

091-301020400G-003

**原住民與國家公園/保護區
共同管理之發展歷史、現況與個案之探討**

受委託者： 中華民國永續生態旅遊協會

研究主持人： 紀駿傑 國立東華大學族群關係與文化研究所副教授

研究助理： 詹嘉慧

內政部營建署太魯閣國家公園管理處委託研究報告

中華民國九十一年十二月

目錄

摘要.....	1
壹、緒論.....	3
貳、居民參與國家公園經營管理個案介紹	
一、 Cahuita 國家公園(哥斯大黎加).....	7
二、 Makalu-Barun 保護區(尼泊爾).....	13
三、 Sagarmatha 國家公園(尼泊爾).....	19
四、 Annapurna 保護區(尼泊爾).....	29
五 本章小結.....	35
參、共管式國家公園個案介紹	
一、 Kluane 國家公園(加拿大).....	39
二、 Uluru-Kata Tjuta 國家公園和 Kakadu 國家公園(澳洲).....	49
肆 討論與結論.....	61
參考文獻.....	71

表目錄

表一：Kluane 國家公園共管協議簡表.....	46
表二：住民參與層級 / 程度表.....	61

【摘要】

全球許多地區的國家公園/保護區與當地住民（尤其原住民）之間，曾經有過非常衝突性的關係；自從 1980 年代以來，新的，住民參與甚至與政府共同管理國家公園/保護區的趨勢才逐漸開始。本研究之目的，即是針對國外的國家公園/保護區的住民參與以及「共同管理」之發展歷史、現況與問題，進行介紹與討論。本研究針對實施共管制度最為長久的兩個國家公園——加拿大的 Kluane 國家公園與澳洲的 Uluru-Kata Tjuta 國家公園進行了深入的介紹與分析討論，包括共管制度的緣起、制度設計、理念，以及實際執行的方式與成效。最後，本研究對於台灣目前進行類似規劃時必須考慮的台灣社會經濟與政治特殊性，以及必須注意的事項提出建言。

【Abstract】

There has been a history of conflict between many national parks/protected areas and the local people (particularly the indigenous people) in the world. It is only since the 1980s that new, participatory style and co-management system of national parks/protected areas began to emerge. The main purpose of this research is to study the historical development, present state of affairs, and possible problems of local participation and co-management of national parks/protected areas in different parts of the world. This research will focus on more detailed discussion of two national parks that have gained world recognition in their co-management system and practice, namely Kluane National Park of Canada and Uluru-Kata Tjuta National Park of Australia. In addition, this research will discuss about the lessons Taiwan can learn from the experiences of these co-management models.

壹、緒論

自從 1872 年全球第一個國家公園—美國黃石公園成立以來，全球各地國家公園以及保護區的設立與管理，大多數都是依循著其「無人公園」¹的思維模式和「由上而下」的決策過程來運作，將當地住民排除在國家公園或自然保護區外。此排除式的國家公園及保護區經營方式，無論是在經驗事實的呈顯或相關的調查研究上，都反應出其間有相當多的爭議與限制，諸如對當地居民人權及土地權的侵害，或是保育工作往往因為無法獲得當地居民的普遍支持與認同，使得成效大打折扣。而由於全球各地數千原住民族群長久以來多半都能發展出與當地自然環境較為和諧的關係，他們的生活領域之自然生態相較於各地的主流社會，也就被維持地較為完整，這也使得全球許多國家公園與保護區往往設立在原住民的傳統生活領域之中。

由於上述原因，過去幾十年來，原住民社群與國家保育機構之間經常引發嚴重衝突，這也包括台灣的原住民與國家公園之間的關係（宋秉明等，1995；紀駿傑、王俊秀，1996；張誌聲，1997；太魯閣國家公園，2001）。而造成這些衝突的最主要的原因乃在於：

- 1) 國家、國際組織與相關學界未清楚地認識到，原住民生活方式及文化與維護生物多樣性的密切關係。
- 2) 因為上述原因，在過去有許多原住民族群成為各種保護自然生態措施的直接受害者，他們不是被驅離國家公園/保護區，就是被限制各種傳統使用與經營生態資源的行為。
- 3) 因而，不但原住民的人權受到壓迫、生計遭到困難，他們傳統的生態知識與傳統經營模式也逐漸流失。

¹ 這裡所說的「無人公園」並非指國家公園內真的沒有人，而是指意圖排除人類在國家公園內的影響之觀念，見下文。

美國黃石公園成立的主要歷史背景，乃在於美國白人從東部不斷往西部墾殖的過程中，破壞了許多寶貴的自然生態，因而才興起了將部分自然生態保護與保留起來，以供後世人類欣賞、享用之想法。而在這過程中，兩個重要的偏見逐漸地發展了出來，一方面，人類被一視同仁地認為是破壞自然的因素，另一方面則是誤以為只要自然生態還能維持相當完整性，必定是因為沒有人類在使用與進行「干預」。而無論是在美國國內或國際保育界（包括台灣），這種不斷地將黃石公園塑造成「未經人類干預」、且須持續「排除人類影響」的說法與想像，都使得當地原住民千百年來即在黃石公園內持續活動的事實受到忽視與掩蓋（紀駿傑，2001）。

幸而，有關自然保育的觀念，在過去十多年來慢慢地有了一些改變，其中最主要的便是愈來愈多研究者不再誤以為（堅持）當前全球許多保護區的自然生態，都是因為「未被人類干預」而得以保存下來；相反的，過去許多被認為是「自然野地」的區域，其實大都充斥著人類的蹤跡。保育界開始瞭解到，人類並非是自然界的絕對破壞者，許多研究都證實，全球有相當多的原住民群體在他們長期地與當地自然生態互動過程中，並不會對該地的自然環境造成太大的影響或破壞。他們有可能是朝著「人與自然共同演化」之路前進的。當然，這樣子的關係在近代由於原住民社會本身的變遷等因素，有些正逐漸改變中。

過去，原住民由於人口稀少、生活方式簡單，且大都仰賴當地自然資源維生，因此與周遭環境多能保持較和諧的關係，大致上保存了完整的生態體系與維持生物多樣性。此外，由於他們長期與大自然互動，對於當地的生態環境有著豐富的知識與管理經驗。因此，許多學者提出證據並主張，生物多樣性與文化多樣性之間，有著複雜而密切的關係（Durning, 1992; Maffi, 2001），而原住民社群在這期間便是扮演了最重要的承接者角色。

由於前述這些認識上的轉變，國際社會從 1980 年代末開始，便對於原住民與

當地自然環境的關係，尤其是他們所累積的傳統生態知識、對於自然領域的傳統經營方式，以及透過他們的生計與文化活動而豐富當地生物多樣性的過程等進行深入的探討與研究。而這些研究的成果，也一一展現在 1990 年代的各項國際公約與規章之中，例如 1992 年聯合國的「生物多樣性公約」(參閱紀駿傑，2001)。

當代生物多樣性保育工作的一個重要課題，便是思考如何透過：1) 國際公約內容的履行，2) 各國內對於原住民土地、資源權益的保障，以及 3) 原住民實際的參與他們生活、生計、文化等相關的環境與資源管理事務等方式，一方面使得原住民的住民權益可以獲得保障，另一方面確保他們的傳統知識、傳統使用得以延續。這其中，前述有關國家公園以及保護區與當地或附近原住民之間關係的改變，主要便是透過新的、合作模式的「共同管理」機制來推行。

前述台灣地區國家公園與原住民間的長期衝突，一方面使得原住民社群不斷提出改進國家公園經營模式的呼聲，另一方面國家公園相關機構也積極進行法令的修改工作，而太魯閣國家公園在這些趨勢下，更率先於 2001 年初成立了由當地原住民代表、國家公園管理者以及學者一起組成的「太魯閣國家公園諮詢委員會」。此委員會雖然只屬「諮詢」性質而未達實際的「共管」層級，但已經是台灣地區相關事務的首次突破了，這也為將來可能的「共同管理」模式邁出一大步。因此，本研究之目的，即是針對國外國家公園 / 保護區的「共同管理」之發展歷史、現況與個案，進行深入的介紹與討論，並提出對於台灣類似方案規劃的借鏡方式。具體的研究目標如下：

- 1) 瞭解全球各地不同國家公園 / 保護區與當地居民互動方式之歷史與演變。
- 2) 選擇兩個進行「共同管理」之國家公園，深入探討其運作方式與成效。
- 3) 提出台灣地區國家公園與原住民關係之特殊性評估，以及「共同管理」模式對於台灣地區原住民與國家公園進行類似計畫的參照方向之討論。

貳、居民參與國家公園經營管理個案介紹

一、Cahuita 國家公園（哥斯大黎加）¹

（一）Cahuita 國家公園的成立

哥斯大黎加雖然領土狹小，動植物種類卻相當繁多，並有著不少的地方特生物種。然而該國在近年來面臨各種社會、經濟因素引起的森林過度砍伐，使得生態環境受損的情況之下，哥斯大黎加為了避免生態體系持續地過度受影響，也發展出了國家公園的保育體系。

位於哥斯大黎加大西洋沿岸的 Cahuita 國家公園，成立於 1970 年，是一個小型的海洋性公園，境內有面積達 600 公頃的珊瑚礁。Cahuita 國家公園的功能除了在於保護國內僅有的珊瑚礁群之外，還包括了保護其它海洋資源、提供海邊休憩場所，並維持國家公園內熱帶雨林中的生物多樣性。

國家公園內的在地住民，仍然循著祖先的方式來利用自然資源，但時至今日，因為受到新的社會、經濟及生態環境的影響，而產生了開發利用模式的改變。在園內沖積平原的可耕地，大部分的農夫都放棄種植感染了病蟲害的可可，而改種更具商業價值的硬木及其它經濟作物。近海的捕魚，也從傳統的為生計所需，慢慢地加入了休閒、市場販售的成分。一般認為，在溪流出海口使用網具的傳統捕魚方式，是造成魚群數量耗竭的原因。

Cahuita 國家公園成立之後，園方和在地住民之間對於資源使用/管理的衝突，使得兩者之間無法建立起良好的關係。一方面國家公園內的生態受到住民過

¹資料來源：Kurt Kutay(1991), " Cahuita National Park, Costa Rica : A Case Study in Living Cultures

度使用的威脅，另一方面由於國家公園的成立，住民的許多基本需求也未被滿足。事實上，國家公園的經營管理，必須要兼顧生態因素和文化特質的分析與評估才能有效與成功。

對於當地非裔加勒比海人之文化的瞭解，相當有助於國家公園在當地的社會文化脈絡中，有效達成保育的目標。藉著結合地方發展、以雇用或其它方式將在地住民納入國家公園的計劃管理中，園方便能掌控生計所需之資源利用。園方或許也能減低非裔加勒比海人在快速涵化下所遭受到的社會解組，使其能延續傳統的價值與生活。

（二）管理計劃

Cahuita 國家公園的管理範疇，主要包括了三個面向：資源管理與保護、公眾用途、經營運作。以下分別說明之。

1. 資源管理與保護計劃

此計劃的目的是維持生態過程，以達自然資源的永續利用。因這個計劃而對居民產生的限制，使得園方和居民間產生了衝突；然而在另一方面，園方也重新考量了地方傳統價值的重要性，並希望獲得居民較為積極的支持。在與地方居民的合作之下，園方發展出兩項將會使在地社群直接受益的資源利用計劃：授權居民在園區內對於椰子種植的管理和產銷，以及允許在特定限制下，維生所需的漁撈活動。這兩項計劃都將資源管理與地方傳統利用結合在一起，而伴隨著園方的有效監督，上述計畫帶來的持續經濟收益使得地方居民願意支持保育。

為了將國家公園內的自然及歷史文化資源建立知識庫，科學性的調查研究是不可或缺的。除了地方居民所提供的訊息之外，深入的研究和持續的記錄，都會對園方的管理與發展決策有所幫助。

2. 公眾用途計劃

國家公園的公眾用途計畫，不僅指涉休閒及觀光，還包括了環境教育及解說、社群發展、和公共關係。園內提供各項相關設施，並以不能大幅地改變自然環境為前提。當國內外的遊客大量湧進國家公園時，觀光對於地方的社經發展扮演了很重要的角色。在地或外來資本家的剝削和過度開發，是許多地方在發展觀光時會面臨的問題。若要避免這些問題，需鼓勵地方社群的文化活動，並將地區觀光與商品、設施的建設作妥善結合。

環境教育及解說系統，是提供遊客瞭解自然資源保育的重要機制。此計劃興建的兩所遊客中心，皆有著文化展場，地方住民獲得其歷史文化價值將被承認的保證。住民可以受訓成為解說員，而園方除了要與社群領袖作定期的接觸，對於國家公園的管理與發展決策，也應納入一般住民的意見如此一來，此公眾用途計畫才能有效的拉近住民與國家公園的距離。

3. 經營運作計劃

這個經營計劃包括了建設、維護和行政的部分，而在地住民可以從這些計劃中獲得間接或直接的受益。一方面，居民可以連帶享受居住環境中更佳的設施；另一方面在短期的建設及隨後的長期維修中，居民也能直接獲得工作機會。對於想和居民建立起合作關係的國家公園來說，園內公共建設該如何規劃、利用或實施，居民可以成為適任的諮詢者。直至今日，只要是適用的地方，園內的建設都是以傳統方法和材料所設計建造而成的。

對於 Cahuita 國家公園管理上的建議，是園方和居民必須試圖調解彼此之間對於保育和資源利用的衝突，並找到兩者的平衡點。就國家公園的管理者而言，他們必須要審慎評估地方情勢，瞭解保育和人為開發之間的衝突所可能帶來的環境和社會衝擊。

