

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

台灣山林政策之政經分析(1945-2012)

The Political Economy of Forestland Policy in Taiwan,

1945-2012



陳育偉

Yu-Wei Chen

指導教授：蕭全政 博士

Advisor : Chyuan-Jenq Shiau, Ph.D.

中華民國 101 年 7 月

July, 2012

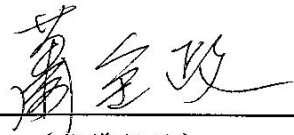
國立臺灣大學碩士學位論文  
口試委員會審定書

台灣山林政策之政經分析

The Political Economy of Forestland Policy in Taiwan,  
1945-2012

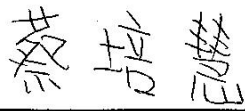
本論文係陳育偉（ P96322028 ）在國立臺灣大學政治學  
系完成之碩士學位論文，於民國 101 年 7 月 26 日承下列考試  
委員審查通過及口試及格，特此證明

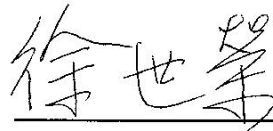
口試委員：



（簽名）

（指導教授）





## 謝 誌

本論文承蒙恩師蕭全政教授悉心指導，引領理工背景的我，跨入政治經濟學領域，稿成後並多次審閱斧正，始得順利完成，謹獻上最高的敬意與謝意。復蒙周志龍教授、徐世榮教授、蔡培慧教授分別於計畫書審查及口試期間，不吝指導寫作方向並惠賜許多寶貴意見，使得本論文更臻完備，謹致上最誠摯的謝忱。

修業及論文寫作期間，系上師長的敦敦教誨，專班第七屆所有學長姐的扶持與砥礪，欣蕾助教的熱心協助，摯友們的關心與鼓勵，刻骨難忘。而行政院、經建會、農委會及經濟部的長官、同仁，提供許多寶貴的參考資料與建議，讓本論文內容更為充實豐富，亦銘感五內，特誌卷首，敬表謝忱。

最後，更感謝父母及家人在生活上與精神上所給予的最大支持與鼓勵，方能心無旁騖順利完成本論文，謹以本論文獻給我最摯愛的父母與家人。

## 國立臺灣大學 100 學年度第 2 學期碩士學位論文提要

論文題目： 台灣山林政策之政經分析(1945-2012) 論文頁數： 127

所 組 別： 政治學系「政府與公共事務」碩士在職專班 (學號： P96322028 )

研 究 生： 陳 育 偉 指導教授： 蕭 全 政 博士

關 鍵 字：山林政策、森林保育、國土復育、台灣山林政策、台灣國家公園、永續發展

### 論文提要內容：

山林土地及其自然資源之保育或開發利用，隱含著政治權力與經濟利益的價值分配，鑲嵌在政治、經濟、社會、文化的複雜結構體系中。台灣山林政策在不同的時空背景與政經結構下，呈現不同的內涵與面貌。本研究試圖在歷史結構脈絡中，從國家機關與民間社會之觀點，探討台灣山林政策從「開發利用」、「森林保育」到「國土復育」的發展與變遷。

本研究結果發現，國家機關為維繫政權存續，在特定時空的政經結構下，對於台灣山林採取不同的價值分配與政策作為。動員戡亂及威權體制時期，國家機關為了整軍備戰、發展經濟、充裕財政，恣意開發山林，汲取資源。隨著國民所得的提升，環境意識的覺醒，威權體制的轉型，民間社會的能量釋放，迫使國家機關必須正視山林保育議題。然另一方面，山林復育的政策措施，卻可能同時衝擊山區住民的生計權益，相關的特定行為者必運用其稟賦，企圖影響或改變國家機關的山林政策。

民主多元的社會，原本即存在許多價值與利益的矛盾、衝突與對立，公共政策議題形成與決策，需要國家機關與民間社會有更多的溝通、協調與包容。山林環境是台灣永續發展的命脈，國家機關如何在維護世代公義的願景下，兼顧環境正義與住民生計，將是當前推動國土復育政策的最大挑戰。

## ABSTRACT

THE POLITICAL ECONOMY OF FORESTLAND POLICY IN TAIWAN, 1945-2012

by

YU-WEI CHEN

July, 2012

ADVISOR(S): CHYUAN-JENQ SHIAU, Ph.D.

DEPARTMENT: POLITICAL SCIENCE

MAJOR : GOVERNMENT AND PUBLIC AFFAIRS

DEGREE: MASTER OF ARTS

KEY WORD: forestland policy, forest conservation, land restoration, forestland policy in Taiwan, national park in Taiwan, sustainable development

The conservation, development and utilization of forest lands and their resource hide political power and the distribution of economic benefits, and they are embedded in the complex structural system of politics, economy, society and culture. Forestland policy shows different contents and appearances under different backgrounds of time as well as political and economic structure. This study explored the development and evolution of forestland policy from aspects of “development and utilization”, “forest conservation” and “land restoration” in the historical—structural context from the viewpoints of government and civil society.

This study found out that the government adopted different value distributions and policies regard to forest land under special political and economic structure in order to maintain the regime in Taiwan. During the period of suppression of the communist rebellion and authoritarian regime, the government developed forest land and extracted the resources recklessly for the preparation of war, economic development and sufficient finance. As the increase of national income, the awakening of environmental consciousness, transformation of authorization system, energy release of the civil society, the government has to face the issue of forest land conservation. On the other hand, the policies and measures of forest land restoration may impact the livelihood and rights of the mountain residents, special parties involved may use their power and attempt to influence or change domestic forestland policies.

In a democratic and pluralistic society, there are many existing contradictions of values and interests, conflicts and confrontations, the formation and decision of public policies. All need more negotiation, coordination and inclusion between the government and civil society. The environment of the mountain forest is vital for Taiwan to develop of sustainability. How to take the environmental justice and the livelihood of the residents into account while maintaining justice between generations which would be a big challenge for the government when promotes land restoration policy currently.



# 目 錄

第一章 緒論 .....	1
第一節 問題意識.....	1
第二節 文獻回顧.....	5
第三節 分析架構.....	11
第四節 章節安排.....	17
第二章 開發利用的山林政策.....	19
第一節 威權時期的政經情勢 .....	20
壹、國際政經局勢 .....	20
貳、國內政經情勢 .....	22
第二節 伐木售材的林業政策 .....	27
壹、光復初期的林業政策 .....	27
貳、經建計畫下的林業.....	31
參、開發與保育之論戰.....	34
第三節 中橫梨山的開發拓墾 .....	36
壹、中橫公路開發 .....	36
貳、榮民安置.....	38
參、梨山高山農業 .....	41
第三章 森林保育的山林政策.....	45
第一節 威權轉型的政經情勢 .....	46
壹、國際政經局勢 .....	46
貳、國內政經情勢 .....	48
第二節 由盛而衰的伐木林業 .....	53
壹、台灣林業經營改革方案 .....	53

貳、台灣森林經營管理方案 .....	54
參、伐木林業轉型因素探討 .....	56
第三節 國家公園的推動 .....	60
壹、國家公園設立沿革 .....	60
貳、政經結構下的國家公園 .....	61
參、民間社會與國家公園 .....	64
第四章 國土復育的山林政策 .....	67
第一節 民主多元的政經情勢 .....	68
壹、國際政經局勢 .....	68
貳、國內政經情勢 .....	71
第二節 國土復育政策 .....	74
壹、山林土地的管理 .....	74
貳、氣候變遷的衝擊 .....	76
參、國土復育方案計畫 .....	77
肆、國土復育政策的偏差動員 .....	80
第三節 國土山林復育的挑戰 .....	83
壹、原住民與台灣山林 .....	83
貳、原墾農與台灣山林 .....	90
第五章 結論與建議 .....	99
壹、山林政策的歷史結構脈絡 .....	99
貳、國家機關與民間社會觀點 .....	103
參、展望與建議 .....	105
參考文獻 .....	107
附錄：台灣山林政策重要紀事 .....	114

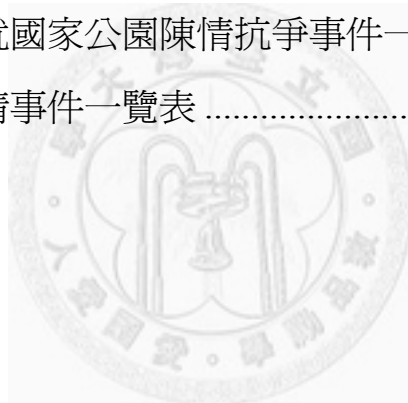


## 圖目次

圖 1：台灣歷年森林立木伐採量變化情形.....	56
--------------------------	----

## 表目次

表 1：經建計畫時期林業部門目標與實績 .....	33
表 2：中部橫貫公路沿線資源查勘結果一覽表 .....	38
表 3：台灣經濟成長與國民所得一覽表(1951-2011) .....	49
表 4：歷次木材及製品進口關稅稅率調整 .....	57
表 5：國家公園土地權屬一覽表 .....	61
表 6：歷年原住民就國家公園陳情抗爭事件一覽表 .....	87
表 7：原墾農民陳情事件一覽表 .....	95



# 第一章 緒論

## 第一節 問題意識

200 萬年來，歐亞大陸板塊與菲律賓海洋板塊擠壓碰撞，始露出台灣島陸地，造山運動不斷的垂直向上挺升，島嶼本身的沉積地質不斷風蝕剝落，上升下崩的更替，發展出陡峭的山勢地形，又因位於西太平洋颱風路徑上，形成「山高、坡陡、地狹、土薄、雨驟、水急、風狂、溪淺」的特有自然環境(陳玉峰，1995)。

人類依附著土地生存、生活、生產，形成社會聚落，創造經濟財富，亦改變自然環境。數世紀前，台灣僅有少數原住民以傳統捕獵漁耕為生，嗣經一波波移民先後渡海來台拓墾闢荒，定居人口漸增，從沿海地區逐步往淺山地區墾荒開發，以熬樟腦、茶業、農墾為主。嗣近百年來，台灣社會經歷劇烈的變動，人口倍數增長，為維繫生存及追求發展，對土地及資源需求日殷，國家機關開始計畫性主導開發利用山林資源。1912 年，阿里山森林鐵路啟動台灣近代大規模的官營伐木事業；1934 年，日月潭水力發電工程提供台灣工業化及現代化生活所需之電力<sup>1</sup>；1960 年，中部橫貫公路的開通，縮短台灣東西部的運輸距離，帶動高山農業與觀光。整個社會經濟對於山林土地資源的依存度越來越高，開發需求的壓力越來越大，山林環境受人為擾動的影響層面越來越廣，直至大自然力量的反撲，方提醒吾人必須嚴肅正視山林開發的沉重負荷，是否已超出環境容許承載？

台灣山林地勢險峻、地質脆弱，又有降雨集中的水文特性，過去如葛樂禮、賀伯、桃芝、敏督利、莫拉克等颱風，均曾因豪大暴雨，山區土石流肆虐，造成嚴重的居民生命傷亡與經濟財產損失，近年更因全球氣候變遷等因素，類似的極端降雨發生頻率越來越高，衝擊影響層面越廣。另方面，台灣一雨成澇，不雨即旱的水文特性，必須仰賴水庫蓄洪濟枯調節，方能滿足日益成長的民生與產業用

---

<sup>1</sup> 日月潭水力發電工程計畫自 1919 年推動，歷經多次停工、復工，直到克服資金問題才於 1931 年始正式動工，1934 年完工，為 1930 年代最大水力發電工程計畫，亦是台灣總督府推動工業化的重要基石。<http://taiwanpedia.culture.tw/web/content?ID=3760>。

水需求。台灣大小堰壩水庫計 94 座，完工當年原設計總容量約 28.59 億立方公尺，但由於山林開發濫墾，水庫集水區水土保持不良，目前水庫總容量僅 20.49 億立方公尺<sup>2</sup>，淤積總量逾 8.1 億立方公尺，約相當於報廢 3.2 座石門水庫的有效容量。由於新建水庫優良壩址難覓，既有的堰壩水庫淤積惡化，不僅影響蓄水調節功能，已成為日後供水短缺的隱憂，其對水庫壩體、下游河道與居民生命財產安全，更宛如不定時炸彈。

傳統社會對於具有致命性後果的自然災害，常視之為「神的旨意」或以「自然極端事件」加以解釋，將其定位為「天災」，而刻意忽略其背後「人禍」的因素。台灣因特殊的地形、地勢及地理位置等因素，向來均同時面臨著「水太多」與「水太少」所衍生的各類型災害，「水災害」的問題不僅直接造成居民的生命財產損失，衝擊社會經濟的發展，甚至可能影響國家政局穩定<sup>3</sup>。面對「水災害」的問題，興壩築堤等工程手段僅能治標；山林乃是水的源頭故鄉，若欲正本清源解決台灣「水災害」問題，就必須正視山林環境惡化所實存的問題。

針對日益惡化的國土山林環境問題，民間環保團體直指政府之山林政策、農墾與超限利用、公共工程是山林的最大破壞者，而且是透過制度、公權力進行有系統的破壞<sup>4</sup>。政策是政府對於被認知問題所作的聲明及所採取的對策，也是對社會價值作權威性的分配(余致力，2007:2)。山林政策是國家機關對於森林及土地資源利用或保育之價值分配，政府的山林政策如何破壞山林環境，則必須自客觀實存的歷史脈絡中，重新審視並尋求解答。

明清時期，台灣山林地區多為原住民生活領域，官府對於經營山林採消極的態度作為，漢人拓墾僅及於部分淺山地區，故台灣山林多能保有原始林野地貌。直至日治時期，殖民政府為擴張統治主權，汲取林產經濟利益，遂由國家機關主

---

<sup>2</sup> 經濟部水利署各項用水統計資料庫，<http://wuss.wra.gov.tw/annuals.aspx>。

<sup>3</sup> 2009 年莫拉克颱風造成 643 人死亡，60 人失蹤，其中，遭土石掩埋的高雄縣甲仙鄉小林村 381 人死亡，16 人失蹤，引發社會輿論及政壇風暴，內閣在災後一個月完成階段性工作後總辭改組。

<sup>4</sup> 李根政，2010，「誰是山林破壞者？」，<http://met.ngo.org.tw/node/696#comment-129>，地球公民基金會。

導，進行林野全面調查規劃，計畫性的開發台灣山林資源。

1945 年，二次大戰日本戰敗，台灣光復初期，百廢待興，山林政策多沿續日據時期的管理制度；1949 年，中央政府播遷來台後，退伍榮民投入參與開山闢路、森林開發等工作，並同時帶動高山農業發展。隨著國家機關大力主導山林開發、伐木技術與交通運輸的進步，1970 年代初期，年伐採總面積曾高達 1 萬 6 千多公頃，年伐採立木達 180 萬立方公尺<sup>5</sup>，平均一年木材輸出金額達 52 億元(黃愷茹，2005：1)，時為台灣伐木林業的黃金顛峰時期。

1976 年 1 月，行政院核定「台灣林業經營改革方案」，林業改以保護經營為原則，並明訂全省林木年伐採量以 100 萬立方公尺為限，開啓台灣伐木林業的轉型變革；1984 年起陸續成立國家公園，逐步落實自然保育目標。而 1991 年實施之「台灣森林經營管理方案」，更進一步限縮林木伐採量，並宣告全面禁伐天然林，將森林保育納入政府重要施政的一環。

「台灣森林經營管理方案」終結了台灣近 80 年的官營伐木林業，但山林坡地災害問題依舊頻仍。2000 年，行政院為解決山林土石流災害問題，推動「國土保安計畫」，落實處理現有山坡地超限利用問題，並檢討公有山坡地土地放租及放領政策。2005 年，行政院更提出「國土復育策略方案暨行動計畫」及「國土復育條例」草案，期以高強度之規範管制、限制環境敏感及山林地區之不當開發利用行為，以確保居民的生命財產安全及永續的生態環境。然相關的政策措施卻在特定行為者與團體之強烈抗爭反對下，始終無法完成立法程序，而陷入推動實務的困境。

綜觀前述，國家機關從開發汲取山林資源，嗣環境保育意識覺醒，伐木林業由盛而衰，到當前的國土保安復育，台灣山林政策在特定時空背景與政經結構下，呈現不同面貌。然而，究是何種結構性因素支持國家機關進行山林開發利用？何

---

<sup>5</sup> 依林務局誌統計資料，全省 1950-1989 之 30 年間，伐採面積累計 261,197 公頃，年平均 8,707 公頃，伐採立木材積累計 34,506,014 立方公尺，年平均 1,150,200 立方公尺(姚鶴年 1997: 83-84)。

種因素促成政府山林政策的轉型調整？倘若國土復育係因應環境永續潮流，回應輿論民意的期待，又為何民間社會出現反對國土復育策略措施的聲浪？渠等又如何透過其稟賦<sup>6</sup>影響國家機關的政策推動？國家機關與民間社會在政策變遷與推動過程中，是否隱含著某種特定的偏差<sup>7</sup>不斷地在被動員？

山林兼具「公益效用」與「經濟效用」。山林土地及自然資源之保育或利用，隱含著政治權力與經濟利益的價值與資源分配，鑲嵌在政治、經濟、社會的複雜結構體系中。國家機關透過政策與公權力介入山林土地的分配、管制與使用，對山林的發展與環境資源做權威性的價值分配。這種權威性的價值分配對於政治及經濟結構體系內之相關行為者，直接或間接產生不同之利害關係，這些利害關係人為了自身的生存與發展，必會以自己的稟賦與立場，選擇最佳自利行為的途徑與策略，透過主觀性的努力與客觀上的結構性關係，促成政策的形成、發展與變遷（蕭全政，2006:120-121）。

因此，欲探討山林政策議題，必先重新梳理山林開發利用在整個政經社會變遷下的歷史脈絡，釐析特定時空的結構關係與互動過程，解構台灣光復後形塑山林發展的政經力量與圖像，透過相關政策競合關係的交錯探討，方能掌握台灣當前山林政策推動的困境與契機。

本研究初步規劃以下幾項研究重點：

- 一、探討哪些結構性因素支持台灣光復初期之「山林開發」政策？
- 二、探討哪些結構性因素促成台灣山林政策轉型為「森林保育」？
- 三、探討哪些結構性因素限制台灣「國土復育」的推展？

---

<sup>6</sup> 稟賦界定相關行為者在客觀結構中所能進行主觀選擇的活動空間，即其能汲取資源的潛在性能力。隱含行為者從事經濟行為或政治行為所具有的機會與所面對的限制。（蕭全政，2006:54）

<sup>7</sup> 所謂「偏差」並非指一種主觀價值判斷，而是個描述性的名詞，表示一種涉及相關行為者間有關資源利用與分配的特定模式；此模式隱含相關行為者間有關資源利用與分配過程中的不同利害關係。特定的偏差隱含著特定的利害關係（蕭全政，2006:53）。

## 第二節 文獻回顧

有關研究山林議題的範疇相關廣泛，自然科學多以「環境」為研究主體，著重於瞭解自然界之環境特性與物理機制，俾使人類改變或順應自然，例如地質地形、自然生態及資源之基本研究調查、農林生產技術、治山防災對策、環境保護措施等。社會科學則以「社會事實或現象」為主要關懷，強調人類社會之制度、經濟、文化與環境之關係或互動影響，例如政治決策、法制規範、社會正義、族群文化、環境倫理等。

台灣山林的研究議題雖然相當多，但卻未見有完整的「山林政策」研究。特別是台灣山林的大規模開發，緣於國家機關所主導伐木林業，爰此，「山林政策」也就常被簡化為「林業政策」。然事實上，林業係以「森林及其林產物」為核心之活動<sup>8</sup>，林業政策為國家機關經營森林之措施方案，常隱含著林業部門的立場與偏差動員，不足以涵蓋山林地區土地、資源與人之間所實存的複雜問題，係屬狹義的山林政策。廣義而言，山林政策應涵括整個山林土地及其資源的價值分配。山林占台灣全島土地面積的七成，供應下游沖積平原肥沃的土壤與豐沛的水源，攸關民生與產業發展；且山坡地開發及保育政策，攸關水土保持與治山防災，國家機關對山林土地的價值定位，自當融於整體國土政策；再者，山林地區本是原住民傳統生活領域，國家機關的山林政策亦當涵括原住民生活與文化存續之考量。爰此，探討山林政策的發展與變遷，除延循台灣林業興衰的歷史軌跡外，似宜從更宏觀的高度與視野，將人與土地的關係納入探討，重新組建台灣山林發展與變遷的全貌，方能全盤掌握台灣山林所實存的問題。

### 一、依研究焦點分類

經蒐整山林政策相關議題之文獻資料，依其研究焦點可將其區分為「林業經

---

<sup>8</sup> 美國森林家協會對林業的定義是「科學方法經營森林，以期財貨及服務之永續生產。」；中華林學會在 1966 年森林法修正草案中，定義林業係指「經營森林，發展保安功能，生產林產物及其附屬之加工、運銷等。」(焦國模，2004:5)

營」、「坡地利用」、「國土空間」與「原民文化」等類，整理摘敘如下：

(一) 以「林業經營」為研究焦點者

陳勇志(1994) 曾探討 1950-1965 年間，美援如何協助國府制訂林業政策，及其對台灣森林保育的影響。蔡馥鵬(1999)探討 1950 年代以來台灣森林伐採與林業政策之關係，提出木材伐採之經濟模型，實證針葉材伐採量與國內生產毛額及木材價格有關；並歸結木材進口政策、林業政策改變及國民所得提高是影響森林伐採的三個原因。黃愷茹(2005)則透過文獻整理，探討政治體制與經濟體制對木材生產制度發展軌跡的鑲嵌性與限制。劉有庚(2009)則透過歷史學角度探討台灣林業政策如何從以伐木經營為主的政策，演變到育林和永續經營理念為主的經營方式。

(二) 以「坡地利用」為研究焦點者

盧柏州(1992)以高爾夫球場為例，探討土地利用改變對自然環境的影響，並分析山坡地開發對土地資源、水資源及生態環境的影響。曾獻樟(2003)從政策制訂、政策執行及非正式限制三個層面，探討檳榔樹坡地作物產業政策的相關問題。謝維哲(2006)針對果園、檳榔及茶園栽植收穫面積資料之整理與分析，探討山坡地開發與土石流發生機率之關聯性。吳靜宜(2011)從石門水庫及北部橫貫公路的開發，探討戰後的山區土地利用開發模式及對環境與住民經濟、生活的衝擊。

(三) 以「國土空間」為研究焦點者

郭乃文(2000)針對非都市土地管理現況進行分析，結果顯示現行土地資源規劃與管理體系難以達成永續發展的理想，並建議應調整國土規劃體系，重視非都市土地規劃與管理，尤其是各類型保護區的劃設與管理。楊國城(2004)從台灣國土利用與發展的脈絡，結合環境倫理的觀點，提出國家永續發展與國土環境共生的措施。李俊霖等(2007)以多元主義與環境規劃思潮為出發點，針對台灣國土規劃體系與保育體系進行檢討後，提出一套適合台灣地區之國

土保育地區劃設架構，並對國土保育政策提出調整建議。郭翊玉(2011) 認為永續國土空間規劃將是面對氣候變遷之重要課題，並運用政策動態歷程的分析架構，以「國土復育條例」及「水患治理特別條例」為個案，比較分析其法制化歷程背後的政治權力運作及經濟損益分配。

#### (四) 以「原民文化」為研究焦點

李慈敏(1991)以「政治過程分析模型」探討台灣原住民族兩次「還我土地運動」的族群動員過程。顧玉珍、張毓芬(1999)探討山地鄉的非原住民如何組織動員，利用政治與經濟優勢，阻撓原住民還我土地運動。朱劍鳴(2000) 探討原住民土地之變遷，及過去台灣林業制度與原住民族之關係及其影響。林修榮(1999)以遙測技術監測曾文水庫集水區內原住民保留地之土地利用與超限使用之情形，並透過實地訪談，探討原住民保留地區農民超限使用坡地之原因。林秋綿(2001)由國土規劃的觀點切入，藉由理論、文獻及田野觀察，為原住民保留地重新予以定位。陳竹上(2002)從政策、區位、族群三面向出發，分析我國原住民保留地政策與環境生態議題間的扣合與分離。高明哲(2002)從原住民族土地所有權制度對土地利用影響的角度，探討原住民保留地所遭遇的問題，並提出建議對策。陽美花(2008)則從原住民奠基於土地的生活觀，並以後殖民論述、多元文化與抵抗性認同的理論及觀點，探討政府因應「新夥伴關係」陸續推動之傳統領域政策。

## 二、依立論觀點分類

由於不同之利害關係人基於利害關係的差異性，各持有不同角度的觀點立場，對於山林就有不同價值分配。依其立論觀點，大致可歸納分為經濟、環境、文化等三類觀點，茲分述如下：

#### (一) 以「經濟」觀點者

王敏慶、張繼正(1955)等人認為台灣天然資源貧乏，森林是唯一大量且可



利用之資源，為發展台灣的經濟，建立基本工業，主張應積極開發利用台灣森林資源，採用集約林業、工業林政，運用現代伐木機械及技術，多產木材，減低成本，增加收入，發展木材工業。

加拿大籍林業經濟學家史密斯(Simith)對台灣森林工業狀況進行調查，認為台灣高山森林的財富應加速開發利用，所獲資金可妥適轉投資於有利事業(工業)(Simith, 1963a)，並對改進台灣林業與森林工業提出十項建議(Simith, 1963b)，包括採伐有價值之高山森林，以其收入投資於低山造林，提升森林資源之收益價值；並建議將檜木林清理期從原規劃 80 年縮短為 30 年，年採伐量增加 3 倍，可為森林工業現代化之資金來源。

## (二) 以「環境」觀點者

康瀚(1956)認為森林兼具經濟與保安之功用，強調台灣地形陡峻，河短流急，環境特殊，若過度伐林，恐山崩河塞，田園荒蕪，因此主張應限制伐木，保林重於造林，造林重於伐木。

陳玉峰(1988)強調山林地區的植被係自然環境最重要的緩衝層，可阻攔降水、增加土壤滲透作用與涵養水源能力，降低地表逕流與洪峰水量、鞏固砂土、調節微氣候、淨化空氣水質，提供健全的生存空間環境。台灣林地多坡，岩質鬆脆，固結力弱，若因降雨強度大，且土地利用不當，極易引起沖蝕，倘無植被保護，貧瘠土壤迅即流失殆盡，地力資源難保而終成不毛之地。

張石角(1994)認為山坡地是自然系統運作的空間，開發行為必改變原有自然系統運作，產生負面環境效應，其結果是下游精華區生態脆弱度增加，而成為各種自然災害的原因。以台灣自然環境資源而言，山坡地開發顯然已超過環境容忍力；當生存環境遭破壞，一切發展成果將經不起大自然或人為外力的衝擊。

## (三) 以「文化」觀點者

「台灣原住民族還我土地共同聲明」中指出，「台灣原住民族是原來住在

台灣這塊土地上之民族，因此，我們對於土地的權利是絕對的、優先的」，強調原住民原本即居住於台灣這片山林土地之上，原始的遊耕與捕獵生活雖無個人所有權概念，但卻有很強的領域性，因此土地本亦屬於原住民所擁有，訴求原住民擁有所謂「自然主權」，希望在原住民族自治的前題下，以集體形式擁有傳統領域的自然主權(李承嘉，1999:28)。

陽美花(2008)認為恢復傳統領域權利為原住民族群基本權利的展現，政府政策應構築於原住民族群的主體意識，重新檢視並謹慎修訂目前與原住民傳統慣習衝突的政策，使原住民傳統領域制度得到強化；多數族群也應以多元文化及尊重的態度看待當今原住民恢復傳統領域的困境，原住民文化、社會與經濟才能達到可持續發展的願景。

### 三、文獻綜合評析

林業是以「森林及其林產物」為核心之活動，島田錦藏(1980)認為「林業之意義隨時代變遷而異，初期林業是砍伐森林及林產物之原始收穫；次期之林業是育成森林以期繼續獲得林產物；現代之林業是以林地合理利用包括林產物之生產，而期增進國民社會及經濟上之福利之一種活動」。有關林業政策之研究，大多從經濟效益或環境公益觀點，探討森林及其林產物之最佳經營方式或其價值分配，論證森林開發或保育之利弊優劣，或提政策建議，例如王敏慶、張繼正(1955)、康瀚(1956)等。以政經體制及歷史結構途徑探討林業政策之發展與轉型之研究並不多見，黃凱茹(2005)、劉有庚(2009)等人曾探討台灣林業從伐木到保育的歷史發展脈絡，有助吾人瞭解台灣林業變遷的政經圖像。惟因渠等研究係聚焦於伐木林業，而非以「人與土地關係」為核心，以致忽略了開山闢路、農業拓墾等其他人為開發行為對山林環境的改變，且伐木林業轉型後，台灣山林延續存在的環境劣化問題，亦未納入渠等研究範疇。

以「坡地利用」為焦點之相關研究，多指出山林坡地的開發會改變水文環境，

增加地表逕流，減少地下水補注量，大量土壤沖蝕與流失，且隨著人為開發面積的增加，土石流發生的機率越高(盧柏舟，1992；謝維哲，2006)。人為開發行為雖非造成坡地災害的唯一因素，但開發擾動了自然環境的動態平衡，卻大幅增加山林坡地災害風險與災害損失，故環境觀點之論者多主張山林坡地應避免開發，以維護自然環境(張石角，1994)。另一方面，經濟觀點之論者則認為，地狹人稠的台灣，可農耕或利用之土地原本即有不足之窘境，國家機關與民間社會為求生存與發展，自當竭盡所能將可利用土地予以極大化，但為兼顧發展與安全，提出坡地在專業評估安全無虞之前提下，應整體規劃予以合理開發利用。惟究哪些地區範圍可劃定開發利用？哪些要劃定保育管制？除了地質與水土保持專業之評估考量外，事實上，更隱含著權力與利益的分配。以田野調查試驗或數值模擬分析之研究成果，固能讓吾人更了解坡地災害發生的物理機制與因果關係，然忽略政治邏輯與經濟邏輯的運作實況，缺乏從整體結構關係去探究山林政策與坡地災害的關聯，似過度簡化坡地災害的成因。

山林坡地約占台灣全島七成的土地面積，為國土空間重要的一環。以「國土空間」為焦點之研究，多從國家整體利益觀點，探討國土空間之合理規劃利用。早期的國土空間規劃研究，多著重於人口密集之城鄉都市地區或可開發利用之非都市地區，較少關注偏鄉貧瘠之山林土地；嗣環境保育及永續發展議題蔚成風潮，國土空間研究亦漸重視山林的公益性及保安功能，並有中央山脈保育軸區概念的形成(郭乃文，2000；李俊霖，2007)。然此類研究偏重空間使用之「現況檢討」與「未來願景」，對於現況問題背後所隱含的歷史因素與結構衝突，則較少深究，且此類研究常從國家立場的觀點出發，追求國家整體利益最大化，而忽略實存於民間社會間之利益衝突，也因此較容易產生與現實狀況之落差。

台灣山林地區本是原住民的傳統生活領域，1970 年代以前，有關台灣原住民族相關研究多以探討「異文化」為出發點，著重個別族群文化內容，而非原住民族與漢人社會間的族群互動關係；1970 年代後期，部分學者從政治學、社會學等

途徑進行「原住民政政策」之研究(林蔚毓，2007)，目前原住民族相關研究則多集中在原住民族自治的面向。由於國家機關強調對台灣土地之支配權與管理權，原住民族則強調擁有對台灣土地的自然主權(夷將拔路兒，1994)，非原住民族的墾農亦欲爭取渠等在山林地區的生計利益(顧玉珍、張毓芬，1999)，因此，國家機關與民間社會呈現一種詭譎之利益衝突關係。少數研究曾從歷史脈絡及結構關係探討原住民政政策的變遷(如陳宗韓，1994；林蔚毓，2007)，惟渠等研究聚焦於國家社會與原住民族群之關係，至於原住民如何影響山林政策發展，或對山林環境可能造成甚麼衝擊，則少見著墨探討。

綜上所述，山林議題的相關研究雖多，卻未見整體性觀點的山林政策研究，且個別山林議題則隱含著各學門領域的立場差異，缺乏從客觀的角度與長期的觀點，進行山林政策發展與變遷之歷史結構性因果分析。因此，本研究試圖跳脫部門本位之框架，擬以整合性的觀點架構，結合國內外政經環境變遷與歷史脈絡，對台灣光復後之山林政策，進行結構性的探討分析，掌握相關行為者的互動與因果關係，期梳理山林政策不同階段所隱含的特質與意義，從而有助於山林國土永續發展之落實推動。

### 第三節 分析架構

本研究所稱「山林地區」係相對於平地、海洋而言的地理空間概念，泛指山地、坡地及森林原野等區域，亦即廣義山坡地之範圍；按水土保持法的定義，山坡地係指國有林事業區、試驗用林地、保安林地，及中央或直轄市主管機關參照自然形勢、行政區域或保育、利用之需要，就標高在 100 公尺以上，或平均坡度在百分之五以上之範圍，經行政院核定公告之公、私有土地，此區域範圍約占台灣陸地四分之三強之面積。

