

初探原住民山地傳統領域內戶外遊憩的管理

An Exploratory Study on Managing Outdoor Recreation on Taiwan's Traditional Territories in Mountainous Areas

董威言*

摘 要

2007年聯合國大會通過的《聯合國原住民族權利宣言》(UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples)強調原住民除了自決權之外，固有權利尚包含土地、領土和資源，且各國應在法律上承認和保護這些土地、領土、資源，並適當尊重有關原住民族的習俗、傳統和土地所有權制度。臺灣《原住民族基本法》亦承認原住民族土地及自然資源權利，規定政府或私人於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮商並取得原住民族或部落同意或參與，原住民得分享相關利益，而歷年來相關單位亦陸續推動調查傳統領域和共管機制。然而戶外遊憩雖同屬資源利用，卻罕有探討兩者互動與未來發展的研究，以及如何讓原住民族地方社群有意義的參與其中，其在2019年山林開放政策實施後更顯重要。本文將參考國際文獻和臺灣的歷史人文環境，提供當局管理上的建議，以達成遊憩與尊重原住民族的平衡。

總結本文之論點與建議為：

1. 區分動力與非動力 (non-motorized) 的遊憩活動
2. 定義山域的觀光與商業活動
3. 依照遊憩活動類型授與傳統領域通行權
4. 探索原住民族參與經營服務型山屋群的可能
5. 提倡「和解遊憩 (respectful recreation)」：強化原住民族文化與知識呈現

關鍵字

原住民、原權、傳統領域、共管、戶外遊憩、登山、健行、轉型正義

*作者 / 部落客 / 城市山人 Mountain Urbanite

初探原住民山地傳統領域內戶外遊憩的管理

An Exploratory Study on Managing Outdoor Recreation on Taiwan's Traditional Territories in Mountainous Areas

董威言

背景

在漢民族於清代起大量移居臺灣本島之前，居民為南島語系民族，擁有自身的語言、文化、習俗、生活領域，但隨著以外來者為中心的政權更迭、族群強弱消長，原住民族廣泛受到欺壓、驅逐、同化，不只失去原有的土地，維繫文化的傳統生活方式更受到巨大衝擊。清代之「開山撫番」、日治時代之「理蕃」，皆不脫挾優勢武力迫使原住民族順服的脈絡，其中尤以日治時代厲行的「隘勇線推進」與「集團移住」最具破壞力；根據原住民族委員會的介紹，土地政策則以「官有林野及樟腦製造業取締規則」和「森林計畫事業規程」為始，剝奪原住民族的土地權利，而戰後中華民國政府亦延續此方針，使原住民族對當局益發不滿（原住民族委員會公告，2016）。

從國際趨勢來看，以二十世紀中葉的《公民與政治權利國際公約》、《經濟社會文化權利國際公約》兩公約為始，到 2007 年聯合國大會通過的《聯合國原住民族權利宣言》（UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples），對原住民族權利的觀點趨於成熟，強調原住民族除了自決權之外，固有權利尚包含土地、領土和資源，且各國應在法律上承認和保護這些土地、領土、資源，並適當尊重有關原住民族的習俗、傳統和土地所有權制度。回到臺灣的情況，根據《台灣大百科全書》的解釋，在 1980 年代的政治民主化風潮中，為應對原住民族社會、經濟上的劣勢和文化斷裂的生存危機，族人聯合發起一連串社會運動，其中一環即為「還我土地運動」，最終促成原住民保留地、行政院原住民委員會、憲法增修條款、原住民電視臺等（張人傑，2009）。

繼《原住民族與臺灣政府的新夥伴關係》和《原住民族基本法》相繼簽訂與制定後，蔡英文總統在 2016 年代表政府正式向臺灣原住民族道歉，並設置「總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會」，積極推動土地、歷史、和解三項工作，為政府與原住民族關係畫下新里程碑。然而歷年的傳統領域相關之調查、研究、議題，注意力大多集中於土地和資源使用上，如農耕、畜牧、採礦、狩獵、文化、觀光等活動，以及針對中大型開發案的諮商權和同意權，鮮少擴及戶外休閒與傳統領域的互動。2019 年行政院頒布之「向山致敬」政策在開放山林之餘，更受 COVID-19 的推波助瀾，使得大批民眾上山下海從事遊憩活動，也不時與原住民族之間產生衝突情事。

戶外遊憩雖不會如同伐木、採礦、建設一般消耗自然資源，若是太過興盛且未受妥善管理，仍會衝擊生態環境和當地社群。更進一步來說，由於一般大眾罕有和原住民族接觸的機會，傳統領域中的戶外遊憩活動理應為一道引領族群間互相瞭解的窗口，提高人民對原住民

族文化的認識與敏感度，以期長遠達成族群和解共生的目標；反之，若不加以管理、疏通，則可成為影響族群間互信的因子。對於民眾而言，一地若已存有常態性遊憩活動，則易與傳統領域的主張產生衝突。舉例來說，在美國的北達科塔州，曼丹 (Mandan)、希達薩 (Hidatsa) 和阿里卡拉 (Arikara) 原住民族原本居住在谷地，卻因政府修建水壩之故遭到半強迫遷移，土地所有權則歸於美國陸軍工兵部隊，而近年完工的原住民族解說中心正位於其上。在 2021 年的媒體報導中，身為族人的中心主任受訪時即表示：由於政府擔憂部落控制遊憩權利並拒絕非族人出入，即使部落方並無興趣阻擋通行，也僅願意出租土地給部落，不願讓渡所有權 (Treuer, 2021)。

近年傳統領域與戶外遊憩上已傳出多起衝突，如花蓮縣的七彩湖是布農族的傳統文化重地，卻於 2023 年傳出吉普車亂闖、露營和清出大量廢棄物的新聞¹；新竹縣五峰鄉則有部落與林務署封羅山林道以阻絕露營的新聞²；花蓮縣的大同大禮部落長年經營登山民宿，卻因未申請合法登記遭縣府觀光處依《發展觀光條例》開罰³；2021 年臺東縣熱門高山景點嘉明湖的替代路線「戒茂斯」，因林業及自然保育署（以下簡稱「林務署」）和利稻部落擬推的共管機制曝光，其中因包含專營和強制收費機制，而遭到輿論反彈⁴；同年南投縣信義鄉的熱門登山景點郡大山、新竹縣尖石鄉的北德拉曼巨木步道，皆傳出原住民族意圖封路的報導⁵；2020 年屏東縣霧台鄉成立「自然人文生態景觀區」之後，亦出現民眾質疑原住民私設閘門收「買路財」的爭議⁶。以上案例顯示，政府公布「向山致敬」政策和疫情掀起的國旅高潮使得民眾大量走入山林，卻在配套措施和法規匱乏時易產生遊憩與地方社群的衝突，徒增族人的困擾與族群之間的對立感。究竟人民進入傳統領域從事戶外休閒活動，政府、人民、族人應該以什麼方式達成多贏，達成「共存共榮」之族群關係，正是往後的課題之一。

政策法規檢視

在行政院原住民族委員會的定義中，領域觀念為「原住民族自然主權行使下最大空間範圍 ... 為民族賴以生存之空間，民族建立其生活方式、文化價值以及實踐生命意義之處所」，又言明傳統領域調查是為了解殖與建立國家與原住民族的對等關係，「而非為了土地開發及經濟發展而來」（行政院原住民族委員會，2015），歷年下來已累積豐碩的成果。但推敲其中含意，當政府不以開發與經濟的視角看待傳統領域，也就難以處理從中衍生的相關問題。以本文的主旨而言，山域戶外遊憩，尤其是包含多日徒步型態的類型，對於政府而言算不算是一

- 1 車隊闖七彩湖 花蓮林管處、保七偵辦 (2023-4-12)。聯合新聞網。<https://udn.com/news/story/7320/7091581>；布農族聖地花蓮「七彩湖」垃圾成堆 竟清出 500kg 廢棄物 (2023-2-10)。中時新聞網。<https://reurl.cc/nDxRW1>
- 2 紮營山友多憂污染 竹縣五峰羅山林道 2.4 公里處 8/14 起管制 (2023-8-7)。自由時報。<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/4389139>
- 3 未申請合法登記 花蓮大同大禮部落住宿 暫停營業 (2023-3-12)。自由時報。<https://news.ltn.com.tw/news/Hualien/paper/1571630>
- 4 嘉明湖共管條例引爭議 利稻部落澄清只是草案 (2021-9-1)。中時新聞網。<https://reurl.cc/zYO4Z7>
- 5 郡大林道驚傳原民將接管？林務局：會依法處理違規封路行為 (2021-3-23)。自由時報。<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/3476522>；北德拉曼巨木步道遊客爆量受不了 部落族人嗆要封路 (2021-11-26)。聯合新聞網。<https://udn.com/news/story/12396/5919155>
- 6 原鄉設閘收費 山友質疑收「買路財」(2020-5-11)。自由時報。<https://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1371767>

