

他方之石可以攻錯 —世界社區林業的發展概況

文：盧道杰 / 台灣大學森林系助理教授

前言

過去近二十年來，當自然資源的經營管理取向出現去中心化的反省，採用以社區為基礎的小尺度參與式取向之際，全世界對森林的角色及其對社會的價值也產生大幅度的變化，而帶動了森林經營管理方式的變革。森林不再僅被視為工業生物量的來源，也蘊含有生物多樣性、水土保持、生態功能、固碳、遊憩休閒，甚至傳統文化的意義等社會價值。在世人普遍接受多樣的森林產物與服務功能的環境下，許多國家調整法律與政策來反映森林價值社會觀點的變遷，社區林業也就出現在林業管理制度演進史裡的新章節（盧道杰，2001；FAO，2001；Gilmour & Fisher，1998）。

社區林業早期的演進

約二十年前，社區林業是一種特殊的林業型態，應用於政府林業部門無法有效進行適當的科學林業管理工作的地方，以維持當地的經濟。從那時候開始，便出現許多型態的社區參與森林和其他的自然資源經營管理。隨著時間與環境的變遷，社區林業逐漸發展而臻成熟，至今已呈現多樣且能適應各地脈絡與多變環境的型態。大環境的變化也是促成社區林業發展演進的主要因素之一，過去十年世界全球化與去中心化的潮流風起雲湧，受到全球網絡、勞工、資本與資訊跨國自由流動的影響，各國集中式的政權與權力運作正逐漸轉變成較多元的體制安排，責任分權至地方，許多地方擴大採用參

與式的決策程序。政府、私人部門與公民社會的角色與責任及其間的互動關係重新排置，許多國家的林業部門面臨去中心化、縮編與重組的壓力，面對不足的財務與人力資源，解決管理上的問題，各國政府正逐漸增加轉向爭取在地社群的參與與分擔權責及協助保護與管理國有森林（FAO，2001；Gilmour & Fisher，1998；UN，1992）。

早期在1970年代，社區取向的林業措施常指的是社會林業（social forestry），其為國際機構所贊助的一些國家級林業管理計畫。但是，這些計畫並沒有真正重視在地社群關心的事務，在地社群的參與常被限制在（免費的）勞務提供，而造成與民眾間的不愉快。比如說當時印度為施行社會林業的計畫，將一些在地居民共有的牧草地切離劃成商業造林地，引起民眾強烈的不滿。由於其他國家也有一些類似的個案，部分因為這些負面的作用，所以後續發展出來的其他整合性的林業管理取向，就出現許多新名辭：如社區林業、聯合森林管理（Joint Forest Management）等（Gilmour & Fisher，1998）。

由於這樣的原因，再加上應用施行的地域與政經社會脈絡的多樣，社區林業有相當廣泛的內涵與範疇。聯合國糧農組織（FAO）採廣義定義社區林業：任何緊密包含在地居民的林業活動（1978）。其包括共有（集體）活動與個人活動，不僅是在可聯合進出或個別進出的土地的活動，也包括其他定義或者排除在個人土地上的混農林業。Gilmour &

Fisher (1991) 使用比較嚴謹的定義：由鄉村居民控制與管理森林資源，其資源的使用特別係為其自我的目的，且是其農業整合系統的一部分 (cited in Gilmour & Fisher, 1998)。這定義中的關鍵在對社區控制的強調，其並不意味著完全的在地控制，但卻是需要顯著程度的在地控制。定義中使用的「特別為自我的目的」，著重的是市場目的的在地控制。總的來說，社區林業基本上處理社區（集體）而不是個人控制下的森林 (Gilmour & Fisher, 1998)。

社區林業的亞非模式

大規模的社區取向的森林管理計畫（社區林業）係於1980年代肇始於南亞，以印度的聯合森林管理計畫最為人所知，目前東南亞的幾個國家也採用施行社區取向的森林管理計畫，已具相當的成果 (FAO, 2001; Poffenberger, 1990a、b, cited in Gilmour & Fisher, 1998)。在印度，政府透過聯合森林管理計畫交予社區管理的經常都是已崩蝕的森林，比較有生產力的森林還是由國家來控制。社區提供勞動與保護以改善崩蝕的區域，讓森林重新長出來。國家從該計畫預期可得到重新被活化的森林，並將分配到大部分由林木與其他相關資源產生的獲利。社區則被允許進入過去被官方限制的地方以收集非林木的森林產物，並分配部分販售林木所得。這種社區參與管理的模式，也就是說使用者為重的合作，係以地方的利益為使用者的利益。

