地理學報　第三十七期：27-49 (2004)
JOURNAL OF GEOGRAPHICAL SCIENCE (37) : 27-49 (2004)

傳統制度與制度選擇
新竹縣尖石鄉兩個泰雅族部落共用資源自主治理案例分析

Traditional Institution and the Institutional Choice
Two CPR Self Governing Cases of *Atayal* Tribe in Taiwan Indigenes

顏愛靜*　　官大偉**
Ai-Ching Yen　　Da-Wei Kuan

Abstract

The sovereignties of land ownership and natural resources of Taiwan's indigenous peoples have been seriously challenged by the expansion of state power and the workings of the capitalistic market economy since the 19th century. Many indigenous communities have attempted to adjust to and negotiate with modern institutions. This article analyses the logic of the loss of indigenes' land tenure and examines two communities of the *Atayal* tribe that seek to self-govern and manage their common-pool resources (CPR) through collective action for collective interest. Furthermore, drawing from neo-institutional economic perspectives, this article discusses how traditional institutions affect the solidarity of communities, focusing on

* 國立政治大學地政學系教授
Professor, Department of Land Economics, National Chengchi University.
** 國立政治大學民族學系碩士，泰雅族
Master, Department of Ethnology, National Chengchi University; *Atayal*.

how the *Atayal*'s traditional institution of *gaga* has changed over time. Despite the fact that the formal organization of *gaga* no longer exists, its commonly accepted codes of conduct continue to regulate behavior and affect institutional choice. This article suggests that the existing land tenure system should be reformed to better match the model of self-governing common-pool resources in the indigenous areas where traditional institutions have gone through internal transformation. Such a reform would diminish the conflicts emerging from the interaction between state power and the capitalistic market economy.

Keywords: Neo-institutional economics, internal institution, common-pool resources, indigenous reserved-land, Taiwan *Atayal*.

摘　要

自從十九世紀以來，隨著國家政治力量和市場經濟活動的快速擴張，臺灣原住民對於土地和自然資源的傳統主權也面臨更多的挑戰；如今，許多原住民部落試圖在傳統與現代的制度之間尋求平衡點。本篇論文旨在討論原住民地權流失的邏輯，並對兩個透過社區合作、管理共用資源、創造集體利益的泰雅族部落，進行案例分析。本文透過新制度經濟學的觀點，討論內在制度對社區凝聚力的影響作用，以及 *gaga* (一種泰雅族的傳統制度) 內涵的演變。經由案例分析，本文認為，儘管作為正式組織的 *gaga* 已經不復存在，但是 *gaga* 作為規範與共同約定的意義仍然影響著案例中人們的制度選擇。最後，本文建議，現有的地權制度應可進行調整，使其符合經過原住民部落傳統內在制度所演化出來的共用資源自主治理模式，如此一來，更可以降低許多因為國家政治與市場經濟互動下產生的衝突與矛盾。

關鍵字：新制度經濟學、內在制度、共用資源、原住民保留地、臺灣泰雅族

前　言

日治時期，臺灣總督府本其「殖產興業」的經濟政策，有計畫地推展將開發「蕃」地富源、撫育教化「蕃」人融為一體的「理蕃」政策，並建構將原住民安置定地的制度，將原屬「準要存置林野」劃設為「高砂族保留地」，從此割裂並限縮了原住民的生活空間[1]。臺灣光復初期，政府以「高砂族保留地」為基礎，劃定「山地保留地」(以下簡稱保留地)，並於 1948 年訂定「臺灣省各縣山地保留地管理辦法」，規定保留地權屬仍歸國有，僅賦與原住民使用、收益權，禁止原住民將配賦使用之保留地私自交換、買賣與典押。這樣的土地產權國有化制度的背後，隱含著由國家力量有效管制、合理調節資源的思考邏輯。然而，隨著社會條件的變遷，保留地的管理法規經過了數度的修改，賦予原住民於設定耕作權、地上權並自行經營滿一定時間後，得取得土地所有權[2]。如此一來，使得保留地的地權制度在五十餘年之間，經歷了從全盤國有到部分私有的轉變。

晚近以來，對於原住民土地權益的思考主要包含三個層面的議題：首先，是權力來源的正當性問

題，這方面的論者多以「歷史正當性」作為論述原住民在國家之中應對特定土地擁有特別權利的道德基礎 (張培倫，2003)；再者，是權力行使的範圍界定問題，自 2002 年開始由政府主導的「原住民族傳統領域調查」工作正在為這方面的討論累積大量的具體資訊；另外，則是權力的內涵與行使方式的問題，它包括了從原住民高度自治到不同程度的參與經營管理自然資源的可能性，而其中，如何保有長久以來即存在於當地的傳統土地利用方式，或以其為基礎而發展出新的土地利用型態，更是當前熱門的話題 (盧道杰，2001)。

本文的第一個目的，是以原漢之間私有保留地買賣的分析為例，說明即使現今的法令已賦予原住民某種程度的特殊土地權利 (限制漢人不得取得保留地所有權)，但是在不當的制度安排下，仍無法達成保障原住民地權不致流失的目的，甚至會因為市場的作用，造成了與原本政策目的相反效果的政府失靈現象。

另一方面，儘管有關傳統原住民社會的民族誌研究文獻，已提供了原住民傳統土地利用方式的完整圖像[3]，然此是否意味著「傳統制度」可以被套用到現今的原住民社會？又在長期遭受外部力量的衝擊之下，「傳統制度」對現今原住民部落的土地資源經營管理是否仍有作用和影響？如缺乏對此等資源利用模式的實證討論，則對結合「傳統制度」以進行土地資源經營管理的期待，恐怕亦陷於不切實際的、鄉愁式的懷想。

因此，本文的第二個目的，是以兩個泰雅族部落進行資源自主治理的實證研究案例的分析，就上述的質疑提出討論和回應。在臺灣原住民諸族中，泰雅族的保留地面積分布最廣，人口僅次於阿美族；但與阿美族相比，則具有自治的鄉級行政機關和較完整的生活領域，又因其活動範圍垂直分布涵蓋中低海拔至高海拔地區，本研究所選定之「鎮西堡部落森林」、「馬里克彎河川護漁」兩案例，分屬不同的資源形式與使用者組成情形，然卻皆經由部落的集體行動，並在泰雅族傳統制度 *gaga* 的影響之下，成功地動員對共用資源[4]的管理。

關於制度 (institutions)，根據新制度經濟學者 North (1981; 1990) 的見解，它是人為制訂的限制，用以約束人類互動行為的遊戲規則；制度包含明文規定的正式 (formal) 規則與非正式 (informal) 約束，以及這兩者之實施機制；建立制度之目的，係為引導個人行為實現特定目標，並為日常活動提供基本結構且減低不確定性 (North, 1981; 1990)。基本上，制度「界定了社會與特殊經濟的誘因結構」(North, 1994)；而 Ostrom 則詮釋：「『制度』的功能在於界定整套的運行規則 (working rules)，用以決定何人有資格在某種範圍內做出決策，那種行為被允許或限制，那種整體性規則予以採用，那種程序必須遵循，那種資訊必須或不可提供，那種償付 (payoffs) 會依據個人行為而加以指派 (Ostrom, 1990)。」而在共用資源的議題上，Ostrom 進一步修正 Olson (1965) 的集體行動邏輯，指出個體之間仍有可能透過彼此的合作和相互約束以達成集體利益 (Ostrom, 1990)。為解釋個體間願意合作以追求集體利益的因素，她重新分析影響個人採取合作態度的變量，並提出制度選擇基本框架 (Institutional Choice Framework)。其中，人際共享的道德規範 (Shared Norm) 是影響制度選擇的重要變量，它會被內化成為個人價值觀的內在規範 (Internal Norm)，從而影響個人是否採取合作態度的決定 (Ostrom, 1990)。

對於制度組成的界定方式，和上述的 North (1981; 1990) 不同的是，Kasper 與 Streit (1998) 以制度的起源將制度區分為內部制度 (Internal Institution) 與外部制度 (External Institution)，內部制度的產生

方式是由群體內部自行演化出來的規則，不是由群體外部強加的規則。他們將內部制度細分為四個類型：習慣 (conventions)、內化規則 (internalized rules)、習俗 (customs)、正式化規則 (formalized rules)，並進一步分析其各自監督個體遵守制度和懲罰違規行為的方式。他們指出：內部制度是一個社會內部在長期互動經驗下產生的共同規則，其演變是漸進的過程。North (1981; 1990) 對於制度分類強調其形式上的差異 (明文規定的制度、非明文規定的制度及其實施機構)，而 Kasper 與 Streit (1998) 二人對於制度的分類方式則是強調制度運作與社會群體之間的關係 (內部制度、外部制度)；結合他們的看法，則可將制度的組成與內涵整理如表 1 所示。

