

「適地發展林下經濟」 政策淺談

撰文 | 許賢斌
(林務局造林生產組技士)

落實新政策 規範林業經營與林地管制

林務局2016年間為落實「適地發展林下經濟」之新林業政策，以分享森林生態系多元服務價值，並提振山村或原住民部落之綠色產業經濟，在「維持森林原有樣貌及功能」、「正面列舉林下經濟品項」、「以維持森林植被、不施用除蟲(草)藥劑及化學肥料等友善環境農法」及「適度鬆綁土地管制」等推行策略下，透過「林下經濟推動小組」進行多次跨機關之行政協調作業後，內政部於2019年2月14日配合修正非都市土地使用管制規定，林業用地除容許從事「造林」及「苗圃」行為外，目前已新增「林下經濟經營使用」之容許使用細目且附帶審查核准條件，以為規範。

農委會復於2019年4月18日訂定發布「林下經濟經營使用審查作業要點」(以

下稱本要點)作為「林下經濟經營使用」行為之審查核准條件，正式受理林下「段木香菇及木耳」、「臺灣金線連」與「森林蜂產品」等森林副產物經營申請，並藉由專業輔導團隊的陪伴，導入林業永續多元輔導方案、友善環境耕作及有機認證作業等配套措施，以厚植臺灣森林永續經營的能力。

森林之法定要素及其經營準則

按森林法(以下稱本法)第3條第1項前段「森林係指林地及其群生竹、木之總稱」及第5條「林業之管理經營，應以國土保安長遠利益為主要目標」與本法施行細則第3條「一、依非都市土地使用管制規則第三條規定編定為林業用地及非都市土地使用管制規則第七條規定適用林業用地管制之土地。二、非都市土地範圍內未劃定使用分區及都市計畫保護區、風景區、農業區內，經該直轄市、縣(市)



攝影 | 林子毓

主管機關認定為林地之土地。三、依本法編入為保安林之土地。四、依本法第十七條規定設置為森林遊樂區之土地。五、依國家公園法劃定為國家公園區內，由主管機關會商國家公園主管機關認定為林地之土地」等規定，明定「森林」應以林地及其竹、木為要素，並揭示其管理經營方式，應以國土保安長遠利益為目標，並符保育森林資源，發揮森林公益及經濟效用之立法精神。

林地管制與非都市土地 管制規定之關係

按本法第6條第1項「荒山、荒地之宜

於造林者，由中央主管機關商請中央地政主管機關編為林業用地，並公告之」及第4項「土地在未編定使用地之類別前，依其他法令適用林業用地管制者，準用第二項之規定」之內容觀之，所謂「編為林業用地之公告」及「未編定使用地之類別者，適用林業用地管制」等規定，實務上均係適用區域計畫法授權訂定之「非都市土地使用管制規則」（以下簡稱管制規則）內容之規範；本法2002年之立法說明亦載明，本條規定須對應現行地政相關土地管制規則及變更編定執行之規定，方能操作。是以，本法第6條第2項本文所定林業用地須從事林業使用之用途，其內涵應與管制規則第6條第3項附表一之林

業用地容許「林業使用」行為項下之容許使用細目內容相對應，始符實務。

綜上，林務局2018年間即以上開論述內容，務實檢討林業用地之容許事項，認定除「造林」及「苗圃」等傳統林業經營行為外，尚有開放「林下經濟經營使用」行為之必要，經向內政部建議鬆綁非都市土地管制規定，並於2019年2月14日由該部修正發布在案。

森林法第6條第2項 之特別程序規定

按本法第6條第2項「經編為林業用地之土地，不得供其他用途之使用。但經徵得直轄市、縣（市）主管機關同意，報請中央主管機關會同中央地政主管機關核准者，不在此限。」規定，除明定林業用地以林業使用為原則外，亦規範如擬變更為林業以外及其設施使用時，應經地方主管機關同意，並報經中央林業主管機關會同中央地政主管機關核准等程序規定；而在踐行該程序後，後續之容許使用或變更編定則須依管制規則等相關法規辦理。基於兩者在實務執行上有扣合而不可分之關係，爰本法第6條第2項規定，解釋上應

為地政上用地編定、管制原則及其後續變更使用程序之特別規範。

「農牧用地」從事林下農作為合法之行為

一般而言，農民於其「農牧用地」從事林下或林間栽植短期農作物之使用行為，依其行為態樣分析，屬於管制規則第6條第3項附表一，現行法規內，容許使用之行為。再者，於農牧用地從事上層林木與下層之農作物混植模式，就山坡地管制規定而言，亦屬降限使用之行為，在科學上有助水土保持功能之提升。

林務局多年委託林業試驗所擇選若干處農牧用地，進行新植造林與農作物混植模式之試驗計畫，其整體研究成果（例如：上層木為光臘樹及土肉桂與下層栽植香蕉及鳳梨等農作物之混植）亦認為混植模式可助於提高造林之初期生長且有助於改良其形質。

因此，農牧用地在土地管制或林木及農作物混植經營模式上，均較林業用地或視為林業用地管制之土地，較為寬鬆且具有彈性。故在農牧用地發展林下栽植農作物之相關行為，並非農委會「適地發展林下

經濟」政策所稱之林下經濟適用範疇。

都市土地從事林下經濟 須回歸土地管制規範

以臺北市政府為例，該府依據**都市計畫法**第85條「本法施行細則，在直轄市由直轄市政府訂定，送內政部核轉行政院備案…」及**都市計畫法臺北市施行細則**第26條「本府得依本法第三十二條第二項規定將使用分區用建築物及土地之使用再予劃分不同程序之使用管制，並另訂土地使用分區管制規則管理」等規定，制訂臺北市土地使用分區管制規則，作為該府都市計畫土地使用分區管制使用。而依照該管制規則第65條、第71條及第75條規定，於風景區、農業局及保護區土地均容許農藝及園藝業使用。亦即，於臺北市上揭分區土地，從事農藝或園藝等行為，除其他法律或法規另有規定外，本係容許事項。

