

淺談臺灣保安林之沿革與其公民參與解除審議機制

文／圖 ■ 吳祥鳴 ■ 林務局林政管理組技士

一、前言

臺灣位處太平洋邊緣，加上地理與地質因素，地震及颱風發生頻繁，在歷經 921 大地震後，本島中部地區地表土石碎裂鬆動，原本敏感的地質更加脆弱；且近年來，全球氣候變化日益顯著，溫度上升、海平面升高、乾旱、豪雨及洪水發生頻仍、颱風強度增強，導致海水倒灌及豪大雨，造成威脅次數日益增加。每遇颱風豪雨，即容易發生大規模的洪水及土石流，侵襲鄰近的聚落及產業，面對全球氣候的異常變化詭譎難測，日益耗損與脆弱的環境生態及民眾安全居住環境的渴望，未來保育利益將大於開發，為發揮森林水源涵養與土砂捍止的目的，全國保安林經營管理日形重要。

全國各類保安林係為達特定公益目的而編入，藉由森林植被的覆蓋截留雨水、減少沖蝕保護土地，或藉植物之根系固著土壤、增加土壤孔隙，達到鞏固土石涵養水源之作用。沿海地區之保安林則以林木構築成屏障，阻擋來自海洋之強風、鹽份侵襲，達到防風防潮之效果，保護全國民眾生命與財產之目的。

二、保安林編入之依據與目的

(一) 日據時期之保安林

臺灣環海多山，森林茂盛，清朝嘉慶年間，臺灣人口已增至 200 萬人，但在土地資源有限及經濟開發之需求下，造成森林大量破壞，對水土保持影響極大，因此在清朝康熙年間平均每 20 年發生一次洪水，但至嘉慶年間卻每 2 年即發生一次洪水，可見森林在對水土涵養及國土保安之重要性。

清光緒 21 年，臺灣割讓予日本，因此，臺灣之林業亦受日本政府之管理，日本是一島嶼國家，其立地環境與臺灣相似，經常遭受各種天然災害之侵襲，對於森林之國土保安、涵養水源功能，已有相當之認識，明治 23 年間（西元 1890 年）對於具有水源涵養、土砂捍止、防風等功效之森林稱之為「保存林」，至明治 30 年間，通過森林法之制定，將「保存林」正式更名為「保安林」，此即為日本政府對於保安林一詞之肇始，正因為日本政府對森林之重視，因此，在據臺 6 年後（清光緒 27 年、西元 1901 年）頒布臺灣保安林規則及施行細則，並開始調查編入保安林之工作，光緒 33 年（西元 1907 年）正式公告打狗山（高

雄壽山)一帶山林為水源涵養保安林及土砂捍止保安林，此為臺灣保安林編入之開始，當年編入保安林之地區共 23 處，面積約 2 千餘公頃。宣統 2 年(西元 1910 年)間再公布保安林管理辦法，對於保安林種類與基準、調查方法、編入與解除程序、施業限制等，均有詳細之規定。至民國 8 年再訂定臺灣森林令及施行規則、手續，對保安林之相關規定詳予訂定，在日本政府據臺 50 餘年間，計編入保安林 486 處，面積 37 萬餘公頃。

(二) 臺灣光復後之保安林

二次世界大戰後，日本戰敗，臺灣重回中華民國之懷抱，依照軍事委員會長 34 年 3 月 14 日侍秦字第 145493 號代電，抄發之臺灣接管計畫細要通則第 5 款規定，日本政府所編入之保安林於光復後仍繼續承認其效力，認其為森林法規定之保安林，因此，臺灣光復後，臺灣行政長官公署於農林處下設林務局，管理全省林政業務，而所採取之緊急林業施政方針之第一項即為加強保安林之建設。

民國 64 年行政院核定「臺灣林業經營改革方案」，其實施計畫之首項亦為擴大編訂保安林。民國 79 年發布之「臺灣森林經營管理方案」第 4 點亦規定，為發揮保安林之效用，依照社會環境之需要，重新檢討予以擴大，編入保安林。自民國 65 年發布之「臺灣林業經營改革方案」後，臺灣省政府林務局即擴大保安林之檢訂工作。(註 1)

