

原住民族與自然資源的共管*

施正鋒

東華大學原住民族學院院長

吳珮瑛

台灣大學農業經濟學系教授

摘 要

本文嘗試著要去了解共管機制的意義、正當性、以及其操作的方式。同時，我們也要從原住民族的觀點著手，了解原住民族如何透過共管，來參與自然資源的管理。最後，我們要考察台灣的經驗，分析共管機制在實踐上所遭遇的困難。

關鍵詞：原住民族、自然資源、共管

* 本文原先發表於行政院原住民族委員會主辦「2007 年南島論壇國際學術研討會」，台北，台大醫學院國際會議中心，2007/12/11-14。

Article 18

Indigenous peoples have the right to participate in decision-making in matters which would affect their rights, through representatives chosen by themselves in accordance with their own procedures, as well as to maintain and develop their own indigenous decision-making institutions.

Article 32

1. Indigenous peoples have the right to determine and develop priorities and strategies for the development or use of their lands or territories and other resources.

2. States shall consult and cooperate in good faith with the indigenous peoples concerned through their own representative institutions in order to obtain their free and informed consent prior to the approval of any project affecting their lands or territories and other resources, particularly in connection with the development, utilization or exploitation of their mineral, water or other resources.

『聯合國原住民族權利宣言¹』(2007)

Consultation without power is not joint management, and can continue paternalistic administration of indigenous peoples' homelands by outsiders, ultimately undermining their self-determination, ways of life, and existence as peoples.

Stan Stevens (1997: 284)

壹、前言

所謂的「共管」(co-management)，可以說是「共同管理」(collaborative management)的簡稱，有時候又稱為「合作管理」(co-operative management)，澳洲的英文用字稍有不同，稱為 joint management²。共同管理通常運用在

¹ *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 2007*。

² 澳洲學者 Craig (2002: 13) 認為，在 collaborative management 之下，政府不會把權力下放出去；相對之下，在 joint management 的安排之下，原住民族在決策機制具有過半席次，才是真正的權力分享。也就是說，她希望把共同管理作最嚴謹（狹義）的定義。不過，就中文翻譯而言，除非我們把都是 collaborative management 譯為「協力管理」，不然，都是共同管理。

自然資源的管理上面，也就是說，希望透過治理的改革，特別是參與及負責的機制，來改進自然資源的治理（Béné & Neiland, n.d.: 9）；具體而言，就是政府與社區之間來共同分享權力、以及責任（頁 48）。

傳統的資源管理是「以政府為基礎的管理」方式（government-based management），而位於光譜的另一個極端則是「以社區為基礎的管理」方式³（community-based management），前者的管理由上而下進行，後者由下而上；而共同管理可以說是介於中間，兼顧政府、以及社區對於管理的參與（圖 1）。

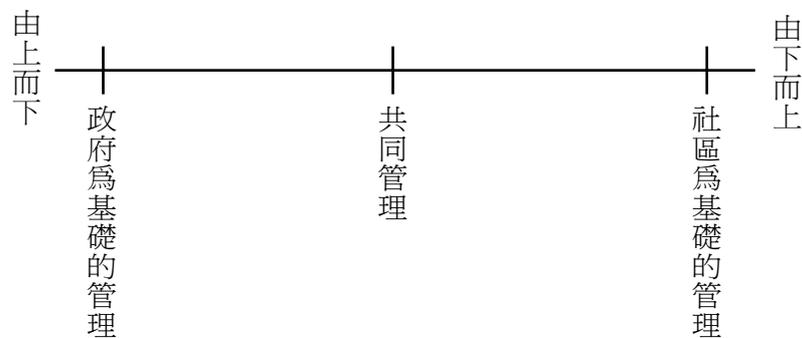


圖 1：共同管理的定位

在這裡，所謂的社區，包含地方、或是原住民族。Béné & Neiland (n.d.: 47-48) 指出，就概念上而言，共同管理不同於以社區為基礎的管理，因為後者是以社區為中心，政府並不介入自然資源的管理，此時，決策者是地方社區、或是原住民族，甚至於就是傳統的領袖，譬如頭目、或是酋長。相對之下，共同管理雖然是要矯正過去由政府壟斷決策的自然資源管理方式，卻不想矯枉過正，仍然要求政府承擔管理的責任。

在這裡，有三個相關的政治學名詞出現，包括治理、參與、以及共管⁴。首先，治理改革可以說是共管的目標，而好的治理必須包含參與、負責、

³ 見盧道杰（2004）、以及盧道杰等人（2006）。

⁴ 見 Béné & Neiland (n.d.: 17-18) 說明治理與管理的差別；大體而言，前者涉及政治權力的分配，而後者是具體的行動、或是做法。

以及透明化；至於具體的共管機制，則是希望透過地方參與治理，來達到經濟效率、社會公平、以及環境永續 (Bèné & Neiland, n.d.: 43)。換句話說，傳統的自然資源管理只重視經濟的效率、或是環境保育上的效益，卻忽略到當地人的權利、需求、或是利益⁵，特別是社會上相對弱勢的原住民族 (Goetze, 2004: 2)，這樣的做法，當然是有違社會正義的推動。

從 1980 年代開始，在與台灣類似的墾殖國家 (settler's state) 裏頭，包括澳洲、加拿大、美國、以及紐西蘭，共管已經成爲自然資源管理的趨勢⁶；尤其是在加拿大，共管機制協定被視爲政府與原住民簽訂的「現代條約」。在台灣，2005 年通過的『原住民族基本法』，對於共管機制的設置也有明文規定 (第 22 條)：

政府於原住民族地區劃設國家公園、國家級風景特定區、林業區、生態保育區、遊樂區及其他資源治理機關時，應徵得當地原住民族同意，並與原住民族建立共同管理機制；其辦法，由中央目的事業主管機關會同中央原住民族主管機關定之。

儘管經過六次跨部會的協商⁷，相關的部會仍有相當的疑慮；在行政院原住民族基本法推動會第一次會議上 (2006/9/11)，當時的行政院長蘇貞昌裁決，交由政務委員另外召集會議協調⁸。在推動會第二次會議上 (2007/7/2)，委員對於會議記錄提出質疑，未果，不料，『原住民族地區自

⁵ Goetze (2004: 2) 指出，自然資源對於原住民來說，不是只有維生的需求，還包括商業上的利益。

⁶ 澳洲見 de Lacy (1997)、Sneed (1997)、Craig (2002)，加拿大見 Rusnak (1997)、Sneed (1997)、Fiet (1989)、Cram (2003)、Ward 等人 (2003)、Goetz (2004)，美國見 Singleton (1998)、Clow (2001)，以及紐西蘭見 Backhrst 等人 (n.d.)；其他國家見 Hoekema (1994)、Stevens (1997)、Snelder 與 Bernardo (2005)，而國內的文獻，見紀駿傑 (2002、2003)、陳淑珣 (2003)、以及李根政 (2005)。

⁷ 最近的一次是在 2007 年 9 月 11 日；目前，協調工作已經告一個段落。原民會表示無奈，只好直接呈送行政院核定。

⁸ 行政院於 2006 年 12 月 5 日由吳澤成政務委員召開協調會議，對於共管機制是否「溯及既往」，表面上未做結論；不過，卻又有文字上的調整；見行政院原住民族委員會 (2007: 32-33)。

然資源共同管理辦法』卻已經悄悄地正式公告了（附錄 1）。

貳、實施共管的正當性、以及可欲性

我們可以從正當性、以及可欲性兩個層面，來考察原住民族參與資源治理。首先，就的正當性而言，如果我們把原住民族的環境權分為實質權、以及程序權的話（施正鋒、吳珮瑛，2007），那麼，自然資源管理的參與，可以算是程序權。「聯合國世界環境暨發展委員會⁹」，在 1987 年公佈一份報告『我們的共同未來¹⁰』，除了揭櫫程序環境權的概念（頁 322），還特別提到原住民族的傳統生活被經濟發展破壞、以及原住民族的傳統知識如何幫助資源的管理，並建議各國政府承認原住民族的傳統權利、以及參與資源政策的制定。

國際勞工組織¹¹提出修正過的『原住暨部落民族公約¹²』（1989），強調原住民族有權決定自己的土地與發展的優先順序，參與攸關自己的發展計畫的規劃、執行、以及評估，以及政府應該採取措施保護原住民族領域的環境：

The peoples concerned shall have the right to decide their own priorities for the process of development as it affects their lives, beliefs, institutions and spiritual well-being and the lands they occupy or otherwise use, and to exercise control, to the extent possible, over their own economic, social and cultural development. In addition, they shall participate in the formulation, implementation and evaluation of plans and programmes for national and regional development which may affect them directly. (第 7.1 條)

⁹ UN World Commission on Environment and Development, 簡稱 WCED, 又稱為 Brundtland Commission; 成立於 1983 年。

¹⁰ *Our Common Future*, 又稱為 *Brundtland Commission Report*、或是 *Brundtland Report*。

¹¹ International Labor Organization, 簡稱為 ILO。

¹² *Convention Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, 1989*, 簡稱為 *ILO Convention 169*。

Governments shall take measures, in co-operation with the peoples concerned, to protect and preserve the environment of the territories they inhabit. (第 7.4 條)

