

林務局面對歷史真相及推動原住民族森林資源共管—共管這條路，由衝突走向和諧

文 ■ 李允如 ■ 林務局森林企劃組技士

林華慶 ■ 林務局局長

一、前言

民國 105 年 8 月 1 日，總統蔡英文代表政府，為四百年來國家政權對原住民的種種不公平，提出公開正式道歉。在眾多原住民的期盼下，成立了直屬總統府的「總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會」，開始倡議要翻轉長久以來對原住民族的歧視與不公，改變過去以漢人角度看待原住民文化歷史，由原住民的角度來審視過去四百年來的血淚歷史。

歷來與原住民關係密切的林務局，也從 105 年開始更加密集地接到原住民部落陳情抗議，表達希望還原歷史的訴求，例如：三峽大豹社因抗日慘遭滅族的泰雅族抗日歷史，以及 Skaru 流域部落希望能拆除象徵威權時代掠奪原住民自然資源的大鹿林道榮民紀念碑，還有 106 年初從凱道赴林務局要求就漂流木使用以及狩獵等議題提出說明的部落族人。

由部落族人口中，筆者第一次知道，原來在原住民之間，常以林先生代稱林務局，每當提起林先生，部落族人多是恨得咬牙切齒氣憤填膺。林先生，完全是個負面的代名詞。也是由部落族人口中得知長久以來林務局與原

住民的衝突，甚至曾經爆發殺人事件。現在的林務局固然努力對原住民表達善意，專案協助還原歷史，但對於多年前造成雙方深沉傷害的衝突，仍應記取教訓，避免歷史重演。

二、時代悲劇：香菇寮事件

民國 58 年間，林務局臨時巡視工劉雲南私自伐採林木種植段木香菇，被林務局巡視員林從森發現並將香菇寮破壞，劉雲南遂懷恨在心，與同為臨時巡視工的邱紹見及隱匿山林的邱家榮共同商議殺害林從森。邱家榮因常見族人的段木香菇遭林務局巡視員破壞，便同意殺害林從森。民國 58 年 3 月 22 日，劉雲南、邱紹見與林從森一同巡視時，劉邱二人將林從森引誘至邱家榮隱匿處後，便藉詞巡視相偕離去，留下林從森獨自一人。此時邱家榮現身與林從森攀談，並趁機以隨身攜帶之刀刃將其殺害。邱家榮殺人後，劉邱二人協助挖坑掩埋屍體，邱家榮的父親邱金榮亦協助毀屍滅跡，並幫助邱家榮逃逸。邱家榮於山林間藏匿 40 天後，在警方追緝過程中遭槍擊身亡，邱金榮則於看守所拘留期間病逝。民國 59 年臺灣高

等法院更審判決劉雲南無期徒刑，褫奪公權終身；邱紹見有期徒刑 7 年，褫奪公權 5 年。

俗話說「靠山吃山、靠水吃水」，利用生活周遭的自然資源，原本就是件再自然不過的事。依此觀點，民國 50 年代生活於山區的原住民為了適應現代資本主義社會，兼之段木香菇價格昂貴，伐採林木種植段木香菇以賺錢求取溫飽，也是件相當合乎邏輯的事。實際上，當時在尖石鄉不少原住民都是靠種植段木香菇維生，甚至還有人貸款購買菌種，因為香菇收成烘乾後的利潤，扣除貸款後仍足以支應一家老小生活讀書，段木香菇可說是名符其實的經濟命脈。此外，對原住民而言，利用部落周圍的自然資源，是祖先流傳下來的生活方式，在部落土地上採集野菜、伐採林木、狩獵等，其實是日常生活的一部分。

然而當時國民政府接續日本治理山林的方式，將大部分的山林劃歸為國有林，國有林班地上的林木均屬國家資產，並將國有林班地交付由林務局代管。因此，對林務局的員工而言，守護國有森林乃是職責所在。依照森林法，原住民逕行伐採林木種植段木香菇，實屬違法情事，因此巡視員在巡守林班時，發現違法的香菇寮後予以制止破壞，其實是在執行國家賦予的公權力，維護國家資產。

