

回顧與展望一談林業的轉型與責任

文■顏仁德■行政院農業委員會林務局局長

年國內政經社會面臨錯綜複雜的變 革,在短短幾十年內,世界觀、價值 觀、社會與政治架構、科技和技術等,都在 快速更迭與轉變中,真可用「日新月異」來 形容,而邁向21世紀的臺灣林業也正處在一 個關鍵性的轉型期。管理學者引用達爾文的 進化論,說明企業如果不遷徙又不想被淘 汰,進行事業轉型是永續經營的唯一出路。 變革與轉型,是組織發展的必要過程,若想 要永續經營,在這個充滿高度競爭與快速變 化的大環境裡,沒有任何變革,意味著停滯 吴板而缺乏因應,也隱藏著危機!因個人的 好惡,堅持傳統,不趨附流行,不作興變 革,或許不一定產生什麼樣的影響,但是, 對一個組織、一個國家,如果也樣樣堅持舊 規,不願改變,那影響可就大了。林務局成 立迄今已逾60年,在總體環境快速變化及普 羅大眾在生態保育意識高漲的趨勢下,也面 臨了轉型變革的壓力與新責任的承擔。因 此,在轉型過程中須明瞭自身的定位和發展 目標,才能靈活地運用既有的優勢,積極投 入核心議題的處置,並同時系統化地進入適 切的領域謀求發展與契機。或許經營變革也 如同達爾文所描述,能夠存活的生物,往往

不是最聰明的,也不是最強壯的,而是能夠 調適環境變化的生物。

變革不一定比較好,但不變革卻一定不會比較好,把變革視為機會!彼得·杜拉克(Peter F. Drucker)說:「處在劇烈變動的時代,我們無法駕馭變革,只能設法走在變革之前。」所以未來管理的一大挑戰,就是將變革視為機會。只要變革的方式是一種創造性的變革,有明確的目標,透過謹慎周延的求變過程,蒐集多方而深具宏觀視野的替代性新方案,進一步分析比較,就可以找到最佳最適的變革途徑,獲得真正進步的可能。另外,執行力,是績效的關鍵之一,其不但影響對變革管理的貫徹,也是競爭力的表徵,是當前我們最須強化的能力!

一、林業政策與經營的變革

臺灣林業之經營,始自1895年日據之初,隨著不同時期的經濟發展與社會背景而有所興變革新,臺灣光復後的林業採「因時與因地制宜」的經營政策與方針;至民國47年公布「臺灣林業政策」及「臺灣林業經營方針」,此政策以40年為目標,將不良之天然林進行林相變更與改良,培育優良人工

林,方針中亦指出造林與伐木應密切配合, 同時充實保林設備、 救火組織與增闢林道, 以利林業經營,楬櫫以國土保安和開發森林 並重之永續林業經營政策,並首見「發展林 地多種用途,建設森林遊樂區,增進國民康 樂」之揭示。民國64年行政院核頒「革新林 業經營三原則」,以取代民國47年頒布之「臺 灣林業政策」,其三原則之一為「應以國土保 安之長遠利益為目標,不宜以開發森林為財 源」,此時之林業經營,由經濟導向進入了社 會導向。民國65年公布「臺灣森林經營改革 方案」,實施森林遊樂及自然環境保育計畫; 民國71年制定「文化資產保存法」,此時的臺 灣林業由社會導向進入文化導向,同時也揭 開臺灣生態林業進展之里程碑,邁入生態林 業之經營。民國82年起臺灣進入森林資源 「永續經營」之思維,揚棄以往「持續生長」 之觀念,生態效應是「後臺灣經驗」之內 涵,取代前此經濟掛帥之「臺灣經驗」。民國 83年,憲法增修條文第18條規定:「經濟及 科學技術發展,應與環境生態兼籌並顧」,臺 灣生態林業之呼聲於此而達最高潮,而林業 經營方針即依循「森林生態」及「永續林業 經營」方向下推動實施。

