



保育爲主之林業政策

文 ■ 顏仁德 ■ 行政院農業委員會林務局局長

一、前言

森林是地球陸域中，組成結構最複雜且完整的生態系，對環境變化之調節與水土之保全功能為其他生態系所無法比擬的，森林也是陸域生產力最高的生態系，能提供地球上各種生物（尤其是人類）生存所需之食物、能源及棲息居所。臺灣面積僅三萬六千平方公里，五分之三是山地，天然環境脆弱，地質不穩、天災頻仍；民眾應該能體會並深切認同有完整的森林資源，對臺灣這個小島是多麼重要，亦可以說森林是維繫臺灣二千三百萬人生命財產安全的唯一的命脈。如何保護森林資源命脈是林務局之職責所在，而林業政策之訂定自當涵蓋這個課題。

二、臺灣林業政策變革

林務局經管臺灣百分之四十四面積的土地（亦即186萬公頃的森林地），擔負著環境維護及森林資源安全之重要責任；因應時代的變遷，配合社會之需求，林業經營目標從臺灣光復到今天也歷經了許多變遷，茲臚述如下：

（一）光復後至民國60年中期，為國家復建需要，林務局經營森林資源以林木資源為主，大量伐木外銷，創造工作機會，賺

取外匯，支撐國家經濟發展，當時之林業政策是以伐木與造林並重；同時重視森林之國土保安功能，因此將部分地區擴大編入為保安林。

- （二）民國65年實施「臺灣森林經營改革方案」，森林經營目標改以國土保安、發揮森林最大之公益功能為主，減少森林砍伐並朝森林資源保育、森林遊憩等多目標發展。
- （三）民國80年因應全球生態保育之潮流，修訂「臺灣森林經營管理方案」，政策性宣布全面禁伐天然林，並將每年伐木量限制在二十萬立方公尺以下，每一伐區皆伐面積不超過五公頃，林業政策遂而導向加強森林資源及生態保育。
- （四）今天的林業政策已全然走向以整體森林生態永續發展考量之森林經營目標，整合「森林永續經營」、「森林資源多目標利用」及「維護生物多樣性」三大理念、建構以生態系為規劃單元之林業經營體系，俾使資源管理提昇為涵蓋生物多樣性保育目標。

因應環境及社會發展，林業政策歷經多次變遷，而維護森林資源之完整，發揮森林的公益性功能則始終如一；有關森林的自然

保育工作，林務局早在民國53年曾已進行珍貴稀有動、植物族群量的調查工作，民國63年曾在武陵七家灣溪投入櫻花鉤吻鮭之復育試驗等工作，而同年為保育珍稀鳥類藍腹鵲及其棲息地，就已劃設公告臺灣第一個自然保護區「出雲山自然保護區」。民國70年前後，許多自然保護區陸續在此期間規劃、設置完成。其後並陸續公告為自然保留區，野生動物保護區與野生動物重要棲息環境。

三、與保育有關之林業法令與政策

政府施政須以追求國家整體利益以及全民福祉為最終目標，經營森林之林業施政亦如是，為實現並延續臺灣森林賦予的使命，肩負經營管理國家85%國家森林的林務局，所擬訂執行之各項林業經營措施，均必須在森林資源保育原則下進行；這些原則在現行之森林法與森林經營管理方案中均有嚴謹之規範：

(一) 森林法

森林法為林業經營之基本法，是所有林業政策措施必須依循之法源，現行之森林法是在民國3年制訂，民國21年及34年兩次修正，修正重點在明定森林所有權、鼓勵造林、厚植森林資源並強調林地林木之保護及保安林管理；而後又分別在74年、87年及89年進行修正，因應國家發展現況、社會結構及環境需求變遷，民國74年通盤檢討修正森林法，第一條即揭櫫立法衷旨是為保育森林資源，發揮森林之公益及經濟效用，而在各篇章包括林政、森林經營及利用、保安林或

