

營造保安林的 過去、現在、與未來展望

文／柳婉郁（通訊作者 | 國立中興大學森林學系終身特聘教授）

李天裕（國立中興大學森林學系研究生）

張璿云（林務局林政管理組科長）

林娉妃（林務局林政管理組技正）

吳祥鳴（林務局林政管理組技士）

營造保安林 有賴政府與民間攜手合作

臺灣營造保安林的經營始於 1945 年臺灣光復後，森林法部分沿用日治時期的法規，例如山林土地的所有權與保安林之相關規定，採用官有與民有林野的區分；其餘大多改用中華民國森林法之相關規定管理。此時，因政府財力、人力皆不足，且臺灣森林於 1940 年因戰爭等因素，衍生大量砍伐或濫墾，保安林雖以公益為目的卻也難以倖免，有鑑於此，這時期的林業政策在於保護森林、恢復林相，以造林、保林、創造財富為林業之施政方針（李桃生，2015）。

1949 年，政府期望透過民間力量積極推廣造林以保護森林，採用租地造林、獎勵保安造林方式，以減少政府造林支出，並且依據「臺灣省森林用地租地造林辦法」放租人民一般

租地造林，以及依據「強制造林辦法」、「臺灣省充實地方自治辦法」公布「臺灣省鄉鎮護林協會章程準則」，成立各鄉級的護林協會，護林協會會員得優先向政府承租國有林野造林，及優先請領民營造林獎勵金（鄭欽龍，2009）。

另外，在 1950 年，因臺灣省行政區域調整，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。後續政府為獎勵保安林地之造林，並運用民間力量協助推行林地綠化運動，於 1951 年公布「臺灣省營造保安林獎勵辦法」，核准民眾承租營造保安林，便是營造保安林與護林協會等制度的起源。

臺灣所有保安林面積約有 46 萬餘公頃，種類計有 16 種，如表 1 與表 2，主要以水源涵養保安林和土砂捍止保

安林居多，前者約有 64.06%、後者約有 29.89%，兩者合計超過 9 成以上，達 44 萬餘公頃。保安林位於國有林事業區範圍外的稱為區外保安林，合計約有 5 萬 6 千多公頃，原委由地方政府代管，自 2003 年開始由林務局終止委管自行管理。少數為公有保安林與私有保安林。國有保安林中，原有 12,362 公頃保安林屬於營造保安林，截至 2021 年 12 月統計，目前營造保安林約有 5,913.86 公頃，減少約 6,450 公頃。

時代變遷下的無奈 林農營造保安林意願趨降

經歷自然條件及社會環境變遷，林木價格低落、伐採成本提高，使承租人無營林意願，不願撫育與更新造林，常造成部分營造保安林違規問題。諸如，承租人違約在林地種植果樹及茶樹等高經濟作物，或興建房屋，不僅不利於國土保安，亦有營造保安林契約有屆期而未能順利續約之情形。目前仍有部分負責營造保安林之團體



