

一、臺灣林業簡述

西元一千五百年代歐洲(葡萄牙)航海家，向臺灣海峽北進，從海上望見其島影，附以表示佳麗之義福爾摩沙(Formosa)之名稱，蓋在炎熱如焚之苦悶航海途中，接觸到如此蓊鬱嬌翠之光景，乃如此或許有流露喜悅之意念。如《臺灣使槎錄》所收〈赤嵌筆談〉之「物產」記：「大松生水沙連，合抱成林；生番所居，莫敢採伐。相傳山後崇爻、黑沙晃諸山有松、有杉、有海。」實係指玉山之西支脈阿里山針葉樹之一大林班，可知其富源夙已被漢民所認，不但水沙連之內山，至山後即宜蘭、臺東一帶，似略以樹林豐富而引人注目。^{註1}由此史料可見早年的臺灣可說是一座森林島。

但臺灣森林事業與蕃地之間的糾葛在於不瞭解、不信任與不接受。據《臺灣使槎錄》之《東瀛紀事》載曰：「臺地無虎，生番即虎也。」^{註2}可知先民認知的臺灣森林是由「生蕃」所據，即有如森林中的老虎，讓人畏懼！

荷蘭人盤據臺灣時，常伐木運往歐洲。清政府統治以後，旨在撫綏，對森林之保養與利用未嘗致意。當時清國官方的政策即用「撫」與「化」，如當時沈葆楨在條奏中曰：「夫務開山而不先撫番，則開山無從下手；欲撫番而不先開山，則撫番仍屬空談。」^{註3}從這裡可見，山林的資源就在那裡，看得到吃不到，若不安撫蕃民，即要用生命的價值作交換，當時的生活與生存，則處於矛盾的時間和空間。

本省森林雖富，惟多處於內山，又因官方禁越，故除由軍工砍伐以資造船工料外，並未進行大規模造林伐材，後有商民入蕃地私伐者漸多。尤以清代康熙末年私越內山伐採林木之風頗盛。惟官府對此厲行禁止，至清同治 6 年(1867)，官方始許西人採伐樟腦。清光緒 12 年(1886)臺灣巡撫劉銘傳奏設撫墾局，下置伐木局掌管林業事宜，旋以劉氏去職又行廢置，停頓許久。清光緒 21 年(1895)，日本據臺以後，因利之所在，倍極重視林業資源，開發不遺餘力。^{註4}

總督府民政局長水野遵向總督樺山資紀提出行政計畫，認為臺灣「蕃」地的開發有助於總督府財政的收入，但因舉凡製造樟腦、經營森林、開發礦產與增殖農產等事業所需要的土地，多在「蕃」人界域之內，故欲殖產興利，必須先使「蕃」人順服。總督府乃於「臺灣行政一般政策竹皮書」中對於臺灣林業擬計畫有四：(一)策勵日本移民來臺，

^{註1} <臺灣文化志中卷>(中譯本·修訂版)，404 頁，伊能嘉矩著，國史館臺灣文獻館編譯，臺灣書房出版，民國 100 年 3 月。

^{註2} <臺灣使槎錄 等九篇>，125 頁，林衡道主編，臺灣省文獻委員會，民國 64 年 4 月。

^{註3} <臺灣文化志下卷>(中譯本·修訂版)，301 頁，伊能嘉矩著，國史館臺灣文獻館編譯，臺灣書房出版，民國 100 年 3 月。

^{註4} <桃園縣志卷四經濟志(中)>，1 頁，葉國光著，桃園縣政府，民國 68 年 10 月。

主要在於土地調查與整理。(二)蕃民撫育，林業、林地即屬蕃地，開墾、關山、通路皆需通蕃。(三)樟腦公賣，臺灣為樟腦產量最盛之地，伐樟熬腦需控制，以永續經營。(四)山林原野歸官，主要在界定產權劃分界定。

從明治 28 年(1895)10 月總督府以日令第 26 號，發佈「官有林野及樟腦製造取締規則」，規定以往製腦者須重新提出申請。而首先見識到未開化的蕃人橫行於內山，嗜殺成性開發受阻。乃於明治 29 年(1896)發佈「禁山令」，管制人民進入山區。同時，設立撫墾署管理樟腦製造業，實則為撫蕃事業為重。

初期臺灣林業也還只是在調查與探險的階段，但製腦業於淺山地帶仍接續進行著。而總督府最早使用「森林調查」一語是在明治 29 年(1896)11 月由殖產部林務課制定森林調查內規，續後並進行數次的實地調查。但是，當時所謂的「森林調查」主要是為了選定殖民地，與後來以植物分佈、林相、材積、造林及伐林事業為主的森林調查不同，故一般以明治 36 年(1903)阿里山森林調查為森林調查之始。^{註5}

臺灣盛產天然林木，紅檜、巒大杉、鐵杉、臺灣肖楠、臺灣扁柏，號稱臺灣五木，都是天然林皆可伐的優良資材。但這些豐富資材的林相大都分佈在蕃界地帶的叢山峻嶺間，調查和測量為先前要務。但明治 41 年(1908)的山地事業踏查和測量都以探險山地為主，主要是瞭解山地的地勢和民情。^{註6}同時進行清查「蕃界」土地，以五年為計畫，調查隘勇線內「蕃界」土地，同時強制隘勇線的推進，蕃界線外的土地逐步擴大，主要的目的是讓「蕃地」成為「官有地」。