森林保護之條文，在在都強調林地林木之保護及森林國土保安長遠之利益。

(二) 森林經營管理方案

森林經營是林業施政計畫之綱領，全文共分16點，多數均與保育政策有關，如第一點「臺灣林業係採保續經營原則，為國民謀取福利，積極培育森林資源，注重國土保安，配合農工業生產，並發展森林遊樂事業，以增進國民之育樂為目的」，清楚揭示林業經營之保育及永續原則，其他與保育相關之條文如：應依永續作業原則，將林地作不同之分級，並配合集水區經營需要，種植長伐期優良深根性樹種；公私有林經營應有計畫之造林及經營之輔導，以激發造林意願；對公路、鐵路、水庫、電源、水源、集水區、沿海等地區擴編保安林；森林內有危水土保持之開發應禁止；加強辦理集水區治山防洪工程，主要溪流兩岸，應設置不少於50公尺寬之保護林帶；限定年伐木量及皆伐面積，並全面禁伐天然林，水庫集水區保安林、生態保護區、自然保留區、國家公園，及無法復舊造林地區；伐木、火災跡地、濫墾收回地、海岸防風林、超限利用之山坡地應即實施造林；除依森林法第八條規定及配合政策之推行經行政院來案核准，及已出租林地另案檢討者外，國有林事業區之林地，不再放租、解除或交換使用；為永久保護森林資源，加強防範森林火災、病害、蟲害，積極充實各項保林設備，提高機動力，發揮工作效率；為保存自然景觀之完整，維護珍貴稀有動植物之繁衍，應積極依法劃定自



然、生態保護區及野生動物保護區，並供科學研究之教育之用。

(三) 挑戰2008：國家發展重點計畫

國家發展重點計畫中之水與綠建設計畫，與保育相關者，諸如：國有林地治理與復育、保安林經營管理、平地景觀造林及綠美化、海岸林生態復育、棲地保育等等，無一不與保育森林環境有關。

四、當前保育策略

由於全球土地利用頻仍，林地消失快，土地沙漠化，加以全球工業化，加速消耗石化燃料，致全球環境變遷日益嚴重，且生物多樣性日益喪失。有鑑於此，諸如森林扮演碳吸存之功能及維持生態穩定之角色日受全世界高度之重視。配合全球森林保育之浪濤，現時保育策略之具體內涵如下：

(一) 林地分級分區

由於林地可提供不同的利用方式，但不同之利用方式可能產生互為扞格之情形，爰民國92年1月第五次全國農業會議「強化森林生態系經營」議題討論決議，森林應予適當之分級分區經營以促進森林永續發展經營，森林依其土壤、坡度、森林現況等條件以及相關之法令規定，決定其森林經營之主、次要功能與目標，將森林區分為林木經營區、國土保育區、自然保護區及森林育樂區。各森林分區經營規範將是未來擬訂林業經營實質計畫之依據藍本。四個分區中的自然保護區比例最高，占全部面積之40%以上，其次是國土保安區占38%以上，這兩種分區之

主、次要經營目標分別為生物多樣性保育、維護天然林生態棲地完整與防止國土沖蝕流失、預防災害、涵養水源發揮森林公益功能為主。另林木經營區與森林育樂區則以資源利用為導向，發揮森林之遊憩功能，以及以追求生產優質高價木材及最大的材積收穫之林木經營，兩者合計僅占全部國有林事業區面積之20%，整體觀之，國家森林經營目標已導向森林資源保育與永續利用。

(二) 規劃、設置、經營自然保護區系統

臺灣生物資源非常豐富，每單位面積物種比例是全球平均值的60倍，特有物種比例相當高，但是因土地資源有限，生物種消失絕滅的速度亦非常快，根據國際自然保育聯盟（IUCN）資料指出，原始棲地干擾破壞、過度採集捕獵等因素是物種絕滅主要原因，因此維護生物之多樣性最直接方法就是保護生物棲存地。雖然生態保育問題不是只是劃設很多的保護區就能解決，而生態破壞行為不只發生在保護區內也發生在區外，但是對某些存續面臨威脅之珍稀動植物而言，保護區是確保它們暫時存活之庇護所，至目前為止林務局劃設並管理之自然保護區數量多達38個，面積更有39萬9,300公頃，約占國有林總面積之26.6%，占臺灣陸域面積之11.12%。目前38處自然保護區均已完成基本資料之建置，並據以擬訂經營管理計畫，加強監測、巡邏取締、環境教育等工作。

(三) 中央山脈保育軸建構

這是近年來林務局為保育綠色家園，實現「綠色矽島」願景，積極推動完成之生態

保育成果。為建立完整生物維生系統，避免棲地零碎化、過多不當之開發行為，減損自然保護區生態維護之功能，同時也為建立範圍完整之生物資源資料庫，提供科學研究與自然教育場所，遂以較不適合經濟活動之中央山脈區，積極完成丹大、關山及棲蘭三處野生動物重要棲息環境公告作業，結合國有林自然保護區系流、國家公園等於89年2月15日正式完成建置「中央山脈保育軸」，「中央山脈保育軸」從北到南綿延三百公里，涵括14個自然保護區，也包括太魯閣、雪霸及玉山國家公園，面積共計63萬公頃，占全島面積之17.5%。未來將加強評估保育軸之自然度、代表性、歧異度、脆弱度及威脅因子等並據以擬訂經營管理計劃。

