

造林 2.0 啟動： 串連國土綠網，經營永續價值

撰文 | 林業及自然保育署 何湘梅

前言

森林，是國土的肺，也是臺灣最重要、卻經常被低估的公共資產。全島森林面積約220萬公頃，森林覆蓋率超過六成，橫跨高山、丘陵與平地邊際地帶，長期在涵養水源、調節氣候、保護坡地與維繫生物多樣性等面向，發揮不可取代的功能。從農業施政的角度來看，森林並非單一部門的資源，而是支撐農業生產穩定、流域安全與區域發展的基礎結構。

近年來，氣候變遷所帶來的衝擊愈發明顯，極端降雨、乾旱與熱浪事件頻率升高，使國土安全與生態系穩定面臨前所未有的挑戰。在此背景下，森林的角色已由被動保護的自然資源，逐步轉變為各國積極投資的「自然解方」，成為因應氣候風險、穩定農業生產與提升社會韌性的關鍵工具。

回顧我國獎勵造林政策的發展，可以看到一條隨著國家需求、經濟結構與環境條件等不斷調整的軌跡。從80年



代因應山坡地濫墾與水土流失所推動的全民造林運動，到97年依《森林法》授權，正式建立《獎勵輔導造林辦法》，政府透過制度化獎勵，引導私有土地重新投入造林體系，逐步擴大森林面積，為今日林業政策奠定重要基礎。

然而，當森林被視為具有百年尺度的公共資產，造林政策自然不能只停留在「完成造林」的階段，而必須進一步思考如何讓森林在未來數十年間，持續累積生態、經濟與社會價值，這正是獎

勵造林 2.0 啟動的根本背景。

修法背景：從造林成果到制度結構的全面檢視

過去十餘年，獎勵造林政策確實為國土帶來顯著的綠覆成效，也在水源涵養、坡地保安與局部棲地復育上，發揮實質功能，更讓大量私有林地納入國家林業政策體系；然而隨著制度長期運作，來自林農、地方政府與專業社群的實務回饋，也逐步顯現出制度上的結構性壓力。

首先，是獎勵期程與實際經營條件之間的落差。舊制以20年為獎勵期程，原意在於確保造林成果穩定，但實務上，卻造成土地長期被鎖定，降低林農因應市場或家庭條件而調整經營方式的彈性。同時，隨著人工、材料與管理支出成本逐年上升，獲得獎勵金額未能反映實際投入，對於中小規模林農而言，經營壓力日益沉重，致部分林地在獎勵期滿後缺乏持續管理動力。

其次，是經營目標設定不明確。過去制度以林木存活率作為主要檢測指標，確保樹木「活得下來」，卻未能引導森林朝向明確的經營方向發展。無論是木材生產、生態服務、景觀利用或林下經濟，往往在制度中缺乏清楚定位，使森林的多元價值難以在政策架構中被充分發展。

再者，隨著社會對生物多樣性與自然保育期待提升，部分過往以人工林取

代次生林的案例，引發外界關切。若造林行為本身未能帶來生態外加性，反而削弱原有棲地品質，將與永續發展方向背道而馳。

獎勵造林 2.0 的核心精神：先決定經營目的，再分流輔導

基於上述反思，林業及自然保育署自112年底起，從國家政策、產業發展與永續生活等方向，啟動全面制度檢討，納入調整獎勵誘因機制、開放多元參與模式並透過多場諮詢會議與專業討論，廣徵林農、地方政府、學界與環境團體意見，作為本次修法的重要基礎，並於114年正式推動施行獎勵造林 2.0。這次調整，是制度施行以來幅度最大、目標更明確深化的一次轉型。

其核心精神為「先決定經營目的，再分流輔導造林」，這項調整標誌著政策由單向「完成造林」的補助模式，進階為目的導向的經營輔導體系。

制度上，獎勵期程由原本20年，聚焦縮短為最關鍵的6年，並導入「堆疊式獎勵」設計，將獎勵金區分為造林獎勵金、成林獎勵金與結構用材獎勵金3個階段，6年合計每公頃最高可達60萬元。此一設計，讓獎勵金不再只是補助性支出，而是成為支持林業經營的第一桶金，協助林農渡過撫育成本最高的初期階段，同時保留後續經營彈性。

