



# 社區林業計畫架構檢討與現階段實施分析

文、圖 ■ 王鴻濬 ■ 國立東華大學環境政策研究所教授

## 一、緒論

2002年行政院農委會林務局開始推動「社區林業—居民參與保育共生計畫」，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，以及相關林業發展，進而達成森林生態系永續經營目的（林務局，2002；陳美惠，2003）。截至目前，社區林業計畫第一階段之推動，已累積豐富之經驗成果，達成社區全面參與的目的。然而檢視社區林業計畫之各階段進程設計與執行手段，似仍須檢討其長遠政策性目標（第三階段森林協同經營管理）循序漸進之合理性：包含社區林業計畫推動手段與其社會目標之相容性；公眾參與林業經營之經濟誘因；資源投入之效能評估與社會公義；協同經營管理實施方式與相關法源依據，才能使社區林業的推動與發展更臻完備（王鴻濬、康文尚，2006）。

林務局之社區林業計畫分三階段實施，分別為：第一階段「理念宣導及人才培育

計畫」、第二階段「林業示範社區營造計畫」、第三階段「森林協同經營計畫」。三階段計畫進程設計之操作方與目的如後：第一階段通過審核之社區組織提案，由林務局給予小額補助，以培養居民社區意識，以及永續經營其社區之能力。在此基礎建立下，成效卓著者，經審核後方可進入第二階段，進行社區林業發展的整體規劃，與隨之而來搭配的三年行動計畫。第二階段計畫在讓社區有機會實際規劃，並進行參與森林資源管理之經驗培養。最後，第三階段則是由社區與林務局正式簽約，協同經營管理當地國家森林資源（林務局，2006）。林務局經歷了4年



▲高雄縣六龜鄉中興村尾庄民眾利用採集自山林的巨竹，進行社區綠美化。

多的努力，在第一階段喚起社區民眾意識面向已獲致相當成效，參與社區眾多。目前亦有5個社區進入社區林業第二階段，但尚未有任何社區進入社區林業第三階段。

## 二、社區林業實施現況分析

2002年林務局開始推動社區林業，迄2005年7月，林務局共補助了741個社區林業計畫案，補助金額總計70,330,200元，這些計畫係由495個社區申請，每一計畫案平均補助94,913元（王鴻濬等，2006）。第一階段申請方式，經歷了最初由林務局直接補助社區，到工作站接受申請，而由林區管理處進行審核與補助社區的歷程。因此以林區管理處為單元，進行社區林業現況分析，可以瞭解各林區管理處推動社區林業策略的差異，與執行成果的比較。

### （一）提案社區的地理分佈

自2002至2005年7月止，若以社區所在地的林區管理處分類，社區提案數如表1所示。提案社區數以南投處92個最多，屏東處87個居次，東勢處26個最少。若以原住民社區提案數來看，台東處45個最多，屏東處39個居次，嘉義處3個最少，提案數與原住民部落總數如表2。

原住民部落提案是社區林業計畫極為重要的部份，因為原住民部落大都位於國有林班地附近，與國家森林經營有密切的關係。2002年至2005年7月間，原住民部落佔所有申請社區林業社區總數的37.17%，但以所轄林管處分析之，差異性甚大，此差異可能來

表1 原住民社區申請社區林業計畫社區分佈 (2002—2005.7)

|     | 提案社區數 | 原住民社區提案數 | 總提案數中原住民社區比例 |
|-----|-------|----------|--------------|
| 南投處 | 92    | 21       | 22.83%       |
| 屏東處 | 87    | 39       | 44.83%       |
| 羅東處 | 73    | 18       | 24.66%       |
| 台東處 | 60    | 45       | 75.00%       |
| 花蓮處 | 53    | 25       | 47.17%       |
| 新竹處 | 52    | 21       | 40.38%       |
| 嘉義處 | 52    | 3        | 5.77%        |
| 東勢處 | 26    | 12       | 46.15%       |
| 總數  | 495   | 184      | 37.17%       |

