發佈：2023-08-28, 週一 17:03
點擊數：8931

近來，政府與各地原民部落紛紛合組「共管委員會」，偕同部落透過夥伴模組參與在相關制度規劃與執行之中，共同管理及保護傳統領域，嘗試創造一種新參與式治理策略。由於諸多共管事項直接涉及公共資源運用與部落經濟發展議題，因此共管制度不應自我侷限在「開放政府」的角度，應該進一步擴及至經濟層級，為原鄉發展形塑或創造出另一種「參與式經濟民主」。

Phoca PDF

發佈：2023-08-28, 週一 17:03
點擊數：8931

共管是什麼？

過往的山林地政策多以保護為名，施行全面管制，就算世居傳統領域的部落依習俗拾取倒立或漂流木也動輒觸法。原鄉觸手可及的自然資源，在民刑罰的限制管理下喪失了可近性，也危及到與大自然共存的部落傳統文化。但是，讓人別無選擇的政策壓迫，終究未能有效抑制山林資源的濫伐濫取，反而加速地下市場的膨脹。

以長年盛產珍貴牛樟的苗栗南庄為例，長年的重刑重罰並未阻止山老鼠橫行，世居於此的賽夏族人卻迫於生計鋌而走險，也背負許多前科紀錄[1]
。與此同時，原鄉又因為資源的行政剝奪，加速貧窮化。在限制性政策之下，部落與林務局不斷激化對立，直到2018年才在「共管山林」的新夥伴關係中，結束近一個世紀的衝突[2]。

根據林務局的說法，所謂共管是在「林務局轄管的國有林區與職權範圍內」，與原住民族共同守護山林、共享山林資源。其運作流程是由部落先行建立自主管理機制，再與林務局就「職權範圍」達成共識，之後雙方簽署一紙確立權利義務關係的「行政契約」，形成權利分享、責任分擔的共管制度[3]。

林務局共管機制宣傳圖

Phoca PDF

發佈：2023-08-28, 週一 17:03
點擊數：8931

引自林務局官網

從對立轉向結盟，主要關鍵在於共管制度賦予住民自主管理傳統領域的權限，令部落合理利用的權力及守山

護林的能力，獲得雙重

承認。繼南庄模式之後，更多共管方案相繼出

爐。2020年7

月屏東縣政府及阿禮、神山、大武等原民部落共同推動，擁有「雲霧上的部落」、「魯凱族聖地」之名的霧台鄉自然人文生態景觀區正式

完成劃設公告[4]；無獨有偶，2023年4月19

日南投縣仁愛鄉春陽、精英、都達、德鹿谷等四村的賽德克族，也與南投林區管理處共同成立「自然資源共同管理會」，四村代表占有共同管

理會21席委員的12席，其餘為專家學者及政治代表[5]。

Phoca PDF

大多數啟用共管制度的傳

統領域，都蘊含著豐沛的經濟發展潛力。廣達1,435

萬平方公尺霧台鄉自然人文生態景觀區，就擁有七彩岩壁哈尤溪秘境、雲豹之湯、小鬼湖林道及神山瀑布等知名景色。而根據林務局《各林區管理處與經管國有林地內原住民族資源共同管理機制要點》，共管會對於下列事項得提出建議及諮詢，供林管處採行或推動合作：

（一）推動森林經營、森林保護、生態旅遊及自然保育等事項。

（二）共管區域內土地開發利用、資源利用、生態保育、學術研究等資源使用及計畫之協商與溝通事項。

（三）週邊部落資源管理事項。

（四）其他資源管理、經營事項。

不難發現，現今的共管機制將賦予部落及周邊林班地的各項資源規劃及運用權力。以賽德克四村部落為例，舉凡森林產物採取、林下經濟發展、狩獵管理、步道維護管理、深入部落體驗旅遊及協助山林巡守等均納入共管事務。

這些珍貴的山林資源，必然成為日後推動旅憩產業的龐大資產，因此共管制度在未來極有可能搖身一變，成為部落經濟的規劃與主導者。該如何兼具自然資源合理利用的永續及公益性，顯然取決於該項制度的治理設計中，能夠進一步促成實質性的經濟共享，為原鄉改寫貧困命運。

