

林地林用的省思

▶▶▶ 從公地放領談起

林務局主任秘書 黃裕星

一、前言

民國八十六年十二月十日，國民黨舉行中常會，中央常務委員立法院長劉松藩等，代表六十五位黨籍立法委員提出臨時提案，建請由行政院責令各相關部會組成專案小組，就公有土地放領之疑難雜症提出解決辦法，並制定時間表，儘速完成放領作業，使政府德政儘早造福民眾。此一提案獲得李主席高度重視，認為若不能妥善解決，恐將影響本年底之立法委員選舉，關係重大，故裁示應組成專案小組，限期完成成公地放領作業，以解民怨。

這是執政黨對於民情反應的明確回應，原應給予正面評價。惟因當時媒體大肆報導李主席點名指責臺灣省林務局作業延宕，導致公地放領政策無法落實，致使民間誤以為所謂公地放領是要放領公有林地，爭議四起，甚至出現另一種聲音，支持林務局嚴格把關，勿輕言解除林地。

針對此種焦點模糊的報導，林務局長何偉真利用十二月十二日親見李總統的機會，已當面獲得李總統的澄清，指本案並非針對林地放領，亦無咎於林務局之意。惟因媒體內容已引起社會大眾之關切，甚至若干省議員亦藉機抨擊林務局不能配合政府政策。爰

就有關台灣地區林地的管理及利用問題提出說明，更盼獲得社會各界之回應，使林地是否適於放領等問題得以釐清。

二、台灣地區林地經營概況

根據民國八十四年完成之第三次森林資源及土地利用調查報告，台灣森林面積約佔全島面積之五八%強，達二一〇萬公頃之譜。其中國有林地一五六萬公頃，省有林地一萬九千餘公頃，由台灣省林務局劃分八林區三十四事業區，各事業區內林班地均經編訂「國有林事業區經營計畫」統籌經營管理；其餘林地，分屬財政部國有財產局主管之國有原野地、公有山坡地、林班解除地，以及大學實驗林、台灣省原住民保留地、其他試驗用林地及事業區外保安林等。其中較易到達之林地，多屬淺山之原住民保留地及原由縣市政府代管之公有山坡地、區外保安林等，是目前林地遭違規使用最嚴重地區。

現行林地管理系統，中央政府為行政院農委會，負責審查核定林班地解除、保安林編入、解除及經營管理計畫，但不實際參與經營管理。省政府農林廳所屬林務局、林業試驗所、特有生物研究保育中心等單位，均轄有林地，是管理經營最上軌道的林地。另

省政府原住民事務委員會亦管轄約十八萬公頃之宜林地。至於縣市政府原代管其行政轄區內之公有山坡地、國有原野地及區外保安林等，多以放租為其管理方式，因人力有限，多年來林政問題不斷。自八十六年四月起，已陸續將區外保安林以外之代管土地交還國有財產局接管。

台灣光復初期，鑒於戰爭期間荒廢林地面積廣大，政府為引進民間經濟力量協助儘速復舊造林，曾辦理大面積租地造林，即將國有林地訂約出租給民間實施造林生產，可視為最早期的BOT作業；嗣於民國五十八年起，為遷就現實，前後辦理三次國有林區墾地清理放租。總計早期承租造林約達八萬餘公頃。至民國六十五年蔣經國先生擔任行政院長，李總統時任行政院政務委員，主導訂頒符合時代背景的林業經營三原則；根據中央明確之政策指示，林務局訂定「台灣林業經營改革方案」，報奉行政院核定實施。其中明定國有林地應加強管理，停止放租、解除、或交換使用。此後林業政策即轉向保育重於開發之原則，不以伐木為財源。除非由行政院專案核准，目前政策上亦不容許國有林地放租或放領。

三、當前面臨之林地管理問題

由林務局管理之國有林班地，以及縣市政府代管之事業區外保安林地，或因公路新闢，交通方便，或因鄰近村落城鎮，經常成為人民濫墾及地方政府公共設施用地選擇之優先對象，造成林業管理單位極大困擾。近年來，各縣市政府迭有反應，以其人力、經

