

# 新世紀林業政策芻議—— 維護森林生態、保育自然資源

文 ■ 顏仁德 ■ 行政院農業委員會林務局局長

## 一、前言

森林是人類遠祖最早家園，提供遮風避雨、採實狩獵；當發現了火，攀枝聚薪、取暖煲食，人類與森林關係如此密切綿延千年。因此，人類自有歷史以來，森林與經濟、社會文化之發展均息息相關，只是各個國家發展的先後程度不一，當某些地區的百姓還在以採集森林產物為生活材料之同時，可能某些地區則已進入高度後工業社會的階段，將森林視為創造精神文化等更高附加價值的環境效益。

森林也是地球陸域生產性最高的生態系，曾有歷史學家說：「人類的歷史，就是人類對森林的『破壞－認識－恢復－再破壞』的歷史」，人們的需求過量導致森林減少（deforestation）和資源本身之耗盡（depletion）。但是，面對近來大地反撲的力量，今天我們共同的認知，森林是地球的保護神，森林與環境間存在著環環相扣的關係，失去了森林，人類就沒有明天。

從1992年聯合國經濟發展委員會（UNCED）在巴西里約熱內盧召開世界高峰會議中所發表的舉世聞名的「森林原則」的

里約宣言，全球生物多樣性及全球氣候變遷公約，一改森林保續收穫（sustained yield）觀念，而對森林的「永續性」下了新的註解，將其擴大解釋在社會、經濟、環境、文化、精神等層面上，更重視世代間利益與尊重財貨與服務的精神，為森林業務及保存生物多樣性上，奠定了全球性的基礎。2003年在加拿大魁北克市召開的第十二屆世界森林會議，主題即為「森林：生命的泉源（Forest, Sources of Life）」，期望在永續森林經營及負責任的利用下，兼顧經濟收益與人民生計，建構健康的森林，並逐漸增加森林覆蓋的面積。

台灣面積僅3萬6千平方公里，有將近三分之二的面積是山地，最高海拔將近4,000公尺，加上長達1,400公里的海岸線，於是包含海洋、濕地、平原、高山、森林、草原、溪流、湖泊等各種不同的生態系，從北到南、由西到東，處處都有豐富的自然資源，成為本島動、植物的生命來源。台灣林業政策已由早期生產木材與樟腦等主副產物為目標的經營方式，繼而走向保育遊樂方向，使臺灣居民從林農業走上工業化途徑；而現代林業



經營則已進展至利用生態方法，融合了人民的需求與環境的價值。

民國79年，行政院核定「台灣森林經營管理方案」並實施後，將台灣林業的經營採取保續原則，積極培育森林資源，注重國土保安，發展森林遊樂事業，以增進國民之育樂為目的，並劃時代的制訂全面禁伐天然林、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，限制伐木量在每年20萬立方公尺以下等政策。今日的林業政策係以整體森林生態永續發展考量，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位的林業經營體系。然而，面對地質脆弱地理上又位於西太平洋颱風好發區域、九二一地震所造成的鬆動土石及氣候異常變化、聖嬰、反聖嬰等現象，近年來台灣發生的重大環境災害，尤其七二水災造成台灣中部重創，前行政院

游院長在聽取本局「全民造林運動實施計畫」簡報時，指示本局一併提出新世紀山林政策；爰本局以新的思維配合國土復育條例重新檢討林業政策，以跨世代、前瞻性的林業政策來回應社會大眾殷切盼望。

