

陳
潔
撰
述

林務局直營伐木的弊害與建議改革的績效

民國六十二年五月

前言

我於民國六十年三月奉命赴全省各林區實地考察研究林務情形，發現林務上存在了許許多多的積弊。六月返回省府，面報陳主席，並請對有關失職林務人員免予處分，始再作正式的真實的報告。我這樣的請求，自問並非有意向林務人員討好，更非是鄉愿作風。鄙見以爲今天林務上種種積弊的形成，由來已久。其主要因素有二：一爲過去上級缺乏深入的考察與督導；二是各級林務單位鮮有研究發展的精神。假若現在指出其缺點或弊端，而對各級有關人員驟予處罰，不但與事無補，而且罰不勝其罰。我基於此一觀點，所以主張既往不咎，而應該立即着手去改革。

現在我要說的，是林務上積弊之一——直營伐木的弊害與改革。——在我撰寫這一問題時，我曾再三考慮以最婉轉的語句來撰述，但自恨我的文學修養與寫作技巧太差，所以措詞仍不免太直率。不過自問完全是就事論事，對於林務單位絕對沒有惡意攻擊的意思。區區此忱，尚希鑒諒。

這一專輯，都是根據事實，以紀事本末方式編撰而成的。其中大半是我爲推行此一問題改革而主持協調會議的紀錄，或者是爲研究此一問題的改革而上陳主席、謝主席的簽呈，以及省府主席採納了我的改革建議而頒發的改革命令。也有在改革期間遭受意外的挫折，我自

告奮勇的向有關方面解釋的痛苦紀錄。自然也有成功的滿足的果實收穫。

在這兩年過程中，由考察，而研究，而報告，而簽呈，而協調，而奔走，而策劃改革的執行。可以說是阻力時生，備受艱辛。幸賴先哲給予我「百折不回」的啓示，令我再接再厲，愈挫愈奮，努力不懈，終於有了今日的績效。此一微末的改革，倘能足以補救當前林務上部份的時弊，促請大家的注意，引起全面的改革，則可聊盡書生報國的責任於萬一。故特編成專輯，以供將來有志從事於改革者的參考。