(四) 維護並厚植森林資源

林務局每年編列超過50億經費預算執行「加強造林及森林永續經營」計畫等4項施政計畫所列之21項子計畫，均與維護森林資源、保護林地林木與保護國土安全有關；如包括森林生態系經營、棲地保育、森林火災、昆蟲為害、盜伐、濫墾等之防範與取締，國有林地治理與復育、保安林管理、海岸林生態復育、平地景觀造林及綠美化等重要工作。除此之外，鑑於全臺社區營造日益蓬勃發展，而社區永續發展之基礎工作仍是以保育為前提，如保育社區之巨木、老樹、代表性之生物、溼地以及保存社區聚落與文化等，均可以凝聚社區意識，建立社區永續發展之共識。經由社區林業之推動，鼓勵山村社區自主、自動、自發參與，共同經營森

林資源，共享森林資源保育之成果。

此外，建立老樹基本資料，推動老樹保育工作；整合全臺溼地，建立溼地保育軸也均是保育政策關切之對象。

五、未來一年之工作目標

森林是可再生的資源，生態的穩定是建立在生物組成消長之動態平衡基礎上，真正資源保育應是在公平合理安全利用的前題下追求資源的永續發展。林務局所管理之國有森林為全民所共有，其成果亦應為全民所共享；值此林業經營轉型與組織調整之際，全國民眾的支持與重視是我們最大的精神支柱，從93年度，基於保育為主之信念本局將繼續努力完成下列工作：

一、發展優質林業，厚植森林資源

(一) 檢討評估國有林班地林地分區後之管理成效

檢討各林區國有林班地林地分區及其編擬分區經營規範，選擇4個國有林事業區運用地理資訊系統進行林地分區檢討並規劃現場檢核，實地進行現場查核；探討林地分區之各分區權重及整併方式，提供國有林班地林地分區修訂檢討與建議，提高林地之生產潛能。

(二) 加強國有林及海岸地區生態造林並辦理人工林中後期撫育

加強國公有裸露地、火災跡地及濫墾地收回生態造林250公頃，增進水源涵養，維護國土保安之功能。並積極辦理人工林中後期撫育工作500公頃，調整林內空間，提高木材



形質生長，增加生物歧異度。針對海岸保安林（含離島地區）之砂地、草生地及木麻黃老熟林分地，辦理新植140公頃、營造複層林50公頃，並依生態原則，建造海岸景觀環境林，以符合維護生物多樣性之原則，並達森林永續經營，多功能使用之目標。

(三)持續推動防災造林

結合造林、生態及地景保育觀念予以宏觀規劃，並配合植栽、打樁編柵、覆蓋草網、直播造林等方式辦理崩場地復育造林。另對於環境敏感地區如土石流高潛勢地區、重要水庫集水區、重要溪流兩岸應栽植50公尺以上寬度之林帶，栽植密度為每公頃栽植2,000株以上，預計完成50公頃防災造林，以達到土砂捍止及國土保安等目標。

二、發展安全林業，保障民衆權益

(一)加強森林防火及林地管理機制

完成現行事件應變系統（Incident Command System，簡稱ICS），系統架構更新，建立ICS網站，包括ICS聯絡通報、訓練制度、執行策略規劃、菁英隊員再教育、新隊員基礎訓練及建立滅火演練模擬案例資料庫。加強森林護管，防範盜伐、濫墾及各項不法案件之發生。建立林地產籍及出租林地基本資料，實施租地造林地收回制度。

(二)提昇森林遊樂區服務品質及安全

辦理森林遊樂區ISO9000品質管理驗證，提昇行政效率，改善機關形象，建立森林遊樂區、阿里山火車、台車、蹦蹦車之標準作業程序。設置各種警告標誌、安全護欄或解說牌等設施，定期檢修與更新安全設施

及警告標誌。遊樂區管理人員每日巡護遊樂區之環境、設施、步道作好安全維護工作，加強公共安全教育宣導，督促門禁管理員確實執行工作，加強門票收入運送安全控管查核。邀請各森林遊樂區與同業及異業策略聯盟，提供更完善與高品質之休閒遊憩品質。

