

# 為國家森林遊樂區管理處催生

## 林務局出頭了?

民國88年7月1日，精省列車啓動，林務局改隸行政院農業委員會，正式成為中央政府機關，中華民國國家森林(國有林)的管理權責，終於回歸中央主管機關，落實森林法第12條制定的精神：國有林由中央主管機關劃分林區管理經營之。林務局全體員工，都覺得在長期受歧視之後，總算出了一口怨氣，似乎從此得以揚眉吐氣，可以和其他中央機關平起平坐，共商國家建設大計一番矣！事實是不是如此呢？

檢視我國在台灣地區的林業發展，自民國45年8月28日，行政院將台灣省區國有林委託台灣省政府經營管理後，同年10月，立法院立即表示異議，旋由行政院於46年11月11日重新下令省政府代管台灣省區國有林，但要求省府每年應將經營國有林產之預算、決算，列入政府總預算、決算案內，完成預算程序。由此可見，當年立法院同意行政院將國有林委託省政府代管，但仍強烈要求林產物經營之收入，應納入中央預算，解繳國庫。因此省政府在民國49年設置林務局之後，所賦予的任務中，伐木生產便是最重要的一環。

林務局早期在中央政府政策指導之下，確曾大規模進行森林開發，以獲取財源，供國家建設之需。惟台灣林業經過40餘年的演變，已從早期的「開採林業」，演進為「育成林業」；80年代以後，現代化林業更邁向「生態林業」之方向發展，強調森林生物多樣性資源之有效保存與永續利用，以及森林對全球氣候變遷、溫室效應減緩之環境效益。目前全島森林中，維持73%的高比率天然林，便是最寶貴的自然資源；國人對「林業」的定義與任務，更應有新世紀的體認！

## 誰人跟我比?

台灣生態景觀資源豐富，舉世聞名，早期即有「福爾摩沙」的美名，主要的美景皆由蒼翠的森林及奇特的山川景緻構成。這些山林美景幾乎全數在國有林範圍內，長期以來即由林務局負責經營管理。林務局直接經營管理之國有林地廣達159萬餘公頃，是全國最大的土地管理機關，也是最大的自然資源(水、土、林、動物、景觀)管理機關。晚近政府在森林區域新設立之機關，如國家公園、國家風景特定區、台灣特有生物研究保育中心等，其設置目的多與自然資源保育以及提供國民旅遊場所相關。換其原因，主要在於早期林務局肩負生產木材、開闢國家財源之任務，對自然保育及景觀、遊憩之關注相對不

足使然。以國家公園管理處為例，成立時機多在民國73至75年間，適值林務局仍屬事業機構且財務最艱苦之時。國家公園計畫範圍之土地，95%位在林業機關管轄的國有林地內，且為長期受嚴密保護之林區。如玉山國家公園（98.64%屬林務局與台大實驗林所轄國有林範圍）、太魯閣國家公園（97.60%屬國有林範圍）、雪霸國家公園（99.99%屬國有林範圍）等，均是原屬生態資源最佳之國有林地，被強制劃入國家公園範圍。但雖經劃為國家公園區域，因新設之管理機關並無適當之林業專才，故當發生森林火災、病蟲害、盜伐、濫墾等林政管理問題時，仍仰賴林務局辦理。

## 公園？遊憩？保育？

國家公園之主要任務在保護國家特有之自然風景、野生物及史跡，並供國民育樂及研究，與當前林務局經營之國有林自然保護區及森林遊樂區性質相近。事實上，林務局自民國63年起，已陸續在國有林內劃設了35處自然保護區，總面積超過15萬1千公頃，其中大武山自然保留區面積高達4萬7千公頃，遠大於墾丁與陽明山國家公園，保育績效更勝國家公園。仔細檢視國家公園受民眾喜愛的原因，除了前述國家公園專挑條件最好的國有林地劃設外，其有利的條件尚包括：交通主管機關配合國家公園大肆在山區開闢公路，使大量遊客容易到達；中央政府財源充足，免費提供遊憩場所，民眾無須繳交清潔維護費；國家公園不直接管理林地，大量預算僅供委託學者研究、宣傳及建設高級辦公室、遊客中心即可。凡此，均非當年省府二級機關的林務局所能望其項背。