表2 原住民部落提案申請狀況

|     | 原住民社區提案數 | 轄區內原住民部落數 | 提案比例   |
|-----|----------|-----------|--------|
| 台東處 | 45       | 191       | 23.56% |
| 花蓮處 | 25       | 166       | 15.06% |
| 新竹處 | 21       | 163       | 12.88% |
| 屏東處 | 39       | 122       | 31.97% |
| 嘉義處 | 3        | 84        | 3.57%  |
| 南投處 | 21       | 55        | 38.18% |
| 羅東處 | 18       | 22        | 81.82% |
| 東勢處 | 12       | 13        | 92.31% |
| 總數  | 184      | 816       | 22.55% |

自於所轄的林區管理處內原住民社區的數量、原住民社區申請意願、所轄地區社區營造的發展狀況，以及林區管理處的推動策略。其中，原住民部落參與比例最高的是台東處，高達75%的提案是來自於原住民社區申請，其次為花蓮處之47%，但位於台東、花蓮處轄區的原住民部落數亦為最多。



若進一步分析原住民社區提案數量，可發現林區管理處轄區內原住民部落超過100個的有台東處、花蓮處、新竹處、屏東處(表2)，其原住民部落佔提案社區比例也都超過40%(表1)。較特殊的是東勢處，轄區內僅有13個原住民部落，歷年來參與計畫之社區26個，但原住民部落總共參與了12個，佔了總數的46.15%。

另外，從原住民社區參與社區林業的分析角度來看，由表2的統計可知，目前全國原住民部落總數為816個，曾經參與社區林業計畫的原住民社區佔全國總數的22.25%，但個別林管處之原住民社區提案參與的差異也很大。羅東處與東勢處的部落高達八成以上參與過社區林業，可能係因其境內原住民部落數分別僅13個與22個，政策行銷較易，但扣除這2個林管處後，其餘林管處的原住民部落提案情形均不甚踴躍，南投處38.18%已經算較高了，新竹處與花蓮處參與的比率約在15%左右，而嘉義處之原住民部落多達85個，但僅3.57%的部落參與過社區業。原住民部落多的地區參與率的提高，是值得深入瞭解的議題。

## (二) 提案社區申請次數分析

陳美惠(2005)指出，若社區已有再次申請的經驗，則其再申請的意願會增加。意即，已經申請第2次社區林業計畫之社區，再申請第3、4次的意願可能會增加，以此表示對社區林業的執行有充分的興趣，並且已經熟悉申請社區林業計畫的各項需求。

表3為全國社區林業計畫申請案件次數



▲居民參與社區綠美化評分與討論。

表3 社區林業計畫社區累計申請次數比率

|     | 申請1次   | 申請2次   | 申請3次   | 申請4次  | 申請5次  | 申請6次  |
|-----|--------|--------|--------|-------|-------|-------|
| 花蓮處 | 83.02% | 9.43%  | 1.89%  | 5.66% | 0.00% | 0.00% |
| 屏東處 | 82.76% | 13.79% | 2.30%  | 0.00% | 1.15% | 0.00% |
| 新竹處 | 71.15% | 15.38% | 11.54% | 0.00% | 1.92% | 0.00% |
| 南投處 | 70.65% | 18.48% | 7.61%  | 3.26% | 0.00% | 0.00% |
| 嘉義處 | 67.31% | 19.23% | 9.62%  | 3.85% | 0.00% | 0.00% |
| 東勢處 | 65.38% | 23.08% | 3.85%  | 3.85% | 0.00% | 3.85% |
| 台東處 | 63.33% | 20.00% | 8.33%  | 5.00% | 1.67% | 1.67% |
| 羅東處 | 49.32% | 31.51% | 8.22%  | 6.85% | 4.11% | 0.00% |
| 佔總數 | 69.49% | 18.79% | 6.67%  | 3.43% | 1.21% | 0.40% |

