



親民林業的 理念與作法芻議

林務局主任秘書 黃裕星

一、前言

近年來，台灣在宣佈解嚴，解除黨禁、報禁之後，主權在民的呼聲響徹雲霄，李登輝總統赴美演講所提出的傳統中國民權思想「民之所欲，長在我」，旨更成為時下政治人物治國的基本理念。台灣的森林佔了全島面積近六〇%，其中更有四分之三以上都是國家所有的林地。在有限的島國資源中，半數國土是國家森林，主政者實應以嚴肅的心，正視這些森林資源與民福間的關係。

中華民國的森林法規，森林以國有為原則，並明訂林業之管理經營，應以國土保安長遠利益為主要目標。因此，林業用地欲變更為用途時，均應先徵得主管機關同意。由於整部森林法的精神，都在強調國家森林應提供國土保安的長遠利益，因此鮮少論及社會大眾如何

分享這一片廣袤優美的自然森林環境。

近二十年來，國人生活水準逐年提高，對生態環境保育的意識亦同時提昇，假日餘暇全家出訪野外自然綠境，也逐漸成為日常生活中的主要安排。因此，管理森林的政府部門出順勢推出了若干森林遊樂區及生態保護區或自然教育區的旅遊服務，以滿足民眾對享用林林資源的殷切需求。臺灣省林務局是近年來轉型最快的政機關之一，以往只重視資源管理，轉變兼顧公眾需求與資源保育，其心路歷程實難為外人道也。本文謹就林務局構想中之「親民林業」理念稍加闡述，共獲得迴響，以供未來制定行動方案之參考。

二、國有林地之管理困境

政府宣布解嚴時，由於台灣地區的民眾在長期威權

統治之後驟然開放，「自由」的意識瞬間像脫韁的野馬一般，猛烈地衝擊著「法治」的束縛力量。於是，森林的濫伐、濫墾，隨著幾條新橫貫公路的開闢，肆無忌憚地在公路兩旁蔓延開來。尤其權屬財政部國有財產局，而長期委託各縣市政府代管的公有林地，以及由原住民管理機關管轄的保留地，更是滿目瘡痍，慘不忍睹。只要走一趟嘉義往阿里山的新中橫公路，不難發現在中、低海拔山區，滿山遍野都是檳榔、茶園，只有在靠近阿里山森林遊樂區，進入林務局管理的國有林班地之後，才能重見良好的森林覆蓋，但也免不了被偷偷地在森林下層的林地栽植山葵，成為民眾向法治挑戰的明顯事例。同樣情形也可以在拉拉山一帶看到：民眾在前往林務局管轄的遠觀山自然保護區觀賞千年神木群之前，必定會發現保護區外的山坡地體無



完膚，那就是已被超限利用多年的原住民保留地實況。

然而，近年來學界流行的「反向思考」、「另類思考」，似乎可以讓我們對上述所謂「超限利用林地」有另一面向的解讀。姑不論目前正如火如荼進行中的加入世界貿易組織（WTO）談判成敗如何，在農產仍受促護的今天，高海拔山區的農產品，可以說是廣受台灣消費者的喜愛。溫帶水梨、水蜜桃、甜柿、高麗菜、高山茶等等，在國內市場上都具有極高的評價及競爭力。既然社會大眾有所需求，依目前科技進步一日千里之情況，政府似應尋求足夠的資訊及技術，由積極面規範山地農業發展，求取自然環境與產業發展的平衡點，而非一味的強調禁止與取締。

行政院蕭院長萬長先生在八十六年九月一日就職記者會中，曾經剴切地提出國家建設的前瞻性規劃理念：「在未開發的國家裡，幾乎所有的國家資源都掌握在政府手裡；可是在一個已開國家，政府資源相對有限，今後假如不能激發民眾的熱

忱，不能朝野合力，就做不到國家建設工作。這是一個政治家在審度時代潮流及國家局勢後，所提出來的睿智見解，也正是今天台灣邁向成熟社會所必須面對的現實。假如不能在現有法令下，妥善規劃國家森林資源的合理利用，甚至在科技知識的支援之下改法律來符合社會的需求，政府與民眾的對立勢將沒完沒了，不僅增加民怨，也增加現場林業管理者的無窮壓力。

