

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

紀駿傑^{1,2}

(收稿日期：2003 年 4 月 11 日；接受日期：2003 年 8 月 8 日)

摘 要

全球許多地區的國家公園/保護區與當地住民（尤其原住民）之間，曾經有過非常衝突性的關係；自從 1980 年代以來，新型態的住民參與甚至與政府共同管理國家公園/保護區的趨勢才逐漸開始。本研究之目的，即是針對國家公園與原住民的「共同管理」制度之發展歷史、現況與問題，進行介紹與討論。本研究針對實施共管制度最為長久的兩個國家公園—加拿大的庫瓦倪（Kluane）國家公園與澳洲的烏魯魯 喀塔凸塔（Uluru-Kata Tjuta）國家公園進行了深入的介紹與分析討論，包括共管制度的緣起、制度設計、理念，以及實際執行的方式與成效。最後，本研究對於台灣目前進行類似規劃時必須考慮的台灣社會經濟與政治特殊性，以及必須注意的事項提出建言。

關鍵詞：國家公園，共同管理，原住民，澳洲，加拿大，生物多樣性

一、前 言

自從 1872 年全球第一個國家公園—美國黃石公園成立以來，全球各地國家公園以及保護區的設立與管理，大多數都是依循著「排除人為干預」的思維模式和「由上而下」的決策過程來運作，將當地住民排除在國家公園或自然保護區的經營管理之外。此排除式的國家公園及保護區經營方式，無論是在經驗事實的呈顯或相關的調查研究上，都反應出其間有相當多的爭議與限制，諸如對當地居民人權及土地權的侵害，或是保育工作往往因為無法獲得當地居民的普遍支持與認同，使得成效大打折扣。而由於全球各地數千原住民族群長久以來多半都能發展出與當地自然環境較為和諧的關係，他們的生活領域之自然生態相較於各地的主流社會，也就被維持地較為完整，這也使得全球許多國家公園與保護區往往設立原住民的傳統生活領域之中。

由於上述原因，過去幾十年來，原住民社群與國家保育機構之間經常引發嚴重衝突，這也

1. 國立東華大學族群關係與文化研究所。

2. 通訊作者。

包括台灣的原住民與國家公園之間的關係（瓦歷斯 尤幹，1992；宋秉明等，1995；紀駿傑、王俊秀，1996；張誌聲，1997；太魯閣國家公園，2001）而造成這些衝突的最主要的原因在於：

- （一）國家、國際組織與相關學界未清楚地認識到，原住民生活方式及文化與維護生物多樣性的密切關係。
- （二）因為上述原因，在過去有許多原住民族群成為各種保護自然生態措施的直接受害者，他們不是被驅離國家公園/保護區，就是被限制各種傳統使用與經營生態資源的行為。
- （三）因而，不但原住民的人權受到壓迫、生計遭到困難，他們傳統的生態知識與傳統經營模式也逐漸流失。

美國黃石公園成立的主要歷史背景，乃在於美國白人從東部不斷往西部墾殖的過程中，破壞了許多寶貴的自然生態，因而才興起了將部分自然生態保護與保留起來，以供後人類欣賞、享用之想法。而在這過程中，兩個重要的偏見逐漸地發展了出來，一方面，人類被一視同仁地認為是破壞自然的因素，另一方面則是誤以為只要自然生態還能維持相當完整性，必定是因為沒有人類在使用與進行「干預」（Spence, 1999），而無論是在美國國內或國際保育界（包括台灣），這種不斷地將黃石公園塑造成「未經人類干預」、且須持續「排除人類影響」的說法與想像，都使得當地原住民千百年來即在黃石公園內持續活動的事實受到忽視與掩蓋（Chi, 2002）。

幸而，有關自然保育的觀念，在過去十多年來慢慢地有了一些改變，其中最主要的便是愈來愈多研究者不再誤以為（堅持）當前全球許多保護區的自然生態，都是因為「未被人類干預」而得以保存下來；相反的，過去許多被認為是「自然野地」的區域，其實大都充斥著人類的蹤跡。保育界開始瞭解到，人類並非是自然界的絕對破壞者，許多研究都證實，全球有相當多的原住民群體在他們長期地與當地自然生態互動過程中，並不會對該地的自然環境造成太大的影響或破壞。他們有可能是朝著「人與自然共同演化」之路前進的。當然，這樣子的關係在近代由於原住民社會本身的變遷等因素，有些正逐漸改變中。

過去，原住民由於人口稀少、生活方式簡單，且大都仰賴當地自然資源維生，因此與周遭環境多能保持較和諧的關係，大致上保存了完整的生態體系與維持生物多樣性。此外，由於他們長期與大自然互動，對於當地的生態環境有著豐富的知識與管理經驗。因此，許多學者提出證據並主張，生物多樣性與文化多樣性之間，有著複雜而密切的關係（Durning, 1992; Maffi, 2001），而原住民社群在這期間便是扮演了最重要的承接者角色。

由於前述這些認識上的轉變，國際社會從 1980 年代末開始，便對於原住民與當地自然環境的關係，尤其是他們所累積的傳統生態知識、對於自然領域的傳統經營方式，以及透過他們的生計與文化活動而豐富當地生物多樣性的過程等進行深入的探討與研究。而這些研究的成果，也一一展現在 1990 年代的各項國際公約與規章之中，其中最重要的便是 1992 年聯合國「地球高峰會」中所討論的許多環境議題與簽署的各項公約。

一般認為，「地球高峰會」最重要的成果之一便是透過「21 世紀議程」的簽署來將「永續發展」內涵的討論與普及化。而此永續發展課題除了強調維護環境以保留給下一代使用之「世代正義」觀點之外，更主張過去許多人類社會是與自然共同演化生存，尤其是全球許多的原住

民族。因此，對於原住民族傳統生活方式、土地使用與環境經營管理的重視與參考，這是邁向地球永續的重要與必要內涵之一。

同樣的，「生物多樣性公約」中也不斷主張原住民傳統生態知識與生態經營對於當代自然保育的重要參考價值。因此，當代生物多樣性保育工作的一個重要課題，便是思考如何透過：1) 國際公約內容的履行，2) 各國內對於原住民土地、資源權益的保障，以及3) 原住民實際的參與他們生活、生計、文化等相關的環境與資源管理事務等方式，一方面使得原住民的住民權益可以獲得保障，另一方面確保他們的傳統知識、傳統使用得以延續。這其中，前述有關國家公園以及保護區與當地或附近原住民之間關係的改變，主要便是透過新的、合作模式的「共同管理」機制來推行。

台灣地區國家公園與原住民間的長期衝突，一方面使得原住民社群不斷提出改進國家公園經營模式的呼聲，另一方面國家公園相關機構也積極進行法令的修改工作，而太魯閣國家公園在這些趨勢下，更率先於2001年初成立了由當地原住民代表、國家公園管理者以及學者一起組成的「太魯閣國家公園諮詢委員會」。此委員會雖然只屬「諮詢」性質而未達實際的「共管」層級，但已經是台灣地區相關事務的首次突破了，這也為將來可能的「共同管理」模式邁出一大步。國際上，加拿大、澳洲與美國過去近二十年來所推動的共同管理制度最為學界所稱道。宋秉明（2001）便曾經研究比較美國與加拿大國家公園與原住民之互動關係，不過他的研究內容主要著重在歷史、法律背景、政策形成等的探討，對於共管制度並未進行深入探討。基於上述，本文主旨便是針對加拿大與澳洲國家公園的「共同管理」之發展歷史與現況，進行深入的介紹與討論，並從而提出對於台灣類似方案規劃的借鏡方式。

