

國立臺灣大學理學院地理暨環境資源學研究所



碩士論文

Department of Geography

College of Science

National Taiwan University

Master Thesis

戰後初期臺灣林業基層官僚的挑戰：

以新竹山林管理所為例

Forestry Street-Level Bureaucracy's Challenge

in Early Postwar Taiwan:

A Case of Hsinchu Forest District Office

張嘉顯

Chia-Hsian Chang

指導教授：洪廣冀 博士

Advisor: Kuang-Chi Hung, Ph.D.

中華民國 110 年 9 月

September, 2021





# 國立臺灣大學碩士學位論文 口試委員會審定書

## 戰後初期臺灣林業基層官僚的挑戰： 以新竹山林管理所為例

本論文係張嘉顯君（R07228008）在國立臺灣大學地理環境資源學系完成之碩士學位論文，於民國 110 年 7 月 22 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明。

口試委員：（指導教授） 洪廣冀

（簽名）

洪伯邑

洪伯邑

張嘉顯



## 謝辭

相較於作者孤僻個性以及研究主題的冷僻，由這篇論文串起的人際關係網絡毋寧更讓人感到溫暖。從歷史系大學部到地理學研究所的七年間，我所遇到的師長、前輩、同儕，以及家人在各方面都給予我不少幫助與支持。雖然難以用這篇謝辭道盡我的感謝，但因為未來可能沒有機會，因此我想在此向他們表達我由衷的感謝。

最要感謝的是我的指導教授洪廣冀老師，以及在 407 遇到的針眼、河伯、友璿、Tony、ST、思瑀、梓伶、怡君、睦容、以翔、振輔、鴻揚、文君、家綸和雅綿。謝謝洪老師從我大二開始，不論是在課堂上的討論還是私底下的討教，都給予我許多啟發。如果我的研究成果有任何值得稱許之處，我想這得歸功於洪老師用心的指導，以及在研究經費上給予最大的支持。針眼作為我碩士班期間唯一的同屆生，還在研究所甄試前一晚和我一起研究室熬夜練習，甚至給我這個素昧平生的競爭對手許多寶貴的建議。謝謝友璿、Tony、ST、思瑀、梓伶、怡君、睦容、以翔、振輔和鴻揚在研究之餘的談天說地，和各位聊天每每讓我更有勇氣面對研究生生涯的苦悶。謝謝文君、河伯、家綸和雅綿給我許多作為人生與研究前輩的建議，讓很容易因為自卑猶豫而錯失機會的我少走很多冤枉路。如果我的研究生涯稱得上順遂的話，必須歸功於我在 407 遇到的每一個人。

我也很幸運地在研究過程中受到許多師長和學術前輩的照顧和啟發。謝謝 408 角主，同時也是我的口委洪伯邑老師引領我進入地理學知識的殿堂，從大二修習「人文地理學通論」，碩一下的「邊境、領域與邊界」，一直到碩三的「政治生態學」，如果不是老師的課，我想我一輩子都不會對人文地理學裡面那些抽象名詞與大問題感到任何興趣。謝謝徐進鈺老師在「經濟地理特論」課堂上以直球對決的方式和學生討論許多關於經濟地理學相關的議題。此外，在碩二上身狀況不佳的我未能正常參與徐老師的課堂，很謝謝徐老師容忍我有限地參與課堂，以及和我分享過來人的經驗。謝謝人類系林開世老師，啟發我重新思考歷史學和社會科學的關係，也引領我開始思考與這本論文相關的嚴肅課題，諸如「人類社會為什麼需要國家與官僚體制」或是「國家到底是什麼」的問題。我也很幸運的擁有堪稱黃金陣容的論文口試委員，謝謝洪紹洋老師額外提供我林業相關的參考資料，也謝謝侯嘉星老師相當細心地評閱我的論文。兩位老師寶貴的建議讓我的文章少了很多錯誤也多了更多的風采。

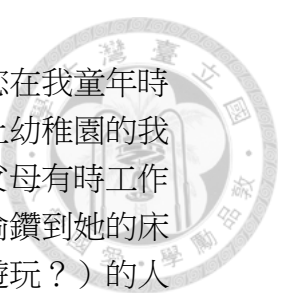
我也要感謝在 2020 年社會學年會上給予上臺發表合寫文章的我許多鼓勵和建議的吳嘉苓老師、林凱衡博士以及施懿倫博士。在論文撰寫的最後一年，我參加了中研院社會所主辦的「質性工作研究坊」，在那裡和各位社會科學同儕一



起切磋研究技藝對我來說是非常寶貴的經驗，尤其和張禎晏、高佩瓊及平雨晨一起分享做研究的各種心得，收穫匪淺。在工作坊最後的與談，謝謝中研院社會所所長謝國雄老師聽我講述當時還不是很成熟的研究論點，並且給予我許多鼓勵和研究建議。

多虧琬瑄、家安、羿彰、詠傑時不時的寒暄與揪吃，孤僻的我竟然還能在畢業後與各位保持聯繫，實在仰賴各位大大的包容與關愛。這裡也要特別感謝歷史系羽各屆隊長願意讓我視論文進度機動地參與練習。很開心能夠在歷史系羽遇到鎮宇 aka 兩神、佳均、方苓、瑜柔、力寬、Jason、量雅、易陞、信豪、宜蓁、柏全、邑華、王威、子琪、李瑄、鎮優和景翔，與各位打球、在七二八卦，以及在人性空間大打桌遊的時光絕對是碩士班三年當中最舒壓放鬆的時刻。另外，很謝謝羊咩、鴻維、紓庭、阿美、阿蔡、江老頭一路從國小或國中的相伴相隨，雖然各自工作事業繁忙不常見面，但一年兩三次的聚餐也讓我體會到友誼細水能長流而不中斷的奇蹟。

這本碩士論文的誕生必須再次特別感謝洪廣冀老師，以及老師所主持的新竹林區管理處「臺灣林業史：以新竹林區管理處所轄國有林事業區為主軸闡述 1925 至 1989 年臺灣林業之發展計畫」(108B029-F23)，在我碩論撰寫期間給予經費支持與提供檔案資料。謝謝新竹林區管理處處長夏榮生處長在計畫執行過程中的支持，也謝謝何伊喬技士和顏翊卉技士於論文撰寫過程中，在各項龐雜行政以及連絡退休林業前輩方面給予最強力的支持。也很謝謝口述歷史助理瑞琪一起跑訪談，留下更多值得後人認識的林業史與人生經驗談。在天然林禁伐三十年以及林務局國產材向前衝的時間點上，能協助優秀的瑞琪完成許多口述歷史訪談，是我增進自我能力的機會也是我的榮幸。這個過程中也很謝謝瑞琪秉持著正直與善良，多方鼓勵我繼續完成論文。雅綿作為前輩，同時也是計畫的行政助理，幫忙抄寫很多史料和蒐集基礎資料。感謝論文撰寫的最後一年才認識的家立幫我潤飾和翻譯英文摘要，還有在竹東幾次的談天說地，能夠稍解在竹東完全沒有熟人的苦悶。我也要謝謝竹東工作站的陳育萍和陳秀姿，在公務繁忙的時候還願意多花時間協助我調閱檔案，以及提醒埋頭抄寫檔案到忘我的我該起身吃飯和下班。也要感謝不斷被我們打電話與登門打擾的林業前輩們，謝謝您們樂意和我們分享各位的人生與職業經歷，也很感謝各位在工作崗位上奮鬥多年的心血，但願這本碩士論文能夠說出第一線林業人員有苦難言的心聲。在口述訪談的過程中，尤其感謝黃松妹女士事必躬親，介紹並陪伴我們前往各地訪問過去認識的林業好友。感謝前林務局長李桃生、中興大學森林系羅紹麟老師，以及淡江大學歷史學系吳明勇老師在計畫兩次期中報告給我們的建議與鼓勵。此外，國史館、臺灣文獻館，以及檔案管理局裡專業與細心的工作人員也是催生這本論文重要的角色，感謝您們。



最後，我想將這本論文獻給在天上的祖母許嘴玉女士，謝謝您在我童年時照顧我，呵護我。我仍然記得某次午後雷陣雨，祖母迅速把還沒上幼稚園的我丟上三輪車後座，跨上三輪車，飛馳在田間小路上。我也還記得父母有時工作繁忙晚歸，我不敢自己一人睡覺時，祖母總是得忍受我在熄燈後偷鑽到她的床邊，被我吵醒後還唱著搖籃曲哄我睡著。和祖母一起下田工作（遊玩？）的人生經驗，或許是我在碩士班期間從事農林相關議題的原因也說不定。我的母親簡金蘭女士、姊姊張雅涵還有長期忍受病痛的父親張竣翔先生，謝謝您們包容不成材的我讀歷史和地理，而沒有按照鄉下勞動階級的價值觀強迫我選擇比較有錢途的科系，或是在聽到我說要念歷史和地理後露出疑惑與厭惡的表情。尤其當我面對眾多親族或鄰居各種逼問時，母親總是發自內心以唸歷史和地理的兒子為榮，每每以「兒子開心我就開心」替我解圍。如果我人格上有任何值得稱許的地方，一定是來自母親的身教和言教。也很謝謝姊姊、姊夫蔡鎮叡，以及室友德德在我就讀碩士班期間時常贊助我的生活，讓我比較沒有後顧之憂地完成這本論文。我也要謝謝雅君接納我，並且支持我先完成人生階段目標而沒有努力分攤未來的生活壓力，之後我想要努力歸隊和你一起完成許多事。

如果沒有您們，這本論文將不會順利完成。當然，這本論文若有任何缺失，責任只在我。有始有終地完成一本論文，給自己一個交代，也希望不辜負一路以來支持我的大家。

## 摘要

以目前的統計資料來看，臺灣森林佔臺灣島 55%的面積，其中 90%屬國有林，且這片國有林為主體的森林全歸行政院農業委員會林務局管轄。這套以國有林為中心的治理體制在全球可說是絕無僅有，究竟國有林體制的起源從何而來？又為何它能長存至當代臺灣？面對這些問題，當前研究者幾乎以國民黨與地方派系利益交換的「恩庇侍從體制」，或是以戰後國家掠奪殖民者遺產來理解。然而，卻少有研究者深入探究科技官僚對於權力的理解是否有別於前述學界的普遍見解。本文試著援引政治生態學當前關於環境治理的討論，將環境治理視為技術官僚彼此需要不斷爭奪話語權與生存空間的過程，重新理解戰後初期國有林體制的起源與歷史軌跡。這本論文不僅試圖還原省級政府官員間競爭林業政策走向的歷史情境，也嘗試從基層林業機構由下而上地理解林業政策實行的過程。本研究發現，1945 年 12 月林務局成立後，局方將原本殖民時代末期愈趨多頭治理的林業體系，整併為一元化的國有林體制。基於林業專業認同，省級林業官僚向來以統一且有效率的官僚體制作為一切政策的前提，甚至有局長將林業經營類比軍事作戰，主張林務局是大本營，而基層的山林管理所是前哨站。不過，這種將國家置於優越地位的經營方式恐怕不受到業者歡迎。在戰爭時代時，殖民政府為了吸引業者投資並且生產軍需木材，承諾業者可以取得可以長期作業的緣故權利，但是許多本島業者因為殖民情境的關係未能取得正牌執照，他們轉而在戰後向新政府爭取轉正，希望在國家為主體的林業經營體制中搶佔一席之地。向來致力於打壓業者的林業官僚，在意識到無力將業者排除於體制之外時，轉而期待他們能夠按照官方的計畫行動。於是，雙方一來一往討價還價的過程中，林業官僚必須向多方妥協，但妥協的結果就是造成戰後初期的林業政策經常面臨自我矛盾，甚至難以實行。國有林體制從不可能轉為可能的重擔便落在各地山林管理所的基層官僚的肩上。不同於專門伐木的官營林場，各地山林管理所主要負責林地放租、伐木作業外包、造林，以及取締盜伐濫墾，這些基層林業官僚更是第一線與民眾和材商接觸的國家行動者。本文主張，這些基層林業官僚對於國有林業體制的維持扮演重要的角色，他們雖然時常面臨政策矛盾與經費人力不足的困境，但這些矛盾與困境也是林業基層官僚透過他們的手腕維持穩定的重要契機。本研究試圖透過新竹山林管理所的案例，並且大量運用新竹林區管理處竹東工作站的歷史檔案，揭開這段鮮為人知但卻與當代林業議題高度相關的歷史過程。

**關鍵詞：**戰後臺灣林業史、新竹山林管理所、基層官僚、國有林、治理矛盾



## Abstract

Based on the current statistics, forests constitute 55% of the land area of Taiwan, while 90% of these forests are national forests governed by the Forestry Bureau of the Council of Agriculture of the Executive Yuan. What was the origin of this national forest system, a governance system found nowhere else in the world? And how could it continue to exist in contemporary Taiwan? Researchers have so far approached this problem through the lens of either the “clientelist” quid-pro-quo transactions between the Kuomintang and local political factions, or the postwar plunder of the colonial legacy orchestrated by the state. However, few have investigated whether the technocrats’ understanding of power differed from the above-mentioned interpretations. Drawing inspiration from the discussion of environmental governance in political ecology, this thesis analyzes environmental governance as a process in which technocrats were compelled to compete with each other to legitimize their discourses and gain living spaces, and therefore revisits the origins and trajectories of the postwar national forest system. This thesis attempts not only to reconstruct the historical contexts concerning the competing forest policies proposed by provincial officials, but also to provide a bottom-up understanding of the implementation of forest policies from the perspective of county-level forestry administrations. This research discovers that, after the establishment of the Forestry Bureau in December 1945, the Bureau had integrated the increasingly diversifying forest system during the last days of the colonial era into a monolithic national forest system. Due to their professional identity as professional foresters, these officials tended to treat an efficient bureaucracy as the foundation of all policies, while the Director of the Bureau even drew parallels between forest administration and military campaign, between the Bureau and the headquarters, and between the county-level Forest District Offices and military outposts. Nevertheless, this management policy that privileged the state was hardly popular among private companies. During the war, in order to recruit Taiwanese business owners to invest in the production of military timber supplies, the colonial government promised to grant companies long-term leases, but such promises were never materialized because of the shifting political contexts. Failing to secure official leases, these owners lobbied the new government, hoping to acquire logging rights and secure their place in the state-centered forest system. Initially striving to suppress these owners, forest officers realized that they could not exclude the companies from the system, and instead expected the companies to act in line with official policies. Thus, in the process of negotiation, they had to make compromises with various parties, which nonetheless made forest policies during early postwar years self-contradictory or even impractical. Unlike the state-owned tree farms that focused only on logging, officers in the Forest



District Offices were in charge of forest leases, logging operating contracting, afforestation, and the persecution of illegal loggers and cultivators, and therefore became the frontline state actors to interact with the public and timber companies. The thesis argues that these local forest officers played an important role in the maintenance of the national forest system. While frequently plagued with budgets and manpower constraints, they also took advantage of these constraints to exercise their diplomatic skills and stabilize the system. Based on extensive archival materials from multiple archives, particularly the one located at the Zhudong Station of the Hsinchu Forest District Office, this thesis tries to use the case of the Hsinchu Forest District Office to unveil the little known but highly important chapter of Taiwan's forest history.

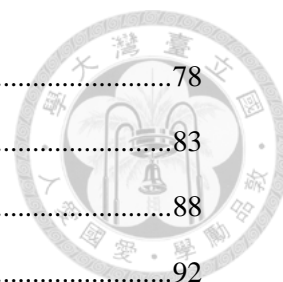
**Keywords:** Postwar History of Taiwan Forestry, Hsinchu Forest District Office, County-level Forest Bureaucrat, National Forest, Governance Dilemma

# 目次



口試委員審定書.....	i
謝辭.....	ii
中文摘要.....	v
Abstract.....	vi
目次.....	viii
圖表目次.....	x
導論.....	1
一、文獻回顧.....	7
二、資源邊境的視角.....	11
三、研究區域、史料及章節安排.....	14
第一章：戰後接管與木材荒.....	18
一、殖民林業的遺緒.....	19
二、限伐政策的困境.....	21
三、林業基層怠職與「盜伐」.....	26
四、「輕率處理之過」.....	29
五、弊案遺緒與林產林政的分合.....	33
六、承製枕木與業者.....	37
七、「雖因環境而未可厚非」.....	44
八、小結.....	47
第二章：軍公用材與緣故關係.....	49
一、林產林政分合的殘局.....	50
二、分而治之.....	52
三、基層人力困境.....	57
四、緣故認定與製板業者.....	60
五、軍公用材與林班分配.....	64
六、「借故盜伐」與密告.....	70
七、小結.....	75
第三章：公開標售與「官商勾結」.....	77

一、緣故關係改公開標售 .....	78
二、基層人力與技術限制 .....	83
三、收買與勒索 .....	88
四、「多造林、多伐木、多繳庫」 .....	92
五、工資單價改革與基層困境 .....	95
六、治理與被治理的兩難 .....	100
七、小結 .....	104
結論 .....	106
引用書目 .....	114



## 圖表目次



圖一、臺灣島森林分布圖.....	4
圖二、臺灣島森林所有別佔比圖.....	5
圖三、1946 年 4 月至 1947 年 9 月間林務局組織圖.....	22
表一、1946 年 11、12 月新竹山林管理所業者重新登記核准統計表.....	24
圖四、1947 年 9 月至 1948 年 6 月間林務科與林產管理局組織圖.....	36
圖五、1948 年 6 月至 1949 年 6 月間林產管理局組織圖.....	43
圖六、1949 年 6 月至 1950 年 11 月間縣山林管理所與林產管理局組織圖.....	56
圖七、1950 年 11 月至 1960 年 2 月間林產管理局組織圖.....	77
圖八、1952 年以後山林管理所外包伐木業務流程圖.....	80



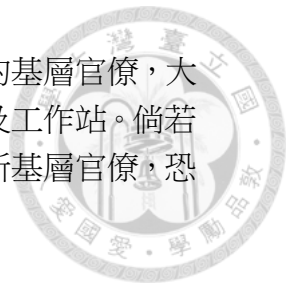
本文的時空斷代介於 1945 至 1960 年之間的臺灣。那不是塑膠與鐵製品充斥生活的時代，而是木材作為開門七件事（柴米油鹽醬醋茶）首位的時空，差不多是像我一樣的八年級生的阿公阿嬤剛成家立業的時候。舉凡農耕器具、建築材料、家具、碗筷、牛車、炊煮燃料、鐵路枕木、礦坑支柱都是木材。也因此，森林到底如何經營，如何分配從森林出產的產品，由誰在這個過程中獲利等問題，對於在法律當中屢屢聲稱森林資源以國有為原則的中華民國來說，便是它在那個時代必須要面對的課題。雖然中華民國於 1945 年 1 月 17 日修正的〈森林法〉第一條便開宗明義地主張森林以國有為原則，但到底什麼是國有，即國家如何吸納、管制或排除哪些行動者則沒有明確交代。在中華民國 1945 年 10 月 25 日接管臺灣以前，森林並非權力真空地帶，因為日本殖民當局向來致力於管制殖民地人民使用山林資源的方式與資格。不論是羅文君研究的漢人農民、洪廣冀研究中提到的本島材商，或是松岡格研究的原住民，都是後繼的中華民國政府必須接手處理的對象。<sup>1</sup>

在第一線接觸這些材商與農民的正是山林管理所。戰後 1945 至 1960 年間，臺灣林業體制大致上可分為山林管理所與林場，前者負責林業管理行政，包括造林、林地出租、伐木業務外包、林野巡視，以及取締森林犯罪（濫墾盜伐等），後者主要業務是僱工伐木與林場重新造林。過去戰後臺灣森林史已有不少研究，他們較強調美援對臺灣林業的影響、環境破壞的線性發展，以及各大伐木林場的發展。例如陳勇志以中國農村復興聯合委員會檔案研究戰後臺灣林業史，他把林業技術支援視為美國冷戰戰略的一環，將分析焦點著重於中華民國面對美國技術援助欲拒還迎的態度。他的主要論點是，臺灣林業官僚過度重視伐木收入，以至於強調環境保護的美國林業體系與技術無法順利落腳臺灣。<sup>2</sup>其次，黃信勳與徐世榮的觀點，也和陳勇志的論點相似，認為 1970 年代以前的臺灣環境政策係「缺乏環境思考之發展」。<sup>3</sup>最後，現有口述歷史、官方紀念書冊或是學術著作也集中於各大伐木林場的歷史，諸如官方出版的《八仙山林場史話》與《檜山邊境·觀霧森林：竹東林場職人傳》，以及王鴻濬的《1922 無盡藏的大發現：哈崙百年林業

<sup>1</sup> 關於移墾的漢人佃農，可參考：羅文君，〈由縫隙出發的歷史——沓見牌聚落的形成與離散〉，《臺大歷史學報》（臺北）67（2021 年 6 月），頁 107-169。關於戰爭時期的本島材商鳳國策入山的過程，參見：洪廣冀，〈從「臺灣之恥」到「發展最速展業」：再思日治時期臺灣的科學林業與工業化〉，《臺灣史研究》（臺北）25：3（2018 年 9 月），頁 83-140。關於戰後禁止原住民族進行燒墾的研究，詳見：松岡格，〈「蕃地」統治與「山地」行政：臺灣原住民族社會的地方化〉（臺北：國立臺灣大學出版中心，2018），頁 213-223。

<sup>2</sup> 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》（板橋：稻鄉，2000）。

<sup>3</sup> 黃信勳、徐世榮，〈戰後臺灣的環境治理進路：一個生態現代化視角的考察〉，《思與言》（臺北）52：4（2014 年 12 月），頁 5-63。



史》等臺灣東部林場的著作。<sup>4</sup>然而，那些平時與材商及農民互動的基層官僚，大多任職於負責林業行政的山林管理所，而非主責伐木業務的林場及工作站。倘若我們忽略佔林業官僚體制多數，且經常與民眾打交道的山林管理所基層官僚，恐怕無法更完整理解戰後林業體制如何運作。

另一方面，在這段林業經營等同剝削的歷史敘事中，戰後臺灣桃竹苗地區伐木業的發展是個異例。戰後的木材來源大致可分為兩類，第一類係民營伐木業者，他們向山林管理所申請經營林班，並交出一筆錢（行政上稱「木代金」）買斷所砍木材，作業完畢後可以自行加工或原木售出。第二類則是戰後初期林務局自前日資會社接收後改組的官營林場。這些林場有來自臺灣拓殖株式會社（以下簡稱臺拓）的太平山林場、阿里山林場、八仙山林場及鹿場山林場、來自植松木行的香杉山林場，來自南邦株式會社的大元山林場，以及來自株式會社櫻井組的望鄉山林場等。這些林場必須自行雇工從事伐木或搬運等粗活。桃竹苗地區兩個林場分別是 1940 年設立的植松木行竹東支店以及 1943 年設立的臺拓竹東出張所。前者 1946 年改制為竹東林場香杉山分場，1960 年改制為竹東林區管理處錦屏工作站，位於今新竹縣尖石鄉錦屏村。後者於 1946 年改制為竹東林場鹿場山分場，1960 年後改制為竹東林區管理處檜山工作站，位於新竹縣五峰鄉及苗栗縣泰安鄉交界。兩個林場營運狀況都不太好，戰後接收時一度有人提議關閉鹿場山林場。<sup>5</sup>兩個林場很快就結束伐木作業，錦屏工作站於 1963 年結束伐木作業，檜山工作站也於 1966 年結束伐木作業，至於在 1964 年新創設的觀霧工作站（位於今苗栗縣泰安鄉）也是 1980 年代第一個結束營運的官營林場。總的來說，桃竹苗地區的伐木發展史雖然發展的早，但戰後的發展卻相當不順，這對既有的戰後林業史是個必須解釋的案例，尤其是至今尚未深入探究的基層林業行政官僚的歷史。

這本論文要訴說的故事主軸便是戰後臺灣桃園、新竹及苗栗地區林業基層官僚推動上級政策過程中的種種「鉅角」（*mê-kak*，原為文字筆畫的勾折處，後引申為事情的原則、範圍、輕重關鍵）。<sup>6</sup>在這段故事當中，我將以新竹山林管理所為我的研究對象，探查戰後桃竹苗地區基層林業史中的種種矛盾。我對這群名不見經傳的林業基層官僚的研究興趣源自下面這段話：

<sup>4</sup> 關於戰後官營林場口述歷史及相關紀錄成果，參見：張賜福編，《八仙山林場史話》（臺中：行政院農業委員會林務局東勢林區管理處，2004）；陳顏著、陳郁涵繪，《檜山邊境·觀霧森林：竹東林場職人傳》（新竹：行政院農業委員會林務局新竹林區管理處，2012）；王鴻濬、張雅綿，《1922 無盡藏的大發現：哈崙百年林業史》（花蓮：行政院農業委員會林務局花蓮林區管理處、阿之寶手創館，2016）。

<sup>5</sup> 〈林產管理委員會第一組鹿場山林場事業應繼續經營理由文件〉（1947 年 3 月 5 日），《臺灣省行政長官公署時期林業檔案〔以下簡稱「行政長官公署時期林業檔案」〕》（臺北：中央研究院臺灣史研究所檔案館〔以下簡稱「中研院臺史所檔案館」〕），識別號：LW2\_03\_025\_0016。

<sup>6</sup> 〈萌典〉關鍵字搜尋「鉅角」，查詢日期：2021 年 5 月 8 日，網址：<https://www.moedict.tw/%E8%90%8C>。

本縣林業發達，業務繁多，人才濟濟，伐木丁丁，形成錯綜複雜之現象……觀乎光復四年來，本所五易首長，即可概見……再本省限制伐木甚嚴而申請砍伐者多……自不能滿足每一位申請者之需要，因之責難迭起，使工作人員畏縮疑懼……略延時日，則困難叢生矣……諸為此類，非親身經歷，不易了解。<sup>7</sup>



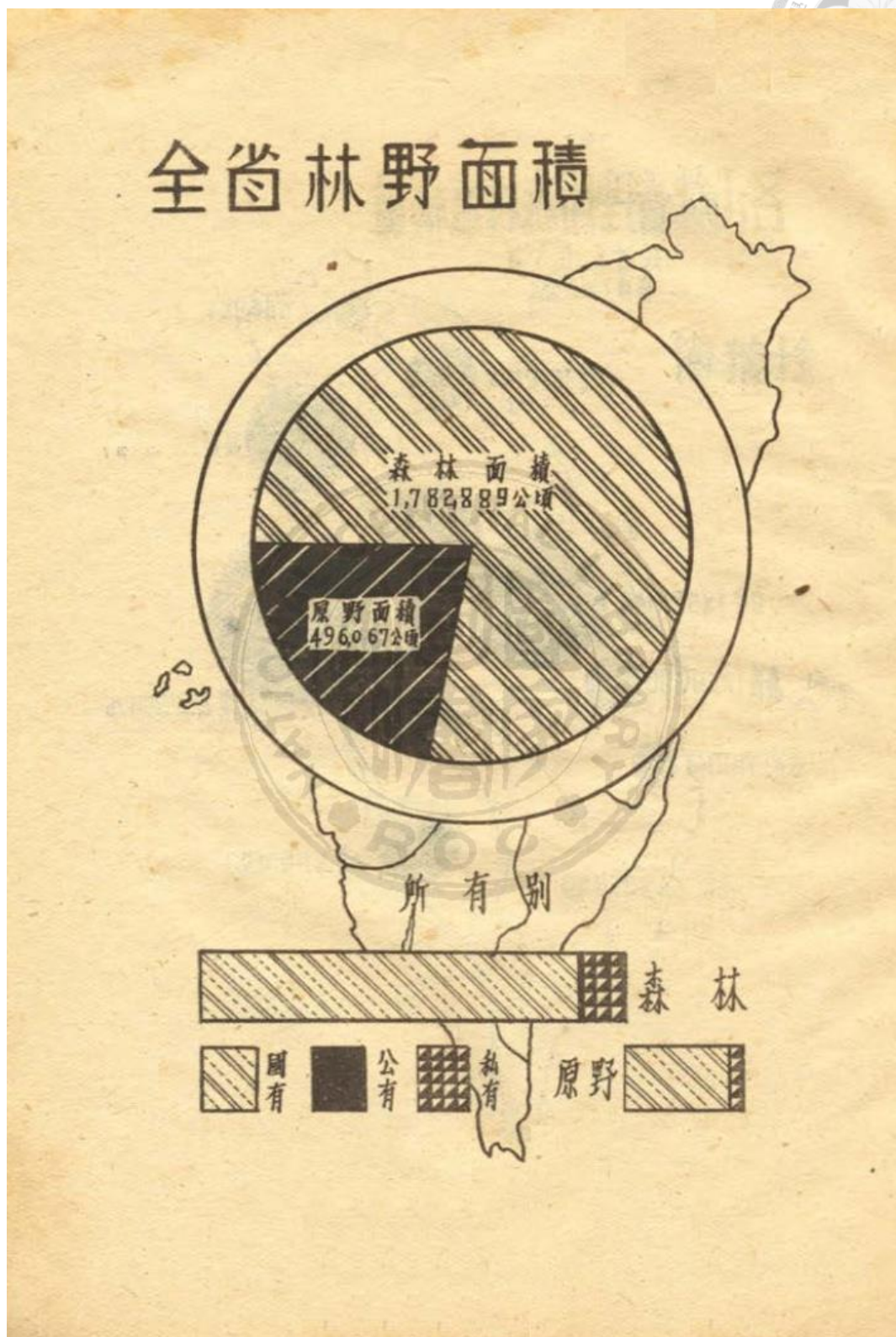
這段引文出自某位新竹山林管理所所長，他在任內印發行的林業宣傳小冊上感嘆道，1945 年至 1949 年之間新竹山林管理所人事爭議不斷，甚至出現四年間更替五位所長的荒謬情況。同時，上級的政策不只讓眾多業者不滿，更讓基層官僚難以推動政務，使得基層官僚的處境變得更加複雜。該名所長強調的基層困境，原來是為了反襯基層人員的使命感，告訴大家即使他們面對重重困難也能勇往直前。不過，這段文字剛好也反映出林業基層官僚夾處上級政策、材商以及高山農民之間的尷尬處境。最重要的是，該名所長批判上級政策過於嚴格的同時，也顯示林業基層官僚不只是國家的打手，他們面對山林資源如何使用這樣的課題時，也有不同於長官的想法。就此，「這群林業基層官僚到底在想什麼」成為我最初的研究疑問。

臺灣的林地面積佔臺灣島約 55%，其中日治時代劃設的國有林班地佔其中 90%（見圖一與圖二），同時中華民國於 1945 年 1 月 17 日修正的〈森林法〉第一條開宗明義地主張森林以國有為原則，這意味著國家在森林治理中扮演的重要角色。如前所述，戰後臺灣的林業管理大致可分為林場與山林管理所兩大系統。在本研究的時間範圍介於 1945 年至 1960 年之間，山林管理所有七至十所不等，分別在臺北、羅東、新竹、臺中、嘉義、臺南、高雄、屏東、臺東與花蓮等地設立，它們負責執行造林、伐木作業外包、取締森林犯罪（濫墾盜伐）、巡視林地，以及林地放租等。至於林場則有阿里山、太平山、八仙山、竹東、巒大山與太魯閣等林場，負責高山伐木、運輸、儲存、加工、販賣，以及伐木後的造林。前者稱為林政業務，後者稱為林產業務。戰後初期五年內林場與山林管理所歷經五次的分分合合後，兩套系統在 1950 年 11 月統一由林產管理局統轄，直到 1960 年 2 月 15 日，林產管理局改組成林務局，山林管理所與林場合併成為某某林區管理處，兩套林業管理系統正式終結。這邊要強調的是，由於山林管理所和官營林場的業務差異，使它們要面對的群眾不太一樣。山林管理所的基層官僚必須在伐木作業外包的過程中監督材商，也要定期巡視山林，防止近山地區居民至國有林班地內撿拾柴火與盜砍木材。林場則負責委託工頭招募近山地區的窮困居民前往高山從事伐木、拉木馬及推臺車等粗重工作。總的來說，戰後臺灣林業政策若要在地方上順利推動，比起業務單純的林場，山林管理所更顯重要。

<sup>7</sup> 新竹縣山林管理所編，《新竹縣山林管理所概況》（新竹：編者，1949），頁 2。

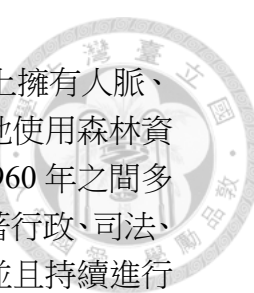






圖二 臺灣島森林所有別佔比圖

說明：臺灣林地有 90%屬國有林班地，另外公有林約佔 1%，私有林約佔 9%。資料來源：林產管理局編，《臺灣林業》，頁 12。



山林管理所的基層官僚代表國家執行公務，首先得面對在地方上擁有人脈、聲望與財力的民間材商。材商雖然和國家一樣都想宣稱自己是正當地使用森林資源，但現實是民間材商與國家之間的權力不對等。綜觀 1945 年至 1960 年之間多次關於民間材商外包森林砍伐的政策與改革，幾乎每次都是國家挾著行政、司法、武力與財政優勢逼使材商接受既定政策，倘若材商拒絕接受新規則並且持續進行伐木活動，將招致國家制裁。例如原本合法營運的材商卻在政策改變後必須承受盜取國家財產的指責，甚至遭行政或司法機關調查或判刑。面對這樣的不利處境材商當然不會坐視權益受損，他們可能沿著既有權力體制向山林管理所、林務局、農林廳、省政府、省議會、法院、監察院等單位一層層地陳情、申訴或告發。不過材商依據他們長期以來與國家互動的經驗也能預期，沿著既有權力體制不見得能解決他們與下屬員工的生計問題，尤其新來的國家一開始就宣稱森林國有，因此更常可以看到材商不斷抓緊國家政策與山林管理所行政的漏洞爭取對自己有利的處境。因此森林國有是國家一再想辦法達成但無法企及的理想。

當然，不是只有材商必須和國家進行不對等的爭鬥，原住民、高山農民、公營林場工人等也是如此。在國家與非國家行動者一來一往的過程中，有一群人必須中介其中，他們是山林管理所的基層官僚。戰後臺灣所有林業政策背後總是預設基層官僚只要遵照法律規定、職業操守，以及上級指令，國家就能排除或吸納其他行動者，並且達到政策目標；反之，倘若基層官僚未能遵循此一理想行動，便會被貼上無視上司、失職，甚至貪汙瀆職的標籤。若從農民或材商角度來說，基層官僚一方面代表國家執行公務，但同時也被賦予父母官的期待，必須苦民所苦，在行政上做出讓步，減緩政策施加在人民身上的痛苦。不過基層官僚因受限於上級指令，經常無法完全照應來自地方社會訴求，於是人們會到民意或司法機構（省議會、監察院、地方法院）陳情控訴，或向上級單位（林務局、農林處、省政府、國民黨部等）寄發黑函，甚至在深山私刑報復。這些報復行動通常會引來林產管理局、檢警或監察院介入調查，並將其定義為「弊案」。於是，1945 年至 1960 年之間國家的森林政策不斷地推陳出新，試圖解決上述種種林業困境與矛盾。

對於基層官僚來說，在上級指令與民間訴求之間求取平衡，不偏向任何一方是工作的日常，更是自保身家的生存之道。本篇論文的關注焦點便是在戰後臺灣主管桃園、新竹與苗栗國有林班地的新竹山林管理所基層官僚。戰後臺灣史目前的主流論述強調國家以「官商勾結」與「恩庇侍從」等利益交換的方式維持統治地位，卻疏於理解這些看似唯利是圖的行動背後是否有更複雜的考量。另一方面，晚近政治生態學則雖然強調國家並非唯利是圖，且權力運作仰賴國家與非國家行動者之間有時競爭有時合作的複雜關係，但是兩方面的文獻都疏於關照佔國家官僚人數比重相當高且經常與商人民眾互動的基層官僚。這也帶出我的研究問題：官商勾結的現象如果不是單純的利益交換，那麼新竹山林管理所的基層官僚如何

維持戰後臺灣國有林體制？我將透過典藏於新竹林區管理處的檔案史料，了解戰後初期新竹山林管理所的基層官僚如何理解上級政策與下層民眾的訴求？又，他們透過何種策略應對前述國有林業體制中的各種矛盾？以及這些策略帶來何種意外的後果？以下我將從戰後臺灣政治經濟史與政治生態學關於國家的討論開始，試圖透過他們的見解進一步逼近問題的答案。

## 一、 文獻回顧

在戰後臺灣政治經濟史的學術史上，最早將國家納入分析對象的研究者是劉進慶。劉氏最早於 1975 年以日文發表他的成名著作《戰後臺灣經濟分析》，他在書中主張研究者應該要破除只以數據研究經濟史的觀點，帶入馬克思政治經濟學的視角，重新思考經濟史當中支配的課題。就此，他認為戰後臺灣經濟史根本要解決的問題是國民黨官僚如何廣泛地介入生產關係。<sup>8</sup>他觀察到，戰後臺灣經濟結構上有所謂兩極構造，分別是繼承自日本殖民基礎建設的公營企業，以及來自中國與臺灣本地合流的民間資本，劉進慶稱前者為公業，後者為私業。公私業各自積累的目的與手段不同，前者佔據統治高地，後者則屈居權力之下，雙方之間有利益衝突。不過，雙方會為了不互相毀滅而促成利益同盟，而所謂共同的利益便是壓榨更底層的小農與工人以汲取剩餘價值，劉進慶稱此利益同盟為「官商勾結」。<sup>9</sup>據此，有些研究者認為劉進慶的貢獻在於確立國家資本主義的研究範例。<sup>10</sup>不過我認為劉進慶的研究對於本文較具啟發之處在於，被政治學者分類為遷佔者國家（settler state）的中華民國在臺灣，<sup>11</sup>如何透過各種政策與策略遂行意圖。

雖然劉進慶的研究深具啟發，但他認為國家和資本共同壓迫底層農民與勞工，形同資本的助產士。但對於戰後臺灣經濟史學者來說到底在臺灣的中華民國是不是資本的助產士可能還是未解之謎，因為後繼研究者大多在劉進慶的研究中找尋各自有興趣的主題繼續探究。其中，洪紹洋在劉進慶的基礎上繼續深究汽車、自行車或造船等戰後的產業發展如何受到國家政策的影響。以汽車產業為例，洪紹洋將分析的重點放在國家大力扶植汽車展業的缺失，並主張汽車產業扶植的重點應是整體展業練的發展，而不是單純提升自製率。<sup>12</sup>不過，這類失敗的政策在林業史當中並不少見，洪紹洋的見解多少有後見之明的觀點，因此關於戰後林業政策充滿矛盾的問題就會是這些官僚到底依據何種專業知識與現實情境，決定採令我們不解的行動。

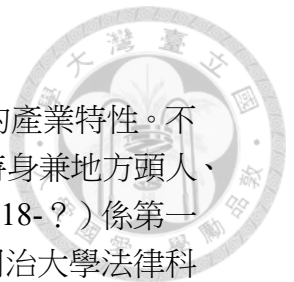
<sup>8</sup> 劉進慶著，王宏仁等譯，《臺灣戰後經濟分析（修訂版）》（臺北：人間，2012），頁 102-103。

<sup>9</sup> 劉進慶著，《臺灣戰後經濟分析（修訂版）》，頁 290-291。

<sup>10</sup> 黃崇憲，〈利維坦的生成與傾頹：臺灣國家研究範例的批判性回顧，1945-2005〉，收錄於謝國雄編《群學爭鳴》（臺北：群學，2008），頁 325-390。

<sup>11</sup> 張茂桂，〈羅納·維惹著《遷佔者國家的轉型》評介〉，《國家政策雙周刊》（臺北）63（1993 年 6 月），頁 14-15。

<sup>12</sup> 洪紹洋，〈產業政策與企業經營：1950-1970 年代臺灣汽車工業的發展〉，《臺灣史研究》（臺北）27：4（2020 年 12 月），頁 137-176。



要理解官僚的判斷與動機為何，就必須先理解戰後初期林業的產業特性。不同於洪紹洋筆下與地方社會無涉的商人，本研究中的木材商係同時身兼地方頭人、民選公職以及商人的身分。例如，新竹地區有名的材商朱金鳳（1918-？）係第一任民選新竹縣長朱盛淇（1905-1994）的弟弟。出身北埔，畢業於明治大學法律科的材商姜阿新（1901-1982）也曾擔任第一屆臺灣省臨時省議會議員（任期 1951-1954）。苗栗地區材商張泮池係畢業於日本大學法科專門部，他的太太張陳錦綢則當選第一、二屆苗栗縣議員（任期 1951-1955）。出身卓蘭的詹益淵與詹益松堂兄弟分別擔任卓蘭鎮鎮長（第三屆補選上）與第三屆苗栗縣議員（任期 1957-1960）。如此多重的身分讓這些材商通常不會只是逐利的商人，還必須是照顧底下三至五百名工人與家庭生計的頭家。此外，日治末期殖民政府給予業者「緣故關係」，意即業者經營現有林班後，若再度提出申請繼續經營正在承包林班附近的林班，或是作業過程中運輸設備經過的林班，都可享有優先批准的權利。戰後初期的本島材商大多曾在日治末期奉國策入山供應軍需木材，但在戰爭時代獲利不豐，而且本島業者在殖民情境下無法順利取得正牌執照，讓這群業者在戰後不斷地爭取轉正的機會。他們不顧一切也要轉正的理由在於，臺灣森林地形崎嶇，無論官方或民間凡投資林業者都必須購置大量運輸設備。意即臺灣戰後初期的林業產業特徵有二：殖民政策的遺留，也必須達到規模經濟。<sup>13</sup>我認為可以透過這些產業特徵更進一步理解這群與基層官僚業務緊密相關的商人的行為動機，更進一步釐清基層官僚如何鑲嵌於地方社會。

既有戰後臺灣經濟史較少討論戰後農林與經濟政策的官僚，少數研究者如瞿宛文和張國暉的見解或可提供解答。瞿宛文認為國民黨在臺灣之所以發展成功，一方面是因為要和共產黨競爭中國代表，另一方面因為技術官僚抱持著晚清以降救亡圖存的心態，努力追趕歐美列強的結果。<sup>14</sup>張國暉則觀察到，相較於日本、韓國與美國，戰後臺灣推動財政經濟政策的官員很高比例是理工科系出身，他認為這與晚清以降，政府領導者大多試圖透過科學救國的治理思維有關。和瞿宛文不同，張國暉強調國家與科學之間仍有矛盾之處，彼此利益不見得相同，唯有在特定權力與歷史情境下找到不同範疇間可妥協之處，科技官僚治國才有可能發生。因此張國暉主張，科技官僚治國的思維是經過政治人物（如蔣經國（1910-1988））轉化過的，它不僅隱含技術官僚必須屈居於政治領導之下，也應負起維繫政權的責任。<sup>15</sup>反觀本文想研究的基層官僚，我想指出擘劃發展計畫與政策執行者還是有差距，所謂官不全然都是劉進慶所稱「國民黨官僚」，或是瞿宛文與張國暉筆

<sup>13</sup> 洪廣冀、張嘉顯，〈「永保美麗島」：20 世紀早期的生態學與臺灣林業〉，《中央研究院近代史研究所集刊》（投稿審查中）。

<sup>14</sup> 瞿宛文，〈臺灣經濟奇蹟的中國背景超克分段體制經濟史的盲點〉，《臺灣社會研究季刊》（臺北）74（2009 年 6 月），頁 49-93。

<sup>15</sup> 張國暉，〈國族渴望的巨靈——臺灣科技官僚治理的中國脈絡〉，《國家發展研究》（臺北）12（2013 年 6 月），頁 73-132。

下的李國鼎和孫運璿，也有像新竹山林管理所所長及其下屬同僚這樣中介於國家與人民之間的林業基層官僚，負責補上政策的漏洞，以及和人民打交道。

另一個關注戰後臺灣國家體制如何存續的研究者是吳乃德。吳乃德博士論文首先開宗明義的提問：與臺灣地方社會陌生的國民黨政府，為何在 1949 年撤退到臺灣之後將近 40 年從未遭遇重大政治挑戰？吳乃德不認為是民族主義，因為號稱代表中國的國民黨政府幾乎無法激起臺灣人的積極認同。那麼，在 1987 年 7 月解嚴後，每每在政治選舉上都能動員可觀群眾投給國民黨的現象如何解釋？吳乃德的答案是侍從主義（clientelism）。<sup>16</sup>所謂侍從主義指的是統治者和被統治者之間透過利益交換，例如特許地方派系經營獨佔或寡佔事業，以維持政權最大動員和控制能力的政治策略。統治者以各種利益換取被統治者的政治支持。所謂政治支持，在吳乃德指的是選票。這讓國民黨政權可以在選舉時透過動員群眾配票給預期當選者，讓不同派系政治菁英無法獨自坐大，也無力挑戰或撼動政權。<sup>17</sup>吳乃德認為對統治者來說，採取侍從主義策略受到的壓力最小，同時又能夠動員最多的群眾。因此，侍從主義獨裁統治者來說是最有利的策略。

綜合劉進慶的「官商資本主義」、吳乃德的「恩庇侍從主義」，以及瞿宛文張國暉等人關於技術官僚的研究，我們可以說目前戰後臺灣史的研究者傾向認為國民黨政權在戰後得以異地重生的關鍵在於由上而下的控制以及利益交換。然而，政治生態學晚近 30 年來關於國家的研究或可讓我們改觀。Nancy L. Peluso 關於印尼林業的研究可供我們理解人民眼中科學林業官僚是什麼。Peluso 在著作 *Rich Forest, Poor People* 中主張，科學林業不只是科學知識，更是隱含價值判斷的政治經濟系統。<sup>18</sup>尤其當這套系統位處人口眾多、土地權利複雜，且居民生計高度仰賴森林時，林業官僚就不可能單靠武力壟斷資源。此外，森林裡的社會關係複雜，國家根本無能力掌握一切生產關係，計畫也常因此失敗。這使得較弱勢的村民在無法扭轉既有權力狀態且生計又高度仰賴森林的情況下，還能夠繼續其維生手段（砍樹、伐林農耕等）。然而國家不會坐視這些挑戰權威的行動，因此在居民看起來居上風（winning）的情況下，國家仍會運用軍警武力維持既有權力狀態。<sup>19</sup>Peluso 主張，這種居民和國家之間相互影響抗衡的微妙平衡，無意間維持既有權力差異，他將此稱為「抵抗的劇碼（repertoires of resistance）」。<sup>20</sup>在這樣的立場上，Peluso 雖然不認為國家會放任企業過分剝削村民，也的確試圖改善村民貧窮處境，但書中呈現的林業官僚仍無法避免成為階級優勢者的幫手。<sup>21</sup>

<sup>16</sup> Nai-The Wu, *The Politics of a Regime Patronage System: Mobilization and Control within an Authoritarian Regime* (Ph.D. dissertation, University of Chicago, 1987), p3.

<sup>17</sup> Wu, *The Politics of a Regime Patronage System*, pp. 301-334.

<sup>18</sup> Nancy L. Peluso, *Rich Forests, Poor People: Resource Control and Resistance in Java* (Berkeley: University of California Press, 1994), p. 237.

<sup>19</sup> Peluso, *Rich Forests, Poor People*, p. 232.

<sup>20</sup> Peluso, *Rich Forests, Poor People*, pp. 12-17.

<sup>21</sup> Peluso, *Rich Forests, Poor People*, p. 200.





不過國家還是有自己的利益，因此是研究者必須拆解分析的對象。James Scott 主張國家的邏輯可以用兩個概念概括，分別是可視化（visible）與簡單化（legible）。他以科學林業作為比喻，科學林業將實際存在的森林轉化為虛擬的地圖與數據，使樹木脫離本來的社會脈絡，確保森林可為國家所用。<sup>22</sup>的確，戰後臺灣的國家對於森林當中到底有多少荒地與森林犯罪損失，以及每年要砍多少樹植多少苗都必須以清晰可見的數據與圖表計算。不過 Mark Whitehead 等人主張，雖然 Scott 強調國家如何思考將自然納為己用的觀點深具啟發，但研究者也應該要探究國家實際上取用自然的過程。<sup>23</sup>確實，理想與實際操作仍有一定距離，在本文的案例裡，基層官僚經常會在公文中展現地圖線條不會自動出現在現場的焦慮，甚至承辦人員時寬時鬆的裁量也會引發業者不滿。這些衝突也顯示基層官僚在政策執行過程中有一定程度的裁量權，因此有其分析的價值。

另一方面，James Scott 眼中的科學林業幾乎與國家的邏輯相同。*Modern Forest* 的作者 K. Sivaramakrishnan 認為，如同軍事、資本、地緣政治都有其各自獨立的邏輯，我們也應該將科學林業邏輯和國家邏輯拆解開。這意味著科學林業專家必須在官僚體制內爭取信任與政策主導權。<sup>24</sup>此外，如同科學、資本和國家等行動者都有相對自主性（relatively autonomous），國家與社會之間也是如此，因此不會只有國家想要滲透社會，社會反過來也會試圖滲透國家改變權力不對等的現狀。<sup>25</sup>確實，戰後臺灣的材商每每抓緊基層人員物力及經費吃緊的窘境，試圖與國家抗衡扭轉權力差異的現象屢見不鮮。Sivaramakrishnan 主張，由於國家試圖透過科學林業的策略掌控自然及社會，所以研究者應該將研究重點放在社會與國家在權力不均等的鬥爭的過程，探究國家為了減少與固定複雜社會關係的過程中自己變成什麼樣子。<sup>26</sup>

政治生態學關於林業的研究系譜從 Peluso、Scott，再到 Sivaramakrishnan，都主張國家的運作邏輯與作為政策思想來源的知識（如經濟學或科學林業）並不完全一樣。此外，他們也傾向認為國家、資本家、地方頭人或居民都不是只有惡意且唯利是圖的行動者。因此，環境變遷不會是從美好到崩壞的線性發展過程，被預設為普世的國家的樣貌更不會是一成不變的。這也是為什麼 Sivaramakrishnan 強調長時段地考察國家變遷對於政治生態學的研究仍然重要的原因。儘管有論者批評政治生態學晚近 30 年的研究因為文化生態學（culture

<sup>22</sup> James Scott, *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed* (New York: Yale University Press, 1998), p. 12.

<sup>23</sup> Mark Whitehead, Rhys Jones, and Martin Jones, *The Nature of the State: Excavating the Political Ecologies of the Modern State* (New York: Oxford University Press, 2007), p. 92.

<sup>24</sup> K. Sivaramakrishnan, *Modern Forest: Statemaking and Environmental Change in Colonial Eastern India* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1999), p. 3.

<sup>25</sup> Sivaramakrishnan, *Modern Forest*, p. 7.

<sup>26</sup> Sivaramakrishnan, *Modern Forest*, p. 7.

ecology) 的學術傳統，要不很少關注國家，不然就是對於何謂國家語焉不詳。<sup>27</sup>然而至少就國家治理的課題來說，政治生態學者的確試圖拆解國家、資本與科學等不同範疇，並且將國家治理視為結合法律、道德及武力等統治手段和策略，而非單純的政治制度或組織。<sup>28</sup>我的論文限於資料及關注的課題，恐怕難以完整回答何謂國家這樣的大哉問，但我認為從基層官僚著手迫近何謂國家的問題是值得嘗試的取徑。以戰後臺灣的中華民國政府來說，相較尹仲容、李國鼎、孫運璿等位居高位出謀劃策的高官，在政府員額的比例佔絕對多數的基層官僚卻不約而同地在歷史學及地理學研究中被忽視。更別提基層官僚絕對比眾多高官更常接觸基層民眾。我們甚至可以大膽地宣稱，形構人們日常生活的國家是基層官僚而不是前述的大人物。那麼，本文要以何種解釋框架來含括基層官僚、材商以及科學林業政策的關聯與交織呢？我認為，地理學關於資源邊境 (resources frontier) 的文獻，可以提供我們理解戰後臺灣的國家在自然資源取用上的角色，並夠幫助我們進一步釐清基層、材商與科學林業政策之間的關聯。

## 二、資源邊境的視角

根據 Keith Barney 的研究，資源邊境一詞源於 Frederick Jackson Turner。他認為資源邊境是伴隨著野蠻消失、文明進駐而形成的空間。儘管美國西部拓荒於 20 世紀告一段落，但資源邊境並沒有因此消失，反而隨著新資源的開發而出現在世界各處。<sup>29</sup>資源邊境曾經是政府官僚、企業與國際組織用來將東南亞打造成良好投資環境的論述。不過，近十年來的研究漸漸反省前述強調文明與野蠻的對立或線性空間觀的資源邊境概念。Barney 認為，承繼 David Harvey 對於全球資本擴張的精闢分析，我們應該要把資源邊境的出現理解成新自由主義化後全球資本的擴張動態的一環，進而透過 Doreen Massey 所提倡的關係性空間，進一步細緻地探討全球資本與地方社會關係建立的連結與過程。<sup>30</sup>

Keith Barney 以寮國為例。寮國作為資源邊境，並不是理所當然的事實。就歷史來看，寮國從殖民時代以來，皆因不同的開發計畫而被形容為無人居住的資源開發處女地。同時，寮國政府也採用這樣的形象一邊招商，一邊說服人們將自身追求更好生活的慾望寄託於資源開發計畫。Barney 的文章另一個重點是，全球資本與寮國在地居民生活的連結並不是直線而順暢的。雖然政府將自身打造成開發的處女地，但現實情況是寮國確實是有人居住的地方。此外法國殖民的歷史、內戰與 1980 年代後去中央化改革時代，各級政府官員、軍隊勾結的地方派系仍

<sup>27</sup> Morgan Robertson, "Environmental Governance: political ecology and the state," in T. Perreault, G. Bridge, and J. McCarthy, eds., *The Routledge Handbook of Political Ecology* (London: Routledge, 2015), pp. 457-466.

