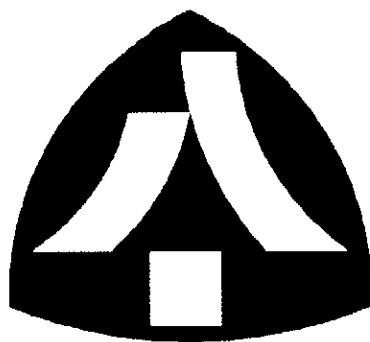


92-18

行政院農業委員會林務局委託研究計畫系列 92-00-2-02

社區林業與原住民關係之研究

The study of the relationship between community
forestry and indigenous people



委託機關：行政院農業委員會林務局
執行機關：國立台灣大學
中華民國 92 年 12 月

「社區林業與原住民關係之研究」計畫期末報告書

目錄

摘要

第一章、前言

第二章、研究方法

一、研究團隊與研究方法

二、研究輸出資料

1. 網站與文獻回顧：
2. 訪談與參與觀察紀錄

第三章、結果

一、網際網路社區林業資訊

二、國外社區林業的經驗：

1. 概論：
2. 泰國社區林業的經驗
3. 尼泊爾社區林業的個案經驗
4. 印度社區林業的狀況
5. 印尼推行社區林業的經驗
6. 中國雲南省的個案經驗
7. 亞洲與太平洋地區社區林業訓練中心 (RECOFTC)
8. 烏干達的個案
9. 美國社區林業的回顧

第四章、社區林業本土意涵的建構

- 一、社區林業政策擬訂與推動的初始想法
- 二、CF 的介面與業務分工
- 三、社區林業的推展
- 四、社區林業執行上的問題
- 五、社區林業第二階段的討論

第五章、其他個案

第六章、總結與建議

第七章、參考文獻

附錄一、相關社區林業網站一覽

附錄二、期末審查紀錄

摘要

回顧引介國際社會社區林業發展的經驗與建構我國社區林業的本土意涵，而特別注重與原住民部落的互動，是本研究主要的目標與成果。在相關社區林業的網際網路資料收集方面，總共回顧與推薦 40 個左右相關社區林業資訊的網站。本研究並以聯合國糧農組織的資料為主對國際社會社區林業的發展做一回顧，對泰國、尼泊爾、印度、印尼、烏干達與美國等六個國家與中國的雲南省的社區林業發展，還有亞太地區的社區林業訓練中心做較近觀的觀察。在田野調查方面，總計訪談 26 人，記錄 27 筆；參與觀察 14 場次，記錄 65 人，98 筆紀錄；共計記錄 80 人，125 筆紀錄。國外社區林業的經驗提及宣導教育與典範轉移的重要，培力、社區公正的收益生產及生計維持、由在地社區進入與控制森林的權利、生態的永續與保育以及資訊的交流型態被用來評估社區林業網絡的有效性。在地脈絡的瞭解與學習是推動的不二法門。社區林業也是一種社會運動，因為其改變人們的思維、作法，進一步希望改變資源的利用與利益的分配。

我國社區林業是社區關懷與森林資源永續經營的結合，是林業經營的工具。推動小組、輔導團隊、訓練座談的學習機制與階段化的過程是社區林業的執行機制。社區林業大幅提升林務局的形象，也在與部落溝通、防火等個案上初現功效。社區林業的推動需要耐心，重視社區培力，建構社區凝聚力，建立林業單位與社區的信賴與互動。從而能由第一階段的組織培力，發展到資源整合規劃，甚至偕同管理的夥伴關係。目前社區林業的推動宣傳不足、認知差距、人才專業不足、組織文化與行為典範尚未轉移成熟，需要長官多支持。社區常有政治介入、領導者觀念、人事更替、急功近利、內部派系與外來干擾的問題。原住民部落重視觀光服務業的發展，希望在狩獵與傳統領域的議題上能獲得善意的回應。

總結而言，本研究建議加強基層與社區的培力及宣導，積極思考體制化與正當性的建構，持續座談訓練的學習機制，將人際溝通與社區營造的知能列為訓練研習的重點項目，多元思量輔導的團隊，多面向的階段化思維，成立智庫諮詢組織，繼續收集引介國際經驗，舉辦基層導向的示範宣導與溝通管道。初生即有許多正面效益的社區林業計畫，需要更多的研究，需要各方的支持，需要基層的展現與高層的支持，我們都在建構社區林業。

English Abstract

This study reviews and makes a recommendation list of about 40 websites in the internet which is relevant to community forestry in either international active initiatives or national forestry organizations in some countries. These may provide domestic forestry practitioners and academicians information for community forestry development in the world. Reviewing literature and data of FAO mainly, this study also reviews and makes notes on development of community forestry in 6 countries (Thailand, Nepal, India, Indonesia, Cameroon and USA), Yu-Nan Province of China and the RECOFTC. These experiences of community forestry in different countries show that awareness campaign and paradigm shift are important. Empowerment, benefits and livelihood maintain with equality and justice, access right to forests, sustainability and conservation of ecological systems and types of information exchange are those on the list to evaluate effectiveness of community forestry network. Local understanding and learning are both the core elements to engage community forestry. Community forestry can be also regarded as some kind of social movement, since it likes to change thinking, behavior patterns of peoples, and tries to influence resources use and distribute of benefits.

In term of field work, researchers of this study interview 26 persons and make 27 records, engage participant observation for 14 occasions, add more 98 records from 65 persons. Totally, there are 125 records of 80 informants. This study finds that the community forestry program is composed of social care and sustainable management of forest resources in Taiwan. It is also a tool of forest management. The implemental mechanism includes tusk forces, assistant groups, learning system by trainings and seminars and processes for different stages. The community forestry program improves a lot the images of the forestry bureau, also works well on communicating with indigenous people and has collected some positive achievement while applying on forest fire control. To implement community forestry, it needs be patient, pay attention to community empowerment, and build up trust and interaction between forestry agencies and communities. Then it will be possible to integrate resources in the communities for community development and forest conservation, even to build up collaborative partnership. This study also finds several weaknesses of community forestry program, including: insufficient awareness campaign, diversified understandings, short of expertise and men power, immature for organizational culture and behavioral paradigm, weak support of regional offices. Records of field work show that there are several common problems in the communities, like political interference, attitude of champions, discontinuous policy

and attitude, focusing on short term benefits, subgroups and foreign interference. The indigenous people are keen to develop tourism and desire to receive positive response from the Government on its asking of hunting and traditional territory.

Accordingly, this study makes some suggestions which may improve future development of the community forestry program, which are to strengthen training and awareness of bottom agencies and communities, to institutionalize and legitimize community forestry, to list communication and community design as focal items of training, to build up cross-fields consulting committee, to have diversified assistant groups, to develop diversified contents of different stages of community forestry, to keep collecting and introducing international experiences, to conduct seminars of more bottom-up approach. The community forestry though was initiated very recently and has gained many positive responses from the public. It needs more research and more support and involvement from the bottom and from the top, while we all participate, evolve with and construct the community forestry.

第一章、前言

國際自然資源經營管理取向在 1960、1970 年代歷經效益低落、衝突四起及不斷地反省與摸索，逐漸認知到集權菁英式的經營管理取向雖在部分個案的經營管理效益上貢獻卓著，卻也無法解決多元多變的各種情況（盧道杰，2001b、c）。廿、卅年來，學界理論的研究及辯論與實例的探討，認知人類因子在生態作用及地景形塑的必要性與關鍵性；在地社群不再應該是自然資源經營管裡的負面因素，反應是積極爭取支持與納編入運作體制的對象；純以西方科學知識為基礎的科學林業也宜適度考量其他社會人文的意涵（Brandon & Wells，1992；Ghimire & Pimbert，1997；Gomez-Pompa & Kaus，1992；IUCN，1993；Litke，1998；McNeely，1994、1998；Miller，1996）。於是，強調權益關係者取向，以在地社群與脈絡為主，加入社會人文因子考量的參與式（涵括式）的自然資源經營管理取向，在 1980 年代後期與 1990 年代初期，開始為國際社會所注意，並逐漸成為相關政策的重點項目之一（Hales，1989；Holdgate & Phillips，1999；IUCN，1994；Lucas，1992；McNeely，1994；Phillips，1999；Western & Wright，1994；Wright & Mattson，1996；UNESCO，1996）。值此同時，自 1990 年代初期以降，全世界各國也普遍重視社區為基礎的林業管理取向——社區林業，而將其納入森林政策的重要元素之一（FAO，2001；INFS，1999；Jeanrenaud，2001）。社區林業係以社區為基礎，以社區為取向，希望能藉促進在地社區的發展，提高在地居民支持，甚至參與林業管理的意願（DWAF，2003；FAO，2001；Gilmour & Fisher，1991、1998；Jeanrenaud，2001；MAGS，2001；USFS，2002）。

社區林業的定義

社區林業早期的演進

約二十年前，社區林業是一種特殊的林業型態，應用於政府林業部門無法有效進行適當的科學林業管理工作的地方，以維持當地的經濟。從那時候開始，出現許多型態的社區參與森林與其他的自然資源經營管理。隨著時間與環境的變遷，社區林業逐漸發展而臻成熟，至今已呈現多樣且能適應各在地脈絡與多變環境的型態。大環境的變化也是促成社區林業發展演進的主要因素之一，過去十年世界全球化與去中心化的潮流風起雲湧，受到全球網絡、勞工、資本與資訊跨國自由流動的影響，各國集中式的政權與權力運作正逐漸轉變成較多元的體制安排，責任分權至地方，許多地方擴大採用參與式的決策程序。政府、私人部門與公民社會的角色與責任及其間的互動關係重新排置，許多國家的林業部門面臨去中心化、縮編與重組的壓力，面對不足的財務與人力資源，為解決管理上的問題，各國政府正逐漸增加轉向爭取在地社群的參與與分擔權責及協助保護與管理國有森林（FAO，2001；Gilmour & Fisher，1998；UN，1992）。

在 1970 年代，社區取向的林業措施常指的是社會林業（social forestry），其為國

際機構所贊助的一些國家級林業管理計畫。但是，這些計畫並沒有真正重視在地社群關心的事務，在地社群的參與常被限制在（免費的）勞務提供，而造成與民眾間的不愉快。比如說當時印度為施行社會林業的計畫，將一些在地居民共有的牧草地切離劃成商業造林地，引起民眾強烈的不滿。由於其他國家也有一些類似的個案，部分因為這些負面的作用，所以後續發展出來的其他整合性的林業管理取向，就出現許多新名辭：社區林業、聯合森林管理（Joint Forest Management）等（Gilmour & Fisher, 1998）。

可能部分也是這樣的原因，加上應用施行的地域與政經社會脈絡的多樣，社區林業有相當廣泛的內涵與範疇。聯合國糧農組織（FAO）採廣義定義社區林業：任何緊密包含在地居民的林業活動（1978）。其包括共有（集體）活動與個人活動，不論是在可聯合進出或個別進出的土地的活動，也包括其他定義或者會排除的在個人土地上的混農林業。Gilmour & Fisher（1991）使用比較嚴謹的定義：由鄉村居民控制與管理森林資源，其資源的使用特別係為其自我的目的，且是其農業整合系統的一部份（cited in Gilmour & Fisher, 1998）。這定義中的關鍵在對社區控制的強調，其並不意味著完全的在地控制，但卻是需要顯著程度的在地控制。定義中使用的『特別為自我的目的』，著重的是市場目的的在地控制。總的來說，社區林業基本上處理社區（集體）而不是個人控制下的森林（Gilmour & Fisher, 1998）。

Sarre（1998）在熱帶雨林資訊中心網頁（The Rainforest Information Centre）¹裡發表的一篇，『什麼是社區林業？1990年代挑戰林業人士的公眾運動』（What is Community Forestry? - This popular movement presents a challenge to foresters in the 1990's），羅列了一些多樣的社區林業定義：Martel & Whyte（1992）認為社區林業是一種村落階層的林業活動，採集體決策並施行於共有土地上，在地居民參與其規劃、劃設、管理與收穫森林作物，並由中獲取森林的社會經濟與生態利益。Eckholm *et al.*（1984）提到成功的社區林業需要決策上真正的公眾參與，經驗顯示參與僅是發展領域裡的陳腔濫調，但若要達到目標，就一定要做；而對許多林業專業人士與從業人員而言，社區林業是多與民眾一起工作，少一點控管行為的新角色。Revington（1992）指出社區林業有以下的特徵：在地社區控制一清楚並合法定義的林地，在地社區的森林資源利用得以不受政府與其他外力的影響與干涉，倘發生涉及林木或其他林產物的商業銷售，則社區得以不受市場採伐或其他外力的影響或干涉林業，社區擁有長期的森林所有權且將其未來與森林連結在一起。Case（1990）說社區林業是任何可以為社區裡的個人為其利益所採取的林業活動。Rao（1991）則認為社區林業的政治面向是人們對抗外來者對其社區資源的優勢與劫掠的集合點，生態、公平與公平正義是這類努力的組成份。在

¹ www.rainforestinfo.org.au/good_wood/comm_fy.htm

文章最後，Sarre 總結其他社區林業的定義：許多社區林業的定義強調參與及利益分享的重要，也許就像永續發展，社區林業應該視為一個過程，一個增進在地民眾參與及利益的過程，一個在增加森林資源經營管理的在地責任與外在與社區內利益均衡的過程。同樣地如同永續發展一般，社區林業對所有相關的個人與團體都應該是一個學習的經驗。無論社區林業是否真能導致更好的森林管理，但在許多地方社區林業也許是森林最後的機會（Sarre, 1998）²。

我國森林經營管理，囿於歷代政權為加強對自然資源的掌控以求國家全體利益的最佳化，以國家力量介入山林，特別在日治時期的國有政策，奠定國家政府在森林土地與資源經營管理上的主導地位（李文良，1996、1998；陳文玉、1996）。然而，此舉卻也相當程度限制了居住於山林間原住民族的權益，造成長久以來林務當局與原住民族間複雜的糾葛關係。近年來，國內政治社會的民主開放，基層社會力有了營造與政治參與的管道及空間，仟禧年政黨輪替後，國內外政經社會環境劇烈變動，原住民族還我土地，恢復傳統領域，主張自然主權的呼聲高漲（張長義等，2002），形成一不容忽視的力量。尊重原住民族文化，關照其權益，促進其工作、社會福祉與部落發展，已然成為國家政策重要的一環，行政院更於近期通過原住民自治區法草案。未來國內自然資源經營管理體制，如：林業、自然保育、水資源等，與原住民的關係勢必愈趨緊密（張長義等，2002；林務局，2002b）。

要與基層社區，特別是少數族群（原住民族）的部落建立良好互動關係，需從經濟、社會與政治等面向，配合在地脈絡來思考（盧道杰，2001a）。尊重其文化傳統，建立互信基礎，瞭解過去的互動關係，是進入社區（部落）對話的開始。培力賦權（empowerment）則是營造良好互動，甚至建構伙伴關係的基本工作。我國社區林業的政策基於社區總體營造的精神，係順應國際自然資源經營管理趨勢，建立與原住民族『新伙伴關係』的絕佳工具。然其亟需建構本土的意涵與運作體制的研究，俾能配合在地特有的脈絡下施行，成就兼顧政治、經濟與社會，國家與地方，社會與族群的最適的經營管理效益（盧道杰，2002）。

本研究的目的是引介國外相關社區林業的經驗；提供相關國際社區林業發展的訊息，特別著重網際網路的媒介；從目前社區林業計畫的主要權益關係者，林務局所屬各單位與同仁、有申請社區林業計畫的社區組織、涉入輔導事宜的學者專家等的討論與話語中，探討與建構社區林業的本土意涵；分析社區林業的政策機制與內容組成；期以從中找出一些啟示與建議，能對我國社區林業的發展做出一些貢獻。

² Martel & Whyte (1992), Martel & Whyte (1992), Revington (1992), Rao (1991) 等四篇皆引自 Sarre (1998)，出處不明。

在期末報告中，有委員與林區管理處同仁提出依題目「社區林業與原住民關係之研究」應該多在原住民的面向上有些著墨。此點得回溯到計畫剛通過時，當初提案原為兩年期，第一年係以社區林業政策機制的瞭解，以二年的時間對原住民個案做較深入的觀察。後來受限於計畫招標事宜，仍核定以一年的執行期，然在計畫執行前期，發現大多數的社區林業計畫大多屬組織力培力的第一階段，林務單位，特別是基層的工作站層級，還有許多的社區與部落對社區林業這個名詞或這個計畫，都還在摸索、互動，形塑認知中。林務局所選取的二個第二階段的個案：雲林縣林內鄉湖本等三個社區與高雄縣三民鄉民權社區，雖民權社區係屬原住民社區，但因林務局已另有專案委託學術團隊研究相關社區林業的議題。考量學術倫理與相關研究計畫間的競合，在委辦組科的應許下，除參與觀察與記錄第二階段計畫期中報告場合外，將主要的焦點擺在社區林業政策的本身機制的探討研究上。

第二章、研究團隊與研究方法

一、研究團隊

含計畫主持人及工作人員之姓名、所屬機關及職稱等)

計畫參與	姓名	所屬機關	及職稱
主持人	盧道杰	國立台灣大學	助理教授
兼任研究助理	鄧松亭	國立台灣大學	碩士生
兼任研究助理	楊茹琪	國立台灣大學	兼任研究助理
兼任研究助理	曾令矜	國立台灣大學	碩士生
兼任研究助理	林潤宜	國立台灣大學	碩士生
兼任研究助理	張慧嫻	國立台灣大學	碩士生
兼任研究助理	曾秋莉	國立台灣大學	兼任研究助理

計畫聯絡：盧道杰博士

單位：國立台灣大學森林環境暨資源學系

住址：台北市大安區 106 羅斯福路四段 1 號

電話：02-33665275

傳真：02-33665275

電子信箱：djlu@ntu.edu.tw

二、研究方法

本研究採取質性研究法，基於紮根理論 (grounded theory) 的方法學 (Strauss & Corbin, 1990)，以參與行動研究取向 (Barton *et al.*, 1997)，採參與觀察、訪談與文獻回顧等方法收集資料，並對正在進行中的，不同社區林業階段的個案進行分析，探討森林經營管理與原住民間的互動關係，以期能對政策有整體的瞭解，並能做脈絡的追蹤與解讀 (余玉眉等, 1991; 徐宗國, 1996; 張英陣, 2000; Strauss & Corbin, 1990; Tutty *et al.*, 1996)。另外，回顧檢討各國社區林業的發展，特別是已開發國家與開發中國家與少數民族的互動經驗，期能藉他方之石，提供國內參考 (盧道杰, 2003)。

二、研究輸出資料

3. 網站與文獻回顧：總共回顧與推薦 40 個左右相關社區林業資訊的網站。以聯合國糧農組織的資料為主對國際社會社區林業的發展做一回顧，並針對泰國、尼泊爾、印度、印尼、烏干達與美國等六個國家的社區林業發展作較近觀的觀察。
4. 訪談與參與觀察紀錄
總計訪談 26 人，記錄 27 筆；參與觀察 14 場次 (請參考表二)，記錄 65 人，

98 筆紀錄；共計記錄 80 人，125 筆紀錄。其中林務局決策官員（主任秘書以上）3 人，3 筆紀錄；林務局相關官員 11 人，39 筆紀錄；林管處決策官員（秘書以上）8 人，9 筆紀錄；林管處相關官員 16 人，27 筆紀錄；工作站同仁 10 人，28 筆紀錄；社區組織相關領導人 6 人，7 筆紀錄；專業人士與學者專家 10 人，12 筆紀錄（請參考表一）。

表一 田野調查訪談與參與觀察紀錄表

號碼	編號	訪談	參與觀察	職位/稱
1	FB01	1		前林務局決策官員
2	FB02		1	林務局決策官員
3	FB03		1	林務局決策官員
	小計 1	1	2	
4	FB11		6	社區林業承辦組室主管（CF 推動小組成員）
5	FB12	1	1	承辦組室科長（CF 推動小組成員）
6	FB13	1	9	承辦組室資深官員（CF 推動小組成員）
7	FB14		2	承辦組室資深官員
8	FB15		5	非承辦組室科長（CF 推動小組成員）
9	FB20		1	承辦組室資深官員
10	FB21		5	非承辦組室資深官員（CF 推動小組成員）
11	FB22		2	非承辦組室科長（CF 推動小組成員）
12	FB23		3	非承辦組室官員（CF 推動小組成員）
13	FB24		1	非承辦組室科長（CF 推動小組成員）
14	FB25	1	1	非承辦組室主管
	小計 2	3	36	
15	D201	1		林管處決策官員
16	D301		1	林管處決策官員
17	D401		1	林管處決策官員
18	D501		1	林管處決策官員
19	D601		1	林管處決策官員
20	D701		2	林管處決策官員

21	D702		1	林管處決策官員
22	D801		1	林管處決策官員
	小計 3	1	8	
23	D111	1	1	林管處承辦課室官員
24	D211		1	林管處非承辦組室主管
25	D212	1		林管處承辦課室主管
26	D213	1	2	林管處承辦課室官員
27	D311		3	林管處承辦課室官員
28	D411	1	2	林管處承辦課室官員
29	D412		1	林管處承辦課室主管
30	D413		1	林管處非承辦組室主管
31	D511	1	1	林管處承辦課室官員
32	D512		1	林管處非承辦組室官員
33	D611	1	1	林管處承辦課室官員
34	D612	1		林管處非承辦組室官員
35	D711		2	林管處承辦課室官員
36	D712		1	林管處承辦課室主管
37	D811		2	林管處承辦課室官員
38	D812		1	林管處非承辦組室主管
	小計 4	7	20	
39	S111		1	工作站官員
40	S112		1	工作站官員
41	S101		1	工作站主任
42	S102		1	工作站主任
43	S201	1	1	工作站主任
44	S202	1		工作站前主任
45	S211	1	1	工作站官員
46	S212		1	工作站官員
47	S213	1		工作站官員
48	S214	2		工作站官員
49	S301		1	工作站主任
50	S401		1	工作站主任
51	S402		1	工作站官員
52	S403		1	工作站官員
53	S404	1		工作站官員
54	S511		1	工作站官員
55	S601	1		工作站主任

56	S602		1	工作站主任
57	S611	1		工作站官員
58	S612	1		工作站官員 (兼辦保育業務)
59	S613		1	工作站官員
60	S614		1	工作站官員
61	S615	1		工作站官員
62	S701		1	工作站主任
63	S711		1	工作站官員
64	S801		1	工作站主任
	小計 5	10	18	
65	C411	1	1	前任 HB 村長與社區組織理事長
66	C412		1	LM 社區發展協會理事長
67	C413		1	PD 社區發展協會總幹事
68	C311		1	MC 社區發展協會理事長
69	C312		1	SM 鄉長
70	C313		1	MC 社區林業專案經理人
	小計 6	1	6	
71	TA11	1	1	大學社造相關科系老師
72	TA12		1	院轄市級原住民事務單位首長
73	TA13		2	大學森林相關科系老師
74	TA21		1	大學森林相關科系老師
75	TA22		1	大學森林相關科系老師
76	TG01		1	某以社造著名基金會董事長
77	TT01		1	某試驗研究機構副主任
78	TG02	1		南部知名社造民間團體執行長
79	TG03	1		社造專業人士
80	TG04	1		社大執行決策人員
	小計 7	4	8	
	總計	27	98	

表二 參與觀察場合一覽表

	場合	時間	參與人員
1	林務局社區林業巡迴說明會—羅東場	2003.09.23	林務局社區林業推動小組成員，羅東林管處暨各工作站人員
2	林務局社區林業巡迴說明會	2003.09.25	林務局社區林業推動小組成員，新竹林管處暨

