台灣原住民族研究學報　第 4 卷　第 4 期　頁 79-95　2014 年/冬季號
Journal of the Taiwan Indigenous Studies Association, Vol. 4, No. 4, pp. 79-95 Winter 2014

原住民族林業發展之探討

李桃生
行政院農業委員會林務局局長

摘 要

原住民族林業發展課題是我國森林永續經營的重要環節。在遵守森林保育法規下，如何在兼顧原住民族生存的需求，以及輔導或協助原住民發展多元林業，達成照顧原住民生計及國土保安、森林資源永續利用之雙贏目標，更是林業與原住民族主管機關長期以來思考的課題。本文認為目前原住民族林業發展上，面臨三大困境：1. 土地利用有所限制；2. 林產價值不高、造林收入有限；3. 法有明文原住民族得依生活慣俗需要採取森林產物，惟案例實踐有限。本文建議未來應從原住民保留地用地、綠色產業、森林副產物之開發輔導、人才培訓、生態旅遊，以及相關配套法規之研議增訂等多重面向著手，方能促進原住民族林業發展。

關鍵詞：原住民族林業、永續發展、『森林法』

NATIONAL CENTRAL LIBRARY ROC 國家圖書館

壹、前言

我國原住民保留地係依據『原住民保留地開發管理辦法』第 3 條規定：「本辦法所稱原住民保留地，指為保障原住民生計，推行原住民行政所保留之原有山地保留地及經依規定劃編，增編供原住民使用之保留地。」劃設，全台面積約 26 萬公頃，其中林業用地約 74%，土地使用上受到『森林法』管制。

原住民長期居住山區，行政院農業委員會林務局長久以來借重原住民對山林的環境熟稔、豐富的生態知識專長及對當地環境及其家園之特殊情感，共同投入守護山林、守護家園的工作。

原住民族對森林之關聯與依存性高，森林亦為其生存空間，致使對林業用地有較具經濟效用之利用模式，以期維持生計。因此，原住民林業發展課題係森林經營相當重要之一環，在遵守森林保育法規下，如何在兼顧原住民族生存的基本需求，輔導及協助原住民發展多元林業，達成照顧原住民生計及國土保安、森林資源永續利用之雙贏目標，是林業與原住民族主管機關長期以來思考的課題。

原住民既已依附森林而居，以傳統生態智慧在林中過著自給自足的日子，是以原住民之森林經營實有豐富的人文底蘊，依據憲法增修條文第 10 條第 11 項「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。」及第 12 項「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。對於澎湖、金門及馬祖地區人民亦同。」之規定，吾人更應以更寬廣、宏遠的格局，看待原住民林業之發展。

貳、原住民林業發展所遇問題研析

我國林業之經營管理，依據『森林法』第 5 條規定，應以國土保安長遠利益為主要目標；在此目標下，林務局融合民眾需求及生態系經營，推

NATIONAL CENTRAL LIBRARY ROC 國家圖書館

動植樹造林、生物多樣性保育、生態旅遊、自然教育、竹製精品等多目標經營，使國家森林呈現多樣的、健康的、安全的永續的生態系，發揮森林公益及經濟效能。

惟林木生長期長，非以短期經濟發展為主要目標，因此原住民在林業用地上面臨以下問題：

一、土地利用有所限制

原住民土地中之原住民保留地，在日據時期之林地區劃上，稱之為「準要存置林野」，光復後，始漸增劃編為原住民保留地，雖以原住民是否長期未間斷之墾殖使用為據，但在林下之墾殖，以其林相觀之，其中不乏天然林。

『森林法』第 6 條第 2 項規定，經編為林業用地之土地，不得供其他用途之使用；水土保持法施行細則第 26 條規定，山坡地超限利用，係指於依山坡地保育利用條例規定查定為宜林地或加強保育地內，從事農、漁、牧業之墾殖、經營或使用者。原住民族賴保留地為生，為滿足生計所需，對保留地需較集約或更具經濟效用之利用方式，但受限於前述法規，致使原住民族多無法依靠林業用地上之收穫，供給生活所需，致經濟上呈現弱勢之情形。