「山林政策」係國家機關基於與民間社會互動消長，對於山林地區土地及其

資源所做之權威性價值分配，以追求國家整體利益之極大化為目標，其核心問題即是土地及資源所有權及使用權的分配與管制。探究山林政策的制定過程，隱含著兩股力量之衝突競合與價值取捨，一是主張「開發」的力量，強調地盡其利，人定勝天；另一是主張「保育」的力量，強調環境生態，尊重自然。「開發」是基於「經濟利益」的考量，「保育」則是「環境永續」的思維，因此「開發」與「保育」常被簡化為「經濟」與「環境」的衝突，兩方力量之競合消長，左右著山林土地之發展。

政策的變遷係因應在不同時空下的特定政經結構，所進行國家機關與民間社會間的關係調整。山林政策隱含著「經濟」、「環境」與「文化」的權力與利益衝突，且鑲嵌在政治、經濟、社會體制，並受國際環境及國內政治、經濟情勢變化之影響，因此，欲研究台灣山林政策變遷的全貌，必須從政治、經濟、社會、文化的結構系絡中，找出以人與土地資源為核心而展現的經濟理性邏輯與政治權力邏輯，方能洞悉其變遷與因果關係。

## 一、歷史結構途徑

歷史的本質乃是一連串事件因果關係的動態過程，而任何事件的發生都不免涉及各種政治、經濟、社會與文化的鑲嵌關係，如果僅就某特定時空進行探討，所得到的解釋將只是片面斷續，而難以掌握深層結構下的真正因果脈絡關係。從歷史的觀點而言，政策的制定、形成、發展與變遷必有其背後的結構因素，有因才有果，因果之間互為連貫，透過客觀實存的歷史脈絡來看問題，也才比較有可能做總體的觀察。

任何公共政策的出現、發展與變遷，都決定於相關行為者或團體間的結構關係與互動模式，且都隱含特定的利害得失關係(蕭全政，2006:7)。此等關係與模式的動態變遷，源於結構中不同立場與稟賦的行為者自利性的政治行為或經濟行為。特定行為者為了生存與發展，依其稟賦，運用各種權力方式與其他行為者互

動，以獲取目的利益或工具利益。行為者的稟賦、權力運用方式與利益都受到整體結構的制約，但行為者的權力運用與利益汲取又將改變他的稟賦與結構關係。結構關係是行為者互動的基礎，而互動又改變結構關係(蕭全政，2006:67)。

所謂「歷史結構」觀點，即指行為者在客觀實存的歷史脈絡中，以其各自的結構地位，即特有的稟賦極大化各自的利益，從而形成一複雜的互動網絡與因果關係；而這歷史過程中開展的因果關係，又將隨著行為者在不同時空環境下的新互動內涵而呈現動態的發展(蕭全政，2006:31-36)。換言之，歷史結構的觀點就是在歷史生生不息的洪流中，掌握特定事件發展的因果關係，整體地串連歷史的發展脈絡，才能建構特定事件從過去、現在到未來發展的因果關係。

1895 年日本殖民政府據台後，全面清查山林原野土地，開啓台灣山林的大規模開發。1945 年二次大戰後，國際間美蘇爭霸，東西方冷戰，國民政府接收台灣未久，即因國共內戰，中央政府遷台，兩岸軍事對峙，以國民黨為核心的國家機關，實施威權統治體制，對民間社會強勢控制與支配，並延續日本殖民政府的山林開發政策，國家機關恣意開發汲取山林資源利用，反映當時戰後動盪的內外政經結構下，國家機關的政治控制與經濟動員取向。

1970 年代，國際政治上，美、蘇、中關係發生變化，台灣面臨一連串外交危機，包括退出聯合國、台美斷交等，使得國家機關的正當性權威逐漸流失，民間社會力量逐漸興起，國民黨威權統治開始鬆動。蔣經國就任行政院長後，提出林業經營的三點指示，山林政策從以往開發利用逐漸轉型為森林保育，其所隱含著當時國家機關面對內外政經結構限制下，開始重視本土化，及其對山林資源經濟動員之逐步妥協。

1980 年代末期，國際間東西冷戰結束，兩岸開放交流互動，台灣解除戒嚴，繼而終止動員戡亂，國會全面改選，同時進行一連串的憲政、政治及經濟改革，邁入一個嶄新的政經結構。自此，民間社會匯集更大能量，各種社會運動蓬勃發

展，不斷在各場域進行激烈的偏差動員<sup>9</sup>，衝撞、影響、甚或改變政府施政次序，而國家機關面對民主多元的社會，卻顯得左支右絀，公權力日益式微，山林地區的開發或保育，就在不同民意間擺盪。

綜上所述，台灣山林政策的發展，因國家所處的內外政經結構變遷，而有不同階段的發展軌跡，從山林開發利用、森林保育到國土復育，循序緩慢漸變，吾人必須從宏觀的歷史脈絡中才能察覺其中的變化差異。而山林政策的變遷過程中，涉及許多特定行為者的權力與利益，特定行為者以其稟賦為基礎，參與政治或經濟活動，以汲取、利用與分配更多利益或資源，均鑲嵌於實存的政治、經濟與社會結構中。為掌握台灣山林政策的發展與變遷，就必須從整體歷史發展的脈絡中探究，解構特定時空的結構關係與互動模式，方能動態掌握台灣山林政策發展變遷的機會與限制。

山林政策的發展變遷，乃是一具有因果關係的連續動態過程，每個特定時空均實存著「開發」與「保育」力量的消長競合，難以特定時點明確區劃山林政策變遷的各個階段。惟為利討論，本研究爰擬依國家機關當時之主流價值思維，將台灣山林政策的發展劃分為「開發利用」(1945~1976)、「森林保育」(1976~1991)及「國土復育」(1991~2012)三個階段進行討論。其中，1976年是山林政策轉型的重要轉捩點，該年實施「台灣林業經營改革方案」，節制官營伐木林業，同時宣告規劃推動國家公園，開啓自然環境保育的契機；嗣後民間社會環境意識覺醒與集體行動，更促成1991年全面禁伐天然林，森林保育自此成為國家與社會的主流共識。同時為因應山林過去不當開發所衍生的環境災害，更逐漸將山林政策提升至國土空間層次，重視環境復育，以期恢復台灣山林生機。

---

<sup>9</sup> 每一個理性行為者，為追求本身最大利益，都會因應不同的政經變遷，利用各種可能形塑特定政策、法規或組織、制度等行為，以體現對其有利的特定利害得失關係模式，均稱為「偏差動員」(mobilization of bias)，也就是透過行為或動員以形塑某種特定偏差。

## 二、國家機關與民間社會之觀點

就國家內部而言，依其公權力擁有與否，可分為「國家機關」與「民間社會」兩部分。在抽象概念上，民間社會與國家機關是對立互斥，然在實務運作上，兩者互為關聯且互為限制(蕭全政，2006:82)。

「國家機關」是古典國家理論最重要的核心概念，渠等從國家的本質、國家機關制度性安排、功能性分工與制衡等方面來闡述國家意志的形成與發展，強調國家機關在政治過程中的角色與地位。而 1950 年代興起之政治系統論，則以投入、轉換、產出的過程，描述國家政策的制訂；政治系統論雖可將複雜的政治現象有系統的概念架構化，然卻低估國家機關在政治過程中的主動積極角色(蕭全政，2006:69-81)。國家機關基本上是由一組功能上分工的行政、治安、及軍事組織所構成，並由一個行政權威所領導、協調；行政性與強制性機關組織的存在是國家公權力的基礎，且是發揮公權力的根據(Skocpol,1979:29)。國家機關擁有公權力，有其特定的立場、功能與特定的政治稟賦，在政策決策過程中具有決定性的地位(蕭全政，2006:80)。因此，以國家機關為中心的分析觀點，更能切實掌握整體政治體制特質與政策變遷的因果關係。

歐特(James E. Alt)與克利斯妥(K. Alec Chrystal)指出有三種不同本質的政府，一是古典、新古典主義主張，干預愈少的保護性政府；二是較為積極，且提供交通、資訊等公共設施，且積極涉入生產性事業以產生淨的社會利潤的生產性政府；三是對民間社會採取主動干涉，且以政府自身或其在民間社會的關係人利益極大化為目標的汲取性政府(蕭全政，2006:84-85)。易言之，國家機關具有保護性、生產性與汲取性三種不同特質的功能，而此三種特質正涵蓋國家機關與民間社會間的共生結構與互動關係。

民間社會可細分為市民社會、政治社會與經濟社會<sup>10</sup>。市民社會最重要的特色

---

<sup>10</sup>「市民社會」可界定為以市場為基礎的經濟體系和以國家公權力為特色的國家機關間的社會互動領域，主要是由親密團體、社團、社會運動及各種形式的公共溝通的組織所構成。「政治社會」由



是自治自理、自我動員、開放性溝通和自主性的整合方式，政治社會與經濟社會則被認為是直接涉及國家公權力與經濟生存。政治社會與經濟社會下，行為者所追求的，一個是國家公權力的控制，對民間社會採取各種汲取、保護性和生產性的措施，以確保其自身和整個國家的生存與發展；而另一個是對生產的有效管理，在強制性與控制性的支配下，或將順從於國家與之配合。相對地，市民社會的政治角色，並不直接涉及國家公權力的控制或取得，而是期待透過民間力量中社團力量、社會運動或對公共領域議題的開放性討論以發揮影響，迫使國家機關改變政策或措施(蕭全政，2001:65-66)。

民間社會提供國家機關運作必要之支持與資源，國家機關則必須有效履踐對民間社會之保護，取得必要支持與資源，以確立國家公權力的基礎；另一方面，在資源稀少機會有限的前提下，國家機關又必須從民間社會汲取資源與民爭生產之利，此即隱含著衝突。國家機關的活動對民間社會不同團體或階層會有不同影響，此種影響經常導致不同團體或階層間的聯合與衝突，或甚至直接與國家機關的利益相衝突(蕭全政，2006:81-87)。政策制定過程涉及資源如何分配與運用，其形成、運作與變遷，必定經過「國家機關」與「民間社會」等相關行為者的妥協、參與及適度交易的偏差動員過程。

就國家政策的形成而言，民間社會具有創造議題的能力與功能，然而，議題的論述與政策建議卻取決政治權力與政治選擇的結果，所以，政府透過社會的政策網絡，逐漸以制度性的建制來強化實存的政治生態與經濟發展張力。換言之，國家機關不僅透過國家政策在政治系統內對社會價值作權威性的分配，更須建構具有汲取、生產、組織及創新等功能的政策，從而組織、調整和創造新國家競爭力(劉阿榮，2000:18)。

台灣在政經結構變遷的歷史脈絡中，國家機關公權力強弱因不同時期而有差

---

政黨、政治性組織和政治性的公眾所組成。「經濟社會」主要是包括生產與分配的組織，通常指公司、合作社等。(蕭全政，2001:65)

異，國家機關與民間社會的影響與互動亦有截然不同呈現。當社會呈現複雜而多元的動態關係時，國家機關為持續政治秩序和經濟成長，必須發展一套特殊的策略以展現對社會資源的汲取與調控。威權體制時期，國家機關對民間社會擁有絕對的強勢支配與控制，政治社會、經濟社會與市民社會等相關活動與發展，均深受國家機關控制(蕭全政，2001:67)。在發展經濟，整軍備武之總目標下，國家機關主導山林資源開發與分配，民間社會並無置喙空間。威權轉型下的台灣社會，促使民間力量與國家威權的解構及重組，學界發起搶救森林、原住民族要求還我土地、農民街頭示威抗議，蓬勃的民間社會釋放出巨大能量，國家機關在汲取資源及積累資本的過程中，對社會的支配性地位漸被削弱(劉阿榮，2000:19)。民主開放後的台灣社會，國家機關已不再對民間社會擁有高度的支配力量，國家整體的經濟發展，更不再是國家機關所能完全掌握與規劃，影響所及，國家機關以調和各種社會力量的互動為主要考量，在資本累積與政權正當性之間尋求平衡。

綜上，本研究即試圖在歷史結構脈絡中，從國家機關與民間社會之觀點，探討國家機關如何以其特定立場與稟賦干預主導山林政策，民間社會又如何順服、影響或改變國家機關之山林政策措施。

## 第四節 章節安排

從歷史脈絡觀之，台灣山林政策是一連續動態的發展變遷過程。從台灣光復以來迄今，每個時期的發展變遷歷程，都隱含特定的政經結構與因果脈絡。本研究將台灣山林政策的發展歷程劃分為「開發利用」、「森林保育」及「國土復育」及三個階段。章節安排上，共區分為五章，概要介紹如下：

### 第一章 緒論

主要說明本研究之問題意識、研究目的、文獻回顧及分析架構等。

### 第二章 開發利用的山林政策(1945-1976)

探討 1945 年至 1970 年代中期，台灣從戰亂動盪到經濟發展奇蹟，面臨國內外的政經社會結構關係變遷，透過梳理台灣官營伐木林業、中橫公路開通與高山農業的發展，釐明當時國家機關全面性開發利用山林汲取資源的結構性因素。

### **第三章 森林保育的山林政策(1976~1991)**

探討 1970 至 80 年代台灣面臨國內外政經情勢的巨大轉變，國家機關透過限制林木伐採量及國家公園的設立，啟動台灣山林政策的轉型；民間社會則運用集體行動的力量，達成全面禁伐天然林，保育森林的目標。

### **第四章 國土復育的山林政策(1991~2012)**

探討 1990 年代迄今，民主多元的政經社會結構，國家機關與民間社會如何促成國土復育政策的形成；並從原住民與原墾農的還我土地訴求中，探究限制國土復育的結構性因素。

### **第五章 結論與建議**

本章將綜整台灣山林政策發展變遷的歷史結構脈絡，並從國家機關與民間社會的觀察，提出展望與建議。

## 第二章 開發利用的山林政策

造成山林環境破壞的原因有二，一是大自然的力量，另一則是人爲的力量。當一個社會在戰亂、貧窮、或在經濟迅速發展過程中，都會產生人爲破壞的力量。在戰爭頻仍的國家，求生存爲優先；在貧窮的社會，求溫飽爲優先。人們爲了滿足生存與生活的基本需求，自會盡量利用大自然所給予的一切環境資源；如果需要將砍樹木取柴燒，或作遮風雨之用，人們不會考慮森林對調節氣溫、水土保持、提供景觀的價值；甚至爲了增加生產，乃在山林濫伐、濫墾、超限利用，追求物質生活的經濟發展(于宗先，1987:219-225)。

1895 年之前，明清時期的台灣官府對於山林地區大多採取消極態度作爲。日殖民政府據台後，立即將無所有權者的山林原野，均納爲官有，政治上象徵著殖民政府統治權的版圖範圍，經濟上則隱含著山林資源的支配權，意謂著由國家機關將積極開發與強勢主導台灣山林的發展。1945 年二次大戰結束，國際間揭開冷戰序幕；台灣雖因日本戰敗而歸還中國，然國共內戰使得台灣與中國大陸隔海分治，隨時面臨戰爭衝突的危機。中央政府轉進台灣後，在國家生存優於一切的前提下，採取威權統治方式，形成「國家控制社會，黨控制國家」的政經體制，台灣山林延續日殖民政府的經營思維，由國家機關強勢主導發展。

本章主要探討台灣光復至 1970 年代中期，隨著國內外政經社會結構關係的變遷，台灣歷經戰亂動盪到經濟發展奇蹟，分別從官營伐木林業、中橫公路開通與高山農業的發展，梳理當時國家機關開發汲取山林資源的結構性因素。全章分爲三小節，第一節首先整理 1945 至 1970 年代國際及國內政經情勢，俾對當時環境背景有概略性的瞭解，第二節透過官營伐木事業的發展脈絡，探討國家機關當時伐木售材的經濟性因素，第三節藉由中橫公路與梨山地區農業的開發，說明國家機關除伐木林業外，係如何全面開發台灣山林資源，及其在整軍備戰目標下，所隱含的政治性因素。

# 第一節 威權時期的政經情勢

## 壹、國際政經局勢

### 一、美蘇爭霸

1945 年二次大戰後，美國與蘇聯成爲兩個超級強國，雙方執著於各自的意識形態。對美國而言，維護民主政治與資本主義經濟是最重要的事；蘇聯則試圖將共產主義推廣到世界各地(歐信宏、胡祖慶，2007:43)。雙方不僅強調意識形態上的抗衡和政治與軍事武力上的對峙，也分別運用各種軍事援助、經濟合作、甚至金融、貿易體制的建立，而形成「市場經濟」與「計畫經濟」，「資本主義」與「共產主義」之間的對立，其影響力貫穿全球各區域，深遠影響各國的政經形構與動態(蕭全政，2001:205-206)。

戰後兩元對立的冷戰結構，不僅是軍事性，也是經濟性。美國在杜魯門主義影響下，推動西歐復興的「馬歇爾計畫」，也以軍事聯盟聯合「非共產國家」，並對共產世界採取圍堵政策。1947 年，美國與中南美洲 21 個國家簽訂「美洲共同防禦條約」；1949 年，與西歐 11 個國家成立「北大西洋公約組織」；1954 年，在亞洲成立「東南亞公約」，另也與亞洲其他國家簽署雙邊共同防禦條約。在經濟上，1944 年美國推動「布列敦森林協定」的簽署，成立「國際貨幣基金」與「世界銀行」外，並於 1947 年與 23 國家簽訂「關稅暨貿易總協定」，確立戰後的自由貿易與金融體制。此外，並配合軍事圍堵政策，對於戰略位置重要的國家，又分別給予軍事或經濟援助，甚至推動成立區域經濟合作組織，以強化各國的經濟發展與防衛力量。

面對西方陣營的結盟，蘇聯則於 1945 年拒絕「布列敦森林協定」的適用，並與東歐共產國家分別簽訂雙邊貿易協定；1949 年，更與東歐 5 國成立「經濟互助理事會」；1955 年，又與東歐 8 國成立「華沙公約組織」。更與中共聯手，不斷對外輸出革命，以擴大共產集團的勢力範圍(蕭全政，2001:205-206)。

總體而言，冷戰期間，東西陣營雖持續敵對態勢，大小衝突不斷，但並未升高為全面性戰爭，而呈現關係緊張卻相對穩定的國際政治結構。當時，西方陣營的重點是阻止蘇聯透過侵略或內部顛覆方式控制西歐，美國亦在世界各個角落建立軍事基地與同盟體系，在此往後數十年當中，圍堵始終是美國為首的西方陣營之外交政策核心目標，影響層面遍及對外援助、技術轉移、軍事干預與外交互動等(歐信宏、胡祖慶，2007:44)。

而在此國際政治架構下，台灣與大陸分屬兩個敵對陣營，中共一面倒向蘇聯，台灣則倚靠美國。美、蘇兩國對中國的互動消長，尤其是美國對華的政策，導致並維持兩岸分治的狀態，影響台海情勢的發展。

## 二、美國對華政策

二次大戰結束，美國躍升國際舞台的主導者，當時美國總統杜魯門深受其國內姑息分子及親共派的影響，誤信毛澤東是「農民革命領袖」，中共是「土地改革者」而非真正共產主義，因此 1945 年 12 月 15 日杜魯門發表「對華政策聲明」，聲明的重點在於「團結民主」之中國，對美國及世界有利，逼迫國民黨放棄剿共，停止內部衝突，使各主要政治份子，得以在公平及有效之條件下參加政府工作。後來又派馬歇爾(Marshall)使華，調停「國共內戰」，1946 年 12 月 18 日杜魯門發表第 2 次「對中國時局聲明」，仍以「國共和談」為目標。但中共不斷藉機擴張，國民政府節節敗退，1949 年 8 月退至廣州，形勢險惡之際，美國發表對國民黨政府極不友善的「對華白皮書」，將大陸赤化的責任全歸咎於國民黨政府，並暗示美國對於國民黨政府的支持，以及美國為維持該政府存在所做的努力，均已告一結束(李薈，1969:76-78)。

1950 年 6 月韓戰爆發，中共軍援北韓，形成台灣與中國大陸分別選擇美國與蘇俄不同對立陣營中進行對抗，使國共內戰演變成依附於美蘇兩極對立局勢的一部分，換言之，國共對峙已成為兩元國際均勢體系的一環，而不再僅是中國內戰。

局勢丕變，美國對台灣在遠東所處戰略地位有了不同看法，基於區域安全之考慮，於是下令第七艦隊協防台灣，並恢復對台軍事及經濟援助（劉進慶，1992:353）。此一局勢的轉變，遏止中共「武力解放台灣」的企圖，使台灣得以在風雨飄搖中復員與發展，卻也同時制約國民黨政府進行反攻大陸的軍事行動，形成兩岸分治的現況。雖然美國對華的政治、經濟及軍事政策，莫不以其國家最大利益為依歸。但不可諱言，政府遷台初期，美國對台的軍事經濟援助，對台海穩定與台灣經濟發展，確實發揮很大的影響作用。

## 貳、國內政經情勢

二次大戰日本戰敗後，台灣歸返中國版圖，國民政府成立「台灣省行政長官公署」及「台灣警備司令部」，並指派陳儀出任台灣行政長官兼警備總司令。然當時國共內戰方殷，中央政府無暇亦無餘力顧及台灣之戰後重建，而中央選派接管台灣之官員、軍隊，由於語言隔閡、軍紀官箴不明、高壓統治...等諸多因素，1947年爆發台灣近代史上最重大的「二二八」事件（張炎憲，1996:61）。此事件造成當時台灣許多知識分子與社會菁英不是株連入獄或遭殺害，就是噤若寒蟬，少數避走海外，組織台獨，頓時，台灣社會菁英呈真空狀態。在國家機關的鎮制下，台灣社會民間力量較日據時期更為死寂，長期的政治恐懼久久無法消弭，並埋下日後省籍齟齬的導火線（彭懷恩，2008:67-77）。

大陸地區則因國共內戰情勢持續惡化，中央政府遂於1948年12月10日發布第一次全國戒嚴令（不包括新疆省、西康省、青海省、台灣省及西藏地方）。台灣省政府主席兼警備總司令陳誠亦於1949年5月19日頒布「臺灣省警備總司令部佈告戒字第壹號」戒嚴令，宣告自同年5月20日零時起在台灣省全境實施戒嚴。

1949年10月1日中國共產黨宣布成立中華人民共和國，同年12月大陸淪陷，中國國民黨所領導的中華民國政府轉進台灣，持續動員戡亂並實施戒嚴。政府一方面必須安定內部，以維持政權統治的穩定；另方面更必須在風雨飄搖的兩岸情

勢中，謀求一定的奧援，重獲國際社會的支持。當時處境可分從軍事、政治、經濟、社會等面向觀之。

## 一、軍事方面

中共占據大陸後，趁勝追擊在福建集中兵力，為渡海攻臺做準備，然 1950 年 6 月韓戰爆發後，中共「抗美援朝」將原本預備攻臺的部隊調往朝鮮半島作戰，美軍派遣第七艦隊協防台灣海峽。韓戰期間，中華民國政府積極備戰並試圖反攻，多次嘗試突擊東南沿海島嶼，如南日島戰役、東山島戰役等，但皆以撤退和失敗告終。韓戰結束後，中共企圖以武力解放台灣，1955 年 1 月攻占一江山島，國軍評估已不可能守住浙江沿海島嶼，遂於 2 月在美軍協助下撤離大陳島全數軍民。嗣後，1958 年 8 月 23 日，中共解放軍對駐守金門之國軍發動全面性的炮彈攻擊，在 44 天內，向金門射擊砲彈幾近 50 萬發，期間，國軍獲得美軍支援八吋口徑榴彈砲進行反擊，成功守衛金門，解放軍放棄封鎖，改採「單打雙停」（逢單日砲擊，雙日不砲擊）的策略，直至 1979 年中共與美國建交為止。

政府遷台初期，矢誓反攻大陸，並提出「一年準備，兩年反攻，三年掃蕩，五年成功」的目標。雖然客觀情勢很難如願，但國家領導人反攻大陸的使命感從未曾稍歇。1958 年，毛澤東推動一連串的政治運動（包含反右傾、三面紅旗、大躍進），接著 1959-1961 年中國大陸發生全國性饑荒，民不聊生，而此時美軍也陷入越戰的泥沼中，這對蔣介石總統而言，正是反攻大陸的好時機。於是 1961 年 4 月下令成立「國光作業室」，正式展開擬定反攻大陸的作戰計劃，積極調整軍隊部署，並於 1965 年 6 月 17 日前往陸軍官校召集中高階軍官開會預備發動反攻，但同年 8 月的八六海戰及 11 月的烏坵海戰接連失利後，蔣介石才真正明白「國光計畫」只是紙上談兵，因而對反攻大陸逐漸死心<sup>11</sup>。1967 年 12 月國光作業室縮編為 105 人，至 1972 年 7 月 20 日，國光作業室被裁撤併入國防部，「反共大陸」的政

---

<sup>11</sup> 維基百科，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%9C%8B%E5%85%89%E8%A8%E5%8A%83>。



策也逐漸調整為「三民主義統一中國」(彭大年，2005)。

綜觀 1950、60 年代，台海兩岸仍處於國共內戰的延伸，雙方零星軍事衝突不斷，蔣介石政府一方面為因應中共解放台灣的威脅而充實國防，另一方面為反攻大陸而整軍備戰，國防軍事也就成為當時政府首要的施政目標。再者，國家領導人一心反攻大陸，此種「過客」的心態，潛意識裡並未將台灣視為「原鄉」，缺乏對這塊土地環境的珍愛，台灣山林環境與生態資源保育，自不易排入當時的政策議程。

## 二、政治方面

政府遷台初期，面對中共解放台灣的威脅，台灣始終處於備戰狀態，無論在國際及國內環境皆有利於威權體制<sup>12</sup>的建立。在國際上，美國基於戰略考量，選擇支持遷台的蔣介石政府；在國內方面，由於國民黨政權承繼龐大的政治、經濟與軍事資源，遠比民間擁有更高的自主性，使得黨國居於絕對的支配優勢(胡佛，1998:22-23)。蔣介石政府以臨時條款、戒嚴法及各種動員戡亂法規為基礎，政治上採行威權體制，對於台灣的政經社文採取強烈且普遍性的控制與支配。不僅政治社會、經濟社會被國家機關強力控制甚至滲透，市民社會也被政府全面掌控。

蔣介石政府雖實施威權統治，不允許強且有力的反對黨與社會運動，但為了增強其統治正當性，從 1950 年即施行有限的地方自治，開放地方選舉，國民黨藉由恩庇侍從主義的運用，設計有利的競選規則來操控選舉，進而將政治與社會勢力統合到黨國組織中，在此種情況下，地方選舉僅僅成為國民黨鞏固威權統治的工具(胡佛，1998:39-40)。而中央民意代表(國民大會代表、立法委員、監察委員)則因「動員戡亂」體制，為維護法統而未定期改選，形成所謂「萬年國會」，因多為大陸各省代表，台籍菁英參政的管道侷限，直至 1969 年辦理中央民意代表之增

---

<sup>12</sup> 根據西班牙學者林茲(J.J. Linz)界定，威權政體指的是一種既非民主，又非極權的一種政治體制，這種政治體制必須具備有限且非責任式的政治多元主義，除特殊情況外，也沒有廣泛而強烈的政治動員情況。

補選，1972 年自由地區中央民代之「增額選舉」，台籍菁英才有機會參與中央政策議事。

在威權體制下，國家機關強力主導並控制支配民間社會，民間社會無法透過社會動員或政治參與，來影響決策，國家政策的擬訂與執行，完全聽憑執政者的意向決策，執政者若注重生態環保，則國家政策當然朝此傾斜，反之，若執政者以經濟開發為基調，把軍事整備為要務，則國土山林維護與環境資源保育就易受到忽視。

### 三、經濟方面

日據時期，總督府依日本政府「工業日本，農業台灣」的殖民政策，發展台灣農業(梁又文，2003:3-3)。光復初期，台灣經濟由於受日治時期的管制體制，以及二戰期間的破壞，許多生產事業停頓，失業人口驟增、通貨膨脹嚴重、物資缺乏、人民生活困頓，而中央政府也因八年抗戰，民窮財盡，無力提供台灣戰後復員的龐大資金(陳勇志，1994:17-18)。台灣民眾在物價昂貴下，往往盜伐林木自用或販賣圖利，甚至濫墾山地以求糧食的自給，或種植經濟作物以謀改善生計。然而，政府卻因盜伐、濫墾者多係生活困苦之貧民，如強制取締，則恐形成另一個社會問題，也就往往採取放任態度(台灣省文獻委員會，1990:828)，使得當時山林盜伐、濫墾的情形相當嚴重。

由於農業部門具有增加糧食生產、安定社會的功能，光復初期，農業建設以恢復農業生產、提供充足糧食及穩定物價，促進經濟發展為主(梁又文，2003:3-23)。此時期農業政策輔以土地政策，1949 年實施三七五減租、1951 年實施公地放領、1953 年實施耕者有其田，有效將土地資本轉為工業資本，奠定戰後台灣經濟發展的基礎(李國鼎，1979:281)。

1949 年幣制改革後，物價膨脹情勢趨緩，但因工業資源缺乏，資本不足，外匯短缺，市場有限，以及管理技術匱乏等因素，經濟上部分必需的工業產品不能

自給，必須仰賴進口(梁又文，2003:3-3)。此時，韓戰爆發，美國恢復對台經濟援助，為有效利用美援以達到經濟自給目的，政府自 1952 年起制定第一期四年經建計畫。1953-1960 年間，國家機關以「農業培養工業，工業發展農業」的經濟政策，發展勞動密集的民生工業，取代過去直接需進口之民生用品，故稱「進口替代」時期(劉阿榮，2001:54)。進口替代包括兩種基本替代現象，一是外匯分派上，將外匯分配於生產財之進口，以替代消費財之進口；二是國內市場的替代意識，即由國內生產消費財替代進口。此一時期生產財及原料仍有賴進口，向後連鎖產生資本財；農產品則繼續出口，提供資金、外匯市場銷路(石義行、邊裕淵合譯，1976:81-95)。

1961-1973 年間，政府採取各種獎勵措施出口措施，工業產品向國外拓展，稱為「出口擴張」時期。此時期經濟重心已由農業部門轉至工業部門，平均每人 GDP 快速增長；出口擴張不斷增加，進口能力也加強，因此貿易快速成長，經濟對外依存度不斷提高(石義行、邊裕淵合譯，1976:95-96)。1965 年高雄設置加工出口區，將過去以農業發展的經濟體系，轉為以工業主導的產業發展，引進的外資更填補了美援終止的困境，使台灣走向出口導向的工業化，對後來台灣的經濟發展與繁榮，奠定相當的基礎。

當國家財政窮困，面臨經濟開發與環境生態衝突時，國家機關為了維繫生存與發展，往往以追求「經濟成長」為優先。無論 1950 年代的進口替代或 1960 年代的出口擴張，在經濟上的策略雖有不同，但目標皆以提高國民所得水準，促進經濟發展為要務。

#### 四、社會方面

人口的增加意味著對資源需求的增加。據估計 1945 年台灣人口約有 630 萬人，1952 年統計時達 812 萬人(未包括現役軍人與監所人口)，台灣人口增加近 200 萬人，除本省住民自然增加外，大多數是由大陸避難遷台者，至 1970 年時台灣人口

數更增至 1,467 萬人(包括現役軍人與監所人口)，20 年間人口成長率達 80%，年平均增加率 3.3%。

由於戰時生產設備遭破壞，百業蕭條，台灣光復初期已造成大量失業人口，政府遷台後，為維持龐大軍費與財政開支，振興產業亦非一蹴可及。在各項產業尚未復甦，無法提供充分就業機會之際，大量的移入人口，對於資源需求產生極大壓力，如何安置眾多的失業人口與滿足民生需求，成為政府在復員重建時的一大難題(陳勇志，1994:19)。而其所引發的糧食、耕地、居住、木材、工作機會的需求遽增，亦不可避免造成當時開發山林與伐採壓力。

## 第二節 伐木售材的林業政策

### 壹、光復初期的林業政策

#### 一、日治時期山林政策

台灣山林全面納入國家機關之管理體系，並有計劃性的調查、開發，始於日治時期。1895 年(清光緒 21 年，日明治 28 年)6 月，日軍入據台灣，同年 9 月，民政長水野遵提出「台灣民政一般」調查報告書指出，「台灣林野，除能確證為民有者外，悉應歸為官有；為利管理，首應調查全島林野實況，區分官有與民有林地，官有林地復區別為保留經營與開放墾殖二部分，並訂定森林繁殖(造林)、山林保護、林野地及林產物處分等有關規章」。1895 年 10 月總督府頒布日令 26 號「官有林野取締規則」，第一條即規定「缺乏可證明所有權之地券或其他確證之山林原野，全部為官有」，緣此，台灣國、公有林野所占全部林野之比率高達 90.5% (姚鶴年，1997:13-14)。

總督府 1910-1914 年間進行林野調查，並登載地籍圖簿，確定官有、民有產權，繼於 1915 年實施為期 10 年的官有林野整理事業，目的在求林野充分利用與土地產業之合理經營。1925 年續推行「台灣森林計畫事業」，預計 1925-1944 年分兩期

