

## 第二章

---

### 加拿大原住民的自治模式----

### 以有土地基礎的自治政府爲中心

加拿大原住民自治政策的發展以及自治體制的規劃非常複雜，沒有辦法用統一的原則來描述。這種多元發展的現象來自於多元分歧的背景因素，有歷史上的民族關係，有身份識別的因素、有政府管轄權的爭議、原住民的人口、居住與地理特性、也有原住民的偏好與政府的協商底線規範

本章分成四個部分，在第一節，我們從加拿大原住民政策的基礎談起，加拿大原住民團體根據不同的理論基礎，依循不同的策略追求他們心目中理想的政府模式。而加拿大政府在統一的國家認同以及不損及聯邦政府權威的底線下，開放「民族對民族」（Nation to Nation）的個別協商模式。因應不同的人口、居住與地理特性，以及原住民團體的偏好，而產生了多元的自治政府模式。

在第二節到第四節，我們進一步檢視努納弗特自治政府、梅蒂斯墾殖地政府、尼斯加自治政府的歷史發展、政府組織與管轄權規劃，透過這三個案例的深入瞭解，來更明確地掌握「民族對民族」（Nation to Nation）的自治精神。

### 第一節 加拿大原住民自治政策之基礎與政府模式

#### 一、原住民自治的基礎

根據加拿大「皇家原住民委員會」（Royal Commission on Aboriginal Peoples，簡稱RCAP），原住民自治權的來源有四：（一）根據原住民的記憶以及口述史，他們自己原本就有一脈相承的政治制度，這是造物者賦予的。（二）根據國際法，每個民族都有自決權，而自決權包括自治權。（三）

北美洲既非無主之地，殖民者也沒有征服權，而當年的殖民政府（加拿大政府的前身）也在條約以及「皇家宣言」（Royal proclamation, 1763）中承認他們是自治的民族，且原住民的土地權利資格之失效只有在印地安人於公開會議上與政府官員共同肯認方能生效，依此申論，除去過去簽有條約轉讓之土地外，現今加拿大境內之絕大部分土地為殖民政府不合法之佔領。（四）原住民之自治權早為憲法所承認，而這項承諾是加拿大這個國家存在的基礎<sup>1</sup>。

筆者據此將加拿大原住民自治的基礎歸類為歷史基礎和法理基礎兩個部分。在歷史基礎上，加拿大原住民透過固有權利的宣示、歷史上與加拿大政府簽訂的條約協定所產生的條約權利（treaty rights），以及土地權利（land claims）的聲明，區別原住民與其他少數族裔的差異，突顯原住民與非原住民的界線，以及自治訴求的合理基礎；在法理基礎上，加拿大原住民一方面透過歷史基礎追求憲法對其政治地位的肯認，另一方面援引國際法「民族自決」（self-determination）的概念，來確認自治的法理基礎。以下的討論，針對加拿大歷史的特殊發展背景，僅分別描述加拿大憲法的法理基礎，以及加拿大原住民的條約權利與土地權之歷史基礎。

### （一）法理基礎：加拿大憲法

1982年制訂的加拿大憲法法案（Constitution Act）是加拿大政府最高母法，在憲法第三十五條，關於原住民身份與權利的部分，有明確的規範<sup>2</sup>：

（1）茲承認並強調目前加拿大有關原住民及原住民之條約的權利。

<sup>1</sup>參見：“Royal Commission on Aboriginal Peoples” [點閱日期：2006, Apr.19].

([http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/index\\_e.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/index_e.html))

及 Marlene Brant Castellano, “Renewing the Relationship: A Perspective on the Impact of the Royal Commission on Aboriginal Peoples”, in *Aboriginal Self-Government in Canada*, ed. by John H. Hylton (Saskatchewan: Purich Publishing Ltd, 1999), pp.93-96.

及施正鋒,〈加拿大原住民族自治體制〉,收入:《台灣原住民族自治研討會 會議資料》(花蓮:國立東華大學民族發展研究所,2003),p.125。

<sup>2</sup>參見：“The Constitution Act,1982,” Department of Justice Canada 網站 [點閱日期：2006, Apr. 19].

(<http://laws.justice.gc.ca/cgi-bin/notice.pl?redirect=/en/const/annex-e.html>)

- (2) 於本法案中，「加拿大原住民」包含加拿大之印地安人，因紐特人及梅蒂斯人。
- (3) 進一步確認，上述(1)中之「條約的權利」包含現存之(existing)，經由土地權利聲明之協議(land claims agreements)或其他類似協議而取得的權利。
- (4) 在(1)中提及的原住民權利和其「條約的權利」，同時保證了男性與女性的權利，不因本法案中的其他法條而有影響。

由加拿大憲法法案來看，首先，加拿大原住民的身份有了大致的規範。但是，印地安人是否包含沒有保留地基礎的印地安人以及無身份的印地安人，在條文中沒有明確表示。而梅蒂斯人，究竟指得是以血緣為定義基礎的原住民／非原住民混血後裔或是以文化、認同為定義基礎的梅蒂斯民族，憲法更是隻字未提。其次，在自治權利上，原住民自治政府(self-government)的概念雖未明言於憲法條文，但是條文中所提之「條約權利」、「現存之權利」以及「經由土地權聲明之協議」均將原住民之自治權包含其中，爭議在於自治權的內涵，以及其權限範圍為何。

## (二) 歷史基礎：條約權利與土地權利聲明

因為大英帝國殖民地的習慣使然，在加拿大歷史上有多次英國殖民政府與原住民簽訂條約的紀錄。最早簽訂條約年代是在 1764 年，內容主要是加強結盟關係，並不牽涉土地權轉讓的議題。爾後因應一系列的國土擴張過程，隨著加拿大政府權力的向西推展，條約內容多以土地轉讓為主。最後一次條約簽訂的日期是 1923 年。迄今以來，條約未含蓋地區僅限於英屬哥倫比亞、育空領地、魁北克以及北極圈的中部與東部地區<sup>3</sup>。關於土地轉讓的條件，多而繁雜，並且構成了日後原住民權利解釋的爭議。泰半條約內容，是以某些服務或實質財產進行土地轉讓的補償，如金額補償、教育補助、醫

---

<sup>3</sup>內政部(譯)，《加拿大原住民政策概況及法案輯要》(台北:內政部，1990)及台北市政府原住民事務委員會(編)，《台灣-加拿大原住民族人權國際交流座談會會議手冊》(台北:台北市政府原住民事務委員會，2002)。

療照顧、保障狩獵權與漁獵權等傳統生活權利以及保留地設置等方案，這其中也包含了原住民「自我管理」(self-governing)的權利。加拿大有身份之印地安人，有不少團體是透過條約權利的訴求，來爭取自治。

至於土地權利聲明，則是加拿大原住民根據 1763 年的「皇家文告」，聲明加拿大所有未簽立條約的土地，均屬加拿大殖民政府不法之取得，加拿大政府應對其歷史上之不法掠奪提出補償，在土地權利聲明的內容上，有「全面性土地聲明」(comprehensive land claims)與「特定土地聲明」(specific land claims)兩種<sup>4</sup>。自 1973 年聯邦政府受理尼斯加人(Nisga'a)土地權利聲明訴訟以來，許多原住民團體透過土地權利聲明來爭取其土地權與自治權，其中土地權利聲明訴訟案件最多的地區為卑詩省，該省的土地權利聲明總面積佔了全省面積的 75%。土地權利聲明的地理分佈範圍極廣包含大部分的加拿大北部、西北領地西部以及育空領地<sup>5</sup>。統計資料顯示，80 年代以來，加拿大政府共處理了 485 件土地權利聲明訴訟，其中有 212 件業已定案。土地權利聲明可說是一種具有現代觀點的土地條約。從 1975 年的詹姆斯灣暨北魁北克協議(The James Bay and Northern Quebec Agreement)到 1999 年的尼斯加最終協議(Nisga'a final agreement)，一共有六個原住民團體透過土地權利聲明的方式取得自治權以及相關的自治規劃<sup>6</sup>。今日大多數原住民自治之訴求，都是透過土地權利聲明與協商之後達成的協議而產生。

## 二、原住民自治模式分析

### (一) 自治途徑

關於原住民自治政府的定義，「印地安事務及北方發展部」(Department

<sup>4</sup> 有關土地權利主張的內容，請參照 James S.Frideres & Lilianne Ernestine Krosenbrink-Gelssen，陳茂泰(校譯)，*Aboriginal Peoples in Canada: Contemporary Conflicts* (加拿大境內原住民族：現代之衝突)(台北：行政院原住民委員會，2002)，pp.74-92.

<sup>5</sup> James S.Frideres & Lilianne Ernestine Krosenbrink-Gelssen，陳茂泰(校譯)，*Aboriginal Peoples in Canada: Contemporary Conflicts* (加拿大境內原住民族：現代之衝突)，p.75.

<sup>6</sup> C.E.S Franks, "Indian policy: Canada and The United States Compared", In *Aboriginal Right and Self-Government The Canadian and Mexican Experience in North American Perspective*, ed. by Curtis Cook (Montreal: McGill-Queen's University Press, 2000), pp.249-253.

of Indian Affairs and Northern Development) (簡稱 DIAND) 認為：原住民自治即「原住民所設計、設立與管理的政府」。至於原住民自治政府的層級與運作模式，DIAND 表示，應依照加拿大憲政設計的考量以及原住民的實際需求，設計多元而富彈性的自治制度<sup>7</sup>。三個原住民團體對於自治體制也有不同的期待。對第一民族而言，他們希望成立一個第四層級的民族政府，獨立於聯邦政府、省政府與地方政府之外。對因紐特人而言，因為擁有廣大土地與絕對多數的人口，他們希望在加拿大三級政府的架構下，成立一個領地型政府，最終目的是成為加拿大的一個「省」。對沒有土地基礎的梅蒂斯人與沒有身份的印地安人而言，他們不排除與聯邦政府之外的省及領地政府協商，也不排斥機構式的自治或是自治市模式，最終是希望透過「土地權利聲明」的機制取得土地基礎。

原住民可以透過三種方式尋求自治，一是透過憲政協商與憲政改革，80年代的原住民運動即是以此路線為主；二是透過法院訴訟程序進行對原住民固有權利的確認與政府履行義務的保障；三是透過個別協商管道，分別與聯邦政府、省政府進行三邊斡旋，達成協議，改變既有政策，在聯邦架構下完成自治的規劃。第一種方式立意透過憲政改革一次解決自治問題，然加拿大政府為了避免原住民自治對國家統一造成負面衝擊，以及為了兼顧境內其他族群的平等需求，在憲政立法層次設下層層關卡，使得憲政協商的過程牛步，成效不大。另外，也因為原住民團體本身的多元性以及利益衝突因素，各團體間短暫的結盟與分裂更讓「原住民族 V.S 加拿大政府」憲政協商關係屢生變數。加拿大原住民過去曾在高等法院訴訟中取得不少勝訴判例，但是尋求法律解決途徑同時也意味著長期、昂貴的法院抗戰，以及金錢補償與固有權利之間的零和戰，加以原住民長期以來對法院機構的不信任與不熟悉<sup>8</sup>。因此，近年來原住民團體多尋求第二種管道，即個別協商的方式，在聯

<sup>7</sup> Minister of Indian Affairs and Northern Development, "The Government of Canada's Approach to Implementation of the Inherent Right and the Negotiation of Aboriginal Self-Government, 1995" [點閱日期：2006, Apr. 09] ([http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/sg/plcy\\_e.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/sg/plcy_e.html))

<sup>8</sup> James S. Frideres & Lilianne Ernestine Krosenbrink-Gelssen 陳茂泰 (校譯), *Aboriginal Peoples in Canada: Contemporary Conflicts* (加拿大境內原住民族：現代之衝突), pp.362-363.

邦政府與省政府基於伙伴關係的原則下，和原住民訂定協議<sup>9</sup>，透過有限度的立法權與行政權之實踐，來實行自治，因此自治規劃的主導權往往掌握在聯邦政府和省政府手中，原住民不易在自治協商中處於優勢位置。此外，聯邦政府選擇直接與原住民社區對話、協商自治機制，就正面來看，可以落實多元化、彈性化設計的原則，使自治規劃能夠符合每個社區的需求。但是同時也造成自治政府層級的地方化，和當初許多原住民團體期待成立一個與聯邦政府對等的第四級政府有相當大的落差，更進一步的影響是，跳過位於都市的原住民代表團體，直接進入原住民社區，使得過去位於都市、具有代表性的原住民意見領袖與團體一夕之間被排除於協商對象之外，影響所及，在七十年代非常活躍許多原住民團體，或逐漸和社區漸行漸遠，或紛紛進行改組<sup>10</sup>。

## （二）協商原則

1995 年聯邦政府正式公布了原住民的自治政策，其中包含了幾項關鍵性原則<sup>11</sup>：

1. 在憲法第三十五條的架構下，承認原住民固有權利是原住民現有權利之一。
2. 加拿大原住民自治將在加拿大憲法的架構下進行。
3. 加拿大自由人權憲章（The Canadian Charter of Right and Freedom）的規定適用於原住民自治政府。
4. 聯邦政府在自治上的資金補助將來自於現有資源的重新分配。

---

<sup>9</sup>“Treaties with Aboriginal People in Canada,” [點閱日期：2006, Apr. 19]  
(<http://www.ainc-inac.gc.ca/prlinfolis30-e.pdf>.)