二、林產價值不高、造林收入有限

林木生產屬初級產業且近年來除天然林貴重木外，一般人工林之木材價格仍偏低，經濟收益不高，經營規模不足，亦無法維持長期林木收穫，收入不穩，故原住民不斷要求政府提出能滿足其生存所需的經濟發展政策。林務局雖積極推動獎勵造林，然僅屬獎勵性質，額度有限；研擬中的「環境敏感區域之限制採伐補償措施」，亦因近年政府財政困難，財源尚無著落致計畫恐難於短期內實現；而究實以論，獎勵金或補償金僅為單純金錢上之補助尚非屬正常之經濟活動，恐難達充分滿足原住民生活所需，均非根本解決原住民經濟發展之道。

NATIONAL CENTRAL LIBRARY ROC 國家圖書館

三、法有明文原住民族得依生活慣俗需要採取森林產物，惟案例實踐有限

原住民族與森林之關係密切，並視採集利用林木產品供給生活所需，係植基於傳統文化，其林產物之利用，在文化上具有民族特色，如魯凱族以紫背草為颱風季節交通中斷時之蔬菜，以石斑木作為卡緊鋤頭刀柄的材料，以月橘製為湯匙；阿美族人以九芎為農具及建築之用；布農族選烏心石為梁柱；泰雅族以黃藤為繩材；鄒族用木荷作獨木舟等，政府如何在既有法令下有條件放寬相關規定，提供原住民族在生態保育的原則下有彈性的採集利用林木產品，係重要課題。

參、推動原住民林業發展相關措施之芻議

綜觀原住民林業發展上的問題，主要為法令限制問題，惟為儘速促進原住民林業發展，法律之修正程序較長，法規命令則係法律授權訂定，主管機關自應隨時視環境需要作適度修正。而作為給付行政之行政規則及預算編列更宜務實檢討修正，讓原住民族獲得實益，是吾輩行政人員在己身職責上應有的作為。

一、原住民保留地用地查定（複查）調整

（一）面臨課題：原住民保留地大部分編定爲林業用地，土地利用受到限制

原住民保留地中林業用地約 74%，由於環境時空的變遷，用地查定與目前土地現況及使用情形有相當之變化，且原住民歷來即墾居其地，依其傳統方式耕作。依照非都市土地使用管制規則，土地編定為林業用地，依規僅限林業及其相關設施使用，土地利用受到限制，無法農耕，其生活頓受影響，或不諳法令產生超限利用。因此，針對處於宜林或宜農、牧地邊緣之土地，宜重行確定原住民保留地土地可利用限度，合理利用原住民保留地，減少山坡地超限利用情形，乃解決土地利用問題之根本。

NATIONAL CENTRAL LIBRARY ROC 國家圖書館

（二）解決對策

1.行政院原民會已推動『原住民保留地土地可利用限度查定調整工作計畫』

原住民保留地多已依『山坡地保育利用條例』第 3 條規定，由行政院核定公告為山坡地，且已依山坡地可利用限度分類標準進行查定，其分類分級查定之基準係以坡度、土壤有效深度、土壤沖蝕程度及母岩性質而訂，有其科學依據。查定為宜林地，其非都市土地使用編定為林業用地不得超限利用，即使已墾殖者，仍應實施造林及必要之水土保持處理與維護。惟查，行政院原民會為利原住民保留土地合理利用，依據山坡地保育利用條例第 16 條規定研訂本計畫，辦理土地可利用限度複查，經複查結果與現況不符之土地，調整變更其原查定使用編定類別，據以輔導原住民按照土地可利用限度查定，合理利用原住民保留地。

該計畫係由行政院原民會逐年編列年度工作計畫目標及經費，交由直轄市及縣市政府針對原住民保留地進行土地可利用限度查定調整工作，並由行政院農委會會同審查，鑑於用地編定係為使國土達到合理及永續利用，建議加強計畫辦理能量，以兼顧國土保安與原住民生計。