編定 40 事業區加以管理。

日人官營伐木始於阿里山。1896 年日人發現阿里山有大片密林，1906 年原規劃由民營公司藤田組辦理開發事宜，嗣以收益難以預期為由，片面中止阿里山森林開發計畫(李文良，2001)。1910 年台灣總督府成立阿里山作業所，1912 年 5 月開始進行伐木作業，當年運出原木 479 立方公尺，此為台灣官營伐木之始。1914 年繼續開發八仙山及太平山，於是大規模、有系統之伐木事業，遂在全台展開(黃愷茹，2005:24-26)。

1943 年日本陷於第二世界大戰後期，經濟日趨枯竭，不惜涸澤而漁。所有伐木事業均交由官商合資或純粹日資之會社經營，太平山、阿里山、八仙山在當年出材各約近 20 萬立方公尺，另軍用材由軍方自行委託業商採伐供應，並無紀錄可稽，據推測 1943-1945 年間，每年立木伐採量應逾 100 萬立方公尺，延續至政權過渡階段，台灣山林濫伐濫墾嚴重，林政問題層出不窮(姚鶴年，1997:18,27)。

## 二、光復初期林業機關的更迭

1945 年國民政府成立台灣省行政長官公署，同年 12 月，行政長官公署農林處設林務局，接收日據末期總督府農商局山林管理課之全般業務。1947 年 5 月，台灣省行政長官公署改組台灣省政府，同年 6 月林務局改組為林產管理局，並擴大編制。惟當時考量林業行政(林產處分)與林業生產(伐木作業)如混為一體，則伐木事業(作業)難免取予自便；因此，林產管理局成立未及 3 個月，即再將林業部門改組，省農林處內設林務科，負責辦理國有林之經營管理計畫，及全省公私有林之輔導與監督，林產管理局則專司林場直營伐木生產與木材供應。林政(處分)與林產(作業)分治不到一年，1948 年省府委員會議又決定林政管理與林產局仍應統合；該年 6 月撤銷農林處林務科，業務均回隸林產管理局(姚鶴年，1997:31-33)。

1949 年初，林務廢弛<sup>13</sup>，該年 6 月林業部門再奉命改組，將原本隸屬林產管理

<sup>13</sup> 據中華林學會追記 1949 年當時局面是(1)林管局庫存舊台幣 16 萬元(合新台幣 4 元)；(2)員工薪資積欠半年以上；(3)各伐林場作業設備陳舊不堪；(4)年產材 7 萬餘方，生產成本占售價 87%；(5)

局之 10 個山林管理所併為 7 個，並改隸各縣政府，林業行政與生產事業再度分治。1950 年，台灣省行政區域將原 8 縣 5 市調整為 16 縣 5 市，且當時中央政府已播遷來台，指示林政與林產必須維持一元化，於是該年 11 月，各山林管理所又回歸林產管理局之建置(姚鶴年，1997: 33)。

光復初期由於林政、林產分合之決策飄忽不定，導致林業部門在光復初期 6 年間即有 5 次重大調整變動，林業組織不健全，林政與林產的管理自難正常經營運作，更遑論林業政策能有長遠規劃及制訂推行。

### 三、林產管理

1945 年林務局接收日據末期總督府農商局山林管理課之全般業務，包括林政、林產、林務、業務、庶務五系，及各州廳管轄之山林管理所 9 所、日本各大學在台灣之演習林 4 處，總計接管全省國、公、私有林野 228 萬多公頃，約占全島面積 63%。翌(1946)年 9 月，林務局成立林產管理委員會，負責接收戰時轉與台灣拓植株式會社林業部官商合營之林場與日人經營的林業會社 72 家，擇其大者由委員會接收，餘則撥交縣營或公營事業經營。就民營伐木企業的部分而言，委員會接收伐木事業地，會社本身由台灣農林股份有限公司接收(黃愷茹，2005:39-40)。

日治末期及光復初期之政權過渡階段，林業經營管理制度規章曠廢，加以林野面積遼闊，與民地犬齒相錯，林區交通不便而巡查不周，均為造成濫墾、盜伐以致森林火災之有利條件，林政問題層出不窮<sup>14</sup>，民間社會生活困苦，造成本省森林破壞嚴重；且日據末期，各山場已伐除但尚未運出之軍備用材尚多，足以應付數年需要，行政長官公署爰於 1946 年 8 月 12 日公布施行「台灣省限制伐木辦法」暨「伐木注意事項」，規定五年內只造林不得伐木的自律要求。又因當時政權過渡

---

木材買空(枕木)賣空(配售)外欠約 2 萬立方公尺；(6)致力將戰時剩餘材搬出；(7)軍公民與交通需材恐急；(8)全部造林、保林、經理及利用業務陷於停頓；(9)森林火災、盜伐、濫墾層出不窮；(10)人浮於事積弊重重，上下內外攻訐互責不已。(姚鶴年，1997:130)

<sup>14</sup> 1946-1947 兩年間，即發生濫墾 3,656 次 23,526 公頃，盜伐 1,222 次 15,166 公頃，森林火災 593 次 4,986 公頃 (姚鶴年，1997:27)。

階段，官方草率核准處分、或有民眾偽造契約書卷、或已核准而未繳價金即行採取林木等情形發生，同年 10 月省府公布「台灣省國有林產物採取權整理辦法」，規定前所核定處分均須提出證件，送山林管理所重新登記鑑定後，始可進行伐採(姚鶴年，1997:27-33)。

1947 年 5 月台灣省行政長官公署改組為省政府，6 月林務局改組為林產管理局，首任局長唐振緒認為保林重於造林，而造林又重於伐木，強調「植伐平衡」下推動相關工作<sup>15</sup>。然而，戰後百廢待舉，各地重建木材需求量大增，各伐木林場生產能力尚未復原，外國木材亦難進口，省府於 1947 年 10 月制定「加強枕木生產供應及管制方案」，林產局亦於同年 12 月成立「木材緊急增產委員會」，訂定「木材生產獎懲辦法」(姚鶴年，1997: 40,123-125)。翌(1948)年元月，唐局長一反就任時所宣示「保林重於造林，而造林又重於伐木」的立場，而提出「本局既負木材增產之責任，今年當以生產為首要工作」，努力增產之目標(黃愷茹，2005:47-48)。反映當時戰後全國各地對於木材的需求量大增，加上台灣經濟受到國共內戰波及，經濟一度呈現嚴重的通貨膨脹現象<sup>16</sup>，政府遷台後，大量軍民隨中央政府來台的龐大人口壓力、軍費與行政開支、更擴大政府財政赤字。在當時政府財政處於非常艱困狀態下，不僅對於山林管理經費未能充分供應，尚須負擔政府其他行政支出。且林政業務一切開支需以生產木材自籌經費才得以運作，若重保育而不事生產，則林業機關經營恐有斷炊之虞；同時，林業機關為事業單位，林產的處分收入為政府籌措財源的重要索徵目標，1952 至 1954 年林產收入約占當年政府公營事業總盈餘的 28.0%~44.2%(陳勇志，1994:35)，即顯見當時為解決國家財政困境，即便當時生產器具缺乏，不利生產與運輸，林業部門仍須克服困難，生產木材以

<sup>15</sup> 唐局長上任時在其告同仁書寫道「振緒留美十年，從事水利工程，而對於美國田納西河流域(TVA)之開發工作，以及育苗造林水土保持，關係當地農工人民之重要，尤曾深切注意...，振緒認為保林重於造林，而造林又重於伐木。當求在植伐平衡下推動工作，一面積極造林，一面有計畫的經營木材，以供本省各方面建設之急需。」

<sup>16</sup> 以台北市躉售物價為例，自 1946 年 1 月至 1949 年 6 月，有三分之二以上的月份，呈現兩位數的漲幅(袁穎生，1998：190-193)；潘志奇(1980:27)指出，該期間台北物價上漲 1,100 餘倍。

供應滿足國家及民間各界需求。

## 貳、經建計畫下的林業

1950 年代初期，美國恢復對台軍事及經濟援助，通貨膨脹的威脅尚未完全解除，物價仍不穩定，國際收支長期逆差。政府運用美援經費於 1952 年開始推動經濟建設四年計畫，制定「以農業培植工業，以工業發展農業」的發展政策，將農業的生產，轉移投入建設有利工業的環境(黃愷茹，2005:59)。

第 1 期經建四年計畫(1953-1956 年)主要目的在以最有效迅速的途徑，從事經濟建設，提供農工生產力，充裕物資供應，滿足國內市場需要及增加出口，以求對內經濟穩定，對外改善國際收支。當時農業部門的林產計畫目標，是「在不濫砍的原則下，增產木材，出口高級材，進口普通木材，爭取外匯收入，充分供應國內木材需要，穩定木材價格」(蔡馥娟，1999:38)。

當時經濟部長尹仲容指出「林產的目標為：1 利用美援，輸入若干普通建築木材，以應一部分軍工與重要公營事業之需要，減少各方對省產木材需要之壓力，穩定木材價格，減免森林濫伐。2.加強伐木工作之設計與管理，在不濫伐原則下，謀省產木材供應量之逐漸增加。其中高級木材除省內必需者外，用以輸出，以抵輸入建築木材所耗之外匯...」(黃愷茹，2005:60)。顯見當時的木材生產目標，主要係配合經濟建設，一方面生產貴重木材爭取外匯，另方面以國內生產及進口杉木，供應國防軍用材及民間用材。

在規劃第 2 期經建計畫時，蔣介石總統指示檢討改進台灣林務，省府爰於 1956 年 8 月成立「林務專案小組」，研訂臺灣地區長期林業經營政策綱領。嗣經兩年的研議，並根據第一次森林及土地利用調查，於 1958 年頒布「台灣林業政策及經營方針」與「林業改革方案」(黃愷茹，2005:60)。依據該經營方針，全省之天然林除必須留供研究、觀察或風景之用外，檜木以 80 年為清理期限，其餘以 40 年為



清理期限，分別改造為優良之林相<sup>17</sup>，發揮森林的經濟生產功能，同時鼓勵發展民營木材工業，提升加工技術，拓展木製品出口為導向，盼有助國家外匯之累積(姚鶴年，2004:55-56)。

第 2 期經建四年計畫(1957-1960 年)的目標再繼續開發資源，增加農業生產，加速發展工礦事業，擴展出口貿易以提高國民所得，平衡國際收支。此期林業部門的計畫目標預期在 1960 年時木材可生產 106 萬立方公尺，較 1956 年產量增加一倍(蔡馥娟，1999:38)。

為充分汲取利用台灣林產資源，不僅省政府的林業部門進行伐林售木作業，行政院退輔會森林開發處於 1959 年 5 月亦投入棲蘭山的伐木生產作業。同年 8 月台灣中南部發生八七水災，造成 667 人死亡、408 人失蹤，社會輿論雖有質疑大量伐木造成山林水源涵養及土砂防治的功能消失(黃愷茹，2005:61)，但在當時威權體制之政經結構下，國家機關對山林政策有絕對的主導支配權，民間社會的質疑並未影響政府伐木林業政策的持續推動。1960 年中橫公路開通後，對沿線的大雪山、巒大山等林場，木材運輸更為便利，提供伐木林業發展的有利生產條件，更加速伐木林業的發展，進入所謂林業的狂飆年代。

1960 年代，經過前兩期經建計畫的努力，台灣經濟已有顯著的改善，但為因應人口增加，政府支出增加與美援減少的趨勢，台灣開始轉向出口導向的經濟發展策略(第 3、4、5 期經建計畫)，此階段林業部門目標除了繼續以高級的原木出口爭取外匯，也著重在木材加工利用、木材及其製品的輸出以其工業用各項原料木材的供應(黃愷茹，2005:61)。

1975 年之前，林木出口換取外匯由於是國家經建計畫中相當重視的一環，因此林務局在配合整體政策的前提下，努力拓展外銷市場是必要的。例如 1950 年代推行銷韓枕木，1960 年代推行「銷日檜木」與「銷日柳杉小徑木」等，均賺取相

---

<sup>17</sup> 當時林業之產官學界普遍有「重度伐採闊葉樹林，改植針葉林及高級闊葉樹」之共識，即所謂「林相變更」(姚鶴年，2004:56)。

當數額的外匯(劉慎孝，1983:437-439)。其中，林務局曾在 1958 年出口 589,700 根枕木到韓國，總金額達 220 萬美元，為當時極寶貴的外匯來源(蔡馥鵬，1999:47)。台灣林業就在經建計畫的統籌指導下，森林伐採量逐年增加，扮演提供生產資源、輔助生產、增取外匯的角色。

表 1：經建計畫時期林業部門目標與實績

經建四年計畫	經建計畫目標	林業部門重點	伐採目標與實績
第 1 期 (1953-1956)	以最有效迅速的途徑，從事經濟建設，提供農工生產力，充裕物資供應，滿足國內市場需要及增加出口，以求對內經濟穩定，對外改善國際收支。	林產計畫目標，是「在不濫砍的原則下，增產木材，出口高級材，進口普通木材，爭取外匯收入，充分供應國內木材需要，穩定木材價格」。	目標伐採量：212.5 萬立方公尺。 實際伐採量：191.4 萬立方公尺。
第 2 期 (1957-1960)	繼續開發資源，增加農業生產，加速發展工礦事業，擴展出口貿易以提高國民所得，平衡國際收支，從而加強經濟力量。	林業部門的目標預期 4 年造林 176,000 公頃，計畫在 1960 年時木材可生產 106 萬立方公尺，較 1956 年產量增加一倍	目標伐採量：360.0 萬立方公尺。 實際伐採量：293.7 萬立方公尺。
第 3 期 (1961-1964)	重點在於配合改善投資環境的「加速經濟發展方案」，促進投資，提高生產力，拓展對外貿易，計畫每年經濟成長率提高 8%。	此期林業部門目標著重在木材加工利用、木材及其製品的輸出以其工業用各項原料木材的供應。	目標伐採量：426.0 萬立方公尺。 實際伐採量：375.1 萬立方公尺。
第 4 期 (1965-1968)	以國民生產毛額 7% 為目標，一方面維持高度的出口增加，以確保國內經濟的穩定發展，另	此階段林業計畫著重在造林應配合用材及工業用材，訂定木材長期供應計畫，研究發展竹木	目標伐採量：429.3 萬立方公尺。 實際伐採量：430.3 萬立方公尺。

經建四年計畫	經建計畫目標	林業部門重點	伐採目標與實績
	方面繼續增加進口，以改善國內產業結構。	工業與拓展加工品外銷。	
第 5 期 (1969-1972)	以國民生產毛額成長 7% 為目標，繼續促進工業化，擴增基本建設及出口，可用資源以投資及出口為優先，以促進台灣經濟更趨合理及現代化。	此期林業在強化木材纖維工業原料的生產。	目標伐採量：NA。 實際伐採量：658.2 萬立方公尺。

資料來源：本研究整理（修改自蔡馥鵬，1999:38-40）

## 參、開發與保育之論戰

光復初期，民生經濟困頓，且在威權體制結構下，民間社會對於山林地區如何發展並無太多置喙空間。山林政策該開發抑或保育，往往取決於國家機關內各部門菁英間之議論。

1950 年韓戰爆發，美國恢復對台經濟援助，農復會因美援增加，協助範圍隨之擴大，開始以經費與技術協助台灣林業經營。1951 年間農復會邀請美籍專家沈克夫協助台灣進行林業調查報告指出「台灣土地之荒廢、不合理之土地利用，以及缺少修復的情形嚴重，若不改善，其結果將使林務陷於不可收拾之地步」，並稱「伐木收入遠不能抵償因偏重伐木而產生之不良後果，故今後不應過分重視收入，而應著眼於將來生產之投資，及因保存森林披護而獲得之其他利益」(陳勇志，1994:36-37)。基本上，農復會的專家多認為台灣林業施政偏重林產收入，而忽略永續經營措施。

然當時經建部門的政策主張，則堅定強調林產的重要性。行政院經濟安定委員會專門委員張繼正與行政院美援運用委員會技正王敏慶提出頗具爭議性的三個論點(王敏慶、張繼正，1955)：

- (一) 限制砍伐不能保續台灣林業，反將促成其毀亡。
- (二) 伐植平衡，在目前台灣無法實現，且即使造林工作延緩數年，亦無嚴重影響，故大可不必勉強規定於若干年內，在所有未造林地上完成造林工作，更不必因造林進度緩慢，而限制砍伐；
- (三) 「保林重於造林，造林重於伐木」的口號，本質上矛盾的，精神上是消極落伍的。

就王敏慶、張繼正兩人之職務性質而言，兩人主張正反映當時經建部門的主要觀點。1953 年第 1 期四年經建計畫宣示「以農業培養工業，以工業發展農業」為主要施政方針後，政府官僚體系中，即存在一股強烈要求將森林資源開發利用的力量，將林產資源視作政府財政收入的一部分，希望藉由林木生產所累積的資本，轉為提供工業建設所需的資金。換言之，營林原則是以短期資金籌措為著眼點，並非以林業永續經營或生態環境為考量。

針對王、張兩人的論點，農復會技正康翰提出反駁，認為增加伐木，來相對提高造林的經費與造林政策的推動，是不切實際；木材價格的漲落，與社會經濟及其他物價相關聯，而未必與砍伐量成正向關聯；且增加伐木，是否即能多事造林，尚不無疑慮。此外，台灣森林的蓄積量是高估的，並非如預期的豐富，尤其經歷太平洋戰爭，日人大肆砍伐，竭澤而漁，全省荒廢林野已達數十萬公頃，造林重於伐木的觀念，更應加以落實(康翰，1956)。

康翰等農復會專家並不認同偏重林產收入的營林方式，而是以較長遠的眼光，看待台灣森林經營，希望台灣森林資源的運用，朝向永續經營的目標。當時美國共同安全總署中國分署自然資源顧問格蘭德(R.Y. Grant)認為「森林可以保持土壤，與水利、電力、鐵路、工業計畫均有密切關連」，農復會亦表示「台灣山勢陡峻，水流短急，濫伐、燒墾及其他不合理之林野土地利用，將造成嚴重之土壤

沖刷及水庫淤塞，勢必影響農業灌溉及電力水源之控制<sup>18</sup>」(陳勇志，1994:37-40)。因此，美援及農復會所推動的林業計畫，不在於林產本身價值，而在於森林維護水土之功能。

儘管農復會專家不斷呼籲森林經營不應以林產收入為目標，「台灣林業政策及經營方針」的政策目標，亦有提及森林保育等文字；然而，在當時國家經濟困頓，在政府亟需充裕財政、整軍備戰的政經結構下，國家機關始終未放棄以林產收入為核心的經營原則，林業部門依然扮演創造盈餘繳庫，支援財政的角色。

綜觀 1975 年以前的台灣林業，向以增產木材為施政目標，其中，1958 年的「台灣林業政策及經營方針」是伐木林業發展的重要里程碑，該方案實施當年伐採立木量突破 100 萬立方公尺，並一路攀升，1972 年伐採量更高達 180 萬立方公尺的歷史高峰。在此之前，1946-1957 年之 12 年間，伐採面積計 98,896 萬公頃(年平均 8,246 公頃)，伐採立木計 10,178,778 立方公尺(年平均 848,232 立方公尺)；而 1958-1975 年之 18 年間為台灣伐木最盛時期，伐採面積達 198,566 萬公頃(年平均 11,031 公頃)，伐採立木高達 24,763,557 立方公尺(年平均 1,375,753 立方公尺)，因此，1960 年代的台灣林業亦被稱為「狂飆時代<sup>19</sup>」(姚鶴年，2004:55)。直至 1970 年代以後，工業發展漸漸取代第一級產業之重要性，森林保育意識升高，對於森林經濟性的需求才較趨於緩和。

### 第三節 中橫梨山的開發拓墾

#### 壹、中橫公路開發

台灣地形東西狹、南北長，四面環海，中央山脈綿亙南北，東西交通僅能北經宜蘭、走單線之蘇花公路，或南繞屏東，走南迴公路抵臺東、花蓮，路途遙遠

---

<sup>18</sup> 《中國農村復興聯合委員會工作報告》第三期，第 67 頁。

<sup>19</sup> 台灣新生報監製，立虹社 1997 年出版「台灣影像歷史系列」之「殖產方略—台灣產業開發」。

險阻。政府遷台初期，兩岸軍事衝突隨時可能一觸即發，為在台灣東西部間闢築一條符合戰備需求，且有助東部經濟發展的道路，台灣省公路局爰組隊勘查路線，蔣介石總統並諭飭在 1953 年即動工興闢，然因當時財政經費等問題，未能如期施工(陳俊，1987:460)。直至 1955 年方確定闢築路線，繼而編列預算，申請運用美援經費；1956 年 7 月 7 日正式動工，參與施工的人力包括榮民工程總隊、陸軍步兵、軍事監犯、職訓總隊、學生青年工程隊、公民營廠商等。其中，以榮民為主要人力；當時榮民工程總隊榮民數計有 3,337 人，最高曾達 5,085 人(台灣省公路局，1960:76-77,197)。施工期間因天候、地理環境等因素，災害頻繁，殉職工程人員達 212 人<sup>20</sup>。施工人員一鋤一鑿，克服萬難，終於 1960 年 5 月 9 日完工通車，總工程經費計新台幣 426,388,987 元及美金 1,377,606 元(台灣省公路局，1960:187)。

興築中橫公路的目的效益，包括縮短東西部的交通運輸、開發農林牧礦資源、促進東部發展、安置榮民、照顧原住民生活等(黃松柏，2007:84)。然榮民安置與原住民照顧非必得闢築中橫公路方可辦理，且拓展東部經濟需有完整規劃配套，亦非僅建設公路即可獨力達成。1950 年代初期，外有中共虎視眈眈，內則民生凋敝、百廢待興，國家財政窘困，尚處於戰亂復員之際，政府為何投入鉅資優先闢築該公路，可分從國防戰略需求與經濟開發效益析之。

## 一、國防戰略需求

台灣西部通往東部的公路，僅蘇花公路與南迴公路，這兩條公路許多路段均臨海而築，戰時如須東、西部兵力調動，沿這兩條公路而行，容易暴露部隊行蹤，且路程遙遠，對要求兵力機動神速的軍事行動而言，更恐延誤時機，影響作戰支援。故從軍事觀點而言，闢築東西橫貫公路，並將其隱藏於山谷中，有利於台海作戰時，國軍兵力之調動部署。是以當年動工時，自立晚報頭版即以「溝通太平洋台灣海峽橫斷公路今開工，從國防觀點言具有高度戰略價值」報導此事。

---

<sup>20</sup> 維基百科，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%AD%E6%A9%AB%E5%85%AC%E8%B7%AF>

## 二、經濟開發效益

養兵備戰需龐大軍費，為充裕政府財政，必先促進經濟發展。從經濟開發觀點而言，中橫公路主線及宜蘭、霧社兩條支線所經地區包括大甲溪、蘭陽溪及立霧溪流域，山地資源蘊藏豐富，包括水力、林產、礦產、農畜牧業等。其中大甲溪為全台水力資源最為豐沛的河川，日治時期總督府即有大甲溪綜合開發計畫，規劃興建發電所 8 處，並將溪水用於灌溉防洪，此外，山區林木與礦產資源豐富，國有林班地面積達 172,098 公頃(台灣省公路局，1960:211)，中橫公路之修築當有助促進資源開發，增加國家財富。

表 2：中部橫貫公路沿線資源查勘結果一覽表

資源類別	經濟價值
農業	全線可開墾面積為 2,400.5 公頃，其中 1,300.5 公頃可現時墾荒地，1100 公頃為休閒輪耕地。
林產	沿線國有林班面積 172,098 公頃，林木總積蓄量 21,634,353 立方公尺。
礦產	沿線有沙金、大理石、黃鐵、水晶、白雲石、銅、錳等礦產，其中砂金蘊藏量約值 20 億元。
畜牧	梨山南方有草地約 600 公頃可放牧乳牛 1,100 頭，合流約 50 公頃可放牧山羊 500 頭，關原約 40 公頃可放牧山羊 400 頭。
水力	可提供水力發電約 80 餘萬瓦，並供應下游地區農業灌溉及民生用水。
觀光	太魯閣峽谷、文山溫泉、合歡山雪地活動等。

資料來源：修改自黃柏松(2007:77)。

誠如「東西橫貫公路工程專輯」序言所載，蔣介石總統指示：「東西橫貫公路關係國防經濟甚鉅，應列為本臺最重要建設」(台灣省公路局，1960:1)，更能瞭解中橫公路的闢築開發，是基於鞏固國防與發展經濟的考量。

## 貳、榮民安置

1945 年抗戰勝利後，國民政府倉卒整編軍隊，遭整編的軍人在未能獲致妥善安置的情形下，帶著不滿情緒投靠共產黨，導致國共內戰的情勢逆轉。1949 年，國

民政府帶領約近 58 萬名官兵的軍隊來台，政府每月平均約需耗費 18 萬兩黃金(周宏濤，2003:298)，就當時戰後台灣的政經狀況言，因大量人口移入，物資供需失調，物價激烈飆漲，外匯存底枯竭，外債高達 1,500 萬美元，就當時國家財政而言，維持此一龐大軍隊無異是沉重的負擔，不得不實行精兵，以疏退不適任兵員(黃松柏，2007:53-55)。

另方面，由於離反攻大陸目標越來越遠，這些隨國民政府來台的官兵，返鄉之路日益渺茫；年齡漸長不得不離開軍中，一旦退役，多數人缺乏謀生之技、又無家可歸，恐造成國家經濟或社會問題；大陸整編復原失敗的經驗殷鑑不遠；當時台灣社會政經尚處重建的狀態，加上二二八事件後，省籍間的隔閡疏離，若未能妥善安置這些退伍軍人，其後果恐將比大陸時期更為嚴重(黃松柏，2007:54)。因此，如何妥善安置退伍軍人也成為政府當時的重大課題。

1952 年，蔣介石總統在第 30 次軍事會議聽取國防部報告有關台灣省各機關學校安置退伍軍人以臻飽和，無法再容納時，旋即指示「此事甚為重要，可由行政院及台灣省政府安置，使之轉任生產工作為要」。1953 年 1 月，蔣介石總統於軍事會議再指示行政院籌設專責機構，統籌辦理退除役官兵就業輔導及安置事宜(黃松柏，2007:58-59)。行政院於 1954 年 11 月核定並成立「行政院國軍退除役官兵就業輔導委員會」<sup>21</sup>。

退輔會成立初期，其安置計畫大綱之安置原則中，明訂盡量採集體安置為原則，是以這些接受集體安置的退除役軍人，雖離開軍隊，但實際上仍為政府所掌握運用，成為國家建設的主力軍。除高齡或無工作能力之退伍軍人，續施以就養照顧外，餘除役或假退役之官兵，因仍屬青壯之齡，身強體健者亦不在少數，只要給予適當職業訓練與輔導即可自謀生活，化消費者為生產者。此外當時台灣戰後亟需重建人力，故政府在安置這批退除役官兵時，多以國家生產建設為首要考

---

<sup>21</sup> 行政院成立退輔會時，尚無法律授權。總統於 1955 年 12 月 27 日方明令公布「國軍退除役官兵就業輔導委員會組織條例」。



量，將這些國防戰力，轉化為國家社會經濟建設的動力與生產力(黃松柏，2007:65)。

1950 年代初期，政府基於國防戰略與經濟開發目的，規劃闢築中橫公路，而工程施工需要大量人力，自軍中退除役之官兵，適可提供工程所需的人力。因此，退輔會首先完成編組的單位，就是建設工程總隊，所安置的人員也最多；此外，中橫公路的開闢亦提供農業拓墾的安置方式，亦即於適合農牧地區，闢地供榮民農墾。

中橫公路施工期間，山區所有糧食蔬果，皆有賴人力扛運上山供應，但新鮮蔬菜經長時間扛運，抵工地時均已枯黃不再新鮮。當時退輔會主委蔣經國爰指示在山區適當地點種植蔬菜，就近提供工程人員食用。1957 年 6 月擇定在梨山先設置「梨山榮民農場」(1958 年 8 月改名為福壽山農場)生產蔬菜供應(黃松柏，2007:86)。隨著中橫公路 1960 年完工通車在即，參與開路的榮民的安置問題又浮現檯面，蔣經國於 1958 年 7 月聽取台灣省公路總局所提安置計畫後指示應先調查榮民意願，但同時亦指示應獎勵隊員儘量留居山地，從事生產開發事業，至留在山地的榮民所需土地，可於公路沿線週邊 10 公里範圍(除山地保留地外)均可開發(台灣省公路局，1960)。因此，宜蘭支線從梨山、松茂、環山、志良、武陵至思源啞口地區均有榮民從事農墾工作。其間亦發生部分自謀生活之榮民因開墾時，未經輔導逕行墾植，致被視為濫墾，甚至有因開墾國有林地而遭興訟，退輔會續於 1963 年在中橫公路宜蘭支線的平等村(有勝墾區)闢置「武陵農場」，1988 年專案將這些自謀生活的榮民納編為農場成員予以輔導(黃松柏，2007:94)。

以中橫公路週邊土地作為農墾土地，用來安置榮民，除了照顧榮民生計、開發經濟利益外，事實上亦具有軍事與政治上的考量。

早期在中橫公路除谷關麗陽營區等地區有少數軍隊駐紮外(解嚴前，重要的公路橋樑亦有警備部隊戍守)，對橫亘中央山脈，地域遼闊的中橫公路而言，軍隊維護能力有限，倘若全以軍隊駐紮，則所需耗費兵力軍費自不可言喻，加上兵員訓練、裝備運補不易，勢必成軍備的另一負擔。因此若輔以這些甫自軍中退役，已

接受過完整軍事訓練，且歷經戰火洗禮的沙場老兵，以屯墾方式，散於各區拓墾，除可達開闢山地資源與榮民安置外，透過軍事組織之管理，使屯墾官兵發揮後備兵團的作用(曾祥麟，1997:28)，亦可提供國防上的後備戰力。另從 1953 年台灣省警務處亦曾要求山區警察調查山地有無「匪諜」與不良份子潛入的可能與痕跡，及調查山區有無適當空降地點(臺灣省警務處，1953)。

另從軍事地形的角度觀之，退輔會在中橫公路所設置農場安置榮民與義民的地理位置，如宜蘭支線的思源啞口、勝光至武陵農場皆有安置榮民的墾區，或位於花蓮天祥附近的天寶農場、南投霧社、以及安置榮民及泰緬反共救國軍與義民的清境農場，這些地點皆可瞰制中橫公路的進出，具有軍事上的目的。至於福壽山農場，日治時期即用來監控梨山全區的制高點。政府將具實戰經驗的榮民安置梨山地區，無異是把一支後備部隊儲放在山區，對高山地區而言，具有安定山區的目的(黃松柏，2007:87-89)。

顯見當時在兩岸軍事衝突對峙之政經結構下，國家機關擇選榮民之農墾安置地點時，並非單以適合農墾之地形土壤等自然條件為唯一考量，其間亦隱含著國防軍事的考量。

### 參、梨山高山農業

1957 年 6 月，農復會主委蔣夢麟曾對新聞界發表有關台灣新資源的開發及農村邊際土地的利用，包括海埔新生地的開發、橫貫公路的開發、大甲溪流域開發規劃<sup>22</sup>。同年 9 月 12 日，台灣省主席周志柔在台灣省議會第 3 屆第 1 次大會的施政報告時提出，要開發資源，只有「上山下海」的政策<sup>23</sup>。1959 年農復會秘書長蔣彥士以「台灣省山地農業資源開發」為題之演講指出，當時台灣土地每公頃農田平均負擔 12 人以上，就算以科學技術來增加平地單位產量，恐亦趕不上人口增加的速度，所以認為開發高山及丘陵地帶土地利用，實急不容緩(黃松柏，2007:102)。

<sup>22</sup> 中央日報，中華民國 46 年 6 月 6 日第一版。

<sup>23</sup> 台灣省新聞處，1958，「周主席對台灣省臨時省議會施政報告」。

可見當時政府對於向山林地區發展農業的方向。

隨著中橫公路興築，沿線山地資源調查後，發現沿線多處具發展農業的條件，加上後來因為要提供新鮮疏果供築路人員食用，而決定在梨山設置農場，同時做為安置榮民的地方。嗣因台中省立農學院山地園藝中心資源調查，發現梨山具有生長溫帶落葉果條件，而退輔會安置榮民於梨山農墾時，蔣經國曾指示福壽山農場要發展平地無法種植的農作，避免與平地農民爭利，促使福壽山農場開啓了落葉果樹種植緣由(黃松柏，2007:145)。

早期安置在中橫公路山區或個別農墾的榮民，不盡然瞭解農耕技術，故退輔會延聘農技專家上山辦理農業講習，技術指導，讓榮民能夠充分習得農業技術，又因層峰決策，將落葉果樹種植與技術輔導原住民。梨山落葉果樹種植成功後，成為全台唯一的溫帶落葉果生產區，因而價格極佳，榮民因此個人收入大增，週邊原住民也連帶受益，不但提供了榮民後半生安身立命的地方，也改變了原住民「燒墾遊耕」的傳統農耕方式。