三、保安林現況與問題

(一) 現況

現行森林法規定之保安林種類共有 16 種，目前臺灣已編入保安林之種類為 11 種，共計 525 號保安林，總面積為 467,498 公頃，其中以水源涵養保安林及土砂捍止保安林為主，其面積近約 44 萬公頃，二者占全國保安林總面積 94%，其餘尚有飛砂防止、防風、風景、水害防備、潮害防備、墜石防止、漁業、自然保育及衛生保健等 9 類保安林，目前臺灣森林總面積約為 199 萬公頃，保安林面積 46 萬 7 千餘公頃(23.5%)。

(二) 近年保安林經營管理上之問題：

1. 各地既有農民持續陳情解除保安林：國有林事業區內之保安林地，因屬國有林地且多屬山區，在林務局監督下，多能維持保安林之完整性；至事業區外保安林，原由地方政府管理，早期因人力、經費有限，致有遭違規或違法使用之情形，經於 92 年以後由地方政府移交林務局之後，既有農民、違規林農、私有保安林地主為農業生產及發展地方建設等，持續要求解除保安林。

2. 環境保護團體要求保安林解除過程應予趨嚴：部分環境保護團體、民意代表認為近年來保安林解除應訂定更嚴格之保安林解除審核標準，從嚴審查保安林之解除，並要求將保安林解除之相關資料上網公開及納入公眾之參與。

3. 公共設施之需求：因經濟開發與各項地方公共建設等用地需要迫切，在土地取得困

難之情況下，常以區外保安林地作為規劃建設地點，然就經濟效益與保安林社會公益功能孰重孰輕需予慎重考量，如林務局未同意該等計畫於保安林內施作，地方政府則又認為保安林影響地方發展，常造成行政上之衝突；監察院於 92 年間即對此提出糾正略以：各目的事業主管機關漠視設置保安林使用管制與解除相關法律規定，違法補助經費，致保安林違規使用情形益臻惡化，均有違失。

四、保安林解除審議委員會之設置

按民國 90 年以前對於保安林之解除雖有前述森林法及臺灣省保安林解除審核基準予以審核，然而較難了解保安林受益對象之意見，因此，民國 90 年訂定之「保安林解除審核基準」時為求審核過程評估之角度廣泛周延，評估之理論基礎更具公信力，除了由法定管理機關依職權辦理查測審核外，針對解除面積大於 5 公頃以及位於環境條件敏感、地質脆弱，或地位重要之保安林解除案，為求慎重，其解除審核過程應徵詢專家、學者以及直接受益者之意見，乃於本基準第 6 條及第 7 條訂定對於具重要國土保安功能之環境敏感地，以及解除面積 5 公頃以上之保安林地，應設置保安林解除審議委員會審議，其中第 7 條規定「中央主管機關為審議保安林解除事宜，應設保安林解除審議委員會，置委員十一人；其中保安林當地住民代表、學者、專家人數不得少於七人。」

案經 90 至 93 年近 3 年間實際執行保安林解除審議委員會議後，依實際執行之結果並參據各相關單位意見後，於民國 93 年頒訂之

「保安林解除審核標準」修正應經保安林解除審議委員會決議之情形，並明定保安林解除審議委員會委員之組成（註 2）。

五、保安林解除審議強化公民參與之作法及期望

（一）公民參與之作法

依森林法第 22 及 23 條規定編入為保安林者，無論為預防水害、風害、涵養水源、土砂捍止等，均為國土保安及保護當地住民與環境所編入，與全體國民均有密切之關係，另保安林之編入與解除依據森林法第 27 及 28 條規定需辦理通知、公告 30 天，以廣徵求各界意見之程序，其目的在於周延保安林編入與解除正當性。本局為加強並呼應政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，爰依據政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款：「政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業。但對公益有必要者，得公開或提供之。」，另依森林法第 24 條前段：「保安林之管理經營，不論所有權屬，均以社會公益為目的。」，因保安林具備公益性質，且無不得公開限制，故適度公開符合政府資訊公開政策，擴大大眾參與機制得讓審議結果更具公信力。就涉及保安林解除審議委員會審議資料主動上網公開，諸如於林務局全球資訊網下之政府資訊公開項下之保安林解除審議委員會網頁中預告保安林解除審議委員會預定召開之期日，並將審議資料公開，亦提供「召開保安林解除審議委員會作業流程」及受理民眾或團



