

專輯
社區林業

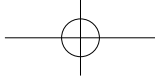


圖 / 大山影像

2018社區林業計畫

文、圖 | 夏榮生 | 林務局保育組組長
羅尤娟 | 林務局保育組簡任技正
陳超仁 | 前林務局保育組棲地經營科科长
呂郁玟 | 林務局保育組棲地經營科技士 (通訊作者)

為緩解林務局與森林周遭居民的衝突，降低政府行政負擔，借鏡國際經驗所提倡的森林經營轉型模式「社區林業」，透過民眾參與地方自然資源經營，建立夥伴關係，分擔資源經營發展、維護管理責任。林務局制定「社區林業計畫」，推廣社區參與林業經營及保育工作，並提供經費補助，培力在地社區協助森林保護及自然保育工作，促進永續生態發展。



林務局自2002年3月試辦「社區林業—居民參與保育共生計畫」，受到各界支持肯定，開始逐步與在地社區團體對話。2004年7月更名為「社區林業計畫」，並修訂補助須知內容為資源調查篇、林政篇、水土保持篇、造林綠美化篇、育樂篇。2005年2月因應行政院推動「臺灣健康社區六星計畫」，為突顯林務局職掌與業務特色，與環境景觀有所區隔，2005年10月起將社區林業計畫申請內容整併為3個篇章—自然資源調查篇、森林保護篇、森林育樂篇。計畫經過多年的推動實施，為整合林務局社區相關計畫，有效運用行政資源，且因應現行實務需求，2017年4月啟動計畫修訂作業，於2018年2月完成計畫修訂內容開始實施新版計畫。

社區林業計畫的開始

臺灣本島森林面積約佔全島六成土地，其中約有80%的林地為林務局所管轄。光復後為經濟復建，曾積極開發山林，1975年行政院通過臺灣林業經營改革方案，揭示「林業之經營，應以國土保安長遠利益為目標，不宜以開發森林為財源」，1990年代，為因應世界性自然保

育風潮，全面禁止天然林的商業性採伐。臺灣的林業經營歷經多次轉型後，現階段採取的是森林生態系經營體系。

臺灣地狹人稠的空間環境，加上林務局為因應不同時空背景下國家發展的工作任務，衍生了林政、森林保護、自然保育、原住民議題，衝擊林務局形象，也導致林務工作與民眾的隔閡。為緩解林務局與森林周遭居民的衝突，降低政府行政負擔，借鏡國際經驗所提倡的森林經營轉型模式「社區林業」，透過民眾參與地方自然資源經營，建立夥伴關係，分擔資源經營發展、維護管理責任。制定「社區林業計畫」，推廣社區參與林業經營及保育工作，培力在地社區協助森林保護及自然保育工作，促進永續生態發展。

林務局參採社區總體營造的理念與作法，社區林業計畫採三階段的推動（圖1）（陳美惠，2009）：

一、第一階段「理念宣導及人才培力計畫」

本階段分為起步型計畫（第一次提出申請

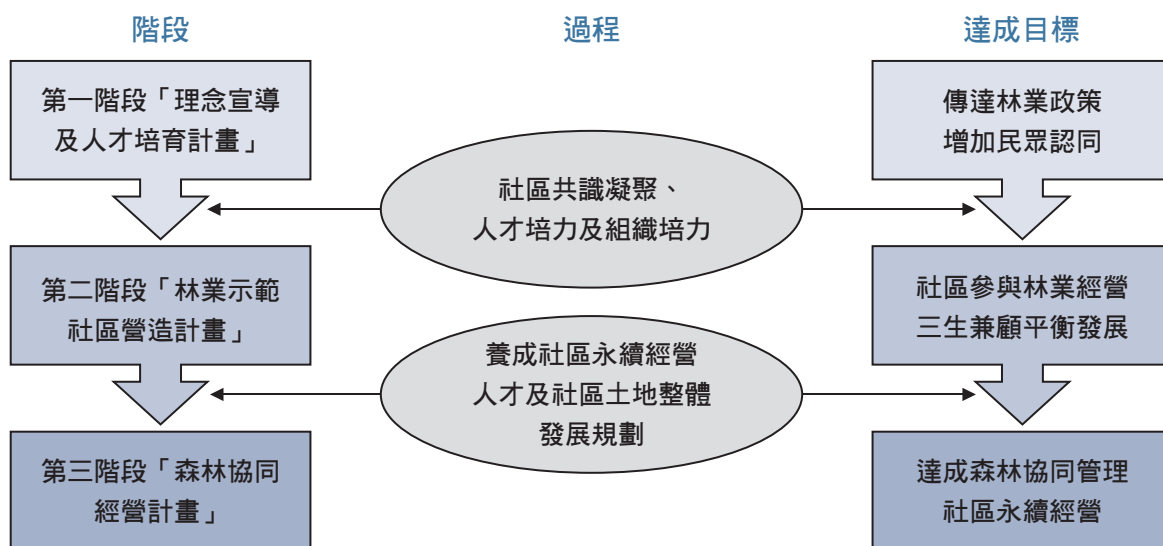
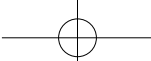