2. 協助土地所有者主動申請可利用限度異議複查

除由政府推動查定調整工作外，依據行政院農業委員會水土保持局訂定之『山坡地土地可利用限度查定工作要點』，土地所有權人對土地查定結果有異議時，可主動向土地所在地縣（市）政府、水土保持局或所屬分局申請複查，因此，建議縣市政府洽請各區、鄉鎮市公所協助原住民辦理申請，進行複查，從源頭尋求土地之合乎科學之利用。

二、建立地區之林產業價值鏈，發展綠色產業

（一）面臨課題：林木生產所得甚低且缺乏完整產銷鏈

林業用地以營林為主，林木生產屬長期經營始能回收之事業，林業政策自 78 年後以保育為主，伐木生產事業大為縮減，造成生產成本增加，

且受地形、交通及未達規模經濟影響，林木生產往往利不及費，致即便林木已達伐期年，林主亦難以施行林木採伐作業，空有林地卻無法獲得財政收穫，無法提供原住民經濟需求。然而原住民於原住民保留地林業用地營造經濟林，符合林業經營之目的，如何有效建立產銷機制並提供輔導，以獲取更高的附加價值，發揮森林之經濟效益。

（二）解決對策：提供林木產銷輔導，協助成立林業合作社，建立地區之林木產品產銷鏈

1. 2012 年聯合國糧農組織出版之世界森林狀況報告中序文指出：「保護森林最好的方法就是永續經營管理森林，並從其產品及生態系服務功能中獲益」。而經營森林必須成立具有效率的組織，『森林法』第 19 條規定，經營林業者，遇有合作經營之必要時，得依合作社法組織林業合作社，並由當地主管機關輔導之。因此，各縣市政府應強化輔導所轄原住民保留地之公、私有林林農，在適合進行林木生產之社區，協助成立林業合作社，以較大尺度，適地規劃經營期程及目標，在地勢較陡地區，種植長期且具經濟價值之樹種，訂定長期收獲目標；至地勢緩和地區，則宜輔導種植短期經濟樹種，林業界也應集合學者、專家進一步研議發展短期經濟林，如相思樹、杜英、楓香及油桐，作為菇蕈類椴木之來源，且可為進口替代之一種模式。就林木採運作業而言，林業自 81 年禁伐天然林，採運作業技術逐漸退化，實應再行恢復過去之專業，加強訓練伐木、集材、運材之技術人員，並以符合生態工法之原理，建立人工林採運體系要之，係採取對環境友善的小面積或帶狀疏伐作業，實施森林之更新，促使森林健康並獲得林產物，採伐時可因地制宜設置作業道，目前林務局已著手啟動，原住民林業能否有效發展，是否具有能提高林產品之技術密集度與生產效能之森林採運作業技術體系，實為關鍵。
2. 輔導生產及銷售林木產品，結合合作社功能，提供林農林木生產技術訓練或媒介專業伐木廠商服務，協助林農提高生產效率，降低生

產成本。將上中下游之產業鏈連結，協助林農從生產到行銷中之流程輔導，並建立後續的銷售通路，建構各種實體與網路銷售平台，健全該地區之林木產品產銷鏈。

3. 輔導導入符合國際規範之森林及林產品認證體系，森林經營因具有多元的價值與面向，不同的團體或個人對森林所提供之產品或服務功能，常有不同的看法與衝突，必須設法協調與解決。因此，透過相關利益團體的共同參與，建立森林永續經營之準則和指標（criteria and indicators, C&I）遂成為滿足不同利害關係人需求，並確保經營方式符合永續原則的最佳解決方案。森林經營準則係指依據各地區之森林情況，考量森林健康、生物多樣性、社會環境、以及世代間公平等，所訂出之關於森林經營的規則，而指標則是依據前揭規則所設定的衡量標準。對於台灣而言，「永續經營」、「多元價值」、或「多目標經營」等理念，雖早為林業相關政策推動的核心價值，惟迄今仍未能透過公眾的參與，在科學基礎上，就森林資源的特性，以及自然與社會的環境現況，建立符合台灣森林經營的準則和指標。由於森林經營準則和指標的建立，對內不僅有助於化解森林經營者與環保團體、原住民族、社區居民間的歧見，解決目前台灣林業經營所面臨不同目標價值衝突的困境，對外則更能確保林產品的合法貿易，因此有必要加以正視與推動。因此，未來在認證體體系建構後，首要工作應促使原住民保留地內之森林完成認證後，使其林產物具備市場優勢，提高產品價值。

