

# 第一章 緒論

## 壹、計畫源起

森林是人類社會永續發展的重要關鍵，特別是在全球環境危機、氣候變遷日益突顯的今天，如何透過森林來保護地球生態系的平衡與多樣發展，已成為世界各國的共識，更已受到諸多國際公約的規範。另一方面，台灣近年來水災、風災和土石流不斷，人民生命財產安全的損失慘重，環境復育與國土保育的迫切性早已成為全民共識。值此國際、國內壓力並存之際，職司森林保育工作的林務局肩負重大使命，勢必應以更宏觀、堅定的態度與策略，順應全球化與民主化的變遷，掌握新世紀森林經營之需求與趨勢。

### 一、全球化變遷中的森林保育趨勢

森林的保護是當前國際環境議題上最重要的一環。森林問題在 1992 年聯合國於巴西里約召開的地球高峰會（或稱「環境與發展會議(UNECD)」）中，曾經引發激烈討論，會後發表包括「森林原則」、「氣候變化綱要公約」、「生物多樣性公約」、及「二十一世紀議程」等四份重要文件，與森林問題皆有直接或間接相關，反映出森林對於地球環境發展的關鍵影響。這些國際公約或文書，無不強調森林永續經營的重要，除了保存豐富的自然資源與生物基因庫，並從社會文化面向要求對原住民權利的重視，與多元化價值的維護，建議各國重新評估森林開發對環境與社會的影響，採行降低損害的措施。其中，更鼓勵非政府組織、義工、和社區的參與，希望草根的力量加入，可使森林的經營達到永續的目標。

根據「里約宣言」和「森林原則」等文書的建議，聯合國經濟及社會理事會於 2000 年正式通過成立「聯合國森林論壇」(United Nations Forum on Forests, UNFF)，以發展出具有協調性的跨國森林政策，「促進所有種類的森林之管理、保存和永續發展」。除了「森林論壇」之外，全世界重要的環境保育組織，諸如世界保育聯盟 (The World Conservation Union, IUCN)、世界自然基金會 (World

Wild Fund，WWF）等，也都持續地關切森林的永續經營和其社會文化面影響。2004 年諾貝爾和平獎的桂冠，頒給肯亞的馬薩伊教授，也正爲了表彰她在第一線對綠帶運動的提倡，肯定其行動喚起了非洲乃至全球正視森林消逝的危機，在散播樹木的種子之餘，論述森林的社會價值，積極鼓舞一般平民參與森林的保護。馬薩伊的獲獎，正彰顯全球重視森林環境價值與草根參與森林經營的趨勢。

雖然森林保護的重要性已成全球共識，森林消逝的危機並不因此解除。根據國際糧農組織的報告，從 1990 年至 2000 年，十年間全球天然林共減少 12.5 萬平方公里，人工林增加 3.1 萬平方公里，合計減少了 9.4 萬平方公里的森林（FAO，2001）。國際間人口增加、木材砍伐、農業墾植、移民開發、建壩開路等，都是森林消逝的因素。而國際政治經濟的複雜性和全球森林的歧異性，也使得國際森林管制只有共識，無法發展像生物多樣性公約有強制約束的協定效果。因此，如何透過有效的、負責、前瞻的「森林治理」（Forest Governance）取徑，以達到永續經營森林的目的，已成爲全球關切並且持續進行跨國合作的重要課題。台灣做爲國際社會的一員，當然不能自外於這樣的國際趨勢。

## 二、民主化變遷中的台灣政府再造和環境需求

除了回應國際趨勢之外，歷經多次的環境危機與威脅的台灣，對於環境保育——包括森林保育——的迫切性，也已逐漸發展出共識。2004 年 6 月行政院提出之「中央政府機關組織基準法」，明訂行政院組織改造的範圍，新增「環境資源部」以整合水、土、林、空氣等環境資源的管理，加強環境保護以維持生態環境平衡，達到促進國家永續發展的目標。在這組織架構下，原本隸屬於不同部會的環保署、內政部地政司、營建署之國土規劃與國家公園管理處，經濟部水利署、礦務局與地質調查所，農委會之農田水利業務、林務局、林業試驗所、特有生物研究保育中心與水土保持局，交通部之氣象局與國家風景區管理處等將進行機關整併。而爲強化國土復育與保安工作，未來現有之國家公園、林業管理處及國家風景區之管理範圍將做整合，負責全國國土復育之相關工作。

從組織改造過程來看，林務單位從早期台灣省時代扮演造林、木材生產供應、森林遊樂區開發等角色，到目前改隸中央農委會後執掌負責整體森林之保育、利用、開發等計畫，乃至於未來環境資源部一旦成立，將針對國土進行水、土、林之保育、管理及復育相關工作，可以預見未來林務工作將強調治山防洪與自然保育等工作方向。

而歷經九二一大地震，以及全球氣候變遷加劇的影響，國土自然資源承受難以復原的損傷，原本敏感的環境地帶更加脆弱，近年來土石流的經常發生，說明了敏感地區開發風險的加大。過去的森林經營政策，更受到相當大的質疑與挑戰。目前國土復育條例草案要求積極復育過度開發山坡地區，並確保山區保護地帶的自然永續發展，禁止一切開發行為，林務局未來工作業務，勢必將因應國土復育條例及政府組織再造工作朝向強調森林整體生態水土資源保護。如何與國家公園相關單位及其組織價值整合，亦將挑戰未來林務工作的發展與執行。

## 貳、以「治理」超越「管理」的思維

聯合國糧食與農業組織 (Food and Agriculture Organization, FAO)在其森林策略 (Strategic Plan on Forestry) 的報告中指出，良好的制度、法規與財務架構是森林經營成功的關鍵要素 (FAO, 2000)。有鑑於前述愈形迫切的國內外壓力與趨勢，本研究團隊提出以「森林治理」的觀念來重新定位與評量森林經營相關的政策與制度架構。「治理」(governance) 在二十世紀末期之所以成爲一個吸引人的概念，在於它「包含了統治過程中的所有制度層級和互動關係」，此外，「它將政治系統及其環節加以連結，並使政治科學的研究方案更具政策的關聯性；也就是說，當我們想到治理時，就會想到如何去領控經濟和社會系統，以及如何去達成集體的目標」(Pierre and Peters, 2001: 1)。換言之，治理並不是一個有形的政府組織或機構，而是一個統合了政治、經濟、社會、不同層級的公私部門以及非政府

組織的統治與規範的新型式。例如，世界銀行（World Bank）即率先將治理的概念引進其對開發中國家之發展計劃的貸款評量上，它從公部門的管理、責任、法制架構的發展、透明化、資訊公開、公民參與以及地方分權等面向，來衡量借貸國有無達到其所預期的良善治理（good governance）的標準。世界銀行在其報告中，特別指出各國治理能力對於發展計劃能否成功執行，扮演了重要的角色（World Bank, 1994）。

因此，有別於傳統的林務管理政策，「森林治理」〈Forest Governance〉強調重新界定林業政策利害關係人（stakeholders）的角色與責任，並探討決策的機制與架構，以期達成生活、生態與生產的永續治理原則。良好的森林治理，應包括以下幾項基本原則：1) 資訊（包含資訊的取得、品質與透明度）；2) 參與機制（包含代表性、公平參與）；3) 財務（包含外部成本內部化、考量成本效益）；4) 技術（社會與人力資本建立的公平與效率）；5) 規畫與程序管理（包含議程設定、決策、協調、以及課責）(IIED, 2002)。本研究擬協助林務局檢視並確認未來十年的林務工作指導原則和執行方向，此一指導原則須能呼應全球森林治理的共識與規範，同時符合台灣環境生態與社會需求、中央政府組織再造等結構性變化。特別在民主化後重視審議式、參與式決策機制的今日台灣，上述抽象價值的詮釋和具體化過程，應當符合社會與社區參與的原則，並且得到基層主管與員工的肯定與認同，才符合民主治理的理想，並能強化政策有效執行的基礎。

林務局因應前述進行中的國際、國內情勢變遷，以及隨之而來的任務指派，曾於 2004 年 10 月提出《新世紀林業政策草案》（2005-2014）。另外，配合行政院《挑戰 2008：國家發展重點計畫》提出的〈加強造林及森林永續經營計畫〉（2005-2008），則已由行政院核定通過。此兩項計畫闡述了林務局對於本身定位與職掌的願景和執行方案，但這些規劃是否符合上述變遷中的趨勢與需求？是否禁得起多元民主參與的檢驗？是否能有更臻完善周延的增修與補強之處？將是本研究案分析與建議的重點。

## 參、計畫目標

本計畫回應美國公共政策學者法蘭克費雪（Frank Fischer，1995）對於政策分析邏輯（the logic of policy analysis）的主張，分三個層次確認台灣森林治理的規範性原則、政策目標和執行計畫。此一邏輯架構將政策過程分為規範性價值確認、政策目標確認、計畫方案確認、執行成果驗證四個階段。本研究包含了前三階段之審議，至於最後一階段的執行成果驗證，則有待後續實證研究。此一研究架構可以圖 1-1 示之。

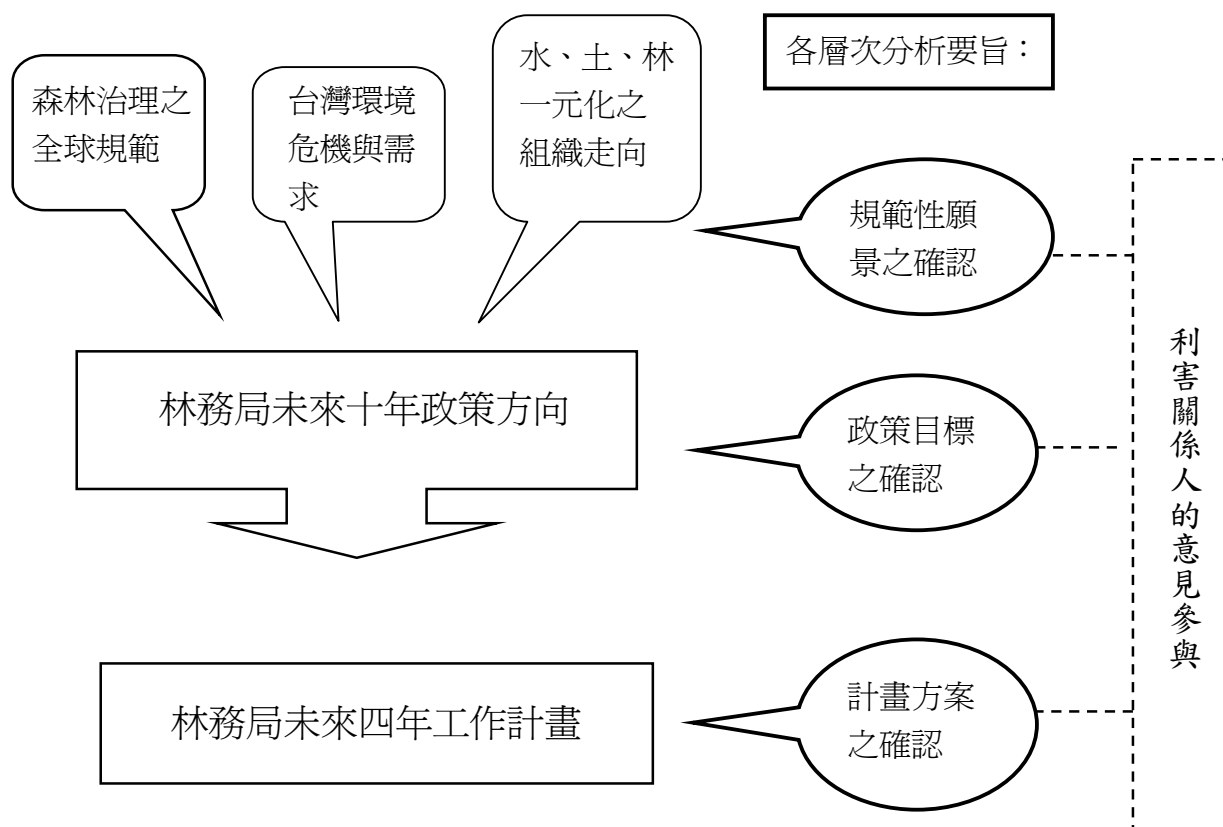


圖 1-1：研究架構

- 一 首先，本研究將檢視現今全球共識的森林治理價值與趨勢，並考量台灣的环境生態與社會脈絡，釐清兼具全球與在地意識的森林治理規範性願景。
- 二 其次，本研究將確認林務局未來十年的中程政策方向，與四年的工作計

畫，是否符合上述規範性價值，有無可以增修補強之處。

三 最後，本研究將進一步評估林務局工作計畫和執行方案的可欲性和可行性，以瞭解這些政策與計畫在執行面可能遭遇的挑戰，以及因應方式；並初步檢視相應的組織人力，是否遵從並可落實這些目標，有無可以增修補強之處。

#### 肆、研究方法

基於前述架構和計畫目標，本團隊綜合質化的文獻分析、座談、訪談、觀察，以及量化的問卷調查法，進行資料的蒐集與分析，茲分述如下：

一、 文獻資料分析：既有的官方出版品、研究報告、非營利組織出版物、媒體報導、網路資訊等各種文獻，是團隊瞭解國際森林治理趨勢的重要資料來源。在第一階段的規範性價值確認工作，本團隊彙整了不同管道蒐集到的現有文獻，包括國際間對於森林治理的共識規範、國內民間團體的相關論述等，並與官方的立場作一比較，作為釐清規範性原則的基礎。

二、 深度訪談：當代民主化政策科學相信只有擴大參與面所制定的政策，才能得到最高支持度與正當性，進而最為可行。尤其根據草根民主的原則，受到政策影響的利害關係人之聲音，更必須要被了解與納入政策考量。因此在研究過程中，本團隊針對不同議題的特性和範圍，深度訪問了具有代表性且熟悉問題的社區居民（特別是原住民）、社會團體、學者專家、基層主管與執行人員、與其他關切或熟悉議題的相關人士共 11 人，每次訪問時間從 1 小時到 4 小時不等。

三、 觀察：在幾次訪談的過程中，研究團隊係與受訪者約在宜蘭、花蓮、雲林等各相關田野處所碰面，除了訪談之外也同時觀察各森林政策執行的環

境和現況，深化本研究報告的專業基礎。

四、 座談：針對目前林務局政策推動最關鍵或具有爭議性的議題，包括社區參與、國土復育、造林政策、木材自給率等問題，本研究共舉辦了 3 場座談會，共邀得 9 位熟悉相關議題的專家學者、業務主管、社區和非營利團體代表等人士，以面對面座談方式溝通意見，從對話中尋找共識的基礎，作為本研究提出規範性建議之參考。

五、 問卷調查：本研究在十月間並且進行了一場大規模的問卷調查，蒐集林務局基層和中層主管人員的意見，並進行統計分析，作為評估各項政策執行面的重要參考。問卷內容樣本可參見附錄三。問卷係以郵寄方式對林務局基層全體員工發出 1700 份問卷，並回收了 719 份有效問卷，回收率達 42.3 %。

## 伍、預期效益

本團隊將提出具體評估報告與建議，協助林務局準確掌握森林治理的時代趨勢，並有效回應國內各界對於森林治理工作的殷切期待，從而，彰顯林務局兼具宏觀願景、技術專業與尊重民意的治理能力。本研究之具體產出包括：

（一） 提出符合全球趨勢與我國國情的新世紀森林治理規範性原則，擘畫林務局長程願景與定位。

（二） 提出符合森林治理架構之中程工作目標，確認林務局未來十年政策方向與四年的工作計畫。

（三） 提出從基層林務人員與相關利害關係人的角度之政策建議，以強化林務局十年政策與四年計畫的可執行力。

## 陸、章節安排

本計畫之期末報告章節安排如下：

### 第一章 序論

第二章 「永續經營」典範下的全球森林治理趨勢：本章說明國際森林治理典範的演進，並介紹目前全球政府與非政府組織致力推動的永續經營典範

第三章 台灣森林政策的歷史脈絡與典範轉移：本章回顧戰後至今的台灣的林務工作演變，並與國際趨勢作一對照

第四章 台灣森林治理願景的在地檢視：本章根據台灣環境社會現狀與近五年之新聞評析，提出台灣森林治理願景之規範性建議

第五章 近中程政策與計畫之評估：本章根據經確認之四項規範性願景，以德菲法邀請專家學者評估林務局未來十年施政目標與最近一期四年政策方案，在目標規範層次的一致性

第六章 森林治理的執行面分析：本章透過第一線林務工作人員的問卷調查，評估前述林務局政策與計畫在執行層面的可欲性和可行性

第七章 森林治理之社會面分析：本章呈現林務政策的利害關係人對於森林政策的看法與建議，並提出分析與建議

第八章 結論與建議。



## 第二章 「永續經營」典範下的全球森林治理趨勢

### 壹、前言

隨著環境意識的興起，近半個世紀以來，國際間逐漸認識到森林的價值不只是木材供應，而有許多非木材的價值應當重視，與永續地保存。同時，國際間也瞭解到要讓森林永續地發展，不是單一國家所能完成的責任，也不是單單政府就能克盡的任務。因為森林問題與全球財富差距和消費習慣息息相關，需要跨國的、跨公私部門地覺醒、共識與合作，才有可能治本。因此，包括聯合國在內的許多國際聯盟和非政府組織（NGOs），都對森林問題提出了詳盡的分析與前瞻性的政策建議。我們在擘劃台灣森林治理願景和目標之前，應當先對於此一國際趨勢的轉變，以及今日的全球森林問題有一宏觀瞭解，掌握基本的國際共識；進而能以此反思台灣的在地脈絡與條件，激盪出屬於台灣的前瞻性森林治理方案。

### 貳、森林經營的典範轉移

現代科學林業起源於十八世紀的德國，十九世紀極盛並傳播到世界各地，其中許多林業的知識是爲了殖民的需求而發展，或透過殖民的過程而傳播。二次大戰之後，美國的森林學術發展則取代了德國的地位，成爲世界林學重鎮。至於森林經營的典範，則是從最早的「永續收穫」（sustainable yield）原則，轉變到今日強調應在「永續經營」（sustainable management）<sup>1</sup>的框架下，發展各國的森林經營政策。

十八、十九世紀的森林經營，是以「永續收穫」定量的木材爲目標，重視生長量與需求量的平衡，因此發展出林地測量、生長率估計等技術知識。隨後，德國林學家提出了「法正林」的理念基礎，亦指林齡大小、佔有位置、發育狀態、

---

<sup>1</sup> 聯合國糧食與農業組織（FAO）在其 *Strategic Plan for Forestry*（2000）的前言即開宗明義地指出，該計畫的宗旨是爲了支援各國共同致力於全世界樹木和森林的永續經營。雖然在美國林學界習慣稱此一新的森林經營觀點爲「生態系典範」（王培蓉，2004），不過本研究在此引用一般國際組織所習用的「永續經營」來名之。感謝台大森林系鄭欽龍教授對此的建議。

皆符合一定規律，能夠永續作業，此一單一木材中心的觀念，是傳統林學家心目中的理想狀態，甚至到今天仍根植於影響許多林業工作者的心中(王培蓉，2004；吳孟珊，2001)。

二次大戰以後，因為人口的激增和經濟的發展，對森林資源的多元使用需求因而產生，以木材生產為中心的森林經營方式，遂無法滿足此一需求，而造成使用上的衝突。1960年，美國首先通過了「多目標利用及恆續收穫法案」(Multiple Use- Sustained Yield Act)，森林經營目標除了木材之外，也納入遊憩、原野地、水資源、野生動物等其他目標。同年，第五屆森林大會也提出「多目標利用」的概念，於是森林經營開始從單一木材生產，變成多功能地利用。不過，這個模式與前述傳統模式一樣的是，仍延續著以滿足「人類」需求為終極目的之功利主義價值。因此，某些研究者認為它也只是傳統森林典範的延伸(王培蓉，2004；吳孟珊，2001)。

不過，隨著保育和環境意識的興起，以人為中心的思考模式也逐漸受到挑戰。1970年代，因為木材公司持續在美國西北太平洋地區砍伐老熟林，威脅稀有鳥類的生存，而引發環保人士一連串的興訟(吳孟珊，2001)。這種將自然生態本身當成「目的」而非「手段」的生態主義思維，也受到愈來愈多人的認同。1985年，Franklin發表「新林業」(New Forestry)的理論，一般認為是森林「永續經營」典範的開端(王培蓉，2004)。

聯合國於1983年成立「環境與發展委員會」(UNCED)，定期討論全球永續發展的策略。1992年6月，該委員會於巴西里約召開大會，並由與會的一百八十多個國家，共同簽署了四個直接或間接與森林有關的國際協議，包括「森林原則」、「氣候變化綱要公約」、「生物多樣性公約」、及「二十一世紀議程」(特別是其中的第11章)，從保育和生態永續的立場出發，重新定位森林的角色；並且鼓勵公眾參與森林政策的決策過程，強調管理者應當調和公眾的不同意見，實施兼顧生態、社會與文化等三個面向的永續經營。同一年，在柯林頓總統的裁示下，美國林務署署長也宣布美國林務將邁入「生態系經營」的時代。

相對於傳統功利主義的森林經營典範，Cortner 等人（1994）認為永續經營（生態系）典範應當包含五大原則（引自王培蓉，2004：61）：（一）由社會界定經營目標與目的；（二）整合性與整體性的科學；（三）寬廣的時空尺度；（四）協商的決策機制（Collaborative decision-building）；與（五）調適性制度。有一些人從功能論的層次指出「永續經營典範」係以生態系的均衡為最高目標；有些人則從哲學層次上，認為生態關係的科學是鑲嵌在複雜的政治社會脈絡與價值體系中。無論如何，永續經營典範主張全面、動態與生態取向的之知識與行動，而非以社會或經濟利益為前提，因此被視為重新建立人類和自然和諧關係的最佳方案（王培蓉，2004），也可說是具有革命性的森林經營新典範。

### 參、全球森林的問題與對策

要瞭解這個森林經營的新典範的細緻內涵和主張，我們從「世界保育聯盟」（IUCN）<sup>2</sup>與其盟員團體「世界自然基金會」（WWF）<sup>3</sup>在 1996 年出版的 *Forest For Life* 這份報告中，就可以充分體會。該報告從全球森林問題面的宏觀分析、政府與民間組織的因應策略、到實際的行動指標，提出了非常清晰深入且系統性的介紹，更指引了更務實的實踐對策，值得我們參考。茲整理如下：

#### 一、森林的問題

當今世界森林面臨了兩個最迫切的問題。第一是森林的消失（deforestation），有許多自然的、半自然的、長年的森林被砍伐，或被草木、植被所取代。第二個問題是森林品質降低（loss of forest quality）：即便森林仍然存在，品質已大幅弱化，原因包括被用來當其他的土地利用，或是被高度人工管理的森林或農場取代，其結果就是造成生態功能的弱化，以及生物多樣性的降低。

---

<sup>2</sup> 世界保育聯盟 IUCN（The World Conservation Union）成立於 1948 年，由法國政府、瑞士自然保護聯盟及聯合國教科文組織共同策劃成立，現已是世界最重要的保育聯盟。旗下共有 82 個國家的 111 個政府組織、超過 800 個非政府組織，以及來自 181 個國家超過一萬名的專家學者會員。它的宗旨就是促進世界自然資源利用能合乎平等和生態永續的原則。

<sup>3</sup> 世界自然基金會 WWF（World Wild Fund）是世界最大的保育基金會，有 520 萬的固定支持者。

## 二、森林品質的標準

我們要如何得知森林是否發生上述的消失或品質降低等問題？世界自然基金會提出了以下檢驗森林品質的標準（WWF's criteria of forest quality），值得我們參考：

- （一）真實度：林種是否呈自然組合；林木的樹齡、大小、木材比例等變異是否呈自然比例；是否呈現延續性；森林的管理措施是否與自然生態過程雷同等。
- （二）森林健康：是否受到空氣污染的影響，是否具有抵抗全球氣候變遷的能力。
- （三）對環境的利益：包括對於生物多樣性的保存、對土地與地下水的保護、對地方氣候的影響、吸收二氧化碳等。
- （四）其他社會和經濟利益：例如提供木材、木製品、支持地方工業、娛樂的價值、美觀與心靈的價值、文化與教育價值、地方特色等。

從上述簡單的指標可以看出，衡量森林品質除了要站在生態的觀點檢視樹木的原生自然程度外，還必須超越樹木本身，衡量森林對於我們的生活環境、社會、文化、育樂等多元面向的價值。這些面向正是傳統只重視「木材價值」的森林經營架構所忽略的。

## 三、造成森林危機的原因

那麼，造成世界森林消失及降級的原因為何？關於這一點，雖然各國的情形會因其地理、經濟和文化社會等脈絡有所殊異，但是從宏觀面來看，我們仍能從結構面的遠因和直接的近因兩方面找出問題根源。在結構面，今日全球政治經濟權力與資源的不平等，有很大關係：

- （一）今日的消費水平的提高：富有國家的消費文化，在北美、西歐、中東和東亞的進步工業國家，其消費量就佔了全球資源的 80%。今日木材相關消費品的需求大增，紙的用量是 1950 年代的五倍。

- (二) 貧窮國家的資源流入富有國家：今日全球外債最多的 17 個國家，包括巴西、哥斯大黎加、祕魯、墨西哥等，有 14 個擁有熱帶森林。
- (三) 交易與發展的壓力：全球貿易的發展擴大了消費壓力以及貧窮國家的外債。
- (四) 貧困：貧困與失業使得人們沒有動機保存森林資源，甚至只能剝削森林資源以求生存。
- (五) 人口：並非人口多就破壞森林，而要看人口與消費、債務等的關係。
- (六) 土地佔有權：土地制度的設計不當，多數農地被有錢人佔有，窮人只好耕種林地。
- (七) 社會關係，包括性別關係：地方人民參與決策有助降低許多森林問題，女性和原住民的次等地位，也都是造成森林流失或降級的結構性因素。

前述的結構面因素，又造成了下列破壞森林的近因，包括：

- (一) 人類定居之壓力：人類群居，尤其是農業的發展，是許多熱帶乾燥森林和雨林的主要威脅，因為將森林變為農業或其他發展之用。
- (二) 木材交易：為了木材交易而砍伐天然森林，種植人造林，以高度管理的方式維持木材生產。然而人造林會引發眾多的環境問題，包括動植物棲地流失、林木多樣性降低、物種多樣性降低、引進外來樹種的威脅、土地的侵蝕、酸化、水文改變、水質變化、火災型態變化、增加害蟲和疾病、甚至包括使用農用化學品等，都是造成森林破壞的兇手。
- (三) 其他工業發展的影響：還有許多工業是直接破壞森林的，包括石油公司租下幾乎全世界所有的熱帶森林進行探勘和生產；鐵礦、鋁礦、黃金、鈾礦等開採；大規模的農耕和畜牧業等。此外道路的開發也一大問題，在東南亞某些地區，有高達 40% 的森林為了興建道路和鐵路而被砍伐。
- (四) 空氣污染：因為工廠、發電廠和汽機車廢棄等造成的地方性污染，造

成多餘的二氧化碳和氮化物、臭氧等，或經由風吹入森林、或形成酸雨破壞森林，或造成土壤的酸化而間接影響森林。總之，過去十年間已有許多研究指出森林的衰敗與空氣污染的多重影響有關。

#### 四、森林問題的影響

森林的流失和降級，對於人類、生物、環境和氣候都有嚴重威脅。首先對於人，森林的流失不僅對居住在森林的居民、原住民有直接影響，也影響著我們所有人，因為我們或直接或間接的依賴著森林而生存。

其次是因為森林破壞而對地球的生物多樣性造成的影響：熱帶雨林雖然僅佔地球面積 6%，但佔有地球一半以上的生物；溫帶和寒帶雨林也同樣孕育了很多樣的物種，都攸關地球生態系的平衡。

第三，對於整體環境而言，森林的流失將導致土地的侵蝕，引發土石流災害；也會對水循環和水文系統引起影響，造成河流與湖泊等的淤積、水質鹹化、下游的水患威脅等；甚至，如果森林的流失是發生在空氣乾燥土壤貧瘠的國家，則很可能導致土地的沙漠化，進而使得整個地區無法居住。

最後，森林與地區性和全球性的氣候都息息相關。森林的破壞可能導致地區氣候的不穩定，更可能因為二氧化碳的釋放，加劇全球氣候變遷的威脅。確實，目前在亞馬遜和印尼熱帶森林的燃燒，已加速了大氣層溫室氣體的累積；而在溫帶與寒帶，紙漿的製造會讓二氧化碳重新被釋放；清理舊森林或以用人造林取代天然林，也都會降低森林原本的二氧化碳儲存量。

上述種種威脅與危機，在台灣我們其實已經有深刻體會。有鑒於這些災害的威脅，這份報告特別對於林務機構提出建言，精確地說明了永續森林經營典範的立場：

林務（forestry）能夠也應該扮演的積極角色，是幫助維持高品質的森林（forest）。不幸的是，在實務上我們看到的總是相反，林務的運作反而是在破壞自然森林、建立危及環境的植被、密集地管理半自然森林，以致其他森林的功

能都喪失了」(WWF & IUCN, 1996:7)。

## 五、永續多樣的森林願景

在「我們需要森林。沒有它們，人類和地球環境都會輸掉」的基本認識下，這份報告提出了以下四個面向的森林願景 (Forest Vision)：

- (一) 永續的森林管理：森林管理系統應當建立在永續的原則上。也就是必須對環境適當、對社會有利、且經濟上可行。未來的管理計畫的首要任務就是保存森林豐富的自然多樣性，以及它們對環境的功能。
- (二) 更高的森林品質和範圍：未來世界的森林應當比現在面積更廣、品質更高。自然林和半自然林應當佔較大比例。即組成上以原始和自然森林為主，輔以在生態和社會上適宜的次生林復育活動。
- (三) 謹慎的木材生產：全世界將有一部分的森林在未來依舊進行密集的木材生產，但其社會面和環境面的防護措施應當比現在更謹慎。且只有在原生樹種非常不適宜的例外狀況下，才允許引入外來樹種。
- (四) 參與式的管理政策：森林政策必須完全納入地方社區的參與，並且加強跨區域和跨部門的合作。

綜上所述，森林的價值可以展現在環境、社會、經濟等三個面向（這三個面向的優先順序也值得注意）；而參與式、公私合作的管理（即本團隊所強調的「治理」模式），也是同時被國際團體所強調的，它不僅是達到永續多樣的森林願景的手段或過程，其本身就是一個值得追求的願景、目的。

## 六、中程計畫

前述的森林願景在 2000 年的世界保育會議 (World Conservation Congress，每四年召開一次) 中已獲得全球代表的確認。為了逐步地達到這些理想願景，世界保育聯盟 (IUCN) 更於 2003 年提出了 2005-2008 年階段性的森林保育計畫 (Forest Conservation Programme, FCP)，並且預定每四年更新一次。

在 2005-2008 年的階段性計畫中，世界保育聯盟標示出三項最具優先性的議

題：

(一) 亟需發展具有可行性的保存森林生物多樣性的行動策略，涵蓋面向包括：

- a. 森林保護區的保育管理；
- b. 林地復育：重點在於森林的功能恢復，而非覆蓋面積；
- c. 產業森林的永續管理；
- d. 森林的環境價值：二氧化碳吸收、生物多樣性、水資源保育等。

(二) 確保森林保育可對世界的正義與平等有貢獻

- a. 以森林減少貧窮；
- b. 奠基於社區的森林管理：例如透過安定的佔有權制度，讓使原住民和在地社區居民參與森林管理。
- c. 非木材的森林產品：透過永續地利用這些資源，可降低貧窮。

(三) 介入的手段要能造成確實的改變

- a. 森林法律的執行：不當的治理、貪腐、和非法活動，已成為森林永續經營的重大阻礙，必須對付此一挑戰。
- b. 國際森林政策：以聯合國森林論壇（UNFF）和生物多樣性公約（CBD）為主要國際森林政策依據。

總結來說，世界保育聯盟指出這項中程計畫的目標是：「讓決策者和其他足以影響森林土地使用的利害關係人（stakeholders），能夠具備相關的知識、工具、能力和承諾，以停止並且翻轉森林生物多樣性的流失，以落實保育策略，進而可以改善依賴森林生活的人之生計，尤其是居住在鄉下的窮人」

（IUCN, 2003:11）。

#### 肆、利害關係人的參與

世界保育聯盟和世界自然基金會在這兩份報告中，除了採用「永續經營典範」，從環境、社會、經濟等面向重新認識與定位森林，是今日森林治理應有的



認識之外，這些團體對於「決策者和其他利害關係人」「參與式管理」等面向的強調，從治理的角度來看是非常關鍵的。它意味著森林政策不論在決策面或執行面，都不可能也不應該是「政府」憑著一己之力達成的任務。

事實上，在「永續經營典範」中，一個核心的觀念就是「森林專家只能經由不斷學習，成為生態、社會政治及經濟系統的一部份；管理者、各領域的人員及一般民眾，在社會經濟、生態及其他系統中成為伙伴關係，決策機制包括各領域及大眾的合作與對話」（吳孟珊，2001：20）。而世界保育聯盟和世界自然基金會所定義的森林利害關係人，其範圍則是非常廣的：

- 在全球層次：森林論壇（UNFF）、生物多樣性公約（CBD）、氣候變化綱要公約（UNFCCC）、國際木材組織（ITTO）、糧農組織（FAO）、世界銀行（World Bank）、聯合國世界環保總署（UNEP）、聯合國開發計畫署（UNDP）等國際組織和公約，或世界保育聯盟（IUCN）、世界自然基金會（WWF）、自然保育委員會（The Nature Conservancy）等國際團體，或一些國際智庫。這些公約和組織在議題設定和意識召喚方面有很大影響力。
- 在各國/地區層次：各國政府、經濟產業等部門、全國性 NGO、森林產業業者、教育機構等。
- 在地方層次：影響力最小，卻是最主要的利益相關人，尤其影響森林政策執行的成效。包括居住在森林的居民、原住民、依靠森林的商業、社區組織、地方政府部門等。

除了民間團體如此呼籲之外，從聯合國森林論壇（UNFF）的文獻當中，我們也看到強調「多元參與」的趨勢。聯合國森林論壇特別強調多元利害關係人的對話（Multi-Stakeholder Dialogue, MSD），它強調「廣義的與森林相關的利害關係人之參與，是森林能否永續經營的關鍵要素」。因此在森林論壇的網站首頁上，就清楚地根據「二十一世紀議程」（Agenda 21）第 23 章的原則指定了九類與森林相關的「重要團體」（Major Groups）：

1. 婦女
2. 兒童和青少年
3. 原住民
4. 非政府組織
5. 地方政府
6. 勞工和工會
7. 商業和產業
8. 科學和技術社群
9. 農夫和小型林農

這九類團體的成員在不同社會脈絡下，與森林或有不同程度的利害相關，這份名單固然不需要照單全收，但是其中大多數群體，恐怕是過去台灣森林經營架構下根本不曾被重視、沒有發言機會的弱勢族群。例如我們認為在台灣目前的社會脈絡下，原住民、非政府組織、小型林農、地方政府、與科學和技術社群，應是與森林相關議題之優先「利害關係人」，換言之，這些社群/組織，應是公部門在森林相關決策過程中學習、諮詢、與合作的對象，唯有擴大對話參與機制，打破上下從屬位階的管理模式，才能落實永續經營的理想。

總言之，在永續經營的典範之下，森林資源不再被認為屬於國家資產，更多學者提倡自然資源管理的財產權應歸於「社區成員」所共有，依各地方的文化、社會資本及資源特色，採取彈性、參與式的設計，與有效的管理，才能真正落實資源保育與永續利用間的平衡；「反映在森林永續經營計畫中，則是強調民眾參與、社區共管或多元政治等策略及方案，顯現出多元化、分權化、地方化的新思維方式」（王培蓉，2004：68）。

## 伍、小結：森林治理之全球趨勢

本章回顧了目前世界森林治理趨勢中最受重視的永續經營典範，並且透過國際保育團體和聯合國森林論壇等組織的相關文獻，具體介紹了這個典範的實質。從前述回顧中，我們歸納出以下四項永續森林治理的規範性價值：

一、生態保育 (ecological conservation)：森林治理工作應做到保護生態多樣性與對環境的保育，森林的環境價值包括了二氧化碳吸收、生物多樣性、水資源保育等，都應被充分認識並且謹慎保護。

二、社區參與 (community participation)：森林治理的決策機制不應限於中央政府及專家，而是納入各領域利害關係人以及與大眾的合作與對話。森林的管理應奠基於社區，例如讓原住民和在地社區居民參與森林管理。

三、經濟正義 (economic justice)：森林經濟價值的利用，包括木材與非木材的價值，應在兼顧其社會面和環境面的防護措施下謹慎利用，並且應以降低貧窮、使社會更臻平等、正義為前提，而非作為營利的商品。

四、行政效能 (administrative potency)：森林治理的主管與執行單位應能有效杜絕貪腐和非法活動，包括具備紮實的技術專業、持續開放學習的態度、和對內對外的溝通能力，使其行動確實能被認同及落實，進而達成核心價值目標。

上述這些規範性價值，對今天的林務單位而言，倒也不至於全然陌生，其實已經或多或少地被採納到近年來的林務局政策內。我們在下一章將加以回顧與檢視。

## 第三章 台灣森林政策的歷史脈絡與典範轉移

### 壹、前言

本章主要回顧 1945 年戰後的台灣森林政策，以了解過去政府林務工作與森林課題的歷史演變脈絡，從而評析台灣森林政策的典範轉移。希望透過此描述評析的過程，了解今日森林課題中舊有的歷史包袱以及轉變的力量；另一方面，也藉由掌握台灣森林政策的演進和現狀，進一步與國際森林治理趨勢對話，提出對台灣未來森林治理的願景建議。