Phoca PDF

坐擁權力的貧窮

部落爭取到合法使用權力，並不等於完全掌控龐大的資源財。以名列澳洲十大景點之一的烏魯魯（Uluru-Kata

Tjuta

）國家公園為例，當地原屬原民部落的聖地，相關政策制度也賦予部落許多權力，包括可自行規劃遊客路線及景點避免遊客私闖聖地；在文化中心提供藝術品及商品販售，既增進經濟收入又讓遊客貼近部落生活文化；在共同管理委員會中，原民也占有多數席位。雖然各項進步措施，但部落最終獲得的總體利益似乎仍舊有限，因為「整個觀光活動受惠最多的仍是外來的旅館經營者，原住民在旅館區（Yulara）中受到的聘僱相當有限」[6]。

這種坐擁資源及權力的貧窮現象，在國內更加嚴重。以原保地為例，即便《山坡地保育利用條例》明定原保地移轉以原住民為限；《原住民保留地開發管理辦法》也限制原住民取得相關土地權利不得轉讓或出租，多年來仍無法抵擋借名登記、人頭買賣租用等各種偽裝合法手段而逐步流失。

過去已有露營區和溫泉旅館等大型開發案，宛如叢生的野草；近年再生能源的熱潮下，擁有豐沛地熱資源的台東縣太

麻里鄉、金崙溫泉區出現地熱發電業者大

舉獵地的現象[7]；2020

年在花蓮紅葉部落，也因開發業者以私人土地無需經原基法的部落諮詢徑行鑽探開發，進而引發

Phoca PDF

抗議行動。

許多看似有益部落的法令制度，無一例外的失敗，背後都有「馬太效應」的痕跡。畢竟，所有開發計畫都需要資金，這便是部落最大的軟肋。欠缺與外力抗衡的資本能力，部落只能選擇與外來財團或本土財主合作，但是不對等的經濟、文化乃至法律資本，令強者恆強、弱者恆弱，於是名為合作，實際上卻是流於幫襯，再加上或騙或詐等規避手法，自然資源最後只是豐厚了少數人的口袋，但貧困的原鄉卻在誘人的發展夢中，陷入支持與反對衝突而被撕裂。

合作經濟是共營的完美解方？

由此可見，共管制度除了提供原鄉參與規劃的機會，能否進一步協助克服資本弱勢，並且擇選妥適的經濟實體，用以確保資源的公益性以及利益的共享性，已是該制度必須面對的課題之一。換言之，共管不能停留在形式，還需要「實質共營」的系統性支撐，才有可能有效調和開發、永續與經濟正義的三方矛盾。

在過去的思維中，合作經濟是共營思維中最常提及的一種思路。國內也不乏運用合作社推動共享經濟的實例。前述與林務局

和解的賽夏族民依循部落共享傳統，已在2019

年正式登記成立「有限責任苗栗縣賽夏族原住民林業暨勞動合作社」，除承攬國有林資源管理工作，共同運用及

分配資源、工作機會及發展成果

外，也共同規劃部落生態旅遊。2019年8

Phoca PDF

月更成立山林巡護隊，協助巡守部落周邊國有

林地[8]，藉由合作經濟邁向經濟自立，同時履行社會責任。

另一個成功

典範便屬知名的司馬庫

斯部落勞動合作社。在前代頭目的帶領下，族

人從1990年代末展開自主共營，2001年成立部落發展協會，2004

年導入合作社成立「TnunanSmangus

」部落會議，透過土地共有發展部落農業及觀光形成規模經濟，再佐以平等分配及完善的福利制

度，實現部落社會與經濟的雙重自治。

不過，組成合作社不必然就有美好結局。2001

年制定的《原住民工作權保障法》，在第七條已經明訂「政府應依原住民群體工作習性，輔導原

住民設立各種性質之原住民合作社，以開發各項工作機會」。換言之，在原鄉推廣合作社早就行

之有年，只是翻開原民會2019

年《原住民合作社輔導計畫》

，就提及原住民族合作社登記有案計353社，當時仍有營業者僅101社，其中183

社停業、49社失聯，更有20

社解散，意即超過

三分之二的社場已然退場，剩餘的倖

存者也不乏苦撐待變。

擁有「道德經濟」加冕的合作社，顯然存活率並不高，而該計畫書也表明，失敗主因多是不熟悉

Phoca PDF

營運方式及獲取資源有限所致。

是抵抗資本主義、克服資源壟斷的解方，卻難以在市場中生存，甚至流於權威管理。然而必須強調一點，合作社的失敗並非原住民獨有，一般合作社也是有過之而無不及。

根據內政部統計，2003年全國合作社尚有5473家，2022年底只剩3872家，其中也有營運狀況不佳者。不只市場的失敗，許多社場並不熟悉合作社獨特的營運方式，以致原本應當民主、平等共享的經濟共同體，最後並非成員集體共治共營而走向少數人控制，也引發不少「民主失靈」的爭議，甚至出現原住民被冒名選任為理事及理事主席，莫名其妙吃上巨額罰單，憤而提起「確認合作社社員關係不存在」[9]之訴的亂象。

