

林野巡視在生態保育

工作角色之探討

楊秋霖 / 林務局保林課課長

壹、護管人員之任務

依據「台灣省政府農林廳林務局森林護管工作要點」第七點之規定，護管人員應辦理之事項如下：

- (一) 巡視林野防止災害之發生事項。
- (二) 竊取或盜運森林主副產物之取締、調查、通報事項。
- (三) 擅自墾植或設置工作物之防止、取締及查報事項。
- (四) 火災之防救及擅自引火之取締事項。
- (五) 病蟲害及獸害之查報事項。
- (六) 非法狩獵之通報及制止事項。
- (七) 野生動植物之保護事項。
- (八) 放牧之制止事項。
- (九) 擅自丟棄垃圾、廢棄物或污染物之查報與取締事項。
- (十) 擅自採取土石或採礦之查報及制止事項。
- (十一) 協助維護電訊設備事項。
- (十二) 協助宣導保林並與當地居民聯繫事項。
- (十三) 協助森林遊樂秩序之維持及環境之維護事項。
- (十四) 其他有關森林護管工作事項

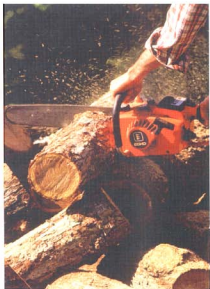
以上任務如以林業現有之組織與功能區

分，則(一)～(四)、(十一)等五項可視為保林工作；(五)因與純林建造有關視為造林工作之一環；(六)、(七)則為保育工作；(八)～(十)則傾向為林地管理工作，(十二)為林業推廣工作；(十三)為森林遊樂工作。以上十四項任務如在國家公園系統則幾乎全被視為保育工作，因為國家公園系統組織之區分簡單明瞭，不若林業單位因歷史悠久，組織架構相當龐雜。筆者習慣將上述十四項任務視為廣義之保育，而將其中(六)、(七)項視為狹義之保育。事實上，除涵括上述十四項任務外，再將地景、水土資源與氣象等全部包含在內才是生態保育之終極關懷目標。

森林護管員服務於林區管理處之工作站或分站，實際工作是林野巡視，巡視工作多在偏遠的林區及緊臨之山村。護管員是林業之第一線尖兵，通常由工作站主任賦予任務，其任務不會是專辦前述十四項之任一項，而通常是兼辦好幾項，甚至隨著人員之輪調，其工作任務亦有所轉換。

貳、多樣性工作之探討

其實護管人員之任務在工作要點第一點即已涵括其全部之工作內涵，巡視林野防止



災害之發生，應包括天然與人為之災害。基於預防重於治療，則預知並防範任何危害森林資源之發生自應優於事後之查報與取締。

我國林業組織架構一如政府之層級形同四級制，中央農委會林業處負責決策，省林務局負責策略及經營之考核，實質管理計畫由林區管理處擬訂，工作站則負責執行，因此就維護森林資源完整之重責大任就落在護管人員之身上。目前工作站負責調派的林野巡視工作仍以工作事項之(二)、(三)、(四)為主，即以通報、取締盜伐盜採、濫墾及森林火災之防救為主要工作。均係按照林區管理處規劃之護管責任區執行一般巡護，對於較易發生盜伐或深山偏遠地區採集體巡視。如有人犯在掌握中則連繫警方守候待兔以取捕人犯，針對盜伐濫墾較頻繁地區則會同警察人員作威力巡邏，以資遏止不法。

早期林產處分階段，為防範作業林班之

盜伐，護管人員有駐在現場監督採運者；有駐在林產物檢查站以檢查木材之搬運者；有作業林班結束施行跡地檢查者；當時工作站多在上山，可就近防範；至一般盜伐除勞民盜伐貴重木外，山區居民一度誘於栽種香菇之暴利，七十年代時山區盜砍楓香、櫟類以栽培香菇蔚為風尚，莠民往往於山區通路上加以掩蔽、偽裝，甚或設上陷阱以傷害巡護人員。隨著林班標售業務之萎縮及香菇栽培技術之改進與大陸走私香菇進入市場等等因素，這類之盜伐案已大為減少。目前盜伐幾乎全以貴重木為主，如肖楠、檜木、紅豆杉、台灣檫、牛樟常成為莠民覬覦之對象。此類盜伐大都利用夜間，在夜色掩護下，以鏈鋸伐木，再配合附有吊桿設備之鐵牛車或卡車作業。因機動性高，時間短暫，且都以集團性作業方式並配備優良通信器材，致護管人員之防範取締極為困難。近更有以使用怪手或堆土機盜伐殘留根株出售。或於偏遠山區將盜伐所得牛樟，在現場剝製成各種規格之小塊材，或鋸斷紅豆杉之根株成小段，以人工背負而出，再利用小型廂型車或以帆布、砂石、水果等遮蓋，掩飾搬出，出售供雕刻神像。由於相傳牛樟著生之菌類牛樟菇可醫療百病，致牛樟常遭砍倒棄置深山情形。是類的盜伐盜採者常攜帶鏈鋸及各種砍刀等工具，相對於護管人員之赤手空拳，顯見山林之生態保育工作相當艱困危險。