表 1　制度的組成及其內涵

制　度　組　成			內　　涵
內部制度	非正式	習　慣	由群體內部自行產生的規則，這種規則的便利性毋庸置疑，以至於人們基本上都能出於自利動機而自動地服從這類規則。人們遵守習慣是因為這樣做顯然是合算的，並且如果他們選擇不遵守習慣，就會將自己排除在人際交往之外。
		內化的規則	由群體內部自行產生的規則，人們通過習慣、教育和經驗習得了規則，並達到在正常情況下自發地服從規則的程度。因此，人們已將許多規則轉化成了個人偏好，並始終一貫地運用著這些規則。
		習俗與社會禮儀	由群體內部自行產生的規則，違反這種規則並不會自動地引發有組織的懲罰，但群體內的其他人都會非正式地監督遵守規則的情況。
	正　式	正式化規則	由群體內部自行產生的規則，這種規則雖然是隨經驗而出現的，但它們在一個群體內以正規方式發揮作用並被強制執行。群體內在地創造大量規則，並以有組織的方式在其中執行規則。這一過程相當正式，卻不依賴外部政府。
外部制度 (正式)			由群體外部產生的正式規則。
制度實施機構			執行制度的機構及其特徵。

資料來源：本研究參考 North (1981; 1990)、Kasper **與** Streit (1998) **加以整理。**

本文的第三個目的，是在藉表 1 之制度組成架構，說明案例中的人們如何在合作管理共用資源之後，在傳統的泰雅族 *gaga* 與現代泰雅族部落之資源自主治理的制度間權衡，並討論 *gaga* 產生了什麼樣的演變，及其與今日族人的制度選擇之間的關係。最後，本文將對現有外部制度的改革做出建議，期使外在制度能更適當的保護原住民部落持續自行演化其資源利用制度的能力，以修正國家力量和市場機制作用下產生的偏誤。

為達成上述目的，本文擬採取的研究方法包含三個部份，一是就原住民保留地、研究地點及個案相關的官方、非官方文獻資料，進行文獻收集；二是針對研究地點中既有的資源共用與自主治理策略，以及與制度環境結合之實際運作情形相關的人士進行深度訪談；最後，則經由資料整理後進行制度分

析。(相關訪談記錄表請參考附錄)

尖石鄉泰雅族、*gaga* 以及現代土地制度安排下的政府失靈現象

尖石鄉位於新竹縣境的東南方，總面積為 527.6 平方公里。全鄉氣候因地勢落差極大，溫度亦隨之變化，目前本鄉泰雅族人口為 6,703 人 [5]，約占全鄉總人口的 82%，包含屬賽考列克 (*squleq*) 系統的馬卡納奇群 (*mknazi*)、馬里克彎群 (*maliqwan*)，以及屬澤敖列 (*tsole*) 系統的加拉排 (*kalapai*) 群部落，各部落在歷史過程中有著遷移與密切互動的淵源。茲就泰雅族的傳統文化、地權制度說明如下 [6]。

(一) 傳統 *gaga* 與土地制度的關係

泰雅族傳統的 *gaga*，表示一種共祭、共食、共獵的社會單位，同一個 *gaga* 的人一起行動並須遵守共同的規範。在國家力量介入前，已經發展出一村一個 *gaga*、一村多個 *gaga*、多村同一個 *gaga* 等類型。在泰雅族傳統的社會組織之中，並沒有明顯的階級概念，除了 *gaga* 中的 *maraho* (領袖) 之外，沒有貴族、平民的差別，領袖的產生並非世襲，而是依照個人的能力決定，因此社會中的權力狀態並非固定不變。團體成員之間的內在約束力源自於對 *utux* (祖靈) 的信仰，*utux* 是由死去的祖先所組成，*gaga* 就是祖先訓示所形成的規範禁則，同一個 *gaga* 的人必須同負罪責；而每一個 *gaga* 有其成員所必須遵循的價值，人們相信一旦違背了共同的價值和訓示，則災禍不僅會降臨個人，也將殃及同一 *gaga* 群體的其他成員 (李亦園，1982)。泰雅族的土地資源使用和產權分配，亦由 *gaga* 組織形成的制度實施機制，以及以祖靈信仰為核心的內在約束加以規範 [7] (表 2)。

表 2　泰雅族傳統社會土地產權制度的組成

制 度 組 成		*gaga* 組成要素
內部制度	非正式	祖靈信仰與團體罪罰概念
	正　式	在土地產權的形式上：獵場、漁場屬獵團、漁團所有，社地中包含公有的區域；家屋所在地及農地，則有公共使用及私人使用等形式。 在土地產權的取得上：部落之間的社地、獵場、漁場等土地取得，依先占、征戰、遺棄、割讓等原則；部落內部農地方面的土地取得，依先占、遺棄、繼承等原則。
外部制度	正　式	無
制度實施的機制		由共祭、共食、共獵組織，維護社會秩序。

資料來源：本研究參考衛惠林 (1965)、臺灣總督府臨時舊慣調查委員會 (1915)、顏愛靜 (1998)加以整理。

由於傳統社會的生產活動普遍存在著因對生態高度依賴所生的外部效果，在漁獵活動中由個人獨立進行常不及團體進行有效，而個人若不受團體規範而對獵物進行無限制的取用，亦將直接影響他人的收穫，因而建立合作規範並降低資源利用衝突就是優先要務 [8]，是以產權共有並藉集體行動所能創造的利益遠高於個人的行動。另者，有關前資本主義時期社區關係的研究亦指出，產權共有對於克服勞動品質的不確定因素有其助益 (Haiyami, 1998)，而農業和狩獵的生產過程須面對不確定的生態條件變

數，其生產活動往往分布在廣大的空間，勞力投入的品質難以監控，且財產常是自然暴露在開放場域而難以監督保護，因而採取產權共有、相互監督是為有效的生產方式。據此以觀，泰雅族藉由 *gaga* 組織和祖靈信仰所形成的制度，在傳統社會的土地資源運用和分配上具有重要的文化功能。

(二) 現代土地制度安排下的政府失靈現象

在日治時期以前，尖石鄉各部落的泰雅族人概以前述的 *gaga* 組織進行游獵火耕的生產，但日人治臺後，殖民政府始在本鄉內設置農業講習所推行定耕農業與畜產養殖，並進行開發山地、教化蕃童等措施；使得外來的國家結構及其社會、文化控制衝擊了傳統的價值觀和社群意識。臺灣光復後，原住民社會雖脫離傳統殖民主義的剝削，但原住民與主體社會之間的核心／邊緣關係卻未因現代國家體制的建立而改變[9]；相反地，隨著資本主義市場經濟的急速擴張，泰雅族人掌握資源的能力被擠壓到更弱勢的邊陲位置。

政府為鼓勵平地人力、資本上山所採取的種種措施，導入市場機制，加速了山林資源的開發；另一方面，基於政治價值的考量，政府為保障弱勢族群以及符合原住民社會對於土地權益的要求，在民國 55 年進行保留地私有化措施後，乃繼續賦予原住民差別權利，加諸保留地所有權移轉對象須為原住民的限制。然而，以國家法令限制漢人不能取得保留地所有權的作法，卻難以抵擋保留地被當作商品在原漢之間私下進行交易的趨勢[10]。

雖然原住民保留地開發管理辦法 (簡稱管理辦法) 明文規定[11]，保留地所有權移轉以原住民為限，倘原住民取得耕作權或地上權而移轉或租賃他人者，由政府收回該筆土地。但實際上，原住民與漢人之間仍以設定抵押權方式進行私下交易。在市場邏輯之下，政府難以阻擋保留地被當作商品在原漢之間進行交易以各自尋求利益。這是因為此種制度設計是建立在政府掌握訊息準確、監督能力強、制裁可靠有效、行政費用為零等假定的基礎上，一旦現實條件與之有所不符，政府可能會犯各種錯誤[12]；另一方面，市場價格機能的運作必須侷限於特定的社會經濟、政治結構，其間存在著政經權力不對等的各個行為主體，對處於經濟弱勢或訊息取得不完全的原住民而言，市場並不意味著是個可經公平競爭、從中獲得最大利益的場域。目前，部落傳統使用土地分屬保留地、非保留地兩種型態；在產權上，則區分成完全國有、國有私用和完全私有三種型態[13]。儘管個別私有的土地所有權，含有資源利用極大化的誘因，然在尖石鄉的私有保留地上卻起不了作用。由於管理辦法欠缺規定具體的融資措施，而原住民綜合發展基金[14]的總額又相當有限，且銀行大多不願接受保留地作為信貸抵押擔保品，原住民迫於經濟壓力，只好轉求與漢人合作投資或者私下轉售土地給漢人開發使用。更甚者，即使取得貸款，但在技術缺乏之下，經營不善而無法償還貸款，導致土地被銀行請求法院強制執行拍賣的情況亦層出不窮 (官大偉，2002)。

對於上述原住民在資金和技術上的弱勢，可以原住民與漢人之間對於市場價格與收益價格之衡量以進行土地交易的支付情形，進一步說明原住民私有保留地地權流失的邏輯。

所謂「市場價格」 (MV) 意指土地買賣達成交易時的貨幣價值，而收益價格 (RV) 則指經營土地的收益 (扣除經營成本後的純收益) 以通行利率予以資本還原後，顯示出來的貨幣價值[15]。通常，原住民選擇賣或不賣土地的策略考量會是：如果 (MV- P-X) ＞RV1，亦即賣出土地得到的市場價格扣除交易的搜尋成本 (X) 以及違規交易的懲罰 (P) 後仍比自營土地的收益價格(RV1)要來得大，就會選擇賣