然而,自民國88年921大地震,及嗣後的天災水患,對國土與生態環境造成嚴重破壞與衝擊,國土復育與保安為林業經營上賦予之重責。而臺灣在近幾年已陸續制訂國家「二十一世紀議程」、「生物多樣性國家報告書」,並研擬溫室氣體減量策略,訂定「國家環境保護計畫」、推動「綠色矽島」計畫,2003年(民國92年)是永續發展的行動元

年,在兼顧海島「環境保護、經濟發展與社會正義」三大基礎之基調下,林業在綠資源、生物多樣性資源維護、林地護管、劣化地復育、海岸林造林等執行策略與計畫中, 是責無旁貸且須戮力完成之使命。

二、回顧過往

在過去一年裡,本局賡續辦理「挑戰 2008國家發展重點計畫—水與綠建設 、「國 土復育策略方案暨行動計畫「項下等相關計 畫;另,行政院農業委員會在95年6月提出 「新農業運動」,在「臺灣農業亮起來」的願 景下,本局以「推動生態環境永續發展」為 目標,提出「建構綠色廊道,營造優質環境」 及「加強森林永續經營,厚植自然生態資源」 作為重要指標;行政院在10月份提出「2015 年經濟發展願景-第一階段3年衝刺計畫 (2007-2009年)」,本局在「健康樂」及 「環境美」的重點計畫下,分別提出「國家步 道系統﹐及「國土復育計畫﹐等實施計劃。 此外,在「石門水庫及其集水區整治條例」 通過後,本局也提出石門水庫及其集水區上 游地區國有林班地管理與治理復育計畫。

從以上的計畫內容來看,不論是延續性 或者是新興計畫,本局的定位以及施政目標、策略上,已經在轉型變革中,且被賦予 復育保安的重責大任。回顧95年執行情形, 在森林永續經營與生物資源保育工作上,本 局落實林地分級分區及管理,蒐集經營所需 資訊,建置生態系長期監測系統,辦理 46,888公頃保安林檢訂;將林地區分三級巡 護,強化巡視深度與廣度,執行林野巡視

179.994人次,取締盜伐66件、濫墾39件, 森林火災撲救28次;配合獎勵與補助措施, 輔導農民及農企業於休耕農地造林,並於沿 海地區之海岸保安林,進行植生復育,改良 沿海地區自然環境生態景觀,完成造林綠化 而積802公頃;發展森林生態旅遊,規劃 16條生態旅遊遊程路線,透過本局網站生態 旅遊專區宣導及舉辦181場次行銷與體驗活 動,高達19萬人次參加;積極配合 蘇院長 宣示之「千里自行車道、萬里步道」計畫, 規劃全國步道系統藍圖、推動步道環境優化 運動,完成國有林步道120公里整修;維護生 物多樣性,加強「雪霸自然保護區」等6處國 有林自然保護區及四草野生動物重要棲息環 境經營管理,辦理保護區內陷阱拆除及野生 動物收容救傷,辦理官導訓練研習、觀摩等 活動計165場次。

在執行國土復育的工作上,於石門水庫 及其集水區整治計畫,辦理石門水庫及大甲 溪流域上游集水區國有林班地治理及復育崩 塌地工程23件;加速國有林租地造林地補償 收回,本從優補償精神,採鼓勵、勸導方 式,由承租人主動提出交還林地申請,收回 417.59公頃,核發補償金162,211,032元。針 對違法濫墾濫建地區,收回土地廢耕還林, 處理對象為10年以上違法濫墾濫建願意配合 拆除、廢耕者,低收入戶並加發特別救助 金;10年以內者,逕以刑事訴訟處理,救助 金計畫至95年9月19日獲行政院經建會核定 後即加速推動辦理,計有62件,92.55公頃辦 理中。此外,濫墾地收回、土壤退化區、崩塌 地及火災跡地等劣化地復育造林達535公頃。

三、展望未來

處在這樣的氛圍及面對時代潮流的變革,個人和局該何去何從?如何達成兼具微觀、宏觀及統觀導向的創造性的變革,使林務局變得更好,林業經營變革變得更巧,茲提出以下重點工作與方向:

