加拿大原住民族的土地權

官 大 偉 * 政治大學民族學系助理教授

摘 要

加拿大最高法院對 R. v. Marshall 一案的判決,藉由對歷史契約的 承認,確認了 Mi'kmaq 族在漁業活動上擁有特殊權利,在一定條件 下,可以免於一般漁業法規的規範。此案判決為加拿大原住民族權利 保障之里程碑,但也引發許多重大爭議,甚至衍生後續若干暴力衝 突。在這些爭議中,似乎蘊涵著所謂族群正義與分配正義的對立,這 是原住民族主張其差異權利時,最常碰觸到的議題。支持方認為,原 住民族漁業或其它自然資源取用行為,若其正當性確有其歷史根據, 此一族群間基於歷史承諾所構成的族群差異權利,本就應該獲得保 障,方為族群正義之展現。但反對方認為,在當今自然資源逐漸枯竭 的狀況下,此類族群差異權利之實施,對依靠同一資源對象為生的非 原住民族同行而言,無疑影響其生存空間,違反分配正義精神。換言 之,在該案中,反對方認為,為滿足族群正義而獲最高法院確認的特 殊權利,傷害了自由社會對於分配正義的承諾。本文試圖論證,在本 案中,當爭議中的族群差異權利載入契約的那個歷史時刻,族群正義 與分配正義取得了一致性,更重要的是,即使在當今社會繼續行使該 項權利,也不必然會因為為了追求族群正義而傷害了分配正義。

關鍵詞:加拿大,原住民族,原住民族土地權格,原住民族土地權

^{*} 泰雅族。

壹、前言

加拿大土地面積約為一千萬平方公里,是全世界土地面積第二大的國家,人口為32,000,000,其中原住民族(第一國族)的人口將近300,000,約佔總人口的百分之一,一直到二十世紀後期,加拿大百分之九十五的土地仍屬國有土地。

在殖民接觸之前,美洲就有許多的原住民族分佈在不同的地區,這些 地區有不同的自然地理條件,也孕育出不同的文化型態。在現今之加拿大 的範圍內,即包含了北極圈、森林區、五大湖區、沿岸等不同的魚獵、採 集與農耕的文化類型。

在殖民接觸後,加拿大的原住民族和殖民者之間在土地關係上經歷了不同的階段:1760s 到 1850s 之間是殖民者和原住民族簽訂和平條約與形成軍事同盟的時期;1850s 到 1876 間,則是經歷了不同形式的同化政策;1876加拿大通過『印地安法案』(Indian Act),自 1876 至 1970s 年間,加拿大原住民族的土地權基本是受印地安法案之規範;1970s 之後,加拿大原住民族開始進入了土地權利主張的新階段。

目前加拿大約有八百個原住民族之社(band)。根據印地安法案中之 s. 2 條, 社是 「共同利用、分享由皇室所派予之土地的印地安組織」(a body of Indians for whose use and benefit in common, lands, the legal title to which is vested in Her Majesty, have been set apart......)。這些社之中,有的擁有在加拿大全國中屬於高地價之區位的土地(例如溫哥華的 Seymour),但大多數則處於失去利用自然資源之管道或土地面積不足以支撐成長之人口的艱困處境。一直到近五十年來,加拿大的第一國族(原住民族)才爭取到他們在政治、文化,與經濟上的正確地位。承認原住民土地和資源權利在加拿大開啟了大規模的土地改革。在加拿大,承認原住民土地和資源權利具有兩個面向的意義:在公平正義的面向,它是為了彌補歷史中的不正義,進而使得原住民族的個人能夠充分行使其公民權;在經濟與社會賦權的面

向,它是使得原住民族的自決能具有充分的資源基礎。加拿大的社會相當程度已有共識,相信承認原住民族的土地及自然資源權利,能使加拿大成為一個更堅強而團結的社會(Nichols & Rakai, 2010)。



資料來源: Nichols & Rakai (2010:3)。

圖 1 殖民接觸前的美洲文化分佈

台灣原住民族在和國際原住民族運動接軌之後,加拿大的原住民族 (第一國族)經驗即是重要的學習對象之一。本文將透過文獻的回顧、整

理和分析,探討加拿大原住民族土地權之承認與落實過程中值得我國借鏡 之處。以下分就加拿大經驗中對於原住民族土地權格(aboriginal title)之 詮釋、土地權(land rights)確立之程序兩個層面,探討加拿大原住民族 土地權之概念與實踐,最後並就這兩個層面,對我國原住民族土地權之落 實提出建議。