	明會—新竹場		各工作站人員
3	林務局社區林業巡迴說明會—東勢場	2003.09.30	林務局社區林業推動小組成員，東勢林管處暨各工作站人員
4	新竹縣尖石鄉「鎮西堡檜木步道」規劃說明及社區座談會會議	2003.09.30	鎮西堡部落，新光部落代表，新竹林管處人員
5	林務局社區林業巡迴說明會—屏東場	2003.10.02	林務局社區林業推動小組成員，屏東林管處暨各工作站人員
6	林務局社區林業巡迴說明會—花蓮場	2003.10.08	林務局社區林業推動小組成員，花蓮林管處暨各工作站人員
7	林務局社區林業巡迴說明會—台東場	2003.10.09	林務局社區林業推動小組成員，台東林管處暨各工作站人員
8	林務局社區林業巡迴說明會—南投場	2003.10.15	林務局社區林業推動小組成員，南投林管處暨各工作站人員
9	林務局社區林業巡迴說明會—嘉義場	2003.10.16	林務局社區林業推動小組成員，嘉義林管處暨各工作站人員
10	社區林業示範社區第二階段第一期期中報告—湖本社區	2003.10.28	林務局各組室代表人員，計畫審查委員，各林管處育樂課代表人員
11	社區林業示範社區第二階段第一期期中報告—民權社區	2003.10.28	林務局各組室代表人員，計畫審查委員 各林管處育樂課代表人員
12	「民眾參與社區林業第一階段後總體效益分析—以羅東林管處為例」計畫期中簡報	2003.10.31	林務局各組室代表代表，計畫審查委員 各林管處育樂課代表人員
13	南島社大行政會議	2003.11.10	南島社大行政人員、領導階層，
14	台東達魯瑪克社區民俗植物採集調查	2003.11.12	達魯瑪克社區組織成員，學者專家

第三章、結果

一、網際網路社區林業資訊

由於社區林業屬聯合國糧農組織（FAO）正式推動的林業管理取向，不僅在學術上有許多論辯與探討，在實務個案方面更與在地的政經社會脈絡有關。為提供國內各界相關資訊來源，促進對社區林業與相關議題的研究與討論，本研究收集各國國際組織、各國政府與學術研究機構相關網站，從中挑選重要與較具代表性者，列於附錄一。其中特別推薦聯合國糧農組織森林部門（FAO Forestry Department）的網站，該網站擁有世界林業發展的一手資訊，從全球相關的政策趨勢與國際架構，到各國的體制概況均有連結。在社區林業方面不僅包含了許多社區林業的主題包括衝突管理，去中心化與分權、環境教育、性別，市場分析及行銷、參與過程、鄉間學習網路等等。還提供許多社區林業的資料查詢及下載、在各國分站計劃進行的資訊。聯合國糧農組織所成立位於泰國的亞太地區社區林業訓練中心（The Regional Community Forestry Training Center for Asia and the Pacific，RECOFTC），主要任務是協助亞太區域推展社區林業，目前訊息主要來自印度、尼泊爾、泰國、印尼、越南、菲律賓、柬埔寨、寮國、中國的雲南省等地。該網站提供最新消息包括社區林業的新聞、相關活動與事件、相關工作機會、資料提供有年報下載、線上資料庫查詢、可線上購買出版品。由於東南亞與南亞地區係全球社區林業的兩大重點區域之一（非洲是另一個），亞太地區社區林業訓練中心不僅提供諮詢及顧問的服務，開辦工作坊及研討會，還存放有許多個案檔案，也有電子報供訂閱。我國似乎可以加強其聯繫，甚至加入其工作行列，一方面吸取其實務經驗，一方面進行國民外交。英國的國外發展研究所（Overseas Development Institute，ODI）為英國在國際發展與人權議題方面相關有名的智庫組織，其組織中有鄉間政策與環境（rural policy & environment）與森林政策與環境（forest policy & environment）研究團隊（research groups），出版有許多研究文章、報告、政策短評與專業書籍。其中包含許多社區林業在全球各地發展的第一手資料，最難得的是這些資料與檔案大多開放下載，是另一個本研究極力推薦的網站。全世界兩大保育團體之一的世界自然保育聯盟（IUCN）的森林保育計畫（forest conservation program，IUCN-FCP），是從保育團體的觀點看森林保護、保育與社區林業的一個不錯的網站。

由於社區林業多與深度依賴森林資源為生過活的在地社群有關，大多數社區林業發展比較多的地區也多位於開發中國家；已開發國家則因為生活水平較高，對森林的依賴與程度皆不同，森林的社會功能也有多元化的現象，所以社區林業的發展與開發中國家概不相同。以我國傳統上林業學習的對象，美國農業部林務署（USFD）為例，社區林業係以都市與社區林業為主，在合作林業（cooperative forestry）計畫項下，為其重點與政府政策以休閒、小區塊間整合、綠帶等角色為主。相關訊息可參考其網站。另，美國農業部林務署的國家林業專業從業網絡

成立有一社區林業中心（National Network of Forest Practitioners The National Community Forestry Center, NCFC），也有不少資訊。由於美國地大物博，各州皆有其特有的資源特色與社經脈絡，或者也可以直接進入各州林業相關部門的網站進行政策與相關措施的瞭解。幾個跟台灣地形狀況面積大小較為相似者，或可為蠻好的參考資料：如科羅拉多州森林廳、明尼蘇達州的自然資源廳、阿拉斯加州自然資源廳等；位於美國東岸靠近紐約的紐澤西州、麻州等則是另一類型態，其社區林業計畫由環境保護部的公園和森林組管轄。美國學術機構林立，研究與涉入政策多，其中明尼蘇達大學 Forestry AgNIC 系統所林列的都市林業（urban forestry）提供了全美林業相關機關、團體、大學、研究機構的連結，是相當好的搜尋工具。另外，美國也有一些專注於林業管理、森林保育研究的團體組織，如：森林社群研究（forest community research）、樹聯（tree link）等。在其他已開發國家與地區中，加拿大與西歐的林業部門與研究機構也是重要的資訊來源，加拿大的森林部門的網站完整，且因為加國有許多自然資源與土地涉及所謂第一國族（first nations，也就是原住民）的議題，在政策上跟美國有些不同。值得注意的是，加國有一國家原住民林業協會的網站（National Aboriginal Forestry Association），其訴求原住民（第一國族）有充分的能力與權利可以永續管理其生活領域上的森林。歐洲部分則以位於芬蘭的歐洲森林研究所（European Forest Institute），其進行許多林業政策的分析研究，在國際間頗受矚目。其實許多開發中的社區林業研究係由英國的國外發展研究所（ODI）、世界自然保育聯盟（IUCN）、聯合國糧農組織（FAO）、甚至世界銀行（World Bank）贊助與技術支援。英國的 ELDIS 係由 SUSSEX 郡的發展研究所（Institute of Development Studies, Sussex）所主持，其著重在各種發展議題的研究，包含自然資源、環境與人類生活，也有許多社區林業的資訊。英國的國際發展署（Department for International Development, DFID）的研究團隊網站 ID21 Society & Economy 任務在連結發展研究，跟 ELDIS 般也有社區林業的訊息。位於瑞典的 FTP 網絡網站（FTP Network）係屬森林、樹木與人的計畫網路（Forest, Tree & People Programme's Networking）的一部份，由瑞典的農業科學大學（Swedish University of Agricultural Sciences）與聯合國糧農組織的林業政策與體制部門（Forestry Policy and Institute Branch），及其在各大洲的區域辦公室所支持，其與社區林業相關的主要訊息是其發行的簡訊（Newsletter）。

位於印尼的國際林業研究中心（Center of International Forestry Research, CIFOR），是總部位於印尼的國際林業研究機構，其宗旨在關心開發中國家，特別是熱帶人們的永續生計，研究關注重點包括：支持生物多樣性保育的森林資源永續利用與環境服務，森林的治理，及林業與人類生活。有許多相關社區林業的研究與評估報告。其總部人員高達 150 人，在本研究部分回顧檢討的國家個案係採自其自 2002-2003 所執行的針對 8 個社區林業發展相關的重點國家與 8 個推動社區林業的國際組織網絡的成效評估報告。

其他的網站重點在社區林業發展比較有歷史，有一些具體成果的國家或地區：如印度與尼泊爾為主。印度（聯合管理 joint management），目前收錄有能源資源研究所（The Energy Resources Institute，簡稱 TERI）與印度森林管理研究所（Indian Institute of Forest Management）。尼泊爾皇家森林與土壤保育部（His Majesty's Government Ministry of Forests and Soil Conservation）有許多政府官方的社區林業檔案。中國科學院有幾個林業學者在福特基金會的贊助下，設置中國的林業與社會（Forestry and Society）英文網站。

以國內社區林業的政策與相關研究正方興未艾，本研究以為相關資訊的透明流通將對可提供林業專業人士、學生、學者與有興趣人士正確、豐富與多樣的資訊。未來建議林務局能支持翻譯相關社區林業的國際流通訊息，國內社區林業個案執行成果分享，社區林業執行或申請問題彙編，社區林業支援師資與資料庫，社區林業活動通知，甚至發行社區林業電子報。網際網路不僅可以儲存資料，展示資料，還可以提供多向互動的管道。建議林務局應可以多利用。

二、國外社區林業的經驗：

1. 概論：

社區林業係發展自社區居民對森林資源倚賴度高的開發中國家，如：印度、尼泊爾、泰國、坦尚尼亞等，再逐漸為已開發的工業國家所認可與引進，如：加拿大、美國。歐盟的經驗則是比較特殊與多樣化。發展中國家的社區林業經驗較已開發國家成熟，且所涉及的層面較廣，也較有配套的法律規章與措施。然在土地產權典章制度與行政效能及森林資源的利用與保育方面，我國的情況顯然與已開發國家較為相近。以目前全世界各國社區林業的發展而言，我國林業政策主要的學習對象與伙伴，北美的加拿大與美國，以其廣闊的幅員與森林覆蓋面積，社區林業的發展較緩，作為政策的參考實有所不足。緣此，本研究認為歐洲各國幅員較小、人口稠密、開發壓力較大的背景，及多元的個案與經驗，與我國國情較為接近。鄰近東南亞與南亞國家擁有許多處理在地社群與少數民族，甚至立法建立體制與處理森林所有權與資源採集權的經驗，在社區林業的發展上已臻較成熟足供推廣的階段。兩者都應納入我國社區林業進一步發展借鏡的對象。當然，美國多元的林業管理及加國與其境內第一國族（原住民族）的經驗也是不宜輕言偏廢的重點。整理與回顧的文獻，除科學期刊論文外，涵蓋網站搜尋（已敘於前節）、國際組織與民間團體（如世界銀行、聯合國糧農組織、世界自然保育聯盟 IUCN、世界自然基金會 WWF、歐盟 EU、英國國外發展署 ODI、國際森林與社區網絡 International Network of Forests and Communities、國際森林研究聯盟 IUFRO 等）

計畫報告或專題研究報告、各國林業部門相關文件收集等。目的在整理國外社區林業重要資訊來源，各國在其特有脈絡下推行社區林業的過程、所遇到的困境與解決方式、現況，俾能提供國內相關作業之參考。本研究總計回顧整理目前已整理出的國家檔案有泰國、尼泊爾、印度、印尼、烏干達、美國六案，加中國雲南省與 RECOFTC，共八案。

2. 泰國社區林業的經驗

2.1 泰國森林經營的沿革

在泰國，社區林業是一高度政治性的議題，當地的社區林業可視為民眾運動更勝於政府計劃。泰國林業主管機關是設立於 1896 年的皇家森林部 (Royal Forest Department, 以下簡稱 RFD)，1960 年代通過了野生動物保護法 (1960)、國家公園法 (1961)、國家森林資源法 (1964) 等重要的保護區及森林利用法規 (Rasmussen *et al.*, 2000; NRCO, 2001)。從當地的歷史來看，1970 年代末期到 1980 年代，大片的林地被公告為國家公園及野生動物保護區，此舉不僅切斷了許多鄉村居民的生活及經濟來源，更有許多人被迫遷移。當時泰國政府社區林業的政策內容主要是復育及造林，而不是協同管理或轉移控制權給社區。由於違法的砍伐、火災及燒荒墾種大量減少森林面積，在 1989 年時南方發生大規模的水災，許多人怪罪係上游森林的濫伐所致，泰國政府於是公告全國性的禁伐政策。禁伐令公布後，RFD 開始將經營焦點從伐木轉為森林保育，以回應公眾對森林資源的關心。禁伐的目的是保護生物多樣性並保證讓森林週邊永續使用的鄉民繼續利用森林，但是政府缺乏魄力區別政治行動者利用森林的不同類型。這些過程對鄉村社區產生龐大的壓力，阻止他們以森林為基礎的謀生及經濟活動，導致相當多的人口數的重新配置。在此背景下，許多社區在各種保護區的內外引進森林保護行動 (Gilmour & Fisher, 1998; Johnson & Forsyth, 2002; 盧道杰, 2003)。

就在禁伐令公告之後不久，RFD 在 1990 年提出社區林業法案 (community forestry bill) 的第一版草案。雖然名為社區林業，這項草案被非政府組織 (NGO)、學者和草根組織批評為純粹由國家領導的森林經營。NGO 及行動者聯盟如：生態復原計畫 (Project for Ecological Recovery) 草擬了另一套新的民間版草案，主張在地村民有進入及使用森林的權利 (Johnson & Forsyth, 2002)。社區林業法案是一正式的架構可用以定義社區對森林區域的權利 (ibid.)，使森林中的社區民眾在 RFD 的承認下發展經營計劃。當時有許多環保團體認為社區林業是一種可滿足保育及發展需要的選擇，然而 RFD 與一些持絕對保護立場的環保團體卻強烈反對這項議案，贊成與反對兩造辯論非常激烈。自 1992 年到 1995 年之間，社區林業法案的立法在各方的論辯與拉鋸戰中沒有任何進展，其間政府持續擴張商業造林地、保護森林區、從退化的森林與保護林強迫遷徙在地聚落。1996 年

時，政府指定國家經濟及社會發展委員會（National Economic and Social Development Board，以下簡稱 NESDB）草擬一份新版的社區林業法案，並由內閣通過認可，但在是否可於保護林區域範圍內允許社區林的設立方面，政府與 NGO 間仍有不同的意見（Ganjanapan, not dated）。在此同時，可以發現社區林業的訴求其實附帶了許多民眾對鄉村現況不滿的抗議。1997 年時，上千名鄉村居民在國會外露營了數個月，訴求其對森林資源或土地使用權的需要。當 RFD 主張森林資源的嚴格控制，從過去立基於國家經濟利益的木材開發轉為立基於保育的需要時，社區林業的運動正也挑戰這些「權利」的正當性（Gilmour & Fisher, 1998）。

自從 1997 年泰國幣值大幅貶值後，為了經濟的復甦，強大的商業遊說開始要求增加森林的利用。RFD 雖然改變伐木的傳統角色轉為執行禁伐，但是一而再的醜聞及賄賂案導致民眾批評與質疑 RFD 沒有能力完全負起保護森林的重任。RFD 則聲稱為了執行法律需要更大的權力。所有的論辯都要求法定的社區林需以在地政府為架構，且必須與保育的利益相結合（Johnson & Forsyth, 2002）。2000 年 7 月，在經過十年的爭議及討論後，泰國國會於一讀通過社區林業法案的草案。

2.2 泰國社區林業發展的背景

Ganjanapan (not dated) 認為泰國的社區林業有兩種起源：第一是不同種族文化中有悠久的歷史的在地傳統的森林管理。泰國境內有許多的民族，其中約有八成人口與農業相關。在地居民世代依賴森林生活，但沒有任何正式具文的傳統規則。在社區林業的法規架構被提出之前，已有部分在地社群為了他們利用森林資源的權利及保護水源而介入森林管理。現在，社區林業的形式不只包括傳統森林管理的不同族群，已逐漸發展社區林以回應變動中的生態和社會—經濟情況，並且強調森林資源的利用與控制。更重要的是，草根性社區林業運動已經發展出一些在地的社區林網絡（Ganjanapan, not dated）。

第二個起源則是 1984 年由聯合國糧農組織（FAO）介紹到 Kasetsart 大學的一門社會林業（Social Forestry）課程，其於 1985 年被提昇為國家林業政策的一環。這項政策計畫將泰國 15% 的面積規劃為保護林，25% 為經濟林，鼓勵公有地上私人重新造林，邊際農地上的造林地，和為了家用消耗的造林地。由於此項社會林業計畫係為經濟林而執行，被稱為國家保留林（national reserve forests）。其造成速生林木快速的擴張，侵入私人的農地與傳統共有的森林，引起一波在地農場經營社區的強烈抵抗。1989 年泰國全國實施禁伐後，北部清邁省的 Huay Kaew 村民群起抗議其共有森林地上的私人重新造林，引起社會大眾對國家管理森林能力的評論，於是草根性組織與 NGO 要求政府制定社區林業法律用以授權地區性的森林管理。RFD 回應民間組織的這項要求，草擬了保留國家決策權的 1990 年版

社區林業法案。該版本遭到學者、NGO、和草根性組織批評，學者、NGO 與草根性組織並另外草擬了一份民間版社區林業法案，強調共有森林管理中的在地權利（Ganjanapan, not dated）。

2.3 泰國社區林業的論辯

如上所述泰國社區林業法案目前尚未正式被國會通過，只有改寫數遍的草案。

「淺綠色」（較持保育或永續利用觀點）的 NGO 支持社區林可以設在保護林範圍內，其認定先前的 RFD 部長 Chawalit Yonchaiyudh 已允諾在法定的保護區中可以劃設社區林。而「深綠色」NGO（持較堅定保護立場，通常屬都市的中產階級）反對的理由是森林應視為荒野被保護，人類活動應該遠離森林（Ganjanapan, not dated）。

草案中社區的定義亦引起某些 NGO 激烈的爭辯，衝突出現於二類不同意社區林業法案的 NGO。一類即前文敘及的「深綠色運動」（dark green movement）偏好激烈保育措施的團體，企圖改變這項法案以強化中央集權的勢力，堅持人與森林不得共存。而秉持「人民運動」（the peoples movement）取向的草根性組織則強調公民的權利，反對的矛頭主要指向國家在草案中保留中央集權的勢力，並反對法規設計可能成為私人商業化社區林業的漏洞（Rasmussen *et al.*, 2000）。1999 年，全國性社區林業網絡以 NESDB 版本為基礎草擬一份新的民間版法案，依照憲法規定經由 50,000 名公民連署提案到國會。最近兩種版本的社區林業法案連同四個政黨所提的四個版本的草案被整合一讀，目前審查過程仍在進行當中，究竟最後會呈現怎樣的結果，尚難料斷。

法案中一個重要的思考是社區的定義。民間版依照 1997 年新憲法所揭櫫的，在地社區是被定義為「一個生活在同一地區且有相同文化襲產的社會團體（social group）」。民間版主張至少要有五年森林保護經驗的在地社區才具備社區林業的申請資格。政府的版本認為申請的社區應包含至少 50 人鄰近森林居住，而不強調他們居住多久及森林如何被經營。批評者擔心後者的計畫會傾向許可商業計畫及造林，而不是居民的賦權。兩個版本也在 RFD 對土地經營計畫的否決或同意權力上有所差異（Johnson & Forsyth, 2002）。

2.4 泰國政府與在地社群的角色

泰國的社區林業法案為立法加強森林週邊社區的森林利用權利，鼓勵社區承擔經營和保育森林資源的成本。雖然它傾向是普遍性的（開放所有居住於森林保護區的社區）社區森林權利，實際上僅有某些團體能取得正式或非正式利用權。雖然在地社群在法律上能夠保衛社區森林權利，但私人的行動者也能透過非正式的管道反對這項法定的治理權利。此外，有學者批評泰國政府在這個過程中並不是一個中立的參與者，實際上有強烈反抗社區型態的偏見（Johnson & Forsyth,

2002)。政府官員對資源管理權力的轉移存有疑惑，他們認為在地居民的管理是不適當或是有風險的。

泰國的保育政策植基於保留荒野的思維，傾向將人們從保護區的地景中排除。自從 1989 年開始，天然林（佔森林總面積 25%）被法律保護不得進行商業開發。據估計有超過 1 百萬的家庭居住於國家公園、野生動物保護區和森林保護區中，形同違法佔有這些保護區域。泰國政府沒有能力平衡森林資源的保護和它們的社會、文化和經濟的功能。總之，泰國的森林和保育政策是立基在一嚴格的中央政府支配下，將大區域劃分為保護和生產區域（Rasmussen *et al.*，2000）。

Vandergeest（2003）認為泰國的社區林業運動不是一個正式的原住民運動，嚴格來說是一項泰國的公民運動，要求憲法中的公民權。社區林業事實上沒有任何身分的排除主張：該法案沒有排斥不具原住民身分的人，其中並未提到種族身分。對於非山地少數民族的鄉民來說，社區林業主要意味著他們在保留林與保護區資源使用的合法化；對於山地少數民族而言，社區林業運動也意味著爭取公民地位及公民權。許多山地少數民族不能擁有正式的公民權，他們多半居住在保護區或集水區 1A 級區域內，不能取得許多直接的公民權，包括屯墾權的認可、初等教育、健康及遷移的自由。

在地社群為維護地方權益而連結的社區林網絡也相當值得討論，其係根據地方特殊的社會脈絡而衍生出來，各富有獨一的特色。清邁（Chiang Mai）大學地理系的 Ganjanapan 於國際森林與社區網絡（International Network of Forests and Communities，INFC）的網站上介紹了幾個例子：在 Lamphun 省 Thung Yao 村的低地社區林網路，為了共同保護社區共有的森林且抵抗政府的遷居計畫而組織起來，同時也保護了他們的森林集水區免於遭到盜伐。清邁省的 Mae Wang 集水區社區林網絡由 18 個村莊所組成以抵抗保護區的擴張，並聯合 17 個集水區的 107 個村莊成立北方農民網絡（Northern Farmer Network，NFN）藉由一些調適性策略諸如部落地圖、保育知識的演說（集水區保護、救火等）及佛教儀式等有效的工具，加強他們於在地資源及傳統習慣的權利，在國家控制之下保護森林。泰國的佛寺及僧侶具有崇高的地位，許多佛寺週邊的土地上不得殺生或驚擾動植物，因而成為森林及野生動物保護區，清邁省的案例是寺廟保護區鄰近的社區串聯起來與 RFD 共同經營苗圃復育苗木，由僧人及住持擔任領導者或顧問，嚴格執行動植物保育。

2.5 泰國森林資源的競爭與衝突

泰國 RFD 在 1980 年代末從生產和稅收定位轉變到保育定位的角色，加深了 RFD 和森林依賴社群之間的衝突，這些衝突主要來自於：對「森林」的不同解釋；森林資源（特別是陸地）使用的壓力；國家公園和野生動物保護區的擴張；森林居

民被迫遷移出國家公園、保護區、水壩計畫區域或其他區域；在地社區將森林邊際土地租賃予商業大型農場 (Rasmussen *et al.*, 2000)。

1941 年公告施行的森林法授權予 RFD 管理所有原先無主的公有地，泰國農村居民被禁止將森林區域轉換為農耕使用，森林法中的森林是「有大樹的陸域」，當這些樹木被移除後，土地被認知是「公眾的」，感覺上開放成為共同使用。因此，當森林砍伐且林木運出後，農民在公有地上定居，增加的人口更進一步壓縮使用中的公有地。預估泰國約有 20% 的農民「非法」佔有國家森林中的土地

(Vandergeest, 1996)。森林保護邊界的劃定進一步使衝突複雜和嚴重化。當政府即使謹慎地再檢查仍難免發生錯誤時，合法的使用者(根據森林法)和違法佔據森林和國民保護林區域的使用者幾乎不可能被分開。RFD 曾再三嘗試處理這些狀況：禁伐之前，非法佔據者被逐出的比例在 1% 到 7.6% 之間。禁伐之後，森林產品和資源控制和使用變得更為緊張。1992 年公告的野生動物保護法採「荒野措施」，趨向反對人們進入森林，「森林中的人們」成為 RFD 最關心的管理問題。但是 RFD 還是未能發展或導入正確的專業知識來處理人們的問題 (Rasmussen *et al.*, 2000)。

Johnson 及 Forsyth (2002) 認為政府在決定及實施社區權利的中心扮演一項特殊的角色。社會控制的立法機關、司法制度、軍事或其他機構在力量使用上常常具有獨占性 (monopoly)，這使得他們得以自行定義其合意的社會利益。由於以上的原因，他們審判和執行社會權利的想法通常被描述成權力的合法使用--即使這樣的權力使用是不公平，看來是掠奪或不民主的。

2.6 從泰國經驗看台灣的社區林業

泰國與台灣共同的特色在於多種族的背景有其不同的傳統資源利用方式及獨特的社會組織與文化，增加了社區林業操作的多樣性及複雜程度。林業機關的角色皆由傳統的伐木轉為保育，中央及地方林業官員對權力控制的慾望與自然資源利用的態度也許可以相互對照。禁伐天然林的法令實施後，或多或少造成鄉村人口流失，但泰國的森林在地社群對於森林資源的依賴程度較台灣高，其社區林業發展的壓力及急迫性也較大。此外，泰國政府的社區林業政策初期的目標是增加造林，台灣由林務局所主導的社區林業計畫初期則從保育出發，以社區總體營造的操作模式為基礎，力求建構政府與在地社群及社區組織的伙伴關係 (林務局，2002a)。政府主導的社區林業計畫，主要的關鍵在於職員的訓練 (通常稱作「重新適應」或職員思想上的「典範轉移」)，林業機構的組織再造和組織及強化地方社群 (Gilmour & Fisher, 1998)。泰國偏向於民眾運動的社區林業運動，主要的訴求之一是原住民的權利，連接了對鄉村現況的不滿並挑戰國家自然資源管理權力的正當性。台灣的社區林業屬於政府計畫的模式，現階段與原住民運動連結較少，但是在馬告國家公園的論辯中可看到原住民主權的議題被突顯出來 (林益