<sup>10</sup> James S. Frideres & Lilianne Ernestine Krosenbrink-Gelssen 陳茂泰(校譯)，*Aboriginal Peoples in Canada: Contemporary Conflicts* (加拿大境內原住民族：現代之衝突)，p.363 .

<sup>11</sup> Jill Wherrett, “Aboriginal Self-Government,” (Ottawa: Library of Parliament, 1999)  
[點閱日期：2006, Apr. 18]  
(<http://www.parl.gc.ca/information/library/prbpubs/962-e.htm>)

5. 在所有政黨的同意下，自治協議中提及的相關權利都將簽署為新的條約或是列為土地權利聲明協議的內容，在憲法第三十五條下受到保障。
6. 聯邦、省政府與領地政府的法律以及原住民的法律必須和諧共處，互不扞格；在法律的優先性上，加拿大刑法與部分聯邦政府及省政府法律優先於自治政府所制訂的法律。

這六點原則將原住民自治的層級、經費來源與法律優先性做了相當大限制的規範。

在自治內容的討論上，聯邦政府設立了幾個底線，區分出開放協商的與不開放協商的內容。在開放協商的領域方面有：

1. 原民團體內部的本質要素，如會員資格、婚姻、土地使用等。
2. 原住民文化整體的構成要素，如語言、文化保存、宗教等。
3. 建立自治政府或自治機構的必備條件，如自治架構、法律實施與部分法律制訂、警察權等。

而不開放協商的部分則有：

1. 關於加拿大國家主權的部分。
2. 關於國家利益的部分。
3. 關於國際關係，如外交政策部分<sup>12</sup>。

這兩組三要與三不政策，清楚說明加拿大當局的立場，是要將原住民自治規範在不影響加拿大主權，不影響加拿大境內其他族群權益的情形下。換言之，自治不可能導向分離或獨立，他是一種聯邦體制內的獨特設計，其創制

---

<sup>12</sup> Jill Wherrett, "Aboriginal Self-Government," (Ottawa: Library of Parliament, 1999)

[點閱日期：2006, Apr. 19]

(<http://www.parl.gc.ca/information/library/prbpubs/962-e.htm>)

精神是一種「民族對民族」(Nation to Nation)的體現，其體制則是地方分權賦予文化特色的一種形變。

加拿大政府表示，因應原住民團體不同的需求，聯邦政府願意採取個別協商與三方協商（聯邦政府-省政府-原住民團體）的方式，以彈性化的設計來規劃自治模式。針對第一民族，聯邦政府願意持續歷史上的條約承諾，承認其固有權利（*inherent right*），以及成立規劃獨立於「聯邦-省-自治市」之外的第四級政府。針對因紐特人，聯邦政府願意與西北領地協商，協助北極地區的因紐特社區在加拿大國家體制內增加一個具有民族特色的新領地政府。針對大多數的梅蒂斯人的身份問題，聯邦政府願意提撥經費與省政府共同進行身份識別工作，並且重申憲法第三十五條對梅蒂斯人身份與權利的保障；在確實需要的條件下，願意提供沒有土地基礎的梅蒂斯人與印地安人土地，以實踐其自治理想。針對亞伯達省的梅蒂斯墾殖地，聯邦政府願意與亞伯達省政府協商，提供梅蒂斯墾殖地居民獨立的土地基礎、適切的自治政府架構與管轄權，並設計制度保障居住於墾殖地外的族人之民族權益。

關於自治所需經費，加拿大政府指出，自治財政所需將由聯邦政府、省與領地政府，以及原住民政府共同分擔，未來政府的財政管理與經費籌措權責，諸如教育、行政管轄權、以及保留地管理的經費，將透過計畫與漸進的方式，逐漸轉移給自治政府<sup>13</sup>。在稅收上，自治政府可以徵收部分地方稅款，但要不違背聯邦政府與省政府的相關法律，顧及公平以及與原住民事務密切相關為原則。

### （三）自治模式

Franks C.E.S 指出西元 1975 年迄今的自治型態可分為三種<sup>14</sup>：

第一種自治政府的型態是一種比較小的範圍，通常是指已經有保留地或

<sup>13</sup> Jill Wherrett, "Aboriginal Self-Government," [點閱日期：2006, Apr. 18]

(<http://www.parl.gc.ca/information/library/prbpubs/962-e.htm>)

<sup>14</sup>關於這三種型態的詳細內容，參見 Franks C.E.S., "Indian Policy: Canada and the United States Compared," edited by Curtis Cook and Juan D. *Aboriginal Rights and Self-Government*. (Montreal: McGill-Queen's University Press, 2000), pp.249-253.



類似「社」(band)的原住民政府組織，或是為不住在保留地的原住民所設計的其他政府組織，如都市中形成的原住民自治團體。不過，仍以**有身份的印地安人的「社自治政府」(band government)為常態**。社自治的規模極小，自治成員人數從四五十人到四五百人不定，自然不可能有充足的人力、土地資源與法律權，只能算是起碼的地方自治。

第二種是前面提及的由「**土地權利聲明**」衍申而來的自治模式，其架構大底不脫幾個原則，亦即：一定大小的土地，一群有相同認同之人民，一定規模的人口，行使行政權與有限度的立法、司法權。而其土地權通常包括陸地、空中、以及地下資源的權利。透過土地權利聲明取的自治權的原住民，其自治體制設計有較大的彈性，就土地規模而言，有大如領地政府的努納弗特(Nunavut)自治政府，也有聯合四個社政府而組成的尼斯加自治政府，也有土地範圍較小的賽契特(sechelt)自治政府；就土地權限而言，自治政府可以脫離印地安法案的束縛，擁有土地的所有權與使用權。透過「土地權利聲明」取得原住民自治實體，修正「社自治」權限過小與資源過少的缺點，算是體現了1983年「邊納報告書」(Penner Report, 1983)提議之「以社區為基礎的自治模式」(community-based self-government)的精神，並且呼應近年來聯邦政府大力鼓吹的「自治市模式」(municipal government)，這一類自治模式也是「皇家原住民委員會」較偏好的類型。

第三種型態在印地安法案(Indian Act)的授權以及目前的印地安「社」體制下，進行一種權責的下放(devolution of responsibilities)，將印地安法案中的責任與權利轉移至印地安社政府或印地安自治機構，如1994年的曼尼托巴印地安事務與北域法展部門裁撤法案(Manitoba Dismantling, 1994)<sup>15</sup>，這種自治是原住民領袖最為排斥的方式，因為原住民自治的框架依然侷限在印地安法案底下，而權責的下放，對部分原住民而言，其意義等同於聯邦政府的「卸責」，透過自治，將聯邦政府對原住民的信託義務去除，無異是70年代聯邦政府「原住民白皮書」(White Paper, 1969)中「整合」(integration)政策的翻版。

---

<sup>15</sup> Jill Wherrett, “Aboriginal Self-Government” (Ottawa: Library of Parliament, 1999).

「皇家原住民委員會報告書」則提出四種自治政府的設計<sup>16</sup>：

1. 民族政府（屬人主義）：適用規模比現在的社更大的政府。其領域界線清楚、以民族的屬人身份來界定公民身份，非原住民可以當住民，不能當公民。
2. 公共政府（屬地主義）：是用原住民與非原住民混居、而原住民人口居多的地方，所以住民都享有自治區及的身份。必備條件是，原住民人口必須過半。
3. 利益共同體政府/社區政府：適用居都會區、人口佔少數，卻又期待在教育/保健經濟發展/文化保護方面實施自治的原住民。建立在共同的原住民認同，以及自願加入。功能在服務都會區的原住民，特別是教育、語言、社會服務、兒童福利、住宅或是經濟發展。權限由上級政府（包括省政府、或民族政府）轉移而來。
4. 自治市政府模式：將目前的社議會轉換成自治政府，為省政府的下級單位。

我們根據上面所題的幾種模式進一步分析，發現在討論加拿大原住民的自治模式時，有幾個問題必須釐清：

首先，是自治體的構成要素，無論是傳統的社自治模式，或是近年來聯邦政府倡導的社區自治或是市政府模式，對第一民族而言，想要建構以傳統文化為基礎的自治體，就要進行非常劇烈的社區重整工作。以目前居多數的「社自治」模式為例，「社」是行政單位而非文化單位，再者，許多社的規模太小，不足以形成自治體，所以有進一步整併的必要。如西元 2000 年成立的尼斯加自治政府，就合併了四個同文化的社，共同組成一個自治政府。如同筆者在第一章所述，加拿大原住民的分類與認同相當大程度受到歷史事件與聯邦政府印地安政策的操弄與影響，如今加拿大原住民社區與組織的組成，多數不是依據文化或語言，只是行政便宜措施的結果，以致自治的單位與原住民文化與認同中間存在著相當大的差距。

其次，除了上述歷史背景造成的問題外，在考慮自治的模式上，有幾個

---

<sup>16</sup>“ Royal Commission on Aboriginal Peoples ” [點閱日期：2006, Feb. 01]

([http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/index\\_e.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/index_e.html))

要素必須要納入討論<sup>17</sup>：

一是身份問題，以法定身份而言，加拿大原住民可以分為有原住民身份與無原住民身份兩種，前者包含第一民族與因紐特人，後者包含在「解放法案」喪失身份的印地安人與梅蒂斯人。針對前者，由於對象明確，在自治規劃上尚不至困難，但是對後者而言，在法律地位與精確人數都必須再下功夫。以梅蒂斯人為例，梅蒂斯人雖然在 1982 年的加拿大憲法中，正式被承認為加拿大原住民之一，在聯邦政府的定義中，卻不具有類似第一民族與聯邦政府的委任關係，所以一直被排除在聯邦政府的管轄權之外，在人數統計上，也有很多未盡精確之處。多數梅蒂斯人在缺乏聯邦政府的法定基礎下，仰賴省政府的服務，然而草原各省對於梅蒂斯人的定義也相當分歧，大多數的省政府在處理梅蒂斯的相關政策上，多迴避其身份議題，以「平等」、「照顧弱勢」的觀點來提供計畫與服務。

二是土地問題，部分有身份的印地安人擁有保留地，因紐特以及少數居住於亞伯達省的梅蒂斯人擁有墾殖地，而無身份的印地安人、大部分的梅蒂斯人以及居住於都市的有身份印地安人，則沒有類似保留地的措施。

三是居民屬性問題，原住民成員是社區中的主體民族或是少數民族，會對自治區內的決策造成影響，在原住民成員位居多數的社區中，必須設立適切的決策機制以保障非原住民的權益；在原住民處於少數的社區中，則必須建立法律與決策權的優先性來保障原住民權益。

四是居住型態問題，原住民在社區中是以聚居形式居住或是散居方式居住，亦影響了自治模式的設計。

五是人口流動問題，就有身份的印地安人而言，約有將近一半的人口居住在保留地以外的地區，都市化將原住民從部落社區中拉向都會區，但是過去聯邦政府的服務卻固著在社組織和保留地上。來到都市生活的印地安人，

---

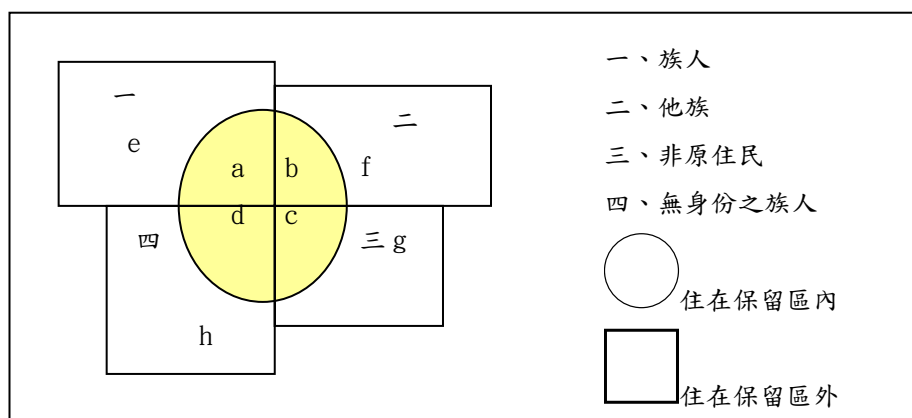
<sup>17</sup>讀者也可以參考施正鋒，〈加拿大原住民族自治體制〉，收入：《台灣原住民族自治研討會 會議資料》（花蓮：國立東華大學民族發展研究所，2003）。施正鋒根據 Hawkes 和 Malove 的看法，提到自治政府設計的五個層面：有固定領域/沒有固定領域、公共政府/族群政府、區域性政府/全國性政府、自治權來源：憲法、聯邦法還是省的法律、完全自治（具有全部的行政權、立法權、司法權）、倚賴式（只有行政權）或半自治（有局部的行政權、立法權、司法權）。

