

原住民族自然資源共同管理 在國家公園內的實施狀況

潘怡珍*

這二年來，隨著往花蓮跑的次數增加，讓我查覺到，東部在族群融合方面表現較西部優異，不論是漢人、客家人、原住民，大家自在地一起生活、工作，不像西部偶爾還會發生膚色稍微黑一點、眼睛大一點就被問以是不是原住民的怪事，一副原住民好像是外來人一樣。在花蓮走跳的時候，每經過一個原住民聚落，都可以看到一個供召開會議的集會所，外觀像是一個大涼亭，有時規模大到像一個廣場，後來去了解一下相關的資料，目前，光花蓮瑞穗鄉和鄰近區域的部落集會所的建置數量已經達到42處¹，看得出來原住民基本法第21條的部落會議制度，在執行上有相當程度之落實，也看得出該地執政者對原住民之重視。

為落實尊重原住民族的自主地位，並促進原住民族自主發展，原住民基本法第21

條、第22條²，都揭示著只要影響原住民傳統自然資源的使用，該區域的原住民都應有參與的權利，更甚者，未取得該區域原住民之決議同意，還會有無法進行開發的效果。這兩大法條，前者針對單一事件的參與權，後者則是針對某一區域永久的參與權，尤其是經營、管理方面。而筆者想要藉由本期全國律師分享的部分為後者，亦即自原住民基本法第22條施行以來，目前的運作情形及可以如何期待的方向，並以涉及到原住民土地、領域之國家公園共同管理會目前的執行狀況帶領大家一同進入這個議題。

自民國69年起，在澳洲、加拿大、美國、以及紐西蘭，原住民地區自然資源的共同管理已經成為自然資源管理的趨勢；尤其是在加拿大，共同管理機制協議被視為政府與原住民簽訂的「現代條約」³。而在我們台灣，

* 本文作者係執業律師

註1：花蓮瑞穗鄉委託製作之變更瑞穗都市計畫（部分農業區及住宅區為機關用地）關於現況發展分析之107年6月清查資料。

註2：原住民基本法第21條第1項「政府或私人於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮商並取得原住民族或部落同意或參與，原住民得分享相關利益。」。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。」

註3：施政鋒、吳珮瑛，〈原住民族與自然資源的共管〉，台灣原住民族研究季刊，2008年春季號，第1卷第1期，頁1-38。

民國96年通過的『原住民族基本法』，對於共管機制的設置也開始重視而立下明確的規定，在此之前的民國88年，前總統陳水扁先生競選總統大位時，就曾在台東縣蘭嶼鄉和原住民族之代表簽定「原住民族與台灣政府新的夥伴關係」之文件，作為現行共同資源管理規定的基石⁴。

原住民參與共同管理的一個重要的原因，除了原住民是該處土地資源的使用者外，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，以免自然資源的耗盡，這個原因讓我想到了知名急診室醫師，和我同是布農族的田知學醫師（VALISE TANAPIMA），她所撰擬的兒童繪本「為什麼不能去打獵」⁵，故事中的布農族小女孩不懂為什麼部落的男孩告訴她，女孩子不能打獵的禁忌，而且在螃蟹離開水面亂竄、芒草開花的時節也不能打獵，後來小女孩從獵人爸爸的說明中得到答案，爸爸解釋是因為山裡頭只要有洪水、地震的天災即將出現時，螃蟹受到驚嚇，就會離開水面到處亂竄，而芒草開花的季節，氣溫在太陽下山之後就會很快降低，這樣的故事雖然是寫在兒童繪本中，但卻娓娓道來原住民在土地上生活的智慧，這樣的智慧絕不是主管機關裡高普考及格的專家、或農民曆可以取而代之的，尤其是在氣候變遷急遽的現代，更是需要在地的生活經驗，正因如此，原住民的利用自然資源的傳統文化，自能為他們所處的土地提供有效率且適合的管

理建議、方法。

國內目前幾處國家公園，例如墾丁國家公園管理處、玉山國家公園、雪霸國家公園管理處、太魯閣國家公園，均有原住民族地區資源共同管理會，其設置依據自是依照96年公布的原住民族地區資源共同管理辦法，之後管理會的任務、組成人員之資格，則於104年時國家公園區域內原住民族地區資源共同管理會設置基準有明確規範。

