

推動台灣里山倡議的策略架構芻議

文／圖 ■ 夏榮生 ■ 林務局保育組簡任技正

黃群策 ■ 林務局保育組棲地經營科科长

許曉華 ■ 林務局保育組棲地經營科技正

張弘毅 ■ 林務局秘書室主任

李光中 ■ 國立東華大學自然資源與環境學系副教授（通訊作者）

里山倡議自從2010年底引進台灣後，受到政府和民間的歡迎，台灣各地符合里山倡議精神、從事農村生產地景保全活用的案例也愈來愈多。林務局近年推動水梯田暨濕地生態復育工作，即積極回應國際里山倡議和生物多樣性愛知目標。其中包括「八煙聚落」保有傳統水梯田砌石圳道灌溉系統、砌石三合院、水中央等特殊人文地景，並修繕八煙出張所為聚落小賣店，銷售聚落生產之農產品及手工藝藝品，讓在地小農的收益比以往增加約10倍，也讓第二代願意回鄉深耕；「貢寮水梯田」生態系統豐富，物種超過500種，還有珍貴的保育類動物一食蟹獾出現，展現人與自然和諧共生的美景；花蓮豐濱鄉「港口部落」原本遍布著大面積層疊的阿美族傳統水梯田，因逐漸休耕灌溉水路傾頹失修水田陸化，在林務局提供經費及族人與耆老的協助下將水源引回田區，當地墾達20年的「海稻米」也試種成功，眾人的心中充滿感動等。以保存現有之珍貴水梯田與埤圳生態環境，引導農民採取生態友善耕作或有機農業方式生產、種植具文化與休閒市場價值之傳統作物，創造兼具生物多樣性保護與永續發展之經典案例，希望能起帶頭作用，讓

各項作為能將永續經營、維持生物多樣性的理念融入其中。

前述案例實際操作雖已有具體影響和成效，惟展望未來，仍有許多挑戰及亟需調整修正者，本文借鏡國際里山倡議及其夥伴關係網絡之運作架構，首先分析台灣推動里山倡議的機會和問題，繼而提出未來推動台灣里山倡議的整體策略架構（包括策略目標、策略架構、運作架構和工作面向等）之若干想法，提供林務局未來研訂台灣里山倡議相關政策和推動計畫之參考。

一、台灣推動里山倡議的機會和問題分析

（一）台灣推動里山倡議的發展概況

台灣自2010年底引進里山倡議概念和作法，受到各界重視。特別以林務局為首，在政策研究和實務推動計畫上給予支持，奠定里山倡議在台灣發展的基礎。目前，台灣各地符合里山倡議精神、從事「社會－生態－生產地景」保全活用的相關案例愈來愈多，至少包括：