獎勵造林從1.0邁向2.0新變革

比較項目	獎勵造林 1.0 (97 年版)	獎勵造林 2.0 (114 年修正版)	轉型意義與新方向
獎勵年限	20 年	大幅縮短至 6 年	聚焦幼林撫育關鍵期，降低林農土地被長期鎖定的壓力，保留經營彈性
獎勵金額	每公頃前 6 年共 32 萬元	每公頃 6 年最高 60 萬元	提高獎勵額度以反映勞務成本增加，將獎勵金轉化為經營的第一桶金
獎勵機制	單一年度給付	階段性堆疊式獎勵（造林 + 成林 + 結構用材）	結合「造林 + 成林 + 結構用材」獎勵，強化林農對木材生產與撫育的誘因
適用範圍	限山坡地	擴大至平地特定區域	納入平地污染管制區與地下水管制區（第一級）、縣市政府規劃造林專區，讓綠意從山區延伸至平野
核心目標	以「存活率」為標準	以「計畫經營」與「目的分流」為導向	除覆蓋率外，更重視後續森林經營與長期價值的累積
生態機制	缺乏生態價值考量	導入國土生態線網與生態服務給付、保育共生地認證	建立嚴謹審查機制，規範次生林不得先砍再種，讓保育行為轉化為實質收益
產業對接	政策較為孤立，缺乏與後端產業鏈結合	引進企業 ESG 與自然解方（NbS）	媒合企業認養、支持國產材，將造林轉化為具備經濟循環的永續產業

更重要的是，新制度自造林初期即引導林農依土地條件與經營意願，設定清楚的經營目標，透過政策提供相應的輔導與工具，有效的掌握調節經營方向。藉由造林前期完整規劃細心照顧造林地、中期導入多元輔導彈性經營、後期透過永續林業經營達成造林目的。

雙軌分流：木材生產林與非木材生產林的政策定位

在獎勵造林2.0架構下，政策正式區分「木材生產林」與「非木材生產

林」2大類型，回應不同土地條件與國家發展需求。

一、木材生產林：支撐國產材與低碳循環體系

木材生產林以提供結構用材、建築用材、菇蕈及農用資材等具市場價值之木材為主要目的。透過選育適合環境、具市場潛力且固碳效率高的樹種，如臺灣杉、臺灣肖楠、相思樹、大小葉桃花心木等，引導建構計畫性人工林經營模式，對接國產材市場需求，建立在地



左圖：臺灣杉為臺灣特種，適合種植海拔1,500 - 2,600公尺山區，樹型通直優美，心材具美麗的紋理與特殊的香味，可作建築、家具、船舶等用材。（照片提供/農業部林業及自然保育署花蓮分署）

右圖：桃花心木適合種植臺灣中南部低海拔地區，生長勢旺盛，木材具紅褐色或橘紅色紋理，常用於製作高級家具、樂器、音響及櫃體等。（照片提供/台灣水資源與農業研究院）

木材供應鏈。又因森林具備良好的二氧化碳吸存能力，而木材於建築與家具中可長期固定碳，形成「造林－生長－利用－再造林」的固碳循環。不僅有助於提升國產材自給率，降低臺灣長期對進口木材的依賴，也使林業在淨零排放與循環經濟體系中，扮演更積極的角色。

二、非木材生產林：支撐國土綠網與多元環境價值

非木材生產林則以國土保安、水源涵養、生態維護與景觀功能為核心，優先採用原生樹種，營造多層次森林結構。在平地與淺山地區，這類造林可成為修補破碎棲地的重要節點，支撐國土生態綠網的整體布局。同時，非木材生產林在友善經營下所提供的環境

服務價值，可於期滿後銜接「私有保安林生態服務給付」與「保育共生地（OECM）認證」，使保育行為轉化為可被肯認的經營成果。

從「量的擴張」走向「質的提升」：制度把關與生態防線

本次獎勵造林2.0，透過「獎勵輔導造林辦法」修法，特別強化「有外加性價值，才給獎勵」的原則，明定7大類具實質造林需求的土地類型，包括：生產人工林、廢耕地、老化退化竹林地、超限利用土地、外來種植物入侵土地、退化林地、其他經林業主管機關認定有造林需要者等，透過法規明確化，有助於精準識別需要造林土地。

