

## 論述

# 解決國有林租地造林問題之我見

羅紹麟<sup>1</sup>

## Review

## Solving the Problems of Leased Reforestation Land in the National Forest

Shaw-Lin Lo<sup>1</sup>

### 一、前言

筆者今年先後參加「台灣智庫」舉辦的「農業發展論壇」(2002.06.26)和農委會主辦的「研商獎勵造林政策事誼」(2002.9.4)的會議。在會議當中與會專家學者都把焦點放在國有林租地造林政策及解決方法建議上，顯見這樁存在已久的懸案或事實成為目前林業經營的盲點，但談歸談，要真正解決似乎還有一段路要走，其中主要的還是一些技術性、法律性，甚至於社會性的難題有待突破。因為這個問題實際上已非單方面的問題反而是整體性，其複雜程度要比我們想像的還大。針對租地造林問題，早在去年(2001)12月中也由中華林學會與中興大學合辦的「私人林主營林座談會」中，有來自8個林區管理處的租地造林代表，共同討論到一些實質與迫切的問題。因此融合以上三次的討論，茲綜合分析如下，僅供決策者之參考。

### 二、問題發生、分析與解決

(一) 政策轉變衍生執行困難，執行時又缺乏配套措施

租地造林種類名目甚多、性質迥異，最後雖是化異為同，但已離開當初單純的造林綠化目標，如此演變結果造成今日目標七零八落難以收拾。而最嚴重的還是在1975年行政院公佈「森林經營改革三項指示」，其中有一項指示載明「停止放租放領…」一前一後絕然不同，中間並沒有過渡辦法。尤其政策宣佈(誓)沒有相對的配套措施，以致基層機關處理只靠行政命令而未遵循法律無所適從，由於無法可據最後祇好潦潦草草行事算是終了(例如當時也有提出果樹中造林的建議)。另外對民間造林(包括租地造林)的獎勵金發放標準在短時間內變動甚大，從1951年的保安林造林免收租金，到1983年的1,200元/ha，1991年的32,000元/ha到1994年的150,000元/ha，甚至到1997年530,000元/ha/20年，其變動之大造成申請者裹足不前，一直在等待較高發放標準之來臨。此外各機關好似在比賽誰給得多，例如林務局、縣政府，便和山胞行政局發放標準不一(前者32,000元/ha、後者150,000元/ha)如此一國兩制如何推行，其結果早已可以想像到

1. 國立中興大學森林系教授  
Professors, Department of Forestry, NCHU.

了。可見政策實施與貫徹只靠中央發一砲即算完竣，其實獎勵造林之成果幾乎發生在基層。

吾人深知成功的政策推行，需要有週全規劃，貫徹決心及充裕經費作後盾，三者缺一，必註定失敗，以歷來推行之補助，獎勵前後標準不一，差距過大且該款項直接由高層機關決策核發，手續繁瑣，對長期造林工作者而言經常產生緩不濟急的負面效應，途中如再加上一些不可抗力因素，如 921 大地震、瑞伯颱風等之澇旱，新造林地嚴重受害，請問獎勵應如何評定而補救之辦法又缺缺，最後終將淪為無疾而終的局面。針對此，在災區暫將成活率標準降低亦值得考慮。早期部份大戶造林人為響應政府綠化耗用大量資金，忠實造林了 30~40 年，但因客觀條件的惡化，例如造林木材價低落，其收益與初期期望有相當大的落差，但有森林就必須要撫育管理，否則前功盡棄。近年來政府受環保意識之鼓吹下動輒限制伐木面積，頗不利經濟規模，因此部分林戶已有放棄經營念頭，然而這些人所堅持的是必須在公平合理的條件下始可接受，對補償金的計算應從嚴，至少得比照目前獎勵標準再加上投入資金、管理、利息等部分成本，然而部分租戶從以往梨山德基水庫集水區之收回林地補償的失敗案例經驗到似乎有相當多的技術問題仍待解決，惟有利的條件是這些大戶林地完整且面積夠大，幾可單獨成為一林班或小班加以執行。當然解決之道可透過使用者付費，受損者補償，而絕非用救濟的心態去處理，如此做其結果只會適得其反。

雖說早期造林地之林木已屆伐齡或有逾齡者，但林木的根系固結土壤仍有正面效應，故在生態與保安功能上仍有存在的價值，至少要比新植幼苗為佳。為能達到以上的目的，是否可考慮增編「保留森林獎勵金」或有人說是「生態獎勵金」的預算。

