

城市覓食：野生植物採集權與禁令

◎林業試驗所森林經營組・王培蓉(pjwang@tfri.gov.tw)

◎林業試驗所林業經濟組・吳孟珊

◎林業試驗所森林經營組・婁安琪、嚴晟瑋

國際間絕大多數城市是以不永續的方式成長，導致不平等以及貧富差距愈來愈懸殊。許多大型城市是在都市地區打造更多的森林、樹木與綠地來回應此類社會發展問題。諸如新加坡頒布「2030綠色發展藍圖」預計將種植超過100萬棵樹；東京為3,700萬人口的超級城市，其樹木覆蓋率已高達52%，仍在東京灣填海造林，打造「海之森」；北京將於2022年新增100萬畝森林，全市森林覆蓋率將達到45%；美國各大城市也都承諾以種樹來緩解氣候災害與社會不公不義的問題。FAO整理出都市與市郊林業(Urban and peri-urban forestry, 簡稱UPF)的五大貢獻：(1)實現糧食和營養安全，並提供生計；(2)紓解貧窮；(3)降低自然災害的風險；(4)支持氣候變化適應和減緩策略；及(5)創造娛樂、文化與社交機會。其中1、2、4、5都與城市覓食活動直接相關。

所謂「覓食」，係指在城市及城郊環境中所能收穫或收集的原始生物資源(Shackleton et al., 2017)。覓食資源是指採集者未栽植或未培育且不經由經濟交易所獲得的資源(Poe et al., 2013)。儘管城市覓食極其普遍，且覓食人口與覓食種類高度多樣化(Bunge et al., 2019)。但是，生長在公有地的野生動植物究竟能不能採取？如果法令禁止採集，鼓勵人們覓食不就成了錯誤示範？很不幸的，從城市覓食文獻回顧，發現採集植物在當代城市是不受歡迎、甚至是不合法的(Paddeu, 2019)。對於原本即屬於人民的公共空間，在

國家治理體系中納入各級政府的轄屬，而土地管理機關為了預防不當或過度利用，或者考量到使用群體的公平性及管理的便利性，採取了禁止或限制使用的方式管理。這樣的邏輯與實務作法，雖然是當前各城市治理的常態，但現已逐漸鬆動並受到各方的挑戰。

本文繼28卷3期之「城市覓食：糧食自主、暖化調適、保種及其他」一文後，針對覓食做為一種人類固有的權利，但大多數城市的法規卻諸多限制，由此來看待城市綠空間治理的轉型，再整理臺灣在城市覓食的相關法令，地方法以臺北市為例，藉此反思此議題中公部門的角色與態度。

覓食的權利

城市覓食被視為一種全球現象，且隨著都市人口擴張而日益增長(Charnley et al., 2018)。城市綠地通常由不同利益與責任者來管理，包括政府部門、私部門、非政府組織和城市社區。大多城市綠地是由地方政府管轄，地方政府保留對空間的所有權和控制權，且是規劃和開發過程的唯一決策者。這種思維是採集中式與單邊決策過程，未考慮城市居民的需要、意願期望。同時，以國家為中心的城市綠地規劃常排除公民及其他權益相關者的參與，從而限縮了城市綠地的使用權，助長環境不正義(Garekæ & Shackleton, 2021)。野生食物和藥物應該是所有人都可以平等獲得的資源，社區有權從公共土地裡養活自己，覓

食者應與管理機構合作，共同建立合法、尊重生態和道德的社區覓食空間(Olson, 2018)。

就覓食者的特性而言，因覓食是一種分散式活動，覓食者也不一定會形成團體或呈現可計量的經濟行為。對於土地管理者、其他城市居民及研究者而言，對覓食行為常予以忽略或視而不見。因此管理者與研究者難以掌握覓食者的特性，復以在缺乏認識與理解的前提下，將之排除於規劃、政策與研究議程之外(Shortly & Kepe, 2021)。

過去，城市綠地是以景觀、娛樂、遮蔭降溫、涵養水資源等服務來規劃、管理，卻未包含綠地也可以生產食物或財物的想法。城市管理者對城市覓食的憂慮，可能包括下列隱憂：(1)由於破壞性的收穫作法導

致自然或生物多樣性的喪失；(2)對城市資產或市府栽植與維護的綠色基礎建設造成不雅的破壞；(3)公眾健康的問題。從另一個角度來看，城市開發的土地使用壓力對綠地的影響遠大於覓食，相對地，城市覓食反而是一項良性活動；至於覓食對生物多樣性造成的損害，目前沒有任何明確的訊息及研究報告證實此說；而因為城市綠地覓食可能存在藥劑、污染及誤食的風險，應該徹底減少城市污染及提高物種的認識，而非禁止覓食(Gaither et al., 2020)。由於城市覓食被排除於城市中人與環境適宜的互動以外，因此也將覓食者排除在綠空間管理的權益相關者之外(Shortly & Kepe, 2021)。在近十年來，城市覓食愈來愈受到關注，許多團體及學者倡議綠



