

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

石門水庫集水區原住民地區資源利用與永續發展之研究--
以部落為基礎進行流域治理之原住民族土地政策研究：以
尖石鄉塔克金溪與薩克亞金溪流流域之泰雅族部落為例(I)
研究成果報告(完整版)

計畫類別：整合型
計畫編號：NSC 97-2621-M-004-003-
執行期間：97年08月01日至98年07月31日
執行單位：國立政治大學地政學系

計畫主持人：顏愛靜

計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理人員：陳亭伊
碩士班研究生-兼任助理人員：劉佩琪
博士班研究生-兼任助理人員：羅恩加
其他-兼任助理人員：陳胤安

處理方式：本計畫可公開查詢

中華民國 98 年 09 月 29 日

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫 成果報告
 期中進度報告

以部落為基礎進行流域治理之原住民族土地政策研究：以尖
石鄉塔克金溪與薩克亞金溪流域之泰雅族部落為例(I/II)
**Indigenous Land Policy for Community-Based Watershed
Management : A Case Study of the Atayal Communities in
Takazin and Sakayazin Valleys(I/II)**

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC 97-2621-M-004-003

執行期間：2008 年 08 月 01 日至 2009 年 07 月 31 日

計畫主持人：顏愛靜

計畫參與人員：羅恩加、陳胤安、陳亭伊、劉佩琪

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)： 精簡報告 完整報告

本成果報告包括以下應繳交之附件：

- 赴國外出差或研習心得報告一份
- 赴大陸地區出差或研習心得報告一份
- 出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份
- 國際合作研究計畫國外研究報告書一份

處理方式：除產學合作研究計畫、提升產業技術及人才培育研究計
畫、列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權， 一年 二年後可公開查詢

執行單位：國立政治大學地政學系

中 華 民 國 九 十 八 年 七 月 三 十 一 日

中英文摘要

一、計畫中文摘要

我國的集水區治理，因權責分散、缺乏區域整合及在地參與的機制，常有成效不彰的問題；同時，由於資源治理機關目標過於單一化，往往未考慮原住民部落之發展需求，造成族群間的環境不正義。以石門水庫上游集水區為例，早年因為水庫興建而強制遷村造成淹沒區原住民部落失散流離，未遷村的部落則因集水區的管理而受到各項的限制；晚近因為水庫沈積日增，山區原住民部落的耕作和土地利用對水資源的影響成為受矚目的焦點。雖然政府的石門水庫集水區整治計畫中定有保留地復育的項目，對保留地的違規使用進行舉報，但始終缺乏從部落發展的角度進行思考之整合性資源治理政策。因此，本研究目的，冀藉實證研究提出以部落為基礎單位，設計流域整合之多目標資源治理模式，及兼顧永續發展與環境正義原則之原住民族土地政策。

目前，我國的原住民族政策的法制架構正因原住民族基本法等法律的逐漸完成而面臨重大的調整，未來我國集水區之治理之成效，將與原住民族土地政策有更直接而密切的關係。故本研究將以深度訪談、焦點團體及參與式觀察等研究方法進行泰雅族部落田野調查，並結合傳統生態知識、社區自然資源管理、跨尺度網絡理論等分析工具，探討這些部落的土地資源使用的經濟性/非經濟活動，以及支持這些使用方式的社會組織和土地觀，藉以從在地的觀點釐清部落發展之確切需求，並分析與研究區域相關的土地資源制度和政策對於部落的資源利用之激勵與限制結構。最後，本研究將衡諸資源管理之跨尺度需求與目標，以及原住民保留地與傳統領域之法制架構，就部落為基礎的資源管理制度提出具體政策建議。

關鍵詞：原住民族土地政策，流域治理，泰雅族部落，部落為基礎之資源管理

二、計畫英文摘要

In lack of mechanism for regional integration and community participation, the watershed management in Taiwan use to be disorganized and inefficient. Meanwhile, even though most of the watersheds of reservoirs are located in the mountain indigenous areas, the needs of the development of indigenous communities are not well considered. It leads to the issue of environmental injustice. For example, the construction of Shih-Men Reservoir in 1950s enforcedly displaced certain Atayal indigenous communities and the regulations for the management of its watershed continually confined the other communities in this area. The increasing sediment in this reservoir has attracted governmental concerns to the land use activities in indigenous communities in recent years. Therefore, the purpose of this study is to propose an indigenous land policy for community based, regional integrated and multiple purposed watershed management which can meet the principles of sustainable development and environmental justice.

However, no integrated resource management policy was made in the aspect of indigenous community development. The only measure implemented was to enforce the report of illegal Indigenous Reserved Land farming. Aiming to propose the institutional design that can balance both the goals of indigenous community development and watershed conservation, and response to gradually changing legal infrastructure for indigenous autonomy since the pass of Indigenous Basic Law, this study will conduct a two-year fieldwork in the Atayal communities in the Takazin and Sakayazin River Valleys, which is just the watershed of the river runs to Shih-Men Reservoir. This study will explore: 1) the land/resource using activities and both the social conditions and eco-philosophy supporting these activities; 2) the needs of community development in indigenous perspectives; 3) the incentive/restrictive structure made by resource policies and regulations related to this area. In the end, this study will analyze the needs and goals for resource management in different scales, scrutinize the regal infrastructure of Indigenous Reserved Land and Traditional Territory, and make concrete suggestions to the institutional construction of community based watershed management. The methods for information collection will include in-depth interview, focus group and participatory observation. The theoretical tools applied will include the theories of traditional ecological knowledge, community based resource management and multi-scale network analysis.

Key words: Indigenous Land Policy, Watershed Management, Atayal Communities, Community-Based Watershed Management

目錄

| | |
|--|-----|
| 中英文摘要..... | 2 |
| 目錄..... | 4 |
| 壹、報告內容..... | 6 |
| 一、前言..... | 6 |
| (一) 整體(兩年計畫)研究目的..... | 8 |
| (二) 本年度(第一年計畫)研究目的..... | 13 |
| 三、文獻探討..... | 14 |
| (一) 原住民族與發展及保育..... | 14 |
| (二) 原住民與社區自然資源管理..... | 19 |
| (三) 共同管理理論..... | 22 |
| (四) 國內原住民以社區為基礎之資源經營管理案例的研究..... | 25 |
| (五) 泰雅族傳統社會組織研究..... | 29 |
| (六) 研究區域中與集水區管理相關之重大環境事件回顧..... | 31 |
| 四、研究方法..... | 35 |
| (一) 整體研究(兩年計畫)之研究方法..... | 35 |
| (二) 本年度(第一年計畫)計畫之研究方法..... | 36 |
| 五、結果與討論(含結論與建議)..... | 40 |
| 甲、重要結果..... | 40 |
| (一) 部落土地資源利用與發展之需求分析..... | 40 |
| (二) 外部土地與水資源利用政策之制度分析..... | 48 |
| (三) 外部制度對部落發展的激勵與限制分析..... | 76 |
| 乙、課題討論..... | 92 |
| (一) 政府土地利用法令制度不利於原住民傳統文化的保存、運用與延續..... | 92 |
| (二) 原住民部落經濟產業發展困難，缺乏外部奧援..... | 93 |
| (三) 政府當前的原住民地區政策，與部落發展的實際需求存有落差，導致部落發展趨於邊緣化..... | 95 |
| (四) 政府將環境災害歸因於原住民族農地利用，與族人在地環境認知有所出入，恐有失公允..... | 97 |
| 丙、研究建議..... | 98 |
| (一) 在實證的層面..... | 98 |
| (二) 在理論的層面..... | 101 |
| (三) 在後續研究的層面..... | 103 |
| 貳、參考文獻..... | 104 |
| 參、研究成果自評..... | 114 |
| 一、研究內容與原計畫相符程度..... | 114 |
| 二、達到預期目標情形..... | 115 |
| 三、研究成果之學術或應用價值..... | 116 |
| 四、是否適合在學術期刊發表..... | 116 |
| 肆、附錄..... | 118 |

| | |
|---------------------------------------|-----|
| 一、受訪者名冊..... | 118 |
| 二、田埔部落 97/10/10 受訪者 A24、A25 訪談記錄..... | 119 |
| 三、秀巒部落 97/10/10 受訪者 A26 訪談記錄..... | 123 |
| 四、養老部落 97/10/10 受訪者 A27 訪談記錄..... | 125 |
| 五、錦路部落 97/10/10 受訪者 A25 訪談記錄..... | 126 |
| 六、泰崗部落 97/10/10 受訪者 A29 訪談記錄..... | 128 |
| 七、泰崗部落 97/10/10 受訪者 A30 訪談記錄..... | 131 |
| 八、泰崗部落 97/10/10 受訪者 A31、32 訪談記錄..... | 133 |

圖目錄

| | |
|--|-----|
| 圖 1：本研究區域中六個泰雅族部落的分佈位置..... | 11 |
| 圖 2：農委會林務局與行政院原民會於 2007 年 10 月公告的兩村傳統生活領域範圍..... | 12 |
| 圖 3：利害關係人類型與共同管理..... | 22 |
| 圖 4：共同管理的四種方式..... | 23 |
| 圖 5：共同管理網絡的案例..... | 24 |
| 圖 6：傳統資源管理與共管安排的比較以及跨尺度的資源管理分析網絡..... | 26 |
| 圖 7：新竹縣尖石鄉玉峰村及秀巒村原住民族採取森林產物作業要點下採集森林產物事項之私部門及公部門關係圖..... | 84 |
| 圖 8：泰雅族馬里光與基那吉傳統領域守護管理規範下採集森林產物事項之私部門及公部門關係圖..... | 84 |
| 圖 9：歐洲 MEA-scope 計畫評估農地價值概念圖..... | 102 |

表目錄

| | |
|--|-----|
| 表 1：尖石鄉塔克金溪與薩克亞金河流域之泰雅族部落..... | 10 |
| 表 2：泰雅族傳統社會土地產權制度的構成..... | 31 |
| 表 3：各年度研究方法摘要..... | 36 |
| 表 4：本年度計畫研究方法說明表..... | 37 |
| 表 5：研究問題、研究方法與資料來源的對照..... | 39 |
| 表 6：部落人文環境資料彙整表..... | 40 |
| 表 7：部落農業發展情形彙整表..... | 42 |
| 表 8：部落觀光遊憩產業發展情形彙整表..... | 45 |
| 表 9：部落發展需求彙整表..... | 48 |
| 表 10：新竹縣尖石鄉玉峰村及秀巒村原住民族採取森林產物作業要點及泰雅族馬里光、基那吉傳統領域守護管理規範關於採集管理規範之比較表..... | 86 |
| 表 11：本年度計畫預期完成與已完成工作項目表..... | 114 |
| 表 12：本年度計畫達成預期目標情形彙整表..... | 115 |

壹、報告內容

一、前言

台灣近年自然災害不斷，尤其山地地區，山崩、土石流不斷，除導致山區居民生命財產的嚴重威脅外，也影響到下游民眾的生活品質及安全。如民國 90 年至 94 年汛期期間，桃芝、納莉、艾莉、海棠、瑪莎等颱風相繼來襲，造成山崩、地滑、土石流災害，導致石門水庫及其上游淤砂量大增，影響大桃園地區的民生用水，即是明顯例子。石門水庫的案例呈現了台灣在國土規畫上水資源管理、山坡地土地管理及森林經理的諸多問題，也使得山地地區的土地資源利用方式成為國土規劃與環境政策的焦點。為解決石門水庫的問題，立法院民國 95 年 1 月 13 日三讀通過「石門水庫及其集水區整治特別條例」研提本第一階段(民國 95~97)執行計畫，以利編列預算循序執行推動。然而除了從土木工程觀點以增強及維護石門水庫的硬體建設外，如何有效的在其上游集水區落實在地適宜的土地管理制度，以維護森林集水的功能及達到水土資源的永續利用，才是國土永續利用的核心課題。此外，台灣山地地區除了國有林班地外，主要為原住民的保留地範圍，2000 年陳總統的「原住民新伙伴關係」宣示，開啟了重新整理政府與原住民族關係的開端。原住民族基本法以及原住民族土地及海域法草案中，已將原住民族土地之定義包含原住民保留地與原住民族傳統領域兩大部分，以石門水庫上游集水區為例，幾乎完全屬於泰雅族保留地與傳統領域所涵蓋之範圍，使得台灣山地地區土地資源之經理及永續利用，將與原住民族土地政策有更直接而密切的關係。因此如何透過多元尺度的環境治理以降低環境災害對土地系統所造成的脆弱性，並提升台灣山地地區土地資源的永續性，便成為亟為重要且迫切的課題。本整合計畫擬以石門水庫集水區為例，探討影響土地資源利用 (land use/cover change, LUCC) 之自然環境與人文環境的驅動力相關因素分析，並檢視環境變遷所造成的環境衝擊及脆弱度，從而提出結合原住民在地特質之環境治理方式，以作為台灣山地地區資源利用與永續發展之相關決策參考。

土地資源的利用呈現了人與環境互動結果在空間上的特性與表徵，資源利用的方式來自於人類從事各種產業活動或資源利用時的決策，個體的決策會受到不同社會文化背景、政策經濟發展條件，及自然環境的限制；因此資源利用方式的變遷實質上即是一種在地社會過程在地表上的紀錄，受自然及人文環境的共同形塑，其改變的結果不僅會影響整個自然與生態系統上的運作，開發行為一旦超越土地的承载力，在自然條件的配合下，更常常導致嚴重的自然災害，影響社群乃至於整個區域系統的穩定性。

有鑑於全民對國土永續利用的殷切需求，以及政府原住民政策的新思維，在永續發展目標的追求下，本整合計畫擬以土地資源利用之環境治理作為貫穿總體計畫之核心概念，以分析石門水庫集水區內自然環境的條件及其變化與災害之分布，並深入探討如何透過不同行動者的脈絡分析，建立符應總體國家政策及在地環境特性

的國土規劃以提升土地資源之永續性，並改善因不當的土地資源利用所產生的災害與脆弱性。環境治理(environmental governance)一詞在近年全球環境變遷的議題下，受到廣泛的重視，IHDP(International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change)在其科學計畫中，就將治理(governance)列為四個科學核心議題之一。環境治理是從制度(institution)的面向，去重新觀看與操作環境的經理與實踐，以治理(governance)的概念取代傳統管理(management)由上而下的策略，而強調在環境經營上人文與自然環境間不可分割的雙連關係(coupled relations)，以及不同行動者與權益關係人間跨尺度的溝通與合作，以形成符合在地資源特性、社會脈絡，及符應政府政策方針之治理策略。

因此，以環境治理作為本計畫的研究架構可以貫穿整體計畫的目標—資源的永續利用。整體的整合與分工的架構如下圖 1：

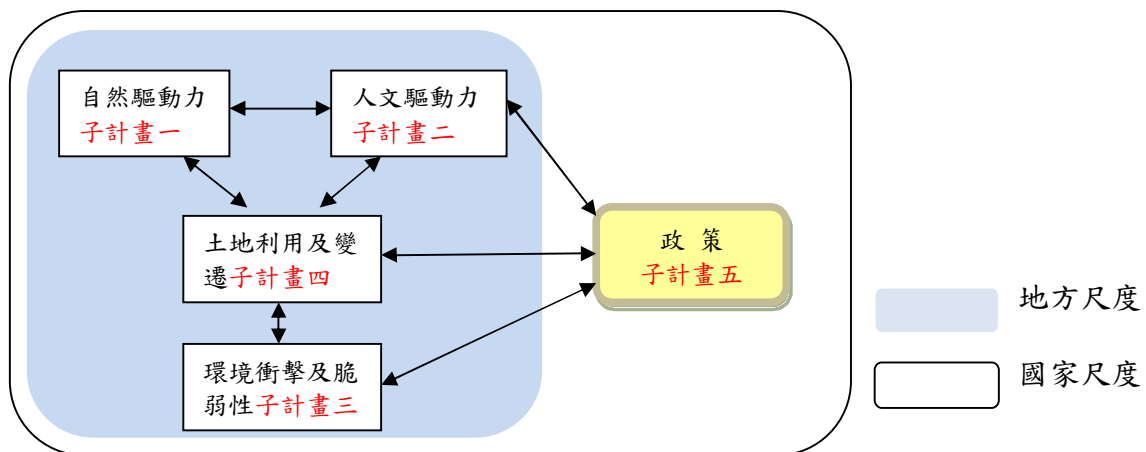


圖 1 本整合型計畫各子計畫整體分工合作架構圖

資源利用為人類利用土地的決策表現，其背後受到巨觀層次（macro view）的社會經濟、文化、政策等驅動力（driving forces）的主宰，也受到自然環境條件的約制，這些影響都受到微觀層次（micro view）的決策者特質所左右。在本整合計畫中子計畫一在自然環境因子面向上，從土壤沖蝕與崩塌的觀點以分析自然環境上較為敏感、不穩定的地區，並分析災害發生的機制；子計畫二結合社會行動與參與式行動研究以探討原住民傳統生態知識及生態價值觀，此在地知識不僅作為資源利用與永續發展認知架構的文化與生態基礎，也受到巨觀的社會制度與政策所影響，並從而影響了在地居民的資源利用方式與對災害的社會脆弱性。透過子計畫一、子計畫二的整合可以清楚的輪廓出在地自然環境的限制，與人類社會的環境價值演變及其從而產生的資源利用方式。此資源利用方式會直接造成自然環境的改變與衝擊，環境受到衝擊後，回饋至自然環境及人文環境，透過驅動力再影響資源利用的變遷，在本整合計畫中由子計畫四結合自然條件因子(子計畫一)及人文驅動力(子計

畫三)進行土地利用與變遷之分析；而子計畫三則藉由國際上近幾年廣泛運用的耦合的人與環境系統(coupled human-environment system)脆弱性分析方法，建立環境衝擊所造成的脆弱性地圖，此地圖由環境治理之觀點，以比較分析在地原住民識覺下的脆弱性和公部門外在認知之脆弱性差異，作為環境治理上溝通與連結在地尺度與公部門政策尺度之觀點。整體研究架構的終極目標為永續策略的研擬，在本整合型計畫中，由子計畫五(本研究)來進行，就資源的保育機制進行探討，並由此而發展以在地部落為基礎，並能連結國家政策之永續發展策略。

二、研究目的

我國的集水區治理，因權責分散於不同機關，缺乏區域整合及在地參與的機制，因此常有成效不彰的問題；同時，由於各資源治理機關目標過於單一化，雖然大部分集水區都位於原住民地區，卻往往未考慮原住民部落之發展需求，而造成族群間的環境不正義。以本研究區域為例，石門水庫上游集水區幾乎完全屬於泰雅族保留地與傳統領域所涵蓋之範圍，早年因為石門水庫興建而強制遷村造成淹沒區原住民部落失散流離，未遷村的部落則因集水區的管理而受到各項的限制與不便；晚近因為水庫沈積日增，山區原住民部落的耕作和土地利用對水資源的影響成為受矚目的焦點，雖然政府的石門水庫集水區整治計畫中定有保留地復育的項目，對保留地的違規使用進行舉報，但始終缺乏從部落發展的角度進行思考之整合性資源治理政策。目前，我國的原住民族政策的法制架構正因原住民族基本法等法律的逐漸完成而面臨重大的調整，依照原住民族基本法、原住民族地區資源共同管理辦法、原住民族土地及海域法草案、原住民族自治區法草案的設計，原住民族土地將包括現有的原住民保留地以及廣大的傳統領域，原住民族在原住民自治的架構下，對於原住民族土地和其中的自然資源的權利將更加確立。未來我國集水區之治理之成效，勢必與原住民族土地政策有更直接而密切的關係。如何在新的原住民族土地法制的基礎上，進行政策設計，使得原住民族部落發展和集水區保育之目標得以達到平衡，便成為迫切且重要的課題。

(一) 整體（兩年計畫）研究目的

本研究的目的，是希望經由實證研究提出能夠以部落為基礎單位、以部落群所分佈之流域（集水區）進行區域整合、形成多目標資源治理模式、並兼顧永續發展與環境正義原則之原住民族土地政策設計。

理論上，達到國家整體生態保育與原住民部落發展的雙贏，是當代政策設計最高的理想。二十世紀後期對「保育帝國主義」的反省，以及對原住民族土地、自然資源關係的認識，促成了保育典範的轉移和一系列原住民自主治理資源的討論，如聯合國原住民族工作小組的「原住民的自然資源永久主權」報告一文中所指出：經過許多案例的經驗分享，已經使得國際間廣泛的認知到，在保護原住民的土地與資源權的同時，達到國家利益和原住民的利益之間的適當平衡，是絕對可能的事情（Dase, 2003: 02）。2007年通過的聯合國原住民族權利宣言中，更明確指出原住

民族應有權以自己的方式利用、維護土地、自然資源，並決定自己未來的發展。這些權利，不只是立基於族群正義的原則，也是基於環境正義的考量，它們的行使至少有三層生態學上的意義：首先，原住民族的存在是生物多樣性中不可或缺的一環，原住民族對土地、自然資源的使用正是生物多樣性得以維持的重要因素；再者，原住民的在地、傳統生態知識，可以彌補、矯正現代科學理解世界方式之不足與偏執；同時，它意味一種社會關係的調整，過去強勢者以自己的價值觀，粗暴的決定什麼該被開發、什麼該被保護，誰被服務、誰可以被犧牲的不正義模式，不該再發生。

然而，另一方面，這樣的理想並非可以憑空達成，而是需要許多的制度調整與安排。以我國現今的狀況而言，雖然對於原住民資源權的尊重已成為社會普遍的共識，並且在許多時候成為原住民族相關政策設計的重要原則，然而亦時有像是「國土復育條例草案是否對原住民生存造成威脅」、和「開放原住民在丹大林場狩獵是否恰當」等爭議出現。顯見，在保育與發展兩種目標的背後，是可能有衝突存在，本研究區域中原住民保留地之耕作常被指責是引發石門水庫之水質惡化之原因，更是一個明顯的例子。要消除這樣的衝突，達到國家整體生態保育與原住民部落發展的雙贏的理想，是需要進入特定的社會脈絡，經歷實證案例研究，並透過適當的制度設計，才能加以落實。

尖石鄉位於新竹縣東南隅，總面積527.5795平方公里，占全縣總面積的三分之一強，為該縣最大的鄉鎮，為泰雅族原住民的原鄉。該鄉地理區域的特殊性為，全鄉跨頭前溪與大漢溪之分水嶺，涵蓋兩個水庫集水區。前山為寶山水庫集水區，包括義興村、嘉樂村、新樂村、錦屏村、梅花村等五村，開發較早，交通較為便利，土地利用型態較為密集；後山為石門水庫集水區，包括玉峰村、秀巒村等兩村，開發較晚，主要產業為蔬菜、果樹之種植。由於本區域生態資源豐富，例如有玉峰瀑布、秀巒溫泉、司馬庫斯及鎮西堡神木、大霸尖山風景線等，近年來已吸引不少遊客進入觀光旅遊，加上民宿新設，帶來部落發展的契機，在塔克金溪與薩克亞金溪流流域之泰雅族部落的正式經濟活動，即以農業和觀光為主，然而在正式經濟活動之外，亦有狩獵、林產物採集等非正式的經濟活動。目前，此流域之部落所面臨之土地、自然資源問題主要包括：

一、因為合法耕地的不足，在經濟需求的壓力下，必須在原為林業用途之保留地上進行耕種，而引發外界對於其破壞造成石門水庫水資源退化的質疑；

二、新興的觀光、生態旅遊活動，雖然帶來經濟契機，但隨著遊客的增加，生態的壓力也與日俱增，同時因為經濟條件的改變也造成部落內部社會關係的再一次重組；

三、傳統的狩獵、林產物採集，以及和自然資源相關的部落傳統慣習和內部規範並未受到外界法律制度的完全認可，例如司馬庫斯的櫟木事件就顯示了部落和國家在資源維護、管理概念上的衝突。

在司馬庫斯櫟木事件的爭議之後，農委會林務局會同行政院原住民族委員會公告了玉峰、秀巒兩村的傳統生活領域範圍，以及此地區原住民申請採集林產物的作業要點，顯示在原住民族基本法的通過之後，原住民族的傳統領域權利已經得到一定程度的確立，也顯示未來此區域的自然資源管理勢必和原住民族的保留地、傳統

領域政策有更密切的關係。然而，光是一個林產物採集的申請要點，既無法滿足原住民部落對於資源自主治理的主張，也無法解決上述此區域中所面臨的三大土地、自然資源問題。這三大問題的解決，有賴調和不同資源項目管理目標之間的潛在衝突、不同區域層級之間發展利益的潛在衝突，以及泰雅族傳統慣習與現代制度之間的潛在衝突。因此，本研究將此研究區域以深度訪談、焦點團體及參與式觀察等研究方法進行兩年之田野調查，並結合傳統生態知識、社區自然資源管理、跨尺度網絡理論等分析工具，探討這些部落的土地資源使用的活動，以及支持這些使用方式的社會組織和土地觀，藉以從在地的觀點釐清部落發展之確切需求，並分析與研究區域相關的土地資源制度和政策對於部落的資源利用之激勵與限制結構。以期能銜諸資源管理之跨尺度需求與目標，銜接原住民土地之法制架構，為部落為基礎的資源管理政策與制度設計提出具體建議。

表 1：尖石鄉塔克金溪與薩克亞金河流域之泰雅族部落

| 部落 | 所屬亞群 | 目前主要產業 | 主要自然資源 |
|--------|------------|---------|---------------|
| 1.秀巒 | Knazi 群 | 農業、觀光 | 河川溫泉、保留地及周邊森林 |
| 2.泰岡 | Knazi 群 | 農業 | 保留地及周邊森林 |
| 3.新光 | Knazi 群 | 農業、觀光民宿 | 保留地及周邊森林 |
| 4.鎮西堡 | Knazi 群 | 農業、觀光民宿 | 保留地及周邊森林 |
| 5.養老 | Knazi 群 | 農業 | 保留地及周邊森林 |
| 6.司馬庫斯 | Mariqwan 群 | 農業、觀光民宿 | 保留地及周邊森林 |

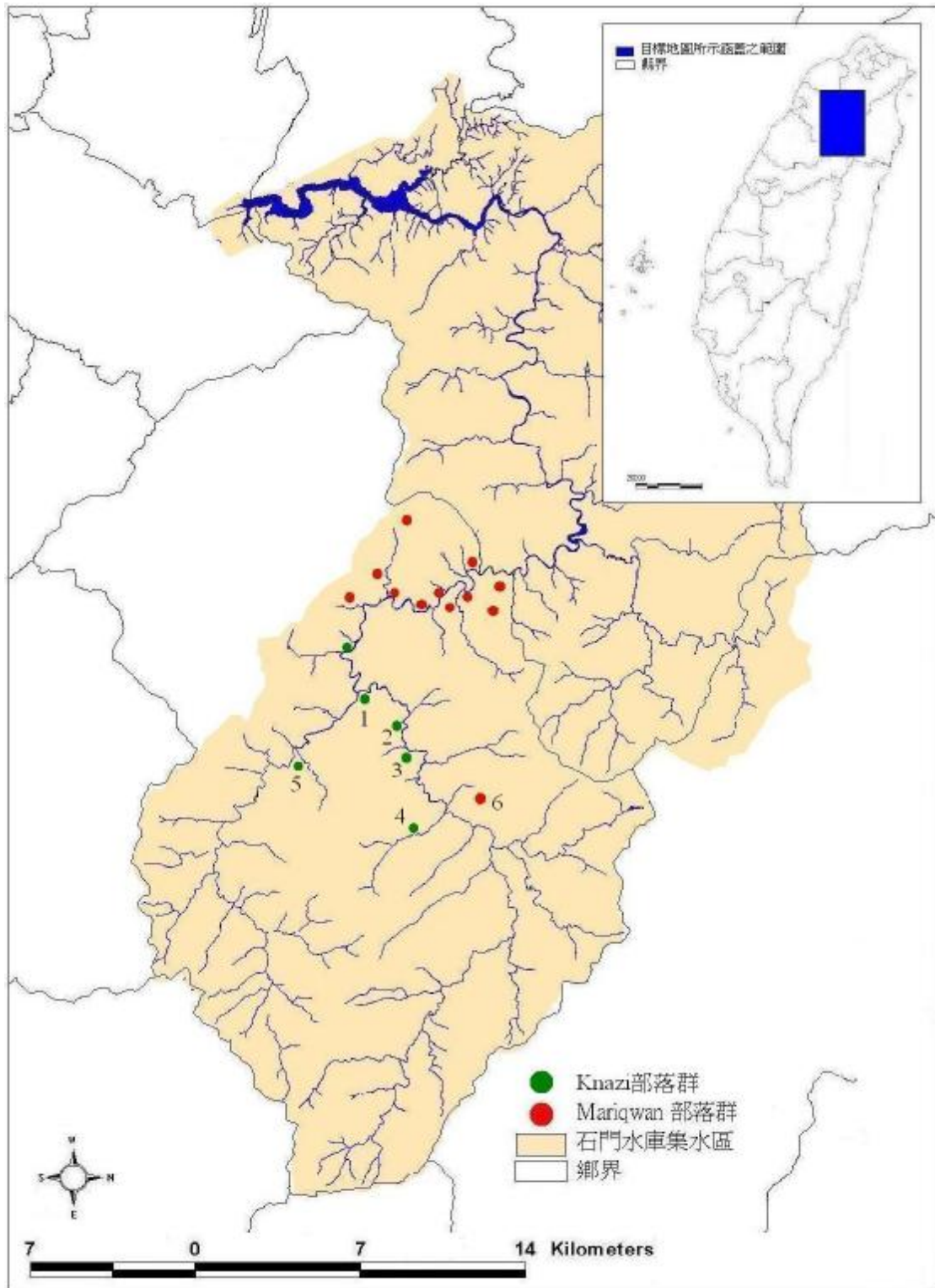


圖2：本研究區域中六個泰雅族部落的分佈位置

新竹縣尖石鄉玉峰村及秀巒村原住民族傳統生活領域中依森林法第十五條第四項得申請採取森林產物範圍圖 (32,107.52 公頃)

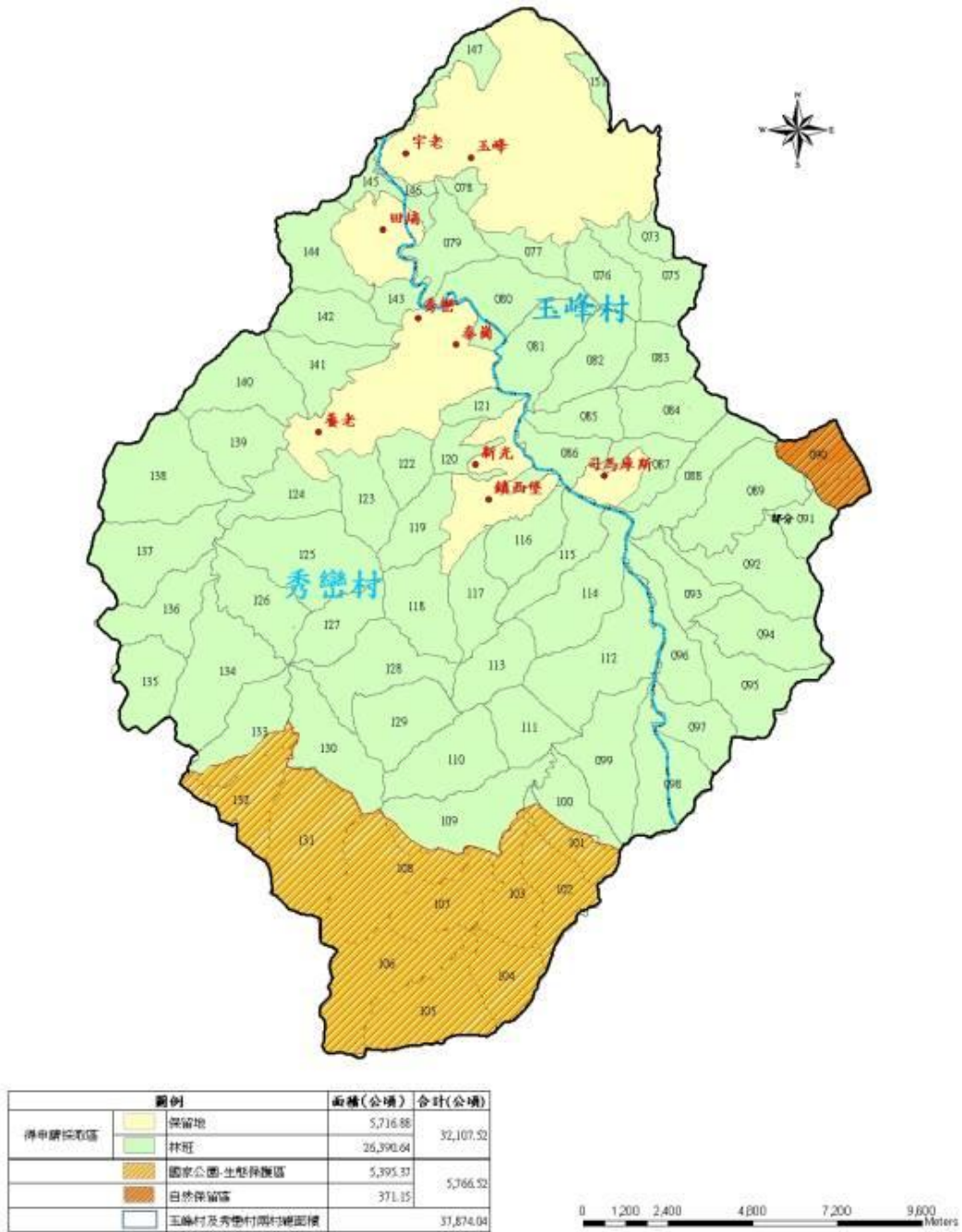


圖3：農委會林務局與行政院原民會於2007年10月公告的兩村傳統生活領域範圍
資料來源：行政院公報資訊網，2007.12.30搜尋

http://gazette.nat.gov.tw/EG_FileManager/eguploadpub/eg013198/ch07/type2/gov62/num24/Eg.htm

以下分列出在主要研究目的之下，所設定的各年度研究目的，以進一步說明此兩年計畫的邏輯，以及各年度計畫之間的關連性：

1. 第一年（民國九十七年八月至民國九十八年七月）

- 從在地的觀點釐清部落發展之確切需求：

本研究目的之重點，在於透過深度的民族誌研究方法，釐清各部落中的土地、自然資源使用方式，這些土地、自然資源使用方式，包括傳統的狩獵和文化行為，也包括現代的經濟活動。藉對由使用方式以及支持這些使用方式的組織等社會條件與價值觀比較分析，本研究試圖呈現傳統制度與現代制度之間衝突、競爭甚至達成妥協的過程，並從在地觀點詮釋部落發展之需求。

- 分析相關的土地資源制度和政策對部落資源利用之激勵與限制結構：

本研究目的的重點，在於釐清外部政策與制度對於部落資源利用之影響，分析的對象將以集水區管理制度為主，包括森林、水土保持、飲用水管理、土地管理等相關政策與法律，透過對這些分析，本研究試圖釐清影響集水區中原住民部落土地、資源使用的基礎制度，以及它們對於原住民部落發展需求所形成的激勵與限制結構。

2. 第二年（民國九十八年八月至民國九十九年七月）

- 評估資源管理之跨尺度需求與目標：

本研究目的的重點，在於分析並比較涉及集水區管理的不同政府層級、資源管理機關之間的資源管理需求與目標，藉以釐清不同組織層級與地理空間之間的關連性，並探討這些需求與目標之間有哪些是可能相容？如何使之相容？又有哪一些是相互排擠？在相互排擠的情況下，如何進行價值和優先順序的取捨？

- 在原住民土地法制架構下提出部落為基礎的資源管理政策與制度設計：

本研究目的的重點，在於經由綜合以上三個階段的研究成果，界定部落及區域的社會生態系統，釐清資源管理要解決的問題以及涉及的參與者，分析系統中的連結，評估部落及區域能力建構的需求，提出社區基礎的集水區管理的策略，並經過對原住民族土地（包括保留地、傳統領域）、自然資源法制的分析後，提出具體的政策與制度設計。

（二）本年度（第一年計畫）研究目的

本年度之研究計畫的主要研究目的，從在地的觀點釐清部落發展之確切需求，並分析相關的土地資源制度和政策對部落資源利用之激勵與限制結構。

「資源」的意義是社會建構的，一項事物被界定為資源，是因為它具有維持個人、社群的生存與成長的價值，資源的價值因人而生，資源的界定也就會衍生出一套「什麼東西是資源、這項資源該如何使用、誰有資格使用這項資源」的社會關係。同樣的，不同的社會對於「什麼是好的發展？該如何發展？」亦可能有其不同的詮釋，要探討如何透過資源自主治理制度的安排，平衡生態保育與原住民部落發展的利益，就必須進入其社會脈絡，並回到意義的產生過程，重新理解其發展的需求，

以必避免政策制訂者錯誤的主觀詮釋，從而方可將在地知識重置於制度的安排與設計之中。因此，本年度的研究將探討以下幾個層面的問題：

1. 目前研究區域中各部落的土地、自然資源使用方式為何？
2. 這些土地資源使用方式哪一些是受到傳統制度的規範？哪一些是受到現代政治經濟制度的影響？他們背後的社會組織和價值觀為何？
3. 傳統與現代的土地資源使用活動、社會組織、價值觀之間是否有所衝突？彼此之間有沒有競爭的關係？抑或在傳統動態演化的過程中，以形成新的適應現代環境的規範？
4. 從上面的衝突、競爭或妥協的過程中，是否呈現出原住民部落對於發展的需求？研究區域中各部落的需求是否有何差異性？有何共同點？
5. 外部相關的資源管理政策、法規所形成的集水區管理制度，在過去如何影響集水區中原住民部落土地、資源使用？它們對於上述原住民部落發展需求形成的怎樣的激勵與限制結構？

由於本整合計畫之研究目的之一，在於研擬資源永續利用的策略，其係以共用資源、自主經營與原住民生態旅遊經營策略為例，進行此策略下的情境分析(scenario analysis)。因而本子計畫之研究目的適可和整合計畫之研究目的相互呼應。

三、文獻探討

(一) 原住民族與發展及保育

1. 原住民族與發展及保育

1.1 從發展到永續發展

第二次世界大戰之後，西方國家把「充分就業」當作是重要的經濟政策的目標，聯合國並把充分就業的條文納入聯合國的憲章中，主張聯合國應該在尊重平等與民族自決的原則下，促進世界各國「更高的生活水準、充分的就業、以及社會和經濟的進步與發展」(Article 55, Charter of the United Nations)。在1945到1950年之間，美國透過馬歇爾計畫提供了一百九十億美元的援助，協助西歐國家戰後的經濟復甦。在1944年於Bretton Woods, New Hampshire舉行的會議中，各國決定成立國際貨幣組織(International Monetary Funds)，以調節全球的經濟；稍後，則成立了世界銀行(World Bank)，作為促進第三世界發展的工具。這些組織的成員間普遍的信念是，是凱因斯的總體經濟模型和政府介入的原則應該被推廣到發展中國家(Singer 1992)。

在當時西方國家退出殖民地、冷戰以及美蘇兩強競爭和第三世界國家結盟的政治脈絡下，促進第三世界國家的經濟發展，使其成為資本主義陣營的一員，對於歐洲以及美國來說，是極為重要。美國總統杜魯門一方面認為「更高的經濟成長是促進繁榮與和平的關鍵」(Peet 1999, 41)；另一方面，則認為防堵共產主義的擴張是美國的國際責任。因此，國際經濟援助也就是國際政治戰略佈局的一部份。英國、

法國，亦持續以發展計畫涉入其前殖民地的經濟、健康和教育等政策（Cowen and Shenton 1996; Rist 1997）。不過，在1950年代，這些被援助的國家，並沒有如預期的提高生產，結構主義經濟學者為這些計畫的失效提出解釋，認為每個第三世界國家都有各自特殊的經濟和社會條件，因此必須先瞭解各國經濟結構，並排除發展的障礙（Meier 1984）。另一方面，新古典經濟學者則強調國際貿易比較優勢、市場等分析，1950年代之後，發展經濟遂演變為以凱因斯、結構主義、新古典經濟學的綜合體，一些比較重要的發展理論的觀念包括（Peet 1999, 44-47）：二元發展—強調第三世界國家中同時存在現代的、商業的部門以及低生產力的傳統部門，而發展就是要利用現代部門之外的勞動力；動員國內資源—強調提高第三世界國內儲蓄率，使這些資本挹注到生產性的投資；動員國外資源—強調國外資本、技術的轉移；工業化策略—強調工業部門的成長；農業策略—認為農業的目的應該是可以提供食物和原料、賺取國際貿易部門的收益、創造工業產品需求的市場、而農業收益應被投注在工業的發展上，改變國家農業和工業部門之間的比例，同時強調引進新的農業技術，一些較基進的學者則強調土地權的改革；貿易策略—發展學者之間原本對於自由貿易與否、出口或進口導向有不同的看法，但逐漸傾向出口導向以及自由貿易體制；人力資源—強調投資人力資本的重要，重視提高每一個個人的做為一個生產力單位的能力，主張增進個人的技能、工作動機、醫療知識和價值觀；計畫評估—透過政府和國際組織（例如世界銀行）的評估，使投資當發展中國家的資源達到最理性的分配和利用；發展規劃和政策制訂—強調政府的調控功能。儘管這些發展理論有各自關注的重點，但是其共同點是把發展當作一種階梯，認為發展中國家只要採取正確的策略，就可以進階到已發展國家的階段。

發展的概念、理論和大大小小依照這些理論所設立的計畫對於西方世界援助的國家產生了極大的影響，而這些影響許多並不如發展理論所預期。最明顯的例子是美國的援助計畫在拉丁美洲的挫敗。對於「發展」的質疑逐漸出現，有學者提出核心邊陲的理論，指出邊陲國家的無法發展，其實正是核心國家長期以發展為名介入其政治經濟運作、維持核心優勢下的結果（Prebisch, 1972）；亦有學者指出貧窮其實是一種相對的、被建構出的概念，已發展國家以協助未發展國家脫離貧窮為己任，其實是一種以西方社會的價值觀強加在別人身上的迷思；同樣的，「已發展」、「發展中」、「未發展」的分類亦是如此（Shrestha 1995, Escobar 1995）；也有學者從權力和論述的關係角度，指出「發展」如何繼殖民主義之後，成為西方國家從他者身上獲取利益予以正當化的一種意識型態（Escobar 1992；Cooper 1997；Mitchell 1995）。

到了1980年代，以發展理論所支持的國際援助計畫逐漸因為實際操作的失敗、受到學術界質疑和挑戰而沒落，美國的雷根總統和英國首相奈契夫人所聯手推動新自由主義，建立國際間的自由貿易機制取代「發展援助」而成為國際經濟事務中的主流，像是世界銀行這樣的國際組織，不再像過去可以得到那麼多西方國家的資金挹注，投入對第三世界政府的發展計畫。但是也在1980年代，國際環境論述開始崛起，臭氧層遭破壞、溫室效應、熱帶雨林的急遽消失等議題，在工業國家政府、學界和環保團體的共同推動下，成為世界性議題。1987年聯合國世界環境與發展委員會（World Commission on Environment and Development）提出名為「我們共同的未

來」(Our Common Future)的報告，報告中指出「在二十世紀的中葉，我們第一次從太空中看到我們的地球，歷史學家或許將會發現這個景象對於人類的思想有著比哥白尼革命更大的影響」，這份報告使「我們只有一個地球」從此成為一個響亮口號，並提出「永續發展」(sustainable development)的策略。永續發展意指一種「既能滿足我們現今的需求，又不損害子孫後代能滿足他們的需求的發展模式」(World Commission 1987, 1)。「我們只有一個地球」的想法，使得西方「先進」國家重燃對於非西方國家的熱情，世界銀行又再度成為西方國家「援助」非西方的重要國際組織(Goldman 2004)。不過，這一次，在「永續發展」的概念和新自由主義的影響下，「援助」通常是透過協助這些國家中環境的資源保護和可持續利用的形式進行，而且計畫往往不是直接由政府執行，而是要求有一定比例的非政府組織的參與和操作。

1.2 原住民與永續發展

1980年代興起的新自由主義，展現在許多面向，但它的基本精神強調自由市場的機制，反對由國家主導的直接干預和生產。在「小政府，大市場」的口號下，引進社區、非政府組織的力量，進行公共事務的討論、決策與執行，成為一股新興而強大的思潮，它和永續發展的理念結合在一起，促成了對於發展計畫的公共參與和地方賦權的重視。

另一股和永續發展概念匯流的思潮，西方對於「現代化」的反省。在經歷了兩次的世界大戰和西方社會快速發展之後所產生的問題之後，一些西方的學者，例如人類學者李維史陀，認為要解決現代社會環境破壞、工具理性超越人性、工業化後社會適應問題等等危機的良方，其實是存在前現代的社會中。於是，在1960-70年代，西方的發展理論以一種救世主的姿態進入第三世界地區之際，被當作「落後」、「反發展」的代名詞的「非現代」知識與觀念，遂反過來成為西方社會為未來尋找答案的方向。

在此同時，原住民運動在國際社會上的串連，也與這股思潮相互助長，使得原住民成為一個全球化的現象。現在被稱為原住民的民族，在那些剝奪了他們的主權(sovcreignty)的現代國家裡，有其各自不同的歷史和奮鬥的過程，在某些國家裡面的原住民，有著共同類似的經驗，但這些經驗其實很難有一個全世界一致的標準(例如：在白種人為主要的前西方殖民地國家內的原住民，到現在都還有很強烈的立場認定自己是在被殖民的狀態，但是在亞洲經歷了民族國家獨立運動的原住民，許多是某種程度參與了他們國家的誕生，在這個脈絡下，是否還算是被殖民？就有許多不同的爭論，而若以台灣原住民的經驗來看，就和這兩者又各有不同之處)，原住民運動的國際串連，很大部分的原因，是因為其在地的運動受到挫折，而轉向超越國家的界線，在全球尋求新的力量的支持和合作(Smith, 1999)，嚴格說起來，它不應該叫做「國際」串連，因為它不是以「國」為單位的合作，稱之「跨文化」的串連，或許更為恰當。而這種串連得以在全球形成一種不可忽視的現象，而使得「原住民」在全球政治的舞台上成為一種認同、一種識別的身份(identity)的原因，或許可以從聯合國對於原住民的定義看出一些端倪。

在聯合國的定義，也是目前世界最普遍被接受（但不是唯一的定義）的定義中，原住民意指在現代國家出現之前，即在當地以自己的方式生活，而這種生活方式與現代化的經濟和政治不同而遭正受到威脅（Miller, 2003）。這種定義是一種相對的定義，在這個定義下，原住民未必是「第一個」出現或到達某個土地上的民族，而是「先於」現代國家政治和現代經濟模式出現之前就已經在那裡生活，並且某種程度的維持著那些生活方式，這個相對的定義的參考座標的原點即是「現代」。

在文字本身被認知的意義裡面，「現代」有一種指涉目前、當下的意味，但作為一個社會科學的專有名詞，「現代」它並不同於目前、當下，相反的，它是一個漫長且崎嶇的過程，「現代化」的起源可以追溯從十四世紀末期開始至十六世紀的文藝復興時期，以及此一時期所誕生的思想，包括在天文學上的日心說、地理學上地圓說、文學上的人文主義思想、繪畫上的透視技法等等，它們共同的特色，除了是從過去的希臘、羅馬文化中得到知識的啟發之外，就是在於追求人的理性，以及用正確的知識和技術重現世界的的能力。這種追求到了十九世紀末期到達一個新的狀態，達爾文演化論的出現使得「過去」和「現在」產生一個巨大的斷裂。在1543年哥白尼提出日心說時，就已經挑戰了人是宇宙的中心的想法，而演化論不僅是進一步指出人原來只是所有的物種中的一部份，更是挑戰了神的存在，它造成西方知識典範的一次大轉移：人的理性取代了神的位置，而前面所述的十七世紀的笛卡爾哲學，就是肯定人的理性的哲學基礎。十九世紀之後，「現代性」一詞正式出現，「現代」從此意味著一種向過去告別、向未來前進的態度，一種新/舊、好/壞的二元認識架構。而聯合國定義中的「原住民」，以存在於「現代」國家和「現代」經濟出現的前後，作為盼對是否為原住民的標準，它反映出全球脈絡下的「原住民」現象，其實是出自於現代社會對於「現代性」的反省，一種尋求未來於過去的產物，（這並不表示這些被共同稱為「原住民」的民族，在各自的社會脈絡中，以及向國際發聲的過程，沒有主體性的奮鬥，而是說現代社會是將indigenous 和 modern 放在一個二元對立的架構下來理解，這種理解是出自於現代社會對現代的反省，而這種反省本身就是現代性的一部份）。因此，1980年代國際社會（例如聯合國與國際勞工組織）對於原住民權益的推動及其引發的討論，經常和關切發展議題的國際非政府組織結合在一起，一方面是因為「發展」經常都奠基於對原住民生活方式及其居住環境的壓迫，所以必須從發展的歷程去回顧原住民受到壓迫的經驗，另一方面則是反映出希望從這些過去被當作「落後」、「反發展」的生活方式與經驗中，找到另類的、替代性的（alternative）發展的可能。

1.3 原住民、傳統生態知識與保育

儘管「永續發展」已被視為一種當前的主流的發展概念，但是也有許多學術上的爭議，爭議的根源，來自於「永續發展」一詞本身充滿了許多的不確定和矛盾。如前所述，sustainable development一詞的出現，有國際組織為了鼓勵工業國家再度將資源投注於國際援助的背景，而「保育」則是一個引起這些工業國家關注的論述方式：由於「我們只有一個地球」，所以拯救消失巴西消失中的熱帶雨林，解決南極上空臭氧層的破洞，成了大家共同的責任，工業國家捐款協助解決這些危機也就是義不容辭的事。然而，「永續發展」並不是反對發展，它只是希望用「既能滿足我們現今的需求，又不損害子孫後代能滿足他們的需求的發展模式」，但這個不同

於過去的、另類的、替代性的「發展」是什麼？其實很難有一個定論，它是一個具體可追求的目標？或只是以保育之名持續發展之實的口號？它可以改變過去發展過程中的不公平現象嗎？還是只是讓這些不公平現象可持續（sustainable）？

舉例來說，新自由主義的觀念，認為環境退化可以透過市場機制來遏止，認為透過像污染稅這樣的措施，可使企業自行在資源的消耗和獲益之間重新調整，而經過有效的資源的配置和運用後，就可以達到永續發展的目標，因此有綠色資本主義（意指環保的資本主義）的論述出現。在森林的議題上，新自由主義的態度是相信只要伐木企業在生產過程中，降低不當的消耗率（例如，降低因為切割錯誤而棄置木材的數量，或是增加整棵樹的使用率），尤其是改善發展中國家伐木企業老式、沒有效率的生產過程，這樣森林的退化就可以抑止。(Abramovitz 1999)。

這樣的想法使得資本家、企業不必然是站在保育的對立面，但這樣的想法卻也忽略的一個事實，那就是發展中國家的森林退化問題，大多是出自於森林的盜伐，而這些盜伐的木材最後被送到的地方，就是以八大工業國為大宗(Haugen 2002)。它顯示出發展中國家森林的消耗，是在發展中國家和已發展國家中存在著一種消費的連鎖關係的結果。因此，即使在怎樣大談改變伐木企業生產的效率，都無法改變改變這種消耗別人國家的資源來成就自己的享受的不公平狀況。我們可以寄望資本主義來達成永續發展嗎？O'Connor (1998a)在「永續的資本主義是否可能？」一文中，就指出資本主義和永續發展的概念是相互矛盾的。他在另外一篇文章「生產條件與條件生產」(O'Connor 1998b)中則指出，國家長期以來一直是扮演了和資本相互合作消耗自然的角色，除非透過公民社會改變這樣的狀況，否則很難奢談「永續發展」。而Escobar(1995)則直接指出「永續發展」在概念上的試圖讓「保育」和「發展」者這兩個宿敵可以取得妥協，但它真正要維持永續的對象，還是資本市場的擴張，而不是環境。而「永續發展」鮮少看到國家與國家之間、區域與區域之間、社區與社區之間，以及階級與階級之間，在資源問題上的不平等關係。他舉例，生態專家往往把原住民地區一些造成環境退化的活動（例如盜獵、盜伐），定義成是貧窮造成的問題，卻很少看到這些問題的根源在於發展過程中這些原住民被遷移、改變住所和生活方式，而是使得他們必須以對環境造成更大壓力的方式維持生計(Escobar 1995, 195)。

進一步來說，雖然西方社會希望從這些過去被當作「落後」、「反發展」的原住民生活方式與經驗中，找到永續發展的可能，但是如果沒有意識到權力關係和主體性的問題，那麼，這個永續的發展到底會是誰的發展？誰在裡面獲利？目前在國際自然保育論述下備受重視的傳統生態知識(Traditional Ecological Knowledge)就是一個例子。雖然在1992年的生物多樣性公約中指出：「經過...國家立法，尊重、保護、以及維持跟保育與生物多樣性的可持續使用相關的原住民及當地社群的知識、洞見以及實踐，並透過這些知識、洞見、與實踐擁有者的允許與參與，提升它的應用性。同時，鼓勵從這些知識、洞見、與實踐的使用在獲利上得以公平地分享。」(1992年生物多樣性公約，第八條j款)，但儘管條約中提到了獲利分享的概念，它卻有把「原住民的知識」工具化的問題。在這個論述下，跟「保育與生物多樣性的可持續使用相關」的原住民知識，才是有用的知識，那麼，在這個目的下所收集到的符合保育跟生物多樣性原則的原住民知識，到底是原住民的想法？還是收集者詮

釋下的結果？

就意義上來看，「傳統生態知識」是「一組知識、實踐、與信仰的累積體，透過文化的傳遞在演化與適應的過程中漸次傳給下一代」(Berkes, 1999)，而非現代科學主客體二元對立的認識論所下開展出來的知識。由於許多的原住民知識帶有這樣的特性，因此即使「傳統生態知識」未必一定是原住民的生態知識（它有可能是「非原住民」的傳統生態知識），但是「傳統生態知識」的研究多與原住民知識的研究有關。儘管傳統生態知識的「傳統」，是指涉一種在認識論上與現代科學典範的差異，但「傳統」一詞本身在語意上所帶著時間上與「現代」相對立的意涵，常容易讓人忽略它動態的、隨境遇而調整的一面。如林益仁(2005)在「社區/保育是什麼？一個生態與文化的角度」一文中所指出：不管是將原住民看成是有生態意識的高貴野蠻人，或是沒有例外的、對自然的入侵者，抑或認為是原住民具備高貴蠻族/墮落天使的雙元性格而關鍵在於傳統的生活模式是否被改變了的折衷觀點，基本上「並未觸及誰在詮釋這些智慧？以及為何詮釋？」的問題。而這些問題為什麼重要的原因有三個：第一，不同的詮釋者從不同的角度以及不同的地理層級來定義知識、生態關係以及自然資源，會產生不同的結果；第二，詮釋者的文化與經驗背景跟它們的定義的結果有密切的關連性；第三，詮釋者會運用不同的定義去達成它們的計劃以及政治主張」。不僅是為了保育目的有可能將原住民知識工具化，如果研究者硬要把原本非系統化或系統不同的原住民知識，塞進西方科學系統化的架構，也是對原住民知識的一種扭曲，將原住民知識「邊緣化」(Agrawal 1995)。因此，思考誰在詮釋原住民知識？為何詮釋？如何詮釋？是至為重要的問題。

