

研究報告

社區林業應用於租地造林地之探討 —以大雪山社區為例¹

葉美智² 羅紹麟³

【摘要】本研究之目的在檢討現行國有租地造林政策及現行問題之衝突及爭議，以大雪山社區為研究案例，就社區林業的特質及優點應用在國有林租地造林問題之可行方案。透過文獻回顧及分析、深度訪談及參與觀察等方法，收集有關社區居民對社區林業之看法，並分析其對國有林租地造林問題衝突解決之可行性。除財產權外，可參考成功的社區林業要素、建立社區與林務單位的溝通平台及管道、體驗經濟概念的導入及加強教育訓練與觀摩學習，將有助於社區未來執行自然資源共同管理的願景。

【關鍵詞】國有林租地造林、社區林業、夥伴關係、體驗經濟

Research paper

The Application of Community Forestry on Leased National Forestlands-A Case Study of Ta-hsueh-shan Community

Mei-Chih Yeh² Shaw-Lin Lo³

【Abstract】The purpose of this study is to discuss the policy and conflicts of the Leased National Forestlands, Ta-hsueh-shan Community was used as a case study. From the aspect of characteristics

-
1. 本研究承農委會林務局之計畫補助，特此致謝
 2. 私立朝陽科技大學休閒事業管理系講師、國立中興大學森林學系博士，通訊作者
Instructor, Department of Leisure, Recreation, and Tourism Management, Chaoyang University
Ph. D, Department of Forestry, National Chung Hsing University. (Corresponding author)
E-Mail : tfhmcy@ms23.hinet.net
 3. 國立中學大學名譽及兼任教授
Emeritus Professor, Dept. of Forestry, NCHU.
 4. 混農林業是一種土地利用系統，在生態性及經濟性的原則下，於單位土地上同時經營多年生林木、農作物及動物，來增加總生產力，並作空間安排或時間順序的調整 (Nair, 1985；引自羅紹麟、林喻東，1993)
 5. 行政院農業委員會 89 年 7 月 25 日 (89) 農林務字第 891720295 號函訂定
 6. 行政院 94 年 1 月 19 日第 2924 次院會核定通過「國土復育策略方案暨行動計畫」，並於同年 1 月 23 日以院臺經字第 0950080496 函核定修正。其中為有效管理，分別以 1,500 公尺以上、500 公尺以上及低於 500 公尺劃設國土保育範圍。規定高海拔山區或國土復育促進地區之公有土地，應立即終止租約，收回造林或自然復育 (行政院經濟建設委員會，2005)

and merits, the community forestry was applied to solve the problems derived from leased lands. The research method was adapted by the literature review and analysis, in-depth interview, and participating observation. The residents' perspectives of community forestry were collected and the probability of solving the leased lands problem was examined. Besides the property right, factors of successful community forestry, the communication channel and stage between local community and Taiwan Forestry Bureau (TFB), the lead in of Experience Economy, the improvement of the education training, and to inspect and learn from each other's work will help community to implement the vision of co-management of natural resources.

【Key words】leased national forest lands, community forestry, collaborative stewardship, experience economy.

一、前言

租地造林政策緣自於光復初期，政府藉由民間力量加速綠化以增加森林資源面積，並創造就業機會(王子定，1967)。然自租地造林政策推行以來，每每因政府與民間承租人之目的不同，往往發生許多衝突情況，再加上經濟發展與社會變化，在租地造林無利可圖的情形下，違規利用的情形愈來愈嚴重，例如林地違規使用、種植果樹、高冷蔬菜、經濟作物，加上順應近年來的觀光熱潮，風起雲湧的民宿，由於獎勵與取締的配套措施無法兼備，讓民眾無所適從，面臨經濟狀況節節衰退的狀況，林農哀聲載道(中華林學會，2001)。而管理單位上下態度立場落差太大，基層人員無法充分理解認同政府政策的美意或執行無方，造成民眾有「警察捉小偷」心態，所謂「上有政策、下有對策」，民眾對林務官員的態度觀感，並無有效的改善(黃裕星，1998；楊宏志，2003)。這對林務局積極推行的「親民林業」，不啻是一種莫大的挑戰。所謂「親民林業」即使社會大眾有親近國家森林的機會，不僅親自體驗森林資源，同時有參與國家森林經營的機會，藉由林務局擬定的森林生態系經營計畫，以各地區社會發展的需求為導向，使國家林業融入社區發展，包括都市森林公園、林園大道、環境教育、自然旅遊、溪流生態保育，以及配合山村振興的混農林業發展等，使林業成為整體社

會發展不可或缺的一環(黃裕星，1998)。為因應世界潮流，林務局提出我國進入 21 世紀之後森林資源的永續發展課題，其中「規劃親民林業，擴大民間參與」為重要施政項目之一(黃永桀，2000；黃裕星，2000、2001)，同時為兼顧山林社區的經濟發展促進當地自然資源保育，積極推動森林生態旅遊各項研習、訓練及示範活動，林務局於 2002 年開始實施「社區林業計畫」，加強與社區建立夥伴關係，讓民眾參與地方森林資源經營，共同分擔經營發展和管理責任，並分享執行成果(林務局，2006)。

近二十餘年來，由於木材價格持續低迷不振，部分林農恐血本無歸乃謀取短期收益，致林地違規種植茶樹、果樹、檳榔、蔬菜等農作物，政府單位依法取締，往往招致民怨，衝突時有所聞。又保育團體及社會大眾十分關注相關議題，對既定之造林政策提出質疑，目前許多問題已逐漸浮現。黃裕星(2002)、羅紹麟(2002)針對國有租地造林問題，提出改善對策及具體措施，大致上分為造林獎勵金、林地收回、林地管理等面向。羅紹麟(2003)在全國農業會議中重新提出建議，社區林業方法亦是值得嘗試方法之一。本研究之目的在檢討現行國有租地造林政策及現行問題之衝突及爭議，以大雪山社區為研究案例，試論社區林業在國有林租地造林問題之可應用性。