三、日本時期

日本統治臺灣時期，對臺灣的經營重點在於取用天然資源，為深入開發山林資源，施行理蕃政策，將臺灣土地分成既開發地及蕃地，進行墾殖蕃地並採取山林資源。民國 17 年再

將山地林野區分為「要存置林野」、「不要存置林野」、「準要存置林野（即現今之原住民保留地）」，以進一步掌控「蕃地」資源，使原住民的生活文化開始有重大改變。

對於世代居住在臺灣的原住民，初期先採取高壓手段，以武力迫使原住民降服，強迫原住民離開祖居地，集中於村落以便管理。其後則開始在原住民村落推行教育政策，教導原住民說日語以進行同化，並推廣種稻、養蠶、造林等農耕技術。另外禁止泰雅族、太魯閣族、賽德克族等紋面，禁止排灣族、太魯閣族、卑南族、魯凱族、布農族、鄒族等室內葬，以及臺灣各族出草獵首等傳統慣俗。使得當時的原住民無法教導子女傳統習俗甚至族語，原住民傳統文化於是開始凋零。

四、國民政府來臺

民國 34 年二次大戰結束，國民政府帶著大批移民播遷來臺，省行政長官公署農林處設立林務局，接收日本總督府農商局山林課之全部業務以及「要存置林野」土地，也就是現今的「國有林地」。

為了安置移民、安撫臺灣人民，扶植臺灣經濟發展，國民政府開始有系統大量伐採國有林地上的天然林，撫育單一樹種的人工林，提供工業材，讓原住民可以利用的野生動植物資源驟減，衝擊原住民傳統生活。此外又修訂森林法，明定森林產物屬於國家財產，嚴格禁止私人採伐林木。對於世居山林的原住民而言，不僅祖居地遭到破壞，游耕的土地成為國有林班地，依循過往的生活方式進入山林伐採

林木，成了竊取國家資源的小偷。

民國 70 年代環保意識抬頭，社會大眾開始省思早期為求經濟發展，犧牲自然環境的做法是否應該予以限制。於是民國 71 年訂定「文化資產保存法」，民國 78 年訂定「野生動物保育法」，陸續劃設多處自然保留區、野生動物保護區，並限制狩獵行為。此舉雖然緩解了資本主義對山林資源的掠奪，達到保護自然資源的目的，但也進一步限縮原住民族使用自然資源的權利，甚至讓原住民的狩獵文化遭到汙名化。再加上當時主流社會對原住民文化沒有足夠的理解，使相關法規的制定未顧慮對原住民生活與文化的衝擊，欠缺配套設計的結果，如同在原住民族與山林間築起無形的高牆，使原住民族的山林文化逐漸佚失，山林也失去原住民族的傳統守護。

此外資本主義與現代文明也影響了原住民的價值觀與生活方式，傳統的文化智慧已無法讓他們融入現代社會謀得生計。當原住民為了在現今社會立足，必須賺錢維生，只好改變生活型態，放棄傳統生活；或是努力參照傳統方式謀生，卻受到相關法令限制，只能偷偷摸摸地使用生活周邊的自然資源，於是心中不滿持續累積。

五、原住民族意識醒覺

民國 70 年代中期開始出現要求解嚴的聲音，民國 76 年蔣經國總統解嚴，民主思潮蓬勃發展，民國 77 年原住民第一次走上街頭表達「還我土地」的訴求，原住民議題逐漸開始受到重視。

民國 81 年國會全面改選，首度產生具代表性的原住民立法委員。民國 85 年，行政院原住民（族）委員會成立，成為臺灣原住民族群事務的最高主管機關，以促進原住民族社會的整體進步與發展，提高原住民族的生活品質，並積極建構原住民族部落多元發展，提昇原住民族的尊嚴與地位，謀求原住民族的最大福祉。

