

# 台灣林業政策的演進

郭武盛

林業政策是由立法或行政機構經過系統的蒐集分析、闡述及組織而形成經營森林資源時，所推行的方針及途徑。林業政策的內容，因各國資源的不同及政治、社會、經濟環境之各異，而有所差別。

檢視台灣林業政策制定過程，必先明瞭台灣林業經營特性，台灣地處亞熱帶，氣候溫和，雨量充沛，極適宜林木的生長，它因地理與自然環境特殊，四面環海，中央山脈縱貫南北，地質鬆脆，河流源短流急，且地處太平洋暴風圈，一遇颶風，山地常發生崩坍，豪雨時則山洪挾帶砂石俱下，以致河床淤積宣洩困難，往往造成平地的嚴重水災，人民生命財產遭受威脅。是以森林對於國土保安，水源涵養、氣候調節、環境美化、水力發電及農田水利等均息息相關。所以台灣的林業政策即為解決上述問題的對策，透過林業政策的落實執行，才有今日台灣經濟的穩定成長，及保護美好資源供國民旅遊。以下試將幾個階段林業政策逐一說明：

## 第一階段：台灣林業政策 與經營方針

在日據時期，其國家政策視台灣為殖民地，掠奪資源即為其基本手段，所以日人在台的林業基本政策之一即為貴重木材的砍伐及外銷。如紅檜、台灣扁柏年伐36萬立方公尺，樟腦年產 1,000萬公斤。

光復以後，政府為期林業經營步入合理途徑，乃

由當時的農村復興聯合委員會邀請中外專家，利用航空測量方法，調查台灣森林資源，作為制定林業政策的依據，此一調查資料於民國45年完成。台灣省政府隨即請中外林業專家，就森林的狀況及土地利用情形，檢討得失擬定「台灣林業政策與經營方針」，經47年3月11日舉行之第 534次省府委員會通過，並奉行政院以同年10月7日台（47）經字第5757號令准予備查。

此一重要政策，其前言如下：「為達成民生主義之理想，台灣林業應依永續經營之原則，為全體國民謀取永恆之福利，注重森林之保安功能，保持水上，減少旱潦，捍止風砂，以保護農工業生產，調節氣候，美化環境，以增進國民康樂，並發揮森林之生產功能，永續供應國民所需木材及其他林產品，發展森林工商業，增加國民就業機會，促進社會繁榮。」並依此一原則，訂定台灣林業政策15條，台灣林業經營方針23條。為一保安效用及經濟效用並重的方案，雖應重視國土保安，亦須兼顧財務收入。其內容遍及木材生產、集水區經營，混農林作業及森林遊樂等，實已存有為目標利用的構想。此一林業政策與經營方針之公布實施，在台灣林業發展史上屬於關鍵地位，實為奠定台灣林業經營的基礎。

## 第二階段：台灣林業經營改革方案

第一階段林業政策執行後，年伐量約在 150萬一



200萬立方公尺之間，亦有超過200萬立方公尺者。然因應台灣的特殊地勢及為加強水土保持，各方咸認減少伐木數量，維護森林覆蓋，確保國家資源為刻不容緩之事。

台灣省政府乃全面檢討台灣林業政策及經營方針，提出修正草案，以64年4月17日府農秘字第32567號函報奉行政院64年6月28日台64經字第4767號函示：應照同年6月19日行政院第1429次院會決定辦理，其決定如下：「本案關係國家保護森林資源之重要政策，應請台灣省政府依左列原則，將林業政策作全盤檢討，據以改進並嚴格執行。(一)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。(二)為加強水土保持工作，保安林區域範圍應再予擴大，減少森林採伐。(三)國有林地應儘量由林務局妥善經營，停止放領放租；現有木材商業務，並應在護山保林之原則下，逐步予以縮小，以維護森林資源。」此即著名的「林業經營三原則」。

台灣省政府隨即擬定「台灣林業經營改革方案」以64年8月25日府秘字第73695號函報行政院，並交由李政務委員登輝多次約集審查後，奉行政院65年1月3日台65經字第0004號函核定，該改革方案共19條，其前言謂：「台灣林業經營係採保續經營原則，為國民謀取福利，積極培育森林資源，注重國土保安，配合農工業生產，並以增進國民之康樂為目的。」依據此一改革方案，台灣省林務局並衡酌實際情況，詳慎研究擬定「台灣林業經營改革方案實施計畫」據以執行。就林木伐採而言，年伐量限制在100萬立方公尺以內，面積超過25公頃者，應行帶狀伐木或分區砍伐；並改變處分方式，增加直營伐木數量。

前述台灣林業經營改革方案為延續台灣林業政策與經營方針所制定，為經營台灣林業的重要規範。但

其第7條規定的伐木量是以66~69年為期限，執行以後，必須根據經營得失再作修正，台灣省政府乃再度擬定修正台灣林業經營改革方案由經濟部以69年3月19日經農字第08942號函致行政院秘書處提交行政院69年3月12日第1722次院會決議修正通過，並附薦李政務委員國鼎所提附帶建議乙種。

