

共管式研究林介紹

文、圖 ■ 吳孟珊 ■ 林業試驗所林業經濟組助理研究員

共管的基本觀念是政府和地方資源的使用者分享權力和責任，2007年原民會會同內政部營建署、農委會林務局、退輔會共同發布「原住民族自然資源共同管理辦法」，內容包括共同管理機制之適用範圍、組成及功能任務、徵詢同意權之程序等條文，雖然法令已訂有共管機制，但因管理機關和原住民族在文化、能力及權力上的差異，經常出現對立、互不信任的狀態，尚未發生政府與原住民共管自然資源的實際案例，本文簡介加拿大約翰王子研究林，提供讀者了解共管式研究林之運作情形。

一、成立背景

約翰王子研究林（The John Prince Research Forest, JPRF）係由Tl'azt'en國族與北不列敦哥倫比亞大學（the University of Northern British Columbia, UNBC），以研究及教育為目的，基於夥伴關係共同建立的機構，目標是提供兩者在同一塊土地上互相學習，整合多元資源價值達到社會及生態的永續。

JPRF成立背景與UNBC的創立有關，UNBC設立於1990年，目的是為北哥倫比亞建立一所大學，成立遠景之一是整合自然資源與環境

學習，同時也有服務北方第一國族的特殊使命。1993年，自然資源與環境學院院長Dr. Fred Gilbert認為有必要建立一個提供教學與研究的森林，需要一個包含不同生態系，面積至少1,000公頃的地區，經由省森林部建議，選擇位於Pinchi與Tezzeron兩個湖之間，距離學校約250公里處成立研究林，這區域同時也是Tl'azt'en國族的傳統領域。Gilbert認為維持研究安全，有必要諮詢該族的意見，1994年與國族的首領及委員會接觸，並以該會首任管理者John Prince命名，朝向建立研究林共管模式進行努力。雙方從中各獲其利，UNBC提出共管的方法來服務第一國族的需求，同時藉此進行合作議題等社會科學的研究；Tl'azt'en國族認為共管制度可以正式提供他們於傳統領域權利的合法性，如工作教育及訓練的機會等。

研究林成立於1999年，為共管（Co-management）、合資企業（Joint Venture）與社區林（Community Forest）三種森林管理系統的混合體。共管是兩個或兩個以上的團體管理同一資源或土地，共享權利與責任，並在個別、團體使用者及政府等多種利益團體間找到平衡點，在加拿大、共管



經常是傳統環境知識與科學知識兩種不同知識系統的結合。合資企業是為降低風險求利益極大化的商業策略，林業的合資企業是指企業與地方團體（包括第一國族）在森林伐採與管理方面的行動，這種方法可以使第一國族得到使用資源的機會，建立經商能力與經濟基礎，提供合夥人相關知識與經驗。合資企業一般出現於企業化的資源開發，在商業與社會價值之間常產生衝突，造成原住民社區發生文化價值中斷與利益無法公平分配的情形。社區林是為追求多目標的社區利益，由社區以生態系為基礎的經營管理，其構成要素包括由地方控制、承諾生態健康及永續，以及利益由在地社區分配等。研究林的架構與經營目標有共管的元素，其財產權與法律地位是合資企業，同時以社區林為其管理目標。從經營土地的夥伴關係出發，研究林強調共同合作，結合傳統知識與科學為基礎的管理系統，以達到共享的目標。

二、建立夥伴關係

共管計畫初期需要花費時間與努力建造雙方互信的關係，許多研究認為有必要建立指導原則與操作方法，以建造夥伴間的互動，指導原則必須明白描繪所有參與者的期許，對參與的雙方而言，這個原則的建立是討論未來的方向，並非回應當前或過去的衝突，是不具爭議性的架構，雙方必須感受到合作的結果會增加效益。

1995年，UNBC與Tl'azt'en國族兩者簽訂備忘錄，開始建立夥伴關係，研究林對雙方而

言為合作性企業（Cooperative Venture），約定成立具有相同代表人數的管理委員會，備忘錄內容包括研究林經濟效益的分派，特別是木材供給與Tl'azt'en國族人力的僱用，並定義UNBC對研究林的使用以研究及訓練為主。1999年新版的備忘錄發布在該省森林部的文件清單中，內容加註不能歧視原住民的權利及所有權，這因此擴展管理委員會的職責，需要成立外在的諮詢委員會，同時需要建立法定實體管理研究林。新修版本改變經濟效益的處置並描繪出財務策略，重新定義人員配置的需求，並重申提供Tl'azt'en國族工作機會，此外，並加入採用以永續生態系經營的管理方法。2001年，雙方正式註冊成立非營利公司（Chuzghun Resources Corporation，CRC）。

