

社區林業的發展與願景*

——由社區保育的經驗談起

文：盧道杰 / 台大森林系助理教授

前言

社區林業是林務局最近一、兩年來戮力發展的方向，其政策決心可從最近一次的社區林業主管講習班（十一月四日、八日）黃局長的一番話裡看出一些端倪。他提到在地住民是當前人類文明倡導永續發展的基礎，也點出目前國內政治環境中與原住民建構新夥伴關係的政策趨勢，強調林務局在社區營造的自然保育與生態文化上可扮演的角色，揭櫫社區林業計畫三階段實施的原則，主動邀請在地居民參與保育共生的計畫，以落實「林業走出去，民眾走進來」的精神。在這次講習班裡，另一項引人注目的重點是各項林業施政開始整合入社區林業計畫裡，包括：防災、企劃管理、保土保水、造林綠美化與生活育樂等要項。這是首見國內相關自然資源經營管理單位首長清楚闡釋原住民政策的必然走向，與其對自然資源經營管理業務的影響，並提出有架構與實質內涵的因應策略，這也是第一次個人觀察到將社區取向全面融入其主管事項裡的政府自然資源經營管理部門。就我國長期以來秉持中央菁英集權式取向的自然資源經營管理體制而言，此一在地賦權的政策調整，可謂是相當重大且關鍵的事件。從此可以預期多元價值的認知與協調、各方開放學習的互動與對話及回饋

與組織培力的發展與討論，將全面滲透入林業管理的每一階層與基層角落，勢將帶動林業管理與在地社群及草根團體新關係的體制建構。當部分保育人士與國家公園當局提出與原住民共管的口號，遭到部分原運團體與個人質疑其內涵的正當性與可行性而大聲撻伐的同時，林務局以其扁平分散式的組織構特色，及其所有與在地社群間的互動彈性與空間的優勢，加上所轄國土面積的遼闊，全面推動社區取向的經營管理策略，反倒開闢了自然資源經營管理單位與在地資源使用者的直接對話空間，讓人感受到落實陳總統所提的與原住民族的新伙伴關係的可能性。個人認為社區取向的思維不僅可提供林務局與在地社群，特別是在地原住民族互動對話的平台，也補強了林務局目前另一個重點政策——生態系經營管理取向的內涵，勢將成為其運作與執行上的重要基礎。誠然，社區取向的經營管理內涵尚需要林務局上下各階層在實務中逐步學習來充實，社區取向的經營管理典範更需要在在地社群、學界與各界關心人士共同來參與及建構，社區取向的思維也絕無法取代其他的經營管理模式，不是唯一的工具，而是整合的開始，社區取向的作業施行更需要決心、耐心、放心與用心。這看起來似乎是林務局轉型主動出擊的一小步，實

則為我國自然資源經營管理典範轉移的一大步。本文以個人這幾年從事社區保育研究的一些粗淺的個案經驗，希望能提供社區林業發展與執行上一些參考。

國際自然資源經營管理的潮流與趨勢

長久以來自然資源的經營管理即是以中央集權與科學管理為主，政策的形成與決策的擬定係以官署與學術菁英，或加上相關專業團體為核心，凡事以全體國民的利益為依歸，因為其較忽視或有排除在地脈絡與社群權益的傾向，而有所謂排除式取向的說法。其最好的例子就是世界各地保護區依循的傳統主流經營管理典範——美國於1876年成立的黃石國家公園。雖然當年其設立目的並非是完全排除式的思維，後來美國國家公園系統的發展也有其背景與脈絡，有許多不同的面向與思維，但在二次大戰後興起的保育熱潮中，大面積、國家政府直接介入與園區內沒有永久性居民的國家公園，確為國際保育社會使用以倡導劃設保護區的宣傳語言（Hales 1989, Holdgate & Phillips 1999, McNeely 1994, Wright & Mattson 1996）。然而，由於每個自然資源的保育與管理計畫（或說保護區）所面臨的民情脈絡與地理環境不同，這類經營管理模式未必都能有理想的效益。早自1960年代中後期開始，歷經衝突、個案回顧與學理探討的過程，在1980、1990年代國際保育社會萌現了許多新的經營