在 1960 年中橫公路通車後，交通便捷，提供梨山地區發展的有利條件，高山農業有如雨後春筍般的發展；1976 年時，武陵農場榮民個人月收入達 15,000 元以上，而當時尉級軍官薪俸未達萬元，榮民農墾的高收入吸引許多平地人上梨山淘金(黃松柏，2007: 204)。土地權屬也漸由原來的榮民或原住民轉為平地人(李珊，2004:36)，也造成該地區濫墾情形日益嚴重惡化<sup>24</sup>。

梨山農業發展中，梨山墾農在果園的發展過程中，物種種植的選擇上，多以利益為導向，而未充分考慮地形、土質、天候條件適合與否；因此，在不適宜的地點強行栽植果樹，造成病蟲害肆虐與水果品質下滑，而伐去果樹改栽蔬菜。此外，政府 1979 年 8 月開放蘋果進口，國內果價應聲滑落，蘋果栽培面積大幅縮減，由高峰期 2,500 公頃降至 1,000 公頃以下，取而代之的卻是高冷蔬菜與茶樹，也因此

---

<sup>24</sup>省府濫墾濫伐處理小組於 1970 年曾進行地區保安檢查強力取締，1979 年省府專案設立大甲溪集水區域濫墾地處理及水土保持工作小組，專責梨山地區及山地保留地超限陡坡種植果樹之處理(姚鶴年，1997:67)

福壽山農場與武陵農場在落葉果漸失競爭力後，改以生產茶葉來填補果品的營利；一般果農在地形環境條件允許下，也都改種高冷蔬菜(黃松柏，2007: 146-147)。由於高冷蔬菜(高麗菜等)是最不利水土保持的作物，其土壤流失的程度是果樹的 3 倍，原始林的 15 倍(李珊，2004:32-42)。今日的高山農業常被視為山坡地濫墾、污染水源水質、破壞山林的元兇之一；當年墾民開山拓荒、辛勤耕耘的形象已漸行漸遠。

在梨山地區的農業發展歷程中，係由國家機關以安置榮民為起點，主導並協助開發，造就出溫帶落葉果與高冷蔬菜的王國。然在經濟起飛後，國家機關復以環境保育的觀點，否定梨山農業的發展，讓當年順服配合政府政策的墾民無所適從，埋下民間社會與國家機關日後衝突對立的導火線。





### 第三章 森林保育的山林政策

在戰爭頻仍的國家，求生存為優先；在貧窮的社會，求溫飽為優先，自然保育觀念是不受重視的。只有當國家的經濟成長達到某種程度，其社會安定維持相當長的時間，人們才會考慮自然環境對他們的重要，進而對環境採取保護的措施(于宗先，1987:225)。換言之，當人們發覺自然環境需要保護時，通常也就表示這個國家的經濟社會發展已經滿足人們基本需求，同時也意味著這個地區的環境已受破壞，民眾欲望不再以生存溫飽為滿足，而是追求生活素質的改善。

台灣經過 1960 年代的經濟起飛，社會在威權體制下穩定發展，國民所得大幅提升，生存溫飽已獲基本滿足。然 1970 年代，國內外政經情勢產生巨大的變化，無論是國際局勢的變遷，或是國內政經社文的衝擊，均造成國家機關的統治面臨正當性危機。尤其到了 1980 年代，民間社會力量的蓬勃興起，威權體制的弱化與崩解，更使得國家機關統治面臨嚴峻挑戰，對山林資源的支配權與政策思維，亦必需有所調整因應。

本章主要探討台灣在 1970 至 1980 年代面臨國內外政經情勢的巨大轉變，國家機關因應當時政經社會的環境變遷，透過林業改革、限制林木伐採量及設立國家公園等措施，山林政策逐漸從「開發利用」朝「森林保育」緩慢轉型；民間社會則在威權崩解過程中甦醒釋放，運用集體行動的力量，促成全面禁伐天然林，保育森林的目標。全章分為三小節，第一節先整理 1970 至 1980 年代國際及國內政經情勢，俾掌握當時政經環境變遷的背景，第二節析理官營伐木事業的轉型過程，探討國家機關當時從主動提出林業改革，到後來被動全面禁伐自然林的結構性因素，第三節藉由國家公園的推動歷程，探討國家機關在山林政策的思維調整，及其所隱含的政經因素。

# 第一節 威權轉型的政經情勢

## 壹、國際政經局勢

### 一、美、蘇、中三邊關係

1970 年代國際政經局勢與權力結構開始出現轉變。首先，是中、蘇關係的惡化。中共自建黨成立以來，即長期向蘇聯靠攏並接受援助，1950 年中蘇更簽訂「中蘇友好同盟互助條約」。但 1956 年蘇聯總書記赫魯雪夫批判前總書記史達林，中共認為蘇共是修正主義、分裂主義，蘇共則認為中共是教條主義、右傾機會主義，雙方互不相讓；1959 年蘇聯撤回對中共的援助，雙方友好關係逐漸疏離，1969 年更在中蘇邊境兵戎相見，中蘇關係漸行漸遠。

另方面，美國尼克森總統 1969 年發表關島宣言後，即試圖改變其中國政策，季辛吉 1971 年 7 月訪問中國大陸，翌(1972)年 2 月尼克森應中共總理周恩來邀請訪問中國大陸，並簽署「上海公報」；美國福特總統續於 1975 年 12 月訪問中國大陸，1978 年 12 月美國與中共發表「中美建交聯合公報」，1979 年元旦正式建立大使級外交關係，美國隨即與台灣斷絕「外交關係」，並於年內撤走駐台美軍，終止美台「共同防禦條約」。1979 年 1 月，中共領導人鄧小平應卡特總統邀請訪美。1982 年 8 月，中共與美國政府發表「八一七公報」，美方承諾將逐步減少對台武器銷售。由於中共與美國外交關係的新發展，對於退出聯合國的台灣而言，在國際外交處境上，更為險峻。

### 二、蘇聯解體

1945 年 2 月，羅斯福、邱吉爾與史達林於雅爾達舉行秘密會議，把東歐劃入蘇聯的勢力範圍，但史達林式的中央計畫經濟與極權的政經體制，並未讓東歐建設為理想中的高度發達社會主義，反而讓東歐陷入經濟困境找不到出口。1985 年戈巴契夫出任蘇共總書記，體認蘇聯與東歐發展的困境，1987 年提出兩個觀點，

第一、每個黨有獨立自主的權利去解決國家問題，善盡國家責任，第二、沿著民主大道前進，重要的是政治體制改革，沒有政治改革，經濟改革絕對進行不下去，要改革政治制度，提升人的因素(董天傑，2007:37-38)。戈巴契夫提出的改革觀點，為東歐的制度鬆綁營造有利改革的氛圍。

首先從匈牙利與波蘭開始，對東歐其他國家起了示範作用，接著整個東歐就在第三波民主浪潮襲擊下，於 1989 年發生了雪崩般的遽變，不到一年，紛紛進行民主轉型(劉軍寧，2008:37-38)。1989 年 12 月，美蘇舉行「馬爾他高峰會議」，宣布美蘇關係全面和解；接著東、西德 1990 年 10 月 3 日完成統一；11 月 19 日北大西洋公約組織的會員國在巴黎簽署「歐洲裁減常規軍備條約」與互不侵犯的聯合聲明；1991 年 12 月蘇聯解體成 15 個共和國，東西對抗的兩元體制正式落幕，而邁入所謂後冷戰時期。

### 三、中共改革開放

中共於 1965 年發動長達十年的文化大革命，領導階層運用群眾運動進行奪權鬥爭，國家建設幾近完全停頓，更造成全國百業停滯，經濟衰退，對中國大陸的發展影響甚鉅(謝瑞智，2010:107)。

1978 年中共第 11 屆 3 中全會提出「改革開放政策」，確定鄧小平領導體制，翌年中國政府決定放寬對外貿易限制，1980 年在鄧小平的大力支持下，廣東深圳、珠海、汕頭及福建省廈門等 4 個地區，宣布改制為對外經濟特區，1984 年更進一步開放上海等 14 個城市，作為「沿海開放城市」，並將渤海、長江、珠江、廈漳泉三角洲地區闢為經濟開放區，逐漸拓展為有一定縱深的開放地帶，吸引國外資金投資。自 1978 年至 1990 年間，中國大陸經濟高速成長，國內生產總值從 1978 年的 3,624 億元，1990 年增長至 1 兆 8,547 億元，平均年增長 14.6%，城鎮居民家庭人均可支配收入從 1978 年的 343 元，1990 年增長為 1,510 元，年均增長 13.1%(吳敬璉，2005:102-104)。一個人口超過 12 億的國家，很難讓其他國家忽視它潛在的



經濟利益，中國大陸 1978 年的改革開放政策，改變中國長期來對外封閉的情況，使中國大陸經濟高速發展，而兩岸的關係也漸從軍事衝突對峙，慢慢的轉變為經濟上的依存與競爭關係。

## 貳、國內政經情勢

1950 年韓戰爆發後，台灣被西方陣營視為西太平洋圍堵共產主義的一環，台灣在聯合國等國際組織當中，尚能維持合法正統的中國代表權，並獲有美國軍事及經濟的援助支持，致 1960 年代的快速成長，締造了經濟發展奇蹟。然 1970 年代的台灣，因美國與中共關係的正常化，台灣被迫退出聯合國及其他國際組織，使台灣面臨孤立艱困的外交處境，1978 年 12 月 16 日美國與中共發表「中美建交聯合公報」，隨後原本對台灣友好的已開發國家，陸續與台灣斷交，讓台灣成為世界上最孤立危險的國家之一；兩次石油危機，造成全球不景氣，更衝擊正全力發展外貿關係的台灣經濟，進而引發國內政治、經濟、社會的連鎖效應及巨大的轉變。

### 一、經濟結構轉型

台灣 1960 年代的經濟發展，是締造開發中國家的經濟成長「奇蹟」，其特色是高速的全面性經濟成長，配合著穩定的物價水準。以具體數字而言，1960 年代，每人平均所得成長率為 5.8%，儲蓄率躍升為 26%，工業部門年成長率為 20%，工業產品占總出口的比重增加到 83%，就統計數字而言，台灣在 1960 年代末期已走到工業化國家的行列(彭懷恩，2008:111)。

農業部門在 1950-60 年代扮演著增加糧食生產、穩定物價、安定社會、扶持工業，促進經濟發展的角色。1970 年代是台灣經濟結構的轉捩點，工商業漸主導經濟的成長，農業部門則呈現停滯的現象。農業占國內生產毛額總值從 1951 年的 32.28%，1971 年降至 13.07%，1991 年僅 3.79%，在整個經濟結構上之比重逐漸降低；另一方面，工業占國內生產毛額總值從 1951 年的 21.33%，1971 年已成長至

38.94%，1991 年更達 41.07%(毛育剛，1991；梁又文，2003:3-23)。換言之，光復初期以糖、米、林、茶出口換匯，是經濟成長的動力，農業部門從主導經濟發展；但隨著產業結構轉型為工業部門主導時，農業部門雖仍具有糧食生產、穩定社會的功能，但已不再扮演促進經濟成長的角色。

從農業轉型為工業化的社會，往往伴隨著經濟快速成長與國民所得提升。經濟發展所追求的，是滿足社會更多的欲望，創造社會最大的效用。而滿足慾望的目的，最初是求生活水準的提高，然後是求生活素質的改善（于宗先，1987: 218-221）。台灣在 1961 年國民平均所得每人僅 153 美元，1971 年已成長至 419 美元，至 1976 年更突破 1,000 美元，達 1,036 美元。國民所得的提升，意謂著是生活水準的提升，民眾要求的不在僅是生存溫飽，更追求生活品質的改善。

表 3：台灣經濟成長與國民所得一覽表(1951-2011)

年度	期中人口 (人)	經濟成長 (%)	國內生產毛額 (百萬美元)	國民所得 (百萬美元)	平均每人所得(美元)
1951	7,758,202	---	1,228	1,192	154
1956	9,289,545	5.30	1,420	1,352	146
1961	11,030,385	6.32	1,785	1,683	153
1966	12,874,153	8.72	3,192	3,019	235
1971	14,913,564	12.45	6,665	6,255	419
1976	16,401,413	13.45	18,871	16,986	1,036
1981	18,029,982	6.46	49,221	44,261	2,455
1986	19,411,454	11.00	77,781	73,080	3,765
1991	20,503,568	7.88	184,870	173,726	8,473
1996	21,441,432	5.54	287,912	264,373	12,330
2001	22,341,120	-1.65	293,712	264,092	11,821
2006	22,823,455	5.44	376,375	336,050	14,724

年度	期中人口 (人)	經濟成長 (%)	國內生產毛額 (百萬美元)	國民所得 (百萬美元)	平均每人所得 (美元)
2011	23,193,518	4.03	466,483	407,825	17,590

資料來源：中華民國統計資訊網(<http://ebas1.ebas.gov.tw/pxweb/Dialog/statfile9L.asp>)

## 二、政治改革

1950、60 年代威權體制下的政治參與管道，基本上只開放地方政府層次的選舉競爭，就當時國民黨而言，選舉是對內合法化的統治手段，並透過臨時條款與戒嚴來限制有組織性反對勢力的成立，不容政治反對勢力的滋長，以確保國民黨一黨獨大的優勢地位。

1970 年代初期的一連串外交挫敗，執政者為因應統治正當性的危機，推動「本土化政策」並「擴大政治參與」，積極尋求社會更大的支持，以強化對內統治的正當性，其所採行的作法，包括：第一權力移轉年輕化，政治甄補本土化，拔擢台籍菁英擔任黨政重要職務，第二積極吸收台籍黨員，並提高黨員參與，第三舉辦中央民意代表增額選舉，充實國會代表性(梁又文，2003:3-51)。

1977 年的五項公職人員選舉可謂是台灣實施地方自治以來，規模最大的一次地方選舉，也是台灣政治變遷史上的分水嶺。非國民黨籍人士在該次選舉囊括了 4 位縣市長及 21 位省議員席次，得票率更創新高(縣市長 29%，省議員 27%)，選舉期間的中壢事件動搖執政當局的權威，曝露出國民黨統治的危機，卻也開啓民主運動先河，自此，黨外形成一種政團的芻型，並促成 1986 年民主進步黨的成立，挑戰當時實施戒嚴統治的威權政體。

隨著兩岸軍事對峙情勢的緩和，為因應國內經濟發展所帶來的社會變遷，以及民間要求民主的訴求，促使執政者加強政治改革決心，於 1987 年 7 月 15 宣布解除戒嚴。解除戒嚴象徵黨國威權體制的崩解，也刺激了人民的權利意識，衝撞各種特權，讓民間社會能量得以釋放，其影響層面約略循三條軸線開展<sup>25</sup>：

<sup>25</sup>朱雲漢，〈十年崩解，十年重建〉，中國時報 1997 年 7 月 14 日 11 版。

1. 政治競爭場域被迫全面開放。開放黨禁、終止動員戡亂時期臨時條款等。
2. 民間部門掙脫國家機關對經濟、社會、文化等層面的管制與涉入。
3. 統治階層的人事結構與主導意識形態全面的本土化。「台灣主體意識」漸取代「大中國意識」，本土社會的經濟優勢階層，開始與統治菁英建立新的聯盟與交換關係。

所謂民主，最重要的就是人民有權利，透過定期、公開、公平的競爭性選舉，來決定統治者。選舉競爭是台灣許多社會變動背後主要政治機制，而這些社會變動則反過來成為削弱威權統治，以及推動民主轉型的主要動力。在解嚴前後的三次選舉(1986、1989 及 1992 年)中，國民黨得票率從 66.7%逐次下降至 52.7%，席次率更從 80.8%降至 58.4%，民進黨的得票率與席次率則快速增長，不論在中央民意代表或地方重要公職人員選舉，民進黨已漸成為抗衡國民黨的政治力量(梁又文，2003:3-51~56)。

1990 年召開的國是會議，是台灣繼解嚴之後，由政治自由化邁向政治民主化的重要里程碑。1991 年 4 月國民大會完成第一階段修憲任務，通過「中華民國憲法增修條文」，並通過廢止「動員戡亂時期臨時條款」，李登輝總統宣告自同年 5 月 1 日零時起，終止動員戡亂時期，廢止臨時條款，中華民國憲法增修條文正式生效，台灣由非常態的動員戡亂時期，回歸憲政常軌。接著 1991 年 12 月舉行第二屆國民大會代表選舉，第一屆國大代表全部退職，1992 年 12 月舉行第二屆立法委員全面改選。台灣國會結構的重組，意謂著政治權力的重分配，邁入另一個新紀元。

### 三、社會力量的釋放

台灣歷經 1960 年代的高速出口擴展，1970 年代已由農業為主的經濟型態過渡到工業為主的工業社會，社會財富大幅增加，產生大量的中產階級，及由鄉村移居城市的勞動階層，國內的社會結構型態已有很大的轉變。

當時在國際關係上，台灣面對一連串的外交挫敗，統治者的正當性與合法性出現危機，國內民間社會開始出現要求政治民主化、以及經濟、司法與其他的改革。1970 年代中期，「台灣政論」、「美麗島」等政論性雜誌的出現，與鄉土文學論戰，顯示市民社會已普遍從省籍權力分配中、階級利益差距，及政經主體性等實存政經結構與意識形態層面，向威權體制挑戰(蕭全政，2001:72)。

1980 年代初期，反對運動爲了擴大影響層面，透過雜誌發行挑戰禁忌，利用街頭抗爭以造成風潮，藉由選舉動員以壯大聲勢，其中以各類社會運動最具凝聚群眾的功能。將社經議題與政治議題自然扣合，自能動員群眾的力量與熱情，因此「政治社會運動化」或「社會運動政治化」就成爲 1980 年代反對運動的主要策略之一(張俊宏，1989:88-92)。因此，各種自力救濟、社會運動，透過與政治反對運動的合流，不斷挑戰並企圖改變政府的施政次序。

在這些社會運動中，與環境生態有關的大致可分爲兩類，一是反對污染環境而起的自力救濟，例如反杜邦、反五輕、反核電等；另一類是保護自然生態環境，如搶救森林宣言、保護紅樹林等。惟無論哪類環保運動，基本上均與市民社會對環境問題的認知有關，當民眾認爲台灣環境問題嚴重已達危險程度，如不改善必將付出極大的社會代價，市民社會即透過集體行動，大聲疾呼要求改變以求生存。

此時期蓬勃的社會運動隱含著幾點意義：一是民間對當時統治的國家機關表達了不滿的情緒與行動，亦即市民社會對國家支配的反抗；第二是透過集體行動展現其力量，一方面喚醒民眾的關注，另方面反抗統治者的政策失當或疏忽；第三是社會運動與各種相關運動的合流，更強化市民社會的力量(劉阿榮，2001:110-111)。

## 第二節 由盛而衰的伐木林業

### 壹、台灣林業經營改革方案

隨著木材砍伐活動越深入交通困難山區，林木伐採運輸成本越高，伐木事業所能創造的盈餘日減。1970 年以後，工業發展逐漸取代第一級產業的重要性，對於森林經濟性的需求較趨緩和，又因 1973 年石油危機，全球不景氣、通貨膨脹，問題嚴重，台灣木材價格下滑，林業政策開始轉向新的目標(黃愷茹，2005:61)。

1972 年蔣經國升任行政院長，拔擢許多技術官僚，李登輝以農業經濟學者身分被延攬入閣擔任政務委員，受命主持農林經營改革。1973 年省府提報「國有林產物處分規則」修正草案，1974 年初，李登輝召會檢討台灣林業現況即改革方向，並核復省政府應就林業問題全盤研究，據以修正林業政策及經營方針，報奉核定後，再修正林產處分規則(黃愷茹，2005:85)。同年 6 月 19 日行政院第 1429 次會議，蔣經國院長就台灣省林業經營提出三項原則性指示(林務局，1997:210)，飭令台灣省政府全盤檢討林業政策，包括：

- (一)林業之管理經營應以國土保安之長遠利益為目標，不以開發森林為財源。
- (二)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。
- (三)國有林地應盡量由林務局妥善經營，停止放租放領；現有伐木商之業務，並應在護山保林之原則下逐步予以縮小，以維護森林資源。

台灣省政府爰依行政院三項原則性指示，擬定「台灣林業經營改革方案」，依該改革方案的精神，有別以往以生產木材之政策方向，而以加強森林之保安效用與公益效用，經濟效用退居次要，惟但考量當時仍屬事業預算的林業部門，在財務自籌的壓力下，仍必須維持一定規模的伐採作業。案經 1976 年 1 月報奉行政院核定實施，主要內容包括：

- (一)台灣林業係採保護經營原則，為國民謀取福利，積極培育森林資源，注重國土保安，配合農工生產，以增進國民康樂為目的。

(二)依據國有林事業區經營計畫及為造林而砍伐原則，分別訂定標準年造林面積及年容許伐採量，以編定年度造林及伐木計畫之依據。

(三)1977 年至 1980 年全省年伐採量應以 100 萬立方公尺，砍伐面積 12,000 公頃為限，全省造林面積 30,000 公頃。

(四)伐木應限制為小面積皆伐或擇伐作業，伐木地點應合理分配於各事業區。

## 貳、台灣森林經營管理方案

「台灣林業經營改革方案」實施後，林務局財務收支每況愈下，而預定年伐木面積上限 1 萬 2 千公頃，造林面積 3 萬公頃，也難以執行。1979 年行政院核定台灣省政府所提「台灣林業經營改革方案」修正案，將每年伐採量上限由原 100 萬立方公尺，提高為 150 萬立方公尺。儘管伐採量上限修正提高，然事實上因木材生產成本提高、木材進口關稅調降等因素影響，實際木材生產量距伐採上限越遠(黃愷茹，2005:86-87)。

1987 年，市民社會開始關注台灣森林被大規模伐除的情形，嗣後媒體報導伐木議題不斷，1988 年 3 月植樹節，全台上百名大學教授與社會知名人士聯署發表「1988 搶救森林宣言」，要求林業部門停止一切伐木行為，當日民間環保團體集聚林務局門口，展開遊行活動，並赴立法院、監察院陳情，抗議濫墾森林(黃愷茹，2005:87)。

為回應市民社會對森林公益效用與自然資源保育的訴求，台灣省政府於 1990 年公布「台灣森林經營管理方案」，主要規定略以(姚鶴年，1997:264)：

(一) 除因政府特殊用途依法取得及已出租林地另案檢討外，不再放租、解除或交換使用國有林地。

(二) 對既存租地造林之樹種成活率須嚴予考核管理。

(三) 並規定每年伐採量不得超過 50 萬立方公尺。

惟市民社會對於上開台灣省政府所提方案仍未盡滿意。保育團體、學界及社

會菁英等，持續透過集會遊行、學術研討、輿論及對公共領域議題的開放性討論等方式，試圖迫使國家機關停止森林伐除。1991 年 8 月，由行政院農委會召開「全國森林會議」，邀集產、官、學及環保團體、保育人士共同參與研討，最後作成「禁伐台灣天然森林」的決議，並將年度伐木量上限從 50 萬立方公尺調降為 20 萬立方公尺(黃愷茹，2005:99)。同年 11 月台灣省政府修正公布「台灣森林經營管理方案」，其修正重點包括(姚鶴年，1997:270)：

- (一)明定台灣森林經營管理的目標為國土保安之長遠利益，並加以加強造林、治山、防洪、減少伐木、維護森林資源為工作重點。
- (二)規定國有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。
- (三)規定私有保安林之造林費用由政府負擔。
- (四)規定於每年立木伐採量不得超過 20 萬立方公尺，每一伐採區面積不得超過 5 公頃。
- (五)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、國家公園及無法復舊造林地區林木。

綜觀台灣林業的發展歷程，光復後延續日治的伐林售木，以增產木材為施政目標，1958 年實施「台灣林業政策及經營方針」，當年立木伐採量突破 100 萬立方公尺，並一路攀升，1972 年伐採量更高達 180 萬立方公尺的歷史高峰。1973 年調降木材進口稅率，減輕木材自產壓力，立木伐採量逐漸降低。自 1976 年實施「台灣林業經營改革方案」，每年立木伐採量以 100 萬立方公尺為限。1991 年「台灣森林經營管理方案」宣告每年伐採量以 20 萬立方公尺為限，並全面禁伐天然林，自此，林務局的木材生產業務幾近停頓，台灣木材需求幾全仰賴外國木材進口供應。



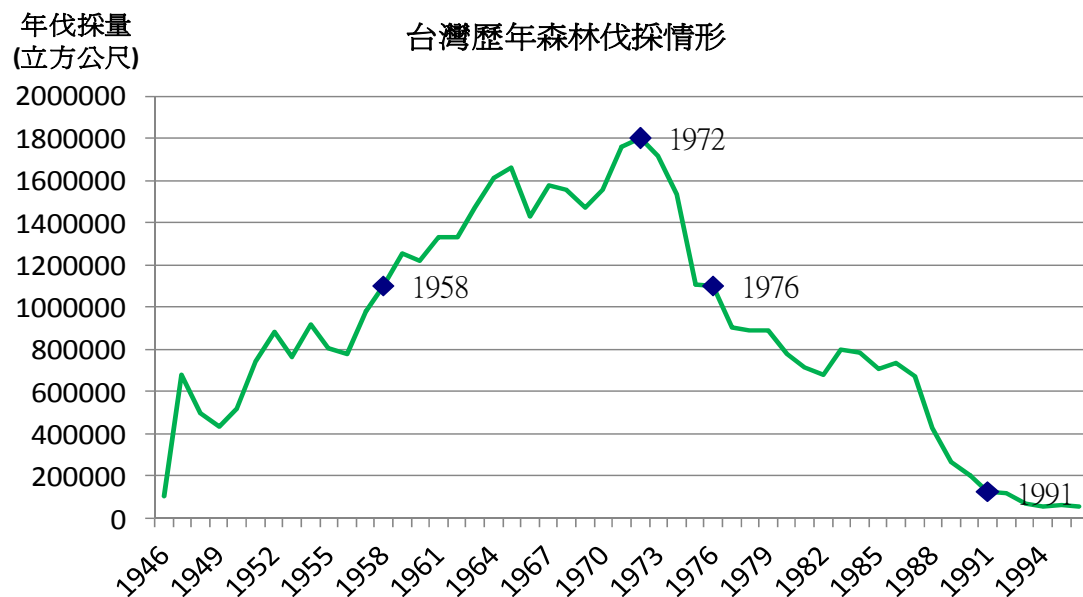


圖 2 台灣歷年森林立木伐採量變化情形

## 參、伐木林業轉型因素探討

### 一、經濟結構變遷

1970 年之前的農業在台灣經濟發展上具有相當重要的地位，台灣將近一半人口依靠農業維生，二分之一的就業人口從事農業活動，約有 30%的國民所得來自農業部門。就出口貿易而言，農業及農產品加工曾是台灣外匯的主要來源，當時台灣本身工業設備不足，必須仰賴國外輸入技術及設備，才能帶動發展，但是向國外採購的前提是使用流通性高的貨幣(即所謂強勢貨幣)，才能取得國外賣方的信任。由於當時新台幣在國際市場相當弱勢，唯有依賴農產品出口或外援取得足夠外匯，才能從事進一步發展。第一級產業的產品是在國際市場上最具有競爭力的項目，1953 年農產品與相關加工品的出口總值的 93%(陳月娥，1970:320-397)。充裕的資金使得「農業培養工業」的政策目標得以實現，進一步帶動國內經濟發展，厚植國力，使台灣成功轉型為工商服務業發展的地區。

發展第一級產業時期，森林採伐的壓力必大於其他產業興起後的伐採壓力。隨著工業及服務業部門迅速發展，受於自然環境與本身特質的農業，在整體國民經濟中所占的比重逐漸降低，國內經濟的成長也更加迅速(蔡馥鵬，1999:37)。

台灣工業發展之初，可分為兩階段，遷台初期，實施非耐久性消費財及其投入品之進口替代，1950 年代末期，上述製造業產品幾近完全替代，國內市場呈現飽和，乃轉而實施對勞力密集製造品之出口擴張，鼓勵出口工業之技術改進並創造對國內原料之需求。不同發展階段需採用不同發展策略，在進口替代階段，主要策略為高度保護政策，包括高關稅及外匯管制，在出口擴張階段，則對初級產品及製造業採出口獎勵措施，降低其成本，致使其在外銷競爭上更有優勢。(蔡馥鵬，1999:41)

1950-60 年代，進口原木受到管制並必須負擔高額關稅，而國內木材生產成本越來越高，品質亦無法國內合板工業製造上的需要，在自產木材的供給潛能不足以供應國內合板工業發展所需的情形下，開放國外木材進口並降低關稅限制以利合板工業發展需求，已成為必然的發展(蔡馥鵬，1999: 42)。

表 4：歷次木材及製品進口關稅稅率調整

調整時間	重木製材	軟木製材	薪材	合板
1955.1	35	35	35	35
1971.8	46	46	46	46
1973.8	20	20	5	46
1979.7	15	15	0	45
1985.1	10	10	0	45
1987.1	10	10	0	40
1988.2	0	0	0	25

資料來源：修改自蔡馥鵬(1999:43)。

行政院外匯貿易審議委員會於 1967 年通過開放普通斬方木材、鋸方木材、製成木材...等，成為一般准許進口物資，其中大多為闊葉樹原木段，也是合板工業最主要的原料。1970 年代初期，許多合板工業業者要求調降進口關稅呼聲四起，1973 年大幅調降原木與製材進口關稅，降低合板工業的成本，增加競爭力(蔡馥鵬，1999: 42)，同時亦減輕國內自產木材的壓力，為推動台灣森林保育提供有利的條件。

## 二、統治權威的意志貫徹

威權體制國家權力集中而個人化，統治者個人好惡、習慣、價值取向等，是決策過程最重要的影響因素(趙建民，1994:162-164)。1950-1960 年代，國家機關內部並非無森林保育之倡議，然據劉阿榮(2001:62)研究指出，輯錄蔣介石總統 1950 及 60 年代各項書告論著的蔣總統思想言論集，幾乎以「反攻大陸」或「批判中共」...為最多，所言者僅軍事、政治、經濟的工業化、現代化等概念，對環境生態未置一詞，顯見當時統治者對環境生態的漠視。

1975 年 4 月蔣介石總統逝世，蔣經國接替為威權體制的最高領導中心。同年 6 月，蔣經國院長在行政院會議就台灣省林業經營提出三項原則性指示，嗣年 8、9 月間，妮娜颱風、台南水患、貝蒂颱風等災害陸續襲台，造成民眾傷亡失蹤、房屋毀損等災情，蔣經國院長於同年 10 月 2 日行政院會議院會中再次指示：「森林乃台灣之生命線，如繼續容許過量採伐，其影響之嚴重將無法估計，林務人員應有此認識；又蘭陽、嘉南地區之水患，與以往森林之大量砍伐影響水土保持有關」。嗣後於該年底並有批示「必須澈底貫徹本院決定之森林政策，並切實執行不得有誤」。

在威權體制內，政府機構的自主性都十分有限，政府官員必須對統治者絕對忠誠，權力個人化與集中化的結果，使得一般官員不敢也不願負擔決策的權責，但只要是統治者的決定，則必然極力效忠(黃躍雯，2001:7)。因此，當蔣經國院長

於 1975 年間，接連對林業經營提出政策檢討之指示，展現改革意志，林業部門自當落實貫徹執行，開啓伐木林業改革的契機。

### 三、民間社會的環境意識覺醒

1972 年夏，東海大學舉辦環境問題研討會，主題包括空氣污染、水污染，都市環境、森林資源等議題，計有 32 位學者與會，這是台灣第一個關於環境問題的學術研討會(何明修，2004)，但 1970 年代的環境保育意識仍僅止於學者專家與政府間的呼籲(蕭新煌，1987)。

1980 年代，經濟成長伴隨著國民所得提升，意謂著民眾從以前求生存溫飽，轉變為愈來愈重視生活品質，然工業化社會造成環境破壞的問題逐一浮現，讓社會大眾開始關注環境議題，各種自力救濟或環境保護運動蓬勃發展。

1987 年保育人士賴清標以「保衛台灣最後原始森林」、「丹大林區砍伐現場」為題，報導台灣山林伐採歷史，及丹大林班地被大規模伐除改植高麗菜情形，掀起民間社會保護森林運動的開始。之後媒體報導伐木議題不斷，民間社會開始以行動關注國家機關的伐木林業，1988 年植樹節，民間環保團體、上百名大學教授及社會菁英連署發表「1988 年搶救森林宣言」，並展開大規模遊行抗議活動，要求國家機關停止一切砍伐森林行為。

此後數年，民間社會陸續發動多次集會遊行等抗議活動，1991 年農委會邀集產、官、學、環保團體及保育人士召開「全國森林會議」，作成「禁伐台灣天然森林」及「年度伐木量調降為 20 萬立方公尺」等決議，而這些決議最後皆納入「台灣森林經營管理方案」修正。這是民間社會以集體行動的力量，與國家機關就山林政策議題進行對話，並成功改變國家機關的伐木林業政策。意謂著威權的崩解，改變了民間社會與國家機關結構關係，國家機關對於台灣山林已不再具有絕對的支配權。

