

# 臺灣保安林沿革與管理簡介

文／圖 ■ 張俊德 ■ 林務局林政管理組技士

吳祥鳴 ■ 林務局林政管理組技士

## 一、前言

森林具有生產木材、綠化景觀、淨化空氣、涵養水源、保護土地及創造生態棲地等功能，針對公眾之安全維護與環境資源上的重點需求，保安林係我國森林林法為公益目的所指定之特別森林（森林法第 22 條、第 24 條）。許多國家雖沒有保安林之名詞，但仍有規劃類似的特別森林，指定其經營方式來維持其防災護土、維護環境資源等需求，其經營目的以保護特定之公益功能為主而有別於著重木材生產的傳統林業經營。

森林的公益功能大致可分為保護功能、環境效益及特殊目的三類，保護功能著重危險災害之預防或阻卻，例如土砂捍止、飛砂防止、水害、潮害、鹽害、煙害、風害或公共衛生等防護上之必要，主要係以森林防止災害發生或阻隔災害的影響。環境效益則以森林來維持良好環境，增益環境資源為目的，例如水源涵養、風景、魚業資源或自然保育，均得由該森林而得到受保護目的資源的確保或增進，另外我國森林法就國防、航行目標等特殊目的得設置保安林亦設有規定（森林法第 22 條）。

臺灣自日據時期即著手建置保安林制度，

光復後國民政府延續檢討並調整補充，現有保安林共 525 號，面積 467,673 公頃。本文嘗試整理法規之變遷與保安經營管理之更替並由參考日本、德國與大陸有關公益功能森林之制度規範，論述臺灣保安林制度之沒革與管理。

## 二、沿革

### （一）日據時期

1901 年（明治 34 年）臺灣總督府以律令第 10 號制訂頒佈「臺灣保安林規則」，復於 1907 年（明治 40 年）頒佈「臺灣保安林規則施行規則」，隨即依規開始調查保安林編入工作，並正式公告打狗山（高雄壽山）一帶山林為水源涵養及土砂捍止保安林，其後保安林的編定依循日本政府對臺灣山野林地的清查進度次第進行，此為臺灣保安林編入之開始。隨後 1919 年以律令第 10 號訂頒「臺灣森林令」，將一切有關保安林之保護、森林財產權之保護等，綜合規定於此令內，成為臺灣林業之基本法規，日本政府據臺 50 餘年間，計編入保安林 486 處，面積 374,944 公頃。

另外，臺灣總督府為鼓勵人民參與保安

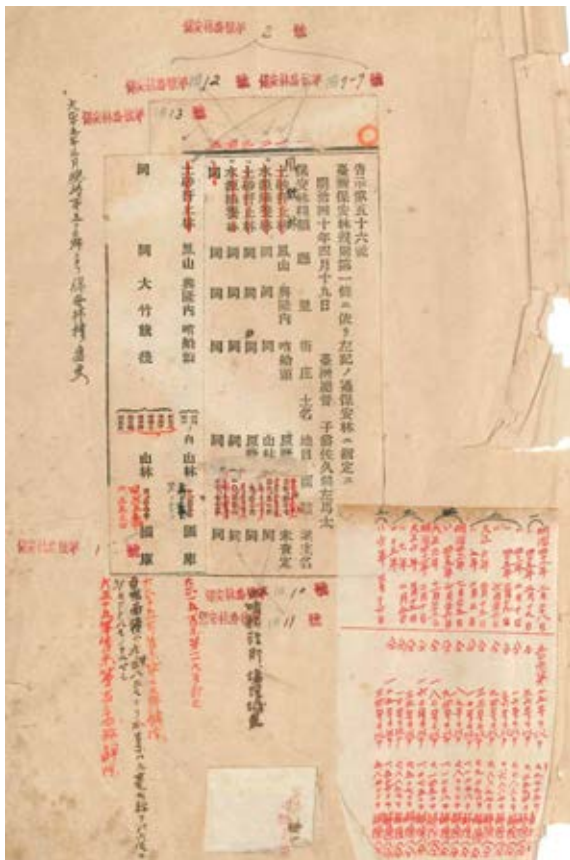
林經營，自 1922 年（大正 11 年）以後陸續公佈「臺灣海岸砂防造林用種苗無償下付規則」、「臺灣海岸砂防造林事業費補助規則」、「臺灣保安林造林事業費補助規則」，免費提供種苗及補助保安林施業費獎勵民眾、造林事業單位進行造林。

