



概述林務機關與原住民部落的伙伴關係

◎李桃生／林務局副局長

一、前言

台灣地區的國有林，其行政區域多位屬於山地鄉，因此，國有林經營與原住民有不可分的關係。筆者回顧林業生涯，有三件鮮明的影像始終留存在心海裡。其一是早年參與多次的原始森林材積調查，僱用原住民協助工作，深深佩服這群粗獷豪邁的朋友對山區環境能充分掌握的天賦。其二是1988年原住民還我土地遊行運動興起，來林務局抗議的原住民同胞，慷慨陳詞、滔滔不絕，頗具鼓動風潮的效果。其三是1999年2月，與深入新竹縣尖石鄉鎮西堡部落，由一位原住民長者陪同尋訪鎮西堡巨木群，一路談起如何協助社區住民，擔任高山嚮導的愉快溝通經驗。目前，國有林經營機關與原住民社區形成伙伴關係，已是吾人工作的重點，讓國有林的經營與原住民的發展形成相輔相成的境界，是我們當前的課題。

二、原住民的基本權利

茲將現行的國際宣言、我國憲法及相關法規對於原住民的基本權利的規範，與國有林經營有關權，略述如下：

（一）聯合國1993年，原住民權利宣言揭櫫現代文明國家應承認原住民具有以下基本人權：

1. 原住民個人與民族，享有自由以及與其他人民與民族同等之尊嚴與權利，並有權免於任何形式之歧視，尤其是基於其原住民血統或身份之歧視。

2. 原住民族有充分參與其所選擇國家之政治、經濟、社會、文化的權利。

3. 原住民不可被強迫遷離其土地或領土。

（二）我國憲法增修條文第十條第九項：國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。第十項：國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水

利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展。

(三)山坡地保育利用條例第三十七條：山坡地範圍內之原住民保留地，輔導原住民開發並取得耕作權、地上權或承租權。其耕作權、地上權繼續經營滿五年者，無償取得土地所有權，除政府指定之用途外，如有移轉，以原住民為限。

(四)政府採購法第二十二條第十二款：購買原住民所提供之非營利產品或勞務，在公告金額以上者，報經上級機關核准，得採限制性招標。

(五)原住民保留地開發管理辦法，規範原住民保留地之開發、管理及其他應遵行之事項。

(六)原住民保留地森林保育實施要點，其宗旨在於保育原住民保留地森林資源，維護國土保安，加強輔導原住民育林保林，以發揮森林公益效果，保障原住民生活。

三、原住民對國有林經營機關的訴求

就筆者親身經驗，歸納近年來原住民透過各種體制內、體制外管道所直接、間接提出的訴求，約有下列數項：

(一)還我土地：認為原住民世居領

域遭國有林經營單位編入國有林事業區經營，應予歸還。

(二)一部分原住民保留地，位屬水庫集水區、水源保護區、保安林等限制發展地區，致原住民開發權利遭受種種法令之限制，應予放寬。

(三)對世居領域內之國有林產物，及野生動物應享有採取或獵捕之權利。

(四)國有林經營機關之職缺，應保留一定比例的員額給原住民，提供原住民留在原鄉發展的工作機會。國有林之經營，計畫之釐訂，應讓原住民有參與諮詢、審議之機會。

四、林業機關已推動或正策劃中的作為

(一)國有林地增編為原住民保留地
國有林班地，自1988年起，依據「原住民使用原住民保留地以外公有土地增編為原住民保留地」政策，經兩次全面會勘，已就國有林事業區林班地適合開發耕林地增編的一萬多公頃。目前，此一工作雖已告一段落，惟為尊重原住民之傳統，關於原住民使用其祖先遺留土地，確在1988年2月1日以前使用，並於1998年12月底前向鄉公所申報有案，經林務局依「原住民使用保留地以外公有土地增、劃編原住民保留地會勘