## 第三節 國家公園的推動

### 壹、國家公園設立沿革

1970 年代開始，國際社會已開始關注環境惡化的問題。聯合國 1972 年召開「人類環境會議」，對全球環境問題開始尋求共識，並謀求共同解決之道。第二屆世界國家公園大會在同年 9 月於美國黃石國家公園召開。惟當時台灣剛退出聯合國，因被排出參與國際事務的空間，故未受到太多的國際壓力。因此台灣國家公園法雖於 1972 年 6 月經總統公布實施，然該法之施行細則於 1974 年送經行政院審議通過，卻未予發布施行(游登良，2002:82)。顯見 1970 年代初期，國家公園政策在當時的政經環境下，並未受到國家機關的重視。

1976 年蔣經國院長宣布將促使台灣綠化與工業化，並決定開闢適當山地為國家公園，作為綠化之目標。輿論媒體亦呼應政府政策，認為國家公園可提供國民休閒與自然環境教育，是邁入現代化國家的重要象徵之一，設置國家公園已刻不容緩。在政策宣示與輿論鼓吹下，1977 年 3 月內政部召開國家公園規劃事宜的研討會，會中專家學者向政府建議應早日設置國家公園，面積以 1,000 公頃最為合適，並建議考慮以墾丁為第一個國家公園(曾華壁，1998:88-89)。該年 7 月，行政院指示經設會、內政部、交通部與省政府相關機關成立國家公園規劃小組，加速此一業務推動。同年 9 月，蔣經國院長南下墾丁視察東線鐵路拓寬與南迴鐵路規劃時指示「從事建設應顧及天然資源與生態之保護，從恆春到墾丁鵝鑾鼻這一地區可依國家公園法規劃為國家公園，以維護該區域內優美的自然景觀，推動台灣地區的國家公園之規劃工作，應以恆春半島為優先辦理地區」(游登良，2002:67)。

翌(1978)年，孫運璿出任行政院長，提出「台灣地區許多極具觀光價值的天然資源遭受損害，應採取有效措施予以維護」(董天傑，2007:49)。1979 年 4 月行政院通過之「台灣地區綜合開發計畫」，更指定玉山、墾丁、雪山、大霸尖山、太魯閣、蘇花公路、東部海岸公路等地區為國家公園預定區域。內政部隨即成立國家

公園計畫委員會，並積極推展墾丁國家公園規劃工作<sup>26</sup>，1981 年規劃完竣提送行政院討論，方發覺國家公園法施行細則尚未訂定發布施行。嗣行政院於 1982 年 7 月發布國家公園法施行細則，內政部於同年 9 月 1 日公告成立「墾丁國家公園」，嗣後陸續於 1985 年公告成立玉山國家公園、陽明山國家公園，1986 年公告成立太魯閣國家公園，1992 年公告成立雪霸國家公園，後續又陸續成立金門、東沙及台江等國家公園，陸域面積共計為 31.2 萬餘公頃，占台灣全島土地面積的 8.6%，其中國有林班地與實驗林面積高達 27.5 萬餘公頃(未包括公私有林地、原野地)，占國家公園陸域面積的 88%，換言之，國家公園主要均劃設於國有林班地，國家公園的高強度管制對於森林保育自具有正面的效用，因此，國家公園的公告成立，可視為政府對森林保育採取更積極的轉變。

表 5：國家公園土地權屬一覽表

單位:公頃

公園別	公告成立日期	陸域面積	公有土地面積		私有土地面積	原住民保留地	備註
墾丁	1982.9.1	18,083.50	林班地	6,222.46	5,805.73	0	
			其他	6,055.31			
玉山	1985.4.6	105,490.00	林班地	95,580.00	0	1,491.00	
			台大實驗林	8,419.00			
陽明山	1985.9.1	11,455.00	公有地	8,653.00	2,802.00	0	
太魯閣	1986.11.12	92,000.00	林班地	89,108.00	133.00	2,227.00	
			其他	532.00			
雪霸	1992.7.1	76,850.00	林班地	76,369.00	11.33	49.77	
			武陵農場	419.90			
金門	1995.10.18	3,720.00	公有地	2,787.90	932.10	0	
東沙	2007.1.17	168.98	公有地	168.98	0	0	
台江	2009.1.15	4,905.00	公有地	4,905.00	0	0	

資料來源：本研究整理(內政部營建署網站<sup>27</sup>，2012.3.8)。

## 貳、政經結構下的國家公園

在 1970 年代以前的台灣政經結構，屬典型的威權體制，面對特殊的內外政

<sup>26</sup> 1981 年國家為適應空間在分工及重分配的規劃需要，內政部成立營建署，並將國家公園業務納入，指派張隆盛先生出任首任署長(黃躍雯，2001:7)。

<sup>27</sup> 內政部營建署國家公園統計資料

[http://np.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com\\_statistics&view=statistics&Itemid=182&gp=1](http://np.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_statistics&view=statistics&Itemid=182&gp=1)

經情勢挑戰，如何發展經濟建設，強化軍事國防戰備，一直是國家機關最優先的施政目標。即使感受到環境資源破壞與野生動植物瀕臨絕種的嚴重性，由於長期威權統治的政經結構制約，國家機關對於環境保護一事並未予太多關注。然此威權體制在 1971 年退出聯合國，遭國際孤立以後，為延續其統治的正當性，逐漸轉變為軟威權體制，放鬆其在政治、經濟與社會管制的力道；解嚴後，國內威權轉型所展現的經濟自由化、政治民主化與社會運動之衝擊，更使得原威權體制所存在的國家機關對於民間社會強力支配與主導關係出現弱化現象。

1972 年聯合國在斯德哥爾摩召開首次的人類環境會議，國際間環境保護意識逐漸形成全球性的共同議題，台灣因已退出聯合國，故在環境保護議題上，並未感受到國際間太大的壓力，且 1973 年發生第一次石油危機，全球出現嚴重的經濟危機，亦移轉對環境保護的注意，政府仍延續經濟開發優先的政策，並未積極推動自然環境資源保護。

1970 年代中期，隨著台海軍事衝突趨緩，社會在威權統治下亦維持相對安定，經濟的快速成長，民眾的生存溫飽已獲得基本的滿足。雖然賺取外匯、促進經濟增長與社會繁榮，仍是政府當時各項政策的首要考量，但由於高速的經濟發展卻嚴重破壞本土環境與自然資源，已無法滿足社會追求生活品質提升的欲望，政府遂於 1976 年宣示將擇選適當地點規劃為國家公園，並稱將大力開發風景區及國家公園以推動全國觀光事業。國家公園政策於是在不影響經濟發展的情況下，適度進行自然環境保育的妥協，成為促進國家經濟發展及賺取外匯的多元利用工具(董天傑，2007:51-53)。

綜觀國家公園政策推動初期，係在威權體制係由上而下的偏差動員過程，具有特色如下。

## 一、與國際環境保護趨勢接軌

1970 年代初期，聯合國及國際社會從「只有一個地球」到「我們共同的

未來」，開始關注全球環境議題，但因台灣退出聯合國，不僅台灣的相關資料無法納入聯合國統計，聯合國的資訊亦不再制度性的傳送台灣，因此台灣幾乎與全球環境議題的發展脫節(葉俊榮，1994:14)，成為全球環境議題的局外者。

台灣在政治外交孤立的情況下，為了維持或發展與西方國家的實質關係，必須尋求中共無可替代的途徑。當時中國大陸正歷經文化大革命，國家建設停頓，百業停滯蕭條，經濟嚴重衰退；而台灣 20 年的經濟發展已奠定相當的基礎，透過全面拓展對外經貿關係，可與西方國家聯繫在一起；此外，非政治性的文化保存、環境保護等議題，亦可能成為台灣參與國際的途徑。因此，政府積極推動國家公園政策，與國際環境保護趨勢接軌，除經濟發展及自然資源保育的因素考量外，亦期藉此打開與國際溝通的管道。

## 二、本土化政策的體現

政府為化解當時外交孤立的政經危機，蔣經國院長採取本土化政策因應，並強調「以經濟代替政治」，全面發展以外貿為導向的經濟，維持或發展與西方國家的實質關係。

所謂本土化政策，從制度面而言，係指黨政領導階層人事逐漸增加台籍菁英的比例，另從廣義而言，就是政策台灣化，以台灣為發展中心(陳世嶽，1998:77)。1970 年代以前，國家機關將台灣作為反攻大陸的復興基地，領導階層的官員多係隨政府從大陸播遷來台，只想暫時偏安台灣，並無意在台灣久留(謝瑞智，2010:97)，因此在政策制定上，常以軍事備戰或經濟發展為優先考量因素，較缺乏以「台灣發展」為中心的考量。而本土化政策調整了政府決策思維，也開始關注台灣的農村發展、區域發展、環境保護等問題，1973 年制定公布「農業發展條例」、1974 年制定公布「區域計畫法」、1979 年公布「台灣地區綜合開發計畫」，儘管「開發建設」仍是當時政府施政的核心價值，但其彰顯政府施政的焦點，已漸從大中國的思維，逐漸調整為解決台灣本地



所實存的問題，反攻大陸不再是建設台灣的唯一政策目標。

### 三、因應經濟成長後的社會需求

隨著 1960 年代台灣經濟快速成長，1976 年國民所得已逾 1,000 美元，國民生活水準普遍提升，民眾要求的不在僅是生存溫飽，而是生活品質的改善。當政府宣示推動國家公園政策時，各媒體輿論亦順應政府政策，綜其論點，主要係認為台灣地狹人稠，經濟成長，進入工商社會階段，台灣民眾卻不知何謂正當休閒活動，社會缺乏相關的休閒措施，政府亦未重視；國家公園的設置，不但可提供國民閒暇活動的正當有益場所，更能提供活的教材，教育民眾了解自然與歷史（董天傑，2007:48；曾華壁，1998：88）。當時雖為軟威權時期，國家機關仍嚴格控管媒體，媒體不能盡完全代表民間社會的意見，但從其不再只強調經濟發展，而以國民休閒為支持國家公園的立論，可見當時經濟發展已達一定水準，社會民眾所追求的不再僅是求生存溫飽，而已漸漸關注到生活品質的提升。

### 參、民間社會與國家公園

屬民間社團的中華民國天然資源保護協會成立於 1960 年，惟其當時對直接促進社會參與的功能並不明顯(董天傑，2007:50-51)。台灣 1970 年代仍處於威權統治時期，面對國內外政經環境的激烈變遷，國家機關與民間都必須重新調整以因應新局。面對一連串外交的挫敗，引發民間社會對統治者的兩種不同聲音，一方面是保守主義主張鞏固領導中心，維持社會安定；另方面改革派則要求國會改革、行政革新，挑戰執政者的威權統治(王振寰，1993:123-163)。

民間社會雖有對於環境資源保育的倡議的聲音，但多僅侷限於知識份子為主，然菁英的認知並未促成社會力量凝聚，僅於知識觀念的傳播，對於實際社會運動並未發揮立即促進作用。因此，1970 年代國家公園政策的落實與具體實踐，雖然是在轉型的政經結構下，民間社會力量包括經濟、政治、社會已在各領域蓬

勃發展，並對國家機關產生壓力，但大都止於希望政府採取具體政策的建議或理念推廣，尚未指向國家公園制度所涉及的內涵。國家機關的偏差動員方式從強力主導，漸演變為誘導妥協方式，但一直是主要國家公園設立的推進動力。因此，國家公園設立時間、區域範圍、先後次序及管理制度等，仍以國家機關所形塑的偏差為主，而民間社會的影響相對有限(董天傑，2007:50-51)。

1980 年代社會運動風起雲湧，民間社會透過集體行動展現力量，喚醒社會大眾對公共議題的關注，其中，環保運動意謂著民間社會環境意識的覺醒，對於環境保護與生活品質要求提高。國家機關於 1980 年代初期接連成立 4 座國家公園，正適時回應滿足民間社會的生態環境保育的需求。

然而，居住於國家公園範圍內的住民，當時尚未能體察到渠等的權益將因劃設國家公園而受影響。當國家公園劃設後，高強度的保育措施，衝擊原住民傳統生活文化習慣，致引發國家機關與原住民族的一連串的衝突與對立。





## 第四章 國土復育的山林政策

民主政治的本質為民意政治，國家機關的權力來自人民，人民透過定期選舉決定執政者，而執政者受任期限制，在政策抉擇上自然以「具立即而明顯效果」者為施政優先。當環境災害形成社會輿論，造成執政者民調支持度下降，執政者必高度關注國土復育及永續發展議題；然以山林維生之利害關係者，則透過集體行動以選票為脅，執政者又不得不面臨妥協。

1980 年代國民所得快速增長、威權體制的崩解、與市民社會環保意識的覺醒，促使國家機關的山林政策思維逐步從「開發」轉型為「保育」。1991 年全面禁伐天然林，「森林保育」成為國家與社會的主流價值及共識，大規模的伐木林業雖已不復見，然而，零星的盜伐、濫墾與各項開發建設卻未曾停歇。直至大自然力量的反撲，環境災害一次次透過影像傳達山林千瘡百孔的警訊，再次喚醒市民社會關注天災背後所隱藏的人禍，檢視國家機關的施政作為，進而以選票決定執政者去留。當國家機關體認到「森林保育」雖可減緩山林環境的破壞，卻不足以立即解決改善台灣山林長期以來劣化所衍生的問題，迫使國家機關必須提出更積極「國土復育」作為，以回應市民社會的期待。然而，無論「森林保育」或「國土復育」措施，皆可能造成山林地區居民生計與文化習慣的衝擊；當威權體制崩解，國家機關不再以絕對優勢強力支配控制民間社會時，利害關係人必充分運用其政治稟賦，挑戰並改變國家機關的山林政策，影響國土復育政策的推動。

本章主要探討 1990 年代迄今，民主多元的政經社會結構，國家機關與民間社會如何促成國土復育政策的形成；並從原住民與原墾農的還我土地訴求中，探究限制國土復育的結構性因素。全章分為三小節，第一節先整理 1990 年代迄今的國際及國內政經情勢，俾對當前環境背景有概略性的瞭解，第二節探討國土復育政策的形成背景、內容及推動過程中的偏差動員，第三節藉由原住民的「反馬告國家公園運動」與原墾農的「還我土地陳情訴求」，探討民間社會對於森林保育及

國土復育政策的立場衝突，及其所隱含的結構性因素。

## 第一節 民主多元的政經情勢

### 壹、國際政經局勢

二次大戰後的國際體系，區分為美國為首的「民主陣營」與蘇聯為首的「共產陣營」，東西兩陣營存在著很明顯的壁壘，包括意識形態、國家利益與一般認知。這種兩元體系到了 1980 年末期有很大的變化。1988 年起，匈牙利、波蘭、捷克、羅馬尼亞、保加利亞等國，陸續轉型為多黨體制，透過選舉，迫使共產黨政權垮台；1989 年底柏林圍牆倒塌，象徵冷戰的結束；而 1991 年 12 月蘇聯解體，更猶如平地一聲雷，宣告後冷戰時期的來臨(歐信宏、胡祖慶，2007:46-47)。

後冷戰時期的國際體系運作方式，權力分布愈趨模糊與分散，結盟模式日趨複雜，所謂「國家安全」已超越軍事層面的考量，國家間的互賴程度越來越高，非國家成員的重要性持續增加(胡祖慶，2006:43)，整個國際局勢正朝著區域化與全球化的趨勢發展。

#### 一、區域化

1992 年「馬斯垂克條約」揭櫫歐洲公民、歐洲聯盟與歐洲中央銀行的目標，1995 年「歐洲共同體」正式更名為「歐盟」(European Union)，並於 1999 年發行「歐元」，2000 年統一貨幣，成為世界第一大經濟實體，形成與美國分庭抗禮的局勢。由於歐盟各國對環境保護議題相當重視，許多國家更居於世界領導地位，因此，環境永續議題也隨著歐盟的區域整合，進而向全世界輸出。

另在東亞方面，中共於 1996 年成為東協<sup>28</sup>全面對話夥伴，並於 2001 年簽署「中國－東協全面經濟合作框架協議」，雙方同意朝亞洲大經濟圈方向邁進，並積極推動「東協十加三」的東亞自由貿易區，至此，中國大陸與東協自由貿易區的規劃

---

<sup>28</sup> 東南亞國協(ASEAN)包括汶萊、柬埔寨、印尼、寮國、馬來西亞、緬甸、菲律賓、新加坡、泰國、越南等 10 國。

隱然成形，自由貿易區內人口超過 18 億，經濟總產值高達 2 兆 4,000 億美元的龐大市場，其經濟規模將直追北美自由貿易區與歐盟(董天傑，2007:67-68)。

面對中國大陸在東亞區域影響力快速提升，顯衝擊美國在西太平洋的政經利益與戰略角色。除與韓國的自由貿易協定已於 2011 年 10 月經國會通過實施外，美國也積極主導推動「跨太平洋經濟戰略夥伴協定」(TPP)，目前 12 個協商經濟體已涵蓋全球近四成的 GDP，具有成為世界最大貿易區的實力，不僅深具經濟與地緣政治的意涵，對整個國際經貿體制亦將帶來相當的衝擊(洪財隆，2011:42-53)。

## 二、全球化

佛里曼(Thomas L. Friedman)將全球化分為三階段，第一階段始於 1492 年哥倫布揚帆西行那年，持續到 19 世紀，把世界大尺寸縮成中尺寸，講究的是國家力量。第二階段約從 19 世紀持續到 20 世紀末，這段期間推動變革的主要行動者與整合趨動力是跨國公司。21 世紀更進入第三階段，個人與社群的力量大增，運用普及的電腦程式軟體與光纖網絡，輕易參與加入全球的競逐與合作。

學者賀爾德(Held,2002:1)和麥克格羅(Anthony McGrew)認為，全球化就是流動或流動性的急速變化。此種跨洲性的流動與社會互動的形態，不但程度及規模已經成長、擴大，而且造成的影響更為加速和深化。美國學者密特曼(Mittelman,2000:5)指出，全球化是減少國家間隔閡、增加政治、經濟、社會互動的過程，反映為相互聯繫、相互依存的不斷加強。社會學者羅斯諾(James Rosenau)則認為全球化是對地域化的超越，地域化是國界的限制，全球化是國界的擴張。

全球化強化了國家之間聯繫的廣度與深度，亦即國與國之間的高度相互依賴，同時促使全球市場與觀念的趨同，尤其是美國價值觀念與消費文化在全世界的擴張。另一方面，全球化亦象徵著非國家行為者，如跨國企業、國際組織、非政府組織、甚至是國際恐怖組織等的活動範圍不但超越國界，其對國際政治、經濟

活動的影響亦日趨重要，面對日漸增加且日趨複雜的全球公共問題時，主權國家在管理能力上，顯得捉襟見肘(袁鶴齡，2004:20-21)。

### 三、全球環境議題

1987 年聯合國世界環境與發展委員會(WCED)發表「我們共同的未來」，提出「永續發展」的概念，呼籲大家珍惜這個地球，以滿足這一代需求，而不損及未來的世代。1992 年聯合國在里約熱內盧召開的「地球高峰會」，計有 118 個國家元首或總理親自率團出席，另有 167 個政府代表團與民間組織參加「國會地球高峰會議」及「全球論壇」。此次會議除發表「里約環境及發展宣言」外，並簽署「21 世紀議程」、「氣候變遷綱要公約」、「生物多樣性公約」及「森林原則」。這些國際公約或規範，突顯出國際社會愈來愈重視環境資源保護及生物多樣性的趨勢，對於近年自然資源保育扮演著關鍵性的地位。

地球高峰會議成功地藉由全球多數國家元首集會，簽訂國際公約與規範，將全球環境議題推入國際政治核心，使得「永續發展」成為 21 世紀的潮流，也是全球各國共同努力的目標。台灣雖非聯合國成員，但民間環保團體自主性的報名參與「全球論壇」，政府部門在相應激盪下，也以民間身分側身其間(葉俊榮，1999:17)，使得台灣得以重返國際環保領域，讓台灣永續發展的推動與全球環境議題，有了更密切的連結。

從世界環境保護的發展歷程觀之，自 1992 年起，自然環境保護已是國際社會的高度共識，政府間透過各項國際公約或規範的簽訂，共同為維護地球資源的永續發展而努力，注重世代間利用公平，及保護區周圍的人與自然共存共榮，並鼓勵透過政府與住民或政府與政府間之密切合作，提升治理能力，讓地球環境資源得以永續發展，而這些嶄新的觀念與做法，亦隨著全球化的浪潮，衝撞著台灣的國土山林政策。

## 貳、國內政經情勢

### 一、兩岸關係

台灣自 1991 年宣布終止「動員戡亂時期」，回歸憲政常態，承認中共為政治實體，不再視其為叛亂團體。1993 年海基會、海協會代表在新加坡舉行「辜汪會談」，營造兩岸良性互動關係，1995 年江澤民發表「江八點」，李登輝回應「李六點」，為兩岸關係開創新契機。然同年 6 月李登輝總統赴美國康乃爾大學訪問，中共開始對台進行文攻武嚇，並企圖影響 1996 年台灣第一次總統公民直選，台海兩岸關係再陷危機，1999 年李登輝總統提出兩國論，雙方關係更為緊張。

2000 年政黨輪替，陳水扁當選第十任總統，為安撫美國及中共疑慮，曾強調「四不一沒有」的維持現狀的政策。但在 2002 年 7 月提出「台灣與中國一邊一國，要分清楚」後，顯向台獨靠攏，引發中共強烈反彈，要求回到「一個中國」的原則；美國亦表達強烈關切，2002 年 8 月美國發言人首度表示「美國不支持台灣獨立」，連帶著也影響美國當時對台政策(彭懷恩，2008:209-210)。

2008 年國民黨重新執政，馬英九總統定位台海兩岸是一種特別的關係，但不是國與國的關係(謝瑞智，2010:190)，並主張在中華民國憲法架構下，維持台海「不統、不獨、不武」的現狀，並在「九二共識、一中各表」的基礎上，推動兩岸和平發展<sup>29</sup>。近年來透過經貿、文化與觀光交流的全面正常化，兩岸呈現前有未有的和平發展新契機。

### 二、經濟發展

台灣產業結構在政府政策推動下，循序漸進地工業化，從勞力密集產業轉向資本與技術密集產業，1980 年代更朝向附加價值高、技術水準高，市場潛力大，關聯效果大，污染程度小與能源密集度小之策略性工業，以期突破產業升級瓶頸。

---

<sup>29</sup>中華民國第 12 任及第 13 任總統就職演說全文。



然自 1980 年代末期，產業結構開始發生變化，農業比重依然逐年降低，但成長近 35 年的工業比重卻開始下滑，相對地服務業比重逐年增加。1988 年服務業開始占有產業結構中的 50% 以上比重，並以平均 8.33% 的成長率成長，工業成長率則由過去 35 年間平均 12.33% 的成長率，降低為 4.77% 的成長率，顯見國內產業結構已以逐漸轉變為服務業為導向(梁又文，2003:3-13)。

1990 年代後，兩岸經貿關係從 1980 年代末期的「垂直互補型態」(廠商在台灣從事研發及規劃，利用大陸低廉勞力與環保抗爭較少而設廠生產)，逐漸轉變為「水平競爭型態」(劉阿榮，2001: 131)。台灣不僅在外交、政治與大陸實力相差懸殊，即使台灣過去長期居於優勢的經濟力量，也因內部政治紛爭、社會不安、工資上漲、環保爭議，而使產業逐漸出走。2000 年後，全球歷經金融風暴、SARS 危機，國內則藍綠惡鬥，產業外移情形不僅持續增加，且高科技產業亦有外移現象，造成經濟成長停滯，失業率上升，不利於生態保育及永續發展的推動。

### 三、政治改革

1990 年召開的國是會議，是台灣繼解嚴之後，由政治自由化邁向政治民主化關鍵的一步。1991 年 4 月國民大會完成第一階段修憲任務，通過「中華民國憲法增修條文」，並通過廢止「動員戡亂時期臨時條款」，李登輝總統宣告自同年 5 月 1 日零時起，終止動員戡亂時期，廢止臨時條款，中華民國憲法增修條文正式生效，台灣的憲政體制由非常態的戡亂時期，回歸憲政常軌，為台灣民主憲政帶來新契機。

1991 年 12 月舉行第二屆國民大會代表選舉，資深國大代表全部退職。接著 1992 年 12 月舉行第二屆立法委員全面改選，透過政黨公開的民主競爭，產生新的立法院，其最大的意義，在於一個完全由台灣民意選舉的新國會，也意味著國會論政將更聚焦台灣這塊土地所存在的問題。

繼國會完成全面改選後，接著 1994 年 12 月首次民選台灣省長，落實憲法地

方自治的精神。1996 年 3 月舉行的第九任總統選舉，更是由人民直接選舉國家領導人，象徵台灣政治民主化的重要里程碑。而 2000 年及 2008 年兩次政黨輪替，政權和平轉移，使台灣正式躋升民主國家之林。

所謂民主，最重要的就是人民有權利，透過定期、公開、公平的競爭性選舉，來決定統治者(梁又文，2003:3-53)。選舉是台灣威權轉型與民主化過程中，產生關鍵性策進作用的政治機制。黃德福(1990:84-96)研究指出，威權時期不論是省議員或區域增額立法委員選舉，地方派系在選舉中始終具有決定性的影響力。隨著民主化與中央選舉的開放，地方派系逐漸走出地方，進入中央權力核心，形成「中央—地方」上下縱向的結盟關係(陳明通，1995:228-233)。1997 年修憲精省後，省議會改為官派的省諮議會，使地方派系少了原本的政治活動場域，爲了延續派系生存與個人政治生涯，轉向立法院發展也就成了必然的選項；就精省後的第 4 屆立法委員選舉觀察，計有 60 位省議員參選，其中 47 人當選立法委員(梁又文，2003:3-68)。地方派系勢力進入國會殿堂，使得地方派系的政治角色有所轉變，另一方面也改變了國會問政生態。

#### 四、社會鬆綁

1980 年代的台灣社會，社會運動與政治反對力量的結合，形成巨大的民間能量，衝決黨國威權體制，直接或間接的導致 1987 年的解嚴；而政治的解嚴，更促使社會蓬勃的發展，少數族群、弱勢團體、民間組織的各種聲音可以自由表述，也受到更多的注意與關懷，體現了多元的思想與價值體系，釋放民間社會的活力。

隨著解除戒嚴與終止動員戡亂，國家威權的轉型，台灣的市民社會意向有所轉變，從過去的反威權統治支配爲目標，轉爲關心環境、經濟、社會等議題。市民社會並非完全一致的團體組織，而是存在不同層面與不同目標取向，基於共同的利益，形成壓力團體。民主社會提供普遍而多元性的政治參與，有些團體的力量較大，會積極參與政策過程，並以有利自己的立場來影響政策方向，政治力量

較小的團體則被排除於議程之外，形成了偏差動員的現象。

此外，在民主多元的社會，大眾傳播媒體的政策影響力扮演相當重要的角色。威權體制時期，大眾傳播媒體係由國家機關嚴格掌控，透過傳播媒體，將國家政策包裝成公共意志的表現，藉以完成政治與社會的控制，使得社會常被塑造成社會和諧，繁榮富庶的景象。解嚴後，相繼開放報禁、電視廣播頻道等，網際網路的發展，更促成全球資訊的流通，環境保護議題與環境災害事件的能見度大幅提高，透過媒體圖像影音的傳播，更成為社會的熱門關注話題。資訊的快速傳遞流通，讓台灣山林惡化與環境災害的真相，不再遙遠模糊，而是清晰具體。民間社會與國家機關之間所存在的資訊不對稱關係縮小，且國家機關對環境災害的因應處置作為，透過媒體傳播也必須接受民間社會的檢驗。

## 第二節 國土復育政策

### 壹、山林土地的管理

山林地區占台灣全島土地面積四分之三，山林的問題實為國土問題。台灣的國土計畫體系是由下而上逆流發展，台灣光復後，沿用國民政府 1939 年在大陸制定的「都市計畫法」，嗣為促進區域均衡發展，始於 1974 年制定「區域計畫」，將台灣土地區分為都市計畫區與非都市地區，再分別擬定都市計畫或實施土地分區管制；行政院 1979 年通過「台灣地區綜合開發計畫」作為台灣地區空間發展及資源分配的上位計畫。可見國家機關在早期的空間政策順序上，係優先考量人口密集或具經濟生產效益的土地，而缺乏全面宏觀的國土空間規劃，對於位處邊陲的山林地區，往往是被忽略或漠視的區域。直至 1996 年完成的「國土綜合開發計畫」，提出生態環境的維護、生產環境的建設與生活環境的改善，三生並重的國土永續發展理念與做法，方確立環境保育與資源永續利用的重要性。惟國土計畫迄今尚未完成法制化，仍難以有效規範引導國土空間的整體發展。

1970 年代之前，台灣山林地區主要係沿用國民政府 1932 在大陸制定的森林法，來規範森林及林地的經營管理，然對於非屬公私有林的山坡地，則形成法制規範的空窗地帶。由於山坡地向來是被當作不具開發利用價值且容易發生災變的邊際土地，除汲取林產物資源外，這類土地開發利用零星稀少，政府對於山坡地開發利用行為也採取一種自由放任的態度，甚至強調鼓勵開發利用，從事經濟生產。隨著經濟發展與人口迅速成長，各類土地需求急遽增加，更使得農業開發與住宅社區一窩蜂往山坡地發展。然而，颱風暴雨的肆虐，不當開發與超限利用的災害警訊接踵而來，漸漸暴露出台灣山坡地開發失序的問題。

對於山坡地的建築開發，在 1973 年發布實施「實施都市計畫以外地區建築物管理辦法」及「限制件地擴展執行辦法」之前未有任何規範(王敏順，1991；謝維哲，2006:96)；而 1976 年發布的「非都市土地使用管制規則」及 1977 年制定的「山坡地保育利用條例」則是政府介入山坡地開發管制的濫觴；之後陸續訂定發布相關法規(如山坡地開發建築管理辦法、水土保持法...等)，漸形成現行的山坡地開發審查與許可制度。

雖然現行對於山坡地開發保育已有許多法令規範，但龐雜的管制體系，難免出現法規疊床架屋的問題，例如同為農委會主管的「山坡地保育利用條例」與「水土保持法」，很難區分兩者管制功能有何差異，甚者兩者對「山坡地」的定義竟不相同，衍生實務執行的爭議。再者，管制法令體系過而龐雜，也使得相關法令適用與各主管機關間的協調合作變得非常複雜。此外，山坡地的開發所挾帶的鉅額利益，吸引各種金權勢力介入山坡地開發管制政策過程，並建立容易鑽營取巧的開發審查制度，加上地方執行受制於惡質政治生態的包圍，使得山坡地管制機制並未能落實(張四明，2001:10-14)，台灣山林開發失序，造成環境災害的經濟損失愈來愈嚴重，需投入的社會成本也愈來愈高。經建會曾針對山區農業開發進行分析，海拔 500 公尺以上山區農業年產值約 226 億元，但為維持山區發展，總計投入經費近年每年超過上百億元，而這些經費投入的設施可能在一次又一次的風災或水

患中損毀(郭翊玉, 2011:114)。因此, 臺灣山林發展失序所造成的環境災害危機, 已是國家機關不得不正視面對的問題。

## 貳、氣候變遷的衝擊

近 20 年來, 人類影響氣候變化的證據不斷的累積, 科學界也因此普遍深信近來氣候變遷的真實性, 以及未來可能發生更劇烈的變化。根據聯合國跨政府氣候變遷小組(IPCC)2001 年的評估報告, 暖化趨勢在 1901~2000 年上升了  $0.6\pm0.2^{\circ}\text{C}$ ; 2007 年的評估報告, 更新為 1906~2005 年上升了  $0.74\pm0.18^{\circ}\text{C}$ , 值得注意的是 1956~2005 年就上升了  $0.65\pm0.15^{\circ}\text{C}$ , 顯見 20 世紀主要的暖化現象是發生在過去的 50 年。隨著氣溫平均值不斷上升, 氣候持續改變, 熱浪、乾旱、大火、海水氾濫、暴風雨的發生更加頻繁(邱淑慧, 2011:50-59)。

在 IPCC 報告中, 台灣屬於氣候變遷的高危險群。持續暖化所引發的氣候變遷, 造成暴雨暴旱交迭, 極端氣候變異加劇。百年來, 台灣平均溫度增加了  $1.3^{\circ}\text{C}$ , 是全球平均值的 2 倍; 降雨量增加, 降雨天數卻逐年降低, 雨量集中, 強度更強。根據氣象局歷年觀測資料, 1990 年之前, 陸上颱風警報期間的累計降雨以 1987 年琳恩颱風(竹子湖站)1,914mm 為最高紀錄, 1996 年賀伯颱風(阿里山站)以 1,987mm 刷新紀錄, 2005 年海棠颱風(尾寮山站)2,185mm 再創紀錄, 2009 年莫拉克颱風(阿里山站)更以 3,004.5mm 驚人降雨奪冠<sup>30</sup>, 顯示近年來極端降雨越來越大, 且發生的間距越來越短。