（三）在地參與

此公園的設計目的之一，是希望能促進及保存地方文化價值並為地方帶來利益；居民被鼓勵承傳自己的傳統文化，並與外來的觀光客分享。將地方居民納入管理規劃的體系之內，或許是此計劃成功與否的重要關鍵，尤其大部分的居民又是國家公園土地的擁有者；若沒有住民參與的正式機制，將會是園方的一大失敗。然而，在目前的計畫裡，幾乎沒有給居民發表意見的溝通管道，而除非居民擁有決策權，否則園方很難獲得居民的合作。因此，重要的計畫改進目標在於建立起一個媒介或管道，在決策執行前減緩可能產生的衝突。

檢驗此改進計劃的成功與否，不僅是要在允許人類利用資源的同時也達到生態保護的目標，更重要的是，園方的管理必須要能提振地方傳統知識與文化和居民的社經地位。

（四）討論與小結

許多有潛力成為國家公園的保護區，都會面臨在地住民對於傳統資源的利用以及居住的課題。保育的訴求常會伴隨對園內傳統資源利用者的限制而來，因此許多保護措施對在地住民帶來了不必要且不公平的傷害；園方若在管理策略上尊重原住民的生活模式，對於國家公園的發展將是多有益處的。然而，多數的國家

公園管理者或規劃者，仍視人類的開發利用與居住無法和保育相容並存。Cahuita 國家公園未來面臨的挑戰，是讓國家公園體認到地方文化的價值，並設法在規劃與管理上和地方結合。

二、Makalu-Barun 保護區（尼泊爾）¹

（一）保護區介紹

近年來，許多研究一再顯示，開發中國家若要減少生物多樣性的破壞，以社區為基礎的保育措施——community-based conservation（CBC）——是最為可行的途徑。由於 CBC 是以人為中心（people-centred），因此它對於瞭解當地人以何種觀點來思考執行的政策和計劃，是相當重要的。本個案便是觀察尼泊爾 Makalu-Barun 國家公園和保留區中，在地社群對於政策計劃的態度和看法。本個案是以 1996 年本文研究者對於 400 位當地住民的調查為基礎，分析歸納上述課題的具體研究結果。

總的來說，在 Makalu-Barun 保護區社區發展計劃的執行，並沒有獲得特別受到當地居民肯定的回應。然而在保護區的觀光發展上，卻是獲得了強力的認同，人民也相當地支持山林管理措施。而分析其背景因素發現，某些人口和社會經濟因素，深深的影響了這些回應態度的形成。透過此個案研究所得的結果顯示，此計劃若想要獲得在地社群對於保護生物多樣性的支持，便應該要滿足地方發展的需要，鼓勵婦女投入社區的山林管理，允許獵捕當地居民認為有害的野生動物，以及避免將利用森林資源的社區遷移。

（二）Makalu-Barun Conservation Project 的訂定

¹ 資料來源：Jai N. Mehta and Stephen R. Kellert (1998), "Local attitudes toward community-based conservation policy and programmes in Nepal".

1911年，Makalu-Barun National Park and Conservation Area (MBNPCA) 循著尼泊爾 Annapurna 的模式成立了，並由「Makalu-Barun 保育區計畫」所管理。

其中有關當地居民相關計劃的內容主要著重在三個方向：

1. 協助社區導向的發展、給予居民實益，以換取地方對於長期保護生物多樣性的支持。此外，此計劃也提供居民教育訓練，使其能有心協助保育工作。
2. 生態旅遊的發展，希望提供居民在傳統農作之外的工作機會，同時也降低對環境的負面衝擊。
3. 協助地方成立具有權責的組織，共同管理社區的森林和牧場，此即「在地社區森林使用群體委員會」 Local Community Forest User Group Committees (CFUGCs) 的依法而生。

然而，這個計劃的擬定，雖然是以 CBC 為基礎，但是在實際執行過程中，卻也和地方居民的期望與態度，產生了不同程度的落差，且有著區域性和族群性的歧異。

(三) 居民的態度與回應

MBNPCA 主要分為四個區域：Bung, Tamku, Seduwa, 和 Hatiya。區域內的住民顯示出相當大的族群差異性，其中有 Rais (64%)、Bhotes (18%) 和 Sherpas (8%)。多數居民以農牧為生，並兼作季節工、小生意等維持生活所需。以下的討論，將分別針對社區發展、生態旅遊、社區林業、以及保護區和居民之間的最主要爭議處—野生動物的保育，闡述居民對於保護區計劃的態度與回應。

1. 社區發展

此計畫將重心放在教育訓練上，與地方民眾的普遍需求並不相符；且在訓練

計畫之後少有持續的發展，無法對受訓者造成太大的影響。地方民眾希望其能提供社區發展所需的勞力。對社區而言，居民更需要的是一些社會基礎工程的建設，諸如飲水、道路的改善等等，然而 MBNPCA 的工作人員卻表示保護區非發展單位，無法滿足地方社群的各種發展需求，且這些基礎工程牽涉到許多複雜的層面，無法由保護區獨立處理。因此，居民和保護區之間明顯地有條鴻溝。

此外，社區發展計畫雖然有社群領袖的參與，但實際擁有執行權力的卻只是少數。更有甚者，由於發展計畫的不平均，因而造成區域性的差異，例如 Hatiya 和 Seduwa 兩區的發展便常受到忽略。

2. 生態觀光

研究調查顯示，多數居民肯定觀光發展對其社群的重要性（84%），半數認為觀光對地方的傳統與文化有正面助益（51%）。居民對於觀光發展的支持，主要是著眼於可能的經濟收入。然而，真正從觀光獲益的人，卻只是少數，而觀光活動中所雇用的人也多為外來者。

對於觀光的支持與否，不同的族群、性別、和貧富程度，有著不同的傾向。婦女和貧窮者對觀光較不支持，這可歸因於他們從觀光活動中獲得較少利益，並且沒有看到其中的關聯性。觀光發展的主要獲益者，是 Rais 和 Sherpas 的男性，尤其是 Sherpas 較早接觸觀光業，且遊客多集中於 Sherpas 居住的 Seduwa 和 Bung。至於 Bhotas 所居住的 Hatiya 區，因為外國觀光客不得進入，因而他們並沒有從觀光中獲得利益，因此對觀光發展不抱支持的態度。這顯示出該地對於觀光活動支持議題的高度族群區分性。

3. 社區林業

研究顯示，地方居民支持由居民參與運作的社區林業的三個主要原因是：（1）

居民本來就是實際的森林擁有者；(2)有經濟價值的森林產品，可為「在地社區森林使用群體委員會」帶來收入；以及(3)可藉此限制其他社群或外人對森林的利用。然而，即便成立了「在地社區森林使用群體委員會」，政府仍有介入的權利，且此組織在運作過程中也產生了一些問題。首先，「在地社區森林使用群體委員會」的形式強化了地方既有的權力結構，不僅引發地方菁英之間的政治角力，也常將非主流者排除在決策核心之外。對其中的 Bhotes 人民而言，他們不支持社區林業的原因之一，就是由於上述意識型態所引起的鬥爭，使得「在地社區森林使用群體委員會」癱瘓而無法運作。

此外，婦女於「在地社區森林使用群體委員會」裡也無足夠的代表性。婦女為生計奔走、負擔許多勞務，然而其社經地位仍是低於男性。大致來說，婦女也較不支持社區林業，因為相關的規定，會使得身為尼泊爾主要森林利用者的她們，受到相當多的限制。在族群方面，面對發展社區林業也各有不同的態度。舉例來說，Sherpas 由於處在高海拔處，森林較為完整，因此對於社區林業的興趣較高。至於 Bhotes 則相反，原因除了上述的政治角力之外，其林區的界線劃分不清，同時也擔心傳統刀耕火種的農作方式會因而受到限制，這些都會影響其對於發展社區林業的態度。

4. 野生動物的保育

有關野生動物的保育課題是保護區和地方居民之間的主要歧異處。在保護區內，居民不能捕殺對其農作有害的動物，而當他們的農作物受損時也無法獲得適當的賠償。因此，居民處在一個弔詭的循環當中，一方面為了生活基本所需，必須得保護森林，但另一方面野生動物又因此有了良好的生長環境而大肆繁衍，對於他們的農作物造成更大的威脅。

尤其對 Rais 族群而言，他們不僅是傳統的狩獵民族，某些動物的肉或軀體更

是宗教所需、富文化意涵，因此他們常是不惜違反禁令而逕行狩獵的。而在此值得指出的一點是，富人比窮人更認為保育對社群來說是重要的，因為對貧窮的人來說，他們擔心保育可能帶來對他們更大的損失。因此，保育區的保育計畫除了具有前述的族群與性別差異性之外，更有著階級的差異。

（四）討論與小結

研究者 Mehhta and Kellert 針對此地區研究調查結果，提出了一些建議與相關問題的解決之道：

保護區雖非發展單位，但可自詡為資源媒介的角色，將外界資金引入，以執行更符居民需求的社區發展計畫。

本保護區計畫可仿效 Annapurna 保護區，成立諸如「婦女觀光產業發展」的組織，協助婦女發展從業技能，並在觀光業中找尋出路。此外，也要善用婦女經營森林的智慧。

Hatiya 區對於外國遊客的禁令應該解除，如此可為貧窮的 Bhotes 族群創造就業機會，並引發其參與資源保育的動機。

社群森林界線和「在地社區森林使用群體委員會」政治化的問題，都必須被妥善解決。

為了要長期獲得居民對於保育野生動物的支持，本計劃最好能實行有害動物的獵捕政策，允許文化性的打獵，且要落實補償金的制度。

三、Sagarmatha 國家公園（尼泊爾）¹

（一）背景介紹

尼泊爾現有的十五個保護區/國家公園，都位於當地原住民族傳統的祖居地，然而在建立保護區之初，尼泊爾政府頗受黃石公園模式的影響，採取的是較嚴格的自然保護原則，而 1973 年的 National Park and Wildlife Conservation Act，也提供了將在地住民遷出保護區/國家公園的法源依據。然而在經歷了種種由於誤解所付出的代價之後，時至今日，尼泊爾已成為建立原住民共管保護區的領導改革者。

過去廿年來，尼泊爾當局採用了許多途徑，試圖解決保護區管理和在地住民及鄰近社區之間的問題：

1. 允許居民維生所需的自然資源利用，包括放牧和部分森林的使用。
2. 發展出保護區內對於維生資源（例如木材和牧草）的管理體系。
3. 分區管理。
4. 針對保護區的政策，與在地住民做諮詢。
5. 建立共管制度，使在地住民為地方的資源管理擔負起責任。
6. 對於保護區之內和鄰近社區的保護及發展計劃予以支持。
7. 從 1996 年開始，門票收益的 50%與在地社區分享，做為保育和發展計畫之用。
8. 1990 年代中期開始，聯合國發展計畫（UNDP）對鄰近國家公園和野生動物保護區的社區提供贊助，協助其林業、觀光業和農村發展的「緩衝

¹ 資料來源：Stan Stevens (1997), "Consultation, Co-Management, and Conflict in Sagarmatha (Mount Everest) National Park, Nepal"

區計畫」。

以下以 Sagarmatha 國家公園為例，說明尼泊爾的保護區如何走向在地住民共管之路。

Sagarmatha 國家公園設立於 1976 年，面積 1243 平方公里，有 3500 人居住於其中。這個與西藏交界的地帶，Sherpas 管它叫做 Khumbu。森林對 Khumbu Sherpas 來說，是相當重要的資源，無論建材、燃料、藥草、食物等，都是來自於森林。早期國家公園的計畫者和行政官員都有一個假設，就是認為 Sherpa 的傳統資源使用與管理機制會造成自然的破壞，且無法對國家公園的現況加以妥善地處理，因此園方針對森林和牧地的使用與管理，設定了許多限制。由於這樣的心態，使國家公園喪失了獲得草根支持力量的主要機會；而園方和居民之間，對於誰才擁有森林管理權、誰能制定資源管理規則所引發的爭議與衝突，則一直持續至今。尤其，在園方開始介入地方森林使用模式之後，兩者間的緊張關係逐漸升高。

在 1970 年代晚期，國家公園全面禁止伐樹，只允許枯木（dead wood）的利用，這項政策對 Sherpas 的生活造成了很大的影響。以建材來說，以往 Sherpas 可輕易的就地取得，但現在卻必須在國家公園外購買，還得花許多錢請腳夫運送進來。Sherpas 對此制度表示不滿後，園方才稍微放鬆森林的管制，允許居民在建造每一棟新屋時，可以砍三根樹作為主要的樑柱。然而，一間典型的 Sherpa 式兩層樓建築，需要有六根樑柱，因此另外的樑柱和建材，居民還是得購自園外。除了對於森林使用的爭議之外，許多 Sherpas 的牧場也因國家公園的政策而關閉。在造林區放牧或採收牧草，都會被園方處以罰款。

1989 年，一位年輕的 Sherpa 族人起草一份請願書，聲明反對園方的政策和行政體系，並獲得了超過兩百人的連署。他將這份請願書遞給加德滿都的

Department of National Parks and Wildlife Conservation 最高首長，並要求撤換 Sagarmatha 國家公園的管理處長。而後，這位管理處長便被調職到他處。順著這股力量，第一個由 Sherpas 組成的保育與發展組織在 1991 年成立了：