處理原則」，勘定無礙國土保安、水土保持等適宜增編為原住民保留地者，當陸續逐案增編為原住民保留地。

（二）推動原住民保留地獎勵造林

依據82年7月24日發布之原住民保留地森林保育實施要點，凡從事造林者，除當時依「獎勵私人造林實施要點」之標準，目前則依「獎勵造林實施要點」發給造林獎勵金外，針對集水區保護林帶範圍內，造植林木超過六年者，每年每公頃發給補償金二萬元，逐年發給至禁伐解除時為止。此一措施，似仍嫌誘因不足，惟鑒於獎勵金之發給，係政府對人民之經濟補助，為給付行政之範圍，應具備法律之授權依據始屬適法，基此，林務局已在配合行政程序法之實施所擬具之森林法部分條文修正草案第四十八條擬訂，由中央主管機關訂定「獎勵造林辦法」之授權條款，刻在立法院審議之中，林務局亦正針對提高獎勵金額度、延長獎勵年限等著手規劃，同步批定「辦法」中，惟仍需審酌政府財政狀況始能獲得支持。

從另一個觀點來看，傳統上原住民族在土地所有的觀念上，因部族而有所差異，並不一定具有所有權的概念，也欠缺近代之土地所有型態之觀念，通常

情形，認為土地是其生命的命脈，係上天賦予或祖先所留傳。因此，原住民委員會或可研究、協助原住民社區選擇一地區，成立類似「生態復育協會」之組織，洽請當地林區管理處作技術支援示範性推動以林業為主，農業為副的經營模式，以森林演替的知識為基礎，容許種植一定比例，並限制經營方法之生態作物，或能徹底達到原住民保留地森林保育的效益，不僅讀實施農耕的林地恢復其接近於自然的狀態，並可保障原住民的生活。

（三）建立原住民採取林產物之優惠條款

去年十一月間，居住於日月潭的邵族原住民向林務局申請採伐天然林木荷二株，以復育屬於傳統文化的獨木舟，經林務局依下列理由核准，實為極佳的示例。

1. 查國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化，為八十一年五月二十八日公布之中華民國憲法增修條文第十八條所明定之基本國策，復經數次增修，於八十九年四月二十五日公布為現行條文第十條第十一項，是以，「積極維護原住民族文化」已是效力最高之規範所揭櫫者，此一規範自應從行

政、立法、司法三個體系予以闡徵與實踐，在修法程序未完成前，憲法所明定之基本國策，非不得由適當之行政作為予以履踐。查憲法作為行政作用之基本原理，無可置疑，其為行政法之成文法源尤為明確。基此，本案必須在憲法第十條第十一項之規定原則，全面再行檢視國有林產物處分規則之有關規定，以類推適用之方式尋求解決之方式，以副憲法作為最高法規範之意旨。

2. 台灣森林經營管理方案所定全面禁伐天然林之規定，不過為政策宣示而已，初無法律之依據，且農委會復報經

行政院規訂造林、礦業用地或公共工程所不可避免之障礙木不受該方案第八點之限制，基於同一法理，以維護原住民文化為依據，由林業經營與原住民相關團體擇伐木荷二株，並不違反上揭方案之規定。蓋該方案所指之「全面禁伐天然林」係指「林產作為」而言，初不能據以限制本件為維護原住民傳統文化之作業。質言之，本件與其說是採取國有林產物之行為，毋寧定位為一種文化儀式，與台灣森林經營管理方案第八點所規範者有間。

3. 綜上，本件依據憲法增修條文第



十條第十一項，並類推適用國有林產物處分規則第十二條第一項第一款「管理經營機關經營林業自用者」規定，准許南投林區管理處洽邵族文化協會尋覓木荷天然林木二株，依其林況、地況訂期以適當之方式採取並繳納價金後，交由邵族文化協會製成獨木舟。

平實而論，原住民受限於經濟壓力，有時必須無償於國有林就近採取主副產物，以建造自住房屋、自家用具及農具，惟現行國有林產物處分規則第十二條規定，僅以原住民保留地內之竹木為限。亟待解決，由於許可原住民優惠採取國有林主、副產物，係屬重要事項，依法律保留原則，必須由法律定之，始為適法。基此，林務局已在本年度立法計畫，通盤檢討森林法修正案，提出原住民優惠條款草案，其內容如下：森林位於原住民世居生活領域者，許可原住民依其傳統習慣採取森林產物。其採取之區域、種類、時期、繳費及其他應遵行事項之管理規則，由中央主管機關定之。