## （二）戰後臺灣省政府管理時期（區外保安林由縣、市政府代管）

中華民國國民政府在 1932 年（民國 21 年）公布森林法時即有保安林之規定—第 3 章（第 9 條至第 18 條），規範了保安林目的、編入及解除程序、禁止或限制行為及其保護方法等。

1945 年（民國 34 年）臺灣光復後，設臺灣省行政長官公署農林處林務局，接收原本臺灣總督府林政營林等業務，並改依中華民國森林法相關規定續行管理，保安林暫延用日據時期之圖資並辦理後續管理工作，惟全面性清查保安林工作遲至 53 年才開始進行。

1950 年因臺灣省行政區域調整，原 8 縣 5 市改為 16 縣 5 市，諸多區域、權限亦配合調整，依臺灣省政府農林廳叁玖戌農林字第 23240 號代電將各縣市政府轄屬山林管理所改隸林產管理局管理各事業區（含區內保安林），區外保安林仍交由各該轄區縣市政府經營管理。



▲圖1、首筆保安林編入告示資料



▲圖2、日據時期保安林分布圖

1951 年公布「臺灣省營造保安林獎勵辦法」引入民間力量進行荒蕪保安林地之造林，另有依民國 58 年「臺灣省國有林事業區內濫墾清理計畫」及 52 年「臺灣省國有林地竹林清理保育計畫」放租者，故保安林仍有出租造林地，惟臺灣省營造保安林獎勵辦法於 52 年廢止，迄至 65 年行政院公佈「臺灣林業經營改革方案」後，保安林地則未再放租造林。

政府遷臺之初百廢待舉，雖因需要仍辦理保安林編入及解除之管理作業，但對保安林之林相、境界等資訊並未隨之更新，故於民國 53 ~ 56 年間舉行四年擴大檢訂計畫，清查各號保安林林況，俾釐清保安林內各筆土地之所有人或管理機關與該地號之用地編定等管制狀況，利於保安林管用合一與落實經營管理之目標。另為配合 65 年發布「臺灣林業經營改革方案」，66 ~ 73 年間再度辦理擴大保安林檢訂，本期間計擴大編入面積 70,815 公頃、解除 751 公頃，變動幅度頗大。

民國 92 年，依修訂後「保安林經營準則」第 4 條第 1 項將保安林統一編號法制化（實務於 72 年下半年即已進行統一編號管理），其編號共 4 碼，前 2 碼為縣市別，後 2 碼為保安林初次編入之時間序，在此以後如有全號解除者保留其編號，新編入（含自舊編號分出另編新號者）的保安林則依續增號。

縣、市政府代管之區外保安林，因保安林所在位置均接近山村，部分林地遭人民占用作非營林使用，地方政府林業管理人員不足，亦

無法有效遏止濫墾行為，久而久之成為保安林經營管理上的困境。

### （三）精省後回歸中央主管機關

1997 年憲法增修條文將省虛級化，1998 年底正式精省，原本隸屬臺灣省農林廳轄下之林務局改隸行政院農業委員會，管理國有林地，其中區外保安林原由各縣市政府代管，亦於 2004 年（民國 93 年）在行政院經濟建設委員會開會時，基於林政林務一元化的精神，將國有保安林移由林務局管理，處理縣市政府代管區外保安林期間所累積的問題，期能有效提昇保安林之國土保安功能，林務局接管區外國有保安林地後，處理許多濫建、濫葬、濫墾之問題備嘗艱辛，至今仍與占用人處於緊張關係。

### （四）法令沿革

#### 1. 中華民國森林法<sup>1</sup>

- (1) 國民政府 21 年 9 月 15 日制定公布全文 77 條，第 3 章為保安林章自第 9 條至第 18 條。
- (2) 國民政府 26 年 2 月 13 日修正公布第 9、18 條條文，修正新增第 9 條第 4 款「為國防上所必要者。」，原第 4 款以後調整款次，並將第 4 款「為公眾衛生所必要者。」修正為第 5 款「為公共衛生所必要者。」；第 18 條配合將原條文「山陵或其他土地合於第九條第一款至第三款所定情形之一者，主管部得劃為保安林地，準用本章之規定。」修正為「山陵或其他土地合於第