保安林解除審議委員會

第 1 / 3 頁, 共 47 筆, 到第 1 頁, 每頁 20 筆資料

序號	標題	張貼日期
1	104年11月12日花蓮縣境內編號第2634號土地禁止保安林解除審議委員會會議紀錄	2015/11/27
2	花蓮市境內編號第2613號保安林解除審議委員會會議紀錄	2015/11/19
3	104年10月21日新北市境內編號第1010號飛砂防止保安林解除審議委員會會議紀錄	2015/10/26
4	林務局訂於104年11月6日辦理交通部公路總局西部濱海公路北區臨時工程處申請解除編號第1052號保安林解除審議委員會	2015/10/26
5	花蓮縣境內編號第2634號保安林解除審議委員會會議紀錄	2015/10/20
6	林務局訂於104年10月21日辦理新北市境內編號第1010號保安林解除審議委員會	2015/10/8
7	林務局訂於104年10月13日辦理花蓮縣境內編號第2634號保安林解除審議委員會	2015/10/1
8	林務局訂於104年10月13日辦理花蓮縣境內編號第2613號保安林解除審議委員會	2015/10/1
9	104年9月22日宜蘭縣境內編號第2703號飛砂防止保安林解除審議委員會會議紀錄	2015/9/30
10	林務局訂於104年9月22日辦理宜蘭縣境內編號第2703號保安林解除審議委員會	2015/9/11
11	104年9月1日新北市境內編號第1002號飛砂防止保安林解除審議委員會會議紀錄	2015/9/8
12	屏東縣編號第2419號保安林解除審議委員會會議紀錄	2015/9/8
13	林務局訂於104年9月1日辦理新北市境內編號第1002號保安林解除審議委員會	2015/8/21
14	林務局訂於104年8月25日辦理屏東縣恆春鎮編號第2419號保安林解除審議委員會	2015/8/14
15	彰化縣境內編號第1709號防風保安林解除審議委員會會議紀錄	2015/6/29
16	林務局訂於104年6月10日辦理編號第1709號防風保安林解除審議委員會	2015/5/29
17	編號第1056號風景保安林解除審議委員會紀錄	2015/4/21



▲林務局全球資訊網保安林解除審議委員會資訊公開網頁

體意見書供民眾參與提供意見，並於會議結束後將會議資料亦公告於前述網頁中。

(二) 期望更多公民參與

按臺灣民眾對於環境保護之意識隨資訊網路之發達有顯著進步，然而仍有多數民眾對於公眾議題仍常保持靜觀之態度，未見積極表達意見，因此，林務局自 104 年起於林務局全球資訊網站中所預告之保安林解除審議委員會之各項資訊中，目前尚無接獲民眾或團體對於保安林之經營管理有相反之意見，林務局後續更應透過各項管道諸如里鄰大會、各項活動加強宣導。

六、結語

近年來由於社會繁榮、經濟工業開發與各項地方公共建設等用地需要迫切，在土地資源取得困難之情況下，地方政府之各項建設等都常以保安林地作為規劃建設地點，致使保安林發生不當使用或遭竊占之情形。然就各項開發作為所形成之經濟效益與保安林社會公益

功能孰重孰輕需予慎重考量，因此，如何掌握經濟開發與環境保育之平衡，為保安林經營管理之重點，因此，林業主管機關更應積極主動與地方政府、民眾溝通協調經營管理之方法、策略，透過當地住民之參與，共同維護保安林地之完整，發揮保安林編入之目的，有效保護人民生命財產之安全。

備註：

註 1：按中華民國之森林法係於民國 21 年訂定，其中第 9 條即定有各種國土保安必要之國有林、公有林、私有林應編為保安林之規定，民國 34 年修正後之森林法第 10 條至第 18 條亦明定編為保安林、保安林經營管理、保安林解除等各項程序及規定，迄今森林法第 4 章保安林第 22 條至第 31 條相關保安林編入、解除、經營管理及程序等雖有小幅修正，惟仍維持舊有森林法之精神。

註 2：

1. 中央主管機關二人，由行政院農業委員會林務局局長、副局長擔任，並為主任委員、副主任委員。
2. 目的事業主管機關一人。
3. 直轄市或縣（市）主管機關一人。
4. 保安林當地住民代表三人。
5. 學者、專家四人。