1. 農委會林務局：以里山倡議為主題，與台北大學、屏東科技大學、東華大學及相關民間社團合作，協助下列地區推動水梯田濕地生態復育、社區林業及相關計畫：生態工法基金會於新北市金山區八煙聚落，協助休耕的水梯田進行生態友善復耕並促進在地產業復甦，繼而倡導「金山倡議」；人禾環境倫理基金會於新北市貢寮吉林，協助推動水梯田環境友善復耕、監測生態復有效益並發展體驗產業；花蓮豐濱鄉港口部落的觀光產業發展協會從事地景藝術創作、水田生態友善復耕和原住民產業發展；觀樹教育基金會於雲林口湖鄉成龍濕地，以生態補償、國際環境藝術節等方式，協助里海濕地的復育、永續漁業和環境教育；屏東大學在屏東霧台鄉協助阿禮部落發展里山倡議為主題的生態旅遊產業；東華大學在花蓮富里鄉豐南村協助社區發展融入里山倡議目標的阿美族少年解說員培訓課程。
2. 文化部文化資產局與各地方政府文化局：文化資產保存法在 2005 年大幅修正後，增訂了「文化景觀」新項目，類別包括「農林漁牧景觀」，可說是與里山倡議相關的法規。依據 2014 年 8 月的統計，各地方政府依文化資產保存法登錄和公告的文化景觀共計有 46 處，其中有 5 處登錄地與里山倡議的「社會－生態－生產地景」有關，包括澎湖七美雙心石滬、澎湖吉貝石滬群、花蓮縣富里鄉豐南村吉哈拉艾、蘭嶼鄉朗島部落傳統領域以及池上萬安老田區等文
- 化景觀地。這 5 處「類里山、里海地景」的文化景觀，係各地特定文化族群的常民，為了生活和生計，與大自然環境長期互動而產生的地景和海景，符合里山倡議的以人地和諧共生為目標的新農業景觀。
3. 內政部營建署各國家公園管理處：如台江國家公園的黑面琵鷺覓食區，推廣傳統淺坪式虱目魚養殖，促進對黑面琵鷺友善的生態魚塭經營；太魯閣國家公園與慈心有機農業發展基金會合作，在西寶農場推廣有機耕作，逐步促進中橫沿線高山農業的轉型；陽明山國家公園開始針對周邊十八份等聚落的水圳和梯田農業文化景觀，進行保育和永續經營策略研究；玉山國家公園南安部落有機水田推廣；壽山國家自然公園成立里山學校等。
4. 學術研究和農業試驗及推廣單位：台灣大學建築與城鄉研究所在坪林推廣環境友善農法的「台灣藍鵲茶」系列茶品；農委會花蓮區農業改良場除推廣有機稻米種植和認證，並在花蓮富里鄉進行以無脊椎動物作為水稻田農業生物多樣性指標的先驅性研究，另在花蓮原鄉部落協助推動環境友善農業，以及在宜蘭三星鄉行健有機村發展有機「魚菱共生」栽培模式。
5. 民間團體方面，慈心有機農業發展基金會與林務局合作推廣「綠色保育標章」及「綠色保育農產品」；觀樹教育基金會於苗栗苑裡淺山丘陵區成立「裡山塾」，推動食農教育和里山體驗活動；花蓮瑞穗鄉富興生態農場與在地農民、工作假期志工、東

華大學、林務局花蓮林區管理處、農委會花蓮農業改良場、台糖公司及相關民間組織合作，創立「與環頸雉和諧共生」為目標經營的生態農場實驗地。

6. 其它：國內各地操作生態友善農法以從事農、林、漁、牧等兼顧產業、生態和社會效益之案例尚多，亦符合里山倡議的精神和作法，惟有待調查和整理。

（二）台灣推動里山倡議的問題分析

台灣推動里山倡議的問題面，可分下列四方面檢討：

1. 必須有整體性政策和策略規劃

雖然，各地報導符合里山倡議精神的相關案例也似乎愈來愈多，但是相較於廣大的農業生產環境仍為慣行農法之化肥、農藥和除草劑所污染。據統計，有機農法之推廣面積僅佔耕地 1%，其它生態友善農法之面積更有限，台灣現有里山倡議之案例可能只如暗夜中的星光。如何在台灣鄉村地區推廣生態友善農法以增進農業生產環境的「三生」效益，需要在制度面上有整合性的創新作為。

再則，目前國內除林務局最早倡導或支持里山倡議，然仍有其他單位包括國家公園、文化資產局和部分縣市文化局、農業試驗研究和推廣單位、民間保育團體和社區組織等共同努力。近年間僅有林務局在國內召開全國性或國際性里山倡議相關會議，提供階段性訊息的宣傳和交流機會，各單位則在自身轄管或業務範圍內自行摸索操作，缺乏群策群力的問題溝通

