

森林經營新夥伴關係的建立—— 社區協同經營^(註1)

文/圖 顏仁德 ■ 行政院農委會參事
王鴻濬 ■ 國立嘉義大學森林暨自然資源學系教授(通訊作者)
陳美惠 ■ 林務局保育組棲地經營科技士

一、前言

近幾年國際學界對於社區組織參與「共有性資源」(Common Pool Resources)經營領域的學者並不陌生。去年諾貝爾經濟學得主，美國印第安那大學政治系教授Dr. Ostrom，以對制度經濟學的貢獻，獲得諾貝爾桂冠。Ostrom教授及其研究團隊針對第三世界國家的森林治理，從自主性經營的單位——社區村落、原住民部落著手，經過上百的個案實證研究，發現共有性資源的宿命，並非古典經濟學者所言：必定造成資源劣化與消失。當其中有若干條件存在，社區居民會自主性的組成社會組織，進行共有資源的永續經營。因此，研究哪些條件機制，觸發社區居民跨越個人自利行為，進行集體行動，成為具有挑戰的研究主題，對台灣森林經營的啟示、新林業經營夥伴的形成，也非常值得我們關注^(註2)。

森林、濕地、河川……等都是我們定義的「共有性資源」；具有公共財特性，但也同時

具有資源的可分割性、使用資源者擁擠性特質，以及「非參與者」搭便車的現象。雖然台灣森林的所有權以國有林地佔有主要比重，但森林分布遼闊，所在位置大都為人跡較少的高山地區，或森林分布與所在地部落、社區村落的发展息息相關。林業行政標準與管制的落實，需要耗費大量的人力，純粹的「命令與管制」政策工具，也逐漸無法滿足多元化社會發展的需求。從這些角度來看，在林務局採取一



台東林區管理處轄內社區林業訪視

定程度授權，與面臨有限管理的現實狀況下，森林資源，亦可以是社區或部落永續經營的共有性資源。若有適當的協同經營機制，社區或部落周邊的森林資源不但不會劣化或消失，反而會具有成為林業主管機關與社區經營的一致性目標，永續森林經營才能夠實現。

近年來，還我土地運動，以及即將進入立法階段的原住民族自治區法案，都會衝擊未來以「林務主管機關為本位」的林業經營思維。農委會林務局在可預見的民國101年，也將脫離在過去幾個世代歸於農政機關的轄屬，新歸屬到「環境資源部」。新的行政調整，賦予林務局除了賡續傳統林業經營，也加上對我國自然保育工作推動的重責大任。可以瞭解的，不論是傳統經營森林，或加重自然保育工作，未來林業經營的參與者，或關係利益人(Stakeholder)，隨著時代變遷需要，必定有愈來愈多公眾參與決策的機會，並且由於森林對台灣的重要性，也會得到社會大眾更多的注意。在這樣的大環境趨勢下，適當調整森林經營策略、擴大參與森林經營的機制，並且尋求森林經營的新夥伴關係，才有可能因應時代的變革，使台灣森林經營得以永續。其中，促成社區部落與林業主管機關的協同經營，讓「森林走出去，讓社區走進來」，更是未來台灣森林經營發展的新方向之一。

二、社區林業計畫—社區總體營造的精神

台灣的社區營造運動，發展於文建會所推出的「社區總體營造計畫」。社區營造一路走來，也經歷了十多年的歷史，其間，民間社團、社區組織也逐漸熟悉運作的過程；包含社



台南縣生態旅遊協會—小小洪通繪畫營分組說明

區提計畫、社區規劃與社區執行的自我能力的培養，以專業用語來說，社區培力(Community Empowerment)，就是要社區居民能夠具有能力來管理自己與經營社區。以個人輔導社區經驗，不論社區執行社區林業計畫，或執行環保小學堂計畫，或執行重點部落計畫，或城鄉新風貌計畫，或安全社區計畫，台灣的社區能量豐沛，是非常值得耕耘，進而形成夥伴關係的重要場所以及政策目標。

行政院農業委員會林務局自91年3月推動「社區林業計畫」迄今，希望能藉由社區總體營造之理念與操作方式，鼓勵社區組織提出計畫申請，並於計畫執行過程中，透過擴大民眾參與以凝聚共識，並與社區居民形成森林經營的夥伴關係。社區林業計畫藉由社區參與，協同林務局推動生物多樣性保育、進行森林永續經營，以及發展社區特色的林業產業。社區林業計畫推動至98年底，已有753個社區或團體累計執行1,345個社區林業第一階段計畫案，並累積有9個第二階段之林業示範社區計畫的輔導計畫。去年，莫拉克颱風災後，林務局亦爭取辦理「社區林業協助社區夥伴重建計畫」，協助於莫拉克風災及八八水災中受創嚴重之屏東

