

社區林業再出發— 「結合社區加強森林保護工作計畫」 介紹

文/圖 蕭崇仁 ■ 林務局林政管理組組長
陳孫浩 ■ 林務局林政管理組保林科科长
黃鏡諺 ■ 林務局林政管理組保林科技正(通訊作者)

一、前言

社區林業的經營理念是在強調社區民眾參與森林資源經營，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。林業的經營在歷經多次轉型後，現階段採取的是森林生態系經營體系。森林生態系經營內容除著重維護自然生態系統功能外，也在協調人與自然的關係，並超越局部環境，從整體社會發展角度，尋求人類與自然的和諧演進，這樣的任務需要社會大眾參與，貢獻智慧，並與林務局共同攜手努力(林務局，2006)。

林務局自2002年3月起試辦「社區林業—居民參與保育共生計畫」，並歷經93年及94年間兩次修訂、整併計畫內容，實施迄今已逾9年，目前申請內容分別為「自然資源調查篇」、「森林保護篇」、「森林育樂篇」等三

個篇章，計畫之推動與實施階段分為第一階段「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」等三階段。林務局自2002年開始推動社區林業，迄2010年12月止，補助計畫數如表1所示，社區申請計畫內容分析如圖1；其中森林保護篇比例僅佔12%，探究其原因，應係森林保護篇著重在民眾與政府單位攜手共同維護自然資源，以類似夥伴關係、公私協力之方式，共同經營管理森林，在經濟利益誘因不足

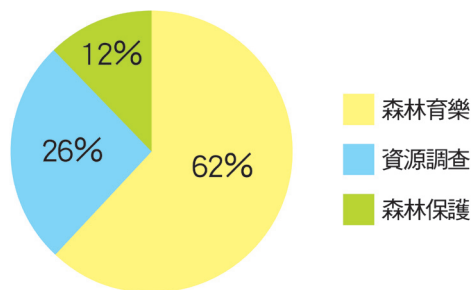


圖1 91年至99年底林務局各林管處補助社區林業計畫類型分析圖

及欠缺法源基礎之疑義等因素下，致真正申請森林保護篇之社區比例偏低，且至今仍無法推行至第三階段「森林協同經營計畫」。

然而近年來國際林業經營思潮強調「建立森林經營新夥伴關係：協同社區經營」之理念，林務局所推行之「社區林業」雖已見初步成效，惟目前應著重在導引「夥伴」關係的形成，邀集國有林周邊社區部落，藉由社區居民對於周邊山區地形、地物之熟悉，協助巡護強化森林保護工作，共同為保護森林努力，以維護屬於全體國民之森林資源，已是時勢所趨且應有立竿見影之效果，而如何實質進展至協同社區經營階段，仍有相關課題有待克服。

二、結合社區加強森林保護工作計畫推動策略

林務局為推動社區協助森林保護工作，前於2006-2007年間由嘉義林區管理處辦理防火巡邏隊勞務外包採購措施，即已試行與社區協同管理森林之可行性，經評估成效良好，為進一步推動至實質協同社區經營，針對法源依據與經濟誘因不足致參與社區比例偏低等困難點，林務局研議策略及立論基礎分析如次：

(一)法源依據

王鴻濬(2007)指出，現今能夠授權社區進行協同管理的各項法規，多限定於特定區域，如自然保護區、野生動物保護區及自然保留區等，而一般國有林班地社區，當其進入共管階段時，便會面臨無授權法規可用之階段。此外，王鴻濬與賴肆恒(2009)針對公務機關「依法行政」，指一切行政行為必須遵循之首要原則，而其中又分為「法律優位原則」與「法律

保留原則」，法律優位原則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；至於法律保留原則又稱為「積極」的依法行政，即若無法律授權，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己足。綜觀前述專家學者之見解，與社區共同執行森林保護與協同管理工作，須克服的困難點均指向法規層面的問題。

惟按依森林保護辦法第27條規定：「人民團體、各地方鄉(鎮、市)村、里長或森林保護機關有下列情事之一者，…防救災害措施迅速適宜，使損害減至最低限度而有具體事證。」因此，針對人民團體協助辦理森林保護工作，法律位階為「法規命令」之森林保護辦法已經訂有明文。因此，有關法源基礎方面，該法條對於協同管理之規範，其實已構成表彰「法律保留原則」之要件；然而相關協助方式、協同管理範圍等一般性事項之規範，則應輔以行政命令方式為之，本次林務局為務實實施社區協助森林保護計畫，以101年1月30日林政字第1001720191號函頒「結合社區加強森林保護工作計畫」，計畫中詳細規範實施對象、補助內容及工作內容等事項，在兼顧法令面與務實面推動本政策。

