

# 戰後初期之臺灣國有林經營問題： 以國有林伐採制度為個案(1945-1956)\*

洪廣冀\*\*

## 摘要

戰後初期，臺灣國有林經營面臨植伐失衡與保林難以落實的危機，荒廢林地曾達一百萬公頃。對此，「林政與林產分合不定」是被接受的解釋。本文首先質疑此類解釋，進而以規範國有林伐採的制度為焦點，探討制度的互動與聯結關係。藉此，作者提出替代的解釋架構，並闡明當時臺灣森林環境與社會變遷的關係。

依經營者屬性區分，戰後國有林伐採制度可分為官營與民營兩種，其源頭可追溯至日治時代。一九四五年，臺灣回歸中華民國，林務局——後於一九四七年為林產管理局取代——接收了原由臺灣總督府與日本資本家經營的高價值、高蓄積針葉林區，將其分為六個官營林場經營，獨佔島內大部份之原木市場。是故，民營伐木業的情況與日治時期相似，其施業被限制在闊葉林區，受林政部門管轄。但薪炭材市場卻幾為這些業者獨占。

戰後初期，社會對於枕木、原木與薪炭材的需求高漲，林產管理局身為主要的木材供給者，因其高昂的運作成本、提供材種的單調與經營無效率，難以滿足這些多樣且緊急的需求。因此，配售制的設計被用來減輕此緊迫狀況。但此制度的運作受到嚴重通貨膨脹、市場多重結構與軍方無止盡需求等衝擊，導致官營林場的運作極為窘迫。在此脈絡下，從一方面而言，政府不但承認且延續民營業者於日治時期取得的伐木許可，並以新制度強化其特殊地位，目的在於整合業者之力達成增產目標、增進國家收益、彌補配售制導致的虧損且供為造林費用。但另一方面，此聯結卻意外地增進民營業者的資本積累，榨取民間經濟剩餘以支撐公營事業與軍事機關的生產及再生產活動。不僅如此，政府的造林能力遭到減弱，高昂的原木與薪炭材價引發了盜伐；民營與官營伐木的施業亦常為森林破壞之主因。因此，臺灣的社會與森林環境，均為戰後混亂的重組付出代價。

關鍵詞：國有林、森林經營、伐木業、森林史

\* 本文的完成感謝臺大歷史系教授劉翠容、森林系教授鄭欽龍於觀念的啟發與指正；森林系助理教授邱祈榮與中央研究院 GIS 小組於技術層次的指導；兩位匿名審查人的寶貴意見，讓筆者獲益良多。另外，本人在「研製臺灣歷史文化與自然資源地圖集(1)」專題計畫 (NSC90-2420-H-001-008) 擔任臨時助理，獲得部份資助並得以使用設備，在此一併謝之。當然，本文觀點仍由筆者負責。

\*\* 國立臺灣大學森林學研究所博士班學生。

- 一、前言
  - 二、戰後初期的國有林經營問題與「林政林產分合不定」
  - 三、日治時期官有林伐採制度的浮現與確立
  - 四、戰後初期林產管理與處分制度的確立與演變
  - 五、結論
- 

## 一、前言

戰後五十年間，臺灣的森林資源嚴重耗損。自一九六四年開始，每年伐採面積均超過一萬公頃，伐採材積則於一九五八年後超過一百萬立方公尺。<sup>(1)</sup>此等激烈開發的現象，直至一九七五年〈臺灣林業經營改革方案〉公佈之後方有轉機。一九九一年，〈臺灣森林經營改革方案〉公佈，進一步禁伐天然林。<sup>(2)</sup>至此，臺灣森林的伐採史方告一暫時段落。

吾人該如何理解此激烈的變遷現象？常見的解釋係扣連此時期工業化趨勢，認為藉由木材換取的外匯與收入，成為工業發展的張本。<sup>(3)</sup>然而，若吾人簡單回顧史實，便可發現即使在伐採最為熾烈的時期，國有林伐採仍受一定制度規範；國家並非盲目的、毫無計畫的開發森林。<sup>(4)</sup>這初步的觀察，顯示戰後的森林變遷，似非上述解釋即可概括。

- 
- (1) 陳國棟，〈臺灣的非拓墾性伐林（約 1600-1976）〉，收於劉翠溶、尹懋可編，《積漸所至：中國環境史論文集（下）》（臺北：中央研究院經濟研究所，1995），頁 1051。
  - (2) 蔡馥鶴，〈臺灣森林伐除與林業政策關係之探討：1952 年至 1992 年〉（臺北：國立臺灣大學森林學系碩士論文，1999），頁 45-46。
  - (3) 參考石田浩，〈農業生產結構的變化與工業化——農業對工業化所發揮的作用〉，收於谷蒲孝雄著、雷慧英譯，《臺灣的工業化：國際加工基地的形成》（臺北：人間，1992），頁 37；陳勇志，《美援與臺灣之森林保育（1950-1965）——美國與中華民國政府關係之個案研究》（臺北：稻鄉，2000），頁 162-163；陳國棟，〈臺灣的非拓墾性伐林（約 1600-1976）〉，頁 1055。
  - (4) 參考劉慎孝，〈臺灣之森林經營〉，收於臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣之林業經營（第一冊）》（臺北：臺灣銀行，1968），頁 79-84。

著名的制度經濟學家諾斯 (Douglass C. North) 曾言：「制度乃是一個社會中的遊戲規則。更嚴謹的說，制度是人為制定的限制，用以約束人類的互動行為。因此，制度構成了人類交換的動機。」<sup>(5)</sup> 從諾斯的角度，本文旨在辨明用來規範國有林伐採的制度（以下簡稱「國有林伐採制度」），<sup>(6)</sup> 係如何互動與聯結（articulate），形成社會與森林環境的中介，一方面促成社會次級部門的交換，另方面又完成國有森林資源的收奪。

近年來關於臺灣森林變遷的歷史研究日多：如李文良從土地拓殖的角度重新賦予日治時期林野調查、官有林野整理等事業的意涵。<sup>(7)</sup> 陳國棟則從非拓墾性伐林的角度，一方面探討清領時期的軍工匠首制度，另方面則回顧清領迄一九七六年的臺灣伐木事業。<sup>(8)</sup> 劉翠溶、劉士永則探討日治時期的保安林設置情形，指出這些因具備特殊功能而禁伐的森林，戰後成為臺灣自然保育的重要遺產。<sup>(9)</sup> 然而，以戰後為分析時點的研究著實不多，僅陳勇志就森林保育議題為個案，探索美援期間中華民國與美國政府的互動。<sup>(10)</sup> 特別針對戰後初期的研究更形少數，陳文玉的研究對若干史實的鋪陳頗有貢獻，惟其論點時失於偏頗且論證不足。<sup>(11)</sup> 有鑑於戰後國有林伐採的制度約於一九五六年方告確立，本文的焦點於是放在戰後初期，並由此探討當時的國有林經營問題，希對戰後臺灣森林史研究的「一片空

- 
- (5) 諾斯 (Douglass C. North) 著、劉瑞華譯，《制度、制度變遷與經濟成就》（臺北：時報出版社，1994），頁 7。
- (6) 臺灣的森林伐採包括數種類型，國有林、公有林與私有林伐採各有其機制。本研究僅針其中的國有林伐採——或更精確的說——是針對國有林中的事業區伐採進行探討。按戰後中華民國接收臺灣總督府的官有林野地，森林以國有為主，私有林面積不及 10%，公有林不及 1%。故以國有林為分析對象，應可大致掌握臺灣的森林變遷史。
- (7) 參考李文良，〈日治時期臺灣林野整理事業之研究——以桃園大溪地區為中心〉（臺北：國立臺灣大學歷史學研究所碩士論文，1996）；李文良，〈日治初期臺灣林野經營之展開過程——以大科崁（桃園大溪）地區為中心〉，《臺灣史研究》3: 1 (1996 年 6 月)，頁 143-172；李文良，〈日治時期臺灣總督府的林野支配與所有權——以「緣故關係」為中心〉，《臺灣史研究》5: 2 (1998 年 12 月)，頁 35-54。
- (8) 參考陳國棟，〈「軍工匠首」與清領時期臺灣的伐木問題〉，《人文及社會科學集刊》7: 1 (1995 年 3 月)，頁 123-158；陳國棟，〈臺灣的非拓墾性伐林（約 1600-1976）〉，頁 1017-1062。
- (9) 參考 Ts'ui-jung Liu and Shi-yung Liu (劉翠溶與劉士永), "A Preliminary Study on Taiwan's Forest Reserves in the Japanese Colonial Period: A Legacy of Environmental Conservation," *Taiwan Historical Research* 6: 1 (2000), pp. 1-34.
- (10) 陳勇志，《美援與臺灣之森林保育（1950-1965）》，頁 181。
- (11) 陳文玉，〈臺灣森林資源變遷——太平洋戰爭期間暨蔣介石政權前期之森林伐砍〉，《臺灣近代自然環境與人文變遷探討研討會論文集》（臺北：臺大全球變遷研究中心，1996），頁 38-58。

白」<sup>(12)</sup> 有所補白。

下文共分四節：首先概述戰後初期臺灣國有林經營的情形，並澄清某些概念；尤其是以「林政林產分合不定」來理解當時國有林經營問題的論點。由於陳勇志的《美援與臺灣之森林保育（1950-1965）——美國與中華民國政府關係之個案研究》，為第一本採歷史角度分析戰後森林經營的著作，吾人便以其中若干內容作為分析起點。其次，本文將簡述日治時期「官行砍伐」與「林產物賣渡」兩類制度的確立與演變，從而對戰後國有林伐採的背景有所認識。第三則以時間為軸，討論在當時變遷急劇的社會經濟脈絡下，國有林伐採制度的演變與互動關係，藉此提出對此時期國有林經營問題的替代解釋，並進一步扣聯臺灣森林與社會變遷的關係。第四為結論，總結本文發現，並提出作者就臺灣森林史研究的看法。

## 二、戰後初期的國有林經營問題 與「林政林產分合不定」

遙望中原，孰彼似牛山傷目！從古是丁丁砍伐，已空稜谷。潦旱循環災難重。經營費力摧殘速！嘆歷年植樹有官書。無嘉木！蓬萊境，峰如簇。美麗島，岩常綠。蓋相依為命，茂林修竹。光復何須燒野火？青葱忍令呈荒陸。喚同胞急起造森林，邦家福。<sup>(13)</sup>

以上是一九四八年林產管理局王汝弼依滿江紅所填之詞，頗能反映戰後初期森林經營的概況。

綜觀戰後初期的森林經營史，吾人必驚訝於此時期種種宣稱與現實的落差。一九四五年，臺灣光復，臺灣省行政長官公署「為彌補因五年來戰爭期間森林之破壞，預防林地荒廢」，曾有限制伐木之規定。<sup>(14)</sup> 當時執掌國有林經營業務的臺

(12) 這是陳勇志對戰後森林史研究的評論。參考陳勇志，《美援與臺灣之森林保育（1950-1965）》，頁4。

(13) 王汝弼，〈臺灣省造林工作之商榷〉，《林產通訊》2: 8 (1948年4月)，頁33。

(14) 薛月順，《臺灣省政府檔案史料彙編：臺灣省行政長官公署時期(三)》(臺北：國史館，1999)，頁304。但此舉並不能詮釋為國家將森林保安的利益置於生產之上，而是日人遺留的木材量以當時技術搬運，至少須耗時一年。參考藍高梓，〈臺灣之林業及森林資源〉，收於臺灣省政府農林處林產管理局出版委員會編，《臺灣林產管理概況》(臺北：臺灣省政府林產管理局，1948)，頁283。

灣省政府農林處林產管理局（以下簡稱林管局），亦反覆採行「植伐平衡」作為政策根本。<sup>(15)</sup> 報端相關論述也常指出：「氣候失常和水源枯竭引起的連年亢旱，已使砍伐林木成為一種天不容地不載的罪惡行為。」<sup>(16)</sup>

據林管局所編《臺灣省五十年來林業統計提要》記載，一九四六至一九五年的國有林造林面積達 77,185 公頃（總造林面積 191,737 公頃），伐木面積僅為 40,638 公頃（總伐木面積 60,824 公頃），「伐」僅為「植」的 52.7%（總伐木面積為總造林面積之 31.7%）。<sup>(17)</sup> 這似乎顯示國有林經營的「植」尚有凌駕於「伐」的趨勢。然而，據時人言論，荒廢的林野面積並未減少，至一九五六年已達一百萬公頃左右。<sup>(18)</sup> 此無疑有其矛盾存在。對此，立法院林業考察團設法引用一些「數字背後」的資料，從而指出林管局所列的造林面積，包括了「租地造林」面積。所謂租地造林，係將國有林地放租與民間造林，與林管局自身負責的造林，不能一概而論。<sup>(19)</sup> 再根據林業各單位各季查報的造林面積，林業考察團算出林管局造林面積僅佔全省造林面積的「十分之一強」，對照於林管局所轄林地的廣闊，從而指出：「近年林政當局，卻以造林面積甚多為宣傳，而不嚴格檢定與執行施業方案，實為當前林政之隱憂。」<sup>(20)</sup> 另一方面，森林學者周楨在探討當時六大官營林場（阿里山、八仙山、太平山、竹東、巒大山與太魯閣）的伐木與造林情形後指出：「光復以來，各林場除阿里山林場無老林木可伐，必須造林外，僅巒大山林場植

(15) 戰後臺灣林業當局的政策包括：恢復施業案造林，增加木材生產（1945 年 12 月至 1947 年 5 月）；保重於造、造重於伐（1947 年 5 月至 1948 年 6 月）；加強保林造林、植伐平衡、以林養林（1948 年 6 月至 1953 年 2 月）；生伐平衡（1953 年 2 月至 1958 年 10 月）等。參考王子定，〈臺灣之林業政策〉，收於臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣之林業經營（第一冊）》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1968），頁 5-10。

(16) 岳勳，〈租地造林辦法的實際問題〉，《公論報》，1949 年 6 月 27 日，第 4 版。

(17) 參考臺灣省政府林產管理局，《臺灣省五十年來林業統計提要：民國前六年至民國四十四年》（臺北：編者，1955），頁 110-111、128-130。

(18) 1952 年，美國森林家沈克夫算出臺灣國有林的荒地面積為 220,410 公頃，全臺森林的荒地則為 236,830 公頃。參考沈克夫（Paul Zehngraff）著、康翰譯，《臺灣之林業情形》（臺北：中國農村復興聯合委員會，1953），頁 22。1956 年，杜士伯（George E. Doverspike）等人則指出：「目前約一百萬公頃之草生地、裸地及蓄積不足之林地，應予造林。」參考 George E. Doverspike, Paul Zehngraff, and Hsing-chi Yuan (杜士伯、沈克夫與袁行知), *Forest Resources of Taiwan* (Taipei: Chinese-American Joint Commission on Rural Reconstruction, 1956), p. 1.

(19) 立法院林業考察團，《臺灣林業考察報告》（臺北：該團，1955），頁 128-129。

(20) 同上註，頁 135。

多於伐，其他各林場無不伐多於植。」<sup>(21)</sup> 亦可證諸立法院林業考察團的上述結論。

除了植伐失衡，此時期國有林經營的另一特徵為盜伐的猖獗。一九四八年竟發生盜伐 10,125,465 次，面積 144 公頃；一九四五至一九五五年總計發生盜伐 11,567,604 次，面積 10,519 公頃，為歷年最高記錄。<sup>(22)</sup> 植伐失衡加上熾烈的盜伐，造成臺灣森林景觀顯著且迅速的變貌。當時的臺灣省林業試驗所所長林渭訪曾有下列描述：

光復後，人民曲解自由，對於森林，濫加伐採，林地漫事開墾，鐵道沿線及溪流兩岸之森林，在接收時所見，均皆蓊鬱蒼翠可愛，即有少數開墾地，亦無大傷，今（約兩年時間）則大部份材木，備受凌夷，林樹蕭疎，三三兩兩，不成林相，……漫山赤變，拱木斂形。<sup>(23)</sup>

一九五四年，藉由中美農村復興聯合委員會（以下簡稱農復會）的穿針引線，中華民國政府在美方協助下舉辦「森林資源及土地利用調查」，並於一九五六年出版報告：《臺灣的森林資源》（*Forest Resources of Taiwan*）。<sup>(24)</sup> 該報告指出，臺灣森林覆蓋面積已由戰後初期全島面積的 64% 減少至 55.1%。<sup>(25)</sup> 姑且不論這是否係因森林定義不同所致，<sup>(26)</sup> 就美方提供的照片觀之，童山濯濯，顯示森林變遷之劇烈程度。<sup>(27)</sup>

關於戰後初期國有林的植伐失衡與盜伐猖獗，論者很難不將此與另一顯著現

(21) 周楨，《臺灣之伐木事業》（臺北市：臺灣銀行，1958），頁 150-151。

(22) 參考臺灣省政府林產管理局所列數據計算，《臺灣省五十年來林業統計提要：民國前六年至民國四十四年》，頁 257。必須強調的是，姚鶴年整理有關盜伐的資料，雖宣稱係徵引上述資料計算，然而卻將原資料的「面積」一欄視作「次數」，將「價值」當成「面積」；《重修臺灣省通志卷四：經濟志林業篇》（南投：臺灣省文献委員會，1992）之頁 658-659。特此註之，供作參考。

(23) 林渭訪，〈視察本省山林印象與感想〉，《林產通訊》2: 1 (1948 年 1 月)，頁 3。

(24) 關於此段史實，可參考陳勇志，《美援與臺灣之森林保育 (1950-1965)》，頁 106-118。

(25) George E. Doverspike, Paul Zehngraff, and Hsing-chi Yuan (杜士伯、沈克夫與袁行知), *Forest Resources of Taiwan*, p. 10.