近來在非洲則出現並逐漸盛行社區取向的自然資源經營管理，這種取向跟亞洲所謂使用者為主的模式不同，在非洲特別是甘比亞 (Gambia) 與坦尚尼亞 (Tanzania)，係為支持社區的森林監護 (custodial) 利益，比

起生產利用，其多導自歷史、地方性與社會環境利益。這種取向的支持假說為森林周遭的社區會維護森林或林地不被毀壞以維持其利益。其將在地社區視為森林的權益關係者，而不只是單純的森林產物的使用者。跟其他森林管理者一樣，社區取向的權益關係者必須設定森林管理目標的範疇，包括森林保護、生產、消弭貧窮或經濟收益 (FAO, 2001)。

尼泊爾政府計畫主導的經驗

早先尼泊爾的社區林業著重鼓勵在地社群保護而不是使用既存的自然森林，並參與發展新的造林計畫。後來發展到將林地交予在地社群管理，讓其可依其所需來使用。這從參與式森林保育到協同森林利用的轉換過程，其實伴隨著對成功的在地森林管理與外來啟動的資源管理所涉及的社會組織與社會過程的了解與認同。1990年春，尼泊爾政府簽署施行的社區林業計畫運用指南可謂該國社區林業發展的轉捩點，其認知在地系統與使用權為社區林業基礎的重要性，廢除基層的Panchayat行政系統，在地社群管理森林的正當性獲得確認。尼泊爾社區林業的發展多是在林業官員的主導下執行，最近該國也漸漸出現類似使用者聯盟的社會運動團體 (Gilmour & Fisher, 1998)。

泰國與保育論爭的個案

泰國的社區林業發展則是另一種人民運動意味較多的類型，當泰國政府於1989年發佈禁伐令，林業單位的任務由伐木管理轉成森林保育。1970年代末與1980年代有許多的森林被劃設為國家公園與野生動物保護區，此舉不僅切斷了許多鄉間居民的經濟生活來源，也同時必須遷徙許多居民。當時泰國政

府的社區林業多著重在復育與造林，而少有所謂協同管理，或賦權予在地社群的情形。後來泰國政府草擬社區林業法案，擬賦予森林在地社群擬定經營管理計畫的權力，引發環保界贊成與反對兩派人士激烈的論戰，1997年時更有數千名鄉間居民紮營在國會外訴求其進出森林採集的權力。最近，泰國國會終於將社區林業法案排入議程，已通過其草案的一讀。在泰國社區林業運動與以保護為主的保育運動間仍持續存在著競爭與論辯（Gilmour & Fisher, 1998；RECOFTC, 2003）。

坦尚尼亞村落聯合管理森林的經驗

非洲坦尚尼亞的社區林業則是在地社區直接管理森林的經驗，在該國都魯海坦巴Duru-Haitemba地區有兩塊共計9000公頃的林地，目前為8個村落社區合法聯合管理，各村個別控制管理部分的森林區域。各村邀請其他村落仕紳領導人士共同組成村落森林委員會，派人巡護森林，有效遏阻大多數破壞山林的行為。現在這8個村落依坦尚尼亞准許村落申請註冊成為合作社，並擁有財產的法律規定，已申請其管理林地的所有權，並將其管理的森林區域劃設為村落森林保留區。此個案顯示適當的法規制度可提供以人民運動為主的社區林業的發展空間（Gilmour & Fisher, 1998）。

吉爾吉斯斯坦的林業改革

在隸屬前蘇聯聯邦位於中亞的吉爾吉斯坦Kyrgyzstan共和國，胡桃是具相當重要經濟價值的非林木產物。近年來，由於該國逐漸改變原有承襲自蘇聯的集權式政治制度，國有集中式的森林合作農場大多轉型私有化，國家的力量大幅減弱，致使森林的管理