■ 位在花蓮的 Lokot 保安林是土砂捍止保安林（攝影／彭柏璋）

表 1 臺灣保安林種類面積

保安林種類	區別	國有保安林 (公頃)	公有保安林 (公頃)	私有保安林 (公頃)	總計 (公頃)
水源涵養林	區內	278,678.52	0	9	278,687.16
	區外	21,381.87	590	314	22,285.45
	小計	300,060.39	590	322	300,972.61
土砂捍止林	區內	113,344.04	11	12	113,366.90
	區外	24,638.72	665	1,773	27,076.70
	小計	137,982.76	676	1,785	140,443.60
飛砂防止林	區內	0	0	0	0
	區外	4,883.97	196	73	5,153.17
	小計	4,883.97	196	73	5,153.17
防風林	區內	1,427.48	0	0	1,427.48
	區外	1,886.44	16	161	2,063.59
	小計	3,313.92	16	161	3,491.07
風景林	區內	12,270.65	0	0	12,270.77
	區外	1,569.22	57	119	1,744.64
	小計	13,839.87	57	119	14,015.41
水害防備林	區內	0	0	0	0
	區外	191.10	0	0	191.10
	小計	191.10	0	0	191.10
潮害防備林	區內	0	0	0	0
	區外	256.26	25	4	284.70
	小計	256.26	25	4	284.70
墜石防止林	區內	21.39	0	0	21.39
	區外	3.78	0	0	3.78
	小計	25.17	0	0	25.17
漁業林	區內	3,632.40	0	0	3,632.46
	區外	1,128.03	46	4	1,178.59
	小計	4,760.43	46	4	4,811.05
衛生保健林	區內	0	0	0	0
	區外	307.03	0	4	311.41
	小計	307.03	0	4	311.41
自然保育林	區內	24.68	0	0	24.68
	區外	80.60	0	0	80.60
	小計	105.28	0	0	105.28
總計	區內	409,399.16	11	21	409,430.85
	區外	56,327.02	1,595	2,452	60,373.73
	合計	465,726.18	1,606	2,472	469,804.57

資料來源：林務局林政管理組，2020。

表 2 臺灣保安林所有權

保安林所有權	面積（公頃）	百分比（%）
國有保安林	465,726.18	99.13
政府經營	453,363.45	97.35
營造保安林	12,362.73	2.65
公有保安林	1,605.90	0.34
私有保安林	2,472.49	0.53
總計	469,804.57	100.00

資料來源：林務局林政管理組，2020。

表 3 營造保安林之整體類別資料與面積

承租身分別	存續資料 （筆數）	已續約資料 （筆數）	未續約資料 （筆數）	存續面積 （公頃）	已續約面積 （公頃）	未續約面積 （公頃）
個人	1,164 (100.00%)	638 (54.81%)	526 (45.19%)	1,631.34 (100.00%)	860.28 (52.73%)	771.06 (47.27%)
二人（含） 以上	289 (100.00%)	162 (56.05%)	127 (43.95%)	1,528.09 (100.00%)	682.82 (44.68%)	845.27 (55.32%)
法人或團體	122 (100.00%)	22 (18.03%)	100 (81.97%)	2,754.26 (100.00%)	2,036.13 (73.92%)	718.13 (26.08%)
小計	1,575 (100.00%)	822 (52.19%)	753 (47.81%)	5,913.69 (100.00%)	3,579.23 (60.52%)	2,334.46 (39.48%)

資料來源：本研究整理

（或個人），與林區管理處所訂定之營造保安林契約屆期而未能順利續約，或延遲數年方完成續約，為精進營造保安林管理制度，在維護林農權益前提下，使營造保安林經營更能順利鏈結生態系服務價值等多元發展，有必要對於現況進行深入分析與調查。

依據營造保安林承租人身分之資料整理如表 3 所示，目前存續的營造保安林土地資料，截至 2022 年 12 月，共有 1,575 筆，其中 1,164 筆為個人承租，289 筆為二人（含）以上承租以登記人作為代表承租，122 筆土地為法人或團體承租，法人或團體包括護林協會，寺廟，鄉鎮區公所，農

會與林業生產合作社。存續面積約有 5,913 公頃，其中法人或團體承租比重較高，約有 2,754 公頃，較大面積的營造保安林地都是法人或團體承租。

如表 4 所示，法人或團體承租營造保安林土地面積大小依序為：護林協會約 1,662 公頃，林業生產合作社 693 公頃，鄉鎮區公所 247 公頃，農會約 139 公頃與寺廟 12 公頃，總計約有 2,754 公頃；其中，已續約面積 2,036 公頃，占 71.50%，未續約面積約有 718 公頃，占 28.50%。然而，護林協會的存續資料筆數最多達 114 筆，但土地面積未滿 1 公頃居多，多數來自於白河護林協會會員，土地面積超過 500 公頃的法人或團體