圖1 德國以能對抗氣候逆境的果樹—榲桲(*Cydonia oblonga*)為行道樹選育重點—圖為榲桲及市場販售的果實(王培蓉 提供)

地使用及開放公共可食用地景，也促使已開發國家對綠地管理政策產生轉變(Gaither et al., 2020; Sardeshpande & Shackleton, 2020)。

城市採集植物的禁令

關於城市覓食研究集中在北美及歐洲，其中又以美國最多，而西雅圖、紐約及費城是最常提及的覓食地點(Gaither et al., 2020)。McLain等(2012)曾推測在美國的城市與郊區覓食是被禁止的活動。在世界各地的公園告示，多有禁止採集或覓食的警語。以下就以北美及歐陸主要城市，包括西雅圖、紐約、多倫多及歐洲地區對城市覓食的法令與實務作法，做一粗淺的整理與介紹。

北美地區

西雅圖擁有465個城市公園和自然區域，約佔該市土地面積的11%。根據西雅圖公園及遊憩法(Seattle's Park and Recreation Code)第12.070節，所有城市公園都禁止移除或損壞任何植物或植物的一部分(如果實、葉子)。違規行為可能導致最高5,000美元的罰款、最高一年的監禁或兩者兼施，以及支付損害賠償金。同法第18.12.042節賦予公園總管理人權力，為一些原本被禁止的活動頒發許可證，但這種權力很少適用於覓食(Charnley et al., 2018)。

如同許多大城，西雅圖也開始提倡城市覓食。2013年西雅圖在城市森林管理計畫明確承認城市森林為可食用商品的提供者，不但允許採集，而且還使可覓食商品的價值合法化(Shortly & Kepe, 2021)。西雅圖還為覓食者開發食物森林(Gaither et al., 2020)，接受覓食作為城市森林管理計畫的一部分。目前西雅圖Beacon



圖2 城市食物垂手可得—圖為辣椒(王培蓉 提供)

食物森林已成為一個成功範型。雖然西雅圖的城市森林管理計畫承認覓食在城市森林中的作用，但沒有指定如何監管這項行為；換言之，城市森林管理計畫不等於覓食已然合法。

在紐約公共土地上種植或採摘食物都是非法的，因為人們擔心過多的覓食者會破壞生態系統。根據紐約市公園局的規定：「未經許可，任何人不得污損、書寫、傷害、切斷、毀壞、殺死或從地面移走任何在部門管轄範圍內的樹木。」及「未經許可，任何人不得污損、書寫、切斷、毀壞、殺死或從地面移走該部門管轄下的任何植物、花卉、灌木或其他植被。」2010年代公園採集變得愈來愈普遍後，紐約市進行了各種努力，例如透過有組織的公民團體建立集體覓食教育與學習活動，撰寫野採指南及自導式教材(Gaither et al., 2020)。2016年為了規避陸上植栽使用的禁令，紐約藝術家Mary Mattingly於一艘回收駁船Swale建立漂浮式的可食用地景，遊客均可免費採摘蔬果及藥材。影響所及，到2019年5月為止紐約市已有4處食物森林。

除此之外，美國各州的州政府和地方政府對覓食管制的規定不一，舉例而言，阿肯色州和加州禁止在國有土地上進行幾乎所有的覓食活動；阿拉斯加及夏威夷傾向允許；紐約市及大多數城市禁止在城市公園內進行所有覓食；



圖3 城市覓食採雜了不同文化對引進種的利用知識—圖為臺北新生公園的玫瑰果(王培蓉 提供)



圖4 覓食者說：「如果我們要移除外來種，為何不乾脆吃下它？」(王培蓉 提供)

曼哈頓、芝加哥和其他地方的人們因違反禁令而被罰款。不過，就現場的觀察與訪談，違反禁令的行為是否受罰，端視公園管理者的態度而定(Linnekin, 2018)。許多公園不僅提供合法途徑提供免費大量的營養植物，而且還教授覓食課程。有些公園管理者甚至會協助覓食者建立資源地圖，引導人們利用(Olson, 2018)。

有些城市內的荒野或自然區域，多屬州或國家管轄，通常有條件的允許採集(如限制種類、總重量等)。例如，在美國國家森林採摘水果、堅果和蘑菇通常是合法的；土地管理局區域內通常允許收穫植物、真菌和其他物品；國家公園收穫植被和真菌受到嚴格管制，但一些公園允許在個人使用而非商業目的下，收穫某些水果、漿果或堅果；自然中心或保護區通常不允許干擾野生動物、真菌和植被(Patreon, 2019)。