二、文獻回顧

(一) 國有林租地造林

所謂租地造林，係指政府在國有林地中劃出一部份土地租予造林之團體或個人從事造林工作，俟木材收穫時政府與租地造林人依一定比例分收利益的一種辦法，同時具有經濟、法律行為與國家社會整體觀點之意義(羅紹麟等，1991)。國有林租地造林，最早可追溯至台灣光復初期(民國 34 年至 43 年)，依據日人完成之土地調查資料，全省(含澎湖縣)面積為 3,596.120 公頃，其中林野面積為 2,278,956 公頃，占全省面積 63.4%；而國有林佔林野地之 65.58%。當時國有林荒廢甚多，約有 50 萬公頃林地亟待造林，且百廢待舉，政府在財力不足的情況下，以租地造林模式，藉民間力量復舊造林，除加速綠化增加森林資源面積外，並培養全民愛林觀念，創造就業機會。租地造林自民國 40 年開始推行，至民國 64 年行政院頒布林業經營三原則停止放領放租為止，前後計辦理租地造林面積 85,391 公頃。政策推行初期，成果斐然，其目的在配合當時「平均地權」、「耕者有其田」之土地改革，及經濟政策上以農林培養工商業之目的。國有林租地造林發展情形，若按年代來看可說明如下(黃裕星，1993)：

1. 民國 39 年制定台灣省森林用地租地造林辦法及其施行細則。
2. 民國 40 年依上述辦法之「處理綱要」辦理放租，分民國 40、42、47 年三期推行，實際放租 55,118 公頃，屬一般造林。
3. 民國 40 年代，除林務局積極辦理保安林復舊造林外，亦規定淺山地帶之保安林可由人民承租造林。後因承租人良莠不齊，承租而不造林者大有人在，林務局於民國 52 年 12 月廢止該辦法，時該類租地共有 5,727 公頃。
4. 民國 52 年，依臺灣省國有林漫植木清理辦法，進行國有林漫植木清理共計 368 件，面積 458 公頃，其後改辦為租地造林者有 22

公頃。

5. 民國 52 年 8 月辦理竹林清理保育，共核付保育 8,103 公頃，與保育人訂立保育契約 9 年；另依臺灣省造林辦法第 35 條辦理營造竹林保育，計 7,268 公頃。
6. 民國 58 年 5 月辦理濫墾地清理放租，計 19,976 公頃，此類林地以種植果樹最多；同年並推行工廠租地營造原料林，前後放租 7,859 公頃。
7. 民國 60 年代，為安置榮民，比照租地造林方式以輔導其種植經濟樹種，計辦理榮民竹林保育 428 公頃；另國有財產局及委託各縣市政府管理之公有山坡地，亦比照租地造林辦法，透過造林契約來辦理，惟此類出租土地，遭變更用途及超限利用情形相當嚴重。

租地類型依目的雖分為一般租地造林、濫墾地清理租地造林、竹林清理保育、營造竹林保育、營造保安林及榮民竹林保育等多種類型，林務局為使租地造林一元化，乃又將竹林保育、濫墾地清理、營造竹林及暫准水田租地等納入管理。依民國 89 年修正之「國有林事業區出租造林地管理要點」，共計有 46,816 件，面積 85,846 公頃(吳金霞，1995；羅凱安、羅紹麟，1996；黃裕星，2002)。租地造林絕大多數是早期配合政府政策，希望藉由民間人力，進行濫墾地的復舊造林，發展工業增加木材生產，以彌補政府資金不足的問題；此外，尚有增進國土保安及綠化，增加森林資源及培養全民愛林思想等。而承租目的主要在取得土地使用權、安定生活、投資儲蓄、保障生產環境及配合農業生產(羅紹麟等，1991)。然而由於社會環境的變遷，木竹材價格低迷，工資成本提高，利不及費，許多租地造林人繼續輔育造林的意願降低，甚至有違約種植檳榔、果樹、茶樹等農作物的情形(黃裕星，2002)。

近年來我國一、二級產業受到全球化運動的衝擊，傳統產業力求轉型之道，擁有豐富自然資源的地方社區紛紛以發展觀光休閒或生態旅遊為目標(陳昭郎，2002；Lo and Lo, 2003)，

其中不乏設立各具特色的民宿及餐飲設施，提供遊客服務(台灣鄉村民宿發展協會，2005)。大雪山社區亦不例外，唯因其土地大部分屬國有林租地，受限於財產權之故，無法新建或改建相關設施，成為與林務單位經常發生衝突之肇因。

(二) 社區林業

隨著地方性議題的活絡及地方自主性能力提高，社區參與的情形在台灣各地社區已逐漸形成風氣，並成為自然資源經營管理工作一個非常重要的面向(黃裕星，1998、2001；陳美惠，2003)。社區參與本身是一個動態性的概念和行動，且隨著社區類型而有不同的社區參與形式與內涵，主要在於有目標、組織和行動導向的過程與投入，尤其是在特定的區域內結合社區成員以及有共同利益的相關組織團體，藉以凝聚社區意識和提高社區生產力、改善生活品質或設法解決社區的各種困難或問題(徐震，1970；施教裕，1997)。再加上環境品質的維護與地方經濟發展，單靠政府的力量是無法奏效的，尤其政府面臨組織改造而精簡人事(童秋霞等，2001)的同時，無法再提供足夠的人力管理自然資源，必須透過民間團體或社區成員自發性的參與，建立彼此共同合作關係(collaborative stewardship)以達資源之永續利用(Frentz *et al.*, 2000；Conroy *et al.*, 2002；楊宏志，2003)。