和知識交流平台，也尚未有公部門承擔全國性倡導者角色。林務局過去數年推動的水梯田濕地生態復育相關示範計畫，雖具宣導成效，仍需要全面性和整合性的推動政策和策略。

2. 需要強化學術研究和實務經驗之知識性分析與交流

里山倡議概念引進台灣後，就如永續發展、生態旅遊等概念名詞，大部分人容易就字面上簡單理解後，做出不同的解讀和詮釋，造成共識面和行動面的分歧。里山倡議引入台灣近四年，雖已有一些就國際里山倡議的核心概念、價值、目標、推動架構和案例等的研究報告、論文和科普文章，然而對國際里山倡議之緣起背景脈絡、運作機制、先端發展議題以及國際範例內容之分析仍不夠深入，因此在所謂學習和借鏡國際里山倡議的精髓和作法上，報導面相及深度上稍嫌不足；此外，雖說台灣有不少符合里山倡議精神之案例，但該等案例較缺乏學術研究方面的綜合性調查、分類和分析，及實務工作者之間的知識、經驗方面的交流和討論。因此，台灣目前急需要建立本土之里山倡議論述與實踐架構。

3. 需要建立能力培育機制

里山倡議需要實務工作者的實踐為先鋒，也需要公眾支持為後盾。因此，對實務工作者的能力培育是極優先的重要工作，目前雖已有若干公部門支持製作或民間參與報導之公眾宣傳性質媒體，讓公眾初步瞭解里山倡議的目標和作法。但是，目前台灣本土案例中，既有實務工作者各自摸索可行之道；有興趣加入

的新實務工作者則不得其門而入。因此有必要針對實務工作者進行里山倡議相關的能力培訓課程、工作坊等活動，讓想參與之夥伴，能共同加入實踐里山倡議的行列。

4. 需要建構以里山倡議完整架構引導的台灣實踐案例

台灣雖說有不少符合里山倡議精神之案例，但目前以國際里山倡議完整架構引導的實踐案例仍不足，同時這類案例之詳細規劃、執行過程、經營管理架構和實施成效等分析性報導也較少。因此，目前的本土里山倡議案例，大多是成果性的展現和解說，不利國內外其他地區實務工作者的借鏡和參考，因此有必要藉由國際里山倡議所發展出來的架構為共同語言，蒐集台灣本土完整實踐案例，以能與國際接軌，相互學習。

二、推動台灣里山倡議的策略架構芻議

（一）推動台灣里山倡議的國內外政策依據

1. 第三屆聯合國永續發展高峰會（Rio+20）政策宣言

第三屆「聯合國永續發展高峰會」於2012年6月20-22日於巴西里約熱內盧召開，並發表政策宣言「我們要的未來」（the Future We Want），其中有：「我們需要全面性和整合性的方法來促進人類與自然和諧共生的永續發展模式，並且引導人類從事復育地球生態系統的健康和完整性的工作…我們同意促進國際合作和夥伴關係…願景是與大自然和諧共生。」

這段話和里山倡議的目標和方法相一致，里山倡議國際夥伴關係網絡正是透過國際合作來達成上述目標。

2. 生物多樣性愛知目標（Biodiversity Aichi Targets 2011-2020）與里山倡議

《生物多樣性公約》第十屆締約方會議（CBD COP10）於2010年10月18-30日在日本名古屋舉辦，並提出2011年至2020年生物多樣性的新目標《愛知目標（Aichi Targets）》。愛知目標的願景（Vision）是「與自然和諧共生（Living in Harmony with Nature）」，具體而言則是「在2050年底前完成生物多樣性的評價、保育、復育和明智利用，維護生態系統服務，持續一個健康的星球，並提供所有人類基本的惠益」。在愛知目標的願景下，擬訂了5類策略目標（Strategic Goals）和20項愛知生物多樣性目標（Targets），作為各國擬訂生物多樣性國家策略和行動計畫（National Biodiversity Strategy and Action Plan）的依據（圖1）。

上述《生物多樣性公約》第十屆締約方會議中，聯合國大學高等研究所（UNU-IAS）與日本環境省宣布推動「里山倡議國際夥伴關係網絡（IPSI）」，作為實現生物多樣性愛知目標的重要工具之一。至今4年餘已吸引全球近164個會員組織加入，召開了5次國際，方法，希望藉由分享各國經驗和範例，促進愛知目標「人與自然和諧共生」的實現。