陳

潔

民國六十二年三月
於臺灣省政府

直營伐木弊害與建議改革的績效目次

序言

甲、直營伐木的弊害……………一

乙、省府參議兼第五組組長陳潔建議取消直營伐木與清理直營伐木跡地棄置殘材：

一、陳 潔於民國六十年十一月卅日向省府陳主席及各委員簡報考察研究林務情形

時，指出現行直營伐木辦法，浪費國家資材……………一三

二、陳 潔於民國六十年十二月九日簽呈省府陳主席，准將八仙山事業區一八八、

一九八林班直營伐木跡地棄置殘材，先予試辦清理（詳原簽中乙、林產物處分

改革部份）……………一六

三、陳 潔於民國六十一年五月三日簽呈省府陳主席陳述直營伐木的弊害並提出八

仙山事業區一八八、一九八林班直營伐木跡地棄置殘材清理的辦法……………二三

丙、八仙山事業區一八八、一九八林班直營伐木跡地棄置殘材清理試辦的經過情形：

一、林務單位最初認為該地區殘材已無清理價值。詳中華紙漿公司申請價購該地區

殘材復文中，即可見一斑……………二六

（一）中華紙漿公司申請價購該地區棄置殘材案……………二六

（二）農林廳林務局簽擬不准中華紙漿公司價購，秘書處請其補充說明理由……………二八

(三)農林廳承辦府文，復知中華紙漿公司不准原文……………三〇

二、省府爲八仙山事業區一八八、一九八林班直營伐木跡地棄置殘材清理試辦案頒

發了四次命令……………三一

(一)第一次命令：係民國六十年十二月廿八日府秘機五字第一一三九六九號……………三一

(二)第二次命令：係民國六十一年二月十一日府秘機五字第一一三八八號……………三三

(三)第三次命令：係民國六十一年四月十九日府秘機五字第三六七三三號……………三四

(四)第四次命令：係民國六十一年五月十一日府秘機五字第四二七四七號……………三五

三、省府命令試辦清理八仙山一八八、一九八林班直營伐木跡地棄置殘材案後，仍

有許多阻力，經正式召開了六次協調會議（阻撓情形會議紀錄及有關文件中略

有記載）……………三八

(一)民國六十年十二月廿七日召開第一次協調會議……………三八

(二)民國六十一年元月二十日召開第二次協調會議……………三八

(三)民國六十一年元月二十七日召開第三次協調會議之黃技正函件……………三八

(四)民國六十一年二月四日召開第四次協調會議……………三八

(五)民國六十一年五月二日召開第五次協調會議……………三八

(六)民國六十一年八月廿八日召開第六次協調會議……………三八

四、催查八仙山事業區一八八、一九八林班直營伐木跡地棄置殘材的清理情形……………八四

(一)民國六十一年四月十七日簽奉省府陳主席批示以電話催查……………八四

(二)研考會六十一年四月廿七日研二字第三四二〇號函催查……………八六

(三)研考會六十一年五月十六日研二字第四一五五號函催查……………八六

(四)秘書處第五組函請研考會派員前往催辦……………八七

(五)研考會六十一年十二月六日函秘書處第五組已派員前往林務局調卷分析……………八八

丁、八仙山事業區一八八、一九八林班直營伐木跡地棄置殖材清理試辦案呈報行政院核

准經過情形……………八九

一、第一次呈報行政院文……………八九

二、行政院指復變相不准文……………九〇

三、陳 潔簽請親往行政院第五組、經濟部、農復會說明本試辦的重要性，請照省

府計劃辦理……………九二

四、第二次呈復行政院請准照省府計劃辦理文……………九四

五、行政院核准照省府計劃辦理文……………九六

六、陳 潔於民國六十二年三月廿七日簽呈謝主席，八仙山事業區一八八、一九八

直營伐木跡地棄置木材清理情形良好，請比照該辦法全面清理文……………九七

四

七、農林廳根據陳潔簽奉謝主席批示意見，承辦府文呈報行政院核示文·····	九八
八、行政院准照省府所擬全面清理棄置殘材辦理文·····	九九
戊、研究改革的績效	
一、已收的績效·····	一〇一
二、將來的成果·····	一〇三
己、建議·····	一〇四
附錄一、林務局直營伐木跡地棄置殘材估計·····	一〇四
附錄二、省府函農林廳等單位奉行政院核准林務局直營伐木跡地棄置殘材清理即 比照取消第十八條試辦辦案辦理標售處·····	一〇六

甲、林務局現行直營伐木的弊害

提 要

一、因直營伐木，使山上棄置大量木材。

(一)直營伐木，係林務單位以工資單價方式直接雇工將山上的林木砍伐、造材、集運到貯木場，再行出售。

(二)工人爲省時省力，爭取較多的工資收益起見，所以儘量選擇近的，容易集運的木材集材或運材。所以山上棄置了大量木材。

(三)直營伐木的林務單位，爲爭取營收，所以規定小徑木等不予搬移利用。亦爲造成山上棄置大量木材因素之一。

二、直營伐木，使木材遭受失了質與量的損失。

工人爲了爭取較多的工資收益，往往將原可造成爲高價值的外銷的長材，爲了省時省力，容易集運，乃將其截成短材，而使木材無形中變成了大材小用，身價降低。

三、直營伐木，對造林的損失。

因直營伐木跡地，留置殘材過多，而無法造林。有些伐木跡地，每公頃雖然花了四千元的整地費用，依然無法造林。

四、直營伐木，對水土保持的影響。

直營伐木，爲了爭取營收，不顧森林經營原則，儘量選擇高山蓄積量的針一級木砍伐。該針一級木砍伐後，多不能復舊造林，且過分集中一區砍伐，不但對水土保持影響很大，且不合生生不息的森林的經濟目的。

五、直營伐木，使國家蒙受損失的估計。

(一) 林務單位因直營伐木生產費用高，而使國庫短少收入的概算：

- 1 據大雪山林業公司報告：潤葉樹如以直營伐木方式辦理出售，每立方公尺要虧損二百零八元；反之，如以林班標售方式標售，每立方公尺要收益四百七十餘元；兩者相差六百七十餘元
- 2 如以直營伐木每立方公尺虧損六百元計算，則一年直營伐木要虧損二億七千萬元