## (二) 未能掌握現狀是失誤的缺口

在基礎資料極端缺乏的前提下要貫徹上級

命令與時效，在執行上只好先斬後奏，因此何處要造林及要造多少林便沒有把握，尤其獎勵造林不是強制造林，主動權在民，政府反而是被動，因此在造林成效上被打折扣是不爭的事實。至於有人建議用 GIS 技術來建立數量非常龐大的公私有林，除非國家能預備好充裕經費及人力，否則私有林土地零星分佈，所有權人不在當地或已死亡以及林地使用複雜等因素，其工作性質絕對非國有林班可以比擬。

尤其本人最近在台灣中部地區執行一項研究計畫，從中發現人、地、時「謀而不合」之現象極為普遍，在現況不明或資訊不確條件下要達到有效率的管理，不無令人質疑。這種情形彷彿又回到 30 年前初次研究台灣公私有林調查時遭遇的情形相當類似。建立精確的檔案絕對有其必要，但建立此類檔案也絕對需要要先有健全的制度來做後盾才有意義。

(三) 台灣一向稱林主為林農，由於工商社會逐漸發達，現在的林農有教授、律師、醫生、公務員…到販夫走卒以及真農民等，因為背景不同價值觀差異甚大，便造成森林經營之目標大異其趣，國外有將私人經營森林之個別目標分為四大類，即保管型、退出型、投機型、嗜好型，台灣地區雖不完全是，但距其已不遠矣，這種背景絕非傳統一紙農民政策可以涵蓋。生產、生活、生態三者之配分比例一直在改變當中，林務官員所持的見解與民意代表之間，服務業林主與農業生產林主絕對不同，如何在眾說紛紜中取得共識性不僅要靠協商力，甚至也要靠親合力，才得以完成任務。

另外，國公私有林本應建立在夥伴的關係上而不是層級的關係上。因此，預算、人員編制也應依其業務性質和數量大小稍作有效的調整。林務局有公務預算，則輔導民間林業的縣市政府甚至鄉鎮公所也應受到同等的待遇。有朝一日公私有林之輔導工作，甚至可交由專責機構或單位負責，即類似一般農民輔導制度。

(四) 私人經營森林雖然類型很多，但私人對

其財產之觀念始終離不開能增加收益、保值或能滿足自己的慾望為優先，當然道德觀念甚重的人以利他或所謂積功（陰）德來作目標也大有人在。然而私人若先放棄已利於不顧而轉向公益為優先，那何必擁有私產，豈不是矛盾？故大多數之私人必先滿足己利而後將餘力來照顧別人，亦即奉獻其公益部分才能成立。但如今林地經營假如交由一向非農的人來造林，則對苗木的認識（樹種、品質）造林知識（栽植、撫育、保護、管理）以及環境意識等皆將受限制，此時專業輔導便成為重要的一環。

一般人認為國有林造林和租地造林皆無土地成本，對後者來說所獲得的獎勵標準卻低於一般土地造林之補助，乃因國家認為土地是國家的。其實當初造林就是選擇在生產力不佳、地點零散林相不良，國家不易管理的地方，故其補助獎勵之重點不在土地而係在補助造林作業所需支付之工資、物材、管理費等，故宜視為同等標準來處理才算合理，但土地作非法使用者不在此限。

（五）土地持有制度（tenure system）及對財產權觀念（property right）是間接造成林地管理困難之元兇。持有形式影響其所有權、使用權、佔有權及處分權。假如今天純粹從私有財產制度來看單純的私有林問題似乎較少，即使有，也僅僅在一些造林技術上的問題而已，相反的，租地造林地，基本上土地屬於國家，使用權、佔有權及處分權大多由私人營林者自己去操作，部分由國家來完成。依照「租地造林辦法」之解釋，由個人完成造林到收穫林木產品最後是由承租人與國家所共有，故有共同財產之意味在內，其中不同者僅僅是依契約規範內所定的收益比例而已。然而造林期間經濟條件的惡化，其實政府也都知道，但礙於現狀不得不祇求在分收率上作調整以彌補造林人實質上的損失及能維持林地之存在而已，至於其他如違規

或違法不實造林改作其他用途者自然是另一種案情，幾乎是法律的問題而少有經濟的問題。

森林法第四條明白記載「以所有竹木為目的，於他人之土地有地上權、租賃權或其他使用或收益權者，於本法適用上視為森林所有人」。這對一般百姓而言可能已非懂得法律的人可比擬，因為林木單獨不能生長，必須與土地結合乃天經地義，再加上租地造林時間因樹種伐期的關係，往往一拖就是數十年以上，如此可能從一代傳到下一代，久而久之到末代時已經模糊不清，另外幾次的公地放領實施後，許多小戶租地難免已有視林地為己出的假象。難怪多年前聯合國糧農組織也承認林地管理之複雜，其中之一要歸咎於混亂的林地持有制度了。