<sup>1</sup>各時期森林法條文請參見維基文庫-森林法：[https://zh.wikisource.org/zh-hant/森林法\\_\(中華民國\)](https://zh.wikisource.org/zh-hant/森林法_(中華民國))

九條第一款至第四款所定情形之一者，主管部得劃為保安林地，準用本章之規定。」

- (3) 國民政府 34 年 2 月 6 日修正公布全文 57 條，保安林仍編為第 3 章，條次由第 10 條至 18 條，第 11 條保安林之編入解除原規定「保安林之編入或解除，得由森林所在地之自治團體或其他有直接利害關係者，呈由地方主管官署向主管部聲請之。」修正為第 12 條「保安林之編入或解除，得由森林所在地之法團或其他直接利害關係人，呈由林業管理機關向農林部聲請之。」；另將保安林之編入解除啟動程序由「地方主管官署受理前條聲請，或擬呈請為保安林之編入或解除時，應通知森林所有人，土地所有權人及土地他項權利人，並公告之。」（第 12 條第 1 項）修正為「林業管理機關受前條聲請或依職權為保安林之編入或解除時，應通知森林所有人、土地所有人及土地他項權利人，並公告之。」（第 13 條第 1 項），相關核定前置作業由地方主管官署變更為林業管理機關辦理，其編入解除之程序除依申請啟動外，另得由林業管理機關依職權啟動。
- (4) 74 年 12 月 13 日修正公布全文 58 條，保安林調整至第 4 章，主管農林部名稱改為中央主管機關，保安林編入事由新增第 9 款「為自然保育所必要者。」。
- (5) 89 年 11 月 15 日修正公布第 2、12、26、29、48 條條文，因應精省政策而將保安林編入解除之申請程序重新調整，第 26

條「保安林之編入或解除，得由森林所在地之法人或團體或其他直接利害關係人，向省（市）或縣（市）主管機關申請，層報中央主管機關核定。」修正為「保安林之編入或解除，得由森林所在地之法人或團體或其他直接利害關係人，向直轄市、縣（市）主管機關申請，層報中央主管機關核定。但森林屬中央主管機關管理者，逕向中央主管機關申請核定。」，第 29 條涉及省政府部分亦配合調整。

- (6) 93 年 1 月 20 日修正公布第 6、7、15、25、34、48、56-2、56-3 條條文；增訂第 17-1、38-1 條條文，第 25 條新增第 2 項授權中央主管機關訂定保安林解除審核標準。

## 2. 保安林經營準則：

- (1) 依森林法第 24 條授權由行政院農業委員會與經濟部會銜訂定於 78 年發布。本準則規範保安林的種類、施業方法、檢訂與境界、限制伐採方法及配合森林法第 9 條所進行之探、採礦審核程序與開採方法限制等。其中第 10 條至 14 條均與探、採礦、土石採取有關，保安林得採礦之緣故，係因礦業法於民國 48 年 7 月 30 日修正前即得於保安林地內設定礦業權，經濟部為促進礦產資源之加速開發，並適應保安林地之維護，於 55 年頒布「保安林地內礦業案件處理辦法」，目前保安林地內之礦權大多依此設定，該辦法廢止後，保安林內即不再同意新設礦權。



- (2) 88 年修正第 2 條、第 10 條至第 14 條，修正條文係為配合精省政策，原由省（市）主管機關或省（市）礦業主管機關辦理之事項，改由中央、直轄市主管機關辦理。
- (3) 89 年修正第 12 條，就單一礦區採礦用道路超過 5 公里部分，原由經濟部核准之規定改由經濟部核轉中央農業主管機關同意指始延長。
- (4) 92 年第 3 次大幅修正發布全文 16 條，第 2 條保安林種類新增鹽害保安林；新增國有保安林必要時委託直轄市、縣市政府或其他法人經營之規定（第 5 條）；就採、採礦、土石採取事項，規範更為嚴謹，尤以第 13 條「於保安林地內進行採礦、採礦或土石採取，應由開發者提具開採應備之計畫，由該中央、直轄市或縣（市）主管機關審核後邀請各該目的事業主管機關、有關機關、學者專家及森林所在地鄉（鎮、市）公所推舉具有代表性之住民實地勘查，認屬地質穩定、無礙國土保安及林業經營，始得依本法第九條指定施工界限及依環境影響評估法、水土保持法展開環境影響評估、水土保持計畫作業。前項礦業用地與土石採取區之水土保持處理與維護，應依水土保持有關法令，由中央、直轄市、縣（市）各該目的事業主管機關會同中央、直轄市或縣（市）林業主管機關監督水土保持義務人實施及維護。不依計畫實施者，依本法及水土保持等有關法令規定處理。」，其中實地勘查邀集各方代表共同審查，以資慎重。

