

美國與加拿大國家公園和原住民互動關係之比較

宋秉明⁽¹⁾

(收稿日期：2001年1月31日；接受日期：2001年6月20日)

摘要

國家公園在北美創設以來，世界各地已陸續成立超過一千二百座，其中許多國家公園的土地曾是當地世襲已久的原住民的生活空間，但國家公園當局卻往往忽視當地原住民應有的權益與受到因國家公園的設立而遭致的負面衝擊。美加兩國無論在國家公園的歷史、規模與管理上均佔重要地位，常為他國所效仿，但直到近二、三十年才開始考量當地原住民的權益並同意其參與設立和經營管理之事務。本研究欲藉著對美加兩國國家公園與原住民互動的過程與關係之比較而呈現其重要的元素與經驗，以供國內參考。比較的基準為早期發展過程、重要案例、法律制定、政策形成、組織運作、方案實施等六項因子。最後根據本研究結果並針對國內的情況提出建議，期能增進國內國家公園與原住民之良性互動，並提高國家公園管理的品質，使國家公園的效益得以發揮。

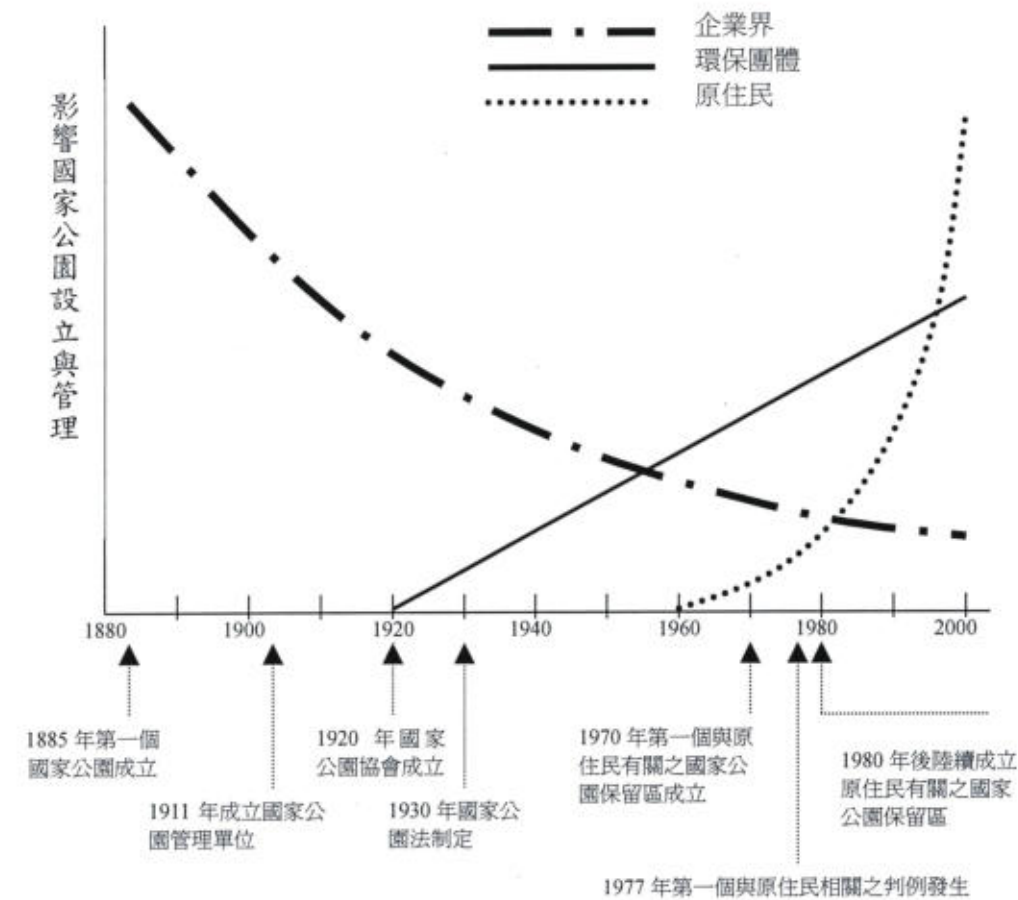
關鍵詞：國家公園原住民議題、國家公園管理、美加國家公園比較研究、原住民研究。

一、前言

「國家公園」的概念和做法是人和環境互動的一種理想。在此理想中，劃設一處園地以保存珍貴的自然文化資源和景觀，於其中除了提供人們欣賞、教育與學習所需的設施外，儘可能地不做開發與建設，也不做消耗性地利用，以保持其原貌與完整的生態系。這樣的夢想源於十九世紀初期有人感於當時人們過度開發環境與掠奪資源的一種反思，於當世紀後期此夢想竟在北美洲實現，並逐漸發展至世界各地，截至目前為止已不止一百個國家共設立超過一千二百座的國家公園或類似的保護區。國家公

園的概念與規模在今日的普及度，實已不必再多做文獻引述與佐證。然而無論在設立或經營管理的過程中，幾乎每一個國家公園皆會遇到或多或少的衝突與困難，其中常見的包括土地取得的困難、相關機構的不合作、事權分散、經濟開發的取捨、資源利用的價值觀與方式、過度的觀光利用、當地居民權益受損、原住民文化與經濟之衝擊等。本文的主題為國家公園與原住民的互動，主要在探討國家公園與原住民的關係，內容除包含上述原住民文化與經濟之衝擊外亦包含當地居民權益、土地取得與資源利用的部份；在觀念上則含蓋多元文化共存、土地倫理與環境正義的內涵與價值判斷等。

國家公園與原住民的關係是全球性的課題，在自主意識日益高漲與強調本土文化的趨勢下，此課題無論在出現頻率或強度上，預料將與日俱增。Dearden 與 Berg (1993) 以加拿大為例，指出最能影響國家公園決策的團體有三類，從過去到現在依次為為企業界、環保團體與原住民，其中原住民對國家公園的影響在未來將舉足輕重，圖一說明其之間消長的情形。



圖一、加拿大國家公園受外來團體影響之情形（資料來源：修正自 Dearden 與 Berg, 1993）

(1) 國立東華大學 觀光暨遊憩管理研究所，974 花蓮縣壽豐鄉大學路二段一號

自一八七二年第一個國家公園成立以來，各國在沿用其精神陸續成立國家公園時，其目的幾乎都標榜著為保存國家珍貴的自然與文化資源並供該國子民做非消耗性的享用。此主旨之正當性應是毋庸置疑，但在管理與態度上似常見偏自然輕文化，以及常忽視少數族群與弱勢文化的現象。換言之，對文化資產的定位、態度與做法上的疑點甚多。以居國家公園創始與宗廟地位的美國為例，追溯其國家公園系統發展的歷史與過程，發現其實早在一百多年前其即已發展文化及歷史的面向，但此面向是以保存白人的歷史痕跡為主，至於古文化遺跡和原住印地安人的部份則僅為點綴。美國國家公園設立是以該國子民的福祉為依歸，也就是供大眾欣賞、體驗、與教育；但諷刺的是，在距今約二十年以前，原本即在國家公園境內生活或活動的原住民之權益、尊嚴、文化與生計，大體上卻是被忽視的。不僅如此，還往往因國家公園的設立而面臨遷居、改變傳統資源利用的方式、改變生計方式與經濟結構、文化延續受阻等困境。一九七五年在國際自然保育聯盟（IUCN）召開的會議中討論國家公園議題時，美國提出國家公園的精神、要素及內容，其中亦仍隻字未提原住民之課題與事務，當時其仍忽視原住民的程度由此可見（Turek, 1990）。

其實最早提出“國家公園”概念及理想的 George Catlin 在其一八三二年的文字中是含蓋原住印地安人之活的文化的（Machlis and Tichnell, 1985），在以下的部分原文中不難發現原住民佔著重要的角色。

"...preserved in their pristine beauty and wildness, in a magnificent park, where the world could see for ages to come, the Native Indian. A Nation's Park, containing man and beast, in all the wild and freshness of their nation's beauty."