依據聯合國大學高等研究所（UNU-IAS）與地球環境策略研究機構（IGES）於2013年

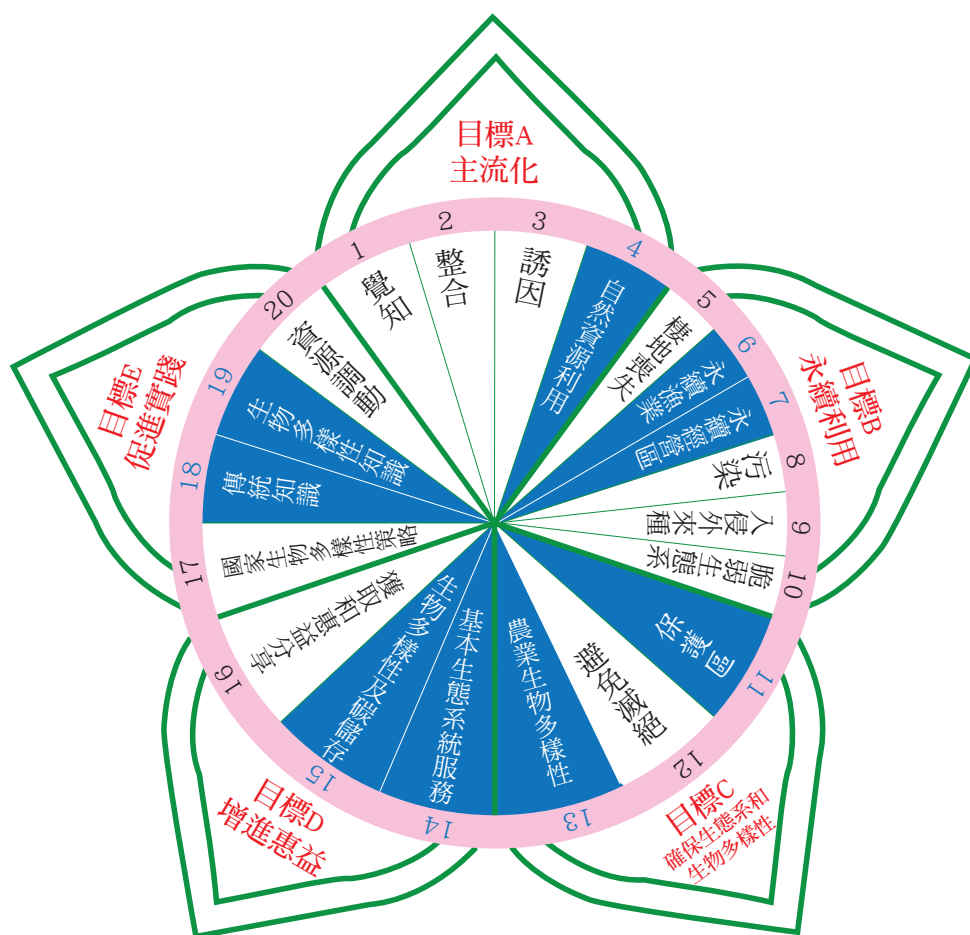


圖 1 里山倡議關聯於 9 項生物多樣性愛知目標（藍色色塊）

聯合發表的政策性文件《里山倡議的社會－生態－生產地景關於主流化生物多樣性永續利用的貢獻（Contributions of the Satoyama Initiative to mainstreaming sustainable use of biodiversity in SEPLs）》，里山倡議和下列 9 項生物多樣性愛知目標有關，包括：目標 4- 自然資源永續利用、目標 6- 永續漁業、目標 7- 永續經營管理區、目標 11- 保護區、目標 13- 農業生物多樣性、目標 14- 基本生態系統服務、目標 15- 生物多樣性與碳儲存、目標 18- 傳統知識、目標 19- 生物多樣性知識。

3. 聯合國「國際家庭農耕年」及拉姆薩公約「濕地與農業—成長的夥伴」主題年

為配合國際家庭農耕年，國際最重要的濕地保育公約—拉姆薩公約（Ramsar Convention）的秘書處，把「2014 年世界濕地日」的主題訂為「濕地與農業—成長的夥伴（Wetlands and Agriculture: Partners for Growth）」。留意近年全球環境議題的人可以發現，把農業、水和濕地保育及利用等問題作整體思考以解決環境問題，已成為國際重要的趨勢，這樣的觀點也和里山倡議不謀而合。