- (5) 102 年則因各號保安林林況地況變動幅度不同，修正第 4 條，實施檢訂期程由原訂 10 年，增加得依第 3 項各款事由辦理專案檢訂或延長（最多 5 年）之規定。

### 3. 保安林解除審核標準：

精省前保安林原由臺灣省政府管理，保安林之解除係依行政命令 - 「保安林解除審核基準」辦理，精省後由中央主管機關於 93 年依森林法第 25 條第 2 項授權訂定法規命令 - 「保安林解除審核標準」，法制化保安林解除業務，並據以審核。本標準第 4 條各款之自然保護（留）區、野生動物保護區及重要棲息環境、特定水土保持區、自來水水質水量保護區或飲用水有關保護區位等，則需由原劃設區域之主管機關提出申請，是為調和依其他法規之保護標的，由原劃設區域之主管機關先行審核，無礙其保護標的時再由該機關提出保安林解除申請；第 5 條規定保安林解除地區如位於重要鐵、公路至最近稜線稜線、海岸地區保安林臨海面 150 公尺範圍內、或解除面積超過 5 公頃之保安林解除案，需經保安林解除審議委員會審議之，保安林解除審議委員會採 2/3 委員出席及 3/4 出席委員同意之絕對多數決，足以說明主管機關保安林解除案之審慎。

## 三、保安林制度之比較觀察

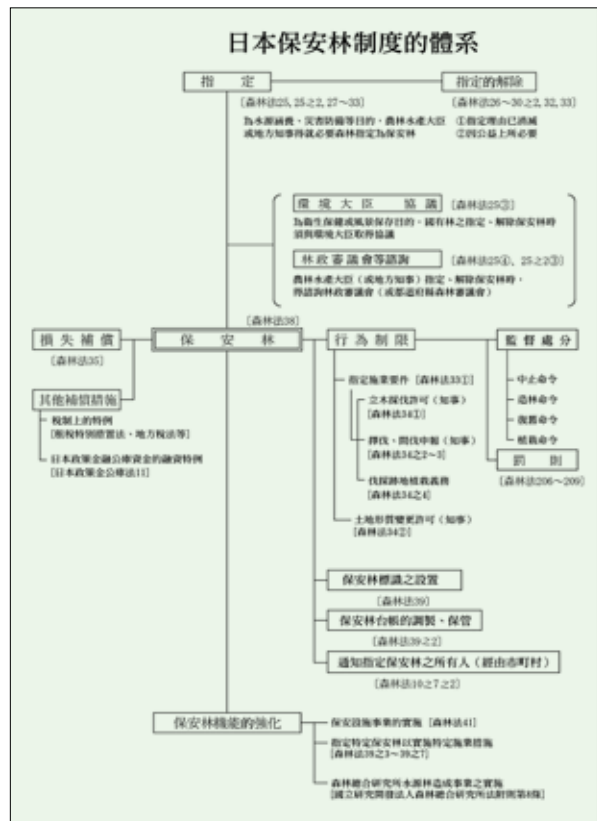
### （一）日本

日本訂有「森林法」及「森林・林業基本法」，其中森林・林業基本法性質偏屬政策面、原則性的規範，並規定並在農林水產省

內設置由外部專家學者組成的林政審議會，負責調查、審議森林相關法律實施有關重要事項（包括整號保安林之指定與解除<sup>2</sup>）。森林法則著重於林業經營（森林計畫）、中央與地方權限與各項程序性規定等，規範相當細膩。保安林劃分為 17 種類型（森林法第 25 條列 11 款保安目的），不同保護標的保安林其管制強度亦有別，其中以土砂捍止及水源涵養管制強度較高，中央與地方（都、道、府、縣）在保安林權限上也有詳實的分工，另依 1953 年制定「保安林整備臨時措施法」，開始實施保安林每期 10 年的整備計畫，做為保安林經營上準據（至 2003 年共實施 5 期）。

