

加拿大 Sechelt 原住民族自治*

施正鋒

東華大學民族事務暨發展學系教授

摘要

本研究的主要對象是考察位於加拿大西部的英屬哥倫比亞 Sechelt 原住民族自治區，由其所完成的 *Sechelt Indian Band Self-Government Act* (1986)。本研究將採取「結構聚焦式比較方法」進行考察，具體而言，即是要建構一個「概念架構」來引導後續研究的進行，以強化因果關係的觀察。首先就程序而言，究竟加拿大 Sechelt 原住民族是在何種動機下，要求政府承認他們的自治權？到底加拿大政府為甚麼會願意同意 Sechelt 原住民族的修法？究竟加拿大原住民族權利運動者與政府互動的場域何在？接著就實質內容來看，我們想要了解 Sechelt 自治協定的內容，包含自治的依據、範圍與模式、權限、土地權的安排、以及財源。

關鍵詞：自治、原住民族、加拿大、結構聚焦式比較方法、Sechelt

* 發表於台灣發展研究學會主辦「第七屆發展研究年會」，台北，政治大學，2015/10/31-11/1。這是科技部計畫 MOST 103-2410-H-259-043 的成果。

壹、前言

加拿大西部英屬哥倫比亞省 (British Columbia, BC) 的 Sechelt (或 Shíshálh) 原住民族 (Nation, First Nation)，經過長達十五年的談判¹，終於在 1986 年透過聯邦政府所通過的 *Sechelt Indian Band Self-Government Act*，成立了自治政府 Sechelt Indian Band² Self-government。由於族人的傳統領域位於風光明媚的陽光海岸 (Sunshine Coast)，距離該省首府溫哥華只有 58 公里，驅車兩個小時、渡輪只要半個小時即可抵達，是一個休閒度假、或是退休的好地方，適合住宅開發、土地價值不貲，與位於魁北克北部邊陲 James Bay Cree、或北極圈 Inuit 的自治區不可同日而語。

在過去三十年來，除了 Sechelt 印地安社政府，加拿大已經完成 22 個原住民自治政府，譬如魁北克省 Cree 與 Naskapi 印地安社政府、Kativik 的 Inuit 地區政府、育空領地七個第一民族自治政府、由西北領地 Inuit 分出來的 Nunavut 領地、及 BC 省 Nisga'a 印地安村政府 (Peters, 1987; Wherrett, 1999; AANDC, 2015a, 2015b)。其中，Sechelt 的自治單位是規模不大的「社」(band)³，經濟規模、及治理效率是實際的挑戰。再則，因為自治區內有不少非原住民族，治絲益棼。由於這是 BC 省的第一個原住民自治政府、也是首創未經簽訂條約所成立的自治政府，不僅被省政府視為楷模，其他地方的原住民族也競相前來取經，因此，儘管外面的人看法褒貶不一，族人卻相當自豪這個真正由自己量身訂作的自治模式 (Taylor & Paget, 1989: 297; Etkin, 1988: 78; Puglaas, 2011: 3)。

¹ 跟其他談判最大的不同，是 Sechelt 族人與聯邦政府並未簽訂協定，而是直接立法，此外，也沒有任何執行計畫，而是共組府際委員會來監督執行 (AANDC, 2015a)。

² 法律的正式用字是 Sechelt Indian Band，取代過去的 *Indian Act* Sechelt Band，或是 Sechelt Band。

³ 根據 2011 年的家計調查，加拿大有 140 萬人自認為是原住民族 (佔總人口 4%，過半居住在都會區)，其中 50% 是具有原住民族身分的印第安人、30% 是 Métis、4% 是 Inuit、15% 是沒有法定身分的印第安人；目前，總共有 617 個原住民族社群 (community，也就是社)，分別隸屬 50 多個第一民族 (First Nation)、使用 50 種原住民族語言 (AANDC, 2015c)。根據另一項報導，加拿大有 60 萬具有身分的印第安人，住在 2,376 個保留區，分屬 633 個社 (Newman, 1997)。

我們先前已經針對加拿大的原住民族自治有宏觀的認識，並與國內其他學者共同研究自治協定的談判與簽訂，接著，又個案研究最複雜的 Cree 與 Naskapi 印地安人自治政府⁴、以及比較單純的雅柏特省 Métis 自治政府⁵，再加上 Inuit 的公共政府⁶，已經將原住民族自治各層面的最大光譜找出來了（施正鋒，2005、2012；施正鋒、吳珮瑛，2014）。整體來看，這三個自治區的範圍都非常大，而且有不少資源，因此對外的談判有相當多的籌碼，我們因此想要瞭解，一個小規模的 Sechelt 印地安社，如何由著手談判到實施自治。目前國內外對於 Sechelt 自治有初步探討（Etkin, 1988; Taylor & Paget, 1989; Rose, 1993; 謝國斌，2012；Awi Mona, 2012）⁷，而 Alcantara 等人（2010, 2012）雖然比較了加拿大的幾個自治政府，研究侷限於自治政府的安排及課責，缺乏的是比較研究，特別是原住民族如何在政治談判取得妥協。

我們在這裡將採取 Alexander George (1979) 的「結構聚焦式比較方法」（structured focused comparison），援引先前所建構的「概念架構」（conceptual framework）（見圖一），用來引導後續研究的進行，以幫助因果關係的觀察。從供給面來看，加拿大聯邦政府之所以會同意原住民族自治，除了必須直接面對原住民族的權利保障要求，還有國際輿論的壓力（Magallanes, 1999）。首先，由於聯邦最高法院在 1973 年通過對於原住民族有利的判例 *Calder v. Attorney-General of British Columbia*，承認原住民族的土地權繼續存在、原住民族有權要求政府歸還土地、或是傳統領域，政府不得不思考對策。再者，由於魁北克獨立運動給加拿大的領土完整造成迫切的危機，必須對於原住民族的父權式控制有所讓步，以便提高國家統

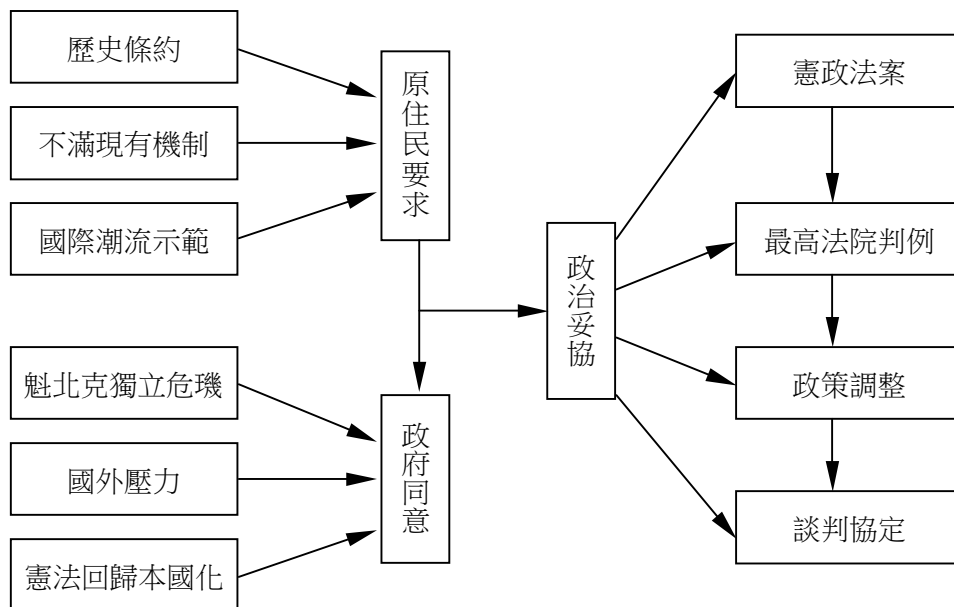
⁴ 由於魁北克省 Cree 與 Naskapi 印地安人的傳統領域蘊藏豐富天然資源，省政府急欲開發、加上聯邦政府疑慮該省分離，因此，談判過程有三角競逐關係。

⁵ 雅柏達省的 Métis 自治區，由省政府撥出公有土地給族人，雙方有默契不提原住民族的權利，卻又能嘗試實質自治。

⁶ Inuit 的自治政府是一種公共政府，也就是因為位於邊遠地區而外來移民較少，談判的阻力較少，特點放在領地政府的自治經驗。

⁷ Etkin 任職 York 大學，Taylor 是 BC 省談判代表，Rose 是 Simon Fraser 大學政治學碩士（1993）。Etkin 的介紹中規中矩，Taylor 難免報喜不報憂，Rose 則兼顧褒貶。

治的正當性。接著，由於加拿大政府在 1980 年代積極推動憲法「回歸本土化」(repatriation、或 patriation) 來獲致法理獨立，必須獲得英國的首肯，不能沒有善意回應。從需求面來看，究竟加拿大 Sechelt 原住民族是在甚麼樣的動機之下，要求政府承認他們的自治權？到底他們對於現狀有何種不滿的地方？加拿大原住民族內部對於這樣的政策要求，是否有一致的看法？如果沒有的話，到底彼此之間的差異何在？



