

社區林業作為部落自然資源管理之想像 — 新竹縣尖石鄉司馬庫斯部落個案研究

史育禎¹、張長義²、蔡博文³

【摘要】晚近世界自然資源管理的思維慢慢轉向以社區為基礎的自然資源管理方式，藉由在地社群的參與來達成自然資源永續發展的目的，在此思維之下，如何善用地社群來發展出社區與自然資源永續發展雙贏的自然資源管理模式就成為一重要課題。而林務局自 2002 年開始推出「社區林業—居民參與保育共生計畫」，主要的目的在於鼓勵居民參與森林經營，以凝聚地方共識，並與居民形成夥伴關係，協力推動生物多樣性保育、永續森林生態旅遊及相關林業建設，以改善社區整體環境，提昇生活品質，創造林業經營與社區發展雙贏，進而達成森林生態系永續經營目的。本研究即企圖藉由司馬庫斯部落在共有制度下的自然資源管理方式，與目前林務局所推行之「社區林業—居民參與保育共生計畫」作對照與磨合，了解原住民的傳統生態知識如何作為現代自然資源管理的想像、原住民傳統生態智慧對自然資源管理的方式以及原住民對森林經營的需求與主張。另一方面，對基層林務工作人員作深入訪談，了解第一線工作人員在與原住民溝通、執行林業管理時所遇到的問題及其對社區自然資源管理的想法與建議。研究結果發現司馬庫斯由於教育的提升、與外界的接觸頻繁及內部的自省，自然資源的管理方式已有五年三階段的司馬庫斯傳統領域生態保育計畫，包括訂定管理的機制、復育的計畫、及進行宣導與人才的培育都有規定，且部落有部落公約，對於各項事務都有明確的規定，這對林業經營有很大的助益。而部落與林務局基層人員對於社區林業的看法，都認為政策程序慢於部落行動。故若要將社區林業作為部落社區自然資源管理之想像，將在地社群充分的納入資源管理之中，甚至是國家體制之中，必須先磨合行政體制與部落之間的關係，用另一種配套措施來執行，以達到最佳的自然資源管理方式。

【關鍵詞】社區自然資源管理、司馬庫斯、社區林業

The Examination of the Community Forestry Project for Community-based Natural Resource Management — A Case of the Indigenous Smangus Tribe

1. 國立臺灣大學地理環境資源研究所研究生(e-mail: r93228002@ntu.edu.tw)
Graduate Student, Institute of Geography, National Taiwan University.
2. 國立臺灣大學地理環境資源學系教授
Professor, Department of Geography, National Taiwan University.
3. 國立臺灣大學地理環境資源學系助理教授
Assistant Professor, Department of Geography, National Taiwan University.



Yu-Chen Shih¹ Chang-Yi Chang² Bor-Wen Tsai³

【Abstract】 The development of natural resource management has been shifted to community-based paradigm since the late 19th century. The paradigm involves local participation and attempts to reach the goal of sustainability. Development operable models becomes the most critical issue for the paradigm. Taiwan Forestry Bureau (TFB) launched the Community Forestry Project (CFP) in 2002. The main theme of the project is resource conservation by local participation. This study examined the effect of CFP on an indigenous community which employs the common-pool concept on its community resource management tasks. We interviewed with officials of TFB and residents of the indigenous Smangus community. In addition, we extracted indigenous traditional knowledge of natural resource management by observing residents' routine activities such as hunting, plantation, ecotourism service, etc. Results indicate that the generic implementation plan of CFP can not meet the community's expectation in terms of natural resource conservation and management. For a successful CFP, the implementation plan should meet individual community's requirement. The perception gap between TFB and communities should be diminished and a multi-dimensional implementation strategy is needed.

【Key words】 Community Natural Resource Management, Smangus, Community Forestry

一、前言

在資源管理方面，從 19 世紀後葉美國黃石國家公園成立以來，世界自然資源管理從政府集權指導、菁英主持、科學技術導向的自然資源管理模式慢慢轉變為由下到上 (bottom-up)、在地草根性質、重視權益關係者 (stakeholder) 及原住民族在自然資源與在地文化的權益訴求的參與式 (participatory) 自然資源管理模式。而在此經營模式之下，社區資源的調查與社區居民的參與成爲一重要的部分。而當政府有意落實與國內原住民的「新夥伴關係」，並回應原住民族運動主張族群自治與自然主權的訴求，自 2001 年原民會展開全面性的原住民族傳統領域調查，而台灣原住民的生活領域，跟過去生態保育工作推展的地區有很大的重疊性，加以近年生物多樣性保育典範轉移，原住民族傳統生態智慧、社會制度、傳說都提供自然資源管理的豐富想像；因此，如何運用原住民族知識增進現代自然資源管理的效益成爲一熱門的課題。

國內自 1990 年代以來，陸續有許多以社區爲基礎或爲操作單元，而在自然保育方面受到各界肯定

的個案。在自然資源管理政策方面，繼行政院文化建設委員會 (以下簡稱文建會) 的「社區總體營造」等相關計畫之後，林務局自 2002 年起，也推出「社區林業－居民參與保育共生計畫」，2003 年更逐步將社區取向的思維擴展應用到所有的林業管理範疇 (盧道杰 2004)。此一計畫旨在打破過去林務局與社區的鴻溝，與部落建立新伙伴關係。

另一方面，過去被報章媒體稱爲黑色部落的司馬庫斯部落，在神木發現後大量湧入觀光客，在資金不足的情況之下，部落還是堅持不出售土地，使司馬庫斯成爲少數土地沒有外流的原住民部落。其在 2000 年開始餐廳的共同經營，2001 年進行全面性的共同經營，包含餐廳、民宿與各項觀光資源。目前部落對於土地、資源都採共同擁有，也擬具規定處理部落內部事務，在部落週遭自然資源的管理上頗有功效。

本研究採質性研究的取徑與方法，以新竹縣尖石鄉司馬庫斯部落爲研究區，藉由參與觀察日常生活工作的場域、部落大會、教會活動和傳統領域繪制討論會等，並深入訪談當地居民，來了解部落傳統生態智慧對自然資源管理的方式、部落對自然資