(二)經濟誘因

本計畫之性質，係以社區林業第一階段執行方式為手段，惟實質上卻是以社區林業第三階段之「協同管理」為執行目標，然而社區第一階段補助金額為10萬元(上限)，經濟誘因似有不足，王鴻濬(2007)指出，經濟誘因的建立是我國社區林業持續推動之必備要件，史育禎等

(2006)亦指出，經訪談部落族人普遍認為社區林業經費不高。然而社區之執行能力、社區發展需求等尚未經評估，即貿然依第二階段補助經費100萬至150萬元核發補助款，似又過於偏高且易衍生後續執行面之困擾，經衡酌本計畫之工作內容與社區發展需要等因素，將補助內容訂定最高為30萬元，藉由補助金額在一定額度範圍內的提高，應能有效兼顧經濟誘因並使參與之社區更能順利執行本計畫。

至於後續執行成效方面，社區協助巡護範圍內，計畫執行之該年度無發生林政案件，可再依森林保護辦法第27條規定，發放5萬元獎金；惟應以社區計畫工作範圍內均未發生林政案件而為獎金發放之構成要件，而一旦發生或有舉發(無論是否為社區人員)經確認有林政案件發生，則不予以發放獎金；至由社區人員舉發進而查獲之案件者，則應循依森林保護辦法發放保林獎金。依前述執行成效發放獎金5萬元，可以提高社區參與之經濟誘因，並能激勵參與計畫之社區強化共同巡護機制。

三、結合社區加強森林保護工作計畫介紹

(一)計畫緣起

為加強森林巡護並有效遏止盜伐案件發生，期結合國有林班地附近之社區，藉由社區居民對於山區地形、地物熟悉，以及熱愛山林，且在「愛林、護林、保林」之理念下，希望為保護森林盡一份心力，協助林務局執行森林保護及查緝取締盜伐案件等工作，以落實林務局公眾參與經營森林並進而維護國土保安等重要政策及目標。

(二)計畫實施對象

本計畫以社區居民為主體，專業團體所擔負者為協助角色。實施對象為全國經立案之社區發展協會、社團組織、基金會等非營利性質團體為主。

各林管處應評估參與社區之交通特性、社區特質、林地特性及天然環境複雜度等，在可負擔範圍內，由林管處擇定2個以上林班作為認養協助巡護範圍，並應將欲協助辦理森林保護工作等林班之相關區域與範圍圖等套繪相關圖資且明確標示。

(三)計畫審核及實施期間

- 1.每年度8-10月由參與社區或團體研提相關計畫(由林管處派員輔導計畫撰寫)，計畫書應於10月31日前提交工作站辦理初審，初審通過者由林管處辦理複審且獲通過者，隔年1-11月間實施計畫，並得視情形縮短至10個月(例如2月至11月辦理)，以利各林管處輔導社區辦理成果結報及憑證核銷等工作，林管處應視社區辦理成果結報及憑證核銷等進度，機動調配計畫實施期程(以10-11個月之間為限)。
- 2.計畫執行以一年為原則，若實施成效良好得連續實施。

(四)計畫實施方式與工作內容

- 1.人員組成：以社區成員為主，凡居住或設籍於鄰近村里且有意願參與森林保護工作者，均可納入計畫，曾犯違反森林法或野生動物保育法等前科者除外。與執行計畫之團體組成，應有下列人員：
 - (1)負責人與計畫聯絡人。
 - (2)社區應有專人擔任會計人員，並辦理經

費核撥及報帳等相關經費處理事宜。

- (3)人員確定後，應由協會或團體造冊陳報林管處核備，俾提供該林管處人員確認身分。

2.工作內容：

- (1)於協助辦理森林保護工作之林班範圍內，評估規劃巡查路徑並設置簽到卡箱，將前述事項詳細載明於計畫內，以供林管處初審時審核其適當性。
- (2)協助防範盜伐、濫墾案件及協助舉發違法獵捕等案件。
- (3)發現非法侵害森林資源之情況主動通報林管處、工作站派員處理。
- (4)發現重要出入口可疑人車主動通報林管處、工作站處理。
- (5)協助防火、救火及重要步道兩旁燃料清除。