圖1、社區林業計畫



者；每案補助10萬元以下）及進階型計畫（已執行過起步型計畫並依規完成成果結報，且經評估成效良好者；每案補助20萬元以下），社區一年可以提二案，藉由計畫執行過程，凝聚社區共識並認識社區自然與人文資源，進行社區營造工作，並適時導入自然保育、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。

二、第二階段「林業示範社區營造計畫」

第一階段計畫執行成效良好，且兩年內完成三個第一階段計畫之社區，可申請第二階段示範社區計畫，本階段含第一年（為期一年）示範社區之先期整體規劃，補助經費以100萬元為上限，以及第二年至第四年（為期三年）示範社區之行動計畫，每年補助經費以150萬元為上限。在地之林區管理處須配合提出協力輔導計畫，用以落實夥伴關係之經營。

本階段用意在於養成社區永續經營人才及引導居民參與之精神外，並在規劃及行動過程中，讓具有資源管理或林業專長的人才參與，以協助示範社區實際參與森林資源的協同管理，並

進一步做好社區土地整體發展規劃。計畫實施地點包括社區及鄰近周邊森林或具生態保育宣導、教育功用等設施之規劃與營運，並且將夥伴關係擴及鄰近社區或社團、地方政府。

三、第三階段「森林協同管理計畫」

第二階段執行成果良好之社區，可於執行第二階段行動計畫之第三年，研提社區林業第三階段計畫構想書。構想書通過審核後，與本局簽訂一年一期之協同管理或公益信託之契約，執行第三階段計畫。

本階段係期望透過社區參與森林多目標功能的永續經營工作，兼顧在地「生活、生產、生態」三生均衡發展，踐行里山倡議一重視傳統人地互動智慧，鼓勵山村、農村有人生產和生活，守護環境與兼顧生產力，實現「社區林業」的願景。

16年來計畫執行情形

自2002年3月至2017年底止，社區林業計畫共投入超過3億元，輔導超過930個社區，自主執

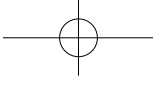


表1、社區林業計畫第一階段類型分析

年度	件數	自然資源調查	森林育樂	森林保護
2006	150	46 (31%)	96 (64%)	8 (5%)
2007	174	45 (26%)	108 (62%)	21 (12%)
2008	150	57 (38%)	68 (45%)	25 (17%)
2009	121	54 (45%)	46 (38%)	21 (17%)
2010	142	56 (39%)	63 (44%)	23 (17%)
2011	151	86 (57%)	50 (33%)	15 (10%)
2012	127	72 (57%)	43 (34%)	12 (9%)
2013	130	65 (50%)	58 (45%)	7 (5%)
2014	105	59 (56%)	42 (40%)	4 (4%)
2015	113	60 (53%)	45 (40%)	8 (7%)
2016	112	57 (51%)	47 (42%)	8 (7%)
2017	110	58 (53%)	40 (36%)	12 (11%)
合計	1,585	715 (45%)	706 (45%)	164 (10%)