必須一提的是，一個完整的對於台灣林業發展脈絡的理解，實應回溯自日據時期，特別是日本殖民者來到台灣之後將許多「無主」山林土地公有化的政策，造成了今日台灣有 70% 森林為國有的特殊形貌，以及戰後國家「租地」鼓勵人民植樹等政策，和衍生至今的一連串問題。然而受限於研究規模與方向，本章僅針對二次戰後，意即中華民國政府在台灣執政後的政策做一回顧。<sup>4</sup>

### 貳、台灣森林政策之歷史演進

#### 一、早期林務局的林業政策——三多林政（1945-1958）

二次戰後（民國 34 年），林務局在行政長官公署農林處之下成立。彼時林業政策施政重點以造林、保林為主，當年公佈的六項施政方向，其中五項與造林有關。民國 36 年林務局改為林產管理局，其施政方針為造林、保林、生產與人事，同時提倡「以林養林」、「植伐平衡」兩項原則。在光復初期，政府認為荒地太多，極為需要造林，且林務的財源方面是由伐木而來；民國 45 年，林產管理局第五次改組，當時的施政方向為「多伐木、多造林、多繳庫」的三多林政。台灣的林

---

<sup>4</sup> 研究團隊感謝台大森林系鄭欽龍教授提醒日本殖民時期對台灣今日林業面貌的影響，以及相關訊息的提供。

業政策從此以「以林養林」、「植伐平衡」、「伐生平衡」的原則前後宣導了數十年，最後在民國 47 年開始訂定「保安與生產並重」的政策方向（中華民國台灣森林誌，1993）。

## 二、伐木政策與「台灣林業經營改革方案」（1958-1975）

民國 47 年公佈的台灣林業政策及經營方針，雖然彰顯同時注重保安效用與經濟效用的方案，既重視保安國土，又兼顧財務上的收入，每年採伐木材裁積在 150 萬至 200 萬立方公尺之間。但民國 48 年公布的台灣林業經營方針：下令「全省之天然林，除留供研究、觀察或風景之用者，檜木以 80 年為清理期限，其餘以 40 年為清理期限，分期改造為優良之森林。」則呈現以經濟效用為主軸的砍伐天然林營造經濟林的經營模式，而其中民國 55 年到 64 年間，林業機關針對「樹種組成雜亂，生長不良之天然林或人工林失敗地」，採皆伐作業，另植新樹，造成人工純林，以此「整理低劣天然林相，提高森林經濟價值」，此 12 年間，全台灣實施 38.723 公頃之林相變更，耗資約 9 億 3,260 萬元（中華民國臺灣森林誌，1993）；年平均伐木面積超過 1 萬公頃，其中以民國 60 年的 1 萬 6 千多公頃為最高峰。

但因為台灣是一個海島，有中央山脈貫穿，山勢陡峭，土質鬆軟，每逢豪雨就會有崩塌的情形發生，因此政府與各方團體認為應減少伐木數量，維護森林覆蓋，加強水土保持，保留國家重要的自然資源。於是在民國 64 年，經行政院第 1429 次會議，訂定了林業政策三項原則如下（中華民國台灣森林誌，1993，頁 177）：

- （1）林業之管理經營，應以國土保安之長遠利益為目標，不宜以開發森林為財源。
- （2）為加強水土保持工作，保安林區域範圍應再予擴大，減少森林採伐。
- （3）國有林地應盡量由林務局妥善經營，停止放領放租，現有木材商之業務，並應在護山保林之原則下，逐步予以縮小，以維護森林資源。

行政院公佈三項原則之後，命令台灣省政府依照此原則將林業政策做全盤性

的檢討，並嚴格執行。台灣省政府於是擬定了「台灣林業經營改革方案」，經行政院在民國 65 年核定，此改革方案有 19 條。

此方案的精神強調森林的保安效用，而經濟效用退居其次；如第 1-3 條為保持水土及治山防洪的事項，第 7-9 條為伐木造林的限制事項。下表 3-1 為比較民國 47 年的台灣林業政策與民國 65 年的台灣林業經營改革方案(中華民國台灣森林誌，1993)，可以看出經濟導向的森林經營原則，已經因為環境危機的威脅而有所轉變。

表 3-1：台灣林業政策與林業經營改革方案之比較

項目	民國 47 年之台灣林業政策	民國 65 年之林業經營改革方案
政策重點	1.保安功能與經濟功能並重	1.以保安功能為主
保安林	1.合理經營	1.擴大編列
林地	1.放租、放領	1.不再放出或解除或交換使用
伐木	1.配合國內外需要 2.增加民營伐木機會	1.限量伐木
造林	1.定期整理天然林，改為價高之森林 2.利用民資，擴大造林	1.規定造林面積，加強造林 2.加強公私有林之造林
資源開發	1.充分利用國內資源	1.協助廠商開發國外資源
森林遊樂	1.建設森林遊樂區	1.建設森林遊樂區
資源保育	1.發展林地多種用途	1.建設自然生態保護區，保存天然景物及珍貴動植物之繁衍
財源	1.發展森林工商業	1.不以開發森林為財源

資料來源：中華民國台灣森林誌，1993

### 三、強調「保安功能」的林業政策主軸（1975-1990）

台灣林業經營改革方案在民國 65 年公佈後，林務局遵照指示擬定計劃，並依計劃內容實施各項工作，但在實施的過程中發現很多窒礙難行的地方，例如，林務局的財務，在「以核定的林木砍伐量所得，支應經營所需」的原則下，必須自行籌措，但伐木量卻規定為 100 萬立方公尺，其伐木所得並不足以支付其經常

費用；又例如伐木為 12000 公頃，但造林卻要 30120 公頃，造成沒有多餘的地方可供造林；林務局所管轄的林區管理處，木材均採標售，每年標售的材積為每年處分總材積的 3/4，若將來均由林務局直營伐木，則人才、機具缺乏（中華民國台灣森林誌，1993）。

民國 72 年起，林業單位推動林相改良計劃，其改良對象包括天然闊葉樹林之林相改良，壯齡人工林（主要為針葉樹種）之疏伐；針葉樹天然更新次生林之林相改良等，其作業方式是保留林內針一級或闊葉貴重木，將低劣林地內雜草、藤類、灌木、不具經濟價值之雜木、畸形木、風倒木、枯朽木、幹折木等予淘汰。其後五年間執行了 4,047.92 公頃，耗資約 1 億 6,943 萬元（中華民國台灣森林誌，1993）。民國 73 年六月底修正的「林業經營改革方案」的各項實施計劃已經執行期滿，再經檢討修正，並經行政院修正核定，訂定執行期間為 73 年七月至 77 年六月，為期四年。從附錄表一可看出民國 74-77 年度與民國 70-73 年度四年一度修正的台灣林業經營方案，原則上並無太大差異，除了加強森林副產物的培育及利用研究之外。而且因為林務局的經費有限，每年的造林面積已不再詳細規定（中華民國台灣森林誌，1993）。

「台灣林業經營改革方案」經過兩次的修訂之後，至民國 77 年已經實施了 12 年（66-73 年，74-77 年），如果與民國 65 年的時候相比較，具體成就為保安林每期均有擴編，治山防洪正推行第三期計劃（76-80 年），伐木面積限制嚴格，森林遊樂區遍佈全省。但許多上述的森林政策如限制伐木數量、保育森林資源、推動森林遊樂等，還是受到民眾的批評，因為大部分的民眾認為環境上一些不良的變化，例如，山崩、土石流，皆歸因於森林的砍伐；且林務局伐木量縮減，財務窘困，經營方向和財務上的問題皆需要變革。於是將「台灣林業經營改革方案」修訂為「台灣森林經營管理方案」，並訂於民國 80 年起施行，其條文有 16 條（中華民國台灣森林誌，1993）。

#### 四、強調保育經營，推動親民林業的八〇年代之台灣林業政策（1991--）

「台灣森林經營管理方案」的施行，強調森林經營方向為積極培育森林資

源，注重國土保安及發展森林遊樂，在資源保育與環境維護的做法上，較之前的方案加強許多。如在森林資源經營方面，將林地分級使用，建立地理資訊系統，以利追蹤考核；在伐木業務上，伐木量限制在 50 萬立方公尺以下，皆伐面積限制為 5 公頃以下，貴重木材、水庫上游林地、生態保護區、自然保留區、國家公園內之林木皆不得砍伐，實驗林與試驗林不得有商業性採伐等各項措施。此外，林務局自民國 78 年度起改為公務機關，經費由政府編列預算支應，免除伐木自籌預算的壓力，使森林經營目標更朝向加強保育經營之公益目的（吳孟珊，2001）。附錄表二為民國 65 年、70 年、74 年三階段的台灣林業經營改革方案與民國 80 年公佈的台灣林業經營管理方案的比較（中華民國台灣森林誌，1993）。

值得注意的是，1980 年代末期的森林運動包括「1988 年搶救森林宣言」（全台超過 100 名大學教授連署發布）以及 1988 年 3 月 24 日，綠色和平工作室及人間雜誌發起「救救我們的森林」遊行活動（姚鶴年，1997），民間自發力量的展現為森林經營朝向保育方向的一股重要推力。而這些行動終於責成政府於「台灣森林經營管理方案」第 8 條為：「全面禁伐天然林、水庫集水區保安林、生態保護區、自然保留區、國家公園及無法復舊造林地區之森林。」（陳玉峰等，2000；姚鶴年，1997）。

民國 82 年省府依據國有林產物處分規則宣布政府機構之直營伐木已結束；自本年度起國有林事業區檢定工作移轉由各該林管處負責辦理，林務局森林企劃組派員輔導協助，以落實「由下而上」之管理理念（台灣省林務局誌，1997）。

在民國 84 年 3 月，行政院農業委員會發布全國第一版「農業政策白皮書」，對於林業之長期發展策略明定為：（台灣省林務局誌，1997，頁 291）

- （1）保育國有林資源，獎勵民間造林；
- （2）改善林木品質，提高木材自給潛力；
- （3）加強森林經營規劃，發展森林遊樂；
- （4）維護森林安全，評估伐木之生態影響；
- （5）輔導海外林業投資，穩定木材來源。



在民國 85 年 7 月 1 日，林務局開始執行 86 年度農業綜合調整方案之森林永續經營先驅計劃（86-89 年度），以確定國家森林之經營目標，並建立森林生態經營技術體系。同年八月，農委會研擬全民造林綠化運動行動綱領與實施計劃，盼能藉此運動使台灣森林回歸原有風貌（台灣省林務局誌，1997）。

林務局承辦農委會新擬森林生態系先驅計劃（86-89 年度），各林管處之森林經營將以各該地區社區發展之需求為重點，使林業建設成為整體社經發展中重要一環，並成為確保環境生態之基本建設，使未來森林經營將以實現「親民林業」為目標，融入各社區生活中。林務局也在民國 85 年十一月舉辦了台灣林業政策研討會，擬定五大議題：（台灣省林務局誌，1997，頁 309）

- （1）調整林業行政體系，改善經營效率；
- （2）順應國際環保趨勢，修正森林經營理念；
- （3）加強造林撫育，合理利用省產造林木；
- （4）加強森林資源保護，發揮其公益功能及經濟效用；
- （5）檢討森林遊樂功能，導引其發展趨勢。

### 參、評析台灣森林政策之典範轉移

從第一期的台灣林業政策及經營方針來看，民國 40 年代的林業政策雖然一方面重視造林、水土保持及保育的工作，例如民國 42 年倡導「保林重於造林，造林重於利用，利用重於開發」等施政目標；但是另外一方面，政府認為光復初期時台灣的荒地太多，極需要造林的工作，因此施政的方向為「多伐木、多造林、多繳庫」（中華民國台灣森林誌，1993）。

綜觀此時期的造林原則，是在保續生產原則下，儘速開發天然林，改造為經濟價值較高的森林。但由於台灣地質鬆軟，每逢下雨山坡地受到雨水的侵蝕而產生土石流等災害，危害民生，而且造林是長期與緩慢的計劃，水土保持必須經過長期的規劃與培育才能達到所預期的效果，因此進行多伐木又多造林的政策，無法做好水土保持，且為了發展經濟價值較高的的樹種而大量砍伐台灣原有的天然

林，只會使台灣的山坡地遭受到更嚴重的破壞。

從民國 64 年所訂定的林業政策三原則中，可看出政府開始重視加強水土保持等國土保安功能；民國 65 年實施的「台灣林業經營改革方案」，也已經指出森林經營應該以國土保安的長遠利益為主要的林業政策目標，不再以開發森林作為國家的財源。因此，台灣的林業經營開始轉成為發揮森林之公益功能為主要目標，盡量減少商業性的森林砍伐，並朝向以自然生態保育、水土資源保育，以及森林遊樂為重心的多目標導向林業發展。然而，從林業單位推動林相改良計劃砍伐不具經濟價值之雜木、畸形木等做法來看，生物多樣性概念並不存在於生態保育與國土保安工作。「台灣林業經營改革方案」從民國 65 年開始實施，到民國 80 年才告一段落，而這期間經過民國 70 年及 74 年兩度修正，其修正的重點為了增加年度伐量，原來的 100 萬立方公尺增為 150 萬，且更規定了低材積天然林應該實施林相變更，加強副產物資源的培育及利用，並劃定專區推行，以增加林務的收入。上述增加伐木量與減少森林砍伐兩者相互矛盾的林業經營政策，顯示政府一方面想宣示擴大造林、保育重於開發、加強治山防洪、維護森林資源的重要性（黃裕星，1997：9），並強調林業經營不以開發森林資源為財源，林務機關應節省開支，增加營運效能等；但另一方面政府卻要求增進林務收入，如增加觀光旅遊、培育副產物等，以解決林務局連年有財務上的危機，經營的效率愈趨低落，常常受到社會上的批評，此為林業的黯淡時期。

為解決上述經營方向與財務上的問題，在民國 78 年七月一日林務局正式改制為公務預算機關，從此林業經營管理所需經費，由政府編列預算支應。從事業單位轉為公務機關，林務局不再以開發林木生產為主要職責，其定位漸確立為森林資源維護與國土保育等森林之公益功能。

民國 80 年起，之前的林業經營改革方案已更改為「台灣森林經營管理方案」，從狹隘的林業經營概念擴大為多元的森林管理意涵，以國土保安、資源保育兩項為此方案的主流價值，成為日後林務局政策的基本原則。

國內一波波保護森林的運動，以及國際對於森林永續經營的發展趨勢，這些

隨著民主化與全球化趨勢而來的壓力，促成森林主管機關強調森林生態系永續經營的理念，重視森林生態系的維護、生物多樣性等的保育價值；但由於過去傳統林業比較重視經濟上的生產經營，無論是林業工作者或是研究人員大部分比較偏重於改進造林與伐木技術，對於森林生態系的功能與非木材的培育經營均很少深入地探究，使得轉型中的林業經營引發不小的爭議與批評。

#### 肆、《新世紀林業政策》草案之檢視

台灣森林經營典範的轉移歷經伐木主導的林業政策，逐漸重視森林國土保安功能，到民國 80 年代重視森林之生態環境等公益功能；林務局的角色也從最早的林業經營管理者，漸轉型為森林資源的保護者。回顧歷史，森林政策的轉變背後隱藏著不同規範性價值的競合，也是歷經一次次災害教訓的結果。而近來面對土石流的威脅，社會各界對於國土保安與涵養水源的期盼，以及民主參與的呼聲，林務局於 2004 年 10 月提出了《新世紀林業政策》草案，大致擘劃了未來十年林務工作的長程與中程目標。

這項草案將林務局政策總目標明定為「復育國土、維護生態；發展優質、安全、環保、生態林業」，顯示林務局已採取了「永續經營典範」的基本態度。此一態度在該草案中的四項「林業指導原則」更為明確：

- 一、維護森林資源，以生態觀念經營林業。
- 二、重視森林之保育和永續經營，及其生物多樣性之利用，嚴禁開發利用自然林或生態脆弱的高山地區。
- 三、結合社會環境教育資源，增進全民環境意識與認知，有效參與永續發展行動的機制。
- 四、促進科技、人文社會和決策者間的合作。

從政策總目標和這四項指導原則中，我們看到前一章國際趨勢中的「生態保育」和「社區參與」兩項規範性價值，很清楚地被列為優先目標與願景。不

過，「經濟正義」和「行政效能」這兩個規範性價值，則似乎相對受到忽略。當然，我們引介國際社會提倡的規範性價值，並不表示台灣要無條件地全部加以接受。但是，台灣的森林治理需不需要具備「經濟正義」和「行政效能」的願景？我們確實可以將國際趨勢當作討論基礎，進而從在地脈絡加以檢視和反省。這將是下一章的課題。

## 第四章 台灣森林治理願景的在地檢視

### 壹、前言

在上一章結語中，本團隊指出林務局於民國 93 年 10 月提出的最新《新世紀林業政策》草案，部分回應了今日國際「永續經營典範」的趨勢。該草案揭示的「生態保育」和「社區參與」兩項願景，與國際趨勢具有高度一致性。不過，這樣的願景擘劃，是否符合台灣目前在地的脈絡與條件？或只是迎合國際潮流的文字遊戲？另一方面，該草案中所未提及的「經濟正義」與「行政效能」等國際森林治理願景，是否應當列入台灣的規劃？這些發問必須接受在地的（situated）檢視和回答。以下，本團隊先從近五年的森林政策新聞做一回顧與分析，再輔以關心森林議題之各類「利害關係人」的相關意見，最後提出我們對於《新世紀林業政策》的修正建議。

### 貳、近五年媒體有關森林政策之相關報導回顧

本研究希望透過媒體報導的內容分析，瞭解近五年來林務局相關政策以及輿論的評價、討論，以進一步掌握森林問題的在地現況。透過林務局<sup>5</sup>的協助，研究團隊得以獲得近五年來所有與林務局相關的各大報簡報之統計資料，相關主題及篇數經本研究簡單整理如表 4-1。不過，由於受限於智慧財產權的問題，研究團隊無法取得剪報內容並加以分析，僅能瞭解議題的出現頻率，就內容分析法而言此筆資料有其侷限。

---

<sup>5</sup> 林務局剪報系統雖整理了包括中國時報、聯合報、自由時報、中央日報、中華日報、中時晚報、聯合晚報、更生日報、台灣時報、台灣日報、台灣新生報、台灣新聞報、英文中國郵報、英文台北時報、少年中國晨報、太平洋日報、經濟日報、工商時報、金門日報、澎湖日報、青年日報、捷運快報、民眾時報、民眾日報、人間福報、蘋果日報、都會時報、國語日報、新聲日報、聯統日報、自立早報、民生報、大成報、在地報等三十四份報紙。但由於未得到以上所有報社的授權許可，無法提供以上統計資料的新聞內容以保護各大報社之智慧財產權。

表 4-1 2001-2005 森林議題新聞統計

議題	數量
林業施政計劃	1113 件
森林資源調查	127 件
生態係經營	613 件
林地管理	1540 件
森林保護	914 件
林業宣傳	3238 件
保安林地管理	268 件
治山防洪工程	1219 件
林道建設維護	376 件
造林撫育	1803 件
森林病蟲害	420 件
林產處分	428 件
綠美化推廣	1906 件
森林遊樂區規劃及建設	1686 件
森林遊樂區經營及管理	3462 件
森林鐵路及台車營運	413 件
自然保育	5214 件

資料來源：林務局林政管理組推廣科

因此，研究團隊另行參考了「聯合資料庫」的資料，以進一步閱讀分析新聞內容。以單一資料庫來做分析確實稍顯不足，但聯合知識庫包含了聯合報、經濟日報、聯合晚報以及民生報四大報的電子資料，在有限時間與資源下相對已足夠滿足內容分析上的需要，此外本研究所提出的新聞分類，也較林務局之分類方式更能與本研究討論之四大規範性原則做連結。

研究團隊首先嘗試以關鍵字【林務局】或【森林】來做檢索，得到資料 22107 筆，內容十分龐雜，且大多數新聞都與林務局或森林政策無直接相關；因此縮小範圍以【林務局】+【政策】以及【森林】+【政策】，以求更精確掌握與林務局相關的新聞內容，結果分別只得出 277 與 592 筆資料，樣本數量太小而缺乏代表性，且政策二字容易排除許多非以「政策」名義推出的相關林務局計畫；最後，

本研究團隊以【森林】+【林務局】來做檢索，得出 2163 筆新聞資料，經索篩選掉林務局的活動類廣告之後，整理出與林務政策相關資料為 246 筆新聞報導。這些報導依其內容又可以粗分為以下九類議題：

表 4-2 2001-2005 聯合報森林議題相關新聞統計簡表

議題	生態 保育	國土 保持	植樹 造林	管理 濫伐	高山 農業	火災 山難	森林 遊憩	社區 林業	原住 民
數量	16	13	18	70	4	65	36	17	7

資料來源：本研究整理

### 一、生態保(復)育、生物多樣性

這類新聞內容中較重要的如透過社區林業永續經營的理念來喚起社區保育意識的一些實際案例，如黃蝶翠谷、老人溪流域等。再來就是林務局過去為山林生態復育所做出的努力，包含台灣櫻、螢火蟲、蝴蝶等的復育，在竹南濱海森林遊憩區與阿里山森林生態公園都是成功案例。此外也有針對濫捕保育類昆蟲、動物或違法伐林等行為，所祭出的罰則。其中，也不乏林務局為了堅持不開放保安林區，而與一些利益團體發生衝突的新聞。

### 二、水(國)土保持、濫墾濫伐

此處的新聞內容許多與檳榔樹的種植有關，像是高雄六龜林班地、宜蘭三星九芎湖畔放租地、嘉義大埔山等地的違法栽種檳榔樹都遭到砍除的命運。其中也有林農不滿檳榔樹遭砍伐而群聚抗議的事件，尤其以嘉義地區最為激烈，不過雖請到立委出面協調，仍無法改變林務局水土保持的決心。

眾多水保案例中值得一提的是，在宜蘭壯圍以及新竹地區都發現有民眾於保安林地上築墳，濫葬情形嚴重，政府在這方面的宣導仍需加強。

### 三、植樹造林

這裡包含各式全民獎勵造林政策、平地與海岸造林政策等議題的正、負面新

聞，其中爭議最大的應屬全民造林政策的栽植樹種問題，在高雄有人把林班地拿來種植高山茶，在桃園、台南新營也出現種植水蜜桃、龍眼、荔枝等果樹跟咖啡樹，違反規定情形相當嚴重，最著名的應算是赤柯山的金針園。不過大部分案例經過妥協、折衝後都將林班地部份開放種植經濟作物，赤柯山甚至成爲金針風景區，這大概是政策最初所始料未及的。

全民造林運動乃爲因應民國 85 年賀伯颱風帶來的土石流相關災害所推出，自民國 86 年實施以來爭議不斷，由於政策方向錯誤，使得該運動非但無法達到原先的美意，反而事與願違，被戲稱「砍大樹，種小樹」運動或「砍樹、毀林，放火燒山、引火整地，重新種小苗」的三部曲運動，故在實施 8 年後於民國 93 年正式劃下句點。端看本研究整理近五年來有關造林的新聞議題不難發現，大部分的內容不外乎是林農不滿在林班地種植高經濟價值的作物而受罰或取消其承租權，或因國有林地放租政策引發之租約糾紛。也就是說主要的爭議都是來自於造林衍生的經濟與保育目標之衝突。由於造林無利可圖，以至於多數林農砍伐原生樹種，改種果樹這類的淺根性作物，然而這樣的林地違規使用結果造成水土流失等災害，相當不利於水土資源之保育。

就算是同樣以保育之名，也有內部路線的衝突。例如在平地造林政策方面，學者專家對於該政策的態度呈現分歧，一派的說法是讓自然就回歸自然，保護天然林比造林更重要，甚至有學者認爲平地造林加速地下水位下降，危及國土；另一派則是認爲造林在涵養水源方面有其一定的貢獻，而爲該政策作辯護。

#### 四、盜伐、漂流木等管理問題

盜伐、漂流木等案件，是林務局在聯合報系資料庫的出現的主要報導類型，雖說單一媒體的報導可能有扭曲與炒作之嫌，但這樣的訊息及形象確已經由媒體傳達給一般大眾，因此林務局仍需有所回應。這裡 70 筆新聞中，大多爲取締山老鼠、獵殺保育類野生動物、捕捉保育類昆蟲、盜採靈芝等藥草、打撈漂流木爭議等案例。此外在漂流木處理方面也常見許多政府單位互踢皮球的情形，甚至有黑道介入漂流木的打撈。台灣在經歷幾次大地震與風災後，地表土石鬆動，今後



漂流木的管理問題會是相當重要的一環。

這類盜伐事件的頻傳，與林務工作的執行效率息息相關，因此森林警察隊的相關新聞也不少。民國 92 年農委會向警政署申請派駐各地共 172 名的森林警察，供林務局調度取締「山老鼠」，彌補巡山員缺乏武力的不足；隨後又結合科技使用衛星定位來抓山老鼠，嚇阻許多盜木者，連森林火災都能準確定位，使救災更有效率。不過也有人反對森林警察的成立，在信義鄉就有許多布農族村長認為該制會影響原住民在其傳統領域的一些活動。但林務局認為成立森林警察隊是個正確且勢在必行的作法，為了讓盜伐取締更有效率，難免造成原住民權益的損失，但政府單位只能設法彌補。因此此處再度反映了不同利害關係人的意見衝突，其中又與原住民文化之衝突牽涉較大。

#### 五、高山農業與經濟作物

這個類目之下雖然只有四筆資料，但不代表這個議題不被重視，而是因高山農業屬農委會管轄，故本研究以【森林】、【林務局】這樣的關鍵字，無法找到較多高山農業之報導，不過這裡還是能夠就蒐集到的資料，點出一些問題所在。從民國 85 年賀伯颱風、88 年九二一地震之後，台灣山崩、土石流問題愈來愈嚴重，七二水災之後，政府把矛頭指向高山農業與全民造林，山地造林因此停擺，而國土復育條例也明定 1500 公尺以上的山林嚴禁開發，當然高山農業恐將不復存在，此舉直接衝擊到的是山區居民與部分原住民的經濟利益，另一項爭議點在於政府將所有民間開發者驅逐下山，不免讓人心存「只許州官放火，不許百姓點燈」的疑慮。

#### 六、森林火災、山難

森林大火是另一個常讓森林與林務局受到媒體注意的原因，除了引發國人的關注之外，也不免讓人對於林務局基本的防火能力有所質疑。當中較令人印象深刻的如梨山、雪山大火、玉井林班地、丹大林場、陽明山國家公園、阿里山等大火，太魯閣與雪霸也都曾有森林火災的傳出，可以說幾乎全台各國家公園都會有火燒山的紀錄。

此外也有零星幾則山難的新聞，當中有一則是阿里山車禍事件，嘉義縣政府對於林務局的應變處理方式有諸多怨言，認為其不但未提供充足的資訊且未派人進駐應變指揮中心，使得縣府無法迅速掌握狀況，此處若能將事權統一則可避免多頭馬車的狀況。

#### 七、景觀遊憩－國家步道

景觀遊憩這個類目在此泛指所有與林務局相關之森林遊樂區、觀光區以及觀光步道的新聞。我國自從推行觀光客倍增計畫後，各森林風景區之森林步道、國家步道系統需求亦倍增，一些古道的整修與及步道的興設出現了一些爭議，像屏東的浸水營古道的修建就因未事先提出申請而遭停工，在尖石鄉問題更大，居民指稱林務局為開闢樟樹林觀光步道而砍樹，雖然林務局認為所砍為雜樹亂草，但居民擔心破壞水土保持將引發土石流危機。

另一個顯著的議題為民國 92 年的阿里山小火車翻覆意外，光是這件意外的相關報導就佔了 19 則，這次意外顯現了行車人員對於車輛保養、安檢的疏忽與大意，也凸顯了我國林區觀光開放模式上與安全維護等相關課題。

#### 八、社區林業

這個政策在媒體上呈現的多是正面報導。自從「社區林業－居民參與保育共生計畫」實施之後，全台超過四百個以上的社區提出申請，像是報導中提到的卓溪鄉、和平鄉、六龜鄉、信義鄉、桃源村、茶山村、社口村、林美村、泰源村、民權社區、西林社區、大溪鎮百吉山區、歷坵部落、豐南社區等個社區，均實施得相當成功，內容包羅萬象，像是蝴蝶保育、村民護溪、森林響笛、林業文化音樂饗宴、神木生態旅遊、自然公園營造等應有盡有，民眾與林務局共同分擔責任與分享成果。

#### 九、原住民

森林是許多原住民的故鄉，森林經營因而難以避免對原住民的生活環境造成衝擊，而引起爭議。尤其近幾年因為原住民立委的增加和原住民運動的成長，過去缺乏發聲管道的原住民，漸能說出他們的意見和不滿，原住民的權益和文化也

越來越受重視，因此政府在面對類似的爭議時也更加謹慎。以下回顧攸關原住民的新聞，通常都是極具爭議性的。

民國 90 年苗栗縣南庄鄉增編的原住民保留地，由於增編的保留地太少，僧多粥少，在分配上引起許多原住民的不滿，因此要求增加保留地。保留地過小的原因在於有一半的面積先前就租給平地人造林，而增編後無法立即收回土地所致。民 91 年原住民立委抨擊籌設馬告國家公園，根本沒有考量原住民生計，原本應留作周邊部落緩衝帶的砍伐林地，竟然被畫入保護區。此舉造成國家公園界線推進到部落邊緣，部落失去了生活空間，因而遭到原住民強烈反彈，也受到媒體廣泛報導。

民 93 年原住民立委又帶領 3000 人群聚凱達格蘭大道，要求通過「原住民造林補償條例」草案，理由是由於漢人的森林開墾、建水庫、森林遊樂區、保護區、國家公園等，壓縮了原住民的活動空間，所以希望能儘快通過如是照顧原住民的法律，保存原住民傳統領域活動的自主性。同年 12 月林務局計畫在丹大地區試辦小區域生態狩獵，此新聞一經報導，引發動物保護團體的激烈抗議。究竟動物是否適合開放狩獵、狩獵行為是否要商業化，以及應該進行哪些規範等，引發了一連串爭議，最後此一計畫因而喊停。丹大的狩獵活動其立意在於讓林務局和原住民獵人間維持合作的關係，但此活動卻遭到各方輿論的批判。然而在眾多利害關係人不斷給予政府壓力之下，原住民生存的權益與狩獵文化又應如何被看待？對此，許多學者都認為林務局應提供更多的空間與管道，聽取不同的聲音與立場，讓政府體認自然資源管理的社會性與多元面。

從本研究團隊初步蒐集到的新聞資料來看（參見下圖 4-1），近五年來與森林政策相關的議題當中，光是森林火災或防災類的新聞（26%）和盜伐、盜採、森林警察隊等攸關管理執法層次的新聞（28%），合計就佔了所有議題的 54%，若加上被歸入森林遊憩類，但其實是遊樂區小火車車禍、山難等新聞來看，我們可以得出一個印象，亦即林務局過去五年來在媒體上呈現的主要工作內容，有超過六成不脫防災、處理盜伐等例行事務的執行（且通常是執行不彰才引發報導），

或者一些意外的發生（當然意外的頻繁也牽涉到執行效率）。相較之下，象徵新的森林治理典範的諸如生態保育、水土保持、生物多樣性等在林務局的「重要政策」，卻沒有受到應有的重視或討論。

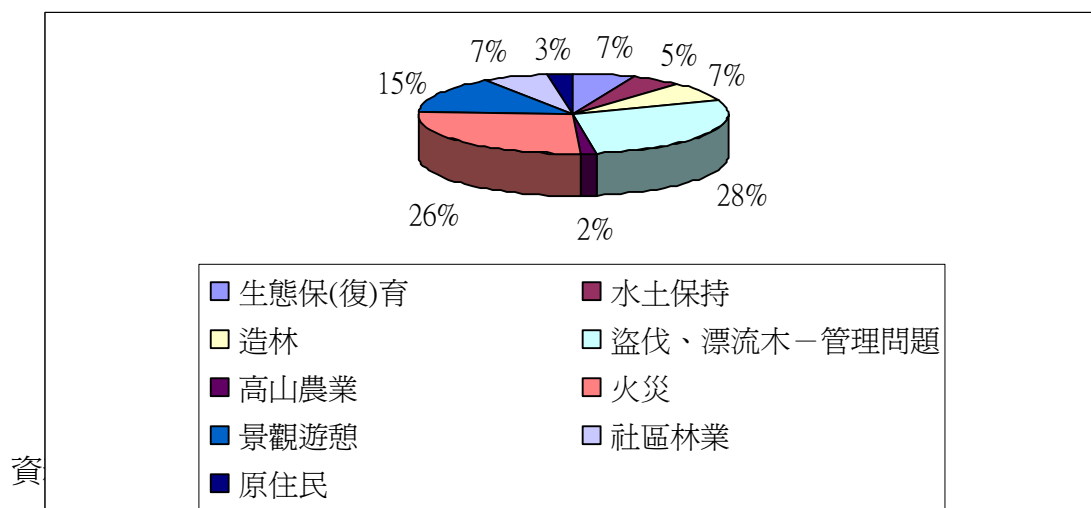


圖 4-1 2001-2005 聯合資料庫森林議題相關新聞比例統計圖

經過對於近五年來媒體報導林務局相關新聞的初步整理後，我們可以得到兩個初步結論。首先，即使是傳統森林典範下應當做到的防制森林火災、防止盜伐濫墾這類「基本動作」，仍有執法不力的問題，以致於濫墾濫伐、破壞國土的情形嚴重，而這類執法懈怠又經常與貪腐有關。因此一個具備廉潔效能的官僚組織，仍是現行林務工作改善的關鍵，這顯示了先前國際間強調的「行政效能」此一規範性價值，對台灣的林務工作而言也是不可忽略的目標。如果連這些基本林務工作都無法掌握，要要求林務人員進一步推動以往不屬業務範疇的生態保育、生物多樣性等原則，恐怕更難以執行。

其次，除了行政能力的加強之外，前述盜伐濫墾或超限利用等情形，還經常牽涉了另一個原因，就是隨著民主化的演進，多元的利害關係人有了發聲機會與管道，前述的「超限」「違法」等行為，有了多重或差異的詮釋空間；或有些時候因為政治經濟力量的強勢介入，讓一些相對進步的森林經營原則被迫做出妥協、犧牲；尤其，原住民與漢人文化、價值與經濟差異，往往成為某些政策的衝

突來源。這些多重、多元利益與價值觀的衝突與挑戰，說明了「社區參與」這樣的規範性願景，即使表面上大家都同意，但真正關鍵的仍是在執行上如何詮釋與實踐這樣的原則。針對這一點，我們認為國際社會強調的「經濟正義」願景，正可以釐清不同利益衝突時的優先順序。下一段對此將有較為詳盡的說明。

### 參、利害關係人的評估

針對台灣森林治理願景的確認，本團隊在期中報告前進行了五次深度訪談、一場座談，並有兩次進入部落和社區的訪問及田野觀察。受訪和與談對象都是廣義的森林治理利害關係人，包括熟悉林務局政策的學者 3 人、經常與林務局互動的民間團體代表 3 人(包括保育、原住民、社區團體)、林務局主管或第一線工作站林務人員 3 人，以及多名相關社區居民等。在訪談或座談之前，本團隊通常會先說明在國內外已有共識的兩項森林治理願景——「生態保育」和「社區參與」——再請利害關係人提出他們的評估意見。

對於這兩項長程願景，利害關係人都是贊成的，咸認為這些規範性價值所反映出的永續經營典範，是未來台灣林務工作應致力達成的方向。然而問題在於，利害關係人都對於這些願景的落實，顯示出不同程度的悲觀。那麼，大家悲觀的原因為何？就這個問題，不同的利害關係人提出不同的分析意見，可以綜合如下：

#### 一、內涵不清楚

從事原住民運動的利害關係人表示，這些核心價值是大家都公認的，問題在於實際執行計畫時，可能又因為太過抽象而被賦予不同的詮釋，因此並沒有真正落實這些核心價值：

我們要回來再看說我們這個核心價值然後引導出來的這個政策的方向，到底有沒有符合這些所謂的國際公約或是趨勢所講的人地結合，或是人跟土地跟自然的結合關係的部份，那我就會覺得這種核心的價值，其實林務局自己，包含台灣的社會，其實並不清楚這幾個東西他實質的內涵是什麼，因為剛才好像其實有講過說原則性的東西好像大家都同意，所有人其實都會同意啦！要砍樹的其實也會同意阿！國家公園裡面

要蓋大型停車場的也會同意啊！只是那實際的東西具體的被形容出來的時候到底是什麼？……我覺得從原住民的角度來看社區生態保育和社區森林，都可以看到現在林務局的單位在執行一些規劃的時候，或是在擬定政策方向的時候有不足的地方。（座談 1C，P. 10）

## 二、組織文化的問題

另一位關心原住民文化的學者對於執行層面與核心價值的落差，有進一步的解釋，即組織文化的積習並未隨著時代趨勢而改變：

組織文化是一個很重要的關鍵。就算是有一個願景規劃出來，想你們剛剛講的，那個願景跟（組織）原來的價值是天差地大的，底下的操作也應該會非常不一樣。他們就是會把那個新的願景跟價值觀當成是一個事務，用原來的的方式來操作……碰到幾個例子就是他想法其實是原來的舊思維套上新名詞，所以再怎麼新的名詞、再怎樣的國際趨勢，通通都無效。反正到這裡遇到整個官僚的次文化，他就是需要時間去轉型去改變。那我覺得其實林務局現在最欠缺的就是教育訓練的部分，其實他們根本就沒有那個魄力去進行一個大的思想改造。（訪談 2，p. 1）