由於筆者的父親擔任此屆墾丁國家公園滿州地區資源共同管理會，作為當地原住民族代表委員，因此，筆者有幸貼近共同管理會的運作資訊，並且有幸拜訪墾丁國家公園管理處處長劉培東先生，從處長的想法和計畫來一探管理單位的思維，是否符合我國政府在原住民政策的口號。

共同管理機構運作是否能讓當地原住民有實質的參與權，很關鍵的層面即在於一個管理會的權力僅是諮詢或可以形成決策、組成員額是否有多數為當地原住民、及議決方式是否讓原住民有機會可以主導或否決之，然如何設計，還必需將一個一個先決問題定調，就是該處土地和原住民的關係，相關研究，可以參觀施政鋒教授之研究。

壹、我國國家公園自然資源共同管理會運作現況

我國國家公園法管理處組織準則，國家公

註4：「原住民族與台灣政府新的夥伴關係」第六點：「恢復傳統自然資源之使用，促進民族自主發展。」，及其說明指出：「在國家需用原住民族領域土地時，如國家公園、水資源用地、森林用地等，應建立原住民族與國家共同經營管理的合作模式，以尊重該部落或民族的自主地位。」

註5：田知學，《為什麼不能去打獵》，2012年3月，白象文化事業有限公司，頁32-34。

園管理處掌理的事項為一、國家公園計畫之擬訂、檢討及變更。二、國家公園生物多樣性保育、研究及史蹟保護。三、國家公園環境教育及生態旅遊推動。四、國家公園土地利用規劃及經營管理。五、國家公園事業投資、經營、監督及管理。六、國家公園設施興建、利用及環境維護。七、其他劃定區內國家公園法所定事項。因此，要檢視目前共同管理會的運作和主管機關實質共同管理的程度，可以先從原住民代表委的委員所關心的會議內容來看看是否均與上開國家公園管理處之權責相近。

研讀了幾個國家公園的會議紀錄資料，有些共同管理會會先進行業務報告，不管是針對上次委員提案之內容報告執行進度，或者是就上開職掌事項作報告，惟筆者認為，理想的方式，既稱共同管理，則應該是由國家公園管理處先作全面的業務報告，讓該區原住民知悉目前主管機關管理了什麼，而非只是任由委員們漫天地提出和自身生活相關之需求議案，閱覽了相關會議紀錄資料，不乏先由國家公園管理處先行為業務報告的管理會運作模式⁶，但報告的議題都限於與原住民業務相關者，因此，這樣的報告內容，在範圍上難免狹隘，不過這也和國家公園區域內原住民族地區資源共同管理會設置基準第3條有關，縱使是主管機關對於業務作全面的報告，管理會也只有行政興革的建議權，沒有任何決策權，對於共同管理而言，實在不理

想，因此，目前情形離以原住民自主為中心的管理機制仍有很大的一段距離。

再從原住民代表的委員，在提案的議題，最多的是關於上開第四點、第六點⁷，多是希望國家公園處幫忙改善生活環境的部分、還有提供當地居民得以振興觀光，在第四點的部分，例如：墾丁國家公園滿州地區資源共同管理會就有委員提案「參考苗栗三義桐花的特色，將易種植的山芙蓉遍植在里德社區，創造另一個有特色的生態觀光環境」、玉山國家公園區域內原住民族地區資源共同管理會，有委員提案「設置安南部茗假日市集」、太魯閣國家公園原住民族地區資源共同管理會，有委員提案「國家公園輔導轄區聚落產業轉型，是否可以制定相關獎勵規定」…等，在第六點的部分，例如，墾丁國家公園滿州地區資源共同管理會就有委員提案「港口衝浪區的護蟹工程需改善，以確保行車安全、佳樂水地區，漁村公園廁所旁，需增設禁止遊客下水標示牌」、玉山國家公園區域內原住民族地區資源共同管理會，有委員提案「編列300萬元基礎建設經費改善部落環境」、太魯閣國家公園原住民族地區資源共同管理會，有委員提案「遊客到訪大禮、大同部落製造許多環境問題，太管處是否可以協助部落居民安居樂業」…等，以上的提案內容，初看時令筆者覺得有些小鼻子小眼睛時，更甚者，有些提案內容好像是在討要補助，例如，玉山國家公園區域內原住

