



袁世凱時代之林政

文 ■ 焦國模 ■ 國立台灣大學森林環境暨資源學系名譽教授

民國元年1月1日，中華民國成立，孫中山先生在南京就任臨時大總統，但基於北洋軍人勢力龐大，自始即無久任之意。2月12日，清帝退位，孫中山向參議院辭職，並薦袁世凱以代。2月15日，臨時參議院選舉袁世凱為臨時大總統，開啟了北洋軍人領政十餘年之局，俗稱北洋政府。袁世凱在北京就任臨時大總統後，採內閣制，任命國務總理，在國務院下設外交、內務、財政、陸軍、海軍、司法、教育、農林、工商、交通10部，掌理全國政務。農林部下設農務、山林、墾牧、水產四司及總務廳。林業由山林司掌管。

袁世凱自民國元年3月10日就任大總統，至民國5年6月6日去世，在職4年3個月，其間雖八易國務總理，但農林總長只有5位，他們是宋教仁、陳振先、張謇、周自齊及金邦平。其中，金邦平於民國5年4月23日任農商總長，6月6日卸任，在職僅1個月另14天，該時洪憲帝制喧鬧不已，袁世凱染病，並於6月6日死亡，政局不靖，金邦平雖為留日學生前輩，且在政府歷練多年，也難有作為，而其餘4位，無論在林業政策之確定、制度之建立、法令之擬訂、技術之引進上，均有貢獻。茲依

民國元年至民國5年《政府公報》中之資料，將袁政權之林業施政敘述於下。

第一任農林總長宋教仁，曾留學日本多年，為中國國民黨之菁英份子，袁氏將其攬延入閣，自有羈縻之意，但宋教仁無意於此，依民國元年5月份《政府公報》中稱：宋氏於民國元年4月27日到職，7月14日辭職，在位2個月又17天，不過，宋教仁在職時間雖短，卻有擘畫之功，如森林國有、保護森林、營林規劃等，都是他提出的主張。

一、森林國有

「森林國有」之概念，見於民國元年5月31日《政府公報》中之「農林總長咨各省都督明定林政方針令各地方官暫行保管國有山林」一文。該咨文中有幾句話說：「無主森林，概歸國有，由各地方官暫行保管，各省天然森林，前此無人過問，致有私自砍伐者，亟宜嚴行禁止，其已呈准領地採伐之各公司局所，暫准照舊辦理」。這是「森林國有」，「天然森林私自砍伐者亟宜嚴行禁止」最早之宣示。

森林國有及天然林嚴禁私自砍伐，乃

國人共識，但其最後一句之「其已呈准領地採伐之各公司局所，暫准照舊辦理」，乃為屈於現實之言。蓋清時民間伐木已多，且多特權，如東三省原為滿清發祥之地，清時封禁邊境，限制入出，因而森林茂密，蓄積量高，致遭俄、日覬覦。光緒22年（1896），清廷已准俄人在中東鐵路沿線伐木，光緒30年（1904），中東鐵路公司（俄方控制）與黑龍江鐵路公司更訂立伐木合同，正式准許俄人砍伐中東鐵路沿線及有關河道兩岸之森林，並准俄人租借林場。光緒34年（1908），中日雙方訂立「中日合辦鴨綠江採木公司章程」，准在鴨綠江兩岸伐木。民國成立，舊約仍要承認，故有最後一句之但書。不過由這一道咨文，「森林國有」之原則乃告確定。

二、保護清陵

保護清陵陵地陵木，為保護森林工作之一部。民國元年5月13日之《政府公報》中，有「農林部咨行保護直隸東三省及各陵荒地林木文」，其說：「查開墾荒地、振興林業為國之莫大利源，即為本部首應籌劃之政策。直隸（河北省）、東三省幅員遼闊，荒山荒地及舊有林木並天然森林，不可僂計，即前清東西各陵陵寢左近一帶，其荒蕪地畝與種植樹株區域，亦甚廣闊，均應切實保護。」這是保護直隸、東三省森林之一道咨文，特別提到清朝皇帝陵寢陵木。蓋清社既屋，陵地陵木有被侵之虞。

清太祖努爾哈赤及清太宗皇太極起於關外，死後葬於奉天省（遼寧）瀋陽縣之天柱

山，分稱福陵及昭陵，而入關後諸帝，則均葬於河北省遵化縣之東陵及西陵。為期不傷皇室之龍脈，當時所圈陵地常跨山越澗，佔地宏闊，以位於遵化縣昌瑞山之東陵為例，其有順治、康熙、乾隆、咸豐及同治5帝之陵寢，另有順治之母（孝莊文皇后）、順治之后（孝惠章皇后）、慈安太后及慈禧太后四陵，由民國3年8月29日之《政府公報》中之「內務部呈遵擬劃分東陵護陵地址」一文，可概知其規模，其說東陵「開割防火道計長320里，安設紅椿，其扼要處所安設界石，火道20丈外，另立白椿，距白椿10里地方，安置青椿」，青椿之內，都算陵寢用地，有關帝室風水，要加保護。紅椿長320里，所圈之面積已經不小，白椿及青椿所圈者更大。但人口日增之後，耕地不足，陵地遭墾，自所難免，因而乾隆35年（1770）時，已有紅椿之外，聽民耕種之議，換言之，紅椿之外，已與風水無關，可以開放耕種，但紅椿之內，為皇陵禁地，土地不得墾佔，樹木不得砍伐。