多倫多

多倫多公園不得覓食，依據地方法規(By-law 608-6B in the Toronto Municipal Code)明訂任何人不得「破壞、傷害、污損、毀壞、移動或移除花朵、植物材料、真菌、樹木或其他植

物的全部或任何部分」。雖則如此，在多倫多卻有大量的城市覓食人口。多倫多居民認為公園應該滿足社區的需求和願望，人們也發現親近綠地與資源利用的需求增高，易使綠地受到不永續的傷害。因此，多倫多的公部門面臨著公園管理競爭的利益和衝突、新期望和密集使用的挑戰。就管理層面，公園的首要之務仍以保護自然、提供休閒及被動用途為主，生產活動(如覓食)有可能造成損害而被視為是不適宜的活動(Shortly & Kepe, 2021)。

歐洲地區

在許多歐陸國家如法國及德國則允許於公有綠地採集。在法國(article R26-10 in the Penal Code)允許從日出到日落期間採集，包括非法侵入的採集行為亦被允許。在瑞典公共使用權明確定義哪些可以收穫，哪些不能收穫；但對於如何監管使用行為則不夠明確(Gaither et al., 2020)。

在德國，聯邦保護法(Federal Conservation Act)通常允許在公共土地僅為個人使用做少量採集，依法行事就不會發生過度覓食(Landor-Yamagata et al., 2018)。將城市覓食納

入城市規劃過程和目標，有助於歐洲城市的永續發展。例如，土地管理者和規劃策略可將可食物種納入當地綠色規劃(例如種植易於識別的漿果灌叢)來輕鬆支持城市覓食實踐。德國安德納赫的「可食城市」倡議，在公有綠地栽植可食植物，鼓勵人們免費收穫，改善飲食之餘也強化社交互動，即為一個最佳例證(Landor-Yamagata et al., 2018)。

替代方案

食物森林和社區果園是提供覓食行為的一種方式。創造這樣的可食用空間使更廣泛的城市居民更容易進行城市覓食。一些北美城市已經建立了食物森林和社區果園，包括埃德蒙頓、西雅圖、巴爾的摩、費城和加拿大艾伯塔省的紅鹿市(Shortly & Kepe, 2021)。支持食用林和社區果園倡導者還認為，食用林和社區果園為城市提供了多種其他好處，包括增加食物獲取、環境服務、教育機會、提供公共空間和社區培力(Shortly & Kepe, 2021)。

就覓食的定義-未栽植或培育的野生資源，食物森林或可食地景須於定點及刻意栽種，顯然不是純然自由的採集型態。雖然食物森林在獲取食物與多樣性的部分可能更容易達成，但覓食活動所強調的大自然賜予、零成本、漫無目的、不預期收穫等概念，正是該活動所標榜的建立人與土地連結的重要特徵。因此，漫遊的城市覓食與定點式的食物森林有本質上的差異，但可做為互補方案。

臺灣的採集禁令

臺灣土地利用的法令體系與管理強度相當嚴密，就採集野生植物在中央法規與各縣

市政府法規大多採管制手段，訂有罰則，或須於採集前取得許可，茲說明如下：

中央法規

《社會秩序維護法》

- 第88條第2款：「任意採折他人竹木、菜果、花卉或其他植物者，處新臺幣三千元以下罰鍰。」

《森林法》

- 第56-2條：「在森林遊樂區、自然保護區內，未經主管機關許可，有左列行為之一者，處新臺幣五萬元以上二十萬元以下罰鍰：…二、採集標本。三、焚毀草木。…」

《野生動物保育法》

- 第10條第3項：「主管機關得於第一項保育計畫中就下列事項，予以公告管制：二、採集、砍伐植物等行為…」

《水利法》

- 第54-1條：「為維護水庫安全，水庫蓄水範圍內禁止下列行為：…五、飼養牲畜、養殖水產物或種植植物。…」
- 第78-1條：「河川區域內之下列行為應經許可：…四、種植植物。…」

《國家公園法》

- 第17條：「特別景觀區或生態保護區內，為應特殊需要，經國家公園管理處之許可，得為左列行為：一、引進外來動、植物。二、採集標本。三、使用農藥。」
- 第18條：「生態保護區應優先於公有土地

內設置，其區域內禁止採集標本、使用農藥及興建一切人工設施。但為供學術研究或為供公共安全及公園管理上特殊需要，經內政部許可者，不在此限。」

《濕地保育法》

- 第25條第6款：「未經目的事業主管機關許可之砍伐、採集、放生、引入、捕撈、獵捕、撿拾生物資源。」

《風景特定區管理規則》

- 第14條：「風景特定區內非經該管主管機關許可或同意，不得有下列行為：一、採伐竹木。二、採採礦物或挖填土石。三、捕採魚、貝、珊瑚、藻類。四、採集標本。五、水產養殖…」