<sup>28</sup> Robertson, "Environmental Governance," pp. 457-466.

<sup>29</sup> Keith Barney, "Laos and the making of a 'relational' resource frontier," *Geographical Journal* 175: 2 (June 2009), pp. 146-159.

<sup>30</sup> Barney, "Laos and the making of a 'relational' resource frontier," pp. 146-159.

舊勢力龐大，因此跨國公司經常到現地後才發現投資困難重重。<sup>31</sup>但無論如何，作者似乎認為，無論資本如何的曲折降落到地方上，當地居民仍是最大的受害者，儘管他們確實是政府改變跨國企業進入寮國開發的模式的关键。Barney 雖主張資源邊境是資本與國家構築的混雜（hybrid）空間秩序，但資本與國家仍持續在寮國進行剝削，底層仍然只是權力的接受者。

Nancy L. Peluso 對於印尼小規模金礦的研究一反前述由上而下的權力觀點，主張金礦的稀有特性、礦工的信仰以及勞動是建構金礦領域的重要過程，國家在資源邊境當中扮演的角色反而只有收稅、收賄與放手。Peluso 讓我們看到國家也可能因為維持領土過於耗財耗力，選擇放手讓礦井老闆與地方派系在特定區域創造出他們的「金礦領域」（gold territory）。<sup>32</sup>權力到底由上而下或由下而上在資源邊境的文獻中仍是爭議當中的議題。不過，Muriel Côte 和 Benedikt Korf 布吉納法索小型金礦的研究或可讓我們拋棄權力運作二元劃分的理解。他們主張，研究者應透過牽扯多方行動者的爭議與摩擦（friction）來理解權力運作的過程。<sup>33</sup>布吉納法索 2000 年後的金礦改革係以犧牲舊有國營企業下的小型金礦主的利益，換取跨國企業投資的改革。小型金礦主為了逃避官方的非法指控，傾向與金礦改革偏好的跨國企業聯手。這讓國家一方面可以雙手一攤不用處理小型金礦主的經營困境，另一方面當小型金礦主和跨國企業出現礦權糾紛時，卻能扮演合法中介者的角色，使得國家權力得以藉此延續與加強。Côte 和 Korf 於是主張，我們應該穿透看似混亂無秩序的摩擦表象，理解摩擦不只是權力介入的契機和結果，更是權力運作的主要過程。<sup>34</sup>換言之，戰後臺灣新竹山林管理所發生的弊案是材商與農民試圖改變權力不對等現狀而進行的鬥爭，也是林產管理局無可避免且事後必須記取教訓的「摩擦」。在這個過程中即使各方權力位置不同但都會隨著互動的過程而不斷的改變。

洪伯邑關於雲南茶鄉的研究與 Côte 和 Korf 的論點相似。在中文語境當中資源邊境或可對應「邊疆」，邊疆一詞在中國後社會主義的情境下除了表示落後的生活方式，也參雜北京、上海與香港等都市人心目中的純淨自然。洪伯邑認為，邊疆背後雙重且矛盾的意義直接或間接地影響雲南茶鄉居民的生活與環境。然而，純淨自然的商品想像背後所期待的生產方式卻不見得是居民所期望的，這種矛盾的情境與論述背後反映國家與資本力量的拉扯。中國在後社會主義時代一邊透過發展計畫引入跨境資金，試圖消彌區域不平；但這些發展計畫卻反過來維持核心

<sup>31</sup> Barney, "Laos and the making of a 'relational' resource frontier," pp. 146-159.

<sup>32</sup> Nancy Lee Peluso, "Entangled territories in small-scale gold mining frontiers: Labor practices, property, and secrets in Indonesian gold country," *World Development* 101 (January 2018), pp. 400-416.

<sup>33</sup> Muriel Côte and Benedikt Korf, "Making Concessions: Extractive, Entangled Capitalism and Regulative Pluralism at the Gold Mining Frontier in Burkina Faso," *World Development* 101 (January 2018), pp. 466-476.

<sup>34</sup> Côte and Korf, "Making Concessions," pp. 466-476.關於 Côte and Korf 如何討論「摩擦」，詳見該文章第 473-474 頁。



與邊陲的區別。不過洪氏並不認為邊境中隨處可見的矛盾只是多方行動者互動的結果，矛盾反而是人們採取行動的契機，使得邊境內國家與資本權力關係得以維持的機制與契機。<sup>35</sup>洪氏採用 Donald S. Moore「聯屬拼裝(articulated assemblage)」的視野，主張這些矛盾的情境提供許多契機，讓各方行動者可以各取所需，合理化自身處境，也提供解決現狀的策略。<sup>36</sup>

目前邊境研究的成果可說是從早期的蠻荒到文明線性的視野再到破除權力上下之分的觀點。不過，破除線性發展以及權力上下之分的邊境研究卻也面臨難題：到底邊境是否因為全球化而失去研究的價值？如果沒有，研究者要如何繼續研究邊境？<sup>37</sup>有些研究者如 Côte、Korf 及洪伯邑開始從矛盾與摩擦的視野描繪邊境變動不居的樣貌，讓我們了解到伴隨著各種跨尺度因素的影響，與資源邊境相牽連的人群也會不斷地發展出新的控制與相應的生存策略。這些伴隨著邊境而出現的矛盾與摩擦係根源於國家無法治理所有社會關係、國家與資本之間充滿矛盾，以及國家統治所需的科學知識和現實社會具有落差。<sup>38</sup>此外，計畫與現實之間的落差並不意味著國家與資本力量的消失，反而可能對較弱勢的居民產生衝擊，因此探究人們發展出何種策略因應這些矛盾與摩擦是晚近資源邊境的研究重點。

如上所述，晚近資源邊境的研究成果大多證成資源開發體制的發展過程，是依靠不同行動者的互動才得以持續推進，這意味著資源邊境不是最終結果，也是歷久彌新。戰後初期的林業政策若要順利推展，經常預設高效率的官僚體制以及充足的人力和經費。然而現實上基層官僚卻經常必須在有限的時間、預算以及人力之內達成上級交辦的任務，甚至在法律授權不明確的條件下處理相當繁雜的業務。換言之，基層官僚必須將上級矛盾的政策轉化為前進的動力，但也很容易在這個過程中引起林產管理局、司法、警察、監察院與民代關切，導致訟案與密告經常糾纏著基層官僚。承繼眾多先行研究的開創視野，本研究試圖提出在方法論與認識論上更具創新的研究視角。我主張：（一）臺灣戰後初期伐木業的產業特徵直接造成國家與材商之間的矛盾與競爭。（二）伴隨著國家林業政策而出現的矛盾與困境，不一定由過去政治生態學與邊境研究經常提及的農民或勞工填補，也可以由基層官僚採取相對應的策略因應。（三）戰後初期的林業政策的確強調可視化與簡單化，希望將森林脫離既有社會脈絡而為國家所用，但另一方面仍得仰賴基層官僚「看不見」且具有爭議的手段填補這些計畫與現實的落差。我將這樣的研究視角稱為「基層官僚的治理矛盾」。

我將以「基層官僚的治理矛盾」為出發點，並且使用目前典藏於新竹林區管

<sup>35</sup> Po-Yi Hung, *Tea Production, Land Use Politics, and Ethnic Minorities: Struggling over Dilemmas in China's Southwest Frontier* (New York: Palgrave Macmillan, 2015), p. 12.

<sup>36</sup> Po-Yi Hung, *Tea Production, Land Use Politics, and Ethnic Minorities*, p. 26.

<sup>37</sup> Robertson, "Environmental Governance," pp. 457-466.

<sup>38</sup> Tania M. Li, *The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics* (Durham & London: Duke University Press, 2007), pp. 12-22.

理處的檔案來完成我的論文。我的研究對象係 1945 年至 1960 年之間新竹山林管理所所長，以及他們如何應對上級長官的命令所帶來的值勤困境。如果摩擦與矛盾是最適合觀察權力運作過程的切入點，那麼自日治時期以來伐木業蓬勃發展的桃竹苗地區便是觀察國有林政策落實至地方的最佳透鏡。此外，有鑑於爭議幾乎都集中於需要與在地方上擁有廣大政商人脈的材商來往的外包伐木業務（法律稱「林產處分」），因此本研究一方面相當仰賴基層林業機構檔案中的「2」及「5」類檔案，也就是人事檔與外包伐木業務的檔案進行研究。另一方面，我也將故事聚焦於發包伐木相關的爭議，探究木材商背後地方社會的網絡，以及夾處上級與地方社會之間的官僚尷尬處境。最後我仍必須強調，之所以必須透過弊案來研究基層官僚的策略與思路，係受限於史料限制。檔案生產自權力關係複雜的官僚體制內，基層官僚不可能在日常公文中抒發自己對於業務的感想，只有在爭議浮上檯面或公開調查案件時，基層官僚才會為自己辯護，說出當時為何採取這種策略。換言之，探究弊案不是為了挖掘八卦，也不是為了證明官員的無知無能，而是為了更加了解林業基層官僚的工作情境。

### 三、研究區域、史料及章節安排

這本論文將以新竹山林管理所作為研究案例，以下我將依序扼要概述地方社會概況、民間伐木業。首先是新竹地區的拓墾史與社會概況。新竹舊稱「竹塹」，開地區在臺灣納入清朝版圖後雖有零星開發，但實際上到了雍正朝（1722-1735）軍官駐防、政策鼓勵移民，以及兩岸交通限制愈趨嚴格的條件下才出現大規模拓墾的風潮。<sup>39</sup>1723 年淡水廳正式成立，轄區從基隆以南到大甲溪以北，大致是今天基隆到苗栗一帶，這也顯示竹塹區域的人們沒有因為離政治中樞較遠而不與國家打交道。不過，桃竹苗一帶的漢人進入山區拓墾開採樟腦仍要到光緒年間（1875 年至 1908 年）才較為興盛，因為竹塹地區在漢人來之前並不是未開發區域，有許多「番人」（沿用當時的人群分類，筆者並非故意蔑稱）世居於此。由於入墾漢人必須面對番人，因而多採武裝拓墾，且幾乎由地方望族總理拓墾事務，比如竹東彭家、南庄黃家、北埔姜家、卓蘭詹家等。<sup>40</sup>到了戰後，職業以軍公教為主的外省族群也來到桃竹苗地區。有鑑於臺灣受不同帝國與近代國家治理的歷史，桃竹苗地區的人群多元複雜，大致可粗略分為閩南、客家、山地同胞，以及外省人。以竹東鎮來說，戰後的人口統計當中約有 85 至 95% 的客家人，其他族群共佔剩餘百分比。雖然各地狀況多有差異，但此地人口族群仍以客家人為主。<sup>41</sup>在人口統計方面，1945 年至 1960 年間以年齡區分的話，人口狀態沒有太大變動：14 歲以下的人口約佔 43 至 45%，15 歲至 64 歲之間佔 54 至 52%，65 歲以上則

<sup>39</sup> 施添福，《清代臺灣的地域社會：竹塹地區的歷史地理研究》（新竹：新竹縣立文化中心，2001），頁 39-40。

<sup>40</sup> 鄭松森主撰，《竹東鎮志·歷史篇》（竹東：新竹縣竹東鎮公所，2005），頁 24-26。

<sup>41</sup> 呂玉瑕、王嵩山著，《竹東鎮志·社會篇》（竹東：新竹縣竹東鎮公所，2011），頁 12-13。

維持在 2 至 3% 的比例。<sup>42</sup>此時生育率大約維持在 40‰ 上下，粗死亡率大約落在 7-8‰ 左右。<sup>43</sup>

雖然在省政府建設廳的官方文宣中桃竹苗地區被視為臺北都會區外發展工業的最佳區位，但實際上大部分的人仍然係以農林礦業為主要生計。<sup>44</sup>以苗栗縣南庄鄉來說，居民多以稻米、水果、杉木、香菇等作為主要生計來源。此外，由於沿山地區的農民如果無法從事林業或礦業等粗重零工，手上容易沒有現金，因此上山採摘野菜或種植山產也是重要營生手段。最著名的山產莫過於 1950 年代因國際香水工業發展而在臺灣快速竄起的香茅產業。<sup>45</sup>由於香茅不太需要大量灌溉水，一般農家只需要沒有林蔭的向陽坡地以及種苗就能加入生產行列。臺灣在 1950 年代的香茅油產量佔全球 70%，其中苗栗沿山地區佔全臺產量 70%，種植分布廣及苗栗南庄、大湖、三義、卓蘭、獅潭等地，甚至當時全臺灣的香茅價格全由「苗栗香茅油聯營公司」的報價為準，足見當時香茅產業之盛。<sup>46</sup>不過，香茅價格經常因為商人炒作而大起大落，許多農民經常在經營香茅失敗後轉為盜伐與濫墾者。除了香茅外也有茶、蘆葦和造林等產業可供農民從事賺取微薄薪資。

相較靠近山區的南庄鄉，距離新竹市較近的竹東鎮的農業人口只有 50% 左右。<sup>47</sup>竹東的工業區位相當良好，諸如竹東林場、臺灣水泥公司、中國石油公司、新竹玻璃等公營產業皆於此地聚集，竹東的人口也因此在此 1950 年代迅速上升，其中 1950 年代中葉的長居人口性別比高達 138。<sup>48</sup>由於鐵路內灣支線以及貫穿新竹市南寮至五峰鄉清泉土場的南清公路（縣道 122）在竹東交會，此地也匯聚所謂「內山八鄉鎮」的貧窮青壯年從事公營企業相關的零工。如果要順著位階往上升，就得要參加公職或技術考試。據說當時結婚談親戚時，男方若是四間公營公司的職員，婚事就很容易談成。另一方面，當時竹東的農家大約維持二期稻作，因此在休耕的期間就會外出打零工，他們大多藉由親友介紹從事公家單位的外包（如鋪馬路）或林場臨時工，這種工作俗稱「走三冬」。<sup>49</sup>零工的收入有做有拿，沒做就沒有，收入多寡係依據個人的能力和工作量而有不同，通常以日薪計算。

不論在竹東還是南庄，林業粗工都是農民日常營生的次要選項，非不得已不會長期從事相關產業。在林業工人之間盛傳「唐山的老虎，臺灣的木馬」的俗語，意思是移居臺灣的漢人在山區從事的工作危險程度可比老虎。所謂木馬是類似雪橇的運輸工具，拉木馬必須先開路鋪上簡易枕木，再由工人徒手拉木馬運輸木材。

<sup>42</sup> 呂玉瑕等，《竹東鎮志·社會篇》，頁 34。

<sup>43</sup> 呂玉瑕等，《竹東鎮志·社會篇》，頁 13。

<sup>44</sup> 臺灣省政府建設廳，《臺灣民營企業概況》（臺北：編者，1949），頁 60。

<sup>45</sup> 鄭錦宏等，《南庄鄉志（上）》（南庄：苗栗縣南庄鄉公所，2009），頁 275。

<sup>46</sup> 鄭錦宏等，《南庄鄉志（上）》，頁 454。

<sup>47</sup> 王良行、陳俞伊著，《竹東鎮志·經濟篇》（竹東：新竹縣竹東鎮公所，2007），頁 77。

<sup>48</sup> 王良行等，《竹東鎮志·經濟篇》，頁 77。

<sup>49</sup> 王良行等，《竹東鎮志·經濟篇》，頁 125。

如果綁木材的技術不夠好，或是遇上颱風或梅雨季，綁滿木材的木馬很容易塌下壓死搬運工人，「木馬會吃人」的說法由此傳開。<sup>50</sup>如果要長期從事林業粗工通常業者會設定試用期，工人要是一副沒有決心的樣子，業者會立刻請人走。<sup>51</sup>如前面所言，這些材商老闆通常是地方上的頭人或望族出身，因此除了墊付工人安家費，也會確保工人在山上的基本生活起居，包括簡易工寮、澡堂、伙食及炭火等。業者有時也會借貸或預支薪水給工人，甚至將帳本放在米行讓工人預支糧食。<sup>52</sup>有些材商為了降低成本會多角經營食堂，方便大量批發食材往山上運送。<sup>53</sup>要言之，工人與老闆之間的關係很難以單純的老闆壓榨員工來界定，「互相」、人情及倫理等也是重要的因素。<sup>54</sup>

若要了解基層官僚如何鑲嵌於地方社會脈動，新竹山林管理所關於伐木外包與人事檔案是必要的研究材料。新竹山林管理所留存的檔案分別位於以下三處，首先是典藏於新莊區國家發展委員會檔案管理局的《新竹林區管理處檔案》、《林務局檔案》以及《省政府檔案》。這批檔案的生成時間坐落在 1945 年至 1949 年。第二是藏於行政院農業委員會林務局新竹林區管理處竹東工作站的地方林政檔案。這批檔案完整收錄 1949 至 1991 年之間新竹林區管理處的公文卷宗。我主要利用其中 1949 年至 1960 年之間的人事檔案。最後，我也利用部分藏於南投市國史館臺灣文獻館的農林廳檔案，因為林產管理局的人事案件通常會送到農林廳審核，或請廳長批示案件如何處置等。至於林業政策的變遷，我主要利用林務局及林產管理局出版的雜誌和宣傳小冊，並輔以《中央日報》、《中國時報》、《聯合報》、《民報》、《臺灣民聲日報》等報紙描繪更大尺度的情境。

本論文分為三個章節。第一章探究 1945 年至 1948 年之間限伐政策的實行困境，以及兩位新竹山林管理所所長面對過於嚴格以及前後矛盾的政策所採取的策略。時序到了 1949 年，林產管理局為了解決軍事與公家用材需求暴增，藉由更嚴格的法規限制業者的伐木活動，以挽救 1949 年至 1952 年之間的木材荒與林產管理局搖搖欲墜的處境。不料，重新開放林班卻為基層官僚帶來更多爭議與弊案，導致新竹山林管理所更加的疲於奔命。以上是第二章的內容。至於第三章則是講述 1952 年為了解決緣故關係認定爭議而出現的公開招標制度，不僅未能解決「官商勾結」的疑慮，反而讓基層官僚有更多的操作空間。最後，於 1960 年改制的林務局基於闊葉林班木材外銷政策失敗的教訓，改走向以針葉木材為外銷主力的林業政策。直到 1990 年代天然林禁伐為止，外包砍伐業務從未再有巨大變革。

<sup>50</sup> 鄭錦宏等，《南庄鄉志（上）》，頁 252。

<sup>51</sup> 洪廣冀、陳瑞琪、張家綸、張嘉顯、張雅綿訪談，李聲慶紀錄，〈陳鏡隆先生口述訪談稿〉（未刊稿，2020 年 5 月 14 日於新竹縣橫山鄉陳宅訪談）。

<sup>52</sup> 陳瑞琪、張嘉顯訪談，陳瑞琪、張嘉顯紀錄，〈黃松妹女士口述訪談稿〉（未刊稿，2020 年 4 月 27 日於新竹林區管理處竹東工作站訪談）。

<sup>53</sup> 王良行等，《竹東鎮志·經濟篇》，125。

<sup>54</sup> 謝國雄，〈勞動力是什麼樣的商品？計件制與臺灣勞動者主體性之形塑〉，《臺灣社會研究季刊》17（臺北：1994），頁 83-119。

這是本研究以 1960 年為下限的主要原因。接著且讓我以 1945 年 12 月，主管臺灣國有林班地的主管機關行政長官公署農林處林務局成立之日開始說起。





## 第一章：戰後接管與木材荒

1945 年 8 月 15 日，日本投降，第二次世界大戰結束，中華民國負責接收臺灣。即使此時有部分臺灣人自發地維持秩序，但因戰爭而毀損的設備和公共建設若持續無法發揮作用，則後果不堪設想。臺灣在戰前就不是木材自給自足的島嶼，戰亂之後的木材生產效能更為低落。解決戰後木材荒的問題注定成為戰後執政者的要務。不過，木材究竟要由誰生產？這個問題也牽涉臺灣的森林應該如何經營的問題。自 17、18 世紀以來，森林經營就與國家官僚牽扯上關係，因為森林不只牽涉國家財政，也和國土保安密切相關。<sup>55</sup>要如何拿捏兩者之間的矛盾，考驗著戰後林業官僚的效能與經營策略。

正當戰後臺灣木材需求大漲，行政長官公署卻下令五年內限制伐木，理由是國土保安。戰後成立的林務局身為國有林班地的主管機關，有責任執行限伐政策。當時林務局的打算是，允許從日資會社手中接收而來的林場進行作業，但嚴格限制本島中小型材商的伐木作業。對於林務局來說已接收到手的大型公營林場伐木不是問題，如何管制本省業者才是關鍵。這些業者的作業範圍不一，但手下最少也有百名以上的工人，畢竟林業是勞力密集且必須具有規模經濟的產業。據說這些材商在 1949 年的統計當中數量多達五百多家。<sup>56</sup>要如何兼顧業者與下屬工人的生計，又能夠限制他們不被納入國家統計的生產行為，也成為戰後林業官僚必須面對的難題。

至於新竹山林管理所所長，則必須承接並執行林務局長官的命令。然而，執行長官的命令沒有想像中的順利，因為戰後需要復員建設的不只是民間建築或工業生產設備，各級行政單位的建築也急需修補。此外，戰後的經濟不穩，領死薪水的林業基層公務員也面臨待遇不佳的困境，許多人紛紛告辭回鄉謀生。更加雪上加霜的是，林業基層取締盜伐與濫墾經常伴隨著危險，即使公務員沒有辭職，也不會有人願意賠命值勤。要如何在長官命令、業者生計，以及下屬同僚之間取得平衡，確保政策運作順暢是 1949 年以前歷任新竹山林管理所所長必須面臨的矛盾。

本章要解決的問題是，新竹山林管理所在戰後如何在前述多重矛盾之中確保政策能夠順利運作。我首先梳理限伐政策的殖民脈絡，了解為何新竹山林管理所

<sup>55</sup> Henry Lowood, "The Calculating Forester: Quantification, Cameral Science, and the Emergence of Scientific Forestry in Germany," in Tore Frängsmyr, J.L. Heilbron, and Robin E. Rider, eds., *The Quantifying Spirit in the Eighteenth Century* (Berkeley: University of California Press, 1990), 315-42.

<sup>56</sup> 姚鶴年，《重修臺灣省通志經濟志林業篇》〔以下簡稱「重修省通志林業篇」〕（南投：臺灣省文獻委員會，1992），頁 691。



必須面對這些業者。其次，我將說明第一任及第四任新竹山林管理所所長，面對伴隨政策而來的矛盾採取何種對策，以及這些策略為何會加深基層執行政策的壓力與面臨矛盾的焦慮。

### 一、殖民林業的遺緒

1945 年 10 月 17 日，戰後臺灣第一任林務局長由上海搭船抵達臺灣。<sup>57</sup>這位局長名叫黃維炎，廣東梅縣人，時年 41 歲，1926 年於北京農業大學林學科取得學士學位後，回家鄉廣東擔任與林業相關的公職。1935 年遠赴德國慕尼黑大學求學，於 1938 年取得林學博士學位後回國。下船剛踏上臺灣島的黃維炎當時的身分是接收專門委員。1945 年 11 月 8 日，黃氏的上司農林處長趙連芳（1894-1968）命令他負責接收臺灣總督府農商局山林課與臺拓林業部，並負責籌備設立林務局。<sup>58</sup>同年 12 月 11 日，趙連芳正式去文給臺灣省行政長官公署長官陳儀，請陳儀任命黃維炎為林務局長。在該封公文中，趙連芳表明林業與民生關係重大，且因過去殖民政府濫發執照，導致業者滿山遍野，盜伐情事不斷，有害將來林務工作推動。<sup>59</sup>為避免將來更多事端，趙連芳請長官盡快完成任命。黃維炎於是正式就任林務局長，林務局也宣告正式成立。

為何會有這些業者？日本自 1937 年展開侵略中國的軍事行動，諸如船艦、飛機、槍托與營帳等無一不需要木材。臺灣在戰事方酣之際成了重要軍事木材供應基地。當時殖民政府為了供應軍部的用材賦予業者「緣故權利」，這意味著業者可於特定森林區域中大量投資設備，以便長期經營獲利。此外，殖民政府更於各地成立空頭會社出面承攬林班，再由這些有牌會社將其名下的林班往下層層外包給無執照的本島中小型材商以供應軍需用材（本島無牌業者法律稱「請負者」）。<sup>60</sup>這些請負業者大多是各地有名的仕紳，有的甚至擁有帝國大學的高學歷。他們申請或承攬的林班大多是中低海拔的闊葉林班，但也有少數業者在高海拔的針葉林作業。每個業者的作業範圍不一，但手下一定有百名以上工人，工人大多都是臨時工，只有少部分才會把林業粗工當專職（例如伐木或木材加工師傅）。現場作業流程大致可分為鋸木，將木材用鋼索拉至指定地點，把木材放至運具綁好，最後運輸（人力臺車和木馬）至貯木場。因為交通不便林業工人基本上都住在山上，所以得有炊事班，通常炊事班是女工，她們通常也得負責燒熱水給工人洗澡。

<sup>57</sup> 「農林處先後報到工作人員名單呈送案」（1945 年 11 月 6 日），〈農林處人員任免〉，《臺灣省級機關檔案〔以下簡稱「省級機關檔案」〕》（南投：國史館臺灣文獻館〔以下簡稱「臺灣文獻館」〕），典藏號：00303234011002。

<sup>58</sup> 「令派農林處接收專門委員黃維炎接收農商局山林課及拓殖會社業務案」（1945 年 11 月 8 日），〈農林處人員任免〉，《省級機關檔案》，（南投：臺灣文獻館），典藏號：00303234012003。

<sup>59</sup> 「農林處林務局局長黃維炎派代案」（1945 年 12 月 11 日），〈農林處人員任免〉，《省級機關檔案》（南投：臺灣文獻館），典藏號：00303234011007。

<sup>60</sup> 洪廣冀，〈從「臺灣之恥」到「發展最速展業」：再思日治時期臺灣的科學林業與工業化〉，《臺灣史研究》（臺北）25：3（2018 年 9 月），頁 83-140。

如果軍方訂單要求的不是原木而是製品的話，業者就會有製材部門，工人和加工師傅員額又會增加許多。不過奉國策入山未必穩賺不賠，因為戰爭時代男性工人不好找，若再加上糧食和安家費，在戰爭中平穩獲利幾乎是奢談。

身為局長的黃維炎不只要面對業者，也要面對戰後復原建設大量的木材需求。根據 1942 年殖民政府的林業統計資料，臺灣島內用材量約 587,339 立方公尺，薪炭產量約 480,396,592 公斤，但實際消費量卻是用材 669,398 立方公尺，薪炭為 493,258,932 公斤。這意味著 1942 年臺灣在日本統治之下木材自給率為百分之 80 至 90 左右，不足之量必須仰賴海外輸入。<sup>61</sup>到了 1946 年，臺灣省的木材自給率下降至百分之 40 左右，木材供需不平衡的狀況更加嚴峻。<sup>62</sup>黃維炎在接收山上的日本會社時，注意到有些會社山上的作業區仍留有日治末期砍下但未運出的木材。這些木材約有 68 萬 9 千立方公尺。<sup>63</sup>由於臺灣的森林大多位於山地，因此能夠跨越地形阻礙將砍下木材運至山下的技術與設備相當重要。以臺拓的林場來說，就有知名的阿里山、八仙山、太平山與新開發的鹿場大山林場。其中，阿里山林場內針闊葉樹蓄積量高達 3,129,987 立方公尺，殖民時代總投資額 6,090,000 日圓，自嘉義市鋪設鐵道長達 73 公里，鐵路直通海拔 2300 公尺的高山森林。阿里山林場的集材設備據說係美式運材鋼索，可將半徑兩公里半以內的木材吊掛至最近車站。黃維炎認為這些設備堪稱世界級水準。<sup>64</sup>然而以前的運材道路因「數年來未加管理修補，故接收時期，各路線多經損壞」。<sup>65</sup>同時，各林場設備也因戰亂失修而「僅可敷衍使用於一時」。<sup>66</sup>

一邊是不一定具有大量設備與資金的本島承包業者，另一邊是頗具規模但器材失修的前日本伐木會社，黃維炎的選擇是後者。他將接收而來的 69 家日本會社其中規模較大的五間，分別是臺拓、植松木行、南邦株式會社、株式會社櫻井組與天龍木材株式會社等合併改組為林產管理委員會，由局長黃維炎擔任主任委員，其餘則交給日產處理委員會或縣市政府處理。<sup>67</sup>由於科學林業經營講究的是按照計畫進行，必須先將森林劃分成好幾個事業區、林班和小班，再依據各區域的自然條件與森林現狀，制定相對應的伐木與造林計畫，以維持森林的持續生產與國土保安。<sup>68</sup>雖然黃維炎接收山林課時從日人手上拿到森林經營紀錄臺帳 349

<sup>61</sup> 臺灣省政府建設廳，《臺灣民營企業概況》，頁 60。

<sup>62</sup> 臺灣省行政長官公署農林處林務局〔以下簡稱「林務局」〕，〈臺灣林業概況〉，《臺林》1（1947 年），頁 104-137。原文出自頁 122。

<sup>63</sup> 臺灣省行政長官公署農林處〔以下簡稱「農林處」〕編，《臺灣農林（第一輯）》（臺北：編者，1946），頁 179。

<sup>64</sup> 林務局，〈臺灣林業概況〉，頁 104-137。原文出自 108。

<sup>65</sup> 農林處，《臺灣農林（第一輯）》，頁 176。

<sup>66</sup> 農林處，《臺灣農林（第一輯）》，頁 182。

<sup>67</sup> 「林務局 35 年度工作概況暨 36 年度中心工作相關文件」（1947 年 2 月 12 日），《行政長官公署時期林業檔案》（臺北：中研院臺史所檔案館），識別號：LW2\_02\_005\_0015。

<sup>68</sup> 「國父紀念週會議紀錄（35 年 12 月 2 日）」（1946 年 12 月 2 日至 1946 年 12 月 14 日），《行政長官公署時期林業檔案》（臺北：中研院臺史所檔案館），識別號：LW2\_03\_047\_0002。



冊及林業實測地圖 4,829 張，但有圖未必有真相。<sup>69</sup>為了更加了解森林現實狀況，林務局成立之後的重要任務之一，便是成立兩個調查隊前往 17 個事業區一探究竟。黃維炎認為，殖民政府濫許人民伐木在先，接收時莠民又趁法治不彰盜伐濫墾，一切損失均無統計。<sup>70</sup>相較於無法掌控的業者，臺拓等大型伐木會社留下的詳細資料，讓習慣以數字掌握現況的林業官僚更加仰賴已具規模經濟的林場以解決戰後的木材荒。根據黃維炎的估計，以各林場現有的設備山上所存木材需花五年才能運完。<sup>71</sup>為了加速木材運輸能量，黃維炎向臺灣省善後救濟總署訂購伐木與運輸所需的鋼索，同時也敦促各林場制定五年伐木計畫。<sup>72</sup>

黃維炎的構想獲得陳儀支持。在第 22 次擴大政務會議上陳儀主張「本省五年內只有造林，絕對禁止伐木之訓示」，於是民間伐木業者的外包砍伐作業一律停止。限伐政策並於 1946 年 8 月公告〈臺灣省限制伐木辦法〉，後因業者反彈，並要求政府認可殖民政府核發的伐木執照效力，顧及業者生存。行政長官公署又於 10 月頒布〈臺灣省國有林野採取權整理辦法〉，重新審核業者資格。<sup>73</sup>黃維炎在接收報告中表示，「工作之推進，譬如戰陣用兵，則林務局為大本營」，林務局下轄十所的山林管理所就好比「前哨部隊」。<sup>74</sup>黃氏相信，只要林務局和各山林管理所配合得當，就能夠「克服一切困難環境」，使臺灣林業「勇往銳進」。<sup>75</sup>

## 二、限伐政策的困境

1946 年 4 月原本由各州廳接收委員會接收的山林管理所改隸林務局，直轄於林務局的新竹山林管理所正式開張（見圖三）。新竹所首任所長是鍾毓，他生於 1906 年，卒於 1989 年，接掌新竹所時約 40 歲。他的任期是 1946 年 4 月至 1947 年 1 月，共九個月。鍾毓的原籍在今日屏東縣內埔鄉，不過因為祖父在乙未時率鄉勇抵抗日軍失敗，舉家遷徙至祖籍廣東梅縣。鍾毓於廣東梅縣出生後短暫回臺就讀內埔公學校後又回到中國就學，於國立北平大學農學院取得林學學士學位。他畢業後歷任廣東梅州農業學校林科主任教員、西康省模範林場場長、貴州農業改進所兼系主任以及第一林場場長。<sup>76</sup>1945 年 10 月左右，鍾毓原本受命前來臺灣協助接收，但因為沒有職缺，直到 1946 年 2 月他才離開貴州原職到臺灣來接掌新竹所。鍾毓的黨政關係算是不錯，在抗戰時期還參加過中央訓練團林

<sup>69</sup> 林務局，〈臺灣林業概況〉，頁 104-137。原文出自頁 116。

<sup>70</sup> 林務局，〈臺灣林業概況〉，頁 104-137。原文出自頁 116。

<sup>71</sup> 農林處，〈臺灣農林（第一輯）〉，頁 179。

<sup>72</sup> 林務局，〈臺灣林業概況〉，頁 104-137。原文出自頁 122。

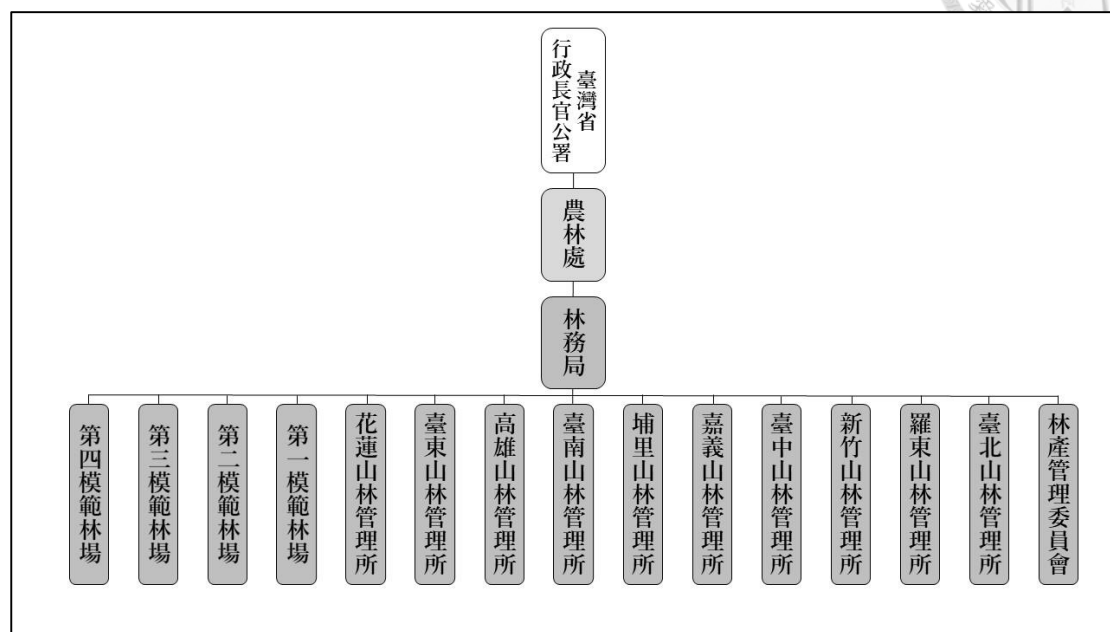
<sup>73</sup> 林務局，〈臺灣林業概況〉，頁 104-137。原文出自頁 123。

<sup>74</sup> 林務局，〈臺灣林業概況〉，頁 104-137。原文出自頁 109。

<sup>75</sup> 農林處，〈臺灣農林（第一輯）〉，頁 169。

<sup>76</sup> 〈鍾毓訃聞〉（1989 年 1 月 25 日），〈鍾毓訃聞及生平事略〉（臺北：國史館），登錄號：1280066490001A。

園建設委員會駐會委員。<sup>77</sup>那是訓練高級黨政幹部的組織。不過他被黃維炎找來臺灣接掌新竹所最關鍵的背景，或許是因為他與黃維炎都是廣東梅縣同鄉。



圖三 1946 年 4 月至 1947 年 9 月間林務局組織圖

說明：模範林場是由東京、京都、九州與北海道帝國大學實驗林場改制，並於 1946 年 7 月改隸林務局。林產管理委員會負責管理前日本會社的林場，包括臺拓、植松木行、南邦株式會社、株式會社櫻井組，以及天龍木材行等，是戰後林業會社接管的過渡組織，主任委員由林務局長黃維炎兼任。此外，各山林管理所下也有設立分所與工作站，例如新竹山林管理所當時下設大湖分所、南庄分所、三叉工作站，以及鍾毓任內新設的竹東分所。資料來源：姚鶴年，《重修省通志林業篇》，頁 499-512。

或許鍾毓不比其他外省籍官員更了解新竹山林管理所轄內的狀況，但出身科學林業訓練，以及各地的林業行政經驗，他應當很清楚自己的任務是協助林務局執行政策，壓制造成林業經營危機的各種變數。林務局長黃維炎在〈林務局三十五年度工作概況暨三十六年度中心工作〉報告當中向行政長官陳儀表示，1946 年除了接收工作外，也逐步推動長官指示的保林造林等「重要地方林業建設工作」。<sup>78</sup>地方林業建設的項目不少：首先，整理各山林管理所轄內的苗圃，並蒐集現有苗木，於轄區內尋覓過於稀疏的林地进行補植。此外山林所也必須檢查殖民時代人造林的生長狀況，以防樹林生長過密，妨害水土保持。其次，與各地方團體和縣市政府合作，協助宣傳護林思想，防止盜伐、濫墾及火燒山等。<sup>79</sup>最後是山林

<sup>77</sup> 章子惠，《臺灣時人誌》（臺北：國光出版社，1947），頁 177-178。

<sup>78</sup> 「林務局 35 年度工作概況暨 36 年度中心工作相關文件」（1947 年 2 月 12 日），識別號：LW2\_02\_005\_0015。

<sup>79</sup> 「林務局 35 年度工作概況暨 36 年度中心工作相關文件」（1947 年 2 月 12 日），識別號：

所必須接受各縣市政府指揮監督。由於各山林所原由各縣市於 1945 年 12 月左右接收，到了隔年 4 月才因「保持林政之統一完整」為理由歸併林務局。短短三個多月內各縣市政府也推動不少政務，山林所改隸林務局恐有政出兩歧的困擾，因此行政長官公署訂定〈各縣（市）政府監督指揮林務局各山林管理所辦法〉，規定各山林所必須於辦法公布後十日內造具管轄範圍、工作計畫、人員名冊和經費預算等表冊，呈送所在地縣市政府備查，達到貫徹地方保林造林政策的功效。<sup>80</sup>

依據新竹所統計，鍾毓任內的森林災害項目與次數分別有：火災 11 起、盜伐 33 起，以及濫墾 24 起。<sup>81</sup>這還只是帳面上的紀錄，身為必須壓制這些林業經營變數的基層林業官僚，鍾毓應該很清楚等著他的是重重的困難。當時新竹山林管理所只下轄南庄和大湖兩個分所，但有鑑於竹東方面有 146 個林班，再加上大溪事業區的 47 個林班，面積廣大，若無人駐地恐不利管理。為此，鍾毓呈請局長黃維炎增設竹東分所，這項提案也獲得黃維炎允諾。不過竹東工作站的位址尚未決定，但業務無法停止，鍾毓只好在未獲經費的情況下先向日產接收委員會租四棟宿舍勉強分配使用。<sup>82</sup>

鍾毓上任後，除了前揭的基本行政業務，諸如造具下轄各分所轄區、編訂預算經費、財產名錄與員工名冊等以外，第一個重大任務便是處理比較容易「被國家看見」的民間伐木廠商。早在 1945 年 12 月左右，農林處就洽請各縣市接收委員會代為接受轄內業者登記。不過，業者登記的條件是業者所持證照必須是舊政府在 8 月 15 日以前發給且至今未到期者，並規範業者不得砍伐保安林及其他有關國土保安的森林。<sup>83</sup>到了鍾毓上任三個月多，1946 年 8 月 12 日，行政長官公署發布〈臺灣省限制伐木辦法〉與〈伐木注意事項〉，林務局將這兩份法規命令下發到鍾毓手上，要他轉令下轄各分所與工作站。鍾毓接著分發一套文件給竹東、南庄、大湖、三叉等分所和工作站，要求各站所主任轉發這些文件給業者，要他們看清楚法規命令的白紙黑字。這當然有宣示主權的意味：林務局可以透過山林管理所接觸到全臺各業者，而林務局是臺灣國有林地的主管機關。

〈伐木注意事項〉明訂山林管理所是負責指揮、輔導業者伐木作業的執行機構。而〈限制伐木辦法〉則詳細規範業者的作業內容，諸如不得採伐保安林、水源涵養林與土砂攔止林、未屆成熟林等，伐木作業以擇伐與小面積採伐作業為主，

---

LW2\_02\_005\_0015。

<sup>80</sup> 林務局，〈臺灣林業概況〉，頁 104-137。原文出自頁 136-137。

<sup>81</sup> 新竹縣山林管理所編，〈新竹縣山林管理所概況〉，頁 11。

<sup>82</sup> 「林務局呈農林處請准將日產吉田及奧田兩木材店及傢私撥給竹東分所應用」（1946 年 12 月 24 日至 1947 年 1 月 6 日），〈行政長官公署時期林業檔案〉（臺北：中研院臺史所檔案館），識別號：LW2\_06\_031\_0003。

<sup>83</sup> 「新竹縣徐金福等請願新竹接管委員會核准重新登記之二十一條應為有效」（1947 年 1 月 21 日至 1948 年 3 月 15 日），〈臺灣省參議會檔案〉（臺北：中研院臺史所檔案館），識別號：001\_43\_301\_36001。

同時採伐材積與地點都必須由林務局按照施業案與政府計劃規定審核。也因此，該法明文規定辦法公布後 20 日內必須繳交採伐證件與作業計畫書送交林務局審查，若逾期則視同放棄採伐權。兩份法規發布後近兩個月，10 月 4 日，行政長官公署又發布〈臺灣省國有林產物採取權整理規則〉，言明准許伐木的資格與條件。此外，該法更明訂取消採伐權的五大原則：非中華民國國籍、違反限制伐木規定者、牴觸國土保安與政府計畫者、原證件偽造或無效者，以及滯納木代金且屢催不繳等。這些民間伐木業者是依據日治時期的國有林野產物處分規則才得以在山林內砍伐。業者承包伐木作業之後可以取得木材並販售，但必須依照規定繳交所謂「木代金」補償政府。因此〈採取權整理規則〉也有基層官僚如何向業者收取代金的規定。換句話說，基層官僚只負責防範業者失控而沒有裁決權。

表一 1946 年 11、12 月新竹山林管理所業者重新登記核准統計表

核准／否決	理由	數量（案）
核准		4
否決	未驗正本	2
	請負者（准以緣故重新申請）	24（10）
	保安林	18
	執照過期	10
	木代金未繳	3
	採伐過量	1
	無故延期搬出	1

說明：新竹山林管理所轄下申請重新登記的業者共有 26 位，並提出 54 件申請案。每個案件被否決的理由可能有好幾個，因此上表的統計總數會超過 54。另外，核准採取權的四件分別由光華木行的葉金土及臺拓鹿場山林場監理人邱鎮江提出，前者提出三件，後者提出一件。資料來源：「為電發木商伐木申請重新登記審核結果表仰分別轉飭遵照由」（1946 年 11 月 26 日）〈林產法規〉，《新竹林區管理處檔案》〔以下簡稱「新竹林管處檔案」〕（新竹：新竹林區管理處〔以下簡稱「新竹林管處」〕），檔號：未登錄檔號，以及「為電發節錄各所站轄內各木商伐木申請重新登記審核結果仰分別轉飭遵照由」（1946 年 12 月 11 日），〈林產法規〉，《新竹林管處檔案》（新竹：新竹林管處），檔號：未登錄檔號。

收到此命令的鍾毓隨即要求各分所前往調查，並將來自轄區各地的伐木申請轉呈林務局。1945 年 11 月 26 日和 12 月 11 日林務局分別發還採伐權審核結果（見表一）。就結果來說是超低的通過率，只有兩個業者共四個申請案通過，包括光華木行葉金土三份申請案，以及臺拓監理人邱鎮江的一份申請案。這兩份名單上共有 54 件申請案，26 位不同業者。之所以有這麼低的通過率，原因大致有三。第一、許多業者申請的林班都位於保安林。第二、不少提出申請的業者其實是借牌或承攬者，而非真正持有執照的人。例如：羅集福、詹德仁、徐金福、葉

金土、黃逢森，以及張昌圖等人是前新竹林產興業株式會社的請負者，主要作業地點集中在竹東事業區。鍾進坤、邱秀城、謝恩祥、彭謝氏喜妹，以及李好生等人，則與南邦株式會社關係密切，作業地點主要在八仙山和南庄事業區。其中謝恩祥和彭謝氏喜妹是南邦會社承包商北村國雄的請負者，而林振亭是鵜木靜藏的請負者，謝和彭謝氏可以說是第三層外包商。魏維藻與陳和貴則和植松木行有淵源，其中魏維藻是植松木行的承包商吉田三三郎的協作者。儘管這些人確實具有伐木實務經驗，林務局卻認定這些人不具採伐資格。第三、執照過期、未繳正本或偽造執照等。這些看似直接了當的理由可能因為層層請負的關係，許多請負者提不出正式文件，諸如延後搬出申請書、木代金繳費收據，或是因為業者們知道提不出正式文件，塗改、偽造的狀況也隨之出現。黃維炎在行政長官公署的宣傳文書上表示：「從前領過許可的商人……經過林務局嚴密的檢查，才得許可採伐……非有合理的需要，絕不能輕易准許採伐」。<sup>84</sup>

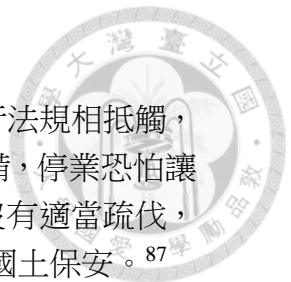
黃維炎的限伐立場鮮明，業者卻惶恐萬分。1947年1月17日，<sup>85</sup>大湖震昌木行的徐金福領銜，匯集來自大湖、獅潭、通霄、橫山、竹東等地18名伐木業者，向1946年5月成立之臺灣省參議會陳情。他們抱怨新政府「政出兩歧不顧威信」，因為他們主張在戰爭時代經營林班的狀況堪稱「筆路藍縷」，戰後又得不到政府支持。戰爭結束後農林處長趙連芳「俯念各業者停頓太久，損失過鉅」，因此令新竹州接管委員會主任委員郭紹宗舉辦重新登記。這些業者表示自己「證照確鑿」，請求允許重新登記。眾業者開工之後行政長官陳儀又下令臺灣五年不得伐木。驚慌之餘他們推派代表，不只在1946年7月上旬由姜阿新率眾前往新竹所向鍾毓陳情，還串聯全島各業者懇請陳儀收回成命。後來，陳儀因「撫恤下情」，令林務局改禁伐為限伐，訂立相關法規，讓「全省各業者及數十萬從業員工均不致慘告失業」。不過，就在他們歡慶陳情有效之際，林務局卻要他們重新登記。正當他們以為前政府核發的執照獲得新政府核可而得以維持生計時，林務局竟然通知他們「事業地因位在保安林內」，並勒令業者停工。這意味著先前所有投資將血本無歸。他們寫道：

在林務局愛護森林自屬可嘗，但商等之愚竊以為接委會舉辦重新登記係奉農林處命令辦理，而林務局亦係農林處轄下之機構，似不便有政出兩歧不顧威信之舉，且本島日人統治時期在高壓政策之下，對於私有林木如蒼鬱茂密或已屆砍伐年齡者，莫不垂涎攘奪強行沒收，美其名曰保安林，其實對水源土沙防風防潮要塞等項均無絲毫關係。<sup>86</sup>

<sup>84</sup> 臺灣省行政長官公署農林處編，《一年來臺灣之農林》（臺北：臺灣省行政長官公署宣傳委員會，1946），33頁。

<sup>85</sup> 「新竹縣徐金福等請願新竹接管委員會核准重新登記之二十一條應為有效」（1947年1月21日至1948年3月15日），識別號：001\_43\_301\_36001。

<sup>86</sup> 「新竹縣徐金福等請願新竹接管委員會核准重新登記之二十一條應為有效」（1947年1月21日至1948年3月15日），識別號：001\_43\_301\_36001。



徐金福等人認為，保安林能否砍伐的標準，中央政府與臺灣省單行法規相抵觸，前者寬鬆後者嚴格，且業者大多已在各自的作業的內投資大量設備，停業恐怕讓業者因損失慘重而破產。此外，保安林本來就要適度砍伐，倘若沒有適當疏伐，保安林也可能造成更嚴重的水土保持危機，長期下來將恐將損及國土保安。<sup>87</sup>

他們哀嘆，自己在林班內的投資幾乎等於所有身家財產，希望去年冬天（1945年12月）農林處下令縣市接收委員會核准的21件申請案能夠得到林務局的追認，如此政府才能維護信譽。同時業者們也希望林務局趕緊將日治時期劃定已久的保安林區改訂，避免與中央保安林相關規章牴觸，讓各業者得以「緣故者」資格重新申請伐木，如此一來「名實相符，國庫民生均霑其利」。<sup>88</sup>這份陳情似乎因為二二八事件以及農林處林務局改組而被延後處理。在隔了將近一年後，1948年3月1日，這份陳情才由新任農林處長徐慶鐘（1906-1996）透過省參議會轉發給徐金福等人。徐慶鐘的回應是「徐金福等18名請解除禁止砍伐保安林乙節，在本省限制伐木辦法第9條尚未修正以前，歉難照辦」。<sup>89</sup>

### 三、林業基層怠職與「盜伐」

表面上看起來，業者與林務局之間的爭執係保安林可否砍伐的學理爭議，實則反映林務局的禁伐政策思維中，並未考慮到業者與整個木材產業鏈的殖民處境。一份來自桃園大溪的木材商人周江海（1890-？）的陳情書或可讓我們窺見當時木材業者的處境。周江海生於1890年，1905入實業界。過去從事植林柑橘茶樹等栽培業、在海山郡鹿母潭和桃園郡龜山庄經營炭礦業，並於1925年於大溪街經營製材業，從事福州杉材進口販賣業。<sup>90</sup>以這樣的經歷來說，周江海絕對是個商業好手。他在1947年11月14日，他和廖添生向省議會陳情，主張他們才是大溪第40林班地緣故經營者，而黃玉春、廖添生卻多次以違法手段經營木材業，還意圖侵佔第40林班的經營權。周江海如此陳述自己經營第40林班的來龍去脈：

日政府對木材之需要，即下令新竹州林務課組織「新竹林產興業株式會社」，以為縣下之木材統制機關，所有砍伐之名義，乃屬會社，而斯業者，皆為

<sup>87</sup> 「新竹縣徐金福等請願新竹接管委員會核准重新登記之二十一條應為有效」（1947年1月21日至1948年3月15日），識別號：001\_43\_301\_36001。

<sup>88</sup> 「新竹縣徐金福等請願新竹接管委員會核准重新登記之二十一條應為有效」（1947年1月21日至1948年3月15日），識別號：001\_43\_301\_36001。

<sup>89</sup> 「新竹縣徐金福等請願新竹接管委員會核准重新登記之二十一條應為有效」（1947年1月21日至1948年3月15日），識別號：001\_43\_301\_36001。

<sup>90</sup> 中央研究院近代史研究所，近現代人物資訊整合系統。網址：<http://mhdb.mh.sinica.edu.tw/mhpeople/index.php>。關鍵字「周江海」。查詢日期：2020年9月18日。資料出自：興南報社編，《臺灣人士鑑》（臺北：編者，1943），頁176。

包辦人，繼續經營。此第四十林班之包辦人最初為日人奧田廣吉，未幾轉由山田直榮繼承。後因山田直榮有故，轉付竹東人葉金土（當時改名為松葉秀雄）為介紹人，即讓出竊民等經營……〔周江海和廖慶福〕以大慶木材商會之組織……開設運材木馬路，約有 7.63 公里及工寮……所費之工資價值 16,255.52 元……日政府徵召〔人民〕，或糧食不足等情之阻害，致使業務不得順利進行，遲至今日，尚未獲償絲毫，實感遺憾，亦無法可施。

<sup>91</sup>（中括弧內文字為筆者所加）

殖民政府在戰爭時徵召周江海等業者提供勞力，並要求他們自行負擔費用，承包軍需木材生產。必須長期作業才能回本的伐木業，因為戰爭不易朝聘男性工人，使得奉國策入山的周江海感到無奈。周江海期待新政府能夠解決他們的困境，豈料戰後政府要求業者停業，之後卻藉著業者登記取消業者的作業資格。原本以為業者登記後可以繼續營業的周江海，早早請人將木馬路重新整修，耗費不少人力與經費，等著將剩下的木材全部運出，但最後只等到停業的消息。<sup>92</sup>