仁，2002），台灣社區林業的發展將來會不會有類似的走向值得我們觀察。泰國政府的社區林業草案被批評為國家主導的管理未能符合在地居民的意願，引發贊成與反對團體長達 10 多年的論辯，可見政府與社區的相互信任在社區林業實務操作中極為重要，值得我國借鏡。從泰國的案例中可看到社區林業網絡結合了在地佛教文化及傳統生活智慧的經營管理模式，展現出蓬勃的地方特色亦可呼應社區總體營造的精神。社區林業除了權利義務的關係之外，林業機關與在地社群的信賴關係，在地社群內部及彼此之間的凝聚力，還有人對土地的情感回歸亦是基礎的要素。

3. 尼泊爾社區林業的個案經驗

尼泊爾是個山地國家，森林及灌木叢覆蓋了尼泊爾陸域總面積將近 40%（約 583 萬公頃）（Dhungana, not dated）。森林提供了木材、薪炭材及家畜飼料，在經濟上扮演重要角色，然而人口成長的壓力導致森林濫伐，使全國的森林面積逐年降低（Dongol *et al.*, 2002）。近來尼泊爾的森林經營政策歷經相當大的改變，主要由於森林管理的控制權及責任逐漸由政府移交給在地民眾。早期的尼泊爾社區林業行動不同於現今所實施的，政府執行的森林控制計畫（Forestry Master Plan, 1988），雖曾將預算大幅分配給社區林業，然而在 1990 年之前鄉村社區中社區林業仍不是很普及。因為當時的計畫多集中於造林地及森林保護，而森林使用者團體（forest user group, 以下簡稱 FUG）提供作為造林用的貧瘠土地或退化森林必須長時間才有利益回收，加上在 1990 年之前尚無明確的法規可供賦權予 FUG，因此在地社區未能於社區林業中表達強力的主動（Gilmour & Fisher, 1998；Dongol *et al.*, 2002）。

由於尼泊爾特殊的地形，林業部未能實質掌控自 1957 年從貴族、官員、軍閥手中收回的林地，數千塊林地散佈在地形複雜的山脈，國家無法進行有效的經營管理。另外，在林地收歸國有後，民眾持續使用他們農耕及謀生所需的各種森林產物，這與林業部的執法任務相衝突，因此在鄉村居民與森林管理者間產生了疏離與不信任，遂有所謂透過取締使用無法確實經營森林的說法與主張（Gilmour & Fisher, 1998）。

1978 年的 Panchayat Forest 及 Panchayat Protected Forest 政策承認了當時森林經營政策的限制，將森林保護和經營的責任轉移給在地民眾，這項措施明確劃定森林區塊，並把責任從森林管理者轉移到 Panchayat（地方政治—行政單位）。新的政策雖是一種改變，但除非是林業部所認可森林經營計畫，否則仍然不允許增加林產物的採取與生立木的砍伐。這意味著政府轉讓了森林管理的責任，卻沒有轉讓權力。由於 Panchayat 這種地方政府通常涵蓋相當大範圍和多樣的區域，包括

許多村落與不同的種族。其行政界線通常與森林的界線一致，但森林的傳統使用者多半來自於不同的 Panchayat，掌控森林的 Panchayat 不僅未能符合傳統使用者的需求，而且常淪為政治運作的籌碼。實施了十餘年之後，Panchayat 普遍被認為不是森林地方管理的適當基礎。從經驗裡得知社區林業的運作單位或者必須要小於現有的 Panchayat 並且重新規劃其範圍 (ibid.)。

尼泊爾社區林業發展的關鍵是 1990 年所施行的社區林業計劃操作指南。該指南認知在地系統及使用權是社區林業的基礎，也提供仲裁機制與簡易化的流程 (ibid.)。公布操作指南後不久，Panchayat 系統由於政治系統的改變而被廢除，社區林業於是聚焦在使用者團體。之後，社區林業行動大幅擴張並增加地方社群合法經營的森林數量 (Gilmour & Fisher, 1998; Dongol *et al*, 2002)。

1993 年新的森林法正式通過，其與 1995 年公告施行的施行細則 (Forest Bylaw) 都認知森林保育中在地民眾參與的重要。森林法清楚地確認 FUG 是負起在地社區森林復育、保護及收穫責任的組織，施行細則則載明了資金的運用，因此社區承擔森林經營責任的意願遂水漲船高，在社區管理下的森林面積從 1992 年的 3,592 公頃增加到 1996 年的 98,530 公頃。販賣林產物所得的收入日漸普遍而且被認為是森林保育主要的誘因與鄉村發展的助力 (Dongol *et al*, 2002)。在森林法架構下，尼泊爾政府仍維持森林合法的擁有權與管理權，雖仍有人質疑政府向地方社群奪取森林的控制權，然則現行的法律比任何法律或政策更加承認地方權力，包括地方控制的範圍及有權使用森林產物的許可，數千個 FUG 向林業部申請正式的驗證並建立操作計劃，證明他們可以且已經從其中看見利益 (Gilmour & Fisher, 1998)。

Dongol 等人 (2002) 針對尼泊爾 FUG 所做的研究顯示，成功的 FUG 可於林產物中獲得相當程度的利益 (包括高價值的林產物及其銷售)，結果同時顯示投資所得的利益、社區發展與森林改良改變了人們的願景和行為，例如面對和了解社區林業的態度。這種改變增加了對社區林業的關注並鼓勵社區林業的永續性思考，這樣的地方主動使得社區林業就永續發展而言可得到更為安全的保護與靈活的管理。

尼泊爾現行社區林業相當重要的一點是由林業官員主導與發展計劃。此計畫定位在社區獲利，實質上主導的是森林官僚政治而不是政治壓力。近來的發展包含不同階層的使用者團體，包括了 1996 年成立的聯邦政府。使用者團體網絡的發展可視為尼泊爾社區林業的根據。此外，林業部門之所以在森林控制上沒有遭遇到激烈的競爭，Gilmour 與 Fisher (1998) 認為一部分原因是由於尼泊爾的高山森林可及性不高，伐木業的獲利價值較低。林業官員的事業不像傳統管理者經營森林商業使用一樣成功，因此通常選擇支持社區林業。

4. 印度社區林業的狀況³

在地社區多元化的社會政治背景在印度各地建構出不同的社區林業意涵，有些地方它等同於林業部門扮演要角的聯合森林管理 (Joint Forest Management, 以下簡稱JFM)計畫，而印度的Madhya Pradesh地區所指的社區林業，則帶有社區之森林所有權的強烈政治含義，雖然林務官員經常不認同這樣的定義。

國家對森林的控制及社區林業的類型因時而異，19世紀的殖民地統治者採行排除在地居住者的自然資源管理模式，20世紀初期多數森林只允許法律所保護的國家使用與商業開發，在地居民則被視為入侵者及破壞者。殖民政府為了商業開發接管森林並在自然資源的經營管理上採取排除式的模式，這兩種取向一直延續到印度獨立後，也為印度政府所沿用。

1950年代到1970年代，印度的工業發展仰賴大量商業用材的伐採。因應政府政策的大規模伐林作業，許多林地被轉移成開發計劃及農耕用途，導致森林生態系的品質持續惡化。1970年代印度政府啟動社會林業 (social forestry) 政策，這社會林業的十年，有包括世界銀行等鉅額的國外資金捐助印度廣植林木進行造林作業。但因為社會林業的施行過於傾向滿足商業需求的速生樹種，無法滿足在地社區對燃料與飼料的需求而被質疑，最後贊助者在印度國內一片社會林業僅是支持工業的批判聲浪中宣布撤銷。1990年宣布的JFM計畫，主要是由在地社區與林務部門的官員共同組織森林保護委員會來管理與保護森林。由政府主導的這項計畫分享利益給在地社群，藉以交換社區保護鄰近的森林。JFM無疑是邁向參與式自然資源管理的重要一步，然而其最主要的批判是JFM雖然是政府主導的政策卻缺乏法律上的正當性，一旦爭執發生，森林保護委員會並沒有法律授權的正當地位來應付社區對森林權力的爭議。另外，在JFM計畫裡，社區的權力歸林務部門所掌控，因此林務部門也被批評有過度控制JFM的情形。

針對印度所做的國際社區林業網絡的研究中，培力、社區公正的收益生產及生計維持、由在地社區進入與控制森林的權利、生態的永續與保育以及資訊的交流型態被用來評估社區林業網絡的有效性。國際相關社區林業的推動網絡透過訊息傳播、學術研究和工作坊，間接地影響著印度社區林業的發展。然而在研究中最重要發現是，推行社區林業不能忽略地方特殊的社經政治脈絡，且必須從在地經驗中學習。印度個案同時也顯現社會林業與社區林業在實質內容上的不同，社會林業雖然有照顧林業社會面的意涵，但是尤其並未強調在地社區的主體性，常常

³ Apte, T. and N. Pathak. 2002. Learning lessons from international community networks in India. CIFOR, Indonesia.

因為不同階層或不同的權益關係者對林業管理有不同的利益與立場，當其依己之立場或價值做下決定時，常常就對其他較弱勢的權益關係者，特別是在地社群有傷害。印度當年社會林業之所以失敗，也是如此。

5. 印尼推行社區林業的經驗⁴

印尼是個島嶼眾多、多元民族、信仰與風俗習慣殊異的國家，該國的政治經濟雖依賴著歐美國家，但擁有人數最眾的回教徒對西方文明與世界也有相當的對立的情緒在蔓延，影響所致建構了複雜的政治經濟緊張關係，這也是印尼的社區林業與人民，必需面對的困難及挑戰。曾經為森林覆蓋且是全球五分之一生物多樣性棲息地的印尼，如今正面臨著森林砍伐、砍伐率攀升的困境，並因近年來分權管理的森林控制轉為集權管理而更形惡化。

印尼做為一個非均質化的政治、社會體以及疲弱的「科學林業」機制，採中央集權取向的森林管理，削弱社會權益、袒護貪污精英份子、技術官僚政治的林業、以及超過五十餘年來過度消耗木材以及不當的林地分配。對社區林業的推行與運作而言，伐木的政治經濟為其巨大的障礙。這些附加的障礙，肇始於政府的民族中心主義以及在地住民政治社會的同化、只承認極少傳統權益的土地所有權以及削減了林地採集權的森林所有權制度。

政府的社區林業計劃只有在 1990 年代確實進行，儘管受挫，此計劃仍建立了共同管理的取向，使社區得以合作方式，贏得 25 年來在州政府林地的租賃權。此計劃已獲推行於森林衰竭的地區以及移居的農民社群當中。印尼的分權經驗，如今正衝擊著社區林業的不確定性的未來。自 1988 年蘇哈托下台後，後繼的政權在土地使用權的控制上擺盪著，且試圖將之轉移至中央。

在印尼，社區林業由許多的機構一起來推行，尤其是 IGOs 的 Ford Foundation，救援機構以及 NGOs。網絡合作在此過程中扮演著非常重要的角色。然而，在獨裁專政的環境裡，NGOs 在森林政策上所能做的激進改革仍然有限，大部份的援助機構對於他們所支持政府的仍是非常地謹慎。Ford Foundation 則在政府制定的政策下，進行改革，同時其亦鼓勵從國外引進新的社區林業觀念。

主要的國際網絡合作成果在 1990 年代晚期始展開，當時與政府展開對話的研究逐漸出現，而其他主張激進改革以保障社區權益以及承認傳統知識體系的倡議亦陸續出現。惟在這些成果當中，並無一個與草根組織有良好的連接。近年來崛起

⁴ Colchester, M. 2002. Challenges to community forestry networking in Indonesia. CIFOR.

的「原住民族」社會運動則可改變之。部落地圖則提供了一個很好的工具。國際網絡在訓練、引介新的概念以及幫助在地參與者喚起國際注意上，扮演著重要的角色。然而，當權者對於這些利用他們議程與優先權的網絡大表不滿。國際網絡與在地社群亦缺乏連接。有關改革的課程與建議資料已獲記載。為使努力更為奏效，國際網絡須致力於瞭解地方實況、敏捷的工作方式以便管理地方夥伴，以及合適的溝通方式以符合地方需求。無論如何，惟有清楚瞭解地方與中央，誰將贏得掌控森林的權力，否則將很難猜測何種網絡取向是最為合適的。

6. 中國雲南省的個案經驗⁵

中國西南方的雲南省是高度生物與文化多樣性的多山地區，人類學上的少數民族佔總人口中的第三位，卻在森林中佔優勢。中國的政策起先認定少數民族的自治權（right to self-determination），但是自 1945 年以來搖擺在主張社會同化者（assimilationist）及種族平等者（integrationist）之間。儘管在強大的中央政府控制下，法律同意他們在地方層級一種重要程度的文化及制度自治權。

在全國，森林政策是相當中央集權並配合木材生產。限額驅動（Quota-driven）的過度收穫（overharvesting）使得低地森林地利耗盡。並導致土壤侵蝕、土地貧脊、洪氾以及生物大量流失。大規模造林的努力付諸東流。1998 年以來，中國政府嚴格管理取締雲南省的伐木，只允許特定限制的國內使用。

輕率的自然資源使用與全部土地、森林、強制組織農村公社的國家所有權架構相連。自七十年代後期以來，政府進一步將土地轉交並造林給本地農民管理和享有使用權利。農業生產大量增加，但是給予農民少數的林地自治權，結合由上而下的配額系統、不充分的監督能力、森林貧乏的描述（poor delineation），及緩慢的投資回報，挫敗了社會林業的主張。農人懷疑佔有的轉移會真的給予他們木材砍伐的權利。同時許多高地的農人開始在他們高地農場種樹，目的是限制流失。來自林地作物的損失重重打擊農人的生計與收入，無法由津貼及作物救濟來補償。

在地的行動者從推動者來區別政府的社會林業與社區林業，自從 1980 年代後期，經由福特基金會、國際性的開發援助計畫及國際性的網絡特別是 RECOFTC 所推動。主要的發展在認知的提升，林業學校的課程發展；儘管有許多教育導向的計畫，社區林業還沒起飛。這只得藉由中央政府的政策改變。中國的法律徹底約束人民社會組織，即便有這些限制，初期的省級網絡逐步開展。努力發起國家

⁵ 請參考 Colchester, M. 2002a. Community forestry in Yunnan (China): The challenge for nextworks. CIFOR, Indonesia.

級的社區林業網絡，已經略見成功。儘管雲南的國際社區林業網絡經驗相對地有限，在地的行動者提供了很具深刻見解的課題及提議如何去建立網絡並加以改進。國際網絡是珍貴的資訊及靈感提供者，但是應該與在地的操作及策略做更多的互動。雲南社區林業面臨的主要挑戰，是完成國家政策的改革，及在社區與林業機構營造在地能力與共識。近來政府允許村級的民主與削減行政部門，提供農民更多主動權的機會。也許在少數地區，固有的森林相關知識仍被保留，假使更多的自治能被允許，將提供成功的開始。

7. 亞洲與太平洋地區社區林業訓練中心 (RECOFTC)⁶

亞洲與太平洋地區社區林業訓練中心 (RECOFTC) 成立於 1980 年代中期，在當時仍為大學機構，至到 2000 年方被定義為國際組織，在亞洲社區林業的推動上，透過訓練、建構能力以及經驗分享，其扮演著重要的角色，同時亦是專業技術的中心。自 1990 年代起，此中心開始擴展，如今則強調不同的計劃合作為主要的合作策略。1992 至 2002 年之間，RECOFTC 亦是 FAO「人民、森林及樹計劃 (Peoples, Forests and Trees Programme, FTTP)」在亞洲地區的主要焦點。其大部份的花費是來自北美的定期性捐獻。

廿年來，社區林業的積極推動教授了許多重要的課程，而這導致了研究取向以及社區林業觀念的轉變：從教授樹木栽種、管理的技術性課程到「學習組織」，由社區學習經營管理森林。如今，此中心更是強調國家政治、組織及政府改革的重要性，如此方能使社區林業更形蓬勃。

RECOFTC 的推動是由政府主導，其主要的夥伴為：具公平性、政府以及非政府組織。它與泰國皇家森林局 (Thai Royal Forestry Department) 至今仍保持著緊密的連繫。其正式與非正式的網絡涵括了非常廣泛的參與者，如：此訓練課程的校友、田野計畫合作夥伴、社區取向的組織以及透過 FTTP 網絡提供幫助的非政府組織。它的出版品多且豐富，主要的材料也分配至不同語言地區與國家。同時，其網頁亦獲廣泛使用。

網絡雖是非常重要的，但從不是 RECOFTC 主要的工作事項。回顧其與 FTTP 合作的日子雖然有效，當考慮到 FAO 主導的網絡效益更為長久時，它並不婉惜 FTTP 的死亡。部份職員批評 FAO 在社區林業上缺乏承諾。在泰國，網絡已是 RECOFTC 極其重要的部份，它使得 RECOFTC 與社區取向的組織維持緊密連繫與依賴關係，且共同推動政策改革。這已成為 RECOFTC 重要的學習經驗。

⁶ Colchester, M. 2002b. Learning from international community forestry RECOFTC. CIFOR, Indonesia.

除承認其做為網絡組織的缺點外，針對其他國際網絡的成果，RECOFTC 亦提出建設性的批評。做為資訊的提供者，其他網絡是非常有用的，但他們在社區取向的組織及推動區域改革上，仍缺乏有效的支援。

此報告概述了有關洞見、印象、課程以及網絡挑戰的兩難。倘若政府改革是必需達成，且 RECOFTC 是積極地企圖重構區域網絡，則提倡網絡是極其必要的。然而，衝突需要社區取向的組織建立起穩固的互信，一方面，國際組織平台需建立起來以調解公民社會及政府不同的觀點；另一方面，亦得面對現實的兩難。單一網絡是否可以完成上述兩種功能，而 RECOFTC 是否具備能力，成為此雙重功能的網絡主人？

8. 烏干達的個案

烏干達的個案分析顯示這網路可促進社區林業的改進，藉由網路幫忙生存製造和推銷社區林業，實際改進社區林業的工作。學習是構成研究計畫構成的要素之一，好的經驗能提供給國際性的網路，設計出更好的方式推銷社區林業（如評價是多少，附加的價值多少），倘若能將潛在的、地區性的國民水平線提高，就同時提高社區林業在國際性的水平線。

烏干達是由兩個對這個地區有經驗、有基礎的研究員，在兩個國家中所選出來的，在網路的能見度的很高，其以網路進行調查發現一些推行社區林業上的重點：

1. 有 70% 以上的烏干達森林和林地，被發現存在於私人土地或領域上，但是當前社區林業過分強調在保護森林。
2. 最多的協助者是從森林經營管理方面開始操作。
3. 最主要是使計畫具有特色，適當學習關聯的課業。
4. 在所有的政治起伏上和地方財政分權上，烏干達這個國家創造了分權管理的政府，但是還有很多必須完成的地方分權、民主的定位。
5. 環境中有限的地方分權，必須穿越這層層碟碟的環境委員，但是在地方政府的管理結構，它還缺少互補要素。
6. 地方分權和地區性的權威人士，他們緊密的管理和控制財政，控制森林部門是唯一控制森林的方式。

9. 美國社區林業的回顧

美國一向是我國森林經營管理學習與仿效的主要對象，國內許多應該說是絕大多

數森林領域的學者、專業人士都曾在美國進修學位或是短期訓練，在以科學管理取向的林業傳統（目前仍是主流）下任何研究或政策議題幾乎就是以美國馬首是瞻。社區林業在開始推動時（到目前仍是如此）有許多林業相關科學試驗研究就對其比較基層導向、實務為主、社會人文取向的內容頗有一些意見，也常在公開的場合質疑此一計畫的學理基礎。有鑑於此，本研究特別以 Baker & Kusel (2003) 的 *Community Forestry in the United States-Learning from the Past, Crafting the Future* 為藍本摘要回顧了美國社區林業的發展，也轉變我對美國社區林業的觀點。或許美國的社區林業還是政府機關在主導，人民對經營管理權的訴求較低，但該國林業人士在相關社區、社會人文、權益互動上卻也有極深層的修養。

該書認為以社區發展為依歸的林業經營管理取向早在上個世紀初就已出現在美國的林業管理內涵中，然其多尚屬政府機關為主的輔導措施。跟近年國際間興起的社區林業類似的比較草根、基層思維、重視在地知識、以社區為主體的社區林業典範則跟美國本土的另兩個社會運動，永續社區運動（sustainable communities movement）與公民環境運動（civic environmentalism）的發展息息相關，更跟社區主義（communitarianism）（興起於 1940 年代後期，近年再被學界與政界活化及重視）的脈絡有極緊密的關連。這些社會運動都強調參與式規劃與充滿活力的公民文化是能強化代議政治與促進民眾參與公眾事務的適當方法。在這樣的思考脈絡下，可以說社區林業在美國的發展內涵也是一種社會運動，因為其試圖改變人們的思維與行為，重新塑造組織結構，影響資源的分配。

美國社區林業的終極目標就是在保育或復育森林生態系，同時增進依賴森林的社區的福祉。環境、經濟與公平正義就是美國社區林業運動的三大基本元素，每一個都深深影響著這個運動的動態與外觀。整合社區尺度的投入與努力（投資）以提升公平、社會正義與森林健康是社區林業運動的核心。其特別提到社區尺度的過程是美國林業界戮力發展的生態系經營的基礎元件之一，但相關的連結在現今的實務操作上前仍比較弱。在廣闊的美國大陸，社區林業的發展依著不同地區的森林脈絡，也有不同的發展方向。大西部區域、南部、阿帕契與中西部區域、東北鄰近工業區歐洲移民最早遷入的地方等地都有多樣的社區林業發展景象。美國原住民族印地安人與社區林業運動間的議題雖然在本書中著墨較少，但作者嚴肅地指出這並不意味原住民族的議題不重要，反而是因為其涉及主權的主張、資源的控制等項目，以本書欲呈現的社區林業歷史脈絡比較無法窺其全貌，故未能詳予討論。

缺乏體制上的機制以連結並確保社區投資森林的努力是社區林業運動的焦點之一，如何在公平正義的原則下，結合經濟（社區發展）與環境以提升社區居民的接受度與參與度，則是社區林業實務最大的挑戰。為此社區林業重視社區與森林的不同權益關係者組成的異質現象，將重點放在生態系與行動者的健康及社區集

體的福祉上。培力（empowerment）是這類社區概念的主軸，其追求比較參與式與民主的目標，但不盡然是自治的訴求，強調決策過程裡有效參與的能力，特別是體制機制上對不同群體參與決策的安排。

第四章、社區林業本土意涵的建構

一個政策的執行跟執行機制裡每一個行動者與環節對該政策的認知有緊密的關連，其涉及原先政策的設計，政策亟欲達成的目標，執行的機制，執行階層對政策的解讀、執行的能力與可以操作的空間，還有就是政策影響或針對的對象跟決策單位與執行單位間的互動。以社區林業為例，在林務體系裡各個階層對社區林業的認知，執行基層的想法、能力與作法，對整個社區林業政策的執行與成效，有著深深的影響。本章係從政策文件、林務局決策層、推動執行層、林管處、工作站、社區組織與相關專家學者等面向，來解讀社區林業的目的、執行過程、可能效益、優缺點、期盼與改進的建議，從中建構我國社區林業政策的內涵。由於本研究標題以原住民為對象，雖然在研究期中囿於實際環境在與委託單位協商後，改將主要的焦點擺在社區林業政策的回顧與檢討上，在資料與結果分析上也儘量納入與原住民互動的部分。以下分節敘述。