(26) 對於臺灣林地面積大量減少的現象，曾於臺灣臨時省議會第二屆第六次大會中為議員質詢，而農林廳長金陽鎬則答覆此係美方對「森林」的認定標準過於嚴苛所致。參考臺灣省臨時省議會秘書處，《臺灣省臨時省議會第二屆第六次大會專輯》（臺北：臺灣省臨時省議會秘書處，1957），頁 1144。亦可參考陳勇志對此的詮釋。《美援與臺灣之森林保育 (1950-1965)》，頁 116。

(27) 參考 George E. Doverspike, Paul Zehngraff, and Hsing-chi Yuan (杜士伯、沈克夫與袁行知), *Forest Resources of Taiwan*, p. 9.

象——林政與林產分合不定——一併而論。按臺灣的森林經營，自日治時期便可約略分為林政與林產兩部門。就日人體制而言，前者的業務包括官有林野的保護、造林與處分；後者則辦理官營伐木與伐木後之裸露地的再造林。橫亘日治時期，有時林政從屬於林產部門，有時則反其道而行，亦有相當時間呈現平行共治的狀態。此「分合不定」為戰後森林學者視作日治時期森林經營未上軌道之明證。<sup>(28)</sup>

此現象一直延續到戰後初期，一九四五至一九五〇年間林政與林產分合達五次之多。林政部門時併於林產管理局下（一九四五年十二月至一九四七年九月、一九四八年六月至一九四九年五月、一九五〇年十月至一九六〇年二月），時分出由省政府農林處（一九四七年九月至一九四八年五月）及各縣政府管轄（一九四九年六月至一九五〇年十月）。直至一九六〇年二月，農林廳（農林處於一九四九年十二月改制為廳）將林政部門的山林管理所與林產部門的直營林場合併，改組為十三個林區管理處，林政與林產至此方完全統一。<sup>(29)</sup>

論者常謂此分合不定造就了當時國有林經營的失當，此觀點廣見於一九五〇年代森林學者的論述中。陳勇志所撰《美援與臺灣之森林保育（1950-1965）》（以下簡稱陳著），稱得上是近年較以全面視角關照此議題的著作，其中觀點可為此類論述之代表。以下便就此加以分析。

陳著的焦點在於以臺灣森林保育為個案，探討中華民國與美國政府的互動關係。該書結論為：中華民國政府其實相當自主，並不如段承璞等研究者論述的「全然依賴美援」。<sup>(30)</sup> 陳著似有意區分「美國型」與「中華民國政府型」兩類森林經營方式，前者重視森林的保育與水土保持功能，後者則屢以經濟利益為前提，掠奪森林資源。在其分析中，這兩型經營方式相互對抗：美國雖擁有龐大資源與技術，惟中華民國政府「始終未肯放棄以林產收入為核心的經營原則」。陳著賴以認定

(28) 關於日治時期林政與林產分合的史實，可參考王予定，〈臺灣之林業政策〉，頁2-5。他並據此指出：「（日治時期林政與林產）變更頻繁，無固定政策。」然而，劉翠溶、劉士永並不全然同意這樣的說法。他們將日治時期曾推動的林業政策繪表整理，從而指出：「（儘管）執掌森林事務的機關歷經數次更迭，但大部分的政策均為後續者接著推動。」參考 Ts'ui-jung Liu and Shi-yung Liu (劉翠溶與劉士永), "A Preliminary Study on Taiwan's Forest Reserves in the Japanese Colonial Period," p. 28.

(29) 參考劉慎孝，〈臺灣之森林經營〉，頁48-51。

(30) 陳勇志，《美援與臺灣之森林保育（1950-1965）》，頁161-162。

的指標，便是上述的分合不定。<sup>(31)</sup>

此解釋架構之所以成立，係假定林政與林產分別扮演保護與開發的角色。若林政與林產分立，便能相互牽制，森林伐採得以有計畫、有限制的實行，進而達到「植伐平衡」的森林永續經營。但若林政與林產合併，在政府不願放棄林產收入的態度下，林政將難有制衡功能。<sup>(32)</sup> 此解釋架構是否正確？事實上，戰後初期，全臺的國有林可分為四十個事業區，包括 3,665 個林班；其中 898 個林班係由林產管理局經營，其餘 2,767 個林班則售予民間業者伐採。<sup>(33)</sup> 前者是所謂的「林產管理」，歸於林產部門所轄；後者則是「林產處分」，屬於林政部門業務。由實際伐採材積與面積的統計資料可見，林政與林產部門可謂平分秋色；後期林政甚至凌駕於林產部門之上（圖一）。除了林政負有生產的任務外，林產部門亦有其「保林」的政策目標。戰後初期林產部門的功能與日治有一關鍵性差異，即被期待以伐木收益來負擔全臺國有林的造林與保林業務。<sup>(34)</sup> 是故，林政與林產的區別並不能以「保護」及「開發」的簡單方式區分，而「分合不定」也就不復為戰後初期國有林經營失當的原因。

本文的基本假設在於：伐木無疑是導致森林變遷的主要因素之一，而伐後不植，又是當時國有林經營的核心問題。吾人若將規範伐木的制度分別從其所屬的林政及林產部門抽離出來，便不致於被分合不定的現象所惑，從而提出可能的解釋架構。

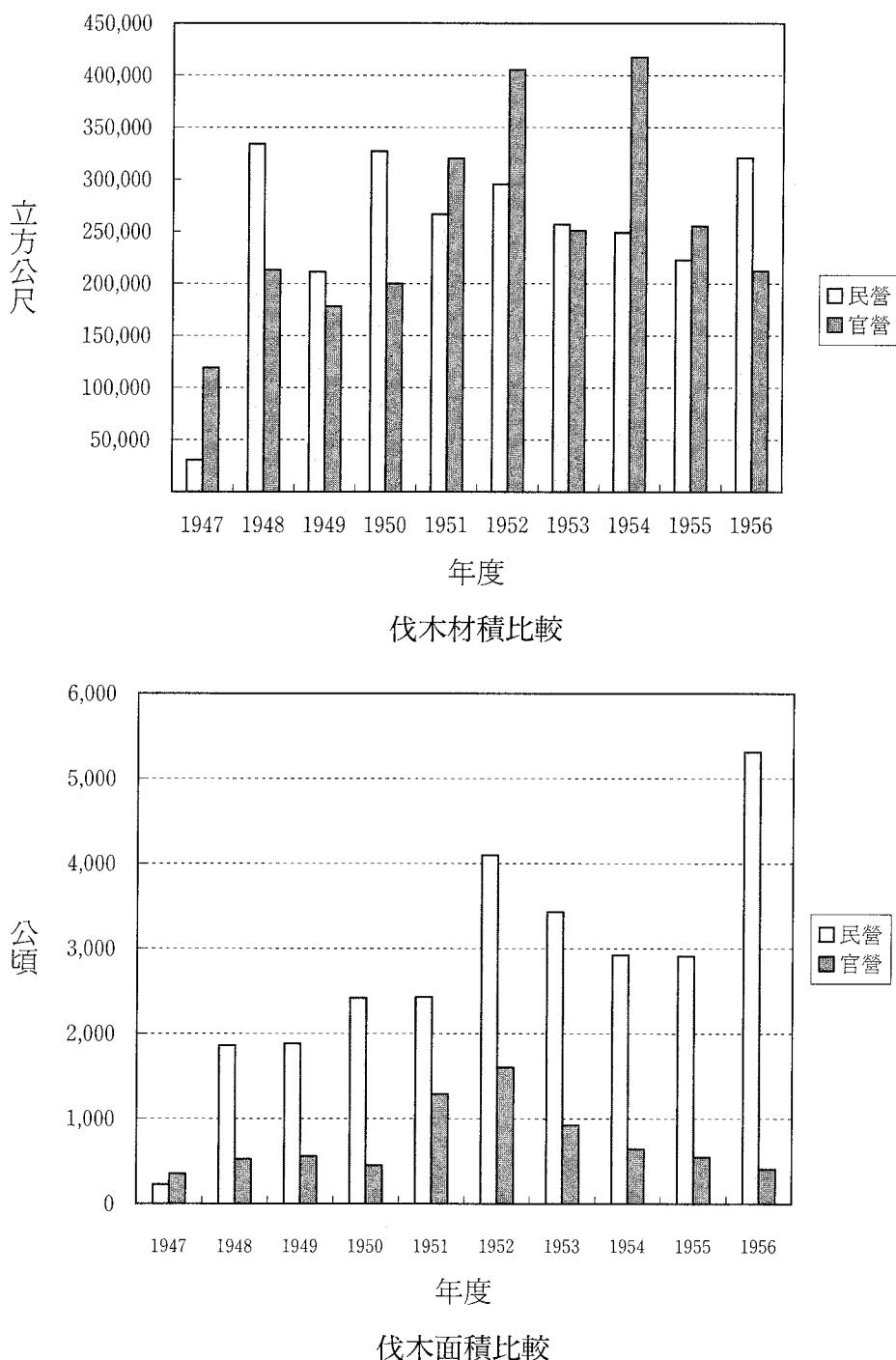
以經營者的屬性區分，戰後國有林伐採制度可分官營與民營兩類，係分別承襲日治時期的「官行斫伐」與「林產物賣渡」而來。下節簡述日治期間這兩類制度的浮現與確立過程，作為戰後國有林伐採制度的背景知識。

(31) 陳勇志，《美援與臺灣之森林保育（1950-1965）》，頁 47-48。這樣的解釋架構並不限於此書，如劉士永亦將此分合不定視為戰後初期國有林經營失當的原因。參考劉士永，〈光復初期臺灣經濟政策的檢討（1945-1952）〉（臺北：國立臺灣大學歷史學系碩士論文，1991），頁 106-107。

(32) 陳勇志，《美援與臺灣之森林保育（1950-1965）》，頁 48-50。

(33) 周楨，《臺灣之伐木事業》，頁 1。

(34) 此即戰後林管局的口號——「以林養林」的真義。參考臺灣省政府農林處林產管理局出版委員會，《臺灣林產管理概況》，頁 86。



圖一 一九四七至一九五六年民營與官營伐木材積與面積比較

資料來源：周楨，《臺灣之伐木事業》，頁 144。

### 三、日治時期官有林伐採制度的浮現與確立

臺灣的森林伐採以民營為開端。從制度面視之，臺灣總督府在以〈官有林野及樟腦製造業取締規則〉確定臺灣林野利權的分佈狀況後，又於一八九六年（明治二十九年）九月二十三日以勅令第三一一號公佈〈臺灣官有森林原野及產物特別處分令〉，規定在十六種情況下，臺灣總督可不用招標，而以隨意契約之法處分官有森林原野及其產物。<sup>(35)</sup> 同年十月府令第四十四號〈臺灣官有森林原野產物賣渡規則〉與四十五號〈臺灣官有森林原野預約賣渡規則〉，將林產物與林地以不同制度分開處分。<sup>(36)</sup> 兩者就此分開發展。<sup>(37)</sup>

府令四十四號內容，首先界定官有林野產物可分主產物與副產物兩類（第一章通則第一條），並詳列兩類產物的次級分類，為勅令三一一號所列情況，做出更明確的定義與延伸。其次，規定林產物賣出可分公賣與特賣兩種，前者將林野產物查定底價，依會計原則公開標售；後者則依勅令三一一號規定，由人民提出願書，指定伐採地區，向政府申請以「隨意契約」特別賣與。<sup>(38)</sup> 橫亘日本殖民統治期間，勅令三一一號與府令四十四號均為官有林民營伐木事業的依歸。

明治年間，官有林產物處分的制度已大致完備，但其運作是否順暢，尚有待一九一四年（大正三年）之林野調查事業配合。該事業確定官、民有林的初步區分，林產物處分的運作方漸趨明朗。然而，一九一五年（大正四年）歐洲戰火燎原，建築用材、鐵道枕木、工廠燃料等需求甚殷，林產物售賣申請願急速增加，

(35) 李文良，〈日治初期臺灣林野經營之展開過程〉，頁155。該段落係轉引自臺灣總督府民政部殖產局，《臺灣林野法規》（臺北：臺灣總督府民政部殖產局，1919），頁43-45。

(36) 李文良，〈日治時期臺灣林野整理事業之研究〉，頁129。惟李氏將〈臺灣官有森林原野產物賣渡規則〉誤植為府令四十五號，而將〈臺灣官有森林原野預約賣渡規則〉誤為四十四號。

(37) 與林產物處分相關的制度包括：〈官有森林原野產物賣渡及官有森林原野貸渡極印規則〉、〈臺灣總督府營林所林產物製品賣拂規則〉、〈臺灣官有森林原野產物賣渡手續〉。與林野地相關者則包括〈臺灣官有森林原野貸渡規則〉、〈臺灣官有財產管理規則〉、〈臺灣糖業獎勵規則〉、〈臺灣樟樹造林獎勵規則〉等。參考李文良，〈日治初期臺灣林野經營之展開過程〉，頁155-156；姚鶴年，《重修臺灣省通志卷四：經濟志林業篇》，頁294、329。

(38) 姚鶴年，《重修臺灣省通志卷四：經濟志林業篇》，頁329。

此即官有林產物處分的「濫給賣時代」。此情形直到一九二二年(大正十一年)，殖產局以一定之樹代金公式計算木材價格，方進入「處分有序」的「革正時代」。<sup>(39)</sup>

相較於民營事業，官營伐木事業則開始較晚。一九一〇年(明治四十三年)二月，第二十六次議會通過阿里山官營事業的修正預算案，總督府向原本以特賣之法獲得阿里山森林經營權的藤田組收買設備。四月十六日，〈阿里山作業官制〉發佈，五月成立阿里山作業所與嘉義出張所，辦理阿里山官行斫伐相關業務。一九一五年(大正四年)，八仙山與太平山相繼加入伐木行列。<sup>(40)</sup>

但是，不論民營抑或官營伐木，國有林伐採真正步上軌道，還有賴一九二五年(大正十四年)開始的森林計畫事業。在歷經一九一〇年(明治四十三年)的林野調查與一九一五年(大正四年)的官有林野整理事業後，尚未利用的官有林野多屬「蕃界林野」。<sup>(41)</sup>透過森林計畫事業，設置準要存置林野限制原住民族生活範圍，因而「獲得自由」的林野地便予以調查、劃定事業區並編製施業案。<sup>(42)</sup>至此依矢內原忠雄的論法：「林產物採取與鳳梨栽培等資本家的企業，乃得興起，資本征服了臺灣全土。」<sup>(43)</sup>

以森林計畫事業編訂的事業區為基礎，殖產局山林課負責編列計畫，接受伐木業者申請以處分林木。一九二七年(昭和二年)，臺中臨時施業案編成，開始售賣東勢、能高、玉山等處的闊葉樹；一九二九年(昭和四年)，依施業案編訂的順序，包括南庄、南投、東勢、宜蘭、羅東、北港溪、恆春、文山、竹東等事業區，陸續實施林產處分。<sup>(44)</sup>

日治時期民營伐木事業雖可用公賣與特賣獲得官有林野的伐採權，但仍以後者居多。此法係由臺灣總督府為獎勵日本資本家來臺投資而設。日籍材商在政府的支持下，挾雄厚資金與設備進駐深山地區，伐採高價的針葉樹。其中臺灣株式會社櫻井組、臺灣興業株式會社、植松木行、南邦林業株式會社等，所投資的望

(39) 社團法人臺灣山林會，《臺灣の林業》(臺北：著者，1933)，頁86-87。關於此公式的討論詳見後文分析。

(40) 陳國棟，〈臺灣的非拓墾性伐林（約1600-1976）〉，頁1045-1046。

(41) 矢內原忠雄著、周憲文譯，《日本帝國主義下之臺灣》(臺北：臺灣銀行，1956)，頁10。

(42) 同上註，頁10。

(43) 同上註，頁10。

(44) 周楨，〈臺灣之森林經營〉，收於臺灣銀行編，《臺灣之林業問題》(臺北：臺灣銀行，1954)，頁37。

鄉山、香杉山、鹿場山、林田山、木瓜山等林場，比起官營者不遑多讓。<sup>(45)</sup> 正如矢內原忠雄所言，林野由日本資本家獨佔及屬於日人資本的比率，更甚於耕地。<sup>(46)</sup> 就林業而言，臺籍資本家多無緣以特賣獲得伐採權。或有，也常因資金短缺，僅能於淺山地區進行闊葉林與薪炭材的經營。<sup>(47)</sup>

如上所述，吾人可約略勾勒出官有林伐採制度演變的軌跡。最初，林野與林產物處分的制度並未分開，但一八九六年公佈府令四十四與四十五號後，兩者就分開規範。官有林野整理事業確定要存置與不要存置林野的區分，初步終結林野處分的業務。<sup>(48)</sup> 但就林產物採取而言，要存置林野的設置僅為開端，後續發展則有待森林計畫事業的展開。森林計畫事業擴增要存置林野面積、劃設事業區並編訂施業案，官營與民營伐木事業所需的制度安排方才完備。一九四五年後，國府延續前述制度，將國有林伐採分為林產管理與林產處分兩類，並以日人編訂的施業案為基礎，寫下戰後的森林伐採史。

## 四、戰後初期林產管理與處分制度的確立與演變

### (一) 戰後接收與重整

一九四五年，臺灣光復。中央政府在臺設置臺灣省行政長官公署（以下簡稱長官公署）。依照是年二月修正公佈的森林法：「國有林由農林部設立林區經營管理之，必要時得委託省市林業機關經營管理」；<sup>(49)</sup> 將日治時期廣達 2,051,443 公頃

(45) 姚鶴年，《重修臺灣省通志卷四：經濟志林業篇》，頁 329-335。

(46) 矢內原忠雄著、周憲文譯，《日本帝國主義下之臺灣》，頁 12。

(47) 參考姚鶴年，《重修臺灣省通志卷四：經濟志林業篇》，頁 329。另外，據王永慶的回憶，亦可約略探知日治時期木材相關行業為日人壟斷的情形：「此一行業在日本統治時代一概操於日本人之手，臺灣人所做的木材相關行業，只是提供勞務性的服務工作，其中少數服務多年，受日本人疼愛的臺灣人，則是替日本人處理一些格外品。這些人在業務上雖然也有若干成就，但是因為都是處理格外品，所以被大家稱呼為『腳騷仔』，由此可見在日本統治時代，臺灣人對於木材行業根本無法有所作為。」參考王永慶，《生根・深耕》（臺北：著者，1993），頁 5-6。