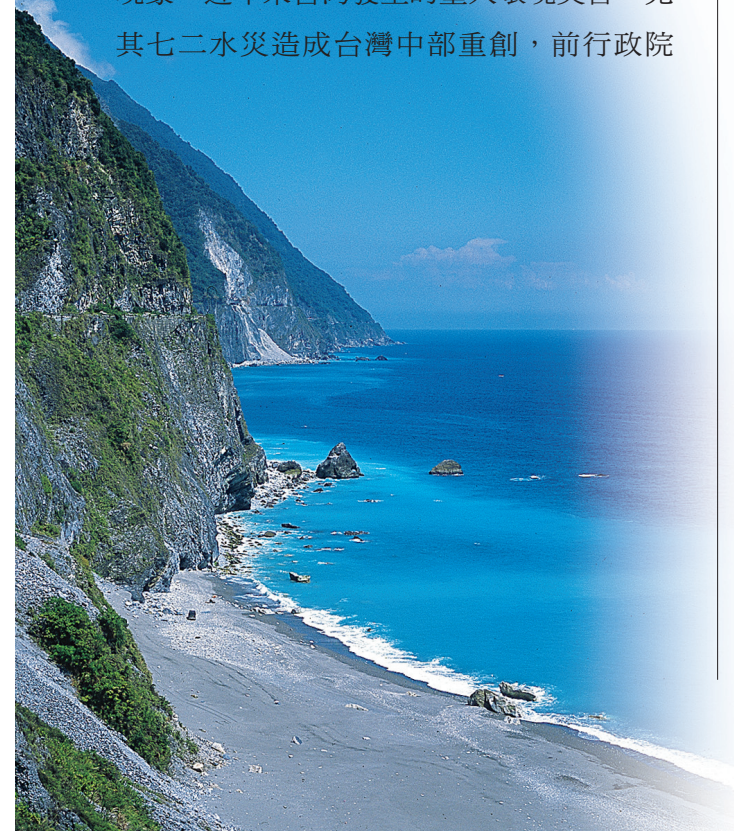
## 二、林業新思維

### (一) 當前的臺灣林業問題與處理原則

在全球環境問題中，以全球氣候暖化、生物多樣性以及環境價值的觀念改變最為突出。面對全球氣候的異常變化詭譎難測，日益耗損與脆弱的环境生態及民眾安全居住環境的渴望，明天我們要過什麼樣的日子——「我們生存的環境其實是我們向後代子孫借來用的，不是承自祖先，可以任意揮霍的」（王俊秀教授引用2002曼谷宣言）。從這樣的觀點來檢視當前的林業政策，是應該有所變革與新思維，方能因應現今時勢之需求，並為後世子孫構建一安全無虞的生活環境，我們首先針對當前臺灣林業的問題，提出以下幾個原則：

#### 1. 復育過度開發地區的生態環境，促進環境資源永續發展

臺灣地區地狹人稠，近三分之二以上的土地屬高山或坡地，適合開發利用者有限，幾十年來的經濟發展造成對土地的過度開發使用，使生態環境受到不當擾動與破壞，並且由於近來颱風豪雨加上地震等天然因子，而引發大型的水土災害，但其災害程度的加深、加劇與不當土地利用息息相關。過去幾十年來，臺灣的土地利用，包括在具環境敏



感地帶的坡地濫墾、濫挖、濫建及濫開路等不當開發，在土石流危險區、行水區等地區與自然爭地，是造成多次重大洪水和土石流等嚴重大型水土災害的幫兇。

去（93）年七二水災後，保育團體及社會輿論再三強調森林為水土保持、自然生物界安身立命之地，應嚴禁任何形式的開發；已遭破壞的森林須循自然演替重歸平衡並依據安全承載量，建構兼顧厚生與保安之森林，足見社會大眾對森林所具有之國土保安、涵養水源等公益效能的殷切期盼。在這樣的訴求下，復育過度開發地區的生態環境，促進環境資源永續發展，是為林業經營的重要目標。

## 2. 建立林地分級分區，一定海拔以上林地禁止採伐林木

森林經營型態已由傳統的林木經營轉型為以生態的方法，融合民眾的需求與環境價值，兼顧自然資源的保育、永續利用，以及

山村經濟之振興。為回應社會大眾期望，符合社會環境變遷，應建林地分級分區制度，依其分區經營準則與規範落實執行，以適切反應林地潛能合理使用與保育林地。另為配合未來「國土復育策略方案暨行動計畫」及「國土復育條例」的制定，劃設一定海拔以上的高山區域林地將嚴禁採伐林木，在此範圍內之國有人工經濟林，以逐步演替方式導為較接近自然之生態林。