《自然保護區設置管理辦法》是採用正面表列

- 第11條：「在自然保護區之永續利用區，經申請管理經營機關或管理單位轉主管機關許可者，得為下列行為：…二、採集標本。三、焚毀草木。…七、引進或攜出動植物等天然出產物。…」

另外，《文化資產保存法》對珍貴稀有植物及礦物及傳統知識與實踐，明令主管機關須建立完整資料，並提供必要的資源。但城市覓食有跨種族與文化的特色，不易被認為文資法保障範圍。同樣地，《原住民族基本法》允許原住民獵捕野生動物、採集野生植物及菌類等非營利行為，但其地點不在城市範疇，不屬於城市覓食採集禁令。

地方法規

各縣市政府均有綠地、植栽及公有地管理之相關規定，大多以管制措施為主。以下僅以臺北市相關法令為例來說明。

《臺北市公園管理自治條例》

- 第13條：「公園內不得有下列行為：…二、在水池或湖泊內游泳、沐浴、洗滌、網魚、釣魚、銼魚、放生、划船或其他污染毒害水質及傷害動植物之行為。但經主管機關公告在指定地點划船、釣魚者，不在此限。…五、擅自種植果、菜或花木等。…十三、毀損花卉、草皮或公園之設施或擅自挖掘土、石、草皮、傾倒餘土、破壞景觀等。…」

《臺北市政府處理違反臺北市市區道路管理自治條例事件統一裁罰基準》

- 違反第十三條第一項規定：「對市區道路之綠化植栽或其設施，任意毀損。」、第二項「對市區道路之綠化植栽或其設施任意遷移、擅自使用、踐踏通行或堆置物品。」，處一千二百元以上六千元以下罰鍰。

《違反臺北市公園管理自治條例事件統一裁罰及處理基準表》

- 第十三條第二款：「在水池或湖泊內游泳、沐浴、洗滌、網魚、釣魚、銼魚、放生、划船或其他污染毒害水質及傷害動植物之行為。但經主管機關公告在指定地點得划船、釣魚者，不在此限。」違反者罰

鍍新臺幣一千二百元以上六千元以下。

- 第十三條第五款：「擅自種植果、菜或花木等。」，罰鍰新臺幣一千二百元以上六千元以下。
- 第十三條第十三款：「毀損花卉、草皮或公園之設施。或擅自挖掘土、石、草皮、傾倒餘土、破壞景觀等。」罰鍰新臺幣一千二百元以上六千元以下。

由此可見，從中央法規到地方法規，於公有地採取動植物是不被允許，尤其在城市範圍內，不論是公園或道路，對採集、栽植、傷害、移置陸生或水生動物等行為，都明確予以禁止，並有罰則。目前，臺灣對野菜推廣或覓食行為也較少見諸於主要城市之中，極有可能是管制的結果，也可能是城市裡私有閒置空間通常無法接近，覓食者難以有所行動。

關於城市覓食的幾個建議

隨著人口大量集居城市，城市覓食在全球愈來愈受到重視。城市覓食被視為有利於營養均衡、糧食安全、提高生物多樣性、增加自然連結等，與提高城市的永續性劃上等號。這些概念促使原本以管制與禁止的城市綠地規範，轉向更友善、近用及社區參與的型態。雖然覓食的好處很多，但也有許多覓食者擔憂全面的放寬城市採集，過度覓食會改變生態組成結構。過多的覓食者也造成公園綠地管理的潛在問題。

目前城市綠地禁止覓食的法規禁令，絕對是人們願意從事覓食與否的主要障礙(Landor-Yamagata et al., 2018)。就此本文提出可行的幾個建議：在法令放寬之前，土地管理者可建立



圖5 城市綠地禁止採集與傷害動植物(王培蓉 提供)

食物森林及城市農園等定點採集策略；將城市覓食者作為利益相關者納入綠地規劃的標的團體；結合植物判識手機應用程式，開發當地覓食地圖；動態發布稀有、環境敏感、外來物種名錄，讓覓食者食有所依循；以大型及鄰里公園為單元辦理覓食課程及覓食教材。

有視野的城市規劃，會將建立起植物與人的各種關係為著眼點，超越侷限於景觀休閒用途的綠地思維模式，城市的綠色空間需要且必須包容更廣泛的意義與價值。覓食能創造城市的公共性，在消費資源的同時，也為資源的豐富度做了更多註解與延伸，當自我需求與社區連結都在城市空間得以實現，採集禁令的修法是最終必然發生的結果。⊗