近年來極端氣候的異常, 造成的國土山林環境災害日益嚴重, 921 大地震所造成山林崩塌為 11,280 公頃, 2001 年桃芝颱風增為 22,567 公頃, 到莫拉克颱風更擴大為 51,274 公頃(林倖妃, 2011:86)。而環境災害不僅造成民眾生命財產損失, 更衝擊政經社會結構, 2005 年艾利颱風造成石門水庫集水區坡地崩塌, 桃園地區連續停水 19 日, 影響民眾生活及產業經濟損失難以計數, 經濟部次長尹啓銘請辭負

---

<sup>30</sup> 交通部中央氣象局網頁 [http://www.cwb.gov.tw/V7/climate/climate\\_info/statistics/statistics\\_5.html](http://www.cwb.gov.tw/V7/climate/climate_info/statistics/statistics_5.html)

責；又如 2009 年莫拉克颱風，高雄縣甲仙鄉發生嚴重坡地崩塌，全鄉 439 人死亡，21 人失蹤，其中遭土石掩埋的小林村，更造成 381 人死亡，16 人失蹤，引發輿論及政壇風暴，劉兆玄內閣在災後一個月完成階段性工作後總辭改組。

由於大眾傳播的開放與資通訊技術的進步，當災害發生時，經由空中攝影或衛星所取得的影像畫面，透過網路、平面或電子媒體傳送，民眾皆可輕易獲得災情資訊，促成民眾環境災害意識的覺醒，亦迫使國家機關不得不正視面對並提出因應的解決對策，因此，近年來每逢重大災害之後，均可見政府提出各種的因應解決方案，例如賀伯颱風後提出「全民造林」、桃芝颱風後提出「國土保安計畫」、敏督利颱風後提出「國土復育條例」、莫拉克颱風後提出「以國土復育為先之區域重建計畫」等，以突顯國家機關維繫存在之功能性。

極端氣候造成的水土災害一次次重創台灣，面對風險越來越高、環境災難越來越頻繁的台灣，使得國家機關不得不面對氣候異常的事實與國土脆弱的危機，重新檢視的現行國土環境政策所存在的問題。

## 參、國土復育方案計畫

國土復育的政策思維，源自於政府對環境災害成因的檢討與反省，水患、土石流災害固然是天災，但人為因素加劇了災害嚴重性。人為因素主要來自山區道路的闢築<sup>31</sup>、山坡地超限利用、放租放領、與河爭地、及土石流潛勢地區的不當開發。國土復育政策即是針對災害成因提出因應解決對策，例如在自然因素部分，透過土地使用的管制，避開環境地質敏感區域之開發利用；在人為因素部分，透過補助及預算等財務機制，限制山區道路興闢及修建，積極復育超限利用及環境已受破壞之地區，管制山坡地地區之公地放領放租，以避免因地權的轉移而增加土地開發壓力(郭翊玉，2011:108)。

---

<sup>31</sup> 經建會張景森副主任委員於立法院第 7 屆第 1 會期經濟委員會第 20 次全體委員會報告指出，據 2004 年統計，4 公尺寬以上的產業道路與農路長度共計 8,550 公里，相當 22 條中山高速公路的長度，這些綿密的道路侵入山林，造成山區浩劫。(立法院公報第 97 卷第 23 期)

## 一、國土保安計畫

2001 年 7 月桃芝颱風土石流災害重創台灣，游錫堃院長於當年 8 月 1 日第 2754 次行政院會議指示經建會成立規劃小組，從永續化的理念，研提根本解決土石流的完整報告。經建會爰研提「國土保安計畫－解決土石流災害方案」，基於永續發展理念，由國土規劃做起，規劃山坡地的保育、利用與管理，並在兼顧人民生活需要的前提下，加強必要的國土保安基礎建設，及規劃居住於危險地區人民集體遷移至安全地區的可能性；在執行上，除優先編列經費，推動各項國土保安計畫進行，並擺脫地方利益團體的干擾，以期確保國人生命財產安全及國土資源永續發展，案經行政院 2002 年 1 月核定，其計畫內容包括：

1. 潛在危險地區調查及資訊的公開與宣導。
2. 建立危險之預警及避難系統。
3. 擴大國土環境保全之基礎建設。
4. 開發建設及土地使用管理。
5. 檢討公有山坡地土地放租及放領政策。
6. 積極處理現有山坡地超限利用。
7. 妥善處理現有危險地區及其他配合措施等。

細究「國土保安計畫－解決土石流災害方案」的工作項目與內容多數均曾散見於各主管機關計畫、或社會菁英之建言，並無特別新意；然該計畫的最大特色，在於將原分散於各部會主管業務，提升到行政院層次，由職掌經濟建設發展的經建會有效的整合規劃，將環境永續的思惟具體納入政策方案中，並確實追蹤管考督導，由於有行政院長的決心及支持，使得該計畫方得以強力確實執行。計畫執行後，固然符合計畫原預期成效目標，亦獲民間環保團體贊同，然卻也因強力處理山林超限利用等問題，衝擊部分利害關係人權益，而埋下國家與社會衝突的伏筆。

## 二、國土復育策略方案暨行動計畫

2004 年 7 月敏督利颱風，引發七二水災，造成重大災情，政府體認尊重及順應自然的重要性，復育國土及自然生態資源、保障居民生命財產遠離災害的威脅、促進山區原住民部落及國土環境資源的永續發展，均為國家施政重點的當務之急。游錫堃院長爰再指示經建會研提國土復育政策<sup>32</sup>，並配合國土復育政策訂定國土復育特別法<sup>33</sup>。鑑於國土保安計畫採非工程手段與工程手段並重的方法解決土石災害問題，其成果讓行政部門認知非工程手段的土地管制措施，對減少災損有重大成效，確認這樣的政策方向是可行性的(郭翊玉，2011:103)。經建會遂在國土保安計畫的基礎上，邀相關機關進一步規劃研提「國土復育策略方案暨行動計畫」及「國土復育條例」草案，以期復育過度開發地區的生態體系，降低環境敏感地區的開發程度，並促進山區原住民部落及國土資源的永續發展。

復育方案的策略內容係以順應自然、尊重自然及原住民族生活與文化為出發點，對已受災害破壞嚴重地區，積極推動復育，以期恢復自然生態。另對已開發過度之環境敏感地區，逐漸降低開發強度，減少人為的侵擾，進行自然保育。實施範圍包括山坡地、河川區域、海岸區域、地層下陷地區及離島地區，摘略與山林地區有關措施如下：

1. 山坡地劃分為高、中、低海拔山區，分別管(限)制其土地開發利用行為。
2. 中、高海拔山區原則禁止(新)農耕、採伐林木及新開發，高海拔山區既有作物、建物及設施，限期廢耕、拆除。
3. 中、高海拔山區道路，除既有省道、縣道、鄉道得為原來使用外，禁止新闢及拓寬。
4. 禁止公有山坡地放領，不得新放租或出租。
5. 針對環境嚴重退化地區劃設「國土復育促進地區」，加速推動復育計畫，安全

<sup>32</sup> 2004 年 7 月 7 日行政院會議記錄。

<sup>33</sup> 2004 年 7 月 14 日行政院會議記錄。



之虞者，優先協助遷居，必要時得限制居住或強制遷居。

6. 政府帶頭「廢耕還地」、「天然造林」，推動復育。
7. 訂定「國土復育條例」特別法，包括土地使用管制、徵收、補償、生活照顧、原住民特許經營、財源籌措等，涉及人民權益及機關權責，以爲執行之依據。

「國土復育策略方案暨行動計畫」及「國土復育條例」草案雖經 2005 年 1 月 19 日行政院第 2924 次會議通過。但因原住民立委等民意代表認爲該條例有損原住民權益，且同年 2 月內閣改組，國土復育條例草案未及送立法院審議，俟該草案增列有關原住民得制定保育公約或保育事業相關條文後，提同年 5 月 25 日行政院會通過，方送請立法院審議<sup>34</sup>。直至 2008 年 2 月第 6 屆立法委員改選，法案屆期不續審<sup>35</sup>，嗣經總統大選及政黨二次輪替，均未見行政院再提「國土復育條例」草案送立法院審議。2009 年莫拉克風災後，立法院朝野兩黨雖曾再分別提「國土復育條例」<sup>36</sup>，但始終未能完成立法程序。

## 肆、國土復育政策的偏差動員

1990 年代，台灣正朝民主鞏固的方向穩定發展，國會全面改選、省長與總統直接民選，對於國內政經社會產生巨大的結構改變。威權的崩解，「選舉」已成爲取得或維繫政權的唯一管道，政黨爲獲取或維繫政權，國家機關爲維持其合法性與正當性，就必須獲得多數民意支持，贏得選舉，方能執掌政權。

台灣因地理位置與地質地形因素，原本即屬環境多災的地方，面對環境災害，以往資訊不足，民智未開，常以天災視之。但隨著政治民主開放與社會多元，全球化與資訊的流通，讓民間社會漸注意到環境災害不僅是天然災害，而常隱含著

---

<sup>34</sup> 原住民議題是促使「國土復育條例」草案需先後經 2 任閣揆及 2 次院會決議的關鍵議題，也是政策及法案研擬過程中，外界關懷最多，也最困難處理的部分。原住民立委發揮了國會「關鍵的極少數」角色，強烈阻擋該條例通過(郭翊玉，2011:122)。

<sup>35</sup> 經建會於 2008 年 1 月 30 日再函請行政院再核轉立法院審議，案經政務委員審查，指示將有關土地使用管制相關規定納入國土計畫法中規範。

<sup>36</sup> 立法院第 7 屆第 4 會期國民黨黃昭順委員等 30 人(委員提案第 9176 號)、民進黨田秋堇委員等 19 人(委員提案 9310 號)，分別提出「國土復育條例」草案。

人爲因素，進而關注在環境災害中，國家機關所扮演的角色。

檢視近年來的環境災害，多與國家機關早期在山林地區所主導開發政策(包括林業伐木、開闢山路、農業上山、觀光溫泉等)有所關連，或因政策法制不周全、執行不確實致釀成災。當環境災害發生時，亦同時正考驗國家機關的防救災應變處理能力。重大災害通常伴隨民意滿意度的下降，若應變處理不當，引發民怨，常反映於選舉結果，進而影響政治結構版圖。例如 1999 年的九二一大地震，隔年發生首度政黨輪替；2009 年莫拉克風災，民眾對馬政府團隊應變能力提出質疑，同年 12 月底三合一選舉國民黨較四年前大幅減少 313 萬票(謝瑞智，2010:86-87)。

2000 年 7 月發生八掌溪事件，暴露整個防災救援與官僚體系的僵化，社會輿論譁然，使甫上任不久的陳水扁總統支持度嚴重下滑，並因此兩次道歉，時任行政院副院長兼災防會主委的游錫堃請辭負責，該事件促使政治人物更加重視災害防救效率與民意脈動之關聯。2002 年 2 月內閣改組，游錫堃出任院長，其施政相對重視環境生態與空間規劃，並大力推動國土計畫法，同年 7 月桃芝颱風襲台，山林地區土石橫流釀災，為回應民間社會不滿與期待，政府提出「國土保安計畫」。該計畫有別於以往僅重視災後復原重建的工程思維，而係強調從「永續發展」的理念出發，以「國土規劃」的高度，納採非工程手段的方式，期能全面性的解決山林環境所存在的災害危機。

由於國土保安的理念目標，不僅符合全球環境永續的潮流趨勢，亦能彰顯政府積極正視處理當前國土山林環境惡化的問題，故計畫提出後，普獲媒體輿論與民間保育團體等支持。2004 年敏督利颱風後，經建會延續「國土保安計畫」的思維，進一步提出管制強度更高的「國土復育策略方案暨行動計畫」，包括中高海拔山區禁止開發、路斷不修、農業下山等近似「封山」等措施，期意謂著將民眾遷離危險潛勢區域，降低環境災害對民眾生命財產所造成的衝擊；換言之，沒有人類活動的環境災害，僅是自然環境的變遷現象，而國家機關將可大幅減輕災害防救負擔與社會成本，並避免因環境災害衍生的政治風險。

國土復育政策固然符合國家機關與多數民眾之公共利益，然該計畫方案所採取之管制性、限制性作為，卻面臨立法院多數朝野立委、地方政府、原住民、山區墾農、及其他利益受損者的強力反對，意見包括：

- (一) 路斷不修及封山政策，罔顧山區居民生計權益。
- (二) 人為開發並不必然招致災害，針對不會成災的開發區予以限制，未盡合理。
- (三) 不應視全國均為土石流潛勢地區，國土復育條例將高、中、低海拔的山區均進行管制，也就是將國土四分之三土地列為管制範圍，恐有將災害普遍化、擴大化之虞。
- (四) 以海拔高度區分管制強度，缺乏科學依據<sup>37</sup>。
- (五) 高山環境的破壞，始作俑者是侵入掠奪的漢民族，卻要原住民付出很大的代價，忽略原住民的歷史文化、生存權利及在這土地上的自治權。

由於山區居民在山坡地開發，除私有土地外，多數是透過租用公地造林、耕種或開發，並於一定期間得優先承購取得所有權(郭翊玉，2011:110)。國土復育政策限縮山坡地放領放租政策，土地使用的限制趨向嚴格，並禁止農路及產業道路興闢及停止修復補助等，對山區住民而言，其生存權益與既得利益嚴重受損，於是透過向地方政府、各級民意代表，及組織農運團體等向中央政府施壓。於是展開一連串的陳情抗議，立法部門召開公聽會與協調會，幾乎一面倒向反對國土復育政策的管制規定，迫使行政部門在土地租用管制上讓步，繼續讓公地依現行法令新租及處分，補助山區農路及產業道路之新闢修復(郭翊玉，2011:104)。

國土復育條例草案雖列為行政院優先法案，但在立法院，每次提程序委員會均遭駁決，以致連一讀的機會都沒有。2008年4月24日立法院第7屆第1會期經濟委員會第20次會議決議通過林滄敏、邱鏡淳、孔文吉等委員所提之臨時提案，要求經建會在國土復育條例尚未完成立法前，應立即停止執行「國土復育策略方

---

<sup>37</sup> 台大地理系張石角教授於2009年9月2日「八八水災重建政策研究會」指出，天災的特徵具有時空上高度不確定性，難以在國土圈劃出所謂的「天然災害區」；土地適宜性因素在坡度，不在高度，以高度限制土地利用並無學理與實務根據。

案暨行動計畫」<sup>38</sup>。由於立法院決定法案立法進度，而國土復育條例草案既遭擱置，換言之，立法院不僅反對國土復育條例立法，亦不見容行政部門之國土復育方案繼續執行。

2008 年政黨二次輪替後，為順應前開立法院決議及山區居民既有權益，行政院決定回歸各部會依現行法規辦理<sup>39</sup>，停止國土復育方案適用。同年 11 月，行政院政務委員召會研商國土三法整合相關事宜決議，國土復育各項工作由各目的事業主管機關本於權責辦理<sup>40</sup>。另基於法律應整併簡化，「國土復育條例」草案涉及國土復育地區權利保障、補償救濟等具有特殊共通性事項，納入「國土計畫法」草案規範，不再另制定法律<sup>41</sup>。

國土復育政策雖有理性基礎，也符合全球環境永續的主流思維，然因其所涉及的問題錯綜複雜，衝擊相關行為人的利益，在相關壓力團體的偏差動員、執政者擔心選票流失及政治壓力下，未來能否持續推動，仍將須克服許多政經結構因素的挑戰。

### 第三節 國土山林復育的挑戰

#### 壹、原住民與台灣山林

##### 一、還我土地運動

台灣光復後所沿襲日治時期的典章制度中，也包括原住民的土地政策。日本殖民政府為統治台灣並汲取山林資源，將山林土地區分為「要存置林野」、「不要存置林野」與「準要置林野」。其中，「準要置林野」絕大部分作為「高砂族保留地」，專供原住民從事生產活動之用。1948 年，省政府將「準要置林野」改稱「山

<sup>38</sup> 立法院，2008，立法院公報第 97 卷第 23 期，p.285-332

<sup>39</sup> 行政院 97 年 9 月 22 日院臺農字第 0970041407 號函。

<sup>40</sup> 行政院 97 年 11 月 25 日院臺經字第 0970092982 號函。

<sup>41</sup> 行政院 97 年 12 月 23 日院臺經字第 0970094065 號函。

地保留地」，專供維護原住民生計及推行山地行政之用，將原住民的政治與經濟活動範圍，作一法定的限制與規範(中央研究院民族學研究所，1983)。

1980 年代，是台灣推動國家公園的黃金時期，短短 5 年內陸續成立 4 座國家公園。從生態自然保育的觀點而言，國家公園的設立，意謂著台灣在自然環境資源保育上與全球接軌；但從原住民的角度出發，國家公園的設立，猶如國家機關圈地設限，是對原住民生存權的侵犯，例如禁止狩獵捕魚即影響經濟生計；大量觀光客進入，會使原住民文化認同模糊，甚至喪失；國家機關的進駐與干預，將使原住民權力支配系統產生結構性變化(黃躍雯，2001:9)。礙於當時仍處國家機關威權統治下，原住民多不敢抗拒。惟隨著解除戒嚴與終止動員戡亂時期，原住民部落自主意識抬頭，相關權益者展開強烈反擊動員。

1988 年 8 月 25 日，全台 2,000 餘名原住民為爭取其土地權，身著傳統服飾，高喊「還我土地」遊行於台北街頭，是謂第一次「台灣原住民族還我土地運動」。經過一年的期待，未獲國家機關具體作為回應，1989 年 9 月 27 日再次為爭取土地權走上街頭，是謂第二次「台灣原住民族還我土地運動」。此次遊行活動在立法院造成原住民與警察流血衝突，情勢緊張，嗣立法院長親至遊行現場溝通，才暫息眾怒；同年 10 月行政院長李煥接見各族代表並當場作多項裁示，「台灣原住民族權利促進會」(簡稱原權會)評估執政當局似有善意回應，就停止組織運作。3 年後，原運團體發覺執政者並未積極執行其承諾事項，期間又以設立「國家公園」、「水泥專業區」等名目強徵原住民土地。1988 年花蓮縣鄉民代表大會決議譴責太魯閣國家公園危害原住民權益、1990 年高雄縣桃源鄉布農族村民抗議劃入玉山國家公園影響生計、1991 年成立「反對設立雪霸國家公園委員會」、1993 年 3 月，達悟族勇士全副武裝渡海陳情抗議在蘭嶼新設國家公園(黃躍雯，2001:9)。1993 年 12 月 3 日終於再次引發第三次「台灣原住民族還我土地運動」，並將此次抗爭訴求層次提高，除延續原有還我土地之外，並增加抗爭性的「反侵略」及積極性的「爭生存」；此後，「反侵略、爭生存、還我土地」，也就成為原住民還我土地運動的核

心訴求(夷將拔路兒，1994)。

正當原住民族向國家機關爭取土地權同時，1993 年居住於南投縣仁愛鄉、信義鄉的平地人，組成「山地鄉平地人民權益協進會」(簡稱平權會)，並串連其他山地鄉的平地人，於 1994 年 3 月動員 400 餘人，前往行政院及立法院抗爭，要求開放山胞保留地自由買賣、平地人可以取得土地所有權，並要求開放山地鄉讓平地人參選；1997 年 6 月，國大修憲期間，更積極進行政治遊說、動員 2,000 餘人包圍陽明山群賢樓請願抗議，成功阻止「原住民條款」中最重要的自治權與土地權等章節入憲。平權會的組織運作，顯然對原住民族的「還我土地」運動形成莫大的阻力(顧玉珍、張毓芬，1999:223)，同時也加深民間社會的族群對立。

## 二、馬告國家公園事件

國家公園是以自然資源保育為主，而原住民傳統生活與生產行為與土地息息相關，國家公園的管制政策於是與原住民的土地資源使用型態(如狩獵、農耕、漁牧、焚林、採集等)產生認知上的差異，長此以往，更因缺乏溝通而埋下衝突的因子，於是國家公園成為所有原住民的禁錮。

1998 年退輔會森林開發處(1999 年更名為森林保育處)申請在棲蘭山區進行第三期移除枯立倒木，更新幼齡林木工作時，引起民間生態保育聯盟高度關切，透過媒體揭露、立院公聽會、街頭連署、集會遊行、向行政院遞送書面陳情，請求停止檜木林原生林內砍伐枯立倒木作業，並在全國八地同時舉辦「為森林守夜祈福活動」，展開一場搶救檜木林運動。另一方面，退輔會則透過媒體溝通、員工陳情、國會遊說等方式，期能化解保育團體的壓力。最後，行政院政策指示，除有特別考量，應不宜延長執行期程，而停止了第三期枯立倒木伐採作業。

民間保育團體訴求獲國家機關善意回應後，繼而乘勝追擊，拜會立法院民進黨團、內政部、中研院、地方首長等，催生「棲蘭檜木國家公園」，以尋求社會各界全面支持。然而，原住民立委巴燕·達魯則要求退輔會應將棲蘭林區經營權，

交由原民會管理，部分原住民亦開始反對將棲蘭山納入國家公園規劃。至此，保育團體抗議退輔會處理枯立倒木的衝突事件，漸轉變成原住民對保育團體的抗議。

事實上，保育團體係因國家機關長期漠視生態環境，而要求以國家公園機制來確保森林生態保育，並無意侵犯原住民生存權益。因此，2000 年 12 月，「守護台灣山林，為森林而走」大遊行，即強調訴求設立一座與原住民文化共存、共榮、共享的馬告(棲蘭)檜木國家公園，保障原住民、保護檜木林，並要求立法永久禁伐天然林，退輔會退出山林，全國林地管理一元化。

2002 年行政院改組，對馬告國家公園設立態度轉為積極，先整合政府內部各機關包括退輔會、農委會、原民會等意見，指示內政部，棲蘭檜木國家公園以泰雅族語「馬告」為名，成立諮詢委員會，召開公聽會廣徵原住民意見，並策劃推動與預定範圍內 4 個鄉鄉長與行政院長簽訂共管契約。同年 7 月行政院指定馬告國家公園為一與原住民建立新夥伴關係之示範國家公園，內政部隨即公告馬告國家公園範圍。翌(8)月原住民立委高金素梅帶領數百位泰雅族人赴內政部表達強烈反對設立馬告國家公園，喊出成立泰雅自治區。另方面，保育團體、泰雅民族議會等社團亦召開記者會，公布十萬人連署書，捍衛棲蘭檜木林。

支持與反對馬告國家公園的衝突日熾，交織著政府內部、政府與民間、民間團體間的多重角力關係。參與這政策過程的行為者，依李根政(2005)研究分類，包括承諾者、支持推動者與反對推動者。承諾者包括陳水扁總統及行政院，必須實現設立棲蘭檜木國家公園的競選政見，亦必須實現與原住民新夥伴關係的承諾；支持推動者包括保育團體與泰雅民族議會，保育團體係基於保護檜木林的目標，泰雅民族議會則希望藉由共管機制取回自然資源管理權；反對推動者包括原住民立委及部分泰雅族原住民、林業界等，林業界(退輔會、農委會、部分林業專家學者等)係基於森林利益考量，視為林業版圖保護戰，而原住民則基於對國家公園的負面經驗，對國家體制的不信任，對共管機制存疑，加上參雜黨派對抗、政治動員等因素，使得原住民成為檯面上反對馬告國家公園的主要力量。

內政部公告馬告國家公園的範圍，意謂著贊成推動者獲得行政部門支持的優勢，進一步實踐馬告國家公園的設立，卻激發反對馬告者更積極的反制行動。最後，反對陣營將決戰點拉到立法院，2003 年 1 月 10 日立法院表決通過高金素梅提案，保留內政部營建署推動馬告國家公園經費預算，但需俟國家公園法納入原住民文化權及管理權機制後，始得動支。由於修法迄今仍無共識，無異是宣告馬告國家公園設立案被無限期擱置，也是國家機關在山林地區劃設國家公園的再次重大挫敗。

表 6：歷年原住民就國家公園陳情抗爭事件一覽表

時間	重要陳情抗爭事件
1988 年 5 月	1988 年花蓮縣鄉民代表大會決議譴責太魯閣國家公園危害原住民權益。
1990 年 10 月	高雄縣桃源鄉的布農族村民北上立法院，抗議劃入玉山國家公園影響生計，首度將國家公園與原住民傳統生存權益的衝突問題搬上全國政治舞台。
1991 年 10 月	來自全省的原住民齊聚新竹，成立「反對設立雪霸國家公園委員會」，認為大霸尖山是泰雅族人傳統聖山，開發將嚴重侵犯族人生活空間。
1993 年 3 月	達悟族勇士全副武裝赴內政部陳情，反對在蘭嶼新設國家公園，強調誓死與蘭嶼共存亡的決心。
1993 年 5 月	太魯閣族人赴立法院召開公聽會，要求修改國家公園法，及開放國家公園內的狩獵權給原住民。
1993 年 6 月	百餘位來自高雄縣桃源鄉的布農族代表，再赴立法院及內政部，要求劃出玉山國家公園，修改國家公園法及允許狩獵。
1994 年 10 月	千餘名太魯閣族代表前往太魯閣國家公園，以「反壓迫、爭生存、還我土地」為訴求進行抗爭。
1999 年 3 月	近 300 位泰雅族及布農族代表在玉山國家公園宣示成立「反能丹國家公園自救會」，表示不排除逕行封山抵制。
1999 年 4 月	「反能丹國家公園自救會」代表及原住民立委赴內政部陳情抗議，內政部長黃主文接見並表示同意擱置。
2000 年 6 月	宜蘭縣大同鄉長召開反對設置棲蘭山檜木(馬告)國家公園座談會。
2002 年 10 月	原住民立委高金素梅及泰雅族代表赴內政部陳情抗議、召開公聽會、舉辦大規模的光復傳統領域集會遊行，反對設立馬



時間	重要陳情抗爭事件
	馬告國家公園。

資料來源：本研究整理，部分修改自黃躍雯、張長義(2001:9)，曾華壁(2000:28-56)

綜觀馬告國家公園的推動過程，可發現在威權轉型的政經體制下，國家機關與民間社會的結構關係發生變化，政策的制定與推動模式亦產生改變。首先，馬告國家公園的設立，有別於以往國家機關「由上而下」的決策模式，而是「由下而上」，由市民社會(保育團體)所倡議；其次，建立公共政策由國家機關與市民社會(保育團體)共同合作推動的模式；再者，國家機關對於市民社會已不再擁有絕對的支配權。

### 三、原住民土地問題之探討

馬告國家公園的挫敗，緣於原住民族基於過去歷史經驗，對國家機關的不信任。殖民統治與威權時期，原住民承受莫大的侵犯、壓迫與改造，隨著台灣政治社會結構的轉型與變遷，原住民與國家關係之間的關係也從無言的服從、懷疑、陳情抗爭，到劍拔弩張的衝突對峙。其根源雖是族群問題，但具體而言，卻是土地的問題。

台灣光復後，政府將日治時期的「準要存置林野」改稱為「山地保留地」，專供作為原住民生計及推行山地行政之用，除了保護與扶植的用意外，更兼具開發山地資源的意涵(黃躍雯，2001:5)。1966 年修正「台灣省山地保留地管理辦法」，引進「個人所有權」制度，賦予保留地在一定條件下，可分配給原住民私有。此一土地「個人所有權」制度係以漢民族的觀念加諸於原住民，而未充分考慮其文化背景，對於原住民之生活方式與傳統文化可能所產生的巨大衝擊(林秋錦，2001: 33)。為防止原住民土地的流失，法規雖明定非原住民不得自由取得及買賣保留地，然卻另有但書<sup>42</sup>，允許平地人在原住民保留地設有戶籍或計畫經核准者，得租用或使用保留地。且因規定保留地不得自由買賣之限制，致金融機構提供原住民貸款

<sup>42</sup> 1966 年「台灣省山地保留地管理辦法」修正條文第 34、35 條；1990 年「山地保留地開發管理辦法」第 23、26 條。

意願不高，原住民資金取得管道有限，讓平地人有機會得以其資金技術介入保留地的開發，使得保留地違規轉租、轉讓、私下買賣、超限利用、濫墾盜伐的情形嚴重，原住民土地與文化逐漸流失，造成原住民族與國家機關的衝突對立，甚至背負破壞環境生態的污名。

1990 年代，有學術界與保育人士提出原住民「生態智慧」的論述，認為原住民傳統生活模式與保育思潮相當契合，原住民與自然資源和諧共存的生活哲學，具有非常寶貴的文化內涵，更維繫了台灣山林長期以來的穩定(孫家崎，1998:239-240)。民間保育人士在推動成立馬告國家公園時，強調訴求設立與原住民文化共存、共榮、共享的檜木國家公園，亦即是著眼於原住民文化在守護山林所扮演的重要角色。

另一方面，亦有論者就「原住民生態智慧」與「自然保育觀念」的異同，提出不同看法。渠等認為現代的「自然保育觀念」係建立在西方科學的理性基礎上，而原住民「生態智慧」則建立在傳統宗教與神靈信仰上，兩者之動機與目的並不見得相容(傅君，1997:46-48)。此外，原住民傳統文化在強勢族群長時間的侵犯、壓迫及互動影響下，許多原住民已漸融入資本主義社會，學習適應市場經濟運作邏輯。傳統原住民自給自足、以物易物的經濟模式，在市場經濟的衝擊下，生產方式已由機械動力取代傳統人力獸力，或轉予平地人大規模開發，改以收租方式維生。保育人士指稱山區農路是造成山林環境破壞的元凶，而原住民立委卻強力爭取闢建維修更多農路，亦可見兩者對「環境保育」見解之矛盾。從原住民保留地的開發使用現況觀之，在生產模式與經濟結構變遷，傳統文化與現代文明生活的相互撞擊下，原住民與大自然的關係是否仍能保存或延續其「傳統生態智慧」，似尚不足以貿然論斷。

人類有追求生存的本能與追求物質的天性，當外在因素強烈影響其生計權益時，自必反抗求生。長期以來，原住民族在國家機關不當政策的壓迫下，傳統土地領域與文化不斷流失，造成原住民族與國家機關缺乏互信與衝突對立的關係。

1991 年憲法增修條文明定立法委員之原住民代表保障名額，確保原住民族的參政權益，經濟社會長期仍處於弱勢的原住民族，在政治社會已獲大幅改善<sup>43</sup>。近年來，原住民族多次在立法院運用其政治稟賦，超越黨派成功杯葛相關法案的進行<sup>44</sup>，展現其舉足輕重的政治實力。簡言之，未來無論是國土空間或山林政策，原住民族將是影響國家機關推動相關政策制定執行的重要關鍵。

## 貳、原墾農與台灣山林

### 一、土地放領政策

政府為踐行憲法第 143 條第 4 項「國家對於土地之分配與整理，應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則」之基本國策，臺灣省自 1948 年起先後辦理 9 期公地放領，放領面積計 13 萬 8,000 餘公頃，承領農戶達 28 萬 6,000 餘戶。嗣於 1976 年 9 月間，政府基於當時社會條件、經濟狀況已有重大變遷，本於公地公用之原則，決定公地應優先用於公共造產、興建國民住宅或其他與公益有關事業，而不再辦理放領。

及至 1988 年李登輝總統因南投、臺中兩縣居民陳情其向瑞竹、頂林、大鞍等三林業生產合作社及台中縣示範林場承租之土地，原係其祖先耕種竹林，光復後始由政府接收為國有，請求返還，遂指示行政院研究處理。案經內政部邀集相關單位研擬「專案辦理台中縣示範林場等三處土地放領工作要點」草案，報奉行政院核定後專案辦理放領，放領面積計 1 萬 1,000 餘公頃，承領農戶 8,000 餘戶。

1993 年間農民集體遊行請願，公地放領為其中訴求之一。行政院為平衡 1976 年 9 月 24 日以前已承租而未及承領公有土地承租人之權益，遂於 1994 年 2 月 23 日核定「公有土地經營及處理原則」，其第八點規定：「公有土地以不放領為原則。」

<sup>43</sup> 台灣原住民人口數計 50 萬 4,531 人(2009 年)，占全國人口 2.2%；立法院自第 7 屆起，委員總數 113 席，憲法增修條文保障原住民代表 6 席，占總席次 5.3%。

<sup>44</sup> 八八水災後，2010 年 4 月 7 日立法院內政委員會第 10 次全體委員會議，原議程安排審查行政院函送「國土計畫法」草案及黃昭順、田秋堇委員分別提案之「國土復育條例」草案，但高金素梅、陳瑩、孔文吉、簡東明等原住民立委強烈反對，揚言癱瘓議事，並要求變更議程，致當日會議無法進行。

但在民國 65 年以前已有租賃關係之非都市化地區公有宜農、牧、林山坡地及都市計畫地區外適當範圍之公有耕地，在不影響水源涵養、國土保安、環境保護及公共建設原則下，得視實際狀況按公告土地現值依規定辦理放領」。內政部據此分別依山坡地保育利用條例第 20 條第 3 項及國有財產法第 46 條第 1 項授權規定，於 1994 年 11 月間分別發布「公有山坡地放領辦法」及「國有耕地放領實施辦法」，並訂定「臺灣省公有山坡地放領工作總計畫」及「臺灣省公有耕地放領工作總計畫」，計畫辦理公有山坡地 2 萬餘公頃及公有平地耕地 2,000 餘公頃放領先期作業，預計至 2003 年 12 月底辦理完成。