(二) 因工資單價等流弊，使山上棄置大量殘材的損失估計：

- 1 如以八仙山直營伐木跡地殘材爲例，該地區棄置殘材，林務單位一再謊稱沒有價值，經省府嚴令於本（六十二）年三月六日標售結果，竟標售了二千二百六十九萬元。

2 依據調查估計，自五十一年至六十年止，直營伐木跡地現棄置仍有利用價值的殘材，約值五億元以上。至於多年來已經腐爛或被颱風豪冲雨失的木材，尚未估算在內。

在未談到「直營伐木」的弊害以前，先來解釋何謂「直營伐木」？所謂直營伐木，即由林務單位自行以工資單價方式雇工將國有林班地的林木自山上砍伐、造材、集運到山下的貯木場後，再行分批標售。林務局現行直營伐木作業，因管理不善，不但弊端百出，影響庫收，而且大量的浪費了國家的有用資材。過去聯合國林業專家、及農復會、經合會一再呼籲廢止現行直營伐木作業，改為一般林班標售，其原因即在此。茲將其得失簡述於次：

一、直營伐木殘材棄置山上過多。

直營伐木每一立方公尺生產費用，是以工資單價為主體，而工資單價核定的方式，每以全林班作業難易平均來計算。工人為貪圖便利，爭取更多的收入，自然要選擇較近的容易作業的作業，對於遠的以及難以作業的，則不管其木材價值如何，均予棄置。這種情形在伐木時如此，其他如造材、集材、運材亦莫不如斯！茲以造材為例，假若一個工人遇着近的容易造材的木材，一個工作天可能造材三立方公尺，每公尺造材單價假定為五十元，則一個工作天即可賺得工資一百五十元；反之，如遇到遠的或不易造材的木材，可能兩個工作天，只能造材三立方公尺，則一個工作天僅能賺得工資七十五元；兩者相較，你能苛責工人不應該選

擇近的容易的造材嗎？我願意在這兒舉出一個現實的活生的實例即筆者於民國六十年四月考察林業時，在竹東林區管理處所屬八仙山一八八、一九八林班直營伐木跡地內，發現棄置了一根長八公尺、直徑一八〇公分、材積二十餘立方公尺的紅檜。（下面一張照片，即可作為見證）這一根紅檜，時價約值十萬餘四元，為什麼這樣貴



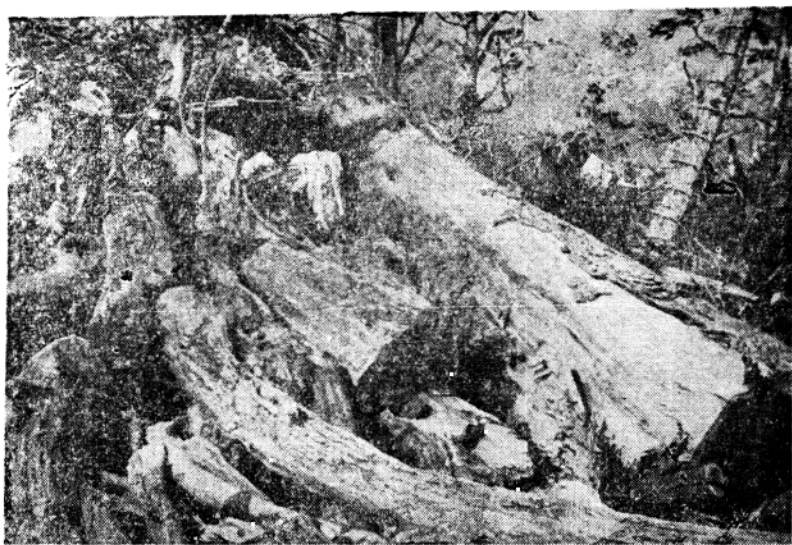
四

立餘十二積材，分公〇八一徑直尺公八長株這
伐營直了受因，元萬餘十四約值價，檜紅的尺公方木八不事
八一山仙八在棄遺的情無被而，制限的價單資工林班八不事
若假，形情費浪的聞聽人駭種這。上路道的班是實
是這信相敢不們人使能可，證見作來片照張這。實事