貳、原住民族土地權格

原住民族土地權格(aboriginal title),並非指單一的一種土地權利 (right),而是一種取得或主張各種權利的「資格」。對於這樣的權格之承 認,是經過一連串條約、法案與判例之法律論述後所形成。

在 1763 年以前,殖民者就已經和現今加拿大地區中的原住民族簽訂了 40 餘個條約 (雅柏甦詠, 2008: 129), 而在 1763 年公告的大不列顛『皇家 宣言』(Royal Proclamation)被認為是在西方法律中確立了北美原住民族土 地權利之重要根源,該宣言禁止白人殖民者越過阿帕拉契山區進行土地開 拓,宣示任何私人無權取得原住民族土地,而唯有王室有權透過和原住民 的協商、收購取得其土地。

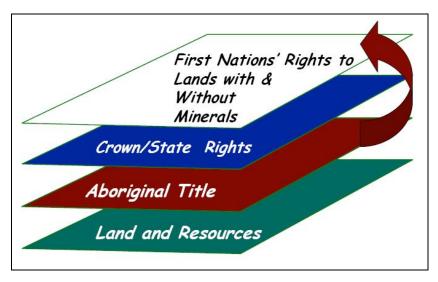
1781年起,殖民政府總共和加拿大原住民族簽署了 482 份條約(雅柏 甦詠,2008:131),但這些條約在同化政策時期被刻意忽視而並未被真正 落實。1867年的加拿大憲法賦予聯邦政府涉及印地安人及其保留區事務之 排他性立法權限,並設立印地保留地制度,劃定每戶分配之保留地面積, 隨之在 1876 年通過的印地安法案中,規定了保留地所有權基本上雖為社所 共有,但個別成員亦可取得個別土地的所有權,而非第一國族成員可以取 得第一國族「放棄」之土地,為非原住民之個人取的原住民的保留地開了 方便之門。

1973 年的 Calder 案中,英屬哥倫比亞省 (British Columbia) 的 Nisga'a 民族向法院提出訴訟主張其在傳統領域上應有持續的土地權。雖然最高法 院最後因為法律上的技術性問題而未判決 Nisga'a 民族勝訴,加拿大最高法院在判決中首次承認了原住民的土地權格,並指出 Aboriginal title 是原住民基於其土地的傳統使用與佔有所來的既有權利。最高法院大法官從自然法的理論以及先佔與實際利用原則提出以下的詮釋(摘自蔡志偉,2008:108-9):

事實上,當墾殖者進入到新大陸之際,印地安原住民族就已經居住在那裡,經過了幾個世紀的傳承,他們有自己井然有序社會秩序,按期傳統文化與社會規範佔有並使用這片土地,就如同他們的先祖們一樣。這個就是印地安原住民族土地權格的真意。他們在本案中的行動訴求,即在主張他們有權利繼續居住、使用、管理他們傳統的土地,就像他們的先祖過去的生活經驗一般。甚至,這項權力從未受到法律合法的消滅過。

在 1978 年的 Hamlet of Baker Lake 案的判決中,指出具有原住民土地權格的條件,是必須:(一) 有組織的社會;(二) 對其主張擁有土地權格之領域曾經有效的佔有;(三) 這樣的佔有必須具有排他性;(四) 在殖民時期這樣的佔有依然持續。

1997年的 Delgamuukw 案的判決則為原住民族土地權格提出了明確的 法律概念,指出原住民族土地權格是自成一源自於原住民族和土地之關係 的獨特權利,原住民族土地權格的法源基礎就在於對土地的先佔原則,並 指出除了政府之外,原住民族土地權格是不可以自由轉讓的。此判決並再一次詮釋主張原住民族土地權格的要件:(一)土地的佔有必須是先於英國殖民政府的主權宣示,而所謂的佔有,可以從原住民族的實際佔有,以及/或依據原住民族傳統社會與土地相關法律規範的內容來論證;(二)現有土地佔有的狀態必須和之前先佔的事實之間具有連續性;(三)佔有必須具有排他性,即便說彼此共享性排他的態樣是可能的(蔡志偉,2008:111-3)。也就是說,若是一個以上的民族共享一塊土地領域,而排除其他民族的進入佔有,也符合這裡所謂的排他性的定義。



