

# 社區林業協同管理法規面之探討

文 ■ 王鴻濬 ■ 國立嘉義大學森林暨自然資源學系教授（通訊作者）

賴肆恒 ■ 國立嘉義大學森林暨自然資源學系研究生

## 一、前言

社區林業是屬於一種公私協力、夥伴關係式的林業經營，此種經營方式並不完全等同於公有事業私營化的概念，也不同於私人企業承接公共事務的意圖—獲取「利益」，取而代之的是以政府與民間自願團體的互信合作，甚至可以說是一種依賴「社會資本」而存在的合作關係，最終之目的，希望能達成社區團體對國家森林資源「協同」經營管理之目標（王鴻濬等，2008）。

社區林業區分成三個階段，在社區通過第一階段及第二階段的計畫之後，在進入第三階段協同管理時，便會遇到授權管理的法源問題，而協同管理為社區林業最終目標，是政府與地方團體及居民共同管理鄰近國家資源的表現，但因協同管理屬於公權力的委託，若無法律之授權，則無法有效的進行社區林業的各項工作。本文藉由分析政府對於社區林業計畫社區團體的賦權內容，以及相關文獻閱讀分析及深度訪談相關社區成員，來達成運用公私協力理論提及之誘因，以及使民間配合政府合作的要素，輔以現行法規制度分析，剖析社區林業計畫在「協同」經營管理發展的可能方向。

## 二、社區林業計畫第三階段之協同管理

如果說社區林業一、二階段是夥伴關係的培養，那第三階段就可以說是夥伴關係的具體展現。而第三階段社區與政府之間對自然資源可能協同管理之事項，極為可能成為未來簽訂協同管理契約的根據。依據訪談結果，就第二階段六社區所提及相關第三階段願景，與執行伙伴關係之工作項目內容整理如表1。

依據學者李宗勳整理國內公私協力個案，可分成四大類型的協力模式，分別為：機關內部設施或服務委外、機關公共設施委外、機關外部業務委外、公權力檢查業務委外等4大類，以及行政法人化之另一種趨勢類型（李宗勳，2007）。

歸納社區對第三階段協同管理之期待，廣泛的公私協力於社區林業計畫之項目，可以從下列4個面向思考（王鴻濬、蔡佳男，2007）。第1項至第3項所實施的地點位於國有林地，所委託社區執行之工作有機關內部行政事物、機關外部業務，以及公共設施（備）經營等。第4項所實施的範圍非屬於



表1 六社區建議社區林業第三階段事項

社區	摘要說明	工作事項
美濃	希望政府將在林班地上劃分合適的業務交給社區，並藉此幫助社區建立第三產業，使農村建立服務業在於自己土地的監護、管理上面。	林班地管理（以能協助社區第三產業者為佳）
牛犁	荖腦山上國有林地的檳榔樹的砍除、重新造林、和一些保育的推行，加上花蓮農場的100公頃所有地，將這兩個區塊共同結合起來，成為牛犁與林管處共管的機制。	造林、檳榔樹移除、山林巡守、動物保育
無尾港	託管就是保護區議題由促進會這平台運作，無尾港每年提出經營管理計畫，所有保護區議題（如鳥類數量監視、保育…等等）、營造由在地民間團體來做，政府僅提供協助、補助，如從事鳥類調查要有茶水、設備。	保護區之鳥活動調查、保育、營造
林美	希望能在平原區推動產業、並考慮組合作社就社區產業這塊去經營，並回饋固定的比率去做某一些部分的使用，步道方面，則希望社區能以公權力方式經營管理步道、並獲得管理步道所需之補助。	山區步道管理、平地組織合作社經營地方產業
湖本	提供公有地、無人承租地轉給社區造林、來管理、來做教育，並政府也可以幫助成立基金，來募集一些外來款成為造林的基金。	造林、林地管理、造林基金成立
鑑湖堂	共管目前大概沒辦法，台灣在公共參與度與不夠、並且本身技術上也是不夠的。	社區能力再培養

國有林範圍之內，但是棲地保育、生物多樣性教育推廣與實施，仍是農委會所轄有的主管工作。

（一）以社區居民之勞務，協同經營於國家森林區域範圍內，例如：對國家步道、國家森林境內溪流、林道、保安林、國家森林遊樂區森林環境維持、解說、通報、協助經營管理等工作。（勞務委外公私協力、法律優位原則、法律保留原則）

（二）社區協同經營之設施為林務局所經營之自然教育中心、解說館、遊客中心、護管所等。（設施委外公私協力、法律優位原則）

（三）位於國家森林之自然保護區、野生動物保護區、自然保留區範圍內，經由法律授權及行政規範，委託社區之棲地經營專業性工作，例如：棲地物種調查、監測、記錄、棲

地經營管理。（勞務、設施（備）委外公私協力、法律保留原則）

（四）其他協同經營項目，經由行政規範，社區執行與自然保育、自然保育教育有關工作，例如：公私有地生態棲地維護、自然保育教育實施，而給予經費補助，進行經營管理，但須經林務局審核許可者。（勞務委外公私協力、法律優位原則）

