



台灣社區林業計畫之執行內容與經營方向分析

文、圖 ■ 陳美惠 ■ 國立屏東科技大學森林系助理教授（通訊作者）

林晉戎 ■ 國立屏東科技大學森林系研究生

一、前言

台灣的社區林業啟動較晚，直至2002年林務局推出「社區林業-居民參與保育共生計畫」之社區林業先驅型計畫，才開啟社區林業在台灣林業經營政策的新頁。林務局的社區林業計畫是以「社區營造」與「生物多樣性」為計畫的核心價值，藉由社區組織參與該計畫的過程，逐步凝聚社區共識，並培養社區組織經營森林地區自然資源能力。社區林業計畫推行至今邁入第四年，截至2005年第一梯次為止，參與過此計畫的社區組織已逾382個，執行過的社區林業第一階段計畫超過400個。這項政策也受到行政院的重視於2005年納入「台灣健康社區六星計畫」中，希望藉由社區林業計畫推動社區生態教育，宣導生物多樣性保育概念，建立社區與生態之間夥伴關係。

自80-90年代起，以社區為基礎的自然資源經營（community-based natural resource management；CBNRM）計畫越來越受到重視（Kumar, 2005），就台灣推動的社區林業意涵而言，也是希望結合社區居

民的力量共同保育與經營自然資源。這樣的計畫或經營方式，林務工作人員首先面對的即是「社區」的意義與範圍的界定問題。其次，我們常聽到「社區林」或「社區林業」，兩者所指為何，是具有相同意義的名詞，抑或是具不同意涵的林業經營方式？再者，台灣社區林業的工作重點是如開發中國家主要為「蒐集薪炭材等基本謀生」、「解決貧窮的政策」，或較像已開發國家「生物多樣性保育」、「森林公益功能」的社區林業內容？本文將就前述三項議題提出看法。

二、社區定義

一般台灣民眾總是認為社區（community）就是一個村里或鄰近幾個村里所組成的單位，會有這樣的認知大多是受內政部於1991年修訂之「社區發展工作綱要」第二條的影響，該條文指出：「本綱要所稱社區，係指經鄉（鎮、市、區）社區發展主管機關制定，供為依法設立社區發展協會，推動社區發展工作之組織與活動區域。」，而目前官方對社區發展協會之活動區域之劃定也多數

以村里行政區域為單位。但community一詞在拉丁文是夥伴、社群或共同體的意思（徐震，1986），因此，實不宜僅就空間的觀點來論定。

在社區的定義上，Hillery（1955）曾自94篇「社區」相關文獻整理中發現各領域對「社區」所下的定義雖不盡相同，但都不外乎結合空間、人、和社會互動等三元素。另外，Duinker（1994）則是整理出不同學者的社區定義，列如表1。

綜合各領域之定義，所謂「社區」，除了在地理區域與空間上要有區域性關聯外，居民們在「行動及心理層面」上，亦要有參與社區共同事務之行動及相互歸屬之情感共識。此外，還要有一個普獲大多數居民認同、支持，能為居民提供各類社區服務的「鄰居團體」（neighborhood group），以做為規劃共同行動、訊息交流、連結社會關係及資源網絡的領導核心（Duinker *et al.*, 1994）。

由於許多林務人員主張參加社區林業計畫的組織應該是「社區發展協會」，對於其他

社區組織的代表性則存有疑慮。針對此問題，依據Duinker（1994）的整合性定義，社區內的成員有無社區意識、生命共同體的精神、人際之間的互動網路是否良好，大家有否為社區整體利益而做努力，有這樣的內涵才堪稱為社區。至於社區組織的要件不必然為「社區發展協會」，而是這個「鄰居團體」能普獲大多數居民認同、支持，提供各類社區服務，並能連結社會關係及資源網絡之領導核心。

就實務面而言，我們發現有些社區組織受到大多數居民認同、支持，想為社區發展盡力，但他們不見得是社區發展協會，特別在原住民地區常見以其他名義組成的社區組織在運作社區事務。因此，未來在做參與組織的認定時可以Duinker等人所做整合性定義之內涵來衡量，而非以組織的名稱做判斷。