在 1992 年舉行的「聯合國環境暨發展會議¹³」，通過『里約熱內盧環境暨發展宣言¹⁴』，強調參與決策、資訊自由、以及司法補償對於環境保護的好處（第 10 項原則），該宣言並承認原住民族對於環境保護的重要角色，希望國家應該鼓勵原住民族參與永續發展（第 22 項原則）。在同時通過的行動綱領『二十一世紀議程¹⁵』（1992），強調大眾參與決策對於環境保護、以及永續發展的必要性（第 23.2 條），並作巨細靡遺的程序權規範；這份文件更有專章討論原住民族的角色，承認原住民族與自然環境的歷史關係，也提到「夥伴關係」、「培力／賦權」（第 26.3 條）、以及「自我管理」（第 26.4 條）等新穎的概念。

另外，聯合國「歐洲經濟委員會¹⁶」在 1998 年通過『奧胡斯公約¹⁷』，針對制定環保政策的過程中，對於大眾取得資訊、參與決策、以及司法途徑的保障。最重要的是聯合國大會在今年（2007）通過的『聯合國原住民族權利宣言』，規範原住民族有權參與攸關自己權利的決策（第 18 條）；有權決定自己土地資源發展的策略（第 32.1 條）；以及國家在原住民族地區從事開發，必須取的原住民族的同意（第 32.2 條）。

我們接下來，要來了解原住民參與資源共管的可欲性¹⁸。一般而言，共管機制的出現，最迫切的理由是自然資源耗盡、以及衝突出現。首先，資源耗盡的原因是現有的管理方式沒有效率，因此，希望資源使用者能參與

¹³ United Nations Environment and Development Conference, 1992。

¹⁴ *Rio Declaration on Environment and Development*, 1992。

¹⁵ *Agenda 21*, 1992。

¹⁶ United Nations Economic Commission for Europe, 簡稱 UNECE。

¹⁷ *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*, 1998, 簡稱 Aarhus Convention。

¹⁸ 有關於原住民族地區資源實施共管機制的優缺點，見 Hoekema (1994)、Smyth (2001)、以及 Craig (2002)。

決定，並且期待能借重原住民族的傳統知識，來提高資源使用的效率。

研究共管的學者，大多會引用 Ostrom 的「共同財資源」(common property resource) 概念 (Cumming, 1998)，也就是說，自然資源是一種共同財，由於個人消費的效益遠大於自己所付出的成本，因此，難免造成自然資源過度使用的情況。經濟學家的解決之道，不外國家管制、或是民營化，不過，前者會面對分配不公平的問題，後者則有資訊能力、監控以及行政成本的困難 (Cumming, 1998: 12)，因此，社區參與成爲自然資源管理的新典範 (Bèné & Neiland, n.d.: 43)。

當然，就參與式民主 (participatory democracy) 的角度來看，不管是透過地方分權 (decentralization)、還是權力下放 (devolution)，原住民族如果能掌控傳統領域的自然資源使用，可以打破自來政府所採用的父權決策模式，也是一種「賦權」(empowerment) 的實踐 (Cumming, 1998: 15)。

最後，自然資源共管機制還有文化保存上的意義。如果原住民被禁止在被列爲保護區的傳統領域進行藥草採集、食物收穫、或是捕魚狩獵等活動，相關的傳統很可能就因此終止；譬如說，美國政府在 1987 年因爲國際上的壓力，禁止弓頭鯨 (bowhead whale) 的補殺，引起阿拉斯加的 Inuit 原住民強烈反彈，理由是說，雖然他們不願意看到弓頭鯨被濫捕而滅亡，不過，卻也不願意族人相關的獵鯨文化因爲禁捕而淪喪 (Cumming, 1998: 15)。

參、如何著手共管機制

有關於如何從事自然資源共管機制入門指引的文獻不少，譬如 Saskatchewan Indian Federated College (1996)、Ingles 等人 (1999)、Borrini-Feyerabend (2000)、Berkes 等人 (2001)、Phillipson (2002)、Borrini-Feyerabend 等人 (2004)、Pomery 與 Rivera-Guieb (2006)、以及 Tyler (2006)，包括國家公園、生態保護區、漁獲、林業、以及麋鹿。我們歸納 Ingles 等人 (1999)、Borrini-Feyerabend (2000)、以及 Goetze (2004)，將

進行共管機制之際所要考慮的面向，劃分為動機／目標 (why)、程序 (how)、協定 (what)、組織／制度 (who)、以及脈絡／契機 (where、when)。

1. 動機：首先，我們必須找出要啟動共管機制的理由，也就是說，到底是爲了要處理資源管理不當、還是爲了要化解資源使用使用者之間的衝突；其實，在找出動機之後，我們才可以進一步訂定共管所要達成的目標，譬如資源保護、使用協調、管理整合、化解衝突、永續發展、還是保護原住民族的權利¹⁹ (Goetze, 2004: 9-10)。
2. 程序：大體而言，共管的推動可以大致分為組織、協商、以及執行三大步驟。首先，在進行組織之際，就是要準備夥伴關係的建立；接著，在協商之際，希望能就資源共管的計畫達成協定；最後，在執行之際，希望能邊學邊作，並且在必要的時候，修訂共管計畫、或是協定 (Borrini-Feyerabend, 2000: 27-51)。
3. 協定：共管協定是共管機制的骨架，也就是未來資源共管委員會進行決策的規範，包括重要名詞的定義、基本的原則²⁰、明確的目標、適用範圍²¹、管理結構、以及執行²² (Goetze, 2004: 10-12)。
4. 組織／制度：就是上述協定中所謂的管理結構，是指各方關係人士 (entities、stakeholders) 的權力關係，也就是共管委員會的資格、代表性、角色、以及權責 (Goetze, 2004: 12)。在過去，共管機制的當事人往往被簡化為各級政府、以及社區／原住民雙方，現在則由雙元擴充爲多極，另外加上外部行爲者 (包括非政府組織、以及學者)、以及其他相關人士²³ (Bèné & Neiland, n.d.: 46)。我們以光

¹⁹ Goetz (2004: 10) 還找出一些共管的次要目標，包括以社區爲基礎的發展、分權式的決策、長期的社區衝突管理、活化原住民的資源保育知識、強化原住民的領導、保護維生經濟、以及增加政府對於社區決策的信心。

²⁰ 譬如保育、永續、合作、以及共享等等 (Goetze, 2004: 11)。

²¹ 包括地理範圍、當事人、以及議題或是資源項目 (全盤、或是特定) (Goetze, 2004: 11)。

²² 包括執行的資格、執行方式、完成期限、資源取得、評估／修訂、以及衝突化解的機制 (Goetze, 2004: 12)。

²³ 譬如觀光業者、產業界、或是非原住民居民。

譜的方式²⁴，可以呈現不同形式的共管委員會（圖 2）：

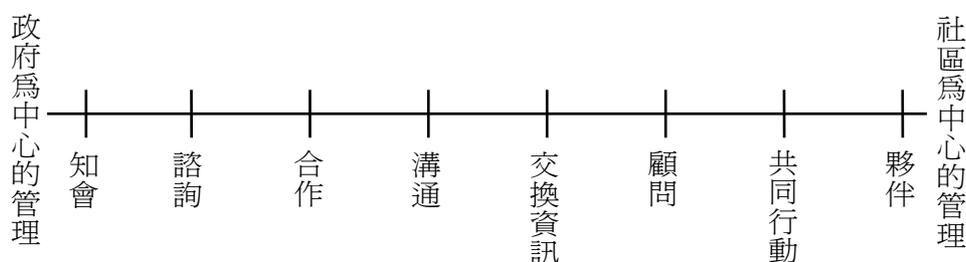


圖 2：共管委員會的權力

5. 脈絡／契機：一般而言，共管機制的出現，可以分為危機處理、以及全盤面對原住民族的土地權挑戰。就前者而言，大致是單純考慮資源管理的效率、生態危機、或是資源使用者之間的衝突，因此，共管機制成為應急的危機處理，希望將衝突轉換為程序上的操作（Rusnak, 1997: 6-8）。相對地，加拿大的共管機制安排，主要是因為政府長期以來面對原住民族捍衛土地權的抗爭，加上法院的一連串判決有利於原住民²⁵，因此，希望能把共管機制納入全盤土地協定、或是自治政府協定的一部分，以期一勞永逸解決問題、改善與原住民的關係（Rusnak, 1997: 8; Craig, 2004: 14）。另外，Macfadyen 等人（2005: 1）提出共管機制成功的條件，包括政府的政策或是法律支持、社區是否賦權、當事人是否有良好的聯繫、以及財源跟能力。

²⁴ 共管文獻有關權力分享程度的圖，大致上是根據 Arnstein（1971: 217）的「公民參與階梯」而來。請參考 Goetze（2004: 13-17）如何把不同學者的分類方式，做了相當細膩排列比較；譬如說，管理委員會與諮詢委員會的差別，主要在是否有決策權。

²⁵ 也就是最高法院的 *Calder v. Attorney-General of British Columbia* (1973)案的判決、以及 *Sparrow v. the Queen* (1990)案的判決（Rusnak, 1997: 4）。

肆、加拿大以及澳洲的經驗

在這裏，我們將考察加拿大、以及澳洲如何進行原住民參與自然資源的共管機制。

一、加拿大的資源共管機制

加拿大的資源共管機制可以分爲三大類，第一種是包含於政府與原住民進行全盤性土地權 (comprehensive land claims) 協議的一部份 (Craig, 2002: 14-15)，包括 James Bay and Northern Quebec Agreement (1975)、Nunavut Land Claims Agreement (1983)、以及 Innuvialuit Final Agreement (1984)；第二種屬於自治協定的一部份，譬如 Nisga'a Agreement (2000)；第三種屬於危機管理的性質，比如 Beverly-Quaminirjuaq Caribou Management Board、以及 Gwaii Haanas National Park。前兩者的法律基礎在於加拿大最高法院的 Calder v. Attorney-General of British Columbia (1973) 判例，讓政府不得不與原住民進行全盤性土地權協議；另外，在 1982 年通過的『憲政法』(Constitutional Act, 1982) 也明文承認原住民族的土地權 (第 35 條) (Craig, 2002: 18-19)：

(1) The existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada are hereby recognized and affirmed.