源管理所使用的與部落發展社區林業的可能性。由於林管處是實務推動社區林業計畫的單位，工作站則直接面對社區，故本研究以司馬庫斯所屬的新竹林區管理處，及該處所轄直接接觸部落的竹東工作站的基層林務工作人員為對象，作深入的訪談，以了解基層林務工作人員對社區自然資源管理的想法、對政策的建議；探究第一線工作人員在與部落溝通、執行林業管理時所遇到的問題。最後希望能藉由本研究討論部落社區與政府政策間的新夥伴關係的可能，並對政府在社區自然資源管理的相關制度提出建議¹。

二、社區林業的演進

(一) 自然資源管理取徑（或典範）的發展

過去美國國家公園即是全世界保護區管理的典範，從 19 世紀後葉美國黃石國家公園成立以來，世界自然資源經營管理歷經百餘年的發展，成就了以政府集權指導、菁英主持、科學技術導向的主流典範，或可稱為排除式（exclusive）的保護區（自然資源）經營管理。這種排除式的保護區（自然資源）經營管理取徑是以西方現代生物生態知識為基礎，強調科學中立客觀的資訊與專業，其經營管理計畫經常將在地社群排除在外，甚至有遷移當地社群的行為。保護區（自然資源）管理的計畫被視為是政府為了方便管理而排除當地居民所霸佔的區域，忽略了在地社群的權利，常引起許多長期的社會衝突。而且每個自然資源管理的計畫所處的地理環境與面臨的民情脈絡不同，這種源自北美與西歐地區及社會文化的現代保育哲學與排除式的經營管理模式，未必都能產生正面與理想的效益（Colchester 2004；盧道杰 2001a、2001b、2004；楊承翰 2004；張慧嫻 2005）。

1960 年代後期，國際保育社會對於排除式的保護區（自然資源）管理典範有一連串的嘗試與反省，1980 年代後期與 1990 年代初期，更萌現許多新的保護區（自然資源）思維。這些新的思維與傳統典範有幾點不同：第一是重新建構人與自然的關係，許

多考古證據顯示現今地球上絕大部分的景觀，可能與人類文明活動有關。第二是國際保育社會體認到國家力量是有限的，保育又多屬相對弱勢的政策項目，其資源與預算常受到其他國家政策優先項目的排擠，這使得中央介入集權取向的經營管理取徑，對於位於邊陲的自然資源與保護區，常不見得能達到預期的目標與效果。第三是在地（鄰近）社群，特別是少數族群或原住民，重新被保育專家認定為自然資源的主要權益關係者（stakeholder），其傳統的土地利用方式、資源採集制度與在地位置的便利，使得在地社群在自然資源保育與管理上具有一定的重要性。第四是保育無疆界，生態的作用不會受限於人為劃定的界線，為避免自然資源豐富的地區（如保護區）成為生態的孤島，自然資源保育與管理的工作需要跨越人類行政疆界的限制，以連續面的思維與區域的尺度來規劃與整合保育工作，重視機關間的聯繫，將不同土地利用方式的漸次鑲嵌連結，架構生態生物的交通流動廊道（盧道杰 2001a、2001b、2004）。

社區為基礎的自然資源管理（community-based natural resource management）就在這樣的脈絡中萌現，其可視為一種為了管理和保護自然環境的新嘗試，去復甦已建立的、傳統當地的原住民文化和制度歷程。這種將社區參與帶入自然資源管理的思潮不斷被應用到不同的地方中（裴家騏、羅方明 2000；Peña 2001；紀駿傑 2001；宋秉明 2001；裴家騏 2001；盧道杰 2004）。這股思潮也帶動在森林經營管理方面的變革，森林經營管理由過去的由上而下、倚賴專家學者及政策執行者的意志，來決定森林的經營目標，且忽視資源權益關係人的規劃，轉而肯定在地社群在在林木經營上的正面意義（盧道杰 2003b）。

(二) 社區林業的發展

1970 年代，社區取向的林業措施常指的是社會林業（social forestry），其多是由國際組織所贊助的一些國家級林業管理計畫，並無真正的落實及重視在地社區的參與及利益，且在地社區的參與亦常被



限制於（免費的）勞力提供，反造成許多居民的不滿。另一方面，大環境的變化也促成了社區林業的發展，在全球化、去中心化、自由化以及民主化浪潮的席捲與衝擊之下，國家集中式政權與權力開始面臨挑戰與鬆動：國家機構面臨地方分權、改變結構、小規模與公眾參與的要求。許多國家的林業部門普遍面臨了去中心化、組織縮編與重組以及財政與人力資源不足的壓力。為解決管理上的問題，各國政府遂逐漸轉向爭取在地社群的參與，以協助保護、經營以及分擔管理國有林的責任。故後續所發展出的整合社區，或是以社區參與取向為主的林業管理，則改稱為社區林業（community forestry）及聯合森林管理（joint forest management），除加強在地社區的參與外，亦保障在地社區的森林資源使用權（盧道杰 2003a；Gilmour & Fisher, 1998，轉引自張慧嫻，2005）。社區林業為一種強調社區參與並分享執行成果的林業經營管理思維與方式。社區林業的焦點在於透過當地社群的參與和合作來改善他們的生活並保護自然森林系統，而當地社群透過協商，確定他們能公平分享自然資源的經營、應得的權利和責任。正式或非正式的規則都確保當地社群的權利和利益並阻止非當地社群從經營管理的活動中獲益（Bhattarai 1985；Borrini-Feyerabend *et al.* 2000；Pagdee & Daugherty 2006）。

(三) 臺灣社區林業的發展

林務局為鼓勵居民參與以凝聚共識，並與社區民眾及組織形成伙伴關係，協力推動生物多樣性保育、永續森林生態旅遊及相關林業建設，以改善社區整體環境，提昇生活品質，創造林業經營與社區發展雙贏，進而達成森林生態系永續經營目的，故於2002年開始推動「社區林業－居民參與保育共生計畫」。此計畫藉由社區營造（社區參與），培養社區居民「由下而上」、「社區自主」及「居民參與」的民主精神，喚起社區共同體意識，並經由學習森林生態系經營內涵，以強化社區森林經營能力。希望透過社區林業的推動，讓居民重新認識並關心鄉土，進而對土地產生感情、採取合理的社區

發展行動。而社區林業的具體做法，參酌「社區總體營造」的操作，由社區本身做起，強調自發性與自主性，政府機關的角色則是提供各種誘因和示範，著重於理念推廣、經驗交流、技術提供及部份經費的支援（林務局 2002；陳美惠 2003）。

