

許啓祐

台灣的 林業經營策略 及 改革方案



1960年第5屆世界森林會議以森林多目標的保育與利用為主題，促使傳統性林業經營發生重大的變革。多目標的林業經營，除木材生產外，尚包括涵養水源，繁衍野生動物，放牧家畜以及發展森林遊樂等。民國64年，行政院蔣院長在院會中提出林業經營3點指示，其中規定林業之管理經營，應以國土保安之長遠利益為目標，不宜以開發森林為財源，林務局為貫徹行政院之指示，對林業政策重加檢討，訂定改革方案19條。自此，台灣的林業經營邁向一個新局面，保育重於利用，因此今後林業經營之方向與重點工作為厚植森林資源，加強國土保安，保護自然環境，發展森林遊樂以及繁衍野生動物。

茲特就這些重點工作，逐項加以說明：

一、積極造林以厚植森林資源

林務局為積極提高林地單位面積之生長量，近年來極力推動加速造林計畫，每年全島之造林面積均在3萬公頃以上，高海拔地況惡劣，交通不便，其造林樹種以紅檜、扁柏、台灣杉、香杉、肖楠為主。交通較方便之中低海拔則栽植柳杉、杉木、楓香、樟樹、光蜡樹等樹種。造林工作為長期性之投資事業，其經營方法以最少成本達到最大之效益為鵠的。今後造林應採取精緻方式，使每一筆造林地均能發揮森林之直接與間接效益，其具體作法如下：

1.綜合省工育林：社會結構之次第演變，勞力缺乏，工資高漲，為推展造林事業的兩大難題，提倡新觀念，引進新技術，為達成育林現代化之急務。因此必須引進育林新技術、新器材，以橫坡步道，配合機械刈草，藥劑除草，林地施肥等實施綜合省工育林。

2.森林土壤調查：森林土壤是林木生長的根基，也是林木生長所需養分、水份的供給場所，土壤之好壞直接影響到林木生長的良窳，適地、適種生長出來的林木，自然快速也能成材。為達成此目的，林務局69年度已完成全省40萬分之1森林土壤圖，自70年度起繼續辦理各造林中心區5萬分之1森林土壤圖，藉供選種與施肥之依據。

3.速生育苗：求新、求速、求實、求簡，為達成育苗科技化之要途，如何以最短的時間，最少的經費，最低的面積，培養多量健全苗木，為我們努力的方向。經近年來林務局研究改進結果，以培養土配合紙容器育苗，效果最佳，以樟樹為例，育苗期間已由1年縮短為3~6個月可供出栽，紅檜、台灣杉、香杉、肖楠由2年縮短為1年，今後將繼續研究改進。

4.繼續辦理林相變更工作：為整理低劣林相，發揮林地之生產力，自55~65年共實施3萬8千6百餘公頃林相變更，均已蔚然成林，績效卓著，目前正積極施行後期之撫育疏伐工作。今後對全省25處造林中心區內3萬6千公頃之低劣林相，若能獲得中央補助

，將以6年為期，每年繼續實施6千公頃，以提高林地之有效利用。

5.林相改良，營造複層林：為提高林地生產力，厚植森林資源，並增強森林之涵水保安功能，本省中低海拔之低蓄積闊葉樹將實施林下栽植，增加樹冠層次，增進涵養蓄水功能。

6.加強病蟲動物為害之防治與研究：造林地如發生病蟲害或動物為害，輕者影響生產，重者全林毀於一旦，如泡桐之簇葉病，可可椰子之紅胸葉蟲害，木麻黃之星天牛咬害，相思樹、光臘樹之野鼠食害，柳杉、杉木、香杉、松類之松鼠危害，林務局正與學術以及試驗單位合作研究，以天敵及科學方法防治。

二．加強國土保安以保障國民生命財產安全

台灣位於西太平洋東亞島弧之中段，多斷層，地質非常脆弱，加以山嶺陡峻，每遇颱風季節往往氾濫成災，因此保育森林之良窳關係國民生命財產之安全至大且鉅。為加強國土保安，正擴大編訂保安林與加強治山防洪工作。

1.擴大編訂保安林：視環境需要，將主要公、鐵路兩側之風景林與土砂停止林及水庫、電源、自來水水源涵養林，均編為保安林，並規定凡編為保安林者，不論其所有權屬誰，非施業上之需要均不得採伐。如林相不整或遭受破壞時，則限期復舊造林，70年度擴大編入保安林者達13,524公頃。

2.加強治山防洪工作：鑒於本省歷年颱風豪雨帶來災害之嚴重，除每年分配各林區管理處辦理野溪防砂治水工程修建外，並自54年開始辦理治山防洪工作，以集水區為單元實施第1期10年計畫，至64年度結束，計在全省各地區興建完成攔砂壩、堤防、護岸、護坡、排水溝、潛壩、丁壩、透水壩、削水處理、土壩、橫堤等合計2,210件。第1期工作結束後，對防止集水區崩坍砂石之下移，減輕洪患，延長水庫壽命，促進經濟建設及國土保安等預期功效均能達成，收效甚大。經再擬訂第2期10年計畫，自65年度起繼續實施，至71年度計興建攔砂壩、護岸、潛壩、擋土牆、帶工等合計565件。

三．發展森林遊樂以增進國民身心健康

台灣素稱美麗寶島，風景秀麗，尤其森林佔本島面積之52%，森林裏除蘊藏了種類繁多的林木外，並棲息着許多動、植物，構成複雜之生態社會，且以森林有淨化空氣、陶冶人心、美化環境之效，最適宜提供人們從事遊樂活動。