社區基本上是一個生命共同體(陳其南、陳瑞樺，1998)，除私有財產外，亦擁有許多非排他性共同資源(common resources)，易因過度剝削而導致悲劇，尤其是那些稀少的資源更容易面臨耗竭(Hardin, 1968)。共同資源亦屬於公共財(public goods)的一種，Olson(1965)針對公共財管理提出集體行動的邏輯的觀點，認為具有經濟性目標的團體(不包括宗教、慈善或其他非理性團體)都在生產公共財，其具有非排他性的特質，一旦團體擁有公共財之後，全體成員都能享有，然不論個人是否有貢獻心力，皆可坐享其成，也易形成搭便車(free-

rider) 的現象，導致最後沒有人願意為公共財付出，結果資源劣化全體皆蒙不利，即著名的「囚犯的難題(prisoner's dilemma)」(Olson, 1965; Ostrom, 1990)。其或可透過非高壓強迫式的自願組織(voluntary organizations)及適當的制度變革(institutional change)，解決共同資源管理的困境(Ostrom, 1990)。

社區林業即指社區取向的林業經營，強調森林經營應掌握自然環境與社會價值的變遷，有效納入社區民眾意見並與社區發展相結合，同時管理機關與社區民眾分享知識和資源，共同承擔執行森林經營的責任和義務(楊宏志，2002；Conroy *et al.*, 2002；Roberts and Gautam, 2003 a、b)。其主要的核心在於社區居民的參與行動，強調社區居民自發性的參與，進行共同資源管理，即採取所謂的集體行動以利自然資源永續發展。社區林業的參與架構包括：(1)確定社區發展定位及資源特色；(2)社區領袖積極參與的帶頭作用；(3)增加經濟誘因及工作機會以提高社區參與動力；(4)兼顧內在培力(empowerment) (推動教育訓練) 與外力支援(政府及 NGOs 的協助)；(5)設立保育基金及合理的利潤分配(透明化)；(6)進度及成果的監控與評估，以上亦是社區林業推動成功的條件(Brandon, 1993；Roberts and Gautam, 2003 a、b；Thakadu, 2005；Yeh and Lo, 2005)。

社區林業的精神在於關照森林及其週邊的社區，使其互蒙其利，有別於傳統強調木材生產的林業經營模式，而強調以社區為基礎的、永續性的經營理念，現已成為世界各國林業經營的新趨勢(盧道杰，2002、2003；Roberts and Gautam, 2003 a、b)。根據美國地區推動社區林業的經驗，一個良好的社區關係，可提高社區對於森林規劃管理活動的支持，創造良好的工作環境，促進國家森林、地方工作及志工力量的知識交流，並且可以達到森林地相互合作的夥伴關係。此外還有其他潛在的社區效益，包括容易得到的政府經濟發展的支援、獲得經濟效益、加深了解國家森林及林務單位所

扮演的角色、社區培力賦權，而達到正向和諧的氣氛 (Frentz *et al.*, 2000)，只有政府機構和社區間有效的夥伴關係，包括權力分享、責任分配、利益公平，更重要的是建立彼此的信任及尊重，才可確保森林保育及資源的永續利用 (Conroy *et al.*, 2002)。

行政院農委會林務局於 2002 年開始執行「社區林業」計畫，以林業走出去，民眾走進來的精神，主動邀請在地居民參與，本質上屬政府主導採三階段實施的原則，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夥伴關係，協力推動生物多樣性保育、永續森林旅遊及相關林業建設，以臻

森林生態系的永續經營 (林務局，2006)。社區林業強調民眾參與，根據 Arnstein (1969) 提出的公眾參與階梯，將公眾參與的類型分為八個階級，由下而上依序為控制、治療、通知、諮詢、安撫及排解糾紛、夥伴關係、委任權、公民主控，民眾參與程度隨政府的控制減弱而增強。Beckley *et al.* (2005) 有關「公眾參與永續森林經營管理」研究報告指出，公眾參與的工具包括直接參與與間接參與 (如表 1)，視各社區林業的特性及居民參與的習性選擇適當的參與管道，將有助於社區與林務單位之間的溝通。

表 1. 公眾參與管道

Table 1. Tools for public participation

間接參與	直接參與 (大團體)	直接參與 (小團體)	參與工具或技術
<ul style="list-style-type: none"> • 紙上討論 • 填寫意見表 • 免付費電話 • 網際網路一個人傳送 • 公民投票 • 調查 	<ul style="list-style-type: none"> • 開放住家 • 公聽會 • 市政會議 • 審慎的投票 	<ul style="list-style-type: none"> • 公眾諮詢會議 • 焦點團體 • 工作坊 • 網際網路—集體討論 • 圓桌會議 • 參與設計 • 公眾多準則分析 • 爭論結果的替選方案 • 市民陪審團 • 責任力/立法委員會 	<ul style="list-style-type: none"> • 相片輔助法 • 以社區為基礎的繪圖 • 3D 立體模擬 • 實際整合展示工具 • 相互回應交流 • 以電視做為參與的工具

資料來源：整理自 Beckley *et al.* (2005) p.19-36

2002 年底，林務局將社區為基礎的取向推廣至防災、企劃管理、保土保水、造林綠美化與生活育樂等林業管理的工作要項，進一步邁向全面性社區取向林業經營管理的政策 (陳美惠，2003)。第一階段「理念宣導及人才培育計畫」，透過小額經費補助，進行社區營造工作，並在社區參與計畫的過程中，適時導入自然保育、永續發展的理念和做法，以培養居民社區意識及永續經營其社區的能力；第二階段「林業示範社區營造計畫」，主要用意在養成

社區永續經營人才及引導居民參與之精神外，並在規劃過程中，讓具有資源管理或林業專長人才的參與，以協助示範社區實際參與森林資源的經營管理，並進一步做好社區土地整體發展規劃；第三階段「森林共同經營計畫」，第二階段執行良好之社區可研提第三階段計畫構想書，構想書通過審核後，與林務局簽定一年一期共同經營或託管契約書，執行第三階段計畫 (林務局，2007)。