當局美其名改禁伐為限伐，但卻在重新登記的過程中百般刁難，非得要名字對上名字、採伐不過量，且符合政府過當的（對業者來說）保安林政策才算數。說到底，黃維炎就是不想讓這些本地製材商繼續伐木。或許對於像周江海這樣的大商人來說，日治時期投資的作業成本付諸流水，可能只是一項投資不順利而已，但黃維炎不能期待業者繼續自掏腰包，或認為他們可以把老闆和下屬員工之間的緊張關係棄置不顧。

新政府不打算幫忙解決周江海和舊政府之間的糾葛也罷，但他禍不單行，因為有人覬覦他經營得不太順利的林班。這個人是黃玉春。黃玉春生於 1904 年，同為桃園大溪人，1919 年大溪公學校畢業後擔任三層區役場書記，1927 年後經營營林所造林工人介紹人、蕃地警察官用品搬運包工、於大甲郡從事楠檜樟等貴重木材批發業，後更擔任新竹州官行造林物品配給所專務員。黃玉春也曾擔任角板山國語練習所講師，他因此獲郡守獎賞。<sup>93</sup>依據周江海的陳述，於 1945 年 9 月在大溪事業區第 35 林班砍伐扁柏，新竹接管委員會並沒有核准黃玉春伐木。黃玉春不服新竹州接管委員會的禁令，又雇用數名工人入山砍伐近 600 多石（約 168 立方公尺）的木材，並且運到大溪或桃園等地。<sup>94</sup>到了隔年，1946 年 2 月間，

<sup>91</sup> 「新竹縣大溪鎮周江海等請願為所經營大溪事業區第四林班被黃玉春等共謀侵佔請辦理回復再繼續經營案」（1947 年 11 月 14 日），《臺灣省議會史料總庫·檔案》〔以下簡稱「省議會史料總庫·檔案」〕（南投：臺灣文獻館），典藏號：0014330136003。

<sup>92</sup> 「新竹縣大溪鎮周江海等請願為所經營大溪事業區第四林班被黃玉春等共謀侵佔請辦理回復再繼續經營案」（1947 年 11 月 14 日），典藏號：0014330136003。

<sup>93</sup> 中央研究院近代史研究所，近現代人物資訊整合系統。網址：<http://mhdb.mh.sinica.edu.tw/mhpeople/index.php>。關鍵字「黃玉春」。查詢日期：2020 年 8 月 19 日。資料出自：興南報社編，《臺灣人士鑑》，頁 123。

<sup>94</sup> 「新竹縣大溪鎮周江海等請願為所經營大溪事業區第四林班被黃玉春等共謀侵佔請辦理回

黃玉春和廖添生獲得批准，他們立即雇請工人上山興工，並在第 35 林班內興建工寮，等候當局進行每木調查。同年 2 月底，臺北山林管理所派遣駱股長暨新竹所大溪分所等四人，偕同黃玉春和廖添生入山勘察。不料，3 月左右，第 40 林班的工人報告周江海，說這隊人馬闖入還在經營的第 40 林班開始每木調查。於是周江海立刻發電報請大溪分所主任鍾兆勳幫忙，但鍾兆勳卻告訴周江海必須要等到駱股長等人下山才行。<sup>95</sup>周江海事後再次聯絡上臺北山林管理所，但他得到的回應卻是「皆推委左右不得要領」。於是周江海把希望寄託在大溪事業區的主管，大溪分所所長鍾兆勳身上。讓人意想不到的是，鍾兆勳與周江海一同現身黃玉春的森春商行時，黃玉春竟擺出「惡意交加，言語明顯企圖野望吝嗇之態度」。<sup>96</sup>最後協商不了了之。

從上段故事當中我們可以看到，周江海雖然提到黃玉春後來取得伐木許可，但他仍不斷強調黃玉春的盜伐前科。1947 年 4 月，黃玉春被臺北山林管理所查到未獲批准前擅自把第 40 林班內的扁柏 400 石（約 112 立方公尺）賣出。<sup>97</sup>大溪分所和臺北山林管理所方面對於周江海與黃玉春的爭議心知肚明，但似乎不想為此打破默契。1947 年 7 月，黃玉春再度盜伐第 40 林班被雁鳴村工作站高玉山主任發現。8 月 11 日，臺北山林管理所駱林產股長、鄭林政股長、郭事務股長與大溪分所林總務股長一起到第 40 林班勘查。讓周江海最錯愕的是，四位股長明明見到鐵證如山的事實，卻不為所動，只敷衍似地囑咐高玉山主任重新勘查，並將結果呈報。我們可以想見這份報告最後沒有引起官僚們的注意。或許黃玉春原本是想透過申請 35 林班進而取得 40 林班的緣故關係，但周江海極力阻撓，黃玉春因此派流氓到周氏投宿的民家毆打眾人。周江海主張，像黃玉春這樣的盜伐犯，應該判處比「判處有期徒刑三年，又罰新臺幣五十萬元之重刑」還要重好幾倍的刑責。<sup>98</sup>

這份省議會的陳情書最後被省議會轉給新竹縣議員林為恭，但並沒有其他資料能告訴我們後來他們的爭議如何落幕，而我們確實也缺乏黃玉春角度的主張。不過這也讓我們更加了解到這份陳情書如何反映戰後初期基層林業官僚第一線執勤的氛圍。周江海把他如何受到地方行政官僚的漠視、推諉，甚至是無暇顧及的遭遇，寫成一份充斥著枯燥無聊細節的陳情書。周江海在意的是盜伐與否、公權力不彰，以及行政管轄混亂等問題，因為這可能逼得他必須承受投資失敗的風

---

復再繼續經營案」(1947 年 11 月 14 日)，典藏號：0014330136003。

<sup>95</sup> 「新竹縣大溪鎮周江海等請願為所經營大溪事業區第四林班被黃玉春等共謀侵佔請辦理回復再繼續經營案」(1947 年 11 月 14 日)，典藏號：0014330136003。

<sup>96</sup> 「新竹縣大溪鎮周江海等請願為所經營大溪事業區第四林班被黃玉春等共謀侵佔請辦理回復再繼續經營案」(1947 年 11 月 14 日)，典藏號：0014330136003。

<sup>97</sup> 「新竹縣大溪鎮周江海等請願為所經營大溪事業區第四林班被黃玉春等共謀侵佔請辦理回復再繼續經營案」(1947 年 11 月 14 日)，典藏號：0014330136003。

<sup>98</sup> 「新竹縣大溪鎮周江海等請願為所經營大溪事業區第四林班被黃玉春等共謀侵佔請辦理回復再繼續經營案」(1947 年 11 月 14 日)，典藏號：0014330136003。



險，以及下屬工人們的怨氣。這也顯得黃維炎的限伐政策過於不切實際。對於周江海來說的確是如此。然而，我們也必須注意到，除了盜伐之外，黃玉春向臺北山林管理所申請林班的確不是違法的事情，因為從周江海的陳情書來看，因限伐而停業的周江海自己根本也稱不上是「合法」的業者。在此情境下，我們可以想見，限伐政策過於嚴格的後果不只讓很多業者一夕之間變成無法可管的「盜伐犯」，也讓基層官僚疲於奔命。這也是為何周江海必須將自己遭遇的困境訴諸民意機構的原因。

面對這類因為上級政策而導致的基層治理困境，鍾毓有不得不面對的理由。我們從周江海的陳情書當中也可以理解，倘若林業基層持續對這些業者的爭議不加聞問，業者對於基層官員的信任恐怕降到最低。對於基層來說，影響所及輕則遭受業者責難，重則類似黃玉春等有心人士的盜伐行為將層出不窮。這勢必會讓基層林業深陷上級究責，甚至引來媒體關注。因此下一節我們將關注於鍾毓面對此等困境，採取何種策略，又引來什麼意外的後果。

#### 四、「輕率處理之過」

如同前案分析，禁伐政策使得基層林業官僚們疲於奔命，這恐怕也是第一任新竹所所長鍾毓去職的關鍵。1946年11月，苗栗苑裡爆發驚動林務局高層的火燒木盜伐案。該起案件起因是由於新竹所苑裡轄區內的林班地發生火災，新竹山林管理所打算請業者范德亮、羅阿和砍伐火燒木，好重新整地造林。不料，范羅兩人卻擅自將林班地內的其他未經火燒的木材一併皆伐。此舉引來附近居民的抗議，認為范羅兩人的「濫伐」行為會影響附近山區的水土保持，影響居民的日常用水，因而告發他們。<sup>99</sup>此事件引來報章批載、各級地方官員的注意，甚至是林務局長的關切。

苑裡火燒木事件發生後，黃維炎火速責成丘樹森前往視察。12月11日丘樹森連忙會同新竹縣政府代表徐清波、新竹所所長鍾毓、苗栗區蔡區長、苑裡鎮長陳南輝，以及鎮民代表蔡江清、楊崑崙等數十名代表商討後續處置。最後通過四項提案：「（一）立即停止砍伐（二）以砍伐木材停止運出（三）一切橋梁道路損害應予賠償（四）業者違背契約應嚴查究辦」。<sup>100</sup>其中，第三項決議由業者范德亮、羅阿和賠償四萬元，恢復一切道路設施，而第一、二、四項則由新竹山林管理所負責切實執行。剩下的木材，則特賣給新竹縣立苑裡中學建築校舍之用。根據民報的記載「各代表均認為滿意，本案遂告順利解決」。<sup>101</sup>

<sup>99</sup> 〈苑里保安林糾紛，全部圓滿解決〉，《民報》，1946年12月11日，第4版。

<sup>100</sup> 〈苑里保安林糾紛，全部圓滿解決〉。

<sup>101</sup> 〈苑里保安林糾紛，全部圓滿解決〉。

不過林務局方面卻不認為圓滿。莫先進（1907-1960）、康正立（1902-？）於 1947 年 1 月 24 日上提交火燒木事件的報告，直指新竹山林管理所所長鍾毓「怠慢職守、招致公憤、輕率處理」。<sup>102</sup>他們密訪了新竹山林管理所業務組長劉金生和林政組長蕭坤立，了解鍾毓平時的表現。不料，劉金生和蕭坤立兩位下屬表示「自管理所成立以來，鍾所長不僅未入諸林班巡視，及各分所各工作站亦少到過，且派遣職員巡視之事為數有限之至」，他們甚至很明白地將火燒木事件發生的原因歸咎鍾毓的怠惰。離開新竹市後，莫先進和康正立至事發地點密訪三叉工作站代理主任鍾庚勳，以及工頭王金發。他們表示，前三叉工作站主任李煥文於 1946 年 6 月 2 日召集各木商投標 108、109、110 林班，並由范德亮、羅阿和兩人得標，到了 9 月上旬，新竹所才派遣劉錦坤前往三個林班烙印要砍樹木。豈料，范德亮與羅阿和在烙印前已經砍了大部分的林木，劉錦坤也只隨意烙印便交差了事。但鍾庚勳和王金發表示，即使新竹山林管理所轄下各分所、工作站的日常政務非常懈怠，三叉工作站主任也不聞不問，「山林管理所方面迄亦無監督」。<sup>103</sup>

最讓林務局方面感到不滿的還是媒體與地方居民的關注。在 1946 年 12 月 2 日的國父紀念週活動會議上，黃維炎當著林產管理委員會第一組全體一百多位職員的面前，直指該案係「主管忽略監督，報章披載」。<sup>104</sup>火燒木事件之所以引來各方關注，係因 108、109、110 林班原為保安林，范德亮與羅阿和兩人卻「過伐未被火燒生樹 559 石（約 156 立方公尺），超過原標三倍以上之數」。對此，地方居民則抱怨「山林管理所與工作站均不聞不問」。<sup>105</sup>地方居民的抱怨似乎讓林務局拉不下臉，也不好拒絕地方上要林務局交出木材協助建設學校的請求，但莫先進和康正立對此協議結果大為不滿，認為「苑裡鎮長蔡江清利用黨之書記地位，並以建築當地中學為名，要挾沒收過伐未售松材 2,600 餘石（約 720 立方公尺），由此將難免各地之效尤，林政前途殊為可慮」，並直指「基於本事件之重大影響者，亦為該所長所難逃之責」。<sup>106</sup>於是，黃維炎最後決定，除了將三叉工作站李煥文主任免職外，還要將鍾毓從新竹所所長的職位上拔除。雖然黃維炎讓鍾毓保留了林務局技正的職位，但實際上是留職停薪等待查辦。

不料，此舉卻引來新竹、竹東、北埔、關西、大湖、南庄、獅潭、卓蘭等地共 20 位業者聯名向陳情，要求林務局收回成命。這份陳情書以竹東業者古承鼎

<sup>102</sup> 〈新竹竹東古承鼎等為新竹山林管理所所長鍾毓遭撤職案，請臺灣省參議會仗義執言代為轉函收回成命〉（1947 年 1 月 25 日），《省議會史料總庫·檔案》（南投：臺灣文獻館），典藏號：0010230036001。

<sup>103</sup> 〈新竹竹東古承鼎等為新竹山林管理所所長鍾毓遭撤職案，請臺灣省參議會仗義執言代為轉函收回成命〉（1947 年 1 月 25 日），典藏號：0010230036001。

<sup>104</sup> 「國父紀念週會議紀錄（35 年 12 月 2 日）」（1946 年 12 月 2 日至 1946 年 12 月 14 日），識別號：LW2\_03\_047\_0002。

<sup>105</sup> 〈新竹竹東古承鼎等為新竹山林管理所所長鍾毓遭撤職案，請臺灣省參議會仗義執言代為轉函收回成命〉（1947 年 1 月 25 日），典藏號：0010230036001。

<sup>106</sup> 〈新竹竹東古承鼎等為新竹山林管理所所長鍾毓遭撤職案，請臺灣省參議會仗義執言代為轉函收回成命〉（1947 年 1 月 25 日），典藏號：0010230036001。



為首。在他們眼裡，鍾毓並非是怠忽職守的長官。他們表示：

新竹山林管理所鍾毓，秉性剛直，處事廉明。自去夏蒞任以來，時值重光未幾，百廢待舉，而君則不辭勞瘁，悉力以赴，對於人員之調整，林野之保護取締，以及無碍林業無斷開墾之利用，高山同胞之輔綏，莫不殫精籌劃，竭力推行，用能地尽其力，人尽其才，物尽其用，未及一載，成績斐然。方期共慶得人，稍假時日，將使新竹林業進以為全省之冠。<sup>107</sup>

即使苑裡火燒木事件經林務局調查，認定鍾毓確有失職之處，但業者們卻認為此事「早已會同林務局丘專員樹森，及新竹縣政府代表、苗栗區長、苑裡鎮鎮長、國民黨苑裡區分部、苑裡警察派出所所長暨鎮民代表等，親赴當地，圓滿解決」。<sup>108</sup>因此業者們替鍾毓陳情，希望為地方林政盡心盡力的官員能繼續留任。

業者們真正在意的是外界謠傳鍾毓和業者有所勾結。他們表示，「商等謹代表新竹全體木材業者，敢以身家性命保證，其必無勾結業者之情，懇請貴會維持正義，仗義執言，代為轉函，收回成命」。<sup>109</sup>這份陳情最後並沒有獲得林務局方面的積極回應，林務局只把莫先進和康正立報告的抄件交給省參議會，要參議會再轉交給古承鼎。至於鍾毓到底有沒有和業者勾結，以及他到底和業者勾結到什麼程度，我們大概很難再找到任何事證可以證明。不過可以確定的是，鍾毓對於限伐政策的看法與黃維炎大相逕庭。事實上，這不是鍾毓第一次讓黃維炎感到傷腦筋。在火燒木案之前，大湖區長張青雲曾經為了修築橋梁申請八仙山事業區第 178 林班的檜木材。依法「對木商申請發售木材，山林管理所應先將該申請林班是否到達採伐時期，有無妨害保安防砂含水關係，從詳調查後，呈請本局審核後方通知木商應承計算材積納金採伐」。豈料，鍾毓沒有事先審查，也沒有報告上級，等到林務局方知道申請案後才發現，第 178 林班根本不在當年度砍伐預定案內，因此駁回張青雲的申請，改售以大湖事業區第 48 林班的風倒木。不只張青雲感到憤慨，黃維炎也認為鍾毓沒事先報告就擅自先批准過於輕率。依照後來同僚在鍾毓的訃聞上表示，鍾毓當時為了「紓解光復初期人才與物資缺乏問題」，較傾向限伐，而非黃維炎主張的禁伐。木材商如此為鍾毓仗義執言，大概是因為鍾毓與禁伐政策逆流，給木材商許多方便。

鍾毓的做法換句話說就是「就地合法」，一方面基層無力監管這麼多業者，另一方面也試圖解決業者無法可管的窘境。但他畢竟是官僚，讓業者就地合法並

<sup>107</sup> 〈新竹竹東古承鼎等為新竹山林管理所所長鍾毓遭撤職案，請臺灣省參議會仗義執言代為轉函收回成命〉（1947 年 1 月 25 日），典藏號：0010230036001。

<sup>108</sup> 〈新竹竹東古承鼎等為新竹山林管理所所長鍾毓遭撤職案，請臺灣省參議會仗義執言代為轉函收回成命〉（1947 年 1 月 25 日），典藏號：0010230036001。

<sup>109</sup> 〈新竹竹東古承鼎等為新竹山林管理所所長鍾毓遭撤職案，請臺灣省參議會仗義執言代為轉函收回成命〉（1947 年 1 月 25 日），典藏號：0010230036001。

不完全是為了木材商的方便。早在竹苗地區的業者抱怨重新登記幾乎是禁伐手段的同時，基層官僚也不約而同地抱怨黃維炎的禁伐政策。在省參議會留存的 1946 年 1 月 17 日（與鍾毓撤職查辦的時間相近）新竹業者徐金福等人的請願檔案裡，夾了一份沒有署名，也沒有標明日期的公文便箋，上頭寫著：

- 一、 行政需分層負責以利事功，向林產之處分權如皆集中林務局，對林野取締工作影響甚大，對盜伐之材積有保留之困難，並國庫之收益亦為損失，為宿甫集散失新竹竹南所截留之盜伐木材為公事之周，折交與□所保管，現已被散一空，現各處□控留之木材亦多腐爛□用。
- 二、 沒收所得之處分物須提百分之幾為獎勵，如破案人員及檢舉人員苦無股利或有怠惰與小協力之情□，故提成與勵□可收政令不足之效果。<sup>110</sup>

這很有可能是新竹所的便箋。鍾毓以及下屬同僚們對於林務局掌握一切國有林主產物如何使用的審核權恐怕不抱有好感。對他們來說，如果制度上不讓基層官僚有臨機處分林木的權力，那麼值勤人員只能把搜查到的盜伐林木搬回辦公室，呈報上級後再聽候指示處理。不過，公文往返的過程中搬回的林木要怎麼保管？放哪裡保管？放了就算不被偷，又要怎麼保存？倘若保存、保管不善是否會被究責？再者，林木是國家財產，林業官僚似乎本來就有保衛國家財產的義務，但抓盜伐畢竟是高風險的業務，如果沒有額外的酬勞，誰想為國家賣命？只是，這些現實問題黃維炎可能知道，但大概也無法解決。

如此看來，鍾毓抵制限伐政策的策略並非突發奇想，在實務層面上還是有幾分道理。只是，當鍾毓已經將前三叉工作站李煥文主任免職後，接受莫先進與康正立密訪的基層人員儘管對禁伐政策有所不滿，為了自保也只能說「該主任不加聞問，山林管理所方面迄亦無監督」。十年後，鍾毓在擔任八仙山林場場長時捲入了另一起告發案，該份告發文件舊事重提，主張鍾毓在新竹所擔任所長期間與業者串通。鍾毓回顧這段經歷，只提到自己被留職停薪的委屈，並輕描淡寫地表示自己身為所長什麼權力都沒有，「僅負責依法呈轉之責」。<sup>111</sup>我們可以肯定，他在 1955 年答辯書上唯一難以直言的委屈恐怕是對長官黃維炎的埋怨，以及當年屬下在林務局報告裡無情的指控。

<sup>110</sup> 「新竹縣徐金福等請願新竹接管委員會核准重新登記之二十一條應為有效」（1947 年 1 月 21 日至 1948 年 3 月 15 日），識別號：001\_43\_301\_36001。

<sup>111</sup> 「答辯書」（1955 年 7 月 27 日），〈鍾毓被控案〉，《林務局檔案》（臺北：林務局）檔號：003\_0440027857。

## 五、弊案遺緒與林產林政的分合

鍾毓與業者交好是步險棋，因為容易招來外界官商勾結的指責與罵名，當然他也能為此付出代價下臺接受調查。局長黃維炎似乎念在鍾毓事後頗有悔過之情，於是讓鍾毓降一級薪復職回林務局擔任技正。<sup>112</sup>新竹山林管理所所長職務由第二任所長陳卓雄（生卒不詳）接任，任期只有短短 5 個月。<sup>113</sup>

我們不太清楚收拾前所長殘局的陳卓雄有沒有久待新竹的打算，但這顯然不是他可以決定或預料的，一如他無法預料二二八事件的爆發為臺灣林業帶來帶來什麼影響。陳卓雄上任後不久二二八事件爆發，事件的過程中新竹山林管理所是否有人受傷或損失財物，我們目前不得而知，因為陳卓雄並未留下太多紀錄。不過，在新竹市近郊設有辦公室的鹿場山林場在 3 月 2 日有「暴徒」闖入辦公室，毆打兩名職員，本省外省各一名。直到 3 月 14 日鹿場山林場的業務才恢復正常。<sup>114</sup>臺中山林管理所的報告指出，事件後「莠民」趁機盜伐，甚至得洽請附近派出所員警協助追查人犯數百名。<sup>115</sup>臺北山林管理所也有「流氓」白天到工作站恐嚇威脅，入夜後襲擊辦公室的訊息。<sup>116</sup>此外，新竹縣尖石鄉香杉山林場附近的「山胞」到林場要求歸還祖先土地。<sup>117</sup>以上報告中呈現的負面詞彙，顯示二二八事件不只讓各地林業機構陷入短暫停頓，事件過後政府威信似乎急速下降，並且影響林業官僚眼中的森林秩序是否能繼續維持。

基層林業已經因為黃維炎中央集權與漏洞百出的政策搞得不得安寧，二二八事件則更加速這個秩序的崩解。1947 年 5 月，各方面不得民心的臺灣省行政長官公署於 1947 年 5 月 16 日改組為臺灣省政府，首任省主席是魏道明（1899-1978）。在人事安排上，魏道明任命本省籍的徐慶鐘擔任農林處長，主掌農業與

<sup>112</sup> 「查鍾員前在新竹山林管理所所長任內因林木被焚疏慢失職經予免職等情據以該員深知悔改請代派該局技正（1947 年 4 月 14 日）」，〈農林處林務局人員任免〉，《臺灣文獻館》（新北：檔案管理局），檔號：A375000100E/0036/032.34/2/5/023。

<sup>113</sup> 「林務局人員劉諷吾陳卓雄請調派案」（1947 年 01 月 15 日），〈林務局及所屬人員任免〉，《臺灣省行政長官公署檔案》，（南投：臺灣文獻館），典藏號：00303234362008。

<sup>114</sup> 「電鹿場山林場該場職員彭德明二二八事件遇難損害統計單應依通知表式填列」（1947 年 3 月 13 日至 1947 年 3 月 18 日），《行政長官公署時期林業檔案》（臺北：中研院臺史所檔案館），識別號：LW2\_03\_016\_0003。

<sup>115</sup> 「電報二二八事件發生後本所轄內林班林木遭受莠民濫伐請核備由」（1947 年 3 月 31 日），〈二二八事變案〉，《國史館》（臺北：國史館二二八事件檔案資料庫），檔號：A202000000A/0036/0581.13/1010/4/002。

<sup>116</sup> 「為呈送二二八事變中林野被害及現地工作情形報告電請鑒核備查由」（1947 年 4 月 3 日），〈二二八事變案〉，《國史館》（臺北：國史館二二八事件檔案資料庫），檔號：A202000000A/0036/0581.13/1010/4/003。

<sup>117</sup> 「林產管理委員會電覆新竹縣政府檢送尖石鄉伐木事業座談會會議錄」（1947 年 4 月 13 日至 1947 年 5 月 29 日），《行政長官公署時期林業檔案》（臺北：中研院臺史所檔案館），檔號：LW2\_02\_003\_0042。



林業事務，他認為「銳意整飭機構」是林業政策的重點方針。<sup>118</sup>

徐慶鐘整飭機構的想法係源自前林務局的「賣空」弊案。所謂賣空，指的是賣方在沒有現貨的情況下惡意收款不交貨的行為，而林務局賣空指的就是先前專責林場生產與配銷的林產管理委員會涉嫌違法賣空木材給商人的事件。1946年6月4日，負責接收前林務局林產管理委員會的職員向新任林產管理局長表示，前局長黃維炎擅自抽走任內批准林場販賣木材的公文卷宗共26件，試圖阻礙交接。<sup>119</sup>接收人員也發現，黃維炎任內批准販賣的木材數量有六成是給材商與中盤商，剩下四成才是木材同業公會與政府機構各半。<sup>120</sup>黃維炎在各林場沒有木材庫存的情況下批准「販賣」木材給商人並收取現金以應急，日後再以價格提高的木材實物回饋予商人。<sup>121</sup>黃氏與相關人員事後以「財政困難」為自己辯護，認為林務局為了補足造林經費，籌措經費補充器材維修的費用，賣空實屬「不得已之辦法」。<sup>122</sup>此外，當時政府內也有人批評林務機構組織過大、效能低落，造成伐木多於造林，形成本省林業危機。<sup>123</sup>就此，徐慶鐘認為林務局之所以牽扯出重重弊案，是因為它同時統轄重視營利的林場和維持國土保安的山林管理所，導致林務局面臨價值衝突，若未來保留統轄林場和山林管理所的林務局，難保步上黃維炎將事業收入與行政經費掛勾的後塵。<sup>124</sup>即使沒有任何證據顯示黃維炎違法，但徐氏仍主張林產林政分治。

大概在1947年年底，第三次省政府委員會通過徐慶鐘的提案，決議：「一、處理撤銷林務局，其所屬林產管理委員會及其他附屬機構改組為林產管理局；二、林務局所屬其他單位併入農林處；三、處局組織由農林處擬具呈核」。<sup>125</sup>不過新

<sup>118</sup> 徐慶鐘，〈告農政工作者與農民：代創刊詞〉，《臺灣農林月刊》（臺北）1（1947年月份不詳），頁2-3。

<sup>119</sup> 「送林產局與林產分公司籌委會移接會報清冊核未送齊轉飭補移由（1947年11月1日）」，〈林務局林產管理局移接案〉，《臺灣省政府檔案》（新北：檔案管理局），檔號：A375000000A/0036/0297.5/0017/0001/006。

<sup>120</sup> 「送林產局與林產分公司籌委會移接會報清冊核未送齊轉飭補移由（1947年11月1日）」，檔號：A375000000A/0036/0297.5/0017/0001/006。

<sup>121</sup> 洪廣冀、張嘉顯，〈「林務局之惡聲狼藉，佈於全島」：二二八事件前後的臺灣林業〉，《臺灣史研究》（已通過審查）。

<sup>122</sup> 洪廣冀、張嘉顯，〈「林務局之惡聲狼藉，佈於全島」：二二八事件前後的臺灣林業〉，《臺灣史研究》（已通過審查）。亦見：「密」（1947年1月8日），〈林務局林產管理會木材（賣空）買賣糾葛〉，《臺灣省政府檔案》，（新北：檔案管理局），檔案號：無全宗代碼/0037/0458/0175/0002/006。詳見該公文附件第一件，「處理前林產管理委員會木材賣空方案草案（日期：1947年7月7日）」內文第三項「破壞奉公守法之風紀」。

<sup>123</sup> 「送林產管理局組織規程草案」（1947年9月29日），〈林產局組織規模〉，《臺灣省政府檔案》（新北：檔案管理局），檔號：A375000000A/0036/0012.4/0230/0001/003。引用出自該件第17與第18張公文，日期是1947年9月5日。

<sup>124</sup> 徐慶鐘，〈改進臺灣林業的研究〉（臺北：中央委員會設計考核委員會，1956），頁5-6。

<sup>125</sup> 徐慶鐘，〈農林動態：省林務機構的變遷〉，《臺灣農林月刊》（臺北）1（1947年月不詳），頁42-45。

任的林產管理局局長及前林務局林業同僚可能不贊同這樣的政策。<sup>126</sup>新任的林產管理局局長是江蘇無錫人唐振緒（1911-2003）。1935 年唐振緒畢業於唐山交通大學，後於 1940 年取得美國康乃爾大學水利暨工程學博士。1947 年 4 月，唐振緒透過親戚邵力子（1882-1967）引介，受陳儀任命為高雄港務局副局長。上任不到一個月，5 月 16 日臺灣省政府成立，魏道明於 6 月 1 日召見唐振緒，任命他為新任林產管理局局長。魏主席交付唐振緒的第一個任務就是接收前林務局林產管理委員會，並改組成林產管理局。<sup>127</sup>

1947 年 6 月 16 日，林產管理局正式成立，並於老松國小舉行成立大會，宣告局訓「清勤慎」，叮嚀林業同仁必須記取前林務局失敗的教訓，彼此監督提醒，以推動業務。<sup>128</sup>此外，由於省政府只確立林產林政分立的大方向，卻未更詳細規定林產管理局的組織，因此唐振緒首先經過省主席魏道明的同意，除了接收林產管理委員會以外，還接收整個林務局。1947 年 9 月 4 日，省府確定主掌森林經營企劃的經理課、負責外包伐木的林產課、專責取締森林犯罪的林政課等三課、四處模範林場，以及十間山林管理所撥歸農林處林務科。<sup>129</sup>至此，林產管理局掌理太平山、太魯閣、竹東、八仙山、巒大山及阿里山等六處直營林場，而林務科掌理原來林務局業務的態勢大致底定。

不過，原屬林務局營林課和枕木供應委員會則屬例外，前者掌管造林事務，後者則改組成枕木課，兩者一起劃歸林產管理局。1947 年 9 月 5 日，唐振緒上呈〈臺灣省政府林產局組織規程案〉，草案當中關於林產管理局職掌的法規，卻包括那些已歸林務科管轄的業務，比如森林經營企劃。<sup>130</sup>審查該份草案的省政府統計室職員林開煥（1905-？）認為組織人員仍過於龐大，相較前林務局 500 人的規模，新的林產管理局也有 400 人之多。統計室主任朱剛夫（1908-1994）則認為該草案中林產管理局職掌與林務科重複太多。<sup>131</sup>最後這份草案被打回票，直到省政府人事審查委員會於 1948 年 1 月通過〈林產管理局組織規程草案〉後，林產管理局接掌林場、造林與枕木業務，林務科掌理山林管理所、森林經營企劃、外包伐木與取締森林犯罪等業務的區分才正式確立（見圖四）。<sup>132</sup>

<sup>126</sup> 洪廣冀、張嘉顯，〈「林政與林產分合不定」：臺灣省政府成立初期的臺灣林業〉（未刊稿）。

<sup>127</sup> 丁國平，《唐振緒》（北京：中國鐵道出版社，1996），頁 64。

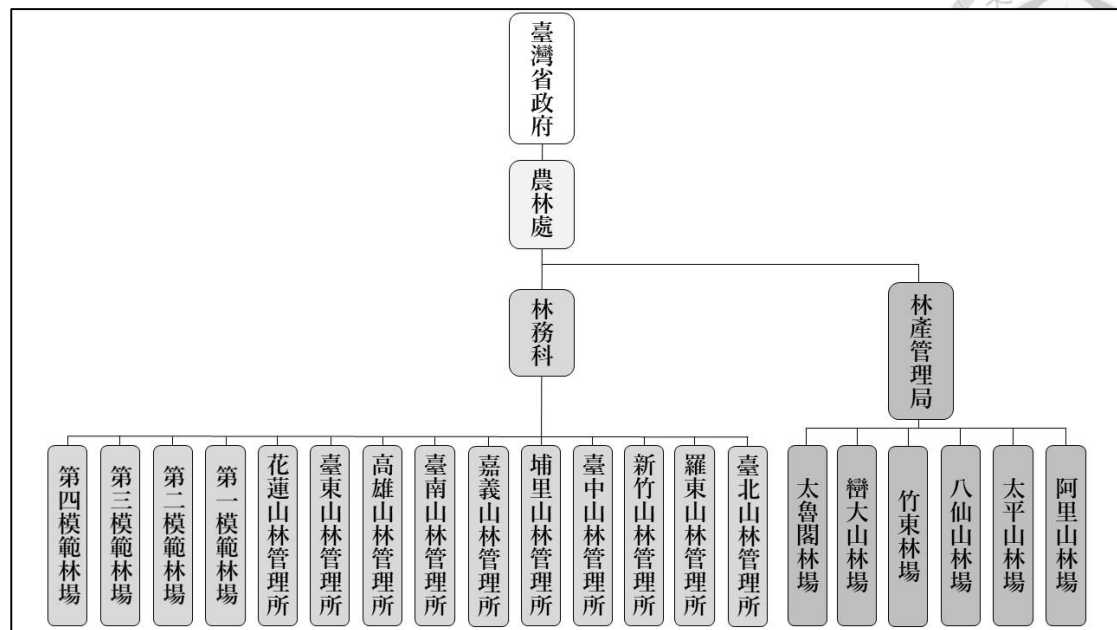
<sup>128</sup> 唐振緒，〈本局成立日唐局長告同仁書〉，收入林產管理局編，《臺灣林產管理概況》（臺北：編者，1948 年），無頁碼。

<sup>129</sup> 林產管理局編，《臺灣林產管理概況》，頁 4。

<sup>130</sup> 「函送本處林產管理局組織規程草案請予審核由」（1947 年 9 月 29 日），〈林產局組織規模〉，《臺灣省政府檔案》（新北：檔案管理局），檔號：A375000000A/0036/0012.4/0230/0001/003。

<sup>131</sup> 「函送本處林產管理局組織規程草案請予審核由」（1947 年 9 月 29 日），檔號：A375000000A/0036/0012.4/0230/0001/003

<sup>132</sup> 姚鶴年，《重修省通志林業篇》，頁 521。



圖四 1947 年 9 月至 1948 年 6 月間林務科與林產管理局組織圖

說明：農林處下設許多科室，林務科是其中之一。此外，前林產管理委員會管理的各日本林業會社解散，改組成六間官營林場，其中竹東林場即是由植松木行香杉山林場與臺拓鹿場山林場合併而成。資料來源：姚鶴年，《重修省通志林業篇》，頁 522。

從上面的接收過程當中可以看到，唐振緒及前林務局同僚們並不樂見林政與林產分治。面對戰後以來的林業經營困局，包括森林盜伐、濫墾、木材業者管理不易、林場設備維修跟不上，以及木材需求大漲，唐振緒認為應該要加強林業公務員的待遇，同時效法當時美國田納西河谷管理局（Tennessee Valley Authority，簡稱 TVA）的開發計畫，加強育苗造林與水土保持工作，維護臺灣森林。<sup>133</sup>他於林產管理局成立大會上喊出「保林重於造林，而造林又重於伐木」的口號，主張臺灣林業應「一面積極造林，一面有計畫的經營木材，以供應本省各方面建設之急需」。<sup>134</sup>另一方面，戰後於前林務局任職的臺灣職員，如邱文球（1905-？）、康正立及康健時（1900-？）等人，<sup>135</sup>皆希望改變現有林產管理局體制像是臺拓、植松和南邦等日本林業會社的弊病。<sup>136</sup>有鑑於戰爭時代殖民政府濫砍森林，且戰後

<sup>133</sup> 唐振緒，〈本局成立日唐局長告同仁書〉，無頁碼。

<sup>134</sup> 唐振緒，〈本局成立日唐局長告同仁書〉，無頁碼。

<sup>135</sup> 邱文球，出身新竹縣北埔鄉，畢業於嘉義農林學校林學科。康正立，出身臺灣新竹，畢業於農事試驗場農科。康健時，出身臺灣新竹，畢業於農事試驗場蠶業科。相關履歷詳見：「邱文球」（1939 年 1 月 1 日），〈昭和十四年元在官職者履歷書〉，《臺灣總督府專賣局》（南投：臺灣文獻館），典藏號：00112617180，以及「農林處臺灣拓殖會社林業部接收管理員康正立等 8 員派代案」（1945 年 11 月 17 日），〈農林處林務局人員任免〉，《臺灣省級機關檔案》，（南投：臺灣文獻館），典藏號：00303234234002。

<sup>136</sup> 洪廣冀，〈「保林重於造林，造林重於伐木」：田納西河谷管理局予戰後初期的臺灣林業〉，《新史學》（投稿審查中）。



以來山民效法前殖民政府作為而濫墾盜伐，邱文球主張不合時宜的保安林應該解編，放予民眾進行混農林事業，並於各地組織護林協會，官民共同合作維護森林。同時，邱文球也認為臺灣森林因殖民時代以來的砍伐活動，交通便利處的原始林早已砍伐殆盡，故今後更應該加強造林，注重水土保持，以免臺灣森林童山濯濯。

137

林產林政分治的政策方向已然形成，而且面對戰後以來的森林經營困境，唐振緒及其下屬同僚似乎有志一同以加強造林保林為主要森林經營策略。就在林產管理局成立的同時，1947年9月左右，唐振緒以林產營字第2763號發布告示如下：

凡我同胞，務須明瞭，森林為臺灣之生命，若不加以保護，任意伐採燒毀，行見全島童山濯濯，良田荒廢，非惟可用之材，將亦無可耕之地，允破壞本省森林者，即為全省之罪人，應全體起而攻之，敬悉父戒其子，兄勉其弟，共負保護之責，隨時協同本局各山林管理所所在地員工，取締搶救，是為至盼。本局長接管伊始，重申禁令；自通告之日起，仍有盜伐、濫伐、濫墾、縱火燒山情事，一經查獲，定予嚴懲不貸。除分電各縣市政府及軍警機關，飭屬協同嚴密保護外，特此通告週知。<sup>138</sup>

前述通告突顯林產管理局剛成立初期保林的方針與決心。另一方面，林產管理局也承繼黃維炎時代的五年造林計畫，改成三年造林計畫繼續施行。<sup>139</sup>不過問題在於，按照1947年9月改組後的林業架構，「保林」與「山林管理所」並不屬於林產管理局的業務範圍。換言之，雖然難以否認唐振緒面臨戰後以來的林業政策困境的合理考量，但此舉看在農林處眼裡無異越俎代庖。此舉也顯示唐振緒期待上級農林處及其下級機構山林管理所能有更多作為，合力實現保林的目標。

## 六、承製枕木與業者

林產管理局1947年9月成立後立刻宣告保林的理想與方針，但現實環境恐怕比唐振緒想的還要艱困。中國當時礙於缺乏外匯進口針葉材枕木，加以國內產地東北遭「共匪」佔據而缺乏枕木，因此中央政府與各省訂單紛紛湧入臺灣。交通部早在1946年11月17日電請臺灣省供應113萬根枕木，陳儀便交辦林務局辦理，林務局改組後則由林產管理局繼續辦理。此外，臺灣省鐵路管理局和臺灣糖業公司的鐵路枕木也因為戰爭失修，行車安全無法保障，急需抽換

<sup>137</sup> 邱文球著，《臺灣省林業史概論及其林業之特異性》（臺北：林務局，1947年2月），頁6-7。

<sup>138</sup> 〈集集鎮崁頂里等127名里民請願將26、27林班准予配耕以維民生〉（1948年8月3日），《省議會史料總庫·檔案》（南投：臺灣文獻館），典藏號：0014330037005。

<sup>139</sup> 林產管理局編，《臺灣林產管理概況》，頁139。

所有枕木。林產管理局估計臺鐵和臺糖每年共需 70 萬根枕木，但各林場產能每年只有 30 萬根。<sup>140</sup>

面臨器材、經費與人力皆不足的林產管理局轉請農林處共體時艱，讓山林管理所加入枕木生產的行列。省府於 1947 年 10 月通過唐振緒提出的〈林產管理局加強枕木生產供應及管理方案〉（以下簡稱〈加強枕木生產方案〉）。唐振緒在〈加強枕木生產方案〉中表示：

- 一、凡以前准許伐採之林班，及在枕木增產期間核准開放之林班（或小班），應由農林處林務科迅速調查各林班內可供製作枕木用材之樹種及數量，詳細製成統計表，發交林產管理局，以供攷察。
- 二、凡屬天然林而運輸設施不感困難之林班（或小班），應盡量開放採伐，由申請採伐者呈經農林處核轉省政府核准後為之。
- 三、枕木生產督導工作，由農林處林務科、林產管理局、各縣市政府及各山林管理所分別負責督導之。<sup>141</sup>

林產管理局公布另一項名為〈本局申請承製枕木須知〉的內規，規定業者必須取得國有林班採取權、工廠設備、兩年以上伐木資歷，且獲得木材工會會員擔保者才能承製枕木。此外，該份內規還規定只要上述其中一項要件不符，就不得承製枕木。<sup>142</sup>雖然〈加強枕木生產方案〉上頭寫著林務科調查，但實際上還是由山林管理所基層趕緊造冊報告。此外，由於枕木通常是針葉樹材製成，但在臺灣針葉樹林多位於高山，一般業者就算剛好作業地位處高山針葉林，若沒有枕木加工技術與工廠設備也難以承製。即使業者承製闊葉樹枕木也必須有枕木製作的加工設備。當時林產管理局統籌全臺枕木供應，其業務困難在於交通部的訂單因為物價波動，使得收購價格遲遲未定，且款項尚未核撥，造成許多業者多抱持觀望態度。此外，林產管理局也儘量避免讓伐木業者單獨與鐵路管理局訂約，因為這可能會讓林產管理局與林務科無法管控作業過程。<sup>143</sup>

我們可以想見，唐振緒在當時只能請山林管理所共赴國難，儘管林產管理局在成立之初宣示「保林重於造林，造林重於發木」。當時新竹山林管理所的所長是徐兆莘，浙江東陽人，生於 1912 年，卒年不詳，於 1930 年至 1933 年就讀上海立達學院農村教育科，1936 年至 1937 年在日本大學社會學部專攻農村經濟。

<sup>140</sup> 林產管理局編，《臺灣林產管理概況》，頁 116。

<sup>141</sup> 〈臺灣省農林處林產管理局加強枕木生產供應及管制方案〉，《臺灣省政府公報》（臺北）36：冬：13（1947 年 10 月 16 日），頁 197-199。

<sup>142</sup> 林產管理局編，《臺灣林產管理概況》，頁 29-30。

<sup>143</sup> 邱欽堂，〈業務類：本局第四次局務會議紀錄——枕木組邱兼組長欽堂報告〉，《林產通訊》（臺北）1：7（1947 年 12 月），頁 23-24。

<sup>144</sup>原來任職農林處林業試驗所臺中支所技正兼園藝系主任的徐兆莘應農林處長徐慶鐘之邀轉任第四任新竹山林管理所所長。當時他必須面臨的問題除了經費不足，造林經費無法按時核撥外，鍾進昌時代的辦公室問題也尚未解決。徐兆莘表示，新竹所辦公廳舍空間狹小，連挪出空間設會議室和書報室都過於奢侈，即使將倉庫做為臨時辦公室也無法容納所有人員。到了夏天，數十人還得擠在無法轉身的辦公室當中，相當悶熱難耐，影響業務甚多。<sup>145</sup>

面對如此矛盾的政策不只讓徐兆莘難以面對業者，更讓承製伐木的業者感到無所適從。以下我以新竹縣南庄（今苗栗縣南庄鄉）商人鍾進昌（1911-？）犯下的盜伐案為例。鍾進昌係苗栗南庄人，生於1911年，卒年不詳，最高學歷是南庄國校。<sup>146</sup>鍾進昌似乎和弟弟鍾進坤在日治時期一起經營伐木、樟腦以及營造業等。1948年8月29日，《臺灣民聲日報》披露震驚全臺的鍾進昌盜伐案。案主是苗栗南庄木材商人鍾進昌，他先是利用集材保管名義，盜伐南庄事業區第24與27林班內大量杉木，後來他又假借臺北地方法院強制執行的名義，於1948年7月24日開始強力搬運林木。鍾進昌不只盜運盜砍，還盜墾山林10餘甲，栽種甘藷等作物。<sup>147</sup>新竹山林管理所認定這些行為違法，立刻函請地方法院究辦，並請示林產管理局。不料，到了開庭之日，鍾進昌拒絕到庭，繼續「盜運」木材以示抗議，據林產管局估計鍾進昌共盜運1,800多石（約504立方公尺）。新竹山林管理所所長徐兆莘向記者們表示此種行為不能姑息，於8月21日派遣職員胡匡一偕同蕭坤立等人趕往聯絡警察制止，並將鍾進昌逮捕歸案。<sup>148</sup>

豈料，鍾進昌之弟鍾進福和鍾進祥，雇用多名流氓對著蕭坤立等新竹山林管理所職員示威作勢打人，若非南庄派出所員警的保護，蕭坤立等人的性命安全恐怕不保。隔天，蕭坤立等人打算回新竹報告，沒想到流氓又跑到車旁阻止他們回新竹。還好司機機警，趁機驅車離開。<sup>149</sup>蕭坤立等人回到新竹所後，鍾進昌仍未停止搬運木材，還四處散布謠言，威脅新竹所現場執勤人員，這讓新竹所所長徐兆莘忍無可忍，決定捍衛林業基層制止森林犯罪的職責，宣示「絕不再容許此等違反犯紀之敗類長此猖獗」。<sup>150</sup>徐兆莘於是將鍾進昌侵佔國有財產的證據寄送新

<sup>144</sup> 「臺南縣政府技正徐兆莘派任案」（1947年2月19日），〈臺南縣政府人員任免〉，《省級機關檔案》（南投：臺灣文獻館），典藏號：00303231299016。

<sup>145</sup> 林產管理局，〈全省林務會議〉，《林產通訊》（臺北）3：6（1948年7月），頁13-78。該段落出自第22頁徐兆莘之提案，案由為「請撥款修建本所竹東分所暨本所辦公室等案」。

<sup>146</sup> 中央研究院近代史研究所「近現代人物資訊整合系統」，網址：<http://mhdb.mh.sinica.edu.tw/mhpeople/index.php>。關鍵字「鍾進昌」。查詢日期：2020年10月8日。資料出自：中華民國工商協進會編，《中華民國工商人物志》（臺北：編者，1963），頁741。

<sup>147</sup> 〈新竹木材商鍾進昌盜伐杉木強行搶運，復唆使流氓威脅山林管理所〉，《臺灣民聲日報》，1948年8月29日，第4版。

<sup>148</sup> 〈新竹木材商鍾進昌盜伐杉木強行搶運，復唆使流氓威脅山林管理所〉。

<sup>149</sup> 〈新竹木材商鍾進昌盜伐杉木強行搶運，復唆使流氓威脅山林管理所〉。

<sup>150</sup> 〈森林巨盜鍾進昌就捕〉，《臺灣民聲日報》，1948年10月16日，第3版。

竹地方法院，請新竹地方法院檢察處提起公訴。不過鍾進昌似乎另有委屈，無論新竹地方法院再怎麼寄發傳票催促出庭，鍾進昌就是不到。鍾進昌仍繼續於南庄事業區「以 5-351 號卡車一輛裝載木材，準備運出南庄事業區」。<sup>151</sup>

聽聞此消息後，新竹所立即派人前往拘捕，無奈這次拘捕行動又以失敗告終。1948 年 10 月 7 日，鍾進昌弟弟鍾進坤先前因為同一件盜運木材案而被關押在新竹地方法院，這天正是鍾進坤出庭受審的日子。新竹山林管理所預估鍾進昌會來新竹市區活動，便秘密佈置天羅地網抓人。當天早上九點，乘坐咖啡色小包車的鍾進昌遭到拘捕。<sup>152</sup>《臺灣民聲日報》記者表示，新竹山林管理所南庄事業區盜運及侵占國有森林之巨犯鍾進昌及其胞弟鍾進坤終於就範。最終，新竹地方法院判「鍾進昌徒刑 1 年，罰金圓券 20 圓。鍾進坤及同夥謝超光分別各處徒刑 8 個月及 7 個月，罰金圓券 2 圓」。<sup>153</sup>至於南庄第 5、6 林班盜伐案，經新竹地方法院以訴字第 679 號判決有期徒刑 4 個月。<sup>154</sup>

暫且拋開各種道德譴責，鍾進昌到底為何不願到庭說明？又為何不惜動用地方人脈做出會讓人產生地方惡霸印象的行動？且讓我們回到 1946 年 10 月業者重新登記的時候，當時鍾進昌與胞弟鍾進坤分別向新竹山林管理所申請登記南庄 5、6、23、24、27、34、35、43、50、52、53、55、56、57 等 14 個林班。當時審核表格上表示，「查所請第 23、24、27 等三個林班係南邦會社於民國 34 年 9 月 21 日以新竹州知事指令第 5765-57 號許可在案，今所請未便照准……如該申請人欲繼續採伐，可以緣故者之資格向本局另案申請伐木」。<sup>155</sup>不過細查 1949 年新竹縣山林管理所出版的《新竹縣山林管理所概況》裡的〈歷年森林主產物許可砍伐一覽表〉，並未看到鍾進昌與鍾進坤的名字。<sup>156</sup>與南邦株式會社有淵源的鍾氏兄弟，可能與其它在日治時期奉國策入山投資的業者一樣，在戰後普遍面臨無木可伐，經營不敷成本的問題。鍾進昌與鍾進坤或許在這個情況下，才決定承攬大多數業者不願意投入的枕木製材業務。

以南庄第 5、6 林班承製交通部枕木的鍾進昌，因為在有罪判決出爐後仍持續收到林產管理局追討未交枕木的通知。1949 年 8 月 3 日，他決定向當時林產管理局長李順卿（1893-1972）陳情。鍾進昌表示，自己從日治時期就在南庄第 5、

<sup>151</sup> 〈森林巨盜鍾進昌就捕〉。

<sup>152</sup> 〈森林巨盜鍾進昌就捕〉。

<sup>153</sup> 〈新竹地院宣判侵佔森林巨案〉，《臺灣民聲日報》，1948 年 11 月 11 日，第 4 版。

<sup>154</sup> 「為該商欠交枕木一案批復知照由」（1949 年 9 月 7 日），〈協發、泰山木行及合成商行鍾進昌枕木訴訟案〉，《行政院農業委員會林務局檔案》〔以下簡稱「農委會林務局檔案」〕（新北：檔案管理局），檔號：A345040000G/0038/枕 E3/24/0001/001。

<sup>155</sup> 「為電發節錄各所站轄內各木商伐木申請重新登記審核結果仰分別轉飭遵照由」（1946 年 12 月 11 日），檔號：未登錄檔號；亦見「奉電飭呈送核准砍伐林班調查表乙份請核奪由」（1947 年 2 月 19 日），〈林產法規〉，《新竹林管處檔案》（新竹：新竹林管處），檔號：未登錄檔號。

<sup>156</sup> 新竹縣山林管理所編，《新竹縣山林管理所概況》，頁 14-17。



6 林班作業，木代金也繳清，山場裡也有設備，緣故條件充分。再者，鍾進昌認為他之所以可以和林產管理局簽訂契約承製交通部枕木，也是山林管理所派人調查完畢確認條件符合後才成立的，如今林產管理局卻告他盜伐，還持續追討因作業中止而未繳清的枕木相當不合理：

光復後依鈞局前身林務局規定辦理重新登記亦曾批准三分之一，惟未指明餘下所有材積之三分之二，抑連日治時所砍材積均共計在內，致官民認定各有出入，民當時依命所有材積尚可製一萬四千根，新竹山林所則認為民所有材積只能做八千根，並出具證明書，民即持該證明書向鈞局訂約製枕木，不料製不到三千根，而該所即謂民砍伐過量而制止，並起訴法院，誠所謂出爾及〔反，原誤〕爾，若民材積不夠，何以能出證明書能做八千根，若有如是多材積何僅製不到三千根即謂過量，實令民不解，或是官故陷民於罪也。<sup>157</sup>（中括弧內文字為筆者所加）

目前林務局留存的檔案雖然有留下鍾進昌的重新登記文件，但新竹山林管理所方面卻沒有核可的紀錄。由於新竹林區管理處留存的檔案係從 1950 年開始因此查無記錄。此外，在 1949 年的新竹山林管理所官方宣傳小冊上也沒有鍾氏兄弟的名字。不過我們不排除鍾進昌是因為盜伐罪名成立而被取消資格的可能。鍾進昌主張自己經營的南庄第 5、6 林班是以重新登記的資格取得，這意味著官方可能認定他的執照是延續自殖民政府，也意味著他的伐木量必須算入日治時期的數量。不過從鍾進昌的陳情書來看，顯然新竹山林管理所沒有特別說明。