分別為，臺南市烏山林業生產合作社約有 693 公頃、與二水鄉護林協會 608 公頃。

整體而言，營造保安林承租人數的變化，自 2009 年原本 375 筆至 2021 年為 1,575 筆，其中 820 筆已完成續約，尚有 755 筆尚未續約，其中包括，營造保安林地原承租人亡故，後續繼承分割的問題，致使承租人數逐年成長，單位面積逐年縮短。

營造保安林面積變化如下：全部面積為 5,913.865 公頃，已續約面積 3,579.234 公頃，未續約面積為 2,334.631 公頃。承租面積最大的區域為南投林區管理處，其次為新竹林區管理處。

表 4 營造保安林之法人或團體之資料筆數與面積

法人或團體	存續資料 (筆數)	已續約資料 (筆數)	未續約資料 (筆數)	存續面積 (公頃)	已續約面積 (公頃)	未續約面積 (公頃)
護林協會	114 (100.00%)	18 (15.79%)	96 (84.21%)	1,662.35 (100.00%)	1,095.86 (65.92%)	566.49 (34.08%)
寺廟	1 (100.00%)	0 (0.00%)	1 (100.00%)	12.38 (100.00%)	0.000 (0.00%)	12.38 (100.00%)
鄉鎮區公所	5 (100.00%)	2 (40.00%)	3 (60.00%)	247.01 (100.00%)	107.75 (43.62%)	139.26 (56.38%)
農會	1 (100.00%)	1 (100.00%)	0 (0.00%)	139.21 (100.00%)	139.21 (100.00%)	0.000 (0.00%)
合作社	1 (100.00%)	1 (100.00%)	0 (0.00%)	693.31 (100.00%)	693.31 (100.00%)	0.000 (0.00%)
小計	122 (100.00%)	22 (18.03%)	100 (81.97%)	2,754.26 (100.00%)	2,036.13 (71.50%)	718.13 (28.50%)

資料來源：本研究整理

營造保安林承租人身分除了自然人之外，仍存在著多人承租的情況以及法人或團體，主要是受到過去地方成立林業合作社或是護林協會的因素。然而，營造保安林多數的面積都是由法人或團體承租，其中以護林協會承租面積最大，總計達到1,662.357公頃，尚有566.494公頃未完成續約。因此護林協會可否正常運作直接影響到營造保安林經營的成效，然而護林協會多數呈現會員老化的狀態，且收入有限，多數運作情況並不樂觀。

現況提問 盼共尋解決之道

自1951年林政單位開始辦理國有林地放租造林，並且鼓勵地方成立護林協會或合作社等組織協助造林，其宗旨在於鼓勵民間投入森林經營。然而，隨著臺灣經濟快速的發展，果樹栽培技術的提升與開放木材進口，自1980年起，臺灣林業經營開始出現挑戰，林農收入不及果農，許多林地開始轉種果樹，對於營造保安林的經營備受考驗，開始出現林地種植果樹與設置工寮的情況，林農消極造林，實地訪查營造保安林的狀況，存在不少農用狀況，多數種植檳榔與果樹，導致林政單位經常發文要求改善，亦影響到未來可否續約。另一方面，多數林農年事已高，對於營造保安林經營，開始出現退休、轉讓、繼承或收回等

想法，經進行深度訪談臺灣各區營造保安林的經營者，提出可能問題如下：

Q1. 營造保安林承租人多年來逾期不續約、或不換約，甚至非法占用保安林地。

營造保安林經營者包括自然人與法人團體，主要集中在臺灣西部新竹縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣與臺南市居多。自然人多數以林農居多，呈現高齡化的趨勢；法人團體則以護林協會、合作社或寺廟等。營造保安林的土地面積逐年減少，林政單位逐步收回，收回原因包括補償收回或是違規使用。在林務局終止委託地方政府管理前，地方管理機關人力有限，無法經常性巡查所有轄區內土地，特別是位於淺山層地區海拔1,000公尺以下之區外保安林地因與私有土地交錯，地籍界線釐清不易，以致容易遭民眾占用，多數違規的情形為農用，種植檳榔居多，其次是非法違建設置工寮或是寺廟或是墳墓。少數契約早已失效多年，無法落實保安林施政。