## 三、過去政策的包袱

也有學者對於「組織文化」的批評給予比較同情的理解，認為這是過去政策任務使然，不然全然怪罪第一線執行人員：

過去在專制時代的時候，林務局在做，他只有國有林而已，所以第一個（要打破的觀念）是林務局的本位，他們過去的本位就是他們是國有林，（這個觀念要改變），就是說它不是只有國有林，全國的自然生態這方面都是它的責任……第二個要給它打破就是它（以前）是一個事業單位，它的事業單位就是它要自給自足，所以它預算政府沒有給，它一定要砍木頭，他們沒有砍木頭的話，那就沒有錢阿！它們機關的預算就來自於砍木頭。那也就是說過去政府的觀念就是這樣，它是政府的金母雞，過去這些人在那邊是很榮耀的一個職位……可是隨著時代的改變，一直到 1980 年代，慢慢走向不能砍樹木，因為天災人禍越來越多，把責任都大部份怪給它，所以第一個當然是衝擊，它本來認為對國家的經濟成長是很大的貢獻，可是你也不能因為這樣就怪林務局，你也要聽聽他們的心聲，（過去）政府的政策是這樣子，做一個林務局的人，難道可以決定政府的政策嗎？是中央政府的政策是這樣子，那他們是很有效率的在執行這個政策。……那當然隨著這個時代的改變，現在產生的這些問題，那很重要的就是林務單位你怎麼樣因應？我認為它的觀念一定

要改變。(座談 1A, p. 13)

#### 四、不瞭解原住民文化與政治

另一方面，即使開始有一些基層林務局人員依照新的規範性價值，嘗試接觸社區，建立伙伴關係，也可能因為不瞭解在地社區的文化脈絡、內部差異等社區政治，使其施政而成爲徒具進步表象的口號而已。例如有兩位受訪者都提到，原住民社區並非鐵板一塊，但是外界不清楚部落政治，就可能被誤導或利用，因此這樣的新文化養成不應躁進：

假設現在國土復育要跟著去執行，那可能會有一些人上街頭說，原住民本來就在這邊生存，或是我的產業在這邊受到很大的傷害，如果說我這樣做，如果說我要討回我的社會正義，說你要顧及到原住民，原住民社會，那可能現在林務局或是國土復育的相關單位，他們馬上就會往後退一步說，對，我們承認原住民也是這個核心價值的一部份，我們也知道這個國際趨勢就是要這樣，尤其是原住民的社區跟這個森林水土的一些關係。因為他不夠了解，所以他馬上就會退後一步，但是事實上這時候我們的建議是說，我們要深刻去了解一個社會正義之前，你要先知道社會的狀況是什麼。如果說你確定這些來參與抗議的人，事實上是少數的財團推著原住民上來，或者是說平地的一個企業家，他是違法的，就因為他的受僱人是原住民，他就是推著原住民到前面說，你要取締，原住民就失業了，你就不讓原住民生存，就是（會有）以原住民之名的這件事情……真正的原住民社會，他事實上可以助林務局一臂之力，在國土法律的這個部份，可以助國家一臂之力的。因為我們的公部門並不了解，以至於很多時候我們的媒體，在這種狀況之下就很容易混淆，然後大家就會混淆視聽，大家就會想說，OK 那我們都退後一步，向原住民投降，說這樣就叫做維護社會正義……（座談 1C, p. 16）

我們面對的是一個分裂的原住民社會，而不是我們想像中一個完整的原住民社會……因為人家本來就沒有一族的，他們是一個部落一個部落為主體，你至少要尋求部落的共識，而且是自覺，而這個需要時間。你現在把它（森林保育相關業務）丟給他（原住民）也是一個災難，他也弄不起來；你現在丟給原住民跟國家公園共管也是一個災難……這個模式需要在一種互信的基礎底下運作，因為有些東西是需要經驗的。原住民社會蠻需要一些學習跟培養人才，那漢人社會跟政府應該是提供這些相對應的支援。（訪談 3, p. 29）

## 五、未區分不同性質的「利害關係人」

最後，我們的受訪者也明確建議，林務局應當區分不同層次的利害關係人，才能使得政策真正符合進步的願景：

我不是很確定林務局瞭不了解「在山上的人」，這一群團體裡面，它有哪些種類？它他的確有幾種類別，有的是幾百幾千年前就在山上的，也有一部分是政府鼓勵上山的……另外一部分是，不管為了我們周休二日，或者是擴大內需，或者是我們觀光業的發展，政府鼓勵允許私人的產業上山的；另外還有一種，是無視我們種種的管制規定，但是違法上山……有好幾類這樣的人在山上，但是事實上真正住在山上的，他對於真正環境的破壞感同身受，他會是第一線受害的這些人，大部分是原住民，以及少部分的從日本統治時期就上山的那些少數的墾戶或農民。所以其他大部分都是外面的企業或是公部門，用資金技術人力派上山，這種政府政策鼓勵的，或是那些違法的。事實上（後兩種）在這些山林裡的破壞裡面，比例上面是佔的最高。那國土保育的這部分針對的是誰？是不是談到「山上的人的權益」就通通要有所保障？（座談 1C，P. 10）

從前述不同面向的提醒當中，我們發現利害關係人的疑慮大致不脫「多元利益或價值衝突」以及「執行內涵」這兩類根本問題。正是因為如此，本團隊更加確定了原本未被林務局列入《新世紀林業政策》的兩項規範性價值——「經濟正義」和「行政效能」——必須在此際明確地列為未來相關林務政策的根本原則。我們如此主張係基於兩個根本理由。

首先，如同本團隊在緒論中提到的，「治理」的重點之一，就在於妥善處理利害關係人之間可能的差異與衝突，並透過參與式的民主溝通過程，決定政策優先次序。這個「社區參與」的精神，已經為林務局所接受並且嘗試學習當中。然而我們從訪談中發現，在執行過程中，許多森林生態環境的破壞者與掠奪者，可能也是「利害關係人」。如果對於所有的利害關係人沒有脈絡上的了解與實質上的互動，而沒有區分地給予形式平等的「權利」，最後的結果並無法達到參與的真正目的——培力社區，深化民主，進而保護其森林家園，而是讓既得利益者持續得利，而犧牲弱勢族群和森林生態。因此，我們認為「經濟正義」的原則必須獲得重視和彰顯，也就是森林的治理應當同時致力於培力（empower）弱勢社群，



讓社會不同族群、團體的經濟地位與生活條件更臻平等。

其次，針對眾人對於「執行面」的焦慮，本團隊認為「行政效能」此一願景確實有必要列入林務工作的長程目標。唯有同時培力一個重視廉潔效能，並能持續開放學習的政府（包括決策者與第一線執行人員），才有可能讓決策和行動永遠奠基於紮實的知識，逐步強化妥適的森林管理與保育之制度，以及執行能力養成，進而達到森林多樣性保育以及永續森林經營的目標；也只有一個廉潔效能、開放學習的政府，才會無私地為著森林的公共利益打拼，不是敷衍地將前述三項規範性願景當成口號，而會透過與地方溝通協力的過程，將地方力量轉為施政的助力。效能的行政體系將能夠有機的、反思的、主動的瞭解森林問題脈絡與社區文化，提出最符合各項願景權衡下的較佳方案；這不僅是為實踐其他願景必要的「手段」而已，它和其他三項規範性價值一樣，本身即是一個民主社會追求的理想。

#### **肆、台灣森林治理願景**

經過本章對於林務局過去五年新聞的回顧，並採納相關利害關係人的意見，本團隊在此針對台灣森林治理工作的長程願景，提出一些建議。首先，本團隊建議林務局原擬的《新世紀林業政策》草案，應正名為《新世紀森林治理政策》，以顯示今日林務局的視野和經營典範，已超過傳統將森林作為一種營利事業的層次。其次，本團隊主張林務局應當將「經濟正義」和「行政效能」兩項規範性價值，併同原本《新世紀林業政策》草案內即具備的「生態保育」「社區參與」兩項價值，共同列為林務局未來制定與執行政策的最高指導原則，亦即長程願景，並以此作為未來林務工作有所爭議時的審議依循基礎。

另一方面，我們也必須指出，台灣的林務工作雖然可以看出開始朝向「永續經營典範」轉移，但文字上的典範轉移，並不保證政策執行面的落實。從過去歷史經驗來看，台灣森林政策的實際推動，常是新舊森林經營典範並存且相互矛盾。台灣森林經營強調生物多樣性、在地社區參與、以及嚴肅面對原住民課題，

皆是 1990 年代以後，因應一波波森林運動挑戰所端出的政策主張，與過去林業管理模式相當不同，尤其，台灣過去森林經營圖像甚少考慮「人」這個面向，而這卻是民主化後森林永續發展不得不面對的課題。

前述願景的追尋，需要更協調（coherent）、更一致（consistent）、更脈絡化（contextualized）的 3C 政策規劃，以及跨組織、跨公私部門的參與和合作，方有機會逐步地、確實地獲得實踐。因此，我們將以本章確認後的規範性價值願景為裁斷原則，從下一章起，針對林務局目前進行或規劃中的重要政策方案，做進一步的審議、評估和建議。

## 第五章 近中程政策與計畫之評估

### 壹、前言

爲了確認林務局所擬定未來十年政策方向之「新世紀林業政策草案」與四年的工作計畫之「加強造林及森林永續經營計畫」是否符合永續森林經營的願景，本研究採取德菲法（Delphi）的架構，設計了專家評估問卷，邀請國內多所大學之林務相關科系學者、林務相關官員、及多位民間熟習森林議題的社團專家協助填答，並輔以座談方式邀請專家進行更深入的對談，以期更完整的呈現出專家們對於林務局未來政策之評估。

### 貳、問卷設計與發放流程

本次問卷了設計的九大問題項目，主要參考自林務局擬定之「新世紀林業政策草案」以及「加強造林及森林永續經營計畫」，這些大項中的子題則爲上述政策的執行計畫，而第九項的「其他政策主張」乃是根據與相關學者專家進行深度訪談之後所做的增補。在永續森林經營願景的指標建構上，採取本研究核心論述之四項規範性原則，分別爲生態保育、社區參與、經濟正義與行政效能，<sup>6</sup>逐一檢視林務局擬定未來十年內之相關政策與工作計畫是否符合上述原則。此外又增設了「是否認同」與「能否執行」的選項，希望能藉此反映出專家們對於這些政策之立意及可操作性的認同程度，與執行可行性之評估。

問卷發放的對象包括學者、政府官員以及與民間環保組織的代表（以下統稱專家）等 14 人。問卷發放採取二種管道進行，一爲親自送請專家填答後再以郵寄回收；另外則以郵寄的方式進行問卷的發放與回收動作。專家問卷發放共計 14 份，回收 11 份，其中來自學者之評估 5 份、民間團體 4 份、非林務局但熟悉

---

<sup>6</sup> 「行政效能」此一原則原用詞爲「行政廉能」，係於期末報告會議中確認修改爲「效能」。不過在本專家問卷執行期間，仍是以「廉能」一詞詢問相關專家學者。不過爲免讀者混淆，本章仍以新的名詞「行政效能」統一取代原用詞，然而兩者的實質定義在本研究中是一致的。

林業政策之高階文官 2 份。以下，即依照專家填答結果，以及座談、訪談中的專家意見，依照六項評估指標的順序，一一檢視這九大類政策的規範性意涵。

### 參、 專家意見分析

#### 一、是否有助生態保育原則

表 5-1 是否有助生態保育原則

主要政策	執行計畫項目 (是否有助生態保育原則)	選項填答人次				
		非常不利	不利	無影響	有利	非常有利
一、落實 林地分級 分區管理	1. 海拔 1,500 公尺以上之高海拔山區禁採收林木	0	0	1	5	5
	2. 中低海拔山區之國有人工經濟林,持續撫育管理	1	0	3	6	1
	3. 辦理第四次全國森林資源調查	0	1	1	4	5
	4. 分期完成規劃全島公私有林林地分級分區	0	0	2	5	4
二、健全 林地管理	5. 新濫墾地立即排除，舊濫墾地分年分期收回	0	1	0	5	5
	6. 超限利用租地及保護區內租地依輕重緩急收回	1	0	0	4	5
	7. 航遙測影像資料，監控落實林地護管工作	0	0	1	4	6
	8. 加強試驗林經營管理	0	1	3	3	4
三、 實施新造 林政策	9. 環境敏感區之租地造林地予以收回管理	0	1	1	4	5
	10. 加強劣化地生態復育	1	1	2	3	4
	11. 加強推動平地造林	1	0	2	4	3
	12. 加強海岸林復育更新	0	0	0	6	5
四、 加強集水 區治理與 復育	13. 加強崩塌之竹林植生復育輔導竹農提升競爭力	1	1	2	4	3
	14. 加速推動土石流高潛勢溪流影響危險地區之國 土復育	0	0	2	4	5
	15. 公、私有林在國土保安及林業經營上有收歸國 有之必要者，依法辦理並從寬給予補償金	1	0	1	5	4
	16. 加強林道邊坡整治，對於未使用之林道得定期 予以封閉	0	0	1	6	4

五、推展森林生態旅遊及教育	17. 森林遊樂區轉型為自然教育中心，依生態承載量，發揮環境教育功能	0	1	0	6	4
	18. 運用民間力量，採行 OT 及 ROT 經營	3	3	2	2	0
	19. 結合民間力量，採行 BOT 經營	3	3	3	2	0
	20. 拓展森林生態旅遊，擴大森林志工服務體系	0	2	2	3	4
	21. 改善現有林道網品質	1	0	6	3	1
六、維護本土生物多樣性	22. 建立完整生態系維生系統，防止不當開發行為	0	0	0	5	6
	23. 推動生物多樣性調查與監測，建立生物資料庫	0	0	0	5	6
	24. 發展保護區生態導覽制度，加強解說教育中心經營管理	0	0	2	4	5
	25. 辦理各項森林生態系示範經營與監測計畫，以尋求最適當之經營模式	0	1	0	7	3
七、落實社區參與	26. 善用原住民生態智慧發展互信互利之夥伴關係	1	0	0	6	4
	27. 推廣社區林業，建立協商機制，促進當地社區發展	0	1	2	6	2
	28. 尊重少數民族文化，依其傳統慣俗建立合理資源管理機制	0	2	1	4	4
八、厚植森林碳吸存功能	29. 積極鼓勵造林厚植森林資源，提升吸收二氧化碳效能	0	1	0	7	3
	30. 減少森林損失，提高林產品使用效率	1	1	1	3	5
	31. 建立碳量估算基線與動態監測體系，發展具公信之驗證機制	0	1	3	4	3
	32. 強化林產品取代高耗能材料，發展生質燃料利用技術	1	0	1	7	2
九、其他政策主張	33. 提高本國木材自給率	0	5	2	3	1
	34. 實施「國土復育條例」	1	0	0	7	3
	35. 成立環境資源部，以統合水、土、林管理	1	1	1	5	3
小計		18	28	48	161	127

### 1、落實林地分級分區管理

專家們針對此議題的看法趨同，大多傾向以正面的態度來看待此一政策，而且認為該政策非常有利於生態保育的人數也頗多。僅一位專家抱持負面態度，他的說法如下：

這一千五百公尺以上可能有一些是經濟林區，它是做造林，人工造林目的是要幹嗎？那你現在禁止他我覺得沒有不可以，你一定要先把那個區廢掉，說

以前說是可以做經濟林、造林的，現在不行了，現在這個區改成保安林區，所以這個地方被禁止，這個邏輯才通啦…。(訪談 11)

他認為海拔 1,500 公尺以上若存在經濟林區，因先將它劃成保安林區再來禁止較為妥當，此外像是適當的疏伐工作也不該盲目禁止。

## 2、健全林地管理

此項政策的專家意見也是相當一致，且絕大多數認為健全林地管理非常有利於生態保育。不過也有專家提出以下看法：

這計劃有些是超過政策的啊，可以嗎？政策沒有訂啊！它沒有要你這樣做啊！……這個政策(指超限利用)跟你這個計畫根本不吻合嘛！政策要你做落實林地分級分區管理嘛，他要你做管理嘛，我倒覺得這個(超限利用)就應該拉到這個(落實林地分級分區管理)，說要趕快收回，可是這個計畫是叫它健全林地管理耶..反反覆覆的，這個是..很奇怪啦。(訪談 11)

亦即認為超限利用問題擺在健全林地管理的面向下似乎有點錯置，若能移到落實林地分級分區管理下會更合適。

## 3、實施新造林政策

此政策評估的意見不如前述政策獲得普遍肯定，雖然獲得相當的支持，但亦有專家就認為劣化地的生態復育並不一定必要，像是位於高雄縣與台南左鎮交界的「草山月世界」渾然天成的不毛之地，類似這樣地質的地方就應該放任其自然生長，不適合進行人工干預。

## 4、加強集水區治理與復育

該政策也是壓倒性的獲得專家們的支持，可見從生態保育的角度而言，加強集水區治理與復育是必要的工作。

## 5、推展森林生態旅遊及教育

此項政策的意向少見的出現分歧，例如涉及 BOT、OT 與 ROT 的政策大家都認為不利於生態保育，甚至有專家未作答，有些計畫大家卻都沒什麼意見，不過像是森林遊樂區轉型為自然教育中心的政策，某位 NGO 專家就提出了一些看法：

森林遊樂區轉型為自然教育中心」…政策固然立意頗佳，然前提仍須視該遊

樂區之位址是否為環境敏感區，若是則予以封閉即可，不用再轉型。(問卷 1, p5)

#### 6、 維護本土生物多樣性

此項政策無論就字面上看來或檢視其計畫都是最符合生態保育原則的部份，從表 5-1 不難看出專家們對於該項政策在生態保育上的認同程度。

#### 7、 落實社區參與

此項目出現一個有趣的情況，填答的某位專家顯然對於這些子題不甚同意，尤其以問號來做勾選，顯示出他個人對於用以落實社區參與來檢視符不符生態保育感到矛盾。

#### 8、 厚植森林碳吸存功能

此政策的意見也是傾向贊同該政策有利於生態保育，不過還是有極少數專家認為提高農產品使用效率並非是治本的作法。

#### 9、 其他政策主張

在提高本國木材自給率方面頗多專家認為與生態保育的概念有所衝突，這並不令人意外，也有專家認為提高本國木材自給率在根本上就與後植森林碳吸存是互有所衝突的。此外成立國土資源部與實施國土復育條例普遍獲得專家的認同，可見大家對這硬體與軟體兩部分對於生態保育概念都抱持正面看法，甚至有 NGO 代表更積極提出以下建議：「儘速推動落實行政院版國土復育條例」(問卷 1, p5)，顯見對於此條例的殷切期盼。

## 二、是否有助社區參與原則

表 5-2 是否有助社區參與原則

主要政策	執行計畫項目 (是否有助社區參與原則)	選項填答人次				
		非常不利	不利	無影響	有利	非常有利
一、落實	1. 海拔 1,500 公尺以上之高海拔山區禁採收林木	1	3	3	3	1

林地分級 分區管理	2. 中低海拔山區之國有人工經濟林,持續撫育管理	1	2	4	2	2
	3. 辦理第四次全國森林資源調查	0	1	4	4	2
	4. 分期完成規劃全島公私有林林地分級分區	0	1	3	5	2
二、健全 林地管理	5. 新濫墾地立即排除,舊濫墾地分年分期收回	1	0	3	5	1
	6. 超限利用租地及保護區內租地依輕重緩急收回	1	1	3	4	1
	7. 航遙測影像資料,監控落實林地護管工作	0	0	6	3	2
	8. 加強試驗林經營管理	1	1	5	2	2
三、 實施新造 林政策	9. 環境敏感區之租地造林地予以收回管理	1	1	3	3	3
	10. 加強劣化地生態復育	1	0	5	2	3
	11. 加強推動平地造林	1	0	3	1	5
	12. 加強海岸林復育更新	0	0	2	4	5
	13. 加強崩塌之竹林植生復育輔導竹農提升競爭力	1	0	2	5	3
四、 加強集水 區治理與 復育	14. 加速推動土石流高潛勢溪流影響危險地區之國 土復育	0	0	3	6	2
	15. 公、私有林在國土保安及林業經營上有收歸國 有之必要者,依法辦理並從寬給予補償金	1	0	5	3	2
	16. 加強林道邊坡整治,對於未使用之林道得定期 予以封閉	0	1	3	5	2
五、推展 森林生態 旅遊及教 育	17. 森林遊樂區轉型為自然教育中心,依生態承載 量,發揮環境教育功能	0	2	2	4	3
	18. 運用民間力量,採行 OT 及 ROT 經營	3	3	0	3	1
	19. 結合民間力量,採行 BOT 經營	1	4	3	1	1
	20. 拓展森林生態旅遊,擴大森林志工服務體系	0	1	2	3	4
	21. 改善現有林道網品質	1	0	4	6	0
六、維護 本土生物 多樣性	22. 建立完整生態系維生系統,防止不當開發行為	0	0	3	6	2
	23. 推動生物多樣性調查與監測,建立生物資料庫	0	0	2	5	4
	24. 發展保護區生態導覽制度,加強解說教育中心經 營管理	0	0	2	6	3
	25. 辦理各項森林生態系示範經營與監測計畫,以尋求 最適當之經營模式	0	1	1	8	1
七、落實 社區參與	26. 善用原住民生態智慧發展互信互利之夥伴關係	1	0	0	4	6
	27. 推廣社區林業,建立協商機制,促進當地社區 發展	0	1	0	6	4
	28. 尊重少數民族文化,依其傳統慣俗建立合理資 源管理機制	0	2	0	4	5
八、厚植 森林碳吸	29. 積極鼓勵造林厚植森林資源,提升吸收二氧化 碳效能	0	1	4	4	2



存功能	30. 減少森林損失，提高林產品使用效率	0	1	5	4	1
	31. 建立碳量估算基線與動態監測體系，發展具公信之驗證機制	0	1	4	6	0
	32. 強化林產品取代高耗能材料，發展生質燃料利用技術	1	0	4	6	0
九、其他政策主張	33. 提高本國木材自給率	1	1	4	4	1
	34. 實施「國土復育條例」	2	2	3	3	1
	35. 成立環境資源部，以統合水、土、林管理	1	1	4	4	1
小計		21	32	104	144	78

### 1. 落實林地分級分區管理

就此政策與執行細項的字面上來看跟社區參與關聯性有些薄弱，實則不然，例如高海拔區禁止採收林木就非常仰賴當地居民遵守與配合，然而在專注於政策目標之際，政府也應顧慮這些住民生計問題，無論輔導就業或進行人口遷徙，都必須要有完善的配套措施。

### 2. 健全林地管理

此政策項目仍就如同前述，社區能夠參與的面向有限，故專家們對此還是集中在無意見的選項，而某位學術界專家則是在『新濫墾地立即排除，舊濫墾地分年分期收回』以及『超限利用租地及保護區內租地，依輕重緩急次第收回』兩個選項上沒有作答，藉以突顯林地管理在社區參與面向上的缺乏。

### 3. 實施新造林政策

就社區參與的面像來看，專家們對於『加強劣化地生態復育』比較沒什麼看法，其餘政策細項則多半予以肯定。

### 4. 加強集水區治理與復育

此項政策的偏好大多集中在無意見與有利於社區參與，其中對於林道邊坡整治與土石流高危險流域的國土復育是普遍認為能讓社區參與較大的部份。

### 5. 推展森林生態旅遊及教育

此處稍為出現分歧的聲音，就『運用民間力量，採行 OT 及 ROT 經營』此政

策，看法就呈現兩極，認為有利與不利的意見壁壘分明，而『結合民間力量，採行 BOT 經營』則因受惠者乃企業而非一般人民而普遍被認為不利於社區參與。不過像『拓展森林生態旅遊，擴大森林志工服務體系』對當地居民而言就大有可為，而大家在此的意見也是多半抱以肯定。

#### 6. 維護本土生物多樣性

無疑的，對於本土生物多樣性的維護，當地居民乃直接關係人，故此項目的所有的政策細項皆是壓倒性的傾向有利社區參與。不過有專家針對此議題從在地參與的角度來切入，提出重要的見解：

…生物多樣性看你從哪個角度來來來落實，如果說從我剛剛一剛開始講說在地參與這樣的一個角度接進來的話，生物多樣性它勢必還是要連到文化多樣性，那所謂生物多樣跟文化多樣性，為什麼它是會這樣子一個非常密切的關係呢？因為你知道不同的文化裡面對待同樣的自然資源它其實有不一樣的想像，跟不一樣的用途，也有不一樣的知識，所以今天我們在講生物多樣性背後的知識，有很多的事情是你沒有辦法跟文化來切開的(訪談 4，p3)。

#### 7. 落實社區參與

此項政策就字面上看來理應最符合所謂社區參與原則，不過在問卷統計的結果上還是有幾位專家不表支持，大致上焦點還是擺在政府與原住民長久以來的衝突關係，因此對於政府與原住民之間的互助互信不甚樂觀：

林業的管理接下來就是必須涉及原住民，例如狩獵管理，在地社區如何參與森林社區的經營管理。因為現在原住民呈上的是傳統領域，所以身心是越來越強，可是這對某些程度也會有某種程度衝擊，未來的林地管理和權責劃分，跟他的實質結果。(訪談 5，P3)

也就是說原住民對於傳統領域的關注程度越來越強，對於未來的林地管理和權責劃分將會有某種程度的衝擊，如何發展政府與原住民的共生關係恐怕不是落實幾項政策計畫就能夠達成的。

#### 8. 厚植森林碳吸存功能

無意見與認為有利的專家佔大多數，認為不利於社區參與的意見極少，故該

政策可行性頗高。

### 9. 其他政策主張

呈現離散的意見分佈，共識性不高，不過依稀可見無意見的態度與認為有利居民參與的看法居多，其他則是認為在國土復育條例的實施上對社區參與較為不利，例如居住在高海拔地區的居民大多靠山林資源謀生，全面禁止作物的種植將嚴重影響其生計，若要說遷村也難以執行：

國土復育條例的內容，立意是相當良善的，但很難執行，為何呢？第一，對於人的問題政策是要相當的周嚴，如靠山吃山的人，家在 1500 公尺以上，他們都不要移動，不過還是有些例外；又如 500 至 1500 公尺內也有例外，原有的作物可以保持下來，但不可以再繼續種植，那麼往後該如何生存？要說遷村，也是非常難去執行。這條例是根據舊有的災後國土保育與新的思維訂定出來的，可以做，但很難執行。(座談 3A, P8)

政策應重視現有的問題，從現實面所遭遇的困境進行修改，否則最終將以失敗收場，全民造林政策就是一例。

### 三、是否有助經濟正義原則

表 5-3 是否有助經濟正義原則

主要政策	執行計畫項目 (是否有助經濟正義原則)	選項填答人次				
		非常不利	不利	無影響	有利	非常有利
一、落實 林地分級 分區管理	1. 海拔 1,500 公尺以上之高海拔山區禁採收林木	1	4	2	2	2
	2. 中低海拔山區之國有人工經濟林,持續撫育管理	0	1	4	6	2
	3. 辦理第四次全國森林資源調查	0	1	3	5	2
	4. 分期完成規劃全島公私有林林地分級分區	0	1	3	6	1
二、健全 林地管理	5. 新濫墾地立即排除,舊濫墾地分年分期收回	1	1	3	4	2
	6. 超限利用租地及保護區內租地依輕重緩急收回	1	0	3	5	2
	7. 航遙測影像資料,監控落實林地護管工作	0	0	4	6	1
	8. 加強試驗林經營管理	0	0	8	2	1
三、 實施新造	9. 環境敏感區之租地造林地予以收回管理	1	1	4	2	3
	10. 加強劣化地生態復育	1	0	5	2	3

林政策	11. 加強推動平地造林	2	2	2	2	3
	12. 加強海岸林復育更新	0	1	3	4	3
	13. 加強崩塌之竹林植生復育輔導竹農提升競爭力	1	0	4	4	2
四、加強集水區治理與復育	14. 加速推動土石流高潛勢溪流影響危險地區之國土復育	0	0	3	4	4
	15. 公、私有林在國土保安及林業經營上有收歸國有之必要者，依法辦理並從寬給予補償金	1	0	4	4	2
	16. 加強林道邊坡整治，對於未使用之林道得定期予以封閉	0	1	6	2	2
五、推展森林生態旅遊及教育	17. 森林遊樂區轉型為自然教育中心，依生態承載量，發揮環境教育功能	0	5	0	3	3
	18. 運用民間力量，採行 OT 及 ROT 經營	2	3	3	2	0
	19. 結合民間力量，採行 BOT 經營	2	6	2	1	0
	20. 拓展森林生態旅遊，擴大森林志工服務體系	0	1	3	4	4
	21. 改善現有林道網品質	1	0	4	6	0
六、維護本土生物多樣性	22. 建立完整生態系維生系統，防止不當開發行為	0	0	3	6	2
	23. 推動生物多樣性調查與監測，建立生物資料庫	0	1	3	3	4
	24. 發展保護區生態導覽制度，加強解說教育中心經營管理	0	0	4	4	3
	25. 辦理各項森林生態系示範經營與監測計畫，以尋求最適當之經營模式	0	1	5	4	1
七、落實社區參與	26. 善用原住民生態智慧發展互信互利之夥伴關係	1	0	1	5	4
	27. 推廣社區林業，建立協商機制，促進當地社區發展	0	1	1	6	3
	28. 尊重少數民族文化，依其傳統慣俗建立合理資源管理機制	0	2	0	5	4
八、厚植森林碳吸存功能	29. 積極鼓勵造林厚植森林資源，提升吸收二氧化碳效能	0	1	4	4	1
	30. 減少森林損失，提高林產品使用效率	0	2	4	3	2
	31. 建立碳量估算基線與動態監測體系，發展具公信之驗證機制	0	2	3	6	0
	32. 強化林產品取代高耗能材料，發展生質燃料利用技術	1	0	4	5	1
九、其他政策主張	33. 提高本國木材自給率	0	1	4	5	1
	34. 實施「國土復育條例」	1	3	2	3	2
	35. 成立環境資源部，以統合水、土、林管理	1	0	5	2	3
小計		18	42	116	137	73

### 1. 落實林地分級分區管理

此項政策在『海拔 1,500 公尺以上之高海拔山區，禁止採收林木』計劃上呈現出大部份專家認為不利於經濟正義原則，也就是多數專家抱持著人工造林區就是經濟林區的看法，貿然禁止這些海拔 1,500 公尺以上的經濟林區並不是符合經濟正義的做法。

### 2. 健全林地管理

此政策專家們普遍認為是符合經濟正義的作法，唯有『加強試驗林經營管理』多數人沒有什麼太大意見。不過有專家認為回收土地涉及價格問題，但因牽扯到社會、經濟面而使情形更加複雜：

不過這也牽涉到一項問題，就是價錢方面談不攏，持有者不可能以一年獲益來定價錢，他會說我這一輩子都靠它來維持生計，所以價錢很難去評估。若是在都市的徵收地會有公告地價，但在深山裡是不可能的，如在溪頭的徵收地，政府以一甲地（一公頃）180 萬徵收，有些人還不要呢，除非他的小孩都大了只剩下兩孤老，那他們可能願意把地賣給政府，否則，有些人會覺得把地賣出去之後還能做什麼事，難道都不工作了嗎？所以徵收土地不單單只是你賣我買這麼簡單的問題，而是牽扯到社會與經濟的問題。（座談 3A，P6）

### 3. 實施新造林政策

對於經濟正義的觀點而言，大家對於劣化地及海岸林的復育都相當支持，唯獨推動平地造林的計畫有著相當平均的意見分佈。也就是說用一塊適合栽種其他經濟作物之地來造林，也許是有利於生態保育的作法，但是否栽種的樹種都要求有一定的經濟價值呢？

### 4. 加強集水區治理與復育

土石流危險流域及其他利於國土保安之林地本來就不適合做為經濟用途，因此專家們大多同意政府對這些地域做適當地管制處理。

### 5. 推展森林生態旅遊及教育

有專家認為遊樂區大部分是以人工林為主而這種森林遊樂區的遊憩價值其

實不高，故適當的轉型對於經濟正義絕對是有幫助：

現在遊樂區大部分就是人工林為主，大部分是重新砍樹，跟造林的區域，那種其實森林遊樂的價值很低，就是說效率意義也很低，其實過去的生產，他們主導的大多是一些不三不四的東西像黃雅蘭去做復育黨務或是整理之後鳥類或生物，這些就是共生體系，所以才會說保護天然林大概是可以做為林業，林務局的最高遠景，保護天然林還有林地的管理事業（訪談 5，p1）。

但該政策在有關 BOT、OT 及 ROT 的計畫上被多數專家認為是不利於經濟正義的：

教育中心的經營必須以環境教育、生態保育為宗旨，若民營化則會有與企業以利益為出發點相衝突之可能，故應避免，或者須慎重考慮，詳加規劃與加強營運監督。（問卷 1，p5）

也就是說應避免民營化的營利取向的介入，或輔以強力的監督機制來嚴格管控。

#### 6. 維護本土生物多樣性

此處專家針對此議題的意向幾乎都分佈在無意見、有利與非常有利於經濟正義的看法上，顯然該政策與計畫項目在此原則下是可行的。

#### 7. 落實社區參與

此政策專家的意見相當集中於有利與非常有利兩選項，認為政府與當地居民互信合作，不但可吸納當地人的智慧，亦是刺激地方經濟的作法。

#### 8. 厚植森林碳吸存功能

此項專家們對此議題普遍也是落在有利或無意見的選項，唯森林碳吸存與經濟正義之連結可能不夠明確，有些專家並未在此選項上作答。

#### 9. 其他政策主張

專家們普遍認為在『提高本國木材自給率』方面，若是砍伐人工造林區的木材予以利用，則並無不妥，座談會中有專家也提到：

我們的木材目前到百分之九十九點九是從國外進口的，那從國外進口大多數從環境上、經濟上落後很多，所以我們用國外的木材可以保護台灣的环境，

但是其實也破壞了其他是地球村其他地方的環境。(座談 2B, p4-p5)

故只要能將木材自給率限制在合理範圍之內，是應該被鼓勵的。此外在成立環境資源部則被大多數專家認為是符合經濟正義的，但國土復育條例方面的意見就呈現分歧，可見該條例的公平性與正義原則仍然無法滿足大多數人的期待，像針對封山政策部份，座談會某專家就指出：

但是看他們這些以保護國土，那是國土生物的保衛，但是忘遠這個角度，但其實是就某些人來講，而是讓他急速冷凍，而不是降冷，因為如果按他的方式這樣辦，確實是有很多人沒有辦法在繼續生存，那這個我想年輕人要經過風霜，我想這也不是誇大，因為你把他基本上生活裡最重要的一個工具，你把他跟土地這樣的分離，那他只有流離失所，那他只有到都市來，那很多原住民不見的喜歡到都市來，我們有沒有權力讓他一定要到都市來，那這個我是相當的不以為然說，這真的好嗎？(座談 2B, p4)

換句話說我們並沒有權力逼著某些原住民離開他們賴以維生的土地家園，然而入山管制政策卻無法避免類似情形的發生，盼政府也能夠在這方面研擬更多的配套措施。

#### 四、是否有助行政效能原則

表 5-4 是否有助行政效能原則

主要政策	執行計畫項目 (是否有助行政效能原則)	選項填答人次				
		非常不利	不利	無影響	有利	非常有利
一、落實林地分級分區管理	1. 海拔 1,500 公尺以上之高海拔山區禁採收林木	1	1	6	1	2
	2. 中低海拔山區之國有人工經濟林，持續撫育管理	2	1	4	4	0
	3. 辦理第四次全國森林資源調查	2	0	4	3	2
	4. 分期完成規劃全島公私有林林地分級分區	0	0	7	3	1
二、健全林地管理	5. 新濫墾地立即排除，舊濫墾地分年分期收回	0	2	4	3	2
	6. 超限利用租地及保護區內租地依輕重緩急收回	0	2	3	4	2
	7. 航遙測影像資料，監控落實林地護管工作	0	0	4	3	4

	8. 加強試驗林經營管理	0	1	7	1	2
三、 實施新造 林政策	9. 環境敏感區之租地造林地予以收回管理	0	2	3	4	2
	10. 加強劣化地生態復育	1	2	5	3	0
	11. 加強推動平地造林	1	1	3	5	0
	12. 加強海岸林復育更新	0	1	4	6	0
	13. 加強崩塌之竹林植生復育輔導竹農提升競爭力	1	1	4	4	1
四、 加強集水 區治理與 復育	14. 加速推動土石流高潛勢溪流影響危險地區之國 土復育	0	1	5	5	0
	15. 公、私有林在國土保安及林業經營上有收歸國 有之必要者，依法辦理並從寬給予補償金	1	0	3	5	2
	16. 加強林道邊坡整治，對於未使用之林道得定期 予以封閉	0	1	5	2	3
五、推展 森林生態 旅遊及教 育	17. 森林遊樂區轉型為自然教育中心，依生態承載 量，發揮環境教育功能	0	3	4	3	1
	18. 運用民間力量，採行 OT 及 ROT 經營	2	5	2	1	0
	19. 結合民間力量，採行 BOT 經營	2	4	4	1	0
	20. 拓展森林生態旅遊，擴大森林志工服務體系	0	1	4	4	2
	21. 改善現有林道網品質	1	1	7	2	0
六、維護 本土生物 多樣性	22. 建立完整生態系維生系統，防止不當開發行為	0	0	3	6	2
	23. 推動生物多樣性調查與監測，建立生物資料庫	0	0	4	7	0
	24. 發展保護區生態導覽制度，加強解說教育中心經 營管理	0	0	6	5	0
	25. 辦理各項森林生態系示範經營與監測計畫，以尋求 最適當之經營模式	0	2	4	5	0
七、落實 社區參與	26. 善用原住民生態智慧發展互信互利之夥伴關係	1	0	2	8	0
	27. 推廣社區林業，建立協商機制，促進當地社區 發展	0	1	4	6	0
	28. 尊重少數民族文化，依其傳統慣俗建立合理資 源管理機制	0	2	3	6	0
八、厚植 森林碳吸 存功能	29. 積極鼓勵造林厚植森林資源，提升吸收二氧化 碳效能	0	3	6	1	0
	30. 減少森林損失，提高林產品使用效率	0	2	7	2	0
	31. 建立碳量估算基線與動態監測體系，發展具公 信之驗證機制	0	1	7	3	0
	32. 強化林產品取代高耗能材料，發展生質燃料利 用技術	1	0	6	4	0
九、其他	33. 提高本國木材自給率	0	2	8	0	1