民國成立，清帝退位，但北洋政府對皇室仍十分優待，如仍可居於宮禁、尊號不變、給以年費及其他之優遇等。北洋諸總統，由袁世凱至段祺瑞等，仍對皇室甚恭，每年春節，均派人入宮向遜帝賀歲。民國2年4月隆裕太后過世，國務院尚令各官署下半旗1日誌哀。至陵地陵木之保護，更不鬆弛。民國元年5月，農林部咨請守護東、西陵衙門及馬蘭鎮，泰寧鎮總兵，對「前清東西陵一帶荒山荒地及種植樹木，切實保護，勿任私墾盜



伐」。並簡派鎮國公載澤主持清陵守護衙門，衙門裡之官兵，有其編制，如洪憲元年（民國5年）2月，西陵守護大臣溥霽尚因泰陵（雍正之陵）及慕陵（道光之陵）之驍騎校（低級軍官）出缺，請旨遞補；陵兵無糧，請早日撥發等，因陵軍編制齊全，在北洋政府初期，陵地陵樹甚為完整，後威權日減，皇陵就漸被破壞了，這可由民國17年，前清侍郎陳毅所作之《東陵紀事詩百十一韻》中見其梗概。

民國17年，孫殿英率兵盜陵，慈禧及乾隆陵寢破壞殊甚，宣統雖已流亡天津，聞訊之後，仍派宗室、重臣數人前往善後，中有陳毅。陳毅將此次所見寫了《東陵紀事詩百十一韻》，其中有一首敘說陵地陵木由完整到敗破之經過，這一首的頭四句說：「憶曾訪陵令，春度萬松樾，蒼陰兼山深，瑞靄護黃闈。」緣陳毅於癸丑（民國2年）3月曾往東陵參拜，並訪載澤，那時他所見之東陵是林相蓊鬱，萬木龍蔥，十分可喜，他的詩後有註說：「陵木多松，間雜檜柏，夾神道列植者，以株計約二十萬，而山坡平原所散出，謂之樹海，殆近千萬。從龍門口入，群松蔽山，蒼翠邇望，好風徐來，清香滿袖，清肅之氣，祛人煩勞」，可見乃一保護甚好之森林。這首詩共二十二句，上四句之後，即敘述樹木、宮殿被破壞之情形，詩後亦有註說：「自甲子（民國13年）下殿，乙丑（民國14年）蒙塵，其年秋，直軍（北洋軍）遞將南鹿圈與黃華山陰陽兩麓之樹海，戕以為柴，兼及惠陵儀行樹，丙寅（民國15年）奉軍（東北軍）遂大肆剪伐，各陵員役，因假借其名號，紛起盜賣，而

根株悉拔。」甲子年宣統被逐出宮，所以叫「甲子下殿」，乙丑年宣統出京赴天津，所以叫「乙丑蒙塵」，這一年秋天，直軍砍伐樹海，以為薪柴，丙寅年奉軍執政，砍伐更多，復以各陵員役盜賣，遂致林相蒼鬱之陵木，根株悉拔，一片狼藉。由這一段看，民國13年宣統被逐出宮之後，陵地陵木才被破壞，北洋政府初期，保護還是很好的。

北洋政府對清陵之保護，引起明裔之注意。蓋明亡之後，清廷封朱氏後人為延恩侯，以維世系，並管理南（南京）北（明13陵）陵寢。按明十三陵位於河北省昌平縣天壽山，長寬各二十餘里，明亡之後，陵地被侵，廷恩侯以亡國末裔，爭執無效。孫中山先生奔走革命時期，以尊明為號召，俟民國



（圖片／高遠文化 攝影／曾珮瑩）

成立，其於南京就任臨時大總統後，首謁南京城郊之明孝陵，延恩侯朱煜勳大受鼓勵，陳情發還陵地，經北洋政府國務院議決「明陵界內作為古蹟，界外給延恩侯作為私產」。惟佔耕民眾提出異議，以彼等耕墾數世，已有清代印契以為永業，並有轉賣情事，何可擅予收回？民國2年2月13日，朱煜勳乃呈文袁世凱大總統，請地方官履勘。但陵地耕墾殆盡，無從著手，朱煜勳願意讓步，承認產權就好，所以他在呈文中說：「明陵地戶，不追以往，亦不奪佃，通告陵戶，照章酌認租籽課賦」，準備做個地主，但墾戶眾多，難以措手，遂無下文。

三、營林規劃

民國元年4月27日，宋教仁就任農林總

長後，農林部即開始運作。全部25人，立即著手研擬法令並籌設機構。如民國元年6月17日，農林部覆法制局之函中稱：其正研擬之法令31項，與林業有關者有：（一）國有山林法；（二）森林法；（三）狩獵法；（四）林地放牧法；（五）造林獎勵法；（六）林業公園法；（七）承墾荒地法等。林務局官制、墾殖廳官制草案，亦於該時擬訂。其中若干，後陸續公布。

