



回顧與展望—談林業的轉型與責任

文 ■ 顏仁德 ■ 行政院農業委員會林務局局長

近年國內政經社會面臨錯綜複雜的變革，在短短幾十年內，世界觀、價值觀、社會與政治架構、科技和技術等，都在快速更迭與轉變中，真可用「日新月異」來形容，而邁向21世紀的臺灣林業也正處在一個關鍵性的轉型期。管理學者引用達爾文的進化論，說明企業如果不遷徙又不想被淘汰，進行事業轉型是永續經營的唯一出路。變革與轉型，是組織發展的必要過程，若想要永續經營，在這個充滿高度競爭與快速變化的大環境裡，沒有任何變革，意味著停滯呆板而缺乏因應，也隱藏著危機！因個人的好惡，堅持傳統，不趨附流行，不作興變革，或許不一定產生什麼樣的影響，但是，對一個組織、一個國家，如果也樣樣堅持舊規，不願改變，那影響可就大了。林務局成立迄今已逾60年，在總體環境快速變化及普羅大眾在生態保育意識高漲的趨勢下，也面臨了轉型變革的壓力與新責任的承擔。因此，在轉型過程中須明瞭自身的定位和發展目標，才能靈活地運用既有的優勢，積極投入核心議題的處置，並同時系統化地進入適切的領域謀求發展與契機。或許經營變革也如同達爾文所描述，能夠存活的生物，往往

不是最聰明的，也不是最強壯的，而是能夠調適環境變化的生物。

變革不一定比較好，但不變革卻一定不會比較好，把變革視為機會！彼得·杜拉克（Peter F. Drucker）說：「處在劇烈變動的時代，我們無法駕馭變革，只能設法走在變革之前。」所以未來管理的一大挑戰，就是將變革視為機會。只要變革的方式是一種創造性的變革，有明確的目標，透過謹慎周延的求變過程，蒐集多方而深具宏觀視野的替代性新方案，進一步分析比較，就可以找到最佳最適的變革途徑，獲得真正進步的可能。另外，執行力，是績效的關鍵之一，其不但影響對變革管理的貫徹，也是競爭力的表徵，是當前我們最須強化的能力！

一、林業政策與經營的變革

臺灣林業之經營，始自1895年日據之初，隨著不同時期的經濟發展與社會背景而有所興變革新，臺灣光復後的林業採「因時與因地制宜」的經營政策與方針；至民國47年公布「臺灣林業政策」及「臺灣林業經營方針」，此政策以40年為目標，將不良之天然林進行林相變更與改良，培育優良人工

林，方針中亦指出造林與伐木應密切配合，同時充實保林設備、救火組織與增闢林道，以利林業經營，楊棄以國土保安和開發森林並重之永續林業經營政策，並首見「發展林地多種用途，建設森林遊樂區，增進國民康樂」之揭示。民國64年行政院核頒「革新林業經營三原則」，以取代民國47年頒布之「臺灣林業政策」，其三原則之一為「應以國土保安之長遠利益為目標，不宜以開發森林為財源」，此時之林業經營，由經濟導向進入了社會導向。民國65年公布「臺灣森林經營改革方案」，實施森林遊樂及自然環境保育計畫；民國71年制定「文化資產保存法」，此時的臺灣林業由社會導向進入文化導向，同時也揭開臺灣生態林業進展之里程碑，邁入生態林業之經營。民國82年起臺灣進入森林資源「永續經營」之思維，揚棄以往「持續生長」之觀念，生態效應是「後臺灣經驗」之內涵，取代前此經濟掛帥之「臺灣經驗」。民國83年，憲法增修條文第18條規定：「經濟及科學技術發展，應與環境生態兼籌並顧」，臺灣生態林業之呼聲於此而達最高潮，而林業經營方針即依循「森林生態」及「永續林業經營」方向下推動實施。

然而，自民國88年921大地震，及嗣後的天災水患，對國土與生態環境造成嚴重破壞與衝擊，國土復育與保安為林業經營上賦予之重責。而臺灣在近幾年已陸續制訂國家「二十一世紀議程」、「生物多樣性國家報告書」，並研擬溫室氣體減量策略，訂定「國家環境保護計畫」、推動「綠色矽島」計畫，2003年（民國92年）是永續發展的行動元

年，在兼顧海島「環境保護、經濟發展與社會正義」三大基礎之基調下，林業在綠資源、生物多樣性資源維護、林地護管、劣地復育、海岸林造林等執行策略與計畫中，是責無旁貸且須戮力完成之使命。

二、回顧過往

在過去一年裡，本局賡續辦理「挑戰2008國家發展重點計畫—水與綠建設」、「國土復育策略方案暨行動計畫」項下等相關計畫；另，行政院農業委員會在95年6月提出「新農業運動」，在「臺灣農業亮起來」的願景下，本局以「推動生態環境永續發展」為目標，提出「建構綠色廊道，營造優質環境」及「加強森林永續經營，厚植自然生態資源」作為重要指標；行政院在10月份提出「2015年經濟發展願景—第一階段3年衝刺計畫（2007－2009年）」，本局在「健康樂」及「環境美」的重點計畫下，分別提出「國家步道系統」及「國土復育計畫」等實施計劃。此外，在「石門水庫及其集水區整治條例」通過後，本局也提出石門水庫及其集水區上游地區國有林班地管理與治理復育計畫。

