

# 林務局與原住民共管機制 研修歷程及要點說明

撰文 | 李允如（林務局森林企劃組技士）

## 緣起

2006年林務局規劃阿里山森林鐵路三合一民營案，期待透過民間企業之經營理念與管理效能，改善遊客住宿及鐵路服務之品質與效率，共同提昇阿里山地區整體發展，並帶動大阿里山地區觀光產業繁榮及商機。然而，當時社會輿論對於這個案件的政策目的、環境影響等產生質疑，因此發生當地鄒族人陳情抗議事件，為了與族人溝通，與鄒族建立共管會，成為第一個原住民與林務局協商的平臺，也開啟了雙方共同管理自然資源的契機。

在此之前，2005年甫公布施行的《原住民族基本法》，即宣示了政府承認原住民族土地及自然資源權利、尊重原住民族選擇生活方式、習俗、社會經濟組織型態、資源利

用方式、土地擁有利用與管理模式之權利，並於該法第22條明定政府於原住民族地區劃設國家公園、國家級風景特定區、林業區、生態保育區、遊樂區及其他資源治理機關時，應徵得當地原住民族同意，並與原住民族建立共同管理機制。至於建立共管機制的具體方式，則是由原住民族委員會與內政部、交通部、行政院國軍退除役官兵輔導委員會與行政院農業委員會會銜於2007年發布之《原住民族地區資源共同管理辦法》規範。

不過由於林務局所轄管的國有林事業區、國家森林遊樂區、野生動物保護區等，大多在原住民族基本法公告施行前就已完成劃設，雖符合法律不溯及既往之原則，惟基於對於原住民族自然資源權利之尊重，即使尚未建立與原住民族部落之夥伴關係，林務局仍依據原住民族地區資源共同管理辦法之規



攝影 | Saiday by CC BY-SA 2.0

定，於2015年訂定「行政院農業委員會林務局經管國有林地內原住民族地區資源共同管理會設置要點」，要求所屬各林區管理處（下稱林管處）據以推動成立共管會。自此各林管處紛紛開始積極與轄內原住民族溝通互動，並建立聯繫溝通管道。

## 研修歷程

從2015年開始至2017年底，林務局所轄8個林管處共成立了10個與當地原住民溝通協商的平臺，期間召開超過80次會議，在與當地原住民溝通協商自然資源管理上，似乎初見成效。但是審視歷次會議紀錄，詢問相關業務承辦人員後，就會發現推動共管的理念雖然受到肯定，但是也出現了一些問題：

1. 對於部落族人來說，共管會只具有諮詢族人意見的功能，而沒有讓族人參與決策的空間，導致族人對於共管會的認同感不高，參與度更是低落，致使部分共管會在無法邀集足夠委員召開會議的情況下，只能宣告解散、黯然退場。
2. 共管會雖規範原住民委員人數須超過全體委員的一半，但由於早期林管處成立共管會時，通常會請當地鄉公所推薦委員代表，或直接洽請較熟識的部落族人擔任委員，而衍生出委員代表性不足的問題，委員無法充分代表並反映部落意見，也無法將共管會的討論決議帶回部落。
3. 部落與林管處之間尚未找出需要共同解

決的問題，以致於每次召開共管會時，或是由林管處進行政令宣導，或是由原住民委員各抒己見及索取資源，討論提案多為部落基礎建設、族人生計問題、部落活動等，而實際有可能和林務局共管的狩獵、採集、漂流木、生態旅遊等議題在共管會上反而並不常見，以致後來演變成爲開會而開會，無法實際達到共管的功效。

為此，林務局在2018年委託國立臺北大學張惠東助理教授，就各林管處推動共管遭遇的課題、如何操作與落實共管理念進行探討，並著手研修「行政院農業委員會林務局經管國有林地內原住民族地區資源共同管理會設置要點修正草案」（以下簡稱修正草案），期望能將加拿大學者Fikret Berkes所提出「權利分享、責任分擔」的共管精神融入修正草案，重點工作包含建立以部落群或族群爲主體之跨林管處共管會，提升委員代表性，研議行政契約之可行性。而以簽訂行政契約的方式將部分管理自然資源的職權授予人民，這不僅是在林務局，甚至是在整個行政體系中，都屬於相當具有前瞻性的做法。爲此，在草案研擬期間，林務局曾邀請行政院農業委員會法規會、所轄各林管處反覆研商討論，終於完成「行政院農業委員會林務局各林區管理處與經管國有林內原住民族資源共同管理機制要點」（以下簡稱共管機制要點）的公告，並自2020年8月1日原住民族日開始實施。

## 共管機制要點說明

歷時2年修訂的共管機制要點，嘗試解決過往共管平臺遭遇的問題，讓共管不再只是成立形式上的共管會，而是建立具有實質功能的共管機制。因此，共管機制要點具備下列幾項特點：