「Sagarmatha 污染防治委員會」(Sagarmatha Pollution Control Committee)。關於此委員會，下文將再作詳細說明。

(二) Sagarmatha 國家公園的新走向

Sherpas 和國家公園之間的緊張關係，一直持續到 1980 年代及 1990 年代早期，才有了顯著的改變。

1. 傳統森林巡守員制度 (Shinggi Nawas) 的重建

早期，Sagarmatha 國家公園的森林管理政策，並不承認當地存在已久的森林管理機制。園方認為在森林國有化及觀光衝擊之下，這種 Sherpas 的管理制度已蕩然無存。然而，這並非全然正確。在 1960 年代時，許多社區的森林管理機制確實是因為森林國有化而被破壞，但是當 Sagarmatha 國家公園成立之後，即便部分地區在國家公園嚴格的規定和巡查之下，Sherpas 喪失了森林管理權，然而對於某些特定的地區而言，尤其是被視為聖地的森林，Sherpas 直到今天仍持續以傳統的方式管理著。

雖然一般 Sherpas 的觀點認為國家公園的規定是不公平且嚴厲的，但是也有一些 Sherpas 擔心地方管理機制的失控，會破壞過去妥善管理的森林。在某些國家公園控管較鬆、或是傳統機制解組的區域中，非法的砍伐樹木變得稀鬆平常。而 Kunde 和 Khumjung 的部分居民，也開始感受到森林被破壞後所帶來的環境衝

擊，這導致了 1979 年，在沒有國家公園授權的情況下，Kunde 村民恢復了社區森林管理制度，並依傳統委派森林巡守員（shinggi nawas）予以執行。

當 1981 年 Mingma Norbu Sherpa 成為 Sagarmatha 國家公園的第一個 Sherpa 管理者時，他極欲在園方和 Sherpa 村民之間建立起溝通、合作和互信的管道。首先，他在家鄉 Kunde 裡任用了四位有給職的巡守員，由 Himalayan Trust 提供經費。此外他也允許村民使用社區收受的所有罰款，用於修復神殿、維護棧道等社區事務上。隔年，他建議 Khumbu 的兩個地方政府（panchayat）舉行年度會議，會議中各個社區一起推選出巡守員。雖然這項措施並沒有施行在所有的地區，但在 1983 年 Mingma Norbu Sherpa 離開 Khumbu 之後，這種制度也擴展到其他的村莊。

在最近幾年來，Lhakpa Norbu Sherpa 成功地將上述制度實行在 Khumbu 的八個村莊裡。他也試著爭取地方對於巡守員的支持，因此在 1986 年邀請巡守員、Sherpas 的領袖和政府官員，舉辦了為期三天的會議。此會議通過了一項非正式的決議，就是認可巡守員的執行權力擴張，授權他們可對違反者加以逮捕，並可將罰款運用在基於社區利益考量的事務上。巡守員的另一項責任，是對園方評估和轉達居民砍樹作為房屋樑柱的需求。

然而，國家公園這種新的巡守員制度，也是存在著一些缺點。依國家公園既有的權限，並無法做這種層級的資源管理或共管的授權，而國家公園管理處和在地社區之間，也沒有簽署正式的協議。Mingma Norbu Sherpa 就曾指出，在這種情形之下，地方居民並不會對巡守員有真正的認同感。

因此，這個重建後的巡守員制度，並沒有完全恢復地方居民對於森林的掌控權，森林仍是屬於國家公園的領土，依著國家公園的規則在運作。對某些 Sherpas 來說，巡守員不過是國家公園給付薪資的雇員罷了。Lhakpa Norbu 發現在 1984

至 1986 年間，部分巡守員形同虛設，不願、也沒有能力去執行規章或徵收罰款。然而，也有不少巡守員相當具責任感，並認為自己是為了社區工作，而非國家公園。他們相當盡職的監督森林使用，而效用也比只侷限在小部分區域的國有森林護林員和軍隊來得大。

2. 「村莊森林管理委員會」的成立

在 1990 年至 1992 年間，Sagarmatha 國家公園的管理處處長 Surya Bahadur Pandey 開始倡議要提昇 Sherpas 在公園管理上扮演的角色，並在國家公園和地方住民之間建立起發展和保育的合作關係。而這當中最重要，也許就是森林經營之共管制度的建立。

Pandey 於 1990 年召集 Sherpas 的領袖，共同討論植基於地方森林管理委員會之上的新管理途徑。此事件的背景因素有二：第一，1889 年至 1990 年，尼泊爾正面臨政治改革的浪潮，因而催化了關於地方分權、民主化、賦權等訴求；第二個因素則是當時 Annapurna 保育區的諸多革新引起了廣泛的討論。在 Pandey 的建議之下，一個區域性的「村莊森林管理委員會」(Village Forest Management Committees) 成立了，每村都有一名代表參與其中，這些成員有權建立並執行地方森林利用的規則。雖然地方的決議結果必須再經過國家公園的核可，但這個新制度確實是釋放出一定程度的決策權。

事實上，在 1960 年代中期時，各村莊就已經擁有權力可訂定砍樹的相關規則。新制度最主要的不同之處，是在於地方社區可留下砍樹所得的收益，而不用像從前一樣，需要透由國家公園轉交給中央政府。除了由巡守員所收的罰款之外，這些收益供森林管理委員會做為推動社區計畫之用。地方的森林管理委員會成立之後，Sherpa 對國家公園和保育的態度，有了巨大的轉變。許多村莊的領袖，都再度將森林視為社區的資源和責任，而非受外人佔有、控制的土地。園區裡一

些過去時常強力批評國家公園的地方人士，也反轉了他們長期以來在言語上與國家公園森林政策的敵對立場，並進一步成為執行村莊保育規範的領導者。

然而，這個新建立的森林委員會制度，卻沒有經過尼伯爾國家公園與野生生物保育部（Department of National Parks and Wildlife Conservation）的正式授權。Pandey 被中央政府的長官斥責未與上級商量，就在許多程序上擅作主張。而負責國家公園事務的最高首長對於 Pandey 同意今後將砍樹的收益撥給社區，更是感到惱人，並指出這件事沒有任何法律基礎。Pandey 在 1992 年被調往他職，而接任者並沒有繼續這項森林管理制度。國家公園恢復了許多以往的做法，包括砍伐樹木必須獲得國家公園的同意，而這也再次展現了中央政府的強大威權。然而，就某些角度來看，社區經過了這些變革，也獲得了更多利用森林和參與管理的權利，因為國家公園現在允許每戶人家可砍六棵樹作為樑柱（過去是三棵）；而在向園方提出砍樹的申請時，也要先經過地方巡守員的同意，這樣的規範可使得被視為聖地的森林不會被砍伐。

然而，國家公園收回對村莊森林管理委員會的支持，地方森林管理的新制無法發揮效用，社區也無法從砍樹中獲得收益，這些都激起了社區居民對國家公園的更為不信任。Sherpas 開始抱怨：國家公園每換一名主管，遊戲規則也就跟著轉變，這些讓他們無所適從。

（三）在地保育的努力 — Sagarmatha Pollution Control Committee

1991 年夏天，Sherpas 在 Mingma Norbu Sherpa 的領導下（他後來擔任了 World Wildlife Fund - USA 之 Himalayan 計劃的負責人），組成了「Sagarmatha 污染防治委員會」（Sagarmatha Pollution Control Committee）。此委員會的首要任務，是

處理 Khumbu 各村莊登山健行路線和登山營區的垃圾爆增問題。此委員會最初奠基的經費來源，是 Mingma Norbu Sherpa 透過世界野生生物基金會美國分會（WWF-USA）在美國所募得的款項。此後，「Sagarmatha 污染防治委員會」也陸續獲得國內外不少組織團體的贊助，使其能更進一步去推廣其它的保育及發展計畫。

「Sagarmatha 污染防治委員會」有 45 名成員，全都是當地的 Sherpas 族人：30 名來自 Khumbu，15 名則來自位於國家公園入口處的 Pharak。這些成員互推出 11 人再組成執行委員會，此執委會的組成份子，多是地方的政經領袖，以及在尼泊爾的環保圈子裡有卓越表現的 Khumbu Sherpas。而無論在經費的補助或是實地的參與活動上，Sagarmatha 國家公園都相當支持「Sagarmatha 污染防治委員會」的運作，並將其視為在地方推行保育及發展活動的適當媒介。當垃圾問題有效地被解決之後，「Sagarmatha 污染防治委員會」現在將注意力放在其他的計畫上，包括了棧道的改善、村莊用水系統的建立、民宿經營的訓練、以及對於遊客的環境教育。委員會的領導者也希望在地方上的小學和中學推廣保育觀念，並在伐木問題較嚴重的地區推行造林計畫。

「Sagarmatha 污染防治委員會」初期的這些努力相當引人注目，然而它卻也在地方上引起了一些爭議。部分 Sherpas 質疑「Sagarmatha 污染防治委員會」的花費過高，且組成份子主要都是來自 Nauje 村。再者，「Sagarmatha 污染防治委員會」目前的執委會並沒有婦女、少數派和窮人的成員。「Sagarmatha 污染防治委員會」的成員也被批評為只將經費轉移到自己村莊的建設，而非致力於保育。仔細分析，「Sagarmatha 污染防治委員會」目前似乎還未準備好扮演真正的草根保育觸媒角色。對於清潔、植樹或其它基礎活動，「Sagarmatha 污染防治委員會」的領導者無法動員更多的在地參與，而多只能依靠雇工或來自國外的志工。Khumbu 地區將來是否能成功地保育，不僅牽涉到國家公園的政策，更與草根的

保育意識和支持息息相關。然而撇開這些初期的問題不談，「Sagarmatha 污染防治委員會」的成就確實是受許多人肯定的，它也是 Sherpas 首度有機會負責這樣的計劃。

（四）討論與小結

Sagarmatha 國家公園的經驗，說明了諮詢與共管的重要性；而更重要的是，未來必須要進一步地把諮詢和共管制度化，使其能延續下去，並在計劃和政策擬定上，促成更廣泛的在地參與。例如，在 Sherpas 和國家公園與野生生物保育部之間，應要簽署書面的協定以保障共管、土地利用、資源管理和保育標準。

1993 年國家公園與野生生物保育法案的修正案，為國家公園內使用群體對於地方資源的管理提供了法源，使在地社區和專業行政機構得以使用國家公園收益的 30%~50%，用於社區發展活動。這些基金的全部或大部分，必須要直接撥給村莊委員會。這個作法不僅促進了地方對計劃的認同、選擇、執行和監督，同時也確保了所有 Khumbu 村莊的參與，這些是地方政府目前所做不到的。

存在於 Sherpas 和公園管理者之間的一個主要挑戰，是尋求強化地方 Sherpa 資源管理制度與結構、保育意識、和社區管理領導能力的途徑。地方的管理委員會要能有效地長期達成環境保護，的確有相當的困難存在，尤其許多 Khumbu 村莊的居民，對於財產、權力、和公共參與，都有著不同的考量。另一個相關的議題是，究竟現存的文化與社會態度，是否支持婦女參與社區資源管理以及決策訂定與執行？這些婦女參與的重要性，特別顯現在森林管理上，因為她們是目前主要的森林利用者。此外，傳統的資源管理機制也不應被輕忽，例如佛教的信仰能約束居民不殺生，或是對「神樹」和「聖地」持崇敬的態度。

另一個同樣重要的挑戰，是要在「嚴格的自然保育」和「Sherpa 希冀重獲對

於傳統土地的控制權，以及使用傳統森林資源」之間尋求平衡點。重新思考國家公園的本質，也許會是個適當的解決途徑。針對 Sagarmatha 國家公園來說，或許可以做如此的考量與設想：將目前的區域劃分為高海拔的國家公園和低海拔的保護區。較低的 Khumbu 是主要的居住和土地使用區域，可將之劃為保護區，以永續利用作為資源管理的準則，而在地經營會是達到此一目標的主要方法。至於高海拔的草原、冰河和山峰，則劃作國家公園，以較嚴格的环境保護標準來管理。

Sagarmatha 國家公園廿年來的經驗，彰顯出以諮詢和共管為基礎的保護區，在發展時所會面臨的困難與挑戰。雖然過去國家公園因為無法獲得地方的支持，而付出相當大的代價，但由 Sherpa 對於共管制實施的回應來看，國家公園和在地住民的結盟為時未晚。保護區行政官員和在地住民之間更多的信賴、權力分享與協力合作，仍然會是未來此地區管理的關鍵因素。當保護區的管理者更願放手與地方住民合作，且 Sherpas 對國家公園有了認同感之後，由族群、領域範圍、和權利義務等引發的爭議才有弭平的可能。

四、Annapurna 保護區（尼泊爾）¹

（一）背景介紹

和許多國家一樣，尼泊爾因為人口的快速增加，提高了自然資源的使用度，並進一步造成了森林過度砍伐、野生動物減少、以及地力的耗竭。因此，尼泊爾政府便建立了保護區體系，試圖解決這些問題。其中，Annapurna 保育區具有相當重要的意義，因為它採取一種新的途徑，將保護區和在地住民聯結起來。

Annapurna 保育區有著令人讚嘆的山景、獨特的生態、以及多元族群文化。保護區內的人口約有 40,000 人，分別屬於 Guruns、Magar、MAngis、Tibets、和 Thakalis 等族群；他們相當依賴自然環境，以畜牧、高山農業和狩獵為生。然而，在過去的廿年間，登山健行的興起破壞了 Annapurna 土地與生命間的微妙平衡。健行者看似為地方帶來經濟收益，但平均來說，在每名健行者每日所需花費的 3 美元中，只有 2 角是留在村莊裡。觀光雖帶來外匯，但也為自然環境、文化、和地方經濟帶來了負面的影響。

要求當地普遍貧窮的農民參與保育是有困難的，因為他們的食物、燃料和飼料等需求，是直接來自於自然環境。此地區的保育要想成功，就必須將地方住民納入，因為對個人來說，家庭或社區若不能獲得直接的好處，他們是不會願意去改變傳統行為的。根據一些實際經驗顯示，必須要有替代性的經濟來源，居民日益貧窮和短視近利之資源利用方式的問題才有可能獲得解決。在這些前提與認識之下，「Annapurna 保育區計畫」(Annapurna Conservation Area Project) 便應運而生。

¹ 資料來源：Ruce W. Bunting, Mingma Norbu Sherpa, and Michael Wright (1991), “Annapurna Conservation Area: Nepal’s New Approach to Protected Area Management”.