民國元年6月29日，農林部頒布「辦事暫行通則」，以為部內辦事之依據，舉凡公文處理、勤惰考核、預算決算、庶務管理，都有規定。其中，辦公時間一項，與今日頗有不同。當時之辦公時間，全年分為4期，春夏秋冬各不相同。如第1期自4月初1日起至6月底止，此時春光明媚，氣候宜人，治公時間自午前9時至12時，午後2時至5時，每日6小時；第2期自7月初1日至8月底止，此為夏季，暑氣逼人，乃「歇伏」之期，治公時間自午前8時至12時，午後休息；第3期自9月初1日至11月底止，此時秋高氣爽，雖涼不寒，治公時間回自午前9時至12時，午後2時至5時；第4期自12月初1日至翌年3月底，此為冬季，非但寒風凜烈，且白日較短，治公時間乃自午前9時至11時，午後2時至4時，可以早歸。辦公室尚供應膳食，如民國元年5月，農林部咨財政部決算清冊中，即有午膳晚點洋452.2元。當時農林部僅有25人，以每月辦公26日計，每人每日午膳晚點費為0.7元。當時，第2級錄事（雇員）月薪僅20元，每人每日午膳晚點費0.7元，伙食不惡。

（圖片／高遠文化 攝影／曾珮瑩）



宋教仁辭職之後，由次長陳振先繼任。陳振先以留學生之資格為清廷賜同進士出身，在北洋政府之21位農林總長中，屬少數技術官僚之一，其餘多為派閥要角，並無農林背景。陳振先於民國元年7月26日真除總長，民國2年9月4日辭職，在職1年2個月。其任內政蹟之大者有：（一）成立林務機構；（二）推動荒地開墾；（三）東北森林發放。

四、成立林務機構

（一）管理機構

成立林務管理機構，以有效管理山林，分在中央及地方進行，如農林部內有山林司，省級設林務局，地方設林務分局等。民國元年8月3日，北洋政府公布「農林部官制」，農林部內設農務、山林、墾牧及水產四司。山林司為我國林業行政上空前之組織，掌管1·全國山林監督保護獎勵事項；2·保安林事項；3·國有林事項；4·林業團體事項；5·狩獵事項；6·其他關於山林之一切事項。民國元年9月4日，又公布「農林部廳司分科暫行章程」，對山林司下林政，經理，業務及監查四科之執掌有明確之規定。

民國2年12月27日，在張謇任內，工商農林兩部合併，稱為農商部，下設農林，工商，漁牧三司及礦政局。農林司分四科辦事，其中第二科專掌林業，其所掌之事項為：1·林業保護監督獎勵及教育事項；2·官有林及保安林事項；3·林務機關及林業團體事項；4·狩獵事項；5·林藝試驗場事項；6·林產物事項；7·官有林之特別會計事項。

至各省林務由省實業司統轄，地方山林由稅局及地方政府管理，但東三省不同，東省森林素茂，蓄積量高，引起日、俄覬覦，糾紛時生，故清時已在松花江、圖門江一帶設有「松圖兩江林政局」，由地方官管理，入民國後，由林軍統帶官奉天安圖縣知縣劉建封任總辦，此人頗有見地，他說：「東省林業，間乎日俄，自應劃清界限，改修協約，統一林權，歸部專辦」，故民國元年7月，農林部派山林司長胡宗瀛等赴東北考查，當年10月4日，首在吉林省設林務局及哈爾濱林務分局，凡國有山林發給票照，入山採木等事，統由林務局辦理。

當時各方需才孔殷，林務上員額增加也速。如民國元年5月，農林部共25人，山林司僅有4人；8月間，農林部荐任以上人員59人，山林司時有8人；9月間，農林部已增至65人，山林司四科共11人，外派省林務局者尚不計在內。當時待遇不差，如農林部技術人員分上士、中士、少士三等，上士月薪由120元至140元不等，中士80元至100元，少士60元。事務員月薪由25元至60元，錄事（雇員級）月薪由20元至32元，工友工資每月6元。當年之基本生活費據說每人每月1元即可。

另林務工作難免現場勘察。民國3年10月9日，特公布「東三省林務局勘測林場旅費規則」。旅費分交通費、膳宿費、雜費3種，交通費實用實報，膳宿費勘測員每人每日2元，夫役每人每日0.4元，凡行李及測量儀器上下腳力運費及郵電等為雜費，實用實報。

實則，民國3年1月27日，農商部已有「農商部旅費規則」，該年5月20日改訂，其中規定交通費及膳宿費均實用實報，但每日各不得逾3元，雜費1元。另經總次長批准，得支實際費及攜帶僕從，僕從每人每日0.4元。

民國4年4月19日，財政部公布通用於中央及各省各特別區之「官吏出差旅費規則」。旅費含舟車費、膳宿費、電報費及雜費。舟車費依規定支給。膳宿費及雜費合併計算，特任職每日不得逾6元，簡任職4元，薦任職以下3元。出差人員隨帶僕從，特任職以3人為限，簡任職2人，薦任職以下1人，僕從之交通費：火車三等，旱路每日1元，膳宿費及雜費每日半元。與上相比較，出入榛莽，奔馳山林之勘測員，差費尚不及其他官員。