此理想提出後的四十年，第一座國家公園 - 黃石國家公園成立，該公園座落地原本即印第安原住民世襲生活之處，早在白人探險家發現該地富含雄偉的景觀之前，印第安先民已不知在該地生活多少代！設立國家公園後，原住民仍生活於該處，然在官方的文字中卻一直未出現有關原住民之事務與課題。隨後，美國國家公園系統一直在成長，原住民事務仍始終沒有被納入正式的國家公園管理機制裡（Turek, 1990），直到一九八〇年代以後情勢才逐漸改觀；加拿大的情形亦頗為類似。台灣的國家公園在最近正在開始正視原住民的課題。

在國家公園的相關研究中，屬於比較研究者並不多見，例如 Shoenbaum (1976) 比較美國與蘇聯在自然區域的保存；Armstrong (1977) 曾進行加拿大與澳洲國家公園的規劃方法之比較；Nelson 等 (1979) 比較過國際間國家公園發展之經驗；在本研究之前 Gardner 與 Nelson (1980, 1981) 曾連續兩年比較過阿拉斯加、北加拿大與北澳三地國家公園之政策與原住民之情形，但由於近二十年來美國與加拿大在國家公園與原住民的互動情勢上已大有變化，故本研究雖與其題材類似但對象、內容與比較因子則有所不同。本研究以美國與加拿大為背景對象並做比較是基於三項理由：第一，美加在國家公園發展的歷史與規模上相差無幾，其地位均可執世界之牛耳，其經驗常為他國所效仿與學習，故本研究之發現應具指標性的意義；第二，美加兩國在國家公園各方面的發展份量由於彼此相稱，比較時具對等性；第三，美加兩國無論在自然或社會

人文環境上均頗類似，比較時較具合理性。本研究主要目的在藉著比較與分析目前全世界國家公園經驗最豐富的兩個國家其對原住民課題處理的過程與方式，以吸取其精華做為國內的借鏡。故本研究雖屬比較，但意義並不在評估兩國處理此課題方式之優劣或成效之高低。

二、材料與方法

本研究以美國與加拿大國家公園和當地原住民的互動歷程與關係為研究的背景對象，並相互比較之。研究方法主要採文獻法，資料來源主要取自學術期刊，相關書籍與美加國家公園機構出版品，與美加政府的國家公園網站，網站資料時效以二〇〇一年一月二十三日為準。比較的因子選用互動過程、重要案例、法律制定、政策形成、組織運作與方案實施等六項。本研究探討的主要範圍僅針對國家公園體系內，除非具不可分割或直接之關聯否則並不論及體系外之元素與事務。

三、結果與討論

(一) 美加兩國國家公園與管理體系的基本背景

美國於一八七二年設立黃石國家公園，正式向世人展示國家公園的面目與概念。在十九世紀末陸續成立另外五座國家公園，包括 Mackinac 國家公園（成立於一八七五年，但於一八九五年廢除）、Sequoia 國家公園（成立於一八九〇年九月）、General Grant 國家公園（成立於一八九〇年十月，但於一九四〇年併入 Kings Canyon 國家公園）、Yosemite 國家公園（成立於一八九〇年十月）、Mount Rainier 國家公園（成立於一八九九年）（NPS, 2001a）。早期美國的國家公園分別隸屬於農業部、國防部與內政部，不但無專責機構管理公園事務，且事權相當分散。一九一六年在內政部成立了國家公園署，專責全國國家公園之規劃與管理（Albright, 1985; Everhart, 1983; Ise, 1979; Mackinton, 1988; and the Conservation Foundation, 1985）。一九三三年羅斯福總統再以行政命令將約七十處的國家公園及類似的區域從農業部與國防部撥給內政部，從此國家公園的管轄得以統一，無論在體制或規模上均均成為完整的國家公園系統（Albright, 1985; Hartzog, 1966; Ise, 1979; and Runte, 1987）。隨後陸續通過保護歷史遺址（the Historic Sites Act, 1935）與建立遊憩區之相關法令（the Park, Parkway and Recreational Area Study Act, 1936），納編許多歷史與遊憩區。在一九六四年國家公園系統正式區分為自然區、歷史區與遊憩區等三類子系統，每類均有個別的經營目標與原則。但由於易於混淆，此分類於一九七七年正式被廢止，並改為目前單一區域之分區管理（Zoning）（Everhart, 1983 and NPS, 2000）。一九八〇年阿拉斯加大批的荒野區加

入國家公園系統(Everhart, 1983 and NPS, 2000),不但暴增國家公園系統的面積,更帶入原住民的議題。截至二〇〇〇年底,整個國家公園系統含蓋三百八十三個單位,約佔八千萬英畝左右的面積(NPS, 2001b)。

美國國家公園行政管轄的體系可分為四個層級,最高督導單位為國會,其參眾議院中共有四個委員會可直接影響國家公園署之施政;第二層級為國家公園總署,總管全國性國家公園事務;第三層級為區域管理處,共有七個區域管理處掌管區域性事務;第四層為各國家公園單位,分別處理全國三百八十三個國家公園單位的規劃與管理(Sung, 1990)。此行政體系規模之龐大,範圍之寬廣,管理之緊密難有他國可比擬,至於主導美國國家公園經營管理與運作的則是國家公園政策(National Park Policy),此政策又分為行政管理類(Administration Policies)與資源管理(Management Policies)兩類,前者為一般行政運作之指引與依據,後者則為國家公園專業與資源管理之根據(Sung, 1990)。