往往被排除在「社」行政組織的服務範圍與省政府的管轄權之外，因此，原住民的自治體制如何兼顧人口流動所產生的需求，也是自治規劃上的一個挑戰。

六是自治權限問題。自治的位階為何？如何定義新的政府關係，聯邦、省、自治市以及原住民政府之間的行政層級為何？自治區的法律位階為何？這些議題都屬於自治權限的範圍。

首先討論身份與土地的相關性，筆者借用施正鋒的分析來說明之。施正鋒以保留地自治區為例，將原住民身份與居住地點的關係以圖 2-1-1 呈現，由圖 2-1 可以發現，身份與土地基礎交錯成六種類別的自治需求。

圖 2-1 加拿大原住民自治區住民的身份



資料來源：施正鋒，〈加拿大原住民族自治體制〉，收入「台灣原住民族自治研討會 會議資料」。

**a** 是住在保留地內的族人，他們是自治核心人物，其自治權益受到相關法令保障，他們關心的議題是，自治權如何不受外來民族的損害。**b** 是住在保留地內的他族人，他們關心的議題是，如何讓自己的原住民權益受到保障，不致遭排除於自治法規之外。**c** 是住在保留地內的非原住民，他們關心的議題是，如何讓其公民權獨立於自治法規之外，以及如何使與其生活相關的切身利益不會因為自治法的排他性而遭受損害。**d** 是住在保留地內的無身份族人，他們關心的議題是如何取得身份、參與自治。**e** 是住在保留地外的

族人，他們關心的議題是，如何在保留地以外的區域，參與自治活動，自治政府的各項服務，如何穿透行政疆界，遞送至都會區。**f**和**g**分別是**住在保留地外的他族人**與**住在保留地外的非原住民**，他們與保留地的原住民自治大體無涉。**h**是住在保留地外的**無身份族人**，他們關心的議題是，如何取得原住民身份、以及如何參與保留地的自治或是擁有一套獨特的自治制度。

如果再加上居住的模式以及人口比例等變項，自治政府的型態就可以分成民族政府（ethnic government）、公共政府(public government)，機構自治（institutional self-government）以及政策服務（policy service）這幾種類型。

表 2-1 自治政府類型與土地基礎、人口比例、居住方式的關係

		人口比例高	人口比例低
保留地內	聚居	民族政府 A、A'	民族政府 B 自治市
	散居	不存在	不存在
保留地外	聚居	民族政府、 自治市	機構自治 D 政策服務
	散居	公共政府 C	機構自治 政策服務

資料來源：筆者彙整自施正鋒，〈加拿大原住民族自治體制〉，收入「台灣原住民族自治研討會 會議資料」。及 Minister of Indian Affairs and Northern Development, “The Government of Canada's Approach to Implementation of the Inherent Right and the Negotiation of Aboriginal Self-Government, 1995” [點閱日期：2006, Apr. 09] (<http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/sg/plcye.html>)

根據表 2-1，我們可以找到在加拿大現有原住民自治政府案例中的對應關係：

1. 民族政府：只有本族人擁有公民權。

(1) 社自治政府：聯邦政府將印地安與北方事務部的管轄權、財政計畫與土地所有權轉移給社議會。

A 聯邦型：由數個社整合而成，如尼斯加(Nisga'a)自治政府、西北領地的克里族(Cree)與納斯加比族(Naskape)社自治政府。

A' 單一型：由單一社形成自治政府，育空省的八個第一民族社自治政府、其他印地安現有社自治政府。

(2) 自治市：政府形式與行政管轄權類似省底下的自治市，如 B 賽契特(Sechelt)自治政府、梅蒂斯墾殖地(Métis Settlements)自治政府。

2. 公共政府：非本族居民也享有公民權，通常施行於本族人口佔自治領域內的絕對多數的自治區。

(1) 省級自治政府：C 努納弗特(Nunavut)自治政府

3. 無土地基礎的自治政府：透過機構自治或是代理聯邦政府提供沒有土地基礎的原住民相關計畫、服務，來實施自治。

(1) 機構型自治政府：D 全國梅蒂斯議會

我們如果更進一步加入民族身份與人口流動兩個變項，並詳細定義土地基礎，則加拿大原住民的身份與自治模式的關係，就可以下頁以表 2-2 表示。

表 2-2 加拿大境內各種身份原住民人的自治模式

居住地點	北緯六十度以南						北緯六十度以北	
	有土地基礎 (保留地/墾殖地)		沒有土地基礎				墾殖地	
	東部	西部	都會區		非都會區		--	
身份			聚居	散居	聚居	散居	聚居	散居
居住方式	--	--	聚居	散居	聚居	散居	聚居	散居
有身份 印地安人	單社自治 民族政府	多社整合的 自治政府 民族政府	代表團體 社會機構	代表團體社 會機構	代表團體 社會機構	代表團體 社會機構	多社整合的 自治政府 民族政府	--
無身份 印地安人	--	--	代表團體 社會機構	代表團體 社會機構	代表團體 社會機構	代表團體 社會機構	--	--
條約印地安人	單社自治 民族政府	多社整合的 自治政府 民族政府	代表團體 社會機構	代表團體 社會機構	代表團體 社會機構	代表團體 社會機構	--	--
無條約 印地安人	--	--	--	--	--	--	--	--
亞伯達省 梅蒂斯人	墾殖地自治政府		代表團體 社會機構	代表團體 社會機構	代表團體 社會機構	代表團體 社會機構	--	--
其他梅蒂斯人	--	--	代表團體 社會機構	代表團體 社會機構	代表團體 社會機構	代表團體 社會機構	--	--
因紐特人	--	--	--	--	--	--	公共政府	--

資料來源：筆者彙整自 Minister of Indian Affairs and Northern Development, "The Government of Canada's Approach to Implementation of the Inherent Right and the Negotiation of Aboriginal Self-Government, 1995" [點閱日期：2006, Apr. 09] ([http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/sg/plcy\\_e.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/sg/plcy_e.html))

從下頁表 2-3 是加拿大目前比較著名的幾個原住民自治體的表列，首先必須注意，社自治政府的數量繁多，筆者並未全部表列。從表 2-1-3 可以發現，大多數的自治體都是透過土地權利聲明取得自治權；各個自治體依照其境內的民族比例與境外的民族關係調整及政府屬性，不少自治政府兼具民族政府與公共政府的特性；大多數的自治政府為了擁有足夠的規模與政府效能，都是聯合政府的模式。另外，值得注意的是，為了在以個人權為基礎的英美法體系下體現民族權、集體權的精神，許多自治團體都是從社區法人團體出發，即使在成立自治政府後，仍保留了法人的功能並另立基金會管理社區的資金與補助款項，並且代社區居民進行投資，這些法人團體是實踐原住民的集體權利的重要元素。



特色 自治法案	自治主體	自治權來源	自治政府形式	自治政府權力	政府層級	聯合政府或單一政府
Cree-Naskapi Act(1984)	因紐特人、克里人，納斯加比人	土地權利聲明，因紐特人：魁北克省立法 納斯加比人與克里人：聯邦立法	公共政府：因紐特民族政府、社自治政府：克里、納斯加比	行政權、部分司法權、在省議會規範下的部分立法權	自治市	因紐特人：聯合 克里人：聯合
Schelt Indian Band Self-Government Act(1986)	賽契特人	與土地權利聲明不直接相關，與卑詩省政府協商而成	民族政府、社自治政府	行政權、部分立法權（土地、土地稅、教育、社會福利、保健）、部分司法權	自治市	單一政府
Yukon First Nations Self-Government Act(1994)	育空省境內十四個第一民族，目前已有七個民族簽訂自治協議	土地權利聲明，與聯邦政府、育空領地政府三邊協商而成	公共政府+民族政府（境內：公共政府，境外：民族政府）、社自治政府	行政權、部分立法權（類似市政府法規、可針對內部事務諸如土地、漁獵、商業牌照、土地稅、語言、文化、教育、保育、社會服務等事項進行立法）、部分司法權	自治市	單一政府
Nunavut Act(1993)	因紐特人	土地權利聲明，與聯邦政府、西北領地政府三邊協商而成	公共政府、領地政府	行政、部分立法權、部分司法權	形式上等於省，但實質權利大約等於自治市	聯合政府
Nisga' a Final Agreement (2000)	尼斯加人	土地權利聲明，與聯邦政府、卑詩省協商而成	公共政府+民族政府（境內：公共政府，境外：民族政府）	行政、部分立法 <sup>18</sup> 、司法	第四級政府（原住民政政府）	聯合政府

<sup>18</sup> 部分法律擁有與聯邦法、省法對等的地位，惟若三者衝突則仍以聯邦法律和省法律為準。

特色 自治法案	自治主體	自治權來源	自治政府形式	自治政府權力	政府層級	聯合政府或單一政府
Alberta Métis Settlement Act (1990)	梅蒂斯人	土地權利聲明，與亞伯達省政府協商而成	民族政府、由八個墾殖地政府組成，類似聯合型的社政府，但其管轄權可擴及墾殖地外的族人。	由省政府授權的行政權、部分立法權（如狩獵、伐木、以及其他與土地相關的法律）、部分司法權，部分法律位階與省法律相同	約等於自治市	聯合政府
由薩克奇萬省 (Saskatchewan) 規劃的三級式原住民自治政府	薩省境內的 74 個第一民族，分別協商，促成單一架構	土地權利聲明，與薩省省政府協商而形成	機構自治+民族政府三級制政府：民族政府（管轄權範圍為全省）、地區政府（管轄權範圍為社以外之其他自治市或地區）、社區政府（社政府）；垂直的政府結構	未明	社自治+機構自治	垂直型聯合政府

資料來源：筆者根據 Minister of Indian Affairs and Northern Development, “The Government of Canada's Approach to Implementation of the Inherent Right and the Negotiation of Aboriginal Self-Government, 1995” [點閱日期：2006, Apr. 09] ([http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/sg/plcy\\_e.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/sg/plcy_e.html)) 資料彙整製表。

在下面三節，筆者將介紹加拿大目前三個較著名的原住民自治體，我們將分別描述其成立過程、政府架構以及困境與挑戰，分別是位於極地地區的努納弗特自治省、亞伯達省的梅蒂斯民族議會政府以及卑詩省北部的尼斯加自治政府。圖 2-2 為這三個自治政府的地理位置。

圖 2-2 加拿大原住民自治體位置圖



資料來源：筆者改繪 <http://www.bedandbreakfastplanner/canada/>  
[點閱日期：2006, Mar. 09]

## 第二節 努納弗特自治政府

1999 年成立的努納弗特自治政府是加拿大第一個擁有省府地位的原住民自治政府，其地理範圍之廣大，以及主要人口成分之單純與稀少，成就了公共政府模式以及地方分權的政府組織之特色。因紐特人在 1939 年非正式地納入聯邦政府的對原住民的管轄權之下，之後加拿大北域隨著石油的開發以及北極原住民族的國際串連，而逐漸獲政府重視，而努納弗特自治政府的發展，也環繞著這幾個議題：即國家承認、北方開發與原住民意識的崛起。

### 一、歷史背景

「Nunavut」在因紐特語的含意，是「我們的土地」(our land) 的意思<sup>19</sup>，這個位於在加拿大東北哈德遜灣與北極地帶的原住民自治政府<sup>20</sup>，是因紐特人透過土地權利聲明的方式，花費長達 26 年的時間，歷經無數協商過程始得成立。

因紐特人的居住環境位於氣候嚴寒的北極地區，整個努納弗特地區幾乎被冰雪覆蓋，這樣的環境不利於農作物生長，狩獵是生活的一部份，捕鯨業與動物毛皮貿易是因紐特人的重要經濟來源，在傳統狩獵部分，因紐特人依據不同的聚落形成廣大的狩獵團，每個狩獵團擁有自己的獵區，每個狩獵團內部成員彼此分享狩獵成果，並且互相照顧<sup>21</sup>。

因紐特人的傳統生活，因為與英法移民的接觸互動經驗，產生了實質的變化。在生活上，他們逐漸從游牧型態轉向定居；在政治上，他們從數個獨立的小型傳統政治組織，逐漸為外來政治群體所支配。而這些重大的改變，就發生在過去短短數十年間。

---

<sup>19</sup> Rigby Bruce, "The Inuit of Nunavut, Canada" ed. by Milton M.R. Freeman, *Endangered Peoples of the Arctic: Struggles to Survive and Thrive*, (London: The Greenwood press, 2000), p.103. 或 "Nunavut: A New Government, a New Vision," [點閱日期：2006, Apr. 07] (<http://www.gov.nu.ca/flag.htm>)

<sup>20</sup> 關於 Nunavut 的基本資料和地理位置，請參考本文的附錄（一）、附錄（二）。

<sup>21</sup> 因紐特語稱每個狩獵團為 *-muit*，參見 Rigby Bruce 等, "The Inuit of Nunavut, Canada," p. 97.

