

# 社區林業一階段性評量與未來展望

文 ■ 王鴻濬 ■ 國立東華大學環境政策研究所教授（通訊作者）

康文尚 ■ 國立東華大學自然資源與環境研究學程博士班博士生

## 一、前言

近年來社區林業（community forestry）已成為國際林業經營之新趨勢，主張社區之整體發展應與森林自然資源保育之目的相結合，由社區與林業行政機關共同分擔經營決策之權利與責任，並分享經營成果（鄭欽龍、古曉燕，1999），或藉由社區林業的實施，擴大森林多面向功能的服務，創造社區發展的契機。因此，在社區林業的實施時，社區林業本身也是實現社會資源整合，機構重組更新的工具與過程（王鴻濬，2003）。民國91年行政院農委會林務局亦開始推動「社區林業—居民參與保育共生計畫」（以下簡稱社區林業計畫），希望能藉由社區總體營造之理念與操作方式，鼓勵社區組織主動提出計畫申請，並於計畫執行過程中，透過擴大民眾參與以凝聚共識，並與社區居民與組織形成夥伴關係，協力推動生物多樣性保育、永續森林生態旅遊及相關林業建設，進而達成森林生態系永續經營目的（林務局，2002；陳美惠，2003）。經過林務局四年有餘之努力，在喚起社區民眾意識，協力維護國家森林保育方面，已獲致相當成效。惟如能適時

回顧過去累積之豐富經驗，檢討社區林業計畫執行之優劣，進一步研究未來策勵精進之道，定當更能達成社區林業計畫所設定之願景。本文本此立意，不忖短淺，為文略述對社區林業計畫內容之管見，至盼拋磚引玉，集思廣益，以供主管機關卓參。

## 二、農委會林務局推動社區林業概述

農委會林務局執行社區林業計畫之期程為91年至97年，採三階段循序漸進方式辦理，鼓勵全國經立案之社區協會、社團組織、基金會、文史工作室等團體提出申請。第一階段通過審核之社區，由林務局給予小額補助，以培養居民社區意識及永續經營其社區之能力，在此基礎下，成效卓著者，經審核後可進入第二階段，讓社區有機會實際參與森林資源之管理，最後第三階段則是正式由社區與林務局共同管理當地國家森林資源（陳美惠，2003）。

統計91至93年社區林業之執行成果，經審核通過並執行第一階段之計畫數共計479件（陳美惠，2005），其中目前已進入第二階段



執行者，包括雲林縣湖本社區之「八色鳥自然步道塑造—居民永續護鳥護林計畫」、高雄三民鄉民權社區「楠梓仙溪溪流自然生態園區—居民護溪護林永續計畫」、高雄六龜鄉美濃社區「黃蝶翠谷生態公園—美濃雙溪樹木園與黃蝶翠谷之經營計畫」等3個示範社區計畫，另，94年底方提出第二階段申請且通過審查者，尚包括花蓮縣壽豐鄉牛犁文史工作室「豐田生態社區營造—永續經營管理計畫」、宜蘭縣礁溪鄉林美社區「生態產業經營與永續生態村營造計畫」、宜蘭縣宜蘭市鑑湖堂「都市桃花源—鑑湖堂生物多樣性棲地及社區林業解說教育基地營造計畫」等3件。至於第三階段計畫，則預計於社區林業計畫期程後段，方會依據第二階段執行成果擇優推動，目前尚未有任何社區進入社區林業第三階段。

茲以林務局自然保育網有關社區林業之內容為依據（註1），按政策目標、社區林業定義、社區林業三階段計畫等三方面，摘述社區林業計畫主要內容如下，以作為本文嘗試評量之主要基礎。

### （一）政策目標

林務局之林業經營曾歷經多次轉型改變，現階段所採取者，以森林生態系經營為主。森林生態系經營強調生物多樣性保育、森林永續生產，以及森林資源多目標利用等三大目標，乃兼顧自然資源保育和永續利用之經營方式，希望能藉此維持森林生態體系健全與穩定，並在健康之生態系服務下，讓國民之居住環境、生活品質及綠色產業獲得