濫墾則係指於國公有地內，開墾、造林、建築房舍、採取土石樹根或其他使用行為者，及在核准開墾之國公有地、宜農牧地上耕作，而未依照規定方式，及期限實施水土保持處理者。濫墾常以早期承租國、公有土地藉機擴墾者較常見，由於檳榔、茶葉、高冷蔬菜利益誘人，濫墾者以種植此類作物

為主，另則加蓋房舍在農林地上形成違約。近年森林與山村交界處蓋廟、建墳墓、堆垃圾甚風行，亦常侵入國公有土地，對於管轄區域遼闊之護管人員形成嚴苛之挑戰。

由於山區交通四通八達，不僅盜伐濫墾極難防範，遊客入山不慎引火引發森林大火，濫墾者焚燬雜草叢地及掃墓焚燒冥紙等形成森林火災之主要原因，大面積之森林火災造成森林之浩劫。由於本省山勢陡峻救火相當困難，護管人員參與一次森林大火之搶救下來往往精疲力盡。

由於野生動植物之保護日受重視，自民國七十八年野生動物保育法公告之後，林務局協助農林廳編訂「野生動物保育工作手冊」，並於八十年五、六月分四區辦理「林

九月已達 23,500 件。其中包括烏仔踏、綠圈、弓箭、叉標、十字弓、網索、獸銜、大型烏網等，數量極為驚人。

其次經過野生動植物及森林溪流魚類訓練班養成之巡護人員亦介入稀有植物與代表性生態體系及森林溪流魚類與棲地之調查管理工作，尤以森林溪流魚類棲地調查工作較有系統之整理出代表性溪流之河段，其河道型態分佈、濱溪優勢植群分佈、主要魚種分佈、生育環境影響因子等等。

全球目前相當重視溼地之保育工作，因此護管人員現亦從事森林環境之溼地（林澤）生態的調查工作。有關自然保護區之監測工作亦逐漸培養出熱心參與之護管人員。

參、林野巡視面臨的困難



政護管人員野生動物保育講習會」，全部之護管人員均接受野生動植物保育之訓練，其後責成各林區管理處，全面戡上非法狩獵，毒、電、網魚，盜採珍稀植物等等，促使保育與保林巡山工作充分結合，成效斐然，迄今在國有林執行之各式非法盜獵迄八十五年

林野巡視之具體工作內涵及其在生態保育工作扮演之角色如前述。許多護管人員一生最黃金的歲月大都在山林中度過，得到資訊未若一般社會大眾靈活迅速，無法掌控社會之脈動。另一方面，社會環境改變，風氣不良，在一切以經濟掛帥競相逐利之氣氛中，秀民佔地為王

挺而走險，在惡勢力之關說之下更使山林生態面臨極嚴重之威脅，以下幾個課題值得重視：

(一) 護管人員長期待於基層，不免受到社會習俗之影響，部份人員有開散摸魚之傾向；加上社區混熟後人情包袱沉重，對

於取締任務偶以告誡了事。加上民代介入關說及部份勞民圖謀自身利益，不惜暴力相向，甚或以生命威脅。護管人員無任何自衛武器，不具實質取締權，至多僅有通報、查報之權責，因此圖明哲保身者亦有之。

- (二) 護管人員無司法警察權，發現非法盜伐、濫墾再聯繫警察取締往往錯失逮捕人犯之關鍵時機。有幸者隨同警方捕獲人犯，經由警方移送地檢處偵辦。雖依森林法罰則規定，可處六月以上五年以下有期徒刑，然常有判8~10月有期徒刑，緩刑2、3年之情形。在勞民不需服刑或短期間就可出獄，及在本省黑道猖獗之陰影中，認真盡責之護管人員均充滿強烈之無力感。更感窩囊的是違反森林法之罰鍰依法尚須拜託縣市主管機關處罰之，負擔重責大任卻無一丁點實權。在選舉政治掛帥之今天，各級民代甚至縣長、鄉長因屬民選，具民意基礎，均可透過政治運作影響施政之進行，當然亦影響林業工作。處於省府三級機構之最基層之護管人員大概是最無奈的人罷？

- (三) 技術士升等(升職員)考試停辦之後，多數之護管人員竟然發現其升遷之管道已被阻斷，除了尚有企圖心之護管人員屢躍屢起參加每年一度錄取率不到3%之普考外，多數只有當一天和尚敲一天鐘了。既無升遷之管道則其受訓接受新知的意願亦甚為低落。除非工作站主任具有活力熱忱，處長具領導統馭能力並擁有激勵士氣之新觀念，從促進工作之滿足感以提振士氣；或者護管人員自身就是一位真正愛好大自然的人不在乎待遇

