

話說從頭的 林務局歷史進程

文、圖／洪廣冀（通訊作者 | 國立臺灣大學地理環境資源學系副教授）
張家綸（中國文化大學史學系專案助理教授）

隨著政府組織改造，「林務局」將於今年 8 月走入歷史，改制並改名為「林業及自然保育署」。就臺灣林業史與臺灣史而言，「林務局改組」絕對是值得紀念的歷史扉頁。本期《台灣林業》將是以林務局之名發行的最後一期。在這個特別的時間點，本文希望能為讀者引路，通過時光隧道，來到 1945 年的臺灣，林務局是在什麼樣的時代背景下橫空出世、在當時紊亂的政治經濟條件下又被賦予什麼職責、以及主要的林業理念等。

師法德國 國防林業

論及林務局的成立，不能不提首任局長黃維炎。這位於 1930 年代末期於德國慕尼黑大學攻讀林學博士的中國廣東梅縣人，於留學期間，親身經歷德國自然資源管理觀念的轉變。眾所周知，德國是近代林業的原鄉，然而進入威瑪共和時期，隨著工業發展與自由主義思潮的流行，自 19 世紀以來為林業悉心打造的森林開始被都市、

道路、農園所侵蝕，而社會上也出現「自然保護」（Naturschutz）的呼聲。

自 1920 年代晚期開始，威瑪政府開始以「關懷地景」（Landschaftspflege; Care of the Landscape）為精神來推動「區域計畫」（Landesplanung; Regional Planning）。延續 19 世紀林學家與林業官員試著規整天然林、打造法正林、追求木材之永續生產的精神，此計畫賦予專家與國家無上的權威，且將規整與法正化的對象，從難以捉摸的林木生長量，擴延至難以定義的「整體地景」。在納粹政權崛起後，此等思想得到強化，即便是私有地，也必須在德國高舉著保護自然的大旗下，受到政府的規範。此等以國家為最高權威的觀念，相伴著專業化的官員和一元化的林政，形成當時德國林政的主要特色。此等特色影響了黃維炎，並播下日後他籌設林務局的種苗。

回鄉後的黃維炎獲聘為中國中山大學教授，接著又擔任過許多職位，但 1941 年 3 月起主掌廣東樂昌縣第 3 經濟林場後才真正發揮所長。他憑著

所學，在此地推動保林和造林，並向附近民眾宣導林業相關知識，甚至有志於以該場的樟樹為中心，結合臺灣樟腦，提升中華民國林業的世界地位。有了上述經驗，1944年他結合德國林學特色和三民主義的思想，提出了「國防林業」的概念。此時適逢蔣中正下令成立臺灣調查委員會，黃維炎是委員之一。不久，陳儀組織臺灣行政幹部訓練班之際，他也獲聘為導師。隔年10月，陳儀向農林部借調黃維炎前往臺灣工作。原本，黃維炎預備在6個月之間，接收並考察臺灣林業。沒想到這一去，他不僅被提拔為行政長官公署農林處林務局長，也有了落實國防林業的機會。



■ 1940年代的黃維炎

資料來源：〈第3經濟林場：31至35年人事管理員考核（黃維炎）；事務員：徐林；雇員：李梓材〉，《農林部》（臺北：中央研究院近代史研究所檔案館藏），典藏號：20-03-121-12。

林務局的誕生 打造專業化機構

來到臺灣的黃維炎，考察臺灣林業後，一方面喜於早在日本時代，政府已經逐漸打造出國有林體系，並在林中設置基礎設施；另一方面也憂於戰爭時期，國家與人民嚴重破壞了森林，使該產業從發達走向了衰落。面臨當時臺灣森林的諸多問題，黃維炎如何重建森林秩序、整合地方勢力，進而落實國防林業的理想呢？

黃維炎的第一步是接收。除了接收日治時期山林課的業務和財產之外，也必須盤整76家日本林業會社留下的資產和業務。緊接而來更大的難題是，接收之後，黃維炎要如何落實國防林業？為此，他必須要有直轄於林務局的地方林務機關執行中央政令。而他想到的是日治末期留下的殖民遺產——山林事務所。1942年臺灣總督府設置了10處的山林事務所，原本是作為山林課在地方的執行機關，試圖藉此讓林政一元化，未料隔年卻又改隸於各州廳。而現在黃維炎又試圖重新一元化。因此接下來的第二步是，1946年4月他將日治末期政府於地方設立的10處山林事務所改制成山林管理所，並直隸於林務局；接著隔年發布「各縣（市）政府監督指揮林務局各山林管理所辦法」，直接控制山林管理所的人事和經費，確保政策在地方得以落實，並且讓原本掌管林務的縣市政府僅負起監督之責。