(一) 賡續強化林地管理與森林保護工作

森林是臺灣的命脈,永續經營為最高原 則,針對林地之管理,向來以加強管制山區 開發行為,維護生態環境,促進環境資源永 續發展,減少人民生命財產的損失為主要目 的。從去(95)年度開始,本局即配合「國 十復育策略方案暨行動計畫」相關策略,規 劃辦理「加速國有林和地造林地補償收回」, 收回環境敏感區域出租造林地,更新造林, 提升國土保安功能;「對違法濫墾、濫建地 區,鼓勵人民返還土地,拆除廢耕還林,,提 前解決無權占有林地問題,收回復育造林, 減少人為的侵擾等計畫,以期突破以往林地 管理上之困境,採最經濟、最有效,執行最 迅速的方法收回被占用林地,編列造林計 書,復育浩林,並納入林政管理定期巡視防 範不法,以永續經營理念為手段,維持林地 生態完整性,發揮穩定地質、國土保安及水 源涵養等森林公益效用。

(二) 營造綠色新綠境,厚植森林資源

推動平地造林綠美化及海岸造林,以強 化平原地區綠色資源的環境機能,並對沿海 地區之海岸保安林,進行植生復育,改良沿 海地區自然環境的劣化及自然資源的枯竭等 生態失衡問題。在人工林經營上,配合林地 分區林木經營區之劃設,釐定經營目標,建 立疏伐作業準則,厚植儲備國產材資源。

(三)推動森林資源調查與森林碳吸存資 料建置

森林資源調查為提供森林經營資訊之重要來源,也是經營決策的重要依據。臺灣歷年來因應經營政策之擬定,前後實施3次全國性森林資源調查,歷經時空演序至今,森林資源在經濟面、社會面、資源面及國際面所扮演之角色已有所更迭轉變,以往的調查資訊是否能提供或滿足各層面之需求,且本局因業務推動辦理了不同尺度的調查,包括「全國性森林資源調查」、「森林永久樣區調查」、「國有林事業區檢訂調查」。因此,規劃未來第4次全國性森林資源調查,必須將現有的各項調查項目予以整合評估分析,並對資訊需求面作一澈底解構分析,提出整體調查方案進行資源調查,以節省人力、物力及財力,並能獲得最佳之效益。

推估臺灣地區森林林木之碳貯存量 2005年約有208百萬公噸,平均每年的碳吸 存增加量約為4,455千公噸,年碳吸存增加率 約為2.14%,如加上森林中土壤及枯枝落葉 層所固定的碳,其全國森林碳匯量將更高。 為因應減量策略,本局於溫室氣體減量推動 方案下,以「健全森林碳管理」為總目標, 執行厚植森林資源、維護森林健康、推動碳 管理政策及經濟分析等策略,以增加森林碳 量吸存與保存功能,並與國際接軌。

(四)辦理劣化地復育

臺灣劣化地的復育應精緻細膩的考量, 包括濫墾地收回、土壤退化區、崩塌地及火 災跡地等之復育,在復育的過程中,採取的 策略與方法因劣化地區的不同而有所調整與 因應,在濫墾地收回復育上,官以重建當地 穩定植物社會為主,以增加森林資源多樣 性,確保森林公益功能。土壤退化區的復 育,則針對生態環境已嚴重破壞退化地區及 沿海地區遭颱風、東北季風影響退化地區, 以回復退化前之土壤構造為目標,改善土壤 物理及化學性質,再行種植原生本土樹種, 營造複層林。崩塌地的復育,應以防災保全 及減少土壤沖蝕為優先考量,依地形不同可 配合種子撒播、栽植、覆稻草網或打樁編柵 等方式為之。火災跡地復育,如不會對生命 財產安全造成威脅者,可藉由自然演替重新 建造植物社會;如因火災導致土地劣化形成 沖蝕地區,有立即危害居民生命財產之安全 者,官導入陽性及防火闊葉樹種,配合天然 下種更新,避免地力遭雨水沖蝕漸趨劣化。

