

平衡國民健康與國土保安的林道開放政策

撰文 | 林均堂（林務局森林企劃組技正／通訊作者）
黃麗萍（林務局林政管理組組長）

林道是森林經營的重要基礎設施，也是發展林業生產經營活動的基本條件，更是評價一個地區營林水準和集約經營的指標，林道不僅對林業經營發展有直接影響，也是林區產業發展與居民生活水平的具體體現。

林道設施現況

鑒於早期林場因伐木而興建林道網絡、土場裝卸、索道、集材設備等產業設施，將巨重木材自偏遠山區運輸至接近公路之貯木場轉運或木材加工廠，林道猶如人體之血管系統，均屬運輸功能；並有主、支線林道與作業道之別。廣義的林道包括山地軌道、索道、森林鐵路、木馬道、牛車道、卡車路，以至水流道等，一般林道設施僅指狹義的卡車路（Truck Road）。最初自國有林區對外之聯外道路（Access Road），主要以公路為主，其次為銜接公路至林區之林道主線、支線、作業道，用以提高運輸能量與經

營利潤及作業效率。近年林業經營轉型多元化，加強育林、保育與林地管理等任務，林道網密度增加，原有臨時性作業道，經整修為長期性營林設施；不能整修者，則予就地復舊造林。具體來說，我國林道在林業經營上發揮的效益，包括：提供國有林地發展森林遊樂及登山健行的基礎設施，也是森林災害時，發揮防救災效能及減少損害程度，同時，對偏遠山區之聚落或社區，促進地方對外交通運輸所必要，更是林木生產、集材、運材、林地管理等創造良好之生產設施條件。

串起珍珠的風景線

林道建設緣起於木材運輸需求，不僅為林區居民交通帶來了便利性，而曲徑通幽之森林景觀，創造了豐富資源條件，帶來發展登山體驗活動及生態旅遊之契機，也承載了休閒、林業文化等多元功能，例如太平山國



宜專1線沿線景點及設施

家森林遊樂區之宜專一線林道、東眼山國家森林遊樂區之東眼林道、觀霧國家森林遊樂區之大鹿林道、大雪山國家森林遊樂區之大雪山林道、阿里山國家森林遊樂區之祝山林道等等。然而，也有途經生態環境敏感區之情形，如翠峰林道為通往翠峰湖生態保護區之聯絡道路，熱門登山路線四季林道，起點位於四季部落內，為攀登加羅湖群之高山濕地，屬生態十分敏感的棲地，確實禁不起人類的過度踩踏。新北市烏來區之桶後溪水源區位於新店溪上游，是供應大臺北地區民生用水之水源，也是經濟部水利署公告新店溪青潭自來水水質水量保護區範圍，由於桶后林道帶來交通可及性，每逢假日，總是遊客如織。又如通往雪山坑溪野生動物重要棲息環境之雪山坑林道，丹大野生動物棲息環境之丹大林道，鄰近利嘉野生動物重要棲息環境及雙鬼湖自然保護區之利嘉林道等，使得位處環境敏感區之景觀資源，也開始面臨極高的遊憩壓力。

林道除了支持經濟發展的命脈，也是執行自然保育所必須之基礎設施，同時，林道也是山林防火的隔離帶，具有阻絕林火蔓延及森林病蟲害之綜合預防效果，提升國有林區森林資源保護之能力。但也由於便捷暢達的林道網，可通達各偏遠無人山區，致國有林內貴重木分布區域常引致肖小覬覦，伴隨衍生盜伐問題。

開放山域政策 共享森林生態服務價值

由於臺灣山高谷深、斷層綿密、地勢陡峭等地理環境特色，在通往高海拔山區林道沿線，山高坡陡，土質疏鬆，遇強降豪雨，容易引致塌坍，且多數為石礫、泥土路面，具有相當的危險和挑戰性，卻是許多越野車玩家的樂園，鑑於2006年間，由於不斷發生吉普車、休旅車、越野車擅自經由林道進入國有林地溪流水域等亂象橫生，嚴重破壞溪