圖一：加拿大原住民族自治權的概念架構

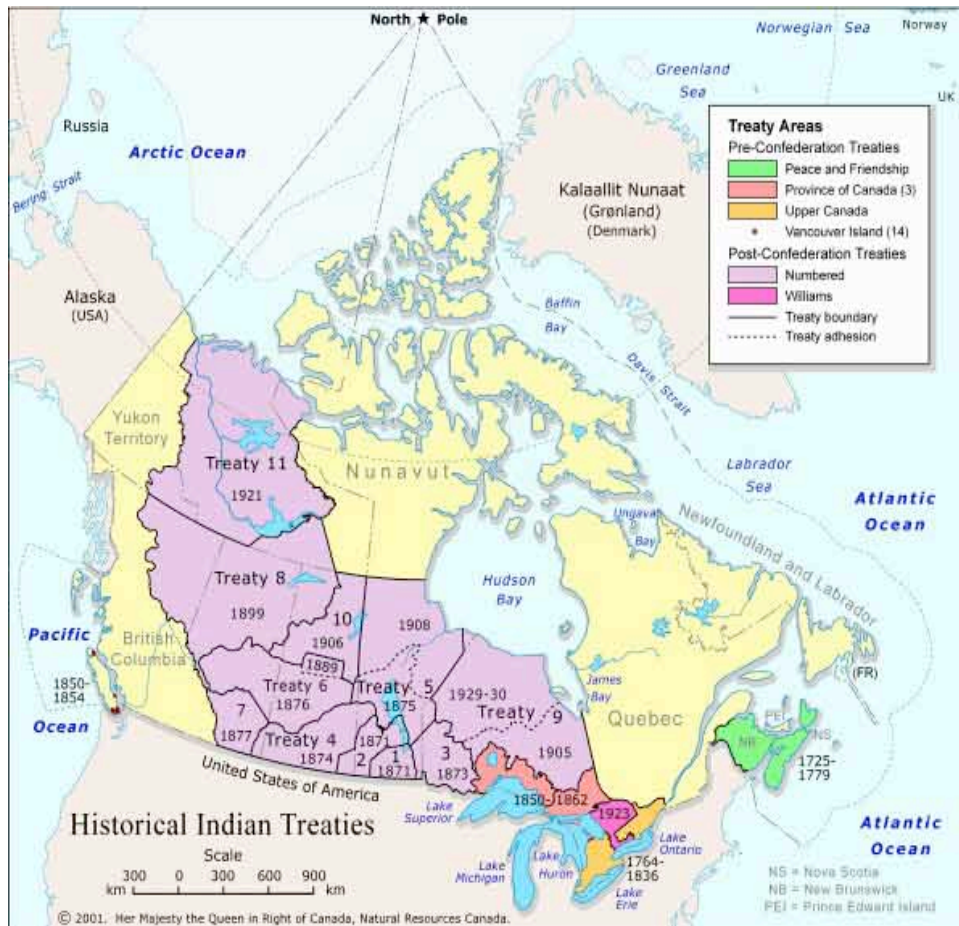
本研究將包含三大部分，探討 Sechelt 自治區的政治談判的過程（含脈絡以及談判），自治制度的建構（含權限、土地、以及財源），以及實踐上面對的困境。首先，就程序而言，究竟加拿大 Sechelt 原住民族是在何種動機下，要求政府承認他們的自治權？到底加拿大政府為甚麼會願意同意 Sechelt 原住民族的修法？究竟加拿大原住民族權利運動者與政府互動的場域何在？接著，就實質內容來看，我們想要了解 Sechelt 自治協定的內容，包含自治的依據、範圍與模式、權限、土地權的安排、以及財源。

貳、背景

從十九世紀末葉開始，加拿大政府依據『印地安法』（*Indian Act, 1867*），對於印地安政府的組織有制式的規定，也就是在保留區的每個社設置「社議會」（band council），由社民選舉選出一名「酋長」（chief）、以及依據人口比例的「社議員」（band councilor）；社議會的組織有點像市鎮政府的安排，實質上是聯邦政府在保留區的行政單位，因此，不能算是原住民自治的實踐（Frideres, 1998: 433）。經過 1960 年代北美洲的「紅權」（Red Power）洗禮，加拿大的原住民族不再滿於現狀，開始挑戰『印地安法』之下的支配關係。

根據英國『皇家宣言』（*Royal Proclamation, 1763*）⁸，為了遏止詐欺、以及弊端，明令禁止英國臣民私下向印第安人購賣土地，換句話說，必須先由政府簽訂條約、經過國家明確「消除」（extinguish）其土地權（aboriginal title），白人才可以進行墾殖。早先於 17-18 世紀在東岸所簽訂的條約，屬於和平友好性質；至於在 19 世紀往中西部擴張所簽訂的條約，主要是使用政府的照顧來交換土地的取得（Fleras & Elliott, 1992: 31-32; Foster, 1999: 359-63; Miller, 2009）。加拿大政府在 1871-1921 期間與原住民族總共簽了十一個條約（圖二），保證會尊重原住民族的權利，也就是把原住民族「既有／現有／既存的權利」（inherent, existing, preexisting rights）轉換為「條約權」（treaty rights）（Mainville, 2001）。在加拿大政權確立後，原住民族已經不足為懼，早先對於原住民族的承諾已經成為具文；到 1920 年代，加拿大政府甚至於認為早在 1867 年已經脫離英國，就不用再接受當年英國的『皇家宣言』約束，從此停止條約的協商（Légaré, 2008: 344）。尚未簽訂條約的地方包括英屬哥倫比亞、魁北克、西北領地、以及育空（Yukon）。

⁸ 法國在 1763 年跟英國簽訂『巴黎條約』（*Treaty of Paris*），割讓其在北美洲大部分領土，英國為了安撫印第安人，禁止墾殖者侵犯殖民地以西的「印地安領域」（Indian Territories）、並禁止各殖民政府頒發開墾的執照或接收土地，同時建立英國政府如何購買土地的規定及程序，也就是必須簽訂條約；這份宣言是首度正式承認原住民族土地權的官方文件，後來被『1982 年憲政法』確認（AANDC, 2013）。



來源：Goldi Productions Ltd (2007)。

圖二：加拿大的印地安條約

儘管政府在 1850-54 年期間，為了跟溫哥華島 (Vancouver Island) 上的原住民族購買土地而簽了十四個條約、以及涵蓋該 BC 省東北角的『第八號條約』(Treaty 8, 1899)，並未真正在該省簽訂任何條約 (Harris, 2008a, 2008b)。換句話說，如果條約被解釋為原住民族土地權被消除的依據，而絕大多數的 BC 省原住民族並未跟政府簽訂條約，根據『皇家宣言』(1763)、及 *Calder* (1973) 判例，自然還保有自己的土地權；相對之下，BC 省認為原住民族是聯邦政府的責任，事不關己，這就是爭議所在。

BC 省在 2011 年的原住民族人口為 232,000，其中 67% 屬於 First Nations（也就是印第安人）、30% 是 Métis、以及不到 1% 的 Inuk（或稱 Inuit）（BC, n.d.a）。對於該省的原住民族來說，從 *Calder*（1973）、*Guerin*（1984）、*Sparrow*（1990）、到 *Delgamuukw*（1997）等歷史性判例⁹，即使最後聯邦最高法院的判決對原住民族有利，無非聯邦政府與 BC 省政府演雙簧，試圖以司法手段剝奪原住民族的權利（Rose, 1993: chap. 1, p. 144）。

當原住民族的政治組織漸成氣候，開始推動「土地償還」（land claims）運動，聯邦政府及省政府都有進行「通盤土地償還」（comprehensive land claims, CLC）協定的壓力，甚至於視為社會和解所必須進行的工作（Penikett, 2006; McKee, 2009; Alcantara, 2013）。在 1980 年代，聯邦政府除了以『1982 憲政法案』（*Constitution Act, 1982*）確認「既有的原住民權利」，並且規定未來必須由總理召集各省省長召開有關原住民議題的憲政會議，一時讓不少原住民領袖滿懷希望，尤其是期待自治權能入憲，以便能超越『印地安法』自來的父權式拘束（Frideres, 1998: 379）。在 1983 年，國會的「下議院印地安人自治特別委員會」（House of Commons Special Committee on Indian Self-Government）公佈一份詳盡的『潘能報告』（*Penner Report*），建議政府承認印地安人的自治權來重建彼此的關係、並在憲法中將其明文確認（explicitly stated and entrenched）（Tennant, 1985）。在 1983-87 之間，聯邦政府總共召開四次¹⁰「原住民族憲政議題各省總理會議」（First Ministers Conference on Aboriginal Constitutional Matters），不過，最後無疾而終（Turpel, 1993: 135-37, 139-41; Fleras & Elliott, 1992: 63）。

終究，聯邦政府與各省政府取得共識，願意針對各族的不同要求，分別展開自治協定的談判，尤其是土地爭議，以提高政府的支持度。到目前為止，加拿大透過談判協商簽訂各種協定（agreement），也就是所謂的「現代版的條約」（modern treaty），已經順利成立好幾個原住民自治政府。一

⁹ 有關這些判例的討論，見 Kulchyski（1994）、以及 Lippert（2000）。。

¹⁰ 1983、1984、1985、以及 1987。特別是在第三次原住民權利憲政會議中（1985/4/2-3），保守黨的總理 Brian Mulroney（1984-93）更誓言要在憲法中重新確認、及定義對原住民權利的保障，特別是自治權的入憲（Mulroney, 1985）。

般而言，政治談判的協議必須進一步透過立法來加以確認¹¹，包括 *Cree-Naskapi (of Quebec) Act* (1984)、*Sechelt Indian Band Self-Government Act* (1986)、*Alberta Métis Settlements Act* (1990)、*Yukon First Nations Self-Government Act* (1994)、*Nunavut Act* (1993)、以及 *Nisga'a Final Agreement Act* (2000)；Sechelt 的自治法案是比較早通過的，而且，最特別的是並未簽協定而直接立法完成。

長期以來，Sechelt 族人對於現有的治理機制的限制相當不滿，認為政府剝奪他們的既有的權利，特別是在『印地安法』之下，真正擁有原住民土地的是政府，即使是保留區的土地（reserve lands），儘管原住民族獲得授權自我管理，然而，這是有限度的頂多也只能享有包括居住權在內的「用益權／使用權」（usufructuary title），根本沒有「絕對所有權」（fee simple），也就是可以像一般人一樣自由進行買賣、承租、繼承、或是擔保貸款；領導自治的酋長 Stanley Dixon 甚至於這樣說：「『印地安法』就像一座監獄，四面有牆圍繞著你們，而且還有典獄官、跟獄卒看守著」（Etkin, 1988: 76, 80）。他們因此希望透過自治區，擺脫『印地安法』的制約、取回自己的權利，尤其是自由使用、轉讓土地，或許可以化解燃眉之急、滿足經濟發展的企盼。

從 1960 年代起，Sechelt 原住民族展開自治運動的努力¹²，特別是在聯邦政府與省政府的夾縫中從事遊說工作，一方面希望能保有跟聯邦政府的憲政關係，另一方面又期待省議會能通過有利自治的法案，站穩腳步，再來談土地償還大計。在 1969 年，自由黨杜魯道（Pierre Elliott Trudeau）政府提出『印地安政策白皮書』（*White Paper on Indian Policy*），企圖取消

