

山屋管理與原住民共管機制

沙力浪*

摘 要

臺灣原住民族人口僅占全臺 2%，分布區域卻遍及臺灣領土的三分之二，其中大多與自然保護區或國家公園重疊。如何推廣保護區與原住民族之間合作與互益的關係。是值得我們去討論。

政府面對山林解禁這一塊，大部份是回應山友的需求，例如簡便入山的需求、修建山屋等。那政府要如何面對原住民族？除了尊敬聖山外，快速的進入、山屋的建造如何與原住民族管理的方式，則較少提到。忽略原住民族的感受，政府不相信原住民共管的能力，也未研擬山屋、林木管理等項目可交由當地族人經營創造多元就業機會的可行性。

本文想要討論國家公園、或保護區中與原住民關係，尤其是山屋這一塊，國家公園對於興建山屋有三大目標，包括提升登山安全、保護生態環境以及提升登山者的住宿品質。除了這三大目標，是不是可以創造一個具有原住民文化生態的想像。

關鍵字

山屋管理、布農族、原住民共管機制

*一串小米獨立書店有限公司 負責人

山屋管理與原住民共管機制

沙力浪

前言

國際自然保護聯盟（IUCN）回顧近年來世界各種自然保護區的設置與實踐過程，發現許多由政府制定的自然保護區或國家公園，往往忽視在地居民或原住民族的存在，進而忽略可以在地的傳統知識與生態智慧來協助管理保護區的潛力。¹像是聯合國的「脊到礁計畫」（Ridge to Reef）預計要在緬甸南部的德林達依省（Tanintharyi）將 14,000 平方公里的陸地、海岸和海域劃設為生態公園。環境主義者說全球環境劣化嚴重，環境保育和維持生物多樣性是重要的工作，但他們忽略了這片土地上不是只有虎、象、獐等瀕危物種，還有 225 個原住民聚落，公園的劃設將會危及他們的傳統農耕與漁獵生活。²

到目前為止，還是有很多國家，成立了國家公園或保護區後，將在地人、原住民族人驅趕出家園，像是尼泊爾奇特旺國家公園（Chitwan National Park），對兩戶切彭原住民（Chepang）縱火，並指揮象群摧毀了其他住屋。³肯亞政府認為原住民居住在森林裡會破壞環境，從去年起就以此為由驅趕居住在肯亞西北部森林中的歐吉克人（Ogiek）和森沃人（Sengwer）。⁴1993 年，野生動物保育協會和世界銀行合作，在剛果共和國設立了 Nouabalé-Ndoki 國家公園，旨在保護大象、羚羊、猩猩等動物。但科學家們不知道剛果盆地居住著來去鮮少留下痕跡的皮格米人（Pygmies，身材矮小膚色極深的叢林民族），他們聲稱那片土地無人居住，於是日後公園巡邏隊遇上皮格米人就將他們驅逐出去。⁵我們可以看到很多案例，政府欲排除在地人對於保護區內資源使用與接觸的固有權利，這種「無人化」公園的政策，引發許多保護區與在地居民之間的緊張關係，甚至造成保護區政策窒礙難行；使得原本立意是為保護人類共同遺產的美意遭到曲解。

保護區政策的失敗，引發相當多的檢討，例如 1992 年在里約熱內盧所通過的〈生物多樣性公約〉（Convention on Biological Diversity）提到，對於願意保持傳統生活方式並留在部落的原住民，政府不僅要尊重其意願，甚至應提供必要輔助。也因此，目前的趨勢朝向邀請原住民共同參與的角度來設置保護區的管理方式，企圖改善政府與原住民之間的關係。

國際自然保護聯盟提出「原住民族與社區保育區」（Indigenous and Community Conserved Areas）行動綱領，希望增加在地社區的參與或鼓勵在地人成立具有決策權的治理單位，並藉由

1 行政院環境保護署 2014《臺灣原住民族環境智慧》

2 緬甸原住民槓上聯合國 <https://is.gd/taSuen>

3 尼泊爾國家公園警衛被控迫害原住民 <https://is.gd/QqYrWg>

4 肯亞原住民抗議強制清空森林 <https://is.gd/6Cn0NV>

5 「永續」發展破壞了剛果盆地 <https://is.gd/2kgkrq>

在地社群及原住民部落對其周遭環境的理解與熟悉，以管理、維護並保育當地的生態資源⁶。

臺灣原住民族人口僅占全臺 2%，分布區域卻遍及臺灣領土的三分之二，其中大多與自然保護區或國家公園重疊。如何推廣保護區與原住民族之間合作與互益的關係。是值得我們討論的。本文想要討論國家公園、或保護區中與原住民的關係，尤其是山屋這一塊，國家公園對於興建山屋有三大目標，包括提升登山安全、保護生態環境以及提升登山者的住宿品質。除了這三大目標，是不是也可以創造一個具有原住民文化生態的想像。