資料來源:修改自 Nichols & Rakai (2010:15)。

圖 2 土地自然資源、原住民族土地權格和現代法律的關係

按照 Nichols 與 Rakai(2010)的解釋,原住民族和其土地有獨特的關係,這些關係除了構成原住民族土地權格之外,還有很重要的一點是,早期現代國家的法律體系中對這些關係並未對其有足夠的尊重和瞭解,因此不論是王室或現代國家的法律體系下所產生的對於土地和自然資源的權利規範,都不足以去保護和使原住民族實踐其和土地的特殊關係,而今的工作,即是要將這些關係,在土地權格的基礎上,翻譯成現代法律體系中的語言。

叁、確立土地權內容與行使範圍之程序

如前所述,1876年的印地安法案已經規範了當時原住民族土地權的內容(社的共有地權、個人的私有地權),以及其行使範圍(印地安保留地),但 Calder 案以來對於土地權格的法律論述促使加拿大聯邦政府與原住民族就其基於土地權格所進行的土地權利主張進行協商,加拿大政府開始制訂

了一套和原住民進行土地協商的政策,稱為 Land Claim Policy。此政策將原住民族的土地權主張分成兩類:特定權利主張(specific claim)與通盤權利主張(comprehensive claim)。其中,完全權利主張被運用在未受歷史條約及其他法律所涵蓋的原住民土地權利。

一、通盤權利主張

1982年的加拿大憲法的第 35 條宣示: 1.加拿大原住民族現存各項原住民權利和條約權利受到憲法的承認和確信; 2.加拿大的原住民族包含在加拿大之印地安人(Indian)、因紐特人(Inuit)和梅蒂斯人(Métis); 3.所謂的條約權力包括未來透過土地協定(agreement)或其他類似機制所取得的原住民族權利。其中最後一項賦予了加拿大政府在當代和之前未曾簽訂條約之第一國族進行協商的權力。

在 1986 年之前,在 1986 年之前,加拿大政府對於原住民族通盤權利主張的政策是,原住民要要求政府賠償其損失,就必須接受經賠償後滅除(extinguish)其土地自然權格的條件(Nichols & Rakai, 2001)。這樣的政策引起許多第一國族的不滿,例如,1984 年 1 月,加拿大政府印地安事務部部長 John Munro和 Council for Yukon Indians的主席 Harry Allen 達成了一份協議,該協議涵蓋了 6.2 億的金額及 2 萬平方公里的土地範圍。但這個協議卻在 8 月的 Council for Yukon Indians 大會中遭到否決,否決的原因主要有五個,第一個原因就是因為根據協議內容,接受加拿大聯邦政府的賠償,就代表第一民族的土地權格(Aboriginal title)就此滅除(extinguished)(Council of Yukon First Nations, 2008),雙方的協商因此中斷一年多。

1986年12月,加拿大聯邦政府釋出具有善意的新政策,這些善意包括: 承認原住民族土地權格、在自然資源管理上建立參與機制、將近海漁權列入 土地權利主張的項目等(Daes, 2003)。儘管新的政策仍有其缺點,但整體 而言,新的政策確實開啟了加拿大政府與育空民族之間重新協商的管道。

1986年,加拿大政府宣布了新的完全權利主張政策。新的政策提供了

66

完全廢除 Aboriginal title 之外的方式,同時將完全權利主張的範圍擴大到海洋生物的收穫權、資源使用的回饋、原住民族在環境決策上的參與,以及自治的協商。新的完全權利主張政策的目標,是透過協商和條約的簽訂,確定原住民族對土地和資源的權利,以達到促進原住民族的經濟發展與自足,並確保原住民族在資源管理、環境保護上的利益,以及確保原住民族在國家的發展計畫中能夠受益。為了要達成這些目標,加拿大政府制訂了一系列權利的範圍,包括:對一定範圍的土地的完全所有權、受保障的收穫權、在協議的區域內被保障的參與土地、水資源、野生動物以及環境管理的權利(尤其是透過委員會或其他決策體制的參與)、經濟補償、資源回饋分享、特定的促進經濟發展的計畫、以及參與協議區域內遺址資源(heritage resources)及國家公園的管理。