二、研究方法

本研究旨在於討論分析與比較加拿大及澳洲國家公園「共同管理」之歷史發展、制度與經驗，所採用之研究方式主要為文獻討論分析。包括官方文獻和學者之個案研究，以及相關的原住民與國家公園關係之文獻為本研究之主要資料來源。其次，本研究也分別於2001年與2002年夏天拜訪了兩個國家公園，並針對當地原住民以及國家公園管理員進行短期的訪問研究。因此，本研究的另一資料來源為作者的實地觀察訪談資料。再者，本文也蒐集及親自參與近年來台灣有關國家公園與原住民互動關係之資料，此資料將用來作為討論國外共管經驗對於台灣意義之基礎。

三、結果分析

（一）加拿大庫瓦倪（Kluane）國家公園共同管理

1. 背景介紹

位於加拿大北邊育空領地 (Yukon Territory) 的庫瓦倪國家公園，這個被聯合國文教基金會劃定為「人類文化襲產地」之區域，同時也是 Champagne and Aishihik 原住民千百年來的傳統居地。庫瓦倪國家公園的前身是在 1942 年成立的公園保護區，並緊接著在 1943 年規畫了禁獵區，其原因部分是預期連接阿拉思加與美國本土的阿拉斯加公路相關工程所可能帶來的負面衝擊。1972 年起，庫瓦倪正式成為國家公園，佔地 22015 平方公里。國家公園內的原住民族，在這片土地上居住和資源利用已有長久的歷史，因此土地問題一直是原住民和園方的爭執所在。曾參與簽署歷史性的「還我土地條約」，並曾經擔任庫瓦倪國家公園職員多年的當地原住民 Ron Chambers 就曾指出，在國家公園設立之後，即便政府無強制遷移部落，但囿於狩獵漁撈的禁令，許多原住民無法延續傳統的維生方式，只得被迫選擇離開傳統居地 (Chambers, 引自行政院原住民委員會, 2001)。

而同樣在 1970 年代開始，加拿大和阿拉斯加的原住民族，也逐步積極主張他們長久以來的土地權、生存權和自治權，並試圖催生一種能更吻合其文化、經濟和政治需求的新型態保護區與國家公園。這一連串的歷史演變，使得美加兩國重新思考國家公園如何能兼具保育和地方文化的保存 (尤其是原住民族)，並因而從 1980 年代之後，開啟了一連串有關居民參與國家公園/保護區經營管裡的變革。

2. 庫瓦倪國家公園共管機制的建立

1993 年，經過了多年的協商之後，加拿大聯邦政府、育空政府和庫瓦倪國家公園周遭的原住民族群訂定土地與自治合約 (Champagne and Aishihik First Nations Final Agreement*)。此合約明文規定位於原住民傳統領域之內的庫瓦倪國家公園的管理計劃或政策，必須遵守下列幾個原則：

- (1) 在設立、經營此國家公園之時，認可 Champagne and Aishihik 原住民的歷史、文化以及其它相關權利。
- (2) 在發展與經營此公園之時，認可與保護 Champagne and Aishihik 原住民在公園內的傳統與當代之使用。
- (3) 永久性的保護北部海岸山脈自然區域中屬於加拿大獨特之重要自然環境。
- (4) 鼓勵大眾對於公園的瞭解、欣賞與享受並致使其保留原貌給後代子孫。
- (5) 在發展、操作與經營公園時，提供 Champagne and Aishihik 原住民經濟機會。
- (6) 在建立公園內與 Champagne and Aishihik 原住民歷史直接相關的重要史蹟地與可動性襲產資源時，認可口述歷史是一種有效與相關的研究方式。
- (7) 在解說公園內與 Champagne and Aishihik 原住民文化相關的原住民地名與襲產資源時，認可 Champagne and Aishihik 原住民的權益。

* 加拿大原住民族自成為「第一國族」(First Nation)，以宣示他們為最早在現今加拿大土地上居住之民族。

(Minister of Indian Affairs and Northern Development , 1993a)

在這份文件中，自然生物的保育和原住民的文化與生存權，都是 Yukon 地區的原住民和加拿大政府所一致同意的最高目標；然而，狩獵並沒有被列入主要的考量議題中，不過在作者的訪問中，擔任 Champagne and Aishihik 自治政府「環境、資源與襲產部」部長的 Lawrence Joe 也主張，他們在簽署自治合約之後，由於自治政府必須對所有族人負責，許多保育的措施反倒是訂得比未進行自治之前還嚴格（2001/7/15 訪問資料）。即使在 1993 年簽定的這份協議書中承認原住民擁有為生計所需的資源利用權，但代表原住民的談判者仍同意建立更大範圍的禁止農獵區。此情形顯示出這裡的原住民相當認同了加拿大公園部的保育目標，一如他們的主要自治宣言上所陳述的：

「Champagne and Aishihik 原住民與政府必須促使我們成為一個健康、團結與自主的民族，與此同時，保護我們的環境與文化。」

在上述的原則性條款之下，庫瓦倪國家公園管理委員會於 1993 年依 Champagne 及 Aishihik 與加拿大政府簽訂的合約而成立。此委員會由四位成員所組成，其中兩位是由在地原住民社群推派，另兩位人選則是由加拿大聯邦政府提出，而四位成員皆需由加拿大環境部任命。此外，國家公園管理處處長或他指定的代表則擔任無投票權的委員，主要職務在於提供經營管理方面的資訊。委員會透過此經營體系來尋求成員間的共識，在實務上的處理事項包括野生動植物的經營管理、國家公園內的相關研究、原住民的傳統資產、以及與居民的協調溝通；而其最主要的職責與權限便是針對國家公園的範圍、經營方式以及原住民的資源使用權等發展與管理相關議題提出建議案，含括的項目如下（Minister of Indian Affairs and Northern Development, 1993b）：

- (1) 獲得園內農獵權的管道、方法與模式；
- (2) 園內農獵範圍和季節的管制；
- (3) 園內允許農獵的地點和方式；
- (4) 園內傳統資產的管理；
- (5) 國家公園管理計劃的修訂；
- (6) 部長交付委員會處理的國家公園發展或管理相關事宜；
- (7) 國家公園界線的調整；
- (8) 協調職掌魚與野生動物管理的各個相關單位，例如受永續資源議會影響的「魚與野生動物管理委員會」，及其它相關權責單位；
- (9) 針對與國家公園相關的法律提出規劃；
- (10) 界定或修改園內的禁止魚獵採集區。

針對委員會所提出的建議案，加拿大環境部必須在 60 天內作出回應，而加拿大公園部則需在建議案通過後的 30 天內予以執行。委員會中的原住民代表，不僅擁有與生計相關之所有事務

的決策、計畫和執行權，其力量甚至可以影響到國家公園內經營管理的各個層面。此外，加拿大政府也對委員會的運作和經費提供各種支援，例如成員享有薪酬、得以領取因公外出之旅行津貼，在行政、會議、雜支三個項目上，也都列有經費補助。而在合約的執行計畫中，則明文規定委員會之權利義務（Minister of Indian Affairs and Northern Development, 1993b）：

