

以協力爲本的狩獵自主管理

文、圖／張惠東（臺北大學法律學院能源環境與人類社會研究中心主任）

從林業及自然保育署（下稱林業保育署）近年來執行「原住民族狩獵自主管理試辦計畫」的內涵以及結果來檢視，可以發現在重新採取「與原住民族和諧共好」的新型態民主治理模式下，自然資源治理的效果有很大的提升，與在山林中最大的協力者原住民族人之間的關係也有顯著的改善。從行政法學者的角度來說，主管機關的作為更體現了近年來我國政府各級機關對於法治國原則的重視，以及在依法行政的要求下，對於人民權利的保障與轉型正義的具體實踐。

在狩獵自主管理試辦計畫推動期間，遭遇司法院大法官宣示處理涉及原住民族狩獵權之事件，大法官並於2021年5月7日作成釋字第803號解釋。農業部之代表人林業保育署署長林華慶於憲法法庭上所宣示之發言，可瞭解主管機關對於試辦計畫之基本態度：林業保育署依法推動自然保育行政，狩獵自主管理制度與原住民族狩獵文化權、與自然資源保育及永續利用相互之間，可取得平衡且不相衝突。

事後我們從大法官所作成的解釋及理由書來觀察，林華慶署長在憲法法庭上所做的論理陳述與作為主張，得到多數大法官的支持。此舉更凸顯林業保育署及各分署所主導的試辦計畫，於文化或法制面，都在我們這個時代具有傳承與創新意義，在相關事務之執行上有幾點看法，希望能與自然保育主管機關分享。

政府施政之前務必依法行事與族人開啟友善對話與溝通機制

部分原住民族部落族人對於維護原住民族權利意識非常充分，對於過去自然保育主管部門強硬執法之記憶仍然存在，導致雙方合作開展各種計畫時，可能產生若干隔閡。在與原住民族開展友善合作機制的此時，中央與地方主管機關在發動任何與原住民族（族）有關之措施前，允宜依據原住民族基本法、行政程序法以及政府資訊公開法之規定，公開相關政府資訊，事前徵詢各方意見、充分告知資訊、使人民陳述意見；此等施政作為，不

但可使主管機關透過相互尊重、誠意溝通的作為，暢通友善對話的機制，更可持續與族人們溝通彼此的觀念，建立互信合作的管道。

行政契約的善用 可建立共識基準與搭建對話平臺

原住民族狩獵自主管理制度中原先規劃，要進入「第三階段」，應該由原住民族自然資源自主管理組織與政府簽訂行政契約，簽約後即依據行政契約內容行事。相較於現行制度，主管機關透過簽訂行政契約可以達成以下優點：1. 行政管制的效率性：現代行政事務不僅繁雜，數量也增多，而公務人力與資源卻有限，加上事實確認與管制不易落實，透過行政契約之簽訂，將原住民族部落等團體作為自然資源治理的夥伴，一方面可以與政府一同實踐公益，另一方面也減少主管機關掌握事實的難度與時間。2. 行政管制的確實性：行政機關透過原住民部落等團體與政府簽訂的行政契約，可以將行政上的各式規範具體化為契約條文，並可因地制宜，對於不同地區、不同部落，針對當時需要推行之政策與計畫，在適當的中介組織協助下，與在地團體訂定契約，個別式地量身訂做實踐方案。3. 行政管制的明確性：行政契約有明確的條文，各種條件與相應的責任都很清楚，也設有契約有效期限，若主管機關日後



■ 政府單位必須放下過往的權力管理，與人民不斷的溝通，才能發揮公私協力合作最大的力量。

不願意繼續合作，於契約期間屆滿後便可以終止；合作的内容以契約明確規定，更可以減少曖昧模糊的空間，杜絕日後因模糊空間所生的爭議。最重要的一點是，透過溝通開始協商，搭建了雙方的對話平臺，讓彼此在相互同意的基礎上，有共同的基準作為行為的準則。

原住民族狩獵區域有 3 種類型

受到過去各族群勢力消長或部落移居等影響，各部落、族群對於自身的狩獵區域範圍，各自有其認定之範疇。過去長久以來，由於並未受到國家法的注意，因此主管機關也並未瞭解或重視，但若不了解 3 種不同類型之獵區，便很難瞭解原住民族內部的狩獵權利秩序未能建立之前，難以建立狩獵秩序。要深入理解此一問題，除須瞭解各族群、各部落之歷史與文化脈