通盤權利主張的程序如下:首先,主張權利的原住民族團體,必須向聯邦政府提出申請,並提出支持其主張的資料,聯邦政府則就以下原則進行主張是否成立的判斷:1.此團體確實是或曾經是一個社會組織;2.此團體在其所主張土地權的範圍,確實曾經佔有特定的領域,其對土地的傳統使用是在歐洲人在此建立國家前就已存在的事實;3.此團體對其領域具有排他性(排除其他原住民社會組織)的佔有;4.以團體可以證明目前仍以具有傳統的意義方式使用、佔有該土地;5.此團體的原住民土地自然權格和權利並未在歷史的條約中被規範;6.此團體的原住民土地權格並未在其他的法律中被廢除¹。

若上述條件都成立,則進入原住民族團體與聯邦政府、省(或領域) 政府三方協商的階段,若三方達成協議,此協議則會由聯邦政府交付進行 立法的工作。立法之後,原住民族團體的權利即受到憲法的保障,同時未 經原住民族團體的同意不得變更、修改。

協商的工作往往需要很多年的時間,原住民團體可以從政府獲得貸

¹ 和 1973 年的 Calder 案以及 1997 年的 Delgamuukw 案中相比,第 5 個條件將已經和王室或政府簽過條約的原住民族排除。

款,以聘僱專家和技術人員協助他們進行協商。此貸款在三方達成原則性 共識(agreement-in-principle)前並不計息,並可以在協商條約實行,原住 民族團體得到經濟上的利益後,再行償還。

有時候,協商的阻礙來自於省政府。以英屬哥倫比亞為例,由於在英屬哥倫比亞大部分的第一民族並未在歷史上與歐洲人簽訂條約,英屬哥倫比亞大部分的土地都在原住民土地權利主張的範圍內。從 1800 年代末期,英屬哥倫比亞政府一直拒絕接受原住民族的土地主張,並宣稱原住民族的土地自然權格和權利在原住民族成為加拿大的一部份之後,就自然消滅了,如果有什麼主張被認定是成立的話,也應該是聯邦政府的責任。但是,在 1990 年後,英屬哥倫比亞政府改變了它的態度,開始投入協商工作。

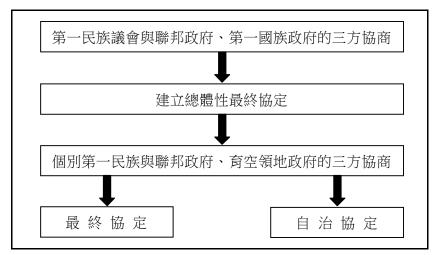
協商在不同階段達成不同的協定,以育空(Yukon)地區為例,基於 1988 年原則性協定的基礎上,加拿大政府和 Council for Yukon Indians 雙方在 1993 年共同簽署了一份『總體性最終協定』(Umbrella Final Agreement, 1993),這份總體性最終協定代表了育空第一民族共同的利益,也是對於後續加拿大政府與個別民族協商的原則性規範。在這份總體性最終協定的架構下,加拿大政府開始和各個第一民族展開個別的協商,個別協商的內容包括土地的最終協定(final agreement)以及自治協定(self-government agreement)。截至 2008 年為止,14 個育空第一民族中,已經有 11 個第一民族和聯邦政府及育空領地政府完成了上述兩項協定的協商和簽訂。

最終協定有幾個和土地相關的部分:

(一)金錢賠償以及協商程序的財政支持與後續處理

第一民族和加拿大政府就賠償的金額達成協定,這筆賠償的是由總體性最終協定中所議定的賠償金來支出,分作十五年交付。同時,第一民族也必須歸還加拿大政府的協商貸款金額達成協定。由於協商的工作往往需要很多年的時間,第一民族可以從加拿大政府獲得貸款,以聘僱專家和技術人員協助他們進行協商。此貸款在三方達成原則性共識(agreement-in-principle)前並不計息,並可以在協商條約實行,第一民族

得到得到經濟上的利益後,再行償還(Daes, 2003)。



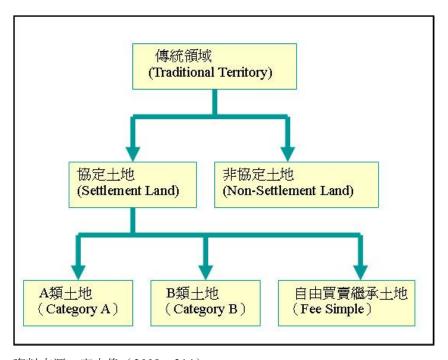
資料來源:修改自官大偉(2008:210)。

圖 3 協定建立的程序

(二) 傳統領域中土地權利的內涵、主體與行使的確認

原本的印地安法案中,僅劃定了一小部分的保留地(reserves)和預定用地(land set aside)作為第一民族所使用的土地,其他的都成為皇室土地。在總體性最終協定中,會界定不同類型的土地,例如在育空地區界定了三類的協定土地(settlement land,意指經協商達成土地爭議處理後所劃定屬於第一民族的土地):Category A Settlement Land、Category B Settlement Land,以及 Fee Simple Settlement Land。其中 Category A 是指第一民族擁有完全擁有對其之權利的土地(包括土地所有權及地下的礦權;Category B 是指第一民族僅擁有地上所有權的土地;Fee Simple Settlement Land 則是私人可以自由買賣、繼承的土地。