- 得以要求 Champagne and Aishihik 原住民蒐集公園內與收獲相關之特定資訊，並定期及適時提供給公園主管或委員會；
- 對於（環境）部長所發布、允准、許可之諮詢訴求，須予以回應；
- 對於 Champagne and Aishihik 原住民所提關於園內小屋建造與擴張之訴求，須予以回應，並對部長提出適當之建議案；
- 在生效日之後的三年，須審視每個非漁獵採集區的界限與劃定；
- 須向部長提出關於以下議題之建議案：Champagne and Aishihik 之長者及殘障者在非漁獵採集區的收成情形；
- 須向部長提出關於以下議題之建議案：公園內允許設置陷阱的地區；
- 須向 Champagne and Aishihik First Nations 提出設陷阱機會之分配的建議案；
- 須向部長提出關於以下議題之建議案：毛皮動物的管理，以及其它關於設陷阱的事項；
- 得以對部長所提之以下相關訴求予以回應：限制公園內商業性的野外泛舟機會之執照數量；以及
- 此委員會若沒有履行任一項義務，部長在對委員會提出告示之後，得逕執行該項義務。

上述規定，一來確保了原住民、國家公園與政府保育權責機構有持續而完整的溝通管道，二來更是在兼顧保育的前提下，保障了原住民的各項傳統以及當代的權益。

3.與共管相關之政策議題

上述的共同管理模式雖然不可能解決所有的問題與衝突，但比起過去國家強制性的保育而犧牲原住民的資源權，確是一個很大的進步。在此協定簽立之前，原住民一直是被排除在國家公園的規劃管理之外，且公共參與的管道相當有限。共管制度建立之後，它帶來的效益不僅是在於原住民傳統維生方式得以延續，園方為了促進經濟發展的相關設施、以及對於在地原住民優先雇用的政策，也都為原住民帶來了直接的利益。而面對外界對於原住民恢復狩獵權後可能會加速資源破壞的質疑，曾任庫瓦倪國家公園管理員長達廿二年的 Chambers 表示，根據他過去的經驗，當居民能夠參與管理系統時，因為是經營自己的資源、管理自己的土地，因此反而成為更加謹慎負責的參與者（2001/7/16 訪問資料）。

本研究針對庫瓦倪國家公園之共管協議的目標、組織、程序、和效益，以下列之簡表做一重點式的彙整：

表一 庫瓦倪國家公園共管協議簡表

目 標	棲地保護具優先性。 建立更大的禁止狩獵區，並保障原住民的生存權。
組 織	原住民享有管理委員會 50% 的保障席次。 具有受政府承認的「有效」預算編列。 獲得加拿大國家公園部的支持。
程 序	委員會為公共參與作準備。 諮詢權限 / 範圍含括所有與國家公園管理相關的議題。 向環境部部長提出建議案。 環境部必須在 60 天內作出回應，而加拿大國家公園部則需在建議案通過後的 30 天內予以執行。
效 益 與 問 題	提供人員訓練。 協議中聲明雇用 40~50% 的原住民員工。 原住民多擔任為較為次要的職務，例如銷售員和守衛，沒有高階的管理人員。

修改自 Sneed, 1997, National parklands and northern homelands: toward co-management of national parks in Alaska and the Yukon: p. 150.

當然，庫瓦倪國家公園的共管制度也並非沒有問題存在。例如：在實際運作時，如何整合傳統原住民模式和政府的「科學式」資源系統管理模式，便是其中一個主要的難題。這種跨文化溝通的以及傳統相對於現代/科學知識的問題，近年來由於愈來愈多像「生物多樣性公約」之類的國際協定肯認了傳統知識與經營的重要性，而有了較佳的解決契機；當然，將這樣的協定內容落實於教育與經營體系便是最主要的努力方向了。從當地原住民的角度來看，共管制度所面臨的另一項危機，便是原住民被政府機構與制度所吸納了。倘若發生了這樣的情形，當地原住民可能只是變成「有用資訊」的提供者而非真正的決策參與、制訂者；而政府的管理則持續逕行所有重要資源的分配和行政管理的決定。因此，為了確保是「合作」而非「吸納」，政府的正式法定協議必須保障原住民族的「有效共管」(effective co-management) 權，而這必須仰賴不斷的檢視與檢討共管委員會的運作以及委員會與國家公園經營者之間的合作關係來達成。

直到近年來，國家公園的成立仍常牽扯到將本屬原住民所擁有之土地國有化的問題，結果往往造成在地社群的財產權、資源管理權、以及其它機制被國家的所有權和管理系統所取代。加拿大在原住民所居住的國家公園裡，確實是建立起了一個共管的楷模。在頻繁而持續的互動過程中，在地原住民藉由管理委員會的共同參與，尋求一種新型態的國家公園經營模式，改變了原有的權力結構關係，國家公園也漸漸獲得更多族人的認同。共管機制的確立，為原住民利益與保育目標的整合提供了更大的可能性，並可確保自然保育和文化多樣性有著相輔相成的延續性機制。

（二）烏魯魯—喀塔凸塔（Uluru-Kata Tjuta）國家公園（澳洲）

1. 背景介紹

位於澳洲北領地（Northern Territory）的烏魯魯（Uluru）地區千百年來便是澳洲中部原住民的傳統居地，而烏魯魯大岩石更是存在著許多原住民的傳統聖地。自從 1870 年開始，白人探險家便來到了這塊地方，並且將烏魯魯與另一紅岩區塊 Olgas 分別以當時的白人政治人物命名為愛爾斯岩（Ayers Rock）與卡塔凸塔（Kata Tjuta）。後續到來的白人殖民者原本希望能在此地建立畜牧業，但最終都不得不接受當地的乾旱不適合畜牧業的事實，這個地區也得以繼續為原住民所居住與使用。

自從 1930 年代，白人遊客開始造訪烏魯魯地區觀賞該地獨特的地景，而正式的道路、巴士服務、旅館、露營區與機場設施也陸續於二次大戰結束後的 1940 年代末、1950 年代初興建完成。隨著遊客的逐漸增加，加上當時澳洲白人對於原住民的強烈同化政策，原住民開始被要求盡量不要前往烏魯魯地區；而為了更有效發展及管理遊客，1958 年烏魯魯正式被排除於原住民保留區管理系統，而另外成立了 Ayers Rock-Mt. Olga 國家公園，由北領地保留地委員會（Northern Territory Reserves Board）來經營此地區（Uluru-Kata Tjuta Board of Management/Parks Australia, 2000）。

澳洲聯邦政府於 1975 年通過了國家公園與野生生物保育法案之後，原來的公園便於 1977 年五月 24 日更名為烏魯魯（Ayers Rock-Mount Olga）國家公園，包含了 132,550 公頃的土地，並於 1985 年擴編為 132,565 公頃；然而此國家公園繼續由承繼北領地「保留地委員會」的「公園與野生生物委員會」執行日常的經營管理。而在此同時，當地的 Anangu 原住民卻必須面對愈來愈多的壓力與限制。一方面，他們的生活水準與住屋狀況遠低於澳洲人的平均水準，但是他們在公園內的狩獵與收集材薪活動卻受到嚴格的限制；再者，他們也必須忍受愈來愈多的「觀光暴行」，包括遊客任意的入侵他們的生活領域，以及未徵得他們同意的對他們拍照（Layton, 2001）。因此，他們也開始表達了他們對於國家公園經營方式的意見，包括要求在他們的神聖地點加以圍籬，以及允許他們在大岩石旁建造房屋以便他們的長者可以就近教導年輕人有關他們的文化傳統。而更重要的是，他們要求將該地區依據 1976 年的北領地原住民土地法案，讓他們重新取得土地權。然而，即使當地原住民努力的運作，澳洲政府在 1979 年時只同意將烏魯魯—喀塔凸塔核心旅遊地區之外的土地歸還給原住民，對他們而言最具有傳統文化與文化延續價值的兩塊大紅石區，政府仍不願歸還給原住民。

