

二十世紀台灣的社區林業組織

◎國立台灣大學森林環境暨資源學系・鄭欽龍

前言

近年社區林業為何蓬勃發展？社區林業應具什麼特質？可否補傳統森林經營的不足？本文首先介紹傳統森林經營的挑戰和當代社區林業發展的脈絡，然後回顧台灣上個世紀已有之社區的林業組織：造林組合和鄉鎮護林協會變革的歷史。最後從歷史經驗，對台灣當代的社區林業提出一些淺見。

當代社區林業的發展脈絡

歐美及日本等工業化國家的森林經營理論和實務，從1980年代以降，遭受新環境主義的嚴重衝擊而陷入困境。其中最嚴苛的批判是，一般稍具有規模的公私有林的經營大多由菁英，即政府林務官員或林業專家來進行規劃和執行計畫，而非由當地人經營管理。不論是取得當地的森林及林業資訊，設定森林經營目標，乃至執行森林經營計畫，均無當地社區公民的參與，所以森林經營常與森林所在當地的社區嚴重脫節。缺少公民參與能否獲得充分的當地資訊？能否訂定出合乎當地所需的經營目標？能否有效監督經營計畫的執行而避免浪費？這些都成為環境保護人士質疑及批判森林專業菁英的焦點。

無獨有偶，東歐社會主義國家從1980年代經濟陷入停滯，導致威權政治體制的瓦解。這些採行中央經濟規劃體制的國家，將包含森林在內的各種國家資源依據專業官僚的規劃而非透過市場機制來進行分配。在1989年柏林圍牆倒塌後，社會主義國家以專

業官僚實施大規模資源配置的浪費和無效率，更是表露無遺。東西方冷戰結束之後，國際和解的氛圍促成了1992年聯合國的世界環境與發展大會的召開，在新環境主義和反官僚集權規劃的反省下，永續發展(sustainable development)成為大會的主題。大會同時公布的森林原則(forest principle)，也以永續森林經營(sustainable forest management)為主軸。

永續發展的內涵是什麼？「永續發展係指做到滿足當代需求，同時不損及後代滿足其需要之發展」在2002年成為我國環境基本法第二條的一部分。然而，何以能保證有永續的發展？世界環境與發展大會主張其前提之一是：「公民可以有效參與決策的政治體系」。公共資源的自我治理(self-governance)，成為森林或其他自然資源可達成永續發展目標的管理方法。這是社區林業和自然資源共管(co-management)在1992年之後成為資源管理上的重要課題的背景因素。

去年為柏林圍牆倒塌的二十週年，諾貝爾經濟學獎的桂冠頒給在研究社區如何對其切身利益有關的共同財產資源(common property resource)有許多深入見解的政治學家Elinor Ostrom，表彰她在社區的森林、水資源、牧場等資源的自我治理上的優異研究成果對人類社會的貢獻。Elinor Ostrom對於社區何以能成功的持續經營社區共同財產的自然資源，而不致於中斷荒廢，提出兩項重要研究結果：(1)多數受到資源使用方式所影響的人可以參與並改變管理規則，(2)自我治理的組織和機制被政府承認和尊重而可免於外力

的干預，實在值得當代台灣由政府大力推展社區林業的參考。

日治時期的林學觀念和造林組合

對於從戰後現代的森林教科書獲得基礎林學知識的林學者、林業專家和林學生而言，社區林業似乎是一個1990年以後才有的新觀念和新流行，而難以想像森林學在十九世紀末剛獨立成為一門可在高等學堂講授的科學時，其實是一門「入世」的實用學科，與社會具有密切的關係。大正5年(1916年)為了在台灣清理林野地籍和調查林野資源，台灣總督府殖產局特別為林野整理事業開班授課訓練林業新手，並發行第一本在台灣出版的森林學教科書—《森林學大意》(見圖1)。書中對於森林學是什麼？森林學與其他學科有何不同？如何為森林學界定出有別於其他學科的內涵？其中有一句話對於探討現代林

學教育的目標和內容，以及當代的社區林業，仍然很值得參考。《森林學大意》一書對森林學的內涵如是說(見圖2)：

「分別森林學需講究的事項時，主要歸為下列四項：

- 一、森林自身
- 二、人間(類)社會
- 三、前二者的關係
- 四、由前項所生的森林經營的一般法則」

森林學在剛發展時所要講授研究的事項，除了森林本身之外，還涉及人類社會，並更進一步探討森林與人類的關係和從而衍生出的森林經營方法。換成現代的說法，森林學所研究的森林不是完全獨立於社會之外，必須瞭解森林與社會之間的關係，再由此關係而研究出經營森林的方法。今天所謂的社區林業不正是強調森林與社區具有密切關係，森林經營需有森林所在社區公民的參與，而才能保障此一密切關係得以實現。