相較於美國國家公園發展的歷史與規模,加拿大一點也不遜色。早在一八八五年,加拿大聯邦政府即在Banff一帶劃設保護區禁止私人從事商業開發,兩年後於原址擴大成立第一座的Rocky Mountain(後來改名為Baffin)家園公園,次年再成立Glacier與Yoho等兩座國家公園。為統籌愈漸茁壯的國家公園系統,聯邦政府於一九一一年在內政部成立聯邦公園局(Dominion Park Branch),此即現在加拿大國家公園署(Canada National Park Agency)的最早的前身,亦為世界上第一個總管國家公園的機構(McNamee, 1993)。加拿大公眾的力量在國家公園發展的過程中佔著相當重要的角色,早期國家公園的成長受到政治與產業發展的影響而起起伏伏,但大致都能獲得公眾的支持而渡過難關,一九二三年加拿大國家公園協會(National Parks Association of Canada)成立是第一個為倡導保育反對經濟開發並支持國家公園的民間團體,該團體發揮頗大的影響力以保衛國家公園(Bella, 1987);一九六三年國家與省立公園協會(National and Provincial Parks Association of Canada, NPPAC)成立,該協會不但支持國家公園且協助抵抗外來開發的壓力,更發展國家公園的環境標準以監督國家公園管理的品質。一九三〇年國會通過國家公園法(the National Parks Act),闡述國家公園的理念與規則,此後,國家公園的設立、撤銷或變更疆界等,皆須經國會同意後始行之。在NPPAC的大力協助與倡導下,加拿大國家公園政策於一九六四年問世,從此國家公園的管理才真正的落實與制度化,在此之前由於國家公園法的空間過大又無固定的政策可循,故當時國家公園的管理大都為因人而異的人治式管理。此政策於一九七九年經過大幅修正,從此更強化資源保育的層面(McNamee, 1993)。

加拿大自一八八五年設立第一座國家公園以來,大致上並沒有遭遇到像美國一樣的事權分散的情形,設立新國家公園雖然是多數國家公園署長的優先政見,但選址上一直沒有一貫的目標或策略,端視當時客觀環境優勢或有利條件而行之,直到一九七一年國家公園署提出全國性自然區域系統計畫(Natural Regions System Plan),才開始採系統化的方式設立新的國家公園,結束以往零星式的選址方式。該計畫將全加拿大分為三十九個自然區域,計畫目標為至少每個區域選定一處國家公園以代表該區域資源之特色。一九六〇年代以後,加拿大國家公園發展的觸角開始拓展到北加拿大(北緯六十度以北之概稱),正式開始面臨與原住民互動的課題。一九七〇年代後

藉助原住民土地宣告政策(Land Claim Policy),政府與原住民雙方共同陸續成立多座國家公園保留區(National Park Reserves)。一九八五年大幅修正國家公園法,頒佈國家海洋公園政策(National Marine Park Policy),並於安大略省(Ontario)成立第一座的Fathom Five 國家海洋公園(McNamee, 1993)。一九九〇年聯邦政府提出綠色計畫(Canada's Green Plan),提撥三十億加幣的經費進行五年全面性的環境保育,此對家園公園的發展,猶如一劑強心針(Dearden and Rollins, 1993)。一九九八年國家公園署歸屬於加拿大製產部(Department of Canadian Heritage),並更名為Parks Canada Agency,同時增加管轄國家歷史區(National Historic Sites)之任務,截至二〇〇〇年底,加拿大國家公園已累積至三十九座,總面積約達二十二萬五千平方公里,約佔全加拿大陸域面積的百分之二(Parks Canada, 2001a)。

美加兩國同屬聯邦制,公共行政體系多為類似,故如同美國一般,加拿大國家公園管理的最高督導單位為國會(Congress),其國家公園法賦予國會具有國家公園設立、撤銷或更改疆界的同意權,並規定掌管國家公園管理的加拿大資產部長(Minister of Canadian Heritage),每兩年必須向國會報告國家公園業務的進展(Parks Canada, 2001d)。至於實際從事管理的單位亦分為總署、區域與地方管理處等三階層,其各項事務之運作亦根據國家公園政策而進行。所不同的是美國的國家公園政策具有法律效力,加拿大的國家公園政策雖然不具法律效力(Gardner and Nelson, 1981),但卻有通則性質的國家公園法做為法源依據,而美國卻無此類似之法令。另外美國國家公園系統具多元性,其包含自然、歷史與遊憩等三個面向,共包含國家公園等二十餘類單位;加拿大者則有所不同,雖然加拿大國家公園署亦掌管全國的歷史遺址與建物,但其官方所謂的國家公園系統僅包括國家公園與國家海洋公園類等自然屬性之區域,較為單純。表1 概略比較美加兩國國家公園發展過程與管理上之重要元素。

(二) 美加兩國國家公園與原住民互動之比較分析

本研究從早期發展過程、重要案例、法律制定、政策形成、組織運作、方案實施分別分析美加兩國國家公園與原住民互動的情形與差異。

1. 早期發展過程

如同許多國家一般,美國與加拿大的原住民在過去數百年來飽受不平等之待遇與壓迫,以及強弱文化相觸後的殘酷與無奈。誠如Cardinal(加拿大原住民作家)在敘述其歷史時所道「自從與白人相遇以來就是一部辛酸血淚史,總是在他們的歧視、設陷、擲揄、踐踏與背信中活著下來,簡直是悲劇一齣。」(Cardinal, 1969)。而在白人主導的一連串的盟約、條約、協定中,北美原住民終於淪為殖民(Boldt, 1980, 1981; Tennant, 1982; Frideres, 1988)。於十七、八世紀時,加拿大白人曾與印第安人簽下許多充滿「和平」與「友好」文字的盟約,實際上卻僅欲借其力而對抗法國(McMillan, 1988)。美加兩國政府於十九與二十世紀開始以強勢的政治力量與法律逐步取得其土地,改變其經濟結構、生活方式與文化展現形式。儘管近百年來,加拿大原住民承

表 1. 美加兩國國家公園發展過程與管理重要元素比較

	美國	加拿大
第一座國家公園之設立	Yellowstone 1872 年設立	Banff 1885 年設立
設立於十九世紀至今仍然存在之國家公園	Yellowstone, 1872 Sequoia, 1890 Yosemite, 1890 Mount Rainier, 1899	Rocky Mountain(已更名 為 Banff), 1885 Glacier, 1888 Yoho, 1888 Waterton Lakes, 1895
目前國家公園之數目	52	39
國家公園系統屬性 (官方用詞)	多元性(含自然、歷史、 遊憩等三類區域共 23 類子系統)	單純性(僅含國家公園 與國家海洋公園兩類, 屬自然區域)
國家公園之行政隸屬	內政部(Department of Interior)	鑿產部(Department of Canadian Heritage)
國家公園署之設立	1916 年設立	1911 年設立
國家公園管理機構層級	三級制 中央: 總署 區域: 區域管理處 地方: 公園管理處	三級制 中央: 總署 區域: 區域管理處 地方: 公園管理處
國家公園法之制定	單行法(每個國家 公園均由個別法令 之制定而成立)	於 1930 年制定通則性之 國家公園法 (National Park Act)
國家公園政策	具完整的管理指引與 運作步驟且具法律效力	具完整的管理指引與 運作步驟, 但僅為行政 文件, 不具法律效力

受欺凌與不平等, 但卻一直不停止地向白人政府表達欲維護其權益之心聲 (Frideres, 1988; Miller, 1989; Tennant, 1982), 但不幸地, 始終無重大突破。加拿大原住民於一九六〇年代晚期以後相繼發生兩件司法判例, 再加上後來的制憲, 使得國家公園單位開始關注當地原住民的權益, 至此原住民在參與國家公園的事務上始出現轉機。至於美國, 則大約在一九七〇年代以後, 其國家公園當局才主動與當地原住民正式展開互動。