(五)發展全國步道系統

依據95年4月26日行政院 蘇院長「千 里自行車道、萬里步道」宣示,發展不同強 度的旅遊遊程及服務設施,提供國人生態旅 遊、運動休閒、自然體驗、環境教育與景觀 欣賞的空間,提昇健康且正面之社會整體價 值觀、活絡城鄉產業與促進文化傳輸、深植 在地文化內涵,建立具環境共識及文化共識 的社區。

(六)入侵種的管理

外來入侵種(Invasive Alian Species) 係指在有心或無意的情況下,物種被引進非 其自然分布地區而立足,在其優勢入侵下將 原生物種淘汰並佔領環境,對基因、物種及 生態各層面,造成不可逆轉的環境與計會影 響。因此在入侵種管理上,必須從消極治標的防治,與積極治本的預防,雙管齊下以遏止入侵種的肆虐而造成生態浩劫。入侵種的管理工作除了涉及生物學的智識外,更與社會、經濟、法律與政治等層面息息相關,不容輕覷,應予以嚴肅看待且戮力預防。

(七)研擬國有林治山防災治理對策

國有林的治山防災,應從規劃面、治理 面及管理面3個層次著手擬定治理對策。在規 劃時,以集水區為單元,擬定河川上游地區 治理工作中長期計畫。在治理面,短期進行 點的治理,針對崩塌地、地滑地及沖蝕溝等 進行調查,因地制宜採行生態工法或自然復 育;中期為線的延伸,以子集水區為單元, 進行溪流整治,防止或減輕河道、侵蝕、淘 刷或崩塌,有效控制土砂生成與移動;長期 而言,則為全面保育,以集水區為單元,從 源頭至中、下游,整體規劃治理與檢討。在 管理面上,短期進行水庫集水區國有林地非 法占用林地處理,中長期仍應加強林地巡護 與管理,管制國土開發行為,一有不法情事 發生立即依法究辦。

(八) 創造學習型組織之環境

創造有助於組織活用外部知識的介面, 確保內外部知識與人力資源交流、融合的能力以避免核心僵化,是轉型階段知識管理的 重點。學習促使組織有能力改革並適應變 化;學習能創新產品及服務;學習幫助組織 在面對危機時能立即採取有效率的因應措 施;學習幫助高階主管釐清並執行新策略; 學習讓同仁取得新技術並提高能力。由此可 知組織學習的重要性,為營造優質學習文化 環境,本人特撰文鼓勵同仁終身學習,突破 自己能力界限,締造永續發展根基。

四、結語

如果,不願、不能接受創造性的變革, 就有落伍的可能,就會有被淘汰的危險,世 局幻化,如同逆水行舟,不進則退,良有其 理,不可不慎。根據本局委託計畫研究計 算,在2005年我國林業之國內生產毛額為 5.48億元,林業及相關產業國內生產毛額為 299億元,約佔該年全國國民所得之0.27%, 約佔農業及相關產業之2.10%,在林業 及其相關產業之綠色國民所得帳價值在 1,769~2,388億元間;另,本局花蓮、嘉 義、台東林區管理處辦理為民服務業務,分 別榮獲第8屆行政院整體及農委會服務品質 獎;本局所屬林區管理處,在推展優質英語 生活環境業務,也是成績斐然,在在顯示林 業部門之發展已由早期以林業生產木材資源 利用為主的經營方向,轉為目前重視林業經 營所帶來的自然生態保育、國土保安及提供 休閒服務功能。杜拉克說:「抗拒變革源自 於無知及對未知世界的恐懼。大家必須把變 革視為機會,才不會恐懼。」96年是行政院 「大投資、大溫暖」計畫的行動元年,秉持 「繁榮、公義、永續」核心價值理念,在變化 及充滿挑戰的未來,同仁們應勇於創新變 革,承擔新的重責大任,開創本局新契機與 營造新氣象。 🕰