

# 非貨幣化森林治理與轉型社會運動

◎林業試驗所森林經營組·王培蓉

## 國際大舉氣候基金

氣候變化往往對較貧困的國家造成較大的影響，尤其在許多依賴森林的社區非常容易遭受氣候災難。而國際公約與協定的解方，大多是提供當地額外的財政和技術援助，協助他們發展一套調適策略。自2007年起，聯合國氣候變化綱要公約第13屆締約國大會(COP 13)各國同意成立全球環境基金(GEF)，並致力「降低森林消退所導致的碳排放」(Reducing Emissions from Deforestation and Degradation, REDD<sup>+</sup>)。隨後幾次氣候大會均大幅地增加了全球環境基金的項目與額度，2011年由「綠色氣候基金(Green Climate Fund)」取代，會中決議由已開發國家承諾從2020年開始每年籌措1000億美元做為長期基金，以達到消除貧困減少毀林的目的。針對欲獲得國際金援的森林社區，則制定大量對政府、區域和國際執行機構、以及中介者(Intermediaries)的規範，建立基金認證程序、設定方案的條件和門檻設定，以及資金風險管理和投資架構。簡而言之，要達到申請國際資金的門檻，誠屬不易。

從碳交易的彈性機制到限制發展中國家的自然資源土地發展權，都是把氣候災難以及解決行動轉為貨幣化的概念，並以已開發國家過去視而不見的環境外部性之惡轉化成「幫助」發展中國家維護森林資源並防止土地劣化的「善舉」。正如Lohmann (2009)所言：「京都議定書的CDM碳抵減計畫中超過90%涉及『對他人土地、水或他人未來的侵

占』」。本文即從「地方」做為解決氣候問題的環境治理單元，循此討論：一是在資本化、貨幣化的國際/國家體系下的「地方」；另一則是[相對地]去資本化的自主性地方參與的森林保育行動，何者能帶來更有希望的未來？

## 氣候問題的後資本主義路徑

從歐洲中世紀發展的資本主義，隨著地理大發現及殖民擴張，讓追求成長成為全球化的核心要旨，也成為災難性氣候變化的主要動力(Foster *et al.*, 2009)。近年來，氣候危機作為一種新的商業機會的特徵已經成倍增加。許多研究均指出，過去數十年來保護自然資源不被開採與使用的全球努力本身也逐漸新自由化(neoliberalized)。國際氣候協議將公共財轉化為可交易的貨幣，這個市場力量完全體現了資本主義的特性：將企業追逐利潤的計畫，包裝為提升人類福祉的面貌；例如，創造碳交易新興市場使對沖基金大量投資獲利，卻對二氧化碳減量毫無貢獻(Harvey, 2014)。因此，



疏伐可列為REDD<sup>+</sup>的森林碳管理的經營策略

對抗氣候變化不僅可以與經濟成長相適應，而且還能發展為一種自我成長的形式，正如 Naomi Klein's (2007)在《災難資本主義》所指出：「新自由資本主義既促成了災難，又將這些災難做為促使資本主義擴張的機會。」

如何從資本主義過渡到後資本主義？2001年首屆世界社會論壇在巴西召開，宗旨即為「另一個世界是可能的」，2006年的論壇面對地球環境危機，提出「另一個世界是必要的(Another World is Necessary!)」。隨著愈來愈頻繁的社會論壇，尋找資本主義與社會主義之外的行動實踐，成為眾所期待的目標。其具體實踐型式以公民自主、組織多重網絡、扁平化的社會連結以及分權化、分享經濟等型態浮現，此即：財貨不再為個人私有，而是透過集體共享讓自然界的供應變得更有效率與恢復力。這些具體行動以轉型社會運動為號召，呈現了多樣化的行動成果，如：城市農園、分散式能源、自造者運動等等。許多學者都指出網絡讓世界變得更平等與公正，讓人們得以在集權的金字塔結構之外，用協同式的、分配式的、開放式方式集結起來，形成有價值的改變的力量。

### 森林/森林社區全為計畫型碳交易的商品

應對氣候變遷，聯合國建立了開發中與已開發國家間的合作計畫(UNREDD)，由已開發國家出資讓開發中國家減少森林的碳排放量、增加碳儲存量，這也是由國際社會建立全球性森林治理架構的嘗試(Bayrak & Marafa, 2016)。REDD<sup>+</sup>試圖提出一套能放諸四海、成功管理森林的經濟趨動力；基本概念在「提供顯然超出毀林所得的補償或經濟誘因」，

操作模式則以PES (Payments for ecosystem services；即生態系服務付費)與碳交易市場得以具體落實(Hufty & Haakenstad, 2011)。因此，REDD<sup>+</sup>不僅關注於環境永續與森林保護，更直接涉及開發中國家的森林管理系統與財產權定義與運作規則。參與UNREDD的國家，必須先制定國家級REDD<sup>+</sup>的行動計畫，再依此設計配套規則、技術與示範活動，最後則是計算、驗證與做報告(Bayrak & Marafa, 2016)。因此，REDD<sup>+</sup>做為全球化的森林保護策略，已大幅改變國家內部的森林治理模式，同時也對直接與森林相關的社區帶來嚴重的衝擊。