在承製數量方面，南庄第 5、6 林班是否足夠承製八千根枕木也有爭議。當時的發包程序除了認可日治時期的執照以外，其他不准以舊執照重新登記者必須另案重新申請。另案申請的程序大致上必須先由林務科計畫每年的伐木量，呈請農林處與省政府批准後再由山林管理所公告申請林班。收集業者申請後再由新竹山林管理所調查業者申請的林班面積、境界、材積量與作業價格，再將這些資訊造冊呈送林務科批准。官方批准許可後業者先繳納代金買斷砍伐的林木，作業完畢後由新竹山林管理所派員查驗過程是否按照當初業者提出的作業企劃進行，並且查驗砍下木材量。<sup>158</sup>這個作業流程要順暢除了仰賴上級長官經營林業的判斷，也仰賴基層官僚查定價格、界線與材積量的準確度。然而，基層待遇及工作條件不佳的情況下出錯難免，但對於鍾進昌來說卻是造成商業損失的官僚失誤。顯然鍾進昌內心的不平衡來自「哪有官僚失誤抓廠商坐牢的道理」的憤恨與無奈。

不過，鍾進昌案最根本的原因仍是政策前後矛盾。<sup>159</sup>如同前面所言，1947 年

<sup>157</sup> 「為該商欠交枕木一案批復知照由」（1949 年 9 月 7 日），檔號：A345040000G/0038/枕 E3/24/0001/001。

<sup>158</sup> 新竹山林管理所編，《新竹山林》（新竹：編者，1950），頁 54。

<sup>159</sup> 洪廣冀、張嘉顯，〈「林政與林產分合不定」：臺灣省政府成立初期的臺灣林業〉，（未刊稿）。

9 月林產管理局公布保林策略，並擬訂三年造林計畫，但隨後立刻於 10 月公布〈加強枕木生產方案〉，轉請農林處儘量開放林班讓業者承製枕木。不過，承包商設備不齊全、物價通膨，交通部也遲遲因為物價而無法簽約，以上種種困境讓枕木生產並不順利。<sup>160</sup>另一方面，不少山林管理所向林產管理局反映即使被要求配合造林，卻經常無法按時收到造林經費。<sup>161</sup>似乎因為這樣，省府高層有意將造林和枕木生產從林產管理局移出。<sup>162</sup>1948 年 1 月 8 日，林產管理局副局長兼任枕木組組長邱欽堂（1903-1957）領銜，和其他 61 位「臺省林業同志」上呈林業機構改革構想，向省議會陳情必須重整現在的林業體制。這份陳情書連署者臺籍林業同僚大多任職林產管理局，也有六位任職農林處和林務科的職員。在省籍方面，除了六位係外省籍，有 56 位是本省籍。他們認為林業係結合公益及商業營利的事業，並非一般私人產業，不能將林產管理局改組得像一間只顧伐木收入的公司，再由像是林務科的公家單位在一旁監督即可。他們也認為，造林及枕木等具有公益色彩的部門從林產管理局中移出，將會使林產管理局成為「變態之林業公司」。於是，邱欽堂等人主張撤銷林務科、撤銷林產管理局，撤銷縣市政府對山林管理所的監督指揮權，並且設立「林野局」統轄現有林業各部門，成立比前林務局更加中央集權的大一統林業機構。<sup>163</sup>

1948 年 4 月，省政府終於點頭答應撤銷農林處林務科，山林管理所改歸林產管理局（見圖五），理由是為了保林。省府秘書長謝瀛州（1894-1972 年）當著全省記者的面表示，安定以農業為主要產業的臺灣社會「全看水利有沒有辦法」，水利又與保林造林業務相關。他期許重新整併山林管理所的林產管理局能減少人事開支，增加生產，維持省府的收入，體恤魏主席保林的苦心。<sup>164</sup>這意味著山林管理所的管理得再次緊縮，而鍾進昌正是在這樣的環境下承包枕木。鍾進昌案並未隨著兩兄弟的有罪判決而中止，直到 1949 年左右，林產管理局頒布更為嚴格的〈保林方案〉（詳見 54 至 57 頁），使得鍾進昌面臨無林班可伐、交不出枕木，以及賠償巨額違約金的困境。

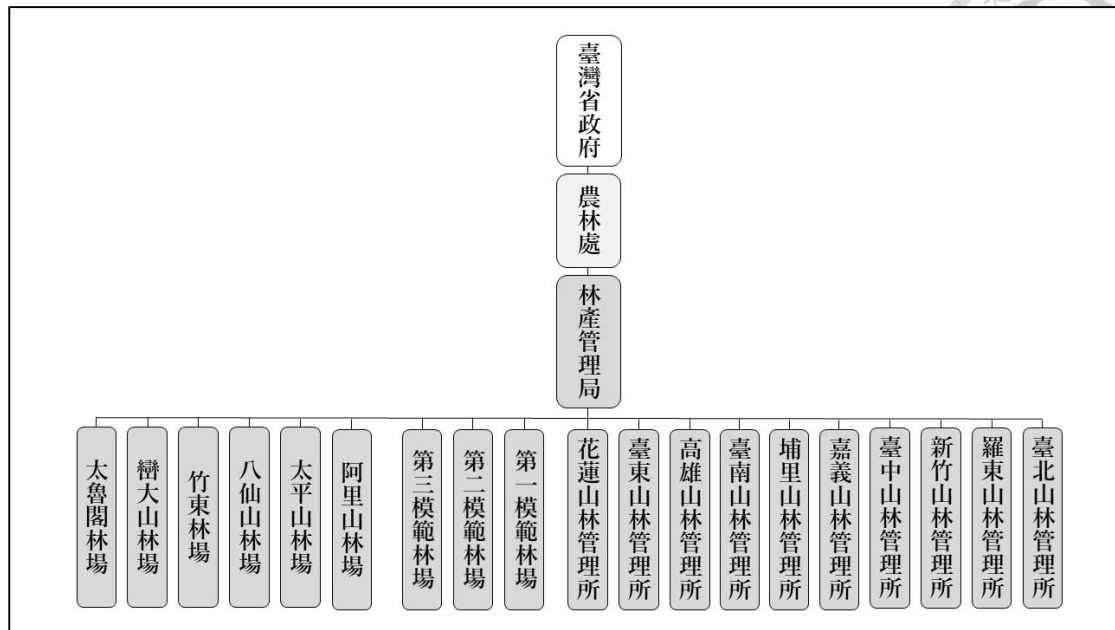
<sup>160</sup> 林產管理局，〈本省枕木供應情形〉，《林產通訊》（臺北）2：8（1948 年 4 月），頁 21-24。

<sup>161</sup> 林產管理局，〈工作報告：乙、各場所工作報告（附表）〉，《林產通訊》（臺北）4：4（1948 年 10 月），頁 18-47。該段落出現在第 36 頁。

<sup>162</sup> 「臺灣林業同志邱欽堂等請願改革本省林業機構」（1948 年 1 月 8 日），《臺灣省參議會檔案》（臺北：中研院臺史所檔案館），檔號：001\_43\_300\_37002。

<sup>163</sup> 「臺灣林業同志邱欽堂等請願改革本省林業機構」（1948 年 1 月 8 日），檔號：001\_43\_300\_37002。

<sup>164</sup> 林產管理局，〈全省林務會議〉，頁 13-78。該段文字出現在第 14 頁。



圖五 1948 年 6 月至 1949 年 6 月間林產管理局組織圖

說明：第四模範林場已於 1948 年年初改制為乾溝工作站，併入臺北山林管理所。資料來源：姚鶴年，《重修省通志林業篇》，頁 533。

林產管理局林政課在陳情書上貼的便箋表示，鍾進昌在 1946 年 2 月 24 日經林務局以農林產字第 147 號代電核准鍾進昌擇伐三分之一，但為何鍾進昌在收到公文之後，就開始大肆砍伐約 4,068.94 立方公尺？此外，林政課也質疑鍾進昌為何自 1946 年 7 月就開始在南庄 5、6 林班內私設炭窯 14 座，到 1948 年 6 月為止製炭共 16 萬臺斤？<sup>165</sup>若鍾進昌要爭執枕木採取程序問題，依照林產管理局方面的資料，鍾進昌係於 1948 年 6 月 22 日才與林產管理局簽訂契約，承製長 244 公分，寬 20.5 公分，高 15 公分之闊葉樹枕木 1,000 根。1946 年 2 月根本還談不上承製枕木。至於簽約後，原定的 1,000 根枕木鍾進昌也只交出 848 根，顯見鍾進昌的答辯自我矛盾。<sup>166</sup>我們可以預期林政課的主張，但鍾進昌可能是與新竹山林管理所多次交涉後無果，只好透過前述種種犯罪行動表示抗議。當然犯罪行為不會只是意氣用事，鍾進昌身兼營造承包商、樟腦製造商，又承包林班砍伐，手下必定有數以百計的工人。在那個老闆必須負擔安家費的時代，盜墾山林十餘甲、製炭以及盜伐等未必只是為了一己之私，因為工人在山上可能需要碳火取暖，也需要確保食物來源，可以說鍾進昌的「犯罪行為」也是為了桃竹苗沿山地區數百家戶的生計。

<sup>165</sup> 「為該商欠交枕木一案批復知照由」(1949 年 9 月 7 日)，檔號：A345040000G/0038/枕 E3/24/0001/001。

<sup>166</sup> 「為該商欠交枕木一案批復知照由」(1949 年 9 月 7 日)，檔號：A345040000G/0038/枕 E3/24/0001/001。



## 七、「雖因環境而未可厚非」

鍾進昌的遭遇反映出的林業基層問題恐怕只是冰山一角，這裡必須先回顧新竹山林管理所戰後兩年來發生的人事紛擾。事實上，徐兆莘是新竹山林管理所成立兩年以來的第四任所長。第一任所長鍾毓主政時期因頻頻與林務局的嚴格限伐政策唱反調，最後因此遭到撤職。第二任所長陳卓雄在 1946 年 2 月接任所長後，隔年(1947 年)7 月就因為林產管理局資遣案而遭撤換，由本省籍的黃永馨接任。豈料，黃永馨卻似乎捲入一件貪污醜聞，只就任 7 個月便於 1948 年 2 月改派至其他場所。<sup>167</sup>徐兆莘受徐慶鐘提拔，從臺中縣農林總場技術課長調任新竹所。<sup>168</sup>但他萬萬想不到自己竟因為轄區內連續發生大火延燒三林班，遭指謫「林木保護不力……事前疏於防範，事後迭經延宕不報」。<sup>169</sup>1948 年 12 月徐兆莘調離新竹所，總任期只有 10 個月。新竹山林管理所主管頻頻異動，讓剛上任三個月的徐兆莘不禁感嘆道「本所自成立以來及二載已四易所長，歷任所長雖時僅數月均在控告查案中度生活，對事業未能稍有建樹其工作之未有表現」。<sup>170</sup>

兩年四易所長就算了，新竹山林管理所內更加緊張的職場氣氛可能讓工作狀況更加雪上加霜。1948 年 4 月 30 日，新竹山林管理所上至組長階層下至技工共 148 名員工用他們的私人印章蓋滿半面 B5 大小的公文紙，聯名向主管農林處處長徐慶鐘控訴所長徐兆莘濫用職權、侵吞公款，以及私自批准林班處分案。在濫用私人方面，該份陳情書表示徐兆莘「到任隔天無故將鍾姓辦事員、溫重權免職，濫派私人周春良等接充，職等以該所長竟用非法手段，殊失法治精神」。<sup>171</sup>該次爭議承蒙農林處派員到新竹山林管理所調查處理。然而，徐兆莘竟事後利用職權報復，將相關行政人員調至山場工作。此外，最近徐兆莘採用非薦任技術士胡匡一等四人，而將原來的技術人員鄭在位、廖英和陳春灶等三人擅自改派會計員。其他犯行還有不准技工請病假又擅自開除；私下挪用造林經費用以鋪張浪費的宴客；甚至不按規定擅權批准林班業者砍伐竹東 94 林班，收受木代金高達 500 萬元等。該陳情書主張徐兆莘「倒行逆施種種違法不特職等處於人人自危之境，且影響林業工作前途阻礙工作匪淺」。<sup>172</sup>

<sup>167</sup> 〈新山林管理所長，黃永馨榮調〉，《臺灣民聲日報》，1948 年 2 月 18 日，第 3 版。

<sup>168</sup> 「農業試驗所臺中試驗支所技正兼園藝系主任徐兆莘〔莘〕等調派辭職案」(1948 年 2 月 6 日)，〈各縣市試驗所人員任免案(0037/032.34/171/4)〉，《省級機關檔案》(南投：臺灣文獻館)，典藏號：0040323403489006。

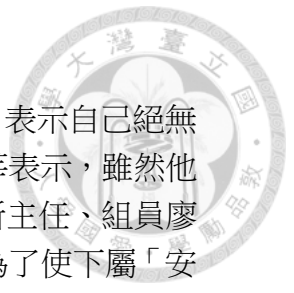
<sup>169</sup> 「電為本局新竹山林管理所所長徐兆莘保護竹林不力經予調局仰知照由」(1948 年 12 月 1 日)，〈任免〉，《行政院農業委員會林務局新竹林區管理處檔案〔以下簡稱「農委會林務局檔案新竹處檔案」〕》(新北：檔案管理局)：A345040200G/0037/213/1/0001/009。

<sup>170</sup> 「為溫宗見等所控所長濫用職權與事實不符仰知照由」(1948 年 5 月 7 日)，〈新竹山林所人事任免〉，《省級機關檔案》(南投：臺灣文獻館)，典藏號：0040323403447021。

<sup>171</sup> 「為溫宗見等所控所長濫用職權與事實不符仰知照由」(1948 年 5 月 7 日)，典藏號：0040323403447021。

<sup>172</sup> 「為溫宗見等所控所長濫用職權與事實不符仰知照由」(1948 年 5 月 7 日)，典藏號：0040323403447021。





徐兆莘對此有話要說。他在 1948 年 5 月 15 日呈文給農林處，表示自己絕無違法犯紀，甚至仍盡力改善所內政務缺失，以安定人心。<sup>173</sup>徐兆莘表示，雖然他只到任 3 個多月，但所內人事變動頗頻繁。3 個月以來，大湖分所主任、組員廖英等曾要求辭職，林產組長蕭坤立也數度要求更換工作。徐兆莘為了使下屬「安定工作情緒，充分發揮效率」，相當積極地慰留他們。在人事待遇方面，「將原由委任技士兼任之營林組長鍾庭芳及林產組長蕭坤立概與報請核派為專任組長，並晉升一級或二級支薪專員」。<sup>174</sup>至於工作怠惰者，徐兆莘則直指溫宗見和林志浩兩位臺籍職員學歷不高，只有「畢業中等學校，既非技術人員又乏專長，故前者雖請其擔任有關業務部門，核稿及設計推進工作，但總日危坐案頭無事事，絕未發生絲毫作用，後者兼任總務組長及消費合作社經理，亦以限於智識程度工作上殊無表現」。<sup>175</sup>為了避免「浪費人力及便利網羅林業專門技術人才起見」，徐兆莘強調他已徵求雙方同意，改派溫宗見和林志浩其他工作。提拔基層員工不是說說而已，徐兆莘還舉行登記審查作業，從「原有技工資學歷能力較高者」當中提拔優秀者為幹部。此外，傅一德、莊傳成與徐進成等員工也因為工作勤奮表現優良而分別受到嘉獎加薪等做為激勵。徐兆莘認為「欲謀事業成功必須就地爭取幹部培植幹部化阻力為助力」，並且表示自己上任三個多月都積極地處理這類的人事問題。<sup>176</sup>

即使如此，徐兆莘仍認為「深感現有工作人員水準欠高，尤苦乏高級技術人員從事設計推進工作及辦理文書人員」。<sup>177</sup>過去臺灣因為殖民統治，臺灣林業機構在殖民時代由日本人充任高級技術人員與主管，但戰後卻僅留幾位留用人員，其餘技術專職多由本省與外省接收人員接任。在學歷與工作能力畫上等號的預設之下，戰後臺灣的林務局及林產管理局高層都不約而同地感嘆臺灣林業機構「技術人才缺乏」。<sup>178</sup>或許徐兆莘也有同樣想法，因此他請託朋友推薦曾任高級委任與薦任職且擁有大學或高級農校等學歷的樓存唐、胡匡一和張品泉。為求招攬人才，上述三人的薪水都比原任職機構高一些。不料，本所專員林志浩、總務組長溫宗見及營林組長鍾庭芳等竟因此教唆組員鄭在位、技佐林振田要挾全體職員聯名向農林處控告徐兆莘，主張所長「任用私人不合格及無工作能力，擬薪太高，

<sup>173</sup> 「為溫宗見等所控所長濫用職權與事實不符仰知照由」(1948 年 5 月 7 日)，典藏號：0040323403447021。

<sup>174</sup> 「為溫宗見等所控所長濫用職權與事實不符仰知照由」(1948 年 5 月 7 日)，典藏號：0040323403447021。

<sup>175</sup> 「為溫宗見等所控所長濫用職權與事實不符仰知照由」(1948 年 5 月 7 日)，典藏號：0040323403447021。

<sup>176</sup> 「為溫宗見等所控所長濫用職權與事實不符仰知照由」(1948 年 5 月 7 日)，典藏號：0040323403447021。

<sup>177</sup> 「為溫宗見等所控所長濫用職權與事實不符仰知照由」(1948 年 5 月 7 日)，典藏號：0040323403447021。

<sup>178</sup> 丁國平，《唐振緒》，頁 71。



蔑視舊職員，使舊職員不能工作」。<sup>179</sup>

徐兆莘主張，此事不僅造成所內長官與下屬的緊張，更讓下屬之間被迫選邊站，無法專心工作，甚至不敢來上班。徐兆莘將收到的便條一併上呈農林處，上頭寫著：

茲因有緊急事密告，先生祈求小心警戒，是鄭在位林振田林志浩一派人員煽動職員排斥先生並策動全職員追放先生，是起因係先生啟用胡技士與其他新來職員，他們感覺從來優越感被先生粉碎，及自己而放不能擅權，他們漸漸地下工作，至二十九日本所職員大部分都蓋章報告書（呈農林處）其內容大略係所長啟用職員無能力且立薪俸太高，蔑視舊職員，至舊職員無法工作，亦二十九日夜首謀者有召集各分所站主任（不知何處）一位房子秘密會議及蓋章……我昨天感覺空氣陰險故不得已請假離開辦公室，我一人不能拒絕大眾之壓力，若在辦公廳無蓋章，被他看識實難抵之事，故今天我亦不能辦公，我簽到以後即時須離開辦公室祈求先生諒解。<sup>180</sup>

不可否認的是，徐兆莘以學歷作為揀選人才的標準引起所內部份職員不滿。只是溫宗見等人的行為更激化雙方對立，徐兆莘甚至在公文痛批他們「行為實屬幼稚，不若將近六旬老人之所為」，強調若放任這些人將嚴重影響「行政紀律及林業工作前途」，希望農林處派員徹查。<sup>181</sup>

我們未能知道農林處後來是否派員徹查，不過可以肯定的是，上述種種人事爭議實與現場工作困境密切相關。早在鍾毓任職時，基層官僚的薪資未能跟著物價波動而調漲，以及林務局、林產管理局失於制定更詳細的林產處分法規，皆導致取締森林犯罪的成效不彰，甚至爆發直接導致鍾毓下臺的「苑裡火燒木事件」。到了徐兆莘時期，他在 1948 年 6 月 28、29 日全省林務會議和林產局林政檢討會議上仍表示「無斷開墾與盜伐同樣嚴重……雖因環境關係而未可厚非」。依據新竹山林管理所 1946 至 1949 年的統計資料，也可明顯看到 1947 年與 1948 年火災、盜伐與濫墾的總數分別是 116 和 108 件，遠較 1946 與 1949 年的 68 件與 25 件多。<sup>182</sup>不過，即使是肩負取締森林犯罪的林業官僚，徐兆莘也明白經濟動盪的時局下極力取締森林犯罪並不是好方法。

<sup>179</sup> 「為溫宗見等所控所長濫用職權與事實不符仰知照由」（1948 年 5 月 7 日），典藏號：0040323403447021。

<sup>180</sup> 「為溫宗見等所控所長濫用職權與事實不符仰知照由」（1948 年 5 月 7 日），典藏號：0040323403447021。

<sup>181</sup> 「為溫宗見等所控所長濫用職權與事實不符仰知照由」（1948 年 5 月 7 日），典藏號：0040323403447021。

<sup>182</sup> 新竹縣山林管理所編，《新竹縣山林管理所概況》，頁 11。

身為主管的徐兆莘認為這與所內工作士氣低落有關。他表示「現有技工工作效率與臨時雇用散工相差甚大，推其原因不外乎管理不週，及大部分技工有以坐辦公室為榮，且自認職員之錯誤觀念，致工作怠惰，甚或不願赴現場工作等有以致之」。<sup>183</sup>批評職員有不良風氣的徐兆莘，仍務實地意識到人員待遇過低是可能原因，認為「山地工作人員，努力者不少，且山上氣候不好，而待遇與平地工作人員一樣，擬應提高待遇」。<sup>184</sup>至於外包伐木業務，徐兆莘則主張「過去辦理林產處分，由申請至核准斫伐及林班之經營，尚乏一貫之法令可資遵循，致管理所未克注意現場監督指導工作，時有超量越界逾期斫伐等情事，甚有乘機盜伐者，流弊百出」。<sup>185</sup>

失於制定詳盡法令、現場人員待遇差，以及材商經營的困境等都是導致鍾進昌案以及基層林政治理失能的原因。同時，所長徐兆莘的亡羊補牢，不僅未能帶來更安心的工作環境，反而導致意料之外的悲劇後果。不過我們恐怕很難只要徐兆莘為這些爭議負責，因為問題在於唐振緒與徐慶鍾等高層官僚在爭取「更好的」林政體制的過程中，基層執勤的現實處境從來不是首要考量。在此情況下，徐兆莘向長官自陳上任三個多月，「目睹應興應革之務孔多，處此不安定環境中痛感心餘力拙，成效難著」。我想，必須在上級長官的期待以及下屬同僚待遇之間作抉擇的矛盾，或許是徐兆莘在這份報告書的結尾向徐慶鍾懇切地表明，身為所長無法推動上級政策並非出自個人意願的主要原因吧。<sup>186</sup>

## 八、小結

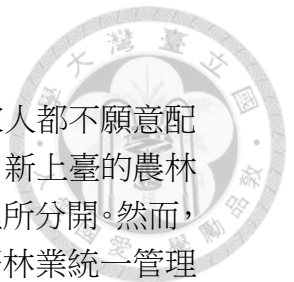
二次大戰結束後，林務局必須面對臺灣島內木材需求大漲，以及殖民林業治理失序的矛盾。第一任林務局長黃維炎採取的對策是限制民營業者伐木，另一方面提升接收自臺拓、植松等大型會社的林場的產能，希望在維護水土保持的前提下，儘量將林場產能提高到戰前的水準。然而，1946年8月的限伐法令公告後，原本經縣政府與農林處許可砍伐的業者轉眼之間成了盜伐犯。看穿林業體制權力差異的業者們，一面自力更生維持自己在山上的採伐權利，一面為此四處陳情抗議。業者在山上卻沒有外包砍伐權利，導致這些業者的作業區域成了法律灰色地帶，基層官僚也為了抓盜伐而疲於奔命。於是，第一任新竹山林管理所所長鍾毓選擇無視上司命令，將林班與抓到的盜伐木材給予業者和其他基層政府單位。以後見之明來說，此舉的確有效紓解民間需材焦慮及業者營運困境，然而此舉違背林務局中央集權的權力邏輯，因此鍾毓只當了九個月的所長便黯然下臺。

<sup>183</sup> 林產管理局，〈全省林務會議〉，頁 13-78。這段話出自第 22 頁，林政類決議案件第一案。

<sup>184</sup> 林產管理局，〈本局林政檢討會議〉，《林產通訊》（臺北）3：6（1948 年 7 月），頁 1-12。  
徐兆莘關於濫墾、人事待遇問題的提案在第 10 頁

<sup>185</sup> 林產管理局，〈全省林務會議〉，頁 13-78。徐兆莘關於林產處分的發言在第 51 頁。

<sup>186</sup> 「為溫宗見等所控所長濫用職權與事實不符仰知照由」（1948 年 5 月 7 日），典藏號：0040323403447021。



鍾毓的案例讓我們看到，黃維炎的政策自我矛盾甚多，連自家人都不願意配合，隨後爆發的二二八事件更加速黃維炎擘劃的林業秩序的崩毀。新上臺的農林處處長徐慶鐘為了避免重蹈林務局的困境，決定將林場和山林管理所分開。然而，新上任的林產管理局局長唐振緒以及前林務局的臺及幹部卻懷著林業統一管理的抱負，試圖將山林管理所重新拿回林產管理局轄下。雖然唐振緒極力避免走向黃維炎木材賣空的困境，但卻無力避免面臨前任局長人力及財力不足的窘境。於此同時，薪資條件不佳、法律制定不完善，以及政策搖擺不定等，讓基層官僚與承包廠商無所適從，工作推進出現阻礙。所長徐兆莘為了推進業務，於是透過友人介紹學歷較佳的人才彌補人力短缺及「怠職」的問題，但卻引發所內多數同仁不滿，認為徐兆莘任用私人。

無論是黃維炎或唐振緒，他們都試圖在水土保持與森林利用的矛盾之間求生存，但他們政策作為卻存在著明顯的矛盾與漏洞。官僚體制背後總是預設基層官僚遵照法律規定、職業操守，以及上級指令，就能填補這些缺口。反之，倘若基層官僚未能遵循此一理想行動，便會被貼上無視上司、失職，甚至貪汙瀆職的標籤。然而，基層官僚有沒有權力，或是人力財力物力是否不足可能只是表象。我認為基層官僚執行政策的過程經常伴隨官商勾結的指控，並非單純源自依法行政或遵從上級指令的預設，因為當基層連明確法條都沒得遵從或政策目標反反覆覆時，他們只好被迫遊走於法律灰色地帶，想方設法達成政策的目標。這正是戰後的過於嚴格的限伐政策與前後不一的矛盾政策造成基層執勤困境與焦慮的原因。

## 第二章：軍公用材與緣故關係



唐振緒期待農林處轄下的山林管理所開放下轄林班，開放業者進場以提供枕木，補足官營林場產能的低弱。只是，1945 年以降的林業基層並不一定有足夠的條件開放林班讓業者安心承製枕木，基層林政機構人力與經費不足的處境依然存在。唐振緒任內前後不一的矛盾政策反倒造成更多爭議，加重了林業基層的負擔與心理壓力，更回過頭來影響林產管理局的治理。時序到了 1949 年，正值政府遷臺，木材需求大漲，但林場經營依然產能低落，基層林政執行效能與士氣更加低落，林務機構與業者之間的關係仍然緊張，林產管理局的預算與人力嚴重不足等。林產管理局若不想放棄經營佔臺灣島面積 55% 的森林，理出新方法是必然的道路。

當時林產管理局有意避免重蹈黃維炎及唐振緒的覆轍，除了有限度地開放森林給民間業者外包砍伐外，還提出更方便林業基層認定緣故關係的審核標準。不過，當時新竹山林管理所卻在該所出版的宣傳小冊子上發表以下談話：

林產工作為林業上重要之一部門……其最終目的端在林產物之利用。利之所在，眾咸趨之。因而辦理林產工作最感困難……光復後政府為保持本省林業，對伐木之限制極嚴。申請者眾，核准者寥寥，自不能滿足需要……對於工作之推行殊多滯礙。本所對於林產物之處分抱持公平合理的態度，依據政府法令，戒慎處理。<sup>187</sup>

對於山林管理所來說所謂林產業務指的是外包伐木。正因為戰後限制伐木政策過於嚴格，加上眾多業者停業多時，1949 年開放森林給業者外包砍伐後衍生許多紛爭，這導致基層官僚必須承擔業者對於政策的抱怨。於是，林產管理局明明對於開放林班政策抱著比前幾任局長更為謹慎的態度，極力避免林業基層深陷困境，但新竹山林管理所的基層官僚卻認為上級的政策讓他們更加的焦慮。何以如此？這是本章想要解決的問題。

本章首先概述 1949 至 1952 年間林產管理局的政策與當時中央政府遷臺、軍公木材需求大漲，業者停業甚久等特殊歷史情境的關聯。接著，我將深入這段時間內新竹山林管理所爆發的弊案與爭議，細究林業基層面對上級政策時，採取何種對策，又帶來何種意外的後果。

<sup>187</sup> 新竹縣山林管理所編，《新竹縣山林管理所概況》，頁 10。



## 一、林產林政分合的殘局

1948 年 9 月 3 日，第二任林產管理局局長唐振緒自行辭職下臺並轉調空有頭銜而無實權的省府參議，結束他短短 15 個月的任期。當時島內報紙紛紛報導唐振緒的下臺，其中《公理報》將唐振緒下臺的處境形容為「外有木材商，內有農林處」，並且明白主張是由於省政府為求人事安定，不好挽留在官場上處處得罪人的唐振緒。<sup>188</sup>

唐振緒在公文中時常流露出看不起黃維炎與材商「勾結」的態度，甚至主張違法批售木材案件反映出戰後省內林業人員普遍「鮮有事業心及責任感」且「林務局之惡聲狼藉布於全島實基於此」。<sup>189</sup>此外唐振緒也認為，面臨財務困難的林產管理局實際上也無力交出價格高出當初訂約時的好幾倍的木材給「奸商」及「不肖之徒」，因為這將造成政府龐大的損失。<sup>190</sup>唐氏因此拒絕交木材給業者，並且雙方的協商經常破局，讓許多獲配木材商大為不滿。臺灣木材工業同業公會以及臺灣省木材商業同業公會聯合會表示，當年獲配木材的商人是先拿到軍政機關及各項民間工程執照後才獲前林務局審查批准，一切按照合法程序。再者，兩公會也駁斥唐振緒的賣空指控。所謂賣空係無現貨與庫存的情況下，賣家先向客人收取訂金或完整價款且惡意不給木材，然而直至今日林產管理局坐擁全省國有林班，且各林場也穩定生產木材，何來賣空之說？兩公會認為，林產管理局既查無違法事實就應該履行合約交出木材，何況業者都已交出數千萬訂金和價款，哪有收了錢又不交貨的道理？最後兩公會主張，木材商交錢是因為信任政府，政府希望人民守法，自己就應該做出榜樣。<sup>191</sup>

在陳情書當中，木材商提及他們相當感謝農林處釋出善意召集木材商與政府商討，並率先提出前林務局未了案件的解決辦法與業者洽談。雖然到 1948 年 4 月以前已召開兩次會議，但到底要如何解決問題各方仍未有共識。<sup>192</sup>除了前林務局未了案件外，林業組織架構分分合合的問題也讓處長徐慶鐘以及局長唐振緒不太和睦。《公理報》披露道，1948 年 4 月省政府決定將山林管理所合併至林產管理局時，支持林產林政分立的徐慶鐘竟憤而向省政府提出辭呈，唐振緒為了反制

<sup>188</sup> 本刊特約記者，〈農林處·林產局·唐振緒〉，《公理報》（臺北）2：1（1948 年 9 月），頁 9-10。

<sup>189</sup> 「密」（1947 年 1 月 8 日），檔案號：無全宗代碼/0037/0458/0175/0002/006。

<sup>190</sup> 「密」（1947 年 1 月 8 日），檔案號：無全宗代碼/0037/0458/0175/0002/006。

<sup>191</sup> 「案准省參議會省參秘字第 546 號代電為省木材工業公會暨省木材商業同業公會聯合會為前林務局未交付木材乙案懇轉請省府迅予解決請願書乙件電請查照辦理見覆由」（1948 年 6 月 17 日），〈林務局林產管理會木材（賣空）買賣糾葛〉，《臺灣省政府檔案》，（新北：檔案管理局），檔案號：無全宗代碼/0037/0458/0175/0001/021。

<sup>192</sup> 「案准省參議會省參秘字第 546 號代電為省木材工業公會暨省木材商業同業公會聯合會為前林務局未交付木材乙案懇轉請省府迅予解決請願書乙件電請查照辦理見覆由」（1948 年 6 月 17 日），檔案號：無全宗代碼/0037/0458/0175/0001/021。

也一併請准上級辭職，最後雙方的辭職案都不了了之。<sup>193</sup>



最後，唐振緒任期末爆發的鍾進昌、鍾進坤案，以及八仙山林場盜伐案一再讓他越來越站不住腳。《公論報》對此表示：

如果讀者不健忘，或許還記得上月間本省和上海大公新聞等報，幾乎全都刊載過臺灣森林訪問的專文，逐日登載，真是洋洋乎觀大，仔細分析其中內容，不外乎林管局沒有錢，辦不了事沒有權，對森林的盜伐者有似「鬼迷張天師，有法無處施」，而最嚴重的是沒有良好的行政系統，山林行政和山林經營分分合合，光復後達四次之多，事權不統一，毛病百出「盜伐」案和申請採伐的官司猶似青竹桿掏茅廁越掏越臭了……於是，一個叫做鍾進坤的木材商，在報端刊登洋洋數千言的啟示，控訴林管局說三年之前的申請還未批准，要賠償損失云云。市間流言四起，這些當然是缺少憑據的，說某處長大大的冒失，說某巨紳大大的發怒，說某木材商化「花，原誤」了三十萬臺幣請某律師做了一篇生動的，猶似左拉的「我控訴」，說某木材「商」以盜伐所得價值四千萬的木材費預備拿來對付唐振緒……於是，唐振緒是下臺了。而且，還有人要向唐「清算」。<sup>194</sup>

若把戰後接收算進去的話，此時林產林政確實分合多達四次，且林產管理局向來無法解決該局財政及行政效率不彰等問題，頗為社會大眾詬病。在社會大眾的眼裡看來，這些問題就是盜伐、濫墾、森林大火等問題無法解決的原因。若再加上政府內部對於戰後林業機構分合與策略舉棋不定，更招來有關從業者的不滿與不信任感。於是，弊案、謠言、黑函指控滿天飛，唐振緒甚至在林產管理局會議上表示自己收到不少恐嚇信。<sup>195</sup>在二二八事件後以穩定中求繁榮為施政口號的魏道明自然同意唐振緒離開。

唐振緒未必如同報章所言是時代的悲劇英雄，這些黑函與恐嚇信反映出的也未必是政府施政或組織的混亂，而是臺灣的林業注定不可能排除唐振緒厭惡至極的伐木商與木材買賣商。<sup>196</sup>如同兩公會在陳情書中暗示的，獲配木材的商人大多是政府機構與民間營造業者的原料供應商，倘若林產管理局不顧現實，繼續拿官商勾結作為擋箭牌而不交木材恐怕只會造成社會更大的恐慌。即便是對木材商相較友善的徐慶鐘恐怕也有很類似的立場，因為他提出林產林政分立也是著眼於解決官商勾結的問題。

<sup>193</sup> 本刊特約記者，〈農林處·林產局·唐振緒〉，頁 9-10。

<sup>194</sup> 本刊特約記者，〈農林處·林產局·唐振緒〉，頁 9-10。

<sup>195</sup> 丁國平，〈唐振緒〉，頁 82。

<sup>196</sup> 洪廣冀，〈「保林重於造林，造林重於伐木」：田納西河谷管理局予戰後初期的臺灣林業〉，〈新史學〉（投稿審查中）。

## 二、分而治之

1948年9月16日，畢業於直隸法政專門學校政治經濟科且擔任基隆市長的梁劼誠（1902-？）就任第三任林產管理局局長。不過甫上臺的梁劼誠卻於隔年4月4日辭職下臺，任期只有七個月。他的辭職信上自稱「非林業所長，自難綆短汲，劼誠恐難荷重任」，請省政府主席陳誠（1898-1965）准許辭職。<sup>197</sup>陳誠隨即於1949年4月8日發出公文指派李順卿擔任局長。李順卿是山東海陽人，當年56歲，先後取得南京金陵大學林學士、美國耶魯大學林學碩士，以及美國芝加哥大學植物學博士。曾先後於各大學及中央政府任教供職，並且擔任中央政府農林部林業司司長，以及聯合國糧農組織林業顧問。<sup>198</sup>

李順卿接掌的林產管理局當時面臨許多困境，包括賣空案尚未還清的木材、公營林場器材失修、各大林場產量低落、因林業行政效能低落而逐漸不受官方管控的「特賣」材商。據退休官員姚鶴年的回憶，當年林產管理局財庫內只有四萬元現金、員工欠薪半年以上，各林場的作業設備幾乎不堪用但沒有新材料可供更新。<sup>199</sup>此外，更加雪上加霜的是，自1949年1月中國國民黨的戰況漸趨不樂觀，甚至連蔣介石期待成功的東南沿海三省防衛計畫也沒能實現，中央政府最終遷往臺灣。<sup>200</sup>陳誠率先意識到中央政府遷臺的可能，果斷切斷中國與臺灣的金融連結，試圖阻斷通貨膨脹，並籌組臺灣區省產事業管理委員會主導各公營事業的生產計劃與預算。<sup>201</sup>政府與軍隊移往臺灣意味著大量木材的需求，這勢必加重林產管理局各大林場的壓力。依據中央政府遷臺隔年1950年的統計，當年一月奉准配售15,000立方公尺，但軍事用材一項就多達43,700立方公尺，五月因逢雨季林場總共僅能生產1,334立方公尺，但軍事用材申請額度也仍有3,099立方公尺。八九月份生產量原木製品共13,218立方公尺，加上先前配售結存的木材則有14,467立方公尺，但軍事用材8,806立方公尺，一般機關則申請共9,496立方公尺。十月分則因太平山林場遭遇水災，除配售剩餘木材外無法滿足當月共24,251立方公尺的軍公用材申請數量。為了應付這樣的局面，省政府於1950年1月邀請海軍總司令部，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

<sup>197</sup> 「派李順卿、陶玉田代理本府農林處林產管理局局長／副局長由」（1949年4月8日），〈林產管理局人原任免〉，《臺灣省政府》（新北：檔案管理局），檔號：A375000000A/0038/0032.34/0090/0003/007。

<sup>198</sup> 「派李順卿、陶玉田代理本府農林處林產管理局局長／副局長由」（1949年4月8日），檔號：A375000000A/0038/0032.34/0090/0003/007。

<sup>199</sup> 姚鶴年，〈臺灣林業歷史課題系列（五）——典型在夙昔，來者猶可追〉，《臺灣林業》（臺北）30：1（2004年2月），69-79。

<sup>200</sup> 林孝庭，〈意外的國度：蔣介石、美國與近代臺灣的形塑〉（臺北：遠足文化，2017），頁147-204。

<sup>201</sup> 林孝庭，〈意外的國度：蔣介石、美國與近代臺灣的形塑〉，頁147-204。關於臺灣區生產事業管理委員會的成立背景與經過，詳參：陳思宇，〈臺灣區生產事業管理委員會與經濟發展策略（1949-1953）——以公營事業為中心的探討〉（臺北：國立政治大學歷史學系，2002），頁73-122。



業管理委員會，物資調節委員會，建設廳，農林廳，水利局等十一機關代表參加組織，成立臺灣省木材分配審核委員會。<sup>202</sup>

李順卿認為必須理出一套新的策略來應付如此艱困的局面。他主張將臺灣森林分成針葉林區及闊葉林區。在針葉林班方面他以林場為改革主軸。自戰後接收以來，官營林場和民營業者的總產能最多只能滿足臺灣島內 60% 的需求，剩下的全靠島外供應。然而日本杉木因為美國駐日盟軍總司令為優先重建日本而中斷出口；福州杉又因中國軍事失利而無法輸臺。境外木材輸入不順，島內林場生產能量不強，導致戰後木材供需不平衡的問題越來越嚴重。李順卿甚至在 1949 年的公文向統制島內經濟的臺灣區生產管理委員會坦承，各林場生產能量只佔島內總量 20%，政府在手無現貨的情況下恐怕很難做到精準的市場管控。<sup>203</sup>

由於林產管理局沒有辦法立刻提高木材產量、降低木材生產成本，也無法透過市場管制的方式穩定木材市場，因此確保林產管理局的生產利基是唯一可行的辦法。李氏認為日治時期以來，許多業者就已在山上作業供應軍工用材，然而戰後林業機構變動頻頻，使得業者有機可乘胡亂盜伐，使得森林經營企劃成為廢紙。李順卿雖不認為應立即驅逐這些在山林裡隨意擴張地盤的民間材商，但他們很有可能危害林場作業，影響未來木材產量，因此劃分林場與民間業者之間的界線是改革的關鍵。其次，劃定作業範圍後，由林場獨立統籌一切砍伐、造林、撫育、保林業務，此即所謂「一貫作業」。最後，為了加強林場的設備與產能，李順卿打算爭取美援。上任後一年剛好遇上韓戰爆發，美國開始以貸款和直接支付援助臺灣各項建設。美援貸款通常以重估財產價值為援助必要條件，因此李順卿要求各林場務必重新新列出財產清冊，使各林場統計數據得以和林產管理局的數據吻合，達到財務透明。<sup>204</sup>

在闊葉林班方面，李順卿認為既然過去限伐政策在現實上不可行，那麼在島內木材荒愈加嚴重的當下更應該開放林班給業者，即使只限於闊葉林班。對於李順卿來說，外包伐木業務一方面是為了森林的更新，避免山上充斥沒有價值的林木，另一方面是為了「補足本局所產數量之不足，以供軍民之需要」。<sup>205</sup>戰後木材供需不平衡的問題使木價飛漲，不只吸引戰後未能回本的緣故業者，更因「大陸各地次第變色，內地資金大量流入，一般業外之人士亦有不少思投資於木材生

<sup>202</sup> 李寶熙，〈一年來的木材供應概況〉，《林產月刊》（臺北）11：1/2（1951 年 2 月），頁 45-54。

<sup>203</sup> 〈本省木材漲價處理〉，《臺灣區生產事業管理委員會》（臺北：中央研究院近代史研究所檔案館），館藏號：49-05-02-003-027。

<sup>204</sup> 「林產管理局卅九年度業務檢討會議紀錄」（1950 年 7 月 25 日），〈本局業務檢討會議〉，《林務局》（臺北：林務局），檔號：002\_0390012369。

<sup>205</sup> 林務組，〈本局加強辦理伐木業者申請登記之意義〉，《林產月刊》（臺北）8：2（1950 年 2 月），頁 31-32。

產事業者，於是競爭激烈，而演成種種之流弊」。<sup>206</sup>過去黃維炎以及唐振緒時代林業主管機構都曾推動業者登記，但李順卿明確指出先前的業者登記「並無明確之規定，因之在處分林班時，依然有種種困難」。<sup>207</sup>

李順卿所指的種種困難，指的是殖民時代奉國策入山供應軍需木材的業者及相關權利。由於臺灣森林所處地形特殊，如果要把幾噸重的木材從二、三千公尺的高山運至山下，必須先投資各項龐大搬運設備，包括木馬路、臺車軌道、卡車路、索道等，而且依據不同地形，通常業者不會只選用單一設備，這使得無論是官營林場或是民間伐木業者，在經營上都必須達到規模經濟及長遠作業計畫。<sup>208</sup>戰爭時代殖民政府為了吸引業者奉國策入山供應軍需木材，殖民政府給予正牌業者的周圍林班優先經營權，這些業者習慣上稱為「特賣業者」。優先經營權，習慣上稱緣故權利或緣故關係，指的是商人現在申請砍伐的林班，即商人曾被批准經營的林班。另一種是，雖然商人申請的林班以前從來沒有獲准經營，但因為與商人正在經營的林班相鄰或有搬運設施經過，即可稱該名商人與申請林班之間有緣故關係。<sup>209</sup>當初殖民政府為了獎勵業者入山伐木，基本上都會認定業者及經營過林班地之間有緣故關係，倘若之後業者繼續提出伐木申請，將給予核准的優待。不過，這種緣故關係在政府治理上容易遭遇困境，因為業者可以提出各種理由聲稱自己與某林班有緣故關係，容易造成商人彼此搶地盤，造成許多紛爭。<sup>210</sup>

從鍾毓無視限伐命令讓業者就地合法的案例可以知道，讓緣故關係留存至 1949 年的不是官方正式的核可，而是基層為了避免業者無法可管所採取的臨時措施。<sup>211</sup>李順卿為了「徹底整頓，謀求根本解決，減少業者間之競爭，調節木材供應並增加省庫收入起見」，下令擬定〈臺灣省政府農林廳林產管理局伐木業者申請登記規則〉（以下簡稱〈伐木業者申請登記規則〉），於 1949 年 12 月 26 日提經本省林務審議委員會第三次會議決議公布。<sup>212</sup>〈伐木業者申請登記規則〉當中有 12 條，其中最重要的是第三條當中針對伐木造材業者的定義：

- 一、曾有經營國有林砍伐業務三年以上之實績，即砍伐材積在五百立方公尺以上者。
- 二、未曾違反森林法則等不法行為者。
- 三、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

<sup>206</sup> 林務組，〈本局加強辦理伐木業者申請登記之意義〉，頁 31-32。

<sup>207</sup> 林務組，〈本局加強辦理伐木業者申請登記之意義〉，頁 31-32。

<sup>208</sup> 洪廣冀、張嘉顯，〈「永保美麗島」：20 世紀早期的生態學與臺灣林業〉，《中央研究院近代史研究所集刊》（投稿審查中）。

<sup>209</sup> 曾昭鉅，〈談林產處分上的緣故關係〉，頁 6-7。

<sup>210</sup> 曾昭鉅，〈談林產處分上的緣故關係〉，頁 6-7。

<sup>211</sup> 洪廣冀、張嘉顯，〈「林務局之惡聲狼藉，佈於全島」：二二八事件前後的臺灣林業〉，《臺灣史研究》（已通過審查）。

<sup>212</sup> 林務組，〈本局加強辦理伐木業者申請登記之意義〉，頁 31-32。



之樹代金者。

#### 四、各項應有之設施。<sup>213</sup>

在林產管理局自己出版的《林產月刊》當中，林務組坦言上述規定對於起步較晚的業者可能過於嚴格，深知此種規定必然維護「緣故者」的權利，只是無奈「基於純經濟及技術之觀點，有不能不作如此限制」。<sup>214</sup>林務組提出幾點解釋何謂純經濟及技術之觀點。首先，當前林產物處分的木代金公式是「木材代金 = {[市價 / (1 + 企業利率 + 金利率)] - 生產費} × 利用率」，而緣故者已有種種設施可以減低生產成本；生產成本減低，木代金收入就能增加。第二，緣故者因多年經營林班的經驗，擁有熟練的伐木造材技術；利用率也隨之提高，木代金收入可望增加。第三，未曾違犯森林法規是考核業者誠信的最低基準，篩掉不可靠的業者可以減輕山林管理所的負擔與其他爭議。<sup>215</sup>

該登記規則第四條明令申請登記期限只有三個月，若無特別理由逾期不再受理。為了嚴密管理業者，規則第七條更規範業者「應於每年一月及七月將其業務經營情形向所在地山林管理所呈報備查，各山林管理所並得隨時抽查轄區內伐木業者經營情形及資本設施等狀況」。截至 1950 年 7 月 12 日為止，登記在冊者共有 227 家。根據退休林業官員姚鶴年的說法，最後登記數量甚至達到 558 家。<sup>216</sup>

為何李順卿強調特賣業者係沿襲殖民時代陋規的不良後果，但卻訂出獨厚特賣者的〈伐木業者申請登記規則〉？這恐怕與當時政府人事及預算緊縮有關。早在唐振緒任內省政府就經常因為預算不足而無法順利購買器材、造林以及發薪，李順卿上臺後更是如此。1949 年前後和當代生活物資豐腴的臺灣社會是完全不同的情境，物價通膨、新舊臺幣替換、工作難找，甚至還有都市求生不易的人口回流鄉村，導致鄉村失業率高於都市的情況，<sup>217</sup>民不聊生四個字恐怕無法概括人們求生的艱苦。另一方面，由於省府為了節省林產管理局開銷，增加地方政府收入，決定於 1949 年 11 月將隸屬於林產管理局的羅東、埔里和嘉義山林管理所裁併入臺北、臺中及臺南山林管理所，將剩下的臺北、新竹、臺中、臺南、高雄、花蓮、臺東山林管理所歸撥上述七縣市，改稱「某縣山林管理所」（見圖六）。林產管理局也跟著緊縮編制，由原來 411 人縮為 278 人，各山林管理所職員也跟著從 1150 人裁成 500 人，技工由 1740 人減為 800 人。為了順利推展林業政策，各縣市政府必須動員各鄉鎮公所勸導民眾切勿為了生計濫墾山坡，並徹底實施林地放租，指導民眾造林以減緩濫墾造成的危險；另一方面，改隸縣政府的山林管理

<sup>213</sup> 林務組，〈本局加強辦理伐木業者申請登記之意義〉，頁 31-32。

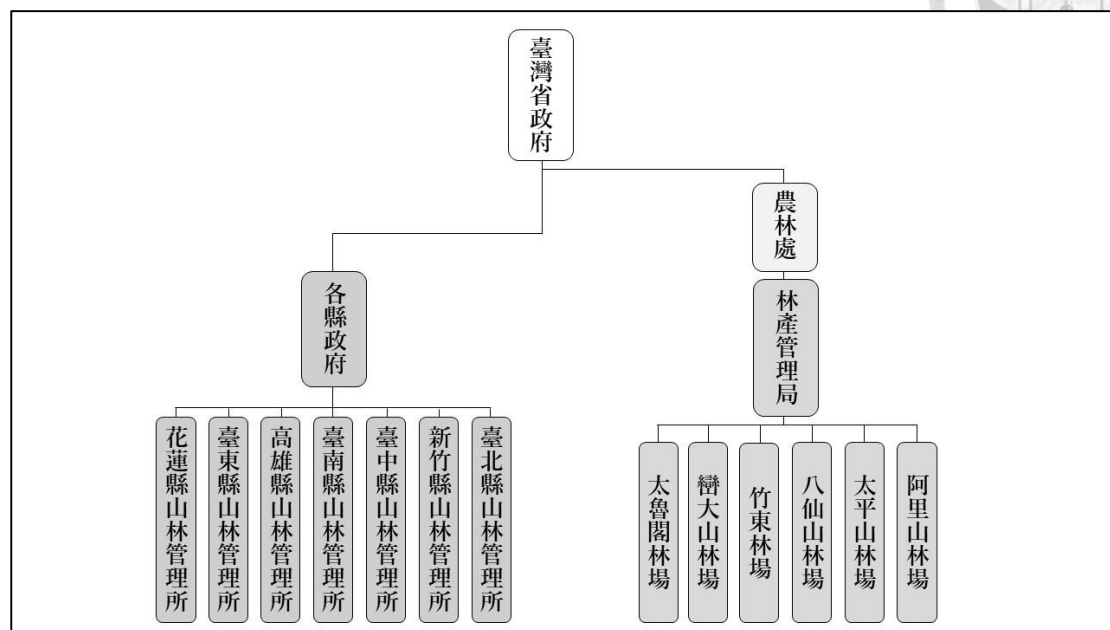
<sup>214</sup> 林務組，〈本局加強辦理伐木業者申請登記之意義〉，頁 31-32。

<sup>215</sup> 林務組，〈本局加強辦理伐木業者申請登記之意義〉，頁 31-32。

<sup>216</sup> 姚鶴年，《重修省通志林業篇》，頁 691。

<sup>217</sup> 陳兆勇，〈土地改革與政權鞏固：戰後臺灣土地政策變革過程中的國家、地主與農民（1945-1953）〉（臺北：國立臺灣大學社會學研究所博士論文，2011），頁 47。

所在造林及伐木計畫上仍由林產管理局監督指導，縣市政府不可干預，且預算由省政府負擔。<sup>218</sup>



圖六 1949 年 6 月至 1950 年 11 月間縣山林管理所與林產管理局組織圖

說明：原羅東山林管理所併入臺北縣山林管理所，南投山林管理所併入臺中縣山林管理所，嘉義山林管理所併入臺南縣山林管理所，因此原來十所山林管理所變成七所。另外，第一、第二與第三模範林場於 1949 年 6 月分別撥交給各國立臺灣大學、林業試驗所及臺灣省立農學院作為實驗林。資料來源：姚鶴年，《重修省通志林業篇》，頁 545。

由於林產管理局必須配合財政與人事緊縮，即使李順卿在上任時便表態支持山林管理所併入林產管理局以維持行政統一，但為了維持保林、造林經費充裕，另一方面減低山林管理所的行政負擔，只好同意分離山林管理所，並且在資格認定上給予業者優待。再加上李順卿也很明白基層林政效能已經達到極限，否則他也沒必要重新擬定策略。李氏深知政策讓步與官商勾結只有一線之隔，1949 年 10 月 15 日，林務審議委員會通過李順卿所提的〈臺灣省加強保護森林方案〉（以下簡稱〈保林方案〉）。該法條文針對立木斫伐的限制較過往嚴格許多，李順卿也強調每年砍伐計畫應嚴格以林業經營企劃書為本。其中，該法關於審核林班申請案的標準設下四點：

- 一、公營事業及軍隊必須之用材及燃料（例如糖廠所需之製糖燃料金銅礦務局所需之坑木及其他特別需要之木材）；
- 二、民間必須之燃料；

<sup>218</sup> 〈臺灣省政府委員會第九十二次會議紀錄〉（1949 年 3 月 8 日），《陳誠副總統文物》（臺北：國史館），典藏號：008-010802-00015-007。

- 三、伐木業者確有完善之設施，而有繼續經營之必要，得視上列一二兩項之需要准其申請斫伐，但年伐量以每案不得超過五千立方公尺為限；
- 四、申請伐木地區除保安林絕對不准外，其雖非保安林區而核與發電水源及農田水利有關者，均應一律不予受理。<sup>219</sup>（底線為筆者所加）