¹¹ 通常包含六個步驟：提出談判意向聲明、準備談判、談判架構協定（framework agreement）、談判原則性協議（agreement-in-principle）、確認最終條約、以及執行條約（BC Treaty Commission, 2009a）。在 2009 年，BC 省總共有 65 個民族（代表聯邦所承認該省 203 社中的 104 社）跟政府進行談判（BC Treaty Commission, 2009b）。Sechelt 族在 1999 年跟政府達成原則性協議，卻在 2000 年因為族人反對而停止談判（*Edmonton Journal*, 1989; Meissner, 1998; Bell, 1999; Gregory, 1999; *National Post*, 2000; *Canadian Press*, 2011, 2002; Willcocks, 2011）。參見 Lemieux (2013)。

¹² 有關於 BC 省原住民族組織的發展，見 Tennant (1983)。

原住民的特殊地位，Sechelt 驚覺入憲途徑不僅曠日廢時、而且並不順遂，因此決定不如務實地同步進行自治談判，而自治政府代表族人長期奮鬥的階段性成果（Etkin, 1988: 80）。

參、自治政府

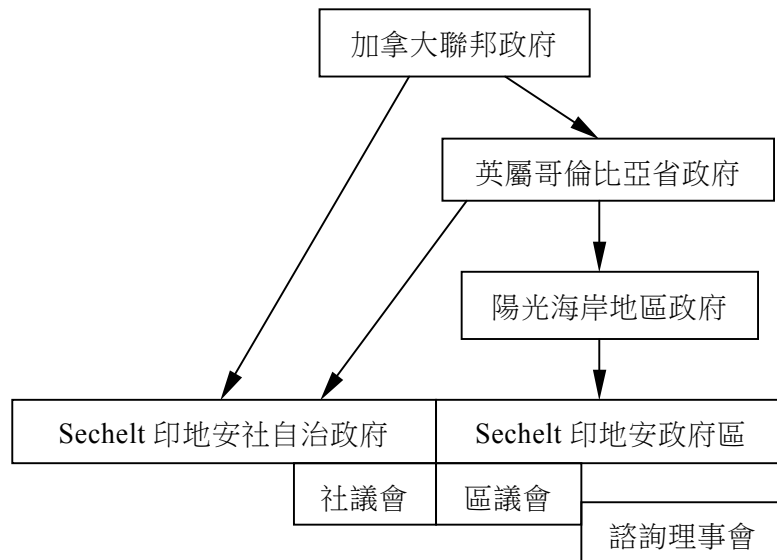
Sechelt 自治政府是一種混和式的安排（圖三）¹³，族人除了有聯邦立法成立的社政府「Sechelt 印地安社自治政府」（Sechelt Indian Band Self-government），省政府又立法設置了一個區政府「Sechelt 印地安政府區」（Sechelt Indian Government District, SIGD）；前者是民族政府，後者是地方（市鎮）政府；前者是聯邦政府的對口單位，後者則是省政府的對口單位。區政府一方面透過諮詢理事會（Advisory Council）涵蓋轄區內的非原住民，另一方面又可以加入地區政府「陽光海岸地區政府」（Sunshine Coast Regional District, SCRD），以便享有省政府所提供的公共服務。Sechelt 印地安政府區包含 33 塊分散的土地（保留區），總面積 11.04 平方公里¹⁴，其中 32 塊位於陽光海岸地區政府（10.08 平方公里）、一塊位於北邊的 Powell River Regional District；人口 819 人，其中 797 住在本區（Wikipedia, 2014; Etkin, 1988: 78）。

（一）Sechelt 印地安社自治政府：根據 *Sechelt Indian Band Self-Government Act*，傳統『印地安法』之下的「行政社」被取消，取而代之的是去有法人地位的「自治社」；換句話說，由族人選舉產生的「社議會」（Band Council）掌有立法與行政合一的權力。社議會的立法權洋洋灑灑，包括教育、健康、社福、治安、稅收、建築、住宅、分區、土地管理、資源保護及管理、漁獲及野生動物管理等等，大體延續先前『印地安法』

¹³ 如果不說全國性的泛原住民族政府，原住民族的自治方式大體可以分為民族或是族群政府（nation, ethnic government）、公共政府（public government）、市鎮或是地方政府（municipal, local government）、以及社區政府（community of interest government）四大類（RCAP, 1996a; Hawke & Malove, 1989: 103-10; Abele & Prince, 2006）；參見 Taylor 與 Paget（1989: 321, fig. 6）的不同構思。

¹⁴ 比起其他地方，BC 省的印地安保留區的面積不大（Lo, 1999: 25）。

所規範的項目、或是一般市鎮政府所擁有的立法權 (Etkin, 1988: 87-89) ; 這些權力都是經過聯邦、以及省政府立法授權而來 (進而可以轉移給政府區) , 自治政府從此幾乎不再被聯邦政府綁手綁腳。



圖三：Sechelt 自治體制的結構

比較特別的是社的成員如何決定、以及社的土地如何處理兩項權限，完全掌握在社自治政府的手上，不可以轉移給平行的政府區。就前者而言¹⁵（後者容後再說明），由美國阿拉斯加的前車之鑑 *Alaska Native Claims Settlement Act* (1971) 來看，如果讓區內的非族人住民有選舉權、或是被選舉權，勢必擔心一旦人口結構改變，自治政府、以及土地將落入外人手中，因此，必須限於族人才有資格享有自治區的政治公民權，身分認定自然相當重要 (Taylor & Paget, 1989: 327)。

（二）Sechelt 印地安政府區（圖四）：BC 省政府在 1987 年通過授權法 *Sechelt Indian Government District Enabling Act*，並經過族人在次年以 94% 的公投確認，將一些權限由社議會轉移給區議會 (District Council)，包括分區、土地使用計畫、建築、稅收等等；基本上，這是一種立法權的

¹⁵ 根據憲章，必須 50% 族人投票、50% 支持，不過，目前尚無成功例子 (Boldt, 1993: 213)。

分工（Taylor & Paget, 1989: 323-24, 327-28）。政府區的權限與傳統的地方政府差不多，主要是因為族人希望能適用該省的相關市鎮法規，同時可以保障區內非原住民族住民的權利（Taylor & Paget, 1989: 324-25）。事實上，社議會與區議會由同一套人馬擔綱¹⁶，差別在於前者管轄的是族人，而後者的管轄對象則包含區內的非族人。

省政府認為，自治政府的設計並不提供非族人住民公民權，勢必引起反彈，省政府的授權法成立了一個諮詢理事會，提供他們參政的管道¹⁷；依據『市政法』，由所有的區民選舉產生理事，諮詢理事會只能向區議會提出建言、請願，並沒有立法權（Taylor & Paget, 1989: 325-26; Rose, 1993: 87-88, 150-51）。



來源：SCRD（2014）。

圖四：Sechelt 印地安政府區

¹⁶ 我們或許也可以把 Sechelt 印地安社自治政府視為 Sechelt 族人的民族議會，Sechelt 印地安政府區則為行政部門，也就是在內閣制（議會制）之下，立法與行政合一。只不過，就我們所閱讀的文獻，尚未看到類似的想法。接下來，除非必要區分，我們將兩者混和使用。

¹⁷ 一種說法是 Sechelt 族人主動提出，另一種則是應 SCP 政府檢察總長 Brian Smith 的要求，而省政府則同意讓出對於非族人承租戶的賦稅權來做交換，讓族人至少在紙上覺得有收穫（Rose, 1993: 151-54, 160, 161）。

(三) 陽光海岸地區政府¹⁸ (圖五)：在 Sechelt 印地安社自治政府的要求下，Sechelt 印地安政府區加入區域性的陽光海岸地區政府，透過這樣的整合，自治政府就可跟其他地方政府一樣，讓所有住民都享有省政府所提供的公共服務¹⁹ (Rose, 1993: 87-88)。陽光海岸地區政府由 Sechelt 印地安政府區、Gibsons 鎮、Sechelt 區²⁰、以及其他五個選區²¹等組成，由各單位推派、或是選出一人加入董事會 (board of directors) (SCRD, n.d.)。由於自治政府在政治、以及經濟上完全整合入地區政府，自治區的非族人民比較不會被歧視 (Rose, 1993: 89)。

二、土地、資源、及財源

基本上，土地、資源、及財源是三合一的：土地權是自治談判的核心，主要是因為土地上面有資源、而且也可以用來開發或是租賃，而這些是自治的財源。其實，自治政府的真正權力是徵收不動產稅、以及土地處理權 (Rose, 1993: 83)。在這裡，我們先將觀察自治政府的整體財源安排，再來看土地權的取得，最後再來檢視資源。

(一) 財源：加拿大地方政府的主要財源是不動產稅²²，自主財源原本不足，隨著地方的公共服務責任加重，不免捉襟見肘，一般的作法是由省政府提供轉移支付 (包括統籌款、特別補助款、及一般補助款) (Tindal & Tindal, 2004: chap. 7; Schulze, 2008)。有關於原住民族自治政府的財政，除了有限的稅基，另一項就是政府的轉移支付；移轉背後的政治哲學，包

¹⁸ 在行政區劃上，BC 省總共有 29 個地區政府 (regional district，或譯為地方行政區、區域局)，是市鎮、以及選區 (electoral area) 的結盟，加盟者的地位平等 (Wikipedia, 2015a)。這是 BC 省在 1965 年特別設計出來的，具有區域政府的性質，主要的功能是負責跨界公共服務的協調 (Tindal & Tindal: 2004: 86-92)。

¹⁹ 目前，自治政府所提供的服務包括一般服務、道路、都市計劃、排水、休閒設施、以及經濟發展，而地區政府負責污水處理、自來水、以及消防等 (Rose, 1993: 106)。

²⁰ 請特別注意，這是包圍在自治區外面三方的一個地方政府，請參看圖四。

²¹ 由未建制 (unincorporated，即不隸屬於任何行政單位) 的社區劃出來，通常是鄉下地方。

²² 有關於原住民族的稅源，不外營業稅 (或稱消費稅、商品服務稅)、所得稅、以及不動產稅 (或稱物業稅)，而後者主要是來自土地稅、以及建築稅 (AANDC, 2014; Gardener-O'Toole, 1992)。有關於原住民族的不動產稅，見 Olynyk (1990)。

括歷史補償權（原住民族權利的一種）、以及平等權（也就是所謂的等化，equalization），前者由政府每年、或逐年償還，後者就是轉移支付（Hawkes & Maslove, 1989; Maslove & Dittburner, 1999）。

