

林業經營應有新的作法

林基王

由於時代的進步、經濟的發展、社會的變遷，林業經營型態已由開發森林為財源，改為以國土保安為重，以民衆福祉為先，一切計畫和措施，均以擴大造林、加強治山防洪、維護森林資源、發展森林遊樂為原則。在這個新環境下，我們應有新的作法。

經營型態變了

森林經營在未開發及開發中之國家，為充裕政府庫收，從事各項建設，均以砍伐天然森林以獲取重大利益為原則。迨至國家經濟繁榮，進入工商業社會，所剩天然林不多，此時領悟到森林涵養水源、防止水旱災、維護生態、綠化環境、國民遊樂等公益效能至為重要，遂採取保護森林資源，多造林少砍伐，發揮其間接效能為主的政策，其經營預算不能平衡時，概由政府補貼支應，例如美國林務署 1982 年歲入為 730,200,000 美元，歲出為 1,990,000,000 美元，歲入只佔歲出的 36.7%，其不足部分由政府編列預算支應。日本林野廳的會計分「事業預算」與「公務預算」雙軌制，1981 年國有林事業之預算為 4,745 億日圓，自給率僅達 67.19%，赤字由政府補貼或貸款，林業行政如治山、水源林、造林、林道、災害復舊等預算 3,573 億日圓，全額由中央政府編列預算辦理。

本省林務局的財務狀況自 69 年度起開始出現短收，而且短收情形逐年遞增，每年達 10 餘億元，問題至為嚴重，極須研究解決之道。

4 種自助方法

面臨這種艱困局面，須由自助及人助兩方面，同時謀求解決。

自助方面，首先應實施機構裁併與人員精簡。

目前由於交通發展，道路四通八達，事務機器（如電腦、航測以及測量儀器等）進步，通信靈活，使經營管理愈見容易，因此可將現有 13 個林區在 5 年內裁併為 10 個林區，而將現有員工 9,123 人，以轉移或鼓勵退休方式精簡至 7,000 人，尤其可積極採取轉移手段，即將現有員工之種類、素質、專長、人數等函請中央人事主管機關出面協調安置於國家公園管理處、風景特定區管理處、環境保護局、新建之水庫管理



新的林業經營型態，以國土保安為重。

局、山地農牧局擴大編制等，以消化林務局之多餘人力，而利建立現代化人事制度，加強在職訓練與進修，使一人可抵兩人用，提高服務品質，並建立資訊系統。至於直昇機隊與農林航空測量所，應設法裁撤或轉隸，以消除不合理現象。

其次是實施多角經營，分批安置員工。

林地多目標利用為各林業先進國家所奉行不渝，因此美國在 1960 年就頒布了「林地多邊利用保續生產」法案，對國有林地作充分利用，其中包括了放牧、遊樂、水資源生產、野生動物棲息等。反觀地狹人稠的台灣，始終還抱着「林地是專供營林之土地」的保守觀念，實為林地多種利用之絆腳石。

維護林地完整固然應以經營林業為先決條件，但為發揮林地之生產力，務必迎合現代企管觀念，將「林地」之內涵予以擴充詮釋為：「除供營林之外，尚可作為混農、混牧、遊樂、漁業養殖等及其設施之用」，並在作法上與觀念上有所突破，林地之多種用途始能發展。

多種用途之發展，有些是在林木下進行，如林間放牧或種植山葵、愛玉子等，並不影響林業經營。有些則呈塊狀混合，面積較大者如福壽山農場、武陵農場，面積較小者如玉里赤科山的金針專業區、三峽有大寮的柑桔專業區等。如果說這些林地必須造林，否則應解除林地，那是暴殄天物，劃地自限，作繭自縛的作法，將使林地成為癩痢頭，最後陷於支離破碎。因此為維護林地之完整，並做到地盡其利之境界，必須根據林地之坡度、土壤厚度、海拔高度，予以區分規劃，在不影響國土保安與水土保持之原則下，做到適地適用，地盡其利。