因此，合作社在各國雖是共營組織的代表，但是過往的合作教育過度簡化合作關係，造成諸多錯誤及扭曲，同樣也是合作社失靈的主因。顯然，在社會尚未充份理解其組織原理原則前，並不適合作為共營機制的唯一選項。

他山之石：Māori businesses

Phoca PDF

除了合作社，各國還有各項有益於促進共享經濟的組織形態可供選擇，其中紐西蘭的作法或許可為國內帶來些許啟發。

紐西蘭的毛利原住民過往也有相似的發展困境，但在公私部門的協力下，毛利人如今正逐步實現經濟自立。不同於國內一直將原住民及合作社硬湊成對，紐西蘭政府則是選擇更加多元的Māori businesses（毛利商業）。

毛利商業代表由毛利人持有資產並進行集體管理的事業體，其範圍包含公司、合夥企業、個體經營和非營利組織等多元形態。就定義而言，必須是由毛利人掌控超過半數的股權，並依據傳統文化和價值觀經營，例如從實質管理、雇用人數、有形及無形資產乃至毛利生活哲學實踐等要素，逐一辨識資格。一
旦確立是為毛利人實質所有及控制，
便由「毛利發展部」（TePuniKōkiri）授予NZBN
商標的正式認證，享有適用原住民法令的經濟保障。

為了避免被外部資本所吞食，毛利發展部選擇將資源投入毛利商業的能力建構，舉凡管理、金融、策略、市場營運行銷、風
險評估及數位能力，提供全方位發展支持[10]
。現今的毛利商業已成為支撐原鄉經濟的重
要支柱，2020年23,300家毛利企業，占紐西蘭全體企業的8.8%[11]。2021
年從事農林漁牧等初級產業比重為25%，觀光旅遊產業為10%，其餘65%
則分散在各產業部門[12]。

Phoca PDF

紐西蘭毛利企業2021年產業分布概況

引自紐西蘭統計局

除了毛利商業，部落還可透過共有所有權的制度，實質參與各項重點經濟，其中就包括熱門的地熱事業。地熱千百年來一直是毛利人的taonga（寶藏）。1840年懷唐伊條約(Treaty of Waitangi)，令其喪失傳統領域，直到1975

年的全國性抗議，紐西蘭政府開始歸還傳

統領域或補償，同時導入土地信託機制，協助部落共同管理共有資源，進而實現利潤共享。

以297個毛利家庭共同信託土地的Tūaropaki

Phoca PDF

Trust

為例，多年來透過多角化經營、導入專業營運管理團隊，成功將事業版圖擴及到地熱發電、氫能、工程鑽探及酪農業，現有資產規模超過10

億美元，部分營收則投入獎助學金，支持毛利語言、文化與相關發展[13]。

許多毛利部落不乏運用土地信託，順利參與地熱發展事業的實例。1981年成立的Putauaki Trust由500多名毛利信託股東共有，共同掌控的1150

公頃土地中不乏豐沛的地熱資源。2003年與Mighty River Power Limited共同簽署地熱評估開發協議，每年均可收取可觀的特許使用費[14]；前述的Tūaropaki Trust也與地熱開發商合資成立Tūaropaki Power Company，並擁有75%的股權，而雙方共同興建Mōkai地熱發電站，已於2000年運作至今[15]。

Mōkai地熱發電站全貌

引自Tūaropaki Trust官網

Phoca PDF

相較原民部落在地熱事業被邊緣化，擁有土地所有權與管理權的毛利部落卻深植於地熱資源及政策，三個主要地熱區Mokai、Ngatamariki、Rotokawa的發電設施，均由當地部落與國有企業Mercury Energy或是商業公司所共有[16]。

紐西蘭的共營制度為部落與企業建立有效的對等關係，不只共同發展經濟，開發業者甚至承諾相關業務及傳統領域的運作，都會尊重部落與自然共存的kaitiakitanga[17]，落實企業社會責任；另一家由九千家農戶共同組成的恆天然合作集團（Fonterra Co-operative Group Limited），更是發展出一套奠基於毛利文化和世界觀的TeAo Māori為核心的Haeate Ata發展策略[18]。由此可見，唯有掌控經濟實權，夥伴關係才能實質尊重並謹守多元利益關係，有效避免單向掏空發展，並且讓毛利文化一躍成為企業的防腐劑。