### 三、社區林業計畫第三階段之探討

#### （一）社區層面

當社區與政府進行協同管理時，可以減少與民間的衝突，並可以減少政府的管理的壓力，對社區而言，擁有管理的權力，相對地會以更負責任的態度來進行管理，以保護社區所擁有的資源，因此對於自然資源的

保育及社區的發展皆有助益。但在社區進入第三階段協同管理的同時，也會有相關問題的浮現，其可以分為以下幾點：

### 1・夥伴關係對協同管理的影響

社區林業計畫需要長期、穩固的夥伴關係，而有些社區認為對於台灣普遍社區能力不足的情況下，協同管理是很難辦到的，這建議告訴了我們社區林業計畫應持續注重夥伴關係的培養、與社區能力的持續發展，尤其對於社區林業計畫執行社區多在農業社區是有難度的，在面臨農村人口外流、青壯人力不足、教育程度問題下，即便是現行之二階段社區亦會面臨執行力不從心的狀況，因此，為了第三階段長期共管的可能時，必須考慮到在6、7年這麼短暫的時間裡，社區是否能立即培養出足夠的能力，因此，如何在長期情境中培養出夥伴關係，仍為社區林業計畫重要課題。

### 2・政府與社區發展團體發展目標之問題

社區林業計畫中「共管」可說是社區林業最終目的，然而，對此社區並非全然與林務局有著契合的目標，這是因為社區發展協會身為非營利組織，自然有其組織遠景以及目標，對於社區發展的未來，尤其在組織較強的社區發展協會來說，是一個早已預定、且必定要實施的，這問題顯示了，社區發展組織有其自主性，而林務局亦有其政策目標。因此，我們可以發現有部分社區本身即有高度意願管理自身週遭山林、保護區，這是因為這些社區本身即以此為發展願景所致，在這種情況下社區可以相當幅度地配合林務局；但事實上大部分社區卻不能如此恰巧，這些社區期望做些林務局能

「認同」的社區林業事項，但這卻未必完全相容於社區本身意願，對此，是否會嚴重危及政府與民間夥伴關係，研究發現雖不至如此，但卻仍可能在這種關係中減損了雙方達到更良好成果的可能。

### 3・社區專業能力及經費的問題

在社區進入第三階段計畫時需要更為專業的知識與能力，然而，即便政府與學術界對於社區已經提供許多相關幫助，但仍然顯得不足，首先，社區在共同管理周遭環境資源時，必定會涉及政令的限制，而社區又多缺乏法律專業人員。這些法令規章對於社區來說，是有需要，但卻也是欠缺的。另外，政府雖有提供相關協助與指導，但其所需的不只是專業知識之輔導而已，亦需要相對應之裝備補助，才能夠使社區在執行社區林業計畫時，不會因為經費之問題而造成對計畫的阻礙。

## （二）法規層面

許多社區提到對於欠缺管理法源的基礎感到執行上的不便。社區林業進入協同管理階段，因為涉及公權力委託事項，需要法律的授權，以便有效率的執行社區林業計畫各項工作（王鴻濬，2007），但目前法規之建置並不完備，因此，提出幾個在協同管理法規層面的問題。

### 1・授權協同管理的法規不足

現今能夠授權社區進行協同管理的各項法規，多限定於特定區域如：自然保護區、野生動物保護區及自然保留區等等，除這些特定區域以外，其它地區除依賴公益信託





之外，沒有其它法規授權其進行協同管理，例如位於一般國有林班地之社區，當其進入第三階段時，便要面臨無授權法規可用之困境，而除了共管的法規以外，也缺乏誘因來鼓勵社區參與社區林業。因此，修訂相關法規或制定新法，實為必要之措施。

## 2. 「罰則」與「限制」法規的建立

由林務局與居民參考當地社區之概況，訂定非特定區域的使用限制條件，例如森林步道的管理來說，社區對於步道的營造與整理成功，吸引了眾多觀光客前往踏青健行，而對於暴增的觀光客人數，若無法加以限制，便有可能對森林步道及步道周邊生態環境造成危害，而在特定情況下，對於違反規定的遊客，應該有罰則的設立，並與當地警察機關合作，以保護當地資源。

## 3. 協同管理範圍的界定

協同管理之範圍，若為特定區域之鄰近社區，其範圍可為整個特定區，但若是一般國有林班地，其協同管理範圍之面積，卻尚未建立起相關之規定，更何況周邊沒有國有林班地之社區，其共管為何，如何界定。因此，為達成社區林業之最終目標，在社區進入第三階段之前，應先將協同管理範圍界定清楚，以利社區林業之推行。

# 四、現行可用於授權協同管理之法規

## (一) 森林法

森林法第17條之一為設置「自然保護區」的法源依據

為維護森林生態環境，保存生物多樣性，森林區域內，得設置自然保護區，並依其資源特性，管制人員及交通工具入出；其設置與廢止條件、管理經營方式及許可、管制事項之辦法，由中央主管機關定之。