種觀光、經濟活動，尚欠更進一步的討論與定義。

就臺灣的傳統領域而言，界定範圍中亦不乏歷史因素的考量。根據學者葉高華的研究，日本殖民政權無視原住民族的意願，將居住於山區的原住民強遷至山腳處，除了走向原先不熟悉的定居農業生活，亦攪亂了各部族原有的勢力分布和社會關係，導致難以定義傳統領域歸屬的情況（葉高華，2017）。換句話說，現今的部落人口組成中可能不乏近代自願與非自願遷移的族人與後裔，也必然出現過去與現在傳統領域重疊的問題。話雖如此，針對傳統領域重疊的爭議，學者施正鋒指出傳統領域重疊爭議可由不同部落間自行協調解決，並非如外界猜想般難以處理：

[原住民族]對於傳統領域自有彼此相互的辨識方式 ... ；即使有重疊之處，也有內部自我協調和解的機制，譬如太魯閣族與賽德克族的傳統領域各自以花蓮與南投為主，多年前在其他族群的見證下，同意重疊處可以採取共管，沒有必要誇大分歧與爭議（施正鋒，2017: 169-70）。

檢視傳統領域與戶外遊憩活動的關係，應先從原住民族的自然資源和土地權利著手。首先，《原住民族基本法》⁷第 20 條表示：「政府承認原住民族土地及自然資源權利」，然而第 3 項卻述「原住民族或原住民所有、使用之土地、海域，其回復、取得、處分、計畫、管理及利用等事項，另以法律定之」，意即承認權利之餘還需要另外立法管理。另外第 21 條表示：「政府或私人於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮商並取得原住民族或部落同意或參與，原住民得分享相關利益」，但究竟遊憩活動算不算上是一種資源利用，則端看管理單位是否有所定義。

以適合臺灣山區的生態觀光（ecotourism）或冒險觀光（adventure tourism）切入，登山活動屬於一種具人文面向的觀光與經濟活動，《原住民族基本法》第 14 條提到：「政府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」，第 15 條第 1 項：「政府應寬列預算並督促公用事業機構，積極改善原住民族地區之交通運輸、郵政、電信、水利、觀光及其他公共工程」以及第 17 條：「政府應保障原住民族工作權，並針對原住民社會狀況及特性，提供職業訓練，輔導原住民取得專門職業資格及技術士證照，健全原住民就業服務網絡，保障其就業機會及工作權益，並獲公平之報酬與升遷」，則顯露發展傳統領域內登山活動為觀光產業的可能性。事實上，原民會自 2022 年已經將山域嚮導歸類於「原住民族職業訓練運用計畫」之觀光旅遊服務業類別之中⁸，足見山域活動之觀光屬性已獲得至少一個機關承認。

根據《原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法》⁹第 3 條定義，原住民族傳統領域土地為「原住民族傳統祭儀、祖靈聖地、部落及其獵區與墾耕或其他依原住民族文化、傳統習慣等

7 原住民族基本法(2018-6-20)。全國法規資料庫。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0130003>

8 原住民族職業訓練 (n.d.)。原住民族委員會。

<https://www.cip.gov.tw/zh-tw/news/data-list/DCBC2C7D30166868/index.html?cumid=DCBC2C7D30166868>

9 原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法 (2017-2-18)。全國法規資料庫。

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0130036>

特徵可得確定其範圍之公有土地」，但不只要「依本辦法所定程序劃定」，第 10 條尚有部落會議議決、報請主管機關與中央主管機關審查、公告的三重關卡。換句話說，傳統領域需要經過劃設與公告程序才能生效，政府也並未另行立法處理遊憩方面的管理與利用，若未與需要申請的保護區重疊，等同人民可以自由出入的公有土地。回顧 2015 年傳統領域土地調查成果報告，即使強調此舉對賦權原住民族有重要意義，卻不得不承認：「因為土地概念的歧異、民族主體性的消失、行政部門的過渡介入、技術寡占及學術獨霸，導致傳統領域土地調查工作失去後續進行的能量，使得這個計畫最重要的目標和期望——『恢復部落及民族傳統領域土地』的實現還很遙遠（行政院原住民族委員會，2015）。」

在山林政策方面，2019 年行政院「向山致敬」新聞稿言明：「除國防必要、地形破碎危險、原住民的聖地及保育地外，均全面開放」（行政院新聞傳播處，2019），但原住民族聖地即落於上述《原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法》第 3 條的範疇，未經公告就沒有效力，而且傳統領域的範疇也遠遠不只是祖靈聖地而已，還有傳統祭儀、部落土地、獵區土地、耕墾土地等。

臺灣的兩大場域主管機關國家公園及林業署，皆在推動共管（co-management），並在維護原住民族權益的前提下推動修法，只是內容偏重於產業與經濟，是否涉及遊憩尚曖昧不明。內政部公告於 2021 年的「國家公園法修正草案¹⁰」中，第三條改原「史蹟保存區」為「文史保存區」，其可為原住民族認定之「祖墳地、祭祀地、發源地、舊社地、歷史遺跡等祖傳地，並依其生活文化慣俗進行管制之地區」；第二十七條闡述，國家公園事業若要收取費用且涉及原住民族地區，應諮商並取得原住民族或部落同意或參與，分享利益。另外，根據《國家公園區域內原住民族地區資源共同管理會設置基準》¹¹法案，各國家公園管理處可召集資源共同管理會，任務皆與資源治理與管理有關，且「可藉由行政契約訂定資源共同管理之事項及權利義務關係」（內政部營建署，2022）。至於原住民族地區的定義，從《原住民族基本法》第 2 條第 3 款可知，原住民族地區定義為「原住民族傳統居住，具有原住民族歷史淵源及文化特色，經本院原住民族委員會報請本院核定之地區」，且行政院早已於 2002 年核定其包括 30 個山地鄉及 25 個平地原住民鄉（鎮、市），共 55 個鄉（鎮、市）（行政院，2002）。

林業署方面，共管法源為實施於 2020 年的《行政院農業委員會林務局各林區管理處與經管國有林地內原住民族推動資源共同管理機制要點》¹²，各林區管理處可召集組成原住民族地區的資源共同管理會，亦可由部落會議或原住民族團體提案建請召集。除了與國家公園一樣可以共管組織或行政契約為基礎，比較特別的是共管範圍「依其共管議題由共管會商定之」（林務局，2020），並明文避免涉及傳統領域爭議。換句話說，林業署可以自行與原住民族協調決定共管範圍，無需等待原住民族委員會公告傳統領域。

值得一提的是，上述林業署管理機制要點第四條中包含了「生態旅遊資源」，但登山活動

10 預告修正「國家公園法」（2021-2-25）。內政部營建署。

<https://www.cpami.gov.tw/filesys/file/chinese/publication/law2/1100800613.pdf>

11 國家公園區域內原住民族地區資源共同管理會設置基準（2022-4-25）。內政部營建署。<https://reurl.cc/XE13kD>

12 行政院農業委員會林務局各林區管理處與經管國有林地內原住民族推動資源共同管理機制要點（2020-7-30）。農業部林業及自然保育署。<https://www.forest.gov.tw/law/0000756?ca=13>

所使用的是否也是同一種資源，則尚待商榷。依照林業署推行之「森林生態旅遊」，場域包括森林遊樂區、全國步道系統、自然教育中心（翁儷芯，2012），而步道系統與登山活動較為貼近，如霞喀羅國家步道、嘉明湖國家步道、大霸尖山登山步道、能高越嶺道、北大武山步道等，唯林業署是否視涉及高山的登山活動為生態旅遊的一種則尚無定論。至於國家公園方面，在 2008 年委外製成的《高山型國家公園生態旅遊整體規劃及發展執行策略》報告書中已將玉山主峰線、八通關日治越嶺道、奇萊主北線、雪山主東峰線、大霸群峰線等遴選為高山生態旅遊路線，且強調在地參與及地方回饋層面的重要性（中華民國永續發展協會，2008），顯示登山活動的確可為一種生態旅遊。

最後一種場域是「自然人文生態景觀區」，法源為《原住民族基本法》與《發展觀光條例》，主管機關是交通部觀光局。撰文時（2023 年 8 月），臺灣的兩個自然人文生態景觀區皆位於屏東縣，其中林業署與霧臺鄉的協同經營模式尤具代表性。依《發展觀光條例》¹³第一章第 2 條第 5 款所述，自然人文生態景觀區：

