

農地造林， 要大地更好看！

～造林政策的推行及面臨問題的因應對策

農委會森林科技正／黃裕星

創新政策的推動，在初期均需經歷調整期。農地造林計畫經過81年度先驅計畫的試辦，至81年12月底止，總計提出申請造林之農地已超過3,000公頃，農戶數亦在3,000戶以上，足見仍有農民深具造林意願。

造林為兼具經濟性及公益性的事業，除可生產木材及綠化材料之外，更可保護農業生產環境，改善自然生態體系，保育水土資源。自81至86年度，預定全省將推動農地造林1萬公頃，相信對生活環境品質的改善及減輕農產品生產過剩的壓力均能有深遠的效益。

民國80年6月5日，行政院農業委員會公告發布「獎勵農地造林要點」，並自同年7月1日開始實施，使得台灣地區之農業發展方向有了結構性的調整，也讓面臨GATT入關衝擊的農民，在農地利用方式上多了一種選擇。

根據「獎勵農地造林要點」之規定，獎勵造林之農地係「指農牧用地及其他得為林使用之田、旱地目之土地，經農業主管機關統籌規劃公告之地區為範圍」。在未經整體規劃之前，農委會遂先行實施81年度獎勵農地造林先驅計畫，全面調查農民意願，據以規劃造林區域。同時由各縣市選擇適當地點，推動示範造林，以求由點而面，逐步達成集團造林之理想。

由點至面，逐步達成集團造林

81年度先驅計畫之實施地區包含台灣省16縣，由農林廳指定林務局為計畫主辦機關，各縣政府負責執行。由於全省各地區之造林季節互異，部分縣市經核定延長執行期限至81年底。先驅計畫主要成果如下。

1. 農地造林之調查及規劃

造林區域之規劃是先驅計畫最重要的工作項目之一，亦是未來中長程計畫之規劃基礎。農委會「農地造林技術諮詢小組」於80年11月擬訂「獎勵農地造林規劃報告綱要」及「獎勵農地造林農友意願查表」，分函各縣政府辦理分縣調查規劃。林務局則成立「獎勵農地造林任務小組」，統籌各縣之規劃



休耕農田轉作造林，林木生長迅速，可解決勞力不足困境。

工作，據以擬訂整體規劃報告。本項工作經動員各鄉鎮及村里基層人員抽樣調查農民意願；調查資料彙送縣政府後，各縣依地區發展需要，分別完成全縣之規劃報告。全省之規劃報告則由林務局報請農林廳轉農委會核定，作為農地造林中程計畫訂之依據。

2. 示範造林

獎勵農地造林要點規定，農地造林應以集團造林為原則，除特殊地區經農委會核准者外，每一集團不得少於10公頃。惟先驅計畫之農地造林係屬創新政策之試辦性質，在無法達成集團造林之情況下，特准許各縣主管單位實地勘察造林申請地點後，專案報准，不受集團造林之限制。

81年度原計畫推行造林1,915公頃，經

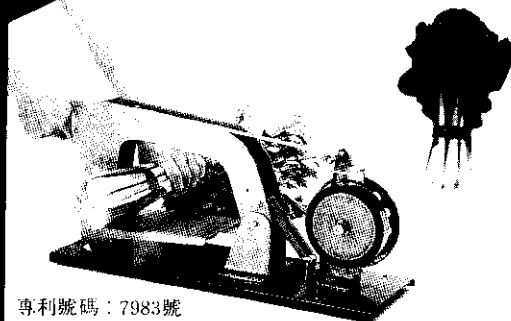
各縣受理申請達2,139公頃，超出計畫面積。其後由於若干地區受乾旱及苗木調撥失時影響，實際造林面積為1,903公頃，為預定面積之99.4%，可謂差強人意。各縣執行成果評如附表1。

3. 培育造林苗木

為配合先驅計畫所需之造林苗木，農委會曾先行於80年度農建計畫中，委託宜蘭等7縣培育63萬株苗木。81年度計畫伊始，多數縣政府均發生苗木調配不及之窘境。嗣經林務局警急撥配樟樹苗60萬株，中華紙漿公司支援按樹苗約20萬株，各縣或自購或培育苗木281萬株，始勉強達成造林目標。自82年度起，林務局將統籌各縣政府及各林區管理處之苗木調配事宜，計畫之推動將更能切

新產品

蔬菜、花卉快速捆束機



專利號碼：7983號

各大超市、農會、合作農場等已有使用

特點：

1. 包裝快速輕鬆，綁一把菜只須2~3秒。
2. 機體嬌小，不用電，任何場所均可操作。
3. 使用橡膠系膠帶，不易脫落，防水，鬆緊可調整，不損傷葉、莖。
4. 包裝後的蔬菜、花卉美觀、清潔，提高產品價值。
5. 膠帶上可印刷，產地、供應者的名稱，具有宣傳效果。