以經濟民主為共營核心

國內的共管制度雖然賦予部

Phoca PDF

落發聲與表意權，但缺乏有效運用公

共資源的共營式組織，

宛若一盤經濟散沙的單打獨鬥模式，仍舊存在著

利潤落入私有化的風險，也難保共管不會淪為「形式夥伴」。

部落雖然貧瘠，但並非毫無資源。直到1995

年才有開拓聯外道路的司馬庫斯，一樣透過共同經營模式，成功的將分散在各家手中的零散資源匯聚成規模經濟。一旦部落成員自願動員自身人力與資產投入共營事業，就代表社群承諾風險共擔，也更有底氣主張利潤共享。所以

共同體的關鍵不在名稱，而是如何以

分散式民主取代中心化權力核心

，實踐集體化「實質參與」以維護共同價值觀與經濟正義的並行不悖。

唯有搭配共營機制妥善管理及運用共有資源，共管制度才能為原鄉提供社會翻轉的有利環境。其核心關鍵在於建構「經濟民主」的團結思維，然後善用外部資源，強化部落集體發展所需要的創新能力，再由公部門或公股行庫借由「社會投資」提供相應融資，為創新發展提供耐心資本。如此一來，藉由集體參與的共營機制，部落便可將自有資源、公共自然資源以及社會資源融合為具有規模效益的共同投資，從分配正義中實踐經濟自立。反之，共管機制倘若仍是止於意見表達的行政管理窠臼，部落仍無力抵禦強大的外部資本勢力，那麼共享仍是虛幻，原鄉還是貧鄉，所謂自然資源的永續性，也只不過是一句精神勝利法口號而已。

[1]https://www.twreporter.org/a/saysiyat-forestry-cooperative?fbclid=IwAR1JMxqmzgjYSD6GdzZkRSDi9p_FCfZXaOLN8XVNritYDYM4gINKztedUVY

Phoca PDF

[2]https://e-info.org.tw/node/209886

[3]https://www.forest.gov.tw/co-management

[4]
https://www.pthg.gov.tw/plantou/News_Content.aspx?n=B666B8BE5F183769&sms=6B402F30807E7BB3&s=445A07DA707EA0E1

[5]
https://tw.stock.yahoo.com/news/%E5%8D%97%E6%8A%95%E6%9E%97%E7%AE%A1%E8%99%95-%E8%B3%BD%E5%BE%B7%E5%85%8B%E6%97%8F%E6%88%90%E7%AB%8B%E5%85%B1%E7%AE%A1%E6%9C%83-201000853.html

[6]引自紀駿傑著，《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》，內政部營建署太魯閣國家公園管理處委託研究報告，91年12月。

[7]https://e-info.org.tw/node/206744

[8]
引自顏翊卉、夏榮生著，《新竹林區管理處與原住民共管或合作之實務案例分享》，臺灣林業雙月刊，47卷第5期，110年10月

[9]參見臺灣臺北地方法院民事判決104年度訴字第1811號

[10]https://www.tpk.govt.nz/en/nga-putea-me-nga-ratonga/maori-enterprise

[11]https://www.tpk.govt.nz/en/mo-te-puni-kokiri/our-stories-and-media/te-matapaeroa-2020-new-data-into-maori-business&
https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYWFkYmQzYzQtZmEzMC00OTlmLWExOTgtNjI2M2IwNDgwM2U4IiwidCI6IjMxMTQ3NjViLTg3MWUtNDEzMC1hYWFiLWIyOGY0YzI5NzkyNiJ9

[12]https://figure.nz/chart/9fiK7IyKV3YLkBss

[13]https://tuaropaki.com/our-story/

[14]https://www.putauakitrust.com/geothermal/

[15]https://www.power-technology.com/marketdata/power-plant-profile-mokai-geothermal-power-plant-new-zealand/

[16]https://www.nzgeothermal.org.nz/geothermal-in-nz/what-is-geothermal/

[17]https://www.mercury.co.nz/why-mercury/partnerships/iwi。其中Kaitiakitanga
為毛利用語，代表守護者，意即保護和照顧天空、海洋、陸地的過程與做法。

Phoca PDF

發佈：2023-08-28, 週一 17:03
點擊數：8931

[18]https://www.fonterra.com/nz/en/our-co-operative/maori-strategy.html

作者 洪敬舒　為　台灣勞工陣線研究部主任、社會團結經濟研究者

Phoca PDF