唯有如此，才能使林地之利用發展至淋漓盡致，而就其不同之用途分批安置員工，並責其「自謀生活

」與「自立更生」，建立單位成本責任中心制度，訂定合理投資報酬率。

再次是，加強經濟效益之評估，改直營為民營，實施伐木與造林一貫作業。

林務局之伐木作業，一向採取林班處分（立木標售）與直營伐木（雇用乙種工人，計件給酬）雙軌制。雖然有時偏重處分，有時偏重直營，但始終沒有擺脫直營的包袱（人員與設備）。事實上直營伐木作業因受種種法令限制，彈性較小，營運效率較差，生產成本較高，尤其近年來直營伐木之數量逐年減少，運材路線逐年延長，更降低營運效率，實不宜再作苟延殘喘，應立即予以結束，將現有之乙種工人組成林業工作隊（或公司），將現有之設備包括鏈鋸、集材機、運材卡車、修理工廠、製材工廠等，轉移民營。如此做法，可將局本部與直營林區管理處之組織與員額作大幅裁併，同時輔導林業工作隊（或公司）承包林務局之伐木（工資單價）、造林木之疏伐及造林等工作，並授權林務局與國內外購買商（Buyer）訂立長期供應契約，以便調節供需，穩定市場。

至於處分林班，應採取伐木與造林一貫作業，亦即在標售林班之同時發包造林作業，得標林班之業者於伐木作業結束後需負責該跡地之造林。如此做法，一來可確保伐木跡地之造林，二來可詳估標售林班之經濟效益（若標售林班之收入不能抵充造林費用時即不應處分）。

又如森林遊樂之發展，為現階段林業經營重要目標之一環，也為國有林應有之使命。雖因偏重於社會之公益功能，獲利不豐，但仍應開放民間投資興建遊樂設施、住宿設備甚至公共設施，亦即採取杉林溪森林遊樂區之模式，但不收林地租金（比照鄰近土地之地價），而改收開發使用權利金，即分收其營業收入，如入場費以及遊樂設施、旅館之收入等。如此一來，林務局只負責遊樂區之綱要規劃，無需再投資於遊樂區之建設，而每年可分收營業利潤，對紓解財務困難不無小補。

最後，應加強國產材之促銷與利用。

目前國內之木材消費量每人平均只有0.27立方公尺，與美日等先進國家相比，仍屬偏低。今後隨人口之增加與建築業之發展，木材消費成長深具潛力，但必須提高木材之利用層次與多樣化，否則將被工業製品所替代。

近年來國內對木材之高層次利用始終未能突破，尤其對貴重樹種與造林木之木材如何提高其利用價值，進而推廣其用途毫無進展。筆者在數年前曾呼籲利用台灣的柳杉原木（當時之柳杉木極為滯銷），製造

柳杉合板或刨成薄片，作為三夾板的表面貼覆後外銷日本。準此類推，諸如檜木、台灣榿樹等均可如法利用。這只是提高利用層次的一個例子，積極的作法應該委請試驗研究機關，有計畫的推動國產材用途之研究，亦即將生產導向逐步轉為技術導向，並建立木材供需之長期目標及預測，設立木材推銷網，並在各地區設置共同銷售中心，調整木材供需，賺取行銷利潤，同時仿照農產品之展售促銷方法，建立集貨、分級及大批銷售之體制。

至於拓展台檜在日本之市場，則不容樂觀。因為日本的新世代已不再欣賞台檜的芬芳，在他們的眼裏，台檜與美檜並無差別。

突破性的作法，應仿照榮工處向海外開拓業務，爭取森林開發、造林、航測、技術合作等工作，以安置多餘之員工。

人助也是必要

人助方面有兩項。

其一，凡屬厚植森林資源與社會公益之投資，應由中央及省府專案補助。

行政院在頒布「台灣林業經營改革方案」時，已明智的預料到森林經營改為不以財政收入為目的後，林務局的年度預算將無法自給自足，因此規定：「為執行本方案林務機關應提出具體計畫，經核定後透過中央及省預算程序予以支應」。但林務局自民國70年起為請求中央及省之補助，却是到處碰壁，煞費苦心而不得要領，經2-3年之摸索、煎熬，從73年始獲中央補助造林經費6千萬元，治山防洪經費7千5百萬元，省府補助造林經費6千萬元，治山防洪經費7千5百萬元，及直昇機隊2千8百餘萬元，台灣基本圖修測1千萬元之補助經費。