費均不足為由，要求將區外保安林移回省府林務局接管。

為有效解決都會鄰近地區林地管理問題，林務局經擬具管理改善策略如下：

(一) 區外保安林檢訂與清查：就現有由林務局及縣市政府代管之四萬六千公頃區外保安林，林務局已擬定三年計畫，自八十五年七月起，全力動員各林區管理處與縣市政府人力，全面加以檢訂及清查。依據清查結果，如有合乎農委會核定之「台灣省解除保安林審查基準」者，將儘速報請農委會依法解除保安林之一部或全部，使現實無須存置之保安林得以釋出，供作更有效益之利用型態。

(二) 國有林班地登錄及加強管理：林務局代管之國有林班地一五六萬餘公頃，經商請內政部同意，自八十六年度起，分兩期共六年，辦理「台灣省國有林班地地籍測量及土地登記計畫」。惟因預算問題，本計畫已順延一年；自八十七年起執行，是則林地之完善管理時程勢將隨之延後，實非國家之福。建請中央協助早日撥款，將林班地登記後納入國土整體規劃，以利都市周邊之林地充分支援各項經建、都市計畫及公共建設所需土地。

四、林地林用的省思

有關林地使用之管制，依據森林法施行細則第五條之規定最為明確：編為林業用地之土地，不得供其他用途之使用，但經省(市)主管機關同意，報請中央主管機關會同內政部核准者，不在此限。土地在未編定使

用地之類別前，依其他法令適用林業用地管制者，準用前項之規定。

台灣位於東亞島弧之褶曲地帶，山高水急，坡降極大。由於坡度陡，地質脆弱，以致遇雨即產生沖蝕、崩塌。加以河川短促流急，一遇豪雨經常因雨水匯集成洪峰，流量巨大，為台灣集水區水文之獨特現象。

森林為保護土壤、涵養水源之最自然土地利用方式；維護森林資源亦為水土保持之最佳手段。依據林務局第三次森林資源及土地利用調查之資料，全省包括林務局所轄國有林事業區、台大、興大實驗林與林試所之試驗林地，面積161萬公頃，其中森林覆蓋率約92.73%，亦即森林覆蓋面積達149.6萬公頃；另外山坡地及平地森林覆蓋率約30%，森林面積約60萬公頃。整體而言，國有林班地之森林覆蓋尚稱良好；林務局在防止取締盜伐濫墾方面，因多年之努力已具績效。近年來之濫墾盜伐案件，均屬零星或單株貴重木之竊取，而非大面積之砍伐破壞，對水土保持影響應屬有限。

然私有林部份，因造林獲利不如茶葉、檳榔、高冷蔬菜及溫帶水果等，且各種獎勵造林措施亦提不起林農興趣；林農改種高經濟價值作物的結果，造成水土流失日益嚴重。何況有退輔會若干高山農場存在，無法說服私有林主放棄農業生產。依據農林航空測量所之調查，本省公私有山坡地宜林地之超限利用面積達五萬八千公頃之多，造成環境極大的負擔。

依山坡地保育利用條例第十六條規定：「山坡地供農業使用者，應實施土地可利用限度分類，並由省(市)主管機關完成宜農、牧

地、宜林地、加強保育地查定。土地經營人或使用人不得超限利用。」又依第三十條規定：「於山坡地開發建築，興建水庫、道路、探礦、採礦、採取或堆積土、石，經營遊憩用地，設置墳墓、處理垃圾等廢棄物及開挖整地者，應先擬具水土保持計劃，送請各該目的事業主管機關會同主管機關核定並監督實施。」山坡地之經營管理者如能依照上述規定切實執行，當可減輕水患。目前的問題在於，政府如何在照顧山區居民生活與維護林地安全之間取得平衡？或可從以下二端深入思考：

