

從「我」到「我們」

保安林的公私協力之路

撰文 | 陳湘寧（環境友善種子有限公司研發訓練部主任／通訊作者）

王書貞（環境友善種子有限公司執行長）

朱懿千（林務局主任秘書室專門委員）

張瓏云（林務局林政管理組科長）

林娉妃（林務局林政管理組技正）

過去，林務局肩負全臺灣林務管理與森林生態保育工作，堅毅守護山林。未來，將更靈活創新，分享森林更多惠益。因為，林務局已經開始走在公私協力的路上。

保安林—為了保護平安而存在

保安林，是「保護平安的森林」，沿襲日本政府的制度，其他國家也有類似的概念，但不一定叫保安林。保安林是以保安國土、防治災患與增進公益為目的，依森林法予以編定而管理經營的森林，分為16類：水害防備保安林、防風保安林、潮害防備保安林、鹽害保安林、煙害防止保安林、水源涵養保安林、土砂捍止保安林、飛砂防止保安林、墜石防止保安林、防雪保安林、國防保安林、衛生保健保安林、航行目標保安林、漁

業保安林、風景保安林、自然保育保安林，現階段臺灣已編定11類保安林。

林務局為了落實保安林經營管理，以保護人們與生態的平安健全，定期檢討各編號之保安林經營管理現況，包括保安林內地籍資料整理及配合實際環境條件需要，檢討評估公、私有保安林之增編或解除。此外，還有資源調查、造林與環境維護等基本工作。這些，是林務局各林管處保安林業務工作者的日常，也是讓保安林能發揮社會公益功能的重要力量。

挑戰—需要找到更多盟友

全臺灣共約47萬公頃的保安林，占全島森林面積22%，不同類別的保安林有不同功



碧悠瑚保安林（編號第2522號飛砂防止保安林）（林務局提供）

能，跟民眾的生活息息相關。它們駐守在山邊，在海岸，在社區生活的周邊，在休閒旅遊的景點。保安林離人們很近，這三個字卻不為人知，雖然多年來默默守護，它的功勞卻屢屢遭到漠視，時常面臨來自各方的壓力，或被視為阻礙進步的絆腳石；保安林內的非法占用、未經申請的開發、廢棄物造成的污染等狀況，一直以來都讓林務局及各林區管理處的同仁傷透腦筋。

近年大家逐漸體認到，保安林的價值不被大眾了解，往往被視為荒蕪之地。所以，應該要讓民眾更清楚保安林和自己的關係，受到保安林什麼樣的保護，帶來什麼好處。但要怎麼做呢？或許，保安林的經營管理工作，單靠林務局的力量還不夠，需要更多盟友加入這個守護陣線的行列。

根據《森林法》：「保安林的經營管理，不論所有權屬，均以社會公益為目的。」而森林生態系的服務價值，可以分成四大類：供給、調節、支持、文化。目前定義的保安林功能大部分屬於調節與支持性，而保安林也屬於森林，也應包含其他功能。從國民森林的觀點，保安林除了原本設定的功能以外，同時具備發揮其他森林生態系服務價值，包含供給與文化。這些不同的價值，能否與在地社區、更多權益關係人、盟友，甚至社會大眾分享呢？如果能讓更多方的夥伴享有保安林的價值，那麼或許當保安林需要幫忙時，就有機會挺身而出，為保安林發聲。

這些盟友從何而來呢？有保安林長期守護的在地社區，村里長和居民們，從小就在保

安林附近生活；有保安林長期守護的環境生態，最了解保安林價值的民間團體；有期待彰顯保安林價值，分享保安林惠益給在地的地方政府；有能夠傳遞保安林價值的在地教育學術單位及媒體資源；還有更廣大的社會大眾。再往下想，可能會想到更多。這些夥伴都有可能成為保安林經營管理的盟友。於是，林務局開始轉化思維，從「跟大家交個朋友」開始吧！