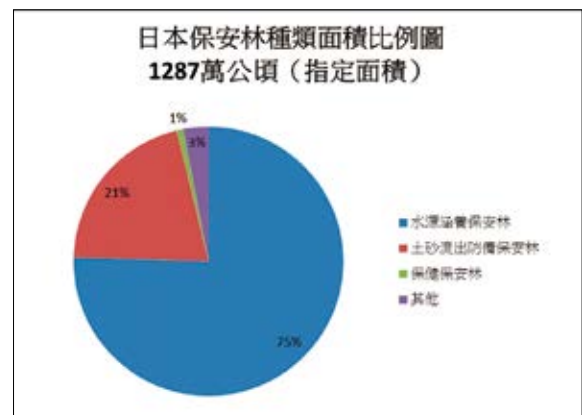
依平成 24 年統計，日本國土 67.3% 的面積為森林，其中保安林占了森林面積的 48.2%<sup>3</sup>，保安林面積從 1980 年的 732 萬公頃到 2012 年的 1,209 萬公頃，對比於日本森林面積自 1980 年的 2,528 萬公頃減少至 2012 年的 2,508 萬公頃，也能看出日本在林業經營政策上已朝向國土保安與資源保存為主，而保安林嚴謹的指定、解除與管理機制，成為這個政策下的一個重要手段。

在日本保安林解除上有一個著名涉及違憲審查的案例可以看出保安林解除上的審慎：1969 年因日本航空自衛隊為在長沼地區設置飛彈發射基地，乃要求農林大臣將長沼地區某國有保安林之指定解除，農林大臣遂依其請求解除保安林。案經地方人士提起訴訟認為該保



▲ 圖3、日本保安林制度體系表（譯自日本林野廳）：

[http://www.rinya.maff.go.jp/j/tisan/tisan/pdf/160330hoanrin\\_taikei.pdf](http://www.rinya.maff.go.jp/j/tisan/tisan/pdf/160330hoanrin_taikei.pdf)



▲ 圖4、日本保安林種類別、面積比例圖（依平成27年森林、林業白書資料統計）

<sup>2</sup> 參見「保安林制度の體系」：[http://www.rinya.maff.go.jp/j/tisan/tisan/pdf/160330hoanrin\\_taikei.pdf](http://www.rinya.maff.go.jp/j/tisan/tisan/pdf/160330hoanrin_taikei.pdf)

<sup>3</sup> 摘自日本林野廳統計資料附表：<http://www.rinya.maff.go.jp/j/kikaku/hakusyo/25hakusyo/pdf/2huhyou.pdf>

表 1、日本保安林種類別面積表

日本保安林種類別面積表（摘自平成 27 年森林、林業白書）			
森林法 第 25 條 第一項	保安林種類別	面積（公頃）	
		指定面積	實面積
1 號	水源涵養保安林	9,152,397	9,152,397
2 號	土砂流出防備保安林	2,571,139	2,511,351
3 號	土砂崩壞防保安林	59,084	58,714
4 號	飛砂防備保安林	16,242	16,234
5 號	防風保安林	56,458	56,311
	水害防備保安林	634	614
	潮害防備保安林	13,634	12,204
	旱害保安林	125,277	99,133
	防雪保安林	31	31
	防霧保安林	61,571	61,354
6 號	雪崩防止保安林	19,131	16,525
	落石防止保安林	2,348	2,315
7 號	防火保安林	401	314
8 號	魚護保安林	60,287	26,973
9 號	航行目標保安林	1,074	316
10 號	保健保安林	700,979	93,273
11 號	風致保安林	28,120	14,370
合計		12,868,807	12,122,431
森林面積占比			48.30%
國土面積占比			32.10%
註 1：統計至平成 26（2014）年 3 月 31 日。			
註 2：實面積為兼種保安林扣除重複指定部分之面積，該面積 係計入上位種類保安林中。			
註 3：統計數字因四捨五入而有不一致之情形。			