民國 93 年修正森林法第 15 條，明文規定原住民得依其生活慣俗需要，採取森林產物；同年修正野生動物保育法第 21、22 條，增訂 21-1、51-1 條，敘明原住民族基於其傳統文化、祭儀，得獵捕、宰殺或利用野生動物。民國 94 年 2 月 5 日公布施行原住民族基本法，進一步保障原住民族基本權利。民國 102 年修正國有林林產物處分規則第 14、15 條，敘明原住民基於傳統文化、祭儀或自用之需，得申請優先專案打撈漂流竹木。

原住民主管機關的成立，法令的鬆綁以及原住民專法的訂定，再再顯示政府開始正視原住民的權益及文化。而原住民與政府間的衝突，也出現對原住民友善的解決方式，和尊重原住民傳統文化的判決。

民國 95 年林務局嘉義林區管理處規劃阿里山森林鐵路三合一民營案，引發鄒族陳情抗議，嘉義林區管理處隨即與鄒族建立共管會，開啟林務局與原住民共同管理自然資源的契機。民國 94 年司馬庫斯原住民於其傳統領域撿拾風倒樺木，遭檢方依森林法以竊盜罪起訴，至民國 99 年高等法院宣判無罪，讓人重新省思原住民族傳統領域及生活慣俗權利。

民國 102 年布農族獵人王光祿持撿到的獵槍打獵，獵捕保育類的臺灣長鬃山羊、山羌，被警方查獲。法院依違反「槍砲彈藥刀械管制條例」，於 104 年判決 3 年 6 月徒刑確定，年底原要入監執行，檢察總長顏大和替他提起非常上訴，還讓他延緩執行。106 年 2 月間最高法院開庭審理並首度網路直播，雖尚未做成判決，但最高檢察署亦發布新聞稿，公開呼籲合議庭保障原住民文化，作出歷史性決定，撤銷王光祿有罪判決。

六、原住民與林務局的合作互動

從香菇寮事件可以清楚看出林務局與原住民間的衝突存在已久，但在原住民族意識醒覺後，林務局也開始致力改變與原住民的關係。從民國 91 年起辦理「社區林業計畫」，透過社區林業計畫與部落合作，共同推動社區綠美化、社區整體營造、生態旅遊等，自 91 年起至 105 年止，在原鄉部落執行的社區林業計畫數量總計為 744 件，遍及全國各地區。

為了更進一步加強部落與山林間的關係，林務局自民國 101 年啟動「結合社區加強森林保護工作計畫」，至民國 105 年已邀集 20 個國有林周邊部落參與協助巡守工作，除了達到與部落共同建構國有林地堅強防護機制，並促進部落夥伴就業。105 年共計 20 個原住民社區、387 位原住民參與山林巡守工作。此外，原住民社區參與守護山林工作計畫，經由部落通報且成功破獲之盜伐案件有 37 件，其中臺東縣卑南鄉利嘉社區發展協會執行通報盜伐案件成效優良，獲得行政院 104 年「國家永續

發展獎－永續發展行動計畫執行績優獎」。

民國 98 年八八風災在臺灣造成嚴重災情，災後各個政府部門都積極展開災後重建工作，位在臺東縣太麻里鄉多良村的查拉密 (Calavi) 部落，接受各界協助，林務局也成立專案，委託清華網路文教基金會結合原愛工坊的技術及經驗，在各界有志人士的協助下，向陽傳薪木工坊於民國 99 年成立。由林務局提供漂流木及疏伐木作為創作素材，供查拉密部落族人發展傳統文化產品，協助部落重建，讓部落傳統木雕文化得以傳承，部落的年輕人也有機會回到部落工作。

花蓮縣豐濱鄉港口部落石梯坪曾有占地 10 餘公頃之水梯田，除豐富的溼地生態，也是極具特色的文化地景，惟近 30 年前因水圳失修而陸化。水梯田休耕也導致東海岸特有文化地景喪失，部落土地流失與文化凋零。後來在林務局提供經費及族人與耆老的協助下將水源引回田區，當地墾違 20 年的「海稻米」試種成功，並結合地景藝術創作，發展出當地原住民產業。林務局亦補助當地青年王亞梵（勒嘎·舒米）將這個過程拍攝成「海稻米的願望」，後續被拍攝成電影「太陽的孩子」。