當地的原住民們寫了一封請願信給總理表達了他們的期待：

「我們是 Uluru 與 Katatuta 的傳統擁有者，自遠古時期以來 (Dreamtime) 從我們的祖先承繼了這些土地。白人認識這塊土地僅止於短暫的時間，他們不能擁有這些地，而這些地也不是他們的家鄉。我們願意接受我們的土地是全澳洲人以及海外人士所關切的地方，我們很樂意見到他們來到我們的土地參觀。我們也願意這塊土地上成立一個國家公園。然而，我們無法同意遠在坎培拉的一些人擁有這塊土地的所有權文件。這不是他們的家鄉——是我們的。白人應該要承認我們的權利並且給予我們土地所有權。我們也願意協商將土地承租給國家公園服務處，只要我們能對於在土地上的作為擁有參與決策權。我們必須保護我們的法律以及我們的神聖地方免於受到遊客的侵擾與破壞。這些對我們的文化存續是具有關鍵性意義的。我們要求你，總理先生，幫助我們達成所願。我們並不貪心，我們只是希望保有祖先流傳給我們的土地，並將之流傳給我們的子孫。」 (Layton, 2000: 107-8)

另一方面，在烏魯魯北邊同樣位於北領地的卡卡度地區，1979 年時澳洲政府歸還當地原住民的傳統土地，但附帶條件是必須將此土地租給澳洲政府成立卡卡度國家公園，並由傳統的 Gagudiu 地主和澳洲自然保育局共同管理。卡卡度的成功案例也激發了烏魯魯地區原住民繼續向政府要求完整的土地權。最後，在 1983 年 11 月 11 日澳洲政府終於承認了原住民的土地權，並於 1985 年 10 月 26 日正式將土地權狀遞交給當地原住民。而正如先前所承諾的，新的原住民土地擁有者與政府簽訂了 99 年的租約來延續國家公園的政策與管理，但是新的管理權責一如卡卡度國家公園一般地必須由原住民與國家代表所共同組成，但原住民佔有數的共同管理委員會來承繼。

由卡卡度和烏魯魯—喀塔凸塔所發展出的國家公園共管模式，自此引起了全澳洲和國際間的廣泛注目與興趣。卡卡度/烏魯魯共管模式的目標，一方面是希望在進行園內的生物多樣性保護時，也能延續在地住民的傳統價值，另一方面則是參酌與借重在地住民的傳統生態知識與傳統經營管理模式來進行國家公園的經營管理。這種模式的施行是將長期規劃與日常管理的合作關係，透過雙方的協議予以制度化。租賃協議的訂定，是此共管模式相當重要的特色與施行基礎，以契約明文規定原住民之土地所有人和承租之保育組織雙方的權利義務。在此租約之下，真正國家公園政策制訂機制——共同管理委員會被組織了起來。以下分別討論這些相關的課題。

2. 土地租約的訂立與共同管理委員會

在澳洲北領地的國家公園中，原住民享有相當高的資源權與經營管理權。在上述的卡卡度與烏魯魯—喀塔凸塔國家公園之中，這兩個分別被 UNESCO 認定為「世界襲產地」與「生態保護區」的國家公園之土地權分別在 1976 年的北領地「原住民土地權」法案 [Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act] 與後續的追認程序中有條件的劃 (還) 給了當地原住民。這個條件便是原住民同意將這兩塊地區租給澳洲自然保育局，同時，原住民也取得與澳洲自然保育局共同管理的權利、租金以及部份門票收入。

租約中並有許多保障原住民權益的條文 (De Lacy and Lawson, 1997: 164-6)，包括：

- (1) 原住民持續享有進入、視察、使用與佔有他們土地的權利。

- (2) 鼓勵並保護相關原住民的利益。
- (3) 保護原住民重要的地點與物件。
- (4) 鼓勵原住民傳統的保存。
- (5) 採取所有實際步驟來促進原住民經營、管理與掌控國家公園。
- (6) 在實際可行範圍下，盡量鼓勵原住民在國家公園內或相關範圍提供服務。
- (7) 利用原住民個人或團體的傳統技藝來經營國家公園。
- (8) 鼓勵原住民在國家公園內發展與經營事業/商業。

上述條文的執行，是仰賴有超過半數原住民席位的國家公園經營委員會來完成。由於有了上述的安排，不但原住民的權益在公園內可以得到保障，傳統文化得以延續與保存，他們更能從國家公園獲得就業機會與可觀的收益。以租金而言，當地原住民社群可以獲得 25% 的門票收入，以及 25% 的超過 30,000 元以上的商業活動收入。這也是為什麼服務於國家公園的一位原住民 Liddle 女士宣稱，這裡的原住民大概是世界上最富有的原住民（2002/8/25 訪問資料）。

這種「共同管理」的模式不但確保了當地原住民各項權益的獲得保障，更透過這個機制內的各项措施來達成原住民傳統知識與傳統經營方式被尊重與被納入當代管理體制中，而原住民社群的許多與這些資源使用、生態經營的文化（例如狩獵文化以及各種祭典活動），也因此而得以延續、發展。同時，這樣的作法，也使得原住民與國家公園之間能從過去的敵對者變成了合作者的嶄新關係。

烏魯魯—喀塔凸塔國家公園的共同管理委員會（以下稱共管委員會）正式成立於 1985 年，由十個委員組成，其中由當地原住民所推派的委員佔有多數的六個席次，另外四個席次分別為國家公園的處長、澳洲環境部所推派的代表、澳洲旅遊部的代表，以及一位具有乾旱地形生態與經營專長的科學家。共管委員會的主要職責如下（Uluru-Kata Tjuta Board of Management / Parks Australia, 2000: 44）：

- (1) 與處長一起，製作國家公園的經營管理計畫書；
- (2) 對於國家公園的經營進行符合於經營管理計畫書的決策；
- (3) 與處長一起，監管國家公園的經營管理；
- (4) 與處長一起，對於國家公園未來發展給予（環境）部長建議。

而為了讓共管委員會成員都能有足夠的能力擔負委員會的工作，委員們均可接受持續的訓練，包括政策發展、監督與預算事宜、會議程序、利益衝突課題、對部長的簡報，以及跨文化知識等事項。這些訓練是由共管委員會辦公室所規劃實施，而預算亦出自共管委員會。同時，國家公園提供共管委員會平時事務性的幕僚支援工作。

根據政府與當地原住民的認知，共同管理的最基本精神，便是「協力工作」（working together），而此協力工作更是必須基於彼此的互信關係。在此互信基礎之下，Anangu 原住民也

在以下的面向上和國家公園一起合作（Uluru-Kata Tjuta Board of Management / Parks Australia, 2000: 50-51）：

- （1）聘僱與訓練年輕人來參與國家公園共管事務；
- （2）向耆老請益有關計畫、經營與使用國家公園的重要面向；
- （3）在野外、工作坊與會議場合進行雙向的資訊分享；
- （4）發展相互尊重以及肯認彼此技術與知識的精神；
- （5）一起指認與解決問題；
- （6）盡一些行政上的責任，包括延攬國家公園職員；
- （7）發展與執行國家公園的政策，包括影片、攝影、解說與土地經營。

這些基於互信基礎的合作與互助，更積極地展現在由原住民與非原住民共同組成的下列個別諮詢委員會：旅遊諮詢委員會；科學諮詢委員會；文化中心執行委員會（負責處理位於國家公園內的原住民文化中心事務）；以及就業、教育與訓練委員會。透過共管委員會、國家公園管理處，以及上述這些委員會的成立及運作，並基於互信與合作的基礎，烏魯魯—喀塔凸塔的共管模式因此能成為全球所關注與學習的對象。

