

從山林鼠到護林虎

談山林治理模式的重新建構

撰文 | 曾瑋（國立政治大學公共行政學系博士生）

山老鼠盜伐，一直是長期以來政府在山林治理過程中無法根除的議題。臺灣山林闊廣，單靠行政機關取締或強化管制，不但杯水車薪，且往往與原住民族對於山林資源之既有使用權利產生衝突。當前社會與公共問題日益複雜，傳統行政機關之層級模式已無法因應時代所趨，如何透過跨域協力進行治理，成為當代公共行政與政策無論是學術及實務界皆共同關注的議題。

從1990年代中期以來，政府財政資源日益短缺，公共管理領域的學者使用「新治理」（New Governance）一詞，描述「公私協力」（Public-Private Collaboration）、「間接政府」（Indirect Government）、「代理政府」（Proxy Government）形式，以取代傳統層級模式下的指揮與控制關係。「協力治理」不同於傳統政府層級節制

的「權威導向」，而偏向介於「權威導向」與主張自利、競爭與私人產權的「市場導向」之間的制度形式，認為透過「協力治理」模式將可補足傳統「層級治理」與「市場治理」模式的不足，進而解決公共問題並可有效強化政策回應性。

山老鼠盜伐問題，是否有可能不必透過取締方式，而藉由「協力治理」模式轉化盜伐者行為，創造出如「林下經濟」此一補足傳統「層級治理」與「市場導向」的互利模式？

案例—從山林鼠到護林虎

本文透過訪談曾從事森林盜伐行為之當事人（俗稱山老鼠），透過當事人的觀點以建構論分析盜伐行為的背景與邏輯，試圖描繪出當事人對行為的詮釋，並進一步探究改變盜

伐行為之條件與因素。

本文期待能展示，取締與管制未必是永續國土治理的唯一解方，山老鼠之消弭必須建構在理解行為者採取該行為的脈絡與背景，提供改變行為的誘因，進而認同政府機關之山林治理價值。這樣的建構，必須奠基於對於原住民族山林資源運用的理解與尊重。而「林下經濟」提供了示範性的誘因，促使盜伐者願意重新建構新的山林資源使用模式，不但降低從事違法行為之動機，共同獲利的社區經濟模式也有助於改變政府機關與盜伐者的對立關係，並在互利的模式下，有效地擴大合作基礎，不但減少可能的盜伐行為，永續的山林治理成果更可透過社區參與共榮的方式開展出不一樣的契機。

衝突與對立

苗栗縣南庄鄉的賽夏部

尊重與和解

2018年2月，賽夏族和林務局新竹林管處簽訂「夥伴關係」，透過賽夏族的傳統儀式（Sasiyos），在與祖靈的對話及公正第三方的見證下完成族人與林務局的和解。而賽夏族也是第一個和林務局簽署夥伴關係的原住民族群，深具歷史意義。透過和解儀式，雙方承諾共同攜手守護山林，「基於傳統領域內豐富的自然資源與深厚的原民文化，彼此對於永續發展擁有相同的期望，以信任、信心和寬容致力於共同目標的達成。」

這是我們那時候簽約的草稿，妳可以拍照。那時候我們還去立法院，也在我們家鄉用傳統儀式辦和解，過程都有跟祖靈報告，所有的長老都有來。然後要有一個不是林務局的也不是我們族的作一個公正的見證人，然後完成這個和解。（B1）

同年6月，賽夏族與林務局新竹林區管理處召開第一次自然資源共同管理會，討論雙方「夥伴關係」的運作模式，協

「Habon」（魔鬼）。

我不能告訴妳我們去哪裡，不過我可以跟妳說我們都怎麼做。就儘量下雨天出去，進山裡面一些，聲音（按：指鏈鋸聲）比較聽不見，比較安全。（B3）

遇到了（巡山員）如果我們人多就不用怕，不過大部分我們都會先走。「Habon」不好惹，被抓走麻煩。（B3）

當問及他們知不知道這是違反法律規定，有些族人表示知悉，也有族人覺得憤怒不平。

妳知道我住的地方連電都沒有嗎？我從小就在山裡面長大，也是後來有人跟我說那個（木頭）在外面很多錢，可是我沒有辦法批評我的族人做這件事，因為我們都需要有錢，而且如果這裡是我們的家，我不懂為什麼連我砍我們家附近的木頭就要抓我去關，這我很難接受。（B2）