山屋的討論

2019 年行政院長蘇貞昌宣示山林解禁，以五大面向「開放山林」、「資訊透明」、「便民服務」、「教育普及」及「明確責任」為核心。值得注意的是，除了朝廢止入山證目標前進、林務局開放 81 條林道，行政院也有意革新既有步道和山屋，預計 4 年投入 7 億元，2019 年完成 20 座山屋和 45 條步道整建，2020 年到 2023 年，新（改）建 12 座山屋，整建 23 座，改善 78 條步道。畢祿山屋就是在這次開放浪潮中，首波新建的山屋。⁷各項措施都已陸續開始執行，其中，太魯閣國家公園管理處即配合山林開放政策，作業時間除精簡入園申請案件審核，還計畫增建並改善山屋設施，預計 4 年內增修建轄管 11 座山屋、避難山屋，使山友未來登山更安全、更便利。

內政部營建署於去（108）年度起推動「國家公園山屋整體改善計畫」，太管處表示，已擬定 109 年至 112 年山屋整體改善中程計畫，針對熱門高山步道如南湖大山、奇萊主北線、奇萊東稜、屏風山、畢祿山等，進行步道安全設施及山屋公廁整修增建作業。⁸從這幾段新聞中，我們可以看到政府在面對山林解禁的政策，要讓山友有感就是改善山屋硬體設備。

蘇隆昌的《玉山國家公園生態保護區避難山屋永續設計準則之探討》⁹，園區內設施建設陸續提出「永續設計」概念，並且將設計概念納入經營管理中作總體規劃，強調建物生命期中環境敏感度與資源技術多樣性考量，及遊客與自然、人文環境之整合，盡量避免因設施造成的環境衝擊。歐文生的《[台灣高山型避難山屋建築節能減碳設計之研究](#)》，本研究針對台灣高山型避難山屋之興建不易問題提出解決方案，並因應國際節能減碳趨勢，針對避難山屋興建時所產生的二氧化碳排放量進行節能減碳評估與改善，以解決台灣高山型避難山屋嚴重缺乏之問題，減少山難意外發生。

張志湧的《從山岳旅遊探討國內山屋發展策略》中提到好的山屋文化無法由政府提供，必須透過政府、使用者與專業者三方合作協力，並在合作的基礎上進行深入對話，如此才有機會同時豐富山屋的實質內涵，讓使用與管理維護之間維持巧妙的平衡關係，並積累出良好

6 Borrini-Feyerabend, Grazia, et al. 2013. Governance of Protected Areas : From Understanding to Action.

7 <https://www.twreporter.org/a/human-interference-on-wildlife-impact>

8 <https://newtalk.tw/news/view/2019-11-15/327129>

9 蘇隆昌 206 《玉山國家公園生態保護區避難山屋永續設計準則之探討》

的登山文化。

我們可以看到在山屋的討論中，比較注重在如何建造更舒適、更永續的山屋。我們卻看不到原住民要如何在這樣的大自然、山林解禁中，尋找到一個平衡的點。

從家開始

「家」(lumah)是布農族社會與經濟的基本單位，所謂的「家」是指涉家的生活單元，包括房子、生產用的土地以及房子內生活的成員（黃應貴 2012: 34）。一個家庭共同使用一個小米倉，小米倉是神聖空間就放在屋內，黃應貴（1995）指出，小米倉往往是在客廳的正後方（1995: 80-2）。家庭成員不僅共用一個小米倉，也用同一個爐灶煮飯，族人稱為 *tastu baning*（海樹兒·戈刺拉菲 2018: 139）。對族人而言，家庭成員的認定是以是否長期住在同一個家內共享同一個爐灶和小米倉，這意味著是否共食、共享物質(substance)與共同勞動為原則，雖然多數家庭成員在血緣(blood ties)是相近的。在這樣的文化機制下，未來在推動山屋時，共同勞動是一個重要機制，不是排他性，而是一同在這土地推動，美好的工作環境。

對布農族人而言，個人、家、氏族的概念也和財產關係概念一樣，都是一直處在一個動態協商的狀態。然而，即便如此，家還是連結個人與個人、個人與社會群體之間重要的環節，理解當代布農族「家」的概念，將有助於我們理解及思考布農族的社會特性。