三、森林副產物之採取利用與開發輔導

（一）面臨課題：森林副產物產量及開發利用不足，難以滿足生計

依林業統計，目前主要的森林副產物除竹筍外，以愛玉及樹實為大宗，然數量並不多，其中愛玉產量近 10 年來平均每年約 1.7 萬公斤，其他類別則幾乎闕如。各項副產物不具產業規模，對林農之生計僅具補貼性質，實應針對山蘇、金線蓮、愛玉子等副產物進行開發與輔導。由於森林副產物

係經營林業之附屬產品，非主要產品，如欲產生具規模之經濟效益，在經營管理上可能必須針對副產物施以農業經營管理手段或大量栽植，如此恐將影響主林木生長，違反林業經營之本質及其國土保安之任務。為兼顧林業經營並發揮森林副產物之經濟價值，有必要加強森林副產物研究，並提供輔導。

（二）解決對策

1. 修訂『國有林林產物處分規則』優先開放當地原住民部落採取副產物

為尊重原住民族資源使用權利、協助原住民族傳承文化，同時保障當地原住民族之經濟生活，林務局擬具『國有林林產物處分規則』第 14 條之修正草案，經行政院農業委員會 102 年 12 月 6 日發布施行，增訂以專案核准採取副產物或藥用林產物者，其申請人為林班轄屬之鄉（鎮、市、區）原住民、原住民族部落或登記有案之原住民族團體者，得優先比價或議價，促使國有林週邊之原住民能經此途徑獲得資源。

2. 辦理產銷輔導，成立合作社或公司，發展特色林產業

林務局辦理補助各縣市政府執行所轄地區之林產產銷輔導計畫，由各縣市政府輔導公、私有林之林主組織林業合作社，並輔導經營森林與生產，目前新竹縣、南投縣、屏東縣已各成立 1 處林業合作社。未來，可由林務局及原住民委員會共同合作，加強補助輔導各縣市政府針對所轄原住民保留地之公、私有林林農，籌組林業生產合作社或成立公司，針對當地林相輔導，建立具特色之林產業。

3. 研訂推廣適當之森林副產物種類及培育利用方式

依原住民族民俗、當地環境及部落意願，由林務局參酌科學研究所建立的技術模式或體系，擬訂適當之森林副產物種類及其作業方式，再由各縣市政府輔導所轄原住民保留地之公、私有林林農，以不過度擾動林地之種植技術，種植適合生產非木材產品之樹種，培育具高經濟價值之非木材產品及森林副產物（如竹筍、愛玉、山蘇、金線蓮及松茸等）等，並協助其開發與利用。近來，非用材之林產物（non-timber forest products）已漸

趨蓬勃發展，如種植紅豆杉以枝葉萃取紫杉醇，種植牛樟於 10 年期收疏伐林木作為培養牛樟芝，營造無患子林，以其果實製成許多清潔用品等，現階段已有佳績，未來更是榮景可期。

4. 民俗植物之推廣

原住民族眼中，植物有很多意想不到的用途，以及經由長期實用延伸至文化層面的意涵，這種獨特的互動關係及生態系統，表現在食、衣、住、醫療、祭祀、藝術創作各個層面，形成特有的生活經驗，更成為自然保育的良好範例。原住民數百年來於大自然有互相依存的密切關係，憑著豐富的生命經驗，形成無與倫比的相處智慧。對於民俗植物的了解與善用，實為原住民在兼顧自然與崇敬自然展現生態智慧的表現，應予珍惜、維繫及推廣。