在最終協定中,第一民族和加拿大政府必須協議出其傳統領域中保留 地和預定用地的處理方式,以及協議出作為上述三類土地的位置和範圍。 保留地和預定用地可以保留其原本的法律狀態(亦即受印地安法案的法律 規範),或是轉作上述三類協定土地(改受最終約協定的規範),而在這些類別之外的傳統領域土地,第一民族雖然不擁有其土地所有權,但仍有權自由在其上進行非商業的採集和漁獵活動(亦即仍擁有資源權),不需經過加拿大政府的同意,同時也擁有自由經過這些類別之外的傳統領域土地,到達上述三類協定土地上,進行土地利用的權利(無論是商業性或非商業性的利用)。



資料來源:官大偉(2008:214)。

圖 4 育空地區之協定中的土地分類

在育空的案例中,第一民族有權在其傳統領域中進行生計性的採集漁獵活動,加拿大政府不得任意限制其採集漁獵的季節、物種和數量。第一民族自治政府可以自行規範其傳統領域中的的採集漁獵活動;一個第一民族的成員經過另一個第一民族政府的同意,也可以進入其傳統領域進行生計性的採集漁獵活動。若加拿大政府若認為基於公共安全、公共衛生或保育的理由,而必須限制特定的採集漁獵活動,則必須經由符合諮商原則的

方式,經由第一民族的同意。此一諮商原則,是由加拿大政府和第一民族 在最終協定中協商訂出。在最終協定中,亦協商訂出第一民族對其傳統領 域中森林、水等其他資源的商業性和非商業性使用權利。

(三)土地使用計畫

透過最終協定,第一民族和加拿大政府共同建立一個區域土地計畫委 員會(Regional Land Use Planning Commission),委員會由三分之一的第一 國族自治政府代表、三分之一的加拿大政府代表,以及三分之一依照計畫 區域總人口數中第一國族人口比例所選出來的第一國族民間代表所組成。 委員會負責此第一國族之傳統領域土地使用規劃(包括協定土地和非協定 土地)。

此外,各個第一國族的區域土地計畫委員會,則聯合組成一個跨區域 的育空土地使用計畫會議(Land Use Planning Council),此會議負責協調跨 區域的土地使用,例如兩個第一民族傳統領域重疊的地帶2。

(四)特定管理區域

特定管理區域 (Special Management Areas), 意指經第一國族與加拿大 政府協商後,同意必須以和一般的土地使用計畫不同的方式加以管理或保 護的區域,像是國家級野生動物保護區、國家(聯邦政府)或領域(育空 領域政府)級公園、國家級歷史遺址、特定的野生動物或魚類管理區、候 息保護區、禁獵區、水源保護區等等。

這些特定管理區域的範圍,不論是在最終協定完成之前就存在或者是 新設的,都必須在最終協定之中協商。未經過第一民族同意之前,協定土 地都不得被劃入特定管理區域。最終協定完成後,加拿大政府若要新設特 定管理區域,則必須將新設計畫提送給該第一民族的永續資源委員會 (Renewable Resource Council) 審查。

不同第一民族所主張的傳統領域有所重疊,在育空是非常普遍的現象,甚至有百分之百 重疊的例子(White River First Nation 跟 Kluane First Nation)。

(五)管理委員會

上述審查新設特定管理區域計畫的永續資源委員會,是在每一個第一 民族內皆設有的組織,類似的委員會還有遺址資源委員會(Heritage Resource Council)。而在跨區域的整合上,則在第一民族議會下設有各個功 能性的組織,包括土地使用計畫會議、漁類及野生動物管理委員會(Fish and Wildlife Management Board)等等。在育空,這些委員會是第一民族自治政 府和加拿大政府共同管理其傳統領域中資源的機構,委員會的委員至少二 分之一必須是來自第一民族的代表。