一、社區林業政策擬訂與推動的初始想法

1. 政策擬訂時決策階層的想法

過去我國林業政策的擬訂執行都是由上而下來推行，並沒有事先與跟林業管理息息相關的權益關係者，如：林農、在地社群與原住民族互動及考慮到他們意見。「在這麼廣大的林地裡面，雖然說台灣的林農不多，但是總是第一線接觸到的就是老百姓嘛。那你要非常理想化去推動你的林業政策，不管老百姓的死活，或是不管老百姓的感受，當然那你就去...」。時間與觀念的演替，現在國際林業社會與世界自然資源的經營管理典範都十分重視人的因子，尤其是在地社群與原住民族。國內森林的經營管理實務上走到今天，在政策的擬定上必須要「考量到人的問題」，特別是山村這些人若沒有好好處理，政策沒有辦法推動（FB01TD01）。現在林務局沒有辦法關起門來談經營，要把人全部趕出山林是不可能的。那有沒有辦法讓這些住民，特別是原住民族有條路走，在照顧其利益與發展的同時，能對森林的經營管理產生正面的效益，這是現階段森林經營管理上的一個必須積極的新思維（FB01TD01、D212TD01）。

原住民族靠山吃山，依靠土地與自然資源生活，本來生活品質與需求都不高。日治政府對待原住民的方式，讓原住民經常懷恨在心。光復之後，政府的一些山林政策，也引起原住民族相當的反感（洪廣冀等，2003）。原住民族認為他們「本來就住在山上，...劃編國有林是在他們已經定居在山上之後，我們（漢人或政府）去劃的。事實上，他們是比我們早到的。但是因為也許不識字，或是知識水準的問題，政府說，你如果有土地所有權或什麼，你要來登記。他們也不見得知道這個訊息，不知道去哪裡登記。」被剝奪了自然資源的經營管理權，原住民跟相關

自然資源管理單位普遍都存有對立的心態，「我聽他們（原住民）講說最痛恨的就是國家公園，最討厭的是林務局」。(FB01TD01)

由幾位參與最初政策計畫推動者的訪談與紀錄中整理出，社區林業在設計擬訂之初的一些基本的想法：

- 1) 基於人與自然資源應該可以建構出一個永續經營管理的理念：「如果從技術上、制度上能夠讓這塊土地的使用具有永續性，然後老百姓也能夠在這裡面生活，資源不會說那種毀滅性的破壞，其實是可以想辦法兩全的」(FB01TD01)。
- 2) 認知在地民眾參與是林業經營管理的核心思維：社區林業當初的出發點是基於先跟社區居民溝通的理念基礎，瞭解民眾的需求，林務單位負責來修正與補正法律上的困難，民眾慢慢能夠接受林業經營的想法跟理念，也來配合，從中找到大家都能接受的中間的一條路，建構我們的林業政策(FB01TD01)。避免「我們花了很多的虛工替他們想了很多的事情，最後不是他們要的，那就也是推不動。所以這個工作是一個由下而上的決策過程，我覺得是跟過去...所做的，是完全相反的事情。」(FB01TD01)
- 3) 肯定在地社群擁有時空的便利、知識與能力可以協助林業的管理：「台灣有58.5%是林地，其居民僅佔的總人口數的百分之四。如果能跟這百分之四的人口建立起夥伴關係，讓他們替我們把58%的土地管好，那政府實在是非常划的來。你再怎麼樣，也找不到對山林熟悉的人來替你來管理這塊土地。」(FB01TD01)
- 4) 在作法上就是要跟社區良好互動，資源分享，讓原住民（在地社區）生活得到很好照顧，才有辦法維護環境(D212TD01)。勸服在地居民（尤其是原住民族）由對立旁觀者的角色，轉而支持與參與林業經營管理的工作。以就整個政府財政而言微不足道的收益權的部分，來鼓勵與促進在地地居民（原住民族）態度與行為的轉變，甚至協助山村發展服務業結合在地產業，如就地消費在市場競爭上居弱勢的在地農特產品，讓山村的生活可以維持，甚至以後會慢慢改善。「在山上固然生活也許比較平淡，比較清苦一點...讓山村社區的居民將來活得有尊嚴」。因為服務業的需求，在獲利維持的情況下，或者可以逐步縮小農作的規模，將山村的環境綠美化做的更好，山林資源也許可以朝向永續的方向邁進(FB01TD01)。
- 5) 在現今政壇朝野普遍重視原住民權益的氣氛下，開放原住民族在自然資源經營管理方面的參與空間是必然的趨勢(FB02TD01)。

2. 推行後各階層對社區林業政策立基點的認知

在瞭解當初政策設計的想法後，本研究希望進一步釐清的是社區林業的政策導向與內涵如何被傳遞到基層。在總局派出到各林區管理處的巡迴座談中，本研究紀

錄到一些重點：因為全世界的政府組織都有朝向小而美，資源與權力下放，精簡人力的共同趨勢，有些甚至釋放給民間參與，讓社區來幫忙政府，有所謂「小政府、大社區」的概念（FB15PY04、FB11PT03）。就目前林務局的許多現場工作而言，譬如盜伐濫墾的取締，如何沒有社區的幫忙，都是相當艱難的任務。今天林業工作者有太多的人力資源被鎖在處理盜伐濫墾、租地造林、取締等工作上。以後林政一元化，許多區外保安林與國有財產林都要回歸到林務局管轄，巡視的任務一定會加重。如：台北站就即將要接管差不多有一萬多公頃的區外保安林。在人員不可能增加，錢也不可能增加的情況下，應變措施就包括社區林業，所以積極思考「要使鄰近的社區來共同經營這個保安林」（S102PT01）。事實上林務局和原住民就是一個無法分割的管理的環境，很多的濫伐、濫墾案件，都跟當地的原住民（社區）發生很密切的關係（D212TD01）。在現在民主開放，原權高漲的環境裡，有位資深的總局同仁認為『任何保育（林業管理）工作，沒有地方社區參與，將注定失敗的命運』（FB11PT03）。社區林業的取向就是讓社區有健全發展，以能協助幫忙經營管理森林（FB11PT03、FB15PY04）。也有同仁認為其實就廣義的社區林業而言，過去林業單位一直在推動（D301PY01），現在是把這與民眾親近、尊重民眾想法、照顧民眾的精神，具體在政策執行與計畫操作中呈現，並予以落實。

以上所得顯示，不管在總局或林管處，許多的同仁對在地參與是世界森林經營管理發展的趨勢之一已有相當的體認，也能直接將在地參與的概念與林政工作做連結，而能認知原住民族與林業經營的緊密關係。

3. 社區林業政策擬訂過程

早在 1990 年代中期，部分林業決策官員即有發展有參與取向的森林管理的想法，在林務局的高階官員已開始收集相關民營林業所謂如何發展私部門所經營的林業，或更早稱之為公私有林的資料。當時還沒有考慮到社區的取向，還是從政府的角色去輔導老百姓，做多角化經營、或轉型做服務業等。時雖然有成立團隊以進一步研擬的想法，礙於環境與操作上的限制，一直到 921 地震後 C 小姐到林務局服務才有實質上的突破。開始著手一些企畫構想與推動相關的計畫作業，將社區林業定位「是直接讓山村的居民能夠跟政府部門合作的一個管道」。初期策略與方向以一個社區十萬元的小額經費，啟動與社區居民的溝通，進行社區人才的培育與組織的建構。在社區林業啟動時，也曾與原住民族事務相關的單位進行溝通協調，其非常樂見不影響整體原住民政策下的工作分工（FB01TD01）。2002 年林務局開始正式推動社區林業計畫，第一年有七十幾個社區參與社區林業計畫，普遍的反應非常好，甚至在最討厭林務局的原住民社區都普受好評（FB01TD01）。

4. 社區林業的內涵

就林業經營管理而言，社區林業是一個介面，是一個做事情的方法，跟一個做事物的理念，其重點在鼓勵社區來參與林業經營管理業務，與社區建立彼此可以信賴與合作的關係。這樣的過程像交朋友一樣，要有一段交往過程。透過計畫十萬元當介面，嘗試合作，彼此觀察、瞭解與建立信賴度、尋找合作的夥伴（FB13PY05、FB13PY08）。

就社區而言，社區林業是要在地居民從對其土地、社區、文化的了解，逐步產生對土地的感情，對這個土地的愛，慢慢提高其對山林的關心程度，到甚至沒有任何經濟誘因，都能關心，可謂是社區自覺自發保育自然資源（FB13PT02、D111RD02）。

5. 社區林業的執行機制：

1) 成立推動小組

社區林業計畫設置局級、處級與工作站級的社區林業推動與諮詢團隊，其主要目的除了推動與執行社區林業計畫外，也是因應包羅萬象的社區議題。局級以諮詢與政策擬訂為主，林管處級則是實務推動導向的小組。工作站直接面對社區，是社區的顧問小組。在社區方面，則接觸社區裡的領導者、有理念的人，由社區自己去推廣他們的想法。然後最重要的是針對林業管理的議題，收集整合與呈現社區裡面大多數人的意見與想法，提供給林管處跟工作站共同來討論操作的可行性。避免「我們（林務單位）花了很多的虛工替他們想了很多的事情，最後不是他們要的，那就也是推不動。」（FB01TD01、D111RD02）

處級的工作小組，以處長為召集人，包含各工作站主任，業務課室的課長、重要經辦同仁，還有一些工作站承辦人，定期或不定期召開會議督導與溝通相關事宜（D212TD01）。在以人才培訓與觀摩為主的社區林業第一階段裡，社區林業小組尚少運作，僅在社區訪查上有點作用，或者在審查社區林業計畫可以在技術層面的專業上有些發揮（D212TD01）。

2) 輔導團隊

輔導團隊或第三者可以協助林業單位與社區的溝通，在諮詢協調與學術輔導上做出貢獻。其可以是大專院校相關森林系所老師、相關協會、保育團體、社造團體等，除了專業上與林業管理較為契合或接近，對法規也有一定的瞭解，在相關的

技能知識更能對基層同仁或社區組織提供不少幫忙 (FB01TD01、D111RD02)。

3) 巡迴訓練與座談

社區林業的推動初始曾調訓相關人員，正式推動的第一年則巡迴各工作站，跟基層同仁宣導計畫內容，今 (2003) 年則在修訂相關審核機制後，首次會同育樂以外其他組室，至各林管處進行巡迴座談，除宣導全面推行社區林業的內容外，聽取基層的意見，進行雙向的溝通 (TA21PT01)。

4) 第一階段社區林業

社區林業計畫配合社區組織的情況，及其與林業經營管理間的互動程度，還有計畫的規模，在計畫形成之初即有階段化的設計。社區區林業第一階段是個社區培育與規劃的過程，必須讓社區對社區林業初步的認識，社區進行內部意見的交流與整理，林業單位從而輔導與協助，使社區能在未來協助林業的經營管理工作 (D212TD01、FB13PY05)。其是凝聚社區共識，在培力，在培養社區能夠當成夥伴，可以交付重任。以往林務單位多習慣將工作或重任付與學者、交給專家、交保育團體、學術單位團體，從來不太習慣跟社區合作。社區林業第一階段的用意就在促成彼此的了解，從中瞭解誰可以與林業單位發展出和諧的夥伴關係，具能力可以真正交付重任，也是篩選淘汰的過渡期 (FB13PT02)。其工作重點在教育跟訓練，理念的宣導，理念輔導，培育人才，凝聚社區共識，找尋與建構對口的組織 (S511PY01、FB15PY04)。這個階段是最累，最需要人力投入的階段 (FB15PY04、D111RD02)。

本階段的計畫申請以十萬元為限的小額經費為主，對社區做拋磚引玉的誠意釋放，也是一次機會的提供，藉此瞭解社區的能力與態度。經費由總局直接撥付，以減少基層工作的負擔 (FB13PY07、D212TD01)。

5) 第二階段社區林業—業務整合

社區林業第二階段原則上是以業務資源的整合與未來工作計畫的整體規劃為主要範疇，希望在各方面都能平均發展，俾能促進社區的健全發展。在林管處的部分需有跨課室的團隊參與輔導，提供專業的協助 (FB11PY05)。這有點「像整個公司在經營事業，完整的社區在經營資源；從中找出其中 (可以) 永續」的部分 (FB12RD02)。國有林地資源在第二階段中應可以適當運用，如生態資源解說，野生植物在適當調查與評估可以作為永續發展的資源，甚至野生動物也是 (FB12RD02)。第二階段預估大致可有四年的時程，第一年是整體規劃：加強社區內部共識凝聚及人才培育、資源調查。第一年結束時提出清楚勾勒出未來三年的行動計畫 (FB13PT01)。然而由於社區林業係新近開始推行的政策，尚無任何第二階段的操作經驗，所以林務局除了採取作中學的思維與作法，選取兩個社區組織稍具成熟，已有一些社造運作經驗的雲林縣林內鄉湖本村社區與高雄縣三

民鄉民權社區，俾能從中思考與建構第二階段，甚至進一步階段的政策發展。未來配合第二階段的進行，每一計畫也應伴隨一些整體的研究，以能提供更廣面的思考（FB13PT02）。

6) 第三階段協同管理（共管）

社區林業第三階段的目標是「共管」—協同管理或共同經營林業資源。其需要經過專業評估，以合理使用社區的自然資源。由於每個社區都有不同的環境與脈絡，都需要個別考量，第三階段的社區林業目標很難有一套完全一樣的辦法。目前林務局第三階段的社區林業內容尚在願景建構的過程中，其擬以個案與經驗的累積，積極思考雙方權力互動與是否涉及法令的調整與修訂的議題（FB12PT01）（FB13PT02）。也有同仁提及有些狀況與個案或者可以思考讓原住民族來管理（FB12RD02）。在一次訪談中，曾與林務局的資深官員論及「co-management」一詞的詮釋，咸認為不管在任何狀況下決策的職責皆有主有從，除非是委員會集體負責的方式，因此，「co-management」的中譯實以「協同管理」較為貼切。

二、CF 的介面與業務分工

去年剛開始的社區林業政策，一開始是在保育共生上，目前已全面推展到所有林業經營管理項目。雖然有不少基層不是很瞭解，但在這次巡迴中可以觀察到全面施行的觀念已有深層的宣導，各林區管理處也多能掌握這一政策趨勢

(D501PY01、D702PY01、FB13PY04、D311PY03、D301PY01、S201PY02)。這也意味著社區林業除了環境教育，步道維修外，保護森林的工作不能省去，整個社區林業要能全面性發揮，不是只在育樂這邊，而是各方面都能平均發展，這是社區健全發展與林業經營管理間一個很重要的連結 (FB11PY05)。而因為「林業經營牽涉百分八十都跟原住民有關係」，與原住民基層部落的互動尤其應該主動，在當前社區林業目前已全面推行，應依各地部落／社區特質與林業管理需求，鎖定某幾個項目來推動，裨益於掌握狀況 (S201PY02)。

在田野紀錄與文獻裡整理出社區林業的工作項目可包括有：

1. 育樂：資源調查、步道

包括山林、生物、景觀、人文資源的調查，特別是在原住民族的部分，許多的歌謠、舞蹈、儀式皆跟動植物山林有關（如：賽夏族的歌舞，矮人祭的歌舞，十六章的歌都跟植物有關係），透過透過社區林業的推廣，除了增進與原住民間的關係，也促進當地的文化與人文發展 (S112PT01、S201PY02)。有同仁建議未來也許可以彙整編入資源調查參考手冊內提供各基層推動相關工作或社會大眾做參考 (S112PT01)。

目前許多計畫申請的焦點都放在步道整建與維護上，這與近年來的生態旅遊風潮有關。實務上步道的調查、養護與自然教育可以讓社區參與 (FB11PY04、D111PT01)，未來國家自然步道中的近郊型，如中央嶺、十八彎古道、河探井步道。可以結合社區，以社區林業的方式進行維護工作 (D712PY01)。然因為步道設施涉及安全問題，整建以公部門執行為宜，如果社區凝聚共識，本身也有能力時，到比較成熟的階段，可以再行考慮 (FB11PY04)。但有同仁提出民間社團涉入公共設施的維護，以後設施虧損，造成人民財產或是身體的損傷時，可以引發權責的爭議 (S212PY01)。

近來許多原住民部落對步道整建維護相當有興趣，在實際案例處理上有兩個層次。一是回舊部落或者既有的步道，部落社區擬做步道整理，不是新開闢者，倘為社區共識，林務局決策高層指示主動協助。如果牽涉到新步道的開闢或者是擴建等，在第一階段的社區林業中原則不同意。若林管處有管理上的需要，則由林管處來主導，但最好是聘社區的人來幫忙，用在地的人來處理 (FB13PY03)。由步道的議題多會衍生出旅遊產業的發展思考，社區林業也可以透過策略聯盟的方式，推動套裝旅遊，遊樂區促銷地方農產品，以嘉惠地方社區 (D301PY01)。相

關生態池等，生物重要棲地的營造或巡護也都可以是社區林業補助的項目 (FB13PY08)。

2. 林政

很多社區的問題，實際上跟林政管理息息相關，社區林業其實對林政的潛在助益也可能是最大 (D212TD01)。在林政部分，部分基層仍對社區 (包括原住民部落) 參與抱持較保守立場，認為會滋生困擾，希望原住民用地的部分不要跟林務局所轄管的國有林班地有直接的關係 (S201PY02、D702PY01、D411RD03)。雖是如此，社區林業在預防林火方面已有部分成果展現，在某重點防火區於社區林業執行一年後，林火發生率降低約一半 (D501PY01)。與預防林火相關的社區林業計畫可以從現場調查，地圖判讀，培訓社區，提供簡易救火器材來慢慢引導與建立體系 (FB21PY03、D301PY01、FB11PY05)。嘉義處森林火災的防範宣導提供相關社區補助每個月三萬塊，沒有發生火災，再發給獎勵金五萬塊，執行成效不錯，今年將繼續辦理 (FB21PY02)。未來與社區互動的部分可以預防火災、社區防火與森林救火志工的概念來操作，已知總局正研擬相關的標準與工作流程

(FB21PY02)。其實在一些容易發生火災的林地，應該可以主動提出這方面的需求，除了由基層人員視業務需求，在尊重社區的前提下，引導整合救火防災共同巡護山林與溪流的項目；除了社區林業的途徑外，也可以直接以林政的專案來處理 (D512PY01、FB13PY06、D712PY01)。

3. 水土保持

在水土保持的部分，林務局歡迎、鼓勵社區參與，只要能夠申請社區林業計畫，不管是國有林班地、保留地、私有地，都可以依照計畫來執行 (D701PY02、FB22PY01)。其可以仿效 921 重建現場土石流的處理，先由在地人勘視，再會勘核定，然後把工作交給當地人處理 (D301PY01)。攔砂壩魚梯、魚道的維護也可列入 (D413PY01)。

4. 造林綠美化、林產

環境綠美化、改善在地社區的生活環境與生活品質是最直接的社區林業工作項目 (D201TY01)。社區配合植樹活動還是以社區林業的取向為佳 (FB22PT01)，今年推動 96 件社區綠美化工作都相當成功 (D301PY01)。在輔導造林方面，涉及修正、造林等專業技術時，則可以由林業專業人員共同輔導訓練來推動 (D301PY01)，另外也可以加入一些樹木與文化的議題 (FB13PY08)。在原住民

的部分，甚至可以造林綠化美化的項目，培訓主副產物的加工人才，進一步增強部落社區的生產模式（S201PY02）。也有基層同仁反應平地造林和社區林業有時候會重複，在審核驗收時會有些困擾（S801PY01）。

5. 租地造林

在林政的租地造林與改正造林方面，因為有部分個案涉及果農的既得利益，政策推動上比較有難。不過社區林業推動以來，相關工作同仁普遍感受到最近幾年真得跟老百姓的對立關係已經改善了很多，「以前有時候到現場去處理業務時還被丟石頭。最近處理很多提案改正造林，梨山地區也稍微有要反抗、抗爭的活動與行為，但是目前有跟敵對代表、帶頭的人有稍微做溝通，又稍微壓制下來啦」

（D301PY01）。以目前社會情勢分析，承租人光靠種樹是不可能存活下去，若其希望利用社區林業的機會，營造重生的機會，理應加以鼓勵。然許多社區認為成立民宿是最有利社區的方式，同時可發展風味餐、特產農作蔬果、畜牧等，利用承租地來作民宿、畜養家畜或種蔬果就有違反相關租約規定之嫌（S614PT01）。觀光局與各輔導單位把民宿定位就是剩餘的房間的利用，不是林地行為，也不用課徵營業稅；林務局則傾向解釋為林地行為，暫存建地只能做為相關林業使用

（D812PY01，FB21PY04）。林下作物因為前有阿里山山葵的困擾，決策當局對混農林業是否納入森林法有相當疑慮，是否可行得視森林法修法結果而定，現階段是於法不合（FB21DR06）。而根據行政院挑戰 2008 的國家政策，其中有林政一元化構想，將來要把租地一一收回來。就這個角度來看，似乎以社區林業取向發展混農林業的機會比較低，但是林務局總共有八萬多公頃的租地，要全數收回談何容易。若作物補償加對地的補償，一般的承租戶大概十之七八都很願意把林地交回來；但是經建會不能接受，認為地是國家的，房子租出去，收回來還要給錢，不合常理。現在的費用補償原則是按照地上種物查價支付，就把地收回來。如此一來租地幾乎沒有人願意放棄。經建會的意見理論上是通的，但是實務上是不通的。將來租地造林應該還是會存在，會是林業經營管理上一個很困擾的事情。至於承租戶如果有心組成社區來做林業，目前森林法第十五條針對原住民有做一些條文上的修正，特別是指定原住民社區可以無償採取副產物等等，但是對於平地人承租我們林班地，能不能享有這樣子的一個權利跟優惠？因為現在森林法已經進入二讀了，現在再進行修改恐怕來不及。照目前租地的角度來看，林政管理彈性是非常有限。是否還有解套的空間與放寬現場使用的條件，現階段是比較困難（D601PT01）。

6. 大雪山社區

大雪山社區是探討租地造林方面推動社區林業的好個案，也常在最近幾次重要會議場合屢屢被提到，大雪山社區幾乎等於林班地，社區本身可以說都是工寮，部

份工寮是違建。雖然政府推動社區時，會盡量去配合，但違建的工寮在國有林地裡，又需經過租地承租人同意，難有適法性。社區理事長積極想帶動地方繁榮，推動永續經營，吸引遊客進來參觀，以愛鄉保土的心情，希望做資源總量管制，引進縣市政府與文建會計畫，營造社區的特色。以目前大雪山社區 90% 以上的土地都是林班地，也就是租地造林戶。從社區的角度而言，其自 1994（民國 83）年就開始做社區營造，社區動得很快，社區意識、共識非常強，各種訓練課程不斷，參與社區民眾也頗熱心持續上課從不間斷。社區的想法也許比承租造林更具前瞻性，但最大的困難點就是法令的限制。在現有的法令規範內，發展解說活動、環境教育活動，或者提供風味餐都可以，關鍵的問題是民宿。目前的法令規範就是不可以發展民宿，沒有辦法蓋民宿。然在法令的規範內，還有很多可供專業人員腦力激盪提的空間，如專設計發展遊憩活動，住宿以鄰近地方為標的，社區內發展可以賺錢的遊憩產業。或者透過不斷的學習過程，以集體智慧來得到新的知識，找到新的出路。另外是現場人員很依法行政，法律規定內有行政裁量權，有適度的彈性。針對此項，或者可與社區先行營造互信，逐步建構共識，來思考法令的突破。

大雪山社區相關人員到林務局裡談到：「我們努力了這麼多年，我們知道（只）種這些樹，我們沒有辦法活下去，我們也不願意一直違規下去。我們想轉型，但是林務局要給我們一些專業的指導吧。...現在文建會要給六百萬，重建會給一千五百萬，有規劃藍圖...你林務局要幫助我啊，否則我們這些預算被收回去了」。局長後來協調社區理事長代表，勸服其繼續參加社區林業，從第一階段、第二階段這樣逐步來晉級。東勢處的同仁組成一個團隊來協助地方，因為其已經參加社區林業第一階段兩次，或者可以在不久的將來有一些進展。在法令規定範圍內能做的，尋求其他風味餐、導覽解說，還有工藝之外，在地可以發展的產業的出路。大雪山社區現在同意放棄文建會的補助，只參加社區林業。至於將來第二階段，能夠在林班地做什麼？由林務局專業來引導。這個個案顯示，林務局與社區雙方面都還要學習，都還有許多可以進步的空間（S301PY01、FB13PY07、FB15PT03、FB11PY05）。