在加拿大國家公園發展的早期, 當時聯邦與省政府均尚未重視也未認可原住民的權益與福祉, 在那時代中, 部份原住民雖然生活在世襲的土地上卻因被劃在國家公園境內, 而處處受國家公園管理之限制, 不但不得維持狩獵、捕魚與設陷阱等傳統利用資源的方式, 還得面臨遷出國家公園(遷移家園)的困境, 遑論參與國家公園的規劃與管理(Berg, 1990), 美國的情形幾乎亦與加拿大類似。當時兩國的國家公園管理單位強調的僅為自然資源保育與保護生態的完整, 基本上是不重視原住民權益與文化的 (Foresta, 1985)。

2. 重要案例

在加拿大國家公園與原住民互動的歷史中, 幾個案例的發生扮演著催化劑的角色, 每發生一案例, 其互動關係則更進一層。

(1) Calder 司法案件

在一九六七年, Nisga'a 在卑詩 (British Columbia) 省法院按鈴申告, 要求法院證明其族人仍保有傳統土地的所有權, 其不應被聯邦的法令所廢止, 但遭敗訴, 再上訴亦維持原判。Nisga'a 乃上訴到加拿大最高法院, 最後表決以些微差距再敗。但細閱最高法院的審判書可發現其已獲得部份實質的勝利, 至少此案件是後來原住民權益漸漸獲得重視的開始。此判決書中明載: 「法院承認原住民於殖民時期具有土地所有權, 亦瞭解其歷史文化與土地之淵源, 但現在仍須受聯邦法之管轄」, 至少這是法院首次承認原住民的權益(Berger, 1982; Raunet, 1984; Elias, 1989)。在此判決之後, 聯邦政府宣稱將願意與原住民協商整體性的土地宣告 (land claim) 事宜, 同時聯邦政府亦肯定的表示將願意重新檢視被認為不合理的條約內容並與原住民協商之 (Canada, 1981; Task Force to Review Comprehensive Claims Policy 1985; Canada, 1987)。此案件為促使原住民後來踏入加拿大政治實體之重要踏腳石, 也是往後原住民得以參與國家公園事務之濼觴。

(2) Berger 法官之建議

加拿大國家公園管理單位對原住民的態度, 是在一九七〇年代隨著原住民漸漸進入國家政治體系才開始轉變的。此過程得助於在北加拿大石油與天然氣開採計畫時之公聽會中, 原住民與環保團體代表充分表達意見, 由於各方意見歧異, 使得結果懸決難定。當時由 Berger 法官負責審理此開發案, 此案欲從 Mackenzie Delta 與北阿拉斯加興建大油管以輸送原油與天然氣, Berger 認為此案必須考慮到國家公園保育與非再生資源開發的課題。另外, Berger 亦提出荒野公園 (Wilderness Park) 的新概念以保護北加拿大的野生物、野生物棲息地與自然景觀, 並維護 Inuvialuit 與 Dene 族人仍旺盛的傳統經濟環境 (Berger, 1977)。此概念為將原住民議題納入國家公園管理的里程碑。

(3) Sparrow 司法案件

加拿大國家最高法院於一九九〇年宣判 Sparrow v. The Queen et al. 的案件, 裁決 Sparrow 獲不起訴處分。此案件為原住民參與國家公園事務的路途上, 再立下強而有力的基石, 也為後來其他類似案件開先例。一九八四年 Ronald Edward Sparrow 因使用不符規定的魚網捕魚, 而被政府控告觸犯漁業法。Sparrow 在法庭中承認其違反聯邦法, 但宣稱其具有憲法賦予原住民捕魚的權益。地方法院裁決 Sparrow 敗訴, 其不服乃上訴至卑詩省高等法院, 竟翻案成功, 該高等法院認其具原住民捕魚之權力。地方法院當然也不服, 遂引發爭議, 終於在一九八七年訴訟到國家最高法院。最後國家最高法院在持證據不足的理由下, 宣判無法判定 Sparrow 有罪或無罪。此舉等於判 Sparrow 勝訴, 然而更重要的是, 最高法院的判決書中肯定了原住民具有憲法賦予其維生 (捕魚) 的權力, 正式為加拿大原住民立下權益的地位。最高法院在此案

的審判書中明載：「原住民在一九八二年制憲以前的權益繼續存在，但不包括已被聯邦法所明確廢止者。故卑詩省政府可以在觀點上與原住民不同，但並無權廢其權利，而其他法令亦同」。另外，在此案件中，最高法院更詮釋憲法中原住民之權利：「憲法的條文是監控政府施政的一把尺，也是檢視法律的明鑑，其絕非政府管理社會的護身符。值此二十世紀，萬息瞬變，日益複雜，資源面臨耗竭，環境危機之今日，其是為聯邦全民之福祉而立。政府須責無旁貸地檢視任何對原住民權利有害的法令」。最高法院亦認為現有法令中的「保育」與「資源管理」皆不利於原住民之權益，故建議政府在履行保育與資源管理時若牽涉到原住民權益時，必先與之協商，以減低對其負面的影響。此案例至少明示國家公園管理機構在管理自然資源時須與原住民共同合作，也加強原住民相信當其世襲的地域與國家公園重疊時，原住民本身即扮演著極重要的角色 (Berg, Fenge and Dearden, 1993)。

歷經這幾個重要的案件之後，加拿大國家公園當局對待當地原住民的態度與做法已大有轉變，詳細情形於後文敘述之。

在美國的部份，本研究尚無發現美國有類似上述加拿大的具轉折性意義的法律案件。美國國家公園與原住民的互動始於一九七〇年代，由於當時美國聯邦政府與阿拉斯加原住民進行土地宣告事宜，國家公園乃開始觸及原住民之課題。後來大批阿拉斯加的荒野地被劃入國家公園系統使該系統面積於一九八〇年大幅增加，該批被設立為國家公園或國家保留區(National Preserves)或其他類似之保護區的荒野地，事實上大都是原住民世襲的活動區 (Gardner and Nelson, 1981)。另一重要例子是發生在同一年代，於美國中部南達克達州 Badlands 國家公園一帶與正式原住民互動之情形。一九七六年美國政府將位於 Badlands 國家紀念區 (National Monument) (現已改為國家公園) 的一處空軍射擊場及其附近的土地所有權歸還給當地的 Oglala Sioux 族，但要求族人必須與國家公園署簽訂協議書以共同管理該土地。該協議書中 Oglala Sioux 族人同意將土地交由國家公園署進行規劃與管理，以做為保育與遊憩之利用，但 Oglala Sioux 族人有權終止該協定。該協議的內容頗為廣泛，大致可分為七類，分別為資源管理類、農牧業利用類、土地發展類、投資事業類、人員晉用類、通行及通行費類與綜合類等 (Turek, 1990; 宋秉明, 1999)。雖然該協議內容並未勾勒出完整的經營管理架構，但在前無先例下美國國家公園署能以如此態度與做法和當地原住民互動，實屬難得，此雙方協議並共同合作的方式亦為後來者立下模式。