備註1：配合「臺灣健康社區六星計畫」，於2005年10月整併為3個篇章，故統計資料年度自2006年開始。

備註2：2009年因莫拉克風災，緊急利用社區林業補助經費，辦理81件「社區林業協助社區夥伴重建計畫」。

備註3：2012年起推動「社區參與國有林森林巡護計畫」。

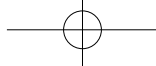
行逾2,331個計畫（包含第一階段及第二階段計畫），其中補助原鄉部落779個培力計畫。透過社區林業第一階段計畫，培力社區人才，進而結成夥伴關係，不僅執行社區林業第一階段計畫內容，同時協助各項林務工作的執行並分擔現場執行工作，包括違法案件通報、協助森林救火、森林生態資源相關調查監測及巡護、移除外來種、在地生態產業發展、維護傳統文化地景景觀、環境教育及協助輔導初階社區等。

社區林業計畫分為自然資源調查、森林保護、森林育樂等三大類，推動初期多以森林育樂類型計畫為主。森林保護類型計畫自2007年起成長至每年20件以上，林務局為加強森林巡護並有效遏止盜伐案件發生（蕭崇仁、陳孫浩及黃鏡諺, 2012），於2012年另推動「結合社區加強森林保護工作計畫」，森林保護件數再降至個位數。後隨著加強以生態資源為基礎的生態旅遊觀念宣導及計畫推動，社區開始注重社區資源的調

查與監測，2011年起社區計畫以扎根調查的自然資源調查類型計畫佔多數（表1）。在原鄉部落執行的社區林業計畫數量與補助經費，每年約佔總補助計畫數與補助經費總額30%（表2）。

透過社區林業計畫，林務局與地方社區團體建構了良好的夥伴關係，並培育地方人才、推廣保育觀念，實有助於林務局相關業務的執行與推動，另一方面，以社區林業夥伴關係為基礎，林務局與其各林區管理處辦理相關公私協力計畫：「災後重建推動原鄉部落參與保護區監測計畫－以霧台鄉阿禮部落為例」、「社區生態推廣雲端服務建置與維護」、「臺24線原鄉部落災後生態旅遊聯合營造計畫」、「建立社區六級產業建構、輔導SOP暨案例實踐」、「社區林業同心圓輔導陪伴計畫」及「十八羅漢山自然保護區環境保護暨解說服務人員培訓計畫」。

透過社區林業計畫，各社區開始關懷周遭環



境，調查社區周遭自然資源分布，豐富了社區的環境教育所需基礎資料，因而許多曾參與社區林業第一階段計畫的社區都獲得了國家環境教育獎，包括有臺東縣鹿野鄉永安社區發展協會、花蓮縣壽豐鄉牛犁社區交流協會及臺南市玉井區天埔社區發展協會等，社區夥伴及相關計畫也獲得國家永續發展獎及政府服務品質獎的認可（表3）。

2018年的社區林業計畫

社區林業計畫執行至今已邁入第17年，促成林務局與在地居民溝通、互動，建立夥伴關係，在推廣及協助林業及自然保育工作上已有其初步成效，但也因計畫體制、作業規範不符時宜等問題，亟需檢討與調整以符合實務需求。同時，考量林務局各式社區型相關計畫，為有效利用行政資源，整合社區綠美化、社區林業、結合社區加強森林保護等計畫，並修訂、廢止不合時宜之作業規範，2018年修訂之社區林業計畫重點如下：

一、整合林務局各式社區型計畫，建立單一窗口

林務局不同組室業務各有社區型補助計畫，如造林生產組的社區植護樹綠美化計畫、林政管理組的結合社區加強森林保護工作計畫、保育組的社區林業計畫。根據過去執行經驗，一個申請單位須依不同工作計畫申請多個補助計畫，若申請單位無專職人員處理行政作業，增加申請單位之申請及核銷之行政作業負擔，且需依不同計畫對應不同承辦人員。

本次修訂計畫整合前述3項社區型補助計畫，補助計畫類別從原先的自然資源調查篇、森林保護篇及森林育樂篇增修為生態保育篇、森林保護篇、森林育樂篇及樹木與生活篇，增

表2、原住民參與社區林業計畫第一階段案件數

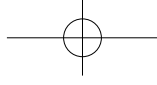
年度	件數	原住民件數	非原住民件數
2002	66	34	32
2003	216	106	110
2004	198	63	135
2005	185	52	133
2006	150	29	121
2007	174	48	126
2008	150	56	94
2009	202	73	129
2010	142	47	95
2011	151	48	103
2012	127	43	84
2013	130	39	91
2014	105	28	77
2015	113	35	78
2016	112	40	72
2017	110	38	72
合計	2,331	779	1,552