管理思維，例如：強調自然保育需與在地社區發展連結的保育與發展整合計畫（ICDP, integrated conservation and development projects）（Kiss 1990, Wells & Brandon 1992）、主張區域整體思考的生物區（bioregion）（Miller 1996, 1999）、將人文活動與自然資源及景觀視為不可分割的地景保護區（protected landscapes）（IUCN 1994, Lucas 1992, Phillips 1999）、多元與分區管理的生物圈保護區（biosphere reserve）（Batisse 1993, 1995, UNESCO 1996）、及以在地社群為主體考量的社區保育（community-based conservation）（IIED 1994, Western & Wright 1994）等。

這些經營管理思維多元化了自然資源（或說保護區）學說的學術論辯，也顯現了目前世界自然資源保育的重點議題與趨勢。首先是人與自然的關係重新被建構：考古證據顯示現今地球上絕大部分的景觀與人類文明活動的發展息息相關（Ghimire & Pimbert 1997, Gomez-Pompa & Kaus 1992, McNeely 1994），人為因子在許多生態系的運作與生物多樣性的組合裡扮演著關鍵的角色，棲地（生物多樣性）的保育應積極面對人的因子，尋找化阻力為助力的共存方式（Litke 1998, Miller 1996）。其次，在政治錯綜複雜的現實世界裡，弱勢的環境與自然資源議題常在國家政策的預算裡遭到排擠，加上國家力量在偏遠邊陲地帶多力有未逮，中央集權

式的經營管理對多位於邊陲的保護區，有時不見得會有正面的效果 (Feeny et al. 1990, Zazueta 1995)。為改善這樣的狀況，保育社會引介國際援助團體在第三世界的經驗，將曾在傳統經營管理思維裡被視為破壞者或主要威脅之一的在地（鄰近）社群，特別是少數族群或原住民，重新認為自然資源（保護區）的主要權益關係者（stakeholder）(IUCN 1993)，開始重視他們的態度與立場，希望能將其納入經營管理體系，建立地方與自然資源管理（保護區）的夥伴關係 (Brandon & Wells 1992, IUCN 1993, McNeely 1994, 1998)。另外，近二、三十年來，保育學界也以連續而與區域的尺度積極思考規劃與整合保育工作，以因應自然力量不受人類行政疆界限制的實情，從而避免自然資源豐富的地區（保護區）成為生態的孤島 (Dudley et al. 1999, Martinez 1995, McNeely 1995, Saunier & Meganck 1995, Sayer 1999)。

綜合這些對傳統自然資源（保護區）經營管理思維的反思，從中可整理幾個重要的元素：重視社會人文的思考，接納由下向上發展 (bottom-up) 的決策過程，秉持開放的態度與整體思考的邏輯，及相關權益關係者的參與。而要能將這些思維落實實際操作，亟需由小區域尺度來著手，並需考量在地脈絡的特殊性，此即社區保育的著眼點。本文即以國內兩個屬於小（社區）尺度的棲

