

結合社會力量 巡守山林政策之沿革

文、圖／陳重銘（通訊作者 | 林業及自然保育署森林管理組技士）

劉大維（林業及自然保育署森林管理組科長）

站在利嘉林道制高點鳥瞰大巴六九溪攔砂壩，執行例行性山林巡護的利嘉巡守隊隊員發現產業道路上有一車輛形跡可疑，在通報林務局（今林業及自然保育署，簡稱林業保育署）知本工作站、保安警察第七總隊臺東分隊及利嘉派出所後，執法單位於該車內起出 3 袋牛樟菇，駕駛坦承皆採集自國有林班地，全案依違反《森林法》、竊盜罪嫌移請臺東地檢署偵辦。

這是林業保育署自 2002 年試辦實施「社區林業-居民參與保育共生計畫」至今，藉由民間力量參與合作，成功打擊防範盜伐的成果之一。24 年來，社區林業計畫之森林保護篇經試辦至正式實行，歷經多次修正與調整而更趨完備；而公眾參與的成果截至 2024 年底已擴大到全臺有 91 個社區居民團體、7 個大專院校登山團體、282 名國家森林調查監測志工投入，希望藉由民間力量參與，透過愛護家園環境及參與政府公共事務等理念，共同落實森林保護工作，以提升防範盜伐、濫墾與森林火災之能力，降低森林被害程度，創造政府與民間雙贏之局面。

全球浪潮下的「社區林業計畫」

社區林業，顧名思義是邀請林地周邊社區居民參與森林資源規劃、決策和管理過程的林業經營方式，也是現今臺灣森林土地管理的主要方案之一。

1978 年，社區林業（Community Forestry）一詞首度由聯合國糧食及農業組織（FAO）提出，但追溯此概念最早則是由印度林學家 Westoby 於 1968 年提出，認為林業管理不僅僅關於樹木，更關於「人」，最終目的應透過森林經營幫助環境、社會和農村發展。

根據聯合國糧食及農業組織所定義，「社區林業」為：「任何情況下，地區居民密切參與林業活動的情境」；其核心理念在於賦予社區居民管理與使用森林資源，透過社區參與方式提升森林的永續性與社區的福祉。

而世界銀行於 1978 年所發布的《Forestry: Sector Policy Paper》，標示著林業活動從工業林業轉向環境保護和滿足社區需求的重大轉變。這一

年，第八屆世界林業大會以「Forests for People」為主題，促使社區林業的概念得到了迅速且深入的宣傳。

在這股全球浪潮之下，林務局參考 1994 年文建會（今文化部）所提出「社區總體營造」概念，於 2002 年 3 月提出「社區林業—居民參與保育共生計畫」試辦，將社區林業定位為「是直接讓山村的居民能夠跟政府部門合作的一個管道」（盧道杰，2009）。2004 年 7 月更名為「社區林業計畫」擴大實施，並依照「理念宣導及人才培力計畫」、「林業示範社區營造計畫」、「森林協同管理計畫」等 3 階段推動，希望培養在地社區參與自然資源經營能力，逐步落實社區林業共管目標。

「社區林業計畫」設有不同篇章供社區參考，最初為「資源調查篇」、「林政篇」、「水土保持篇」、「造林綠美化篇」及「育樂篇」；2006 年整併為「資源調查篇」、「森林保護篇」、「森林育樂篇」；2018 年因應社區及林務單位需求，轉變為「生態保育篇」、「森林保護篇」、「森林

育樂篇」及「樹木與生活篇」（陳美惠等，2021）。

2023 年 3 月「社區林業計畫作業規範」進行修正更新，將森林保護工作細分為 6 個項目：

- 由當地住民社區組織山林巡守隊，進行溪流、森林及其周邊區域或保安林等巡守工作。
- 學校（大專院校登山社團）協助巡守登山路線及深山區域。
- 鄰近社區的林道巡守及維護（邊坡刈草及排水設施巡查與維護）及崩塌通報。
- 社區居民協助防火、救火及重要步道兩旁燃料清除。
- 擇定範圍協助巡護，防範並協助森林防火及災害通報，舉發盜伐、濫墾、盜獵等違法案件。
- 建構社區民眾主動通報非法侵害森林資源及野生動物資源之網絡。

