



展望 2021 年，臺灣農業新時代



# 林下經濟，適地發展

## 林業施政成果與展望



林華慶<sup>1</sup>

### 壹、前言

森林法明確規範「森林」應以林地及其竹、木為構成要素，並揭示森林的整體管理經營方式，應以國土保安長遠利益為目標，確保森林資源的永續，發揮森林的公益及經濟效用。惟依以往法規，林業用地僅能用於苗圃育苗、造林與林木生產用途，致臺

灣林農平均每戶年收入僅 11.5 萬元（104 年農林漁牧業普查結果），反映出森林採用傳統林木生產模式經營，收穫周期漫長且平均獲利過低，不足以維持林農生計的窘境。

近年，國際間咸認在維護生物多樣性及森林覆蓋率的策略上，確保倚賴森林生活者的生計，是關鍵工作之一。因此，行政院農業委員會（簡

| 註 1：行政院農業委員會林務局。



108年4月18日林務局林華慶局長宣布適地發展林下經濟之新農業政策。

稱農委會)林務局在105年間開始推動「適地發展林下經濟」的新林業政策，期能分享森林生態系多元服務價值的惠益、創造山村在地產業生機，從而提振山村社區與原住民部落之綠色經濟。在「確保森林原有樣貌及功能」、「正面列舉林下經濟品項」、「維持森林植被、不施用除蟲(草)藥劑及化學肥料之友善生產原則」3大推行策略前提下，由農委會於同年4月18日訂定發布「林下經濟經營使用審查作業要點」(簡稱本要點)，明定「林下經濟經營使用」行為的受理、審查及核准等方式，並將「段木香菇及木耳」、「臺灣金線連」與「森林蜂產品」3項列為第一波開放林下經濟品項，農委會林務局(簡稱林務局)也導入專業輔導團隊的陪伴，以及林業永續多元輔導方案等配套措施，藉此厚植臺灣公、私有林的永續發展能力。

## 貳、兼顧森林公益及經濟發展功能， 適度調適土地管制規定

林務局係於105年成立「林下經濟推動小組」，邀集農委會農糧署、林業試驗所(簡稱林試所)、農業試驗所及苗栗區農業改良場等機關(構)，歷經2年多農委會內及跨部會檢討與法規調適，內政部也在108年2月將「林下經濟經營使用」正式納入「非都市土地使用管制規則」，在原本林業用地僅容許從事「造林」及苗圃等傳統林業經營項目外，新增「林下經濟經營使用」之容許使用用途，林下經濟政策始得以在108年4月正式上路。

### 新增林下經濟經營之土地區位

除林業用地外，林務局也進一步檢討全臺編入私有保安林範圍土地面積約有2,500公頃，除原本編入保安林所設定之公益功能外，所蘊藏的多



林下經濟具有強大發展潛力。



嘉義縣達邦村臺灣金線連培育。

元森林環境與資源亦具有發展生態體驗、森林療癒及林下經濟產業潛力的供給及文化性價值，適度鬆綁容許使用項目，實可嘉惠保安林範圍及周遭山村住民。

惟查保安林範圍的地籍資料，除少數編定為林業用地外，其餘均為「國土保安用地」。依「非都市土地使用管制規則」第6條第3項附表一，明定屬「國土保安用地」的土地，僅得從事造林、苗圃等林業使用行為，並無「林下經濟經營使用」之容許使用細目，衍生林農無法依照本要點規定，申請經營林下經濟之情形。

在兼顧保安林原有功能與符合保安林經營準則規定的條件下，林務局109年4月間已向內政部建議調適保安林範圍之非都市土地管制規定，並獲該部參採於同年12月間完成法規審查程序，近期可望對外發布法規修正結果。林務局也將據以修正本要點規定，促使保安林範圍合法使用人或私有林主發展林下經濟，藉以導正部分

違規使用態樣，完善保安林的生態環境及永續經濟發展。

### 參、結合林業永續多元輔導方案，健全公私有林經營

臺灣公私有林共約有13萬公頃，為推動人工林產業振興，林務局已將公、私有林列為優先推動之對象，並列為「森林永續經營及產業振興施政計畫」之重要子計畫，業於106年對外宣示為「國產材元年」，希冀透過各項措施，加強公、私有林經營撫育，並提高國內木材自給率。

為落實林地林用，除應以友善環境的方式進行木竹材的全材利用外，林務局進一步於108年整合適地發展林下經濟、森林療癒、觀光遊憩、非木質產業等多元人工林產業，推出「林業永續多元輔導方案」（簡稱本方案），訂定公私有林經營及輔導作業規範，搭配農委會相關補助、融資等措施，從技術面、資源面、市場面等



花蓮縣國福里撒固兒部落段木香菇收穫。



花蓮縣壽豐鄉國有林租地段木香菇收穫。

多元面向協助林農，強化造林期間的撫育及疏伐作業，增加產銷相關配套措施，並從而維護林地健康、健全管理，穩定提供優質、規格化之國產材料源，有效提升林農經營收益及活絡

林業產業鏈，充分發揮森林生態系的多元服務價值。

### 設置林下經濟示範經營場域，輔導國有林租地造林人申辦林下經濟

推行「適地發展林下經濟」政策1年多以來，林務局已於苗栗縣南庄鄉蓬萊部落（養蜂近300箱，面積2,700平方公尺）、嘉義縣阿里山鄉達邦村（段木香菇培育面積1,500平方公尺、臺灣金線連培育面積100平方公尺、養蜂200箱，面積2,000平方公尺）、屏東縣霧臺鄉（段木香菇培育面積200平方公尺、臺灣金線連培育面積100平方公尺、養蜂50箱，面積100平方公尺）、花蓮縣水璉村（養蜂13箱，面積20平方公尺、段木香菇培育面積500平方公尺）、花蓮縣國福里（養蜂80箱，面積400平方公尺、段木香菇培育面積300平方公尺）等5處成立示範區。