落，碧綠蒼翠的山林之間，世代定居其中的賽夏族人，多以農耕、畜養為主要經濟來源。但自在的山林生活，卻面臨經濟上的困頓、人口老化、高失業率、欠缺謀生產業等問題。且因為國家政策限制私人進入國有林區採取森林主、副產物，許多族人往往為了謀生，鋌而走險，而加入山老鼠的行列。

我想我不能跟妳講太多，我必須保護我的族人。事實上我們都知道他們會去哪裡找該有的木頭，那個一旦運出去其實是真的可以換不少錢。不過我要強調我們不是故意要去違法，沒有人願意被抓去關，主要是就是真的要吃飽、要活下去。（B2）

為了生存，許多族人和負責取締山老鼠的巡山員及森林警察，在山林間上演著一齣齣官兵抓強盜的戲碼。山林之大，處處皆有藏身之處；上有政策、下有對策，族人為了謀生，各出奇招。諷刺的是，盜伐山林的他們，被稱為「山老鼠」，但在他們的眼中，那些取締他們的巡山員，才是

力治理雖然邁出了第一步，但更多的疑慮與遲疑尚待釐清。

那時候林務局叫我們試試看養蜜蜂，我們那時候是覺得有點猶豫。不是說不懂啦，因為我們也有族人本來就有在採野蜂（蜂蜜），可是要可以賺錢？那時候大家都覺得不知道會不會失敗？（B2）

我記得那時候養蜂班剛成立，只有9個人參加。我們都被笑是「9個傻瓜」。（B1）

互利與共生

為了提升族人的自信心，新竹林管處在苗栗農業改良場的引薦下，帶著族人前往苗栗縣頭屋鄉認識「明德社區養蜂班」。當時的賽夏族人透過觀摩的過程，了解原來養蜂並不是單純賣蜂蜜的經濟行為，同時也是進一步優化自然環境的方式。因為蜜蜂需要純淨、無農藥污染的環境才能採蜜，如果養殖成功，表示周圍環境自然純淨的程度有達到一定的標準。

此外，賽夏族人在學習的過程中也發現，透過族人發揮團隊合作共同飼養，和族人的團隊共享文化相合。

我那時候就從頭學，我本來也不會，但想說我的父親一直期許我，要帶領族人走出來，是這樣的動力讓我一直堅持下去。而且這件事我們就大家一起分工合作，就每個家族定點，不用搬來搬去，這是我們自己討論出來的方式。（B1）

我們賺到的錢都是大家平分共享，每次開會我們都是數鈔票發現金，大家都很開心。因為我們原住民就是什麼都是共享的阿！這種模式我們運作得很順利、很自然。（B1）

剛開始很多人也是觀望，覺得你們這樣搞會成功嗎？結果看到我們每次開會都在發現金，後來都搶著要加入。而且我們有一個機制就是你生產的東西，我們會先保證收購一部分，讓你確定會拿到一部份錢，心裡會比較踏實，才

會認真經營。不然想說也不知道會不會虧錢就不來了！（B1）

林下養蜂模式的成功，不但凝聚賽夏族人的向心力，也大為降低族人與新竹林管處的敵對氛圍。除此之外，養蜂的成功也帶動了生態解說活動及段木香菇種植、保種土雞飼養等其他經濟產業。透過發展林下經濟產業建立夥伴關係，不但真正以協力方式共同守護山林，也促成了部落及山林的永續發展。

除了林下經濟，賽夏族人的狩獵專長還幫了林務局一個大忙。原來國內許多濱海地區出現外來種的埃及聖鸚，嚴重影響生態環境，更嚴重排擠本土原生種白鷺絲等物種生存空間。這時候林務局得回過頭來請賽夏族人幫忙，借重其精湛的狩獵技巧，協助移除外來入侵種埃及聖鸚，維持生態平衡。當時林務局徵選4名有獵槍執照的南庄賽夏族人，請他們負責在新竹南寮漁港至新豐間埃及聖鸚聚集的濱海海岸林地，以獵槍撲殺埃及聖鸚。

我有聽我朋友說，本來林

務局還準備槍給他們打，但他們還是後來用自己的槍啦！比較好用。(B3)

不好打！有時候你才靠近它們就飛走了！都遠遠就要用走的走過去。有時候你打到一隻，其他的就飛走了。(B2)

有打到一百多隻，還有記者來拍照。(B1)