3. 法律制定

美加兩國在國家公園相關法令的制定方式上有所不同。美國國家公園之設立是由頒佈個別法案核定之，例如黃石公園是由黃石公園法的頒佈而成立的，但整國國家公園系統的經營管理則是依循具有法律效力的國家公園政策 (National Park Policy)，這樣的方式大致是屬於普通法(the Common Law)的方式。然而加拿大國家公園的設立則是經由國家公園法 (National Park Act) 的修正而核定之，換言之，每設立一座國家公園就必須經過國家公園法的修正才能法定(Parks Canada, 2001d)，此程序雖非普通法的一般方式，卻亦具其精神。但加拿大國家公園法亦包含整體國家公園經營管理之目標、原則與範圍，居全國國家公園管理之法源依據，此又類似成文法 (the

Continental Law) 的精神，而實際上加拿大國家公園業務之運作是依據國家公園署研擬的國家公園政策而行事，但如前所述此政策並不具法律效力。故加拿大國家公園事務的法律程序似兼具普通法與成文法之內涵。

美國於一九七一年頒佈阿拉斯加原住民土地宣告法 (Alaska Native Claims Settlement Act)，將從阿拉斯加原住民宣告收編的土地交由內政部規劃為自然保育之利用，此為日後建立阿拉斯加國家公園群及類似區之基礎。於一九八〇年再頒佈阿拉斯加國家土地保育法 (Alaska National Interest Lands Conservation Act)，正式將前述阿拉斯加大批的荒野地編入國家公園系統內，亦正式拉開與原住民互動之序幕。另外，亦有多件法案直接關係著國家公園與原住民的互動，例如早在一九三五年即頒佈的國家歷史保存法 (National Historic Preservation Act)，據此法後來設立不少的原住民文化遺址；於一九七八年制定的美國印第安宗教自由法 (American Indian Religious Freedom Act)，此法在保護原住民進行傳統宗教活動的權利，但必須不違反國家環境政策法(National Environmental Policy Act)，或其他法；於一九九〇年制定美國印第安墓地保護與修繕法 (Native American Graves Protection and Repatriation Act)，特別保護原住民文物與遺址。

再論回加拿大，或許保障加拿大原住民最重要而根本的依據是一九八二年的制憲。憲法中不但具有保護原住民的條文，亦承認與肯定原住民以及條約中所訂定其所具有的權益。而實際上關係著加拿大原住民與國家公園互動的則是於一九七二年修正的國家公園法，該法將原住民納入國家公園保留區中，所謂保留區是具國家公園的水平，但允許與尚未宣告土地的原住民進行協商並共同經營之者。隨著國家公園與原住民的關係日漸密切，國家公園法在此課題上亦修正數次。然而概略地檢視目前的國家公園法實可發現，原住民在國家公園中雖得以繼續進行獲取式(extractive)活動 (例如狩獵) 的保障，但事實上立法者 (政府) 仍技巧性地避開原住民在國家公園內進行上述獲取式活動的機會，例如：法條中僅允許某特定的人 (具土地宣告身分者) 並在某特定的區域 (安大略與紐芬蘭省的某特定地區) 中才可進行之，但事實上，符合此雙層條件者寥寥，而所謂的原住民可在荒野地中進行該種活動，也是此法之規定或其他法的重重限制下始可行之。顯然大多數的原住民與大部分的情況仍被擋在法律外。難怪 Weeks(1986) 檢視加拿大國家公園政策與法令後，結論道：「當政策含蓋了國家公園與當地原住民的互動機制時，法律卻沒有立即地反應之」。綜觀美加兩國在法律層面對國家公園與原住民互動的機制，仍具有不少的改善空間。

4. 政策形成

論及加拿大原住民與國家公園互動之課題時，絕不能不提北加拿大包括育空 (Yukon)、西北(Northwest)與奴拿佛特(Nunavut)等地區，其佔有相當重要的角色(Kovacs, 1984)。而探討北加拿大原住民與國家公園之互動過程時，可發現皆環繞著原住民土地宣告的議題而行。因國家公園之土地若與原住民宣告的土地重疊時，則須經其同意才可設定之 (Theberge, 1978; Gander and Nelson, 1980; Sadler, 1989; Fenge, 1992)。在 Calder 案件發生後，加拿大聯邦政府表示將願意與原住民協商有關土地宣告事宜。在政府專設的專案小組的建議下，於一九八六年大幅修正了原來的土地宣告政策，大致

上此修正後政策仍沿用至今。目前的土地宣告政策要求原住民釋出其傳統土地、水與自然資源的所有權，但交換予部份宣告過的土地 (land-claim settlement) 並賦予特定的權利、利益與補償。此整體土地宣告政策並無涉及國家公園之事宜。至於國家公園事務是否含於雙方的協定內，端賴原住民的意圖與政府的策略而定。但無論如何，此土地政策是重視環境保育與野生動物棲息地之保護的。除此之外，目前在所有土地宣告的協定中，都有討論到國家公園的議題，此現象會促使原住民更加關注與國家公園的關係。土地宣告政策並非國家公園的政策或法律，卻決定性的影響國家公園與原住民的互動關係 (Berg, Fenge and Dearder, 1993)。此為加拿大的特色之一。

一九七九年國家公園政策修正時，回應了原住民、土地宣告議題與 Berger 法官的建議。此政策在許多條文中均明載國家公園與當地原住民的新關係，例如：Sec. 1.3.5 條文中載示，將致力於減少國家公園對當地居民的負面衝擊 (但仍並未專指原住民，無論如何其已顯示國家公園已願意關注當地居民了)；Sec. 1.3.13 條文中，則承認原住民權益之存在，該文為：「當新設立的國家公園若與原住民宣告之土地重疊時，國家公園應先與當地原住民協商在獲得協定，再共同進行規劃與管理」。以上理念更明載於 Sec. 3.2.11 條文中：「某些傳統獲取式的活動，在下列情況可被允許：1) 在新設立的國家公園中，許可某些無法於園區外被替代且是當地居民重要生活方式的傳統利用資源的方式，此許可將在正式成立國家公園時生效並納入經營管理計畫中；2) 某些具文化價值的特定活動，目的在教育遊客土地與人的傳統關係者，可被允許，並納入公園體驗活動的一部份；3) 在新的國家公園中，若牽涉到過去與原住民簽署的約定，以及在土地宣告時之協定的權益時，此權益應被尊重，其中有關傳統獲取式活動的終止與否必須經過雙方協定後始行之」(Parks Canada, 2001e)。

上述的政策顯示出原住民在國家公園規劃、管理與設立中已佔有相當的角色。然而，此政策並不具法律效力，換言之，原住民在國家公園管理中的地位仍不穩固。另外，加拿大政府與立法者傾向採用專案處理，而不用通則的方式來完成國家公園內原住民的需求與互動方式。以 Wood Buffalo 國家公園為例，在該國家公園設立之前，此區即為當地原住民最好的獵場 (Lothian, 1976)，設立國家公園後，當地原住民在特別許可下可繼續以傳統方式進行狩獵。另外，在 Buffin 島上，於一九七二年成立的 Auyuittug 國家公園在建立之初的公園規劃的公聽會中，即允許已在當地生活近四千年的 Inuit 族人繼續於國家公園境內維持其傳統方式的狩獵。除此外，Inuit 人可透過由地方與公園共同組成的諮詢委員會，參與國家公園的管理，然而其角色僅為諮詢而已。這些例子皆非用通則式的處理方式，而為因地而異的專案處理。此為加拿大的另一特色。