Q2. 多數違規農用營造保安林承租人皆希望解編保安林

民眾向林區管理處請願，陳請保安林解編，其林地經營狀況，多數係以農用或者是違建需求，就部分民眾之想法如放寬法律限制或是解編保安林，

有利地方農業發展或是休憩事業，多數民眾以為保安林解編後，便可增加土地的利用，惟實際狀況並不利於森林的維護，非有利於保安林當地受益居民。

Q3. 營造保安林收益有限，成本不符。

收益有限是營造保安林經營者最大的困難，無經常性的收入更難以維護保安林。主係因樹木砍伐備受限制，造林收入主要來源，憑藉獎勵造林政策補助或是合法經營林下經濟，收入有限無利可圖。對比種植檳榔果樹等經濟價值作物，收入較好，部分承租人透過私下轉讓的方式，讓渡承租的營造保安林地，給予果農經營，甜柿、荔枝、龍眼與檬果是最常見的果樹。

Q4. 行政主管機關林政單位管理能力預算有限

在過去，國有區外保安林地管理，係委由地方縣市政府代管，但縣市政府人力有限，面對林地農用違建占用違規等情形，考慮民意，並無積極處理，林務局慮及保安林管理不彰情形日益嚴重，於 2003 年終止委託管理，但地方縣市政府移交給林務局林區管理處資料文件尚不齊全，檔案移交前的營造保安林地早已違法使用亦無契約資料，違規比例相對偏高，存在逾期無續約的情形。

Q5. 營造保安林經營者不願放棄的權利

對於營造保安林承租者，即使保安林地的收入逐漸減少，造林收益低於成本，多數仍希望保有承租權利，主要原因有以下 5 點：

- (1) 保有既有的農民健康保險資格，營造保安林承租人，若是年長者多數具有農民健康保險（下稱農保），一旦放棄承租林地，恐將失去原本農保資格。
- (2) 預期政府未來可能會讓既有的建物與違規農用情況，放寬土地使用的相關規定，讓其就地合法。
- (3) 等待政府辦理租地補償收回，多數經營者如不經營造林，希望等待政府收回土地領取補償金，對於不願意經營後代或有無人願意繼承的老林農來說，更加希望政府提早收回林地，領取補償。
- (4) 土地情感的連結，經營保安林多為退休族居多，原因多數與祖父輩在此經營森林留下來的林木有關，不希望森林因此遭到破壞，因此囑咐後代持續經營保安林，且要求後代子孫維護好既有的森林樣貌。
- (5) 私人財產權爭議，經營保安林的契約多數為 9 年一約，然而在原承租人死亡，發生繼承關



■ 保安林的經營有賴於公私協力。圖為位於花蓮的 Lokot 保安林。（攝影／彭柏璋）

係時，法定繼承人常因家庭財產分配繼承的問題，導致保安林承租契約無法順利換約。

歷經多年來林務局持續不斷努力下，營造保安林面積目前已減少至 6,000 公頃以下，在 2003 年收回自行管理後，管理強度增加，並就原縣市政府代管時遺留之違法案件為分期處

理，區外保安林大幅減少違法濫用情況。保安林地管理涉及森林公益功能發揮等國土保安議題，對於環境敏感區域甚為重要。經實地訪查各林區管理處與工作站，並與保安林承租人或經營團體討論後，保安林經營涉及國土保育與地方發展諸多層面，需考慮地方經營差異性，本文歸納以下幾點建議：

- 1 增加營造保安林地多元利用與提高其他收入來源。
- 2 強化保安林政策宣導增加民眾對於保安林地或營造保安林地的認知。
- 3 持續鼓勵民間企業或是公私協力參與保安林造林計畫。
- 4 及早編列預算收回無經營意願營造保安林地。
- 5 重視林農的個人權益，尤其農保的維持。
- 6 建立保安林地、包括營造保安林地在內的保育量化指標，做為未來森林國土保育參考依據。