針對次生林、生態敏感區與大面

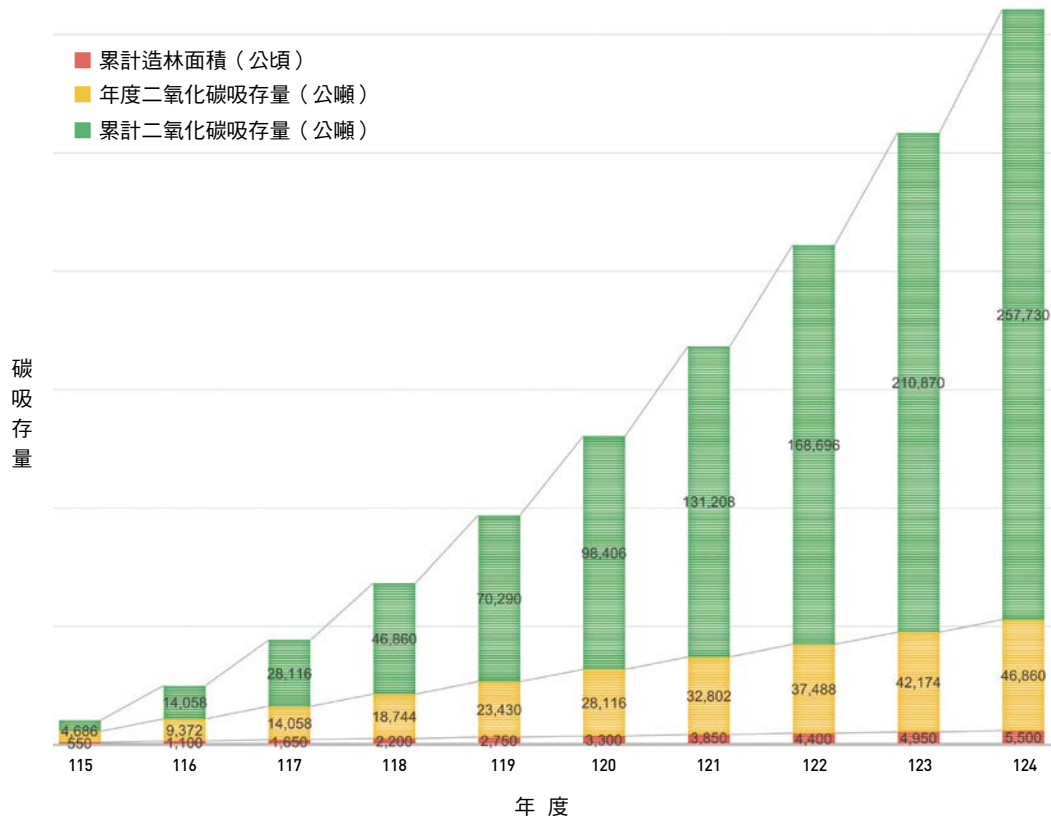
積造林案件，導入更嚴謹的審查機制。例如：次生林不得先砍伐再申請造林獎勵，以防止「先砍後種」的逆向操作行為。位於保安林、特定水土保持區及生態敏感類型環境敏感區域，僅能申請非木材生產林。非木材生產林原則上僅可申請1次獎勵造林，並透過跨機關與專家審查，確保造林行為能真正提升整體生態價值，而非造成反向衝擊，以確保獎勵政策資源發揮最大效益，確實達成守護珍貴生態環境之目標。這項設計，象徵獎勵造林政策由「追求面積成長」，提升轉向「確保品質與功能」。

制度轉型成效與碳匯推估： 數據見證方向

新制成效已於114年初步顯現，當年度獎勵造林申請面積達234公頃，較前一年成長約6成。依推估，新增造林面積每年可為臺灣增加約2千公噸二氧化碳吸存量。

進一步推估，若自115年起每年穩定新植550公頃，每公頃新植造林每年可貢獻約4,700公噸碳匯量，持續推動10年後，累計吸存量可達約25萬8千公噸，成為國家氣候韌性的重要儲備。

115-124年新植造林與碳匯預期增益趨勢圖



獎勵造林2.0：自然碳匯增益與國家政策關聯圖



輔導私有地住建立永續經營模式，厚植臺灣自然碳匯對接國家淨零戰略與國際ESG趨勢

自然碳匯的多重國家價值與產業連結

自然碳匯作為臺灣2050淨零路徑中自然解方的重要一環，不僅有助分擔減碳壓力，也能支撐產業因應「排碳有價」時代的挑戰。穩定發展的自然碳匯，可依規範轉化為自願減量額度，提供企業多元減碳管道，同時帶動苗木培育、生產管理與監測等相關產業，創造地方綠色就業機會。

接軌 ESG 與公私協力：讓社會共同投入森林經營

隨著 ESG 與自然相關財務揭露 (TNFD) 成為國際趨勢，獎勵造林亦

成為企業參與永續發展的重要平臺。透過公私協力模式，企業得以認養林地、支持原生樹種復育或投入國產材供應鏈，形成林農、企業與國家三方共贏的合作體系。

結語：為下一個世代累積森林的長期價值

森林的成長跨越數十年，制度設計必須具備長期視野。獎勵造林2.0的推動，象徵臺灣林業由「完成造林」正式邁向「價值經營」。透過目標導向、分流輔導與政策整合，讓森林成為可經營、可累積、可傳承的國土資產，為下一個世代奠定穩固而具韌性的綠色基礎。🌱