指具有無法以人力再造之特殊天然景緻、應嚴格保護之自然動、植物生態環境及重要史前遺跡所呈現之特殊自然人文景觀資源，在原住民族保留地、山地管制區、野生動物保護區、水產資源保育區、自然保留區、風景特定區及國家公園內之史蹟保存區、特別景觀區、生態保護區等範圍內劃設之地區。

再者，第 19 條規定：「自然人文生態景觀區位於原住民族土地或部落，應優先聘用當地原住民從事專業導覽工作」，第 38 條第二款又提到：「觀光地區、風景特定區、自然人文生態景觀區，該管目的事業主管機關得對進入之旅客收取觀光保育費」，所以這一種場域不只能與大部分保護區重疊，還能夠收費及為地方創造就業機會。雖然其與法理上的傳統領域無直接關聯，根據霧臺鄉公所編制並遵照執行的「屏東縣霧臺鄉自然人文生態景觀區經營管理計畫」¹⁴，邀請當地社區共同參與討論劃設範圍這一點，或許在某種程度上實現了部落對傳統領域的主張；至於登山活動通行權的議題，管理計畫的遊客管制方案明載：

登山客：登山路線如行經自然人文生態景觀區，得依「屏東縣自然人文生態景觀區經營管理辦法」第 4 條但書規定免申請專業導覽人員陪同，惟應事先申請登記（須檢具內政部警政署入山申請證明），並依本辦法依各部落訂定名額限制人數及收費基準配合辦理（屏東縣霧臺鄉公所，2021）。

由此可知，當局應是考量登山者通行權益以及實務面的合理性，免除登山者申請專業導覽人員的規定，只是一旦保留針對大眾觀光活動的申請制、承載量、付費制，可能仍會遭到部分民眾非議，因為劃設景觀區並沒有考慮小眾的登山健行活動。

依以上盤點的法規，臺灣現階段共管模式與遊憩活動的互動還在起步期。不難想見，最初推動共管的緣由並非是戶外遊憩活動，而是經濟與傳統文化活動，其中被政府視為國家財產的林木和受保護的野生動物則是常見的導火線。舉例來說，林業署文獻有載，2006 年的阿

13 發展觀光條例（2022-5-18）。全國法規資料庫。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=K0110001>

14 屏東縣霧臺鄉自然人文生態景觀區（n.d.）。屏東縣政府交通旅遊處。<https://reurl.cc/GA8DgD>

里山森林鐵路三合一民營案引發鄒族抗議，造就共管模式的濫觴；2005年司馬庫斯原住民撿拾風倒樺木遭到檢方起訴；2013年布農族獵人王光祿以槍獵捕保育類動物，違反槍砲彈藥刀械管制條例，而類似案例都成為了推動共管的基礎，如民族議會的成立、自主管理狩獵計劃、社區林業計畫、採取森林產物管理規則等（李允如、林華慶，2017）。然而，林業署在反省自身的共管執行情形時，除指出機關內同仁的保守態度，亦觀察到原住民族一方的困境：

推動共管時，也需要參與的部落有較健全的組織，如此參與共管會的代表才真正能代表族人發聲。但受到長期以來原住民傳統文化流失的影響，有些部落的傳統斷絕已久，... 因此許多林區管理處要成立共管會時，遭遇鄉公所推薦的原住民代表在部落內不一定具代表性；社區發展協會、部落會議、部落耆老均屬民間身分，缺乏公信力；部落內派系不合，無法整合意見；部落間關係緊張或冷漠，不易達成共識；與林務局之間尚無足夠的溝通與互信等問題（李允如、林華慶，2017:8）。

總結來說，儘管當局有意推動共管，若當地原住民族社群並未展現凝聚力，即會演變為「一個巴掌拍不響」的局面。歷史上來說，原住民族與戶外遊憩活動關係有限，並不易成為促進共管的理由；但若反過來看，當人民對戶外遊憩需求節節高升，而原住民族對傳統領域的主張益發強烈，也必然會成為引發改變的因子。

傳統領域與戶外遊憩的互動

不同於土地私有制，原住民族的土地制度是共有制，屬於部落或家族共同擁有，用途與生存息息相關，如農耕、漁獵、採集等，然而當前法規卻對於現代遊憩使用卻缺乏定義。以現狀而言，除了私有制的原住民保留地之外，傳統領域不是私有土地，而是受不同單位管轄，可由人民造訪的公有土地。歷史上的臺灣山域戶外遊憩始於日治時代，隨著「理蕃」政策的腳步進展，而後進入戰後的再開拓時期。研究指出，原住民族在日治時代登山運動上扮演幕後功臣的角色，諸如學術探險、協助登山者、提供建言、建築山域道路等皆有賴族人的貢獻與勞動，但社會大眾卻只能看到外來者的名字流傳於世（林玫君，2010）。

以臺灣的登山運動而言，二次世界大戰過後，登山者重新開拓群峰，同樣需要雇用當時稱為「山胞」或「山青」的族人，方能確保行程順利。在早年的紀錄中，可以見到登山隊伍雇用挑夫、原住民族的事蹟，如1950年代登玉山的隊伍即在阿里山當地雇用挑夫、登雪山的隊伍則在南山村雇用泰雅族族人等（鄭安晞、陳永龍，2013），而視族人為登山標準配置的風潮也將一直延續下去。其後，除阮囊羞澀的學生族群和追求自給自足的登山者外，登山活動商業化、觀光化更強化了這一點，現在已可直接在網路上搜尋到標榜原住民族經營的業者，從業者職稱則為「高山協作員」，在登山活動中依照消費者選擇的方案，提供引路、煮食、救難、揹負重物等服務。

由下圖例1可知，目前經調查或由部落自行公告的傳統領域（含原保地）多集中於中央山脈與東部，涵蓋登山路線無數，幾乎囊括全數百岳，但傳統領域的核心——部落，與境內多元戶外遊憩活動的關係尚處於不明的狀態。

若以觀光視角看待登山運動與傳統領域，有訪客不停留部落消費、地方原住民社群和協

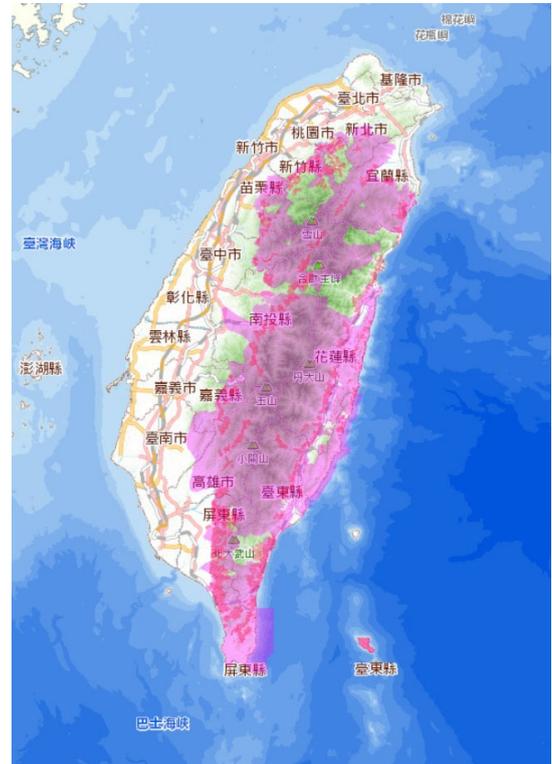
作業者關係曖昧(從業人員不來自當地且雙方缺乏共識)、登山活動缺乏原住民族要素、民眾習慣免費申請通行的權利、承載量限制發展等議題(董威言, 2021)。便捷的山區交通和請假因素,使得民眾相當注重時間效率,周邊部落頂多從短暫住宿、零售、接駁等獲得利益。即便政策上鼓勵部落發展自然旅遊,根據中華大學營建研究中心的普查,發現內容大抵不脫利用當地之自然資源之生態旅遊,如附近的溫泉、瀑布、神木群等(余文德、余世倫、曾伯元, 2003),而這也反映了民眾對戶外遊憩自主性高,且實際發生場域距部落有一定距離的現實。

再者,劃為傳統領域的公有土地大多已有主管機關和成熟的遊憩模式,如林務署轄下的嘉明湖國家步道與國家公園境內的玉山與雪山,且傳統領域的存在感並不強烈。舉雪霸國家公園為例,面對民眾的資訊也僅是在入園證加上「進入原住民族傳統領域須知」:

1. 請充分認知本園區多為泰雅族及賽夏族眾社群之傳統領域。
2. 請各登山隊伍友善對待高山協作員,彼此互相尊重,建議各登山隊伍進入本園區時,自主聘請本園區周邊部落之在地原住民族人擔任隨隊嚮導,協助各登山隊伍理解並認知泰雅族及賽夏族千年來與大山共生的態度與智慧,以實踐本園與在地原住民族之夥伴關係。
3. 本園期許各登山隊伍進入本園區,如遇在地原住民族人進行傳統文化教育活動時,能以欣賞並尊重的態度駐足參與或對話,給予在地族人努力於文化傳承與保存最大的支持與鼓勵(內政部營建署, 2022)。

雖然須知之中建議民眾自主聘請周邊部落之族人擔任嚮導,含有以登山活動回饋地方的用意,但一來此資訊沒有提供聯繫管道、二來嚮導需要具備一定的專業素養(教育部體育署之山城嚮導制度已有定義)、三來務農為主的族人可能毫無意願,可以想見實際上服務消費者的仍是與地方無甚關係的協作業者。從另外一面來看,原住民族經濟模式尚未融入主流資本主義市場時,族人因狩獵採集之故,大多具備在山野行動的技能與經驗,所以從日治時代就受到登山隊伍的倚重;然而 1960-70 年代出口導向的工業化政策創造大量就業機會,以及凌駕農業的山地企業開發,卻使得原住民族離開部落,大量湧向平地,成為資本主義市場的一員(陳宗韓, 1994),為獵人文化衰退之始,逐步陷入學者描述的處境:「在外來國家與市場體制的侵蝕下,〔狩獵體制〕已逐步崩解消逝,不僅部落裡明瞭傳統規範的獵人只剩少數碩果僅存的耆老, … 有體能、有意願留在部落的年輕獵人,在部落找不到可以期盼可以倚賴的未來」(盧道杰、吳雯菁、裴家騏、台邦·撒沙勒, 2006)。由此可見,獵人文化非但與原住民

圖例 1: 臺灣本島傳統領域與原住民保留地範圍(國土測繪圖資服務雲, 2023)



族部落的存續有關，傳統知識和山野技能更是增強觀光吸引力，以及部落參與或經營戶外產業所必需的人才來源。

最後需要注意的是，政府推行里山倡議和部落創生行之有年，例如霧台鄉自然人文生態景觀區即提供配備導覽人員的古道健行遊程（舊好茶、霧台水源古道、舊大武古道、巨木群古道），霞喀羅國家步道則有五峰鄉和尖石鄉的兩個發展協會協助經營管理，但部落是否主導遊憩權利則端看適用法規，如前者因為《發展觀光條例》之故乃由部落和鄉公所主導，後者則是可由民眾自行前往或選擇林務署推薦的生態旅遊業者¹⁵。

傳統領域與戶外遊憩的國際視角

國際上的相關法規

澳洲《原住民族土地權法》(Native Title Act) 和共管模式

1993 年的《原住民族土地權法》，建立了一套在澳洲陸域與水域聲索並承認傳統領域的方法，目標為平衡原住民族和非族人的土地權利，並著手協調傳統領域與國家法律之間的關係。《原住民土地權法》之所以是原權的里程碑，是因為法院推翻澳洲土地是過往殖民者聲稱的「無人之境 (terra nullius)」，並認知到原住民族在殖民前即有擁有複雜的法制和習俗系統，並藉之享有土地權利。

原住民族土地權經常被描述為許多權利的組合體，可包含居住、造訪並保護重要地點和場址，以及出於傳統文化的通行、露營、漁獵、採集、取水、祭儀、教學活動。無論原住民族聲索到多少的土地權利，這些權利仍其他非族人的權利一樣受澳洲法律規範；而當不同方的土地權利重疊，就被稱為共存 (coexistence)，例如原住民族可以和畜牧業者共享一塊土地，兩邊的權利都受到承認，但原住民族的土地所有權並不能干涉畜牧業者合法運營。另一方面，專屬性佔有 (exclusive possession) 的原住民族土地所有權則擁有配套的管控權和使用權，反之非專屬的原住民族土地所有權即不影響大眾出入諸如公園、保護區、海灘的通行權，也不會奪去任何人享有的土地權利 (Hinton et al., 2008, p151-2)，與臺灣現行之傳統領域精神大抵相符。

然而要注意的是，澳洲還有其他與原住民族相關的保護區與管理模式存在，如卡卡杜國家公園 (Kakadu National Park) 和烏魯魯-卡塔丘塔國家公園 (Uluru and Kata Tjuta National Park) 共管模式就是建立在土地歸還，和其後聯邦政府向原住民族地主回租土地上；另一個例子是 1996 年公告的原住民族保護區 (IPA, Indigenous Protected Area)，任務是「建立和管理廣泛、足夠、具代表性且涵蓋澳洲生態多樣性的保護區系統」(Commonwealth of Australia 1996:9)，其按照各地的氣候、水文、地理、地形、植被等條件將澳洲大陸分割成 85 個區域。然而在規劃過程中，政府發覺現存法規如 1976 年《原住民族土地權法案》(Aboriginal Land Rights Act) 和 1993 年的《原住民族土地權法》讓族人成為不可忽視的利害關係者，再加上國際原權意識逐漸抬頭，於是產生了這個新型態的保護區，管理上的特徵則是 (一) 在族人土地上建立的原住民族保護區，原住民族將以獨立團體的身分管理土地，以及 (二) 協助和支援原住民族

15 霞喀羅生態旅遊 (n.d.)。https://syakaro.mystrikingly.com/

和政府機關協調，以在政府擁有的國家公園和保留區中透過某種共管協議獲得管理土地的權利，而且每個保護區都有自己的管理計畫；另外以控制遊憩權利而言，北領地 Dhimurru 原住民族保護區的族人地主即能夠在有需要時立即關閉一個區域（如耆老過世），但烏魯魯-卡塔丘塔國家公園的共管模式則需要主管機關首長的同意才行（Langton et al., 2014），差別在於兩處的熱門程度大不相同。

加拿大卑詩省的現代條約

以加拿大卑詩省（British Columbia）來說，許多原住民族居住在保留地（reserves），但保留地卻屬於君有地（Crown land，可理解為公有地），也不見得是族人原有的領域。為了重新打造第一民族（First Nations）與其傳統土地的連結，地方政府建立了一套協議流程，幫助族人們確立他們對土地的權利。目前已有數起共管的成功案例，如溫哥華島上的 Nuu-chah-nulth 族或 Haida Gwaii 族，後者透過與政府的協議建立了訪客管理和利益回饋機制（Nepal, 2004）。

2022 年的數據顯示，已有 29 個加拿大第一民族與政府簽訂現代條約（modern treaty），8 個位於卑詩省，其中 7 個是透過協議流程完成，同時有 31 個第一民族正在與政府協商當中（BC Treaty Commission, 2022）。現代條約一經簽訂，即代表原住民族有權控制通行，其對遊憩的影響，可見於嚮導書中的描述：

〔現代條約〕影響休閒遊憩使用，但往往缺乏清楚的規則。現代歷史上的君有地十分單純，人們可以免費使用君有地連續 14 天，意即探索海岸的人可以在任何地方停留，而不必擔心是否需要申請 ... 只要你確認不是在保留地或私有土地上。現在情況變得複雜許多，訪客們已經意識到他們正在使用尚未讓渡的傳統領域，大部分的營地 ... 皆是未經第一民族的許可、諮詢、考古考量而設立並被使用，... 在這些地點的歷史文化脈絡更清晰之前，可能會受到限制使用。

（Kimantas, 2018: 8）

加拿大卑詩省如此歸還土地的方式，雖然其由下而上的特色受學者肯定可以發揮因地制宜的功效，並保持持續且制度性的協商，卻也提醒協商過程必然拉長，及權利、義務的分歧和府際關係的複雜（黃之棟，2020），使得該地傳統領域內的戶外遊憩活動邁入充滿不確定性的時期。

美國魔鬼塔（Devils Tower）攀岩活動與原住民族聖地

在美國懷俄明州的魔鬼塔國家紀念區（national monument），平原上豎立著一座壯觀的岩塔，不只是當地美洲原住民族的聖地，更是老羅斯福總統所設之全美第一個國家紀念區。對於當地超過 20 個原住民族而言，岩塔的名稱之一是「熊的棚屋（Bear Lodge）」，且通常會在夏至時分以個人或團體為單位前往該地舉行需要獻上供品、表演舞蹈等的傳統祭儀。然而同