明治 43 年(1910)，山地事務本署新設「調查課」，理蕃和測量山地工作權責分離，同時進行全臺林野調查，並公佈實施「臺灣林野調查規則」，對於那些無主的國有林地需確認產權，以提供給日本資產家開發。為了有效管理與利用官有林野，開始以 15 年時間進行調查臺灣全島森林計畫事業區，自大正 14 年(1925)起開始的第一次森林計畫事業^{註7}，並按每一事業區製成施業案，林政基礎乃以奠立。

要確實掌握森林概況並確保林野永續經營；後因木材需要之增加與土地產業之進度，森林計畫預定減至 10 年內完成，又嗣於昭和 3 年(1928)3 月 11 日，臺灣總督府以訓令公佈頒訂之「森林計畫事業規程」辦理第一期施業案編訂，讓一切計畫有依循；昭和 7 年(1932)日本財政緊縮，工作受阻，讓原定之 34 個事業區改併為 29 個事業區。^{註8}直

^{註5} <臺灣之林業問題>，20 頁，臺灣銀行經濟研究室編，臺灣銀行，民國 43 年 5 月。

^{註6} <日據時期原住民政志稿>第一卷(原名：理蕃誌稿)，550 頁，台灣省文獻委員會，民國 86 年 10 月。

^{註7} <理蕃誌稿>日據時期原住民政志稿第四卷，748-749 頁，臺灣省文獻委員會，臺灣省政府印刷廠，民國 88 年 6 月。

^{註8} <臺灣林業史(第一輯)>，58 頁，王國瑞編著，金氏圖書有限公司，民國 69 年 8 月。

到戰事爆發，臺灣森林資源之調查才被迫停頓。

戰後的林業發展與建設為當務之首，然而林地分布廣闊且各區狀況不一。光復初期，臺灣森林資源之資料都是依據日據時期民國 31 年(1942)所統計，民國 43-44 年，政府又作全面性森林調查，利用航空測量技術來獲取詳細資料。

從日據期間(民國 25-33 年間)就已編訂了 40 個事業區，光復後續編訂 3 個事業區(烏來、荖濃溪、大雪山)，共計 43 個事業區。^{註9}民國 43-45 年，獲美國林務署之技術協助，完成全省森林資源及土地利用之航空調查，得以明瞭全省森林資源實況。民國 47 年(1958)，訂定「臺灣林業政策及經營方針」^{註10}，以利執行林業政策。民國 48 年(1959)，臺灣共有大小林場事業區 39 處，面積合計約 43 萬公頃。^{註11}

民國 53 年(1964)，為徹底瞭解國有林之各種林況、地況情形，俾作為林地重劃及經營之依據，乃下令實施國有林經營計畫 5 年擴大檢訂，及保安林 4 年擴大檢訂計畫，總計至民國 57 年(1968)完成全省國有林 43 個事業區檢訂工作。民國 62 年(1973)為配合事業區計畫之完整性，集水區之經營，及林地解除後資料變動等需要，重新調整國有林事業區境界及林區經營範圍，使原有 43 個事業區調整為 37 個事業區，使各林區管理處經營範圍均係完整之事業區，並利用電腦作業加強林業經營有關伐木、造林等項資料之正確性。^{註12}

民國 64 年(1975)6 月提出「臺灣林業經營改革方案」，限制砍伐面積不得超過 25 公頃。停止放租放領，現有木材商之業務，並應在護山保林之原則下逐步予以縮小，以維護森林資源。民國 65 年(1976)元月行政院核定「臺灣林業經營改革方案」，其中第十三條規定：「為永久保護森林資源，國有林內濫墾盜伐應絕對禁止，同時加強防範森林火災，病蟲等危害。」基於林業政策改變，林業經營不以開發森林為財源，故業商越界盜伐案逐年減少，反而零星盜伐案卻有增加之傾向。

民國 78 年(1989)林務局由「以林養林」的事業機構改制為公務預算機關。將原有 13 個林區管理處裁併為 8 個林區管理處，民國 79 年(1990)農委會公布臺灣森林經營管理方案，取代原來之臺灣林業經營改革方案。積極培育森林資源，注重國土保安，配合農工業生產，並發展森林遊樂事業，以增進國民之育樂為目的。為保存自然景觀之完整，維護珍貴稀有動物之繁衍，應積極依法劃定自然、生態保護區及野生動物保護區，並供

^{註9} <林業建設>，36-40 頁，臺灣省政府新聞處主編，臺灣省政府政府印刷廠，民國 60 年 10 月。

^{註10} <台灣省政府農林廳志>，369 頁，陳武雄發行，財團法人豐年社，民國 87 年 6 月。

^{註11} <臺灣地誌>，489 頁，陳正祥著，南天書局有限公司，民國 82 年 10 月。

^{註12} <台灣省政府農林廳志>，370 頁，陳武雄發行，財團法人豐年社，民國 87 年 6 月。

科學研究及教育之用。^{註13}

民國 100 年(2011)後，臺灣的林業該如何推展？早期因伐木而造林的單一樹種在經過 20、40 年後的今天，我們還是沒能認知生物多樣性的森林才是臺灣真正的原始林，或者是新的次生林；但人工林依然存在，而且在 10 年前仍然進行著，如何在破損、受傷的臺灣土地、森林上復育、水土保持、林相回復，有賴我們國人的智慧。

^{註13} <續修東勢鎮志>，71 頁，石慶得總編，台中縣東勢鎮公所，民國 99 年 12 月。