土地的策略；相反地，如果自營土地的收益價格較賣出土地得到的淨收入大，則會選擇不賣土地的策略。另一方面，對漢人買方而言，在選擇願意買或不買的策略時考量則是：如果 (RV2- P-X) ＞MV，亦即買得土地後，經營土地所能創造的收益價格(RV2)比購地價格 (MV)、搜尋成本 (X)、懲罰成本 (P) 的合計數來得大，就會願意購買土地；相反地，如果購買所需購地價格較經營土地所能創造的收益價格大，就不會願意購買這塊土地。影響到兩方策略選擇的變量在於政府對違規進行土地交易處罰 (P) 的大小，以及原、漢兩方創造收益價格 (RV1，RV2) 能力的差異[16]。惟因政府對於保留地違規買賣的監督難以掌握充分的訊息，再加上對於設定抵押的變相買賣方式無法可管，因此 P 的值經風險計算之後就會顯得很小；而在收益價格方面，由於原、漢之間經營土地的技術有所差別，因此，漢人能在同樣一塊土地上創造的純收益為原住民所不能及。另方面，雖然理論上還原利率應以通行利率來計算，但因兩方在獲得融資方面的能力有所差別，也會造成各自還原利率的不同[17]。因此，漢人買方對土地的收益價格就會普遍高於原住民對土地的收益價格[18]。

由於資金和技術的弱勢，原住民經營土地的收益價格往往低於漢人，只要雙方交易的市場價格高於原住民能創造的收益價格，原住民就會選擇賣出土地的策略；相對地，由於漢人所能創造的收益價格較高，因此扣掉市場價格及其他成本之後仍是有利的，因而交易便在對雙方皆為最佳策略的均衡點下達成。由此可知，政府為防止原住民地權流失所採取的禁止原漢交易的措施，形成融資上的限制，然在市場機制下反卻成為助長買賣雙方交易達成的因素，這在在顯示了現有地權制度的結構性困境。

要改變上述的困境，必須思考如何改變產權的結構。在現有的土地制度中，增加部落共有的產權形式，是改變制度結構的方式之一。「產權」共有，涉及所有權與使用權、管理權等不同層次的議題，在「所有」的層次，關係到國家、部落團體、個人之間對於土地資源的處分有所爭議時何者擁有最優先的權力，需要進行深入分析，但不在本文討論的範圍。在「使用管理」的層次，則涉及前言所述部落群體能否有效的、永續的維護及利用共用資源的疑慮。以下要討論的實例，即是在共用資源的情境下，部落族人採取合作策略，為創造集體利益而努力的情形。究竟什麼因素有以致之，傳統泰雅族 *gaga* 的作用為何？本文將以兩個案例 (圖 1) 論述於後。

共用資源自主治理的案例

(一) 鎮西堡部落森林

鎮西堡 (為泰雅語 *sinsibu* 之譯音，亦有譯作珍西堡)，位於塔克金溪左岸，新光南方約二公里處，為一東向傾斜地，海拔約 1,700 公尺，溪流上方高地為馬卡納奇群部落之所在，也是移居至今新竹縣境最早之根據地。於日治時期，日警強制進行集團移住，命令頭目率眾遷居至前山的馬胎 (*matai*) 部落。嗣光復初期，社人因思念故居又遷返部落原址，鎮西堡遂又成社；目前隸屬於尖石鄉的秀巒村，住家約有 30 戶，將近 200 人左右 (圖 2)。



資料來源：國立政治大學原住民族語文教育文化推展中心提供。

圖 1　新竹縣尖石鄉兩個案例地點之位置

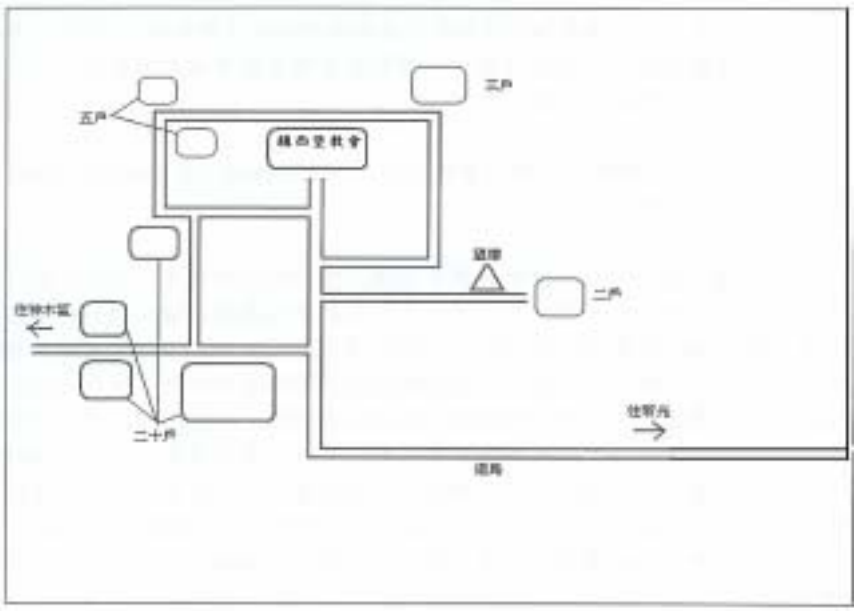


圖 2　鎮西堡部落家戶分布圖

鎮西堡係以生產高冷蔬菜及水梨、水蜜桃為主，而森林產物的採集和狩獵亦是重要經濟活動。早年因為林務局禁止族人進入其傳統使用的土地，致其工作人員和新光、鎮西堡一帶的居民糾紛時起。1986 年，林政部門尚未有禁伐天然林的規定[19]，林務局在完成前山五峰鄉一帶原始林的砍伐後，準備開始砍伐秀巒村一帶的森林，當伐木線逼近新光社時，受到鎮西堡與新光兩社族人群集到林務局秀巒工作站進行抗爭，該局被迫中止砍伐計畫。直到今天，不放心的部落居民仍然維持著自衛隊的運作 (黃國超，2000)。「…**那時候我們常常和林務局的人發生衝突，林務局來的人常常被部落的年輕人打得很慘…更早以前還有林務局工作站的人被殺死的事情…**」[20]。新光、鎮西堡乃至司馬庫斯一帶泰雅族人對林務局的敵意，常被外界以其「民風剽悍」、「排外」作為解釋。然而，根本的原因還在於族人們和林務局之間存在著嚴重的森林資源使用的衝突。「…**那本來就是我們祖先的獵場，屬於我們的土地…是林務局來占了我們的土地…**」[21]。在族人的眼中，林務局是外來的侵占者，不僅限制了族人使用祖先遺留的土地，還將祖先的林木遺產毀於一旦。因為歷史上負面的互動經驗與不信任感，使國家對於部落森林資源的支配權遭受挑戰 (洪廣冀，2000)，族人們以原住民對土地的權利先於國家存在的主張，質疑國家經營地方森林的合法性。

晚近以來，檜木森林保育議題受到重視。尖石鄉與桃園縣復興鄉、宜蘭縣大同鄉接壤處總計 88,160 公頃的國有林地，是目前臺灣保持最完整的檜木天然林。而鎮西堡部落正鄰近檜木森林，面積約有 50 平方公里。每到週休二日，遊客從尖石前山進入鎮西堡，在此住宿後進行登山和觀賞巨木的活動，為鎮西堡帶來許多商機，而民宿和森林嚮導成為新興的經濟收入來源。

1998 年，棲蘭山檜木群因退輔會進行整理枯立倒木的作業而受到環保團體和學者的關注，他們不

僅出面阻止這項作業，還進一步提出成立棲蘭檜木國家公園的主張；然因現行山林保育制度時對原住民的生計造成限制，許多原住民鄉的鄉公所和地方領袖始終抱持著反對意見。然而，在提出成立國家公園主張的環保團體和學者爭取原住民社會支持的過程中，鎮西堡部落以其長期的社區營造的經驗和鮮明的形象，促使他們重新思考國家公園的管理機制，也促成了行政部門對「建立國家與原住民共管機制」的回應。1999 年，環保團體展開要求成立棲蘭山檜木國家公園的遊行，但出乎環保團體意料之外，在遊行隊伍中出現了「微弱的雜音」 (林益仁，2002)。由鎮西堡部落居民組成的隊伍，宣稱棲蘭山是泰雅族人傳統活動的範圍，亦即泰雅族人口中的馬告山，他們反對漢人設立國家公園，枉顧他們的傳統文化與生存權利。這些聲音衝擊了遊行主張的正當性，為整個運動的方向注入了新的變數。次年 5 月，政府責成研考會與營建署分頭邀請專家學者進行評估與規劃。同年 8 月，這個規劃案舉行研究規劃成果發表會，擬在不涉及退輔會所管理的檜木原始林區域劃設國家公園，這個規劃結果並未得到保育人士和鎮西堡泰雅族人的支持，卻間接地促成這兩派人士的結盟。在他們互動的過程中，設立一座國家與原住民共管的新國家公園模式的構想被提出來。在多方斡旋之下公部門逐漸接受這種想法，內政部乃召集成立「馬告國家公園諮詢委員會」，邀請原住民、保育團體、政府官員、民意代表以及學者，共同商議推動成立一座與原住民共管自然資源的國家公園 (陳玉峰，2001；李根政，2001；林益仁，2001)，並於 2000 年完成馬告國家公園的公告劃設。