五、廣泛運用原住民人力，加入林業工作團隊

原住民的生活特質，極適合在森林中奔馳，政府宜在公平原則，不侵害其他民族參與森林經營之基本人權原則

下，廣為吸納原住民，以提高原住民就業機會，目前已經在做或正推動中的措施如下：

1. 林務局技術士招考，放寬原住民報考資格為國中畢業以上，並保障錄取名額五分之一。

2. 在乾燥季節，僱用原住民為防火巡邏隊員，平常在林野加強巡視，防範森林火災，一有火災發生，則在第一時間馳往火場，參與撲救工作。

3. 依據森林法第三十五條，在各山地鄉，編組森林義勇救火隊，廣泛讓當地原住民參與，給予必要之裝備及服勤津貼，遇有森林火災，即能在最短時間投入救火，展現原住民愛林護林的高貴情操。今年三月，各地森林義勇救火隊在三月十二日植樹節大會上接受張院長授旗成軍，其中以高雄縣三民鄉長所帶領的三民鄉森林義勇救隊隊伍最受矚目，隊伍整齊雄壯，在大會掀起高潮，令人動容。

4. 協助原住民取得造林作業承包資格，參與國有林造林工作。原住民擔任造林工人者不在少數，其技術純熟，習於餐風露宿，為造林事業不可或缺的人力。可惜，受限於資歷，取得造林承包資格者不多，為解決此一問題，林務局乃授權各林管處依政府採購法第二十二

條第十三款之規定，以限制性招標方式治原住民林業工作之組織（如合作社）參與造林，惟根本之計，林業機關仍宜加以輔導取得承包資格，並放寬資格之限制，以期原住民成立造林工作團隊，參與競標，以擴大市場規模，並提高原住民就業機會。

5. 在國有林森林遊樂區之生態保育區範圍及國有林自然保護區建構生態導覽制度，讓原住民通過證照考驗之方式，取得生態導覽資格，從事解說活動。例如遊客進入大霸尖山即需由原住民解說員解說這座聖山對原住民民族的深沉意義，其古老遼闊的傳說將會迴盪在遊客的心中；又如鎮西堡的巨木，台東金峰鄉比魯、都飛魯溫泉的故事，也都是自然生態資源中，屬於極為珍貴的人文面向，值得國有林經營者與原住民共同開發，以落實生態旅遊的真諦。類似制度在大陸的自然保護區已行之多年，如神農架自然保護區中土加族人擔任自然解說，替當地社區帶來了穩定的收入。今年十月，金峰鄉公所擬在比魯溫泉試辦嚮導解說制度外，吾人也積極以法律的強制力介入，讓生態導覽制度取得法律地位，為此，林務局也在森林法通盤檢討修正草案中，擬具了相關的條文如下：

為維護國有林特有自然生態資源，主管機關得置森林生態導覽人員。遊客進入自然保育區者，應申請森林生態導覽人員陪同進入，以提供詳細之生態解說，並維護森林之永續發展。森林生態導覽人員之資格及管理辦法，由中央主管機關定之。

六、結語

以加拿大為例，其森林永續經營，特別將原住民部落在永續森林經營中的參與，列為國家森林策略中社會責任準則之評估指標之一，其理由是：超過 80 % 的原住民部落，集中在加拿大最具生產力的森林帶中，居住在這些地區的原住民，不乏在文化與精神層面上，與世居的土地保有獨特的聯結，且對森林生態為之瞭解一如知心密友者，這些世代相傳的知識，絕對有助於森林經營工作的提昇，因此，原住民的參與，對於森林的永續經營，具有極高的價值。（引劉一新譯文）在台灣，原住民確實與國有林的經營有其不可分之關係，無論從生態、經濟、文化、社會的層面觀察，林業工作者與原住民部落本就是伙伴。過去如此，現在更予強化，將來更將藉助法規的建立予以制度化，吾人相信，林業人與原住民將永遠是心靈契合，為台灣森林永續發展共同打拼的朋友。△