以往許多租地造林在訂立契約時，皆採用代表制，即某人代表全體去訂立，經過一段時間後，在分租下又成為獨立個體，因此較不受原有之約束，這些獨立個體對一般原有共同之認知，換約、分割等之認定已離開初簽時代表人提出之共同意志，又再造成不少行政上之阻礙。

租地造林辦法歷經數度修正，立足點及利益都放在國家方面，較少有從承租人之權益出發，這種情形最後便形成所謂雇主關係而非合作夥伴關係。

#### （六）混農林的實施

不是所有林地皆可實行混農林業（Agroforestry）但經過林地適當分級後和經濟上之考量，適當的輔導與作物、藥用、園藝等結合將可締造出另外一種私人經營林業的新形象，尤其最近大家都提到當我國進入WTO以後，農業首當其衝，被迫要走的路免不了是生態旅遊，環境綠化和生活優質化的途徑，事實上，租地造林政策實施以來，曾經允許林地上選擇較平坦之處，最多可以在面積 30 % 以下的土地栽植果樹，以便造林人

還能有少許的年收入，解決生活上的部分支出，然而從 1975 年行政院三項指示以後便受到禁止，必須補植林木以取代原有的果樹，尤其近三年來由中央推行之果樹及檳榔地按年混植林木 600 株/ha，三年後共計達 2000 株以取代其他作物，此種做法若推廣為混農林似乎不可行，乃因如此做有些作物幾乎無法生長。假如我們從另外一個層面去透視此問題，那麼利用這種作物種類之變化特色搭配森林，間接達到愛護森林即所謂混農林為主體之社區林，將是明日可能途徑之一。

### 三、檢討

(一) 台灣林地管理深受歷史背景，行政制度與國民對土地持有觀念影響。在歷史背景方面，數百年來經清朝、日治時期以及民國時代均在所謂國有林凌駕一切之觀念下，森林經營也就以國有林為主導，連帶的林務局的組織、預算、人員甚至法規制度也都趨向行政導向。然而隨著人口增加、農地不足、工業尚未起步前，政府大肆提倡上山下海政策，遂有農業支持工業的口號，此行動原無可厚非，但初時經驗不足且缺乏良好配套，不巧又在保護國有土地資源前導下，經濟社會需求快速擴大，這種以不變應萬變的做法顯然不足以應付，加上以黨治國的觀念濃厚，威權力量所到之處部分林地違規違法對林務局而言形同化外或鞭長莫及。由於官方疏於管理或無法管理乃造成民間不良示範，群起效尤。這種國有林之管理雖有多如牛毛的法令規章，倒頭來卻如聯合國林業專家 Sedjo 所說的是一種「消極的佔有，積極的排斥」，以致日久林政績弊叢生，在無奈之下逐漸由原有的「國有為原則」逐漸跳脫，甚至解離為私有化的途徑。當然在整個變化過程中，追求經濟發展也有其催化作用，例如解決人口過多問題、榮民生活問題到國有林班地擴編為原住民保留地（1991）皆是經濟起

飛帶來的社會景象而已。當然租地造林問題也是其中之一項。

(二) 台灣地區私人營林受到傳統農業觀念，土地政策和經營技術的限制逐漸形成森林經營的另一主流。台灣原有公私有林 23 萬餘公頃，加上林班解除地之多數林地、國有林事業區內之租地造林地、原住民保留地之 17 萬餘公頃（在未來數年內可能將大量移轉為原住民之私有林地）以及其他公地放領和農地造林等，合計將超過 50 萬公頃以上之私人經營林地，雖然佔全國林地面積 1/4 左右，但其所有權人和使用人數當在數十萬人，產生之社會問題可能要比我們想像的還大，因此私人經營森林寧願說是社會問題可能要比它是經濟的問題來得貼切。

既然那麼重要，私人林主經營森林之角色及相關面倒底如何大概可以用圖 1 來表示。

(三) 在經過以上之分析討論及租地造林戶之實際反應，吾人已約略知道在整個國家和社會的運作下，基本上仍須通過下列之檢驗以決定其優先次序，包括滿足經濟收入（合理利潤）、改善生態環境（生態門檻）和社會公平（重疊共識）三者。如圖 2 所示。