鎮西堡部落從自身社區營造到影響公部門決策，歷經一段相當長的時間，也面對了不同面向外部制度的衝擊；在許多社區合作的議題上，鎮西堡的確受到外部制度某種程度的支持，然在部落對森林資源的自主治理上，鎮西堡則相當程度的衝撞了現有的外部制度—包括森林法、國有林產物處分規則、野生動物保育法等法規對原住民使用森林資源的限制。但鎮西堡部落的社區工作者從成本最低的工作開始做起，逐步累積了鎮西堡居民的合作經驗；在這其中，長老教會更是發揮了重要的聚合力量。

鎮西堡部落居民的信仰幾乎全數以基督長老教為主，僅有零星幾戶為天主教徒。長老教會透過所屬組織，以及長老、執事等意見領袖，成功地動員社區居民對於公共事務的參與 [22]。十多年前，當地傳道人在玉山神學院畢業後旋即返鄉服務，開始透過教會傳道對社區居民施以觀念教育並成立社區組織；由於在地人的身份，使得居民對他的信任和配合程度相當高。多年來，部落居民雖然缺乏經費，卻仍積極地參與社區環境的改善工作 [23]。部落居民對於傳道人的高度接受，除了其出身之外，和他對於教義的詮釋亦有極大的關係。依據傳道人的詮釋，基督教的教義和泰雅族的祖靈信仰是沒有衝突的，「我們 Tayal 以前的 *gaga* 是祖先告訴我們的話，教會的 *gaga* 是上帝告訴我們的話，一樣要遵守。」[24] 部落居民以 *gaga* 的概念理解教會信仰，進而接受教會的動員。*gaga* 在語言上作為一種符號、一種溝通的媒介，被部落居民不斷地集體詮釋，創造新的共享規範，並內化成為新價值觀，甚至發展出部落自定的、與外界關係的規範 [25]。

由於假日遊客日益增加，使得鎮西堡成為新興的旅遊景點，許多規劃團體紛紛和部落進行接觸，提出共同向政府提送計畫的合作構想；部落居民意識到鎮西堡的社區工作已經發展到需要跟政府資源結合的階段，但苦於公部門無法直接對教會進行經費的補助，於是經過部落居民的討論，認為由自己成立協會，來進行部落人才培育的工作，創造就業機會，是最好的方式 (黃國超，2000)。經過幾年的籌劃後，鎮西堡的社區居民在 88 年底成立了泰雅爾族部落永續發展協會，繼續河川保育的工作，也展開部落活動範圍的動植物調查，希望朝生態旅遊與優質觀光的方向發展。

儘管觀光遊客的進入帶來鎮西堡經濟發展的契機，但也對鄰近的森林環境帶來負面的影響。舉例來說，林道沿途隨處可見鋁罐、塑膠袋，登山隊伍所垂掛的路標，遊客攀折過的花木。2000 年元旦，近百位鎮西堡居民前往檜木原始林區的登山口，舉行「檜木群巡禮」活動，並立下告示牌，寫上「斯馬庫斯．鎮西堡部落公約」，禁止遊客獵捕動物、採集植物，任意丟棄垃圾、垂掛路標。活動中教會牧師向被通知參與的媒體介紹森林內的樹種、動植物，以及泰雅族祖先在此狩獵的情形，並說明這個活動的意義[26]。「檜木群巡禮」活動後社區居民開始在登山口設立關卡，限制登山遊客進入的人數，並透過協會分配、安排住宿的遊客到居民所經營的民宿。

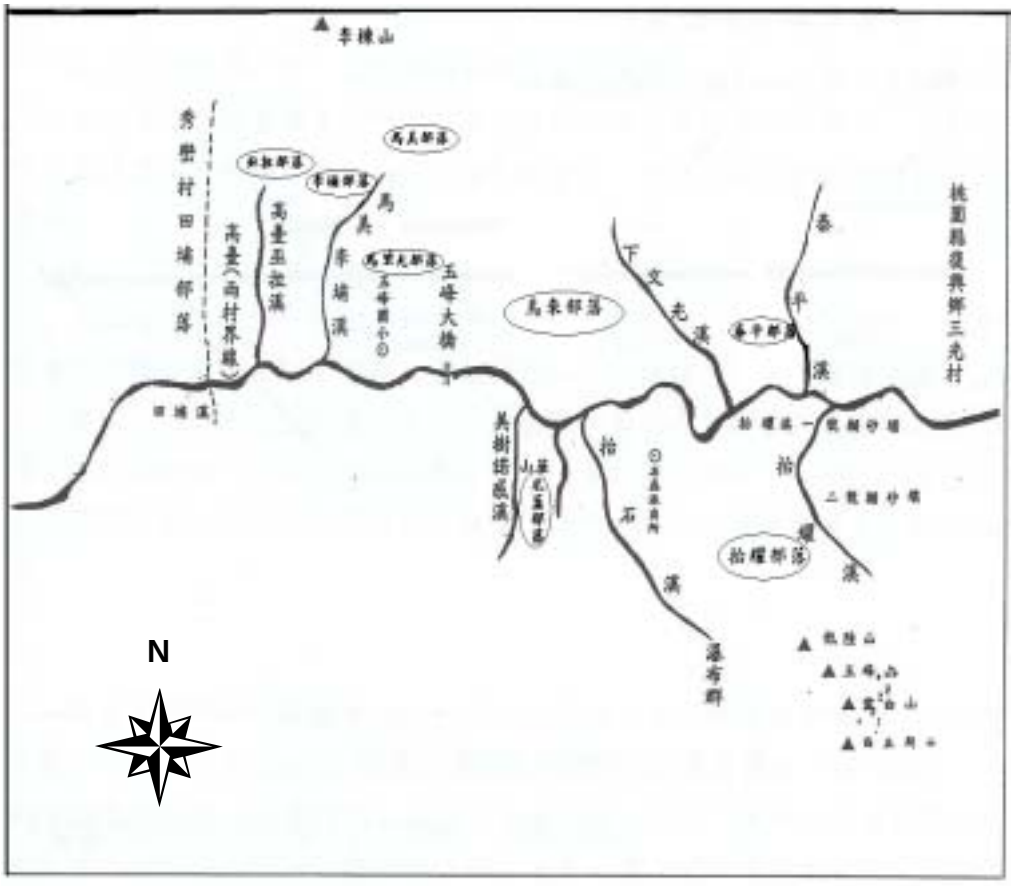
由於鎮西堡部落的資源使用者是早期同屬於一個 *gaga* 組織的小規模群體，又長期持續存在著合作的經驗，因而內部具有較大的約束力，在訪談的過程中，當問及是否有部落居民自己人違反保育公約的規定、遭受什麼處罰時，受訪者表示[27]，一旦被人指責、不受信任、遭到排擠和另眼相待就是一種嚴重的處罰。雖然沒有條文明訂的懲罰，但內在的約束力使得部落居民得以進行合作，長期的合作又強化了彼此的信任。對於土地和森林是祖先遺留的資產的觀念，或者說對土地權利的認知，是一種內化的規則，而透過教會信仰的結合使得這樣的觀念被強化，其中，對於 *gaga* 的集體詮釋和運用，是人們願意合作付出勞動以進行社區營造和維護共有的森林資源的重要關鍵。

由教會組織主導社區在環境美化等公共議題上的合作，到訂定出部落保育公約這樣的明文化規則，並透過生活互動密切的人們相互監督來達成規則的持續運行，再進而由教會組織演變出較易與外部制度接合的社區組織 (永續發展協會)，乃至以外來商人違反 *gaga* 的宣稱，挑戰現有的法律制度，到影響馬告國家公園設置的決策，在這一連串長期的過程，*gaga* 發揮了重要的「社會資本」[28]的作用，它使部落得以克服內部合作的成本，並成功的轉換成 Birner 與 Wittmer (2000) 所稱之「政治資本」[29]，而得以在與外部制度互動的過程中顯現相對的主體性。

(二) 馬里克彎溪護漁

玉峰村，為泰雅族馬里克彎群在尖石鄉之主要居住地，馬里克彎群由數個分佈在馬里克彎溪流域之部落組成[30]，其中最大的玉峰部落泰雅語稱 *liliyon*，即河岸之意。該地位於尖石鄉東南方，靠近馬里克彎溪中游及其支流塔克金溪流域以東山區，烏來山西南方，海拔 757 至 1,361 公尺之間。1914 年，日人攻陷馬里克彎群諸社，為便於統治，於玉峰設駐在所。1930 年 10 月，因日警獎勵定耕，命令頭目率領共 31 戶 150 人下山遷於 *silaq* (今新樂村) 從事水田耕作，但仍餘留數戶於原址，次年 7 月，日人將鄰近之烏來、李埔、巴斯三社人移住遷來玉峰，於臺灣光復後，此三社居民大部份又遷返原社 (見圖 3)。

馬里光溪是石門水庫的源頭，為北部都會區重要的集水區，早年泰雅人的漁撈是僅次於狩獵的生產方式，其目的除為食用之外，亦具有娛樂性活動的作用。各部落都有明確的捕魚界線，甚至同一部落內各個祭團也有自己專屬捕魚的河流。水中的各種魚類和蝦子、螃蟹都是泰雅人漁撈的對象。捕魚可分為個人和團體進行兩種，個人進行的漁撈可隨自己的興趣隨時為之，並有用竹箭射魚或用魚籠捕捉等方式，魚獲多饋贈親友鄰居；團體捕魚則是全部落的活動，用魚籐汁來麻醉魚類，然後捕捉，每年在夏季舉行，參加的人都可分到一份魚獲。然而，近年來因入山遊客日增，在電魚、毒魚與濫捕的情況下，魚源日漸枯竭，生態也備受威脅，「**我們的溪裡沒有魚，我們只好到烏來等別的地方去捕魚，**



