

轉變中的獎勵造林政策

農委會技正 / 黃裕星

民國79年，政府在檢討「稻米生產及稻田轉作計畫」時，為減少超出預期目標甚多的休耕面積，並加強山坡地休耕轉作田之造林，經多方研討，確立了獎勵農地造林政策，並經行政院院會通過獎勵農地造林要點，由農委會公告實施。自81年度推行先驅計畫以來，目前已執行到第3年。邇來由於配合六年國建及振興經濟方案，政府的農地政策正大幅調整中，且稻米生產及稻田轉作後續計畫亦行將於民國84年底終止；加上84會計年度農委會預算將大幅刪減，農地造林政策正面臨挑戰，前途多乖。

農地造林計畫執行現況

一、造林面積

民國81年度，獎勵農地造林先驅計畫正式核定實施。在此之前，已有若干稻田轉作林木之情形，但均列在雜項作物之內，面積有限，被認定為轉作樹木，而非造林。

81年度原計畫造林1,915公頃，實際造林1,932.95公頃，達成率為100.94%。82年度繼續實施，預定造林1,976公頃，實際完成1,975.01公頃，達成率99.95%。83年度由於政策上決定不接受零星面積之稻田轉作造林，故預定目標減少為1,318公頃，截至82年12月底，各縣市已受理申請獎勵造林面積820.25公頃，預期仍可達成年度目標。

二、農地造林之規劃

獎勵農地造林要點規定，造林之農地以經農業主管機關統籌規劃公告之地區為範圍。為利長期推動，農委會於81年度先驅計畫中，即已委請農林廳、林務局及各縣市政府進行農地造林分縣及整體規劃。經各鄉鎮抽樣辦理農民意願調查後，各縣之分縣規劃報告彙送林務局通盤檢討，完成「台灣地區農地造林規劃報告」，於82年5月間陳報農林廳。此後，農林廳在考量此項規劃報告之可行性後，認為不夠具體週延，故遲遲無法定案。

持平而論，任何造林計畫均應事先詳盡規劃其地區、樹種、預期用途及更新期等，以利長期投資經營。以往林業機構在大規模實施國有林及公私有林造林計畫時，確曾訂有中長期計畫，逐年實施。然而，農地是私人擁有，且法令上絕無強制農民在農地上造林之規定，故林業主管機關在進行農地造林規劃時，僅能就各縣之地理特性，參酌農民意願調查結果，概略選擇適合推廣農地造林之鄉鎮，規劃為主要造林區域，宣導農民造林，以解決稻米生產過剩及邊際農地生產力偏低等問題。事實上，仍有若干被規劃為造林區域內之農民不願造林，而不在規劃範圍內之農地，卻又有強烈意願造林，實非林業單位可以掌握之情況。未來恐仍需於辦理農地利用綜合規劃時列入考慮方得週全。

計畫評估

獎勵農地造林因屬農委會之新政策，政府極表重視，不但委託學者研究評估之外，並組成查證小組實地考察計畫之推行情形。

一、學者之研究評估

農委會企劃處於81年度委託台灣大學森林系教授王德春及中華經濟研究院研究員鄭欽龍共同完成「獎勵農地造林之經濟誘因的研究」；復於82年度委託台大森林系主任李國忠教授完成「獎勵農地造林之經濟效果與問題之研究」。茲簡述此二研究之結果及建議如下：

1. 獎勵農地造林之經濟誘因的研究

以台北、宜蘭二縣為調查研究對象，其造植樟樹者，由於可兼售為景觀苗木，造林後6年間可獲利最高達每公頃243萬餘元；而造植杉木者，最高可獲利每公頃34萬元。

就政府之補貼與獎勵而言，若符合稻田轉作雙期作田認定基準者，即使無林產品收入，收支相抵仍有每公頃18萬餘元之收益；若非稻田轉作之其他農地，則收益額為每公頃1.7萬元。