(3) For greater certainty, in subsection (1) “treaty rights” includes rights that now exist by way of land claims agreements or may be so acquired.

我們把有關資源共管機制整理如下。

1. James Bay and Northern Quebec Agreement, 1975: 魁北克省政府與該省 Cree 原住民在 2002 年就林業、礦產、水力發電、以及社區發展達成協議，其中，Cree-Quebec Forestry Board 分別由魁北克省政府、以及 Cree 原住民各推派 5 人擔任委員，而主席是經過該省自然資源

部長與原住民磋商之後提出推薦、再由魁北克省內閣任命；雖然該共管會具有相當大的參與權限，不過，基本上屬於部長的顧問(Craig, 2002: 23-24)。

2. Inuvialuit Final Agreement (1984)：這是聯邦政府所簽訂的協定，設置了幾個與環境保護、漁獲、以及狩獵的共管機制，包括 Fishery Joint Management Committee、兩個 Wildlife Management Advisory Council、Inuvialuit Game Council、Research Advisory Council、以及六個社區式的 Inuvialuit Hunters and Trappers Committee，尤其是前兩者比較有權；另外，原住民也參與兩個有關環境計畫及發展的諮詢委員會 Environmental Impact Screening Committee、以及 Environmental Review Board；這兩個委員會各有 7 個成員，原住民以及政府各有 3 名代表，而主席是由聯邦政府推派、交由原住民同意 (Craig, 2002: 26-27)。
3. Nunavut Land Claims Agreement (1983)：基本上，這是一個土地權的協議，不過也同時成立了幾個有關自然資源的共管機制，包括 Nunavut Wildlife Board、Nunavut Water Board、Nunavut Impact Board、以及 Nunavut Planning Commission；雙方在委員會上有等數目的委員 (Craig, 2002: 30-31)。
4. Gwaii Haanas Agreement (1993)：這是加拿大政府與 Haida Gwaii 的原住民（稱為 Haida Nation）所簽訂的共管協定，把 Gwaii Haanas 這個傳統遺跡列為海洋國家公園；根據這項協定，Archipelago Management Board 由政府以及原住民各指派 2 名代表組成，並且由雙方各自推派一人為共同主席，採取共識決；基本上，這是一個諮詢性質的共管機制。

二、澳洲的資源共管機制

在 Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act (1976)、以及 Native

Title Act (1993) 通過以後，澳洲政府傾向於使用原住民土地使用協定的方式，來處理土地權的問題；另外，由於 Environmental Protection and Biodiversity Conservation Act (1999) 規定原住民必須在共管機制佔有過半席次，政府必須正視位於原住民傳統領域的國家公園的正當性，也開始重視原住民對於環境保護的可能貢獻 (Craig, 2002: 45-47)。Smyth (2001) 根據政府與原住民的關係，也就是原住民是否擁有國家公園所在地的土地權、在共管機制是否擁有過半席次、原住民是否把土地回租給政府、以及政府是否每年提供使用的規費給原住民，把澳洲國家公園分為四大類 (表 1)。我們介紹一些例子。

表 1：澳洲國家公園共管的模式

模式名稱	原住民土地權	過半席次	回租給政府	每年使用規費
Gurig	√	√	×	√
Uluru	√	√	√	√
Queensland	√	×	√	×
Witjira	×	√	√	?

來源：Smyth (2001)。

1. Kakadu National Park：這個國家公園是根據 National Parks and Wildlife Conservation Act (1975) 在 1978 年設立的，由原住民與國家公園暨野生動物署共管，屬於老式的 Uluru 模式；大約公園範圍的一半土地所有權屬於原住民，再由原住民的土地信託公司回租給政府；根據雙方簽訂的租賃協定（為期 99 年），政府同意保障原住民的非商業資源使用權（包括狩獵、採食、傳統及宗教用途）、雇用原住民、訓練原住民擔任公園維護工作、以及分享公園的收益 (Craig, 2002: 51-53)。Kakadu Board of Management 負責擬定五年管理計畫，有 14 名委員，全部由聯邦政府環境部長聘任，不過，其中 10 個人具有原住民身分；另外，當地原住民組成一個 43 人的 Aboriginal

Consultative Committee，每個月巡迴各地，傾聽族人的看法，再把這些意見轉達給共管委員會（Craig, 2002: 53-55）。由於這是早期設立的國家公園，雖然承認原住民的利益，不過，尚未真正考慮到原住民的權利（Craig, 2002: 57）。

2. Gurig National Park: 是澳洲第一個實施共管機制的國家公園，其特徵包括將土地交給原住民土地信託公司、承認原住民的傳統狩獵及漁獲權、訓練及聘用當地原住民；共管機制 Board of Management 由 8 人組成，一半為原住民傳統土地所有者，另一半由北領地政府指派，負責擬定管理計畫、以及公園的實質營運；政府每年給傳統土地所有者租金（Smyth, 2001）。
3. Nitmiluk (Katherine Gorge) National Park: 在 1989 年設立，屬於第二種模式的國家公園，是原住民經過土地權索還運動而設置的；大部分的土地歸原住民土地信託公司，再回租給北領地政府（99 年），由政府每年給原住民傳統土地所有者；原住民傳統土地所有者保有居住、狩獵權、享有一半的公園收益（門票、露營費等等）、職訓及就業保障；保護原住民的文化權；Board of Management 有 13 名委員，其中 8 名必須為傳統土地所有者、1 名為當地住民（Smyth, 2001）。
4. Uluru-Kata Tjuta National Park²⁶: 是 Uluru 模式的鼻祖，租約 99 年；土地權由原住民土地信託公司管；共管機制由 10 個人組成，除了其中 6 人必須是原住民傳統土地所有者，其他成員分別是國家公園暨野生動物署長、聯邦旅遊部長、聯邦環境部長、以及生態學者（Smyth, 2001）。
5. Queensland: 昆士蘭省在 1990 年代初期先後通過 Aboriginal Land Act (Qld), 1991、以及 Nature Conservation Act (Qld), 1992，分別規範原住民傳統土地權、以及國家公園的原住民傳統土地權，然而，由於聯邦政府隨後通過 Native Title Act (1993)，原住民族猶豫到底依據

²⁶ Mootwingee National Park、以及 Booderee National Park 的共管機制類似（Smyth, 2001）。

哪一種途徑比較有利權利保障、以及參與資源管理，也因此，昆士蘭省政府也著手進行法案修訂，以便強化原住民參與國家公園的管理；不過，到目前為止，尚未有具體結果 (Smyth, 2001)。

6. Witjira National Park：南澳省政府從 1980 年代就開始改進國家公園的管理，希望能提高原住民的參與；目前，在租賃協定之下，共管機制 Witjira Board of Management 共有 7 人，其中 4 名代表傳統土地所有者的原住民，其他 3 人分別來自省環境資源部的中階官員、省環境資源部的諮詢委員會、以及省原住民事務部 (Smyth, 2001)。

根據上面的觀察，我們歸納共管機制的組織／制度面，也就是共管委員會的管理結構，有三個關鍵的層面，也就是共管會的權力、共管會的組成、以及共管會的議決方式 (圖 3)。一般而言，原住民如果能佔共管會的過半席次，比較可以主導會議的進行；接著，萬一原住民委員不能佔多數，如果會議進行的方式能夠採取特別多數，尤其是共識決 (也就是可以少數否決)，至少還可以消極地杯葛；不過，最重要的還是共管會的權力，如果只是備授與諮商的角色，趙孟能貴之、趙孟能賤之，人數再多，也是枉然。

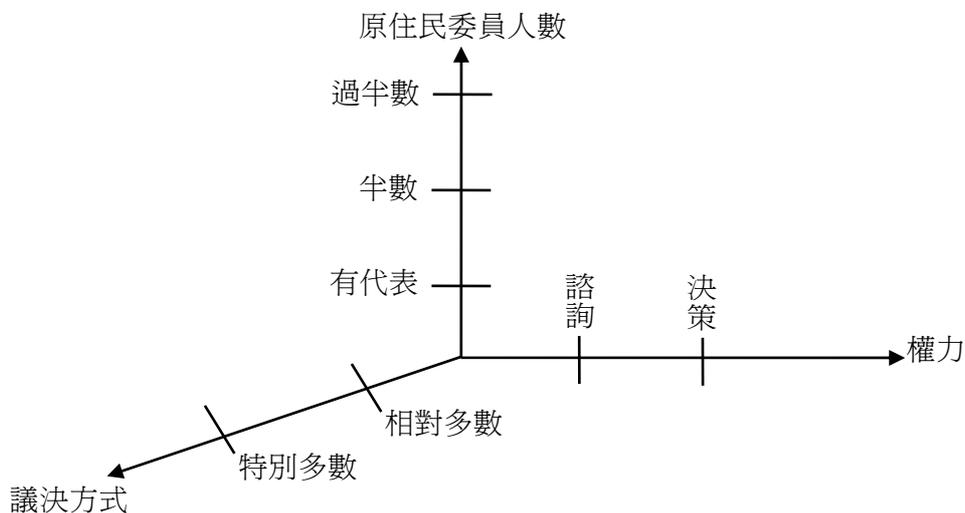


圖 3：共管機制的管理結構

伍、台灣的共管機制安排

針對『原住民族基本法』（2005）的推動，行政院成立推動會²⁷，原民會也設置推動會工作小組²⁸。根據『原住民族基本法』第 22 條，針對國家公園等制理機關的設置，相關部會應該會同原民會訂定共同管理機制辦法，然而，由於各個部會囿於本位主義，不願意提出草案的規劃²⁹，只好由原民會規劃『原住民族地區自然資源共同管理辦法³⁰』草案。在跨部會的研商過程中³¹，除了說各機關對於治理地區的範圍有相當的歧見，林務局、以及水利署認為沒有必要強制成立共管機制；而法務部則提出文字、或是文義看不出有「溯及既往」的意思，觀光局也持相同立場；另外，法務部也推出研考會為擋箭牌，認為共管會是任務編組，質疑是否可以違法增設機關³²。最後，主席³³裁決，如果各部會首長如果堅持原意，只好送推動會討論。