加拿大政府在西元 1939 年以前並未將因紐特人的地位納入憲法，直到西元 1939 年四月在一件「Re Eskimos」的判決中裁定，西元 1867 年憲法法案中的「印地安人」一詞，應包含愛斯基摩人，即今所稱之因紐特人，這項裁決使因紐特人正式列入聯邦的管轄權內<sup>22</sup>。西元 1950 至 1960 年間，因為肺結核病蔓延於因紐特人的居住地區，以及因紐特人的經濟基礎毛皮貿易逐漸式微等因素，促使加拿大政府沿用對待印地安人的殖民地政策，將習於游獵生活的因紐特人遷居至新社區，並發給墾殖地（settlements），形成了日後努納弗特地區範圍內二十六個社區的基礎。雖然這項政策解決了因紐特人的疾病問題，減低了因紐特人的死亡率，卻帶來其他的問題。例如居住模式的改變，造成謀生方式改變，進一步造成了社會適應不良與文化經驗的斷裂，如一位因紐特人所訴：

在過去，我們是小群體而且幾乎沒有任何問題。但是現在有太多人在這裡……，有太多不同群體一起住在這裡。現在有太多的問題……。在過去，長老們能處理這些問題……，但是現今即使是警察都不能停止這些問題<sup>23</sup>。

此外，社會文化的解組造成高失業率、酗酒、藥物濫用等重大問題，也一直困擾著定居後的因紐特社會。因紐特人希望，透過對土地權的實踐，能夠重新建立緊密有力的社會關係，透過傳統文化的存續，能夠彌補過去一個世紀以來的文化斷裂，透過自治，能夠讓族人從依賴的生活模式中重新站起，這些期望，逐漸建構屬於因紐特人的自治構想。

努納弗特自治政府的創建，是長達數十年的努力成果，從 1973 年的因紐特土地所有權調查至 1999 年正式創建努納弗特自治政府，一共可分為三個階段，以 1993 年加拿大國會通過的努納弗特法案（Nunavut Act）作為其創建歷程的重要分水嶺：

<sup>22</sup> 陳逸成等（編），《加拿大原住民政策概況及法案輯要》（台北：內政部，1990），頁 28。

<sup>23</sup> W.C.E. Rasing, *Too Many People: Order and Nonconformity in Iglulingmiu Social Process* (Nijmegen Netherland: Recht and Samenleving, 1994), p.1. 轉引自：Rigby Bruce, “The Inuit of Nunavut, Canada,” p.93.

### 第一階段：理念醞釀

1973年，因紐特民間組織「加拿大因紐特聯盟」(Inuit Tapirisat of Canada，陳茂泰譯為「因紐特同胞情誼社」，簡稱ITC)對因紐特人的土地使用與所有權進行研究，研究成果確立了因紐特人的土地範圍與北極圈內因紐特人的土地所有權，進一步成為努納弗特領地(Nunavut Territory)的領土基礎<sup>24</sup>。針對這個研究成果，ITC於1976年建議加拿大政府，在西北領地(Northwest Territory)東部新設一個由因紐特人墾殖地組成的自治政府，他們要求加拿大聯邦政府畫分界線，將屬於因紐特人土地權利範圍的西北領地東部自西北領地獨立出來，成立一個與西北領地地位相當的政府組織，即努納弗特領地<sup>25</sup>政府。為了達成這個目標，ITC先與聯邦政府達成土地所有權協議，並且在1980年的例行年會中，全體成員無異議通過設立努納弗特領地的決議，建立了內部堅實的共識<sup>26</sup>。

### 第二階段：協商與公民投票

1990年四月，繼ITC後，因紐特重要組織努納弗特東加維克聯盟(Tungavik Federation of Nunavut)(簡稱TFN)取而代之，TFN和聯邦政府以及西北領地政府共同簽署一項土地權協議，這項協議對一項努納弗特自西北領地分離的公民投票案給予支持。到了1992年一月，TFN和政府代表針對努納弗特自治針對一項關鍵性的土地權協議進行協商，協議內容包含設立努納弗特領地政府委員會、舉行公民投票以及議定努納弗特政治協議，這項政治協議內容主要關於努納弗特政府創建的進程。隨後於1992年五月舉行公民投票，結果西北領地與努納弗特的大多數居民都贊成分離提議。同年十月，TFN與西北領地代表簽署努納弗特政治協議，並且設定在1999年4月1日正式設立努納弗特自治政府，同年十一月，努納弗特土地權協議也透過公民投票獲得民眾的肯認。

### 第三階段：自治政府法源基礎的建立

<sup>24</sup>“The Road to Nunavut: A Chronological History” [點閱日期：2006, Apr. 07] (<http://www.gov.nu.ca/road.htm>)

<sup>25</sup>“The largest land claim settlement in Canadian history” [點閱日期：2006, Apr. 07] (<http://www.ainc.gc.ca/pr/info100-e.pdf>)

<sup>26</sup>“The Road to Nunavut: A Chronological History” [點閱日期：2006, Apr. 07] (<http://www.gov.nu.ca/road.htm>)

1993 年五月，三方政府（聯邦政府、西北領地政府、努納弗特東加維克聯盟）正式簽立努納弗特協議，六月，加拿大國會通過努納弗特土地權利協議法案（The Nunavut Land Claim Agreement Act）和努納弗特法案（The Nunavut Act）。這兩項法案是努納弗特自治政府運作的法律基礎，特別是努納弗特法案，筆者將詳述於後文。

1995 年及 1996 年，努納弗特執行委員會（The Nunavut Implementation Commission）擬定了一項「新雪上的足跡（Footprints in New Snowland）」計畫，建議未來的努納弗特政府應採取「總部與地方分權」的政治設計，將在每個社區中設立地方政府，分掌不同的行政事務，這項建議並成為努納弗特政府施政的藍圖<sup>27</sup>。

1997 年，臨時籌備委員會成立，並且一直有效地運作至努納弗特政府正式成立。隔年，國會通過努納弗特法案修正案<sup>28</sup>。

經過 26 年的努力，努納弗特政府正式於西元 1999 年四月一日成立。對於加拿大原住民長期以來追求的自治理想而言，努納弗特政府無疑是向前邁進了一大步<sup>29</sup>。

## 二、自治政府運作型態

努納弗特協議是因紐特人自治政府和自決權的法律基礎。由於住民屬性特殊，有 85% 的居民是因紐特人，是當地的主體民族，在不需擔心非原住民主導政策方向，同時又要兼顧領地內非原住民居民的權益的情形下，決定以公共政府的型態建立努納弗特自治政府，讓境內的非因紐特人享有相同的公民權<sup>30</sup>。關於努納弗特政府的運作型態，筆者先從努納弗特法案談起。

<sup>27</sup> 參見“ The Road to Nunavut : A Chronological History, ” [點閱日期：2006, Apr. 07]. (<http://www.gov.nu.ca/road.htm>.)

<sup>28</sup> 參見“ The Road to Nunavut : A Chronological History, ” [點閱日期：2006, Apr. 07]. (<http://www.gov.nu.ca/road.htm>.)

<sup>29</sup> Iglauer Edith, *Inuit Journey: The Co-operative Adventure in Canada's North* (Madeira Park: Harbour Publishing, 2000), p.13. 或“ Nunavut: A New Government, a New Vision, ” [點閱日期：2006, Apr. 07] (<http://www.gov.nu.ca/flag.htm>)，或 Miller J.R., *Skyscrapers Hide the Heavens: A History of Indian-White Relations in Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 2000), p.409.

<sup>30</sup> “ Nunavut : A New Government, a New Vision, ” [點閱日期：2006, Apr. 07] (<http://www.gov.nu.ca/flag.htm>).

### (一) 法理基礎：努納弗特法案 (Nunavut Act)<sup>31</sup>

1993 年六月，加拿大國會通過努納弗特法案，賦予努納弗特政府運作依據，這項法案的內容包含幾個部分，第一部分是關於政府的制定，裡面包含了對努納弗特政府的行政權、立法權與司法權的明文規定，第二部分是關於公眾議題的探討，其中包含官方語言的訂定、地方利益與努納弗特政府財政稅收、土地及文化遺產的條文，第三部分是關於努納弗特執行委員會的規章。

在政府位階上，努納弗特法案第 2 條與第 23 條第 1 款清楚說明了努納弗特政府的位階隸屬於加拿大聯邦政府之下：

第 2 條：「公共土地」意指努納弗特中所有土地，和土地中的所有股份屬於加拿大政府，加拿大政府有極高的的權力去處置<sup>32</sup>。

第 23 條第 1 項：在以國會的其他法案為條件的前提下，立法機關可以制定有關於這些法案的法律<sup>33</sup>。

從以上兩點可以看出，加拿大政府與國會具有本法案的最高位階地位，努納弗特政府的地位，是加拿大聯邦底下的一個地方自治政府。在這樣的國家架構下，努納弗特政府依法能設置符合地方事務需求的行政、立法與司法機構。在政府層級的位階上，努納弗特政府大約等於省政府及領地政府，但是就目前的業務範圍與相關權限而言，其規模又僅與市政府相當。

另外，在正式政府成立之前的過渡性組織，即努納弗特執行委員會，對於自治政府的層級設計有一套獨特性的看法。他們認為，自治政府應採地方分權制度，由社區和地方負責政府相關事務，透過由十個部門組成努納弗特政府事務機構，他們也建議努納弗特政府的職員應該要任用適當比例（80 至 85%）的因紐特人，並且在社區中創造更多就業機會，以及立法保障男女平等的權利

<sup>31</sup> 全部的條文參見：“Nunavut Act 1993, 28,” [點閱日期：2006, Apr. 07] (<http://laws.justice.gc.ca/en/N-28.6/76519.html>)

<sup>32</sup> 參見：“Nunavut Act 1993, C.28,” [點閱日期：2006, Apr. 07] (<http://laws.justice.gc.ca/en/N-28.6/76519.html>)

<sup>33</sup> Jill Wherrett, “Aboriginal Self-Government,” (Ottawa: Library of Parliament, 1999) [點閱日期：Apr. 19, 2006] (<http://www.parl.gc.ca/information/library/prbpubs/962-e.htm>)



<sup>34</sup>。以下將對努納弗特自治政府的運作型態有進一步的介紹。

## (二) 政府組織

依據努納弗特法案及努納弗特執行委員會的建議，政府部門規劃有十個單位：

表 2-4：努納弗特政府部門組織表

部門	主要事務
社區政府和交通部 (Department of Community Government and Transportation)	1. 社區交通設施 2. 社區邊界劃分 3. 土地發展政策 4. 災難援助 5. 交通契約談判
文化、語言、長者、青年部 (Department of Culture, Language, Elders and Youth)	1. 文化保護發揚政策 2. 因紐提圖特語 (Inuktitut) 政策 3. 文化遺產 4. 婦女事務
教育部 (Department of Education)	1. 社區教育 2. 學校教育 3. 努納弗特北極學院 (努納弗特 Arctic College)
跨部會與跨政府事務部 (Department of Executive and Intergovernmental Affairs)	作為社區與努納弗特政府和加拿大政府溝通的事務機構
財政經營部 (Department of Finance and Administration)	1. 財政經營管理 2. 資訊計畫和系統發展 3. 會計與地方財政服務
健康與社會服務部 (Department of Health and Social Services)	1. 兒童保育 2. 家庭服務 3. 健康保育 4. 社區健康中心 5. 疾病預防
人力資源部 (Department of Human Resources)	1. 工作發展與組織 2. 職業訓練 3. 勞工關係
司法部 (Department of Justice)	1. 法人團體與政府協議服務 2. 政策和計畫 3. 制訂法律

<sup>34</sup> Stevenson Marc G., *Inuit, Whalers, and Culture Persistence: Structure in Cumberland Sound and Central Inuit Social Organization* (Oxford: Oxford University Press, 1997), pp.336-337.