本研究之建議事項包括：

- (1) 放寬集團造林每一集團最小面積10公頃之限制。
- (2) 造林補貼期限應適當延長以鼓勵農民長期營林。
- (3) 禁止在同一農地重複申請造林補貼，以避免農民提早砍伐林木。
- (4) 加強對農民諮詢服務，並提供林產品市場之最新資訊。

2. 獎勵農地造林之經濟效果與問題之研究

由私經濟及公經濟分別探究農地造林之影響。在私經濟之分析方面，造植玉蘭花者，6年間每公頃淨現值收益可達59萬餘元，造植樟樹者亦可達35萬餘元，均優於種植水

水耕栽培投資

且慢

定價NT\$220元

—請先閱讀最新—

水耕栽培的經營

如何應用科技農業來接受加入GATT的挑戰!!

由國內水耕專家蔡尚光先生執筆，內容包含水耕正確的技術運用，新的經營理念，投資報酬計算，以及國內外水耕栽培經驗的滙集等7大章24小節，精彩篇幅。全書高級銅版紙彩色印刷，為農政規劃者、投資業者等所不可多得的參考專書。

〈另有水耕栽培的魅力·室內陽台的水耕綠化·植物工場·水耕番茄的秘密等諸專書好評熱賣中〉

水耕資料備索
請付回郵10元

—全國最完善、最先進的水耕公司—



鈺川企業有限公司
阿波羅水耕研究推廣中心

公司：台北市士林區華光街28號1樓 FAX: (02) 834-3675
TEL: (02) 831-9072-833-3482-834-3675

來自大海

無抗生素、無雜菌污染
之最佳海洋動物性有機質營養添加物

● 魚精 (魚溶漿) 220kg

登記證字號：
台省農畜飼製字第18124號
保證成份：
粗蛋白質27%以上
粗脂肪15%以下
粗灰份10%以下
水份45%以下
揮發性氨基態氮10%以下
鹽酸不溶物1%以下

● 魚粉 40kg

登記證字號：
台省農畜飼製字第18123號
保證成份：
粗蛋白質50%以上
磷 2.2%以上
粗脂肪12%以下
粗灰分26%以下
水分3%以下
水份12%以下
鹽酸不溶物2%以下

● 龍蝦精
10kg

● 墨賊精
220kg

● 蟹殼粉
25kg

總代理：嘉盟企業股份有限公司

台中市大里鄉東興路518號 04-2624711 施先生 090421826

稻之6.3萬餘元。在公經濟之分析方面，則顯示民衆對農地造林改善環境品質之期盼甚爲殷切，也肯定農地造林之無形效益。

本研究之建議事項包括：

- (1)配合林木生長特性，適當延長造林補貼年限。
- (2)以符合稻田轉作之田區爲延長補貼獎勵之唯一對象，一方面確實調節稻米產量，一方面防杜景觀樹種過剩。
- (3)調查地況，適地適木選擇樹種。
- (4)定期檢測以確實督導農民妥善營林。
- (5)實施保價收購或契作，以保障農民權益，提高長期造林之意願。

二、中央主管機關實地查證

1.農委會一般查證

此項查證由農委會企劃處、林業處、會計室及秘書室共同派員組成查證督導小組，就獎勵農地造林先驅計畫執行成果進行實地查證，其主要查證建議如下：

- (1)建議用獎勵手段，鼓勵大面積集團經營造林。
- (2)配合休閒農業，以示範計畫方式規劃森林公園。
- (3)規劃銷售管道。

2.行政院研考會實地查證

由於獎勵農地造林計畫係行政院列管之重要計畫，研究會主動邀集行政院秘書處、農委會組團，於82年5月底前往台南、台中、南投等3縣實地查證，其查證建議要如下述：

- (1)本計畫執行仍應重視稻田轉作造林之原目標，加強推行平地造林，以達成原計畫效益。
- (2)配合計畫造林苗木供應，及早規劃苗木培育工作，以充分供應農民轉作需求。
- (3)繼續檢討現行推介之樹種，避免農民以景觀樹種作造林，以達到農地轉作造林實質效果。
- (4)研修「獎勵農地造林要點」第三點集團造林面積，以符合地方實際執行需求及經濟造林原則。
- (5)督促地方政府做好執行計畫規劃工作，加強造林地點審查，以落實計畫執行績效。
- (6)林業工作除輔導造林外，應加強取締山坡地濫墾，以達水土保持，國土保安之目標。
- (7)重新評估本計畫執行之效益，並考慮將寬林地納入優先造林，有效運用造林經費，