（二）學術機構

1·興辦學堂

開辦農林學堂，起於清時。如光緒24年（1898），湖廣總督張之洞於武昌設立農務學堂；光緒28年（1902），山西巡撫岑春煊聘請日籍農林專門教習各1員，開辦農林學堂；同年，直隸亦開辦農業學堂；光緒32年（1906），山東，四川均開辦高等農業學堂，其他尚有江西，湖南，雲南等省，亦於是時開辦。最特別的為遼寧省，設有森林學堂1所。該學堂比照中學堂規制，肄業期5年，學生給以官費。但亦准自費入學，以廣造就。

民國以後，更加具體，如民國元年12月1日，開辦農業專門學校，科目包括農學，林學，獸醫學，蠶業學及水產學等，其修業年限為預科1年，本科3年，並得設研究科，年限

為1年以上。民國2年1月17日，又訂大學規程，大學中有文、理、法、商、醫、農、工等門，修業3年。農學門中又分農學、農藝化學，林學及獸醫學等門，以林學門而言，修習課程41門。民國2年8月7日，又公布「實業學校規程」。實業學校分工農商等校，農業學校又分甲乙兩種，甲種農業學校有森林科，招收高小畢業生，修業4年。

當時，教員之待遇不差。民國3年7月6日之《政府公報》中載有「專門以上學校職員薪俸暫行規程」，其中說：大學校長每月400元，學長（學院院長、系主任）300元，專任教員180~280元。農業專門學校校長300元，專任教員160~250元。

高級人才之培育，就要出洋深造了。派遣留學生出洋進修，為清廷洋務運動之重要舉措，同治11年（1872），即有選派幼童赴美留學之舉，光緒3年（1877），更派遣留學生赴德、英、法、日等國學習。至20世紀初葉，我國派赴各國之留學生在2萬人以上，北大林學教授凌道揚，金陵大學林學教授陳嶸，都是當時之留學生。留學生統由外館管理，各省派遣者，由其負擔學費。民國元年5月之《政府公報》中，有「教育部咨行各省催解駐英游學監督處學費文」，當時，留英人數以江蘇省之21人為最多，山西之15人其次，其他各省多為2~3人。該文之後，有一「各省欠解日本游學辛亥年下學期經費數目清單」，其中，山西省除學司（教育廳）欠款2,923元外，農林學堂亦欠693元，由而可見，山西省農林學堂也已派學生赴日



研習，無怪，山西之林業建設為各省之冠。日本離中國較近，故留日學生甚多，依民國3年5月11日之統計，當時，在日之官費生1,800餘人，自費生6,000餘人。

當時，留學生之生活費，英國月給16英鎊，法國400佛郎，德國320馬克，此外，除來回旅費外，每人尚有治裝費200銀元。200元數目不小，當時，農林部參事魏震，積勞病故，經農林總長呈報大總統給予1次卹金僅400元。

民國2年7月之《政府公報》中，公布1批特殊之留學生。他們因有功民國，經孫大總統、袁大總統推荐放洋留學，在第2批、第3批出國學生之119人中，有若干後為國民政府之要人，如王世杰為第2批之放洋學生；汪兆銘（汪精衛），朱家驊、張群、蔣志清（蔣介石）、戴天仇（戴傳賢）為第3批。張群赴英，蔣志清赴德，戴傳賢赴法。

2. 林藝試驗

林業經營無法離開實驗。民國元年7月5日《政府公報》中有「農林部咨國務院擬在天壇等處分設農林畜牧試驗場文」，其說：「查有正陽門外天壇、先農壇，安定門外地壇，向為前清郊祀祈穀親蠶之所，顧名思義，該壇設立之本旨，與本部農林行政有關，宜於上三處分設林藝、畜牧、農藝試驗所。…。迭經本部派員踏勘天壇，於林藝試驗場最為相宜。」民國2年7月22日，農林部派技正唐榮禧籌辦林藝試驗場，該場培養各種不同樹種之苗木，年達250萬株，以供造林之用。民國3年10月10日，農商部呈籌辦棉糖林牧試驗

場。林業試驗場有三，擬分設於黃河、揚子江及珠江三大水源之上，嗣選山東省長清縣五峰山一帶先辦一處。

民國3年3月20日，頒布「林藝試驗場規程」。林藝試驗場設測驗、保護、工藝及庶務四科，掌管試驗事項，如育林，經營，保護及林產等。當時，在育林試驗上，以德國洋槐之種植最為成功。緣民國元年10月8日，農林部以德人在青島一帶經營森林，甚著成效，特派技正唐榮禧僉事林祐光前往觀摩，見德國槐樹（俗稱洋槐），成活容易，生長迅速，適於乾旱礫薄之荒山造林，乃引進林藝試驗場試種，嗣向德國購買洋槐種子700餘鎊，編寫種植指南，於民國3年7月6日，咨請內地18省試種，以期推廣全國。



（圖片／高遠文化 攝影／曾珮瑩）

五、荒地開墾

有關「開墾荒地」事宜，歷代均所鼓勵，民國元年，農林部成立，亦以「開墾荒地，振興林業」為主要經營目標。蓋我國以農立國，墾殖荒地乃必要之舉，尤以邊陲省份如滿、蒙、新疆、西南諸省，地廣人稀，尤應推動，其中東北三省，土地肥沃，森林茂盛，更為移民墾殖首選之區，清時已放荒多次，延續而至民國。如民國元年6月6日，農林部即曾電奉天都督、吉林都督、黑龍江都督、甘肅都督、新疆都督、廣西都督、伊犁鎮邊使、察哈爾都統、熱河都統、綏遠城將軍、西寧辦事長官，「請將所轄大段荒地，大概面積、位置、所有權儘先電復，再迅查繪詳細報部」，以為放荒做準備。