因此，屬本法施行細則第3條第2款「都市計畫保護區、風景區、農業區內，經該直轄市、縣（市）主管機關認定為林地之土地」情形者，直轄市或縣（市）政府得視實際需求，於該管都市計畫土地管

制之相關規定，參酌農委會「適地發展林下經濟」政策、土地管制鬆綁原則及本要點規範內容，訂定容許「林下經濟經營使用」行為之管制規定。

找尋具有發展林下經濟潛力 之土地區位及技術體系

維持原有公益功能，保安林範圍之適當用地亦具有發展林下經濟之潛力。依內政部2019年5月30日修正發布「非都市土地變更執行要點」附錄二「非都市土地各種使用地變更編定後目的事業主管機關（單位）一覽表」規定，屬保安林範圍之國土保安用地，其目的事業主管機關為林務局。

查全臺編入國、公、私有保安林範圍之土地共計524處，其面積約有47萬公頃，除對保全對象可提供涵養水源、捍止土石崩落、防止海風、飛砂為害等國土保安功能外，就本身所蘊藏多元森林環境與資源，亦具有發展生態體驗、林園療癒及林下經濟潛力之服務性價值，實可惠益保安林範圍及周遭之山村住民。

為保安林之使用鬆綁 並嚴格規範禁止發展區

次查保安林範圍之地籍資料，除僅少數編為林業用地外，多數均編為國土保安用地，依管制規則第6條第3項附表一涉及「國土保安用地」之管制規定，僅得從事造林、苗圃等林業使用行為，並無「林下經濟經營使用」之容許使用細目，亦無依本要點得申請經營森林蜂產品等林下經濟案件之適用餘地。因此，實務上形成保安林範圍持有國土保安用地之人或合法使用人，而無法申辦林下經濟案件之窘境。

針對此部分問題，林務局在兼顧保安林原有功能及符合保安林經營準則規定之前提下，刻正評估適度鬆綁保安林範圍之非都市土地管制規定，希提振保安林範圍合法使用人或私有林主之營林意願，導正部分違規使用態樣，俾健全整體保安林之生態環境，以保障國人生命財產安全。

此外，非屬保安林範圍而編為國土保安用地之土地，概地政主管機關依水土保持主管機關之山坡地可利用限度查定為「加強保育地」類別者所編定，其現場乃屬沖蝕極嚴重、崩塌、地滑或脆弱母岩裸露等

須優先營造森林之土地，不宜進行其他林業經營行為。

從而，林務局目前以保安林範圍之國土保安用地，優先進行得否發展林下經濟之適切性評估確認後，再行滾動式檢討為宜。

林下經濟品項甚為多元 以正面表列為原則

基於森林副產物於林下經營之技術體系甚為廣泛多元，尚可區分為下列兩大類：

一、離地型態：如培育段木香菇及木耳之段木，生產森林蜂產品之蜂箱，或培育臺灣金線連之育苗容器等。其經營型態乃係放置段木、蜂箱或育苗容器等農業資材於地面適合地點，與土地無聯結關係，經營人可隨意搬動，並不影響森林植被或上層造林木之健全生長。

二、非離地型態：如山蘇、山葵、臺灣天仙果、愛玉子、山藍、咖啡或臺灣山茶等。其經營型態則須種植於林地，與土地相聯結，一經種植後即無法搬動，若選種或經營方式錯誤，森林植被將無法維持，

上層造林木亦無法健全生長，致使林地土壤流失、森林退化等不可逆之負面效應。

是以，農委會為能符合森林永續經營原則，於「適地發展林下經濟」政策，首揭林下經濟品項發展應採正面表列方式容許之。爰林務局秉持上開原則，於研擬本要點第2點規定時，方選定段木香菇及木耳、臺灣金線連與森林蜂產品等離地型技術規範，作為優先選擇對象。

至於新增林下經濟品項部分，在維持森林植被、不施用除蟲（草）藥劑及化學肥料等經營原則下，於森林冠層下栽植仍有經濟產值者，由林務局及林業試驗所持續盤點中。

保安林範圍內的林下經濟品項 應予特別規範

按本法第22條明定，國有林、公有林及私有林有預防水害、風害、潮害等情形之必要者，應由中央主管機關編為保安林；而保安林經營準則第3條規定，依據保安林之不同功能，將保安林分為水害防備、防風、潮害防備等16類。

因此，保安林範圍之適當用地管制規定，未來如經中央主管機關鬆綁後，林務局在維持保安林存置功能並兼顧適地適種之前提下，將據以研修本要點，除排除超過55%坡度等須優先造林之地區外，針對保安林範圍得申請經營之林下經濟品項，將審慎評估並予特別規範，俾與一般林業用地者有所區隔，以為周全。

革新山林管理，提振綠色經濟

林務局2019年間配合非都市土地管制規定之鬆綁，並於同年4月18日訂定發布「林下經濟經營使用審查作業要點」規定，開啟林地管理之興革，改變以往林地僅能從事造林或苗圃之傳統行為，藉以提振山村綠色經濟。順應林地管理改革之政策內涵，林務局應務實盤點保安林範圍之非都市土地，找尋具有發展林下經濟潛力之土地區位（如國土保安用地）及林下經濟技術規範，並兼顧森林原貌及功能，以落實分享森林生態系所帶來多元服務價值的惠益。🌲