## 3. 調整造林政策與復育工作

自本（九十四）年度起，停辦「全民造林運動實施計畫」之新植造林業務，山區育林作業方式應依據國有林地分區經營規範與準則，予以檢討調整，造林目標朝高山保育、坡地復育及平地與海岸造林方向考量，造林方式採回歸自然演替，以天然更新方式復育山林資源，或實施生態復育造林。此外，從產業經濟及生態景觀面觀點，積極推動平地景觀造林政策，配合農業減產，釋出低產農地大規模造林，而在林木成材可利用之前，仍能發揮其各項環境功能並提供大面積綠境景觀，增加平原地區休閒遊憩場所，兼具生產、生態、生活等多元化功能。

## 4. 重新檢討租地造林問題

租地造林政策原藉民間力量加速綠化，增加森林資源，同時創造就業機會，並培養全民愛林觀念。然而，近數十餘年來，社經環境丕變，林農為謀取短期收益，或為維持生計或為追求較好的生活品質，乃於國有林班租地內大量種植檳榔、果樹等經濟利益較高的樹種，再加上近來山區交通運輸設備發

達，儼然已形成經濟作物之專業生產特定區，尤以中部梨山、中橫沿線地區為最，租地造林政策遭遇相當程度的扭曲。在注重國土保育的聲浪與趨勢下，租地造林政策之階段性目標已達成，應逐年編列經費，補償地上林木價金後由政府收回，以利整體經營管理。

### 5. 營造優質社區生活環境，擴大公眾參與

在永續國土保安與維護生態環境的前提下，明智、合理、協調的整體規劃、運用森林資源，妥善規劃發展森林生態旅遊事業，朝向森林自然教育及生態旅遊業務之方向發展。此外，越來越多的先進國家在發展觀光業時，特意將地區性原住民或先住民之傳統生活方式與特殊技藝、文化，納入觀光景點與項目，除了提升觀光產業之文化氣息外，更使原住民族因受到尊重而降低與政府對抗的心結。因此，「社區林業計畫」的推動，是鼓勵在地參與生物多樣性保育、協助村民就地取材參與生態工法整治計畫，營造優質生活環境，並擴大公眾參與國家森林經營管道，達成社區發展與森林永續之目標，更可親手打造自己的家鄉成安穩的環境。在尊重少數族群傳統文化及自主發展權的前提下，使山村住民有智慧的利用山林資源，有尊嚴的獲取改善生活所需之經濟利得，是林業人員居於夥伴地位應主動協助之事項，亦是生物多樣性公約所規範內容之具體實現。

### 6. 以生物多樣性保育為主軸，確保生物資源之有效維護及管理

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。由於人類的需求，開發和利用自然環境是無可避免的，但在開發、經營、利用和管理過程中，如何對自然環境的破壞減至最低的程度，自然資源的維護與保存該如何來進行，已為目前急需推動之目標。因此，本世紀林業保育政策應以生物多樣性保育為主軸，確保生物資源之有效維護及管理，維持其所提供各項生態服務上之功能及被運用之潛能，方符合全球保育趨勢發展，實現台灣本島綠色家園目標，並達成「綠色矽島」願景。

### （二）策略及具體措施

為配合當前國土保安及復育政策，林業經營以國土復育及生態維護為目標，以生物多樣性保育為主軸，而訂定以下具體策略及措施：

#### 策略一：落實林地分級分區，永續森林經營

具體措施：嚴謹建立全島公、私有林林地分級分區制度，依林地分區經營準則與規範，進行各項施業及經營管理措施。並初步擬定海拔1,500公尺以上地區禁止採收林木。此外，規劃辦理第四次全國森林資源調查，建立森林生態系經營基礎資料庫。

#### 策略二：健全林地管理，維護森林資源

具體措施：新濫墾地立即排除，舊濫墾地分年分期收回。國、公有出租造林地全面清查違規使用或超限利用，依輕重緩急訂出處理順序，次第收回復育造林，位於土石流潛勢地區、水庫集水區及河川區兩側等重要

