



放眼 2020 年，臺灣農業新氣象



# 資源共管，山林永續

## 林業施政成果與展望

林華慶<sup>1</sup>

### 壹、前言

自 17 世紀漢人來臺開墾，經歷政權更迭，臺灣原住民在漫長的歷史

中噤聲，在自己的土地上流浪，山林文化也在現代文明發展下逐漸凋零。而林業，因土地主權無可避免的衝突，造成與原住民族間長久的對立；

| 註 1：行政院農業委員會林務局。

直至近年開啟對話，雙方逐步找到和解的可能性，在一些部落與地區，亦展開資源共管的嘗試。來到了 2020 年，是否能看見更多曙光？對原住民來說，山林裡頭蘊藏著千年來累積的生活智慧，是祖先傳承下來的寶庫，是祖靈庇佑的地方，是家園，是心的所在。因此永續使用自然資源，是原住民傳統文化的精髓。而行政院農業委員會林務局（簡稱林務局）則是受到國家賦予職責所在，透過各種法規命令保護山林永續利用。林務局與原住民在同一塊土地上，追求的其實是核心價值——永續，所以彼此應該是最緊密的夥伴關係。

為此，近年來林務局從法制根本著手，制定原住民依生活慣俗採取森林產物規則、推動狩獵自主管理，讓原住民對森林林產物及野生動物的傳統利用除罪化，回復自然資源權利，讓文化得以傳承。更進一步結合國有林自然資源、發展部落生態旅遊，推動林下經濟，偕同部落巡護山林，並藉由平等對話，尋求資源共管之道。下文，我們將從過往的成果，逐項探看未來的發展方向。

賽德克族部落織女帶領遊客織布體驗。

## 貳、原住民依生活慣俗採取森林產物

原住民在傳統領域的森林中，採摘野菜、菇菌、林木、果實、種子、藤類等森林產物供日常生活使用，是數千年以來的傳統。然而，依據森林法，國有森林內的一草一木均屬國家所有，以往原住民基於生活慣俗，依法要在國有或公有森林內申請林產物採集使用，需面臨申請程序冗長繁瑣，最終甚至可能難以獲管理機關全數同意，實務上窒礙重重，歷經數千年淬鍊的山林文化與智慧，恐因此逐漸流失。

林務局從 105 年起即邀請熟悉原住民族事務的專家、學者研商，瞭解原住民族涉及林產物利用的生活慣俗，並與原住民族委員會（簡稱原民會）、各縣市政府及各國、公有林管理經營機關多次會商，始由行政院農業委員會（簡稱農委會）與原民會共同完成訂定「原住民族依生活慣俗採取森林產物規則」（簡稱本規則），



並於 108 年 7 月 4 日由兩會共同發布施行。自此，原住民基於非營利之傳統文化、祭儀及自用等生活慣俗，均可合法在國有林及公有林中採取野生植物、菌類等森林產物。

採取規則最大特色是「採取副產物自用免申請」，換言之，除了主產物（林木、竹子）與少數受保護的草本、木本、蘭科植物與蕈類以外的森林野菜、野果、野草，原住民均可自由採取。而規則中對於採取主產物及應予保護珍貴稀有物種的規範，則有「部落會議、資訊公開、公益為先、自主管理、主動協助」等 5 大特色：

- 一、部落會議：原住民個人、部落，以及依法立案的原住民團體，都可依本規則提出採取森林主產物的提案，包括採取種類與期程等，惟提案需經部落會議審核通過。
- 二、資訊公開：國、公有林土地管理機關於受理採取提案後，應同步將提案書內容先公告一定期間，

使鄰近部落、原住民團體等利害關係人知悉。如有異議，透過召開協調會取得共識後，始報請主管機關核准採取，以尊重當地不同民族、部落對該森林資源使用的意見。

- 三、公益為先：部落、原住民團體基於生命禮俗、祭儀或其他傳統文化活動的共同使用或公共目的而有採取森林主產物的需求時，向國、公有林的土地管理機關提案，轉送主管機關核准後即可無償採取；若是個人自用，則須有償。
- 四、自主管理：部落、原住民團體提案時，須同時提出採取森林產物之自主管理機制或公約，未來原住民族部落成為公法人後，主管機關或國、公有林土地管理機關可依據本規則委託部落公法人，辦理採取林產物查驗工作，落實部落自主管理。
- 五、主動協助：為使原住民部落、團