三、社區林業的推展

1. 觀念

1) 社區林業推展上的一個很大的重點是要改變傳統社區拿補助款，用完就沒事的態度。這需要從社區總體營造的理念，逐步帶動社區從參與開始，養成自主、有參與、規劃、經營管理的能力 (FB13PT02)。在過程中培養一個可以溝通，可以互動的社區組織，讓社區建立一個可以跟林務局對話的窗口，藉過程中甚至找到可以合作的夥伴 (FB13PY08)。但過程得要花很多時間去溝通，去協調、催化，怎樣跟社區來凝聚共識 (FB11PY05、FB11PY05)，「你要溝通，沒有第二個方法，就是你要多去跟他接觸，你多去接觸」 (D601PT01)。這是業務量很重的部分，本來就是一個在逐漸適應的過程，但在推動中如果沒有跨出這一步，不能知道夥伴是在哪裡 (D601PT01)。

2) 社區林業要先培土，要先讓居民對社區的事情想關心、想動起來，尊重當地的需求，再逐步加入林業施政需要社區協助的部分，不宜也不要一開始都還沒有合作，就給壓力。社區林業一年可以申請三次計畫，有足夠空間可慢慢來 (FB13PY06、FB13PY07)。

3) 社區林業需要長期來觀察，可能需要五年，甚至十年以上！長期能有凝聚力，向心力，這個社區推動起來才會成功。原則說現在短期的一、兩年補助，馬上要有成績出來是不可能！社區一旦凝聚力強，任何需要一喊就有很多工作人員來配合，可以協助做許多事情 (S101PT01)。

4) 另外一個重點是將利益分享與社區 (D111RD02)。

5) 原住民社區特別需要多花心思。至於離島的環境特殊，先天條件比較弱勢，但是有些又比較特別優裕的，需要林務單位特別的關懷與付出，執行成本原就較高，需另行考量 (S613PT01、D601PT01)。曾到過蘭嶼的同仁都希望蘭嶼的達悟族朋友可以自立起來，像抗爭核廢料那樣的強自覺，有制度。希望在社區林業有限的經費來激勵他們 (D601PT01)。「過程需要我們多輔導，多讓它心理建設。光靠別人抓魚給你吃，這是沒有用的，重點是自己能夠釣魚、抓魚。理念的溝通非常重要」 (D601PT01)。

2. 優先對象

有同仁建議在剛發展的階段，可以優先與有組織、有熱情、有資源、有基礎的社區合作，可能比較省力 (D702PY01)。在業務需求上，國林班比較接近邊緣的社區，可以優先進入、輔導、支援與合作 (D702PY01)。

3. 關係建立、信任

第一階段「這十萬元絕對不是最重要的事情，最重要的是十萬塊只是一個介面」，在促成在地社區跟林務機關的相互的了解，彼此的認識，彼此的適應，彼此的學習。透過這十萬元營造出來的過程，建立機關與社區的夥伴合作關係。「人就是要這樣不斷的一個有這樣的互動才有可能變成朋友」(FB13PT02)。

在社區區林業第一階段培力的過程中，培養社區能夠成為夥伴，可以交付重任的能力；同時促成彼此的了解，從中瞭解誰可以真正交付重任 (FB13PT02)。羅東處工作站主任推動社區林業有幾種方式，一是帶同仁到部落裡面去拜訪意見領袖，或理事長，或社區發展協會的幹部。那另一種方式是直接開說明會，對村民做說明，去跟社區互動。工作站主任如果說能夠跟轄區裡面的這些社區，至少能夠掌握住每個社區發展協會，這些主要幹部，建立一個良好的關係，未來在業務上或許可以提供很多的協助 (FB13PY05)。

4. 個案參考：

在田野紀錄中，有許多個案被提出來或做討論，或希望能提供做典範，茲整理如下：

- 1) 高雄美濃黃蝶翠谷。有資深同仁認為交給當地社區管，絕對比林務局管得更好。那邊攤販、垃圾一大堆，都沒有人管。美濃當地好像是全台灣博士最多的鄉鎮之一，社區相關人員個個能言善道，有六個社區社團組織，社區若願意被委託管理或認養，因為社區本身健全發展，林務局持正面支持的態度 (FB11PY05)。
- 2) 鎮西堡社區是部分資深同仁認為全台灣營造社區林業最容易成功的例子之一，林務局曾跟當地人為取締盜砍盜伐拼命鬥來鬥去，其實當地 20 幾棵神木、巨木，是林務局的資源，也可以說是國民的資源。這 20 幾棵的巨木與步道若能讓社區的居民去管理，社區可以帶導遊，帶遊客到那邊去玩，欣賞巨木。當社區視其為他們的財源，他們的資產，巨木被鋸、盜伐、濫砍，當地社區發展會出現問題，財源會出現問題，社區會出面關心。因此，讓社區去管理步道，管理巨木，包括巨木群裡面所有的紅檜，也許就會成功 (FB11PY05)。
- 3) 恆春站有港仔九棚沙漠的個案，牽涉到各個部門的施政。恆春站勤於跟在地的理事長，飆沙的吉普車業者，還有一些優秀的年輕人溝通，共謀對策。飆沙業者覺得生意越來越差，居民也認為飆沙對當地社區好處不多，「每天吃飯配沙子」，開始有省思產生。這種心態的產生其實就是要不斷去溝通，去討論，去把一些觀念帶給社區與業者，讓他們慢慢有這樣的思想轉變的機會 (FB13PY03)。
- 4) 三義火炎山自然保留區：火炎山的解說活動，將來可以委託社區或藉由社區林業的計畫來協助解說，甚至讓其參與看守維護保護區的工作 (FB13PY05)。
- 5) 花蓮的林田山社區，平時比較沒有人來參觀，一到假日人山人海。萬榮工作站協助解說，還發動志工來幫忙，這也是社區林業可以發揮的個案 (FB13PY05)。
- 6) 南澳的碧候與朝陽社區。碧候社區當初生氣蓬勃，都跑在前頭，資源調查方面各項做得蠻周全的。後來因為社區的總幹事換人後，整個社區的後續推動有氣

無力。後來有工作要請他們配合時，就會推託且伸手要錢。感覺到這社區的動力似乎已經慢慢在消滅。所以社區林業需要長期觀察，可能五年、十年！長期能有凝聚力，向心力，社區推動起來才會順暢。原則上來說，現在短期的一、兩年補助，馬上要有成績出來是不可能！第二個朝陽社區裡的凝聚力非常的強，任何需要一喊就很多工作人員會來配合。且社區理念，資源整合與收集，共識的建立也非常完整。目前工作站積極輔導，其對我們目前的國家步道，還有治山防護工程也做很多。該里里長在縣府相關的會議中，曾極力讚揚林務局幫忙做了很多本來應該是縣政府出錢做的。像這個案就應該繼續輔導。這兩個個案的啟示是「社區的凝聚力，其實需要長期，不是說短期就馬上可以看出來」(S101PT01)。

5. 教育訓練與宣導

社區林業第一階段的工作重點就在教育跟訓練，理念的宣導，理念輔導，培育人才(S511PY01)。透過社區林業觀念的傳輸，教育課程，讓社區慢慢了解為什麼要做，跟社區永續發展有何關係，逐步改變社區認定「有錢才做，有好處才做」的心態，傳達這樣比較難持續的概念。林務局要在這樣的學習過程中釋放誠意，作觀念溝通，免得建造硬體與引進誘因時，反而忘了義務(FB13PY05)。林務局目前已著手準備編印相關林業經營管理專家學者與師資的參考名錄，第二階段將收錄其它政府部門、民間團體、保育團體等的資訊，也在籌備網站的事宜，提供基層與社區更快捷及時的資訊。訓練的部分在管理處或工作站層級就可以直接辦裡，總局將全力配合支援(FB13PT02)。有同仁建議可以辦記者班以宣傳社區林業理念(S102PT01)，也有建議設置社區營造林制度，鼓勵幾個社區一起辦營造林的訓練，或聯誼或研討會，互相切磋，可以讓更多人參與，對共事的形塑與溝通會有幫助(S211PY01)。也有同仁建議各工作站受理計畫申請時，可以主動引導加重一些加強防範森林火災，取締盜伐等課程。這也是理念互相溝通的機會與管道。應該是林業管理單位，特別是基層要特別加強的部分(S511PY01)。

6. 工作團隊的協助

第一階段在溝通，社區林業工作團隊是很重要的，除觀念輔導外，法規上的說明與溝通引導都是重點(FB15PT03)。目前處級的工作團隊除了少數個案外，普遍在角色扮演上較為被動，應更有發揮的空間。有同仁反映也許進入第二階段時，當專業需求較多時，處級的工作團隊比較能夠進入狀況。然在第一階段與社區互動與培力的過程裡，工作團隊雖不一定開赴前線，也應積極參與討論，才能瞭解社區，掌握基層動態，以為第二階段的工作做準備。

7. 外來專業的協助

由於社區與部落普遍缺乏撰寫與發展社區林業計畫的能力，相關的協助與能力養成是社區林業工作推展上的一大重點。林務局總局相關同仁認為工作站的專業輔導或者可以扮演相當的角色，如丹大早先輔導社區，比較保守，只協助呈送申請書，未在計畫內容進行輔導，效果就比較有限；恆春站所轉呈的申請案，多在審查時照案全額補助，主要是有專業個人或相關團體協助輔導。其實，現今政府行政組織分工細，社區有主導整合各單位資源的空間，所以工作站的參與介入非常的重要（S212PY01、FB13PY03）。

8. 認養、共管、權責規範

最近有一些認養林地的個案，這在社區林業的範疇、項目與發展上，也引起同仁的一番討論。有人認為所謂認養一定要簽契約，把雙方的權利、義務講清楚。認養也要了解社區是否有能力認養。社區居民在享權利之餘，也要盡義務。因此，可以說認養是透過一個契約，對認養的項目，彼此有共識，明確訂在契約裡面，是一個民法行為、契約行為，大家互相遵守這樣一個契約。其關鍵在彼此互相不信任，透過契約互相約制、管制。訂契約在林地管理、租地方面的問題在於訂了契約有沒有互相去遵守？然林地管理的問題是出在「我們根本沒有管理」，不管是甲方、乙方都沒有遵守契約的規範，租地管理的契約就像張廢紙一樣

（FB12PT01、FB11PT03）。認養若做得好可以是共同經營的基礎，認養林班、認養保安林基本上是可行的計畫，最近有幾個保安林巡護計畫相當不錯

（S111PT01、FB13PT02）。在國家公園及林務局新竹處都有登山步道認養成功的個案，社區幫忙清垃圾、淨山。這樣的認養計畫可以促進彼此的了解。以社區林業希望林務局同仁多介入社區，了解社區文化，認識社區裡面的人。當林務單位與社區產生互信，社區主動有愛護心，可以全心投入，那認養的計畫就可以放心。比如說湖本村的尹伶瑛女士全心投入愛護八色鳥的工作，有愛護社區的心理，就值得信任。但如果有人充滿政治色彩或個人、或特定目的的話，也要謹慎小心。認養要看對象，看有沒有能力？特別是社區的意識能不能凝聚很重要。委託經營、共同經營跟認養，另一個需要注意的關鍵是都需要符合法律規定。目前在林業經管理上，尤其是保育方面，以森林法、野生動物保育法、文化資產保存法為主。

四、社區林業執行上的問題

1. 宣傳不足、認知差距

供給面跟需求面沒有同樣強度的宣傳，兩者的認知會有落差。在社區林業的計畫上，計畫內容、程序、審核時間、目標等，最重要的是對林業經營的認知方面，就譬如有些社區或協助的社團組織，跟工作站的考量角度與範疇不同，就會遇到與林業經營目標認知脫節的現象，在原住民社區的申請案件上特別有現場基層同仁表達一些管理上的考量（D212TD01）。

2. 林業單位部分

1) 專業能力、人才不足

社區營造的操作涉及的技術相當廣泛，包括自然的、人文的，認知與技術層面的要求既廣又深。只就林業經營而言，就包括所有育樂、林政、治山、造林等。不僅林業單位專業能力與人才不足，就連輔導團隊也有許多待加強之處（D212TD01、S402PY01）。

2) 組織內部調整與溝通待加強

林務局的歷史悠久，同仁態度一時無法調整適應比較富有參與性的工作執行思維，是計畫推動上的主要弱點之一（FB25RD02）。當然，這也涉及到組織文化的問題，林務局的同仁，特別是工作站基層宜有轉化直接執行為監督的自我提升認知，要化被動為主動，要能對林業經營有全面瞭解，要能賦權與培力社區（FB25RD02、D111RD02）。另外就是雖然林務局與林管處的聯繫緊密，但林管處與工作站間卻常有些溝通或互動上的困擾，乃至工作定期訪視紀錄無法確實掌握瞭解社區現況（D111PT01）。在部分區域，工作站實際接觸社區林業的情形比較少，林管處反而比較積極（S301PY01）。

3) 經費的問題

經費核撥，社區組織常有變動，直接撥款，監督控管比較有困難。第一階段每個計畫十萬元金額也稍嫌不足，無法有效提振社區的興趣。有基層建議分次付款或由先撥至林管處，以增加控管的能力。林務局的政策是考量十萬元金額小，怕增加基層負擔，加上現已有訪視與考核的機制，建議能以先釋放誠意的開放態度來執行（S613PT01、FB13PY07）。

另外由於需要探訪社區的關係，林管處與工作站的差旅費常常不足，這林務局已在下年度作調整（FB13PY07、S402PY01）。另外一個管道，就是在年度計畫中編列經費雙管齊下（FB13PY08、FB13PY05）。倘已核成立社區林業的社區，對

林業管理有直接相關，可考慮給予專案補助預算（S112PT01）。相關人力的問題或者將來可運用志工來協助，林管處的人員確實是不夠用（S412PY01）。在局級階層考量，似乎社區林業的經費也多集中在部分組室，對其他業務多少有排擠效應（FB13PY05）。還有就是社區意識高，又有後續的維護能力者，或者可以列為優先來考量（FB13PY08）。

4. 缺乏人際溝通、互動能力

社區林業現場執行最困難的地方就是要跟當地民眾的交流。因為以前多是對立，現在要轉變成合作的方式，實在有相當的困難。這是現場基層最希望能有的支持與指導（S112PT01）。羅東處推動社區林業的方式可以參考，其由工作站主任，一是帶同仁到部落去拜訪意見領袖，或理事長，或社區發展協會的幹部。一是直接開說明會，對村民做說明。利用這兩個管道，去跟社區互動（FB13PY08）。或者總局或甚至大專院校森林相關的系所，都應該有社造、溝通的學識培訓計畫與課程（FB25RD09、D212TD01）。

5) 觀念和工作模式

因為社區林業屬於新典範與新概念，對第一線同仁而言需要改變舊有的行為模式，要能將社區林業推展出去，主動提供服務，現場同仁一時難以轉變其工作模式（D212TD01）。巡山員對社區林業是否會競爭其工作機會的疑慮對士氣影響非常巨大，事實上社區林業是在提供轉變巡山員工作內涵的機會，把過去巡山取締轉變成是服務社區的工作。將來就變成有一群人替你做事情，社區組織會去運作發動村民做事情，你的角色就是在溝通、協調、聯絡或提供資訊，這是巡山員角色的轉變，還有專業的資助。除了轉變巡山人員的工作內涵，能夠都讓社區有一個工作機會，這是社區林業本來的用意（FB13PT02）。但長期來講，或者社區林業推動巡護工作宜思考控管的機制（S212PY01）。

6) 業務量增加、人力不足

社區營造，事實上是牽涉到的技術是相當廣泛的，包括自然的、人文的，認知與技術層面的要求既廣又深。只就林業經營而言，就包括所有育樂、林政、治山、造林等（D212TD01、S402PY01）。工作站人力不足，素質也要加強，有時候考量業務緩急，社區林業可能會排慢一點（S112PT01、S402PY01）。政府組織編制一直在精簡，責任卻一直在加重，工作量一直在增加（D702PY01）。這也是社區林業之所以推行的原因之一，因為透過社區林業後，希望將來能夠找到好的合作夥伴。前期的尋找、培力與需要的過程，也是過渡期，會辛苦一些（FB13PY05）。

7) 長官的支持

每個林管處參與巡迴講座的反應皆不同，某林管處就只有少數個位數的同仁參加，這也許與處長與長官的支持態度有關（FB12RD02）。

2. 社區方面

1) **政治力介入**：包括外部的鄉公所介入與大環境的影響，內部的政治派系、宗教信仰的互動，這些都會抑制社區自我成長的空間外，同時會模糊部落／社區的主體性（FB12RD02、TG02TD02、D212TD01）。

2) 領導者的觀念

有些部落／社區的領導者的理念比較不能兼顧全面，或不見得跟相關的保育或林業經營管理相連結，其深深影響計畫的執行與社區的態度（FB01TD01）。

3) 人事更替

常常社區組織的人士改選更迭，原先與林務單位間的默契，甚至對委託計畫都無法持續，造成彼此聯絡與互動上的不方便（FB12RD02、D111RD02）。

4) 急功近利

有些部落／社區進展快，亟於發展在地產業，反而與林業管理目標有所衝突，大雪山社區即是一例（FB12RD02）。

5) 內部派系

社區因為傳統家族、地域、宗教信仰、利益、社會經濟的分工等的不同，都有派系次團體的產生，尤其原住民部落派系問題多，造成對外聲音與意見的不一致。這種情形理由社區自行排解，外部的介入宜保守。比較現實的論點是原本社區就是異質的團體，意見的落差不可能沒有（FB01TD01、D111RD02、D212TD01）。

3. 外來團隊

1) 外力介入導致偏離 CF 方向

雖然外來團體在社區林業的輔導上可以扮演不錯的角色，但確也有少數外來團體的行事取向、風格與目標與林業管理大異其趣，造成一些困擾。這也許可以在外來輔導團隊的背景與性質上作一些篩選來加以補強（FB01TD01）。

4. 社區林業計畫的優點

- 1) 由社區自己申請，居民可以比較能包括自己的想法；
- 2) 社區林業可以說是直接的宣導管道，透過研習課程、訪談過程，至少部分人收到這些訊息。
- 3) 社區林業計畫的設計上一開始都只提軟體，不談硬體是其最好的部分

(D111RD02)。

5. 整合的團隊

社區林業需要多元的介面溝通、與跨科際整合的團隊，應該要有一組人像智庫一樣，包括各種跨領域的人才，公共政策、協調、社造、原住民、森林等(FB25RD02)。

6. 教育訓練（能力建立）的需求

1) 溝通協調

宜舉辦訓練教授同仁溝通與訪談技巧，要求參與同仁加強林業整體的學識，並應全盤瞭解業務，像社區常常會要求做一些鄉鎮的步道整建，就需要生態工法、保育等知識 (D111RD02、D212TD01)。

2) 社造的知識

社區也很需要這些研習與訓練的機會，包括永續發展、資源永續利用、社區營造、生態旅遊、民宿等等 (D212TD01)。

3) 工作站基層人員的訓練應列最優先

社區林業最重要是的就是工作站的基層同仁，因為是他們直接面對與社區接觸建立合作伙伴關係，而不是管理處 (D212TD01)。因為社區林業包羅萬象，工作站基層同仁的培訓與終身學習就更形重要 (D212TD01)。

4) 要考量社區（生計）的需求

要真能照顧到原住民的生活，社區林業才能深入社區民心，才能發揮效用 (D212TD01)。

5) 社區林業的宣傳與訓練研習需包括社區 (D212TD01)。

五、社區林業第二階段的討論

1. 八色鳥自然步道塑造-居民永續護鳥護林計畫⁷

1) 湖本村的背景脈絡

湖本村位於雲林縣林內鄉，雖然緊鄰斗六市，因為靠山，住宅與開發密度低，農村鄉野景觀仍在。該村民風純樸，人口一千餘人，靠近社區營造合作社地點的戶數與居民人數就更少。湖本村的社區營造係自尹伶瑛小姐在87年6月當選村長以後，亟思擺脫傳統村長的角色，以打造有特色的社區為理想開始。88年初開始的枕頭山採砂事件則進一步強化社區營造的動作與力道，透過八色鳥棲地與密集族群的發現，湖本村的生態社區願景不僅全國有名，更在國際舞台上名聞遐邇。熱心的領導是湖本村社區營造的一大特色，與生態結合是其擺脫砂石開採保全鄉里的希望所在。湖本村由於社區組織健全，也有生態池、滴水小公園、湖本村合作社等具體設施的完成。其中有的是由居民親手打造，有的是請外來的專業人士規劃。村裡組有培訓解說員、環保志工隊等系統。在社區團結意志的凝聚與集體行動方面，也比一般社區堅強。為此，林務局特將其列為第二階段的示範個案。

兩、三次的現勘及與相關人士的晤談，發現湖本村社區內部是有些多樣的意見與立場，居民雖不喜歡陸砂的開採，也不見得歡迎保護區嚴格的土地利用限制。在陸砂開採的陰影下，湖本村社區內部對未來願景的建構，顯得不怎麼順利。強勢的領導與核心熱心人物是否可以再起營造的高峰，值得觀察。其社區組織在社區裡影響力的消長，是另一個觀察的重點。

2) 計畫內容概述

以湖本村為核心的第二階段社區林業計畫係包括湖本、林茂與坪頂三村。林茂村的資源特色是竹筍，坪頂村則有茶園、茶葉與考古遺址，湖本村以推行八色鳥保育運動為主。在計畫中，湖本村的短期目標是健全休閒產業推動小組的組成與功能；長期目標則是發展湖本成為生態村，以斗六後花園為願景；坪頂村則做有機茶葉的推廣，比較起來林茂社區動員較少。三村共同特色為淺山與自然資源（TA11PT01、C411PT01）。

在湖本第二階段社區林業計畫中，有幾項工作要項：

A. 生態教學

又分兩個子項目：a. 社區生態教學，以生物保育、生物多樣性、自然步道、結合民俗、參訪社區為主；b. 小學生態教學，以每村各有的小學（湖本村的九芎

⁷ 詳細計畫內容請參考其期中報告書。

小學，林茂村的林中國小，坪頂的成功國小)的特色為基礎來發展(TA11PT01)。社區生態教學目前以參觀觀摩其他社區為主，曾拜訪過永樂社區與桃米社區。小學的生態教學，以九芎國小為例，係以舉辦生態營的方式來進行。希望將生態保育知識帶進生活當中，落實生態教育。另在湖本村則規劃利用現有的活動中心，將其改造成生態教育館(C411PT01)。

B. 農業轉型

由於許多農家皆有農業轉型的意願，計畫團隊特別將發展休閒產業組織列為重點工作項目。湖本成立有相關的輔導團隊，以天聖宮成員為主，去年改選主委、副主委後，行動力非常強。曾利用湖本當地的巨竹為材料，學習竹砲製作，也在晚間舉行主題聚會，討論農產品轉型，參與的鄉民與農友相當踴躍(C411PT01)。林茂則致力於竹筍產業轉型，成立生產合作社，進行竹筍加工增加經濟效益(C412PT01)。

C. 自然步道規劃

自然學習步道規劃設計係由在地社區自己完成，未來希望賞鳥觀景平台能由休閒產業成員及居民共同創建(C411PT01)。林茂社區社區建議有條通坪頂的步道，人可通行車不能走，希望林務局能考量拓寬，也期盼林務局能協助整合建立三個村的步道網絡，配合景觀、野生動物資源與在地農特產，發展休閒產業(C412PT01)。

3) 計畫團隊的自我成效分析

- A. 生態教學：居民對於生態環境的關心度提升，但仍不足。雖然在小學生生態教學效果不錯，但在成人的部分成果不高。(TA11PT01)。生物多樣性等觀念的內化需要長期來進行，本項有繼續加強的空間(TA11PT01)。
- B. 農業轉型：基層農民對未來台灣農業的發展有很大不確定感，想要轉型者多，但身體力行者少，需要有成功個案的鼓勵。坪頂蘇班長戮力轉型經營有機茶園，產量比土壤酸化硬化的茶園要增加很多。如果蘇班長的努力能獲致一些具體的成果，後續跟進者也許會比較多。坪頂也有轉型休閒餐廳的個案(TA11PT01)。
- C. 社區組織之能力和人力：社區組織各自獨立推動的力道不同，湖本、坪頂自主運作能力較高，林茂村社區內部的營造上還須多用力。
- D. 陸砂開採的威脅：陸砂開採一直是湖本村發展的威脅，八色鳥野生動物重要棲息環境的劃設還沒有得到地方政府的支持。
- E. 人力有限、幅員稍大：專案執行人力只有一人，同時承受三村的壓力(TA11PT01)。