該份法規針對林班申請設下的重點有三：首先是軍需與公營事業用材林班得優先處分。其次，法規以「完善設施」作為申請林班的前提，並限制每案每年採伐量不超過五千立方公尺。最後則是擴大保安林區的定義與範圍。至於民間必須燃料，則是透過各山林所規劃薪炭材專門林班解決。<sup>220</sup>李順卿期待透過這些規範讓作為「七百萬人之生命線」的森林能夠一面維持最低限度的更新，一面達到保林的效果。

### 三、基層人力困境

此時新竹山林管理所所長是呂福和（1910-？），他是浙江新昌人，浙江大學森林系畢業，畢業時提交的論文是〈中國黃土造林研究〉，後於陝西、甘肅、寧夏等西北各省林務局及農林改進所任職。專長是造林育苗的呂福和似乎比較喜歡伐木業務，他因此在 1946 年 10 月來臺擔任巒大山林場場長時，於履歷表「志趣」欄位寫上「伐木」。<sup>221</sup>1948 年 12 月，梁劫誠局長似乎看中呂氏造林的專長以及任職地方林政的經驗，轉調在臺北山林管理所擔任所長的呂福和前往新竹山林管理所擔任所長，直到 1956 年才又調往臺中山林管理所所長。

徐兆莘時期的新竹山林管理所已面臨人事與經費不充裕，以及森林犯罪問題嚴重的困境，人事與經費緊縮的呂福和時期更是如此。在此且讓我以 1952 年 4 月新竹山林管理所轄內的大湖事業區發生了兩起盜伐案件說明。這兩起盜伐案皆由技術員倪資江（1922-？）經辦，倪員於 1948 年來臺灣，當時臺灣省為填補日人技術員的缺，從中國各大學林學科招收不少畢業生，他是其中一員。<sup>222</sup>見習班修畢後，倪員旋即前往臺東山林管理所擔任技佐。早在 1946 年 12 月，時任國立中山大學林學科主任的侯過，曾來臺灣考察林業，並於官方會議上盛讚臺灣林業之先進，希望未來中國的林業能以臺灣為典範持續進步。<sup>223</sup>畢業於中山大學林學科的倪資江或許曾受教於侯過<sup>224</sup>，此時此刻的他或許也有同樣的抱負。之後，

<sup>219</sup> 〈電仰嚴格執行加強保護森林方案〉，《臺灣省政府公報》（臺北）38 年冬字第 39 期，頁 552-553。

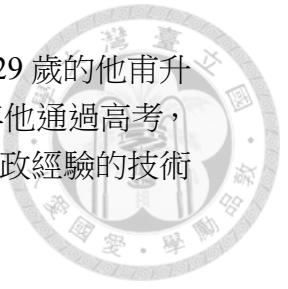
<sup>220</sup> 〈電仰嚴格執行加強保護森林方案〉。

<sup>221</sup> 「呂福和任免通知書」（1947 年 11 月 2 日），〈農林處人員任免〉，《臺灣省政府檔案》（新北：檔案管理局），檔號：A375000000A/0036/0032.34/0029/0009/011。

<sup>222</sup> 姚鶴年，《重修省通志林業篇》，頁 543。

<sup>223</sup> 「國父紀念週會議紀錄（35 年 12 月 16 日）」（1946 年 12 月 16 日至 1946 年 12 月 30 日），《行政長官公署時期林業檔案》，識別號：檔號 LW2\_03\_047\_0004。

<sup>224</sup> 侯過，字子約，廣東梅州人。生卒年 1880-1973。1906 留學日本，1916 年畢業於日本東京



倪資江從臺東山林管理所調任新竹。案發前一年，也就是 1951 年，29 歲的他甫升任技士，後又兼任三叉（今苗栗縣三義鄉之舊稱）工作站主任。隔年他通過高考，調升薦任技士。<sup>225</sup>就此經歷來看，倪資江算得上是具有豐富地方林政經驗的技術員。

1952 年 4 月 8 日，新竹山林管理所三叉工作站接獲民眾密告，稱陳光漢等三人盜伐大湖事業區第 112 林班之林木（以下簡稱陳光漢案）。倪資江與林警古春祥等人立刻前往現場，結果只發現歷時已久的殘存樹頭，並沒有看到任何盜伐者。經過一個多月的調查，才找到關鍵證人，即牛車伕洪出。洪氏告訴古春祥，曾經有三個人雇用他搬運木材到苑裡鎮上的振發製材廠，他們分別是陳光漢、李傳發和黃阿昂。三叉工作站獲得這一關鍵線索後，才又傳喚陳李黃三人到站說明。這時三個人才供認，平時大家都是務農，偶爾打零工維生，但當時工作難尋，加上家庭貧困，走投無路之下才盜伐保安林以貼補家用。原本應該移交法院法辦的盜伐犯們，後來因為通霄鎮民代表吳遠裕、蔡國修、涂定賢等人前來說項，山叉工作站才「勒令盜伐犯等自願出具切結書、誓約書，保證以後不敢再犯」。本案最後只讓這三人賠償殘存樹頭共計 2,695 立方公尺的材積代金 1,617 元。陳光漢等人來不及賣出的剩餘盜伐木材，則依照規定標售，山叉工作站得款 600 元。倪資江後來把這 600 元報支後，拿來墊付上個月工作站職員們的欠薪，而這三名入犯就這麼放回去了。<sup>226</sup>

另一起盜伐案係發生於同年同月 27 日。根據三叉工作站巡視員劉金田報告，大湖事業區第 102 林班關刀山地方，有盜伐燒炭等違法情事（以下簡稱關刀山案）。於是，劉金田與林警古春祥前往犯罪現場查看，果然看到盜伐相思木，並設三個土窯燒炭的人犯三名，當場人贓俱獲。他們將盜伐犯謝阿水、賴振喜與劉阿神押解至工作站訊問。他們供稱，燒炭用的窯係大湖鄉新開村村民張阿旺用來燒製隔壁卓蘭鄉民有地樹林的炭所設的。張阿旺捨棄後他們就拿來自己用。其中，賴振喜供認所燒的木炭是要賣給某個不知姓名的南部閩南商人。所有人一致主張，自己是因為經營香茅種植失敗，家累奇重無法生活，才出此下策。後有村長前來說情，希望召集村民湊齊賠款 1276.8 元，使這些人免於法辦。倪資江委請三叉工作站站員查證後，證實這些人家境確實貧苦，因而從輕發落，讓這三人保釋放回。本案查獲的贓物木炭 2559 臺斤，工作站留下 500 臺斤自己燒茶水，剩下的則依規定標售。贓物標得 650.7 元後，倪資江報支給工作站員工買毛巾、太陽帽。<sup>227</sup>

---

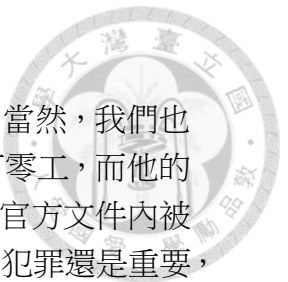
帝國大學林學科。

<sup>225</sup> 「林產管理局令新竹山林管理所查報倪資江不法案」（1952 年 4 月 10 日至 1954 年 11 月 8 日），《臺灣省政府時期林業檔案》〔以下簡稱「省府時期林業檔案」〕（臺北：中研院臺史所檔案館），識別號：LW3\_01\_002\_0040。

<sup>226</sup> 「林產管理局令新竹山林管理所查報倪資江不法案」（1952 年 4 月 10 日至 1954 年 11 月 8 日），識別號：LW3\_01\_002\_0040。

<sup>227</sup> 「林產管理局令新竹山林管理所查報倪資江不法案」（1952 年 4 月 10 日至 1954 年 11 月 8 日），識別號：LW3\_01\_002\_0040。





對於地方上的人們來說，倪資江絕對是個通情達理的公務員。當然，我們也不會忘記在陳光漢案當中，黃阿昂供稱在務農之餘會到姊夫那邊打零工，而他的姊夫是時任通霄鎮長邱乾耀（1910-1953）。我們可以理解，這些在官方文件內被稱為盜伐犯的民眾就算被移送法辦也不會被法院判太重，不過取締犯罪還是重要，即使沒有移送法院也有警示教育民眾不可隨意盜伐林木的意義。顯然對於倪資江來說，情理法三者情和理還是執法的過程當中無法放棄的重要因素。另一方面，倪資江看來也是頗照顧下屬的有為長官。事實上，1950 年代初期全臺山林管理所的基層公務員都有很嚴重的欠薪問題。目前中央研究院臺灣史研究所檔案館收藏的戰後林業檔案當中有一密告人事案卷宗，裡面充斥著各類欠薪、出差費及加班費不足的案例，只靠死薪水度日的公務員在經濟困頓的時代都會知道，再怎麼節省經費都不能省薪水。這裡要說的是，倪資江挪用公款為下屬採買裝備、墊出差費，還拿盜伐贓物木炭給下屬燒開水等逾矩的行為並不是特例。此外有很多證據顯示，倪資江非常老實地把這些帳全都記錄在山林管理所的帳本上。換句話說，任何人要追繳這些款項都是有案可稽。<sup>228</sup>

倪資江這些在艱困的時局下看似義舉的行為，對於林產管理局來說完全是另一回事。1952 年 6 月 17 日，林管局保林督察員張弓向林產局報告，前日有人密告新竹三叉工作站的倪資江，處理盜伐案件不公不法，恐有貪污之嫌。張弓旋即前往三叉工作站，請求調閱相關文件與財務收據。張弓馬上發現，陳光漢案與關刀山案不僅涉及挪用贓物標售公款、擅自留用盜伐贓物，甚至還讓盜伐案件私自結案，使上級無法明瞭該區森林概況。先後來到新竹調查的督察員張弓與江宗銘，都認定倪資江有重大過失。不僅林產局督察員認為倪員犯行嚴重，連自家新竹山林管理所所長呂福和也不打算維護下屬，在公文中主張倪員「多數案件之贓物標售所得之款既不解繳又不交辦理」，「對於罪證確實之盜伐犯不予依法究辦，反予開脫並作虛偽之報告欺瞞上級，此種徇情買放舞弊情事不啻直接間接予盜伐以鼓勵」。連平時一起並肩作戰取締盜伐的工作站技正鄭文化在督察員張弓調查案情時也主張倪資江隱匿相關卷宗。<sup>229</sup>

林產管理局政策以保林為口號，當然無法容許倪資江放任盜伐、挪用公款或接受關說的舉止。然而，當時的所長呂福和曾經在林產管理局會議上表示：

本所最感困難者，即濫墾，及零星盜伐案件之處理。本所轄區內，大湖、苗栗、三叉各林地均有被濫墾情事，尤以三叉最為嚴重，時有增加，處理甚感棘手。又三叉方面，因缺乏薪炭材，故常有一兩株之零星盜伐，以作薪柴之

<sup>228</sup> 「林產管理局令新竹山林管理所查報倪資江不法案」（1952 年 4 月 10 日至 1954 年 11 月 8 日），識別號：LW3\_01\_002\_0040。

<sup>229</sup> 「林產管理局令新竹山林管理所查報倪資江不法案」（1952 年 4 月 10 日至 1954 年 11 月 8 日），識別號：LW3\_01\_002\_0040。

用。此類盜伐，多為未成年之兒童，且甚普遍，日久林木受損必大。如逐件由警拘送法院，恐對未成年之兒童，亦無適當處理辦法，作有效制止。<sup>230</sup>

我們可以理解，在靠近人口較密集區域的國有林班地取締盜伐是重要的工作。缺乏現金的家庭為了節省開銷，就會請小孩幫忙前往附近樹林砍木材。由於基層人力又被縮減大半，同時還有造林、監督伐木業者及林地放租等業務，要將每個盜伐案件細查上報實在有困難。此外，鍾進昌犯下盜伐案都只判刑一年，前面提及的陳光漢等人大概也是，更不用說無法移送法辦的未成年兒童。罪證確鑿和現行犯還好說，人力不足能夠蒐集到的犯罪證據就更少，倪資江當然不可能上報一堆無法結案的案件給長官。同事的隱匿案件指控由此而來。倪資江還最後是遭到撤職查辦，移送新竹地方法院檢察處，罪名是「貪汙」。

最後法院判決貪污罪不成立，因為法院認為，機關如何登帳、收據如何報銷、地方工作站是否報繳款項至上級，以及各地山林管理所如何稽核經費，都是行政機關自己應該要決定的事情，法院不便干涉。法院只能決定倪資江的行為是否符合〈刑法〉第一百三十八條及〈懲治貪汙條例〉第三條第二款的犯罪要件。<sup>231</sup>從上述的故事中，我們很容易就知道倪資江不是貪汙，因為不會有人貪汙還把汙到的錢寫在帳本上告訴大家自己貪汙。貪汙罪圖利自己或他人的構成要件顯然也不存在。法院後來還駁回林產管理局的上訴，認為林產管理局的上訴理由完全無視證據。<sup>232</sup>倪資江後來還是回到工作崗位，但卻是有條件的背上大過才能復職。

#### 四、緣故認定與製板業者

呂福和不只要面對盜伐濫墾案件數量暴增的問題，還得落實〈保林方案〉對於業者的限制。或許在李順卿眼裡，一手維持特權另一手打擊特權的做法是權宜之計，但特賣業者卻因〈保林方案〉吃盡苦頭。1950年4月26日，苗栗縣臺灣合板工業廠廠主饒見祥，向臺灣省參議會陳情，希望政府重新審查被林務審議委員會駁回的林班申請案。他表示，自己在「民國36年2月1日及同年11月13日、37年1月6日、38年12月23日暨同年12月22日及本年1月3日暨2月4日先後七次……提出申請書類及陳情書歎願書」，向政府申請大湖第42、43、47等林班，卻從未獲得回應。不料，當他好不容易在1950年2月從新竹山林管理所方面接到通知，得到的回應卻是「43林班係屬櫟木保護林，47林班另有他人

<sup>230</sup> 「林產管理局山林管理所所長聯席會議紀錄」（1950年11月14日），〈各山林所所長聯席會議〉，《林務局檔案》（臺北：林務局），檔號：002\_0390017982。

<sup>231</sup> 「林產管理局令新竹山林管理所應將倪資江停職移送法院偵辦」（1952年11月15日至1954年11月17日），《省府時期林業檔案》（臺北：中研院臺史所檔案館），識別號：LW3\_01\_002\_0042。

<sup>232</sup> 「林產管理局令新竹山林管理所應將倪資江停職移送法院偵辦」（1952年11月15日至1954年11月17日），識別號：LW3\_01\_002\_0042。



緣故關係外，其 42 林班……經於民國 38 年（1949 年）12 月 26 日提請林務審議委員會第三次會議決議所請伐木應從緩辦」。<sup>233</sup>

同一份申請書提出兩三次皆未獲政府回應，一般人大概都會知難而退，但饒見祥五年內申請了七次。原因無他，饒見祥的經歷與許多在戰爭時期奉國策入山伐木的業者類似。饒見祥表示，創業的契機是當初他注意到臺灣茶葉在一次世界大戰後大量銷往歐美，且頗有盛名，但輸出的茶葉包裝箱木材原料卻幾乎都來自日本、朝鮮或南洋。1936 年左右就開始從事林產處分業務的饒見祥，便開始計畫拓展這塊市場，甚至親赴日本取經。<sup>234</sup>1940 年 6 月臺灣合板工業廠在苗栗市區完工並開始作業。之後隨著戰爭發展，殖民政府找上饒見祥，希望他協助生產軍需合板，並特別開放南庄第 60 至 64 等五個林班給他。1944 年，「奉命強迫設立於交通不便的地方」的南庄分廠正式完工。據饒見祥表示，合板公司在 1942 年時合板年產量可達十萬坪（約三萬平方公尺），所需材積約一年一萬立方公尺，所有員額約 200 多人。<sup>235</sup>這些數據在在顯示，饒見祥投資的規模有多龐大。

以後見之明來說，奉國策入山是個錯誤決定。1944 年饒見祥就遇到特准林班砍盡的窘境，1945 年 5 月工廠因空襲而停工，1946 年 3 月饒氏經營的林班受限制伐木政策影響停止作業，工廠也連帶停工。到了 1947 年年底，饒見祥才終於能從竹東方面購買木材製造合板，並於 1948 年從大同實業公司方面接手大湖 49 林班的採伐權。雖說他還是有機會透過重新登記申請新林班，但有可能因為〈保林方案〉而沒有辦法達到戰爭時代生產能力，導致投資瞬間成為負債的成本。<sup>236</sup>此外，饒見祥不只原料來源受阻，連原本自認獨創的合板製造市場卻逐漸受到更多的壓力。他表示，戰後茶葉生產量逐漸漸少，年產量只有 23 萬箱左右，但當前臺灣所能供應的茶葉箱總量卻是一年 60 萬箱。更雪上加霜的是，臺灣區生產事業管理委員會不知基於何種考量，於 1950 年 8 月 10 日通過從日本進口合板箱的決議。饒見祥等全島六家合板廠廠主決定聯名向省議會陳情，但最後卻無功而返。<sup>237</sup>

不讓心血白費的心情、原料供應上漸露曙光以及市場壓力，是饒見祥透過議會力爭緣故林班的動力來源。饒見祥對於保安林與指示緩辦的第 42 林班似乎沒

<sup>233</sup> 〈苗栗鎮臺灣合板工業廠饒見祥呈請建議復審大湖事業區第四十七林班之官有林木許可受益案〉（1950 年 4 月 28 日），《省議會史料總庫·檔案》（南投：臺灣文獻館），典藏號：0014330039008。

<sup>234</sup> 饒見祥，〈臺灣合板工業廠與新竹山林〉，收入新竹山林管理所編，《新竹山林》（新竹：編者，1950），頁 27-33。

<sup>235</sup> 〈苗栗縣臺灣合板工業廠廠主饒見祥呈請特別通融放寬官有林木砍伐數量限制辦法案〉，（1951 年 8 月 21 日），《省議會史料總庫·檔案》（南投：臺灣文獻館），典藏號：0014330340010。

<sup>236</sup> 〈苗栗縣臺灣合板工業廠廠主饒見祥呈請特別通融放寬官有林木砍伐數量限制辦法案〉，（1951 年 8 月 21 日），典藏號：0014330340010。

<sup>237</sup> 〈新竹縣臺灣合板工業廠饒見祥呈請制止向日本採購夾板茶箱案〉（1950 年 5 月 5 日），《省議會史料總庫·檔案》（南投：臺灣文獻館），典藏號：0014250339003。

有異議，最讓他感到困惑的是林務審議委員會說第 47 林班另有他人緣故。這個「他人」指的是詹益淵。饒見祥表示，詹益淵原本不是林班業者，而是以農為本業，並且在 1946 年冬天標下農林處接收的南邦土場存材共 6603 石（約 1848.84 立方公尺）。<sup>238</sup>詹益淵以標下木材為契機，乘機轉業投資木材業，並利用手段透過重新登記將先前南邦經營的第 21 林班收為自己的緣故林班。饒見祥主張，當時法令規定在沒有業者擁有現地設施的條件下，林班外包必須公告競標，但詹益淵卻是「私人立場受益批准」。<sup>239</sup>饒見祥意在陳情書中指責林務機構未善盡職責無故將林班權利售予商人。饒對於這項決定百思不得其解，他認為無論是第 21 林班或詹益淵過往經營的其他林班，都離第 47 林班非常遙遠，因此第 47 林班既非緣故林班也非緣故鄰近林班，沒有理由分給詹益淵。饒見祥甚至表示，那條林務審議委員會認定詹益淵有緣故的卡車道，也是饒自己在日治時期開闢的，後來念及同業情誼才出借予詹商，因此緣故最深者非自己莫屬。基於上述理由，他無法贊同林務審議委員會的決議。<sup>240</sup>

對此，林產管理局卻有不同見解。第一，依據新竹山林管理所的調查，詹益淵確實每年都出錢出力修補從汶水至瑣龍山的卡車路。1946 年至 1950 年之間，每年詹益淵都固定支出維修費用，但饒見祥卻只在 1947 年與詹益淵、陳達亮平攤維修費。林產管理局甚至表示，「本局為不厭求詳起見，復令派本局技正俞作揖前往現場再行詳查」，其結果與上述沒太大差別。若饒見祥想爭論緣故關係深淺，詹益淵的緣故毫無疑問比饒見祥更深。<sup>241</sup>第二，饒見祥申請的第 42、43 及 47 等林班早早就有人申請了，因此山林管理所在 1950 年另外分配第 22、23 及 24 林班給饒見祥，而第 47 林班則配給詹益淵，因此沒有饒見祥所說的不公平的問題。<sup>242</sup>最後，林產管理局表示之前正是因為饒見祥對於前述結果不滿意，所以後來才決定允諾饒見祥林務審議委員會一定會通過他新申請的第 46 林班，饒見祥也欣然同意，不明瞭現在又向議會陳情的意圖何在？<sup>243</sup>

一邊不懂為何林產管理局認可詹益淵緣故關係，另一邊不懂饒見祥為何不斷吵鬧四處陳情。看似羅生門的緣故林班申請案其實很簡單，因為閱讀史料的我們很容易忽略兩造說詞旁邊都有一群沒有現身的觀眾：省議員們。陳情書上列出經

<sup>238</sup> 〈苗栗鎮臺灣合板工業廠饒見祥呈請建議復審大湖事業區第四十七林班之官有林木許可受益案〉（1950 年 4 月 28 日），典藏號：0014330039008。

<sup>239</sup> 〈苗栗鎮臺灣合板工業廠饒見祥呈請建議復審大湖事業區第四十七林班之官有林木許可受益案〉（1950 年 4 月 28 日），典藏號：0014330039008。

<sup>240</sup> 〈苗栗鎮臺灣合板工業廠饒見祥呈請建議復審大湖事業區第四十七林班之官有林木許可受益案〉（1950 年 4 月 28 日），典藏號：0014330039008。

<sup>241</sup> 〈苗栗鎮臺灣合板工業廠饒見祥呈請建議復審大湖事業區第四十七林班之官有林木許可受益案〉（1950 年 4 月 28 日），典藏號：0014330039008。

<sup>242</sup> 〈苗栗鎮臺灣合板工業廠饒見祥呈請建議復審大湖事業區第四十七林班之官有林木許可受益案〉（1950 年 4 月 28 日），典藏號：0014330039008。

<sup>243</sup> 〈苗栗鎮臺灣合板工業廠饒見祥呈請建議復審大湖事業區第四十七林班之官有林木許可受益案〉（1950 年 4 月 28 日），典藏號：0014330039008。

營林班十餘年、歷經主管機關核可經營林班計有 12 座，以及設備完全等優秀經歷，是為了證明自己是〈伐木業者申請登記規則〉裡頭所定義的有經驗、有緣故且信譽良好的業者。饒見祥的算盤是，長期在新竹承包林班的他深知山林管理所的業務壓力，也清楚這是李順卿不敢以重新登記清理特賣業者的原因，於是他三番兩次掀起爭端，並成功得到李順卿給予 46 林班的承諾。饒見祥食髓知味，再次透過議會向林產管理局施壓，期待李順卿與林務審議委員會再次讓步。不滿饒見祥再三吵鬧的李順卿便把饒見祥的底細全都掀了出來，試圖向在檔案裡沒有現身的議員們證明饒見祥單純是來亂的。在中華民國在臺尚未佔穩根基的時間點上議員無疑是饒見祥最好的打手，臺灣省第一次縣市長選舉中國國民黨大敗的事實或可窺見省級菁英勢力尚未受黨機器控制的現實。不過饒見祥的算盤打的不夠精，最後他沒有再多拿到任何林班。

見到吵鬧這招不管用的饒見祥再次於 1953 年 11 月 1 日向議會陳情，這次他打算爭執的是李順卿從頭到尾避諱不談的設施補償。先前提到，饒見祥因受殖民國策驅使被迫在偏遠地區設立南庄分廠。據饒見祥自陳，道路設施因為「地勢崎嶇路基險惡地土爆岩」而必須「遷石移土，架設橋梁」。<sup>244</sup>在這樣的情況下他仍勉強開設了卡車路 1.5 公里，以及木馬路約 9 千間（約 16 公里）。即使饒見祥曾於 1951 年 3 月 5 日獲准砍伐樹代金價值 2 萬 3,937.11 元，以及 1951 年 12 月 10 日獲准承砍樹代金價值 3 萬 4,759.77 元，他仍然希望林產管理局能多少補貼他。至於設施所花經費，他只模糊地表示「以莫大人力資材築造……費用可需數十萬元之鉅」。<sup>245</sup>

李順卿時代的林產局官員曾昭鉅於 1950 年 5 月投書《林產月刊》，表示林產管理局的確同情投資失利的業者。他問道：「到底要怎麼知道業者是否已經獲得補償」？曾昭鉅在林產管理局辦理重新登記之際明白地表示，在特賣制度下業者的確可能產生虧損，因此林產管理局祭出的辦法是「准許商人繼續經營〔林班〕……把商人的設備投資，用計算折舊的方法，分年扣除，而不給他一次扣除。那麼他的投資設備，既分年負擔，數字自然減少」。<sup>246</sup>對照饒見祥的戰爭經驗，如何補償業者這個對曾昭鉅來說看似簡單的問題，對於饒見祥來說卻是「國有山地使得〔木材〕運到土場因地勢險惡路基險阻，對於道路開鑿架設橋梁等一切之設施，其間困苦之情形亦非筆墨所能形容」。<sup>247</sup>這種無法用筆墨形容，也無法透過官僚體制化約的種種期待與無奈，正是根本的問題所在。

<sup>244</sup> 「饒見祥為請特賣林班調查小組惠予調查大湖事業區林班施設情形案」(1953 年 11 月 6 日至 1953 年 12 月 15 日)，《臺灣省臨時省議會》(臺北：中研院臺史所檔案館)，識別號：002\_43\_303\_42010。

<sup>245</sup> 〈饒見祥為請特賣林班調查小組惠予調查大湖事業區林班施設情形案〉(1953 年 11 月 6 日至 1953 年 12 月 15 日)，檔號：002\_43\_303\_42010。

<sup>246</sup> 曾昭鉅，〈談林產處分上的緣故關係〉，頁 6-7。

<sup>247</sup> 〈饒見祥為請特賣林班調查小組惠予調查大湖事業區林班施設情形案〉(1953 年 11 月 6 日至 1953 年 12 月 15 日)，檔號：002\_43\_303\_42010。



這裡必須提及的是，5,000 立方公尺的限制對於大多數業者來說是真的很少。若我們翻閱 1949 年出版的新竹縣山林管理所的宣傳小冊，很容易就會發現 1946 至 1949 左右申請通過的業者，他們的砍伐量大多落在 24,000 立方公尺至 9,000 立方公尺左右。<sup>248</sup>同時，饒見祥只有粗估自己耗費十萬多元（林產管理局當時預算的兩倍多），不肯說清楚自己到底耗費多少成本不見得只是迴避問題，而是因為饒見祥可能在自己投資失利的狀況下，為了不讓下屬工人失去依靠，離開工廠和林班，必須先墊借安家費，加上戰爭時代的道路建設事後又由其他業者繼續維護等，以上種種條件不可能讓他做到現代成本會計的標準。透過議會也不見得只是為了狐假虎威，而是在投資龐大設備後萬一因為盜伐被取消作業，不只自己得面對刑期和失去商業信譽的危險，最慘甚至可能散盡家財，危及更多苗栗淺山地區的眾多家庭生計也說不定。但總之，從饒見祥的案例我們可以看到，設施認定並沒有想像中的容易，接下來的竹東第 123、124 林班的分配問題也是同樣的問題。

## 五、軍公用材與林班分配

1950 年 10 月 23 日，申請到竹東 124 林班的竹木業者陳萬圓向新竹山林管理所陳情，控訴鄰近 123 林班的竹木業者何林登（1910-？）越界盜伐。何林登係新竹縣芎林鄉人，似乎在戰後一直從事竹木材買賣。至於陳萬圓則是生卒、居住地等都不太清楚，也從事竹木買賣生意。陳萬圓主張，何林登明知林班作業界線，卻不僅將林班經營權私下讓予「高山同胞」雲玉堂，甚至放任雲玉堂越界砍伐陳萬圓的林班。新竹山林管理所所長呂福和收到陳萬圓的投訴後隨即命令竹東分所派員調查陳萬圓違法行為。隔年 1951 年 2 月 27 日，待新竹所查明屬實後提請新竹地方法院地檢署檢察官依據森林法起訴何林登。<sup>249</sup>除了刑事外，林產管理局亦指示新竹所向何林登提出民事訴訟，要求何林登得賠償所盜砍幼竹 20,400 支，折合新臺幣 2,756.16 元。<sup>250</sup>新竹所所長呂福和再奉局長李順卿指示，將求償金額調高為 5,561.19 元。<sup>251</sup>然而，1951 年 5 月 15 日新竹地方法院判決出爐，認為「被告所辯因界址不明發生誤砍不為無据」駁回原告之訴。何林登因此無罪，

<sup>248</sup> 新竹縣山林管理所編，《新竹縣山林管理所概況》，頁 14-17。

<sup>249</sup> 「呈送上何林登越界砍伐桂竹案之檢察官起訴書乙份請察核」（1951 年 3 月 30 日），〈竹東事業區 123、124 林班桂竹案〉，《農委會林務局檔案新竹處檔案》（新北：檔案管理局），檔號：A345040200G/0038/401/1/0001/090。

<sup>250</sup> 「附帶民事訴訟狀」（1951 年 3 月 28 日），〈竹東事業區 123、124 林班桂竹案〉，《農委會林務局檔案新竹處檔案》（新北：檔案管理局），檔號：A345040200G/0038/401/1/0001/089。亦見：「據送何林登斫伐竹東事業區 123、124 林班桂竹查定書等請示一案仰遵辦據報由」（1951 年 3 月 23 日），〈竹東事業區 123、124 林班桂竹案〉，《農委會林務局檔案新竹處檔案》（新北：檔案管理局），檔號：A345040200G/0038/401/1/0001/088。

<sup>251</sup> 「為何林登砍伐竹東事業區第 123 林班幼竹追賠乙案辦理情形請核備由」（1951 年 5 月 4 日），〈竹東事業區 123、124 林班桂竹案〉，《農委會林務局檔案新竹處檔案》（新北：檔案管理局），檔號：A345040200G/0038/401/1/0001/082。

林產管理局連帶求償無門。<sup>252</sup>這樣的判決結果對林業人員來說就像是法官透過判決指責林業官僚無能一樣。呂福和甚至認為法官單憑「被告之詞，斷章取義，以為判決無罪之依據，殊欠公允」。<sup>253</sup>但為了儘快結束爭端，李順卿最後決定將此案認定為「誤伐」讓何林登賠錢了事。<sup>254</sup>



事實上呂福和與李順卿的確花了不少時間與精力調解這兩個人的糾紛。這份名為〈竹東事業區 123、124 林班桂竹案〉的卷宗，在四、五年內共累積了 176 件檔案，足見這兩位長官與山林所基層同僚們的勞心勞力。不過，最後被官員認定是「越界誤伐」的竹林案件，一度被認定是盜伐；甚至，部分山林所職員們還打算讓這件事情小事化無。就在陳萬圓向山林所陳情後，竹東分所主任陳春灶向呂福和報告，竹東分所方面已經分別傳訊陳萬圓、何林登和何林登聘僱的高山同胞雲玉堂，並主張「陳萬圓申請獲准砍伐竹東事業區第 124 林班桂竹被何林登盜伐其面積約一公頃……數量約一萬支，經本分所派員前往制止停砍在案」。<sup>255</sup>對此新竹山林管理所林產課表示，即使何林登不明界址，但他仍屬越界砍伐，違反承包林班權利者應負全責、必須聽從山林所指揮伐木造材等作業，以及禁砍四年以下幼竹等契約規範。林產課最後要求竹東分所再次派員調查，勒令何林登立即停止作業，並將此案轉新竹山林管理所林政課。<sup>256</sup>

然而，新竹山林管理所林政課認為應該抱持謹慎態度，主張不可輕易斷定何林登為「盜伐」。收到公文便箋的林政課在公文用箋上表示：

1. 查本案關於林班處分情況本課概不知情，其發生糾紛底細直□如何殊難判斷，竹東工作站所報不詳盡，亦無加具處理意見。
2. 惟就 貴課於簽移全案研究結果可分兩部分。
  - (一) 何林登有圖竊盜陳萬圓之桂竹係屬業者與業者之糾紛，有否盜出其林產物而稱成盜竊行為，抑為誤砍擬應以徹查後以調處方

<sup>252</sup> 「臺灣新竹地方法院刑事判決」(1951 年 5 月 15 日)，〈竹東事業區 123、124 林班桂竹案〉，《農委會林務局檔案新竹處檔案》(新北：檔案管理局)，檔號：A345040200G/0038/401/1/0001/064，以及「臺灣新竹地方法院刑事附帶民事訴訟判決」(1951 年 5 月 15 日)，〈竹東事業區 123、124 林班桂竹案〉，《農委會林務局檔案新竹處檔案》(新北：檔案管理局)，檔號：A345040200G/0038/401/1/0001/065。

<sup>253</sup> 「電為何林登違反森林法乙案刑事部分判決無罪應如何處理請迅予指示由」(1951 年 6 月 8 日)，〈竹東事業區 123、124 林班桂竹案〉，《農委會林務局檔案新竹處檔案》(新北：檔案管理局)，檔號：A345040200G/0038/401/1/0001/063。

<sup>254</sup> 「關於何林登盜伐幼竹追賠金案養查明申復由」(1951 年 5 月 24 日)，〈竹東事業區 123、124 林班桂竹案〉，《農委會林務局檔案新竹處檔案》(新北：檔案管理局)，檔號：A345040200G/0038/401/1/0001/067。

<sup>255</sup> 「電報業者何林登越界盜伐竹東事業區第 124 林班桂竹壹案請鑒核由」(1950 年 11 月 4 日)，〈竹東事業區 123、124 林班桂竹案〉，《農委會林務局檔案新竹處檔案》(新北：檔案管理局)，檔號：A345040200G/0038/401/1/0001/122。

<sup>256</sup> 「電報業者何林登越界盜伐竹東事業區第 124 林班桂竹壹案請鑒核由」(1950 年 11 月 4 日)，檔號：A345040200G/0038/401/1/0001/122。



式行之，不服由該業者依法追究辦理。

(二) 查砍伐 1、2、3 年生竹殊屬違背注意事項第 16 條，惟僅指陳越砍過有此行（竹東報告），究竟兩業者有否此種行為，擬

□□□□□。<sup>257</sup>

林政課認為自己未曾經辦該案處分業務，不了解此案來龍去脈，不便隨意判斷。同時，由於竹東所的報告並未針對此一課題深究，林政課認為恐怕得先釐清此一事實，才能了解本案到底是業者糾紛還是盜伐。最後林產課與林政課達成共識，由林產課派遣王禮讓技佐，會同林政課蕭啟仁技士一同前往調查。

1950 年 11 月 20 日，蕭啟仁和王禮讓共同將調查報告上呈給呂福和，一方面表示陳萬圓並無越軌行為，另一方面主張何林登係因與軍隊簽約，交貨倉促，導致「經營成績不佳，是否可姑念其因供應軍用材致生錯誤，情有可恕」。<sup>258</sup>理應防範業者越軌的基層官僚為何認為越界砍伐的業者情有可原？在越界盜伐方面，蕭啟仁和王禮讓認為，「何林登越界砍伐陳萬圓部分係因不明界線而致錯誤」，儘管他同時違反只能砍伐四年竹的規定，但大部分誤伐的竹子都是「在下山之隘口及搬運道上」，屬於為作業方便而必須砍伐的範圍，因此「將念初犯，不加深就，予以告誡」，並建議山林所要求何林登把務砍的桂竹還給陳萬圓，即可免除兩人糾紛。<sup>259</sup>在不聽從山林管理所指揮進行作業方面，蕭王兩人表示，係因何林登與第 52 軍簽約，將竹林賣與軍方作為營房建材。不過，由於軍方需求孔亟，自行派軍車與士兵前往伐竹搬運。但何林登未能善加監督軍隊作業，導致軍車屢屢不按規定直駛而過，士兵也經常誤伐四年生以下的竹子。蕭啟仁和王禮讓建議，只要何林登往後嚴格按照規則作業，不再違犯相關規定即可。倘若日後何林登再度違犯相關規範，必當嚴懲不貸。<sup>260</sup>

顯然林政課不希望判定何林登為盜伐，主要原因是他與軍方簽約。早在 1949 年 10 月 13 日，52 軍司令劉玉章（1903-1981）將軍函文至新竹縣山林管理所表明：

本部茲在竹東尖石鄉以山林砍伐法規價購到竹東事業區 123 林班，屬何林登申請蒙准之桂竹五萬隻，惟該竹之砍伐許可證尚未發給，致無法採

<sup>257</sup> 「電報業者何林登越界盜伐竹東事業區第 124 林班桂竹壹案請鑒核由」（1950 年 11 月 4 日），檔號：A345040200G/0038/401/1/0001/122。

<sup>258</sup> 「呈送上何林登 11 月份桂竹查驗申請書 1 份請察核」（1950 年 11 月 22 日），〈竹東事業區 123、124 林班桂竹案〉，《農委會林務局檔案新竹處檔案》（新北：檔案管理局），檔號：A345040200G/0038/401/1/0001/119。

<sup>259</sup> 「呈送上何林登 11 月份桂竹查驗申請書 1 份請察核」（1950 年 11 月 22 日），檔號：A345040200G/0038/401/1/0001/119。

<sup>260</sup> 「呈送上何林登 11 月份桂竹查驗申請書 1 份請察核」（1950 年 11 月 22 日），檔號：A345040200G/0038/401/1/0001/119。

伐而影響軍需。本部因需用迫切，敬請 貴所准予先行砍伐而利軍需為荷。<sup>261</sup>



軍方需材孔急，但負責林班砍伐外包業務的林產課人員卻認為負責取締森林犯罪的林政課人員這種避免糾紛而睜眼閉眼的態度可能讓他們遭到上級究責。林產課因此不滿蕭啟仁和王禮讓的報告，認為何林登當初在畫分林班界線時屢傳不到，蕭啟仁和王禮讓認定何林登不需要為不明界址負責是相當荒謬的。或許呂福和認為無法忽視林產課的意見，便一同把蕭、王兩人的報告和林產課的意見一併上呈林產管理局。直到隔年，1951 年 2 月 3 日李順卿才回覆呂福和。李氏認為何林登既然受許可成為 123 林班的業者，本來就有清楚界線的責任，況且「越斫 124 林班一、二、三年生幼竹顯屬不法，又查該商與雲玉堂合約書，其轉賣權利更足證明不合」。就此，李順卿指示山林所「應依法取消其伐木許可權並將全案送請法院究辦具報」。<sup>262</sup>

此一案件在此刻被認李順卿認定為越界盜伐。何林登未經許可轉讓林班權利予他人，這無疑踩到李順卿的底線，因為這很可能會演變成雲玉堂「藉故」擁有緣故關係，佔據某座林班的態勢。即便沒有任何一份來自新竹山林所的報告顯示何林登讓予林班權利給雲玉堂，但這是李順卿最不願意看到的結果。然而，對於應當擁有 123、124 林班緣故關係的何林登來說卻相當不是滋味。早在 1949 年 12 月 12 日，本來就在 123、124 林班附近經營 122 林班的何林登向新竹縣山林管理所申請 122、123、124 林班竹木砍伐。他主張，四年生以上的竹林已經無法長出竹筍，且老竹乾枯易燃，伐除老竹對於保林有相當的助益。當然伐除老竹還有維持地力、增加庫收，或是更新竹林增加竹筍生產等優點，但總之他希望新竹縣山林管理所能核准他除了繼續 122 林班作業外，也能將作業範圍再延伸至 123、124 林班。

因為 123、124 林班早在三個月前（1949 年 9 月）已由陳萬圓申請在案，呂福和認為案件棘手，在他收到何林登的申請後立刻發文請示局長李順卿如何處置。隔年（1950 年）1 月 17 日，李順卿回覆呂福和「查竹東事業區第 123、124 等林班桂竹，既經陳萬圓申請在先……所請未便照准；至同區 122 林班，應俟該商斫伐期滿，再行申請」。<sup>263</sup>收到這份回應的何林登再次提出陳情：

<sup>261</sup> 「敬請准予先行砍伐本部價購何林登申請蒙准之竹東事業區 123 林班桂竹五萬枝由」(1950 年 10 月 13 日)，〈竹東事業區 123、124 林班桂竹案〉，《農委會林務局檔案新竹處檔案》（新北：檔案管理局），檔號：A345040200G/0038/401/1/0001/139。

<sup>262</sup> 「據報何林登斫伐 123、124 林班幼竹案電飭知照」(1951 年 2 月 3 日)，〈竹東事業區 123、124 林班桂竹案〉，《農委會林務局檔案新竹處檔案》（新北：檔案管理局），檔號：A345040200G/0038/401/1/0001/108。

<sup>263</sup> 「據轉何林登申請斫伐竹東事業區 122、123、124 等林班內桂竹請核示一案仰知照由」(1950 年 1 月 17 日)，〈竹東事業區 123、124 林班桂竹案〉，《農委會林務局檔案新竹處檔案》（新北：檔案管理局），檔號：A345040200G/0038/401/1/0001/174。





民第 122 林班桂竹 鈞局准予許可，現在砍伐期間中，堂有緣故毗連之區，搬運道路設備投有工資，現在未有收足，幸能准許，民撫育砍伐，民決不惜資力、勞力，對於保林上可期万全。<sup>264</sup>

對於投資無法回本相當焦慮的何林登，重申伐老竹的好處多多，有助於當前的林業政策目標，並這次將申請範圍限縮為 123 林班，希望能獲准經營。

另一方面，比何林登早三個月申請 123、124 林班的陳萬圓也有類似的處境。1950 年 9 月 16 日，陳萬圓直接向林產管理局寄送陳情書與林班申請書，主張自己所屬員工一百多名，日常生活已達困憊之亟，實屬可憐，期盼能受賢明政府扶植發展，為國家社會服務，因此希望政府能夠恩准他經營 123、124 林班竹林，以解民於倒懸且國家資源得物盡其用。<sup>265</sup>陳萬圓估計，這次他的事業投資大約有伐竹費 1,500 元、搬運費 22,500 元、荷造費（含蘆索、結把工）1,250 元、道路開鑿費 9,000 元、工寮建設費 750 元、雜費 3,250 元，合計 38,250 元。原本是米商的陳萬圓甚至借了高利貸以支付工資。<sup>266</sup>然而，他仍暫時得到李順卿批示：「查該商申請程序不合，未便受理，將原件發還，應逕向當地山林管理所申請轉呈核辦」。<sup>267</sup>

何林登在 123、124 林班附近有緣故林班；陳萬圓雖然沒有緣故關係但比何早三個月申請。如何調解兩人的申請案讓李順卿倍感壓力。於是李順卿只好開始不斷發公文給呂福和，窮追猛打地追問「本年度每公頃平均新生竹數量若干口徑如何」、「可能擇伐四年生以上老竹數量多少」、「該林班林分每公頃支數若干」，<sup>268</sup>以及「有無其他緣故關係」等。<sup>269</sup>李順卿深恐無法結束此一爭議的心態可見一

<sup>264</sup> 「何林登伐木申請書」（1950 年 2 月 21 日），〈竹東事業區 123、124 林班桂竹案〉，《農委會林務局檔案新竹處檔案》（新北：檔案管理局），檔號：A345040200G/0038/401/1/0001/172。

<sup>265</sup> 「何林登伐木申請書」（1950 年 2 月 21 日），檔號：A345040200G/0038/401/1/0001/172。

<sup>266</sup> 「呈送上萬和企業公司陳萬圓 39 年 11 月 22 日呈情書 1 份請察核」（1950 年 12 月 6 日），〈竹東事業區 123、124 林班桂竹案〉，《農委會林務局檔案新竹處檔案》（新北：檔案管理局），檔號：A345040200G/0038/401/1/0001/134。

<sup>267</sup> 以上內容見：「陳萬圓伐竹申請書」（1949 年 9 月 16 日），〈竹東事業區 123、124 林班桂竹案〉，《農委會林務局檔案新竹處檔案》（新北：檔案管理局），A345040200G/0038/401/1/0001/169。李順卿的批示並未列在檔案局的目錄中。該批的事由為「檢還原申請書等著逕向當地山林所申請由」，日期為 1949 年（民國 38 年）11 月 7 日；來文者為臺灣省政府農林廳林產管理局；發文號：林政忱字第 10786 號；案名：竹東事業區 123、124 林班桂竹案。

<sup>268</sup> 「關於陳萬圓申請斫伐竹東事業區 123、124 林班桂竹一案仰遵查據報由」（1949 年 12 月 24 日），〈竹東事業區 123、124 林班桂竹案〉，《農委會林務局檔案新竹處檔案》（新北：檔案管理局），檔號：A345040200G/0038/401/1/0001/167。

<sup>269</sup> 「據送竹東事業區第 123、124 林班審查表請核奪一案仰遵查報核由」（1950 年 3 月 31 日），〈竹東事業區 123、124 林班桂竹案〉，《農委會林務局檔案新竹處檔案》（新北：檔案管理局），檔號：A345040200G/0038/401/1/0001/162。



斑，即使與何林登簽約的 52 軍司令劉玉章已經來文請新竹山林管理所儘快核准何林登砍伐，李順卿仍要求呂福和及山林所同僚窮盡一切力氣調查所有資訊，以防出現林班分配爭議。<sup>270</sup>當然，作為基層官僚的呂福和與眾多職員們對於上級的要求只能花費大量時間與力氣出差、寫報告。整個調查過程從 1949 年 12 月 24 至 1950 年 4 月 28 日才結束。李順卿最後決定，「竹東事業區第 123 林班准由何林登申請採伐；同區 124 林班，准由陳萬圓申請採伐，以杜爭端，仰分別查定價格呈核」。<sup>271</sup>

然而，何林登與陳萬圓對此決議皆抱有些許不滿。就在陳萬圓告發何林登越界盜伐之後，他再次向新竹山林管理所竹東分所上呈陳情書，表示自己向高利貸借款投資竹東 123 林班，卻未准經營該林班，現已因此累積不少債務，希望請林產管理局體察業者困苦，准予他向何林登請求補償。<sup>272</sup>他雖然表示自己凡事以國家政策為主，不敢異議，但仍在陳情書裡抱怨林產管理局節外生枝無事生事。<sup>273</sup>何林登也不滿盜伐指控與林班申請程序，並在 1951 年 5 月 15 日新竹地方法院判決他無罪之後，於 1952 年 2 月 24 日向林產管理局指責新竹所林產課「無故生端」。他表示，一、二年生幼竹與三、四年生成竹難以區辨，一般業者難免誤砍，但新竹所林產課竟以此為由，誇大說詞，意圖斷人活路，指稱他盜砍。何林登又抱怨，如果不是當初新竹所林產課延壓他的申請文件，造成枝節頻生，新竹所也不必和他對簿公堂。<sup>274</sup>想杜絕一切爭端的李順卿恐怕沒有料想到，讓兩業者一人一林班的決定其實才是一切爭議開端。

至於呂福和，在這整個案卷當中並沒有批下太多個人對案件的意見。若我們閱覽完整份何林登與陳萬圓的卷宗，很容易察覺呂福和在公文中只是默默承受何林登、陳萬圓的抱怨，或單純轉發新竹所同僚的調查結果與報告，甚至面對李順卿在公文裡多如牛毛的調查命令，他也只是將李順卿的命令向下交代，待下屬同僚做完報告後上呈。相較於鍾毓和徐兆莘想努力解決或修補因林產管理局政策所造成的種種實際問題，呂福和在整卷檔案中相當順服於長官的命令。我們或許可以猜想，呂福和大概認為新竹山林管理所在經費與人力相當吃緊的時刻，再多花

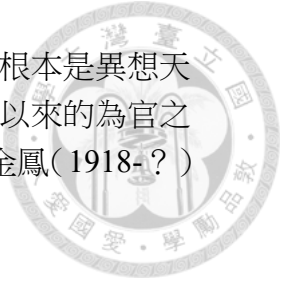
<sup>270</sup> 「敬請准予先行砍伐本部價購何林登申請蒙准之竹東事業區 123 林班桂竹五萬枝由」(1950 年 1 月 13 日)，檔號：A345040200G/0038/401/1/0001/139。

<sup>271</sup> 「關於何林登、陳萬圓申請採伐竹東事業區 123、124 林班桂竹兩案仰遵辦呈核由」(1950 年 4 月 28 日)，〈竹東事業區 123、124 林班桂竹案〉，《農委會林務局檔案新竹處檔案》(新北：檔案管理局)，檔號：A345040200G/0038/401/1/0001/160。

<sup>272</sup> 「呈送上萬和企業公司陳萬圓 39 年 11 月 22 日呈情書 1 份請察核」(1950 年 12 月 6 日)，〈竹東事業區 123、124 林班桂竹案〉，《農委會林務局檔案新竹處檔案》(新北：檔案管理局)，檔號：A345040200G/0038/401/1/0001/134。

<sup>273</sup> 「呈送上萬和企業公司陳萬圓 39 年 11 月 22 日呈情書 1 份請察核」(1950 年 12 月 6 日)，檔號：A345040200G/0038/401/1/0001/134。

<sup>274</sup> 「抄發何林登陳情書乙件飭遵辦具報由」(1951 年 2 月 24 日)，〈竹東事業區 123、124 林班桂竹案〉，《農委會林務局檔案新竹處檔案》(新北：檔案管理局)，檔號：A345040200G/0038/401/1/0001/103。



時間與長官爭論，或深入理解業者困境以彌補現有林業政策的破洞根本是異想天開、不切實際的舉措。不過，暫且不論服從長官是否係呂福和長久以來的為官之道，我認為呂福和對於保林的堅持似乎更值得探討。以下我想從朱金鳳(1918-?)的案件來思考這個問題。

## 六、「借故盜伐」與密告

朱金鳳案是我們考察呂福和如何理解業者爭議，以及主動做出何種行政決斷的絕佳案例。1950年1月，新竹縣山林管理所轄內爆發盜伐案，案主是光華木行經理朱金鳳。該盜伐案爆發後，當時八卦雜誌《紐司》刊登一則名為〈新竹縣長之弟生死舞弊奇案〉的報導。該篇報導寫到，1951年冬天新竹地方法院判朱金鳳有期徒刑一年併科罰金17萬，罰金可以換成多服勞役六個月。朱金鳳為了躲避入監，重金聘請知名律師劉增銓打「無罪官司」。<sup>275</sup>無奈劉增銓計策失效，出了餽主意，要朱金鳳北上到臺大醫院弄張重症診斷書，暫時躲避入監，之後再想辦法偽造戶籍謄本，弄成維妙維肖的「死亡證明」。<sup>276</sup>趁著新竹地方法院還摸不著頭緒時，朱金鳳試圖出逃日本，另起爐灶，重拾過去進出口貿易的生意。不過，最後還是在申辦出國手續時被警務局設局帶走。報導的最後不忘插科打諢地說「多少人喪身敗家都是『苟得』兩字作祟，這篇報導便是貪賊枉法者的當頭棒喝」。

277

我們只能從報導裡看到哥哥朱盛淇的聰穎優秀、朱金鳳經商失意潦倒的窘困樣貌，以及狗頭軍師劉增銓的自作聰明，這些情節完全可以增加人們茶餘飯後談及此事的樂趣。至於朱金鳳為何盜伐，《紐司》則表示朱金鳳「流年不利……對這行不入門，從做木商以後，每次都不很順利，連續虧了幾次老本，把從前做進出口貿易賺來的錢都賠光了」。於是，他便「異想天開，圖盜伐森林，以資彌補」。

278

對朱金鳳來說，這麼看人笑話的報導情節恐怕離事實相當遙遠。這種八卦報導完全顯示當時的社會氛圍對於這些伐木廠商的恐懼。朱金鳳生於1918年，關西人，出身並不低微，因為關西朱家是新竹地區頗有名望的家族，哥哥朱盛淇(1905-1994)更是新竹縣第一任民選縣長。朱金鳳早年確實如《紐司》報導所言從事進出口貿易，據說戰前還曾前往海南島隨軍做生意。<sup>279</sup>1948年年初朱金鳳

<sup>275</sup> 日新，〈新竹縣長之弟生死舞弊奇案〉，《紐司》(臺北)7年16卷4期(1952年9月)，頁9-11。

<sup>276</sup> 日新，〈新竹縣長之弟生死舞弊奇案〉，頁9-11。

<sup>277</sup> 日新，〈新竹縣長之弟生死舞弊奇案〉，頁9-11。

<sup>278</sup> 日新，〈新竹縣長之弟生死舞弊奇案〉，頁9-11。

<sup>279</sup> 「新竹縣竹東區盜伐木材案」(1949年4月25日)，〈竹東區光華木行朱金鳳盜伐木材〉，《省級機關檔案》(南投：臺灣文獻館)，典藏號：0044582008246001。

回臺。不知何種緣故，當時恰逢其父朱新武從葉金土手上接下在竹東事業區擁有九個林班的光華木行，朱金鳳便於該木行任職經理。<sup>280</sup>豈料光華木行是顆燙手山芋。葉金土的光華木行在戰爭時與新竹林產興業株式會社有淵源，可能與大部分的緣故業者一樣，因為響應國策入山伐木，在黃維炎時代的限伐政策下面臨投資泡湯的窘境。<sup>281</sup>朱新武在 1948 年 4 月向農林處自陳林班即將砍完，且由於「既設木馬路鋼軌等漸次破舊，既砍伐木材小部分亦變成半廢物」，希望農林處長徐慶鐘能准他申請竹東事業區 108、109 林班，為國奉獻枕木。<sup>282</sup>