(二) 原住民與社區自然資源管理

2.1 社區自然資源管理的意涵

如前所述，引進社區、非政府組織的力量，進行公共事務的討論、決策與執行，是新自由主義下興起的一股浪潮，它也是對於過去政府主導的發展失敗經驗下的一個反省。在1980年代後，去中心化(decentralization)成為多數發展中國家所追求的一種政治價值和經濟目標，根據世界銀行1994年的研究，在當時七十五個發展中國家裡，有六十三個國家聲稱進行了政治權力移轉到地方政府的去中心化工作(Dillinger, 1994; Agrawal and Ribot, 1999)。而在國際保育的論述裡，以中央集權結合科學絕對權威的自然資源保育，也同時遭受到挑戰。由於這些由上而下的保育模式最大問題的根源往往是保育的目標難以轉換成有效的行動(Kem 2002)，以社區基礎的自然資源管理，遂成為保育的一種新趨勢。它也成為替代性發展中一個熱門的選項，因為社區基礎的自然資源管理意味著地方獲得權力，參與決策的開始。

社區為基礎的自然資源管理的支持者，主要強調社區能夠掌握更多的在地的訊息、知識與需求，也強調社區在執行管理上的有效性(Jentoft, 1998: 423)。其特徵「除了著重小尺度之外，更是以社區參與、在地知識與共用資源為學理基礎，重視在地脈絡，強調社區/部落為主要的經營管理主體」(盧道杰, 2004)。Berkes(2004)則認為它反映了生態研究的典範的三個轉移：(1)過去對於生態的研究，是以「因為怎樣所以發生什麼反應」的化約論(reductionism)的模式思考，但是以社區為基礎進

行保育，反映了目前生態研究強調物種之間的「關係」的整體論(holism)思考；(2)它反映了把人當作生態的一部份的觀念(3)將在地的經驗與文化容納於管理體系之中，而不再是專家主導的管理模式。而與社區自然資源管理相關的知識包含了共用資源、傳統生態知識、環境倫理、政治生態學(Political Ecology)、環境史、生態經濟學等面向 (Berkes, 2004; 林益仁, 2005)。

2.2 社區自然資源管理中的重要議題

雖然社區為基礎的自然資源管理被當作是一帖修正政府失靈和市場失靈現象的良方，但是在近幾年來世界各地的實際操作經驗和檢討後，已有不少學者提出對於社區自然資源管理的檢討，而這些檢討適可以用「社區」、「資源」、「管理」三個面向來做說明。

在「社區」的面向，到底的定義下的「社區」，是否適合作為「社區自然資源管理」的單位，一直是一個充滿討論的議題。就字意上來看，社區意思共同享有一特定事物的一群人，但這共同享有的事物是什麼？卻有很多不同的可能，如果是共同享有一個地理區位，那個這一些人是一個地理區位為基礎所形成的社區，這也是我們常常具體化想像的社區的形態。但它也可能是也常常會共享「利害關係」、「交換訊息的網絡」，卻不居住在同一個地理區位。若是以「共享一項自然資源」，這個較貼近自然資源管理的需求的定義來界定社區，那個社區的範圍也未必和地理區位有關，而是和「哪些人使用到這項資源」，「哪些人受到這項資源使用後的影響」，比較有關係。然而，有些「社區自然資源管理」常常是把「社區」的範圍建立在「地理尺度」以主的標準上，忽略了在更大的地理尺度上，其實也有可能有一群人是在共同使用這項資源，或受到這項資源使用的影響，而應該被當作同一個「社區」的人來看待。若只把社區定義成「在地」(local)，那麼很容易忽視了跨地域在資源使用上的交錯影響，Singleton (2002) 關於美國西岸集水區參與式規劃的研究，就顯示了跨越在地的邊界的重要性。

另一個和「社區」相關的問題是，由於社區自然資源管理常常是被用在發展中國家的保育，這些發展中國家的社區，往往被從人類學的傳統想像成是一個有機的共同體，並且有共同的信仰與規範力量，具有一個和諧完整的社會結構(Agrawal and Gibson, 2001)。這樣的想像，很容易忽略了社會變遷的力量（不一定是內部的或是外部的因素，而且粗糙的設定內部和外部的邊界也是危險的），以及矛盾與斷裂並存的實際狀況。

和這個問題直接相關的，也是社區自然資源管理中常見的問題，就是社區的代表性的問題。把社區當作有機的共同體，並且有共同的信仰與規範力量，也就很容易把社區視為是具有共同的利益。許多研究的假設，也是從「共同的規範」、「共同的利益」出發。然而，真的有所謂的「共同利益」嗎？舉例來說，一些從性別角度所做的研究就指出，社區裡面男性和女性對於同一項資源的使用方式其實可能是有所不同，而且相互競爭的，同樣的問題也可以推及到不同年齡、不同階級、身心狀況等等社會分類上。常見的針對社區「共同規範」、「共同利益」的研究，是找一群社區成員進行訪談、座談等調查，以瞭解社區的共同規範和共同的利益，但是這樣的研究常常在取樣上會有問題，它們往往是找社區裡面一群有共同規範和共同

利益的人來瞭解其「共同規範」、「共同利益」，但這並不代表這個社區就具有「共同規範」、「共同利益」。這個問題如果衍伸到保育計畫的執行，就會是代表性的問題。社區自然資源保育強調「社區參與」，但是到底參與到計畫中的社區人士，能夠代表社區中不同的聲音嗎？抑或是這些參與到計畫中的社區意見領袖本來就是社區中「講話比較大聲」的人？這些在社區中「講話比較大聲」的人，本來就是社區中的強勢，如果社區不是想像中的那麼均質，那麼社區中的弱勢者的聲音真的能參與到「參與式」的自然資源管理裡面嗎？更進一步來說，在社區外的資源（例如國際非政府組織的經費）投入社區裡，將這些資源交與社區的某些人的同時，是不是也在加深社區內的「強弱」之分，或製造新的意見領袖，而創造出一種新的權力關係？

還有一個關於「社區」面向的檢討，就是社區與國家的關係。關於「公民社會」的討論，把「公民社會」當作是國家、市場之外的另一個單元，並認為公民社會、國家、市場三者各有各的運作邏輯而彼此相關。基本上，國家被認為是以政治價值為運作邏輯；市場以經濟利益為運作邏輯；而公民社會則是以公民之間的互信為運作邏輯。許多社區自然資源管理的研究和執行計畫，往往把「社區」直接和「公民社會」劃上等號，假設社區是和「國家」、「市場」相對立的。然而，由於社區自然資源管理的研究和執行計畫所界定的社區，通常是以地理區域為基礎所劃分的社區，它和公民社會未必能直接劃上等號，它只是一個在地理尺度上較小的區域裡面的社會，並非獨立於國家政治及市場經濟的運作邏輯之外。

在「資源」的面向，主要的問題在於到底「資源」是由誰在界定？所謂的自然資源，意指可以維持（可能是個人，也可能是一個社群）生命或成長所需的自然物質或現象，同一件自然物資或現象，對不同的對象來說，可能有不同的意義。例如，在Blaikie and Brookfield (1987) 針對土壤侵蝕的研究中就指出：「一個農夫的土壤被侵蝕，意味著另一個農夫的土壤變肥沃」。又像是土石流，到底是災難還是資源？也是要看從什麼人的角度做界定，一些對於尼泊爾高山農業所做的研究顯示，高山地區的農民會觸發土石流使其耕作的土壤變肥沃 (Kienholz et al, 1984; Forsyth, 2003)，對他們而言，土石流與其說是災難，不如說是一項資源。

目前的社區自然資源管理，許多是發展中國家去中心化以及國際保育非政府組織介入下的結果，以計畫運作的經費來說，無論是由政府或是關心保育的非政府組織所提供，這些計畫通常是有明顯的保育目標，已經先設定好認為為什麼東西該被保育，然後投注經費到社區去執行，也就是說這些計畫對於什麼是「資源」的認定，其實是從保育團體、政府的觀點在思考。在這種情況下，很有可能未必是和社區的利害與需求相符合（假設社區有共同的利害和需求的話），更不要說同一項自然物質或現象，對社區內部不同的社群都可能有不同的意義。但是從保育團體或政府的觀點，去認定「資源」，就看不到這些問題，同時也就會把自己的「保育觀」——對於什麼是保育，哪些資源該被保育，如何保育的想法，強加在社區上。

上述問題，同時也反映在「管理」的面向。社區自然資源管理，在「管理」上的意義，就是去中心化，但是去中心化也包含了很多不同的層次，從中央交付社區執行，由社區扮演貫徹中央意志的角色，到社區具有參與議題設定、決策的權力，

這之間就有很大的差別。Kem (2002) 認為去中心化包含了三種基本的型式：(1) 「去集中」(de-concentration)，意指管理責任從中央政府轉移到地方的政府單位；(2) 委任 (delegation)，意指中央政府將管理責任交付給半自治、非完全官方的地方組織；(3) 轉移 (devolution)，意指中央政府授權給地方的政府單位。簡單來說，去中心化涉及的就是要移轉什麼樣的權力？移轉給什麼人？的問題。Agrawal, Arun and Jesse Ribot (1999) 的研究指出，一個可持續的、去中心的自然資源管理，同常必須是在社區和他們可信的代表能夠充分的控制這項資源時，才會發聲。反過來說，如果只是交付管理的責任，沒有參與議題設定、決策的權力，那所謂的「新伙伴關係」，就很有可能變成是徒具虛名了 (盧道杰，2005)。

(三) 共同管理理論

世界銀行已經確定共同管理是「介於主要利害關係人間的责任、權利和職責分配，尤其是地方社區和國家；決策分權涉及地方使用者的決策過程，如同國家一般」(如圖4)。實質上這和世界保育協會所採取的定義一樣，決議1.42中認為共同管理是：「政府機構、地方社區和資源使用者、非政府組織和其他利害關係人間的合作關係，在合乎每一個發展脈絡下，協商特定區域或資源系列的管理權力和責任。」(IUCN, 1996)關於共同管理的定義和概念，有一些普遍的核心價值，包括：他們明確地將共同管理的概念與自然的資源管理連結、他們認為共同管理是公部門和私部門行動者之間的某種合作，以及他們強調共同管理不是一個固定的，而是連續的過程。

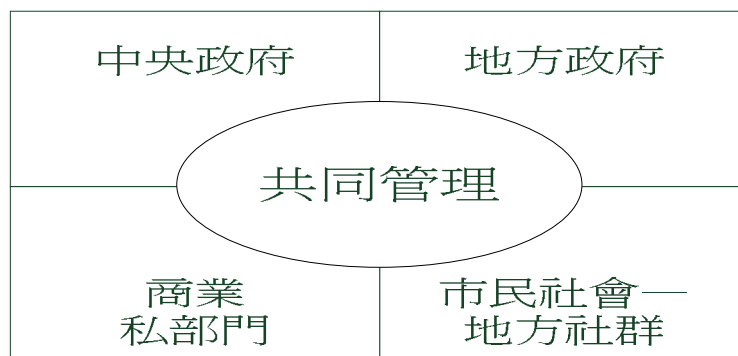


圖 4：利害關係人類型與共同管理

資料來源：The World Bank, 1999:11.

共同管理大多數的定義是有問題的，可能未掌握到當代治理系統的本質，包含複雜性、差異性和動態(Carlsson, 2000; Berkes, 2002; Plummer and FitzGibbon, 2004)。在共同管理的傳統概念裡，有許多複雜性很少被解釋：(1)國家的複雜性；(2)社區的複雜性；(3)系統動態和自然反覆的複雜性；(4)可提供支援系統條件的複雜性；(5)共同管理作為治理系統的複雜性；(6)適應學習和解決問題過程的複雜性，和最後(7)提供資源的生態系統複雜性。

為了調查國家和社區之間的關係，以及開啟共同管理的概念，我們也許可以提出以下問題：當我們認為共同管理是在公部門和私部門行動者之間的某種過程，即在國家和地方社區資源使用者之間，我們真正的意思是什麼？圖2解釋了四個不同的替代方案。

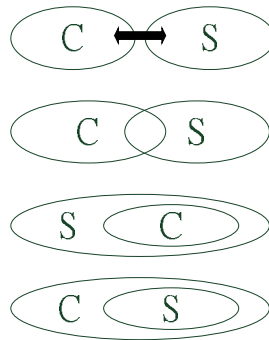


圖 5：共同管理的四種方式

資料來源：Lars Carlsson, 2005:68.

註：C—私部門；S—公部門。

圖5中第一個共同管理的方式，認為共同是一個轉換系統，共同管理是在分開領域(國家和社區)的某種聯繫，其概念包括訊息、財貨和服務的交換，它本質上是 Arnstein 公民參與較低的階層(Arnstein, 1969)。第二個方式將共同管理視為領域相交部分的問題，例如國家的象徵和許多資源使用者可以形成共同管理主體或合作單位，他們可以參加共同決策，且根據共同管理的概念，每個部門遵守它的權力和有關的自治權。第三個方式認為共同管理是一個國家巢狀系統，國家可能是某領域或特定資源系統中全部法定權利的實際所有者，利用可能建立於實質程度上獨立的組織單位，委託這些私部門行動者執行任務，例如管理國有土地或國有漁場適當資源的權利。第四個方式認為共同管理如同一個社區築巢系統，國家在非公用領域內運作，資源使用者可執行所有地區或資源系統的相關合法權利，但是國家可以設下許多限制在這些系統的管理上。

實際上，上述四個共同管理方式經常是結合的，因而出現共同管理的第五個概念，此方式稱為共同管理網絡(如圖3)，它意識到國家是分散的並且有很多面向的事實，國家被解釋為一套的金字塔階層，國家是由許多部門和機關所組成，與資源系統的不同組織和功能相關。在多數社會內，地區和本地管理者和地方組織或使用者的社區有密切的關係，這暗示著國家不應被視為單一個體 (Carlsson, 2000, 2003; Ostrom, 1985)。因此，運用共同管理的第五個形式，透過很多真正的生活案例，可以發現在相同的區域或資源系統裡，國營企業的不同部門以及類似的私人行動者之間存在著豐富的關係與連結。

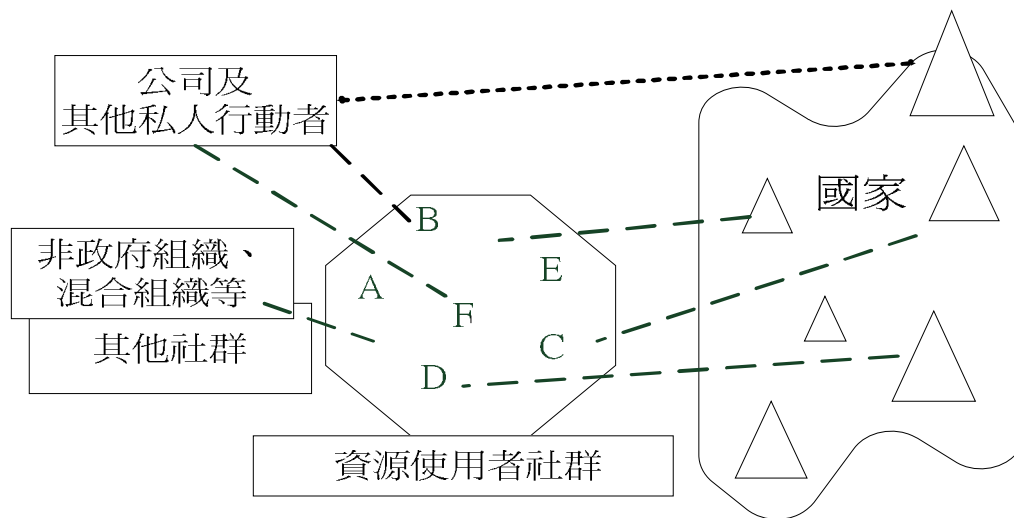


圖 5：共同管理網絡的案例

資料來源：Lars Corlsson, 2005:68.

實際上，資源管理的體制是被嵌入在更廣泛的制度脈絡下，「深嵌」(embeddedness)是制度策略分析的基礎之一，強調三層規則來塑造每種制度安排，包括憲法規則、集體選擇規則和操作規則(Ostrom, 1990; Imperial, 1999; Kiser and Ostrom, 1982)。憲法規則限定了治理的權限和狀態，規定誰擁有資格，來進入、分享資源利益的使用權利；集體選擇規則管控決策如何產生，例如為了決定報酬或技術輸入的水準；操作的規則調控每日活動，即收穫或耕種方法的強度。三層級規則形成一個階層，高水平規則決定那些較低水平的自由程度。

在適應性管理中，須瞭解問題解決的反覆過程中包含了許多社群。例如，在James Bay地區的原住民土地主張協議，對它本身而言不是結束，可被視為在社群與其他團體間創造政治空間的工具，這些社群與團體能發展知識與技術以解決它們自己的問題。追溯過去二、三十年加拿大與瑞典的個案，指出問題解決導向的共同管理結合兩個特質(Olsson et al.)。第一個是適應性管理的動態學習特質，或反覆地實作學習(e.g. Holling, 1978)，第二個是合作管理的連結特質(e.g. Pinkerton, 1989; Berkes, 2002)。Folke et al. (2002: 20)提出「適應性管理」，即指「在反覆試驗的、動態的、持續的、自我組織的過程中，制度安排與生態學知識被實驗與修正的過程」。當然地，適應性共同管理，是利害關係人間分享管理權力與義務中的涵括式與合作的過程(Olsson et al., in press)。

根據Lars Corlsson (2005)的觀點，共同管理是一個解決問題的連續過程，而非固定狀態，涉及了廣泛思維、談判和解決問題的網絡學習。這推測暗示著共同管理的研究，應儘可能關注於不同的管理工作是如何被組織起來，並專注於共同管理的功能而非系統的正式架構。在問題解決的過程中，必須優先釐清問題所在與利害關係人間的關係，進而決定誰有資格與如何參與決策，以建構共同管理決策系統，因此這種論述強調權力分享是合作問題解決的最終結果，而非共同管理決策過程的

起點。究竟應該如何研究與分析共同管理的真實案例？這種研究論述可能採用以下步驟：(1)在焦點下定義社會生態系統；(2)設想實質的管理工作和應解決的問題；(3)釐清在共同管理與解決問題的過程中包含哪些參與者；(4)分析系統中的連結，尤其是組織層級和地理空間的連結；(5)為利決策的執行，須評估能力建構的需求，以提升發展社群、政府及其他組織間的能力，以解決它們自己的問題；以及(6)提出改進決策和問題解決方法。總體而言，共同管理是一個藉由合作伙伴關係解決資源管理的合理方法，有利於任務的分配、資源的交換、連結不同型態與層級的組織、交易成本的減少、風險的分攤、衝突解決機制與權力分享。而Adger and Tompkins (2005)則進一步比較了傳統資源管理和共同管理模式之間政府與資源使用者之互動模式的差異，並提出了資源管理的跨尺度網絡的分析架構，如圖6。

(四) 國內原住民以社區為基礎之資源經營管理案例的研究

國內有關原住民之研究論著漸多，但多側重在民族學、人類學或文化及人口變遷等角度之分析，而論及保留地問題者，亦僅著重於土地利用型態之個案探討，至於從共用資源利用效率、自主治理機制、財產權型態觀點探討保留地合理性之論著，則至為罕見。茲將本研究搜集近年之共用資源自主治理相關文獻，羅列評述如後。

近年來，論及原住民對於自然資源共同管理之著作漸多，蔡志堅(1996)撰著「國家公園內原住民生態參與模式之建構—以玉山國家公園與東埔社布農族為例」，係針對國家政策與原住民之間的關係，提出幾點結論：藉著布農族的狩獵制度，有效地經營管理自然資源，並重視原住民的生態智慧。將以往「由上而下」的國家公園管理方式，改為「由下而上」的社區參與自然作為基礎的保育方式，應該是較適合台灣國家公園的經營管理。台邦·撒沙勒(1998)撰著「期待原住民族經濟體」，提出由原住民參與自然資源的經營管理是一個值得考慮的方向，因為在傳統的原住民社會，生活就是如何與土地及自然資源相處的哲學。由於原住民對山林並沒有大規模開發破壞，在動物狩獵及植物採集上也存在著管制機制，所以其自然資源得以永續利用。聯合國國際自然暨自然資源保育聯盟(IUCN)於1980年提出的「世界保育策略」，即主張設置「生物圈保留區」的構想，希望能有效達到自然野生動物保育之目標。所謂生物圈保留區之制度，為建立尊重當地居民自然資源的管理及使用權的概念，並藉助當地傳統的使用模式，賦予其經濟價值，使能達到保育目的之永續經營管理的制度。紀駿傑(2001)撰著「原住民、自然資源與共同經營」，係立論於對原住民生活領域生物多樣性的主張，迄山林面臨的「開發」危機，而提出傳統知識，傳統使用和共同經營的觀點，該研究建議透過共管機制，並將該制納為管理體制，使原住民與國家公園之間從敵對者變成合作嶄新關係。布興大立(2002)在一篇名為「Gaga之精神為主體的國家公園」文章中探討馬告國家公園的管理機制時，認為馬告國家公園應建立主管機關與當地原住民間的合作機制，以泰雅族Gaga精神為主體，推動周邊原住民社區的合作發展計畫，協助當地原住民參與國家公園的事業發展，以促進原住民生態產業及遊憩區開發，提昇原住民的生活經濟。

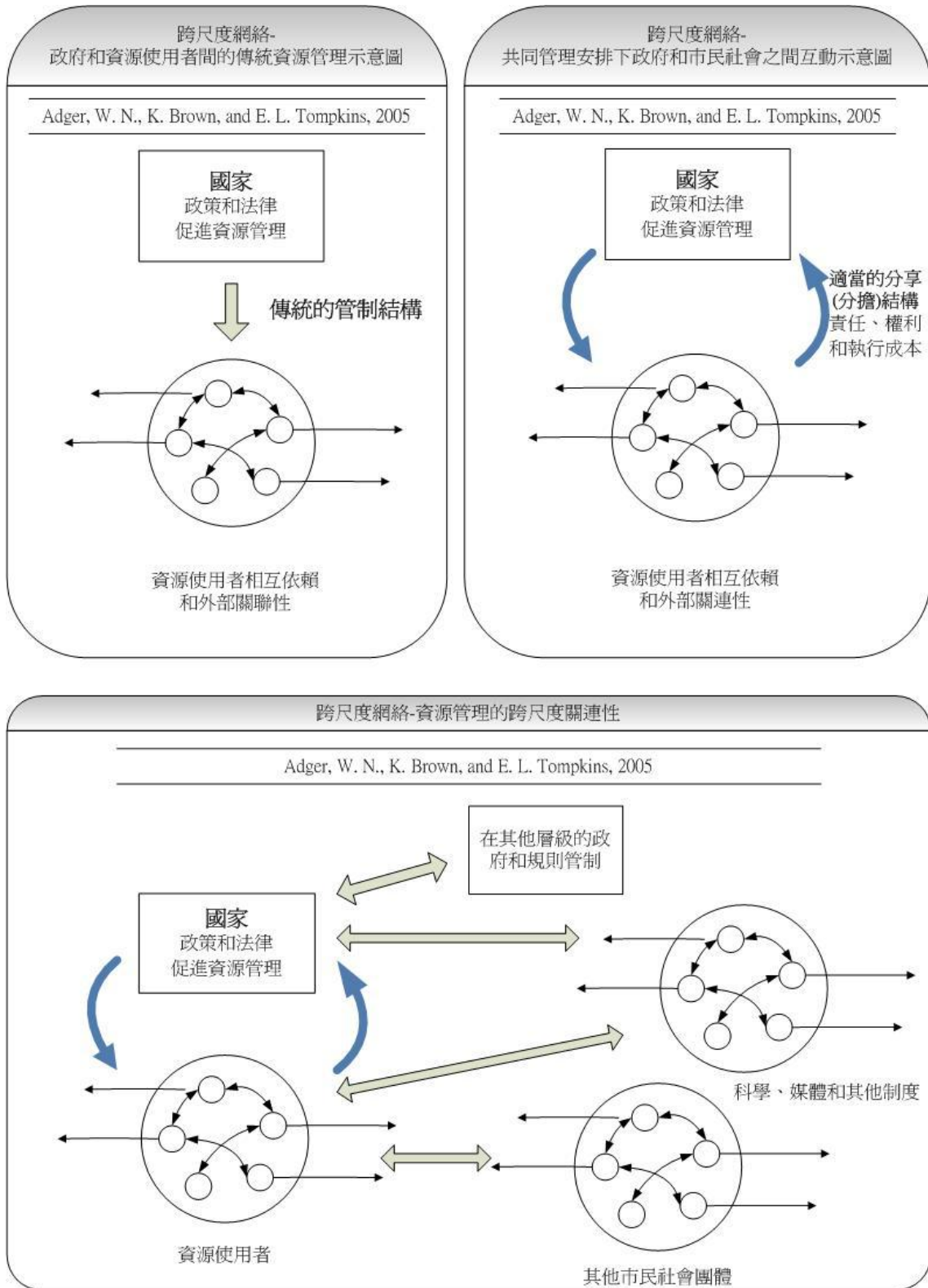


圖 6：傳統資源管理與共管安排的比較以及跨尺度的資源管理分析網絡

有關於原住民部落與資源管理為題的論著，計有數篇：林俊強（1999）所撰「開闢運輸道路影響原住民部落發展之研究-以新竹縣尖石鄉司馬庫斯為例」，以1995年新竹縣尖石鄉司馬庫斯通車的案例，討論開闢運輸道路對原住民部落發展之影響。指出未開闢運輸道路造成司馬庫斯人口持續外流，傳統的山田燒墾日漸荒廢，原住民保留地大規模休耕，而部落在工作、族群、婚姻、血緣上則形成一個緊密的共同體。1991年新竹縣政府撥經費開闢運輸道路後，造成司馬庫斯土地利用轉為定耕，土地利用效益升高，吸引外流人口回流，然工作方式改為以家戶單位進行勞動，且部落內部產生收入不均的現象。洪廣冀（2000）撰著「森林經營之部落、社會與國家的互動—以新竹司馬庫斯部落為個案」，則以新竹縣司馬庫斯部落為例，探討森林依賴社區在森林經營中與社會、國家等行動者發生的互動，並說明此互動對於森林經營的影響。文中指出社區儘管鬆動了國家對地方資源的宰制，但卻未因此獲得資源經營的合法性。而社區在政經局勢上的相對弱勢，導致其無法充分發揮潛力與能動性。高明哲（2002）撰著「臺灣原住民族土地所有權制度與土地利用關係之研究」論文，以土地所有權制度及土地利用影響的角度，再次驗證分析原住民對於部落、土地制度的認知與觀念，以及對現行保留地法令與制度的認知，並就保留地之土地經營、權益與利用、衝突提出當前問題之看法與建議。官大偉（2002）撰著「原住民保留地共有制施行基礎—公共資源自主治理機制研究:以新竹縣尖石鄉為例」論文，以制度經濟與公共選擇的角度，對於研究地點中影響原住民部落採取資源共有和自主治理策略的因素加以探討。最後，評析內在制度的變遷及泰雅族傳統制度在現代的演化，以及共用資源自主管理在降低執行和監督成本、降低其外部效果、降低制度供給的成本等方面的制度優勢，指出資源形式與共有範圍的關係、學習過程的重要、共有組織的作用是為共有制度有效運作的關鍵，並建議：理論上對於非以直接提取資源單位方式產生的利益分配問題、排他性技術的成本的雙重影響的探討；政策上對於共有組織「分級分類」原則的研議，皆值得作為後續進一步研究的課題。顏愛靜、城忠志、吳樹樞（2003.12）撰著「台灣原住民保留地劃設保留區之初探—以高雄縣桃源鄉為例」一文認為，在原住民族的傳統觀念中，土地就是一種共用資源。自古以來，原住民族即有一套利用、管理、執行與制裁的集體規範，透過這套規範來約束全體原住民的利用行為。如今可藉由保留區的劃設，明確界定邊界、使用單位，並由經由法律授權給部落團體，透過集體選擇的安排，制訂符合在地條件的資源使用與供應之規則，並建立監督與制裁、衝突解決機制，當能使制度永續運作。所以土地資源的共管共享及透過集體來自主治理，本屬原住民既有的土地利用模式，相當吻合Ostrom（1990）所歸納的制度設計原則，因而乃採此等設計原則，藉以探討桃源鄉保留區劃設的課題。顏愛靜、楊國柱（2004.07）撰著「原住民族土地制度與經濟發展」專書共計六篇、十二章，乃以多元文化、財產權與交易成本理論、資源永續發展理論、社會發展理論等為根基，試圖從歷史縱深，探究原住民族土地制度之變遷，及其影響產權與地用型態、管理體系與法制、原漢土地爭議變動等關鍵因素，並從私有產權之激勵誘因、共用資源之自主治理等觀點，研提部落共有保留地之設計原則。

顏愛靜、官大偉（2004.09）於「傳統制度與制度選擇—新竹縣尖石鄉兩個泰雅族部落共用資源自主治理案例分析」一文中，透過新制度經濟學的觀點，討論內在制度對社區凝聚力的影響作用，以及Gaga（一種泰雅族的傳統制度）內涵的演變。

經由案例分析指出，儘管作為正式組織的Gaga已經不復存在，但是Gaga作為規範與共同約定的意義仍然影響著案例中人們的制度選擇。最後建議，現有的地權制度應可進行調整，使其符合經過原住民部落傳統內在制度所演化出來的共用資源自治治理模式，如此一來，更可以降低許多因為國家政治與市場經濟互動下產生的衝突與矛盾。洪廣冀、林俊強（2004）所撰「觀光地景、部落與家—從新竹司馬庫斯部落的觀光發展探討文化與共享資源的管理」一文，藉由新竹縣尖石鄉司馬庫斯部落觀光發展之分析，探討部落使用者、經營制度與觀光資源間的互動關係，並由在地觀點出發，觀察「黑色部落」轉變為「觀光勝地」的過程中，司馬庫斯人是如何理解、吸納與對抗觀光帶進的部落與家、家與家甚至人與神的異化與疏離。又從經驗的層次來看，文中雖未清楚指稱「觀光資源」的內涵，惟就全文脈絡觀之，將其解讀為部落觀光地景，此係一複合體的「部落土地資源」概念，正可提供共享資源理論中卷帙浩繁的案例裡少見的以觀光為資源使用方式的個案。林蕙伶、顏愛靜（2005）撰著「原住民族土地資源之自治治理研究—以苗栗縣南庄鄉蓬萊溪封溪護魚為例」認為，如能在國家最低限度承認原住民族之治理規則下自治治理（self-governing）部落資源，透過由下而上的部落「共治」、「共有」、「共用」土地資源概念，將可達成以內在規範改善資源治理之目的，並進一步開創原鄉產業地景新風貌的藍圖。文中藉由案例之實證觀察，進行部落土地資源背景脈絡以及原／漢族群組合共用資源治理之比較分析，發現其中潛藏賽夏族與客家人族群合作之困擾，可能導致部落資源自治治理最終失敗之結果，並建議強勢族群必須放棄先入為主之成見，建立族群共同參與之溝通平臺，以謀求共識，增加地方自治治理的社會資本，方可轉換為政治資本，妥善管理部落土地資源；官大偉、顏愛靜(2005)則從馬里光流域的人河關係的變遷談「自然」的再想像，指出封溪護魚，不僅是基於環境保育的意念，其更深層的意義是，對於部落和河川相互歸屬關係的地方感（sense of place）的一種宣示。這種地方感的形成，是一種動態建構的過程，其與Ostrom所提出的個人制度選擇架構中的共享的規範（shared norm）關連為何，值得深入觀察分析。此外，文中希望展開一個討論之觀念架構，在這個架構下，進一步意識到土地經濟是包含在社會活動的一部份，權力關係和社會過程應該被檢驗，而人類和環境之間的互動的意義，亦應該是在物質的關係和象徵、認同等心理的關係交錯下產生。

另者，有關保留地管理制度之研究，本人承蒙國科會之補助，於民國八十六至八十八年間，執行「原住民保留地與公有土地制度之研究(I-III)」，於第一年計畫，除探討財產權保障、永續發展及社會發展等理論為基礎，並深入保留地面積分布較廣之縣份，與當地居民及相關行政單位訪談，以明瞭其使用與產權等土地資源管理層面問題，俾掌握問題癥結所在，探析符合土地政策（尤其是公地政策）目標與原住民社會需求而可行的解決方略；第二年計畫，即按前一年執行成果，研擬結構式問卷，選取原住民菁英，進行問卷調查；第三年計畫，將前一年意見訪查結果，進一步遴選原住民與漢人學者專家，就研擬之保留地政策予以評估，冀能達成原住民社會的生計維護、文化傳承，並能兼顧國土規劃與保安之需。本研究所獲致之結論，可歸納如次：（1）保留地係就公有土地劃設，管理措施別豎一格；（2）保留地管理以法規命令規範，適法性尚有存疑；（3）保留地權籍使用難以掌握，減低土地管理績效；（4）保留地違規租售急忽取締，潛隱族群衝突危機；（5）保留地區位欠佳使用受限，影響原住民生計；（6）保留地個別所有權賦予，不利原鄉永續發展。

基此，乃擬具如下建議：（1）公有土地放領政策，宜全盤審慎考量；（2）保留地開發管理法案，宜重新審慎衡酌；（3）保留地資訊當即建立，以資管理施政準據；（4）保留地劃設解編全盤考量，增進原漢族群共榮；（5）保留地使用受限受損，應予合理救濟補償；（6）保留地增劃編地區，改賦原住民族總有權。這些研究成果曾分別撰寫專文發表。（參見近五年計畫成果發表狀況表）在上述策略中，第（6）項攸關保留地共用資源管理機制之建立，其進一步構想為：（1）增劃編保留地係採村落（或部落）共有制（總有制），其土地所有權登記為土地所在地之原住民村落所有，該村落得依現行【人民團體法】規定成立私法性質之法人組織，以為保留地產權的主體，而同一村落之個別原住民以住民資格享有保留地的使用、收益等經濟權能，但無管理、處分等支配權能，其支配權能完全歸屬於該共同體。基此理念，個別原住民對於保留地並無應有部份，也無權請求分割。（2）由村落的原住民菁英，組成保留地管理委員會，制訂規章，掌理有關保留地開發、利用或經營、租用，及土地信託等事宜。（3）政府有關農業經營或造林之補助、獎勵經費，或非政府組織提供資金贊助，均撥給保留地管理委員會所成立之基金，統籌管理支配運用；但該基金之運作，應受有關當局之監督。此等構想大抵已納入九十一年【原住民保留地開發管理條例】草案條文規定之中，惟其保留地產權部落共有或共用資源之自治治理機制，則有待細部規劃設計。

民國九十三年六月內政部進一步研修【原住民族土地管理條例】草案，於第十七條規定：「前項計畫（原住民族土地發展計畫）範圍內原住民族傳統領域土地及尚未分配予原住民使用之原住民保留地，其所有權應維持公有，直轄市、縣（市）主管機關得依第八條第一項第七款土地使用計畫規定，由原住民或經行政院原住民族委員會核定之部落經營管理之」。故知，該草案係秉持原住民族傳統領域土地及尚未分配之原住民保留地，其所有權應維持公有（非個別所有，或屬共有性質）、按土地發展計畫使用的基本原則，提出有別於國有和個人私有的「原住民族土地共有制度」之設計，而上述地域範圍內的土地即具有「封閉式共用資源」（closed-access common pool resources(CPR)）之性質。惟欲使這種產權制度得以施行，還需植根在被賦與共有產權的原住民部落擁有完整的社會基礎，必須能夠建構共用資源自治治理（self-governing）的機制，將集體行動加以組織化，以確立規則、解決爭端、創造利益，方能竟功。

從這些文獻的討論發現，原住民對於共用資源的使用，不僅不是環境生態的破壞者，相反地，他們千百年來即具有一套維護大自然環境的倫理法則，作為利用自然資源的依據。在原住民觀念裡，土地資源也是一項自然資源，自有一套倫理法則作為土地利用的依據。特別是原住民部落社區，若採取原住民傳統利用管理的合作模式，相信可達到維護原住民的文化、發展、生活、政治與心靈等需求之目標。

（五）泰雅族傳統社會組織研究

從民族學累積的田野資料中顯示，泰雅族用來描述社會組織的字彙是gaga，gaga表示了一種社會單位，同一個gaga的人即有著共同的祭祀行動和遵守共同的規範，同時，在傳統的社會組織之中，並沒有明顯的階級概念，除了gaga中的maraho（泰

雅語：領袖之意）之外，沒有貴族、平民的差別，領袖的產生亦非世襲，而是依照個人的能力決定，當一個領袖年老力衰之後，即由新的有能力者擔任，社會中的權力結構並非固定的，而是依著個人能力的消長而有所變動。另外，gaga在泰雅語中除了用以表示一個共同的團體之外，同時也用以表示這個團體的成員所必須遵守的共同規範。同一個gaga的人必需同負罪責，每一個gaga都有它的成員所必需遵循的價值，包括共同的生產、祭祀、家庭關係、人群關係的規範，人們相信一旦違背了共同的價值和訓示，則災禍不僅會降臨到個人也將降臨到同屬一個gaga的群體中的每一個人（黃文新、余萬居譯，小島由道著，民82）。

泰雅族的社會中雖然沒有明顯的階級關係和固定的權力結構，但對於社會中的每一個成員卻有著強大的約束力，維持著社會的秩序，這個約束力來自於utux（泰雅語：祖靈）的信仰，祖靈是由死去的祖先所組成，gaga就是祖先所定下的訓示所形成的規範禁則，「如未能遵守gaga，而行為不端正者，則懲以疾病、歉收等災害，所以泰雅族人對於祖靈的基本態度是服從」、「人類欲使宇宙運行合度，欲使社會安樂幸福，唯有遵從被認為是祖先制定的一切禁則，戰戰兢兢的惟恐有所違背」。以泰雅族的生態環境和生產模式來看，團體是極為重要的，任何人脫離了團體即難以生存，但團體中的秩序並非由一個明確的階級和權力關係來維持其運作，而是透過：違反祖先所定下的訓示所形成的規範禁則就會受到祖靈的懲罰、一個人犯罪整個團體的人都要受罰，這兩個核心的觀念在維持著。

泰雅族社會對於土地的使用型態，可以分成社地、農地、獵場、漁場幾類；在土地產權的形式上，泰雅族土地的公私領域的劃分並非全然的公有或私有。獵場、漁場是屬於獵團、漁團所有，社地中包含公有的區域，而家屋所在地及農地則有公有及私有不同的形式：在某些部落承認私有的權利，農地可因開墾先戰而永久取得所有權，但休耕土地，不得拒絕其他人在其土地上有開闢道路、做蓄水池或架水管、採獵等行為，若為現耕土地，則必須徵得地主同意；在採取家屋所在地、農地公有的部落，土地上的開墾、居住、通行、汲水等行為，則必須經過族眾共同協議方可進行。至於農地公有的部落，儘管佔墾耕種的農地是屬於公有財產，但在耕作期間，現耕地為家族或耕作者使用，待地利耗盡後，就遺棄該地，呈休耕狀態，該地又恢復為公有財產（台灣總督府，1919：343-345；衛惠林，1965，頁71-87；中研院民族所譯，台灣總督府，民85：197-205，231-251）

在土地產權的取得上，部落之間的社地、獵場、漁場等有先佔、征戰、遺棄、割讓等原則：到達無其他部落使用的土地時，以豎立標的物於該地表示佔領，而各部落的領域長憑藉彼此武力強盛與否決定其領域範圍，若部落土地接連發生不祥事件或已不設和耕作授獵時，或發現他處有更好土地時，全部落會遷移往他處，而若有其他群體佔領原地，但原部落未提出異議時，對原地則自然喪失權力。部落之間有時亦以約定及交付物件的方式，舉行特定的祈福儀式，將土地割讓給其他部落；至於在部落內部農地方面的土地取得，則有先佔、遺棄、繼承幾種原則：凡屬於一部落而無任何人佔用的土地，任何人皆可從事開墾而佔有其地，經過標示預佔與夢占之後，確定佔有該地不受他人侵害，倘若同一塊土地有兩人各自預佔，則先佔者有優先權，如先後順序有爭議，則回歸仲裁或以出草結果決定何人取得。耕地於地力耗盡時，需經過休耕數年再行開墾，有時也會因為鄰近敵對部落、發生不祥事件、

遷移等因素而放棄不耕，在此情況下，如佔耕者明白表示遺棄之意，他人方可接續耕作，如有人任意侵奪，則原佔者會拖人提出異議，如果侵佔者不從，將會受到詛咒。由以上觀之，泰雅族的土地使用有其正式的制度規範，而由以祖靈信仰為核心的非正式制度以及gaga的制度實施機制在維持正式土地制度的有效運作扮演了重要的角色（中研院民族所譯，台灣總督府，民85：200-204）。

由於本研究地區將以泰雅族部落聚居地為對象，故有必要對於該族群之傳統社會土地產權制度的架構予以研析，茲將其重要內涵整理如表2所示。

表 2：泰雅族傳統社會土地產權制度的構成

| 制度內涵 | | 泰雅族傳統社會土地產權制度的構成 |
|---------|-----|---|
| 內部制度 | 非正式 | 祖靈信仰與團體罪罰概念 |
| | 正式 | 在土地產權的形式上：獵場、漁場屬獵團、漁團所有，社地中包含公有的區域；家屋所在地及農地則有公有及私有不同形式。 在土地產權的取得上：部落之間的社地、獵場、漁場等依先佔、征戰、遺棄、割讓等原則；部落內部農地方面的土地取得，依先佔、遺棄、繼承等原則 |
| 外部制度 | 正式 | 無 |
| 制度實施的機制 | | 由共祭、共食、共獵組織，維護社會秩序。 |

資料來源：本研究參考衛惠林，1965：74；顏愛靜，民87：46-47加以修正。

（六）研究區域中與集水區管理相關之重大環境事件回顧

回顧歷史，以管制上游山林來維護下游地區的觀念和作法並不是現在才有的。在清治時期，台灣平地地區的防洪措施，是以在河岸修築提防為主，但是到了日治時期，有了「森林治水論」的出現，而改變了治水的方式。日本殖民台灣不久，即在一九一一年、一九一二年連續遭遇颱風風災，嚴重摧殘平地農業收成，由於平地的農業生產是當時殖民經濟發展政策的重心所在，為了有效預防洪水，保護平地的農業，台灣總督府接受科學家所提出的「治水必先治山」的建議，希望透過，「森林治水」，達到「每一河川流域之治水、國土保安、以及其他公益之保存」(Lee 2002; Ma 2005)。

一九一二年，台灣總督府開始展開河川調查。在一九一二年到一九一五年之間，進行了包含淡水河在內的九條主要河川的調查，並且在一九一五年到一九二一年之間，擴大調查範圍到山地的河川上游地區。一九二八年，台灣總督府結合在一九一〇到一九一四進行的林野調查的結果，發佈了「森林事業計畫規程」規程中將山地分成三種分區（要存置林野、不要存置林野、準要存置林野），其中「要存置林野」是為了水土保持必須保存的地區，「不要存置林野」是可以開發的地區，「準要存

置林野」則設「高砂族保留地」，將原住民限制在內居住和耕作的地區，亦即今日原住民保留地的前身。透過這三種分區，我們可以理解，日治時期的山林治理，不是單純的「開發」山地，而是在山地的內部形成空間分工，使不同的分區用不同的生產關係和平地地區連結。「要存置林野」的「保存」，「不要存置林野」的「開發」，都是為了創造整體殖民經濟的最大產出，也都是整個殖民的空間計畫的一部份。

二次世界大戰後，國民政府以「高砂族保留地」為基礎，劃定「山地保留地」，並於一九四八年訂定「臺灣省各縣山地保留地管理辦法」，規定保留地權屬仍歸國有，僅賦與原住民使用、收益權，禁止原住民將配賦使用之保留地私自交換、買賣與典押。這樣的土地產權國有化制度的背後，隱含著由國家力量有效管制、合理調節資源的思考邏輯。然而，隨著社會條件的變遷，保留地的管理法規經過了數度的修改，賦予原住民於設定耕作權、地上權並自行經營滿一定時間後，得取得土地所有權，使得保留地的地權制度在五十餘年之間，經歷了從全盤國有到部分私有的轉變（Yen and Kuan, 2004），而成為水庫的集水區和山地農業的形成這兩件事，也是在這五十餘年內同時發生。

一九五〇年代，在完成平地的土地改革之後，台灣的空間的社會結構也如同完成一次重組，揭開了日後經濟奇蹟的序曲。在山地的部分，一九五六年，石門水庫正式動工。一九六四年，石門水庫完工，成為台灣第一個兼具防洪、灌溉、給水、發電等功能的大型水庫。同年，桃園台地開始有水稻種植。從開始運作到一九九〇年代末期，石門水庫灌溉二十二個鄉鎮，五萬多公頃農田，生產八百八十四萬噸稻米；提供九十六億四千多千瓦電力；同時供應一百八十萬人口每天七萬噸的用水。雖然這這個水庫對平地的發展造成了極大的利益，但是居住在預定淹沒區的泰雅族卡拉社部落則必須接受強制遷村的苦果。石門水庫將它們祖先數百年遺下的部落淹沒，也斷送其原本的土地和生活。政府將其強制移住到大溪，不久之後移民新村又在颱風中被摧毀與淹沒，乃重遷到觀音，然而此地因工廠排放毒廢水而引起鎘污染，居民大量死亡，經過三次遷村的顛沛流離，族人逐漸凋零離散（王墨林，1986；官鴻志，1986；楊索，1994；李順仁，1996）。

一九七五年台灣省政府公布「台灣省集水區治理辦法」，是為專為集水區管理的行政命令，但同時，集水區中的土地亦同時受到水土保持法、自來水法、飲用水管裡條例、山坡地保育利用條例等規範，而形成不同的分區和限制：依據水土保持法，水庫集水區屬特定水土保持區，集水區內應設置「保護帶」，在「保護帶」範圍內的土地，水庫管理機關應辦理徵收，徵收前，管理機關得限制或禁止其使用收益，或指定經營及保護之方法；依據自來水法，在水庫集水區內，自來水事業得申請劃定公布「水質水量保護區」。在此區域內將禁止一切貽害水質水量的行為，在這個範圍內的建築物或土地利用，如果經認定有貽害水質水量的可能，必須在一定時間內拆除、改善或改變使用。另外依據同法，在「水質水量保護區」內如果從事妨害水量涵養、流通或污染水質的行為，在經制止而不改善的情形下，將被處有期徒刑、拘役或罰金；依飲用水管理條例，在水源水質保護區或飲用水取水口的一定距離內，不可以有污染水源水質的行為。違反這項規定將處以一年以下有期徒刑、拘役且得併科的罰金。在此範圍劃定公布之後，原有的建築物或土地利用，如果會

污染水源水質，應該要拆除、改善或改變使用。

雖然有法令規範體系零散、管理機關眾多的問題(張石角,1995;於幼華,1995;葉俊榮,1995)，但基本上的思維都是以管制上游的活動達成保護下游的目的。另一方面，在農政部門則是以發展農業為「山地施政」的重點。其工作包括了「獎勵實施定耕農業」、「推動利用保留地措施」、「改善農業環境」、「發展新興作物」、「教育產銷技能」、「投資公共設施」等等。這些工作在一九在一九七〇年代以前，是著重在組織土地、勞力、資本等生產因素，降低生產成本，有效利用山地資源；一九七〇年代以後，則是著重在於提高產物的價值，於是像是高冷蔬菜、水蜜桃等作物逐漸被引入山地(洪澄堯,1966;林源欣,1967、1979;李榮雲,1991;洪文卿,1993)，農業生產規模的擴張和集水區保護的限制逐漸衝突，而形成了今日「超限利用」的狀況，也就是「國土復育」和「集水區整治」所要復育和整治的對象。

二〇〇五年六月五日(世界地球日)，一場由數個環保團體所舉辦的遊行在台北街頭展開，這場遊行宣示要為沈沒的母親——台灣以及未來的子孫發言，在遊行的宣言中，遊行痛陳台灣的環境正持續的遭受經濟開發的迫害。宣言指出，台灣的公民，以及環境的安全長久在政府以經濟為導向的發展策略中被犧牲，並要求政府改變這樣的狀況。宣言中並提出五大訴求：「自然的森林」、「乾淨的水」、「健康的食物」、「可回收的資源」，「以及環境友善的政策」¹。這場遊行相當程度的反映了台灣的保育團體所認知到的台灣當前環境問題的交集，其中，森林和水更是關注的重點。像是河水氾濫、山區土石流這一類的災難，不僅是每年颱風季節時透過新聞節目反覆播送到社會的每一個角落的恐怖畫面，也實際的影響到非山區的人民的生活。事實上，就在這場遊行舉辦的前幾個月，行政院經建會提出了「國土復育策略方案及條例草案」，而這個條例草案在送到立法院前卻已引起了社會中的爭議。

在草案的初始版本中，設計了兩個手段來停止高山地區的墾伐活動：第一個手段是以海拔高度進行分區管制，第二個手段是停止修復高山地區的基礎設施並逐漸遷移現有居民。這兩個手段直接涉及到的對象之一，就是高山地區的原住民，因此台灣社會中立即出現了許多對於這個草案的批判聲音，其中大部分是針對這些措施將對原住民生計造成的影響，但是，一群以來自北台灣的泰雅族部落為主的社區領袖，則提出了一份不是以「生計」為訴求的抗議聲明。聲明中指出：「在沒有族人的允許之前，不應該有任何的計畫或條例在我們的領域上被執行」²。社區領袖們表示會「用一切的手段阻止任何會傷害到原住民土地權利的行動」²，他們並要求政府實踐「新伙伴關係條約」。這項條約是在二〇〇〇年總統大選時陳水扁總統和原住民族各族群的代表以簽署條約的形式所共同提出的一項宣示，雖然在現有的法律架構下並沒有實際的效力，但是陳水扁總統當選後的民進黨政府，亦透過行政的手段嘗試履行這項政治承諾，其中自二〇〇二年開始由行政院原住民族事務委員會所推動的「原住民族傳統領域調查計畫」，即宣稱是針對條約中「恢復原住民族傳統領

¹ Taiwan Academy of Ecology, May, 21st, 2005
<http://www.pu.edu.tw/~ecology/taiwan/e-paper/ep-64.htm>

² Lihpao Daily, Jan. 30th, 2005.
<http://www.lihpao.com/article.pl?sid=05/01/31/0340200&mode=thread>

域」一文所作的準備工作。因此，這項原住民社區領袖抗議「國土復育條例草案」所提出的聲明，雖然只是眾多的抗議聲中的一部份，卻點出了經建會的國土復育思維和原住民權益的衝突的癥結——誰有權決定這個土地該作什麼形式的使用？

為了回應社會的反彈聲浪，經建會在一連串的公聽會後，對條例草案作了部分的修正，而這個版本也在二〇〇五年五月的行政院院會中通過。修正的版本將原住民部落排除在停止修復公共設施的範圍之外，並且增擬了一個包含五個條文的原住民族專章。這五個條文的主要精神為：一、除非是有安全的顧慮或是違建，政府不能強迫原住民遷村；二、政府可以向原住民租用原為農牧用地的土地，授權土地所有人進行造林、管理及巡守；三、原住民部落得依生態智慧及傳統知識擬定部落保育公約，經中央原住民族主管機關核定後由部落實施，而實施的經費則由國土復育基金支付；四、政府應協助願意集體遷村之原住民的安置；政府應協助願意遷移至平地的原住民的居住、就學、就業、就養³。雖然這這五個條文仍有許多問題，但和原本的版本相比，它對原住民的威脅較小，也給原住民部落較多的空間。

雖然這個草案在送進立法院前進行了修正，但關於「國土復育」的議題則仍在持續。就在二〇〇五年八月，一場颱風侵襲台灣，石門水庫上游山地的土石崩塌，造成水庫水質混濁，使得其對平地供水區的供水中斷一週之久。社會輿論大量的討論誰該為此負責。其中，一位執政黨的立法委員召開的記者會反應了這些討論中一部份的想法。他指出：「原住民問題是一個極敏感的問題.....政治人物恐怕都不敢碰這個問題，然而，如果要解決喝水問題，就必須正視原住民保留地開墾問題.....整治石門水庫及主要水源流域是治標的問題，如果原住民保留區還存在開墾的事實，即使整治好了，但當風災、大雨、大水來襲時，還是沒水喝.....把整治的經費用來幫助原住民遷村，由政府提供國宅配給，給予一筆費用補償，並施予一技之長訓練，讓保留區造林復原，如此桃園地區的居民才能免於無水喝的恐懼」⁴。同樣的，林務局也在新聞媒體上表示原住民保留地的開發是造成上游崩塌的主因。雖然之後原住民的社區領袖和桃園縣政府則亦召開記者會，提出空照圖證明這一場風災中的土石崩塌並非發生是在由原住民耕作、縣政府所管理的「原住民保留地」，而是發生在林務局所管理的國有林班地上，但長期以來，水利專家即指出佔石門水庫集水區總面積百分之二十二的原住民保留地，對石門水庫是一項威脅（張石角，1995）。二〇〇六年一月，立法院通過「石門水庫及其集水區整治特別條例」，這個條例主要的作用，是為石門水庫及其集水區的整治工作，提供一筆以特別預算方式編列的財源。稍後，中央政府完成第一期三年整治計畫的預算編列，其中針對原住民的部分，主要在於保留地利用管理以及非法使用的查報取締上。

³ Council for Economic Planning and Development
<http://www.cepd.gov.tw/index.jsp>

⁴ Et News, Aug. 10th, 2005
<http://www.ettoday.com/2005/08/10/122-1829007.htm>

四、研究方法

(一) 整體研究(兩年計畫)之研究方法

1. 方法論基礎——在概念架構與田野現象之間來回展開的個案研究

基本上，社會科學的研究可概分為量化研究與質化研究兩大類，對社會科學研究來說，這兩者都非常重要，並沒有孰輕孰重的問題，也不是完全相互排斥的，有時候量化的研究和質化的研究還被同時使用在一個研究之中。研究就是提出問題並尋找答案的過程，用什麼樣的研究方法，完全依研究目的設定，以及在這個研究目的下所提出的研究問題而定。

個案研究，指的是針對特定的個人、計畫、事件，在一段時間內進行深度的研究。有時候，研究者基於個案的性質，選定一個個案深入研究，以促進對其他相似情況的瞭解；有時候，研究者基於個案間性質的關鍵差異，選定兩個或多個個案，以進行比較、歸納或建構理論。而個案研究特別適用於尋求對於一個複雜、無法預先全盤掌握情況的瞭解上，亦適用於探索一個個人、計畫、事件在特定的環境中，歷時性的變化。(Leedy, 2005)

本兩年期研究計畫的主要目的之設定，是針對一個開放性(open-ended)的問題尋找答案。一方面，由於對於這個問題的產生背景，已有一定程度的理論成果和田野經驗，因此在這些理論成果和田野經驗的基礎上，提出一個為問題尋找答案的概念架構(傳統生態知識、社區資源管理、跨尺度的資源管理網絡)，這樣的架構亦有助於在有限時間內進行有系統的資料收集；但是，另一方面，本研究亦意識到，上述制度經濟學分析架構，源自於新古典主義經濟學的認識論基礎，因此會有將個人和社會行為過度簡化為經濟行為的潛在危機。在認識論上，本研究傾向如Polanyi(1994)所指出的：經濟行為只是包含在(embedded)人類社會活動的一部份。因此，要深入瞭解研究個案，必須先力求對其社會脈絡與環境的瞭解，而概念架構也有可能新的、無法用此架構解釋的田野現象出現時，必須被重新修正。基於以上的認識，本四年計畫的研究方法部份採用紮根理論(ground theory)的精神，亦即重視的是過程，而非在一開始提出一套封閉的設計(Leedy, 2005)。本研究在主要研究目的和研究問題之下，提出互相關連的各年研究目與問題，但研究方法則會因各年研究目的不同，以及新的研究成果與問題的出現，而有不同的設計與修正，以透過概念架構與田野現象的來回檢視，深化對於研究對象的瞭解以及未來進一步應用的可能性。