4) 會場討論結論：

在期中簡報會場與會者熱烈討論下，主席做成以下結論：希望以棲地為主，再配合野生動物資源的保育，將題目改為護林護鳥。計畫團隊的成果豐碩，與會者多予肯定，然當地的資源調查可以再強化，並增添創意，建議從過去的產業、文化資源著手，多思考木材文化自己動手作（DIY）等創意的產業。步道部分則提醒社區思考拓寬後交通便捷不見得留住遊客，反而可能有旅遊淺化的副作用，至於整合三村步道網路乙事，林務局會全力配合。社區應發揮創意，找出居民想要需要的社區，外人只是一種催化劑。由於三個村的尺度與組成較為複雜，凝聚社區居民共識，宜及早建立三村合作的模式機制。

5) 觀察心得：

在湖本八色鳥自然步道塑造-居民永續護鳥護林計畫這個示範的第二階段中，呈現的是原先即有一些社造基礎的湖本社區，亟欲帶領鄰近兩個社區進行以保育與地方產業發展為主軸的社區營造工作。其成果顯現的組成與進展的不均質現象，提醒擴大尺度的困難。又在田野訪談中發現，湖本村本身即有社區內部在不同議題上其實也有多樣的立場，以採陸砂與設立野生動物重要棲息環境為例：絕大多數的村民反對陸砂開採，但也有不少村民不贊成劃設野生動物重要棲息環境。也許這現象與在地政府比較傾向開發的態度與其對在地輿論的強影響力有關，可是這也是湖本村內部共識需進一步努力與凝集的地方。社區的營造是組織培力永遠的基礎工作，不能因為前有基礎，即有所荒廢。或者社區林業應該審慎思考以比較同質的社區為範疇與操作單位，在社區共事與運作機制未臻成熟之際，不宜擴大計畫規模。

再者，除了小學生態教育與相關產業學習班贏得學童、老師與村民的熱烈參與外，成人的社區教育似乎不怎麼熱絡。誠如計畫團隊所言，相關生態保育內化的工作係屬長期性的投資，但同樣也需要考量村民對農業與地方產業轉型上的殷切期盼。足夠即時的經濟誘因提供，恐怕是社區林業不可迴避的一大議題

（FB25RD02）。FB11 以淡水紅樹林環境教育經過七、八年的努力才獲有初步的成功為例，說明觀念的內化需要時間，社區林業應該朝向生產、生活、生態，三生的結合，在大多數地方民眾多急功近利、短線操作的現實社會裡，資深的林業官員提醒社區林業或社區產業不宜存有賺大錢的意圖或操作行為，反而要有賺中錢、小錢，涓涓細流常流的打算，所謂「地方是永續發展，不是地方繁榮」。

2. 民權社區林業第二階段示範社區期中報告⁸

1) 三民鄉民權社區

三民鄉原係曹族（鄒族）卡那卡那富群遷住的地方，日據初期日人引進漢人採樟腦樹，中期後為便理番，將沿中央山脈狩獵流動墾營的布農族部落拆散重組遷屯於此。光復後，鄰近布農族部落仍陸續遷入，遂成今天鄉裡最主要的族群。目前三民鄉人口有三千餘人，以布農族為主，佔約七成，曹族則佔約五分之一的人口除布農族與曹族外，其他族群包括有排灣、泰雅、與漢人等（余瑞明，1997；三民鄉戶政事務所 1997 年底的資料）。三民鄉產業以農業生產為主，而以芋頭、玉米、竹筍、梅子、生薑為大宗。傳統上，曹族傳統以頭目為主與布農族則以長老為主的部落社會制度，現今皆已式微（余瑞明，1997；吳宗瓊，1997）。曹族卡那卡那富群原有部落財產公享的傳統，獵場與漁區原則上屬部落，再分配給氏族使用。同一母氏族的諸氏族有聯合使用或單獨使用獵場或漁區的權利。越界進入他人獵場或漁區漁獵，必須事先徵求該地代表的同意，其收穫也需分出一部贈與地主為租金（余瑞明，1997）。楠梓仙溪三民鄉段魚類資源豐富，分佈最廣，數量最多的是魚固魚（*Varicorhinus barbatulus*），魚固魚也深受當地居民的喜愛，為其動物蛋白質的主要來源之一。曹族沿來有即有集體毒魚傳統，直至十幾、二十年以前才中斷。布農族原世居中央山脈，依賴山田墾燒輔以狩獵及採集過活（達西烏拉彎·畢馬，1995）。自日據時代移入三民鄉後，乃與曹族的傳統習慣融合，也有集體毒魚分享魚獲的現象。光復後，集體毒魚仍持續舉行，但氏族勢弱，漁區管理規範逐漸消逝，毒魚事宜改由村長帶頭協調，多於冬季舉行，各村在自己的範圍裡用毒藤來毒魚、撈魚。後來，電瓶、流刺網、籠子等引進三民鄉，溪裡的魚類資源就不如往昔。復又因為漁業法嚴格限制毒魚，自 1969 年的全鄉毒魚活動後，集體毒魚的傳統活動遂被迫取消。

1992 年高縣府爰用漁業法於 1992 年公告禁漁區來管理，1993 年 5 月 26 日，高縣府依野動法公告高雄縣三民鄉楠梓仙溪淡水溪流魚類保護區（以下簡稱楠梓仙溪保護區）（高縣府，1993）。楠梓仙溪保護區為國內相關自然保護區體系中，首見引進資源永續利用概念的保護區。主管機關另依法在保護區內劃定垂釣區，核發垂釣證，收取證照費用（野動法第 17、20 條）。該保護區即楠梓仙溪三民鄉段與其主要支流長約 28 公里，從一溪以下到與甲仙鄉鎮界約 8 公里的溪段劃為垂釣區（1994 年野動法修法後改為永續利用區）。一溪以上至玉山國家公園界線的溪段，則不對外開放（等於是修法後所謂的核心區）。基本上垂釣區於每年 6 月 1 日至 11 月底豐水期間開放垂釣。高縣府委由三民鄉公所執行楠梓仙溪保護區的經營管理工作，設置管理委員會，由三民鄉長召集鄉內相關行政與警察

⁸ 詳細計畫內容請參考其期中報告。

人員，並邀請省府與縣府代表及學者專家列席。每年召開一到二次會議，檢討保護區經營管理狀況，擬訂開放垂釣事宜。在由甲仙鎮進入三民鄉境的路旁，設有一保護區跟垂釣區的經營管理所。垂釣區開放時，巡查小組駐紮於此，接受釣客申請當天有效的垂釣證。凡十八歲以上國民得申請垂釣，每張垂釣證費用為四百元，包括一百元的工本費跟規費三百元。當地鄉民則僅收工本費。垂釣區開放期間，每天早上六點開放申請垂釣，下午五點半停止開放。釣客須回到管理所繳回證件，登記檢查魚種、魚獲。每證最高魚獲量為 6 公斤，禁止垂釣保育類魚種及體長 6 公分以下的個體（三民鄉公所，1993）。

1996 年賀伯颱風侵襲大阿里山地區，三民鄉的野生魚類族群受到重創，也嚴重影響野生保護區賴以維持的社區規範，從此護魚工作時好時壞，垂釣區的開放也因為魚類族群量的不穩定及其他因素影響直至今（2003）年才有考慮比較長的開放期。民權社區申請第二階段的社區林業，在一次與高縣府保育人員的訪談中，得知係與護魚有關，然相關的詳細計畫內容仍不清楚。又該計畫林務局另有專案研究案刻在進行中，考量研究倫理與行政作業的競合，經與林務局委託組科長官協商，本研究將不進行深入的田野工作，僅以文獻與對期中報告的參與觀察為基礎，對本案作討論。

2) 計畫內容概述

A. 原住民社區的重點：社區發展（改變生活，改變農作物的銷路）、原住民社區健康，自然生態與環境維護、綠美化（C311PT01）。

B. 執行工作計畫：

- ◆ 舉辦座談會、傳統森林文化教育訓練、傳統醫療、傳統食物、民族植物等，培訓社區民眾，特別是年輕人相關林業專業與傳統文化知識，並擴及民生、民族社區；
- ◆ 進行溪流、山林資源調查，資料尚未彙整，以後將轉化成在地生態教材；
- ◆ 成立傳統手工藝品、傳統舞蹈班，利用在地材質（竹子、石頭），製作手工藝品、餐具，發展傳統手工藝產業；
- ◆ 舉辦小朋友暑期生態解說營、工藝坊、教導迎賓舞；
- ◆ 邀請屏東科技大學教導居民動植物辨識及了解其經濟效益；
- ◆ 山林巡護擴及民權段的林班地巡視；
- ◆ 規劃休閒生態旅遊路線與套裝行程，製作社區休閒生態旅遊導覽手冊；
- ◆ 協助旗山工作站調查位民權段林班地上祖先開闢的步道的國家森林步道；
- ◆ 透過網路銷售傳統手工藝品（C311PT01）。

- C. 計畫團隊提出希望林務局進一步的支援項目：
- 費用以聘僱長期駐守，協助推動的原住民專業人才；
 - 給予精神及心靈上的鼓勵；
 - 研究將林班地經營權委託社區經營管理的適法性；
 - 協助規劃卡那富國家林步道；
 - 協助辦理教育訓練課程，訓練社區林業工作人員（C311PT01）。

3) 討論重點

由於民權社區是唯一被列為第二階段示範社區的原住民社區，本研究對其相關的內容，作比較詳細的分析。在其報告與報告結束的討論中提到幾個原住民社區的特徵：社區發展與原住民社區健康是民權社區最重要的重點工作，其中又以拓展農作物銷路改善生活為核心項目。此外，除了注重自然生態與環境外，因為閩南人對部落的環境相當詬病，也重視維護環境與綠美化（C311PT01）。

有許多單位投入支援民權社區的社區工作，包括：鄉公所、衛生署、原民會、勞委會等。然由於社區普遍學歷不高，在社區帶動營造工作與進行教育訓練時，皆感覺困難帶動，也深感社造能力與能力的不足（C311PT01、S401PT01）。也因為過多計畫集中在一小小社區，也可能有負荷不了的狀況（TG02PT01）。

整體來說，與會者普遍肯定民權社區的熱忱與行動活力，但也指出文字與報告的表現略顯不足，特別是計畫成果與工作效益不夠具體，也許工作站基層應該深入社區積極予以協助，這也是處級輔導團隊可以發揮的地方（FB11PT02、D402PT01、FB13PT01、D511PT01、D411PT02）。在其他幾個林管處，也有徵求第三者包括學術團隊、保育或社造團體、專業人士加以輔導的情形（D611PT01、D111PT01、FB11PT02）。有與會者提到一般社區普遍有文字表達較不如預期的情況，然原住民社區在文字表達上的效果卻也是稍遜一籌（D411PT02、C312PT01、D511PT01、D611PT01）。在社區林業計畫的考評上，由於社區數眾多，地理位置分布廣，現場與文字表達都應同步進步，才能符合要求。或者民權社區的弱點之一是因為缺乏第一階段的部落培力歷練，社區共識不足，就直接進入第二階段的問題（D213PT02、D811PT02、FB11PT02）。有人提及社區永續就業工程計畫會直接影響到社區組織志工投入的意願，不妥善處理對社區凝聚力會有負面的影響（TG02PT01）。

原住民社區的優點是傳統文化的內涵，原住民社區在這方面應多予利用發揮（FB14PT02、TG02PT01）。民權社區整合資源發展產業的企圖夠，但對在地自然資源與文化資源的掌握尚嫌不足，尤其活動過多，在產業與行銷管道的營造上不見詳細的著墨。或者建議以資源與社區永續經營的取向，賺中、小錢的原則，不要引進財團，社區自己來發展（FB11PT02）。

6) 從民權案思考社區林業第二階段

由於民權也是第二階段社區林業的示範社區，許多與會者的發言都觸及到對社區林業第二階段的期盼與願景，茲整理如次：

A. 第二階段社區林業第一年是整體規劃：除了持續加強社區內部共識凝聚與人才培育、資源調查等工作外，到期末時需清楚勾勒出未來三年的行動計畫，包括資源如何有效整合，如何與林業單位配合，如何凸顯地方特色與地方發展及長期願景作連結等（FB13PT01、FB11PT02、TA22PT01、TA13PT01、D402PT01）。

B. 應與林業管理緊密連結：第二階段的社區應與林業單位發展出緊密的共利關係，特別應與工作站與林管處處積極互動，在工作項目上除了符合永續經營的原則外，尤其應該配合林業管理的精神，不能只辦活動。相關的重點項目包括：資源調查、生態旅遊、森林巡護管理等工作項目（D402PT01、FB11PT02、TG02PT01、TA22PT01、D311PT02）。

C. 資源整合規劃發展地方產業的願景：連結傳統文化特色與保存，發展親善自然環境，資源保育與永續利用的產業型態，如生態觀光等，營造原住民回鄉就業的環境（FB02PT01、FB14PT02、FB11PT02、FB13PT01、D111PT01）。

D. 多元的輔導團隊可能是第二階段必須的組成份：可以包括學術單位、專業人士與保育或社造團隊（D111PT01、FB13PT01、FB11PT02、D411PT02）。

E. 共識的凝聚與正當性營造：部落組織營造、共識形塑、教育宣導與人員訓練應持續進行；當第二階段開始規劃實質產業經營時，社區組織與林業單位對話窗口的確認與其在社區部落內部正當性的議題，經濟利益分配的議題，也應該予以重視。原住民社區特別應注意避免傳統生態倫理的進一步流失（TG02PT01、TA13PT01、FB11PT02、FB13PT01、C311PT01、D111PT01）。

F. 自然資源共管的議題是在地社區正式提出來的要求，也是某原住民事務資深官員的看法，或者在原住民社區進入第二階段時必須對此議題有所回應（TA12BB01、C311PT01、FB11PT02）。

6) 會議結論與建議：

A. 依據學者專家的意見，確實掌握計畫書中四大目標。

B. 過程中社區居民的自主、自動、自發非常重要，不但要凝聚共識還要發揮創意，展現多樣性。

C. 希望林管處及工作站之推動小組積極協助輔導三民社區，建立夥伴關係。

7) 觀察心得：

民權社區乃林務局主動挑選作為第二階段示範的原住民社區，其用意在於從實際操作中學習與建構社區林業第二階段的內涵。民權社區在這方面可謂是相當成功的個案，因為其展現了原住民社區力求產業發展、連結傳統文化、爭取自然資源經營權及熱心有行動力，但卻表達能力不足的特質。其實近年由於政府政策與社會各界皆十分重視原住民族的議題，許多較有能力、組織較完整的原住民社區往往都能獲得許多的補助與支持，民權社區也不例外，從而造成社區組織負荷過多，計畫執行活動多，長期營造項目少的窘境。鄉公所強力介入或者是助力，卻也可能對社區本身的社會力產生負面的衝擊。針對民權社區計畫執行期中報告成果的討論，觀察到與會各界對社區林業第二階段的期盼與願景，這可說是本研究在此場合參與觀察最大的收穫。整體而言，與會者對第二階段社區林業的原住民社區的期盼包括：依永續的原則整合資源，進行整體規劃；持續組織培力；與林業單位互動連結；相關產業的型態與規劃，及利益分配機制與對話窗口的思考；組織部落內正當性的營造與共管議題的討論。

3. 其他紀錄對階段化議題的反應與討論

- 1) 目前社區林業計畫要從第一階段晉階至第二階段，有幾個評估條件：
 - A. 需於兩年內有四至五次第一階段的操作經驗 (NFB12RD02)，宜以行政單位為面向去審視計畫執行是否有落差；察看計畫內容，不能只是觀摩，要有些建設性的工作項目；是否與林業單位緊密互動 (D111RD02)；但最重要的還是要到社區觀察評量：社區對林務單位宣導概念的反應，有無參與的熱情，社區領導人有無動力；社區的動員力；社區居民概念 (D111RD02)。
 - B. 參與過程操作上跟林業經營較符合 (FB12RD02)。
 - C. 社區永續共識能有 80%以上 (FB12RD02)。
- 2) 如果可以嚴格篩選參與計畫的社區，階段的劃分可以不要過於僵化與限制 (FB25RD02)。
- 3) 第一階段與第二階段性質不同，特別是在軟硬體的重點上，在訪談探視與社區溝通時，應予釐清可給什麼？不可以做什麼，如主要步道屬硬體，應列為第二階段，倘不小心通過或口頭答應社區的要求或申請會造成後續作業的麻煩 (D111RD02)。
- 4) 林業單位與社區真正全面的互動似乎是從第二階段開始：第一階段大部分都是在人才培育、參訪、觀摩，社區社團可以自行處理，比較不需要林業單位太多的協助。第二階段需要協助的機會多，林管處也有管道來互動 (D212TD01)。

第五章、其他個案

除了上章節已列入社區林業第二階段討論的高雄縣三民鄉民權社區與雲林縣湖本村以外，本研究也造訪部分個案進行田野觀察研究，其包括：剛開始申請加入者較無社區營造基礎者（如：新竹尖石鄉的水田部落）、已稍具社區組織基礎者（如：鎮西堡）、社區或部落組織已有參與自然（森林）資源管理經驗者（如：達娜伊谷、司馬庫斯、霧台）。

1. 水田部落

水田泰雅語稱 Slaq，故又稱為溪拉庫、西拉克，稱為水田是因為日治時期大量種植水田之故。北得拉曼上水田部落係指新竹縣尖石鄉新樂村 5-7 鄰，其位於新竹縣尖石鄉的最北端，北與桃園縣關西鎮接壤，東與桃園復興鄉為鄰，西邊可通往尖石鄉嘉樂村，南邊可往同村的煤源、八五山一帶。境內保留地的分布範圍，西以水田溪為界，北面及東面以林務局竹東事業區 137 林班為界，南以林務局竹東事業區 135 林班為界，海拔高度約在 450 至 1000 公尺間。主要的山脈是東邊的鳥嘴山（即部落人所稱之北得拉曼山），海拔 1748.99 公尺，因有數棵紅檜巨木而聞名。近年部分部落居民在七鄰附近開發甕碧潭步道，希望結合原住民傳統文化、生態保育、健行觀瀑等的遊憩資源，能促進部落發展。

本區域從低海拔 450 公尺的闊葉林地到中海拔 1749 公尺的針闊混淆林地。較低處是原住民保留地，較高處則是國有林班地，林班地內有大量天然及人造的紅檜、肖楠林，也有為數不少的鐵杉、牛樟、檫木。由於交通的便利，經常會遭到盜採者的覬覦。開闢登山步道後，登山客對林地造成壓力。本地野生動物資源豐富，小型哺乳類如赤腹松鼠、台灣野兔、大翅鼯鼠、幼獾、白鼻心、穿山甲等，鳥類、蛇類種類和數量都十分可觀。

大部分上水田的居民為泰雅人屬於泰雅族的賽考列克（Sekolea）亞族中的馬里闊丸群（Malikoan），最早是在 1928-30（民國 17-19）年經由日本人的勸導從玉峰村遷到本地種植水田。水田長老教會是部落的信仰中心，其牧師也是部落一些營造工作的領導核心。上水田以五月甜桃、李子、甜柿、高山蔬菜、桂竹的栽植為主要產業。香菇則因成本太高而不再種植，只有少部分自己食用為主。春天 4 月有桂竹筍的採收，5、6、7 月則有五月桃和李子，10 月有甜柿。其他時間則都有各式各樣的高地蔬菜。本地年輕人多到外地工作。部落裡較多的是婦女、老人和小孩。平常工作沒有辦法回來的，在星期天也都多半會回來團聚。

水田部落間年才開始申請社區林業的計畫，其計畫係是一個訓練研習營，針對發展生態觀光的一些議題，邀請專業人士到社區與民眾一起分享與討論。其中有機

農業的部分受到民眾許多回應，而在社造部分則多屬理論的介紹互動較少。

社區的領袖對社區林業有許多期盼：

- 1) 希望林務局協助人才培育，特別是解說導覽等觀光事業發展方面；
- 2) 林道的整理與維護；一年前從林班界到神木的林道是社區自我管理，但限於經費都無法做好維護的工作，期盼林務局能予協助；
- 3) 希望未來能在森林維護上與林務局多些互動；
- 4) 不喜歡林務局在狩獵方面的限制，或者以後可以進一步協調；
- 5) 持續與互動良好的溝通管道。

2. 霧台鄉好茶部落

霧台鄉好茶村有新舊兩個社區，舊好茶為國內第一個被指定為二級古蹟的原住民聚落。舊好茶村原在北大武山背側南隘寮溪中游的山坡上，標高在海拔 900~1000 公尺之間，全村位於一個很陡的懸崖上方，雖然以傳統選擇聚落的眼光來看，這個地點是個易守難攻的天險之處。然因對外交通很不方便，光復初期開始，好茶村民就不斷地外移。後來政府協助遷村，66 年 11 月發包，69 年 1 月竣工。由於大量的人口外移，目前新好茶社區戶籍上只有數百人，平日居民人口約五十餘人。

傳統魯凱族社會有強烈的社會階層，一般分有貴族（頭目、小頭目）與平民兩階層。獵首、狩獵、善跑、結拜、婚姻等為其提升社會地位的方式。嚴謹的社會制度支持著魯凱族賴以生計的山田燒墾、漁獵與採集的自然資源利用體制。現今在霧台鄉有些部落頭目仍在某些場合扮演著重要的角色（如好茶），有些地方頭目則已失去其社會功能（如神山）。一般而言，部落的領導權已為現代民主政治制度的民代所取代。

由於屏東科技大學的學術團隊長期在霧台鄉進行被狩獵物種的族群調查與監測工作，近年又有撒沙勒氏的部落地圖研究，使得霧台地區具有極佳的生物資源與社會制度間的研究探討條件。是否社區林業可以成為部落與國家在自然資源經營管理上的互動或對話平台，在霧台鄉的魯凱部落是一個有趣的課題。

好茶社區今年是首次申請社區林業計畫，因為對申請的程序不清楚，在計畫撰寫上也多有延遲，所以至今年十月中旬仍在審查中。社區組織領袖對林業局冗長的審查程序，頗為無奈。其希望能在未來，配合部落地圖的施作，在活化與傳承部落傳統文化方面能有一些貢獻。社區林業在好茶村能扮演什麼角色，或能催化出什麼樣的願景，尚待進一步觀察。

3. 福山村

福山村位台北縣烏來鄉，人口近六百人，其中 79.9% 為泰雅族的賽考列克群（sequieq）馬立巴（Malepa）原住民。觀光業是烏來鄉最重要的產業活動，自民國五十年代發展觀光業以來，由於烏來豐富的自然和人文背景，以及公私部門資金的陸續投資，使烏來成為早期台北都會區重要的觀光基地，來自國內外大量的觀光客使烏來在最盛期時，每年湧進近百萬旅遊人次。雖然自民國七十年代以來，由於國內觀光事業的競爭激烈，以及國民出國旅遊風氣的漸開，使烏來觀光業相對受到影響，但是觀光旅遊為主的服務業仍是烏來鄉各村主要的產業。近年來，結合原住民人文與自然生態景觀的生態旅遊風氣盛行，福山村民宿與相關行業趁機抬頭。也是由於觀光產業需要的人力資源多，且聘僱時間較為長久，社區林業在福山村的發展限於經費與規模，有難以觸動部落民心之困。

由於福山村東邊與宜蘭縣交界處有一文化資產保存法公告劃設的哈盆自然保留區，西邊與桃園縣交界處則有插天山自然保留區、拉拉山自然保護區與東眼山森林遊樂區。福山通往巴陵的古道與哈盆舊社巡禮俱是當地泰雅原住民文化的重要資產，當負有管理哈盆自然保留區之責的林業試驗所福山研究中心煩憂盜獵日益猖獗之際，也許以社區林業聯合在地部落共同維護自然生態資源，一方面復興傳統文化，一方面創建經濟誘因，可以達到雙贏的局面。

4. 司馬庫斯

司馬庫斯屬新竹縣尖石鄉玉峰村第 14 鄰，位於東泰野寒山南麓，標高 1650 公尺，居民多為泰雅族人，全部落約 30 戶百餘人口，是北部深山的袖珍型部落。自 1991 年，司馬庫斯居民發現全國第三大的紅檜神木開始，黑色部落、世外桃源的稱呼便不逕而傳，成為觀光客的焦點。1995 年部落聯外道路開通，觀光服務業成為黑色部落除水蜜桃外的另一項主要產業。

會想要以司馬庫斯為個案乃是因為台大司馬庫斯社在此部落協助幫忙已累積有相當的經驗，行政院原住民族委員會的傳統領域調查計畫基於這些累積的經驗與資料，將其建構成部落地圖繪製的範例。同時，司馬庫斯部落組織堅實，參與度高，其與林務單位間的立場曾經十分尖銳，日前才稍有改善。倘能以社區林業計畫爭取其信任，開通對話的大門，在關係的改善上必有大助。