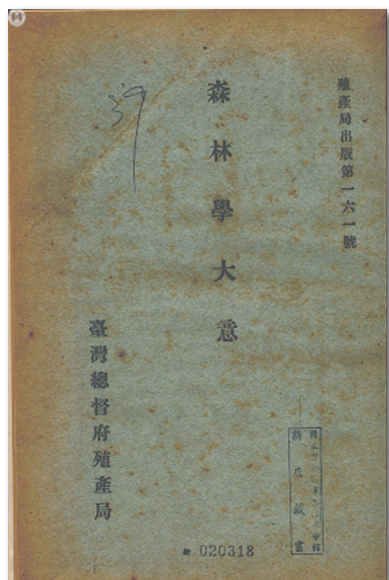


圖1. 森林學大意封面頁

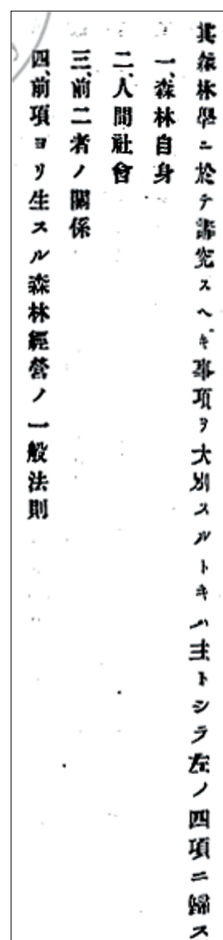


圖2. 森林學之研究事項

當然，1915年由台灣總督府殖產局出版的「森林學大意」所反映的是日本人看待森林與人間社會的關係，並非台灣人的森林與人的觀念。台灣林業試驗所的創立人田代安定在他隨軍到台灣的日誌裡，就顯示出日本人和漢人在森林文化上的極大差異。田代先在澎湖登陸，見海岸一片荒蕪無樹木，後到台北又見城內樹木甚少，更無一行道樹，甚感驚訝，因此向總督府提議在台北南門外設立台北苗圃。今天英文的社

區林(community forest)，在日本由傳統的「入會林」中創出新概念和新詞彙：里山林(sato yama lin)，鄉里的山林。這比生硬翻譯的社區林更具自我獨特的風格，也展現出文化的自信。從各具不同條件的社區與森林出發，台灣也應該探索發展出具有在地特質的社區林業。

台灣過去即有屬於社區或社群的山林。二十世紀初，日本政府對台灣漢人習俗調查的台灣舊慣調查委員會報告書，即記載漢人有最初由祖先設置而屬派下子孫共同財產的田園和山林，其收益供宗族祭祀和濟貧之用，稱之為公業或祭祀公業。原住民共用山林和共享獵物例子，甚至晚到1960年代的田野調查都有詳細記載。

日治時期，1895年公布「官有林野及樟腦製造業取締規則」使許多「無主」林野官

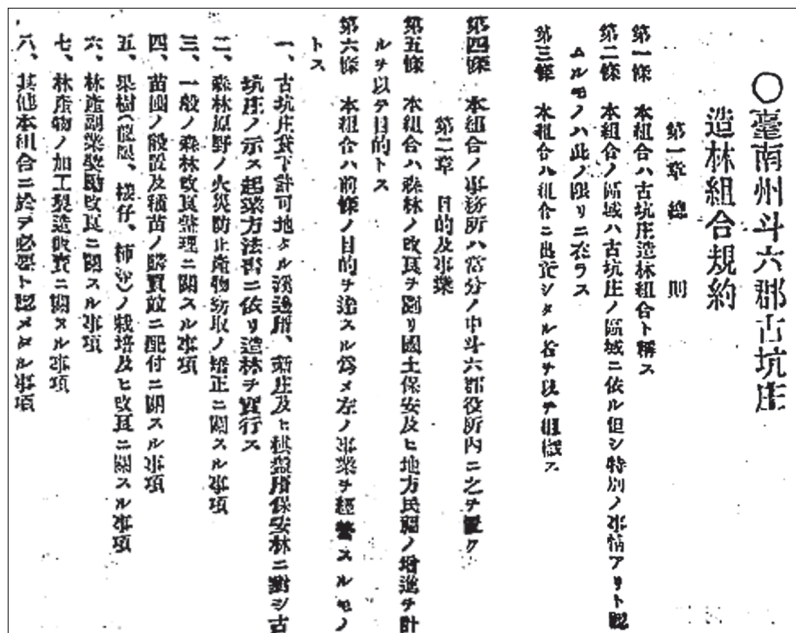


圖3. 台南州斗六郡古坑庄造林組合規約[資料來源：台灣山林會報，昭和二年(1926)9月1日]