接下來考慮的是由誰來協助執行任務。早在黃維炎於臺灣行政幹部訓練班擔任導師的時候，他已帶領出一群年紀約在 30 歲到 40 歲之間、受過林學訓練的人才了。他以此班底為基礎，一方面提拔日治時期擔任低階工作的臺籍職員，另一方面遴選與臺灣有地緣關係且具林業訓練者前去擔當所長，以承林務局之命、完成任務。如此人事運作的結果便是，10 處山林管理所皆有人才到位，他們分別是：臺北所長王汝弼、羅東所長李家琛、臺中所長揚璉、高雄所長王國瑞、花蓮所長陳午生、嘉義所長康正立、臺南所長楊連樹、臺東所長傅焮、新竹所長鍾毓、埔里所長楊賜福。除了這 10 條臂膀之外，局內包括課長、股長等職位，黃維炎也都盡量援用林業教育出身者，最終他如願地打造出一個高度專業化的林務機構。

與此同時，黃維炎也公布相關法規以重整林政。1946 年 8 月，他先是

通令各山林管理所執行「臺灣省限制伐木辦法」，以規定伐木的區域、數量與方式。接著又於 10 月發布「臺灣省國有林產物採取權整理辦法」，以重新發放業者許可證的方式，合理並合法化臺灣林野的利用慣習。至此，黃維炎建構國防林業所需的鋼骨已經建置完畢。1946 年 11 月，林務局管轄的國有林面積達 1,516,886 公頃，占當時臺灣國有林面積 2,045,282 公頃的 74.17%。一個掌控臺灣一半以上土地，且對這些土地擁有規劃、執行與監督之權的龐大技術官僚組織，就此誕生。

整合林政與林產 林業的一元化

然而，要達到國防林業中林政一元化的目標談何容易。以 76 家日資會社來說，其中最大 5 家為臺拓林業部、南邦、櫻井組、植松木材行和天龍木



■ 高雄山林管理所於 1948 年的同仁合照，後方可見當時的保林標語。
資料來源：農委會林務局企劃組收藏之王國瑞先生捐贈舊照片，無編碼。

材。將這些會社土地收歸國有後，又該如何處置？時任農林處長的趙連芳認為應該另外成立如農林公司般的林業公司經營，以使林政部門與林產部門各自管理，並由非林業機關的部門統籌。然而，對於黃維炎來說，日治戰時體制之際，政府將大片國有林處分給資本家，造成林政不修、森林濫伐；若兩者再分治，林務局有可能重蹈覆轍。

1946年9月11日，趙連芳召開會議，決定成立林產管理委員會，下分3組，其中第1組，繼承臺灣拓殖株式會社林業部，組長由黃維炎兼任。第2組繼承植松木材行，組長為黃紹基。第3組繼承南邦林業會社、櫻井組與天龍木材，由吳志毅主持。透過設立委員會，不僅統一了林政和林產，同時也可以運用針葉林的利潤，執行保林與造林的計畫，進而達到「以林養林」的目標；另外，透過拉攏曾在南邦或臺拓林業部擔任幹部的臺籍人士進入委員會，以繼承殖民政府過去一手打造的臺灣木材生產與銷售網絡。

在上述接收大致底定後，黃維炎的最後一步就是接收日本各大學演習林。包括東京帝國大學演習林（34,000公頃）、京都帝國大學演習林（83,834公頃）、北海道帝國大學演習林（7,423公頃）、九州帝國大學演習林（2,212公頃），並改為直屬林務局的4大「模範林場」（以上依序為第1模範林場、第2模範林場、第3模範林場和第4