三、研究設計

(一) 研究場域概述

本研究係以大雪山社區為研究範圍，其地理位置位於台中縣和平鄉西北角，隸屬和平鄉中坑村，在由東勢鎮進入大雪山 200 號林道 12 至 18 公里處，是通往大雪山森林遊樂區的必經之地。該社區大部份屬行政院農業委員會林務局東勢林區管理處管轄之八仙山事業區國有林租地造林地，種類包括營造保安林、榮民竹林保育及一般租地。該區租地面積總計 912.17 公頃，社區範圍分佈在第 4~20 林班之間，沿林道兩側呈散居現象，其中又以橫流溪吊橋附近戶數較多，該處也是觀賞螢火蟲的熱門地點。區內海拔由 850 至 1200 公尺屬中海拔，平均溫度約 24℃，整個社區依山傍水、氣候怡人，觸目所及皆是優美的景觀。區內環境多樣包括原始林、人工林及孟宗竹林，有相當豐富且具生物多樣性的動植物景觀，景色優美自然。大雪山社區住戶共計 183 戶 451 人，人口組成除少數之榮民子弟外，閩南及客家各佔半數，居民多為竹、林、果農。大雪山社區發展協會成立於 2000 年 10 月，目前會員共計一百多人，社區成立有「巡守隊」及「橫流溪流域生態環境保育隊」，進行環境保育工作，及開辦生態教育課程。近年致力於推廣環境教育，維護社區自然生態，成績斐然，先後榮獲行政院環境保護署全國「生物多樣性保育—環保社區」(2001 年)、內政部全國社區總體營造績優獎(2002 年)、文建會推薦為全國永續發展社區(2002 年)、榮獲文建會評鑑為全國活力社區

(2003 年)、榮獲全國社區協會選為挑戰 2008 年重點社區及內政部營建署「生態社區」示範計畫(2004 年)等殊榮。同時該社區自 2003 年即開始參加林務局第一階段之社區林業計畫，進行社區生態資源之調查、教育訓練及凝聚社區意識等工作，已有初步成果展現。

國有林租地造林政策有其時空背景因素，大雪山社區的居民早期由林場工人轉為林農，由於材價低迷接著轉型為果農，後因全球經濟型態轉變，各地掀起觀光熱潮，地方社區觀光發展為解決鄉村產業困境的萬靈丹及全球化運動的在地回應之策(Think globally, Act locally)(Woods, 2005)，大雪山社區居民也不例外。其嘗試經營民宿、餐飲、觀光解說，引進商業行為，在經濟需求不斷擴張下，原有林地利用模式已不敷所需，觸法行為難免發生(果樹栽種面積擴大、民宿經營的合法性…)，加上近年來山區災害頻仍，保育觀念抬頭，每當山上發生崩塌或土口流，大眾媒體的報導，皆將矛頭指向林農，將罪過推給林農的濫墾濫伐，引發居民抗議，與林務單位形成緊張關係，如何兼顧居民利益與環境保育，促進社區永續發展，將是減緩衝突重要之課題。

(三) 研究架構及研究流程

依據相關理論與文獻分析，建構本研究之研究架構，如圖 1。本研究主要在探討國有林租地造林的問題，是否可藉由社區林業之操作而打破僵局，試圖提出社區轉型發展契機，並且建立社區與林務局之夥伴關係，為租地造林的困境尋找出路，研究流程詳圖 2。

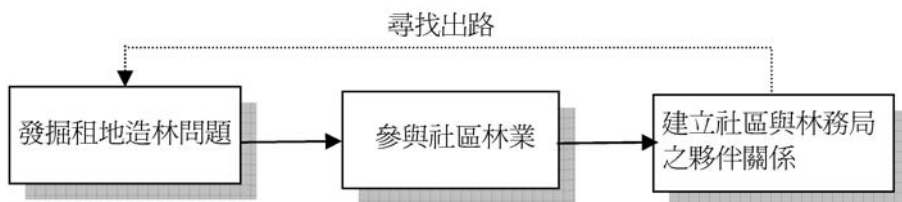


圖 1. 研究架構

Fig. 1. Research Concept.

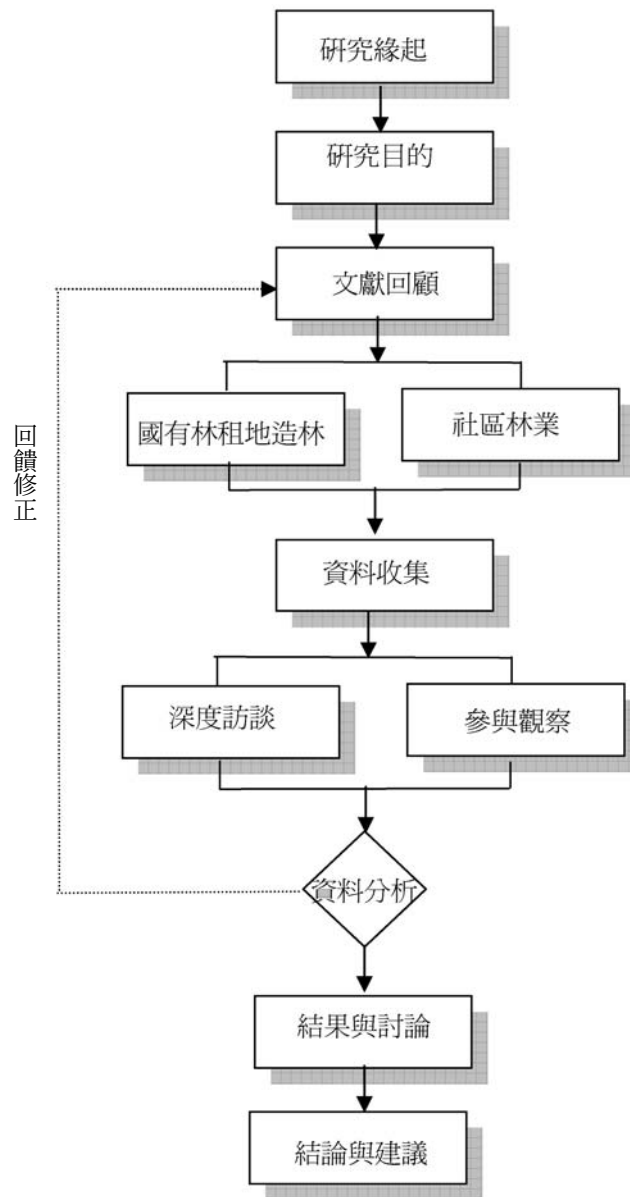


圖 2. 研究流程圖

Fig. 2. Flowchart.

