區內濫墾清理計畫」及「台灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫處理程序」，訂定所謂「民國五十八年線」，將濫墾地加以整理，期墾民於取得林地之後，有心造林，再勿存侵墾之心。時過三十年，似未達預期之效果，如核准之租地造林地，未完成造林者有之，超限違約種植果樹者有之，作其他利用者亦有之，繼續侵墾者更有之，在墾民心中，森林之長期效益難抵短期獲利之誘惑。

民國72年，政府訂定「台灣省獎勵私人造林實施要點」，獎勵造林。民國87年，將之改為「獎勵造林實施要點」，在獎勵對象上、期限上、造林獎勵金之額度上，均大為放寬，如獎勵之對象包含各種林地；獎勵期間由原來之六年擴至二十年；造林獎勵金更提高至新台幣53萬元，租約造林地則為39萬元，可謂十分優厚。其效果如何，尚待觀察。而林務當局對解決林地復舊問題用心之苦與用心之深，可見一斑。

近年，山坡地沖蝕、崩塌造成之土石流，對人民生命財產為害之鉅，舉國震驚，政府又有積極「取締濫墾，加強造林」之宣示。取締濫墾，理所當然；加強造林，更屬應當，但數十年來所得之成果，使人悲觀，如濫墾地並未減少；獎勵造林未如理想等，均值檢討。所以（一）「民國五十八年線」是否仍需固守？（二）造林獎勵金是否仍高額發放兩問題，就有深思之餘地。

民國58年所訂之「民國五十八年線」，至今已三十餘年，雖嚴令皇皇，但濫墾林地



（攝影 / 陳吉鵬）

事件仍時有發生，此項被濫墾之土地政府既無力收回，亦不予承認，濫墾人則可肆意擴墾，但因並無任何權利，也未合理經營，水土流失問題，自然嚴重。既「民國五十八年線」效力如此薄弱，後果如此不堪，固守又有何意義？民國89年，國有財產法第42條修正，其第二款稱：「民國82年7月21日前已實際使用之非公用財產類不動產，得逕予出租」，即將國有財產非公用財產類不動產可以出租之時間自民國58年放寬至82年。據云林務當局亦有研擬比照辦理之意，若真放寬至民國82年，而無其他措施，則不過變成「民國八十二年線」，濫墾依舊，水土流失依舊，若干年後，再將此線向後挪動而已。為今之計，若將現有之濫墾地一体測量，固定其面積，納入管理，凡做好水土保持設施者，可

以放租或放領；未有水土保持設施者，積極輔導，若仍抗拒者，嚴予取締，在防止水土流失及恢復森林覆蓋上，可能較有助益。

現在之造林獎勵金，以私有林而言，首六年每公頃發給新植撫育費新台幣25萬元，第七年起每年發給管理費2萬元，直至第二十年止，共為新台幣53萬元，若有心造林之人，以此經費確可使森林成林，但造林之收益較遠，且不及檳榔、水果、高冷蔬菜收益之高，基本上不為造林人所喜，但因獎勵金甚高，首六年即可領取獎勵金新台幣25萬元，因而申請者甚眾，但在造林之技術上頗具機心，如造林之樹種，以生長緩慢者為多，如肖楠，蓋六年期間，肖楠之高生長尚在一公尺以下，不致妨礙其檳榔、水果、高冷蔬菜之生長，六年期到，苗木能否繼續存在，全看造林人之意圖了。這種說法並非無的放矢，依王義仲教授等發表於「全民造林運動實務與成果研討會論文集」中之「八十八年度全民造林成果分析與檢討」一文中稱：民國88年度全民造林之樹種，前四者為台灣檫、樟樹、烏心石、及肖楠，合計為3,506公頃，佔全民造林總面積6,731公頃之52%。該四樹種均為高輪伐期樹種，應不為民間造林人所喜愛，其所以中選，無非因其生長緩慢，無礙間作農作物之生長或六年後可作盆景之用，若期其成林，發揮水土保持之功效，尚還有待。支付高額造林獎勵金既有如此不確定之結果，不如移此獎勵金之一部分做為水土保持設施費用。在現在之民主有餘法治不足之政治環境下，強制造林既無

可能，獎勵造林可能無功，倒不如對被墾之地，補助經費加強其水土保持工事，以期永遠。

人類利用山地耕作，古已有之，我們常說的「華路藍縷，以啟山林」，就是春秋時代，欒武子稱道楚國開發山林，推行足食政策的話。先民利用山地，也知水土保持，大陸南方諸省以及台灣之梯田，就是證明，所以山地並非不可使用，但要有水土保持設施。台灣人口稠密，利用山地，侵墾森林，既成事實，無可扭轉，唯希利用林地時做好水土保持設施，以免造成水土流失，近則害及下游，遠則遺禍子孫。

林務局進行「林地分級」工作有年，依其成果，於確定必要保留之保安林、遊憩林、保育林、經濟林等之面積外，所餘者則可視為「不要存置林野」，彈性使用，大至國家資源運用，小至林政工作推行，均較目前固守「民國五十八年線」較有裨益。▲



(圖片 / 高遠文化)