模範林場）。黃維炎從廣州中山大學森林系系友挑選場長，分別是廣州市人陳舉昇、廣東順德人葉少傑、廣東省人楊裕華和廣東省海南縣人曾昭鉅。

至此，人才、機構、制度一切到位，黃維炎將日治末期盤據森林的資本勢力，以及分散於地方政府手中的林政權力，全數收束於林務局的手中，以達林政一元化目標。1946年10月，當接收暫告段落，黃維炎主掌的林務局，至少從規模與業務內容來看，是臺灣林業史上史無前例的、融林政與林產於一爐；集規劃、執行與監督於一身的龐大機構。

理念與現實的落差 地方伐木紊亂局面

雖然林務局規定業者可以提出文書證據重新取得採伐權，但實情是，這些臺籍業者在日治時期大多是伐木許可者下游各環節的承包業者，僅拿得出勞動契約來申請伐木許可證，當然按照規定林務局就不會發給證明。然若長此以往，難保不會引起社會動亂。為了解決這項難題，並弭平新規和舊慣之間的落差，林務局援引日治時期的經驗，以緣故關係加以判定。若是業者已經投入大筆物力、財力在林地上興建基礎設施，林務局就會判定為「緣故關係者」，同時允許他們若對於審查結果不滿意，可以再重新提出申請。

雖然林務局以上述方法順應慣習，但此舉卻是打開了潘朵拉之盒，不僅讓有心者利用緣故關係申請林地，甚至與其他業者引發糾紛。例如一位名為周江海的伐木業者，在日治末期承攬了新竹林產興業株式會社在 40 林班的伐木工作，終戰後，他向農林處登記成為合法的伐木業者；1946 年 4 月後，他得知主管機關換成林務局，因此必須重新登記，只是他卻因為承包業者的身分被駁回，但就在他預備以「緣故關係」重新登記之際，卻殺出一個名為黃玉春的程咬金，搶在他之前成功申請到 40 林班的伐木證，雙方為此爭執不下。此案件極有可能不僅是個案，像周江海這般意欲「扶正」的請負業者應該也絕非僅此一位。地方林務官員必須面臨許多請負業者爭相申請伐木證的局面，在兩難的局面中，究竟得依循上級命令秉公執法貫徹政策，或是兼顧業者、在地方上生存，以管理 40 林班的新竹山林管理所所長鍾毓為例，他選擇了後者，正因如此，種下了他被解職的遠因。

1946 年 11 月，由於新竹所苑裡轄區內的林班地發生火災，新竹山林管理所聘請業者范德亮和羅阿和砍伐火燒木，不料兩人卻擅自將林班地內其他未被火燒的樹木一併砍伐；此舉引起周遭民眾不滿，認為他們影響了水土保持和日常用水，故而予以告發。黃維炎隨即下令專員邱樹森展開調查，該事件在范、羅兩人將木材批

售給新竹縣立苑裡中學後，暫時圓滿落幕。然而黃維炎並不滿意，於是派遣副局長莫先進和營林課課長康正立秘密調查，結果他們從新竹山林管理所職員或地方工作站人員口中發現，鍾毓平時表現頗為怠惰，甚至指出范羅批售木材給苑裡中學一事，實際上是苑裡鎮鎮長蔡江清憑國民黨書記身分，以建築當地中學為名，沒收了這批木材。根據上述調查，黃維炎最後將鍾毓革職。然而鍾毓與地方業者關係甚好，故而在地方業者得知此事後，旋即以竹東業者古承鼎為首聯名向臺灣省參議會陳情，表示鍾毓絕非怠忽職守的長官，反之「秉性剛直、處事廉明」，希望林務局可以收回成命。

以上地方絮亂的局面就是黃維炎面臨的窘境。雪上加霜的還有兩點，其一是原本應該負起監督之責的縣市政府也都未盡職責。其二是省方希望黃維炎必須擰節開支、縮減林務局員額，甚至要求林務局不得隨意自行售賣木材，必須交由貿易局統一辦理。如此「既要馬兒好，又要馬兒不吃草」的態度，無法維持龐大林務局體制的運作，黃維炎只好將林產管理委員會所轄林場中、材積達 242 萬 6 千石的針闊葉材搬出求售。原本他打算向臺灣銀行借款，但考量到跟銀行貸款需要抵押品，還須支付利息，況且伐木所需設備昂貴，銀行一時恐無足夠資金，最後林務局決議賣給材商。總而言之，林務局先向業者收款，再將款