政策主張	34. 實施「國土復育條例」	1	2	2	5	1
	35. 成立環境資源部，以統合水、土、林管理	1	0	5	5	0
小計		18	45	159	130	30

#### 1. 落實林地分級分區管理

此項政策在行政效能的面向下似乎不容易作答，故問卷統計結果以沒意見為大宗，不過還是有些專家都認為持續撫育管理中、低海拔山區之國有人工經濟林，與辦理第四次全國森林資源調查皆對於行政效能非常不利，原因可能是對於如此大工程必然難以全面有效的監督之顧慮。

#### 2. 健全林地管理

此政策與生態保育是較有淵源，放在這個面向來看，也無怪乎專家們沒什麼特別的看法了，普遍認為這些政策計畫都是有利於行政效能的。(接 16 頁)

#### 3. 實施新造林政策

問卷統計結果與上述幾項政策的分布差不多，不過有位 NGO 專家認為除了『環境敏感區之租地造林地予以收回管理』之外，其餘各項計畫之推動方式應再詳加考慮，避免在沒有完整的規劃與監督之下編列過多預算，進而成為貪污、圖利的淵藪。

#### 4. 加強集水區治理與復育

問卷統計結果的分布差不多都是無意見與有利部分，唯一位政府單位專家認為加強林道邊坡整治跟第五項政策的『改善現有林道網品質』應屬相同層次與範疇的工作，對於在此分屬不同政策之下的情形感到不解，這點林務局方面有必要做適度的釐清。

#### 5. 推展森林生態旅遊及教育

此政策之下專家們較為關注的還是 BOT、OT 及 ROT 的相關計畫部份，甚至在『結合民間力量，採行 BOT 經營』的計畫上首度未出現任何認為有利行政效能的聲音，可能是受到近來重大工程弊案頻傳的影響吧，看來該計畫林務局方面

不得不慎重考慮了。

#### 6. 維護本土生物多樣性

此處除了『辦理各項森林生態系示範經營與監測計畫，以尋求最適當之經營模式』有部分專家認為不利之外，其他計畫都還是獲得比較正面的回應。此處也有專家在這邊是以問號的方式來畫記，表達出對林務局在此項作法上的不信任態度。

#### 7. 落實社區參與

此項目以認為有利於行政效能的意見居多，的確社區參與的增加的確能減少政府單位貪污的可能性與管道，而社區居民為的是自己社區的公益著想，貪瀆之可能性相對較低。

#### 8. 厚植森林碳吸存功能

此項政策跟行政效能的聯結關係不強，專家普遍傾向無意見及有利的態度，沒有太多不利於效能的看法。

#### 9. 其他政策主張

此處每項政策專家們都有不同的意見分佈，『提高本國木材自給率』的部分大多沒什麼意見，而成立環境資源部則是認為有利行政效能的專家居多。而在國土復育條例的實施方面則如同經濟正義原則一般的分歧，無論認為有利或不利皆有相當的比例，可見該條例的爭議性應該適度的被突顯。

### 五、專家是否認同此項政策

表 5-5 專家是否認同此項政策

主要政策	執行計畫項目 (專家是否認同此項政策)	選項填答人次				
		非常不認同	不認同	無意見	認同	非常認同
一、落實林地分級	1. 海拔 1,500 公尺以上之高海拔山區禁採收林木	0	5	1	2	3
	2. 中低海拔山區之國有人工經濟林，持續撫育管理	1	0	3	4	3

分區管理	3. 辦理第四次全國森林資源調查	1	1	1	2	6
	4. 分期完成規劃全島公私有林林地分級分區	0	1	2	5	3
二、健全 林地管理	5. 新濫墾地立即排除，舊濫墾地分年分期收回	0	0	2	3	5
	6. 超限利用租地及保護區內租地依輕重緩急收回	0	1	1	3	6
	7. 航遙測影像資料，監控落實林地護管工作	0	0	1	4	6
	8. 加強試驗林經營管理	0	0	3	6	2
三、 實施新造 林政策	9. 環境敏感區之租地造林地予以收回管理	0	1	1	5	0
	10. 加強劣化地生態復育	1	2	0	5	3
	11. 加強推動平地造林	1	1	1	3	4
	12. 加強海岸林復育更新	0	0	1	6	4
	13. 加強崩塌之竹林植生復育輔導竹農提升競爭力	0	2	2	4	3
四、 加強集水 區治理與 復育	14. 加速推動土石流高潛勢溪流影響危險地區之國 土復育	0	1	0	7	3
	15. 公、私有林在國土保安及林業經營上有收歸國 有之必要者，依法辦理並從寬給予補償金	1	0	0	6	4
	16. 加強林道邊坡整治，對於未使用之林道得定期 予以封閉	1	0	3	3	4
五、推展 森林生態 旅遊及教 育	17. 森林遊樂區轉型為自然教育中心，依生態承載 量，發揮環境教育功能	0	0	2	6	3
	18. 運用民間力量，採行 OT 及 ROT 經營	3	2	4	1	0
	19. 結合民間力量，採行 BOT 經營	2	3	5	1	0
	20. 拓展森林生態旅遊，擴大森林志工服務體系	0	1	2	3	5
	21. 改善現有林道網品質	1	1	3	4	2
六、維護 本土生物 多樣性	22. 建立完整生態系維生系統，防止不當開發行為	0	0	0	6	5
	23. 推動生物多樣性調查與監測，建立生物資料庫	0	0	1	3	7
	24. 發展保護區生態導覽制度，加強解說教育中心經 營管理	0	0	1	5	5
	25. 辦理各項森林生態系示範經營與監測計畫，以尋求 最適當之經營模式	0	1	0	7	4
七、落實 社區參與	26. 善用原住民生態智慧發展互信互利之夥伴關係	1	0	1	4	5
	27. 推廣社區林業，建立協商機制，促進當地社區 發展	0	1	1	6	3
	28. 尊重少數民族文化，依其傳統慣俗建立合理資 源管理機制	0	2	0	5	4
八、厚植 森林碳吸 存功能	29. 積極鼓勵造林厚植森林資源，提升吸收二氧化 碳效能	0	0	1	7	2
	30. 減少森林損失，提高林產品使用效率	0	0	3	6	2

	31. 建立碳量估算基線與動態監測體系，發展具公信之驗證機制	0	0	2	6	3
	32. 強化林產品取代高耗能材料，發展生質燃料利用技術	1	0	2	6	2
九、其他 政策主張	33. 提高本國木材自給率	1	3	3	2	2
	34. 實施「國土復育條例」	1	1	5	1	3
	35. 成立環境資源部，以統合水、土、林管理	1	1	1	7	1
小計		17	31	59	154	117

## 1. 落實林地分級分區管理

『辦理第四次全國森林資源調查』這項計畫，有專家強力主張調查應精確、實用，並且所蒐集的資料要更善加運用：

在傳統上林業的調查工作是比較粗廣的，而現今的趨勢是要走精確與精緻的方面來執行，也就是說廣泛的調查不如精確且實用的調查，並且透過科學化的規劃讓林業的調查工作與所得的資料能夠被善加運用。(座談 3A, P1)

此外，對於調查的持續度亦為重要課題：

另外還有資料品質與持續度。品質在先前已說明過，至於持續度，例如溪流漁業調查在十年前有做一次，但持續了兩三年後就中斷，所以這些資料在使用上就沒有延續性，所以在非林木業的資源調查上還是需要有一定的品質與持續度，像傳統林木資源會做定期的調查，來不斷的更新資料，但相關動植物的調查只做一次而沒有後續的調查，如此也就沒有比較的依據，那麼調查的結果便很難看出經營的成效。(座談 3A, P1)

對於關心森林問題的民間專家來說，只有政府有資源與能力進行大規模的基礎調查，因此應當謹慎看待之。且調查若只進行短期，則不易使趨勢明朗化，必須長久為之才能發揮其效能。更重要的是這些資訊應當能公開讓關心的民間團體使用，以提出更多深入建議。

## 2. 健全林地管理

此政策的立意獲得專家們的高度支持，每項計畫都有過半的受訪專家對該政策的計畫項目表示認同。

### 3. 實施新造林政策

較具爭議的還是在於劣化地生態復育問題，雖然支持該理念的專家較多，但既然有不同的聲音出現，林務局自然應悉心傾聽。此外『加強推動平地造林』與『加強崩塌之竹林植生復育』的計畫也有幾位專家不甚認同，主要還是基於不對當地自然風貌進行人為干預的立場，對此林務局還要多審慎評估。

### 4. 加強集水區治理與復育

此政策可以說爭議較少，大部分專家還是對該政策及計畫項目的立意給予肯定。不過在『加速推動土石流高潛勢溪流影響危險地區之國土復育』也有近三成專家不認同，可能是對過去「加速全面造林整治土石流計畫」失敗之反省所致，而認為自然演替才是較為適宜的作法。

### 5. 推展森林生態旅遊及教育

除森林遊樂區轉型問題沒有任何人不認同，其餘像是針對 BOT、OT 及 ROT 的相關計畫在四項規範性原則之下皆有一定的反彈聲浪，也是整個十年計畫裡面最具爭議性的議題，是故民營化這個途徑該不該用在森林經營上還有更多的討論空間。

### 6. 維護本土生物多樣性

此項政策在整個十年計畫裡面應當算是最不具爭議的部分，不論是在生態保育、社區參與、經濟正義及行政效能方面都獲得壓倒性的支持與認同。

### 7. 落實社區參與

此處呈現一個有趣的情形，也就是除了原住民代表以外，幾乎全部的專家對此政策的態度都很正面，而本次問卷在該政策的所有面向統計結果上，某位受訪專家完全不認同，主要還是對林務局所提出的政策沒信心所致，但也有專家對此提出異議：

我不相信有多少人對原住民管理有百分之百的信心，一個人會相信把林地交給原住民就 ok 了，不會有這種事情！因為把林區交給原住民，有很多人對原住民就直接告訴我說，他們就是要把他開闢或做一些生產，這樣政府是要做

什麼？（訪談 5，p3）

雖然專家意見還是有分歧，但林務局還是應當對原住民朋友展現的誠意，盡快進行這些計畫，並落實國與國關係，讓原住民朋友們不在視林務局為洪水猛獸，並再彼此釋意的過程中發展出互助互信的夥伴關係。

#### 8. 厚植森林碳吸存功能

這項政策也是獲得壓倒性多數的認同與支持，但唯獨一位學術界先進對『積極鼓勵造林厚植森林資源，提升吸收二氧化碳效能』並沒有填答，但對於其他計畫都有表示支持，不知是否對於此政策不予置評，本研究僅能以遺漏值來處理。

#### 9. 其他政策主張

專家們在『提高本國木材自給率』方面認同立場並不一致，部分專家認為砍伐人工造林區的木材予以利用並無不妥，且適度的疏伐也是必要的，但還是有人認為森林資源應避免受到人為破壞，不同背景的專家看法仍呈現拉鋸。不過，在研究團隊舉行的第三場座談會中，來自民間團體的森林運動者也曾公開表示並不反對台灣增加木材自給率，減少依賴發展中國家的森林資源，重點在於「如何做」。因此民間團體專家在此表達對於提高自給率的不信任，主要可能仍是來自對於計畫操作上的擔憂。另外，成立環境資源部則是較被認同的做法，但國土復育條例方面的意見依然呈現分歧，以無意見居多。

### 六、專家評估是否可能落實執行

表 5-6 專家評估是否可能落實執行

主要政策	執行計畫項目 (專家評估是否可能落實執行)	選項填答人次				
		非常不可能	可能	無意見	可能	非常可能
一、落實林地分級	1. 海拔 1,500 公尺以上之高海拔山區禁採收林木	1	7	0	2	1
	2. 中低海拔山區之國有人工經濟林，持續撫育管理	2	0	2	4	3

分區管理	3. 辦理第四次全國森林資源調查	2	0	1	3	5
	4. 分期完成規劃全島公私有林林地分級分區	1	1	5	4	0
二、健全 林地管理	5. 新濫墾地立即排除，舊濫墾地分年分期收回	2	3	1	5	0
	6. 超限利用租地及保護區內租地依輕重緩急收回	3	1	2	4	1
	7. 航遙測影像資料，監控落實林地護管工作	1	2	0	5	3
	8. 加強試驗林經營管理	1	1	2	5	2
三、 實施新造 林政策	9. 環境敏感區之租地造林地予以收回管理	1	2	1	7	0
	10. 加強劣化地生態復育	2	2	1	6	0
	11. 加強推動平地造林	2	1	0	5	2
	12. 加強海岸林復育更新	1	1	0	6	3
	13. 加強崩塌之竹林植生復育輔導竹農提升競爭力	1	2	1	6	1
四、 加強集水 區治理與 復育	14. 加速推動土石流高潛勢溪流影響危險地區之國 土復育	1	2	0	5	3
	15. 公、私有林在國土保安及林業經營上有收歸國 有之必要者，依法辦理並從寬給予補償金	2	0	2	7	0
	16. 加強林道邊坡整治，對於未使用之林道得定期 予以封閉	1	0	2	5	3
五、推展 森林生態 旅遊及教 育	17. 森林遊樂區轉型為自然教育中心，依生態承載 量，發揮環境教育功能	0	2	1	5	3
	18. 運用民間力量，採行 OT 及 ROT 經營	2	1	5	2	0
	19. 結合民間力量，採行 BOT 經營	2	1	6	2	0
	20. 拓展森林生態旅遊，擴大森林志工服務體系	1	0	1	5	5
	21. 改善現有林道網品質	1	1	3	4	2
六、維護 本土生物 多樣性	22. 建立完整生態系維生系統，防止不當開發行為	1	1	0	7	2
	23. 推動生物多樣性調查與監測，建立生物資料庫	1	1	0	6	3
	24. 發展保護區生態導覽制度，加強解說教育中心經 營管理	1	1	1	6	2
	25. 辦理各項森林生態系示範經營與監測計畫，以尋求 最適當之經營模式	1	2	0	7	1
七、落實 社區參與	26. 善用原住民生態智慧發展互信互利之夥伴關係	2	1	1	5	2
	27. 推廣社區林業，建立協商機制，促進當地社區 發展	1	1	1	6	2
	28. 尊重少數民族文化，依其傳統慣俗建立合理資 源管理機制	2	1	1	5	2
八、厚植 森林碳吸 存功能	29. 積極鼓勵造林厚植森林資源，提升吸收二氧化 碳效能	1	2	1	4	2
	30. 減少森林損失，提高林產品使用效率	2	0	2	5	2

	31. 建立碳量估算基線與動態監測體系，發展具公信之驗證機制	2	1	1	4	3
	32. 強化林產品取代高耗能材料，發展生質燃料利用技術	3	0	1	5	2
九、其他政策主張	33. 提高本國木材自給率	1	3	1	5	1
	34. 實施「國土復育條例」	2	2	4	2	1
	35. 成立環境資源部，以統合水、土、林管理	2	1	1	6	1

#### 1. 落實林地分級分區管理

值得注意的部分在於『海拔 1,500 公尺以上之高海拔山區，禁止採收林木』的政策上認為難以落實執行的專家學者不在少數，因法規命令只能防君子不防小人，若缺乏一套嚴密的森林資源監控機制，難保業者不會化明為暗，致使山老鼠更加猖獗。

#### 2. 健全林地管理

『新濫墾地立即排除，舊濫墾地分年分期收回』與『超限利用租地及保護區內租地，依輕重緩急次第收回』這兩項政策是普遍認為難以落實的部分，原因不外乎涉及既得利益的問題，因此在這方面我們也期許政府當局能拿出公權力，確實在所規定的期限內收回濫墾與超限利用之租地。

#### 3. 實施新造林政策

此項目專家的意見較多落在可落實執行的部分，但較為悲觀的看法仍然有一定比例，例如回收敏感區之租地就涉及上述利益衝突關係，而加強劣化地生態復育更不被看好。某 NGO 專家提出頗具建設性的意見：

『平地造林』與『海岸林復育更新』不應是單一獨立的政策，可考慮與其他部會的相關政策如社區營造、綠美化等一並執行。(問卷 1, p5)

該意見的提出使整體考慮層面更廣泛，也較為週延，值得進一步研究。

#### 4. 加強集水區治理與復育

在『加速推動土石流高潛勢溪流影響危險地區之國土復育』上，有半數專家



認為可以落實，但也有專家覺得土石流破壞嚴重的區域就無須進行整治，就算暫時恢復自然地貌，也難保下次風災能逃過一劫，是故放任當地生態自然衍替才是良策。

#### 5. 推展森林生態旅遊及教育

依統計結果來看，專家認為較不可能落實的是在於民營化的部分，如前所述，該政策既得不到專家們的認同，而在執行上又不被看好，建議林務局能針對該政策做更詳盡的說明。其實民營化並非萬靈丹，凡涉及公共利益的問題就不適合交由外包方式來處理，此外政府應當有完善之監督與課責機制，才能避免無效率又浪費公帑之情事一再發生。

#### 6. 維護本土生物多樣性

大部分意見都認為可落實執行，但某些計畫隱含一些技術層次的問題，單就字面上根本看不出林務局的監測機制為何，使得部份專家對能否落實存疑。

#### 7. 落實社區參與

認為可落實的專家較多，少部分的人態度仍悲觀，由此可見不少人都認為原住民同胞在社區參與層面應當受到重視，也只有真正對原住民朋友釋出善意，而非流於文字形式或口號，如此社區參與的落實才會更有意義。

#### 8. 厚植森林碳吸存功能

該政策的所有計畫皆呈現稍微分歧的意見，主要是鼓勵造林來吸收二氧化碳明顯與『提高本國木材自己率』相互違背，顧此失彼，也難怪雙雙造成分歧的意見。此外不少人也對像是『建立碳量估算基線與動態監測體系，發展具公信之驗證機制』和『強化林產品取代高耗能材料，發展生質燃料利用技術』這類需要藉由技術來克服的問題沒什麼信心。身為政策執行機關的林務局的確是應當展現出執行政策的專業與技術。

#### 9. 其他政策主張

成立環境資源部還是有一些專家覺得很難落實，不過成立歸成立，能否落實成立之初所預見的美意才是眾人關注的焦點。至於木材自給問題是需要獲得環保

人士得首肯才有辦法達成經濟正義，但如何說服是個大問題，這也是專家們看法分歧的原因之一。至於國土復育條例專家們認為無法落實的人數較多，有位專家在座談會就曾提到：

以國土復育條例來說，只注意行政操作的便利性而忽略行政操作的可行性。台灣地形特殊，若以海拔高度當作一個管制重點或依據時，為何不去考慮山崩地的坡度、土壤或者是覆蓋率等相關問題，這是一個很詭異的現象。（訪談 10，p1）

此外，該草案在多元文化思考上一向被原住民朋友們視為不夠完善，且本次問卷極具爭議性的『海拔 1,500 公尺以上之高海拔山區，禁止採收林木』計畫亦為國土復育條例的實施重點之一，從專家填答的分歧，可看出該條例的爭議性。

#### 肆、 小結

整體而言，專家對於林務局在未來森林經營管理上提出的「新世紀林業政策草案」與「加強造林及森林永續經營計畫」等兩項主要方案，依據本研究所建立之四大核心價值：「生態保育」、「社區參與」、「經濟正義」、和「行政效能」來評估，多數政策均獲得肯定。不過從表 5-7 的整合統計中，透過四項價值得分數的比較，我們可以看出這 35 項政策計畫經過專家們的評估後，有助於「生態保育」價值的實踐最大（「有幫助」與「非常有幫助」合計 286 次），其次依序為：社區參與（222 次）、經濟正義（210 次），最後才是行政效能（110 次）。這樣的數字正呼應了研究團隊在第四章的觀察，也就是林務局目前最為重視的是「生態保育」和「社區參與」的原則，但相對地較為忽略「經濟正義」與「行政效能」的價值。這個結論若從「無影響」（0 分）這個得票數的比較也可以再次驗證：目前規劃或進行中的 35 項政策計畫，與強化「行政效能」的價值最無關連（159 次），其次則是「經濟正義」（116 次）。因此，此一專家評估結果揭示了林務局在政策修制定時應加強考量經濟正義與行政效能的長遠目標。

表 5-7 專家評估問卷總數統計

問題	評分	-2	-1	0	1	2
是否有助生態保育原則		18	28	48	159	127
是否有助社區參與原則		21	32	104	144	78
是否有助經濟正義原則		18	42	116	137	73
是否有助行政效能原則		18	45	159	130	30
是否認同此項政策		17	31	59	154	117
評估政策是否可能落實		52	47	51	170	63

另一方面，就個別政策的認同度與執行度而言，海拔 1500 公尺以上山區禁採收林木、結合民間力量進行 OT、ROT 或 BOT 經營、以及提高本國木材自給率等政策，是專家反對意見較為明確且強烈的政策/計畫。因此這些政策的規劃與推動，仍有待更多的討論與溝通。此外，針對政策落實度的評估，整體而言專家們也有「雖認同，但對落實執行感到質疑」的傾向。從過去歷史經驗來看，台灣森林政策的實際推動，常因新舊森林經營典範並存且相互矛盾，政策內容的典範轉移，並不保證政策執行面的落實。因此，如何強化制度與社區的能量，縮小理念與執行的落差，是新世紀台灣森林治理的重要挑戰與課題，也是下一章將討論的主題。

## 第六章 森林治理之執行面分析

### 壹、前言

經由前一章專家意見的彙整得知，林務局目前的中程（十年）政策方向，以及相應的近程（四年）執行計畫，除了少部分政策需要檢討外，多數意旨還算符合永續經營典範的四個核心價值。換言之，林務局目前擘畫的願景、政策內容和細部計畫，在規範性主張的面向，基本上具有一致性。然而，如同美國政策學者 Michel Lipsky 指出的，「真正要瞭解政策不是看高階的行政主管制訂了些什麼，而是看基層的工作者每天實際上做了些什麼」(1980：xii)。也就是說，政策的「執行方式」，往往才是民眾與所有利害關係人所認知的的政策。Lipsky 進一步從他對於警察執法過程的多年研究中指出，基層官僚如果不認同被指派的任務，則會採取消極的不合作態度敷衍行事。

奠基在這樣的認識下，本章將探索第一線林務工作執行者如何認知、詮釋局本部的政策規劃，並瞭解其執行上可能或已經面臨的困難，以進一步處理、化解或是接受基層林務人員的質疑和建議。確實，從治理的角度而言，一項完備的政策規劃不能只關心政策內容的「可欲性」，而必須同時考量執行的「可行性」。唯有真正面對執行面的障礙和挑戰並提出對策，這些符合核心價值的政策與計畫才不會淪於紙上談兵，或者出現悖離原旨的政策產出（output）。

為此，本研究於 2005 年 10 月 5 日，針對林務局旗下 35 個工作站的所有職員、技士、主管，發出 1700 份問卷，截至 11 月 5 日之一個月期間，共回收了 719 份問卷，回收率達 42.3%。<sup>7</sup>問卷設計共分兩部分（可參見附錄之問卷樣本），第一部份為量化的單選題，旨在瞭解第一線工作人員（1）是否認同林務局規劃的政策計畫（可欲性評估）；（2）對於各項政策計畫的落實執行是否樂觀（可行性評估）。第二部分為開放式填答，邀請林務人員自由說明在執行勤務時遭遇什

---

<sup>7</sup> 在 11 月 5 日之後，本團隊仍陸續收到問卷十餘份，惟因統計分析已正式進行，故未納入此次分析。

麼樣的困難，或者有哪些建議。此一部分雖然填答者可選擇答與不答，在我們回收的問卷中仍有多達 168 位林務局人員的寫下他們的意見。由此熱烈的反映，即可看出林務局基層員工仍非常希望其聲音被聽見。

以下第二節，本研究團隊將綜合呈現此次大規模問卷調查的量化與質化成果及發現；並於最後一節，提出本團隊對於政策執行面的建議。

## 貳、基層人員對政策可行性與可欲性之評估

本次問卷調查的第一部份問題，係延續前一章的專家問卷，整理自林務局的中程（十年）政策規劃及近程（四年）執行計畫，共分為九類政策方向、35 項執行計畫；接著依序請基層林務工作人員評估每一項計畫的可欲性（是否認同）與可行性（是否能夠落實），因此共有 70 道題目。在一一輸入 719 份問卷的填答資料後，研究團隊以 SPSS 統計軟體，針對每道題目的結果進行次數分配的基本統計，接著整理出九大類政策方向的可欲性和可行性評估結果（如表 6-1）。

### 一、綜合評析

表 6-1 問卷統計結果之分類平均值

主要政策項目	不認同或非常不認同	不知道或無意見	認同或非常認同	悲觀或非常悲觀	不知道或無意見	樂觀或非常樂觀
一、落實林地分及分區管理	6.7%	7.3%	84.2%	18.8%	18.3%	60.7%
二、健全林地管理	3.8%	8.0%	86.9%	25.8%	19.3%	52.7%
三、實施新造林政策	7.7%	8.0%	82.6%	23.3%	21.2%	53.4%
四、加強集水區治理復育	5.9%	7.6%	84.6%	23.8%	21.6%	52.7%
五、推展森林生態旅遊教育	12.4%	15.5%	70.3%	18.1%	24.6%	55.1%
六、維護本土生物多樣性	2.1%	8.8%	87.5%	14.5%	20.2%	63.1%
七、落實社區參與	5.7%	11.9%	80.8%	18.4%	23.3%	56.1%
八、厚植森林碳吸存功能	2.1%	10.9%	85.2%	14.9%	25.6%	57.3%
九、其他政策主張	8.0%	12.6%	77.7%	24.8%	24.6%	48.5%

表 6-1 的比例數字，係來自每一類政策方向下的各執行計畫之認同度與執行度，並將五分量表合併為三分量表之後的平均值。整體看來，在「可欲性」方面，林務局基層人員對於九大類政策方向的認同度均高：回答「認同」與「非常認同」者平均在八成以上；「不知道或無意見」者平均約一成左右，顯見基層人員對於政策的認同態度明確。相較之下，基層人員對於政策「可行性」的問題，則明顯較為猶豫：回答「樂觀」或「非常樂觀」的平均都只有五成多，比起認同程度少了三成左右；「不知道或無意見」者也多在兩成左右，足以看出基層人員對於政策可行性頗為保留；而明確表示對政策執行「悲觀」或「非常悲觀」的比例，更有一兩成之多。

進一步比較九類政策的可欲性，則可看出在最被認同的政策方向是「健全林地管理」與「維護本土生物多樣性」（超過八成五），其餘政策的認同度也多超過八成，僅有「推展森林生態旅遊及教育」明顯的認同度較低，僅有七成，反映出目前行政院喊出的「觀光客倍增」計畫，受到基層的質疑；另外「其他政策主張」支持度也只有七成七，相對較低，這主要是因為其中「提高木材自給率」的政策認同度（70.0%）拉低所致，稍後將有進一步說明。

而在「可行性」方面，在統計第一線林務人員對各項政策的評估之後，可以發現「健全林地管理」、「實施新造林政策」、「加強集水區治理復育」以及「其他政策主張」，是樂觀程度最低（均未超過 55.0%）、悲觀程度最高（均超過兩成）的四大項政策；也就是說基層人員即使宣稱「認同」這些政策方向，卻對於其落實「執行」的程度表示懷疑。根據 Lipsky 的觀點，這個部分的數據可能才反映了基層人員對於這些政策內容真正的認知與詮釋，因此應當進一步瞭解。

## 二、分項評析

以下本研究團隊針對九項政策及其執行計畫的評估結果，分項依序說明。除了量化的統計資料外，並結合基層林務人員在開放題中的回答，以質性資料補充瞭解林務人員評估的理由。

(一)、落實林地分級分區管理

表 6-2-1、落實林地分級分區管理

執行計畫	政策認同					能否落實				
	1 非常不認同	2 不認同	3 不知道 或無意見	4 認同	5 非常認同	1 非常悲觀	2 悲觀	3 不知道 或無意見	4 樂觀	5 非常樂觀
1. 海拔 1,500 公尺以上之高海拔山區禁止採收林木。	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
	4.3 %	10.6 %	5.6 %	39. 2%	39. 1%	6.5 %	22.0 %	14.5 %	42.0 %	28.8 %
2. 中低海拔山區之國有人工經濟林持續撫育管理。	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
	1.0 %	3.2 %	3.1 %	53. 7%	37. 6%	3.8 %	12.1 %	11.8 %	54.0 %	15.6 %
3. 辦理第四次全國森林資源調查。	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
	1.0 %	3.5 %	10. 0%	50. 8%	31. 7%	3.6 %	8.3 %	19.5 %	49.9 %	14.9 %
4. 分期完成規劃全島公私有林林地分級分區。	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
	0.6 %	2.5 %	10. 0%	54. 5%	30. 3%	4.6 %	14.0 %	25.2 %	43.5 %	10.0 %

落實林地分級分區這項政策，雖然在可欲性和可行性的評估上，相對於其他類的政策都算較高的，但是這類政策內部計畫的支持度仍有明顯差距。從表 6-2-1 中可以看出，第一項計畫，也就是國土復育條例草案中規定的「海拔 1500 公尺以上之高海拔山區，禁止採收林木」，其認同度與落實度的評估都遠低於其餘三項計畫。有林務人員直言：「海拔 1500 公尺以上漂亮的造林地那麼多，也要禁止經營嗎？顯欠思考」（問卷#212），另一位也說「1500 公尺以上公私有造林，如林木老齡化，任其死亡，無法達到最高利用價值，如能適度小面積帶狀皆伐，林相更新，且可提高木材自給率」（問卷#216），表達了對此政策不認同的理由。更多人則是表達了對於執行的困難度應受重視，有幾位林務人員都建議了應當給第一線人員保險與津貼的建議，例如：

林務工作人員在高海拔地區工作，辛苦且具高危險，取締盜伐濫墾備受

威脅恐嚇，人身攻擊，政府應予加保「山區工作危險」之保險，以保護員工之生命安全，並酌發「危險津貼（問卷#140）。

相對的，第二項計畫允許中低海拔山區的人工經濟林持續撫育，屬於林務局傳統的工作內容，因此其認同程度超過九成，遠勝其他三項政策，落實執行的評估也相對較高。不過，仍有人對此表示質疑。一位林務人員認為：「中低海拔山區人工經濟林，既已造林，建議減少撫育管理的人為干擾，以回復生物多樣性之生態環境」（問卷#106）。

## （二）健全林地管理

表 6-2-2、健全林地管理

執行計畫	政策認同					能否落實				
	1 非常不認同	2 不認同	3 不知道或無意見	4 認同	5 非常認同	1 非常悲觀	2 悲觀	3 不知道或無意見	4 樂觀	5 非常樂觀
5. 新濫墾地立即排除，舊濫墾地分年分期收回。	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
	1.8%	2.2%	5.6%	44.1%	44.6%	12.4%	28.5%	14.6%	33.0%	9.2%
6. 超限利用租地及保護區租地依輕重緩急順序收回。	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
	2.2%	2.2%	5.3%	48.5%	40.2%	10.7%	29.3%	17.5%	32.7%	7.0%
7. 航遙測影像資料，監控落實林地護管工作。	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
	1.0%	1.9%	7.1%	49.1%	39.7%	12.5%	10.3%	16.8%	51.7%	16.1%
8. 加強試驗林經營管理。	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
	0.6%	3.2%	13.4%	52.7%	28.7%	12.5%	7.0%	26.6%	49.1%	12.1%

這項政策方向與國土保安息息相關，四項計畫獲得的認同度都非常高，均超過八成，但是問到能否落實時，對於前兩項計畫表示樂觀和非常樂觀者，分別只有 42.1% 及 39.6%，可說是 35 項政策子題中的落實度最悲觀的兩個。相較之下，



後兩者的可行性評估則比較高，均有超過六成的人表示樂觀。由此看出，在基層林務人員眼中，林地管理的困難之處主要不在於航照、遙測等技術問題，而是其所涉及利害關係人的權益問題。其中，民代的介入關說，是基層反映執行過程中的重大阻礙。例如：「承租地違規，依規定取締，會有民意代表關說，從上級施加壓力，或不實檢舉內容，對護管人員造成困擾」（問卷#044）；「濫墾地回收部分常受政治力介入，因選票考良友民代阻礙執行」（問卷#046）。

除了政治力阻礙外，濫墾地及超限利用租地收回的執法過程，直接造成承租人因為利益損失的反彈，因此也非常棘手。一位林務人員說：「執行剷除人員會遭到恐嚇、被丟石頭，交通工具（汽車）窗戶、輪胎被破壞，一點安全感也沒有」（問卷#78）。因此他建議「剷除檳榔、茶樹皆應派國軍或保安警察一連人力來執行，才有喝阻作用」（同上）。另一位林務人員也提出了關於警察權的具體建議：

森林警察跟第一線林務人員在取締非法事件上，時效無法有效配合，希望上級能開發一管道，直接由基層人員考取警察外加訓練，全部改由有林務經驗又有警察權人員來管理國土及森林，才能有效管理（問卷#286）。

還有一些林務人原則是指出第一線作業的人力根本不足，需要補強：

護管人員人力太少，平均一人管理約 2000ha，每個月要巡視 10 次，又要承租人續約、轉讓、繼承會勘，又要執行保育，發生災害又要即時找出問題並通報，平時又要處理百姓問題，另還要盜伐、濫墾調查、重測，工作站還要製圖，並承擔 100% 的責任，工作太雜，導致無法專心處理每件事，只能應付並繳交資料完畢……建議要做好林地保育，應將護管人員分類，專責不要像做雜工，例如專責巡視工、保育工、測量工……（問卷#44）

相較於前述回答是針對執行的難度加以說明，也有的林務人員則指出應當反省過去政策設計本身的疏失，而想出務實解套之道。例如，一位林務人員對於新舊濫墾地收回的困難度做了區分，他指出：

新濫墾地立即排除侵害，收回林地，在執行上應較無爭議，至於舊濫墾地分年分期收回一事，執將困難重重。〔因為〕舊濫墾地大部分均在五

十八年頒佈，濫墾地清理計畫時都已存在，惟因當時清理標準較〔窄〕，都有濫墾事實只是未達標準而已，因而延遲至今才要處理，濫墾人已投入金錢人力而將收成時，要予以收回，定會引起濫墾人集結抗爭，付出極大社會成本（問卷#305）。

一位林務人員因此直接建議政府編列預算收回所有租地，來解決這個燙手山芋：「租地造林是陳年舊帳，建議編列預算強制收回，以免林務工作處理後續繁雜事務，目前已耗費太多時間與人力，且勞民傷財，又常造成與民眾對峙之情勢、官員關說之壓力。」（問卷#257）。但是相對的，也有林務人員認為（非違規或超限利用）的租地，仍是值得好好輔導管理：

政府最初鼓勵民眾種植林木，因本島林木工業成夕陽，林農們辛苦種植的林木無法得到經濟價值，而今又要花錢回收租地，和不好好管理放租林地，加強技術指導，讓放租林地能達到有效管理。發揮森林的經營效能（問卷#286）。

### （三）實施新造林政策

跟新造林攸關五項計畫中，以「平地造林」以及「竹林的復育」可欲性較低，均為七成五左右，比起另外三項政策低了一成左右。究其原因，從一些開放題的回應中即可得知。例如對平地造林的反對：「平地因地況、地勢，不宜全面推動平地造林，如水田改植可能造成濕地水源等生態平衡之影響」（問卷#320）；「平地造林是否嚴格採原生樹種種植，或適地造林之作法？對環境生態是否確有助益？因推動者並未調查當地環境，想當然爾自無法復原甚或創造一個優質的生態環境」（問卷#401）；「平地造林成功的機率不高，因台灣人稠地狹，人與地相爭，雖短期數年或有成績，但長期而言不表樂觀。」（問卷#655）。

對竹林復育也有人提出質疑：「三十年前鼓勵種植竹類，現在竹子讓承租人叫苦連天」（問卷#212）；「竹林均位於土壤淺薄處，崩塌地大都位於溪流兩側包括野溪，所以復育困難度原本較高。該等區域應列入優先收回，而非再輔導林農提升競爭力。」（問卷#397）。

表 6-2-3、實施新造林政策

執行計畫	政策認同					能否落實				
	1 非常不認同	2 不認同	3 不知道或無意見	4 認同	5 非常認同	1 非常悲觀	2 悲觀	3 不知道或無意見	4 樂觀	5 非常樂觀
9. 環境敏感區之租地造林地予以收回管理。	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
	1.1 %	2.2 %	6.1 %	43. 4%	45. 6%	10.7 %	23.5 %	20.6 %	33.1 %	9.3 %
10. 加強劣化地生態復育。	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
	1.9 %	5.4 %	7.2 %	43. 9%	39. 6%	4.7 %	17.0 %	23.2 %	40.2 %	12.0 %
11. 加強推動平地造林。	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
	2.6 %	11.3 %	8.8 %	52. 0%	23. 6%	3.6 %	18.4 %	19.7 %	46.6 %	9.5 %
12. 加強海岸林復育更新。	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
	0.6 %	2.1 %	6.7 %	55. 6%	33. 0%	2.6 %	12.7 %	16.7 %	53.4 %	12.0 %
13. 加強崩塌之竹林植生復育，輔導竹農提升競爭力。	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
	2.5 %	8.8 %	10. 6%	51. 3%	24. 8%	3.2 %	20.3 %	22.8 %	39.9 %	11.0 %