資料來源：馬克里彎護漁協會 (2001)。

圖 3　玉峰村各部落分布位置

卻常常被那邊的人嘲笑，你們沒有自己的溪嗎？幾次以後，部落的長老開始有要讓我們自己的溪的魚群恢復的想法」[31]。

2000 年，地方意見領袖達成護漁的初步共識，並草擬了一份河川保育公約。10 月，三百多位村民完成保育公約的簽署，自發性成立「馬里克彎河川保育協會」組織，其中義務巡溪成員的多是中年人，白天必須從事農作及其他勞務，利用晚上召開社區會議，並以農暇時間義務巡守馬里克彎溪。

在玉峰村的護漁行動中，還得跨越數個部落加以協議，因此協議的有效執行必須同時面對部落內與部落間的合作。談及部落內的合作，受訪者 [32] 強調在部落中集體譴責的非正式約束力，「我們這裡是法律在後面，人情在前面…，我們的 *gaga* 是大家講好就要算數」，「如果有人偷偷去射魚，被發現會很不好意思…，如果一群人聚在一起講誰誰誰去射魚，被講的人很丟臉啦…，以後誰會相信他？」對於 *gaga* 的詮釋，同樣運用在部落和部落之間的協議上。在護漁協會正式成立的當天，各鄰的鄰長、部落長老被邀集出席成立大會，大會中特別舉行了一項傳統的立約儀式，象徵部落間協議是在祖靈的見證之下達成。當被問及是否有部落族人違反協議時，受訪者 [33] 舉了一個例子：「曾經有一個人，我不要說

他的名字，這是不好的事...，他偷偷的去射魚，我們本來也不知道，一直到有一天，和他一起去射魚的人出車禍死掉了，他自己跑來跟我懺悔，發誓以後再也不會去偷射魚。」受訪者相信這是祖靈在發揮維護 *gaga* 的力量。對受訪者而言，*gaga* 意味著規範以及違規者要遭受處罰的原則，「以前日本 (時代) 有日本的 *gaga*，現在縣政府有縣政府的 *gaga*，我們現在定約定也是 *gaga*」。部落新定的 *gaga* (保育公約) 和傳統 *gaga* 觀念中維護 *gaga* 的力量 (祖靈的超自然信仰) 相結合，在部落內及部落間形成制約的作用。

從組織動員的角度來看，由於護漁是出於自發性的行動，在護漁協會的組成上充分的呈現出對於特定時空訊息的掌握，包括不同教派、學校、各鄰里的代表都被邀請納入行動組織之中，從居民所擬定的河川保育公約中規範了文化祭典、教會活動、或村民結婚所需得申請捕魚的規定，亦可看到由使用者本身形成的規則能夠較有效掌握訊息的特質。由於居民掌握了村裡人際互動的訊息，因此成功的以教會、鄰里、國小為較小的單位，並在不同的單位之間建立起分級合作的組織，全村共同簽署的保育切結書，透過各部落內部的相互約束得以達成，而各部落之間又能夠在協會之中進行訊息的交換。

2001 年，新竹縣政府計畫室順勢引進社區規劃師進駐玉峰村，與保育協會成立聯合工作室，希望藉由政府與民間的力量結合，保護溪流資源，自 2001 年開始，全村河段全面實施禁漁，村民並計畫在魚群復育完成後，季節性的開放給遊客釣魚、觀魚，並且規劃不同區域為射魚、釣魚、網魚用，將目前護溪範圍劃分為四個區段，各區都有便道可通往溪畔，包括保育賞魚區和垂釣區等。

馬里克彎河川保育協會成立約兩年，儘管一開始缺乏政府補助，但由族人自發性運作的護溪運動已見成果，協會還推出讀書會、部落教室，以帶動部落學習風氣。2001 年 1 月，玉峰村民開始在玉峰村辦公室舉辦每月一次的生態保育課程訓練，課程的內容包括了「河川保育課程解說」、「自然生態解說」、「山美村達娜依谷河川保育史」、「如何解說原住民動植物與文化關係」、「如何使用記錄工具保育河川」等等。嗣後，也在長老教會、天主教堂、國小舉辦多場次的部落耆老座談會，講述河川歷史故事及泰雅河川文化的知識。協會幹部在 2002 年 5 月份 (魚蝦主要產卵期後)，舉辦傳統漁獵文化活動，藉以展示保育成果，進而提升居民的信心，也義賣當天的漁獲以協助貧民。在一連串的村民護漁行動的過程中，村民的行動也帶動了尖石鄉其他村落的護漁風氣。

雖然玉峰村的村民本身對護漁有相當的決心，但面對外來遊客違反護漁規定時，卻會因為缺乏法規依據而有執行監督的困難。受訪者表示：「…遇上很麻煩的人，會發生衝突口角，限制釣客行動還被告「妨害自由」，現在案子還在審理…」[34] 玉峰村的村民透過鄉民代表大會反映了這樣的問題。這個問題受到鄉公所正面的回應，鄉公所發函請縣府公告鄉境油羅溪上游及大漢溪上游為保護區 [35]。一個月後，新竹縣政府公告縣內尖石、五峰兩鄉河段為「封溪禁漁保育區」，即日起兩年期限內禁止一切釣魚和捕魚行為，違者將處罰新臺幣 3 萬元以上、15 萬元以下的罰款；這使得玉峰村的護漁行動有了法規上的依據。

受到玉峰村經驗和鄉公所宣導的影響，尖石鄉前山嘉樂村的社區發展協會，在 2001 年 4 月通過了嘉樂村河川保育自治公約，成立了巡邏小組，並在 6 月完成了嘉樂村的河川保育護溪實施計畫書送到鄉公所。這一連串護漁行動的努力逐漸受到外部的支持，2001 年 7 月縣府同意支應尖石鄉公所該年度河川流域護漁保育措施實施計畫經費；8 月，經濟部水利處亦發函，同意補助尖石鄉公所 2001 年度河川流域護漁保育措施實施計畫經費。9 月，尖石鄉民代表會通過尖石鄉違反河川流域封溪護漁保育

措施處理辦法。至此，護漁已經蔚為全鄉風氣。

2003 年夏天，玉峰村居民也面臨了新的挑戰。玉峰村因為護漁的成功和季節性開放釣客垂釣的策略，吸引了大量的釣客進入，護漁協會開始向釣客收取規費，希望將這些收入運用在部落社區的發展上；然而，收取規費的行為旋即受到鄉公所的制止，因為根據法令並未授權協會得以向釣客收取費用，因此改由鄉公所向釣客收費並統一運用該筆經費，鄉公所的作法使村民的士氣受挫，村民認為只有協會才最清楚該如何有效、妥善的運用該筆經費。協會和鄉公所之間的爭議最後以由鄉公所代收規費而全數轉交護漁協會的妥協方式而得到化解。

與鎮西堡部落的治理規模不同，馬里克彎的護漁行動是數個部落間的合作所形成，但其合作同樣在傳統 *gaga* 的精神下所建立起來，由於馬里克彎溪流域的各個部落同屬一個「群」，在傳統上原本就可共享一個流域與獵場，加上護漁行動的主導者強調結合傳統儀式的護漁約定受到祖靈的監督，*gaga* 在這裡同時具有部落內與部落間的約制力量，而因為馬里克彎各部落護漁的具體成果，促成鄉公所、縣政府等外部制度的實施組織對居民護漁行動的信任與配合，亦可說是如同鎮西堡一般成功的將內部的社會資本轉換成對外的政治資本。

gaga 的演變及其對制度選擇的影響

從歷史的眼光來看，制度的變遷是一個持續的過程，人們總是會透過不斷的嘗試對其進行新的修正；相對地，本文的案例所呈現的「合作」或「非合作」的結果也不是一個靜態的均衡，而是某一個特定期間所呈現的現象。

在國家出現以前，傳統的泰雅族社會的運作即以遵守 *gaga* 規則約束的行為作為基礎而有其共同的規範。當國家出現並以其具有高度暴力潛能的特徵行使權力，制度的產生開始有了不同的方式，一個相對封閉的傳統泰雅族社會必須開始面對一套更高層的、非由其內部自行創造出來的規則。我們可以看到內在制度和外在制度之間具有一種相對的關係：外在制度會以其強制性或誘致性的因素影響到內在制度的形成，例如外部強制實施的土地制度改變了泰雅族人對於地權的認知；相對的，內在制度也有可能造成外在制度的改變，玉峰村民自主性的護漁行動得到縣政府的支持而公告禁漁保育區即為一例。

外在制度與內在制度的區分是相對的，是依我們所觀察的社會範圍而界定的，對泰雅族的社會而言，外在制度的變遷透過國家政治機制的進行，而內在制度則是在族人們的經驗和實踐中逐漸演變。和大多數的原住民族群一樣，泰雅族社會的地權觀念是在外部制度強制性因素 (對私有制的推行) 與激勵性的因素 (私人生產在市場上的獲利) 下進行演變的。但是，從本文的研究案例可知，在外部制度所無法完全規範或無法有效執行的較小範圍，族人們用一種有別於國有和私有的合作規則，共同治理他們生活周遭的環境和資源，而這樣的合作規則雖不在傳統的 *gaga* 組織中運作，卻和傳統 *gaga* 的基本精神有很大的關連。