「社區林業」不只是對社區經費的補助，在「森林保護篇」中希望透過國有林地附近之社區居民團體、大專院校登山社團等民間力量參與，借助其對地緣關係及山區地形、地物之熟悉，建構由山區至平地保安林，由低中海拔山區延伸至高海拔山區的臺灣山林防護網，協助林業保育署執行森林保護及查緝通報盜伐等案件工作，並落實公眾參與經營森林及維護國土保安等重要政策及目標，讓更多人瞭解林業保育工作及山區資源現況，進而認識及愛護山林。



■ 2002 年社區林業實務訓練研習營（林業保育署提供）

邀請社區參與森林保護工作

林業保育署轄管國有林地約 162 萬公頃，占臺灣全島林地 8 成以上，如此廣袤的山林僅由千餘名森林護管員巡護，難免力有未逮。因此，2006 年整併之「社區林業計畫—森林保護篇」，著重民眾與政府單位攜手維護自然資源，以類似夥伴關係、公私協力方式，共同經營管理森林；其工作項目包括：社區人力培訓、森林保護業務推廣與宣導、步道巡查等面向。

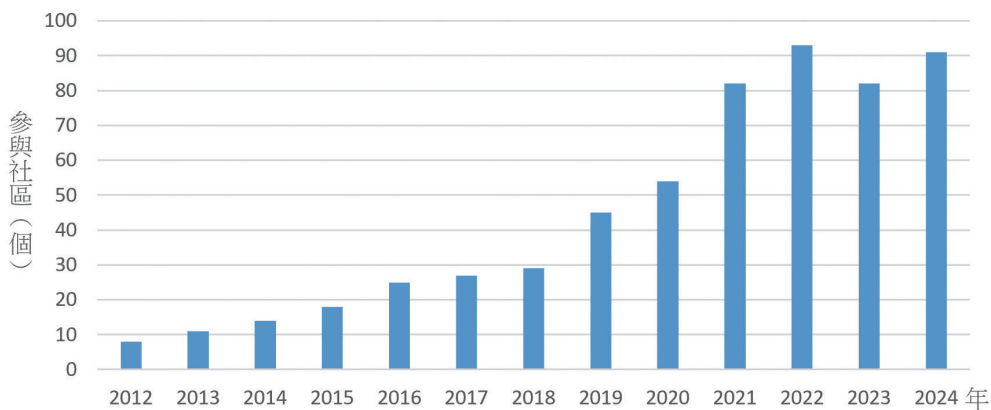
迄 2010 年參與森林保護篇社區申請比例僅占全部參與社區總數之 12%，探究其原因，應為經濟利益誘因不足及欠缺法源基礎之疑義等因素下，致使真正申請森林保護篇之社區比例偏低（蕭崇仁等，2012）。

隨著林業經營思潮強調「建立森林經營新夥伴關係：協同社區經營」之理念，林業保育署積極推廣將國有林的經營與周邊社區部落結合；為更加強導引

「夥伴」關係的形成，在提出法源基礎及提高經濟誘因下，2012 年提出「結合社區加強森林保護工作計畫」，將原「森林保護篇」著重在社區培力、補助經費之實施性質，導引為社區實質參與森林巡護之協同經營目標。

其工作內容包括：協助辦理森林保護工作之林班範圍內，評估規劃巡查路徑並設置簽到卡箱；協助防範盜伐、濫墾案件及協助舉發違法獵捕案件；發現非法侵害森林資源之情況主動通報派員處理；發現重要出入口可疑人車主動通報處理；協助防火、救火及重要步道兩旁燃料清除。並透過發給巡護工資等措施，希望能達到與社區、部落共同建構國有林地周邊之堅強防護機制，及振興山村經濟等目標。