安林之解除不符日本森林法第 26 條第 2 項規定：解除保安林之指定應有「因公益上之必要」之要件，蓋自衛隊之存在違反憲法第 9 條禁止維持軍隊、戰鬥力之規定，其為自衛隊之設施所為之保安林解除處分亦屬違憲無效。

長沼飛彈基地案終審法院在判決中回避自衛隊合憲還是違憲的爭點，以原告方不具訴

之利益為由駁回上訴，該案保安林解除處分為有效。從本案中可以看到日本的保安林解除需因公益上之必要，且應予嚴格審查其公益性質之體現<sup>4</sup>。

## (二) 德國

德國聯邦森林法為森林經營管理的架構性規定，實際之經營管理則由各州再另行制定適合該地區之自治法律。

德國著重在森林具有多目標功能，雖然將森林依其功能分類，但只定性該森林的主要功能以配合擬訂經營管理計畫，而無排除其他功能之用意，此由民眾進入森林遊憩被視為基本人權，非屬特定法令不得限制看出。森林功能大類如下：即生產功能 (Productive Forest Functions，木材生產、水源涵養等)、保護功能 (Protective Forest Functions，居家安全與環境保護等)、社經功能 (Socio-economic Forest Functions，遊憩、狩獵等) 與特殊目的功能 (如學術研究、文化及基因保存、自然與地景等)。

各州依聯邦森林法及地方自治法律擬訂林業計畫，定性林區主要功能製作森林功能地圖 (Forest Function Mapping)，功能性質包括：水源保護、土壤與水岸保護、氣候保護、墜雪防止、污染排方防止、視覺景觀保護、自然及地景保育、遺傳資源保育、遊憩林等，各依該森林之功能，規定其管制方式進行管理，管制的法源並除了森林法亦包括其他有關法律。而林產利用、狩獵及固碳等功能並

<sup>4</sup>參見維基百科：<https://ja.wikipedia.org/wiki/長沼ナイキ事件>

不納入 function mapping 中<sup>5</sup>，回歸一般之森林利用規定管理。

德國森林 Function Mapping 準則表如下：

表 2、德國森林 Function Mapping 準則整理表  
(摘自 Michaela Spielmann et al. Intergration of Nature Protection in Forest Policy in Baden-Württemberg (Germany) 2013)

德國「森林功能地圖指南」之森林功能表 (Volk & Schirmer 2003)

Function 功能	Specification 規範
<b>PROTECTION FUNCTION 保護功能</b>	
<b>Water protection 水源保護</b>	1) Legally binding 有法律規範 • Water protection 水源保護 • Spa protection 溫泉保護 • Flood land 防洪土地 2) Non legally binding 無法律規範 • Areas worthy as water catchment 有飲水水區域 • Factural flood land 實質防洪森林土地
<b>Soil and coast protection 土壤及海岸保護</b>	• Erosion by wind or water 風成水的侵蝕 • Land slides 地滑 • Water logging 洪澇 • Erosion on hill tops and slopes 崩塌、山坡侵蝕
<b>Avalanche protection 雪崩防止</b>	
<b>Climate protection 區域性與地區性氣候保護</b>	
<b>Immission protection 污染排放防止</b>	1) Legally binding 有法律規範 2) Non legally binding 無法律規範
<b>Noise protection 噪音防止</b>	
<b>Visual protection 景觀保護</b>	
<b>Forests with particular function for nature and landscape protection 自然與地景特殊功能森林</b>	1) Legally binding according to 自然保護法律規範 • Nature conservation laws • National parks 國家公園 • Biosphere reserves 生物圈保護區 • Nature parks 自然公園 • Nature protection areas 自然保護區 • Landscape protection areas 地景保護區 • Natural monuments 天然紀念物 • Protected landscape components 保護景觀要素 • Protected biotopes 特殊生態保護區 特別保護區/特殊生態廊道 • Species protection areas / biotope connectivity areas • Forest laws 森林法 • Forest protection areas 保安林 (防護林) • Biotope protection forests 生態保護林 • Hunting laws 狩獵法 • Game protection areas 狩獵保護區 2) Non legally binding 無法律規範 • Valuable biotopes 具有價值之生態 • Geological nature formations 地理自然景觀 • Forest stands significant for the landscape 地景顯著性林分 • Ecological important forest areas 生態顯著性森林 • Forest areas with particular significance for the overall ecology • Forest on renaturation areas 重現自然森林 生態生態特殊重要森林 • Other areas worthy of protection 具其他保護性森林 3) Natura 2000 歐洲自然2000網絡
<b>Forest with particular function for research, culture and gene resources 研究、文化與基因資源特殊功能森林</b>	1) Legally binding 有法律規範 • Cultural monuments 文化紀念物 • Parks, arboretum 公園、植物園 • Areas for forest reproductive material for certain legally regulated tree species 受保護樹種可繁殖 2) Non legally binding 無法律規範 • Certified sites and seed plantations for tree species not regulated by law 未受保護樹種可繁殖及種子園 • Forest research areas 試驗研究林區 • Forest aspe resources 森林基因資源
<b>RECREATION FUNCTION 游憩功能</b>	1) Legally binding 有法律規範 2) Non legally binding 無法律規範