### 以原住民為主體、議題為導向

前幾年各林管處開始推動共管時，所成立的各個共管會或自然資源諮詢委員會，幾乎都是由上而下地去推行，部落被動接受，甚至很多地方的族人根本不知道有共管會，或僅聽過共管會的名稱，但對共管會的具體運作情形與委員產生方式都不明瞭。爲了強調在共管會中，原住民的主體性及與管理機關對等的立場，共管機制要點打破了以往以行政區域或管轄範圍爲界的藩籬，也放寬了數量與範圍的限制，讓共管的範圍可依原住民及議題需求跨不同林管處，而林管處也可以視需要成立多個不同的共管會。因爲行政區域或林管處既存的轄區劃分，並無法應對原住民各族群、氏族等之活動範圍，例如阿美族主要分布在花蓮林管處及臺東林管處的轄區內；或是如未來若要成立丹大野生動物保護區，就會同時涉及南投與花蓮林管處的事務。即使是同一林管處轄區內的同一原住民族，亦可能因分布遼闊及地理位置區隔，而有不同關切的議題，例如泰雅族的分布範圍北從新北市烏來區，南至南投縣埔里鎮，甚

至向東擴及宜蘭縣南澳鄉及大同鄉，各族群範圍的資源狀況及關切議題均不相同，難以一個共管會處理所有問題。且不同部落或群體之委員，亦不便對其他群體委員的提案表示意見，容易導致共管會效能不彰。因此為強調原住民在共管會的主體性，以及共同解決問題使共管會發揮實際效能的重要性，共管會可由原住民向林管處提案組成，且在考量群體關切議題及族群、交通狀況或地理環境等因素下，一個林管處轄區內的共管會數量不以一個為限，而且共管會的共管範圍可以跨越不同林管處轄區。

此外，共管機制要點在制訂時，也顧慮到各族不同的歷史背景與文化慣俗，如泰雅族依祖先遷移路線分為不同流域群，布農族傳統上以氏族區分，排灣族及魯凱族則依階級制度由各階層的頭目分層管理族人，以部落為單位不能完全貼合族群文化。再者，在經歷了日本理蕃政策、西方宗教洗禮及國民政府早年的山地平地化政策，部分族群被打散重組成新部落，傳統家族社群制度瓦解，許多原住民傳統制度文化隨著耆老凋零已逐漸流失；而近年有些族群成立聯合各部落的民族議會，或成立重建狩獵自主管理規約的獵人協會，成為新型態的原住民團體。因此，在共管機制要點中，敘明除由部落提案外，亦可由經政府立案的原住民族團體向林管處提案組成共管會，以保留一定彈性。

前揭共管會的範圍及提案組成，除強調以

原住民為主體及對等關係的前提外，更有利於議題的聚焦，落實以議題為導向的實質共管，使共管會能真正發揮雙方共同解決問題的功能。在現有的共管會中，就有一個真正落實的案例。

新竹林管處與桃園市復興區華陵里的數個部落，針對將「拉拉山巨木區」劃設為「拉拉山國家森林遊樂區」，成立了「行政院農業委員會林務局新竹林管處經管國有林地內拉拉山巨木區自然資源共同管理會」。在共管會中，大家有共同目標，就是成立拉拉山國家森林遊樂區，期待帶動周邊部落經濟發展。因為有明確且需要雙方共同處理的議題，因此每次開會都較能夠有效聚焦在成立國家森林遊樂區需要面對的各個環節及各項衍生的問題，雙方共同尋思解決問題的方法，實際發揮共管的功能。為此，我們參考 Fikret Berkes 教授對共管的見解，將未來共管會的建立基礎，奠基於「以原住民為主體、議題為導向」，希望能跟部落族人建立實質的共管。

最後必須強調，共管的範圍並不同於原住民的傳統領域，林務局無權亦不宜介入傳統領域的劃設或認定，有些共管議題牽涉到共管的空間範圍，也需要在成立共管會時由雙方事先確認商定。由於近年來許多原住民開始強調傳統領域，原住民族委員會也公告了「原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法」，讓部落族人能據以劃設傳統領域，並

經由原住民族委員會正式公告。雖然與林管處確認共管範圍，跟向原住民族委員會申請劃設公告傳統領域無關，但對部落族人而言兩者似乎差別不大，極易將共管範圍與傳統領域混淆。而且筆者的布農族友人及林管處的原住民業務承辦人員都曾表示，一般來說，族人對於林務局公告將於某處做些什麼事情，在沒有真正侵害到族人的生活空間或利益之前，大家通常較為無感，也不太會立即去表示意見，然而一旦出現影響甚至侵害族人傳統領域的事，大家反應就會比較劇烈。因此在共管範圍與傳統領域無關的前提下，要如何讓部落族人了解兩者的差異，就成為在與原住民成立共管會前，須要事先溝通說明的重要事項。