倘若吾人將上圖中的三大功能圓圈盡量往中心靠近，最後一定可以重疊，但似乎不太可能，因此盡量去做到斜線部分的擴大，換句話說，將可永續範圍加大必定是全民或者國家之福。

然而理論上看似簡單，實際操作上首先卻要遭遇利害關係人（stakeholder）之干擾，因此就得靠不斷的協商達到目的為止。

對於私人營林各項建議中可能成為議題的範圍，採用簡單的準則來評估其優先次序時可能會有如表 1 之初步結果。

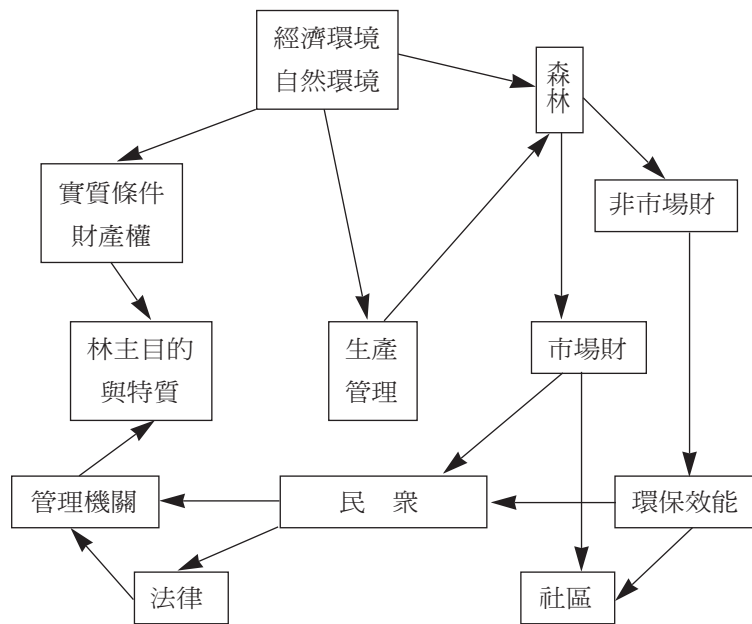


圖 1. 私人營林問題形成結構示意圖

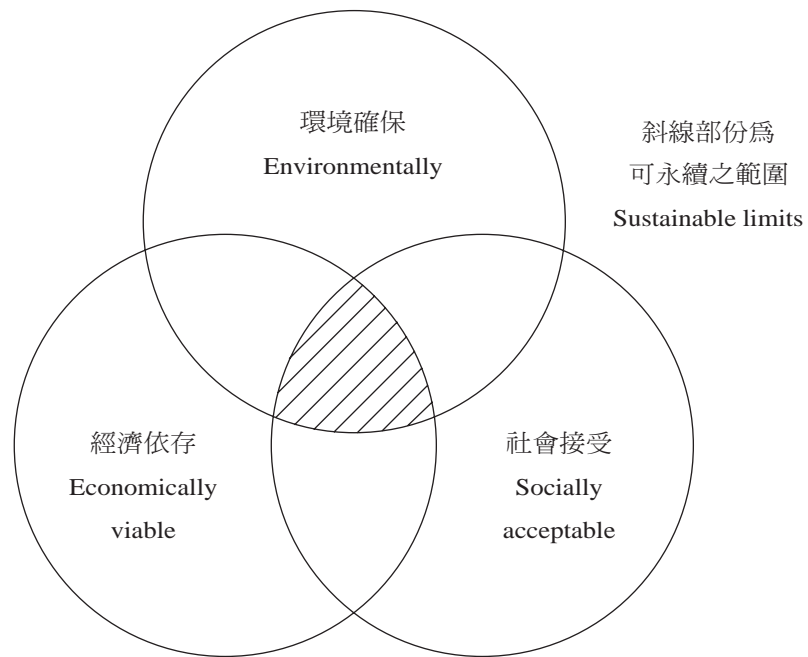


圖 2. 達成民營林業永續發展的條件

表 1. 私人經營議題之優先順序初評

問題類	優劣比較 (5優1劣)			優缺點	建議 順序
	經濟 收入	環境 生態	社會 公平		
栽植短期經濟作物 維持林家收入	5	2	4	優：合理分區有收入 缺：林地不當利用	1
移轉森林功能 改變收入來源	5	3	2	優：提供休閒教育，彌補短期收入 缺：有位置地點限制，經營不當造成環境問題	2
使用者付費 彌補營林成本	2	5	3	優：成立林業基金 缺：森林功能不易計算	2
彌補新植造林 成本由大眾負擔	2	3	2	優：造林面積增加 缺：導致伐老齡木	3
鼓勵原有林木環境 效能由大眾負擔	2	5	3	優：保留大徑材有環境效益 缺：補助標準不易決定	2
由大眾補償租地人 努力而收回租地權利	5	5	1	優：國有林地收回 缺：對大眾可能不公平	1

#### 四、結語

台灣地區私人造林雖有數十年之歷史，然而不斷受到制度變軼、法規、經營技術及環境條件之限制，使其成效未能表現，此外，社會上之歧視、造林事業本身之不穩定

性太大，更使視造林為畏途。總之，個人祇想藉以上分析結果提供參考並祈望政府能藉種種有利因素與民間合作，儘量打開僵局開創未來，達到個人、環境與社會公平的三贏目標。