(48) 李文良，〈日治時期臺灣林野整理事業之研究〉，頁 195。

(49) 吳金贊，《中華民國林業法制史》（臺北：正中，1991），頁 363。

的官有林野，委由長官公署經營。<sup>(50)</sup>一九四五年十一月一日，政府派黃維炎負責接收農商局、山林課及臺灣拓殖會社業務；<sup>(51)</sup>十二月八日，農林處林務局成立，黃維炎任首任局長。

此階段的接收工作包括三個方向，首先是日治末期各州廳的山林事務所，共計九所。一九四六年四月至八月間，林務局依序接收，成立十個山林管理所（另增設埔里一所）。其次，接收森林演習所，成立四所模範林場。第三則為官營與民營伐木林場的接收。<sup>(52)</sup>關於此點，茲再詳述如下。

戰後初期，國有林的事業區面積共 1,494,557 公頃，<sup>(53)</sup>區內伐木事業的接收首先是林務局部門：一九四六年九月，農林處成立林產管理委員會，仍隸屬林務局。<sup>(54)</sup>其下再分三組，接收對象包括：(一)原官行斫伐（戰時轉與臺灣拓殖株式會社林業部官商合營）的林場；(二)日人經營之林業會社七十二家，擇其大者由委員會接收，餘則撥交縣營或公營事業經營。<sup>(55)</sup>各組接收情形如表一所示。以此為基礎，林務局依次成立阿里山、八仙山與太平山（包括太平山、大元山、太魯閣山三分場）等林場。其次，部分會社係由林務局的山林管理所系統接收。如表二所示。接收工作完竣後，林務局總資產共 297,288,729.55 元，其中臺股 6,321,266.56 元，日股則多達 290,967,462.99 元。<sup>(56)</sup>

第三，前述七十二家株式會社中，與伐木較無關聯者由縣市政府接收，但花蓮港木材株式會社經營的木瓜山林場為一例外。有鑑於花蓮縣政府財政不裕，長

(50) 姚鶴年，《臺灣省林務局誌》（臺北：臺灣省政府林務局，1997），頁 26。雖說如此，正式的委託直至 1956 年方才具文化。是年八月二十八日，行政院通令臺灣省政府：「茲依憲法第 108 條及森林法第 5 條，國有林經營得交由省市執行及委託省市經營管理之規定，特將臺灣省區國有林委託該省府經營管理。」參考姚鶴年，《臺灣省林務局誌》，頁 145。

(51) 薛月順，《臺灣省政府檔案史料彙編：臺灣省行政長官公署時期(一)》（臺北：國史館，1996），頁 5。惟文中所載黃維炎負責接收「農育局」，應為農商局之誤。

(52) 姚鶴年，《臺灣省林務局誌》，頁 25。

(53) 同上註，頁 26。

(54) 農林處處長趙連芳有意成立一林業企業公司，掌管日人的伐木事業，但黃維炎抗不移交，林產管理委員會為一折衷產物。同上註，頁 24。

(55) 值得注意的是，就民營部份而言，委員會接收的對象均為伐木事業地，並非會社本身。南邦林業株式會社、植松木行、株式會社櫻井組、天龍木材株式會社乃至於臺灣拓殖株式會社林業部，均由臺灣農林股份有限公司所接收。參考薛月順，《臺灣省政府檔案史料彙編：臺灣省行政長官公署時期(一)》，頁 215。

(56) 同上註，頁 263-268。

表一 林務局林產管理委員會的接收概況

組別	組長	接收對象	原經營機關／會社
第一組	黃維炎	阿里山、八仙山、太平山出張所，鹿場山事業地、竹東鎮製材場	臺灣拓殖株式會社林業部
第二組	黃紹基	香杉山、蒲羅灣、麻衣馬來、藤打那事業地。	植松木行
		巒大山	株式會社櫻井組
		嘉義市、豐原及羅東鎮製材場	臺灣拓殖株式會社林業部
第三組	吳志毅	臺北市製材場	天龍木材株式會社、植松木行
		望鄉山事業地、水里鄉製材場、埔里鎮製材場	株式會社櫻井組
		大元山事業地、花蓮港山場	南邦林業株式會社

資料來源：整理自姚鶴年，《臺灣省林務局誌》，頁 24-25。

表二 林務局各山林管理所的接收概況

名稱	地址	資本額(元)	業務內容
臺灣星製藥會社	臺北市樺山町	1,250,000	栽培製藥
持木農場	臺中縣東勢區新社鄉	710,000	造林
渡瀨同族株式會社	臺南縣韭菜宅	550,000	造林加工販賣
藤倉合名會社	臺南縣新庄	648,000	造林
東臺灣咖啡產業株式會社	臺東縣臺東區臺東鎮寶町一七〇	250,000	咖啡栽培
木村咖啡店臺灣事業部	同上	443,358.45	同上
圖南產業株式會社竹山部分	臺東縣竹山（原誤，應為臺中縣竹山）	272,198	造林

資料來源：薛月順，《臺灣省政府檔案史料彙編：臺灣省行政長官公署時期(-)》，頁 216。

官公署乃將木瓜山林場交與經營。<sup>(57)</sup>第四，戰後龐大的公營事業亦為接收單位之一，其對象亦是不以伐木為主要業務的會社。不過，臺灣紙業公司因原料需要，

(57) 立法院林業考察團，《臺灣林業考察報告》，頁 192。

原由臺灣興業株式會社經營的林田山林場亦加以接收，成為公營事業的一環。<sup>(58)</sup>

完成官營伐木事業的重整後，繼而從國家角度言之，該如何分辦民營伐木與當時猖獗的盜伐，則為當務之急。一九四六年，長官公署頒行〈臺灣省限制伐木辦法〉、〈伐木注意事項〉與〈臺灣省國有林產物採取權整理辦法〉。<sup>(59)</sup>這些「本省最早頒行之最具體林務法規」，<sup>(60)</sup>考其內容，首先必須強調，主要規範對象為民營業者；官營、縣營與公營的伐木，均不在此「限制」或「注意」的範圍內。其次，這些法規的目的在於既有採取權的整理與延伸，如〈臺灣省限制伐木辦法〉第五條明定，「本法施行前，曾經核准採伐之森林，應自辦法公佈日起，限二十日將原有計畫證件等交由林務局按照本辦法之規定，加以檢討，重新核准」；另在〈臺灣省國有林產物採取權整理辦法〉第三條中，更精確認定「核准」之定義為「(民國)三十五年八月十一日以前，經本署所屬各機關或前總督府核准取得之國有林產物採取權。」迄一九四九年十一月止，申請登記的廠商計 558 家。<sup>(61)</sup>第三是讓林務局接受各縣市政府與地方團體提出林木伐採之申請（〈限制伐木辦法〉第五、六條），惟目的僅能以：(一)枕木、礦柱原料及建築木材；(二)當地之薪炭材；(三)其他特別需要經行政長官公署核准者（〈限制伐木辦法〉第三條）為限。

一九四七年五月十六日，長官公署改組為臺灣省政府，林務局則改組為林產管理局，仍隸屬農林處。原林務局長黃維炎因木材賣空案遭資遣，省府派留美的水利工程學家唐振緒為首任林管局長。原掌官營伐木事業的林產管理委員會亦遭取消，改為林管局之下作業、供應、枕木等單位的業務，管理阿里山、太平山、八仙山、竹東、巒大山及太魯閣等六大林場。民營伐木的受理於地方由山林管理所、於省則由林政部門的林產處分業務負責。<sup>(62)</sup>接收工作至此告一段落。其後至一九五〇年，林政與林產雖經數次分合，但以官營、民營貫穿國有林伐採的機制均未曾改變。

(58) 金孟武，〈臺灣之造紙工業〉，收於臺灣銀行金融研究室編，《臺灣之造紙工業》（臺北：臺灣銀行，1951），頁 8。

(59) 法規內容可參考姚鶴年，《重修臺灣省通志卷四：經濟志林業篇》，頁 501-505；薛月順，《臺灣省政府檔案史料彙編：臺灣省行政長官公署時期（三）》（臺北：國史館，1999），頁 304-306。

(60) 姚鶴年，《重修臺灣省通志卷四：經濟志林業篇》，頁 501。

(61) 同上註，頁 691。

(62) 姚鶴年，《臺灣省林務局誌》，頁 33。



圖二 一九五五年官營林場與山林管理所管轄林地之木材蓄積分佈

資料來源：參考立法院經濟委員會林政考察團，《臺灣省林政考察記錄》（臺北：該團，1955）的附圖與 George E. Doverspike, Paul Zehngraff and Hsing-Chi Yuan (杜士伯、沈克夫與袁行知), *Forest Resources of Taiwan* 之圖一套疊而成，並依縣市界加以校正。

說明：1. 官營林場：A. 竹東；B. 太平山；C. 八仙山；D. 太魯閣；E. 巔大山；F. 阿里山。

山林管理所：I. 新竹；II. 臺北；III. 臺中；IV. 花蓮；V. 臺南；VI. 臺東；VII. 高雄。

2. 戰後初期原設山林管理所十所，但 1950 年後將山林管理所的轄界依縣市界重劃，改為七所。

戰後官民營伐木業的基本性格深受戰後接收方式的影響。首先，原由臺灣總督府與資本家壟斷的高價、高蓄積之針葉林區，除了少數例外，幾乎全被收編為官營林場，由林管局直營。<sup>(63)</sup> 民營業者的處境則與日治時期類似，僅能在淺山地區活動，以低價、低蓄積之闊葉林為施業對象。其次，上述之針葉、闊葉林區，深山、淺山等生態與空間的區隔（參考圖二），亦影響了官民營伐木業於市場的分工。由表三可見，官營伐木事業的針葉樹產量佔全省針葉材產量的 72.02%，而針葉材又為當時主要之用材來源，<sup>(64)</sup> 可見官營事業之於全國用材市場的影響力。民營伐木事業的產量則佔全國闊葉材之 90.61%，闊葉材主以製成薪炭材為主，推測民營伐木事業獨佔了薪炭材市場，應屬合理。上述的這些區別，影響了官民營伐木事業日後的角色扮演至深。

## （二）官營伐木事業的展開

接收工作尚未完竣，身為臺灣最主要用材生產單位的林務局，已須肩負省內與大陸高漲的木材需求。

一九四六年，臺灣正自戰火中復原，大陸內戰卻如火如荼地展開；國民政府無暇致力於臺灣的重建工作，反以調度鉅額軍費為主要財政任務。在國府「打完內戰」的政策目標下，換穿「國家資本」的公營事業一方面透過「銀行中的銀行」——臺灣銀行——的鉅額放款，迅速恢復生產；另方面在當時惡性通貨膨脹下，「積極」帶領物價騰貴，「成為到處掠取臺灣經濟剩餘而注到中國本土內戰的龐大經濟裝置。」<sup>(65)</sup> 然而，相較於這些事業的做法，林務局此階段的任務似非以「營利繳庫」為要，更重要的毋寧是確保原木供應無虞，一方面輸出大陸，因應內戰所

(63) 木瓜山與林田山林場於戰後初期雖未納入林管局直營體制，但在 1952 年後隨著林班特賣制的取消，這兩處林場的經營權亦為林管局收回，全臺官營伐木事業至此幾為林管局直營系統的控制之下。另外，這兩處林場於戰後初期的營運均不以提供原木為要，且不被納入當時林管局的木材配售體系中辦理。是故，本文其後的分析若非特別註明，蓋以「官營」來指涉林管局的直營伐木事業。此種林管局主導的情形直至 1959 年方有所改變。是年，省營的大雪山林業公司與國營的行政院國軍退除役官兵就業輔導委員會臺灣橫貫公路森林開發處相繼加入伐木行列。關於此段史實，可參考姚鶴年，《重修臺灣省通志卷四：經濟志林業篇》，頁 818-822。

(64) 主因當時臺灣欠缺木材防腐技術所致。針葉樹具備的天然防腐功能，使其成為主要的建材與枕木來源。

(65) 劉進慶著；王宏仁、林繼文、李明峻譯，《臺灣戰後經濟分析》（臺北：人間，1995），頁 29。

表三 一九四八至一九五五年官民營伐木業生產之針闊葉材積  
與全省總產量比較

單位：立方公尺

年度	官營伐木事業*		民營伐木事業*		全省木材總生產量**	
	針葉材	闊葉材	針葉材	闊葉材	針葉材	闊葉材
1948	86,053	7,507	67,287	139,938	153,341	147,444
1949	82,380	6,782	31,789	125,843	114,169	132,625
1950	111,635	6,899	44,053	164,103	155,688	141,002
1951	134,751	22,835	56,558	154,303	191,309	177,138
1952	176,257	23,330	59,318	189,665	235,574	212,996
1953	173,614	16,418	69,142	203,700	242,757	220,117
1954	207,592	28,516	56,530	184,184	265,007	212,776
1955	218,742	24,669	77,100	160,445	295,841	185,113
總計	1,191,024	136,956	461,777	1,322,181	1,653,686	1,459,211
佔全省該類材 總產量比例	72.02%	9.39%	27.98%	90.61%	100%	100%

資料來源：\*參考周楨，《臺灣之伐木事業》，頁148編製；\*\*參考臺灣省政府林產管理局，《臺灣省五十年來林業統計提要：民國前六年至民國四十四年》，頁156-157編製。

需；<sup>(66)</sup>另方面又須供應公營事業的原料、設施等用材，以確保其事業體系的維持、擴大並創造利潤。以下分從「枕木的供給與因應」及「配售制度的浮現與變遷」兩項議題，探索此時期官民營伐木事業之角色與互動關係的變動。

### 1. 枕木的供給與因應

戰後的枕木需求主來自省外與省內兩方面。就前者而言，正陷於大陸內戰的國府，亟需枕木恢復戰爭所須的交通設施，但因外匯的缺乏，無法向國外購得木材，主要的木材來源——東三省（吉林、遼寧、黑龍江）則陷於內戰。甫被納入大陸經濟圈的臺灣，頓時成為國府需索木材的對象。另外，又因當時臺灣尚未受

(66) 但木材出省並非毫無限制。據省府於1947年七月二十二日公告實施的〈臺灣省木材調節方案〉，其中第二條第二款便規定：「所謂供給省外之木材，專指供應交通部、經濟部、國防部、資源委員會四國家機關所需用之枕木或紡織用具，或兵工材料，或建築用材等用材。」參考〈臺灣省政府公報〉，第20期（1947年7月），頁309-312。

到大陸的經濟崩潰波及，木價常僅為大陸的四分之一，<sup>(67)</sup> 於是，「交通部及各鐵路局，群趨臺灣，爭先採購。」<sup>(68)</sup> 不乏民營業者先與其訂約提供木材，再向林務局申請伐採國有林，但在期限截止後難以滿足買方需求，「影響市場貨價激漲，情形至為紊亂。」<sup>(69)</sup> 有鑑於此，陳儀曾做出四點指示：(一)通知交通部本省可輸出枕木之數量；(二)由交通部決定各申請者之分配數量與優先順序，並通知本省；(三)在交通部未作統籌決定之前，臺灣省枕木暫緩輸出；(四)將上述三點通知交通部，並敘明分別請求之流弊。<sup>(70)</sup> 一九四六年十一月十七日，交通部要求枕木一百一十三萬根，林務局奉命供應，與貿易局、鐵路管理委員會、臺灣銀行、農林處及枕木生產業者共同辦理。然而，省外的需索急如星火，省內也是同樣殷切。臺灣省鐵路管理委員會申請枕木八十萬根，以供替換；糖業公司每年的製糖季約需枕木五十萬根，一九四七年曾一次求索一百萬根。<sup>(71)</sup>

臺灣的木材供給向稱不足，自日治時期起便依「出賣檜材購買松杉」的貿易原則，對日輸出檜木，又自日輸入大量且價廉之木材。<sup>(72)</sup> 但戰後臺灣自日本經濟圈中剝離，為了撙節外匯不得進口木材，而省產材又有禁止出口的規定；顯示上述貿易原則已難運作，林管局勢必要負起提供省內外用材的任務。然而，身為主要用材供給者，林管局卻苦於缺乏運輸裝備，難以將日人遺留的木材運出。農林處處長趙連芳曾於臺灣省行政長官公署第二十九次政務會議中指出：「木材運輸問題已達最困難階段。山上堆積木材在二百五十萬石以上，因無法運出，逐漸腐爛，而木材工廠則原木奇缺，引為苦事。……木材運輸工具，在高山賴鋼索，在山坡賴輕便臺車。而今鋼索及輕便鐵道之機車多已毀敗，因此運輸頓告困難。」<sup>(73)</sup> 甫任林管局長的唐振緒於是積極申請外匯，添購設備以恢復生產；聯合國善後救濟總署亦補助林管局集材用鋼索。<sup>(74)</sup> 但在外匯奇缺、物價高漲的局勢下，購得的

(67) 參考〈臺灣省政府公報〉，第 20 期，頁 309。

(68) 臺灣省政府林產管理局枕木組，〈本省枕木生產與供應〉，《林產通訊》2:1（1948 年 1 月），頁 26。

(69) 同上註，頁 26。

(70) 同上註，頁 26。

(71) 臺灣省政府農林處林產管理局出版委員會，《臺灣林產管理概況》，頁 116-118。

(72) 矢內原忠雄著、周憲文譯，《日本帝國主義下之臺灣》，頁 62。

(73) 薛月順，〈臺灣省政府檔案史料彙編——臺灣省行政長官公署時期（三）〉，頁 510。

(74) 張韶初，〈本局器材之購置與補充〉，《林產通訊》2:1（1948 年 1 月），頁 34、37。

物資極為有限，而善後救濟總署撥交的鋼索「（原本）不作集材之用，其直徑大小不合，故一經使用，不久即斷，此各林場引之為痛。」<sup>(75)</sup>

林管局成立後，接管原屬農林處的枕木供應委員會，設枕木組辦理相關事宜。一九四七年十月六日，林管局奉省府核定實施〈臺灣省林產管理局加強枕木生產供應及管制方案〉，限定枕木供應的對象暫以交通部、臺灣省鐵路委員會、臺灣糖業公司等機關為原則。然而，枕木的需求可分針闊兩類，省內的單位如糖業公司，多半要求配給針葉樹的檜枕；省外的需求則以闊葉樹枕為主。針葉樹材雖由林產管理局掌握「十之八九」，但「全省營建用材均仰林管局供應，用為枕木，殊為可惜」；<sup>(76)</sup> 而闊葉林更為民營業者之主要根據地。為了滿足省內外多樣及緊迫的木材需求，林管局勢必要與民營業者有所互動。但一九四七年九月四日，農林處下設林務科，接收林管局的山林管理所與林政、林產、經理等三課業務，闊葉林的處分因而不受林管局管轄。林管局所轄之林地僅為國有林面積的 8.1%。<sup>(77)</sup> 管轄林地面積的緊縮，顯為林管局提供省內外木材需要的政策目標，投入了變數。