當時荒地種類頗多，如東三省渺無人煙之大段荒地稱為毛荒，小塊者稱畸零生荒，曾被墾殖而再利用者稱畸零熟荒，位於其他墾地之間者稱生熟夾荒，尚有大段山場具有樹木者稱官山餘地。荒地之位置、土質，設備不同，處置之標準亦異。

放荒始自清朝，已如上述，民國接續施行，如民國元年8月之《政府公報》中，有「東三省吉林都督呈大總統郭爾羅斯前旗地方出放荒地各情形」一文，報告該旗之放荒結果。緣光緒33年（1907）4月，已奏准將該處荒地300,286晌（每晌合5.3畝），計價放予墾戶，價金半歸國家，半由地方使用。全荒分為174井，每井1,600餘晌，依上中下3等計價，惟因地方不靖，來墾之人無多，復因單位過大，散戶無力承購，故兩年內始放出84,741

晌。嗣將井段分為小方，每方45晌，且可分期付款，承領者大增。另於荒段內設市，撥兵駐紮，以資保護，村內開井設磨，以利生活。至宣統2年（1910）共放出126,688晌，尚有礫薄之地88,857晌未放。

以上是大段生荒放領之例，尚有放領生熟零荒以裕庫收之者。民國元年12月8日之《政府公報》中，有「吉林都督呈報續放生熟零荒繳收荒價數目及分限升科情形」文，細敘寧古塔地方放荒面積、價金若干及升科年限，以使零荒盡闢，野無餘地。

另如民國元年12月16日之《政府公報》中，有呈送大總統核准之「丈放興京龍崗官山餘地規定章程」一種，以為丈放興京皇陵餘地之依據。興京屬遼寧省，曾為清太祖努爾哈赤之都城，龍崗山綿延甚遠，但因努爾哈赤之永陵，即在興京境內之龍崗山上，故而全山封禁，較前述東西陵之保護，尤為嚴謹。又該地產松，松子乃宮中及各陵祭祀必備之物，年需數十石，乃由此出，在禁山貢山雙重限制下，封禁兩百餘年，但人口日增，耕稼日繁，而在通化柳河兩縣境內長二百餘里寬十至二十里之龍崗山官山餘地，無礙陵寢安全及松子採集，故可丈放。依吉林省例，先將土地分為小方，每方240畝，亦依上中下3等計價。地內有樹木者，依樹木多寡亦分3等，另行付費。土地有稅，依其肥瘠分3等繳納。領地發照，而為永業。

六、森林發放

以上所述乃東省荒地之丈放，此外，



森林亦有發放。民國元年12月11日，農林部頒行「東三省國有森林發放暫行規則」，擬藉民間資本、人力以開發森林。該規則共20條，凡東三省國有森林之林木得依本辦法發放。森林發放實為「木材專賣」，凡中華民國國民，具有資本與設備者，可在承領之200方里之森林內伐木，其所繳之費用名目繁多，約為木價20~25%。該規則旨在加速開發森林並經營之，原意甚佳，但因執行不當，致東北森林因而破壞，殊為可惜。

依陳嶸之《歷代森林史略及民國林政史料，第2篇，第3章》中說：「其發放林場領戶；計奉天（遼寧）省9處；吉林省155處；黑龍江72處。承領面積計奉天1,098方里，吉林30,829方里，黑龍江25,710方里。」

當時因法令未備，奉吉黑各省之發放工

作，或設專局辦理，或由稅局兼辦，並不統一，執行上有其偏差。民國3年5月1日，乃統令各省，有關林地發回事宜，統由林務局辦理。民國3年8月8日，該發放辦法修正為「東三省國有林發放規則」；民國9年6月9日，再次修正。除在吉林、遼寧、黑龍江外，並在貴州、湖南及廣西等省推行。

民國2年9月11日，張謇為工商總長並兼農林總長，民國2年12月27日，工商農林兩部合併，稱為農商部，仍由張謇任總長。張謇乃光緒20年（1894）狀元，大魁之前已是全國知名之士，其善於經營實業，在家鄉興辦工廠、建立學校，卓有成效，因而民國2年3月26日，政府即派其督導治淮事宜，現由其出掌農商部，各方以為得人。

張謇自民國2年9月11日到任，至民國4年4月27日離職，在任1年8個月，其間，兩次請假出京視察水利及林牧場地，第2次為民國4年3月5日，農商部務由周自齊署理，嗣周自齊真除，張謇專任全國水利局總裁，其在林業上之建樹以制訂林業法令及擴大造林為最著。