不過事情沒有這麼順利。1948 年 5 月 24 日，林產局林產組認為，「本案 108 林班不在本年度砍伐預定案內，未便照准；109 林班屬在本年度砍伐預定案內，擬准予 109 林班內皆伐，會同經理組」。林產局經理組也贊同林產組的行政決定。豈料，當公文送到林產管理局長梁劭誠手上時，卻貼上便箋表示：

由葉金土名義變更朱新武經營中之林班，有竹東事業區第 139、140、141、142、143、144 等六個林班之多，且本件之申請為本局事業區之鄰接地域，對本局事業上之進展恐有影響，本件擬暫緩辦，並擬俟該六個林班將近經營完畢時再行核辦本件之申請。8 月 16 日。

事實上，早在唐振緒時代就有畫定林場範圍，不讓業者申請林場作業區域的打算，但這個主張並沒有嚴格執行。梁劭誠大概只是延續這個想法，因此否決了朱新武的申請案。不過朱新武卻表示，雖說光華木行還有六座林班尚未完成作業，但要是等到砍完才重新申請恐有事業中斷的風險，「從事該事業區員工五百多人至失業狀態，無法拯救家眷，有飢餓之可能」。<sup>283</sup>為明瞭林班實際經營狀況，梁劭誠要求新竹山林管理所調查光華木行的作業狀況。1949 年 5 月 4 日，呂福和呈報光華木行除了 140、141 兩林班仍有半年才能完成作業外，「各林班所許可該商砍伐山木業已全部砍運完竣」，並表示「該商運材工程設施工程頗鉅，工人及眷屬約有四百餘口，半年後工作停頓影響業務並工人生活確有事實」。<sup>284</sup>

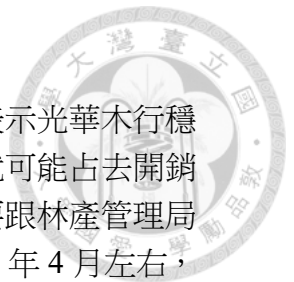
<sup>280</sup> 「為密告新竹山林所呂所長及林政課長等串通竹東光華木行朱金鳳盜伐林班請訊派員查辦由」(1950 年 4 月 12 日)，〈朱金鳳串通呂福和盜伐大溪區木材〉，《省級機關檔案》(南投：臺灣文獻館)，典藏號：0040574211644001。

<sup>281</sup> 「新竹縣大溪鎮周江海等請願為所經營大溪事業區第四林班被黃玉春等共謀侵佔請辦理回復再繼續經營案」(1947 年 11 月 14 日)，典藏號：0014330136003。

<sup>282</sup> 「據呈聲請竹東事業區第 108、109 林班重新登記案批覆知照由」(1948 年 3 月 8 日)，〈光華木行申請重新登記竹東事業區 109 林班〉，《農委會林務局檔案》(新北：檔案管理局)，檔號：A345040000G/0038/政 E1/38/0001/001。

<sup>283</sup> 「電仰查報竹東事業區 139、140、141、142、143、144 等林班工作概況報核由」(1949 年 2 月 28 日)，〈光華木行申請重新登記竹東事業區 109 林班〉，《農委會林務局檔案》(新北：檔案管理局)，檔號：A345040000G/0038/政 E1/38/0001/002。

<sup>284</sup> 「為奉電查報竹東事業區 139 等林班工作概況報請鑒核由」(1949 年 7 月 18 日)，〈光華木行申請重新登記竹東事業區 109 林班〉，《農委會林務局檔案》(新北：檔案管理局)，檔號：A345040000G/0038/政 E1/38/0001/003。



顯然，緣故作業林班地所伐樹種多為經濟價值高的檜木並不表示光華木行穩賺不賠，因為光是要從深山拉出砍倒的檜木以及維護林道的成本就可能占去開銷泰半，這點從前面饒見祥的案例也可以看到，更別提光華木行還要跟林產管理局競爭高山林班。然而，光華木行要面臨的風險恐怕不只這些。1950年4月左右，農林廳長徐慶鐘收到一份署名「山地同胞」的密告信，檢舉新竹縣山林管理所所長呂福和與竹東業者朱金鳳串通勾結，掩蓋盜伐真相意圖瞞天過海。<sup>285</sup>事實上，朱金鳳被匿名檢舉早已不是新聞，甚至連縣政府派員協助調查盜伐時當地人都表示知曉一二。就現有官方資料來看，密告朱金鳳的匿名檢舉信函有四封，分別於1949年4月、1949年9月、1950年4月，以及1950年9月。這些告密信函內容大致上在「證明」朱金鳳人格有問題、行為違法，甚至官商勾結等。

在人格方面，告密信函裡呈現的朱金鳳是個樹大招風的人。除了出身望族，朱金鳳自己也因為從事進出口貿易累積了一大筆財富，並於1948年回臺後和父親一起經營擁有大量林班的光華木行。然而，朱金鳳卻常常在鄉民面前發出豪語，表示「中國時代只要有錢天下萬無不能之事」，且「身後必有拳頭師傅護身」。甚至盜伐案爆發被新竹所移送地方法院後，朱金鳳仍到處放話說「我有辦法可以通天，向任何地方控去我也不怕……假使我真的難逃法網，我也讓著一群人陪我坐牢，誰得了我的錢，我都有詳細的帳目，我將一一拱出」。<sup>286</sup>

在違法和官商勾結方面，黑函則是指名道姓地主張縣竹縣山林管理所所長呂福和、林政課長郭宗炎收受賄賂，與朱金鳳有所勾結，企圖掩蓋犯罪事實：

昨年新竹所所長呂先生及各課長來山場又不行調查盜伐飲酒□□歸家，此山場盜伐有山林管理所大人……三、四次調查，不知無□報告，全之無改正，又連續盜伐，今回光華木行受命令停止後又山林管理所大人來山場現場不下打鐵印，送光華木行運出其〔人〕或夕時朝時常常其人來到山場乘光華木行貨車等來山場打印，又乘車盜運出，聞人話此人是林政課長……竹東人□□□〔光華木行職員劉桂林〕送二億元林政課長及金條兩本交涉……防止盜伐之暴露……竹東之噂〔うわさ，謠傳之意〕光華木行用小汽車〔載〕劉桂林每日乘出〔與山林管理所〕交涉不起問題。<sup>287</sup>（中括弧內文字為筆者所加）

這封密告信文句相當不通順，且夾帶很多日文用詞與文法，但我們仍能大致解讀密告信想表達的訊息。其中包括：呂福和所長帶人前來光華木行林班調查，但卻經常「無功而返」。朱金鳳似乎也常派車迎接林政課長郭宗炎到山場私自打印。

<sup>285</sup> 「新竹縣竹東區盜伐木材案」（1949年4月25日），典藏號：0044582008246001。

<sup>286</sup> 「新竹縣竹東區盜伐木材案」（1949年4月25日），典藏號：0044582008246001。

<sup>287</sup> 「為密告新竹山林所呂所長及林政課長等串通竹東光華木行朱金鳳盜伐林班請訊派員查辦由」（1950年4月12日），典藏號：0040574211644001。

光華木行職員劉桂林代朱金鳳轉交賄款和金條買收山林管理所職員，以免盜伐事跡敗露等。最後，竹東居民都把這些事情看在眼裡，但新竹所職員們似乎豪不避諱。

以後見之明來說，這些密告信的確達到讓朱金鳳被檢調起訴並且停業的目的。不過朱金鳳到處高價請人打無罪官司，甚至偽造住院證明、死亡證明書也在所不惜，無非是因為他認為這些指控並不公平。首先，他主張自己早年從事進出口貿易，1948 年年初回到家鄉就馬上接下光華木行，本身對伐木無經驗，加上過去重新登記等手續都不是親手經辦，更不用講現場測量境界等作業。<sup>288</sup>再者，林產管理局方面在第一次、第二次密告後都有派人前來調查，兩份報告皆主張朱金鳳沒有盜伐。甚至，新竹山林管理所也多次前來勘查現場，都沒發現問題。直到 1949 年與 1950 年之交因為又出現密告信，才由呂福和率領的調查隊伍發現越界盜伐，山林管理所便立刻要求光華木行停止作業，同時將朱金鳳移送法院。<sup>289</sup>以上事實讓朱金鳳無法接受越界盜伐的指控。

事實上，朱金鳳說的仍有其道理，而且可能反映出當時業者與基層官僚的普遍處境。雖然我們不太清楚朱金鳳為何回臺後馬上接手工人達五百人且擁有六至八個林班的光華木行，但顯然朱金鳳面臨的處境不只是林班沒了無法賺錢，他還必須背負著五百名桃竹苗地區沿山地帶居民與家庭的生計。此外，最讓朱金鳳無法接受的恐怕是基層行政效能太差造成的先後矛盾。林業外行的朱金鳳想必不會為了多賺幾萬元就冒著名聲敗壞的風險去盜伐，反而更可能是抱著完全遵照官員指示辦理相關業務的心態，畢竟廠商違犯森林法規的後果不只是坐牢而已。又，如果我們考慮到當時林業基層人力及財務緊縮的狀況，我們可以想見朱金鳳絕對心有不甘，因為在基層效能很差的情況下界線不清完全是官方的責任，哪有官僚犯錯抓業者進牢的道理？新竹縣政府的調查報告便指出，「據該地人稱『近來當地木材商大大發動暗鬥，近有黃金連(可能是另一位伐木業者)外十數人被檢舉』，地方人稱此係朱金鳳之密告」。<sup>290</sup>顯然在業者競爭激烈的狀況下，大家都知道基層官僚的界線測量不準，也都試圖密告彼此，好增加下一次申請林班地機會，畢竟密告是完全沒有成本的武器。

或許密告信裡可能因別有意圖而陳述的「事實」，諸如朱金鳳樹大招風的言行不完全是謊言，但至少它們可以讓我們更加了解呂福和、朱金鳳，甚至是其他業者與官僚們平日身處的現實。1949 年 12 月，正當朱金鳳身陷告密風波(但山林管理所尚未發現越界盜伐)時，新竹縣山林管理所出版《新竹縣山林管理所概

<sup>288</sup> 「為密告新竹山林所呂所長及林政課長等串通竹東光華木行朱金鳳盜伐林班請訊派員查辦由」(1950 年 4 月 12 日)，典藏號：0040574211644001。

<sup>289</sup> 「為密告新竹山林所呂所長及林政課長等串通竹東光華木行朱金鳳盜伐林班請訊派員查辦由」(1950 年 4 月 12 日)，典藏號：0040574211644001。

<sup>290</sup> 「新竹縣竹東區盜伐木材案」(1949 年 4 月 25 日)，典藏號：0044582008246001。



況》，呂福和在這份宣傳小冊裡表示：

本縣林業發達，業務繁多，人才濟濟，伐木丁丁，形成錯綜複雜之現象，本所之責任益形艱鉅，觀乎光復四年來，本所五易首長，即可概見。然林業為長期性之事業，人事多所更動，易招致不必要之紛爭，對於業務之進行，殊多妨礙。再本省限制伐木甚嚴而申請砍伐者多，本所以生產費最低樹代金最高為審核之準繩，轉呈上級核辦，自不能滿足每一位申請者之需要，因之責難迭起，使工作人員畏縮疑懼。少數人民因申請林班之不易核准，乃借故盜伐，林業遼闊，又不易隨時隨地發覺，略延時日，則困難叢生矣……諸為此類，非親身經歷，不易了解。<sup>291</sup>（底線為筆者所加）

呂福和所謂「生產費最低樹代金最高」以當時的林業法規來說，就是以國家收益高低作為標準。就當時林產管理局的營運狀況與林業政策來看，這個判斷絕對合理。不過，不可否認這樣的決斷讓不少業者心生不滿。事實上，第一份密告信曾提到，在「光復以來三年有餘，日本時代之製材業者之從〔原誤，重〕新登記未准者甚多」的情況下，「該人〔朱金鳳〕既受許可數個林班……高價讓請予他人經營」。<sup>292</sup>讓予他人經營林班可能是沒有的事，但匿名密告者卻很可能就是眾多未准者之一，而且山林管理所方面似乎對此心知肚明。

我相信以呂福和長期擔任基層林業首長的經驗，他絕對清楚動用林業基層首長的裁量權直接減少業者的申請案，雖然可以減少業者後續管理的壓力，直接減輕基層人力的困境，但也很容易招來業者怨恨。那麼，為何呂福和在 1949 年至 1950 年之間的兩宗案件當中屢屢展現自己保林的決心？這可能與中央政府遷臺有關，因為在國家勢力薄弱的情況下，上從國家下至基層官僚都必須透過強調「保林」來重新打造國家壟斷山林資源的正當性，尤其對於像呂福和這樣遵守上級命令的循吏來說更是如此。<sup>293</sup>

戰前的投資失利、黃維炎的限伐政策、唐振緒鼓勵開放林班製作枕木，再到後來限制業者不得承包林場作業區等措舉，都深深地刻劃在光華木行案當中。呂福和曾在 1950 年 6 月左右在山林管理所所長聯席會議上向李順卿表示「〔盜伐案〕新發現者，有光華木材盜伐案，但亦係三、四年前即被盜伐者，而所以至今始發現者，因係越界斫伐，非經按圖詳勘，不易察覺，本案現已移送法院法辦中」。<sup>294</sup>儘管呂福和自己很清楚，現場值勤人員的困難處境正是因為「在中央政策下如何滿足每一位申請伐木的業者？」「如何設定核可標準？」等等的問題根本沒有正

<sup>291</sup> 新竹縣山林管理所編，《新竹縣山林管理所概況》，頁 2。

<sup>292</sup> 「新竹縣竹東區盜伐木材案」（1949 年 4 月 25 日），典藏號：0044582008246001。

<sup>293</sup> 洪廣冀、張嘉顯，〈責在虞衡：國民政府遷臺前後的臺灣林業〉（未刊稿）。

<sup>294</sup> 「林產管理局山林管理所所長聯席會議紀錄」（1950 年 11 月 14 日），〈各山林所所長聯席會議〉，《林務局》（臺北：林務局），檔號：002\_0390017982。



確解答所造成的，但面對基層士氣低落時還是只必須勉力將離奇複雜的朱金鳳案認定為「越界斫伐」。這些身為基層的無奈恐怕才是呂福和認為非親身經歷不易了解的原因吧？

1950 年 9 月 7 日，李順卿在第六次林務審議委員會上的報告中表示，林務機構正因為林班申請與分配的問題面臨巨大壓力：

自三十八年林務審議委員會開會以來，對於林班處分決定先將有緣故關係之林班開放並定以具有緣故關係之業者得以優先准許，歷五次會議已順利通過核准斫伐者計五十八件，但其中□有一、二案件先經山林管理所審查無緣故關係後，經當事人陳情列舉事實呈報，複查之後確認其確有緣故關係，致引起「前無後有」「先後矛盾」之疑竇，雖由於山林管理所經辦人員之疏忽，抑亦緣故意義未有明白清楚之成文，有以致之。<sup>295</sup>

李順卿認為秉持著緣故關係得以優先申請原則的林務機構，之所以面臨排山倒海而來的質疑與爭議，僅管有像是山林管理所漏查等行政因素影響，但最根本的問題是「緣故關係」，即「設施」沒有清楚定義。於是李順卿向第六次林務審議委員會提出〈國有林班林產物處分申請人優先權（舊稱緣故關係）標準〉，最後林務審議委員會修改後通過，作為委員會日後的審查標準。

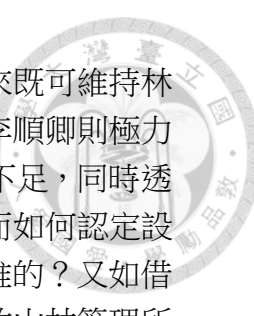
〈國有林班林產物處分申請人優先權（舊稱緣故關係）標準〉規定，同一地區內同時有兩人以上且有優先資格申請時，得由林業機關權衡優先資格之深淺、或所謂對社會貢獻之大小、申請提出之先後、經營歷史、資產信用等條件，選擇其中較優者為優先。<sup>296</sup>雖然這只是林務審議委員會的內規，但更重要的是這個規定其實很難回應廣大林班申請者與林業基層官僚設施認定不易的疑惑。伴隨業者重新登記體制而來的繁複行政手續、公文往返耗時趕不上生產的急迫，甚至上至中央下至基層的林業官僚時時刻刻必須面臨做選擇與接受檢視的壓力時，在在加強了政府終結緣故關係的決心。

## 七、小結

1949 年中央政府遷臺帶來一百多萬軍民，使得戰後以來的木材荒更加嚴重。李順卿接手搖搖欲墜的林產管理局後，如何一手安撫日漸無法控管的業者，另一手挽救林產管理局的頹勢是他上任後必須面對的矛盾。李順卿的策略是分而治之，將臺灣森林劃分為針葉樹林與闊葉樹林，並由公營林場完全接手高單價針葉樹林

<sup>295</sup> 〈本省林務審議〉，《臺灣區生產事業管理委員會》（臺北：中央研究院近代史研究所檔案館），館藏號：49-04-05-003-001。

<sup>296</sup> 〈本省林務審議〉，館藏號：49-04-05-003-001。



的伐木與造林，並由山林管理所執掌闊葉林班的外包業務。如此一來既可維持林產管理局收入不受業者影響，維持林場規模經濟。至於民間業者，李順卿則極力避免前幾任局長的錯誤，希望透過開放林班給業者，補充林場產能不足，同時透過承認業者既得利益以及業者登記將「失控」的業者納入管理。然而如何認定設施卻讓基層大傷腦筋。比方說業者共用道路的話，道路設施應該算誰的？又如借高利貸聘請工人等無形的投資是否也能算設施？於是，呂福和及新竹山林管理所同僚就得為了這些龐大且瑣碎的事情不斷的出差寫報告，直接造成戰後以來不斷面臨人力財力限制的林業基層更大的壓力。

伴隨著設施定義不明、林產管理局排除業者於針葉林之外，以及限制業者伐木量和地點等帶來不少爭議。爭議類型一，業者會因為緣故關係預期自己可以長期經營林班而投資了大量設備，但林務審議委員會並不打算讓業者一直有林班可以經營。不少業者就會開始到議會（那時候國民黨在地方選舉大敗）陳情，希望可以藉著議員們的威風爭取林班。類型二，因為林務審議委員會不打算一直分配林班給業者，那些多年苦等不到林班經營的業者開始要求政府應該要給予設施補償，漫長的討價還價就會開始。類型三，由於李順卿開放林班並不完全是為了業者的生計，桃竹苗地區的伐木業者的競爭於是白熱化。身兼地方頭人的業者為了不讓底下好幾百名工人及家庭失去生計，因而發展出密告的策略，希望獲得更多林班，在被指控越界盜伐後，業者也會反過來質疑為何官員出錯必須由業者承擔刑責。我認為朱金鳳的說詞並非胡謔，並且充分反映當時業者普遍的困境。類型四，因為緣故關係的認定是以設施經過哪些林班為準，業者開始佔地。這些因為界線不清而出現的爭議，雙方或三方的林班申請書就會由林務審議委員會裁決。只是，通常裁決結果都不會讓每個業者滿意，於是爭議就會不斷出現。

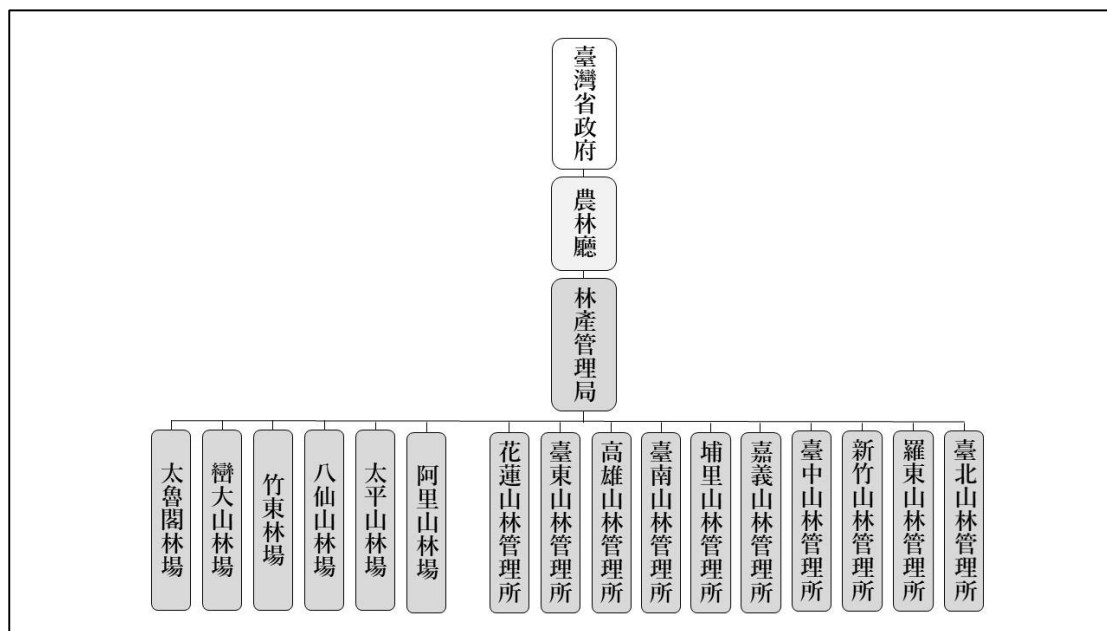
呂福和在陳萬圓與何林登案當中對李順卿百般地順從，在公文當中絲毫沒有透露出不同於李順卿的個人想法。以上事實在在顯示，軍事用材供應相當急迫的時刻，呂福和或許明白基層官僚的處境與焦慮，但國家處於非正常狀態時，不得不採取更加強硬的措施，以確保軍公用材的穩定。不過我想強調的是，李順卿更加務實的作為無法減緩基層的焦慮，不單是因為李順卿無法解決官僚體制內（基層）外（業者）的權力差異，也是因為無論縝密與否，任何法律和規則都很難讓所有人滿意。



### 第三章：公開標售與「官商勾結」



林產林政分合的爭議隨著各縣山林管理所於 1950 年 11 月回歸林產管理局而暫時落幕（見圖七），但林班設施認定的問題卻仍未解。1952 年 2 月 28 日，林產管理局在省府授意之下公告實施〈臺灣省國有森林原野產物處分規則〉（以下簡稱〈林產處分規則〉），將設施認定承包資格改為公開標售。因此業者失去長期作業的利益，變成每年都得投標林班維持生計。一旦作業時間變短，投資金額也會較過去少。簡單來說，由設施認定承包資格轉變為公開標售的目的，是為了扭修正過去政府承認既得利益者的政策。此外，戰後以來造林保林成效不彰，1953 年仍有林產管理局局長疾呼保林重於開發的政策口號。<sup>297</sup>不過造林政策的經費來源對於林產管理局來說一直是個頭痛的問題，因為林場的效率仍舊很差，軍工用材的供應壓力依舊不減。<sup>298</sup>到底要如何保林，以及經費何處籌措是 1952 年至 1960 年之間林產管理局必須面臨的矛盾。



圖七 1950 年 11 月至 1960 年 2 月間林產管理局組織圖

說明：1950 年 11 月各縣山林管理所併入林產管理局轄下，林業機構再度回到一元化狀態，直到 1960 年 2 月 15 日林務局改制，將山林管理所與官營林場合併為林區管理處。此外，農林處於 1949 年 12 月改制成「農林廳」。資料來源：姚鶴年，《重修省通志林業篇》，頁 555。

另一方面，新的林班外包法規上路面臨許多考驗，許多業者抱怨政府的措施讓業者被誤會是特權階級。當時臺灣省木材工業同業公會主張，過去雖以投資設

<sup>297</sup> 〈皮作瓊昨報告林業 保林重於造林〉，《中央日報》，1952 年 12 月 3 日，第 3 版。

<sup>298</sup> 〈林管局將以檜易杉 安定木材價格〉，《中國時報》，1953 年 6 月 30 日，第 1 版。

備拉高入行門檻，讓外包伐木看起來像是獨門生意，但實際上業者仍受限於法規無法長期且大量開採森林，所賺利潤並不如林產管理局以為的多。<sup>299</sup>是以，失去長期作業權利且無法回本的業者在此時大多破產倒閉離開木材外包行業，使得外包伐木業務陷入困境，以至於每年業務進度量只有 20%。<sup>300</sup>外包砍伐業務的產量若減少，承擔軍工用材的林產管理局林場的負擔就會更加沉重。要如何持續推動外包砍伐業務是此時林產管理局必須解決的難題。

眾所皆知的是，外包伐木業務採公開招標代表政府不可以指定特定對象辦理該業務，也意味著基層官僚的職業操守是外包伐木能否維持正軌的重要關鍵。林產管理局想必深知此一道理，因此禁止官商勾結的法律與命令衝充斥於公文卷宗當中。此時的新竹山林管理所所長就必須在上級催辦命令、困苦的業者，以及業務維持正軌的條件下推動外包伐木業務。本章要解決的問題是，新竹山林管理所在上述種種矛盾之下如何維持業務進展。以下我將梳理 1952 年以後臺灣林業經營的困境及政策，接著探討新竹山林管理所的基層官僚如何理解上級政策帶來的困境，以及他們所採取的對策如何彌補這些矛盾。

### 一、緣故關係改公開標售

1952 年 9 月李順卿便匆匆下臺轉任國立臺灣大學植物學系教授。接任第五任林產管理局局長是皮作瓊（1898-？），湖南省沅江人，生於 1898 年，畢業於湖南省立甲種農業學校森林科，後又於法國國立南西森林學院（École forestière de Nancy，今巴黎高科農業學院）取得農業土木學位，回中國後就任無數學院教職與中央政府高位，1952 年 9 月轉任林產管理局局長。在 1953 年 12 月臺灣省臨時省參議會第一屆第三次大會上，向正在質詢的省議員郭雨新（1908-1985）明確表達自己的林業政策方針，皮作瓊表示，為了實現吳國楨（1903-1984）省主席省主席綠化臺灣的政策，以及確保臺灣森林永續經營，他認為「保林重於造林，造林重於利用，利用重於開發」是當前林產管理局必須奉行的政策原則。同時他也表明，新的林產處分規則剛上路，先讓基層官僚逐漸將各種森林產物處分業務制度化，使民眾和業者都能信任並熟悉新的制度。<sup>301</sup>

皮作瓊任內的政策口號源自戰後以來的荒山問題。臺灣的森林先有殖民政府於戰爭期間的大量砍伐，後因臺灣捲入國共內戰而財政困難，使得造林建設成效

<sup>299</sup> 「臺灣省木材工業同業公會為林班立木標售得標價格不合理案請重新考慮」（1953 年 5 月 19 日至 1953 年 9 月 24 日），《臺灣省臨時省議會》（臺北：中研院臺史所檔案館），識別號：002\_43\_303\_42002。

<sup>300</sup> 「令催加緊辦理林產處分充分供應木材穩定木材價格悉遵照」（1955 年 10 月 12 日），〈林產法令及其他參考電件〉，《新竹林管處檔案》（新竹：新竹林管處），檔號：125\_0440053937。

<sup>301</sup> 〈一、請問新林產管理局長，對於臺灣林業的抱負？〉（1953 年 12 月 15 日），《臺灣省議會史料總庫·議事錄》〔以下簡稱「省議會史料總庫·議事錄」〕（南投：臺灣文獻館），典藏號：002-01-03OA-00-6-5-0-00382。

不彰。皮作瓊曾在報紙上稱，戰後接收以來造林的總面積共有五萬八千公頃，其中存活者只有 49%，需要加強照顧者有 40%，需要全部重新造林者 28%。皮作瓊強調，這些數據之所以加起來不是剛好 100%係因戰後林業管理不良的最佳明證。<sup>302</sup>此外，境外輸入木材斷貨加上 1949 年後 100 萬中國軍民移入臺灣，使得臺灣木材供需不平衡的問題更加嚴重，這導致全省的木材重擔全落在公營林場身上。<sup>303</sup>缺乏經費造林加上省外木材無法挹注，導致荒山面積高達 27 萬公頃。剛上任的皮作瓊坦言臺灣林業前途恐不容樂觀，並認為應該要優先禁絕盜伐濫墾等森林犯罪，加強造林事業，完成「綠化臺灣」的目標。<sup>304</sup>

對於荒山問題來說增加造林面積是開源，皮作瓊也試圖在木材產銷與進出口方面達到節流的效果。在剛上任時，皮作瓊就宣示今後臺省伐木策略以「植伐平衡」為原則，意即公營林場的砍伐面積絕不超過造林面積。<sup>305</sup>雖然相對臺灣森林砍伐或許是美事一樁，但現實問題是木材價格屢屢高漲不跌，恐有影響民生之虞。1953 年 6 月，有些省議員在質詢皮作瓊時提到林產管理局既要面對高漲木價，又要減少木材生產，如何做到？皮作瓊先是回應，由於近來軍事木材需求上漲，加上 1953 年年初以來豪雨不斷，導致高山林場作業多次中斷，無奈木材供應減少。皮氏認為，林產管理局未來計畫採取「以木易木」的方式向日本爭取臺檜換日杉，藉此穩定木材價格。<sup>306</sup>在闊葉林班外包伐木政策上，早在皮作瓊上臺前一年，1952 年 2 月 28 日，李順卿承吳國楨省主席的指示制定公告〈林產處分規則〉，取消以投資設施作為外包伐木業者資格認定的條件，業務全面改採公開標售。皮作瓊也認為過去以投資設施限制承包資格，造成非木材從業者入場門檻過高，恐有官商勾結疑慮，於是他上臺後繼續推動這項改革。

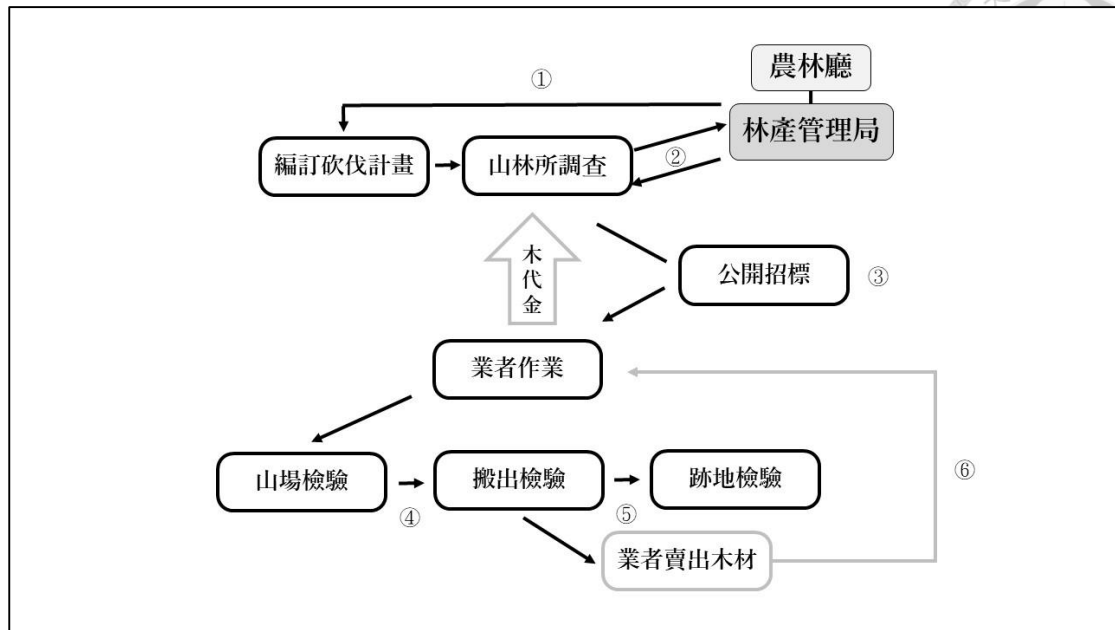
<sup>302</sup> 〈明年造林面積較今年減少 皮作瓊談林業經營〉，《聯合報》，1953 年 9 月 15 日，第 5 版。

<sup>303</sup> 林務組，〈本局加強辦理伐木業者申請登記之意義〉，頁 31-32。

<sup>304</sup> 〈林管局長皮作瓊報告 臺灣省林業概況〉，《聯合報》，1952 年 12 月 3 日，第 3 版。

<sup>305</sup> 〈新任農廳副廳長 皮作瓊今日履新〉，《中國時報》，1952 年 11 月 9 日，第 1 版。

<sup>306</sup> 〈林管局將以檜易杉 安定木材價格〉。



圖八 1952 年以後山林管理所外包伐木業務流程圖

資料來源：新竹山林管理所編，《新竹山林》，頁 54。亦見〈林產處分規則〉，收錄於：臺灣省農林廳林產管理局編，《林業法令彙編》（臺北：編者，1953 年），頁 75-99。

如圖八所示，外包流程順序如下：①先由林產管理局依據森林經營企畫書擬定該年度的砍伐量，再由山林管理所派員調查林班的木材量與價值、位置、界線以及可能作業成本。②由山林管理所列表造冊呈報林產管理局與農林廳，上級核可後由山林管理所公告周知，並在公告當中標明招標地點、時間與預計外包林班的位置、木材數量與作業期限。③招標現場以最有利標及不公開底價為原則，並由監察院派員監標。投標業者必須先繳納押標金，確保業者的確有財力承包砍伐，若沒有得標山林管理所將歸還押標金給業者。④得標業者進入作業程序，並先繳納得標金額給山林管理所作為買斷林班木材的代價。在作業期間內，業者有義務通知山林管理所至作業地檢查砍下的木材數量。⑤山林管理所檢查完畢後業者得搬出木材，但必須再經過檢查哨抽查。山林管理所會事先在山區交通要道設立工作站。⑥業者賣出木材後所得收入扣除事先繳給山林管理所的木代金就是利潤（因為山林管理所已經先估算作業成本）。待作業完畢後，由業者通知山林管理所至作業地檢查是否遺留殘餘木材或有破壞水土保持嫌疑的舉措。要言之，新的外包程序與之前設施認定的程序最大的差別在於「③林班公告招標」的程序，並且預設林班界線清楚、業者與政府間權利義務明確，以及業者有能力負擔投資風險。

新制度上路後，隨即面臨業者們的反對聲浪。1953 年 9 月 23 日，業者邱秀城與李好生具名以臺灣省木材工業同業公會會長與常務理事的身分，向臺灣省臨

時省參議會遞送人民請願書，表示新的林班標售制度恐為臺灣木材生產與消費市場帶來不良影響。公會觀察到近來林木標售制度實施「初期投標價格約在底價左右，嗣後標價逐漸提高大部超過底價以上」，然而業者經營林班本來就因為臺灣林班經常位處交通不便之處，設施投資往往較世界各國高出許多，而現在標價又經常高過底價不少，甚至有「立木代金僅約佔生產費 20%左右」的狀況，使業者面臨利不及費的困境。<sup>307</sup>究其原因，公會認為特賣制度施行已久，「每一業者大部分各有其技術員工及工廠設備經費宏大」，加以李順卿時期〈保林方案〉等法規限制，「林班開放數量不多」，且「每次標售數量限制在五千立方公尺以下，經營期間最長不過一年」，這些限制迫使業者面臨「粥少僧多」的困境。<sup>308</sup>許多業者「明知經營未必能獲利潤，但為顧及眼前業務上之運轉不得不採取飲鴆止渴之政策，一面企存木材漲價之僥倖心理，寄望木材價格提高彌補損失」。<sup>309</sup>公會批評，自從新制度上路後，「各山林管理所不但未予制止且以收入增多為喜」，放任業者激烈競爭，造成標價成本不斷往上提高。<sup>310</sup>

除了生產端的成本，公會認為標價上漲也將造成消費端的壓力。事實上，臺灣自日治時期以來島內木材皆未能完全自足，必須仰賴福州杉與日本柳杉來緩解木材消費需求。不過，上述兩種境外木材的來源自 1949 年後便因內戰和美國駐日盟軍總司令禁止出口而中斷。<sup>311</sup>然而，「本省木材價格自 39 年至本年年年初除杉木因產地福州來源斷絕稍微漲價外，其餘木材概未波動」，公會認為木價穩定必須歸功於特賣制度讓業者有良好的投資環境。<sup>312</sup>而今日政府無視此一事實，貿然將特買改標賣，變相鼓勵業者「不惜任何犧牲，甚至明爭暗鬥」，爭取各自設施通過林班的競標。<sup>313</sup>公會呼籲政府「如仍以現行之政策繼續施行對不合理標價未予制止」，表面上增加政府木代金收入，但另一方面卻也讓需材孔亟的政府機構必須增加木材支出。<sup>314</sup>木材為重要民生物資，木價失控帶來的社會效應無法估算，更可能回過頭來造成業者「虧損倒閉形成社會不景氣」。<sup>315</sup>公會認為新制度「可

<sup>307</sup> 「臺灣省木材工業同業公會為林班立木標售得標價格不合理案請重新考慮」(1953 年 5 月 19 日至 1953 年 9 月 24 日)，002\_43\_303\_42002。

<sup>308</sup> 「臺灣省木材工業同業公會為林班立木標售得標價格不合理案請重新考慮」(1953 年 5 月 19 日至 1953 年 9 月 24 日)，002\_43\_303\_42002。

<sup>309</sup> 「臺灣省木材工業同業公會為林班立木標售得標價格不合理案請重新考慮」(1953 年 5 月 19 日至 1953 年 9 月 24 日)，002\_43\_303\_42002。

<sup>310</sup> 「臺灣省木材工業同業公會為林班立木標售得標價格不合理案請重新考慮」(1953 年 5 月 19 日至 1953 年 9 月 24 日)，002\_43\_303\_42002。

<sup>311</sup> 林務組，〈本局加強辦理伐木業者申請登記之意義〉，頁 31-32。

<sup>312</sup> 「臺灣省木材工業同業公會為林班立木標售得標價格不合理案請重新考慮」(1953 年 5 月 19 日至 1953 年 9 月 24 日)，002\_43\_303\_42002。

<sup>313</sup> 「臺灣省木材工業同業公會為林班立木標售得標價格不合理案請重新考慮」(1953 年 5 月 19 日至 1953 年 9 月 24 日)，002\_43\_303\_42002。

<sup>314</sup> 「臺灣省木材工業同業公會為林班立木標售得標價格不合理案請重新考慮」(1953 年 5 月 19 日至 1953 年 9 月 24 日)，002\_43\_303\_42002。

<sup>315</sup> 「臺灣省木材工業同業公會為林班立木標售得標價格不合理案請重新考慮」(1953 年 5 月 19 日至 1953 年 9 月 24 日)，002\_43\_303\_42002。

能發生之後果對於社會經濟均屬不利」，恐使「本省經濟安定將面臨考驗，相信實際得不償失」。<sup>316</sup>

面對業者的質疑，時任省主席俞鴻鈞轉引林產管理局的公文，鄙斥業者的陳情只是為了私人利益，不懂政府顧全大局的用心。在議會轉發省政府回應的公文當中，俞鴻鈞表示：

查林班林木改用標售方法，係屬政府已定政策，亦惟有採用標售，乃能樹立大公無私之作風，消除獨占與不合法理之把持紛爭，一年以來實施標售所表現之成績，雖未能盡如理想，為較之特賣時已有良好之進步……惟政府已定政策自不能擅於變易，致業者投標有以高價競爭等不合理事實，在推行標售之初間或難免，但其過失在業者，而非標售制度本身之不善，加以勸導可期糾正。<sup>317</sup>

俞鴻鈞認為制度立意良善，所有木材生產與銷售問題皆因業者抱持「僥倖取巧之心理」。最後俞鴻鈞呼籲為「共同維護標售良好制度」，公會「應起領導作用，轉告同業協助政府推行政令，務本商業道德之精神，循正當之途徑參加投標」。<sup>318</sup>

面對不合理的制度與政府的不信任，各地業者自有一套辦法。1952 年 12 月，一份來自省府的命令表示，近來礦業「因出品滯銷，成本加重，周轉失靈，頗多倒閉者，其中尤以硫化鐵礦、硫磺礦、石膏礦為多」。有些林班業者轉往向經營面臨困難的開礦者伸出髒手，宣稱開礦「需要木材築路」，「設法引用礦業法請求特賣國家山林轉售牟利，或根本予以盜伐」。<sup>319</sup>此外，不少業者在開標人員公布底價後，發現得標金額超出底價（各地山林管理所估算的作業成本）太多，便會利用押標金只有 20 萬元的規定當場棄標。<sup>320</sup>著名案例便是新竹山林管理所轄內大湖事業區第 45 林班，得標業者徐金福便以 106 萬高價標下只有 4180.15 立方公尺立木的林班，估計市售價格低於 85 萬元，更別提其他作業設施成本。<sup>321</sup>有些業者甚至連押標金的成本都想省去，以空頭支票作為押標金。以空頭支票作為押標金，不僅方便業者隨時棄標，甚至也業者能以多次無成本的競標探知該林班

<sup>316</sup> 「臺灣省木材工業同業公會為林班立木標售得標價格不合理案請重新考慮」（1953 年 5 月 19 日至 1953 年 9 月 24 日），002\_43\_303\_42002。

<sup>317</sup> 「臺灣省木材工業同業公會為林班立木標售得標價格不合理案請重新考慮」（1953 年 5 月 19 日至 1953 年 9 月 24 日），002\_43\_303\_42002。

<sup>318</sup> 「臺灣省木材工業同業公會為林班立木標售得標價格不合理案請重新考慮」（1953 年 5 月 19 日至 1953 年 9 月 24 日），002\_43\_303\_42002。

<sup>319</sup> 「轉發最近經濟及金融動態報告第一項，令仰知照」（1952 年 12 月 30 日），〈林產法令及其他參考電件〉，《新竹林管處檔案》（新竹：新竹林管處），檔號：238\_0420014600。

<sup>320</sup> 「令希儘量提高林班林木標售押標金額防止任意放棄得標」（1954 年 2 月 9 日），〈林產法令及其他參考電件〉，《新竹林管處檔案》（新竹：新竹林管處），檔號：197\_0431036528。

<sup>321</sup> 「令希儘量提高林班林木標售押標金額防止任意放棄得標」（1954 年 2 月 9 日），檔號：197\_0431036528。

的底標。這也是常見的林班圍標手段。此種投機行為甚至引來同業向農林廳密告，表示配合投機業者的「銀行及合作社做法無異與一部份業者共謀騙取公家財物並侵蝕國家經濟，國家地方人民均蒙受其害，雖無至可殺的地步，亦可為罪大惡極」。

322

上述種種玩弄規章的作為在官員眼中無異挑戰政府權威，但皮作瓊心裡可能也明白，新的制度必須經歷除錯的考驗，才能確保法令運作順暢並建立政府威信。不過，讓皮作瓊在林產處分業務推展上感到坐立難安的，恐怕是基層林業官僚不僅未能克盡職務，甚至與業者勾結的風聲不斷。一份來自新竹山林管理所的檢討報告指出，各分所和工作站在檢查業者已伐下木材材積量（正式名稱為放行檢尺）時，有「委任業者自行檢尺及造明細表」的狀況。<sup>323</sup>現場人員若看到樹木空洞，確實應該要依比例扣除材積量，但業者往往扣除過多木材材積，以免被多收錢（搬出越多材積，付給國家的費用就越多）。查驗人員不只放任業者自行檢尺，更「無切實抽查複行檢尺，只前往蓋放行印而已，並非詳細抽查複檢」。<sup>324</sup>更糟的是，這樣的亂象甚至引來新竹縣稅捐稽徵處的注意，去函給新竹山林管理所，要求新竹山林管理所應當加強員工教育，以免「國庫稅收減少，同時讓人民對政府失去信心」。<sup>325</sup>

## 二、基層人力與技術限制

基層如此鬆懈必然招致各方爭議，然而新竹山林管理所長面對上級要求加強辦理材積測量的精準度時，卻如此回應：

一、每木調查計算材積及造材技術，現地之狀況等所致，立木材積、搬出材積未能準確。

二、調查技術上之問題：

1. 胸高直徑每根實測，但樹高無法每根實測，為其相差之一。
2. 樹木內心腐朽未能測出，以至立木及搬出材積相差為其二。
3. 樹幹、枝桠之型態等所至利用率之增減為其三。
4. 標準地一至林內四圍難見，地形不同以至各地林相未能準確看出者其四。
5. 標準地雖採取多處每木調查及林地林相等如右情形是否確實，以

<sup>322</sup> 「為據報木材投標時有不肖業者以空頭支票作為押標金建議押標金應以臺銀本票為限一案」（1955年8月31日），〈林產法令及其他參考電件〉，《新竹林管處檔案》（新竹：新竹林管處），檔號：126\_0440052775。

<sup>323</sup> 「木材放行查驗情形令仰遵辦」（1954年7月22日），〈林產法令及其他參考電件〉，《新竹林管處檔案》（新竹：新竹林管處），檔號：167\_0430023978。

<sup>324</sup> 「木材放行查驗情形令仰遵辦」（1954年7月22日），檔號：167\_0430023978。

<sup>325</sup> 「函請轉知檢尺人員切實辦理檢尺以免商人取巧由」（1956年5月2日），〈林產法令及其他參考電件〉，《新竹林管處檔案》（新竹：新竹林管處），檔號：114\_0450060160。



比率算出全林地之確實材積此為其困難之五。

三、伐木造材技術及例地情形等，以至材積相差：

1. 山地之平坦，急峻所至伐木造材之集材等作業之損失材積，以致立木材積與搬出材積相差為其六。
2. 伐木造材之技術良否以至利用率之增減甚巨為其七
3. 搬出距離之遠近，市價與成本關係，以至立木與搬出材積相差其八。

例如遠者，成本貴，廢柴較多非良材不搬出利用，近者小枝亦盡量搬出以薪材木炭出售所至，利用材積之不足，超出問題發生。

四、各員雖求技術提高彌補但有如此困難，擬呈局核奪。<sup>326</sup>

新竹山林管理所長呂福和收到公文後，立即呈文報告，表示材積計算必然存在技術誤差。呂福和所謂作業條件限制，包括測量時間、無法探知木材空洞、闊葉樹枝幹彎曲、現場難以辨識地圖上的林班界線、林班地形起伏大或難以到達等。<sup>327</sup>呂福和甚至主張，業者自身技術好壞也會影響業者的感受，將投資失利怪罪於基層官員。<sup>328</sup>

呂福和這番將基層官僚無法克盡職責歸因於技術限制的論調非常耐人尋味。如果我們也同意在法理上林業基層官僚的職責就是配合林產管理局政策防止業者失控，維護政府威信，達到俞鴻鈞所說「消除獨占與不合法理之把持紛爭」的理想，其實呂福和只要收下公文，批下「轉飭各分所與工作站遵令照辦」即可。綜觀整份典藏在新竹林區管理處竹東工作站檔案室的〈林產法令及其他參考電件〉或〈林政有關法令〉共百餘件公文，絕大多數上級交下的命令公文呂福和都是如此批示。我們可以理解呂福和的確就是典型等因奉此型的基層行政首長，一如他在何林登與陳萬圓案（詳見前面章節）當中的表現。因此，這份覆呈公文就是我們重新理解呂福和的角色，以及林產管理局推動林班標售改革根本困境的重要起點：為何基層林業首長要特地呈文上報此等技術官僚的常識，訴說林班發包程序——從每木調查到業者作業檢尺——在防弊上的技術極限？

事發於 1953 年的租地造林區障礙木砍伐預定案爭議，或可讓我們一探呂福和的箇中深意。1956 年 10 月，此時皮作瓊局長與呂福和所長都已經離開工作崗位，案件調查係由繼任的局長陶玉田（1905-1972，關於陶玉田生平詳見第 100 頁）和所長陳尚權（1915-1978，關於陳尚權的生平詳見第 102 頁）負責。新竹山林管理所收到來自林產管理局的命令，要求調查轄內大湖 20 林班處分材積相差過大的爭議。10 月 19 日，新竹山林管理所大湖分所上呈調查報告。大湖分所主任

<sup>326</sup> 「該所場此後辦理每木調查材積仰切實遵辦」（1954 年 5 月 10 日），〈林政有關法令〉，《新竹林管處檔案》（新竹：新竹林管處），檔號：019\_0430039005。

<sup>327</sup> 「該所場此後辦理每木調查材積仰切實遵辦」（1954 年 5 月 10 日），檔號：019\_0430039005。

<sup>328</sup> 「該所場此後辦理每木調查材積仰切實遵辦」（1954 年 5 月 10 日），檔號：019\_0430039005。



李遜桃在公文中表示，大湖 20 林班位於上之島林道邊，卷宗上紀錄本案係由賴福沐與廖如璋會辦。<sup>329</sup>

賴福沐收到新竹山林管理所人事室的調查命令，主張自己只是協辦，不應為該案負主要責任。賴福沐認為，當時他把這項上級交辦的每木調查工作，交給大湖分所林產主辦員廖如璋，廖如璋僅以口頭回復「近日本人赴八仙山上島等地，林產工作一併調查」。待廖如璋調查完畢回分所後，依據所查資料，再次以口頭知會賴福沐，賴員以此口頭資料做成材積調查表。賴福沐主張他根本不熟該林班地況，且之後資料確實交給賴如璋，賴員以其林產主辦身分附上表格發公文給上級報核。最後，賴福沐為自己辯護道，「職只代為繕寫材積表查表外並無關係，前經辦員陳朝堡可作證」。<sup>330</sup>

廖如璋對於賴福沐的指控則強力否認。廖如璋首先否認當時有奉令前往八仙山或上之島方面處理公事，且強調自己是林產人員，對於租地造林業務一切細節皆毫無所知，既不可能答應前往一併調查，也不會隨意答應協辦不熟的業務。其次，相關單位調閱所有公文卷宗後都一再證明，所有公文皆賴福沐一手經辦。賴福沐先在 1953 年 8 月 6 日新竹所的手令上簽以「擬以遵照辦理」，後又於 8 月 17 日在新竹所催辦公文上簽以「擬以會林產協辦」，但賴福沐從頭到尾都未曾知會分所經辦林產業務的同僚，也沒將公文給其他人過目。顯然本案「林產故既非由林產主辦，林產人員亦惘然無所知有是項工作」。<sup>331</sup>第三，賴福沐後來所稱經辦公文之表格資料係由廖如璋提供，但之前 1956 年 7 月 24 日的人事評議會時賴福沐並沒有提及此事，也經過所內同僚調查確信並無此事，不明白為何賴福沐直到現在才多提此事的意圖。第四，經辦員陳朝堡也表示，當時賴福沐就是針對新竹所公文提出辦理方案的人（擬辦人員），林產人員最多只是協辦。最後廖如璋駁斥道，「本所有案可稽，萬非賴員之推諉而由他人代其負責」。<sup>332</sup>

收到兩人答辯書的大湖所長李遜桃並未做出任何行政判斷，只輕描淡寫地表示事出久遠，且兩人出勤紀錄不清，難以斷定責任。此外，兩人面對調查時皆相互推諉，且卷宗紀錄的確係由兩人會辦，意即協辦的廖如璋也曾針對該案提出辦理建議，因此實際經過究竟如何需要進一步釐清。<sup>333</sup>收到這份報告的陳尚權於

<sup>329</sup> 「大湖二十林班處分材積相差過大情形附請察核」（1956 年 10 月 19 日），〈獎懲撫卹〉，《新竹林管處檔案》（新竹：新竹林管處），檔號：041\_0450000530。

<sup>330</sup> 「大湖二十林班處分材積相差過大情形附請察核」（1956 年 10 月 19 日），檔號：041\_0450000530。

<sup>331</sup> 「大湖二十林班處分材積相差過大情形附請察核」（1956 年 10 月 19 日），檔號：041\_0450000530。

<sup>332</sup> 「大湖二十林班處分材積相差過大情形附請察核」（1956 年 10 月 19 日），檔號：041\_0450000530。

<sup>333</sup> 「大湖二十林班處分材積相差過大情形附請察核」（1956 年 10 月 19 日），檔號：041\_0450000530。

1956 年 11 月 1 日把這個有如羅生門般的案情直接上呈給局長。陶玉田收到公文後於同年 12 月 7 日回文斥責大湖分所「對本案事前竟不一規定派員調查，而對該廖賴二員妄報材積數字復不加核實，率予轉呈實有未合」。<sup>334</sup>該份公文中，陶玉田飭令「各級主管仍應查明責任擬議報核」。<sup>335</sup>



大湖分所所長李遜桃收到新竹山林管理所轉交下的林產管理局公文後，於 12 月 29 日發文給大雪山示範林區籌建委員會工作處，請案發當時兼任分所所長的技士楊鑑旃述明林班處理經過。楊鑑旃並未將錯誤歸咎於誰，或是急於撇清自己監督不周之責，而是娓娓道出大湖分所日常工作的困境。由於基層官員針對工作困境的詳細描述並不多見，在權力交錯的公務機關之間往來的檔案更是如此，因此全文徵引如下：

簽呈

46 年 1 月 8 日

於大雪山示範林區籌建委員會工作處

事由：未辦理大湖事業區第 20 林班殘存林木砍伐預定案經過情形請予核奪由

竊職接奉民國四十五年 12 月 29 日（45）竹人字第 1638 號令，謹將前任大湖分所主任任內辦理大湖事業區第 20 林班殘存林木砍伐預定案編擬經過情形簽陳如後。

