

為未來種樹 獎勵輔導造林新篇章

文、圖／蔣麗雪（林業及自然保育署森林產業組技正）

國土的綠色基石

森林是國土最重要的自然資產，臺灣森林總面積約 219.7 萬公頃，覆蓋率約占全島總面積的 6 成以上，為全世界排名第 33，是全球平均值 30.3% 的 2 倍。無論在涵養水源、調節氣候、維護生物多樣性或提供木質與非木質資源、自然教育場域及多元化的遊憩空間，森林皆扮演著不可取代的角色。

然而，土地開發利用、天然災害、人口壓力與經濟開發，以及氣候變遷與國際經濟結構改變，皆可能使森林資源面臨破碎與退化。如何在「保護」與「利用」之間取得平衡，一直是林業政策的核心挑戰。

回顧臺灣林業政策的歷程，森林角色的定位歷經重大轉折。從早年以木材供給為核心，逐步轉向以生態保育與公共利益，政策始終隨著國際局勢與社會需求調整。

■ 高雄市杉林區獎勵造林地的大葉桃花心木（林業保育署屏東分署提供）



林業及自然保育署（簡稱林業保育署）1997-2004年推動「全民造林運動實施計畫」，透過獎勵金制度鼓勵全民參與造林，提升森林覆蓋率。其後，基於法律保留與授權明確性原則，涉及公共利益與人民基本權利的政策措施應有法律或法律明確授權作為依據，並為因應國際潮流與配合亞太經濟合作組織（APEC）會員體承諾，農業部（前行政院農業委員會）依《森林法》第48條授權，會同原住民族委員會於2008年正式公布施行《獎勵輔導造林辦法》（簡稱本辦法）。

本辦法不僅延續全民造林的精神，更奠立在山坡地範圍推動獎勵造林的制度基礎，確保政策的正當性與長期性。透過獎勵誘因，引導私有地主共同參與造林，提升森林覆蓋率，發揮涵養水源、增加碳匯及強化國土保安等多重功能。

掌握轉型契機 邁向造林新時代

隨著社會與環境條件的急遽變化，臺灣林業發展正面臨前所未有的轉型挑戰與契機。在全球面對日益嚴峻的氣候變遷挑戰，2050淨零排放承諾持續推進、聯合國2030永續發展目標（SDGs）日益深化之下，更加凸顯森林所蘊含的碳匯潛力、自然解方價值及減緩災害方面的角色。臺灣亦於2022年正式提出《臺灣2050淨零排

放政策路徑藍圖》，將森林經營與自然碳匯列為重要關鍵策略。

同時，國產材自給率長期不足，木材高度仰賴進口。如何在保障森林生態功能的同時，兼顧經濟產能與社會效益，重新界定森林的公共性與生產性，已成為刻不容緩的政策議題。

回顧本辦法，雖發揮帶動私有林地造林，提升國土綠覆率、水源涵養、國土保安等面向有所貢獻。然而，外部環境快速變化與林業經營思維演進，也逐漸顯現制度侷限，並影響林農參與造林意願。

獎勵期程太長、獎勵金無法因應造林成本，成為林農參與造林意願的一大障礙。20年的造林期程，雖原意在穩定造林與維護成果，卻實際限制了林農對土地利用的彈性安排。尤其面對木材市場價格波動、氣候風險擴大與市場需求多元化，無法適時調整經營策略。獎勵金額未隨物價與工資合理調整，導致獎勵實質效益逐年遞減，負擔成本日益沉重。

審查機制僅以存活率為發放獎勵金標準，缺乏必要的撫育配套與後續經營輔導需求層面考量，使得造林地未能轉化為具有長期生產力或生態效益的經營成果，無法真正反映森林的長期價值。