約自一九八〇年代起，美國國家公園署開始正式關注原住民的權益問題。一九八七年美國國家公園署終於頒佈「原住民事務管理政策」(Native American Relationships Management Policy)，而此政策更在一九八八年正式被納入在美國國家公園整體經營管理政策 (National Park Management Policies)。此國家公園原住民事務政策闡述目標、適用對象、範圍、活動規範、規劃、管理、研究、參與等事宜，其特別強調：1) 任何方案或措施，無論直接或間接接觸或利用到區內資源者，均應以諧和、彈性及整體考量的原則，不得蠻橫地干擾原住民傳統的禁地與聖靈；2) 管理單位應

與當地及鄰近原住民建立有效的溝通管道與良好的關係；3) 任何管理決策均需考量是否會影響當地原住民族群的生活與文化 (Turek, 1990; 宋秉明, 1999)。大體而言，此政策堪稱完整與詳實，為通則式處理的依據。

5. 組織運作

加拿大國家公園負責原住民事務者主要有兩個單位，其一為國家公園西部管理中心 (Park Canada Western Canada Service Centre)，主要與掌管全國性原住民事務之相關單位共同負責處理西、北部與國家公園相關之原住民事務。其二，則為於一九九九年加拿大國家公園總署內成立的原住民事務秘書處 (Aboriginal Affairs Secretariat)，專責全國國家公園系統內之原住民事務，處長直接向署長負責。該處的主要目標在加強當地原住民對國家公園事務之參與，並於各區域管理處內均有專責人員從事相關事務。除此之外，此單位亦負責加強與原住民社區的關係，提升當地原住民的經濟能力與就業機會，加強對原住民文化的保存與解說等 (Parks Canada, 2001b)。

美國則於一九九五年於國家公園總署內成立印第安事務辦公室 (American Indian Liaison Office)，該辦公室主任直接向掌管文化資源的副署長負責，此部門的任務在透過諮商、教育、活動、協助與協調等各種方式，促進原住民與國家公園的關係，主要業務包括：1) 確認國家公園署與原住民之間互動的情況，因其可能會影響到國家公園署的政策修正或決策；2) 輔導原住民如何與外在溝通與維持關係；3) 研擬相關國家公園政策的內容以配合原住民自治的課題；4) 研擬國家公園體系內原住民的任職情形之報告；5) 確認國家公園署與原住民部落間合作之績效；6) 協助國家公園管理單位確認與調解原住民部落與組織間之衝突 (NPS, 2001c)。從近年來，美加兩國相繼設立專責國家公園與原住民互動事務之行政部門，可看出處理國家公園原住民事務之機制已趨固定與成熟。

6. 方案實施

加拿大國家公園署除了參與全國性的「促進原住民方案」(Gathering Strength - Canada's Aboriginal Action Plan) 協助原住民保存文化，振興其經濟，提供其就業機會外，更於一九九七年發表專由國家公園署負責的「原住民就業方案」(Aboriginal Employment Strategy) 格外致力於原住民在國家公園系統內的就業能力與機會 (Parks Canada, 2001c)。

由美國國家公園署主導的「部落保存方案」(The National Park Service Tribal Preservation Program)，始於一九九〇年，其是國會要求國家公園署規劃辦理，並由國會立法專款補助其實行。此方案之目的在保存原住民部落之歷史與文化。截至二〇〇〇年底，已有二百一十五個部落共三百五十一項計畫受資助實施，已用了超過六百萬美金的經費 (NPS, 2001d)。

綜合上述美加兩國國家公園與原住民互動的情形 (請見表 2)，可清楚的發現，在此課題上這兩國於體制、管理方式或策略的腳步，雖然在其國家公園發展的早期，進行的很慢，甚至幾乎靜止不動，但隨著社會情勢之改變而皆能逐步地調整，至今在各方面均皆有長足的進步，再加上其各具有特色的互動過程與方式，實可供其他國家借鏡與參考。

表 2. 美加兩國國家公園與原住民互動之歷程與重要元素比較

	美國	加拿大
開始互動之年代	一九七〇年代左右	一九六〇年代左右
開始互動之地點	北方的阿拉斯加	北方的育空地方
互動之法律依據	國家公園政策(始於一九八七年)	國家公園法(修正於一九七二年)
管理的特色	通則式 (依據國家公園政策而行)	專案處理 (除一般性業務遵循國家公園法與政策所定外,以特別處理的方式,應各園區之需)
主要專責部門	中央級的 American Indian Liaison Office (設於一九九五年)	中央級的 Aboriginal Affairs Secretariat (設於一九九九年)
重要實施方案	National Park Service Tribal Preservation Program (始於一九九〇年)	Aboriginal Employment Strategy (始於一九九七年)

四、建議與結語

美國與加拿大的國家公園無論在發展的歷史與規模,或管理的機制與經驗上,均居領導的地位,但雙雙都在近二、三十年才被動地正視原住民的課題,可見此課題的複雜性與困難度。在審視美加兩國國家公園與原住民互動的過程中,發現其均非常注重機制性的運作,例如法律的制定、政策的頒佈、方案的執行等;但另一方面,在文化價值觀、土地與資源的使用上,仍持著保守的態度與空間。總之,畢竟跨出了一大步,許多經驗值得借鏡與學習。

台灣於一九八〇年代初期陸續設立國家公園,至今已有六座,其中佔地積最大,資源與景觀最豐富,最少受開發,亦為山岳型的三座國家公園(玉山、太魯閣與雪霸),其部份土地均為原住民傳統居住或活動的空間,目前仍有少數原住民生活於境內或於鄰近,故在歷史文化與社會層面上,此三座國家公園與原住民的關係實為深厚。但如同其他國家具類似情況的國家公園一般,台灣這三座國家公園不但沒有受到當地原住民之歡迎,反而抱怨連連,甚至發生衝突,詳情陳麟(1987)、瓦歷斯·尤幹(1992)、彭琳淞(1993a, 1993b, 1993c)已有文載。而宋秉明(1995, 1999)、紀俊傑與王俊秀(1996)等針對國家公園與原住民之衝突亦曾進行分析,並提出建議以改善其關係。基本上,國家公園管理單位對此課題一直沒有提出正式而具體的改善措施。一九九九年行政院原住民委員會出版「改善國家公園與原住民關係之對策」之計畫報告書後,曾引發國家公園管理單位內部之檢討。二〇〇〇年底,營建署發佈新聞擬增加國家公園法第十一與十三條條文的內容,主要目的在增加原住民從事國家公園事業之機會與調整放寬對原住民於園區內進行狩獵、整地、取得生物等傳統利用資源方式之法源限制。雖然仍須經立法院審議同意後才可正式實施,但已足以顯示國內國家公園管理單位對原