四、加強原住民傳統文化、技藝創作及人才培訓

（一）面臨課題：原住民文化資源宜妥予傳承及有效運用

面對全球氣候變遷，以經濟與環境的和諧為目的而發展的綠色經濟已是國際趨勢，山林是原住民的家，在追求原住民經濟產業發展時，自不能忽視自然環境永續的基礎。在維護國土保安前提下，不宜以大規模利用林產物發展經濟的情形下，原住民獨特文化資源及技能，包括對山林生態的深度體驗、族人故事的發掘與傳承、工藝技術人材的培育，成為發展綠色經濟最重要的無形資產，然而，珍貴的文化資產並未有效運用。

（二）解決對策

1. 強化『原住民保留地山林守護計畫』專案管理中心之功能

透過行政院原民會推動之保留地山林守護計畫專案管理中心之功能，協助人力培訓，提升自然生態保育觀念及執行計畫之專業技能，以及加強輔導部落或社區，辦理山林守護及發展地方社區綠色產業。

2. 修訂漂流木相關規定，協助原住民文化創作發展

原住民之藝術創作具有相當的特色及價值，漂流木為其創作的重要素

NATIONAL CENTRAL LIBRARY ROC 國家圖書館

材；考量撿拾漂流木作工藝、文化創意或薪炭材燃料等，屬原住民族文化慣俗，林務局已修訂「處理天然災害漂流木應注意事項」第 3 點經行政院農委會核定實施，針對國有林地外漂流木處理，位於原住民族地區者，在經林業主管機關清理註記後，即開放優先設籍於漂流木現場（鄉、鎮、區）原住民撿拾利用。漂流木本是錯置的資源，透過原住民巧奪天工的創作，往往能化腐朽為神奇，而造再風華，也是資源再利用的最佳模式。

另，針對國有林地內漂流木處理，行政院農業委員會已修正發布之修訂『國有林林產物處分規則』第 14 條、15 條，已增訂管理經營機關得將國有林地上之漂流竹木，就特定樹種之木材訂定一定比例之數量，公告供漂流竹木所在地之鄉（鎮、市、區）之原住民、原住民族部落或登記有案之原住民族團體，於取具當地鄉（鎮、市、區）公所證明後提出申請者，優先核准專案採取。並增列原住民族專案核准打撈漂流竹木，作為原住民族傳統文化、祭儀或自用之用途者得為無償之規定。在實例上，莫拉克風災後，林務局曾提供漂流木，與台東縣政府嘉蘭村部落結合排灣族、魯凱族等耆老智慧，結合傳統文化元素，打造具有民族特色的示範家屋與集會所；在台南玉井基督教長老教會加利利宣教中心，運用漂流木，由收留之原住民災民，設計建構方舟教室已為百大宗教建築之一；台東多良部落亦運用林務局提供之 500 噸漂流木，成立向陽薪傳木工坊，發展文創產業，所作積木遠銷澳洲，績效斐然。

對於運用漂流木創作工藝品，應屬於文創產業，其實在海邊居住的阿美族人，常運用漂流木興建家屋、製作農具，已具有悠久歷史。因此，如能予以有制度地建立品牌，未嘗不能商品化而進入市場，獲取一定之實益，如果能進一步在國有林之森林遊樂區提供場地展售，當可兼顧原住民文化技藝之傳承，此亦為綠色經濟的一環。