2. 研究方法

在前述的方法論基礎上，本計畫各年度之研究目的互相關連，但細部的研究方法則會因各年研究目的不同，以及新的研究成果與問題的出現，而有不同的設計與修正，在各年度的研究計畫中進一步討論。概言之，本計畫之各年度研究方法會包含下列各項：

表 3：各年度研究方法摘要

| 研究方法 | 第一年 | 第二年 |
|--------|---|--------------------------------|
| 文獻收集 | 建立研究地點社會系統與資源系統之基本資料，例如：人口、現有之社區協會、部落範圍面積、保留地範圍、傳統領域範圍、集水區管理相關政策與法令等。 | 持續蒐集研究地點社會系統與資源系統之相關資料。 |
| 調查統計 | 結合其他子計畫的調查資料，建立各部落之土地使用模式地圖與量化資料。 | |
| 焦點團體訪談 | 與部落意見領袖、各式資源使用的社會組織成員進行座談。 | 與部落意見領袖、各式資源使用的社會組織成員進行座談 |
| 深度訪談 | 對不同的資源使用者進行訪談。 | 對不同的資源使用者進行訪談。 |
| 參與觀察 | 參與各式資源使用的活動。 | 對不同的資源使用者進行訪談。 |
| 各種分析 | 就年度研究目的下的研究問題，結合田野資料與理論工具進行分析（詳見表 4 之研究方法說明）。 | 就年度研究目的下的研究問題，結合田野資料與理論工具進行分析。 |

（二）本年度（第一年計畫）計畫之研究方法

本段將進一步說明，為達成本年度的研究目的，將採用的研究方法及原因。

1. 方法論——行動取向（action-oriented）的質性研究（qualitative research）

如前所述，研究方法的設定，必須依研究目的以及在這個研究目的下所提出的研究問題而定。通常如果一個研究提出的研究問題，並非已有明確可信的因果關係（cause-effect relationships）可供解答，而是著重在性質的描述、現象的詮釋、背景脈絡的掌握，以及不確定因素的發現，則需要透過質化的研究來尋找答案（Peshkin, 1993）。由於本年度研究的目的著重於意義的探索，因此本年度研究是以質性研究為取向，在資料的收集上，除了透過文獻收集的方式蒐集彙整二級資料之外，將採用焦點團體、深度訪談與參與觀察等方式，進行初級資料的收集。

各種研究的方法論的形成，則受其認識論的指引——亦即對於「你怎麼知道你所知道的事情」的認知，影響你決定用什麼方法可以知道你要知道的事情。就本研究而言，由於研究問題的設定，重於「資源」的意義是如何產生的，且相信「意義」並非一成不變，也非不驗自明的真理，而是在主體和客體的互動之間被界定出來。另一方面，本研究也相信，「意義」的探索，就像撥洋蔥一樣，撥開一層之後還有一層，因此唯有透過上述的焦點團體、深度訪談與參與觀資料收集的方式，才能夠

儘量避免將問題過度簡化，而只看到事物表面的危險。至於本研究對於資料的分析方法，也是基於這樣的認知而來。舉例來說，什麼是好的發展？需要怎樣的發展？，對部落和國家而言，可能有不同的意義，要釐清其差別，必須從各自的論述中去理解其意涵。值得注意的是，所謂的論述，並不單指說出的話或書寫出的文字，也包含了行動的展現。許多的知識，是存在與文字甚至是語言表達的範疇之外，卻可以在實踐（practice）中被展現出來（Crang, 2003）。因此，透過參與觀察，彌補、發掘口語訪談所不能傳達的訊息，即非常的重要。

此外，本研究的方法論的另一個重點是，本研究採用行動研究的原則，界定研究、研究者、研究對象三者之間的關係。對於行動取向的研究來說，一個關鍵的問題是：「這是為誰做的研究」？是為了服務優勢的團體，讓其得到更多的訊息？還是為了表達弱勢者的聲音，增加弱勢者的力量？（Pain, 2003）行動取向的研究方法，包括：結合行動的研究（combining activism and research）參與式研究（participatory research）、政策研究（policy research）等等不同的面向，基本上，它強調的是不同於由上而下的，而是草根的發聲（Pain, 2004）。本年度研究抱持著行動研究的原則，希望傳達原住民部落的觀點，進而能透過制度的設計，創造社會實踐的可能。

2. 研究方法

基於上述的方法論，為了為研究目的下所設定的問題尋找答案，本年度計畫所採用的研究方法，包含了資料收集與資料比較分析兩大部分（如下表）：

表4：本年度計畫研究方法說明表

| | | |
|---------|------|--|
| 資料收集的部份 | 文獻收集 | 本方法主要用二級資料的收集。在本研究中，用於人口、現有之社區協會、部落範圍面積、保留地範圍、傳統領域範圍、集水區管理相關政策與法令等；另外，則持續廣泛收集論文、期刊、調查研究報告，以補充研究地點相關之民族誌資料。 |
| | 調查統計 | 結合其他子計畫的調查資料，建立各部落之土地使用模式地圖與量化資料，以作為資源使用方式的分類基礎。目前預計之分類大項為現代經濟活動之農業、民宿、觀光地景利用，以及傳統活動之狩獵、林產採集，但實際的土地資源使用分類方式有可能在初步調查後作修正。 |
| | 深度訪談 | 本方法適用於對於個人資源使用經驗的深度瞭解。由於只受基本訪談主題的導引，沒有封閉式的問題，因此需要長時間，甚至多次的訪談，然而由於沒有封閉的問題限制，受訪者可以作更開放的自我陳述，在陳述過程中，也可能挖掘出更多的訊息。本研究的深度訪談對象，將在對研究區域之基本資料收集和調查統計完成後，經過比較分析，確定部落資源使用的方式之分類後，依照資源使用型態的差異分層列出受訪者名單，訪談的紀錄將成為進一步資料分析的文本。 |

| | |
|--------|---|
| 焦點團體訪談 | 由於個人在不同情境下，對於事物的詮釋都有可能改變，而在周遭情境的激發下，也有可能提出單獨接受訪談時想不到的觀點和說法。因此，當需要得到特定訊息時，可以將相關社群的成員集中進行對話，進行訊息的收集。本研究中的焦點團體訪談，主要針對研究地區部落中的資源使用組織（例如農業產銷班、社區發展協會、民宿合作經營組織、生態導覽組織、狩獵和林產採集之家族團體等），與組織成員進行座談，收集組織對於資源使用需求和對「發展」的想像與詮釋，組織界定出資源的權屬與利用方式等等訊息。 |
| 參與觀察 | 在前段方法論的部份已提及，很多的訊息並不是在口語或書寫的範疇之內，例如：人際的互動關係，特定知識的展現。此時，必須透過事件的參與，在一個地點的長期活動，以捕捉這一類的訊息（Crang, 2005）。本研究的參與觀察，主要是針對部落資源使用的活動，研究者參與活動並加以觀察後，進行記錄與詮釋。 |
| 論述分析 | 論述包含了一整套的想法、觀念與實踐的語言，人們透過論述來解釋他們所處的世界。而在論述的背後則存在著一定的意識型態，這些意識型態使得論述看來合理而自然（Deloria, 2004）。因此對論述的分析包含兩個面向：一是分析這一整套的想法、觀念與實踐的語言指涉了什麼？以發展論述為例，即是分析它所指涉的是什麼是好的發展，該怎麼發展等等的內涵；另一個面向則是分析這個論述背後有什麼假設，使得做什麼、該怎麼做這樣的事情看來理所當然。本研究所採取的論述分析的策略，是對照深度訪談、焦點團體座談所得的文本，以及參與觀察的紀錄，分析是部落中各式資源使用方式背後的價值觀，並分析人們如何詮釋傳統和現代的資源使用方式，以及這些詮釋背後意味著價值觀的衝突、競爭或妥協重構。 |
| 脈絡分析 | 對於事物的詮釋，尤其是涉及意義的詮釋，往往不能只看到事物本身，而必須看到其發生、存在乃至變化的特定時空背景。脈絡分析即是透過對於特定時空背景的瞭解，將欲研究的對象置於這個時空背景下加以檢視。本研究所採用的脈絡分析，主要是透過對政府檔案、施政計畫、研究報告的文獻收集，以及深度訪談、焦點團體座談、參與式觀察所得的田野資料，進行研究地點的歷史事件的重建，理解各部落的發展脈絡。 |
| 比較分析 | 比較分析，是對事物系統化分類後，在同樣的分類基礎上，進行比較。在土地資源的使用方式的比較分析上，必須將文獻收集與調查統計整理所得之土地使用方式條列後，對各部落之使用方式進行類別上的比較；在發展需求的比較分析上，則必須將深度訪談、焦點團體訪談、參與式觀察所得部落發展需求之詮釋，以部落為單位，比較各部落在發展需求上之項目與優先順序上的異同。 |
| 政策分析 | 本方法用於分析相關的源管理政策、法規所形成的集水區管理制度，對照深度訪談、焦點團體訪談、參與式觀察所得之資料，探討這些政策和法規在過去如何影響集水區中原住民部落土地、資源使用，釐清它們對於上述原住民部落發展需求形成的怎樣的激勵與限制結構。 |

表5：研究問題、研究方法與資料來源的對照

| 研究問題 | 資料收集方法 | 資料分析方法 | 資料來源 |
|---|---------------------------------|--------------|---|
| (1) 目前研究區域中各部落的土地、自然資源使用方式為何？ | 文獻收集 調查統計 | 比較分析 | 政府檔案、研究報告 其他子計畫之調查 |
| (2) 這些土地資源使用方式哪一些是受到傳統制度的規範？哪一些是受到現代政治經濟制度的影響？他們背後的社會組織和價值觀為何？ | 深度訪談 焦點團體訪談 參與式觀察 | 論述分析 | 資源使用者 資源使用的社會團體 資源使用的活動 |
| (3) 傳統與現代的土地資源使用活動、社會組織、價值觀之間是否有所衝突？彼此之間有沒有競爭的關係？抑或在傳統動態演化的過程中，以形成新的適應現代環境的規範？ | 深度訪談 焦點團體訪談 參與式觀察 | 論述分析 | 資源使用者 資源使用的社會團體 資源使用的活動 |
| (4) 從上面的衝突、競爭或妥協的過程中，是否呈現出原住民部落對於發展的需求？研究區域中各部落的需求是否有何差異性？有何共同點？ | 深度訪談 焦點團體訪談 參與式觀察 | 比較分析 | 資源使用者 資源使用的社會團體 資源使用的活動 |
| (5) 外部相關的資源管理政策、法規所形成的集水區管理制度，在過去如何影響集水區中原住民部落土地、資源使用？它們對於上述原住民部落發展需求形成的怎樣的激勵與限制結構？ | 文獻收集 深度訪談 焦點團體訪談 參與式觀察 | 脈絡分析 政策分析 | 政府檔案、施政計畫、 研究報告 資源使用者 資源使用的社會團體 資源使用的活動 |

五、結果與討論（含結論與建議）

甲、重要結果

（一）部落土地資源利用與發展之需求分析

1.部落人文環境簡介

秀巒村共有1至13鄰，包含田埔（1至3鄰）、秀巒（4、5鄰）、泰崗（6、7鄰）、新光鎮西堡（8、9鄰）、錦路（10鄰）、養老（11至13鄰）等部落，每個部落規模大小不一，以實際居住人口及戶數言，最大的部落是新光鎮西堡約有超過300人及近90戶，其次是泰崗約有200多人及約80戶，其他依次為田埔不到100人（約50戶）、錦路60或70人（約10多戶）、養老約50人（約21戶）及秀巒約40多人（約10多戶）。

秀巒村的主要經濟活動為從事農業生產，部分居民除農作外，也以觀光產業為副業，或農閒時期則以打臨時工為生，各個部落依其地形、氣候、地勢及海拔高低等條件不同，而種植有不同的農作物，基本上主要以高冷蔬菜及果樹種植為主，如高麗菜、青椒、水蜜桃、甜柿等。

秀巒村各部落皆有一個以上的社區型協會組織或產銷班，田埔成立有田埔社區發展協會及產銷班，養老與錦路則共同成立錦延生態旅遊保育協會，錦路亦有產銷班，秀巒則有秀巒保育協會及勞動合作社，泰崗則有司那基部落文化產業觀光協會、泰崗社區發展協會，並成立多個產銷班，新光和鎮西堡部落居民則成立了馬告產業小組、基那吉觀光發展協會及勞動合作社。

表 6：部落人文環境資料彙整表

| | 田埔 | 養老 | 錦路 | 秀巒 | 泰崗 | 新光、鎮西堡 |
|--------|---|--|-------------------------------------|-----------------|-------------------------------|------------------------------|
| 部落範圍 | 秀巒村 1~3 鄰 (1 鄰上田埔, 2、3 鄰下田埔) | 秀巒村 11、12、13 鄰 (上、下養老) | 10 鄰 | 秀巒村 4、5 鄰 | 秀巒村 6、7 鄰 | 秀巒村 8 鄰 (新光)、9 鄰 (鎮西堡) |
| 實際居住人口 | 不到 100 人 (戶籍有 600、700 人, 以 40 多歲的壯年為主) | 50 人(50 歲以上有 3、4 人, 1 戶有 3、4 個小孩, 部落人口組成以 30~50 歲為主) | 60、70 人 | 約 40 多人 | 約 200 多人 | 新光約 150 多人、鎮西堡約 170 多人 |
| 實際居住戶數 | 約 50 戶(戶籍約有 110 戶) | 21 戶 | 10 多戶(分散居住) | 約 10 多戶 | 約 80 戶 | 新光約 40 戶、鎮西堡約 45 戶 |
| 主要產業 | 主要從事農業 | 主要從事農業 | 2 到 10 月從事農業, 11 到 3 月打零工, 如板模、水泥工等 | 主要以農業為主, 也有從事觀光 | 主要以農業為主, 如水蜜桃, 也有部分居民是以打臨時工維生 | 農業為主、觀光為輔, 也有部分居民是以打臨時工維生 |
| 協會 | 1.尖石鄉田埔 | 1.養老與錦路部落居民共同成 | | 1.秀巒社區發 | 1. 司那基部 | 1. 馬告產業 |

| | 田埔 | 養老 | 錦路 | 秀巒 | 泰崗 | 新光、鎮西堡 |
|----|--------------------|------------------------------|----|----------------|--|--------------------------------|
| 組織 | 社區發展協會 2.有成立產銷班 | 立尖石鄉錦延生態旅遊保育協會 2.錦路有成立產銷班 | | 展協會 2.勞動合作社 | 落文化產業觀光協會 2. 泰崗社區發展協會 3. 成立多個產銷班 | 小組 2. 基那吉觀光發展協會 3. 勞動合作社 |

資料來源：本研究自行整理。

2.部落自然資源使用方式

從日治時期至今，政府不斷地在山地推行定耕農業，令原住民族的維生轉變為以農業為主，本研究範圍內的部落皆是以農業生產為主要經濟活動，此外，近年來中央及地方政府積極推動觀光旅遊及社區總體營造，讓本研究範圍內的部落對觀光旅遊產生相當的憧憬，也隨著道路開闢、周邊觀光資源發現及部落意象營造建設的逐步開展，許多部落開始朝向觀光旅遊或生態旅遊方向前進，儘管許多部落在刻劃未來藍圖、遠景上往往如此美好，但研究團隊在研究中卻仍發現許多的問題，尤其是自然資源使用方式層面上的課題，也因而導致了部落內、外部間的諸多衝突與發展窒礙，其中歸納出農業與觀光發展兩個面向，本研究以下並就訪談結果具表說明個案部落在農業、觀光二者之實際情形，供後續研究進行與分析。

2.1農業方面

國民政府統治之初，為了便於管理，基本上沿襲日治時期安定山地人民生活及發展山地經濟政策，爾後，為了改善原住民族經濟生活及增加農業生產，國民政府時期的基本山地政策為「山地平地化」、「獎勵定耕農業」、「鼓勵造林」，長久下來，逐漸奠定了居住山地原住民族以農為生的維生方式，同時，原住民族的墾耕方式，也從最早的山田燒墾制，在政府當局的政策指導下，轉為定耕式的耕作方式。

本計畫之研究區域，皆位於新竹縣尖石鄉後山地區，海拔約位在1,400~1,700公尺之間。以研究區域內個案部落農業發展的客觀環境條件觀之，除了海拔高低所致氣候不同、向陽與被陽之差異，與上游水源充足與否之外，餘者大略相似，而所種植者，在早期主要包含香菇、蘋果、水梨等高經濟作物，但隨著市場經濟改變，與政府加入WTO等，逐漸轉型種植如高山蔬菜、水蜜桃、甜柿等。若以主觀的人文條件觀之，個案部落間面臨到一些普遍的課題，例如：農產品運銷不易、平地商人剝削部落農民利益、政府支援不足、圍限政策法令無法作最有效的農地利用等；除此之外，各部落間也面臨到幾項不同的特殊課題，諸如協會組織協力不足導致產銷困難等情形。這幾年來，也漸漸地，隨著社會大眾對健康、安全農業的需求，部落開始興起有機農業的栽種，其間或遭遇困難、或有成果。

表 7：部落農業發展情形彙整表

| 要項 | 田埔 | 養老 | 錦路 | 秀巒 | 泰崗 | 新光、鎮西堡 |
|-------------|---|--|--|--|---|---|
| 農產品 (產季) | 1. 番茄(6~10月) 2. 水蜜桃(6~8月) 3. 敏豆(4~8月) 4. 青椒(6~8月) 5. 高麗菜 | 1. 青椒(6~11月) 2. 大白菜 3. 高麗菜 4. 甜柿(11月) 5. 水蜜桃(6~8月) 6. 竹(全年) | 1. 青椒(8~10月) 2. 高麗菜 3. 水蜜桃(6~8月) 4. 甜柿(11月) | 1. 青椒 2. 高麗菜 3. 水蜜桃 4. 甜柿 5. 雪蓮 | 過去種植像是小米、地瓜、水梨，但近八年前左右，開始種植水蜜桃(6月底~8月中)等 | 1. 水蜜桃(6、7月)(主要) 2. 溫帶水梨(主要) 3. 甜柿 4. 天山雪蓮 5. 南美香瓜茄 6. 高冷蔬菜 7. 青椒 8. 香菇 9. 蕃茄 10. 早期的傳統農作物，以穀類及塊根為多。 |
| 農業發展優勢 | 1. 海拔適中，居住地方在1400~1600m，農地都在1100~1200m，最高到1400m，越高的農地，土地越平坦 2. 冬天下雪不多，三至十月皆可收成 3. 土地不乾不濕，全天有日照 4. 位於山腰處，山風不大 | - | - | 海拔較低，氣候較溫暖，可種植作物種類較多。 | 1. 海拔與環境氣候適宜，陽光充足，適合特有的黃金水蜜桃生長。 2. 較早即有道路鋪設，加上區位佳，有利於農產運銷。 | 1. 小組積極性佳，部落動員力強。 部落位於日晒時間很長、晝夜溫差很大，很適宜作物生長的向陽土地。 |
| 農業產銷方式 | 1. 自行運送到農會，透過農會銷售 2. 批發商上到部落，購買整批農產品 3. 自行送往平地的果菜市場 | 1. 自行運送到農會，透過農會銷售 2. 自行運送給菜商 | 1. 送芎林農會 2. 批發商上到部落，購買整批農產品 | 1. 各部落銷售方式不盡相同，包括定點販售、網路訂單或傳真、電話訂購。 2. 目前部落由教會協助銷售，亦有平地人前來收購，但價格極低，也有居民在路邊賣給來往遊客。 | 1. 部落農民多自行產銷，對象為平地的友人(例如科學園區)所發起的團體合購，以及遊客等，也有少部分前來收購的平地商人，但價格偏低。 2. 近來，教會亦擔任協助農民銷售角色，例如今年教會與中 | 目前部落內的馬告產業小組，採取較為獨特的合作機制，經由分工方式，進行作物種植、採收、農產裝箱與銷售等工作；其餘農民仍多自力行銷，或賣給前來收購的平地商人，但後者價格往往偏低。 |

| 要項 | 田埔 | 養老 | 錦路 | 秀巒 | 泰崗 | 新光、鎮西堡 |
|------|--|--|--|--|---|---|
| | | | | | 華電信合作，協助農民能夠以正常價格銷售農產。 | |
| 組織協助 | 社區發展協會及產銷班現在沒有實際運作，無法提供部落幫助 | | | - | 部落內有三個產銷班，分別進行產銷事業。 | <ol style="list-style-type: none"> 馬告產業小組成員合作自力產銷。 台大農業相關科系協助指導，並與部落進行耕種技術交流。 |
| 政府協助 | 農會每年每戶贈送約 5~10 包肥料，但毫無助益 | 水保局及至善基金會協助處理崩塌地問題 | 艾莉颱風造成道路崩塌，當時鄉公所進行維修路面，讓農產品可以外銷。 | 原住民的老農，55 歲以上可領中央補助的老農年金 3000 元，65 歲以上可領 6000 元。 | <ol style="list-style-type: none"> 部落農民認為幾無受到政府協助，自農會取得之肥料與水塔(小型 30、50 噸)補助亦不敷使用。 政府發放之老農年金。 | <ol style="list-style-type: none"> 鄉公所合作推廣桃花季等，並協助進行水蜜桃展售活動。 政府發放之老農年金。 |
| 面臨困境 | <ol style="list-style-type: none"> 冬天太冷，部落居民無法種菜，沒有收入，靠打零工過生活 自行銷往北部果菜市場的價格比農會還好，但被收取的管理費相對較高 批發商前往部落批貨，批發價格極低，剝削農戶，批發商可謀取的暴利高達一倍 產季間，天災常會影響到農產的價格，例如颱風 農產品種植的技術改良成本高昂，不利 | <ol style="list-style-type: none"> 農地較少，地勢較陡，不利作物及果樹種植 缺乏產銷管道 部落周邊發生兩個大崩塌地，可能造成部落整個下滑坍方，面臨必須遷移的窘境 | <ol style="list-style-type: none"> 缺法農業生產技術的輔導，必須自行摸索 受天災影響，今年九月兩次颱風打壞高麗菜苗，現在來不及重新栽種。 欲發展有機農業，可節省肥料成本，但是怕蟲害、作物或果實賣相不佳，不利銷售與生產 | <ol style="list-style-type: none"> 由於水果存放不易，因此農會不願協助水果類銷售，農民只得自行銷往平地果菜市場，或由平地商人以低價收購。 農會會發肥料，可是量少不敷使用。 颱風時受創嚴重，但卻因非屬農業區，且受災程度不如平地，無法受到補助。 | <ol style="list-style-type: none"> 由於過去上由濫砍，導致現今部落的水源不足，難以種植需水較多的蔬菜，因此農產僅限於甜柿、水蜜桃等。 部落雖然有產銷班，但是功能卻不好，農會補助亦不敷實際需求。 平地人收購價格偏低，但自行銷售卻有困難。 | <ol style="list-style-type: none"> 距離平地市場較遠，自行銷售的成本較高，因而造就了買方市場。 農會補助不敷實際需求。 |

| 要項 | 田埔 | 養老 | 錦路 | 秀巒 | 泰崗 | 新光、鎮西堡 |
|------|---|----|----------------|-----------------------------|---|--|
| | <p>農業生產技術創新</p> <p>6. 受氣候變遷影響，必須配合調節種植作物的時間、季節和方式</p> <p>7. 種植作物的先期投入成本較高，必須承擔種植失敗、全無收穫的風險</p> | | | | | |
| 未來願景 | <p>1. 未來希望可以朝向有機農業發展，畢竟不用化肥對自己種植的人和其他食用的人也比較健康</p> <p>2. 將來部落的農產能打出好名聲，讓馳名而來的收購者能喊出好價錢，也可以減少自行送往山下的成本</p> <p>3. 關於農業的傳統知識一直累積，也運用在農業生產方面，要讓農產的品質越來越好，產量越來越多</p> | - | 未來希望可以朝向有機農業發展 | 未來期望能朝有機農業發展，以健康、安全的方式種植作物。 | 未來期許能建立民眾參與之管道，使社區居民受惠，共享經濟、社會福利等層面的利益。 | 隨著發現神木群、發展有機農業、栽培香草植物、經營民宿等，部落的產業型態也從以傳統農業為主，漸漸轉型朝文化、生態保育、觀光等方向發展。 |

資料來源：本研究自行整理。

2.2 觀光遊憩方面

由於道路建設有其先後，在早期，各部落與平地社會交流情形並不一致，但如今，除了資訊可藉由網路、電信快速溝通外，基礎建設也逐漸在改善中，再加上近年來，後山地區如司馬庫斯、鎮西堡部落發現了幾處神木，遊客蜂擁而至，更加速了如道路、部落觀光意象等之建設，逐漸開創了部落觀光的發展。

而在觀光發展上，有了政府的大力推廣以及國人對國內旅遊需求攀升，部落逐漸開創與農業、傳統技藝、文化結合的生態觀光旅遊，轉變了過去一貫的單純旅遊，呈現出另一種新面貌，也讓遊客與部落居民的角色彼此易位，不僅讓遊客擔負起共同保護生態環境的義務，且部落居民扮演起教育遊客的角色。

表 8：部落觀光遊憩產業發展情形彙整表

| 要項 | 田埔 | 養老 | 錦路 | 秀巒 | 泰崗 | 新光、鎮西堡 |
|--------|---------------|------------------------------|------|--|---|--|
| 觀光資源 | 觀光資源較少，附近沒有景點 | 1. 霞喀羅古道，現在修築中 2. 楓葉林 | | 芝山毛台山、日治時期的古步道、楓木林、秀巒溫泉等。 | 養老山神木區、楓葉林等。目前也著手進行步道的鋪設。 | 1. 新光為新光國小所在地，成為多次活動舉行的核心地點。 2. 鎮西堡除了是神木區入口，而為遊客必經之地以外，也是近來泰雅千年拍片場址。 |
| 觀光行銷方式 | - | - | | 過去艾莉風災前，部落鄰近溪流，且有豐富自然資源，吸引遊客前往，但災後遊客數銳減。 | 未來將以改善現有部落環境為優先，並結合民宿參與公所舉辦的桃花季等活動，同時也加入農業體驗、部落咖啡屋等，以吸引遊客前往。 | 1. 許多經營民宿的家戶，紛紛將資訊上網，並結合生態旅遊（如神木區、農作體驗等），慢慢推廣。 2. 配合縣府與公所的季節性活動，提升部落能見度，並吸引許多遊客前往。 3. 與學校進行課程的交流與學習。 |
| 發展現況 | - | 有兩家民宿，可是很少有遊客，一年才 1、2 次遊客來住。 | 沒有民宿 | 艾莉颱風過後，溪水汙濁了，遊客只剩過去的兩成，加上颱風時期，常被列為土石流警戒區，遊客越來越少。 | 1. 部落目前主要是以農為主，種植水蜜桃、甜柿等水果，還有釀造水蜜桃酒。 2. 由於泰崗在山頂，水源較缺乏，所以較少種植蔬菜。夏天的時後缺水情形會比較好，但冬天就比較嚴重了，有時候就要派人 | 1. 新光目前有許多家戶，除平日農耕外亦經營民宿，但民宿收入仍以假日為主。民宿規模也逐漸擴充，幾已水泥化。 2. 鎮西堡部落海拔較新光部落為高，民宿較不密集，但經營戶數亦逐漸增加。 |

| 要項 | 田埔 | 養老 | 錦路 | 秀巒 | 泰崗 | 新光、鎮西堡 |
|------|-------------------------|---|----|---|--|---|
| | | | | | 去取水。 3. 部落目前僅有三間民宿，旺季在夏天，但由於多數遊客是要前往司馬庫斯和新光、鎮西堡部落，因此生意多屬平淡。 | 3. 鎮西堡擁有一處現代化的水蜜桃園，未來並將結合咖啡屋等現代休閒型態進行複合式的經營，預期能服務前往神木區的遊客，並能結合桃花季辦理各項活動，為相當具有潛力的觀光發展點。 |
| 組織協助 | - | 錦路社區發展協會，2005年、2006年進行過部落建設，如瞭望台、竹屋等，2008年10月初動員兩個落居民，修築霞喀羅古道 | | 1. 秀巒保育協會，以前頗有成效，可是艾莉颱風之後工作就停頓了。 2. 勞動合作社，跟協會型態類似，主要是向相關單位申請經費。目前是與田埔、跟泰崗部落共同組成。 | 1. 泰崗社區發展協會，之前辦演推動部落工程施作、發展等事項，目前也有與林務局申請部落步道施作。 2. 目前與田埔、跟秀巒部落共同組成勞動合作社。 | 1. 基那吉文化觀光產業協會，著力於部落的環境景觀、環保生態發展。 2. 馬告產業小組，努力於文化生態永續經營、維護部落自然資源，期許傳承 gaga tayal 給下一代。 3. 勞動合作社，承包工程並藉以提升部落居民的在地就業機會。 |
| 政府協助 | - | - | - | 縣府與鄉公所協助舉辦的桃花季等活動，吸引遊客前往、並刺激水蜜桃銷售 | | |
| 面臨困境 | 1. 區位不佳 2. 遊客不會做定點停留 | 遊客多住在鎮西堡，來古道登山，僅是路過，不會多停留，爬完山就走了，觀光無法發展 | | 風災除了影響農業外，因風災遭受破壞的護魚工程和汙濁的溪水，使後遊客數銳減，觀光遭遇困難。 | 1. 目前部落的民宿觀光發展遭遇困難，多為過路客。 2. 將來欲登記成為合法民宿所需耗費的交易成本偏高。 | 1. 週間客源偏少，多集中假日，民宿難以成為主要產業。 2. 囿限於法令和實際環境限制，欲登記成為合法民宿所需耗費的交易成本偏高。 3. 大量的觀光客湧入社區後，遊客與部落所產生的垃圾，部落中並無垃圾處理設施。此外，如何整體帶動發展社區的產業與刺激就業。 |
| 未來願景 | 不把發展觀光做為部落發展目標 | - | - | 未來希望護魚工作能持續進行，並刺激部落觀光發展。 | 1. 塑造具原住民特色的原鄉意象，結合傳統工法建立部落特色，推廣部落原民文 | 1. 未來目標期許能塑造符合社區意象的居住環境與部落環境景觀，並加強區民的參 |

| 要項 | 田埔 | 養老 | 錦路 | 秀巒 | 泰崗 | 新光、鎮西堡 |
|----|----|----|----|----|---|--|
| | | | | | 化。 2. 成立部落傳統工法營造工作坊，增加就業機會，並強化地方文化與產業。 | 與。 2. 維護並利用在地環境資源，結合當地生態環境、人文、宗教信仰，創造部落斬新風貌。 3. 傳統文化、技藝傳承，並發展生態旅遊。 |

資料來源：本研究自行整理。

3.部落發展需求分析

秀巒村各個部落的經濟活動各有些微差異，且各部落擁有的自然條件或資源也有所不同，故對於部落發展的需求方向也有所不同，但總體而言，各個部落皆希望能夠促進農業發展，其次為增進觀光發展，少數部落則有傳統文化與知識保存、森林保育及河川保護等需求。

田埔部落，發展需求以農業發展為主，未來目標希望逐步轉型為有機農業，能讓種的農民健康，也讓吃的民眾健康，此外，亦希望能夠保存傳統文化與知識，尤其是關於農業栽種方面，能夠實際運用至現有的農業耕作，改進與創新農業生產技術，最終即是期望為部落的農產品建立好口碑，甚至是品牌形象，讓部落農產品的產銷更加容易。

養老與錦路部落，除希望部落農業發展能夠更上一層樓，朝向有機農業發展外，也正在努力修復周邊的古道與步道設施，藉助周邊的觀光資源，如霞喀羅古道及楓樹林，促進部落的觀光發展，為他們帶來更多的經濟收入。

秀巒部落，亦期望未來能朝有機農業發展，以健康、安全的方式種植作物，另外，除結合芝山毛台山、日治時期古步道、楓木林、秀巒溫泉等周邊風景名勝外，並希望河川護魚工作能持續進行，回復過往魚群滿溪，釣客絡繹不絕的景象，以刺激部落觀光發展。

泰崗部落則是未來將以改善現有部落環境為優先，並結合民宿，共同參與鄉公所舉辦的桃花季等觀光活動，同時也加入農業體驗、部落咖啡屋等，以吸引遊客前往。同時，塑造具原住民特色的原鄉意象，結合傳統工法及知識建立部落特色，推廣部落原住民族文化。並且，成立部落傳統工法營造工作坊，增加就業機會，並強化地方文化與產業。較特別的是，該部落居民亦期許未來能建立民眾參與之管道，使社區居民受惠，共享經濟、社會福利等層面的利益。

新光、鎮西堡兩個部落隨著發現神木群、發展有機農業、栽培香草植物、經營民宿等，部落的產業型態也從以傳統農業為主，漸漸轉型朝文化、生態保育、觀光等方向發展。一方面未來目標期許能塑造符合社區意象的居住環境與部落環境景觀，並加強社區居民的參與，另一方面也希望能夠維護並利用在地環境資源，致力於

傳統文化、技藝的保存與傳承，結合當地生態環境、人文、宗教信仰，創造部落新風貌，以發展生態旅遊。

表 9：部落發展需求彙整表

| 要項 | 田埔 | 養老 | 錦路 | 秀巒 | 泰崗 | 新光、鎮西堡 |
|---------------|----|----|----|----|----|--------|
| 農業發展 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 觀光發展 | | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 傳統文化 與知識保存 | ○ | | | | ○ | ○ |
| 森林保育 | | | | | ○ | ○ |
| 河川保護 | | | | ○ | | |
| 其他 | | | | | | |

資料來源：本研究自行整理。

（二）外部土地與水資源利用政策之制度分析

1. 台灣土地法令制度變遷

1.1 台灣山地政策法令制度變遷

國民政府統治初期，民國36年通令高山族改稱「山地同胞」。一方面沿襲日治時期安定山地人民生活及發展山地經濟政策，延續日治時期保留地制度，保留地仍歸屬國有，但原住民仍擁有保留地之使用、收益權，民國37年，台灣省當局重申禁用「蕃族」等名，並訂頒《台灣省各縣山地保留地管理辦法》，以管理山地保留地，此後又歷經多次修訂。

另一方面，為改善原住民族經濟生活及增加農業生產，其基本山地政策為「山地平地化」、「獎勵定耕農業」、「鼓勵造林」，民國40年開始推行山地三大運動——《山地人民生活改進運動辦法》、《臺灣省獎勵山地實行定耕農業辦法》、《臺灣省獎勵山地育苗及造林實施辦法》。又於民國40年公佈「山地施政要點」，民國42年公佈「促進山地行政建設大綱」，民國52年制頒「台灣省山地行政改進方案」，此三項措施皆是政府基於「山地平地化」的「同化」想法，以國家意識的凝聚及整體利益的考量，而非從原住民族的立場出發，直到民國73年，政府研擬「山地發展政策與行政措施方案」，提出「融合」的觀點取代「同化」的原則（鄭中基，2007：1-7）。

政府為確保臺灣山地治安及外人進山之安全，民國40年公佈《臺灣省戒嚴期間外人進入山地管制辦法》，民國47年台灣省政府修正通過「改進山地管制辦法」，民國49年又頒行《台灣省戒嚴時期山地管制辦法》，直到民國65年，制定《山坡地保育鄉決定深山管制近山開放原則》，省府決定改採「深山管制、近山開放」之山地管理原則，放寬對山地鄉的管制。政府基於保護山地原住民，對於山地鄉實施管制，立意雖然良好，但卻令山地鄉發展受到限制，拉大與平地地區發展間的距離。

民國42年，政府開始推動「農業培養工業」的策略，實施第一期至第四期四年經濟建設計畫，為促進農業的生產，公佈《臺灣省山胞征免租稅原則》及《山地鄉

推廣家禽蔬菜特產作物實施要點》。民國 49 年則實行出口導向政策，因平地人口增加，農地不足，轉而開放保留地供平地人墾殖，正式引進資本主義生產方式。

民國 50 年，為解決國有山坡地濫墾問題，山地農牧局依據「台灣省農林邊際土地宜農宜牧宜林分類標準」，對原住民保留地辦理地籍測量，按土地可利用限度標準，將每塊土地依坡地、土壤深度、土壤沖蝕程度、母岩性質等，區分為 I~IV 級為宜農牧地，V 級為宜林地，VI 級為加強保育地，責成耕作者依土地區分等級使用。宜農牧地實施農地水土保持後經檢查合格者，辦理放租或放領，宜林地完成造林後予以放租。此項政策為民國 55 年之後的原住民保留地放租放領提供了重要的基礎。

民國 55 年，省府推動「以山養山」政策，確立土地私有化與開發方針，開放耕地及建地私有化，設立土審會，並再度修正公布《台灣省山地保留地管理辦法》，實施保留地放租放領。民國 49 至 56 年間全面進行保留地重測，民國 56 年確定原住民保留地範圍為總面積為 240,634 公頃。

民國 73 年『臺灣原住民權利促進會』成立，揭開台灣原住民運動序幕，如民國 77、78 年第一次與第二次的「還我土地運動」，原住民族要求增編原住民保留地，迫使政府正視保留地不足的問題，進行保留地增劃編的工作。民國 78 至 94 年計增劃編了 20,825 公頃的保留地，因此截至民國 94 年原住民保留地總計有 261,459 公頃（行政院原住民族委員會，2006：96）。

至於，原住民事務之主管機關歷經多次更名。台灣省級之主管機關係於民國 37 年於台灣省民政廳下設立「山地行政處」，民國 79 年升格為「臺灣省山胞行政局」，民國 83 年配合憲法增修條文將「山胞」正名為「原住民」，「山胞行政局」改名為「原住民族行政局」，民國 86 年 1 月「原住民族行政局」擴編改制為「臺灣省政府原住民事務委員會」。至於中央層級之主管機關係於民國 76 年內政部民政司設立「山地行政科」，民國 85 年立法院三讀通過《行政院原住民族委員會組織條例》，擴編改制為「行政院原住民族委員會」，專責統籌規劃原住民事務，建立我國民族政策史上新的里程碑，提升了原住民事務的層級及法律位階的保障，民國 91 年為配合憲法增修條文，更名「行政院原住民族委員會」。

民國 43 年，台灣省原住民九族中文名稱由內政部確定為：泰雅、賽夏、布農、曹、魯凱、排灣、卑南、阿美、雅美（台灣常民文化學會，1997）。近年來，行政院原民會積極地核定新的原住民族，90 年 9 月 22 日核定邵族，91 年 12 月 25 日噶瑪蘭族復名，93 年 1 月 14 日認定太魯閣族，96 年 1 月 17 日核定撒奇萊雅族，97 年 4 月 23 日核定賽德克族成為台灣原住民族之 1 族，正名原住民族第 14 族⁵。由此可見，對於原住民族的族群認定更加多元，政府日漸尊重原住民族的自我認同。

民國 94 年 2 月 5 日，為保障原住民族基本權利，促進原住民族生存發展，建立共存共榮之族群關係，總統華總一義字第 09400017741 號令制定「原住民族基本法」，其立法精神即是政府應保障原住民族之平等地位及自主發展，保障原住民族各

⁵ 行政院原住民族委員會網站，查閱日期：2008.7.4，<http://www.apc.gov.tw/chinese/>。Kaing Lipay，2003，正名運動、還我姓氏運動史，收錄於請問芳名影展網站，查閱日期：2008.7.17，http://www.realpangcah.net/2003_name/law/law_05.htm。

項的基本權利，應依原住民族意願及環境資源特性，策訂原住民族經濟政策，並輔導自然資源之保育及利用，發展其經濟產業；同時政府承認原住民族土地及自然資源權利，應尊重原住民族選擇生活方式、習俗、服飾、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；政府於原住民族地區劃設資源治理機關時，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。由這些「原住民族基本法」之精神，可以顯見政府對於原住民族各項權利的尊重，惟此法令僅是原則性的規定，至於如何實現原住民族權利及落實「原住民族基本法」，將是政府未來必須謹慎思考的重要議題之一，並且應該更加積極地研擬相關實施辦法或細則。

民國95年，依據民國94年提出之【行政院台灣健康社區六星計畫推動方案】及【行政院原住民族委員會原住民族部落永續發展計畫】，行政院原住民族委員會公告【96年度重點部落計畫作業須知】，實施期間為96年1月1日至96年12月31日，實施地區為原住民族地區29個山地鄉（台東縣蘭嶼鄉除外）及25個平地原住民鄉（鎮、市）。民國96年，為協助部落建構整體發展的基礎，本計畫鼓勵部落依據景觀環境、人文特色等發展條件與部落創意，共同詮釋環境永續發展的概念，創造部落永續發展的新經驗，原民會亦繼續辦理並公布【97年度重點部落計畫作業須知】。⁶許多原住民族部落藉由上述計畫的經費補助，積極地進行部落設施的建設或維護，或是促進部落觀光遊憩的經濟發展，因此六星計畫、部落永續發展計畫及重點部落計畫的實施，對於原住民族部落發展影響極大。

民國96年，行政院為解決原住民族地區各項公共設施損害，協助原住民族家園重建，特別訂定符合原住民族部落重建之專案性計畫—【原住民族安全家園重建方案】，交由各部會於相關施政計畫及預算項下執行，並自95年至98年分四年完成，預計98年完成，總經費高達374億7,216萬元；其中95年度已執行完成之經費計92億310萬6,000元，96至98年之重點工作項目及實施經費則為282億6,905萬4,000元整。本方案規劃主軸強調公共設施復原（原有設施復建）、家園安全（保固預防）及部落安居（災民安置）等三大策略。凡位於原住民族地區之部落，均為本方案計畫改善或保全對象。重點工作有部落聯外道路、部落內道路、產業道路改善、河川整治、山坡地及野溪整治、居住安全堪虞整治、部落遷建計畫及公共設施等災後復建。行政院此項政策措施實施後，可加速完成93至95年災後復建工程394項，以及15項部落遷建工作，解決歷年來天然災害造成原住民族地區公共設施損害，讓原民部落回復部落原有生活機能，降低災害、保全家園及暢通維生道路，真正達到落實照顧弱勢且受災的原住民，讓原住民能有寬心安定的部落居家。⁷

1.2 台灣山地農業法令制度變遷

民國43年在農復會支助下，台灣省農業試驗所辦理「農林邊際地可利用限度分類調查」，調查結果發現全山坡地沖蝕嚴重，經統計全省有60餘萬公頃，亟待調整土地利用，實施造林及水土保持處理，此為促成政府成立水土保持專責機關之背景原因。⁸此次調查期間為民國42至47年，以海拔100至1000公尺間之山坡地為主要

⁶ 行政院原住民族委員會網站，查閱日期：2008.7.4，<http://www.apc.gov.tw/chinese/>。

⁷ 行政院原住民族委員會網站，查閱日期：2008.7.4，<http://www.apc.gov.tw/chinese/>。

⁸ 行政院農業委員會水土保持局網站，查閱日期：2008.7.16，<http://www.swcb.gov.tw/>。

調查範圍，其涵蓋面積共計1,497,855公頃（林國慶，2005：68；吳輝龍，2006：1-6）。

民國43年台灣省政府農林廳設立「土地利用小組」，主管台灣省水土保持事業，並由農林廳長召集成立水土保持技術委員會，審議水土保持政策及方案（吳輝龍，2006：1-6）。民國48年8月7日之八七水災，造成台灣中南部嚴重災情，台灣省政府即成立「台灣省山地農牧資源開發計畫委員會」，進行籌劃山地農牧資源開發、保育專責單位。民國50年4月11日，台灣省政府成立隸屬農林廳之省屬三級機關「山地農牧局」，其業務範圍包含：山坡地宜農、宜牧地之調查、區分、規劃，山坡地農牧土地利用之法規研擬、山坡地農牧地之整理利用、水土保持有關工程、山坡地農藝園藝及其他經濟作物之改進與推廣、山坡地畜牧之改進與推廣、其他有關山坡地發展利用保育等。⁹

民國50年，山地農牧局針對國有山坡地開始處理濫墾地問題，著手整頓公有山坡地約46萬公頃及國有森林事業區解除地約5萬3千多公頃之土地（簡碧梧，1994），並且設定「台灣省農林邊際土地宜農宜牧宜林分類標準」，逐筆區分查定土地可利用限度，放租或放領給原墾民，以解決濫墾問題。該局辦理地籍測量，按土地可利用限度標準，將每塊土地依坡地、土壤深度、土壤沖蝕程度、母岩性質等，區分為I~IV級為宜農牧地，V級為宜林地，VI級為加強保育地，責成耕作者依土地區分等級使用。宜農牧地實施農地水土保持後經檢查合格者，辦理放租或放領，宜林地完成造林後予以放租。除公有山坡地外，原住民保留地及公私有山坡地均比照分級使用（林國慶，2005：53）。

民國53年台灣省主席黃杰發表「治山與防災」一文後，台灣省政府發布「台灣森林水利水土保持工作聯繫辦法」，並成立「台灣省森林水利水土保持聯合技術小組」，推動集水區規劃治理。民國54年起，農復會與山地農牧局合作推動「區域性綜合水土保持及土地利用計畫」，集中規劃實施農地水土保持，同時以區域為單元，依適地適作原則，建立現代化坡地省工經營農場為目標，進行各項公共工程及輔導農牧經營技術，改善營農環境，促使山坡地農業永續經營，以兼顧山坡地保育與利用相輔相成效果（林國慶，2005：53；吳輝龍，2006：1-6）。

民國60年代以前，我國農業以增產為主要目標，為增加農地面積與農業生產潛能，政府鼓勵邊際土地之開發，包括山坡地與海埔新生地之開發，並且成立山地農牧局來輔導山地農業（林國慶，2005：32）。

民國62年，頒訂「防止取締濫墾濫伐措施方案」，更積極處理山坡地濫墾的問題（林國慶，2005：54）。又民國63年，隨著國民所得增加與對環境保育的重視，政府訂定「區域計畫法」加強對國土之規劃與管理，針對非都市土地之管理則依區域計畫法訂定「非都市土地管制規則」，對非都市土地加以分區編定，據以管理非都市土地，實施區域涵蓋了全台大部分的山坡地範圍（林國慶，2005：32）。

民國63至66年，我國進行第二次山坡地之土地利用調查「台灣山坡地調查規劃計畫」，調查單位為山地農牧局（今行政院農委會水土保持局），其調查範圍以山坡地保育利用範圍，共計973,730公頃（包括台北市、高雄市），調查方式以航空照片

⁹ 行政院農業委員會水土保持局網站，查閱日期：2008.7.16，<http://www.swcb.gov.tw/>。

判釋及實地核對兩大方式進行調查，調查宜林地有425,267公頃，其中50,245公頃超限利用土地，超限利用率11.82%（林國慶，2005：60、68）。

民國65年，為強化對山坡地的管理，除了在分區中劃出山坡地保育區外，又訂定「山坡地保育利用條例」對於山坡地的利用與管理加以規範（林國慶，2005：32），即以1969年經濟部委託中華水土保持學會研擬之「水土保持法草案」為藍本，依據山坡地特殊環境及發展趨勢，針對當時濫墾及超限利用最嚴重之農林邊際土地劃為山坡地加以規範。惟本條例雖有「保育與利用」兼顧之名，但仍偏重於發展山坡地農牧事業之保育「利用」（吳輝龍，2006：1-6）。並且，同年為確定山坡地範疇並重新訂定「山坡地土地可利用限度分類標準」，全面調查山坡地之宜農牧地資源狀況，及在保育情況下，可開發利用的潛力（林國慶，2005：53-54）。

民國66年9月更訂定「山坡地保育利用條例施行細則」（林國慶，2005：59）。隨後，民國67年，台灣省政府為加強山坡地保育利用管理及徹底執行山坡地保育利用條例，將全省山坡地保育利用範圍內土地編劃為103個農牧發展區，並予以規劃，評估開發獲改善可行性，供為輔導區域性農牧資源開發依據（林國慶，2005：54）。

民國69年，政府開始進行全面山坡地土壤調查計畫，對山坡地資源規劃、開發、利用、保育與管理，提供更周全的背景資料（林國慶，2005：54），台灣省於同年2月6日劃定山坡地範圍（吳輝龍，2006：1-6）。民國72年年7月起實施「加強山坡地保育利用管理方案」，為山坡地進入管理階段的重要里程碑。此一管理方案與1973年頒訂之「防止取締濫墾濫伐措施方案」，使山坡地管理層面得以擴大，對山坡地非農業使用的管理得以落實（林國慶，2005：54）。同年，亦訂定「加強山坡地保育利用管理查報與取締要點」，防範違規破壞水土保持情事（吳輝龍，2006：1-6）。

民國72至75年，我國進行第三次山坡地之土地利用調查「台灣山坡地土地使用現況調查」，調查單位為林務局農林航空測量所進行調查，其調查範圍以山坡地保育利用範圍，共計992,710.72公頃（但包括屏東縣90,595.61公頃之區外保安林），調查方式仍以航照圖判釋及現場校對兩種方式進行，調查宜林地有428,578公頃，其中58,330公頃為超限利用土地，超限利用率13.61%（林國慶，2005：60、68）。

民國70年代以降，社會經濟環境迅速變遷，山坡地非農業使用之需求增加，違規開發與濫倒廢土之情形日益嚴重，當時「山坡地保育利用條例」相關條文已難有效管理及輔導，以致每逢豪雨，常易造成嚴重水患或災變，乃於民國75年全面檢討修正條例，加強非農業用地之保育利用管理（吳輝龍，2006：1-6）。

民國78年，台灣省政府鑒於山坡地農牧局與農林廳主管農業、畜牧輔導業務重疊，且承辦業務重點工作偏重水土保持及治山防災等工程方面，機關名稱與權責不盡符合其實際，經民國78年10月27日核定修正組織規程，於同年12月5日改制為「台灣省政農林廳水土保持局」，並將原承辦山坡地農業、畜牧輔導業務移轉農林廳相關業務科辦理。

為反映對山坡地保育之重視，民國83年訂定「水土保持法」，加強山坡地的水土保持工作（林國慶，2005：32），民國84年訂定「水土保持法施行細則」，民國85年

訂定「水土保持計畫審查及監督要點」及「水土保持技術規範」(林國慶, 2005: 59), 立法精神主要係規範水土保持義務人應依據水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護。水土保持法係全面進行高山林地、山坡地、到平地以及海岸之水土保持監督與管理工作。其法制架構及運作體制如下: 1. 明確界定應實施水土保持之行為範圍, 2. 前開行為中具特別要件者, 要求水土保持義務人擬具水土保持計畫、水土保持規劃書及簡易水土保持申報書送請核定後, 始可核發開發或利用之許可, 使水土保持事權統一, 3. 將符合一定條件之地區劃定為特定水土保持區, 依相關規定實施管制, 並以河川集水區明訂應整體規劃治理, 並擬定治理計畫, 分期分區實施, 4. 建構一定規模以上開發利用行為須由技師簽證之制度, 俾利山坡地管理, 確保水土保持安全, 建立水土保持專業技師規劃設計及監造簽證、水土保持保證金及代為履行制度, 以提高水土保持之品質, 5. 違規者應予裁罰 (吳輝龍, 2006: 1-6)。

又於民國81至88年間, 行政院農業委員會水土保持局推行「山坡地超限利用調查計畫」, 當時依山坡地土地可利用限度分類標準, 所查定的宜林地及加強保育地共有409,192公頃 (林國慶, 2005: 65)。自81年度起補助臺灣省政府全面清查山坡地超限利用情形, 截至84年度止, 完成調查面積152,737公頃, 屬超限利用面積17,016公頃, 超限利用率為11% (行政院農業委員會, 1995)。民國85至87年間, 我國進行第四次山坡地之土地利用調查「台灣山坡地土地利用現況調查」, 調查單位為中華民國航空測量及遙感探測學會, 其調查範圍以涵蓋面積共計1,853,556.5公頃 (其中山坡地面積906,229.52公頃), 以航照圖判釋及現場校對兩種調查方式進行 (林國慶, 2005: 60)。

民國89年, 基於國土保安之原則, 政府為積極輔導檳榔園造林, 公告「山坡地超限利用種植檳榔土地輔導實施造林計畫」(林國慶, 2005: 64)。民國90年除訂定「山坡地保育利用管理獎勵辦法」外 (林國慶, 2005: 59), 同年, 張院長於8月3日召開記者會提出: 一. 加速推動全國性生態造林運動, 二. 山坡地超限利用地徹底解決, 三. 推動平地造林與綠化等三項指示, 農委會依照 院長指示, 擬具「加速全面造林整治土石流計畫」, 將全面積極造林, 整治土石流, 並處理超限利用地, 以期減少後續之土石災害。

而民國91年1月28日停止適用「山坡地超限利用種植檳榔土地輔導實施造林計畫」, 同日公告實施「山坡地超限利用處理計畫」, 採漸進間植方式, 加強輔導超限利用地造林, 針對超限利用土地之處理 (含種植檳榔之土地), 政府為顧及農民生計, 分三年輔導農民造林 (林國慶, 2005: 64)。

又民國88年至93年間, 行政院農業委員會水土保持局繼續推行「山坡地超限利用調查計畫」, 宜林地425,062公頃中完成調查365,907公頃, 其中25,547公頃為超限利用土地, 超限利用率6.98% (林國慶, 2005: 68)。從81年起至93年的調查數據可見超限利用率逐漸降低, 水土保持局對於超限利用土地的管理與取締發揮了一定的功效。

民國93年, 行政院第2924次院會核定通過「國土復育策略方案暨行動計畫」(行政院經濟建設委員會, 2005: 5-11), 為減緩環境資源之過度利用, 有效管制開發行為, 保育自然生態, 降低災害之發生, 本方案實施範圍內之土地, 依其環境生態特

性及所需保護之程度，劃分為海拔1,500 公尺以上或依文化資產保存法、野生動物保育法、國家公園法及森林法劃設之保護區域之高海拔山區、海拔500 公尺以上非屬高海拔山區之山坡地之中海拔山區、低於海拔500 公尺之山坡地之低海拔山區、河川區域、海岸地區、嚴重地層下陷地區及離島分別管理之。除河川區域依水利法相關規定辦理外，前述地區之範圍及管制事項應劃定公告之。其中各農業地帶的規劃方向為：1.高海拔山區應永久保留自然健康狀態，除原住民部落之自給農耕外，禁止農耕、採伐林木，既有作物應限期廢耕，並進行復育；2.中海拔山區應以保育為主，禁止新農耕及其他各項新開發。但本方案施行前原有合法使用之土地、建物及設施，得為原來之使用，並經中央目的事業主管機關許可，不在此限；3.低海拔山區應以永續發展為原則，中央目的事業主管機關、直轄市、縣（市）政府之各項土地使用計畫及容許使用項目應限期檢討，並報中央土地主管機關許可。在此計畫以前之山地農業政策，僅著重於山坡地之管理，但自此以後，政府開始從較為宏觀的國土規劃角度出發，將視野從狹隘的山坡地保育與利用擴展為台灣整個國土的復育與利用管理。