地或物種保育計畫的經營運作為案例，試圖從中找出一些社區保育的經驗與議題，希望能提供做為推動社區林業相關工作的參考。

社區保育的個案

1. 無尾港野生動物保護區¹

宜蘭縣無尾港水鳥保護區（以下簡稱無尾港保護區），位在澳仔角以北，新城溪以南，是一處占地約101.6公頃，以海岸防風林內湖泊沼澤為中心的濱海溼地，每年11月至隔年3月常有數千隻水鴨在此過境或留駐，為台灣主要雁鴨科鳥類遷徙落腳的度冬區之一。一百多年前無尾港溼地曾經是新城溪的出海口，後來人工疏濬將河流改道，出海口遭泥沙淤積堵塞，逐漸形成半封閉的溼地，而以港口大排與新城溪相連。無尾港保護區周邊的主要環帶社區，包括緊臨保護區精華核心地帶西邊的港口與嶺腳聚落，北邊的存仁里大坑宮社區與南邊的岳明里岳明新村。往昔當地居民大都靠海捕魚維生，以農耕為輔，然由於炸魚、毒魚猖獗與工業廢水污染的影響，沿岸漁業資源消失殆盡。現今居民特別是年輕人多外出謀生，以從事製造業的勞動工作為主，僅剩少數仍從事農耕漁撈。土地持分共有是無尾港周邊社區的限制，長久以來地方民眾即戮力探索社區經濟發展與共有土地問題的解套。

無尾港保護區係於1993年9月正式公告劃設，為當時地方政府堅定保育力拒蘇澳漁

仔角火力發電計畫的個案，其劃設過程包含了許多地方與中央的政治經濟互動，也牽扯到棲地保育與社區發展的辯論。1993-1996年無尾港保護區採切離人為因子的經營管理取向，著重於資源調查與賞鳥設施的興築，不料溼地快速陸化導致水鳥棲息環境惡化而引起各界的批評。無尾港文教促進會（以下簡稱促進會）成立於1997年1月2日，由在地具保育意識的居民所組成，其設立宗旨之一就是遏止當地環境（無尾港保護區）的逐漸惡化。因為對在地脈絡的熟悉與瞭解，促進會的成立與積極參與相當程度提升了無尾港保護區的現場經營管理，如充當與農地地主溝通的橋樑、私有地的棲地營造、保護區的義務巡護、辦理環境解說教育活動、環境與資源的監測、參與保護區的規劃與經營管理工作、聯絡各社區組織降低民眾反保護區情結等。其基於在地人的經驗法則於1997年9月利用溼地核心區的私有地所進行的棲地營造，是無尾港保護區經營管理的重要轉捩點，因為棲地營造出現一些正面的效果，政府改變了經營管理的態度與方向，從而擴大後來社區參與無尾港保護區經營管理的空間。

2000年以降，政府推動農漁業休閒化，加上環保署模範社區的獎勵補助，勞委會永續就業希望工程的計畫，與宜縣府經費的重點補助，無尾港社區爭取到充裕的經費來進行相關的硬體設施，如解說教育館、社區生活館等，帶動了社區發展與保護區經營管理

的正面互動。另一方面，宜縣府相關主管局室改採開放與賦權的互動原則，除有效改善了與保育團體及在地社群的關係，在資源整合與管理效益上也多有進展。但當資源流入在地社區的同時，政策方向與資源分配的問題激起組織內部，甚至社區內部的爭執，從而發生在地社區組織任務與勢力重組的情形，社區菁英、草根組織與一般居民間產生複雜的權益互動關係。

無尾港保護區的個案，呈現了社區保育複雜的在地脈絡與社區內部互動的特性：在自然資源的管理方面，人為的定期疏濬顯然在已呈半封閉狀況的溼地的維持上扮演重要的角色，必須審慎地看待；在現場巡護及與在地社區的溝通上，草根組織的參加可以有效提高社區的參與及棲地管理的效率；草根組織或是社區皆不是同質性的組成，有其內部的複雜互動，這在企圖將草根組織納入在地體制的建構時需務實地考量；官署的態度與賦權的程度是無尾港保護區與草根組織及在地社群能緊密互動的關鍵；經濟誘因對在地社群的參與有深遠的影響。

2. 山美達娜伊谷溪魚保育與社區發展計畫²

達娜伊谷自然生態公園位於嘉義縣阿里山鄉的山美村，是一個由村民自主發動的溪魚棲地保育計畫，其目的在於以溪魚棲地的保育啟動觀光活動進行社區發展。自1980年代末期開始至今約十一、二年的經營，以短