三、管理機構

為管理研究林Tl'azt'en國族與UNBC建立非營利性公司CRC，由董事會管理，董事會提供研究林在經營及計畫上的策略性方向，監督研究林的財務管理及森林作業，其獲利再投資到研究林的計畫、服務、活動及設施。研究林的共管結構如圖1，組織架構以水平式為主，因利益團體呈現異質性，由政府部門、地區部門、林業公司及其它地區性的第一國族代表組成外部性的諮詢委員會，提供研究及教育計畫相關建議。

CRC董事會由Tl'azt'en國族與UNBC推派相同人數的代表，兩方的參與成員從兩方受尊敬的管理階層選出，Tl'azt'en國族的代表

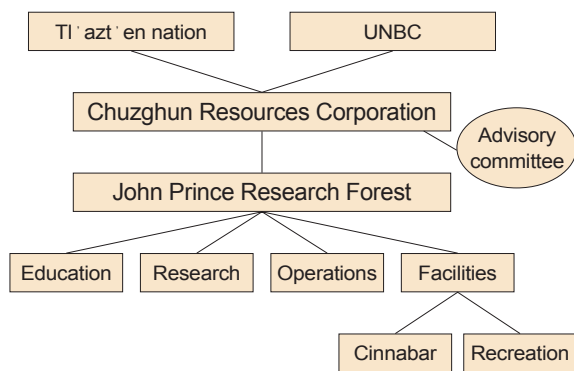


圖1 約翰王子研究林的共管架構圖。
資料來源：<http://cura.unbc.ca/cm/JPRFbackgrounder.pdf>

由酋長及社議會選出，成員包括政府單位（通常是酋長）、資源管理、教育或經濟發展部門的工作人員以及獵場（Keyoh）位在研究林範圍內的家戶代表。UNBC的的代表由校長選出，成員包括研究機構成員（自然與社會科學）、管理部門（通常是財務部門）與社區或工廠代表。

董事會包含6名投票者及2名候補者，兩邊成員擁有相同比例，主席由雙方代表輪流擔任，地點也輪流在兩方舉行，一般建議董事會的規模約10～15名成員，CRC董事會雖然成員少，協調全部成員開會並不容易，遇到複雜的管理議題時，由小型工作小組或諮詢委員會向董事會進行報告。

四、管理範圍

Ostrom發現當生物地理界線與文化界線能被定義時，共管較容易成功。共管的範圍應該要反應政治與生態限制以及資源的可利用性，而如何決定合適的範圍，與法令限制或是資源使用者接受管理決策的意願有關。就生態管理

單位而言，研究林涵蓋兩個集水區，約80～125年會發生大型的森林野火干擾，面積可達到34,000公頃，幾乎涵蓋全部研究林的範圍，至使研究林在林分結構與林齡達成同質的狀態，這不僅影響地景層次，也不足以作為大型動物的棲息地。研究林內有2% ʔl'azt'en國族的傳統領域、一些keyoh土地，以及20世紀初引進的捕捉線，但是研究林的界線並非遵循這些界線劃定。

五、管理計畫

雙方簽訂的備忘錄與財產文件紀錄研究林的管理觀點：「森林管理應保證維持自然、生態系健全的狀態」。合作關係裡並強調文化的維持與發展，許多研究及教育計畫強調維持傳統生態知識，整合傳統生態知識於森林經營及學校的教育課程，同時在董事會及研究林管理階層中更強調創造一個可以促進跨文化了解及互相尊敬的環境。

ʔl'azt'en國族與UNBC對土地有共同的想法，他們皆認為人們為了生存必須利用土地，因此研究林的管理是持續進行林業活動。

共管需要政府當局將管理權授與地方使用者，而非保留給外部的組織，參與者必須可以控制資源並掌有管理權利。研究林管理土地及林木資源的機構為CRC，其特別使用許可證（Special-Use Permit, SUP）依省土地使用規定授權發給，許可證擁有者有權利依據森林部簽署的管理計畫使用研究林的土地，管理計畫承諾保護非木材資源、伐採比例以



及森林復育的責任，此外，擁有特別使用許可者必須遵循BC Forest Act、Forest Practices Code以及其他相關規定。CRC同時擁有伐採許可證，這項伐採權同時會受到其他資源擁有者影響。CRC董事會因為擁有特別使用許可，對研究林的木材資源擁有自治權，董事會可以決定森林覆蓋並發展相關方法，其決定對野生動物、魚類、植物、水及景緻產生顯著影響。

雖然SUP允許為特定目的使用土地的權利，但對土地使用、管理過程與使用者的責任也有所限制。依據Forest Practices Code，許可證需要依循更高層級的森林經營計畫，如LRMPs可以限制土地的利用，其他地景層級：如老齡林經營管理面積、視覺特性的分類、以及動物經營管理面積等均會影響研究林的管理。同理，CRC也可以影響擁有其他證照的使用者，特別是擁有捕捉線者與旅遊業者。