作為一種規範，*gaga* 具有「同一個群體的成員就必須遵守」、「同一個群體共同承擔賞罰」的基本特徵。今天，*gaga* 在泰雅族人的生活用語上，很少被用來指稱一個特定的群體，而仍被用來指稱一種禮貌、規矩，這意味著 *gaga* 作為人們應共同遵守的規範的意義已經被內化為一種基本價值。在

鎮西堡和玉峰村的案例中都可以看到，除了有組織的實施懲罰的內在規則之外，還存在著內部化的、轉化為個人偏好的基本價值，它體現在對於集體勞動的高度參與和對於違規者的道德譴責。在這一層意義上，鎮西堡和玉峰村村民之間的合作，可說是傳統 *gaga* 內在制度所引導的演化路徑下所呈現出的面貌。

但另一方面，*gaga* 作為制度實施的機構，又具有群體範圍的變動極富彈性的特徵，誠如前述，在泰雅族尚未與外來國家力量接觸的遷移過程中，*gaga* 制度已經發展出一個村落一個 *gaga*、一個村落多個 *gaga*、多個村落同一個 *gaga* 等多種類型，一個流域內的數個 *gaga* 之間共同享有流域範圍內的獵場，並常因攻守而結盟。

共同治理模式要發揮作用，必須要有適當的內在制度與其相對應。對現代的泰雅族人來說，共同治理的組織可以是社區發展協會、護漁協會等等團體，但這樣的團體形成過程與內部訊息的分佈與權力關係，與它能否真正形成人們願意共同遵守的規範有相當大的關係。

就土地資源的利用而言，傳統的 *gaga* 在今日成為族人的一種集體記憶，*gaga* 作為一種結合了共祭 (信仰)、共獵 (生產)、共食 (分配) 功能的組織，其作用已隨著國家政治與市場經濟的影響而逐漸淡去，但由於這樣的組織具有明顯地域上的特徵，因此即使到了今天，馬里克彎群的族人對於共用資源的利用組織仍經由村落內到流域內村落的合作所組織起來的；另一方面，即使傳統的組織已不存在，*gaga* 中對於土地產權形式和取得原則的規範也早在外部制度的衝擊下難以實踐，但新的規範卻正在內在制度所引導的演化路徑上被悄悄地建立，而團體罪罰的觀念在失去了祖靈信仰之後找到新的結合對象—教會。在鎮西堡的案例中，教會一直是社區動員的重要核心；在馬里克彎的護漁公約裡，當居民要向河川管理協會申請捕魚的時候，必須以團體為申請單位，而各教會即為可提出申請的三種團體之一[36]。

然而，時到今天 *gaga* 的體制是否依然存在？從本研究案例中的制度構成內涵來看 (見表 3)，儘管傳統的 *gaga* 正式制度和實施機制已經不復產生作用，但內部非正式制度的部份則在「同一個群體的成員就必須遵守共同規範」、「同一個群體共同分享、承擔賞罰」的基本規則引導下，在特定的歷史經驗中，發展出對土地權利的認知、保護家園的道德感，並經過與外部制度的互動，產生像保育公約、護漁公約這樣的內部正式制度。在今天，這些制度亦被族人們認知為一種 *gaga* (規範)。從鎮西堡與馬里克彎兩案例對 *gaga* (規範) 所指的意涵的不同，亦可察見兩案例中人們正在透過其各自的集體詮釋，將傳統觀念運用在現代活動之中。

結　語

就制度變遷的觀點言，「合作」和「非合作」都不是一個靜態的均衡，它們會在新的變數加入後就被改變。同樣地，制度失衡可能在新的制度被供給出來之後達到相對穩定的新局面。現行保留地制度所造成的支付結構，容易導致私有地的流失。對於外部制度的設計者來說，當即處理的是如何調整並加入新的變數，以改變產權的結構。

表 3　傳統 *gaga*、鎮西堡案例、馬里克彎案例制度構成的比較

制度組成			Ostrom 制度選擇架構中所指涉的規範	傳統的 *gaga*	鎮西堡的案例	馬里克彎的案例
內部制度	非正式	習慣				
		內化的規則	內化規範	以 *utux* 信仰為中心的責罰共擔觀念	責罰共擔的觀念	責罰共擔的觀念
		習俗	共享規範		對於森林使用權力的認知	護魚的道德感
	正　式	正式化規則		各種產權形式及資源取得規則	部落森林公約	河川保育公約
外部制度	正　式	法律或規則	法律或規則		國家相關法規	國家相關法規
制度實施機構		政府或非政府組織	政府或非政府組織	以 *gaga* 為中心建立的 *gaga* 組織	從教會到社區發展協會	河川保育協會

本文經由案例分析，驗證了不僅於泰雅族傳統社會中存在土地資源共有制度，在現代社會中族人仍會使用共有的合作規則，共同治理生活周遭的環境和資源，而從案例中也呈現出幾個現象：

1. 在合作規則由群體內部產生之下，由於成員對於時空訊息的掌握較為充分，透過參與和相互承諾產生了遵守規則的內在約束，因而在有效自主治理的群體中，可以大幅降低執行和監督成本。
2. 由於共用資源普遍具排他性低、外部效果高的特性，透過群體的自主管理可以降低其外部效果，達成對資源的維護，創造私有化所不能及的集體利益。這些可能的預期利益，也強化了群體內合作的動機。
3. 就避免外部制度與內部制度的落差而言，由於自主治理的正式規則是由群體內部產生，因此較易形成與正式制度適當結合的內部非正式制度，也相對的保護了群體內部在一定的路徑上發展與外部制度適當結合的內部制度的能力。

任何產權制度皆無法脫離社會的生產模式而獨立有效運作，而生產模式則直接和資源形式特性有關，在鎮西堡的案例中，其對共用資源的自主管理其實已超越了保留地的範圍，這顯示出以往保留地的零碎劃設和共用資源系統並不相符，因而若要創造集體行動的利益，其所涵蓋的空間範圍不能僅侷限於保留地。又因共用資源自主治理須由群體自行產生規則並加以執行，故如何對外部制度進行改革，以賦與原住民社區對適合自主治理非屬保留地範圍的權利，乃為當務之急。而從長遠思考，現今原住民居住地區有「保留地」和「非保留地」的區別，也應重新檢討，因為現今「保留地／供原住民使用」和「非保留地/非供原住民使用」的區別將不再符合最適化的使用狀況，而宜以資源系統的特性作為產權型態與範圍的界定考量，而所涉的相關制度環境亦須重新調整修正。

從泰雅族傳統制度的演化與內在制度變遷的過程可知，在森林、河川魚群這種無法私有化的資源

上，部落族人經過了對傳統的 *gaga* 的詮釋和運用，形成 Ostrom 所指涉的規範 (Norm)，有效的影響彼此的制度選擇，而採取願意遵守共同協議的態度，是否所有的土地資源都適用於產權共有的形式？或者說那些特性的資源適用於產權共有的形式？值得進一步另行闢文討論，但從本文的案例分析可知，傳統制度確實經由現代詮釋的過程，在今日的制度選擇中發生影響。而馬里克彎護漁協會與鄉公所之間最近方結束的規費爭議，顯示了外部制度和內部之間的衝突和調整是一個持續的過程，並值得後續進一步的追蹤觀察、研究。

註　解

1. 據臺灣總督府第 25-38 統計書，1923 至 1936 年之統計，於 1921 至 1934 年間，「蕃地」面積在 167 萬甲至 173 萬甲之間。另外，根據山道健太郎的研究，當時「蕃地」總面積有 1,681,482 甲，其中高砂族保留地僅有 261,618 甲，可見「蕃人」的活動空間已經被限縮了許多 (臺灣總督府，1923-1936)。
2. 於 1966 年，完成了全省 30 個山地鄉及六個平地鄉的保留地測量，並再度修改上開管理辦法，且規定於地籍測量完竣區，原住民得就使用之保留地，屬農地者須設定登記「耕作權」，續耕滿 10 年無償取得土地所有權；屬建地者須設定登記「地上權」，無償使用並隨農地一併無償移轉。至於林地、牧地，僅得承租經營 10 年。嗣於 1990 年 3 月由行政院頒布新的「山胞保留地開發管理辦法」，規定將保留地耕作權及地上權之設定，由宜農地、自用建地，擴充至農牧用地、養殖用地、林業用地，並將設定取得他項權利後自行繼續經營之年限，由 10 年縮短為 5 年。近於 1995 年 3 月，政府將上開辦法更名為「原住民保留地開發管理辦法」；最近一次修正發布為 2003 年 4 月。
3. 以泰雅族為例，日治時期的伊能嘉矩、佐山融吉，乃至於戰後的衛惠林 (1965)、李亦園 (1982) 等人類學者，都針對泰雅族社會的組織和土地利用，為文加以清楚的描述。
4. 共用資源 (common pool resources) 一詞，意指一個自然的或人造的資源系統 (resource system)，其範圍相當大，如要排除其他使用資源單位的潛在受益者，必須耗費很高的成本。由於共用資源具有難以排除他人使用，但個人使用又會影響到其他人收益的性質，故為集體行動研究的重要課題。傳統政策科學對於共用資源利用問題的討論，主要採取 Hardin (1968) 的共有地悲劇理論、Dawes (1973; 1975) 的囚犯困境賽局，以及 Olson (1965) 的集體行動邏輯三種模型，其共同的結論是：個人的理性策略會導致集體非理性的結局，因而必須以中央集中管理或產權私有化的方式克服其困境。
5. 根據新竹縣人口統計月報所載，2004 年 6 月新竹縣尖石鄉的總人口數為 8,180 人 (參見 http://www1.hchg.gov.tw/house/ChiungLin/peocount/printAllhtml.asp?type=2&year=93&month=6)，又根據行政院原住民族委員會的統計，同年月該縣的原住民人數合計為 7,027 人，其中泰雅人為 6,703 人 (參見 http://www.apc.gov.tw/upload/govinfo/aps/9306/aprp5803.htm)，故占全鄉人口的比率為 82%。
6. 本文所使用之泰雅語拼音方式，乃採師範大學英語系李壬癸教授、黃美金教授所發展之泰雅語拼音系統 (黃美金，2000)。
7. 在土地使用型態上，可分成社地、農地、獵場、漁場幾類；在土地產權形式上，獵場、漁場屬於 *gaga* 獵團、漁團所有，社地中望樓、道路等屬等公共使用的區域，而家屋所在地及農地則有公共使用及私人使用等不同的形式。但即使在承認私人使用權利的聚落，家屋地和農地的最高所有權仍屬公有，一旦有任何土地取得的爭議，則透過 *gaga* 加以仲裁 (衛惠林，1965；臺灣總督府臨時