備註1：2009年件數含81件「社區林業協助社區夥伴重建計畫」。

備註2：2002-2005年間有253件原住民申請案件，但多數未結案，致使申請案件數量下降，透過現場同仁輔導、協助結案，申請數量逐漸穩定。

表3、社區夥伴及相關計畫獲獎列表

年度	社區或計畫名稱	獎項類別
2008	社區林業計畫	政府服務品質獎 (農委會特優)
2009	宜蘭縣礁溪鄉林美社區發展協會	國家永續發展獎 (社區類)
2009	花蓮市碧雲莊社區發展協會	國家永續發展獎 (社區類)
2009	南投縣草屯鎮牛屎崎文化促進會	國家永續發展獎 (社團類)
2013	災後重建推動原鄉部落參與保護區監測計畫－以霧台鄉阿禮部落為例	國家永續發展獎 (行動方案)
2016	高雄市六龜區寶來人文協會	國家永續發展獎 (社團類)
2016	社區生態雲	政府服務品質獎 (農委會特優)



加各項計畫內容（表4）。申請單位透過一個計畫一個承辦窗口，可申請與執行多元工作內容，有助於社區多元發展。

二、修訂不符時宜之規定

（一）調整補助額度

過去社區林業計畫為第一階段起步型計畫每案最高補助額度10萬元，進階型計畫最高補助額度20萬元。其中社區觀摩費用（含租車、保險、餐費、飲料、門票及住宿）僅能編列1萬6千元。16年前的計畫補助額度，已不符合現行市場物價標準，且補助額度低，使計畫淪為辦理單一活動性質，缺乏延續性規劃。2018年計畫修訂為第一階段起步型計畫每年每案最高補助額度15萬元，進階型計畫最高補助額度40萬元。社區觀摩費用上限調整為2萬元。

考量社區執行計畫工作，主要在凝聚社區共識，常須辦理會議、研習培訓等，致經費編列科目「雜支」費用偏高，原計畫規定雜支額度不得超過計畫總額10%，使計畫執行困難，常

需花費大量時間處理經費編列及核銷作業，增加行政作業成本。依據「行政院農業委員會主管計畫經費處理作業規定」，將雜支規定修改為：「應以與實施計畫有直接關係者為限，額度以不超過計畫預算總額10%為原則，如確有需要超過10%，應詳列預算明細」，增加計畫經費使用彈性。

（二）調整計畫流程

過去申請社區林業計畫需經過工作站初審、林管處複審及專家學者會審，審查過後須退回計畫，由申請單位修正，多次反覆的修正，增加申請單位行政成本，現合併複審及會審，簡化計畫審查流程。

有鑑於大多數社區以不到半年的時間執行計畫及結案核銷，時間太短，為趕提案與結案，計畫內容流於短期性活動。本次修訂計畫調整計畫時程，期望林務局各林區管理處及申請單位能縮短行政作業時程，有更多的時間投入計畫的規劃、執行，增加計畫延續性（圖2）。