	4. 法律服務委員會 5. 社區司法獎懲事務
公共工作與服務部 (Department of Public Works and Services)	1. 資產管理 2. 計畫與管理
永續發展部 (Department of Sustainable Development)	1. 公園與旅遊業 2. 社區經濟發展 3. 動植物資源 4. 礦產、石油及瓦斯資源 5. 漁業和狩獵

資料來源：本表整理自“Government of Nunavut Departments” [點閱日期：2006, Apr. 18] (<http://www.gov.nu.ca/gnmain.htm>)

在政府層級的運作上，取地方分權、去中心化的設計，這十個政府部門分佈在努納弗特首府易魁洛 (Iqaluit) 外的十個社區中，各部門在首府內亦設有總部。並且，在努納弗特境內的三個地區（分別是 Qikiqtaaluk、Kivalliq 和 Kitikmeot）中的各個社區均設有地區辦公室<sup>35</sup>。

在文化相關部門方面，努納弗特政府部門的設計爲了因應文化需求，特別設立了「文化、語言、長者、青年部」，致力於因紐特人傳統文化、價值信念的維護。努納弗特政府也明定因紐提圖特語 (Inuktitut) 爲官方語言。他們期待「文化、語言、長者與青年部」的設立，能夠幫助其他部門在發展政策時，反映出因紐特人的價值觀。除此之外，努納弗特教育部認爲，學習的根本來自文化基礎、傳統和語言，爲此，他們設計一個文化傳承計畫，透過活動將部落長老的智慧納入學校教育。在活動中，因紐特部落長老進入因紐特學生寄宿學校中訴說因紐特的故事。同時這些長老也肩負蒐集在地文化與故事的責任，包括地名由來、歷史與傳統技藝等。另外，社區婦女在教育中也有重要的角色，她們教導學生縫製技術，而男人則教導如何蓋房子與運用傳統裝備進行狩獵。在這項計畫中，社區長老在學校活動的參與上同時扮演了協助者、教師指導者與顧問的角色<sup>36</sup>，學校的教學活動與因紐特人的傳統價值及日常生活產生了有意義的連結，而社區的每一份子也充分參與了教育下一代的工作。

<sup>35</sup>“Nunavut: A New Government, a New Vision,” [點閱日期：2006, Apr. 18] (<http://www.gov.nu.ca/flag.htm>)

<sup>36</sup> Rigby Bruce, “The Inuit of Nunavut, Canada,” ed. by Milton M.R. Freeman, *Endangered Peoples of the Arctic: Struggles to Survive and Thrive*, pp. 106-107.

表 2-5 努納弗特自治領地 基本資料表

首府	易魁洛 Iqaluit		
人口	24665 人	原住民因紐特人	20690 人
		非原住民	3975 人
範圍	356000 平方公里		
語言	Inuktitut 語		
社區	26 個		
政府部門	10 個		

資料來源：“Nunavut”網站，[點閱日期：2006, Apr. 18]

(<http://www.nunavut.com/nunavut99/english/map.html>)

圖 2-3 努納弗特地理位置圖

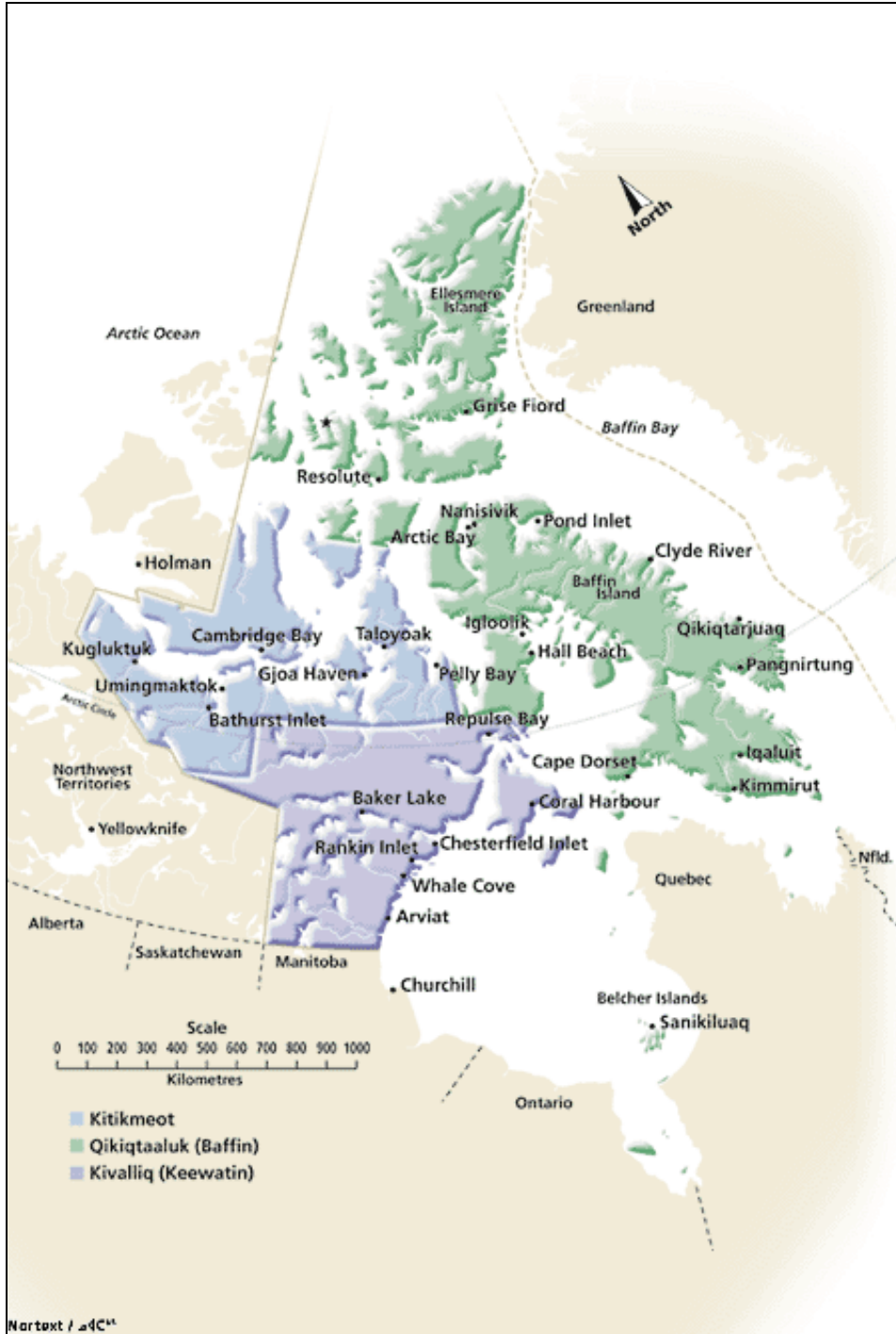


Nunavut

資料來源：“the atlas of Canada”網站，[點閱日期：2006, Apr. 18]

(<http://atlas.nrcan.gc.ca/site/english>)

圖 2-4 努納弗特自治政府地圖



資料來源：“Nunavut”網站，[點閱日期：2006, Apr. 18]  
(<http://www.nunavut.com/nunavut99/english/map.html>)

### 第三節 亞伯達省梅蒂斯墾殖地議會政府

加拿大國家肇建的過程同時也是加拿大民族肇建的過程，在國家領土擴張的過程中，透過憲法的肯認以及新省分的組織架構，將擁有不同民族認同的團體納入一個國家體制之中。易言之，加拿大的法裔人口成爲後來的魁北克省，得以透過一個省政府以及某一特定的土地領域來保有其獨特的語言、文化與認同；而印地安人則在憲法架構下，接受聯邦政府直接的管轄與服務，以及土地權（保留地）的保障。然而，加拿大的原住民之一：大多數的梅蒂斯人卻在國家擴張與建省運動的過程中，逐步地失去他們的土地、文化、身份與認同，在這裡面，僅有亞伯達省境內的梅蒂斯墾殖地是一個例外。

「務實」是亞伯達省梅蒂斯領袖取得土地基礎與自治機構的一大特色，不同於第一民族與因紐特人傾向透過與加拿大憲法對原住民固有權利的法理保障，以及與聯邦政府協商的方式取得自治與土地，亞伯達省墾殖地的梅蒂斯人在歷史上的協商過程中，策略性地不刻意強調原住民的固有權利，在協商層級上，則以省政府爲主要的協商對象。雖然他們亦陳述梅蒂斯人獨特的歷史與原住民特性，反之透過強調平等需求，來達成爭取土地的目的。協商過程中，他們透過溫和的手段換取省府的善意，而非強烈要求國家履行對原住民的責任<sup>37</sup>。這種溫和漸進的結果取向策略，在加拿大原住民運動中獨樹一幟，但也招致正反兩極的評價，支持者認爲墾殖地梅蒂斯人透過和平的方式換取他們所期待的結果，而批評者則認爲梅蒂斯墾殖地議會的自治層級太低，受到省的牽制過多，而且迴避了聯邦政府的責任。如今，亞伯達省墾殖地的梅蒂斯民族在其八個墾殖地的土地基礎上，逐步實踐其自治理想。然而與此同時，全體梅蒂斯自治的核心議題：身份識別、管轄權問題以及憲法上對固有權利的承認，並沒有因爲 1982 年加拿大憲法對於梅蒂斯民族的承認，而獲得全面性的解決，因此，亞伯達梅蒂斯墾殖地的自治模式，僅能視爲梅蒂斯自治的獨特案例。

---

<sup>37</sup>黃崇梅(譯)，David C Hawkes，*Aboriginal Peoples and Government Responsibility: Exploring Federal and Provincial Roles*，（原住民族與政府責任：探討聯邦政府與省政府的角色）(台北：行政院原住民委員會，2001)，pp.232-234.

## 一、歷史背景

綜觀亞伯達省梅蒂斯墾殖地的自治發展，可以分成下列三個階段：

### 第一階段 管轄權的移轉（1870-1981）

草原三省的肇建奠定了加拿大聯邦領土的雛形，但是對世居於草原三省地區的梅蒂斯人而言，卻是身份喪失與土地流離的開始。

1870年，哈德遜公司放棄了其治下名為盧波土地（Rupert's Land）以及東迄卑詩省、北至西北領地的土地，全部轉移給殖民地政府，並且將公司對當地原住民的責任與管轄權一併轉移給大英帝國殖民政府（colony government），這些土地中的一部份成為今日之曼尼托巴省，其餘則成為亞伯達省與薩克奇萬省<sup>38</sup>。不同於設置印地安保留地的處理方式，加拿大政府傾向以個人權利而非民族權益的方式來處理土地問題，他們著手發給每個居住於草原三省地區的梅蒂斯人土地憑證（scrip）<sup>39</sup>，以撤銷其土地權利。加拿大政府認為，給予梅蒂斯人與印地安人相當的身份與權利，將使他們像印地安人一樣處於依賴的狀況，也因為梅蒂斯人特殊的通婚世系關係，似乎不應該將這個團體視為印地安人。

1905年，亞伯達省依據亞伯達法案（Alberta Act, 1905）成立，加拿大政府在亞伯達省成立時，一併將對梅蒂斯人的管轄權與責任轉移給省政府。

1934年12月，亞伯達省政府召開艾文委員會（Ewing Commission, 1934, 或稱混血委員會（Half-breed Commission）），來處理其境內的梅蒂斯人健康、教育、住家、土地議題<sup>40</sup>。在委員會後的報告書中提出了設立為每一個梅蒂斯

<sup>38</sup> 黃崇梅(譯)，David C Hawkes, *Aboriginal Peoples and Government Responsibility: Exploring Federal and Provincial Role*, (原住民族與政府責任：探討聯邦政府與省政府的角色) (台北：行政院原住民委員會，2001)，pp. 232-234.

<sup>39</sup> 土地憑證是1870年曼尼托巴法案通過後，加拿大政府針對徵收草原地區1400,000英畝的土地，給予當地梅蒂斯人的補償憑證。土地憑證有兩種形式，一種是價值160元加幣的補償，一種是160英畝的土地補償。不過，用以補償的土地通常交通不便過於偏遠，所以大部分梅蒂斯人往往以低廉的價格將土地轉售給核發特許證的銀行或土地捐客。相關資料請參閱“scrip,” [點閱日期：2006, Mar. 22]

(<http://www.collections.ic.gc.ca/albertametis/history/scrips.htm>)

<sup>40</sup> 參考網頁：“Ewing Commission (1934-1936),” [點閱日期：2006, Mar. 22]

([http://www.albertasource.ca/metis/eng/people\\_and\\_communities/issues\\_ewing\\_commission.htm](http://www.albertasource.ca/metis/eng/people_and_communities/issues_ewing_commission.htm))

家戶梅蒂斯墾殖地，以及將梅蒂斯人的權利視為集體權利的建議。不過，延續聯邦政府的看法，委員會不贊成將梅蒂斯人視同印地安人，也不認為梅蒂斯的管轄權應該和印地安人一樣歸屬於聯邦政府。

1938年，根據艾文委員會的建議，亞伯達梅蒂斯協會（Métis Association Alberta, 1932-1960）與亞伯達省政府共同達成「梅蒂斯改善法案」（Métis Betterment Act, 1938），並在1938到1939年間，成立了十二個梅蒂斯墾殖地<sup>41</sup>。後來省府因故撤銷四個墾殖地，剩餘的八個墾殖地一直延續到目前。

鑑於省府片面撤銷四個墾殖地，為了防止類似的事件再度發生，1973年，亞伯達省梅蒂斯聯盟（The Alberta Federation of Métis Settlements, 1973）成立，致力於墾殖地的自主與土地主控權事務的努力。

## 第二階段 憲法的承認與自治的契機（1982-1989）

1982年，梅蒂斯人首度獲得憲法的承認，同年，省政府與亞伯達省梅蒂斯聯盟召開麥克溫／梅蒂斯政府聯合委員會（MacEwan Joint Métis-Government Committee, 1982-1984），委員會重新檢視「梅蒂斯改善法案」的內容，並提出幾個重點<sup>42</sup>：

1. 承認梅蒂斯為原住民：梅蒂斯是加拿大社會中的一個獨特的文化團體、一個為憲法所承認的原住民族、一個扮演加拿大西部發展重要角色的團體。
2. 強調梅蒂斯民族與土地的關連：梅蒂斯墾殖地的文化與生活方式與土地緊密連結，梅蒂斯墾殖地的土地基礎是維繫其社會、文化、與經濟力量的基石。
3. 建議梅蒂斯民族應擁有某種程度的自治：因為梅蒂斯墾殖地獨特的文化與土地基礎，在法律架構的授權下，梅蒂斯居民可以在最大範圍下進行其務實的、以土地為基礎的地方政府架構，而不需透過同化來達成雙方期待的自立自主的

<sup>41</sup> 12個墾殖地分別是 Peavine, Caslan, Cold Lake, East Prairie, Elizabeth, Fishing Lake, Gift Lake, Kikino, Paddle Prairie, Touchwood, Marlboro, Wolf Lake。後來因為人口銳減，省府撤銷了 Wolf Lake, Marlboro, Caslan 和 Cold Lake 四個墾殖地，並將剩餘居民遷移至其他的墾殖地去。參考網頁：“Alberta Métis Settlements- Introduction,” [點閱日期：2006, Mar. 22] (<http://www.ualberta.ca/~walld/ab2intro.html>)

<sup>42</sup> Catherin Bell, “Metis Self-Government: The Alberta Settlement Model,” in *Aboriginal Self-Government in Canada*, ed. by John H. Hylton (Saskatchewan: Purich Publishing Ltd, 1999), p.336.