三、社區林與社區林業

「社區林業」一詞是由聯合國糧農組織於1976年啟動社區林業計畫時所提出，但在此之前社區林業經營型態已在許多開發中國家

表1 不同觀點下的社區定義（Duinker *et al.*, 1994）

觀點	作者	定義
文化	Nisbet (1953)	社區是一種生活方式。居民凝聚形成共同價值觀與興趣，並建立共同目標的生活型態。
經濟學	Hillery (1955)	社區是一個區域。一群人居住在固定的區域，有時被經濟學家稱為「功能性經濟區域」的空間。
社會學	Kanter (1972)	社區是一個社會系統。包括居住在這相同地區居民間各種互動關係。
心理學	Ferrinho (1980)	社區是一種人際關係。是居民具有共同社區意識的一種認知類型。
生態學	Campfems (1983)	社區是一種能量來源。一個能提供人類生存所需能量的空間。
整合	Duinker <i>et al.</i> (1994)	具有共識、認同感、相同利益目標且願意合作的一群人所構成的空間。

調查，該研究以經營及利益兩個因子來探討加拿大社區居民對參與林業經營接受度（圖1），圖1顯示給予社區多元化經營管理權會增加居民參與意願，這種政府與地方結合的管理方法是政府賦予社區適當經營管理權，其結果可表現森林與社區多重利益。

綜合上述觀點，社區林主要是社區與社區周邊森林相對空間位置而言，位處社區鄰近周邊的森林便稱為社區林，社區林除就空間位置而言外，由林務單位或私人地主所施行的各項經營方案如有在地居民參與即稱之為社區林。然而社區林業主要是在地社區依據社區整體發展及對森林永續經營提出計畫，由社區居民力量來經營社區林，並獲得林務單位的經營管理授權，這種由社區民眾參與森林經營管理的模式便稱為社區林業。

四、世界社區林業政策施行概況

（一）開發中及已開發國家之比較

過去社區林業被認為是有別於傳統林業的經營方式，主要偏重在開發中國家的鄉村社區實施，目的在使社區居民易於就地取得生活所需的森林資源，例如：薪炭材、森林副產物等。Leskinen（2004）則認為，社區林業除了讓社區居民進入森林利用資源外，社區居民應分擔實際森林經營責任，包括：溪流保育，水土保持，自然資源保育等工作。Mallik and Rahman（1994）則整理社區林業計畫在開發中及已開發國家間的差異，如表2所示。

由表2之比較可看出開發中國家與已開發國家之社區林業的執行內容不同，已開發國家主要目標以生物多樣性保育及發展生態旅遊為導向，相對所需經營面積較大；開發中國家則以供給社區居民薪炭材、日常生活所需為主，相對其經營面積較小。

表2 社區林業在開發中國家及已開發國家之比較（Mallik and Rahman, 1994）

項目	開發中國家	已開發國家
目的	以社區需求為主，而非以市場導向為主	維持社區穩定，以市場導向為主
主要目標	林木利用、燃料材，食物生產為主	維持木材供給、野生動物棲息地、休閒娛樂、旅遊
經營面積尺度	小尺度，500 ha以下	大尺度，5,000 ha或更多
經營技術	以社區居民勞力為主	以機械為主勞力為輔
社區參與意願	社區居民實際自身參與，並日提供勞力	社區居民提出意見規劃，實際工作以雇工及交給專業技術人員為主
需要社區林業政策來改善社區程度之高低	高，因為人口過多造成資源分布不均、缺乏以及環境衰退	中等，主要希望以環境保護及經濟活動為主
市場敏感度	低敏感，產物大多由當地社區居民使用之，經濟評估難	敏感，目標受市場波動影響，經濟評估易
經濟預算	困難，因為產物多為交換非市場導向	簡易，因為經營以市場導向為主
資金來源	國家補助或地方政府補助	地方政府補助或社區支出



(二) 已開發國家社區林業工作重點

1. 芬蘭、瑞典

芬蘭及瑞典森林分別有75%及50%為私有，雖然森林為私有且與社區相鄰近，但在地社區居民卻無法任意利用。當地政府推動社區林業政策後，雖已允許相關社區居民進入林地採收森林副產物（蘑菇、漿果），但社區必須對森林內各項生物資源進行保育的工作，不得藉由採收副產物而去捕獵其他生物；另外，也准許在地居民在森林裡從事休閒娛樂活動。雖然政府開放森林給社區居民利用，但私有林經營政策仍為政府所主導，無法隨意利用森林資源（Leskinen, 2004）。

2. 美國

美國的社區林業政策主要目標為：（1）森林生態系及生物多樣性保育；（2）保護自然資源復育系統；（3）發展適應當地文化、經濟之森林經營；（4）使社區林業政策在新自由經濟系統下生存（Robters and Gautam, 2003）。儘管美國面積遼闊且各州對於社區林業施行計畫方向目標未盡相同，但其總目標都是希望社區居民共同加入自然資源管理，改變以往經營方式。在加州的Hayfork社區經實施社區林業計畫後，當地人們開始對森林自然資源及生物多樣性保育產生共識（Robters and Gautam, 2003）。