在日前進行的部落參訪中除了觀察記錄其部落會議的參與及討論外，也個別與部落長老及牧師進行訪談。司馬庫斯算是國內少數幾個部落組織運作成熟，參與度又高的個案。由於部落人口不多，其集體經營觀光服務業，更積極建構運作的機制。在部落中難免還有一些不願加入集體機制的個體戶，如何解決這些分享資源

但又不願意接受集體架構的個體戶是司馬庫斯能否再上一層樓的關鍵。由於過去不好的記憶與經驗，現今部落對林務局仍持相當保守的態度，不願主動提出任何補助申請。但牧師同時提到，部落領袖已感覺到林務局近幾年來對原住民部落的善意，雖然部落仍在持續觀察中，或者在環境與時機成熟時，可以有些期待。

5. 無尾港野生動物保護區⁹—社區保育計畫的經驗分享

宜蘭縣無尾港野生動物保護區（以下簡稱無尾港保護區），位宜蘭蘇澳鎮澳仔角以北，新城溪（又稱馬賽溪或武荖坑溪）以南，是一處占地約 101.6 公頃，以海岸防風林內湖泊沼澤為中心的濱海溼地。每年 11 月至隔年 3 月常有數千隻水鴨在此過境或留駐，為台灣主要雁鴨科鳥類遷徙落腳的度冬區之一。百多年前無尾港溼地曾經是新城溪的出海口，後來人工疏濬將河流改道，出海口遭泥沙淤積堵塞，逐漸形成半封閉的溼地，而以港口大排與新城溪相連。無尾港保護區周邊的主要環帶社區，包括緊臨保護區精華核心地帶西邊的港口與嶺腳聚落，北邊的存仁里大坑畧社區與南邊的岳明里岳明新村。往昔當地居民大都靠海捕魚維生，以農耕為輔，然由於炸魚、毒魚猖獗與工業廢水污染的影響，沿岸漁業資源消失殆盡。現今居民多外出謀生，以從事製造業的勞動工作為主，僅剩少數仍從事農耕漁撈，近年台灣產業外移經濟轉型，聚落內失業人口比例頗高。持份共有是無尾港周邊社區土地的特徵與限制，因為土地所有權持有人眾多，申請公共服務或進行土地切割皆遇到很大的阻礙。因此，地方民眾為求社區經濟發展與共有土地問題的解套，密切關心當地的大型公共建設案，如：遠洋漁港案與蘇澳火力發電計畫。

無尾港保護區為包括一些在地居民的許多人士與單位所共同促成，特別是地方政府的強力作為與堅定的立場係能劃設公告的重要關鍵。由於其位址原為台灣電力公司蘇澳澳仔角火力發電計畫的優先廠址之一，其劃設過程包含了許多地方與中央的政治經濟互動，也牽扯到棲地保育與社區發展的辯論。無尾港文教促進會（以下簡稱促進會）是無尾港保護區周邊社區與相關鄰近聚落部分具保育意識的居民組成，其核心成員有許多少小即離家發展稍具成就的青年才俊。該會成立於 1997 年 1 月 2 日，設立宗旨之一就是遏止當地環境（無尾港保護區）的逐漸惡化。因為對在地脈絡的熟悉與瞭解，促進會的成立與積極參與相當程度提升了無尾港保護區的現場經營管理。如充當與農民地主溝通的橋樑、私有地的棲地營造、保護區的巡護、辦理環境解說教育活動、環境與資源的監測、參與保護區的規劃與經營管理工作、聯絡各社區組織降低民眾反保護區情結等。其基於在地人的經驗法則於 1997 年 9 月利用溼地核心區的私有地所進行的棲地營造是無尾港保護區經

⁹ 有關無尾港野生動物保護區經營管理的回顧與檢討請參考作者另一篇文章：盧道杰，2001a。分權、參與與保護區經營管理—以宜蘭無尾港與高雄三民楠梓仙溪野生動物保護區為例。台大地理學報，30：101-124。

營管理的重要轉捩點。因為棲地營造出現一些正面的效果，政府改變了經營管理的態度與方向，從而擴大後來社區參與無尾港保護區經營管理的空間。

2000年之後，政府推動農漁業休閒化，地方出現社區總體營造與保育結合的現象，加上環保署模範社區的獎勵補助，勞委會永續就業希望工程的計畫，與宜縣府經費的重點補助，無尾港社區爭取到充裕的經費來進行相關的硬體設施，如解說教育館、社區生活館等，同時有帶動社區發展與保護區經營管理正面互動的現象。但當資源流入的同時，分配的問題也激起組織內部，甚至社區內部的爭執。社區菁英、草根組織與一般居民間出現複雜的權益互動關係。

無尾港野生動物保護區的個案顯示溼地生態的作用與經營管理目標及手段的緊密關係，也代表著民間團體在棲地管理上可以扮演積極主動的角色，其對社區組織的運作與內部結構的描述也是相當不錯的參考資料。

6. 山美達娜伊谷¹⁰—社區保育計畫的經驗分享

達娜伊谷自然生態公園位於嘉義縣阿里山鄉的山美村，是一個由村民自主發動的棲地保育計畫，其目的在於以溪魚棲地的保育啟動觀光活動進行社區發展。該社區保育與發展計畫係由部落菁英領導，透過村民大會的授權，由核心團隊逐步說服村民，讓渡達娜伊谷溪河段的經營管理權，建立集體護魚的社會機制，並成立自主性高的社區發展協會來運行。由於護魚計畫在短期內即具成效，賞魚的點子加上友好團體的媒體宣導，成功吸引了大批的觀光客，達娜伊谷自然生態公園遂能在政府補助之外創造出可觀的盈餘，有效地促進部落觀光產業的發展。沿襲著鄒族自我族群的強烈凝聚力，在與傳統部落決策機制類似的社區發展協會體制運作下，達娜伊谷的保育與發展計畫不僅得到相關政府單位的鼎力支持，以社會福利為主的盈餘分配也能獲得社區對計畫的支持。雖然，收費的合法性受到質疑，觀光資源有寡占之虞，棲地的保育方式迭有爭議，遊客的口味有著不可捉摸的不確定性，近來有過度商業化發展的現象，然達娜伊谷社區與發展計畫到今日的成就，營造了一個以資源保育為主軸，能結合傳統社會文化脈絡，的社區觀光發展計畫的本土個案，在國內方興未艾的社區保育及參與式自然資源管理的論述辯論中，自有其重要的啟示。

¹⁰ 有關達娜伊谷進一步的訊息請參考作者另一篇文章：盧道杰，2001b。社區發展與溪魚棲地保育—嘉義縣阿里山鄉山美村的達娜伊谷自然生態公園。發表於「2001年環境資源經濟、管理暨系統分析學術研討會」，2001年10月19日，中央研究院經濟研究所、台北大學資源管理研究所與成功大學環境工程學系，台北。

第六章 總結與建議

一、相關成果概述

1. 網際網路國際社區林業網站資料收集：

總共回顧與推薦 40 個左右相關社區林業資訊的網站。以聯合國糧農組織的資料為主，對國際社會社區林業的發展做一回顧，並針對泰國、尼泊爾、印度、印尼、烏干達與美國等六個國家的社區林業發展作較近觀的觀察。以國內社區林業的政策與相關研究正方興未艾，大專院校相關森林系所普遍以科學管理為取向，少有參與式及行動研究的討論，本研究以為相關資訊的透明流通將對可提供林業專業人士、學生、學者與有興趣人士正確、豐富與多樣的資訊，對社區林業的研究與實務發展有實質上的助益。未來建議林務局能支持翻譯相關社區林業的國際流通訊息，進行國內社區林業個案執行成果分享，彙編社區林業執行或申請問題參考手冊，編印社區林業支援師資與資料庫，散佈社區林業活動消息，甚至考慮社區林業電子報的發行。

2. 國際社區林業經驗回顧

- 1) 政府主導的社區林業計畫，主要的關鍵在於職員的訓練（通常稱作「重新適應」或職員思想上的「典範轉移」），林業機構的組織再造和組織及強化地方社群。
- 2) 社區林業也為社會運動的一種型態，是對在地社區（群）與原住民權利的呼應。
- 3) 政府與社區的相互信任在社區林業實務操作中極為重要，泰國的案例提供宗教與傳統生活智慧的經營管理模式。
- 4) 培力、社區公正的收益生產及生計維持、由在地社區進入與控制森林的權利、生態的永續與保育以及資訊的交流型態被用來評估社區林業網絡的有效性。
- 5) 國際相關社區林業的推動網絡透過訊息傳播、學術研究和工作坊，對各國社區林業的發展有深遠影響。
- 6) 不能忽略地方特殊的社經政治脈絡，必須從在地經驗中學習。
- 7) 雲南社區林業面臨的主要挑戰，是完成國家政策的改革及在社區與林業機構營造在地能力與共識。傳統的森林知識的保留與農民更多主動權的機會將提供成功的開始。
- 8) RECOFTC 的經驗顯示提倡網絡是極其必要的。然而網路需要與社區取向的組織建立起穩固的互信，並調解公民社會與政府不同的觀點。
- 9) 烏干達的研究則見證了網際網路在教育宣導與調查研究上的潛力。

3. 社區林業本土意涵的建構

- 1) 社區林業是社區關懷與森林資源永續經營的結合
- 2) 社區林業是林業經營的工具
- 3) 社區林業的推行機制：包括各級的推動小組、輔導團隊、巡迴訓練與座談、階段化的進程。
- 4) 社區林業的階段：第一階段社區培力；第二階段整體規劃；第三階段協同管理。
- 5) 社區林業可全面在林業管理上運用，特別在林政上有莫大潛力。
- 6) 社區林業的推展首重觀念，耐心花時間的溝通協調互動與社區培力，中長程則需考量利益的分享。
- 7) 原住民社區的營造需要重視生計的問題，要更多的投入、耐心與寬容。
- 8) 工作團隊輔導要積極主動。
- 9) 政策擬訂與推動，基層與社區都需要更多外來專業的協助與整合。
- 10) 社區林業的推動宣傳不足、認知差距、人才專業不足、組織文化與行為典範尚未轉移成熟，需要長官多支持。
- 11) 社區常有政治介入、領導者觀念、人事更替、急功近利、內部派系與外來干擾的問題。
- 12) 社區林業大幅提升林務局的形象，也在與部落溝通、防火等個案上初現功效。
- 13) 未來推動需要多領域的智庫、整合的團隊、人際溝通與社造的教育訓練、多關心社區的需求。
- 14) 階段化宜有更多元的思考：多向的進程、彈性的思考、組織培力應是任一階段計畫的核心組成。
- 15) 每一階層、每一行動者都在建構社區林業的意義。

4. 其他個案：

幾個較深入觀察的原住民個案，發現幾個重點：1) 原住民地區觀光服務業發展快速，是社區林業可以著力的重點之一；2) 步道的整建、擴建與新建是原住民地區觀光服務業發展常遇到的問題；3) 原住民部落普遍希望在狩獵與傳統領域的議題上能獲得善意的回應；4) 發展與原住民部落互動的森林資源永續經營的原則甚為迫切。

本研究記錄或引用的個案如次：

No.	社區名稱	性質	備註
1	大雪山社區	租地造林	剛申請，引自訪談與田野紀錄

2	高雄縣美濃黃蝶翠谷	保育、環境管理	引自訪談與田野紀錄
3	新竹縣尖石鄉鎮西堡	巨木管理	第一階段，原住民部落、引自訪談與田野紀錄
4	屏東縣港仔九棚沙漠	飄砂	引自訪談與田野紀錄
5	三義火炎山自然保留區	解說、環境維護	引自訪談與田野紀錄
6	花蓮林田山社區	志工解說	引自訪談與田野紀錄
7	宜蘭縣南澳碧候與朝陽社區	社區凝聚力	引自訪談與田野紀錄
8	雲林縣林內鄉湖本社區	八色鳥護鳥護林	第二階段、本研究實地研究、引自訪談與田野紀錄
9	高雄縣三民鄉民權社區	資源調查、文化傳承、生態教育	第二階段、原住民部落、參與觀察、引自訪談與田野紀錄
10	新竹縣尖石鄉水田部落	教育訓練	第一階段、原住民部落、實地研究
11	屏東縣霧台鄉好茶村	文化傳承	剛申請、原住民部落、實地研究
12	台北縣烏來福山村	生態旅遊	未申請、原住民部落、實地研究、引自訪談與田野紀錄
13	新竹尖石司馬庫斯部落	生態旅遊、民宿發展	未申請、原住民部落、實地研究
14	宜蘭縣無尾港野生動物保護區	社區保育	未申請、文獻回顧整理、社區保育經驗分享
15	嘉義縣阿里山鄉山美村達娜伊谷自然生態公園	社區保育與生態旅遊	未申請、原住民部落、文獻回顧整理、社區保育經驗分享

二、問題與重點

1. 社區林業是什麼？

由計畫的規劃與發展來看，社區林業的計畫最初是以社區營造的方法/為工具，來推動森林資源的保育，最近則有推廣至社區取向的林業管理的現象。

2. 社區林業的目標是什麼？

基本上是提升、促進或維持森林經營管理的效能，實際上則包含更多元的功能。首先是公眾形象的改變，這在原住民社區/部落與工作站基層的同仁訪談中特別明顯。早先由於歷史演進與國家任務的執行，有些原住民族部落對森林及其所蘊含的各類資源的價值與功能認知跟以工具論為主的經濟發展思維不同，無可避免地造成其與林務局呈現比較緊張的關係。由於社區林業計畫的推動，原住民部落/社區與林務局互動與溝通的管道增加，增進彼此的瞭解，雖然有些長期與林業單位關係緊張的部落對社區林業政策的善意仍持保留態度，雙方關係有明顯的改善也是不爭的事實。但到底社區林業計畫的長期目標是什麼，各方有不同的解讀，在工作站基層同仁間發現對此迷惑的現象多，在原住民部落則憧憬滿滿，在計畫規劃階層則是有想法，作法作中學。

3. 社區林業計畫的執行：

- A. 相關作業流程與知識的傳播仍顯不足，在工作站基層，甚至管理處層級，還是有許多同仁尚未能掌握社區林業計畫的重點與精神。
- B. 基層與育樂以外的其他部門在計畫流程上的參與略顯不足，由於參與不多，主動意願就不高。
- C. 許多同仁以多年的體驗與經驗對社區部落的參與仍持保留的態度。
- D. 許多同仁反應進入社區處理人的問題的知識與技能需要支援。每個個案的資源與經費仍嫌有限。
- E. 社區林業計畫缺清晰可見的中長程目標。

這些意見的反映顯示過去林業管理與社區的疏離，人的因素或者是未來亟需涵蓋的工作重點之一。另外，社區計畫似乎缺乏一可持續的發展機制，也是國內社區林業政策是自去（2002）年才開始，在許多方面皆在起步階段，相關的個案與經驗也尚在建構中，難免像嬰兒般跌跌撞撞。從年初的全面推動到年中過後開始的巡迴座談，其實社區林業計畫已逐漸成形，尤其巡迴座談與公文及訊息分享有政策回饋機制的味道，是相當不錯的構想，也得到不少的掌聲，時間可能是社區計畫在執行上最大的挑戰之一。

4. 小結討論

這些觀察或接收到的反映可以分為：操作與策略兩個面向來討論。在操作方面，這些訊息顯示社區林業計畫（或說政策）是由局本部到林區管理處到基層的一項由上到下的執行方式。早期由於計畫的執行尚未十分成熟，所以決策與權能皆集

中在局本部，目前則逐步涵蓋其他部門與地方林管處基層，並要求工作站的參與。這操作部分最大的困擾可能是在基層進入社區/部落的意願、能力與知識上面。部分基層同仁反映不知如何運用社區林業計畫，不知如何適當與社區/部落互動溝通等等。在策略方面，社區林業屬計畫性質，目前雖然是重點政策，但因為沒有體制化，跟國家總體自然資源經營管理策略連結的正當性不足，所以所謂的中長期目標就有較高的不確定性。但社區林業計畫採取的做中學的調適管理的取向，卻也是計畫的一大特色與優點。或者在這策略方面，特別是執行的部分多一點各階層的參與，成效會更好。

對於基層同仁反映的知能與資源方面，或者可以利用在職訓練提供同仁學習及與其他學門專家學者認識的機會；另，文建會在各區設置的社區營造中心與營造點，也是橫向資源連結與整合的契機；設置區域輔導團隊，配合相關權能的下放，或者也是可以思考的一個方向。

三、國內社區保育個案經驗的參考

國內近幾年有幾個比較成熟的社區保育個案，其發展經驗或者可提供社區林業做參考，如：無尾港野生動物保護區、湖本村社區營造與山美達娜伊谷自然生態公園。以組織、運作機制，在計畫目標上與保育的互動，其他大環境架構的配合幾個面向來看，可以歸納出幾個重點：(盧道杰，2001c、2002)

1. 政府在遠距巡護能力上的限制、法規制度的僵化
2. 民間團體在棲地經營管理上由於在地優勢與非正式的架構的確可以扮演重要的角色
3. 相關棲地保育或自然資源經營管理的思維在形塑社區保育計畫方面也有著一定的影響。
4. 棲地的經營管理需與在地社群的需求相契合。
5. 經濟誘因是在地社區持續參與的一個重要的影響因子，利益分配宜注重透明化與公平性。
6. 政府官署是引介民間社會力進入棲地經營管理的場域的關鍵：總的來說，在國內，政府是社區營造與社區保育的個案最重要的經費來源，政府機關的賦權與法規架構更提供了社區組織運作的空間。
7. 社區組織的建構是社區保育計畫基本工作之一，三個個案在初始階段皆屬自力自發自主的型態，也都有社團法人的資格，倒是與社區有不同的連結：促進會在無尾港周遭聚落就只是眾多社區組織的一個；湖本村的情形與無尾

港類似，但其係由村長領導，有民選的行政權力與資源作基礎，影響範圍較為全面；經營達娜伊谷自然生態公園的山美社協則除了有村民大會的授權、會員占部落總戶數的比例高、運作機制類似傳統部落會議的型態、又有足夠的收益與社會福利措施來維繫居民的投入及對組織與機制的認同。

8. 社區治理需要權益、責任與能力的整體討論。

四、總結建議

1. 在政策層面上：

1.1 回顧過去一年多社區林業的計畫執行，在基層現場也已相當程度獲得社區與部落的善意回應，在親民與形象上頗有成就，各界認為社區林業的方向值得肯定，社區取向在林業管理的應用有無限的空間，建議繼續加強推動。

1.2 在社區林業計畫的永續性上，體制化與正當化是需要面對的議題。

社區林業體制化的思考：社區林業宜明列入國家森林經營策略與林業單位的組織任務中，並思考在森林法與相關法令中應有的空間。

1.3 諮詢體系的建構：林務局或甚至農委會可設置社區林業諮詢委員會，涵蓋各種不同的專業，特別是社造、社區保育、環境規劃、傳統或文化產業發展、原住民事務、法律、城鄉規劃、社會心理、生態保育、地政、地理等傳統上部屬於森林專業範疇的領域，以智庫的方式協助行政單位的政策與施行。

1.4 就長期目標而言，建議以政府、共管、私人與社群的綜合治理型態來加以思考。在面對社區方面，也許社區組織自主性高，組織運作與領導輪替較成熟，具對外爭取與整合各方資源的能力者，較可能與林務局形塑可擔負責任的夥伴關係。

1.5 社區林業需要基層展現與高層支持，我們都在建構社區林業。

2. 在社區林業計畫內容方面：

2.1 社區林業的階段化，宜有多元多向的思維：社區與林業（或森林）的關係是相當多樣的，有些個案需要林業單位強力主導，有些社區傾向倚賴政府，有些社區可以合作建立夥伴關係，有些則是可以自我管理，還能有不錯的效能。又社區組織的社會正當化過程耗時甚久，過程起起伏伏，短程的效益不見得確保經營的永續。再者部落／社區就像人際關係般需要時時刻刻進行的營造，不能以當然爾視之。所以，不盡然所有第一階段的計畫一定得晉級第二階段，第二階段計畫也可晉回第一階段；以目前的環境而言，建議將重點放在第一階段上，第二階段的計畫內容與範疇則需要更多面向更廣度的思考，甚至部分所謂資源永續利用與賦權的動作皆可以在第二階段試行；至於第三階段共管的願景，建議改為夥伴關係或協同管理，至於權責的互動則需要更深入的研究，似乎不必急於一時。所謂做

一保二想三。

2.3 對由第一階段晉級第二階段的標準而言，建議對已有完整社區組織，且運作成熟者，彈性處理。

2.4 在政策的需求下，或者林務局應再挑選幾個第二階段的個案進行操作上的研究與探討。

2.5 巡迴座談、個案經驗分享的回饋學習機制應持續，可印行參考手冊或在未來的專屬網站上登載，以期能將經驗分享，乃至政策的回饋機制再具體化。

2.6 社會林業需要更多研究與個案累積的協助；社區林業培力工具與所需知能；社區林業第一階段與第二階段內容豐富化、多樣化、多向化；社區計畫永續 checking list 的思考；經濟誘因、社會文化、組織運作、政治等；原住民權益的問題；建構協同管理與夥伴關係；在地傳統生態知識與自然資源管理體制；法規的調適空間；林業專業的再思考等。

2.7 國際相關社區林業資訊與經驗：國外個案顯示相關資訊的流通對社區林業的發展至為重要，在網際網路發達的現今，建議林務局持續國際相關資訊的收集，建立可學習與分享的社區林業知識庫，設置網站以利流通。也可思考與幾個重要的國際社區林業網絡交通往來，交換資訊與經驗，甚至派員參加訓練研習、。

3. 就操作執行來講

3.1 基層執行力的加強：需要加強第一線基層的培力工作，包括：在職訓練、團隊輔助、政策溝通與資源的支援。

3.2 社區林業的宣導與教育訓練不僅林業單位需要，更需邀集社區與部落相關幹部人員參加以普及至社區部落。

3.3 人際溝通與社區營造的知能是訓練研習的重點項目。

3.4 輔導團隊可多元的思量，包括與文建會、衛生署等部會團隊、輔導系統的橫向聯繫。短期可以印製參考作業手冊為主，將來能協調在社造的知識、資源與團隊輔導上有統整連結的機制與管道。

3.5 示範個案：建議每年辦巡迴，也辦各處示範個案的觀摩，讓基層能表達其問題，讓部落社區自己說話，讓社區林業的政策擬訂就像社區林業本身一樣富有基層現場的實務導向。

4. 對基層與原住民互動的建議（另整理自期末報告、田野紀錄）

4.1 宜有更大的耐心與包容、開放的態度

4.2 宜能瞭解其脈絡與背景

4.3 宜待之以誠

4.4 試著以其立場來思考

4.5 清楚法規上的限制，不要做超乎能力範圍的承諾，試著與部落一起努力尋求最大的共識

五、期末審查的回應

針對計畫期末審查會議中林務局各長官與審查委員所提出的意見，除部分非計畫或能力可及外，如：產權與管理權，與原住民團體與立委溝通，租地造林轉租問題，區外保安林收回與鄰近社區共同經營，培訓原住民與原住民法規，社區林業與原住民相關法規制訂的串連等；部分在會議中業經其他林務局長官或審查委員回應，如：「共管」的定義與名詞解釋，原住民傳統領域與部落地圖的議題等；其餘均已修改增刪並納入期末報告中，詳如下表。

表三 期末審查會議意見修正一覽表

社區林業意涵的整理	已加強國外文獻回顧部分的說明，本研究第四章則為社區林業本土意涵的建構，倘擬做深入的論述整理，則需更多的時間與經驗研究
對於資源不足之部落，建議提高補助額度	已在經費部分建議可視政策需要放寬標準
對原住民需求及與原住民溝通、協調層面，提供本局相關建議	已在總結建議中增列
訪談人員以林業人員較多 儘量從原住民觀點討論	因目前社區林業計畫多屬第一階段，許多原住民部落社區，甚至基層林務單位均尚未有清楚的認知，所以在徵得委辦組科長官同意下，將重點擺放在整體政策與意涵的建構與分析上，已於目標與方法步驟中予以說明
個案整合以總表連結及圖示	已在總結與建議中增列總表
建議對實際作法上應詳細敘述	已加強敘述，然因行政單位在執行時會有整體的行政考量，本研究以為建議宜點到為止，過於詳細的操作描述，反而失去彈性的空間
建議林務局能編擬執行作業手冊	已列入總結建議
應說明原住民問題是台灣問題的一部份	已在前言、目標與本土意涵建構等部分增列說明
對原住民需求及原住民溝通、協調層面，提供建議	已列入總結建議中