（二）新的轉變 — Annapurna 保育區計畫的訂定

「Annapurna 保育區計畫」在 1985 年訂定，主要是希望能兼顧人類和自然體系的發展，並能成為多元目的並重的保護區，以結合森林觀光休閒、農業、以及居民參與地方和資源的管理。此計劃的另一個特點是，它讓非政府組織 King Mahendra 信託基金 在保護區的管理上扮演重要的角色。此做法的優點是在經營管理與地方參與上，能夠去除層級官僚的包袱而更加有效率，並可透過保護區獲取經費，直接用於地方發展以求自足。

「Annapurna 保育區計畫」主要想達成下列五項目標：

1. 經營管理計畫需符合地方需求。
2. 提供公園裡的基礎建設。
3. 人員訓練。
4. 開始實施一系列的地方發展計劃。
5. 創造一個可持續的行政體系。

此計畫的基本前提，是在地住民需對保護區經營管理的決策負責；而在計畫運作的過程中，社區傳統的組織結構也同時被認同與強化。舉例來說，森林經營委員會（Forest Management Committee）和旅館經營委員會（Lodge Management Committee）兩個組織，就是依循著其原有的地方分權模式而組成。

（三）具體措施

Annapurna 保育區計畫主要的具體措施，可分為以下五個部分來討論。

1.分區管理

保護區的建立，是管理計畫實施之初的必要步驟。對 Annapurna 來說，此保護區有兩個相當具關鍵性的要素：區域管理的整合，以及瞭解地方社群的結構與需求。這些區域的型態包含了：位於最高海拔處的野生動物區（禁獵區），森林保護及季節性放牧保護區，生物／人類學區，允許與社區林業結合、適當利用的農業、旅遊混合區。雖然在保護區裡沒有正式的農業區，但「森林保護與季節性放牧區」(Protected Forest and Seasonal Grazing zones) 的設立，卻也表示其認可了地方住民傳統的營生需要。

2.保護區的公共建設

透過各種公共設施的建設，保護區可對遊客進行自然及文化議題的教育。此外，使用原住民式的建築，不僅可與環境的氛圍一致，並因就地取材而避免了運輸不易的問題，更能妥善運用地方具相關技巧的勞力。這個計畫的重要目標之一，便是使地方住民的技能和財力能持續發展，而這也符合了有關「適切科技」的述求。

3.人事部分和其訓練需求

King Mahendra 信託基金相當強調，地區的管理主要還是必須藉助地方人士。瞭解保護區內的訓練機會不足後，King Mahendra 信託基金提供了一個整合性的配套課程，內容包括了自我價值發展與實用技能，使受訓的工作人員和村民都能擔負起責任，並有效率地完成計畫。對於以社區為基礎的自然資源管理，此訓練相當重視永續性，因而納入了原住民的傳統技藝和對待自然之道。

4. 社區指認的發展計畫

在「Annapurna 保育區計畫」的所有行動中，森林計畫是保護區內的居民認為最重要的，因為大部分家庭的柴火、飼料和建材，都是來自於森林。保護區結合森林和野生動物的經營管理，將焦點置於森林資源的供需平衡上，也因此對地方住民的需求提出了一些替代方案，例如以水力發電取代柴火的濫用。

環境教育和民眾知覺相關計畫的焦點則是放在學齡兒童、成人和健行者上，使用的媒介有遊客中心、小手冊、視聽教材等等。此外，地方社區的健康診所受到村民充分的利用，並被視為「Annapurna 保育區計畫」明顯可見的成就。令人感動的是，村民們雖然貧窮，但仍願集體提供出 5000 美元，做為健康診所的建立與營運費用。

5. 門票收益和持續性的制度

在獲得了政府的批准後，Annapurna 的門票收益帶來了「Annapurna 保育區計畫」財政的自足。就政策上來說，這是一個別具意義、值得推薦的改變，這些基金可以直接用於地方的保育和發展事務上，而不必像其他保護區一樣得將門票收入繳回國庫。

（四）地方組織

在「Annapurna 保育區計畫」的運作之下，以地方住民為主要成員的組織也陸續成立，茲分別介紹如下：

1. 旅館經營委員會

此委員會之成立，是「Annapurna 保育區計畫」底下的一部分。旅館經營委員會參加了由 King Mahendra 信託基金所舉辦的訓練課程，並發展出標準化的食譜和房價訂定策略。許多旅舍老板在受訓過後，相當自豪地將證明書展示在旅舍裡，如同律師和醫師將其証照掛在牆上一樣。

2.Panchayat 自然保育委員會

此為「Annapurna 保育區計畫」相當重要的革新，由每個 panchayat (與 village 同級的單位，人口介於 500~1200 之間) 共同選出 15 位村民所組成，主要負責村莊範圍的自然保育相關課題之規劃執行。

3.森林經營委員會

由 Panchayat 自然保育委員會所延伸出來。此委員會被授權遴選森林巡守員 (forest guards)，以監督地方發展計畫的執行與管理，所需經費則是來自門票收入和非法打獵、採集等等的罰款。在所得的罰款中，50% 做為 panchayat 的發展基金，25% 是森林巡守員的津貼，剩下的 25% 則是分配給委員會的成員。村民對森林經營委員會的信賴與支持，使其成為「Annapurna 保育區計畫」最具意義的成就。

(五) 討論與小結

Annapurna 保育區計畫是個開創性的計畫，將生活品質議題和住民的基本需求直接聯結。居民的日常需求，例如薪材、飼料，透過對自然資源的永續利用而獲得滿足。此計劃使多樣化之土地利用能兼容並存，包括傳統的資源利用方式和畜牧，使其不至於對環境造成太大的傷害。

事實證明，由原住民組成的團體，對政府來說是一股助力，能進一步達成國家保育與發展的目標。Annapurna 保育區計畫和大部分環境保護計畫的不同之處，是其採取了「由下而上」的運作途徑。此計畫對全世界而言具有相當意義，因為其不僅為尼泊爾帶來了可觀的收益，同時也達到了生態重建、環境保護、和良性的觀光發展。

五、本章小結

全球大多數保護區/國家公園開始積極處理與當地原住民的關係/衝突課題,主要是從 1980 年代才開始的。而處理的方式與效果,又隨著不同地區而有很大的不同。上述四案例多只停留在不同的居民參與階段,並無做到實質與全面的「共同管理」。以下我們便就個別個案提出簡要的討論與檢討。

(一) 哥斯大黎加 Cahuita 國家公園

在此案例中,國家公園的成立對當地住民資源的使用,尤其捕魚方面,造成了各種限制而引起了與原住民的關係。這些問題雖因後來政策的調整而有了些改善,包括允許部分傳統資源的利用、授權住民進行公園內椰子的種植與產銷、以及提供住民各項地方建設與工作機會;但大體而言,此國家公園與當地居民之間的關係仍停留在「接納」與「回饋」在地住民的階段,尚未到達「共同管理」之層次。

(二) 尼泊爾 Makalu-Barun 保護區

尼泊爾「Makalu-Barun 保育區計畫」的內容,將重點置於社區回饋、觀光產業發展和建立地方性共管組織上,希望能藉以改善居民的弱勢處境、提昇其社經地位,並賦予部分的自主權。然而,由於該計畫未顧及區域、性別和族群的差異與普遍參與,加上政策的限制,造成了當地原住民彼此之間的發展不均、無法共享保護區改革計畫所帶來的利益。至於「在地社區森林使用群體委員會」(Local

Community Forest User Group Committees), 由於它並未充分被授權, 政府依然握有介入的權力, 且組織本身具有結構性的問題, 這些都使得住民參與的理念與運作仍倍受考驗。

即使有上述的問題, 但此個案所提出的「以社區為基礎的保育措施」, 對於保護區/國家公園與在地居民之間關係的改善, 不啻是觀念上的一大突破。即使在實際運作上仍有許多改善的空間。此外, 此個案也凸顯了另一個課題, 亦即在進行改善保護區/國家公園的關係的初期, 當地居民往往會提出對於基礎社會工程建設的需求。但這裡值得思索的問題在於, 這些基礎社會工程是否屬於國家公園的權責; 而從「住民參與」的角度來看, 過度重視這些基礎建設的要求, 是否容易模糊了真正「參與」的目標與價值。

(三) 尼泊爾 Sagarmatha 國家公園

尼泊爾的 Sagarmatha 國家公園發展出三種具「共同管理」精神的組織。巡守員是傳統巡守機制的重建, 「村莊森林管理委員會」則是國家公園和地方住民之間建立起的共管制度; 此兩者無論在象徵意義或是具體的運作上, 都有著相當重要的影響。然而, 這兩種組織並無法制化、也沒有取得完整的權力, 也因此當 Sagarmatha 國家公園的首長更替時, 一些新建立的制度便隨之消逝。

第三種具共管精神的組織—「Sagarmatha 污染防治委員會」雖然全由當地 Sherpas 族人組成, 並受到國家公園在經費和運作上的諸多扶助, 但它卻是一個由地方菁英組成的小團體, 將弱勢成員排除在外, 也未在國家公園和一般 Sherpas 大眾之間扮演良善稱職的溝通橋樑, 因此這個組織可說是並不具備草根的支持與基礎, 也無法動員更廣泛的在地參與。

此個案凸顯了以下的幾個課題: 1、國家民主轉型對於國家公園開始關照當

地住民權益與參與之間的重要性；這點和台灣的處境有相當大的相關性。2、即使國家公園內有少數有所為的個人勇於嘗試與進行新的改革，但此改革內容若未將之法治化，很有可能隨著人去而政亡，甚至引發當地住民因期待落空而產生更大的不滿。3、和前一個個案相似的，在地參與的組織形成，必須顧及各不同群體的充分參與性，否則將產生各種代表性問題，例如本個案所凸顯的婦女參與及階級問題。上述第二、三點也都是目前台灣地區國家公園所進行的各種原住民參與機制所必須面對與處理的。

（四）尼泊爾 Annapurna 保護區

與前述尼泊爾的兩個案例（Makalu-Barun National Park and Conservation Area 和 Sagarmatha National Park）相較之下，「Annapurna 保育區計畫」有著較為完善的規劃，以及更為實質的住民參與機制之建立。除了以門票收益帶來地方組織運作和社區發展的自給自足之外，更讓地方上的非政府組織在保護區的管理上扮演重要角色。園方不僅提供這些組織在經費和運作上的各種支援，也因為有正式的授權，使其得以較為順利且有效率的運作。

此外，此計畫兼顧了地方文化與社區發展需求、保育的宗旨、以及住民就業訓練與機會的提供，並透過各種不同職司的委員會進行具有「共同管理」意涵的管理方式，這些都是使得此計畫能順利進行並獲得當地居民大力支持的主要因素。

參、共管式國家公園個案介紹

一、Kluane 國家公園（加拿大）¹

（一）背景介紹：

美加政府介入北美洲北部土地和資源保護的時間，可追溯到 1910 年阿拉斯加 Sitka National Park 和 1943 年育空 Kluane Game Sanctuary 的成立。到了 1970 年代，保護區，尤其是國家公園的設立，成為兩國都相當熱門的公共議題。而在此同時，北加拿大和阿拉斯加的原住民族，也開始積極主張他們長久以來的土地權、生存權和自治權，並欲催生一種能更吻合其文化、經濟和政治需求的新型態保護區。這一連串的歷史演變，使得美加兩國重新思考國家公園如何能兼具保育和地方文化的保存（尤其是原住民族），並因而在做法上有了一些調整。下文將焦點置於加拿大育空的 Kluane 國家公園上，針對此個案做進一步介紹。

在加拿大 Yukon Territory 的國家公園，1980 年代開始相繼建立了國家與當地居民合作經營(co-management)的模式。不同於傳統國家公園反對公園內的人類活動，合作經營模式主要是為了兼顧以下的目標：(1) 將人類活動導致的過度使用與有害的環境影響減至最低以保護自然資源；(2) 允許原住（居）民使用國家公園內的自然資源以維護他們的文化、發展、營養、政治與心靈上的需求。在實際作法上，加拿大是在國家公園組織下成立一個有當地原住民參與的委員會來討論與提供有關住民使用公園內資源的方式與限制的建議給國家公園主管機構。此

¹ 主要資料來源：Paul G. Sneed (1997), “ National Parklands and Northern Homelands : toward Co-Management of National Parks in Alaska and The Yukon “; Minister of Indian Affairs and Northern Development (1993) *The Champagne and Aishihik First Nations Final Agreement Implementation Plan*.