繼前述兩項計畫之後，劣化地的復育則是支持度第三低者。對此，有人提到反對劣化地復育的理由：「造林地既已劣化，建議不宜再以人為方式復育，應任其自然演替方式復育生態，以免浪費公帑又成效不彰」（問卷#106）。

而在政策落實的可行性評估方面，被認為最難落實的卻是環境敏感區之租地造林回收，對此表示樂觀者只有 42.4%，悲觀者則有 34.2% 之多，仍是因為涉及利害關係人的權益。相較之下，平地造林和竹林植生復育，雖然可欲性受到較多質疑，但其可執行度有過半的問卷表示樂觀。不過在本項政策方向內被視為最可執行者，則是較無爭議的海岸林復育更新，有 65.4% 的人對其落實表示樂觀。

#### （四）加強集水區治理復育

表 6-2-4、加強集水區治理與復育

執行計畫	政策認同					能否落實				
	1 非常不認同	2 不認同	3 不知道或無意見	4 認同	5 非常認同	1 非常悲觀	2 悲觀	3 不知道或無意見	4 樂觀	5 非常樂觀
14. 加速推動土石流高潛勢溪流影響危險地區之復育。	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
	2.2 %	4.0 %	5.4 %	46. 3%	40. 2%	4.3 %	21.0 %	20.0 %	42.0 %	10.4 %
15. 公、私有林在國土保安及經營上有收歸國有必要者，逐年辦理並從寬補償。	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
	2.8 %	3.8 %	8.3 %	53. 8%	28. 9%	7.8 %	20.4 %	21.8 %	38.8 %	8.5 %
16. 加強林道邊坡整治，未使用林道得定期予以封閉。	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
	2.4 %	2.6 %	8.8 %	50. 6%	33. 9%	6.0 %	12.0 %	21.4 %	45.8 %	12.5 %

集水區的治理復育包括三項計畫：(1) 加強土石流高潛勢溪流危險地區之國土復育；(2) 公、私有林在國土保安與林業經營上有必要者，從寬編列補償金收回之；(3) 加強林道邊坡整治，對於未使用之林道得封閉。這些計畫同樣也存在認同度高（都超過八成認同）、但落實度評估多感悲觀的現象（對於三項計畫表示樂觀和非常樂觀者，依序只有 52.4%、47.3%、58.3%）。

在這三項計畫中，又以前兩項之可行性的評估較為悲觀。針對第一項，一位林務人員的解釋是人工復育推動困難也無必要：「本人之意見應盡量持自然演替方式為宜，如有必要才進行人工整治方式」（問卷#095）；而至於第二項將土地收歸國有，則又與前述租地的回收一樣涉及人力、經費補償等問題，如一位林務人員所言「公私有林（包括保留地）有收歸國有之必要，如以現今體制由林務局統籌經營管理，那現階段人力精簡的原則下，土地多人力少，如何能有效接管？極其長久來的沉痾如何解決？是一個大問題。」（問卷#014）。

(五) 推展森林生態旅遊及教育

表 6-2-5、推展森林生態旅遊及教育

執行計畫	政策認同					能否落實				
	1 非常不認同	2 不認同	3 不知道或無意見	4 認同	5 非常認同	1 非常悲觀	2 悲觀	3 不知道或無意見	4 樂觀	5 非常樂觀
17. 森林遊樂區轉型為自然教育中心，依生態承載量，發揮環境教育功能。	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
	1.7 %	2.1 %	8.3 %	47. 3%	38. 7%	3.8 %	11.0 %	15.9 %	49.8 %	16.8 %
18. 運用民間力量，採 OT 及 ROT 經營。	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
	7.2 %	12.9 %	25. 0%	38. 9%	12. 7%	7.8 %	16.7 %	33.1 %	32.4 %	6.4 %
19. 結合民間力量，採行 BOT 經營。	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
	9.9 %	16.1 %	19. 6%	38. 1%	13. 6%	9.5 %	19.3 %	28.2 %	33.0 %	5.8 %
20. 拓展森林生態旅遊，擴大森林志工服務體系。	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
	1.3 %	3.2 %	9. %	51. 54%	33. 2%	1.4 %	7.1 %	16.7 %	53.0 %	19.2 %
21. 改善現有林道網品質。	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
	2.2 %	5.3 %	13.4 %	52.6 %	24.9 %	4.0 %	10.2 %	25.3 %	46.5 %	11.7 %

推展森林生態旅遊及教育，是所有政策中被認同程度最低的一類。在其細部計畫當中，又以結合民間力量的 OT、ROT 或 BOT 等經營模式，最不被認同（也不被看好落實），分別只有 51.6% 和 51.7% 的人表示認同或非常認同，是所有（35 項）計畫中最低的兩項，也是導致此一政策方向認同評價（分數）最低的主要原因。

林務人員對於 OT、ROT 或 BOT 的反對，主要來自於對財團介入森林經營後，在營利導向之下，會「造成資源獨佔，無法達到全民需求之價格」(問卷#320)；

更嚴重的後果在於加速生態破壞，如一位林務人員所言：

森林遊樂區之經營…在本質上就有衝突矛盾之處。林務局自行經營遊樂區，無可避免地必須面對經濟與生態難以兼顧的窘境，遑論唯利是圖的民間企業。尤其是 BOT 之廠商，因需投入大筆的興建成本，為追求其自身的最大利益，往往忽略遊樂區之生態發展與國土安全等問題，且 BOT 合約一簽就長達 20 年之久，對於遊樂區周遭生態之破壞是難以計量(問卷#456)。

另一位林務人員也建議應以教育取代營利導向的生態旅遊：

國家森林遊樂區大都位於中高海拔或重要水庫集水區，或水質水量保護區，或保安林之區域，實不宜再開發，所以 BOT 政策不應再推動，由營利為目的，轉型為以教育為目的的自然教育中心，才是應加速推動的政策。(問卷#397)。

#### (六) 維護本土生物多樣性

森林具有維護生物多樣性的重要功能，這個觀念可說已是林務工作人員的基本認識，並且表現在對於此一政策方向的高度認同上，因此四項計畫的支持度都在八成五上下，甚至第一項「建立完整生態系維生系統，防止不當開發行為」的支持度超過九成。然而，第一項計畫的可行度評估，相對其他三項技術取向的計畫(建立資料庫、導覽制度、辦理示範經營與監測計畫等)而言，卻也相對較低。原因不外是「取締不當開發行為」所涉及諸多執行面與利益問題。如同一位林務人員說的：「政府的每項立法都有美意及理想性，但公權力不夠以及承辦人員的消極態度，令所有的法律及美意均淪為空談」(問卷#103)。至於承辦人員為何消極、公權力為何不足，參見前文「2、健全林地管理」中的整理。

表 6-2-6、維護本土生物多樣性

執行計畫	政策認同					能否落實				
	1 非常不認同	2 不認同	3 不知道或無意見	4 認同	5 非常認同	1 非常悲觀	2 悲觀	3 不知道或無意見	4 樂觀	5 非常樂觀
22. 建立完整生態系維生系統，防止不當開發行為。	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
	0.4 %	0.4 %	6.5 %	47. 1%	43. 9%	5.0 %	18.5 %	17.9 %	41.9 %	14.6 %
23. 推動生物多樣性調查與監測，建立基礎生物資料庫。	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
	0.6 %	1.3 %	7.9 %	50. 5%	38. 1%	2.9 %	9.9 %	18.4 %	51.0 %	15.3 %
24. 發展保護區生態導覽制度，加強解說教育中心經營管理。	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
	0.8 %	2.4 %	8.1 %	59. 0%	28. 0%	1.7 %	7.0 %	19.2 %	56.5 %	12.9 %
25. 辦理各項森林生態系示範經營與監測計畫，尋求最適當之經營模式。	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
	0.4 %	2.1 %	11.8 %	58. 1%	25. 3%	3.1 %	10.2 %	23.1 %	48.5 %	11.7 %

### (七) 落實社區參與

落實社區參與的三項計畫都與原住民有很大關係，分別是推展與原住民的伙伴關係、推廣社區林業、以及依照少數民族之傳統慣習建立資源管理機制。雖然此項政策的認同度和對其落實的可行性評估，與其他政策比起來皆屬中等，從數字中並無法看出這些計畫是否特別被質疑，或特別窒礙難行。不過，因為與原住民的互動是基層林務人員以往未曾被訓練，而必須持續學習的工作內容，因此從開放題的回答中，就出現一面倒的適應不良或質疑的評價。例如：

原住民與漢人溝通不足、協調不易。(問卷#046)；

所謂「尊重少數民族文化，依其傳統慣俗建立合理資源管理機制」乙節，如是對政府得寸進尺，促成抗爭行動，進而逼政府就範，此風不可長。（問卷#087）；

善用原住民生態智慧發展伙伴關係？以目前原住民之心態，都以被壓迫族群的心態，凡是皆以未徵求其同意為藉口，處處加以杯葛，尤其以原住民基本法頒佈以後，對傳統領域之認知差異甚大，溝通困難，發展伙伴關係相當困難。（問卷#305）

上列陳述中可以看出，社區參與的政策方向在表面上或許未被挑戰，但是在實際的執行過程中，還需要一段學習適應。也因此，以下這位林務工作人員的建議可說是非常適切的：「林務工作目前已進入公共參與討論的階段，建議林務局繼續辦理公眾參與與公共管理等相關議題之研習」（問卷#214）。

表 6-2-7、落實社區參與

執行計畫	政策認同					能否落實				
	1 非常不認同	2 不認同	3 不知道或無意見	4 認同	5 非常認同	1 非常悲觀	2 悲觀	3 不知道或無意見	4 樂觀	5 非常樂觀
26. 善用原住民生態智慧，發展互信互利之夥伴關係。	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
	1.7 %	4.5 %	12.0 %	54.4 %	25.7 %	4.0 %	16.3 %	22.0 %	44.5 %	10.4 %
27. 推廣社區林業，建立協商機制，促進當地社區發展。	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
	1.4 %	2.8 %	11.1 %	56.5 %	26.4 %	3.8 %	11.7 %	21.3 %	48.3 %	12.5 %
28. 尊重少數民族文化，依其傳統慣俗建立合理管理機制。	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
	1.8 %	4.9 %	12.1 %	55.5 %	23.8 %	4.0 %	15.6 %	24.8 %	41.9 %	10.7 %

#### （八）厚植森林碳吸存功能

隨著全世界對於氣候變遷和溫室氣體的警覺，如何發揮森林獨具的碳吸存功



能，降低二氧化碳總量，也成為林務局的新使命與新角色，這項政策方向也普遍受到基層人員的支持，認同度也都有八到九成。不過，或許因為這項政策觀念較新，或屬於不同的專業領域，因此在開放式填答中，較少看到對於此一政策的建議或批評。倒是一位同仁在提及平地造林政策時提及「以提升吸收二氧化碳效能來看，應可推動都市綠化（平地造林），但若以農地為推廣政策對象，因該等地區已屬低密度空氣污染區，應無必要性」（問卷#401）。從這段回應中，可發現有些林務局人員可能對於二氧化碳對大氣層的破壞以及氣候變遷的影響，仍然認識不足，還停留在「空氣污染」的層次。此一政策的內部教育與宣導應當需要加強。

表 6-2-8、厚植森林碳吸存功能

執行計畫	政策認同					能否落實				
	1 非常不認同	2 不認同	3 不知道 或無意見	4 認同	5 非常認同	1 非常悲觀	2 悲觀	3 不知道 或無意見	4 樂觀	5 非常樂觀
29. 積極鼓勵造林厚植森林資源，提升吸收二氧化碳效能。	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
	0.4 %	1.0 %	5.4 %	49.9 %	41.9 %	1.9 %	11.7 %	18.1 %	46.3 %	18.9 %
30. 提高林產品使用效率。	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
	0.7 %	2.4 %	8.5 %	51.3 %	34.8 %	2.9 %	12.8 %	22.3 %	43.9 %	15.0 %
31. 建立碳量估算基線與動態監測體系，及驗證機制。	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
	3.0 %	1.4 %	15.0 %	54.7 %	26.3 %	3.3 %	11.5 %	31.0 %	39.6 %	11.0 %
32. 強化林產品取代高耗能材料，發展生質燃料技術。	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
	0.1 %	1.9 %	13.5 %	50.6 %	31.8 %	3.5 %	11.7 %	27.7 %	42.1 %	12.4 %

（九）其他政策主張

被歸類為「其他」這個項目內的三項政策，本身並無直接相關，但都是尚未

完全定案的重大政策，從問卷回答看來，基層人員對這些政策確實也有較高質疑。

表 6-2-9、其他政策主張

執行計畫	政策認同					能否落實				
	1 非常不認同	2 不認同	3 不知道 或無意見	4 認同	5 非常認同	1 非常悲觀	2 悲觀	3 不知道 或無意見	4 樂觀	5 非常樂觀
33. 提高本國木材自給率。	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
	3.1 %	10.7 %	14.5 %	43.9 %	26.0 %	7.5 %	20.6 %	25.3 %	33.5 %	10.0 %
34. 實施「國土復育條例」。	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
	1.4 %	3.3 %	11.5 %	49.7 %	32.0 %	8.2 %	19.3 %	22.7 %	35.2 %	12.9 %
35. 成立環境資源部統合水土林管理。	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
	2.5 %	2.9 %	11.1 %	45.5 %	36.0 %	6.4 %	12.4 %	24.8 %	36.7 %	17.1 %

第一項政策是「提高本國木材自給率」，對此項政策認同的程度僅有 70.0%，對其可行性表示樂觀者也僅有 43.5%，均為三者中最低。究其原因，可以看出生態保育的思維已經逐漸為基層人員所內化，因此有些林務局人員開始從保育和環境觀點加以質疑，或者預見保育團體的反對，因此對可行性不抱樂觀。例如「雖然台灣目前木材需求量高，惟不宜殺雞取卵，由馬來西亞等東南亞國家之限制原木輸出即可得知，恐不宜走回頭路，惟林地適度疏伐應屬必要」(問卷#106)；「提高本國木材自給率，將大量伐木，因林木成長緩慢，將日漸減少」(問卷#438)。

然而，贊成提高木材自給率者，也多強調它的生態貢獻，並且有助於經濟正義：「提供木材自伐率，少跟國外購買，可保護熱帶雨林，又可提供就業機會」(問卷#216)；又如：「提高全國木材自給率，個人認為是有必要的，理由有二：一、可因應全世界木材供應問題；二、可增加碳吸存含量，改善森林環境，尤其台灣人工林 90% 以上需要進行撫育更新，否則令其老化，降低林木品質，實為堪慮。」(問卷#717)。

第二項政策是實施國土復育條例。這項條例目前仍在立法院內等待審議，雖有 81.6% 的基層林務人員表示認同，比前一項高出一成，但對其可行性的評估，也是只有 48.1% 表示樂觀。此一法案主要爭議之一在於對於 1500 公尺以上的林地全部禁止開發，引起相關利害關係人的反對。但即使 1500 公尺以下的活動，也有較嚴格的限制。有林務局人員因此認為這項政策與之前林務局推動的政策相矛盾：「國土復育條例限制〔只有〕1500 公尺以下之林木經營區，可施行中後期撫育，其餘不再施行，試問國土保安區、自然保育區及森林育樂區內之造林木，均不必再行撫育，而可任意放棄，致前功盡棄」（問卷#417）。

第三項政策攸關政府組織改造，將成立環境資源部，以統合水土林的管理。對於這個改變，雖然有 81.5% 的人表示認同，對其可行性評估為樂觀者，也有 53.8%，比起前兩項政策相對較高，但是反對或質疑這樣的組織整併方式的聲音，在開放題中倒是不少。例如有人認為林業仍應屬於農業部門，並提高曾即為署：「林業為農業一環，也是一項重要部門，林業政策關係國家與民生大計，不是環境資源範圍可以涵蓋，個人認為林業仍應歸類在農業部門之一大署…才是正統之道」（問卷#483）；「全國林地面積佔總面積之 51%，應轄設林業署或林務署，否則龐雜林業事務如何推展？」（問卷#151）。

也有人建議將環境資源部改為「森林資源部」或單獨設部：「建議政府組織再造，考量林業之重要性，或許將環境資源部修正為森林及資源部，比較恰當，使森林突顯出來，因森林為水土之保母，有森林始能涵養水源、保安國土」（問卷#194）；「林務單位應提升為林業部或農林部，層級提升、專業人員管理，才〔有助於〕全台林地專權統一。」（問卷#717）。

## 參、小結

本章針對林務局第一線工作人員評估該局近中程林務政策方向與執行計畫的問卷調查結果，進行質量化並行的分析。整體而言，接受評估的 35 項細部計畫中，除了與民間合作（OT、ROT 或 BOT）經營森林遊樂區的政策認同度最低

(51%左右)，以及提高林木自給率的 70%也稍低之外，餘計畫皆有超過 75%的認同度。不過，基層人員對於政策可行性的質疑，則也很明顯地反映在只有五、六成的樂觀度的數字上。經過逐項的分析之後，很明顯得可以看出，讓基層人員最頭痛與無力感的，並不是技術問題，而主要是處理人的利害關係。

而在 35 項計畫的評估之外，研究團隊還意外的發現許多基層人員藉由這項調查，表達了希望上級長官聽取基層聲音來制定政策的心願。例如，在開放題中不少基層林務人員都希望「上級決策者應該多下鄉走走，聽聽現場意見及人民心聲」(問卷#566)，更有人直指上級政策「研擬不夠周全，考量不夠面面俱到，所以在基層執行時常礙手礙腳，求助無門，也常讓基層觀望政策能執行多久」(問卷#356)。由這些抱怨我們可以感受到，如果林務局的政策缺乏基層支持，那麼很容易就會敗在執行層面。

即使基層人員認同上級的政策方向，如同另一位林務局同仁所言，「政策立意良好，但在執行過程中，常因倉促進行，承辦人員不甚了解或業務過於繁重，致成效不彰。新政策的推行應適時聽取基層工作人員及人民的意見，或做適度修正使至完臻」(問卷#240)。這些基層人員的意見，實說明了參與式決策的重要。

由本章之討論可以得知，當前林務工作永續經營最主要的挑戰，實關乎「人」而非「技術」。除了對於局本部基層同仁應當多加溝通外，我們將在下一章，針對攸關於「局外」的各種利害關係人的課題，進行更細緻的討論。

## 第七章 森林治理之社會面分析

### 壹、前言

隨著全球化與民主化時代的來臨，森林治理也進入新的紀元，林務機關除了原有的造林、保林、木材生產，以及森林遊樂等業務之外，更應加強了解新趨勢所帶來的課題。本研究前幾章節強調，林務局在未來森林經營管理上，應秉持本研究綜合國內外趨勢與需求提出之四大價值：「生態保育」、「社區參與」、「經濟正義」、和「行政效能」，意識到組織核心價值逐漸改變的趨勢，從而進行組織中的業務調整與成員的相關訓練教育。本章透過分析數場的座談討論以及多次的田野訪談紀錄，嘗試整理利害關係人對各個議題的看法與建議，並將討論著重在三個層面—（1）多元經營的森林治理挑戰，（2）社區參與及夥伴關係的課題，以及（3）原住民與森林治理之間的問題—深入探討林務局在新世紀森林治理中的課題與挑戰。

### 貳、面對多元經營的森林治理挑戰

#### 一、組織核心價值的轉變以及多元人才需求趨勢

林務局在過去幾年中，面對社會各界對森林保育以及參與森林治理的期待，已漸意識到轉型的需要，因應新趨勢的發展，林務局除需開創多元化的經營能力，更需要加強相關業務的執行能力。在森林保育方面，幾位利害關係人皆提及林務局應將木材生產的事業單位與森林保育的職務做一分割，並在人事精簡的前提下，將生產單位以法人化或委外方式處理，使木材生產與市場效率連結，而國家以森林保育為優先，減少林務局在處理組織目標或角色時的衝突：

林務局以後的方向…要做保育，在業務他必須再做切割和調整，不能把兩部份〈木材生產與森林保育〉混為一談，否則執行上就會亂七八糟。因為他所謂保育的觀點是利用合作的保育…而非屬於保持和保護觀點這幾個…(訪談 2, p. 1)

林務局的工作目標可能是漸漸轉為自然保育，那比較清楚，…因為工作任務或性質，〈林務〉機關可能有些要切有些要增，切的部份可能是生產和保育的分開，增的方面可能說現在國家公園處這邊的一些整合…(訪談 1, p. 4)

世界上各國家的林業趨勢是做切割的，木材生產方面就要與市場機制做連結才有效率；森林是以保育為優先的，就需要讓政府撥出大筆預算去執行。但台灣卻把這兩塊放在一起。(訪談 10, p. 6)

而因應民主化社區參與的新趨勢，林務局組織本身人才結構也需要做一些調整，如果成員多來自森林科系單一學門的訓練，可能無法解決日益複雜的森林治理問題。幾位接受訪談的利害關係人皆認為未來林務人員的招募，不應只限於傳統森林科系，而應有較彈性的標準，而現有的林務基層人員，應該加強多元化的教育層面〈如管理、溝通、社區文化瞭解等〉，一位利害關係人提及侷限於單一學門可能無法應付目前森林治理要處理人與人關係的部分：

傳統的森林系教的是了解資源、了解其價值，然後如何運用它，所以研究的是以科學技術為基礎，探討專家該如何治理，這其中根本沒有去討論到人與人之間的關係…完完全全以這樣的概念為政策基礎〈訪談 10, p. 5〉。

傳統的林業官僚是要將一些觀念做改進…必須接受在職教育，再不行就解雇囉！其實現在沒有所謂的鐵飯碗，憑什麼通過一個考試就要政府終身養你，在考試的契約上並沒有說考上之後政府就終身聘用你，在公務員法規裡若沒有各司其職便會被解雇，不然各行政機關那麼多，也可以到別的機關讓你適才適用，而且有些行政機關是不需要特定專長的，所以人事方面的問題是可以做些流動的。(訪談 10, p. 6)

## 二、責任政治的建立

從訪談過程中，許多利害關係人皆表示，政府的森林政策目標，常是因應災難的急就章處理，而缺乏通盤全面的考量，以及長遠的願景規劃：

最近一有問題，政府一方會馬上提出對策去解決，很好是非常好，問題是也有不好的地方，因為這是急就章，對策應該用科學的方法，聚集基礎知識，然後聯繫各個領域的專家學者，看看可不可以解決。可是我們國土復育條例和八年八百億，你們要理解在這之前，有土地復原的植樹，要種幾千萬棵樹，這是前任行政院長所做得政績，政策因此因人而

異，這是有很大的問題。國土復育條例其實是非常倉促的就把它提出來，雖然實際上它有辦很多場的公聽會，但只是形式上扮演，在公聽會所講的一些不同的意見，好像也沒有反應在後來新政方面。(訪談 2A，p. 1)

從上述得知，政府在政策制定上面，應該有長遠的規劃思維，政策的執行更不可總是因人而異，使之前決策過程所花費的時間、相關程序流於形式，對於公權力的建立，是一種傷害。有長遠的政策規劃，政治責任才能確立清楚，公權力也才能真正落實。某一利害關係人即指出，台灣目前森林治理遇到公權力不彰的瓶頸，有政策責任未負，執法不佳等問題：

很多執行面與政策面的東西是要一起看的，我覺得台灣最大問題是，無法好好展現公權力，做錯決策的人或是執行不佳的人為何沒遭受懲罰，如果依法行事去做，努力的實施，產生問題再來修法規，但現在卻不知道是法規錯還是執行不佳，這是另外抱怨的問題，也是我們感觸比較多的一個問題。一個好的政策為何交給一個不對的人執行，產生出那麼多的影響。(訪談 10，p. 3)

而一些利害關係人也表示，政府的基層人員較了解狀況，但對於民眾所提的意見沒有決定權，而有決策權高層的官員卻聽不到民眾的聲音，不容易了解實際的狀況，也無能明確的表示政策方向為何：

我的感覺是顧及一些層級的問題，有些事實上我們去問他們的話，他們也不能夠作主，還是必須要等上面的回應，這種講法我的感覺是不會讓人心悅誠服的，他底下的一些行政人員是還蠻了解這些狀況的，他們也說他們沒有辦法，他們的官很小他們也很無奈，所以這個是很累的。那真正的大官你看，其實也沒有真正的去想，那像下大雨就會有土石流，就怪一些耕作的人，難道這些全部都是他們的錯嗎？我不這麼認為。我曾經看過的，他們的造林地，遇到颱風大雨就崩下來是什麼原因？根本就是造林有問題。開山隨便開，排水都沒有處理好，這些都是問題，那如果說現在遇到土石流，又是山上的人都是罪人。(訪談 6，p. 5)

我認為如果社區要動的話就請大官到每個社區去演講，面對面去面對一

些居民，事實上它可以去聽聽居民的心聲，我覺得這樣相當不錯。他也可以知道真的林地問題出在哪裡。如果大官真的能夠到社區去走一走，事實上妳叫底下的主任們上來有用嗎？沒有用啦！真的！問他就找一大堆理由去把他糖塞掉了！那你到不如找一個大官真正的能有決策權的，去面對面去跟一些居民溝通的話我覺得它可以聽到很多聲音而且可以從中得到一些解決之道。（訪談 6，p. 9）

責任政治的落實，許多受訪者皆強調，在制定政策上必須先考慮到各個不同利害關係人的面向，其中一位提到日本針對森林管理參與制度化的經驗：

一些局以外的專家學者，要有一些參與…這樣的委員會我是覺得有必要，可以讓更多人參與提供更多的意見，可以像日本的民間事務委員會，找計畫以外的人來參加，我想會提供更多的資訊，我想可以再制度化，法律上制定森林法，這個森林法是從中國延伸而來，跟台灣一點關係都沒有，這個森林法應該再修改。（訪談 2A，p. 11）

考慮各方權益的參與機制可以在過程中建立多數共識，使政策較有延續性，執行上的落差才有可能減低。除了高層官員與基層人員必須建立良好的溝通平台之外，責任政治的部分更必須確立。政策目標的制定，如能包涵各個不同面向利害關係人的意見與討論，建立在共識下的森林治理願景，相關政策的實施才不致隨政治更迭起舞，而能穩定的落實。

## 貳、社區參與及夥伴關係的問題

林務局近年推動的社區林業政策顯示林務局正嘗試走出傳統林務機關角色，轉變為走入社區的角色，並思考著森林與社區民眾的關係。在本研究訪談的過程中，多數利害關係人皆對林務局的轉變表達肯定之意，但在交叉訪談過程中，本研究發現社區林業的推動上仍有一些問題：第一，民間與政府對於社區林業的目標在認知上有所差距；第二，平等的夥伴關係尚未能建立；第三、推動過程中缺乏對當地產業與文化特色的整體思考。



## 一、對社區參與概念的認知差距

林務局設定社區林業的目標是奠基之前社區總體營造的成果，所發展出來的社區培力計畫，所以在執行上包括了社區林業三階段的計劃過程。林務局在 2002 年採逐一溝通、組織、培訓，宣傳及落實親民社區林業操作，其第一階段中的實施步驟及方法如下：(陳美惠、管立豪，2002：28)

### 〈一〉 與民間社團理念溝通，建立夥伴關係

初使作法上著重向具有社區營造經驗及成效的民間社團或社區組織辦理溝通說明會，讓他們認識林業，瞭解未來要推動的林業社區營造，讓林務局與地方社團、組織建立夥伴關係，凝聚共識，共同推動社區林業。

### 〈二〉 由民間社團辦理社區營造訓練

當民間社團瞭解並支持林務局推動親民林業政策，願意合作推動之共識形成後，林務局即可補助或委託這些社團(社區林業輔導社團)與所在地林區管理處合作辦理社區林業營造研習營，訓練當地社區民眾學習社區營造過程，其工作內容含組織、培訓、宣傳及研究。

### 〈三〉 對民眾宣導社區林業營造理念及社區人才培訓

接著，社區林業之相關課程包含：如何開會解決不同意見，如何分享、溝通、協調，如何操作社區實務，林業法規、自然保育、社區林業實務等。這些課程的目標在使學員學會社區實務操作技巧並能夠寫社區林業營造計畫書。

由此觀之，社區林業的參與理念主要根植於社區培力之上，但林務單位與民間組織認定的重點卻不一定相同，例如：其中一位利害關係人強調政府的社區林業輔導方向有其設定的議程，其選擇的地點或做法，跟民間常有杆格不入的問題：

我認為社區林業當然是以社區為主，可是當時以這個計畫標準有些不知道是誰擬的，他可能是有一點認為說第二階段應該是有一點靠近山區的社區，他主題應該是想要輔導，因為林務局以前是山區造林，從伐木到山區造林，那他現在已經改為平地的一個輔導，那他比較希望我們能夠盡量接近山區，輔導這些社區，使有自主機能能力，然後可以銜接我們林地的養護工作，主題大概是這樣子，可是對我們來講，他那個計畫並

沒有寫的很清楚，站在一個社區林業的發展功能上，他並沒有設限，所以我們的想法上很簡單的，認為說當然是以社區為主。比如說社區造林，社區生態營造，美食創作，還有一個永續發展都在規範裡面，可是我們現在提，他們就會引導我們要從山區裡面去著手，尤其是企劃的前提靠近山區，以山區為主題來擴散他們的社區層面，他們的想法是這樣子的，那我們的想法是說，這個山區距離社區有一段距離，那我們在社區主題發展來講我們已經跑那麼久生態領域了，那應該要以社區為主，先把社區治理好我們才有那個能力去守護這個山林，這認定的標準就不一樣了。(訪談8，p. 2)

透過上述的訪談得知，民間所期望的社區林業與林務官員所推動的社區林業，在計畫內容的認知上〈例如在地點的選擇與經營方式〉不一定一致。此外，根據某利害關係人表示，社區居民往往在計畫的第二階段就遇到瓶頸，在第二階段填寫計畫書的人往往是當地的村里幹事，但村里幹事並不是都有填寫計畫書的能力，真正會寫計畫書的人是少之又少，產生人才缺乏的問題：

他們自己擬定一個計畫，一年可以報三次，一次十萬塊錢這樣子，我們審核輔導他，我們想把錢發出去，輔導他們，他們社區也想要拿這筆錢來改善他們社區的環境，做綠美化，現在問題最嚴重的是說我們推出去好像很困難，他們取得好像也很困難，問題在哪裡呢？問題在哪邊呢？就是說...取得這筆補助一定要提出計畫，現在社區裡面，他們成立一個社區，一個協會，他們大部分的成員那些幹事都是村里幹事，或是鄰里長來擔任，但是能夠擔任的這些人，不見得能夠寫這些計畫，那個社區的人才，到目前來講，普遍現在第一步，迫在眉睫的就是他要自己培養這些人才，那目前能夠替他們做這些事情的人，都是這些村里幹事，他們都很忙，鄉長又盯的很緊，他們就認為很吃力，他們要協助的地方不是只有這個社區林業的問題，還有其他的。村里幹事願不願意，有沒有這個能力，都攸關這個社區林業是不是能夠落實，這也是原因，就是他們人才缺乏。(訪談7，p. 8)

面對人才缺乏的問題，有受訪者認為藉由『再教育』的方式培養，並藉此建立林務局與社區居民的互動管道，因為社區培力的實踐是不可能假手他人：

像在宜蘭、台中、彰化這些地方的社區總體營造做得還不錯，因為社區總體營造的關係而培養了許多社區組織，或是會寫計畫的人，社區林業的政策執行中勢必會產生一些問題，如社區組織中社區計畫，這樣的問題都可以用「再教育」的概念去執行，讓林務局與基層民眾建立起互動的模式，方法就是讓民眾知道如何申請資源、如何寫計畫書、如何決定自己的事情，這樣的方法是不能假手於他人執行，否則就會產生問題。若一個部落沒辦法發展社區林業，其實不代表它就會沒落下去，可能當時沒有一個帶領他們的領袖出現，但他們仍會找到別的生路，所以不用太擔心有些部落為何沒有執行社區林業。(訪談 10, p. 8)

上述描述說明社區培力與發展自主性的重要，學者亦指出，社區林業著重在提供社區的知識服務與技術訓練，並期待藉由組織的運作，養成社區的領導人才(王鴻濬、吳俊賢，2005：6)，另一方面，林務局也希望透過社區林業與社區建立良好的夥伴關係。然而，上述公部門推行社區林業過程所遇到的問題，卻顯示目前社區仍培力不足，影響到真正平等、合作夥伴關係的建立(劉炯錫，2003)，而著重培力，希望透過補助發放的過程訓練社區自主能力，基本上政府還是扮演一種不對等的指導、協助角色，未能真正落實官民合作的夥伴關係。

## 二、平等的夥伴關係尚未能建立

夥伴關係，顧名思義，一是對等與尊重，二是合作與善意的關係(劉炯錫，2003：28)。參與的過程中，如未能將社區意見納入森林治理相關政策，會更進一步造成社區民眾對參與期待的落差。一些利害關係人提到，森林治理的夥伴關係或社區參與方式，應奠基在“社區的建議或想法”可以被納入決策的一部份，而這正是目前政府提倡參與缺乏的部分：

如果他(政府)用一個比較積極的態度，然後去輔導看你這個社區的需求，結合社區的需求去結合跟他森林相關的，譬如說保育的概念，把它都結合在一起，可是現在的造林不是說很死的說幾公尺就要種一棵或是怎樣怎樣，這種管理的模式已經比較老舊了，這個方式就比較沒有居民在參與，他的居民參與並不是說只是花這個錢，而是說要把居民的一些想法都納入進去。(訪談 6, p. 9)

在此，利害關係人強調，傳統的管理方式已不符合現在的趨勢，現在的林業已走向經營而非管理，而輔導與協助，才有可能獲得社區的配合：

如果說用經營的方式是不是他可以輔導我們，輔導我們的情形下其實數款的增加不會減少這是一定的，因為如果你說走向休閒走向小型的一些觀光，事實上能維持生計的情形下，你可能再去砍樹嗎？不可能嘛！不可能去偷砍嘛！反而只會增加一些樹，不會減少樹，事實上這個也是造林，這種經營方式是不是本身可以帶動林務的就是像林班地的一些小社區或是小部落，反而可以造成一些山中的發源或是怎樣。所以說是不是經營反而是對的，管理反而是不對的？光是管有用嗎？你去管管出來大家都要去種嘛，而且他又規定死死的，那都是完全不對的，這樣農民要怎麼生活？沒辦法生活阿。經營的話你可以不見得完全要用建設的方式，或是用造林的方式，反而你去輔導一些社區，比如說輔導社區去轉型的話，事實上這一個社區，這一塊地事實上它本身樹木會越來越多，一定會越來越多，因為有的是景觀的需要，有的是乘涼的需要，有的時候是所謂的怎麼樣，或是比如說可能藥用，他比較具要經濟價值的，比如說像肉桂之類那類的，這個是你假使種了以後你還可以去利用它。（訪談 6，p. 10）

長久以來，自然資源的經營管理即是以中央集權與科學管理為主，政策的形成與決策的擬定係以官署與學術精英，或加上相關專業團體為核心，凡事以全體國民的利益為依歸，而較忽視或有排除在地脈絡與社群權益的傾向(盧道杰，2002：4)。社區林業雖然開創了民眾參與的第一步，但目前階段還只在社區的培力，未能達到“平等參與”的價值，政府與民間在社區參與或夥伴關係建立的目標上與瞭解上還有相當的落差，而傳統林業管理模式也與目前社區林業的推動有杆格之處。

有學者指出，推動社區林業需有階段性循序漸進的工作，使社區居民自主並樂於配合，主動參與森林生物多樣性保育工作，互動式的社區林業會自然形成(吳坤銘，2004：43)。由此觀之社區林業社區培力的經營方向並非錯誤，但需注意在扶植社區的同時，政府也應以更開放的態度，傾聽在地的聲音，更具彈性的發展與民間的協力關係，從而提升社區參與的內涵。

### 三、缺乏對當地產業特色與文化的整體思考

社區林業的目標是結合當地自然資源、社經資源、與文化資源，同時確保對當地社會機構的協調性、社會規範的相容性、與生活習慣的融入。例如：社區林業的目標在社區發展的核心價值的確定，如：社區公園的認養維護是否為社區居民的價值觀；以及生活與文化是否與社區林業的實施項目相容，如：社區生態保育在當地文化的背景特質(王鴻濬、吳俊賢，2005：7)。然而，有利害關係人表示，台灣對於社區各項資源以及核心價值的確立並沒有良好的發展基礎，也尚未能發展出當地社區產業的特色，使得社區林業總體目標的達成並不容易，他提出了日本的經驗：

現在台灣的木業已不多，所謂的林業一定要有生產與伐木，但是大家一聽到伐木就認為是不對的，但以正常的伐木過程來看是可以被接受，因為這些人就是靠它來維生的，而且並不是每個地方都適合做生態保護的。如日本的山村，生產高經濟價值的木材去發展小型的加工業，如細緻的木雕品等，而這樣子的型態是我認為比較狹義社區林業的雛型，因為它有特色，種植該區的木材，發展該區特色的家具、木製品、手工藝品等。所以與社區合作當中發展出有特色的林業是比較狹義的部分，台灣這一塊產業並沒有發展得很好，我認為可以發展的地點像是竹東，它有傳統的伐木作業和加工廠，東勢也是。(訪談 3A，p. 8)

其次，此利害關係人也提到政府作為參與者，提供資源幫助社區發展當地的特色，在推動社區林業上，必須要先了解當地社區的文化與生活，才能發展屬於社區的，且永續的林業相關活動：