地區者，優先收回，補償從優。另為落實林地護管工作，結合新科技，應用航遙測影像資料，即時監控。

### 策略三：實施新造林政策，復育海島自然綠境

具體措施：在本次研議的林業政策，造林政策做了大幅度的調整與修正，首先在造林基本原則上，係以森林生態系為基礎，揚棄單一樹種的建造方式，選用適地適木之本土原生樹種，營造複層林。一定海拔高度以上之森林，採自然復育方式，使其自然演替；低於一定海拔林木經營區，以適當之經營方式，加速森林演替，厚植森林資源。加強平地造林及復育海岸林，營造綠色新境。減少竹林面積，改植原生、深根木本植物。

在實務操作上，落實林地分級分區制度經營管理，加強劣化地生態復育及林木疫病監測與防治，厚植森林資源。環境敏感區之租地造林地予以收回，加強管理。平地造林部分，擴大土地取得來源，選出替代進口木材之具高經濟性木材生產價值原生樹種，主動規劃經濟造林專區，實施造林，營造兼具生產、生態、生活休閒園林，創造優質生活環境。

全民造林計畫經檢討後，短期措施將儘速訂定「獎勵造林辦法」，環境敏感地區租造林地收回前，達伐期齡者，研擬發放「生態維護獎勵金」，以鼓勵保持林相完整，減少砍伐。中期措施針對公、私有林地施行林地分級分區，「林木經營區」進行輔導；其他區位，為鼓勵保持林相之完整，研擬發放「生

態維護獎勵金」。長期措施基於國土保安之長遠利益考量，位於環境敏感地區以及有危險之虞的私有林地，予以收回管理。

### 策略四：加強集水區治理與復育，妥善經營保安林

具體措施：以集水區為單元，從源頭至中、下游，整體規劃治理，以生態為導向，安全為基礎，因地制宜採行生態工法或自然復育。公、私有林在國土保安及林業經營上有收歸國有之必要者，得逐年編列預算依法辦理並從寬給予補償金。不再新建林道，既有且使用中之林道加強邊坡整治，為配合國土復育、森林管理之需要，林道得定期予以封閉。

### 策略五：強化森林自然教育，推展森林生態旅遊

具體措施：森林遊樂區轉型為自然教育中心，依生態承載量，發揮環境教育功能。健全森林生態旅遊環境，結合「國家步道」、「生態展示館」、「林業文化園區」與「社區林業」，推展森林生態旅遊。依據「促進民間參與公共建設法」等相關法規，積極辦理森林育樂設施提供民間投資經營計畫，以企業經營理念提昇服務水準，創造就業機會，減輕政府財政負擔。

### 策略六：維護本土生物多樣性，確保生態平衡

具體措施：建立中央山脈保育軸完整生態系維生系統，防止不當的開發行為，維護生物多樣性，保存物種基因。推動生物多樣性調查，設置永久樣區，進行生物資源生態



監測，建立基礎生物資料庫。此外，發展保護區生態導覽制度，透過政令宣導及辦理各項活動機會，結合生態旅遊與解說教育，推廣國民正確自然保育觀念。

#### 策略七：落實社區參與，建立夥伴關係

具體措施：善用原住民生態智慧，發展互信互利之夥伴關係，透過社區林業推廣，強化溝通，以其傳統慣俗及文化的傳承與森林資源經營有關者為方向，共同參與社區林業推動計畫，建立協商機制，促進當地社區發展。

### 三、結語

國土保育工作是臺灣永續發展的關鍵，在提昇國人生活環境品質並兼顧營造經濟發展條件下，如何使過度開發之國土能有休養生息之機會，水、土、林等國土資源之組

織、規劃與經營管理機制應需重新檢討，以落實國土資源之保育利用與管理。林業政策由採伐生產、全面禁伐天然林、國土保安、森林生態經營，一路演變至今以生態資源維護、高山保育、坡地復育、平地造林、海岸保安為森林經營的方針，未來「國土復育策略方案暨行動計畫」、「國土復育條例」的通過實施，國土的保育措施將由消極的救災復建，轉變為積極性的防災與避災作為，森林是國土保育的最佳鎧甲與防護衣，也是此方案及條例規範重點之一。本局擬訂新世紀林業政策即是希望能對此鎧甲或防護衣達成最妥適的保養與維護，發展「優質、安全、生態、休閒」林業，達成國土保安與復育之重要使命及「保育自然資源、復育劣化林地、維護優質環境、提昇遊憩品質」之施政目標。♻️