3. 加拿大

加拿大政府將已實施社區林業計畫或是剛加入的社區列為長期合作對象，其林業政策更是把焦點放在社區林業上，除幫助已加入計畫的社區外，同時尋找其他社區來加入

社區林業計畫。加拿大各省依照其地理位置及森林資源狀況設計不同的社區林業計畫，目前加拿大有英屬哥倫比亞、蒙大拿、魁北克、安大略、紐芬蘭等五省有自己的社區林業計畫（Duinker, 1994），加拿大政府希望藉社區林業計畫由在地社區居民一同來參與生物多樣性保育工作，將大自然的多樣性表現出來，並加以規劃讓民眾可以到當地體驗生態之旅。

4. 英國

英國林業部長在1990年明確的表示地方森林將由在地社區居民來管理，英國社區林業計畫也就從這一年開始實施。首先英國林業委員會開始與社區密切的配合，讓社區居民瞭解政府對社區林業計畫的重視，希望藉由社區林業計畫提高社區居民就業機會，保育生物多樣性並且為休閒、娛樂、文化、教育、健康、生活、社會和經濟發展提供新機會（Roberts and Gautam, 2003）。經過多年的推動實施，社區林業預期的效用已逐漸呈現，越來越多英國的森林社區開始參與社區林業計畫，每個社區可以依照各社區性質來訂定不同目標。自1990年剛開始的12個社區，至今已有20個社區正在執行社區林業計畫，英國林業部要求參與的社區必須詳細填寫社區林業計畫書，計畫書內容大綱包括計畫目標、計畫摘要、社區位置、如何執行計畫、執行日期、預期結果等，同時將計畫書發佈在網站上讓民眾瞭解（英國林業部網站, 2005）。

歸納上述已開發國家社區林業的工作重

點，可看出生物多樣性保育是主要的目標，在保育的基礎下，已開發國家允許社區利用森林資源，並在兼顧保育、文化及生計的需求下，協助社區發展適當地文化、經濟的森林經營，並推動生態旅遊與開放當地居民採收森林副產物。政府的角色則是站在鼓勵及協助的立場，引領社區居民加入生物多樣性保育的行列。

五、台灣社區林業施行概況

台灣的社區林業主要以「生物多樣性」為計畫的核心價值，並藉由「社區營造」的操作原則，在社區居民參與社區事務的過程中，凝聚社區發展共識與培養社區人才，以使社區組織有能力與政府共同經營自然資源。社區共同經營森林資源的目標並非一蹴可幾，其中涉及居民共識、社區組織能力、

森林經營知能、政府權力下放程度、林業經營的轉型與法律授權等相關議題，需要社區與林務單位共同努力克服。因應社區林業的特質，林務局社區林業計畫採三階段設計，各階段設計理念及具體工作案例說明如下：

(一) 第一階段「理念宣導及人才培育計畫」

此階段主要目的是讓社區進行共識凝聚、人才培育及組織培力，計畫內容需與林業工作相關，包括資源調查、生態教育、山林巡護、社區綠美化、生態旅遊等，相關案例如下：

1. 屏東縣三地門鄉口社社區

由護溪、溪流生態調查、地質調查、外來種清除等保育行動做起，兩年來一系列的生態教育、河川保育、棲地營造及生態綠化的過程，已改變當地居民對社區發展的觀念（陳美惠，2005）。

（圖片 / 高遠文化）

2. 台東縣延平鄉紅葉社區

社區在台東林管處協助下組成的山林巡守隊，巡護當地豐富的動物資源及牛樟、台東蘇鐵等珍貴植物。在巡守隊成立後分別於93年5月、6月及8月會同警方與林務人員破獲盜採牛樟菇及水鹿盜獵非法行為（周全剛，2004）。

3. 桃園縣大園鄉內海社區

對於內海村海岸防風林及海灘地區進行整治，雜亂乏人問津的海岸重新整理，結果除加強防風林保育外，也把髒亂不堪的海岸淨灘成為假日休閒及賞鳥的好去處（鄭國樑，2004）。