台灣的社區林業是比較朝向以下的方向在走，有些地區像是原住民部落，他們種植的農作物只是為了求溫飽，我們是希望林務局依據經營計畫中將自己的角色化為參與者，是社區的一份子，透過資源來幫助他們發展出自己特色的產業來。林務局做的是比較屬於這層次的工作。不過這幾年來已慢慢朝上述日本為例的加工產業來做，而林務局與社區裡的關係要很密切，否則在社區林業只是扮演一個小角色，沒有良好的互動關係的社區林業是不會持久的，更別說要主導這一地區的林業發展。所以林務局要先融入當地社區的文化，與他們一起生活，進而推動相關的

林業發展與修復作業，社區的民眾才樂於加入此一行列，來幫助政府改善或是發展該地區的林業活動，或許這樣的社區林業不是直接「生產」，但與「林」的工作是有相關性的。像這樣的參與是給予正面的評價，否則即便是社區總體營造而不是社區林業。(訪談 3A, p. 8)。

根據上述的內容顯示，林務局欲達成社區林業政策的目標，必須考慮到社區在人才培力上的瓶頸、民眾對於社區參與的期待，以及納入社區民眾意見與尊重當地文化特色的重要性。以往林務工作都僅是和林木的互動觀念，較少將民眾的參與納入決策(吳坤銘，2004：38)，但社區林業是整體性或全面性的概念，牽涉到社會、文化、經濟等面向，各種影響社區的變數都必須加以考量。在此，我們看到林務局業務核心的轉移趨勢，及從純粹理性、自然科學的取向，漸轉化成重視溝通、社會人文的互動模式，因應這樣的轉變，本研究再次呼應前述人才的納取應開放更多元的背景及管道。

## 參、原住民與森林治理之間的問題

### 一、國土復育條例與原住民衝突的問題

弱勢的原住民文化，在主流「漢文化」影響下，逐漸喪失其主體性與文化的特性，隨之影響的自我認同與族群的自信，也被強勢社經政治結構所瓦解(王鴻濬、吳俊賢，2005：10)。而政府所制定的國土復育條例正深深地影響了原住民的生活行爲。透過訪談幾位利害關係人，我們了解到國土復育條例的內容存在著許多問題：

國土復育條例的內容，立意是相當良善的，但很難執行，為何呢？第一，對於人的問題政策是要相當的周嚴，如靠山吃山的人，家在 1500 公尺以上，他們都不要移動，不過還是有些例外；又如 500 至 1500 公尺內也有例外，原有的作物可以保持下來，但不能再繼續種植，那麼往後該如何生存？要說遷村，也是非常難去執行。這條例是根據舊有的災後國土保育與新的思維訂定出來的，可以做，但很難執行。第二，原住民生存問題，如拉拉山，那裡的坡度已達到八十度，但卻可以見到滿山的桃子，違規使用非常的嚴重。因此政策出來，必須要再依現實層面來做

修改，正視現有的問題，不要去忽視它，否則那將會是一個失敗的政策。第三，國土復育條例基金的籌湊與使用要非常的小心，現在的問題是，基金從何而來？要如何使用？基本上基金是用來賠償與買敏感或是界線不清的土地，但要在十年內籌到一千億，是有困難的。另外，如何使用可以達到最大效果，必須考量公平交易原則，以及一些上述「人」的問題，所以是要全方面考量的。(訪談 3B, p. 5)

從上述訪談得知，國土復育條例的內容不只影響到林地與山坡地的管理，也直接地衝擊到原住民的生活與經濟層面，政府在制定政策時必須有全面性的考量，否則可能面臨政策執行不善的代價。另一位利害關係人即表示，政府處理違規使用山坡地的取締將會付出很大的社會成本，而在徵收土地上，將會與原住民產生衝突：

當山坡地的林班地違規使用被取締，就會引來關注焦點，可能私下被請求不要那麼嚴格查緝。不過這樣的違規行為還是得取締，而且要付出很大的社會成本，很大的金錢、人力來改善它原本的面貌。因此在國土復育條例上，政府單位開始想要付錢把這些地買回來，給付賠償費讓原有者不再耕種，如此政府好管理，違規行為也顯而易見，並更有明確的法條來取締。不過這也牽涉到一項問題，就是價錢方面談不攏，持有者不可能以一年獲益來定價錢，他會說我這一輩子都靠它來維持生計，所以價錢很難去評估。(訪談 3A, p. 4)

另一位利害關係人則認為國土復育條例是好意的惡法，政府在制定政策時，並無真正考慮到當地居民的權益：

在我看來，國土復育條例的立意是良善的，但卻是好意的惡法，後來這項條例裡開放給原住民生活空間，原本是生活用的就不會逼迫他們改進，用的道路也會去維修保護，不過這些都需要認定的程序，為什麼他們生活需要被人家認定，這是很奇怪的事！國家思考的方向和一般民營的不一樣，他們以大多數的人謀福利，但有時候會將這個區域以外的利益帶進來而影響到在地的利益，譬如，單向的決定在這個地方造一條四線道的路，可以通達一個觀光景點，好達到 2008 年觀光客倍增計畫的目標，但卻不考慮該部落會遭受到怎樣的影響。很多地方是要考慮到自然資源與其他相關的山林政策上，國家是否握有絕對至上的權利，如果

政府沒有能力去掌握權利時，是不是就該用其他的治理方式去平衡補強。（訪談 10，p. 2）

許多利害關係人表示，欲解決上述衝突的問題，在制定森林治理的政策或規範上必須考慮到對原住民生活、經濟與文化的尊重，以及在政策決策過程中納入原住民對於森林治理的參與意見，做整體而全面的政策評估，而政府也應首重溝通，否則原住民族不合作與不信任的態度，再好的政策也無法推動。

## 二、原住民對政府不信任以及修補關係的契機

幾位利害關係人均表示，原住民長期以來對政府有著不信任感，例如，政府派原住民去做有關森林資源的調查，但原住民卻敷衍了事，不願在資源調查上配合：

我們現在在林務單位所謂的森林資訊調查的現場和內容部份，可能還有很大〈進步的〉空間，現在所做的森林資源所調查…從這個點去做樣採樣，採樣出來，經過這幾個出探組的探測，跟真正紀錄到的採樣，採樣就是要紀錄觀察，然後就有一套去運作，〈但〉在採樣的過程產生一些問題。我以前曾經有跟兩位布農族的原住民，他們經常去承擔我們林務局的工作…有一次，他們帶人去很高的地方，住了七天，那就是帶不出來，就是負責不出來…他們做的調查，我不知道這個東西誰敢用，為什麼這樣做？這個資訊要做什麼，我們做基礎環境的資訊，要留做很嚴謹的用途。（訪談 2A，p. 3）

不信任關係也危害到森林基礎環境的調查工作，如何修補這種不信任關係，首重溝通與協助傳統部落機制的建立，一位利害關係人提到：

我是想應該如何來回顧、來收拾和原住民的關係，那還有就是說，譬如說，就是像我們現在還是去部落，那對他們自己的傳統領域，根本不需要政府花錢，根本不需要政府花時間去做調查，他們就已經把他們的傳統領域各走過一遍了，裡面到底有什麼東西，裡面到底有幾棵樹木，跟哪些地方遭受破壞，自己都很明白，都很清楚。那這種不信任關係他們也不願意跟你講，當然現在針對我們考慮的主題是說，如果想知道相關資源，那我是覺得政府應該充分的建立關係，在這一部份做充分的培



訓，或是說使他們傳統部落的機制建立起來，那在這一塊佔領，我想你要做什麼調查都沒有問題，因為他們都已經瞭如指掌，那在這一塊建立起來後，我相信原住民〈也可〉重新起飛。(訪談 2D, p. 7)

另一位利害關係人更提及到台灣原住民社會與漢人社會在生態體系上的依存關係，原住民族如何自治，國家與原住民族的互動模式〈這裡須強調原住民社會並非是一個完整的整體，而是分裂而各自獨立的〉，都需要有一套運作的模式：

國家跟原住民社會要有一套溝通對話，甚至一套對話的模式跟運作的模式出來，這個模式要在一種互信的基礎底下運作，因為有一些東西是需要經驗的，你不可能丟一個保護區給原住民去做…做不到嘛，他需要一個過程比如說，學習，原住民社會蠻需要一些學習跟培養人才，那漢人社會跟政府應該是提供這些相對應的支援，或者是說你應該…擬出一些階段性的策略出來，幫助原住民社會，但是也不要呼略這種台灣的多元情況…在這個過程中來建立彼此的互信關係，然後建立一套合作的機制...(訪談 2, p. 29)

### 三、原住民的就業與權益問題

森林的問題與原住民生計息息相關，根據訪談利害關係人表示，大部分的原住民想回歸到山上，不想在都市裡發展，政府應正視原住民在面對社會的快速變遷下成為弱勢團體的問題：

說真的很多原住民都想要回歸到山上，他們在都市根本生活不下去了，那原住民回到部落裡面去，問題是我的土地流失了，我要怎麼回到部落裡去經營？我們的法律規定原住民的土地所有權是政府的，那原住民只是使用者，但在過去原住民也把這使用權頂讓給漢人，那現在政府也可以放領，我們剛剛講得是說經濟上比較弱勢，不是像我們每月每年固定支付的。(訪談 2D, p. 13)

其次，此利害關係人也表示，政府若把部分的管理山坡地權力下放給原住民，與原住民成立森林共管機制，讓原住民有承擔責任的機會，而藉由傳統部落機制的建立，原住民也會了解到對家園應負起的責任，這對政府未來朝向多元化森林治理的趨勢才有助益：

原住民很想當家做主，就是說我要自然主權，或是他們說的跟我們想像的不一樣，要共管，共管這 2 個字出來之後，就糟糕了。原住民現在跟他們〈林務局〉有關係，也有一定的對立，那這個部份外面的人怎麼看我不知道，原住民依山共存，然後是互相使用的，可是我們現在的重點是說，原住民提到自然主權在傳統裡面要自然出頭，那當有一天我們要把權力給原住民，原住民的心情沒有調整好，我們要給原住民當家做主，給地方去試試看，我要告訴原住民，當家做主不容易。當家做主不是說你可以使用全部的權力，而是你要付起這個家的責任。（訪談 2D，p. 14）

從上述的內容得知，原住民在森林治理政策的角色上是一個重要的利害關係人，無論是山坡地的開發或是國有林地的管理等有關森林的經營問題，大部分都牽涉到原住民的生活、經濟，以及文化等層面；因此，與原住民建立良好關係，不斷地與原住民溝通協調，尊重原住民的意見，並適當地將其建議納入政策，都是相當重要。而林務局官員對原住民文化、生活方式的認識，可透過官員再教育的過程，達到對原住民的傳統更進一步的了解。針對部落機制、文化的發展，一位受訪者更提出建議，認為林務局應應用資源，鼓勵好典範的建立，事實上，一些地區已有相當不錯的運作機制，林務單位可先進行小規模的合作模式建立，作為未來與原住民建立夥伴關係的案例參考：

林務局要學到的是，第一個，你要挑到一個對的部落，你一定要進去蹲，你才會知道說這個部落不可行，你要知道原來他們真的有組織，你跟他們談了之後，你會發現原來他們真的有想法，然後你認識之後，至少整個族群在這個部落裡面 90% 以上都是支持那樣的一個決策，所以他是一個可信賴的決策機構，而不是隨便找一個，我剛說 30 個人就一個發展協會。你會發現要跟他談是要花時間，然後你會下定決心說，好！我就是要花時間，然後慢慢再試探，試探後再回去看，在我行政的職權範圍裡面，哪一些部份可以不用修改法律…那我們再看看還有沒有可以周旋的，再看看說有沒有雙方都可以接受的，然後在現在這樣的架構之下，大家都覺得 OK，又省錢，又協助部落發展，而且在這些議題上面，當林務局把這些方式成功的把他委託給這個部落來做，那是不是表示其他的部落，或是林務局其他的功能也可以漸漸的往這個部落來發展？那林務局就要想說，在這個過度的階段，他要怎麼樣去監督，或是怎麼樣去評估說這樣子對不對。你要隨時重新去跟他談，或是在繼續想說怎麼樣做才能夠更好，當他從這個個案學到，

他可以拿去用在其他的個案上面，他就可以不用想說，我一年先丟一百萬下去，然後給一百個部落，或是說三千萬下去，然後給兩百個部落，大家一起來做社區林業，就不會這樣子做。可是只要有個部落成功，而且是按照這種模式，其他的部落就會有人知道說，只有你的內部整合夠，而且怎麼樣保育森林的規範你能夠形成，裡面的人有能力去做，那這樣政府才會信任你，而且你傳統傳承智慧的東西要能夠被保留下來，要能夠被傳承下來，能夠被記錄下來，這樣子才會是對兩方都好的。〈座談 1C，P. 35-6〉

#### 肆、小結

林務局因應社會變遷趨勢，突破以往林業單打獨鬥的格局，逐步形成「國家森林是屬於全體國民所共有」的共識（姚誠，2003：30），而森林治理牽涉的層面不再只有林業的部分，還涉及到人民的生活層面，範圍逐漸增廣，林務局的核心業務也逐漸轉型，以面臨新的挑戰。本研究即建議林務人員的教育與培育必須多元化，人員的招募不能只限於森林科系的背景，而要考慮其他，如：管理經營、社區溝通、環境社區規劃等相關人才，以因應日益複雜的森林治理問題。

另外，本研究也指出責任政治的問題一直無法有效的解決，政府的基層人員對於民眾所提的意見沒有決定權，而握有決策的高階官員卻缺乏提供長期一致的森林政策目標，基層聲音無法上達，政策因換人當家而屢有更迭，公務體系的協調出現斷層，而解決之道即在建立多元的制度性參與管道，讓相關利害關係人能在森林政策發展上有討論辨証的機會，經由參與討論過程而型塑的政策，能涵蓋較全面且細膩的思考，執行上會因有較多的支持而較能落實，也可以抵擋政治上改弦易轍的壓力。

事實上，林務局正逐漸朝向多元化經營，政策的推動影響到的利害關係人及其權益越來越多，例如發展社區林業，影響的範圍不是只有社區如何經營林業的各項計畫，也會攸關社區居民就業、生活、經濟等問題，但有些計畫的推動只為了美化環境等政府所定的目標，而忽略了社區居民對當地社會、經濟與文化發展的期待與就業機會的需求，得不到人民的支持，政策的推動無法收到實質的效益。有學者即指出，攸關社區的重要公共事務，都應該由社區居民來共同參與和

關心，如果一切事情都由政府部門主導，而居民只是被動地在接受援助和建設，居民是不會去關心這些設施、進而有感情去珍惜它（陳美惠、管立豪，2002）。

在推動社區林業過程中，林務局社區培力的想法以及主動與民眾接觸值得肯定，但林務局若想與社區建立夥伴關係，還必須先深入了解當地社區文化與生活，尤其關於原住民的部分，其傳統文化與生活須獲得了解與尊重。目前政府與原住民社區的關係因歷史文化、認知距離差異及缺乏溝通等因素，深築一條彼此難以跨越的鴻溝（陳美惠、管立豪，2002：26），政府更應該在了解與尊重的前提下，釋出善意與資源，並透過組織再教育的過程，重視與原住民族平等的溝通管道，建立真正的夥伴關係。

重視森林社區產業發展的需求，正視相關利害關係人的聲音納入森林政策的重要性，尊重在地文化，兼顧育林保林價值，這是政府面臨森林治理轉型的挑戰。面對民主化後以民意為依歸的社會，政府應與社區蓬勃發展相互呼應，推動各項林業政策時，尊重社區的主體性，誠意的進行各項溝通、傾聽，如此才能減低執行政策所遇到的阻礙，提升社區公共、共善利益參與的品質。

## 第八章 結論與建議

本研究團隊從「森林治理」的角度重新定位與檢視林務局的願景、政策和  
工作計畫，以因應全球化與民主化時代變遷的各種新興挑戰。經過半年來廣泛的資  
料蒐集與分析，得到許多寶貴意見和發現，歸納提出以下四點建議，供林務局參  
考。

一、 **確立規範性願景:** 本研究團隊提出了四項合乎國際「永續經營」典  
範與國內環境與社會需求的規範性願景：生態保育、社區參與、經濟正義、與行  
政效能，並在期中簡報時獲得與會人員的確認，應是林務局未來應當致力追求的  
願景，以及指導相關政策計畫的規範性原則。根據這四項規範性原則，研究團隊  
在分析林務局近中程政策規劃等報告時發現，目前相關策略研擬多偏重在生態保  
育與社區參與，林務局應補強有助於實踐「經濟正義」與「行政效能」面向的相  
關政策或計畫。

二、 **強化政策溝通:** 根據這些原則，研究團隊進而透過德非法，並輔以  
深度訪談與座談的資料，匯集專家對於目前林務局近中程政策規劃的評估。在第  
五章中，研究團隊依序呈現專家對於每一項政策與計畫的評估和意見。就個別政  
策的認同度與執行度而言，「海拔 1500 公尺以上山區禁採收林木」、「結合民間力  
量進行 OT、ROT 或 BOT 經營」、以及「提高本國木材自給率」等三項政策，是  
學者專家反對意見較為明確且強烈的政策或計畫。因此，這些政策的規劃與推  
動，仍有待更多公共的討論與溝通。

除了加強內、外部的溝通之外，在治理的架構下，利害關係人—尤其是原住  
民，也是落實森林治理的關鍵。特別是在強調民主參與的今天，社會中各種利害  
關係人的意見，經常造成政府的兩難或挑戰，而漢人與原住民文化的差距和長期  
累積的刻板印象，也常導致基層人員雖然試圖推動「伙伴關係」，卻經常以漢人  
觀點或官方模式「發放資源」，而使得社區參與徒具形式。因此，在每一項新政

策或計畫實施前，應先與基層人員交換意見並聽取實務建議，除了透過雙向的溝通和意見回饋，修正補強計畫的「可執行性」之外，也能讓基層人員對於各項政策有更充分的認識與準備。

三、 **提升行政效能:** 從治理的角度而言，第一線政策執行者的意見，是政策制定和分析不可忽略的一環，同時也是研究團隊在訪問許多專家學者時，所共同認為當前森林治理工作最關鍵的弱點。因此，本研究特別針對全體林務局基層同仁，進行大規模郵寄問卷調查，並且獲得了相當熱烈的回應。第一線執行人員對於林務政策與計畫的可欲性和可行性評估，已在第六章系統性地呈現。整體而言，在接受評估的 35 項細部計畫中，除了與民間合作（OT、ROT 或 BOT）經營森林遊樂區的政策認同度最低（51%左右），以及提高林木自給率的 70%也稍低之外，其餘計畫皆有超過 75%的認同度。不過，基層人員對於政策可行性的質疑，也很明顯地反映在只有五、六成的樂觀度的數字上。此外，針對政策落實度的評估，整體而言專家們也有「雖認同，但對落實執行感到質疑」的傾向。因此，唯有透過參與式決策後達成的共識，才能贏得執行人員對於政策的認同與使命感，這對於實踐與推動永續經營新典範下的各種政策，絕對是最關鍵的。

四、 **多元化人才培育:** 經過逐項的分析之後，很明顯地可以看出，讓基層人員最頭痛與無力感的，並不是技術問題，而是處理人與人之間的利害關係。過去林務工作人員在專業職能的養成過程中，通常只著重在「木材」和「生態」等相關知識的建立，較欠缺人文與社會科學方面的訓練。因此，研究團隊具體建議林務局未來對於員工的在職訓練，除了強化技術面的專業之外，同時也應加強社會工作、行政管理、以及更具體的社區與族群政治等課程。此外，林務局人員的招募不應只限於森林科系的背景，而要考慮其他如管理經營、社區溝通、環境社區規劃等相關人才，對於現有的決策與執行人員，則應透過組織再教育和持續的實務反省與學習，真正體現互相壯大的伙伴關係，進而能夠逐步朝向永續森林治理的願景邁進。

總結而言，本研究所提出的新世紀森林治理規範性原則，以及對於林務局未來十年政策方向與四年的工作計畫的評估與建議，可作為林務局釐清未來定位和工作方向之參考，若能朝此方向逐步調整並切實執行，則森林治理工作將不僅符合國際進步趨勢，亦能有效回應國內各界和基層人員對於林務工作的期待，從而彰顯林務局兼具宏觀願景、技術專業與尊重民意的治理能力。

## 參考文獻

### 中文書目

1. 中華林學會，《中華民國台灣森林誌》，1993。
2. 王培蓉《森林經營典範轉移對台灣森林科學社群影響之研究》，台灣大學森林學研究所博士論文，2004。
3. 王鴻濬、吳俊賢，〈推動社區林業之組織建構與行動策略〉，《台灣林業》，第31卷，第3期，頁3-11，2005。
4. 丘昌泰，〈跨越森林保育政策—轉型的斷層〉，《台灣林業》，第28卷，第1期，頁13-21，2002。
5. 行政院農委會林務局，《台灣省林務局誌》，1997。
6. 何偉真，〈親民林業—台灣林業的新疆界〉，《台灣林業》，第24卷，第3期，頁3-7，1998。
7. 吳孟珊，《台灣森林經營觀念之轉變—台灣林業月刊之內容分析》，台灣大學森林學研究所碩士論文，2001。
8. 吳坤銘，〈林業走入社區—從朝陽國家步道整建談起〉，《台灣林業》，第30卷第4期，頁38-43，2004。
9. 姚誠，〈不要跟我說再見 林田山—論「社區林業」的改造與「林業社區」的再造〉，《台灣林業》，第29卷第1期，頁30-34，2003。
10. 姚鶴年，《台灣林業之發展》，中華林學會編印，1994。
11. 姚鶴年，《台灣省林務局誌》，1997。
12. 陳玉峰，李根政，許心欣，2000，《搶救棲蘭檜木林運動誌（中冊）台灣檜木霧林傳奇與滄桑》，高雄市愛智圖書公司出版。
13. 黃裕星，〈台灣林業經營與自然保育〉，《台灣林業》，第23卷，第2期，頁6-14，1997。
14. 黃裕星，〈全民造林與提高木材自給率之探討〉，《台灣林業》，第25卷，第



- 4 期，頁 4-7，1999。
15. 陳美惠、管立豪，〈社區林業—居民參與保育共生〉，《豐年》，第 52 卷第 5 期，頁 26-30，2002。
  16. 楊秋霖，〈試論林業的願景〉，《台灣林業》，第 27 卷，第 1 期，頁 9-12，2001。
  17. 顏仁德，〈新世紀林業政策芻議—維護森林生態、保育自然資源〉，《台灣林業》第 31 卷，第 1 期，頁 5-16，2005。
  18. 劉炯錫，〈實踐與原住民建立夥伴關係的社區林業〉，《台灣林業》，第 29 卷第 1 期，頁 28-29，2003
  19. 盧道杰，〈社區林業的發展與願景—由社區保育的經驗談起〉《台灣林業》，第 28 卷第 6 期，頁 3-9，2002。

#### 英文書目

1. FAO, *FAO Strategic Plan for Forestry*, 2000. Retrived on 2005/11/1 at [http://www.fao.org/forestry/foris/pdf/strat-plan/strat\\_pope.pdf](http://www.fao.org/forestry/foris/pdf/strat-plan/strat_pope.pdf).
2. IUCN , *IUCN Forest Conservation Programme: Component Programme Plan for 2005-2008 Intersessional Period (Final Draft)*,2003.
3. Lipsky, Michael. 1980. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of The Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
4. Pierre, Jon & B. Guy Peters (2000) *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press.
5. WCFSD , *Our Forests Our Future: Summary Report of the World Commission on Forests and Sustainable Development*,1999.
6. WWF International & IUCN, *Forests For Life: The WWF/IUCN forest policy book*,1996.

## 附錄一

### 民國 34 年至 94 年公佈之林業法規及施政原則

年度	事項
34 年(1945)	1.有關造林、保林之六項施政方針 2.修正森林法
35 年(1946)	1.台灣限制伐木辦法
36 年(1947)	1.倡「以林養林」 2.台灣省漂流木申請承撈辦法
37 年(1948)	1.森林法施行細則 2.台灣省山地保留地管理辦法
38 年(1949)	1.倡「植伐平衡」 2.台灣省森林火災防範辦法 3.台灣省森林原野取締規則
39 年(1950)	1.台灣省保林獎勵辦法 2.台灣省森林用地租地造林辦法及施行細則
40 年(1951)	1.濫墾地整理辦法 2.台灣省獎勵山地育苗及造林實施辦法
41 年(1952)	1.台灣省森林空襲防火辦法
42 年(1953)	1.倡「保林重於造林，造林重於利用，利用重於開發」 2.修正台灣省獎勵山地育苗及造林實施辦法
43 年(1954)	1.台灣省鄉(鎮)護林協會章程準則 2.修正台灣省統一檢查林產物實施要點 3.實施保林防區制度，全省分為 330 防區，設巡邏箱 1075 隻
44 年(1955)	1.預防與撲滅森林火災緊急措施注意事項
45 年(1956)	1.修正森林法施行細則 2.修正獎勵經營林業辦法 3.倡「多伐木、多造林、多繳庫」
46 年(1957)	1.公佈不要存置林野管理辦法

47年(1958)	1.台灣林業政策及經營方針
48年(1959)	1.台灣省林產物處分暫行規則
49年(1960)	1.林務局改制，山林管理所與林場合併為林區管理處
50年(1961)	1.台灣省造林工作競賽辦法
51年(1962)	1.修正台灣省不要存置林野經營管理要點 2.台灣省防止濫墾濫伐工作劃分職責及施程序注意事項 3.台灣省森林水利水土保持業務聯繫辦法
52年(1963)	1.台灣省保林辦法 2.台灣省國有林漫植木清理辦法
53年(1964)	1.台灣省公有山坡地推行水土保持辦法 2.台灣省造林辦法
54年(1965)	1.推行林相變更政策 2.修正台灣省山地保留地管理辦法 3.台灣省河川管理規則
55年(1966)	1.台灣省政府林產物檢查規則
57年(1968)	1.台灣省國有森林用地出租造林辦法
58年(1969)	1.台灣省國有林事業區內濫墾清理計畫及處理程序 2.發展觀光條例
59年(1970)	1.治山防洪養護辦法
60年(1971)	1.修正台灣省國有林產物處分規則
61年(1972)	1.修正台灣區國有林產物處分規則 2.國家公園法
62年(1973)	1.修正台灣省造林辦法 2.台灣省防止取締濫墾伐方案
63年(1974)	1.台灣省造林貸款基金設置及管理運用辦法
64年(1975)	1.行政院訂定「林業政策三原則」 (1)林業之管理經營，應以國土保安之長遠利益為目標，不宜以開發森林為財源。 (2)為加強水土保持工作，保安林區域範圍應再予擴大，減少森林採伐。

	<p>(3)國有林地應盡量由林務局妥善經營，停止放領放租，現有木材商之業務，並應在護山保林之原則下，逐步予以縮小，以維護森林資源。</p> <p>2.台灣省政府擬定「台灣林業經營改革方案」</p>
65年(1976)	<p>1.台灣林業經營改革方案</p> <p>2.山坡地保育利用條例</p> <p>3.非都市土地使用管理規則</p> <p>4.台灣省水庫集水區治理辦法</p>
66年(1977)	<p>1.林地護管工作要點</p> <p>2.區域計畫法實施細則</p> <p>3.林務局機動森林救火隊組織要點</p>
67年(1978)	<p>1.台灣省各縣市濫墾伐處理督導聯繫會報要點</p> <p>2.台灣省山坡地土地可利用限度查定工作要點</p>
68年(1979)	<p>1.林務局各林區管理處重要作業地區防火安全檢查要點</p> <p>2.風景特定區管理規則</p>
69年(1980)	<p>1.再次實施林相變更六年計畫</p> <p>2.發展觀光條例</p> <p>3.修訂森林護管工作要點</p> <p>4.修正發展觀光條例</p>
70年(1981)	<p>1.修正台灣林業經營改革方案</p> <p>2.修正台灣省保林辦法</p> <p>3.修正台灣省造林辦法</p> <p>4.修正台灣省水庫集水區治理辦法</p> <p>5.修正非都市土地使用管理規則</p> <p>6.高爾夫球場管理規則</p> <p>7.修正獎勵經營林業辦法</p>
71年(1982)	<p>1.修正台灣省國有林事業區出租造林地管理辦法</p> <p>2.文化資產保存法</p> <p>3.國家公園法施行規則</p> <p>4.風景特定區管理辦法</p>
72年(1983)	<p>1.台灣區國有林產物處分規則台灣省實施辦法</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>2.山坡地開發建築管理辦法</li> <li>3.加強山坡地推行水土保持要點</li> <li>4.墳墓設置管理規則</li> </ul>
73 年(1984)	<ul style="list-style-type: none"> <li>1.修正非都市土地使用管理規則</li> <li>2.台灣省坡地災害防治要點</li> <li>3.文化資產保存法施行細則</li> <li>4.台灣地區自然生態保育方案</li> </ul>
74 年(1985)	<ul style="list-style-type: none"> <li>1.修正森林法</li> <li>2.再次修訂台灣林業經營改革方案</li> <li>3.修正台灣省山坡地土地可利用限度查定工作要點</li> <li>4.修正風景特定區管理規則</li> </ul>
75 年(1986)	<ul style="list-style-type: none"> <li>1.修正台灣省各縣市濫墾處濫伐處理督導聯繫會報要點</li> <li>2.修正山坡地保育利用條例</li> </ul>
76 年(1987)	<ul style="list-style-type: none"> <li>1.修正森林法施行細則</li> <li>2.山坡地保育利用條例施行細則</li> <li>3.台灣區國有林伐木業管理要點</li> <li>4.修正獎勵經營林業辦法</li> <li>5.台灣省環境影響評估實施計畫</li> <li>6.台灣省垃圾處理使用農林土地處理要點</li> </ul>
77 年(1988)	<ul style="list-style-type: none"> <li>1.修正非都市土地使用管理規則</li> <li>2.修正台灣省山坡地土地可利用限度查定工作要點</li> <li>3.修正風景特定區管理規則</li> <li>4.現階段自然文化景觀及野生動植物保育綱領</li> </ul>
78 年(1989)	<ul style="list-style-type: none"> <li>1.籌修台灣林業經營改革方案</li> <li>2.國有林事業區經營計畫綱要</li> <li>3.野生動物保育法</li> <li>4.森林遊樂區設置管理辦法</li> <li>5.修正林產物伐採查驗規則</li> <li>6.保安林經營準則</li> <li>7.國有林林產物處分規則</li> <li>8.修正獎勵經營林業辦法</li> </ul>
79 年(1990)	<ul style="list-style-type: none"> <li>1.台灣森林經營管理方案</li> <li>2.野生動物保育法施行細則</li> </ul>

	<ol style="list-style-type: none"> <li>3.山胞保留地開發管理辦法</li> <li>4.修正林務局森林護管工作要點</li> <li>5.國家公園或風景特定區內森林區域管理經營配合辦法</li> <li>6.生態保育區及自然保留區保育措施</li> <li>7.修正山坡地開發建築管理辦法</li> <li>8.修正台灣省河川管理辦法</li> </ol>
80 年(1991)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.修正台灣省獎勵私人造林實施要點</li> <li>2.獎勵農地造林要點</li> <li>3.修正林務局機動森林救火隊組織要點</li> <li>4.台灣省保安林施業方法</li> <li>5.森林登記規則</li> <li>6.修正非都市土地使用管理規則</li> <li>7.台灣省政府公佈台灣森林經營管理方案之修正案，其重點： <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)明定台灣森林經營管理之目標為國土保安之長遠利益，並以加強造林、治山防洪、減少伐木、維護森林資源為工作重點。</li> <li>(2)規定國有林事業區之經營管理應依永續作業原則，配合集水區經營種植長伐期優良樹種，並建立森林地理資訊系統。</li> <li>(3)規定私有保安林之造林費用由政府負擔。</li> <li>(4)規定於民國 81-86 年度每年全省伐木最高量為 20 萬立方公尺，每伐區皆伐面積不得逾 5 公頃，全面禁伐天然林、保安林、水庫集水區、生態保護區、自然保留區、國家公園，即無法復舊造林地區林木；規劃新開發林區時，應辦理環境影響評估後始得採伐。</li> <li>(5)配合維繫森林資源之需要，規定應積極充實各項保林設施。</li> </ol> </li> </ol>

81 年(1992)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.省府委員會議審查通過：林務局森林遊樂區暨遊樂設施提供民營作業要點草案。</li> <li>2.林務局提出澎湖造林工作簡報，以書面報告澎湖造林工作推行組織，落實澎湖造林六年計劃暨 81 年度(未滿)造林執行情形。</li> <li>3.八月七日，省政府成立澎湖造林推行小組，由澎湖縣長任召集人，並設立澎湖造林工作隊，負責執行落實澎湖造林六年(81-86 年度)計劃。</li> </ol>
82 年(1993)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 省府公佈：台灣區國有林產物處分規則業奉行政院修正公佈為國有林林產物處分規則，原處分規則之台灣省實施辦法修正為新處分規則之實施辦法(草案)；政府機構之直營伐木已結束。</li> <li>2. 自本年度起國有林事業區檢定工作移轉由各該林管處負責辦理，林務局森林企劃組派員輔導協助，以落實「由下而上」之管理理念。</li> </ol>
83 年(1994)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.林務局邀請中央及省府有關機關單位初步研議阿里山森林鐵路開放民營具體方案。</li> <li>2.省府修正公佈台灣省獎勵私人造林實施要點，每公頃獎勵金由 3.2 萬元大幅提高為 15 萬元。</li> </ol>
84 年(1995)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.農業委員會發布全國第一版「農業政策白皮書」對於林業之長期發展策略明定為： <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)保育國有林資源，獎勵民間造林；</li> <li>(2)改善林木品質，提高木材自給潛力；</li> <li>(3)加強森林經營規劃，發展森林遊樂；</li> <li>(4)維護森林安全，評估伐木之生態影響；</li> <li>(5)輔導海外林業投資，穩定木材來源。</li> </ol> </li> <li>2.農業委員會核示：出租造林地可否設置森林遊樂區請示案，核應依台灣省</li> </ol>

	<p>國有林事業區出租造林管理辦法之規定辦理。</p> <p>3.在十一月三十日，行政院於民國 58 年七月五日曾有「各級政府所管公地不得與私有土地交換產權」之規定，今日起停止適用，其理由為「提高土地利用」。</p>
85 年(1996)	<p>1.七月一日，林務局開始執行 86 年度農業綜合調整方案之森林生態系經營先驅計劃(86-89 年度)，是依據第三次全國農業會議林業組結論及農業政策白皮書所訂，欲以之確定國家森林之經營目標，並建立森林生態經營技術體系。</p> <p>2.八月二十二日，農委會研擬全民造林綠化運動行動綱領與實施計劃，盼能藉此運動使台灣森林回歸原有風貌。</p> <p>3.林務局承辦農委會新擬森林生態系經營先驅計劃(86-89 年度)，各林管處之森林經營將以各該地區社區發展之需求為重點，使林業建設成為整體社經發展中重要一環，並成為確保環境生態之基本建設，使未來森林經營將以實現「親民林業」為目標，融入各社區生活中。</p> <p>4.林務局台灣林業政策研討會，擬定五大議題：</p> <p>(1)調整林業行政體系，改善經營效率；</p> <p>(2)順應國際環保趨勢，修正森林經營理念；</p> <p>(3)加強造林撫育，合理利用省產造林木；</p> <p>(4)加強森林資源保護，發揮其公益功能及經濟效用；</p> <p>(5)檢討森林遊樂功能，導引其發展趨勢。</p> <p>5.十二月十八日，行政院經濟建設委員會通過跨世紀農業建設方案(87-90</p>



	年度)，農林建設方面，將完成造林 5 萬餘公頃，森林覆蓋率自 58.53%提高為 60.24%。
86 年(1997)	1.加強森林生態系經營計畫。
87 年(1998)	1.林務局召集森林企劃組、東勢處、嘉義處及農航所組成的軟體開發小組所研發的「造林地資訊系統」於十二月完成啓用。
88(1999)	1.林務局改隸為行政院農委會後，國有林正式回歸中央經營管理。 2.林務局與台灣中小企銀已於十二月合作發行「森林卡」認同卡。 3.林務局執行行政風業務督導計畫。 4.整合「加強造林與森林生態系經營計畫」與「全民造林運動實施計畫」為「加強造林及森林永續經營計畫」。
89(2000)	1.研擬台灣地區森林資源政策白皮書，以供我國中長程森林資源保育與林業經營之圭臬。 2. 林務局於五月二十二日起執行「九二一災區土石災害緊急水土保持處理計畫」，施設緊急水土保持措施，以降低人民生命財產損失，維護公共安全。 3.行政院農委會林務局為嘉惠林農，提經行政院農業委員會於八十九年六月二十六日討論通過修正「國有林事業區出租造林地管理要點」，將林產物的分收率大幅調整。 4.行政院農委會林務局於七月二十日舉行的擴大局務會議中指出，九十年起將全面實施森林生態系經營，同時為遵循行政程序法之施行，經營計畫在施行前將由地方林區管理處公告，並公開於林務局之網頁 ( <a href="http://www.forest.gov.tw">http://www.forest.gov.tw</a> )，徵求地方機關、民間社團及全國民眾等各方意

