



經理森林滿甲子，永續資源興萬世—— 60週年局慶談林務局的過去、現在與展望

文 ■ 顏仁德 ■ 林務局局長

話說60年

60年，一甲子的歲月，對參天巨木而言，不過是在縝密的年輪圈裡的一小環節，但這樣的時歲卻也足以讓幼苗變成翁鬱蒼勁的森林、讓孩童變成白髮蒼蒼的老人，對一個機關而言，卻是可在歷史的軌跡裡，留下了深刻的鑿痕印記。

林務局成立於民國34年12月8日，經接收前日本總督府農商局山林課、臺灣拓殖株式會社林業部、各日產相關林業會社、各州轄山林事務所、各帝國大學演習林之業務、資產，體制歷經遞嬗，機構數度分合，迄今經營滿60年，見證、參與了臺灣林業整體的發展及演進，期間歷經14任主政者，要皆勤慎于役，以保林、愛林、護林為職志，努力用心經營這片臺灣瑰寶。在民國94年的今天，我們以歡欣鼓舞的心情慶祝林務局60週年；我們躬省過往，緬懷前輩筚路藍縷開創先鋒；立基現今，守護珍貴生態資源；展望未來，臺灣林業生生不息，世代永享！

躬省過往，典範可追

森林是臺灣的命脈，護衛著臺灣民眾的

生命、財產，不受劇烈氣候的侵襲。在林業的發展過程中，臺灣林業之經營應始自1895年日據之初，在此之前為原始林業時期（1624 - 1895）及先林業時期（1624年以前）。開採林業時期，獵鹿及林副產物始於1610年代初業，此後進入了林木開採利用階段，公營伐木終於民國78年，林務局各伐木工作站停止伐木；民國80年起林產處分亦限制在20萬立方公尺內，並全面禁伐天然林及保安林。民國47年公布臺灣林業政策及經營方針，首見「發展林地多種用途，建設森林遊樂區，增進國民康樂」之揭示，民國53年成立森林遊樂小組，民國64年行政院核定臺灣森林經營三原則之一為「應以國土保安之長遠利益為目標，不宜以開發森林為財源」，此時之林業經營，由經濟導向進入了社會導向。民國65年公布臺灣森林經營改革方案，實施森林遊樂及自然環境保育計畫；民國71年公布文化資產保存法，此時的臺灣林業由社會導向進入文化導向，同時也揭開臺灣生態林業進展之里程碑，邁入生態林業之經營。

82年起臺灣進入農林資源「永續經營」

之思維，揚棄以往「持續生長」之觀念，生態效應將是「後臺灣經驗」之內涵，以取代前此經濟掛帥之「臺灣經驗」。民國83年，憲法增修條文第18條：「經濟及科學技術發展，應與環境生態兼籌並顧」，臺灣生態林業之呼聲於此而達最高潮。此後林業經營之方向即依循「森林生態」及「永續林業經營」方向下推動實施，直至晚近「挑戰2008國家發展重點計畫—水與綠建設」、「國土復育策略方案暨行動計畫」、「國土復育條例」等，本局皆根基於此理念下，配合研擬計畫，著手治理臺灣森林資源。

臺灣林業機構之設置始於前清同治12年，當時清政府於臺灣墾務局下設伐木局專司森林砍伐事務，但未久即廢置。日據時期臺灣總督府下設殖產局經營本省林業。民國34年10月臺灣光復，臺灣省行政長官公署於民國34年12月8日在農林處下設林務局，接收臺灣總督府林政營林等業務。

民國36年6月臺灣省政府為加強林業管理，乃將林務局改組為林產管理局。期間歷經撥歸、合併、改隸、裁併與移撥，民國49年2月15日改制更名為林務局，隸屬臺灣省政府農林廳，此為屬於事業機構下的林務局風貌。直至民國78年7月1日，林務局由事業機構及事業預算改制為公務機關及公務預算，仍隸屬農林廳，民國88年7月1日，因應「台灣省功能業務與組織調整暫行條例」之施行，林務局改隸行政院農業委員會。目前全臺分設羅東、新竹、東勢、南投、嘉義、屏東、臺東、花蓮等8個林區管理處及農林航空

