

原住民族狩獵管理辦法 修正與革新

文、圖／曾建仁（通訊作者 | 前林務局保育組技士）
劉汝育（林業及自然保育署保育管理組技士）

太魯閣族的傳統生命價值裡，人與大自然之間是建立在「互為主體」的基礎上。「狩獵」在太魯閣族語叫做「tmsamat」，意思是要用心地山林裡跟動物一起生活。

— 帖喇·尤道

法規沿革與修正背景

「原住民族基於傳統文化及祭儀需要獵捕宰殺利用野生動物管理辦法」（下稱「原住民族狩獵管理辦法」）係依「野生動物保育法」（下稱野保法）第 21-1 條第 2 項規定，經農業部（即改制前行政院農業委員會）2012 年 6 月 6 日會銜原住民族委員會（下稱原民會）訂定發布，於 2015 年修正辦法第 6 條之附表，施行至今已逾 10 年。現行法規諸多規定與原住民族傳統文化及慣俗衝突，如申請時必須經過部落會議同意，且須於申請書上載明獵捕動物之種類、數量，除與原住民族各族傳統文化扞格，事前宣揚獵捕動物種類甚至數量，是對自然的不尊重而成為狩獵大忌。此外，

現行辦法第 13 條因獵捕數量超過申請量或核准數量，應減少未來申請數量或得駁回下次申請，此一規定忽視陷阱獵難以掌控實際捕獲數量的現實問題，亦忽視原住民族珍惜獵物、嚴肅看待犧牲生命並妥善利用的價值觀（不濫捕、不以娛樂為獵），對非基於故意所生的數量差異，進而以處罰方式減少下次獵捕數量甚至剝奪狩獵機會，終導致原住民不服且難以遵守，亦造成原住民依規申請狩獵的意願降低，而將狩獵活動轉入地下化，更使政府無法實質掌握野生動物資源利用情形，也與原住民族間失去建立互信的機會。

林業及自然保育署（即改制前林務局，下稱林業保育署）為踏出過往對立立場，邁向尊重、合作的新方向，

自 2016 年起陸續在實務面向以參與山林巡護、生態旅遊等社區合作，再訂定「原住民族依生活慣俗採取森林產物規則」，恢復原住民自然資源使用權利。於此脈絡之下，朝原住民能有依法實踐狩獵傳統文化的機會，於 2016 年起陸續召開多次法規檢討會議，並委託法律學者專家研析修法，尋求建立野生動物保育及尊重原住民族文化的雙贏制度。

2021 年 3 月 9 日司法院大法官審理王光祿及潘志強聲請釋憲案，首次大法官以原住民族權益及多元文化保障為言詞辯論，聲請內容涉及原住民族狩獵與野生動物保育，以及獵槍使用與管制，均屬原住民族文化與權利核心，不僅受到各界矚目，社會上不同立場團體更在辯論前即展開各自之遊說行動，爭取社會及輿論支持，顯示原住民族狩獵議題在臺灣社會充滿衝突與相互的不理解。

政策形成與科學驗證

近年臺灣在南島民族起源上受到重視，身處南島語系民族分布的最北端，推估 6,000 年前原住民即生活在此，同時臺灣又是全球生物多樣性的熱區，兩者共同發展數千年的時間，才形成目前獨特、豐富且多元的傳統文化。相較於其他南島民族區域先後遭到回教、基督教、天主教文明影響，臺灣原住民族則相對維繫和傳承了深

具特色的文化習俗，有著自身完整的政治組織、傳統規範與文化制度。在 17 至 19 世紀間，兩大批來自中國大陸沿海地區的居民大量移入臺灣，又經過日治時期及國民政府政權統治，讓臺灣的原住民族 400 年來承受苦痛和不公平待遇，在文化和領域的衝突下，原住民族的語言文化嚴重流失、傳統社會制度土崩瓦解，原住民族的生存發展面臨空前的危機與困境。

身為臺灣林業及自然保育最高主管機關的林業保育署，因代管國民政府接續日本劃歸之國有林，使得國有林班地上的林木均屬國家資產，又因「森林法」的制定，亦使林業保育署掌控臺灣大部分的山林資源。乃至 1989 年訂定野保法後，陸續劃設多處自然保留區、野生動物保護區，也進而限制了狩獵行為，甚至讓原住民族狩獵文化遭受汙名化。加上當時主流社會對原住民文化沒有足夠的理解，使相關法規的制定未考慮對原住民生活與文化的衝擊，欠缺配套設計的結



原住民在山林裡的狩獵生活文化受到現代挑戰
(攝影／黃郁仁)