出現真空期。社區林業於焉成為林業管理的改革方案，用以維護國有森林與促進地方社會經濟的最佳發展（ibid.）。

開發中國家社區林業經驗的分析

大部分的社區林業一開始可以說多是政府與國際援助組織提供的一項對政府林業部門管理森林的替代性嘗試，也就是說，讓包括在地民眾參與管理的管理型態。其本質多為政府的計畫，係透過林業官僚體系尋求鄉間居民某程度的合作，以增進森林管理的效益與效率。尼泊爾、印度、坦尚尼亞等幾個前所提及的個案幾乎多是如此。除了政府的計畫型態外，Gilmour & Fisher（1998）認為另一類社區林業的型態是一種人民的運動，或者政府計畫與人民運動的綜合體。人民運動的取向挑戰政府對森林的掌控，爭取在地在林業管理能有較大的決策權。

以政府計畫與人民運動的取向來做分類的基礎，Gilmour & Fisher（1998）將政府計畫導向的社區林業發展分為兩個階段：探索期或說天真期，與確立擴展（成熟）期。多數社區林業的個案經驗顯示，社區林業的實行通常都會經歷所謂天真（探索）期，再過渡至成熟擴展期。一開始在探索期，人們熱心引進社區參與，社區林業多以小尺度的個案計畫在執行，常因對複雜的自然資源社會學了解不多而受限。當計畫能較清楚掌握在地社群的需求與增加對森林利用及管理的社會學觀點後，社區林業的發展就邁進入新的階段。尼泊爾的社區林業進程即是這類演進論述的典型。但如果沒能在各權益關係者間形成策略聯盟，促動政策與法規的配合與調整，則無法像尼泊爾般擴大影響範圍成為全國性的計畫，而持續發展。政府計畫的社區林業，其本質著重在林務官員的訓練（如典

範轉移與林務機關及林務人員在林業管理中角色的重新定位)、林業機關組織重整、及組織與強化在地社群,以使政府具有協助社區管理森林的能力。這類的取向與論述多屬技術性,著重於提升林業部門的管理效率與效益。以人民運動為主的社區林業型態,林業部門的角色剛好相反,著重於賦權(培力)與在地權力的確認。其論述的重點在權力,而不是效益或林業部門的典範轉移(FAO, 2001)。

社區取向的經營管理是一仍在演進中的論述,森林管理由菁英集權取向轉型為一多權益關係者與社區為基礎的取向著實不易,勢必遭遇到許多體制上的困難與外在的挑戰,能在決策與執行面上有效率地運作包容多方利益的協同管理的經驗尚屬少數。FAO (2001)回顧整理發生在亞洲與非洲社區取向自然資源經營管理的個案與經驗,提出兩項供相關計畫未來發展參考的關鍵議題:

1. 土地所有權的確認,角色與責任的釐清。特別是提供在地權力的正當性,以保護在地體制得以對抗伐木產業、國家機關與其他族群的破壞。
2. 在地社群對森林長期經濟、社會與其他相關利益的認知。

已開發國家的社區林業

以上所提的社區林業個案多屬開發中國家的經驗,其特色為在地社群在生計上對森林及其產物的倚賴度高,森林的所有權與經營管理權多屬國有,國家機器對其土地與資源的掌控性不佳。而在許多已開發國家中,國家機器掌控土地與資源的能力普遍較佳,森林則有部分甚至高比例屬於私人所有(如西歐有約66%的森林為私人擁有,各國情況不同),在地社群在生計上對森林及其產物的

倚賴度較低,或是對森林的利用傾向休閒遊憩等其他價值。譬如在西歐,其在文明發展的過程中因木材生產、都市化與農地闢建,幾乎砍盡大部分的森林,僅有少數半自然的森林倖存。一直到十九世紀有石油與天然氣的替代,歐洲僅存的森林才得以喘一口氣,但除了人煙稀少的區域外,大部分的森林已被砍伐。也是從那時候開始,歐洲大陸開始其漫長的森林復育工作,保護老樹林與半自然的森林成為環境與社區團體的優先工作項目(Jeanrenaud, 2001)。這些已開發國家或地區的社區林業發展,與開發中國家的經驗截然不同。