（二）第二階段「林業示範社區營造計畫」

有了第一階段計畫之社區共識、人才培育、組織培力及相關林業工作的訓練基礎後，社區提案計畫經林務單位及專家學者評選後將進入第二階段計畫。第二階段的社區與林務單位的互動將更為密切，也將更深入林業工作內容，例如美濃愛鄉協進會「黃蝶翠谷生態公園」計畫的範圍在屏東林區管理處轄管之美濃熱帶樹木園，未來將參與熱帶樹木園的經營，湖本社區發展協會「八色鳥保育」計畫範圍則在南投林區管理處轄管之在阿里山事業區，社區居民將與林務單位共同擔負八色鳥棲地保育責任。茲介紹進入第二階段的美濃及湖本社區之第二階段計畫內容綱要如下：

1. 高雄縣美濃鎮愛鄉協進會

主要以「黃蝶翠谷生態公園」為計畫主軸，全程計畫目標為：（1）探索森林保育建



（圖片 / 高遠文化）

立社區居民土地倫理觀念、（2）建構社區本位的生態教育與生態旅遊、（3）發展保育思維與社區傳統族群文化結合、（4）發展社區與林務局溝通與合作模式並建立資源共享機制、（5）將社區營造觀念載入林業經營、（6）建立黃蝶翠谷生態公園初期資源調查結果且以點而面發展結合生態旅遊及生態教育（阮正霖，2003、2004）。

2. 雲林縣林內鄉湖本社區

湖本社區計畫目標是以八色鳥保育為主，為達成八色鳥保育湖本社區擬定：（1）資源調查及彙整、（2）生態學習活動、（3）有機農業推廣、（4）自然步道休憩設施的參與式規劃、（5）三村小學生態教學、（6）三村八色聯合村報的發行、（7）自然步道解說組織的強化等七大目標（湖本社區發展協會，2004）。

第二階段計畫除了深化第一階段計畫目標外，更重要的是在雙方密切互動下，林務單位應能以更彈性的行政及專業支援，協助社區建立承接森林經營的能力，為第三階段共同經營做準備。

（三）第三階段「森林共同經營計畫」

第二階段計畫社區，在雙方的森林經營目標之共識基礎下，可研提第三階段計畫書，計畫書經由林務局及專家學者審核通過後，便可晉級到第三階段，真正與林務機關共同經營森林資源。

相較於英國及加拿大的社區林業計畫，國內社區林業的做法略顯被動。英國及加拿大的林務單位會依該區域森林經營管理需要主動尋找社區來參與計畫，而國內則大多仍是由社區主動申請，少見林務單位依本身經營管理需要主動與社區合作。這可能與許多林務工作者把社區林業計畫視為社區補助案，其作為僅止於經費補助及執行成果考評，加上現場工作人力不足及社區林業施政尚未在組織內化等因素造成。此外，國內社區林業計畫訊息的更新較為緩慢，在英國與加拿大林務單位，對於此計畫均有單一入口網站，提供社區林業相關訊息，包括如何申請、哪些社區正在執行、執行成效公佈等。相較之下，國內可參考國外社區林業發展做法，以改善不足之處，提升社區林業施政成效。

六、結論

（一）社區是指具共識、認同感、相同利益目標且願意合作的一群人所構成的空間，除了空間上要有區域性關聯外，居民應有參與社區事務之行動與相互歸屬的情感共識，還要有一個普獲居民認同的組織，以連結社會關係及資源網路。

（二）社區林業主要是社區及周邊森林相對空間位置而言，此外，社區林業為林務單位或私人地主施行各項林業經營方案，且有社區居民參與便可稱為社區林業。至於社區林業是由在地居民依社區整體發展所需，及配合林業經營目標所提出之經營方案，並授權社區居民實際操作，這種模式便稱為社區林業。

（三）雖然國外社區林業施行已久，由於地理國情迥異，使各國社區林業呈現不同的風貌，且林業包含面向極廣，衡諸各國林業經營的轉變，可知以木材為收益等傳統觀念逐漸消失，而是輔以其他森林公益功能並將經營範疇擴及非森林周邊的社區。現階段林務局推動的社區林業計畫內容著重在落實生物多樣性保育的在地參與，與開發中國家「主要為蒐集薪炭材等基本謀生」、「解決貧窮的政策」的方向明顯不同。

（四）英國與加拿大依林務管理的需要，主動尋找社區參加社區林業計畫的積極做法，正是現階段林務人員最需要的做法，例如現階段推動的生物多樣性保育、森林生態旅遊、國家步道系統、生態工法、山林巡護、林火防治等林業經營工作皆需要社區參與，林務人員實可掌握社區林業操作精神，在各項工作推展之初，即主動尋求社區參與規劃、執行及維護管理，相信林務單位與社區之夥伴關係將可在此過程中，逐步落實。🌱

參考文獻（請逕洽作者）