果，如同在原住民族與山林間築起無形的高牆，使原住民族的山林文化逐漸佚失，山林也失去原住民族的傳統守護。

林業保育署所轄區域與原住民族生活環境息息相關，為保障原住民族利用野生動物資源的基本權利，於2004年修正野保法第21、22條，增訂第21-1、51-1條，敘明原住民族基於其傳統文化、祭儀，得獵捕、宰殺或利用野生動物。而後原民會於2005年2月5日公布施行「原住民族基本法」（下稱原基法），第19條明訂原住民得在原住民族地區，非營利獵捕野生動物、採集野生植物、菌類、採取礦物、土石及利用水資源。至此，原住民族進行狩獵及其他自然資源使用，受到法律完整的保障。

原住民族狩獵管理辦法為與原基法相符，再於2017年6月8日核釋野保法第21-1條所訂「傳統文化、祭儀」之狩獵要件，包括「非營利自用」行為，以與原基法第19、34條之規定相符。政府雖開始正視原住民的權益及文化，鬆綁前揭相關法令及訂定原住民專法，惟法規規範原住民狩獵仍須事前申請，並須載明祭儀時間、獵捕動物種類與數量等事項，程序繁瑣且不便，使族人望之卻步。

於此同時，林業保育署自2017年起以「野生動物永續利用」為核心價值的前提下，集結包含原住民族部落代表、保育團體及專家學者等各方意

見，正視原住民族豐富且獨特的狩獵文化，即為智慧與生活經驗的累積，非僅有獵獲獵物的技巧、工具等取得資源面向發展，更延伸出含有管理獵場、避開野生動物繁衍季節及敬畏關鍵物種（如臺灣黑熊）等豐富的生態知識，創造出有效且永續利用資源的生態倫理與慣習法則，此亦與生態循環的做法不謀而合，是以，規劃透過原住民族狩獵自主管理政策，將狩獵管理回歸部落規範，作為化解衝突的蹊徑，也得以兼顧自然資源之永續。

「原住民族狩獵自主管理」2項核心要件：

1. 健全狩獵組織與狩獵自治自律公約
2. 野生動物科學監測與狩獵回報

為避免現行法規以單一規定用於各原住民族不同文化，忽略規範與傳統狩獵禁忌之衝突，林業保育署透過生態專業團隊與部落合作方式，於全國進行原住民狩獵自主管理試辦計畫輔導，期望以原住民傳統文化價值為基礎，推動部落或獵人團體依據其族群或部落慣習法則及當代狩獵規範，制定組織內部的「狩獵自治自律公約」，並建立組織內部狩獵成果回報與獵人監督制度，構成狩獵自主管理模式，而此狩獵組織即是政府與獵人間的橋梁，對內經過獵人共識，形成自治自律公約，由獵人共同遵守，對外與生態專業團隊共同向主管機關提



■ 地利部落會議討論狩獵自主管理公約



■ 雙龍部落會議討論狩獵自主管理公約



■ 宜蘭縣大同鄉英士部落獵人組織成立大會

出年度狩獵申請，並負責蒐集狩獵成果與回報。在此制度下，狩獵組織可免經每次提出狩獵申請，與等候主管機關同意等繁冗程序，並根據生態專業團隊監測野生動物族群趨勢，適時讓獵人組織調整獵捕數量，不僅更貼近傳統狩獵文化，而且狩獵量的評估

亦能有獵場科學監測作為基礎，更加符合生態資源經營管理。林業保育署迄今已辦理 12 個原住民狩獵自主管理試辦計畫，並培力成立 16 個狩獵相關協會及組織，共計有 68 個部落參與且持續增加中，未來亦會持續推展，並與原民會共同復振原住民族狩獵文化。

原住民族狩獵管理辦法修正方向及重點

最高法院因王光祿等違反「野保法」、「槍砲彈藥刀械管制條例」，及原住民族狩獵傳統文化與現行法規之扞格，聲請大法官釋憲，並經司法院於 2021 年 5 月 7 日公布大法官釋字第 803 號解釋，肯定傳統文化應包含原住民依其所屬部落族群所傳承之飲食與生活文化，屬憲法保障原住民從事狩獵活動之文化權利，非營利性自用需求受到憲法層次之保障。

林業保育署於 2012 年開始推動原住民狩獵相關政策，並納入共管概念，推動狩獵自主管理，而釋憲結果也與該署目前推動的政策與改革方向相符，大法官亦認同現行申請制度基於野生動物保育，尚不違反比例原則，惟狩獵管理制度缺乏彈性，包括申請時應先提供狩獵物種及數量、突發性未可事先預期之非定期性獵捕活動應於 5 日前提出申請等規定，已明顯違反比例原則，為落實大法官釋憲精神及建立與原住民合作之信任，已有迫切修正的必要。

彰顯多元文化價值

憲法增修條文第 10 條第 11 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」。為能彰顯國家尊重多元文化價值，以符合憲法精神，「野保法」例外規定原住民族