隨後，民國94年，政府改制訂公布「國土復育條例草案」（行政院，2005），其實施範圍，包括山坡地、河川區域、海岸地區、離島及嚴重地層下陷地區，即是將「國土復育策略方案暨行動計畫」法制化，欲使國土復育策略方案暨行動計畫的執行有其法令依據，強化其合法性、正當性及強制力，惟該草案爭議甚多，立法院至今尚未通過三讀。

政府自民國68年核定實施台灣地區綜合開發計畫以來，計畫之推動面臨若干問題，其中迄今尚未訂定專法，造成計畫之推動無法可循，有鑒於此，政府於82年7月訂頒振興經濟方案，爰將研訂國土綜合開發計畫法列入工作項目，本草案立法原則前於82年12月23日向國土綜合開發計畫修訂工作小組提出報告，84年5月內政部完成「國土綜合開發計畫法(草案)」，經建會完成草案審議並交由內政部主辦立法程序（內政部，1995；林建元、李萬凱，2005：2-6）。又民國91年更名為「國土綜合發展計畫法(草案)」，送立法院二讀仍未通過，之後內政部將法案名稱再次修正為「國土計畫法」(草案)提報立法院審議，迄今尚未通過。民國96年，政府重新公布「國土計畫法草案」(內政部，2007)，將國土依據不同的功能予以劃分為國土功能分區，即指基於國土保育利用及管理之需要，依土地資源特性所劃分之國土保育地區、農業發展地區及城鄉發展地區，並訂定管理計畫，以指導土地開發及保育。

2. 原住民族土地法令制度變遷

國民政府統治之初，因接管台灣事務繁多，為方便管理，基本上沿襲日治時期安定山地人民生活及發展山地經濟政策，接收日人所遺留的保留地相關書圖，如土地登記簿、地籍圖等，僅將日治時期之「高砂族保留地」改稱「高山族保留地」，依舊如日治時期保留地歸屬國有，但原住民仍擁有保留地之使用、收益權。

於民國37年訂頒《台灣省各縣山地保留地管理辦法》，除將「高山族保留地」改稱「山地保留地」外，大體上仍維持日治時期之「高砂族保留地」範圍，且明訂山地人民不得將保留地及其地上物作為買賣、抵押、交換、贈與之標的，奠定了今日原住民保留地制度之基礎（顏愛靜、楊國柱，2004：257）。

此外，為改善原住民族經濟生活及增加農業生產，國民政府時期的基本山地政策為「山地平地化」、「獎勵定耕農業」、「鼓勵造林」，民國40年開始推行山地三大運動—《山地人民生活改進運動辦法》、《臺灣省獎勵山地實行定耕農業辦法》、《臺灣省獎勵山地育苗及造林實施辦法》。民國42年又制定《促進山地行政建設計畫大綱》與訂頒《臺灣省促進山地平地化五年計畫大綱》。這些辦法與計畫大綱，皆係為將山地原住民族「平地化」與「同化」，出自於國家統治及平地人的優越心理考量。

爾後依賴土地調查及地籍測量技術，於民國49至56年間全面進行重測，確定原住民保留地範圍為總面積為240,634公頃，自此建立明確的原住民保留地權籍，作為保留地管理之依據，並且透過土地登記來更新權籍資料，以落實推展獎勵造林及定耕農業。

民國40年代，政府實行出口導向政策，為減緩平地人口增加導致農地不足的問題，因而民國47年台灣省政府修正通過「改進山地管制辦法」，將儘量予原住民生產技術輔導，平地人可申請開發山地資源，同年公佈「平地人民使用山地保留地清理事項」。民國49年亦重新修正公布《台灣省山地保留地管理辦法》，明文規定山地保留地屬國有（顏愛靜、楊國柱，2004：239），同時開放國有林班地及保留地，供非原住民之公私企業及個人申請墾殖開礦，甚至優厚公教人員無償使用保留地栽種，正式引進資本主義生產方式，自此平地勢力的資金及技術開始進入山地鄉。

省府推動「以山養山」政策，確立土地私有化與開發方針，開放耕地及建地私有化，設立土審會，民國55年訂頒「促進山胞開發利用山地保留地計畫」，以改善原住民族生活與自營能力，亦公布「台灣省公有山坡地推行水土保持辦法」，辦理保留地清查工作。同年發生另一重大變革，再度修正公布《台灣省山地保留地管理辦法》，實施保留地放租放領，於地籍測量完竣區，原住民得就使用之保留地，屬農地者須設定登記「耕作權」，續耕滿十年無償取得土地所有權；屬建地者須設定登記「地上權」，無償使用並隨農地一併無償移轉（顏愛靜、楊國柱，2004：241），自此，原住民可個別所有保留地產權，保留地不再完全歸屬國有。又明訂原住民族使用山地保留地之面積標準，按人口訂定每人使用土地面積之最高限額為：1.田地目為0.2-0.4公頃；2.旱地目為0.4-0.8公頃，3.林地為1公頃（顏愛靜、楊國柱，2004：241-242）。並且此次修法也承認原漢之間保留地買賣的事實，一則規定山地人民在台灣省公有山坡地推行水土保持辦法公佈實施以前未經呈准佔用山地保留地者，依照該辦法之規定處理，自此開啟漢人非法佔用保留地而被「就地合法化」賦予承租權之途徑，再則明訂公私營企業、山地鄉公教人員、學校機關以及該辦法發佈實施前已承租保留地，且於山地鄉設有戶籍的平地人，均得申請續租保留地，為平地勢力進入山地鄉開了一扇便門（顏愛靜、楊國柱，2004：243、358）。

而後，民國63年再次修正《台灣省山地保留地管理辦法》，放寬公私營企業及個人對保留地的使用，並公佈《台灣省平地人民非法使用山地保留地清理要點》，民國65年公佈《平地人民非法使用山地保留地整理工作要點》，該年省府也宣佈公有山地保留地自民國66年起，逐年釋出所有權，以落實保留地放領政策，改善原住民族生活，使其有自力生活能力，並善盡土地利用，民國74年更公佈《加強山地保

留地管理與促進開發利用實施要點》，辦理保留地整理工作。民國76年著手辦理「山胞使用山胞保留地以外公有土地增劃編為山胞保留地」工作，加速保留地放領政策的實施。

民國73年『臺灣原住民權利促進會』成立，揭開台灣原住民運動序幕。隨著原住民人口增加，可開發的保留地極為有限，且平地人逐漸入侵山地社會，原住民土地不斷流失，因而引起了民國77、78年第一次與第二次的「還我土地運動」，建議將山地保留地改名為山胞保留地，要求增編原住民保留地，迫使政府正視保留地不足的問題，進行保留地增劃編的工作。

因而，依據「台灣省原住民社會發展方案」，策劃保留地增編業務，於民國78年11月訂定「原住民使用原住民保留地以外公有土地增編為原住民保留地會勘處理原則」（以下簡稱增編原則），規定凡原住民於民國77年2月1日前繼續使用其祖先遺留之土地，迄申請當時仍使用者，皆可向轄區鄉（鎮、市）公所申請，經公有土地管理機關同意後，即可增編為原住民保留地。

另為解決原住民族社會居住用地嚴重不足課題，輔導山胞取得原居住使用公有土地權利，台灣省政府依行政院民國78年12月核定《臺灣省山胞原居住使用公有土地劃編山胞保留地要點》，凡原住民原居住使用公有土地者，由鄉（鎮、市）公所勘查、審查並經公有土地管理機關同意，即劃編為原住民保留地，以供原住民居住之用，經行政院核定辦理民國79～81年計實施劃編二百餘公頃，也進行資源規劃，訂頒《山胞保留地資源規劃》（民國78～81年）。

又民國79年台灣省民政廳山地行政處成立「臺灣省山胞行政局」，配合修正《山胞保留地開發管理辦法》，提高位階由行政院發布，改稱「山地保留地」為「山胞保留地」，限制原住民取得土地所有權後，如有移轉以山胞為限，但書條款規定合法的公營、民營企業或非山胞，可申請承租開發原住民保留地，且將保留地耕作權及地上權之設定，由宜農地、自用建地，擴充至農牧用地、養殖用地、林業用地，並將設定取得他項權利後自行繼續經營之年限，由十年縮短為五年，此次修法更加確定開發山地資源的目標，大幅放寬開發程度，包括政府機關、平地人民及公民營企業均可在「妥善輔導原住民生活，對土地合理補償的前提下」租用保留地，更強化平地資金長驅直入山地鄉（顏愛靜、楊國柱，2004：245、358）。

民國80年台灣省山胞行政局進行增編山胞保留地三年計畫（第一期），自80年度至82年度止，由台灣省政府執行，實施面積計13221.0933公頃，但民國81年起卻停止受理有關增編保留地之申請案。

民國82年山地保留地上透過非法買賣而取得保留地「租用權」的漢人和企業集團成立「全台山地鄉平地居民權益促進會」（一般簡稱「平權會」），以組織力量積極爭取山地保留地放領及解編，而原權會發動第三次「還我土地運動」以為回應。

民國82～84年間，為防止保留地的不當利用，配合「臺灣省加強山坡地保育利用管理方案」與「強化原住民保留地違規使用之查報與取締工作事項」，自民國77年至84年間，政府多次發佈「處理」、「清理」、「整理」原住民保留地等名目之行政命令，據此非原住民可提出買賣契約，以要求原住民拋棄土地使用權，由非原

住民「合法」承租，將漢人非法佔用保留地之事實合法化。

並且，上述「原住民使用原住民保留地以外公有土地增編為原住民保留地會勘處理原則」與《臺灣省山胞原居住使用公有土地劃編山胞保留地要點》，於民國79年開始實施後，有關申請原住民保留地增編案，因山地鄉資訊不足，符合資格而漏報申請者時有所聞，故經內政部民國83年10月3日開會研商，得不受行政院民國81年1月16日停止受理增編期限之限制，其受理申請期限延長至民國87年12月底，研訂「增編山胞保留地追加工作計畫」，工作執行期間自民國83年至84年，實施面積計3294.65公頃。¹⁰由此可見，平地人逐漸入侵原住民的居住空間，使得原住民土地不斷流失，造成原漢土地的衝突。

原住民保留地範圍經過多次增劃編，自民國56年確定總面積為240,634公頃起，民國78~82年政府開始第1期增編13,221公頃，民國83~84年第2期增編3,294公頃，加上民國78~82年劃編284公頃，民國87~94年第1批漏報增編4,026公頃，計增劃編了20,825公頃的保留地，因此截至民國94年原住民保留地總計有261,459公頃（行政院原住民族委員會，2006：96）。

民國84年訂定「原住民保留地開發管理辦法」，將「山胞」改為「原住民」，又經多次修訂。民國89年再次修訂保留地管理機關改為行政院原住民事務委員會，民國90年原民會預定調查原住民族用地分佈情形並彙整委託學術單位配合相關圖及資料，勘定土地範圍，並取消田旱地目土地之區分，訂定原住民申請設定地上權或耕地權之面積限制。民國92年保留地管理機關改為行政院原住民族委員會，並發布「未產生經濟效益原住民保留地認定標準」。此外，民國96年陸續修正發布「補辦增劃編原住民保留地實施計畫」、「公有土地增劃編原住民保留地審查作業規範」、「公有土地劃編原住民保留地要點」（原名稱：臺灣省山胞原居住使用公有土地劃編山胞保留地要點）及「公有土地增編原住民保留地處理原則」，並公布「原住民使用原住民保留地以外公有土地漏報增編原住民保留地3年工作計畫草案及清冊」。由上述可知，自民國55年開始實施保留地放領政策，政府逐漸釋出保留地所有權，民國78年以後至今則因原住民還我土地運動，政府更為積極地進行保留地增劃編工作。

行政院原住民族委員會考量恢復原住民傳統土地權與傳統領域，於民國91年3月開始進行辦理「原住民族傳統領域土地調查計畫」，以部落為單位進行調查。調查土地範圍，係原住民保留地以外之下列土地為範圍：(1)調查原住民祖先耕作、祭典、祖靈聖地之土地範圍；(2)調查原住民舊部落及其周邊耕墾遊獵之土地；(3)調查政府徵收、徵用作為其他機關管理而目前已放棄荒置或未使用之土地。至於調查資料內容，則是搜集有關原住民族祖先遺蹟、祭典、祖靈聖地及其周邊耕墾遊獵之土地位置、遷移過程歷史、傳統習俗、土地利用型態、舊部落(族群)及舊地名分佈位置、(含緣故、各族以羅馬拼音)、傳說故事，文化典故、傳統領域土地範圍及大約面積等資料（行政院原住民族委員會，2004：238-241）。藉由地理資訊系統技術，調查團隊調查至今已完成31個部落地圖，至民國94年底已完成325個部落傳統領域範圍之確認，蒐集7,684個地名及3,219個故事（行政院原住民族委員會，2006：96）。

¹⁰ 行政院，2007，補辦增劃編原住民保留地實施計畫，行政院 96 年 1 月 12 日院臺建字第 0960080865 號函核定，<http://www.juisui.gov.tw/ezpor/ezcatfiles/cust/img/img/0709CO1.doc>。

過去，原住民可依據其傳統慣俗至其傳統領域採集林木，但是國家政府進入之後，其傳統領域若被劃編為國有林地，則按森林法規定，禁止任何人任意採集國有森林，包含原住民，因此時常發生原住民因依其慣俗採集林木而違反森林法之情事。

所幸，近來為因應國際保障原住民權利之潮流，體現憲法保障原住民權利之意旨，落實陳水扁總統「新伙伴關係」的承諾，民國93年森林法第15條與第38-1條修正，首度將「原住民族傳統領域」列入法律，允許原住民族於其傳統領域內的採集行為。民國94年初，政府為顯尊重原住民傳統慣俗與權利，頒佈原住民族基本法，該法第二條明訂原住民族地區與部落之定義，且界定原住民族土地包括原住民族傳統領域土地與既有原住民保留地，確定了原住民土地權利保障的指導原則，此為原住民土地制度之一大進展。同年，基於尊重原住民族權利之精神，政府公佈之「國土復育條例草案」內容，亦特為原住民制訂相關條款，保障及輔導原住民部落永續發展產業、原住民部落傳統領域土地之保育、集體遷村或個別遷居之補償等基本權利。

然而，不論是日本政府或是民國政府，皆十分覬覦富饒的山地資源，如樟腦、煤礦、檜木、林野開墾、水力、美麗的風景、豐富的生態環境等。政府訂定「森林遊樂區設置管理辦法」、「風景特定區管理規則」、「森林法」、「國家公園法」、「野生動物保育法」、「水利法」等，一方面政府可依據這些法令於原住民傳統領域內劃設國家公園、水庫、遊樂區、風景區等，可任意砍伐森林、建築設施物、發展觀光、汲取水資源等，另一方面，即使森林法、原住民族基本法中「原住民族傳統領域」之相關法令已制訂，但仍難以落實原住民族應享有的傳統領域之土地與自然權利，政府依然根據前述法規限制原住民依其傳統慣俗採集、打獵、農耕、建築等行為。

民國94年發生司馬庫斯檫木事件，三名泰雅族司馬庫斯部落居民按泰雅族傳統慣俗，於其部落會議中決議並執行取走被颱風吹倒的檫木，被法院判決認定此為盜採國有森林產物行為，違反森林法第52條第四款（加重竊取森林主、副產物罪），該部落居民結合其他原住民團體起而抗爭，多次與原民會、林務局等進行協商。

因此，民國96年行政院原住民族委員會會同行政院農業委員會公佈「新竹縣尖石鄉玉峰、秀巒二村原住民族傳統採取森林產物作業要點」，同時公佈俗稱新竹後山的二村採取森林產物的傳統領域，大約37,000公頃範圍，提供當地泰雅族原住民在這個範圍內，採取森林產物而不違法的傳統領域自主權，要求原住民族必須經過「申請」才能取得傳統領域內之森林產物，用於原住民部落生活所需。陸續又公布「原住民族地區資源共同管理辦法」，此係為提供各相關中央目的事業主管機關於原住民族地區利用自然資源時，能與原住民族協商，取得共識，並進一步建立共同管理機制，減少衝突與抗爭，以有效合理達成資源管理目的。

光復後國民政府來台，認為基於三民主義扶助弱小民族的基本國策，應安定山地人民生活，發展山地經濟，而沿襲日治時期的舊制是最不會變動當時的原住民生活，能解決原住民生計問題，也不需要耗費成本創立新制，因此，沿襲了日治時期的政策：原住民保留地、鼓勵造林、獎勵定耕農業。又為編查宜農、宜林、宜牧等三種用地，確定保留地與其他公有地之界線，合理分配土地，以為賦予原住民土地所有權之依據，政府進行土地調查、地籍測量、土地總登記等一連串措施，最後確

定原住民保留地的個人所有權基礎，以達到山地平地化的目標（顏愛靜、楊國柱，2004：235-261）。

3. 地區性土地、環境政策計畫

新竹舊稱為竹塹，是昔日平埔族「竹塹社番」所居住之地，至清康熙22年台灣併入清國版圖，竹塹歸諸羅縣管轄，始有漢人來此開墾。雍正元年，竹塹脫離諸羅改屬淡水廳，而後光緒元年淡水廳分為淡、新二縣，改竹塹稱新竹並首度設縣，光緒21年台灣割讓予日本，新竹縣改隸台北縣為新竹支廳，光緒27年合併新竹、桃園廳為新竹州，下置八郡，州治設於新竹郡。到了民國34年8月台灣光復，同年11月成立新竹市政府，下設7區，包括現今新竹市及竹東、寶山等地；翌年，除省轄新竹市區外，就原新竹州疆域之新竹、桃園、中壢、苗栗等地改置八區，設置新竹縣政府，並遷移縣治於桃園。而適逢民國三十九年行政區域調整，將新竹縣區劃分為桃園、新竹、苗栗三縣，原省轄新竹市則併入新竹縣所轄；民國71年7月1日，新竹市與香山鄉合併升格為省轄市與本縣分治，並同時將縣治遷建竹北市現址，目前本縣共轄有一市三鎮九鄉。

新竹縣座落於東北半球，處東經122度，北緯 24.5度，北連桃園縣、南銜接苗栗縣、西為臺灣海峽、東鄰雪山山脈、大霸尖山。新竹縣三面環山，土地面積1,427.5931 平方公里，以東南部與宜蘭、台中二縣交界一帶的雪山山脈地勢最高，海拔多在三千公尺，地形從東南部向西北逐次降低，至竹北市附近僅二十至三十公尺間，平原分布於近海地帶及河岸山谷之間，中部有廣大的丘陵、台地，東南依山丘，北部為伯公岡、湖口台地，東北部以李嶼山及雪山諸山脈，東南以雪山山脈與宜蘭、台中相鄰，其全縣的地形除鳳山溪、頭前溪河口一帶沖積平原以及部份河川谷地外，其餘大多為丘陵、台地及山地。其中，山丘地帶主要分佈於本縣東南部，包括尖石、五峰二個山地鄉以及關西、橫山、竹東、峨眉的一部份。

新竹縣觀光發展計畫，其上位計畫與長期發展的具體指導方針為新竹縣綜合發展計畫，起自民國75年全國行政會議決定由內政部會同台灣省政府，協助各縣市積極辦理，及76年研訂「縣市綜合發展計畫實施要點」，及「推動縣市綜合發展計畫之工作計畫」，並陸續辦理各縣市綜合發展計畫11。計畫中，對於縣內高科技及農業生產兩極化的發展，期許能以另類觀光作為策略和出路，並可望朝向生態旅遊、永續發展與地方參與的模式，例如：新竹縣「一鄉鎮一特色」觀光旅遊發展，結合縣內古蹟瑰寶、產業文化、主題樂園、豐富的原住民、閩南及客家文化，以逐漸成為台灣觀光旅遊相當有名的景區之一。

而在上述觀光旅遊未來發展趨勢及政策意涵的討論下，竹縣期許觀光遊憩部門在面對新的遊憩市場的興起，正努力提出可行及具體的方案構想，以提升新竹縣之遊憩服務功能，建立地方自主特色。例如，經過對縣內既有觀光遊憩資源使用現況和潛力分析，了解到縣內各有其不同開發利用方式，然而，原住民地區不僅文化資源有待重建，且其遊憩活動多集中於祭典期間之現象，原住民聚落面臨社會及經濟資源分配不均的問題，尤其人口外流嚴重，地方發展停滯，問題尤甚。面對經濟地

¹¹目前新竹縣尚未依中央所頒『縣市綜合發展計畫實施要點』規定辦理全縣綜合發展計畫。

位的差距，位於山地之原住民部落多採取觀光作為發展手段，文化資源集中在每年重要祭典，其他時間和文化面向有待拓展。但是，中央部會所頒布有關推展原住民觀光及產業相關之政策法令，主要是從觀光事業及產業活動兩方面著手，包括1.推展原住民觀光事業充實服務設施補助經費要點：行政院原住民委員會於86年頒布，針對原住民觀光資源地區性開發計畫或細部計畫、原住民地區性觀光服務設施先期規劃設計、觀光（公共）服務設施等項目可申請補助。2.推展原住民族產業活動補助要點：行政院原委會於86年公佈，補助原住民農、林、漁、牧、獵、觀光及文化產業活動、委託或舉辦相關原住民產業研討活動，但仍不能謂相當充足地協助部落觀光發展，而僅止於原住民主動申請相關補助的階段。

儘管其後，在新竹縣綜合發展計畫的方針指引之下，新竹縣政府開始積極地制訂相關計畫，推廣縣內的觀光，如在「新竹縣觀光旅遊發展政策」中，便策劃了一套結合「觀光、文化、產業、生態」的計畫與相關活動，政府期望能以此鼓勵民眾參與，導正民眾正確的觀光休閒觀念，並提供民眾更詳盡的觀光資訊。在此同時，也配合了生態旅遊、觀光護照、觀光資訊網頁設計、導覽人員培訓等軟體，期許朝向「創造豐富多元的遊憩環境、發展人文生態的深度旅遊」之目標邁進。但以目前縣內尖石鄉諸多部落的觀光發展情形觀之，無論是在地就業或是文化保存、觀光產業支持等，政策上恐怕仍有許多努力與調整的空間。

位於竹縣東南隅的尖石鄉，總面積達527.5795平方公里，占全縣總面積的三分之一，是竹縣最大的鄉鎮，也是泰雅原住民的原鄉，在地理位置上，尖石鄉為北泰雅原住民紋面文化生活圈的地理中心，北連台北縣烏來鄉、桃園縣復興鄉，西接宜蘭縣大同鄉、南澳鄉，南接苗栗縣泰安鄉、台中縣和平鄉以及南投縣信義鄉。

早年，由於尖石鄉的原住民部落位居偏遠山區，交通不便，過去以狩獵、林業、香菇種植等為主要的經濟活動。而後，基礎建設逐漸完備，部落與平地之間交流趨於頻繁，原住民社會也被納入整個市場經濟體系之下，從而促使他們的產業型態有了較大幅度的轉變，例如：於農耕之外，亦兼營民宿、生態觀光旅遊等產業，但仍多以務農為主要生活方式。早期亦須仰賴鄉公所協助，例如農路改善工程、環境聚落改善工程等，皆需公所爭取經費以提升居民的生活品質及生產環境利用效能，並使農特產品順利運銷到平地市場，但近年間，公所在協助部落農業轉型的功能上，已被政策轉趨為協助推廣農產銷售的角色，然而，對於部落農民而言，當前公所扮演之角色得當與否卻是褒貶不一，引人深究。

以目前部落產業而言，由於傳統產業發展受到現代經濟轉型的衝擊，有必要轉型以提高週邊的附加價值，進而增加產值，並藉由產業的改造，帶動部落經濟的活化，並需將文化和產業，一併納入觀光遊憩資源當中，來創造新型態的旅遊模式。縣市政府與農會合作，習自綜合發展計畫中「一鄉一特產」的精神開始，以地方特產為主題，於產季舉辦節日活動，將原有的促銷目的轉為結合歷史介紹、產業加工流程認識，成為地方的嘉年華，便是一種結合銷售、節日活動及文化解說，以及讓地方增加集體參與的方式，而在原住民部落，例如，原住民所從事的高山蔬果種植，像尖石、五峰的水梨、水蜜桃，縣府便可透過此種結合特產促銷、發展精緻休閒農漁業的方式，協助部落改善其銷售管道，以及文化的推廣、傳承。對此，近年來部

落居民努力耕植各種蔬菜，並嘗試以網路等通路模式進行銷售，或將高冷蔬菜、水蜜桃和水梨等溫帶水果，結合休閒農業與文化旅遊，公所肯認將可望為尖石鄉的原住民部落帶來新的發展契機。此外，尖石鄉公所亦配合縣府，與部落合作，舉辦相關活動，以這一、兩年為例，像在民國96年，新竹縣政府、鄉公所與部落共同舉辦「2007戀戀竹縣～山、湖、海觀光季活動」，整季以新竹縣之山水景色為訴求重點，活動當中，把尖石的山中景色結合溫泉以及泰雅文化以山作為訴求，結合新竹縣各地區域的觀光、文化特色景點，結合一季主推行程及活動，再將地方人文面及地方產業資源整合，藉傳播媒體力量放送至桃竹苗區後，進而發展到全國性視野，還有新竹縣2008尖石鄉五峰聯合水蜜桃李、尖石鄉2008年水蜜桃李及傳統泰雅文化藝術、新竹縣水蜜桃展售活動開鑼—原氣TAYAL桃趣滿山等活動，有效地活絡了部落的農業，多少紓困了部落當前農產銷售的困難，也與部落的觀光休閒有了良好的串連，並藉由活動舉辦，間接地向全民推廣原住民文化與宣揚技藝之美。

溫泉產業，在近年間於部落倏地竄起，從竹縣的觀光發展計劃來看，便可發現秀巒溫泉風景區發展計畫，已有計畫地要將溫泉風景區獨立成為一個計畫課題。在擬定整體性的規劃，透過社區參與規劃設計、設置指示標誌及解說看板等，運用具有泰雅族文化特色之造型設計，將泉源附近規劃為露天溫泉池，而委由部落來經營管理。另外，尖石鄉擁有泰雅族特有的狩獵文化、祖靈祭以及傳統織布技藝等重要的文化資產，與豐富的自然資源，如秀巒溫泉、司馬庫斯及鎮西堡神木、大霸尖山及桃山、鐵嶺等雪霸風景線，在報章媒體關於神木的報導下，打開了知名度，並吸引許多遊客前往，在竹縣的觀光計畫中，亦獨立為「尖石後山部落主題旅遊發展計畫」一項，足可見縣府的重視程度。然而，過去原住民部落長期缺乏資源投入，對外交通不便加上社會發展結構性問題嚴重，而面臨觀光遊憩、都市居民蜂湧上山的開發需求，將對山地部落產生極大衝擊，因此，政府期許後山部落，如田埔教會、秀巒溫泉、泰崗鮮果、新光杉木林、鎮西堡巨木群等，其相關組織能加以整合，而以各部落為推動主體，依各部落的特色，發展以原住民文化體驗為主題的部落旅遊，且短期間輔以水蜜桃、水梨、高冷蔬菜等高經濟作物，發展觀光休閒農業，長期則希望能引進有機、具高經濟價值的作物，創造出具有特色的地方農業，以帶動部落觀光旅遊產業的發展。同時，不忘配合動、植物保育與護溪計畫，以符合生態保育的概念思維。而這部分，便在民國94年的「尖石風景遊憩據點整體開發計畫—後山部落旅遊推展計畫」中加以推展，並引進部分民間的投資，再由中央補助六萬、地方縣市政府自籌2萬，預計自民國94年到101年，達成前述目標。

而配合新竹縣綜合發展計畫中所指的縣市政府與農會合作「一鄉一特產」措施，尖石鄉公所基於部落的各項資源與發展現況，與其特有的泰雅族狩獵文化等，提出尖石鄉的未來發展定位與方向，包含雪霸泰雅—泰雅族狩獵文化生活圈、山地有機休閒農業的示範基地、生態保育的訓練基地、串接北橫、雪霸國家公園的森林生態觀光發展區、原住民抗日隘勇線的史蹟區、北橫風景線的延伸、偏遠地區社福醫療示範區等七項，期許尖石鄉將來能成為台灣第一座生態人才培訓基地，建立台灣新的生態保育觀念，其提供國人文化旅遊的休閒地。

從上述可發現，政府的觀光發展政策，不僅僅是影響到山地的原住民部落文化傳承及部落重建，甚至是部落的就業機會與經濟發展，因此，實有必要對此加以推

廣、支持與輔導。但從幾項縣府具體方案，包括如推廣原住民聚落觀光民宿、興建尖石、五峰之原住民會館等，企圖將原住民部落觀光旅遊發展朝向注重原住民文化的深度旅遊方式前進，或於清泉、秀巒設置以服務目的為主之原住民會館，來供應山區居民使用便利的開放空間，並藉此推廣傳統手工技藝之傳承與展示、旅遊服務中心等觀之，卻可發現，其實際協助對象相當有限，甚至被質疑資源分配不公，有待政策或計畫擬訂時，納入更多方的意見與在地參與。

而依據交通部觀光局統計，新竹縣94年觀光人次達410萬人次，95年突破500萬人次，顯示竹縣觀光事業正方興未艾，深具開發潛力。因此，在民國96年新竹縣議會第十六屆第三次定期大會縣長施政報告中，便提出挑戰縣政建設的里程碑，包含「數位治理的網路大縣，活力優質的休閒觀光，舒適安居的優質生活，永續健康的生活營造、多元面貌的藝文教育、六星計畫營造的新社區」幾個指標。同時，為活絡觀光，竹縣亦推動輔導民宿合法化，尤其是時放寬「偏遠地區」認定範圍，讓縣內許多民宿業者得以受惠，但原住民地區之民宿業，由於第處偏遠且客觀條件（如生活慣俗、興建屋舍位於原住民保留地，不符合建築法規，無法取得建照與使用執照，或過戶、買賣的問題等）與平地不同，較少經管道通過成為合法民宿，這點仍有待政府輔導推動與獎勵。

在環境永續議題方面，雖於前述政策與計畫中，或有提及生態保護，但卻未能有更進一步的具體政策措施。直至民國95年，適逢多次天災導致石門水庫水質逢災汙濁而失去供水機能，因而行政院為了確保石門水庫營運功能、上游集水區水域環境的保育及有效提升其供水能力，保障民眾用水權益，通過「石門水庫及其集水區整治計畫」，以期能加快水庫治理速度，降低缺水風險，並在桃園縣復興鄉與新竹縣的尖石鄉玉峰、秀巒涵蓋在計畫範圍內的兩村，由中央核定共50位當地鄉民成為復育團員，進行超限利用查報等任務執行，並已於民國95年在尖石鄉公完成職前講習。其中，復育團團員主要的工作任務為調查超限利用地、國有林地被佔用情形，及平地人租原住民土地使用情形等，如果發現違法情事，將會同警政單位共同執行公權力，進而達到石門水庫集水區的水質安全。

從以上的政策、計畫與社會關注議題可以發現，竹縣在配合國家整體政策走向與社會實際發展脈動之下，以竹縣自身的發展優勢、豐沛的自然與人文資源，考量縣內不同的風土民情與發展上的不同課題，給予不同的計劃協助或活動推廣，最終可望能取得觀光發展、生態保護、文化保存與產業扶植間的平衡，以走向永續發展。

4. 台灣水資源管理法令制度變遷

光復前，民國31年7月7日國民政府即已制定公布「水利法」，此法規定內容包含堰壩及水庫蓄水範圍、海堤區域、河川區域及排水設施範圍、地下水開發設施範圍、灌溉事業設施範圍、尋常洪水位行水區域等區域範圍內的水利用地、水利機構、水權、水之蓄洩、水道防護、水利經費、罰則等相關管理事項。

基本上，民國34年光復以後至53年，這段農業恢復時期，以增加枯水期水源之水庫興建與地下水開發為主，尚未對台灣的水資源，從自然之特性加以研究，訂出基本的經營管理策略。

民國34年台灣光復，原水利組合業務，由台灣省行政院長官公署農林處接辦，由於糧食缺乏，因此民國30年代至50年代初期間，政府以早日恢復糧食生產，安定民生為第一要務。民國35年水利組合改組為農田水利協會，積極恢復水利建設，修復受損灌溉設施，各縣市皆開始進行提供農業灌溉用水的水圳與水庫興建工程，民國36年成立臺灣省建設廳水利局，掌理台灣地區水政、防洪、灌溉、排水及水利勘測等業務，使水利行政一元化，且台灣各地35個「水利組合」與15個「水害預防組合」更改名稱為「農田水利協會與防汛協會」，民國37年1月省政府公布「台灣省各地水利委員會設置辦法暨台灣省水利委員會組織規程」，並成立「台灣省水利委員會聯合會」，民國38年實施三七五減租第一階段土地改革措施，亦配合肥料換穀制，提高單位面積產量，在此段時間的努力成果卓越，民國41年水田面積已自光復接收時期的26,234公頃，快速恢復至480,835公頃。民國42年繼續實施公地放領，實施耕者有其田第二階段土地改革措施，亦開始至53年止的三期四年經建計畫，同年阿公店水庫竣工，為光復後首度完成兼具防洪、灌溉及給水的多目標水庫，民國44年修正「水利法」，民國45年7月至53年6月石門水庫興建完工，民國52年7月成立「河川勘測隊」辦理河川區域劃定，並修正「水利法」，推行旱作灌溉制度。

大致上，民國53至61年為農業孕育及培植工業時期，此階段農業生產以達穩固，農民的生活大幅改善。地主由耕者有其田取得的地價款，所轉投資的各種基礎產業也陸續發展，民眾基本生活改善後所投資的中小企業也已逐漸的萌芽。而整個社會對水資源之需求，在民生及工業用水未有明顯的增加，因此仍以農田灌溉水源之開發及水力發電為主。

民國53年6月石門水庫工程竣工，民國54年12月22日水利局公布「台灣省河川管理規則」，在此之前歷經12年的經建計畫，農民生產意願大幅提高，又有水利建設配合，新灌區也積極開發，創造光復開發面積的全盛時期。民國53年開始實施第四、第五期經建計畫，進入民國50年代農業孕育工業時期，此時期工業開始急速發展，隨後農業發展速度逐漸趨緩。水資源之經營管理雖然仍以灌溉為主體，但已逐漸感覺到推動上的困難而有減緩的趨勢，甚至停擺的現象也陸續發生。也由於時代推移及民眾生活習慣演變，此時期至末段，稻米生產逐漸有生產過剩現象，因此，發生當時甚為重要的灌溉計畫—二仁引水工程後期工程停辦，至今無法完成。民國55年11月17日，為策進自來水事業之合理發展，加強其營運之有效管理，以供應充裕而合於衛生之用水，改善國民生活環境，促進工商業發達，總統制定公布「自來水法」，此法規定主要內容有自來水事業專營權、自來水工程設備、及自來水事業營業監督與輔導等相關管理事項。其中第11條規定自來水事業對其水源之保護，除依水利法之規定向水利主管機關申請辦理外，得視事實需要，申請主管機關會商有關機關，劃定公布水質水量保護區，依本法或相關法律規定禁止或限制貽害水質與水量之行為。民國60年代初，進入以工業為主的經濟快速發展期，政府以農業孕育及培植工業的成果逐漸顯現，中小企業以外銷為導向的產業，在政府大力推動楠梓及潭子加工出口區的示範及帶動下已蓬勃的發展。此時的水資源計畫已逐漸改變為以提供工業用水及充裕民生用水的水源為主，無灌溉用途。民國61年11月10日，為確保飲用水水源水質，提昇公眾飲用水品質，維護國民健康，政府制定公布「飲用水管理條例」，規定內容包含水源管理、設備管理、水質管理等相關事項。其中第5條規定在

飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區，不得有污染水源水質之行為。

民國62至72年間，為以工業為主的經濟快速發展時期，由於工業快速發展及民眾生活改善，工業及民生用水快速增加，此時之基本策略仍以增建水庫為主，但其目的已轉變為以民生及工業用水為對象之公共給水水源的滿足為主。

民國62年曾文水庫完成蓄水運轉，且開始推動十大建設，民國63年推行河川採石計畫，水利局修正「水利法」、「台灣省河川管理規則」，頒訂「台灣省水利局水庫維護管理檢查要點」，同年台灣省自來水公司成立，民國64年實施農田水利會健全方案，水利局頒訂台灣省各地農田水利會加強渠道管理實施計畫，並函各縣市政府畫分區域排水管理權責、訂定養護要項及經費籌措原則。民國65年4月29日政府制定公布「山坡地保育利用條例」，其中與水資源保護相關之主要內容有第9條規定山坡地從事開發或利用之行為，其土地之經營人、使用人或所有人，於其經營或使用範圍內，應實施水土保持之處理與維護。民國65年，水利局公布「台灣省水庫集水區治理辦法」，規定興建水庫時應訂定水庫集水區治理計畫，每年應編列預算維護之，民國66年水利局頒訂「台灣省辦理土石採取管理注意事項」。

總體而言，民國70年代的水資源開發利用策略以公共給水水源之充裕為主，而以農業使用標的的水資源開發幾乎停頓，水資源永續的呼聲也於此時期提出。民國73至83年間，屬於以公共給水為主的水資源開發的時期，水資源為工業及民生使用之趨勢在此時期更為明確，並開始孕育以經營管理及開發並重的觀念及策略：（一）地表地下水聯合運用；（二）區域多水源聯合經營管理；（三）水庫及水資源的永續利用；尤其自民國73年以後，以防淤達成永續水庫的提出。

民國73年推行河道整理計畫，也開始推動十四項重大建設，包括「加速改善重要農田區域排水系統」及「台灣西岸海堤及重要河堤工程」工程，民國75年再次修正「山坡地保育利用條例」，民國79年水利局修正「台灣河川管理規則」，並發布「台灣省水庫蓄水範圍使用管理辦法」，民國80年開始實施國家建設六年計畫「繼續河海堤工程」、「繼續區域排水工程」、「西部地區治山防洪計畫」等計畫。民國83年5月27日，為實施水土保持之處理與維護，以保育水土資源，涵養水源，減免災害，促進土地合理利用，增進國民福祉，政府制定公布「水土保持法」，其規定內容包含一般水土保持區、特定水土保持區、水土保持計畫、山坡地、集水區、水庫集水區、保護帶、保安林等之處理與維護、監督與管理、經費及資金相關管理事項。其中第8條規定集水區、農、林、漁、牧地、坡地或森林區...等地區，其治理或經營、使用行為，應經調查規劃，依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護。

民國84年以後，進入以經營管理取代開發為主的時期，整個世界的趨勢已走向以加強經營管理取代無限制開發的時代。為配合水資源區域聯合經營管理的策略，一個區域水資源管理機關，必須建立以替代過去一個水源或水庫由一個機關管理的發展，使水資源經營達到最有效的調度，因此，從水利機構功能的健全開始到區域水資源經營管理體系之建立，均因應加強今後水資源經營管理，以達永續發展的重要措施。由於資源為有限的，人的慾望及需求為無窮的，故此後將朝永續發展的方向邁進。

民國84年6月7日水利局頒訂「執行河川公地救濟方案協商原則」，並增訂公布「自來水法」第 12-1 條條文，民國85年行政院核定「加強河川管理方案」及「杜絕河川砂石盜(濫)採行為改進方案」，民國86年水利局頒訂「構造物申請使用河川用地簡化作業流程及注意事項」，經濟部水資源局也公佈「台灣水資源政策白皮書」，並修正公布「自來水法」第 50 條條文，及行政院核定推動「台灣地區水文觀測現代化整體計畫」，民國87年施行「經濟部水利建造物安全檢查督導小組設置要點」，修正「山坡地保育利用條例」，也為配合台灣省政府水利處的成立，台灣省北區、中區、南區水資源局、臺灣省第一至第九河川局、臺灣省水利規劃試驗所於此年1月23日掛牌成立，東區花蓮及台東兩縣之水資源有關事務則暫時分由北區及南區兼顧。

民國88年原台灣省水利處改隸為經濟部水利處，訂定「水庫蓄水範圍使用管理辦法」，民國88、89年兩次修正「水利法」、「山坡地保育利用條例」、「水土保持法」，民國90年1月19日水利處九十年年度計畫辦理河堤工程124件，海堤工程51件，區域排水改善工程20件，11月21日水利處提報九十年重要施政計畫執行情形，內容包括「一億元以上水利建設計畫執行情形」及「九十年九二一震災重建特別預算執行情形」等二項。民國91年增訂「山坡地保育利用條例」，修正「水庫蓄水範圍使用管理辦法」、「自來水法」，3月28日經濟部水利處及經濟部水資源局、台北水源特定區管理委員會等合併為經濟部水利署，同年經濟部召開水資源審議委員會第二十七次委員會議，會議決議通過「水庫更新改善及集水區保育計畫」中之「澄清湖水庫底泥清除計畫」、「水庫更新改善計畫」及「台灣地區水庫淤積浚淤計畫」三項計畫。又水利署召開「挑戰2008國家重點發展計畫-積極推動節約用水」相關部會配合會議，舉行跨部會會議討論：1.全面換裝省水器材，2.積極輔導廠商節水，3.推廣雨水再利用。

至民國91年，台灣地區自來水事業為保護水源，依自來水法第11條規定申請並經各級政府劃定公布之水質水量保護區計有107處，面積約九千餘平方公里，佔台灣地區面積約27%面積十分遼闊，查自來水法對於保護區僅限制各項污染水質之行為，對土地利用並無實質限制，因此應能水源保護和地方發展並行不悖，惟近年來因其他機關相關法令陸續頒佈施行，例如「環評法」、「非都市土地開發審議規範」等，對自來水源保護區土地使用增列諸多限制，民眾乃迭有怨言，要求本於受益付費，受限求償之原則給予適當之回饋補償。為解決前述水源保護區及各種受限地區回饋補償問題，行政院認為土地使用限制非僅限於水源保護區一項，其回饋補償應屬通案，乃請行政院經建會研究「建立受限發展地區補救、補貼、補償及回饋制度」，並提出相關之政策原則俾各部會能依其法律管轄，自行研擬法律或方案據以執行，據此行政院經建會民國91年8月5日已研擬完成「限制發展地區救助、回饋補償處理原則」（草案），並已函報行政院，正由行政院審核中。

上述處理原則草案中就「公益性限制發展區」已有明確定義，且基於「受益者付費原則」也明確規定各目的事業主管機關就各主管業務應訂定救助、回饋及補償等措施。爰此經濟部未來將依行政院頒佈之「限制發展地區救助、回饋、補償處理原則」之規定，就所劃定之自來水水源保護區，基於「受益者付費，受限者得償原則」並在收支平衡不增加國家財政負擔原則下，研修訂定「促進水源保護區地方建

設條例」(草案)明確揭槩為維護涵養水資源得向受益者徵收水源保護費以協助水源保護區之地方建設，並明定水源保護費之徵收方式、比例、主管機關權責、運用方式及協助建設範圍等，並俟完成立法後據以辦理自來水水源保護區回饋工作，並於民國91年8月22日水利署研擬完成「水資源保育回饋與補償條例」草案，預定於同年9月中旬報請行政院同意後核轉立法院審議。

民國91年5月29日，為保育及永續利用溫泉，提供輔助復健養生之場所，促進國民健康與發展觀光事業，增進公共福祉，經濟部訂定發布「河川管理辦法」，其前身為民國54年水利局所公布的「台灣省河川管理規則」，此法規定內容包含河川區域、堤防用地、水防道路、河口區、堤內、堤外、河川公地、浮覆地、河防建造物、尋常洪水位行水區域等河川用地之相關管理事項。民國92年修正「水利法」、「河川管理辦法」、「水土保持法」、「水庫蓄水範圍使用管理辦法」，1月26日行政院經建會審議通過水利署「中央管河川、區域排水及水庫保育管理計畫」、「地方管河川、區域及中小排水管理計畫」及「輔導民眾換裝省水器材及機關學校換裝數普查計畫」等擴大公共服務計畫，計提供5,500個工作機會，總經費16.6億元。

又民國92年1月29日行政院第二八二三次院會通過核定「遏止砂石盜濫採行為改進方案」，為全面遏止砂石盜濫採行為，本署爰依行政院第2782次會議交通部提報「跨河橋梁安全維護管理」報告，及第2783次會議經濟部提報「農地違規盜採土石影響土地利用具體因應對策」報告，及91年11月14日召集「檢討河川砂石管理問題會議」院長提示事項，檢討整合「維護公共安全方案」之「杜絕河川砂石盜濫採行為改進方案」及納入加強非河川區域之陸上砂石採取管理取締，並檢討台灣地區砂石供需情形，再針對「砂石開發供應方案」不足部分加以補強。分就治標：聯合加強取締、治本：確保砂石供需平衡，及相關立即採行措施研提「遏止砂石盜濫採行為改進方案」。本方案除多次邀縣市政府及相關部會機關研商確定方案目標及內容，並釐清各機關權責外；陳報行政院後再經郭政務委員瑤琪多次主持正式及非正式之檢討及審查，及經鈞院五組大力協助指導修訂提報院會，本方案所提各項重點措施及相關內容尚屬完備可行，經陳報行政院討論通過在案，將由相關部會共同重視積極配合執行，俾有效遏止盜濫採行為發生，以確保國土安全。之後，3月24日經建會通過「配合加入WTO水旱田調整，調配水源計畫」九二至九三年短程計畫，並同意於水資源作業基金每年編列二億元作為預備費用。九四年長程計畫，經濟部相關意見及建議請農委會於研擬「水旱田利用調整後續相關計畫」時併入檢討。

民國92年7月2日政府制定公布「溫泉法」，自94年7月1日施行，此法規定內容包含溫泉區、溫泉水權、溫泉礦業權、溫泉取供事業、溫泉使用事業等溫泉保育及使用之相關管理事項。之後，9月8日水利署研提之「區域水資源調度機制(草案)」，其成效將可達到災前預警、適時應變之目標。該草案已經行政院經建會審議，俟奉行政院核後，再據以推動實施。民國93年修正「自來水法」，民國94年修正「河川管理辦法」，經濟部增訂「水庫蓄水範圍使用管理辦法」，又再次修正「自來水法」，民國95年修正「山坡地保育利用條例」，並廢止「臺灣省水庫集水區治理辦法」。

民國95年1月27日，為加速治理易淹水地區水患及治山防洪，保障人民生命財產安全，提升當地居民生活品質，並保育優質水環境，政府制定公布「水患治理特別

條例」，其中第4條規定中央政府最高將投入新臺幣1,160億元，以特別預算方式編列，得分期辦理預算籌編及審議，以支應解決易淹水地區水患治理計畫。同日，為確保石門水庫營運功能、上游集水區水域環境之保育及有效提升其供水能力，保障民眾用水權益，政府制定公布「石門水庫及其集水區整治特別條例」，並自公布日起施行，施行期間六年。其中第4條規定中央政府最高將投入新臺幣250億元，以特別預算方式編列，以支應石門水庫及其集水區治理計畫的執行。

5. 原住民族水資源法律政策措施

由於台灣屬海島型國家，水資源受天候、緯度與地形因素影響，具有高度不確定性，不僅季節性之雨量豐枯分佈不均勻，復因地形之地勢陡峭，水資源蓄積不易，造成水資源運用日益困難。根據水利署發布資料，近年來台灣隨著人口持續成長，產業結構改變下，島上水資源已面臨「缺水」臨界點，成為世界第十八個缺水國家，對於國家未來經濟發展形成瓶頸，亦對台灣永續發展形成障礙¹²，因而，水資源議題，已然成為當前得全民課題。(經濟部水利署，2004)

本節雖題名為原住民族水資源法律政策與措施，但並不是要切割水資源的權利與義務，本計畫認為，有必要從相關法律措施及其政策討論中，探究原住民族在水資源議題中，是否遭受不平等，又政策上應該有哪些的調整。

追溯最初，有關原住民族水資源課題相關之法令，係依據民國87年行政院修正發布的原住民保留地開發管理辦法第38條，該條指出，原住民保留地內之竹木，若是位於水庫集水區、溪流水源地帶、河岸沖蝕地帶、海岸衝風地帶或沙丘區域等情形時，為了維護生態資源與確保國土保安，依法該管主管機關將限制採伐竹木。雖然，原住民保留地之劃設初衷，係為了保障原住民生計、推行原住民行政所保留之原有山地保留地，並須依規定劃編、增編供原住民使用，但法條中「維護生態資源與確保國土保安」等字義裡，已然表現出政府對「水質保護」的重視程度；然而，可以理解的是，該辦法係依據山坡地保育利用條例第38條而來，在該條例中，所稱之山坡地保育、利用，依據第5條，係指依自然特徵、應用工程、農藝或植生方法，以防治沖蝕、崩坍、地滑、土、石流失等災害，保護自然生態景觀，涵養水源等水土保持處理與維護，並為經濟有效之利用，因此在原住民保留地開發管理辦法有以水質保護為前提之規定，可見一斑。

乃至民國91年修正之原住民保留地輔導共同、合作及委託經營實施要點，則指出原民會得參酌各原住民保留地所屬鄉鎮、村落、自然環境、生產條件、土地、水文、人力、觀光遊憩、森林遊樂及工業資源等劃定各種開發專業區，或選定適當區域，策訂開發利用計畫，辦理區域性、專案性發展工業，並輔導推行共同、合作或委託經營。在此一要點中，對於原住民保留地的水資源課題，和前述原住民保留地開發管理辦法第38條，有了較為不同的論調，依據本要點，相關部會「得以參酌原住民保留地所屬當地之水文特性，策訂開發利用計畫」等。然而，由於規範標的不盡相同，於前段條例所指，是為了特定集水區的水質保護而限制原住民的竹木採伐，

¹² 經濟部水利署，2004，臺灣水資源-- 台灣地區水資源調配及開發策略，<http://www.wra.gov.tw/ct.asp?xItem=11735&ctNode=2314&comefrom=lp>。

此段要點則是於計畫層級尊重在地水文，加之要點中所指的「水文」一詞並不具體，且要點「得參酌」而非「應參酌」，因此，雖然可見政策思維已有許轉變，但對於原住民水資源權利之實質保障，仍無法收其效果。

但民國92年5月2日總統華總一義字第09200081110號令公布之擴大公共建設振興經濟暫行條例與其附帶決議，接下來，行政院農業委員會水土保持局，也依據前述暫行條例，執行制定水土保持局擴大公共建設計畫工作手冊。從擴大公共建設振興經濟暫行條例與水土保持局擴大公共建設計畫工作手冊中，可以發現，在水資源相關的公共工程中，政策已逐漸將在地原住民納入，例如：於原住民地區之計畫應優先進用原住民等，但從粗略的規範中，我們卻也發現，在這當中，主要被重視的僅是原住民的就業議題，而非原住民族與水資源的結合，甚至僅淪為工程雇工，實則與在地水資源的權利核心議題脫鉤了。

直至行政院農業委員會水土保持局所提出之96年度施政目標，才逐漸將原住民與在地水資源議題有所結合，例如：為推動易淹水地區水患治理，將以流域整體治理方式，辦理上游集水區及坡地易淹水地區與原住民地區治山防洪工作，綜合考量安全、生態、環境、景觀等功能，進行有效治理，以達減少土砂災害、降低下游地區洪患規模之目標等。

在水資源相關產業方面，則早在數年前，行政院原住民族委員會便於民國92年訂定發布原住民個人或團體經營原住民族地區溫泉輔導及獎勵辦法。同時，溫泉法第14條，關於原住民族地區溫泉事業的輔導及獎勵辦法，也鼓勵了原住民的在地就業與創業等。這主要可歸因於部落溫泉觀光業的興起，以及政府期望輔導部落從事觀光發展等大方向政策而來，但我們卻也發現，獨立經營溫泉觀光對於一般原住民而言有其困難，尤其在資金上易遭遇困難，而仔細觀察該辦法，可以發現，非原住民可輕易藉由人頭或合夥方式，取得相關輔導獎勵，並僅需聘雇十分之一以上原住民，讓人不禁匪夷所思該辦法既然是名為「原住民族地區」溫泉輔導及獎勵辦法，但鬆散的規範，似乎無法增進部落在地居民就業，更遑論實際接受獎勵補助的對象，是否真為當初設想的保障對象，且該辦法未進一步規範進行產業對環境的保護與獎勵除外的規定，更增添原住民地區環境遭受破壞的不確定性。

民國93年修正公布之森林法第56-3條，指出了在自然保護區等地方所禁止從事之行為規範與罰則，該條也敘明，如係為原住民族基於生活慣俗需要之行為，則不受前述各款規定之限制。然而，不得不加以非議的是，該法明顯疏於規範或界定，僅籠統的指陳原住民族基於生活慣俗需要則不受限制，除顯見社會對原住民族生活慣俗的不理解，亦有醜化原住民族文化之嫌，更遑論對原住民族-水資源的認知層次。另依水利法第78條之2規定訂定之河川管理辦法，其第28條中指明水利法第78條之1第7款所稱其他與河川管理有關之使用行為事項，雖相較前述森林法第56-3條，已針對何謂原住民因傳統文化、祭儀或自用加以界定，但仍無法突顯原住民族在水資源方面的議題與內涵。

至於，一般用水方面，由於原住民部落往往多受到地形、交通等限制，致使生活機能及生產環境相對落後，而山區部落自來水建設所需經費較大，且營運成本偏高，故當地多採簡易設施取得所需用水，造成原住民同胞生活用水的供應不穩定。

因此，為改善原住民飲用水之品質，經民國87年台灣省自來水股份有限公司辦理原住民地區自來水及簡易自來水調查規劃後，行政院原住民族委員會遂提出「第1期4年(90~93年度)公共建設計畫—改善原住民部落簡易飲水設施計畫」、「第2期4年(94~97年度)公共建設計畫—原住民地區部落水資源規劃及供水計畫」。然而，由於台灣地區水資源在時間及空間上分佈不均勻，除了需興建蓄水設施以蓄豐濟枯外，還必須在大區域內跨流域調度水資源，以平衡水資源在區域間分佈之不均勻。加之近年來環保意識高漲，對於水庫之興建，反對聲浪逐年提高，因此，其他水資源設施、技術包括人工湖、海水淡化等亦已成為開發水源之手段。另外，因應未來加入世界貿易組織後，農業政策勢必檢討以為因應，因此配合農業政策，評估釋出農業用水轉供生活及工業用水之可行性，以提高水資源利用效率，減少開發新水源工程壓力，亦是政府水資源政策之重要課題之一。因此，為能滿足台灣地區未來的用水需求，水利署已研擬完成「台灣地區水資源調配及開發策略」，將台灣地區分為北、中、南、東四區，依各區未來預期之人口及工商業成長所需之用水需求，分別研提水資源調配及開發策略，以滿足各區至民國110年為目標之生活及工業用水，提高人民生活品質，促進國家經濟發展。

但在近年間多次的風災、水庫供水出現危機下，為了確保石門水庫營運功能、上游集水區水域環境之保育及穩定水庫供水能力、保障民眾用水權益，立法院於民國95年1月13日三讀通過石門水庫及其集水區整治特別條例，並於95年1月27日公告實施。其中，第7條指出，有關集水區整治方案應包含下列各款：1.攔砂壩新建計畫應依原住民族基本法規定辦理。2.現有攔砂壩應進行疏濬、拆除或其他改善作業。3.禁止新闢產業道路，並對現有產業道路進行必要之改善，惟現有產業道路不得升級或拓寬。4.石門水庫及其集水區之整體環境生態復育、土地利用型態檢討與禁止、在地住民照顧、及各種有利於整體石門水庫及其集水區整治、復育有關之必要措施。