對布農族來說，家是族人在山林生活最重要的源頭，從家開始，建立了耕地、採集的地方、獵場、獵寮、引水源、取材，部落聯絡道路。在這裡，族人開始為這裡命名，產生具有文化意義的地景。當家屋建立了，只隱含在布農族人對自然大地的獨特看見方式，會因為家屋的修復，而重新再現。日本殖民政權也是知道家屋對布農族的重要性，直接開一條道路，開進部落，了解布農族人對這空間的想法，再重新轉化為日本殖民空間的概念，蓋駐在所、學校，讓布農族人的生活空間產生變化。

在這條歷史之路上，布農族人經歷了與鄒族的交戰，經歷了清朝、日本政權的交替，我們將在此與過往相遇，產生了一層又一層的激盪，一直到集團移住為止，空間徹底的改變了。全臺灣的原住民集團移住在 1932 年以前，大多是個別部落的移住為主，但 1933 年之後，則明顯的出現許多大規模、甚至整個部落的「集體」集團移住。¹⁰如布農族之郡社群、丹社群、巒社群，幾乎一次就全部移住完成。而拉庫拉庫溪的部落，則集團移住到バネタ（今卓溪）、卓麓（今卓樂）、鹿鳴（今安南）、清水、コノホン（今古風）、イソガン（今崙天）、タバ溪（今秀巒）、石壁（今石平）等 9 處¹¹，至 1935 年（昭和 10 年）中，共移住 12 社 126 戶，達 1,434 人之眾。¹²

1,434 多人，陸陸續續走在八通關越嶺道路，遷離自己的家園。我想像著與 1434 人，一

10 林澤富〈日治時期南投地區的集團移住〉，頁 88。

11 竹澤誠一郎撰，〈玉里奧蕃移住〉《理蕃友》，昭和 11 年 3 月號，頁 8。

12 竹澤誠一郎撰，〈玉里奧蕃移住〉《理蕃友》，昭和 11 年 3 月號，頁 2。

同走在這條路上，拉庫拉庫溪的部落名，慢慢的轉變成地名。一路上卻有經過了很多駐在所、山風二號橋、還有臺灣總督府交通部通信局。這些歷史的痕跡。

這不單單只是人的死亡，在遷移的過程中，也是文化的消滅。悸動於步履在史跡中的布農家屋與日警駐在所，一百年過去了，歷史的恩怨情仇像沉澱而平靜的遙遠記憶，但它真實的發生過，也成為這塊土地的一部分。

我們目前族群的土地歷史的不公義，在追求轉型正義的當下，如何重新讓布農族人或原住民族群，重新找回家，重建家園。我們可以先從玉山國家公園來看看。在玉山國家公園的定位及設施發展計畫表中，可以看到他們認知到這塊土地與布農族的關係，於是有加入了建設以布農原住民文化特色的人文國家公園。

玉山國家公園定位及設施發展計畫表（資料來源：玉山國家公園）¹³

發展定位	整體定位	高山型國家公園
	生態保育定位	秉持國家公園保育之理念，為物種多樣性、遺傳多樣性及棲地環境多樣性需要，針對園區內珍貴的自然生態多樣性資源、歷史人文景觀能供國人與世代子孫永續利用以及園區之自然風景、野生物及史蹟能永續保存。
	環境景觀定位	保護高山山岳及歷史古蹟：清朝、日據「八通關越嶺古道」
	遊憩功能定位	1. 資源性活動：利用現有優美獨特之自然及人文資源作學術研究、環境教育、賞景與登山健行活動。 2. 遊憩性活動：以現有國家公園為基礎，配合必須之遊憩服務設施，提供遊客參與之各項活動。
	建築風格及設施定位	• 建築、景觀風格以高山地景色系為主、配合極簡設計手法，保有與自然景觀調合的硬體建築。
	生態保育之工作重點	• 園區土地使用、管制、調查及規劃。 • 生態工法之研究。 • 工程施作配合生態環境之規劃設計。 • 園區遊憩區及一般管制區之生態環境監測。
	風格建立發展方向	• 樹立玉山為東北亞第一高峰及台灣地標象徵精神意義。 • 塑造服務型的高山國家公園形象。 • 建立高山醫療救護及登山安全體系。 • 健全高山步道網之經營管理。 • 推展國際級生態旅遊步道。 • 建立人性化登山環境。 • 推展多樣化生態旅遊活動。 • 推動生物多樣性保育研究計畫。 • 建設以布農原住民文化特色的人文國家公園。 • 園區設施全面推廣及應用綠建築及生態工法理念。