整合目標。

4. 不贊成完全自治：梅蒂斯地方自治政府不可能完全掌控健康、教育、社會服務與經濟發展等事務，惟府仍應尊重其文化的獨特性與傳統的解決問題方式，給予梅蒂斯人行使權力的空間。

在麥克溫委員會後，省府與梅蒂斯墾殖地聯盟隨即展開協商，雙方都同意以務實、結果取向的途徑來進行協商，同時梅蒂斯聯盟也認為，省府在梅蒂斯墾殖地的議題上遠重要於聯邦政府，梅蒂斯人的生活與省府息息相關，所以協商的對象應以省府為主而非聯邦政府。協商的原則有四：

1. 著重共識與結果取向：所有當事人都願意致力於尋求雙方都能接受的最佳結果，並且選擇能夠導致此結果的最好途徑，而非著重於合法權利的定義以及承認這些權利的可行途徑為何。
2. 不強調原住民特性：雙方應在不對原住民的（固有權利）<sup>43</sup>及條約權利預設立場的條件下進行協商。
3. 省政府下的立法架構：地方政府的建立應在現有的憲法架構下，透過省政府立法來完成權力的委任。這意味著相關的聯邦立法以及自由與人權憲章將適用於墾殖地的居民。同時，除了某些經特別立法所排除的省府法律，省政府的法律也適用於墾殖地。
4. 以亞伯達梅蒂斯聯盟為協商代表：在整個協商過程中，亞伯達梅蒂斯聯盟需取得墾殖地成員的共識<sup>44</sup>。

1985年，省府與亞伯達梅蒂斯聯盟透過亞伯達法案的修正，提供梅蒂斯墾殖地省法的保障基礎，建構了土地分配與會員身份的民主機制並且共同達成「18號決議」（Resolution 18, 1985），決議內容規範了梅蒂斯墾殖地自治政府的架構，將土地所有權轉移給梅蒂斯墾殖地議會，大致上底定了墾殖地自治政府的架構與運作模式<sup>45</sup>。

<sup>43</sup> 括弧內文字為筆者加註。

<sup>44</sup> Catharin Bell, "Metis Self-Government: The Alberta Settlement Model," in *Aboriginal Self-Government in Canada*, ed. by John H. Hylton (Saskatchewan: Purich Publishing Ltd, 1999) p.336.

<sup>45</sup> 參考網頁：“Resolution 18 incorporated” [點閱日期：2006, Mar. 22]

([http://www.albertasource.ca/metis/eng/people\\_and\\_communities/issues\\_resolution\\_18.htm](http://www.albertasource.ca/metis/eng/people_and_communities/issues_resolution_18.htm))



### 第三階段 自治體制的推動（1990-）

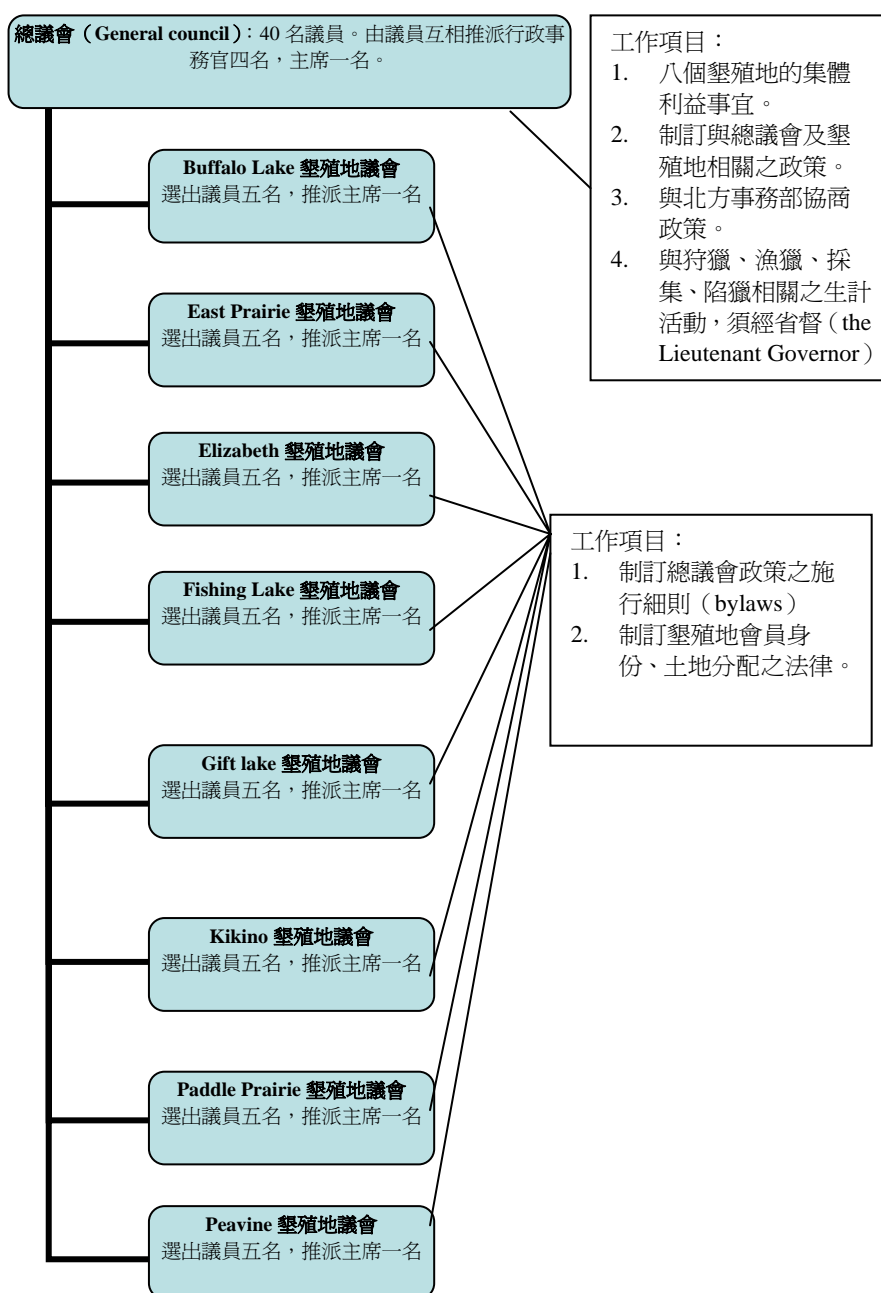
1990年，亞伯達省通過「梅蒂斯墾殖地協議」(Métis Settlement Accord)，省府與代表亞伯達省八個梅蒂斯墾殖地的梅蒂斯聯盟(Federation of Métis)達成雙邊協議，透過立法解決梅蒂斯墾殖地的自治議題，在法案中陳述了關於土地基礎與管理架構這兩個自治核心議題的進程、政府在權利轉移過程中臨時性組織之設立，以及省府在未來針對梅蒂斯墾殖地自治的財政補助計畫與資源管理規劃。同年，省府與梅蒂斯聯盟共同通過「梅蒂斯墾殖地土地保護法案」(Métis Settlement Land Protection Act, 1990)、「梅蒂斯墾殖地法案」(Métis Settlement Act)、「梅蒂斯墾殖地協議法案」(Métis Settlement Accord Act)、以及「梅蒂斯墾殖地組成修正案」(the Constitution of Métis Settlement amendment Act)，而梅蒂斯墾殖地聯盟也正式更名為「梅蒂斯總議會」(Métis Settlement General Council)，完成梅蒂斯墾殖地自治政府的法規規劃。

梅蒂斯墾殖地法案的不是透過憲法管道提出固有權利的聲明，也不是透過與聯邦政府的協商關係，而是透過與亞伯達省的協商與立法來達成自治訴求，是這個法案的特殊之處。

## 二、自治政府運作型態

亞伯達梅蒂斯墾殖地的自治政府主要分為兩個層級，分別是「梅蒂斯墾殖地議會」(Métis Settlement Councils，以下簡稱「墾殖地議會」)與「梅蒂斯墾殖地總議會」(Métis Settlement General Council，以下簡稱「總議會」)。另外，還有一個諮詢機構：稱為「梅蒂斯墾殖地上訴法庭」(Métis Settlements Appeal Tribunal，以下簡稱「墾殖地上訴法庭」)。圖 2-5 為梅蒂斯墾殖地兩級自治政府的政府架構。

圖 2-5 梅蒂斯墾殖地政府結構



資料來源：筆者自製圖，整理自：“Métis Settlements Legislation”

[點閱日期：2006, Mar. 22]

([http://www.aand.gov.ab.ca/AANDonFLASH/D8063F590AF4DADA3513EBDB984FD33E491566D3621405A8730FAA90A41364F.htm\\_95k](http://www.aand.gov.ab.ca/AANDonFLASH/D8063F590AF4DADA3513EBDB984FD33E491566D3621405A8730FAA90A41364F.htm_95k))

### （一）墾殖地議會

「墾殖地議會」是墾殖地的管理機構，每三年一次透過會員選舉，選出五個議員，並推派主席一名，組成具有法人功能的議會，議員任期三年<sup>46</sup>。其主要工作有制訂總議會政策之施行細則（bylaws）以及與墾殖地會員身份及土地分配相關之法律。

墾殖地政府的位階等同於省府底下的自治市，在議會中，凡選舉、登記、委任、授權等工作過程有任何衝突，皆以自治市政府法律為準。然而，墾殖地政府與自治市政府也有相異之處，Catherin Bell 指出，雖然墾殖地議會在健康、自來水、污水系統、土地使用計畫與地方發展等事務上所擁有的立法權與自治市政府相同，但是在會員身份、法律的民意基礎以及集體權利的等三方面攸關民族事務的立法權上卻是墾殖地獨有的「民族模式」<sup>47</sup>：

1. 關於會員身份的立法權：墾殖地議會可以透過立法來規範會員身份、居民權利，以及土地分配等事務，而自治市政府不能。同時，墾殖地議會也可以根據總議會所訂定的法律制訂施行細則。
2. 二讀程序與公民表決：墾殖地議會的法律應透過三讀程序，才能通過。首先，這些法律必須先在議會通過二讀程序，最後經過墾殖地會員的三讀表決多數決通過。
3. 體現梅蒂斯墾殖地集體權利：為了保障八個墾殖地的集體權利，墾殖地政府通過的法律應與總議會的政策一致。

### （二）總議會

「總議會」的當然成員為墾殖地議會的 40 名議會代表，另由議員推派事務官四名以及主席名，其工作內容有與八個墾殖地的集體利益相關之各項事宜、制訂與總議會及墾殖地相關之政策、與印地安暨北闖發展事務部協商政策。總議會有在會員、狩獵、漁獵、墓業以及其他與土地相關的事務上擁有立

<sup>46</sup> Catherin Bell, "Metis Self-Government : The Alberta Settlement Model" in *Aboriginal Self-Government in Canada*, ed. by John H. Hylton (Saskatchewan: Purich Publishing Ltd, 1999), p.338.

<sup>47</sup> Catherin Bell, "Metis Self-Government : The Alberta Settlement Model," in *Aboriginal Self-Government in Canada*, ed. John H. Hylton, p.338.