有化，1901年公布「台灣保安林規則」，並於1906年開始設置保安林，保安林也都歸為官有。這些官有的保安林產生出近代意義的社區森林和相關的新組織：造林組合(造林合作社)。由於保安林對於所在地社區具有公共性和公益性，不像私人造林以收穫林木和薪炭的經濟利益為目的，因此政府為使人民在以國土保安的公共利益下，且限制造林木須經允許方可伐採的保安林造林，需給予組合會員多項優惠，以獎勵成立造林組合。這種以捍止土砂、防止海岸飛沙和保護水源地的社區保安林造林組合及農會、水利會在漢人開發的台灣西部地區相當普遍。

台灣山林會報1926年9月和11月分別刊登了台南州斗六郡古坑庄的造林組合規約(見圖3)以及古坑庄與古坑庄造林組合契約(見圖4)。

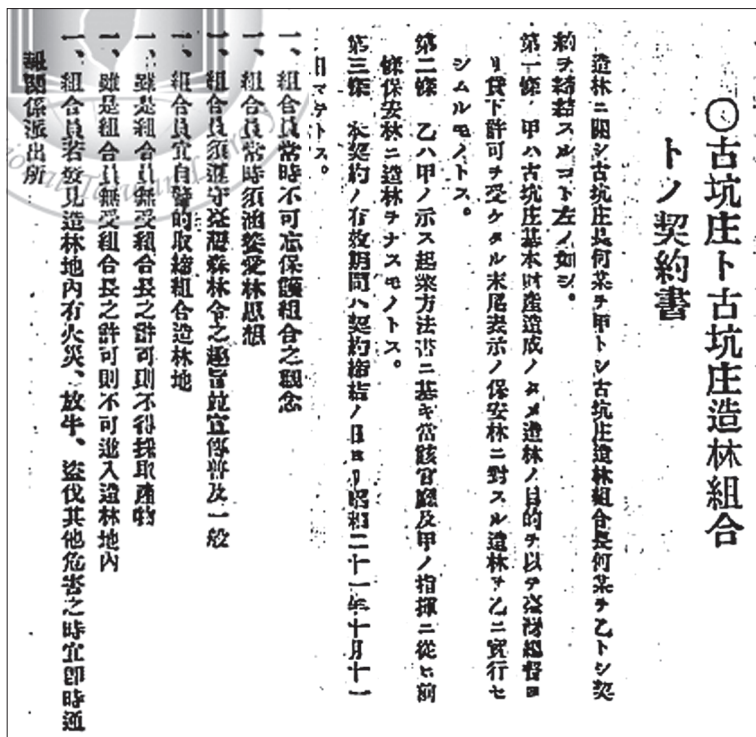


圖4. 古坑庄與古坑庄造林組合契約[資料來源：台灣山林會報，昭和二年(1926)11月1日]

古坑庄(鄉公所)和人民團體古坑庄造林組合以造成古坑庄基本財產為目的，訂約在庄內三處山林經營造林。契約期限從昭和2年(1926)到昭和21年(1946)。三處山林分別是溪邊厝297甲5分，新庄337甲8分1絲，棋盤厝427甲7分。

契約內有譯成漢文的注意事項，使農民更易瞭解。其內容如下¹：「(一)組合員常時不可忘保護組合之觀念，(二)組合員常時須涵養愛林思想，(三)組合員需遵守台灣森林令趣旨(旨趣)並宣傳普及一般，(四)組員宜自警的取締(管理)組合造林地，(五)雖是組合員無受組合長之許可則不得採取產物，(六)雖是組合員無受組合長之許可則不可進入造林地內，(七)組合員若發見造林地內有火災、放牛、盜伐

其他危害之時宜即時通報關係派出所。(八)、組合員若希望麻竹造林者宜向組合長出願請其許可。(九)、出資金宜照指定期限拂入不可遲緩過期。」總之，造林合作社員要保護合作社，要愛林，要守法，並須合作社長許可才可進入造林地或採取產物，發現危害事項(包括林內放牛)要即時報警處理，並且按時繳費。