三、發展休閒林業，提供舒適旅遊空間

(一)建立林業文化園區系統

現行及預定之林業文化園區計有羅東處址溼地（含貯木池）、東勢大製材廠、嘉義龍美工作站新址及林田山林場區。茲依環境資源特色，林業文化產業，地方需求等因素，配合「挑戰2008：國家重點計畫」中之「文化創意產業發展計畫」，建立國家級林業文化園區系統。

(二)改善森林遊樂區景觀

考量設施對環境之影響及遊客之安全，審慎選定設施位置及配合當地景觀特色選擇工程材料，並參酌景觀總顧問意見，持續辦理17處森林遊樂區設施新建或整建及維護工程，預計辦理公共建設工程35件，設施維護65件，推展生態旅遊；辦理景觀維護、遊憩資源系統規劃研習訓練。

(三)建置國家自然步道系統

完成第二期國家步道系統藍圖整體規劃，辦理5處步道自然資源及人文史蹟調查。整建步道約180公里，並維護修建沿線相關設施。編印國家步道環境教育解說叢書5冊。辦理各項環境教育與宣導行銷活動16次。

四、發展環保林業，維護和諧環境

(一) 規劃平地造林示範區

自91年度起積極推動六年平地景觀造林計畫，完成「嘉義東石農場鹽溼地生態造林示範區」、「花蓮糖廠大富農場平地景觀造林示範區」、「屏東縣崁頂鄉武邊農場平地景觀造林示範區」三處示範區，以期帶動地方繁榮，增加平地綠化面積，創造優質的農村森林生態環境，達成平地造林願景。

(二) 辦理國有林地治理與復育、林道改善與維護

為維護森林及水土資源，積極辦理國有林崩場地及土石流潛勢溪流治理與復育。本項工作將選擇重點溪流，以集水區為治理單元，檢討調整過去執行之工法，全面辦理生態及崩場地、裸露地，融入生態保育及生物多樣性之觀念作整體治理之規劃。整治工作兼顧防災安全及功能，構造物儘量採用低矮化、坡度緩坡化、材質自然化、斷面多樣化、造型柔和化及工程經濟化等生態工法原則。93年度預定辦理各項治理工程150件。並且加強辦理林道改善與維護，推廣景觀道路，以創造高品質旅遊環境，增加旅遊吸引力及提昇旅遊風氣。93年度預定辦理林道改善與維護工程36件，景觀示範林道改善工程2件。

(三) 加強自然保護區管理經營及維護

辦理38處國有林自然保護（留）區系統之重新定位及公告作業，配合地理資訊系統，規劃辦理保護區生態效益評估、進行各保護區生態資料蒐集、調查及監測計畫，籌

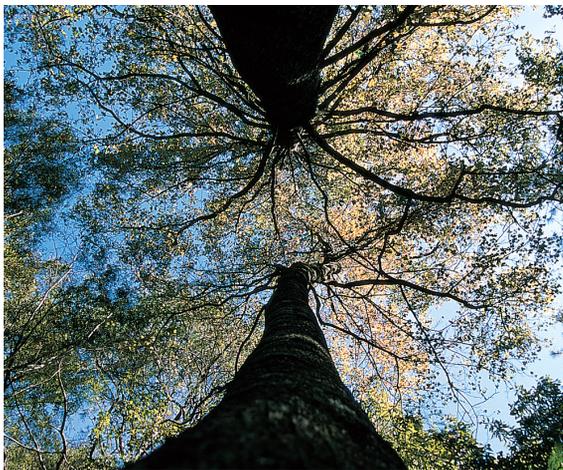
辦野外調查技術訓練及生態教育解說活動，以落實教育推廣及推動生物多樣性保育觀念。

(四) 保護社區文化資材

輔導各縣市政府加強老樹保護，延續綠色活古蹟，並辦理老樹保護人員研習訓練活動，包括老樹病蟲害防治處理、資料調查建檔、巡護管理維護、教育宣導...等，透過健全老樹保護組織架構，充實執行人員相關知識，重建老樹、歷史、人文與生活之聯結。

六、結語

國家森林是全體國民共有的財產，其經營向以保續作業為原則，今天，則以全方位保育為主軸，從各領域，發揮其公益效用，以為世代所共有、共享，此為吾人之職責，期盼林業同仁全力以赴，達成此一目標。🌲



(攝影 / 陳吉鵬)