4. 林務局生物多樣性推動方案

為配合生物多樣性公約，林務局自 2001 年起研擬適於我國之「生物多樣性推動方案」，並協調各部會共同執行生物多樣性工作，至 2007 年完成第一階段工作後，配合「國際 2010 生物多樣性目標」修訂行動計畫，計 6 大目標 38 項行動計畫。林務局作為台灣生物多樣性保育的政策制定主管機關，國際里山倡議則是為積極回應生物多樣性愛知目標（2011~2020 年）而啟動。而里山倡議涉及面向廣（9 項愛知目標），需要多元權益關係人參與，里山倡議國際夥伴關係網絡之運作已有制度和方法可資借鏡，以林務局作為台灣里山倡議之政策制定和推動主管機關、以及台灣里山倡議夥伴關係網絡之召集機關，既有開創性又有具體架構可借鏡，因此，林務局作為台灣里山倡議的政策制定和整合計畫之推動者，可謂名正言順，正好配合 2020 年愛知目標期限前，實可把握此難得的新政策制定和推動的好時機。

（二）推動台灣里山倡議的策略目標

以「生物多樣性愛知目標 2011-2020」為指引，借鏡里山倡議國際夥伴關係網絡之運作機制，建立台灣里山倡議夥伴關係網絡；透過里山倡議整合性策略規劃和計畫推動，促進學術理論和實務經驗之知識探討和交流，進行實務工作者能力培育活動，鼓勵以里山倡議完整架構引導的實踐案例，據以建構台灣里山倡議的本土論述和實踐經驗模式，積極與國際社群分享，並貢獻於生物多樣性愛知目標之達成。

（三）推動台灣里山倡議的策略架構

策略架構分國內和國際兩方面（圖 2）；國內方面，林務局應以生物多樣性公約的主管機關立場，透過整合性計畫統整建立台灣里山倡議夥伴關係網絡（Taiwan Partnership for the Satoyama Initiative, TPSI），邀請相關公部門、學術和試驗研究機構、社區和民間團體等實務工作者相關組織、綠色企業等參與台灣里山倡議相關工作，並尋求多元財務機制和資源，鼓勵或支持進行夥伴之間的合作計畫或夥伴的個別計畫。

國際方面，借鏡里山倡議國際夥伴關係網絡（IPSI）的運作機制及相關指引，鼓勵國內相關機構和組織加入 IPSI 會員，藉參與 IPSI 年度會員大會、相關會議和網站訊息交流，借鏡他山之石和分享我國成果。

（四）推動台灣里山倡議的運作架構和工作面向

本文以全球思考（think global）、國家適用（adapt national）、在地行動（act local）為互相關聯的層級概念，將推動台灣里山倡議的運作架構分為相互支援的兩個工作目標和五個工作面向（圖 3 及表 1），分述如次：