108 年度原住民族狩獵自主管理計畫工作坊暨獵人團結大會。

體能確實受本規則保障其權益，受理機關應協助提案人辦理本規則相關提案事項。

本規則之施行，對於原住民族更有山林資源盤點、文化傳承及守護傳統領域的重要意義。在傳統的永續精神下，部落族人得以明智利用森林資源，重拾民族植物傳統知識，進一步回復原住民族與山林間應有的親密關係。

原住民族與臺灣山林密不可分，發展出豐富而多樣化的山林文化，內化永續價值的自然哲理。為了保全臺灣珍貴而特有的文化多樣性，政府應持續積極保障原住民族使用森林自然資源的傳統權利，進而與原住民族共同守護山林。

## 參、狩獵自主管理

狩獵，本就是原住民生活文化中極為重要的一環。但是 78 年所制定的野生動物保育法（簡稱野保法），在維護生物多樣性與自然生態的前提下，確實忽略了原住民族的傳統狩獵需求。同法雖經 93 年修正新增第 21 條之 1、第 50 條之 1，並據此於 101 年發布「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」（簡稱狩獵辦法），規範原住民族狩獵申請的相關行政程序，但仍與原住民族既有文化慣習存在巨大落差。例如狩獵辦法規定，狩獵需事先申請，且須註明狩獵物種及數量，但

族人傳統視獵獲物為山神或祖靈所賜與的禮物，禮物的內容與多寡的決定權不在獵人。此外，例如鄒族獵人十分強調個人的 *bibiya*（命運）對狩獵成果的決定性影響，因此，狩獵辦法中要求獵人事先申請狩獵的物種與數量，在原住民文化中是不敬的行為。因此，狩獵辦法之執行遭受種種實務困難，包括申請意願低落、流程繁複僵化、回報狩獵成果不彰等問題，以致於原先法規期待達成之狩獵科學管理無法落實。

為回復族人狩獵等自然資源權利並兼顧野生動物永續，106 年 6 月 8 日由農委會及原民會會銜公布解釋函令，揭示非營利自用屬於傳統文化之一部分，於野保法修法通過之前，將原基法中非營利「自用」之類型整合於野保法第 21 條之 1 作為狩獵之法源依據。此外，原住民族自古本即有山林資源永續的管理智慧與倫理道德規範。因此，林務局 106 年起開始全面推動「原住民族狩獵自主管理示範



108 年 7 月 4 日農委會與原民會共同發布「原住民族生活慣俗採取森林產物規則」記者會。

計畫」，由林務局結合專業團隊，以科學監測調查，透過族人狩獵回報及記錄，推估族群量、獵獲量、環境涵容量等科學資訊；並融合原民自然資源管理智慧，透過部落公約與規劃，建構符合原住民族慣習之狩獵法制，並經由政府與組織健全的部落對等簽訂「行政契約」，以落實原住民族狩獵自主管理。目前，林務局轄下8個林管處共計推動10個「原住民族狩獵自主管理計畫示範計畫」。

為從更長遠的法制面建立原民狩獵自主管理之制度，林務局也已針對狩獵辦法進行相關配套研議，蒐集各部落或原住民族對狩獵辦法及附表之初步修訂建議，以期使狩獵辦法及附表內容更貼近原住民狩獵文化。未來期許透過現代法制中的「自主規制」與「行政契約」，在尊重原住民族、文化多樣性及符合分層治理之理念下，建立權責相符的原住民自然資源自主管理制度。



林後四林平地森林園區結合部落文化與辦理斜坡上藝術節活動。



部落參與野生動物資源的調查與監測。

## 肆、結合國有林自然資源、發展部落生態旅遊

生態旅遊是一種永續的綠色經濟，林務局管理豐富的自然資源及遊憩場域，自民國 90 年開始推動森林生態旅遊，隨著生態旅遊的發展，其內涵不再只是既有場域的自然資源，豐富且具生命的在地人文是生態旅遊更重要的元素，特別是周邊原住民部落的傳統文化及生活。