1. 社區林業之實施階段

計畫的內容主要分成三個階段，第一階段為「理念宣導及人才培育計畫」。社區舉辦自然資源調查、森林保護與森林育樂相關活動時，可向林務局申請經費補助，最高20萬元，每年至多申請二次。藉由小額的補助，進行社區營造的工作，探知社區的能力與態度。第二階段為「林業示範社區的營造計畫」：在第一階段執行成效良好的社區，可獲選申請第二階段，倘獲通過，第一年林務局最高將補助社區每年以150萬元為上限，引進資源管理或林業專才，進行整體的森林資源規劃與管理工作；第三階段為「森林協同管理計畫」：當社區共同意識已產生，且瞭解林業經營目標，並具有林業經營能力的基礎時，林務局將與社區居民簽訂一年一期之協同管理或委託契約，共同管理社區周遭的國有森林（林務局 2002、2006；鐘龍治等 2005；盧道杰、張慧嫻 2005）。

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，進一步鋪陳全面性社區社區取向的林業經營管理模式（盧道杰 2003a）。截至2004年8月止，社區林業計畫案累積的申請數已超過500件，通過審查的計畫案亦已逾400件，由於目前社區林業計劃多屬於第一階段計畫，概估其核可率高達八成。又林務局以山美、茶山、民權與桃米社區為例，作為發展與典範推廣的社區林業的案例，也獲得部分原住民的認同（盧道杰、張慧嫻 2005）。

2. 社區林業之執行機制

為有效推動與執行社區林業計畫及因應各



式的社區議題與問題，林務局分別成立了推動小組、輔導團隊，並辦理全國社區林業巡迴訓練與座談。推動小組是指局級、處級與工作站級的社區林業推動與諮詢團隊，其主要目的除了推動與執行社區林業計畫外，亦因應包羅萬象的社區議題。局級以諮詢與政策擬訂為主；林管處級則是實務推動導向的小組；工作站直接面對社區，是社區的顧問小組。在社區方面，則接觸社區裡的領導者、有理念的人，由社區去推廣他們自己的想法。

輔導團隊或學術團體可扮演第三者來協助林業單位與社區溝通，在諮詢協調與學術輔導上做出貢獻。大部分是大專院校相關森林系所老師、相關協會、保育團體和社造團體等，除專業上與林業管理較為契合或接近，對法規也有一定的瞭解，在相關的技能知識上能對基層同仁或是社區組織提供幫忙。在巡迴訓練與座談方面，社區林業的推動之初，曾調訓相關人員，正式推動的第一年則巡迴各工作站，跟基層同仁宣導計畫內容。2003 年則在修訂相關審核機制後，首次會同育樂組以外其他組室組成聯合宣導小組，至各林管處進行巡迴座談，除宣導全面推行社區林業內容外，亦聽取基層同仁的意見，進行雙向溝通。2004 年的重點則是以各林管處為基礎的各社區觀摩研習（張慧嫻 2005）。

3. 相關研究

在社區林業的文獻方面，盧道杰（2003）整理回顧世界各國社區林業的發展，作為我國社區林業學習的方針，並顯示出社區林業的發展與在地社群的生計、社區發展、社會文化與政治脈絡，乃至國家階層的政經環境與法規架構息息相關。楊宏志（2003）認為林業經營是一種整合型的經營，即在探索社會環境、生態環境和經營環境的相互性，追求國民最大的生活滿足，以及最小的負面影響。陳瑩達（2004）藉由觀察參與社區林業計畫之社區組織執行計

畫狀況，去瞭解社區組織如何規劃與社區相關之森林經營，研究發現社區組織參與動機主要是加強居民對社區的認同感與分享自然資源，而社區組織之決策均以公眾參與之方式為之，且執行計畫時居民多自發性動員參與。

曾令羚（2005）發現政府計畫下的社區林業，正逐漸進行林務人員思維的轉移。基層人員執行業務的心態、權力的運用、業務範圍的擴大，乃至社區林業制度的建立，正建構著一種新的機關文化變革。但目前基層人員對社區管理自然資源能力仍具相當程度的不信任感。張慧嫻（2005）則認為國內第一階段社區林業計畫仍屬國家主導下的產物，林務組織機構的重整因涉及許多體制面與法律面的挑戰，實需長時間醞釀與調整，但已有部分林務人員的角色是在逐漸轉變、調整當中。王鴻濬、吳俊賢（2005）認為推動社區林業之首要工作在於建立社區關鍵性組織，或進行組織的更新與再造。盧道杰、張慧嫻（2005）認為社區林業現階段最大的問題是其政策連貫性與可操作性的機制尚未完全機構或體制化，而保育也需要各方的投入，尤其是在地社群的支持。

林如森（2004）以社區林業有成果、社區營造理念佳的雲林縣林內鄉湖本社區為例，研究發現推動社區林業的農委會林務局內部人員認知與態度上，有待加強，常常出現「上熱下冷」的現象。主要的原因是林務局人員及其下屬的各地林區管理處、工作站人員，對推動這項計畫沒經驗，也不知道社區林業是什麼？因此往往有認知上的落差，在內部的推廣傳播教育方面，仍有待加強。而社區林業的推動成敗，與外部社區組成份子關係密切，但有些社區或村里之間的派系問題，往往影響社區林業的推動。社區林業計畫推動最大的阻力是經濟開發的誘因大過於社區林業推動的腳步，導致社區民眾不願配合長期才能回收且看到效益的社區林業計畫。



鐘龍治等(2005)認為除了沒有得到社區林業的訊息以外，社區在得知訊息之後卻沒有提出申請，主要原因為組織未健全。許多未申請計畫的社區其協會本身已經有相當長的時間沒有運作，甚至理監事任期屆滿後都未改選。由於協會組織不健全，社區運作處於停頓狀態，所以即使得知社區林業計畫訊息，亦無法提出申請或執行計畫。而缺乏人才也常造成社區無法參與社區林業計畫，尤其是在計畫撰寫部份，社區幹部有意申請，但卻沒有適當人選協助撰寫計畫書。另一個原因是民眾不瞭解社區林業意涵，McKinney 及 Harmon (2002) 曾指出，民眾參與環境決策意願不高的原因，部份是歸因於民眾對此計畫沒興趣，或不相信他們的參與將對環境決策有所改變，甚至是不知道計畫的目的及運作情況。有些社區雖知道林務局正推動社區林業計畫，但對計畫的目的、意義及操作方式不甚清楚，所以參與的動機不強。Pagdee (2006) 利用後設研究找出 43 個影響社區林業成功的因子，其中最常被討論的因子是產權體制 (Property rights regimes)、組織的制度和進行社區林業的動機。產權體制包括資源所有權的保護、資源邊界的確定及資源的使用規則等；組織的制度包括制度本身與管理階層等；在進行社區林業的動機方面則包括預期能獲得的利益等。