(三) 研究方法

本研究採質性研究法，包括文獻回顧及分析、深度訪談、參與觀察法等(胡幼慧，1996；徐宗國，1997；陳向明，2000)，探討社區參與自然資源經營理之可行性及與建立林務局之夥伴關係。詳細內容說明如下：

1. 由文獻回顧法，分析目前國內外發展社區林業及租地造林論述及經驗，藉由國內外實行社區林業之經驗，探討解決國有林租地造林問題之可能作法。
2. 針對台中縣大雪山社區國有林租地造林戶及社區居民進行深度訪談。本研究採立意抽

樣，即按照研究目的抽取能夠為研究問題提供最大訊息量的研究對象，由於質性研究注重研究對象的內在經驗，以獲取比較深入且細緻的解釋性理解，因此研究對象的數量一般都比較小，研究結果的效度不在於樣本數量的多少，而在於樣本是否合適，可以比較完整地、相對準確地回答研究者的問題(陳向明, 2000)。本研究首先透過東勢林區管理處社區林業承辦人員的協助，找到社區主要人物，再以滾雪球的方式尋找對租地造林及社區林業有所了解或實際參與的關係人進行訪談，以釐清問題與深入了解現況。訪談前先告知研究者的身分及研究目的，並徵求其同意予以錄音並做記錄，以方便收集完整之訪談資料。

3. 除深度訪談外，本研究亦運用參與觀察法，記錄利害關係人有關租地造林相關議題之討論及會議，就觀察結果提出分析討論，包括參與社區例行性之社區論壇(2005)、公眾參與社區林業座談會(2006)，及林務局(2007)主辦之「大雪山社區實地訪視暨座談會」等，除後者參與者以社區幹部為參加對象外，其他為全體社區居民(實際參與者約15-20人左右)。在參與觀察中，觀察者既是研究者又是參與者，觀察者在參與活動時必須保持研究所必需的心理和空間距離，兩者關係靈活，不是一方主動、一方被動的固定關係，過程中不完全先入為主地由某種外在的、機械的模式所決定，而是融入參與雙方的決策、選擇和互動(陳向明, 2000)。

四、結果與討論

本研究調查於2005-2006年間分別進行深度訪談及參與觀察，以滾雪球方式訪談了10位社區居民，並參與2次社區例行性論壇及由東華大學及林務局主辦之社區林業座談會各1次，結果分析如下：

(一) 國有林租地造林問題

國有林租地造林地之管理係根據「國有林

事業區出租造林地管理要點」5辦理，租地以造林首要，其他在法令容許外的使用係為違法使用，應予取締。租地造林地有其時代背景因素，但隨著時代推移，木材價格不再有昔日風華，造林已無法維持林農生計。同時，因氣候變遷因素及全球化運動的影響，「綠色資本主義」在未來整個全球化的經濟體系中佔有勝負利害關鍵地位，其中環境資源保育的重要性倍受關注(吳信如譯, 2002)。大雪山社區朝向生態社區的方向發展，其社區核心價值受到社區居民的認同，然其涉及林班地的變更使用，與當初租地造林的政策不盡相符。雖是如此，民眾見到森林遊樂區內可大興土木的光景就忍不住抱怨“只許州官放火，不許百姓點燈”(受訪者2、4)之概。

“為何同樣是林班地，大雪山森林遊樂區就可以蓋旅館、餐廳、停車場，而社區要發展生態旅遊，連房舍整修都不行…”(受訪者1)

建議政府編列預算收回國有林租地，以解決相關問題。因林地回收預算龐大，值此國家預算艱困之際，全面回收租地實有困難，況且回收之後如何管理，亦是另一項挑戰(羅紹麟等, 1991)。就大雪山社區之林農而言，大部分土地皆屬繼承，大多數均非常重視世代所居的這片山林，不僅提供其安居樂業之地，多年深植的土地情感更是難以捨棄。

“早在日據時期便在大雪山從取腦、砍伐到造林，社區居民比國民政府要來得早，這是不爭的事實…從小在這邊成長，與這遍山林情感非常深刻…”(受訪者3)

在本研究的田野中，幾乎所有的受訪者均不同意國有林租地收回，此與羅凱安、羅紹麟(1996)針對國有租地造林問題提出放領、回收及維持等3個對策方案，結果顯示以維持租地較能符合人民及政府的共識相符。羅紹麟(2002)建議相關的對策也宜同時滿足經濟收入(合理利潤)、改善生態環境(生態門檻)和社會公平(重疊共識)的優先順序，予以考量。

至於造林的部分，由兩次的參與觀察中得

知(參與觀察 3, 4), 由於造林初期需要除草照顧, 光是割草就耗掉大部分的成本, 大部份居民希望能提高獎勵金補助。早期農業社會社區凝聚力強, 家戶之間的關係相當密切, 在農忙時期大都相互協助, 互相幫忙。雖然, 現在各人自掃門前雪的風氣較盛, 但若能透過社區林業的操作恢復以往農業社會合作關係模式, 將可使工作量減輕並且提高效率。未來租地造林政策應力求合理, 以改善林農經濟困境, 積極輔導林農包括經營技術的提昇、環境意識的建構、參與社區事務的能力等等, 也就是所謂的「培力」或「賦權」(empowerment) (Wilson, 1996), 才能提高林農造林的意願, 這與社區林業計畫的初衷不謀而合(林務局, 2006)。