七、林業法令

（一）國有荒地承墾條例

如前所言，東三省荒地，在光緒年間已有招墾，民國之後，奉天、吉林、黑龍江三省都設局清丈，開放民間價購，迨民國3年3月3日，始有「國有荒地承墾條例」之公布。該條例共6章29條，第1章「總則」4條，其要點有：1·國有荒地指江海山林新漲及舊廢無主未經開墾者；2·非有中華民國國籍者不得承墾。第2章「承墾」2條，為承墾荒地之計畫，如承墾荒地之性質，承墾之經費及經營事項，如擬種穀、畜牧或種樹等。第3章「保證金及竣墾年限」10條，承墾荒地每畝保證金1角，而承墾面積可不滿千畝，亦可萬畝以上，胥視財力而定，而竣墾年限由1年至8年不等。第4章「評價及所有權」7條，其地價分為5等，如產草豐盛者每畝1.5元，產草稀短者每畝1.0元，樹林未盡伐除者0.7元，砂磧地0.3元等。竣墾年限提前者酌減地價，並於竣墾1年後，照該地之稅則升科。第5章「罰則」3條，規定未經核准而私墾荒地者，除收回外，每畝並罰款3元，另升科畝數不實者，每畝亦罰款3元。第6章「附則」3條，對本條例施行前而私墾者得補繳地價。

民國3年7月16日，又頒「國有荒地承墾條例施行細則」，該細則共18條，其後附有「墾荒模範區畫圖」，建議每鄉佔地134,800畝，除溝渠道路外，尚有耕地129,600畝。每鄉分為9村，每村佔地14,400畝，每村分為9區，其中一區為公田。這是大家嚮往的井田制度，井田制度是否存在，史上並無定論，東北三省有否推行此制，也無下文，但以東北三省之平疇千里，倒是個試一下的好所在。

「國有荒地承墾條例」公布後，東三省開墾荒地最多。蓋東省人少地多，若期開荒有成，急需人手，故期推行罪人實邊墾殖，授地安居，後以各方意見不一，未能實現。民國3年（1914）11月21日，黑龍江巡按使以黑省沃野千里，半付荒蕪，殊為可惜，而關內移民往墾者又以山東人居多，故擬將山東災民移往黑省，惟移民貧甚，乃擬由中央、山東及黑省各出20萬元，補助交通及生活費用，以利遷徙。後以經費不足，將移民人數減少，計該次移往212戶1,141口。

本條例之缺點，乃在承墾面積可在萬畝以上，致使大批荒地淪入勢家、富人之手，殊失放荒本意。緣宣統年間放荒，利用「攬頭」，攬頭多財，可大批承攬荒地，使放荒事宜儘速完成，以完官事，如民國4年1月8日之《政府公報》中有「兼署黑龍江巡按使朱慶瀾呈遵諭查明江省放荒情形」一文，其中，曾舉攬頭數人，各承攬大批荒地，有至24萬畝者，此所以「國有荒地承墾條例」中有可承墾萬畝以上之規定。黑龍江省見此



缺失，乃規定「每犁一具限給四方」，四方為960畝，面積已不算少，但權貴爭地，不絕如縷，糾紛從未停止。

（二）森林法

民國3年（1914）11月3日，農商部公布森林法，該法全文共6章32條，第1章總綱5條，主在確定國有林及其管理機關等。第2章保安林6條，說明保安林之用途及其施業上之限制。第3章獎勵6條，主在說明承領荒山之程序及造林之獎勵辦法，蓋建國伊始，百業待舉，若希荒山早日復舊，非利用民力不可，故有獎勵條例之訂定。第4章監督3條，規定地方官吏對公有及私有林之管理事項。第5章罰則10條，規定盜伐、盜取、焚林及損害森林之處罰。第6章附則2條。約言之，本法之重點乃在確定國有林，經營保安林，加強荒山復舊，尤重森林之管理，條文似簡，但我國立國數千年，從無正式之林業法律。今本法雖較世界之第1部森林法—法國之森林法，幾晚百年之久，但與其他國家相較，未必遜色，比諸日本，僅晚7年，且較英國尚早5年公布。

森林法為經營森林之基本大法，民國3年頒布後，民國21年曾加修訂，民國34年再予修訂。現行之森林法為民國76年又予修訂者。

（三）森林法實施細則

民國4年6月30日，周自齊總長任內，續訂森林法施行細則。該施行細則凡20條，對國有林、公有林、私有林之管理權，保安林之編入解除之權責、程序、荒山承領之要點，均予詳細規定，以利行政。

（四）狩獵法

民國3年9月1日，農商部公布狩獵法，此亦為我國第1部狩獵法。法中除規定狩獵方法，待獵地點外，尚規定狩獵期間，以保護鳥獸。當時在保護之列之鳥類有野雉，竹雞，水鳧，水鵝等。法中並稱凡農業上有益之鳥類及野物，地方長官隨時查報。

（五）造林獎勵條例

民國4年6月30日，周自齊總長任內，公布造林獎勵條例，本獎勵條例共11條，凡造林確有成績者，依其造林面積之大小，分別核發獎章或獎金，以資鼓勵。受獎者遍及江西、福建、遼寧諸省。實則在造林獎勵條例未公布前，已有獎勵之實例，容後再敘。