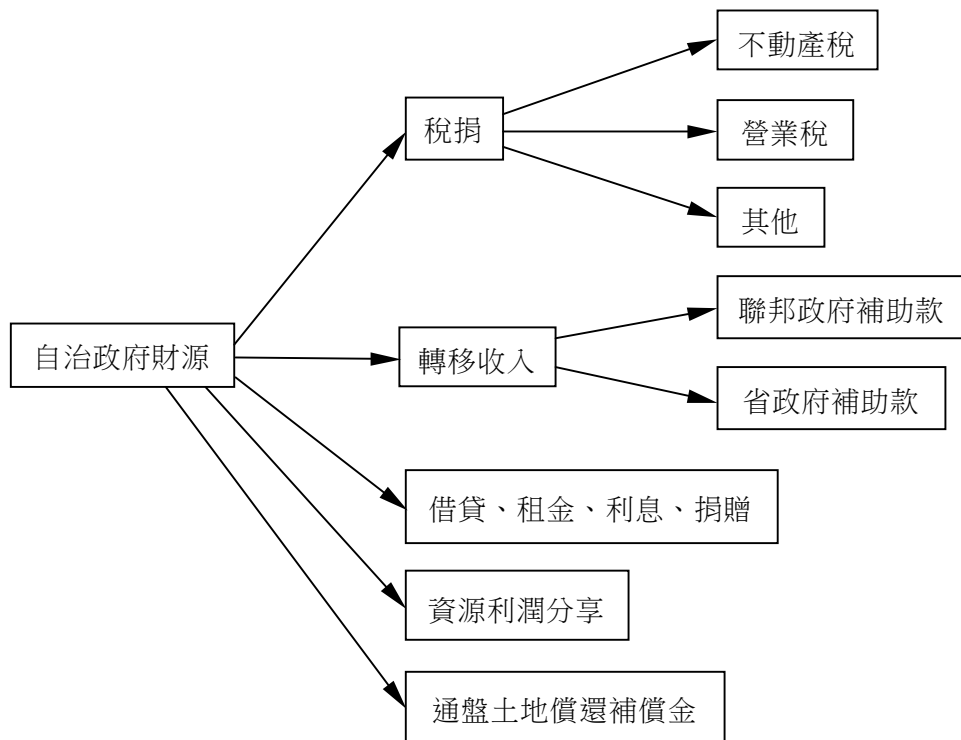


來源：SCRD（2015）。

說明：「意向聲明範圍」（statement of intent area）就是指傳統領域。Sechelt 民族的傳統領域由南邊的 Roberts Creek 到北邊的 Powell River，總面積 5,406 平方公里，涵蓋絕大部分 SCR 所轄的 3,450 平方公里（Gregory, 2004）。

圖五：陽光海岸地區政府

有關於財源，自治法只說可以經過談判、並且經過國會同意，由聯邦政府提供補助給自治政府 (secs. 33-34)，而自治政府憲章則規定聯邦的轉移補助用於營運、以及資本門 (div. 6)。在自治政府成立後²³，族人獲得加幣 5,400 萬補償金 (Dumont, 2008)。至於稅捐，省政府只對自治政府讓步不動產稅，同意將非族人住民的稅交給自治政府來收；另外，自治政府可以對所有的住民徵收一些服務型稅捐²⁴ (Rose, 1993: 78, 97, 104-105)。我們根據自治政府憲章，將自治政府的財源整理如下 (圖六)：



圖六：Sechelt 自治政府的財源

²³ 自始，DIAND 內部對於 Sechelt 自治有不同的看法，主要就是如何建立成本分攤的機制、以及穩定財源的協議，他們擔心，未來三方進行自治談判過程，討價還價的就是誰要買單，特別是決定如何賠償；同樣地，聯邦財政委員會 (Treasury Board of Canada) 也有意見，擔心如果其他協定陸續完成，恐怕會給政府帶來財政上的夢魘 (Rose, 1993: 120, 149)。自治區成立後的財政談判，見 Allen (2000)、以及 RCAP (1996b)。

²⁴ 包括學區稅、地區政府稅、地區醫院稅、以及財產估價捐；先前，非族人繳稅卻收不到服務，族人則不用繳這些稅、卻也無法享受 (Rose, 1993: 104-105)。

（二）土地：Sechelt 族人的最大收穫是原有保留區的土地全部轉移給自治政府（sec. 23），也是最棘手的課題²⁵。由於這是絕對所有權²⁶，這些土地從此可以像其他市鎮政府一樣出租給外人作為開發用²⁷、也可以用來抵押貸款來進行投資²⁸，這是最大的收益。不過，由於土地屬於族人集體擁有²⁹（sec. 25），為了防止流失，談判最後的妥協是嚴格限制土地的出售，土地的處分必須依據自治政府憲章規定的程序進行（sec. 26）；根據自治政府憲章（sec. 4 (1)），如果有必要抵押貸款、出售、或是移轉土地，必須經過公投、而且獲得 75% 族人支持。如果是超過 99 年的租約，必須有超過 50% 的選舉人同意（sec. 6 (1)）。

（三）資源：儘管自治區的土地所有是絕對所有權，自治政府對於地下礦產的管理必須受到『英屬哥倫比亞印地安保留區礦產資源法』（*British Columbia Indian Reserves Mineral Resources Act, 1943*）、以及 BC 省『印地安保留區礦產資源法』（*Indian Reserves Mineral Resources Act (B.C.), 1979*）所約束（sec. 24）³⁰；換句話說，當年聯邦通過此法，將 BC 省印地安保留區的土地資源權轉移給省府，這項約定獲得自治區法確認而仍然有效，省政府也就不必擔心自治政府會來搶奪（Rose, 1993: 91, 95）。因此，自然資源收益的分享，有賴後續的談判³¹。

Sechelt 族人要求 BC 省在談判土地償還之前，先廢除上述『英屬哥倫比亞印地安保留區礦產資源法』，否則免談地下礦產的開採；然而，對於

²⁵ 在談判的過程中，有關於土地轉移給社政府，法務部擔心土地終究會輾轉流失，因此主張這些不可以讓渡出去，而 Sechelt 則要求土地的絕對所有權，只好特別邀請 BC 大學法學教授 Douglas Saunders，透過研討會向解釋為何原住民可以取得土地的絕對所有權，官員們只好勉強接受（Rose, 1993: 149-50, 160）。

²⁶ 自治法的用字是「有權取得、擁有、出售、或是處理土地」（acquire and hold property or any interest therein, and sell or otherwise dispose of that property of interest）（sec. 6 (b)）。

²⁷ 一般的租約是 99 年（Rose, 1993: 107-108）。

²⁸ 這些土地必須根據 BC 省的土地法規來登記，才可以當作貸款的抵押、業主也可以領取省府的補助，土地的價值就大為提高（Rose, 1993: 81-82）。

²⁹ 因此，自治政府並不像其他保留區一樣發放土地所有權狀給個人，理由是土地發展所得應該歸集體所有（Rose, 1993: 107）。

³⁰ 有關於 BC 省對於原住民族土地資源的管理，見 Union of BC Indian Chiefs（2005）。

³¹ 譬如見 Windspeaker（1995, 1996）、Young（1996）。

省政府來說，如果沒有化解爭議的機制，最好是先採取漸進的共管方式來處理資源問題，而非透過通盤的土地償還程序，換句話說，BC 省不想將自治談判與土地償還掛在一起 (Rose, 1993: 52, 153-54, 172)。有關於資源利潤分享，族人提議採取對分的方式，然而，省政府認為，儘管每年立木可以有加幣十億元收益，關鍵在於到底是要用毛利、或淨利來計算 (Rose, 1993: 169-70)。

肆、各方的立場

加拿大自治領是在 1867 年由四個英國的殖民地組成³²，包括 Canada East (魁北克)、Canada West (安大略)、New Brunswick (新布藍茲維)、以及 Nova Scotia (新斯科細亞)，接手原本英國政府對於原住民族所承諾的義務，也就所謂的「受託人責任」(fiduciary duty)³³，特別是『皇家宣言』(1763)對於原住民族土地的規定。BC 政府主張該省是在 1871 年才加入 (圖七)，因此不適用該宣言的約束：然而，開發又不能逃避土地權爭議，基本態度是得過且過。

一直到 1980 年代中，政府官員及國會議員傾向於先訂定出一套全國性的原住民族自治政策，卻一籌莫展；當時，Sechelt 向聯邦政府、以及 BC 省政府提出「社自治」的構想，希望能未為政府打通一條另類的政策出路。剛好人心思變，聯邦政府由自由黨的 Pierre Trudeau (1980-84)、及短命的 John Turner (1984) 轉到保守黨的 Brian Mulroney (1984-93) 手上，意識形態轉變，主管原住民族事務的 DIAND³⁴ 部長由 John Mundo (1980/3/3-1984/6/29) 換成 David Crombie (1984/9/7-1986/6/29)³⁵，而後者為了在政

³² 正式名稱為 Canadian Confederation，實際上是聯邦體制。

³³ 有關於加拿大國家與原住民之間的受託關係，見 Rotman (1996)。

³⁴ 全名為 Department of Indian Affairs and Northern Development，成立於 1966 年，又稱為 Aboriginal Affairs and Northern Development Canada (AANDC)，在全國有十個區域辦公室 (Wikipedia, 2015b)。

³⁵ 有關於主事者的名稱、以及名單，見 Wikipedia (2015c)。

治生涯更上一層樓而積極想要有所表現（Rose, 1993: 128-29, 132, 140, 175）。天時（政權轉移、政治氛圍改變）、地利（未簽條約的 BC 省）、加上人和（政治企圖心），也就是 Rose（1993）所引用 Kingdom（1984）稍縱即逝的「政策之窗」（policy window），終於有號稱「空前絕後」的 Sechelt 社自治政府出現。



來源：Goldi Productions Ltd（2007）。

圖七：加拿大的組成

一、聯邦政府

對於聯邦政府的官員們來說，由於 Sechelt 族傳統領域的土地價值，讓族人得天獨厚可以堅持己見，而 DIAND 自治部門的設置，主要就是為了要回應他們的自治訴求；其實，在 DIAND 官員的眼光中，Sechelt 族人原本