縣、高雄縣、台南縣、嘉義縣、台東縣、南投縣之社區夥伴重建家園，復舊社區生態棲地，廣受災區夥伴們的肯定。執行八年之社區林業計畫，累計其政策產出與政策影響；不僅在於有形之經濟效益增進，對於無形之社會效益、生態環境效益的貢獻，以及社區居民與林務局夥伴關係的形成，產生極大的政策績效，為新林業經營，開啟了一個具體而宏觀的新方向。

三、社區林業計畫的階段設計

社區林業計畫非屬我國專有與獨創，早在1997年世界林業大會(World Forestry Congress)即提出此林業經營新模式的倡導，並且有149個國家的政府與民間團體簽署宣言，要力促社區林業計畫的推展。到了2003年世界林業大會，該年的大會主題即訂為「社區林業」，由此可見，社區林業的林業經營策略，不但在第三世界國家，在開發中國家，以及已開發國家也有高度的共識，並且同步的以適合各國操作模式，來展開社區林業的發展。

我國社區林業計畫為三階段計畫設計，可以涵蓋各類型社區團體的申請，協同林務機關推動自然保育以及永續森林經營。目前林務局三階段社區林業的內容如下所述：第一階段稱之為「理念宣導及人才培育計畫」。本階段每案補助起步型社區以10萬元為上限，進階型以20萬元為上限，社區一年可以提案二次，透過提供小額經費補助，進行社區營造工作，並在社區參與計畫之過程中，適時導入自然保育、永續發展之理念和做法，以培養居民社區意識及永續經營其社區之能力。第二階段稱之為「林業示範社區營造計畫」。第一階段計畫執



鳥松濕地公園



茂林谷一景



茂林賞蝶步道

行成效良好之社區，可申請晉級第二階段林業示範社區。本階段含第一年(為期一年)示範社區之先期整體規劃，補助經費以新台幣100萬元為上限，以及第二年至第四年(為期三年)之示範社區之行動計畫，每年補助經費以新台幣150萬元為上限。第二階段用意在於培力社區永續經營人才，以及引導居民參與，並在規劃執行過程中，納入具有資源管理或林業專長之人才，以協助示範社區實際參與森林資源之經營管理，並進一步確定社區資源與人力整體發展規劃，為社區永續發展做好基礎性的準備。第三階段稱之為「森林協同經營計畫」，第二階段執行成果良好之社區，可於執行第二階段行動計畫之第三年，研提社區林業第三階段計畫構想

書。構想書通過審核後，與林務局簽訂一年一期之協同經營契約，執行第三階段計畫。

社區林業計畫不但可以推廣自然保育的理念，落實於社區、學校，更可以藉由課程實施，導引社區居民對於生活周邊整體生態環境的認識與瞭解，進而擴大林務局行政效果與行政目標的社會支持。實施8年的社區林業計畫，最常聽到的心得反應就是林務局機關形象在民眾心目中的重大轉變；從過往只會取締盜伐、盜採的「厭惡」機關，變成關心社區發展，協助社區生態環境價值的提升的「親民」機關。當然，以施政面來說，從事社區林業第一線的工作夥伴們的犧牲與奉獻，長期深耕社區，與社區居民們建立信任的關係，以及林務局政策持續的支持是計畫成功的最重要因素。

許多社區執行社區林業計畫著眼於第一階段的小額補助，希望每年都能夠持續自然保育、生態環境維護活動的舉辦，尤其以都會型社區與部分鄉村型社區為主要。台灣社會在經濟發展到一定程度，對社區環境品質的提升；社區的綠美化、自然保育，以及生態環境維護，都極為關注，已成為台灣社區營造及發展



台南縣生態旅遊協會—弄花跳體驗

的「主流」行動，林務局當然要把握此機會，繼續支持社區生態環境優先的普世價值，如此，夥伴關係才能更加的緊密。除此之外，對於以自然資源為高度依賴的社區部落，如何維持社區經濟而不蕭條，讓年輕人有在地就業機會，為社區居民高度的期盼。林務局的社區林業計畫第二階段的設計，恰可以滿足與達成社區部落發展與林務局自然保育的雙重目標。在自然資源豐富、社區組織發展成熟的條件下，多數的二階社區以選擇發展「生態旅遊」為社區目標。政府與社區目標一致，社區林業計畫協助社區發展的機制於焉展開。

四、夥伴關係——公私協力的培力計畫

在這幾十年間，中央各部會各機關前後提出各類型社區補助計畫，為何林務局的社區林業計畫著重於公部門與社區「夥伴」關係最深，甚至第三階段的社區林業計畫希望社區與林務局簽訂「協同經營」契約，成為長久的夥伴合作關係？我們可以從「培力」的角度來進行觀察與解釋，因為培力過程與結果是成為夥伴的重要條件。