最初僅有包括宜蘭大同崙埤社區、桃園復興義盛社區、臺中和平裡冷社區、南投信義雙龍社區、嘉義阿里山里佳社區、屏東恆春社頂部落、臺東卑南利嘉社區及花蓮瑞穗富興社



■ 2012-2024 年參與之社區數量



■ 國家森林調查監測志工協助執行資源調查任務（林業保育署屏東分署提供）

區等 8 個社區發展協會參與，而後於 2018 年再度整合於「社區林業計畫—森林保護篇」中辦理，並納入參與保安林巡護之社區，統計 2012-2024 年間，參與社區數量逐年增加，光是 2024 年就有 91 個社區參與。

以苗栗縣南庄鄉加里山為例，當地是賽夏族固有的傳統生活領域，約 9 成居民為賽夏族人；山區自然生態豐富，牛樟、扁柏、臺灣肖楠、臺灣杉等珍貴樹種遍布，卻也因此引起不法人士覬覦。

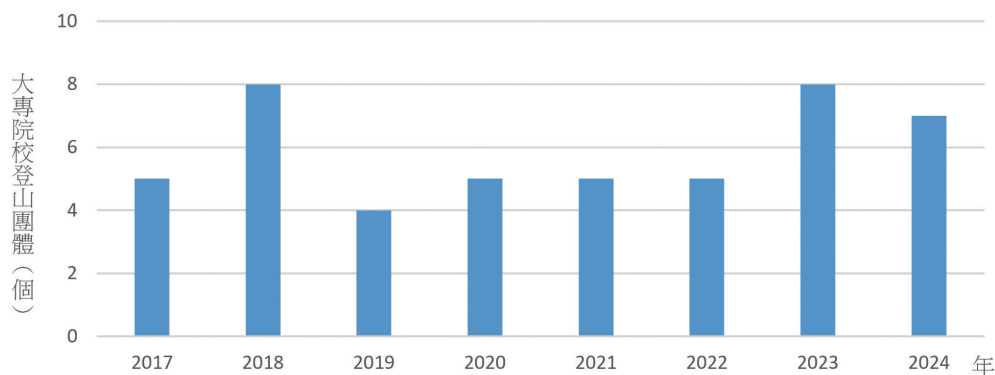
2018 年，賽夏族人與林務局在立法院簽訂夥伴關係，隔年林務局新竹林區管理處（今新竹分署）輔導當地執行社區林業計畫，成立加里山區的「賽夏族護林森力軍巡守隊」，除了進行山林守護、山林保育等重要工作，多次阻絕盜伐案件，減少非法人士對山林的破壞及盜取天然資源，更配合

林管處辦理山林防火演練，開創協助山林防火、救火之合作模式，守護寶貴的自然家園。

邀集「大專院校登山團體」 參與森林巡護

自林業保育署建立公私協力合作打擊不法模式之後，透過開放一定程度的公民參與行動，明顯可見有效提高國有林地見警率，並降低林業保育署森林護管員的巡護壓力，同時讓社會大眾更進一步瞭解臺灣山林的狀況，改變一般民眾以往對於山林有著神秘面紗的既定印象。

2016 年 10 月 14 日，林務局局長（今署長）林華慶於「研商邀集登山團體與志工等民間力量納入協助森林巡護制度會議」中，宣布加強推動登山團體及志工等民間力量協助森林巡



■ 2017-2024 年參與之大專院校登山團體數量

護工作等政策，希望讓民眾清楚知道森林中所發生的事情，進而激起有志之士響應協助維護森林資源、保護森林工作。

隔年 2 月「導入社會參與守護山林大家作伙來」記者會中，針對國有林地深山地區等政府人力較為不足的區域，邀集國立宜蘭大學、國立中興大學、國立嘉義大學、國立成功大學、私立慈濟大學等 5 所大學之登山社團代表共同簽署合作備忘錄，參與協助山林守護工作，其主要項目為國有林深山區域之濫墾、盜伐及盜獵等違法案件之通報。