### (三) 中國大陸

中國大陸森林法第 4 條將森林分為五類：防護林、用材林、經濟林、薪炭林及特種用途林，其中防護林及部分特種用途林之設置目的與功能和我國的保安林相同，而此大陸對此二類森林的使用管制亦相同：體現於使用權不得移轉（第 15 條第 3 項）及採伐限於撫育及更新所必要（第 31 條第 2 款）。以上森林種類其面積比為：防護林 9967 萬公頃，占 48%；特用林 1631 萬公頃，占 8%；用材林 6,724 萬公頃，占 33%，薪炭林 177 萬公頃，占 1%，經濟林 2,056 萬公頃，占 10%<sup>6</sup>。

為了抵禦風沙侵襲，防止水土流失，中國營造了許多防護林，如三北防護林體系、長江中上游防護林體系、沿海防護林體系、太行山綠化工程、平原綠化工程等。其中最著名的是「三北防護林」地跨東北西部、華北北部和西北大部分地區，包括北方 13 個省、自治區、直轄市，總面積 406.9 萬平方公里，占中國國土面積的 42.4%。2005 年全年完成營造林面積 637 萬公頃，累計造林保存面積 2,203.72 萬公頃<sup>7</sup>。長江流域防護林計畫為近年重點計畫，利用提高森林覆蓋率及治理水土流失等手段，以期減少長江流域的水土流失、恢復清流為目標，目前已進行至第三期（2011 ~ 2020）。中國防護林係以森林及造

<sup>5</sup>Michaela Spielmann et al. Intergration of Nature Protection in Forest Policy in Baden-Württemberg (Germany) p13~23, 2013

<sup>6</sup>摘自中國林業網－國家森林資源清查

<sup>7</sup>摘自中國華文教育網：

[http://big5.hwjyw.com/zyzx/jxsc/zgdl/200802/t20080229\\_13265\\_2.shtml](http://big5.hwjyw.com/zyzx/jxsc/zgdl/200802/t20080229_13265_2.shtml)



林之實際區域認定而無像日本、臺灣之明確範圍與界址，其官方數據以造林面積為指標，2013 年統計其防護林之造林面積為 3,478 千公頃<sup>8</sup>。

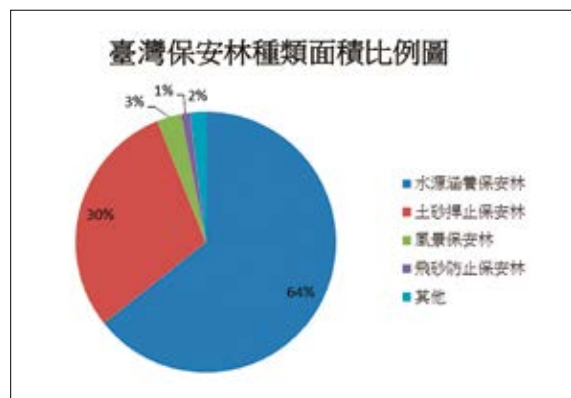
#### 四、臺灣保安林現況

目前臺灣已編入保安林之種類計有 11 種，而以水源涵養保安林及土砂捍止保安林為主，其面積約 43 萬餘公頃，二者占全部 94% 弱，其餘尚有飛砂防止、防風、風景、水害防備、潮害防備、墜石防止、漁業、自然保育及衛生保健等九類保安林占 6% 強，各類保安林面積詳如表 3。