三、保育資源為前提的親民林業

保育森林資源，相信是絕大多數民眾所認同的施政措施。但應該特別強調的是，今日的保育工作，其目的在維護及培育適當的森林資源，以使後世子孫能夠擁有相當的資源，足以規劃永續經營、造福人類。但是在談保育的時候，也必須由「世代間公平性」的角度去思考。也就是說，不應該犧牲當代人的福祉，去求取後代人的福利。所以，「保育」應該是「明智的利用」資

源，最高境界就是達成資源的永續生產、永續更新。尤其林業資源主要組成分子是動、植物及微生物，都是可再生的資源，只要妥善規劃經營，不僅當代人可以充分享用，也可以再生、培育供後世子孫的利用。

台灣省林務局為了使森林的保育後以與當代民眾的需求相結合，正朝向幾項「老問題，新思維」的林業管理方式尋求調整與突破。其主要目的就在仗社會大眾有親近國家森林的機會，不僅親自體森林與民眾切身關係，並提供民眾參與國家林業建設的管道與途徑，無以名之，姑稱之為「親民林業」。其重要措施略述如下：

(一) 將林業由深山延伸到平地：包括營造林園大道及林蔭公路，使都會平原地區也能享受到森林、樹木對民眾生活品質改善的具體效益。最重要的是，經由平原林業的發展，提高國人居住環境品質，協助我國達成已開發國家的環境水準。

(二) 海岸林公園化：由於海岸防風林均在城鎮村落附近，將海岸林林相改良，使樹種本土化，在林內以點狀及線狀方式，闢建步道、涼亭等簡易設施，並美化整理成可供民眾自然休閒的空間，提供平原民眾親新森林的機會。

(三) 加強森林旅遊規劃：森林旅遊活動除了在已公告開放的森林遊樂區內發展之外，更可擴大至交通方便、林相優美而安全性高國家森林內全面發展。只要由政府規劃整建完善的登山步道系統及簡易的衛生安全設施，民眾即可方便入山遊賞；同時加強解說教育服務，經由自導式步道解說牌讓民眾享受知性兼感性的森林之旅。

(四) 提供自然教育服務：由林務局所屬八大林區管理處，就近與區內各國中、小學聯繫，利用課外活動時間，派員赴學校解說森林與自然生態之動態知識，經由活潑

生動的解說活動，提供中小學生深度的保育常識，成為國家森林資源保育的小尖兵。

(五) 與山村居民的保育合作：由於自然保育理念的普及，許多山村社區均主動成立保育自然資源之團體，負責地區性之溪流生態保育或野生動植物保護。在國家森林範圍內，若有類似情況，基於有效維護自然資源之考量，政府亦可與當地社會團體合作，由其負責經營管理該地區之自然資源，則可收事半功倍之效。

(六) 成立國家森林志工大隊：由各林區管理處因應需求，招募社會各界熱心民界參與保林、育樂解說等志願工作，結合民間力量，激起自發性的愛林、保林情操，達到全民加入保育森林行動的理想。

四、親民林業—永續林業

以往林業建設均集中力量於深山林區的造林、保

林，絕少有讓民眾親身體驗及參與林業工作的機會；雖然林業人員自認達成改善台灣自然環境、確保森林覆蓋的任務，但一般民眾卻無法深切感受。未來「親民林業」的實施，正是要提供民眾參與林業建設的機會，並使民眾能安全而便利的享用自然空間與森林環境。林務局各林區將擬定各具特色的森林生態系經營計畫，以各地區社會發展的需求為導向，儘量仗國家林業融入社區發展，包括都市森林公園、林園大道、環境教育、自然旅遊、溪流生態保育，以及配合山村振興的混農林業發展等，使得林業成為整體社會發展不可或缺的一環，相信必有助於確保經建成果與改善自然環境。