²⁷ 筆者為委員（此部分的主筆者為施正鋒）。

²⁸ 除了原住民政組，還包括教育文化組、經濟發展組、以及原住民族土地組等工作小組；筆者為原住民政組的成員，並被推舉為組長。我們面對的挑戰是，有些相關法規的草案正在研擬、或進行跨部會協商，受制於研考會的進度管控，原民會有其時間上的壓力，未做垂直溝通，因此，小組未必有置喙的空間。譬如說『原住民族地區自然資源共同管理辦法』（草案），原民會先前已經舉行過一次跨部會研商會議（2006/3/29）。筆者是因為原住民政組組長身分，才被邀請「旁聽」4 月 18 日的會議（會後，主席認為是出席）；5 月 26 日的會議，筆者因課不能出席。

²⁹ 林務局目前委託學者盧道杰（2007）進行「林業單位與原住民族資源共享機制的研究」。感謝盧道杰教授的分享。

³⁰ 另一個相關的草案是『原住民族土地及自然資源利用諮詢原住民族同意作業要點』，其法源是『原住民族基本法』第 21 條，由原民會在 2006 年 6 月 1 日於台灣大學召開審議會議。或許業務單位認為與推動會（原住民政組）無關，或是其他不為人知的考量，筆者並未受邀參加。

³¹ 見『原住民族地區自然資源共同管理辦法（草案）』歷次會議紀錄有關本次會議討論事項之摘錄」（原住民族基本法推動工作小組原住民族土地組暨原住民族行政組第四次聯合會議資料附錄）（2006/7/20）。

³² 也就是根據『中央行政機關組織基準法』（第 5 條），不得成立新組織。

³³ 原民會副主委鄭天財。

隨後，在推動會原住民行政組的要求下，原住民族土地組開始邀請原住民族土地組成員召開聯席會議（2006/6/16）³⁴。根據『原住民族基本法』第 21 條：

政府或私人於原住民族土地內從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮詢並取得原住民族同意或參與，原住民得分享相關利益。

政府或法令限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源時，應與原住民族或原住民諮商，並取得其同意。

各單位大致上持保留的態度，不外延續共管辦法草案協商時的立場。譬如說，林務局提出質疑，有關保安、水庫、以及集水區的設置，為何不用向漢人取得諮商，而涉及原住民族就有必要。退輔會認為，共管機制的設立不應溯及既往。經濟部自來水公司認為基於公共利益的考量，希望能獲得適用的排除。地政司也有公共利益的說法，擔心取得原住民的同意過程緩不濟急，主張排除。國營會也有涉及國家建設、公共利益之際，獲得排除的看法。台電公司則以為，原本就有回饋的辦法，不希望重複規定

在第二次聯合會議上（2006/6/23），首度由推動會成員直接面對各部會代表，討論『原住民族地區自然資源共同管理辦法』草案。法務部的看法是由各機關徵詢原民會即可，再由原民會徵詢相關原住民，不必另外設共管機制。林務局擔心適用的範圍³⁵，也有相同看法；也因此，爭執點回到『原住民族基本法』的「原住民族土地」（第 21 條）、以及「原住民族地區」（第

³⁴ 該組先前已經召開兩次會議（2006/4/7、4/21）。根據第二次會議記錄，內政部以「公共安全、國土保安等國家整體利益之需要」，認為「應無實踐原住民族基本法第 21 條應取得原住民族同意規定之必要」。問題是，到底應該由誰來定義「國家整體利益」？其實，立法院也針對各部會所謂的「窒礙難行」召開公聽會（2006/5/19），也沒有定論。另外，原民會先前（2006/4/20）召開跨部會研商『原住民族土地及海域法』草案會議，也有相關的討論（筆者未受邀請與會）。

³⁵ 也就是說，林務局認為自己所管轄的部分並未包含原住民族保留地，因此，主張不應設置共管機制；至於國家公園部分，林務局則認為可以設立。也就是說，只要事不關己，就可以適用。

22 條) 的範圍。不過,『原住民族基本法』第 2 條已有明確的定義:

三、原住民族地區:係指原住民傳統居住,具有原住民族歷史淵源及文化特色,經中央原住民族主管機關報請行政院核定之地區。

五、原住民族土地:係指原住民族傳統領域土地及既有原住民保留地。

儘管如此,成員還是有相當大的歧見,最後,由主席裁決,希望大家以文字說明的方式,在下一回陳述自己的看法。

其實,就邏輯上而言,原住民族地區、以及原住民族土地有三種可能的關係也就是原住民族地區包含原住民族土地、原住民族地區等於原住民族土地、以及原住民族地區包含於原住民族土地(圖 4);林務局認為原住民族土地的範圍較小,部會超過原住民族地區(也就是現有的 55 個原住民鄉鎮),而原民會認為原住民族傳統領域土地雖然尚未確定,不過,應該不會限制在原住民族地區的範圍;當然,還有第三種可能,也就是兩者所涵蓋的範圍相等。

在第三次聯合會議上(2006/7/7),林務局提供一份「原住民族地區與國有林班地示意圖」,可以明顯看出來,林務局所管轄的國有林班地與山地原住民鄉(30 個)有高度的重疊;至於國家公園,除了墾丁國家公園、陽明山國家公園、金門國家公園、以及東沙環礁國家公園以外,玉山國家公園、太魯閣國家公園、以及雪霸國家公園位於山地原住民鄉的範圍內。林務局明白表示,如果原住民自治區成立、土地移交管理,就沒有共管的必要;相對地,如果是國家公園,則還有共管的必要。

第四次聯合會議上(2006/7/20),各單位還是各說各話。在表達立場之後,『原住民族地區自然資源共同管理辦法』草案的文字,朝原民會堅持的方向確認,往上送推動會裁決。

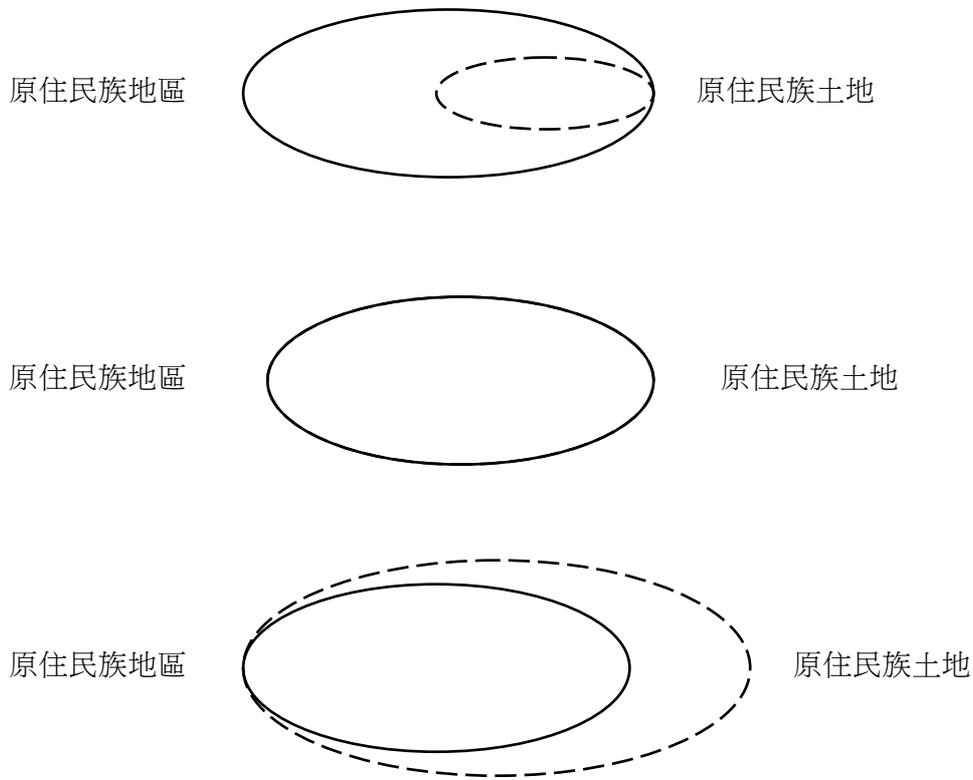


圖 4：原住民族地區與原住民族土地的關係

在行政院推動會議的第一次會議上(2006/9/11)，原民會指出有關落實原基法第 22 條所面對的困難，也就是『原住民族地區自然資源共同管理辦法』草案裡頭，共管機制的設置是否溯及既往、以及共管機關任用原住民的比例³⁶(行政院原住民族委員會，2006)。當時，經由會議主席行政院長蘇貞昌裁決，交由政務委員另外召集會議協調；吳澤成政務委員稍後奉命召開協調會議(2006/12/5)，把共管機制的任務定位「諮詢性質」，此外，