如何建設以布農原住民為文化特色的人文國家公園，可以朝著以建立山屋連結這二條古道的方向努力。我們在這個表格中可以看到環境景觀定位中，要保護高山山岳及歷史古蹟：清朝、日據「八通關越嶺古道」。以布農族人家屋觀連接兩條古道，或許可以將布農族原有居住文化建立起來。

13 蘇隆昌 206 《玉山國家公園生態保護區避難山屋永續設計準則之探討》

張志湧的文章提到尼泊爾的登山現況，他們在那裡的山徑本身也是部落生活要道，所以山屋材料運送與維護，可以直接運用部落現有的資源，大幅降低建設營運的困難度，因此，該地的山屋比較類似旅館的經營方式，包含住宿與餐廳，但山區物質依舊匱乏，設施與服務水平仍未達旅館標準。

在臺灣的山屋，主要是由公部門管理，有的是無人駐點的山屋，有的像玉山排雲山莊將供餐外包給雲豹，嘉明湖兩座山屋和一個營地則是由林務局臺東林管處每年發包給米亞桑戶外中心管理，外包住房、餐廳、廚房。原則上，會透過收費的方式管理高山嚮導、高山協作及廚師。這些團隊構成服務團隊，提供路線導引、裝備背負及餐飲等服務。有時山屋因應此需求，會提供空間供服務團隊進駐，並提供伙房空間供廚師班底進行烹飪，所以山屋是可以容納外團隊進行服務的空間。

山屋的興建，建材搬運、山屋建築，大部份都由部落的高山協作協助，但一棟山屋完成後，卻無法參與到山屋的經營權、管理權。無法在原有的土地上，產生一個認同感。不是要重新建立一個部落，而是有沒有一種可能，**有一個山屋給族人經營，從一個山屋開始，把路走回來，路要有人走，道路才可以持續下來**。尤其現今流行的手作步道，大部份以志工的模式去做，「手作步道」工作，將步道進行手工維修，工作辛苦還需繳交新台幣 6 千元活動費，但多達百人搶十幾個工作名額。如果一份工作，是搶走在地工作機會，他的好意其實是減分許多。如何達到能不能與族人合作，並且讓族人感受到這條步道，由殖民道路，主流步道，變成族人引以為傲的道路。

前陣子跟著徐如林老師去山上，一起走八通關越嶺道路，他回想起十多前跟著楊南郡和林淵源大哥走這一條路，那時玉山國家公園曾經整修過全段的路線，不幸運碰到颱風，某些路段因土石流崩壞，造成多處高繞的路段。老師一路上，一直說著路比往年越來越難走了。她說：「十年了，國家公園應該要通盤檢討，要不要重新修建，還是放棄這條路，一切回歸大自然。」思考著老師的話語，我們族人是不是可以做些什麼，**如何把殖民的道路，轉為回家的路，手作步道、高山嚮導，族人經營的高山山屋，都是一種可行性的方式。**

是不是可以從山屋的經營，建立起以「布農原住民文化特色的人文國家公園。」透過族人保護高山山岳及歷史古蹟：清朝、日據「八通關越嶺古道」，讓這條古道更安全並更為人所知。

布農族人被迫遷移後，來到山下。很多單位，都希望把人找回來，讓原住民族群回到自己的祖居地工作。太魯閣國家公園管理處於 2001 年出版一本探討資源共同管理的書，名叫《把人找回來》，是台灣原住民族自然資源管理參與權之相當重要的著作。但我們可以看到，看似無人的地方，來了很多人，旅遊人、冒險人、研究人、生意人、解說人、生態人、保育人、伐木人、旅館人、採礦人、石油人、農業人。但對於原居住在這裡的族人，好像給原住民族人工作就可以了，而沒有實際的管理權。

山屋、傳統領域、國有地

很多人認為，山屋是納稅人的錢所建，國有地也是全民的公共資源，憑什麼拿來當成某個族群來使用。這樣的想法，似乎忘了空間、歷史的轉型正義。我們可以看到很多山屋、傳統領域、國有地與當地族群的衝突。在面對不同歷史脈絡，如果我們要重新處理，面對不同的土地，作法就要不一樣，比如有一些傳統領域是要跟國家之間進行資源共同的管理，使用的權利的取得。有些就是要宣稱為族群所擁有，因為這土地具有族群的排他性的使用的意義。還有要面對私人的財產權，又是另一個更細緻的處理。