法權，一旦通過立法，則通用於八個墾殖地，且其法律位階與省法地位相當<sup>48</sup>。

### (三) 墾殖地上訴法庭

「墾殖地上訴法庭」的功能在處理墾殖地會員與議會之間關於土地使用、取得、租賃與會員身份爭議問題，是一個非正式的諮詢機構。其成員通常由總議會與亞伯達省政府共同推派代表，並經總議會同意擔任之，目前成員有五位墾殖地會員與兩位非墾殖地會員的代表<sup>49</sup>。

## 三、土地所有權與資源使用

目前，梅蒂斯墾殖地總議會擁有八個梅蒂斯墾殖地的土地所有權。而地下資源與水資源的管轄權責屬省政府所有，在地表資源方面，也屬省政府所有，不過梅蒂斯墾殖地議會可以參與資源開發，也有部分的行政裁量權<sup>50</sup>。

表 2-6 梅蒂斯墾殖地政府 人口與地理資料表

	總人口數	原住民	北美印地安人	梅蒂斯人	因紐特人	多元來源原住民	非原住民	土地 (Km <sup>2</sup> )
Baffalo Lake <sup>51</sup>	720	700	65	630	0	0		336.97
East Prarie	415	395	25	370	0	0	30	333.87
Gift Lake	810	785	150	630	0	10	25	812.54
Paddle Prarie	580	550	45	500	0	0	25	1718.04
Elizabeth	595	565	90	475	0	0	35	250.33
Fishing Lake	475	450	60	395	0	0	25	355.68
Kikino	925	895	110	780	0	0	35	444.27
Peavine	620	585	70	490	0	25	35	816.00
total	5140	4925	615	4270	0	35	210	5067.7

資料來源：筆者自行作表，整理自：Statistic Canada 網站，[點閱日期：2006, Mar. 22] (<http://www12.stacan.ca/>)

<sup>48</sup> Catherin Bell, “Metis Self-Government : The Alberta Settlement Model,” in *Aboriginal Self-Government in Canada*, ed. by John H. Hylton, p.338.

<sup>49</sup> Catherin Bell, “Metis Self-Government : The Alberta Settlement Model,” in *Aboriginal Self-Government in Canada*, ed. by John H. Hylton, pp.341-342.

<sup>50</sup> Catherin Bell, “Metis Self-Government : The Alberta Settlement Model,” in *Aboriginal Self-Government in Canada*, ed. by John H. Hylton, pp.342-344.

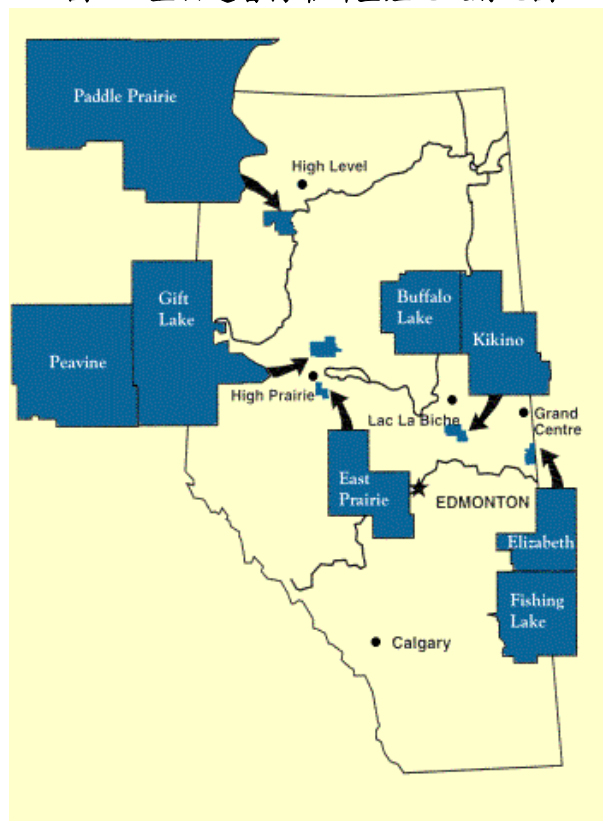
<sup>51</sup> 總人口數與個別民族身分人口數相加而得之總數有部分誤差。

表 2-7 梅蒂斯墾殖地政府 基本資料表

人口	5140 人	公民	4270 人
		非公民之住民 (他 民族或非原住民)	
範圍	5067.7km <sup>2</sup>		
語言	Mischif 語		
社區	八個墾殖地政府		
經濟活動	農業為主、畜牧業為輔		
政府部門	一個總議會，八個墾殖地議會、一個墾殖地上訴法庭		

資料來源：筆者根據“Alberta Métis Settlements- Introduction”網頁資料製表  
[點閱日期：2006, Mar. 22] (<http://www.ualberta.ca/~walld/ab2intro.html>)

圖 2-6 亞伯達省梅蒂斯墾殖地政府地圖



資料來源：“Alberta, Canada, Métis Settlements Map” [點閱日期：Apr. 18, 2006]  
<http://www.ualberta.ca/~walld/map.html>

## 第四節 尼斯加自治政府

西元 1998 年，尼斯加政府與聯邦政府代表、卑詩省政府代表共同簽立了「尼斯加最終協議書」(Nisga'a Final Agreement, 1998)，兩年後，加拿大議會正式通過「最終協議書」的條文，讓「最終協議書」的內容擁有「條約」性質的法律效益，於是，經過了一個世紀的爭取，尼斯加人中與有了自治的法理基礎。

在卑詩省，尼斯加唯一不透過「卑詩省條約委員會」(BC Treaty Commission) 聲請土地權利聲明的第一民族，自從 1925 年到 1951 年間，屢次與卑詩省政府協商土地問題受挫之後，尼斯加政府便轉以聯邦政府為主要的協商對象。

因為協商對象的差異、省府干預的力量減弱、以及聯邦政府在自治政府的管轄權與立法位階上極大程度的讓步，讓尼斯加自治政府的規劃比起其他自治體更接近於許多原住民運動領袖期待的「第四級政府」，他們可以擁有自己的憲法，並且在與民族事務相關的法律位階與政府管轄權上，自治政府擁有與聯邦政府與省政府「一致」的權威。

目前，尼斯加自治政府已經建立了「中央政府」，地方上則仍倚賴原本存在的「社政府」機構進行基本的行政管理與服務，未來仍待更多的努力來實踐自治之路。

### 一、 歷史背景

#### 從民族接觸時期到初期的土地權協商 (1793-1951)

早在歐州人進入加拿大之前，尼斯加人即世居於納斯河谷一代，他們擁有複雜的社會組織、文化傳統、語言、領域疆界以及獨特的政府體系與法律。

歷史記載的民族接觸始於西元 1793 年，西方船員尋找進入加拿大西北地區的交通孔道，而與尼斯加部落有了初步的毛皮交易。1830 年代中期，海岸地區的毛皮貿易因為大量補殺而瀕臨滅絕，歐洲商人開始逐步進入加拿大西部，展開陸上的毛皮貿易活動。

西元 1858 年，卑詩殖民地 (The Colony of British Columbia) 建立，大量的歐裔移民同時帶來了天花、流行性感冒、肺結核、麻疹等疾病，影響所及，

1906 年代的尼斯加人口比起 1830 年代之統計數字，足足少了一半之多<sup>52</sup>。

卑詩省與原住民的關係，在加拿大歷史上非常獨特。加拿大西部其他個省，在成立之初，通常都和當地原住民簽有土地讓渡的條約；但是卑詩省在成立之時卻幾乎沒有簽訂任何條約，唯一與其相關，牽涉到廣大領域的條約是第八號條約（Treaty 8），條約範圍從亞伯達省到卑詩省東北邊，以及關於溫哥華島上的 14 個小範圍的條約。

西元 1871 年，根據大英北美法案（British North America Act, 1867），卑詩省政府將其對原住民的責任與管轄權轉移至聯邦政府轄下之印地安事務部門，但是土保留地及自然資源所有權仍歸卑詩省所有，在加拿大，這是卑詩省獨有的現象，其他西部各省的保留地都歸屬於聯邦政府的管轄權下。這種對「民族」與「土地」管轄權的二分，對尼斯加人而言造成前所未有的嚴重問題<sup>53</sup>。

雖然尼斯加人在 1890 年<sup>54</sup>即創設了土地委員會（Nisga'a Land committee），在 1925 年到 1951 年之間，透過進行省府的遊說工作試圖解決土地權爭議問題，但是由於印地安法案（The Indian Act, 1867）對原住民土地的限制，以及尼斯加土地管轄權仍掌握在省府手中的緣故，土地委員會的努力可以說是徒勞無功的<sup>55</sup>。

### 從雙邊協商到三邊協商（1952-1997）

1952 年，尼斯加土地委員會改組為尼斯加部落議會（Nisga'a Tribal council，簡稱 NTC），在協商對象上另闢戰場，從省府轉向聯邦政府在，策略上則透過全面性土地權利聲明要求聯邦政府實踐 1763 年「皇家宣言」的承諾。

西元 1973 年，尼斯加部落會議即展開了與聯邦政府的條約協商過程，直到 1990 年，協議的對象才納入了卑詩省政府，而尼斯加民族的協商代表也正

<sup>52</sup> 參考：“Nisga'a History” [點閱日期：2006, Mar. 22]  
(<http://www.schoolnet.ca/aborigina/nisgal/hist-e.html>)

<sup>53</sup> “Fact Sheet: the Nisga'a Treaty” [點閱日期：2006, Mar. 22]  
(<http://www.canuckster.com/links.asp?id=18137>)

<sup>54</sup> 一說為 1908 年，請參考“Nisga'a History” [點閱日期：2006, Mar. 22]  
(<http://www.schoolnet.ca/aborigina/nisgal/hist-e.html>)

<sup>55</sup> “Fact Sheet: the Nisga'a Treaty” [點閱日期：2006, Mar. 22]  
(<http://www.canuckster.com/links.asp?id=18137>)

式由尼斯加部落議會擔任；到了 1991 年，三方正式簽署了三方協商架構協議（The Tripartite Framework agreement）<sup>56</sup>。

1996 年，三方政府共同擬定的原則性協議（Agreement-in-principle，簡稱 AIP），並經尼斯加人民正式認可。其內容主要關於一億九千萬加幣的財務移轉，以及未來尼斯加中央政府在納斯河谷一帶 2000 平方公里的土地之管轄權與所有權事宜。除此之外，原則性協議也規劃了尼斯加民族對於其領土地表與地下資源的所有權，並詳加說明納斯河流域的鮭魚養殖與野生動物狩獵權利。在原則協議之後，三方政府進入了正式條約簽署的準備期，為了達成共識，聯邦政府舉辦了數場聽證會以及簡報會供各社會團體、黨派、地方委員會、與社會大眾瞭解協商的過程與內容。自 1991 年以來，共舉辦了將近 250 場相關的聽證會。

### 尼斯加最終協議書的簽署到自治體制的成立（1998-2000）

1998 年八月四日，尼斯加民族、聯邦政府以及卑詩省政府共同擬定了「尼斯加最終協議書」<sup>57</sup>（Nisga'a Final Agreement, 1998），2000 年四月 13 日，加拿大議會正式通過了最終協議書。最終協議書的內容根據 AIP 而來，目標在於確立位於那斯河谷（Nass valley）的尼斯加民族之土地權。協議內容包含了聯邦政府與省政府在土地、資源、財政補償與管理權等事務上的移轉，此外，在協議中也規劃了尼斯加自治政府的政府架構。

在協議書之後，尼斯加民族、聯邦政府以及卑詩省政府展開一連串的準備工作。對尼斯加民族而言，其首要工作是進行公民投票以成立自治政府的籌備機構，對省府與聯邦政府而言，相關的立法工作必須盡快通過，已賦予尼斯加自治政府運作的法理基礎。由於最終協議簽署至今不過六年，尼斯加自治政府仍在初步籌設的階段，目前許多服務與計畫仍委由原本的尼斯加社政府負責。

<sup>56</sup> 參考網頁：“History of Negotiations with the Nisga'a Tribal Council- Indian and Northern Affairs”[點閱日期：2006, Mar.22] (<http://www.ainc.inac.gc.ca/pr/agr/nsga/histor-e.html>)

<sup>57</sup> 又稱為尼斯加條約（Nisga'a Treaty），有別在民族接觸時期加拿大原住民與聯邦政府簽訂的傳統條約，尼斯加條約是一種現代的條約，用以解決沒有簽立傳統土地條約的廣大地區之土地讓渡問題（即土地權利聲明衍生的條約），自 1973 年以來，共有 13 個現代性土地條約以協議的方式簽立。



## 二、 自治體制

### (一) 政府架構

在「尼斯加最終協議書」中明白規範，尼斯加政府運作的基礎，不能脫離加拿大憲法與加拿大人權暨自由憲章的架構<sup>58</sup>，這意味著自治政府是並沒有脫離加拿大國家體制，自治區的公民同時受到加拿大憲法與人權暨自由憲章的保障與規範。

自治政府由一個中央政府（Nisga'a Lisims Government）和四個村政府（Village Government）<sup>59</sup>以及三個自治區領域之外的都會區政府(ubern local)的組成（參見圖 2-7），兩級政府的法理基礎由尼斯加憲法所提供<sup>60</sup>。