保障，持續發展。森林生態系經營內容除著重維護自然生態系統功能外，也在協調人與自然間之關係，並超越局部環境，從整體社會發展角度，尋求人類與自然之和諧演進。

### （二）社區林業定義

社區林業（community forestry）是國內外林業經營新趨勢，其經營理念在於強調社區民眾參與地方森林資源經營，與林業機關共同分擔經營發展和維護管理責任並分享執行成果。依據美國農業部林務署之定義：「社區林業係指林地所有人或經營人為求整體社區之利益，結合各種森林經營目標，所從事之林業活動。」實際上社區林業尚有其他多種不同定義，然而各種不同定義之主要內涵，大都不脫強調『人』與『森林』兩者間之關係。至於社區林業之範圍則具彈性，可以是村落、鄉鎮、城市或地理區域，端視森林經營主要影響之區域而定。

### （三）社區林業三階段計畫

林務局以三階段方式推動社區林業計畫，茲分述如下：

#### 1. 第一階段「理念宣導及人才培育計畫」

本階段每案補助以20萬元為上限（註2），社區1年可以提三案，透過提供小額經費補助，進行社區營造工作，並在社區參與計畫之過程中，適時導入自然保育、永續發展之理念和做法，以培養居民社區意識及永續經營其社區之能力。

#### 2. 第二階段「林業示範社區營造計畫」

第一階段計畫執行成效良好之社區，可申請晉級第二階段示範社區，本階段含第1年

(為期1年)示範社區之先期整體規劃,補助經費以新台幣100萬元為上限(註3),以及第2年至第4年(為期3年)示範社區之行動計畫。本階段用意在養成社區永續經營人才及引導居民參與之精神外,並在規劃過程中,讓具有資源管理或林業專長之人才參與,以協助示範社區實際參與森林資源之經營管理,並進一步做好社區土地整體發展規劃。

### 3. 第三階段「森林共同經營計畫」

第二階段執行成果良好之社區,可於執行第二階段行動計畫之第3年,研提社區林業第三階段計畫構想書。構想書通過審核後,與林務局簽訂1年1期之共同經營或託管契約,執行第三階段計畫。

## 三、試評林務局社區林業計畫內容

針對林務局所提出社區林業實施目標、三階段設定的發展進程,與依循社區林業的一般性定義,提出下列分析的要項:

### (一) 實施社區林業之目的—共同分擔林務局之工作?或解決社區之社會問題與需求?

分析林務局擬定之三階段社區林業計畫,第一階段「理念宣導及人才培育計畫」,是先由各社區向林務局提案,林務局自所有提案中,擇優補助小額經費,以培養居民社區意識及永續經營其社區之能力;第二階段「林業示範社區營造計畫」,則是在所有接受第一階段補助之社區當中挑選出示範社區,並讓具有資源管理或林業專長之人才參與,

以協助示範社區實際參與森林資源之經營管理;執行至第三階段「森林共同經營計畫」,則是與社區簽定1年1期之共同經營或託管的契約。

綜觀第一、二階段所採行之方法,都是為了要培養社區執行森林資源經營管理之能力,姑不論林務局所稱之共同經營契約是要社區共同經營何種工作,或託管契約是要將何種工作委託給社區進行管理,其目的似乎過於著重由社區分擔林務局森林經營管理之職務,而忽略了藉社區林業活動之實施為手段,同時解決社區當地社會問題與需求,以達成實施社區林業計畫之雙重目的(double fold objectives)。

林務局此一思考邏輯攸關其執行社區林業之成敗,實不可不深思。以美國耶魯大學與密西根州立大學在巴爾第摩實施之社區林業為例(Grove *et al.*, 1993),其Urban Resources Initiative (URI)計畫,是以實施社區林業活動為手段,藉由與社區居民共同參與並執行相關林業活動過程中,去解決美國都會區於向郊區擴張(urban sprawl)發展過程中,城市都心(inner city)所面臨之問題,諸如減少青少年輟學、吸毒、犯罪,建立社區民眾自信心,使社區面貌因林業活動而改觀,進而吸引民眾回流等等。因此,實施URI計畫有一重要工作,便是採取生態系統之研究方法(ecosystem approach),去發覺、了解社區居民之需要,再藉由社區林業活動之方式,以提供社區居民在社會、環境、經濟等方面之利益,而不