## 林地爭奪此消彼漲

如今，林務局業已改隸農委會，情況理應

改善。但由最近社會輿論仍然要求在國有林地劃設所謂「能丹國家公園」、「大阿里山國家風景特定區」、「棲蘭檜木國家公園」、「日月潭國家風景特定區」等等，似乎中央農業主管機關-行政院農業委員會-仍然是軟腳蝦，林務局仍然是中央政府不得寵的小媳婦，吃癩的情況毫無改善。甚至連林務局要求將國有林班地依法登記為「森林區、林業用地」，都要遭受內政部杯葛，怎不令人灰心！

平心而論，「政府再造」的口號很響，但是新成立國家公園、國家風景特定區，卻好像政府不用出錢、不用派任人員一樣，沒有一位行政院主管官員說過一句反對的話。事實上，有什麼人比長期住在山林的林業人員更瞭解國有林？有那一個機關比林務局更知道如何保育、經營國家森林？林務人員今日所受到的歧視、誤解，對照在民國50到60年代所受到的尊寵，更有天壤之別；但其實這都是執行中央政府政策使然。行政院是否仍然忍心漠視這一群飽受滄桑的「木頭人」繼續遭受打擊呢？

我們要嚴正的聲明：林務局已轉型為國家永續發展之重要機關，凡森林區內之自然資源永續經營與保育事項，只要有充分之經費支持，均可責由林業主管機關辦理，無需疊床架屋，同一林地卻由多個機關管理，徒增行政管理上之困擾。

## 另類思考民之所欲

國人歡迎政府新設立國家公園、國家風景特定區，足見民眾「玩心」很重，對戶外遊憩的需求極為殷切。既然如此，何不反向思考，花最少的錢，有效運用現有的人力，將合適的國有林地，劃定為「國家森林遊樂區」，直接引用森林法及森林遊樂區設置管理辦法，將森

林遊樂區劃分為營林區、遊樂設施區、景觀保護區與森林生態保育區等四區，分別訂定經營管理計畫，審慎經營。

世俗對「森林遊樂」一詞，似乎瞭解不夠，以為森林遊樂區與民間商業化的遊樂場所一樣，庸俗、吵雜甚至髒亂。其實國有林現有的16處森林遊樂區，以往因為政府經費支授有限，設施多半因陋就簡，遭致若干都市型遊客的批評，是常有的事。未來若能在政府財政資源分配上，力求公平合理，讓國家森林遊樂區享有和國家公園、國家風景特定區一樣的財源，相信此種窘況可迅予解決。

## 國家森林遊樂區的定位

至於國家級森林遊樂區之經營，究竟與民營的遊樂場所有何不同？是否將造成森林資源的耗損？謹將森林遊樂區分區經營之規定介紹如下：

### (一) 森林遊樂區之設置條件(森林遊樂區設置管理辦法第3條)

森林區域內有左(下)列情形之一者，得選定為森林遊樂區：

- 1.特殊之森林、地理、地質、野生物、氣象等景觀。
- 2.富教育意義之重要學術、歷史、生態價值之森林環境。

### (二) 森林遊樂區分區經營管理(森林遊樂區設置管理辦法第6條)

森林遊樂區內之森林，視其資源特性，得劃分為下列各種使用區管理經營之。其編為保安林者，並依本法有關保安林之規定管理經營。

- 1.營林區。
- 2.遊樂設施區。
- 3.景觀保護區。
- 4.森林生態保育區。

### (三) 營林區之管理經營(森林遊樂區設置管理辦法第7條)

- 1.營林作業應顧及自然文化景觀及水土保持之維護。
- 2.皆伐時，每年伐木總面積不得超過遊樂區面積1/30。
- 3.擇伐時，擇伐率不得超過蓄積量30%。
- 4.除步道、涼亭、衛生、營林及資源保育維護所必要設施外，不得興建建築物或設施。