外，合作計畫也規範國家公園應優先錄用當地原住民成為正式職員。

（二）Kluane 國家公園共管機制的建立

加拿大北邊 Yukon Territory 的 Kluane 國家公園，這個被聯合國文教基金會劃定為「人類文化襲產地」之區域，同時也是 Champagne and Aishihik 原住民的傳統居地。Kluane 國家公園最早是在 1942 年成立公園保護區，並緊接著在 1943 年規劃了禁獵區，其原因部分是預期阿拉斯加公路相關工程所可能帶來的負面衝擊；而後因採礦所引起的爭議，此區乃在 1972 年起正式成為國家公園，佔地 22015 平方公里。國家公園內的原住民族，在這片土地上居住和資源利用已有長久的歷史，因此土地問題一直是原住民和園方的爭執所在。曾參與簽署歷史性的「還我土地條約」¹、曾經擔任 Kluane 國家公園職員多年的當地原住民 Ron Chambers 就曾明白指出，在國家公園設立之後，即便政府無強制遷移部落，但囿於狩獵漁撈的禁令，許多原住民無法延續傳統的維生方式，只得黯然選擇離開傳統居地。²

1993 年，加拿大聯邦政府、育空政府和 Kluane 國家公園周遭的原住民族群訂定 Champagne and Aishihik First Nations Final Agreement 之土地與自治合約。此合約明文規定位於原住民傳統領域之內的 Kluane 國家公園的管理計劃或政策，必須遵守下列四個原則：

1. 承認 Champagne and Aishihik 原住民的維生權。
2. 將魚類和野生動物的棲地保護列為優先目標。
3. 將對自然的干擾降到最低，使生態系統及與其息息相關的動植物能持續進化。

² 行政院原住民委員會，2001，原住民與國家公園新伙伴關係的願景，〈原住民與國家公

4. 致力於維持自然環境中魚類和野生動物數量的基本水準。

在這份文件中，自然生物的保育和原住民的生存權，都是育空地區的原住民和加拿大政府所一致同意的最高目標；然而，狩獵並沒有被列入主要的考量議題中。而過去的文獻資料指出，直到最近 Kluane 地區的 Champagne and Aishihik 原住民本身中，有許多人也因為保育的考量而反對禁獵令的解除。在我們的訪問中，Chamber 也提到他們在簽署自治合約之後，許多保育的措施定得比未進行自治之前還嚴格。即使在 1993 年簽定的這份協議書中承認原住民擁有為生計所需的資源利用權，但代表原住民的談判者仍同意建立更大範圍的禁止農獵區。此情形顯示出這裡的原住民相當認同了加拿大公園部的保育目標，一如他們的主要自治宣言上所陳述的：

「Shampagne and Aishihik 原住民與政府必須促使我們成為一個健康 團結與自主的民族，與此同時，保護我們的環境與文化。」

1. Kluane 國家公園管理委員會

1993 年，Kluane 國家公園管理委員會依 Champagne and Aishihik First Nations Final Agreement 而成立。此委員會由四位成員所組成，其中兩位是由在地原住民社群推派，另兩位人選則是由加拿大聯邦政府提出，而四位成員皆需由加拿大環境部任命。此外，國家公園管理處處長或他指定的代表則擔任無投票權的委員，主要職務在於提供經營管理方面的資訊。委員會透過此經營體系來尋求成員間的共識，在實務上的處理事項包括野生動植物的經營管理、國家公園內的相關研究、原住民的傳統資產、以及與居民的協調溝通；而其最主要的職責與權限便是針對國家公園的範圍、經營方式以及原住民的資源使用權等發展與管理相關議題提出建議案（Minister of Indian Affairs and Northern Development, 1993），含括的

項目如下：

1. 獲得園內農獵權的管道、方法與模式；
2. 園內農獵範圍和季節的管制；
3. 園內允許農獵的地點和方式；
4. 園內傳統資產的管理；
5. 國家公園管理計劃的修訂；
6. 部長交付委員會處理的國家公園發展或管理相關事宜；
7. 國家公園界線的調整；
8. 協調職掌魚與野生動物管理的各個相關單位，例如受永續資源議會影響的「魚與野生動物管理委員會」，及其它相關權責單位；
9. 針對與國家公園相關的法律提出規劃；
10. 界定或修改園內的禁止魚獵採集區。

針對委員會所提出的建議案，加拿大環境部必須在 60 天內作出回應，而加拿大公園部則需在建議案通過後的 30 天內予以執行。委員會中的原住民代表，不僅擁有與生計相關之所有事務的決策、計畫和執行權，其力量甚至可以影響到國家公園內經營管理的各個層面。此外，加拿大政府也對委員會的運作和經費提供各種支援，例如成員享有薪酬、得以領取因公外出之旅行津貼，在行政、會議、雜支三個項目上，也都列有經費補助。在 Champagne and Aishihik First Nations Final Agreement 的執行計畫中，明文規定委員會之權利義務：

- 得以要求 Champagne and Aishihik First Nations 蒐集公園內與收獲相關之特定資訊，並定期及適時提供給公園主管或委員會；
- 對於（環境）部長所發布、允准、許可之諮詢訴求，須予以回應；
- 對於 Champagne and Aishihik First Nations 所提關於園內小屋建造與擴張之訴求，須予以回應，並對部長提出適當之建議案；
- 在生效日之後的三年，須審視每個非漁獵採集區的界限與劃定；

- 須向部長提出關於下列議題之建議案：Champagne and Aishihik 之長者及殘障者在非漁獵採集區的收成情形；
- 須向部長提出關於下列議題之建議案：公園內允許設置陷阱的地區；
- 須向 Champagne and Aishihik First Nations 提出設陷阱機會之分配的建議案；
- 須向部長提出關於下列議題之建議案：毛皮動物的管理，以及其它關於設陷阱的事項；
- 得以對部長所提之下列相關訴求予以回應：限制公園內商業性的野外泛舟機會之執照數量；以及
- 此委員會若沒有履行任一項義務，部長在對委員會提出告示之後，得逕執行該項義務。

2. 永續資源議會

在 Champagne and Aishihik First Nations Final Agreement 中，授權 Champagne and Aishihik First Nations 的傳統領域裡應當設置永續資源議會，並作為傳統領域裡地方永續資源管理的主要機制（Champagne and Aishihik First Nations Final Agreement 16.6.1）。肩負公眾利益的永續資源議會，得以對部長、Champagne and Aishihik First Nations、魚與野生動物管理委員會、及其附屬的鮭魚委員會，提出任何和魚與野生動物相關的建議，並須顧及傳統領域裡殖民地及非殖民地的森林資源管理，包括：

- 與整個育空地區及傳統領域的森林資源管理的協調；
- 森林資源細目清單及執行計劃的需求、內容和時間；
- 對森林資源有影響的政策、計劃及法律；
- 森林資源研究計劃；
- 森林火災防治計劃，包括人力、科技與經費上所需的資源，消防工作及監測程序之主要區域的定義及設置，對於計劃的定期復審及修正；

- 商業用途之森林資源的分配與利用，包括佔用權的期限與條件、營運的標準、使用森林資源的收成率及平均值；
- 森林有害生物及疾病控制的測量；
- 以及其它任何與森林資源保護及管理相關的事項。

永續資源議會的六名成員皆由永續資源部長任命，三年一期；其中三名是部長指派，另外三名則是由 Champagne and Aishihik First Nations 指派。此外，Champagne and Aishihik First Nations 與部長可各自指派一名額外的議會代理人（候補者），參與議會的工作。代理成員（候補者）僅能收受薪資及旅行支出，並只能在政黨任命的成員缺席時，才能由該政黨指派而得以投票。永續資源議會之成員，需是 Champagne and Aishihik First Nations 傳統領地裡的住民——意指居住在 Champagne and Aishihik First Nations 的傳統領地，長期熟悉此領地及存於其上的永續資源。

在運作上，此永續資源議會得以決定其從成員中選出議長的程序，再由永續資源部長任命。當永續資源議會無法在卅天內成功選出議長、使得此職位空缺時，永續資源部長得以在永續資源議會的成員中指派一名成為議長。永續資源議會在發展其決策及建議時，得以為公共涉入制定條款，並可編列年度預算，再經政府之復審及批准。不論是永續資源議會或是 Kluane 國家公園管理委員會，若聯邦政府要求其執行未經此委員會核可之年度預算內的活動，則委員會可要求政府支付額外經費。

永續資源議會掌管了自治區環境議題，這使 Champagne and Aishihik First Nations 的傳統領域範圍內的自然環境得以獲得完整的維護與進行長期的計畫，而不會因為某塊區域不是位於國家公園範圍內便受到了不合於永續精神的對待。此議會的成立，使得自治區的所有土地、山川、河流與湖泊都獲得了適當的保護。

3. 與共管相關之政策議題

上述的共同管理模式雖然不可能解決所有的問題與衝突，但比起過去國家強制性的保育而犧牲原住民的資源權，確是一個很大的進步。在此協定簽立之前，原住民一直是被排除在國家公園的規劃管理之外，且公共參與的管道相當有限。面對外界對於原住民恢復狩獵權後可能會加速資源破壞的質疑，曾任 Kluane 國家公園管理員長達廿二年的 Chambers 表示，當居民能夠參與管理系統時，因為是經營自己的資源、管理自己的土地，因此反而成為更加謹慎負責的參與者。

共管制度建立之後所帶來的效益，不僅是在於傳統維生方式得以延續，園方為了促進經濟發展的相關設施、以及對於在地原住民優先雇用的政策，也都為原住民帶來了直接的利益。然而，國家公園內的原住民工作人員比例雖逐年提高，也獲得法令的保障，但是晉升高階的管理者仍在少數，此為有待加強之處。

下表我們針對 Kluane 國家公園之共管協議的目標、組織、程序、和效益，以下列之簡表做一重點式的彙整³：

³ 修改自 Sneed, Paul G. (1997), "National Parklands and Northern Homelands: toward Co-Management of National Parks in Alaska and The Yukon."

表一：Kluane 國家公園共管協議簡表

目標	<p>棲地保護具優先性。</p> <p>建立更大的禁止狩獵區，並保障原住民的生存權。</p>
組織	<p>原住民享有管理委員會 50% 的保障席次。</p> <p>具有受政府承認的「有效」預算編列。</p> <p>獲得加拿大國家公園部的支持。</p>
程序	<p>委員會為公共參與作準備。</p> <p>諮詢權限 / 範圍含括所有與國家公園管理相關的議題。</p> <p>向環境部部長提出建議案。</p> <p>環境部必須在 60 天內作出回應，而加拿大國家公園部則需在建議案通過後的 30 天內予以執行。</p>
效益與問題	<p>提供人員訓練。</p> <p>協議中聲明雇用 40~50% 的原住民員工。</p> <p>原住民多擔任為較為次要的職務，例如銷售員和守衛，沒有高階的管理人員。</p>

過去在共管制度於實際層面運作時，也發生了一些狀況，例如如何整合傳統模式和政府的「科學式」資源系統管理模式，便是其中一個主要的難題。這種跨文化溝通的以及傳統相對於現代/科學知識的問題，一方面可因所謂「專業資源管理者的謙遜」而獲得改善，另一方面，愈來愈多像「生物多樣性公約」之類的國際協定也都肯認傳統知識與經營的重要性，將這樣的協定內容落實於教育與經營體系便是最主要的努力方向了。從在地住民（尤其是原住民）的視角來看，共

管制度所面臨的另一項危機，便是原住民被政府機構與制度所吸納了。倘若發生了這樣的情形，當地原住民可能只是變成有用資訊的提供者而非真正的決策參與、制訂者；而政府的管理則持續逕行所有重要資源的分配和行政管理的決定。因此，為了確保是「合作」而非「吸納」，政府的正式法定協議必須保障原住民族的「有效共管」(effective co-management) 權。

直到近年來，保護區的成立仍常牽扯到將本屬原住民所擁有之土地國有化的問題，其結果經常是，在地社群的財產權、資源管理權、以及其它機制，往往就被國家的所有權和管理系統所取代。過去由社群體系所控管良好的自然資源，因此變為無人專屬的「公共資源」，而這也導致了園內自然資源的破壞。加拿大在原住民所居住的國家公園裡，確實是建立起了一個共管的楷模。在頻繁而持續的互動過程中，在地原住民藉由管理委員會的共同參與，尋求一種新型態的國家公園經營模式，改變了原有的權力結構關係，國家公園也漸漸獲得更多族人的認同。共管機制的確立，為原住民利益與保育目標的整合提供了更大的可能性，並可確保自然保育和文化多樣性的延續。

二、Uluru-Kata Tjuta 國家公園（澳洲）¹

（一）背景介紹

位於澳洲北領地（Northern Territory）的 Uluru 地區千百年來便是澳洲中部原住民的傳統居地，而 Uluru 大岩石更是存在著許多原住民的傳統聖地。自從 1870 年開始，白人探險家便來到了這塊地方，並且將 Uluru 與另一區紅岩區塊 Olgas 分別以當時的白人政治人物命名為 Ayers Rock 與 Kata Tjuta。後續到來的白人殖民者原本希望能在此地建立畜牧業，但最終都不得不接受當地的乾旱不適合畜牧業的事實，這個地區也得以繼續為原住民所居住與使用。

自從 1930 年代，白人遊客開始造訪 Uluru 地區，而正式的道路、巴士服務、旅館、露營區與機場設施也陸續於二次大戰結束後的 1940 年代末、1950 年代初興建完成。隨著遊客的逐漸增加，加上當時澳洲白人對於原住民的強烈同化政策，原住民開始被要求盡量不要前往 Uluru 地區；而為了更有效發展及管理遊客，1958 年 Uluru 正式被排除於原住民保留區管理系統，而另外成立了 Ayers Rock-Mt. Olga 國家公園，由北領地保留地委員會（Northern Territory Reserves Board）來經營此地區（Uluru-Kata Tjuta Board of Management and Parks Australia, 2000）。

澳洲聯邦政府於 1975 年通過了國家公園與野生生物保育法案之後，原來的公園便於 1977 年五月 24 日更名為 Uluru (Ayers Rock-Mount Olga) 國家公園，包含了 132,550 公頃的土地，並於 1985 年擴編為 132,565 公頃；然而此國家公園繼續

¹ 主要資料來源：Terry de Lacy and Bruce Lawson (1997), “The Uluru/Kakadu Model : Joint Management of Aboriginal-Owned National Parks in Australia”; Uluru-Kata Tjuta Board of Management / Parks Australia (2000), *Uluru-Kata Tjuta National Park Plan Of Management*. Commonwealth of Australia.