同時，為了因應近年洪颯豪雨災害造成原水濁度驟昇，屢影響淨水廠淨水功能，本部依本條例第三條研擬『石門水庫及其集水區整治計畫(初稿)』，以加快水庫治理速度，降低缺水風險。整治計畫上游集水區以土地使用管理與防災監測之非工程手段為主、山坡地治理為輔，水庫庫區及自來水供水系統以災害復建、提升取水功能、擴充淨水廠處理能力與增加備援容量為策略，近期以95年颯風期間不分區供水為目標；中長期目標為延長水庫壽命、降低缺水風險，此外並可增加集水區原住民就業機會等附加效益。依本條例第3條規定，適用範圍為石門水庫蓄水範圍與集水區整體環境整治、復育及其供水區之高濁度原水改善設備興建等，另本條例第四及八條規定所需經費上限為新台幣250億元，並以特別預算方式編列，施行期間6年。由於集水區面積廣大且水庫自正式蓄水營運至今已40多年，相關設施極需全面檢討改善；且權責單位分跨不同部會，相互連繫及溝通協調係為重要環節。除此之外，於6年內完成水庫及其集水區整治，人力、物力及對環境衝擊等因素亦需全面考量調整，以及特別條例施行期限後，集水區山坡地仍需持續加強管理及維護，以達成預期目標。

在歷經了民國91、93與94年所新增、修正公布的自來水法第11、12、12之1、12之2與12之3條，分別就水源保護、有害水質水量之建築物及土地使用等拆除補償、劃定為水源特定區其土地之土地增值稅、贈與稅及遺產稅減免、水源保育與回饋費，

以及水資源相關基金設置專戶等進行相關規範。其中，第12條之2，水源保育與回饋費得納入中央主管機關水資源相關基金管理運用，專供水質水量保護區內辦理水資源保育與環境生態保育基礎設施、居民公共福利回饋及受限土地補償之用，其支用項目，包含原住民族地區租稅補助等事項，其補償對象以私有土地所有權人或相關權利人為優先，其發放標準及契約範本，由中央主管機關會同行政院原住民族委員會及相關部會定之，且其行政契約應明訂所有權人或相關權利人土地容許使用項目、違約處罰方式等；第12條之3也敘明，水資源相關基金專戶，如涉及原住民族地區之水質水量保護區，其專戶運用小組居民代表成員，應依比例由原住民居民代表擔任；其水源保育與回饋費，應依比例運用於原住民族地區。嗣於民國94年訂定發布《水質水量保護區土地受限補償金發放標準》，該補償金係指因水質水量保護區劃設後以一次或分次發放補償金，補償對象為位於水質水量保護區內受限制使用之土地，並於申請受限補償之日，土地登記簿記載之土地所有權人或相關權利人。而民國95年也依自然水法設置水質水量保護區專戶運用小組，進行相關任務，包括：

1. 審查水源保育與回饋計畫。
2. 審查與協調水源保育與回饋費運用事宜。
3. 審查與協調水源保育與回饋費支用項目。
4. 提報、督導與檢討水源保育與回饋計畫執行及成果。
5. 審查其他有關水源保育與回饋事項。

前述原住民族地區水資源的保育與回饋金設置，雖可謂是在政策上的突破，也顯示著政府已開始注意到原住民族地區因集水區水質保護而使用受到諸多限制應有之補償與公共福利的回饋機制，然而，立意良好，卻也浮現出諸如回饋金分配不公平、回饋金運用不當等課題。

至於，有關原住民地區經濟涉及水資源之管理與保育權責及水權自主等問題，經濟部水利署資訊網曾就民眾問題回答並指出，由於原住民地區之水資源管理及保育事項，涉及下游居民的引用水權利及生命財產安全，因此宜由統一單位負責規劃、管理。同時，依據水利法第8條，興辦水利事業涉及二縣（市）以上者，應經中央主管機關核准。因此，有關原住民地區之水資源管理及保育事項，實應由其主管機關辦理之。惟行政院認為水資源之管理與保育如不涉及下游人民之權利事項，則可考量委由原住民族地區內之行政機關統籌辦理；有關原住民區之水權問題，水利法第2條明定水為天然資源，屬國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響，故水權管理不宜因區域及身份而有所不同。且水權的核發，涉及流量分析、水利設施等水利專業知識，需河川上、中、下游整體考量，不宜分割核准權責，否則將造成權責上的衝突；至於，原住民族的水權保障，依水利法第42條家用及牲畜飲料得免為水權登記，原住民自行引水飲用，勿需辦理水權登記，而原住民農地所需之灌溉用水，得以加入農田水利會灌區或自行申請水權取得。惟目前原住民提出申請時，均因農田水利會異議而無法成立，因此行政院將協調地方政府及相關農田水利會，以核發水權或劃入灌區方式解決。從這裡可以發現，雖然權利保障有似有途徑可循，但實際上，卻是遭逢了若干阻礙。

最後，從以上我國原住民族與水資源相關制度與政策變遷、制訂中可以窺知，目前台灣水資源政策仍是以整體性作為考量，同時與國土保育、環境，儘管部分政策已開始著眼於原住民族與水資源的關聯性，以及原住民族因居住於集水區等因素而使用受限等，但相關補償仍不夠嚴謹，一般社會大眾甚或是立法者，對於原住民

的生活慣俗仍有誤解或不了解，遑論相關權利之賦予以及釋疑，而產生犧牲集水區原住民相關權利，以成就大社會帳面的國民生產毛額，這般境況亦引人詬病。

6. 地區性水資源政策

石門水庫位於大漢溪中游，地處桃園縣大溪鎮與龍潭鄉、復興鄉、新竹縣關西鎮之間，由於溪口處有雙對峙狀若石門，因而得名。最初興建的主要原因，是因為大漢溪上游陡峻，無法涵蓄水源，延及下游各地區常遭水旱之苦。因此，當時政府為解決民困、發展農業、興修水利，自民國45年7月展開興建石門水庫工作，並於53年6月完工，共歷時8年，建設經費約達新台幣32億元，水庫總長度為16.5公里，滿水位面積八平方公里，有效蓄水量約2億4千萬立方公尺，為一多目標水利工程，具有灌溉、發電、給水、防洪、觀光等效益。

水庫主要工程可分為大壩、溢洪道、排洪隧道、電廠、後池及後池堰、石門大圳及桃園大圳進水口等結構物，自完工營運以來，對北部地區農業生產之改良，工業之發展，人民生活水準提高，以及防止水旱災害等方面均有重大貢獻。而在近年來，因為環保意識高漲，北水局為供應民生及農、工業之用水需求，除積極辦理集水區治理及環境保護工作，防止水源污染；並提倡全民節約用水之觀念，共同珍惜水資源。

在工程之外，石門水庫橫跨龍潭及大溪兩個鄉鎮，其附近風景秀麗，遊憩據點集中在水壩附近。水壩位在大漢溪的中游，壩高133公尺，溢洪道有六座閘門，並設後池堰、發電廠、石門大圳及環湖道路，是東南亞最大的水利工程。水庫周邊的旅遊據點眾多豐富，由壩底公路直上，可登臨水庫大壩區眺望水庫全景，遊客可以乘船遊湖，或是直皆由碼頭乘船到阿姆坪，露營烤肉或是郊遊踏青，水量豐沛時還可達復興鄉的溪口臺地。其中的大壩為水庫最雄偉的景觀，壩高133公尺，為島內最大的土石壩，溢洪道為鞍部瀉槽式，有弧形閘門6座，最大溢洪量每秒11,400立方公尺，每逢大雨，總吸引遊人至此欣賞泄洪的壯麗景觀。自大壩沿著環湖公路往上遊而行，一路上綠蔭籠罩，皆為林相完整的水土保安林，並提供動物庇護及豐盛的食物，為低海拔山鳥的重要棲息。穿越大壩，對岸則有石門勝景碑、依山閣、梅園、楓林步道等景點，其中楓林步道兩旁栽植多達3,000餘棵樹齡超過30年的青楓純林，步道下方另有槭林公園，冬季時青楓的火紅與楓香的金黃相映成趣，為北台灣低海拔賞楓勝地。石門水庫風景區週邊之自然與人文遊憩資源豐富，西邊與龍潭鄉豐富之休閒農業區與運動休閒區觀光資源銜接，北邊串連大溪鎮之歷史文化遊憩資源¹³。

集水區河系方面，石門水庫流域分為五個集水水域，分別是三民溪水域、龍珠灣水域、石秀灣水域、仙島水域、後池水域。限制活動水域為大漢溪上游二坪的後池水域一直到大灣坪的仙島水域上方。其集水區治理方面，石門水庫為一多目標水資源開發工程，具有灌溉、發電、給水、防洪等功能，水庫壩址位於大漢溪之第三石門，距台北市52公里，集水區為石門大壩上游之大漢河流域，範圍廣及桃園、新竹、宜蘭三縣。

¹³ 經濟部水利署北水局石門水庫管理中心石門水庫資訊網，
<http://shihmenreservoir.wranb.gov.tw/content/about/about01.asp>。

過去在辦理集水區治理上，北水局自民國53年成立後，即將水庫集水區水土保持列為中心工作，但政府限於財政困難，在初期未能奉准編列預算，僅靠農復會等機關補助少數經費，推廣實施農地水土保持與獎勵造林，對日趨嚴重之水庫淤積而言，認為是緩不濟急。因而於民國54年由省府核撥3,393萬元，興建主流義興防砂壩乙座，設計攔砂量580萬立方公尺，以緊急攔阻大漢溪河床堆積之砂石流入水庫，嗣行政院台54經6675號令，飭從速擬訂集水區全面防治計畫，擬訂「石門水庫集水區治理二十年計畫」呈報，並遵照省府擇急分期實施之指示，相繼擬訂5期每期4年之計畫報省核定，據以自民國61年度起按計畫實施，至民國80年度已如期完成。鑒於水庫淤積泥砂量於計畫實施後確有降低趨勢，仍委託專家學者舉辦以往治理工作效益評鑑，及辦理集水區治理第二階段之調查規劃，根據所提報告及衡酌政府財力與北水局執行人力等條件，擬具「石門水庫集水區治理第二階段（81年度-92年度）計畫」報請核定，經省府提報列入國建六年工程項目之一，俾予繼續實施，以期達到水庫延長使用年限及增進水庫功能效益，目前仍執行中。第三階段（由民國93年-民國104年計12年）之治理計畫亦已委託專業機構辦理規劃。

治理計畫主要工作項目及經費方面，集水區治理各期計畫，無論農林或防砂工程方面，均係針對集水區實際情況與衡酌政府財力，分別輕重緩急，採標本兼治併進方式實施，並洽請集水區內各有關機關就其主管範圍，編列經費配合辦理，藉收相輔相成之效，歷年來辦理主要工作項目計有：1.指導補助農民實施農地水土保持各項處理；2.推廣造林保護林野；3.道路邊坡防護處理；4.興建主（支）流防砂壩；5.溪流整治；6.崩坍地處理；7.辦理集水區航測調查；8.集水區管理維護。上述工作，除了集水區造林及林野保護，皆是由林務局與地方政府按核定計畫數量配合辦理，道路邊坡防護工程，係由公路局與地方政府各就主管道路範圍辦理，北水局亦配合實施植生處理外，其餘各項均按核定計畫分年編列預算辦理。北水局自民國53年至89年間，總合計已投入2,607,039,927元，其中，以民國80年後，每年經費增加較多，可見對集水區的治理趨於重視。歷年來，共計完成了1.主流防砂壩興建有：義興、榮華、巴陵、砂崙仔、玉峰等防砂壩。2.支流防砂壩興建：於集水區內各支流共施做116座。3.農地水土保持處理：包括平台階段山邊溝敷蓋共完成1,850公頃。4.安全排水系統：完成51,855公頃。5.蝕溝控制：完成26,172公尺。6.道路邊坡植生處理：完成757,620平方公尺。7.道路邊坡防護處理：完成85處。8.崩坍地處理：完成352處。9.溪流整治：完成21條。10.集水區航測調查：民國65年、民國75年、民國87年共計3次。在治理工作成效方面，由於集水區各項治理工作之加強實施，區內農林產量提高，居民生活獲益不少，水庫淤積量亦有漸次降低之趨勢，根據水庫淤積測量顯示，自民國52年5月至61年12月計有9年6個月期間（治理計畫實施前）年平均淤積量為402萬立方公尺，而自民國61年12月起（集水區治理計畫係於同年開始實施）至88年11月計27年期間，其年平均淤積量為78萬立方公尺，已較水庫定案報告所估計之年平均淤積量80萬立方公尺為低。

但在計畫歷程方面，於民國93年艾利颱風來襲後，石門水庫及其集水區相關計畫有了較為重大的改變。經濟部水利署北區水資源局針對艾莉颱風災情，對石門水庫集水區災害原因進行了檢討，並建議因應之對策¹⁴，包含短程措施（明年汛期前）：

¹⁴ 資料來源：經濟部水利署北區水資源局，石門水庫集水區災害原因檢討與因應對策建議～艾莉颱風

繼續強化後池堰左岸臨時取水工程及水庫壩頂取水工程功能、94年汛期前完成平鎮淨水廠第二原水取水口工程、改善淨水場之前處理設備與強化水利署及自來水公司危機處理能力，以及中長程對策，包括研議增設石門水庫第二取水設施、加速石門水庫抽泥排泥及水庫清淤工作與建立區域水資源調配系統並加強水庫營運管理。北水局並認為，集水區管理局設置之前，建議應由經濟部水利署儘速邀集農委會、原民會、縣市政府等相關單位，進行集水區調查分析，完成中長程整體治理規劃後，再由各有關機關分區分期實施。但此同時，北水局也針對集水區高山農業和山區道路提出了建議，認為縣市政府應強化執行取締土地違規使用與國土復原之相關作為，而集水區山坡地保育用地，水利署應會同水保局、林務局、營建署，進行集水區土地使用整體計畫，並從嚴管制，最後並建請經建會，加速研擬「國土復育策略方案(草案)」，推動「國土復育特別條例」之立法，並以石門水庫集水區為試點優先辦理。以北水局的觀點來看，高山農業開發增加表土沖蝕、集水區超限利用嚴重、集水區內觀光活動之負荷，皆是導致石門水庫不堪負荷的主因，同時，不當山區道路闢建引起崩塌和道路施工棄土，或砂土挖運後之餘泥亦成為水庫淤積的原由之一。也由於石門水庫在歷經颱風過後有原水濁度過高的問題，導致桃園地區每到颱風季節即陷入缺水、限水難題，加之政府在解決前述桃園地區缺水問題，於石門水庫壩頂加裝水櫃、抽水等設備，有危及石門水庫大壩安全，而有潰堤之虞，一旦潰堤將淹沒北台，立委林正峰、鄭金玲、張慶惠等40人便指出，為了根本解決桃園地區缺水、限水問題，欲有效提升石門水庫供水功能，保障民眾用水權益，擬具「石門水庫及其集水區整治特別條例」草案，即立法院議案關係文書（院總第293號委員提案第6442號）。

此外，經過北水局民間參與建設經營石門水庫風景區內南、北苑園區可行性評估、先期規劃與招商作業，以及石門水庫風景區整體基礎設施檢討規劃案之提出下，也開始重新檢視石門水庫環境生態與觀光的利基，並期許能加以整合。提出如「自然劇場 水公園」定位、蓄水水域的多元利用價值、水岸重建、歷史人文再現、碼頭整建、臨水公園的建造、觀景棧道、地景自然公園、交通動線改善、停車空間的提供、規劃出環湖步道與自行車道系統、觀光客倍增計畫、石門水庫風景區整體基礎設施整建，以及縣府積極整建拉拉山、角板山等鄰近觀光地區等15。並有學者著文指出16，除應正視其觀光發展潛力，事先須規劃整套區域性的觀光及遊客管理計畫，尤其是承載量的估計與管制，世界國家公園會議也建議透過教育、利益共享、決策參與以及適當的社區發展計畫，推動地方居民成為自然資源的共同守護者，而由石門水庫上游集水區管理者、風景據點業者、當地居民，共同尋求適當的開發容量，以避免發展的惡性循環(例如：開發壓力導致環境負面衝擊)。

然而，到了民國95年，立法院特別立法加碼行政院預算，由經濟部水利署進行石門水庫延壽計畫，編列預算進行水庫保育整治。以6年期程分兩階段，採滾動式管理適時檢討的方式，由各相關部會執行，同時並將治理區分為水庫庫區、上游集水

風災情。

¹⁵ 資料來源：經濟部水利署北區水資源局，民間參與建設經營石門水庫風景區內南、北苑園區可行性評估、先期規劃與招商作業、石門水庫風景區整體基礎設施檢討規劃案。

¹⁶ 朱達仁、曹先紹、汪淑慧，石門水庫上游集水區發展生態旅遊之潛力研究。

區、下游供水區等三部分，民國95至97年第一階段編列139億7仟萬元。總額250億元的計劃財源，特別條例與水患治理特別條例區分為兩部，其中130億元得以舉債或出售政府持有事業股份辦理，其餘120億元則由擴大公共建設投資特別條例支應¹⁷。上述政策，遭受許多學者批評是為變相分肥¹⁸，龐大的預算與鬆散的計畫，有綁樁分贓之嫌。同時，有學者認為台灣水的問題，並不全然是地區性的問題，也與全球氣候變遷有很大的關連，但現階段台灣治水卻完全只見興建抽水站與堤防的防堵方式，並非根本之道。因此認為新條例擴張立法目的，是為了安撫各方人馬，諸如原住民立委、無盟、各黨團等之利益。

在計畫進行中，尤其以下文光野溪防砂壩計畫、蘇樂橋土石整治工程中，有大量崩塌地，地質相當脆弱，防砂壩或任何整治工程都應更為謹慎，但面對生態環境的永續課題，大量工程似乎非最好的解決方案，尤其當計畫是粗糙的政治干預產物¹⁹。因此，計畫也被認為亟有可能破壞當地生態，並使當地居民權益受損²⁰，且不得不指出的是，在整個整治計畫中，並未有原住民優先參與的規定²¹，當地居民不但未能得到就業機會，也無法優先參與與自身關係密切的家園工程。並且，張石角認為，要根治超限利用、解決生態及開發衝突，政府必須畫出哪些是可開發區，放租給人民，收回不能開發的區域，這是「早一點啟動，早一點面對問題」²²。且經過研究分析，風災後的水庫淤積，甚或是崩塌地形成等，並非全然導因於上游集水區居民的不當土地利用。在國家災害防救科技中心的研究中指出²³，雖加強限制陡坡土地的超限利用與經營管理，以及輔導農民實施農地水土保持措施，以防止農地表土流失，並改進土地利用與坡地排水，加強水土保持，應可較有效控制集水區境內崩塌地的增加與擴大。但欲降低人為與道路開發對於崩塌之影響，唯有加強坡面排水截導避免匯流集中，另對於經常崩塌之道路，如必須維持功能，宜採單線車道結合避車道之設計，以及對於道路搶通之崩塌土砂應妥善處理，尚能減少人為用地與道路開發對於邊坡崩塌的衝擊。此外，對於大面積崩塌裸露地應加強防砂工程與植生復育等水土保持措施，以減少土砂之產生，並對於已採用之生態工法，應持續追蹤調查，若效益明顯，可考慮加強推廣。而石門水庫集水區崩塌地、河床堆積與表土沖蝕等土砂來源、傳輸特性以及對於水庫水質之影響，進行長期監測分析，並建立資料綜整分析處理機制。

對於石門水庫相關計畫兩災害情形，學者、在地居民亦各有表述。其中，李慧慧認為，決定興建石門水庫之計畫是在民國38年決定，遷村政策即由此開始，當時處於動員戡亂時期的威權政府體制，對原住民而言國民政府是外來政權，這個政權以我族中心主義、文化霸權思想進行統治，施行山地平地化的同化政策，遂漠視文

¹⁷ 張俊夫，重塑水庫風華注入新生命 石門水庫嚴受計畫啟動，2006/09/26，黎明新村。

¹⁸ 陳嘉宏、呂理德，800億→1410億 治水條例 變相肉桶分肥，2006/01/14，中時電子報。

¹⁹ 呂理德、羅如蘭、江睿智，工程綁樁政治 越治越糟，2006/06/26，中國時報。

²⁰ 范姜泰基、高有智、林倬妃，治水條例 選後水到渠成 水為財？環團：台灣災難元年，2006/01/14，中時電子報。

²¹ 思嘎亞·曦谷，石門水庫治水 原民會籲各部會尊重原民權益，2006/06/30，中央社。

²² 呂理德、羅如蘭、江睿智，集水區超限利用 石門毒瘤，2006/06/26，中國時報。

²³ 石門水庫土砂災害問題分析，國家災害防救科技中心。

化差異²⁴。而新竹縣泰雅爾族部落永續發展協會、桃園縣泰雅爾族部落永續發展協會暨泰雅爾族捍衛土地聯盟，則是呼籲：1.成立「大嵙崁流域管理委員會」，統一事權，共同管理：由流域範圍內泰雅族Msbtunux（司杜怒乎）、Gogan（高崗）、Mrqwang（馬里光）、Knazi（金那吉）四大社群各派代表，與政府各部門代表以一比一比例組成，為共同決策管理。2.整治項目及方式未經在地部落充分知情同意，不得執行：應請行政院原住民族委員會提供石門水庫集水區部落生活領域範圍資料，就各部落領域範圍，商討整治措施及排定優先次序。3.整治項目及方式之規劃，以在地參與之調查先行：在地部落人民必需參與商討、調查山川土地崩塌、水土流失及生活設施受損情形，依循包括在地傳統的生態知識提出如何進行復育的方案。4.未建立公正評估監督機制，不得執行：建立監督機制，由公正第三者一例如環保團體進行監督，並定期評估。5.優先由在地部落人民參與執行：以部落為單位自行編組，讓他們以各種可行方式參與執行。輔導在地社群組織團體，提供教育訓練，取得較高階工程或監測調查等相關技能²⁵。

為此，原民會亦提出聲明，盼石門水庫治水計畫早日執行。原民會浦忠勝也期許藉由原住民所組的「山林守護團」發揮保育、造林功能，以落實當地部落營造，恢復部落的經營管理。至於原住民就業機會上，原民會土管處辜木水指出，在行政院石門水庫整治計畫，其中第一階段計畫為保育工作與第二階段之延續，或可提供原住民工作機會²⁶。前述山林守護團，即「原住民保留地復育團」，係於民國95年底成軍，參加成員有桃園縣復興鄉二百人及新竹縣尖石鄉50人（前山地區20位、後山地區30位），共250人，主要針對原住民保留地超限利用地及非法使用與非法盜採砂石、毒魚、捕魚、打獵等行為進行取締²⁷，其成立宗旨在於，除了鄉公所、復育團、行政院原民會外，保留地的地主更應該參與復育的工作，充分的在這個地區調查所有土地崩坍地的部分，做復育的工作，才能永續保育原住民保留地²⁸。同時，行政院原住民族委員會的石門水庫集水區原住民保留地保育整體計畫，執行涵蓋土地使用管理、生態防災監測、集水區保育、教育宣導四個重點，若能結合部落公約自主、擴大民眾參與，在政策推動上被視為可兼具治標與治本的多重意義²⁹。

有鑒於集水區重要性與保育急迫性，北水局訂定出日後工作的計畫方向與內容³⁰，首先，是關於農地的水土保持，由於集水區內尚有部分農耕地仍未實施水土保持處理，土壤每被翻耕加速流失，需繼續輔導獎助農民實施處理；其已完成水土保持處理之農地，現因農村勞力缺乏，保養欠當，必須輔導加以維護妥為利用。水庫

²⁴ 李慧慧（桃園縣復興鄉，泰雅族人），石門水庫遷村政策對泰雅族移民之影響研究。

²⁵ 請還給大嵙崁流域一個永續的生命空間，新竹縣泰雅爾族部落永續發展協會、桃園縣泰雅爾族部落永續發展協會暨泰雅爾族捍衛土地聯盟。

²⁶ 李先鳳，原民會：盼石門水庫治水計畫早日執行，2006/09/26，中央社。

²⁷ 李先鳳，原民保留地合理利用 原民會組復育團，2007/01/08，中央社。劉愛生，守護保留地 250原民誓師 推動保育造林 杜絕盜採、盜獵行為，2006/12/27，聯合報 18 版。

²⁸ 桃縣復育團誓師 重新編組授旗，2008/03/02，原視新聞網。

²⁹ 行政院原住民族委員會土管處吳永祥，行政院原民會石門水庫復育團桃園縣政府整編再進擊，2008/01/25。

³⁰ 經濟部水利署北水局石門水庫管理中心石門水庫資訊網，<http://shihmenreservoir.wranb.gov.tw/content/about/about01.asp>。

週邊茶園四百餘公頃，缺乏保育，表土裸露，易於沖蝕，茶株頗多衰老，需更新品種及實施園地敷蓋，以免泥砂直接沖入水庫。區內巴陵等地區部分陡坡地濫墾濫伐種植溫帶果樹問題，由於政府開放高級水果進口，近年來雖趨緩和，但仍需當地縣政府、鄉公所確實處理，以免泥砂流入水庫及保護水源水質。再者，為造林、林野保護與崩塌地處理，由於區內崩塌地，被認為是水庫淤砂主要來源之一，歷年來雖有著手處理，但因自然及人為因素影響，仍未能全面處理，北水局指過去限於治理經費，但經過訪談與深入了解發現，在地知識與訊息未能充分表達，恐怕也是崩塌地遲遲未能復育的重要因素之一。此外，還有道路邊坡防護、溪流整治、防砂壩工程與集水區管理維護等。

由於石門水庫集水區治理，係屬於長期性的工作，不僅攸關水庫效益、功能與集水區範圍內人民之用水，更與鄰近居民之權益息息相關，因此有待繼續努力推展治理工作與加強辦理，以使集水區治理工作能更具效益，以及水庫壽命能夠延長、水庫多目標功能得以達成。但也期許在這長期性的治理計畫中，能尊重並納入在地居民的意見，優先進用在地居民進行相關工程，除能提供在地就業機會，亦可收在地居民對在地的環境經驗，以適宜當地的方式進行相關工程，並留意脆弱地質或易崩塌地；此外，集水區治理並應能兼顧生態環境，避免影響在地自然資源使用與扼殺地區之觀光發展。

（三）外部制度對部落發展的激勵與限制分析

1. 山坡地及水庫集水區農地利用遭受多重限制，超限利用規定不利於原住民傳統農地利用知識的運用

本研究個案全數皆位於石門水庫集水區範圍內，因此其中原住民保留地亦是如此，當地原住民對於農地的利用必須受到農地、保留地、集水區、山坡地等政府管理法令規範。

如「水土保持法」第8、9、10、12、16條規定，應將水庫集水區劃定為特定水土保持區，依相關規定實施管制，並以河川集水區明訂應整體規劃治理，並針對水土資源保育及土地合理利用之需要，擬定中、長期治理計畫，由各有關機關、機構或水土保持義務人分期分區實施。至於集水區與於山坡地或森林區內建築用地、農、林、漁、牧地之治理或經營、開發利用行為，應經調查規劃，及先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定，依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護，並應配合集水區治理計畫。

同時，依據「山坡地保育利用條例」第3、9、37條規定，山坡地係指國有林事業區、試驗用林地及保安林地以外，經中央或直轄市主管機關參照自然形勢、行政區域或保育、利用之需要，就標高在100公尺以上，及標高未滿100公尺而平均坡度在5%以上之土地劃定範圍，報請行政院核定公告之公、私有土地。凡在山坡地為經營或使用，如宜農、牧地、宜林地之經營、使用或採伐、建築用地之開發...等，其土地之經營人、使用人或所有人，於其經營或使用範圍內，應實施水土保持處理與維護。至於山坡地範圍內山地保留地，輔導原住民開發並取得耕作權、地上權或承

租權，其耕作權、地上權繼續經營滿五年者，無償取得土地所有權，除政府指定之特定用途，如有移轉，以原住民為限，並授權訂定「原住民保留地開發管理辦法」。

「山坡地保育利用條例」第16條亦規定，山坡地供農業使用者，應實施土地可利用限度分類，並由中央或直轄市主管機關完成宜農、牧地、宜林地、加強保育地查定，土地經營人或使用人，不得超限利用。基於此條法令授權，1961年設定「台灣省農林邊際土地宜農宜牧宜林分類標準」，逐筆區分查定土地可利用限度，放租或放領給原墾民，以解決濫墾問題，此標準經多次修訂為現今的「山坡地土地可利用限度分類標準」，將每塊土地依坡地、土壤深度、土壤沖蝕程度、母岩性質等，區分一至四級地為宜農牧地，五級為宜林地，六級為加強保育地，責成耕作者依土地區分等級使用，並特別規定水庫集水區或河川保護地帶，得查定為宜林地，不受前規定之限制。又「水土保持法施行細則」第26條規定，所謂山坡地超限利用，係指宜林地或加強保育地內，從事農、漁、牧業之墾殖、經營或使用。 「山坡地保育利用條例」第35條再規定，山坡地超限利用者，由直轄市或縣（市）主管機關通知經營人、使用人或所有人限期改正；屆期不改正者，處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰。

1970年代以前，我國農業以增產為主要目標，為增加農地面積與農業生產潛能，政府鼓勵邊際土地之開發，包括山坡地與海埔新生地之開發，並且成立山地農牧局來輔導山地農業（林國慶，2005：32），而山坡地超限利用的問題一直存在著，山坡地濫墾濫伐，破壞水土保持，所以多次訂定防止取締濫墾濫伐的相關措施方案，及水土保持的相關法令。如2001年「加速全面造林整治土石流計畫」，核發造林獎勵金，針對超限利用林地輔導造林，如違規使用的國有林班地、坡地超限利用種植檳榔者，亦為兼顧山坡地農民生計，准許採漸進式完成造林，同樣依時間核發獎勵。隔年1月28日再公告「山坡地超限利用處理計畫」，對於計畫公告前之超限利用案件，非法占用公有山坡地者，由各土地管理機關收回土地，實施造林，又合法承租或使用公有山坡地超限利用者，除由直轄市、縣（市）主管機關通知限期改正外，並由土地管理機關通知承租人或使用人切結在2004年12月31日前完成造林，經檢查合格者，核發造林獎勵金。2005年，為減緩環境資源之過度利用，有效管制開發行為，保育自然生態，降低災害之發生，行政院經濟建設委員會更核定「國土復育策略方案暨行動計畫」，其中工作項目之一即是推動「十年復育計畫」，預計10年內完成25,000公頃超限利用及嚴重盜墾山地地區的復育工作，辦理國土利用監測及查報，必要時得逕為取締超限利用。

基此，於2007年，原民會統計玉峰、秀巒二村超限利用情形，此地區保留地並無加強保育地，僅有林業用地的宜林地，因而以兩村林業用地4,523.754公頃為基礎，當地超限利用面積有160.05公頃，計210筆，佔兩村林業用地面積3.54%，其中秀巒村佔91%，有145.76公頃，計181筆，而玉峰村僅佔9%，有14.29公頃，計29筆。換算為超限利用比率，秀巒村較高為7.60%，玉峰村為0.55%，而各地段相較，以新光段尤高，達22.19%，有89.86公頃，佔超限利用土地過半，最低為玉峰段0.02%，僅有1筆0.15公頃土地超限利用。³¹

³¹ 參自行政院原住民族委員會，2007，新竹縣尖石鄉原住民保留地超限利用面積統計表，資料日期：

新竹尖石後山玉峰、秀巒二村標高皆在100公尺以上，皆屬法定山坡地，同時，也是石門水庫上游集水區範圍內，因此此區範圍內土地利用必須依循上述法令規定，包括「水土保持法」、「山坡地保育利用條例」及各項防止取締山坡地濫墾濫伐、超限利用的計畫方案等，嚴重限制高山地區原住民的土地利用方式，山坡地及集水區範圍內土地必須實施水土保持之維護，甚至須送核水土保持計畫方可開發利用，並將保留地劃分為宜農、牧地、宜林地、加強保育地，而宜林地、加強保育地不得作農牧使用，否則即構成超限利用之行為，將處以罰鍰及強迫實施造林。

實際上，原住民開墾農地時，必會特別注意水土保持措施，受訪者A41表示：「開墾農地的時候，一定要作水土保持，如果水土保持沒做好，農地的水分會流失，土壤也會減少，那農作物就會長不好，再嚴重的話會土石流、崩塌，那就沒有地可以種了。」受訪者A22說明：「過去，會在田地四周種樹木，後來不種樹，吃蟲的鳥不來了，爲了消除蟲害，我們增加使用農藥，結果發現蝴蝶、昆蟲、動物都不見了，所以又開始回復種樹的習慣，其實種樹可以防風、吸引吃蟲的鳥類，減少了農藥的使用，也可以回復農地原有的生態，也是一種水土保持的方式。」另一位耆老A14也陳述：「日據時代以前，我們是種小米、地瓜之類的作物，還沒有開挖梯田，是到日據時代，日本人教原住民開梯田、種稻米，坡坎的地方要疊一層石塊一層土，這樣能擋住水土流失，也可以讓水流從石縫中流出來。」受訪者A02在旁補充說明：「看到如果梯田石坡是用小石塊疊起，那就是日據時期的梯田，如果是大石塊，那就是近來新開的梯田。」為了農作物良好的生長及避免土石流及農地崩塌，原住民其實有一套自己防止水土流失的方法，如在農地四週種植樹木，利用樹木根部的抓地力，降地水土流失的可能性，也會利用在地方便取得的物料，依照日據時代日本人教導的方法，於坡坎堆疊石塊，保留地面水及地下水流動的通路，作為水土保持及排水措施，避免梯田於驟雨時因含水量過大而塌陷，這些方式到現在仍然被繼續使用中，且觀察其成效甚於水泥坡坎。

另外，上述所謂土地可利用限度，係依據一筆土地之平均坡度、土壤有效深度、土壤沖蝕程度及母岩性質而定，按法定標準，超過四級坡的山坡地，也就是平均坡度超過30%的土地，極有可能劃定為宜林地，水庫集水區山坡地則不需考量這些因素，即可查定為宜林地，一旦保留地查定為宜林地，就不能作農耕之用，而玉峰、秀巒二村土地多為陡坡，也是水庫集水區，大部分土地符合宜林地標準，至於少數坡度較緩和、平坦的土地，也不一定劃為農牧用地，會受地主與地方官員的關係是否友好所影響，受訪者B06表示：「地目編定是依照平均坡度決定，如果一塊土地有一半是陡坡，一半是平地，就看土地主人跟來查定的人員關係好不好，如果好的話就會劃為旱地，如果不好就是林地。」因此，如同受訪者A02所言：「我們部落是在石門水庫上游，保留地一律不許開發，而且山上的土地大部分都是超過30度以上的坡地，依法不能開發，林務局會利用空照圖取締超限利用，當地人怕會被抓，所以不會開發保留地。保留地的不能使用，限縮了我們可以使用土地的數量。」及按2007年官方統計，新竹尖石後山玉峰村及秀巒村5,488.744公頃的8,419筆保留地中，計兩村林業用地合計共3,803筆及4,459.198公頃，面積約佔全部保留地81%，³²也就是超

2007.3.6。

³² 參自行政院原住民族委員會，2007，新竹縣尖石鄉原住民保留地總面積與總筆數統計表、新竹縣

過80%的土地是宜林地，其可利用程度極低，依法不得供農耕使用，在遭違規取締風險的壓力下，部落族人多選擇不開發屬於林業用地的保留地，而選擇能合法作農耕使用的農牧用地，然該種用地僅佔保留地的17%，對以務農為生的原住民而言，這結果嚴重限制其土地利用的程度及面積數量，不利於部落居民從事農耕。可見政府的土地利用規範將原住民的土地利用方式限制於法令制度框架中，從而阻礙原住民社區發展其當地農業經濟。

並且，土地可利用程度標準係規定在某幾項條件下僅能做某一種使用，不能做其他使用，如宜林地不能作農耕使用，其實不利於Tayal傳統土地利用知識的運用。Tayal欲開發農地及種植作物，會考量土地的自然條件是否恰當，如坡度是否合適、土壤肥沃度及性質、陽光是否充足、引水是否方便、溫度及氣候是否合宜、水土保持難易與否、四周環境是否適宜等，來決定一塊土地是否能夠做為農地使用，因此可能Tayal認為一塊土地可做为多方面使用（如造林、農耕）或可種植多種作物（如蔬菜、果樹），不限於某一種使用或作物。倘若這樣一塊土地按該標準被判定為宜林地，那麼Tayal依其傳統作農耕利用時，基於該標準將構成超限利用行為而遭受取締與罰鍰。這再次說明，土地可利用程度標準的考量條件過於狹隘，也過於僵化，將一塊土地の利用方式限制於某種固定的使用，致使Tayal無法依據其傳統土地利用知識，彈性地、適當地使用土地，讓土地發揮最大的效用，畢竟法定的土地利用方式並非一定為最佳、最有效的使用。

為解決土地坡度過大或用地編定為不能供農作使用之困難，受訪者B06表示：「有些坡度大不能使用，有些人會劃平，然後做坡坎，來方便利用和耕作，但是，有些原住民認為這樣不符合自然與傳統的使用方式。」受訪者A02也表示：「玉峰村80%的人是種菜的，但是保留地開發受限很多，常違規使用。」可見因原住民保留地大多為林地，農牧用地稀少，少數居民不得已選擇開闢坡地、林地為梯田，以種植農作物，換得維持生計的經濟收益，因此違反宜林地禁止使用的法令規定，形成土地超限利用，查前表的政府官方統計，當地超限利用面積有160.05公頃，計210筆，佔兩村林業用地面積3.54%。

在2005年8月，一場颱風侵襲台灣，石門水庫上游山地的土石崩塌，造成水庫水質混濁，使得其對平地供水區的供水中斷一週之久，加上石門水庫在颱風季節的水質混濁所造成的供水中斷，已是近幾年來供水區民生經濟的經常性困擾，而成為社會輿論的重要議題，大量地討論誰該為此負責。因為原住民保留地合法耕地的不足，在經濟需求的壓力下，必須在原為林業用途之保留地上進行耕種，而引發外界對於其破壞造成石門水庫水資源退化的質疑；長期以來，佔石門水庫集水區總面積22%的原住民保留地，被視為是對石門水庫的一項威脅，林務局也在新聞媒體上表示原住民保留地的開發是造成上游崩塌的主因。雖然之後原住民的社區領袖和桃園縣政府則亦召開記者會，提出空照圖證明這一場風災中的土石崩塌並非發生是在由原住民耕作、縣政府所管理的「原住民保留地」，而是發生在林務局所管理的國有林班地上。2006年1月，立法院通過「石門水庫及其集水區整治特別條例」，為石門水庫及其集水區的整治工作，提供一筆以特別預算方式編列的財源，更針對原住民的部分，

尖石鄉原住民保留地非都市土地編定使用類別統計表，資料日期：2007.3.6。

編列預算成立原住民保留地復育團，進行保留地非法超限利用的查報取締。雖然查報取締保留地非法超限利用的動機，是為了維持集水區的水土保持，但其效益卻只是治標不治本，也始終缺乏從部落發展的角度進行思考之整合性資源治理政策(顏愛靜，2008)。

在新竹尖石鄉，原住民保留地復育團計畫，係由鄉公所執行並輔導成立復育團，雇用當地原住民50人，包括前山部落的30名及後山部落的20名成員，負責執行石門水庫集水區上游原住民保留地超限利用地及非法使用地的舉報。但是，50名復育團員名額資源的分配卻引起後山地區族人的不滿，後山族人認為這50個名額是重要的工作機會，族人認為既然後山是集水區的範圍，這50名工作機會理當完全交給後山地區的居民，但是鄉公所卻將一半的復育團員名額交付予前山的居民來擔任這項工作，而引來鄉公所為了日後的選舉綁樁的爭議(顏愛靜、官大偉、陳亭伊、劉佩琪，2008)。另一位耆老A20則是表示：「復育團應該以『部落』為主，目前復育團總部在復興鄉，尖石鄉只有工作站，應該要建立『專案管理中心』，提出工作計畫、進度以及人員運用，也應該專款專用，不是像現在是和災區的河川復育經費綁在一起，會比較適當。」明顯地，後山部落的族人認為復育團計畫的人力資源及經費資源，其使用與分配皆有問題存在。

另外，此計畫立意是透過在地的參與達到土地使用的監控，但這個措施卻為部落帶來了新的紛爭。如部落耆老A22表示：「過去，林務局採取『以番至番』的策略，與部落相關的工程都是雇用其他族群的原住民來執行。現在還是如此，像石門水庫復育團計畫，也是雇用其他部落的人來取締超限利用，造成部落的人和其他部落的人吵架。」復育團成員每個月有2萬5千元的薪水，復育團成員都是到某一個地點簽名，簽完名後就回家做自己的工作，像是耕田等等。」受訪者A28表示：「部落有一個復育團成員，負責監督部落，如果部落有人新挖土地就舉報，復育團成員都不工作，每個月空領薪水24000，找部落人麻煩，例如用怪手除草整理農地，就被拍照。」受訪者A26表示：「我兒子是復育團成員，後山有20個成員，復育團成員錢少，還要被罵，復育團計畫是到100年，意義良好，效率差了一點，應該幫社區做點事，例如把路弄好。」從這些陳述中，瞭解到部分族人認為復育團計畫並非單純的在地參與，是延續過去「以番至番」的政策，而且復育團成員空領薪水，並未有效率地工作，甚至造成不同部落間、部落內部居民的感情失和。而對於復育團成員來說，取締查報超限利用土地的工作壓力大，必須承受部落的人及被查報人的指責，尤其部落族人之間多有親屬關係，被取締人常是自己的親朋好友，使得復育團成員立場尷尬，必須面對人情壓力。

以及，耆老A22表示：「復育團取締超限利用的土地，是利用空照圖比對的方式，之前曾經發生過，有一塊土地剛整完地，被空照圖拍到是褐色的土地，但是當時復育團的人沒有馬上去查證，隔了3個月以後才去取締，這時候作物都已經種下去了，看到的是綠色的土地，雖然比對之後確定是那一塊土地，不過還是引發了爭議。」利用空照圖作為查報超限利用土地的證據，卻未即時現場查證，使得取締行為產生爭議。又由於依照現有的土地使用分類標準，部落的保留地大部分是屬於不能進行耕作的林地，因此大部分的族人的土地使用，或多或少都是處於違規的情況，有的族人幾經罰鍰之後，放棄耕作工作，遠赴都市尋找工作，但因為學歷條件不足，就

業上也有許多的困難，政府的查緝工作，被部分族人視為是要將族人趕下山的手段（顏愛靜、官大偉、陳亭伊、劉佩琪，2008）。

台灣平原面積狹小，人口密集，高山資源的開發是必定的，高山治理不能枉顧人類利用高山資源的事實。居住在高山的原住民，所能依賴的僅有土地，其向來以務農為生，高山農業雖有危害環境生態的疑慮，但如同受訪者B06所表示：「原住民重視人與地的歷史關係，會由適當的人，在適當的土地，於適當的季節，從事適當的活動。」「土地自始存在，原住民本身會彈性利用，也會整體利用土地，但是保留地制度的進入破壞了原住民本身的利用方式。」並且，原住民開墾農地時會特別注意避免水土流失，擁有一套水土保持及坡地排水的措施與方法，祖先也告誡必須關懷、照顧土地，土地將會餵養生活在這塊土地上的人，讓原住民保持著愛護土地的心，故而本研究認為高山農業不一定是土石流災情的主因，原住民對保留地的開發利用並非是對石門水庫的威脅，也非破壞國土環境的禍首。

進一步言，原住民保留地的開發常是違規超限利用行為，這是由於原住民保留地制度、水土保持及山坡地保育法令的多重限制所造成的，多重土地利用的制度約束讓原住民不再有足夠的土地，土地使用的程度與面積同時受限，讓超限利用土地的行為層出不窮，反之，倘若如過去那般尚無這些法令時，原住民擁有許多土地，能夠適時適地、彈性地、整體地利用土地，則超限利用問題將不存在，或可謂，當一個制度存在一個問題，另一個制度再延伸出另一個問題時，數個問題累積後則會導致又一個新的問題，因此山坡地及保留地超限利用及違規使用問題，是在於制度層層疊疊的規範下所產生的，也是制度問題累積加成後的效果（陳亭伊、顏愛靜，2009）。

2. 保留地及民宿管理法令限制觀光旅遊及民宿經營發展

根據原住民保留地開發管理辦法第8條、第9條與第10條規定，為農耕、養殖、畜牧、造林等，原住民得申請原住民保留地之耕作權或地上權登記，但存有每人每戶之面積限制。再者，根據該辦法第13條規定，原住民因經營工商業，得擬具事業計畫向鄉（鎮、市、區）公所申請租用，依法得為建築使用之原住民保留地，但前提是不得妨害環境資源保育、國土保安或產生公害。其次，根據該辦法第24條規定，為促進原住民保留地觀光遊憩、原住民文化保存或社會福利事業之興辦，在不妨礙國土保安、環境資源保育、原住民生計及原住民行政之原則下，得檢具開發或興辦計畫圖說，申請租用原住民保留地，且由政府優先輔導原住民開發或興辦。據此，原住民得於原住民保留地上經營民宿、商店、餐廳等商業活動或觀光民宿事業，惟僅限於得為建築使用之保留地。

再者，根據民宿管理辦法第5條規定，在原住民地區與非都市土地，於符合相關土地使用管制法令之規定下，可申請設置民宿；又根據該辦法第10條規定，建築物使用以住宅或農舍為限。而按非都市土地使用管制規則，目前可作民宿使用之使用地，過去僅有於甲種、乙種、丙種建築用地中列為免經申請許可使用使用細目，至2004年增修有農牧用地，惟需經目的事業主管機關、使用地主管機關及有關機關許可。另根據該辦法第6至9條規定，民宿之經營規模、建築物設施、消防安全設備與經營設備必須符合各項法令規定。由此可知，民宿之設置規定較為嚴格，而相關土

地使用管制法令繁多，這些規定非一般民眾所能瞭解，因此民宿之設置申請極為困難，不利於原住民的民宿經營者。

以帛納外部落為例，部落耆老A14表示：「帛納外的保留地不是在部落聚居處，而是部落上方的竹林。」然而，法令規定民宿的設置必須在可為建築之保留地上，帛納外雖欲發展民宿觀光，卻限於法令，無法在竹林中的保留地興建、設置民宿。又如受訪者A02表示：「保留地建地很少，林地、農地變更建地不容易，例如宇老有一家民宿，要取得合法民宿的資格，符合民宿必須取得建地證明，所以申請變更有主建築物的那塊土地為建地，請代書幫忙辦理變更，就花了20萬。像是新光、鎮西堡，實際上只有幾間取得建地證明，所以那幾間有取得合法民宿資格。」保留地中可作民宿用的土地確實稀少，參照2007年官方統計資料，玉峰、秀巒二村的乙種建築用地與丙種建築用地合計有489筆及17.532公頃，僅佔兩村保留地0.32%，加計農牧用地有3,676筆及926.374公頃³³，則僅增至17.2%，因此只有極少數的民宿取得合法資格，其餘如欲取得者則必須辦理土地使用編定用地別變更，變更林地為建地卻相當不易，有可能最終無法變更，並且辦理變更程序所費不貲，大多數原住民無如此豐厚的資本，因此多選擇繼續違法經營民宿（陳亭伊、顏愛靜，2009）。

從上述分析，可知法令雖未禁止該部落的民宿經營與生態旅遊發展，但也存在著多重限制，這些限制與原住民的傳統土地利用方式有所違背，使得原以農作經營為本的事業遭受挫折。當部落居民無法以傳統方式利用土地，又必須維持自身生計時，部落居民會設法另謀出路，而生態旅遊發展通常是他們的較佳選擇，因為如此可以分散傳統農作經營的風險，預期其所產生的效益會大於成本之故。又因招徠民眾到山區從事生態旅遊，需要就地住宿，因而有經營民宿之利基。然因後山民宿，多未取得地方政府認可，其實存在著違反現代法令的風險，何況除生態旅遊、民宿經營，還與農作經營息息相關³⁴，如果農作物種植於坡度陡峭且依法不得利用之土地上，或是建築民宿於非建築用地，政府一旦前來取締，部落居民投入的心力亦將功虧一簣（陳亭伊、劉佩琪、顏愛靜，2008）。

3. 森林產物採集管理之外部制度與泰雅族傳統規範衝突

針對石門水庫集水區之一部分，即本研究個案地區—秀巒村，為利森林產物採集管理，政府訂定「新竹縣尖石鄉玉峰村及秀巒村原住民族採取森林產物作業要點」（以下簡稱作業要點），行政院原民會開放保留地，行政院農委會林務局開放林班地，以供原住民採取森林產物，係基於原住民保留地開發管理辦法第34條規定，當1.原住民於直轄市、縣（市）主管機關劃定之區域內無償採取副產物或其所需自用材、2.原住民為栽培菌類或製造手工藝所需竹木、3.造林、開墾或作業之障礙木每公頃立木材積平均在30立方公尺以下者時，得向鄉（鎮、市、區）公所申請，經直轄

³³ 參自行政院原住民族委員會，2007，新竹縣尖石鄉原住民保留地非都市土地編定使用類別統計表，資料日期：2007.3.6。

³⁴ 傳統農作和生態旅遊民宿經營有所關聯，其原因在於生態旅遊必須和民宿結合，這是因為山區位置偏僻，難以當日往返，故有住宿的需求。而生態旅遊和傳統農作結合，則是因為傳統農作屬於生態旅遊中農耕文化體驗、生態解說的內容；何況生態旅遊不僅為部落居民分攤農作經營的風險，同時也是尋求部落發展的轉型。

市或縣（市）主管機關專案核准採取原住民保留地內天然林產物。以及基於森林法第15條、國有林林產物處分規則第14條規定，當1.為租地造林與保育竹林而採取竹木及竹筍者，2.原住民為生產上之必要，其建造自住房屋、自用家具及農具用材須用者，3.原住民造林開墾，為排除障礙，須採取竹木，經查明屬實者，4.採取副產物或藥用林產物者，5.打撈漂流竹木者，此五種情形得專案核准採取林產物，惟第2、3.項以原住民保留地內之竹木為限，採取人須取具當地鄉（鎮、市、區）公所之證明，另森林位於原住民族傳統領域土地者，原住民族得依其生活慣俗需要，採取森林產物，其採取之區域、種類、時期、無償、有償及其他應遵行事項之管理規則另定之。然而，為維護生態資源，確保國土保安，仍有某些情況下限制採伐森林及原住民保留地內竹木，如森林法第30條規定，非經主管機關核准或同意，不得於保安林採伐、傷害竹、木、開墾、放牧，或為土、石、草皮、樹根之採取或採掘，及依據森林法第10條、國有林林產物處分規則第38條規定，有地勢陡峭或土層淺薄復舊造林困難者、伐木後土壤易被沖蝕或影響公益者、經查定為加強保育地者、位於水庫集水區、溪流水源地帶、河岸沖蝕地帶、海岸衝風地帶或沙丘區域者、可作為母樹或採種樹者、為保護生態、景觀或名勝、古蹟或依其他法令應限制採伐者，應限制採伐森林。依據上述條例，爰訂定新竹縣尖石鄉玉峰、秀巒二村原住民族傳統採取森林產物作業要點中各項操作規則。

當地原住民團體「泰雅族馬里光、基那吉傳統領域聯盟」亦公布「泰雅族馬里光、基那吉傳統領域守護管理規範」（以下簡稱泰雅族守護管理規範），其中第五項關於自然物採集的規範，係按照其傳統規範Gaga、傳統文化及生活需求所研訂而成，以下將比較作業要點與泰雅族守護管理規範第五項之差異（陳亭伊，2009：172-176）：

3.1 採集目的

守護管理規範第5.1、5.2點之採集目的，限制僅為生活需求及傳統祭儀及節慶，較作業要點嚴格，但缺乏生活需求的定義規定，反觀作業要點第三點規範之採集目的，包含各種生命禮俗、歲時祭儀、生活需要及其他與文化活動有關之行為，採集目的較廣泛，且對各項目的定義較為明確。

3.2 採集森林產物種類

守護管理規範第5.3至5.5點規定可採取的種類包含桂竹林、風倒木、枯立倒木、竹林及砂石、土壤等，原則禁止採取種類為生立木，而作業要點僅列枯立木、倒木、漂流木及森林副產物。另外，守護管理規範第5.7點也規定如有必要則由聯盟會議公告限制採集種類，卻未說明何等必要情形可有例外限制採集種類，而作業要點第四點則規定惟可採取的種類仍須以原民會與農委會公告及林管處查明不影響生態及水土保持者為限，反之，將限制採集影響生態及水土保持之種類，較為明確說明例外限制採集情形。

3.3 採集森林產物管理程序

作業要點第七至十點、第十二至十四點採取許可制，於部落活動一個月前，部落必須向新竹林管處工作站提出申請採取所需森林產物；待於林產物價金查定、繳

納後，發給採取許可證或搬運許可證，始得進行採運作業；並報新竹林管處之工作站備查，及接受新竹林管處得隨時派員輔導監督，不得拒絕；新竹林管處派員放行查驗採取之森林產物後，採取人始得搬出利用。在此種情形下，作業要點的管理單位，僅限於政府單位，並無納入當地原住民團體，僅將之視為受管理者，當地每個部落採集森林產物活動前，必須將此資訊報請管理單位許可，而管理單位賦予採集森林產物的權利許可，兩者之間僅是訊息交換和權利許可的交換關係，如同前圖4的第一種共管方式，如下圖7。

至於，守護管理規範第5.3至5.7點採取兩階式管理，風倒木、枯立倒木、竹林及砂石、土壤等由部落會議制訂使用及管理規則，生立木之採取則必須報請聯盟會議決定，然上述管理單位排除政府單位，認為森林產物位於其傳統領域內，當地原住民擁有資源利用的自然權利，因此森林產物的採集不須向林管處申請許可，不須繳納價金，亦不須接受林管處的監督與查驗，不受政府所訂定的作業要點規範，換言之，部落與聯盟團體的私部門與政府單位的公部門是各自獨立的，彼此間毫無連結關係，如下圖8。雖然在此部落聯盟強調其自主性，但是當聯盟會議或部落會議做出決議時，可能必須注意是否與政府法令相符合或衝突，進而可能需要政府尊重其決議或支援其決議的執行等事宜。