林務局衡酌時代需要，便利國民遊憩活動，增進國民身心康樂，自民國54年起，積極建設森林遊樂區，提倡戶外活動，使森林成為國民最好的遊樂場。目前設置有阿里山、合歡山、墾丁、太平山等4處大型森林遊樂區。小型森林遊樂區有池南、藤枝、知本、內洞、武陵等多處。並整建登山步道330公里，指標237個，避難小屋31棟，以充分滿足國民旅遊需求。

惟據調查，目前參加森林遊樂人口，每年以20%的成長率增加，致使阿里山與墾丁等著名森林遊樂區每遇假期造成人滿為患，而且現有設施也漸不敷使用，急需新設與擴建。因此，林務局積極制定『森林遊樂區管理辦法』，經省議會三讀通過並層報中央核定中，未來森林遊樂之發展計畫包括：

1.現有森林遊樂區之擴建以吸引民間投資發展高密度森林遊樂設施：如大型森林遊樂區阿里山、墾丁、合歡山等地區，進一步規劃設計後指定項目由民間投資興建或經營。

2.具發展潛力之森林遊樂區，委請專家勘查規劃後逐步發展：為疏解現有森林遊樂區容納量超過之現象，並增進國民對多樣性森林遊樂區之欣賞，將繼續勘查其他具有發展潛力之森林遊樂區，如向陽山、烏來、竹山等大型森林遊樂區之勘查與規劃均已積極進行中，其他如南橫天池、双流、關原等，亦具發展潛力。

3.申請中央補助成立建設基金，以充裕森林遊樂發展：森林遊樂為社會福利措施，且可發展地方繁榮，增進地方收入，因此為配合鼓勵民間投資之項目，政府必須斥資興建道路、水電等公共設施，始能使遊樂事業蓬勃發展，進而增加人民就業機會及帶動地方經濟繁榮。

四．保護自然環境，繁衍野生動物

由於社會結構之變遷，我國已由農業社會轉入工業社會，都市面積日益擴充，空氣污染，水質污染，噪音之威脅等日益嚴重，使都市居民生活無法寧靜，緊張情緒無以鬆弛。因此，擴建綠地成為當務之急。

森林可以淨化空氣，吸收有害氣體，過濾落塵污染物，且阻得噪音的傳送，減輕噪音污染，所以除林務局儘量設置自然保護區外，在都市近郊更宜設置森林公園或植物園。市區、工業區、社區等也需建造綠帶或行道樹，以維護環境之品質。

此外，林務局為謀保存珍貴自然資源，維護自然生態環境，經擇地設置自然保護區，以提供珍貴野生動植物繁衍場所，並供科學研究與教育之用，及長期

保存國家之自然遺產，現已完成之保護區，計有淡水紅樹林，拉拉山自然保護區，八通關自然保護區，出雲山自然保護區，關山台灣杉、台灣蘇鐵，觀霧香杉，插天山山毛櫸，水尾山驚鷲鳥，大甲溪上游陸封鱒魚，八卦山台灣獼猴，計畫中尚有北大武山原生保護區，並針對全省各地作全面『自然保護區調查』。

先總統 蔣公曾昭示我們：『林業建設工作應隨時檢討缺失，力求實效，必須造林與保林並重，才能有輝煌的成果。』也就是林業政策必須隨着時代的變遷做大幅度的因應與調整，而且必須講究科學化之管理與企業化之經營。因此林務局近年來利用航測與遙測技術，辦理森林資源及土地利用調查，防止盜伐、濫墾、火災之發生，並評估造林成績。經實施結果，盜伐約減少50%，濫墾約減少64%，對於森林火災之防範，除重視宣傳外，並利用航測飛機以最快速度拍照存證，並以直升機擔任偵察、補給、救傷等任務。有關造林地成績之評估並利用電腦處理造林地資料做有系統之鑑定，使林業經營不斷革新，不斷求進。

惟自65年起，依據「台灣林業經營改革方案」實施新林業政策，實施擴大造林及加強治山防洪，以致財務收支上已無法平衡，加以近年來景氣不振，木材

價格低落，收支虧損更形加劇，伐木收入既少，而林政管理及造林費等所需開支更因物價上漲而增大，『量入為出』已無法維持林業營運之正常發展，根本解決之道，無非自助與人助。在自助方面必須採用非常手段，從裁併機構，凍結人事，資遣員工，減輕人事費用着手。其次是出售閒置土地資產，改善財務，降低利息負擔，並希望出售資產之盈餘准予免繳國庫，充為林務局變產置產及償還貸款之資金來源。至人助方面，希望國有林區內之重要公共設施及關係國計民生而無直接收入之投資計畫，諸如治山防洪工程，保安林經營，永久林道開闢工程，林相改良，林相變更，森林遊樂設施等，請政府提撥專款興辦，亦即國有林事業會計與林業行政會計分別處理，才能使台灣的林業經營步入理想之境界。

森林為可再生之資源，如能善加利用，則生生不息，永遠造福人羣。所以林業建設當以國家長遠利益為依歸，厚積資源，維護國土保安，促進國民身心健康，為人羣爭取永恒福祉。林務局在財務困難之時仍當克服困難，衝破難關，肩負林業建設之重任，全力以赴，以期經營改革方案得以全部實現。



柳杉造林地疏伐(李遠欽)