1. 工作目標一：分析社會－生態－生產地景的現況和問題並提出對策性建議

工作面向有三：

（1）國際參與（international participation）：

對外，鼓勵國內相關機構和組織加入里山倡議國際夥伴關係網絡（IPSI），藉參與 IPSI 年度會員大會和相關會議，學習他山之石和分享我國成果；對內，舉

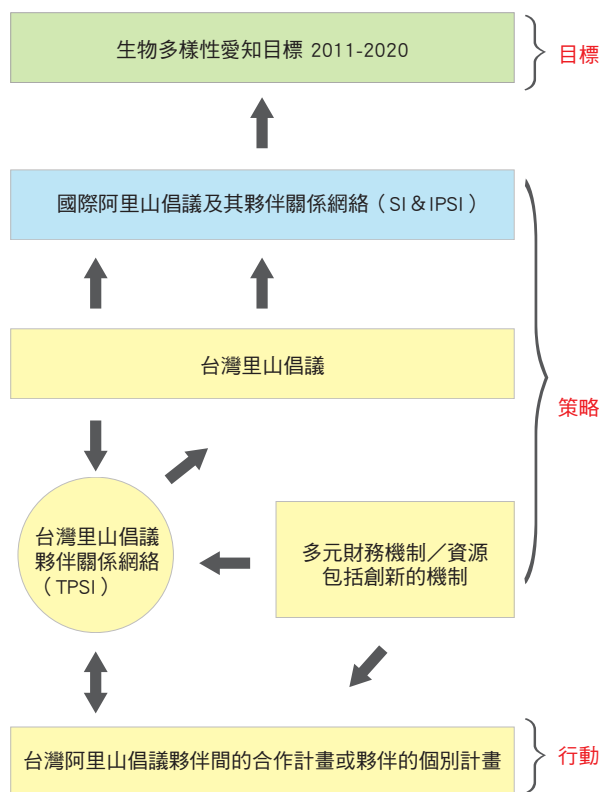


圖 2 推動台灣里山倡議的策略架構圖

辦國際性研討會或工作坊，邀請國際相關機構之學者專家來台分享專業心得，並實地踏查瞭解台灣里山倡議進展。

- (2) **政策研究 (policy research)**：借鏡里山倡議國際夥伴關係網絡 (IPSI) 的運作機制，建立台灣里山倡議夥伴關係網絡；借鏡國際相關生態友善農業政策和計畫，分析和檢討國內相關農業環境政策和保育政策的機會和問題，提出台灣里山倡議整體性推動政策，擬訂台灣鄉村社區「社會－生態－生產

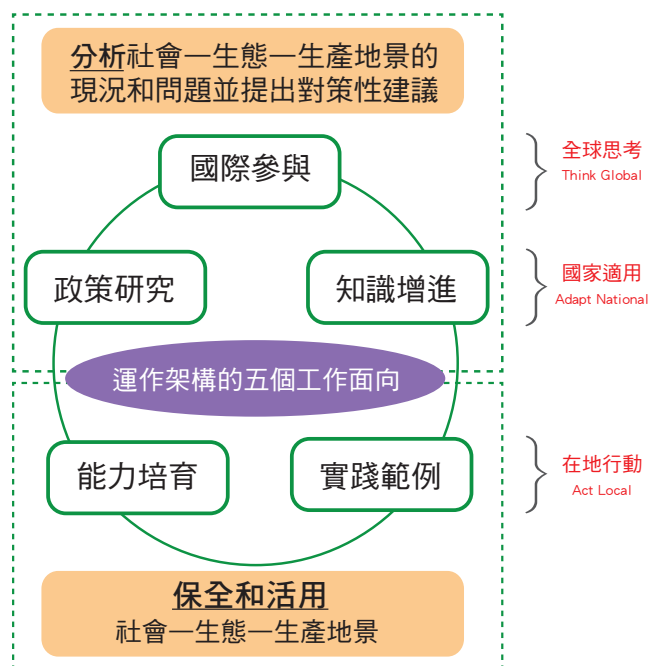


圖 3 推動台灣里山倡議運作架構的五個工作面向

地景」保全活用策略。

- (3) **知識增進 (knowledge facilitation)**：汲取國內外里山倡議重要主題之研究成果和實務經驗，特別是有關「社會－生態－生產地景回復力指標」之研究成果和實踐經驗，並將這些知識提供於政策擬訂、能力培育和實地活動中，促進台灣里山倡議夥伴之間的知識增進和交流。