除了合作保護生態，林務局也與賽夏族人合組山林巡守隊，取名「森力軍」，以公私協力方式合作守護山林，山林鼠成護林虎，發展出永續山林之新治理模式。

山林治理—從抑制盜伐到林下經濟

山林治理模式的重新建構

從訪談案例中發現，山老鼠之所以從事盜伐行為，主要原因就是為了生計，因為沒有人想要故意違法。而真正讓他們放棄盜伐，其實不是因為怕被取締，而是因為他們擁有足以謀生的經濟模式，且在此一模式中獲得生命的尊嚴。因

此，要杜絕山林盜伐的行為，關鍵在必須使潛在盜伐者，對山林所有權的認識及利用方式，與國家政策一致；另外則是創造新的經濟模式，使居民與永續山林之政策目標結合。上述兩個面向，都必須藉由協力治理來達成。

從公共服務的觀點出發，過去公共行政採取的層級模式，認為所有公共服務應由政府官僚組織內部直接提供，不過到了20世紀後期，層級節制已無法解決多元的公共問題。從1990年代中期以來，公共管理領域的研究者使用「新治理」(New Governance)一詞，指涉「公私協力」(Public-Private Collaboration)、「間接政府」(Indirect Government)、「代理政府」(Proxy Government)形式，且大規模取代傳統層級之運作模式(曾冠球，2017)。

公私部門協力網絡的出現，主要是深受「第三者政府」(Third-Party Government)、「協同政府」(Jointed-Up

Government)、「數位革命」，以及「消費者需求」等趨勢匯流所影響(Goldsmith And Eggers, 2004: 9-19)。政府愈來愈多透過私人企業與非營利組織來提供服務和實現政策目標；除此之外，也開始聯合多元層級的政府機關提供整合性服務。此外，公民愈來愈對政府政策擁有更多的發聲與主導權，也促使政府的服務更必須回應公民的要求。為了回應公民選擇，因此逐漸發展出一種新興的政府模型。Salamon (2002) 建議：「政府工具在執行上，很大程度不宜使用傳統的權威命令，而是必須仰賴溝通與遊說；且有別於過往政府的直接行政，政策工具操作上必須更仰賴民間資源的合作。」

針對盜伐山林的議題，臺灣在山林治理上不能僅從管制面出發。從個案中發現，政府如轉變自己的角色，從視犯罪者如寇讎轉化為合作夥伴，了解住民的困境與困難，協助建立獲利的經濟模式，就算山林盜伐仍然無法根絕，但更多的潛在犯罪者考量盜伐成本的提高、享有更多的主導權之下，間接減少潛在盜伐行為發生的

可能。這樣的山林治理觀點，對照過去歷來以國家威權單方面主導的管制模式，轉化為公共服務的協力模式，是本研究個案成功的關鍵。

由制度出發之自然資源管理理論視角

2000年當時的總統候選人陳水扁與原住民各族代表簽訂了「新夥伴關係」條約、2002年行政院原住民委員會推動了5年「原住民族傳統領域調查計劃」、其後2005年立法院三讀通過「原住民基本法」，「開創我國原住民族土地權的一個新紀元」（洪廣冀、何俊頤，2018；官大偉，2014a：15）官大偉認為研究者有必要調整過去僵化的、依漢人／原住民以及保留地／非保留地等二元對立展開的分析架構，除將「傳統領域、自然資源、生態知識等面向」（洪廣冀、何俊頤 2018；官大偉 2014a：7）納入考量，另可將臺灣原住民社會（包括非原住民的組成份子）以及原住民土地一體納入。

由此可知，政府就原住民社會與土地的治理手段已不同

以往，當我們看待這樣的研究案例，已不能侷限於所謂的「部落」，或是部落所座落的保留地，而有必要將討論課題延伸到生態保育、傳統領域、以社區為基礎的自然資源管理制度、部落／社區製圖等議題（洪廣冀、何俊頤 2018；林俊強等 2005；官大偉、林益仁 2008；臺邦·撒沙勒 2008）。

而從制度經濟學者的角度，如森林、水體、野生動物等自然資源屬於「共有資源」（Common-Pool Resources, CPR）。由於其互競性高、排他性執行困難等屬性，若無建立制度來解決資源使用者的搭便車問題，「竭澤而漁」可說是在劫難逃的「公有地的悲劇」（Tragedy of the Commons; Hardin 1968）。有鑒於自然資源的「經濟」屬性，研究者過去認為將自然資源予以國有或處分給企業經營為自然資源管理得以永續的關鍵。