為了進一步整合林政與林產部門的增產目標，〈加強枕木生產供應及管制方案〉要求農林處林務科應迅速調查核准林班（第一條），凡屬天然林且運輸設施不感困難的林班應盡量開放砍伐（第二條）。國有林伐採的申請，除了薪炭林與造林用途外，應以承製枕木為目的。復又規定針葉樹應將許可用材材積的 15% 製成枕木，闊葉樹則為 50% 以上（第十三條）。業者製成枕木後，一律由林管局照公定價格收購，不准私相買賣（第十五條）。若須輸出枕木，則應先向林管局請領枕木輸出證明書，經臺灣省物資調節委員會批准後方得輸出（第十六條）。<sup>(78)</sup> 除此之外，林管局亦設相關配套措施以嘉惠業者，允許業者在繳交 20% 的保證金後，即可領取全部貨款；而在枕木製成後的運輸工作，亦由林管局「代為斡旋」。前述交通部一百一十三萬根枕木的訂單，便是在林管局與業者的「通力合作」下完成任務。<sup>(79)</sup> 茲將一九四七至一九五五年官民營伐木業提供的枕木材積整理於表四，以佐證民

(75) 梁希、朱惠方，〈臺灣林業視察後之管見〉，收於臺灣省政府農林處林產管理局出版委員會編，《臺灣林產管理概況》，頁 275。

(76) 黃範孝，〈三十七年度本局業務計畫之展望〉，《林產通訊》2: 1 (1948 年 1 月)，頁 30。

(77) 臺灣省政府農林處林產管理局出版委員會，《臺灣林產管理概況》，頁 86。

(78) 同上註，頁 27-29。

(79) 同上註，頁 116-117。

表四 一九四七至一九五五年官民營伐木事業  
所生產的枕木材積比較 單位：立方公尺

年度	官營伐木事業	民營伐木事業
1947	—	15,153
1948	1,753	25,445
1949	1,960	18,453
1950	3,406	16,987
1951	4,204	14,403
1952	4,016	13,543
1953	2,441	10,299
1954	1,650	8,046
1955	1,055	7,217
總計	20,485	129,546

資料來源：臺灣省政府林產管理局，《臺灣省五十年來林業統計提要：民國前六年至民國四十四年》，頁 222-223。

營伐木業於枕木生產的重要性。

隨著大陸的戰事告急，臺灣又被剝離大陸經濟圈，來自省外的枕木需求漸次減少，省內就枕木的需求則與其他用材一併納入配售制統籌，詳如下節分析。

## 2. 配售制度的浮現與變遷

戰後初期的木材供給有限，總籌官營伐木的林產管理委員會以「批售」之法因應。所謂批售，係根據當時市價制定公價，接受各單位、團體與材商申請，收款後批給木材。儘管陳儀曾於一九四七年二月下令：「林務局林產管理委員會即日起不准直接批售木材與商人，如有需要出售之木材，均應交由貿易局出售。」<sup>(80)</sup>但管理委員會各組並未遵辦，而「藉口財政困難，未向銀行借款自力維持」，<sup>(81)</sup>終

(80) 臺灣省政府林產管理局，〈處理前林產管理委員會木材賣空方案〉，《林產通訊》1: 1 (1947 年 9 月)，頁 3。

(81) 同上註，頁 3。

於釀成嚴重的木材賣空案，至一九四七年共積欠各方十萬石以上的木材。<sup>(82)</sup> 公價原為穩定木材市價而訂，較市價為低，從一九四五年十一月迄一九四七年七月，一共調整公價三次。最後一次調整，隨著木材市價逐步上揚，市價與公價已相差四倍，「不肖之徒，以利之所在，願以一半以上之貨款作為賄賂鑽營之資，以求木材配售之獲准。蓋雖因如此，仍有四分之一之利益可得也。」<sup>(83)</sup>

面對此等局面，林管局一方面成立業務清查團，清理前林務局舊案，另方面訂定〈木材價格調整方案〉與〈木材配售辦法〉；前者係參照木材市價斟酌訂定公價，若市價高出成本，依全省平均市價的八折訂定，若成本高出市價，則依成本定之。<sup>(84)</sup> 後者則包括定量、定期與臨時配售等三種方式，若有餘額再舉行不定期標售。詳如表五所示。

表五 林管局木材配售制之方式、對象與方法

配售方式	配 售 對 象	方 法
定量配售	本省公營造船、造紙、火柴、農機具、合板等生產機構之工業用材	經林管局審核後定量配售之
定期配售	1. 政府機關及公營機構之各種直營工程用材。 2. 私營造船漁業土木建築等同業公會及建築合作社。 3. 製材工業同業公會之加工用材。	經林管局審核後，每年二、四、六、八、十、十二月內配售之。
臨時配售	1. 政府機關及公營機構緊急需要者（指臨時奉令興辦之工程而言）。 2. 其他一般緊急需要建築者（指各種災害復興及公教人員自建住宅而言）。	經林管局審核後隨時配售之

資料來源：臺灣省政府農林處林產管理局出版委員會，《臺灣林產管理概況》，頁 19-20。

(82) 臺灣省政府林產管理局，〈處理前林產管理委員會木材賣空方案〉，頁 3。王永慶對當時木材賣空案的發生過程，有著下列描述：「當時全省上至軍方下至鄉鎮公所各級學校，不管有無建築之需，都交代劃圖偽造提出申請，全部交由商人包辦圖利，商人為了透過申請機關取得木材營利，就要支付一筆好處給申請機關，然後再向林產管理局〔原誤：應為林務局〕主辦單位談條件，請其指定有利的樹種及交貨林場，造成大家有利可圖，大發其財，最後導致濫發提貨單，爆發了當時林產管理局局長洪維炎〔原誤：應為林務局局長黃維炎〕的木材賣空案。」參考王永慶，《生根・深耕》，頁 6。

(83) 臺灣省政府林產管理局，〈本局第一次會議記錄〉，《林產通訊》1: 1 (1947 年 9 月)，頁 12。

(84) 臺灣省政府農林處林產管理局出版委員會，《臺灣林產管理概況》，頁 100。

然而，林管局各林場的設施既未恢復，「生產木材數量有限，而各方之需要無窮。」<sup>(85)</sup>在此僧多粥少的局面下，林管局宣稱：「因政府機關及公營機構之復興工程，皆刻不容緩，……故本局配售木材為盡量供應政府機關，遂不得不限制一般商用者也。」<sup>(86)</sup>事實上，除了政府機關、公營事業單位外，軍事機關雖未列於表五的配售對象中，卻是一個配給量凌駕於其他單位的需求者（參考表六）。軍事機關獲得木材的方式，係透過臨時配售之「審核後隨時配售」，獲得其優先權。<sup>(87)</sup>

表六 一九四九至一九五二年各機關單位獲配之木材材積

單位：立方公尺

年份	軍事機關		行政機關		教育機關		公營事業		民間組織	
	原木	製品	原木	製品	原木	製品	原木	製品	原木	製品
1949	19,428	8,174	2,879	1,144	6,839	3,341	37,217	11,269	711	1,310
1950	27,071	4,930	2,814	776	9,257	2,516	7,778	771	5,704	4,236
1951	27,950	7,419	6,438	1,583	29,953	11,121	25,909	4,962	12,480	9,317
1952	17,038	31,066	7,509	4,187	13,300	9,940	28,569	2,627	28,236	11,995
總計	91,487	51,589	19,640	7,690	59,349	26,918	99,473	19,629	47,131	26,858

資料來源：臺灣省政府林產管理局，《臺灣省五十年來林業統計提要：民國前六年至民國四十四年》，頁236-241。

一九四九年大陸戰事失利，大批軍民與企業輾轉來臺，木材供應更形短缺。一九五一年爆發嚴重木荒，在供給有限需求暴增的情勢下，林管局呈請省府核准組織全省木材分配機構，邀請海軍總司令部、空軍總司令部、聯勤總司令部、兵工署、防衛材料動員會、生產事業管理委員會、物資調節委員會、建設廳、農林廳等機關共組木材分配審核委員會，訂定〈木材分配審核辦法〉，限定全省木材的配給依照軍方、公營與民間順序，除了特殊緊急用木材由政府特准配售外，其餘暫停配售。<sup>(88)</sup>又因之前公價訂定方式頗難順應市價進行調整，乃在一九五一年末訂定〈木材牌價出售辦法〉，規定每月每旬掛牌一次，配售一次，牌價以比各林場所在地平均市價低廉15%為原則。後期又為了預防木材轉售與套購情事，配售

(85) 臺灣省政府農林處林產管理局出版委員會，《臺灣林產管理概況》，頁115。

(86) 同上註，頁109。

(87) 同上註，頁109-115。

(88) 李寶熙，〈一年來的木材供應概況〉，《林產月刊》11: 1/2 (1951年2月)，頁45。

軍公教人員的木材以製品<sup>(89)</sup>為主，惟受限於林管局製材能力，各機關的配材仍為原木。<sup>(90)</sup>

綜觀上述制度的變遷，可見以公價或牌價為基準的木材配售方式，可說是在直營木材供給不足的限制下，一方面以制度確保軍事與公營機關的原料供應無虞，另方面因國家壟斷了高價的針葉樹材來源，可用平價供應民間木材公會。藉此，配售制企圖穩定且控制木材市價，避免公價或牌價隨著市價步步上揚，造成軍方與公營事業取得木材的困難，以達「配售公平，材得其用，……安定民生，裨益建設」之效。<sup>(91)</sup>

配售制的功能可否發揮，端賴公價或牌價與市價的差距可否準確估計。然而戰後初期，市場管制的措施導致市場常成為多重結構，<sup>(92)</sup>此種情形亦反映於木材市場。按木材市價至少為下列因素決定：一則是以林管局配與各木材公會的木材；其次是由軍公營機關流入市場的黑市木材；第三則是民營伐木業自行生產的原木。就前兩點而言，儘管林管局依木材配售辦法規定，得對「各地木業及其他有關之同業公會，是否將配得之木材，公平配給會員，會員是否以合理價格售出，皆有監督管制之權；……各公營機構申請配材，是否屬於必須，以及使用是否正當，亦皆有詳細考察之必要。」<sup>(93)</sup>然而，據當時臺灣省臨時省議會議員的質詢內容，實際效果應屬有限。<sup>(94)</sup>至於民營木材的市價變動，更在林管局的控制範圍外。

木材市場的多重結構加上戰後的惡性通貨膨脹，為配售制的推動更添變數。表七並列了日治至戰後初期（一九三七至一九四九年）臺北市木材、木炭、米價與物價零售指數的變動。首先觀察木炭、木材與物價指數的關係。由表七可見，

(89) 山地搬出之原木經大割、中割與橫切後，便是所謂的製品材。製品依橫斷面的寬厚之比可分為板類、割材類與角材類三種。參考周楨，《臺灣之伐木事業》，頁43。

(90) 同上註，頁15。

(91) 臺灣省政府農林處林產管理局出版委員會，《臺灣林產管理概況》，頁115。

(92) 劉進慶著；王宏仁、林繼文、李明峻譯，《臺灣戰後經濟分析》，頁233-238。

(93) 臺灣省政府農林處林產管理局出版委員會，《臺灣林產管理概況》，頁115。

(94) 參考臺灣省臨時省議會秘書處，《臺灣省臨時省議會第一屆第二次大會專輯》（臺北：臺灣省臨時省議會秘書處，1952），頁772-773；臺灣省臨時省議會秘書處，《臺灣省臨時省議會第一屆第三次大會專輯》（臺北：臺灣省臨時省議會秘書處，1953），頁665-666。關於配售制運作引發的貪污情事，參考後文分析。

表七 一九三七至一九四九年臺北市木材、木炭零售價格指數與物價總指數之比較

年度	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944
木材零售指數*	100	132.20	157.45	144.54	158.57	165.28	216.28	289.24
木炭零售指數*	100	103.93	103.76	104.44	106.50	108.03	146.50	199.46
白米價格指數**	100	101.90	114.30	117.60	125.90	130.00	132.50	140.80
零售物價指數**	100	111.70	129.60	152.10	154.90	164.80	285.20	559.20

年度	1945	1946	1947	1948	1949 年上期	1949 年下期
木材零售指數*	427.58	5,213.95	25,969.89	199,227.42	1,390,254.40	19,346,400.00
木炭零售指數*	1,028.03	3,929.40	32,139.15	272,082.62	5,014,245.01	18,233,600.00
白米價格指數**	3,855.80	12,228.30	36,576.00	127,639.60	5,829,166.67	11,889,333.33
零售物價指數**	2,965.10	9,683.60	43,809.70	243,280.00	6,180,251.30	21,489,333.33

資料來源：\*參考林渭訪、薛承健，《臺灣之木材》（臺北：臺灣銀行，1950），頁 66–67 編製。

\*\*參考黃登忠，《臺灣百年糧政資料彙編第一篇：一百年來臺灣糧政之演變》（臺北：臺灣省政府糧食處，1997），頁 6-6、6-10、8-91 編製。

日治時期木炭的漲勢小於木材，而木材漲勢又小於物價。但在戰後初期一九四五至一九四九年上半年間，木材與木炭分別上漲 3,251.45 倍與 4,877.53 倍，米價與一般物價則分別上漲 1,511.79 倍與 2,084.33 倍；一九四九年下半期與上半期相較，因本省煤炭限制出口以供應家庭之用，木炭漲勢稍緩，僅上升 3.64 倍，但木材卻暴增 13.92 倍，遠高於僅上升 2.04 倍的米價與 3.48 倍的物價。

木材公價的拿捏必須在木材市價與一般物價中求取平衡：若木材公價的調整落於物價上漲速度之後，林管局便可能陷入入不敷出、生產難以維持的窘境；<sup>(95)</sup>若木材公價與市價相差過鉅，則黑市、囤積、壟斷居奇等舉動將難以遏抑。<sup>(96)</sup>自

(95) 如林產管理局在 1948 年 7 月 3 日的技術小組會議中指出：「(例如) 木材生產部門最重要之鋼索，與民國二十六年比較，漲 5,550 倍，其他一般物價指數也增到一千五百餘倍，但木價只漲到 570 倍。木材從山上運下來配售，往往不夠開支器材及管理費用，遑論盈餘從事造林。」參考臺灣省政府林產管理局，〈本局臨時技術小組會議記錄〉，《林產通訊》3: 7 (1948 年 8 月)，頁 11。

(96) 王興乾指出：「尤以(直營林場)生產的木材盡被軍公機關配去，致民用部份不能普遍供應，致軍公用材之提單成為業商爭奪的對象，提單轉賣及期貨交易之風，因此盛行，漸漸賦予提貨單以股票之特性，導致中間商、經紀人、暨過去根本與木材毫無因緣的人士，亦斥資進入木材市場，興風作浪。」參考王興乾，〈木材的生產與銷售〉，《臺灣森林》4: 11 (1959 年 11 月)，頁 1。

一九四六年二月至一九五〇年二月間，林管局總計調整木材公價二十次，第二次與第一次的公價相比，高達一萬一千餘倍（表八）。（<sup>97</sup>）

然而，上述公價調整，對於木材市場有何影響？在戰後初期的經濟混亂中，掌握臺灣大部份資源的公營事業，一但漲價，不啻為一般物價上漲的「主要領導者」。（<sup>98</sup>）林管局既獨佔省內用材市場，調價導致市價飛躍，極為可能。當一九四八年八月十九日財政經濟緊急處分令解除，諸物價「如飛箭般爭先恐後地暴漲」，林產管理局之木材公價於一九四八年下半年起亦開始調漲，且漲幅十分驚人（表八），此與劉進慶就當時公營事業價格波動的觀察相符。（<sup>99</sup>）表九將一九四六年至一九五〇年的木材公價與平均市價並列，雖無更細緻的資料可資反映兩類價格的變動關係，然可大致獲得一個結論：即木材公價與平均市價相較，年初會顯得較低，但年末則凌駕之；隔年年初市價復將超越公價，週而復始，公價似有引領市

表八 一九四六至一九五〇年歷次木材公價指數

次數	執行日期	指數	次數	執行日期	指數
1	2/20/1946	1.00	11	8/13/1948	40.91
2	5/17/1946	2.56	12	11/8/1948	129.21
3	12/6/1946	2.84	13	11/21/1948	352.33
4	1/11/1947	3.20	14	3/2/1949	581.50
5	7/11/1947	13.24	15	3/16/1949	12,89.20
6	10/7/1947	17.46	16	5/2/1949	1,749.45
7	11/9/1947	28.31	17	6/26/1949	3,687.30
8	1/1/1948	40.80	18	9/16/1949	5,227.03
9	4/1/1948	40.99	19	11/10/1949	6,523.77
10	5/26/1948	39.99	20	2/13/1950	11,295.38