³⁶ 根據『原住民族地區自然資源共同管理辦法』先前的草案，原民會主張資源治理機關進用原住民族人數不得低於現有員額三分之一，其他單位則認為依據『原住民族工作權保障法』的規定，堅持百分之二。不過，因為『原住民族工作權保障法』修正案草案已經調整為 35% (在原住民族地區)，因此，就沒有必要在此規範行政院原住民族委員會，2007：13)。

也把原基法實施前已經設有「資源制理機關」者，是否設立「資源共同管理會」，由「應」改為「得」（行政院原住民族委員會，2007：33），可以說是一大挫敗。

在推動會議第二次會議上（2007/7/2），新任行政院長張俊雄並未親自主持會議，主席原民會主委夷將·拔路兒無奈地表示，跨部會協調會議已經告一個段落，只能往上呈送，交由行政院長定奪。事實上，林務局已將吳澤成政務委員的裁決當作最後的決定，行政院秘書處也拿雞毛當令箭，有相同的解釋³⁷（2007/2/27）。我們是否可以猜測，行政院長蘇貞昌在推動會上不願討論，因而把燙手山芋交給政務委員進行跨部會協調？照說，協調的結果應該往上送推動會確認，然而，行政院、以及相關部會藉此就地合法化原有的機制³⁸，逕自對外公布，除了說完全不具正當性，甚至於是違背『原住民族基本法』的基本精神，令人椎心泣血、搥胸頓足不已。

根據『原住民族基本法』第 34 條，主管機關應該在三年內進行相關法令的修正、制定、或是廢止。我們綜觀各部會對於第 22 條設置共管辦法的規定，大體是採取不理不睬的態度；一旦原民會召集相關單位研議草案，各自的盤算就慢慢浮現。最令瞠目咋舌的說辭，是質疑『原住民族基本法』根本就不應該通過；公家機構的正式代表，理應老老實實執行國會通過的法案，豈可在這個節骨眼挑戰政府的政策？就時機而言，先前已經有跨部會整合，才會由行政院會拍板定案、送交國會審查，豈可這個時候還在負隅頑抗？進一步來看，既然經過委員會審查、朝野政黨協商，必須先有行政部門的背書，公務人員豈可以本位主義蔑視專業看法？

接著，地政司長認為依據『原住民族基本法』第 22 條，共管辦法是「由

³⁷ 院台字第 0960004821 號函；見附錄 2。

³⁸ 譬如，墾丁國家公園的「住民諮詢委員會」已經改為「墾丁國家公園資源共同管理會」（2007/3/23），而玉山國家公園的「梅山地區文化諮詢委員會」也將改為資源共同管理會。而太魯閣國家公園尚未正式成立原住民諮詢委員會；雪霸國家公園則每兩年召開住民諮詢委員會，應該也會調整名稱。見行政院原住民族基本法推動會議第二次會議附件三：「協調『原住民族基本法』第 22 條所涉共同管理機制是否適用於已經設置的資源治理機關事宜會議結論辦理情形」（行政院原住民族委員會，2007：34-35）。

中央目的事業主管機關會同中央民族主管機關定之」，因此，挑戰為何是由原民會來主導草案？問題是，就是因為各單位採取緩兵之計，原民會只好勉強起草規範，至少有個範本可以沿用調整；如果目的事業主管機關有心另外起草，行政院所設置的推動會當然歡迎，否則，自行退席、另起爐灶，必須負起下級單位杯葛上級機構的責任³⁹。

當然，有些單位以「原住民族地區」的定義為由，質疑共管辦法的適用對象；不過，『原住民族基本法』第2條已有明確的規定，因此，排除適用的戰術並未奏效，相關政府單位只好硬著頭皮參加推動工作會議。

第二種要求排除適用的說法，認為有些牽涉國土保安、國家利益，而共管機制只是涉及原住民族的局部權益，當然是以前者為重。這樣的說法，當然是假設為了保障原住民族的權利，恐怕會危害國家整體的利益⁴⁰。問題是，這樣的認知，剛好與共管機制的基本精神相左，也就是說，就是因為現有的資源管理不盡理想，才會想要引入原住民的參與，或許可以援引原住民的傳統智慧。就是因為彼此的利益有所潛在的衝突，才需要共管機制來進行協調，各事業單位豈可以父權的態度，堅持只有自己的看法是對的呢？

退一步來看，如果要原住民犧牲小我、完成大我，也必須做愧疚式的補償，譬如土地租金、就業優先錄用、或是生態旅遊等收益的分享（Smyth, 2002），這也是共管機制可以從事的功能，難道原住民族要繼續忍受這些劃地為王的公家機構的分潤式施捨？如果原住民族因為長年累積的不滿爆發，與這些單位發生嚴重的衝突，那麼，一意孤行的相關單位，豈不成了國家與原住民對立的罪人？如果這樣的消息傳入國際社會，那麼政府多年來在國際上所做的「人權立國」形象塑造，豈不毀於一旦？

也有單位代表指出，所謂的原住民族的權利，是根據『聯合國原住民

³⁹ 地政司屬於內政部管轄，而地政司長只能參加推動會的工作小組會議，無權參加推動會議。

⁴⁰ 還是各單位的利益考量？難道，原住民族的權利就不是國家整體利益的一部分？難道，國家利益是透過非原住民（bailung、mugan、'butz）來定義？難道這是非原住民的國家？

族權利宣言』草案，並沒有約束力；不過，該宣言已經在今年 9 月 13 日通過，如果台灣宣稱想要加入聯合國，卻不承認聯合國二十多年來對於原住民族權利的推動，豈不顯露自己言行不一的醜態？難道這些單位要當國家被國際社會污名化的罪人？

第三種排除適用的理由，是所謂的「法律不能溯及既往」的說法，也就是說，現有不少機構已經有類似的諮詢機制，就不應該另外再成立治理機構。又法理而言，後法優於先法、特別法優於一般法，既然『原住民族基本法』有嶄新的明確規定，各單位應該全力配合修法才對，豈可指鹿為馬、應付了事？坦承而言，就是因為對於現有的諮詢機制不滿意，才会有成立共管機制的規定，各單位豈可便宜行事、企圖透過改名而就地合法？

其實，「法律不能溯及既往」的原則，是指法律不能追溯適用，以免侵犯人民的權利⁴¹。然而，共管機制得成立是爲了要保障原住民族的權利，以免遭到政府的侵害，當然就沒有追溯與否的問題；也就是說，就是因爲現有的制度不健全，長期以來爲原住民族所詬病，當然要誠心誠意改弦更張，哪有以利益團體自居、高舉國家利益，抗拒法律的規定？

既然無法道之以情、說之以理，推動會分組（聯合會議）必須有所決議，以便讓推動會做最終的定奪。行政院推動會議的第一次會議上，行政院長或許未便裁決，責成政務委員進行協調；誰知政務委員裁示，違背『原住民族基本法』的精神、罔顧陳水扁總統⁴²在 1999 年 9 月 10 日於蘭嶼和原住民各族代表簽署『原住民族與台灣政府新的夥伴關係』的美意，對於共管機制的設置不置可否、甚至於定位於諮詢性質。我們要質疑的是，爲何推動會不能置喙？難道推動會只是一個空殼子，而『原住民族基本法』是用來欺騙原住民的良心湯，喝了不會死、也不會有所助益？那麼，參加

⁴¹ 立法院政黨最近針對未成年繼承長輩債物進行協商，將採取「限定繼承」，而且是溯及既往三年，當然會影響債權人的權利，由此可見，所謂的「不能溯及既往」，並非無限上綱。

⁴² 當時還是民進黨總統候選人。不過，陳總統在當選以後，還在 2002 年 10 月 19 日簽署肯認。

推動會的學者，豈不是淪為政府欺哄原住民的幫兇？

我們也要質疑行政院長張俊雄，為何在有所爭議之際，為何不能站在原民會的立場、捍衛原住民族的權利呢？究竟行政院秘書處、以及法規會到底扮演何種角色？為何不能從民進黨政府的原住民政策著眼，幫助相對弱勢的原民會進行協調？究竟那些由事務官換跑道而來的政務官、還是由地方拔擢的綠朝新貴，對於民進黨的原住民政策有多少的理解？令人不解的是，民進黨政府到底是因為關心選舉綁樁、導致於縱容事務官沆瀣一氣治國，或是認為自己原住民政策是國王的新衣，還是真的有其他不可告人的地方？

陸、結論

我們認為，除非與土地所有權做通盤的處理，否則，共管機制也只是應急的措施。以推動會的位階、以及原住民委員的人數來看（三分之二），行政部門都可以置之不理，由如何期待共管機制會有所作為？

附錄 1：原住民族地區資源共同管理辦法*

總 說 明

原住民族基本法自九十四年二月五日公布施行後，開啓我國原住民政策新紀元。同法第二十二條規定「政府於原住民族地區劃設國家公園、國家級風景特定區、林業區、生態保育區、遊樂區及其他資源治理機關時，應徵得當地原住民族同意，並與原住民族建立共同管理機制；其辦法，由中央目的事業主管機關會同中央原住民族主管機關定之」，就原住民族地區自然資源共同管理機制，授權以法規命令定之。

爲提供各相關中央目的事業主管機關於原住民族地區利用自然資源時，能與原住民族協商，取得共識，並進一步建立共同管理機制，減少衝突與抗爭，以有效合理達成資源管理目的，爰擬具原住民族地區資源共同管理辦法（以下簡稱本辦法）草案，計八條，其要點如次：