從上述研究可以發現，研究皆以有參與社區林業計畫的社區作為探討的對象，又國內社區林業計畫的鋪陳雖然將原住民社區列為重點之一，然本文所概括整理的一些相關研究，對此著墨較少，或缺乏直接連結原住民族部落願景的個案，難以進一步去吸引持觀望態度的社區參與計畫。所以本研究乃嘗試以共同經營制度著名的司馬庫斯部落作為研究的對象，以未參與社區林業計畫的社區角度切入，以了解部落不參與社區林業的原因，以及部落與林務基層工作人員之間的互動和二者在執行林業管理

時所遭遇的問題。

三、司馬庫斯共同經營制度的發展

司馬庫斯屬於新竹縣尖石鄉玉峰村第十四鄰，聚落位於東泰野寒山南邊一千六百餘公尺的山坡上，該區海拔高度為一千五百公尺至二千公尺之間，屬淡水河流域大漢溪上游集水區，鄰近有鴛鴦湖自然保護區，該地東北有雪白山、北有虎禮山、南有馬望山、西隔泰崗溪有西納基山，高度皆為二千至三千公尺。全聚落人口約二十餘戶一百三十餘人，幾乎全屬泰雅族的馬里闊丸群(林俊強 1999)。

司馬庫斯在 1990 年以前可能是臺灣最深僻的原住民部落之一。1979 年才開始有電力供應。司馬庫斯開啓新的生活則是在 1991 年，部落的曾振川鄰長等人前往復興鄉參觀水蜜桃產銷活動，發現當地因神木帶來的觀光業以及水蜜桃的種植而使生活大有改善。當晚鄰長睡夢之際，隱約聽到上帝指示在司馬庫斯也有神木。之後鄰長想起先人所說往鴛鴦湖方向有洪水及大樹的故事。於是，回到部落後發動本地居民前往尋找神木，經過兩三個月的尋找才發現了壯觀的神木區。神木的發現也促使司馬庫斯聯外道路的開闢。在道路開通之前，居民必須下山至塔克金溪溪谷，然後再爬上新光部落來對外聯繫，費時三至四個小時。民生物資也必須由人背著徒步上下山運抵部落。神木發現後，對外道路於 1995 年底開通，將司馬庫斯的發展帶向了不同的階段，解決了居民行的問題，觀光客也開始湧向此地。

當司馬庫斯因神木的發現正式出現在北臺灣的觀光市場後，隨著觀光客的逐次增加，土地捐客也隨之出現。面對財團收購土地、提供資金，甚至代為規劃經營的構想與誘惑，當時的司馬庫斯儘管苦於資金與技術不足，族人還是選擇「不與財團合作，靠自己力量站起來」的發展策略。「我們絕對不貸款，絕對不賣地」的信條，開始在教會等集體場合中流轉，並透過部落公約與觀光發展委員會等形式



成爲當時司馬庫斯的重要內規。

司馬庫斯的觀光發展在神木發現後，當時前往的觀光客並不多，最初只有兩戶家庭合夥經營山莊。道路開通後，觀光客漸多，開始有其他家戶興建第二代山莊，觀光客分配的問題開始浮上檯面，經營者就分配問題開始協商。1999 年，經營者開始進行共同經營的討論，希望能讓更多的族人分享觀光帶來的利益與發展。但受制於山莊品質不一、使用者群體的異質與僵硬的決策機制等因素，使得共同經營難獲共識。而在對立中創生的是，2000 年夏季開始的餐廳共同經營。儘管各家戶經營者還是基於種種理由不願交換觀光客，但在餐廳爲觀光客烹飪的婦女，卻創造了「互相爲對方客人煮飯」的事實，讓中斷已久的互惠機制從中衍生，催生了於 2001 年夏季開始的共同經營。

可加入共同經營者爲部落家戶。具備可投入的勞動力與兩百萬元的投資額度。只要是部落裡認同共同經營運作規則的人即可加入，沒有區分或排他意味；所獲利潤在扣除部分作爲共同基金後，交由各家平分。各家過去發展程度不同的問題則交給各家與共同經營間的借還關係來解決；資本不足者就先向共同經營借，於獲利後再逐次還清。反過來說，投入較多者就等於是先借給共同經營。而共同經營制度的規範是透過與祖先聯繫而產生的「共同經營的 *gaga*²」；這種在祖先面前訂定的約定較符合族人的日常生活經驗，也較正式契約更有嚇阻的作用，此制度也延續了「不賣地、不與財團合作」的經營原則。目前，部落只剩兩戶人家未參與共同經營。

(林俊強 1999；洪廣冀 2000；張長義等 2002；張長義等 2003；洪廣冀、林俊強 2004；藍淑琪 2004；林俊強 2005)。

四、司馬庫斯的自然資源管理

(一) 部落的共同經營制度

部落的族人認爲共同經營能發揮集體力量，改善單打獨鬥的狀況，把大家團結起來，也能發揮傳統文化的特色。部落祖先是重視分享的，如能進行

共同經營，就能一起分享成果。共同經營的結果也能依照能力適度分工，大家各司其職。部落在共同經營上設有總幹事，其下共分爲 12 部，分爲文化教育、生態環境部、公關部、人事部、經濟土地部、衛生醫療部、研發部、財務部、工程部、農業部、社會福利部、民宿餐廳部，各有其工作執掌，各部設有部長，由部長來分配其下部員的工作，有些分部下設有組，且各部之間互相幫忙，當各部需要人力時，由人事部調配人力協助。

部落目前的領導團隊因爲教會的交流、服務隊協助及外界學術團隊帶入新的環境管理觀念，且部落的領導團隊自身亦不斷與外界接觸吸收新知、積極紀錄傳統的生態知識並傳承給下一代，這種自然資源保育與管理的觀念不斷流傳，因此更容易藉由共同的生活方式與共享資源成爲部落居民的集體意識。另一方面，部落的頭目爲推舉而來，共同經營的幹部也由推舉而來，所以表現好的人有機會成爲幹部，表現不好的人也會被換掉，這種推舉的模式成爲一種無形的助力，推動部落前進。