相關之統計數據。其中僅申請過1次社區佔總申請社區數的69.49%。由常理判斷，社區累次申請計畫次數愈多，代表其執行能力、資源利用狀況，與社區發展的需求，可能與

社區林業計畫契合度越高。反之，若社區僅申請1次後即不再與林務局合作的情形過多，即需探究其原因；究竟是社區對社區林業政策的不認同，各林區管理處採用不同推動策略的影響，亦或有其他原因使然。但由表3分析顯示：花蓮處、屏東處僅申請1次的社區比例均超過80%，羅東處狀況是與其他管理處略有不同，僅申請過1次的社區佔49.32%，其他管理處則介於百分之60至70之間。若以累計申請2次的社區比例來看，花蓮處最低僅9.43%，羅東處最高為31.51%。

由表3分析社區提案的次數顯示：有約6個社區已經申請5次的社區林業計畫，是否全數進入第二階段社區林業計畫，值得進一步瞭解。有約17個社區申請4次的社區林業計畫，有33個社區已申請3次的社區林業計畫，有約93個社區申請2次的社區林業計畫，全國已有344個社區已經有了社區林業計畫第一次接觸。

### (三) 原住民社區提案次數分析

原住民社區僅申請一次者佔70.65%，與全部參與社區林業社區的69.49%相比，差距並不大，也適度的說明了原住民社區僅申請1次居多的刻板印象的錯誤。

原住民社區申請2次、3次者分別佔18.48%與6.52%（表4），與全部社區統計之18.79%與6.67%相比（表3），亦無顯著差異。這與部分社區工作者反應：原住民社區較無能力繕寫計畫書，以及進行後續的報支、結案工作；部落同時具有其他資源，無意願執行社區林業計畫；原住民區域推動困

表4 原住民社區累計申請次數比率

|     | 申請1次   | 申請2次   | 申請3次   | 申請4次  | 申請5次  | 申請6次  |
|-----|--------|--------|--------|-------|-------|-------|
| 東勢處 | 91.67% | 0.00%  | 8.33%  | 0.00% | 0.00% | 0.00% |
| 花蓮處 | 88.00% | 8.00%  | 0.00%  | 4.00% | 0.00% | 0.00% |
| 新竹處 | 80.95% | 14.29% | 4.76%  | 0.00% | 0.00% | 0.00% |
| 屏東處 | 76.92% | 17.95% | 2.56%  | 0.00% | 2.56% | 0.00% |
| 嘉義處 | 66.67% | 33.33% | 0.00%  | 0.00% | 0.00% | 0.00% |
| 台東處 | 57.78% | 22.22% | 8.89%  | 6.67% | 2.22% | 2.22% |
| 南投處 | 57.14% | 28.57% | 14.29% | 0.00% | 0.00% | 0.00% |
| 羅東處 | 55.56% | 27.78% | 11.11% | 5.56% | 0.00% | 0.00% |
| 佔總數 | 70.65% | 18.48% | 6.52%  | 2.72% | 1.09% | 0.54% |

難等諸多阻礙原住民社區繼續申請社區林業計畫的既定印象有所不同。

但若從各林管處分析原住民社區提案數來看，東勢處、花蓮處與新竹處原住民社區僅申請1次計畫的比例均超過80%，但花蓮處、新竹處、東勢處之原住民社區均佔當地申請社區總數的四成以上，還高於全國平均值37.17%，顯示原住民社區在其他部會所提供的補助計畫競爭下，是有意願申請社區林業計畫。然而，原住民社區持續申請社區林業計畫2次以上的比例，相對上還是比較偏低，是否在制度設計上應有所調整，是可以進一步思考規劃的方向。

若以個案台東處的表現來看，原住民社區佔總申請社區數之75%，原住民社區申請1次者僅佔57.78%（參見表4），尚低於當地社區僅申請1次的比例63.33%（參見表3），顯示該地原住民社區的持續參與比例較高，與其他林管處比較，則僅次於羅東處的百分之55.56%（參見表4）。