- 一、本辦法訂定之依據。(第一條)
- 二、本辦法用詞之定義。(第二條)
- 三、徵詢當地原住民族同意之程序。(第三條)
- 四、當地原住民族行使同意權之程序。(第四條)
- 五、諮詢當地原住民族同意之方式及通過基準。(第五條)
- 六、共同管理機制之組成及功能任務。(第六條)
- 七、共同管理機制之適用範圍。(第七條)
- 八、本辦法之施行日(第八條)

原住民族地區資源共同管理辦法條文	
條 文	說 明
第一條 本辦法依原住民族基本法（以下簡稱本法）第二十二條規定訂定之。	本辦法之立法依據。
第二條 本辦法之用詞定義如下：	本辦法之用詞定義。

* 20071105 (http://www.apc.gov.tw/pda/docDetail/detail_TCA.jsp?docid=PA000000001341&linkRoot=1&url=)。

<p>一、資源治理機關：係指各中央目的事業主管機關於原住民族地區成立之國家公園、國家風景特定區、林業區、生態保育區、遊樂區及其他資源治理區域之管理機關。</p> <p>二、當地原住民族：係指於資源治理機關治理區域內之鄉（鎮、市）轄區設籍之原住民。</p> <p>前項其他資源治理區域之管理機關，由中央目的事業主管機關會同中央原住民族主管機關公告之。</p>	
<p>第三條 中央目的事業主管機關於劃定資源治理區域前，應將計畫目的、範圍、經營管理及與當地共管事項等計畫內容，於治理區域內鄉（鎮、市）公告閱覽及舉行公聽會，並經當地原住民族同意後，始得劃定資源治理區域。中央目的事業主管機關得委託當地縣（市）政府舉行前項之公聽會。</p>	<p>一、中央目的事業主管機關為成立國家公園、國家風景特定區、林業區、生態保育區、遊樂區及其他資源治理區域前，應先徵得當地原住民族之同意，原住民族基本法第二十二條第一項前段定有明文。為落實上開條文有關當地原住民族之程序權保障，以符合正當法律程序，中央目的事業主管機關應先將有關計畫公告閱覽一定時日，並於當地舉行公聽會後，經部落會議行使同意權，爰訂定第一項。</p> <p>二、為使中央目的事業主管機關以行政委託當地縣（市）政府舉行公聽會有其法源，爰訂定第二項。</p>
<p>第四條 當地原住民族之部落得於前條第一項公聽會舉行後三十日內召開部落會議議決是否同意。當地原住民族同意，需逾過半數部落會議議決同意。但資源治理區域涵蓋二個以上鄉（鎮、市）其同意需逾過半數鄉（鎮、市）部落會議議決同意。當地原住民族之部落未於第一項規定期間內召開部落會議議決者，當地鄉（鎮、市）公所應於三十日內召集之。部落會議之召集方式、議事程序及議決方法，由中央原住民族主管機關另定之。</p>	<p>為免部落藉故不召開會議，影響同意權行使，爰規定由當地鄉（鎮、市）公所於一定期限內召集之。</p>

<p>第五條 部落會議議決結果，應於七日內由鄉（鎮、市）公所提報縣（市）政府轉送中央目的事業主管機關公告之。當地原住民族議決為否決者，中央目的事業主管機關得修正計畫書內容，依第三條及第四條規定之程序重行辦理公告閱覽、公聽會及部落會議。部落會議之議決結果與事實不符，及召集方式、議事程序或議決方式不符合前條第四項規定，當地原住民族得經由部落會議於第一項公告後三十日內，向中央目的事業主管機關申請變更或撤銷該公告。</p>	<p>一、當地原住民族部落會議行使同意權之程序。 二、該當地原住民族不予同意，中央目的事業主管機關應重行徵詢原住民族同意之程序，爰訂定本條，規範部落會議結果處理原則。</p>
<p>第六條 中央目的事業主管機關設置資源治理機關後，應遴聘（派）當地原住民族代表、資源治理機關代表及專家學者，與原住民族建立共同管理機制，其任務如下： 一、有關資源治理機關涉及當地原住民族之中長程計畫（草案）及年度執行計畫（草案）之研議。 二、有關資源治理業務行政興革之建議。 三、有關資源治理地區資源使用與管理之協調與溝通事項。 四、有關部落提案涉及資源管理之研議事項。 五、有關資源共同管理機制之會議決議之管制考核與成效檢討。 六、其他資源管理之重大事項。 前項所遴聘之當地原住民族代表應由當地原住民族部落推舉，其人數應達委員總人數二分之一以上。 第一項共同管理機制之組成由中央目的事業主管機關定之。</p>	<p>一、共同管理機制係基於國家與原住民族之新夥伴關係，於互信之基礎上共同管理原住民族土地及自然資源，以保障原住民族土地及自然資源權利，從而中央目的事業主管機關於設置資源治理機關後，應遴聘當地原住民族代表及專家學者，就資源治理之相關工作，徵詢其意見及建言，爰訂定第一項。 二、為落實第一項共同管理機制所遴聘之當地原住民族代表具有代表性，並確保共同管理機制之共同管理機能，當地原住民族代表應由當地原住民族部落自行推舉，其人數並應達全體委員總人數二分之一以上，爰訂定第二項。 三、共同管理機制之組成及辦理事項，有其因地制宜之必要，授權由中央目的事業主管機關另定之，爰訂定第三項。</p>
<p>第七條 本法施行前已設置之資源治理機關，得依第六條規定與當地原住民族建立共同管理機制。</p>	<p>一、為建立夥伴關係並運用原住民族傳統生態智慧管理經營自然資源，得自行裁量是否建立共同管理機制，爰訂定本條。</p>
<p>第八條 本辦法自發布日施行。</p>	<p>本辦法之施行日期。</p>

附錄 2：原住民族地區資源共同管理辦法草案*

總 說 明

原住民族基本法公布實施後，開啓我國原住民政政策新紀元。其中，有關自然資源之利用與管理，規範於第二十一條及第二十二條。爲使政府或私人於原住民族地區利用自然資源時能有所依據，爰需儘速訂定法規命令，以貫徹原住民族基本法，並協助政府及私人得以依法行事，共謀國家之發展與保障原住民之福祉。

「原住民族地區資源共同管理辦法（草案）」（以下簡稱本辦法）係根據原住民族基本法第二十二條規定訂定之。本辦法訂定之目的，在於提供各相關中央的事業主管機關於原住民族地區利用自然資源時，能與原住民族協商，取得共識，並進一步建立共同管理機制，減少衝突與抗爭，以順利推動政務。此外，亦闡明本會對於原住民族地區自然資源利用與開發事項之基本立場，供各部會依據原住民族基本法第三十四條規定，配合修正、制定或廢止相關法令。本草案共計八條，各條文意旨如下：

- 一、本辦法訂定之依據（第一條）
- 二、本辦法用詞之定義（第二條）
- 三、徵詢當地原住民族同意之程序（第三條）
- 四、當地原住民族行使同意權之程序（第四條）
- 五、諮詢當地原住民族同意之方式及通過基準（第五條）
- 六、共同管理機制之組成及功能任務（第六條）
- 七、共同管理機制之適用範圍（第七條）
- 八、本辦法之施行日（第八條）

* 20070731 報院版。

原住民族地區資源共同管理辦法草案條文	
條 文	說 明
第一條 本辦法依原住民族基本法(以下簡稱本法)第二十二條規定訂定之。	本辦法之立法依據。
<p>第二條 本辦法之用詞定義如下：</p> <p>一、資源治理機關：係指各中央目的事業主管機關於原住民族地區成立之國家公園、國家風景特定區、林業區、生態保育區、遊樂區及其他資源治理區域之管理機關。</p> <p>二、當地原住民族：係指於資源治理機關治理區域內之鄉(鎮、市)轄區設籍之原住民。</p> <p>前項其他資源治理區域之管理機關，由中央原住民族主管機關會同中央目的事業主管機關公告之。</p>	<p>一、本辦法之用詞定義。</p> <p>二、經濟部水利署代表針對本條內容有不同意見，其理由如下：</p> <p>(一) 原住民族基本法第二十二條規定「政府於原住民族地區劃設國家公園、國家級風景特定區、林業區、生態保育區、遊樂區及其他資源治理機關時，應徵得當地原住民族同意，並與原住民族建立共同管理機制；」依該條文義解釋，如認其係採列舉兼概括性規定，其事項性質應相同，然其條文內容列舉為劃區而概括為設機關，性質不同，自不能認其他區亦在規定之列。本部所屬水利單位，並非在原住民族地區劃定所列舉之區，亦無設置資源治理機關之行為，應無該條之適用。</p> <p>(二) 依水利法第二條規定，水資源屬國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響，其規定目的在使攸關人民生命財產及公共安全之水資源，不侷限土地區域性，而能供整體土地及人民統籌運用，加以實際面，水資源幾全源自高山地區，故如僅因水流經原住民族地區，即須與原住民族共管，實與水利法規定有違，且產生法規競合問題。</p> <p>(三) 本署同意水資源為自然資源之一種，於原住民族土地內從事土地開發、資源利用，依原住民族基本法第二十一條規定，須諮詢並取得原住民族同意或參與，原住民得分享相關利益，故依該條已足以保障有關水資源之原住民族權益。</p> <p>本會意見： (一) 法律解釋分為文義解釋、立法體系解釋</p>