這些委員會和自然資源共管機制(co-management)與自治和傳統領域土地權有關,如前所述,永續資源委員會是在總體性最終協議的共識下,經過每一個第一國族的最終協定的訂立,建立在個別第一國族內部的資源共管組織。相對於育空第一民族議會下的資源管理委員會(例如魚類及野生動物管理委員會),永續資源委員會是一個地方層級的共管組織。永續資源委員會的設計,是透過共同管理的方式,使第一民族得以行使其在非協定土地上的資源權。此一委員會總共由六名委員組成,三位由育空領域政府提名,三位由該第一國族提名,經聯邦政府任命後,再由六位委員推派主席。委員皆為無給職,但有會議出席費及差旅費,這些費用由育空領域政府和該第一國族的財政轉移協定支付(Natcher, et al., 2005)。

經過最終協定賦予這個委員會的職權,包括向加拿大政府、該育空第一民族自治政府,以及在育空民族議會層級的共管委員會提出建議,以漁業及野生動物管理為例,永續資源委員會可以提出:採集捕獵的要求、管理計畫、商業性使用的計畫等等。

省級政府的阻撓同樣一度在育空發生。在總體性最終協定的協商過程中,永續資源委員會的設計一度遭到育空領域政府的反對,不願意將對於非協定土地上的資源管理權力交付到個別第一國族的層級(Cameron & White, 1995),此一設計的支持者提出了許多主張論述永續資源委員會的必要性,這些主張包括:透過分權的模式,可以使得資源管理可加有效率,

72

同時這樣的設計也可以使得資源管理得到充分的在地訊息,並將不同的知識和價值觀整合在決策過程,以處理複雜的資源議題;亦有支持者從實用性的角度主張結合在地參與的管理,可以使在地者相互監督、規範,而節省制度執行的成本。在最終協定完成的第一國族地區,此一委員會的運作,證實了這些主張的正確性(Natcher, et al., 2004)。

在跨區域層級的共管組織,為育空第一民族議會下的各式資源管理委員會,其中最重要的即是魚類及野生動物管理委員會,雖然是設在育空民族議會之下,但它實際上是由育空領地政府和第一民族議會各推代表所組成的共管組織。

在育空,經過最終協定賦予這個委員會的職權,包括向加拿大政府、各育空第一民族自治政府,以及在各育空第一民族的永續資源委員會提出建議,以魚類及野生動物管理委員會為例,它可以提出:對於管理魚類、野生動物及其棲地的政策、管理計畫、育空地區魚類、野生動物的總量管制、各育空第一民族的永續資源委員會所建議的計畫的調整等等。永續資源委員會和跨區域層級的共管組織都可以提出自然資源管理的計畫,雖然加拿大政府的永續資源部具有對這些管理計畫的最終否決權,但由於共管組織是由雙方各派代表,已經各自代表了雙方的利益,因此實際上很少有計畫被否決(Natcher, et al., 2005)。

在 Daes (2002: 30) 對聯合國提出的報告中,曾對加拿大政府提出以下觀察:

進步正在持續中。處理土地主張需要花時間,因為尋找正確的處理 方式是很重要的,條約是正式的、具法律約束力而受到憲法保障的 文件,所以必須非常謹慎。而處理土地主張需要花時間也是因為協 商是很複雜的一件事,它涉及許多的利害關係人,以及重疊的管轄 權。在加拿大,有三方參與協商,包括:聯邦政府、省(或領域政 府、原住民族團體。個別的聯邦和省之間的討論在很多方面都是必 要的,例如:利益分享的方式,以及管轄權的安排,而公共的利益 和私人的利益也必須兼顧。同時,協商常常因為有數個原住民團體 同時主張對同一地方的土地權而更加複雜。 加拿大政府將和原住民之間的協商視為尊重原住民族和土地、資源的關係的一個正面指標,並花費了特別的關注在這件事情上。在它送交給聯合國的報告書中指出(Daes, 2002: 31):

土地協商提供了許多機會,去達成原住民族在傳統領域上維繫其與 土地與資源的關係的目標。在加拿大,土地協議已經使得原住民族 保有以下的權利和利益:對一定範圍的土地的完全所有權、受保障 的收穫權、在協議的區域內被保障的參與土地、水資源、野生動物 以及環境管理的權利(尤其是透過委員會或其他決策體制的參與)、 經濟補償、資源回饋分享、特定的促進經濟發展的計畫、以及參與 協議區域內固有資源及國家公園的管理。同時,共管的安排反映了 原住民族和政府代表之間平等的關係,它尊重原住民族的傳統智慧 且使其與科學知識結合……協定(settlement agreements)中的經濟 中收益提供了原住民社區投入經濟發展所需的資本,並增加訓練和 教育的機會。和政府之間的共享安排則提供了重要的回饋機制。在 許多方面,現代條約提供了原住民族經濟和政治發展的契機。