五、推動部落周邊特色農業發展，在部落農忙後發展生態旅遊

（一）面臨課題：原住民林業用地廣大，農業利用困難，但具備豐富生態資源及傳統文化價值，值得推動相關生態旅遊

NATIONAL CENTRAL LIBRARY ROC 國家圖書館

台灣原住民各族豐富多姿的文化與傳統慣俗，蘊育出各具特色之文化資產和技藝，且部落及周邊所蘊藏的生態資源，以及原住民本身豐富的生態智慧及經驗等，都是原住民族發展生態旅遊及傳統特色產業等綠色經濟之重要資源，這些寶貴的資產大多散落在原住民個人或地區，未能充分轉化發展特色產業，創造利基。其實如將尺度放大，以地景的角度將部落、耕墾地及森林等予以串連，並融入人文元素，則可建構豐富遊程，掌握生態旅遊的精髓：體驗當地的自然，關心當地的文化內涵。從資源保育的趨勢觀察，合理整合、運用原住民族生活文化特色及地區性生產、生態地景，實即在 2010 年生物多樣性公約第 10 屆締約方會議所提出之「里山倡議」精神的實踐。

（二）解決對策：妥善利用各部會輔導資源，發展原住民族部落觀光及生態教育

藉由協助及輔導原鄉社區、部落辦理生態教育、人力培訓（含山海保育）及文化傳承，並增加森林文化認知建構，利用其傳統智慧及當地物產資源，納入原住民族傳統祭儀，推動從部落出發至森林及田野的原住民族生態旅遊，並發展特色產業（如開發傳統民俗植物、風味餐等）行銷，創造在地就業機會，提升地方社區經濟。

六、研議增訂具經濟價值之造林樹種

（一）面臨課題：果樹或經濟樹種經營方式不符林業經營，未能納入造林樹種，一般造林樹種之經濟效益無法因應原住民生活需求

按「『森林法』」第 6 條第 2 項明定：經編為林業用地之土地，不得供其他用途之使用。大部分果樹或經濟樹種多以矮化、嫁接、淨耕、噴灑農藥及育苗供盆栽等方式經營，與林業經營方式不同，在林業用地上經營果園，恐造成水土流失、生態環境破壞等，同時違反水土保持法第 22 條規定，形成超限利用問題；此外，與訂定獎勵輔導造林辦法，藉由發給造林獎勵金鼓勵造林，以維護國土保安、發揮森林之經濟及公益效用之政策目

標，有所出入。因此，林業主管機關未能將果樹或經濟樹種列入為獎勵樹種。

（二）解決對策

1. 台灣山地地形複雜，經編訂或查定為林業用地者，其環境仍有諸多變化，原住民保留地之原住民居住其中，賴以為生。為因應其生活及經濟需求，應可就地質較為穩定地區，研議在無礙國土保安及水土保持之前提下，選擇不同立地環境（坡度、土壤）之地點進行實證研究，將相關具較高經濟效益之樹種適度納入獎勵造林樹種中，並考量林木經營利用方式，在不影響林木生長及林地穩定之情形下，容許生產副產物，例如在林下種植咖啡、山蘇或利用枝條培育香菇施行截枝不截幹，原留母樹仍能繼續生長。當地林業主管機關及原住民主管機關則視環境現況，訂定施作之條件及應遵循的事項，並給予適當的技術輔導，藉此提供原住民族更多經濟來源。
2. 林業試驗所進行「混農林業」研究，於 102 年完成為期 2 年之研究並已初步依據試驗結果，建構「混農林業技術體系」，此一體系仍須以保育為前提，在無礙國土保安林業經營下予以推動。未來 2 年，林務局將尋一更具代表性之林地進行更長期的試驗，以務實並以科學為基礎的原則下，研擬具體可行的政策並擬以研修『森林法』令，以為推動之依據。

七、持續研議提高山坡地造林獎勵金

（一）面臨課題：必須積極籌措財源

現行造林獎勵金，自 1 年起至 20 年間 53 萬元，提高至 60 萬元，獎勵金之性質屬政府給付行政的領域，為財政補貼，並為以此作為生活的合部資源，此外，不分平地與山坡地，獎勵金均為 60 萬元，不分軒輊。惟前者另可領取休耕補貼 20 年間 180 萬元，形成表面上不齊一之情形，致遭嚴重誤解，以為政府重平地而輕山地，許多立法委員更強烈批評資源錯