佳音包裝機材有限公司

台北市中山北路二段115巷4號1樓

電話：5639401 • 5314905 FAX：511-3878

→ 合造林季節及各地區不同樹種之需求。

面臨問題及因應對策

81年度先驅計畫執行期間，農地造林任務小組均定期召開會議，以檢討各執行單位面臨之問題並謀解決之道。其中較重要之問題及因應對策概述如下：

問題1. 集團農地造林尚難達成。

依照規定，農地造林應以每一集團10公頃以上之方式為原則，惟以台灣地區每戶農家擁有農地平均僅1.04公頃之情況下，欲結合多數農家進行集團造林，在現階段尚難達成共識。

因應對策：明訂「特殊地區」之認定條件，得不受集團造林之限制。

自82年度起，由農委會參酌實際情況，對下列特殊地區之農地授權林務局核准其造林申請案件，不受集團造林規定之限制。

1. 受污染、不適合栽植食用性作物之田區；
2. 山坡地及海岸地區之邊際農地；
3. 水庫集水區範圍內之農地；
4. 無固定灌溉系統之低產田區；
5. 連續3年以上休耕轉作之田區；
6. 都市周邊有關環境保護及具發展休閒農業潛力之農地；
7. 其他經縣市政府規劃為適合造林之農地。

問題2. 農地造林補貼標準不一，引起爭議。

獎勵農地造林要點規定，一般農地造林每公頃每年補貼1噸稻谷價金，連續6年；但若該農地符合稻田轉作計畫認定基準，則以每公頃每期作補貼1.5噸稻谷價金，連續6年。而轉作田或為一年二期，或為一年一期，亦有三年輪作一期或二期者，情況複雜，增加許多基層工作人員認定及作業之困擾，亦使農民質疑，同為造林，長期投資，何以補貼標準不同？

因應對策：擬修訂獎勵農地造林要點，將補貼標準予以統一為每年每公頃3噸稻谷價金，連續6年。

問題3. 造林補貼6年期滿後產品如何處理？

農地造林補貼期限為6年，但多數樹種在6年後尚未能收穫，政府亦無保價收購措施，引起部分農民疑慮。

因應對策：農地造林政策以獎勵為主要方式，由農民自願申請，政府從旁輔導。

依據各縣進行農民意願調查之結果顯示，願意參與農地造林計畫之農民，其考慮的因素以有效利用土地者最多，佔39.4%，其次為省工，佔28.7%，對造林有興趣者佔16%；而純為林產品收入而造林者僅佔12.8%。故在政策推動上，採取鼓勵低產、廢耕農地造林之方式；絕不強迫規劃造林區。至於提高造林誘因之方式，將就下列措施研究辦理。

1. 對造植長期森林者，研究延長補貼期限之可行性，對於造林6年後仍繼續撫育者，自第7年起酌予補貼每公頃每年1.5噸稻谷價金，至20年生為止，以鼓勵維護良好林相，發揮公益效能。
2. 各縣市於輔導規劃休閒農業區時，優先選擇集團造林之農地，增進造林區之發展潛力，使森林平地化，林業大眾化。
3. 各政府相關部門於公共設施需要綠美化苗木或交通建設需求行道樹材料時，協調其優先向農地造林戶承購。
4. 對造植短伐期紙漿用材樹種者，協調中華紙漿公司、台灣紙業公司等大量進口紙漿用材之民間企業，以保證價格與農民訂定契約協助造林。

未來展望

近年來全球關注的農業發展體系以「永續農業」最受矚目。發展永續農業所強調的觀念是整合農業生產與生態保育，使農業在



邊際農地生產力差，造林後可改善土壤物理化學性質。

生產糧食之同時，也確保自然環境的維護及地球生態的平衡。

台灣由滿佈原始森林的亞熱帶島嶼，經過300多年的開發，終成為今日高度工業化、都市化的景象。由於人口持續成長，對島上森林的衝擊也日益嚴重，目前的農地及都會區，都是早年砍伐森林開闢而成。時至今日，就農業環境而言，藉著進步的生產技術和化學肥料、農藥，若干農產品之生產量與值均極高，但其生產過程中卻對自然環境造成不利的影響。明顯的事例包括：山坡地及林地上超限利用種植之溫帶果樹及高冷蔬菜，以及沿海地區超抽地下水養殖之魚蝦貝類等，均係對自然環境及地球資源有負面影響之開發行為。其短期利益由少數人攫取，長期的外部成本卻由全民負擔，誠應及早遏阻，以維護土地之永續生產力。類似此種農業

生產，應及早使其配合農地造林政策，改善土地利用型態，以免造成無法挽救之損害。

民國81年8月29日，關稅暨貿易總協定（GATT）理事會通過對我國申請入會案成立工作小組進行審查，未來我國將面臨與GATT各會員國間之關稅與貿易談判。其中最敏感的問題將是農產品貿易及農業補貼政策。依據美國1989年10月向GATT農業談判小組提出之建議案，對各國農業境內支持政策之種類分為紅色、黃色及綠色政策三種，其中只有綠色政策因不致扭曲農產貿易和生產，基本上能受到允許。目前較無爭議之直接給付項目包括農地休耕、離農、環境與資源保育計畫等。農地造林顯能符合上述綠色政策認定要件，故其補貼不致受到談判對手國之非議，不失為農地利用型態之良好替選方案。