(二) 夥伴關係之建立

研究結果顯示, 社區居民多半認同社區林業的觀念, 並期盼能與林務局建立夥伴關係。唯現階段社區林業政策由上到下林務官員的認知有很大的落差, 往往立意良好的政策, 與社區居民接觸的基層林務官員(非社區林業之承辦人員或推廣人員), 確是延用慣有的警察捉小偷的心態, 讓社區居民非常反感。

“就我了解, 林務局的社區林業是要和社區建立夥伴關係, 可是這幾年走下來, 林務局給我的感覺認為社區都應該要聽他的, 給人高高在上的感覺…很多社區幹部都和我有同感…” (受訪者 4)

其實, 在地社區在森林資源保育與維護上, 扮演著重要的角色: 在環境保護方面, 例如森林一旦發生火災或者是山難事件, 社區總是自動自發前往滅火及搜救, 往往林務局人員還未到來, 火已經滅掉了; 就社區居民而言, 森林提供了良好的蔽護所及日常生活所需, 是良好的鄰居, 若有人盜伐盜獵, 必定會立刻通報林務單位。這些社區自己自動自發的行為, 不僅符合社區林業的精神, 更是林務局可與其建立善良夥伴關係的基礎。當地社區屢有反應, 希望林務單位從事森林經營管理工作時, 應以雇用社區居民為優先。田野受訪者反應,

相關雇工及巡山員皆是由外地聘請來的, 並且雇工在割草時也未詢問社區意見, 便不分青紅皂白地將所有的路邊植生全部砍除, 包括社區剛栽種的綠美化植物, 更引起社區居民不悅(受訪者 1、3、5、7)。由大雪山社區工作圈計畫(東勢處, 2004)內容觀之, 計畫內容兼顧社區與林務局之利益, 實屬立意良好的策略計畫, 為何會導致這樣的結果, 溝通的平台是否有問題, 值得進一步深入探討。

就林務管理單位的立場, 也樂見社區能自動自發主動協助林務單位相關業務之執行, 畢竟社區是站在森林的第一線, 與社區建立良好的夥伴關係, 實對森林資源的經營管理有莫大的助益。為減少林地不當使用, 提高森林公益效能, 林務單位除應積極加強輔導改正造林外, 與社區建立夥伴關係進行自然資源之經營管理, 社區基本需求獲得滿足之後, 必定主動關心周遭的自然環境, 達到互相信任、彼此合作的良性互動循環 (Roberts and Gautam, 2003 a、b; Frenz *et al.*, 2000)。

社區林業是一個新的概念, 台灣尚屬起步階段。政策實施之後, 所有垂直組織部門認知理念不同, 往往造成操作手法上因人而異的現象, 社區居民對林務管理單位產生反感的原因, 可能是基層林務人員對政策一本貫徹執行的態度, 欠缺溝通協調的技巧, 及無法理解社區居民實際需求並予以主動協助所導致。要解決這樣的問題, 最根本的方法就是必須加強林業人員的教育訓練, 建立社區與林務單位的溝通平台, 建立良善的溝通管道(參考表 1 所列之方法, 視情況採用), 以增進彼此有效溝通, 將可化解以往敵對的態勢轉而為合作的夥伴關係。這是政府部門或是社區, 都有必要再教育。社區本身應學習如何正視自我需求及建構社區專業能力, 透過不斷地教育訓練及觀摩學習, 而政府單位儘量釋權給地方, 有效且良好的溝通可以協助社區發現及解決問題。另可配合社區大學的機制, 在鄰近森林的社區開授一些相關林業及觀光旅遊經營知識的課程, 不僅

可以實際針對社區需求達到學習的目的，亦可以善用政府資源，達到社區培力，一舉數得。

(三) 租地造林地推動社區林業之限制條件與困境

本研究田野發現社區林業之推動，組織健全佔重要因素，經驗不足會導致許多問題及衝突，同時組織領導人的風格亦造成很大的影響。根據受訪者(受訪者 1)表示，社區先前的領導者衝勁十足，但其強烈的軍人作風，終究引起居民的不滿，導致社區組織重組，造成計畫執行銜接的瓶頸。

社區居民不瞭解社區林業的意涵(參與觀察 1)，與林務局基查巡查人員缺乏良好的互動溝通，大部分社區居民土地幾乎為林班地，受限太多，而林務單位動不動便說要收回，與居民間易產生對立關係。並且多數受訪者(受訪者 1、2、3、4、5、8)覺得社區林業的餅太大，看得到吃不到，如何落實屬核心問題。

社區居民普遍均有經濟壓力而且人力資源不足、人口老化、外流情形普遍，參與社區活動需有經濟誘因，至少提供基本工資吸引居民回到社區做社區工作，不能僅靠志工或少數熱心人士，如此社區參與較能持久活絡。就社區特性而言，大雪山社區屬開放性質，缺乏統一入口可進行收費(同時又屬林班地，收費違法)，連路邊設攤賣農產品都不行，會立即受到取締驅離，無法維持生計。而且資源係社區居民在維護，社區造林狀況很好，但國土復育條例 6 按標高規定的不合理使用，引起居民強烈不滿，懷疑林務局與社區建立夥伴關係的誠意。

由上述調查分析結果，法令規定、社區組織及林務單位與居民之間缺乏良性互動溝通是大雪山社區推動社區林業最大的阻礙，並且需有經濟誘因才會有參與意願。

(四) 社區居民心中的社區林業

由於造林投資數十年還不見得有回收機會，造林之後的生機在哪裡，成為林農心中最大的疑問。社區居民認為政府應顧及民生需求，在坡度適中，林地條件允許的情況下，輔

導林農從事混農林業，真正照顧林農的生計，基本需求獲滿足之後，自然便有餘力看管森林資源。

“若要造林，民生問題要先解決，不能全都種樹，要有配套措施…社區林業的實施，是否對林農有所鬆綁…”(受訪者 3)