(二) 共同經營制度中的環境保育：司馬庫斯傳統領域生態保育計畫

近年因颱風頻仍，很多地方路道坍塌，或是發生土石流，像是 2004 年的艾莉颱風重創新竹縣，但司馬庫斯因爲沒有大規模的開發，也沒有發生大規模的災害，這反而讓部落的居民覺醒，對於生態保育方面的想法也都開始改變，因此有了「司馬庫斯傳統領域生態保育計畫」。計畫的內容大致爲在五年內不殺動物，部落的人認爲雖然目前部落內的動物因人類常常走動受到驚而不敢前來，但只要積極保育，先將植物照顧好，動物自然就會前來，等到計畫實施五年後，生態保育做得非常好了，有多的動植物，才有可能開放於祭典時狩獵動物，但如果動植物數量沒有非常充足，也可能不開放狩獵，部落居民一致認同生態保育是現在最重要的事。

關於「司馬庫斯傳統領域生態保育計畫」，主要是以五年（2005 年～2010 年）分三階段來實施，第一階段爲最主要的部分，爲期三年，包含訂定管



理的機制、復育的計畫、並進行宣導與人才的培育；第二階段修正第一階段不足的地方，並以文獻的方式呈現；第三階段是傳統領域生態保育的成果發表。

第一階段的計畫內容包含：管制入山的人員、定期的生態監測、五年內全面禁採、禁獵、禁魚獵、禁伐及依部落共識決議處理枯倒木和砂石。復育計畫則訴求退輔會能進行水鹿、鴛鴦及山羊等保育類野生動物之復育行動，並於一年內全部撤離在部落傳統領域內所建立之相關遊樂設施，恢復原有的自然風貌。宣導及人才培育計畫則為培育部落居民對生態保育的能力，也藉機對外宣傳司馬庫斯保育的重要性及宣示進行保育的決心。

從司馬庫斯傳統領域生態保育計畫中，我們可以看出，部落對於生態保育已有非常明確的做法與想法。在第一階段的管理機制中，內容與林務局對森林資源的維護與保育工作相同，另外對枯倒木及砂石的處理，希望能依部落共識決議來處理，希望林務機關能尊重部落對於傳統領域及其中的副產品具所有權的想法。而在復育計畫中，再次強調了對傳統領域的主權，也對相關機構因道路開發等因素，而破壞部落傳統領域生態表達不滿。最後的宣導及人才培育計畫，則希望藉由媒體的報導，讓大家了解到部落進行保育的決心。目前部落內部也積極記錄部落的生態發展。

(三) 共同經營制度下的自然資源管理方式

部落在共同經營之下訂有部落公約，規定部落土地不得買賣、租用、轉讓給非部落居民，亦禁止和非部落居民以合夥投資的方式經營部落土地。此條款的訂定與司馬庫斯為國內少數沒有土地在非部落的人手上的原住民族部落有很大的關係，公約並且規定，非經部落大會討論，不得大規模的變動土地使用方式或開挖土石，以避免土石流或坍塌等災害發生，從此，也看出司馬庫斯人在經濟考量之外，已充分了解到永續經營跟部落發展的關係。

司馬庫斯由於進行共同經營，不必施行集約式的農業耕作，減少個人因為經濟上的考量，對個人的土地過度種植，目前高麗菜即採輪種制，可保有

地力，是司馬庫斯特有的土地管理方式。有許多遊客希望能在植物附近放置解說牌，頭目認為不是不可行，不放置解說牌的原因是希望讓部落裡的年輕人能夠充分了解部落裡的動植物，培育其為生態解說員，從事生態解說的工作，也能延續原住民傳統的口傳文化，部落青年不會因有文字記載而不求甚解。這樣一來不只可以讓部落裡的年輕人了解部落的生態，一方面遊客也可以藉由詳細的解說更了解部落。

目前開發的「Koraw 生態公園」，將逐漸進行復育工作，未來可做為部落的生態教室，藉由此地區的生態環境，教導部落年輕人及小孩辨識傳統植物、瞭解其用途，進而瞭解生態環境。另外也能提供遊客服務，遊客中年紀較長及小孩等無法到達神木區的遊客，可以就近體會山林環境，瞭解部落的傳統植物。遊客必須透過部落人員解說。「Koraw 生態公園」採嚮導制，必須由部落人員帶領進入並解說，可避免遊客破壞環境，區內嚴禁露營、生火等活動，也禁止擅自攀折花木，尤其一葉蘭，違者送警處理。

部落族人近年來積極保護自己的傳統領域，利用祖先的智慧管理自己的土地，雖然知道國家有國家的法律，但還是希望林務局能暫時什麼都不要做，相信部落族人對於自然的保育。

五、社區林業作為部落社區自然資源管理之想像

(一) 部落與林務局社區林業基層工作人員對社區林業之看法

1. 林務局社區林業基層工作人員對社區林業之看法

(1) 政策程序慢於部落行動

2005年二月原住民基本法已經通過，但配套的法源卻遲遲未出來，讓林務局的基層工作人員在執法上遇到相當大的問題。林務局的同仁認為「現在的法令不及格」，像是



在枯倒木的處理上，原住民基本法中原住民是可以利用枯倒木作為部落之傳統文化、祭儀或自用（第 19 條）；但是在森林法中，枯倒木為國家所有（第 3 條），對於與基本法衝突的林務法規有執行上的困難。而且在社區林業第三階段的構想中，雖有提出協同管理的可能，但無明確進行的方式，不僅是部落，甚至是基層林務工作人員都對這樣的大餅存疑。當部落的想法已不斷的前進，並且對傳統領域有非常強的自主性時，社區林業計畫卻有法源依據不足的困境，難有引起部落申請的誘因。

(2) 政府的行政平臺彈性不大

林務局社區林業的申請程序中，需要社區上網瀏覽，而且需要書寫計畫書，但是大多數的原住民教育程度有限，不會寫計畫。這需要林業人員去輔導，但社區林業的對口太少，雖然有將原本的人員重新編組為社區林業工作團隊，但林政人員多有其他工作，導致社區林業工作團隊形同虛設。另一方面，計畫的撰寫有許多的限制，且相對於其他部會，社區林業計畫經費非常少。部落在沒有強大的誘因之下，又必須撰寫困難度高的計畫書，職是之故，社區林業計畫最後多被放棄或僅作為其他大型計畫的小額補助。