然 2002 年行政院核定之「國土保安計畫」要求「檢討公有山坡地放領政策，對於河川、水庫集水區、山坡地陡峭地區等具危害公共安全之虞之地區，應停止放領」，行政院 2002 年 7 月 10 日核示：「公有山坡地之宜林地，同意不辦理放領」，內政部遂於 2003 年 3 月 12 日修正「公有山坡地放領辦法」，刪除林地放領之有關規定。2005 年行政院核定通過「國土復育策略方案暨行動計畫」，更明定公有山坡地禁止放領，爰此，公有山坡地放領再度停辦迄今。

## 二、原墾農陳情訴求始末

在日據時期以前，台灣山林原野土地從未經調查丈量，官有、民有產權區分不清，歷來產權相沿雜錯紛亂。日本據台後，總督府頒布日令 26 號「官有林野取締規則」，第一條即規定「缺乏可證明所有權之地券或其他確證之山林原野，全部為官有」(黃愷如，2005:21)，經 1910-1914 年林野調查後，官有、民有產權暫告確定。然顧及以前開墾耕作地，曾私人造林或採取林產物，有民間使用收益而稱「緣故關係」<sup>45</sup>者，依屬國有而言，雖可立即收回，但當時基於民政考量而託名「保管」。但若順其任意墾作，可能妨礙林野行政之推行，總督府為了解決「緣故關係」地

---

<sup>45</sup>所謂「緣故關係」指的是經過土地調查的官有林野地，雖然所有權屬於日本總督府，但是因為該地經人民開發使用有經濟上的價值，因此政府對其(緣故者)利益予以保護，並對這樣的林野徵收部分保管費，總督府特別以保管林的制度管理這些所有權不明確的土地。

的所有權問題，於 1915 年實施為期 10 年的官有林野整理事業，凡為國土保安上或土地整理上無妨礙之林野，則依「臺灣官有森林原野預約賣渡規則」，准由「緣故關係」者受領（焦國模，2004: 314-315）。當時溪頭地區廣大竹林地被劃設為保管林地，因位於東京帝大演習林內，屬學術上具特別存置必要者，故未能於官有林野整理事業中取得所有權（黃珮宜，2009:70-71）。

台灣光復後，國民政府接管總督府國、公、私有林野（包括東京帝大演習林、台拓株式會社等土地），由於政權轉移，溪頭保管林地的墾農燃起希望，即有墾民再上書陳情，請求將台大實驗林（東京帝大演習林）內的緣故地歸還緣故者（黃珮宜，2009:88）。嗣後台灣省政府於 1948-1976 年先後辦理公地放領共九期，計放領面積 13 萬餘公頃，台大實驗林原墾農民亦未獲有同等待遇。1982 年南投縣政府發表「台灣大學、中興大學實驗林地與墾民糾紛案調查報告」，地方要求放領聲浪再起，1988 年李登輝總統指示以台中縣示範林場、南投縣瑞竹、頂林、大鞍三林業生產合作社及台大實驗林等三處林地承租戶優先辦理。截至 1999 年底，台大實驗林放領之農宅土地<sup>46</sup>計 363 筆，面積 117.99 公頃（原公告放領 408 筆，面積 134.12 公頃）；易言之，墾農賴以維生的林地並未納入放領範圍，且仍有部分墾農之農宅土地未經審定通過取得所有權，於是溪頭墾農組織成立「南投縣原墾農民權益促進會」，持續向台大實驗林管理處陳情要求放領原墾地，糾葛迄今。

九二一地震後，台灣地質鬆動。2001 年桃芝颱風豪雨造成山區嚴重土石災害，為徹底解決土石流災害，行政院核定「國土保安計畫—解決土石流災害具體執行計畫」，其中就山坡地超限利用（含國有林班地違規使用）輔導造林、土石流防治及檢討公地放領等業務多有規範。由於國有林班地內，非法占用林地墾殖及部分租地造林承租人為獲取高經濟利益，未依約造林而違規種植果樹、檳榔等作物，依照上揭「國土保安計畫」規定不再辦理新放租，且限期承租人於 2004 年 12

---

<sup>46</sup>台大實驗林契約保管林地約 6,000 餘公頃。台大實驗林管理處依專案放領工作要點，將具有「農宅」之土地優先放領，但墾民所耕作收益之林地，則以教學實驗及國土保安理由未同意放領。

月底前完成全面造林，此舉造成林農認為有損其既得利益，引發渠等不安及不滿情緒，而於各縣市集結組織林權會。2003 年 12 月 17 日「南投縣原墾農民權益促進會」為台大實驗林契約林地放領問題向陳水扁總統陳情。嗣後全國各縣市林權會串聯組成「台灣原墾農權聯盟」<sup>47</sup>，共同就上開契約林地放領暨國土保安計畫要求租地造林、占用林地處理等影響農民生計等問題，並於 2004 年 2 月 10 日發動大規模陳情請願，並提出六項訴求：

- (一) 國民政府未遷台前，其祖先即使用土地迄今，土地所有權應歸屬耕作之墾農。
- (二) 要求林地依現況解編，辦理公地放領、讓售。
- (三) 要求國有林地專案放租、取得合法使用權，
- (四) 要求果樹視同造林樹種。
- (五) 要求停止執行收回超限利用土地政策，暫緩國土保安計畫及對墾農所有司法訴訟。
- (六) 要求允許原住民保留地自由買賣。

經行政院與墾農代表協調達成結論：原則同意組成跨部會專案小組，就相關法令及執行層面遭遇的問題，6 個月內提出解決措施。嗣後行政院於同年 9 月 3 日召開會議回應墾農訴求，結論略以：

- (一) 經墾農具體舉證證明其祖先具有土地所有權，以歸還產權為原則。
- (二) 民國 58 年以前在國有林事業區已興建房屋使用之暫准租地，在「國土復育特別條例」（草案）完成立法程序，經檢討對國土保安及林業保育無礙後，得依「國有財產法」規定，辦理變更為非公用財產。
- (三) 公有山坡地以維持國有為原則，仍不予解編及放領。
- (四) 租地造林每公頃種植 600 株造林木，已是維護國土保安及森林生態環境最低限

---

<sup>47</sup>「台灣原墾農權聯盟」為非以營利為目的之社會團體，其設立宗旨為「以促進政府早日（該將原本未立憲以前、經人民已開墾農民之土地）還地於民及農民權益福利」，任務為「保障農民生存權工作權及其他應有權益、促進農業現代化、增進農業生產收益、改善農民生活、發展農村經濟、伸展社會正義」，內政部業以 94 年 8 月 17 日台內社字第 0940066003 號函核准成立。

度，又果樹列為造林樹種並非問題之所在，而是其經營方式是否以林業經營，仍無法同意墾農要求。

(五) 目前占有國有林地之濫墾地，依所訂分年土地收回計畫，將土地收回。

(六) 德基水庫攸關下游二百萬居民用水穩定安全，收回造林之政策方向將予維持，仍依原訂計畫逕行收回超限利用土地。

(七) 原住民保留地所有權仍不得買賣轉移登記予非原住民。

台灣原墾農權聯盟不滿行政院 9 月 3 日會議結論，爰於 11 月 10 日再動員墾農 500 餘人赴立法院再轉赴行政院陳情抗議，另當日動員至台大實驗林管理處陳情抗爭人數約 200 人、農委會林務局所屬東勢處約 250 人、嘉義處約 400 人、屏東處約 100 餘人，全台計約 1,500 餘人參與。

翌(2005)年 1 月行政院通過「國土復育策略方案暨行動計畫」及「國土復育條例」草案，其管制強度更為嚴苛，引起原墾農民及山區住民全面抗爭，透過組織充分動員並運用其政治稟賦，將陳情抗爭對象提升至總統層次，2007 年 3 月 28 日陳水扁總統接見墾農代表後，行政院立場鬆動，並指示政務委員召集專案小組，由農委會會同相關機關研提「原墾農民陳情訴求案實施計畫」，經報奉行政院 2008 年 2 月 21 日備查後實施，內容包括：

(一) 原墾農民訴求「還我土地」實施計畫。

(二) 「國土保安計畫」終止租約者恢復租約實施計畫。

(三) 國有林地暫准放租建地、水田、旱地解除林地實施計畫。

(四) 國有林地濫墾地補辦清理作業要點(草案)暨國有林地濫墾地補辦清理實施計畫。

(五) 德基水庫集水區陡坡農用地(超限利用地)處理實施計畫。

(六) 台大實驗林管理處契約林地處理實施計畫。

由於各主管機關所提出的實施計畫內容，雖已善意回應原墾農民訴求，可暫紓緩墾農立即遭司法訴訟或行政執行的壓力，行政院並決定國土復育方案回歸各

部會依現行法規辦理<sup>48</sup>，而停止適用。然該實施計畫尚無法滿足墾農所有訴求，墾農陳情訴求問題迄今仍糾葛未清，而成爲國家機關山林政策所必須處理解決的課題。

表 7：原墾農民陳情事件一覽表

時間	重大陳情事件
1946 年	鹿谷鄉墾民上書陳情將「緣故地」歸還「緣故者」。
1955 年	南投縣議員組成「台大實驗林與墾民墾地糾紛處理專案小組」。
1957 年	台大實驗林原墾農民赴台灣省政府陳情要求放領土地。
1982 年	南投縣政府完成「台灣大學、中興大學實驗林地與墾民糾紛案調查報告」。
1982-1989 年	墾民持續陳情要求放領土地。
1989 年	行政院指示專案辦理台中縣示範林場等三處土地放領。
1994 年 9 月	鹿谷鄉 73 戶台大實驗林原承租戶，連署向南投縣政府、財政部國有財產局陳情抗議期土地權益自日治時期受損迄今。
1996 年 9 月	平權會發動千餘人北上請願。
1998 年 3 月	百餘名原墾農赴台大實驗林管理處前進行抗爭。
1998 年 12 月	「南投縣國有耕地農民權益促進會」發動墾農約 300 人赴林管處抗議，並發生流血衝突。
2003 年 12 月	陳水扁總統視察南投，「南投縣原墾農民權益促進會」向總統陳情台大實驗林契約林地放領問題。
2004 年 2 月	「台灣原墾農權聯盟」串聯全台原墾農民千餘名，發動大規模陳情請願，訴求還我土地。
2004 年 11 月	台灣原墾農權聯盟發動 500 餘名墾農北上行政院、立法院陳情，同時向林務局東勢、嘉義與屏東等林區管理處，及台大實驗林管理處亦有陳情抗議活動。
2005 年 3 月	原墾農民赴總統府陳情要求返還土地、停止司法訴訟。
2006 年 3 月	300 餘名原墾農民赴立法院陳情，要求返還土地；58 年 5 月 27 日（林班地第一次辦理清查）之前已實際耕作之土地或 82 年 7 月 21 日前已建屋舍之土地應辦理專案讓售；暫停或撤銷對墾農之司法訴訟。
2007 年 1 月	台灣農奴聯盟發動千餘名墾農包圍林務局抗議，要求返還土地；超限利用者，就地合法；無權占用者，專案放租放領。嗣由立法委員林國慶陪同前往總統府陳情，獲同意交行政院召開

<sup>48</sup>行政院 97 年 9 月 22 日院臺農字第 0970041407 號函。



時間	重大陳情事件
	跨部會協商解決，並暫緩行政執行收回。
2007 年 1 月	立法委員吳敦義召開公聽會，協助解決台大實驗林與原墾農民之間紛爭。
2007 年 3 月	陳水扁總統於總統府接見墾農代表，指示擇期召集協調會，共同集思如何以政治解決、專案解決。
2010 年 6 月	「台灣原墾農協會」赴行政院陳情要求政府相關機關落實內政部公告之「原墾農民訴求還我土地實施計畫」，以保障原墾農民生存權益。
2011 年 9 月	立法委員劉盛良陪同台灣原墾農協會代表赴行政院陳情「還我土地」案辦理情形。
2011 年 10 月	台灣原墾農協會在國民黨立委參選人江啓臣的陪同下，前往行政院陳情有關「國有林地濫墾地補辦清理實施計畫」全台原墾農 6000 餘件申請承租國有林地案，近 9 成遭農委會駁回，核准率偏低。
2011 年 12 月	立法委員劉盛良及平權會吳會長天祐等人，前往行政院陳請有關原住民保留地於 84 年總清查及 88 年補清查後，應對平地人現使用之原住民保留地無爭議部分，儘快優先解編放領給平地人。

資料來源：本研究整理，部分修改自黃珮宜(2009:92-93)。

### 三、原墾農問題探討

原墾農緣於台大實驗林保管竹林的墾民，稱其祖先在政府來台，即已在當地墾殖或居住迄今，主張擁有土地所有權，而相關文獻亦證明渠等所言確有其歷史脈絡演變(黃珮宜，2009:70-71)。然無論在殖民政府或威權政府的體制，國家機關對於山林土地均具有強勢的「支配權」，容許該地墾民對於土地的「使用權」，卻始終不願釋出「所有權」，儘管期間國家機關曾數次辦理林野清理、公地放領，然台大實驗林的原墾農並未獲得與其他放領地同等處遇。由於原墾農無法取得地權，僅能租地耕種，管理單位所訂定土地使用方式與原墾農最初土地使用型態不符，而造成爭議(蔡岡廷，2004)。嗣威權體制崩解，國家機關不再具有強勢支配權，

民間社會蓬勃力量的崛起，原墾農民擴大動員組織團體<sup>49</sup>，並運用其政治稟賦，持續不斷地陳情要求土地放領或影響改變山林政策。

原墾農團體為增加其政治影響力，不斷擴大吸納與林地主管機關有衝突爭議的成員，然由於個案遭遇狀況不盡相同，以致陳情訴求分散模糊，甚至隱含著「假性」原墾農。台灣原墾農權聯盟於 2004 年 2 月 10 日向行政院陳情訴求包括開放原住民保留地自由買賣，而此訴求向來為「平權會」的主張，實與原墾農所稱返還祖先土地之訴求未符；又針對無權占用者要求補辦清理放租，其清理期限認定標準，從 1969 年 5 月 27 日<sup>50</sup>，要求放寬以 1993 年 7 月 21 日為認定標準<sup>51</sup>，顯有部分陳情人係 1969 年以後無權占用者。此外，要求停止執行收回德基水庫集水區超限利用土地及司法訴訟之陳情人，正是當年政府開闢中橫公路所安置農墾之榮民，或配合政策上山農作的墾民，自難謂其為政府來台，祖先即已墾殖或居住之「原墾農」。

再者，審視原墾農民的訴求，基本上可簡化為「地權」與「地用」兩大訴求。地權部分，係即要求專案放領、放租，取得土地所有權、使用權；地用部分，則係要求放寬林地農用，以增加經濟收益。然無論爭取「地權」或「地用」，其最終目的均係為從事經濟活動使用。由於栽種果樹的土壤流失約是原始林的 5 倍，而種植高冷蔬菜的土壤流失更是原始林的 15 倍，因此，高山農業向來被環保團體視為山林濫墾破壞的主要因素之一。

環保團體強調「環境正義」，原墾農民訴求「農民生計」，兩者對於台灣山林的發展方向顯有不同的主張。民主社會的本質是民意政治，政權維繫在人民定期選舉結果，國家機關任何的政策抉擇，必當隱含著選票的考量。國家機關為了「環

<sup>49</sup> 原墾農團體包括南投縣鹿谷鄉原墾農權益促進會、台灣原墾農權聯盟、台灣農努聯盟、台灣原墾農協會...等，團體名稱與召集人雖有不同，但其基層成員具有高度重疊性。

<sup>50</sup> 依 1969 年 5 月 23 日台灣省政府農秘字第 35876 號令公告「台灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫」，規定 1969 年 5 月 27 日以前之濫墾地得申請放租造林。該計畫嗣於 1973、1989、2008 年補辦清理。

<sup>51</sup> 國有財產法第 42 條略以：非公用財產類不動產於民國 82 年 7 月 21 日前已實際使用，並願繳清歷年使用補償金，得逕予出租。

境正義」而推動國土復育，主張高山農業下山，爲了「選票」又不得不顧及山區墾農的生計。國家機關倘若無法妥適調和處理多元社會的衝突，台灣山林仍將持續在「保育」與「開發」之間擺盪。



## 第五章 結論與建議

台灣山林大規模的開發利用，始於日治時期；台灣光復後，國民政府延續日治時期官營伐木方式經營林業，恣意汲取山林資源，直至 1976 年林業改革，限制林木伐採量，1991 年宣告全面禁伐天然林，並漸重視國土山林復育問題，台灣森林始重現生機。本研究試從歷史結構脈絡中，從國家機關與民間社會之觀點，探討台灣山林政策的發展與變遷。

### 壹、山林政策的歷史結構脈絡

台灣山林的發展與變遷，乃是一連串因果關係的動態演進過程，在每個特定時空環境下，均隱含國家機關與民間機關的互動關係，以及「開發」與「保育」力量的競合消長。本研究依國家機關之政策思維與作為，將台灣山林政策發展歷程區劃為「開發利用」、「森林保育」及「國土復育」三個階段。

#### 一、「開發利用」的山林政策

第一階段「開發利用」自 1945 年台灣省行政長官公署接收總督府轄管山林原野，迄 1976 年實施「台灣林業經營改革方案」。

台灣光復，政權過渡階段，林業經營管理制度曠廢，又因國共內戰方熾，中央政府無暇顧及台灣林政，且民間生計困苦，山林濫墾、盜伐事件層出不窮。政府遷台初期，仍延續國共內戰狀態，百廢待舉，民生凋敝，政府財政艱困。在國際戰略位置上，台灣雖是東西陣營對抗的一環，獲美國提供軍事經濟援助，台海衝突尚能獲得控制。然面對中共軍事解放台灣的威脅，復以執政者從未放棄反共復國的使命，因此，政權維繫與國防軍事也就成為當時國家施政最優先的考量，一方面透過威權統治，控制社會，另方面發展經濟，充裕財政，整軍備戰。在此統治思維下，台灣是反攻大陸的復興基地，而山林地區猶如提供戰備資源的後勤補給庫房。

此階段威權體制，國家機關強勢控制支配民間社會，主導山林的開發。自 1953 年開始實施的各期經建四年計畫，均訂定林業部門伐採目標，且逐期增加目標伐採量，1958 年實施「台灣林業政策及經營方針」當年伐採立木量突破 100 萬立方公尺，並一路攀升，1972 年伐採量更高達 180 萬立方公尺的歷史高峰。在當時威權體制下，除少數知識分子與菁英在體制內呼籲重視森林保育功能外，民間社會對於國家機關伐木林業多未置喙，甚至在國民所得偏低的經濟結構下，順服並配合國家機關發展木材工業，增加林木伐採的需求。

國家機關對於山林的開發利用，不僅展現在官營伐木事業上，並透過山區道路的闢建，全面性的開發。1950 年代，基於國防戰略需求及經濟效益，開闢了中橫公路，不僅有助於伐木林業的運輸，同時亦促成德基水庫的興建，開發運用大甲溪水力發電，而安置榮民在中橫沿線周邊土地農墾，更成功帶動發展高山農業，將該公路的經濟開發效益發揮極致；另一方面，該公路的開通，有利台灣東西部兵力運輸及調動部署，而中橫沿線安置榮民農墾，無論是屯墾地點的選擇，或安置管理的方式，更隱含著國防戰略的軍事目的。換言之，在當時延續國共內戰的兩岸軍事對峙中，國家機關係以「反攻大陸」為總目標，各項施政以「整軍備戰」為最高指導原則，一方面透過威權統治，力求社會安定，另一方面全力發展經濟，充裕財政備戰。在此政經結構下，國家機關自是竭力開發利用，配合經建計畫，恣意汲取山林資源；而此階段的民間社會因被威權體制進行普遍的控制與支配，在山林保育上未能扮演積極角色，相反的，在經濟利益的誘因下，亦促使其參與山林資源的開發利用。

## 二、「森林保育」的山林政策

第二階段「森林保育」是自 1976 年「台灣林業經營改革方案」實施，迄 1991 年「台灣森林經營管理方案」宣告全面禁伐天然林。

1970 年代初期，美國與中共關係正常化，台灣退出聯合國，國家外交處於孤

立無援狀態，反攻大陸已遙不可及，面臨國內外政治、經濟及社會轉型的衝擊，威權政體出現統治正當性的危機，對內政治控制轉趨弱化，執政者體認到「大中國」的決策思維已不符現實狀態，而必須有在台灣長遠經營治理的規劃，遂推動「本土化」政策，無論在行政體系、公共建設或社會發展上，重視厚植台灣本土的基礎實力，進而拓展台灣的發展條件，以期維繫政權的存續。

在經濟上，由於 1960 年代經濟快速增長，國民所得提升，產業結構已轉型為工業部門主導，農業部門不再扮演促進經濟成長的主要角色，為伐木林業的轉型提供有利的環境條件。於是，執政者利用其統治威權，由上而下的決策模式，逐步將森林保育概念納入政策議程，實踐體現其「本土化政策」的意涵。林業部門為貫徹執政者意志，1976 年起實施「台灣林業經營改革方案」，將伐木林業從原經建計畫的設定伐採目標量，調整為設定林木伐採的上限量，限縮對山林資源大肆開發利用的經濟動員，開啓伐木林業的轉型。另一方面，政府亦宣布決定開闢適當山地為國家公園，1982 年於墾丁成立首座國家公園，至 1992 年共成立 5 座國家公園，其中，國有林及實驗林地占國家公園陸域面積的 88%，以期透過國家公園高強度的管制措施，積極實踐森林生態保育的政策目標。

1980 年代威權體制鬆動弱化，民間社會蓬勃發展，國民所得的大幅提升，促成民眾對環境生活品質的重視，各種自力救濟、社會運動透過與政治反對運動合流，不斷挑戰國家機關施政次序。1988 年由市民社會所發起的「1988 年搶救森林宣言」及其一系列的集會遊行陳情抗議活動，引起輿論媒體與社會大眾對官營伐木林業的關注，終促成 1991 年「全國森林會議」禁伐天然林的決議，形同宣告終止官營伐木林業，「森林保育」納入政府山林政策核心價值，並成功凝聚成為國家與社會的基本共識。

### 三、「國土復育」的山林政策

第三階段「國土復育」自 1991 年「台灣森林經營管理方案」宣告全面禁伐天

然林迄今。

1991 年國際關係進入所謂後冷戰時期，全世界朝著區域化整合及全球化趨勢前進，同年，台灣終止動員戡亂時期，廢止臨時條款，回歸憲政常軌，威權時期的許多法令、規章都配合新的情勢大幅修正；國會全面改選與總統直接民選，更顛覆威權時期的政策形成與決策模式，「選舉」成為影響國家機關決策評估的重要因素。此時民間社會匯集更大的能量，並結合各種社會運動，帶動政治社會的活絡，不斷在各個領域進行激烈的偏差動員，企圖干預或改變政府政策。

隨著社會、經濟快速發展的影響，土地、水資源、生態環境遭受破壞，致使人民的生活品質未能隨著經濟發展而提升。復以全球化氣候變遷，近年來極端氣候異常，更加遽突顯長期來國土發展失序與山林環境劣化的問題。而日益頻繁的環境災害，不僅造成民眾生命財產損失，透過大眾傳播媒體的深入報導，不僅公開檢驗國家機關的防救災應變能力，更揭露災害背後的人為因素，均可能衝擊執政者的權力基礎。國家機關為獲取市民社會的支持，贏得選舉以維繫政權，就必須以更積極態度提出對策，解決國土山林劣化的問題。

2000 年政黨輪替後，國家機關更針對以往國土發展失序與環境災害問題，陸續提出「國土保安計畫」、「國土復育策略方案暨行動計畫」，揚棄以往重視災後復原重建的工程思維，而從「國土空間規劃」層次，納採非工程手段，包括檢討山坡地放領放租政策、積極處理超限利用地、農業下山、中高海拔山區禁止開發、路斷不修等近似「封山」等措施，以期透過山林「休養生息」的方式，讓國土山林環境恢復生機。

國土復育的政策方向雖普遍獲輿論及民間生態保育團體的認同與支持，然其高強度的復育管制措施，顯然已衝擊到山區住民既有的生計與生存權益，致引發特定行為者強烈不滿，其中，受影響衝擊最直接的，莫過於原住民與山區墾農。從今日環境保護觀點而言，原住民及山區墾農的拓墾開發固然有破壞山林之虞，但卻不能無視渠等長期在山林地區發展的歷史脈絡。國土復育政策所彰顯的「環

境永續」，使得渠等感到生存權益受到侵犯，渠等為維護權益及爭取利益，自運出其政治稟賦，透過集會遊行、關說遊說等方式，持續不斷干預、改變國家機關政策。國家機關面對民間保育人士「護山林」與山區住民「爭生存」不同訴求，如何兼顧環境正義與住民權益，將成為當前推動國土復育政策，所必須面臨克服的首要課題。

## 貳、國家機關與民間社會觀點

在台灣政經結構變遷的歷史脈絡中，國家機關公權力因不同時期而有強弱差異，國家機關與民間社會的結構關係與互動，亦有截然不同呈現。當社會呈現複雜而多元的動態關係時，國家機關為維持政治秩序和經濟成長，必須發展一套特殊的策略以展現對社會資源的汲取與調控。

殖民政府及威權體制時期，國家機關對民間社會擁有絕對的強勢支配與控制，台灣山林的發展與資源支配，深受國家機關主導與控制。國家機關在發展經濟、充裕財政、整軍備武之總目標下，恣意開發山林，汲取資源，而民間社會在生計窮頓的現實經濟條件下，為求生存溫飽，多亦順服、配合國家機關的山林開發政策。隨著威權政體的弱化與崩解，促使國家機關與民間社會之關係解構及重組，原住民族要求還我土地、學界及保育人士搶救森林、墾農街頭陳情示威抗議，蓬勃的民間社會釋放出巨大能量，國家機關在汲取資源及積累資本的過程中，對社會的支配性地位漸被削弱，台灣山林的發展，已不再是國家機關所能完全掌握規劃與支配。

山林具有「經濟效用」與「公益效用」。就國家機關內部而言，因各部門職掌任務的差異，對山林開發或保育自有不同的立場與主張。早期經建部門為發展經濟，強調山林的經濟效用；而美籍顧問為主的農復會則重視森林的公益效用；然在當時國家整體財政困頓，資源不足的政經結構環境下，山林的開發似為必然的選擇。嗣當林產收入對國家之整體經濟效益遽減，森林保育漸成為政府施政的核



心價值與主流共識，然各部門基於其業務職掌與立場差異，仍持續對山林進行各類型之開發建設(如交通、國防、水利、電力…等)。而職掌原住民權益照顧的原民會，主張增劃設原住民保留地，稱以原住民作為山林的守護者，然事實上，其轄管的原住民保留地卻往往是超限利用最嚴重的區域。此外，農業部門一方面職掌山林保育及取締濫墾盜伐，另方面辦理高山茶葉、水果、蔬菜等之產銷與觀光休閒農業的推廣輔導，兩者雖並非完全衝突，但由於高山農業的經濟利益誘因，常帶動山林的濫墾與過度開發，當林地管理單位執行取締無權占用或超限利用時，又須考量兼顧農民的經濟生計，而陷入自相矛盾衝突之困境。

就民間社會而言，早期在經濟物質困乏的環境條件下，民間社會普遍順服、配合國家機關的山林開發政策。但隨著國民所得提升，經濟條件改善，相關行為人者基於客觀結構化的身分角色轉變、主觀意識、或其相關的利害關係，漸形成立場與價值取向的差異擴大。以山林維生的行為者，自當支持贊同山林資源的持續開發利用，而非以山林謀生者，則多對山林開發與否並不以為意。由於行為者的立場不必然只具有個人利益屬性，保育人士係將自然環境、社會國家或全人類視為「自己」的一部分，而站在超乎「個人屬性」的立場，倡議生態保育與環境永續，並運用其稟賦，透過集體行動、陳情遊說等方式，干預、改變國家機關的山林開發政策。當國家機關的國土復育措施衝擊山區住民權益或經濟利益時，山區住民亦透過集體行動、陳情遊說等方式，維護爭取渠權益。簡言之，民間社會對山林政策的立場主張，事實上亦呈現分歧、矛盾、甚至衝突對立的狀態。

綜上，台灣山林從「開發利用」、「森林保育」到「國土復育」的發展變遷歷程，均在特定的政經結構與因果脈絡下，緩慢前進。國家機關為維繫政權存續，在特定時空的政經結構下，對於台灣山林採取不同的價值分配與政策作為；而民間社會隨著威權崩解，在山林議題的政策過程上，扮演著愈來愈舉足輕重的角色。民主多元的民間社會，意謂著多元的意見與聲音，保育團體強調「環境永續」、「世代公義」，原住民族主張「傳統領域主權」、「尊重原民文化」，墾農爭取其「生計

權益」，各特定行為人有其不同立場與主張，存在著不同價值差異與利益衝突，影響所及，國家機關的角色功能也必須有所調整，公共政策的形成與推動執行過程，亦需將調和各種社會力量的互動納入主要考量，在環境正義與經濟利益之間尋求平衡。

## 參、展望與建議

山林地區是台灣水資源的故鄉，也是國家社會長遠發展的命脈。台灣年降雨量雖是世界平均值的 2.5 倍，但因降雨時空分布不均，須仰賴水庫堰壩蓄洪濟枯。近 90 年來，台灣陸續興建烏山頭、日月潭、霧社、石門、曾文、德基、翡翠等中大型水庫，不僅確保民生用水無虞，更穩定供應水力發電、農業灌溉及工業用水，帶動台灣經濟成長的奇蹟。但由於人為的不當開發與大自然力量反撲，山林地區土石災害頻傳，河川水庫淤積情形急遽惡化，不僅直接危及民眾生命財產安全，也增加水患治理及水資源供應調度之困難度，「水災害」已成為限制台灣社會經濟發展的最大隱憂，而其問題的癥結，即源自長期以來缺乏永續發展內涵的山林政策。

台灣光復後，延續日治時期的伐木林業，台灣山林政策常被簡化為林業政策，由林業部門主導規劃。然而，台灣山林占七成國土面積，所涉及層面除了林業經營，尚包括土地、水資源、生態環境、產業經濟、族群文化、觀光遊憩等，實非林業部門所能獨力負荷。因此，山林政策宜提升至國土空間規劃層次，基於整體性、前瞻性的永續發展願景思維，從生態、生活、生產的整合性觀點，以人與土地為核心，重新思考山林在國土空間中的價值定位。

山林具有「經濟效用」與「公益效用」，從國家社會整體最大利益而言，自當強化山林的「公益效用」。山林是具有生命的自然場域，當人類恣意掠奪資源，過度開發利用，大自然便透過災害的形式反撲，適時提醒人類節制不當的開發行為。近年來，台灣受全球氣候變遷影響，極端氣候所造成枯旱、水患、土石流、山區

崩塌等天然災害越來越頻繁，民眾生命傷亡與經濟財產損失越來越嚴重，投入的災後復建與社會成本越來越高。千瘡百孔的台灣山林，促使國家機關必須體認國土復育工作是必要且迫切的當務之急。

近年來，國家機關逐漸調整過去「人定勝天」的迷思，而改以順應自然、尊重自然的政策思維出發，提出國土復育政策，並強調以非工程手段，透過高強度的土地使用管制措施，來解決台灣山林沉痾問題，其政策願景與方向，確值予肯定。然而，全面性的管(限)制山區農耕與開發等措施，刻意忽略山林「經濟效用」，顯悖現實社會的政治與經濟邏輯。當山區住民的生計權益或利害關係，感受到強烈衝擊影響時，必選擇自利行為途徑，進行抗爭與反對，形成國土復育政策推動的阻力。特別是原住民議題，在其他訴求均無法獲得滿足的情況下，以文化因素作為最後反擊，國土復育措施的正當性恐仍有一番論戰。

面對破碎的台灣山林，推動國土復育已是必然的趨勢，其所強調順應自然、尊重自然，亦即追求人與土地的和諧共存，故在政策過程中，自不能過度簡化「人」的因素。在民主多元的社會，不同立場的行為者基於其意識形態或利害關係，均能自由表達其不同的價值選擇與主張，意謂著國家機關與民間社會之間，將面臨更多價值利益的矛盾、衝突與對立。換言之，民主多元社會的公共政策議題形成與決策，需要國家機關與民間社會有更多的溝通、協調與包容。