但我們目前看到是比較屬於單一的處理方式，就是以行政契約來解決各式各樣的問題。例如最近上新聞的嘉明湖「戒茂斯」替代路線，因並非遊樂區、也非列管的自然步道，處於法律上灰色地帶的例子。這條路線不單單只有族人在帶隊，卻要背負隨處紮營、駐點的惡名。目前的方法，就是透過行政契約，來約束當地的團隊。目前看到業者跟政府較有名的形式的契約關係，玉山排雲山莊的外包供餐目前算是一個範例。但這種契約關係下，族人常常處於劣勢，商家只賺到一些的利益，對於整個族群來說，土地還是屬於國家，對於族群的發展卻是零。

如何讓更多的族人進入傳統領域工作。行政契約沒有讓原住民有平等位階。農委會林務局自 8 月 1 日起實施新版《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》透過行政委託，實質管理山林，亦即可透過行政委託，過去引起爭議的在國有林地紮營、駐點等，未來將可望減少亂象。原民將能自主提案成立共管會，並與林務局決定國有森林自然資源永續利用的內容。是不是有讓原住民族群成立平等於林務局、國家公園的單位，尤其是傳統領域的國有地依照現行國有財產相關法規，可由公用轉非公用，就可以贈與/讓售等還給部落法人。**這個部落法人，成立一個與國家公園、保護區的平行單位。**讓這個單位管理某個區域，讓這個區域由這個單位來管理，高山協作、商業團、協調在地部落、協會，共管區域內森林經營、生態旅遊，並協助管理登山者活動、維護環境與保育在地自然資源。有一個平行的單位成立，不僅回復部落對自然資源的自主管理及決策權利，找回部落原本與山林緊密的傳統關係，也共同承擔保護國土資源的重責大任，落實權責合一。這樣也讓族人對土地的認同增加，也可以執行文化的推動。

在我的想法中，國家要做的應該是努力促成族群自治的目標，而非以這些現狀為由，進而訂定更多的規則剝奪族群自治的權力，需知原住民族自治並非要去為族群爭取新的權利，而是要求國家承認與落實族群原本既有的權力，如此，原住民族傳統慣習與國家法制之間的衝突，方有真正的解決的可能性。

小結論：原住民族自我管控機制

政府面對山林解禁這一塊，大部份是回應山友的需求，例如簡便入山的需求、修建山屋等。那政府要如何面對原住民族？除了尊敬聖山外，快速的進入、山屋的建造如何與原住民

族管理的方式，則較少提到。忽略原住民族的感受，政府不相信原住民共管的能力，也未研擬山屋、林木管理等項目可交由當地族人經營創造多元就業機會的可行性。

最後，筆者以為要根本解決今天所討論問題的方法必須要回歸到「原住民族自治」方有解決的可能性，就居住文化而言，原住民族的社會原本就存在自我管控機制，做用土地等限制規範。不能否認現實上確實有族人未遵守這些規範，但是這些脫離族群使用土地規範的行為的產生，也就是因為國家機制的介入，導致族群原有機制無法落實，而族人也只能眼睜睜的看著這些違反傳統慣習的行為發生，能做的也只有「道德上」、「口頭上」的勸導，因此可以說因為國家化的因素導致族群既有機制失靈。政府宣布山林開之後，生態旅遊的型態的決定、傳統領域的劃設及畫設保護區之後是由誰來主導管理，必須持續溝通取得共識。

參考

1. 陳俊睿 (2013)。《台灣高山型避難山屋建築節能減碳設計之研究》。國立勤益科技大學景觀系碩士論文。
2. [蘇隆昌](#) (206)《玉山國家公園生態保護區避難山屋永續設計準則之探討》。[逢甲大學 都市計畫所](#) 碩論。
3. 林澤富〈日治時期南投地區的集團移住〉，頁 88。
4. 竹澤誠一郎撰，〈玉里奧蕃移住〉《理蕃友》，昭和 11 年 3 月號，頁 8。
5. 竹澤誠一郎撰，〈玉里奧蕃移住〉《理蕃友》，昭和 11 年 3 月號，頁 2。
6. 海樹兒·友刺拉菲 2018《[布農族郡大社部落歷史研究](#)》。
7. 行政院環境保護署 2014《臺灣原住民族環境智慧》

網頁

1. 緬甸原住民積上聯合國 <https://is.gd/taSuen>
2. 尼泊爾國家公園警衛被控迫害原住民 <https://is.gd/QqYrWg>
3. 肯亞原住民抗議強制清空森林 <https://is.gd/6Cn0NV>
4. 「永續」發展破壞了剛果盆地 <https://is.gd/2kgkrq>
5. Borrini-Feyerabend, Grazia, et al. 2013. Governance of Protected Areas : From Understanding to Action.
6. <https://www.twreporter.org/a/human-interference-on-wildlife-impact>
7. <https://newtalk.tw/news/view/2019-11-15/327129>