(3) 林務人員對於原住民之文化社會及自主方向認知不足

過去有相當多的基層工作人員認為原住民都只會喝酒、不工作、愛鬧事，雖然現在有許多人已改變想法，但還是有少部分的人抱有這樣的想法，以致於在處理原住民相關事務時帶有偏見，導致計畫宣導不彰。另一方面，基層工作人員由於與部落長期的接觸，對於部落原住民的改變深感認同，但未與部落接觸的工作人員則還抱有上述的想法，導致有心與部落建立良好關係的基層工作人員常在工作互動中受挫，因此，在對於

如何讓林業人員增進對原住民文化社會及自主方向的了解，實為另一需要努力的目標。

2. 部落對社區林業之看法

(1) 社區林業宣導成效不彰

在司馬庫斯部落裡，大部分的人都表示沒聽過社區林業計畫，有些族人在其他部落有聽過，但只有一個人表示林務局會來宣傳，不過大多數的人對社區林業非常陌生。

(2) 政策程序慢於部落行動

部落的開發不擬採社區林業的模式，原因是部落已經完成區內資源調查，資料已經由專家學者的協助，完成整理工作，即將進行部落內部的講授，社區林業的進程反而落後部落的進度。並且，部落內部已經簽訂五年保育公約，規範五年內不砍伐林木和不進行狩獵，事實上已經具備社區林業第三階段的條件。司馬庫斯部落與玉峰村內其他部落的傳統領域範圍，於 2004 年由玉峰村鄰長大會自行協調確認，對於傳統領域的界線也已確定。在相關的政策程序還未明朗時，部落早已做好規劃。

(3) 社區林業的誘因不高

部落族人普遍認為社區林業的經費不高，沒有申請的誘因。再者，部落需要進行觀光，社區林業的時程規劃需要部落內部配合。簡言之，在錢不多，申請程序繁雜、費時費力的狀況之下，實在難以吸引部落申請。

另一方面，部落目前對林務局的信任度仍然不高，林務局部分作為仍不為部落所認同。雖是如此，部落族人仍願意逐步與林務局進行溝通，營造新伙伴關係。

(二) 部落與國家行政體制的磨合

不可否認的，儘管陳水扁總統從競選初期就釋出了善意、原住民基本法也明確的規定政府應協助原住民族的自治發展，但在國家的體制之下，原住民的傳統領域還是與國有林班地百分百重疊，在國



家體制的強勢主導之下，原住民族對自然資源經營管理的管道趨於被動。以目前原住民族自治的期盼及國家自然資源政策連貫性的考量，若能磨合部落與國家行政體制之間的關係，將在地社群充分的納入資源管理之中，甚至是國家體制之中，應能達到較佳的自然資源管理效能。社區林業計畫在此即有相當的潛力空間。因此田野研究中，我們特別從林務單位與司馬庫斯部落兩個面向，來審視司馬庫斯與林務局，乃至社區林業的關係。

1. 林務局社區林業基層工作人員對於原住民的看法

(1) 過去的衝突無法改善

林務局的人員認為過去司馬庫斯跟林務局的關係是非常緊繃的，因為公務人員須依法行政，而森林法對於觸法的人必須法辦、拆除、甚至強制拘捕，因此司馬庫斯對林務局是敵視的，林務局的人員也說「部落對林務局非常的敵視，可以說到了勢不兩立，覺得我們（林務局）去侵犯他們的傳統領域。」、「他們（部落）有一個故事說，在一個稜線上看到一個林務局的人，林務局的人在管理的角度上說，問那個婦人，你到山上幹什麼，婦人反問說，你沒事到我們的山上來做什麼，就是請你們回去你們的地方，不要來影響我們的生活這種意思，一個婦人都有這樣的觀念，更何況是有主權意識的勇士，這個觀念到現在還是很深。」一般原住民族部落因為交通與教育的關係，跟外界有接觸，比較早開始有法治的觀念。而司馬庫斯因為道路通車較晚，與外界接觸較晚。林務局社區林業基層工作人員認為司馬庫斯的自主意識非常強，是非常特殊的部落，更有「南部有個錫安山，北部有個司馬庫斯」之說。

司馬庫斯部落在牧師³的薰陶下，對於傳統領域的觀念、甚至是準國與國關係的觀念比政府更早。當政府提出共管的政策願

景，實需要讓原住民先具備相關的管理能力，且要能實際操作，只是法律尚未準備充分。林務局所提出的社區林業保育共生的計畫，希望慢慢藉由小額經費的補助，從資源的調查、文化的傳承等著手，逐步讓部落有能力自主參與森林的治理。司馬庫斯之所以一直沒有參與社區林業計畫，係因部落強調的是部落自主，以部落為主的自然資源管理，但在目前行政體制上，還是以國家機構為主體，二者之間尚缺實際的連結機制，因此部落參與社區林業計畫的意願較低。但林務局還是對部落釋出許多善意，希望能增加與部落的互動。但因為過去衝突事件的影響，加以傳統領域與國有林班地的重疊，在法規未臻成熟前，國家體制與部落間比較難有實在的互動連結。

(2) 難以建立溝通的平臺

從訪談中其實可以感受到林務局基層工作人員想要釋出的善意，也多次與部落某些重要幹部深談，希望能達成一些共識，但部落目前為共同經營的機制，所有重要的事項都要經過部落大會同意，每個人都有許多不同的意見，很多事情很難經過部落大會通過，成為一個共同的決議。

2. 部落與林務局的關係

目前部落與林務局之間的衝突主要是在森林的主、副產物⁴，林務局是依法行政，按森林法規定不能採取主副產物，連枯倒木都不行（第 50 條）。但是部落是靠大自然生存的，更何況是枯倒木這種天然死亡的林材，尤其在原住民基本法通過後，根據原住民基本法第 19 條規定「原住民得在原住民族地區依法從事獵捕野生動物、採集野生植物及菌類、採取礦物、土石及利用水資源非營利行為。」雖這些行為項目係以傳統文化、祭儀或自用為限，但「傳統文化」、「自用」等字眼難以界定，常常造成林務局與部落之間的衝突點。