而能隨遇而安，自得其樂外，護管人員不隨俗浮沈者幾稀？

肆、理想之護管工作與護管人員

護管人員之工作並非僅有前述十四項，某些較幹練的護管人員，工作站主任尚賦予諸如育苗造林驗收、資源調查、保安林檢訂、治山工程驗收等交辦任務。基本上，理想的護管人員樣樣事務都必須有基本之認識。一個中央擬訂的決策，經過層層轉達，現場執行的人需靠護管人員。一個民代關說案件，層層轉達之後，執行排除困擾的人也是護管人員。被地方縣市政府代管得亂七八糟之區外保安林奉命於未來收回省府管理後，護管人員將重新被調整責任區，收拾山村地區區外保安林之濫攤子，其困難度不知超出國有林之巡護管理幾百倍？因此除非改善護管人員之工作環境、待遇、升遷，否則要其維護森林資源形同緣木求魚！

全省各行各業當中，已知林業是最夕陽之行業之一，比農業還夕陽。處於最夕陽行業之基層人員其心中之“鬱卒”亦可想而知，透過護管人員工作情形之間卷調查得知其最在意待遇、升遷、安全、與警政、法院之協調、器材裝備之改進、解決民代關說等問題。一個最吊詭的現象是居然高達五分之四之護管人員同意或非常同意「我熱愛我口前從事的工作」，似乎隱藏地暗喻無風險時之悠遊自在、山林之樂，或者不受拘束，可機動性之照顧家庭等等。有人說護管人員一入山林如同脫了韁繩之野馬，天高皇帝遠，山區中設了許多的巡邏箱以考核其勤惰是否收效？值得更深一層探究。人性管理中「X理論」，基於人性本惡，強調加強制度之設

計，以金錢、權威、獎懲來管理員工；「Y理論」，基於人性本善，強調主管以身作則，引導激發員工之潛能及負責任之態度。基本上我們管理護人員之方式接近「X理論」，然X理論容易帶來功利思想，不當之懲罰有時引致負面之效果，如員工士氣低落，甚至將不滿發洩於工作上，造成機關形象之嚴重損失。由於人性存有私心及好逸惡勞之本質，實踐「Y理論」如無嚴格淘汰制度之配合，往往形成「能者多勞，閒者喝茶看報紙」之公家機關常見的景象。較進步之「Z理論」整合「X、Y理論」之優點，主張人與制度兼顧，懲罰與激勵並用，生理與心理需求並重，視機關為一個具有生命功能之有機體，將靜態組織與個人動態加以融合，在管理中傾向滿足員工生理、安全、社會、自尊及自我實現之五種需求，給員工專業訓練之機會，標榜互信，讓員工參與機關之工作計畫，激發潛能，適才適用，以及主管、同事之間之充分溝通，團隊合作等等。

基於以上之闡述，可知人性管理與機關成功之關係極為密切。要求森林護管人員完成多樣化之林業經營管理目標，但卻無法滿足五種層次之需求，顯然制度層面之條件十分的不足。而護管人員之地位與身價實有重新檢討之必要。護管人員在美國林務署稱做Ranger，由於專業能力與敬業精神優越，贏得社會相當之敬重。從先進國家的做法再重新審視、界定我們護管人員之工作任務，顯然以下數端亟待強化：

1. 對森林資源認識及調查之能力。
2. 蒐集資料，分析問題及監測資源之能力。
3. 與地方社區、環保、利益團體溝通協調之能力。
4. 鼓勵地方社區居民協助、參與森林保護工

作之能力。

5. 為弱勢族群開創永續發展機會之能力。
6. 環境及自然教育之能力。
7. 人文科學方面的素養。
8. 新林業之國際觀。

為滿足以上之前提，除了強化教育訓練及建立終身學習之習慣外，我們必須賦予護管人員權責相當之地位，擁有工作之滿足感及成就感。因此必須為林業之第一線尖兵爭取具有職員之地位並擁有准司法警察權，則林業工作才能步上正軌。

參考文獻

1. 台灣省政府農林廳林務局森林護管工作要點 (1990)
2. 李玲玲 (1993) 森林野生動物經營管理訓練講義—保護區的保護與經營管理 林務局、中華民國自然生態保育協會、台大動物系合辦 PP.62-74。
3. 沈瑞琛、陳立楨 (1991) 人性管理在森林遊樂區管理上之應用 台灣林業 17 (2): PP.6~13。
4. 焦國模、張偉忠 (1993) 護管人員對保林工作之看法 中華林學會主辦森林資源經營研討會論文集: PP.71~100。
5. 鄭旭涵 (1991) 由心理之實質與形式談目前保林工作幾點觀想 台灣林業 17 (10): PP.32~35。