測量所計9個機關，員工總人數為2,835人（94年10月底資料）。民國93年1月30日行政院農業委員會組織調整，原林業處森林科及保育科辦理之林務及自然保育相關業務委任本局承接，自此，本局之施政範疇擴大，任務也益形艱鉅、責任更繁重多端。

林務局是一個大家庭，林業人員是林務局的主要成員，對林務局「老東家」是有感情、有向心力的。由於本局管理林地面積廣闊，家大業大，業務繁重，經過機關改制組織調整，編制員額從以往最高曾逾萬人，縮編為不足3千人，工作量不減反增，林業人員是職繁責重的。而老林業人員終會離開更迭，年輕的新血亦會注入遞補，以維持整體林業事務的運作，而先輩們遺留下來的工作、服務與原發的精神及態度，是值得我們這些後輩晚進學習的。過去林業現場與今日不能等同而言，在物資、交通及器具等皆遠比今日落後與不便，先輩們秉持著對森林的熱愛與執著，在荒山野嶺中，跋山涉水、餐風露宿，而這些山中傳奇經歷，酸甜苦辣，道盡林業人員的艱辛與勞苦，當我們坐擁這片好山美林之際，我們更應該感念那一批一批，在台灣山麓深處辛勤奉獻的林業先輩們。

立基現今，守護資源

森林是人類社會永續發展的重要關鍵，林務局經營臺灣林業60年，在面對全球環境危機、氣候變遷日益突顯的今天，如何透過森林來保護生態系的平衡與多樣發展，已是



現今世界各國的共識，更已受到諸多國際公約的規範。另一方面，台灣近年來氣候異常，水災、風災頻仍，人民生活環境較以往面臨更大的威脅，環境復育與國土保安的迫切性早已成為全民共識。值此國際、國內壓力並存之際，職司森林保育工作的林務局肩負重大使命，勢必應以更宏觀、堅定的態度與策略，順應全球化的變遷與趨勢，掌握新世紀森林經營之需求與趨勢。

一、建立全島林地分級分區，高海拔山區林地應嚴禁採收林木

國有林班地的分級分區，已建置完成且研擬經營規範與準則。但在公、私有林部分，則尚未納入整體分區系統內，為建立完整全島林地分區體系，妥適經營森林資源，並融合民眾的需求與環境價值，且配合國土復育策略方案暨行動計畫中劃設國土保育範圍，就環境生態特性及所需保護之程度，劃分為海拔1,500公尺以上之高海拔山區、海拔500~1,500公尺之中海拔山區、海拔500公尺以下山坡地之低海拔山區、河川區域、海岸地區、嚴重地層下陷地區及離島等地區土地使用管制措施，應進行林地分區及建立經營準則與規範落實執行。

二、復育過度開發地區的生態環境，促進環境資源永續發展

國土復育策略方案暨行動計畫的「國土復育促進地區」依法劃設後，在復育計畫中針對土石流高潛勢溪流影響危險地區及嚴重崩塌地區進行復育工作，並以集水區為單元，詳細調查當地生態及崩塌地、裸露地，

並積極以生態保育及生物多樣性之觀念融入整體治理之規劃，以減緩土石產生及崩落，減少土石流材料來源。生態環境已嚴重破壞退化地區，包括：崩塌地、濫墾收回地、火災跡地、劣化林地等，依林地分區之不同經營目的及地理環境條件，設計不同之育林方法，並以人工配合天然更新進行復育，期促使林地早日被覆及綠化，發揮林木蓄水保安功能。

三、加強林地管理，應用科技技術進行林地巡護與監測

林地護管工作，應針對濫墾、盜伐等違反森林法行為，加強取締移送法辦，並對過去曾發生濫墾盜伐等林政案件地區、貴重林木分佈區域及道路可及人員車輛易到達範圍等重點區域，由林務人員配合森林暨自然保育警察加強巡視取締工作。此外，加強運用現代化科技，包括全球衛星定位系統、航空照片及衛星影像等加強國土監測，如遇有變異點時即由各林區管理處派員組隊，前往現場進行查報取締。

四、進行劣化地復育，保持林地的良好被覆

推動平地造林，增加碳吸存量，營造兼具生產、生態、生活休閒園林，創造優質生活環境；推動海岸林復育更新，建造海岸綠色長城。此外，加強上游集水區治理及崩塌地整治與造林植生復育；防範濫墾濫建及不當開發，加強林地之管理。為保障集水區中、下游經建成果，凡濫墾地、散生林地、草地、裸露地、海岸地區、崩塌地及環境