基於傳統文化及祭儀，得獵捕野生動物，而與文化衝突的各項規定，猶如可望而不可及的權利。

現行法規「原住民族基於傳統文化及祭儀需要獵捕宰殺利用野生動物管理辦法」，其名稱來自法源依據之野保法第 21-1 條第 1 項條文文字，雖然具體呈現利用野生動物的型態，但過於強調行為，卻淡化了狩獵對於原住民族生活樣貌及與大自然互動之關聯，單以名稱觀之，對原住民族文化陌生的大眾，亦容易陷入為獵捕而獵捕的理解，加上宰殺等文字，更加深一般民眾對狩獵文化殘忍之印象，造成原住民族承受外界壓力，進而使原住民族狩獵行為只能隱晦進行。因此，為真正落實尊重多元文化，辦法名稱修正即是法規轉型正義首要之務，去除失去脈絡的法規文字，改以包容、中性文字呈現，並以原住民族立場著眼。

現行原住民族狩獵管理辦法未如原基法將「非營利自用」列為狩獵目



自山林裡取得的食材，若非營利用，應有其保障。
(攝影/黃郁仁)

的，導致自用狩獵多年來未屬合法狩獵野生動物範圍。雖於 2017 年農業部與原民會會銜發布解釋令，認定自用納入野保法傳統文化定義，更在大法官釋字第 803 號解釋中，說明「傳統文化」包括傳承已久之食物取得方式、日常飲食習慣與生活方式等，以自行獵獲之野生動物供自己、家人或部落親友食用，或作為工具器物之非營利性自用，即符合憲法保障原住民從事狩獵活動的文化權利。因此，自用所需之狩獵將為本次辦法修正之重點，除文字修正，亦將依大法官解釋增列自用相關管理規範。

制度鬆綁程序簡化

現行原住民族狩獵管理辦法申請審查之實體事項，均由該辦法之附表規範，其訂定過程雖經過公告程序蒐集不同族群與部落意見，但附表項目包含族別、區域、祭儀名稱、期間、獵捕方式及獵捕動物種類，幾乎涵蓋各種狩獵活動之管制事項，管制密度過高，又部分部落未及於公告時表示意見，致附表未收錄實質存在之祭儀或生命禮俗，導致族人檢視附表後，卻發現無從申請，形成族人合法狩獵申請的阻礙。

為徹底解決此不合理的程序障礙，原住民族狩獵管理辦法預計朝向刪除附表、回歸實質審查修正，並由原住民族事務主管機關參與程序，就族人不同族群、甚至不同家族間多樣

的狩獵慣俗認定實際需求，改善目前附表規範掛一漏萬、難以周全之缺失。

此外，大法官解釋亦指出，申請書須載明獵捕動物種類與數量之部分，因與原住民傳統文化所傳承的思想與觀念難以相容，尤難認屬可合理期待原住民或部落所可承受，且與憲法比例原則不符。因此，原住民族狩獵管理辦法亦將遵循大法官解釋誠命，刪除事前申請須填報狩獵物種與數量之規定。

生態保育永續利用

臺灣經濟起飛後，需求、消費野生動物的一方不再多是部落族人，而是以金錢消費體驗野味或是中藥需求的漢人。自此之後，野生動物族群受到嚴重衝擊，探究背後因素，商業利用為主因，故本次修正將依大法官釋字第 803 號解釋，於狩獵目的除規定之傳統文化與祭儀，再加入非營利自用。此與原基法第 19 條所定非營利獵捕野生動物精神相符，均對商業利用野生動物作出限制。

本次修正除依循前述原則，並刪除附表與諸多對原住民狩獵之限制，但保育野生動物仍為野保法及其子法最重要之前提，因此亦納入多項重要保育規定，以確保野生動物族群的永續。首先，過去附表所列之獵捕動物種類仍有部分瀕臨絕種，如熊鷹羽毛等，此次將瀕臨絕種（I 級）保育類野生動物排除於得利用之野生動物範

圍，以確保滅絕風險最高的野生動物受到嚴格保護。其次，因天然、人為或其他不明原因有危害或重大疫病蟲害侵襲，可能造成野生動物族群危害時，地方主管機關得公告停止受理狩獵申請，並廢止原同意之狩獵活動。最後，對野生動物誤捕，亦規定發現捕獲未經主管機關同意之保育類野生動物應立即釋放，如動物受傷或死亡，應於發現起3日內通報主管機關處理，以明定狩獵誤捕野生動物之責任與作業規定。狩獵文化傳承需奠基於野生動物資源不虞匱乏，如野生動物物種消失，其所代表的文化意義也將消失，原住民族文化傳承與野生動物永續須相互依存。