近年來，林務局開始與部落族人共同盤點，將森林景觀、生態與在地文化及傳統知識緊密結合，發展策略聯盟合作模式，創新服務內涵，輔導部落成立生態旅遊推動發展協會與單一窗口，積極推動部落自主經營生態旅遊。諸如與宜蘭縣南澳鄉原住民族部落，成立大南澳生態旅遊策略聯盟，協助部落社區發展生態旅遊，辦理工作假期推廣以及整體行銷規劃；也在南投丹大地區暨鄰近 4 村落推動生態旅遊培力，針對信義鄉潭南、雙龍、地利及人和等 4 部落輔導組成丹大布農生態旅遊籌備推動聯盟，辦理信義布農族丹大生態人文輕旅行等。截至 108 年 8 月底止，統計已辦理超過 181 場結合原住民族部落之生態旅遊活動，為部落創造 1,055 萬元以上直接產值。

除了生態旅遊，林務局各林區管理處也開始陪伴部落推展綠色產業，包含協助部落專業知能培力、品牌建

立與行銷宣傳等工作，以提振部落經濟。例如東勢林區管理處八仙山國家森林遊樂區與松鶴、南勢、哈崙、裡冷及斯可巴等 5 個社區合作原鄉嘉年華與農特產品展售市集，舉辦草地野餐音樂會；羅東林區管理處與宜蘭縣大同鄉及南澳鄉內泰雅族原鄉部落共 17 個社區發展協會，成立原住民農特產品展售平臺及辦理泰雅藝術季活動、南澳泰雅族古道生態旅遊與工作假期。

此外，林務局所屬 8 個自然教育中心也已共同規劃原住民族教材，將在地原住民文化與山林智識，導入自然教育中心教材、教案與課程，期能建立亞熱帶島嶼的環境觀與自然史觀，呈現多元文化及在地環境倫理價值。目前已有奧萬大自然教育中心，導入「能高賽德克山村綠色經濟永續發展計畫」指認之當地民族植物（243 種）與部落生活記憶故事；雙流自然教育中心轉化屏東排灣族山林文化素材為教案。

林務局所掌理的 152 條自然步道、18 處國家森林遊樂區、9 處生態教育館、8 處自然教育中心、4 處林業文化園區及 3 處平地森林園區等場域，將會深度結合自然資源與部落傳統文化，推廣森林生態旅遊、林業教育與木育，並帶動周邊部落與產業永續發展，促進環境、經濟及社會福祉。

## 伍、結合部落共同巡護山林

林務局經營國有林面積約 162 萬公頃，豐富的山林資源難免引來不肖之徒覬覦，林務局雖代表國家身負守護之責，也僅有千餘位森林護管員巡守，每人負責範圍高達 1,400 餘公頃，難免有鞭長莫及之處。

其實，國有森林也是國民的森林，守護國有林不應僅是林務局的責任，為增加巡護管理的頻度、廣度及強度，有效保護林地，林務局近年藉由社區林業計畫，導入公私協力模式，與國有林周邊社區、部落等民間力量合作，協助違法案件通報、森林救火、森林生態調查監測，共同巡護山林。特別是數千年來與山林共生的原住民族，部落伙伴對於傳統領域的山區地形、地物熟悉，擁有卓越的山野活動技能，成為林務局巡護山林最重要的伙伴，在 108 年度邀集合作的 45 個社區，即有 36 個原住民部落，比率高達 8 成。

更特別的是，近年來林務局與在地部落共同巡護，不僅達到保護山林的目的，更讓林務局與原住民族彼此能有更多的溝通及理解。如臺東林區管理處與利嘉、溫泉、卡大地布、射馬干及達魯瑪克等部落合作成立部落社區巡守隊，透過族人熱血、細心參與巡護與通報，每年都能因此查獲多起違法案件、成效斐然。

其中達魯瑪克部落更是在 108 年



樣區複查也是巡護工作的一部分。



達魯瑪克山林巡護隊例行巡護工作。

度首次與臺東林區管理處共同合作執行深山巡護任務，過程中除了例行的巡護工作，部落族人也走訪巡禮傳統領域及祖居遺跡，讓年輕族人對傳統文化有更深一層認識；而透過數日的朝夕相處，林管處同仁能更深入與族人互相瞭解，消弭歧見。另外，屏東林區管理處在那瑪夏區透過社區林業

計畫，輔導廣顏產銷協會成立森林巡護及義勇救火隊，參與國有林巡護並於旱季時防範森林火災，讓森林資源的守護織起一張更綿密的巡護網，共同守護山林與生態環境。

多年以來，林務局以有限的護管人力支撐森林保護工作，然而轄管的國有林地又與原住民傳統領域高度重疊，數十年來不乏衝突、誤解。林務局已積極與原住民族夥伴合作守護山林，從部落社區周邊的林地開始，逐步邁進深林，既攜手守護也相互理解。同時，林務局也已著手從體制上檢討，在權力分享、責任分擔的共管理念下，進一步透過行政契約，建立融合自然資源權利與山林巡護的共管模式，未來可將部分山林巡護權責正式託付予在地部落，同時與原住民族共享永續山林資源。