加拿大政府處理土地權利主張方式,以及與原住民族協商簽訂條約的努力,是一個解決原住民族土地權利主張與國家之間的衝突的正面作法。然而,它亦有被批評之處。其中,一個原住民族和人權團體共同關注的議題是:加拿大政府政策仍會以消滅原住民的土地自然權格³ 作為達成協定的交換。另外,協商的程序需要漫長時間,在這漫長的協商過程裡,原住民族土地和資源並未受到保護。在一份英屬哥倫比亞中第一國族曾經向聯合國提出的證據中指出,在協商過程中,試圖透過法庭訴訟尋求對其土地和資源的保護,卻導致了省政府中斷協商,且英屬哥倫比亞政府極度不願意在任何案例中對在協商程序中的原住民族土地和資源提供保護。同時,此原住民族亦指控,由於英屬哥倫比亞條約委員會財源完全來自政府,此委

³ 因為,在協商中,原住民族往往必須讓渡其權力以交換政府的共管機制或經濟補償的安排。

員會並未保持中立的立場和獨立不受干擾和運作,而且委員會並沒有強制 力去要求政府承認和保障原住民的土地和權利。另外,也有關於協商的參 與管道並不充分的批評(Daes, 2002: 29-31)。

二、特定權利主張

特定權力主張所處理的土地主張類型主要分兩大類:一是政府對先前 已經簽署之條約或法律責任不履行;二是政府在印地安法案或其他的生效 之協定下,對於土地的不當管理。而進行主張的程序的方式亦包含兩個管 道:一是直接透過和政府的重新協商達成協議;二是透過印地安主張委員 會,釐清原住民族和政府間的權利義務,作為之後再進入和政府後續協商 的依據(雅柏甦詠,2008:141)。

由於第一民族對於協商過程中程序不公的批判,1991年成立了印地安 主張委員會(Indian Claims Commission),由此一委員會在政府和第一國族 之間擔任第三者,負責進行調查與調解。調查的程序包含:1.調查請求的提 出;2.制訂計畫會議,協助第一國族和政府之間對於調查所需的文件、聽證 的時間等等項目達成共識,調查的方式則包括部落會議、書面及口頭意見 之徵詢,以及最後調查報告的完成與公開。調查完成後則進入調解階段,以 求達成雙方共識,若是仍無法達成共識,則可採取司法途徑尋求解決。

目前對於特定權利主張之批評,主要包含程序冗長而複雜、程序仍存 在有利益衝突、資源不足、調查員的訓練不足反倒複製歷史錯誤、程序中 有許多溝通中的瑕疵,例如政府部門和政府部門對於法律見解的不同或不 瞭解,以及由於主張內容往往不是僅涉及單一權利事項,每一項都有其歷 史脈絡,必須經過反覆調查、聽證,因此往往曠日廢時。據統計,1973至 2007 年,加拿大的第一國族總共提出超過一千三百多個特定權利主張,但 其中只有兩百七十餘個走完程序,而據專家證人估算,要完成已提出之所 有特定權利主張調查和調解程序,大約需要一百多年的時間(Germain & Sibbeston, 2006: 3;雅柏甦詠,2008:146-48)。