第七章 參考文獻：

- 行政院農業委員會林務局，2002a。社區林業—居民參與保育共生計畫。2002年1月30日下載自行政院農業委員會林務局網站，www.forest.gov.tw。
- 行政院農業委員會林務局，2002b。社區林業主管講習班會議資料。2002年11月4、8日，台北市，行政院農業委員會林務局。
- 余玉眉、田聖芳、蔣欣欣編，1991。質性研究—田野研究法於護理學之應用，台北：巨流圖書公司。
- 余瑞明（編），1997。台灣原住民曹族—卡那卡那富專輯，高雄：三民鄉公所。
- 吳宗瓊，1997。高雄縣三民鄉民生村富麗農村細部規劃報告，台北：世界新聞傳播學院觀光學系。
- 李文良，1996。日治時期台灣林野整理事業之研究—以桃園大溪地區為中心。台大歷史所碩論。
- 李文良，1998。日治時期台灣總督府的林野支配與所有權—以「緣故關係」為中心。台灣史研究，5(2)：35-54。
- 林益仁，2000。馬告國家公園與森林運動文化研究月報 11 期 2003/4/22 下載自 http://www.ncu.tw/~eng/csa/journal/journal_park76.htm
- 洪廣冀、楊槐駒、鄭欽龍，2003。從不同尺度探討「森林依賴社區」的性質：苗栗縣泰安鄉與新竹縣五峰鄉的個案。錄於中華林學會 92 年度學術論文發表會論文集，493-507 頁。2003 年 10 月 31 日，國立嘉義大學，中華林學會。
- 徐宗國，1996。紮根理論研究法：淵源、原則、技術與涵義。收錄於「質性研究—理論、方法與本土女性研究實例」，胡幼慧主編，47-74 頁。台北：巨流圖書公司。
- 高雄縣政府，1993。一九九三年五月廿六日 82 農林字第 82411 號函。
- 張長義、伊凡諾幹、汪明輝、林益仁、紀駿傑、陳毅峰、孫志鴻、裴家騏、蔡博文、關華山等，2002。原住民傳統土地與傳統領域調查研究。台大地理環境資源系。行政院原住民族委員會委辦計畫。
- 張英陣（校閱），2000。質性研究與社會工作。台北：巨流圖書公司。譯自 Padgett, D. K. 1998. Qualitative methods in social work research – challenges and rewards. USA: Sage。
- 陳文玉，1996。台灣森林資源變遷—太平洋戰爭期間暨蔣介石政權前期之森林砍伐。收錄於「台灣近代自然環境與人文變遷探討研討會論文集」，38-58 頁。台大全球變遷研究中心。
- 達西烏拉彎·畢馬，1995。台灣布農族風俗圖誌，台北：常民文化。
- 盧道杰，2001a。參與式自然資源管理與部落地圖。收錄於『把人找回來—在地參與自然資源管理』，101-120 頁。太魯閣國家公園管理處印行。
- 盧道杰，2001b。保護區管理的國際新趨勢。發表於「保護區管理的國際新趨勢」研討會，2001 年 5 月 29、30 日。內政部營建署、中華民國國家公園學會、太魯閣國家公園管理處、台灣大學地理環境資源學系。台北、花蓮。
- 盧道杰，2001c。分權、參與與保護區經營管理—以宜蘭無尾港與高雄三民楠梓仙溪野生動物保護區為例。台大地理學報 30: 101-124。
- 盧道杰，2002。社區林業的發展與願景—由社區保育的經驗談起。台灣林業，28（6）：3-9。
- 盧道杰，2003。他方之石可以攻錯—世界社區林業的發展概況。台灣林業，29(2):22-27。
- Apte, T. and N. Pathak. 2002. Learning lessons from international community networks in India. CIFOR, Indonesia.
- Baker, M and J. Kusel. 2003. Community forestry in the United States-Learning from the past, crafting the future. US: Island Press. 247pp.
- Barton, T., G. Borrini-Feyerabend, A. de Sherbinin and P. Warren. 1997. Our people, our resources - supporting rural communities in participatory action research on population dynamics and the local environment. IUCN.

- Brandon, K. E. and M. Well. 1992. Planning for people and parks: design dilemmas. *World Development*, 20 (4): 557-570.
- Case, D'Arcy Davis. 1990. The community's toolbox: The idea, methods and tools for participatory assessment, monitoring and evaluation in community forestry. *Community Forestry Field Manual 2*, FAO Regional Wood Energy Development Programme in Asia, Bangkok, Thailand. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome.
- Colchester, M. 2002. Community forestry in Yunnan (China): The challenge for networks. CIFOR, Indonesia.
- Colchester, M. 2002b. Learning from international community forestry RECOFTC. CIFOR, Indonesia.
- Dongol, C.M. *et al.* 2002. Capital Formation and Sustainable Community Forestry in Nepal. *Mountain Research and Development* 22(1): pp.70–77
- Food and Agricultural Organization of the United Nations (FAO). 2001. State of the World's forest. Rome: Food and Agricultural Organization of the United Nations.
- Ganjanapan, S. not dated. Community Forestry in Thailand: Legislation and Policy. International Network of Forests and Communities(INFC). 2003/4/21 downloaded from http://www.forestsandcommunities.org/Country_Profiles/Thailand.html
- Gilmour, D.A. and R.J. Fisher. 1991. Villagers, forests and foresters: The philosophy, practice and process of community forestry in Nepal. Kathmandu: Sahayogi Press.
- Gilmour, D.A. and R.J. Fisher. 1998. Evolution in community forestry: contesting forest resources. In “Community forestry at a crossroads: reflections and future directions in the development of community forestry”, proceedings of an international seminar, edited by Victor, M, C. Lang and J. Bornemeier. RECOFTC Report No. 16, RECOFTC. Bangkok, Thailand. 10 August 2002 downloaded from http://www.recoftc.org/download/International_Report_Series/Crossroads/Gilmour_fisher.pdf
- Gomez-Pompa, A. and A. Kaus. 1992. Taming the wilderness myth. *BioScience*, 42 (4): 271-279.
- Hales, D. 1989. Changing concepts of national parks. In “Conservation for the Twenty-first Century”, p139-144, edited by Western, D. and Pearl, M. UK: Oxford University Press.
- Holdgate, M. and A. Phillips. 1999. Protected areas in context. In “Integrated protected area management”, p1-24, edited by Walkey, M., I.R. Swingland, and S. Russell. UK: Kluwer Academic Publishers.
- International Network of Forests and Communities (INFS). 1999. Community forestry country profiles. 15 January 2003 downloaded from www.forestandcommunities.org/country.html.
- IUCN. 1993. Parks and progress. Switzerland.
- IUCN. 1994. Guidelines for protected area management categories. Switzerland.
- Jeanrenaud, Sally. 2001. Communities and forest management in Western Europe. A regional profile of the working group on community involvement in forest management. IUCN. 150pp.
- Johnson, C. & T. Forsyth. 2002. In the Eyes of the State: Negotiating a "Rights-Based Approach" to Forest Conservation in Thailand. *World Development* Vol. 30, No. 9, pp. 1591–160
- Litke, S. 1998. National parks: their origins and development. UK: Brecon Beacons National Park Authority.
- Lucas, P.H.C. 1992. Protected landscapes - a guide for policy-makers and planners. UK: Chapman & Hall.
- McNeely, J. A. (ed.) 1998. Major conservation issues of the 1990s - results of the World Conservation Congress workshops. Switzerland: IUCN.
- McNeely, J. A. 1994. Protected areas for the 21st century: working to provide benefits to society. *Biodiversity and Conservation*, 3(5): 390-405.
- Miller, K. R. 1996. Balancing the scales: guidelines for increasing biodiversity's chances through bioregional management. USA: World Resources Institute.
- Ministry of Agriculture, the Government of Swaziland (MAGS). 2001. The forest policy

- white paper. 15 January 2003 downloaded from www.ecs.co.sz/forest_policy/forestry_white_paper/fp_ap2.htm.
- Natural Resources Conservation Office Royal Forest Department (NRCO). 2001. Wildlife Conservation Division. 22 April 2003 downloaded from <http://www.forest.go.th/nrco/english/wcd.htm>
- Phillips, A. 1999. A whole landscape approach for a holistic century. In "Policy and priorities for Ireland's landscape - conference papers" p5-14. April 1999, Tullamore, Co. Offaly, Ireland. Ireland: The Heritage Council.
- Rasmussen, J. N., A. Kaosa-ard, T. E. Boon, M. C. Diaw, K. Edwards, S. Kadyschuk, M. Kaosa-ard, T. Lang, P. Preechpanya, K. Rekasem and F. Rune. 2000. For whom and for what? Principles, criteria and indicators for sustainable forest resources management in Thailand. Danish Centre for Forest, Landscape and Planning, 117pp.
- Sarre, Alistair. 1998. What is Community Forestry? - This popular movement presents a challenge to foresters in the 1990's. Download on 15 November 2003 from website of http://www.rainforestinfo.org.au/good_wood/comm_fy.htm
- Strauss, A. and J. Corbin. 1990. Basics of qualitative research - grounded theory procedures and techniques. USA : Sage Publications.
- The Department of Water Affairs and Forest, South Africa (DWAF). 2003. Community Forestry. 5 February 2003 downloaded from <http://www.dwaf.gov.za/Forestry/Community%20Forestry/>
- Tutty, L. M., Rothery, M. A. and Grinnell, R. M. Jr. 1996. Qualitative research for social workers. USA: Allyn and Bacon.
- United Nations (UN). 1992. Agenda 21. 2 February 2003 downloaded from websites of the United Nations, www.un.org
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). 1996. Biosphere reserves: the Seville Strategy and the statutory framework of the world network. France: UNESCO.
- US Forest Service (USFS). 2002. Urban and community forestry. 3 February 2003 downloaded from www.fs.fed.us/spf/coop/ucf_general.htm.
- Vandergest, P. 2003. Racization and citizenship in Thai forest politics. Society and Natural Resources 16:19-37
- Western, D. and Wright, R.M. 1994. The background to community-based conservation. In "Natural connections - perspectives in community-based conservation", edited by Western, D. and Wright, R.M. USA: Island Press.
- Wright, R. G. and Mattson, D. J. 1996. The origin and purpose of national parks and protected areas. In "National parks and protected areas - their role in environmental protection", edited by Wright, R. G. USA: Blackwell Science.

附錄一、相關社區林業網站一覽（英文網站為主）

編號	網站（組織）名稱	Website Address	簡介說明（該組織及網站內容）	推薦
1	National Aboriginal Forestry Association(NAFA)	http://www.nafaforestry.org/	1. 協助原住民參與社區林業的管理。 2. NAFA 的五個策略步驟： A. 經濟發展 B. 森林管理 C. 教育、訓練、就業 D. 原住民社區提供良好森林管理行動之工具 E. 政策建言 無提供出版品下載。	★★★★
2	Treelink: The Community Forestry Resource	http://www.treelink.org/	1. 網站主要是提供城市及社區林業相關資訊及相關工作者的網絡合作。大都提供樹木相關資訊並雙月刊電子報。 2. National Urban and Community Forestry Advisory Council 提供 1995-2001 的年報內容、各項已獲補助計畫進行現況之摘要。 3. 提供樹林的線上資料庫文章搜尋。	★★★★
3	The Forest Trust	http://www.theforesttrust.org/community_forestry.html	網站更新頻率高。共有四項計劃在推動，包括社區林業 森林保育、土地管理、土地信託，在社區林業部分，該組織於墨西哥的村落著重永續林業發展及改善以賴森林維生的居民生活為主。也為相關環境機構提供森林保護策略等等，也為私有林地提供土地管理服務。	

			本網站提供該組織出版的兩種期刊以及研究人員之研究報告。並有線上圖書館提供書籍查詢。	
4	International Network of Forests and Communities (INFC)	http://www.forestsandcommunities.org/country.html	1997 年至 1999 年, the INFC 籌備社區林業之資料 在非洲、亞洲、歐洲俄羅斯 中南美洲、北美洲。	
5	山林論壇	http://www.mtnforum.org/index.html	山林論壇於 1995 年透過國際合作包括非營利機構、大學、政府單位、多邊機關及私人部門所成立。目前由 6 位國際董事帶領。提供線上圖書館資料查詢，在資訊服務 (Information Service)處有許多書籍供免費下載。在 BACKGROUND DOCUMENTS 有相當豐富資料下載。	★★★★★
6	IUCN-FCP	http://www.iucn.org/themes/fcp/home.html	世界兩大保育團體之一的世界自然保育聯盟 (IUCN) 森林保育計畫 (forest conservation program) 的網站，除評析國際社會 (特別是世界銀行等) 的林業政策外，也有許多研究與經驗報告，以參與相關政策的討論，值得參考。	★★★★★

聯合國組織

7	IUFRO International Union of Forest Research Organizations	http://iufro.boku.ac.at/iufro/taskforce/hptfgfis.htm	國際森林研究聯盟，網站更新頻率高，提供全球森林資訊服務的免費提供文獻下載。發展以資訊為基礎系統的策略及執行方法，以整合並追蹤全球森林資訊。	★★★
8	The Regional	http://www.recoftc.org/	為聯合國在泰國所設置的分部，主要任務是協	★★★★★

	Community Forestry Training Center for Asia & the Pacific (RECOFTC)	http://www.recoftc.org/04resource/home.html	<p>助亞太區域(九國含中國、印度、尼泊爾、)發展社區林業：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 網站提供最新消息包括社區林業的新聞、相關活動與事件、資料提供有年報下載、線上資料庫查詢、可線上購買出版品。 2. 主要關切的議題：decentralization, federations, governance, criteria & indicators, documentation 3. 地區服務：提供諮詢及顧問的服務，開辦工作坊及研討會。 	
9	FAO Forestry Department	http://www.fao.org/forestry/FON/FONP/cfu/cfu-e.stm	<ol style="list-style-type: none"> 1. 為聯合國農糧組織分出的一個以社區林業為宗旨的單位。 2. 關注的主題包括衝突管理，去中心化與分權、環境教育、性別，市場分析及行銷、參與過程、鄉間學習網路等等。 3. 提供關於社區林業的資料查詢及下載、在各國分站計劃進行的資訊。 4. 森林政策與規劃部、林產部、森林資源部、區域辦事處。 	★★★★★
10	Center of International Forestry Research (CIFOR)	http://www.cifor.cgiar.org/	<ol style="list-style-type: none"> 1. 總部位於印尼的國際林業研究機構。 2. 關心開發中國家，特別是熱帶人們的永續生計。 3. 研究關注重點包括：支持生物多樣性保育的森林資源永續利用與環境服務，森林的治理，及林業與人類生活。 4. 有許多相關社區林業的研究與評估報告。 	★★★★★

各國組織

美國

美國 11	Alaska Community Forestry Program	http://www.dnr.state.ak.us/forestry/urban.htm	這是阿拉斯加州自然資源廳網站其中一項的資源計劃。這項計劃是透過 USDA Forest Service 獲得聯邦支援的，其主要目的是協助居民發展可自給自足社區林業。	★
美國 12	Division of Parks and Forestry	http://www.state.nj.us/dep/parksandforests/	紐澤西州環境保護部的公園和森林組。	
美國 13	Massachusetts Community Forestry Council	http://www.mcfc.org/	在麻州的一間非營利單位，由民間團體和學術專家組成的。	★
美國 14	Tree care and Urban Forestry	http://www.state.sc.us/forest/urban.htm	<ol style="list-style-type: none"> 1. 由美國南卡州森林委員會設置的網站，議題包括：城市林業、環境教育、森林經營管理、遊憩、森林火等。 2. 該單位設有基金提供當地城鎮林業或植樹相關計畫需求並林業和植樹的時事新聞。 3. 參考資料提供各議題資料下載，有完整書籍或說帖。 	★
美國 15	National Network of Forest Practitioners The National Community Forestry	http://www.nationalcommunityforestrycenter.org/	設置社區林業中心目的是要促進社區的個人或團體與森林的永續關係。	★★★

	Center (The NCFC)			
美國 16	Minnesota Department of Natural Resources(DNR)	http://www.dnr.state.mn.us/forestry/urban/index.html	美國明尼蘇達州的自然資源廳，森林是其中的執掌，包括社區林業等。	★★★★
美國 17	Colorado State Forest Service (CSFS)	http://www.colostate.edu/Depts/CSFS/csfsf.html	科羅拉多州森林廳協助社區民眾植樹及需求，技術上之協助包括有設計規劃並添加樹源並在維護樹林的部分提供資訊。	★
18	Community Forestry Network (CFN) Metropolitan Washington Council of Governments	http://www.mwcog.org/environment/forestry/	Community Forestry Network (社區林業網絡,CFN)於 1991 年華盛頓市委員會成立的正式單位。	★
19	Forestry AgNIC	http://forestry.lib.umn.edu/agnic/urban.phtml	美國明尼蘇達大學所建構的大學電子圖書館研究工具，搜尋能力強，內容包括：社區林業或是城市林業相關組織的網站連結，美國其他組織包括政府機構、民間團體。	★★★★
20	USDA Forestry Service, Cooperative Forestry	http://www.fs.fed.us/spf/coop/ucf_guidelines.htm	Community Forestry 是美國森林局目前進行的計畫之一，目的是要幫助各州政府、私人單位或非營利組織進行資源管理的工作，並提供技術上與財務方面等相關協助，在各州設有各分站服務處。公佈 Urban and Community Forestry 等相關新聞稿。	★★★★

加拿大

加拿大 21	International Network of Forests and Communities (INFC)	http://www.forestsandcommunities.org/Country_Profiles/indonesia.html	雖是加拿大的網站，簡介在印尼的社區林業情形，然有許多連結是無效的。	★
加拿大 22	The BC Community Forestry Forum	http://www.cf-forum.org/index.htm	主要是由四各單位共同組成： The POLIS Project on Ecological Governance, University of Victoria, 太平洋森林中心加拿大森林局(Canadian Forest Service, Pacific Forestry Centre), Southern Interior Forest Extension and Research Partnership, BC Ministry of Forests. 網站提供其執行計畫的內容下載	★
加拿大 23	Canadian Forests	http://www.canadian-forests.com/	一個非由政府或企業所投資，由私人製作的網站。 It provides quick access to all the Internet sites of the federal and provincial governments, the forest industries, service and supply companies, associations and NGOs, consultants, education and research, forestry news, employment opportunities, and much more.	★
加拿大 24	Forest Community Research (FCR)	http://www.fcresearch.org/	<ol style="list-style-type: none"> 1. 為一非營利組織，以結合社區的方式達到生態管理，包括教育、適當提出政策建言。 2. 定期以社區林業為專題發新聞稿。 3. http://www.fcresearch.org/neai/index.htm#CA 提供在美加州、奧勒岡、華盛頓等地個案研 	★★★

			究的資料下載。	
加拿大 25	The National Forest Strategy(1998-2003)	http://nfsc.forest.ca/strategy4.html	<ol style="list-style-type: none"> 1. 加拿大的一個策略聯盟組織，共 47 個組織組成，包括政府、教育單位、專家協會、研究單位。針對目前社會、經濟及環境提出策略。大約每五年修訂策略一次：包括政策、人事改變、預算編列等。 2. 網站內容主要提供可下載的完整的出版品及文章連結，有其最近研擬的策略 (1998-2003)及其會員聯絡方式。 	★★

英國

英國 26	AGRIFOR	http://agrifor.ac.uk/browse/cabi/detail/b25026cea8124ab36a402278282b66d2.html	由英國諾丁罕大學所製作的網站，提供學術單位、學生或相關實務工作者等關於農業、食品、森林等方面的資料。免費提供線上資料庫查詢和資料下載。	★★
英國 27	EcoEuro	http://www.ecoeuro.org.uk/useful.htm	<p>個人性質的網站。主要是提供與各項議題、相關組織，包括政府、非營利組織等連結的網站和線上資料搜尋。</p> <p>EcoEuro 的網站主要是呈現 Dr Florin Ioras 研究的主要在如何透過永續森林經營管理及成立認證機構的方式促進歐洲生態系的保育。提供 Dr Florin Ioras 已發表的 paper 摘要。</p>	★★
英國 28	Eldis	http://www.eldis.org/forests/community_forests.htm	ELDIS 是由薩西克斯郡研的究發展學院主導，為 Danida NORAD 北歐國家的援助機構和	★★★★★

			<p>SIDA 籌組。透過 ELDIS 可提獲得永續發展相關議題資料。</p> <p>ELDIS provides summaries and links to online documents. ELDIS offers a directory of websites, databases, library catalogues and email discussion lists.</p>	
英國 29	Department for International Development (DFID)	http://www.id21.org/society/S2cba1g1.html	由英國的國際發展部門組成的研究團隊 (fast-track research reporting service) 組成，其關心的話題包括社會經濟、貧窮、教育等。	★★★
30	Overseas Development Institute(ODI)	http://www.odi.org.uk/index.html	英國極富盛名的在國際發展與人權智庫組織，鄉間發展、政策與環境是其研究的重點項目之一，有許多相關社區林業的資訊，大部分可免費下載。	★★★★★
歐洲 非營 利組 織 (不屬 於任 何國 家)31	European Forest Institute	http://www.efi.fi/	<p>歐洲的非營利組織。</p> <p>提供各項計劃的資料下載</p> <p>目前有四項研究主題：森林生態系經營管理；林產行銷及社會經濟；政策分析；森林資源及資訊。免費下載研究策略。並設有下載中心，提供多項資料下載(多國語言)。</p>	★★★★★

非洲

辛巴威 32	Institute of Environmental Studies (IES)	http://www.ies.ac.zw/	辛巴威大學所設置的單位，主要進行的五項任務：研究、資料庫建立、資料整合及流通、諮詢顧問、教育。IES 自 1994 年開始在南非辛巴威開始著手進行相關研究計劃，包括自然資源使用規劃。	★★★
--------	--	---	---	-----

亞洲

印度 33	Indian Institute of Forest Management	http://www.iifm.org/databank/jfm/jfm.html	印度的一個管理學院所設置的網站。	★★
印度 34	The Energy Resources Institute (簡稱 TERI)	http://www.teriin.org/index.htm	於 1974 年成立印度的多元研究組織，其研究方向包括全球氣候變遷、社區森林保育、對該國內鑽油天然氣的工業發展進行規劃、並成立研究學校。 網站提供的內容： 1. 提供各項研討會、其他相關會議、各研究計畫之進行、與其他研究單位合作連結、公佈新聞、年報。 2. 在 Research Paper、Discussion Paper、Project Reports、Case study 處可下載成果報告關於有的特別計畫的出版品可線上購買。	★★★★
35	International Centre for Integrated Mountain Development	http://www.icimod.org.np/index.htm	尼泊爾的網站：目的在： 1. 山林永續發展計畫，藉改善經濟及山區管理改善山區民族生活水準。 2. 提供專業服務、資訊交流 及專門學者提供	★★★

	(ICIMOD)		問題解決策略。 1. 網站提供目前進行計畫的最新資料及成果文件下載；提供線上圖書館資料庫、提供免費電子報訂閱及部分出版品提供全文下載、出售出版品書籍、光碟、海報等。	
尼泊爾 36		http://www.panasia.org.sg/nepalnet/forestry/		★★★★
馬來西亞 37	The successor of UFRG-UPM WebSite	http://www.geocities.com/EnchantedForest/Palace/1170/		★★
中國 38	Forestry and Society Network	http://www.cfnetwork.com.cn	屬全國性組織，由福特基金會贊助成立並由中國林業科學研究院執行。 工作內容任務：促進政府與民團體的合作交流，舉辦社區林業相關基礎課程，社區林業計劃發展及執行方法。定期出刊電子新聞報和相關出版品。 提供社區林業新關研究的最新報告。 網站沒有提供可下載的相關資訊。	★★

澳洲

39	The Rainforest Information Centre (RIC)	http://www.rainforestinfo.org.au/	澳洲的網站非營利組織所組成的團體，最初成立是為保護溫熱帶雨林。 1. 主要在厄瓜多爾、印度、新幾內亞等地設有分站進行十年雨林保護計畫。 2. 網站提供各項計畫執行進度報告包括阻止	★★★★
----	---	---	---	------

			<p>鑽油計劃、採礦採金。</p> <p>3. 網站資料更新：有的資料大都停留在 2000 年，Deep Ecology 的計劃目前資料是 2003 年有保持更新。網站提供年報免費下載。</p> <p>4. 有專為兒童設計的網站。</p>	
--	--	--	---	--