在『印地安法』之下已經獲得相當多的權限，因此，他們此時真正關心的是經濟發展、以及土地轉移 (Rose 1993: 129-30)。

基本上，聯邦政府的官僚在態度是消極的、漸進的，認為不管是自治、還是土地歸還，只要有進展就好；因此，儘管 DIAND 與派到 BC 的區域官員難免有技術上的歧見、甚至於導致陣前換將，基本上，本部認為全國性的政策跟法案還在發展之中，稍安勿躁，並不希望有特別哪一族動作太快，如意算盤是希望先通盤處理土地課題再說，屆時只要輕舟已過萬重山，自治問題就可以迎刃而解，自始當然反對 Sechelt 的自治建議；相較於事務官墨守成規，堅持父權式的官僚作風、以及恩寵式的行政作為，政務官則顯得比較願意從善如流、改弦更張 (Rose, 1993: 119, 121, 124, 126-27, 129-30, 149)。

在『1982 憲政法案』通過以後，國會在 1983 年提出『潘能報告』、建議進一步讓原住民族自治權入憲，自由黨政府面對原住民族組織的壓力，同意將原住民族的自治權入憲，向國會提出一體適用的『印地安自治法草案』 (*Indian Self-Government Bill, 1984*，簡稱 *Bill C-52*)，並未考慮特定的族、或社的自治安排，然而，DIAND 部長 John Munro 竟然跟 Sechelt 族人商議他們設計的自治版本的細節，官僚體系有點不知所措；終究，Munro 以提特定族人量身定立法的途徑不可行而打了回票，而通盤的自治區法草案 *Bill C-52* 也因為自由黨政府在 1984 年下台而胎死腹中 (Rose, 1993: 127, 185; Etkin, 1988: 81)。

最大的改變在於保守黨的 Mulroney 政府於 1984 年上台後，人事變動給 DIAND 注入活水，走馬上任的 David Crombie 扮演關鍵的「政策開創者」 (policy entrepreneur) 角色³⁶，既能看出自治的癥結所在、又能提出有效的解決之道；由於他全力以赴，一方馴化官僚體系、要求下屬³⁷ 不要老是扯後退、要跟一向水火不容的原住民結盟，另一方面又動用所有的政治資源、

³⁶ 根據 Kingdom (1984)，這是指能抓住問題、政策、以及政治匯集機會的政治人物。

³⁷ 代表性人物是 DIAND 的自治處處長 Audrey Doerr，她希望有通盤的作法、不喜歡個案處理，因此自始橫加阻撓、誓死反對、不斷地提各種問題；後來，還是部長出面叫她不要當攔路虎 (Rose, 1993: 126, 161)。

強力向內閣同志及國會議員進行推銷，三方得以上談判桌，換句話說，自治談判之所以成功，必須歸功政務官的政治領導（加上族人的意志力），而非事務官的運籌帷幄（Rose, 1993: 126, 176-77）。

儘管政治人物樂觀地暗示 Sechelt 的立法自治模式或可提供他族作為參考，然而，DIAND 的高級文官對於 Sechelt 的社自治訴求相當不敢苟同，認為真正的問題在於社會經濟，疊床架屋的機構及公共服務根本不能對症下藥，再加上全國性原住民族組織 AFC、以及 BC 省的 Union of B. C. Indian Chiefs³⁸（UBCIC）的杯葛，他們對於自治充滿敵意、甚至於自始就希望談判破局；由於部長 Crombie 與區域辦公室主任 Walchli 聯手形成的部內官僚體系結盟並不穩定，人去政亡，兩人共同推動的 Sechelt 自治模式也就無疾而終，原本所期待的外溢效應並未出現（Rose, 1993: 123, 177-78, 184）。Crombie 原本興致沖沖，一旦進入談判似乎索然無味，終究了解到自己所答應的東西太多，加上發現到下屬為此產生嚴重分歧，似乎是有點悔不當初³⁹（Rose, 1993: 125, 161）。

二、英屬哥倫比亞省政府

在 1980 年代初期，原住民族自治、以及土地歸還課題如火如荼，全國各地都有官司在打，特別是牽涉到資源的開發，聯邦政府對於 BC 省的態度是儘量保持距離、不希望節外生枝⁴⁰；在這同時，該省由社會信用黨⁴¹（Social Credit Party, SCP）主政，不管是 Bill Bennett（1975-86）、還是 Bill Vander Zalm（1986-91）擔任總理，面對原住民族訴諸司法途徑的壓力，對於兩個議題意興闌珊⁴²、見招拆招，因此，不要說專責的省級原住民族事

³⁸ 由 175 名 BC 省酋長在 1969 年成立（Wikipedia, 2015d），代表該省 147 個社（Rose, 1993: 142）。

³⁹ Crombie 出身多倫多市長（1972-78），後來在渥太華仕途不順，決定不參選 1988 的大選（Wikipedia, 2015e）。

⁴⁰ 聯邦政府跟 Sechelt 族人有共識，決定採取切香腸的談判方式，以免一大堆議題相互綁在一起，一旦有爭議就被迫要全盤停下來（Rose, 1993: 136）。

⁴¹ SCP 是保守的政黨，在 BC 省執政了 40 年（1952-72, 1975-91），已經式微（Wikipedia, 2015f）。

⁴² 事實上，在當時還在進行的通盤土地償還談判中，該省的土地有七成被原住民族宣稱是傳統領域（Etkin, 1988: 93）。

務部 (Ministry of Native Affairs⁴³) 尚未設置，連官方的政策也付諸闕如⁴⁴ (Rose, 1993: 121-22, 135, 186)。

由於 BC 省在歷次原住民權利憲政會議中，一直反對原住民族自治權入憲，因此，儘管省政府在談判中緘默不語，聯邦政府當然知道誰才是原住民族自治無法推動的最大障礙 (Rose, 1993: 119, 150)。Sechelt 族人在 1985 年與聯邦政府展開談判，原本有邀請 BC 省政府共襄盛舉⁴⁵，然而，省政府戒慎小心、不太願意碰沒有法源的事務⁴⁶，以這是聯邦政府的憲政責任為藉口而斷然拒絕，因此，當自治協議在 1986 年達成時，頂多只是一個意外的美麗，不願意承認大部分的協議結果；由於既沒有編制人員、也沒有常態機制⁴⁷，可以看出省政府姜太公釣魚，並不想要大力推動 (Rose, 1993: 125, 132-33, 173, 186)。

在 BC 省的眼中，自始妨礙 Sechelt 族人進入現代社會的就是聯邦政府，也就是說，由於 DIAND 的制約，害他們無法從事經濟發展，因此，Sechelt 族人面對治理問題，市鎮自治就是擺脫『印地安法』的第一次 (Rose, 1993: 35, 168)。SCP 政府的基本立場是根本沒有所謂的原住民族土地權，那是

⁴³ Vander Zalm 政府在 1988 年成立，第一任部長是 Jack Weisgerber (1988-91)，現在稱為 Ministry for Aboriginal Relations and Reconciliation。

⁴⁴ 其實，當時 BC 省總理 Vander Zalm 對於原住民族只有一些枝微末節的看法，根本不想花心思討論、也沒有特定的立場，因此，不要說原住民族自治、連一般性的原住民族政策也沒有，基本的策略是先靜觀選民的反應、再做必要的政治決定 (Rose, 1993: 135-36, 174)。比較奇怪的是，長期擔任 Sechelt 財務顧問的 Gordon Anderson (非族人) 信誓旦旦，SCP 政府在 1980 年代初期主動要求談判，願意撤銷該省的『礦產資源轉移法』 (Mineral Resources Transfer Act (B.C.), 1943)，後來，因為 DIAND 承辦人員即將退休而做罷，姑妄聽之 (Rose, 1993: 153)。

⁴⁵ 根據觀察，Sechelt 族人比較喜歡進行雙邊、而非多邊談判，也就是說，先跟聯邦政府談好、再來處理省政府、最後才是地區政府，循序漸進；譬如說，與聯邦的協議經過立法確認後，才來跟省政府談稅賦、以及土地登記，阻力就比較少了 (Rose, 1993: 133, 136, 150)。

⁴⁶ 根據觀察，BC 省擔心的是談判的成本、以及將來誰要負責賠償原住民族，因此，不如延宕下去，等聯邦政府提出土地償還機制，大家再來談如何分攤 (Rose, 1993: 155)。

⁴⁷ 在 1986 年，BC 省政府只有一個人負責原住民族事務 (Rose, 1993: 135)。至於獨立機構「BC 條約委員會」 (British Columbia Treaty Commission)，是聯邦政府、省政府、以及原住民族同意之下，於 1992 年設立的，本身並不從事談判、而是推動談判。

別有用心的教會人士、以及白人學者捏造出來的，也就是說，那是跟白人接觸後才有這樣的概念，Bennett 等人甚至於暗示說，土地償還真正的目的用來在談判時抬高賠償的價碼；他們認為，如果原住民族擁有土地權的話，那早也已經被消除了，更何況，即使尚未被消除，這也是聯邦政府的責任，因為該地在 1871 年簽訂條約加入加拿大⁴⁸，聯邦政府應該概括承受各種義務，更加上『英屬北美法⁴⁹』（*British North America Act, 1867*）也規定原住民族及其土地是聯邦政府的立法權（Sec. 91(24)），因此，即使聯邦政府從 1975 年起就展開土地償還談判⁵⁰，BC 政府不為所動，一直到 Vander Zalm 上台，省政府的態度才稍微軟化，願意跟原住民族面對面進行溝通（Rose, 1993: 35-39）。

值得探討的是政黨立場的角色，原住民族的黨籍、或是政黨關係，是否可以左右省政府的政策⁵¹？根據 Sechelt 長期戰友 Gordon Anderson 的說法，至少他個人的觀點跟 SCP 政治人物的看法相當程度是不謀而合，包括總理 Vander Zalm、以及前後兩任檢察總長 Allan Williams、Brian Smith；只不過，另一位老伙伴 Graham Allen 指出，儘管他個人跟 Brian Smith、以及原住民族事務部 Jack Weisgerber 關係良好，而酋長 Dixon 也是執政黨的黨員，然而，SCP 在 1980 年代堅決反對原住民族的土地權，甚至於 Vander Zalm 在 1990 年被罷黜，就是因為他違背政黨的立場、贊成土地償還談判（Rose, 1993: 156, 158, 163）。