霉敵[®] 340

.....

(腐絕)

40% 可濕性粉劑

防治對象

- 洋菇 褐痘病、綠黴病
- 香蕉 軸腐病、果房保護
- 蘆筍 莖枯病、褐斑病
- 柑桔 果實綠黴病、蒂腐病
- 菸草 白星病
- 稻種消毒 水稻徒長病

農藥廢容器清洗及回收方法，詳請參閱標籤及仿單(說明書)

MSD AGVET
默沙東藥廠澳洲廠出品

SUMMIT

美商美國新美股份有限公司台灣分公司
台北市仁愛路3段136號14樓 電話：(02)7060660~9

台北農藥廣告字第820166號 農藥許可證：農藥准字第0772號



台南新化山坡地集團造林梅樹並
間作鳳梨之混農林業

以加速林業發展工作。

計畫檢討

農地造林計畫推展了兩年半左右，除了上述學者之研究及主管機關查證建議之外，加上由基層工作及農民反應之問題，歸納檢討如下：

一、集團造林問題

獎勵農地造林要點明定，農地造林以集團造林為原則，其面積除特殊地區經農委會核准者外，每一集團不得少於十公頃。經執行以來，各縣除少數示範區確實達成集團造林之外，其餘多以特殊地區方式個別認定。研考會曾建議予以檢討放寬，學者研究亦有同樣建議，基層工作人員及農民反應更是強烈。惟農委會主管會報討論後決議，仍維持原規定，主要在求造林實效及農地管理之健全。未來在特定農業區或其他完整水稻田區，仍應規定集團造林；至於山坡地、沿海地區等邊際農地，則仍依要點規定，以特殊地區予以認定，務使不影響鄰近田區之作物生產條件。

二、農地栽植景觀樹種問題

由學者研究及查證報告均指出，農地造

林若栽植景觀樹種，則雖農民私經濟獲利較多，但一方面無法長期保持林相，另一方面掘取樹苗出售時，將表土一併取出，亦不利水土資源保育，有違原政策目標。依據獎勵農地造林要點附表所規定之樹種，包含景觀樹種、用材樹種，以及兼具景觀及用材兩種用途之樹種，經統計81~82年度之造林成果，其中純景觀樹種共計687.25公頃，佔總造林面積17.7%；兩用樹種則有883.66公頃，佔22.76%；用材樹種仍佔絕對多數，計2,311.41公頃，佔59.54%。雖然純景觀樹種事實上比率不大，且依規定每公頃僅栽植2,000株左右，數量亦不多，但為符合造林要求，農委會已通令各執行單位，自83年度起停止培育景觀苗木，84年度起停止配供景觀樹種。

三、農民造林意願問題

農地造林計畫實施對象以私有農地為主，農民自主性甚高。新政策推出後，欲引導農民自傳統之耕作方式轉為造林，在經驗不足且產品前途未卜之情況下，農民意願並不高。經各縣實施意願調查結果，願意參與造林計畫農民之比率僅16.7%。若欲提高意願，農民的要求包括：提高獎勵標準、延長補貼年限及保價收購林產品等。農委會林業處



台東縣海岸地區稻田集團轉作造林梅樹成功實景

→ 曾將基層農民意見反映於修訂「獎勵農地造林要點」作業中，惟該修正案並未獲農委會主管會報通過，因此未送請行政院審議。由於造林不同於一般農作物，屬長期性投資，在無法提高經濟誘因之情況下，農民意願必無法激發，將直接影響農地造林政策之成敗。