從以上的計畫內容來看，不論是延續性或者是新興計畫，本局的定位以及施政目標、策略上，已經在轉型變革中，且被賦予復育保安的重責大任。回顧95年執行情形，在森林永續經營與生物資源保育工作上，本局落實林地分級分區及管理，蒐集經營所需資訊，建置生態系長期監測系統，辦理46,888公頃保安林檢訂；將林地區分三級巡護，強化巡視深度與廣度，執行林野巡視



179,994人次，取締盜伐66件、濫墾39件，森林火災撲救28次；配合獎勵與補助措施，輔導農民及農企業於休耕農地造林，並於沿海地區之海岸保安林，進行植生復育，改良沿海地區自然環境生態景觀，完成造林綠化面積802公頃；發展森林生態旅遊，規劃16條生態旅遊遊程路線，透過本局網站生態旅遊專區宣導及舉辦181場次行銷與體驗活動，高達19萬人次參加；積極配合 蘇院長宣示之「千里自行車道、萬里步道」計畫，規劃全國步道系統藍圖、推動步道環境優化運動，完成國有林步道120公里整修；維護生物多樣性，加強「雪霸自然保護區」等6處國有林自然保護區及四草野生動物重要棲息環境經營管理，辦理保護區內陷阱拆除及野生動物收容救傷，辦理宣導訓練研習、觀摩等活動計165場次。

在執行國土復育的工作上，於石門水庫及其集水區整治計畫，辦理石門水庫及大甲溪流域上游集水區國有林班地治理及復育崩塌地工程23件；加速國有林租地造林地補償收回，本從優補償精神，採鼓勵、勸導方式，由承租人主動提出交還林地申請，收回417.59公頃，核發補償金162,211,032元。針對違法濫墾濫建地區，收回土地廢耕還林，處理對象為10年以上違法濫墾濫建願意配合拆除、廢耕者，低收入戶並加發特別救助金；10年以內者，逕以刑事訴訟處理，救助金計畫至95年9月19日獲行政院經建會核定後即加速推動辦理，計有62件，92.55公頃辦理中。此外，濫墾地收回、土壤退化區、崩塌地及火災跡地等劣化地復育造林達535公頃。

三、展望未來

處在這樣的氛圍及面對時代潮流的變革，個人和局該何去何從？如何達成兼具微觀、宏觀及統觀導向的創造性的變革，使林務局變得更好，林業經營變革變得更巧，茲提出以下重點工作與方向：

（一）廣續強化林地管理與森林保護工作

森林是臺灣的命脈，永續經營為最高原則，針對林地之管理，向來以加強管制山區開發行為，維護生態環境，促進環境資源永續發展，減少人民生命財產的損失為主要目的。從去（95）年度開始，本局即配合「國土復育策略方案暨行動計畫」相關策略，規劃辦理「加速國有林租地造林地補償收回」，收回環境敏感區域出租造林地，更新造林，提升國土保安功能；「對違法濫墾、濫建地區，鼓勵人民返還土地，拆除廢耕還林」，提前解決無權占有林地問題，收回復育造林，減少人為的侵擾等計畫，以期突破以往林地管理上之困境，採最經濟、最有效，執行最迅速的方法收回被占用林地，編列造林計畫，復育造林，並納入林政管理定期巡視防範不法，以永續經營理念為手段，維持林地生態完整性，發揮穩定地質、國土保安及水源涵養等森林公益效用。

（二）營造綠色新綠境，厚植森林資源

推動平地造林綠美化及海岸造林，以強化平原地區綠色資源的環境機能，並對沿海地區之海岸保安林，進行植生復育，改良沿海地區自然環境的劣化及自然資源的枯竭等生態失衡問題。在人工林經營上，配合林地分區林木經營區之劃設，釐定經營目標，建

立疏伐作業準則，厚植儲備國產材資源。

（三）推動森林資源調查與森林碳吸存資料建置

森林資源調查為提供森林經營資訊之重要來源，也是經營決策的重要依據。臺灣歷年來因應經營政策之擬定，前後實施3次全國性森林資源調查，歷經時空演序至今，森林資源在經濟面、社會面、資源面及國際面所扮演之角色已有所更迭轉變，以往的調查資訊是否能提供或滿足各層面之需求，且本局因業務推動辦理了不同尺度的調查，包括「全國性森林資源調查」、「森林永久樣區調查」、「國有林事業區檢訂調查」。因此，規劃未來第4次全國性森林資源調查，必須將現有的各項調查項目予以整合評估分析，並對資訊需求面作一澈底解構分析，提出整體調查方案進行資源調查，以節省人力、物力及財力，並能獲得最佳之效益。