造林目標與經營模式缺乏明確性與多元彈性。原有制度除傳統木材生產外，難以涵蓋生態旅遊、森林療癒、林下經濟與非木質林產品等多元化林

業經營樣態發展需求。造成林農理想與現實需求之間的落差，亦減損新世代林農的創新經營動能。

而以人工林取代原有的高生物多樣性次生林，造成生態結構簡化，削弱森林原應具備的調適與韌性功能，減損生態價值。此外，本辦法實施範圍僅限於山坡地，未納入其他類型之邊際土地，限縮造林推動潛力與環境服務價值。

從國家政策、產業發展與永續生活等，皆面臨轉型的關鍵時刻，林業保育署啟動全面檢討，廣納林農、專家學者、地方政府與社會團體意見，推動自 2008 年施行以來幅度最大的一次修正作業，聚焦五大面向，促成森林經營全面升級。

制度革新 從「獎勵造林」邁向「經營森林」

本次修正重新檢討政策邏輯、調整獎勵誘因機制、開放多元參與模式，並將生態價值、經濟發展與社會需求

納入整體思考。政策工具從單一獎勵造林制度轉化為多面向的整合策略方案。強調造林前期完整規劃及細心照顧造林地、中期導入多元彈性經營輔導、後期透過永續林業經營達成造林目的。

從「獎勵造林」走向「計畫性造林」，以長期規劃、分流經營與永續經營管理為核心，讓造林行動從單純的「種樹」，升級為「經營森林」。期能引導林農從過去被動領取獎勵金，轉為主動規劃參與森林經營，進而建立以永續為導向的森林經營模式，兼顧產業發展、國土安全、生態保育與社會福祉，為國土永續揭開新篇章。

提高獎勵金額度、縮短年限 提升參與造林意願

過去制度以 20 年為期，前 6 年每公頃可領取 32 萬元獎勵金。本次修正針對林農最為關切的「年限過長、誘因不足」等問題進行大幅調整，將期



■ 發展國產材供應鏈，降低對進口木材依賴。（林業保育署提供）

限縮短為 6 年，並將獎勵金類型增為造林獎勵金、成林獎勵金及結構用材獎勵金，6 年合計每公頃至多可領取 60 萬元。

藉由縮短獎勵期程、提升實質獎勵金額、提高土地經營彈性及降低造林門檻等策略，讓林農在森林最關鍵的幼林成長期，得以分擔造林成本壓力，並積極管理林地。這樣的制度提供更具有吸引力與可行性的參與路徑，有助於吸引更多地主、林農及潛在經營者願意主動參與造林行動。

計畫性分流、明定造林樹種 以經營需求為導向

為回應森林經營目的多元化需求，本次修正導入「計畫性造林」的核心概念，依土地特性、林農意願、產業需求，設定造林目標與選擇栽植樹種，進行分流輔導，正式邁入「經營目標導向造林」的新階段。

本辦法修正後將獎勵造林類型區分為「木材生產林」、「非木材生產

林」兩大類，分流實施造林，並分別訂定造林樹種，以提供林產業需求，及發揮森林生態系服務功能：

■ 木材生產林

以從事生產結構用材、建築用材、菇草及農用資材等具市場價值之木材為主要目的，為強化我國木材自給率所設計之獎勵造林類型。鼓勵種植如臺灣杉、臺灣肖楠、相思樹等樹種，對接國產材市場需求，建立在地木材供應鏈，逐步降低臺灣長期對進口木材的依賴。

■ 非木材生產林

以國土保安、水源涵養、森林景觀、生態維護等為主要目的，依循生態造林作業原則，鼓勵栽種樹種以木本類原生種為原則，建造多層次及多元功能的森林。未來可銜接發展森林療癒、林下經濟、非木質林產品採集及保育共生地等多樣性用途，實現森林多元永續經營。

蜜源森林



林下經濟



生態環境



為強化不同獎勵造林類型的政策誘因，制度亦同步設計「堆疊式獎勵機制」。在基本造林獎勵之外，依據林木成長表現提供額外的「成林獎勵金」，若為木材生產林且配合國產材發展長期經營管理，可再領取「結構用材獎勵金」。