⁴⁸ 見 *British Columbia Terms of Union* (1871)。

⁴⁹ 也就是『1867 憲政法案』（*Constitution Act, 1867*），為加拿大憲法的一部分。

⁵⁰ 與魁北克的 Cree 跟 Inuit 所簽訂的 *James Bay and Northern Quebec Agreement* 是在 1975 完成的。

⁵¹ 另一個課題是，政權轉移是否影響 BC 省的原住民族政策，特別是對於 Sechelt 的自治？由於 BC 省在 1980 年代由 SCP 主政，無法比較；不過，根據族人的觀察，在 1991 年上台的新民主黨（New Democratic Party, NDP）Mike Harcourt 政府，基本立場還是憂心土地償還談判的開銷，因此，打算連任，等聯邦政府的成本分攤公式釐清以後再說（Rose, 1993: 159, 263）。

三、Sechelt 族人

領導 Sechelt 族人的 Stan Dixon 酋長，從 1969 年起便與當時的酋長 Clarence Joe 並肩作戰，為了爭取自治權、以及取回土地而努力；對他來說，既然自治是原住民族既有的權利，就不應該訴諸公投，換句話說，他不同意其他原住民族的原權入憲主張，相對之下，儘管聯邦政府的立法自治可能是黃鼠狼拜年，至少是聊勝於無；他認為，『印地安法』宛如監獄，裡頭另外還有 595 個社，問題是，儘管他們有自由，不過，在 DIAND 的父權作風下，心態上已經習於福利文化的陷阱，因此不願意走出來：事實上，族人早在 1978 年就決定兄弟爬山、各自努力，不再等待其他原住民族(Rose, 1993: 157, 164-66)。

基本上，Sechelt 族人相信自治之上還有更崇高的目標，也就是取回土地及償還，只不過，在真正在實踐之際，就面對魚與熊掌的抉擇，也就是如何恢復失去的東西、卻又能跟現代結合在一起，特別是對社內的年輕人而言；譬如酋長 Dixon 就認為，原住民族必須先填飽肚子，才有辦法談文化的生存；在 1981-83 期間，Sechelt 社宣告財政破產，已經到了必須尋找出路的地步(Rose, 1993: 155-56, 158, 164-65)。Anderson 甚至於認為，此前 10 年的原住民族權利入憲運動，背後其實是一些白人學者、律師、憲法產業、以及靠原住民賺錢的人所推動的，根本沒有以現實作基礎⁵² (Rose, 1993: 153)。

在 1983 年，Sechelt 族人與下議院印地安人自治特別委員會的主席 Keith Penner 會面，同時要求原權入憲、以及立法自治，並獲得首肯；在『潘能報告』(1983)出爐後，聯邦政府積極推動通盤的地安自治立法(Bill C-52)，族人興致沖沖地召開所有族人的議會(類似於部落、或是民族議會)，草擬了一份自治的框架，遊說 DIAND 部長 John Munro 讓他們掙脫『印地安法』的束縛，無功而返，而自由黨政府在次年下台，自治法草案

⁵² 即使 25 年後，BC 省 AFN 區域酋長 Puglaas (2011: 4-5)還是有相同的看法，認為學者、以及法律專家並不了解實際上的解決之道。

胎死腹中；當時，Sechelt 族人已經發現其他原住民族盟友對於自己的草案並不太熱衷，從此更加堅信必須走自己的路⁵³（Rose, 1993: 123-24, 148, 158; Lo, 1999: 27）。

Sechelt 族人不屈不撓，Dixon 酋長決定強力推動自治、孤軍奮戰，因此，在保守黨政府於 1984 年上台之際，曙光乍現，他們已經有兩個自治的版本，立即主動向新上任的 DIAND 部長 Crombie 提出一份完整的規劃，雙方相談甚歡；Crombie 十分熱心，除了照單全收，還欣然表示願意幫忙向內閣成員說項，協商終於在 1985 年展開（Rose, 1993: 124-26, 130-31, 148, 156-57, 185; Etkin, 1998: 81）。對於族人來說，他們可以在自己的土地進行開發，這就是一種高度的政治、以及行政自治，至少，決策不必像過去一樣仰賴渥太華（Jeffries, 1991: 85）。

在 1984 年，酋長 Dixon 以一本長達 70 頁的《嶄新的開始》（*A New Beginning*）來表達族人的心願（Etkin, 1988: 82-83）：Sechelt 的自治途徑是自己想出來的，然而，必須透過國會立法，讓我們可以依據自己的憲章來自理自己。憲章裡頭包含五大項目：法律承認我們的社是法律個體、將歸還保留地的土地權（包含地上、地下資源）、掌控我們的社民身分資格、跟聯邦政府安排轉移收入、以及以市鎮模式提供公共服務。上述這些自治的項目，跟入憲、以及通盤土地償還談判並沒有衝突。他特別指出，新的財政安排不會多花半毛錢；制所以選擇市鎮模式，是因為這樣才有能力跟四周的非原住民族市鎮競爭；或許別人認為我們要的不多，然而，他們沒有權利阻絕我們所追求的。他最後呼籲，『印地安法』的蹂躪下，族人的尊嚴被剝奪，大家再也等不下去了，應該立即有機會掌握自己的命運。

在這樣的氛圍下，聯邦政府對於自治的立場有所調整，在 1986 年透過政策申明同意 Sechelt 族人的自治途徑，DIAND 還特地成立了一個自治處（branch），由常次（assistant deputy minister）掌管；在 1986/3/15，族人以 167 比 60 公投同意自治法草案，再由國會於 5/21 通過；接著在 9/26，

⁵³ 事實上，Sechelt 族的風格一直是比較特立獨行（Rose, 1993: 169），迄今並未再加入任何原住民族組織（BC, n.d.b）。

族人再以 193 比 8 公投同意新的憲章，終於大功告成 (Etkin, 1988: 84-85)。

四、其他族人

在 1980 年代初期，由於原住民權利憲政會議正在進行，然而，Sechelt 族人卻獨排眾議提出立法自治，眾人認為這種作法不啻棄甲曳兵而走、甚至於是充當政府的鷹犬，大家小心翼翼，不願意被沾染惡名。由於過去簽訂條約的慘痛經驗，也就是原住民族必須放棄本身既有的權利作為條件來交換政府提供公共服務，所以，大家長期以來的努力是希望以入憲的方式來確保 (entrench) 既有的權利⁵⁴，特別是自治權，而非接受政府所轉移授與的權利 (transferred, delegated rights)，他們因此多半認為 Sechelt 族不應該背道而馳。

在這時候，全國印地安兄弟會 (National Indian Brotherhood, NIB)、以及第一民族議會⁵⁵ (Assembly of First Nations, AFN) 等組織不只前往國會作證反對通盤的立法自治 (*Bill C-52, 1984*)，更強烈反對 Sechelt 的自治模式；同樣地，對於 BC 省的其他原住民族來說，這種自治不過是政府的緩兵之計，不能算是真正的自治，正顯示官方不僅不敢面對原住民族的既有自治權，還兩面手法、包藏禍心⁵⁶，也就是利用 Sechelt 的自治來蠶食鯨吞原住民族在法理上尚未被消除的土地權 (Rose, 1993: 127, 131-33, 142-45, 170, 183; Etkin, 1988: 85)。因此，當自治政府協定完成後，表面上看來是一項大的理論跟實務上的突破，Sechelt 族人卻被其他原住民族嗤之以鼻、甚至於敵對藐視，咸認為這不只是背叛原住民族運動的理念，甚至於把 Sechelt 族視為政府的幫兇、是被白人利用來破壞原住民族主權的「木馬屠城」 (Rose, 1993: 178-79)。

AFN 的 BC 省副區域酋長 Joe Mathias 在國會表示，儘管他們並不是挑

⁵⁴ 對他們來說，既然是既有的權利，怎麼可以使用司法、或是談判方式來獲致 (Rose, 1993: 145)？

⁵⁵ 基本上，參加 AFN 的成員是已經有簽訂條約者，因此，他們要求的是更多的權利保障；相對地，BC 省原住民族的目標是通盤土地協定，也就是簽訂條約 (Rose, 1993: 134)。

⁵⁶ 也就表面上採取「雙軌」 (twin track) 途徑，實際上是以自治權來交換土地權，讓自治權慢慢談再說；當然，聯邦政府矢口否認有任何暗藏的議程 (Rose, 1993)。

戰政府及 Sechelt 族人的創意，只不過，這種立法授權的模式，背後就是聯邦跟省政府有否決權，當然不能算是自治；終究，Sechelt 族人一氣之下退出所有的原住民族組織，包括全國性、以及區域性（Etkin, 1988: 85）。

伍、評價

外人的評價不高，主要是質疑這真的是自治嗎？這是誰的自治？自來，原運所尋求的是所謂的「第三階」（third order）政府，也就是在現有的聯邦、以及省政府之外，另外開創可以平起平坐的原住民族自治政府，三者都享有主權⁵⁷；然而，現在看到的 Sechelt 自治政府只是抄襲現有省政府所管轄的市鎮政府、將「第三級」（third level）小弟的地位加以常態化，因此，儘管財政情況可以因為與省政府完全整合而正常化，頂多能算是接受一些省政府提供公共服務的下級政府、甚至於只能稱得上是「準市鎮政府」（quasi-municipality）而已，更糟糕是放棄跟聯邦的特殊政府對政府關係、以及由其而來的既有權利，得不償失（Rose, 1993: 101, 109, 142, 179-80; Etkin, 1988: 74）。

本質上，聯邦政府要求 BC 省政府立法設立 SIGD，換句話說，這是在省政府同意下，由聯邦授與一些權限給自治政府；表面上，自治區既可以維持民族政府的精神，也就是說，這是一個 Sechelt 族人的國土（homeland），在實際上，卻又同時能像市鎮政府般運作，因此，可以算是比較特別的公共政府（Rose, 1993: 79, 81, 108-109, 153）。持平而論，儘管這是國會立法授權的自治區，由於 Sechelt 擁有教育、健康、社福、兒童照護、以及土地的立法權，這是一般市鎮政府所沒有的，所以，也不能完全矮化為只是直屬聯邦的市鎮政府（federal municipality）（Rose, 1993: 137）。