推估臺灣地區森林林木之碳貯存量2005年約有208百萬公噸，平均每年的碳吸存增加量約為4,455千公噸，年碳吸存增加率約為2.14%，如加上森林中土壤及枯枝落葉層所固定的碳，其全國森林碳匯量將更高。為因應減量策略，本局於溫室氣體減量推動方案下，以「健全森林碳管理」為總目標，執行厚植森林資源、維護森林健康、推動碳管理政策及經濟分析等策略，以增加森林碳量吸存與保存功能，並與國際接軌。

（四）辦理劣化地復育

臺灣劣化地的復育應精緻細膩的考量，包括濫墾地收回、土壤退化區、崩塌地及火災跡地等之復育，在復育的過程中，採取的

策略與方法因劣化地區的不同而有所調整與因應，在濫墾地收回復育上，宜以重建當地穩定植物社會為主，以增加森林資源多樣性，確保森林公益功能。土壤退化區的復育，則針對生態環境已嚴重破壞退化地區及沿海地區遭颱風、東北季風影響退化地區，以回復退化前之土壤構造為目標，改善土壤物理及化學性質，再行種植原生本土樹種，營造複層林。崩塌地的復育，應以防災保全及減少土壤沖蝕為優先考量，依地形不同可配合種子撒播、栽植、覆稻草網或打樁編柵等方式為之。火災跡地復育，如不會對生命財產安全造成威脅者，可藉由自然演替重新建造植物社會；如因火災導致土地劣化形成沖蝕地區，有立即危害居民生命財產之安全者，宜導入陽性及防火闊葉樹種，配合天然下種更新，避免地力遭雨水沖蝕漸趨劣化。

（五）發展全國步道系統

依據95年4月26日行政院 蘇院長「千里自行車道、萬里步道」宣示，發展不同強度的旅遊遊程及服務設施，提供國人生態旅遊、運動休閒、自然體驗、環境教育與景觀欣賞的空間，提昇健康且正面之社會整體價值觀、活絡城鄉產業與促進文化傳輸、深植在地文化內涵，建立具環境共識及文化共識的社區。

（六）入侵種的管理

外來入侵種（Invasive Alien Species）係指在有心或無意的情況下，物種被引進非其自然分布地區而立足，在其優勢入侵下將原生物種淘汰並佔領環境，對基因、物種及生態各層面，造成不可逆轉的環境與社會影



響。因此在入侵種管理上，必須從消極治標的防治，與積極治本的預防，雙管齊下以遏止入侵種的肆虐而造成生態浩劫。入侵種的管理工作除了涉及生物學的智識外，更與社會、經濟、法律與政治等層面息息相關，不容輕視，應予以嚴肅看待且戮力預防。

(七) 研擬國有林治山防災治理對策

國有林的治山防災，應從規劃面、治理面及管理面3個層次著手擬定治理對策。在規劃時，以集水區為單元，擬定河川上游地區治理工作中長期計畫。在治理面，短期進行點的治理，針對崩場地、地滑地及沖蝕溝等進行調查，因地制宜採行生態工法或自然復育；中期為線的延伸，以子集水區為單元，進行溪流整治，防止或減輕河道、侵蝕、淘刷或崩塌，有效控制土砂生成與移動；長期而言，則為全面保育，以集水區為單元，從源頭至中、下游，整體規劃治理與檢討。在管理面上，短期進行水庫集水區國有林地非法占用林地處理，中長期仍應加強林地巡護與管理，管制國土開發行為，一有不法情事發生立即依法究辦。

(八) 創造學習型組織之環境

創造有助於組織活用外部知識的介面，確保內外部知識與人力資源交流、融合的能力以避免核心僵化，是轉型階段知識管理的重點。學習促使組織有能力改革並適應變化；學習能創新產品及服務；學習幫助組織在面對危機時能立即採取有效率的因應措施；學習幫助高階主管釐清並執行新策略；學習讓同仁取得新技術並提高能力。由此可

知組織學習的重要性，為營造優質學習文化環境，本人特撰文鼓勵同仁終身學習，突破自己能力界限，締造永續發展根基。

四、結語

如果，不願、不能接受創造性的變革，就有落伍的可能，就會有被淘汰的危險，世局幻化，如同逆水行舟，不進則退，良有其理，不可不慎。根據本局委託計畫研究計算，在2005年我國林業之國內生產毛額為5.48億元，林業及相關產業國內生產毛額為299億元，約佔該年全國國民所得之0.27%，約佔農業及相關產業之2.10%，在林業及其相關產業之綠色國民所得帳價值在1,769~2,388億元間；另，本局花蓮、嘉義、台東林區管理處辦理為民服務業務，分別榮獲第8屆行政院整體及農委會服務品質獎；本局所屬林區管理處，在推展優質英語生活環境業務，也是成績斐然，在在顯示林業部門之發展已由早期以林業生產木材資源利用為主的經營方向，轉為目前重視林業經營所帶來的自然生態保育、國土保安及提供休閒服務功能。杜拉克說：「抗拒變革源自於無知及對未知世界的恐懼。大家必須把變革視為機會，才不會恐懼。」96年是行政院「大投資、大溫暖」計畫的行動元年，秉持「繁榮、公義、永續」核心價值理念，在變化及充滿挑戰的未來，同仁們應勇於創新變革，承擔新的重責大任，開創本局新契機與營造新氣象。🌱