表4、社區林業計畫補助類別與分工

篇章	計畫內容	主辦業務組室	主管業務課室
生態保育篇	資源調查及監測 · 人文資源調查 · 動植物資源調查 · 社區資源圖	保育組 造林生產組	育樂課 作業課
	人才培訓及教育訓練 · 認識自然環境與生態特色 · 辨識與調查生態資源 · 調查儀器使用操作 · 保育宣導 · 生態保育調查研習		
	生態復育 · 原生動植物復育 · 生物棲地營造 · 劣化棲地改善 · 外來入侵種生物移除、防治及管理		
森林保護篇 ¹	參與森林保護工作 · 由當地住民社區組織山林巡守隊，進行溪流、森林及其周邊區域或保安林等巡守工作 · 學校（大專院校登山社團）協助巡守登山路線及深山區域 · 鄰近社區之林道巡守及維護（邊坡刈草及排水設施巡查與維護）及崩塌通報 · 社區居民協助防火、救火及重要步道兩旁燃料清除 · 擇定範圍協助巡護，防範並協助森林防火及災害通報，舉發盜伐、濫墾、盜獵等違法案件 · 建構社區民眾主動通報非法侵害森林資源及野生動物資源之網絡	林政管理組 集水區治理組	林政課 治山課
	人力培訓及教育訓練 · 協助組訓山林巡守隊，並融入林務局之緊急事件應變系統 · 防火及救火技術宣導與訓練 · 相關政策、法規教育及森林環境教育等研習 · 就地取材之自然工法打樁、編柵、截水、排水、植生等訓練與維護		
森林育樂篇	建立與維護育樂資源 · 解說牌設立與維護 · 生態步道規劃、設計、導覽、巡守及維護 · 推展社區生態旅遊：景點調查、景觀維護、策略聯盟網絡建置、套裝行程等 · 永續利用社區自然資源之傳統產業與技藝之傳承與紀錄	森林育樂組 保育組	育樂課
	成果呈現與運用 · 社區地圖製作 · 摺頁製作 · 解說導覽手冊 · 社區報 · 教育媒體資料建立		
	推廣與交流 · 成果展 · 社區間的參訪、交流 · 與當地學校合作		
	人力培訓及教育訓練 · 社區生態旅遊解說與相關工作之人力組訓 · 繪製社區導覽圖、解說教材製作、社區刊物編輯等工作坊或研習營 · 其他與社區營造有關之人才培育研習 · 永續利用社區自然資源之傳統產業與技藝相關訓練課程及人才培訓 · 社區人力整合、永續經營管理等研習		
樹木與生活篇	建立民眾與樹木間的關係 · 現有樹木/綠色植栽資源調查、整理、建檔 · 推廣社區生態綠美化，栽植原生植物 ² · 植栽維護管理及認養 · 樹木病蟲害及林木疫情通報 · 對於需受保護之樹木進行護樹改善措施 · 社區原生植物或森林主、副產物加工利用	造林生產組	作業課
	人力培訓及教育訓練 · 現有樹木/綠色植栽資源調查相關教育訓練 · 社區生態綠美化教育講座、研討及研習課程 · 社區樹木/植栽維護管理技術訓練 · 辦理植護樹解說教育課程 · 植栽修剪或移植方法訓練 · 社區原生植物或森林主、副產物加工利用有關之人才培育研習		