2. 工作目標二：保全和活用社會－生態－生產地景

表 1 推動台灣里山倡議的工作面向及內容（面向、內容很深廣，可分短、中、長期規劃）

工作面向	工作內容（舉例）
國際參與	參與 IPSI 年度會員大會和相關會議
	舉辦國際性研討會或工作坊
政策研究	分析和借鏡里山倡議國際夥伴關係網絡的運作機制
	建立台灣里山倡議夥伴關係網絡相關制度並運作
	借鏡國際里山倡議及相關生態友善農業之政策和策略
	分析和檢討台灣推行里山倡議的機會和問題
	研訂台灣里山倡議整體性推動策略
	研訂台灣鄉村社區「社會－生態－生產地景」保全活用行動計畫
知識促進	借鏡國際里山倡議案例的永續農法技術和行動方案
	彙整台灣各地生態友善農法、生產技術與行銷模式，建立本土案例類別和運作模式
	分析國際有關社會－生態－生產地景回復力指標研究成果，發展適用於台灣里山倡議之整合性可衡量指標（含社會、生態、經濟面向）
	研發生態友善農法監測指標（農業生物多樣性指標），訂定和推行指標認證辦法
	水梯田濕地生態復育補貼政策研究與試作
能力培育	規劃和經營台灣里山倡議夥伴關係網絡（TPSI）資訊傳播網站與季報
	舉辦青少年或親子里山倡議環境教育活動
	舉辦里山倡議實務工作者之實地工作坊（以林務局已輔助的里山倡議案例為基礎並擴大邀請參與）
實踐範例	協助台灣里山倡議實務工作夥伴發展符合國際里山倡議三摺法架構的實踐案例（以林務局已輔助的里山倡議案例為基礎並擴大邀請參與）
	評選符合國際里山倡議三摺法架構的實踐範例
	向國內和國際社群分享台灣里山倡議實踐範例的成果

從事台灣類里山地景（社會－生態－生產地景）的保全活用相關行動，從林務局已輔助的里山倡議案例為基礎，並擴大邀請實務工作者和相關案例參與，分工面向有二：

- (1) 能力培育（capacity building）：透過規劃台灣里山倡議夥伴關係網絡（TPSI）

資訊傳播網站與季報（電子報），對網絡夥伴和公眾傳播相關資訊；舉辦青少年或親子里山倡議環境教育活動，增進年輕人對里山倡議和社會－生態－生產地景重要性的瞭解和認同；藉由工作坊和實地踏實等形式，促進里山倡議實

務工作者、研究者和政策制定者之間互相學習和研討，增進其對社會－生態－生產地景保全活用的實踐能力。

- (2) **實踐範例 (good practices)**：借鏡里山倡議「願景－方法－行動策略」三摺法的完整架構，藉資訊傳播、環境教育活動、工作坊、實地踏查交流、研討會等管道，鼓勵台灣里山倡議實務工作夥伴發展符合國際里山倡議三摺法架構的實踐案例，協助報導和論述案例的規劃過程、經營管理架構和行動的貢獻面向，並從中評選實踐範例，提供國內實務工作夥伴之參考，並透過里山倡議國際夥伴關係網絡會議或相關資訊平台，向國際社群分享台灣里山倡議實踐範例的成果。

三、結語

這幾年來，林務局與夥伴們在各地留下汗水、烙下腳印，欣喜得到肯定。其實，在國內還有許多也在實行「里山倡議」理念的農民與團體，林務局希望起帶頭作用，未來能整合更多單位與團體，呼喚年輕人回鄉，共同倡導或支持友善生態農法，創建台灣自己的「里山倡議」，建構知識交流平台，提供學術研究和實務經驗，對有志參與夥伴進行能力培育，共同完成生物多樣性保育、復育和明智利用，維護生態系統服務，並提升產業的增值，維繫健康的島嶼，增進全民的福祉。

里山「倡議」的英文是「initiative」，意思是嘗試解決問題的「初始」、「創始」行動。

台灣自 2010 年底引進里山倡議後，無論政府和民間都已有相當程度之創始性行動，值得讚許和肯定。惟借鏡國際發展、檢視台灣現況和展望未來，吾人亟需研訂一項具整合「全球思考、國家適用、在地行動」架構的里山倡議推動策略，並建立台灣的里山倡議夥伴關係交流網絡，透過群策群力的協同規劃和經營機制，促進社會－生態－生產地景與海景的保全活用，邁向人與自然和諧共生的願景；同時建構出台灣里山倡議的本土論述和實踐經驗模式，積極與國際社群分享，並貢獻於生物多樣性愛知目標之達成。🌱

參考文獻 (請逕洽作者)



(圖片／高遠文化)