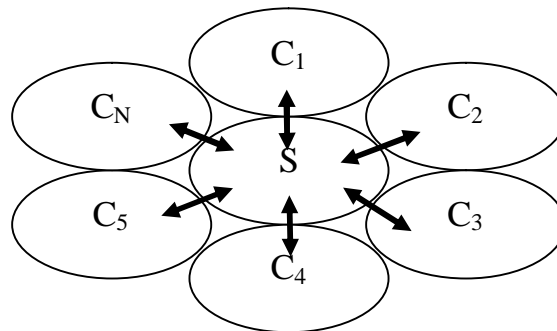


圖 7：新竹縣尖石鄉玉峰村及秀巒村原住民族採取森林產物作業要點下採集森林產物事項之私部門及公部門關係圖

資料來源：陳亭伊，2009。

註：S—公部門的林務局新竹林管處；C1 至 CN—私部門的不同部落。

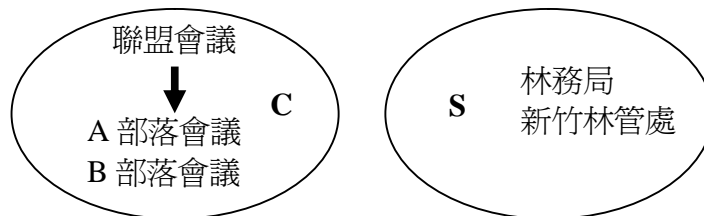


圖 8：泰雅族馬里光與基那吉傳統領域守護管理規範下採集森林產物事項之私部門及公部門關係圖

資料來源：陳亭伊，2009。

註：C—私部門； S—公部門。

3.4 採集森林產物數量

守護管理規範第5.6點規定僅於採集量已影響環境生態安全，或超過一般生活需求量時必須由聯盟會議決定採取數量，但對於已影響環境生態安全及一般生活需求量如何定義卻未提及。而作業要點第五點規定，新竹林管處應評估森林生態環境、林況、地況、物種之特性、現存數量、可容許採取之數量、生產期間、採取後植被恢復期間與對水土保持及森林生態系之影響後，核准原住民族得採取森林產物之時期及數量。兩者相較，對於限制數量的考量因素，前者僅考量環境生態安全及生活需求量，規定過於模糊，而後者考量各種自然條件，較前者為多且完整，並且後者限制採集森林產物的時期，前者亦未有相關規定。

3.5 採集森林產物區域

守護管理規範第5.7點，僅言必要時將公告限制採集區域，卻未述明何謂必要之時及限制條件，而作業要點第六點限制情形及區域條件較為具體，即於森林法第十條所列之情形及區域，包括：1.林地陡峻或土層淺薄、復舊造林困難者，2.伐木後土壤易被沖蝕或影響公益者，3.位於水庫集水區、溪流水源地帶、河岸沖蝕地帶、海岸衝風地帶或沙丘區域者，4.其他必要限制採伐地區，於此四類情形及區域內得限制採集數量，甚至可禁止採取。

3.6 採集森林產物作業方式

作業要點第六點也規定，於森林法第10條所列四類情形及區域內可限制採集作業方式，及第十一點規定採取人採取森林產物時不得有下列行為：1.破壞水土保持，2.開設林道或破壞原有生態景觀，3.損害他人之竹木或工作物，4.毀損或移動採取區內設置界木或標識，5.採取政府公告為珍貴稀有植物或註記保留之竹木。對於限制採集森林產物作業方式及禁止行為，是守護管理規範所缺乏的規定。

綜上，泰雅族守護管理規範對於採集森林產物作有原則性規定，然許多事項過於簡略及模糊，不若作業要點有較為具體的說明，如生活需求的定義、可有例外限制採集種類之必要情形為何、已影響環境生態安全及一般生活需求量如何定義、限制採集森林產物的時期、於何等情形及區域內可限制採集作業方式等。另外，關於採集森林產物之管理程序，作業要點係採政府主管單位申請許可制，由當地原住民向政府主管單位申請採取或搬運許可證，前後兩者間僅是訊息交換和權利許可的交換關係，而泰雅族守護管理規範則為社群組織自治治理方式，由部落會議及聯盟會議決定採集森林產物的規則，排除政府主管單位，前後兩者間毫無連結性，因此本研究建議泰雅族守護管理規範應更加具體說明前述規定過於模糊的事項，同時，部落聯盟與政府部門應進行協商建立經雙方同意的管理程序，加強兩者間的連結、合作關係，形成共同管理的機制。以上分析彙整如表10。

表 10：新竹縣尖石鄉玉峰村及秀巒村原住民族採取森林產物作業要點及泰雅族馬里光、基那吉傳統領域守護管理規範關於採集管理規範之比較表

| 比較項目 | 泰雅族馬里光、基那吉傳統領域守護管理規範 | 新竹縣尖石鄉玉峰村及秀巒村原住民族採取森林產物作業要點 |
|-------------------|---|--|
| 採集之目的 | 5.1 採集的目的是為了生活所需。 5.2 傳統祭儀及節慶，依部落集體實際需求，可進行狩獵及採集活動。包括：小米播種祭、祭祖靈、小米收穫祭、原住民紀念日、聖誕節及婚嫁等。 | 三、森林法第十五條第四項之生活慣俗指下列屬原住民族從來之生活習慣，且經反覆實踐為生活及文化活動需要之行爲： (一) 生命禮俗：出生禮、命名禮、成年禮、婚禮、喪禮及其他因各生命階段變動而舉行之禮俗行爲。 (二) 歲時祭儀：關於農、林、漁、牧生產活動，傳統社會制度運作及傳統宗教信仰之祭祀禮儀行爲。 (三) 生活需要：食、衣、住、行、育、樂、醫藥、經濟產業等行爲。 (四) 其他與文化活動有關之行爲。 |
| 採集森林產物之種類、管理程序 | 5.3 桂竹林是泰雅世代祖先開墾後所種植的，由聯盟協商，交託各部落制定使用規則。 5.4 一般情況下，生立木嚴禁採取，若有特殊需求，必需經過所在地部落會議討論，報請聯盟會議決定。 5.5 風倒木、枯立倒木、竹林及砂石、土壤等之採取，需由部落會議管理之。 5.7 若有必要限制採集種類及區域，由聯盟會議公告之。 | 四、原住民族得採取森林產物之種類，由行政院農業委員會會同行政院原住民族委員會公告之，並得依原住民族生活慣俗實際需求，予以增列或修正。位於第二點劃定範圍內之天然林，其得採取之森林產物種類以枯立木、倒木、漂流木及森林副產物，且經行政院農業委員會林務局新竹林區管理處（以下簡稱新竹林管處）查明不影響生態及水土保持者為限。 七、至十、規定應於活動一個月以前以部落為申請人，向新竹林管處工作站提出應檢具文件，申請採取所需森林產物者，於林產物價金查定、繳納後，發給採取許可證或搬運許可證，始得進行採運作業，並報新竹林管處之工作站備查，實地指明採取區域界址，設置明顯標識。 十二、至十四、規定森林產物採取期間，新竹林管處得隨時派員輔導監督，採取人不得拒絕。新竹林管處派員放行查驗採取之森林產物後，採取人始得搬出利用。採取人無法於許可期間完成採取（運）時，應於許可期滿前向新竹林管處申請展延。 |
| 採集森林產物之數量、區域、作業方式 | 5.6 如採集量已影響環境生態安全，或超過一般生活需求量時，必須經由聯盟會議討論決定。 5.7 若有必要限制採集種類及區域，由聯盟會議公告之。 | 五、新竹林管處受理申請案件應評估森林生態環境、林況、地況、物種之特性、現存數量、可容許採取之數量、生產期間、採取後植被恢復期間與對水土保持及森林生態系之影響後，核准原住民族得採取森林產物之時期及數量。 六、新竹林管處受理申請案件查明有森林法第十條各款所定限制採伐事項者，得限制採取數量及其作業方式。必要時，得不予許可採取。 森林法第十條：森林有左列情形之一者，應由主管機關限制採伐： (一) 林地陡峻或土層淺薄，復舊造林困難者。 (二) 伐木後土壤易被沖蝕或影響公益者。 (三) 位於水庫集水區、溪流水源地帶、河岸沖蝕地帶、海岸衝風地帶或沙丘區域者。 (四) 其他必要限制採伐地區。 |
| 採取森林產物之禁止行爲 | 無。 | 十一、採取人採取森林產物時不得有下列行爲： (一) 破壞水土保持。 (二) 開設林道或破壞原有生態景觀。 (三) 損害他人之竹木或工作物。 (四) 毀損或移動採取區內設置界木或標識。 (五) 採取政府公告為珍貴稀有植物或註記保留之竹木。 |

資料來源：陳亭伊，2009：175-176。

4. 森林狩獵管理之外部制度脫離泰雅族傳統文化

原住民對其擁有之土地資源利用權利，如狩獵方面，由於現行原住民族土地之管理與利用相關法令的限制，致使原住民族無法依循其傳統慣俗與文化，從事狩獵行為，究竟政府法令與Tayal傳統規範對狩獵的規範為何？

政府對動物的狩獵與捕抓的相關法令，主要係依據野生動物保育法第8、10、16、17、18、19、21-1條規定，在野生動物重要棲息環境經營各種建設或土地利用，應取得中央、目的事業主管機關許可，應擇其影響野生動物棲息最少之方式及地域為之，不得破壞其原有生態功能，必要時主管機關應實施環境影響評估，然如對野生動物構成重大影響，中央主管機關得要求當事人或目的事業主管機關限期提出改善辦法。對於野生動物重要棲息環境有特別保護必要之地區，得劃定為野生動物保護區，予以公告管制騷擾、虐待、獵捕或宰殺一般類野生動物、採集、砍伐植物、污染、破壞環境等行為。而保育類野生動物，除族群量逾越環境容許量者，及基於學術研究或教育目的，經中央主管機關許可者外，不得騷擾、虐待、獵捕、宰殺、買賣、陳列、展示、持有、輸入、輸出或飼養、繁殖。非基於學術研究或教育目的，獵捕一般類之哺乳類、鳥類、爬蟲類、兩棲類野生動物，應在地方主管機關所劃定之區域內為之，並應先向地方主管機關、受託機關或團體申請核發許可證。至於獵捕野生動物方法，不得使用炸藥或其他爆裂物、毒物、電氣、麻醉物或麻痺、架設網具、獵槍以外之其他種類槍械、陷阱、獸鈹或特殊獵捕工具及其他經主管機關公告禁止之方法。同時，該法第21-1條規定亦賦予台灣原住民族狩獵的權利，其基於其傳統文化、祭儀，而有獵捕、宰殺或利用野生動物之必要者，不受第17條第1項、第18條第1項及第19條第1項各款規定之限制，惟獵捕、宰殺或利用野生動物之行為應經主管機關核准，其申請程序、獵捕方式、獵捕動物之種類、數量、獵捕期間、區域及其他應遵循事項之辦法，由中央主管機關會同中央原住民族主管機關定之。

至於泰雅族守護管理規範第四項中，則說明森林守護管理的規範，傳統領域裡存在並充滿著大自然中的靈與超自然力，進入到森林裡，必須進行bciqan的儀式，以誠心表達對早期在這裡生存與活動的祖靈之敬意，可以消除不吉、不淨，如此我們的行程才能平安順利。不得干擾重要神聖空間與動物棲息地，並依照時令區域限制，由聯盟會議公告，禁止狩獵。進行狩獵活動，若發生不順利的現象或事件，不能怨天尤人，勿論絕不再來之語。並且定期分區進行傳統領域巡守調查，由聯盟會議委託各部落派員執行，巡守員須整理獵寮、獵徑，作為巡守時休息的地方，而每次巡守皆須提出調查報告，於每年提出年度報告。不容許任何破壞及違反泰雅祖訓規範的行為，要愛惜維護所有生命物種，包括樹木、花草、蟲、動物、鳥類、魚類、栽植蔬果、家畜等，若產生大規模破壞者（火燒山、亂砍生立木、亂開挖山坡地、土石等），必須交由聯盟處理。關於這些情形，受訪者有詳細的描述。

部落耆老A10表示：「過去，是冬天常常打獵，現在是有空才有打獵，一年只有兩個時間打獵：感恩節、聖誕節的時候，獵物只有熊、山豬比較大型、凶猛，其他都還可以，打獵最高興的是追獵物的時候，看到獵物的時候很高興，全身的體力都提升，尤其是在追獵物的時候，就像勇士一樣，在樹林裡面穿梭，一定要打到獵物。山豬、熊即使天天上山打獵，可能十年還遇不到一隻，但是難得一次打獵剛好遇到，

是上帝要送給我們的禮物，所以要征服這些獵物。」

受訪者A25表示：「我的打獵技巧是和老人家學來的，像是在節日前兩、三個星期，就會去做陷阱抓山豬，等到節日前就可以去捕了，節日像聖誕節、感恩節、喜慶，打來的獵物會大家一起分著吃。飛鼠喜歡吃櫻桃，所以結櫻桃時，就可以打飛鼠。狐狸喜歡吃甜柿，所以甜柿的產季，也是打狐狸的季節。現在還是可以打到飛鼠和狐狸。」

部落耆老A30表示：「以前18、20歲的時候，會去大霸尖山打獵，當時還沒開發國家公園，但現在就沒去了。」部落耆老A17表示：「打獵有季節性，夏天是工作閒暇才去打獵，主要是冬天去。夏天時候可以獵到松鼠、老鼠，冬天什麼都獵得到。從以前，我們這裡就有一項文化，冬季會吃一次小鳥，一年一次，過去小鳥的數量多，現在數量變少了，可能是因為被前山攔截了，前山打得比較多。以前有五色鳥，現在沒有了。以前路邊就有飛鼠，現在很少了。現在打獵要到山裡面去打。」

受訪者A20表示：「現在我們部落的人打獵，都是打山豬、飛鼠、小鳥這些動物，有一些保育類的動物，像白面飛鼠、藍腹鷓、黑熊，我們原則上是不會去打，不過有時候距離太遠或光線太暗，沒辦法分辨獵物是不是保育類，或判斷錯誤，那就可能會打到。」

從這些訪談中，可以瞭解打獵必須依循時令季節，多於冬季時，另外於特殊節慶時也會打獵，所得的獵物會分享給部落其他人；而且每個季節可獵捕的動物有所不同，如櫻桃產季可捕飛鼠、甜柿產季可捕狐狸，夏天可捕松鼠、老鼠，冬天可捕小鳥，因此Tayal獵人會依照季節時間捕抓不同的獵物；以及，由於野生動物保育法規規定不得捕抓保育類動物，因此Tayal獵人也會遵守法令規定而不狩獵，盡量避免誤捕保育類動物；同時，多位受訪者表示獵物數量近年來大量減少，不如過去即使在路邊也能發現獵物，必須到較為深山的地方，也由於政府公布國家公園或野生動物保護區等區域，禁止狩獵，因此Tayal獵人也會遵守法令規定，不至這些區域狩獵。

總之，在Tayal傳統規範Gaga及政府法令中，對於狩獵有一定的規範，必須在「合適的時間」、「合適的地點」捕抓、狩獵「合適的物種」，Tayal對於大地與物種的地方知識，讓他們得以永續地利用地方的自然資源，並成為Tayal傳統規範Gaga的內涵。而狩獵亦是Tayal的傳統文化及生活型態之一，未來資源治理區域或傳統領域範圍內的共同管理機制中，應將原住民的狩獵權利納入考量，令此項傳統得以延續(陳亭伊，2009：170-171)。

5.傳統資源觀與資源利用於外部制度下的衝突

泰雅族自稱Atayal，即「人」的意思，在很早以前，族人原本居住在近海的平原地帶，後因游耕式的生計方式，藉著狩獵機會尋找新領地，並在一次次的遷徙、人口增加、尋找新領地後，逐漸地往深山推進。族人過去經濟型態以漁獵、採集及游耕為主，經過數千百年來不斷遷徙與資源利用，建立起穩固的生活模式。

在泰雅族的傳統社會中，雖然沒有明顯的階級關係和固定的權力結構，但對於社會中的每一個成員卻有著強大的約束力，維持著社會的秩序，而這個約束力係來自於*Utux*的信仰。儘管在學說上，對於*Utux*一詞有著不同的見解，例如森丑之助

(1914) 提出泰雅族的 *Utux* 是靈魂、神、妖怪的意思，李亦園等 (1963) 在論著中指出，*Utux* 是靈魂、超自然存在的全體之意。前述皆使用 *Utux* 一詞，只是一般最常見的說法是以「靈魂」稱之，即死去祖先的靈魂，謂之「祖靈」。概括而言，*Utux* 這個概念與思維，仍在很大的層次上，約束著泰雅族人的處世，而以 *Gaga* 生活規範加以落實。這樣的 *Gaga* 組織規範，也體現在泰雅族的土地資源使用和其土地觀之上。就泰雅族人的 *Gaga* 而言，在人的文化中乃指倫理的生活、法則、規範、條例、制度；在自然萬物中，指自然的法則、生態體系的規則、叢林的法則、宇宙萬物的運行與和諧；在時間上，係指時間的規律、有始有終的定律、春夏秋冬輪轉的時序；在宗教信仰上，乃指上主 (*Utux*) 的律例、訓誨、典章、旨意等等的意義。以上四種規範之間，相互尊重、互惠亦是 *Gaga* 文化的精神。為維持族群共同生活，是在不同地區所形成的大小部落，也就組成了有關祭祀、狩獵、魚撈等團體，來協力從事各種生產活動。顏愛靜等人依原住民親族、生產等不同屬性作為分類，以下提舉與土地利用至為密切者，如親族組織與農業祭團 (顏愛靜、楊國柱，2004：22)。

泰雅族的人與地，亦可從泰雅族的歷史和土地觀說起。族人的經濟型態，從漁獵、採集及游耕為主，經過數千百年，建立了穩固的生活模式。在傳統的部族社會中，在一社或部落之內，可能即擁有數個農耕共同所有結構的基本類型，但原則上，一社或一部落範圍內，各種團體擁有不同層級的土地權屬有其可能，越朝向領導階層者，擁有支配權能越趨強烈，而越朝實用階層者，擁有的經濟權能越趨強烈 (顏愛靜、楊國柱，2004：27-28)。透過 *Utux* 信仰，對於社會中的每一個泰雅族人均有著強大的約束力，使社會秩序能以維持，復以 *Gaga* 罪與罰的規範加以落實。這個集泰雅族人生活、信仰、社會體制及權力結構中的最高準則，讓族人得以有依循的內部制度進行資源得利用，包括農業、採集與漁獵活動等。從而，使泰雅族人的土地觀亦隨著內部制度不斷轉化、穩固於族人的觀念和行事之中，包含人與人之間的合作，或是將資源與人分享，就是對資源的尊重。族人將這種態度落實於農耕之上，也貼近於土地倫理的概念，使土地健康並且能在權力關係中互相有良好的資源分派。

然而在今日，族人的土地觀雖仍存乎族人之胸襟，但農地利用過程，卻已受制於現今的政經社會脈動，而出現經濟與觀念兩難困境。其次，過去泰雅族常沿著溪流遷徙，居住在同一河流流域的部落，也就常組成聯盟，進行各項事務，包含漁獵等經濟活動。目前的村、里、鄰單位，則是以行政區劃為主，每個村都含有原本分立的數個部落，重塑出不同於以往的社經體系。隨著與平地社會交流益廣，以及納入市場經濟體系，爾後眾多外來因素、國家政策與土地私有觀念形成等跨尺度網絡上的影響因素，也直接地影響到了部落族人的生活與生計型態，並改變族人對 *Gaga* 的詮釋和新的土地觀。

是以，泰雅族人與漢人在土地觀念有著根本的不同。過去族人將土地視為祖先的遺產，不許分租與轉讓，狩獵地是各族群或部族共有活動的範圍，而現耕地則屬各別可使用之土地，但農田基本上也是為家族所共有。其土地使用亦具有其族群正式的制度規範，是由以祖靈信仰為核心的非正式制度以及 *Gaga* 的制度實施機制在維持正式土地制度的有效運作上扮演了重要的角色。其在資源利用上，傳統亦較為順應自然，並貼近於環境保育的概念。

如今，土地觀則受到族人內部制度如祖靈信仰、Gaga規範等影響，和其他宗教，或與外界交流益繁後的外部制度與價值觀型塑而成，不僅引導著族人在部落面對內、外部衝擊時，如何去落實土地倫理，並依此適應、調整環境變遷以進行農地利用。其中，Gaga與外來宗教（天主教、基督教信仰等）之間雖然看似有所歧異，但是，「在族人真實生活中，是並存著兩者（泰雅族傳統信仰、教會）的儀式與宗教活動，在整個部落發展的脈絡裡，實質影響著部落整體的發展。」（拉互依·倚畀，2008）Gaga隨著時空、環境變遷而不停地變動著，但仍是部落共同的行事準則。無論是哪一種信仰，或者彼此互有消長，皆是以善的力量在影響人群、給予支持，這種影響力，同樣也反映在部落族人的土地觀之上，並扮演著穩固部落內部與扶持傳統產業的角色。但在外部制度之下，目前在部落土地上，充斥著以官方技術官僚為導向的工程，成為部落土地資源能否永續利用的一項隱憂。此外，各界網絡的互動與密切關聯，亦是影響部落資源利用的直接或間接因素（劉佩琪，2009）。

6. 原住民高山農業為政府環境災害認知之一環

由於台灣地狹人稠、耕地有限，過去在面臨糧食危機之時，基於國內糧食安全考量，有一段時期，政府和學者認為平地已達飽和狀態，建議未來農業發展宜由開發山地著手。咸認山地農業可透過獎勵、農業推廣教育與多角型農業經營，使土地有效利用，也能提高山地人民的生活水準，帶動台灣農業整體的進步（郭寶章，1991：83-88；洪文卿，1993：97-101）。但隨著山地開發利用加劇，超限利用和不當的資源利用問題，隨著幾次風災與伴隨而來的土石災害發生，使得劃設於高山地帶的原住民保留地，其上的原住民農地利用，被指為影響水土保持及造成水庫問題的根源之一。

以石門水庫的集水區治理過程為例，因為歷年來因颱風發生集水區崩塌情形嚴重，北水局認為高山農業開發增加表土沖蝕及部分陡坡地濫墾濫伐等超限利用行為嚴重皆是導致石門水庫不堪負荷的主因，因而建議縣市政府應強化執行取締土地違規使用與農地的水土保持，以免土壤因翻耕行為而加速流失，造成泥砂直接沖入水庫。但是目前在學界認為山坡地崩塌的發生原因，由於涉及了風險識覺、自然觀、生態政治以及永續發展的不同層面，以及崩塌類型不同、所處地質、地形等交互作用的複雜自然因素，實則難以直指造成這項環境災害的真正主因為何。又經探查本研究範圍內的部落所處山區的航照圖後發現，山坡地崩塌地點大多不是位於部落聚居附近或農耕活動密集的地區，認為部落的農業活動與近年風災過後數次大小不一的崩塌，並無明顯的正關聯性。因此本研究以為對於高山農業與自然災害間的關係，仍有必要釐清。

受訪者A02的表示，曾經有人告訴他：「山上種植的一顆水蜜桃，售價至少為500元。如此，才能將政府闢路，以及高山農業造成的環境問題的價格一併計入。」（受訪者A02）此番言論，顯示出外界對於高山農業的表象認知，這實際上也是許多平地人的共同想法。例如劉欽泉、黃萬傳、廖武正、陳連勝和陳宗玄等人（2002），透過台灣坡地作物（包括檳榔、高山茶及高冷蔬菜等三種）產業發展對山坡地環境之影響研究，認為平地人於高山種植檳榔等淺根作物影響環境尤甚，應輔導轉作，同時，建議種植高冷蔬菜的農民，轉型發展生態觀光旅遊，或是政府應提高造林獎

勵金以鼓勵造林，或以市場力量降低高冷蔬菜的生產誘因。張景森亦曾以空照圖中水土流失情形強調，山區農業是造成七二水災的元凶，因此主張高山農業基本上應全面禁止，全國的山區農業都應積極轉型為觀光產業（許玉君、陳敏鳳，2004）。根據上開論述，高山上的資源利用，應朝向觀光、造林、遷村或者禁耕，才能抑制環境災害不斷發生。但是，陳中（2002：24-31）研究卻指出，歷年土石流的災區，多數在1,000公尺以下的區域，若一味推責超過2,000公尺的高山農民，以封山相逼，並無法解決問題。郭志榮（2004）的觀察研究也應證了土石流為患，多是集中於山腳而非高山農業區。顯示族人的資源利用與環境災害二者之間，未必存在必然的關聯性。

但就族人的認知，「以前老人家說，日本人雖然伐木，但會留一米高的樹根，讓樹經過2、30年後可再長成，考量生態週期和緩衝。國民政府時期就不一樣了，樹木是連根拔起。」（受訪者A48）儘管過去日本殖民政府以獲取山林資源為政策主軸，確實影響到山林資源的自然狀態，但日人為了能長久取得資源，較符合「永續」資源利用方式。反倒是台灣光復後，林木等資源並未獲得釋免，「國民政府在60年代時，由於鄉公所負責部落的道路興闢，但據稱當時公所苦於經費不足，將山林資源作為酬庸，和開路商達成協議，無論是順向坡或逆向坡，只要有越多珍貴的林木，就去開挖，把那些樹整棵砍掉...」（受訪者A47）因此部落中有一些位於順向坡的道路，時常在大雨後崩塌。其他，像是泰崗部落相當缺乏水源，僅能種植需水較少的水果品項，亦是導因於過去開路時，不當砍伐其上游原始林。由以觀之，山林資源遭到破壞後，確實影響到水源涵養能力，而不同的資源利用方式，或將成為資源能否永續利用的關鍵因素。

其次，經族人長期觀察，崩塌地多位在天然林區塊，那是大自然的汰換過程，或發生在人為開墾的道路或工程一帶。「官方往往只注重工程，不去實地向族人請教以釐清災害為何產生。」（受訪者A19）透過受訪者A19的在地觀察，族人對水土的保護是關切的，雖然水庫的水質確實有所改變，但部分應是大自然的循環過程，也應有部分係水庫周遭建築及商業行為所導致；反之，族人於農業耕作時，既無使用大型機具，也未砍伐林木，將水質問題歸因於高山農業恐怕是有問題的。其他，像是受訪者A48指出：「部落農人會考量實際的坡度，太陡又不能用機具去動的，當然農人也不會上去，不然坡度都快逼近90度，上去種就要摔下來了！...我們就住在這裡，當然會注意水土保持，無論是排水、整地，都會很小心。」（受訪者A48）自以上事例可知，族人不僅基於傳統生態知識與透過長期的在地觀察和生活，且對農地或住家周邊的水土保持相當了解與關心，「部落在進行的工程，像是邊坡、道路、排水...等，經過就會去關心、了解，不然以後出問題，受影響也是我們啊！」（受訪者A49）部落對山坡地水土保持的態度，相較於政府的質疑，對內是樂觀的，對外反而是憂心的。

因此客觀來說，當前無論是山地或平地的農民，在生產上往往著眼於生計問題，採用化學施作已成慣行，此種不利於土地健康的農地利用方式，雖然短期間農產品產量確有提高，但隨著生產過程推續進行，也造成環境負面外部性，如水土保持問題的發生。尤其是山坡地，由於坡度較陡、地質較脆弱，水土保持更顯重要，也合理引導近年間頻仍的風災過後，各界除思考如何強化山地管理問題外，也不時檢討

高山的農地利用問題。但是持平而論，雖然山林不當開發利用加深土石流發生的機率和嚴重性是不爭的事實，但長期以來山地農業也是有其社經貢獻。況且，若能有效利用高山農業資源，高山農業不僅在商品價值上能提供國人農產品，對於原住民族而言，也能提供在地就業機會和扶持生計；非商品價值則又更為廣泛。倡議全面廢止高山農業，並非為最適當主張，應適度輔導合法且對環境較為友善的高山農地利用與產銷，確實制裁違法行為，才能有效管理山地農業，使高山農業得以永續經營（吳明敏，2004）。因此，環境保護和經濟發展並非完全對立，反而可並存不悖，關於高山農業的檢討，也不應全盤否定，或一竿子打翻一「山」人，把高山農業視為禍首（劉佩琪，2009）。

乙、課題討論

（一）政府土地利用法令制度不利於原住民傳統文化的保存、運用與延續

2004年颱風侵襲令石門水庫上游集水區發生嚴重土石流及山坡地崩塌問題，於新竹尖石後山二村範圍，政府主管機關施行許多整治河川與復育山坡地相關工程，於施工考量中卻未納入地方民眾意見，認為當地族人所提意見缺乏科學理論依據而不足以採信，不願融入在地經驗智慧及傳統生態知識，結果這些工程對當地的生態環境造成第二次的傷害。

另者，玉峰村及秀巒村保留地，雖有超限利用情形卻不嚴重，當地超限利用面積計160.05公頃、210筆，僅佔兩村林業用地面積3.54%。二村皆位於石門水庫集水區範圍內，亦皆屬法定山坡地，必須遵循政府制訂的計畫法令，土地利用時加強水土保持措施，並受到嚴重限制，如宜林地、加強保育地不得作農牧使用，違者即構成超限利用之行為，將處以罰鍰及強迫實施造林。在遭違規取締風險的壓力下，部落族人多選擇不開發屬於林業用地的81%保留地。

同時，長期以來，政府認為佔石門水庫集水區總面積22%的原住民保留地，是對石門水庫的一項威脅，原住民保留地的開發是造成上游崩塌的主因，故於2006年特別編列預算成立原住民保留地復育團，進行保留地非法超限利用的查報取締。然而，復育團計畫卻引發不同部落之間、前後山族人之間、部落內部族人之間的感情失和，撕裂部落族人間的和諧，如人力資源及經費資源的使用與分配、復育團成員被認為未有效率地工作、部落族人及被查報人對查報人的指責、不同部落族人互相查報取締、超限利用認定爭議等情形，皆是造成部落族人間衝突的原因。

但是，僅有17%的保留地為農牧用地，嚴重地限制原住民土地利用的程度及面積數量，阻礙原住民社區發展其當地農業經濟，因此亦有少數族人選擇開發林業用地，即使並非使用合法作農耕使用的農牧用地，原住民仍十分重視耕地的水土保持，運用老人家傳承的方法，如在農地四週種植樹木、於坡坎堆疊石塊等，以避免土石流及農地崩塌，也提供農作物良好的生長環境，並且，原住民認為土地哺養他們，他們應該好好回饋、照顧土地，會彈性地、整體地、適當地利用土地，以盡量不破壞土地的方式來謀求自己的生計。基此，本研究認為原住民開發保留地並非水庫集

水區的威脅，亦非造成土石流、崩塌地的禍首，政府應改變對原住民的偏見，重新檢討超限利用的認定標準及土地使用編定，並重新思考復育團的功能與任務，或許可轉型為社區服務或社區工作者，不再撕裂部落內部的情感，而是凝聚其團結合作。

再如，新竹尖石後山部落群的土地利用方式主要為農耕使用，但是土地利用的相關法令限制了原住民對土地的利用方式與文化，其農業經營的行為可能會觸犯法令規定，存在著遭違規取締的風險，最後被迫放棄該農業經營行為及該種對土地的利用，尋求其他方式維持生計，致使傳統農耕文化消失殆盡。

另如，雖然原住民族基本法規定，政府應尊重原住民族選擇生活方式、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，及原住民基於傳統文化、祭儀或自用，得在原住民族地區依法從事獵捕野生動物、採集野生植物及菌類、採取礦物、土石、利用水資源等非營利行為。然如，前所提及的森林動物狩獵權利，政府野生動物保育法考量野生動物重要棲息環境、原有生態功能、野生動物種類，有許多限制或禁止獵捕野生動物之規定，結果Tayal傳統生活型態之一的狩獵文化無法延續，Tayal對於大地與物種的地方知識無以流傳。

又如，森林產物的採集權利，從前述政府作業要點與Tayal傳統規範比較中，作業要點係採政府主管單位申請許可制，由當地原住民向政府主管單位申請採取或搬運許可證，前後兩者間僅是訊息交換和權利許可的交換關係，而泰雅族守護管理規範則為社群組織自治治理方式，由部落會議及聯盟會議決定採集森林產物的規則，排除政府主管單位，前後兩者間毫無連結性，由此可見政府作業要點中並未考量Tayal傳統採集文化與規範，僅依政府法令規定予以訂定，其實不利於Tayal傳統採集規範的運作。

其實，上述例證僅是原住民族面對政府土地制度的困境之一部。原住民族在近400年的被殖民期間，其權利受到嚴重損害，一切皆根源於殖民政府欲掠奪其擁有的資源，包含礦產、山林、土地等，實行了一系列「軟硬兼施」的原住民族政策，徹底顛覆了原住民族原有的傳統生活方式或制度，傳統共有土地制度消失，個人私有財產權概念取而代之，傳統狩獵文化也被定耕農業文化取代，資本主義與貨幣經濟更是深植於其生活中，這些皆是制度路徑隨時間積累的結果。

並且，各部落中的土地、自然資源使用方式，包括傳統的狩獵、文化行為，和現代的經濟活動，將隨著不同部落的環境條件而有發展先後、程度和面向上的差異。儘管這些土地與自然資源使用之方式，可能受限於自然環境等先天條件或政策法令，而無法依從部落角度而言之最有效的利用方式，但我們可從其中的資源利用模式中，發覺許多部落傳統生態智慧的傳承與演變，這同時也成為了部落居民在土地、自然資源使用受限中的一種解套（陳亭伊，2009）。

（二）原住民族部落經濟產業發展困難，缺乏外部奧援

原住民族土地範圍包含甚廣，含括各個當地原住民族群、部落或團體於其中，而每個社群或單位有不同的土地利用方式、各種的土地利用需求及各自的發展目標，這些於集水區治理決策中是無法被忽視的，本研究釐清這些課題，以供政府與

部落未來從事土地管理決策研擬之基礎。如前述，近百年來的環境劇烈改變，資本主義與貨幣經濟深植於原住民生活中，原住民族難以適應或無法跟上時代腳步，使得原住民族一直處於弱勢的情況，不只是政治上，也是經濟及社會上的弱勢族群。

1970、1980年代後山各部落產業道路陸續興闢，加速外界事物進入新竹尖石後山，方便後山族人前往都市城鎮，後山部落不再是封閉的世界，與外界的接觸日益增加，現代新的資訊、技術及漢人文化逐漸傳入部落，深深地影響部落爾後的經濟、社會及文化發展，如Tayal傳統農耕文化逐漸流失、仿效漢人的農業生產技術及運銷方式、開始發展部落觀光產業、農產品更容易運送等，資本主義式的市場機制與經濟生產活動無可防範地侵入、改變部落，原住民部落的農業不得不依附台灣整體經濟而生存，必須適應農業市場經濟的變動，隨之調整土地利用的方式。

原住民部落的農業發展普遍面臨農產品銷售的困境，目前部落族人主要是透過農會、果菜市場、菜行及果行行口、私人公司銷售、觀光遊客等，但是部落農產品產量過多，銷售管道不足而無以消化全部農產品，結果部落族人只能廉價出售農產品，銷售不出去的農產則放棄採收，只求能夠回收投入生產的成本，因此開始尋求解決之道，在無法獲得外部支援的情形下，唯有思考自己如何努力轉型，部分部落思考如何轉型為精緻化農業，朝向有機農業、自然農業發展，提高農產品價值及品質，讓更多收購商更願意出高價購買，部分部落則期望透過行銷部落觀光旅遊發展，吸引遊客前來部落消費，並購買農產品，促進農產品的銷售。

農業耕作一直為原住民主要經濟來源，當農業發展受到挫折或限制阻礙時，部落族人則須另謀出路，當前國民觀光旅遊風氣盛行，政府亦積極地推動各地特色深度觀光旅遊活動，讓部分族人投身觀光旅遊及民宿經營的產業，成為本研究地區的次要經濟產業，然而供興建住宅及申請住宅為民宿用之建築用地或農牧用地十分稀少，該地區保留地中僅有17.2%，一則造成族人常於林業用地上興建住家與民宿，構成土地違規使用行為，另則亦無法申請住宅為合法民宿，不利於部落觀光遊憩及民宿經營的發展。本研究發現不論是農業耕作或觀光民宿經營，皆由於土地用地別的編定，不利於原住民適用其傳統生態知識與土地利用知識，進而限制了部落農業或觀光產業的發展，因此，本研究以為未來政府機關與原住民共同組成的管理機制，應重新檢討或編定保留地用地別，以求適地適用。

其實，每個部落對於自己部落的發展願景各有些差異，發展願景所傳遞的是部落對於土地利用的需求，期望透過各種的土地利用方式來獲得部落的發展，如上述將土地用於農作、興建民宿餐廳等，新竹尖石後山部落群多期望發展農業及觀光業，以改善部落族人的生活經濟。總之，部落在農業或觀光等產業之轉型，應是部落未來的方向，但政府在相關之土地及自然資源利用的政策或法令上的支援與鼓勵並未能符合部落實際需求，並造成不公平或部落內部的衝突。並且，有機農業與自然農業，是部落未來農業發展的必然趨勢，但如何才能打破現行部落發展有機農業的阻礙，恐非部落本身內部制度的努力可以解決，仍有待外部制度的連結和協力（陳亭伊，2009）。

(三) 政府當前的原住民地區政策，與部落發展的實際需求存有落差，導致部落發展趨於邊緣化

傳統上，「發展」一詞，通常被狹義地定義為單純的經濟領域之活動，目標在於求取最大的產值、利潤及物質財富的增加。人們往往在「發展＝經濟成長＋社會變革」的發展觀念之下，盲目地追求最大經濟效益，而忽略自然環境價值。在人們以耗損自然環境的方式來換取經濟成長之下，帶來了嚴重的後果。隨著基本生存需求的滿足，人類開始注意到發展並非僅是經濟上的成長，還包括了生活品質及心靈層次的提升，亦即發展不僅是量的增長，亦包含「質」的提高，也就是能夠達成「環境上可持續的經濟發展」。

也由於環境惡化和遭逢農業困境，人類了解到這些問題彼此互為因果，且其發生並無國界的區別，所以應就全球性的觀點來解決問題並考量未來發展。例如在1987年，聯合國大會以「公元2000年之發展」為議題，對糧食與農業提出「達到既無糧食匱乏之虞，又不耗竭資源或破壞環境」等目標。後於1992年在巴西地球高峰會議下的環境與發展會議中，決議由聯合國設立永續發展委員會來督導、評估各國推動永續發展工作的狀況。由此可見，追求永續發展不僅是全球的共識，也是世界各國未來的重要工作。結合土地利用及永續發展的觀念，土地永續利用是在於追求土地資源的永續利用，為考慮土地資源的環境容受力、跨世代公平、社會正義、國際權利義務的平等、以及全民生活素質的提升，而進行之土地資源良性利用與發展（李公哲，1998：24-35）。因此，永續發展應是以保護自然環境為基礎，鼓勵經濟活動之發展，提升生活品質為目的，對於原住民部落發展中，其生態環境與產業振興之抉擇與平衡，具有深切意義。

隨著台灣逐步被納入世界體系之中，台灣原住民部落面臨生產方式、社會組織、信仰體系等各層面變化，然而政策根本意義上卻是一致的非以原住民部落為主體，使原住民部落，隨著台灣整體社會發達而愈漸依附（夏曉鵬，2002）。原住民族對土地依存的關係至為密切，然主體民族往往透過國家權力運作將其邊緣化，原住民族在外力入侵下，喪失土地及其文化賴以持續發展的生存資源後，被迫歸屬到陌生的國家體制之中；又因受到外來勢力的入侵，傳統活動領域被迫限縮，伴隨著土地流失的是經濟弱勢與文化的消亡，而國家以劃設保留地、保護區來區隔或孤立原住民族的作法，也突顯出原住民族定位上的邊緣性（顏愛靜、楊國柱，2004：39；張中復，2000：116-118）。

過去，原住民的「劣勢」地位，主要導因於原住民勞動參與行為居於不利地位之故。全球工業資本主義化擴散的結果，台灣社會的產業結構也隨之變遷，原住民的所得也逐漸仰賴非農業生產，以為謀生。但是長期以來，原住民的相對劣勢情況並未見顯著的改善。其中都市原住民延續城鄉間選擇性移民特徵，成員多半為原居地社會中具較高教育程度、較強謀生能力者，可是他們遷移都市之後，卻大都處於邊緣地位（莊秀美，2000：15）。離開了土地及土地之上那些孕育原住民文化的泉源，原住民便失去了與大自然界連結為一體的憑據，原住民不再是原住民了，而主流社會的「經濟開發」行為，也成為原住民的浩劫（紀駿傑，2004）。

如楊長鎮（2000）研究所指，原住民居住之山地地區，如不生產高冷地蔬菜或溫帶水果等經濟作物，勢將令山地鄉經濟面臨崩潰危機。此次莫拉克風災事件，突顯出了山坡地保育政策所面臨的極度政治困境，也揭露了台灣生態運動與原住民族權利極大的潛在衝突。當「平地」社會透過資本主義市場經濟將「山地」納編為政經支配的邊陲時，將導致原住民族土地發展與生態衝突的結構性因素。本研究綜觀政策與執行面亦發現，政府當前政策，諸如鼓勵原住民保留地造林，或者推展原住民地區觀光事業等，全然是出自於對國土保育的理念。雖然上開政策將「環境保護」或「提升原住民部落經濟力」列為重點目的之一，惟實際上並非以原住民對發展的需求作為政策考量，導致原住民部落發展趨於邊緣化，而工程建設疏於採納在地知識，僅一味地崇尚電腦模擬數據或不諳在地生態環境的外界專家評估，也埋下了更大的災害因子。

另就原住民保留地政策觀之，亦不乏超脫原住民需求和權益之政策。其中，根據「原住民保留地開發管理辦法」第18條規定，原住民取得原住民保留地所有權後，除政府指定之特定用途外，其移轉之承受人以原住民為限。雖然移轉有限制規定，固可保護原住民不會失去土地，但由於原住民保有土地多從事農業，而肇因於農業經營環境與利用方式等因素，土地農用經濟性不高，所得大不如平地社會人民，也促使原住民和平地人之間檯面下的土地移轉情事越發嚴重。但是，一旦開放保留地買賣，又無疑是開通了財團大舉進攻山林的合法管道，保留地流失成為必然。儘管因為外來者的開發事業，或可提供族人一些在地就業機會，但族人也僅是低層次的參與者（如雇工）。何況，不當的開發所造成的山林災害，首當其衝的受害者便是在地的原住民，但開發的利得卻往往非由原住民取得。即便原漢雙方合作開發皆有利益，唯獨開發造成資源環境的破壞，對國家、社會而言，亦不能稱為成功的土地資源利用。

從日治時期到民國政府時期的保留地制度變遷過程中，本研究發現一開始政府法令規定保留地皆為國有，原住民族僅能承租以為農耕、建築或其他土地利用行為，並且僅能在保留地範圍內進行土地利用活動，此與原住民族傳統制度是相互衝突的，在原住民族傳統制度中，原住民可以在其傳統領域範圍內從事各項活動，不只侷限在保留地範圍內，同時，各個家族所有的領域範圍即是這個家族所有且共享的，並非是國家所有的，後來經過原住民族的努力爭取及多次抗爭運動，政府認知到應保障原住民族之財產權，及為因應原住民族對土地利用的需求擴增，政府妥協後逐次修改保留地法令，讓原住民族可取得其應有的保留地所有權，並且計畫逐步增劃編原住民保留地，原住民族也妥協在國家機器的力量壓制及法令的強制約束力下，依法令規定於保留地範圍內從事土地利用活動，並逐漸取回其應有的土地所有權。

從上述過程中分析傳統制度與現代制度間的衝突、競爭甚至達成妥協的過程，其實是一個政府與原住民族間的角力過程，政府與原住民族間彼此從衝突到最後雙方妥協。因此，當前政府政策制度令原住民族的部落發展，將陷入於路徑依賴（path dependency）之中，使得族人在保留地上的資源利用方式，在利益因素關係中既得利益者和既得利益集團的權力操控下，沿著既定的路徑，順著原來錯誤的路徑繼續下去。誠如徐世榮、賴宗裕和顏愛靜（2009）所指，若他們把土地賣了，還會剩下什麼？是否，讓他們保有土地，並細水長流的活化他們的所得，才是正途呢？至於，

如何跳脫不佳的資源利用結果和方式，實有賴政策與制度以部落真正需求為主體性的變革，政府應該從原住民族的在地觀點分析、了解部落發展之實際需求，逐步改變現行保留地制度中對原住民族不正義的法令規定，而這也是部落發展最基本的課題與意涵（劉佩琪，2009）。

（四）政府將環境災害歸因於原住民族農地利用，與族人在地環境認知有所出入，恐有失公允

台灣近年來，在數起風災過後，集水區、山坡地土石災害不斷，雖部分是大自然的汰換過程，也有部分是對人類不當利用土地所發出的警示，如長期採行慣行農業，導致地力衰退、單位產量銳減，也是土地對人類不當利用資源所發出的警訊。

原住民從山田燒墾，乃至受到社會、經濟、政治、技術等因素之改變，在農地利用方式之調適情形，顯示原住民族的「人地關係」，在經濟因素下，逐漸脫離傳統土地觀的利用方式。但諸如環境破壞等問題，卻往往這類責任常被退卸到原住民身上。然而，從訪談中可發現部落與外界認知之差異，族人認為崩塌地多位在天然林區塊，那是大自然的汰換過程，或發生在人為開墾的道路或工程一帶，族人對水土的保護是關切的，雖然水庫的水質確實有所改變，但部分應是大自然的循環過程，也應有部分係水庫周遭建築及商業行為所導致；反之，族人於農業耕作時，既無使用大型機具，也未砍伐林木，將水質問題歸因於高山農業恐怕是有問題的；族人不僅基於傳統生態知識與透過長期的在地觀察和生活，且因為他們會直接受災害影響，對農地或住家周邊的水土保持相當了解與關心，部落對山坡地水土保持的態度，相較於政府的質疑，對內是樂觀的，對外反而才是憂心的。

由於政府將環境災害發生歸因於原住民部落的高山農業，為解決此問題，政府考慮遷村、封山、禁耕等方法，就其中部落災後遷村而言，恐怕需要更多方的評估與商榷。舉例本研究地區，過去在新光部落，有部分地區便曾因為艾利颱風、九二一地震而崩塌。就受訪者A19表示：「當時部分土地下陷達五公尺，有地方冒出熱水或冷水約一公尺餘。同時間，尖石鄉共有七個村面臨到崩塌的問題，轉而向政府尋求協助。當時有關單位提供遷村的建議，但多數族人認為：「政府雖協調遷村，但部落居民卻大多表達不願放棄家園，因為一旦遷離了，就是要放下全部的財產，而且遷村也需得到全部人同意才行，政府才會給予補助金。但是這跟泰雅族的領域觀是相衝突的，對政府來說也許只是地號變了，但對泰雅族人而言，是習慣於散居、遷移的，加上一些老年人，已經習慣於環境、社群，要他們切斷這份土地、人與人之間感情是困難的。」另就今年莫拉克風災中受創嚴重的原住民部落，亦面臨是否遷村的課題。但就過去經驗，多部落是早年政府主導遷村，卻遷到目前認定是具潛在危險的地區，而政府縱容伐木、開礦和道路開發，也加速造成部落變色。由此足見，若要以遷村來作為部落災後重建的方式，或者作為杜絕高山農業的手段，對族人而言無疑是身心上的煎熬。是以有關部落遷建計畫，仍應考量部落族人的土地情感，以及以部落為主體來思考重建問題，包括由部落會議決定等，而不應由政府一意孤行，才不會讓原住民部落淪落為「都市的邊緣人」或者下一次風災的犧牲品。

實際上，石門水庫集水區上游新竹尖石鄉造成的土石坍塌與土石流，以及災後重建等問題，涉及風險識覺、自然觀、生態政治與可持續發展等不同層面，應以「在地人的觀點」作為主體，進行相關探討，才能適切於在地真實的課題。因此在思考台灣原住民部落發展之前，有項重要在於應清楚認知台灣原住民社會特有環境背景因素，以利於對部落發展的理解和詮釋。

總之，環境災害成因，包括地質、土壤、地形、雨量、資源利用方式等綜合因素影響所致，每一次的土石災害成因皆不盡相同，因此在探討上，無論是官方或部落，皆應該回歸理性，透過更多的科學數據予以佐證，政府亦不應以封山、遷村或禁耕等消極手段，對長期居住墾耕於高山地帶的原住民相逼（劉佩琪，2009）。

丙、研究建議

（一）在實證的層面

1. 集水區治理政策應融入原住民傳統文化，調整主流社會觀點及行政官僚思維

根據本研究調查發現，部分部落族人開始注重Tayal傳統文化逐漸流失的問題，積極地尋找流失的Tayal歷史、文化、知識，除將之運用於農事耕作、發展觀光、河川復育、森林保育的基礎外，最重要的是這些Tayal歷史、文化、知識亦展現族人與土地的密切關係，因此除將之紀錄、保存、實踐、傳承給下一代外，傳遞祖先族人與土地的情感給下一代知曉亦是重要的工作。

從泰雅族守護管理規範觀之，Tayal的語言裡，沒有管理土地這兩個字，只有照顧土地，Tayal與土地的關係是「照顧者與被照顧者」，而非現代的「管理者與被管理者」，Tayal認為傳統領域的空間裡充滿了大自然的靈與自然力，也是祖靈活動的空間，他們有責任依照傳統規範Gaga來「照顧」土地。

不論是Tayal傳統規範Gaga中，對於狩獵、採集有一定的規範，必須在「合適的時間」、「合適的地點」捕抓、狩獵、採集「合適的物種」，原住民族擁有動植物的關鍵知識，對環境親善的永續利用管理土地的秘訣，在原住民與自然環境互動的過程中，經過長時間地累積形成原住民生態智慧，也就是原住民族的傳統生態知識，這些知識蘊藏在他們豐富的文化與習慣裡，再經過祖先的同意及長期的實踐，將形成傳統規範，進而構成原住民族傳統領域的實質內容。其實原住民族欲爭取自治與管理土地的權利，其所依賴的並非傳統領域的繪製與劃定，而是對傳統生態知識的掌握與傳統規範Gaga的形成，證明他們確實擁有足夠的知識與能力來形成他們自己的資源管理系統，讓政府及社會相信：傳統生態智慧、傳統規範Gaga及其所形成的資源管理系統，促使原住民與土地的關係更加緊密，也有助於原住民良好地「照顧」土地與環境的健康。

泰雅族傳統生態知識與傳統規範Gaga，告訴了後代族人如何去利用與管理土地及自然資源，而Tayal傳統祖訓規範Gaga及Utux信仰則是作為支援的社會體制，凡違反祖先所定下的訓示所形成的規範禁則（Gaga）者就會受到祖靈（Utux）的懲罰，

Tayal絕對服從、信仰Utux，一個人犯罪同個團體（Gaga）的人都要受罰，Utux信仰及Gaga同負罪責的兩個核心觀念即制約著Tayal一切的行為，用以約束族人去遵守土地及自然資源管理系統，進而去管理範圍廣大的傳統領域，抱持著永遠守護祖先留下來的土地的信念。

因此，本研究建議集水區治理政策中應融入原住民傳統文化，將原住民的狩獵、採集權利納入考量，以利於其保存及延續。不論是狩獵、採集權利，政府部門與當地原住民族應透過共同管理機制，共同協商，尋求雙方皆可同意的共識，重新修改「新竹縣尖石鄉玉峰、秀巒二村原住民族傳統採取森林產物作業要點」，及增訂狩獵權利相關作業要點。

以及，石門水庫集水區治理政策應以尊重原住民族傳統文化及生活型態為原則，且土地使用分區與管制內容須保留彈性，治理政策應減緩對原住民生活之衝擊影響。並且，未來治理政策應增加當地原住民的參與面向，應結合原住民文化的傳統生態知識智慧與自然科學新知識（陳亭伊，2009）。

2.集水區治理政策應能協助原住民部落經濟產業發展，體察原住民部落發展之需求所在

於前述討論中發現，每個部落對於部落發展的願景各有不同，主要是農業與觀光產業方面。秀巒村部落從事農業多年，獲得相當的成果與經驗，未來希望開始推廣有機與自然農業，逐步將累積的經驗及技術傳授給部落其他的族人，開啟後山部落從事有機農業的契機，期望未來農耕方式能不傷害土地，更活化土地生命力，讓農地生態更加豐富，最重要的是期望農業精緻化，提高農產品的品質及價值，建立部落專屬的口碑及品牌，以行銷部落的農產品。

另者，新竹尖石後山部落擁有豐富的自然資源、原住民傳統特殊文化、及品質優良的農產品等，皆可成為部落發展觀光旅遊的基礎，部落期望整合部落族人的力量，採取團體協商合作策略，展現部落自主性，積極地爭取公部門及私部門等外界的支持，利用電視及平面媒體以宣傳當地觀光遊憩資源，行銷新竹尖石後山部落，透過經營民宿、餐廳，結合原住民傳統文化，搭配農事體驗活動，促銷當地農產品，朝向生態旅遊方式，令觀光產業帶來的遊客能提供農產品銷售的另一管道。

此外，政府在相關之土地及自然資源利用的政策或法令上的支援與鼓勵，應能反映部落實際需求，同時也應避免造成不公平、不公正，甚至導致部落內部衝突發生。而如何了解部落實際需求，則是在決策過程中，應尊重部落的傳統文化、價值觀與生活型態。例如，外界一直以來認為高山農業與自然災害間具有正向關係，應可朝探求部落傳統生態智慧之方式加以釐清，以了解部落居民對於自然資源利用的模式與認知。

政府於集水區治理政策中僅是消極地加強取締農地的違規使用及超限利用，卻未積極地輔導當地居民如何回復合理的土地利用方式及如何進行水土保持，另外，部落居民反映於農業生產方面，政府提供的相關實質幫助不足，地方政府僅是負責維護道路以確保農產品能向外運輸，以及農會並未發揮其應有的功能，僅是收取當地農戶生產的些許農產品，及發放極少的肥料給農戶，對部落居民而言助益不大。

因此，本研究建議中央及地方政府與農會，應有所積極的作為，輔導部落當地的農民生產技術的提升，協助提供農產品的銷售管道，輔助農民進行農地水土保持。

總之，未來石門水庫集水區治理政策，應考量原住民部落生計與經濟，依據當地部落需求與發展願景，輔助當地部落產業的發展，與之推動合作發展計畫，提供經費預算，以興建產業相關設施、推廣行銷部落農產品及觀光旅遊、輔導部落自然農業的推廣、協助部落生態旅遊的發展，並且創造在地就業機會，如將地區內小型工程、造林護林工作、資源保育工作、生態研究調查等委託當地部落族人執行，實質參與集水區治理計畫事業，如此或可借重原住民傳統生態智慧與在地知識，提升集水區治理的功效，也有助於當地原住民部落的經濟產業發展（陳亭伊，2009）。

3. 部落土地利用應朝向落實土地倫理，以兼顧部落發展與環境保護

經研究觀察與統計數據顯示，目前部落的普遍情形為：(1)農業為山地鄉原住民部落重要的在地產業，其中又以慣行農業為大宗；(2)部落農人收益低落，顯示慣行農業產值偏低；(3)從事慣行農業的農人，身體健康狀況普遍不佳；(4)保留地流失情形嚴重；(5)許多族人離鄉背井到平地打臨工，人口流失情形嚴重；(6)平地工作不穩定，加上平地消費高，在經濟不景氣及就業困難下，許多族人即便回到部落苦無就業機會亦或不願從事農業。

原住民部落當然需要發展經濟以維持生計，在我國加入WTO後，整體經貿環境勢必加速與國際接軌，國產農產品雖面臨進口產品之競爭，但也有助於台灣優質農產品開拓國際市場。因此，農糧產業發展，將以加速產業結構調整，發展優質、安全、休閒及環保的農業，藉以提升農糧產品在國內外市場的高度競爭力。只是，部落族人在定耕農業政策下，幾乎採慣行農業，以施用化學肥料、農藥、殺蟲劑、除草劑等的農地利用方式為大宗。雖然在短期確實能讓這些資源使用者，從土地資源之上，刺激帶出產量的提升，賺取些許收益，但終歸也賠上了環境—也許不是具規模的崩塌災害，但土壤確已不復健康。也正因為如此，對部落農民來說，農業轉型是勢在必行。建立完善之農產品運銷體系可以確保農民的合理利潤，使消費者的需求既可獲得滿足，且農民利潤亦可大幅提昇。農業是原住民經濟生活發展的基礎，但農業型態多元，不同的資源利用方式，也會造成農地多功能性是否為最適生產（亦即商品價值與非商品價值的最是聯合生產），從而影響部落能否兼顧三E（環境、經濟效率、社會安全），達成環境可持續的經濟發展。