起步—從社區溝通開始練功

找到夥伴，不再孤單；找到方法，不再單一。

如何去體會當地，跟民眾聊天、溝通，不再只是為工作而工作。

—參與同仁分享

2018年開始，林務局委託環境友善種子有限公司（友種團隊）辦理「保安林有freestyle嗎？夥伴合作創新模式設計工作坊」，和各林區管理處的林政課保安林業務及育樂課環境教育業務同仁，共同踏出練功的第一步，就是「和社區交朋友」！

課程目標設定為「在地社區」溝通與合作模式的思考，透過同仁們彼此經驗交流，及外部專家、民間組織的案例分享，盤點保安林周邊在地社區資源，並挖掘社區關鍵人物（如社區促進會總幹事、社區協會理事長、村里長、農婦等）的需求與痛點，探索溝通

技巧及建立信任感的方式，學習創新的合作模式，產出具體的策略，如推動教育課程、創意產品、影像傳播、手機App、辦理休閒活動、號召社區、網路網頁行銷等，與社區共同推動保安林經營管理工作。

透過這個經驗交流、腦力激盪的過程，與社區交朋友，共同合作經營管理的想法，不再是困難重重的阻礙，或天馬行空的想像，而是可以開始實踐的創意行動。當林務局及八個林管處聚在一起時，就能彼此交流激盪，共同創造出許多有趣的點子，這是一個共創智慧的過程。然而，這只是個開始，要突破既有認知與價值觀，對於許多同仁來說需要跳脫舒適圈，難免會有些疑慮和擔心，也要不斷釐清自己內在的核心信念，需要時間的醞釀，更需要組織團隊的支持。因此，林務局透過辦理延續性的培力，持續深化同仁的創新思考與行動能量。

同理—與權益關係人的合作

解決方法有無限可能，用同理心去溝通，尋找雙方認可，找出多贏方法，一起努力！

—參與同仁分享

2019年2月，林務局委託友種團隊辦理2場「保安林經營管理工作坊」，由於保安林經營管理工作涉及不同部門，針對複雜的管理議題，需要跨組課室同仁共同研商討論，因此擴大邀請參與對象，包括林政管理組、



- ◀ 透過角色扮演，同理社區關鍵人物的需求與想法。（環境友善種子公司提供）
- ▶ 透過體驗活動，發現個人目標與團隊目標的關係，學習溝通與合作。（環境友善種子公司提供）

森林育樂組、造林生產組、保育組同仁，及各林區管理處林政課與工作站之主管及承辦人員。

此次課程設定為「權益關係人」的溝通與合作模式的思考，擴大了交朋友的範圍。同仁們也發現，即使大家都是林務局的一份子，但對於同樣的保安林問題，可能會做出不同的選擇，而每個選擇背後都有不同的考量，因此沒有絕對正確的答案，只有更有智慧的做法。而林務局與民眾對保安林的認知落差更大，這樣的落差可能會造成保安林經營管理工作的阻礙。

因此，在看待保安林經營管理問題與挑戰時，可以試著用更開放的態度來面對不同角色的看法，用更彈性多元的方式來溝通。運用溝通三部曲工具，先了解林務局與權益關係人（社區居民、民間團體或地方政府）的

立場，藉此同理其需求與考量，再盤點可合作的夥伴關係，最後連結關鍵關係人，參考國內外創新宣導溝通案例，針對「保安林經營管理九大議題」討論出可能的合作方式，例如與當地部落合作成立共管會、協助發展社區特色與傳統產業（可納入在地的農村或漁村文化）、發展生態旅遊與人文導覽、培訓解說員、連結廣播電臺資源、利用社群媒體或影像來溝通宣導、連結社福平臺、提供補助等方式。

由於此次課程安排許多價值思辨與換位思考的方法，讓同仁更能同理並接納不同角色的立場考量，不同的觀點與需求，在維護保安林基本功能價值與社會公益的前提下，思考更多元的溝通方式與解決策略，促進與權益關係人合作的機會。這個過程相當辛苦，需要不斷突破自己原本的價值觀，試著站在不同的立場思考，因此，對同仁過往的信念