以國立中興大學登山社為例，學生的巡護足跡涵蓋雪山、奇萊山、關山野生動物重要棲息環境與插天山自然保留區等區域，憑藉著對山林的熱愛，多次協助記錄動植物生態、巡查舊盜伐現場、強化林地巡護；2019 年更獲頒「社區林業計畫成果特優社區」之殊榮。

另外，各地區分署亦與各地方登山團體簽署合作備忘錄，由制度健全且組織良好之登山團體協助通報「竊取森林主、副產物案件」、「通報進出國有林之可疑人員」及「登山步道環境遭破壞或設施損壞事件」。

登山團體因具有愛護山林之熱忱，並具備山岳知識與責任心，理念與實務能力均符合社區林業及協助巡守山林之精神，能協助執行較不易抵達區域之巡護工作，有效打擊不法與維護森林生態資源。

招募國家森林調查監測志工

導入社會力量、透過招募志工納入協助森林巡護工作，是當前林業保育署遏止盜伐等不法案件發生的重要措施。2017 年底又授權各地區分署招募「林政工作—濫墾濫伐等不法林政案件通報」志工，條件為 18 歲以上、65 歲以下，高中職以上畢業，身心健

康，並對林業及自然保育工作具高度熱忱與興趣的民眾，都能報名參加國家森林調查監測志工；經全程參與培訓課程後，可投入協助森林巡護與通報不法林政案件等工作，協力打造橫縱交織的森林保護網，讓守護山林的力量更加強大多元。

許多國家森林調查監測志工過往即是熱愛登山健行的山友，就如臺東分署志工劉明智，他表示加入森林調查監測行列後，學習使用航跡工具，將興趣結合監測，讓平日最親近的山能得到更好的照顧，內心感到欣慰。而曾經歷開腦手術的志工江明叡，術後以爬山作為復健，當身體逐漸恢復健康後，他為了回饋山林而受訓成為南投分署森林調查志工。記憶中，曾在一次巡護工作時遭開槍示警，即使過程十分驚險，但最終仍協助查獲盜伐證據，讓他非常有成就感。

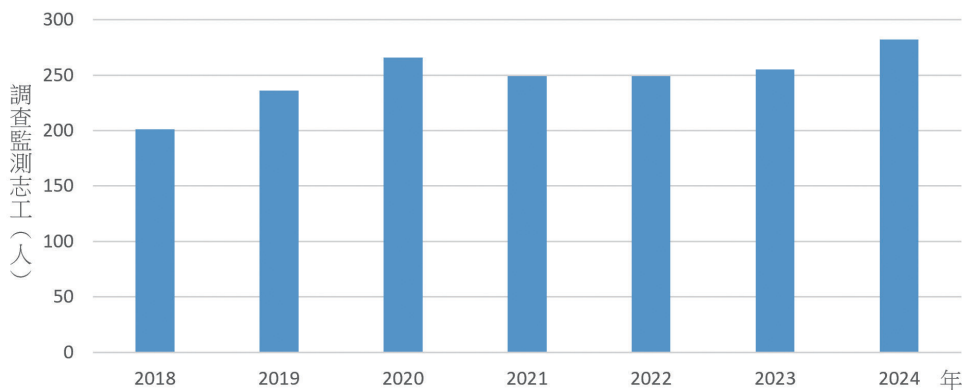
招募國家森林調查監測志工成軍，是希望藉由與民間合作之方式，

落實公眾參與及維護國土保安與森林生態資源等重要政策目的，目前全臺國家森林調查監測志工總人數已突破250人，每年3月21日「國家森林日」特別表揚傑出志工，感謝他們對臺灣森林環境的無私奉獻。

擴大保安林巡護機制

現今國土保育推動之政策主軸為「架構國土綠網」，是以「擴大中央山脈及海岸山脈保育軸保護效應」、「串聯西南沿海濕地生態，並以既有海岸保安林為基礎生態，造林建構西海岸生態保育軸」及「以東西向河川及生態造林綠帶連結山脈與海岸保育軸，編織綠色生態網絡」三大重點為主軸。