由承繼北領地「保留地委員會」的「公園與野生生物委員會」執行日常的經營管理。而在此同時，當地的 Anangu 原住民卻必須面對愈來愈多的壓力與限制。一方面，他們的生活水準與住屋狀況遠低於一般的水準，但是他們在公園內的狩獵與收集材薪的活動卻受到嚴格的限制；再者，他們也必須忍受愈來愈多的「觀光暴行」，包括遊客任意的入侵他們的生活領域，以及未徵得他們同意的對他們拍照(Layton, 2001) 因此，他們也開始表達了他們對於國家公園經營方式的意見，包括要求在他们的神聖地點加以圍籬，以及允許他們在大岩石旁建造房屋以便他們的長者可以就近教導年輕人有關他們的文化傳統。而更重要的是，他們要求將該地區依據 1976 年的北領地原住民土地法案，讓他們重新取得土地權。然而，即使當地原住民努力的運作，澳洲政府在 1979 年時只同意將 Uluru-Kata Tjuta 核心旅遊地區之外的土地歸還給原住民，對他們而言最具有傳統文化與文化延續價值的兩塊大紅石區，政府仍不願歸還給原住民。

當地的原住民們寫了一封請願信給總理表達了他們的期待：

我們是 Uluru 與 Katatuta 的傳統擁有者，自遠古時期以來(Dreamtime) 從我們的祖先承繼了這些土地。白人認識這塊土地僅止於短暫的時間，他們不能擁有這些地，而這些地也不是他們的家鄉。我們願意接受我們的土地是全澳洲人以及海外人士所關切的地方，我們很樂意見到他們來到我們的土地參觀。我們也願意這塊土地上成立一個國家公園。然而，我們無法同意遠在坎培拉的一些人擁有這塊土地的所有權文件。這不是他們的家鄉 是我們的。白人應該要承認我們的權利並且給予我們土地所有權。我們也願意協商將土地承租給國家公園服務處，只要我們能對於在土地上的作為擁有參與決策權。我們必須保護我們的法律以及我們的神聖地方免於受到遊客的侵擾與破壞。這些對我們的文化存續是具有重要關鍵性意義的。我們要求你，總理先生，幫助我們達成所願。我們並

不貪心，我們只是希望保有祖先流傳給我們的土地，並將之流傳給我們的子孫。（引自 Layton, 2000: 107-8）

另一方面，在 Uluru 北邊同樣位於北領地的 Kakadu 地區，1979 年時澳洲政府歸還當地原住民的傳統土地，但附帶條件是必須將此土地租給澳洲政府成立 Kakadu 國家公園，並由傳統的 Gagudiu 地主和澳洲自然保育局共同管理。Kakadu 的成功案例也激發了 Uluru 地區原住民繼續向政府要求完整的土地權。最後，在 1983 年 11 月 11 日澳洲政府終於承認了原住民的土地權，並於 1985 年 10 月 26 日正式將土地權狀遞交給當地原住民。而正如先前所承諾的，新的原住民土地擁有者與政府簽訂了 99 年的租約來延續國家公園的政策與管理，但是新的管理權責一如 Kakadu 國家公園一般地必須由原住民與國家代表所共同組成，但原住民佔有多數的共同管理委員會來承繼。

由 Kakadu 和 Uluru-Kata Tjuta 所發展出的國家公園共管模式，引起了全澳洲和國際間的廣泛注目與興趣。Kakadu/Uluru 共管模式的目標，一方面是希望在進行園內的生物多樣性保護時，也能延續在地住民的傳統價值，另一方面則是參酌與借重在地住民的傳統生態知識與傳統經營管理模式來進行國家公園的經營管理。這種模式的施行是將長期規劃與日常管理的合作關係，透過雙方的協議予以制度化。租賃協議的訂定，是此共管模式相當重要的特色與施行基礎，以契約明文規定原住民之土地所有人和承租之保育組織雙方的權利義務。在此租約之下，真正國家公園政策制訂機制——共同管理委員會被組織了起來。以下我們分別討論這些相關的課題。

（二）租約的訂立

在澳洲北領地的國家公園，原住民享有相當高的資源權與經營管理權。在上述的 Kakadu 與 Uluru-Kata Tjuta 國家公園之中，這兩個分別被 UNESCO 認定為「世界襲產地」與「生態保護區」的國家公園之土地權分別在 1976 年的「原住民土地權」法案(Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act)與後續的追認程序中有條件的劃(還)給了當地原住民。這個條件便是原住民同意將這兩塊地區租給澳洲自然保育局，同時，原住民也取得與澳洲自然保育局共同管理的權利、租金以及部份門票收入(De Lacy and Lawson, 1997)。

租約中並有許多保障原住民權益的條文，包括：

1. 原住民持續享有進入、視察、使用與佔有他們土地的權利。
2. 鼓勵並保護相關原住民的利益。
3. 保護原住民重要的地點與物件。
4. 鼓勵原住民傳統的保存。
5. 採取所有實際步驟來促進原住民經營、管理與掌控國家公園。
6. 在實際可行範圍下，盡量鼓勵原住民在國家公園內或相關範圍提供服務。
7. 利用原住民個人或團體的傳統技藝來經營國家公園。
8. 鼓勵原住民在國家公園內發展與經營事業/商業。

(De Lacy and Lawson, 1997:164-6)

上述條文的執行，是仰賴有超過半數原住民席位的國家公園經營委員會來完成。由於有了上述的安排，不但原住民的權益在公園內可以得到保障，傳統文化得以延續與保存，他們更能從國家公園獲得就業機會與可觀的收益。以租金而言，當地原住民社群可以獲得 25%的門票收入，以及 25%的超過 30,000 元以上的商業活動收入。這也是為什麼服務於國家公園的一位非當地原住民宣稱，這裡的原住民大概是世界上最富有的原住民。

這種「共同管理」的模式不但確保了當地原住民各項權益的獲得保障，更透

過這個機制內的各項措施來達成原住民傳統知識與傳統經營方式被尊重與被納入當代管理體制中，而原住民社群的許多與這些資源使用、生態經營的文化（例如狩獵文化以及各種祭典活動），也因此而得以延續、發展。同時，這樣的作法，也使得原住民與國家公園之間能從過去的敵對者變成了合作者的嶄新關係。

（三）共同管理委員會

Uluru-Kata Tjuta 國家公園的共同管理委員會（以下稱共管委員會）正式成立於 1985 年，由十個委員組成，其中由當地原住民所推派的委員佔有多數的六個席次，另外四個席次分別為國家公園的處長、澳洲環境部所推派的代表、澳洲旅遊部的代表，以及一位具有乾旱地形生態與經營專長的科學家。共管委員會的主要職責如下：

1. 與處長一起，製作國家公園的經營管理計畫書；
2. 對於國家公園的經營進行符合於經營管理計畫書的決策；
3. 與處長一起，監管國家公園的經營管理；
4. 與處長一起，對於國家公園未來發展給予（環境）部長建議。

而為了讓共管委員會成員都能有足夠的能力擔負委員會的工作，委員們均可接受持續的訓練，包括政策發展、監督與預算事宜、會議程序、利益衝突課題、對部長的簡報，以及跨文化知識等事項。這些訓練是由共管委員會辦公室所規劃實施，而預算亦出自共管委員會。同時，國家公園提供共管委員會平時事務性的幕僚支援工作。

根據政府與當地原住民的認知，共同管理的最基本精神，便是「協力工作」（working together），而此協力工作更是必須基於彼此的互信關係。在此互信基

礎之下，Anangu 原住民也在以下的面向上和國家公園一起合作：

1. 聘僱與訓練年輕人來參與國家公園共管事務；
2. 向耆老請益有關計畫、經營與使用國家公園的重要面向；
3. 在野外、工作坊與會議場合進行雙向的資訊分享；
4. 發展相互尊重以及肯認彼此技術與知識的精神；
5. 一起指認與解決問題；
6. 進一些行政上的責任，包括延攬國家公園職員；
7. 發展與執行國家公園的政策，包括影片、攝影、解說與土地經營。

這些基於互信基礎的合作與互助，更積極地展現在由原住民與非原住民共同組成的下列個別諮詢委員會：旅遊諮詢委員會；科學諮詢委員會；文化中心執行委員會（負責處理位於國家公園內的原住民文化中心事務）；以及就業、教育與訓練委員會。透過共管委員會、國家公園管理處，以及上述這些委員會的成立及運作，並基於互信與合作的基礎，Uluru-Kata Tjuta 的共管模式因此能成為全球所關注與學習的對象。

（四）與共管相關之政策議題

傳統的原住民土地擁有者和現今的保護區經營者，對於維持生物多樣性有著共同的關心；而如何透過上述共管的機制達成此目標，牽涉到許多層面。在下文中，將針對四個議題稍作討論。

1. 原住民的生計與社區發展

澳洲原住民長久一來便希望能取回保護區的所有權和居住權、自然資源的利用權，並重申他們對於家鄉的情感與責任。在原住民所有（Aboriginal-owned）的國家公園裡，有愈來愈多的族人返鄉定居。隨著因觀光、經營管理等營收機會的增加，可以預期居住在國家公園內的原住民人口將會日益成長。

澳洲當局非常關注現代科技的發達會為原住民的狩獵帶來何種影響。北領地一些在地的原住民議會，就針對特定生物的狩獵訂定了相關的限制。對於現代化狩獵所帶來的衝擊、以及伴隨而生的管理策略，都需要再作進一步的共同研究。而原住民如何永續利用野生動物資源，學者也多所討論。政府若要對原住民維生所需的狩獵採集活動加以限制，必須提出替代性的收入來源方案。在前述兩個共管的國家公園內，原住民便是因為獲得的獨特地在園區內享有持續使用資源的權利，因而此共管政策可以得到他們的支持。

再者，國家公園與共管委員會也相當重視社區做為當地原住民最重要的生活與文化重心，以及傳統知識傳承的基礎。因此，在 Uluru-Kata Tjuta 共管計畫中，有關社區的經營方式（例如嚴禁遊客未經許可進入社區）、社區服務與基礎建設的維護、住屋及其他建築的建造，以及土地的維護等，都在整個計畫的規範下有各種的安排。此外，原住民社群也相當關注一些當代土地管理的議題，例如採礦、觀光、或是西方狩獵技術對自然資源帶來的衝擊。以北領地 Maningrida 的 Bawinanga 社區巡守隊為例，他們在該地野豬管理的政策裡，便納入了家鄉的教育計畫。而若是沒有整個社區的支持，則環境保護政策很難帶來預期的結果。

2.生態觀光

觀光業的發展，為澳洲帶來了相當可觀的收益，尤其是自然環境和文化相當

具有特色的地區。對保護區的原住民來說，觀光的收入可為其奠定經濟獨立的基礎。然而，無論是保育區經營者或原住民，對於觀光都有著正反不一的評價。以 Kakadu 國家公園的 Gagudiu 協會為例，其為傳統地主所組成的協會，擁有並管理園內重要的景點，且與該地區的主要旅遊公司有著合作關係。然而在另一方面，許多在地社區也對一些觀光活動表示了高度的關心，譬如休閒性的釣魚。礙於公共關係與安全因素，原住民籍的巡守員勉強接受遊客的狩獵採集活動。

即使在地原住民取得了國家公園的所有權，但他們卻往往發現無法對觀光加以掌控，而觀光客也不必然能學習如何尊重他們的文化。因此，原住民必須被增權，以便能在政策上作反應與調整。觀光業也引發了關於原住民智慧財產權（intellectual property）的思考。唯有透過有效且具責任感的詮釋，才能確保在地原住民文化的維護。其方式有下列三點：

- （1）非原住民的觀光業者和國家公園管理員，必須有充分的訓練和管理，以避免在導覽解說和資訊手冊中輕視或竄改了傳統故事與價值。
- （2）對於保護區內的私人特許經銷商，應作適度的控管，避免其有族群歧視的觀念與作為。
- （3）文化介紹的相關資料，必須經過地方社群的審閱，以確保其內容的適當與正確。

在 Uluru-Kata Tjuta 國家公園內，由於觀光客的日漸增多，對於觀光客的妥善規範變成了日益重要的課題。在 Uluru 地區，許多原住民的聖地現在都加以圍籬以及張貼告示，禁止遊客進入以及拍照。在 Kata Tjuta 地區，由原住民所建議的步道路線，現在成為遊客唯一被允許行走的路線。再者，為了避免遊客的干擾，位於 Uluru 地區的原住民 Mutitjulu 社區入口處豎立了三個清楚的告示牌，嚴禁遊客未經許可進入社區。此外，遊客也被鼓勵前往原住民文化中心參觀，透過遊客中心的各種展示與解說，讓遊客可以更加認識當地原住民的生活與文化。同