	<p>及立法意旨解釋，法律解釋不得逾越文義之解釋。另有關法律適用之對象，分列舉規定、概括規定及兼採列舉與概括規定三種方式，依土地法第一條規定：「本法所稱土地，指水陸及天然富源。」故水資源屬於自然資源殆無疑義。</p> <p>(二) 原住民族基本法第二十二條規定政府於原住民族地區劃設國家公園、國家級風景特定區、林業區、生態保育區、遊樂區及其他資源治理機關時，應徵得當地原住民族同意，並與原住民族建立共同管理機制；其辦法，由中央目的事業主管機關會同中央原住民族主管機關定之。上述所稱劃定自然資源治理區域以及設置資源治理機關，係兼採列舉規定與概括規定，故有關水資源之治理機關應有本條之適用。</p> <p>(三) 就整體法律規範觀之，原住民族得與政府共同管理自然資源，係因上開法律第二十條第一項明定「政府承認原住民族土地及自然資源權利」，從而凡屬於原住民族土地及自然資源，均為前揭權利之客體範圍，所謂自然資源，依一般社會之用語，山川林木及動物礦物等均應屬之，水利機關管理河川水利，屬於「資源治理機關」殆無疑義。</p> <p>(四) 有關水利署稱共管自然資源違反公共安全疑慮：查河川、排水、海堤等攸關人民生命財產安全，所以就水資源治理而言，更應有全盤而周延的考量。倘若不顧少數意見，以多數或強勢等作決策，輕則累積民怨，重則蓄意破壞，徒增公共安全之困擾。此外，原住民於當地長久生存，對環境及生態嫻熟，若能整合在地的傳統生態智慧，對於水資源治理幫助極大。以往不當的攔砂壩，濫建的水泥河川，就是不尊重原住民傳統生態智慧的後果。若能取得當地原住民的認同，進而共同管理，可創造雙贏的局面。</p>
--	---

	<p>(五) 經濟部水利署於原住民地區設立之河川管理局等單位均有劃設範圍或治理區域，且為水資源治理，成立共管會提供「諮詢」與「參與」機會，既符合當地原住民族共管資源之期待，也符合吳政委協調的結論。</p>
<p>第三條 中央目的事業主管機關於劃定資源治理區域及設置資源治理機關前，應將計畫目的、範圍、經營管理及與當地共管事項等計畫內容，於治理區域內鄉（鎮、市）公告閱覽及舉行公聽會，並經當地原住民族同意後，始得劃定資源治理區域及設置資源治理機關。 中央目的事業主管機關得委託當地縣（市）政府舉行前項之公聽會。</p>	<p>三、中央目的事業主管機關為成立國家公園、國家風景特定區、林業區、生態保育區、遊樂區及其他資源治理區域前，應先徵得當地原住民族之同意，原住民族基本法第二十二條第一項前段定有明文。為落實上開條文有關當地原住民族之程序權保障，以符合正當法律程序，中央目的事業主管機關應先將有關計畫公告閱覽一定時日，並於當地舉行公聽會後，經部落會議行使同意權，爰訂定第一項。 四、為使中央目的事業主管機關以行政委託當地縣（市）政府舉行公聽會有其法源，爰訂定第二項。</p>
<p>第四條 當地原住民族之部落得於前條第一項公聽會舉行後三十日內召開部落會議議決是否同意。 當地原住民族同意，需逾過半數部落會議議決同意。但資源治理區域涵蓋二個以上鄉（鎮、市）其同意需逾過半數鄉（鎮、市）部落會議議決同意。 當地原住民族之部落未於第一項規定期間內召開部落會議議決者，當地鄉（鎮、市）公所應於三十日內召集之。 部落會議之召集方式、議事程序及議決方法，由中央原住民族主管機關另定之。</p>	<p>為免部落藉故不召開會議，影響同意權行使，爰規定由當地鄉（鎮、市）公所於一定期限內召集之。</p>
<p>第五條 部落會議議決結果，應於七日內由鄉（鎮、市）公所提報縣</p>	<p>一、當地原住民族部落會議行使同意權之程序。</p>

<p>(市)政府轉送中央目的事業主管機關公告之。</p> <p>當地原住民族議決為否決者,中央目的事業主管機關得修正計畫書內容,依第三條及第四條規定之程序重行辦理公告閱覽、公聽會及部落會議。</p> <p>部落會議之議決結果與事實不符,及召集方式、議事程序或議決方式不符合前條第四項規定,當地原住民族得經由部落會議於第一項公告後三十日內,向中央目的事業主管機關申請變更或撤銷該公告。</p>	<p>二、該當地原住民族不予同意,中央目的事業主管機關應重行徵詢原住民族同意之程序,爰訂定本條,規範部落會議結果處理原則。</p>
<p>第六條 中央目的事業主管機關設置資源治理機關後,應遴聘(派)當地原住民族代表、資源治理機關代表及專家學者,與原住民族建立共同管理機制,其任務如下:</p> <p>一、有關資源治理機關涉及當地原住民族之中長程計畫(草案)及年度執行計畫(草案)之研議。</p> <p>二、有關資源治理業務行政興革之建議。</p> <p>三、有關資源治理地區資源使用與管理之協調與溝通事項。</p> <p>四、有關部落提案涉及資源管理之研議事項。</p> <p>五、有關資源共同管理機制之會議決議之管制考核與成效檢討。</p> <p>六、其他資源管理之重大事項。</p> <p>前項所遴聘之當地原住民族代表應由當地原住民族部落</p>	<p>四、共同管理機制係基於國家與原住民族之新夥伴關係,於互信之基礎上共同管理原住民族土地及自然資源,以保障原住民族土地及自然資源權利,從而中央目的事業主管機關於設置資源治理機關後,應遴聘當地原住民族代表及專家學者,就資源治理之相關工作,徵詢其意見及建言,爰訂定第一項。</p> <p>五、為落實第一項共同管理機制所遴聘之當地原住民族代表具有代表性,並確保共同管理機制之共同管理機能,當地原住民族代表應由當地原住民族部落自行推舉,其人數並應達全體委員總人數二分之一以上,爰訂定第二項。</p> <p>六、共同管理機制之組成及辦理事項,有其因地制宜之必要,授權由中央目的事業主管機關另定之,爰訂定第三項。</p> <p>七、本條農委會林務局表示不同意見: 「依據九十五年十二月五日吳政務委員澤成主持協調原住民族基本法第二十二條所涉共同管理機制是否適用已經設置的資源治理機關事宜會議裁示事項:本條文共同管理機制之組織性質及第一項各款,仍應屬諮詢性質。故第五條(現</p>

<p>推舉，其人數應達委員總人數二分之一以上。</p> <p>第一項共同管理機制之組成由中央目的事業主管機關定之。</p>	<p>為第六條) 第一項『中央目的事業主管機關設置資源治理機關後，應遴聘(派)當地原地原住民族代表及專家學者，與原住民族建立共同管理機制以辦理下列事項』，建議修正為『中央目的事業主管機關設置資源治理機關後，應遴聘(派)當地原住民族代表、資源治理機關代表及專家學者，與原住民族建立共同管理機制諮詢下列事項』，以符吳政務委員澤成協調會議之決議。」</p> <p>五、行政院秘書處 96 年 2 月 27 日院臺內字第 0960004821 號函：本院有關單位意見二、本院原民會研擬之「原住民族地區資源共同管理辦法草案」，資源共同管理會之任務仍以諮詢性質為主，具體條文可無須明定「諮詢」相關文字，朝建立原住民族與資源治理機關互信的方向研議。</p> <p>六、有關共同管理會之任務本會意見：查本案經行政院吳政委於九十五年十二月五日召集相關部會協調結果，其任務以諮詢為主，由於以「諮詢」為主似有違原住民族基本法明定原住民與資源治理機關建立共同管理機制之意旨，惟考量各部會意見，共同管理會之任務功能其中以列舉的「政府於原住民地區劃設國家公園、國家級風景特定區、林業區、生態保育區、遊樂區」等應為可共管資源的機關，至於未列舉的「其他資源治理機關」如經濟部水利署於原住民地區設立之單位均有劃設範圍或治理區域，且為水資源治理，其共管會任務可列為「諮詢」性質，以符合吳政委協調的結論。</p>
<p>第七條 本法施行前已設置之資源治理機關，得依第六條規定與當地原住民族建立共同管理機制。</p>	<p>一、為建立夥伴關係並運用原住民族傳統生態智慧管理經營自然資源，得自行裁量是否建立共同管理機制，爰訂定本條。</p> <p>二、本條立法說明農委會林務局表示不同意見： 「已設置之資源治理機關，是否有法律</p>

	<p>不溯及既往之原則，各機關見解未臻一致，依本法第二十二條之規定與當地原住民族建立共同管理機制尚有討論之空間，惟為建立夥伴關係並運用原住民傳統生態智慧管理經營自然資源，得自行裁量是否建立共同管理機制。」</p> <p>三、本條本會意見： 有關吳政委協調結果將『「應」依第六條規定與當地原住民族建立共同管理機制修改為「得」依...』一節，查二十二條雖未規範已成立之資源治理機關，應與原住民族建立共同管理機制，但因「政府承認原住民族土地及自然資源權利」即以第二十二條所定「徵得原住民族事前同意」及「事後共管」作為規範基礎，因此，若僅新設資源治理機關設共管機制，而其他資源治理機關則無，顯有違立法精神，從而無論新設或既存資源治理機關，就體系解釋言之，均應適用原住民族基本法第二十二條之規定，設置共同管理機制。</p>
<p>第八條 本辦法自發布日施行。</p>	<p>本辦法之施行日期。</p>