僅是要社區居民去共同分擔行政機關職務而已。Grove等（1993）撰文分享其執行URI計畫之經驗時曾論及，各國實施社區林業之實證經驗均顯示，只有社區居民之社會問題需求與利益被觀照到，並提高社區居民之參與程度時，實施社區林業之經濟、社會效益才會隨之增加，社區發展才更能持續下去。因此，林務局在推動社區林業時要關注者，除了社區居民能分擔多少行政機關之工作外，更應去發覺社區與社區居民之社會問題需求與利益，如此才能使社區林業發揮更大經濟、社會效益。

目前國內原住民社區所能獲得之社會資源，與都會區相較，仍有明顯差距，成年人酗酒、失業、青少年輟學、隔代教養、教育資源不足等社會問題仍存在。按陳美惠（2005）之研究統計，91至93年社區林業執行第一階段479件計畫當中，原住民社區提案申請者僅164件，而施作地點位於林班地範圍者更僅18件，由此數據似可推知，不僅林務局希望社區能共同分擔『森林經營管理』之目的不易達成，如要藉由社區林業之推動，以解決前開原住民所面臨之社會問題與需求，更可能與目標存在極大的差距。

## （二）非林地所有人或經營人之經濟誘因思考

分析美國農業部林務署對社區林業之定義可知，該署所稱之社區林業，是以林地之所有人或經營人為實施對象，透過教育、成立組織等方式，為求整體社區之利益，結合各種森林經營目標，而從事之林業活動，從中自可提供林地所有人或經營人相當之經濟

誘因。民國94年林試所吳俊賢博士曾邀請加拿大林務署Dr. Parkins蒞東華大學講演加拿大實施Model Forest之經驗。與美國農業部林務署所稱之社區林業相較，二者非常近似，均是以林地之所有人或經營人為實施對象，而社區林業活動之實施，林地所有人或經營人均可從中獲益；筆者揣測，若該林地屬國家所有，要如何經營管理才符合永續發展之理念，行政機關當然擁有主導權，或許加拿大亦有因行政機關經營管理失靈，而須藉由當地社區民眾參與之案例，但應非其實施Model Forest之主流。但林務局所欲實施之社區林業，部分則是要在林務局管轄之林地上，鼓勵非林地所有人或經營人之社區居民，共同分擔林務局之林業經營管理工作，在此現況下，若社區居民不是林地所有人或經營人之前提下，除非制度設計上可對社區居民產生相當利益或誘因，例如將共同經營或託管契約設計為有償契約，或是社區居民為林務局從事林業經營管理工作之同時，亦可從事諸如森林生態旅遊事業以獲利等，否則林務局推動之社區林業計畫，終將難免因社區缺乏經濟誘因而無以為繼。在進入第二階段與第三階段社區林業之際，非國有林地所有人的社區團體經營轉型、組織再造或更新、社區經濟誘因的自我創造，實關係者社區林業推動成敗的關鍵。

## （三）社區林業之執行方式—社區提案並擇優補助？選擇需要之社區以解決問題？

林務局擬定之三階段社區林業計畫，自第一階段開始至第三階段完成契約簽定，均

是以社區提案並擇優補助為原則。此一原則之立意，應是希望把錢花在刀口上，避免浪費政府經費在沒有縝密組織之計畫上。此一思考看似合乎邏輯，補助好的提案，淘汰差的，並無不對，但自遂行其行政目的之觀點進一步深思，卻不無討論餘地。

林務局實施社區林業之行政目的，當然是希望能達成其所揭槩之生物多樣性保育、森林永續生產及森林資源多目標利用等三大目標。以成本有效性原則觀點出發，林務局推動社區林業之經費，應花在目前不符合前述三大目標，需要社區協助改善之國有林地上，結合當地社區居民之力，藉由林業活動之實施，來改善該等林地所面臨之問題，如此才能充分的掌握社區林業的目標，才是對全國森林生態系經營發揮最大效益之做法。