此機制將森林經營與產業發展、永續政策目標緊密連結，使林農經營選擇更具彈性，也能看到長期持有森林的實質價值。政府角色亦由獎勵金的提供者，轉為森林經營的引導者，於造林初期協助林農明確建立經營目的，制定造林地發展藍圖，讓不同經

營目的之林農皆能在制度中找到適合方案，邁向務實且永續的林業。

導入撫育及後續輔導措施

強化中後期經營支持

歷經 6 年獎勵期間，林地已逐漸形成初步林相與林木資源。然而，森林的經營並非隨獎勵期滿而結束，反而是永續經營的「起點」。本次修正實施分階段輔導機制，獎勵期滿後將依造林目的銜接相關輔導計畫，繼續延伸給予適切經營模式輔導與支持，使森林得以持續成長，提升森林經濟與生態價值。

▶ 新制 導入撫育及後續輔導措施

▲ 提升林木形質符合市場需求
▲ 確保棲地生態與衍生性價值

獎勵輔導造林
木材生產林



林業永續多元輔導方案

獎造中後期撫育方案

期滿後對接相關輔導計畫，給予適切經營模式輔導與支持
提升森林經濟與生態價值

林業永續多元輔導方案

獎造中後期撫育方案

獎勵輔導造林
非木材生產林



生態服務給付方案（私有保安林）

保育共生地認證方案（OECD）

林下經濟產品證明標章



■ 位於恆春鎮移除銀合歡後的復造林地，保留大量臺灣原生樹。(林業保育署屏東分署提供)

對於木材生產林而言，透過銜接獎勵輔導造林中後期撫育方案、林業永續多元輔導方案，協助林農進行加強修枝、切蔓、疏伐等中後期撫育作業，改善林木形質，提升木材市場價值，成為國產材供應鏈的關鍵角色。

至於非木材生產林，則以強化森林的社會功能與生態價值為主軸，鼓勵林農發展林下經濟、生態旅遊與森林療癒等多元經營模式，可銜接私有保安林生態服務給付、保育共生地認證方案、林下經濟產品證明標章等政策工具，建構具地方文化特色與生物多樣性的在地產業經營模式，確保棲地生態與衍生性價值。

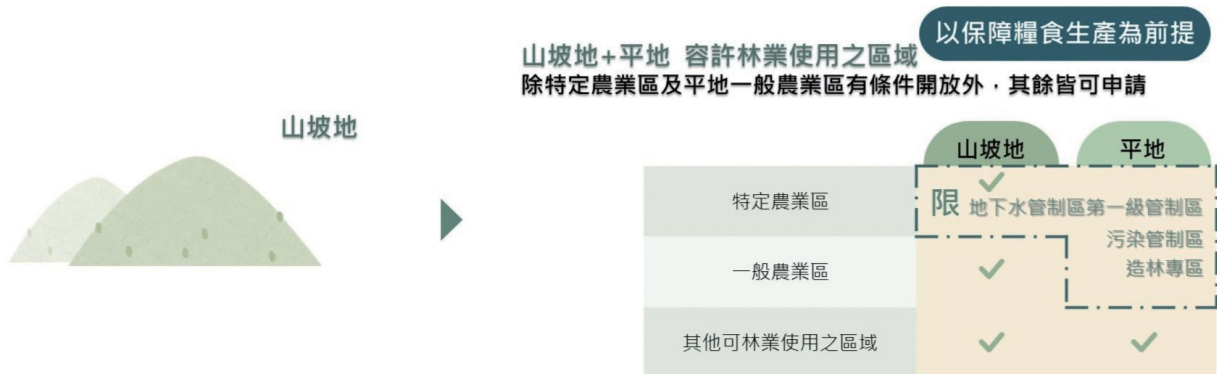
透過政策引導與資源支持，確保期滿造林順利銜接其他施政主軸，使造林成果得以延續並發揮最大潛力，朝向形成兼具生態、生產與社會功能的森林資產。