歐盟的社區參與森林管理

西歐地區係自1970年代開始出現社區參與林業管理工作的情形,特別在森林保護的部分,許多為節省幾分鐘車程擬通過森林的截彎取直道路工程,常會遇到在地社區強大的阻力。1997年歐盟成立,林業政策重視多元的森林價值,鼓勵社區取向的森林管理,稱之為社區參與森林管理(Community Involvement in Forest Management, CIFM),其隨著各國森林資源分佈、森林所有權與管理權、歷史、社會風俗、價值、政治制度、經濟狀況等的不同,甚至在一個國家裡不同的區域有不一樣的呈現。歐盟的社區參與林業管理內涵,不僅限於在永續發展與自然資源管理領域裡所言及的社區林業,即所謂被在地社群認可支持、為在地社群擬訂、與在地社群共同執行的鄉間發展林業(Rural Development Forestry),尚包括高都市化與工業化的地區,可以有有的角色與貢獻。社區參與森林管理在經濟發展、社會公平與環境保護承擔重要的任務,以有利於森林,也有益於人們為導向。在歐盟新世紀的林業管理

願景裡，社區參與森林管理被視為可以動態整合私人與公營企業所無法適當處理的相關森林的複雜社會、經濟、生態與精神面向的方法，以森林為介面，連結都市與鄉村的人們共同為永續的未來而努力，鼓勵促進人們與森林互利的參與式過程、互動學習、尊重、夥伴與結盟關係 (ibid.)。

加拿大的模式森林計畫與社區林業

有豐富森林資源的加拿大，其94%的森林係由政府管理，71%由各省府管轄，23%國家政府管理，6%則為私人擁有 (White & Martin, 2002)。加拿大約417.6百萬公頃的森林有約一半，235百萬公頃屬商業用途，其中的119百萬公頃為林木生產林。加國的社區林業計畫主要為增加在地社群對其所倚賴森林的控制，以確定其經濟產業的發展。遵循1992年里約環境高峰會的決議，加國政府在其國際夥伴計畫裡成立模式森林計畫 (Model Forest Program)，以尋求森林環境、商業、社會與文化需求的平衡。加國的模式森林計畫也是公眾參與森林經營管理規劃的一項實驗，雖然此計畫僅釋出有限的權力，確也提供了企業與原住民族參與森林管理的管道。加國有許多社區的計畫係在省與地方階層執行。在加國由於有許多原住民族 (所謂第一國族)，林業管理的重要元素除公眾與在地社群外，也特別重視原住民族的參與。對那些倚賴森林的社區，加國政府支持與增進及多元化其經濟發展，以持續參與永續森林管理，創造社會、經濟與環境的機會。原住民族權益受到特別的保障，加國政府不僅認定其在永續森林管理的重要角色，培訓及組織以增加其參與森林管理與決策，更支持原住民族於森林部門的工作機會與商業發展。總的來說，比較亞非的經驗與個案，社

區林業在加拿大的發展尚屬萌芽期 (INFS, 1999)。

美國的城市與社區林業

傳統上美國聯邦政府的公眾參與僅具有諮詢的功能，而較少有所謂參與的管道。然而近二十多年來，大眾對森林的關切與保育價值的興起，已能影響法庭與立法部門，實質阻止或延緩美國林務署的伐木計畫，某個程度減弱了林務署的管理能力。為與大眾及在地社群有更多的互動，來支持林業經營管理工作，自1990年代起美國林務署在採用的生態系經營管理取向的森林經營管理策略裡，引進在地社群與權益關係者參與的協同決策。美國森林政策中心也發展出所謂社區取向的生態系經營管理計畫，以協助民眾與社區團體擬訂與執行社區及森林的永續經營。社區林業在美國係指林務署與許多州政府的城市與社區林業計畫 (Urban and Community Forestry Program)，其協助各州政府林業單位、地方與部落政府及私人部門，增進城市與社區林木及森林的自然資源管理。該計畫鼓勵志工的參與，並協助分析、發展、宣導與展示相關保護、管理與維護社區森林資源的科學訊息。社區林業在美國的發展，雖比加拿大成熟，其個案卻仍十分零星，或正在發展中 (INFS, 1999; USFS, 2002)。