與價值觀是極大的考驗。其實這樣的過程相當珍貴，因為在平常的工作中，大家很少有機會能釐清自己的想法，也傾聽同事的想法。透過課程，思維再度被翻轉了一次，交朋友的範圍和方式也更廣、更多元了。

成長— 技術精進×溝通整合×策略規劃

雖然林管處工作同仁都很辛苦，但大家都還是對林務局工作抱持著熱忱。

—參與同仁分享

經過前兩次的課程培力，思考不同角色的價值觀點，開創與權益關係人合作的機會後，接下來進一步以更全面性、系統性的培力課程，精進保安林相關業務同仁專業能力。因此於2019年8月嘉義林區管理處觸口工作站再次辦理培力課程，請友種團隊提出保安林管理決策系統構想，包含三大面向課程：「專業技術精進」、「溝通與資源整合」、「經營策略規劃」，成員來自林務局

與各林管處之承辦保安林與造林業務相關同仁，以及嘉義林管處觸口工作站等同仁。

怎麼樣讓保安林更親近人心，引發共鳴呢？課程先由各林管處以繪畫方式說一個保安林的故事，傳遞保安林的價值。雖然過去同仁較少有這方面的經驗，但創作內容大都充滿創意，例如東勢處分享保安林資深職人的故事，讓在座許多同仁都感動不已。

那是在澎湖的保安林，因為回臺灣的路途比較遙遠，所以曾經連續56天在澎湖馬公機場，一邊看著飛機的起降，一邊掉眼淚。當時真的很想念家裡的父母、孩子與老婆，很想回家。保安林的工作做了好幾十年了，也繞了臺灣好幾圈，如今我即將退休，這個地方還是我最懷念的地方。

—參與同仁分享

三天的課程中，安排保安林專業技術精進、溝通與資源整合，及公眾參與實務等課程，並運用國立臺灣師範大學運動休閒



▶參與同仁在課程中的體驗與學習紀錄（環境友善種子公司提供）
▶教育訓練合影（攝影／林媽妃）

與餐旅管理研究所李晶教授提出的「策略分析架構」，以「公共性」、「正當性」、「可行性」三個構面，思考保安林的幾個問題：

1、公共性

- 保安林的功能是什麼？
- 在保安林想／應該推動的業務是？

2、正當性

- 在管理保安林時，我最想要減少哪些保安林在土地使用上的衝突？（例如：能源、礦業、墳墓、觀光遊憩）
- 在管理保安林時，我最想要修訂森林法的哪幾項條文？
- 在管理保安林時，我最希望調整其他哪些相關法令規定？

3、可行性

- 目前林務局或社會對保安林業務的支持為何？
- 保安林可以有哪些合作的對象？
- 保安林可以有哪些多目標的發展或未來方向？

藉由以上問題的答案，同仁們也彙整出保安林的「基礎管理計畫」與「多目標管理計畫」的大綱架構，作為未來發展保安林經營管理計畫2.0的參考，以兼顧保安林的基礎



保安林經營管理交流會（環境友善種子公司提供）

管理技術工作，及開創多元管理途徑的可能性。

突破— 聽聽外界的意見

這樣的變革，對同仁而言需要突破更多心理障礙，擔心改變作法後，會增加更多新的業務，甚至引發更多問題。幸好有些保安林的成功經驗，讓大家更有信心，也很高興在這兩年多來，在不同林管處看到許多成果。

—林務局局長林華慶分享

「我們一起去過編號第1920號保安林，您還記得在哪裡？」您不一定知道。但若我說：「我們之前去過『好美保安林』，您知道在哪裡嗎？」您就知道了。所以，我們若用一些民眾不懂的語言來溝通時，是沒有意義的。