修正後的台灣林業經營改革方案仍為19條。關於伐木造林除規定應依照本方案第5條「國有林各事業區經營計畫，應每10年檢討1次，嚴格執行，並應依據本計畫及為永續作業為原則，興建必要之林道，分別訂定標準年造林面積及年容許採伐量，以為編定年度造林及伐木計畫之依據。又為著重保育森林資源及國土保安，造林不易成功地區不得伐木。伐木應限制為小面積皆伐或採伐作業，伐木地點並應合理分配於各事業區。」及第11條「為加強公私有林之經營，應確實調查其面積分布及現況，積極作有計畫之造林及經營之輔導。」的規定嚴格執行，並規定自70年~73年間，每年伐木量不得超過150萬立方公尺。造林面積前2年以26,000公頃為準，後2年則再依實際情形由林務局層報中央核定。

台灣林業經營改革方案修正案核定實施後，由於有下列3項因素必須再行修正：①原案規定全省造林面積70及71年以26,000公頃為準，以後則視實際情形決定，而實際上72年及73年國有林班地實際造林面積，均因限於財務問題未能按原訂目標實行。②國有林事業區林木施業上必須標售民間經營者，有必要視作業地區實際狀況調整。③為發展國有林地多種用途，增加林務收入，應在國有林適當地區作混農、混牧的使用。經濟部乃以73年5月1日經(73)農字第15354號函報行政院核定林業經營改革方案再修正案，經行政院交經建會併入農發會所提的「改進林業經營及財務問題之建議」案審議，並提經73年8月16日行政院第1897次會議決議，照經建會審議結論修正核定，並以73年8月21日台(73)經字第13937號函頒實施，計修正第6條及第13條條文，而經濟部原擬定修正第

8 條條文調整標售民間伐木案則未奉核定，僅核定由經濟部會同有關單位就實際需要修改林業經營改革方案實施計畫的規定並報院核備。至第 6 條修正為：「年度伐木、造林應依照本方案第 5 條、第 11 條嚴格執行，自 74 年度至 77 年度的 4 年間，每年全省伐木量，最高限額不得超過 150 萬立方公尺，全省造林面積依照伐木跡地及實際情形，由林務局層報中央核定實施。」第 13 條則增訂第 2 項：「國有林地應加強副產物資源之培育及利用，以增林務收入，諸如藥材、藤類、菇類、牧草、林間放牧及昆蟲等，必要時得劃定地區推行，以免妨碍主林木生長及水土保持措施，其辦法由主管機關訂定層報行政院核定實施。」至於其餘未修正部分則延長實施期限。

### 第三階段：修正森林法

前述兩個階段的林業政策，均是在 34 年修正公布的舊森林法下為有效經營的森林而制定的策略。其實自 61 年森林法曾修正第 49 條以後，社會結構變遷甚速，國民仰賴森林日益殷切，所以舊森林法的規定已不足因應，行政院早在 55 年即委由中華林學會草擬森林法修正案，後又參酌林業發展情形，通盤檢討修正森

林法，終於 73 年 3 月 28 日以台 (73) 經字 4532 號函送森林法修正案，請立法院依法審議，後者自 73 年 5 月 3 日至 74 年 4 月 25 日止舉行經濟、司法兩委員會聯席會議 8 次，並自 74 年 10 月 18 日提請院會討論，於 74 年 12 月 3 日三讀通過並咨請總統於 74 年 12 月 13 日公布。計 8 章 58 條，可謂是與現實環境密切結合的森林法，前述兩個階段林業政策重要內容或其精神，均已包括在內。尤以新法第 1 條規定：「為保育森林資源，發揮森林公益及經濟效用制定本法。」第 5 條規定：「林業之管理經營應以國土保安長遠利益為主要目標。」及第 24 條規定「保安林之管理經營，不論所有權屬，均以社會公益為目的，各種保安林應分別依其特性，合理經營，撫育更新並以擇伐為主。」是將改善國民生活品質，增進國民福祉的森林經營最高目標明定於法律條文內，為新森林法的最大特色，亦最為論者所稱道。

綜合上述可知，台灣林業政策有其脈絡相傳的一貫特點，亦即林業經營最高鵠的——以永續經營為原則培育森林資源，為國民謀取福利，注重國土保安。今後亦將本諸森林法的規定予以制定合乎台灣森林特性的林業政策，為子子孫孫確保森林的各項功能於不輟。



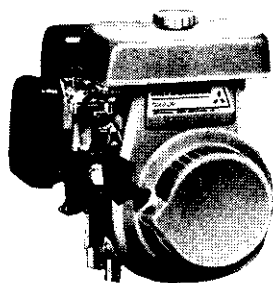
## 三菱汽油引擎 <sup>T型二行程</sup> <sup>G型四行程</sup> 系列

農業和產業機械的原動力！

汽油引擎：0.5馬力～15馬力機種齊全



三菱引擎割草機



多用途汽油引擎

現貨供應・零件充足・歡迎洽詢

適用於各型機械設備：

發電機、噴霧機、抽水機  
冷氣機、耕耘機、割草機  
脫殼機、鑿鑽機、插秧機  
運搬車、採茶機、振動機  
中耕管理機及建設機械。

形小量輕！  
省油強勁！  
壽命長！

總代理：順益貿易股份有限公司  
台北市民權東路346號 5037110~9  
總經銷：順鴻企業股份有限公司  
台北市民權東路221號 5915947・5915950  
零件供應：裕益汽車股份有限公司  
廠部門：台北縣泰山鄉明志路三段523號 9067131 (10線)

全省經銷商：  
廣益農機行：(02) 5412063  
美進企業社：(04) 2873530  
永吉噴霧器農機廠：(048) 346493  
三進行：(05) 2278834  
協隆農機行：(07) 6613080