



從全球化觀點看台灣社區林業走向

文 ■ 羅紹麟 ■ 國立中興大學森林系兼任教授

葉美智 ■ 國立中興大學森林系博士生（通訊作者）

一、前言

在時代巨輪的轉動之下，全球化的風潮襲捲世界各地，各國政治、經濟、社會等面向均受到強大的衝擊，改革的聲浪一波接著一波，向來以政府獨裁的政治制度逐漸受到瓦解，去中心化的結果使得以民意為導向的管理方式受到青睞，「永續發展」已成為全球化的共識，在環保意識抬頭、森林禁伐、組織精簡導致人力縮減的情況下，政府極需與地方建立伙伴關係，藉重地方居民的人力及利地之便來管理森林資源，以社區為基礎（community-based）的自然資源管理模式儼然成為資源管理的顯學，各國紛紛倣效辦理，社區林業即是在這樣的條件下生出來的小孩，政府更將其視為解決衝突及地方經濟困境的一帖良方。林務局推動社區林業三年多來業已累積500多個個案，此時應是予以檢討修正的時機，社區林業自概念發起到實際執行，已有許多國家加入且有很多豐富經驗值得提供剛起步的台灣社區林業參考，截取他人的經驗以茲借鏡，將對台灣的社區林業推動有莫大助益。

二、世界社區林業發展歷程回顧

依據聯合國糧農組織的觀察，過去這幾十年來社區林業的發展活動對林業經營的影響大大地超越其他林業的專業經營。社區林業係由林業經營分枝而來，旨在建立與地方居民建立伙伴關係並且回應地方的需求與發展，對於樹木與人（trees and people）之間的連結關係重新被思考，尤其林業與基本需求如營養、食物安全、工作機會、能源及樹木在資源管理上的整合等，並修正傳統林業經營的政策和措施，重組傳統林業發展模式轉為新林業導向。社區林業概念肇始於1970年代中期，由於能源危機促使發展中國家的人民轉向生態敏感度高的森林地開墾，以獲取燃料及耕地，導致環境破壞、人民更加貧窮的惡性循環中，聯合國糧農組織為解決上述問題，由社會經濟面的觀點，提出地方居民參與林業經營的模式，改善環境品質及提高居民的經濟水平。隨著全球化運動的擴張，社區林業的概念也被已開發國家所接受，做為政府與地方社區伙伴關係的平台，林業經營的面向開始重視社會經濟面，希望

藉由社區林業的推動達到永續經營、保障工作機會及利益回饋給社區。透過歷史回顧，可以清楚地看出社區林業發展歷程，唯有社區居民自覺，環境保育及永續發展才有可能，並藉由限制與機會的評估來強化「地方參與」在未來森林經營上的重要性。

（一）社區林業發展初期階段

由於能源危機及非洲乾旱和南亞的洪災，導致毀林及森林覆被面積的縮減，為避免環境持續惡化，聯合國積極採取挽救措施，企圖藉由社區草根性的參與社區林業計畫，達到環境改善及減少貧窮等目標。社區林業最初10年以開發中國家為主，之後慢慢擴及已開發中國家，其發展說明如下：

1970年代中期

聯合國糧農組織（Forestry and Agriculture Organization，簡稱FAO）及瑞典國際發展合作機構（Swedish Agency for International Development Cooperation，簡稱SIDA）於1970年代中期號召林業及社區發展專家，針對不同地區提出計畫如印度的社會林業（Social Forestry）、南韓的鄉村林（Village Woodlots）、泰國的森林村（Forest Villages）、坦桑尼亞的造林村（Village Afforestation）及其他地區等，藉由社會經濟面嘗試解決森林危機。

1970年代末期

FAO提出「為地方社區發展的林業」（Forestry for Local Community Development，簡稱FLCD）計畫、國際混農林業研究中心（International Center for

Research in Agroforestry，簡稱ICRAF）提倡新世界銀行林業政策等。1978年世界林業大會首次提出以“Forests for People”為主題，之後社區林業迅速且密集地漫延開來。1979年FAO世界大會提出農地更新及鄉村發展，許多田野計畫也逐漸成型。