舊慣調查委員會，1915；顏愛靜，1998)。

8. 如由一群人共同擁有一塊較大面積的土地，可以共享資源收益、共擔歉收風險；一旦採取土地私有化，則須各自付出更大的花費以承擔不確定性風險 (Ostrom, 1990)。
9. 就新竹地區而言，政府一方面接收原屬日人的企業，成為國營、省營企業或國省合營企業，承襲日本殖民經濟獨占資本的遺制，建立國家資本體系；另一方面亦在日人的建設基礎之上，加速縣內農業及工礦的開發建設。1951 年竹東內灣線鐵路竣工後，土地資源的開發更往山區推進。
10. 由行政院原住民族委員會委託於 1998 年初進行之「原住民保留地政策態度」調查研究顯示：受訪的原住民菁英、一般原住民都認為，保留地被非法使用、私下轉讓給漢人的情況日益嚴重 (張茂桂，1998；顏愛靜，1998)。
11. 參見現行管理辦法第十五條、第十六條、十八條之規定。
12. 由於蒐集訊息需要耗費成本，但政府可能為節省成本以至於訊息不完全，從而產生違規該罰卻未處罰的錯誤 (Ostrom, 1990)。
13. 2001 年底，尖石鄉的總面積為 52,758 公頃，其中保留地面積僅有 11,254 公頃，比率占 21%；權屬仍為國有者計 1,785 公頃，原住民取得所有權者僅 754 公頃，餘則設定他項權利或供承租之用 (尖石鄉公所於 2001 年 12 月統計資料)。
14. 行政院原住民族委員會主管之「原住民族綜合發展基金」，緣起於 1976 年臺灣省政府開辦「山胞創業生產貸款」計畫，至 1994 年度起設置「臺灣省原住民經濟事業發展基金」，精省後該會於 1999 年 7 月 1 日承接並更名為「原住民經濟事業發展基金」，2001 年因業務需要更名為「原住民族綜合發展基金」。該基金宗旨在於積極推展原住民保留地內農、林、漁、牧、人文、工商、觀光遊憩等資源之開發，以及對平地原住民及遷居都市謀生原住民亦配合當地環境輔導發展工商企業、交通運輸、倉儲、批發零售等事業暨協助解決購建住宅等問題。該基金目前總資金為新臺幣 33 億餘元，自 2001 年度起，實施地區規劃納入臺北、高雄市地區，惟經查近兩年因經濟不景氣，投資意願降低，及銀行放款趨於更審慎，由貸款件數及金額分析顯示借款人貸款金額有逐年降低額度之勢。(參見 http://www.apc.gov.tw/upload/news/91 年度原住民族綜合發展基金績效報告.htm)。
15. 收益價值＝土地純收益／還原利率 。
16. 於此假定搜尋成本 (X) 的影響不大，這是因為想要買賣土地的原住民和漢人，在搜尋交易對象上所須支付的成本並不大。
17. 還原利率和取得融資的能力有關，舉例來說，信用放款的利率通常會高於抵押放款的利率。因原住民融資能力較低，而經營土地的純收益需分年回收，經由利率還原後的價格收益就會較低。
18. ∵RV1＝NV1 / RD1
    (NV1 為原住民經營土地的純收益，RD1 為原住民經營土地的的還原利率)
    RV2＝NV2 / RD2
    (NV2 為漢人經營土地的純收益，RD2 為漢人經營土地的的還原利率)
    NV2 ＞NV1 且 RD2＜RD1，∴RV2＞RV1。
19. 於 1991 年，農委會林業試驗所因為砍伐原始櫸木遭受保育學者以及環保團體的抗議，經過一連串的辯論後，農委會在同年做出全面禁伐天然林的行政命令 (參見「臺灣森林經營管理方案」，第八條，第二項)。
20. 受訪者 C006-1。
21. 受訪者 D001-1。
22. 以長老教會的教堂興建為例，前後歷經長達 18 年，信徒花了 8 年的時間募款，再以 10 年的時間由所有的信徒自力興建完成，教會的神職人員從中主導居功厥偉。
23. 社區環境的改善工作包括：社區道路二側的植栽與綠美化，以及透過社區的公共會議達成鎮西堡

溪河川保育的共識，居民並自費製作工具，至下游撈魚苗到源頭野放，不定時義務巡溪。

24. 受訪者 FD001-1。
25. 在一個居民私下轉賣土地予意圖在此地開闢農場的平地商人，經其他居民察覺之後，透過部落會議集體籌錢贖回該土地的事件中，居民強烈的要求商人歸還該土地卻遭到拒絕，居民們開始向商人表示，如果不歸還土地，將遭到祖靈的懲罰，因為「不能賣土地是經過部落決定的事，經過部落決定的事就要遵守，這是 *gaga*」，商人無視部落居民的警告之後，停放在土地上的開挖機具開始在半夜裡莫名其妙地遭受破壞，商人一怒之下告到法院。在法院出庭作證中，居民堅稱：沒有人去破壞商人的機具，商人是違反的部落的 *gaga* 而受到祖靈的處罰。
26. 在活動的演說中，牧師表示：「…沒有森林就沒有生命，為了阻止觀光客這種侵犯、自私的行為繼續下去，在新的一年開始，我們要在這片土地上宣示，告訴祖先也告訴漢人朋友，我們保護祖先所遺留下來的這片土地的決心」。
27. 受訪者 D002-1。
28. 從個人的角度看，社會資本為獲得一種在社會中可與他人相互認識或相互尊敬的持續性人際網絡所相關的實質或潛在的資源；從公共的角度言，社會資本是社會組織裡的信任、規範、人際網絡等特徵，具有公共財的特性，也是連結橫向關係的社會契約網絡 (Birner and Wittmer, 2000)。
29. 從個人的角度看，政治資本是一種資源，個別行為者可用來影響政策形成過程，使政策結果符合自身的利益；從公共的角度言，政治資本是政治體制中結構性的變量，它會影響不同行為者累積工具性資源的可能性 (Birner and Wittmer, 2002)。
30. 馬里克彎為泰雅語 *maliqwan* 之譯音，意指河谷之地的意思，又有譯作馬里光。馬里克彎群在玉峰村主要包含了巫拉 (*ulaw*)、李埔 (*lipu*)、馬美 (*mami*)、玉峰 (*liliyon*)、烏來 (*ulai*)、石磊 (*quleq*)、抬耀 (*tayah*)、泰平 (*habun*)等部落。狹義上，因玉峰部落位於最低的河谷處，又被稱為馬里克彎 (馬里光) 部落，但廣義上馬里克彎 (馬里光) 泛指整個 *maliqwan* 群。
31. 受訪者 D002-1。
32. 受訪者 I006-1。
33. 受訪者 F006-2。
34. 受訪者 G001-2。
35. 尖石鄉公所民國 2001 年 2 月 19 日農業課公文。
36. 另外兩種團體為學校和各鄰。

引用文獻

多奧．尤給海、阿棟．尤帕斯 (1991) **泰雅族神話傳說**，臺北：臺灣基督長老教會泰雅中會。

洪廣冀 (2000) **森林經營之部落、社會與國家的互動－以新竹司馬庫斯部落為個案**，國立臺灣大學森林學研究所碩士論文。

李亦園 (1982) **臺灣土著民族的社會與文化**，臺北：聯經。

李根政 (2001) 期待一座原住民與國家公園共存共容的馬告檜木國家公園，**原住民族與國家公園新伙伴關係的願景－原住民與國家公園國際論壇專輯**，臺北：行政院原住民委員會，85-88。