### (四) 遊樂設施區之管理經營(森林遊樂區設置管理辦法第8條)

- 1.遊樂設施區應就必要之設施，整體規劃設計，並顧及自然文化景觀及水土保持之維護及安全設施，其總面積不得超過遊樂區面積10%。
- 2.遊樂設施區內建築物之造型、色彩，應盡量配合周圍環境，其建築材料以採用竹木或石材為原則。

### (五) 景觀保護區之管理經營(森林遊樂區設置管理辦法第9條)

- 1.景觀保護區應以維護自然文化景觀為目的，除步道、涼亭、衛生及安全所必要設施外，不得興建其他設施。
- 2.景觀保護區內如須為營林作業時，應以擇伐方式為之，擇伐率不得超過蓄積量10%，竹擇伐株數不得超過25%。

### (六) 森林生態保育區之管理經營(森林遊樂區設置管理辦法第10條)

森林生態保育區應保存森林生態系之完整及珍貴稀有動植物之繁衍，禁止有改變或破壞其原有自然狀態之行為。

## 國家森林遊樂區管理處-誰日不宜?

目前林務局管轄之19處森林遊樂區(其中3處尚未開放),總面積約36,249公頃,依據上述分區原則,可供硬體建設使用之遊樂設施區面積最小,僅佔2.67%;絕對保護之森林生態保育區其次,面積佔10.62%;營林區及景觀保護區分別佔57.50%及29.20%。由此可見,現有森林遊樂區範圍,均以早期森林作業後,經更新造林成功之人工林為主,故適合營林之區域較多。惟以自然資源永續發展之原則觀之,未來配合台灣本土化「森林生態系經

營」之推動,在森林永續經營、資源多目標利用、生命多樣性保育等三項目標指導之下,合理利用與更新森林,應是林學家所能認同,且是最符合人類福祉之經營方式。尤其各分區均有嚴謹之經營管理規定,其他機關無法承接之林政管理事項,均得以持續執行,管理上既非封存森林,亦非放任開發,而是合理經營與永續利用。因此,若能支援必要之經費與人力,相信在國家森林遊樂區管理處之運作之下,必能獲得最佳之森林保育與利用績效!

國家森林遊樂區分區經營管理現況

單位:公頃

森林遊樂區名稱	總面積	營林區	遊樂設施區	景觀保護區	森林生態保育區
太平山	12,631.00	11,444.00	72.00	801.00	314.00
滿月圓	1,573.44	1,502.36	17.08	54.00	
內 洞	1,191.34	897.34	7.00	287.00	
東眼山	916.00	464.00	25.00	427.00	
*觀霧	907.42	389.39	27.35	490.68	
大雪山	3,962.93	889.46	161.05	2,493.01	419.41
合歡山	457.61		33.00	424.61	
八仙山	2,492.32	2,349.85	125.48	16.99	
武 陵	3,759.95	46.13	663.60	3,050.22	
奧萬大	2,787.00	1,047.00	102.00	1,638.00	
阿里山	1,400.00	439.62	120.12	840.26	
藤 枝	770.46	497.00	53.00	220.46	
雙 流	1,569.50	78.87	87.51	1,403.12	
墾 丁	149.82	109.39	13.01	27.42	
知 本	110.00	30.94	6.12	72.94	
*向陽	362.00	116.82	13.00	232.18	
*卓溪	872.89	447.09	29.68	396.12	
富 源	190.97	53.57	18.24	51.64	67.52
池 南	144.48	87.17	11.00	46.31	
合 計	36,249.13	20,843.87	967.77	10,586.34	3,851.15
百分比	100%	57.50%	2.67%	29.20%	10.62%

\*觀霧、向陽、卓溪等3遊樂區尚未開放