另外，在申請經費上，司馬庫斯其實跟許多單位申請過經費補助，如：文建會之社區總體營造、行政院衛生署的健康社區、行政院環境保護署的環境總體營造等計畫。但是大多數的族人都只知道雪霸國家公園管理處補助了 Koraw 生態公園的步道建設，其次就是原民會的「部落社區產業發展計畫」中補助了木雕工作室，對於林務局的印象還停留在申請苗木上。部落居民對於林務局與部落之間的關係也都覺得不太好，主要是因為過去的爭吵不斷，就算現在關係已稍有改善，但仍有不信任感。

六、結論

本研究藉由質性研究對新竹縣尖石鄉司馬庫斯部落進行深入訪談與參與觀察，來了解社區自然資源管理的實踐。研究發現部落在施行共同經營的制度後，不論在土地、資源甚至是收入都是共享的；部落藉由部落公約、部落生態保育計畫等，對部落的資源保護與使用做明確的規定；部落的各項事務須經由部落大會同意，能有效的約束族人。這種高度的組織認同在自然資源的管理上有很大的助益。

部落在社區特質上則因部落的領導團隊不斷與外界接觸吸收新知、積極紀錄傳統的生態知識並傳承給下一代，且在產權的管理方式上，部落因共同經營的制度，對於土地的使用有明確的規定，部落傳統領域的範圍也已有確認，這些特點都使司馬庫斯在社區資源管理上的觀念與看法異於其他原住民部落。且藉由部落作為社區林業的想像中，發現在社區林業第一階段所補助的類別中，部落已完成許多事項，其資源管理的成果皆已達成社區林業第三階段的條件，故若要將社區林業計畫作為社區資源管理的想像，勢必要有更佳的配套方式，才能達成最適的社區資源管理模式。

在部落與社區林業基層工作人員對社區林業的看法方面，都認為政策程序慢於部落行動，在原住民基本法已經通過的前提之下，希望配套的法源能夠儘快制定公告施行，不然就連基層的林務工作人

員都無法依法行政，更何況是原住民呢！

在資源管理的方式方面，基層林務工作人員也都支持司馬庫斯的自然資源管理方式，希望能在於法有據的前提下，找出一種能充分納入在地社群的管理模式；而部落認為目前較佳的自然資源管理模式是能將權力下放到部落，相信部落對於自然的保育，目前部落與國家行政體制之間的關係，主要是過去的衝突尚未磨合，導致二者之間仍偶有衝突。社區林業強調的是社區參與，沒有民眾參與就不算是社區林業。目前各原住民部落都開始聲稱對傳統領域及資源的主權，部落藉由居民的自省來發出聲音企圖改變公部門運作的機制，司馬庫斯其實已經不是一個個案。林務局面對這樣的課題，若無法加快腳步改善與部落之間的關係，實難與原住民社區間建立夥伴關係，達到與社區居民共享與共管國有林地的目標。因此若能改善部落與國家行政體制之間的關係，將在地社群充分的納入資源管理之中，甚至是國家體制之中，應能達到較佳的自然資源管理方式。

七、謝誌

感謝兩位匿名評審的意見與指教，使本文論述更為完整。本文內容為行政院農業委員會林務局主管科技計畫（計畫編號：94 農科-11.3.2-務-e1）之部分研究成果。感謝林務局計畫經費支持。對於調查研究期間接受訪談的林務人員與部落居民，能在百忙之中撥冗參與研究的進行，並給予熱心的協助，在此特申謝意。

八、註解

1. 本研究在 2004 年 7 月到 2006 年 7 月期間，共計參與觀察 10 次，深入訪談部落居民 17 人次，其中包含部落頭目、發展協會理事長、部落長老及部落居民。深入訪談基層工作人員 6 人次，其中包含林管處、工作站等基層工作人員，共計 23 人次。
2. 泰雅族傳統的 *gaga*，表示一種共祭、共食、共



獵的社會單位，同一個 *gaga* 的人一起行動並須遵守共同的規範。在泰雅族傳統的社會組織之中，並沒有明顯的階級概念，除了 *gaga* 中的 *maraho* (領袖) 之外，沒有貴族、平民的差別，領袖的產生並非世襲，而是依照個人的能力決定，因此社會中的權力狀態並非固定不變。團體成員之間的內在約束力源自於對 *utux* (祖靈) 的信仰，*utux* 是由死去的祖先所組成，*gaga* 就是祖先訓示所形成的規範禁則，同一個 *gaga* 的人必須同負罪責；而每一個 *gaga* 有其成員所必須遵循的價值，人們相信一旦違背了共同的價值和訓示，則災禍不僅會降臨個人，也將殃及同一 *gaga* 群體的其他成員 (李亦園，1982；轉引自顏愛靜、官大偉，2004)

3. 司馬庫斯的宗教信仰為台灣基督教長老教會，教會的牧師與教友都非常關心部落共同經營的發展，對於部落的各項事務也都熱心參與。教會曾主動籌募相關經費協助部落居民前往以色列觀摩共同經營制度。
4. 森林副產物，像是樹上寄生的野生菇類、菌類，如香菇、木耳和蘭花等。