因此，本文認為，林務局應可以主動篩選，提出不符合前開森林生態系經營三大目標之國有林地，結合學術單位、當地社區居民與民間團體之力，挹注所需經費，以推動社區林業工作，而非僅採社區提案，並擇優補助之方式推動，其理由如下：

(一) 採社區主動提案而林務局擇優補助方式，會發生提案之社區，其所居住之週遭林地，未必是最需改善之林地，而最需要改善之林地，其當地社區亦未必會主動提案，如此一來，即可能導致受經費補助之社區不是最需要補助之社區。

(二) 擇優補助似以書面提案內容優劣為斷，而非以事實需要與否加以評量。在筆者參加一次在東華大學校內舉行之社區林業

焦點會談當中，就有一位環保團體代表指出，現在社區為了要爭取經費，已有延請環保團體、顧問公司或學術單位代為撰寫計畫書之情事發生。果真如此，那麼林務局之擇優補助將可能逐漸淪為作文比賽而已。

(三) 如以篩選全國最需改善之林地作為經費補助依據，則經費支出之邊際效益必較大，更符合成本效益原則。

本文此點建議，證諸美國於巴爾第摩實施URI社區林業之實證案例，實若合符節，相互呼應。Burch與Carrera (1999) 指出，都市生態學之研究與教育，是為了幫助面臨危難之社區，而不是把社區破舊的房子拆除、把社區居民趕出去而已。本此信念，在URI社區林業計畫中 (Grove *et al.*, 1993)，即以美國都會區向郊區擴張發展過程中，面臨困境之城市作為實施社區林業之對象。Grove等 (1993) 更認為，實施社區林業成功與否，並不在於種了多少樹木花草，更不在於有多少樹木花草存活下來，而是因為社區林業的實施，為社區解決了他們的需要，引發了社區的活力與發展的動力與想像。此等價值觀之論述，實在值得我們來深思。

#### (四) 森林共同經營計畫—共同經營甚麼？ 委託經營甚麼？

林務局實施社區林業之最終目的，是與經過篩選、培力之社區，簽訂共同經營或託管契約，共同進行森林生態系經營。然而論及共同經營，即不可避免地會引發以下問題之探討，而這些問題都是在林務局「社區林



業補助須知」當中無法覓得答案者：

### 1. 共同經營之內涵究竟為何？

也就是說，林務局執行之社區林業，究竟要社區居民參與何種林業經營管理工作？森林經營之面向本就十分多元，諸如造林、森林維護、取締盜伐濫墾、山坡地水土保持、野生動物保育（如護魚、護溪）、森林災害救援、棲地經營管理等等，不一而足，究竟要社區參與哪些工作，必須在執行社區林業計畫之前，事先完成研究規劃，並將其融入第一階段社區經營能力之教育與培養，以及第二階段之實際參與訓練當中，唯有手段與目的緊密結合在一起，才能收事半功倍效果。目前第一階段的社區林業推動具有相關的訓練，但是第二階段的規劃，並未延續社區累積的經驗，視為專業培養的過程，實為可惜。

### 2. 社區居民參與經營若涉及公權力之行使，應如何進行公權力之委託？

有些森林經營管理工作會涉及公權力之行使，取締盜伐濫墾即為一例，再者，山坡地水土保持、野生動物保育等工作內涵，亦可能涉及。這些涉及公權力行使之工作會讓社區居民參與嗎？還是只讓社區居民參與造林、森林維護等不涉及公權力的經營管理工作？如果有涉及公權力者，將來要以如何方式授權社區居民行使此等公權力？訂定行政契約？或以信託法為依據簽定信託契約？還是類似花蓮縣富源森林遊樂區交由民間參與方式，但改以觀光旅遊為主，資源保育為輔的經營策略，這些都是事先必須完成可行性