註6：太魯閣國家公園原住民族地區資源共同管理會105年度第1次會議。

註7：參考資料計有太魯閣國家公園原住民族地區資源共同管理會、墾丁國家公園滿州地區資源共同管理會、雪霸國家公園原住民族地區資源共同管理會、玉山國家公園區域內原住民族地區資源共同管理會105年-107年間會議紀錄。

民族地區資源共同管理會，有委員提案「請頒獎狀給考取原住民特考之族人、請購某藝術團團員新的原住民服裝」等，不過，換個角度思考，在當地原住民的生活還需仰賴在地資源時，自然地只會先想到與生活迫切相關的議案，的確無可厚非，不過，從決議內容，還是讓我意外地發現，國家公園管理處縱使面對此類未必有法令依據的提案要求，在處理上仍會盡力整合資源，不管是真的挪出可用的預算或知會有關單位一同關切、追蹤議案進度，讓筆者相信，國家公園主管機關的確肯定當地居民對於國家公園管理上有相當之貢獻，且認真要與當地居民共生共榮。

至於在國家公園管理的大方針——國家公園計畫擬訂、檢討及變更，亦即整個區域之保護、利用及發展等經營管理上所需之綜合性計畫，如同都市地區的都市計畫一樣，很多時候當土地的使用分區有新的檢討、變更發布並公開展覽各項資訊時，都市區的居民顯少有人真的前去觀看，筆者曾前去觀看過高雄市政府擬定原高雄市（左營、凹子底、灣子內、崗山仔地區）細部計畫（配合擴大及變更原高雄市主要計畫（第三次通盤檢討—第二階段））案」計畫書、圖的公開展覽會場，就曾遇到主管機關大概覺得居民不甚重視（也許是不懂得重視），因此公開展覽的現場竟然沒一個像樣的，完全看不出是公開展覽或現場有專人說明的場合，原以為共同管理會原住民代表的委員，在關心國家公園計畫的程度應該更低，然出乎意料的是，在

議案中仍然不乏有委員提出議案，希望在下次通盤檢討計畫中作檢討，這部分在筆者向墾管處處長詢問原住民代表的委員們理解、關心國家公園計畫通盤檢討的情形如何時，處長除了說關心的委員著實不少，而且處長也開心地提到，其打算在嚴格的國家公園計畫下，引近浮動分區的彈性土地管制手段，落實與當地居民共生共榮的想法，此外，處長也不等委員們提案，主動發掘任何可以幫助當地居民安居樂業的經營業務，讓社區自行經營、收益，同時代替墾管處作好管理維護，使得當地觀光資源常被外地商家霸占、耗盡的情形減少⁸，當然也造成商家們眼紅、抱怨連連。這些事情，讓我對於主管機關大都是官僚作風或只是形式上執行共同管理會的預設，反而被震撼而改觀。

貳、結語

一邊觀覽著上開管理會的會議紀錄，一邊閱讀著著原住民基本法第22條就原住民族地區自然資源共同管理辦法的推動歷程，很感慨也很感謝還有主管機關的首長，願意拋開共同管理機制、法令上究竟誰該聽誰的限制，肯定原住民才是對自己所居住土地關心的群體，並願意思方設法地提高當地原住民在經營、管理上的地位。看著推動歷程，有種不被尊重的難過，但想想，在一片土地上，管理單位眾多，在立法上不論什麼議題，若要有所突破，本就是難事，似乎也不見得是大家對原住民議題的輕視或怠慢，但

註8：見屏東縣恆春鎮大光社區海域生態旅遊（獨木舟、立式划槳）經營計畫書。

事在人為，運作上朝著原住民自主的方向進行，相信也許在很久以後，立法上也會慢慢進步，雖然可能很久，但卻是值得爭取的。

本期文章帶同大家翻轉立場，站在弱勢族群的角度，以一個刑事犯罪案件之被害人、遭迫遷的住戶（不管是遭公權力或私權力）、

原住民，探討這些人在追求案件正義、居住正義、傳統文化維護的過程中為何如此辛苦，究竟是立法不良、不足？司法不友善？還是執政者的高傲？行政干預？所致，以及在整個過程中，這些人的定位？參與程度是否足夠保障他們的權益，也值得探討。