1990年代起，許多國家修改森林治理的架構使之更適合小農戶，或是簡化程序與社區賦權等，也因為國家的行政和執法能力不足，復以漫長而官僚的程序，大大限制小農戶在此架構下謀取利益的可能性(Pokorny *et al.*, 2013)。加入REDD<sup>+</sup>計畫的國家，會制定許多伐木相關法令規範，並落實在各級政府來執行。窮人及邊緣族群很難從改革中獲益(Larson *et al.*, 2006；Pacheco *et al.*, 2012)。這些問題點，突顯出REDD<sup>+</sup>對90年代起國家開始將森林產權權力下放轉移給社區的趨勢，恰產生了政策倒置的結果，利益重新歸併到有權力的那方(Bayrak & Marafa, 2016)。

許多研究普遍認為REDD<sup>+</sup>充滿高度爭議與衝突，仍需要大量改進(Hufty & Haakenstad, 2011)。例如，任職於美國開發總署的Sommerville博士指出國家執行REDD<sup>+</sup>規則後，常見大部分的利益歸屬於土地開發商、國家開始嚴格執行收集薪炭材與放牧等違法活動、將原有森林財產權轉化為國家控制等問題。他提出REDD<sup>+</sup>可能帶來的三個後果：

對當地居民剝奪、喪失權利及限制參與；因國家間的對立態勢使REDD<sup>+</sup>在國內沒得到政治支持、國際撤資、最終無法執行；若能解決森林產權問題，則可望透過REDD<sup>+</sup>來推動森林永續經營(Sommerville, 2013)。由於許多開發中國家對財產權的定義偏向集體共有制(common property)，若需因循西方國家的產權見解與相關法令規章，勢必嚴重影響傳統慣習的存續，進而引發制度變遷。

顯而易見地，REDD<sup>+</sup>做為一種新自由主義的商品化機制，重新定義人與自然間的關係(Bayrak & Marafa, 2016)。在資本主義邏輯下的國際/國家型森林專案計畫，在表象上是經濟成長與保育掛帥，事實是，地方型計畫往往損失最窮的人的利益，將地方生產與勞動轉而成為企業碳抵減的全球代工產業的一環；將當地人抽離開他們原本的生活型式與樣態。資本主義透過造林與環境保護的交易機制，即做為David Harvey概念下的時間與空間修復手段，來緩解大量生產與過度累積所造成的嚴重環境問題。企業與權力擁有者(尤其是土地)透過自然資源的資本化形成一個龐大的商機，成為新的利潤來源。

## 轉型社會—翻轉人與自然的關係

現在，全球有越來越多的人，不再仰賴國家或國際組織對環境提出的解方，而更相信能由自身做起，發展更永續與更有韌性的轉型社會。其中最著名的，莫過於推行樸門農法的Rob Hopkins在英國Totnes所推動的「轉型城鎮運動(Transition Town Movement Totnes, TTT)」，試圖對資本主義所造成的氣候變遷與石油危機做出更積極的應對。這些社會

創新行動也是為了回應全球經濟中現有的權力結構，以及資本主義過度擴張的問題。此一運動透過社區能源倡議、參與式預算、生態城市、自造工坊、共用平台、小農合作社等，改變固有社會關係，以新工作、新思維與新的組織型態，重視生態與人類永續生存的價值重構。近十年來，轉型城鎮運動已經在全世界超過五十個國家，上千個城鎮發酵並採取跨地區網路連結，儼然在貧乏空洞的國際倡議外，開啟了「另一個世界」。

簡言之，轉型城鎮運動是由下而上的民間社會運動，聚集社區不同環節採取行動並在整個系統層面產生變革與創新(Seyfang & Haxeltine, 2009)。轉型運動現已透過網路串連，形成跨域共享的公民自主型態，透過國際轉型網路組織(Transition Network)可提供不同城鎮案例的分享、學習、試誤、協商、決策與合作，透過自我組織，每個參與者的角色都是地位平等且平權。根據Hopkins and Lipman (2009)將轉型城鎮計畫歸納為7項原則、12個步驟與3個階段。分述如下：



推動自耕自食與地產地消以實現糧食主權並減少碳足跡，是轉型城鎮運動常見的型態



城市農園亦為轉型城鎮運動為面對氣候問題的行動方案(圖為馬祖山隴蔬菜公園)

7項原則為：(1)正能量，(2)協助人們取得良好的信息並相信他們能做出正確決策，(3)包容與開放，(4)建立共享與網絡關係，(5)構築韌性，(6)內外轉型，以及(7)互補性。

12個步驟：(1)成立一個指導小組，並從一開始就計畫好小組退場機制；(2)觀念啟發；(3)奠定基礎，(4)籌備一次大的宣傳活動；(5)組成工作小組；(6)使用開放空間；(7)擬訂可以實施的計畫；(8)促成大量培訓工作；(9)與地方政府溝通；(10)尊敬年長者；(11)道法自然；(12)制定能源減量計畫。