1980年代初期

1981年聯合國大會提出新及可再生能源、FAO的燃料林地圖，強調能源的需求。第一代的計畫主要在透過造林提供地方社區的需求，透過計畫及研究經驗的累積，確認經濟面向對於農人及社區決策而言相當重要，而森林和樹木則是主要燃料、食物、收入、工作及家戶安全的提供者。

1980年代中後期

第二代的計畫強調地方對於既存的森林及土地資源的控制及管理，及樹木多元角色的扮演，專注於與地方機構的合作。

根據FAO最初的定義，社區林業係指“任何與地方居民有親密交流情況的林業活動，包括樹木短缺的林區，及其他供地方所需的森林產物，透過造林可提供現金作物（cash crops），與在家戶、技工或小型產業層級下，提供林產品加工以增加收入及增加林業居住社區的活動等。”（FAO，1978）社區林業被視為提供家戶及社區之燃料及物資的基本需求、提供必要的食物及環境的穩定性以供持續的食物生產，及增加鄉村的收入及工作機會等三大主要功能，非常強調對森林依賴社區居民的關心。社區林業係鄉村發展的一環，早期的計畫特別強調參與及直接



趨向社區需求，照顧窮人的需求，並藉由外部的支援以建構人們參與能力。但初期階段的社區林業計畫快速成型，卻局限在概念及政策的層面，且集中在解決急迫性及必要性的問題上，雖然社區林業的知識基礎相當薄弱，仍立即展開社區林業的施作。

(二) 社區林業為森林經營替選方案

隨著概念的擴張，近十幾年來社區林業的施行也從開發中國家擴及到已開發國家。社區林業的定義也由簡單而複雜，最簡單的定義莫過於社區控制或擁有森林地 (Hyde, 1992)；社區發展植基於森林生態系的多樣化資源，此時社區便扮演重要的土地使用決策者的角色並從參與經營森林中獲利 (Duinker *et al.*, 1991)；另有針對都市或鄉村林業或者以森林為基礎的活動，由社區直接控制或由代表人管理，而這些活動結果將有利於社區本身 (Wicklund, 1993)。不管定義為何，社區林業總脫離不了以人為導向的經營模式，相較於其他利害關係人，在地居民位居第一線，林地利用的良窳與他們的生活習習相關，森林環境的變動他們也是最早嗅知的，在地居民參與決策更有其必要性 (Roberts and Gautam, 2003)。總之，已開發國家之社區居民所重視的包括觀光遊憩、環境保護、工作機會等議題，雖然目的不同，社區林業顯然已成為各國森林經營替選方案之一。

又有研究指出，一個成功的社區林業包含有下列各項要素 (Roberts and Gautam, 2003; Yeh & Lo, 2005)：

1. 所有參與者間存在有透明的關係—利益分享透明化。
2. 社區願景—社區興趣、需求及對資源管理的能力。
3. 社區涉入—為提高社區參與動力，社區價值、目標及利益必須被彰顯，增加參與的意願。例如經濟誘因、工作機會。
4. 政府的支持—林務機關提供必要的技術支援。
5. 溝通協調—由社區主動發起將具有較高的執行效力。
6. 教育—教育訓練可以提昇社區資源管理及參與決策的能力，如建立學習性組織、不定期教育訓練課程。
7. 對自然資源的承諾與支持—政府財力的支助、政府與社區的合作及社區居民對森林的愛護及具管理能力的信心。由草根性的社區主動發起，較政府指定要來得有彈性且較易成功。

社區林業經營要能夠成功，上述的條件不可或缺，其中「人」的因素仍為主要關鍵，一旦政府與社區間良好的伙伴關係建立之後，不僅讓社區林業達到加持的效果並且使得環境資源得以永續利用。

醃三) 台灣之社區林業

台灣的林業經營，隨著時代的轉變向來有階段性的推展，早期為刺激經濟發展，積極開發山林，由林業帶動工業，俟工業發展日趨活絡之後，環保意識抬頭，山林保育及觀光遊憩需求遂成為經營主流。為順應時代