維護森林資源，國土得以保安。

豬飼料不宜太細 彭玄桂

從前，有些飼料工廠在推銷飼料時，曾經鼓吹飼料磨得很細為其優點。久而久之，農民也就信以為真，認為飼料越細越好，並且要求其他廠牌的飼料也要細磨。其實，豬飼料越細越容易消化吸收的觀念並不完全正確，假如是正確，那麼我們人類天天吃稀飯或粉糕代替「QQ」的米飯也許會更有益健康。

食物在口腔中咀嚼可充分接觸唾液，唾液主要功能之一即消化食物中的澱粉，不必咀嚼的食物未必全都有利於營養與健康。

事實證明，豬經長期採食過細粉狀飼料將引起胃潰瘍及咬尾巴。胃潰瘍的原因，有可能是胃壁被細粉粘住，胃液不易與胃中其他大部分的飼料接觸，不但有碍消化，且

其分泌的胃酸濕透細粉粘住胃壁，而長時間不脫落以致侵蝕胃粘膜，當細粉凝塊脫落時傷及粘膜而致潰瘍。

另外，飼料太細容易造成灰塵，豬搶吃時易吸入氣管成肺部，引起咳嗽，甚至發生異物性肺炎。

任何飼料不可能百分之百被消化吸收，飼料細磨對人工乳及哺乳豬飼料有其必要，至於對中豬、大豬及種母豬飼料而言則無此必要。要瞭解「天生豬牙必有用」，不要剝奪豬咀嚼品嚐飼料的樂趣。

飼料細磨，對飼料工廠而言，耗工耗電，且又損耗機械，並提高飼料溫度，有碍保存期限。為了節約能源、提高飼料品質及降低飼料成本，不宜標榜越細越好，除非想

在飼料中攪雜做假。

農友們還有一種錯覺，認為豬糞便越黑表示飼料越有營養，且消化得更完全。有些無聊的飼料廠也就迎合農友心理以此為標榜，故意在飼料中添加硫酸銅使糞便變黑，殊不知金黃色不但代表貴重的黃金，也代表動物的健康，農友們選購飼料，奉勸講求飼料換肉（蛋）率高、新鮮又價錢合理，不必苛求一定要細或者糞便要黑。



此非長遠之計，因為林業上之投資是屬於長期性的，必須要有固定可靠之經費來源，不能視政府之財政狀況，時多時少，這種施捨性的補助，無法解決林務局之財務困難。根本之計，若因種種原因，一時無法採納農發會一再建議應建立「公務預算」與「事業預算」雙軌制度，也應針對改革方案所指定之事業項目——造林、治山防洪、林相改良等之投資計畫給予固定之補助（即在政府年度預算中增列固定之支出科目），由中央及省府各半負擔。林務局在三、五年內將結束全部直營生產作業，已不再具備事業機關之性質，是否應改為公務機關（改變機關體制），亦應深入檢討與評估，以謀一勞永逸之計。

其二，是提高林務局隸屬層次。

提高層次與改變體制固不一定可以改善其財務狀況，却可縮短其決策過程，強化其決策功能，提高其行政效率，其重要性甚至超過財務之改善。

林務局應改隸中央之理由，我國林學林業界以及國外學者專家會一再反映，筆者認為，林務局之主要職責在於經營管理國有林，其地位應與國有財產局及營建署平行，亦即直屬中央之部會，如此除可強化其決策功能外，同時可帶動員額之精簡與附屬機構之裁

併。林區管理處可由現有之13個合併為6個，員工人數可由現有之9千餘人精簡至5千人。林務局目前轄管之公私有林業務可以劃歸農牧局。

前途再現曙光

總之，台灣林業今後之經營方針，自以培育森林資源（造林），注重國土保安（治山防洪），增進國民健康及發展森林遊樂為目標。林務局必須根據這個基本目標，訂定長期（20年）計畫，確實掌握天然林的生長量和造林木的齡級配置等，明訂森林資源的整頓目標和林產物供需預測，據以決定造林（包括林相改良）樹種、撫育方法、伐木基準與木材供需之長期目標，並規劃非生產林地（保安林、施業限制地等）作為發展森林遊樂區、自然生態保護區以及稀有動植物保育區等之用，使每一寸國有林地均能發揮其直接或間接效益與潛能，則其有形與無形的收益必將倍增。若能再提升林務局的隸屬層次，強化其決策功能，提高其行政效率，則台灣林業之前途必將再度呈現曙光。