短數百公尺的步道與賞魚區為主體的達娜伊谷溪魚保育與社區發展計畫，不僅成功營造了觀光賞魚的熱潮，同時帶動了社區發展與居民的內聚及認同。近幾年，達娜伊谷每年為山美社區創造了超過千萬的直接收益，還有包括餐飲、紀念品、住宿與露營等的附加價值。山美達娜伊谷的經驗不只在社區營造方面榮獲總統玉山獎的肯定，在復興鄒族文化價值與凝聚族群自我認同方面更是成就非凡，為許多社區特別是原住民部落學習的對象。

回顧該社區保育與發展計畫，係由部落菁英領導，透過村民大會的授權，由核心團隊逐步說服村民，讓渡達娜伊谷溪河段的經營管理權，建立集體護魚的社會機制，並成立自主性高的社區發展協會來運行。由於護魚計畫在短期內即具成效，賞魚的點子加上友好媒體的贊助與密集宣傳，成功吸引了大批的觀光客，達娜伊谷自然生態公園遂能在政府補助之外創造出可觀的盈餘。沿襲著鄒族自我族群的強烈凝聚力，在與傳統部落決策機制類似的社區發展協會體制運作下，達娜伊谷的保育與發展計畫不僅得到相關政府單位的鼎力支持，以社會福利為主的盈餘分配也能獲得社區基層對計畫的普遍支持。

世上沒有十全十美的個案，達娜伊谷的個案也有一些爭議與可以討論的空間：由於自然生態公園延伸向內包括了原住民保留地與國有林地，其收費的合法性與正當性一直

是相當爭議的事情；由於硬體與資本在增加觀光附加價值上扮演著重要的角色，觀光資源在財富不均的部落裡有被寡占的傾向，這同時也是部落內部潛在緊張的來源之一；達娜伊谷溪魚棲地的保育，係收集上下游種魚集中人工餵飼，養成溪魚感知人影即游近群聚的習慣，有生態學者認為其有人為介入過深的疑慮；因為賞魚觀光的收益豐碩，部落內部或說社區發展協會的運作競爭程度愈見激烈；遊客喜好如流行風尚常有變化，賞魚的市場吸引力同樣有著不可捉摸的不確定性。

就社區取向的保育計畫而言，達娜伊谷社區與發展計畫也呈現了一些可貴的經驗：自主且符合部落社會傳統的決策與運作體制不僅有效建構部落的內聚力，也能跳脫繁複政府官僚體系的框架，有助於多元的經費爭取，更能在利益的分配上配合部落內部的社會特質；以社會福利為主，不多但卻能對基層民眾有與陸均沾感覺的利益分配機制，強化了基層民眾對計畫的支持；賞魚的點子與媒體的市場行銷直接帶動遊客的熱潮；競爭激烈卻透明的政治遊戲規則，提供計畫永續經營的基礎；地勢陡峭單一出入口的物理環境，賦予計畫管理的便利性；最重要的是部落各階層的認同與持續投入等。

結 論

從無尾港保護區與達娜伊谷溪魚保護與

社區發展計畫的個案裡，可以整理出一些可資社區取向的林業經營參考的重點：

1. 在地民間組織或團體在棲地經營管理上的重要角色：無論是無尾港或是達娜伊谷的個案都可以體察到政府能力的有限，而民間團體可彙整不同來源的資金，配合在地脈絡的熟悉，在棲地經營管理上發揮積極的作用。

2. 在地社群或組織異質多元化的內部組成：無論在無尾港周遭社區或山美社區，或無尾港文教促進會或山美社區發展協會，其內部組成皆呈現多元的立場，互動關係錯綜複雜，處處可見權益競爭的痕跡。

3. 關鍵團體自主性高：在無尾港，促進會在意的是環境品質的改善與社區發展，自力於核心溼地的私有地進行棲地改善作業充分展現其高度的自主性。同樣在山美，社區發展協會不受制於鄉公所與村長，且進一步有其自己的組織章程與運作規則，故能突破既有的思維窠臼，養魚護魚兼觀光，利潤分配也能以看似與保育不直接相關的社會福利來鞏固基層的支持。