### 部落代表優先由部落會議推舉產生

原本共管會的部落代表多由公所推薦，很多公所會選擇直接推薦村里長擔任委員。村里長是由當地居民選舉產生，誠然具備民意基礎，也符合現代政治體系，但是卻未必符合原住民的傳統社會文化。各個族群的文化不同，在族群或部落內部，傳統上具有話語權的可能是頭目、長老、大氏族或家族的族長、德高望重的耆老等，但這些人並不見得會投入參選村里長。而且之前曾聽林管處的同仁表示，由村里長擔任共管會委員，有可能會發生選舉後村里長換人，但共管會委員任期未滿，那共管會委員是否隨之異動的尷尬情形；甚至出現過村里長是漢人，卻被推薦為共管會的原住民委員，引起當地部落族

人的質疑。

再者，公所推薦的委員常代表著地方上的政治勢力，共管會容易變成各方勢力爭取行政資源的角力場，反而無法實現林管處與部落溝通對話的功能。在參考「原住民族地區自然資源共同管理辦法」及「諮商取得原住民族同意參與辦法」的相關規範後，新修訂的共管機制要點中，特別強調為充分代表部落意見，原住民族代表委員應優先由該共管範圍內各部落經由部落會議推舉，部落未能推舉時才由公所推薦。

在此提到的經部落會議推舉，是指依照「諮商取得原住民族同意參與辦法」的相關規定，召開部落會議推舉產生的代表。雖然常聽到部落族人反映，依照「諮商取得原住民族同意參與辦法」的規定，要有部落全體原住民家戶代表過半數出席，出席原住民家戶代表過半數贊成才算經部落會議通過，這門檻實在太高，但近年在公所的協助下，已有共管會在成立時，成功依照上述條件，由部落會議推薦原住民委員。而現行的共管會在委員任期屆滿後，新任的原住民委員也將由部落會議推舉產生。

### 行政契約

在原本的共管制度下，其實共管會的權責劃分並不是很明確。共管會的決議是由委員共同做成，但若該項決議造成他人權益損失時，很有可能是由負責執行決議的林管處來

承擔責任。但是所謂共管，雙方在分享權利的同時，應該也要分擔責任。

而人民團體跟政府機關如何劃分權責，行政契約就是一項工具。在行政程序中，早已明文規範政府機關可依法將部分權限委託民間團體辦理。因此共管機制要點中，關於行政契約的設計，就是雙方經過經過充分的討論溝通後，確認要共同管理或是部落自主管理的自然資源項目內容，以及各自所需承擔的責任義務，並且白紙黑字寫下簽章，使其具備法律效益。

因此部落或經政府立案的原住民團體若要與林管處簽訂行政契約，相當重要的前提是部落或原住民團體的組織必須健全，內部能夠達成共識，並且具備自主規範管理的能力，這樣才能確保行政契約的內容是受到該部落或原住民族團體成員所認同，並且該部落或原住民族團體有能力執行行政契約所規範的事務。

共管會在雙方協商乃至執行行政契約的過程中，都扮演著諮商協調的重要角色，為簽訂契約雙方提供第三方的觀點與建議，並由客觀的角度，檢視在執行的過程中，雙方是否落實共管契約上所簽訂的內容，甚至雙方出現爭議時，也是由共管會居中協調，以發揮行政委託的理念中，開放第三方檢視的功効。

## 結語

幾年前一位魯凱族大頭目，伸手指著放眼所及的山巒對我說：「小時候，我的爺爺、我的爸爸告訴我，這一片山林都是我們的，所以我們有責任要保護好這片山林，以及生活在這片山林的族人。」但早期國家山林政策，讓原住民要使用自然資源時，受到很大的限制，也讓原住民因此對林務局長期累積不滿與不信任。近二十年有關原住民族相關的法規逐步訂定修正，政府從法制面去保障原住民族的各項權利。國家政策已然改變，對原住民傳統文化的重視也正在逐步體現。

在林務局修正與推動共管機制要點、原住民族採取森林產物、狩獵等相關法規後，我聽到一位賽夏族長老說：「小時候，我的爺爺、我的爸爸告訴我，這一片山林都是我們的家，所以我們小心的保護著它。雖然過去很多年我們受到很多限制，但是現在我們又可以去巡視這片山林，可以使用山林裡的資源了。我們終於可以回家了。」這段話讓我們很感動，林務局這幾年努力逐步回復原住民族使用自然資源的傳統權利，就是希望重新連結原住民與山林的關係，在永續利用的共同核心價值下，一同共享山林、共創三贏。