流生態環境，行政院農業委員會爰訂定「行政院農業委員會林務局加強管制林道執行要點」，明定森林保護機關得設置管制哨，當時林道管制係以管制人、車為原則。

近年來，多元化的森林經營管理成為我國林業發展的共識，而國有林區林道彈性管理更成為國人關注的熱點，為推動林業轉型升級，管車不管人的林道管理模式應運而生：林務局及國軍退除役官兵輔導委員會（下稱退輔會）共轄管林道86條1,694公里，為森林資源經營之重要道路。2017年7月起，如無道路中斷或其他法規限制因素，皆開放登山者自由步行進出，僅部分路段管制車輛。非位於山地管制區或核心保護區域者，入出免申請。2018年2月農委會於政府資料開放及地理資訊圖資雲服務平臺公開林道分布圖及清單資訊，提供山友參考。

避開高價值森林和環境敏感地區

在國有林區完善林道網絡加持下，民眾很容易到達風景絕美之場域，從事登山健行、野餐、賞景等多元活動之旅，除了親近山林外，也促進社會大眾對原住民傳統文化特色之認知與認同。然而過多人車進入，為當地自然生態與帶來不良的環境衝擊，例如夜間野地宿營引火、隨地便溺及棄置垃圾、廚餘、排遺、廢污水等，不但破壞自然景觀，更嚴重影響生態環境、水土資源及野生動植物的生存。且一有不慎，極易引發森林

火災，為當地部落起居生活和環境衛生帶來隱憂，特別是位處脆弱敏感的高山地帶之影響，尤為顯著。

為期在推展國民健康政策與生態保護之間取得平衡，農委會於2019年修正「行政院農業委員會林務局加強管制林道執行要點」部分條文，並修正名稱為「行政院農業委員會林務局林道管制執行要點」，對於林道管制採「管車不管人」原則，具體措施如下：

開放友善環境之遊憩體驗方式

林務局經管之國有林道，原則上均開放民眾徒步健行、騎乘腳踏自行車及電動輔助自行車自由進出，不須登記及申請。

電動輔助自行車係以人力為主，電力為輔，最大行駛速率在每小時25公里以下，且重量在40公斤以下之二輪車輛。考量其性質和腳踏自行車接近，且可讓民眾更容易親近山林，林務局自2021年8月4日起原則同意民眾騎乘電動輔助自行車進入國有林道。惟個別考量如基於行車安全、影響行人、防範盜伐等因素考量，確有管制之需要者，授權由轄管林區管理處決定辦理管制，並於管制點張貼公告敘明管制原因。部分林道較為崎嶇，且多碎石鋪面，建議欲騎乘電動輔助自行車之民眾，應選擇登山專用車款，或更換較耐磨損之輪胎。且需須經交通部型式審驗合格，黏貼帶有黃色閃電合格標章後，始得行駛。



此外，內政部警政署劃入「山地管制區」之區域，入山之前，須向警政署申請核發入山證。

因地制宜之汽、機車管制

考量汽、機車之重量較大，易產生噪音及廢氣，對於森林環境之衝擊較大，亦影響遊客安全與遊憩體驗，更易被不肖分子利用於載運盜伐木，因此林務局各林區管理處將視環境保護、防範盜伐等實際需要進行適當之管制。除於管制地點設置柵欄外，並於經常發生盜伐地區或保護區設哨管制，指派專人駐守，管制車輛之進出。公務機關人員因公務需要、當地居民或執行救災任務之車輛，得出示證件後進入。

為提醒民眾注意林道相關管制規定，除於林道入口處豎牌公告，並於機關辦公處所、網站張貼訊息，提供民眾更多元旅遊選擇機會，以免徒勞往返。

目前林務局經管81條林道之資訊於林務局網站揭露，愛好山林之朋友可多加利用。目前管制汽、機車者計31條，餘50條均不管

制人車出入。

自2019年「行政院農業委員會林務局林道管制執行要點」修正後，在實務執行上仍有未盡明確之處，林務局刻正參酌實務現況通盤檢視修正，將林道定義、管制範圍、公告方式等進行完整規範，以利各林管處現場執行。

結語

親近山林，可強健國民體魄，淬礪冒險精神。但戶外活動具一定程度之風險，參與登山相關活動者應培養自主管理風險之概念，尤其國有林區之林道設施條件，不及於一般公路設計維護管理規範，部分路段潛藏有易落石、崩塌等問題，出發之前，應了解林道路況及管制情形，審慎評估自身體能狀況，備妥相關禦寒裝備，並留意天氣預報，在颱風豪雨來襲時，勿強行入山，才能享受健康、環保、安全的山林之旅。🏠



祝山林道第一管制站



利嘉林道管車不管人之柵欄管理



小關山林道 (人車均開放)