## 陸、林下經濟

農委會由林務局主政，於 108 年 4 月 18 日公告「林下經濟經營使用審查作業要點」，以確保並分享森林生態系之服務價值，積極推動適地發展林下經濟政策，以振興山村綠色經濟並提升林農營林意願。

依據「林下經濟經營使用審查作業要點」，原住民保留地、私有地、公有租地、國有林租地之土地所有人或承租人，可以向受理機關提出申請從事林下經濟使用。在維持森林環境

的前提下，首階段開放林下種植段木香菇與木耳、臺灣金線蓮、林下養蜂等 3 項目。

目前賽夏族人在新竹林區管理處的輔導培力下積極發展森林養蜂，運用山林智慧調查盤點森林蜜源植物、自製國產材蜂箱、建立品牌等，目前已 300 箱、數十處蜂場的規模。不僅成功發展林下養蜂產業，還進一步帶動生態旅遊活動及段木香菇種植、土雞培育等其他里山經濟產業。

## 柒、推動共管機制

從民國 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。迄今林務局轄下 8 個林區管理處，一共成立了 13 個共管平臺，總計召開逾百場共管會議。但因為共管會議僅為諮詢性質，不具決策功能，且面臨委員代表性、無法有效傳達共管會決策、甚至不知道共管會的存在，難以落實與部落共管國有森林的目標。

為了讓共管平臺能發揮「權力分享、責任分擔」的共管精神，林務局自 107 年開始委託專業團隊，檢討現行各林區管理處執行共管會之情形、配合走訪部落傾聽在地聲音，研擬修正「行政院農業委員會林務局各林區管理處與經管國有林地內原住民族資

源共同管理機制推動要點」，主要修正內容如下：

- 一、讓共管會的組成除了由林區管理處發起，亦可由部落或原住民團體主動洽請林區管理處成立，而部落或原住民團體跨越不同林區管理處時，各該林區管理處均應加入該共管會。
- 二、部落或原住民團體與林務局或各林區管理處得簽訂共同管理行政契約，讓雙方在處理自然資源共同管理事項時，能明確訂定彼此對於相關事務的權利義務關係，白紙黑字保障原住民權利，並賦予相對義務，同時也減輕林務局



魯凱族部落男性在提親下聘時需準備九芎為聘禮木，通過女方家族審查才能順利訂婚下聘。

或林區管理處的部分負擔。

- 三、為瞭解決共管會委員代表性不足的問題，參考原住民族地區資源共同管理辦法之規定，未來共管



原住民族採取森林野生植物之莖、葉、果實等野菜作為日常食用。

會之原住民族代表，宜由當地原住民族部落依法規召開部落會議推舉產生，更具民主正當性及代表性。

共管的基礎在於雙方間的互信，林務局早先透過社區林業、生態旅遊等方式，已與部分社區部落建立友善的互動關係，未來更希望能透過共管機制和部落一起共同面對、處理部落關心的議題，強化彼此的信任，建立實質的共管。

### 捌、結語

過往因為森林法明定森林以國有為原則，國家賦予林務局掌管森林資源的權責，林務體系的從業人員難免具有「森林是國家的、林務局則是代表國家的唯一森林管理者」的觀念。而在國家化的概念下，「人」很容易

被忽略甚至排除在森林之外；「原住民」也難以被納入森林經營的考量中。

1992 年在巴西里約熱內盧訂定，1993 年生效的「生物多樣性公約」，早已敘明體現傳統生活方式的原住民和地方社區，與生物資源有著緊密的依存關係，應公平分享從利用與保護相關傳統知識、創新和實踐所產生之惠益。相關的國際公約或是宣言，無論是愛知宣言、里山倡議或原住民族權利宣言，都一再提及保存原住民文化對於自然環境的重要性。

「永續利用」原本即是原住民族和林務局共同的核心價值，雖然早年的國家法治將原住民隔離在森林之外，但從現在開始乃至未來，回復原住民傳統自然資源權利，共同管理自然資源，將是林務局和原住民族要共同努力的目標。