時，文化中心也販賣許多原住民藝術品與商品，這增加了他們對於藝術創作的興趣以及經濟收入來源。然而，整個觀光活動受惠最多的仍是外來的旅館經營者，原住在旅館區（Yulara）中受到的聘僱相當有限。

3. 民俗生態學（Ethnoecology）

澳洲的保護區生態之所以能有效經營，在於其結合了傳統的生態智慧與科學知識。澳洲原住民這套生態學的管理方式，至少有上萬年的歷史。若不瞭解傳統的管理策略，當代的土地經營便無法達到維護生物多樣性的目標。作為 Uluru-Kata Tjuta 國家公園監督者的 Mutitjulu 社區，近來便完成了一個脊椎動物群的調查研究，打算提供給園方作為生態資訊和管理建議。這項研究將原住民的知識和以西方科學方法所獲得的資料作了結合，成功地將傳統的生態智慧和環境管理策略運用在國家公園內。

然而，透過在法律上承認原住民的生態知識，並非一件易事，主要在於政府保育機構的資源管理者深受西方科技的影響，除非這些生態知識能以他們自身的科學架構來解釋，否則管理者無法輕易接受這些概念。在 Uluru-Kata Tjuta 國家公園範圍內，我們發現上述課題的確是值得關注的。根據共管委員會上一屆主席薇茉（Willmott）女士所稱（2002 年 8 月訪談內容），國家公園的管理者往往是受過一整套有關生態系統與生態經營之科學訓練的科學家，他們懷著無比的信心來到這塊澳洲中心的國際矚目地國家公園意欲一展長才，而等他們來到之後才被告知他們必須與當地居民的傳統知識相協調與商議，而這些原住民的在地知識不但是他們所不熟悉的，更有可能是他們的價值系統中認為是「傳統」、「落後」甚至是「迷信」的。當然，這樣的狀況可以透過在職訓練與工作坊等方式稍稍改進，但真正的解決還有賴於整個學院專業訓練過程中，有關「傳統知識」與「傳統經

營」等觀念的引進與強化。

不過，在我們的研究過程中，的確也看到了傳統知識被重視與重用的例子。在澳洲的中北部乾旱地區，當地原住民長期以來便以火來經營這片土地；一方面有些他們重要的食物來源是在火燒後的大地重生階段前期生長的，另一方面這樣乾旱的地方若沒有定期的以人為的火來經營，那麼當植物量累積到一定程度時，一場自然或意外的火將變得不可收拾(Layton, 2000) 在研究者訪問 Uluru 的 2002 年 8 月時，當地已經好幾個月都沒有下過一滴雨了，因此國家公園的文化與自然資源管理員 Lynette Liddle 女士正在與兩位當地的原住民耆老商討如何進行國家公園範圍內不同區域的放火；這些耆老放火經營大地的傳統知識在此是被認真看待與借重的。

4.人員聘雇與訓練

對於遠離工業和商業中心、居住在社區裡的原住民來說，工作機會相當的少，澳洲許多保育機構試圖透過政策的推行，來提昇原住民的職業訓練和就業率。澳洲國家公園署提出一個跨部門的策略，希望在 Uluru-Kata Tjuta 和 Kakadu 國家公園裡，能達成原住民雇員比例佔 1/3 的目標。在 2000 年時，Uluru-Kata Tjuta 共聘僱了 33 個員工，其中有 11 位是 Anangu 原住民，其中有一些是屬於非全時性的，部分原因在於原住民們必須有更多的時間彈性來滿足他們的日常文化活動需求。

的確，有關當局所需要考量的，是如何讓這些工作型式符合原住民的需求；主流的公共服務業，常常不是那麼適合原住民的特殊文化經驗與需求。Uluru-Kata Tjuta 國家公園採用的則是較為多樣化的聘雇結構，除了全職的巡守員之外，還

包括有一些約聘性質的工作，例如解說員或參與動物區系的調查研究，或是擔任相關計畫的顧問、指導者、共同作者、藝術家、教育者等等。在訓練方面，無論是原住民或非原住民的工作人員，都需接受適當的訓練以使共同管理能發揮更大的作用。同時，雙方也注意到有關雇用的性別均衡問題。在接受我們訪問時，澳洲國家公園的自然資源管理者 Gillen 先生便指出，原住民男性與女性對於大地往往擔負不同的責任，因此在國家公園的經營以及聘僱人員時，必須要將這個因素考慮進來，經營管理才會是成功的。

對原住民而言，共同管理是一個能成功地在傳統土地倫理和現代土地管理之間建立合作關係的管道。它承認了文化和生物多樣性的重要，並能在提供原住民社會正義之檢測的同時，也順利達成保育的目標。也許它主要的潛在利益，便是對全澳洲呈現出強有力的象徵：我們該如何尊敬並關心我們的故鄉。原住民的土地若只是成為一個國家公園，則會處於不穩定的態勢之下，稍微一受衝撞就會崩垮。它必須同時還有其他的支撐力量，原住民法、所有權、以及成為管理委員會裡的多數等都是主要的支持力量。

肆、討論與結論

綜合本文的介紹討論我們發現，全球各地區在邁向保護區/國家公園與當地居民共同管理的路途上，都有他們各自不同的成果以及遭遇的問題；而住民參與的程度也都各自不同。以目前本計畫所分析討論的個案，以及台灣的狀況而言，大致可以依據住民參與的深淺程度之不同，將之歸納如下表：

表二：住民參與層級/程度表

參與程度	類別/方式	國外與台灣例子
由上而下，外來經營	允許居住 允許在特定區域或經管制的資源使用	全球多數國家公園、保護區 台灣的國家公園、保護區、林區
諮詢（非正式）	經營者 居民互動 經營者與地方領袖偶而會談 地方居民偶而會議	全球愈來愈多的國家公園、保護區 台灣的太魯閣、雪霸、玉山國家公園
諮詢（正式）	諮詢委員會的成立 社區居民定期集會與討論會 居民參與經營計畫書討論	全球少數國家公園保護區 尼泊爾 Annapurna 保護區、Sagarmatha 國家公園 台灣的國家公園未來走向（修法中）
共同管理	居民參與個別野生生物、森林、畜牧的管理委員會 居民參與整體經營委員會 居民就任高階主管職務 地方居民自行經營	尼泊爾 Sagarmatha 國家公園森林管理委員會 加拿大 Kluane 國家公園經營委員會 澳洲 Uluru-Kata Tjuta 與 Kakadu 國家公園
住民經營		澳洲原住民保護區計畫（Indigenous Protected Area，目前共 30 個計畫進行中）

從上表我們可以清楚的看出，國家公園/保護區與地方住民的關係，從毫無居民參與，從最早期由上而下的國家強制性措施，到居民與國家共管，乃至於由當地居民自行負責經營管理，存在著非常多樣的模式，而且是愈到近年來，才有愈多居民更深入參與的案例出現。因此，上表也可以說是大致上隨著時間變化而發展的演進表。加拿大與澳大利亞的幾個國家公園，一般被認為是在共同管理的發展進行得最快速而成果也最豐盛的；他們同時也是全球其他地區有關共同管理的主要學習對象。本報告最後便對此種共管模式進行討論分析。

本報告中所討論這些國家公園的共同管理委員會都由當地原住民與政府代表一起組成，而且原住民代表的比例都至少在 50% 或以上，這確保了他們的權益得以被顧及。但是研究者必須特別指出，在加拿大 Kluane 國家公園的共管委員會中，當地原住民並不堅持必須擁有超過半數的委員席次，而是與國家代表相同的兩個席次。再者，雙方各有兩個席次，加起來是偶數的四個席次之現象是頗值得我們關注的；這其實是代表著共管委員會的議決模式是以協商為主，而非以多數決為主。這樣的制度性設計最主要的目的便是在於讓彼此可以充分討論而達成共識，而雙方願意接受這樣的制度性設計，也必須是基於互信互賴以及合作的基礎。在這些基礎之下，共管委員會的層級高、影響層面廣，且其共管模式之運作過程有明文規定與法令的支持，因此產生了相當大的實質效益。

綜合而言，這些國家公園的共管機制之所以能夠如此有效的建立，研究者認為最主要的原因可以歸納為以下幾點：

1) 社會文化與政治基礎。

共管制度的建立，除了當地居民的訴求與共識之外，整個國家的社會、文化與政治環境的支持可以說是最重要的基礎。加拿大與澳洲在過去雖然都經歷過白人對於當地原住民的土地掠奪與殖民歷史，但是在當代他們都是最強調與奉行多

元文化的社會；他們對於過去白人對待原住民不公義的歷史進行深刻的反省與檢討，並制訂、進行許多與多元文化相關的法規政策與活動，而社會上也有相當普遍支持此多元文化價值與政策之民眾基礎。

2) 部族共有之土地權的取得。

加拿大與澳洲的原住民與國家共管國家公園的案例，其背後都立基於這些地區原住民長期的土地權爭取（Land Claim）的運動。透過土地權的爭取，同時取得了他們傳統土地的權益以及和國家一起經營國家公園的義務；這可以說是雙方各進也各退一步的最好結局。當然，這也是原住民傳統領域擁有和保育價值的結合；這樣子結合的基礎在於摒除了對於個人土地擁有的私心，而是擁抱土地的共有與公有之價值。

3) 傳統生態知識的重要性。

國家公園或保護區的共管模式，除了牽涉共管的「人」之外，也更是關於自然保育與生物多樣性的維護。從本研究所探討的原住民立場而言，他們世代代居住在傳統居地，也發展、累積了非常豐富與多樣的在地生態知識和合宜地與當地自然互動之模式。然而，從國家的立場而言，原住民這樣的「傳統生態知識」（Traditional Ecological Knowledge）在過去並不被看見或認可，反而他們往往被視為當地生態的破壞者。這樣子的狀況，在 1992 年聯合國的生物多樣性公約簽署之後才有了重大的改變；原住民社會的傳統生態知識與傳統使用、傳統經營方式開始被認為是重要的生物多樣性維護的重要環節（參閱紀駿傑，2001）。唯有在這樣子的認識轉變之下，共管的可行性甚至必要性才有浮現的機會。

4) 國家/政府與原住民社群的互信與合作。

最後，上述三點可以說是分別為原住民社群（土地權取得）、國家（多元文化

環境)與國際(傳統知識的重要性)客觀條件的存在,作為共管的基石。有了這些客觀條件之後,最後需要的便是共管的雙方彼此之間互信與合作的**主觀意識**了。這部分的建立,其實不比前幾項因素來得容易,尤其本研究所探討的兩地原住民都曾經過長期的外來白人政府的壓迫與歧視性待遇;能克服這段深深的烙印,而達成雙方的和解乃至於邁向互信與合作,的確是這個共管模式背後最難能可貴的主觀性因素。而的確,在兩地這樣的互信合作基礎也是經過了長時間的彼此互動學習甚至容忍才能達成的。

對原住民而言,共同管理是一個能成功地在傳統土地倫理和現代土地管理之間建立合作關係的重要管道。它承認了文化和生物多樣性的之間的重要關連性,並能在提供原住民補償性社會正義的同時,也順利達成保育的目標。同時,它也具有深遠的潛在利益,那便是對全澳洲,而不只是原住民居地,呈現出強有力的象徵:我們該如何尊敬並關心我們的故鄉。如研究者上述的分析,原住民的土地若單純只是成為一個國家公園,則容易處於不穩定的態勢之下,稍微一受衝撞就會崩垮。它必須同時還有其他的支撐力量,如整體社會文化、所有權、原住民法、以及成為管理委員會裡的至少半數等都是主要的支持力量。

當然,這些成功的案例也並非沒有其問題。例如,原住民對於國家公園的觀光活動並沒有太大的掌控權;而有關各種文化、藝術與傳統之事的智慧財產權保障問題也尚未獲得解決。同時,雖然與國家公園相關的原住民獲得了相當程度的保障與參與經營權,但較外圍的原住民們卻無此待遇,因而易於引發各種族群間不平等待遇的爭議;再者,澳洲 Kakadu 國家公園內仍持續進行的鈾礦開採問題已不斷的引發環保團體的質疑。上述問題都是這些國家公園必須面對與克服的問題,他們同時也是其他地區在參考學習此共管模式時所必須注意的。

此外,即使像 Uluru-Kata Tjuta 國家公園這樣有完整制度且施行有年的地方,共管委員會的運作也並非完美無瑕的。在接受我們訪問時,共管委員會的前任主

席薇萊女士便指出，雖然依法規，共管委員會是最高的權責機構，但是在實際運作上，國家公園管理處的處長（同時也是共管委員會的當然委員）卻仍擁有相當大的職權；她也抱怨在她擔任主席期間，處長並未完全遵行委員會的決議而行事，但是委員會對這種狀況卻沒有多大的能力來處理。同時，如本研究先前所述，Uluru-Kata Tjuta 國家公園管理員 Liddle 曾指出，Uluru 地區原住民應該是最有錢的社區，然而她與薇萊女士卻都指出，社區內仍存在著相當大的社會發展問題，包括居民健康、教育、專業訓練等仍有相當大的落差。雖然她們都沒有清楚的點明，但是研究者感覺到她們都對於社區處理從國家公園得來的資金之妥善運用與否頗有疑慮。