具外加性價值 造林才給獎勵

本次修正以「造林需求導向」為審查原則，建立嚴謹審查機制。申請案件需確保合理、可行與增益性，方可核准獎勵造林，落實「有需要造林才給獎勵」。

本辦法明定七大類造林需要之具體情形，包含生產人工林、廢耕地、老化退化竹林地、超限利用土地、外來種植物入侵土地、退化林地、其他經林業主管機關認定有造林需要等實質需求，使法規完整明確。

同時，為避免造林作業影響既有森林生態，對於次生林或生態敏感區域，更設立額外的申請條件限制。例如次生林不得先砍伐再申請獎勵造林；保安林、特定水土保持區及生態敏感類型環境敏感區域，僅得申請非木材生產林；非木材生產林僅以申請1次獎勵造林為原則。



■ 擴大造林申請範圍，涵蓋更多潛力地區，增加森林綠覆率。

此外，為提升整體審查的客觀性、透明度、專業性與社會信任基礎，制度亦建立多層次把關機制。針對造林地點屬國家公園或其他法定保護區域範圍者，主管機關應會同國家公園主管機關或該目的事業主管機關審查，確認獎勵造林計畫是否符合相關主管機關法令規定。凡屬次生林、造林面積 5 公頃以上案件，則由林業主管機關邀集專家學者、環境團體代表等組成審查小組，透過套疊生態圖資，並綜合考量環境特性、林相現況、地區發展與造林目標等面向進行個案審查，確認造林需要或需擬定生態保育措施，始得核准。

擴大造林申請範圍 涵蓋更多潛力地區

本次修正將造林適用範圍由山坡地擴大至平地，在保障糧食生產為

前提下，凡地下水管制區第一級管制區、污染管制區、造林專區，以及特定農業區、平地一般農業區以外之其他可林業使用區域，皆可參加，增加可造林空間與彈性。

透過放寬造林適用範圍，將造林政策的空間邊界由傳統山坡地，擴展至更多具有潛力的平地與非典型土地使用區域，有助於活化邊際土地，提升低利用土地的生態與經濟價值。不僅可擴大森林覆蓋，提升整體碳匯能力，提高國產材自給率，也能串聯山地與平地間的國土生態綠網。

推動公私協力 共創森林永續

在 ESG 與企業責任快速升溫的趨勢下，造林政策的角色也已突破林農領域，進一步拓展至企業環境責任的實踐範疇。愈來愈多企業將減碳與生

物多樣性納入其 ESG 評估指標，尋求具體可落實的永續行動。

林業保育署期望透過「自然碳匯及生物多樣性專案媒合平臺」，媒合企業透過資源的挹注與參與造林，促成林農、企業、政府形成合作網絡，造林行動得以獲得更充足的資源與永續經營的動能，使「公私協力造林」從理念走向落地實踐。

森林是世代的承諾 為下一個百年奠基

本次修正讓造林人得以靈活經營造林地，也與國家木材自給率、淨零碳排政策接軌。透過新制，林農不僅

可以領取獎勵金支付造林成本，更能參與森林資源永續管理。獎勵造林期滿，可接續多元化的後續輔導措施，包括中後期造林撫育、林業機具補助、木材產業加工及林產品銷售媒合、林下經濟、森林育樂發展、環境監測與 FSC 驗證等，從造林育苗到產業發展，提供全程輔導措施，達成林農生計、生產、生態三贏局面之「生態林業」。

森林不只是臺灣珍貴的生態資產，更是支撐永續發展與企業 ESG 實踐的基石。林業保育署將秉持林業經營專業與公眾參與精神，繼續強化政策工具與執行效能，也期待更多企業可以投入與林農合作，讓獎勵造林成為林農、企業與國家共贏的選擇。