住民關係之具體與善意之回應。

基於前文所述,本研究的目的主要在藉著比較與分析目前全世界國家公園經驗最豐富的兩個國家,其對原住民課題處理的過程與方式,期以吸取其精華做為國內的借鏡。值此國內正迎向國家公園與原住民關係新局面之際,本研究之發現與歸納應具促進國家公園當局與原住民雙方瞭解國際宏觀之功能。除此之外,本研究尚從美加兩國的經驗中,抽取部份(或其精神)適於台灣者做為建議,其應有助於加速國內國家公園當局與原住民雙方互動的步伐且具穩定性的功能,並在現有的體制中應是可行的,分述如下:

- 一、建立兩層級國家公園與原住民間溝通的正式管道。在中央,由營建署定期邀請相關單位與代表,召開諮詢會議,會議中廣納各方意見,並提出改善進度與績效。在地方,由國家公園管理處邀請當地原住民代表、具此相關課題的專業人士、與地方公正人士等共同組成原住民事務諮詢委員會,由國家公園管理處召開定期與不定期特別會議,每次會議中均先評估前次會議結果之執行進度與績效。其實國內已有國家公園提出類似此委員會之構想,可惜一直未見詳細之規劃與實施。此組織之建立,預料將不僅具橋樑效益而已,還應具參與與合作的空間,讓原住民有獲得適當尊重與合理參與的機會。
- 二、採「專案處理」的方式經營各國家公園內具特殊性的原住民事務。此為具地方性、時效性、個別性、或急迫性的情況時所適採用的權宜方式。暫不用通則或概括式的統一處理,以免過於僵化與不適用。例如在不違反法律的前提下,鼓勵各國家公園根據其問題、客觀環境與條件、原住民特質等訂定當地原住民傳統狩獵的規則、利用資源的方式、參與國家公園事務的執行、代為爭取相關權益等。國內原住民族群具多元性,各族的語言、民族個性、文化特質、傳統習慣、與現代面臨的問題等均異,各國家公園的地方政治生態、資源狀況與人力素質亦不相同,實皆適用個案的方式。
- 三、國家公園當局應加強對園內原住民傳統生活、文化、活動之瞭解與研究,確實認知原住民與園內土地和資源之歷史情結與文化關係。此類瞭解與研究應直接來自當地或鄰近原住民的提供、參與或執行,而儘量不受限於純學術的方式、視野與結果。如此將更能以尊重、尊敬、合情、合理、合作之態度與之誠信地互動。
- 四、重新檢討現有解說教育的內容與方式,並將上述第三點中真實且受當地居民認可與同意的文化訊息,反應在解說教育上,且邀當地原住民共同規劃解說教育之活動與展示,並由其擔任主要的解說員。不必侷限在傳統學歷與經驗視野,或編制與否的限制,即使是原住民義工亦可能成為國家公園的主力解說員。解說是大眾建立對國家公園印象的橋樑,也是與外界最好的公關。而能與當地固有文化和族群相結合的解說,不但具有在地的生命力,且能讓當地住民有受重視

的感覺，而獲得其支持。

五、重新審視國家公園法與相關的法規，將不合理或不適的部份予以修正或刪除，並增訂適當的條文。除此之外，亦有必要研擬國家公園的原住民政策，以做為國家公園管理處與原住民互動的行事依據與指引。

更多有利於改善國家公園與原住民關係與互動之建議，可見於前述行政院原住民委員會所委託的研究計畫報告書。本文最後再提出對此課題之提醒：促進此課題的關鍵不在法源基礎，而是事在人為；更不是溝通技術，而是對不同文化與土地倫理的尊重。誠如學者 Berg、Fenge 與 Dearden (1993) 在對加拿大國家公園署的建言中所提「國家公園署應多一點關注在怎樣將國家公園管理成一處高標準的保育區，而少一點在意於多一個國家公園體制外的人來參與和管理」，值得深思。同時，相信國內國家公園管理當局應不希望見到所謂的保育成效，在有些地方（如非洲國家、泰國或菲律賓）的許多原住民眼裡，卻是奪取其資源與土地，暗中施巧，專制與輕視。(Crush, 1980; White, 1986; Brookelman and Dearden, 1990)

五、參考文獻

- 瓦歷斯·尤幹，1992。失落的樂園-梅山口的夢，取自荒野的呼喚，晨星出版社。
- 行政院原住民委員會，1999。改善國家公園與原住民關係之對策報告書，國立東華大學觀光暨遊憩管理研究中心執行，行政院原住民委員會專案研究。210頁。
- 宋秉明，1999。論台灣原住民文化受國家公園衝擊之因應，國家公園學報 9(1):65-80。
- 宋秉明等，1995。玉山國家公園與其原住民之衝突分析，觀光研究學報。1(1): 80-88。
- 紀俊傑、王俊秀，1996。環境正義：原住民與國家公園衝突分析，社會學的回顧與展望研討會論文集。
- 陳麟，1987。山刀出鞘，人間雜誌，第五卷第十九期，pp 102-115。
- 彭琳淞，1993a。國家公園與原住民權益報導--太魯閣國家公園上、中、下篇。自立晚報，7月16.17.18日。
- 彭琳淞，1993b。國家公園與原住民權益報導--玉山國家公園上、中、下篇。自立晚報，7月14.15.16日。
- 彭琳淞，1993c。國家公園與原住民權益報導--雪霸國家公園上、下篇。自立晚報，7月19.21日。
- Albright, H.M., 1985. The Birth of the National Park Service – The Funding Years, 1919-1933. Howe Brothers.
- Armstrong, G., 1977. A comparison of Australian and Canadian approaches to national park planning. In D., Mercer, (ed), Leisure and Recreation in Australia. pp 220-228. Sorrett Publishing.