敏感地區，依森林生態永續經營原則，栽植防災生態林，以達到厚植森林資源、水源涵養等目標。

五、厚植森林資源增加森林碳量吸存功能，推動碳管理政策與經濟分析

因應「聯合國氣候變化綱要公約」之「京都議訂書」生效，加速森林復育，維護森林健康及生態系穩定，減少森林損失強化碳儲存功能，提高林產品使用效率，落實森林經營提升吸收二氧化碳效能。此外，建立碳量估算基線與動態監測體系，發展具公信之驗證機制；加強碳管理政策評估研究，建立森林碳交易體系與成本效益分析研究；積極參與國際會議掌握趨勢。強化林產品取代高耗能材料，發展生質燃料利用技術。

六、強化森林自然教育，推展森林生態旅遊

國家森林遊樂區轉型為自然教育中心，依生態承載量，發揮環境教育功能。結合「國家步道」、「生態展示館」、「林業文化園區」與「社區林業」，推展森林生態旅遊。此外，運用民間力量，採行OT、ROT及BOT經營。

七、以生物多樣性保育為主軸，確保生物資源之有效維護及管理

台灣全島的生物約十五萬種，佔全球的1.5%，其中三成是台灣特有種，具有極高的生物多樣性。「中央山脈保育廊道」自北而南連接插天山自然保留區到大武山自然保留區等保護系統，形成一條南北綿延300公里的連續保護帶，可使生物間之遺傳、基因、交

流避免因不當開發造成棲地分割而產生隔離，即可建立完整保護區維生系統，以整體規劃避免不當的開發行為，有效維護生物多樣性，保存物種基因庫。

八、營造優質社區生活環境，擴大公眾參與

在永續國土保安與維護生態環境的前提下，明智、合理、協調的整體規劃、運用森林資源，妥善規劃發展森林生態旅遊事業，朝向森林自然教育及生態旅遊業務之方向發展。另「社區林業計畫」的推動，是鼓勵在地參與生物多樣性保育，協助社區營造優質生活環境，並擴大公眾參與國家森林經營管道，達成社區發展與森林永續之目標。

九、善用原住民生態智慧，秉持新環境主義建立夥伴關係

依據森林法及原住民族基本法規定，訂定原住民在原住民族傳統領域土地採取森林副產物，及提供保育、造林、護林相關的工作機會給居住於原鄉的原住民。借助其對山林的專長，達到生物多樣性保育與永續利用的目的。尤其對於原住民保留地編定為林業用地者，宜建構「原住民族林業」以彰顯其特色。

十、加強科技研發，推動國際林業經營技術交流合作

林業科技研發從基礎研究、應用性、資訊系統三大面向著眼，從事森林生物學、生態學研究；森林水土資源保育、經營與利用研究及森林資源調查與監測技術研發等，以解決經營實務遭遇之問題。



在推動國際林業經營技術交流合作方面，於「臺美森林經營與自然保育技術合作協定」基礎下，積極進行臺美林業技術交流，包括：入侵種之管理、健康森林指標探討、生態旅遊制度建構、公共參與林業經營之制度及林火管理等議題。

展望未來，興利後世

「世界保育聯盟」(The World Conservation Union, IUCN) 與其盟員團體「世界自然基金會」(World Wild Fund, WWF) 在1996年出版的Forest For Life這份報告中提到：「我們需要森林。沒有它們，人類和地球環境都會輸掉」，在此基本認識下，這份報告提出了四個面向的森林願景(Forest Vision)：永續的森林管理、更高的森林品質和範圍、謹慎的木材生產及參與式的管理政策。本局自改隸中央以後，適時自事業預算改為公務預算，以國家社會之力量維護天然資源，回饋森林，邁向符合生態系經營及環境保護的里程。負責全國林業行政、自然保育業務與經營管理國有林，自90年度起，重新擬定各國有林區森林經營計畫，執行兼顧生物、生態、社會、經濟、知識和技術需求的森林生態系經營。

民國93年6月行政院提出之「中央政府機關組織基準法」，明定行政院組織改造的範圍，新增「環境資源部」以整合水、土、林、空氣等環境資源的管理，加強環境保護以維持生態環境平衡，達到促進國家永續發展的目標。從組織改造過程來看，林務局從

