

誰是山林破壞者？

論國土復育政策

李根政／地球公民協會執行長（2010.1.15）

八八災後，政府、輿論和重量級慈善團體似乎把「原住民遷村，讓山林休養生息」做為解藥。然而「原住民是山林破壞者？」的指涉，不僅是以偏概全，更忽視了山林破壞的根本問題。

若問：現今原住民在山地的農業活動，會不會造成山林水土的破壞，答案是肯定的。但是，山地開墾都是原住民所為嗎？政府主導的山林開拓政策可以不必負責？歷來政府和學界檢討土地利用與土石流等課題，只聚焦在「超限利用」與「濫墾」，從未檢討百年伐木和政府鼓勵山地開墾的政策，彷彿只有人民犯錯，而且和政府無關。

如果因為原住民在山上的農業活動會破壞山林，所以叫他們離開，那麼漢人來台 400 年間全面摧毀原始森林，從事精密農耕，把平地所有野生動植物趕盡殺絕，發展工業污染河川、土地，是否也該全面退出？

若依此簡化邏輯來推動政策太天真也太恐怖！以下筆者試簡要分析台灣山林政策之關鍵課題，同時提出國土復育的幾項思考供參。

一、山林政策

全台北坡地大都被劃分為「林業用地」、「農牧用地」。依據所進行的第二次之森林資源航測調查（1972-1977 年）。在全島林地面積 186 萬 4,700 公頃中，國有林地占 155 萬 308 公頃，其中經濟林地占 59%，施業限制地（水土保持關係）占 14%，保安林地占 19%，施業除地占 8%。

「經濟林地」，在海拔 2,500 公尺以下的原始森林，大都在過去百年來被全面伐除，根據官方統計共砍伐 34 萬 4 千多公頃的林地（實際面積應遠遠超過），爾後又以林相變更、林相改良的名義，全面破壞原始闊葉林，因伐木而開闢的林道，根據 1981 年統計，全島長達 3,682 公里，這些林道加上後來的橫貫公路，正是山區開墾之濫觴。

時至今日，這些伐木跡地，有些重新演替為天然林，有些則繼續人工營林，執行所謂的「撫育」，如除草、削枝，維持單一樹種的人工植被。人工營林，基本上是視「樹」為作物，造林的過程中砍伐森林，開闢道路，對水土保持破壞極大，重新種植的小苗，至少要經 5-10 年以上才能成林，其作業模式，**對水土保持的損害僅次於果樹、蔬菜等短期作物**。原住民保留地中，有許多被劃入「林地」，政府以「獎勵造林」鼓勵人民執行著「砍樹、種樹...」的循環利用方式（例如 1996 年的賀伯災後，政府推出全民造林運動，總計造林 3 萬 8,000 多公頃，其中收回農墾地再造林者僅 214 公頃，意味著可能毀林 3 萬多公頃。）

即使是「保安林」¹，依照保安林經營準則還是可以進行更新、撫育的作業（即伐木再造林），經主管機關農委會林務局許可，還是可以把森林砍除推動公用事業、公共設施、公共建設、探礦或土石採取。也就是說，依現行保安林的經營方式，並不能避免水土破壞。

另外，山坡地上所編訂的「農牧用地」，在編定的過程中，並未真正調查是否適合農牧使用，許多農牧用地的地形陡峭脆弱，一旦把森林伐除或從事農耕活動，極易造成水土流失，這是土地利用管制中失落的一角。

簡而言之，檢討山坡地不當利用，必需先檢討林業政策。可惜的是，從 2005 年開始所推動國土復育條例或行動策略，都未碰觸這些課題，甚至還是允許在所有區域進行「林業保育必要之復育及疏伐作業」，而對於收回出租林地再造林，也還是停留在經濟林的思維。



△高海拔山區還是允許這樣的疏伐作業，維持運材道路，如何叫國土復育？

二、農墾與超限利用

根據農委會 1999 年清查全台灣山坡地屬宜林地及加強保育地總面積 36 萬 5,907 公頃中，超限利用面積達 3 萬 2,000 餘公頃，其中以南投縣 1 萬 1,120 公頃為最多，次為嘉義縣及台中縣²；而有關原住民保留地超限利用的統計，根據行政院原民會的資料，總面積為 15,122 公頃，其中又以南投縣比例最高。

山地農墾伴隨著是產業道路的開闢，根據經建會（2004 年）的資料，全台灣 4 公尺以上產業道路、農路總長度達 8,550 公里，相當於 22 條中山高，道路、農墾不僅會造成崩塌，也會加重下游的逕流量，縮短雨水從山區流出的時間。

然而，山地農墾的擴張是政府引導和放任下的產業。

由於伐木後遺留大面積荒山，政府乃鼓勵人民租地造林，一開始，木材價格尚有利基，但隨著國產材不敵價廉之進口材，許多林農便轉種植茶、果樹等經濟

¹ 現有之保安林面積已達 461,183.6 公頃，佔森林面積的 21%，其中 96%屬國有，公、私有佔 4%。

² 監察院，2000，國土保全總體檢報告：崩塌及土石流區。

作物。同時，隨著山區道路的開通，吸引了更多漢人上山開墾，有些甚至是侵占國有地從事農作。經濟的誘因，導致了原住民保留地的林地也開始超限利用，原住民自營或出租給漢人者兼有之。