附錄 3：國際規約、各國法規

- 『原住民族基本法』(2005)(<http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query4A.asp?FullDoc=all&Fcode=D0130003>)。
- 『原住民族地區資源共同管理辦法』(2007)(http://www.apc.gov.tw/pda/docDetail/detail_TCA.jsp?docid=PA000000001341&linkRoot=1&url=)。
- Calder v. Attorney-General of British Columbia, 1973.*
- James Bay and Northern Quebec Agreement, 1975.*
- National Parks and Wildlife Conservation Act, 1975.*
- Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act, 1976.*
- Constitutional Act, 1982.*
- Nunavut Land Claims Agreement, 1983.*
- Innuvialuit Final Agreement, 1984.*
- Our Common Future, 1987 (Brundtland Commission Report).*
- Convention Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, 1989.*
- Sparrow v. the Queen, 1990.*
- Aboriginal Land Act (Qld), 1991.*
- Nature Conservation Act (Qld), 1992.*
- Rio Declaration on Environment and Development, 1992.*
- Agenda 21, 1992.*
- Native Title Act, 1993.*
- Gwaii Haanas Agreement, 1993.*
- Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, 1998 (Aarhus Convention).*
- Environmental Protection and Biodiversity Conservation Act, 1999.*
- Nisga'a Agreement, 2000.*
- United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 2007.*

參考文獻

- 紀駿傑。2003。〈原住民與國家公園共同管理經驗：加拿大與澳洲個案之探討〉《國家公園學報》13卷，12期，頁103-23。
- 紀駿傑。2002。〈原住民與國家公園／保護區共同管理之發展歷史、現況與各案之探討〉。內政部營建署太魯閣國家公園管理處委託研究報告(091-301020400G-003)。
- 陳淑珣。2003。〈太魯閣國家公園與當地原住民進行參與式互動之探討——從太魯閣國家公園當地原住民文化發展諮詢委員會運作切入〉。壽豐：東華大學觀光暨遊憩管理研究所碩士論文。
- 行政院原住民族委員會。2007。〈行政院原住民族基本法推動會第2次會議議程〉。7月2日。
- 行政院原住民族委員會。2006。〈行政院原住民族基本法推動會第1次會議議程〉。9月11日。
- 李根政。2005。〈民間催生馬告檜木國家公園之歷程與探討〉。沙鹿：靜宜大學生態學研究所碩士論文。
- 盧道杰。2007。〈林業單位與原住民族資源共管機制的研究〉。行政院農業委員會林務局委託研究報告計畫說明書。
- 盧道杰。2004。〈台灣社區保育的發展——近年來國內三個個案的分析〉《地理學報》37期，頁1-25。
- 盧道杰、吳雯菁、裴家騏、台邦·撒沙勒。2006。〈建構社區保育、原住民狩獵與野生動物經營管理堅的連結〉《地理學報》46期，頁1-29。
- 施正鋒、吳珮瑛。2007。〈原住民族的環境權〉《台灣原住民研究論叢》創刊號，頁1-30。
- Arnstein, Sherry R. 1967. "A Ladder of Citizen Participation." *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, pp. 216-24.
- Backhurst, Michael, Maxine Day, Tricia Warren, Neil Ericksen, Jan Crawford, and Richard Jefferies. n.d. "Evaluation of Iwi and Hapū Participation in the Resource Consents Processes of Six District Councils." Māori Working Paper, No. 2. Hamilton, New Zealand: International Global Change Institute, University of Waikato.
- Béné, C., and A. E. Neiland, n.d. "From Participation to Governance: A Critical

- Review of Governance, Co-management and participation in natural Resources Management with Particular Preference to Inland Fisheries in Developing Countries.” Review prepared for the Challenge Program on Water and Food.
- Berkes, Firkets, Robin Mahon, Patrick McConney, Richard Pollnac, and Robert Pomeroy. 2001. *Managing Small-Scale Fisheries: Alternative Directions and Methods*. Ottawa: International Development Research Centre (http://www.idrc.ca/en/ev-9328-201-1- DO_TOPIC.html).
- Borrini-Feyerabend. 2000. *Co-management of Natural Resources: Organising, Negotiating and Learning*. Yaoundé, Cameroon: World Conservation Union (IUCN).
- Borrini-Feyerabend, Michael Pimbert, M. Taghi Farvar, Ashish kothari, and Yves Renard. 2004. *Sharing Power: Learning-by-Doing in Co-management of Natural Resources throughout the World*. Tehran: Collaborative Management Working Group.
- Clow, Richmond J., and Imre Sutton, eds. 2001. *Trusteeship in Change: Toward Tribal Autonomy in Resources Management*. Boulder: University of Colorado Press.
- Craig, Donna. 2002. “Recognizing Indigenous Rights through Co-Management Regimes: Canadian and Australian Experiences.” Sydney: Centre for Environmental Law, Macquarie University.
- Cram, Hilderman Thomas Frank. 2003. “Case Studies: First Nation Involvement in Protected Areas Management Frameworks, Mechanisms, Structures.” Background working paper prepared for Poplar River First Nation, Poplar River, Manitoba.
- Cumming, Katherine. 1998. *Towards a Theory of Joint Management: A Case Study on the Windigo Interim Planning Board*. Master practicum, University of Manitoba.
- De Lacy, Terry, and Bruce Lawson. 1997. “The Uluru-Kakadu Model: Joint Management of Aboriginal-Owned National Parks in Australia,” in Stan Stevens, ed. *Conservation through Cultural Survival: Indigenous Peoples and Protected Areas*, pp. 155-87. Washington, D.C.: Island Press.
- Feit, Harvey A. 1989. “James Bay Cree Self-Governance and Land Management,” in Edwin N. Wilmsen, ed. *We Are Here: Politics of Aboriginal Land Tenure*, pp. 68-98. Berkeley: University of California Press.
- Goetze, Tara C. 2004. “Sharing the Canadian Experience with Co-Management:

- Ideas, Examples and Lessons for Communities in Developing Areas.” Working Paper, No. 15. Ottawa: International Development Research Centre.
- Hoekema, André. 1994. “Do Joint Decision-Making Enhance Changes for a New Partnership between the State and Indigenous Peoples?” in W. J. Assies, and A. J. Hoekema, eds. *Indigenous Peoples’ Experiences with Self-Government*, pp. 177-94. Copenhagen: University of Amsterdam.
- Ingles, Andrew W., Arene Musch, and Helle Qwist-Hoffmann. 1999. *The Participatory Process for Supporting Collaborative Management of Natural Resources: An Overview*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Macfadyen, Graeme, Phillippe Cacaud, and Blaise Kuemlangan. 2005. “Policy and Legislative Frameworks for Co-management.” Paper prepared for the APFIC Regional Workshop on Mainstreaming Fisheries Co-management in Asia Pacific, Siem Reap, Cambodia, August 2.
- Phillipson, Jeremy. 2002. *Widening the Net: Prospect for Fisheries Co-management*. Tyne: Center for Rural Economy, University of Newcastle.
- Pomery, Robert S., and Rebecca Rivera-Guieb. 2006. *Fishery Co-management: A Practical Handbook*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Rusnak, Gerett. 1997. “Co-Management of Natural Resources in Canada: A Review of Concepts and Case Studies.” Working Paper, No. 1. Ottawa: International Development Research Centre.
- Saskatchewan Indian Federated College. 1996. *Co-managing natural Resource with First Nations: Guideline to Researching Agreements and Making Them Work*. Prepared for Research and Analysis Directore, Department of Indian and Northern Development.
- Singleton, Sara. 1998. *Constructing Cooperation: The Evolution of Institutions of Comanagement*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Sneed, Paul G. 1997. “National Parkland and Northern Homelands: Toward Co-management of National Park,” in Stan Stevens, ed. *Conservation through Cultural Survival: Indigenous Peoples and Protected Areas*, pp. 135-54. Washington, D.C.: Island Press.
- Snelder, Denyse, and Eileen C. Bernardo, eds. 2005. *Comanagement in Practice: The Challenges and Complexities of Implementation in the Northern Sierra Madre Mountain Region*. Manila: Ateneo de Manila University Press.

- Smyth, Dermoth. 2001. "Joint Management of National Park in Australia," in R. Baeker, J. Davies, and E. Young, eds. *Working on Country: Contemporary Indigenous Management of Australia's Lands and Coastal Regions*. Oxford: Oxford University Press.
- Stevens, Stan. ed. 1997. *Conservation through Cultural Survival: Indigenous Peoples and Protected Areas*. Washington, D.C.: Island Press.
- Tyler, Stephen R. 2006. *Comanagement of Natural Resource: Local Learning for Poverty Reduction*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Ward, Neul, Shelly Reys, Jocelyn Davies, and Jane Roots. 2003. "Scoping Study on Indigenous Involvement in Natural Resource Management Decision Making and the Integration of Indigenous Cultural Heritage Consideration into Relevant Murray-Darling Basin Commission Programs." Report to the Murray-Darling Basin Commission.

Indigenous Peoples and Co-management of Natural Resources

Cheng-Feng Shih

*Dean, College of Indigenous Studies, National Dong Hwa University,
Shou-Feng, Hualien, Taiwan*

Pei-Ing Wu

*Professor, Department of Agricultural Economics, National Taiwan University,
Taipei, Taiwan*

Abstract

This paper seeks to understand the concept, justification, and operation of co-management. Furthermore, we like to explore how indigenous peoples may take part in the management of natural resource through the mechanism of co-management. Finally, we will assess how co-management may be applied in Taiwan and what potential barriers may be in the way.

Keywords: indigenous peoples, natural resources, co-management