圖例 2：以地圖顯示 2022 年度加拿大卑詩省已簽訂現代條約與正在協商的原住民族（BC Treaty Commission, 2022: 32）。

個岩塔也有著超過百年的西方人攀岩歷史，迄今其上已有至少 200 條攀岩路線，是一個世界級的攀岩目的地。

根據專書的介紹，1970 到 80 年代時，每年造訪魔鬼塔的攀岩者數量暴增，與原住民族的衝突在所難免。基於攀岩者在岩塔上不斷打入器械、遺留廢棄物、移除祭儀用品、破壞祭儀需要的寧靜、打攪祭儀進行，管理單位在 1995 年實施一套新的辦法，召集部落與社區的領袖、攀岩團體、地方商家代表、環團、國家公園人員，協商出一個自願性質的禁攀共識：6 月的時候不攀登這座岩塔之外，也不要干擾祭儀進行、不要動到祈禱用的供品，並避免拍照攝影。

為了增加遵守共識的意願，管理單位加強解說服務，教育訪客（包括攀岩者）原住民族的傳統作法和文化，包括網站、解說設施、設立原住民族主題的雕塑品、增加護管員接觸訪客的機會。其後為了教育到更多攀岩者，更在 2005 年建立專門的攀岩登記辦公室，規定所有攀岩者必須在每天攀岩行程前後登記（免費），並藉此促進攀岩護管員與他們的交流、傳達最新的規定等。實施以上的管理措施後，每年 6 月份的攀岩者減少了 8 成，並允許以往關係不睦的族群培養對彼此的尊敬；然而由於岩塔位於公有土地上且有既成的遊憩歷史，也有民眾不服禁攀措施，在法院發起訴訟（Manning et al., 2017）。

展望未來，在共管模式及原住民族的新夥伴關係漸漸普及後，如大峽谷國家公園邀請 11 個與園區相關的部族加入決策過程、2015 年北美洲最高峰麥肯尼峰改名為符合族語的「迪納利（Denali）」，以及美國聯邦政府在 2021 年任命出身美洲原住民族的查爾斯·F·山姆斯三世（Charles F. Sams III）為國家公園署署長，應可期待族人的主張更能反映在管理與法規上。

問題與討論

綜合分析以上的法規與案例，可以發現產權和共管模式是影響通行權的關鍵要素，一個國家如何賦予原住民族土地權利，或是如何與之協調土地權利，最終皆會反映在通行權——也就是遊憩活動最基本的條件上。根據聯合國經濟合作暨發展組織的整理，國際上的原住民族產權可參考以下表格：

法定原住民族產權

美國	<ul style="list-style-type: none"> ● 所有權 - 阿拉斯加的土地和地下資源（區域性公司法人）。 ● 個人所有 - 完全所有權的土地（分派的土地）。 ● 共同業主 - 保留地和限制轉讓之土地。
加拿大	<ul style="list-style-type: none"> ● 共同所有權 - 透過全面協定取得。 ● 共同所有權 - 透過購買所得。 ● 共同業主 - 保留地。 ● 個人持有 - 由共同體分派的保留地。
紐西蘭	<ul style="list-style-type: none"> ● 個人所有 - 毛利族土地，經常是共有。
澳洲	<ul style="list-style-type: none"> ● 共同所有 - 澳洲聯邦和州政府土地權利法案確立的土地（如北領地、南澳洲和新南威爾士州） ● 共同業主 - 專屬性原住民土地（國家層級）。 ● 共同持有 - 非專屬性原住民土地（國家層級）。 ● 共同持有 - 西澳洲的保留地。
瑞典	<ul style="list-style-type: none"> ● 共同受授權使用 - 僅限於薩米放牧社區（Sameby）成員為放牧馴鹿所用的土地。

表格 1：原住民族產權表：比較澳洲、加拿大、紐西蘭、瑞典和美國（OECD, 2019: 219）。

同時也定義了以下三種原住民族土地管理的理想模式：

- **原住民族自治 (Self-governance of Indigenous land)**：國家賦權原住民族一定程度的原住民族土地和天然資源的自治權。這個條件式的自治模式可衍生自具備自治能力的團體，且由國與國之間的條約或協議達成，或者也可以從政府為了環境議題轉讓管理權到原住民族團體的協議上達成。
- **共同土地管理模型 (Joint land management model)**：在共同、分享或合作管理模型中，原住民族團體在土地議題上與主管機關分享權責。這可以藉著建立特定的機構來達成，例如自然資源委員會和土地議會，且其由族人和非族人平均組成；或是藉著建立以分享管理為主的保護區來達成，如公園或自然保留區。最終政府仍可能掌握自然資源，但原住民族團體將參與核發憑證和執照的決策過程。
- **共存 (Co-existence)**：此模式將原住民族團體視為關於其土地管理議題上的關係人。原住民族土地可能受到直接或間接影響，舉例來說，就算一個建案不發生在他們的土地上，也可能會有所衝擊。若缺乏決定相關事務的自治權，族人還是可以參與決策過程，在管理程序中成為諮詢對象，例如核發環境許可 (environmental licensing)，並影響法條細節、計畫和其他政策文件 (OECD, 2019: 228)。

考量到臺灣戶外遊憩活動所發生的場域不只和傳統領域重疊，大致上也與國家公園和林業署轄區重疊，其可為自然保留區、野生動物保護區、野生動物重要棲息環境、自然保護區、林班地等，且多數已有某種形式的管制在約束訪客行為與數量，如國家公園的入園證、眠月線上的臺灣一葉蘭自然保留區、插天山自然保留區、嘉明湖國家步道等，故討論部分將聚焦在如何以共管或共存為基礎，處理現在及未來的戶外遊憩議題。需要注意的是，雖然林務署為了管控林地上的遊憩活動，而在 2021 年推動《森林法》部分條文修正草案，第 17-2 條「國有林及公有林之遊憩活動影響森林生態及環境者，主管機關得指定管制地點，實施人員之承載量管理、車輛之使用、宿營地點之限定等事項。前項管制地點及管制事項，由主管機關公告之」(行政院農業委員會公告「森林法」部分條文修正草案，2021) 將給予管理單位總量管制的法源，但林班地目前並不算是保護區，再者林班地與原住民族的共管更其實貼近合法利用自然資源之上，如社區林業(包含生態保育篇、森林保護篇、森林育樂篇、樹木與生活篇)、林下經濟、狩獵自主管理，共管內容對於遠離社區的戶外遊憩使用尚無定義，宜續加觀察。

臺灣是人口稠密的群山之島，人民數量之眾、交通便利和經濟發展程度直接反映在對遊憩的需求上，而戶外活動是逐年增長的大宗，尤其是在周末、連假期間，即便是只有步行可達的高山區域一樣可能出現人滿為患或供不應求的情況，如排雲山莊和嘉明湖的戒茂斯路線。特別以超過 3,000 公尺高山地帶的登山活動而言，因客觀難度與風險高(氣候、路況、高爬升、高山症等)，具備一定體能、技能、經驗的門檻，理應發揮控制訪客數量的功效，但在人口稠密、從市區到山區不過數小時車程的臺灣，卻有相互抵銷的作用，所以只能倚靠總量管制。網路和社交媒體風行後，資訊流通和重複曝光使得各式戶外活動益發受到歡迎，即便是深入荒山野嶺的多日高山縱走行程亦令民眾趨之若鶩，幕後功臣則是以原住民族為主的協作

產業，其不只提供嚮導、餐食、揹工、裝備出租等服務，更經常在救難體系中扮演第一線人員的角色。同個現象傳達出的另一個訊息，是臺灣的戶外活動場域雖然經常和傳統領域重疊，卻受歷史和政策因素連累，長年缺乏溝通與互動，導致民眾一來已普遍習慣既有的通行自由和體制規章，二來對傳統領域與原住民族文化一知半解。戶外活動是人民少數能夠接觸到原住民族之處，也應是族群間交流互動的窗口和回饋地方的管道，以期透過創造工作和商機挹注原鄉發展、延續傳統文化，並使原權議題在社會上受到更多的關注與支持，故如何增加原住民族有意義的參與實為臺灣當前戶外遊憩與原住民族的一大課題。