置，不符合正義。就原住民土地而言，可能是原住民賴以安身立命之土地，由此觀之，充分的造林獎勵金毋寧是合理且必要的。當前，國家財政並非充裕，獎勵金之發給為長期的財政負擔，提高額度，其困難度甚高。行政院農委會於 101 年 9 月 21 日邀集經濟部、經建會、環保署、財政部及主計總處，就『森林法』第 48 條之 1 所列造林基金的來源，如何充實挹注及可進行討論充實獎勵金可能之財源研商討論，除原住民族綜合發展基金在有穩定基金收入條件下可支應外，其餘基金，如水權費開徵，對社會經濟民生有相當影響，須經整體評估始宜辦理；水資源開發工程費之提撥，依提撥比例之規定，仍屬小額；空污費須專款專用於與環境保護有關之事務，以減作平地造林之經費支應山坡地造林獎勵金因計畫經費不同，有違財政原則；另農業特別收入基金，已依立法院決議將長期執行計畫回歸公務預算，不論是獎勵或是補償均屬長期計畫，不宜納入已短絀之基金中。綜上，目前尚無穩定充裕之基金來源，提高山坡地造林獎勵金實有財政上困難，無米之炊，難為巧婦，乃必須謀諸他法，尋覓財源。

（二）解決對策：初步提高原住民租地造林户參與獎勵造林之獎勵金，並研議其他充裕基金來源之方法及替代措施

1. 研修『獎勵輔導造林辦法』，提高原住民租地造林戶參與獎勵造林之獎勵金：鑑於國有林租地造林地之原住民承租人，其經營森林資源係屬專職工作，並以此賴以維生者居多，又原住民承租人居住地鄰近租地造林地，兼具協助林地巡護之作用，且原住民族普遍所得收入偏低，其經濟狀況屬弱勢，爰研議針對租地造林人具原住民身分者，國有租地造林地內第 7 年以上之造林獎勵金由每年每公頃 1 萬元調高至 2 萬元，尚符合分配正義，又所需經費不高，應可由林務局林務發展及造林基金項下勻支。
2. 正本清源，欲提高造林獎勵金，必須充實造林基金，始能啟動，吾人在不拘泥於現行規定下再廣為思考，多方籌措，如大幅提高國有林地供礦業使用之土地租金（林務局已展開作業中），溫室氣體減量法規定超額排碳之企業體應提撥回饋金，以為造林使用。長期而

NATIONAL CENTRAL LIBRARY ROC 國家圖書館

言，未來碳權交易市場建立後，林主可將森林之減碳功能換成貨幣，獎勵金不足之情形或可迎刃而解。

八、擴大原住民保留地禁伐補償範圍及金額

（一）面臨課題：確定補償範圍及籌措財源

1. 森林之經營應以國土保安為長遠目標，屬『森林法』第 5 條所明定。森林之採伐，如屬林地陡峻或土層淺薄，復育造林困難者、伐採後土壤易被沖蝕或影響公益者、位於水庫集水區、溪流水源地帶、河岸沖蝕地帶、海岸銜風地帶、或砂丘區域者，應予限制採伐，『森林法』第 10 條所明定。『森林法』第 30 條規定，限制或禁止其使用收益之保安林，因禁止砍伐或限制其經營，造成土地所有人或竹木所有人之直接損害，國家應予合理補償。限制採伐，係在一定期間內不能使用收益，或其採伐之作業受到嚴格限制，雖非完全不能使用收益，但從森林之整體觀察，森林不予採伐已然發揮了一定程度國土保安的功能，對於下游之人民生命財產安全，提供屏障。從人民財產權之觀點而論，毋寧應論為：對人民之權利增加限制，似已逾其社會責任而所應忍受的範圍，使其作出特別犧牲，自應由此一犧牲而獲有利益之受益者負擔經費（大法官第 440 號解釋參照），爰宜仿『森林法』第 31 條「森林所有人之損害，得命因保安林之編入特別受益之法人、團體或私人負擔其全部或一部，由中央政府予以作部分之補償」之規定，由政府對於因森林限制採伐之森林所有人或竹木所有人予以補償，以期公平合理。
2. 為促使具國土保安、水源涵養、碳吸存及生態保育等公益效能之森林能永續存置，林務局在莫拉克風災後之「全國治水會議」中提出「環境敏感地區，研擬限制伐採林木措施，並給予合理補償納入決議。」嗣於農業基本法研擬過程，特擬具第 32 條，明定政府對具有公益效能之森林限制採伐者，得與土地所有人或竹、木所有人協商價購、承租或給予合理之補償等方式為之。草案已獲行政院核定