- Bella, 1987. Park for Profit. Harvest House.
- Berg, L., 1990. Aboriginal People, Aboriginal Rights, and Protected Areas: An Investigation of the Relationship Between the Nuu-chah-nulth People and Pacific Rim National Park Reserve, unpublished MA thesis, Department of Geography, University of Victoria.
- Berg, L., Fenge, T. and Dearden, P., 1993. The Role of Aboriginal Peoples in National Park Designation, Planning, and Management in Canada. In: P. Dearden and R. Rollins (eds), Parks and Protected Areas in Canada. pp. 225-255. Oxford University Press.
- Berg, T.R., 1977. Northern Frontier, Northern Homeland, Jame Lorimer, Toronto.
- Boldt, M., 1980. Canadian Native Indian Leadership: Context and Composition, Canadian Ethnic Studies 12: 15-33.
- Boldt, M., 1981. Social Correlates of Nationalism: A Study of Native Leaders in a Canadian Internal Colony, Comparative Political Studies 14: 205-231.
- Brokelman, W. and Gearden, P., 1990. The Role of Nature Trekking in Conservation: A Case Study in Thailand, Environmental Conservation 17: 141-148.
- Canada, 1981. In All Fairness: A Native Claims Policy, Supply and Services Canada, Ottawa.
- Canada, 1987. Comprehensive Land Claims Policy, Supply and Services Canada, Ottawa.
- Cardinal, H., 1969. The Unjust Society: The Tragedy of Canada's Indians. Hurtig, Edmonton.
- Crush, J.S., 1980. National Parks in Africa: A Note on the Problem of Indigenization, African Studies Review 23:21-32.
- Dearden, P. and Rollins, R., 1993. The Times They Are A-Changin'. In: P. Dearden and R. Rollins (eds), Parks and Protected Areas in Canada. pp. 1-16. Oxford University Press.
- Elias, P.D., 1989. Aboriginal Rights and Litigation: History and Future of Court Decisions in Canada, Polar Record 25: 1-8.
- Everhart, W.C., 1983. The National Park Service. Westview Press Inc.
- Fenge, T., 1992. National Parks in the Canadian Arctic: The case of the Nunavut Land Claim Agreement, Environments 22(1): 21-36.
- Foresta, R.A., 1985. Natural Regions for National Parks: The Canadian Experience, Applied Geography 5: 179-194.
- Frideres, J.S., 1988. Native People in Canada: Contemporary Conflicts, 3rd ed. Prentice-Hall, Ontario.
- Gardner, J.E. and Nelson, J.G., 1980. Comparing National Park and Related Reserve Policy in Hinterland Areas: Alaska, Northern Canada, and Northern Australia. Environmental Conservation, Vol. 7, No. 1: 43-50.
- Gardner, J.E. and Nelson, J.G., 1981. National Parks and Native Peoples in Northern Canada, Alaska, and Northern Australia. Environmental Conservation, Vol. 8, No. 3: 207-215.

- Hartzog, G.B., 1966. A Brief History and Description of the National Park System. National Park Service of the Department of Interior, U.S.
- Ise, J., 1979. Our National Park Policy: A Critical History. Arno Press, Inc.
- Lothian, W.F., 1976. A History of Canada's National Parks. Parks Canada, Ottawa.
- Machlis, G.E. and Tichnell, D. L., 1985. The State of the World's Parks: An International Assessment for Resource Management Policy and Research. Westview Press Inc.
- Mackintosh, B., 1988. The National Park Service. Chelsea House Publish Co.
- McNamee, K. 1993. From Wild Places to Endangered Spaces: A History of Canada's National Parks. In: P. Dearden and R. Rollins (eds), Parks and Protected Areas in Canada. pp. 17-44. Oxford University Press.
- Miller, K.R., 1989. Skyscrapers Hide the Heavens: A History of Indian-White Relations in Canada. University of Toronto Press.
- National Park Service, 2000. The National Parks: Shaping the system. National Park Service of the Department of Interior, U.S.
- National Park Service, 2001a. The National Park System Timeline. <http://www.cr.nps.gov/history/timeline.html>
- National Park Service, 2001b. The National Park System Acreage. <http://www.nps.gov/legacy/acreage.html>
- National Park Service, 2001c. American Indian Liaison Office. <http://www.cr.nps.gov/ailo>
- National Park Service, 2001d. Tribal Preservation Program. <http://www.2.cr.nps.gov/tribal>
- Nelson, J.G., 1979. Canada's Wildlands. School of Urban and Regional Planning, Working Paper No. 4, University of Waterloo.
- Parks Canada, 2001a. National Parks. http://www.parkscanada.pch.gc.ca/np/english/nptxt_e.htm
- Parks Canada, 2001b. Parks Canada's Aboriginal Affairs Secretariat and National Network. <http://www.parkscanada.pch.gc.ca/aborigin/>
- Parks Canada, 2001c. What Is The Aboriginal Employment Strategy? http://www.parkscanada.pch.gc.ca/aborigin/english/abemploystrategy2_e.htm
- Parks Canada, 2001d. Parks Canada Agency Act. http://www.parkscanada.pch.gc.ca/library/acts/english/agenc_e.htm
- Parks Canada, 2001e. National Parks Policy. <http://www.parkscanada.pch.gc.ca/library/policy>
- Raunet, D., 1984. Without Surrender, Without Consent: A History of the Nishga Land Claims. Douglas and McIntyre, Vancouver.
- Runte, A., 1987. National Parks – The American Experience. 2nd. Ed. University of Nebraska Press.
- Sadler, B., 1989. National Parks, Wilderness Preservation, and Native Peoples in Northern Canada, *Natural Resources Journal* 29: 185-204.
- Shoenbaum, F. J., 1976. Natural area preservation in the Soviet Union and the U.S.: A comparative perspective. *Am J. Comparative Law*, XXIV(3), pp.521-539.

- Sung, B. M. 1990. *Evaluation and Improvement of Administrative System of National Parks in Taiwan - Approaching the "Park Fragmentation" Problem*. Ph.D. Dissertation, University of Maine, Orono, Maine.
- Task Force to Review Comprehensive Claims Policy, 1985. Living Treaties: Lasting Agreements: Report of the Task Force to Review Comprehensive Claims Policy, Indian Affairs and Northern Development, Ottawa.
- Tennant, P., 1982. Native Indian Political Organization in British Columbia, 1900-1969: A Response to Internal Colonialism, *B.C.Studies* 55: 3-49.
- The Conservation Foundation, 1985. National Parks for A New Generation Visions, Realities, Prospects. The Conservation Foundation.
- Theberge, J., 1978. Northern Transition, Canadian Arctic Resources Committee, Ottawa.
- Turek, M. 1990. *American Indian Tribes and the U.S. National Park Service*. The Native American Fish & Wildlife Society.
- White, A.T., 1986. Philippine Marine Park Pilot Site: Benefits and Management Conflicts, *Environmental Conservation* 13: 355-359.

The Interaction of National Parks and Native Peoples in the United States and Canada: A Comparative Perspective

Bin-Min Sung⁽¹⁾

(Manuscript received 31 January 2001; accepted 20 June 2001)

ABSTRACT: Since the first national park was established in 1872, more than 1200 national parks have been set aside worldwide now and many of these areas have been created on lands traditionally used by aboriginal peoples. Unfortunately, these national parks generally practiced not only without regard the needs of aboriginal peoples, but also disrupted their traditional social and economic system and resulted in various conflicts. The negative situation also can be found in the early development of national parks of the United State and Canada. This study tried to compare the interaction of national parks and native peoples between the America and Canada in terms of development history, important cases, legislations, policies, organizations and strategies. The aim of this study was to provide the valuable experiences of Northern America for Taiwan as reference to improve the relationships of national parks and native peoples. In addition, some suggestion also proposed in this study

KEY WORDS: Native Peoples in National Parks, National Park Management, Comparative Study in the United State's and Canada's National Parks, Native Studies.

誌 謝

本卷蒙下列專家學者百忙中抽空審查，特此誌謝。

王 鑫

汪靜明

林曜松

張萬福

游繁結

劉小如

鄭祈全

李培芬

林俊全

夏禹九

陳宏宇

焦國模

劉益昌

羅紹麟

國家公園編輯部

主編

(1) Institute of Tourism and Recreation Management, National Dong Hwa University.

#1, Sec. 2, Tashei Rd., Shoufeng, Hualien 974, Taiwan