這最後的問題似乎多少可以用來回應先前研究者的疑惑。也就是由原住民所有且共管國家公園的 Uluru 模式，是否呈顯出一種保護區建立和澳洲社會正義政策的持續良性改變？West 在 *Resident Peoples and National Parks* 一書裡，指出很少有文獻提及生態發展為地方住民帶來利益的案例，尤其是自然生態區的保育如何同時也提昇當地農村的發展。同時，Uluru 模式如何在共管機制裡發揚原住民在經過長期殖民化之後殘存的文化和族群特性，也是一個相當核心的問題。Goodland (1991) 主張前提是要承諾部落的領土權，並將其土地權和自治權予以法制化。土地權是在地社群通往社會正義之關鍵，但是目前土地所有權的取得，卻是建立在嚴格的規定上，亦即原住民必須接受「將土地反租給政府」或是「共管」的條件，而無選擇另作他用的自由。

無論如何，現存的共管組織及其成員所扮演的角色及發揮的功能，和其與政府之間的互動一樣，都關係著在地參與到底是真正的合作或只是徒具形式。對於共同管理能否產生實際效益，Sneed (1997) 認為運作的過程比組織本身來得更重要。共同管理的過程牽涉到幾個重要的議題，包括了：(1) 在共同管理中融入文化信仰和傳統知識；(2) 因生計所需的資源利用者的所提出的國家公園管轄範

圍；(3) 政府當局和資源利用者在共管組織上的權利分享程度；(4) 共同管理之參與者的權利與義務。他建議共同管理模式應朝著下列的目標與方向努力：

- 1) 保障原住民自己界定的文化信仰、行為與組織的維護與強化。
- 2) 提供原住民社區參與政策形成、計畫、實際經營與評量國家公園的機制與管道。
- 3) 給予原住民否決權或要求委員會委員對於問題的全面共識以強化他們的參與權。
- 4) 必須使委員會委員，不論是政府官員、原住民或其它人士對於他們做的決定負責任。
- 5) 國家公園或保護區應將原住民的傳統知識納入其政策、計畫與經營管理系統中；在所有的文化與自然資產的解說活動中，應該要運用傳統知識與當地的專家。
- 6) 在維護生態永續的前提之下，保障當地住民對於自然資源的生計使用權。
- 7) 給予當地原住民所有國家公園/自然保護區職位的優先錄用權，並提供他們在職訓練。
- 8) 對於因保護區的設立而損害到當地原住民資源使用權提供賠償。

(Sneed, 1997: 152-4)

最後，我們必須來思考本計畫所討論的加拿大與澳洲之共管模式，對於台灣的國家公園未來發展有些什麼啟示。

本計畫續論中已指出，台灣地區的三个高山形國家公園（尤其是其中的玉山與太魯閣國家公園）過去因為採用「由上而下」的經營管理方式，對於當地原住民造成了相當大的壓迫。而近年來經過原住民的陳情、運動抗議，以及學者的呼籲，政府開始有了改變以往作法的計畫。幾年前保育團體為了保護棲蘭山檜木林區因而研議設立的馬告國家公園，經當地泰雅族人的參與，內政部在其成立的「馬

告國家公園諮詢委員會」中，邀請了許多泰雅族人參與，並於多次的會議討論之後，確立了台灣未來國家公園必須加入住民參與的精神與實質的方向。國家公園的主管機關內政部營建署也連續於2001年與2002年邀請加拿大地區參與國家公園/保護區共同管理的相關原住民來台訪問，並且舉辦多場他們的共同管理經驗之演講與說明會。而馬告國家公園的設立規劃，更是以國家與泰雅族人共管的理念來推動的，雖然截至目前為止，不但許多泰雅族人對於政府所推出來的共管模式仍存在著相當大的不信任感，泰雅族內部本身也有非常歧異的支持與反對意見。

本計畫在詳細地探討了澳洲與加拿大的共管模式之後，發現台灣的一些特殊狀況是我們在大力鼓吹共管之前必須先加以理解的。這些狀況包括：

1) 台灣的國家公園領域內事權複雜，而非僅由單一機構負責管理。國家公園管理處並不享有完全的行政管轄權。因此，若這樣的狀況不改變，有關「共管」的進行，將會牽涉到比加拿大與澳洲更加複雜的諸多行政單位、管轄權與法令規範的問題。

2) 台灣地區的原住民雖然曾經發動多次的「還我土地」運動，一如加拿大與澳洲原住民的土地權運動 (Land Claim)，但是截至目前為止，原住民土地權的取得仍非常有限，而其所面對的政治與經濟抗力更是十分強大。2000年新上任的陳水扁政府雖然承諾尊重原住民的傳統領域與自然主權，但是到目前為止仍是止於宣示性質居多。馬告國家公園的爭議之一便是，部分泰雅族人主張，國家公園成立的前提必須事先將原住民傳統領域歸還給泰雅族管理，同時讓泰雅族進行自治，再由泰雅族人與國家一起進行有關國家公園成立與共管事宜的協商，一如上述加拿大與澳洲的狀況。因此，國家公園和原住民共管制度的建立，是否必須立基於原住民土地權的取得以及自治政府的成立，這也是當前台灣所面對的主要課題之一。

3) 上文中談到，加拿大與澳洲共管案例的條件之一，便是政府與原住民之間彼

此相互信賴與合作的主觀意識基礎。台灣地區的國家公園在過去近二十年來一直普遍地被原住民所痛恨，因此要能建立新的互信與合作機制被非輕易可得；這點我們可以從馬告國家公園的規劃設立過程之中清楚地看見。當然，加拿大與澳洲原住民在過去也經歷過長時期地被白人政權壓迫之歷史，他們能走向今日新伙伴關係的地步，或許是台灣欲克服上述障礙最值得參考學習的對象。

4) 加拿大與澳洲共管制的成功建立條件之一，在於原住民能擁有為族群大多數人認可的代表性組織，這樣子的組織可以有效地集結族群的共同意志來與國家/政府協商。然而，經歷了百年之久的外來統治的更迭以及外來文化與宗教的影響，台灣原住民族群大多數已經缺乏具有族群代表性的組織可以來和國家/政府進行集體協商。馬告國家公園設立的主要爭議之一便在於周邊泰雅族群本身對於此議題的不同意見。當然，這樣的狀況是有可能可以經由不斷的努力，甚至「創造傳統」來改變的。

5) 最後，本計畫所討論的澳洲與加拿大案例，都是位於地廣人稀，且遠離主要經濟、政治重心之處，當地的原住民還保有相當強的各種文化傳統以及生態知識。然而由於台灣地狹人稠，即使是原住民傳統居住地區，受市場經濟與主流文化之影響也往往非常深遠，這一來使得土地問題變得更加複雜化，二來也使得年輕一輩的原住民因為成長背景的改變而對於傳統的生態知識所知有限；這些將使得共管機制的建立與維持更形困難。

在上述這些狀況與條件之下，許多原住民社區可能需要時間重新發展出可以集結社區意志與力量的機制，並且重新學習他們所處地區的生態知識。蘭嶼的達悟族群於 2002 年 11 月組織了新的民族議會，這便是超越他們文化傳統之外的制度創新之舉；目前太魯閣國家公園正在研議的培訓太魯閣族生態文化解說員計畫，也是重要的努力方向。研究者認為，我們可以將「共同管理」視為終極的目標，但是在短期內，至少應該從成立「諮詢委員會」開始做起，讓當地原住民有參與國家公園經營管理的管道。如此一來，原住民一方面可以為他們的社群權益發聲，另一方面可以藉此機會學習他們的傳統生態知識，延續傳統自然資源使用

方式，並透過此確保他們的文化延續。目前，隨著太魯閣國家公園於 2002 年一月率先正式成立了諮詢委員會之後，玉山、雪霸國家公園也陸續地成了的諮詢委員會，這應當是台灣邁向原住民與國家公園新伙伴關係的重要里程碑。

當然，諮詢委員會的運作本身也是門學問。尼泊爾 Makalu-Barun 保護區在進行改善居民與保護區的關係的初期，當地居民往往會提出對於基礎社會工程建設的需求。而這裡值得思索的問題在於，這些基礎社會工程是否屬於國家公園的權責；再從「住民參與」的角度來看，過度重視這些基礎建設的要求，是否容易模糊了真正「參與」的目標與價值。以目前太魯閣國家公園諮詢委員會的運作來看，這的確是值得諮詢委員們仔細考量的課題。再者，尼泊爾 Sagarmatha 國家公園在地參與的組織形成，由於並未顧及各不同群體的充分參與性，因而產生各種代表性不足的質疑，包括缺乏婦女參與以及階級代表性不完全的問題。這些問題，也都是目前太魯閣國家公園諮詢委員會成立初期時所必須致力解決的。

共同管理制度的建立，是有關彼此的信任與合作。薇萊女士站在原住民的立場對於共同管理的一段充滿自信、動人之註解，應當有助於我們面對與思考這個議題，本報告用她的話作為結尾：「我們擁抱你們以及你們所帶來的，同時也與你們分享我們所擁有的，希望透過這麼做可以幫助你們成為有能力照顧這塊土地、懂得分享之更完善的人。」

參考文獻

太魯閣國家公園，2001，《把人找回來》，花蓮：內政部營建署太魯閣國家公園管理處。

行政院原住民委員會，2001，原住民族與國家公園新伙伴關係的願景，《原住民族與國家公園國際論壇》專輯。台北：行政院原住民委員會。

宋秉明等，1995，玉山國家公園與其原住民之衝突分析，《國家公園學報》，11(1): 96-114。

紀駿傑，2001，生物多樣性保育與原住民文化延續：邁向合作模式，國家公園生物多樣性保育策略研討會論文集，林耀松主編。

紀駿傑、王俊秀，1996，環境正義：原住民與國家公園衝突的分析，收於《台灣的社會學研究：回顧與展望》論文集。台中：東海大學。

張誌聲，1997，《太魯閣國家公園設立對當地原住民土地資源利用衝突之研究》，逢甲大學建築及都市計畫研究所碩士論文。

Uluru-Kata Tjuta Board of Management / Parks Australia (2000). *Uluru-Kata Tjuta National Park Plan Of Management*. Commonwealth of Australia.

Bunting, Bruce W.; Mingma Norbu Sherpu; Wright, Michael (1991). "Annapurna Conservation Area : Nepal's New Approach to Protected Area Management." in *Resident Peoples and National Parks*. Tucson: The University of Arizona Press.

Culbertson, Kurt (1997). "National Park or Bust --- Gateway Communities Cope with The Crowds." in *Planning* 63 (11) : 4-10 .

Glavovic, Bruce C. (1996). "Resolving People-Park Conflicts Through Negotiation : Reflections on the Richtersveld Experience." in *Journal of Environmental Planning & Management* 39 (4) : 483-506.

Kutay, Kurt (1991). "Cahuita National Park, Costa Rica : A Case Study in Living Cultures and National Park Management." in *Resident Peoples and National Parks*. Tucson: The University of Arizona Press.

- Layton, Robert (2001). *Uluru—An Aboriginal History of Ayers Rock*. Canberra: Aboriginal Studies Press.
- Mehta, Jai N.; Kellert, Stephen R. (1998). "Local attitudes toward community-based conservation policy and programmes in Nepal : a case study in the Makalu-Barun Conservation Area." in *Environmental Conservation* 25 (4) : 320-333.
- Minister of Indian Affairs and Northern Development (1993). *The Champagne and Aishihik First Nations Final Agreement Implementation Plan*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada.
- Peters, Joe (1998). "Sharing National Park Entrance Fees : Forging New Partnerships in Madagascar." in *Society & Natural Resources* 11 (5) : 517-530.
- Peters, Joe (1998). "Understanding Conflicts between People and Parks at Ranomafana, Madagascar." In *Agriculture and Human Values* 16 : 65-74.
- Sneed, Paul G. (1997). "National Parklands and Northern Homelands: toward Co-Management of National Parks in Alaska and The Yukon." in *Conservation through Cultural Survival*. Washington, D.C.: Island Press.
- Sekhar, Nagothu Udaya (2000). "Decentralized Natural Resource Management : From State to Co-Management in India." in *Journal of Environmental Planning & Management* 43 (1) : 124-139.
- Sibanda, Backson M. C. and Omwega, Asenath K. (1996). "Some Reflections on Conservation, Sustainable Development and Equitable Sharing of Benefits from Wildlife in Africa : The Case of Kenya and Zimbabwe." in *South African Journal of Wildlife Research* 26 (4) : 175-181.
- Stevens, Stanley F. (1993). "Tourism, Change, and Continuity in The Mount Everest region, Nepal." in *Geographical Review* 83 (4) : 410-427.
- Stevens, Stan (1997). "Consultation, Co-Management, and Conflict in Sagarmatha (Mount Everest) National Park, Nepal." in *Conservation through Cultural Survival*. Washington, D.C.: Island Press.
- Terry De Lacy; Lawson, Bruce (1997). "The Uluru/Kakadu Model : Joint Management of Aboriginal-Owned National Parks in Australia." in *Conservation through Cultural Survival*. Washington, D.C.: Island Press.
- Walpole, Matthew J.; Goodwin, Harold J. (2000). "Local attitudes towards conservation and tourism around Komodo National Park, Indonesia." in *Environmental Conservation* 28(2) : 160-166.

Wells, Michael P.; Sharma, Uday R. (1998). "Socio-Economic and Political Aspects of Biodiversity Conservation in Nepal." in *International Journal of Social Economics* 25 (2/3) : 226-243.

Young, Emily (1999). "Local People and Conservation in Mexico's El Vizcaino Biosphere Reserve." in *Geographical Review* 89 (3) : 364-390.