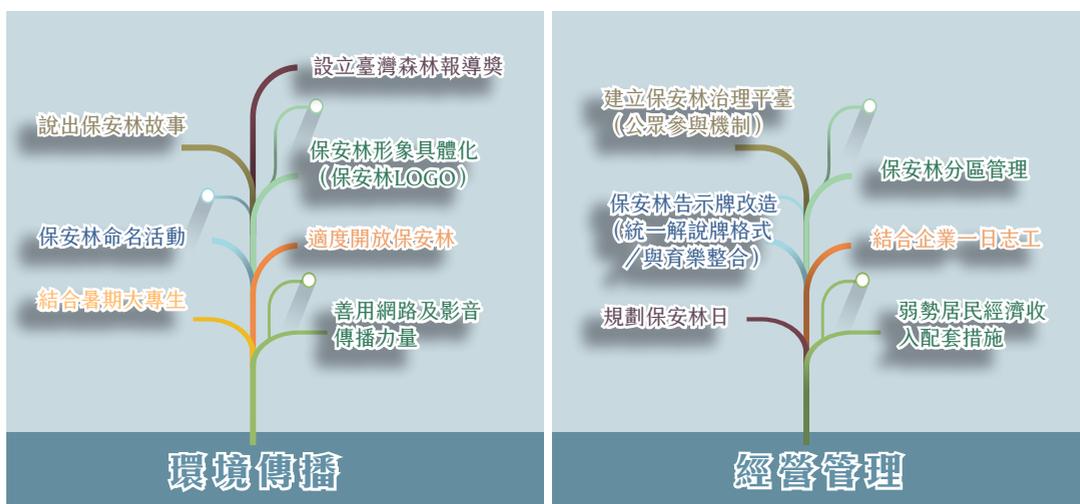
—林務局林政管理組組長黃麗萍分享

透過幾次內部培力，同仁們對保安林經營管理的想法也更加精進、多元而有創意，是時候可以聽聽外界對於保安林經營的建議。2019年9月在紅樹林生態教育館安排了一場小型的交流會，邀請公眾參與領域專家學者、社區部落組織、民間團體、綠色企業及媒體工作者等外部專家，和林務局及各林管處同仁聊聊對於保安林經營管理的想法。

在熱烈的交流氛圍下，外部與會者也坦言，保安林這個名詞對於大眾來說相當嚴肅且陌生，可以嘗試運用故事或行銷包裝，連結保安林與人的關係。因此提出對保安林「環境傳播」的建議包括：運用多元傳播媒體與媒材向大眾傳達保安林的故事（包含在地社區人文歷史、動植物生態等）；將保安林形象具體化，或設計代言人；辦理保安林命名活動，拉近民眾與保安林的距離；選擇合適的保安林並適度開放，辦理特色主題活

動（如畢業派對或保安林之夜）；結合大專生規劃保安林創意行銷企劃方案等。

而在「經營管理」方面，可建立保安林公眾參與平臺，集合政府機關、民間團體與社區等，提供資訊交流與議題討論的管道；保安林分區治理，例如核心區、緩衝區、永續利用區等，做不同目標的管理；保安林告示牌改造，透過風格設計融入保安林的功能、歷史、故事，並運用情感連結的用語，引發共鳴；結合企業「一日保安林志工」服務；引介弱勢居民巡護保安林，提供收入來源或林下經濟等。此次交流會後，各林管處也開始著手進行保安林命名活動、辦理保安林特色主題企劃、邀請大專生設計保安林創意行銷傳播影片、連結企業一日志工，或開始建立保安林公眾參與的形式或平臺等。我們可以看見，在經過內部培力與外部交流後，各林管處的保安林公私協力合作創意紛紛精



林務局整合「環境傳播」與「經營管理」各重點面向，協助各林管處推動執行。

彩綻放，透過不斷的嘗試，儘管不一定立刻會有成效，但也會開始逐漸發酵，為了更長遠的保安林經營管理工作奠定良好穩定的基礎。

修練—對症下藥提出解方

時代在轉變，要與時俱進，不能再用舊思維來管理人事物。

—參與同仁分享

部分同仁也提出，有些議題不是透過幾次工作坊，短時間就能被解決，需要更深入探討、思考有沒有更好的溝通與解決方式。因此在2020年12月接續辦理工作坊，有來自林政管理組、造林生產組及林管處承辦保安林、林地、保林和造林業務的同仁。除了實地訪查保安林，也學習其他林管處的經驗，