大體而言，Sechelt 自治法發展自短命的 *Bill C-52*（1984）、或是抄襲

⁵⁷ 相當程度，就是希望獲得省的地位（Newman, 1997）。Sechelt 自治區未能承認原住民族主權，是最為他族撻伐的地方（Despatie, 2011: 80）；有關於原住民族主權與自治，見 Borrows（1992）。

自 *Cree-Naskapi (of Quebec) Act* (1984)，表面上看起來，自治政府所被賦予的權限相當多、層面也相當廣，不過，不僅實際上取得的權限、或是稅收比原先預期的還少，反倒是平白增加不少行政上的責任；另外，由於聯邦、以及省政府的法規大致適用，土地、以及資源必須接受 BC 省法規的約束，無形中上頭多了一個老闆；換句話說，儘管 Sechelt 自治政府徒有自治的形式，其實是比较弱式的模式，充其量只能算是自我管理 (Rose, 1993: 92-93, 97-100, 109, 183)。

省政府真正關心的應該是土地資源的擷取，不管是近用、開發、課稅、還是環保規，都受到聯邦及省政府的法規所約束，Sechelt 族人在這方面的自治權有限 (Rose, 1993: 100)。就資源利用來看，自治法強迫 Sechelt 族人接受『英屬哥倫比亞印地安保留區礦產資源法』(1943)，其實就是臣服 BC 省的法規，反而確認了省政府的控制全；具體而言，礦產利潤的分紅由省政府、以及聯邦政府對分，後者由 DIAND 成立信託基金保管 (Rose, 1993: 95, 99-100)。

就財源而言，自治政府形同省政府的稅務代理人，也就是過路財神，譬如，自治政府必須上繳一部分的稅收，來交換省政府提供諸如污水處理等公共服務⁵⁸ (Rose, 1993: 110, 180-81)。聯邦政府也樂得輕鬆，因為在過去，必須補貼省政府提供公共服務，現在則由省政府跟自治政府去協商，讓省政府負更多的稅收、以及財政管理責任，自己也不用多花半毛錢，換句話說，就是讓省政府來控制 (holding the leash) 自治政府 (Rose, 1993: 109-111)。即使省政府另外提供補償性財政安排、或是取消一些稅捐，讓自治政府可以承擔公共服務的成本，不過，一般的評價還是缺乏彈性，很難有結構性的突破 (Rose, 1993: 80, 102-105)。

⁵⁸ 譬如教育方面，自治區同時課徵非住民學校捐 (non-residential school tax)、以及學區住民捐 (school district residential tax)，分別上繳省政府、以及地區政府 (Rose, 1993: 106-107)。

附錄 1：條約、宣言、判例、法律、協定

Treaty of Paris, 1763

British Royal Proclamation, 1763

British North America Act, 1867

Constitution Act, 1867

Indian Act, 1867

British Columbia Terms of Union, 1871

Treaty 8, 1899

British Columbia Indian Reserves Mineral Resources Act, 1943

White Paper on Indian Policy, 1969

Alaska Native Claims Settlement Act, 1971

Calder v. Attorney-General of British Columbia, 1973

James Bay and Northern Quebec Agreement, 1975

Indian Reserves Mineral Resources Act (B.C.), 1979

Constitution Act, 1982

Penner Report, 1983

Cree-Naskapi (of Quebec) Act, 1984

Indian Self-Government Bill, 1984 (Bill C-52)

Guerin v. the Queen, 1984

Sechelt Indian Band Self-Government Act, 1986

Sechelt Indian Government District Enabling Act, 1987

R. v. Sparrow, 1990

Alberta Métis Settlements Act, 1990

Nunavut Act, 1993

Yukon First Nations Self-Government Act, 1994

Delgamuukw v. British Columbia, 1997

Nisga'a Final Agreement Act, 2000

參考文獻

- 施正鋒，2005。《台灣原住民族政治與政策》。台中：新新台灣文化教育基金會。
- 施正鋒（編），2012。《加拿大原住民族自治協定》。台北：台灣國際研究學會。
- 施正鋒、吳珮瑛，2014.07。《原住民族的主權、自治權與漁獲權》。壽豐：台灣原住民族研究學會。
- 謝國斌，2012。〈加拿大卑詩省 Sechelt 印地安社自治政府〉《台灣原住民族研究學報》2 卷 1 期，頁 63-79。
- Abele, Frances, and Michael J. Prince. 2006. "Four Pathways to Aboriginal Self-Government in Canada." *American Review of Canadian Studies*, Vol. 36, No. 4, pp. 568-95
- Aboriginal Affairs and Northern Development Canada (AANDC). 2015a. "General Briefing Note on Canada's Self-government and Comprehensive Land Claims Policies and the Status of Negotiations." (<https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1373385502190/1373385561540#s2-4>) (2015/8/20)
- Aboriginal Affairs and Northern Development Canada (AANDC). 2015b. "Fact Sheet: Aboriginal Self-Government." (<http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100016293/1100100016294>) (2015/8/20)
- Aboriginal Affairs and Northern Development Canada (AANDC). 2015c. "First Nationst." (<http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100013791/1100100013795>) (2015/8/23)
- Aboriginal Affairs and Northern Development Canada (AANDC). 2014. "Fact Sheet: Taxation by Aboriginal Governments." (<https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100016434/1100100016435>) (2015/8/20)
- Aboriginal Affairs and Northern Development Canada (AANDC). 2013. "250th Anniversary of the Royal Proclamation of 1763." (<https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1370355181092/1370355203645>) (2015/8/20)
- Alcantara, Christopher. 2013. *Negotiating the Deal: Comprehensive Land Claims Agreements in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- Alcantara, Christopher, and Greg Whitfield. 2010. "Aboriginal Self-Government through Constitutional Design: A Survey of Fourteen Aboriginal Constitutions in Canada." *Journal of Canadian Studies*, Vol. 44, No. 2, pp. 122-45.

- Alcantara, Christopher, Zachary Spicer, and Roberto Leone. 2012. "Institutional Design and the Accountability Paradox: A Case Study of Three Aboriginal Accountability Regimes in Canada." *Canadian Public Administration*, Vol. 55, No. 1, pp. 69-90.
- Allen, W. Graham. 2000. "Taxation Aspects of the Sechelt Agreement-in- Principle." *Canadian Tax Journal*, Vol. 48, No. 6, pp. 1817-28.
- Awi Mona (蔡志偉), 2012。〈賽契特印地安部族——加拿大原住民族一項新型態自治模式初探〉《台灣原住民族研究學報》2 卷 3 期，頁 45-60。
- Bell, Stewart. 1999. "B. C. Set to Sign First Land-claim Deal since Controversial Nisga's Treaty: Sechelt Band to Get Urban Land \$42M." *National Post*, April 15.
- Boldt, Meno. 1993. *Surviving as Indian: The Challenge of Self-Government*. Toronto: University of Toronto Press.
- Borrows, John. 1992. "A Genealogy of Law: Inherent Sovereignty and First Nations Self-Government." *Osgoode Hall Law Journal*, Vol. 30, No. 2, pp. 291-353.
- British Columbia (BC). n.d.a. "Aboriginal People." (<http://www2.gov.bc.ca/gov/content/governments/aboriginal-people>) (2015/8/17)
- British Columbia (BC). n.d.b. "First Nations A-Z Listing." (<http://www2.gov.bc.ca/gov/content/environment/natural-resource-stewardship/consulting-with-first-nations/first-nations-negotiations/first-nations-a-z-listing>) (2015/8/17)
- BC Treaty Commission. 2009a. "Six Stages: Policies and Procedures." (<http://www.bctreaty.net/files/sixstages.php>) (2015/8/17)
- BC Treaty Commission. 2009b. "Negotiation Updates." (<http://www.bctreaty.net/files/updates.php>) (2015/8/17)
- Canadian Press*. 2002. "Sechelt First Nation Warns against Development in Its Claimed Territory." November 22.
- Canadian Press*. 2001. "BC Trying to Push through Treaties before Election." March 11.
- Despatie, Lynn P. 2011. "Sechelt First Nation Municipal Model of Self- Government." *Undergraduate Journal of Native Studies*, Vol. 1, pp. 72-82.
- Dumont, Rachel. 2008. "Self-Government in BC First Nations Communities." *Journal of First Nations Studies*, Vol. 4 (http://bclearningnetwork.com/LOR/media/EN11/Research_Report/Resources/self_government.pdf) (2015/8/21)
- Edmonton Journal*. 1989. "Other Natives Oppose Band's Land Claim." October 13.
- Etkin, Carol E. 1988. "The Sechelt Indian Band: An Analysis of a New Form of

- Native Self-Government.” *Canadian Journal of Native Studies*, Vol. 8, No. 1, pp. 73-105.
- Fleras, Augie, and Jean Leonard Elliott. 1992. *The Nations Within: Aboriginal-State Relations in Canada, the United States, and New Zealand*. Toronto: Oxford University Press.
- Foster, Hamar. 1999. “‘Indian Administration’ from the Royal Proclamation of 1763 to Constitutionally Entrenched Aboriginal Rights,” in Paul Havemann, ed. *Indigenous Peoples’ Rights in Australia, Canada, and New Zealand*, pp. 351-77. Auckland: Oxford University Press.
- Frideres, James S. 1998. *Aboriginal Peoples in Canada: Contemporary Conflicts*, 5th ed. Scarborough, Ont.: Prentice-Hall Allyn & Bacon Canada.
- Gardner-O’Toole, Elaine. 1992. “Aboriginal People and Taxation.” (<http://publications.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp309-e.htm>) (2015/8/22)
- George, Alexander. 1979. “Case Studies and Theory Development: The Method of Structured Focused Comparison,” in Paul G. Lauren, ed. *Diplomacy: New Approaches in History, Theory and Policy*, pp. 43-68. New York: Free Press.
- Goldi Productions Ltd. 2007. “Confederation and Treaty-Making in the West.” (http://firstpeoplesofcanada.com/fp_treaties/fp_treaties_confedandtreatieswest.html) (2015/8/16)
- Gregory, Rozanne. 2004. “B.C. Band Wants Right to Issue Archeological Permits before Building Allowed.” *Canadian Press*, October 15.
- Gregory, Roxanne. 1999. “One More Step in Treaty Negotiation.” *Windspeaker*, May 1.
- Harris, Douglas C. 2008a. *Landing Native Fisheries: Indian Reserves and Fishing Rights in British Columbia*. Vancouver: UBC Press.
- Harris, Douglas C. 2008b. “The Boldt Decisions in Canada” Aboriginal Treaty Rights to Fish on the Pacific,” in Alexandra Harmon, ed. *The Power of Promises. Rethinking Indian Treaties in the Pacific Northwest*, pp. 128-53. Seattle: University of Washington Press.
- Hawkes, David C., and Allan M. Moslove. 1989. “Fiscal Arrangements for Aboriginal Self-Government,” in David C. Hawkes, ed. *Aboriginal Peoples and Government Responsibility: Exploring Federal and Provincial Roles*, pp. 93-137. Ottawa: Carleton University Press.
- Jeffries, Theresa M. 1991. “Sechelt Women and Self-Government.” *BC Studies*, No. 89, pp. 81-88.