備註：1、參與森林保護工作計畫執行人員，若有曾犯《森林法》或《野生動物保育法》等前科者，不得申請森林保護篇相關計畫。

2、推廣社區生態綠美化栽植原生植物應與其他計畫內容結合操作，不得單獨申請。

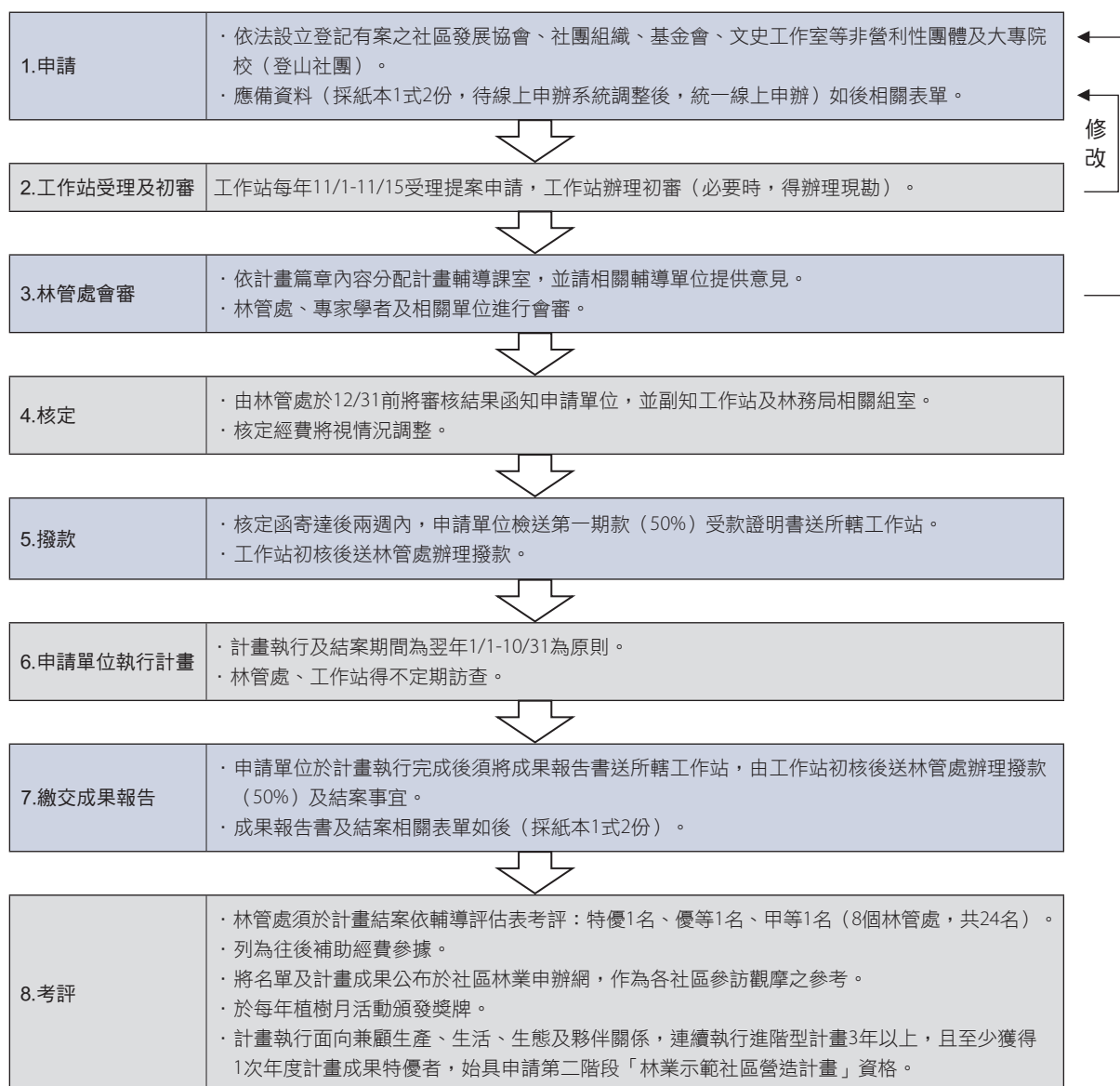
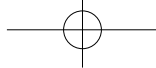


圖2、社區林業計畫第一階段流程圖

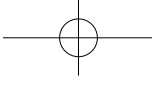
三、逐步分區設置專業輔導團隊機制，加強整體研習培訓

多年來，社區林業計畫第一階段案件量穩定，每年皆有逾百件的社區林業第一階段計畫執行，惟多數社區停留在長年申請社區林業第一階段計畫，未達到當時計畫階段性設計理念，逐步建構申請單位的能力，進階申請第二階段計畫。

依據實務經驗，專業輔導團隊陪伴及研習課

程培力，將有助於協助社區規劃整體願景，故於2017年林務局與屏科大合作成立社區林業中心，已辦理兩梯次社區林業2.0通識課程及實務課程，培養更多社區人才。未來擬分區設置專業輔導團隊，並辦理相關研習課程，增加承辦人員及申請單位的規劃及執行計畫能力。

為鼓勵計畫執行績優者，及了解計畫效益，2018社區林業計畫增列考評獎勵制度，由林



務局各林管處於計畫結案後據輔導評估表評比推薦：特優1名、優等1名、佳作1名（8個林管處，共24名）。林務局於次一年度配合植樹月活動頒獎，考評結果也將列為往後補助經費參考依據，並將獲獎名單公布於社區林業申辦網，作為各社區參訪觀摩之參考。

四、強化資料的累積與應用

社區林業計畫執行多年，也有超過2,000個案件，過去的成果因報告檔案皆為掃描檔，難以做後續統計應用，故林務局於2015年建構完成社區林業申辦網，透過線上申請與結案，並於2017年度統一線上作業，以求能有效查詢並累積成果資料。

因應2018社區林業計畫整合原社區植護樹綠美化計畫、結合社區加強森林保護工作及社區林業計畫，擬於2018年重整社區林業申辦網，整合各式表單，建置整合管理查詢系統，並設置社區間學習分享平台，進一步應用與活化相關資料，掌握全臺社區林業計畫執行狀況。