項轉為更新與添置伐木和運材設備的資金，並順利搬出木材後，再逐步攤還木材，這是當時黃維炎想到能快速解決林務局財政困難的唯一辦法。

1947年2月8日上午，黃維炎召開臨時局務會議，要求各課室派員出席。他向同仁表示，「本局以往工作情形〔原誤〕非常紊亂和不穩定，可說完全屬於應付局面。」他強調，「本局必須要先穩定，然後謀進，有了進取，纔能爭取主動。」那麼，穩定之策為何？他說，「本年度的計畫，經決定了，就要規定各山林場所去實施，後要考查及統計，纔能表現出工作的成績和進度。」黃維炎接著說他得離局2週，先至南京出席紙業會議，再到交通部商洽鐵路枕木事宜，最後與上海救濟總署洽談卡車、輪胎等器材的訂購，以改善林產管理委員會旗下各林場的基礎設施。他告訴同仁，雖然「法幣缺乏，無法套匯」，但貿易局正打算把該局生產的木材「運一批出口換取法幣，來解決本局與救濟總署訂購的物資」。他強調，「我們購置的物資，總價不過五百多萬臺幣，現在由第1組與貿易局商辦，大約可以成功的。」

在諄諄告誡幹部基本的公務員精神與素養、以求林務局的穩定後，黃維炎即前往基隆，準備前往上海。我們無從得知，這名40歲出頭的林學博士，在經歷一年餘的官場洗禮後，心中所繫者為何。是重回祖國的期待？

是與故人敘舊的雀躍？是對當時中華民國政局的不安？還是對林務局同仁的牽掛？不管是什麼，他都無法預料，當他再踏上臺灣的土地時，臺灣政局將發生天翻地覆的變化；原本已相當不穩定的林務體系將遭到重擊，進而傾頹，最終煙消雲散。

二二八事件衝擊 林務局第1次被迫解散

二二八事件爆發後，陸續出現各地動亂，或有暴民闖入林務機關毆打公務員，如當時於林產管理委員會第2組的竹東辦事處擔任職員的楊一萍就指出，3月11日晚間11點半左右突有暴民闖入，毆打職員，並且焚毀宿舍內一切物品，而楊一萍早在之前已到竹東外省籍集中營，受6天保護，故能免於遭難。或有盜伐者趁機挾怨報復，埔里山林管理所所長劉諷吾指出，住在茄苳腳的木材商吳鳳山，平日以盜伐為業，屢經該所破獲，移請警所法院法辦；吳鳳山懷恨在心，趁二二八事件爆發，夥同當地流氓，於3月1日下午，闖入管理所，毆打外省籍員工，事後，吳鳳山等人更趁機大肆盜伐、偷運木材。諸如此類事件，全臺可說屢見不鮮。

二二八事件接續波及林務局，關鍵在於林務局主要的支柱陳儀請辭了行政長官兼警備總部總司令。原本已不認同黃維炎的農林處處長趙連芳將

林產委員會割出，並另外成立農林總公司下的林產分公司。他下令成立林產分公司的籌備委員會，令黃維炎的下屬、副局長莫先進為主任委員，至於黃維炎只是籌備委員之一。緊接著，1947年5月16日，臺灣省行政長官公署改組為省政府，主席為魏道明。5月30日，他撤銷林務局，成立林產管理局，並聘用美國康乃爾大學水利工程博士唐振緒擔任局長。

他上任後第一件事就是派人調查黃維炎買空賣空一事，調查第1組成員之一的林炳坤指出，黃維炎以為的木材數量並不存在，因此實際上他是在從事木材賣空的欺騙行為；就算林場員工順利交貨，但隨著物價上漲，木材生產成本節節升高，向業者事先收的款項根本是杯水車薪。簡單來說，黃維炎一手讓林務局陷入鉅額虧損的絕境，而且這還是他違逆長官公署的命令所造成的局面。唐振緒收到林炳坤等人的報告後，隨即撰寫處理方案給魏道明，方案中他指出黃維炎及其行政團隊的3大罪狀，「減少國庫之收入」、「造成本局財政困難」以及最「令人髮指」的「破壞奉公守法之風紀」。提出方案之後，唐振緒也檢舉黃維炎，並由臺北法院偵辦。