資料來源：林渭訪、薛承健，《臺灣的木材》，頁 62。

(97) 林渭訪、薛承健，《臺灣之木材》，頁 62。

(98) 劉進慶著；王宏仁、林繼文、李明峻譯，《臺灣戰後經濟分析》，頁 37。

(99) 同上註，頁 36-37。

表九 一九四六至一九五〇年木材公價與市價之比較

年度		1946			1947				1948		
公價	針一級木	1,054	2,734	3,453	4,137	17,418	21,007	36,043	46,460	46,460	57,300
市價	扁柏	2,731.26			13,259.99				164,433.32		
	紅檜	2,731.26			13,259.99				142,417.13		
	肖楠	2,731.26			13,426.36				132,866.00		

年度		1948(續)			1949*			1949**			1950**
公價	針一級木	57,300	171,800	440,000	726	1,788	2,400	107.6	148.7	203.20	401.00
市價	扁柏	164,433.32			935.655			461.21			771.43
	紅檜	142,417.13			810.379			401.00			771.43
	肖楠	132,866.00			787.620			285.11			566.88

資料來源：林渭訪、薛承健，《臺灣之木材》，頁 52-63。

說明：1. 林業界習稱的針一級木，即指扁柏、紅檜、肖楠等樹種，故將兩者並列，以資反映木材公價與市價的互動。

2. 1946 至 1948 年的單位是（臺幣）圓／立方公尺；\*表示（臺幣）千圓／立方公尺；\*\*表示（新臺幣）圓／立方公尺。

3. 針一級木的公價為其素材價格。素材係以長度 2 公尺以上 5 公尺未滿，末端直徑 45 公分以上 60 公分未滿為標準。

價上升的傾向。<sup>(100)</sup>

一九五一年爆發的嚴重木荒，木價更為激漲。表十呈現了木材公價、木材與木炭市價和一般物價平均指數的變動。在一九四九年上期之前，木材公價的漲勢一直高於市價，而木炭漲勢更高於公價，但一九四九年下半期後，木材市價開始激漲，公價瞠乎其後。其後林管局雖於一九五一年將公價制改為機動性的牌價制，然而由圖三之一與三之二可看出，僅部份年度市價與牌價的差距保持在法定的 15% 內，顯示配售制所宣稱的功能與實際運作間，將有極大落差。

市場的多重結構與惡性通貨膨脹，導致木材牌價與市價的差距難以掌握，從

(100) 王興乾曾如此回顧戰後配售制度與市價的關係：「光復以還，百廢待興，公私建設，需材孔亟，加以舊式的配售制度，造成提貨單的轉賣與投機，益使市價哄抬。木材廠商為求把握更多的提貨單或權利計，無不竭力籌措資金，並不惜求諸高利貸者，以作孤注一擲！」參考王興乾，〈木材的生產與銷售〉，頁 3。

表十 一九四六至一九五〇年木材公價與市價、  
木炭市價與物價指數之比較

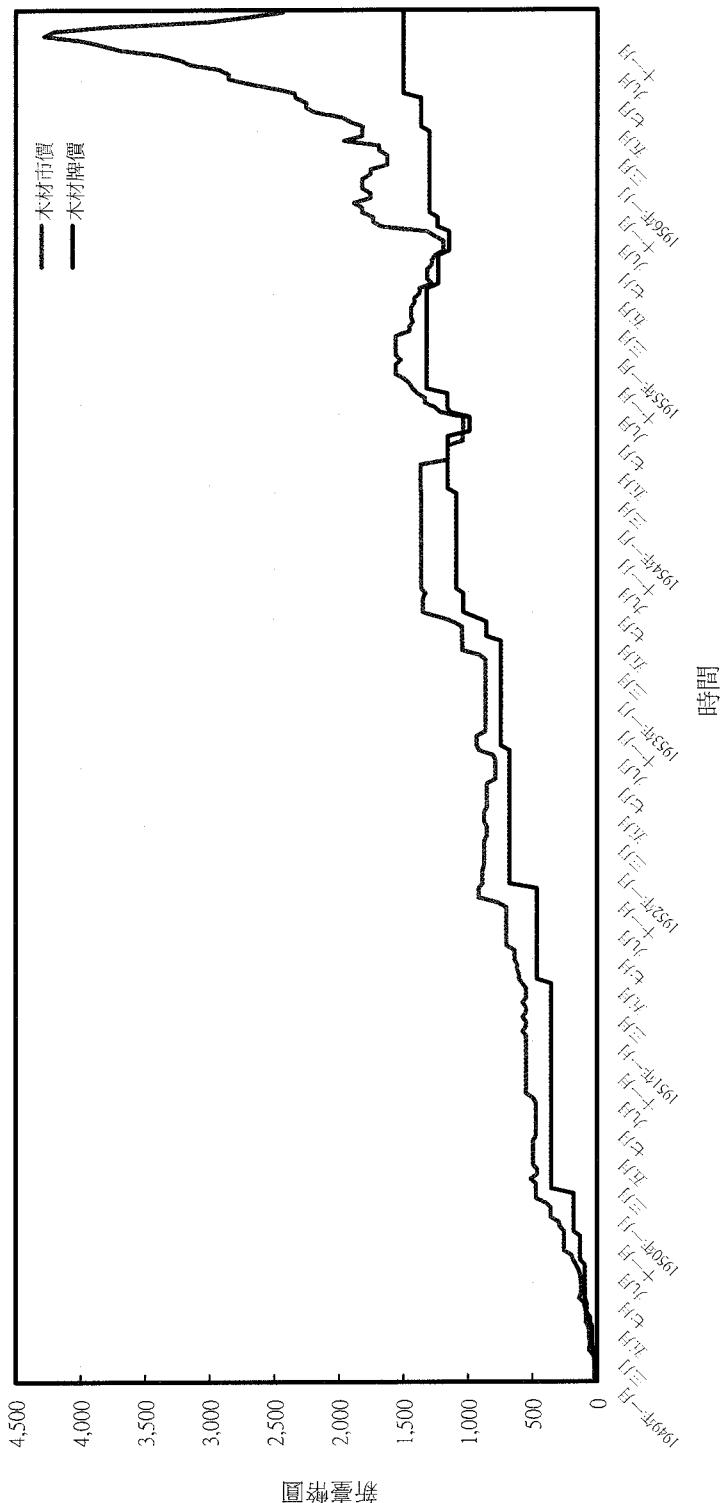
	1946	1947	1948	1949 年上期	1949 年下期	1950
木材公價平均指數	100.00	536.85	4,035.55	67,577.50	239,308.05	547,442.45
木材市價指數	100.00	498.08	3,821.05	26,664.13	371,050.74	737,030.47
木炭市價指數	100.00	817.91	6,924.28	127,608.41	464,030.13	543,787.86
物價總指數	100.00	452.41	3,889.07	63,808.46	213,028.21	377,033.33

資料來源：林渭訪、薛承健，《臺灣之木材》，頁 68。

而造成配售制運作的窒礙。另外，配售制以「軍、公、民」的優先順序配給木材，更是影響其運作的不確定因素。假設沒有此一優先順序的規定，且林管局能適當調控配與各機關單位的材積，於牌價低落時多配給民間以進入木材市場，高漲時則多配給軍方與公營事業，則配售的功能尚可部份發揮。然而，圖四顯示了戰後初期軍事機關、公營事業與民間實際的配售材積。一九四九年至一九五九年的十年間，公營事業配售材積的變動平緩，變動較大者為軍事機關與民間兩條折線。一九五四年前，這兩條折線的變動較為類似，而一九五四至一九五七年則呈對稱式的變動。

若吾人配合當時木材供需政策以審視牌價與市價差距的形成原因，則可發現一九五四年因木材貨物稅開徵，<sup>(101)</sup> 加重林管局負擔，林管局乃積極調升牌價以為因應。於是，一九五四至一九五五年後期市價與牌價的差距大幅縮小，牌價佔市價之比最低為 84.7%，甚至一度超越市價，達市價的 1.1 倍（參考圖三之二）。但由圖四可見，一九五五年軍方的木材配售量大幅下跌，民間獲配的材積則創下戰後新高，兩者形成極大差距。是年，經濟部因木價之高昂而依〈穩定當前物價

(101) 1954 年七月十一日，政府頒佈徵收木材、紙、電燈泡、人造絲等四種貨物稅，其中木材貨物稅徵收的對象為薪炭材以外的各種木材，稅率相當於木材市價的 12%。不僅民營業者，官營伐木亦須繳交。木材貨物稅的課徵，大幅提高木材生產成本，極不利當時木材生產與加工事業的發展，廣為時人詬病。此狀況直至 1961 年六月二十七日，立法院院會通過本省木材貨物稅停徵，七月一日行政院令自即日起停徵，林務局獲准撥用美援新臺幣八千萬圓彌補國庫損失。關於木材貨物稅的討論，可參考張中和，〈臺灣的林木賣價及木材貨物稅〉，《臺灣森林》3: 10 (1957 年 10 月)，頁 4-7；陳勇志，〈美援與臺灣之森林保育 (1950-1965)〉，頁 140-142。



圖三之一 一九四九至一九五六六年木材市價與牌價之比較

資料來源：整理自周楨，《臺灣之伐木事業》，頁 157-160。

措施方案》令林管局停止調高牌價；<sup>(102)</sup> 當牌價凍結後，與市價差距更為擴大，一九五六年牌價常在市價的40%至60%擺盪（參考圖三之二）。但是，大量的木材並未因此進入民間，反倒流向軍方，軍方的配售量又回到一九五四年的水平。一九五七年後，因木材配售遭逐步取消，改以標售為主（詳見後文），流入民間的材積量始超越軍方。

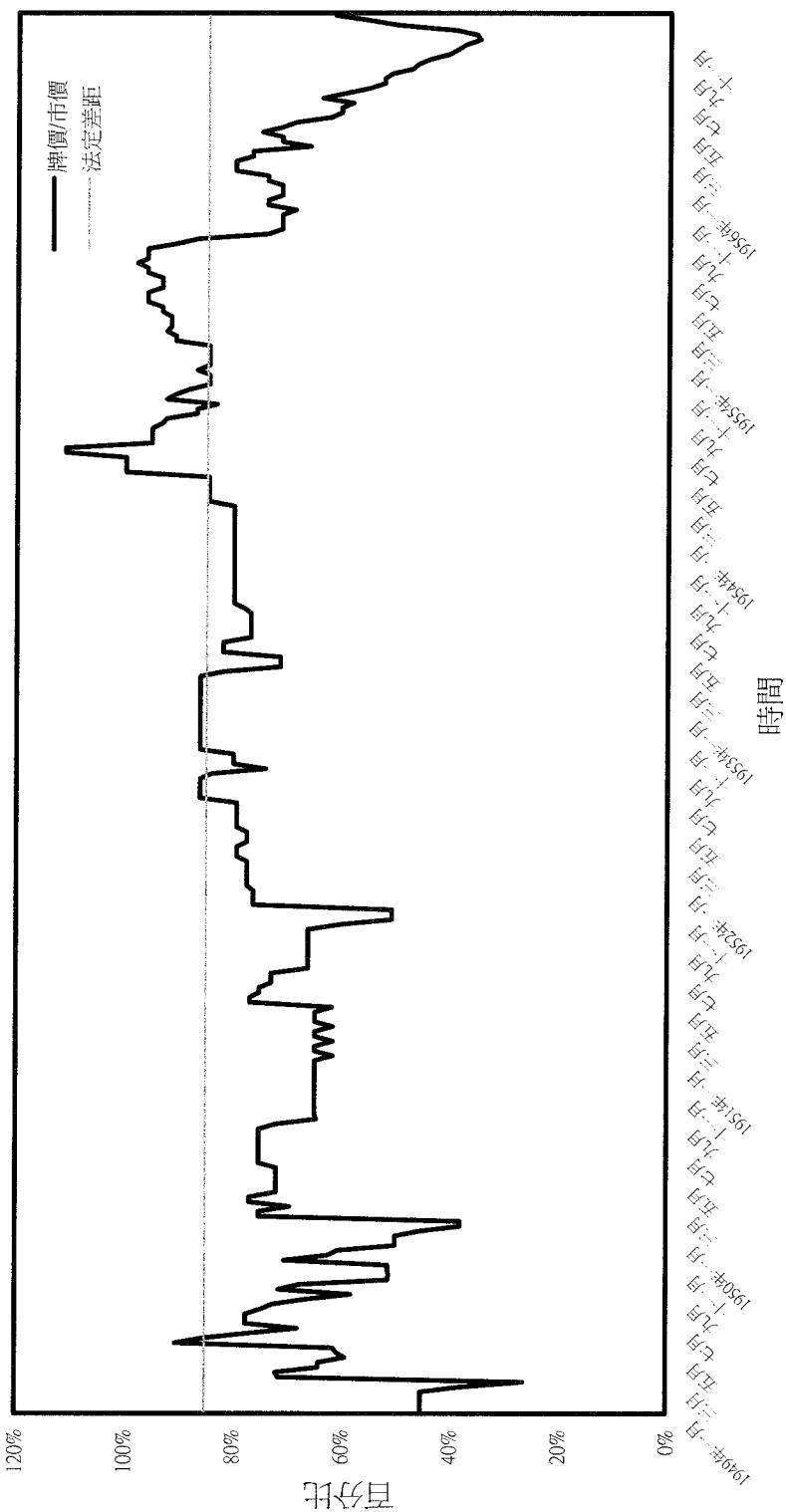
上述的分析顯示，配售制優先權的設計極可能造成低價材配給軍方，高價材轉給民間的情形，將進一步削弱配售制宣稱的功能；再綜合牌價牽引市價的分析結果，更可揭露配售制的扭曲：即當牌價高漲時，木材反輸入民間，牽引市價上漲，復擴大牌價與市價差距，軍方乃趁機配得大量木材。這加深了臺灣木材市場的不穩。另外，就林管局而言，扭曲的配售制再加上直營林場運作成本的高昂，讓其直接面臨入不敷出的危機。如前所述，物價的上漲帶動了直營材的生產成本，而公營機關普遍的浪費、無效率，<sup>(103)</sup> 亦為直營材成本居高不下的主因。一九四八年九月至十二月間，監察委員柴峰曾至臺灣視察林業，並在一九四九年三月十六日起，連續於中華日報為文痛陳「臺灣林業之危機」。柴文指出：

……現在林管局之口號，為「伐植平衡以林養林」，如能確實做到，未嘗不是消極維持之一法，然恐事實表現者，乃是伐植不均，以林養人。日治時代，森林整個機構只用六百人，其中四百人為森林專家。現在林產局任用九千餘人，而專家無幾，至於造林及出材工作反較昔低落許多，此所謂以林養人，所謂浪費，非科學之管理也。<sup>(104)</sup>

(102) 1955年，經濟部函送經濟安定委員會、外匯貿易審議委員會與林產管理局，文內指出：「一、依據『穩定當前物價措施方案』實於木材部份『以勅知林產管理局停止提高牌價今後應以配售為主標售為輔並向日本與韓國接洽以檜木易松杉以充裕供應』之規定。二、今後該項物資如有提高牌價之必要時應請勅由林產管理局報經貴□省府會商後本部決定〔按：□表文字不清〕。」經濟部經濟安定委員會檔案，〈經濟部函關於今後木材牌價等問題請先通知該部〉，30.01/014/02.051，中央研究院近代史研究所藏。

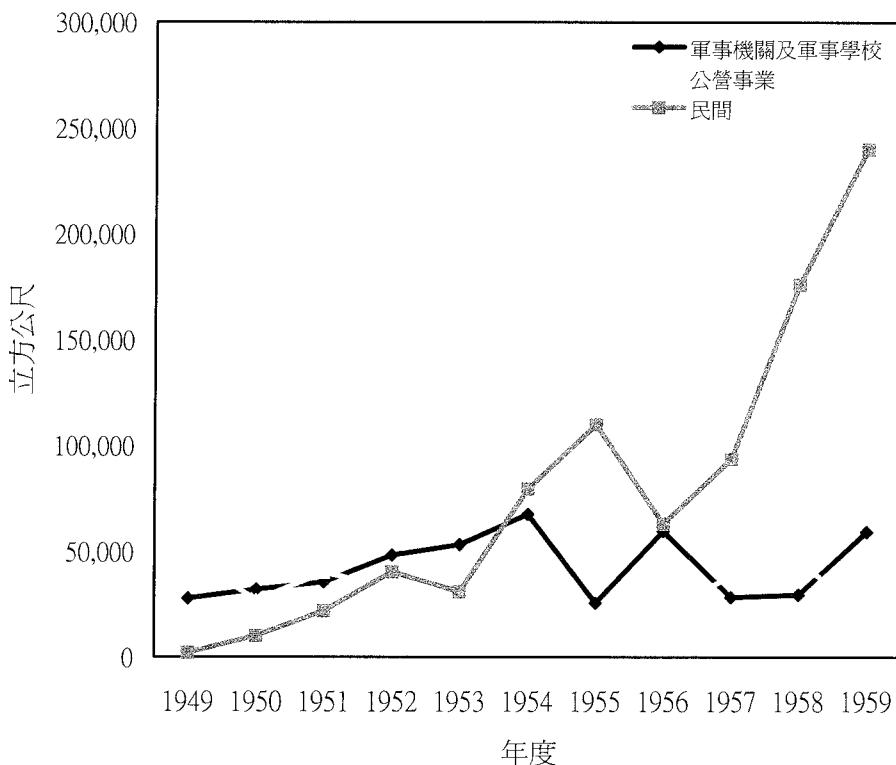
(103) 劉進慶著；王宏仁、林繼文、李明峻譯，《臺灣戰後經濟分析》，頁38。

(104) 柴峰，〈臺灣林業之危機(一)〉，《中華日報》，1949年3月16日，第4版。柴文發表後，時為林管局一員的姚鶴年，回文指出柴文若干批判的「瞻顧不周」之處。但他亦同意柴氏上述批評，指出：「本省林業機構之組織龐大臃腫，實為經濟困乏業務停滯之一大主因，林業從事人員雖年有增加，早過飽和，工作效率反因力量抵消而頗有降低，皆為事實。」參考姚鶴年，〈與柴峰先生論臺灣林業〉，《中華日報》，1949年4月3日，第4版。