2018年起推動「國土生態保育綠色網絡建置計畫」，工作項目包括保安林林野巡護、環境清潔維護及環境教育等工作，計畫藉由保安林經營管理及生態設施維護推動保安林社區參



■ 2018-2024 年參與之國家森林調查監測志工人數



■ 2025 年 3 月 21 日「國家森林日」林業保育署表揚傑出國家森林調查監測志工（林業保育署提供）

與維護工作，加強區外保安林經營管理，並結合 NGOs 或社區團體等之力量，在不影響保安林功能下滿足社區休閒、提供國人生態體驗，以發揮保安林最大功效。

位於墾丁國家公園內的 2450 號保安林，其範圍分屬屏東縣車城鄉射寮社區以及恆春鎮後灣社區，由北往南沿海岸線有龜山觀景步道、國立海洋生物博物館、後灣沙灘、萬里桐、山海漁港、紅柴坑漁港、關山日落、白

砂灣海灘、貓鼻頭公園等區域，屬漁業、風景保安林一部分。

為了保護沿岸魚類棲息、覓食地，維護風景、景觀、珊瑚礁地質景點及防風等功能，兩地社區居民皆用心投入保安林巡護工作，而後灣社區居民更擴大到物種調查與陸蟹巡護、路殺監測，以及植樹、宣導認識保安林與外來種入侵危害，並且深入研究恆春半島的瓊麻生活史及後灣溝化石區古今貝類生態；邀請社區長者、學童募



■ 林業保育署署長林華慶在保安林惠益分享論壇致詞分享保安林經營理念（右），與會者傾聽專家學者、社區及 NGOs 經驗分享（左）。（林業保育署提供）

2019-2023 年社會力量參與巡護林地統計表

年	社區			大專院校登山團體			國家森林調查監測志工		
	巡護林地次數	巡護人次	通報案件	巡護林地次數	巡護人次	通報案件	巡護林地次數	巡護人次	通報案件
2019	2,529	7,837	13	21	111	2	727	2,394	118
2020	3,414	8,792	30	25	119	4	978	3,382	210
2021	4,352	11,450	30	17	126	3	1,388	3,924	353
2022	4,977	12,665	18	30	203	5	1,828	4,809	291
2023	4,527	10,428	10	33	206	6	2,296	4,888	284

集投放空螺殼，為寄居蟹找家；也重啟海鹽文化傳承，開設實作課程教導掃鹽、煮鹽、鹽滷豆腐等，定期舉辦淨灘、淨海、淨林，宣導減塑，同心守護美麗的森林與海洋。

而射寮社區位於屏東縣保力溪沿岸，發源自四格山的保力溪是串聯車城鄉里山里海國土生態保育綠色網絡的藍色軸線。射寮村民除了沿著 2450 號保安林北端至海生館及龜山步道進行巡護，也投入招潮蟹彈塗魚秘密基地的保護。

保安林鄰近都會區，具有為都市應變水、旱、潮、土石流等災害與韌性的能力，因此加強社區巡護機制，以降低人為干擾而影響防災。保安林可串聯和支持國土生態綠網，有助於保護物種及其遺傳多樣性，維持森林生態系統完整性、連通性和復原力；透過社區推動保安林環境教育，讓民眾瞭解並轉化為保護環境的力量，進而維護保安林、減少對生物多樣性的威脅。

攜手護山林 串起森林保護網

感謝一路與林業保育署並肩作戰的夥伴們，為臺灣山林無私奉獻，讓我們美好的山林生態環境得以維護。

統計 2019-2023 年間，社區、大專院校登山團體及國家森林調查監測志工，無論是參與巡護林地次數或巡護人次皆逐年提高，足見民眾參與協助通報森林災害及盜伐案件、共同保護森林資源的成效。

林業保育署希望透過民間力量，持續加強登山防火宣導及盤點易遭盜伐、濫墾區位，增加社區參與，也期待企業參與並號召更多社會大眾加入山林守護行列，共同巡護國有森林及保安林，提升保護成效，以補強政府人力編制及資源的有限性；期盼建構臺灣山林防護網，讓福爾摩沙寶貴的森林資源生生不息。🌱

（參考文獻請逕洽作者）