從澳洲烏魯魯-卡塔丘塔國家公園和美國魔鬼塔國家紀念區的國際案例可知，即便原住民族擁有土地權利或對其有所主張，管理單位在處理熱門遊憩地點的通行權上卻十分謹慎，推測原因其一是西方國家公園體系本來就有遊憩與保育兩大功能，所以必須盡到協調折衷方案的責任。臺灣戶外活動的現狀，即是遊憩需求居高不下，所以不易在熱門地點仿效澳洲的原住民族保護區，而從共管或共存模式著手比較合宜。另一問題是，臺灣登山路線經常處於稜線之上，稜線不只是行政區域的交接處，也可能是傳統領域的交接處，而且普遍距離部落現址十分遙遠，對於以務農為主的族人來說意義不大。就算是海拔高的玉山山區，原住民族賴以維生的社域範圍也大約分布於在 1,000 公尺上下，除非有狩獵或遷徙需求，鮮少踏足高山地帶（鄭安晞，2014），再加上獵人文化傳承困難，近年部分地區的狩獵更有因追求高效率而產生以林道與步道兩旁為主的現象（陳逸中、朱珮文、王榆君，2018），除非族人主動發起尋根或巡視獵場，難保不與自身的傳統領域和傳統知識漸行漸遠。

出於上述原因，臺灣的登山活動與地方脫節，唯一經常在山區與民眾接觸的是高山協作員。然而以林務署在嘉明湖的調查為例，該地 3 家協作業者旗下的高山協作員以海端鄉的布農族為主，其次有來自南投縣的布農族、泰雅族，花蓮縣布農族、太魯閣族，及臺東關山、延平等地區，少部分為西部漢人；另一方面，海端鄉公所另有「臺東縣海端鄉高山旅遊嚮導協作協會」，卻和協作業者、利稻部落無甚交集，官方報告也指出該協會和業者實際上缺乏共識（楊凱琳，2018）。目前政府和業者的契約合作關係僅見於九九山莊¹⁶、天池山莊¹⁷、排雲山莊¹⁸（可能隨時間而變）的餐食和住宿服務，本身不見得必定與地方社群相關，其他業者更是因為缺乏商業服務的定義，與政府毫無關聯可言，連統計都無從談起。

國際案例中的傳統領域與遊憩活動衝突，追根究柢是來自於土地所有權，以及伴隨的通行權利。以澳洲和美國的保護區案例觀之，可觀察到控制通行的合理性乃是建立於傳統知識與慣俗之上，例如部落耆老過世或祭儀受到干擾，然而部落在臺灣的登山活動中只是過客一般的存在，所以影響微乎其微，反倒是直接進入、經過或鄰近部落的遊憩活動容易引發衝突，如霧台鄉設立自然人文生態景觀區的緣由是遊客量大且素質低落（汪文豪，2020）、武界社區曾禁止吉普車溯溪進入、銅門部落藉著封路抗議慕谷慕魚的觀光活動、臺東豐年祭部分部落

16 九九山莊餐宿服務（n.d.）。九九山莊。<https://99online.forest.gov.tw/basic/?mode=detail&node=73>

17 天池山莊（n.d.）。https://tconline.forest.gov.tw/faq/index.php?parent_id=198###

18 排雲山莊塔加餐廳（n.d.）。<https://go17713.ego.tw/>

抵制遊客進入、七佳部落拒絕遊客進入家屋等¹⁹。有鑑於此，管理單位和部落宜區分遊憩活動的類型，以避免管制或收費措施一竿子打翻一船人，比如說車行可及跟唯有步行可及是完全不同的遊憩種類，登山路線跨行政區域和傳統領域為家常便飯，從非管制開口進入就不收費才符合登山者的習慣，如武陵農場和奧萬大森林遊樂區的例子，否則必須充分溝通並說明原因。然而，若是通往活動起點的道路直接經過部落而打攪到族人生活，當局即有責處理交通壅塞與遊憩衝擊的問題，如地方林管處、鄉公所、部落即在 2023 年 8 月就熱門的北得拉曼步道推出新的管制和接駁計畫²⁰。

究竟原住民族部落該以什麼方式參與自身傳統領域內的戶外遊憩活動，除了傾聽族人的意見之外，政府的協調與支援角色也非常重要，而且考慮到多日登山活動跨區域的特性，必須以宏觀的區域計畫的觀點來看待，例如美國著名的阿帕拉契山徑即是由區域計畫師班坦·麥侃（Benton MacKaye）提出。政府的任務並非只是出資，而是要先求原住民族社區發展穩定，並意識到自身的雇員可能欠缺與外界溝通的能力，以及族人不見得有參加計畫的餘裕，例如國外文獻提醒我們必須意識到地方社群和非營利組織的自願精神有其極限，有些族人也會需要財務和技術上的支援才能參與（Dovers, S., et al., 2015）；本土的地方性原住民部落觀光研究也指出，成功的契機在於政府力量介入前，社區居民是否已經因為對社區共同事務的參與而形成社區意識（包正豪，2009）。換言之，以戶外遊憩而言，該部落居民是否熟悉自己的傳統領域，乃至於社區事務是否和自身廣域的傳統領域有關，孕育自山野的獵人文化其實是一個關鍵因素。雖然現今的登山路線已趨於成熟穩定，穿過駐在所、舊社等遺蹟的古道卻仍供族人可開拓生態觀光的機會，再結合在地特色和傳統知識增添行程豐富度，甚至採不同途徑連結到高山區域，重現古早年代族人引領登山活動的時空記憶。

至於一日或半日可完成的傳統領域內步道，尤其是相當熱門者，由於既有的遊憩需求高漲與部落常態的不參與，民眾也慣於免申請、免費的自組行程，部落從中獲益的機會就可能有限。雖然學者肯定社區型步道遊憩對農村經濟轉型有正面催化效果，如銷售農產品、經營餐飲、民宿等，但也依賴政府的就業輔導和步道規劃，且利益的競爭與分配更會造成部分社區內部衝突加劇（許秉翔、林鴻忠、李久先，2010），顯示經營與管理課題與部落族群組成有關。對於這樣的情況，我認為還是可以從於設施上提供當地原住民族資訊，及政府委託當地部落提供遊憩相關服務開始做起，編列長期經費創造就業機會和增加部落對生態旅遊的參與，作為社區培力、促進共管及助族人重新連結土地的手段，例如森林巡護工作、保育工作、與民間組織協力維護步道設施、舉辦淨山活動、設計融合步道健行與傳統知識的生態旅遊遊程和導覽解說機會等。

結論

誠如學者指出，文化永續性（cultural sustainability）不只是原住民族身分和本真性的前提，

19 遊客太多干擾了生態和文化...看看近來哪些原民部落拒絕遊客進入（2015-9-7）。關鍵評論網。
<https://www.thenewslens.com/article/24117>

20 獨家》2023 山毛櫸聖地北得拉曼要管制了！管制日期、接駁收費、停車地點，完整懶人包一次看（2023-8-21）。風傳媒。<https://www.storm.mg/lifestyle/4852102>

也是觀光產品的前提，保持良好才會讓觀光活動具成長潛力，化為進一步加強和鼓勵原住民族經濟發展及政治賦權的強力工具（Ruhanen and Whitford, 2019）。本文旨在為原住民族和戶外遊憩搭建一道新的橋樑，跳脫以往生態旅遊文獻所側重的社區框架，正式將山域戶外遊憩視為一種具潛力的觀光產品，並同時考量其與傳統領域的關係。

遊憩活動對族人普遍的經濟型態而言並不重要，平時風馬牛不相及，但遊憩衝擊仍可能引發問題，如宜蘭四季部落的命脈是高冷蔬菜，對於自家後院的登山名勝景點加羅湖素無瓜葛，卻因遊憩衝擊（停車壅塞、壓壞水管、排遺問題）決定利用原保地設置柵欄「管車不管人」²¹，後續則以菜車提供接駁服務充當外快。無論如何，傳統領域上有個受歡迎的健行景點，對於四季部落來說並不是加分，也無甚積極拓展生態觀光的動機，有些可惜。加羅湖的真正獲利的商業服務，是協作業者提供的餐食和租搭帳棚服務，但族人與業者似乎毫無關連可言，不但未能從傳統領域內持續引入人流的商業活動獲得利益，還因此蒙受遊憩帶來的困擾。更擴大一下想像力，假如有個聯合多部落的跨域共管模式，由政府提供補助與訓練、由部落提供熟知傳統文化、遷徙歷史和山野技能的族人並主導行程，將當地的比亞毫古道從西邊的四季部落到東邊的南澳村打造成一個國際級的自然人文生態旅遊步道，該是多麼令人值得驕傲的盛事！

但這樣的願景卻會面臨多重阻礙，除了原住民族社區人口外移嚴重、文化傳承挑戰重重之外，律法中缺乏的土地共有制與原住民族的傳統文化扞格不入，同時戶外遊憩活動也長年缺乏在地原住民族有意義的參與，為文化永續性打上了問號。從現狀看來，車行可達的傳統領域景點才是促成共管的主流，如屏東霧台鄉的自然人文生態景觀區、花蓮秀林鄉銅門部落對未來「崖勇蘇漾」（現稱慕谷慕魚）的相同規劃²²、南投信義鄉丹大林道的新共管機制²³等，少數與高山健行相關的可能性是通往郡大山的郡大林道²⁴、南橫三星的塔關山和關山嶺山、能高越嶺道、六順山七彩湖等，但仍需注意先決條件是上述目的地交通方便且又有鼎鼎有名的百岳，是合歡山區外罕有的輕量級高山行程。