除了透過「社區林業計畫」、「結合社區加強森林保護工作計畫」及各式專案與部落合作，林務局還致力推動部落森林生態旅遊培力，例如：民國 99 年起臺 24 線屏東霧台鄉達來、德文、大武、阿禮部落八八災後重建，透過補助組織培力，發展生態旅遊、文創及農特產品，找回部落的生態價值、文化傳承與山林保育永續發展。民國 103 年與南投仁愛鄉

春陽、精英、都達村六部落共同發展能高越嶺道生態旅遊遊程，104年起與南投信義鄉潭南、雙龍、地利及人和村部落共同推動丹大布農生態旅遊聯盟。

七、林務局的省思

林務局從民國 91 年推動社區林業以來，持續透過計畫合作方式與部落互動，也持續修改相關規定辦法，讓原住民可以優先撿拾漂流木、依照傳統文化祭儀、生活慣俗需要，採集森林產物及獵捕野生動物。然而，對部落族人而言，是否有感受到這些善意，卻似乎仍有質疑的空間。

今（106）年 4 月至 5 月間，林務局與原住民族委員會、科技部共同補助臺北醫學大學舉辦「當我們『同在』一起」系列活動，邀請國際知名學者 Fikert Berkes 教授來臺，展開長達 5 天 4 夜的走動式工作坊，並舉辦數場演講座談。走動工作坊邀請 Fikert Berkes 教授、國內專家學者、林務局同仁與部落族人共同走訪高雄茂林、屏東霧台、阿禮、大武與臺東達魯瑪克等魯凱族部落。在這段期間，當地部落族人提出的問題，大致圍繞在撿拾漂流木、採取森林副產物（野菜、愛玉子等）及狩獵，而大部分的部落族人都不知道林務局已經有相關辦法可以處理這些議題，也不知道林務局已開始與原住民建立共管機制，顯示林務局的訊息傳遞仍有改善空間。

仔細檢視這些年來林務局與原住民的互動方式，仍屬於上對下的給予，且多為個案，缺乏整體性思考。而共管會受限於原住民無法

利用自然資源，無法真正發揮共管的功能。此外，林務局許多同仁對原住民文化認識不深，彼此缺乏互信基礎，尚需更多的溝通學習。

八、現在：轉捩點

隨著蔡英文總統正式向原住民道歉，原住民轉型正義的呼聲高漲，林務局也致力和解並回復自然資源利用權利。包括研擬「原住民族依傳統慣俗採取森林產物管理規則草案」，經 105 年 8 月 1 日公告後，目前仍在與原民會協商部分條文內容。而草案修訂特色為以部落為主體自主管理、採集計畫由政府與原住民族合組的共管會進行審議、由部落發放採集證予族人、協助部落盤點、記錄傳統民族植物與山林智識、回復使用森林資源的權力，並賦予保護山林的責任，落實共管精神。

除了採集森林產物，在狩獵方面則開始推動狩獵自主管理，104年起嘉義林區管理處以阿里山鄒族為對象，辦理部落狩獵自主管理先驅計畫，今年度擴及其他 7 個林管處，讓組織健全之部落改採事後報備制，由部落自主管理狩獵，政府協助進行資源動態監測，先驅計畫經驗將回饋修訂「原住民族基於傳統文化及祭儀需要獵捕宰殺利用野生動物管理辦法」。