(五)計畫分段流程工作與補助內容

本計畫補助費每案每年度補助最高為30萬元，相關初審、複審、會審、撥款及成果結報等工作，準用林務局社區林業計畫第一階段所訂之規定辦理。

(六)預期效益

1.在社區居民參與及執行森林保護工作前提下，凝聚居民共識並培養社區自主能力，與社區部落共同學習、調適與成長，讓居民重新認識、關心自己的家園，進而對土地產生情感，採取合理的行動協助保護森林資源。

2.基於愛護家園環境及民眾

參與政府公共事務等理念，適當引進山村社區力量建立共管機制，共同落實森林保護工作，降低森林被害程度，以達成創造雙贏之局面。

(七)未來展望

期望在未來能引進更多國有林班地附近之社區或團體參與本計畫，建立國有林班地外圍之堅強共同管理與防護機制，達到「共生共榮」之願景。

四、結合社區加強森林保護工作計畫之辦理情形

林務局為使林管處及工作站等現場林政工作人員能更深入瞭解社區林業的經營理念與社區輔導操作實務，特於100年10月3日舉辦「結合社區加強森林保護工作計畫教育訓練」(圖2)，課程中邀請林務局李代理局長桃生開訓並宣達計畫辦理之必要性，並邀請保育組講座到場分享辦理社區林業的工作經驗，會後參加的林政工作人員均表示受益良多，且對於社區林業之政策目的、實施內容及彰顯精神等有更深入的瞭解，相信在本次教育訓練後，應能使本計畫推展得更為順遂。

嗣由林務局各林管處於101年邀集8個社區



圖2 林務局2011年10月3日辦理「結合社區加強森林保護工作計畫教育訓練」



圖3 崙埤社區耆老授仗給社區巡邏隊賦予巡守隊守護家園與維護森林資源永續的責任

參與「結合社區加強森林保護工作計畫」，為使計畫能夠順利啟動，101年2月8日在宜蘭縣大同鄉公所泰雅



圖4 崙埤社區耆老以懇切的語氣為社區巡守隊祈福

生活館前廣場與崙埤社區發展協會舉辦計畫啟動日儀式，儀式在社區耆老祈福下，由林務局李代理局長桃生將代表責任與勇氣的手杖授予耆老(圖3)，再由耆老轉交社區發展協會楊理事長；在交仗儀式中，耆老以懇切的語氣(圖4)，交賦巡守隊未來在執行巡護山林任務時，必須兼負守護家園及維護山林永續的責任，祝禱未來的巡守任務順利及平安；過程充滿長者對後輩的期許與原住民堅毅的精神與文化，令人感動，也彰顯政府落實公眾參與社區居民保護森林資源及維護國土保安的決心。

五、結語

高皓翎等(2011)指出，社區自主性經營並非一朝一夕即可達成，社區的培養及能力發展亦是不可忽視的過程。而本文在前言的部分已經提及本計畫之性質，係以社區林業第一階段執行方式為手段，實質上卻是以第三階段之「協同管理」為執行目標；因此，在計畫辦理的第一年，考量參與社區之承載力及穩定性，同時兼顧毗鄰國有林班地之社區多以原住民為主要組成份子等因素，計畫優先辦理對象仍以曾經與林務局合作執行社區林業計畫之原住民社區為主，藉由有經驗的社區在執行計畫過程中，

表1 2001-2010年林務局各林管處補助社區林業計畫統計表

林管處	補助計畫數	輔導社區數
羅東處	263	98
新竹處	131	77
東勢處	84	45
南投處	267	126
嘉義處	229	107
屏東處	234	139
台東處	185	89
花蓮處	193	118
合計	1,487	801

提供更為務實且符合協同管理理念之意見及合作模式，將可作為未來持續推動與修正計畫之依據，進而使林務局的森林保護工作與參與社區之間，發展出新型態的夥伴關係。

森林保護工作簡單講起來雖然只有濫墾、盜伐和森林火災等三大類工作，但是若能藉由濫墾、盜伐案件之加強查報取締以及森林火災防救工作之落實執行，有效防範森林資源之人為破壞，加速收回被佔用林地，強化林地經營管理與國土復育工作，如此才能厚植森林資源、維護森林生態系之完整運作，使其發揮最大之國土保安、水源涵養與調節大氣環境等公益功能。然而政府人力有限，而民間資源無限，林業從業人員實應改變舊有思維，思考如何有效引進、結合民間力量，共同防範、取締盜伐及濫墾等不法情事，希望在政府與民間共同努力下，可以讓青山常綠，溪水常流，空氣常鮮。在此同時，也歡迎有興趣且符合本計畫規範之社區共同參與，希能讓林業管理機關與鄰近社區間，「共生共榮」之願景提早實現。♻️