圖三之二 一九四九至一九五六年木材牌價對市價的比例

資料來源：同圖三之一。



圖四 一九四九至一九五九年各機關木材配售總材積比較

資料來源：臺灣省文獻委員會，《臺灣文獻輯覽（一）：經濟部門林業・水利》（臺北：編者，1961），頁 128、130、132。

說 明：1. 林管局配售的機關尚包括教育與行政機關，在此略而不計。

2. 總材積為原木與製品材積的總和，而公營事業尚包括枕木材積。

再就林管局所屬直營林場的運作而論，據立法院林業考察團之計算，官營材每立方公尺的平均生產成本達 335.7 圓，佔售價的 54.4%，若加推銷與管理的費用，則高達 70%。<sup>(105)</sup> 此種生產成本極高的現象，除了官營林場因「人員多」、「開支大」導致的成本高昂外，因配售需要而壓低的木材價格，顯然也是其中因素。

綜合上述，戰後初期的林管局一方面須謀求利潤、繳庫並維持自身體系的運作；另方面又須提供原料，平穩市價並維繫軍公營體系的生產與再生產活動，而配售制可說是這兩個政策目標的調節機制。然而，其實際運作常造成上述政策目

(105) 立法院林業考察團，《臺灣林業考察報告》，頁 93-97。

標的矛盾。對此，民營伐木事業又被當成其中的調節機制。詳下節分析。

### (三)官民營伐木事業的聯結及其影響

戰後初期，政府係藉頒定〈限制伐木辦法〉與〈伐採權整理規則〉等法規，整理並延續民間業者於日治時期取得的伐採權。然而當國府於大陸敗象漸顯，大批資金流入臺灣，兼受木材市價高漲影響，申請國有林伐採的業者大增，昔日的整理與延伸難再適用。一九四八年，農林處公告全省各地的木材業者應向所在地之林業機關申請登記，至一九四九年底止，已核准為伐木造材業者約 180 家。<sup>(106)</sup>一九五一年，林管局擬定並公告實施〈臺灣省經營國有林伐木業者及薪炭材生產業者登記規則〉，規定業者若具下列資格，得在三個月內向林管局登記為伐木業者，未經登記則不准砍伐林班。這些資格包括：(一)曾經經營國有林砍伐業務三年以上之實績且砍伐材積在五百立方公尺以上者；(二)資本額應有足以繳納用材五千立方公尺或薪炭材一萬立方公尺以上之樹代金者。迄一九五五年底，核准登記的伐木業計 212 家，製炭業者計 26 家，合計 238 家。<sup>(107)</sup>

上述規定顯將伐採權限定於具特定資格的業者手中。另方面，業者在國有林中的施業，仍以日治時期的〈官有森林原野及產物特別處分令〉與〈官有森林原野產物預約賣渡規則〉為其主要規範，即所謂的「特賣」之法。如前所述，特賣原為日人獎勵日本資本家來臺投資林業而設，戰後沿用此套制度似有保障資本家投資的功能。<sup>(108)</sup>這顯示戰後政府的施為不僅是消極沿用既有制度，並且還屢以新制度強化之。這些經過整理、延續、登記乃至於強化的業者，便是當時所稱的「緣故關係者」。<sup>(109)</sup>儘管時人批評以緣故關係作為伐木核准的判準有失公平競爭的原則，林管局在其官方刊物《林產通訊》有著下述回應：「(林業)此類生產事業，絕不適於自由競爭，而基於純經濟及技術的觀點，有不能不做如此限制者：(一)由樹代金計算公式，緣故者已有種種設施，可減少生產成本，一旦生產成本減

(106) 臺灣省政府林產管理局林務組，〈本局加強辦理伐木業者申請登記之意義〉，《林產通訊》8: 2 (1950 年 2 月)，頁 31-32。

(107) 姚鶴年，〈重修臺灣省通志卷四：經濟志林業篇〉，頁 691。

(108) 張中和，〈臺灣之林產物處分〉，《臺灣銀行季刊》16: 1 (1965 年 3 月)，頁 31-32。

(109) 曾昭鉅，〈談林產處分上之「緣故關係」〉，《林產通訊》9: 2 (1950 年 5 月)，頁 6-7。

低，售賣價格可提高，省庫收入可有增加；（二）緣故者以多年經營經驗，可用熟練的技術伐木造材，提高木材的利用部份，減少損失國家資源。對於砍伐跡地的清理工作，可比無經驗者徹底。」<sup>(110)</sup>

要了解林管局前述回應的意涵，就必須深入法規內容，特別是林產處分規則中的樹代金（又稱伐木代金）計算方式。按民營業者於國有林中伐木，將之於市場上出售獲利，因此須繳納一筆金額給國庫，以資彌補。此金額便是所謂的「樹代金」。<sup>(111)</sup> 樹代金之計算基準包括下列要項：首先是市價，係以木材之市場價格乘上業者伐採區裡的立木材積；其次是係數，為資金利率、企業獲利率的加總再加上一；第三是生產費，包括伐木造材費、木馬道、鋼索等運輸設施費等；第四是利用率或稱「布留」，因為業者不可能將整株立木於市面上出售，須經造材製成用材或薪炭材，立木與製材間的比例便為利用率。<sup>(112)</sup> 上述要項除了市價會隨著木材之市場價格變動，其餘要項均由政府定之。

戰後初期臺灣使用的樹代金計算公式，係延續一九二三（大正十二年）十一月臺灣總督府殖產局以總殖第二三三二號通達的〈關於林產物賣渡價格查定書、資材價格算出之方式、企業利益率及金利率之文件〉，公式如下：

$$\text{樹代金} = \left( \frac{\text{市價}}{\text{係數}} - \text{生產費} \right) \times \text{利用率}$$

$$\text{係數} = \text{資金利率} + \text{企業獲利率} + 1$$

日治時期規定企業獲利率應以事業資金的百分之二十為限，資金利率則為百分之十二；戰後則將前者改為百分之十五，後者改為百分之十六。<sup>(113)</sup> 由此可見，戰後的臺灣政府一方面壓低資本家於林產處分中可獲得的利潤；另方面，相較於當時商業銀行的放款利息（50.4%），百分之十六的資金利率顯然偏低。<sup>(114)</sup>

(110) 臺灣省政府林產管理局林務組，〈本局加強辦理伐木業者申請登記之意義〉，頁31。

(111) 關於樹代金公式的討論，參考周楨，《臺灣之伐木事業》，頁153-154；楊榮啟，〈也論現行的林木處分單價公式〉，《林產月刊》11: 1/2 (1951年2月)，頁74-76。

(112) 賴阿慶，〈林產處分討論問答（上）〉，《林產月刊》11: 4 (1951年4月)，頁18。

(113) 吳繼慶，〈與鶴年先生商榷「林木處分單價公式」問題〉，《林產月刊》10: 4 (1950年12月)，頁14；亦參考張中和，〈臺灣之林產物處分〉，頁29。

(114) 參考臺灣省臨時省議會秘書處，《臺灣省臨時省議會第一屆第二次大會專輯》，頁346。

另外，不僅民間業者的伐木作業須繳交樹代金，林管局直營的官營林場亦須比照辦理。初期繳納額度為牌價的百分之三十；一九四九年起則與業者相同，採用前述公式計算之。<sup>(115)</sup> 這又顯示林管局不但須以低於市價的牌價配售軍公機關木材，更須以市價為基準繳交樹代金予國庫。這些現象透露出戰後之林產處分業務扮演的多重功能：首先，就國家利益的考量，前述的緣故關係者於鄰近林班內已有固定設施，可抵消上述公式中的若干生產費；再加上偏低的係數，讓國家可自每次林產處分的交易中獲得較高利潤。其次，基於增產的考量，緣故關係者有其技術與設備，可降低作業成本，彌補官產營材的不足與單調。第三，基於以林養林的考量，林管局儘管掌握六大官營林場的利潤，但一則須以大量低價木材提供軍公機關，另則又要負責全臺國有林的造林與保林業務，實力有未逮。樹代金的挹注可對此有所緩解。

然而，戰後初期木價高昂的漲勢，為上述考量投入了變數。首先，樹代金之計算係以某時點的市價為準，當業者取出木材，於市場上售出時，通常已歷經一年以上的時間，市價早已與原先差距極大。這其間的差距，便為業者獲取。換言之，樹代金計算公式於木價節節升高的脈絡下，意外地成為業者累積資本的有效媒介，或者成為業者壟斷居奇、哄抬市價的誘因。此因素再加上配售制流出及盜伐獲致的隱匿材積，讓臺灣的木材行業儘管在政府的掌控下，呈現的卻是一片蓬勃。據立法院林業考察團的觀察：「僅就各地木材廠商之逐年增加觀之，以臺中而言戰前只有十四、五家，近年增至三十餘家，且舊廠商之用材量多較戰前高一倍。」<sup>(116)</sup>

其次，就業者的角度，樹代金為其生產成本，自然將其計入價格中，轉嫁與消費者。當時的民營業者為闊葉材市場之獨佔者，以提供薪炭材及較廉價之原木為主，消費者主要為一般大眾——尤其是構成社會主要底層的農民與勞工。由於

(115) 姚鶴年，〈臺灣之林業經濟〉，收於臺灣經濟研究室編，《臺灣之林業經營（第一冊）》（臺北：臺灣銀行，1968），頁146。

(116) 立法院林業考察團，《臺灣林業考察報告》，頁74。

戰後初期薪炭材與木材並未完全開放進口，且兩者之替代品稀少，<sup>(117)</sup>消費者實無從選擇。在戰後的惡性通貨膨脹期間，臺灣代表的農林產品包括蓬萊米、砂糖、蔬菜與木炭等，<sup>(118)</sup>其價格與漲幅常落於工礦產品之後，導致民間的經濟剩餘就為當時工礦產品的支配者——公營事業——收奪，<sup>(119)</sup>注入大陸內戰中「化為硝煙」。<sup>(120)</sup>但實際上，同屬農林產品的薪炭材，一九四六至一九五〇年的價格指數佔總物價指數比例由 63.4% 濟增為 121.4%，但米價卻從 90.4% 降至 62.9%，糖價由 92.9% 降至 28.8%。<sup>(121)</sup>這意味著把持薪炭材市場的民間業者，同樣也是「順應著通貨膨脹而去追求利潤」，<sup>(122)</sup>在公營事業收奪農民生產剩餘的過程中，助其一臂之力，惟成就的是自身資本的累積。

假設消費者欲逃脫「有米無柴」的窘境，<sup>(123)</sup>一則是「潛入」國有林內採取；<sup>(124)</sup>二則是購買「合法」但昂貴的木材。<sup>(125)</sup>若選擇前者，政府雖將這些迫於生計的林木砍伐歸為「盜伐」，依刑法懲治；但又常因社會安定的考量，不能——或不可——確實執行罰則。影響所及，受高昂材價吸引的蓄意盜伐者，逐步

(117) 原木之替代品如夾板、水泥等，均是一九五〇年代中期後方逐漸發展，參考周楨，〈臺灣木材價格變動之因素〉，《臺灣銀行季刊》16: 1 (1965 年 3 月)，頁 17-20。薪炭材的替代品如煤炭等，於 1949 年後雖已逐漸流通，但尚未普及農村地區。農復會曾於 1952 及 1959 年兩度就臺灣農村進行抽樣調查，指出一般農家每年約消費 5,811 臺斤的燃料，其中 42% 為薪炭材，其次重要的為稻桿與稻殼，佔了 30%。該報告強調 1952 年農村地區的薪炭材供給普遍不足，且此匱乏的情形至 1959 年仍未獲得改善。參考 Stuart E Kirby, *Rural Progress in Taiwan* (Taipei: Chinese-American Joint Commission on Rural Reconstruction, 1960), pp. 136-137.

(118) 劉進慶著；王宏仁、林繼文、李明峻譯，《臺灣戰後經濟分析》，頁 52。

(119) 同上註，頁 57。

(120) 同上註，頁 29。

(121) 參考黃登忠，〈臺灣省五年來物價變動之統計分析〉(臺北：正中，1952)，頁 5。

(122) 劉進慶著；王宏仁、林繼文、李明峻譯，《臺灣戰後經濟分析》，頁 57。

(123) 立法院經濟委員會林政考察團，《臺灣省林政考察記錄》，頁 50。茲將原文抄錄如下：「此次考察花蓮、縣議會高呼有米無柴，實予吾人深刻之印象，民間薪炭倘不能合理解決，則不但森林盜伐濫伐堪虞，農牧均將受害。」

(124) 關於鄉村人民因薪炭材需要而盜伐國有林的描述，可參考立法院林業考察團，《臺灣林業考察報告》，頁 120-122。另外，沈克夫指出：「(海岸) 防風林之被砍伐，似與當地薪炭材之取得，有密切關係。是以破壞最甚之處，亦即發生於西岸無法取得其他薪炭之區域。」這種因迫於生計而盜伐森林的行為，卻又嚴重危及當地人民之生計。沈氏復指出：「西近海岸一處，……以前由防風林保護，曾出產米穀，面積約一千公頃。但現在全部荒廢，不能生產，為鹽沙及沙丘所覆蓋。居民僅企圖於其上栽種花生及紅薯。」參考沈克夫 (Paul Zehngraff) 著、康瀚譯，《臺灣之林業情形》，頁 25。

(125) 據農復會於 1953 年所作的統計，臺灣民眾獲得薪炭的方式以購買為多，佔 47%。參考郭寶章，〈臺灣之薪炭〉，《臺灣銀行季刊》16: 1 (1965 年 3 月)，頁 214。

發展成有組織、有後盾之專業行為。<sup>(126)</sup> 若消費者選擇後者，增加的需求刺激材價上漲，政府「坐收」樹代金，業者復將此轉嫁給消費者，而業者的樹代金再來彌補配售制的虧損。換言之，直營——配售制與特賣——樹代金的聯結，在當時的社經脈絡下，意外地促進民營業者的資本積累，並以民間經濟剩餘與臺灣的森林資源為代價，撐起戰後龐大軍公體系的生產與再生產活動。

然而，此等聯結對於當時森林環境造成何種影響？首先，吾人必須檢驗以林養林的宣稱與實際的落差，此可分為下列面向加以分析：(一)如前所述，此聯結促成了軍事機關與公營事業的再生產，但前者的再生產無法擴大循環創造利潤；後者雖可創造利潤，此利潤繳庫後不可能被移作保林之用。(二)若政府欲將樹代金的收益作為造林之用，在物價工資飛漲的時代，實難以承擔。一九四八年，林管局曾指出：「伐木代金過低為本省林業前途的最大危機。」<sup>(127)</sup> 國大代表趙雪峰亦曾於國民大會中提案指出：「國家之於特賣制的收益僅為3%左右。」<sup>(128)</sup> 樹代金之大部分為民營業者獲取，影響「以林養林」政策的執行。一九五五年，立法院林業考察團以實際數據佐證，指出政府的收益在5%以下：「特賣制度之果，大部份利益均為商人獲得，國家竟遭受莫大之損失，良堪痛惜。」<sup>(129)</sup> 復又指出：「伐木之收益繳庫，致不能供應造林與保林之經費，所有荒廢林野更高達百萬公頃。以林養林之最低程度，尚未作到，遑論有補於財政。」<sup>(130)</sup>

究竟伐木之收益是有補財政還是以林養林，涉及當時臺灣的林業財政制度。民營伐木的樹代金與直營林場的配售收入為臺灣森林經營之主要收入來源，前者因是「出售國有財產」，一九五三年前係直接交與省庫；後者在扣除營運成本

(126) 林渭訪指出：「查此次所見各地森林被盜伐盜墾者，概括之約有兩種原因：一係赤貧者無家可歸，即就公有林或官營林地先行寄足，就近斬木為柱，架設草舍，居處有著，再行盜伐林木，枝葉供燃料，成材售於市，……一係地方稍有勢力而富有之家，眼見前項貧民，盜計成功，遂嗾使他人如法炮製，從中取利，或直接行動。在接收之初，尚取觀望態度，不敢大動。後因所犯盜伐情事，我地方官吏均以寬大為懷，輕予議處，嗟彼莠民遂相效尤，蔑視法令，儼然組隊，備具牛車刀具，夥同盜伐，聲勢浩大。」參考林渭訪，〈視察本省山林印象與感想〉，頁7-8。

(127) 茲將該段落徵引如下：「……例如五十年為輪伐期的樹木，從育苗到長成，每石約需成本八千餘元，現在伐木代金每石祇有一千八百元，換言之，砍伐四、五棵樹五十年後，祇能恢復一棵，植伐無法平衡，更談不到以林養林。」參考臺灣省政府林產管理局，〈本局臨時技術小組會議記錄〉，頁12。

(128) 立法院林業考察團，〈臺灣林業考察報告〉，頁86。

(129) 同上註，頁86-87。

(130) 同上註，頁78。

後，由林管局繳交。根據這些收入，省府編列造林與保林預算，撥款予林管局負責執行。一九五四年，上述制度改為「統收統支制」，即由省府規定林管局繳庫額度若干，由林管局自行調整樹代金、林場盈餘與造林保林等成本，所得盈餘須一半繳省庫一半繳國庫。<sup>(131)</sup> 表十一並列了一九四七年至一九五四年林管局林場收支、樹代金收入與省府所撥之造林費用。<sup>(132)</sup> 由表十一可見，造林費用佔林業盈餘的比例最多不超過 47%。由於造林費用多於利潤繳庫後隔年撥給，考慮到通貨膨脹的因素，此比例可能已被高估。這似乎意味著戰後伐木的收益儘管有限，但還是「先補財政」；相對的，造林費用便因此遭到緊縮。此現象再加上林管局經費使用的「浮濫與無度」，以林養林的政策目標實難達成。<sup>(133)</sup> 而改為統收統支制之後，林管局之經營目標更常變相以「營利繳庫」為要，造林保林的業務反被置於

表十一 一九四七至一九五四年官營林場收支、樹代金收入  
與造林費用比較

(單位：臺幣圓)