四、農地與林地造林之獎勵問題

農地造林計畫執行之後，迭有中央及地方各級民意代表反應，政府不應僅重視農地之造林獎勵，而忽略林地之造林獎勵。目前台灣地區私人造林獎勵係依據「台灣省獎勵私人造林實施要點」，每公頃核發造林獎勵金3.2萬元。但若是農地，則依獎勵農地造林要點之規定，每公頃最高可獲35.6萬，最低可獲14萬元之補貼及獎勵，顯然並不平衡。目前山胞保留地之造林獎勵已提高為每公頃15萬元，而台灣省政府亦在研修獎勵私人造林實施要點，將獎勵金比照山胞保留地標準予以提高，可望拉平農、林地造林之獎勵標準。

五、農地政策問題

當前政府正推行六年國建計畫及行政院振興經濟方案，農委會配合政策，正式宣佈未來可將16萬公頃農地轉出供非農業建設使用。農地轉用訂有嚴格限制，但可供釋出之農地，卻多數與當初擬規劃供造林之地區重疊。若目前獎勵其造林，若干年後又核定轉用，似有浪費資源之嫌。故在推行獎勵造林



台南縣稻田轉作，造林樟樹實景

之前，必須有確切之農地利用整體規劃資料，以供農地造林規劃之依據。

建議事項

衡諸現勢，針對獎勵農地造林計畫上，自行政院秘書處、研考會、農委會、下至農林廳、基層農民，均有重新檢討政策之呼籲。筆者承辦本計畫多年，謹提供個人淺見如下：

一、當此政府全力爭取加入關貿總協(GATT)之際，整體農地利用、農業發展及農民福利問題均需加速調整，妥為因應。獎勵農地造林雖列為歐體整體農業新政策之一，但畢竟我國農地所有權屬太過分散，農民自主性太強，欲達成集團造林目標不易。建議政府農地利用規劃主管單位，在進行各縣農地利用綜合規劃之時，參酌農民意願及農地生產條件，規劃若干合宜之造林專業區，再交由林業專業人員進行輔導造林，則必可達成在平地及低海拔地區重建森林環境之目標。



台南縣山坡地旱田造林土肉桂實景

表 1. 獎勵農地造林計畫成果統計

(81~82年度, 單位: 公頃)

| | 山坡地 | 沿海地區 | 平原 | 合計 | 百分比 |
|---------|----------|--------|----------|----------|--------|
| 稻田轉作田區 | 320.80 | 292.59 | 690.38 | 1,303.77 | 33.58% |
| 非稻田轉作農地 | 1,757.08 | 124.38 | 697.09 | 2,578.55 | 66.42% |
| 總計 | 2,077.88 | 416.97 | 1,387.47 | 3,882.32 | 100% |
| 百分比 | 53.52% | 10.74% | 35.74% | 100% | |

二、在農業補貼政策尚未確立，農地利用規劃尚未完成之前，宜暫緩擴大獎勵農地造林計畫。否則造林補貼長達 6 年，在此期間如因國內外情勢有所變化，受害者仍將是無辜農民。但對於 81~83 年度已申請並完成造林之農地，則應繼續予以補貼及輔導營林，並調查其林木生育狀況及產品銷售情形，供為未來農地造林政策之決策參據。

三、應統一全國私人造林之獎勵標準。目前包括「獎勵農地造林要點」、「台灣省

獎勵私人造林實施要點」、「山胞保留地森林保育實施要點」等，對私人造林之獎勵標準均不相同。未來宜加以整合，訂定統一而合理的標準。同時在山村地區，亦可將農、林土地合併規劃，實施農林混合經營體系，發展適合台灣本土的混農林業 (Agroforestry) 體系，使農業生產確實與生態保育密切結合，方有助於台灣後世子孫的永續發展。