戰後的護林協會

台灣森林於1940年代因戰爭而遭大量砍伐，同時林業組織，如前述造林組合等，因政局混亂亦不能倖免於陷入瓦解的困境。1949年國民政府期望藉助民間人力物力推廣保林

和造林，依據「強制造林辦法」及「台灣省充實地方自治辦法」公布「台灣省鄉鎮護林協會章程準則」。各鄉鎮若依此準則成立護林協會，則協會會員可享有的主要權利為：可優先向政府依法承租國有林野造林，並優先依法請領民營造林獎勵金。會員的義務則為：「一、保護森林撫育幼苗；二、預防竊盜森林及病蟲害並協助緝盜及滅致病蟲；三、嚴禁放火燒山協助預防火災；四、嚴禁濫伐濫墾及隨地放牧；五、協助防除森林動物災害；六、實施荒山荒地造林；七、培養護林精神宣傳森林法令；八、協助林業機關之諮問及委托事項；……十三、繳納會費。」

鄉鎮護林協會是戰後的社區林業組織。

從協會會員義務的內容來看，此協會的功能與日治時期的造林組合甚為相近，即藉助社區人力在社區的荒山荒地造林，和保護社區森林，使其免於林火、病蟲、侵墾、盜伐等危害。由於是政府的強制性法規，並有優先承租國有林野造林，及優先請領民營造林獎勵金的誘因，故於公布「台灣省鄉鎮護林協會章程準則」的1949年，即有132所護林協會成立。1955年增加到196所，會員人數53350人；1961年登記在案的會林協會由197所，會員55,842人。

雖然護林協會所數和會員人數甚多，但缺少專職人員和經費。從1949年臨時省議會尤明哲省議員所提「建議迅速加強護林協會組織案」的內容可見一斑²。此案建議：「請政府對各鄉區護林協會加強組織，設置專責人員辦理，以利護林。」案由是：「培植森林，是以調節氣候，防患水災，已為人所共知。惟培植之後，須加愛護，始能成林。政府有鑑及此，故有鄉區護林協會之組織。但實際情形，護林協會概由鄉區長兼任，鄉區長政務紛繁，焉有餘力顧及，以致虛有其名，毫無成績表現。是則對護林協會，不特應加強其組織，且須專人負責辦理，以收實效」。

鄉鎮護林協會缺錢又無專人的的窘狀，也可從1955年南投縣護林協會發給臺灣省議會請求協助的函件³：「請政府加強輔導護林協會並撥給固定財源給與經營定籌設省級護林協會統籌」及「請林產管理局參酌林野面積核定護林協會獎勵金」而得知一二。鄉鎮護林協會除有賴於政府林務機關的經費補助外，也可申請國有林副產物的特賣，盈餘做為協會的經費。但1953年之後，這項特賣

的權利不再繼續，1968年公布的「國有林林產物處分規則」規定森林主副產物均以公開標售為原則，而使鄉鎮護林協會的經費更加拮据，加以部份會員常不繳交年費，而使會務更難維持。依據2009年有關鄉鎮護林協會的初步調查顯示，由於台灣社會快速變遷，工業化使農業萎縮，都市化加速農村人口外移，兩者均使鄉鎮護林協會的經營更難於過去，多數鄉鎮護林協會終至停止營運。

結語

運用社區人力物力，在社區造林和保護社區所在的森林，並使之能造福社區，應是近年社區林業所提倡而且能被社區公民理解和接受的手段與目標。社區林業強調公眾參與，從社區出發，適時適地的解決問題，而無須有既定的準則和方法。1980年代以降，新環境主義興起和社會主義國家瓦解，促使使森林經營觀念轉向去菁英化和去官僚集權化，是近年社區林業蓬勃的原因。台灣在1920年代和1950年代，就分別有政府介入而具「社區」意涵的林業和相關組織：造林組合和鄉鎮護林協會，但過於依賴政府的補助，缺少自主的意識和自發的努力，在外在環境改變下，終究消散流失。從歷史經驗來看，現在的社區林業終究不但要擺脫對政府的依賴，也要能免於政府的干預，才能永續經營。⊗

¹ 引自臺灣山林會報第28號(1927)「古坑庄卜古坑庄造林組合卜契約書」。

² 引自臺灣省臨時省議會公報第二卷第七期之農字第二十二號。

³ 引自台灣省臨時議會1955-06-04。