年度	官營林場收支			樹代金 收入(2)	造林 費用(3)	(3)/[(1)+(2)]
	收入	支出	盈餘(1)			
1947	395,134,800	379,861,200	15,273,600	10,299,261	720,000	0.0282
1948	4,738,212,400	3,616,548,800	1,121,663,600	413,556,401	593,680,000	0.3867
1949	5,498,790	4,475,191	1,023,599	252,713	262,500	0.2057
1950	39,010,928	29,386,445	9,624,483	3,104,983	841,113	0.0661
1951	75,716,137	52,136,934	23,579,203	4,558,467	5,601,133	0.1991
1952	152,765,856	124,492,332	28,273,524	8,107,570	5,285,622	0.1453
1953	165,131,883*	124,243,880	40,888,003	19,360,623	28,371,635	0.4709
1954	184,235,237*	127,373,550	56,861,687	26,953,082	26,176,000	0.3123

資料來源：臺灣省政府林產管理局，《臺灣省五十年來林業統計提要：民國前六年至民國四十四年》，頁 126-127、268-271、276-277。

說 明：1.\*表示該數字為林場收入與山林管理所之「其他類收入」的加總。

2. 1947 與 1948 年之計算單位為舊臺幣圓，其餘則為新臺幣圓。

(131) 周楨，《臺灣之伐木事業》，頁 144。

(132) 1955 年後的分析請參考陳勇志，《美援與臺灣之森林保育（1950-1965）》，頁 75 與頁 77。不再贅述。

(133) 參考立法院林業考察團，《臺灣林業考察報告》，頁 132-133；陳勇志，《美援與臺灣之森林保育（1950-1965）》，頁 74。

其次。(134)

其次，「以林養林」既未做到，而制度運作必然涉及的執行問題，<sup>(135)</sup> 一方面造成特賣制窒礙難行，甚至百弊叢生；另方面亦造成森林資源的損失。按特賣的申請過程，首先經山林管理所審核，再由林產課核簽，提付林產物處分初審委員會通過，再呈農林廳轉請林務審議委員會審議後，經農林廳核准，並呈報省政府備案。期間公文往返可達二、三個月之久。業者常因物價波動等外在因素而提前開始伐採。<sup>(136)</sup> 又林管局在查定作業區材積時難以做到精確，動輒誤差數百立方公尺，讓業者施業有著高度的不確定。據處分規則規定，業者搬出材積可有全部材積百分之二十的「合法超量」，業者僅需補繳樹代金即可；但若業者搬出材積少於查定材積，政府不予補償。是故，當業者發覺材積不足，常因此越界盜伐，避免損失。<sup>(137)</sup> 且業者為了減少經營的不確定性，與林業人員中的「若干意志薄弱份子，串通勾結，以致弊竇叢生，當其事者，百口難以辯解。」<sup>(138)</sup>

第三，民營伐木業常造成森林資源的損失，官營林場也不遑多讓。由於當時

(134) 如 1956 年陶玉田任林管局長後，政策目標有別於先前的「保林重於利用，利用重於開發」，而改為「多伐木，多造林，多繳庫」，此舉為「財政部門所贊許，但為林學界所不諒。」參考姚鶴年，《臺灣省林務局誌》，頁 37。然而，據陳勇志的分析，此「三多」政策充其量只完成「多伐木與多繳庫」，「多造林」則尚待商榷。參考陳勇志，《美援與臺灣之森林保育（1950-1965）》，頁 73-76。

(135) 諾斯 (Douglass C. North) 著、劉瑞華譯，《制度、制度變遷與經濟成就》，頁 69-70。

(136) 盛志澄，〈簡化林產物採伐申請手續芻議〉，《林產通訊》3: 8 (1948 年 8 月)，頁 13-14。

(137) 賴阿慶，〈林產處分討論問答（上）〉，頁 19-20。

(138) 立法院經濟委員會林政考察團，《臺灣省林政考察紀錄》，頁 38。以戰後初期極轟動之「集團盜林案」為例，《公論報》曾詳細記載其發生過程，頗有助於吾人了解民間業者與林業人員的「勾結」方式，故徵引如下：「……陳天福、徐春木經營木材為業，於民國三十六年十月間，起意盜伐森林，而與省農林公司茶葉分公司文山茶場場長李龍輝，檜木山工作站站長王江中，省農林處臺北山林管理所林產股長駱再明，技師陳添燈，福山村工作站站長王秀忠等勾串一氣烙印放行，先由陳天福雇工建築木馬道一條，以便盜運木材，到三十七年一月七日，由陳天福徐春木雇用不知運輸情形的工人多名，並叫買主詹金達和在逃的連金泉等，率領汽車十二輛，運輸盜伐文山區烏來鄉福山村臺北山林管理所所有的國有林第五九、六十、六二林班的新檜木一批，……□起運時，先由李龍輝令王江中，將陳等盜伐的木材蓋用已經失效的前日治時代所發「檢」字銚印，再由駱再明、王秀忠蓋用失效的「查」字銚印，以圖矇混通行，發售獲利朋分。該批木材從現場運到龜山時，陳添燈不予查驗，也不索閱許可證，任其私運下山。不料事跡不密，被該管林警發覺盜伐森林，並當場截獲一部份木材，即分報山林管理和警務處。先後把人犯陳天福等人緝獲解送臺北地方法院偵辦起訴。這案曾由該院刑庭庭長陳醒明主審，判決陳天福無罪，但經臺灣□等法院察覺，陳醒明等人涉有受賄嫌疑，發回地院更審，已經開了好幾次審□庭，直到十三日才審理終結，予以宣判〔按：□表文字不清〕。」參考〈集團盜林案宣判 主犯陳天福曾判無罪 更審後改判徒刑六年〉，《公論報》，1949 年 6 月 14 日，第 3 版。

社會之木材需求過於急迫，且為了撙節外匯，木材仍未完全開放進口，在各界迫切之需要下，當時技術、設備均極為有限之林管局，可做的僅是加速砍伐所掌握的針葉林區，「如何利用木材才算經濟」的問題便被置於其次。戰後初期，曾前往各官營林場視察的大陸、歐美專家們，對林場木材利用的「原始」，均感印象深刻。如藍高梓指出：

各林場僅伐最好之樹木，而遺留所謂廢材，或太大或不健全之材，……此種貨棄於地的情形，實使人難以置信。……現在所有製材廠所用之主要原材為扁柏類，乃今日世界上認為最上級之木材，而儘可輸出海外市場，以取得應得之最高代價，而不應用之於本地，本地需要以其他更次之樹材已可應付。……此處可以看到，可用作製最高級三夾板之原材，因手頭業務需要，而鋸作小塊充作鐵道枕木。(139)

上述情形一直到一九五七年後因銷韓枕木專案的推動，林管局一則大力推動跡地不留殘材政策，並加速研發木材防腐技術，此等「原始」與檜木製成枕木的利用方式，方才稍減。(140)

#### (四)特賣與配售制的終結

一九五六年前後，官營——配售與民營——特賣制的聯結，在嘗試過時代賦予的「增產」與「創造盈餘」等任務後，逐漸地步入尾聲。

有鑑於特賣制導致的國家損失、盜伐橫行與民營業者的坐大，臺灣省政府於在一九五二年二月二十八日公佈戰後首次的林產處分制度〈臺灣省國有森林原野產物處分規則〉，並公告廢除勅令三一號與府令四十四號，初步廢除特賣；<sup>(141)</sup>惟第二十一條仍規定在七種情形下，仍允特賣。這些情形包括：1. 政府為搶救災害緊急需要者；2. 學術研究需要者；3. 公營民營為製紙原料製糖燃料自用枕木等

(139) 藍高梓，〈臺灣之林業及森林資源〉，頁 281-282。

(140) 參考姚鶴年，《重修臺灣省通志：經濟志林業篇》，頁 741-744。

(141) 連同廢止的包括訓令第二二三號〈臺灣官有森林原野產物賣渡手續〉與府令第二十號〈臺灣官有森林原野產物賣渡及官有森林原野貨渡極印規則〉。參考〈臺灣省政府公報〉，第 50 期（1952 年 3 月），頁 537。

就地需要者；4. 山地鄉公所為供應地方需要者；5. 保育竹林有案，需要採取竹筍者；6. 伐木業者經營林班或小班其固定措施，因政府以木材收買，尚未收買完畢，必須經營其鄰接林班或小班者；7. 其它法令依規定准予特賣者。<sup>(142)</sup> 針對既有的緣故關係者，省府特成立林務審議小組，經召開十次會議，准予再特賣一次的共二十三件：山林管理所部份十五件，林場範圍則有八件。<sup>(143)</sup> 一九五四年六月，緣故關係者的收買告一段落，逐步推動標賣制度。<sup>(144)</sup> 一九五七年十一月，〈臺灣省國有林產物處分規則〉公告實施，完全取消特賣制，林產處分改以公開標賣為原則。<sup>(145)</sup> 但奇特的是，僅有符合業者登記資格的廠商方能參與投標。<sup>(146)</sup> 標售制似乎意圖煽起林業資本家的戰火，以競標提升林班價格，讓政府可自其中獲取較高利潤；但資本家間則時以聯合之姿，以圍標、綁標等手法抗拒之。<sup>(147)</sup> 更有甚者，標售制讓政府在某種程度上受制於資本家之手。概因官營林場於經營後期，入不敷出的情形漸為明顯，林產處分所獲的樹代金更為重要。若林班久難標出，政府甚至必須設計某些配套措施以嘉惠業者。<sup>(148)</sup> 另外，儘管緣故關係者的特權地位遭到廢除，其他特權者卻迅速取而代之。一九五九年，省營的「臺灣大雪山林業

(142) 〈臺灣省政府公報〉，第 49 期（1952 年 2 月），頁 514。

(143) 立法院林業考察團，《臺灣林業考察報告》，頁 78-79。

(144) 周楨，《臺灣之伐木事業》，頁 17。

(145) 自 1952 年省府公告實施〈國有森林原野產物處分規則〉以來，林產處分規則尚歷經〈臺灣省國有林產物處分規則〉（1957 年十一月至 1959 年六月）、〈臺灣省國有林產物處分暫行規則〉（1959 年六月至 1968 年四月）、〈臺灣區國有林產物處分規則〉（1968 年四月迄今）。參考姚鶴年，《重修臺灣省通志：卷四經濟志林業篇》，頁 980-982。

(146) 〈臺灣省國有森林原野產物處分規則〉第二十二條。參考〈臺灣省政府公報〉，第 49 期，頁 515。此標售制與業者登記規則的混合，在當時臺灣省臨時省議會中引起不少批評與陳情。論者仍謂此舉有維護既往業者利益、杜絕新進業者進出之嫌。參考臺灣省臨時省議會秘書處，《臺灣省臨時省議會第一屆第二次大會專輯》，頁 306-307、768。

(147) 關於林班標售制的若干史實，可參考陳潔，《臺灣林班標售圍標情形的研究》（臺中：臺灣省政府研究發展考核委員會，1962），頁 1-20。

(148) 中華林學會，〈林業動態〉，《臺灣森林》3: 12（1957 年 12 月），頁 39。按，林管局於 1957 年新增三項林班標售辦法，分別是〈枕木根數代替樹代金招標辦法〉、〈每立方公尺單價招標辦法〉與〈工資單價招標辦法〉。這些新方法是在當時林管局長陶玉田提出「多伐木、多生產、多繳庫」的政策目標後積極推動。參考中華林學會，〈林業動態〉，《臺灣森林》3: 3（1957 年 3 月），頁 42。關於這三項新方法內容的探討，因超出本文範圍，在此不擬詳述。不過，必須指出的是，這些方法讓業者可用木材代替樹代金繳交，因而減輕業者資金壓力，並讓林管局掌握多數闊葉樹材，以收市場控制之效。關於此方面的討論，參考張中和，〈臺灣的林木賣價及木材貨物稅〉，頁 8-11；王興乾，〈木材的生產與銷售〉，頁 1。

(149) 〈臺灣省國有林產物處分暫行規則〉第三條。參考〈臺灣省政府公報〉，第 15 期（1959 年 7 月），頁 218。

股份有限公司」與國營的「臺灣橫貫公路森林開發處」加入國有林伐採的行列，其作業依據同年公佈實施之〈臺灣省國有林產物處分暫行規則〉，因不適合標賣而採「專案核准」的方式。<sup>(149)</sup> 然而，此兩機關伐木的理由並不符合專案核准的條件。<sup>(150)</sup> 於是，政府乃將其強予比照林管局的地位辦理，<sup>(151)</sup> 並於一九六八年四月公佈實施之〈臺灣區國有林產物處分規則〉第八條載明：「林務局或橫貫公路森林開發處或大雪山林業股份有限公司自營採取者，得專案核准採取之。」<sup>(152)</sup> 這顯示臺灣國有林伐採的特權性格，實比制度變遷所顯示的更為頑強。

特賣制結束後，配售制則於一九五七年左右宣告終結。如特賣制一般，配售制亦經常滋生流弊。如前所述，木材之牌價與市價常有極大落差。此差距再乘上木材動輒以千百立方公尺的計量單位，套購者可獲利潤已十分驚人。再加上民間對木材的需求普遍難獲滿足，讓蓄意套購與囤積者不愁買主。一九五六年十二月二十四日，羅東分局接獲密報，指出羅東鎮的共進木材公司偽造帳冊，逃漏鉅額稅款。就在警方展開調查後，卻牽扯出一件涉及軍事、行政、教育與民間各木材公會等七十八個組織機關，共計一百八十三筆帳的貪污案。<sup>(153)</sup> 此導因於木材配售的案件，因涉及軍事用品的黑市買賣，故由臺灣省保安司令部進行調查。該調查報告指出，木材套購的流程首先係由軍事、行政機關藉其優先權申請木材，再將提貨單交與「木材捐客」，由捐客出面向林管局承辦人員行賄，改配所需等級之木材，此過程名為「作件」；當這些木材於市面出售後，市價與牌價的差額——權利金——便由軍事、行政機關、林管局承辦人、商人與捐客朋分。<sup>(154)</sup> 當時不少木商兼職木材捐客，根本不具製材所需的相關設施，卻藉此「頓成巨富」。<sup>(155)</sup> 此案涉及層次的廣泛震驚社會，林管局长皮作瓊亦受牽連而遭到解職，並引起當時臺

(150) 〈臺灣省國有林產物處分暫行規則〉第十六條規定，政府機關於下列各款的前提下得申請專案核准：1. 林管局自行採取者。2. 林管局山林管理所及林場因保林造林需要者。3. 實驗林管理機構為林業試驗需要，採取自用者。4. 政府因搶修緊急災害之必要者。〈臺灣省政府公報〉，第 15 期，頁 219。

(151) 姚鶴年，《重修臺灣省通志：經濟志林業篇》，頁 740。

(152) 〈臺灣區國有林產物處分規則〉第八條。參考〈臺灣省政府公報〉，第 67 期（1968 年 6 月），頁 2。

(153) 臺灣省保安司令部，〈共進木材公司收購軍政機關團體套購之木材圖利案調查結果報告書〉（未出版，1956），頁 3-4。

(154) 同上註，頁 4。

(155) 同上註，頁 5-7。

灣省議會的激烈質詢。<sup>(156)</sup> 影響所及，一九五七年後木材配售不論對象，均改為製品，並逐步縮減配售範圍與數量，改以標售為主。<sup>(157)</sup>

但配售制能被取消，前提須是木材需過於供的局面已有辦法緩解，這也意味著一系列制度與政策舉措的興革。繼任皮作瓊的林管局長陶玉田，於任內推動「多伐木、多造林、多繳庫」政策，並配合行政院經濟安定委員會向韓洽銷枕木，積極地創造盈餘與外匯。<sup>(158)</sup> 但當時臺灣林業尚未有能力承擔此涉及「國家令譽」之重大任務，符合韓方要求規格之素材，百中不得其一。<sup>(159)</sup> 因此，林管局乃加速林班處分與官營伐木，並推動「實物分收」、「工資單價作業」、「跡地不留殘材」等政策，以求掌握最多之原木與樹代金。<sup>(160)</sup> 此些政策與經營實務的變革，終在一九五八年創造伐採材積超過一百萬立方公尺的首次記錄。<sup>(161)</sup> 但這些木材擇其優者外銷，大量「千奇百怪之木材與枝梢材」反充斥臺灣市面；再加上大雪山與橫貫公路開發處相繼加入伐木行列，造成木材市場的供過於求，市價一落千丈。<sup>(162)</sup> 林管局首當其衝，一九五七至一九六〇年的繳庫盈餘未能達到預算標準；<sup>(163)</sup> 而民營業者則陷於「嚴重之倒風」，「大部分業者均倒閉歇業，僅餘少數實力比較充沛者，守株喘息。」<sup>(164)</sup> 這似乎顯示，一九五六年後臺灣國有林經營的窘迫並不遜於戰後初期。

一九五六年左右，中央以經濟部為首，省政府以農林廳為首，著手擬定臺灣林業政策的走向。一九五八年三月十一日，第五三四次省府委員會通過「臺灣省林業政策及經營方針」；同年十月七日，行政院以臺四七經字第5757號令准備查。<sup>(165)</sup> 此「戰後首次的林業制度」宣稱：森林經營「應在保續經營原則之下，為

(156) 參考臺灣省臨時省議會秘書處，《臺灣省臨時省議會第三屆第一次大會專輯》（臺北：臺灣省臨時省議會秘書處，1957），頁3864-3865、3897、3936。

(157) 中華林學會，〈林業動態〉，《臺灣森林》3: 5（1957年5月），頁40。

(158) 姚鶴年，《臺灣省林務局誌》，頁37。關於銷韓枕木案之經過，可參考姚鶴年，《重修臺灣省通志卷四：經濟志林業篇》，頁740-745。

(159) 同上註，頁744。

(160) 王興乾，〈木材的生產與銷售〉，頁1。

(161) 陳國棟，〈臺灣的非拓墾性伐林（約1600-1976）〉，頁1051。

(162) 王興乾，〈木材的生產與銷售〉，頁1-2。

(163) 陳勇志，《美援與臺灣之森林保育（1950-1965）》，頁76。

(164) 王興乾，〈木材的生產與銷售〉，頁3。

(165) 王子定，〈臺灣之林業政策〉，頁11。

全體國民謀求永恆之福利；重視森林之保安功能；並發揮森林生產力；增進國民就業機會。」<sup>(166)</sup> 然而，從後見之明來看，此些宣稱卻帶領著臺灣的林業經營，邁入其後長達十餘年國有林殲烈伐採的「狂飆年代」。<sup>(167)</sup>

## 五、結論

探究社會與環境於時空中的交錯，本為環境史最大的關懷之一。<sup>(168)</sup> 然而，社會與環境間並非直接的互動，而須透過制度、意識等面向的中介。<sup>(169)</sup> 本文係以一九四五至一九五六年的國有林伐採制度為個案，首先質疑「林政林產分合不定」此解釋架構的不當；其次從制度間的互動與聯結等面向著手，探討戰後初期國有林經營問題與社會變遷的關係。此取向亦可延伸至其他層次的制度，如戰後的造林制度亦可分為官民營兩類，其中民營造林常藉由一九五〇年的租地造林政策而推動。此制度設立後，便爭議不斷。<sup>(170)</sup> 特賣制終結後，不乏業者改為申請租地造林，「圖造林之名，行毀地與伐木之實。」<sup>(171)</sup> 足見臺灣林業制度的繁雜，名稱與實際運作頗有不符之處。因此，探討臺灣的森林變遷史，首要之處也許在於避免「望文生義」式的理解，並細查制度所嵌合之社會脈絡，藉此探究森林環境與社會變遷的關聯。

承襲日治時期的「官行斫伐」與「林產物賣渡」，戰後國有林的伐採制度可分

(166) 同上註，頁 11。

(167) 李剛，《悲泣的森林》（臺北：商務，1988），頁 195。

(168) 關於社會史與環境史如何對話的討論，可參考 William Cronon, "Modes of Prophecy and Production: Placing Nature in History," *Journal of American History* 76 (1990), pp. 1122-1131; Alan Taylor, "Unnatural Inequalities: Social and Environmental Histories," *Environmental History* 1: 4 (1996), pp. 7-19.