評估，並詳細規劃清楚者。

### 3. 我國目前法制是否完備，足以讓林務局進行公權力委託？

林務局能否以一紙共同經營契約或託管契約，即謂已完成以行政契約委託行使公權力，而完全無需任何法源依據？可能必須再加以思考與研究。再論與社區簽定信託契約方式，林務局能否依據「信託法」第69條之公益信託，而無須訂定類似環保署公告之「環境保護公益信託許可及監督辦法」，即可進行森林經營管理工作中涉及公權力之委託，亦有待進一步研究（註4）。至於採取類似花蓮縣富源森林遊樂區交由民間參與方式，但改以觀光遊樂為主之做法，亦涉及「獎勵民間參與公共建設法」第三條只適用於觀光遊憩重大設施之限制，能否用於林業資源保育，並委以公權力行使，亦需謹慎為之。總而言之，依據本文前述初步探討，不論是一紙共同經營契約或託管契約，我國目前法制似無法支持林務局藉此而將森林經營管理工作中涉及公權力者委託社區執行。因此，除非林務局僅將不涉及公權力者進行委託或進行自然保育信託，否則可能產生適法性之問題。

### 4. 與誰簽定共同經營契約或託管契約？

林務局要與誰簽定共同經營契約或託管契約？是自然人或是法人？如是與自然人簽約，那是要與社區之村里長、部落之頭目或長老，還是任一社區居民皆可簽約？該自然人一人有無能力負擔共同經營管理義務？均是林務局必須審慎考量者。如是要與法人簽

約，那是要與社區發展協會、參與社區林業之環境保護團體，或其他社區組織簽約。若有不具法人資格者，林務局是否要協助社區成立一專為社區林業共同經營之法人組織後，才與其簽約？這些都是第三階段共同經營要進行簽約之前，一定會面臨之實務問題，林務局必須未雨綢繆，事先妥為規劃，否則屆時急就章式的簽約，難免未來不會導致無法解決之爭議。

### 5. 共同經營契約或託管契約是無償或有償契約？

共同經營契約或託管契約是無償契約嗎？唯一的可能性是，林務局與財源無虞之公益財團法人簽約，否則，很難期待任一社區能自主且義務無償的分擔林務局林業經營管理，但台灣有多少這類公益法人能投入社區林業工作？目前進行第二階段計畫之社區又有多少是財源無虞者？當然林務局也可能是簽定有償契約，如有償契約，與林務局共同經營管理森林資源，分擔林務局職務上工作，是否屬勞務給付之有償契約，有無政府採購法之適用，均有必要進一步研究。

#### (五) 共同經營管理林業與原住民之互動

宋秉明與王敏（2002）發表了「太魯閣國家公園與當地原住民互動之研究：一個轉變中的過程」一文，文中述及，早期太魯閣國家公園管理處（下稱太管處）與當地原住民（泛稱太魯閣人）之實質關係是疏離的，雖然國家公園管理當局亦認知境內土地和資源與當地居民之關係，但在態度與做法上是趨向「僅是過去的歷史」、「靜態的展示」、

「提供勞力性的工作機會」、與「生態保育的障礙」及其他消極或負面之表現。然而觀察2001年太管處所舉辦之各項活動；包括「砂卡礑步道正名」、「原住民文化系列講座」、「人與自然館之籌設」、「共管研究計畫案之進行」等，已發現太管處與原住民雙方之互動是朝正面發展，與以往相較，已有轉變，且太管處正朝向將原住民相關事務，納入其經營管理項目與制度化之方向發展。

從以上摘述不難推知，過去國家公園管理處於執行職務上，對原住民是排拒的，但近年在態度上已有轉變，且自「歷史文化」方面著手，在與原住民共管之道路上摸索前進。農委會林務局推動之社區林業，在與原住民共同經營管理面向，顯然與國家公園管理處，採取不同模式與原住民互動，而且林務局社區林業顯示更具有企圖心的共管機制的建立。但不論互動之場域如何不同，實際上都難免會觸及原住民爭取還我土地，與設置自治區之高度政治議題。可以確定的是，兩者執行到最後，無論如何，都將產生一定程度之政治觸媒作用。在推動過程中如何避免牽動政治議題而治絲益棼，似非易事，不過，若有及早之妥善規劃，利用此一契機（社區林業），未嘗不是解決原住民土地利用與國家森林資源經營的未來發展之路。