# 參考文獻

## 壹、中文部分

Simith, J.H.G. , 1963a ,〈改進台灣林業與森林工業之建議〉,《台灣省林業試驗所所訊》第 163 期。

Simith, J.H.G. , 1963b ,〈從經濟觀點看台灣林業〉,《自由中國之工業》第 20 卷第 3 期。

于宗先, 1987,《經濟挑戰的回響》,台北:聯經出版事業。

中央研究院民族學研究所, 1983,《山地行政政策之研究與評估報告書》,台北:中央研究院。

毛育剛, 1991,〈台灣農業發展政策對工業成長之貢獻〉,《台灣工業發展會議論文集》,台北:中央研究院,頁 667-726。

王振寰, 1993,〈台灣新政商關係的形成與政治轉型〉,《台灣社會研究季刊》No.14, 頁 123 -163。

王敏慶、張繼正, 1955,〈台灣林業政策之檢討〉,《自由中國之工業》第 4 卷第 2 期。

王敏慶、張繼正, 1956,〈台灣林業政策之再檢討〉,《自由中國之工業》第 6 卷第 1 期。

台灣省公路局, 1960,《東西橫貫公路工程專輯》。

台灣省文獻委員會, 1990,《台灣史》,台北:眾文圖書公司。

石義行、邊裕淵譯, 1976,《開放雙元性經濟社會過度時期經濟成長—理論和東南亞國家之經濟研究》,台北:台灣銀行經濟研究室出版。

夷將·拔路兒, 1994,〈台灣原住民族運動發展路線之初步探討〉,《山海文化雙月刊》。

朱劍鳴, 2000,《私有化後原住民保留地營林問題之研究》,國立中興大學森林學系

碩士論文。

何明修，2000，《民主轉型過程中的國家與民間社會：以台灣的環境保護運動為例(1986-1998)》，國立台灣大學社會學研究所博士論文。

吳敬璉，2005，《當代中國經濟改革：探索中國經濟順利轉型的秘密》，台北：麥格羅希爾。

吳靜宜，2011，《臺灣山林與開發－以大漢溪中上游流域為例》，國立中央大學歷史研究所碩士論文。

李承嘉，1999，《原住民保留地政策與問題之研究》，台北：行政院原住民族委員會委託研究計畫。

李俊霖、黃書禮、詹士樑，2007，〈生態永續思潮下之國土資源保育〉，《都市與計劃》中華民國都市計劃學會，第34卷第3期:126-191。

李珊，2004，〈從台灣奇蹟到山林公敵－高山農業不歸路？〉，《光華》29:11，頁32-42。

李根政，2005，《民間催生馬告檜木國家公園之歷程與探討》，靜宜大學生態學研究所碩士論文。

李國鼎，1979，《台灣經濟快速成長的經驗》，台北：正中書局。

李慈敏，1991，《族羣動員：以臺灣原住民族二次還我土地運動為例》，國立清華大學社會人類學研究所碩士論文。

李薈，1969，《中美外交關係與美國對華政策》，台北：環球書局。

周宏濤口述，汪士淳撰寫，2003，《蔣公與我-見證中華民國關鍵變局》，台北：天下遠見出版公司。

林秋綿，2001a，《由國土規劃觀點檢視台灣地區原住民保留地土地使用衝突之研究》，國立台北大學都市計劃研究所博士論文。

林秋錦，2001b，〈台灣各時期原住民土地政策演變及其影響之探討〉，《台灣土地研究》第二期，頁23-40。

林修榮，1999，《原住民保留地超限使用因素之研究--以曾文水庫集水區為例》，逢

甲大學土地管理學系碩士論文

林倖妃，2011，〈台灣的國土危機〉，《天下雜誌 2011 環境專境專刊－台灣環境的未來》，台北：天下雜誌。

林蔚毓，2007，《戰後台灣原住民政策之分析：以族群衝突的觀點論之》，國立中正大學政治學系研究所碩士論文。

邱淑慧譯，2011，〈全球暖化背後的科學證據－IPCC 報告科普板〉，《科學人雜誌環境科學特輯－變遷中的環境》，台北：遠流出版，頁 50-59。

姚鶴年，1997，《臺灣省林務局誌》，台北：臺灣省農林廳林務局。

姚鶴年，2004，〈台灣林業歷史課題系列(六)－台灣超量伐木之時代背景〉，《台灣林業》第三十卷第二期。

姚鶴年，2006，《台灣的林業》，台北：遠足文化。

姚鶴年，2007，《臺灣省林務局誌續編》，台北：行政院農業委員會林務局。

洪泉湖，1991，《臺灣地區山地保留地政策制定之研究》，國立政治大學三民主義研究所碩士論文。

洪財隆，2011，〈TPP 擴大與台灣的加入問題〉，《新世紀智庫論壇》第 56 期，頁 42-53

胡佛，1998，《憲政結構與政府體制》，台北：三民書局。

孫家崎，1998，〈說保育太沉重?－台灣原住民的「新」課題〉，《東吳政治學報》第九期，頁 225-245。

島田錦藏，1980，〈我的林業觀〉，《中華林業季刊》第 13 卷第 2 期，頁 9-11。

袁穎生，1998，《光復前後的台灣經濟》，台北：聯經出版。

袁鶴齡，2004，《全球化世界的治理》，台中：若水堂。

馬久惠，2000，《國家政策與臺灣戰後的城鄉發展(1945-1999)》，國立暨南國際大學公共政策與政策學系碩士論文。

高明哲，2002，《臺灣原住民族土地所全制度與土地利用關係之研究》，國立中興大學農業經濟學系碩士論文。

- 康瀚，1956，〈台灣林業政策之檢討〉，《自由中國之工業》第5卷第1期。
- 張四明，2001，〈從府際關係運作的觀點探討山坡地管制開發政策之執行〉，《行政暨政策學報》第33期，頁77-100。
- 張石角，1994，〈臺灣山坡地開發與公共福祉〉，《研考雙月刊》第8卷第4期，頁21-29。
- 張炎憲，1996，〈威權統治與台灣人歷史意識的形成〉，《台灣命運的回顧與展望》，台北：自由時報。
- 梁又文，2003，《臺灣戰後政經環境變遷與國土發展之研究－台灣經驗分析(1949-2000)》，國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文。
- 郭乃文，2000，《台灣地區非都市土地環境管理與永續發展：以國家公園規劃與經營管理為例》，國立臺灣大學環境工程學研究所博士論文。
- 郭翊玉，2011，《因應氣候變遷調適之國土空間規劃制度分析》，國立臺北大學都市計劃研究所博士論文口試本。
- 陳士嶽，1998，《政治領袖與政治轉型：蔣經國與台灣政治轉型》，國立中山大學中山學術研究所博士論文。
- 陳月娥，1970，〈十六年來台灣之農業〉，《臺灣銀行季刊》21(1)。
- 陳玉峰，1988，〈台灣森林的境遇與問題〉，《幼獅月刊》第428期，頁37-43。
- 陳玉峰，1995，《台灣植被誌》第1卷，台北：玉山社。
- 陳竹上，2002，《論我國原住民保留地之生態價值及其永續發展方向》，國立東華大學環境政策研究所碩士論文。
- 陳宗韓，1994，《戰後台灣原住民政策之分析：國家與社會的觀點》，國立台灣大學三民主義研究所碩士論文。
- 陳明通，1995，《派系政治與台灣政治變遷》，台北：月旦出版社。
- 陳俊，1987，《台灣道路發展史》，交通部運輸研究所。
- 陳勇志，1994，《美援與台灣之森林保育(民國39-54年－美國與國府關係之個案研

- 究)》，國立台灣師範大學歷史研究所碩士論文。
- 傅君，1997，〈台灣原住民生態智慧與野生動物保育〉，《山海文化雙月刊》1997年7月號，頁42-51。
- 彭大年編，2005，《塵封的作戰計畫：國光計畫口述歷史》，國防部史政編譯室。
- 曾祥麟，1997，，〈《我國退除役官兵輔導就業制度史之研究－以榮民工程事業管理处為例》〉，國立台灣師範大學歷史研究所碩士論文。
- 曾華壁，1998，〈1970年代台灣資源保育主義之發展：以政府角色為主之研究〉，《思與言》36(3)。
- 曾獻樟，2003，〈《從制度面看檳榔坡地作物產業政策的相關問題》〉，國立中山大學經濟學研究所碩士論文。
- 游登良，2002，《台灣國家公園史－1900-2000》，內政部營建署。
- 焦國模，2004，《林業政策與林業行政》，台北：國立編譯館。
- 陽美花，2008，〈「新夥伴關係」下的台灣原住民傳統領域問題：部落觀點之研究〉，國立東華大學族群關係與文化研究所碩士論文。
- 黃珮宜，2008，〈《臺大實驗林與溪頭原墾農民衝突：一個人地關係之研究》〉，靜宜大學生態學研究所碩士論文。
- 黃柏松，2007，〈《退輔會榮民安置與梨山地區農業發展(1956-1987)》〉，國立中央大學歷史研究所碩士論文。
- 黃愷茹，2005，〈《從文獻回顧看臺灣地區木材生產制度之演進》〉，國立台灣大學森林環境暨資源研究所碩士論文。
- 黃德福，1990，〈選舉、地方派系與政治轉型：七十八年底三項公職人員選舉之省思〉，《中山社會科學季刊》，第五卷第1期，頁84-96。
- 黃躍雯，2001，〈國家與社會的互動：國家公園的建制與台灣原住民的自主意識〉，《地理學報》第30期。
- 楊宏志，2003，〈《環境衝突處理之程序建構——以阿里山神木倒伏及台灣大學實驗



- 林地管理使用兩案為例》，國立臺灣大學森林學研究所博士論文。
- 楊國城，2004，《環境倫理與台灣國土規劃政策發展歷程之研究（1895-2004）》，國立東華大學環境政策研究所碩士論文。
- 葉俊榮，1999，《全球環境變遷議題—台灣觀點》台北：巨流圖書公司。
- 董天傑，2007，《台灣國家公園政策之政經分析(1949-2006)》，國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 臺灣省警務處編印，1953，《臺灣省山地警政要覽》，台北：臺灣省警務處，頁 140。
- 趙建民，1994，《威權政治》，台北：幼獅文化事業。
- 劉有庚，2009，《從伐木到保育—戰後臺灣林業之發展（1945-2004）》，國立彰化師範大學/歷史學研究所碩士論文。
- 劉宜珊，2007，《台灣造林政策的政治分析》，國立中正大學政治學研究所碩士論文。
- 劉阿榮，2000，《台灣之永續發展—國家與社會的觀點》，國立台灣大學國家發展研究所博士論文。
- 劉軍寧譯，2008，《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》，台北：五南圖書。譯自 Huntington, S.P., The third wave: democratization.
- 劉進慶，1992，《台灣戰後經濟分析》，台北：人間出版社。
- 劉慎孝，1983，〈改進台灣林業必先強化林業管理機關支體制與組織〉，《中華林學季刊》第 16 卷第 4 期
- 歐信宏、胡祖慶，2007，《國際關係》，台北：雙葉書廊。譯自 Goldstein, J.S. and J.C. Pevehouse, 2006, *International relations*, 7<sup>th</sup> ed.
- 潘志奇，1980，《光復初期台灣通貨膨脹的分析》，台北：聯經出版公司。
- 蔡岡廷，2004，〈原墾農權益與社會正義之平衡〉，《台灣智庫通訊》第 14 期。
- 蔡馥娟，1999，《台灣森林伐除與林業政策關係之探討：1952 年至 1992 年》，國立台灣大學森林學研究所碩士論文。
- 蔣彥士，1971，〈台灣省山地農業資源開發〉，《台灣山地之整理與開發文輯》，台灣

省政府農林廳山地農牧局，頁 17-21。

盧柏州，1992，《土地利用改變對自然環境影響研究－以山坡地開發為高爾夫球場為例》，國立台灣大學森林研究所碩士論文。

蕭全政，1997，〈組織與制度的政治經濟分析〉，《暨大學報》第一卷第一期，頁 1-16。

蕭全政，2001，〈台灣威權體制轉型中的國家機關與民間社會〉，《威權體制的變遷：解嚴後的台灣》，頁 63-88，台北：中央研究院台灣史研究所籌備處。

蕭全政，2006，《政治與經濟的整合》，台北：桂冠圖書。

蕭新煌，1987，《我們只有一個台灣：反污染、生態保育與環境運動》，台北：圓神出版。

謝瑞智，2010，《政治變遷與國家發展》，台北：文笙書局。

謝維哲，2006，《台灣山坡地開發與政府政策》，國立暨南國際大學經濟學研究所碩士論文。

顧玉珍、張毓芬，1999，〈台灣原住民族的土地危機：山地鄉「平權會」政治經濟結構之初探〉，《台灣社會研究季刊》第 34 期，頁 221-292。

## 貳、西文部分


Held, David & Anthony McGrew. 2002. "Globalization/Anti-Globalization, Cambridge." UK: Polity Press.

Mittelnam, James 2000. "The Globalization Syndrome: Transformation and Resistance." Princeton University Press.


Skocpol, Theda. 1979. "States & Social Revolutions." Cambridge: Cambridge University Press.


## 附錄：台灣山林政策重要紀事

年代	台灣山林紀事	國際重大事件	台灣政經事件
1895	1895.10 台灣總督府頒布日令 26 號「官有林野取締規則」。		1895.6 清廷割讓台灣給日本，日人據台。
1896	1896 台灣總督府制定「森林調查內規」		
1910	1910~1914 實施「林野調查」 1910 殖產局設阿里山作業所，實施大規模之官營伐木事業。		
1912	1912 阿里山開始伐木集材，利用森林火車輸運。	1912.1 中華民國元年。	
1915	1915~1924 實施為期 10 年的「官有林野整理事業」。		
1925	1925~1935 推行「台灣森林計畫事業」第 1 期，編成 29 事業區。		
1930			霧社事件。
1931		1931.9 日本發動九一八事變，侵華戰爭	
1932			1932.9 國民政府制定公布「森林法」。
1934	1934 日月潭水力發電工程完工。		
1937	1937~1944 推行「台灣森林計畫事業」第 2 期，編成 11 事業區。	1937.7 七七事變，中日戰爭全面爆發。	
1939		1939.9 波德戰爭，第二次世界大戰開始。	1939.6 國民政府制定公布「都市計畫法」。
1941		1941.日本偷襲珍珠港，引發太平洋戰	

年代	台灣山林紀事	國際重大事件	台灣政經事件
		爭。	
1945	1945.11 省行政長官公署農林處設林務局，接收日總督府山林課全般業務，並通令全省，嚴禁濫伐各地保安林。	1945.8 第二次大戰結束，日本投降。 1945.10 聯合國成立。	1945.10 台灣光復，成立台灣省行政長官公署。
1946	各縣市紛傳燒山伐林情事。 1946.8 行政長官公署制定「台灣省限制伐木辦法暨伐木注意事項」，規定5年內只准造林不得伐木。		
1947	1947.6 省農林處林務局改組為林產管理局。 1947.12 林產管理局成立木材緊急增產委員會，因應戰後木材需求。		1947.2 二二八事件。 1947.5 裁撤行政長官公署，成立台灣省政府。 1947.11 第一屆國民大會選舉。
1948		1948.10 國際自然保育聯盟(IUCN)成立。	1948.1 第一屆立法委員及監察委員選舉。 1948.5 制定公布動員戡亂時期臨時條款。
1949			1949.7 實施戒嚴令 1949.12 國民政府遷台。
1950		1950.6 韓戰爆發，美國派第七艦隊協防台灣海峽安全。	1950.10 第一屆縣市長選舉。
1953			第一期四年經建計畫。
1954		1954.12.美國與中華民國簽訂「中美共同防禦條約」。	1954.11 行政院成立國軍退除役官兵就業輔導委員會。
1955			1955.2 中共攻陷一江山

年代	台灣山林紀事	國際重大事件	台灣政經事件
			島，大陳島軍民撤退台灣。
1956	1956.1 國軍退除役士兵(榮民)4,275 人納入林產局編制安置。		1956.7 東西橫貫公路動工。
1957			
1958	1958.3 省府公布「台灣林業政策及經營方針」與「台灣林業改革方案實施綱要」。	1958.5 中國大陸推行大躍進運動，1959-1961 年發生全國性糧荒與饑荒。	1958.8 金門八二三砲戰
1959	1959.1 行政院令頒「台灣橫貫公路沿線資源開發方案」。 1959.4 木材供過於求，林產局設立「木材產銷配合聯繫小組」。 1959.10 行政院國軍退除役官兵輔導委員會成立「橫貫公路森林開發處」。		1959.8 葛樂禮颱風襲台，八七水災，災害損失占當年GNP11%。
1960	1960.1 省農林廳林產管理局改制為省農林廳林務局。	1960.8 第 5 屆世界森林會議在美國西雅圖召開。	1960.5 東西橫貫公路完工通車。 1960.4 第 2 屆台灣省議員選舉。
1961	1961.4 省農林廳成立山地農牧局。 1961.7 停徵木材貨物稅。 1961.11 省府公布「台灣省農林邊際土地宜農宜牧之分類標準」，作為林地重劃之準繩。		1961.4 蔣介石總統指示國防部成立「國光作業室」，擬定反攻大陸作戰計畫。
1962	1962.6 省府訂頒「台灣省防止取締濫墾濫		

年代	台灣山林紀事	國際重大事件	台灣政經事件
	伐工作劃分職責及 施行政程序注意事項」		
1963	1963.5 加拿大籍林業 經濟專家史密斯應 邀來台調查，所提 「台灣林業及森林 工業之情況調查報 告」，並促成 1965 年 我與聯合國開發計 畫署(UNDP)簽訂關 於「中華民國林業與 森林工業發展計 畫」。		1963.4 第 3 屆台灣省議 員選舉。
1964	1964.11 省府公布台灣 森林、水利、水土保 持工作聯繫辦法。河 川上游森林事業地 及保安林由林務局 辦理，河川中游及農 林邊際土地由山地 農牧局辦理，河川下 游地段由水利局辦 理，水庫集水區水土 保持由山地農牧局 主辦而水利局協助 之。 1964.12 完成全省林地 濫墾面積估測，計約 49,518 公頃。		1964.9 第 1 次修正公布 「都市計畫法」全 文，區域計畫為都市 計畫的一種。
1965	1965.9 與聯合國開發 計畫署(UNDP)簽訂 「中華民國林業與 森林工業發展計畫」 協定，以謀台灣林業 及森林工業迅速而 合理之發展。		1965.6 八六海戰，國光 計畫受挫。 1965.7 美國停止對台援 助貸款。

年代	台灣山林紀事	國際重大事件	台灣政經事件
1967		中國大陸文化大革命。	1967.12「國光作業室」縮編。
1968	1968.3 辦理山地保留地土地權利總登記。 1968.7 省府成立林地放租及濫墾濫伐處理專案小組。		1968.4 第 4 屆台灣省議員、第 6 屆縣市長選舉。 1968.7 台北市升格為直轄市。
1969	1969.5 省府訂頒「台灣省國有林事業區濫墾地清理計畫」，規定濫墾人 3 年內向主管機關申報並依法補辦租地實施造林復舊。 1969.10 行政院核定「國有森林用地解除後土地處理及保育利用方案」，預計解除國有林 68,098 公頃，實際執行解除 56,091.82 公頃。		1969.12 第 1 屆中央民意代表(國大代表、立法委員、監察委員)增補選。黨外民主運動崛起。
1970	1970.10 省府公布「台灣省公有山坡地推行水土保持辦法」，並訂定「梨山地區非法占用山地保留地清理計畫」。	1970.4 第一屆世界地球日活動。	
1971	1971.5 行政院核准退輔會開發橫貫公路兩側各 10 公里內土地使用。 1971.8 統計，迄 1970 年 3 月，國有林地被濫墾面積計 49,518 公頃，其中 28,161 公頃已決定解除後	1971.10 聯合國決議承認中華人民共和國政府為中國唯一合法代表；中華民國退出聯合國。	

年代	台灣山林紀事	國際重大事件	台灣政經事件
	放租放領。		
1972	1972.8 國有林地 6 萬餘公頃解編放領，盼民間投資開發山地資源。	1972.2 美國總統尼克森訪問大陸，簽署上海公報，中共與美國關係正常化。 1972.6 聯合國在瑞典斯德哥爾摩召開「人類環境會議」。 1972.6 聯合國環境署 (UNEP) 成立。 1972.9 台日斷交。	1972.6 蔣經國出任行政院長。 1972.6 制定公布「國家公園法」。 1972.7 裁撤「國光作業室」，反攻大陸成絕響。 1972~1978 實施加速農村建設重要措施。 1972.12 第 1 屆國大代表、立法委員增額選舉。
1973	1973.1 省府公布「台灣省防止取締濫墾濫伐措施方案」。 1973.5 省議會通過建議政府禁止原木出口，並減少立木伐採量。	1973.3 華盛頓公約(瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約)通過。 1973.10 以阿戰爭。石油輸出國減產、禁運及調漲油價，引發第一次石油危機。	1973.9 制定公布「農業發展條例」。 1973.9 第 2 次修正公布「都市計畫法」全文，區域計畫與都市計畫分離。 1973.12 第 1 屆監察委員增補選舉。
1974			1974.1 推動十大建設。 1974.1 制定公布「區域計畫法」。
1975	1975.6.19 行政院院會通過林業政策三點指示：1.林業之經營管理應以國土保安之長遠利益為目標，2.加強水土保持工作，保安林區域範圍應予擴大，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，現有木商並應在	1975.12 美國福特總統訪問大陸。	1975.4 蔣介石總統逝世。 1975.12 第 1 屆立法委員增額選舉。



年代	台灣山林紀事	國際重大事件	台灣政經事件
	<p>護山保林之原則下逐步予以縮小，以維護森林資源。</p> <p>1975.10.2 行政院院會蔣院長指示：「森林乃臺灣之生命線，如繼續容許過量採伐，其影響之嚴重將無法估計，林務人員應有此認識；又蘭陽、嘉南地區之水患，與以往森林之大量砍伐影響水土保持有關。」並批示「必須澈底貫徹本院所決定之森林政策，並切實執行不得有誤」</p>		
1976	1976.1 行政院核定「台灣林業經營改革方案」。	1976.9 中共領導人毛澤東去世。	<p>1976.3 訂定發布「非都市土地使用管制規則」。</p> <p>1976.4 制定公布「山坡地保育利用條例」。</p>
1977	<p>1977.8 第 1 次補辦「台灣省國有林事業區濫墾地清理計畫」。</p> <p>1977.9.16 行政院蔣院長院會指示，公地不宜再辦放領，而應依公地公用原則。</p>		<p>1977.11 第 3 屆台北市議員、第 6 屆台灣省議員、第 8 屆縣市長、第 9 屆縣市議員選舉。</p> <p>1977.11 中壢事件。</p>
1978		<p>1978.12 美國、中共宣布建交。</p> <p>1978.12 鄧小平復出掌權，中國進行改革開放。</p>	<p>1978.5 蔣經國就任總統。</p> <p>中央民意代表選舉停辦。</p>
1979	1979.2 行政院核定「德基水庫集水區陡坡	1979.1 美國與中共正式建交，台美斷交。	<p>推動 12 項經濟建設。</p> <p>1979.3 行政院核定「臺</p>

年代	台灣山林紀事	國際重大事件	台灣政經事件
	農用（超限利用地）處理要點」，規定宜林地按土地沖蝕情形分階段處理收回造林。 1979.3 農復會改制成立行政院農業發展委員會。		灣地區綜合開發計畫」。 1979.7 高雄市改制升格為直轄市。 1979.12 高雄美麗島事件。
1980			1980.12 第 1 屆國大代表、立法委員增額選舉，監察委員增補選舉。
1981			1981.11 第 4 屆台北市議員、第 1 屆高雄市議員、第 7 屆台灣省議員、第 9 屆縣市長選舉。
1982	1982.9 內政部公告墾丁國家公園範圍。	1982.8 美國與中共發表「八一七公報」。	
1983			1983.7 發布「山坡地開發建築管理辦法」。 1983.12 第 1 屆立法委員增額選舉。
1984	1984.1 設立「墾丁國家公園」，總陸地面積有 1/3 屬國有林事業區。 1984.9 行政院通過「台灣地區自然保護生態保育方案」，確立自然生態保育政策。 1984.9 農發會改組成立行政院農業委員會。		1984.12 台灣原住民族權益促進會(原權會)成立
1985	1985.4 設立「玉山國家		1985.10 行政院核定「加

年代	台灣山林紀事	國際重大事件	台灣政經事件
	<p>公園」，國有林面積占 92.14%。</p> <p>1985.9 設立「陽明山國家公園」。</p> <p>1985.12 立法院修正通過「森林法」、「山坡地保育利用條例」。</p>		<p>強推動環境影響評估方案」。</p> <p>1985.11 第 5 屆台北市議員、第 2 屆高雄市議員、第 8 屆台灣省議員、第 10 屆縣市長選舉。</p>
1986	<p>1986.11 設立「太魯閣國家公園」，國有林面積占 97.5%。</p>		<p>1986.9 民進黨成立。</p> <p>1986.12 第 1 屆國大代表、立法委員增額選舉。</p> <p>台幣大幅升值，股市飆漲。</p>
1987			<p>1987.7 台灣地區解除戒嚴令。</p> <p>1987.10 行政院核定「現階段環境保護政策綱領」。</p>
1988	<p>1988.3 大學教師聯署發表「1988 搶救森林宣言」。</p> <p>1988.6 國民黨調查報告反映中部農民要求專案放領承租林地。</p> <p>1988.7 行政院函准林務局自 79 會計年度由事業機構改制公務機關。</p> <p>1988.8 第 1 次原住民族還我土地運動。</p>		<p>1988.1 解除報禁</p> <p>1988.1 蔣經國逝世，李登輝繼任總統。</p> <p>1988.1 制定公布「集會遊行法」。</p> <p>1988.3 發表「台灣原住民族權利宣言」。</p> <p>1988.5 「520」農民街頭抗議事件。</p> <p>1988.7 「台灣原住民族還我土地運動聯盟」成立。</p>
1989	<p>1989.6 花蓮銅門村遭土石流滅村。</p> <p>1989.9 花蓮紅葉村遭土石流埋沒。</p> <p>1989.9 第 2 次原住民族</p>	<p>東歐共黨國家紛向民主政體轉型。</p> <p>1989.6 中國大陸發生六四天門安事件。</p> <p>1989.11 亞太經濟合作</p>	<p>1989.11 第 6 屆台北市議員、第 3 屆高雄市議員、第 9 屆台灣省議員、第 11 屆縣市長選舉。</p>

年代	台灣山林紀事	國際重大事件	台灣政經事件
	還我土地運動。 1989.12 省山地農牧局 改制水土保持局。	會議成立。	
1990		1990.8 伊拉克入侵科威特，引爆波斯灣戰爭。	1990.3 國民黨三月政爭。 1990.4 第 1 次修憲。 1990.5 李登輝當選就任總統。 發布「原住民保留地開發管理辦法」。
1991	1991.3 設立「雪霸國家公園」，國有林面積占 99.02%。 1991.6 行政院核定「德基水庫集水區陡坡農用地(超限利用地)處理方案」。 1991.11 省府公布「臺灣省森林經營管理方案」，全面禁伐天然林、保安林等。	1991.2 波斯灣戰爭結束。 1991.11 台灣、中國大陸、香港加入亞太經濟合作會議。 1991.12 蘇聯解體，冷戰結束。	1991.4 通過憲法增修條文，廢止動員勘亂時期臨時條款 1991.5 宣告終止動員勘亂時期。 1991.12 第 2 屆國民大會代表選舉 1991.12 第 1 屆資深中央民代全部退職
1992	1992.6 專案放領南投縣瑞竹、頂林、大鞍三林業合作社承租林地 8,490 公頃。	1992.6 聯合國在巴西里約召開地球高峰會，發表「里約環境與發展宣言」。 1992.8 我國與南韓斷交。	1992.5 第 2 次修憲。 1992.12 第 2 屆立法委員選舉。
1993	1993.4 「山地鄉平地人民權益促進會」(平權會)成立。 1993.12 第 3 次原住民族還我土地運動。	1993.1 馬斯垂克條約生效，歐盟成立。	1993.12 第 12 屆縣市長選舉。
1994	1994.4 立法院接受阿里山濫墾濫建民眾陳情，預算聯席委員會附帶決議，無論民	1994.3 聯合國氣候變化綱要公約生效。	1994.5 制定公布「水土保持法」。 1994.12 北、高兩市長、台灣省長及省市議員

年代	台灣山林紀事	國際重大事件	台灣政經事件
	<p>刑事或行政處分均暫緩執行。</p> <p>1994.10 行政院核定「公有山坡地放領辦法」，近 8 萬公頃納入放領範圍，其中國有林地面積約 47,337 公頃。</p>		<p>選舉。</p> <p>1994.12 制定公布「環境影響評估法」。</p>
1995	1995.12 第 3 次臺灣森林及土地利用調查完成。	<p>江八點、李六點兩岸談話。</p> <p>1995.7 中共導彈射擊演習。</p>	<p>1995.6 李登輝總統訪問美國康乃爾大學。</p> <p>1995.7 第 3 次修憲。</p> <p>1995.12 第 2 屆立法委員選舉。</p>
1996	<p>1996.8 賀伯颱風肆虐。</p> <p>1996.9 行政院通過全民造林運動綱領暨實施計畫。</p>	1996.3 中共軍事演習。	<p>1996.3 總統公民直選，李登輝當選首任民選總統。</p> <p>1996.11 行政院核定實施「國土綜合開發計畫」。</p> <p>1996.12 召開國家發展會議。</p>
1997	1997.8 汐止林肯大郡崩塌事件。	<p>1997.2 中共領導人鄧小平去世。</p> <p>1997.7 香港回歸中國大陸。</p> <p>1997.12「氣候變化綱要公約」第三次締約國大會（COP3）通過「京都議定書」。</p>	<p>1997.6 行政院成立「國家永續發展委員會」。</p> <p>1997.7 第 4 次修憲，省虛級化。</p> <p>1997.12 第 13 屆縣市長選舉。</p>
1998	1998.11 保育人士發起「全國搶救棲蘭檜木林」運動。	1998.1 我國與南非斷交。	<p>1998.12 召開「全國國土及水資源會議」。</p> <p>1998.12 立法委員及北、高市長、市議員選舉。</p>

年代	台灣山林紀事	國際重大事件	台灣政經事件
1999	1999.6 李登輝總統於國民代表大會之國情報告，提出「中央山脈保育軸」構想。 1999.7 省林務局改隸行政院農業委員會林務局。		1999.9 第 5 次修憲。 1999.9 集集九二一大地震。
2000			2000.3 總統大選由民進黨陳水扁當選，首次政黨輪替。 2000.4 第 6 次修憲。
2001	2001.7 桃芝颱風肆虐。	2001.9 美國 911 恐怖攻擊事件。	2001.12 第 14 屆縣市長選舉。 2001.12 第 5 屆立法委員選舉。
2002	2002.1 行政院核定「國土保安計畫－解決土石流災害具體執行計畫」。 2002.5 民間團體召開「全民造林，還是「全民砍樹」公聽會」。 2002.6 經建會通過馬告國家公園設置案。	2002.9 聯合國在南非約翰尼斯堡召開永續發展世界高峰會。	2002.12 制定公布「環境基本法」
2003	2003.1 立法院凍結馬告國家公園設置預算。 2003.12 訂定「國有林事業區出租造林地補償收回計畫」。 2003.12「南投縣原墾農民權益促進會」為臺大實驗林契約林地		

年代	台灣山林紀事	國際重大事件	台灣政經事件
	的放領問題陳情。		
2004	2004.2 台灣原墾農權聯盟赴行政院陳請抗議。 2004.6 行政院通過「國土計畫法」草案，送請立法院審議。 2004.7 敏督利颱風襲台肆虐。 2004.11 台灣原墾農權聯盟全台串連陳情要求歸還土地。		2004.3 總統大選由民進黨陳水扁當選連任。 2004.12 第6屆立法委員選舉。
2005	2005.1 行政院核定「國土復育策略方案暨行動計畫」。 2005.3 原墾農民向總統府陳情。 2005.5 行政院院會通過「國土復育條例」，送請立法院審議。		2005.2 制定公布「原住民族基本法」。 2005.12 第15屆縣市長選舉。
2006			2006.8 紅衫軍反貪倒扁行動。
2007	2007.3 原墾農民再向總統陳情。		
2008	2008.2 行政院核備「原墾農民陳情訴求案實施計畫」。 2008.9 行政院核定「國土復育策略方案暨行動計畫」回歸各部會現行法規辦理。		2008.1 第7屆立法委員選舉。 2008.3 總統大選由國民黨馬英九當選總統。
2009	2009.8 莫拉克颱風襲台肆虐。 2009.10 行政院通過		2009.9 劉內閣為風災請辭負責。 2009.12 第16屆縣市長

年代	台灣山林紀事	國際重大事件	台灣政經事件
	「國土計畫法」草案，送請立法院審議。 2009.10 行政院核定「以國土保育為先之區域重建綱要計畫」。		選舉。
2010			2010.11 五都市長選舉。 2010.12 五都改制。
2011	2011.9 原墾農民陳情抗議。	2011.3 日本 311 大地震。	
2012	2012.3 農委會訂定「行政院農委會林務局經管國有林地變更為非公用財產處理要點」。		2012.1 第 8 屆立法委員選舉。 2012.1 總統大選由國民黨馬英九當選連任。

資料來源：本研究整理。