	<p>見，讓森林經營能兼融生態保育及人民之需求。</p> <p>5.林務局為落實生態系經營理念，在配合「行政院各部會地區辦公室及改隸所屬機關組織調整」之際，將整併行政院農業委員會林業處森林科、保育科等相關單位業務，成立「森林暨自然保育署」，目前該組織調整草案已陳報行政院研究發展考核委員會。</p>
90(2001)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.公告棲蘭、丹大、關山等新設之野生動物重要棲息環境為野生動物保護區，並規劃合法狩獵區域。</li> <li>2.林務局成立「森林生態系經營策劃小組」，整合「森林永續經營」、「森林資源多目標利用」、「維護生物多樣性」等三大理念，達成多目標經營之永續森林經營。</li> <li>3.辦理國有林檢定調查工作分別為東勢林區大甲溪事業區、嘉義林區阿里山事業區、南投林區埔里事業區及阿里山事業區、花蓮林區木瓜山事業區等，完成檢定調查面積 158438 公頃，林區相片基本圖測製 458 幅。</li> <li>4.全面設置永久樣區，進行林木生長調查，以建立全面的堅測系統，至九十年底止全島已設置永久樣區共 2329 個，其中 626 個為本年度所設置。</li> <li>5.辦理「森林資源保育及監管系統建置計畫(第二期)－監管歷史資訊建置與查詢功能擴充」。</li> <li>6.辦理「林務局圖籍座標轉換暨地理資訊應用推廣研習計畫」。</li> <li>7.辦理地理資訊數化圖檔詮釋資料(metadata)建置。</li> <li>8.建構統一性之「台灣生物資源資料庫中心」，將作為未來全國性基礎生物資料管理單元，並可將各級政府機關、全國各公私立大學及研究機構等</li> </ol>

	<p>單元提供所需資料。</p> <p>9.依據行政院 89 年 6 月 19 日台 89 農字第 17827 號函核定之「中長程公共建設計畫第 1 期 4 年(90-93 年)農業建設計畫—加強造林及森林永續計畫」，研擬林務局 90 年度「加強造林及森林永續經營計畫—國家森林永續經營計畫」。</p>
91(2002)	<p>1.推出「社區林業—居民參與保育共生計畫」以自然保育工作為主體之試辦計畫。分為三階段：</p> <p>第一階段：</p> <p>是藉由小額經費補助輔助社區裡有助於凝聚社區意識及人才培育的活動，並透過社區參與計畫的過程中，適時導入生態、資源永續的理念和做法，並培養居民永續經營其社區的能力。</p> <p>第二階段：</p> <p>「林業示範社區營造與規劃」為社區提出的社區未來整體發展之構想書，經審查通過後，可獲上限 150 萬元的整體規劃費；對完成之社區整體規劃所需之經費，與林業經營相關項目，則由林務局各林管處編列度預算給予連續 3 年之補助經費。</p> <p>第三階段：</p> <p>則是社區與林務局共同經營管理國家森林。</p> <p>2.為推動「社區林業」計畫，林務局各林區管理處皆成立「社區林業推動小組」，負責研擬各項林業施業融入社區營造之做法。</p> <p>3.依據「挑戰 2008：國家發展重點計畫」執行原則，將 91 年度原納入在中程計畫辦理之施政計畫項目，依輕重緩急作規劃調整，擇取重點施政項目納入國家發展重點計畫主管部分。</p>

92(2003)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.執行「林道改善及維護計畫」、「全國景觀道路建設計畫」及「擴大公共建設方案-全島林道網整修及安全設施維護計畫」計辦理刈草等工作，配合觀光客倍增計畫，改善森林遊樂區聯外道路之景觀、綠化與安全設施。</li> <li>2.推動社區林業發展，補助社區組織，執行「社區林業」第一階段計畫案。</li> <li>3.建立林地分區經營基準，完成國有林地分級分區，劃分自然保護區、國土保安區、森林育樂區及林木經營區等4區之經營基準，提供各分區經營管理執行。</li> <li>4.建立ICS組織完成林火預警系統，並積極訓練林務人員，建構電訊整合平台。</li> <li>5.林務局於92年度共辦理平地造林、育苗計畫、林地防除小花蔓澤蘭、海岸林生態復育-區外保安林接管及維護、國有林人工林中後期撫育、馬告地區生物資源調查及加強森林護管工作計劃等工作，計6項，共創造5,204個就業機會，經費預算9億6,544萬元，僱用當地原住民及失業人士協助辦理。</li> <li>6.行政院於92年5月2日總統華總一義字第09200081110號令公布「擴大公共建設振興經濟暫行條例」，由各政府機關依本條例提報公共建設計畫。林務局提報計畫項目計有阿里山登山鐵路整建、東勢舊製材廠區整建、擴大在地人參與國有林地土石流整治、全島林道網整修及安全設施維護等共4項計畫，經費合計9億1,070萬元。</li> </ol>
93(2004)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.自八月二日至十二月三十一日期間，陸續進行6條國家步道公共設施改善工程。</li> </ol>

	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. 預告「舉發或查獲違反野生動物保育法案件獎勵辦法」草案。</li> <li>3. 預告自然保護區設置管理辦法(草案)。</li> <li>4. 預告「森林遊樂區設置管理辦法」修正草案。</li> </ol>
94(2005)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.公告召開「草嶺地區九二一地震國家紀念地整體規劃興辦事業計畫」土地徵收、撥用等相關事宜公聽會。</li> <li>2.預告修正「國有林林產物處分規則第十六條、第十七條」。</li> <li>3.預告修正「森林法施行細則」公告、森林法施行細則修正草案總說明及條文對照表。</li> <li>4.«森林遊樂區設置管理辦法»業經行政院農業委員會於94年7月8日以農授林務字第0941750355號令修正發布。</li> <li>5.«野生動物保育法施行細則»業於中華民國94年8月8日以農授林務字第0940136560號令修正發布。</li> <li>6.預告訂定「自然地景指定及廢止審查辦法」草案。</li> <li>7.重行預告修正「山坡地開發利用回饋金繳交辦法」。</li> </ol>

資料來源：中華民國台灣森林誌，1993；台灣省林務局誌，1997；台灣林業季刊1997-2005；林務局民國90-92年報；林務局網站

## 附錄二

歷次林業經營改革方案與台灣森林經營管理方案之比較

項目	林業經營改革方案原案(民國 66 年至民國 69 年)	林業經營改革方案修正案(民國 70 年至民國 73 年)	林業經營改革方案再修正案(民國 74 年至民國 80 年)	台灣森林經營管理方案(民國 81 年至民國 86 年)
1.保安林	擴大編列	同左	同左	同左，並增私有保安林造林費由政府負擔條文
2.治山防洪	(1)推行第二期 10 年治山防洪計劃	同左	同左，自 76 年起續有第三期 5 年計劃	加強辦理治山防洪
	(2)主要溪流及需要水土保持地區保留 50 公尺護林帶	同左	同左	同左
	(3)具有水土保持及造林價值地區禁採土石及開礦	同左，且具有觀光價值之自然景觀亦禁採土石及開礦	同左	同左
3.森林資源經營	(1)多目標經營	同左	同左	同左
	(2)配合集水區以劃分事業區	同左	同左	同左
	(3)不易造林地區不得伐木	同左	同左	同左
	(4)伐木應採小面積皆伐或擇伐	同左	同左，林務局自限皆伐面積為 25 公頃	每皆伐面積限 5 公頃以下
		(5)興建必要之林道	同左	同左
			(6)延長林木輪伐期，種植深根性樹種	

				(7)林地分級使用，建立地理資訊系統
				(8)天然檜木林、水庫上游保安林、生態保護區、自然保留區、國家公園等禁止砍伐
				(9)實驗林及試驗林不得商業性砍伐
4.年伐木量	(1)100 萬立方公尺 (2)砍伐面積 12000 公頃	150 萬公頃	同左	(1)50 萬立方公尺以下(後修正為 20 萬立方公尺以下)
5.每年造林	30120 公頃	首 2 年每年 26000 公頃，後依實核編 2 年	依實核編	依實核編，伐木地、火災跡地、濫墾回收地、海岸防風林應加強造林，超限利用之山坡地亦積極輔導造林
6.林相變更		低材積天然林實施林相變更	同左	
7.林產處分	(1)縮減林木標售，增加直營伐木	同左	同左	
	(2)每一標號林木之數量及木材商得標數，予以限制	同左	同左	
8.林地管理	(1)除有關社會福利及公共設施者外，國有林地除山地保留地外，不再放租；解除或交換使用	(1)同左，另增觀光旅遊、新社區兩項亦可放租解除或交換使用	同左	(1)國有林地不再放租、解除或交換使用 (2)以下之林地，不在禁止之列：

		(2)山地保留地 及原野地之放 租、解除或交換 使用，另案討論	同左	A.符合森林法 第八條規定者 B.行政院專案 核准者 C.已出租林地 另案檢討者
	(3)已放租放領之 山地保留地以公共 造產方式經營	同左	同左	
	(4)已放租之國有 林地應督導造林， 否則取消合約	同左	同左	
9.公私有林 之經營	積極輔導	同左	同左	同左，並補助私 人造林
10.森林保 護	禁止盜伐濫墾，防 範林火及病蟲害	同左	同左	同左，並充實設 備，發揮機動能 力
11.自然、生 態保護區	設立	同左	同左	積極設立
12.野生動 物保護區				積極劃定、設立
13.森林遊 樂區	設立	同左	同左	同左，並積極進 行
14.森林副 產物			加強副產物之培 育及利用，並得 劃定專區推行	
15.試驗研 究	寬籌經費，增加實 用性研究	同左	同左	同左



16.海外森林資源開發	支持民間開發國外森林資源	同左	同左	
17.林業財務	自給自足，若收支無法平衡時，另行設法	提出具體計劃，由中央及省方支應	同左	
18.長期經營計劃		研訂台灣森林資源發展及木材供需之長期目標	同左	同左
19.業務督導	經濟部成立督導小組督導	同左	同左	由業務主管機關督導

資料來源：中華民國台灣森林誌，1993

### 附錄三

## 「全球化與民主化變遷中的新世紀森林治理」 問卷調查

親愛的林務局同仁您好：

非常感謝您同意填答此份問卷。本研究計畫係由林務局森林企畫組委託辦理。為了瞭解第一線林務工作人員的意見和心聲，而有此次的問卷調查計畫，藉由諸位林務菁英的協助，本研究計畫始得以順利進行。

本問卷採匿名作業，資料僅作統計之用，懇請您能撥空在收到本問卷一週內填答完畢，對摺裝訂後直接投至郵筒寄回，願能減輕您回件之負擔，請您放心填答，並謝謝您的協助！

在此，先向您致上最高謝意，非常感謝您花費寶貴時間與心力完成這份問卷。若您對這份問卷有任何意見，敬請批評指正。祝您

身體健康、萬事如意

世新大學行政管理系教授 余致力 謹誌

聯絡人：彭滄雯 ypeng@cc.shu.edu.tw  
電話：(02)2236-8225 轉 3475

### 基本資料

性別：\_\_\_\_\_ 年齡：\_\_\_\_\_

最高學歷：\_\_\_\_\_ 目前工作地點（縣市）：\_\_\_\_\_

服務年資：\_\_\_\_\_ 職務：\_\_\_\_\_ 任主管職：主管 非主管

# 第一部份 (請單選)

在第一部份，我們採取表格化的方式呈現未來十年林務局主要政策及其細部執行計畫，請您一一指出 (一) 您對於此項政策或計畫之必要性是否贊成、認同； (二) 您對於目前此項政策或計畫在貴單位的執行進度所抱持的態度為何。

主要政策及其執行計畫項目	政策認同	能否落實
	1 非常不認同 2 不認同 3 不知道或無意見 4 認同 5 非常認同	1 非常悲觀 2 悲觀 3 不知道或無意見 4 樂觀 5 非常樂觀
<b>一、落實林地分級分區管理</b>		
1. 海拔 1,500 公尺以上之高海拔山區，禁止採收林木。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5
2. 中、低海拔山區之國有人工經濟林，持續撫育管理。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5
3. 辦理第四次全國森林資源調查。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5
4. 分期完成規劃全島公私有林林地分級分區。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5
<b>二、健全林地管理</b>		
5. 新濫墾地立即排除，舊濫墾地分年分期收回。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5
6. 超限利用租地及保護區內租地，依輕重緩急順序次第收回。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5
7. 航遙測影像資料，監控落實林地護管工作。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5
8. 加強試驗林經營管理。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5
<b>三、實施新造林政策</b>		
9. 環境敏感區之租地造林地予以收回管理。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5
10. 加強劣化地生態復育。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5

主要政策及其執行計畫項目	政策認同	能否落實
	1 非常不認同 2 不認同 3 不知道或無意見 4 認同 5 非常認同	1 非常悲觀 2 悲觀 3 不知道或無意見 4 樂觀 5 非常樂觀
11. 加強推動平地造林。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5
12. 加強海岸林復育更新。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5
13. 加強崩塌之竹林植生復育，輔導竹農提升競爭力。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5
<b>4、加強集水區治理與復育</b>		
14. 加速推動土石流高潛勢溪流影響危險地區之國土復育。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5
15. 公、私有林在國土保安及林業經營上有收歸國有之必要者，得逐年編列預算依法辦理並從寬給予補償金。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5
16. 加強林道邊坡整治，對於未使用之林道得定期予以封閉。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5
<b>5、推展森林生態旅遊及教育</b>		
17. 森林遊樂區轉型為自然教育中心，依生態承載量，發揮環境教育功能。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5
18. 運用民間力量，採行 OT 及 ROT 經營。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5
19. 結合民間力量，採行 BOT 經營。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5
20. 拓展森林生態旅遊，擴大森林志工服務體系。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5
21. 改善現有林道網品質。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5
<b>6、維護本土生物多樣性</b>		
22. 建立完整生態系維生系統，防止不當開發行為。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5
23. 推動生物多樣性調查與監測，建立基礎生物資料庫。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5

主要政策及其執行計畫項目	政策認同	能否落實
	1 非常不認同 2 不認同 3 不知道或無意見 4 認同 5 非常認同	1 非常悲觀 2 悲觀 3 不知道或無意見 4 樂觀 5 非常樂觀
24. 發展保護區生態導覽制度，加強解說教育中心經營管理。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5
25. 辦理各項森林生態系示範經營與監測計畫，以尋求最適當之經營模式。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5
<b>7、落實社區參與</b>		
26. 善用原住民生態智慧，發展互信互利之夥伴關係。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5
27. 推廣「社區林業」，強化溝通，建立協商機制，促進當地社區發展。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5
28. 尊重少數民族文化，依其傳統慣俗建立合理資源管理機制。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5
<b>8、厚植森林碳吸存功能</b>		
29. 積極鼓勵造林厚植森林資源，提升吸收二氧化碳效能。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5
30. 減少森林損失，提高林產品使用效率。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5
31. 建立碳量估算基線與動態監測體系，發展具公信之驗證機制。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5
32. 強化林產品取代高耗能材料，發展生質燃料利用技術。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5
<b>其他尚未定案之政策主張</b>		
33. 提高本國木材自給率。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5
34. 實施「國土復育條例」。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5
35. 成立環境資源部，以統合水、土、林管理	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5

## 第二部份（請詳述）

在前述的回答當中，您對政策如果有不認同之處，請盡量說明您的理由。又如果您認為某些政策之落實執行有其困難，請不吝指出困難之處。除此之外，第一線林務工作還經常面臨什麼樣的困擾，需要什麼樣的資源與改革，或您有其他任何建議，也請不吝提出。謝謝您！

再次感謝您花費寶貴時間與心神完成這份問卷，煩請將填好的問卷直接擲入郵筒，寄回世新大學行政管理系。

## 附錄四

「全球化與民主化變遷中的新世紀森林治理研究計畫」期中報告會議記錄

時間：民國九十四年九月二十八日星期三

地點：林務局

主持人：森林企畫組組長張彬

出席單位及人員：如簽到簿

記錄：林忠毅

### 一、 主席張彬組長

我們現在就開始來開我們這個全球化民主變遷中的新世紀森林治理有關的期中報告。我們這個計畫主要從名字就可以知道是新世紀的治理，因為這兩年林務局的審核變化是蠻多的，像去年開始，我們有一個新的林業政策，另外中央政府再造，未來我們可能成立一個森林自然保育署，會跟各個機關整合在一起，所以假如是按照這個既定的行程下去，我們林務局將來會有很大的衝擊或是變化等等，所以我們就想到應該要想想未來應該要怎麼做，怎麼樣來抓住如何來宣傳，如何跟社會大眾接在一起，就想到可以去委託世新大學余致力教授這邊可以做一個計畫。現在是期中的報告，所以接下來就請余老師給我們做一個簡報。

### 二、 計畫主持人余致力教授報告（略）

### 三、 專家學者回應

中興大學森林系羅紹麟教授

首先我覺得這篇報告可以用「從宇宙看地球，從世界看台灣」兩句話來闡述。主持人非常勇敢同時也非常客觀，他的特點就是第一個，把目標定的非常清晰，我們不要多，一個研究計畫不要多，方法也用的很簡單，非常實用的從前面的資料，文獻蒐集到深度訪談等等，這就是必要的，因為我們要發掘問題，尤其他最後發覺了問題，一針見血，我是覺得這邊看的是還蠻有同感的，這是特點之一。

第二個特點，我們以往台灣沒有信心，什麼事情都是外國有頭就把頭栽在台灣，結果四不像，全部都用移植的方法，以為國外的東西都是全部很好，尤其是國情在有關 WWF 他們所講的，或是其他等等，但我們台灣剛好不是那回事情，我們的文化背景根本就不一樣，所以轉換到我們國內來，我們文化背景就已經抵抗了，我們經濟力量抵抗了，所以因此在這裡面它過來一定要 **modify**，我想我們這個非常重要，那麼這個論文裡面這個就是一個相當可以看的出來這個 **modify**，尤其，剛才所看到的，經濟的正義，這句話聽起來很爽，為什麼呢？就是以前官方都在辦事情，沒有考慮到民間。

行政廉能這個部份，我個人還是保留一點點，因為廉能不是林務局一講就可以了，我們其他地方也都需要廉能，從警察局所開始，你看報紙上面所看到的，廉能還更多還比林務局更複雜，那林務局是以前那種社會那種條件，才會讓別人有那樣的想像，其實現在林務局已經改善了非常多了，只是有時辦事稍微慢了一點，但是這慢有它的原因，現在一個人要做一個半、兩個半以上的人力，跟以前完全不一樣，所以在這種壓迫之下，自己都顧不好了，要怎麼樣廉能？

林務局是全國上下機關中的一個機關，左右有很多平行機關，那麼因此林務局要做的事情有那麼多，尤其以前伐木造林，這個是最主要的，現在這個不要了，不要以後就變成林務局要服務以社會，結果做了很多很多完全是以社區林業，或者是社會服務要滿足所有百姓的要求，我想林務局乾脆改成社會局，可能會比較恰當一點，我們的專業不是這個，這個專業機關就像水土保持他不做水土保持，去做其他東西一樣，這個裡面會有問題，所以我想，我們林務局不管怎麼樣，他雖然林業政策下來，我們還是專業機關，這個可能要把握住，這個是我個人覺得，這是第一個問題。

第二個問題，林業政策是不是由林務局擬辦，可能不是，林務局是執行機關，現在我們的機關組織可能有點比較特殊一點，農委會底下就是林務局，所以以前擬定林業政策他們有一批人來擬定，現在這個政策誰擬定，大家好像不清楚。剛才所講的，利益的團體利害關係人那麼多，到底我們要怎麼擬，事實上我們交待很多，擬好了以後，立法院一修，全部完蛋，那我們這個地方沒有談到立法委員，現在立法委員才是最厲害的一群，到底國會議員和立法委員叫你怎麼樣你就要怎麼樣，所以林務局不執行的話就糟糕了，原本還沒有好的，他一來就全變樣了，我想這可能是第二點，我提供一個參考。

第三個，剛剛我們有討論到熱帶林的禁伐，因為在亞馬遜河那個地方，一天在那邊可以看到，一天有 3000 多個火點，表示亞馬遜河大家都在開墾，當時最嚴重的是，開墾要做什麼？最大的問題是在開牧場，養牛，所以這個牛肉拿到哪裡去呢？拿到美國，現在大家都在講這個問題，所以在七八年之後，在羅馬尼亞開會，就有人抗議，他說，美國人假如每一個人一年裡面每一個人都省下一片牛排，那個牛排是由穀物裡面來維持的，幾比幾大概也有一定，那個穀物你就可以拿到非洲，亞洲，每一個禮拜死掉五萬個人的嬰兒，所以他們要抗議。還有，馬來西亞的總統，他在歐洲的報紙裡面抗議書，整版買下來，要抗議你們先進國家，所謂工業國家欺負我們熱帶國家，你們經濟水準已經發展成了，你們的生活水準那麼高，我們現在連吃穿都還不夠，你要限制我們，所以有這樣的一個報導，即使是 2001 年或是好幾本書裡面都有這樣寫，所以這裡面他後面存在的經濟力，就是為了基因庫存在以後，我先進國家可以多用，可以到那邊去取，但是熱帶國家我想要賣一點東西提高我們的水準，我想這裡面的衝突，是很多很多，都是 WWF 沒有注意到。所以世界上分好幾派，那我想這一個部份的基金會他有很多派，假如可能的話，在這個地方假如能夠加一點點。



另外在第 28 頁上面的表剛才 PPT 裡面也有，管理濫伐其實這濫伐有沒有包括濫墾，濫伐跟濫墾其實不太一樣，我想這裡面的報導還有每一個報紙裡面你這裡面是只有從聯合報，有沒有從其他報紙，因為聯合報和中國時報是對林務局批判最多的，我現在這樣講，是因為我現在是第三者，所覺得我乾脆講出來好了，所以我看我們這個報紙你指定聯合報，人家一定會，就像 TVBS，不要談了就是這樣的意見，民視就是這樣的意見，這兩個是相對的，所以這個社會就會變成兩個集團，假如可能的話（可增加其他媒體）。

還有第 29 頁，裡面的第一段，全民造林運動，最後第二行改種水果這類的淺根性植物，水果有些不一定是淺根，有些比一般造林木還更深，會不會是改種果樹，及淺根作物，如果是淺根作物的話，就像農作物等都進去了，像玉米等等，那有關 30 頁上面，中間這段高山農業，是不是指輔導會，假如是的話，乾脆把名字寫下來，因為你如果假設說公部門，公部門有很多，包括縣政府也是公部門有很多，假如是輔導會就是這樣，因為輔導會剛開始的時候有一點點錯誤的示範，他高山開墾非常多，梨山開墾，所以後來沒有辦法取締，到最後造成很多很多問題出來，我想其他更小的問題我就不多談了，佔用太多時間了，請各位指教。

林務局張彬組長：

謝謝老師給我們很多意見，那我想我們先針對老師的先處理一下，先看這邊有沒有什麼回應？

計畫主持人余致力主任：

首先非常謝謝羅教授對我們這個報告，我想看的非常仔細也指出了很多我們疏忽錯誤的地方，先表達感謝之意，至於內容方面的回應，我想我們兩位研究員先回應一下好了。

計畫研究員彭滄雯教授：

謝謝羅老師，我先針對 IUCN 和 WWF 所寫的報告，我們有比較過一些其他的 NGO，包括針對世界林業會議的一些結論作一些對照，那我們覺得 IUCN 這份架構其實還蠻完整，值得提出來做一個新的典範與說明，事實上剛才羅老師講到說，您提到生態殖民的問題，我想在 IUCN 這份報告裡面其實也是有提到，所以他會特別強調貧困的問題是造成森林流失一個很大的問題，所以我們也有在我們的第 12 頁下面有講到貧窮國家流入富有國家是這樣的關係才造成了森林的流失，包括一些熱帶森林的問題。當然這個情況跟台灣是比較遠的，可是我們也是從這樣的一個分析中，之後才會提出經濟正義的原則，因為如果說森林的經濟不是用在促進貧富差距的平等的話，不管是在當地台灣的情況，或者是全世界來看，都會造成森林問題的擴大，所以其實我們是從這部份其實有回饋到我們後來對於這種規範性價值的提出。不過剛才羅老師是建議說參考其他的 NGO，我想我們可以在把以前有 review 的一些文獻可以在期末報告的時候再把它擺進來。

另外就是說，之前羅老師有提到立法院的問題，就是說今天這樣的一個東西可能在目前政治上可行性的分析，但是就我們做公共行政的立場，我們會覺得作為一個政策建議的提出者，可能先要釐清的是到底怎麼樣的政策是好的政策，然後什麼樣的內容是我們自己覺得有說服力的，然後再去談政治的角力，因為其實政治是我們所無法操作的，但是如果我們今天所提出的是一個很有說服性的，合乎現在時代脈絡的一個計畫的話，未來林務局要去做這些政策遊說的時候，至少你有一個基礎，而不是說不知道方向在哪裡，只是在做政治的協商，所以我們希望在做這份報告的時候，能夠更加的充實對於林務局的原則先釐清楚，謝謝。

計畫研究員杜文苓教授：

謝謝羅老師的指正，我簡短的回應一下羅老師所指出的在我們的簡報裡面，會用到聯合資料庫的問題，也謝謝羅老師，事實上我們也覺得說，當時在我們學校圖書館使用的一個侷限，當時我們也是有掙扎過，到底要使用怎麼樣的資料庫，那因為在學校建構的圖書管理面，聯合資料庫是最完整的，那我們也知道說其實這個有一些偏差的地方，不過我們當時是想說，至少從這個資料庫裡面因為很多的事情，比如說報導，有時候可能很多的報紙可能都會不實的報導，那如果我們想要知道在這個事件上他報導的項目同時用很多資料庫的時候，有時候可能也沒有辦法很快的完全去釐清這個事件到底突顯的是怎麼樣，所以當時我們就決定說，先以我們學校最完整的資料庫來做一個，先做一個，那在看之後的技術問題如果可以克服的話，我們再來試試看可不可以用其他的資料庫。

計畫主持人余致力教授：

我最後再回應一下剛剛羅教授提到的幾點，有一個是行政廉能的問題，這個我們也掙扎了很久，這個當然也是普遍的問題，像我知道林務局本部其實也有很多同仁其實非常的敬業和投入。不過就我們過去的一些接觸，其實也有部份林務的工作人員包括政風人員，牽涉到一些廉能的問題，還有組織的轉型，這個如果不是把它列為一個這樣的願景的話，在後面講組織改造，勢必要碰觸到這一塊了，就是組織你要怎麼樣調整，那這個我們可能回去要多思考一下，或是也聽聽其他先進的意見。

另外羅教授有提到一個就是說，現在林務局的政策到底是誰擬定的？這個其實不只是林務局，有很多政策形成的過程中都有這個問題，也許將來都必須調整考慮的地方。當然立法院那個面向，可能這個案子還做不到，另外一個就是說，作問卷調查，羅老師提說是不是一般民眾也問，那如果要問的話一般可能就是要透過電訪，第一沒有這個經費，在這個案子裡面沒有這樣的經費，第二問一般民眾可能就這個研究來講，絕大多數他們不是那麼熟悉，就是說我們講民意調查一般我們可以把民眾分為一般民眾和關注民眾，所以在這些關注民眾的部份，我們可能透過我們的問卷問到我們執行第一線的工作同仁，乃至於很多對這個議題相關的，我們也很努力的去蒐集這些資料，那對於其他的我們很感謝羅教授提供了

我們很多有關誤植疏漏的部份要我們在去查的，我們會逐一做改進，謝謝。

台大森林系 鄭欽龍教授：

現在很難得有這個機會林務局找其他專業的人來看林業政策，剛剛主持人在報告的時候，有兩個章節沒有多說，我提一些我這方面的看法。第二章主要討論的是永續典範，這裡引了一些文獻，我想要說的是，生態系經營這個基本上是個美國名詞，如果這個名詞比較被普遍接受的話，全球都接受的應該叫做永續經營，這個可能比美國來的廣一點，因為就我所了解其他的歐洲或日本國家比較少用這些名詞，美國他當然也有他的發展脈絡，他要解決西北岸的這些國有林和這些野生的動物保育所產生的問題，台灣開始講到或是引進森林生態系經營，基本上是受到美國的一些看法，當年大概林試所或是林務局大概都有一些人出去，所以基本上那些文獻，國內本國的一些文獻基本上都是這些生態系經營，我說的是如果用一個全球化的觀點來看這個是比較有侷限性的，一般聯合國的文獻全文叫做永續森林經營。那講到這裡其實我會建議你們可以去參考 FAO，聯合國糧農組織有相當多這些這一方面的，大概每兩年就會出一次，然後非常多有關的政策，而且他們的論點可能比這個 IUCN 之類的還更深入，在某些方面可能更尖銳，像要進入這些 NGO 團體我從我的角度來看有的時候可能還不見得是這個領域的專業，所有有些問題可能還是需要注意的。或者是相關的一個網站叫做 IUFLO，國際森林聯合組織，這個組織大概有 150 幾年以上的歷史，大概所有跟森林有關的專業或是研究機關大概都有參與，裡面其實針對這個政策，就是一個很重要的一個部門，所以這裡應該有很多的資料。

第三章的部份是有關台灣森林政策的歷史脈絡，那麼在這裡主要都是以目前台灣觀光的森林誌或者是林務局誌，引用的都是官方的資料，兩本都是林務局出的，但是在從這個時代，這些政策在發表出來的時候其實很多是在野的，包括很多在學校的教員們，其實有很多提出很多批判，比如說台大當年有周真老師提出，或者是中興大學劉慎孝老師都會有很多相關的一些批判，從不同面向看可能會比較周延一點。還有一個你就是從 1945 年以後，整理的資料都是從中華民國以後，可是如果你要整理歷史的脈絡，不可以忽略掉台灣的森林有很大的比例是國有林，大概有 70%，這個不能不把它放在日本殖民這個脈絡裡面來看。因為日本第一個來到台灣之後公告了這樣的一個無主土地公有化，或者是無主土地官有化，所以就把很多這些山林土地都官有化，變成日本的，這也是為什麼現在有很多國有土地的來源，這個當然在當時日據時代就造成了很多的民變，當然日本人也做了很多的讓步，這個問題現在也延伸到現在我們森林土地的使用權和所有權糾葛，就會有很多今天林務局或者是相關林政管理上面的問題。所以這個部分我也建議說，或許可以去看這個方面的資料，這個在早期日本人的帝國主義下的台灣，大概連這個問題都有討論到，所以可以從這個或者是後期的也是寫這方面的，是人間出版社翻譯的，也是日本主義之下的台灣，這些也都有提到。

有關第三章第四章的部份，有關願景的部份，公眾參與經營其實就是一個經營裡頭功能很強的，因為這個是配合公共參與，這套東西其實是配合 1992 年有一些重要的文獻，像生物多樣性公約，還有里約宣言，還有一些是配合森林原則。森林原則裡面非常強調的是所謂的公眾參與，所以在森林永續經營裡面就非常強調這一類的公眾參與，包括弱勢者或者是少數民族原住民的參與，這個因為他這個文獻是同一個機關出來的，所以這方面是聯繫在一塊的。

比較有趣的是有關經濟正義的這個部份，其實我是建議經濟正義這個部份，不妨去看看日本文獻這個部份。比方說日本的林業政策，最主要的林業法律就是說森林與林業基本法，他把森林與林業合併了，那當然其中有很多有關國有林，日本國有林地面積不會像台灣一樣那麼多，但是國有林裡面有個相關法規，蠻有趣的，他法律規定國有林的經營應該有義務去顧及到或者是去維持當地森林當地的鄉村發展，台灣的國有林目前沒有這方面的，目前在台灣國有林裡面佔得非常非常輕，所以我會批評林務局現在比較重視的是叢林鳥獸，就是那些保育的叢林鳥獸，就忽略掉了一個很重要的社會面向。像我們過去的一些經濟活動相關的例如伐木造林，這些林務局就跟當地的社區有比較好的互動，藉由這些伐木所需要的人工，或者是造林也需要人工，這些大家都在某個角度上扮演著在當地提供或是創造一些就業機會，特別是我們過去都知道比方說除草工，不過平常也找不到工，一定要在農閒期，那老百姓一般是在季節性的失業狀態，這個大概都提供，那現在大概都沒有了，現在是鼓勵經營這些休閒林業，或是林樹這些等等，但是這個其實相對的能夠提供的機會並不是很多，林務局能夠在這方面扮演的角色也不是很多。那我回過頭來講，日本的森林法規裡面有邀請他們辦理的國有林，那日本的國有林法規裡頭有一個叫做林業勞動力確保法，那他就有怎麼樣去確保林業勞動力，在各地成立這些所謂的資訊中心，所以日本的林業非常注重在這一層面上是所謂的經濟正義，所以你要怎麼去經營，你不要忘掉你在扮演的這一個是一個資源，森林是一個資源，他不是只是一個環境，在中文裏我這樣詮釋，環境是要保護，資源是要利用，將來環境資源部就必須兩者都要兼顧，那這是一個蠻重要的面向。

我在這提供這領域的一些看法，我找到的統計資料是...2003 年，日本統計資料，日本今天仍然維持大概百分之十八的這些國內需要的木材，百分之十八是由國內所供應，大概將近五分之一，這個絕對數量已經超過全台灣一年使用的數量，大概一千萬立方公尺以上，台灣一年的消耗大概一千萬立方公尺，但是我們大概只有百分之零點零五吧，大概...不到一啦，我們大概百分之九十九以上是國外提供的，但是你看，台灣的森林保護的跟日本大概差一吧截。日本人的態度是我會覺得他是比較務實的，那從這個角度來看，因為森林這個資源，你要讓他在生生不息，就跟學校裡沒有人退休就沒有人進來，森林你也從這個角度，你又老樹不砍就很難，我們的環保團體就說種小樹、砍大樹，這順理成章嘛，有人種大樹砍小樹嗎？不可能，你一定是小樹種了，長大才砍嘛！然後再種小樹啊，但是

他口號提出來大家都覺得不好。我只是覺得必要的、合理的，這個合理怎麼去界定？去讓木材或森林資源生生不息的使用是一個很重要的，日本人大概也這樣做，那我會去分析為什麼日本人會這樣做、我們不會這樣做。

今天的策略就是用國土保育條例，去把他封起來，一千五百以上都不要去動它，基本上是用這個策略，那都給我惹麻煩的，滿清你有興趣去看，滿清的地圖台灣只畫一半，前山，後山都沒有畫進去，那都是化外之地，他也不去管，他也沒能力去管，日本人來基本上也是這樣，所以他設了很多界限就引進到後面，繼續持續到後面就是所謂的山地管制，三十年前，現在還有啦！只是很形式，進入山地你要交個十塊錢，辦理一個什麼之類的，就是加重管制區，那管什麼？反正交十塊錢就可以進去了，但是他那個還是留下來，我意思認為，這個想法...就是說那個是化外之地，你不要去碰它，這個一直領導我們在山林方面的管理，所以碰到這些基層問題就說弄一個國土保育條例，一千五百以上你就不要去動它，基本態度就是這樣子。今天林務局有很多的狀況出現，其實就某一個角度來講是國家投資夠不夠，國家擁有這麼多號稱國有林地，那你投資多少？你既然擁有這麼多的國有林，擁有國有林大概跟社會主義國家差不多，他的投資其實是不夠的。

關於傳媒，我或許建議是不一定要用那些版面上的新聞，我知道有個資料庫是有關社論的，就是他只是討論社論的，你既然是林業政策，可能跟社論比較有關係，有沒有社論是討論到這個的？我會認為，傳媒或是一般民眾他會，經常把跟森林有關的以為跟林業政策有關，其實不是，國家公園有什麼狀況，或者是說水庫有什麼狀況，反正上面都有樹，或是原住民保留地有什麼狀況，其實大家都以為跟林業政策有關，但是如果你今天只是講林務局相關的業務，其實我剛剛舉的那些都不見得涵蓋在這裡。所以這個部分如果能釐清一下，或是界線劃的比較清楚，可能會是比較好一點的。

計畫主持人余致力教授：

非常謝謝鄭教授給我們很多的指正，不過誠如鄭老師剛剛講的，恐怕第一次林務局找了非林業這個專業的團隊來做這樣的一個政策，這個當然有利有弊，其實像我們這樣的過程為什麼會有一些像環保團體他們的意見我們會徵詢吸納到，當然也許他們有一些意思搞不太清楚，有些地方我們認為他 *push too hard*，也許太過分，但是問題就是講治理的時候，事實上所有環節可能都要顧的到，而且，他們也蠻多願意接受我們的訪談，我想這個可能也是這樣研究的好處。

那像行政廉能這個部份，要不要列為一個願景我們最後要再做一個考量，不過就像鄭教授講的，其實政府的投資可能是不足的，有一部分可能是人力資源不足，人力資源的不足除了人不夠，還有一個人能用的能力他對於新的組織的願景，跟新的政策計畫，他有沒有執行的能力？這個可能都包含在內。所以我想這些將來該怎麼去強化是很重要的。

#### 四、林務局同仁回應

林務局同仁（女）：

針對剛剛那個新聞剪報的部份，可以直接跟林政管理組這邊推廣課蒐集，他們都有做掃描檔，所以其實從那裡面第幾年來的、所有有關於林務局的相關新聞，你們再從裡面去篩檢。

針對老師這樣的一個研究計畫，我想初步有一些想請教一下。因為台灣的整個地理環境跟世界其他各國的環境森林狀況其實是不太一樣的，所以在蒐集各國的文獻資料或是他們實際經營管理的層面，來看我們台灣的森林經營的面向，還是有一些必要去做區隔的，因為台灣一個環境上地形的一個導引上面，還有一個自然氣候的影響，可能他會面臨一些自然力的天災會更多，所以可能在地形的分析上，或是環境面向的影響，台灣森林經營可能應該要在這樣的一個報告裡面去討論一下。

那另外就是說，您也提出來可能新林業政策要改成「治理」這樣的一個字眼，基本上我會覺得治理可能是比較偏重於整個人去做經營管理的部份，那現在很多社會層面上都會講到很多自然面的資源部份，可能不見得透過人力的經營或治理，他就能達到平衡或是永續發展，所以如果改成治理的話，名稱出來之後或許也會引起更多一些人士的批評，認為森林有些部分需要透過自然力來經營達到永續。所以可能治理兩個字的引用上面可能還需要進一步的考量。