而在環境永續的前提下，應維護他們賴以維生的山林，運用減少環境負荷的方式來利用農地。尤其是採用更為貼近於自然與在地的方式，例如有機農業或自然農業，此種能活化土壤、謹守維護地力原則，且能符合土地倫理中的生產力概念之土地利用方式，以增進土地之永續利用（劉佩琪，2009）。

4. 部落發展除需提升族人自主與自發性，亦端賴於各界之協力

有關於原住民族的土地利用與部落發展議題，不僅僅是各級政府的政策制定與執行，以及政府傳統由上而下的管制關係而已。除了部落的資源使用者，其他市民團體、科學和媒體與其他制度，以及各級政府組織亦是部落資源利用的直接與間接

關聯者。

經研究觀察，原住民族從過去慣行農業，轉趨為對環境更為友善的農地利用方式，但過程並非如想像中「只要觀念一改、即可達成」那般容易。實則有賴於族人實踐土地倫理，以及各界的協力，此即涉及了信賴、競爭合作、權力關係等，也涵蓋了市場產銷、農業轉型等實務面問題，任一環節皆影響重大。能否透過外界的協力合作，促使原住民族農地利用朝向環境可持續的經濟發展，首要便是維繫跨尺度網絡關聯性的良性互動，須植基於各跨尺度網絡要素關聯性之上的信賴關係，特別是各項要素與資源使用者之間。若關聯性當中不存在信賴關係，則會導致衝突發生，並使資源使用者的農地利用方式偏離土地倫理。本研究建議成立部落間的農業培力工作坊，並承襲傳統GAGA分享的理念，由部落農民間彼此分享有機農業、自然農業的成功種植，推廣至各部落，全面提升部落農業產值與品質。

就本研究範圍內的部落，調查發現每個部落皆有一個以上的社區協會組織及成立產銷班，但除了新光鎮西堡的協會組織及泰崗的產銷班尚有運作外，其他部落的社區協會組織或產銷班幾乎是處於停擺狀態，究其原因多是由於缺乏領導人的帶領而使組織無法運作，造成組織無法協助部落居民在農業生產及觀光旅遊的發展，本研究建議部落居民應該基於整體部落發展的目標及展望之下，重新共同推舉組織的領導人，由領導人帶領部落團結及分工合作，逐漸朝部落共同的願景邁進。

而觀諸實務與文獻，部落事務進行當中，跨尺度網絡關聯要素之中，亦時常出現不對等的權力關係，導致信賴喪失。這類的權力問題，常發生在社群、市場、政府等各層面。在社群方面，包括資源使用者、其他市民團體等人與人、人與組織，或組織與組織之間的資源分派問題；在市場方面，則是產銷管道與產銷過程的問題，過去是盤商、行口價格剝削；在政府方面，則是如何拋開以政治權力，採取行政官僚為依歸的政策執行方式等。其中，任一有失平衡的權力關係，將導致衝突發生。另者，當前一些非政府組織在環境保護與安全農業思維下，紛紛進入部落提供產業輔導，包括有機農業轉型。但客觀而言，非政府組織的補助有其一定年限，部落發展卻是持續性的事業。在現實上，許多原住民部落往往依恃來自於都會區的社福機構，以資源投入來解決部落的問題，但一來，這些資源大多非以部落在地觀點為考量重點，二來，非政府組織僅屬支持性質，雖對於弱勢扶持而言，確有其必要性，但若方法不當，也容易造成部落內的資源及權力衝突，或者造成部落集體的誘因排擠，而使自發、自主性降低。也因此，如何重塑「人與自然共存關係」，將會是相當重要（劉佩琪，2009）。

（二）在理論的層面

1.關於土地倫理或人地關係之內涵，可以在土地利用過程中，或生活型態、價值文化等方面表現出來，所以可透過地區開拓史或人地變遷的瞭解及其產生的生活型態來抽離出土地倫理的根本內涵（陳玉峰，2003）。當前，面對環境保護及永續發展議題，最為關鍵者，應是如何改變當前高貼現率的資源利用方式，重新檢視過去傳統的「人地關係」，融合土地倫理，以形塑出適合當今的土地觀，達成土地多功能的最適生產。

2. 國內外對於土地的功能定位，隨著時代與農業思潮變遷有了大幅度的轉變，也逐漸重視土地多面向（經濟、環境與社會）的功能。舉農地為例，以私有財（private goods）而論，農地具備與其他種生產用地類似的功能，亦即產出產品並循市場機制進行交易；以公共財（public goods）論，土地作農業使用將會帶給社會大眾全體公共財的效益，舉凡糧食安全、自然景觀維持、生態物種多樣性、休閒遊憩價值等均屬之（顏愛靜、楊國柱、周以倫，2007；楊國柱、陳亭伊、顏愛靜，2007）。關於土地功能之賦予，Libby（2000）歸納為以下三種：(1)環境功能（生物棲息、地下水補充、生態系統保護）；(2)美觀功能（農業景觀、景觀品質）；(3)耕作生產功能（自然及在地生產）。因此，農地的功能，除提供價格適當、品質良好的農產品的傳統功能外，也隨著社會、經濟的發展，承擔如環境、美觀等越來越多的功能（劉健哲，2001；顏愛靜、楊國柱，2006）。王俊豪、周夢嫻（2006）以台灣農村為例分析農地多功能性亦指出農地三大功能面：在經濟功能層面，有助於創造就業機會與所得來源、活絡鄉村企業活動；環境功能層面，則維護生物與無生命的自然資源、營造鄉村聚落與農耕景觀；社會功能層面，包括傳承文化資產、強化社會基礎結構、促進鄉村休閒遊憩活動與確保食品的消費安全等。歐洲MEA-scope計畫在評估農地價值時，將農業非商品的價值計算其中，分為經濟功能、環境功能與社會功能三大項目，其概念如下圖：

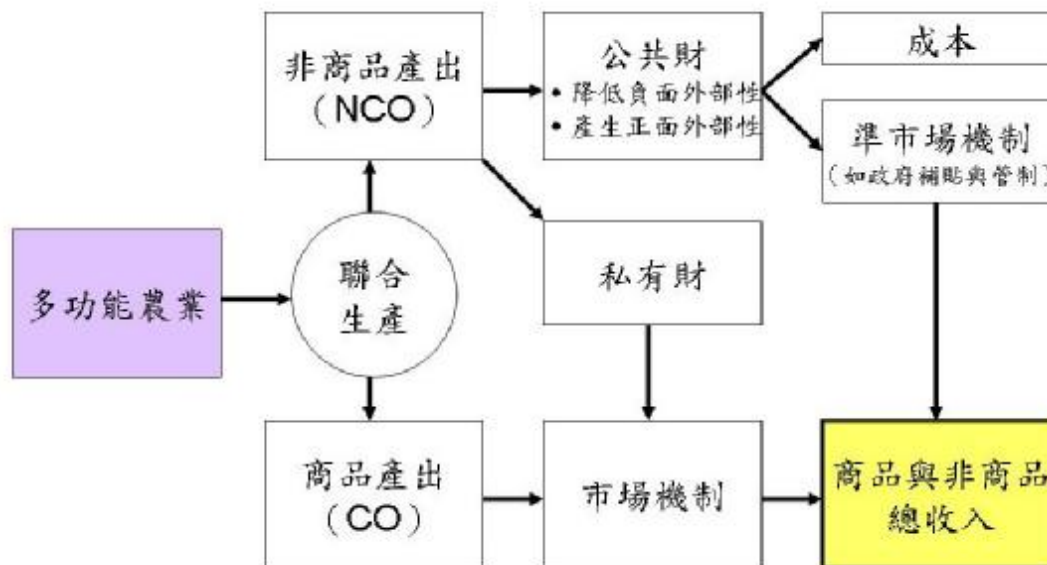


圖 9：歐洲 MEA-scope 計畫評估農地價值概念圖

資料來源：Piorr et al., 2005。

因此，在多功能農業中，農地價值包含商品產出與非商品產出兩者的聯合。前者是市場運作下的生產量，可以用貨幣價值衡量，後者是指景觀、農村地區兩者的產物與功能（Barkmann et al. 2004）。其中，商品產出的供給常伴隨著非商品產出的供給，但非商品產出所產生之社會成本，包括負面外部效果，例如水土保持問題，

也時而伴隨著商品產出。最適的生產方案，則是關乎於商品產出與非商品產出的相對價格、生產聯合的程度與本質，以及可行的生產技術與管理方案。非商品產出的生產，其市場潛力依賴的要素包括：在既定區域中非商品產出的空間範圍、關於非商品產出的個人與集體的偏好、對這樣「新」產出的一致性貨幣需求，以及配置非商品產出供需的經濟制度之效率（Piorr et al., 2005：13-14）。從農地多功能與永續發展觀點來看，當前高山農業政策的定位，應著重在謀求環境、經濟和公平之間的平衡，以促進農地資源合理利用、農業發展和部落發展之永續性。

（三）在後續研究的層面

1. 石門水庫集水區治理政策建構涉及許多相關利害關係人，包含國家、資源使用者社群、非政府組織、混合組織、公司、其他私人行動者、其他社群等，而利害關係人的複雜性，在於國家是涵蓋許多不同政府單位的階層性組織，地方社區中也有多元的資源使用者社群，及其他國家與地方社群之外的各種利害關係人，這多方之間彼此會產生互動，形成多重的網絡關係或關聯性。然而，本研究僅就國家及資源使用者社群進行探討關連性，建議後續研究者可針對此兩者以外的利害關係人關連性進行更深入的剖析。

2. 從過往經驗來看，外來的資源往往是造成部落衝突的主要原因。導致資源投入對於部落發展的幫助，產生偌大的不確定性。部落中的菁英分子、有政治背景者，具有訊息管道，和訊息取得能力，能夠循管道取得各界資源，再加上政府或非政府組織，在計畫申請時，多要求以「協會」作為對口單位，造成部落幾乎成立了協會，主要目的是向政府或者計畫部門申請補助經費，但協會的重要幹部，卻幾乎是前述所指「部落中的菁英分子與具有政治力者」。導致許多協會在申請時，常美名為資源共享、扶持弱勢，但實際待申請到補助資源後，在事務進行過程中，理事長或總幹事等幹部即佔有多數的資源優勢，或排除其他族人的參與。使得其他難以為自身權利發聲的多數弱勢者，雖具有更為迫切的需求，卻只能依賴於參與部落協會，或者其他族人的計畫申請案，以利獲得資源分享，但若主事者不願分享，則也莫可奈何。但經實務觀察理解，部落並未排斥外來的資源投入。針對資源投入之課題，應設法建立監督機制，以跳脫族人間因派系、血緣或家族糾紛所生的權力問題。關於部落內部的監督管理，過去族人以內部制度如Gaga，形塑居民內在規範與凝聚共識，如今跨尺度網絡要素間的協力則具有外部補充的性質。以農村再生條例（草案）為例，根據草案第9條第一項，「農村社區內之在地組織及團體應予整合，並互推其中依法立案之單一組織或團體為代表。」對此，徐世榮（2009）提出「對於地方社區組織及地方政治多元民主確保的不清楚」的質疑，認為此舉將產生嚴重的政治後果，尤其在權力及資源不對等的情況之下，整合恐成為「整併」。而就研究觀察，過去部落推舉優秀者擔任者老作為領導者，現在部落內部的監管機制，則改由選舉產生的鄰長召集部落會議來共同討論，各項事務進行或者補助款，亦涵納了政治因素，也更升高衝突可能。因此，如何整合部落與各界的目標，又能維持權力均衡及弱勢個人、組織參與權力之確保，以使部落事務推展順利，更顯重要，也是日後有待進一步研析之處。

貳、參考文獻

有關前述研究之重要參考文獻列示於後：

甲、中文部份

1. 中村勝 (民 85.12.02), 「廢除保留地政策, 歸還原住民土地」, 【中國時報】, 第 15 版。
2. 王躍生 (1997), 新制度主義, 台北: 揚智文化公司。
3. 王俊秀 (1997), 「原住民土地狩獵文化與土地永續利用」, 原住民土地與文化學術研討會, 台北: 中國土地經濟學會。
4. 王俊豪、周夢嫻 (2006), 「農業多功能性的影響評估—歐洲農業模式評估計畫」, 2006 年 9 月份主要國家農業政策法規與經濟動態, 台北: 行政院農委會。
5. 王鴻濬、郭國偉 (1998), 落實地方自然保育的政策面—自然保護區設置經營與管理, 劉小如與黃勉善主編, 新世紀的自然保育行動綱領, 台北: 厚生基金會, 179-206 頁。
6. 台邦·撒沙勒 (2000), 尋找部落主權—文化商品化、智慧財產權與原住民傳統資源權力之探討。發表於「生物多樣性與台灣原住民族發展研討會」, 財團法人台灣原住民文教基金會。
7. 台大城鄉所 (2000), 新竹縣綜合發展計畫, 新竹縣政府。
http://gisapsrv01.cpami.gov.tw/cpis/cprpts/Hsinchu_county/html/a01.htm
8. 內政部 (民 85), 政府執行原住民保留地土地改革政策及工作實錄。
9. 內政部地政司 (民 91), 原住民保留地開發管理條例草案。
10. 內政部地政司 (民 93), 原住民族土地開發管理條例草案。
11. 丘昌泰 (1998), 政策分析, 國立中興大學公共行政系。
12. 行政院原住民族委員會 (2004), 九十一年臺灣原住民族統計年鑑, 臺北: 行政院原住民族委員會。
13. 行政院原住民族委員會 (2006), 行政院原住民族委員會十週年施政成果專輯, 台北: 行政院原住民族委員會。
14. 行政院農業委員會 (1995), 農委會年報 84 年年報。
15. 行政院經濟建設委員會 (民 85), 國土綜合發展計畫。
16. 行政院經濟建設委員會 (2005), 國土復育策略方案暨行動計畫, 行政院第 2924 次院會核定通過。
17. 行政院 (2005), 「國土復育條例」草案, 台北: 行政院。
18. 宋鎮照 (民 84), 發展政治經濟學, 台北: 五南圖書出版公司。
19. 李承嘉 (民 88), 原住民保留地政策與問題之研究, 行政院原住民委員會委託, 台北: 中國土地經濟學會。
20. 李建堂 (民 77), 山地保育地土地利用變遷之研究—以屏東縣縣霧台鄉個案分析, 國立台灣大學地理學研究所碩士論文。
21. 李國忠 (民 82), 「山胞保留地林地使用管制之效率性與公平性」, 台灣銀行季

刊第四十四卷第三期，第 300~341 頁。

22. 李永展 (1999), 「原住民土地利用與永續性」, 原住民保留地利用與環境保育學術研討會台北: 中國土地經濟學會。
23. 李亦園、徐人仁、宋龍生、吳燕和 (1963), 「南澳的泰雅人—民族學田野調查與研究 (上)」, 『中央研究院民族學研究所專刊之五』, 台北: 中央研究院民族學研究所。
24. 李公哲 (1998), 「永續指標」, 『環境工程會刊』9 (4): 24-35。
25. 吳樹權、顏愛靜 (民 88.02), 「原/漢主張保留地產權的爭議及處理措施的研議—從政治經濟觀點的分析」, 收錄於【原住民保留地利用與環境保育學術研討會論文集】, 論文集。台北: 中國土地經濟學會, 第 19-56 頁。
26. 吳明敏, 2004, 「有效管理山地農業 推動安全富裕新故鄉」, 『台灣智庫通訊』14: 9-10。
27. 吳輝龍 (2006.6), 水土保持法制之介紹, 水與土通訊, 68 期, 頁 1-6。
28. 余遜達、陳旭東 (2000) 譯, Ostrom, E. (1990) 著, 【公共事物的治理之道】, 上海: 三聯。
29. 拉互依·倚峇 (Lahuy icyeh) (2007), 「是誰在講什麼樣的知識? Smangus 部落主體性建構與地方知識實踐」, 靜宜大學生態學研究所碩士論文: 台中。
30. 官大偉 (2002) 原住民保留地共有制施行基礎—公共資源自主治理機制研究: 以新竹縣尖石鄉為例, 政治大學民族學系碩士論文。
31. 林芳祺 (民 73), 山地保留地利用管理研究—以南投縣仁愛鄉為個案研究, 國立政治大學地政研究所碩士論文。
32. 林玲 (民 74), 台灣山地保育地土地利用變遷之研究—以秀巒村為個案分析, 國立台灣大學地理學研究所碩士論文。
33. 林佳陵 (民 85), 「關於台灣原住民土地之統治政策與法令」, 國立台灣大學法律研究所碩士論文。
34. 林益仁 (2002a), 馬告國家公園與森林運動。文化研究月報 11 期 2002 年 1 月 15 日, 下載自 http://www.ncu.edu.tw/~eng/csa/journal/journal_park76.htm。
35. 林益仁 (2002b), 一個新的國家公園運動—馬告國家公園催生運動的發展與論述。宜蘭文獻 57 期: 80-105。
36. 林蕙伶 (2005), 「原住民族土地資源之自主治理研究—以苗栗縣南庄鄉蓬萊溪封溪護魚為例」, 國立政治大學地政研究所碩士論文 (初稿)。
37. 林國慶 (2005), 山地農業定位與發展之研究, 行政院農業委員會九十四年度科技研究計畫研究報告。
38. 林建元、李萬凱 (2005.9), 國土計畫與 GIS 的運用, 國土資訊系統通訊, 55 期, 頁 2-6。
39. 施正峰 (2004), 各國原住民人權指數之比較研究, 行政院原住民族委員會研究報告。

40. 施正峰 ((2005), 「原住民族的主權」, 《第一民族, 第四世界: 原住民族的生存空間論文集》, 國立臺灣師範大學地理系區域研究中心主辦, 第九屆台灣地理學術研討會, 台北。
41. 洪廣冀 (2002), 戰後初期之台灣國有林經營問題: 以國有林伐採制度為個案 (1945-1956)。台灣史研究, 9 (1): 55-105。
42. 洪廣冀、林俊強 (2004), 「觀光地景、部落與家—從新竹司馬庫斯部落的觀光發展探討文化與共享資源的管理」。地理學報第 37 期: 51-97。
43. 洪文卿 (1993), 「現階段農業推廣實務及其資訊服務之應用」, 『農業推廣文彙』(38): 97-101。
44. 紀駿傑、王俊秀 (1995), 環境正義: 原住民與國家公園衝突的分析, 林松齡與王震寰主編, 台灣社會學研究的回顧與前瞻論文集, 台中: 東海大學社會系, 257-287。
45. 紀駿傑 (1998), 蘭嶼國家公園: 新環境殖民或新契機? 聯合報系文化基金會主編, 守望東台灣研討會論文集, 台北: 聯合報系文化基金會, 123-142。
46. 紀駿傑 (1999), 能丹國家公園: 環境殖民主義的延續? 山海文化雙月刊, 20: 140-141。
47. 紀駿傑 (2002a), 馬告的共管難題。中國時報 2002 年 9 月 4 日論壇。
48. 紀駿傑 (2002b), 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。中華民國永續生態旅遊協會, 內政部營建署太魯閣國家公園管理處委辦研究計畫報告。
49. 紀駿傑 (2004), 原住民土地與環境殖民, <http://wildmic.npust.edu.tw/sasala/>, 取用日期: 2008 年 11 月 3 日。
50. 馬康莊、陳信木譯 (民 84), George Ritzer 著, 社會學理論 (下冊), 台北: 巨流圖書公司。
51. 高德義等 (民 86), 跨世紀原住民政策藍圖之研究, 政治篇, 台灣原住民文基金會。
52. 徐世榮 (1998), 「永續發展與土地規劃—一個理論層次的探討」, 土地與環保學術研討會, 中國土地經濟學會與國立政治大學地政系主辦, 第三篇。
53. 浦忠誠 (民 86), 「教育文化篇」, 【跨世紀原住民政策藍圖之研究】, 行政院原住民委員會委託研究, 台北: 台灣原住民文教基金會。
54. 傅君 (民 86), 「社會經濟篇」, 【跨世紀原住民政策藍圖之研究】, 行政院原住民委員會委託研究, 台北: 台灣原住民文教基金會。
55. 夏曉鶻 (2002), 「失神的酒: 初探酒與原住民社會的資本主義化過程」。論文發表於〈傳播與族群發展研討會〉, 中華傳播學會年會、世新大學社會發展研究所與傳播研究所主辦: 台北, 民國 91 年 6 月 29 日。
56. 張中復 (2000), 「論都市原住民的邊緣化問題及其探討」, 『都市原住民族群與住宅問題研討會論文集』, 台北: 台北市政府原住民事務委員會。
57. 張罔 (民 80), 泰雅族北勢群山胞的生活空間—以苗栗縣泰安鄉象鼻村為例,

國立台灣師範大學地理研究所碩士論文。

58. 張長義、王惠民、林益仁、黃曜雯、盧道杰、陳毅峰 (2002), 馬告國家公園預定地鄰近部落生態產業發展之規劃研究期末報告書 (初稿), 國立台灣大學建築與城鄉研究發展基金會, 內政部營建署委辦研究計畫報告。
59. 張慧端等 (民 85), 「台灣省原住民社會發展方案」執行成果評估報告書, 國立政治大學民族學系。
60. 張誌聲 (1998), 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, 聯合報系文化基金會主編, 守望東台灣研討會論文集, 台北: 聯合報系文化基金會, 159-186 頁。
61. 郭乃文 (2000), 台灣地區非都市土地環境管理與永續發展—以國家公園規劃與經營管理為例, 台北: 台大環工所博論。
62. 郭寶章 (1991), 「臺灣育林之新技術與策略」, 『臺灣農業』27 (2): 83-88。
63. 郭志榮 (2004), 農業·下山?, 環境資訊中心網站, 8 月 13 日。
64. 陳中 (2000), 「保育台灣高山不能忽視高山農業」, 『農業世界雜誌』(207): 24-31。
65. 陳亭伊 (2009), 原住民族土地資源共同管理機制之研究—以新竹縣尖石鄉泰雅族部落為例, 國立政治大學地政學系碩士論文。
66. 陳亭伊、顏愛靜 (2009), 原住民保留地制度之研究—以新竹縣尖石鄉玉峰村及秀巒村為例, 發表於 2009 第七屆土地研究學術研討會, 2009.9.18, 台北: 政治大學地政學系。
67. 曾華璧 (2000), 人與環境—台灣現代環境史論。台北: 正中。
68. 黃錦堂 (1998), 落實自然保育所需的行政組織, 劉小如與黃勉善主編, 新世紀的自然保育行動綱領, 台北: 厚生基金會, 227-261 頁。
69. 黃躍雯 (2001), 築夢荒野—台灣國家公園的建制過程, 稻鄉出版社。
70. 葉世文 (2002), 台灣國家公園史 1900-2000, 內政部營建署。
71. 楊長鎮 (2000), 「土地與殖民: 資源掠奪、生態變遷與土地所有制」。論文發表於〈新世紀夥伴關係研討會〉, 台灣原住民族政策協會主辦: 台北, 民國 91 年 9 月 10 日。
72. 楊國柱、陳亭伊、顏愛靜 (2007), 「農地多功能使用管理機制及配套措施之探討—以誘因機制為中心」, 『2007 農地資源與利用政策研討會—農地多功能利用政策與規劃研討會論文集』, 台北: 行政院農委會。
73. 裴家騏、羅方明 (2000), 狩獵與生態資源管理—以魯凱族為例, 發表於「生物多樣性與台灣原住民族發展研討會」, 財團法人台灣原住民文教基金會。
74. 裴家騏與楊南聰 (編) (2001), 把人找回來—在地參與自然資源管理, 太魯閣國家公園管理處, 247 頁。
75. 劉炯錫 (2000), 原住民產業與自然資源運用管理—從教育角度出發, 發表於「生物多樣性與台灣原住民族發展研討會」, 財團法人台灣原住民文教基金會。

76. 劉淑媚 (1987), 自然保育相關機構職權劃分之研究, 台北: 台大森林學研究所碩論。
77. 劉欽泉、黃萬傳、廖武正、陳連勝、陳宗玄 (2002), 『坡地作物產業發展對環境影響之研究—坡地檳榔、高山茶及高冷蔬菜之個案』, 台北: 行政院農業委員會。
78. 劉佩琪 (2009), 原住民族農地利用與部落發展之研究—以新竹縣尖石鄉泰雅族部落為例, 國立政治大學地政學系碩士論文。
79. 裴家麒 (1997), 「原住民生態智慧與環境教育紋凱族的永續狩獵制度」, 第二屆全國民間生態保育會議北區區域會議手冊, 台北: 台北市野鳥學會等單位。
80. 鄭欽龍、古曉燕 (1997), 公眾參與社區森林資源管理之研究, 八十六年度森林經營與林業經濟研究成果報告彙編, 台北: 台灣省林業試驗所。
81. 鄭中基 (2007), 第一章原住民族發展概論, 收錄於原住民族行政及法規(含原住民族發展史), 台北: 志光教育文化出版社, 頁 1-3~1-7。
82. 蔡志堅 (1996), 國家公園內原住民生態參與模式之建構—以玉山國家公園與東埔社布農族為例, 台北: 中興大學資源管理所碩論。
83. 蔡明哲 (民 76), 社會發展理論—人性與鄉村發展取向, 台北: 巨流圖書公司。
84. 劉瑞華 (民 83.11) 譯, North, D. C. (1990) 著, 制度、制度變遷與經濟成就, 初版, 台北: 時報文化。
85. 顏愛靜 (民 87), 「台灣地區原住民保留地管理問題與對策之檢討」, 原住民土地與文化學術研討會論文集。台北: 中國土地經濟學會。
86. 顏愛靜 (民 87), 台灣地區原住民各族群土地變遷之研究: 總論篇, 行政院原民會委託, 台北: 中國土地經濟學會。
87. 顏愛靜 (民 86.10), 原住民保留地與公有土地資源管理制度之研究 (I), 行政院國家科學委員會專題研究計畫, NSC86-2415-H-004-005, 國立政治大學地政學系。
88. 顏愛靜 (民 87.10), 原住民保留地與公有土地制度之研究 (II), 行政院國家科學委員會專題研究計畫, NSC 87-2415-H-004-021, 國立政治大學地政學系。
89. 顏愛靜 (民 88.10), 原住民保留地與公有土地制度之研究 (III), 行政院國家科學委員會專題研究計畫, NSC88-2415-H-004-018, 國立政治大學地政學系。
90. 顏愛靜 (民 88.06), 臺灣地區原住民保留地制度變遷之研究, 行政院原住民族委員會委託研究, 台北: 中國土地經濟學會。
91. 顏愛靜 (民 89.06), 「現階段原住民保留地管理問題與對策之研析」, 國立政治大學學報, 第八十期, 第 57-104 頁。
92. 顏愛靜 (民 89.06), 「保留地之管理利用」, 原住民政策白皮書, 第十一章, 台北: 行政院原住民族委員會 (待出版)。
93. 顏愛靜 (民 89.11), 「台灣原住民保留地產權爭議之分析」, 人與地, 第 203, 204 期, 頁 22-30。
94. 顏愛靜 (民 90.09) 主譯, Furubotn E. G and Richter, R., (2000) 著, 制度與經濟

理論-新制度經濟學之貢獻，台北：五南。

95. 顏愛靜、城忠志、吳樹欉 (2003.12)，台灣原住民保留地劃設保留區之初探——以高雄縣桃源鄉為例，台灣土地金融季刊，第 40 卷，第 4 期。
96. 顏愛靜、楊國柱(2004.07)，原住民族土地制度與經濟發展，台北縣，稻香出版社，共 532 頁。
97. 顏愛靜、官大偉 (2004.09)，傳統制度與制度選擇——新竹縣尖石鄉兩個泰雅族部落共用資源自治治理案例分析，台大地理學報，第 37 期，頁 27-49。
98. 顏愛靜 (譯) (2004.12)，從制度觀點論社會-生態系統強健性的分析框架，台灣土地金融季刊，第 41 卷，第 4 期。
99. 顏愛靜、楊國柱、周以倫 (2007)，「獎懲誘因機制應用於台灣農地管理方案之探討」。論文發表於〈土地研究學術研討會議—城鄉治理與永續發展〉，國立台北大學不動產與城鄉環境學系主辦：台北，民國 96 年 6 月 2 日。
100. 顏愛靜、官大偉、陳亭伊、劉佩琪 (2008)，原住民地區共用資源保育與利用之分析——以新竹縣尖石鄉泰雅族部落為例 (III)，行政院國家科學委員會專題研究計畫結案報告。
101. 簡碧梧 (1994)，臺灣省水土保持工作的新方向，臺灣水土保持，8 卷，頁 13-24。
102. 蕭代基譯(1995)，由相剋到相生——經濟與環保的共生策略，台北：巨流圖書公司。
103. 邊泰明 (民 93)，都市土地開發課徵與協商，台北：華泰。

乙、英文部份

1. Agrawal A. (2001). "Common Property Institutions and Sustainable Governance of Resources", World Development Vol.29, No.10, PP.1649~1672.
2. Anderies, J. M., M. A. Janssen, and E. Ostrom. (2004). A framework to analyze the robustness of social-ecological systems from an institutional perspective. Ecology and Society 9(1): 18. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss1/art18>.
3. Barkmann, J., Helming, K., Muller, K., Wiggering, H.(2004), MultiLand - Multifunctional Landscapes: towards an analytical framework for sustainability assessment of agriculture and forestry in Europe, Fifth Framework Programme 1998-2002, Thematic Programme: Environment and Sustainable Development, Final Report, EVK2-CT-2002-80023, Leibniz Centre for Agricultural Landscape and Land Use Research e.V. (ZALF), Munchenberg, p.95.
4. Bass, Stephen, Barry Dalal-Clayton and Jules Pretty. (1995). Participation in strategies for sustainable development. International Institute for Environment and Development (IIED), UK
5. Berkes, Fikret and Carl Folke(eds.). (1998). Linking social and ecological systems-management practices and social mechanisms for building resilience. Cambridge University Press.
6. Berkes, Fikret. (1999). Sacred ecology - traditional ecological knowledge and resource management. Taylor & Francis, USA.

7. Borrini-Feyerabend, Grazia. (1997). Participation in conservation: why, what, when, how? pp. 26-31 in "Beyond fences – seeking social sustainability in conservation" Vol. 2: a resource book, edited by Grazia Borrini-Feyerabend. IUCN, Switzerland.
8. Brandon, Katrina E. and Michael Wells. (1992). Planning for people and parks: design dilemmas. *World Development*, 20 (4): 557-570.
9. Calabresi, G. & Melamed, A.D.(1972). Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: On View of the Cathedral in *Harvard Law Review*, 85(6).
10. Cobo, Jose R. Martinez(1986). Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations, United Nations.
11. Crang, M. (2003) . "Qualitative methods: touchy, feely, look-see?" in *Progress in Human Geography*, Vol.27 Issue4, p494-504
12. ----- (2005) . "Qualitative method: there is nothing outside the text?" In *Progress in Human Geography*, Vol.29 Issue2, p225-233
13. Daes, E. I. A.(2003), "Indigenous peoples' permanent sovereignty over natural resources" . Preliminary report in Commission on Human rights of Economic and Social Council, United Nation
14. Dawes, R. M. (1973). The Commons Dilemma Game: An N-Person Mixed-Motive Motive Game with a Dominating Strategy for Defection, *ORI Research Bulletin* 13:1-12.
15. Dawes, R. M. (1975). Formal Models of Dilemmas in Social Decision Making, In *Human Judgment and Decision Processes: Formal and Mathematical Approaches* eds., M. F. Kaplan and Schwartz, pp.87-108, New York: Academic Press.
16. Dwloria, P.H. (2004) *Indians in Unexpected Places*. Lawrence: University Press of Kansas
17. Demsetz, Hanold(1967). "Toward a Theory of Property Rights", *American Economic Review*. 57:347-73.
18. Derman, Bill.(1995). Environmental NGOs, Dispossession, and the State: The Ideology and Praxis of African Nature and Development. *Human Ecology* 23(2): 199-215.
19. Dudley, N., Gujja, B., Jackson, B., Jeanrenaud, J., Oviedo, G., Phillips, A., Rosabel, P., Stolton, S. and Wells, S. (1999). Challenges for protected areas in the 21st century. In: Stolton, S. and Dudley, N. (eds.), *Partnerships for protection*, UK: Earthscan, 3-12.
20. Dunn, William N. (1981), *Public Policy Analysis: An Introduction* Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
21. Faurubotn E. G. & Richter R.,(2000). *Institutions and Economic Theory he Contribution of the New Institutional Economics*, Michigan University.
22. Feeny, D., Berkes, F., McCay B. J. and Acheson, J. M. (1990). The tragedy of the commons: twenty-two years later. *Human Ecology*, 18 (1): 1-19.
23. Furze, Brain, Terry De Lacy and Jim Birckhead. (1996). *Culture, conservation and biodiversity*. Wiley, UK.

24. Ghimire, Krishna and Michael P. Pimbert. (1997). Social change and conservation: an overview of issues and concepts. Pp. 1-45 in "Social change and conservation; environmental politics and impacts of national parks and protected areas", edited by Krishna Ghimire and Michael P. Pimbert. Earthscan, UK.
25. Gifford R.(1987). Environmental Psychology Principles and Practice, Newton: Allyn and Bacon,Inc. °
26. Gurr, Ted Robert(1993), Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflict, United State Institute of Peace Press.
27. Hardin, G. (1968), The Tragedy of the Commons. Science 162:1243-8.
28. Hwang, C. L. and Yoon, K., (1981), Multiple Attribute Decision Making: Method and Application, Spring- Verlag, Berlin. Jodha, N. S. (1996). Property Rights and Development. In Hanna, S. S., Filke, C., and Maler, K. G. (eds), Rights to Nature. Island Press, Washington, DC.
29. Kiss, Agnes. (ed.) (1990), Living with wildlife - wildlife resource management with local participation in Africa. World Bank technical paper, no. 130. African Technical Department series. World Bank, USA.
30. Kleymeyer, Charles (1996), Cultural traditions and community-based conservation. In Chapter 14 of "Natural Connections-perspectives in community-based conservation", edited by David Western & Michael Wright. Island Press.
31. Kohn , H.(1968) "Nationalism", in David L. Sills Ed., International Encyclopedia of the Social Science.
32. Leedy, P. D. (2005)Practical Research, Planning and Design. Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall
33. Libby, Lawrence W.(2000), Farmland as a Multi-Service Resource: Policy Trends and International Comparisons, Proceedings of International Symposium on WTO New Round Agriculture Negotiation, Taipei, Taiwan, R.O.C., Dec, 7-8, 2000, p.1401-1411.
34. Little, Peter(1996), The link between local participation and improved conservation: a review of issues and experiences. In chapter 16 of "Natural Connections -perspectives in community-based conservation", edited by David Western & Michael Wright. Island Press.
35. Lowry, Kem, Peter Adler, and Neil Milner.(1997). "Participating the public: Group process, politics, and planning". Journal of Planning Education and Research 16(3):177-187.
36. Lowry, Kem.(2002) "Decentralized Coastal Management". Inter Coast Network Fall2002 Narragansett, Rhode Island: Coastal Resources Center, University of Rhode Island, pp.1:42-45.
37. Mardin, Adrian and Mark Lemon. (2001), Challenges for participatory institutions: The case of village forest committees in Karnataka, South India. Society & Natural Resources, 14(7): 585-597.
38. Murphree, Marshall W. (1994), The role of institutions in community-based conservation. pp. 403-427 in "Natural connections - perspectives in community-based conservation", edited by David Western and Michael Wright.

- Island Press, USA. 581pp.
39. North, D.C.(1981), *Structure and Change in Economic History*. New York : W.W. Norton.
 40. North, D. C.(1987), *Institutions, Transaction Costs and Economic Growth*. *Economic Inquiry*,25 : 419-428.
 41. North, D.C.(1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* . Cambridge : Cambridge University Press.
 42. North, D.C.(1992) *Institutions and Economic Theory*. In : Steven, G. Medema (Eds.) ,*The Legacy of Ronald Coase in Economic Analysis*,pp.507 – 510.
 43. North,D.C. and R. P. Thomas (1973), *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge: Cambridge University Press.
 44. O'Connor, J. (1994), “Is Sustainable Capitalism Possible?” In *Is Capitalism Sustainable?-- Political Economy and the Politics of Ecology*. Ed. M. O'connor, New York: Guilford.
 45. Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
 46. Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons-the evolution of institutions for collective action*, New York: Cambridge University Press.
 47. Ostrom, Elinor, Roy Gardner, and James Walker (1994), *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
 48. Pain, R. (2003) . “Social geography: on action-orientated research” . in *Progress in Human Geography*, Vol.27 Issue5, p649-658.
 49. ----- (2004) “Social geography: participatory research” in *Progress in Human Geography*, Vol.28 Issue5, p652-663.
 50. Piore, A., S. Uthes, K. Muller, C. Sattler and K. Happe(2005),*Design of a MEA-compatible multifunctionality concept*, Muncheberg:European Commission.
 51. Polanyi,K. (2001).*The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.
 52. Posner, Richard(1977), *The Economic Analysis of Law*, 2nd ed., Litter Brown: Boston .
 53. Redclift, M. (1987), *Sustainable Development: Exploring the Contradictions*. New York: Methuen & Co. Ltd.
 54. Sachs, W. (1993), “Global Ecology and the Shadow of Development,” In *Global Ecology: A New Arena of Political Conflict*. Ed W. Sachs, New Jersey: Zed Books.
 55. Schmid, A. Allan (1987), *Property, Power and Public Choice – an inquiry into law and economics*, 2nd ed., New York : Greenwood Press.
 56. Stevens, R. D., and Jabara, C. L.(1988) *Agricultural Development Principles: Economic Theory and Empirical Evidence*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
 57. Tang, Shui Yan. 1992. *Institutions and Collective Action: Self-Governance in Irrigation*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press.

58. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). 1996. Biosphere reserves: the Seville Strategy and the statutory framework of the world network. France: UNESCO.
59. Wagle, S.(1993) "Sustainable Development: Some Interpretations, Implications, and Uses," Bull. Sci. Tech. Soci. 13:314-323.
60. ----- (1993), "Sustainable Development: Economics and the Environment," In Strategies for Sustainable Development: Local Agendas for the South.. Eds. M. Redclift and C. Sage, New York: John Wiley & Sons.
61. Yen, Ai-Ching and Kuan, Da-Wei (2003), "Traditional Institution and the Institutional choice: Two CPR Self-Governing Cases of Atayal tribe in Taiwan indigenes", paper presented in Conference of International Association for the Study of Common Property, 8/17~23, Alaska, USA.
62. Kuan, Da-Wei and Yen, Ai-Ching, 2005.11.11-12, Re-imagining the Nature: A Critical Review of the Transiting Human-River Relationship in Maliqwan River Valley, the 9th International Geographical Conference in Taiwan-First Nations and the Fourth World: Living Spaces for Indigenous Peoples, Nov11-12, 2005 (國立臺灣師範大學地理系區域研究中心主辦，第九屆台灣地理學術研討會-第一民族，第四世界：原住民族的生存空間論文集，台北)，pp. 434-443。

參、研究成果自評

一、研究內容與原計畫相符程度

本年度計畫彙整預期完成與已完成之工作項目如下表11。

表 11：本年度計畫預期完成與已完成工作項目表

| 項目 | 預期完成內容 | 已完成內容 |
|--------|--|---|
| 資料收集 | <ol style="list-style-type: none"> (1) 完成研究區域相關之人口、社區協會、部落範圍面積、保留地範圍、傳統領域範圍、集水區管理相關政策與法令，以及本研究地點相關之論文、期刊、調查研究報告、民族誌資料等文獻收集。 (2) 結合其他子計畫之調查統計，完成本研究地點之社會生態系統相關基本資料整理，以作為土地、自然資源使用分類之基礎。 (3) 完成對各類資源使用方式之使用者之深度訪談。 (4) 完成對於各類資源使用組織之焦點團體座談。 (5) 完成對部落資源使用活動的參與觀察報告。 | <p>本研究已將整理研究區域相關之人口、社區協會、部落範圍面積、集水區管理相關政策與法令，以及本研究地點相關之論文、期刊、調查研究報告、民族誌資料等文獻收集，並完成對各類資源使用方式之使用者之深度訪談、對部落資源使用活動的參與觀察報告，參照文獻探討，及前述重要結果中（一）部落土地資源利用與發展之需求分析中、（二）外部土地與水資源利用政策之制度分析。</p> <p>此外，本子計畫團隊亦透過總計畫主辦之工作坊，和其他子計畫團隊互動，以進一步瞭解集水區治理和農耕、聚落發展、災難、政府工程之間的關係，並進一步探索下個年度研究應著重之處。</p> |
| 資料分析 | <ol style="list-style-type: none"> (1) 完成部落土地、自然資源使用方式之分類。 (2) 完成對於各種資源使用方式之社會條件與價值觀分析。 (3) 完成部落發展需求之分析。 (4) 完成外部集水區管理相關政策法規所形成之激勵與限制結構之分析。 (5) 完成外部制度對於部落土地、自然資源使用之影響分析。 | <p>本研究已完成部落土地、自然資源使用方式之分類，包含農耕、觀光、採集、狩獵，已完成對於各種資源使用方式之社會條件與價值觀分析，已完成部落發展需求之分析，已完成外部集水區管理相關政策法規所形成之激勵與限制結構之分析，已完成外部制度對於部落土地、自然資源使用之影響分析，參照前述甲、重要結果中（一）部落土地資源利用與發展之需求分析、（二）外部土地與水資源利用政策之制度分析、（三）外部制度對部落發展的激勵與限制分析。</p> |
| 後續研究建議 | <p>綜合以上的分析，提出對於第二年計畫的建議。</p> | <p>本研究已綜合分析以上資料，提出幾項課題討論，包含政府土地利用法令制度不利於原住民傳統文化的保存、運用與延續，原住民部落經濟產業發展困難，缺乏外部奧援，政府當前的原住民地區政策，與部落發展的實際需求存有落差，導致部落發展趨於邊緣化，政府將環境災害歸因於原住民族農地利用，與族人在地環境認知有所出入，恐有失公允，據此提出第二年計畫的實證、理論、後續研究建議，參照前述乙、課題討論及丙、研究建議。</p> |

二、達到預期目標情形

本年度之研究計畫的主要研究目的，從在地的觀點釐清部落發展之確切需求，並分析相關的土地資源制度和政策對部落資源利用之激勵與限制結構。因此，如下表12中，本年度的研究將探討五個層面的問題，並彙整達到預期目標情形。

表 12：本年度計畫達成預期目標情形彙整表

| 研究目的 | 達到預期目標情形 |
|--|--|
| 1.目前研究區域中各部落的土地、自然資源使用方式為何？ | 本研究區分研究區域中各部落的土地、自然資源使用方式有農耕、觀光、採集、狩獵等項目，參照甲、重要結果中（一）部落土地資源利用與發展之需求分析中、（三）外部制度對部落發展的激勵與限制分析。 |
| 2.這些土地資源使用方式哪一些是受到傳統制度的規範？哪一些是受到現代政治經濟制度的影響？他們背後的社會組織和價值觀為何？ | 本研究發現農耕、觀光、採集、狩獵等資源使用方式確實受到傳統制度規範與現代政治經濟制度的影響，以農耕為例，政府僅劃分17%的保留地為農牧用地，嚴重地限制原住民土地利用的程度及面積數量，阻礙原住民社區發展其當地農業經濟，同時，原住民仍十分重視耕地的水土保持，運用老人家傳承的方法，如在農地四週種植樹木、於坡坎堆疊石塊等，以避免土石流及農地崩塌，也提供農作物良好的生長環境，原住民農耕行為背後的社會價值觀是認為土地哺養他們，他們應該好好回饋、照顧土地，會彈性地、整體地、適當地利用土地，以盡量不破壞土地的方式來謀求自己的生計，參照甲、重要結果及乙、課題討論。 |
| 3.傳統與現代的土地資源使用活動、社會組織、價值觀之間是否有所衝突？彼此之間有沒有競爭的關係？抑或在傳統動態演化的過程中，以形成新的適應現代環境的規範？ | 本研究發現傳統與現代的土地資源使用活動的價值觀之間存在著衝突，以森林產物的採集權利為例，Tayal傳統係由部落社群透過部落會議決定森林產物的採集事宜，然而政府作業要點中並未考量Tayal傳統採集文化與規範，僅依政府法令規定予以訂定，其實不利於Tayal傳統採集規範的運作，因此Tayal明文訂定其泰雅族守護管理規範，採社群組織自治治理方式，由部落會議及聯盟會議決定採集森林產物的規則，形成新的適應現代環境的規範，參照甲、重要結果及乙、課題討論。 |
| 4.從上面的衝突、競爭或妥協的過程中，是否呈現出原住民部落對於發展的需求？研究區域中各部落的需求是否有何差異性？有何共同點？ | 本研究經過深度訪談得知總體而言，從傳統與現代制度規範下的土地資源使用間衝突、競爭或妥協過程中，各個部落皆希望能夠促進農業發展，其次為增進觀光發展，少數部落則有傳統文化與知識保存、森林保育及河川保護等需求，參照前述甲、重要結果中（一）部落土地資源利用與發展之需求分析中。 |
| 5.外部相關的資源管理政策、法規所形成的集水區管理制度，在過去如何影響集水區中原住民部落土地、資源使用？它們對於上述原住民部落發 | 本研究發現對於外部相關的資源管理、集水區管理制度，政府訂定相當繁多的法令政策，嚴重地限制原住民部落發展，例如石門水庫上游集水區 |

| | |
|-------------------|--|
| 展需求形成的怎樣的激勵與限制結構？ | 範圍內及山坡地上，必須實施水土保持之維護，林地、加強保育地不得作農牧使用，否則即構成超限利用之行爲，將處以罰鍰及強迫實施造林，嚴重限縮高山地區原住民土地利用的程度及面積數量，不利於部落居民從事農耕，因此，部落只能另外尋找出路，如朝向觀光遊憩產業或精緻化有機農業發展，參照甲、重要結果中（三）外部制度對部落發展的激勵與限制分析及乙、課題討論。 |
|-------------------|--|

三、研究成果之學術或應用價值

(1) 本子計畫結合傳統生態知識、社區自然資源管理、跨尺度網絡理論等學理進行建立實證之田野研究，不但具有土地制度領域之學術參考價值，且將便於當前國土規劃與環境政策下有關原住民族土地產權、資源治理等制度設計方向之參採。

(2) 本子計畫可以其他子計畫所建立之土地利用變遷之分析為基礎，盱衡適於原住民在山地自然條件限制下結合在地智慧與資產，使部落經濟與環境保護能共同發展的永續發展策略，並匯結成政策可能性的建議與評估，作為政府相關部門對原住民族地區永續發展政策之相關決策參考。

(3) 本子計畫深入瞭解原住民社會的需求與看法，進而調整資源之使用與管理，直接有助於促進社會和諧，間接有利於山地經濟與生態保育目標相衡的達成。

四、是否適合在學術期刊發表

本研究係採個案研究，今年為第一年度研究，而第二年度計畫，亦榮幸獲得國科會補助努力進行中。有關部分研究成果，已整理成「流域治理與土地倫理－以石門水庫集水區上游為例」一文，於2009年7月2-3日由中國人民大學、雲南省冶金專科學校在中國雲南省昆明市主辦之「2009年第五屆兩岸四地土地學術研討會」，與孫稚堤（博士生）聯名發表；且就初步觀察石門水庫集水區上游一帶農業發展之概況，整理成“*Natural Farming and the Development of Indigenous Community – A Case Study in Shi-Lei Community, Jianshih Township, Hsinchu County, Taiwan*”，於2009.07.16～17由韓國農業經濟學會於春川市(Chunchon, Korea)主辦之研討會（2009 KAEA(Korean Agricultural Economics Association) Conference），與An-Jia Ro(Watan Taru)(羅恩加);Ying-An Cheng(陳胤安)聯名發表；嗣後接受評論人意見，予以修改成「誘因排擠與原住民部落農業之發展－以台灣新竹尖石鄉石磊部落為例」一文，於2009.09.18由國立政治大學地政學系主辦之「2009年第七屆土地研究學術研討會」由三人再度聯名發表，並將後者修改後，投送台灣土地研究學報（TSSCI），刻正審核中。另外，於同一研討會中，亦將執行本年度計畫訪談過程中發現的課題，整理成「原住民保留地制度之研究－以新竹縣尖石鄉玉峰村及秀巒村為例」一文，與陳亭伊（國科會研究助理）聯名發表，並榮獲學生組最佳論文獎，亦屬對本研究成果之肯定。

此外，本研究亦將部分執行成果，整理成“*Watershed Management and Land Ethics – A Case Study in the Upstream Catchment of Shimen Watershed in Taiwan*”一文摘要，由本人和孫稚堤（現為本系博士生）、陳胤安（國科會研究助理）聯名發表；於2009年9月12日投送即將在2010年1月13~16日舉行的“Hawaii International Conference on Arts and Humanities”，業已為該主辦單位Conference Coordinator Andrew Burge來信接受，刻正努力準備文稿，擬向國科會申請補助出國發表。

再者，於今年完成的報告內容，亦將嘗試整理為文稿，投往TSSCI期刊發表，以彰顯研究成效。目前，已經將部分研究內容，整理好「原住民傳統領域共同管理之研究—以新竹縣尖石鄉泰雅族部落為例」一文，將與陳亭伊（國科會研究助理）聯名，打算投送「地理學報」（TSSCI），以呈現重要研究成果。

P.O. BOX 75036, HONOLULU, HI 96836, U.S.A.
PHONE: 808-542-4385 • FAX: 808-947-2420

Co-sponsored by: Friday, September 25, 2009

University of Louisville –
Center for Sustainable
Urban Neighborhoods
Ai-Ching Yen
land economics
national Chengchi university, Taiwan

Dear Ai-Ching Yen,

Congratulations! The Hawaii International Conference on Arts and Humanities is pleased to inform you that your submission, “WATERSHED MANAGEMENT AND LAND ETHICS - A CASE STUDY IN THE UPSTREAM CATCHMENT OF SHIMEN WATERSHED IN TAIWAN”, has been accepted for presentation at the 2010 Hawaii International Conference on Arts and Humanities to be held from January 13 to January 16, 2010 in Honolulu, Hawaii. The decision to accept your submission was based on a peer-review process.

The exact time and room of your session will be specified in the final program. The final program will be available at http://www.hichumanities.org/program_artshumanities.htm by early December 2009. Please note that everyone who participates in the conference must register. Therefore, in order to present your submission, you must register or confirm your intention to attend the conference, in writing by **November 24, 2009**.

To register online, or for more information about registration, please visit: http://www.hichumanities.org/reg_arthumanities.htm. For more information about hotel reservations and travel, visit our website at: www.hichumanities.org.

Your submission will be published in the CD-ROM conference proceedings if you follow the enclosed instructions. We encourage you to purchase your air tickets, reserve your hotel rooms, and submit your registration fee as soon as possible if you have not done so. If you have co-authors, please inform them of this acceptance and the enclosed materials.

Your Submission ID Number is “872”. Please refer to this number on all correspondence with conference staff.

Congratulations on the acceptance of your proposal! Your participation will help make the 2010 Hawaii International Conference on Arts and Humanities a great success.

Andrew Burge



Conference Coordinator
Hawaii International Conference on Arts and Humanities

肆、附錄

一、受訪者名冊

| 編號 | 所屬部落 | 職業、身份 | 性別 | 原住民身份 | 訪談次數 | 受訪日期 | 訪問地點 |
|-----|------|-------------------------------------|----|-------|------|--------------|------|
| A02 | 石磊 | 馬里光護魚協會前任總幹事、原住民研究者、部落文化工作者、有機農業推廣者 | 男 | 泰雅族 | 12 | 2007/7/14 | 馬里光 |
| | | | | | | 2007/12/16 | 馬美 |
| | | | | | | 2008/3/4-6 | 新竹 |
| | | | | | | 2008/3/10-11 | 桃園復興 |
| | | | | | | 2008/11/10 | 政大 |
| | | | | | | 2009/01/13 | 政大 |
| | | | | | | 2009/2/5 | 玉峰 |
| | | | | | | 2009/2/12 | 政大 |
| | | | | | | 2009/3/21-22 | 自宅 |
| | | | | | | 2009/04/12 | 政大 |
| | | | | | | 2009/05/15 | 政大 |
| | | | | | | 2009/05/22 | 政大 |
| A10 | 石磊 | 農場負責人 | 男 | 泰雅族 | 1 | 2008/3/6 | 自宅 |
| A14 | 下抬耀 | 帛納外社區發展協會成員、部落耆老 | 男 | 泰雅族 | 1 | 2008/3/5 | 下抬耀 |
| A17 | 宇老 | 部落耆老 | 女 | 泰雅族 | 1 | 2008/11/23 | 自宅 |
| A19 | 新光 | 馬告產業小組成員、台灣原住民部落培力協會成員、民宿經營者 | 女 | 泰雅族 | 5 | 2007/9/11 | 玉峰 |
| | | | | | | 2007/12/16 | 馬美 |
| | | | | | | 2008/1/5 | |
| | | | | | | 2008/3/4 | 竹東 |
| | | | | | | 2008/3/10 | 桃園復興 |
| A20 | 鎮西堡 | 泰雅爾永續發展協會成員、部落耆老、牧師 | 男 | 泰雅族 | 1 | 2007/5/17 | 台北 |
| A21 | 新光 | 馬告產業小組成員、部落耆老、退休牧師、水蜜桃零售農戶、民宿經營者 | 男 | 泰雅族 | 3 | 2008/1/5 | 新光 |
| | | | | | | 2008/3/10 | 桃園復興 |
| | | | | | | 2008/1/5 | 自宅 |
| A22 | 鎮西堡 | 馬告產業小組成員、部落耆老、水蜜桃零售農戶、民宿經營者 | 男 | 泰雅族 | 2 | 2007/2/12-13 | 自宅 |
| | | | | | | 2008/1/5 | 自宅 |
| A23 | 鎮西堡 | 馬告產業小組成員、生態解說導覽員、務農 | 男 | 泰雅族 | 1 | 2008/1/5 | 新光 |
| A24 | 田埔 | 務農 | 女 | 泰雅族 | 1 | 2008/10/11 | 自宅 |
| A25 | 田埔 | 務農 | 男 | 泰雅族 | 1 | 2008/10/11 | 自宅 |
| A26 | 秀巒 | 部落耆老 | 男 | 泰雅族 | 1 | 2008/10/10 | 玉峰 |
| A27 | 養老 | 部落青年、至善協會課輔老師 | 男 | 泰雅族 | 1 | 2008/10/10 | 養老 |

| 編號 | 所屬部落 | 職業、身份 | 性別 | 原住民身份 | 訪談次數 | 受訪日期 | 訪問地點 |
|-----|------|-------------------|----|-------|------|--|-----------------|
| A28 | 錦路 | 務農 | 女 | 泰雅族 | 1 | 2008/10/10 | 自宅 |
| A29 | 泰崗 | 泰崗社區發展協會理事長、部落耆老 | 男 | 泰雅族 | 1 | 2008/10/11 | 泰崗 |
| A30 | 泰崗 | 部落耆老 | 男 | 泰雅族 | 1 | 2008/10/11 | 泰崗 |
| A31 | 泰崗 | 務農、民宿經營者 | 女 | 泰雅族 | 1 | 2008/10/11 | 自宅 |
| A32 | 泰崗 | 務農、民宿經營者、捕蜂人 | 男 | 泰雅族 | 1 | 2008/10/11 | 自宅 |
| A33 | 田埔 | 務農 | 男 | 泰雅族 | 1 | 2008/11/24 | 自宅 |
| A34 | 泰崗 | 務農 | 男 | 泰雅族 | 1 | 2008/11/29 | 帛納外 |
| A35 | 新光 | 馬告產業小組成員、鄰長、民宿經營者 | 女 | 泰雅族 | 1 | 2007/4/4 | 自宅 |
| A36 | 新光 | 馬告產業小組成員、民宿經營者 | 女 | 泰雅族 | 1 | 2007/4/4 | 自宅 |
| A40 | 鎮西堡 | 務農 | 男 | 泰雅族 | 1 | 2007/2/12 | 鎮西堡 |
| A41 | 石磊 | 務農 | 男 | 泰雅族 | 1 | 2008/3/6 | 石磊 |
| A43 | 鎮西堡 | 部落耆老 | 男 | 泰雅族 | 1 | 2008/1/5 | 鎮西堡 |
| A45 | 鎮西堡 | 部落耆老 | 男 | 泰雅族 | 1 | 2008/1/5 | 鎮西堡 |
| A46 | 鎮西堡 | 部落耆老 | 男 | 泰雅族 | 1 | 2008/1/5 | 鎮西堡 |
| A47 | 鎮西堡 | 部落耆老 | 男 | 泰雅族 | 3 | 2007/12/16 2008/1/5 2008/3/10 | |
| A48 | 新光 | 部落耆老 | 男 | 泰雅族 | 4 | 2007/9/11 2007/12/16 2008/1/6 2008/3/10 | |
| A49 | 石磊 | 部落耆老 | 男 | 泰雅族 | 1 | 2009/4/12 | |
| B06 | | 原住民研究者 | 男 | 非原住民 | 3 | 2007/7/13 2007/7/14 2007/12/16 | 宇老 馬里光 馬美 |

二、田埔部落97/10/10受訪者A24、A25訪談記錄

(1) 目前研究區域中各部落的土地、自然資源使用方式為何？

1. 現在部落裡實際居住人口有多少?實際居住的戶數有多少?