官大偉 (2002) **原住民保留地共有至施行基礎－公共資源自主治理模式的研究：以新竹縣尖石鄉個案為例**，國立政治大學民族學系碩士論文。

林益仁 (2001) 立基於本土的千禧願望，為臺灣原住民發展與檜木保育進言，**原住民族與國家公園新伙伴關係的願景－原住民與國家公園國際論壇專輯**，臺北：行政院原住民委員會，91-96。

林益仁 (2002) 馬告國家公園與森林運動，**文化研究月報**，11: 91-96。

馬克里彎護漁協會 (2001) 90 年度玉峰村河川保育計畫，新竹：馬克里彎護漁協會。

張茂桂 (1998) 臺灣原住民對保留地政策之態度 (I) — 一般意見調查，臺北：行政院原住民委員會。

張培倫 (2003) 多元文化、民族自治與族群正義，臺灣原住民族自治研討會論文集，花蓮：東華大學民族發展研究所。

陳玉峰 (2001) 原住民與國家公園—馬告檜木國家公園之前瞻，原住民族與國家公園新伙伴關係的願景－原住民與國家公園國際論壇專輯，臺北：行政院原住民委員會，82-84。

黃國超 (2000) 部落主義—新竹縣泰雅爾族部落永續發展協會，新竹地區文史工作室群象，新竹：新竹縣文化局。

黃美金 (2000) 泰雅語參考語法，臺灣南島語言 1，臺北：遠流。

臺灣省新竹縣政府 (1999) 新竹縣綜合發展計畫，新竹：新竹縣政府。

臺灣總督府臨時舊慣調查會 (1915) 番族慣習調查報告書 (I) —泰雅族，中央研究院民族學研究所編譯 (1996)，臺北：中研院民族所。

衛惠林 (1965) 臺灣土著社會的部落組織與權威制度，國立臺灣大學考古人類學刊，25-26: 71-87。

盧道杰 (2001) 部落地圖與自然資源經營管理，部落地圖研習營講義，花蓮：太魯閣國家公園管理處。

顏愛靜 (1998) 臺灣原住民對保留地政策之態度（I）— 原住民菁英調查，臺北：行政院原住民委員會。

顏愛靜 (1999) 臺灣地區原住民保留地制度變遷之研究，行政院原住民委員會委託研究，臺北：中國土地經濟學會。

顏愛靜 (2002) 臺灣原漢土地產權爭議與部落共有保留地之探討，立法院院聞，30 (1) : 61-91。

山道健太郎 (1971) 臺灣，東京：古今　書房。

臺灣總督府 (1923-1936) 臺灣總督府第 25-38 統計書，第 25 冊大正 10 年、第 26 冊大正 11 年、第 27 冊大正 12 年、第 28 冊大正 13 年、第 29 冊大正 14 年、第 30 冊昭和 3 年、第 31 冊昭和 2 年、第 32 冊昭和 3 年、第 33 冊昭和 4 年、第 34 冊昭和 5 年、第 35 冊昭和 6 年、第 36 冊昭和 7 年、第 37 冊昭和 8 年、第 38 冊昭和 9 年，臺北市：編者自刊。

Birner, R. and Wittmer, H. (2000) Converting social capital into political capital: how do local communities gain political influence? A theoretical approach and empirical evidence from Thailand and Colombia. Presented at *Constituting the Commons: Crafting Sustainable Commons in the New Millenium*, the Eighth Conference of the International Association for the Study of Common Property (IASCP), Indiana.

Buchanan, James M. (1986) *Liberty, Market and state: Political Economy in the 1980s*, Harvester Press.

Coleman, J. S. (1987) *Externalities and Norms in a Linear System of Action*, Working Paper, Department of Sociology, University of Chicago.

Dawes, R. M. (1973) The commons dilemma game: an n-person mixed-motive motive game with a dominating strategy for defection, *ORI Research Bulletin*, 13: 1-12.

Dawes, R. M. (1975) Formal models of dilemmas in social decision making. In: Kaplan, M. F. and Schwartz, Z. (eds.) *Human Judgment and Decision Processes: Formal and Mathematical Approaches*, New York: Academic Press, 87-108.

Furubotn E. G. and Richter R. (2000) *Institutions and Economic Theory- the Contribution of the New Institutional Economics*, Michigan University.

Hardin, G. (1968) *The Tragedy of the Commons*, Science, 162: 1243-8.

Haiyami, Y. (1998) Community, market, and state. In: Eicher, C. K. and Staatz J. M. (eds.) *International Agriculture Development*, London：Johns Hopkins Press, 90-102.

Kasper, W. and Streit, M. E. (1998) *Institutional Economics-Social Order and Public Policy*, Cheltenham: Edward Elgar.

North, D. C. (1981) *Structure and Change in Economic History*, New York: W. W. Norton.

North, D. C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge：Cambridge University Press.

North, D. C. (1994) Economic performance through time, Alfred Nobel memorial prize lecture in economic science, *American Economic Review*, 84: 359-368.

Olson, M. (1965) *The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Ma.: Harvard University Press.

Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons-the Evolution of Institutions for Collective Action*, New York: Cambridge University Press.

Ostrom, E., Schroeder, L., and Wynne, S. (1993) *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies In Perspective***,** Boulder : Westview Press.

92 年 12 月 23 日　收稿
93 年 6 月 2 日　修正
93 年 8 月 30 日　接受

附　錄

附錄表 1　受訪者、訪談記錄與參與觀察記錄

受訪者編號	訪談次數	性別	年齡	類別	訪談地點	訪談日期
A001	1	男	45	地方公務人員	尖石鄉公所	2001 年 4 月
A002	1	男	29	地方公務人員	嘉樂村	2001 年 4 月
	2				玉峰村	2001 年 8 月
	3				鎮西堡	2002 年 1 月
A003	1	男	53	地方公務人員	尖石鄉公所	2001 年 4 月
A004	1	男	56	地方公務人員	尖石鄉公所	2001 年 4 月
	2				那羅	2001 年 8 月
A005	1	男	42	地方公務人員	尖石鄉公所	2001 年 4 月
	2				玉峰村	2002 年 3 月
	3				秀巒村	2002 年 1 月
A006	1	男	60	地方公務人員	尖石鄉公所	2001 年 4 月
	2				那羅	2001 年 8 月

附錄表 1 受訪者、訪談記錄與參與觀察記錄 (續)

受訪者編號	訪談次數	性別	年齡	類別	訪談地點	訪談日期
A006	3				玉峰村	2002 年 3 月
	4				鎮西堡	2002 年 4 月
A007	1	男	32	地方公務人員	尖石鄉公所	2001 年 4 月
	2				嘉樂村	2002 年 1 月
A008	1	女	40	地方公務人員	尖石鄉公所	2002 年 3 月
A009	1	男	28	地方公務人員	尖石鄉公所	2002 年 3 月
B001	1	男	50	村、鄰長、民意代表	嘉樂村	2002 年 1 月
B002	1	男	55	村、鄰長、民意代表	那羅	2001 年 8 月
	2					2002 年 3 月
B003	1	男	45	村、鄰長、民意代表	玉峰	2002 年 1 月
	2					2002 年 3 月
B004	1	男	47	村、鄰長、民意代表	新光	2002 年 3 月
B005	1	男	50	村、鄰長、民意代表	新光	2002 年 3 月
C001	1	男	70	地方耆老	嘉樂村	2001 年 4 月
C002	1	男	65	地方耆老	嘉樂村	2001 年 4 月
C003	1	女	88	地方耆老	嘉樂村	2002 年 1 月
	2					2002 年 3 月
C004	1	女	73	地方耆老	那羅	2001 年 8 月
	2					2002 年 3 月
C005	1	男	79	地方耆老	玉峰	2002 年 3 月
C006	1	男	66	地方耆老	鎮西堡	2002 年 3 月
D001	1	男	45	神職人員	鎮西堡	2002 年 1 月
	2					2002 年 3 月
D002	1	女	41	神職人員	鎮西堡	2001 年 4 月
E001	1	男		教育界人士	那羅	2002 年 3 月
E002	1	女	56	教育界人士	玉峰	2002 年 3 月
F001	1	女	28	社區組織工作者	鎮西堡	2001 年 8 月
	2					2002 年 1 月
	3					2002 年 3 月

附錄表 1 受訪者、訪談記錄與參與觀察記錄 (續)

受訪者編號	訪談次數	性別	年齡	類別	訪談地點	訪談日期
F002	1	男	50	社區組織工作者	玉峰村	2002 年 1 月
	2				嘉樂村	2002 年 3 月
F003	1	男	60	社區組織工作者	玉峰村	2002 年 1 月
F003	2				玉峰村	2002 年 3 月
F004	1	男	35	社區組織工作者	玉峰村	2002 年 1 月
	2				玉峰村	2002 年 3 月
G001	1	男	40	保育員	玉峰村	2002 年 1 月
	2					2002 年 3 月
G002	1	男	42	保育員	玉峰村	2002 年 3 月
G003	1	男	45	保育員	玉峰村	2002 年 3 月
I005	1	男	38	地方居民	玉峰	2002 年 3 月
I006	1	男	40	地方居民	玉峰	2002 年 3 月
	1	女	36	地方居民	那羅	2002 年 3 月
I007	1	男	60	地方居民	新樂	2002 年 3 月
I008	1	男	45	地方居民	嘉樂	2002 年 1 月
I009	1	男	80	地方居民	田埔	2002 年 1 月
	2				田埔	2002 年 3 月