與外部單位在公眾參與的作法。此次課程為了更深入探討保安林議題的解決策略，特別邀請5位專家學者，帶領同仁進行不同的保安林經營管理議題討論，透過與專家的對話，啟發較全面性、跳脫框架的思考。而各林管處的保安林議題實作，亦提出許多耳目一新的解決方式。友種團隊將這次透過集體智慧產出的保安林經營管理議題解決策略與操作模式，彙整出五大面向12項指引，作為各林管處經營管理保安林，規劃公私協力工作之參考。

對話—突破障礙坦誠溝通

看到外單位的夥伴親自扮演林務局的角色，訴說保安林管理的難處，我突然有一種「被理解的感覺」。



保安林經營管理策略溝通工作坊（攝影／林娉妃）

雖然議題暫時還無法取得結論，但透過今天的對話，我才知道原來里長是站在我們這邊的，這已經是最大的收穫了！

—參與同仁分享

未來面對問題，如果都能像今天一樣坐下來，大家一起討論聊聊，就會覺得什麼事都有可能。

身為里長，感覺林務局的文化有很大的轉變。年輕一輩很投入，深入瞭解這份工作，很努力在做，謝謝你們！

—參與外單位分享

經過了上述一場場的內部培力，同仁在這些年也形成了一些對保安林經營管理、公私協力的觀點，並嘗試推動一些做法。然而，與公私部門之間的交流對話需要持續進行，才能共同針對保安林的管理持續溝通，協力

合作解決問題。只是過去的方式大多是透過辦理制式的會議，擬定議題或案由，請列席者一一表述意見。這樣的方法沒有不好，只是難免拘束，所以思考嘗試營造更輕鬆的氛圍，或比較有互動性的對話討論、溝通價值觀的方式來提升對話的效果。

因此，在2021年初，友善團隊先調查各林管處與在地社區、外部單位溝通合作的現況與困難點，並設定對話目標後，於4—5月開啟了5場於北、中、南、東的對話工作坊。

除了林務局及各林管處同仁的參與，更積極邀請在地保安林議題相關的中央機關、地方政府、在地社區、民間團體、環境教育或生態公司等單位夥伴一起與會。針對區域性保安林管理議題，引導各林管處與外部夥伴表達對保安林的想法與期待，共同尋找願



透過角色扮演，換位思考，集思廣益在地保安林經營管理的公私協力策略（環境友善種子公司提供）

景和協力方法，討論公私協力經營管理的策略。

這對同仁而言，是一個不小的突破，甚至還有同仁在工作坊前問道：「你們是來真的嗎？」可見大家對於要和外部單位「坦誠相見」是有些擔心的。因此，縝密設計且循序漸進的課程規劃就相當重要。讓內部與外部與會者可以從暖身互動與觀點交流，角色扮演與換位思考的過程中，逐漸卸下心防，願意說出心中真正的想法；讓外單位可以看見林務局在保安林經營管理的難處與考量，林務局也能聽見外單位的需求與期待。

最後能共同針對保安林的管理議題交換意見，並討論未來溝通機制與協力合作的方式。這個討論最終要的不是一個標準的答案，而是體認到「所有的答案都有價值」。

共識—建立對話平臺

大家討論出來的合作方式中，最重要的是「建立溝通對話平臺或群組」，因為有時候保安林的問題需要被解決，卻不知道要找誰聯繫。因此，透過與單位間定期開會，可以討論出保安林經營管理共識與權責分工；辦理單位間的對話工作坊，可運用影片分享會、保安林實地踏查等較輕鬆的形式，增進公私部門對保安林價值與法規面的認識，也能提出彼此的想法。