## 四、結論與建議

林務局推動之社區林業計畫如能順利成功，將為台灣森林生態系經營體系注入新的活力，然而該制度能否成功，仍需在理性基



(圖片 / 高遠文化 攝影 / 游忠霖)

礎上，不斷檢討精進。本文嘗試評論目前林務局執行社區林業計畫內容，並提出粗略之結論與建議如下：

(一) 推動社區林業，與社區居民建立夥伴關係共同經營管理林業，應是手段而非目的，真正的目的是一方面要能達成森林生態系經營強調之生物多樣性保育、森林永續生產及森林資源多目標利用等三大目標，另一方面也要能發覺並解決社區居民之需要(註5)，若只以林務局角度強調林業之共同經營管理，難免讓人覺得林務局推動社區林業只是為了分擔其職務而已，若第三階段簽訂之共同管理或託管契約是無償契約，需對不存在利基之社區，提供誘因或發展基礎，導向社區需要就是林業經營需要的發展方向。

(二) 林務局以社區提案並擇優補助方式執行社區林業，目前並無法針對國內最不符合森林生態系經營之林地而施以社區林業計畫，此一執行方式不符成本有效性原則，似應有另一方式，主動篩選社區與團體，進行社區林業之推動，以作為達成目標的相關輔助。

(三) 目前第二階段執行中之林業示範社區營造，例如雲林縣湖本社區之「八色鳥

自然步道塑造－居民永續護鳥護林計畫」、高雄三民鄉民權社區之「楠梓仙溪溪流自然生態園區－居民護溪護林永續計畫」，高雄六龜鄉美濃社區「黃蝶翠谷生態公園－美濃雙溪樹木園與黃蝶翠谷之經營計畫」，應有涉及公權力之行使在內的森林經營。未來林務局欲以共同管理或託管契約方式，與社區或相關團體以一年一期方式訂定契約執行第三階段計畫，實應儘速針對法制面之適法性加以研究，以發揮社區林業的成效，以免影響第三階段之實施進程。

(四) 統計至93年為止，所有申請並通過「社區林業計畫」第一階段審查之計畫，原住民社區與非原住民社區提案之比例約為1：1.92 (164 / 315) (陳美惠，2005)，此一數字所代表之意涵值得進一步探討。然無論如何，在原住民社區推動共同經營管理林業，難免會觸及原住民爭取還我土地與設置自治區之高度政治議題，在推動過程中要如何避免牽動政治議題而治絲益棼，亦值得林務局留意，不過，從原住民社區林業的推動，亦可累積相當的相互瞭解與信任經驗，對於未來原住民參與森林經營有絕對正面的作用。▲

附註：

註1. 參見林務局自然保育網之「社區林業計畫」補助須知, <http://163.29.26.177/community.html> (95.03.08瀏覽)。

註2. 按林務局自然保育網之「社區林業計畫」補助須知之內容為10萬元, 惟目前林務局已調整為20萬元。

註3. 按林務局自然保育網之「社區林業計畫」補助須知之內容為150萬元, 惟目前林務局已調整為100萬元, 第二年至第四年每年補助150萬元。

註4. 相關之研究參考王鴻濬 (2005) 環

境保護公益信託於濕地經營管理之應用, 雲嘉南濱海濕地永續發展研討會論文集。

註5. 中國大陸有一本著作「社區林業制度績效與消除貧困研究：效率分析與案例比較」, 作者劉璨從經濟學角度, 分析了影響中國大陸社區林業發展與消除貧困之制度原因。顯然中國大陸實施之社區林業, 也是希望能在制度設計上能達到消除貧窮之目的, 而不是藉共同經營管理而要社區居民來分擔行政機關之職責。

參考文獻 (請逕洽作者)

(圖片 / 高遠文化 攝影 / 游忠霖)