■ 狩獵人員為原住民族最重要的文化資產之一，狩獵行為不應污名化。

絡，亦須瞭解原住民口中所說之「獵區」，若查其內涵，實有 3 種類型^{註 1}：

第一種為「適格獵區」，從原住民族的角度來觀察，依據其傳統領域之認定，哪些區域是各該族群、部落或氏族家族「有權」進行狩獵活動的區域。某位原住民獵人，只要在自己族群、部落或家族所屬之適格獵區內狩獵，其他族群、部落、家族或氏族的獵人會尊重獵區主人之狩獵權利。在現行法律或狩獵實務上，討論適格獵區之運作機制最為單純，因為原住民獵人若各自在彼此的適格獵區內狩獵，較不會產生衝突；換言之，原住民獵人要到其他族群、部落、家族或氏族之適格獵區狩獵時，必須取得該族群、部落、家族或氏族之同意。

第二種為「法定獵區」，係指即依據現行中華民國實定法規，諸如野生動物保育法、原住民族基本法以及

相關子法之規定，原住民獵人有權向地方政府提出狩獵申請，進行合法狩獵活動之區域範圍。法定獵區未必為原住民族群、部落或氏族家族所認同之適格獵區，二者範圍可能相同，也可能不同。惟現行相關法規就原住民之狩獵申請，係以地方行政區域（鄉鎮市區以及直轄市、縣市）為基準進行劃分，而非以適格獵區為基礎劃分，加上主管機關未必熟稔其文化與歷史，難以清楚瞭解目前所申請之狩獵區域範圍是否為其適格獵區。因此，地方政府准許原住民獵人合法狩獵之法定獵區，可能並非適格獵區。國家法規與原住民族群之「內部法」相悖離，將於原住民族內部產生衝突與矛盾。例如，地方政府依據野生動物保育法核准 A 團體至甲地區狩獵，但 B 部落認為甲地區屬於其適格獵區時，勢必造成 A 團體與 B 部落族人之間的衝突；其矛盾所產生之後果，亦將影響主管機關。

第三種為「事實獵區」，即獵人事實上狩獵之地區。事實獵區可能是也可能不是適格獵區或法定獵區。事實獵區的存在，係因事實上獵人於該地區進行狩獵。例如，事實獵區就在獵人自己的現居地附近或該地區獵物多或該地區較近、交通方便等因素。

註 1 最早提出比較系統性概念的是呂翊齊先生與戴興盛教授針對 2017 至 2020 年的研究所發表的論文，但本文的看法與前二人所提出之定義與用語稍有不同。參照呂翊齊、戴興盛，「移居部落的獵場空間與狩獵自主治理：太魯閣族木瓜溪流域部落近年之進展」，台灣原住民族研究，14 卷 1 期，2021 年 12 月 1 日，頁 52。

中央或地方主管機關之相關人員，宜對原住民族之獵區類型有一定瞭解。

狩獵自主管理試辦計畫之重點 不僅在於野生動物資源監測

站在自然資源治理機關的角度，往往會將狩獵自主管理計畫之重點，僅放在野生動物資源監測、紅外線自動照相機的施放及野生動物族群數量之統計與分析等。但需試想，試辦計畫的目的，係在於培養主管機關與原住民族之間的夥伴關係，及原住民族之自主管理能力，以建立主管機關的山林自然資源保育協力網絡。自然資源監測則不需要試辦計畫，主管機關基於法定職權亦可為之。

若要達成試辦計畫之目的，也就是野生動物資源監測，就需要與原住民族部落族人配合、就需要建立部落族人的自主管理能力、就需要與部落族人之間產生互信，才能更有意義。



■ 透過原住民族獵人大會分享交流，汲取部落、專家學者與政府機關之合作經驗，推進原住民族與政府共同治理及促進永續自然資源的目標。

狩獵自主管理試辦計畫中與部落族人共同進行之監測，與主管機關基於職權委託學者專家所進行之監測計畫，在此便顯得不同。

本文願意再次強調，狩獵自主管理試辦計畫的目的是在於瞭解：在原住民族部落族人願意自主管理其獵區、利用獵區內野生動物之情形下，野生動物族群數量是否得以達成平衡？是否能夠永續利用？透過試辦計畫之施行，使部落族人與主管機關建立夥伴關係，成為共同保育野生動物資源的堅實夥伴。

因此，關於狩獵自主管理試辦計畫之執行，有其不宜變更的順序，主管機關同仁宜有認識：

- 主管機關及試辦團隊先與原住民族部落族人建立共識；
- 部落族人建立部落自主管理組織；
- 部落自主管理組織自主形成自治自律公約；
- 依據自治自律公約運作自主管理組織；
- 在試辦計畫內開始進行野生動物資源監測。

若能掌握試辦計畫之精神，試辦計畫應可依循目的執行，建立主管機關與部落族人之間的保育夥伴關係，使臺灣的山林永續。最後仍要感謝農業部林業保育署及各分署對於試辦計畫的支持，更祈願中央、地方主管機關與部落族人，共同在臺灣的山、河、海之間，持續開展協力合作夥伴之新契機。🌿