參考文獻(請逕洽作者)

101年2月8日林務局

「結合社區加強森林保護工作計畫」啟動日李局長^(註)致詞全文


主持人、崙埤社區發展協會王理事長、大同鄉陳鄉長、卡文米內村長、法務部宜蘭調查站鄭主任、宜蘭縣刑大陳大隊長、宜蘭縣警局三星分局廖副分局長、大同國中游校長、大同國小胡校長、寒溪國小卓校長、四季國小李校長、各位小朋友們以及貴賓們，大家早安，大家好！

謝謝大家一早在寒冷的天氣裡，來參加我們林務局所舉辦的「結合社區加強森林保護工作計畫」啟動日活動，到今年為止，我個人在林務局服務，已經是第36個年頭了，從來沒有離開過林務局體系，從最基層的現場開始作起，就一直跟我們原住民的朋友們，保持著良好的關係，今天在座的很多耆老，都是泰雅族的前輩，過去在山上執行林務工作如材積調查、資源檢訂時，都是跟原住民朋友生活在一起，甚至於樹種不瞭解等專業問題，以及攀岩、通過獨木橋等登山技巧，也都是經由原住民朋友的指導，方能安全且順利完成工作任務。因此，在我個人的生活工作歷練中，一直認為原住民朋友是我們林務局同仁的最佳夥伴。

近幾年來，國際林業經營思潮強調「建立森林經營新夥伴關係：協同社區經營」之理念，主要是指國有林的經營，必須要與周邊社區部落結合，在加拿大的永續森林經營指標中，即特別將森林有無與周邊社區，尤其是與當地原住民部落等作結合列為主要之評估項目，而我們林務局啟動這個工作計畫，就是要實踐國際林業經營思潮，我個人在去(100)年9月時，陪同農委會陳前主任委員武雄前往北京參加首屆APEC林業部長會議，會議中有一個發言主軸，即提到推動社區林業，如何將林業經營與國有林地周邊社區結合，而我國與會代表也於會中特別指出林務局在該議題中所戮力推動的各項工作，並與各國代表討論後，發現協同社區經營為各國一致認同的林業主要思潮，因此個人在100年6月3日代理林務局長職位後，即積極推動本計畫，而本計畫就是希望能夠結合國有林地周邊社區居民，共同參加林區的巡護工作，雖然所能提供的資源不多，但是我們相信原住民給我們的回報會更多，因為這不僅是原住民的生態智慧得以發揮，且原住民對於周邊森林資源的瞭解，也比我們透徹，在我們與

社區的互動過程中，我們林業工作同仁也能夠隨之成長，這就是所謂的包容性成長措施，照顧原住民同胞，創造山村社區及原住民經濟活動機會，同時加強森林保護並進而維護國土保安與森林資源。

今天我們選擇崙埤社區作為啟動日的活動地點，主要是因為這邊原住民朋友，對於森林資源有著熱愛、對於林野巡護有著非常大的熱情，而今天在這裡啟動，可使崙埤社區成為計畫的典範，因此我們也特別邀請本局各林管處的林政課長或工作站主任，一起過來學習與觀摩。在此要向各位小朋友們致意，各位能來這裡校外教學，使大家更深入瞭解林務局與原住民之夥伴關係；而在此也要向在場的媒體記者朋友們說明，我們林務局這幾年來對於盜伐案件之破獲率，100年度已經達到79%，所以藉由

這個機會要特別的強調，對於想要到山上盜採林木的人，請你們就此罷手，因為我們原住民和國有林周邊的社區部落，已經共同組織起來共同嚴密巡護，形成一道堅強的防護機制，要讓不法份子無所遁形，請你們記住，這是國家的森林資源，是我們全體國民所共有的森林資源，國有林周邊的社區就是要捍衛我們的資源。在此同時，更要強調我們林務局有0800-057-930(林務局救山林)的免付費檢舉電話，有24小時專人值班留守，歡迎大家對於盜伐、濫墾以及野生動物保育案件來電指教。最後，敬祝各為社區朋友們，身體健康、萬事如意、社區蓬勃發展，並祝各位在座的小朋友們，學業進步，謝謝大家，謝謝！

註 101年2月8日局長李桃生時任代理局長。