截至109年12月底止，在林務局各林區管理處持續政策宣導及輔導之下，計有8件國有林租地造林人提出林下經濟案件申辦，已核准7件、面積計有0.80公頃。

### 肆、籌設北中南東區林下經濟發展中心，開發地方特色產品

#### 一、新增林下經濟品項之原則

森林副產物於林下經營之技術體系大致可區分為下列2大類：



自製臺灣杉疏伐木蜂箱，充分利用森林資源。  
圖片提供：新竹林管處劉彥彬。



苗栗縣南庄鄉娃娃樂森林蜜。  
圖片提供：新竹林管處謝立忻。

(一) 離地形態：如培育段木香菇或木耳之段木，生產森林蜂產品之蜂箱，或培育臺灣金線連之育苗容器等，其經營形態乃係放置段木、蜂箱或育苗容器等農業資材於地面適合地點，與土地無直接連結關係。

(二) 非離地形態：如山蘇、山葵、臺灣天仙果、愛玉子、臺灣馬蘭、咖啡或臺灣山茶等，其經營形態則須種植於林地，與土地相連結。

依照「適地發展林下經濟」之推行策略，針對新增林下經濟品項部分，在維持森林植被、不施用除蟲(草)藥劑及化學肥料等經營原則下，於森林冠層下栽植仍有經濟產值者，由林試所進行科學性評估確認，再送經「林下經濟推動小組」審議通過後，即可循法制作業程序修正本要點規定，據以新增林下經濟品項。

## 二、林下經濟品項盤點成果

為落實農委會「適地發展林下經濟」政策，林務局自 105 年度即委託林試所辦理「林下經濟永續經營可行性之研究」，迄今已屆期 4 年，目前試驗成果如下：

- (一) 已對外發布：段木香菇、木耳、臺灣金線連及森林蜂產品。
- (二) 不符林下經濟經營原則：綠莖山葵、紫莖山葵及山胡椒。
- (三) 尚待確認：阿里山薊、咖啡及臺灣山茶。
- (四) 試驗中：鐵皮石斛、櫻石斛、印度松露(接種青剛櫟)、南洋紅豆杉、山蘇、椴梧、薜荔、愛玉子、臺灣水龍骨及臺灣天仙果。

## 三、林下經濟品項分流盤點及單一窗口處理

林務局各林區管理處已成立公私有林輔導之單一服務窗口，且林務局 109 年度已委託專業服務團隊設置

「林業永續多元輔導方案」之專人服務窗口，以由下而上的方式，充分聽取林農建議。

林下經濟品項屬全臺廣泛分布者，由林務局依年度規劃，委託林試所於北、中、南各區進行試驗及環境監測等作業；屬分布集中且具地方發展特色者，由林務局委託各試驗改良場所或補助各大專院校於北、中、南、東區成立林下經濟發展中心，於局部地區進行試驗及環境監測等作業，並請林試所提供相關技術支援。

林試所109年12月7日已函頒「新增林下經濟技術規範之注意事項」，業明定林下經濟品項試驗及撰擬林下經濟技術規範等應注意事項，近期林務局已規劃召開「林下經濟推動小組」第5次研商會議，屆時將邀請各大學森林學系、農委會各試驗改良場所及特有生物研究保育中心與會，研議籌設北中南東各區林下經濟發展中心，以結合地方發展特色並強化林下經濟品項盤點量能等相關事宜。

### 伍、建置林下經濟產品之標章、生產履歷及生產溯源系統

基於段木香菇、木耳、臺灣金線連及森林蜂產品等森林副產物，與非林業用地生產之農糧產品相似度極高，為避免林下經濟產品之產、製、銷過程，易衍生混充或假冒情事，林務局110年將委託第三方認證團體

建置非木質林產品標章及農產品生產追溯系統，其具體作法如下：

- 一、比照國內發展國產木竹材之認證方式，建置友善經營非木質林產品標章、生產履歷(TAP)及生產溯源系統(QR Code)。
- 二、標準化「段木香菇及木耳」、「臺灣金線連」及「森林蜂產品」等林下經濟產品之產製流程，區隔林下經濟產品與一般農產品外，並透過第三方認(驗)證制度，定期或不定期查核林農實際經營內容，確保合乎相關規定後，始能核給友善經營標章。

### 陸、結語

林務局108年間依照非都市土地管制規定之調適鬆綁，發布「林下經濟經營使用審查作業要點」規定並配合「林業永續多元輔導方案」執行一年多以來，實已開啟森林經營之興革，提振山村綠色產業經濟及開創地方創生契機。順應「適地發展林下經濟」之政策內涵，林務局刻正務實籌設北中南東區之林下經濟發展中心，加速開發具有地方特色潛力之林下經濟技術規範，並兼顧森林原貌及功能，以分享森林生態系所帶來多元服務價值的惠益，藉以落實維護森林環境並活絡山村的願景。歡迎各地區公私林主踴躍加入林業大家族，共創全新的未來。