重的一根木材，竟被棄置呢？原因是這一根木材體形太大，作業較為困難，所以被無情的遺棄。尤有甚者，我們同時發現業經造材好了的待運木材，只因集材不便，而遭貴棄者，更屬比比皆是。該地區面積不過兩百四十餘公頃，為八年前直營伐木跡地，除歷年腐爛或被颱風豪雨沖失者外，經派員調查，尚棄置的殘餘材共有一萬九千餘立方公尺。民國六十年中華紙漿公司申請價購，詎料林務局初則以該區域並未棄置大量木材，繼則稱該地區棄置殘材已無搬運的價值；後又稱該地區已完成造林，為免損傷造林木，故不宜清理；種種設詞推諉，企圖文過飾非。嗣經臺灣省政府再三下令清理，並呈報行政院核准先就該地區試辦，始於六十二年三月六日辦理公開標售，開標的結果，原來林務局所稱該地區已無搬運價值的木材，竟標售了二千二百六十九萬元。

二、因直營伐木造材，使木材遭受了質與量的損失。

前面已經講過直營伐木，係以工資單價計算，工人為了爭取較多的收益，在造材時，往往以造材或集材的難易為選擇的準據，於是原可造成高價外銷的長材，如因其集運困難，為省時省力，乃將其截成短材，這種使長材變短，大材變成小用的結果，對伐木工人為工資而言，因省時省力，而可以多賺些工資；但對國家而言，因木材質的減少，身價的降低，不惟減少了國庫的收入，而且浪費了國家大好的資材。



這是七年前八仙山事業區一八九八班直營伐木跡地內棄置的木料。用材原使，想理不發有且；少減數株植栽積面位單，齊整不距行。木的置棄內地跡木伐營直班林八九一區業事山仙八前以年七是這
 存。用材料原使，想理不發有且；少減數株植栽積面位單，齊整不距行。
 的植栽苗樹，象現良不有發有且；少減數株植栽積面位單，齊整不距行。

至於傳聞中伐木工人貪領工資，常勾結檢尺人員以少報多，使實際造材材積遠較檢尺驗收材積為少，以及傳聞中募工人的抽成，工資的回扣種種流弊，猶屬餘事。

三、直營伐木對造林的損失。

我在第一節已經講過直營伐木跡地棄置殘餘材太多，無法立即造林，必須雇工將存留的木材予以整理。整理的方式，即將遍地棄置的木材堆積幾個地方，或將其堆積成數行，留出空地造林。這種整理費用，每公頃約需四千元的工作，假若照此情形，每年要造林一萬公頃，則所花用的整地費用，即需要四千萬元。據實地考察，雖然林務局因造林而每公頃花了一筆可觀的整理費用，但

造林情形並不理想。主要的原因，是因殘材棄置太多，整理時亦多困難，留出的空地太小，或者整理工人偷工，堆集行距不整齊，所以仍然影響造林木的栽植與成活率，有的雖然成活了，而發育却不健全。

四、直營伐木對水土保持的影響。

直營伐木地區多半是選擇林相好，蓄積量高，價值貴重的木材砍伐，這些價值貴重的木材，都是針葉樹林班，針葉樹林都生長在高山，尤其是檜木。林務局爲了財政目的，儘量選擇檜木生長多的高山地區砍伐。但是檜木造林成活不易，如一經砍伐而造林不成功，甚至有些地方生長的檜木，經砍伐後，引起山地崩塌，根本無法復舊造林，對水土保持影響很大。加之直營伐木跡地棄置大量殘材，每遇颱風豪雨，這些殘材被連沖帶滾的向下奔流，林地覆蓋爲之席捲，水土保持效用爲之破壞。山上的洪水帶着土砂傾瀉，嚴重的危害了下游居民的生命財產安全。