(169) 參考 Arthur F. McEvoy, *Fisherman's Problem: Ecological and Law in the California Fisheries, 1850-1980* (New York: Cambridge Press, 1986), pp. 13-14, 251-257.

(170) 此制度最初的設計係希望整合民間之力從事造林。原先之爭議點在於省府此一地方機關是否有權放租國有林班地，其次則在於租地「造林」的不確實。參考洪良斌，〈對臺灣租地造林之觀感〉，《臺灣森林》2: 10 (1956 年 10 月)，頁 21；姚鶴年，《重修臺灣省通志卷四：經濟志林業篇》，頁 676-678。

(171) 參考立法院林業考察團，《臺灣林業考察報告》，頁 160-163；不著撰人，〈臺灣林業政策——工業管理問題第十四次會議記錄〉，《自由中國之工業》3: 3 (1955 年 3 月)，頁 19。租地造林涉及的問題極為複雜，「變相伐木」僅為其中一項；吾人應避免過於因果式的詮釋。

為官營與民營兩種。戰後的接收工作，讓原由總督府與日人資本家經營之高價、高蓄積的針葉林區落入林管局之官營伐木的掌握。但官營材雖然價高，卻樹種單調、生產成本極高且數量有限，大部分優先用來滿足軍公營機關所需。林管局在以公價或牌價供給軍公營機關需求時，常落入入不敷出的窘境。此外，配售民間的木材著實有限，難以穩定市價，甚至牌價反有牽引市價上揚的趨勢。牌價與市價的差距常超過法定範圍，導致的虧損與市場扭曲，讓官營伐木事業的運作極為窘迫。

在前述窘迫的局勢中，從一方面而言，戰後的臺灣政府不但承認且延續民營業者於日治時期取得的伐木許可，並屢以新制度強化其地位。其目的在於整合業者之力達成增產目標、增進國庫收益、彌補配售制導致的虧損。但另一方面，此制度設計卻以民間經濟剩餘與森林資源為代價，擡起公營與軍事機關的生產及再生產活動，且意外地增進了資本家的資本積累。不僅如此，政府的造林能力在此過程中遭到減弱；高昂的原木與薪炭材價，促進了盜伐的橫行；而官營與民營伐木的施業亦常造成森林資源之損失。因此，臺灣的社會與森林環境均為戰後混亂的重整付出代價。

定稿日期：2001.08.30

## 引用書目

不著撰人

1955 〈臺灣林業政策——工業管理問題第十四次會議記錄〉，《自由中國之工業》3(3): 18-24。

中華林學會

1957 〈林業動態〉，《臺灣森林》3(3): 42-43。

1957 〈林業動態〉，《臺灣森林》3(12): 39-40。

公論報

1919/6/14 〈集團盜林案宣判 主犯陳天福曾判無罪 更審後改判徒刑六年〉，第三版。

王子定

1968 〈臺灣之林業政策〉，收於臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣之林業經營（第一冊）》，頁 1-38。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

王永慶

1993 《生根・深耕》。臺北：著者。

王汝弼

1948 〈臺灣省造林工作之商榷〉，《林產通訊》2(8): 31-33。

王興乾

1959 〈木材的生產與銷售〉，《臺灣森林》4(11): 1-5。

矢內原忠雄(著)、周憲文(譯)

1956 《日本帝國主義下之臺灣》。臺北：臺灣銀行。

石田浩

1992 〈農業生產結構的變化與工業化——農業對工業化所發揮的作用〉，收於谷蒲孝雄編、雷慧英譯，《臺灣的工業化：國際加工基地的形成》，頁 33-58。臺北：人間。

立法院林業考察團

1955 《臺灣林業考察報告》。臺北：立法院林業考察團。

立法院經濟委員會林政考察團

1955 《臺灣省林政考察記錄》。臺北：立法院經濟委員會林政考察團。

吳金贊

1991 《中華民國林業法制史》。臺北：正中。

吳繼慶

1950 〈與姚鶴年先生商榷「林產處分單價公式」問題〉，《林產月刊》10(4): 13-14。

李文良

1996 〈日治時期臺灣林野整理事業之研究——以桃園大溪地區為中心〉。臺北：國立臺灣大學歷史學研究所碩士論文。

1996 〈日治初期臺灣林野經營之展開過程——以大科崁（桃園大溪）地區為中心〉，《臺灣史研究》3(1): 144-169。

1998 〈日治時期臺灣總督府的林野支配與所有權——以「緣故關係」為中心〉，《臺灣史研究》5(2): 35-54。

李剛

1988 《悲泣的森林》。臺北：商務。

李寶熙

1951 〈一年來的木材供應概況〉，《林產月刊》11(1/2): 45-54。

沈克夫 (Paul Zhengraff) (著)、康瀚(譯)

1953 《臺灣之林業情形》。臺北：中國農村復興聯合委員會。

周 槟

1950 <現行立木售價計算式之意見>，《林產月刊》10(4): 9-12。

1954 <臺灣之森林經理>，收於臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣之林業問題》，頁 15-49。臺北：臺灣銀行。

1958 《臺灣之伐木事業》。臺北：臺灣銀行。

1965 <臺灣木材價格變動之因素>，《臺灣銀行季刊》16(1): 1-23。

岳 勳

1949/6/27 <租地造林辦法的實際問題>，《公論報》，第四版。

林渭訪

1948 <視察本省山林印象與感想>，《林產通訊》2(1): 3-8。

林渭訪、薛承健

1950 《臺灣之木材》。臺北：臺灣銀行。

社團法人臺灣山林會

1933 《臺灣の林業》。臺北：社團法人臺灣山林會。

金孟武

1951 <臺灣之造紙工業>，收於臺灣銀行金融研究室編，《臺灣之造紙工業》，頁 1-56。臺北：臺灣銀行。

姚鶴年

1949/4/3 <與柴峰先生論臺灣林業>，《中華日報》，第四版。

1968 <臺灣之林業經濟>，收於臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣之林業經營（第一冊）》，頁 129-158。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

1992 《重修臺灣省通志卷四：經濟志林業篇》。南投：臺灣省文獻委員會。

1997 《臺灣省林務局誌》。臺北：臺灣省政府林務局。

洪良斌

1956 <對臺灣租地造林之觀感>，《臺灣森林》2(10): 20-22。

柴 峰

1949/3/16 <臺灣林業之危機(一)>，《中華日報》，第四版。

張中和

1957 <臺灣的林木賣價及木材貨物稅>，《臺灣森林》3(10): 1-11。

1965 <臺灣之林產物處分>，《臺灣銀行季刊》16(1): 24-38。

張韶初

1948 <本局器材之購置與補充>，《林產通訊》2(1): 33-52。

梁 希、朱惠方

1948 <臺灣林業視察後之管見>，收於臺灣省政府農林處林產管理局出版委員會編，《臺灣林產管理概況》，頁 253-275。臺北：臺灣省政府林產管理局。

盛志澄

1948 <簡化林產物採伐申請手續芻議>，《林產通訊》3(8): 13-17。

郭寶章

1965 <臺灣之薪炭>，《臺灣銀行季刊》16(1): 205-243。

陳文玉

1996 <臺灣森林資源變遷——太平洋戰爭期間暨蔣介石政權前期之森林伐砍>，收於《臺灣近代自然環境與人文變遷探討研討會論文集》，頁 38-58。臺北：臺大全球變遷中心。

陳勇志

2000 《美援與臺灣之森林保育（1950-1965）——美國與中華民國政府關係之個案研究》。臺北：稻鄉。  
陳國棟

1995 〈「軍工匠首」與清領時期臺灣的伐木問題〉，《人文及社會科學集刊》7(1): 123-158。

1995 〈臺灣的非拓墾性伐林（約 1600-1976）〉，收於劉翠溶、尹懋可編，《積漸所至：中國環境史論文集（下）》，頁 1017-1062。臺北：中央研究經濟研究所。

陳 潔

1972 《臺灣林班標售圍標情形的研究》。臺中：臺灣省政府研究發展考核委員會。

曾昭鉅

1950 〈談林木處分上之「緣故關係」〉，《林產通訊》9(2): 6-7。

黃登忠

1952 《臺灣省五年來物價變動之統計分析》。臺北：正中書局。

1997 《臺灣百年糧政資料彙編第一篇：一百年來臺灣糧政之演變》。臺北：臺灣省政府糧食處。

黃範孝

1948 〈三十七年度本局業務計畫之展望〉，《林產通訊》2(1): 29-30。

楊榮啓

1951 〈也論現行的林木處分單價公式〉，《林產月刊》11(1/2): 74-76。

經濟部經濟安定委員會檔案

1955 30.01/014/02.051〈經濟部函關於今後木材牌價等問題請先通知該部〉，中央研究院近代史研究所藏。

臺灣省文獻委員會

1961 《臺灣文獻輯覽（一）：經濟部門林業・水利》。臺北：臺灣省文獻委員會。

臺灣省保安司令部

1956 〈共進木材公司收購軍政機關團體套購之木材圖利案調查結果報告書〉（未出版）。

臺灣省政府林產管理局

1947 〈處理前林產管理委員會木材賣空方案〉，《林產通訊》1(1): 3-5。

1947 〈本局第一次會議記錄〉，《林產通訊》1(1): 11-13。

1948 〈本局臨時技術小組會議記錄〉，《林產通訊》3(7): 11-12。

1955 《臺灣省五十年來林業統計提要：民國前六年至民國四十四年》。臺北：臺灣省政府林產管理局。

臺灣省政府林產管理局枕木組

1948 〈本省枕木生產與供應〉，《林產通訊》2(1): 頁 26-28。

臺灣省政府林產管理局林務組

1950 〈本局加強辦理伐木業者申請登記之意義〉，《林產通訊》8(2): 31。

臺灣省政府秘書處

1947/07 〈臺灣省政府公報〉，第 20 期。

1952/02 〈臺灣省政府公報〉，第 49 期。

1952/03 〈臺灣省政府公報〉，第 50 期。

1959/07 〈臺灣省政府公報〉，第 15 期。

1968/06 〈臺灣省政府公報〉，第 67 期。

臺灣省政府農林處林產管理局出版委員會

1948 《臺灣林產管理概況》。臺北：臺灣省政府林產管理局。

臺灣省臨時省議會秘書處

1952 《臺灣省臨時省議會第一屆第二次大會專輯》。臺北：臺灣省臨時省議會秘書處。

1953 《臺灣省臨時省議會第一屆第三次大會專輯》。臺北：臺灣省臨時省議會秘書處。

- 1957 《臺灣省臨時省議會第二屆第六次大會專輯》。臺北：臺灣省臨時省議會秘書處。
- 1957 《臺灣省臨時省議會第三屆第一次大會專輯》。臺北：臺灣省臨時省議會秘書處。
- 劉士永  
1991 〈光復初期臺灣經濟政策的檢討（1945-1952）〉。臺北：國立臺灣大學歷史學研究所碩士論文。
- 劉進慶(著)；王宏仁、林繼文、李明峻(譯)
- 1995 《臺灣戰後經濟分析》。臺北：人間出版社。
- 劉慎孝  
1968 〈臺灣之森林經營〉，收於臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣之林業經營（第一冊）》，頁 39-128。臺北：臺灣銀行。
- 蔡復鵠  
1999 〈臺灣森林伐除與林業政策關係之探討〉。臺北：國立臺灣大學森林學系碩士論文。
- 諾斯 (Douglass C. North) (著)、劉瑞華(譯)
- 1994 《制度、制度變遷與經濟成就》。臺北：時報出版社。
- 賴阿慶  
1951 〈林產處分討論問答（上）〉，《林產月刊》11(4): 18-20。
- 薛月順  
1996 《臺灣省政府檔案史料彙編：臺灣省行政長官公署時期（一）》。臺北：國史館。
- 1999 《臺灣省政府檔案史料彙編：臺灣省行政長官公署時期（三）》。臺北：國史館。
- 藍高梓  
1948 〈臺灣之林業及森林資源〉，收於臺灣省政府農林處林產管理局出版委員會編，《臺灣林產管理概況》，頁 276-289。臺北：臺灣省政府林產管理局。
- Cronon, William  
1990 “Modes of Prophecy and Production: Placing Nature in History.” *Journal of American History* 76: 1122-1131.
- Doverspike, George E., Paul Zehngraff and Yuan Hsing-Chi (杜士伯、沈克夫與袁行知)  
1956 *Forest Resources of Taiwan*. Taipei: Chinese-American Joint Commission on Rural Reconstruction.
- Kirby, Stuart E.  
1960 *Rural Progress in Taiwan*. Taipei: Chinese-American Joint Commission on Rural Reconstruction.
- McEvoy, Arthur F.  
1986 *Fisherman's Problem: Ecological and Law in the California Fisheries, 1850-1980*. New York: Cambridge Press.
- Taylor, Alan  
1996 “Unnatural Inequalities: Social and Environmental Histories.” *Environmental History* 1(4): 6-19.
- Ts'ui-jung Liu and Shi-yung Liu (劉翠溶與劉士永)  
“A Preliminary Study on Taiwan's Forest Reserves in the Japanese Colonial Period: A Legacy of Environmental Conservation.” *Taiwan Historical Research* 3(1): 1-34.

# **Problems of Taiwan's National Forest Management in the Early Post-war Period: A Case Study on the Institutions Regulating Lumbering in National Forests (1945-1956)**

Goang-jih Horng

## **ABSTRACT**

In the early post-war period, Taiwan's national forest management faced a crisis of the "imbalance between reforestation and lumbering" with forest protection often not being realized. The area of idle woodlands had been about one million hectares. For this situation, "the ambiguousness of forest administration and production" was the explanation wildly accepted. This article first challenges the explanation, then focuses on the institutions regulating lumbering in the national forests, and investigates their interactions and articulations. The author also provides an alternative explanatory framework and uncovers the relationships within the forest environmental and socio-economic changes during that time.

Classified by the attributes of managers, the institutions regulating lumbering in Taiwan's national forests could be divided into government- and private-managed ones and their origins could be traced to the Japanese colonial rule. When Taiwan was returned to the Republic of China, the Forest Bureau, which was later replaced by the Taiwan Forest Administration (TFA) in 1947, took over the high-valued and stocked coniferous woodlands managed previously by both the Government-General of Taiwan and Japanese capitalists and then divided these lands into six government-managed lumbering grounds, with the Forestry Bureau monopolizing most of the timber market. Consequently, the situation of private-managed lumbering industries was similar to that during the Japanese colonial rule. Their lumbering was restricted to the low-valued and stocked hardwoods under the supervision of the forest administration. However, the market for fuel wood was almost wholly monopolized by these lumbering capitalists.

In the early post-war period, demand for railroad sleeper cars, timber, and fuel wood kept rising. As a main timber provider, the TFA could not meet these demands, because of the high costs of operations, the simplicity of the categories of wood it

provided, and the inefficiency of management. The “institution for allocation and selling” was designed to alleviate this urgent situation. However, the operation of this institution was impacted by serious inflation, multiple structures of the timber market, and an unlimited demand for the wood by military agencies, resulting in that the running of government-managed lumbering grounds turned into a serious predicament. In this context, on the one hand, the state not only recognized the permits for lumbering acquired in the Japanese colonial rule of those private-managed lumbering capitalists, but also continued and consolidated their special positions by new institutions. The goals of the state were to integrate capitalists’ capacities so as to satisfy the rising and various demands, increase state revenues, thus compensating the deficits resulted from the allocation and selling of timber and providing finances to reforestation. On the other hand, in practice, these articulations facilitated capitalists’ capital accumulations accidentally and extracted society’s economic surpluses to support the production and reproduction of public-operated enterprises and military agencies. Moreover, the capacity of the state to reforest the lumbered woodlands was weakened, while rising prices of timber and fuel wood prompted people to fell trees illegally. Government- and private-managed lumbering industries were in fact often the main causes of forest destruction. Consequently, both society and the forest environment paid a heavy price for the resulting chaos during the early post-war period.

**Keywords:** national forests, forest management, lumbering industry, forest history