但Elinor Ostrom（1990）則提出不同的看法。Ostrom主張，如果回到歷史、回到田野，具體而微地分析社區、部

落、家族、氏族等群體到底是如何面對被所謂的「公有地悲劇」，其實會發現，群體會自發地制定制度以約束搭便車者、進而達成共有資源經營的永續利用。

苗栗南庄原住民族從山林鼠到護林虎的行為轉換過程，展示出臺灣國土治理模式更為細緻且扣合在地脈絡的轉變。傳統對於國家剝奪原住民土地的論述，將漢人／原住民以及保留地／非保留地過度簡化為二元對立的辯證，但事實上透過本文之案例，無論是官兵抓山老鼠的衝突與對立、到締結夥伴關係的尊重與和解、進而發展出林下經濟的互利與共生，國家並不總是威權迫害的一方，住民也不總是失去的一方。

政府從犯罪取締的角度，轉換為林下經濟公共服務的規劃者，有別於過去根除山老鼠靠強化取締強度或增加偵蒐工具，本案例發展出與在地居民的合作與協力模式，透過新的經濟模式增加住民改變行為的誘因。成功關鍵在建立協力模式的過程中，政府與住民不但是平等互利的角色，無論是行


為的改變或制度的發展，住民都擁有充分的主導權，且經濟模式不但讓住民獲利且充分共享。

林下經濟改變了住民的謀生方式，發展之初雖然未能完全取代住民原本的謀生方式，但隨著品項的增加、推廣方式的多元、及資源共享的經營模式，初步在苗栗南庄邁出成功的一步。而原住民本身因有傳統的謀生方式及經濟獲利模式，在決定是否要改變行為，加入一個自己也不熟悉的經營模式，部分族人也猶豫不前，面臨是否要放棄既有謀生方式的掙扎。但本研究案例之所以能順利推動，除了有領航者的成功經驗（9個傻瓜）、建立成功的利益分配機制，未獨厚少數人之外，相較於過往政府與民間上對下的政策推動模式，本案例則是行政部門與部落建立了平等且相互尊重的夥伴關係，以協力方式整合外部資源，大為減少推動的阻力。

要成功引導住民從盜伐山林的行為，轉變為投入一項原本不屬於原民文化內涵的獲利經濟模式，關鍵在所建立的新經濟模式，是否與原民的

價值一致。而這樣的經濟模式，如果只是國家上對下的推動或教導，未考慮原民的主動性及原民社區的既有價值，則就像文獻中提的，只不過是另一個「國家覺得對你好」的失敗政策。如本研究案例中，研究對象透過組織合作社，根基在原民社區資源共享的價值下，將所有所得利潤完全共享，不但取得社區其他住民的認同，政府在此不但不是權威的指導者角色，反而是共同創造獲利的夥伴。這樣的合作社便是族人（個人）、群體（部落）與自然資源（山林）間的「中介者」（Mediator），藉由林下經濟行為等「規律的行為模式」（Regularized Patterns of Behavior Between Individuals and Groups in Society），調節了族人（個人）、群體（部落），及這些群體與山林環境發展出的多樣互動關係。

從公共行政治理的角度觀之，公私協力一詞並非新概念，文獻中其實並沒有指涉什麼樣特定的模式才是所謂的協力模式。學理上把公私合夥當作是一種協力模式的具體展現（Hodge And Greve,

2007），但事實上許多公部門的運作，跟既有的行政模式沒有差別，採取委託外包模式，仍然用舊有的思維把公私協力，等同於「外包」、「代工」，並沒有針對公、私雙方的資源與優勢加以共享，沒有針對彼此的困境積極尋求解決之道及積極維繫合作關係，更遑論透過協力創造共同願景（曾冠球，2017）。公部門對於協力的定義，往往只停留在將特定任務或責任將以分割，事實上並沒有踐行協力的精神，也很難達成所謂協力增效（Synergy）的成果。從本研究案例可以發現，真正的協力治理，必須藉由共享資源與價值、相互和解與包容、平等貢獻與協助的制度來落實，這才是協力的內涵與本質。協力治理是政府與民間組織之間的互動模式，核心在於共享彼此的利益，肩負共同的責任。本案例在山林治理的面向，呈現治理思維的轉變及公共服務的轉型，可做為公部門在治理過程中運用協力夥伴關係的參考途徑。

（參考文獻請逕洽作者）