早期扮演造林、木材生產供應、森林遊樂區開發等角色，到改隸中央農委會後執掌負責整體森林之保育、利用、開發等計畫，乃至於未來環境資源部一旦成立，將針對國土進行水、土、林之保育、管理及復育相關工作，可以預見未來林務工作將強調治山防洪、國土復育與自然保育等工作方向。

綜上，從國際的潮流與趨勢，及國內未來組織的調整發展，我們建構未來林業經營的願景為：

一、永續森林經營，維護自然資源

在進行森林的分級、分區後，應就不同目標進行必要的經營；亦即由積極面合理介入生態系演替，以滿足人類對自然資源的多元化需求，並使森林生態系保持長期生產力及生物多樣性。台灣森林面積雖占全島58%，但由宏觀的角度觀之，仍不足以達到以木材生產為主要目標的經濟規模；反而是在地狹人稠的海島上應擔負水源涵養、國土保安、生態保育及調節氣候等重要環境任務。在永續森林經營中，自然保護及水土資源保育均是其中一環；惟林木生產目標，亦是為了應付國內民生用材不時之需，以及為保存國本、國力而必須規劃實施者，仍不可偏廢。

二、國土復育保安，建構安全環境

在國土復育保安政策指導下，未來林業政策目標朝高山保育、坡地復育及平地與海岸造林方向考量，以復育海島自然綠境為目標，以森林生態系為基礎，不採單一樹種的建造方式，選用本土原生樹種，營造複層

林。海拔1,500公尺以上山區之森林，採自然復育方式，使其自然演替；中、低海拔山區之林木經營區，以適當之經營方式，加速森林演替，厚植森林資源。至於濫墾收地回、超限利用地收回、崩場地及裸露地等劣化地區，採生態造林方式，以天然更新與人工復育方式並行。山區育林作業方式採回歸自然演替，以天然更新方式復育山林資源，在國土保安與維護生態環境維護的前提下，經由的整體規劃進行妥適及合理的運用森林資源。

三、多目標的經營，創造森林產值

台灣陸地一半以上被森林覆蓋，如此廣袤的土地資源，除了自然保育與環境維護功能之外，理應設法在積極面創造經濟效益，方符合林業經營兼具經濟性、公益性、永續性的最高指導原則。因此，在森林資源多目標利用及維護生物多樣性的理念下，繼續推動國家森林多目標永續經營，不僅維護、保育自然資源，也必須掌握社會脈動，融合並滿足民眾對森林資源的需求。此外，森林生物多樣性之利用，諸如開發藥用、疏伐木利用、生質能源、竹木、竹炭等非木材產物，尚有發展之空間，應採科技整合原則，擴大參與，積極研究發展。

四、參與式的管理，實施親民林業

國家森林屬於全國民眾，本局受命管理經營森林，經營目標以全民福祉為最優先考量，森林政策應能納入地方社區的參與，並

加強跨區域和跨部門的合作，在社會公益與資源經濟指導下，將森林之利用權，儘量回歸全體國民。未來本局將更重視服務功能，林業計畫應以各地區社會發展的需求為導向，儘量使國家林業融入社區發展，使得林業成為整體社會發展不可或缺的一環，則可確保經建成果與自然環境的改善並行不悖。

順應世界林業經營與環境保育之潮流，回應國民的需求與滿足環境保護的需要，為全體國民創造最高之福祉，讓後世子孫能跟我們享有共同的資源與環境，這是我們的責任，也是我們的使命。

結語

歲月荏苒，今日我們在歡慶林務局60週年慶，可以發現在時光流轉下演進的差異，檢視往昔，可見老林業人員「遇事討論，反求諸己，摸石過河，步步踏實」的工作態度與精神；現今的林業人員，學歷高，科技發達，資訊流通便捷，電腦化作業，可以快速處理內外各方工作。然而林務工作還是紛至沓來繁雜而多樣，不會因機關組織調整而有稍減。因此，不管未來林務局的發展為何，新舊林業人員的差異多深，我們愛護臺灣森林的心意，是恆久不變的，我們期許這片臺灣森林瑰寶能繼續留存，成為後代子孫傳家珍寶，我們也深信凡走過必留下痕跡，在大家共同努力下，期待下一次的相見，牽手共創臺灣林業新紀元。🌲