從兩大場域主管機關國家公園與林務署來看，共管也會引發別的改變，比如說將傳統知識融入管理模式之後，會不會對承載量產生新的挑戰與見解、現有及計畫中的山屋和營地是否合乎原住民族的文化與選址智慧、特殊地點該不該禁止民眾前往等。但最重要的一點是，原住民族對傳統領域上的戶外遊憩，如何從遙遠走向有意義的參與，又不會落於過分干涉既有模式而導致族群齟齬的局面，不只和文化傳承有關，更可奠定社會支持原權議題的基石，祈未來能有更多關注與討論的聲音。

21 山友亂停車壓壞水管！宜蘭四季林道新設「報復性鐵柵欄」（2020-7-29）。自由時報。

<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/3243623>

22 擅闖花蓮「慕谷慕魚」生態廊道 管制哨重啟禁止遊客進入（2023-8-1）。自由時報。

<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/4383049>

23 「總量管制」解丹大林道亂象 林務局、信義原民組共管會（2023-7-11）。自由時報。

<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/4360692>

24 護傳領淨土 布農陳情訴求開放共管郡大山林（2021-4-6）。原住民族電視台。

http://www.tipp.org.tw/news_article.asp?F_ID=101223&FT_No=1

建議

總結本文的分析、觀察與討論，我對原住民族傳統領域內的戶外遊憩管理提出以下建議：

區分動力與非動力（non-motorized）的遊憩活動

非動力戶外遊憩活動，係指不依靠馬達、發動機或內燃機等設備來移動的活動，美國國會研究服務處（CRS）文件中即列舉一系列陸域活動，像是健行、露營、狩獵、賞鳥、騎馬、攀岩等，以及水域活動如釣魚、划獨木舟、橡皮艇、泛舟等為非動力遊憩活動（Congressional Research Services, 2014）。車輛可通行與否直接決定遊憩的規模與量級，也可能直接影響到部落居民的生活，管理單位和部落方只要能清楚區分兩者，就可以避免針對前者的管制措施衝擊到不相關的後者，反之亦然。

定義山域的觀光與商業活動

隨著近年民眾對登山活動興趣與相關遊憩問題數量大幅提高，管理單位如林務署也正式承認登山商業服務的存在，並嘗試以契約委外管理山屋和修訂《森林法》等措施來應對亂象（張晉、黃信富、王正平，2022），然而這僅僅是單一機關的努力，範圍不只有限，對於原住民族在傳統領域的主張亦幫助有限——因為眾多業者並未化身為可見的利害關係人，依然游離於體制之外，也無法確立業者與當地部落的關係。建議政府重新審視法規，使得提供業者的身分從自然人走向法人，正式邁向法治化。詳情可參考我在 2019 年發表於全國登山研討會的文章《台灣商業登山活動之管理研究：借鏡美國國家公園管理局商業服務計畫(NPS Commercial Services Program)之體制與經驗》。

依照遊憩活動類型授與傳統領域通行權

依照現行法規，傳統領域除原保地外並無管控通行的權利，保護區中的共管模式也遵循既有規定，對遊憩活動暫無進一步解釋，故在此將以傳統領域主張漸得彰顯為前提下，探討未來可能的作法。承上，若是能夠區分動力與非動力、商業與非商業的戶外遊憩活動，即可實施精細化管理。不論是在公有土地、保護區或傳統領域上，利用該地自然資源營利且具有一定規模的業者，除了需要和主管機關與地方社群有商業登記機制或契約關係外，更應該視情況回饋部分所得作為環境保育與管理之用；非商業且非動力的戶外遊憩，若團體規模有限且涉及傳統領域，與共管的保護區重疊者應考慮先沿用現行的申請制度，往後再逐步導入原住民族的元素（如以下最後一點所提之「和解遊憩」）；以外者（如共管的林班地）則應視部落意願建立登記機制，並以不收費的報備制為主，例如目前屏東的井步山雖然位於自然人文生態景觀區，也僅需要透過社交平台告知部落，即可免費步行進入部落登山²⁵。

探索原住民族參與經營服務型山屋群的可能

臺灣早期的山屋皆為避難而設計，但隨著大環境改變和人民對觀光需求的提升，已逐步成為受大量登山者依賴的宿點，反倒讓避難成為附屬功能。然而居高不下的遊憩需求，卻使

25 屏東阿禮部落 2/24 前未開放 屏縣府：登井步山先辦證再私訊（2023-2-9）。自由時報。
<https://news.ltn.com.tw/news/Pingtung/breakingnews/4206585>

得避難山屋不堪負荷，導致周圍環境劣化、破壞生態不提，更是大幅降低原先的登山門檻，鼓勵更多人前來。基於學界支持妥善設計的山屋能夠降低環境衝擊的論點（Trail Hut Systems and Environmental Sustainability, 2021; Taiichi, 2010）、山屋到山屋（hut-to-hut）行程具國際上的成熟模式可供參考，以及透過觀光裨益地方原民社群的目標，熱門路線上既有的避難山屋皆應參考族人意見與傳統知識，逐漸轉型成服務型山屋，並鼓勵或輔導周邊原住民族部落成立山域觀光資源共享聯盟，參與長期經營管理計畫，從其中分享利益。需要注意的是，由於發展觀光的條件是有效管理，為具一定專業門檻和可能需要跨部門與行政區域的事務，政府的鼎力支持與前期溝通、協調、輔導、訓練必不可少。

提倡「和解遊憩（respectful recreation）」：強化原住民族文化與知識呈現

雖然政府與民間益發重視原民議題，卻尚未在戶外遊憩中體現出來，尤其是傳統領域之上的活動。參照國外的作法，加拿大卑詩省就有多個非營利組織與第一民族保持密切合作，不只共同重新審視既有的遊憩場址、共同修築步道設施，還以和解為主軸提供遊憩指引資訊²⁶；美國明尼蘇達州有原住民族經營的「Native Governance Center」提供在原住民族國度中遊玩的須知事項，以及族人設計的遊程資訊²⁷；而加拿大首府地區政府最近推出的區域公園和步道策略 10 年計劃中，更是置「和解」於第一要務，將第一民族的故事、名稱、地名等整合進公園和步道設施上，並促進與族人在解說服務、保育、復育、商業服務上的合作（CRD, 2023）。這些例子都顯示先進國家在和解上的努力是政府與民間雙管齊下，而臺灣目前在遊憩上的民間能量尚嫌不足，仍有賴政府多多引導與支持。

引用文獻

- 〈原住民委員會公告：2016-8-9〉，《行政院公報》，22 卷，148 期。取自 https://gazette.nat.gov.tw/EG_FileManager/eguploadpub/eg022148/ch02/type3/gov13/num2/OEG.pdf
- 張人傑（2009-9-24）。原住民運動。臺灣大百科全書。取自 <https://nrch.culture.tw/twpedia.aspx?id=5063>
- Treuer, D. (2021, September 2). *National Parks Should Belong to Native Americans*. The Atlantic. <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2021/05/return-the-national-parks-to-the-tribes/618395/>
- 行政院原住民族委員會（2015）。98 年度原住民族傳統領域土地調查後續計畫成果報告。取自 <https://reurl.cc/jDEmEL>
- 葉高華（2017）。〈分而治之：日本時代原住民的集團移住〉，《臺灣學通訊》，99，頁 22 -

26 BC Marine Trails. (2023, July 2). Partnering with First Nations - BC Marine Trails.

<https://www.bcmarinetrails.org/partnering-with-first-nations>; Indigenous Relations. (2023, August 2). Outdoor Recreation Council of BC. <https://www.orcbc.ca/indigenous-relations>; BC Wildlife Federation. (2020, August 21). Access to public land in B.C.. B.C. Wildlife Federation. <https://bcwf.bc.ca/initiatives/access-to-public-land-in-b-c/>

27 Native Governance Center. (2022, September 16). Sovereignty and Outdoor Spaces Guide. <https://nativegov.org/resources/sovereignty-and-outdoor-spaces-guide/>