國外經驗可供國內社區林業政策的參考

綜合以上的個案與討論，社區林業係發展自社區居民對森林資源倚賴度高的開發中國家，如：印度、尼泊爾、泰國、坦尚尼亞等，再逐漸為已開發的工業國家所認可與引進，如：加拿大、美國。歐盟的經驗則比較特殊與多樣化。顯而易見的是發展中國家的

社區林業經驗較已開發國家成熟，且所涉及的層面較廣，也較有配套的法律規章與措施。

我國社區林業的發展比起國際社會可謂起步較慢，遲至2002年才有所謂「社區林業—居民參與保育共生計畫」，以「林業走出去，民眾走進來」的精神，主動邀請在地居民參與。林務局的社區林業本質屬政府計畫導向，採三階段實施的原則，以社區總體營造的操作模式為基礎，力求建構政府與在地社群及社區組織的夥伴關係，協力推動生物多樣性保育、永續森林旅遊及相關林業建設，以臻森林生態系的永續經營（林務局，2002a）。2002年底，林務局將社區為基礎的取向推廣至防災、企劃管理、保土保水、造林綠美化與生活育樂等林業管理的工作要項，進一步揭櫫全面性社區取向林業經營管理的政策（林務局，2002b）。

林務局社區林業政策的濫觴，除反映歷來森林價值的變遷，與國內近年來民主開放、地方分權及尊重原住民傳統文化與權益的政治趨勢有關；與1992年里約世界環境高峰會以來，全世界以社區為基礎的參與式自然資源取向的抬頭，各國林業政策去中心化的變革有關；也與政府力求管理效益的組織再造有關聯。就森林與在地社區的互動關係而言，我國的狀況不似開發中國家，在地社區對森林的直接倚賴度不高，反倒像歐盟與美加等地，跟森林的遊憩休閒等功能的連結較多。我國社區林業的發展屬政府計畫，尚在探索初期的啟蒙期，不僅法規與政策的配套措施方面仍在持續發展，就連所需的知識、方法與工具，也還在摸索階段。

以目前全世界各國社區林業的發展而言，我國林業政策主要的學習對象與夥伴為北美的加拿大與美國，但以其廣闊的幅員與

森林覆蓋面積，社區林業的發展較緩，作為政策的參考實有所不足。個人倒是認為歐洲各國幅員較小、人口稠密、開發壓力較大的背景及多元的個案與經驗，與我國國情較為接近。鄰近東南亞與南亞國家擁有許多處理在地社群與少數民族，甚至立法建立體制與處理森林所有權與資源採集權的經驗，在社區林業的發展上已臻較成熟足供推廣的階段。兩者都應納入我國社區林業進一步發展借鏡的對象。另外，從國外社區林業的經驗顯示，在地社群的生計、社區發展、社會文化與政治脈絡，乃至國家階層的政經環境與法規架構，都與社區林業的發展息息相關。為此，我國森林傳統以科學林業為主的管理取向，要發展與推廣社區林業的工作，宜加重社會人文學科的內涵，特別是林務局與國內各森林系所皆缺乏林業推廣、鄉村發展與少數族群的專才與訓練。個人建議短期可加強社區營造、鄉村發展與社區保育的在職訓練；中長期而言，則需在組織、人員進用與大學相關系所課程安排上著手，甚至跟相關的系所進行學術交流與職能整合。最後，也是最重要的是，社區林業的發展需要本土脈絡的經驗淬煉，國外的案例與經驗雖可攻錯，卻無法取代誠意在與在地社群逗陣時的意義，知識與制度也不能替換尊重原住民族傳統在重建原住民族部落社會規範上的關鍵地位，深入了解與運用國內各地獨特的地方情境才是以社區為基礎的林業管理取向的精髓。當在地社群在生活上、生計上、感情上能與森林融為一體，自然成為森林最適任的守護者，也是社區林業的終極目標。

參考文獻，逕治作者 