- Kingdom, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Politics*. Boston: Little, Brown & Co.
- Kulchyski, Peter, ed. 1994. *Unjust Relations: Aboriginal Rights in Canadian Courts*. Toronto: Oxford University Press.
- Légaré, André. 2008. "Canada's Experiment with Aboriginal Self-determination in Nunavut: from Vision to Illusion." *International Journal of Minority and Group Rights*, Vol. 15, Nos. 2-3, pp. 335-67.
- Lemieux, Jacqueline. 2013. "Comprehensive Land Claims in British Columbia: A Worthwhile Pursuit?" *Queen's Policy Review*, Vol. 3, No. 3 (<http://www.queensu.ca/sps/qpr/issues/vol3issue3/lemieux.pdf>) (2015/8/21)
- Lippert, Owen, ed. 2000. *Beyond the Nass Valley: National Implications of the Supreme Court's Delgamuukw Decision*. Vancouver: Fraser Institute.
- Lo, Marcus. 1999. *Sechelt: Home of the Shishalh Nation*. New York: Scholastic Inc.
- McKee, Christopher. 2009. *Treaty Talks in British Columbia: Building a New Relationship*, 3rd ed. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Magallanes, Catherine J. Iorns. 1999. "International Human Rights and Their Impact on Domestic Law on Indigenous Peoples' Rights in Australia, Canada, and New Zealand," in Paul Havemann, ed. *Indigenous Peoples' Rights in Australia, Canada, and New Zealand*, pp. 235-76. Auckland: Oxford University Press.
- Mainville, Robert. 2001. *An Overview of Aboriginal and Treaty Rights and Compensation for the Breach*. Saskatoon: Purich.
- Maslove, Allan M., and Carolyn Dittburner. 1999. "The Financing of Aboriginal Self-Government," in John H. Hynton, ed. *Aboriginal Self-Government in Canada*, pp. 382-410. Saskatoon: Purich.
- Meissner, Dirk. 1998. "Sechelt Aboriginals Given Land and Cash Treaty Offer." *Canadian Press*, December 2.
- Miller, J. R. 2009. *Compact, Contract, Covenant: Aboriginal Treaty-Making in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- Mulroney, Brian. 1985. "Opening statement at the First Ministers' Conference on the Rights of Aboriginal Peoples, April 2-3, 1985." (<https://www.collectionscanada.gc.ca/primeministers/h4-4021-e.html>) (2015/8/23)
- National Post*. 2000. "Trick or Treaty?" June 1.
- Nettheim, Garth, Gary D. Meyers, and Brenda R. Landau. 2002. *Indigenous Peoples*

- and Government Structure.* Canberra: Aboriginal Studies Press.
- Newman, Peter C. 1997. "How Indian Self-Rule Can Bring Prosperity." *Maclean's*, August 18.
- Olynyk, John. 1990. "First Nations Real Property Taxation." (<https://www.cle.bc.ca/PracticePoints/ABOR/First%20Nations%20real%20property%20taxation.pdf>) (2015/8/21)
- Penikett, Tony. 2006. *Reconciliation: First Nations Treaty in British Columbia*. Vancouver: Douglas & McIntyre.
- Peters, Evelyn J. 1987. *Aboriginal Self-Government Arrangements in Canada: An Overview*. Kinston, Ont.: Institute of Intergovernmental Relations.
- Puglaas (Jody Wilson-Raybould). 2011. "Celebrating 25 Years of Sechelt Nation Self Government." (<http://www.bcafn.ca/files/documents/2011-10-08Sechelt25Years-FINAL.pdf>) (2015/8/21)
- Rose, Paul. 1993. "Aboriginal Communities: The Sechelt Self-Government Agreement, the State, and Interest Intermediation in British Columbia." Master thesis, Simon Fraser University.
- Rotman, Leonard Ian. 1996. *Parallel Paths: Fiduciary Doctrine and the Crown-Native Relationship in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- Royal Commission on Aboriginal Peoples (RCAP). 1996a. *People to People, Nation to Nation: Highlights from the Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples* (<http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100014597/1100100014637>) (2015/8/23)
- Royal Commission on Aboriginal Peoples (RCAP). 1996b. "Appendix 3A: Existing Financial Arrangements for Aboriginal Governments and Regional and Territorial Governments," *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, Vol. 2, *Restructuring the Relationship: 3. Governance* (<http://caid.ca/RRCAP2.3.A.pdf>) (2015/8/21)
- Schulze, David. 2008. "Comparative Governance Structures among Aboriginal Peoples in Canada." (http://scow-archive.libraries.coop/library/documents/Comparative_Governance.pdf) (2015/8/3)
- Sunshine Coast Regional District (SCRD). 2014. "Sechelt Indian Government District." (<http://www.scrd.ca/Sechelt-Indian-Government-District>) (2015/8/18)
- Sunshine Coast Regional District (SCRD). 2015. "Shíshálh Nation: Statement of Intent Area." (<http://www.scrd.ca/files/File/Administration/2015%20Sechelt%20Nation%20SOI%20map.pdf>) (2015/8/18)

- Sunshine Coast Regional District (SCRD). n.d. "Our Role." (<http://www.scrd.ca/Our-Role>) (2015/8/19)
- Taylor, John P., and Gary Paget. 1989. "Federal/Provincial Responsibility and the Sechelt," in David C. Hawkes, ed. *Aboriginal Peoples and Government Responsibility: Exploring Federal and Provincial Roles*, pp. 297-348. Ottawa: Carleton University Press.
- Tennant, Paul. 1985. "Aboriginal Rights and the Penner Report on Indian Self-Government," in Menno Boldt, and J. Anthony Long, eds. *The Quest for Justice: Aboriginal Peoples and Aboriginal Rights*, pp. 321-32. Toronto: University of Toronto Press.
- Tennant, Paul. 1983. "Native Indian Political Activity in British Columbia, 1969-1983." *BC Studies*, No. 57, pp. 112-36.
- Turpel, Mary Ellen. 1993. "The Charlottetown Discord and Aboriginal Peoples' Struggle for Fundamental Political Change," in Kenneth McRoberts, and Patrick Monahan, eds. *The Charlottetown Accord, the Referendum, and the Future of Canada*, pp. 117-51. Toronto: University of Toronto Press.
- Union of BC Indian Chiefs. 2005. *Stolen Lands, Broken Promises: Researching the Indian Land Question in British Columbia*, 2nd ed. Vancouver: Union of BC Indian Chiefs.
- Wherrett, Jill. 1999. "Aboriginal Self-Government." (<http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/962-e.htm>) (2015/8/21)
- Wikipedia. 2015a. "List of regional districts of British Columbia." (https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_regional_districts_of_British_Columbia) (2015/8/19)
- Wikipedia. 2015b. "Aboriginal Affairs and Northern Development Canada." (https://en.wikipedia.org/wiki/Aboriginal_Affairs_and_Northern_Development_Canada) (2015/8/16)
- Wikipedia. 2015c. "Minister of Aboriginal Affairs and Northern Development." (https://en.wikipedia.org/wiki/Minister_of_Aboriginal_Affairs_and_Northern_Development) (2015/8/16)
- Wikipedia. 2015d. "Union of British Columbia Indian Chiefs." (https://en.wikipedia.org/wiki/Union_of_British_Columbia_Indian_Chiefs) (2015/8/17)
- Wikipedia. 2015e. "David Crombie." (https://en.wikipedia.org/wiki/David_Crombie) (2015/8/17)

- Wikipedia. 2015f. "Social Credit Party of Canada." (https://en.wikipedia.org/wiki/Social_Credit_Party_of_Canada#British_Columbia) (2015/8/19)
- Wikipedia. 2014. "Sechelt Indian Government District." (https://en.wikipedia.org/wiki/Sechelt_Indian_Government_District) (2015/8/19)
- Willcocks, Paul. 2001. "Treaty Commission Wants to Find out What's Gone Wrong." *Sterling News Services*, June 21.
- Windspeaker*. 1996. "Canada Moves ahead in Negotiations." July 1.
- Windspeaker*. 1995. "Sechelt Land Claim Moving ahead." August 1.
- Young, Christopher. 1996. "B.C. Chief Works for Positive Change." *Edmonton Journal*, March 9.

Sechelt Self-Government in Canada

Cheng-Feng Shih

*Department of Indigenous Affairs and Development
National Dong Hwa University, Soufeng, Hualien, Taiwan*

Abstract

In this study, we intend to look into how Sechelt Indigenous Peoples have exercised their rights to self-government. Specifically, we will examine three dimensions: political contexts and processes, institutional buildings, and practical challenges. Methodologically, we will employ the so-called structured focused comparison. In other words, we will construct a conceptual framework, where major variables are juxtaposed to reveal their causal relationships. It is expected that this framework will guide our inquiry without losing our path in idiosyncratic factors. We will then embark on our studies by endeavoring to answering three questions. Procedurally, under what circumstances and motivation did the Indigenous Peoples demand their rights to self-government? Why did the Canadian federal and provincial government yield to indigenous demands? Where were the major arenas for contestations? Substantively, we like to explore the contents of the self-government agreements, including legal bases, magnitudes and modes, powers, land rights, and financial guarantees. Finally, we will contrast these arrangements with the proposals made in Taiwan, with a particular interest in how challenges have been resolved.

Keywords: self-government, Indigenous Peoples, Canada, Structured Focused Comparison, Sechelt