對於有部落反映天然林變為人工林，導致野生動植物驟減，衝擊其傳統生活，林務局也開始與部落合作，共同將部落周邊或原住民保留地的人工林回復為物種多樣化的森林。

此外，林務局透過深化部落森林生態旅遊合作，陪伴部落規劃、串聯及行銷周邊國有森林及國家步道之生態旅遊遊程，並研議專屬

導覽權，如臺 24 線部落、南投丹大野生動物重要棲息環境、宜蘭南澳神祕湖。並使森林遊樂區緊密結合周邊部落，促使各森林遊憩場域積極結合周邊部落，提振部落經濟。

九、現階段共管執行情形

從民國 95 年嘉義林區管理處與鄒族建立第一個共管會，104 年林務局訂定「行政院農業委員會林務局經管國有林地內原住民族地區資源共同管理會設置要點」，至 106 年 6 月底，林務局所轄各林區管理處已成立 9 個共管會，共召開 72 次會議。會議中除了部落族人提出整修林道、撿拾漂流木、社區綠美化、發展生態旅遊等需求外，也曾就對部落經濟有重大影響的愛玉子及山葵進行深入的討論，並與地方政府研商，共同尋求能顧及部落經濟發展與維護自然生態環境的平衡點。

106 年臺北醫學大學進行 5 天 4 夜的走動式工作坊，聆聽 Fikert Berkes 教授對共管的見解，以及訪問辦理共管會的業務承辦同仁後，也發現目前執行共管會的困難點。以林務局內部而言，仍有不少同仁維持傳統觀念，尚未充分體認原住民的自然權利，謹守保護國家森林的責任，擔心將資源管理的權力與原住民分享，可能無法盡到國家賦予的職責，因此在面對原住民提出需求時，第一時間的回應顯得制式而保守，讓原住民無法明顯感受到林務局的轉變與善意。

再者因臺灣原住民族文化多元，不同族群部落間文化差異大，如鄒族極為團結，組織文化緊密；相對泰雅族較散居，屬於家族制，

家族內部凝聚力較強，但部落包含數個家族，則部落凝聚力可能相對較弱。在面對不同族群部落要成立共管會時，辦理方式就必須依照族群部落特性而調整。推動共管時，也需要參與的部落有較為健全的組織，如此參與共管會的代表才真正能夠代表族人發聲。但受到長期以來原住民傳統文化流失的影響，有些部落的傳統斷絕已久，80 ~ 90 歲的老人或許還記得祖先的文化，但 50 ~ 60 歲的中年人承襲到的就減少許多，年輕人更不用說，原有的社會結構也不復存在，在此情況下要找部落代表成立共管會，實在不容易。因此許多林區管理處要成立共管會時，遭遇鄉鎮公所推薦的原住民代表在部落內不一定具有代表性；社區發展協會、部落會議、部落耆老均屬民間身分，缺乏公信力；部落內派系不合，無法整合意見；部落間關係緊張或冷漠，不易達成共識；與林務局之間尚無足夠的溝通與互信等問題。

推動共管會時，透過受原住民部落信任的專家學者或民間團體作為潤滑的媒介，將生冷僵硬的官方用語轉化成大家能理解的語言，傳達林務局的善意，讓部落共同關心共管議題，使部落代表委員具備相同目標，並且知道共管會的發展方向，才能讓議題聚焦，使共管會的運作更為順暢。目前依照林務局政策成立的共管會，若在雙方尚未建立足夠的溝通下成立，會不會操之過急，提出來的共管議題是否能符合原住民的需求，或是對已深度漢化的原住民造成困擾，該怎麼做讓共管會能真正發揮共管的機制，在推動共管的過程中都需要仔細審視思考。

十、結語

成立整合魯凱族各部落的魯凱民族議會，對其他族群部落深具指標性；而在鄒族推動自主管理狩獵，也可以成為其他族群部落的學習典範，讓其他原住民族看到共管要怎麼進行，可以做些什麼事情，可以處理那些問題。

在「當我們『同在』一起」系列活動最後一場研討會中，Fikert Berkes 教授提到「共管是權力分享與責任分擔」，而共管也需要政府部門與原住民部落持續不斷的溝通，並在每

一次合作機會中累積互信了解，在面對每個問題時共同尋求解答方式的最大公約數。

其實，原住民族與林務局在面對自然資源管理，有著共同的核心價值：「永續」。在此共同的目標下，保護國家資源的重責大任將不再由林務局獨力背負，而是與原住民一起學習成長、分享分擔，結合原住民族傳統山林智識與現代科技，使自然資源得到最好的管理。



(圖片／高遠文化)