又有受訪者提到混農林業，認為這才是他們想要的社區林業(受訪者 1, 3)。依現在的造林補助及林木價格，根本無法謀生，若能種植具經濟價值的樹種或藥用植物，並獎勵造林，又同時允許林下栽植，將能改善山區居民的生計，又能兼顧森林之管理。在林務局與社區之座談中，社區代表提出成立果樹專業區及生態專業園區等訴求(參與觀察 2, 3)。林務研究單位或大學實驗林應帶頭試驗林下栽植，或是在一定坡度許可範圍下，嘗試彈性栽植經濟作物，將可行方案以先驅計畫研究方式選取適當地點及一定的面積加以試驗，並檢討試驗的結果，若實屬可行，則應擬定相關辦法協助林農改善生計，同時亦能提高造林成效，這類型的案例在國外的社區林業案例中不在少數(Conroy *et al.*, 2002; Roberts and Gautam, 2003 a、b)，而這些工作應責成國家林業研究單位來進行，一段時間之試驗觀察之後，提供政府當局政策擬定之參考。

(五) 綜合討論

林務局實施社區林業計畫之目的，主要在期許能與社區建立夥伴關係，與社區共同經營管理森林，雙方建立良好合作關係，共享合作成果。然森林之經營管理工作涉及各項技術，其養成需要投入許多時間與人力，無法一蹴可幾，需透過國家長期的輔導才有可能。所謂輔導，包括諮詢、教育、訓練、資財補助、技術指導(羅紹麟，2006)。此外，社區需具備長遠的眼光，有永續發展的體認，戮力建構社會資本(social capital)、提昇社區能力(capacity building)(Brandon, 1993; Roberts and Gautam, 2003 a、b; Thakadu, 2005; Yeh & Lo, 2005)，將來才有可能形成與林務局共同管理自然資源

的夥伴關係。

由於大雪山社區享有獨天獨厚豐富的自然資源，非常適合朝生態旅遊發展，政府也鼓勵民間社區共同發展觀光的环境下，大部份受訪者認為社區林業發展可加強環境景觀的美化，增加景觀造林樹種，朝生態觀光發展，唯涉及法令部分，有關單位應勇於針對不合時宜的法令加以分析檢討，並具體提出立法修正，才能真正解決問題。社區林業強調自然保育、資源利用與社區發展的整合（洪廣冀、鄭欽龍，2001），也就是說在地方居民依其生活所需而共同使用森林資源的區域，讓社區民眾參與地方森林資源經營，與林業機關共同分擔經營發展和管理責任並分享執行成果（林務局，2002）。臺灣的社會經濟明顯因全球化的影響而受到很大的衝擊，傳統的經濟生產已無法因應世界快速變化的潮流，靠創造力與創新等以智慧資本取勝的「體驗經濟」，已成為新的經濟追求方向（夏業良、魯焯譯，2003），經由前述之分析研究，社區林業的應用似可嘗試的解決一些衝突。

五、結論與建議

台灣林業經營基於時勢所趨，主要發展方向係朝生態保育永續發展及觀光遊憩利用為主，而租地造林問題多元，向來為林務單位經營上沉重的負擔，若能藉由社區林業建構發展模式，或可達到森林生態系之生物多樣性經營及社區永續發展的雙贏目標。惟我國社區林業推動尚在襁褓階段，許多經驗尚在累積當中，仍須透過不斷地學習與修正，才能建構一套可操作執行的機制。

大雪山社區之發展，係隨著社會潮流及經濟轉變而有很大的改變，在兼顧「經濟與保育」的前提下，「生態旅遊」已成為社區發展的願景，傳統林業經營模式亟待轉型，但社區發展觀光及休閒，深受國有林租地造林地相關法規的網綁與限制，社區在民宿及餐飲服務發展上陷入困境。然國有林租地造林涉及財產

權、法律、家庭、社會、經濟等諸多問題，而財產權需兼顧社會公平及公益，需審慎評估，否則牽一髮而動千鈞，後果不堪收拾。羅紹麟（2006）提出有關租地問題可參考瑞典的作法，成立租地造林管理處彌補功能性組織之不足，透過（1）林業經營的上位計畫，（2）提供財政預算訂出合理效益補償額（angemessenes），靠協商與交互作用可縮小複雜性與不安定性。在本研究的調查訪問之中，不難發現社區居民對社區林業的看法與前述文獻回顧中有關社區林業推動成功要素有相符合之處，如何實踐可能才是關鍵所在。本研究建議林務局應積極輔導，使其早日邁入第二階段，以利將來參與共同合作從事自然資源經營管理之工作。

另由本研究調查結果發現，社區與林務單位之間存在有許多溝通不良的問題，而引起彼此間無法協調的情形，導致社區覺得委屈與無奈，林務單位善意也無法抵達社區而被誤解。因此，建立有效的溝通平台與管道將是推動社區林業相當重要的工作。從社區林業推動的角度思考，其發展應朝向體驗經濟的模式出發，為居民創造更高的經濟效率。居民跳脫傳統林業及產業的經營模式之後，將更能積極擔任森林守護者的工作，達森林資源永續經營的目的，及經濟依存、環境確保與社會接受等目標。當然，社區能力提昇必須以因應未來資源共管所需，加強教育訓練與增加觀摩學習機會、資訊管道等，以建構永續的林業社區。

六、參考文獻

- 中華林學會 (2001) 私人林主營林座談會。中華林學會委託中興大學森系主辦。
- 王子定 (1967) 台灣之林業政策。台灣銀行季刊 18(2) : 1-158。
- 台灣鄉村民宿發展協會 (2005) 台灣鄉村民宿自由行。台北：台灣鄉村民宿發展協會。
- 行政院經濟建設委員會 (2005) 國土復育策略方案暨行動計畫(修正版)。
- 行政院農業委員會林務局 (2006) 「社區林業計