村政府的職權與省政府底下的地方政府（local government）相類，並且具有法人（co-operation）的性質與功能，換言之，中央政府與其村政府都可以：

1. 訂定契約與協議。
2. 取得、擁有不動產以及經由不動產獲取的利益、出售或抵押這些不動產或其利益。
3. 賺取、花費、投資或借貸金錢。
4. 從事與實踐其權利、權力與特殊權益有關的事情<sup>61</sup>。

---

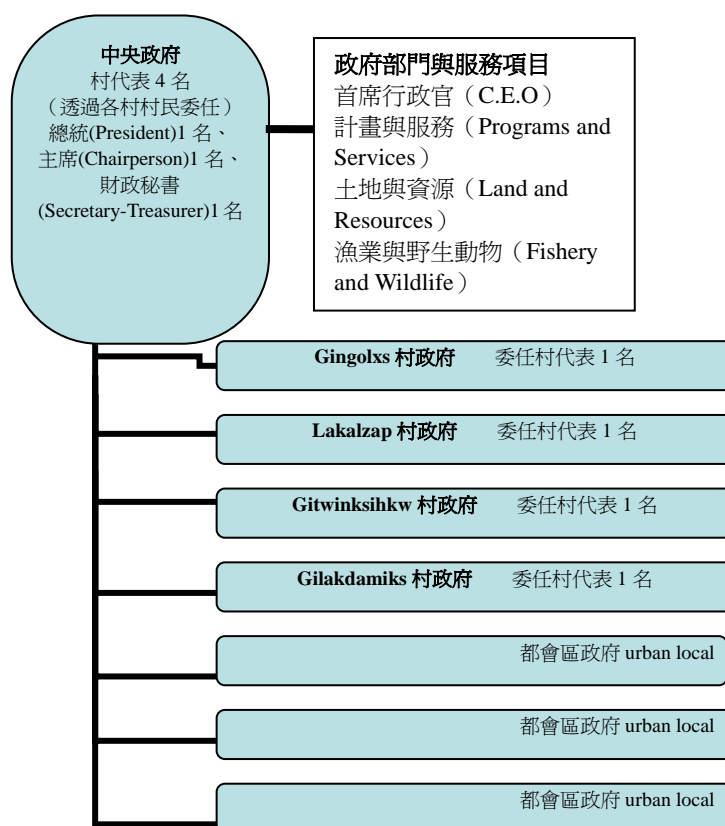
<sup>58</sup> 參考網頁：“Fact Sheet: the Nisga'a Treaty” [點閱日期：2006, Mar.22]  
(<http://www.canuckster.com/links.asp?id=18137>)

<sup>59</sup> 由原本存在的四個社政府更名而成。

<sup>60</sup> Jill Wherrett, “Aboriginal Self-Government” (Ottawa: Library of Parliament, 1999)

<sup>61</sup> 參考網頁：“Nisga'a Government” [點閱日期：2006, Mar.22]  
(<http://www.kermode.net/nisgaa/treaty/govern.htm>)

圖 2-7 尼斯加自治政府架構



資料來源：筆者根據“Nisga’a lisms Government: Government services”  
 [點閱日期：2006, Mar. 22]  
 (<http://nisgaalisims.ca/?page=government>)  
 及“Nisga’a Government,” [點閱日期：2006, Mar. 22]  
 (<http://www.kermode.net/nisgaa/treaty/govern.htm>) 資料自行製

## (二) 選舉

在尼斯加憲法的規範下，村政府可以選舉村代表，每五年舉行一次選舉，目前選舉權仍受限於居住地限制，僅具尼斯加公民身份的本地居民有選舉權，但未來可望擴大選舉區域，整個大溫哥華地區（Greater Vancouver）、特瑞斯（Terrace）與愛德華盧波港（Rupert-Port Edward）的尼斯加公民都可以參與尼斯加的選舉，不受自治領土範圍的侷限。尼斯加自治區所制訂的法律，如果影響到自治區內不具有公民身份的他民族住民，中央政府會與這些住民協商，而將來尼斯加政府某些部門，如教育委員會與健康委員會，所舉辦的活動，若將影響到這些住民，政府也會以開放投票、提供席次或其他方式來保障這些住

民的權益<sup>62</sup>。

### （三）法律優先性

在大部分的情形下，尼斯加自治政府所制訂的法律，其位階與聯邦政府及省政府法律一致(*concurrent*)，不存在法律位階的排他性(*exclusive*)，然而尼斯加的立法權有嚴格的領域限制與對象限制，對境外的加拿大之新移民或他民族沒有效力。一旦自治政府與其他政府的法律條文有所扞格 (*in conflict*)，或是不一致 (*inconsistent*) 的情形，則由尼斯加與聯邦政府過去所訂定的條約

(*Treaty*) 內容來判定哪一種法律應擁有優先性。通常，若牽涉內容僅及於尼斯加自治政府土地領域範圍內，則尼斯加政府的法律具有優先性，若牽涉內容廣及尼斯加政府以外的地區，則省法與聯邦法具有優先性<sup>63</sup>。

### （四）政府管轄權

尼斯加的中央政府與地方政府擁有行政事務、政府組織與管理等事務上的立法權，同時尼斯加中央政府也擁有對尼斯加村政府與都會區政府<sup>64</sup>在創設、合併、解散、命名等事務上的立法權。再者，尼斯加的中央政府對公民身份、文化、語言、環境保護議題上也擁有立法權。尤其重要的是，在「尼斯加最終協議」中明白規定，在於土地資產使用、管理與買賣讓渡上，僅尼斯加各級政府與法人機構擁有土地所有權以及與土地管理、行政、與開發相關的立法權，這一點和過去聯邦政府的印地安政策有非常大的不同。其土地權利範圍包括<sup>65</sup>：

1. 土地使用與管理。
2. 土地所有權，包含土地使用權利的讓渡權。

<sup>62</sup> 參考網頁：“Nisga’a Government” [點閱日期：2006, Mar.22]  
(<http://www.kermode.net/nisgaa/treaty/govern.htm>.)

<sup>63</sup> 參考網頁：“Nisga’a Government” [點閱日期：2006, Mar.22]  
(<http://www.kermode.net/nisgaa/treaty/govern.htm>)

<sup>64</sup> 指位於都會地區，如溫哥華市，因尼斯加公民聚居而創立的地方政府(Nisga’a Urban Locals)。

<sup>65</sup> 參考網頁：“Nisga’a Government” [點閱日期：2006, Mar.22]  
(<http://www.kermode.net/nisgaa/treaty/govern.htm>)

3. 土地上支建物或與土地相關利益的讓渡權。
4. 僅限尼斯加政府或尼斯加法人機構擁有尼斯加民族的土地讓售權。
5. 因為尼斯加土地資產的讓售而產生利益、權利、特殊權益、或原住民身份的保護。

不過，對於少數世居於納斯河谷地區且擁有土地資產的非尼斯加公民，尼斯加政府的管轄權不及於這些土地資產，其稅收權力也不涉及這些居民。

除此之外，尼斯加中央政府對於與傳統文化相關之婚姻、認養與傳統儀式、傳統醫療之認證也有主導性的立法權<sup>66</sup>。

### (五) 尼斯加憲法

在不違背加拿大憲法與自由暨人權憲章的先決條件下，尼斯加人得以創制自己的憲法，憲法的主要內容如下<sup>67</sup>：

1. 尼斯加政府設立之法規
2. 尼斯加民族在土地與其他資產上的的集體權益之讓售規則與程序
3. 財政責任系統
4. 承認與保障尼斯加民族的權利與自由。

表 2-8 尼斯加自治政府 基本資料表

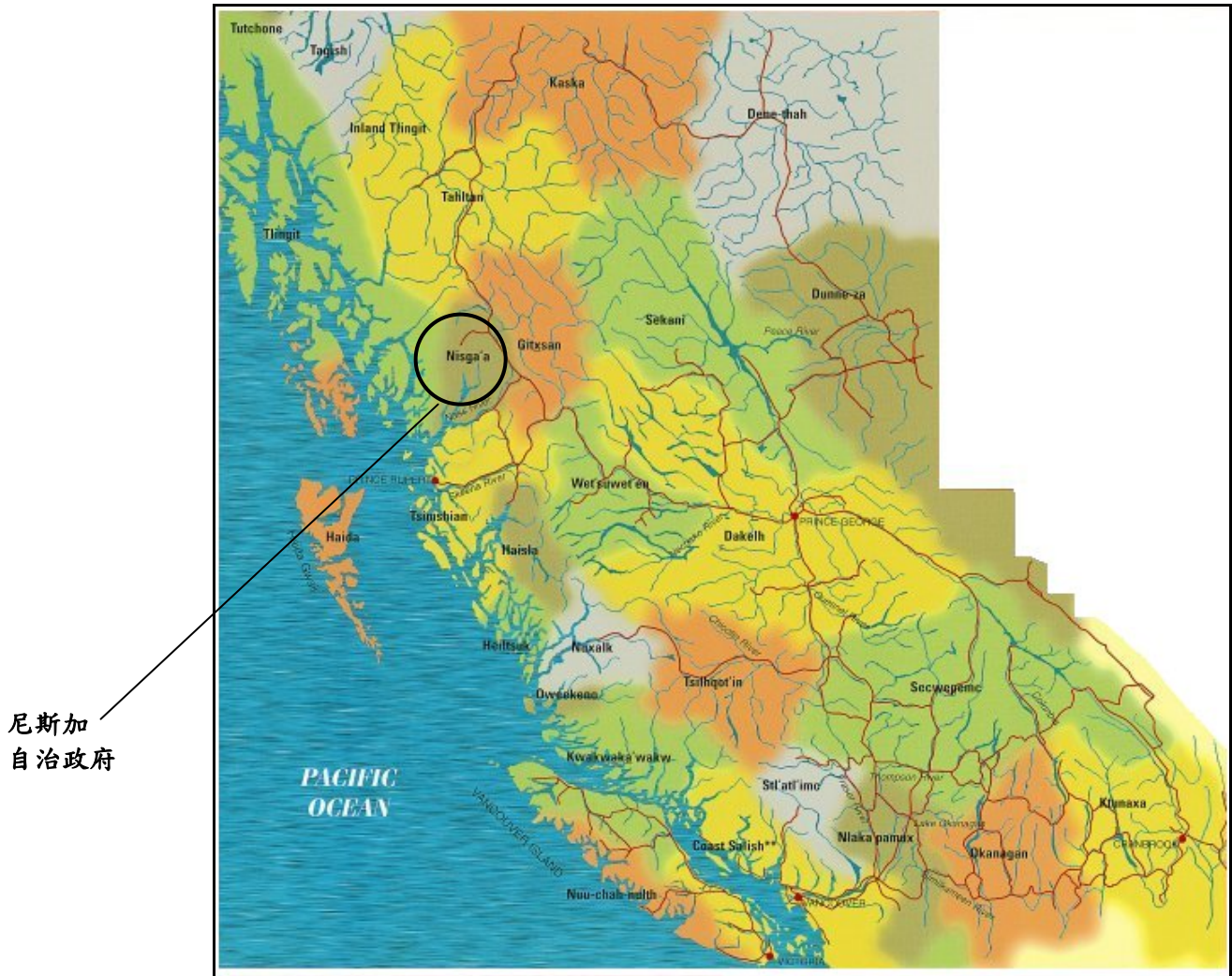
人口	5500 人	公民	自治區內：2500 自治區外：約 3000 人
		非公民之住民(他民族或非原住民)	100 人
範圍	加拿大卑詩省西北部納斯河谷，總面積 24,862 平方公里，有 56 個印地安保留地		
語言	Nisga language ( 尼斯加語 )		
社區	由四個氏族( clan )所組成，分別是 Ganada(渡鴉)、Gisk'aast( 殺人鯨 )、Laxgibuu ( 狼 )、Laxsgiik ( 老鷹 )，後來轉變為四個社。		
經濟活動	以狩獵或動與於列活動為主，也從事少部分現代性的經濟活動以及林業活動 <sup>68</sup> 。		
政府部門	一個中央政府、四個村政府、 三個都會區政府		

<sup>66</sup>參考網頁：“Nisga’a Government” [點閱日期：2006, Mar.22]  
(<http://www.kermode.net/nisgaa/treaty/govern.htm>)

<sup>67</sup>參考網頁：“Profile of the Nisga’a People” [點閱日期：2006, Mar.22]  
(<http://www.schoolnet.ca/aborigina/nisgal/profile-e.html>)

<sup>68</sup>參考網頁：“Profile of the Nisga’a People” [點閱日期：2006, Mar.22]  
(<http://www.schoolnet.ca/aborigina/nisgal/profile-e.html>)

圖 2-8 卑詩省尼斯加印地安自治政府位置圖



尼斯加  
自治政府

資料來源：“FIRST NATIONS PEOPLES OF BRITISH COLUMBIA”

[點閱日期：2006, Mar.22] (<http://www.bced.gov.bc.ca/abed/map.htm>)