計畫主持人余致力教授：

我先回應一下，可能我們講的治理跟在林務很多同仁在想的治理有點不太一樣，剛才這位先進提的就是有些人士對治理可能有一些反彈，我覺得應該不會。治理意義就是他們在圈圈內，就是他能說一些話，聲音能被聽到，也就是整合了包含利益團體等等啦！所以我們可能要把治理的概念講的更清楚，當然最後用不用這個詞，可能有多方面的考量，換句話說，不是因為治理就是我們人去干預森林治安的維護，而是說政策形成上面是改成用共同參與的型態，而不是只要幾個人坐在這裡然後把政策定完了就 OK 了，那治理的話就強調網絡的關係。第二個就是有提到台灣的一些特殊狀況，所以本土化的部分，我們盡可能努力把這部份也納入，那其實本來我們就不是完全引用國外的東西，就像剛才羅教授有講，我們其實注意到本土化的問題。

林務局企畫組張偉顛科長：

有關於簡報系統我想會後我們聯繫一下，簡單作一個提供，那關於治理這個名詞因為實際上面，我們比較少用到這個名詞，那也是第一次接受到這個名詞，那以後等報告出來之後，我們在「治理」這個名詞上面，做更深入的解釋。

林管處同仁：

之前羅教授跟鄭教授講的滿完全的，其實在講林業經營的部份，事實上應該有一個架構，就是呼應到羅教授之前講的，「從宇宙看全球，從全球看台灣」。我的意思是說，在全球森林的架構下，台灣的政經社會跟他的國際地位定位下來，才能針對目前的經營體系有一個比較明確的林業政策方向可以導出來，所以這個就牽扯到剛剛鄭教授他講的，要怎麼去參考日本他們的架構、或者是大陸林業的架構。我目前比較關心的就是說，整個京都議定書到目前為止，台灣的因應方向跟林業單位目前的因應方式到底是什麼，我覺得在這裡目前沒有看到，這個應該在文獻蒐集或者新聞報導或者是網站裡面有相當多的東西可以提出來。我覺得這篇報告，目前缺的可能比較少一點學者的意見。

林務局企畫組張偉顛科長：

另外有一個問題就是說，在我們提到的大目標裡有一個經濟正義，組長想了解所謂經濟正義跟目前環保議題上的關係，他們之間關係程度如何？是不是能夠作一個說明？

計畫研究員彭滄雯教授：

這其實正好回應了鄭老師之前所提日本的影響。「經濟正義」在國外討論時的用語可能不一定是這個，但我們看到他們會重視這樣的面向。前面我有提到，我們有看到國際間有這樣的議題，尤其我們看到台灣有很多的利害關係人的時候，那個利害關係人包括原本在山上的，或是後來去山上的這些人，現在都變成利害關係人，那對於不同的利害關係人，如果我們說要重視社區參與的話，他們的優先順序要怎麼擬定？他們有爭議的時候，你是不是有其他的原則來做一個裁斷，否則每個人發言權都一樣重要的話，還是會無法解決問題。所以我們覺得這樣的一個價值進來，是我們覺得一個比較進步的一個森林政策方向，而且國際間也有這樣的一個思維，甚至剛剛鄭老師提到的，其實日據時代就有這樣的一個觀念，我們可以在這上面做一些整理，然後下次的報告書有更詳細的說明。

我順便想要回應一下剛剛對於我們建議「新世紀林業政策」能夠改為「森林治理政策」，其實我們當初更在意的是林業的「業」那個字，沒有反映出林務局對森林的一個新的思考，因為事實上在「新世紀林業政策」的內容已經採納了永續經營的典範思維，可是如果定位上還是像傳統把森林只是看在「業」的部分的話，反而侷限了現在有的新視野，所以「林業」的部分建議改成「森林」。

台大森林系鄭欽龍教授

剛剛彭老師講到「林業」、「森林」這個，日本最早的叫「林業基本法」，後來改叫「森林林業基本法」，所以森林資源跟林業，他還是必須要有某一些程度並列，就是說今天不能只講森林，他其實也是一種產業活動，這產業活動其實在某些地方很重要，但是今天的產業活動也不見得就是把樹砍了變成木材這些，但是他是跟人之間有個關係。今天我們其實討論的是要說，森林的資源一些經營治

理、用什麼樣的術語，他一定會跟社會產生互動，我們過去經常會把這些互動關係忽略掉，只管森林沒有管到森林裡面其實住了人，周圍住了很多人，這些之間的關係，我只是做一個這樣的補充。

林務局同仁：

我覺得森林跟林業的差別，「森林」指的大部分是群聚的叢林或者屬於國公有林或私有林的部分，那林業他目前的走向是社區林業跟社區叢林的部分，所以事實上他很多層面是在環境綠美化的部分，這個部分如果以森林的面向來考慮的話，可能沒有辦法把他的內容包涵在裡面，這可能就包括像保安林的部分，這個部份他就沒有辦法包含在裡面，所以以林業來包含，其實林業他整個面向是比森林還廣，我的意見是這樣。

中興大學森林系羅紹麟教授

很早以前就有在區別這兩種，「林業」跟「林學」是 forestry，森林就 forest。今天全世界把這兩個混在一起，比方說最新的鄭教授所講的…全世界最大的林業研究組織裡面它從 2000 年，就開始改成叫做 Forest Organization，以前叫 Forestry Organization，那現在這個森林也在討論，有一些工業的問題在內。

剛才鄭教授講的非常好，歷史的東西可能要擺一點，因為歷史的淵源擺在那邊我們沒有辦法改變，這些文化傳統你沒有辦法改變，你沒有辦法用政治一點點把他改變，改變不了，他還是那樣，就像小孩子你把他改變了他還是講母語。這個又牽涉到禁止伐採天然林的問題，事實上他有典故，而且 1991 年 1992 年公聽會產生的，那環保團體在 1988 年提出來，一直醞釀到 1991 年左右，你們去查一個資料，農委會還有林業處長當場宣佈：從今天以後我們不砍天然林了。那時候公聽會我也有參加，所以 1991 年開始所有的就這樣，那你們參考的是 1997 年的資料，會讓人家誤解是 1997 年才禁止，事實上我們禁止伐採天然林這部份已經影響到中共，中國大陸的林業，我們訪問團去他告訴我們的。所以我們是 1991 開始的，若寫在 1997 年的話，可能會被誤解說怎麼這麼晚，這是第一點。

第二點呢，歷史上很重要的一點，這可能最好再多加幾行字，當時我們臺灣省政府是以農來支持工，這是國家政策，以農哪裡來呢？房子要賣香蕉，林砍木材、賣檜木賣到日本去賺很多錢，還有國內軍工需要很多木材，所以要犧牲掉，結果大家一直誤會說這個（砍木材）政策是林務局做的。林務局沒有這個本事決定，是中央、經濟部，因為當時沒有一個「林」方面的主管，就只有農業局，這是第二點。第三點，很重要的，就是有關經濟正義的問題，全世界現在三十五億公頃的森林，每一年生產大概就接近三十五億立方公尺木材，每一公頃的森林一定要生產一立方公尺木材，我們台灣沒有，所以為什麼我剛剛提出你們只看 WWF 的不看其他的，像那個熱帶副熱帶，他罵台灣、批評台灣只會用別人的木材，他也想要保護我自己的國家不要砍木材，你為什麼台灣要進口這麼多呢？台灣號稱



兩百一十萬公頃的森林，我們假如是世界、地球的一分子，你就要負擔兩百一十二萬立方公尺的產量。所以日本很偉大，他再怎麼不可他都生產，歐洲共同資產、歐盟，他們也是一樣，現在已經盡到最大的力量，德國他一年可以生產七千，他大約已經到三千五百萬，所以再來我盡量不進口，這裡面就是一個地球村的觀念，我們台灣現在環保團體好像都沒講到這個。森林是生生不息的，是屬於一種再生資源，大家都不敢談這個，資源本來就應該利用，只是說你利用的程度要怎麼樣，一個是過度利用，一個是適度利用，我們山川河流這麼複雜，可以減少但是不能完全放棄，假如完全不提，這裡面就是不公平，既然森林不提，那我就種高麗菜吧！所以難怪。我們有本身的在這裡是一個比較特殊的狀況，所以假如在這篇文章裡面能夠加一段說明，我們有這個背景，我們有這個歷史淵源，可能對雙方面或多方面，我們的多元社會可能會比較平衡，否則完全偏向某一方，我們不是完全不同意，只是覺得很奇怪，怎麼會沒有另一邊的意見。

林務局企畫組張偉顛科長：

是不是對問卷作一個簡短說明，大家有意見再提出來。

計畫主持人余致力教授：

各位先進，我們這裡有一部分對於林務局十年的政策還有未來的計畫，把它歸納列了出來，要詢問執行單位的意見想法，才不會規劃單位跟執行單位有一個失落的連結，譬如說規劃了做不到。我們講政策執行要能夠落實，很重要的就是執行單位的人員認不認同這個政策，他有沒有這個能力等等。所以這裡我們有兩個層面來問，一個就是你政策的認同，你對這個政策計畫的必要性是不是贊成、認同。第二個就是說去評估是不是能夠落實執行，這個落實執行就牽涉到執行力了，就是也許你的政策我也覺得很好，不過你預算還是這麼少，人還是不加，那也沒有新的培訓，其實我也作不到，或是說有政治力的干預等等，這個其實就像我們在訪談的時候非常多人提出很多的願景，原則上當然都同意，但是預期都悲觀。我們根據這兩個面向，問卷調查對象都是我們林務局在第一線的工作同仁。如果在座的先進難得有機會可以給我們一點建議好不好，對於這個問卷的設計，謝謝。

林管處同仁：

第三頁 5-3，運用民間力量採行 OT、ROT、跟 BOT，這個部分因為 OT、ROT、BOT 的整個經營型態上不一樣，而且他目前造成的狀況也產生了一些問題，所以林務局目前好像已經大概傾向用 OT 的方式，那之前的 BOT 跟 ROT 好像慢慢要摒除、不採用。那如果這個題目真的要出來，我覺得他可能會得到相當不同的答案，如果是我填的話，我一定會填非常不認同，因為整個出去的時候你如果是 ROT 跟 BOT 出去，你可能是 50 年、可能是 100 年，整個行政機關跟整個國家資源事實上完全被壟斷，這是沒有辦法的，那你如果 OT 的話我覺得可能他可以定

一個期限，兩年、三年，那整個整個政府的公權力才有辦法執行，所以這個問卷這個題目我覺得有問題。

計畫主持人余致力教授：

我們把他分開好了，這個其實是犯了一肩兩挑的問題，同時問兩三件事。我們這個計畫後面是不是像我們先進講的已經不做了，不做我們事實上不必問，我們問 OT 就好了，如果是不做了？

林務局企畫組張偉顛科長：

這個問題我回應一下，其實現在 BOT 是行政院的政策，他現在每年都有編給林務局幾十億要給農委會去執行，像我們農委會林務局都佔大部分，像我們現在阿里山鐵路，在阿里山要建一個五星級飯店，上面交下來，下面必須去完成，當然剛剛提到 BOT，BOT 時間就相當長，至少是三十年、三十五年，當然這對公家資源有所影響，但是現在就是說政府政策走向的話，林務局也是跟著走，當然 BOT 我們盡量減少，ROT 跟 OT 我們盡量往這方面做，BOT 量在減少，目前只有阿里山森林鐵路三合一的案，目前在推 BOT，其他大部分都是 ROT 或 OT。

台大森林系鄭欽龍教授

這個問卷裡，我一直覺得好像少了什麼，剛剛聽說這是從「新世紀林業政策」裡面，就是你們局裡編的那個出來的。我這樣批評好了，你們（林務局）其實不敢挑那個馬蜂窩，都找一些聽起來就好看的、好聽好看的，比方說第三項，實施新造林政策，或是第八項，厚植森林碳吸存功能。如果我們今天從專業來看，你如果沒有去作伐材，這個是作不來的，我們今天是沒有林地，一個山上沒有林地去造林只好到平地去造林、到海邊去造林，那我剛剛講…從專業的角度來講，你必須讓他生生不息的，你有種有砍，你要種了才能砍，也砍了才能去種啊！但是這個「新世紀林業政策」裡面就沒有問這個。

從專業角度來講，木材生產，基本上是一個滿重要的，它也在相對應的在你們提供的經濟正義這個部份，還是有一些可以著墨的地方，我們不太可能像有些人說：「我們不要砍木材，我們做民宿」。有多少地方可以做民宿？他必須要有一個景點是可以吸引人的，究竟有多少地方可以？其實相當有限，但是我們有很多的林地，包括保留地，24 萬公頃是從日據時代留下來的，這些…你今天沒有木材生產，也會去影響他，因為整個木材市場，國內木材市場萎縮了，他們種了杉木，二三十年前去鼓勵他，種了杉木現在沒辦法去砍他，根本沒有人收，像這些都難免去影響到它的生計，這些土地本來適合來做林業方面、木材的生產，結果這些都沒有了，那他要去幹什麼？他還是要過活啊！他就去種蔬菜、種梨啊！你要從這個角度去看我們在山上，有很多去種這些所謂高冷蔬菜。當然大家看的是…它經濟力比較高，其實不是，不全然是這樣，因為那個東西本身的風險也相當高，一般老百姓如果說：「我有相對風險比較低的」他就不見的去冒那些風險

高的，我們經常看到山上再種這些的，其實很多原住民就把地賤給別人，那你如果造林的話，相對的是經濟風險比較小的，有些農民會選擇這個，那不見得要去種那些高等蔬菜，那有點像「賭」，你賭輸了就虧很多，天災那些等等。所以我是覺得你這邊把他路沒有了，它當然要另謀出路，造成我們今天在山林管理上很多問題。林務局也不敢去挑這些問題出來，當然一定有人會有意見、會抗議，但這是你們的專業，還是要提出來，我是建議你若是對局裡同仁作調查，這一點在這方面我是建議在這方面可以去問問他們的意見怎麼樣，至少這是內部的。……這些林地分區分級這個，還在這邊問這個我覺得，因為這個寫起來不痛不癢，也不會有人抗議的，但是某個角度來講真的是重要的都沒有點到，我是建議某些項目可能要去調整一下。

中興大學森林系羅紹麟教授

我的意見完全贊同鄭老師的，再增加一個題目，將木材自給率的問題擺進去。

計畫主持人余致力教授：

我們團隊會提出治理這個概念就是希望站在一個中間立場，能夠整合多方意見，兩位教授提的這點很重要，可以加上木材自給率這一題，還有問加強森林撫育，人工林的撫育。

林務局企畫組張偉顛科長：

我們問卷調查題目就照大家的建議，在後面做一個修改。期中報告的部份我們請團隊根據今天委員提的意見，補充相關的資料。剪報的部分我們會後洽林政組之後，再協調怎麼去提供相關資料。謝謝大家。

## 附錄五

「全球化與民主化變遷中的新世紀森林治理研究計畫」期末報告會議記錄

時間：民國九十四年十二月十三日星期二

地點：林務局

主持人：林務局顏局長仁德

出席單位及人員：如簽到簿

記錄：蘇文信

### 一、 主席顏局長

今天是世新大學研究小組來此為大家報告「全球化與民主化變遷中的新世紀森林治理」。大家都知道，林務局和水土保持局未來會合併到環境資源部，因此組織的業務也會大幅度的變動。另一方面，自從「七二水災」之後國土復育條例一直扮演著重要的角色，在這樣複雜的體制下我們要如何因應，就必須靠我們內部或外部來檢討，做適當的調適。因此今年企劃組委託世新大學做一份研究，也謝謝他們今天將把初步的研究向大家報告，以作為將來組織變動後調適的參考依據。我們現在就請世新大學的林老師為大家做說明。

### 二、 計畫協同主持人林子倫教授報告（略）

### 三、 專家學者與林務局同仁回應

林政管理組楊宏志組長：

我沒有填寫問卷，也許是我個人因素所以沒有參與到，對大家感到抱歉，以下是我個人的建議。第一點：第 18 頁的四個指標，是針對第三世界國家所提出的，例如巴西大面積的砍伐、印尼的放火燒，那麼與這樣典範下的行政廉能、經濟正義，與國內的林務局做比較實在有欠妥當。國內是一顆樹都砍不得，怎麼會有如你們從新聞和剪報上所說的山老鼠，在第 32 頁中提到有山老鼠犯案以後放火燒山，造成森林火災與天然林的損失，大火肆虐、無人知曉，這樣的情況對於台灣來說是不可能發生的。也許在巴西會發生，但在台灣我可以跟您保證是絕對不可能的，否則林務局長早就被撤換下來，不可能還安然在這兒。

第二點：既然在林務局的新聞庫不能調閱，研究報告中所引用到的新聞媒體資料，就很有可能只是看到文章中的開頭或是二級資料。請問：32 頁至 42 頁都是從新聞的角度來撰寫，既然無法從林務局取得資料，那麼報告中的內容是如何取得？新聞媒體的資料是屬於二手資料，有可能是一個扭曲事實的資料，在新聞當中很少看到雙方的意見，因此我覺得運用這樣的資料做分析，偏誤的情形會非常嚴重。

第三部分：針對基層人員所做的問卷，基本上來說第一線人員或是公共參與的人應該要很清楚問題核心的內容，例如核四是否要興建，所有參與此事的人都要知道電的分配、核能的影響、執行上與燃煤的差異情形等等，這些概念與問題的全盤了解是作為執行的依據，但現實情況來說這是不太可能的，林務局的基層人員並不是很清楚問題的核心。因此依據 1700 位基層人員的作答、分析其內容作為此研究的成果，並用此說明林務局當今的現象是不太妥當的。

最後，也許我想的比較嚴苛，就像之前所說的邏輯一樣，一位社會人士要參與其中必須對森林經營有深度的了解，但訪談中的 11 位專家，不知道他們是否清楚了解林務局的業務，這是我質疑的部分。

計畫協同主持人林子倫教授

謝謝組長提出的問題。四項規範性的價值的確是針對第三世界國家所提出的，不過「行政廉能」是國際間很重要的一項規範原則，不只是針對第三世界國家而已。國際透明組織對台灣剛發布了幾項關於貪污的指標，因此我們認為「行政廉能」是國際間的趨勢，不管是在任何的組織還是針對林務方面。我也很同意您的說法，這些經驗大都是從第三世界國家而來，但有些也是已開發國家的經驗，所以四項願景是整合各地區的經驗提出的，希望能作為林務局在政策擬定上的指導原則。

對於新聞資料的分析，原本以為林務局可以提供新聞的內容，但卻只有新聞的標題，因此報告中的內容出處是聯合報。民眾對於森林業務的印象大都是從媒體得知，我們想了解媒體所呈現的台灣林業問題有哪些，但卻不是用此來作為研究成果，而最後研究所提出的價值也未採用這一部分的百分比。您說得正確，媒體的新聞的確會有些偏誤與扭曲事實的真相，但它呈現的一些現象是有其參考價值的。

關於德菲專家問卷，填答的人員都是幾位森林專家、大學森林系任教的教授和主任、關心森林問題的人士。尋找專家的方法是滾雪球的方式，專家可以再推薦其他專家，此次研究滾了兩次。德菲法問卷主要透過兩輪的專家確認項目。基本上是由研究者先認定，再來滾另一輪的專家出來。

計畫研究員彭滄雯教授：

參與得菲法的專家選擇雖然沒有透過正式的推薦，但也是詢問相關人士所推薦瞭解森林議題的 NGO 和森林系的學者，所以並非研究團隊已經既定的特定一方立場人選。

林務局顏仁德局長：

現今的媒體報導很多都是不符合事實的，至於山老鼠盜伐後放火燒山、湮滅證據，到目前為止根本無此事發生，現在大面積的火燒山都是人為不小心造成

的，如民眾上山打獵，晚上寒冷取火而意外造成火災、梨山大火是因為遊客用衛生紙處理糞便時而造成，甚至是果農在焊接水管而發生，所以根本就沒有發現盜伐林木者和湮滅證據的燒山者。因此在報告裡 32 頁之後的內容要再斟酌，很多資料都要小心的查證以免不符事實。

台大昆蟲系楊平世教授

對於林務局的政策在公眾面前攤開，並找不同領域的專家研究探討，此項舉動是相當可取的，值得肯定；另外對於林業界的朋友在森林保育上所做的努力與奉獻也是令人肯定。此次研究的時間與經費都不是很充裕，對於研究團隊的盡心盡力我是非常敬佩的，但就針對研究的內容上來看，媒體報導的確有欠根據，就像我近幾年來做的螢火蟲研究，新聞很多但卻錯誤連連。因此要給予研究團隊的建議是：聯合報與中國時報的報導方向其實是差不多的，建議可以兩報紙只取一報即可，另外可以再取以政治為議題的報紙作為參考，因為林業政策也是關乎政治問題，因此研究不要只取用一方的資料，以免內容有所弔軌。

問卷方面，提出四項原則作為問卷的核心價值。過去「行政廉能」是較少被提及到的，在今日已慢慢透明化，而在台灣也不像第三世界國家那麼嚴重啦！至於「經濟正義」在此研究的定義為何，待會請研究團隊解釋一下。

問卷中提到台灣自給林，在社會上似乎不需要仰賴台灣的造林，只要進口就可以滿足需求。但就「經濟正義」原則來看這是不被允許的，現今台灣有 99% 以上仰賴第三世界國家的進口，如果台灣沒有提供自給林到一個程度，有可能會被國際間制裁的。這樣的問題不知道研究團隊是否有思考過。

至於對基層做的問卷，我覺得是一個很棒的做法，它顯示了當今林務局高層政策的制定與基層執行方面會產生的問題，問卷的結果是值得林務局內部做相關檢討的。因此往後對於人才招募與在職進修的部分提供一個很好的參考依據。

現今台灣已經不砍伐木材了，因此木材的產值在農業上是掛零的，但事實上它並不是沒有的，在社區林業、生態旅遊、森林遊憩有其價值在，林業局要想辦法補起來，否則經費只要給予能維持現狀的管理人員就好了。因為大家認為林業部門沒有產值，在往後的林業經費上也就很難爭取到，這一部份不知道林老師是否有意見要提供給大家。

人際關係的部分的確很難做到盡善盡美，林務局要在公關上做好這一部分，否則行政上即使努力一百分，但只要一件事情有差錯，那麼你的努力便會大大折扣，雖然不公平但卻是要注意的。

林務局顏仁德局長：

新聞的資料來源若有偏頗，那麼研究結果也令人懷疑。不過也沒關係，就把它當作一面鏡子，給我們警訊知道外界對我們的看法是怎樣。現在最頭痛的就是

林地的管理與百姓的互動，另外原住民也是最近浮出檯面的問題。未來方向如「社區參與」和「生態保育」都沒有意見，那「經濟正義」與「行政廉能」似乎是比較要關切的問題，但這兩項原則比較偏重公共方面的，該如何依據它們作為指導原則？大家有何意見？

林務局企畫組張彬組長：

「經濟正義」對我們來說是有點困難，在高層來說會持反對意見是因為不容易將此原則放進去，這跟木材自給率是有關的。另外林務局對於木材自給的部分應該會持認同的意見，那麼為什麼問卷的結果是不認同的，基層人員針對於此是認為做不到，還是不應該做？

林業試驗所趙榮台副所長：

研究報告指出，基層人員在社會處理與溝通的能力上比較弱，可否請研究團隊再詳細說明改善之道。還有關於利害關係人，在台灣的狀況下要如何界定？除了原住民之外還有哪些社群？

第二，通常這樣厚的一本報告前面應該要有摘要，除了讓這本更完整之外，也讓忙碌的官員能在短時間內知道這本報告的大致內容，協助他盡快了解狀況。

第三，在 17、18 頁中，九大項的類別，能否針對台灣林業較重要的層面來設計問卷內容，如勞工會，因為以往有伐木才會有勞工會，如今已沒有伐木了，那麼勞工與工會的重要性也就會下降。因此是否可以依據研究團隊的了解，將認為對台灣林業發展中重要的面向依序排列，不僅林務局可以作為將來發展的參考，林業試驗所也可以以此作為參考依據。

在四個核心價值中，我認為加入生態保育是值得讚許的部分，也放入了社會層面的價值，但為何對森林經營的價值卻不見了，而「經濟正義」所指又為何？在報告當中我所看到「經濟正義」的定義未包括經濟收入，不過林務局裡還是有所謂的經濟收入與分配，這樣的經濟概念在核心價值裡卻沒有看到相關的內容。

另外，你們有參考瑞典、挪威、加拿大、美國這些已開發國家的人工林資料，這些人工林到目前為止還有些許的成長，建議研究團隊可以參考這些國家對於人工林的核心價值，並提出適合台灣森林經營的核心價值。報告中提出的四項核心價值大都是針對第三世界的國家制定的，但每個國家的國情與需求不一樣，如文化、政治、經濟、環境等，建議可以朝適合台灣的國情與需要定出核心價值。

另外，我發現在報告中有好幾頁在提「不信任」的問題，不論是基層對於高層或是原住民面對森林經營者，彼此之間可能會產生不信任，而這樣的現象是會腐蝕林業的經營政策，所以我覺這是很重要的一項問題，必須去正視並解決它。因此建議研究團隊是否可以在這一部分提供解決的方向或是方法，那麼此研究成果的價值會更高。

林務局顏仁德局長：

謝謝趙副所長提出的建議。由上述的評論者可以知道比較有爭議的是那四項核心價值，而其中以「經濟正義」與「行政廉能（效能）」需要再詳細的討論，能夠更符合實際的需求。如果能以「永續經營」包括「經濟正義」的話，也還可以包含林木合理的利用等。

台大昆蟲系楊平世教授

「經濟正義」可以換成「經濟效益」，談的是森林對經濟的效益；「行政廉能」可以換成「行政效能」或是「行政效率」，如此應該比較切合題目。談「經濟效益」可以從幾個面向做討論：1、林木產值，事實上林木的增加就是有所謂的淺在價值；2、林業多功能，包括生活、生態、生命層面；3、現有的伐木及造林的價值。

談「行政效能」或是「行政效率」可以包括管理的層面。我想現今環境不會有處長或是其他林務局同仁會包庇民眾盜伐了，那簡直就是反咬自己的行為，不會有人做了；還有剛剛提到基層在執行上的問題，那表示宣導不周，也屬於行政效率方面該重視的。

計畫研究員彭滄雯教授：

對於「經濟正義」做個補充。當初為何要用「正義」而不用「效益」，我們參考全球趨勢並採用 IUCN 與 WWF 的報告的內涵。剛剛組長有提到這份報告是比較針對第三世界的國家提出，但我在閱讀過程中，覺得它是以全球尺度對森林問題做的分析，例如第三世界的木材砍伐，其實是砍貧窮國家的木材讓富國使用，貧窮國家就算有森林問題，也是富有國家和全球經濟的不平等造成的，因此報告中很強調木材利用的正義面向。後來我們把國際間這四個趨勢再做本土化檢視，是否台灣需要這四項價值來作為森林經營治理的指導原則？我們談「經濟正義」就是認為森林在經濟面上的價值是需要被重視的，台灣木材自給率相當低，其實不符合「經濟正義」的原則，因此就這項標準來看，台灣有必要將木材自給率提升。

但是為什麼覺得「正義」很重要，回到本土的脈絡來談，我們看到森林經營有相當多的利害關係人，但有的是以營利為主的商業行為，在山上蓋飯店，有的卻是貧窮的原住民。在這之中利益如何取捨，「經濟正義」便是一項可以依循的規範性原則。如果森林要發揮其經濟生產的功能，原住民與經濟地位差的社區應該為優先受益的人，如此可以降低貧富差距，而不是以營利事業為主要獲利對象。如果說「經濟正義」改成「經濟效益」，那麼就失去了這樣的一個價值，而財團也可以說因為要取得最大的經濟效益，而來此開發森林。這其實也反應了基層人員為何要反對 BOT，有些基層人員在填開放題的時候，就說到財團一下子就要包下五十年並且為了營利，會對森林造成相當大的破壞，這是他們所看到的



問題。

剛剛組長有問到為什麼基層人員反而不贊成提高自給率，這也跟他們接受到的論述有關，如果他們一直聽到強調生態保育的論點，也就認為不要再繼續砍伐木材了。不過如果用「經濟正義」的角度和基層溝通，將這樣的觀念一致性的傳達，釐清觀念並解釋為何要改變政策的方向，才不會令他們覺得朝令夕改。此次研究在執行面上的分析就是強調溝通，一個政策立意再好，若無法與基層做良好的溝通，最後呈現的將會是執行不彰的情況。

另外，楊組長質疑基層人員是否個個都了解政策的方向或是問題，我覺得這是一個很有趣的問題，如果基層人員都不懂這個政策，卻要去執行它，那麼其後果可想而知。如果組長懷疑這樣的問答是因為基層人員不了解狀況所呈現的偏差，那也可以藉此機會加強與基層的溝通，讓他們清楚地了解到政策背後的內涵究竟是什麼，以確實落實政策的原意。

林務局顏仁德局長：

林務局在轉型過程中，從過去單純的林業經營，到現今局裡多了一個保育組的單位，同仁該如何配合腳步以適應林務局的轉變是一項重要的課題，我們在烏來與龜山設有訓練中心，讓課長、組長級的到那接受在職訓練，以因應組織的轉變。至於人才的延攬，研究團隊建議的方向是很可取的，不只是招募有森林專業知識的人，還要有行銷、公共行政等人才加入組織中，而現在局裡的在職訓練也都朝著這些方向來走。

至於四大核心價值，「經濟正義」我倒不是很反對，但行政廉能感覺是杜絕貪污，感覺目前需要的就是效能的問題。所以「經濟正義」就解釋清楚一點，加入木材自給率等相關觀念進去。而「行政廉能」改成「行政效能」。

林務局林政組楊宏志組長

我比較贊成楊老師所說的「經濟效益」，因為楊老師認為木頭即使不砍也有經濟效益，有潛在的效益，但你們對經濟的看法是有形的效益。另外，你們認為窮人沒有得到什麼利益，而 BOT 的人得到了許多，那是因為你們從利害關係人的角度去看這個問題，但林務局的角度卻不是如此，林務局思考的是如何將 BOT 得到的利益與當地民眾分享，而不是一概否認 BOT 是不能做的事，是傷天害理的事。憑良心說，BOT 也不是什麼事都沒做就獲得到利益，也是有投入財力、人力的。

林務局顏仁德局長：

BOT 的問題，是員工最切身的問題，例如阿里山三合一的案子如果民營化，鐵路員工會失業，他們一定反對的啊，為什麼阿里山是我們的痛，鐵路是我們的痛，因為一年虧損二、三億，說真的林務局長靠天吃飯，一個是火燒山，一個是

阿里山鐵路，就看老天怎麼幫忙。

BOT 的案子除了蝴蝶谷面積只有 18 公頃是全部民營化之外，其他出去的案子都只是侷限在餐飲、住宿方面，所以不至於造成太大的問題，而林業經營還是屬於林務局的管轄範圍。有人曾建議將阿里山整個讓出去，但範圍之廣大，包含的林業面積不在少數，若是全部民營化，那麼林業的管理一定亂七八糟，造成山區嚴重的影響。

南投處 田志城處長：

研究團隊說現今的林業經營已經不完全是「純」林業經營了，還必須加入社會層面的因子，對於在基層的我認為這是相當正確的觀念。問卷中最後有提到「行政廉能」的部分，對於此我想提出的是員工薪水，我想你們應該沒有探討到這，那麼我可以跟你們報告，現在基層人員的薪水一個月是兩萬六，到了巔峰也只不過是三萬二，因此他們的收入是非常的微薄，有些效率無法提升的問題就出自於員工是否願意付出心力有密切的關係，而在微薄的薪水之下不足以養家活口的時候，就會做一些生意來貼補家用，而其精神也就無法全心全意在業務上，效能也就相對減低，因此在談「行政效能」必須考慮到這一點，而不是喊口號而已，還要提供實質面上的利益。

我個人想法是，未來是不是可以不要分所謂的技術師或技工，大家統統都是職員，都是經過高普考分發的，就像是美國林務署的職員，個個都可以獨當一面，感覺程度都相當優秀，而我們的職員卻個個羞澀不知如何表達，有很大的落差。以上是我在基層管理中強烈的感受，這一點也提供研究團隊做參考，雖然研究已經到了最後階段，不知道提出來適不適合，但至少把基層的心聲提出來，讓你們也能多了解我們一點，謝謝。

林務局 顏仁德局長：

現在技術師的工作都是滿危險的，要爬山、體力要好，但薪水卻是非常的微薄，該如何提升行政效能，並考慮他們的薪水是需要好好思考的。比較遺憾的是，政府凍結了專技人員的考試，比較優秀的技工尚有管道可以升等為技術助理員，否則新進的技術師工作了十年到達巔峰，薪水卻永遠的只能拿三萬兩千元。政府的制度是如此，卻也苦了這些技工師沒有升遷的管道，將來我們可以跟人事部門討論，是否能以危險津貼的名義來補助技工師的薪水。

南投處 田志城處長：

我做一些補充，一般的技術師只要是高農的學歷，但對於原住民地區來講只要國中畢業就可以了。我是在南投服務的，在仁愛鄉和信義鄉的技工幾乎是國中的程度，所以跟他們說觀念、制度是天馬行空的事，只要他們不犯錯就可以了。所以這是人事制度上的問題。

東勢處林哲茂副處長：

建議「經濟正義」可以清楚的定義，我們也希望森林的經營方式是在永續經營的原則之下建立的。這幾年來一直禁止伐木，連風吹倒的樹木也不能拿，否則馬上就有保育團體找上門來。

山老鼠與火燒山的問題：我在林務局也待了將近四十年了，對於火燒山的情形林政組有相當多的資料可以查詢，發生的原因其實都是果農不小心造成的，不然就是每到選舉民眾爲了抗爭而引起的。發生的原因有 90% 以上都是人爲造成的，可以分爲故意的和意外造成的，果農在燒壟時就常常發生意外而引起火災。

田處長剛剛提到技工待遇低的問題，希望研究團隊可以給我們一些意見來解決。其實不要說是技工了，基層職員的薪水都不比台電的職員，同樣是爲政府做事，但待遇卻比一般國營事業的職員低，是很無奈的。

最後一點是：現在基層新進的職員大都是讀森林系的女生，哪天森林失火了我不知道該請哪一位女性職員去救火，因此是不是應該要保障男性的名額呢？另外我們的業務越來越多，但人力資源卻沒有相對的提高，行政上又要提高效率，這不是一件相當值得思考的問題嗎！因此研究團隊可以就人員配置的困境提供一些意見，雖然這不是一件很容易的事，但既然是爲林務局做全盤的體檢，那麼有問題就該提出，好好思考因應之道。

計畫研究員杜文苓教授：

對於剛剛提出的兩個問題做一些釐清。大家都認爲保育團體呼籲政府與民眾禁止砍伐樹木，但經過我們的訪談後發現，他們覺得台灣在木材自給率低的情況下，他們其實已經不再那麼強調保育就是不砍樹的觀念。話說回來，現在保育團體比較重視的是林地的分級分區是否有做好，因爲他們覺得那一部分的規範並不是很清楚，如果現在清楚的界定哪些是經濟林，是可以砍伐的樹木，那麼在這樣一個清楚的標準下，保育團體一定可以興然接受的。

另外，林務局的人力越來越少，但業務卻相對增加，在走訪基層時也和職員一起討論過這樣的問題，「治理」其實不只是在公部門，還包含社區，如何讓社區的力量加入進來其實是可以解決相關性的問題。不只談到木材的產值，當地的文化特色也可以和森林經營做結合，如社區利用當地的環境發展生態旅遊，或是發展當地文化產業（手工藝）。因此建議林務局可以去挖掘一些社區的發展潛力，促成當地經濟發展並建立良好的互動關係。

林業試驗所趙榮台副所長：

剛剛有提到社區培力，我認爲要提出一個模式來做參考依據。

計畫研究員杜文苓教授：

我們其實是有看到這樣一個問題存在，在走訪基層時我們曾經請教他們社區林業是怎麼做的，事實上就是要民眾交一份企劃書，但基層人員發現當地民眾不知道該如何撰寫，於是協助民眾撰寫企劃書便是基層人員的任務之一。我們又訪問了社區林業的學者，認為現在是一個過渡時期，因為社區不只是林務局要做社區計畫的地方，還是文建會、原委會、勞委會等推動一些政策與活動的所在地，那麼當地組織者就會運用這些不同部門的資源來將當地社區發展起來。因此在地的一些有利條件就可以將社區發展做起來，這一點在研究報告中也建議林務局可以任用不同的人員如社區規劃師。

再者林務局內部的訓練，曾經就針對與原住民的衝突和不信任的關係進行溝通與協調，他們請當地的原住民一起參加訓練，藉此討論過去關係的緊繃，希望能達成共識、消除彼此不信任的關係，這樣的成效是不錯的。

林務局顏仁德局長：

今天謝謝研究團隊在短期間內為林務局做的報告，我們予以肯定！另外，同仁們也提出一些建議，如四大核心價值的內容，請研究團隊再清楚的做說明；內部上下階層的溝通是我們要再努力和加強的；人才延攬部分，未來若是局裡成功改造成環境資源部，那麼需要的人才必定是多方面的；在職的專業訓練尚須加強。

是否可以在整份報告結束之後，要求研究團隊的老師到訓練中心為我們的主管上課，內容就以今日發表的研究成果綜合同仁們提出的建議。希望能讓局裡的一級主管了解到基層對上層的想法，對於以後在領導方面也有所幫助。