表 3、各種保安林面積表（104 年）

保安林經營準則第 1 項	保安林類別	面積（公頃）	比例
第 6 款	水源涵養保安林	300,782	64.31%
第 7 款	土砂捍止保安林	138,480	29.61%
第 8 款	飛砂防止保安林	5,181	1.11%
第 2 款	防風保安林	3,525	0.75%
第 15 款	風景保安林	14,034	3.00%
第 3 款	潮害防備保安林	288	0.06%
第 1 款	水害防備保安林	195	0.04%
第 14 款	漁業保安林	4,748	1.02%
第 9 款	墜石防止保安林	25	0.01%
第 12 款	衛生保健保安林	312	0.07%
第 16 款	自然保育保安林	103	0.02%
總計		467,673	100.00%

依森林法第 24 條前段「保安林之管理經營，不論所有權屬，均以公益為目的。」明白揭示保安林管制使用的基本原則，管制的手段以限制營林使用為主，相關非營林使用行為採禁止或例外許可之方式管理，林業使



▲圖5、臺灣保安林種類面積比例圖

用者仍限縮經營方式，對造林樹種、撫育方式及林木採伐均有規範，對受限制之林業經營人（私有林或國公有林租人），森林法第 31 條訂有損害補償機制，其所有人或使用人另享有保安林地免稅及由政府無償提供造林苗木之優惠。在實施都市計畫地區，保安林原則劃為保護區等管制開發之分區，在非都市土地其使用地類別則多編定為國土保安用地，管制其使用。

保安林依森林法第 22 條、第 23 條規定編入，無存置必要時則依第 25 條解除一部或全，其編入、解除須依森林法第 26 條由中央主管機關公告之。

另依該標準第 5 條規定，保安林解除地區如位於重要鐵、公路至最近稜線稜線、海岸地區保安林臨海面 150 公尺範圍內、或解除面積超過 5 公頃之保安林解除案，需經保安林解除審議委員會審議之，保安林解除審議委員會採 2/3 委員出席及 3/4 出席委員同意之絕對多數決，足以說明保安林解除案之審慎。

<sup>8</sup>參見中國林業與經濟社會發展統計資料庫 tongji.cnki.net

區外保安林出租造林地因縣、市政府代管期間管未盡完善管理，違規種植果樹情形尤為普遍，故於 93 年間結束代管，國有保安林地交由林務局積極輔導承租人改正造林。

因公用事業或公務之所需，面積小於 660 平方公尺之保安林地，在無礙保安林整體功能的前提下，得依森林法第 8 條辦理租用，供相關公務機關提供公共服務，設置步道、涼亭、公廁等，也提供台電、自來水等公用事業鐵塔、管線經過保安林。

## 五、未來展望

日本林業政策已朝向國土保安與資源保存為主，故自 1980 年以後保安林面積迅速增加，中國大陸因應沙漠化及河川污染等嚴重問題，以大型防護林計畫增加綠地面積以為減緩、改善的措施，以綠化營林保育環境除為潮流所趨亦是人類保全未來的必要手段。

臺灣當前則面臨環境保育與開發利用之土地使用衝突情形相當嚴重，保安林的限制使用雖為許多地區保留下難得的綠地，但亦有部分因各項公共建設整需要而不得不予以解除。立法院於 2015 年三讀通過國土計畫法、海岸管理法，未來保安林將納入國土保育地區及海岸一級保護區，嚴格限制分區之使用，非必要性之公共建設將能有效阻絕，將對保安林管理具有正面效益。

考量區外保安林鄰近民眾生活圈的地理特性，優美林相之保安林，除國土保安功能外，其林下休閒性之使用並不影響保安林功能，對進入的民眾更有深刻的環境教育效果，故保安林應積極融入當地社區，依保安林經營準則第 12 條第 2 項營造為 2 種以上樹種之複層林，並容納少量遊憩服務設施，除達到保安林原編入目的外，更可兼供國人休閒之公益功能，提昇保安林對國人的貢獻。🌲