(一) 山坡地中，經水土保持主管機關查定為宜林地者，依法應做林業使用，和一般林務局管轄的林班地並無不同。問題是山坡地查定為宜林地或是宜農、牧地時，經常有交錯存在的情況，在地形複雜的地區，甚至連負責管理監督的政府官員都不易明確認定何者是超限利用地。等到事後發現違規利用嚴重(全省超過五萬八千公頃)，要求地方政府強行取締，往往力有未逮，也造成政府與人民對立。長期累積的結果，明知其違規利用，無法管理也無從課稅，但卻也無從取締、改善，造成政府與人民「雙輸」的局面，實非國家之福。

(二) 為了在人民生計與環境保育之間取得平衡，尤其是解決實際上的困難問題，行政部門應從技術指導上，尋求協助農民改善經營。森林法第四十條明文規定：森林如有荒廢、濫墾、濫伐情事時，當地主管機關，得向所有人指定經營之方法。這是林業機關本於專業，責無旁貸的任務。「混農林業」是林業經營的一種方式；在落後國家，

爲了取得最基本的薪炭柴火，在農作物之間或是農地四周，種植快速生長的樹木，一舉兩得。但是在先進國家，混農林業是在農地上造林，用來作爲保護農作物、維護水土資源及保護環境之用。台灣海岸地區很多耕地防風林，就是混農林業技術的應用。爲了保護山坡地，對於已經被超限利用的宜林地，如果全數剷除農作物，必然造成農民生活困境，且在剷除造林至苗木成林鬱閉前的六年間，亦須擔負地表裸露易遭冲刷之危險；故應訂定技術規範，依照地形、坡度的限制，要求農民在已開墾地上種植部份林木，藉林木之深廣根系固結土壤，含蓄水源，才不至於因農民的私人利益，造成下游民眾生命財產的損失，甚至本身的土地都自身難保。如果農民還不肯配合，再予取締，才不至於落入「不教而殺」的不當施政。

五、結語

林地不再放租、放領，行政院自民國六十五年已政策決定，國內關心保育的人士應可放心。目前大眾可以深入探討的問題，應該是如何謀求兼顧山區人民生活與環境保護之適當林地利用方式。

事實上，爲謀求解決山林保育與山村經濟發展的衝突，台灣省政府在農委會的支助下，早自民國八十年起，即已實施「私有林經營改善實驗計畫」，以試驗性做法，在違規使用林地的茶園及檳榔園中，種植樟樹、肖楠、牛樟、烏心石等高級樹種，目的就是希望在水土保育與農民收益間求取平衡。此一計畫實施五年來已粗見績效，部份混植於

檳榔園的林木甚至已高過檳榔，茶園中的林木亦已長成，而農民收益並未減少；甚至有農民反應，因爲樹木的部份遮蔭，改善茶葉品質，每斤茶葉可多賣一、二百元，足見混農林業之可行。

森林是全體國人的寶貴資源，林地之保護，仍以造林、保林爲第一優先。本文之論點，主就林地管理實務上面臨的困境，尋求解決方案，而非鼓勵林地農用的無限度擴張。台灣林業正在脫胎換骨，希望以嶄新的做法，成爲台灣生態環境的守護神；另一方面，林業單位也不斷的設法兼顧山村居民的生活，例如上述的私有林經營改善實驗計畫，將來也希望在一般租地造林及原住民保留地中比照實施，謀求山村居民的長遠福祉，而不只是消極的提高造林獎勵金。這也就是「教他捕魚，而不只是給他魚吃」的做法，也希望全國民眾共同協助保林、育林的千秋大業。

《附註說明》

行政院於民國八十四年四月八日(台八十四農11774號函)核定台灣省政府所報，有關阿里山公路沿線山坡地地態整建問題處理措施及實施計畫。其中有關於林地違規使用者收回造林問題，具體處理措施核定內容為：「由林務局修正『出租造林地管理要點』，其重點包括…『承租區域內除原已核准有案之果樹外，其他檳榔、果樹等，研究輔導其於行間栽植六〇〇株政府規定之造林樹種』等，層報核定後實施，以加強輔導承租人對違規使用部分能陸續完成造林。」目前林務局已完成「國有林出租造林地管理要點」修正草案，正備行政程序報陳台灣省政府核轉行政院核定中。