五、直營伐木使國家蒙受損失的估計

林務機關直營伐木，使國家蒙受的損失約有兩端：一爲生產費用高；二爲棄置山上的殘餘材過多；兩者損失的估計每年約三億六千萬元。茲分述於次：

(一)本省林業機關直營伐木，因生產費用高，而使國庫短少收入概算。

以大雪山林業公司為例，據大雪山林業公司六十一年呈報林務局資料：「本公司本（61）年一至六月潤葉樹生產成本平均單價每立方尺一、二二一・七四元，而實際銷售平均單價每立方公尺一、〇一三元，則每立方公尺虧損二〇八・七四元。然林務局本（61）年一至六月林班標售，平均單價每立方公尺四六二・六二元。換言之，直營伐木所發生的虧損與以林班標售所獲得之盈餘，每立方公尺差額達六七一・三六元。今後中低海拔潤葉樹林班經營，以標售林班處分方式辦理為宜。懇請俯察實情，賜允由本公司辦理標售林班處分，以利本公司營運」。這是直營伐木生產費用高的一個實例。因潤葉樹價值低，所以表現虧損情形特別突出。直營伐木的針葉樹價值較高，其損失情形不太顯著，實際上，以六十一年度直營伐木四十五萬立方公尺來計算，如每立方公尺平均盈損六百元，則一年即要虧損二億七千萬元。詳如下表：

民國六十一年直營伐木材積一覽

林區別	針一級木	針二級木	潤葉樹小	計	備考
竹東	一四、五二〇	二四、八二〇	三〇、六六〇	七〇、〇〇〇	六十一年度伐木預定案

總大	一六、七五三	一七、一〇一	六、三九一	四〇、二四五
木瓜	二八、一二〇	一七、八八〇		四六、〇〇〇
蘭陽	二八、一八六	二八八	一、六二七	三〇、一〇一
大雪山	六〇、〇〇〇	七〇、〇〇〇	三〇、〇〇〇	一六〇、〇〇〇
開發處	四七、八八六	四四、二四六	一五、〇八三	一〇七、二一五
合計	一九五、四六五	一七四、三三五	八三、七六一	四五三、五六一

450,000立方公尺×600=270,000,000元(千以下數字略)

以上是直營伐木因生產費用高，而使國庫短少收入的情形。至於直營伐木因工資單價等流弊，而使大量木材棄置山上的情形。比之因生產費用高而使國庫短少收入的情形同樣的嚴重。爲便於瞭解起見，擬在下面專條敘述。

(二)本省林業機關直營伐木因工資單價等流弊，而使大量木材棄置山上，國家蒙受損失

的概算。

前面已經講過，直營伐木以工資單價方式採伐、造材、集運，工人爲了省時省工，爭取較多的收益，所以儘量選擇近的、容易造材的、便於集運的去作業。此爲山上棄置大量殘材原因之一。其次林務局過去規定小徑木不生產，亦爲山上棄置大量木材主要因素。例如竹東林區管理處所屬八仙山事業區第一八八、一九八林班直營伐木跡地，原棄置有大量殘材。初由中華紙漿公司申請價購搬運，林務單位一再設詞不准，並復知該地殘材已無搬運價值。旋經省府嚴令於民國六十二年三月六日公開標售結果，竟標售了二千二百六十九萬元。該地區面積僅二四一・〇三公頃，棄置殘材一九、四二九・五八立方公尺。平均每公頃棄置殘材爲八〇・六一立方公尺。如以標價二二、六九〇、〇〇〇元核算，平均每立方公尺殘材價值爲一、一六七・八一元。如將民國五十一年至民國六十年直營伐木跡地殘材加以清理標售，估計國家可意外的增加四億二千萬至六億三千萬元的收入。詳如下表：（另有分類調查表，請詳附件一）

項	目	估計殘材價值（元）	備註
依照林務局資料估計民國五十一年至六十年直營伐木跡地棄置殘材價值	估計殘材材積（五棄置殘材每立方公尺）	估計殘材價值（元）	
	十一年至六十年）尺單價（元）	三六〇、六八八一、一六七・八一四二二、二二五、〇五三・二八	