九、參考文獻

1. Devon G. Peña (李秋芳等整理) 2001 自然資源共管的根 收入李秋芳主編 把人找回來－在地參與自然資源管理 花蓮：內政部營建署太魯閣國家公園管理處 頁 9-14。
2. 王鴻濬、吳俊賢 2005 推動社區林業之組織建構與行動策略 臺灣林業 31(3):3-11。
3. 行政院農委會林務局 2006 社區林業，2006年 10 月 5 日 下載自 <http://conservation.forest.gov.tw/>行政院農委會林務局自然保育網。
4. 宋秉明 2001 國家公園和原住民互動 收入李秋芳主編 把人找回來－在地參與自然資源管理 花蓮：內政部營建署太魯閣國家公園管理處 頁 33-60。
5. 李亦園 1982 臺灣土著民族的社會與文化 臺北：聯經。
6. 林如森 2004 社區林業推廣傳播策略之探討－以雲林縣胡本社區為例 中華林學季刊 37(2):181-193。
7. 林俊強 1999 開闢運輸道路影響原住民部落發展之研究－以新竹縣尖石鄉斯馬庫斯為例 國立臺灣大學地理自然資源學系所碩士論文。
8. 林俊強 2005 原住民族傳統領域之研究－泰雅族司馬庫斯個案 國立臺灣大學地理自然資源學系所博士論文。
9. 林務局 2002 社區林業－居民參與保育共生計畫補助須知 行政院農委會林務局編印。
10. 洪廣冀 2000 森林經營之部落、社會與國家的互動－以新竹司馬庫斯部落為個案 國立臺灣大學森林學研究所碩士論文。
11. 洪廣冀、林俊強 2004 觀光地景、部落與家：從新竹司馬庫斯部落的觀光發展探討文化與共享資源的管理 地理學報 37:51-97。
12. 紀駿傑 2001 原住民、自然資源與共同經營收入李秋芳主編 把人找回來－在地參與自然資源管理 花蓮：內政部營建署太魯閣國家公園管理處 頁 15-32。
13. 張長義、伊凡諾幹、汪明輝、林益仁、紀駿傑、陳毅峰、孫志鴻、裴家騏、蔡博文、關華山 2002 原住民族傳統土地與傳統領域調查研究報告 行政院原住民族委員會委辦研究計畫報告。
14. 張長義、蔡博文、劉炯錫、汪明輝、林益仁、倪進誠、李建堂、裴家騏、盧道杰、劉吉川、范毅軍、官大偉 2003 原住民族傳統領域土地調查研究報告 行政院原住民族委員會委辦研究計畫報告。
15. 張慧嫻 2005 第一階段社區林業計畫的建構與想像—2002-2004年，國立臺灣大學森林學研究所碩士論文。
16. 陳美惠 2003 第一林務局「社區林業－居民參與保育共生計畫」推動實務 臺灣林業



- 29(1):53-55。
17. 陳瑩達 2004 社區林業計畫參與組織之研究—充權理論之應用 國立臺灣大學森林學研究所碩士論文。
 18. 曾令矜 2005 原住民族植物資源永續利用機制之研究—以臺東縣達魯瑪克部落為例 國立臺灣大學森林學研究所碩士論文。
 19. 楊宏志 2004 夥伴合作·互為主體—森林經營與原住民族發展 臺灣林業 30(1):34-45。
 20. 楊承翰 2004 以「社群結構理論」探討新竹縣新光(斯馬庫斯)部落的社區總體營造歷程 國立東華大學環境政策研究所碩士論文。
 21. 廖學誠 2005 加拿大第一民族林業計畫簡介 收錄於第九屆臺灣地理國際學術研討會 頁 416-424。
 22. 裴家騏 2001 善用傳統知識共管資源 收入李秋芳主編 把人找回來—在地參與自然資源管理 花蓮:內政部營建署太魯閣國家公園管理處 頁 61-84。
 23. 裴家騏、羅方明 2000 狩獵與生態資源管理—以魯凱族為例 收入蔡中涵主編 生物多樣性與原住民族發展 臺北:財團法人原住民文教基金會 頁 61-77。
 24. 盧道杰 2001a 參與式自然資源管理與部落地圖 收入李秋芳主編 把人找回來—在地參與自然資源管理 花蓮:內政部營建署太魯閣國家公園管理處 頁 101-120。
 25. 盧道杰 2001b 分權、參與與保護區經營管理—以宜蘭縣無尾港與高雄縣三民楠梓仙溪野生動物保護區為例 臺大地理學報 30:101-124。
 26. 盧道杰 2003a 他方之石可以攻錯—世界社區林業的發展概況 臺灣林業 29(2):22-27。
 27. 盧道杰 2003b 社區林業與原住民關係之研究, 林務局委託研究報告。
 28. 盧道杰 2004 臺灣社區保育的發展—近年來國內三個個案的分析 地理學報 37: 1-25。
 29. 盧道杰、張慧嫻 2005 社區林業、森林資源管理與原住民 收錄於第九屆臺灣地理國際學術研討會 頁 368-385。
 30. 賴龍輝 2004 原住民參與社區林業之認知與需求之研究—以鄒族為例 國立嘉義大學林業暨自然資源研究所碩士論文
 31. 藍淑琪 2004 原住民部落生態旅遊遊客視覺與行為之研究—以新竹縣尖石鄉斯馬庫斯為例 國立臺灣大學地理自然資源學系所碩士論文。
 32. 顏愛靜、官大偉 2004 傳統制度與制度選擇:新竹縣尖石鄉兩個泰雅族部落共用資源自治治理案例分析 地理學報 37:27-49。
 33. 鐘龍治、廖學誠、陳宛君、劉瓊蓮、陳美惠 2005 羅東林區民眾參與社區林業計畫之評估與分析 地理學報 41:83-100。
 34. Bhattarai, T. N. 1985. Community forestry development in Nepal. National Curriculum Development Workshop Paper. Kathmandu, Nepal: Ministry of Forests and Soil Conservation.
 35. Borrini-Feyerabend, G., Farvar, N. T. and V. Ndangang. 2000. Co-management of natural resources. Kasperek, Heidelberg: GTZ and IUCN.
 36. Colchester, M. 2004. Conservation policy and indigenous peoples, Environmental Science & Policy, 7:145-153.
 37. Conley, A. and Moote, M. A. 2003. Evaluating Collaborative Natural Resource Management. Society and Natural Resources 16:371-386.
 38. Gilmour, D. A and Fisher, R. J 1998. Evolution in Community Forestry: Contesting Forest Resources. In "Community Forestry at a Crossroads: Reflections and Future Directions in the Development of Community Forestry", Proceedings of An International Seminar, edited by Victor, M, C. Lang and J. Bornemeier. RECOFTC Report No. 16, RECOFTC. Bangkok, Thailand. (http://www.recoftc.org/download/International_Report_Series/Crossroads/Gilmour_fisher.pdf/)
 39. Kellert, S. R., Mehta, J. N., Ebbin, S. A., Lichtenfeld, L. L. 2000. Community Natural Resource Management: Promise, Rhetoric, and Real-



- ity. *Society & Natural Resources* 13:705- 715.
40. McKinney, M. and Harmon, W. 2002. Public participation in environmental decision making: is it working? *National Civic Review*, 91(2):149-171.
41. Pagdee, A., Kim, Y. S. and Daugherty, P. J. 2006. What Makes Community Forest Management Successful: A Meta-Study From Community Forests Throughout the World. *Society and Natural Resources*, 19:33-52 .