- 23。
- 施正鋒（2017）。〈原住民族傳統領域的劃設〉，《台灣原住民族研究學報》，7：1，頁 165-89。
 - 行政院新聞傳播處（2019-10-21）。台灣的山有夠讚 蘇揆宣布山林解禁政策。取自 <https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/fdeb6f4e-59ed-4aeb-8099-68a46f23e6a9>
 - 內政部營建署（2022-6-15）。互信互惠國家公園與原住民族深化共管夥伴關係。取自 <https://reurl.cc/GAv62Z>
 - 林務局（2020）。行政院農業委員會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。取自 <https://www.forest.gov.tw/File.aspx?fno=74180>
 - 行政院（2002）。所報為落實「原住民族工作權保障法」有關「原住民地區」條文之規定，謹擬具台北縣烏來鄉等三十個山地鄉及新竹縣關西鎮等二十五個平地鄉（鎮、市）合計五十五個鄉（鎮、市）為「原住民地區」之具體範圍一案，同意照辦。取自 <https://reurl.cc/VLgdy5>
 - 翁儷芯（2012）。〈林務局森林生態旅遊發展現況與下一步〉，《台灣林業》，38：5，頁 3 - 10。
 - 中華民國永續發展協會（2008）。高山型國家公園生態旅遊整體規劃及發展執行策略。內政部營建署國家公園組。取自 https://www.cpami.gov.tw/filesys/file/chinese/o_gov/021_.pdf
 - 屏東縣霧臺鄉公所（2021）。屏東縣霧臺鄉自然人文生態景觀區經營管理計畫。屏東縣政府交通旅遊處。取自 <https://reurl.cc/p6jxDx>
 - 李允如，林華慶（2017）。〈林務局面對歷史真相及推動原住民族森林資源共管——共管這條路，由衝突走向和諧〉，《台灣林業》，43：4，頁 3 - 11。
 - 林玫君（2010）。〈既抗拒又協助——日治時期臺灣原住民與登山活動之糾葛〉，收錄在〈楊南郡先生及其同世代台灣原住民研究與台灣登山史國際研討會成果專輯〉。
 - 鄭安晞、陳永龍（2013）。臺灣登山史·總論 [電子書]。內政部營建署。頁 64 - 66。取自 https://npda.cpami.gov.tw/ebook/flipbook/np_e_book
 - 國土測繪圖資服務雲（2023）。臺灣本島傳統領域與原住民保留地範圍[螢幕擷圖]。擷取於 2023-8-15。 <https://maps.nlsc.gov.tw/T09/mobilemap.action>
 - 董威言（2021）。〈初探臺灣原住民地方社群發展登山健行活動冒險觀光〉，收錄於〈2021 年全國登山研討會〉。取自 <https://reurl.cc/o7ar9q>
 - 余文德、余世嶮、曾伯元（2003）。原住民觀光休憩產業永續經營之研究—以雪霸國家公園雪見地區為例。內政部營建署雪霸國家公園管理處補助研究生研究報告。取自 <https://reurl.cc/r57EYZ>
 - 內政部營建署（2022）。雪霸國家公園入園注意事項。臺灣登山申請一站式服務網。取自 <https://hike.taiwan.gov.tw/Views/Notice/NoticeMain>
 - 陳宗韓（1994）。戰後臺灣原住民政策之分析。〔碩士論文。國立臺灣大學〕臺灣博碩士論文知識加值系統。 <https://hdl.handle.net/11296/tg9mx5>。

- 盧道杰、吳雯菁、裴家騏、台邦·撒沙勒 (2006)。〈建構社區保育、原住民狩獵與野生動物經營管理間的連結〉，《地理學報》，46，頁 1-29。
- Hinton, M., Rigney, D., Johnston, E., & Tanner, F. (2008). Land rights, Native Title and Indigenous land use agreements. In *Indigenous Australians and the Law* (2nd ed., pp. 147–160). Routledge.
- Commonwealth of Australia (1996). *The National Strategy for the Conservation of Australia's Biological Diversity*. Canberra: Commonwealth Department of Environment, Sport and Territories.
- Langton, M., Palmer, L., & Ma Rhea, Z. (2014). Community-Oriented Protected Areas for Indigenous Peoples and Local Communities: Indigenous Protected Areas in Australia. In S. Stevens (Ed.), *Indigenous peoples, national parks, and protected areas* (pp. 84–107). University of Arizona Press.
- Nepal, S. K. (2004). Indigenous ecotourism in Central British Columbia: The potential for building capacity in the Tl'azt'en nations territories. *Journal of Ecotourism*, 3(2), pp. 173-194.
- BC Treaty Commission (2022). Annual Report 2022. Retrieved from https://bctreaty.ca/wp-content/uploads/2022/11/BCTC_Annual_Report_2022_Digital.pdf
- Kimantas, J. (2018). *The BC Coast Explorer Volume 1: North and West Vancouver Island*. Wild Coast Publishing.
- 黃之棟 (2020)。〈原住民族條約簽不簽？加拿大現代條約制度性經驗的本土檢視〉，《行政暨政策學報》，70，頁 33 - 66。
- Manning, R. E., Anderson, L. E., & Pettengill, P. R. (2017). Climbing Towards Common Ground at Devils Tower. In *Managing Outdoor Recreation* (2nd ed., pp. 138–141). CABI.
- OECD Rural Policy Reviews Linking Indigenous Communities with Regional Development. (2019). France: OECD Publishing.
- 行政院農業委員會公告「森林法」部分條文修正草案 (2021-5-13)。法源法律網。取自 <https://www.lawbank.com.tw/news/NewsContent.aspx?NID=177434.00>
- 鄭安晞 (2014)。〈日治山區空間與山旅文學的形成——以玉山為例〉。收錄於林淑慧 (編)《時空流轉：文學景觀，文化翻譯與語言接觸：第八屆臺灣文化國際學術研討會論文集》。臺灣：萬卷樓。頁 205 - 34。
- 陳逸中、朱珮文、王榆君 (2018)。雪霸國家公園雪見地區天狗、梅園部落原住民族歲時祭儀狩獵利用野生動物現況之調查。雪霸國家公園管理處。頁 52。取自 <https://reurl.cc/8jEWjg>
- 楊凱琳 (2018)。〈嘉明湖國家步道與在地原住民族協作產業發展〉。《台灣林業》雙月刊「生態旅遊與手作步道」專輯，44：5。頁 33-36。取自 <https://www.forest.gov.tw/MagazineFile.aspx?fno=6664>
- 汪文豪 (2020)。〈談論開放山林更應重視部落社區參與〉，《台灣林業》，46：1，頁 69 -

77。

- Dovers, S., Feary, S., Martin, A., McMillan, L., Morgan, D., & Tollefson, M. (2015). ENGAGEMENT AND PARTICIPATION IN PROTECTED AREA MANAGEMENT: WHO, WHY, HOW AND WHEN? In S. Feary, G. L. Worboys, M. Lockwood, A. Kothari, & I. Pulsford (Eds.), *Protected Area Governance and Management* (pp. 413–440). ANU Press.
<http://www.jstor.org/stable/j.ctt1657v5d.21>
- 許秉翔、林鴻忠、李久先（2010）。〈社區居民對社區型自然步道之觀光衝擊的認知〉，《林業研究季刊》，32：4，頁 81 – 96。
- Ruhanen, L., Whitford, M. (2019). Cultural heritage and Indigenous tourism. *Journal of Heritage Tourism*, 14(3), pp. 179-191.
- 包正豪（2009）。〈原住民部落觀光發展的困境與策略－宜蘭縣南澳鄉金洋及武塔部落個案研究〉，《台灣原住民族研究季刊》，2：4，頁 87 – 109。
- Congressional Research Services. (2014). *Motorized Recreation on National Park Service Lands*. (CRS Report No. R42955). <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42955/7>
- 張晉、黃信富、王正平（2022）。〈疫情下山林遊憩衝擊之管理策略初探〉，《臺灣林業雙月刊》，48：4，頁 13 – 22。
- *Trail Hut Systems and Environmental Sustainability*. (2021, September 9). World Trails Network. <https://worldtrailsnetwork.org/trail-huts-systems-and-environmental-sustainability>
- Ito, Taiichi. (2010). Development of hut systems and their influence to visitor flow in Japan's Protected Areas. In Elands, B. H (Ed.), *Recreation, tourism and nature in a changing world: Proceedings of the Fifth International Conference on Monitoring and Management of Visitor Flows in Recreational and Protected Areas: Wageningen, the Netherlands, May 30-June 3, 2010*, pp. 177-178.
- CRD. (2023). Regional Parks and Trails Strategic Plan 2022-2032. https://www.crd.bc.ca/docs/default-source/crd-document-library/plans-reports/parks-recreation/crd-regional-parks-and-trails-strategic-plan-2022-2032-reduced.pdf?sfvrsn=93a7cd_8