3個階段：初始階段(討論與收集轉型原則的相關議題)、磨合階段(聯絡並參加轉型網絡組織)和正式轉型階段(公開聲明轉型的意圖)。

目前的地方性森林治理，大多仍依附於國家或國際援助計畫。若以社會轉型運動所倡導的森林創新治理型態來思考地方實踐的

可能性，最著名的案例為Elinor Ostrom (1990)以共有資源管理制度所描述的傳統社會規範對西班牙的灌溉水、日本新材與瑞士牧草的長期永續利用，其社區自我組織型態即為當前轉型城鎮運動的核心意旨。可惜目前這套資源管理制度，在私有化及政府治理取代共有財與地方治理之後，即被更有效率的綠色革命式的生產模式所取代，而不復見。

較近期的森林轉型運動，諸如反威權型式、小眾力量的森林保護事例，如1970年代印度Rajasthan邦的婦女抱樹運動，當地女性先對伐木的原因與結果做了完整的了解，她們清楚的知道砍了樗樹改種松樹的目的只是伐木公司的獲利考量，砍伐後會造成水災、土壤沖蝕及生態惡化，更影響當地傳統經濟活動。她們不惜犧牲生命抱住樹幹，成功的阻擋了伐木。到1980年代，抱樹運動已經發展成



不論是全球或地方行動，植樹造林都是解決氣候問題的最佳對策之一

上百個村民自治的基層社會網絡，保護了喜馬拉雅山區周圍5000平方公里的森林。

此類小眾自發的地方森林治理行動，最知名者為2004年因種樹而獲得諾貝爾和平獎的Wangari Maathai(1940-2011)，她從對抗政府開發肯亞原始林而身陷囹圄，出獄後協助農村婦女種樹改善生活與環境，引領出非洲綠帶運動(Green Belt Movement)的風潮，三十年間在13個國家種植三千多萬棵樹。她的理念，感動了一個9歲的德國小男孩Felix Finkbeiner，他一開始在學校、社區發起種樹運動，現在他領導「種樹救地球(Plant for the planet)」行動，集結了全球各地15至24歲的青年成為聯合國種樹氣候正義大使(Plant-for-the-Planet Climate Justice Ambassadors)，目前已有75個國家/地區91,666多名兒少參與培訓。自2007年計畫啟動以來於130多個國家種植了超過140億棵樹，且最終到

2022年要達到一兆棵樹的目標。這個行動也結合了iPhone和Android應用程式，透過網路社群讓每個人能捐款支持任何地區的種樹計畫。

當一個單純、熱情、無私的想法能付諸實現時，能感染許多同好參與，一起改變人類社會的命運。面對人類世界的不確定威脅，也許真正的解方不在量化森林的價值，更可能是從不同的出發點，形塑各種可能性。

在台灣，也有愈來愈多人不領政府補助、不為個人利益，只為追求環境與公眾利益而造林。愈來愈多人相信，不論是個人與團體，可以透過身體力行，建立可以對抗氣候變遷的韌性社會。就林業而言，森林具有極大的公益及生態價值，然而全面實施林地登錄，強化了林地財產權歸屬並排除了他人使用及共有權利的可能性。是以，筆者曾提出「林地共享」概念做為活化森林經營的方

式，參與成員可從目標設定開始想像森林的樣貌，疊加眾人想法的森林，必然將滿足多樣化與彈性。共享林地的設計可參考已發表的《共享林地：私有林經營的另類方案》(2020)一文。透過轉型社會的思考，能跳脫既有政治經濟權力的框架與單一價值的思維模式，嘗試不同的多元選擇。

## 地方的能動性

本文絕非力主基於地方的轉型運動能取代全球政經談判下倡議的減碳計畫(如 REDD+)，相反的，無論資本主義是否會在大量消耗資源而走向終結，做為承受全球化後果的「地方」，仍要面對多重問題與勢力的夾擊，包括來自既有結構形成的官僚體系對財產與資本的邏輯與法律網綁，讓共有制下的無償利他行為逐漸隱而不顯；自然資源資本

化的官方援助計畫，會將創新、改革、對抗的地方行動，收編為計畫實施的成效，使得原本要解決全球經濟權力結構的方案，反而像似追求利益的分贓。地方自身的問題也不斷讓問題變得更複雜，例如，社會轉型行動無法持續且不斷創新；行動本身強調民主、多元、平等價值，因而無法聚攏「漂綠」與極綠的假/激進生態運動者對行動的分歧看法。易言之，從地方興起的森林治理行動，已超越改變氣候問題的發展趨勢，而是企圖改變目前世界運作的邏輯規則，凸顯出全球與地方本質上對自然資源管理的二元對立思維模式。

運用資本的力量或回歸人性高操的道德，何者能夠克服當下人類社會生存的難題？答案不會只有一個，面對人類歷史前所未有的災難，唯有抱持正向積極、不斷嘗試，來尋找各種可能的生路。(參考文獻請洽作者)☸



苗圃經營是造林的前端