至此，不僅林務局第1次走入歷史，就連黃維炎也有可能面臨牢獄之災。只是面臨唐振緒的處置，臺籍業者並不滿意，畢竟他們在預先繳付林務局款項後，最後不僅落得被拒絕交

付木材的下場，甚至被林產管理局視為奸商。與一開始被黃維炎納進木材生產體制、宛如支撐林務局體系的盟友相比較，心情上的落差可說巨大。既然林產管理局如此不顧信譽，這群業者也不再客氣，他們預備聯合並動員在臨時參議會的人脈，一同反制。一場延燒至1960年代的林業戰爭就此展開。

是整合還是拼裝 林務局制度爭議

1946年底，在撰寫林務局的工作報告時，黃維炎並未預見後續發展。相反的，對於他竟能在1945年12月至翌年10月間即完成國防林業於南方林業上的嫁接，以及無中生有地打造規模、一元化與專業化程度均傲視中華民國各省的林務局，他躊躇滿志。他如此寫道：「『林務』工作之推進，譬若戰陣用兵，則林務局為大本營，亦即全省林務之司令部，凡臺灣一切之林務無論其為保安方面，經濟方面，均由林務局發號司（原誤）令，林務局之下設立10個山林管理所，分布於全臺灣各地區，各配置相當人員經費，管理山林事務，譬如前哨之部隊。設立4個模範林場，辦理林業之研究推廣示範事宜，譬之司令部直轄之4個教導團。以此健全之機構，整肅之陣容，正在克服一切環境困難，勇往銳進於林業建設途中。」

並非林務局全體上下均同意黃維炎的看法，率先將異議化為文字者為林務局留用的日籍林業技術人員，是為了臺灣林業奉獻逾 20 年、客死異鄉的栗山忠勇，在生前受邀為林務局的官方刊物《臺林》供稿時，便以過來人的經驗，告誡林務局同仁「臺灣有臺灣之特殊的森林施業法，不可勉強附會，致招不可思議之損失。」任職北海道大學演習林（後被收為林務局第 3 模範林場）的佐佐木準長則表示：「從來所謂林學，不過就樹種較為單純之寒溫帶林業，亦即以北方林業為基礎而已。其對樹種豐富，且呈雜亂混淆之南方林業，則未與焉。以北方之林業，代用於南方，似不可能。北方之林業，係單純林式之經營，而南方之林業，適得其反。非以混交林之經營法不可。且就其豐富之木材工藝資源（單寧橡膠），更不可不經營多角形的林業。」

當局者迷，旁觀者清，2 位老林業人試著表達，黃維炎的林業思想還是試著將北方林業套在南方林業之上，忽略了臺灣林業的特殊性。問題就出在，原本黃維炎以為可順利地將國防林業的枝條嫁接在南方林業的砧木上；但事實上此嫁接物非但沒有兼併兩者之長，反倒更為嬌弱與弱不禁風。再換個比喻。原本黃維炎以為其一手打造的林務局為軍容旺盛、具備大本營與前哨站及教練團的專業機構；但實際上該局為種種規格的零件所兜在一

起後的拼裝車，雖說外觀頗為雄偉氣派，但上路後，車體內卻不時發出種種不祥的聲響。

創造歷史 改制「林業及自然保育署」

無論如何，林務局自身的歷史已然啟動，在後續 78 年間，除了 1947 — 1950 年間，因所謂「林政與林產分合不定」，管轄範圍有所調整，林務局始終是臺灣森林最主要的經營者，掌管臺灣 9 成以上的林地，全盛時期擁有 2 萬多名員工。就全臺森林相關系所的畢業生而言，林務局是實踐夢想或安生立命的所在；就山村居民而言，它是讓人避之唯恐不及的「林先生」；對環保團體而言，它是「山老鼠」、是破壞臺灣環境的元兇。1989 年，當林務局改制為公務預算，並在 1993 年前後政府全面禁伐天然林後，林務局經歷一番陣痛，如今已化身為森林保育的尖兵、原住民族的夥伴，環境危機的吹哨者，以及森林美學的設計師。

此外，考慮到森林為臺灣土地的主要類別，林務局的歷史顯然是臺灣史相當龐大的一塊。在這氣候變遷、能源轉型、山林開放與土地轉型正義的時點上，林務局又被推上了風頭浪尖，林務局，乃至未來的「林業及自然保育署」正在創造歷史。🌲