此時，林業方面之法規，已有國有山林法、森林法、狩獵法、林地放牧法、造林獎勵法、林業公團法等6項。



（圖片／高遠文化 攝影／曾珮瑩）

八、育林

(一) 育苗造林

歷任總長無不重視育苗造林，如前所述，民國2年，陳振先主政時，已在天壇及西山等地開地育苗；民國3年，即在京西一帶荒山，植樹47萬餘株。

民國4年3月27日之《政府公報》中，有「農商總長張謇呈勘查各試驗場情形」一文，敘述設於山東長清縣境之林藝試驗場，「就近崑山車站一帶，擇築苗圃，則沿津浦線之荒山將來造林，不至多糜。」當時，在鐵路沿線闢地育苗，以供造林之例頗多，如民國3年（1914年），京漢鐵路在河南省黃河北岸購地470多畝，試辦苗圃；又在信陽雞公山育苗，以供鐵路兩側造林之用。民國4年（1915年），津浦鐵路亦在濟南開闢苗圃160畝，大量育苗，以供沿線植樹之用。

民國4年6月25日，大總統條諭「疏河種樹」，提示荒地之害及種樹之益。其說：「興辦森林為發展實業要圖，中國缺乏森林，原料多由外輸，遂致利權坐溢，沃壤就荒，廣土眾民，時虞艱困。」至種樹之益，他說：「近日外國教習北黎，在南京紫金山創辦林業，救濟窮民，成效已著。余（袁世凱）昔時養疴於薊門洹上之間，植樹不下十萬株，該地人民至今利賴。」所以他令農商部轉知各省，對造林一節，「認真提倡，切實籌議」。

農商部於民國4年7月19日，為回應大總統之指示，有「籌議森林辦法提倡造林情形」一文，說明林藝試驗場功能及苗圃設置情形，其說：「普及造林，宜重試驗育苗植樹，民國

2年，本部已在本京天壇及西山兩場，闢地800餘畝，栽培樹種30餘類，產出苗木250餘萬株；民國3年，在京西植樹47萬餘株；本年續植樹30餘萬株。」至苗圃設置方面，農商部責成各省、道、縣、廳各設1處，其中，省農會苗圃以百畝為最少數，縣農會苗圃以30畝為最少數。如民國6年9月，河南省長給農商部之咨文中稱：「全省108縣苗圃，早經先後成立。」筆者家鄉乃河南省之一小縣，在縣城不遠處，即有苗圃1處，因培養苗木多種，成為名勝，為小學生春日遠足必到之所。

另外，在造林工作上，尚有民間合作造林及學校造林。如民國3年8月4日，農商部咨江蘇巡按使，准以紫金山全部，撥給義農會南京分會合作造林。緣紫金山為南京附郭名區，久置荒廢，十分可惜，故經義農會南京分會全山造林，「將來造林成材，應半歸國有，半歸該會，以興樹藝。」

民國4年8月23日之《政府公報》中，有「教育部咨各校得承領附近荒山地育苗造林以伐期收入作基金文」，通令全國公私各級學校，得承領學校附近荒地以為學校園、農業實習場、演習林等，造植森林，除供學生實習之用外，其伐期收入，永為學校基金。

(二) 造林獎勵

在獎勵造林方面，以江西劉樹堂最具代表性。在民國3年1月12日之《政府公報》中，有「江西贛州劉樹堂因辦理森林成效昭著經大總統授勳」一文，其略說：「劉樹堂於光緒15年（1889），即在其本鄉組織



桐茶會社森林種植會，創建模範森林共11,000畝，內分桐、茶、竹林、松、杉、雜樹4部，已成活200餘萬株。又勸人墾種者，約有10萬餘畝，所種各樹亦在6,7百萬株。光緒24年，又在贛州府城外，獨資創設農業試驗場，先後栽松60萬株，均已成材利用，因有功實業，著給四等嘉禾章，以示獎勵」。嗣後，獲獎者尚多，遍及遼寧、江蘇浙、福建等省。

當時，勳章需要付費。蓋清時對頒發之冊軸、憑照、勳位、勳章均要收費，故民國亦踵前例，酌收費用。如民國3年9月5日之《政府公報》中說：「凡給各等勳位、勳章者，均由銓敘局填發証書，由受者持赴印鑄局備價請領。」像劉樹堂獲頒之四等嘉禾章收費30元。

民國4年4月27日周自齊接任農商總長，金邦平任次長。周自齊出身京師同文館，留學美國，曾任游美學務處總辦。其在袁世凱當政期間，官星甚旺，曾任山東督軍、中國銀行總裁、交通總長、陸軍總長、財政總長，洪憲帝制推動之時，尚命其擔任特使赴日爭取支持，最後更為袁大總統治喪三要員之一。周自齊實自民國4年3月5日已署理農商總長，至民國5年4月23日卸任，在職1年有餘，其任內之貢獻，要有訂定植樹節及設置林務處等。

九、植樹節

植樹節起於美國，民國4年（1915年）7月31日，北洋政府採納林業學者凌道揚，林業官員韓安及南京金陵大學美籍教師裴義理

（Joseph Bailie）等之建議，定清明節為植樹節，提倡植樹造林。農商部為訂定植樹節而上大總統之呈文說：「竊自虞衡設職，周官垂董勸之方，斧斤以時，戴禮重山林之典，誠以林政一端，為用最廣，舉凡固堤防，消水旱，除災厲，皆為森林之利益，而於人民生計，關係甚鉅，尤其顯然者也。惟是造林事項，須酌量寒溫之度，適合燥濕之宜，非由政府宣示定期，不足以樹風聲。查普通植樹之期，當以每歲仲春之月為最適，本部現為提倡植樹起見，擬請申令宣示，以每歲清明為植樹節。京師為首善之區，人民觀瞻所繫，屆時擬由本部呈請大總統諭定地點，特植嘉樹，緬親耕之遺意，著應候之新猷，昭示來茲，垂為令典。」