1. 竊職前任大湖分所主任時公文處理程序係分所收到公文經收發登記後即直接由經辦人員接受擬具辦理方法交由業務主辦員呈職裁奪後，仍交由經辦人員遵照批示辦理然後撰擬文稿即造就附件表冊，仍經由業務主辦員呈由職核閱判行發文。本案大湖事業區第 20 林班採伐殘存林木砍伐預定案編擬議係案前述處理程序辦理者。
2. 大湖分所因為事多人少（尤其是租地造林及地籍工作更為顯然）故分所內任何一位同仁公差時，多需同時兼辦其他任務，復以限於經費亦有將實際出差日期削減以報領差旅費情事，故按分所出差命令單存據常不可確實查明同仁的公差日數及其任務。
3. 本案大湖事業區第 20 林班租地造林區域殘存林木砍伐預定案之編列數量不符乙節，諒係當時限於時間迫切，調查人員無法深入每個應行調查林區內全面積之精密調查，僅按一到達地區林況而估計全林班之蓄積量，復以該林班易到達地區林相林木既屬零落且有部分林地已經濫墾耕種作物，而未料及不易到達地區林木則頗為茂密及面積較廣，

<sup>334</sup> 「據呈復處分大湖二十林班經過情形核復遵照」（1946 年 12 月 7 日），〈獎懲撫卹〉，《新竹林管處檔案》（新竹：新竹林管處），檔號：039\_0450002306。

<sup>335</sup> 「據呈復處分大湖二十林班經過情形核復遵照」（1946 年 12 月 7 日），檔號：039\_0450002306。

以致表列報核之數量予處分時實際調查數量頗有出入，此係主要原因。

4. 竊職負責分所全部業務時主要是監督各同仁切實遵照層峰命令辦理公務及轉呈計畫改進事宜，本案既經過一般公文處理程序辦理無訛，故以為該項資料確實，閱可後發文，除相當程度信任經辦人及飭分層負責外，實無法赴現場調查每按事業真相後方予核閱發文。
5. 山林管理所轄屬之分所員工數少，而職級較低，但實際工作繁瑣而責任重，任勞任怨，終年不懈，惟以限於環境難免無疏忽之處，即以本案而言，謂列報數字係賴員憑空杜撰填報，以賴員係一技工諒不敢為，亦無此必要，最少易係想於短促之規定時間內完成任務，故未深入山區詳確調查，而參酌分所各同仁平日經過該林班時（該林班位於可通卡車之溪傍）所得印象估計所得之資料，以造成表報數量不符之疏忽事實，原意是欲爭取時間以竟事功，殊不料弄巧反拙，惟其情實可嘉，且無其他不當意圖，對國家亦無任何損失（因為任何林木處分均須經過詳密實地調查後始得標售），故不論本案疏忽之責任由賴員或廖技術員，抑或其他各級服務人員分別負擔，查其動機純正，任勞任怨執行任務，事情非屬重大者，似均不無可資寬宥之處，尤其是廖賴兩員服務林業機關頗久，始終勤奮有加，歷年不懈，似可格外同情，將情轉呈層峰准予免究以勵來茲。

查本案係發生於民國 42 年 8 月，職調離大湖分所以逾三載，其處理經過詳情已不能明白記憶，謹將所能記憶之資料陳述如前，敬請鈞座將情轉呈層峰鑑核請准予免究實為德便。

謹呈

新竹山林管理所所長陳 鑑核

技士楊鑑旃呈<sup>336</sup>  
（底線為筆者所加）

簡要來說楊鑑旃所言重點在於，基層官員辦理上級交代業務經常面臨人力、物資、經費都不足的困境，但卻必須在短時間之內拿出上級可見的成果，即便只是調查簿冊上有數字。

陶玉田將此案上呈至農林廳核奪。1957 年 6 月 24 日，農林廳以簡復表指示，「除廖如璋議處部分轉府核奪外，該所技工賴福沐竟憑其印象估計亂填數字殊屬

<sup>336</sup> 「令飭查明前兼大湖分所主任任內處理二十林班經過情形擬報所核辦」（1956 年 12 月 29 日），〈獎懲撫卹〉，《新竹林管處檔案》（新竹：新竹林管處），檔號：036\_0450101638。

失職，著即解雇希遵辦具報」。<sup>337</sup>收到命令的新竹山林管理所和大湖分所，仍舊上呈表示，「本所關於辦理地籍人員缺乏，基於業務需要，姑念該工〔按：指賴福沐〕過去對本份工作努力成績優異，請准予改記大過二次免予解雇」，請求上級從寬處置。<sup>338</sup>最後，農林廳仍覆以「即予解雇仰遵照轉遵」。<sup>339</sup>



### 三、收買與勒索

前述案件或可反映出南庄、大湖、三叉等以林政為主要業務的分所工作站面對「材積測量不準」的兩難困境，然而在新竹山林管理所轄內的伐木重鎮竹東分所轄內，材積測量不準恐怕是另一回事。1952年5月26日，即林班標售法令上路約一年左右，省政府收到署名「一批公務員、木材商人」的密告信，信中指名控訴新竹山林管理所竹東分站主任陳春灶。控訴事項主要有三：1.虛報工資 2.勒索業者 3.怠職。虛報造林工資方面，密告人表示陳春灶虛報竹東事業區第126、146和147林班造林地除草工資，係由新竹所派員查出。然而，事後陳春灶卻送厚禮給查案人員，以致全案無疾而終。勒索業者係指陳春灶藉職務之權威，故意刁延遲打放行印的時間，造成業者來不及運出木材，並藉機敲詐勒索業者。新竹山林管理所轄內業者包括張述記、羅集福和黃李土都曾吃過苦頭。至於怠職，陳春灶經常在辦公時間聚眾打牌，但所長呂福和卻對此睜一隻眼閉一隻眼，使得陳春灶更加膽大妄為。<sup>340</sup>

林產管理局接到消息後隨即派員前往新竹山林管理所調查，並於1952年6月13日約談相關的三位業者。黃李土面對新竹所林政課長郭宗炎的訊問在筆錄中表示：

我是黃李土，竹東人，今年52歲。／我現在在經營竹東第51林班，我在去年（民國41年）九月開始經營該林班。／一般來說就是一個月檢查兩次，當土場每存到100立方公尺的材積時，隨時向工作站申請檢查打印，竹東站都有確實實行打印。／申請打印都很順利，沒有遇到工作站刁難的問題。竹東工作站平常指導林班經營都蠻篤實的，不會刻意下達刁難的指令。／有人說我為了打印放行順利而餽贈禮物給竹東工作站？這是絕對沒有的事。／我從來沒見過陳主任打牌，也沒有聽過他不好的

<sup>337</sup> 「為技工賴福沐對處分大湖第20林班造林障礙木生職一案，擬請改記大過兩次免予解雇」（1957年7月26日），〈獎懲撫卹〉，《新竹林管處檔案》（新竹：新竹林管處），檔號：020\_0460009912。

<sup>338</sup> 「為技工賴福沐對處分大湖第20林班造林障礙木生職一案，擬請改記大過兩次免予解雇」（1957年7月26日），檔號：020\_0460009912。

<sup>339</sup> 「奉令為技工賴福沐失職據請免予解雇一案復希遵照」（1957年10月14日），〈獎懲撫卹〉，《新竹林管處檔案》（新竹：新竹林管處），檔號：007\_0460013459。

<sup>340</sup> 「密告信」（1952年5月26日），〈新所陳春灶、陳立程、張龍福貪汙案〉，《林務局檔案》（臺北：林務局），檔號：001\_0410012186。

行為。<sup>341</sup>（本段文字係刪除問句，只保留黃李土的答辯）



其他兩位業者面對「竹東分所檢查打印的程序如何」、「竹東分所是否有刁難情事」、「是否賄賂基層官員」，或是「陳春灶平時工作表現如何」等問題，他們的答案都和黃李土差不多。所長呂福和在上呈林產管理局的公文中也表示，造林工人經常沒帶身分證，也沒有刻印章的習慣，尤其是婦女和山胞，往後會請竹東分所主任陳春灶多加注意。關於敲詐業者方面，呂福和認為相關業者被勒索卻都矢口否認，顯然勒索不是事實。關於在公務時間打牌的指控，呂福和則坦承打牌者係其他職員，與陳春灶無關，該名怠職職員已於去年革職。<sup>342</sup>除了陳春灶，該卷宗還有署名「竹東木材聯誼會會員」和「護林協會」的密告信，指控新竹山林管理所職員張龍福、巫絜晶、徐福漢、王禮讓等新竹山林管理所林產課人員，以及南庄分所主任陳立程等利用職權敲詐勒索業者，而後以放行打印等行政放水作為回報。

343

從檔案我們可以察覺到，無論是林產管理局、新竹山林管理所還是業者，面對這些指控明顯不想多談、不打算深究，甚至見怪不怪。儘管我們可以猜想，上述這些人遭受匿名指控的狀況可能與朱金鳳案類似（詳見前面章節），係因所長呂福和以主官裁量權強力介入業者申請林班數額分配，造成業者因為競爭激烈而相互誣告。此外，李順卿在任期最後半年倉促將林產處分由特賣改標賣，也可能更加深業者之間的惡性競爭。林班標售改革無法解決官商勾結爭議背後根本的問題顯然不只是因為業者與林產管理局之間的權力不對等的現實。我認為更重要的是，無論這些指控是否屬實，這些「官商勾結」表象背後不能說破的現實是：對呂福和來說，面對長官命令時聲稱下屬同僚未能克盡職責係單純技術限制問題，是維持現狀的最佳策略。因為身為基層行政首長的他，面對長官、業者、所內同僚，和現場執勤技工不同的權力位置及利益，唯有不嚴格要求事事精準到位（且實際上也無法如此），才能勉強讓新制度上軌道，並弔詭地維持「政府大公無私之風範」。或許像呂福和這樣的循吏來說，這種事情難以忍受，但 1949 年林業基層人力裁去大半，1952 又公告實施程序更為複雜，技術水準要求更高的林班外包程序，他不得不睜眼閉眼。這點也可從後一任所長為趕辦業務而出差錯的技工賴福沐向上級長官請求留任的事實看出，倘若讓有經驗的技術官僚離任，勢必影響業務進度。

<sup>341</sup> 「密告信」（1952 年 5 月 26 日），檔號：001\_0410012186。

<sup>342</sup> 「密告信」（1952 年 5 月 26 日），檔號：001\_0410012186。

<sup>343</sup> 「密告信」（1952 年 10 月 16 日），〈新所陳春灶、陳立程、張龍福貪汙案〉，《林務局檔案》（臺北：林務局），檔號：003\_0411001887；以及「奉交下密查報告本所林產課長張龍福，技士徐福漢和巫絜晶、技佐王禮讓等濫報出差費及勒索業者財務等不法情事」（1952 年 10 月 8 日），〈新所陳春灶、陳立程、張龍福貪汙案〉，《林務局檔案》（臺北：林務局），檔號：004\_0411006754。

1968 年 5 月 24 日，時任臺灣省農林廳林務局技正的呂福和，因為前新竹山林管理所股長莊傳成、戴國靖，及前大湖分所主任鍾慶連、職員黃阿生、傅火桂、賴福沐、邱鴻鵬處理大湖 16 林班租地造林涉嫌勾結舞弊變造文書等違法失職情事，而遭到監察院彈劾，移送公務員懲戒委員會。呂福和因下屬受指控勾結而被追究監督之責，他如此辯護道：

查彈劾書所彈劾不外謂福和十六年前新竹山林管理所任內處理苗栗縣大湖第 16 林班第六小班租地造林疏於監督有失職責……茲將冤抑之情縷敘於後……查 38 年大陸淪陷政府遷臺，經濟崩潰，機關經費拮据難以言狀，一切均在鼎革……林政不修，民心之思變莫此為甚……福和忝屬首長自應依照政府所頒之租地造林法令辦理，其程序申請手續解釋決定之權，均屬層峰裁決，非福和之有權許可……似此在十數年之後，因其內情之變化而責福和有失職責於情理應不公允，迫得瀝情上聽，竊福和追隨來臺忠貞不移，耿耿之心，對國家既盡棉薄之力，清風兩袖無愧於天地，懇請俯查實情賜予免議，以雪冤曲，實感恩德。<sup>344</sup>

1949 年以前林業基層面臨人力物力財力都不足的困境，1950 年後舊的問題尚未解決，基層卻又接著被迫面臨一切法令解釋尚未充分的困境。新的法令上路並不如我們想像中的容易，這意味著所有業務都必須仰賴上級長官解釋或基層同僚的值勤建議才能順利推動。然而，這份彈劾案卻將一切「依法行政」的意外後果歸咎於基層官僚。雖然像呂福和這樣的基層主管可能並不如他自己想像的那麼沒有權力，但我想這或許是他認為有失公允之處吧。

林班外包改採公開招標相當不利於已投資大量設備的業者。當時臺灣省木材工業同業公會主張，過去雖以投資設備拉高入行門檻，讓外包伐木看起來像是獨門生意，但實際上業者仍受限於法規無法長期且大量開採森林，所賺利潤並不如林產管理局以為的多。<sup>345</sup>此外公會也觀察到，公開招標的辦法實施後，許多損失過鉅的業者為求繼續營業，不惜一切代價拉高標價，欲率先取得作業資格後再僥倖等待木材價格飆漲補足過去的虧空。據此公會認為，政府放任此種不良競爭風氣，一邊隔山觀虎鬥，一邊收取高額標價金，難稱得上是大公無私。<sup>346</sup>此外，過去規定必須有設施才能承包伐木的是林產管理局，現在突然要改公開標售又不願全額補償業者的也是林產管理局，對於業者來說政府根本球員兼裁判。<sup>347</sup>政府執

<sup>344</sup> 〈彈劾前臺灣省林產管理局新竹山林管理所股長莊傳成等人疏忽失職案公務員懲戒委員會議決書〉，《監察院公報》（臺北）727（1967 年 9 月），頁 8293-8294。以關鍵字「呂福和」查詢「政府公報資訊網」，有議決書全文 PDF 檔。

<sup>345</sup> 「臺灣省木材工業同業公會為林班立木標售得標價格不合理案請重新考慮」（1953 年 5 月 19 日至 1953 年 9 月 24 日），002\_43\_303\_42002。

<sup>346</sup> 「臺灣省木材工業同業公會為林班立木標售得標價格不合理案請重新考慮」（1953 年 5 月 19 日至 1953 年 9 月 24 日），002\_43\_303\_42002。

<sup>347</sup> 「臺灣省木商業同業公會聯合會為請政府對償卻未完之林班迅賜核准案」（1953 年 11 月 25

意推動改革，不少業者因受不了虧損申請破產或改行，使得皮作瓊任內林班外包業務進度幾乎只達 20% 左右。<sup>348</sup>

皮作瓊的保林政策雖立意良善但時運不佳。相較 1949 年中央政府萬事仰賴省政府的處境，<sup>349</sup>1950 年代中期中央政府因在臺站穩腳跟，想進一步將省政府的財政納入中央的掌控。1954 年 5 月 14 日，立法院院會通過經濟委員會所提「成立林產問題研究小組」決議。於是，立法委員諸公組成調查團遊歷臺灣各林場與山林管理所調查，並於隔年提出《臺灣林業考察報告》。整本報告洋洋灑灑寫滿 200 多頁，羅列 19 項臺灣林業問題，但每項都在講同一件事情：林產管理局營運成本高利潤低。報告第 18 項「林產管理局財務問題」指出：

〔林產管理局〕事業總收入 198,547,935 元，如減去山林管理所之收入 29,003,674 元，各林場之總收入則為 169,544,261 元，其中成本支出（包括加工成本、推銷及管理費）高達 119,327,463 元，佔林場總收入達 76.8%，殊嫌過高。復因此項成本支出較多，迫使林政與造林費用之預算無法多列，倘能加強管理，設法改善，不僅可增裕庫收，更能寬籌造林與林政費用。<sup>350</sup>（中括弧內文字為筆者所加）

從上段文字可以看到，考察團諸公對於林產管理局收入的理解是「總收入＝林場收入＋山林管理所收入」，其中林場佔總收入比例高達 85%。若不考慮微不足道的山林管理所收入，林業考察團認為公營林場的營運成本過高是個必須正視的「問題」。更重要的是當前林產管理局雖以保林造林為號召，但歷年造林成效如何令人懷疑，考察團甚至在報告中批評林產管理局「養活苗造死林」。<sup>351</sup>考察團認為，只有從財務改革著手才能根本解決造林經費與成效不彰的問題。

若要概說林業經營與木材生產，大致可以分為採種、育苗、造林、撫育、伐木、運輸、貯存、加工、銷售等環節。綜觀前述考察團提出的 19 項林業問題，我們很容易發現運輸、貯存與銷售等並沒有專章討論。這項事實顯示，這些立法委員可能抱持著「林業＝造林＋伐木」的刻板印象，或者因為過於專精財政問題而忽略兩者以外的重要環節。但總之，正當國家急於將林業收入納入中央財政時，林產管理局爆發成立以來最大宗的木材配售弊案。配售這名詞在伐木業衰微以及跨國自由貿易興盛的 21 世紀臺灣可能很少聽見。1950 年代的林產管理局有六所

---

日至 1953 年 12 月 25 日），《臺灣臨時省議會檔案》（臺北：中研院臺史所檔案館），識別號：002\_43\_303\_42013。

<sup>348</sup> 「令催加緊辦理林產處分充分供應木材穩定木材價格悉遵照」（1955 年 10 月 12 日），檔號：125\_0440053937。

<sup>349</sup> 關於這段歷史，詳參：林孝庭，《意外的國度》，頁 147-204。

<sup>350</sup> 立法院林業考察團編，《臺灣林業考察報告》（臺北：編者，1955），頁 217。

<sup>351</sup> 立法院林業考察團編，《臺灣林業考察報告》，頁 134。

官營林場，他們生產的木材得像共產國家一樣由政府決定售價和通路。剛打完國共內戰的中央政府到臺灣來，帶來一百多萬人，加劇島內木材供不應求的問題，因此林產管理局決定林場所產木材皆採配給制。<sup>352</sup>當然配給制度第一順位永遠是政府機構，木材價格必須以遠低於市價的公價賣出的原因也在此。民間需材孔亟但永遠等不到配給，便是有力木材仲介商誕生的條件，他們不僅能串通賄賂林產管理局高級職員優先取得配售，甚至能夠從獲得配售的學校或基層行政單位手上違法拿到木材。<sup>353</sup>這些木材仲介商神通廣大的程度讓同業業者不禁對記者感嘆道：「人家配不著，他們配得著；人家配得少，他們配得多」。<sup>354</sup>

#### 四、「多造林、多伐木、多繳庫」

1955 年 12 月 21 日，皮作瓊下臺前一年，第二屆臺灣臨時省議會第四次定期大會正式展開。農校出身，歷任殖民林業官員與戰後基層林業首長的省議員劉金約（1910-2002）走上臺前質詢省主席嚴家淦（1905-1993）：

我們省府自己也弄錯，昨天洪議員問到林產管理局原繳庫預算是 3 千萬元，為什麼〔民國〕45 年度編列到六千萬元？……我們審查預算時，也感到非常頭痛，所以問林產管理局及農林廳，到底做得到還是做不到？他們回答說一定做不到……在國家經濟困難的現在，要我們繳庫六千多萬元，假如不影響到林政費，不影響到造林費，我是同意的，不過我要求假如收入減少，繳庫數目亦隨之減少，不要影響林政費及造林費……請主席加以相當的考慮。<sup>355</sup>（中括弧內文字為筆者所加）

劉金約的質詢反映當時中央派遣財經官員嚴家淦出任省主席，並試圖進一步掌握省方各項財政收入的事實。劉金約雖然預設提高繳庫會影響造林費用，但事實上兩者並不相干。問題出在造林計畫並不是完全依據經費多寡而定，而是以林產管理局調查各種森林數據後依據科學原理決定每年的造林及砍伐量。林產管理局的機關刊物《臺灣林業季刊》上曾有自家職員抱怨，每年林產管理局預算都由財經機構斟酌該局繳庫多寡，按比例核定林產管理局的下一年度預算。因此，即使林產管理局已核定的造林經費與計畫，卻經常因為繳庫額未達標，預算慘遭刪除，並面臨縮減造林經費與種植面積的窘境。<sup>356</sup>

<sup>352</sup> 洪廣冀，〈戰後初期之臺灣國有林經營問題：以國有林發採制度為個案（1945-1956）〉，《臺灣史研究》（臺北）9：1（2002 年 6 月），頁 55-105。

<sup>353</sup> 〈羅東木材商看配售舞弊案〉，《中國時報》，1956 年 8 月 15 日，第 4 版。

<sup>354</sup> 〈羅東木材商看配售舞弊案〉。

<sup>355</sup> 〈本省林業不健全之十大原因請切實檢討〉（1955 年 12 月 21 日），〈省議會史料總庫·議事錄〉（南投：臺灣文獻館），典藏號：002-02-04OA-02-6-8-0-00276。

<sup>356</sup> 傅朝湘，〈本省造林概況與前瞻〉，《臺灣林業季刊》（臺北）1：2（1964 年 6 月），頁 22-23。



皮作瓊下臺後由原副局長陶玉田接任林產管理局局長。陶玉田係山東安邱人，生於 1905 年 10 月 15 日，後考取並畢業於南京金陵大學森林系。<sup>357</sup>陶氏透過鄉長引介結識國民黨青年部長，同為山東人的丁惟汾（1874-1954）。丁惟汾相當賞識陶玉田，便將自己的女兒許配給陶。陶氏來臺擔任林業公職以前輾轉任職於各學院與中央公職。1949 年任監察院副院長的岳父丁惟汾把女婿推薦給臺灣省主席陳誠，陶玉田因而擔任林產管理局副局長。<sup>358</sup>1956 年 11 月陶玉田轉任局長，此時他必須面對繳庫壓力、木材供需不均，以及擴充造林經費等，直到 1962 年因監察院彈劾下臺。

森林經營計畫係由林業官僚調查森林現況後，依據數據擬定造林及砍伐計畫而來，意味著如何看待森林會影響官員如何理解這些數據，後續政策也會有所差異。早在擔任副局長時，陶玉田便提倡臺灣應適當伐除天然闊葉林，並改種高經濟價值的針葉樹林。<sup>359</sup>他認為，臺灣當前的森林狀態稱不上是健康的，應儘速清除被視為負債的闊葉樹林，種植獲利可期的針葉樹林，臺灣未來才能避免無樹可砍的窘境。

可能由於這個立場，陶玉田被省府任命並負責執行提高砍伐量的工作，他喊出的政策口號是「多造林、多伐木、多繳庫」。但無法否認的是提高森林砍伐量有其現實因素。1956 年當年，林產管理局在下行山林管理所的公文中便不斷提到軍事與公家單位需材量有逐漸提高的趨勢。<sup>360</sup>雖然筆者仍未掌握到何種「趨勢」，但顯然陶玉田上臺後林產管理局仍肩負供應軍公用材的重擔。此外，木材價格飆漲也是另一原因。根據 1956 年的報導，省內木材市價以公定木材價格兩倍的漲幅上漲不止，但限於林產管理局林場設備及當年風災災情「一時無法大量增產」。<sup>361</sup>無論這只是一時脫罪之詞還是真有無法突破的現實，提高 1952 年以來低落的闊葉林班外包業務的砍伐量以增加木材產量與國庫收入勢在必行。以 1957 年來說，繳庫額度提高到九千萬新臺幣，其中山林管理所外包砍伐業務量共 776,000 立方公尺。由於目前資料破碎，難以追溯之前外包砍伐預訂量多少，但可以肯定這些數字超過原來業務量的五倍。

專業是木材利用的陶玉田，在 1949 年主張盡速伐除天然老熟闊葉林時，就

<sup>357</sup> 劉子交，〈懷念林學專家陶玉田先生〉，《山東文獻》（臺北）13：1（1987 年 6 月），頁 130-131。

<sup>358</sup> 「派李順卿、陶玉田代理本府農林處林產管理局局長／副局長由」（1949 年 4 月 8 日），檔號：A375000000A/0038/0032.34/0090/0003/007。

<sup>359</sup> 「派李順卿、陶玉田代理本府農林處林產管理局局長／副局長由」（1949 年 4 月 8 日），檔號：A375000000A/0038/0032.34/0090/0003/007。

<sup>360</sup> 「令斥加緊辦理林產處分以宏木材生產供應軍功緊急需要希遵辦具報（1956 年 6 月 5 日）」，〈民國 45 年砍伐預定案〉，《新竹林管處檔案》（新竹：新竹林管處），檔號：023\_0450061259。

<sup>361</sup> 「現行木材配售辦法 可能完全廢止 改採標售制度 昨日已獲致若干決定」，《中國時報》，1956 年 10 月 21 日，第 2 版。

已經想到增進木材利用以適應大量闊葉木材的生產與銷售的壓力。1957 年 5 月，行政院經濟安定委員會要求林產管理局擬定加強闊葉材加工防腐與製造枕木技術的計畫，向韓國洽銷。同年 7 月，南韓政府透過美國援助款項，籌畫枕木標案，向國際招標。8 月，總量約有 69 萬根枕木的標案由臺灣省林產管理局得標。<sup>362</sup>為此陶玉田向記者表示，「六十九萬根枕木僅合六萬餘立方公尺此批枕木在數量上絕無問題，將來在供應的技術上，希望伐木、製材、防腐、運輸、貯放及裝船等各方面能妥為配合，不可發生脫節」。<sup>363</sup>

為了提高外包伐木的利潤，同時改善過往外包砍伐業務的弊病與進度遲滯，陶玉田在省主席的示意下推動外包砍伐業務改革。<sup>364</sup>外包砍伐業務改革在法規上稱工資單價改革。工資單價改革的改革原則係以 1952 年公告的〈林產處分規則〉為原則，因此工資單價招標方式必須是公開招標。招標前先由山林管理所查定各預訂外包林班的範圍界線、樹種與材積量，以此基準估算林班作業的最低成本作為最低底價，防止業者利不及費。上述程序與一般外包案沒太大差別，唯一的不同是業者作業完畢後木材必須上繳山林管理所，而非買斷木材所有權。簡言之，林產管理局在工資單價的包案中，只要給付業者工資伐木就能確保木材銷售的利潤，不用被材商剝一層。

另一方面，由於工資單價係以一般外包案為原則，因此作業過程中承包商在業務期間必須自理一切「伐木、集材、搬運、設施及管理費等費用」，等於預設業者有自承風險的能力。<sup>365</sup>陶玉田 1956 年 11 月上臺提高木材砍伐量後，臺灣木材市場隨即出現生產過剩的危機。據估計，1958 年年底各公營林場與民間各有 12 萬及 20 萬立方公尺的木材無法售出。<sup>366</sup>無論提高伐採量與木材市場生產過剩有無直接關聯，這些以闊葉樹種為主的滯銷木材勢必衝擊外包進度及材商承包意願。林產管理局將外包業務遲緩歸因於「市面銀根不足」，又因為業者在作業期間必須自承風險，因此林產管理局推出一般外包業務分期付款辦法。1957 年 6 月，林產管理局要求各山林管理所辦理外包業務分期繳款。簡單歸納該份公文的主張：首先，業者被劃分為不同等級，所繳代金 50 萬至 100 萬元者分兩期；所繳代金 100 萬至 250 萬元分三期。以此類推。承包案代金高達 2000 萬以上者可分八期。其次，為了防止業者砍了木材沒繳錢，該辦法規定業者不能等到作業完畢賣掉木

<sup>362</sup> 姚鶴年，《重修臺灣省通志（卷四）：經濟志林業篇》，頁 741。

<sup>363</sup> 〈為供韓枕木 林班近期標售 陶玉田談運銷 認各方須配合〉，《聯合報》，1958 年 1 月 9 日，第 04 版。

<sup>364</sup> 「奉令加強林班標售處分以期達到目標案請核備」（1957 年 8 月 24 日），〈林產業務報表〉，《新竹林管處檔案》（新竹：新竹林管處），檔號：015\_0460011518。

<sup>365</sup> 「有關林產處分單價招標及有關表單填報座談會紀錄第（一）（二）點令仰遵照」（1957 年 3 月 20 日），〈林產法令及其他參考電件〉，《新竹林管處檔案》（新竹：新竹林管處），檔號：061\_0460005827。

<sup>366</sup> 「經濟部工礦農業計畫聯繫組聯席會議開會通知」（1959 年 3 月 14 日），〈林務局：雜卷〉，《行政院經濟建設委員會檔案》（臺北：國史館），典藏號：040-010411-0010。

材後再一次繳清，反而必須將承包林班分成二至八個小區，業者每做完一區就得繳納相對等分的發包金給山林管理所。倘若承包商越界或逾期繳款就必須立即解除契約。<sup>367</sup>

陶玉田的改革或應付現實，或發自內心的科學理想，但不管如何，這些興利除弊措施在他眼裡就像是與魔鬼決鬥：

如何清除林業積弊，如何防止官商勾結...更是改進臺灣林業的先決條件，我們應當以全力來同這些惡勢力，這些魔鬼來決鬥，可是這裡頭也有不少的成分是經濟問題，是社會問題同林業問題混為一體，確是極難解決……惡魔總有消滅的一天。因為我們深信我們的經濟終久〔按，原文〕會走上合理發展的道路，全國的同胞都會能合理的就業，每個人都會合理的收入，到那時候，你請人去濫墾請人去盜伐也無人肯去，我們更深信人生應以服務為目的，林業是一種長期服務的工作，我們造林必須要數十年後才能成材，前人栽樹，後人乘涼，全是為下一代，為國家的將來著想，服務為負責之本，也就是國父、釋迦、耶穌的精神。<sup>368</sup>（中括弧內文字為筆者所加）

我認為陶玉田並非自負狂妄到自比國父釋迦耶穌，而是深信在自己身為臺灣省林業主管機構的長官，只要在能力範圍內盡心盡力，就能解決官僚體制內外的非法行為，也能解決林產管理局的治理困境。

## 五、工資單價改革與基層困境

陶玉田或許認為改革計畫已盡人事，但對於基層來說卻是忙碌的開始。陶玉田上臺後為了改進林務行政，實行局所人員內外對調，以提高行政效率。其中，任新竹所所長達 8 年的呂福和被調往臺中山林管理所，任臺南山林管理所所長十年左右的陳尚權則調往新竹山林管理所。陳尚權是廣東始興人，生於 1915 年，卒於 1978 年，畢業於國立中山大學農學院農學系（在廣州），來臺灣前曾任職於廣東省建設廳農林局，以及中等學校教員。1946 年 9 月受同鄉局長黃維炎之邀前來臺灣擔任林務局技正，後於 1947 年 1 月出任臺南山林管理所所長，<sup>369</sup>直到 1956 年 10 月才轉任新竹山林管理所所長。能當時十年以上的林業基層首長，顯見陳尚權是個幹練的官員。在陶玉田局長時代，陳尚權的任務便是辦理外包業務改革、外包銷韓枕木給業者，以及完成上級規定的外包砍伐量與造林。在陳尚權

<sup>367</sup> 「為國有林產物處分價金自本年（46）六月十六日起得申請分期繳款由」（1957 年 6 月 10 日），〈林產法令及其他參考電件〉，《新竹林管處檔案》（新竹：新竹林管處），檔號：031\_0460005147。

<sup>368</sup> 〈陶玉田 臺灣林業應如何改進〉，《聯合報》，1959 年 3 月 12 日，第 5 版

<sup>369</sup> 「林務局山林管理人員鍾毓等 7 員調任案」（1947 年 1 月 18 日），〈林務局及所屬人員任免〉，《省級機關檔案》（南投：臺灣文獻館），典藏號：00303234363008。



的任期 1956 至 1959 年之間，新竹山林管理所被規定的外包砍伐量是 100,067、145,266、158,515，以及 188,428 立方公尺。<sup>370</sup>至於造林，我只能找到 1958 及 1959 年的數據。1958 年的是新植 660 公頃，補植 775.25 公頃，<sup>371</sup>1959 年則是新植 400 公頃，補植 702.87 公頃。<sup>372</sup>

工資單價改革實行後不久，花蓮山林管理所便向林產管理局反應，簡陋的行政命令根本無法含括複雜的外包流程。比方說，由於業者承砍後必須上繳木材，山林管理所必須額外指定地點存放以便點收，但有些林班附近難以找到適合存放的地點，每每作業一段時間就會因空間不足而時常更換地點，造成基層承辦人員必須重新查定價格，文書往來繁瑣耗時耗力。在一般外包分期繳款方面，新竹山林管理所向長官表示，業者不能等到業者作業完畢再一次繳清的規定恐怕無法照顧業者，因為業者若不賣掉木材根本不會有收入。此外，外包業務最常出現的爭議就是界線不明，除了地圖上畫的線條不會自動出現在現場以外，法規也沒有明確規定越界的處置如何，這導致現場容易因承辦人員時寬時鬆的裁量而引發爭議。<sup>373</sup>就此，新竹山林管理所很明確地指出，分期繳款「與砍伐面積材積之分區似無重大關係」。<sup>374</sup>

我們沒有資料能確認陶玉田是否聽到下屬的心聲，但可以確定外包砍伐業務改革仍持續進行。新竹山林管理所 1958 年〈中心業務紀錄卡〉仍向長官反應外包砍伐業務應以一般標售為主，因為「工資單價之招標手續麻煩，經費人員也不足」。<sup>375</sup>此外，銷韓枕木業務也遭遇困難，新竹山林管理所 1959 年〈中心業務紀錄〉卡上明確記載：

銷韓枕木之生產既超過預定數量……本所 46 年度銷韓枕木以枕木代替樹代金方式標售，部分本所應填發收據所需貼用印花稅款，約需十萬元，經過兩年有餘，尚未能奉〔林產管理局核〕撥，至于〔民國〕48 年度編定預算時，重行編列預算，呈請核撥等在案，至今尚未奉撥，恐有影響本所威信……為限期供應韓枕，〔部分外包案〕標售數次（多達六次以上），仍無法售出，此原因係底價過高及業者之投標不踴躍所致，不但浪費經費，且

<sup>370</sup> 「大溪事業區第 27、28、29 林班枯倒木請編入砍伐預定按處分以免國家資源損失而利發展地方經濟」（1956 年 9 月 17 日），〈林木竹材砍伐預定案〉《新林區管處檔案》（新竹：新竹林管處），檔號：017\_0450064537。

<sup>371</sup> 「林產管理局新竹山林管理所經濟林造林案」（1958），《省府時期林業檔案》（臺北：中研院臺史所檔案館），識別號：LW3\_01\_003\_0064。

<sup>372</sup> 「林產管理局新竹山林管理所經濟林造林案民國 48 年」（1959），《省府時期林業檔案》（臺北：中研院臺史所檔案館），識別號：LW3\_01\_006\_0015。

<sup>373</sup> 「林木樹代金分期繳款請核示」（1957 年 6 月 28 日），〈林產法令及其他參考電件〉《新竹林管處檔案》（新竹：新竹林管處），檔號：040\_0460005349。

<sup>374</sup> 「林木樹代金分期繳款請核示」（1957 年 6 月 28 日），檔號：040\_0460005349。

<sup>375</sup> 「林產管理局新竹山林管理所林產處分案」（1958 年），《省府時期林業檔案》（臺北：中研院臺史所檔案館），識別號：LW3\_01\_003\_0063。

動員人員，致無法按期進行調查林班。<sup>376</sup>（中括弧內文字為筆者所加）

陶玉田透過提高外包砍伐量以及促進闊葉木材加工出口解決業務與財政困境，但卻因理想與實際的落差造成基層執勤困境，也使業者對標案興致缺缺。甚至，陳尚權也唯恐業者可能因為無法收到官方收據而對政府失去信任。

既然一般標售仍然持續進行，這也意味著陳尚權也會遇到與前任所長一樣的矛盾，意即在業務量暴增的情況下，是否更加要求下屬同僚提高行政效能的兩難。不過，面對上級不斷催辦外包伐木案，陳尚權還是在所內會議上如此要求同仁：

今年林產處分工作很重要，本年度將去五個月，要達成本年度砍伐預定案其工作相當緊張，在過去五個月，因預定案核定費時，又因林產課長調動工作受阻，至今僅調查數個林班，為趕緊調查起見，茲組織四班趕辦並調派林政、造林、業務檢查室人員協助調查。出差期間原則上不宜太久，免使擔當事務停頓，又可免使調查人員在山上長期辛苦。務宜每次調查一林班為原則下工作。希望六七月中將全部工作完成。雇用工人可視實情辦理。藥品應需購用。使調查人員在山上減少精神身體之痛苦。調查完畢回所後，希加班查完底價資料儘速報局……希望各位有困難或有意見多多提出討論。<sup>377</sup>

由於前林產課長張龍福（1901-？）因處理標案不當，改派往臺南山林管理所任職。為了避免基層過於接近材商，因此林產管理局決定調派長期於臺南所任職的范廣仁任林產課長。畢竟上級交辦業務還是得完成，因此陳尚權還是提醒同仁應該要勉力辦理業務，早上上山調查林班，傍晚回所繼續加班造冊上呈。

陳尚權認為現實艱困，除了勉力完成外別無他法，但業務進度的確相當緊張，因此他還是不斷在公文當中向上級反映現實困境。除了前述所稱市場蕭條、人力及預算不足等因素外，他還提到新竹山林管理所轄內可能沒有足夠的林班可供標售。當時石門水庫已經開始規劃，大溪事業區（今桃園市復興區）大半面積無法納入標售範圍，八仙山事業區也因為納入大雪山林業公司而無法編入，更別提竹東林場的作業區在李順卿的林場改革後根本不是山林管理所可以涉足的範圍。扣除竹東林場的作業範圍，在竹東、大湖及南庄事業區內伐木業自日治時期以來就頗為興盛，要找出可供達標，又受業者青睞的林班恐怕不容易。<sup>378</sup>不過，陳尚權

<sup>376</sup> 「林產管理局新竹山林管理所林產處分案」（1959年4月1日至1959年12月31日），《省府時期林業檔案》（臺北：中研院臺史所檔案館），識別號：LW3\_01\_006\_0014。

<sup>377</sup> 「新竹山林管理所業務工作檢討會」（1947年5月22日），〈四十七年度砍伐預定案〉，《新竹林管處檔案》（新竹：新竹林管處），檔號：009\_0470017997。

<sup>378</sup> 「大溪事業區第27、28、29林班枯倒木請編入砍伐預定案處分以免國家資源損失而利發展地方經濟」（1946年9月17日），〈林木竹材砍伐預定案〉，《新竹林管處檔案》（新竹：



的說法對於局長陶玉田來說恐怕只是無稽之談，且有規避身為行政長官監督下屬與包商責任的嫌疑。暫且撇除各種道德譴責，我們的確可以看到各方面對業務何以進展不順都有不同的說法，不過真正重要的問題在於：山林管理所實際上是如何推展業務？

工資單價改革與一般外包分期付款背後，總是存在「自行負責」、「審慎評估風險」、「明確界線」以及「權利義務」等預設。然而，我們從圍繞著基層林業官僚周遭的案件可以發現，這些改革背後理想和預設，與弊案纏身的基層公務日常可說是完全脫節。目前典藏於新竹林區管理處竹東工作站的 1957、1958 與 1959 年等三卷《獎懲》卷宗當中，幾乎都是新竹山林管理所南庄分所相關的案件。當時南庄分所主任是技正陳立程，他涉入的案件有南庄 62、63 林班附帶用材及障礙木案、傅火桂瀆職案，及蕭順乾控告案等。

南庄 62、63 林班案當中，陳立程因監督不周與擅權，被追究行政責任。<sup>379</sup>傅火桂案是因為陳立程涉嫌隱匿盜伐案件公文，遭以「妨害公務」罪被起訴。陳氏於 1958 年 9 月 10 日收到省府人事訓令命令，公文上要他立即停職，理由是「因案經法院判刑在上訴中」。<sup>380</sup>陳立程直到 1960 年 9 月 21 日，改制後的竹東林區管理處人事評議會才因為停職理由消失，即無罪判決確定，陳立程才以記大過為條件復職。<sup>381</sup>最後，陳立程於 1956 年 9 月遭蕭順乾以「妨害自由」為罪名控告於新竹地方法院檢察處，最後被判 100 元罰金。<sup>382</sup>

陳立程主要因業務疏失而被究責。在此我以南庄 62、63 林班案與傅火桂瀆職案為例。南庄 62 林班係林業試驗所林相改良試驗砍伐區域，由承攬南庄 63 林班砍伐的詹德臺承攬集運 62 林班木材。該案作業期間是 1956 年 9 月至 12 月。詹德臺為了運輸木材，預計就地取用木材以便建造運輸道路（此即作業附帶用材）。此外，當時該林班附近礦場工資上漲幅度大，林班工資也得跟著提高，因此詹德臺多次向南庄分所請求重新查價，同時到場點交附帶用材數量。對此，南庄分所承辦人鄭奕承表示分所同仁皆遵守法令執行公務，並在報告中指責詹德臺多次通知未到，導致公務延遲。<sup>383</sup>但當案件送到新竹山林管理所人事評議會時，人評會

---

新竹林管處），檔號：017\_0450064537。

<sup>379</sup> 南庄第 62、63 林班案經過見：「呈復詹德臺擅砍南庄第 62、63 林班附帶用材本所失職人員經過請免議處祈鑒核」（1958 年 4 月 25 日），〈獎懲〉，《新竹林管處檔案》（新竹：新竹林管處），檔號：041\_0470019401。

<sup>380</sup> 「新竹山林管理所技佐前兼南庄分所主任陳立程因案經法院判決在案上訴中停職」（1958 年 9 月 10 日），〈獎懲〉，《新竹林管處檔案》（新竹：新竹林管處），檔號：012\_0470027414。

<sup>381</sup> 「陳立程等獎懲案件請示單」（1960 年 10 月 21 日），〈獎懲〉，《新竹林管處檔案》（新竹：新竹林管處），檔號：010\_0490013813。

<sup>382</sup> 「奉令呈復陳立程被控一案經過情形祈鑒核」（1958 年 6 月 17 日），〈獎懲〉，《新竹林管處檔案》（新竹：新竹林管處），檔號：027\_0470023759。

<sup>383</sup> 「呈復南庄 64 林班砍伐試驗木及積壓公文案處理情形請鑒核」（1948 年 1 月 7 日），〈獎懲撫卹〉，《新竹林管處檔案》（新竹：新竹林管處），檔號：049\_0470017001。

卻質疑鄭奕承的說詞有瑕疵。理由是詹德臺申請附帶用材共有三次，每次申請都在南庄 62 林班作業期限之前，且「第三次申請部分由林產管理局派技佐林懋昇前往調查時，發覺第二及第三次申請部分鈎未奉准以前，〔林班〕被詹商擅砍完畢」。對此南庄分所主任陳立程坦言，「因人力有限，未能及時發覺予以制止，自有欠週之處」。<sup>384</sup>我們可以想見，當商人每一平方與每秒鐘都必須算入成本時，公文往來所耗時間絕對是大忌，或許陳立程與承辦人員一方面考量到時間急迫，另一方面也的確人力不足而出此下策。<sup>385</sup>

事實上，南庄分所除了外包伐木業務外，查緝盜伐、濫墾及辦理租地造林等林政業務人力也相當吃緊。1960 年 9 月 21 日，改制後的竹東林區管理處人事評議會為了瞭解剛被高等法院判決無罪的陳立程，究竟有無業務疏失，派遣竹東處經理課課員鄭在位調查陳立程與傅火桂隱匿盜伐案件的來龍去脈。1957 年 3 月 11 日，新竹地方法院檢察處接獲告發，主張南庄分所傅火桂隱匿盜伐案件，有瀆職之重大罪嫌。<sup>386</sup>該告密信主張，打從 1953 年以來，南庄分所轄內發生多起盜伐案件，但傅火桂皆未曾通報主管，但鄭在位的調查報告顯示案情並不單純。報告指出，許多盜伐案發生時傅火桂根本不在南庄分所服務。雖然傅火桂的確經辦部分案件，也呈報山林管理所轉請新竹地方法院地檢署起訴罪犯，但往往因證據不足而以不起訴作結。<sup>387</sup>不過人事評議會卻質疑，當初新竹地檢處來函新竹山林管理所通知傅火桂涉嫌隱匿案件時，新竹山林管理所竟無案可稽，直到新竹山林管理所調查後才發現，係南庄分所主任陳立程長期積壓案件，未逐一批下指示，導致承辦人傅火桂無從遵辦。人事評議會指責傅火桂並未持續追蹤案件後續發展，以為上呈長官就沒事，相當失職。根據鄭在位的報告，「陳立程在南庄分所任內積壓盜伐等案件，自 42 年至 46 年初，計 74 件，其中僅整理 31 件」。<sup>388</sup>

雖然我們目前無法知道傅火桂和陳立程對此作何感想，但對他們來說，林產林政業務進度遲緩，無法順利推展的問題係人力不足。此外，盜伐案件起訴不易且刑責過輕，在沒有充足人力的條件下，要基層細查每個案件的發生經過幾乎是不可能。但不管如何，人事評議會主張：

<sup>384</sup> 「呈復南庄 64 林班砍伐試驗木及積壓公文案處理情形請鑒核」(1948 年 1 月 7 日)，檔號：049\_0470017001。

<sup>385</sup> 「奉令為業務檢查制度為行政管理之主要措施，前經令飭各級機關主管督促推行在案茲特重申前令並規定七點轉希切實遵照」(1958 年 1 月 9 日)，〈林產業務報表〉，《新竹林管處檔案》(新竹：新竹林管處)，檔號：009\_0470016811。

<sup>386</sup> 「臺灣省政府農林廳林務局竹東林區管理處獎懲案件請示單」(1960 年 10 月 21 日)，檔號：010\_0490013813。

<sup>387</sup> 「臺灣省政府農林廳林務局竹東林區管理處獎懲案件請示單」(1960 年 10 月 21 日)，檔號：010\_0490013813。

<sup>388</sup> 「臺灣省政府農林廳林務局竹東林區管理處獎懲案件請示單」(1960 年 10 月 21 日)，檔號：010\_0490013813。

〔傳火桂〕對於盜伐案件之處理，雖未據查出有包庇湮滅證據情事，惟其處理每件盜伐案件，僅將案件簽陳主任，即認為了事，結果如何未予催查，足証該員殊無責任感，亦屬未合，擬予記過一次……傳火桂證稱：「未呈報案件計 74 件，每件鈎簽請陳主任核判仍未交下」，而陳主任亦承認無訛，現計有 43 件在陳員任內散失，據查尚無下落，縱使該員於主任任內對盜伐森林案件之處理無串通商人舞弊之積極證據，實有重大疏忽失職之嫌，擬予記大過兩次。<sup>389</sup>（中括弧內文字為筆者所加）

不只是行政處分，陳立程也為此吃上官司，罪名是「妨害公務」。我們其實可以想見，基層應該秉持職業道德盡力防止森林犯罪的預設在現實上只能是幻想。上述兩個因法院和林產管理局介入而浮現的案件，各自處分基層的理由相當矛盾，南庄 62、63 林班係林業基層為了推進業務，未取得上級同意前擅自放行業者；而傳火桂則是因未奉長官指示，無法及時作為。雖然這兩個案子看來矛盾，但卻突顯林業基層日常的根本問題：在人力、經費及時間有限的情況下，還得試圖減少犯錯的兩難。尤其，在先前被控告「官商勾結」的林產課長張龍福被調職後，基層官僚此時繼續與業者暗中勾結恐怕不是明智的決定，因此在時間急迫的情況下先放行業者砍伐，還算能謹守職業道德的作法。同時，多項業務趕辦的條件下，傳火桂也不可能上報一堆無法結案的案件給上級，先完成重要業務對於基層官僚來說也比較實際。

## 六、治理與被治理的兩難

陳尚權或許明白不能放任下屬同僚，但在業務會議上仔細叮嚀同仁注意身體的他可能也不好太強力要求基層同仁。這種狀況既是兩難也是雙面刃，陳立程涉入的蕭順乾案是個例子。根據監察院的報告，新竹山林管理所秘書張寶義面對監察委員時稱，蕭順乾係地方惡霸，且屢有前科在案。張寶義舉例，蕭順乾早在 1950 年 5 月「曾因利用軍車強運境內縣有林盜伐木材遭查獲，報請保安司令部究辦」。<sup>390</sup>蕭順乾後於 1955 年 6 月被南庄分所森林警察簡春云查獲有盜伐樟樹的嫌疑，簡春云轉請新竹山林管理所將蕭順乾移送新竹地方法院檢察處偵辦。即使贓物最後被發現浸於池塘，但礙於證據不足而無法繼續查辦，最後檢察處以不起訴結案。時任新竹所秘書的張寶義為陳立程抱不平，他表示南庄分所在訴訟結束後，立即解除贓物保管的命令，並通知蕭順乾到分所辦理歸還手續。不料，蕭順乾遲遲不到分所辦手續，還向新竹地檢處提起自訴，反控分所主任陳立程「妨害自由」。雙方為此纏訟至最高法院。陳立程最後敗訴，遭判處罰金 100 元。至於行政處分，監察院則在調查報告中要求「在行政處分上亦

<sup>389</sup> 「臺灣省政府農林廳林務局竹東林區管理處獎懲案件請示單」（1960 年 10 月 21 日），檔號：010\_0490013813。

<sup>390</sup> 「奉令呈復陳立程被控一案經過情形祈鑒核」（1958 年 6 月 17 日），檔號：027\_0470023759。



應酌量情形予以記過或申誡之處分，使資警惕，似不能因法院未判有褫奪公權以為推卸處分陳員之地步」。最後陳尚權在陶玉田的命令下，給予陳立程申誡處分。<sup>391</sup>

監察院之所以介入蕭順乾案，是因為鄧阿英向監察院陳情，控訴南庄分所主任陳立程假借權勢違法瀆職。到底鄧阿英是誰我們已經無從知曉，但可能與蕭順乾有密切往來，因為他們兩個同時分別向新竹地方法院與監察院申訴陳情同一案件。目前我還找不到蕭順乾案的判決書，無法明確知道兩造雙方的主張，但我們唯一可以確定的是，新竹山林管理所秘書張寶義指責蕭順乾「挾怨報復」的說法，雖可讓我們了解基層對於業務困境的理解，但我們仍應注意張寶義的證詞係基於林業官僚的立場；同時，蕭順乾和鄧阿英控訴於法院和監察院，試圖和林業基層抗衡的作為，極可能是意識到新竹山林管理所和林產管理局的立場無法給予他們幫助。就此，蕭順乾反控的例子更加突顯林業基層的矛盾處境：這群林業基層一方面治理民眾和材商，另一方面也被更廣大的官僚體制治理。

林業基層值勤過程中，不只容易面臨「地方惡霸」以官僚之道還治官僚之身的困境，還經常是生死一瞬，葉倫光巡山員被殺案是其中一例。該案兇嫌是苗栗縣獅潭鄉民池春生、劉阿昂、梁盛華、黃庚盛、池武雄、吳松梅與張阿輝，皆為男性，務農，年齡介於 19 歲到 41 歲。其中主嫌池春生被判死刑，劉阿昂和梁盛華遭判無期徒刑，黃庚盛是有期徒刑 12 年又 7 個月。吳松梅和張阿輝則因竊取森林主產物，違反森林法，各判處六個月和九個月。<sup>392</sup>

1958 年 6 月 2 日早上 10 點，新竹山林管理所三義工作站巡視員姚壽榮和葉倫光於苗栗縣獅潭鄉巡邏，該處也是新竹山林管理所轄內大湖事業區第三林班保安林區。正當兩人進行例行巡視時，撞見附近居民池春生與親戚吳松梅在樟樹上採摘樟葉。池春生與吳松梅見到巡山員隨即從樟樹上跳下逃跑，吳松梅卻失足摔斷右膝骨。負傷的吳松梅於是跑到鄰近廖姓居民家中。順利逃跑的池春生得知消息後萌生報復之意。池春生先聯絡親友黃庚盛、劉興鐸、張阿輝及其兄弟池水生到廖家，合力再將受重傷的吳松梅抬下山就醫。送醫途中一行人遇到梁盛華，他們向梁告知吳松梅受傷的來龍去脈，以及眾人的報復計畫。梁盛華聞訊後向在場眾人提議道，巡視員正在某人家裡休息，之後會經過七分仔巡視，明示大家「可乘機報復」。<sup>393</sup>眾人於是同意，主犯池春生甚至主張，「乾脆將其〔巡視員〕殺死，偏僻荒山定成無頭空案」，並慫恿大家「放心幹去」。眾人隨即埋伏於七分仔直到

<sup>391</sup> 「呈報技佐陳立程兼南庄分所主任任內被控案請議處請示單祈鑒核」(1958 年 9 月 2 日)，〈獎懲〉，《新竹林管處檔案》(新竹：新竹林管處)，檔號：014\_0470027074。

<sup>392</sup> 「新竹地方法院判決新竹所巡視員葉倫光被殺乙案呈請 鑒核」(1959 年 1 月 7 日)，〈新竹山林所葉倫光案〉，《臺灣省政府農林廳檔案》(南投：臺灣文獻館)，典藏號：072-00597。

<sup>393</sup> 「新竹地方法院判決新竹所巡視員葉倫光被殺乙案呈請 鑒核」(1959 年 1 月 7 日)，典藏號：072-00597。

當日下午六點左右，葉倫光姚壽榮延著巡邏路線迎面而來。當兩位巡視員走到池春生附近時，池春生隨即以棍棒持續敲打葉倫光，並將葉倫光推落斜坡，再以殺豬刀穿刺葉倫光的腹部。至於姚壽榮則順利逃跑，趕往鄰近派出所報案，後同救護人員與警察趕往現場，將葉倫光送至新竹醫院急救。隔日凌晨三點葉倫光不治身亡。