△阿里山區的山林茶園拓墾，2003.11.17。

同時，政府政策也鼓勵農業上山。例如福壽山、武陵、清境、花蓮等四大農場，就是政府主導的高山蔬果政策；再如李登輝總統在面對阿里山國有林下種植山葵的問題，竟向身旁的官員做了一項指示：「去研究研究，看看是不是可以共存，上下都利用！」，高層無知加放任，民眾利之所趨、民代關說、地方政府不執法，致使濫墾、超限利用成爲尾大不掉的問題。

另外交通部觀光局「國家風景區」全然以增加觀光人口爲前提，無視國土危脆，建設各種如空中樓閣一般的景觀建設，如本次風災過程中，整個茂林國家風景區管理所全數爲土石流所沖毀；阿里山觀光設施、BOT 案同樣難敵土石之災；九二一地震後在草嶺推出的「災難觀光」週期又是何其短暫？再如廬山、六龜、寶來的溫泉有多少是合法經營？宗教寺廟占用國有地，違規超限利用者更是不計其數，但是，又有那個政治人物敢下達拆遷指令？



△寶來溫泉區受創後，政府應業者之請，積極疏濬並協尋溫泉露頭，要重振觀光。災後復建的資源分配與國土復育的標準，似乎仍是在比誰比較有權有勢？

三、公共工程：政府主導的公共工程本身就是最大破壞者。例如：今日有許多的山區漢人聚落，就是伴隨著中橫、北橫、南橫、阿里山公路等公路而建立或

者擴張；水壩、發電廠，越域引水等隧道工程，破壞河川、山林生態至鉅；因應觀光而擴張的公私建物，往往處於敏感區位；農委會水保局之任務即在維持山地開發，進行各種水土保持工程，數十年來，上游搞開發，下游收拾殘局，已投入數百、上千億「永續工程」，然而，土石流為何越加嚴重？為何無人檢討？

綜上，可以發現政府是最大的山林破壞者，而且是透過制度、公權力進行有系統的破壞。然而，這些導致今日國土破碎、崩山與土石流災難的因素，必須在時間（土地開拓史）；空間（各種開發之規模及區位）下檢視，因時因地有輕重之分，無法一概而論。



△左圖為曾文越域引水的勤和洞口，2005.12.17 攝；八八災後荖濃溪河床墊高，洞口已深埋於土石下 20 幾公尺，如何復工？

國土復育的幾項思考

八八災後，由經建會、內政部營建署主導的國土計畫法，在第 23、24 條中制定了國土保育地區之國土功能分區及管制原則，因而宣稱納入國土復育的內涵；立法院中則有委員提出了國土復育條例（皆以民進黨 2005 年版本略作修改）；經建會也提出了國土保安及復育計畫（草案），送到行政院永續會中討論。

綜上回顧，筆者看法如下：

一、山林復育首重檢討山林政策，以細膩的土地調查為基礎，徹底進行山區土地分類，重新劃分保育地、經濟地。保育地限制不得從事造林、撫育、林木收穫、農業等活動；經濟地則允許從事人工林的經營、農業活動、聚落。（經過重新劃分，也許現今原住民保留地中的部分林地，反而適宜農耕；農牧用地反而應劃為保育地。）

二、山林復育依現行法令即可操作，關鍵在於政策與政治決心，不一定要立新法。

三、山林復育所需經費，應將造林、水土保持、道路等工程費用，轉移至限制伐木補償、復育天然林，收回承租林地等，不應再擴大舉債；另，加徵水源保護費用應直接回饋保護區上游人民。

四、山林復育需要社會和政治共識。山林復育至少需要數十年、百年才能見其成果，欠缺共識的方案，必然敵不過人民的抵制、民代的關說，演變成朝令夕改。例如民進黨時代依據「國土復育策略方案暨行動計畫」試圖處理超限利用、

收回出租林地。然而來自墾民、民代形成重重阻力，依據其執行效率，要處理國土保育區的超限利用、濫墾濫建要花上 30 年；國有林出租造林地的收回要花上 131 年，凡此都說明「徒法不足以自行」。

五、山地農墾也許並非八八災變的主因，但不當的山地農墾活動的確威脅自身及下游居民。從事山地農墾者，有些僅是糊口的工作，有些誠屬不公不義之暴利，要處理這項課題時，必先判別真正的弱勢者與不法的既有利益者。處理這項歷史沈痾，最好的作法是：資訊公開，釐清爭議課題，不斷舉辦公聽會、聽證會凝聚社會共識，讓政治角力全面透明化；同時積極研擬策略方案，協助山區住民轉型為與山林共存的生活型態，原住民傳統的輪耕、休耕，農林並存的生產型態，或許值得重新借鏡。因為，無法處理山區住民生計問題的方案，必然導致利害相關者之消極、積極抵抗。

六、搭構原住民傳統生態智慧與西方生態學的橋樑，建立山林經營管理的實務共識。以原住民部落為主體，逐步賦予經營管理山林的權力，彌補林務人員快速白領化，山林管理的嚴重缺口。

在地震、降雨極端化、欠缺原始植被的保護等因素下，台灣山區的土石流災變勢必加劇。目前最迫切的問題在於：**如何幫助岌岌可危的原住民族，延續族群的生命和文化？百年來陸續移墾山區的漢人聚落何去何從？**至於山林復育請政府先躬身自省，先檢討既有法令和政策，同時請社會在見樹又見林的前提下，協助山林復育。