目前研究林每年伐採約13,000立方公尺（約45公頃）的木材，並出售到開放性市場，出售的獲利提供作為研究林計畫的主要資金來源，森林作業及伐木提供當地居民就業機會，伐採及復育活動可作為研究之用，2002年研究林購買位於Tezzeron湖的Cinnabar遊憩區，此區以露營、釣魚及打獵活動著名，提供學生、研究者及旅客作為教育計畫的設施，目前有22公里的健行步道，解說計畫也在發展中。

六、研究、教育及訓練

研究林對學者來說是以研究機構在運作，並有有內部的研究計畫，研究林的研究內

容相當廣泛，包括森林作業、野生動物、遊憩及生態旅遊、環境、社會、文化與社區研究等。持續進行的研究計畫包括整合傳統知識於森林經營、歷史性的森林重建計畫、共管的準則與指標、基礎生態調查與生態系復育等。

教育及訓練計畫的目標是協助培育未來的自然資源管理者及社區領導者，對UNBC的學生而言，研究林提供作為遊憩、地理學、森林學、漁業及野生動物及規畫等課程的營地；對Tl'azt'en國族而言，研究林可以作為進行文化及科學的場地，可以安排校外教學活動，職員也有在學校授課的機會。訓練計畫主要透過僱用、執行計畫的經驗進行。

七、資金

共管機構的運作必須有長期安全的資金，參與者必須擁有相同的管道募集資金，避免被排斥忽視。資金來源是決定共管成功與否的主要因素，長期由政府補助並不理想，其財務會產生依賴性並降低共管的自主性。研究林基本資金來自森林伐採，其他資金是由申請計畫獲得，CRC是自給自足的單位，並沒有從任何一方獲得財物援助。在某種程度上，省以最低的稅率收取立木使用費，間接補助研究林的運作，這種變相補貼是否會降低研究林共管決策的自主性，這問題和擁有王室林的使用權是否會降低管理本質一樣，兩者都可以解釋為喪失了董事會部分自治權，董事會不能決定不予伐採，但是在執行其它森林作業可以自訂標準。

研究林的備忘錄及財產權中限制任一方都不可以直接從研究林的剩餘中獲利，所有獲利必需再投資到研究林的研究及教育計畫，這但書確保參與者維持共同遠景。研究林的財務，參與雙方皆未支出相關資金或許被視為缺乏承諾，但是這樣就沒有貧富差異，不會產生權力、責任與效益分配的問題。

八、共識、衝突解決及執行機制

共管必須擁有有效的決策機制，學者研究認為共識是最適的決策方法。正式的決策機制明訂於CRC企業中，為通過提議，多數決議的投票是必須的，同時雙方代表中至少有一名代表要投給多數，現實中董事會採用圓桌論壇形成共識，以積極獲得資訊並分享意見。研究林目前無正式的衝突解決機制，當無法形成共識時，從不同意之代表者的上層管理團體取得指令，為可能的解決之道。監測與執行是保證共管能否成功的最有效方法，目前研究林無正式的監測機制，職員依據董事會目標作業，向董事會及擁有Keyoh者報告。

九、外部的支持

許多學者認為為平衡不同利益團體的需要，有必要成立中立的機構，經由團隊建立、動機、溝通、群體執行等活動發展夥伴間的關係。CRC管理委員會由文化、教育、工作與生活經驗及不同社經背景的團體所組成，群體動態是傾向熱忱無政治性的、互相尊敬的。外部團體包括政府、非政府組織、研究機構、教育團體或利益團體等，提供募集資金、意見諮

詢、倡議者、顧問、自願者、促進者的角色，他們是催化劑並賦予生氣，他們的參與應該是朝向特定方向結束的臨時性狀態。研究林的外部諮詢委員會為目前唯一的諮詢實體。

研究林成立初期，森林部的支持是共管實現的重要因素，他在產權文件中將參與夥伴的備忘錄形成計畫，承認研究林由Tl'azt'en國族與UNBC共管，並將財產權轉移至CRC，成為共管制度運作的基礎。

十、結語

加拿大第一國族與政府於國家公園、保護區等建立許多資源共管案，每個共管案為因應當地環境與文化的差異，其共管制度不盡相同，本文就夥伴關係、共管架構、管理與決策方式、以及實踐能力等因素，簡介共管式約翰王子研究林的運作情形。研究林作為學校的實驗林，其地位是特別的，以研究及教育為目標也是其特色之一。共管制度為因應外在環境變動是持續在調適修正，而非一成不變的，森林部的支持、成立CRC、財務自給自足等條件促成共管式研究林的成立與運作，其運作的結果是否促進管理的效率、增加雙方的溝通、權力公平分享？研究人員已發展相關準則與指標進行評估。資源共管的概念在國內正開始萌芽，筆者以本文提供讀者分享共管式研究林的經營情形，期望未來見到國內出現政府與原住民共管資源的個案。▲

參考文獻（請逕洽作者）