3. 共管制度相關之政策議題

如前所述，共管制度在澳洲北領地的發展，主要是因應原住民對於土地權重新取得的要求，以及國家保育機構對於自然生態維護的關懷而發展出的制度性因應措施。而在此新制度之下，當地原住民社群對於本身的社區發展、生態觀光、俗民生態學，以及人員聘僱與任用都有相當大的期待與關懷，而上述共管機制如何能有效的達成原住民的這些期待，牽涉到共管的成功與否。在下文中，將針對這四個議題稍作討論。

（1）原住民的社區發展

位於國家公園範圍內的原住民 Mutitjulu 社區居住著大約 300 名的 Anangu 原住民以及 100 非原住民居民。而社區是當地原住民最重要的生活與文化重心，以及傳統知識傳承的基礎，因此根據前述租約，國家公園必須提供社區必要的資源、基礎設施以及各種社區發展所需的援助，這些包括電力、健康照護、土地與環境維護、道路、休閒、垃圾場等設施，同時也嚴禁遊客未經許可進入原住民社區。此外，國家公園也協助一些社區建築的興建，例如在 1997-98 興建了一棟社區成人教育建築。

再者，澳洲原住民長久一來便希望能取回保護區的所有權和居住權、自然資源的利用權，並重申他們對於家鄉的情感與責任。因此，在原住民取得土地所有權的國家公園裡，有愈來愈多的族人返回家園（homeland）定居。同時，隨著因觀光、經營管理等營收機會的增加，可以

預期居住在國家公園內的原住民人口將會日益成長。共管制度若要能長久成功施行，必須能結合原住民家鄉的整體規劃與建設，也因此在此合約中責成共管委員會對於原住民家園的經營與未來發展必須加以認真的照顧對待。

(2) 生態觀光

觀光業的發展，為澳洲帶來了相當可觀的收益，尤其是自然環境和文化相當具有特色的地區。對居住在國家公園附近的原住民來說，觀光的收入可為其奠定經濟獨立的基礎。然而，即使在地原住民取得了國家公園土地的所有權，但他們卻往往發現無法對觀光加以掌控，而觀光客也不必然能學習如何尊重他們的文化。因此，原住民必須被增權，以便能在政策上作反應與調整。觀光業的興起，也必然引發了關於原住民智慧財產權 (intellectual property right) 以及文化解釋權的關懷。學者認為，唯有透過有效且具責任感的詮釋，才能確保在地原住民文化的維護。其方式有下列三點 (De Lacy and Lawson, 1997: 176)：

- ①非原住民的觀光業者和國家公園管理員，必須有充分的訓練和管理，以避免在導覽解說和資訊手冊中輕視或竄改了傳統故事與價值。
- ②對於保護區內的私人特許經銷商，應作適度的控管，避免其有族群歧視的觀念與作為。
- ③文化介紹的相關資料，必須經過地方社群的審閱，以確保其內容的適當與正確。

在烏魯魯—喀塔凸塔國家公園內，由於觀光客的日漸增多，對於觀光客的妥善規範變成了日益重要的課題。在烏魯魯地區，許多原住民的傳統聖地現在都加以圍籬以及張貼告示，禁止遊客進入以及拍照。在喀塔凸塔地區，由原住民所建議的步道路線，現在成為遊客唯一被允許行走的路線。再者，為了避免遊客的干擾，位於烏魯魯地區的原住民 Mutitjulu 社區入口處豎立了三個清楚的告示牌，嚴禁遊客未經許可進入社區。此外，遊客也被鼓勵前往位於國家公園內的原住民文化中心參觀，透過遊客中心的各種展示與解說，讓遊客可以更加認識當地原住民的生活與文化。同時，文化中心也販賣許多原住民藝術品與商品，這增加了他們對於藝術創作的興趣以及經濟收入來源。然而，整個觀光活動受惠最多的仍是外來的旅館經營者，原住民在旅館區 (Yulara) 中受到的聘僱相當有限。

(3) 民俗生態學 (Ethnoecology)

澳洲的國家公園生態之所以能有效經營，在於其往往結合了傳統的生態知識與科學知識。澳洲原住民這套對於當地自然生態的管理方式，至少有上萬年的歷史，若不瞭解傳統的管理策略，當代的土地經營便無法達到維護生物多樣性的目標。作為烏魯魯—喀塔凸塔 國家公園監督者的 Mutitjulu 社區，近來便完成了一個脊椎動物群的調查研究，打算提供給園方作為生態資訊和管理建議 (Uluru-Kata Tjuta Board of Management / Parks Australia, 2000)。這項研究將原住民的知識和以西方科學方法所獲得的資料作了結合，成功地將傳統的生態知識和環境管理策略運用在國家公園內。

然而，透過在法律上承認原住民的生態知識，並非一件易事，主要在於政府保育機構的資

源管理者深受西方科技的影響，除非這些生態知識能以他們自身的科學架構來解釋，否則管理者無法輕易接受這些概念。在烏魯魯—喀塔凸塔國家公園範圍內，研究者發現上述課題的確是值得關注的。根據共管委員會上一屆主席薇萊 (Willmott) 女士所稱 (2002/8/20 訪問資料)，國家公園的管理者往往是受過一整套有關生態系統與生態經營之科學訓練的科學家，他們懷著無比的信心來到這塊澳洲中心的國際矚目地國家公園意欲一展長才，而等他們來到之後才被告知他們必須與當地居民的傳統知識相協調與商議，而這些原住民的在地知識不但是他們所不熟悉的，更有可能是他們的價值系統中認為是「傳統」、「落後」甚至是「迷信」的。當然，這樣的狀況可以透過在職訓練與工作坊等方式稍稍改進，但真正的解決還有賴於整個學院專業訓練過程中，有關「傳統知識」與「傳統經營」等觀念的引進與強化。

不過，在研究者的訪問過程中，的確也看到了傳統知識被重視與重用的例子。在澳洲的中北部乾旱地區，當地原住民長期以來便以火來經營這片土地；一方面有些他們重要的食物來源是在火燒後的大地重生階段前期生長的，另一方面這樣乾旱的地方若沒有定期的以人為的火來經營，那麼當植物量累積到一定程度時，一場自然或意外的火將變得不可收拾 (Layton, 2000)。在研究者訪問烏魯魯的 2002 年 8 月時，當地已經好幾個月都沒有下過一滴雨了，因此國家公園的文化與自然資源管理員 Liddle 女士正在與兩位當地的原住民耆老商討如何進行國家公園範圍內不同區域的放火；這些耆老放火經營大地的傳統知識在此是被認真看待與借重的。

(4) 人員聘雇與訓練

對於遠離工業和商業中心、居住在社區裡的原住民來說，他們的工作機會相當的少；也因此澳洲許多保育機構試圖透過政策的推行，來提昇原住民的職業訓練和就業率。澳洲國家公園署提出一個跨部門的策略，希望在烏魯魯—喀塔凸塔和卡卡度國家公園裡，能達成原住民雇員比例佔 1/3 的目標。在 2000 年時，烏魯魯—喀塔凸塔共聘僱了 33 個員工，其中有 11 位是 Anangu 原住民，包括有一些人是屬於非全時/全職性的，部分原因在於原住民們必須有更多的時間彈性來滿足他們的日常文化活動需求。