該起事件引來林產管理局、農林廳，甚至媒體注意。葉倫光太太葉林瑞玉在訃聞中表示：

亡夫葉倫光先生生前充任新竹山林管理所三義直屬工作站林政巡視員。以廉能墾摯勤勞熱忱為上司稱道。不幸年祇不惑青春正盛，竟遭暴徒狙擊，不幸身死。方期竭忠盡智克繩守職，詎痛中道殉職，遺恨終生。痛哉！亡夫上有高堂兩蒼蒼白髮，下遺稚齡五兒牙牙黃口，而未亡人上身懷六甲，更加深責任繁重。伏思仰事兩老暮年，俯蓄六雛以長，責惟未亡人一肩是寄，而弱質女流，謀生乏術，既承父職復兼子職，其狼狽可知！今後家庭生活費，子女教養費不知如何度此悠悠歲月。悲夫！少者歿而老者存，壯者逝而弱者磨，人間慘事，莫此為甚，謹佈悲懷，幸賜

未亡人葉林瑞玉 哀啓<sup>394</sup>

為了保障葉倫光遺屬的生活，新竹山林管理所自發組織遺屬子女養育等勸募行動，由新竹山林管理所出納組組員黃雲龍出任幹事，共募得新臺幣五萬多元。豈料，同年（1958 年）9 月，新竹山林管理所發現黃雲龍侵占基金 22,794 元。新竹山林管理所立即將黃雲龍調職。事後黃雲龍雖由新竹山林管理所轉交遺屬葉修昇 10,500 元，但仍缺 12,294 元。<sup>395</sup>最後新竹地方法院刑事庭以侵佔罪，而非新竹山林管理所主張的瀆職罪輕判黃雲龍罰金 150 元，理由是法官「姑念〔黃雲龍〕因家中兒女染病，環境所逼，以致挪用慈善款項，事後又復表悔悟」，因此從寬處量處。<sup>396</sup>

同僚之所以發起基金勸募，可能是因為當時公務員因公殉職的救濟金實在無法支應六個小孩的生養。救濟金如此，更遑論其他福利，這也是黃雲龍覬覦基金的主因。國家政策總是預設基層只要刻苦耐勞、遵守職業道德，或按照法規就能達成政策目標，但身處高位的官員透過政策想解決的官商勾結或基層效能低落的問題，其實是基層彌補政策漏洞而不得不如此的策略。國家政策預設如此，司法

<sup>394</sup> 「新竹山林管理所葉故林政巡視員倫光先生治喪委員會訃聞」（1958 年 6 月 4 日），〈新竹山林所葉倫光案〉，《臺灣省政府農林廳檔案》（南投：臺灣文獻館），典藏號：072-00597。

<sup>395</sup> 「檢呈本所辦事員黃雲龍起訴書不起訴書等件祈鑒核」（1959 年 6 月 4 日），〈陳光宗失職案（黃雲龍案在內）〉，《林務局檔案》（臺北：林務局），檔號：002\_0480022739。

<sup>396</sup> 「簡呈辦事員黃雲龍判決抄本」（1959 年 7 月 11 日），〈人事獎懲卷（二）〉，《新竹林管處檔案》（新竹：新竹林管處），檔號：017\_0480004730。

判決與行政懲處也以此標準懲處公務員，黃雲龍只好抓準善款不是公款的機會，讓上司無法以瀆職罪將其免職。

就黃雲龍的處境我們可能會好奇「到底什麼是瀆職」？倘若陳尚權太過要求下屬嚴格執法，極可能讓他們處於容易過失的處境，甚至被民眾和材商指責不體恤下情；反之，陳尚權若過於默許下屬的敷衍態度，則民眾與材商又訴諸林業以外的體制反制自保，這正是林業基層日常經常伴隨著官商勾結的指控與訟案纏身的關鍵。然而，對於生活在民主時代的我們可能很難理解，為何池春生不像蕭順乾一樣向法院或監察院告發即可，而要採取如此極端的行動報復？我認為，池春生的心生不平恐怕來自時寬時鬆的行政標準。對照那些因為基層行政效能不彰而未被究辦的業者與盜伐犯，我想池春生的不平衡感不是來自自身被國家限制如何利用山林，而是「為什麼有人可以，我卻不行」的心情。

民眾與材商質疑林業基層，長官也不太信任陳尚權。1957年4月3日局長陶玉田發文給陳尚權，表示局方接獲「新竹山林管理所市價調查不切」的密告。林警大隊表示，新竹所近來約有13個林班經多次開標卻未能順利標出。這些林班遍布大溪、竹東、南庄、大湖等事業區。林警認為，開標不順的理由係市價調查不準確，以及業者的預期心理。1956年9月以後，省內木材價格跌落幅度不小，許多承包林班業者勢必蒙受損失，然而業者每次遇到山林所人員都不肯據實以告。業者的算盤是，只要告訴市調人員過高之材價，將導致底價過高，林班無法順利標出。木材流到市面的量少，便可預期材價上漲。林警雖然譴責業者「此種用心實在高明」，但還是指出問題出在理應盡力確保上級交代任務的林業基層官僚沒有盡責。<sup>397</sup>

所長陳尚權接獲公文後，立刻回文向長官表示查價不準確係源自市場因素。首先，新竹所轄內近來充斥日本輸入之柳梅與柳杉，導致木材市場蕭條。其次，近來盛傳財政廳即將提高貨物稅三倍，致使業者原來估計的作業成本過低。倘若未來木材價格無法提高，業者蒙受之損失恐超乎預期。最後，新竹所轄內的伐木重鎮竹東和南庄事業區，同時也是礦業中心。由於礦工薪資遠高於林工，使得年輕工人多去此就彼，「林班工人之供應遂呈現「供不應求」之現象，因此木材業者勢必以較高工資雇用工人」。<sup>398</sup>該份報告指出，以上三項市場因素都是導致林班標售不順的主因。至於市調方法，陳尚權向長官保證，相關問題都在基層的掌控之中，基層也有想出解決對策，因此沒有查價「不準確」或違法情事發生。

除了外包伐木的查價程序，造林、銷韓枕木，以及巡視林野等業務也有類似

<sup>397</sup> 「密」(1957年4月24日)，〈業務檢查室卷〉，《新竹林管處檔案》(新竹：新竹林管處)，檔號：005\_0460007097。

<sup>398</sup> 「密」(1957年5月27日)，〈業務檢查室卷〉，《新竹林管處檔案》(新竹：新竹林管處)，檔號：004\_0460004731。

的情況。陳尚權經常在公文裡向長官反應林業基層經常無法按期收到造林經費，以致當年度造林計畫淪為廢紙。<sup>399</sup>其次，近來林業機構提高山林管理所外包伐木業務的砍伐量，加上銷韓枕木業務，陳尚權認為僅靠所內 10 名職員與臨時工完員無法應付，導致業務失誤不少。<sup>400</sup>最後，有鑑於外包伐木與造林工作倍增，所內只好調派巡山人員經辦這些業務，影響林野巡視，甚至讓巡山人員增加許多不必要的工時。<sup>401</sup>這些策略所帶來的效應及矛盾困境顯然不是陳尚權一人可以解決的，同時基層員工的處境也不容易由他來插手，但這些不得已看在林產管理局長官眼裡只會是「監督下屬不周」或「辦事不力」而已。

任內爆發多起弊案的陳尚權最後並未獲得長官信任。1960 年 2 月 15 日，林務局改組完成，改組後的竹東林區管理處改由他人接掌，而非現任新竹山林管理所所長陳尚權繼任。我們目前不太清楚箇中原因，但這可能顯示局長陶玉田不太相信底下弊案連環爆的陳尚權能夠繼續執掌業務。至於陳尚權對此有何感想，目前我們未能掌握更多資訊，但這種沉默以對，似乎更顯得整個林業基層官僚體制瀰漫著一股不足為外人道的無奈。

## 七、小結

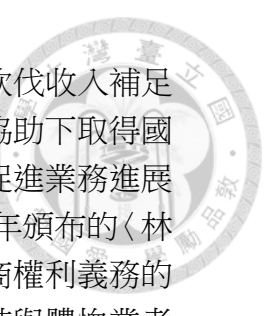
1949 年前後林產管理局以設施作為認定業者取得林班的資格不僅引發許多爭議，也讓社會普遍對於山林事務產生各種遐想與誤會。為了解決這個問題，林產管理局將外包伐木業務由設施認定改為公開標售，希望增加政府收入，減少業者長期作業帶來的森林經營危機，進一步打擊「特權階級」。然而，公開標售背後預設的界線分明、業者與政府權利義務清楚、自行負擔投資風險等，對於業者來說幾乎是政府意圖獨佔山林的託辭。儘管有許多業者紛紛破產改行，但仍有些業者留下來勉強維持，並且通過激烈的競爭以求得混口飯吃的機會。在此過程中，部分業者為求營生順利，抓緊基層人力不足及業務推展不順的把柄，與某些新竹山林管理所職員串通勾結。在 1949 年至 1950 年的人員裁撤之後，本省籍基層員工也希望能夠透過與業者的結盟加速業務進展，即使此種策略無可避免的演變成雙方利益輸送。新竹山林管理所所長呂福和深知基層人力不足的困境，也明白自身與本省基層職員的尷尬關係，因此只好放手默許。

無論是否有意，這些策略造成的結果終究只是杯水車薪，直到 1950 年代中葉新竹山林管理所外包砍伐業務量仍只有 20%。同一時期，國家試圖掌控省級財政，拉高林業繳庫目標，迫使林產管理局籌措新的財源。在無法壓低林場作業成

<sup>399</sup> 「林產管理局新竹山林管理所經濟林造林案民國 48 年」(1959)，識別號：LW3\_01\_006\_0015。

<sup>400</sup> 「林產管理局新竹山林管理所林產處分案」(1959 年 4 月 1 日至 1959 年 12 月 31 日)，識別號：LW3\_01\_006\_0014。

<sup>401</sup> 「林產管理局新竹山林管理所巡視林野案民國 47 年」(1958)，《省府時期林業檔案》(臺北：中研院臺史所檔案館)，識別號：LW3\_01\_003\_0058。



本以及供應軍工用材壓力的條件下，林產管理局只好提高外包伐木砍伐收入補足造林經費並增加庫收。此外，林產管理局在美籍顧問與財經單位的協助下取得國際枕木標案，以利加速闊葉林更新。在增加收入、解決官商勾結，促進業務進展的考量下，陶玉田推動工資單價改革。由於工資單價改革係以 1952 年頒布的〈林產處分規則〉為執行原則，因此界線分明、自行負擔風險與劃清官商權利義務的預設仍然存在。另一方面，工資單價改革兩大目標——打擊官商勾結與體恤業者——的矛盾造成改革成效不彰，不只讓基層無所適從，更徒增基層人力負擔。在此情況下，時任新竹山林管理所所長陳尚權也只好和前任所長一樣「默許勾結」。然而默許勾結的策略是把兩面刃，倘若所長過於放任下屬同僚則可能引來長官質疑與民眾報復，甚至導致司法與監察機構介入調查。

所謂的基層困境的說詞一方面顯示基層如何理解業務困境，另一方面也是廣大基層官僚面對官僚體制內權力差異自保的策略。如同呂福和及陳尚權所稱的技術極限與市場因素，還有每個案件中常見的人力不足、業務龐雜，或挾怨報復等。然而若考量更廣泛的權力關係，基層官僚的根本困境仍在於治理與被治理的處境，迫使他們必須在充滿矛盾的指示當中滿足所有人。



## 結論

這本論文藉由弊案相關史料，探究 1945 年至 1960 年之間基層官僚在歷屆局長的政策下面臨的政策執行困境及應對策略。相較純淨環境被人類破壞，或是森林伐木量由少變多等戰後林業史的主流說法，臺灣戰後初期桃竹苗一帶的林業基層管理可說是發展遲緩與弊案重重。倘若我們只以伐木量的上升，或是貪污腐敗的案件數量作為考察林業史的指標，不只會遺漏林業管理在戰後林業的重要地位，也可能忽略基層官僚在林業政策推動上扮演重要角色。我認為，就晚近政治生態學與資源邊境研究的觀點來看，不論是戰後臺灣政治史、經濟史與林業史家，都太過於強調政策規劃與弊案當中不同人群唯利是圖與算計的一面，而忽略在那個時代每個人心中未能完成的理想，儘管有些理想以後見之明來看稍嫌一廂情願。但不管如何，這本論文希望透過歷任新竹山林管理所所長任內發生的弊案資料，嘗試著將他們放在民間伐木業發展與國家林業政策變遷的脈絡之中，勾勒出這些基層官僚面對的業務困境以及後續採取的策略。

在說明這本論文的理論貢獻之前，我想先簡述各章節的研究發現。出生於臺灣高雄成長於廣東梅縣的林業官僚鍾毓，在戰後接收時期受廣東同鄉的林務局長黃維炎之邀，前往離開多年的臺灣就任第一任新竹山林管理所所長。鍾毓當時面對許多業者的陳情，他們主張自己在戰爭時代奉國策入山，在戰後卻面臨停業的困境。原來，殖民政府為了吸引民間資本加入供應軍用木材生產的行列，承諾給予業者緣故權利，只要能夠一朝獲准林班經營，就不用擔心作業中斷的問題。然而，殖民情境下大多數取得緣故權利者多為日本企業，本島業者只能擔任提供勞力的請負者，無法取得執照及緣故權利。即使如此，這些奉國策入山的業者數量仍多達 500 多家。戰後首任林務局局長黃維炎雖然意識到戰後臺灣因為復員建設而需要大量木材，但仍偏好加強前日本會社轉型的官營林場的生產能量，嚴格限制本島業者取得正牌執照的數量，並且成立大一統的林務局，達到平衡木材供需又能將臺灣森林經營導向正軌的目的。

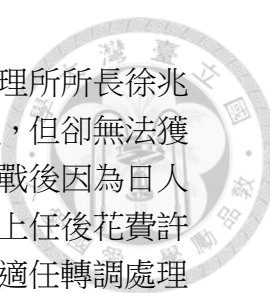
黃維炎的限伐政策一方面招來全島業者的不滿，同時也讓基層官員在執行政策時感到為難。竹苗地區的業者認為，當初他們奉國策入山，被社會普遍認為大賺戰爭財，但現實是戰爭時代業者聘不到男丁，山上作業的糧食也不足以供應工人，原本預期能夠產生大量利潤的投資瞬間化為負債的資產，加上戰後接收行政混亂朝令夕改，先是縣市政府准許營業，後林務局又下令停業，使得業者損失過鉅且無所適從。此外，鍾毓也察覺到，讓大批業者停業的後果就是讓一直想在戰後轉正的請負業者趁機向山林管理所申請周圍林班，意圖擴張作業範圍，以便日後取得更多林班的緣故權利。這意味著業者彼此之間的競爭會因為沒有法律保障或授權而變得更加激烈。最後，基層因為戰後經濟不穩定、基層設備不佳，以及

監管業者取締盜伐業務繁重且危險，漸漸出現怠職或效能低落的狀況。這些困境導致林業基層任務難以達成，更別提戰後初期的政策目標之一是木材供需平衡。鍾毓為了解決上述問題，決定無視黃維炎限伐的命令，採取讓業者就地合法的策略。雖然民間普遍對鍾毓的作為有好感，但因踩到黃維炎一元林業體制理想的紅線，最終只當了九個月的所長便黯然下臺。

二二八事件過後，臺灣行政長官公署改組為臺灣省政府，新任省主席魏道明決定將林產林政分治，並且任命支持此一政策的徐慶鐘擔任農林處處長。當時前林務局為了籌備造林經費，冒險與業者結盟，先向業者收款，充實官營林場的設備，日後再回報以漲價的木材便宜賣給業者作為回報。黃維炎的賣空爭議給徐慶鐘的啟示是，前林務局因為同時統轄行政與商業的部門，讓相關人員誤將行政預算和商業營利掛勾因此造成負債的困局。有鑑於此，改革大致方向已然確定：解散林務局，並且將負責林業行政的山林管理所改隸農林處管轄，主責木材生產的官營林場則另由林產管理局統轄。不過，新任的林產管理局局長唐振緒以及前林務局的本省籍林業官僚們反而將著眼點放在森林保護之上，他們認為過去戰爭時期軍需木材供應導致的濫伐，讓臺灣森林已有近三萬公頃的荒地，因此強力將造林業務留在主掌官營林場的林產管理局，並於 1947 年 9 月下令要求山林管理所加強保林。

不過，剛結束中日戰爭的中國旋即陷入國共內戰的泥淖中，大量鐵路枕木的訂單湧入臺灣。另一方面，臺灣島內鐵路管理局與臺糖鐵道枕木也因為戰爭失修急需全數抽換。然而，當時各大林場生產設備同樣也因為戰爭失修而不堪使用，不只無法供應公家機關的用材，枕木生產能量也相當有限，因此唐振緒只好於 1947 年 10 月要求農林處轄下的山林管理所儘量開放林班，讓業者承包枕木製造，減少林場的生產負擔。1947 年年底傳出省府打算把造林與枕木業務轉交農林處辦理，引來林產管理局和農林處相關臺籍林業公務員的不滿。他們認為，現有林產管理局體制近似於日本殖民統治下優待日本會社的翻版，況且林業管理牽涉廣泛，營利與公益必須並重，倘若讓林產管理局變得像營利的公司，無異重蹈殖民政府覆轍。1948 年 4 月，省政府以保林為由下令裁撤林務科，林務科的業務合併至林產管理局，山林管理所也跟著改隸林產管理局。至此，林產管理局又回到統轄林政與林產部門的一元化狀態。

於是，山林管理所前前後後收到的業務指示完全矛盾：先是保林，接著開放林班，改隸林產管理局後又被要求保林。這不只讓林業基層官僚無所適從，也讓業者承製枕木過程充滿變數。南庄材商鍾進昌由於戰後承包林班不易，轉向承辦業務複雜且驗收標準嚴格的枕木製造業務，然而他名下承攬的林班是否足夠製造契約中規定數額的枕木，或是砍伐量是否超標，山林管理所在他承辦過程中前後標準不一，使得山林管理所也難以認定鍾進昌是否超量砍伐。另一個讓鍾進昌案

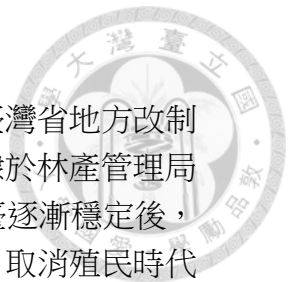


更為複雜的緣由是基層待遇自接收以來從未好轉。時任新竹山林管理所所長徐兆莘注意到底下職員普遍有怠職的現象，雖仍有認真辦理業務的職員，但卻無法獲得相應的獎勵。此外，他也觀察到有些職員在戰前擔任低階職位，戰後因為日人離去而升任至不適任的高階職位，造成許多業務推展不順。徐兆莘上任後花費許多精力在人事問題上，不僅給予執勤認真的職員記功加薪，也讓不適任轉調處理簡單業務，更請友人轉介大學畢業的農林人才前來所上任職。豈料，此舉引來舊職員不滿，認為新任所長偏好以學歷篩選人才，瞧不起所內舊職員。舊職員們強力動員所內大多數職員與職工向農林處陳情，更引發徐兆莘的不滿。在此情境下，徐兆莘任內後期因為社會經濟條件不斷惡化，轄內盜伐濫墾數量不斷增加，基層員工待遇不佳，上級又多次反覆變更政策方針，最後徐兆莘便因轄內森林大火延燒三林班而被究責，並於 1948 年 12 月辭去新竹山林管理所所長一職。

時序到了 1949 年，於是年 4 月上任的李順卿時值中央政府遷臺，軍公用材需求大量增加，然而當時林場產能低落、基層行政效能差、民間伐木業者管理不善，以及造林績效差等問題仍未解決。此外，時任省政府主席陳誠為了減少一元化的林產管理局的開銷，決定將山林管理所改隸各縣政府，並且裁撤基層人力近半數。李順卿決定重新擬定策略，挽救搖搖欲墜的林產管理局。他首先將臺灣森林分為兩個部分，一是以針葉林為主的官營林場作業區，二是以闊葉林為主的民間業者作業區。由於臺灣森林多位於高山，地形經常阻礙作業，因此在臺灣發展林業必須投資大量運材設備，意即必須維持規模經濟。戰後以來不少民間業者取得高山作業的權利，李順卿唯恐這些業者影響官營林場作業，加以林產管理局營收必須優先確保，因此嚴格劃定官營林場作業範圍，禁止民間業者投資。

另一方面，雖然戰後初期以辦理過多次民間業者登記，但戰後以來並未規定承繼自殖民時代的緣故關係到底如何認定，因此林業當局也抓不準到底有多少業者。業者數量及作業區域關係著林業經營企劃能否順利推動，因此李順卿擬定〈保林方案〉，規定緣故關係以設施作為認定標準，並且限制業者伐木數量不得超過五千立方公尺。然而，在山林管理所實際作業上卻仍面臨許多難題，包括設施共用時仍得繼續追問投資金額多寡、維修費用由誰負擔，甚至當有兩位材商同時投資同一林班時，仍得判定哪個外包案較符合當前森林經營企劃等，饒見祥、何林登與陳萬圓等人的爭議即是此一現象的案例。顯然以設施作為認定緣故關係的標準不只無法解決根本問題，也帶給缺乏經費人力的林業基層更多的業務量。時任新竹山林管理所所長呂福和想必相當清楚，倘若嚴格執行保林方案以及確保軍公木材供應的政策，勢必引來許多業者的不滿，尤其像是朱金鳳這種大量投資針葉林班但卻無法繼續經營林班的業者更是如此。然而，呂福和仍決定以林產管理局收入多寡作為核准伐木外包的判準，造成業者競爭更為激烈，導致密告不斷，讓基層官僚為了查案更加疲於奔命。雖然爭議不斷，但林業官僚作為所有爭議的仲裁者的事實卻越來越穩固，也讓中央政府遷臺的木材需求得以保障。





1950 年 11 月，中央政府為了確保軍公木材及森林國有，在臺灣省地方改制時指示省政府必須維持林業體制一元化，因而將縣山林管理所改隸於林產管理局之下。不過，緣故關係造成的爭議仍然不少，因此在中央政府遷臺逐漸穩定後，1952 年李順卿在省主席吳國楨的授意下公告〈林產物處分規則〉，取消殖民時代遺留的緣故關係，改以公開招標外包林班，好維持政府大公無私的風範，但代價是過去投下大量設備在山上的業者將大量虧損。李順卿很快地在新法令公告後辭職下臺，新任局長皮作瓊接下局長職務後表示恢復過去「保林重於造林，造林重於伐木」的政策，在林業行政上主張維持公開招標的既定政策，讓新制度穩定施行。不過，林班公開招標流程相當複雜且曠日廢時，要讓新制度穩定運作必須仰賴基層官僚的測量技術與辦事效率，這讓在 1949 年大量裁員的林業基層不斷面臨時間壓力。另一方面，業者為了生計，在大量虧損後仍不得不繼續從業，但必須面臨不斷提高押標金以獲取林班的惡性循環當中，無意間助長激烈競爭。在盡力維持生計的情境下有些業者不惜賄賂，試圖拉攏基層給予行政放水；林業基層則在人力、時間與經費有限的情況下不斷趕辦業務，甚至出現給予賄賂才不會用複雜法令刁難業者的傳聞。時任新竹山林管理所所長呂福和雖然對於這些事情多有所聞，但礙於基層人力緊縮，加上現實上的確需要有經驗的職員與技工，使他選擇睜眼閉眼。業者競爭過激以及林業基層惡意刁難等情事，使林班外包業務進度在 1955 年以前只有 20% 左右。

在林產業務方面，1949 年以來軍公用材數量未減，官營林場雖然生產成本很高，但仍繼續以低價配給的方式供應木材給軍公單位。低價配售除了影響林產管理局的營收外，民間業者也無法以正常管道取得木材，若加上林班處分業務進度遲緩，則無可避免地促成木材黑市與官商勾結，最終在中央政府將林產管理局財政納入國家掌控的時機點上，於 1955 年爆發林產管理局木材配售弊案，導致局長皮作瓊下臺入獄。新任的局長陶玉田上臺後，展開一連串的林政改革。他喊出「多造林、多伐木、多繳庫」的口號，拉高山林管理所林產處分砍伐量，一面應付中央政府的繳庫壓力，一面伐除過熟的天然闊葉林，將臺灣森林導向可永續經營的法正林。為此他推動工資單價以及林班承包分期付款等改革，並且向韓國承攬枕木製造案，減緩闊葉木材增產的市場壓力。

這些改革或許立意良善，但基層工作卻頻頻遭遇困境。首先是人力不足方面，原先林班外包公開招標程序已有人力不足與時間緊迫的問題，林產管理局拉高山林管理所林班發包砍伐量以及推動銷韓枕木後更是如此。這不只造成取締森林犯罪等重要業務則無力查緝或順利結案，更讓基層林業官僚時時處在容易出錯，以及許多業務都只能盡量敷衍過關即可的情境，陳立程和傅火桂的案例即使如此。面對此一困境，1956 年後就任的新竹山林管理所所長陳尚權也和前任所長一樣面臨兩難而採取默許出錯的策略。然而睜眼閉眼的策略是把兩面刃，箇中原由在

於，伴隨著業務擴張而來的高出錯率，對於農民與材商來說就是政出兩歧。時寬時鬆的行政造成的效應是，如蕭順乾與鄧阿英循著既有體制向法院與監察院控訴，或有獅潭鄉農民池春生則在偏遠林間聚眾以私刑報復巡山員等憾事發生。同時，這些事件也暴露出基層官僚的權力位置：他們既被賦予代表國家執法的角色，也肩負民眾父母官的期待。無論是人們尋求國家協助或是動用私刑，都讓國家有介入的契機，也使得林業國有的秩序得以延續。

本論文講述這段基層林業歷史，不單只是想了解過去林業基層官僚的想法與策略，也想理解仰賴森林維持生計的人們眼中的國家到底是什麼。過去戰後政治史以吳乃德的「恩庇侍從」為起點，主張戰後國家的穩固仰賴國民黨政權與地方派系的利益交換，此一利益交換顯現在讓地方頭人得到有利可圖的特許事業，換取 1950 年後每年地方選舉的選票。至於戰後臺灣經濟史則以劉進慶的「官商資本」為出發點，聚焦在戰後國家打壓工農扶植次要階級（指民間商人）以及國家如何獨佔日本遺留的經濟基礎。戰後初期桃竹苗地區大大小小的弊案似乎坐實前述利益交換與官商勾結的指控。然而，倘若我們將這些弊案與衝突放到林業基層官僚的工作情境與林務局／林產管理局政策之中，便能理解桃竹苗地區基層林業的歷史不只告訴我們戰後林業發展並不如過去臺灣戰後史研究者所聲稱，戰後即是由國家獨佔森林資源，排除其他行動者，並且貫徹國家砍伐森林以換取龐大商業利益意圖的故事。相較於前述種種將國家行動者視為邪惡且唯利是圖，這本論文承繼晚近政治生態學的取徑，反對將國家治理與維持國家至上主權視為同一計劃，並主張這些弊案放置在政策目標彼此矛盾的情境中來理解。

林業政策當中的矛盾不少，過往政治生態學已經告訴我們國家在環境保護、經濟發展，以及維持國家至上主權等目標，在政策執行過程會遭遇許多矛盾。這本論文想強調的政策執行過程中基層官僚面對的上下矛盾。新竹山林管理所的基層官僚在執行上級政策的過程中，經常必須先背離上級指令才有辦法執行，但這也讓他們經常夾處在上級究責與下層申訴的情境。如果我們不把弊案置於基層治理矛盾的脈絡中來理解，一方面我們將無法理解為何有公務員會甘願冒著被上級處分的風險處理公務，另一方面也看不到這些基層官僚如何化解上級政策帶來的矛盾。這本論文承繼資源邊境的文獻，認為戰後初期的林業政策矛盾是體制不斷前進與變化的動力來源。在此基礎上我想更進一步主張，政策矛盾固然可以直接作用在人們的日常生活，但這些作用在人們生活中的矛盾力量是被基層官僚中介過的，而不是吳乃德主張的「恩庇侍從」或劉進慶說的「官商資本」來達成，也無法由國家由上而下一條地完成。我把這個在戰後歷史研究中具有方法論與認識論創新的觀點稱為「基層官僚的治理矛盾」。

倘若我們了解到新竹山林管理所的基層官僚在面臨矛盾時會採取相對應的策略挽救與彌補，那麼接下來的問題就是他們到底透過什麼方式與過程以維持林

業國有地體制。我認為，理解這個問題以前必須先從他們在業務上經常遭遇到的材商開始說起。過去戰後臺灣經濟與產業史的研究告訴我們，戰後的臺灣經濟發展並非自然而然的，而是國家介入各種生產關係的結果。<sup>402</sup>不過，雖然他們同意國家力量的確影響各項產業發展，但國家充其量只是產業經濟發展過程中的一項變因，不是值得分析的對象。就洪紹洋來說，戰後國家大力扶植汽車工業，但卻將重點放在國家在意的自製率，而不是企業在乎的整體產業鏈扶植，造成汽車工業扶植政策的失敗。<sup>403</sup>不過這段歷史當中真正的重點在於，為何政府需要在意企業不在意的東西，而不是後見之明地指出汽車工業的政策錯誤，意即戰後經濟史家未能注意到的重點是國家的政策邏輯與專業考量到底是什麼。將重點著重在戰後國家技術官僚的瞿宛文和張國暉雖然注意到技術官僚推動政策外於經濟的動機，以及他們與國家之間扞格的關係，但他們在意的也是更高層級的技術官僚，如李國鼎、孫運璿等人。然而，如果不深入探究基層官僚的策略與思維，我們很難理解在政策績效、長官監督與業者密告不斷的情境下，林業基層會願意接受業者的賄賂。此外，如果我們只是單純的將這種基層與上級之間的理解落差，視為溝通不良或基層因畏懼上級不敢將問題上報的後果，<sup>404</sup>只會讓我們面臨更多矛盾，因為我們在公文當中很容易看到基層不斷地向上級反映人力不足、經費短缺、市場因素，以及技術限制等。

我認為從基層官僚的視野中，我們可以看到不同於以往的臺灣產業與經濟史。過去關於戰後臺灣產業及經濟史的研究中提及的商人大多是與地方社會脫節的大商人與小頭家。然而，戰後臺灣桃竹苗地區的伐木商毫無例外地與地方社會緊密連結，他們通常身兼地方頭人、公職人員（鎮長、議員等），及商人的身分。在苗栗境內，木材商跨足地方政商各界的特性尤其明顯，比如在第一章提及的徐金福（苗栗縣議員），第二章當中被逼到走投無路的朱金鳳（新竹縣議員），還有在第三章出現過的詹益煌（卓蘭鎮長）與詹益松（苗栗縣議員）。被視為經濟起飛起點的 1960 年代以前，這些木材商人在戰後國有林政策與地方社會銜接上扮演重要角色。這些木材商的角色如果只從政策與議會陳情案的資料來看，就只是反對國家政策以鑽營自身利益的刁民而已。若我們把木材商多重身分考慮進來，很容易就會明白密告信、陳情書與「官商勾結」背後其實只是他們平日展現地方社會人情義理的一面，並不一定是惡意或刻意算計的策略。此外，這些材商不斷向上陳情、密告與鑽法規漏洞的理由，一方面來自戰後初期國家對於林業的介入，另一方面也根源於臺灣戰後初期林業的產業特徵：殖民政策遺緒與規模經濟。這些材商大多於日治末期奉國策入山，但因為殖民情境的關係，無法獲得正牌業者資格，這讓業者在戰後不斷地想透過各種方式轉正，並且取得正牌業者才擁有的「緣故權利」。之所以必須取得緣故權利不單純是收益考量，由於臺灣森林地形

<sup>402</sup> 劉進慶，《臺灣戰後經濟分析（修訂版）》，頁 102-103。

<sup>403</sup> 洪紹洋，〈產業政策與企業經營：1950-1970 年代臺灣汽車工業的發展〉，頁 137-176。

<sup>404</sup> Peluso, *Rich Forests, Poor People*, p. 151.

崎嶇，不論官營林場或民間伐木廠商都必須投資大量交通與運輸設備，造成臺灣林業投資的入場門檻，也讓所有從事伐木業的行動者都必須爭取長期作業的權利。李順卿將民間伐木業者趕出針葉林是如此，民間伐木廠商不斷爭取緣故權利的理由也是如此。<sup>405</sup>我認為，未來戰後臺灣經濟與產業史都必須更加關注產業特性為政策帶來的影響，才能更加理解產業當中各種行動者的行動邏輯與意圖。

面對抱持著戰後想轉正，極力爭取推磨經濟的材商，基層官僚代表國家行動又如何作為？政治生態學的研究告訴我們，國家與資本並非劉進慶想像的只是資本的助產士，官商勾結勢必是林業基層基於特定情境與權力位置做出的策略。例如鍾毓在沒有法規可循且基層人力不足的條件下選擇無視上司與業者交好；徐兆莘為了解決基層人力素質的困境，在上級忙於林業機構調整時以私人管道聘用高級學歷者；呂福和在基層效能低落且工作量暴增時，動用身為基層首長的裁決權；陳尚權在上級繳庫壓力與業務順利推動的考量下，選擇漠視下屬同僚的行政放水。但問題是政治生態學只能告訴我們，國家不單是政府組織，也不只是法律條文，更不只是揮舞刀槍的武裝團體，卻很難明確告訴我們國家到底是什麼。<sup>406</sup>

要試圖迫近國家為何物的答案，不僅只要探究基層官僚的想法與作為，還要看材商、民眾以及更廣大的官僚體制如何與基層官僚競爭。Nancy L. Peluso 關於印尼小型金礦的研究讓我們看到，權力斷裂處經常只能由底層社會的抵抗與勞動過程維持。<sup>407</sup>同時，Côte、Korf 和洪伯邑透過衝突事件與人們面臨的困境，來突破權力上下二元的區分，進一步主張「摩擦」與「矛盾」是資源採取體制中權力運作的主要型態。<sup>408</sup>如同基層官僚，農民與材商也不是單純追求最大自身利益的群體，比如池春生的激進行動背後是一口吞不下的氣，而非單純被巡山員阻止「盜採」山產可以簡單解釋。又比如在第二章屢屢向議會提出陳情書的饒見祥可能一方面是因為共用同一條山路的業者申請到自己早早申請的林班，另一方面得背負著數百名下屬員工及其家庭生計的壓力，如果像鍾進昌那樣盜伐不僅影響公司信譽，也可能招致破產，讓許多因時局而生存艱困的工人失去工作。他們的抵抗或許合乎法治，或許激進暴力，但都讓國家有不斷挾著行政、財政與暴力的優勢介入森林資源採取體制的機會，從而維持既有權力狀態。

不過，新竹山林管理所的案例卻是不一樣的故事，即權力斷裂處的確能由國家行動者彌補維持，只是這些人必須是基層官僚而非高官。基層官僚的重要之處在於他們在政府員額中佔絕對多數，而且向來都是林業資源採取爭議中不可或缺

<sup>405</sup> 洪廣冀、張嘉顯，〈「永保美麗島」：20 世紀早期的生態學與臺灣林業〉，《中央研究院近代史研究所集刊》（投稿審查中）。

<sup>406</sup> Robertson, "Environmental Governance," pp. 457-466.

<sup>407</sup> Peluso, "Entangled territories," pp. 400-416.

<sup>408</sup> Côte and Korf, "Making Concessions," pp. 466-476；亦見 Po-Yi Hung, *Tea Production, Land Use Politics, and Ethnic Minorities*, p. 26.

的重要行動者。黃維炎與唐振緒自我矛盾的政策必須由鍾毓與徐兆莘等人盡力填補漏洞；基層無力支撐李順卿的標準作業程序，必須由呂福和動用基層首長的裁決權緩解；1952 年公告實施的〈林產處分規則〉以及後續改革無法同時滿足防弊與業務進度壓力，呂福和與陳尚權只好默許官商勾結並放任下屬行政放水。這些手段的確遊走模糊地帶且充滿爭議，但無可否認這些手段的確有助於政策順利進行，即使這個過程完全不符合國家的預期。

由於過程不符合國家的期待，我們或許可以大膽地宣稱林業基層維持的是森林資源採取秩序的表象。不過，我並非主張充滿爭議的基層日常只是權力運作的表象。如同 Côte 和 Korf 所言，這種表象對於旁觀者來說或許是混亂無秩序，但對於當事人來說卻可能是介入、算計與爭鬥的契機。<sup>409</sup>林業基層官僚不只代表政府施政，也背負著父母官的期待。倘若發生爭議，長官、議會、監察院與法院第一個調查與究責的對象是基層官僚，民眾與材商試圖反擊的對象也是基層官僚。在爭議當中背負雙重期待的他們無法全身而退，這也是國家得以不斷介入森林資源體制的原因。正因為如此，維持「森林國有」的表象對於林業基層來說不只是工作日常，也是自保身家的手段。無論他們的目的為何，我認為國家就是由他們親手打造的表象。

---

<sup>409</sup> Côte and Korf, “Making Concessions,” pp. 466-476.



## 引用書目

《中央日報》

《中國時報》

《民報》

《監察院公報》

《臺灣民聲日報》

《臺灣省政府公報》

《聯合報》

《二二八事件檔案資料庫》，檔號：A202000000A/0036/0581.13/1010/4/002、  
A202000000A/0036/0581.13/1010/4/003。臺北：國史館藏。

《行政院經濟建設委員會檔案》，典藏號：040-010411-0010。臺北：國史館藏。

《行政院農業委員會林務局檔案》，檔號：A345040000G/0038/枕 E3/24/0001/001、  
A345040000G/0038/政 E1/38/0001/001、A345040000G/0038/政  
E1/38/0001/002、A345040000G/0038/政 E1/38/0001/003。新北：檔案管  
理局藏。

《行政院農業委員會林務局新竹林區管理處檔案》，檔號：  
A345040200G/0037/213/1/0001/004、A345040200G/0037/213/1/0001/009、  
A345040200G/0038/401/1/0001/063、A345040200G/0038/401/1/0001/065、  
A345040200G/0038/401/1/0001/067、A345040200G/0038/401/1/0001/082、  
A345040200G/0038/401/1/0001/088、A345040200G/0038/401/1/0001/090、  
A345040200G/0038/401/1/0001/103、A345040200G/0038/401/1/0001/108、  
A345040200G/0038/401/1/0001/119、A345040200G/0038/401/1/0001/122、  
A345040200G/0038/401/1/0001/134、A345040200G/0038/401/1/0001/134、  
A345040200G/0038/401/1/0001/139、A345040200G/0038/401/1/0001/160、  
A345040200G/0038/401/1/0001/162、A345040200G/0038/401/1/0001/167、  
A345040200G/0038/401/1/0001/169、A345040200G/0038/401/1/0001/172、  
A345040200G/0038/401/1/0001/174。新北：檔案管理局藏

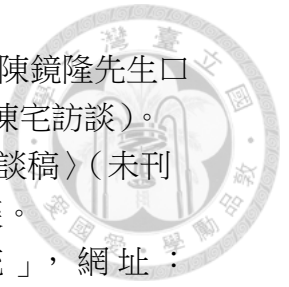
《林務局檔案》，檔號：001\_0410012186、001\_0460025763、002\_0390012369、  
002\_0390017982、002\_0480022739、003\_0411001887、003\_0440027857、  
004\_0411006754。臺北：林務局藏。

《陳誠副總統文物》，典藏號：008-010802-00015-007。臺北：國史館藏。

《新竹林區管理處檔案》：004\_0460004731、005\_0460007097、009\_0470016811、  
009\_0470017997、010\_0490013813、012\_0470027414、014\_0470027074、  
015\_0460011518、017\_0450064537、017\_0450064537、017\_0480004730、  
019\_0430039005、023\_0450061259、027\_0470023759、031\_0460005147、  
036\_0450101638、039\_0450002306、040\_0460005349、041\_0450000530、



- 041\_0470019401、049\_0470017001、061\_0460005827、114\_0450060160、125\_0440053937、126\_0440052775、167\_0430023978、197\_0431036528、238\_0420014600。新竹：新竹林區管理處藏。
- 《臺灣省文獻委員會》，檔號：A375000100E/0036/032.34/2/5/023。新北：檔案管理局藏。
- 《臺灣省行政長官公署時期林業檔案》，識別號：LW2\_02\_003\_0042、LW2\_02\_005\_0015、LW2\_03\_016\_0003、LW2\_03\_047\_0002、LW2\_03\_047\_0004、LW2\_06\_031\_0003。臺北：中央研究院臺灣史研究所檔案館藏。
- 《臺灣省政府檔案》，檔號：A375000000A/0036/0012.4/0230/0001/003、A375000000A/0036/0032.34/0029/0009/011、A375000000A/0036/0297.5/0017/0001/006、A375000000A/0038/0032.34/0090/0003/007、無全宗代碼/0037/0458/0175/0001/021、無全宗代碼/0037/0458/0175/0002/006。新北：檔案管理局藏。
- 《臺灣省政府時期林業檔案》，識別號：LW3\_01\_002\_0040、LW3\_01\_002\_0042、LW3\_01\_003\_0058、LW3\_01\_003\_0063、LW3\_01\_003\_0064、LW3\_01\_006\_0014、LW3\_01\_006\_0015。臺北：中央研究院臺灣史研究所檔案館藏。
- 《臺灣省政府農林廳檔案》，典藏號：072-00597。南投：國史館臺灣文獻館藏。
- 《臺灣省級機關檔案》，典藏號：00303231299016、00303234011002、00303234011007、00303234012003、00303234234002、00303234362008、00303234363008、0040323403489006、0040574211644001、0044582008246001。南投：國史館臺灣文獻館藏。
- 《臺灣省參議會檔案》，識別號：001\_43\_301\_36001。臺北：中央研究院臺灣史研究所檔案館藏。
- 《臺灣省臨時省議會檔案》，識別號：002\_43\_303\_42002、002\_43\_303\_42010、002\_43\_303\_42013。臺北：中央研究院臺灣史研究所檔案館藏。
- 《臺灣省議會史料總庫·檔案》，典藏號：0010230036001、0014250339003、0014330037002、0014330037005、0014330039008、0014330136003、0014330340010。南投：國史館臺灣文獻館藏。
- 《臺灣省議會史料總庫·議事錄》，典藏號：002-01-03OA-00-6-5-0-00382、002-02-04OA-02-6-8-0-00276。南投：國史館臺灣文獻館藏。
- 《臺灣區生產事業管理委員會》，館藏號：49-04-05-003-001、49-05-02-003-027。臺北：中央研究案近代史研究所檔案館藏。
- 《臺灣總督府專賣局》，典藏號：00112617180。南投：國史館臺灣文獻館藏。
- 《鍾毓訃聞及生平事蹟》，登錄號：1280066490001A。臺北：國史館藏。



洪廣冀、陳瑞琪、張家綸、張雅綿、張嘉顯訪談，李聲慶紀錄，〈陳鏡隆先生口述訪談稿〉（未刊稿，2020年5月14日於新竹縣橫山鄉陳宅訪談）。

陳瑞琪、張嘉顯訪談，陳瑞琪、張嘉顯紀錄，〈黃松妹女士口述訪談稿〉（未刊稿，2020年4月27日於新竹林區管理處竹東工作站訪談）。

「中央研究院近代史研究所近現代人物資訊整合系統」，網址：  
<http://mhdb.mh.sinica.edu.tw/mhpeople/index.php>。

「萌典」，網址：<https://www.moedict.tw/%E8%90%8C>。

丁國平

1996 《唐振緒》。北京：中國鐵道出版社。

中華民國工商協進會（編）

1963 《中華民國工商人物志》。臺北：編者。

日新

1952 〈新竹縣長之弟生死舞弊奇案〉，《紐司》（臺北）16（4）：頁9-11。

王良行、陳俞伊著

2007 《竹東鎮志·經濟篇》。竹東：新竹縣竹東鎮公所。

王鴻濬、張雅綿

2016 《1922 無盡藏的大發現：哈崙百年林業史》。花蓮：行政院農業委員會林務局花蓮林區管理處、阿之寶有限公司。

本刊特約記者

1948 〈農林處·林產局·唐振緒〉，《公理報》（臺北）2（1）：頁9-10。

立法院林業考察團（編）

1955 《臺灣林業考察報告》。臺北：編者。

呂玉瑕、王嵩山著

2011 《竹東鎮志·社會篇》。竹東：新竹縣竹東鎮公所。

李寶熙

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

松岡格

2018 《「蕃地」統治與「山地」行政：臺灣原住民族社會的地方化》。臺北：國立臺灣大學出版中心。





林孝庭

- 2017 《意外的國度：蔣介石、美國與近代臺灣的形塑》。臺北：遠足文化。

林務局

- 1947 〈臺灣林業概況〉，《臺林》（臺北）1：104-137。

林務組

- 1950 〈本局加強辦理伐木業者申請登記之意義〉，《林產月刊》（臺北）8（2）：31-32。

邱文球著

- 1947 《臺灣省林業史概論及其林業之特異性》。臺北：林務局。

邱欽堂

- 1947 〈業務類：本局第四次局務會議紀錄——枕木組邱兼組長欽堂報告〉，《林產通訊》（臺北）1（7）：23-24。

姚鶴年

- 1992 《重修臺灣省通志經濟志林業篇》。南投：臺灣文獻委員會。  
2004 〈臺灣林業歷史課題系列（五）——典型在夙昔，來者猶可追〉，《臺灣林業》（臺北）30（1）：69-79。

施添福

- 2001 《清代臺灣的地域社會：竹塹地區的歷史地理研究》。新竹：新竹縣立文化中心。

洪紹洋

- 2020 〈產業政策與企業經營：1950-1970 年代臺灣汽車工業的發展〉，《臺灣史研究》（臺北）27（4）：137-176。

洪廣冀

- 2002 〈戰後初期之臺灣國有林經營問題：以國有林發採制度為個案（1945-1956）〉，《臺灣史研究》（臺北）9（11）：55-105。  
2018 〈從「臺灣之恥」到「發展最速展業」：再思日治時期臺灣的科學林業與工業化〉，《臺灣史研究》（臺北）25（3）：83-140。  
2021 〈「保林重於造林，造林重於伐木」：田納西河谷管理局與戰後初期的

臺灣林業》，《新史學》（投稿審查中）。



洪廣冀、張嘉顯

- 2021 〈「永保美麗島」：20 世紀早期的生態學與臺灣林業〉，《中央研究院近代史研究所集刊》（投稿審查中）。
- 2021 〈「林務局之惡聲狼藉，佈於全島」：二二八事件前後的臺灣林業〉，《臺灣史研究》（已通過審查）。
- 2021 〈「林政與林產分合不定」：臺灣省政府成立初期的臺灣林業〉（未刊稿）。
- 2021 〈責在虞衡：國民政府遷臺前後的臺灣林業〉（未刊稿）。

徐慶鐘

- 1947 〈告農政工作者與農民：代創刊詞〉，《臺灣農林月刊》（臺北）1：2-3。
- 1947 〈農林動態：省林務機構的變遷〉，《臺灣農林月刊》（臺北）1：42-45。
- 1956 《改進臺灣林業的研究》。臺北：中央委員會設計考核委員會。

張茂桂

- 1993 〈羅納·維惹著《遷佔者國家的轉型》評介〉，《國家政策雙周刊》（臺北）63：14-15。

張國暉

- 2013 〈國族渴望的巨靈——臺灣科技官僚治理的中國脈絡〉，《國家發展研究》（臺北）12：73-132。

張賜福編

- 2004 《八仙山林場史話》。臺中：行政院農業委員會林務局東勢林區管理處。

陳兆勇

- 2011 〈土地改革與政權鞏固：戰後臺灣土地政策變革過程中的國家、地主與農民（1945-1953）〉。臺北：國立臺灣大學社會學研究所博士論文。

章子惠

- 1947 《臺灣時人誌》。臺北：國光出版社。



陳思宇

- 2002 《臺灣區生產事業管理委員會與經濟發展策略（1949-1953）——以公營事業為中心的探討》。臺北：國立政治大學歷史學系。

陳顏著、陳郁涵繪

- 2012 《檜山邊境·觀霧森林：竹東林場職人傳》。新竹：行政院農業委員會林務局新竹林區管理處。

傅朝湘

- 1964 〈本省造林概況與前瞻〉，《臺灣林業季刊》（臺北）1（2）：22-23。

曾昭鉅

- 1950 〈談林產處分上的緣故關係〉，《林產月刊》（臺北）9（2）：6-7。

黃信勳、徐世榮

- 2014 〈戰後臺灣的環境治理進路：一個生態現代化視角的考察〉，《思與言》（臺北）52（4）：5-63。

黃範孝

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

新竹山林管理所編

- 1950 《新竹山林》。新竹：編者。

新竹縣山林管理所編

- 1949 《新竹縣山林管理所概況》。新竹：編者。

臺灣省行政長官公署農林處編

- 1946 《一年來臺灣之農林》。臺北：臺灣省行政長官公署宣傳委員會。  
1946 《臺灣農林（第一輯）》。臺北：編者。

臺灣省政府建設廳（編）

- 1949 《臺灣民營企業概況》。臺北：編者。

臺灣省農林處林產管理局（編著）

- 1947 《臺灣林業》。臺北：編者。  
1948 〈工作報告：乙、各場所工作報告（附表）〉，《林產通訊》（臺北）4（4）：18-47。



- 1948 〈本局林政檢討會議〉，《林產通訊》（臺北）3（6）：1-12。  
1948 〈全省林務會議〉，《林產通訊》（臺北）3（6）：13-78。  
1948 《臺灣林產管理概況》。臺北：編者。  
1953 《林業法令彙編》。臺北：編者。

劉子文

- 1987 〈懷念林學專家陶玉田先生〉，《山東文獻》（臺北）13（1）：130-131。

劉進慶（著）、王宏仁等（譯）

- 2012 《臺灣戰後經濟分析（修訂版）》。臺北：人間。

鄭松森（主撰）

- 2005 《竹東鎮志·歷史篇》。竹東：新竹縣竹東鎮公所。

鄭錦宏等

- 2009 《南庄鄉志（上）》。南庄：苗栗縣南庄鄉公所。

興南報社（編）

- 1943 《臺灣人士鑑》。臺北：編者。

謝國雄

- 1994 〈勞動力是什麼樣的商品？計件制與臺灣勞動者主體性之形塑〉，《臺灣社會研究季刊》（臺北）17：83-119。

瞿宛文

- 2009 〈臺灣經濟奇蹟的中國背景超克分段體制經濟史的盲點〉，《臺灣社會研究季刊》（臺北）74：49-93。

羅文君

- 2021 〈由縫隙出發的歷史——沓見牌聚落的形成與離散〉，《臺大歷史學報》（臺北）67：107-169。

饒見祥

- 1950 〈臺灣合板工業廠與新竹山林〉，收於新竹山林管理所編，《新竹山林》，頁 27-33。新竹：編者。

Barney, Keith

- 2009 “Laos and the making of a ‘relational’ resource frontier”. *Geographical*

*Journal* (London) 175(2): 146-159.



Côte, Muriel and Korf, Benedikt

- 2018 "Making Concessions: Extractive, Entangled Capitalism and Regulative Pluralism at the Gold Mining Frontier in Burkina Faso," *World Development* (Amsterdam) 101: 466-476.

Hung, Po-Yi

- 2015 *Tea Production, Land Use Politics, and Ethnic Minorities*. New York: Palgrave Macmillan.

Li, Tania Murray

- 2000 "Articulating Indigenous Identity in Indonesia: Resource Politics and the Tribal Slot" *Comparative Studies in Society and History* (Cambridge) 42(1): 1149-1179.
- 2007 *The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics*. Durham & London: Duke University Press.

Lowood, Henry

- 1990 "The Calculating Forester: Quantification, Cameral Science, and the Emergence of Scientific Forestry in Germany," in Tore Frängsmyr, J.L. Heilbron, and Robin E. Rider, eds., *The Quantifying Spirit in the Eighteenth Century*, pp. 315-342. Berkeley: University of California Press.

Peluso, Nancy Lee

- 1994 *Rich Forests, Poor People: Resource Control and Resistance in Java*. Berkeley: University of California Press.
- 2018 "Entangled territories in small-scale gold mining frontiers: Labor practices, property, and secrets in Indonesian gold country," *World Development* (Amsterdam) 101: 400-416.

Robertson, Morgan.

- 2015 Environmental Governance: political ecology and the state. Pp. 457-466 in T. Perreault, G. Bridge, and J. McCarthy (eds.), *The Routledge Handbook of Political Ecology*. London: Routledge.

Scott, James

- 1998 *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human*

*Condition Have Failed.* New York: Yale University Press.



Sivaramakrishnan, K.

1999 *Modern Forest: Statemaking and Environmental Change in Colonial Eastern India.* Stanford: Oxford University Press.

Whitehead, Mark, Rhys Jones and Martin Jones

2007 *The Nature of the State: Excavating the Political Ecologies of the Modern State.* New York: Oxford University Press.

Wu, Nai-The ,

1987 "The Politics of a Regime Patronage System: Mobilization and Control within an Authoritarian Regime." Ph.D. dissertation, University of Chicago.