與公部門合作，可以共同辦理活動，協力地方創生，並共享成果績效；與在地社區合作，可以協助申請計畫，培力教學師資，或增進管理保安林的能力，透過保安林營造，發掘在地特色亮點，串連周邊景點資源，創造在地經營模式與營收，在地就有動力更



以「世界咖啡館」形式，邀請專家學者帶領不同的保安林經營管理議題討論。（環境友善種子公司提供）

堅定地守護保安林；與民間團體合作，進行保安林資源調查、發展文史生態活動，協助與社區或地方政府溝通等；與校園合作，可推動保安林戶外教學，培力社區進入校園推廣，林管處亦可提供苗木辦理植樹造林。

此外，還要讓其他公私部門更了解林務局及林管處的經營管理決策，及背後考量的原因，避免事後造成爭議而難以處理。因此可透過事前公開保安林的科學化數據供社區、民間團體、政府機關參考，進行資訊傳播，說明執行政策之正當性，避免不必要的誤會。另外，也讓更多政府機關了解，欲使用的土地是否位於保安林的範圍，或如何申請用地等，加強宣傳內政部營建署保安林查詢平臺，並建立保安林用地申請流程圖，主動提供給機關單位參考，若機關仍有不清楚之處，可透過共同會勘，溝通申請流程、補件、權責歸屬與後續維管等事宜，讓彼此都能更清楚可以做的事情，與界線在哪裡。

這些年，林務局一直思考如何讓民眾更清楚和保安林的關係，但現階段社會大眾對於保安林的功能與價值仍有不了解或不認同，因此行銷推廣工作需要持續推動，從在地保安林故事與氛圍營造，讓人願意親近了解保安林，並透過多元行銷方式，搭配在地解說規劃、環境教育或特色遊程等，讓更多民眾認同保安林的存在是重要的，未來有機會願意為保安林發聲，珍惜並守護一方土地的價值，共同創造里山精神的實踐。

堅持—滴水穿石的力量

提醒自己在保安林的路上要堅毅地走下去，因為大家都在。

大家一直默默在辦保安林，但還是常常遇到很多阻礙，或是公家機關及民眾仍舊不懂保安林的重要性，會覺得有點灰心。今天看到環島守護保安林的影片，突然覺得自己在做一件對的事、一件好的事，心裡真的很踏實，希望所有夥伴都能持續一直堅持做下去。

—同仁分享

經過這四年參與的培力課程、交流會、對話工作坊的歷程，林務局和各林管處的夥伴們，到底創造了什麼，改變了什麼呢？或許，每個人心裡的答案都不一樣。對林務局而言，是開始轉化既有的林業管理思維，學著如何更貼近人的內在需求，與社會的發展脈動；對友種團隊，是實實在在的見證了林務局在時代的洪流中，勇於創新與變革的行動力。林務局在這「公私協力」的過程中，努力成為一個更願意了解民眾，走入社會，傾聽更多聲音，靈活應變的公部門。

雖然不同的公私部門的角色立場、想法一定會有所不同，但我們試圖在溝通與同理的過程中，找到彼此可以接受的共識。雖然看似彼此不同，但只要「一個更永續的環境與

未來」是每個人共同的期盼，我們就有可能找到大家關切的共同點。

這條路上，林務局從「我」開始，與不同團體交朋友，期盼以公私協力為目標，達到「我們」的願景。若您是林務局及各林管處的同儕，或您是在地社區、民間團體、中央或政府機關、企業、媒體等單位的夥伴，您願意一起走這段路嗎？沒有人能保證這條路上，沿途都會感到輕鬆愉快，但這股滴水穿石的力量，將有可能改變自己，改變他人，甚至改變整個社會與環境。只是，我們願不願意踏出這一步？這條公私協力之路，未完待續，邀您一起寫接下來的故事。

永遠不要去懷疑，那一小群有理想有抱負的人可以改變世界，事實上，世界的改變向來全靠這群人。

—人類學家 Margaret Mead 