受訪者回應：1~3 鄰(1 鄰上田埔，2、3 鄰下田埔)戶籍約有 110 戶，實際居住共約 50 戶，不到 100 人，以 40 多歲的壯年為主，有些家庭只剩 1、2 個人居住在部落，

但現在已經有許多人回來部落了。尤其是六、日，天主教、基督教的居民就會回來部落參加教會，婚喪喜慶時全部落都會到齊。

2. 保留地範圍在哪裡?大約有多少筆?總共多大面積?地目(建地、林地、旱地)大多是哪種?目前大多是做甚麼使用?

受訪者回應：部落居民都是在部落這邊的保留地進行耕種，那些都是自己的地。部落較少有保留地的問題，像是坡地就不會去耕種。也由於外面現在相當不景氣，所以許多人回到部落耕種了。

3. 部落傳統領域的範圍是從哪裡到哪裡?面積大約多大?

受訪者回應：部落沒有在做傳統領域，但之前新光部落的發展協會有過來一起做過，也有成果出來，是跟他們一起的，畫部落地圖的時間只有兩三個月。

4. 部落族人主要的經濟產業?或所從事的工作是甚麼?農業?觀光?民宿?狩獵?林產採集?其他?

受訪者回應：部落居民主要從事農業，種植如番茄、敏豆、青椒等作物。

部落土地最適合做農業，這裡的海拔比較剛好，居住在 1400~1600m，農地都在 1100~1200m，最高到 1400m，越高的農地，土地越平坦，雪也不多，三月~十月都可以收成，土地不乾不濕，整天都有太陽，適合種番茄，風也還好不大，位於山腰處，其他像是新光鎮西堡、司馬庫斯部落，海拔就太高了，氣溫太冷，收成期就很短，新光鎮西堡太濕，司馬庫斯太乾，比較不適合農業，也比較偏遠，運輸成本高出田埔一倍。農忙時間家家戶戶也會互相幫忙，以前是換工，現在比較多是支付工資。冬天太冷，部落居民沒有種菜，靠打零工過生活。

(2) 這些土地資源使用方式那一些是受到傳統制度的規範?那一些是受到現代政治經濟制度的影響?他們背後的社會組織和價值觀為何?

4. 農業：

(1) 種些甚麼作物?哪裡種?產季是甚麼時候?

受訪者回應：居民種植如番茄、水蜜桃、敏豆、青椒等作物。其中番茄，一年可以收成三次，四月種的、六月可以收成(當時價格一箱 500~600 元)，六月種、八月收成(一箱 1000 多元，種在海拔 1600 公尺的農地)，八月種、十月可以收成(種在海拔 1000~1100 公尺，氣候較溫暖)；在產量部分，一季的產量，從一開始的兩天十箱，一天部落可出 30 箱，之後越來越多，到中間那期(八月)的收成，價格最好，盛產時期可到 1000 多箱。同時受訪者也很自豪，認為鎮西堡因為海拔太高，又冷又濕(陽光較少)，所以農業在質量上都沒有田埔部落的佳。水蜜桃，產季在 6 到 8 月，有白桃、紅桃、黃金桃。敏豆，一年收成兩次，產季在 4 到 8 月間，價格比較好，一公斤 200 元，相當於一箱敏豆 3000 多元。高麗菜，冬天時前山產量較多，後山氣溫太冷，產量少。青椒，一年一到兩次收成，四月種、六月收，六月種、八月收。

(2) 怎麼銷售出去?有合作的廠商嗎?

受訪者回應：透過農會銷售(受訪者是與芎林農會接洽，裝箱的農產品番茄編號為 J00612-411，因為芎林農會價格比較好，銷售管道比較多，而且農會人員常巡市場，價格掌握度較高，但是部落也有人送到橫山農會)，或是批發商上來部落整批貨購買，或自行送往平地的果菜市場等方式進行銷售。其中，受訪者指出，自行銷往北部的果菜市場的價格比農會還好，但被收取的管理費相對較高，但如果是批發商上來部落批貨，就更為嚴重，批發商謀取的暴利高達一倍，像是一箱 15 公斤的番茄，

價格差異就可以從 200~2000 元，受訪者也表示如果是平地人來收，會用比農會低一點的價錢給他們，因為受訪者不用運下山，可節省運費。受訪者希望將來部落的農產能打出好名聲，讓馳名而來的收購者能喊出好價錢，也可以減少自行送往山下的成本，目前受訪者的農產品品質好，獲得市場上批貨商的認同，很多批貨商會收他們出產的農產品。至於在農產銷售上，也與鄰近的其他產區相互補，有時候其他產區受到天災影響收成，這時部落的農產價格就會提高，反之，部落的農產價格就會大跌。受訪者也指出，田埔部落不像司馬庫斯是共同經營且以觀光為主，所以不像她們只要一台貨車就可以將農產都運下山販賣。

(3) 要怎麼種才種的好?有沒有用甚麼特別的方式?為什麼要這樣做?有甚麼好處?跟誰學的?以前的做法和現在的做法?有甚麼不同?

受訪者回應：在部落裡，主要都是由有經驗的人教導沒有經驗的人種植，像是過去種植番茄的失敗率在部落高達八成，種番茄工多，成本花費較高，很多人不敢種，但現在管理好，有經驗，技術改良，已經幾乎都成功了，只剩下農產的品質還有差別。大家的技術都會彼此分享，不會私藏，有錢就大家一起賺。未來也希望可以朝有機的方式進行農業，畢竟不用化肥對自己也比較健康，但由於有機要有三年土地的過渡期，才能去做，所以現在是慢慢在減量化肥、農藥的使用，像是現在噴的藥，蟲子都不會死了，以前是一噴蟲就馬上死掉。而且現在農產品會被抽驗，如果農要太重會被罰。

(4) 耕種有甚麼需要特別注意或避免的問題?怎麼解決?為什麼這麼做?

受訪者回應：冬天天氣較差，收成價格就比較不好。

(5) 過程中有遇到甚麼困難?或最大的問題是甚麼?後來怎麼解決?

受訪者回應：現在受到全球氣候變遷影響，產季都改變了，像是以前部落種果菜，只能種到三月，現在天氣變熱，可以種到十月。現在天氣變熱，也讓作物種植到收成的時間縮短，番茄以前要兩個半月才能收成，現在只要兩個月就可以收成。還有以前部落會下雪，小時候雪積到膝蓋高度，雪人可以一個禮拜不溶化，天氣夠冷，不用吹花，但現在冬天不會下雪，改成 3 月下霜，所以現在不敢 3 月種菜，天氣變熱，也必須多出像是吹花等等的工作，這樣花苞才能綻放。必須配合氣候的改變調節種植作物的時間、季節和方式。加上產期間，天災常會影響到農產的價格，例如颱風，天災有時候對我們農產價格是好的，因為其他產區受到破壞，但有時候天災造成我們產區破壞，價格就差了，另外像是市場價格等外面的衝擊影響也很大。還有耕地零碎，像我們現在種植的地，很多都是自己挖的，另外有些人也是向別人借不種的地來耕種，受訪者大概耕種一甲的地，是分散合計的，每塊地各一兩分地，部落的人使用的農地可能是自己的土地，或承租部落裡其他人的土地，租金很低，地主是親人的話就不用租金。成本上，農藥和肥料成本高，一甲地大概一年就要 30 萬元，但農會卻只送幾包肥料而已，大家平分後大概只分到 10 包，但像受訪者耕種一甲地，實際需要的肥料數量大概就要 500 包，每包成本 300 元，農會提供的 5~10 包根本就幫不上忙。其他像是，部落雖然有社區協會的名稱，都確沒有實際運作，不能像屏東、南投等等一些社區協會或產銷班，可以去向相關單位申請、處理公文等，協助部落進行集體送貨，來減輕農民的成本。

(6) 受訪者是否有參加哪個組織?為什麼參加那個組織?組織有甚麼影響?

受訪者回應：部落有社區發展協會還有產銷班，但都有名無實，沒有發揮運作功能。

(7) 政府法令或組織規範有甚麼規定?或有甚麼限制?

受訪者未回應。

(8) 政府或組織有沒有提供相關的資源?或幫助?

受訪者回應：農會只提供很少的肥料補助。之前部落曾經申請過多元就業方案，那年參加的人就有1萬6千多的薪水。

5. 觀光&民宿：

受訪者回應：由於區位不利，附近沒有景點，加上觀光資源較少，遊客不會做定點停留等因素，田埔部落並不把發展觀光做為其目標，而是以農業為主。

6. 狩獵：

(1) 打獵的技巧?或是尋找獵物的方式?

受訪者回應：打獵技巧是和老人家學來的，像是在節日前兩、三個星期，就會去做陷阱抓山豬，等到節日前就可以去捕獲了，節日像聖誕節、感恩節、喜慶，打來的獵物會大家一起分著吃。飛鼠喜歡吃櫻桃，所以結櫻桃時，就可以打飛鼠。狐狸喜歡吃甜柿，所以甜柿的產季，也是打狐狸的季節。現在還是可以打到飛鼠和狐狸。

(3) 傳統與現代的土地資源使用活動、社會組織、價值觀之間是否有所衝突?彼此之間有沒有競爭的關係?抑或仍處在傳統動態演化的過程中，以形成新的適應現代環境的規範?

受訪者回應：部落有社區發展協會還有產銷班，但都有名無實，沒有發揮運作功能。

(4) 從上面的衝突、競爭或妥協的過程中，是否呈現出原住民部落對於發展的需求?研究區域中各部落的需求是否有何差異性?有何共同點?

1. 協會認為怎樣才算是「發展»?未來發展的方向?有甚麼規劃?希望發展到甚麼程度?未來的願景?發展目標的優先順序?

受訪者回應：由於部落協會沒有實際運作，因此本題直接詢問受訪者對部落發展的想法。受訪者認為，雖然部落沒有協會運作，但大家仍很團結，雖然部落區位不佳，只有路過的人，而不會留宿，因此難以發展民宿、觀光，而農業上，過去農路不佳，加上風災，往往影響到農產價格，但現在的農路已經鋪設越來越好了，農業的管理也提升了，技術也更好了，現在種植3000棵就可以有1000箱的產量，抵過以前的一萬棵只能種出的500箱數量，儘管農業比較辛苦，但習慣了，而且傳統知識也一直的累積，是越來越好了，如果說要發展觀光，不但要蓋房子還要宣傳，都很不容易，我們這裡要讓農產的品質越來越好，產量越來越多，就很好了，未來，我們希望跟石磊的羅慶郎先生學習自然農業，慢慢的轉型。

(5) 外部相關的資源管理政策、法規所形成的集水區管理制度，在過去如何影響集水區中原住民部落土地、資源使用?它們對於上述原住民部落發展需求形成怎樣的激勵與限制結構?

1. 對集水區治理工程的看法?是否有跟工程單位反應或協調?

受訪者回應：這裡在風災過後，只有崩塌一塊地，而且是道路而不是農地，情況還好，反而是石磊那邊比較嚴重。至於工程，受訪人認為田埔這裡的工程還算可以，有在監工，尤其是水保局做的就比較好，之前水保局幫部落做擋土牆、農路，但縣府下來鄉公所做的就很不好了，工程最差。

2. 保留地違規使用情形?有誰來取締?為什麼被取締?怎麼取締?實際舉報情形?

受訪者回應：這裡違規的情形較不嚴重。

受訪者回應補充：

1. 艾利颱風那年，全部落沒有收成，鄉公所提供多元就業方案補助。
2. 部落有自己的水源。

三、秀巒部落97/10/10受訪者A26訪談記錄

受訪者資料：原是玉峰人，太太是秀巒人，住在秀巒（Havan dunan?）13年，是郵局的約聘郵差，專門送信到玉峰村和秀巒村的人，過去曾經做過工程承包商，玉峰與秀巒岔路的道路工程是他做的，做工程時賠錢，所以不做了

（1）目前研究區域中各部落的土地、自然資源使用方式為何？

1. 現在部落裡實際居住人口有多少？實際居住的戶數有多少？

受訪者回應：40 多人；10 多戶。

2. 部落傳統領域的範圍是從哪裡到哪裡？面積大約多大？

受訪者回應：整個秀巒是一起的，不分。

3. 部落族人主要的經濟產業？或所從事的工作是甚麼？農業？觀光？民宿？狩獵？林產採集？其他？

受訪者回應：農業和觀光。

（2）這些土地資源使用方式那一些是受到傳統制度的規範？那一些是受到現代政治經濟制度的影響？他們背後的社會組織和價值觀為何？

1. 農業：

（2）種些甚麼作物？哪裡種？產季是甚麼時候？

受訪者回應：A.青椒 B.高麗菜 C.水蜜桃 D.甜柿 E.雪蓮 F.竹（秀巒不愛砍竹林，砍竹工作累人）

（3）怎麼銷售出去？有合作的廠商嗎？

受訪者回應：教會幫忙促銷，代替農戶送出去外面的教會賣，比較好。平地人自己來部落找問有沒有人賣，價格極低，買40、50元，卻賣給消費者200元。路邊賣給遊客。

（4）要怎麼種才種的好？有沒有用甚麼特別的方式？為什麼要這樣做？有甚麼好處？跟誰學的？以前的做法和現在的做法？有甚麼不同？

受訪者回應：A.甜柿：一棵樹可到16-18年，一年一收。B.高麗菜：成本低。C.桃：一棵樹可到20年，一年一收，成本較高，水果不能碰地。D.水梨：現在種的人少，成本高，採收慢，風雨來就掉。

（5）過程中有遇到甚麼困難？或最大的問題是甚麼？後來怎麼解決？

受訪者回應：朝有機農業發展，前階段要照顧土地，花費較多，後階段不用肥料，花費較少。怕颱風來，把菜吹壞，道路斷掉，運不出去，今年水蜜桃在颱風前就收成完了，所以影響小柿樹比較耐，現在是產季，颱風掃到才有事，當地落山強風會讓竹林、果樹全倒。

（6）是否有參加哪個組織？為什麼參加那個組織？組織有甚麼影響？

受訪者回應：有參加玉峰護魚保育協會

（7）政府或組織有沒有提供相關的資源？或幫助？

受訪者回應：農會會發肥料，可是量少。颱風時受創，當地非農業區，受災程度不如平地，無補助。

2. 觀光&民宿：

(1) 部落裡有哪幾家民宿?遊客多寡?旺淡季甚麼時候?

受訪者回應：五家民宿：大頭目、大姊、林務菊、塔克金溪、秀巒民宿…

(2) 附近有哪些可以觀光的地方?

受訪者回應：A. 芝山毛台山。B.日治時期的古步道（缺少吊橋，無法通行，需要外力或組織的協助重建，可從秀巒走到毛台山）。C.楓木林（11、12月楓葉紅）。D.秀巒溫泉（受訪者會挖溫泉）。

(3) 民宿只提供吃住嗎?有沒有提供其他的服務?像導覽或體驗活動?

受訪者回應：大姊的民宿只供吃住

(4) 過程中有遇到甚麼困難?或最大的問題是甚麼?後來怎麼解決?

受訪者回應：艾莉颱風之前遊客多，一天可以有 60 台遊覽車，賣吃的有收入，之後水髒，現在還沒變乾淨，沒有人玩水、賞魚，遊客只剩以前的兩成。颱風時，常被列為土石流警戒區，遊客會怕。

3. 狩獵：

(1) 甚麼時候打獵?去哪裡打?可以打到甚麼獵物?

受訪者回應：現在少打獵。

(3) 傳統與現代的土地資源使用活動、社會組織、價值觀之間是否有所衝突?彼此之間有沒有競爭的關係?抑或仍處在傳統動態演化的過程中，以形成新的適應現代環境的規範?

1. 協會成立的原因?成立的過程?發展的脈絡?

受訪者回應：秀巒保育協會，以前做得好，可是艾莉颱風之後毀掉，現在停頓

2. 主要幹部有誰(未來訪問的對象)?決策運作的方式?

受訪者回應：理事長辛苦，要自掏腰包，出錢供吃喝

(4) 從上面的衝突、競爭或妥協的過程中，是否呈現出原住民部落對於發展的需求?研究區域中各部落的需求是否有何差異性?有何共同點?

(5) 外部相關的資源管理政策、法規所形成的集水區管理制度，在過去如何影響集水區中原住民部落土地、資源使用?它們對於上述原住民部落發展需求形成怎樣的激勵與限制結構?

1. 政府關於土地使用法令或政策有甚麼規定?或有甚麼問題?或有甚麼幫助?

受訪者回應：政府說不能挖地、除草，受訪者認為這樣妨礙他們土地的利用，如果政府給錢，他就不動，不挖地

2. 在地居民對集水區法令政策的看法?

受訪者回應：受訪者兒子是復育團成員，後山有 20 個成員，受訪者認為復育團成員錢少，還要被罵，認為復育團計畫到 100 年，意義良好，效率差了點，應該幫社區做點事，例如把路弄好。

3. 對集水區治理工程的看法?是否有跟工程單位反應或協調?

受訪者回應：崩塌地是因為自然崩塌，不是因為種菜崩塌，道路兩旁崩塌是因為排水不好，例如箱涵太小。颱風是天災，政府卻怪罪原住民，1000 公釐的雨量不論是哪裡都會發生崩塌。自然崩塌會自己崩到穩定坡，30、40 年後長草就不會崩了，除非地震。但是政府的工程反而會一直崩塌，把鐵放到河邊的工程，這樣做得很糟，泰雅族人知道什麼樣的植被的根會抓地，怎麼讓河川穩固。政府工程，用樹作為崩

塌地植被，但用鐵絲把樹綁住，樹長大後會死掉。

受訪者回應補充：

1. 關於老農年金，原住民的老農，55歲以上可領中央補助的老農年金3000元，65歲以上可領6000元。
2. 關於田埔情形，田埔部落有超過200戶，多務農，教會比較認真，教友團結，協助部落發展，傳統部落力量消失。
3. 以前種水稻，一年一收，收一期吃一年，壓力小，現在要買房子，小孩教育問題，壓力大。

四、養老部落97/10/10受訪者A27訪談記錄

(1) 目前研究區域中各部落的土地、自然資源使用方式為何？

1. 現在部落裡實際居住人口有多少？實際居住的戶數有多少？

受訪者回應：50人，21戶。養老居住地方地勢較平，12、13鄰集中居住一起，50歲以上有3、4人，1戶有3、4個小孩，部落人口組成以30~50歲為主。

2. 部落族人主要的經濟產業？或所從事的工作是甚麼？農業？觀光？民宿？狩獵？林產採集？其他？

受訪者回應：務農。

(2) 這些土地資源使用方式那一些是受到傳統制度的規範？那一些是受到現代政治經濟制度的影響？他們背後的社會組織和價值觀為何？

1. 農業：

(1) 種些甚麼作物？哪裡種？產季是甚麼時候？

受訪者回應：A.青椒（產季可到11月） B.大白菜 C.高麗菜 D.甜柿 E.水蜜桃 F.竹（買竹子砍）

(2) 怎麼銷售出去？有合作的廠商嗎？

受訪者回應：自己運到農會或運給菜商，自己的農活做完就幫別家做農

(3) 過程中有遇到甚麼困難？或最大的問題是甚麼？後來怎麼解決？

受訪者回應：農地較少，地勢較陡

2. 觀光&民宿：

(1) 部落裡有哪幾家民宿？遊客多寡？旺淡季甚麼時候？

受訪者回應：有兩家民宿，可是很少有遊客，一年才1、2次遊客來住。

(2) 附近有哪些可以觀光的地方？

受訪者回應：A.霞喀羅古道。B.楓葉林。

(3) 過程中有遇到甚麼困難？或最大的問題是甚麼？後來怎麼解決？

受訪者回應：遊客多住在鎮西堡，來登山古道，不停留，爬完山就走了。

3. 狩獵：

(1) 甚麼時候打獵？去哪裡打？可以打到甚麼獵物？

受訪者回應：國中的時候曾經打過獵。

(3) 傳統與現代的土地資源使用活動、社會組織、價值觀之間是否有所衝突？彼此之間有沒有競爭的關係？抑或仍處在傳統動態演化的過程中，以形成新的適應現代環境的規範？

1. 協會成立的原因？成立的過程？發展的脈絡？

受訪者回應：養老和錦路有共同的協會。2005年、2006年有在運作，進行部落建設，如瞭望台。上星期才去修築霞喀羅古道（sgalu?），整個部落大家一起去。

（5）外部相關的資源管理政策、法規所形成的集水區管理制度，在過去如何影響集水區中原住民部落土地、資源使用？它們對於上述原住民部落發展需求形成怎樣的激勵與限制結構？

1. 對集水區治理工程的看法？是否有跟工程單位反應或協調？

受訪者回應：A.水保局設攔砂壩，最近才完成，還不知道效果如何。B.塔克金溪山莊對面的崩塌地工程，在辛樂克颱風又崩塌，作的不好，使用鋼筋，上禮拜協會開會時大家都在罵。C.之前艾莉颱風造成的崩塌地，水保局有處理，但是越崩越大，在養老的至善托兒所（養老11鄰21號）旁邊。D.今年辛樂克颱風又造成一個新的大崩塌地，是順向坡，在下養老的下方竹林，裡面有一些墳墓，受訪者將崩塌情形上報給至善協會知道，轉給記者報導，鄉公所才趕快派人來清理，水保局也來勘查情形，看如何清理。E.兩個崩塌地：C和D，剛好包圍上下養老的兩邊，養老在兩個崩塌地之間，很危險，現在整個養老可能要遷村。F.養老對面有林務局的工程。

2. 保留地違規使用情形？有誰來取締？為什麼被取締？怎麼取締？實際舉報情形？

受訪者回應：之前有保留地開挖，被空照，鄉公所來查報。

受訪者回應補充：

1. 錦路50歲以上有10人，錦路地勢較陡，家戶點狀散布。
2. 艾莉風災有崩塌地，1戶住家崩塌。
3. 養老遷移史：民國77年，下養老部分族人遷到上養老，老人家知道上養老可以住人，同年道路開闢到養老。

五、錦路部落97/10/10受訪者A25訪談記錄

（1）目前研究區域中各部落的土地、自然資源使用方式為何？

1. 現在部落裡實際居住人口有多少？實際居住的戶數有多少？

受訪者回應：60、70人；10多戶（分散）

2. 部落傳統領域的範圍是從哪裡到哪裡？面積大約多大？

受訪者回應：沒做部落地圖，之前養老有做。

3. 部落族人主要的經濟產業？或所從事的工作是甚麼？農業？觀光？民宿？狩獵？林產採集？其他？

受訪者回應：2到10月從事農業，11到3月打零工。

（2）這些土地資源使用方式那一些是受到傳統制度的規範？那一些是受到現代政治經濟制度的影響？他們背後的社會組織和價值觀為何？

1. 農業：

（1）種些甚麼作物？哪裡種？產季是甚麼時候？

受訪者回應：A.青椒：5-6月種植，8月中旬到10月中旬採收，10天採收一次，一個月可採收3、4次，現在價格一大箱1700元 B.高麗菜 C.水蜜桃 D.甜柿 E.沒有蕃茄和敏豆

（2）怎麼銷售出去？有合作的廠商嗎？

受訪者回應：A.送芎林農會。B.平地人自己來部落找問有沒有人賣，量多會收一百多箱。

(3) 要怎麼種才種的好?有沒有用甚麼特別的方式?為什麼要這樣做?有甚麼好處?跟誰學的?以前的做法和現在的做法?有甚麼不同?

受訪者回應：A.甜柿：七年養樹，十年才能採收，可以採到二十年。B.在錦路有一塊一公頃多的保留地，較陡的地方種果樹，較平坦的地方種菜。C.先問其他人要種什麼比較好，在自己摸索怎麼種，看其他人怎麼種來學。

(4) 耕種有甚麼需要特別注意或避免的問題?怎麼解決?為什麼這麼做?

受訪者回應：農忙時，找錦路或養老的部落人幫忙，會給付工資，養老只種桃少種菜。

(5) 過程中有遇到甚麼困難?或最大的問題是甚麼?後來怎麼解決?

受訪者回應：有想過做有機農業，可以省肥料錢，但是怕蟲害、不漂亮。今年九月兩次颱風把高麗菜苗打掉，現在重種來不及，因為現在種明年二月採收期，只是正開花，不能採收。

(6) 是否有參加哪個組織?為什麼參加那個組織?組織有甚麼影響?

受訪者回應：以前有產銷班，現在沒有運作。

2. 觀光&民宿：

(1) 部落裡有哪幾家民宿?遊客多寡?旺淡季甚麼時候?

受訪者回應：沒有民宿

(2) 附近有哪些可以觀光的地方?

受訪者回應：霞喀羅古道，現在修築。

(3) 過程中有遇到甚麼困難?或最大的問題是甚麼?後來怎麼解決?

受訪者回應：遊客多路過，不會停留，所以觀光發展不起來。

(3) 傳統與現代的土地資源使用活動、社會組織、價值觀之間是否有所衝突?彼此之間有沒有競爭的關係?抑或仍處在傳統動態演化的過程中，以形成新的適應現代環境的規範?

1. 協會成立的原因?成立的過程?發展的脈絡?

受訪者回應：有錦路社區發展協會，最近兩年沒有運作。以前做過部落建設、瞭望台、竹屋等。

2. 主要幹部有誰(未來訪問的對象)?決策運作的方式?

受訪者回應：理事長，現30多歲，打零工(如幫農)

(5) 外部相關的資源管理政策、法規所形成的集水區管理制度，在過去如何影響集水區中原住民部落土地、資源使用?它們對於上述原住民部落發展需求形成怎樣的激勵與限制結構?

1. 保留地違規使用情形?有誰來取締?為什麼被取締?怎麼取締?實際舉報情形?

受訪者回應：部落有一名復育團成員，負責監督部落，如果部落有人新挖土地就舉報，認為復育團成員不工作，空領薪資月薪24000，找部落人麻煩，例如用怪手除草整理農地，就被拍照，

受訪者回應補充：

1. 關於颱風對部落的影響，艾莉颱風過後曾做過半年的多元就業計畫，月薪17000元。部落有一戶人家下陷，獲得政府補助。當時鄉公所有來維修路面，讓農產品可以外銷。

2. 部落有自己的水源，泰崗來錦路拉水管接水

3. 錦路是最近五年才開始做農，最近部落人才回流，之前都到山下打零工。

六、泰崗部落97/10/10受訪者A29訪談記錄

(1) 目前研究區域中各部落的土地、自然資源使用方式為何？

1. 現在部落裡實際居住人口有多少？實際居住的戶數有多少？

受訪者回應：部落人口大約400人，但平日約為300人，是秀巒村平日最多人的部落，部落人口的姓氏分布中，江(佔2/3)>張>林>高>陳>邱姓。泰崗較少到外地的人，因為這裡工作生活較為固定，都種植水蜜桃，大部分到外地的都是臨時工，星期六、日就會回部落。和田埔部落相比，雖然田埔部落的人好像比較多，但相對的，他們也有比較多是外流的人口。

2. 部落傳統領域的範圍是從哪裡到哪裡？面積大約多大？

受訪者回應：泰崗的傳統領域，有到養老山那邊，包括那邊的神木區範圍。

3. 部落族人主要的經濟產業？或所從事的工作是甚麼？農業？觀光？民宿？狩獵？林產採集？其他？

受訪者回應：部落居民主要以農業為主。都是一點一點的去弄，不是很大的。而泰崗部落很早就有道路了，大概是在民國65年左右，當時是因為水源區一帶有很多林木，當時就以林木做為道路開通的交換，也因此道路的劃設也跟林木區有關。

(2) 這些土地資源使用方式那一些是受到傳統制度的規範？那一些是受到現代政治經濟制度的影響？他們背後的社會組織和價值觀為何？

1. 農業：

(1) 種些甚麼作物？哪裡種？產季是甚麼時候？

受訪者回應：最早，在日本時期有水田，錦路、6鄰、泰崗的水田都在秀巒那邊，當時水稻是一年一收，到了民國66年以後就沒有插秧。後來砍樹、採野菇，之後看到玉峰那邊種香菇不錯，大家又一起去種香菇了。到了民國60幾年的時候，部落開始種植蘋果，但卻發現划不來，因為沒有銷售的通路，加上當時梨山的水果很有名，我們沒辦法打進去。後來，有一個叫作Dawan的人去當梨山兵，看到世紀梨不錯，就去接枝帶回部落，開始種植水梨，但後來卻被中盤商騙了，把貨捲走。之後，民國70多年時，有一位江牧師，從巴陵那邊引進了水蜜桃，只要經過三年，第四年就可以結果了，這是尖石最早的水蜜桃，部落裡最早是陳鎮昌(?)兄弟開始種水蜜桃，之後其他部落就過來學，整個後山部落都到泰崗拿水蜜桃的接枝。民國75年開路到水源地，當時鄉公所和伐林商人談的條件是用木頭換道路。最近兩三年，部落才開始種植甜柿。

(2) 怎麼銷售出去？有合作的廠商嗎？

受訪者回應：受訪者說他今年只有去用兩塊地種植水蜜桃，所以生產的比較少，大約有800多盒，主要是自己銷售，不送行口，因為行口的價錢很差，曾經一盒只收65元，加上她們結帳的時候，往往只給一張條子，上面註計總銷售盒數、總銷售金額，等果行賣完才會給農戶賣出去的錢，一算下來，發現每盒的銷售金額都很低，以前曾經一盒五粒裝大顆水蜜桃一盒才25元，但是誰知道果行實際銷售賣多少，還曾經發生過他弟弟、妹妹兩家送1000多盒水蜜桃，送到中壢果行，結果被倒貨，貨被行口拿走了，等一個禮拜發現行口不見，沒拿到錢。

今年，部落的教會跟中華電信合作去賣農產，情況就有比較好，價錢也不會被壓得

很低，依照品質分成 300、350、400、450 元不等，教會總共收 2000 盒，而由大家分配被收取的盒數，一家分配幾百盒，每收取一盒只需負擔 30 元的行銷作業費(包含運費)，這樣很好，以後會跟他們合作，畢竟教會跟部落是一體的，解決部落的問題，部落居民有賺錢，教會也才會有更多的奉獻金。

(3) 要怎麼種才種的好?有沒有用甚麼特別的方式?為什麼要這樣做?有甚麼好處?跟誰學的?以前的做法和現在的做法?有甚麼不同?

受訪者回應：泰崗這裡的太陽大，因此水蜜桃特別甜，水蜜桃只要一次套袋，三、四年換一次桃架，成本較低，受訪者過去曾種過水蜜桃、柿子和水梨，但目前新世紀梨因為成本太高(因為需套袋兩次，又需要套兩層袋子，那種袋子的價格較高，加上果時易被叮咬，價格不好，一箱才 300 元，成本較高)，所以已經砍掉了。過去在日本時代，在秀巒那邊有水田，一年可以收成一次，但現在沒有了，而且水也不夠了。

(4) 過程中有遇到甚麼困難?或最大的問題是甚麼?後來怎麼解決?

受訪者回應：部落的水不足夠，所以很難種植蔬菜，主要都是種水果，受訪者指出已經 12 代都是用竹子去接水源。另外，部落雖然有產銷班，但是功能卻不好，農會只補助像是肥料、水塔(小型 30、50 噸的)，不敷實際需求。

(5) 受訪者是否有參加哪個組織?為什麼參加那個組織?組織有甚麼影響?

受訪者回應：

1. 泰崗社區發展協會。
2. 產銷班：受訪者指出，有的部落只有一個產銷班、有的沒有、有的則是很多產銷班(如新光是一家戶就是一個產銷班)，在泰崗這裡有三個產銷班，是與鄉公所對口的，受訪者所屬的產銷班規模最大，受訪者擔任產銷班長，有 28 戶參加，另外兩個產銷班分別有 12、6 戶，實際農產品產銷，都是各個產銷班自己來。
3. 勞動合作社：跟協會型態類似，主要是向相關單位申請經費。但主要是較有錢，可以去參加 100 萬以內的工程發包，押標金可以抵。參與的部落有三個，分別是田埔、泰崗跟秀巒部落的居民，勞動合作社目前的理事長是田埔部落的田金山。

(6) 政府或組織有沒有提供相關的資源?或幫助?

受訪者回應：農會只補助像是肥料、水塔(小型 30、50 噸的)(部落有一個 100 噸的水塔)，不敷實際需求。

2. 觀光&民宿：

(1) 部落裡有哪幾家民宿?遊客多寡?旺淡季甚麼時候?

受訪者回應：部落目前有三間民宿(代表家、巴浪家、派出所隔壁)，但生意都不太好，只有一家比較有點生意，因為他們有上網宣傳。

(2) 附近有哪些可以觀光的地方?

受訪者回應：養老山神木區、步道、楓葉林等。養老山神木區，雖然是在養老那裡，但實際上是泰崗的傳統領域內，離泰崗比較近，目前開往那邊的道路完成了一半後，將跟林務局申請 80 萬完成剩下一半的道路，完成後只要走 3 個小時就會到神木區。

(3) 民宿只提供吃住嗎?有沒有提供其他的服務?像導覽或體驗活動?

受訪者回應：有結合民宿辦過如四月桃花季等活動，像今年就是秀巒協會辦的。

(4) 過程中有遇到甚麼困難?或最大的問題是甚麼?後來怎麼解決?

受訪者回應：部落一直想推觀光，由其是這裡有更可看的神木，還有步道等等的，

協會也很有心想去做，但還沒做好，現在遊客大部分都只是過路的。

(3) 傳統與現代的土地資源使用活動、社會組織、價值觀之間是否有所衝突？彼此之間有沒有競爭的關係？抑或仍處在傳統動態演化的過程中，以形成新的適應現代環境的規範？

1. 協會成立的原因？成立的過程？發展的脈絡？

受訪者回應：泰崗社區發展協會，受訪者的弟弟(江瑞乾)，曾任一屆代表、兩屆鄉長，以及縣府秘書，在他擔任縣府秘書任內，作為縣政府與部落的對口的協助下，新光、鎮西堡、帛那外、抬耀、梅花等部落的協會才能推動成立，艾莉颱風之後大量成立協會。以前協會辦過兩天一夜的旅遊，今年桃花季也有協辦，委託秀巒社區發展協會主辦。

2. 過程中有遇到甚麼困難？或最大的問題是甚麼？後來怎麼解決？

受訪者回應：協會以前運作很好，但做到勞委會申請案的第三年時，有人眼紅密報，說部落協會是先斬後奏(有一個 12 戶的斜屋頂工程，營建署答應通過，但是縣政府、鄉公所還沒有發包，就已經將工程做好了)，因此部落的人密告上報檢舉，受訪者說事實不是如此，主要是發包的流程問題，但也因此事件而被拉下來。

(4) 從上面的衝突、競爭或妥協的過程中，是否呈現出原住民部落對於發展的需求？研究區域中各部落的需求是否有何差異性？有何共同點？

1. 協會的主要工作是甚麼？目前是否有在執行計畫？正在努力的事項是甚麼？目前的主要目標是甚麼？

受訪者回應：1.在出事之後，協會只好先休息了，但有一些事情還是需要靠協會去做，所以目前希望不久之後可以原班人馬繼續努力去做。2.而協會目前也已經正在向林務局申請 80 萬經費來維修通往神木區的步道。協會也預計去申請一些營建工程和綠美化工程提案，向水保局申請 20~30 萬小額的經費，這樣也可以避免超過 100 萬須上線發包的問題。

2. 協會認為怎樣才算是「發展」？未來發展的方向？有甚麼規劃？希望發展到甚麼程度？未來的願景？發展目標的優先順序？

受訪者回應：雖然因為家族多、人口多不能像司馬庫斯那樣共同經營，但部落未來仍想要推展觀光。

3. 政府在組織發展過程中有沒有提供相關的資源？或幫助？

受訪者回應：在江瑞乾擔任前鄉長的任內，泰崗部落的柏油路不再是一年只前進一公里，而是在四年內完工。(P.S.民國 80 多年，當時柏油路鋪到距離司馬庫斯部落前 2、300 公尺處時，司馬庫斯部落拒絕前鄉長繼續鋪路到部落聚居的地方的提議，主要理由是司馬庫斯擔心遊客會影響到部落，擔心外地人會影響部落生活，但是江鄉長告訴司庫如果今年鋪路經費沒有申請下撥，就要等 20 年，以後很難再繼續鋪路，因此，後來司庫才答應鋪路到部落，所以才有後來的發展。)

(5) 外部相關的資源管理政策、法規所形成的集水區管理制度，在過去如何影響集水區中原住民部落土地、資源使用？它們對於上述原住民部落發展需求形成怎樣的激勵與限制結構？

1. 政府關於森林法令或政策有甚麼規定？或有甚麼問題？或有甚麼幫助？

受訪者回應：受訪者對於林務局的看法，認為林務局應該認同原住民，該還的土地就該歸還，並且，受訪者認為林務局的地位低，做不了什麼事情，只有巡山，其他

像是造林，也只是種植而沒有去管理，浪費錢，又傳統領域管理辦法是林務局定的，這樣不好，政府應該是用協商的方式和原住民溝通，而不應該放任林務局先斬後奏的做事方法。

2. 對集水區治理工程的看法?是否有跟工程單位反應或協調?

受訪者回應：受訪者覺得要看部落實際需要來做工程，由於部落的人也會去監督這些工程、和施工的人聊天、看看，加上政府現在也比較嚴格的，所以泰崗這邊水保局、水利署的工程還好。之前鄉公所的工程就很差勁，100萬元經費的工程發包之後，只剩下60萬元的品質。(P.S.包工的工程太差的話，驗收不過就要重做，如果工程結束後，在一定時間內損壞，就要沒收兩個月的工程押金。)在泰崗下方，塔克金溪山莊對面的崩塌地整治工程，先前因為檢驗不過，所以拆除重做過一次，這次又遇到九月颱風衝壞了第二次。

七、泰崗部落97/10/10受訪者A30訪談記錄

(1) 目前研究區域中各部落的土地、自然資源使用方式為何?

1. 保留地範圍在哪裡?大約有多少筆?總共多大面積?地目(建地、林地、旱地)大多是哪種?目前大多是做甚麼使用?

受訪者回應：泰崗這邊的保留地很多，但像在靠近河邊那裡的，就不能開發使用，這裡的土地比較平坦，加上陽光充足，所以可以種水蜜桃，但因為坡度不夠，所以不能造林，只有最上面的地方才可以造林。泰崗的保留地幾乎都是自己使用的，但有一塊大概五分地大小的土地，原本是秀巒人的，但他現在是在外地工作，就把土地賣給平地人，平地人原本也是種東西，但現在已經沒有種了，就放在那裡。

2. 部落族人主要的經濟產業?或所從事的工作是甚麼?農業?觀光?民宿?狩獵?林產採集?其他?

受訪者回應：部落主要是農業，過去種植像是小米、地瓜、水梨，但最近八年左右開始種植水蜜桃。此外，受訪者目前有興建民宿，只是暫時停工了。

(2) 這些土地資源使用方式那一些是受到傳統制度的規範?那一些是受到現代政治經濟制度的影響?他們背後的社會組織和價值觀為何?

1. 農業：

(1) 種些甚麼作物?哪裡種?產季是甚麼時候?

受訪者回應：受訪者的土地，是林地變更為旱地，目前種植水蜜桃，約有一公頃，共100棵，一個月大約可以生產300~400盒。水蜜桃的產季是在6月底~8月中左右。

(2) 怎麼銷售出去?有合作的廠商嗎?

受訪者回應：銷售主要是靠星期一~五經過的遊客，另外還有靠山下朋有一個拉一個的推薦購買，像是受訪者就有在台北汐止、鶯歌、新竹、桃園等地的一些科技公司或其他企業訂購送貨。

(3) 要怎麼種才種的好?有沒有用甚麼特別的方式?為什麼要這樣做?有甚麼好處?跟誰學的?以前的做法和現在的做法?有甚麼不同?

受訪者回應：最早會種植黃金水蜜桃，是部落的人從改良場拿出來十棵試種，結果都成功了，於是就開始了種黃金水蜜桃。

(4) 耕種有甚麼需要特別注意或避免的問題?怎麼解決?為什麼這麼做?

受訪者回應：也由於黃金水蜜桃的果實很甜，常常會有果蠅叮咬，造成果實發黑，

因此農民會懸掛捕捉果蠅的工具，另外，受訪者自己也會去改良肥料，例如用過期的牛奶，加上去南寮購買有腥臭味的魚浸泡一年發酵後變成有機的肥料(魚骨頭都會不見)，或是用一層草一層泥土方式去掩埋讓它發熱等等，成為土壤中的肥料，由於現在肥料價格也很貴，用這些方式不僅可以減低成本，對自己的身體健康也比較好，否則經過一年的化肥，果樹的根會乾掉，水蜜桃也會乾乾的，就不會有現在這麼多汁美味的黃金水蜜桃。

(5) 過程中有遇到甚麼困難?或最大的問題是甚麼?後來怎麼解決?

受訪者回應：常常會因為颱風、有無下霜(下霜比較好)而影響到水蜜桃的產量跟品質，有時候種了250棵，最後只回收了27萬，都只能抵成本而已。另外，由於泰崗的海拔較高關係，產季較晚，當前山的甜柿都已經賣一半了，泰崗11月才能收成。

(6) 受訪者是否有參加哪個組織?為什麼參加那個組織?組織有甚麼影響?

受訪者回應：有參與部落的社區發展協會活動，目前像是兩個月大家會共同打掃部落。

(7) 政府或組織有沒有提供相關的資源?或幫助?

受訪者回應：部落目前正向林務局申請經費來維修步道。另外，政府輔導成立的復育團，部落也有7人參與，平時負責泰崗部落本身的事務，像是修馬路、造林(櫻花)、崩塌地整治等等，受訪者認為是不錯的。(P.S.尖石鄉復育團團員總共為50人，前山30人、後山20人，其中後山的泰崗就佔了7人。)受訪者認為，鄉公所應該給農會經費，去補助原住民的農民，在受訪者耕種的20~30年來，都認為農會從沒幫上忙，反而是教會、牧師幫的忙比較多。

2. 觀光&民宿：

(1) 部落裡有哪幾家民宿?遊客多寡?旺淡季甚麼時候?

受訪者回應：部落有三家在做民宿。

(2) 附近有哪些可以觀光的地方?

受訪者回應：神木區、步道等等。

(3) 民宿只提供吃住嗎?有沒有提供其他的服務?像導覽或體驗活動?

受訪者回應：受訪者本身有民宿在興建中，但目前工程停頓，因為他的小孩比較忙，所以工程就先停頓。當初受訪者所設計的民宿是，一樓為咖啡座，二樓為民宿，並結合旁邊的水果園，主要在體驗活動之外，還要教導遊客愛護部落、生態保育。

(4) 遊客的來源?遊客怎麼知道民宿?民宿有甚麼特色吸引人來?

受訪者回應：主要是靠朋友互相介紹，受訪者指出，過去他會待這些外地來的朋友去河邊、烤肉等等。另外，泰崗也是通往司庫、鎮西堡的必經之地，因此許多遊客會經過，只是目前部落還沒有太多完善的規畫，所以大部分的遊客都只是經過，而沒有留宿。

(5) 過程中有遇到甚麼困難?或最大的問題是甚麼?後來怎麼解決?

受訪者回應：有些經過的遊客習慣很不好，會亂丟垃圾，影響環境，加上垃圾車只有星期一、四才會來(P.S.各部落輪流)，所以會有環境問題。

3. 狩獵：

(1) 甚麼時候打獵?去哪裡打?可以打到甚麼獵物?

受訪者回應：以前18、20歲的時候，會去大霸尖山打獵，當時還沒開發國家公園，但現在就沒去了。

(2) 打獵有甚麼禁忌?或以前有甚麼規範?為什麼要這樣規範?

受訪者回應：gaga 有提到女性不能去打獵，只有男性才可以，但實際上，當男的去打獵時，11 天後，女的可以上去，大約是半天、5 小時的路程，主要是帶食物去給男的，並把獵到的獵物帶回去，那是有算過時間跟地點的。以前，獵到的獵物有的會生食，但現在都不生食了，主要是熟食。

(3) 打獵的技巧?或是尋找獵物的方式?

受訪者回應：獵物會聞人的氣味，所以要小心，打獵中有很多技巧，不然會受傷。例如要注意母山豬，那個最兇，有時候為了保護他的小孩，會叫在旁邊的公豬攻擊，以前有人因此受傷。

(4) 從上面的衝突、競爭或妥協的過程中，是否呈現出原住民部落對於發展的需求?研究區域中各部落的需求是否有何差異性?有何共同點?

1. 協會認為怎樣才算是「發展»?未來發展的方向?有甚麼規劃?希望發展到甚麼程度?未來的願景?發展目標的優先順序?

受訪者回應：由於協會目前暫時沒在運作，因此本題詢問個人的想法。受訪者希望未來能有一個生態的、有種花綠化的、且有公共廁所的良好環境，希望能有越來越多的遊客可以進來部落，而不再光靠水蜜桃，至於文化問題，受訪者認為應不至於會影響到，主要是遊客進來的時候，每個接帶的居民，都應該去礁島自己的遊客愛護部落環境、生態。受訪者認為，大家的想法都不一樣，但當大家都管好自己的時候，部落就會是最好。

2. 政府在組織發展過程中有沒有提供相關的資源?或幫助?

受訪者回應：目前部落有向政府申請一項計畫，希望可以建造涼亭和公共廁所。

(5) 外部相關的資源管理政策、法規所形成的集水區管理制度，在過去如何影響集水區中原住民部落土地、資源使用?它們對於上述原住民部落發展需求形成怎樣的激勵與限制結構?

1. 政府關於森林法令或政策有甚麼規定?或有甚麼問題?或有甚麼幫助?

受訪者回應：林務局有提供步道的經費補助，將來步道整理好之後，有助於部落的觀光發展。

八、泰崗部落97/10/10受訪者A31、32訪談記錄

(1) 目前研究區域中各部落的土地、自然資源使用方式為何?

1. 現在部落裡實際居住人口有多少?實際居住的戶數有多少?

受訪者回應：戶口調查大概有 400 多人，實際約 200 人，共約 80 戶。至於平日大概是 100 多人，以中、老年人為多。

2. 部落族人主要的經濟產業?或所從事的工作是甚麼?農業?觀光?民宿?狩獵?林產採集?其他?

受訪者回應：主要是以農為主，種植水蜜桃、甜柿等水果，還有水蜜桃酒。由於泰崗在山頂，水源較缺乏，所以較少種植蔬菜。夏天的時後缺水情形會比較好，但冬天就比較嚴重了，有時候就要派人去取水。水源距離部落有 18 公里，接水的時候，要兩人一組，挑 50 公尺的黑塑膠管引水，上次大家一起去養老山引水的時候，大概部落出動的 200 多個年輕人，到水源地那邊，從早上 6、7 點到下午 4 點，弄了四天才弄好。此外，受訪者目前正在興建民宿。而當農閒的時候，部落的居民會上山採

及靈芝，或到外地打臨工。

(2) 這些土地資源使用方式那一些是受到傳統制度的規範？那一些是受到現代政治經濟制度的影響？他們背後的社會組織和價值觀為何？

1. 農業：

(1) 種些甚麼作物？哪裡種？產季是甚麼時候？

受訪者回應：種甜柿、蜜李，蜜李是端午節前後採收。黃金水蜜桃，因為海拔關係，加上泰崗在山頂陽光充足，所以是最佳的。

(2) 怎麼銷售出去？有合作的廠商嗎？

受訪者回應：會有遊覽車載遊客經過，會停下來買。自己賣價錢較佳，有時候是平地人上來收購。

(3) 要怎麼種才種的好？有沒有用甚麼特別的方式？為什麼要這樣做？有甚麼好處？跟誰學的？以前的做法和現在的做法？有甚麼不同？

受訪者回應：以前有人會上來部落輔導種植，但現在就沒有了。

(4) 過程中有遇到甚麼困難？或最大的問題是甚麼？後來怎麼解決？

受訪者回應：部落水源不足，加上引水較困難，所以無法種植蔬菜類作物。

(5) 受訪者是否有參加哪個組織？為什麼參加那個組織？組織有甚麼影響？

受訪者回應：

1. 司那吉(snazi)協會，是泰崗的，以前很好(大概是艾利颱風過後五年左右)，還會有工作機會，政府一個月大概會給參加的每個人1萬5千多的工資，但後來協會出事情，就沒有在動了。協會主要是在造景、蓋竹子屋等原住民社區的營造。
2. 農會輔導的產銷班，但卻沒有實際的幫助，受訪者認為農會每次都只是上來部落說說話，反而是鄉公所會來幫忙銷售農產，每家大概收10幾盒。

(6) 政府或組織有沒有提供相關的資源？或幫助？

受訪者回應：橫山、尖石的農會都沒有幫上忙，只好自己賣農產，星期六、日的遊客比較多，有時候會跟一些認識的司機合作，幫忙銷售農產(會送司機兩盒水蜜桃做為報酬)，至於平日一~五，就會自己送到果菜市場，但是一盒才收180元，甚至最後都變成是拉拉山出品的。自己賣的時候，一盒可能是500元(最大六入裝的)，但別人來收的話，變成一盒只有250元，可是省下的就是油費還有時間。至於農會，受訪者認為就只會幫蔬菜的農人銷售，因為水果存放的日子較短，可能兩三天就得賣掉，因此農會就不願意幫忙。今年，就有科技公司來買，幫忙一戶收20~30盒，算幫了一點小忙，但是每戶一季(兩個月)，就大概生產了800盒，最多的甚至到3000盒，量相當的大，非常需要有銷售的管道，沒有的話，就只好亂賣，12粒原價300元的賣200元，受訪者表示，這樣他根本不想賣，尤其是來買的人，常是那些拉拉山的收購者，但現在時下的網路販賣，也會有問題，因為要負擔很多運費，消費者購買意願就會降低。

2. 觀光&民宿：

(1) 部落裡有哪幾家民宿？遊客多寡？旺淡季甚麼時候？

受訪者回應：大概有4、5家，但有營業的只有兩家(約可容納20~30人)，旺季在夏天，但遊客幾乎都是要前往司馬庫斯和鎮西堡。

(2) 民宿只提供吃住嗎？有沒有提供其他的服務？像導覽或體驗活動？

受訪者回應：這裡的民宿，未來打算配合農業水蜜桃。

(3) 遊客的來源?遊客怎麼知道民宿?民宿有甚麼特色吸引人來?

受訪者回應：往司庫、鎮西堡的遊客，大部分都是遊覽車。

(4) 過程中有遇到甚麼困難?或最大的問題是甚麼?後來怎麼解決?

受訪者回應：受訪者指出，泰崗這裡其實也有神木，還有楓葉林，今年協會也已經向林務局申請經費要修築步道，且林務局 11 月也要來弄步道了，可惜目前協會因為錢分配的事情停擺了，加上老人家勾心鬥角，就難以動員。(p.s 受訪者所指的步道，市在艾利風災的時後毀壞的，以前步道修築時，有多達 5、60 的人在弄，日薪有一千，弄了將近半年的時間。)

3. 林產採集：

(1) 會去採甚麼?去哪裡採?甚麼時候採?怎麼採?

受訪者回應：抓捕虎頭蜂、採集蜂蜜，可以採到 11 月。受訪者去捕野外的蜂巢，將蜂巢裡的蜂蜜用濾斗接，蜂蜜會從蜂巢中流出來，然後裝罐，如果蜂巢裡有五成滿的蜂蜜，那麼就只能拿兩成蜂蜜裝罐，剩下三成的蜂蜜和蜂巢，就用大盆子裝著放在戶外，一方面給其他的蜜蜂帶回蜂巢，做蜂窩和補充蜂蜜，剩下的蜂蜜和蜂巢提供給蜜蜂再利用，同時冬天花蜜少，蜜蜂沒有蜜可以採，這些蜂蜜也可以提供食物來源，這樣明年就又有新的蜂巢和蜂蜜可以採，另一方面當做陷阱去引出虎頭蜂，因為蜂蜜會吸引小蜜蜂來採蜜，虎頭蜂是肉食性的，會捕抓小蜜蜂當食物，當虎頭蜂靠近陷阱時，就用木板把虎頭蜂打昏，再抓入裝有米酒的瓶子裡，據受訪者表示，一罐 10 幾隻蜜蜂的酒，大約可以賣一千多元。

另外例如靈芝，大概就是在山上待一個月進行採集。

(2) 採集的時候有甚麼要注意的?甚麼可以採?甚麼不能採?

受訪者回應：採集的時候，要格外小心，因為虎頭蜂會有所謂的衛兵部隊，他們有一定的警戒範圍，只要看到守衛蜂，就不要入山，因為那代表再往前走會有一群幾百隻的虎頭蜂，一旦招惹到，之後會有一群跟過來，曾經就有養老部落的人，去採金線蓮的時候被虎頭蜂叮咬致死。尤其，黑尾的虎頭蜂最危險，會主動攻擊人。另一種帝王蜂，大隻，可是不兇，除非你採他的蜂巢，才會攻擊人。

(3) 傳統與現代的土地資源使用活動、社會組織、價值觀之間是否有所衝突?彼此之間有沒有競爭的關係?抑或仍處在傳統動態演化的過程中，以形成新的適應現代環境的規範?

1. 協會成立的原因?成立的過程?發展的脈絡?

受訪者回應：部落有司那吉社區發展協會，是在艾利颱風過後成立的，到現在有三年了，主要是做部落的社區營造工作。