依據森林法的授權，林務局發布了自然保護區設置管理辦法，其中第2條原則性規範在森林區域內可以設置自然保護區的標準

森林區域內有下列條件之一者，得設置為自然保護區：

1. 具有生態及保育價值之原始森林。
2. 具有生態代表性之地景、林型。
3. 特殊之天然湖泊、溪流、沼澤、海沙灘等區域。
4. 保育類野生動物之棲息地或珍貴稀有植物之生育地。
5. 其他經主管機關認定有特別保護之必要。



(圖片／高遠文化 攝影／曾珮瑩)

## 自然保護區設置管理辦法第8條列出可以將保護區委託經營對象，以及保護區經營管理項目

管理經營機關得將下列自然保護區管理事物項目，委託或補助研究機構、民間保育團體、個人（以下簡稱管理單位）辦理。

1. 自然保護區內生態資源調查、環境監測及資料庫之建立。
2. 自然保護區之資源維護及管理。
3. 自然保護區內科學研究、教育宣導等活動之舉辦及許可。

### （二）信託法

我國的公益信託法源依據為信託法第8章「公益信託」，有關公益信託部分的進一步發展，一直到92年5月14日，行政院環境保護署依據信託法第85條之授權，訂定發布「環境保護公益信託許可及監督辦法」，才確定了環境保護公益信託的相關行政管理規範，而環境保護公益信託許可及監督辦法第2條則明訂本辦法所稱公益信託，指以從事有關環境保護事務為目的之信託。

環境保護公益信託許可及監督辦法第4條，依其條文之內容解釋受託人可以為自然人及法人。並以此條文作為共管之依據。

### （三）野生動物保育法

#### 野生動物保育法第6條授予社區團體進行關於野生動物保育及利用等事項之權力

中央主管機關為加強野生動物保育，應設立野生動物研究機構，並得委請學術研究機構或民間團體從事野生動物之調查、研究、保育、利用、教育、宣揚等事項。

## 野生動物保育法第10條

地方主管機關得就野生動物重要棲息環境有特別保護必要者，劃定為野生動物保護區，擬訂保育計畫並執行之；必要時，並得委託其他機關或團體執行。如同森林法之保護區委託事項，為公私協力有償提供社區團體經營管理國家森林資源模式。

### （四）文化資產保存法

文化資產保存法第4條中規定自然地景之主管機關為農委會。

#### 文化資產保存法第76條解釋自然地景之分類

自然地景依其性質，區分為自然保留區及自然紀念物；自然紀念物包括珍貴稀有植物及礦物。

#### 文化資產保存法第80條則為授與團體共管的法源依據

自然地景得委任、委辦其所屬機關（構）或委託其他機關（構）、登記有案之團體或個人管理維護。自然地景之管理維護者應擬定管理維護計畫，報主管機關備查。

文化資產保存法所稱之自然地景亦可以委託社區團體進行維護管理。其立法精神所在，亦為公私協力，協同經營管理各類別之自然地景（分為國定、直轄市定、縣市定三類）。

### （五）授權法規分析

以上述四類法令分析，執行社區林業計畫之社區，在未來協同經營管理國家自然資源的法令依據下，以協同管理項目，以及社區發展成熟度，採用不同的協同經營方式，達成社區林業計畫相同目標。





表2 社區林業計畫社區協同管理之法源分析

社區林業協同管理 之法令依據	協同管理主體	公私協力模式	協同管理項目
森林法	自然保護區	委託經營管理（勞務、財產設備）	生態資源調查、環境監測、資料庫建立、資源維護管理、科學研究、教育宣導
信託法	公益信託（棲地環境保存、復育）	信託財產之經營管理	棲地環境經營
野生動物保育法	野生動物保護區	委託經營管理（勞務、財產設備）、專業解說人員訓練與收費制度	野生動物保護區之經營管理
文化資產保存法	自然保留區	委託經營管理（勞務、財產設備）專業解說人員訓練與收費制度	自然保留區之經營管理

## 六、結語

社區林業是一個兼負有權利和責任的一項政策，藉由與社區共同管理鄰近國家森林資源，其可帶動社區經濟發展，透過發展生態旅遊或觀光，並永續利用非消耗性資源，而社區林業除了可以減少政府對國家森林資源維護的費用外，並可藉由社區的管理及巡護，達到森林保護的效果，減少對森林資源的盜採及盜伐，而對於森林火災的預防及救援，更具有即

時的效果。然而，現今法規之制訂，並不完全適用於社區林業之推行，而成為社區林業推行的一項阻力，若未來要繼續推行社區林業第三階段計畫，並且避免社區林業與法規衝突，讓社區林業得以順利推行，修法或制訂適用於社區林業之特別法將是必需的。▲

## 參考文獻（請逕洽作者）

（圖片／高遠文化 攝影／林文集）