自治自律分層治理

過去原住民族以狩獵維生，族人間互助分享獵物，並為保護資源免於竭澤而漁，發展出各種狩獵禁忌、慣俗及祭儀等文化，這些規範在族人間共同遵守，形成社會結構與制度。近代法律取代了部落的秩序，但法律制定卻未考量原住民族文化，不僅造成傳統部落秩序流失，而與原住民狩獵生活方式相左的法律規範，也逐漸將狩獵行為轉入地下化。

為貼近原住民狩獵需求，將規範轉化為可實踐之管理，恢復部落社會傳統規範，以部落組織透過自治自律公約，約定符合部落文化及所需之狩獵規範，減少法律與文化間的扞格，

並由過去狩獵自主管理試辦計畫時的成果檢視，野生動物在自治自律的狩獵管理下，族群趨勢仍穩定向上。

由此驗證，狩獵自主管理不失為野生動物資源永續利用之解方，化解過去法規制度與原民文化的衝突。因此，本次修正以行政程序法賦予之行政契約作為法律工具，授權組織規範完整的部落或原住民組織與政府簽訂狩獵自主管理，將狩獵申請的族人資格、獵捕時間、季節、獵捕動物及獵場管理與資源監測等工作，交由部落或原住民組織執行，部落或原住民組織肩負落實狩獵成果回報與永續狩獵責任，如野生動物部分物種族群趨勢下降時，即應透過調整狩獵模式或執行保育措施，積極參與物種保育。假如管理失當，例如發生濫捕或商業狩獵，即可解除契約，終止狩獵自主管理。對內，族人間以自治自律公約相互約定，未遵守公約狩獵之族人，則會面臨除名、除權等處分。狩獵自主管理在行政契約與自治自律公約下，形成政府、部落與族人間層層相扣的緊密合作關係。

未來展望

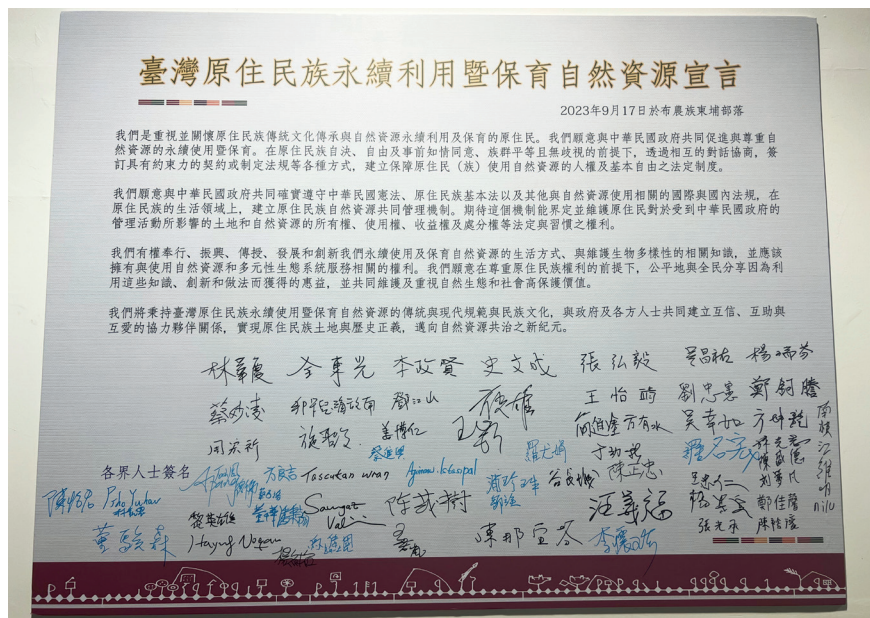
原住民族狩獵管理辦法修正因涉及的社會面向廣泛，外界對此重大突破亦有所擔心與顧慮，自2018年以來邀集原住民團體、動物保護團體及相關政府機關等，至少召開了9次會議



112 年度第六屆獵人大會於東埔部落舉行



第六屆獵人大會小組分組討論



臺灣原住民族永續利用暨保育自然資源宣言內容

討論，因各方意見分歧與衝突，形成共識之步調緩慢，惟修正現行原住民族狩獵管理辦法已迫在眉睫，現正邁向最後一哩路，除於 2023 年 8 至 10 月持續辦理 9 場全國分區論壇說明會，並期能於 2024 年完成公告程序。

本次修正期望將狩獵這項原住民族事務，透過傳統制度的自治自律規範與科學管理，以原住民族文化體系為主體，形塑文化認同、世代傳承，

亦如 2023 年於東埔部落舉行的第六屆獵人大會，由林業保育署長林華慶帶領與會人員共同簽署之「臺灣原住民族永續利用暨保育自然資源宣言」所述，「將秉持臺灣原住民族永續使用暨保育自然資源的傳統與現代規範與民族文化，與政府及各方人士共同建立互信、互助與互愛的協力夥伴關係，實現原住民族土地與歷史正義，邁向自然資源共治之新紀元。」¹⁶