由以上分析可知，原住民部落的社區林業計畫參與情形，在各林區管理處是有差異的，原因究竟為何？當地部落特性、各林管處輔導策略重點都有密切關係。若以最極端的東勢處來看，僅申請1次者達91.67%，然對照表2原住民部落的數目與申請計畫狀況，可發現東勢處轄區內13處原住民部落中有12個曾申請過計畫，比例極高，原住民社區在該處參與率極高，但12個部落中有11個未再持續申請社區林業計畫，且其中有7個係於92~93年間申請計畫，其原因為何？是否參與模式未能符合原住民部落的期待，個別的案例值得再深入探討。

### 三、社區林業三階段循序漸進方式之問題探討

社區林業三階段的設計有其邏輯性與合理性。因此，要完成社區林業計畫最終目標—公私協同經營國家森林，必須以循序漸進的方式培力社區有經營國家森林的能力，並且社區的發展需要，需與社區林業計畫目標相互吻合。社區林業計畫提供給社區居民短期、長期的經濟誘因，為持續推動計畫的關鍵因素。除此之外，藉由第一階段、第二階段的實施，以培養社區經營的能力，社區與林區管理處的信任默契，都是相當重要的過程。最後，對相關公私協力的模式，與協同經營有關法規的建置，也是完成社區林業計畫所需的重要工作。

#### (一) 社區發展與社區林業雙重目標之結合

「社區林業」實施的國際經驗提示：實



▲高雄縣六龜鄉龍興國小學童進行護溪解說活動。

施社區林業必須同時解決社區當地社會問題與需求，方能使社區發展持續進行的省思 (Grove *et. al.*, 1992)。國有林班地左近之原住民部落比例相當高，然我國原住民社區與其他地區所能獲得之資源投入有顯著差距，目前所存在之原住民社會現況包含了經濟發展、就業、酗酒、失業、輟學、隔代教養、教育資源不足等問題。社區林業若在原住民部落實施推動，必定無法迴避上述問題的同時存在，而必須同時尋求解決之道。

社區林業計畫對社區本質及其提案採擇優補助之原則，本於避免資源浪費，堪稱立意良善；然而由2002 - 2005年7月資料顯示原住民社區參與的比率僅有37.17%，要藉由社區林業之推動解決原住民所面臨之社會問題與需求，顯然尚與目標有一定差距，此等社區林業計畫於設計上存在之結構性矛盾，實有進一步檢視邏輯辯證之需要，並透過重新詮釋資源投入與產出於社會公義上之實踐，納入政策修正與執行之考量，促使達成社區林業計畫之雙重目的 (double-folded objectives)。



▲豐富的森林資源與周邊社區。

因此，根據成本有效性原則觀點，社區林業之資源投入及計畫補助方向，例如：對國家森林周邊社區輔導的強化，原住民社區之協助，或有研究調整之空間。相對的，對於非位於國有森林周邊之社區，若進行棲地保育工作，以配合社區林業計畫之目的，對所提出的：發展「棲地保育」工作，社區必須有一定的強烈期待與使命，否則便無法完成雙重目的之設計。

## （二）社區林業實施的經濟誘因

除非社區林業計畫的目標重點擺在「理念的宣導」上，經濟誘因的建立是我國社區林業持續推動之必備要件。林務局所欲實施之第三階段社區林業計畫，部分為在林務局管轄之林地上。為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，在此情況下，若社區居民不是林地所有人或經營人之前提，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，或進入國家森林，允許進行有限度與規範型式的林木與森林副產品的收穫等，否則林務局推動之社區林業計畫，終將難免因缺乏經濟誘因而面臨無以為繼的困境。

我國社區林業推動至今，不僅只是社區進行社區營造的初期成果展現，尤其重要的是將進入第二階段社區林業的非國有林地所有人的社區團體經營轉型、組織再造或更新、社區經濟誘因的誘導與自我創造，實關係社區林業持續推動的關鍵，社區團體與林業單位不可不深思而後動。

## （三）社區林業計畫「協同經營」的法源規範

「依法行政」乃一切行政行為必須遵循之首要原則，其意涵是指國家行政機關之一切行政行為，均須符合法令之規範或有法律授權之基礎，亦即必須「在法之範圍內達成行政目的」。公務人員於執行國家公務時，必須依法行政，遵守國家法令，如違反依法行政原則，執行職務之公務人員個人須負民事、刑事及行政責任，而行政主體（公務人員服務之機關）則須負國家賠償責任。