的確，有關當局所需要考量的，是如何讓這些工作型式符合原住民的需求，因為主流的公共服務業，常常不是那麼適合原住民的特殊文化經驗與需求。烏魯魯—喀塔凸塔國家公園採用的則是較為多樣化的聘雇結構，除了全職的巡守員之外，還包括有一些約聘性質的工作，例如解說員或參與動物區系的調查研究，或是擔任相關計畫的顧問、指導者、共同作者、藝術家、教育者等等。在訓練方面，無論是原住民或非原住民的工作人員，都需接受適當的訓練以使共同管理能發揮更大的作用。同時，雙方也注意到有關雇用的性別均衡問題。在接受研究者訪問時，澳洲國家公園的自然資源管理者 Gillen 先生便指出，原住民男性與女性對於大地往往擔負不同的責任，因此在國家公園的經營以及聘僱人員時，必須要將這個因素考慮進來，經營管理才會是成功的 (2002/8/21 訪問資料)。

對原住民而言，共同管理是一個能成功地在傳統土地倫理和現代土地管理之間建立合作關係的管道。它承認了文化和生物多樣性的重要，並能在提供原住民社會正義之檢測的同時，也順利達成保育的目標。也許它主要的潛在利益，便是對全澳洲呈現出強有力的象徵：我們該如何尊敬並關心我們的故鄉。原住民的土地若只是成為一個普通的國家公園，那麼它將會處於不

穩定的態勢之下，稍微一受衝撞就會崩垮。它必須同時還有其他的支撐力量，原住民法、所有權、以及成為管理委員會裡的多數等都是主要的支持力量。

四、討論與結論

本文截至目前為止，主要討論的內容是關於加拿大庫瓦倪國家公園與澳洲 Ululu-Kata Tjuta 國家公園的共管經驗。然則，全球各地區在邁向當地居民參與國家公園和其它保護區經營管裡的路途上，都有他們各自不同的成果以及遭遇的問題；而住民參與的程度也都各自不同。我們大致可以依據住民參與的深淺程度之不同，以全球和台灣的例子將之歸納如下表：

表二：住民參與層級/程度表

參與程度	類別/方式	國外與台灣例子
由上而下，外來經營	允許居住 允許在特定區域或經管制的資源使用	全球多數國家公園、保護區 台灣的國家公園、保護區、林區
諮詢（非正式）	經營者—居民互動 經營者與地方領袖偶而會談 地方居民偶而會議	全球愈來愈多的國家公園、保護區 台灣的太魯閣、雪霸、玉山國家公園
諮詢（正式）	諮詢委員會的成立 社區居民定期集會與討論會 居民參與經營計畫書討論	全球少數國家公園保護區 尼泊爾 Annapurna 保護區、Sagarmatha 國家公園 台灣的國家公園未來走向（修法中）
共同管理	居民參與個別野生生物、森林、畜牧的管理委員會 居民參與整體經營委員會 居民就任高階主管職務	尼泊爾 Sagarmatha 國家公園森林管理委員會 加拿大庫瓦倪國家公園經營委員會 澳洲烏魯魯—喀塔凸塔 與卡卡度國家公園
住民經營	地方居民自行經營	澳洲原住民保護區計畫（Indigenous Protected Area，目前共 30 個計畫進行中）

修改、增添自 Stevens, 1997: 268.

從上表我們可以清楚的看出，國家公園/保護區與地方住民的關係，從毫無居民參與，從最早期由上而下的國家強制性措施，到居民與國家共管，乃至於由當地居民自行負責經營管理，存在著非常多樣的模式，而且是愈到近年來，才有愈多居民更深入參與的案例出現。因此，上

表也可以說是大致上隨著時間變化而發展的演進表。加拿大與澳大利亞的幾個國家公園，一般被認為是在共同管理的發展進行得最快速而成果也最豐盛的；他們同時也是全球其他地區有關共同管理的主要學習對象。本文最後便對此種共管模式進行討論分析。

本文所討論這些國家公園的共同管理委員會都由當地原住民與政府代表一起組成，而且原住民代表的比例都至少在 50% 或以上，這確保了他們的權益得以被顧及。但是研究者必須特別指出，在加拿大庫瓦倪國家公園的共管委員會中，當地原住民並不堅持必須擁有超過半數的委員席次，而是與國家代表相同的兩個席次。再者，雙方各有兩個席次，加起來是偶數的四個席次之現象是頗值得我們關注的；這其實是代表著共管委員會的議決模式是以協商為主，而非以多數決為主。這樣的制度性設計最主要的目的便是在於讓彼此可以充分討論而達成共識，而雙方願意接受這樣的制度性設計，也必須是基於互信互賴以及合作的基礎。

相對而言，澳洲 Ululu-Kata Tjuta 國家公園的共管委員會就以原住民六人非原住民四人的方式組成委員會；這其實也相當程度地反映了當地原住民認為多數代表方能保障他們的權益，以及對於此合作模式小心以對之心態與心情。然而，相對於加拿大的庫瓦倪國家公園，Ululu-Kata Tjuta 國家公園管理處的處長便有者較大的執行權限，清楚地反映在前述的一些共管條文之中。這或許也是平衡原住民佔共管委員會多數的方式之一。

無論其制度設計如何，共管委員會的層級高、影響層面廣，且其共管模式之運作過程有明文規定與法令的支持，因此對於原住民與國家公園的合作關係產生了相當大的實質效益。綜合而言，這些國家公園的共管機制之所以能夠如此有效的建立，研究者認為最主要的原因可以歸納為以下幾點：

（一）社會文化與政治基礎。

共管制度的建立，除了當地居民的訴求與共識之外，整個國家的社會、文化與政治環境的支持可以說是最重要的基礎。加拿大與澳洲在過去雖然都經歷過白人對於當地原住民的土地掠奪與殖民歷史，但是在當代他們都是最強調與奉行多元文化的社會；他們對於過去白人對待原住民不公義的歷史進行深刻的反省與檢討，並制訂、進行許多與多元文化相關的法規政策與活動，而社會上也有相當普遍支持此多元文化價值與政策之民眾基礎。

（二）部族共有之土地權的取得。

加拿大與澳洲的原住民與國家共管國家公園的案例，其背後都立基於這些地區原住民長期的土地權爭取（Land Claim）的運動。透過土地權的爭取，同時取得了他們傳統土地的權益以及和國家一起經營國家公園的義務；這可以說是雙方各進也各退一步的最好結局。當然，這也是原住民傳統領域擁有和保育價值的結合；這樣子結合的基礎在於摒除了對於個人土地擁有的私心，而是擁抱土地的共有與公有之價值。

（三）傳統生態知識的重要性。

國家公園或保護區的共管模式，除了牽涉共管的「人」之外，也更是關於自然保育與生物多樣性的維護。從本研究所探討的原住民立場而言，他們世代代居住在傳統居地，也發展、累積了非常豐富與多樣的在地生態知識和合宜地與當地自然互動之模式。然而，從國家的立場而言，原住民這樣的「傳統生態知識」(Traditional Ecological Knowledge) 在過去並不被看見或認可，反而他們往往被視為當地生態的破壞者。這樣子的狀況，在 1992 年聯合國的生物多樣性公約簽署之後才有了重大的改變；原住民社會的傳統生態知識與傳統使用、傳統經營方式開始被認為是重要的生物多樣性維護的重要環節 (Chi, 2002)。唯有在這樣子的認識轉變之下，共管的可行性甚至必要性才有浮現的機會。