培力從組織層面可以定義為：「權力的下放與委任，資源的分享與參與」，從個人層面亦可定義為：「使個人具有能力，激勵與提升自我效能」。社區林業在各階段都設有相當於培力的機制，例如：工作站人員輔導與訪視社區，協助計畫書的提出，對林業專業技術的協助等。在第二階段亦要求林區管理處以整體行政資源，協助社區執行社區林業計畫，成為輔導的培力團隊。社區在此過程中學習林業經營的專業技術，林務局

則扮演系統知識的傳授者，培力的過程緊密結合，培力的目標就更容易達成。

理論上，社區培力可以分為三個層次，組織內培力偏重於組織成員的能力培養；組織間培力以組織對外關係的確立與營造為主；至於組織外培力則為社區培力的最終目標，使社區能夠產生集體行動，反應對公共事務的看法，以及提出相對應的替代方案。社區林業計畫第一階段的「理念宣導及人才培育計畫」，與第二階段的「林業示範社區營造計畫」的內容，以強化組織成員的能力培養與組織對外關係的連結為主要。例如：組織內與組織間的培力目標可定義如下：成員是否具有相同的價值觀，與是否形塑組織文化？成員間是否有平等成長、擔任幹部的機會？是否有激勵與支持成員的機制？是否能進行非營利組織間聯盟與議題倡議等。在第一階段的理念宣導即進行共同價值觀的營造；包含生態環境的價值、永續發展的內涵，以及國際環境發展議題等。組織文化與價值觀能夠整合，才能確保組織發展的穩定性。第二階段所注重的個人專業能力的養成需要透過訓練與激勵，促成個人能力的提升。例如：山林巡守隊、解說人員團隊、林業產業訓練



海端鄉海端社區新武呂溪河川巡守勤前說明


班等，組織成員間相互激勵與成長，促成組織發展的動能。部分執行社區林業社區亦能進行策略聯盟，針對自然保育議題，提出有關意見，並進行與政府部門的對話，此類型社區若在林業經營專業技術上更臻成熟，自主性提出發展目標，負責任的執行，與政府部門形成真正的夥伴關係為期不遠。

因此，社區林業計畫不只是對社區經費的補助，更重要的是導引「夥伴」關係的形成，藉由夥伴關係的進程，發展不同的公私協力模式，達成實質的協同經營。社區與林務局協同經營的關鍵在於社區林業三階段計畫內涵中的社區培力要素，因為，透過社區培力過程才有足夠的社區承载力來推動協同計畫，夥伴關係才能長期穩定。

五、結論

當代的林業經營需要符合社會發展需求，以及具有前瞻性眼光，為未來做發展規劃。台灣雖然被稱之為「福爾摩沙」，森林，在1875年劉銘傳開始經營台灣前仍為「封禁時期」^(註3)，沒有任何的森林經營。日人1895年佔據台灣，展開森林資源調查，並積極的進行經營與管理。據台51年間，管理森林資源的行政機關隸屬總督府殖產局或拓殖課，以農業拓墾、森林開發為主要目的，直至二次大戰末期，才改屬農商局，不過仍然以木材生產為經營標的。國民政府來台，木材

生產一直是森林經營的主要目的之一，屬於農業生產事業的一環。其間歷經事業單位改制公務預算機關，強調森林經營的公益效益，以至於發展森林生態系經營至今。台灣森林經營目標，隨者社會大眾對於森林資源的價值與期望而有所改變。如同前段所言，民國102年後，森林資源管理的行政機關將新屬於環境資源部，勢必加重在自然保育上的責任，並且擴大公眾參與，因此森林經營策略必需有所因應，最重要的，森林經營的新思維必需反映當代社會發展的需求。

雖然我國森林大都屬於國有林，歸屬林務局經營管理，但民眾參與、社會關注森林經營森林，將是不可避免的時代趨勢。如何藉由以社區協同經營為目標，藉由社區林業計畫實施，導入居民參與，藉由培力過程與結果，發展成為夥伴關係，誠為森林經營的新夥伴模式。我們希望在「新林業、新林農」為主軸的下一個森林經營發展階段，有更多關心台灣森林發展的夥伴加入，為台灣林業經營注入新血，並發展出具有特色的林業經營方向。

參考文獻 (請逕洽作者)

註1 本文曾宣讀於中華林學會99年年會暨會員大會專題演講。

註2 國外有關共有資源以及治理的文獻非常多，選出重要著作，請參閱參考文獻。國內學者亦有論述，但數量不多，不特別列出。

註3 參考陳國棟 (1995)軍工匠首與清領時期的伐木問題。人文及社會科學集刊，第七卷第一期，頁123-158。中央研究院出版。