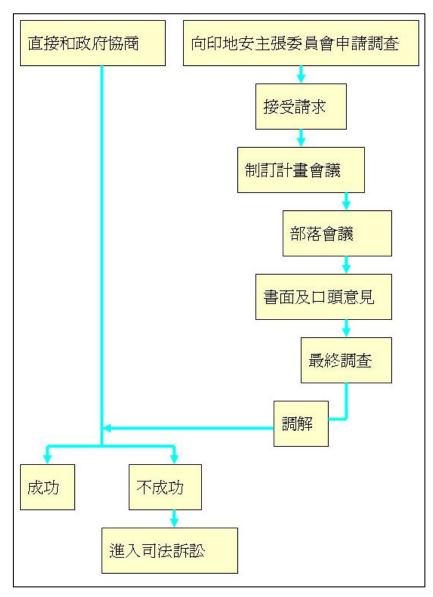


圖 5 特定權利主張的程序

肆、結語

在歷史中因為現代國家的出現及其強大經濟和政治壓力的威脅,而導 致文化上的斷裂和土地的流失,是全世界許多原住民族共同的經驗,隨著

時空的轉變,許多國家和原住民族也正在試圖彌補這些歷史上的傷害。國 家和原住民族雙方要走出錯誤的歷史,很重要的是需要一個尋求轉型正義 的過程。加拿大原住民族土地權之論述形成與實踐過程中,關於土地權格 的概念,值得作為台灣思考原住民族土地權利正當性及其原住民族和土地 的關係、原住民族土地權和現代國家法律之關係的參考,而加拿大政府與 第一國族之間經過協商達成協定,重新調整國家與原住民族關係之方式和 內容,包括傳統領域的範圍、第一國族的土地權利,皆不是由國家片面的 决定,而是透過第一民族與國家雙方的協商過程,此一過程本身就是一種 關係的調整,也就代表了正義的開始,對於我國原住民族基本法之落實以 及原住民族土地及海域法中對於傳統領域之界定程序的設計,相信也是值 得參考,而未來,關於加拿大原住民族土地之調查執行,則是亦值得學界 進一步探討的課題。

參考文獻

- 官大偉。2008。〈民族自治、傳統領域與自然資源管理——以加拿大育空領地第一民族 之共管機制為例〉收於施正鋒、謝若蘭(編)《加拿大原住民族的土地權實踐》 頁 199-230。壽豐:東華大學原住民民族學院。
- 雅柏甦詠·博依哲努。2008。〈加拿大第一民族土地爭議解決機制之探討》收於施正 鋒、謝若蘭(編)《加拿大原住民族的土地權實踐》頁 199-230。壽豐:東華大學 原住民民族學院。
- 蔡志偉。2008。〈加拿大法制中的原住民族土地權格》收於施正鋒、謝若蘭(編)《加拿大原住民族的土地權實踐》頁 93-126。壽豐:東華大學原住民民族學院。
- Cameron, Kirk, and Graham White. 1995. North Governments in Transition: Political and Constitutional Development in the Yukon, Nunavut and the West Territories. Montreal: Institute for Research on Public Policy.
- Council of Yukon First Nations. 2008. "The History of Land Claim." (http://www.cyfn.ca/dyncat.cfm?catid=106) (2010/11/22)
- Daes, Erica-Irene A. 2003. *Indigenous Peoples' Permanent Sovereignty over Natural Resources*. Preliminary Report in Commission on Human Rights of Economic and Social Council, United Nations.
- Natcher, David C, Susan Davis, and Clifford G. Hickey. 2005. "Co-Management: Managing Relationships, Not Resources." *Human Organization*, Vol. 64, No. 3, pp. 240-50.
- Natcher, David, Clifford Hickey, and Susan Davis. 2004. "The Political Ecology of Yukon Forestry: Managing the Forest as if People Mattered." *International Journal of Sustainable Development and World Ecology*, Vol. 11, pp. 343-55.
- Nichols, Sue, and Mele Rakai. 2001. "Land Reform Canadian Style: An Overview of Aboriginal Rights and Land Claims Settlements." *Land Reform Bulletin*, No. 2001/1, FAO, Rome.
- *Umbrella Final Agreement*. 1993. (http://www.theyukon.ca/dbs/cyfn/files/Agreements/umbrellaFinalAgreement.pdf) (2010/11/22)

Indigenous Land Rights in Canada

Da-Wei Kuan

Assistant Professor, Department of Ethnology National Cheng-Chi University, Taipei, Taiwan

Abstract

Even though indigenous peoples are facing diverse issues due to the social contexts they are situated in, the recognition and realization of land rights is a common issue to indigenous peoples around the world. The experience of indigenous peoples (First Nations) in Canada has being a source of inspiration since Taiwan indigenous peoples began the efforts to build connection with the global indigenous movement. Aiming to explore the Canadian experience of recognizing and realizing indigenous land rights that Taiwan society can learn from, this paper: 1) reviews the transition of indigenous policy, and the interpretation of aboriginal title in Canada; 2) scrutinizes the process of identifying the contents of indigenous land rights, and the area to exercise these rights; and, 3) make suggestions to realization of indigenous land rights in Taiwan.

Keywords: Canada, Indigenous peoples, Aboriginal title, Indigenous land rights