（四）國家/政府與原住民社群的互信與合作。

最後，上述三點可以說是分別為原住民社群（土地權取得）、國家（多元文化環境）與國際（傳統知識的重要性）**客觀條件**的存在，作為共管的基石。有了這些客觀條件之後，最後需要的便是共管的雙方彼此之間互信與合作的**主觀意識**了。這部分的建立，其實不比前幾項因素來得容易，尤其本研究所探討的兩地原住民都曾經過長期的外來白人政府的壓迫與歧視性待遇；能克服這段深深的烙印，而達成雙方的和解乃至於邁向互信與合作，的確是這個共管模式背後最難能可貴的主觀性因素。而的確，在兩地這樣的互信合作基礎也是經過了長時間的彼此互動學習甚至容忍才能達成的。

對原住民而言，共同管理是一個能成功地在傳統土地倫理和現代土地管理之間建立合作關係的重要管道。它承認了文化和生物多樣性之間的重要關連性，並能在提供原住民補償性社會正義的同時，也順利達成保育的目標。同時，它也具有深遠的潛在利益，那便是對全加拿大或澳洲，而不只是原住民居地，呈現出強有力的象徵：我們該如何尊敬並關心我們的故鄉。

當然，這些成功的案例也並非沒有其問題。例如，原住民對於國家公園內的觀光活動並沒有太大的掌控權；而有關各種文化、藝術與傳統知識的智慧財產權保障問題也尚未獲得解決。同時，雖然與國家公園直接相關的原住民獲得了相當程度的保障與參與經營權，但較外圍的原住民們卻無此待遇，因而易於引發各種族群間不平等待遇的爭議；再者，澳洲卡卡度國家公園內仍持續進行的鈾礦開採問題已不斷的引發環保團體的質疑。上述問題都是這些國家公園必須面對與克服的問題，他們同時也是其他地區在參考學習此共管模式時所必須注意的。

此外，即使像烏魯魯—喀塔凸塔國家公園這樣有完整制度且施行有年的地方，共管委員會的運作也並非完美無瑕的。在接受研究者訪問時，共管委員會的前任主席薇萊女士便指出，雖然依法規，共管委員會是最高的權責機構，但是在實際運作上，國家公園管理處的處長（同時也是共管委員會的當然委員）卻仍擁有相當大的職權；她也抱怨在她擔任主席期間，處長並未完全遵行委員會的決議而行事，但是委員會對這種狀況卻沒有多大的能力來處理（2002/8/20 訪問資料）。同時，如本研究先前所述，烏魯魯—喀塔凸塔國家公園管理員 Liddle 曾指出，烏魯魯地區原住民應該是最有錢的社區，然而她與薇萊女士卻都指出，社區內仍存在著相當大的社會發展問題，包括居民健康、教育、專業訓練等仍有相當大的落差（2002/8/20 與 2002/8/25 訪問資料）。雖然她們都沒有清楚的點明，但是研究者感覺到她們都對於社區處理從國家公園得來的

資金之妥善運用與否頗有疑慮。

無論如何，現存的共管組織及其成員所扮演的角色及發揮的功能，和其與政府之間的互動一樣，都關係著在地參與到底是真正的合作或只是徒具形式。對於共同管理能否產生實際效益，Sneed(1997)認為運作的過程比組織本身來得更重要。共同管理的過程牽涉到幾個重要的議題，包括了：a.在共同管理中融入文化信仰和傳統知識；b.因生計所需的資源利用者的所提出的國家公園管轄範圍；c.政府當局和資源利用者在共管組織上的權利分享程度；d.共同管理之參與者的權利與義務。他建議共同管理模式應朝著下列的目標與方向努力(Sneed, 1997: 152-4)：

1. 保障原住民自己界定的文化信仰、行為與組織的維護與強化。
2. 提供原住民社區參與政策形成、計畫、實際經營與評量國家公園的機制與管道。
3. 給予原住民否決權或要求委員會委員對於問題的全面共識以強化他們的參與權。
4. 必須使委員會委員，不論是政府官員、原住民或其它人士對於他們做的決定負責任。
5. 國家公園或保護區應將原住民的傳統知識納入其政策、計畫與經營管理系統中；在所有的文化與自然資產的解說活動中，應該要運用傳統知識與當地的專家。
6. 在維護生態永續的前提之下，保障當地住民對於自然資源的生計使用權。
7. 給予當地原住民所有國家公園/自然保護區職位的優先錄用權，並提供他們在職訓練。
8. 對於因保護區的設立而損害到當地原住民資源使用權提供賠償。

最後，我們必須來思考本文所討論的加拿大與澳洲之共管模式，對於台灣的國家公園未來發展有些什麼啟示。

本文前言中已指出，台灣地區的三個高山形國家公園（尤其是其中的玉山與太魯閣國家公園）過去因為採用「由上而下」的經營管理方式，對於當地原住民造成了相當大的壓迫。而近年來經過原住民的陳情、運動抗議，以及學者的呼籲，政府開始有了改變以往作法的計畫。過去幾年來保育團體為了保護棲蘭山檜木林區因而研議設立的馬告國家公園，經當地泰雅族人的參與，內政部在其成立的「馬告國家公園諮詢委員會」中，邀請了許多泰雅族人參與，並於多次的會議討論之後，確立了台灣未來國家公園必須加入住民參與的精神與實質的方向。國家公園的主管機關內政部營建署也連續於2001年與2002年邀請加拿大地區參與國家公園/保護區共同管理的相關原住民來台訪問，並且舉辦多場他們的共同管理經驗之演講與說明會。而馬告國家公園的設立規劃，更是以國家與泰雅族人共管的觀念來推動的，雖然截至目前為止，不但許多泰雅族人對於政府所推出來的共管模式仍存在著相當大的不信任感，泰雅族內部本身也有非常歧異的支持與反對意見。

本文在詳細地探討了澳洲與加拿大的共管模式之後，發現台灣的一些特殊狀況是我們在大力鼓吹共管之前必須先加以理解的。這些狀況包括：

1. 台灣的國家公園領域內事權複雜，而非僅由單一機構負責管理。國家公園管理處並不享有完全的行政管轄權。因此，若這樣的狀況不改變，有關「共管」的進行，將會牽涉到

比加拿大與澳洲更加複雜的諸多行政單位、管轄權與法令規範的問題。

2. 台灣地區的原住民雖然曾經發動多次的「還我土地」運動，一如加拿大與澳洲原住民的土地權運動 (Land Claim)，但是截至目前為止，原住民土地權的取得仍非常有限，而其所面對的政治與經濟抗力更是十分強大。2000 年新上任的陳水扁政府雖然承諾尊重原住民的傳統領域與自然主權，但是到目前為止仍是止於宣示性質居多。馬告國家公園的爭議之一便是，部分泰雅族人主張，國家公園成立的前提必須事先將原住民傳統領域歸還給泰雅族管理，同時讓泰雅族進行自治，再由泰雅族人與國家一起進行有關國家公園成立與共管事宜的協商，一如上述加拿大與澳洲的狀況。因此，國家公園和原住民共管制度的建立，是否必須立基於原住民土地權的取得以及自治政府的成立，這也是當前台灣所面對的主要課題之一。
3. 上文中談到，加拿大與澳洲共管案例的條件之一，便是政府與原住民之間彼此相互信賴與合作的主觀意識基礎。台灣地區的國家公園在過去近二十年來一直普遍地被原住民所痛恨，因此要能建立新的互信與合作機制被非輕易可得；這點我們可以從馬告國家公園的規劃設立過程之中清楚地看見。當然，加拿大與澳洲原住民在過去也經歷過長時期地被白人政權壓迫之歷史，他們能走向今日新伙伴關係的地步，或許是台灣欲克服上述障礙最值得參考學習的對象。
4. 加拿大與澳洲共管制的成功建立條件之一，在於原住民能擁有為族群大多數人認可的代表性組織，這樣子的組織可以有效地集結族群的共同意志來與國家/政府協商。然而，經歷了百年之外的外來統治的更迭以及外來文化與宗教的影響，台灣原住民族群大多數已經缺乏具有族群代表性的組織可以來和國家/政府進行集體協商。馬告國家公園設立的主要爭議之一便在於周邊泰雅族群本身對於此議題的不同意見。當然，這樣的狀況是有可能可以經由不斷的努力，甚至「創造傳統」來改變的。
5. 最後，本文所討論的澳洲與加拿大案例，都是位於地廣人稀，且遠離主要經濟、政治重心之處，當地的原住民還保有相當強的各種文化傳統以及生態知識。然而由於台灣地狹人稠，即使是原住民傳統居住地區，受市場經濟與主流文化之影響也往往非常深遠，這一來使得土地問題變得更加複雜化，二來也使得年輕一輩的原住民因為成長背景的改變而對於傳統的生態知識所知有限；這些將使得共管機制的建立與維持更形困難。