水土保持是社區林業重要的一環。(攝影/游忠霖)

發展趨勢，林務局於2002年推出「社區林業居民參與保育共生計畫」，初期旨在鼓勵居民參與凝聚共識，並與社區民眾及組織形成伙伴關係，協力推動生物多樣性保育、永續森林生態旅遊及相關林業建設，來達成森林生態系永續經營。該計畫公佈後，許多社區紛紛申請第一階段計畫，並配合計畫操作，由社區資源調查、整合，社區經營管理人才培育，強化社區組織到凝聚社區意識、鼓勵居民參與社區事務及培養社區自主能力等基礎工作，再逐步實現土地整體規劃、社區建置及共管山林之願景，邁入社區林業的第二及第三階段。

當試辦計畫達成初步政策目標後，為擴大公眾參與國家森林經營之管道，全面推動社區林業，在計畫操作模式不變的原則下，將計畫名稱訂為「社區林業計畫」，內容分為五個篇章進行補助，分別為資源調查篇、林政篇、水土保持篇、造林綠美化篇及育樂篇等（陳美惠，2003；行政院農委會林務局，2005）。社區林業計畫推行三年多來，由全國各地提出的第一階段計畫已超過500件，其

中又以育樂篇佔多數（陳美惠等，2005），足見多數社區視觀光遊憩發展為未來提振社區經濟及社區永續發展的主流，此趨勢與先進國家發展頗為接近。因應行政院推動的台灣健康社區六星計畫（包括產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環境景觀、環保生態等面向），為凸顯社區林業計畫的環保生態特色，並與環境景觀面向有所區隔，林務局於94年10月起再將社區林業計畫五大申請篇章整併為三個篇章——「自然資源調查篇」、「森林保護篇」、「森林育樂篇」，並著手積極輔導優良社區進入社區林業第二階段的規劃工作。

社區林業的每個申請個案特性與需求不盡相同，不能一言以蔽之，但在操作上可能出現相同的問題，對於組織（社區與林務單位）的態度、觀念、操作流程、法令政策等，應適時提出檢討改進，參酌先進國家的作法，讓社區林業能在台灣落地生根，跳脫以林務局為主導的社區林業而轉向協助社區發展資源共同管理，加強溝通互動平台，真正達到雙贏的伙伴關係。



三、未來展望

21世紀是全球化的世紀，無論是政治、經濟、文化、環保，甚至生態體系等，都因全球化的衝擊而漸漸產生不可抗拒的變化，不僅帶來新的機會與權益，也同時加諸了新的責任與義務，「全球思考、在地行動」成為接受全球化浪潮挑戰的因應之策。地球環境污染及生態破壞所引發的全球氣候變遷、臭氧層破壞、物種滅絕、生態體系劣化等現象逐年惡化的同時，在地社區的文化、產業也受到全球化的波及而式微，如何因應全球化帶來的影響，地方社區行動則成為最佳的模式，透過社區自覺（或自決），從文化、自然環境及產業等面向在全球化的洪流中找出一條生路，社區林業可以說是森林經營全球化之下，在地社區最佳因應之道。

就社區林業的本質而言，社區居民的主動參與及政府部門實際授權為其核心內涵所在，善用地方知識及傳統智慧並尊重地方需求，才能真正落實所謂「由下而上」經營管理的模式。台灣社區林業的發展，尚處襁褓階段，有許多概念及操作模式正在建構中，必需靠不斷實驗修正，提昇針對社區需求提出自己的看法及參與決策能力，政府在政策擬定時更應給予社區正確輔導，尤其積極建立產、官、學界溝通平台，才能真正發揮社區林業之精神。在失業率居高不下的情形下，社區林業之推行對增加就業機會、協助鄉村發展有其正面的意義。🌱

參考文獻（請逕洽作者）



社區林業的建設，可達到休憩功能。（攝影／游忠霖）