結語

森林經營由過去的專家治理，轉為參與式經營典範，社區林業即為一種參與式的森林經營模式，強調由下而上的居民參與，並分享森林經營的權利與義務。雖然臺灣林業經營國情與國外案例不同，但十多年來透過社區林業計畫的執行，逐漸打破過去政府集權封閉思維，開啟了林務局與民眾之間的對話，建構民眾參與的契機。在臺灣，社區林業計畫是森林經營導入民眾參與的開端，在治理制度從「由上而下」轉型為「由下而上」的趨勢過程中，政府與民間仍需秉持相互尊重、彼此學習的態度，因應實務需求調整步調與政策，共同為永續發展的願景努力。 

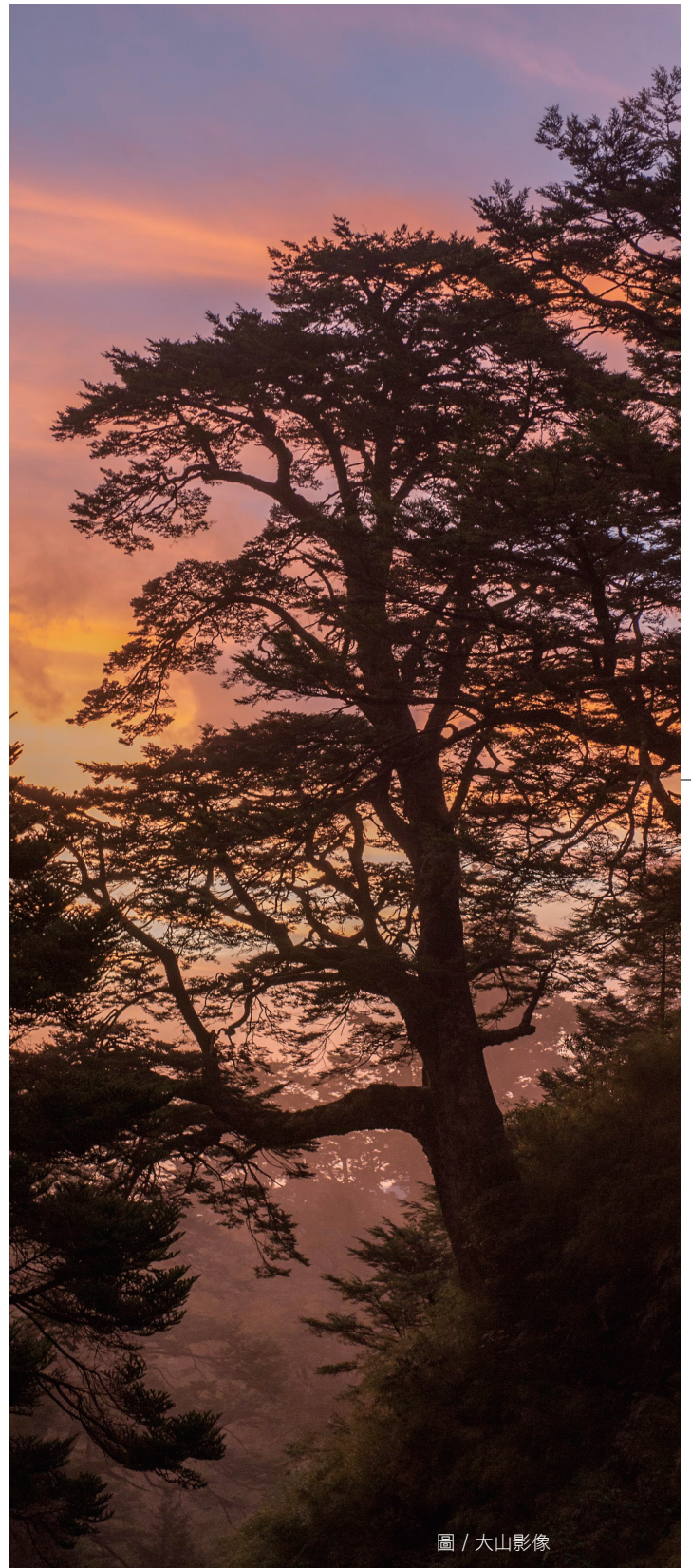


圖 / 大山影像