在上述這些狀況與條件之下，許多原住民社區可能需要時間重新發展出可以集結社區意志與力量的機制，並且重新學習他們所處地區的生態知識。蘭嶼的達悟族群於 2002 年 11 月組織了新的民族議會，這便是超越他們文化傳統之外的制度創新之舉；太魯閣國家公園於 2003 年二月進行培訓太魯閣族生態文化解說員的工作，也是重要的努力方向。研究者認為，瞭解了上述台灣地區的獨特狀態與限制，我們可以將「共同管理」視為終極的目標，但是在短期內，至少應該從成立「諮詢委員會」開始做起，讓當地原住民有參與國家公園經營管理的管道。如此一來，原住民一方面可以為他們的社群權益發聲，另一方面可以藉此機會學習他們的傳統生態知識，延續傳統自然資源使用方式，並透過此確保他們的文化延續。目前，隨著太魯閣國家公園於 2002 年一月率先正式成立了諮詢委員會之後，玉山、雪霸國家公園也陸續地成了諮詢委員會，這應當是台灣邁向原住民與國家公園新伙伴關係的重要里程碑。

當然，諮詢委員會的運作本身也是門學問。根據過去的經驗，保護區在進行改善居民與保護區的關係的初期，當地居民往往會提出對於基礎社會工程建設的需求。而這裡值得思索的問題在於，這些基礎社會工程是否屬於國家公園的權責；再從「住民參與」的角度來看，過度重視這些基礎建設的要求，是否容易模糊了真正「參與」的目標與價值。以目前太魯閣國家公園諮詢委員會的運作來看，這的確是值得諮詢委員們仔細考量的課題。再者，一些在地參與的組織形成，由於並未顧及各不同群體的充分參與性，因而很容易產生各種代表性不足的質疑，包括缺乏婦女參與以及階級代表性不完全的問題。這些問題，也都是目前太魯閣國家公園諮詢委員會成立初期時所必須致力解決的。

共同管理制度的建立，是有關彼此的信任與合作。薇萊女士站在原住民的立場對於共同管理的一段充滿自信、動人之註解，應當有助於我們面對與思考這個議題，本文用她的話作為結尾：

我們擁抱你們以及你們所帶來的，同時也與你們分享我們所擁有的，希望透過這麼做可以幫助你們成為有能力照顧這塊土地、懂得分享之更完善的人。

六、謝 誌

本研究曾獲得內政部營建署太魯閣國家公園之部分補助，特此致謝。作者同時感謝兩位匿名審查人提出的詳細修改意見。

七、參考文獻

- 太魯閣國家公園，2001。把人找回來，花蓮：內政部營建署太魯閣國家公園管理處。
- 瓦歷斯 尤幹，1992。荒野的呼喚，台北：晨星出版社。
- 行政院原住民委員會，2001。原住民族與國家公園新伙伴關係的願景，原住民族與國家公園國際論壇專輯。台北：行政院原住民委員會。
- 宋秉明、郭煒琪、彭孟慈、王彬如、許鈺青，1995。玉山國家公園與其原住民之衝突分析，國家公園學報，1(1)：80-88。
- 宋秉明，2001。美國與加拿大國家公園和原住民互動關係之比較，國家公園學報，11(1)：96-114。
- 紀駿傑、王俊秀，1996。環境正義：原住民與國家公園衝突的分析，林松齡、王震寰(主編)，台灣的社會學研究：回顧與展望論文集，257-287頁。台中：東海大學。
- 張誌聲，1997。太魯閣國家公園設立對當地原住民土地資源利用衝突之研究，逢甲大學建築及都市計畫研究所碩士論文。
- Chi, C. 2002. Breaking the boundaries: from 'undisturbed pristine nature' to co-existence of human and nature in national parks. Paper presented at IUCN/WCPA 2002 East Asia 4th Conference: Benefits Beyond Boundaries in East Asia, 03/18-23/2002

- Culbertson, K. 1997. National park or bust -- gateway communities cope with the crowds. *Planning* 63(11): 4-10.
- De Lacy, T and B. Lawson. 1997. The Uluru/Kakadu model: joint management of aboriginal-owned national parks in Australia. In: S. Stevens. (ed.) *Conservation through Cultural Survival*, pp. 155-187. Island Press, Washington, D.C.
- Durning, A. T. 1992. *Guardians of the Land: Indigenous Peoples and the Health of the Earth*. Worldwatch Paper 112. Washington, D.C.: Worldwatch Institute.
- Layton, R. 2001. *Uluru—an aboriginal history of Ayers Rock*. Aboriginal Studies Press, Canberra.
- Minister of Indian Affairs and Northern Development. 1993a. *The Champagne and Aishihik First Nations Final Agreement*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada.
- Minister of Indian Affairs and Northern Development. 1993b. *The Champagne and Aishihik First Nations Final Agreement Implementation Plan*. Minister of Supply and Services Canada, Ottawa.
- Sneed, P. G. 1997. National parklands and northern homelands: toward co-management of national parks in Alaska and the Yukon. In: S. Stevens. (ed.) *Conservation through Cultural Survival*, pp. 135-154. Island Press, Washington, D.C.
- Spence, M. D. 1999. *Dispossessing the Wilderness: Indian Removal and the Making of the National Parks*. Oxford University Press, Oxford.
- Stevens, S. 1997. Lessons and directions. In: S. Stevens. (ed.) *Conservation through Cultural Survival*, pp. 265-298. Island Press, Washington, D.C.
- Uluru-Kata Tjuta Board of Management/Parks Australia. 2000. *Uluru-Kata Tjuta National Park Plan of Management*. Commonwealth of Australia.

The Indigenous People-National Park Co-management : Case Studies in Canada and Australia

Chun-Chieh Chi ^{1,2}

(Manuscript received 11 April 2003 ; accepted 8 August 2003)

ABSTRACT: There has been a history of conflict between many national parks/protected areas and the local people (particularly the indigenous people) in the world. It is only since the 1980s that new, participatory style and co-management system of national parks/protected areas began to emerge. The main purpose of this paper is to study the historical development, present state of affairs, and possible problems of the co-management of national parks in different parts of the world. This paper will focus on more detailed discussion of two national parks that have gained world recognition in their co-management system and practice, namely Kluane National Park of Canada and Uluru-Kata Tjuta National Park of Australia. In addition, this research will discuss about the lessons Taiwan can learn from the experiences of these co-management models.

KEYWORDS : National Parks, Co-management, Indigenous People, Australia, Canada, Biodiversity.

1. Institute of Ethnic Relations and Culture, National Dong Hwa University
2. Corresponding author