於 101 年 2 月 23 日函請立法院審議。如獲通過當可取得編列預算之法律依據。

3. 為鼓勵私有林林主配合政府國土保安與環境保護政策，避免砍伐環境敏感地區之森林，林務局前已擬訂『環境敏感區具公益效能之森林限制採伐補償計畫』（以下簡稱限伐計畫），針對已達伐期齡之林木，劃定限制或禁止採伐林木之環境敏感地區，包括河川區域外 150 公尺範圍之森林、土石流高潛勢溪流兩岸 150 公尺範圍之森林、私有保安林地，比照原住民保留地施行之禁伐措施，每年每公頃補償 2 萬元，預估限伐 4.1 萬公頃林業用地。分別於 100 年 5 月 16 日及 11 月 22 日陳報行政院審議，100 年 7 月 25 日及 101 年 1 月 19 日奉行政院秘書長指示，因經費龐大，且屬長期性支出，請林務局針對計畫經費來源、經費額度、執行範圍、限伐補償標準、退場機制等問題審慎評估再行研議。

（二）解決對策

1. 再次修訂限伐計畫，以原住民保留地環境敏感區為補償範圍，並排除超限利用、已參加獎勵造林、法人團體所有之林地，最高補償面積以 5 公頃為限，近期將再次陳報行政院審議。
2. 至行政院原民會依「原住民保留地森林保育實施要點」實施禁伐補償，每年經費約 2 億元、補償面積約 8,000 公頃，仍持續推動，不受影響。
3. 初步估算限伐計畫補償經費，105 年至 108 年約需 14.13 億元，將洽商原民會籌措經費。

肆、結語

原住民土地之使用編定為林業用地者，應以『森林法』規範其經營、使用、收益，然原住民土地為原住民生存所賡賴，與非原住民擁有林業用地可為兼職經營，具有本質上之差異。2007 年『聯合國原住民族權利宣言』

第 27 條及第 34 條規定：「各國應充分承認原住民族的法律、傳統、習慣和土地所有權制度」、「原住民族有權促進、發展與保持其體制架構，及其獨特的習性、精神性、傳統、程序和作法」等，本文首揭我國憲法增修條文第 10 條第 10 項、第 11 項規定，為原住民林業之發展，應有特殊之做法與看待之法源。在此一原則下，相關法令訂有配合之條款，重點在於實踐，鄙人以為，林政機關（含地方政府）及林業試驗機構、原住民族委員會，能與原住民社群、部落詳為擘劃，才能有所成績。我們應該在夥伴關係下共同攜手，只要開始，未來即有無限的願景。

NATIONAL CENTRAL LIBRARY ROC 國家圖書館

The Development of Indigenous Forestry

Tao-Sheng Li

Director General, Forest Bureau, Council of Agriculture
Executive Yuan, Taipei, TAIWAN

Abstract

Indigenous forestry is one crucial component of the sustainable development of national forestry. For years, both the Forest Bureau and the Council of Indigenous Peoples have sought to maintain a delicate balance between the protection of Indigenous livelihood and national land conservation. So far, three challenges to Indigenous forest are emerging: restrictions on land uses, low forest values accrued to Indigenous incomes, and limited Indigenous customary extractions of forestry products practiced. We suggest that a multiple-proned approach be followed.

Keywords: Indigenous forestry, sustainable development, *Forestry Law*

NATIONAL CENTRAL LIBRARY ROC