依法行政原則又有「法律優位原則」與「法律保留原則」之分。法律優位原則亦有「消極」的依法行政之稱，係指行政機關本於法定職權所為之任何行政行為、行政活動或所發布之行政命令，只須消極的不牴觸法律規定即可，換言之，法律優位原則並不要求一切行政行為均須有法律之明文依據，只需消極不違背法律規定即可。至於法律保留原則又稱為「積極」的依法行政，意指若無法



律授權，行政機關即不能合法的作成行政行為，不能僅以消極不違背法律為已足；通常干涉行政因涉及人民生命、自由及財產之保障，理應恪遵法律保留原則，亦即非有法律或法律授權訂定之法規命令，行政機關不得作成行政處分或其他行政行為，否則其合法性即成問題；至於給付行政事項，過去通說認為並不受法律保留原則之限制，但近年則傾向採取重要性理論，認為給付行政若涉及原則性問題，因而屬重要事項者，亦應有法律依據使得為之。

林務局於執行第三階段「森林協同管理計畫」時，與社區簽訂簽訂一年一期之協同管理或託管契約，究應適用法律優位原則或法律保留原則，似應視所簽訂之協同管理或託管契約之實質內容而定。若有涉及國家森林資源之託管、公權力之委託行使或其他重要事項之可能者，建議應採取保守態度，亦即以法律保留原則作為協同管理或託管契約之依據，亦即事先研究並妥覓可能之法源，作為簽訂協同管理或託管契約之依據，以免於契約簽訂後卻發生適法性疑異，而嚴重影響未來社區林業計畫之順利推動。

#### 四、結論

社區林業計畫推動至今已近5年，審視其執行成果，從參與第一階段社區林業計畫社區的數量與內容上來看，已經達成「理念宣導及人才培育」的雙重目標。若以個別林區管理處接受的提案情況分析，卻顯示若干的差異性；包含社區提案數中原住民社區的

比例，與該轄區原住民社區數量的關係；提案1次社區數佔總提案社區數的比例；原住民社區在1次與1次以上提案的比例等。分析顯示：林區管理處在實施的策略上可能造成上述的差異性。其中，原住民社區因為地理位置的關係，與國家森林比鄰，比較可能形成經營夥伴的關係。雖然僅參與社區林業計畫1次的原住民社區與非原住民社區比例相當，但是若干原住民部落為多的林區管理處，2次以上的原住民提案比例仍然有偏低的現象，若要達成社區林業計畫的最終目標，是否對原住民社區的實施方式，有必要做進一步的探討，是值得深入研究的課題。

社區林業計畫三階段的設計，完全符合政策推動的邏輯性與合理性。因此，就如同階段性的目標所示，要完成社區林業計畫



圖片：真地文化；攝影：李明宜

最終目標—公私協同經營國家森林，必須以循序漸進的方式，培力社區有經營國家森林的能力，並且社區的發展需要，需與社區林業計畫目標相互吻合。為完成第二、第三階段的實施目標達成，必須考慮社區有社區林業計畫實施的經濟誘因，以及適合的協同經營模式建立，這是社區林業計畫兩個階段相互連結不可或缺的重要條件，同時也是林務局、林區管理處，以及有意願進入第二階段社區夥伴們需要思考的關鍵因素。如果經由適當的法律授權，由社區與林務局簽訂協議，協同經營國家森林資源；一方面可以

保障社區有充分的誘因執行社區林業計畫，另一方面可以讓實施社區林業計畫的目標得以確保。▲

\* 誌謝：本專論之完成，感謝行政院農委會林務局經費補助95年科技計畫：「社區林業階段發展評估與模式建立」，以及計畫研究助理顏士雄、柯慧雯在田野調查與資料整理上之協助。

參考文獻（請逕洽作者）



（圖片 / 高遠文化 攝影 / 陳吉鵬）