（圖片／高遠文化 攝影／曾珮瑩）

民國5年（洪憲元年）3月20日，農商部選定北京西山之馬金頂為植樹地點，請大皇帝特派大員恭代植樹，袁世凱乃派京兆尹王達代表前往。自此之後，成為定例，每年植樹節，均有大員植樹之儀式，直至今日仍照樣施行。嗣後之植樹節，成為全民動員植樹之節日。無論機關學校全體動員，且要將植樹情形造冊、攝影具報。

民國17年，國民政府定鼎南京，改訂總理孫中山先生忌日（3月12日）為植樹節，雖北方省份認其太早，仍以清明節為宜，國民政府堅持原議，至於今日。

十、林務處

民國4年底，周自齊總長為期全國森林事務有專官管理，擬設林務處。時袁世凱帝制正熱，群下為迎合上意，紛紛稱臣，農商部向「洪憲皇帝」上了一道奏摺略曰：「伯益受官，實掌草木，司徒任職，亦列虞衡。是欲期林政之修明，端賴專官之治理。吾國幅員遼闊，邊省森林豐富，固宜急起經營，而內地滿目荒山，棄置尤為可惜，亟宜切實規畫，以資興利。臣部有綜理山林之責，經通盤規畫，擬於臣部附設林務處，專管全國森林事務，並暫就各省行政區域劃作林區，各設林務專員一人，專辦該區林務。」

林務處成立後，督辦由農商部次長金邦平兼任，會辦2人，兼任第1第2科科長，第2科主管林業技術研究，科長為洋員余佛西，年薪10,000元，這是一項高薪的職務，因「國師」古德諾（F. J. Goodnow）之年薪不過

12,000元。古德諾為美國哥倫比亞大學行政法及地方政府教授，民國2年2月間，經中國政府敦聘來華擔任憲法顧問，研究中國政體。此公認中國宜於君主立憲，助長了「洪憲」帝制派的氣燄，而演出袁世凱83天皇帝夢之鬧劇。如今林務處顧問之待遇與「國師」相埒，可見林務處受重視之程度。

在地方上，各行省稱為大林區，每一大林區，設林務專員1人，專辦該區林務。依民國5年1月3日公布之「林務專員規則」，林務專員之職掌為；林地管理、林務調查、林野測繪、森林利用，保護獎勵等事項。至當年設置大林區署之省份有河南、山西、湖南、廣東、甘肅等。而山東、安徽、江西、遼寧、吉林、黑龍江諸省，則各設森林局。至林務專員之人選，各省十分慎重，如山東省即邀曾任北京大學、金陵大學教授之凌道揚充任。其他各省，亦多請有農業專科校長或農事試驗場場長資歷者出任，如河南之吳肅，廣東之黃遵庚，均曾任農專校長而改任林務專員。

林務處來勢甚猛，但去得也疾。其於洪憲元年（民國5年）元月15日成立，展開工作，當年6月6日，袁世凱去世，黎元洪繼任總統，內閣改組，自民國5年8月1日起，由谷鍾秀任農商總長。谷鍾秀為國民黨籍重量級國會議員，曾起草若干重要法案，後尚為故宮博物院院長，他以我國林業尚屬幼稚，宜先進行研究，再定大計，故將林務處裁撤，業務仍由農林司第2科執掌，另設「林務研究所」，就林業經營、育苗技術、造林方法、



採選樹種、林產製造等，加以研究，以決策之用。但省級之大林區制，仍予保留。

十一、結語

袁世凱在職期間，除廣東當局反對外，大體上尚屬平靜。其主政4年間之各位農林總長，都有貢獻。宋教仁任期雖短，但目光高遠，擘畫之功，後人得益；陳振先建立林業管理及試驗機構，奠定營林基礎；張謇頒佈林業法令，注重育苗造林，頗有成效；周自齊推廣造林，不遺餘力。綜合言之，袁氏任內完成之林業工作有：（一）林業行政體系之建立；（二）東三省林業之經營；（三）林業法令之頒布；（四）造林事業之推動；（五）農業學

校之設立；（六）林藝試驗場之設置，使林業經營之基礎初奠。袁世凱之受責備，乃在其醉心帝制，違反潮流，但以其當時之地位，主持國政，實不作第二人想。且袁氏用人，頗能適才適用，8任內閣總理，均有令名，5任農林總長，均有專長，不似以後之總理、總長非為派系之政客，即為專橫之軍頭，施政均以自身之利益是問矣。且清帝遜位，政權和平移轉，政府之一切典章制度，並未破壞，體制架構，猶尚存在，袁氏接續推行政務，而少扞格之處，亦為有成之一因。袁氏死後，群龍無首，軍閥混戰，而有十餘年之亂局，在林業行政上之無足稱述，就不足為怪了。🌱