4. 菁英效應與內部競爭：一般社區事務常集中於少數幾位仕紳菁英身上，其不僅扮演熱心領導開創組織的角色，同時可能也掌

握著社區對外聯絡交通的管道與資源的分配權，這使得社區取向的計畫如社區保育容易產生菁英集權或獨裁控制的情形，而當團體進行必要的定期重組時，往往即是內部競爭表面化的場合。倘無一透明與各方都能接受的遊戲規則，有可能產生組織分裂，或組織能力降低的情形。

5. 棲地經營管理的思維需配合個案的生態作用積極面對人為因子：有些棲地環境（如無尾港溼地）的維持本即涉及人類活動的因子，傳統切割隔離人與自然作用的經營管理思維在類似的個案中反倒會有負面的現象產生。有些人為因子的介入雖然可能對生態系的原有運作產生一些影響，卻可創造出一些觀光資源而獲獲在地社群的鼎力支持。所以如無尾港、英國的幾個個案，都需要適當地人為干擾。

6. 棲地的經營管理需與在地社群的需求相契合：無論是無尾港或是達娜伊谷自然公園，都可以深刻感受到棲地的經營管理需要與在地社群有比較好的互動，其中最重要的就是經濟誘因的提供。

7. 政府官署在引介民間社會力進入棲地經營管理的場域裡有著關鍵的作用：無尾港與達娜伊谷的成功，政府機關幕後的支持、配合與推動是相當關鍵的因素。在達娜伊谷

的個案裡，倘無嘉義縣政府多方的支持與匯入資源，光憑部落與民間社團的協助，其效應終究是比較侷限。在無尾港的個案裡，宜蘭縣政府的角色則更具影響力。

社區取向的保育思維，除了強調在地社群的參與及相關效益的互動外，更是經營管理思維的重新定位。經營管理體制的開放性思考，是由草根基層主導的，是富有區域整合意涵的，是需要組織學習，需要個案考量的。跟發展領域裡的學理辯論一樣，國際保育社會裡對社區取向的保育思維一直存有一個基本的命題，那就是社區取向的保育是可以被營造建構的呢？還是其是自然發生後保育社會去發掘支持發揚光大的？這跟國內自

1990年代初期發起至今逐漸於全國風行的社區總體營造的工作所引起的辯論也很類似，官方的資源與外地的專業進入社區只能持續最多幾年的光景，最後還是社區本身來做自我營造、自我組織的工作。本文並無法對這問題提出任何的答案，倒是從不同個案的經驗，可以說社區取向的保育思維的永續端賴各種因素的配合，社區保育並不是可到處通用的萬靈丹，在社區（社群）組合複雜異質，各地個案各有特色的情況下，不僅需要個案考量，更需要從基本上來思索其他保育取向的可能性。

參考資料 請逕洽作者

本文係改寫自作者於今（2002）年8月20日台大生物多樣性中心假台大思亮館所舉辦的生物多樣性保育研討會所發表的社區保育一文部分內容。前頁部分則改寫自作者於今年11月22日在環境電子報所發表的「喜見林業經營的再出發」一文。

1

有關無尾港野生動物保護區經營管理的回顧與檢討請參考作者另一篇文章：盧道杰，2001a。分權、參與與保護區經營管理—以宜蘭無尾港與高雄三民楠梓仙溪野生動物保護區為例。台大地理學報，30：101-124。

2

有關達娜伊谷進一步的訊息請參考作者另一篇文章：盧道杰，2001b。社區發展與溪魚棲地保育—嘉義縣阿里山鄉山美村的達娜伊谷自然生態公園。發表於「2001年環境資源經濟、管理暨系統分析學術研討會」，2001年10月19日，中央研究院經濟研究所、台北大學資源管理研究所與成功大學環境工程學系，台北。