- 畫」作業規範。行政院農業委員會林務局編印。
- 行政院農業委員會林務局 (2007), <http://www.forest.gov.tw>。
- 行政院農業委員會林務局東勢林區管理處 (2004) 大雪山社區工作圈計畫。
- 吳金霞 (1995) 淺談租地造林及羅東林管處辦理租地造林推行情形。台灣林業 21(5): 30-31。
- 吳信如譯 (2002) 綠色資本主義：創造經濟雙贏的策略。Hawken, P., A. Lovins and L. H. Lovins 著。台北：天下雜誌。
- 施教裕 (1997) 社區參與的理論與實務。社會福利。Vol.129。
- 洪廣冀、鄭欽龍 (2001) 地方觀光的发展與困境—新竹司馬庫斯原住民部落的個案研究。中華林學季刊 34(2): 229-239。
- 胡幼慧 (1996) 質性研究理論.方法與本土女性研究實例。台北：巨流。
- 夏業良、魯焯譯 (2003) 體驗經濟時代。約瑟夫·派恩。詹姆斯·吉爾摩原著。台北：經濟新潮社。
- 徐宗國譯 (1997) 質性研究概論。台北：巨流。
- 徐震 (1970) 社區與社區發展。台北。正中書局。
- 陳向明 (2000) 質的研究方法與社會科學研究。北京：教育科學出版社。
- 陳其南、陳瑞樺 (1998) 台灣社區營造運動之回顧。研考報導 41: 21-37。
- 陳昭郎 (2002) 促進休閒農業發展。國家政論壇 2(5): 37-43。
- 陳美惠 (2003) 林務局「社區林業—居民參與保育共生計畫」推動實務。台灣林業 29(1): 53-55。
- 童秋霞、羅紹麟、黃有傑 (2001) 林務局組織生命週期之研究。林業研究季刊 23(2): 63-76。
- 黃永傑 (2000) 89年2月8日春節團拜黃局長致詞全文。台灣林業 26(2): 2-3。
- 黃裕星 (1993) 民間造林。中華民國臺灣森林志。中華林學叢書 936 號。中華林學會。211-217 頁。
- 黃裕星 (1998) 親民林業的理念與作法芻議。台灣林業 24(3): 26-28。
- 黃裕星 (2000) 廿一世紀議程：森林資源之永續發展。台灣林業 26(2): 9-13。
- 黃裕星 (2001) 參與社區營造展現親民林業。台灣林業 27(6): 3-4。
- 黃裕星 (2002) 國有林租地造林問題之探討。台灣林業 28(4): 3-7。
- 楊宏志 (2003) 社區林業：公眾參與式的林業經營。台灣林業 29(1): 35-52。
- 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(1): 22-27。
- 羅紹麟 (2002) 解決國有林租地造林問題之我見。林業研究季刊 24(3): 63-68。
- 羅紹麟 (2003) 強化森林生態系經營與維持生物多樣性功能。第五次全國農業會議資料。
- 羅紹麟 (2006) 從社會公益和財產權看林地管理問題。台灣林業 32(6): 17-23。
- 羅紹麟、林喻東、羅凱安 (1991) 台灣中部地區租地造林經營技術之研究。行政院農委會計畫。
- 羅紹麟、林喻東 (1993) 台灣地區混農林業經營之研究。中興大學實驗林研究報告 15(2): 57-82。
- 羅凱安、羅紹麟 (1996) 台灣租地造林政策之分析。中興大學實驗林研究彙刊 18(1): 109-125。
- Arnstein, S. (1969) A Ladder of Citizen Participation. <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>
- Beckley, T. M.; J. R. Parkins and S. R. J. Sheppard (2005) Public Participation in Sustainable Forest Management: A Reference Guide.

- (Draft) Edmonton, Alberta.
- Brandon, K. (1993) Basic Steps Toward Encouraging Local Participation in Nature Projects. (pp. 134-151) *Ecotourism A Guide for Planners and Managers*. The Ecotourism Society North Bennington, Vermont.
- Conroy, C. A.; A. Mishra ; Rai, A. (2002) Learning from Self-Initiated Community Forest Management in Orissa, India. *Forest Policy and Economics* 4:227-237.
- Frentz, I. C. ; D. E. Voth ; S. Bruns and C. W. Sperry (2000) Forest Service-Community Relationship Building : Recommendations. *Society & Natural Resources* 13(6) : 549-566.
- Hardin, G. (1968) The tragedy of the commons. *Science* 162:1243-8.
- Lo, S. L. and K. A. Lo (2003) Agriculture/Forestry-based Community Developing Leisure Business Management: the Interests, Employment, and Strategy-A Survey of Se-Juo if National Alishan Scenic Area. 林業研究季刊 25(3) : 45~56。
- Nair, P. K. R. (1989) *Agroforestry systems in the Tropics*. Dordrecht, Netherlands :Kluwer Academic Publishers.
- Olson, M. (1965) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Mass.: Harvard University Press.
- Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Roberts, E. H. and M. K. Gautam (2003a) *Community Forestry Lessons for Australia: A Review of International Case Studies*. Research Report presented to Faculties Research Grant Scheme 2002-2003, The Australian National University.
- Roberts, E. H. and M. K. Gautam (2003b) *International Experiences of Community Forestry and Its Potential in Forest Management for Australia and New Zealand*. Australasia Forestry Conference Paper.
- Thakadu, O. T. (2005) Success Factors in Community Based Natural Resources Management in Northern Botswana: Lesson from Practice *Natural Resources Forum* 29: 199-212.
- Wilson, P. (1996) Empowerment: Community Economic Development from the Inside Out. *Urban Studies*. Vol. 33. Nos4-5, 617-630.
- Woods, M. (2005) *Rural Geography*. London: SAGE Publications.
- Yeh, M.C. and S.L. Lo (2005) Participation and empowerment mechanism of community forestry-An example from Taiwan. XXII IUFRO in Brisbane, Australia.

