

多元協力治理模式的挑戰： 以「原住民族社會永續科技發展平台」 的經驗為例

官大偉、陳亮好*

一、前言

國科會「原住民族社會永續科技發展平台計畫」，乃基於科技部（今國科會）於 2021 年 11 月立法院教育及文化委員會提出之「原住民族科技發展策略」所設立，主要有三大工作：(1) 成立協力平台推動辦公室，建立學界、政府機關與民間團體對話機制；(2) 進行先導議題研究，針對環境面、經濟面、社會面等原住民族社會重大發展議題，提出問題解決策略；(3) 舉辦平台會議，促成學術研究之知識民主化，以及解決策略的落實。

在計畫展開一年後，平台於 2023 年 9 月辦理「原住民知識、現代科學與永續發展」研討會暨跨域對話工作坊。研討會依平台計畫四項先導議題面向¹，邀請 111 年度國科會補助之原住民族相關研究計畫進行發表，並與平台團隊對談；跨域對話工作坊，則邀請與四項先導議題相關之政府機關、族群與部落團體互動討論，讓各方表達對議題的關注重點與利害考量，進而思考相互合作、達成共同利益的可能。

本文目的是呈現工作坊中多方對話的過程，並分析從政府／學界／部落族人立場，對議題的看法，理解政府行政邏輯、學界思維、部落事務運作之間的差異，進而探討如何深化對話基礎、落實協力機制。

* 官大偉，國立政治大學民族學系教授、國科會「原住民族社會永續科技發展平台計畫」計畫主持人；陳亮好，國科會「原住民族社會永續科技發展平台計畫」執行秘書。

¹ 本計畫包含坡地利用（李馨慈副教授主持）、資源共管（裴家騏教授、陳毓昀教授、孫義方教授、劉少倫副教授主持）、食農經濟（林益仁教授主持）、城鄉遷移（王宏仁教授、陳美華教授、Kui Kasirisir 許俊才教授、李宛儒助理教授主持）等先導議題團隊，以及負責法制規範（黃居正教授主持）的團隊。

二、轉型正義、跨文化合作與多元協力治理

轉型正義，不只是從威權過渡到民主化國家後，對過去的不正義加以揭露、究責與補償，還應該是對歷史中造成不正義的根本性、制度性因素加以調整，以避免錯誤重複發生 (Daly, 2002; Eriksson, 2009)。透過原住民族知識研究，進行跨文化知識的對話與合作，達到知識權力平等，使原住民族知識能夠進入到治理機制之中，修正過去制度中因主流族群以自己文化思維制定規範所潛存的偏見，就是墾殖國家要落實轉型正義很重要的一步。

發展多元協力治理機制，是達到跨文化合作的具體手段，也是本平台計畫的核心關懷。治理，是多元主體之多元目標的協商，以及多元主體間的協力。在公共政策研究領域，對公私協力 (Public Private Partnership) 已有許多討論，指出其好處。例如因雙方各自有其利基，公部門控制許多關鍵法律與管制性資產，而私部門則可帶入外部資本、技術專業與誘因結構，藉由夥伴關係，可以結合雙方優勢 (Jacobson & Choi, 2008: 639; 李永騰, 2022: 34)。也有研究指出，公私協力機制中，雙方要達到對共同利益或目標的共識 (Ansell & Gash, 2008; 柯于璋, 2020: 58)。然而，在涉及不同文化背景之主體的時候，這樣的共識要如何達成？恐怕還需要考量文化轉譯、瞭解多元主體 (該議題的利害關係人) 背後之組織、文化和知識表達的差異。以下所示之工作坊經驗，即反映出其重要性。

三、四項先導議題及工作坊中的對話

(一) 坡地利用

山地原鄉的土地利用，受到〈山坡地保育利用條例〉之山坡地可利用限度查定，以及〈水土保持法施行細則〉之超限利用規範的限制。為使山地原鄉的土地利用能在符合土地文化與國土保安目標的同時，滿足發展需求，本先導議題研究希望能檢視現有規範，討論制定出因地制宜、結合原住民知識之小尺度、在地化坡地利用規範的可能。

本次工作坊中，坡地利用組中的政府機關代表、部落族人與本研究團隊主要針對「山坡地可利用限度查定標準的合理性」進行討論，內容包含：從原住民知識角度看現有查定標準的合理性？從政府機關角度看現有查定標準執行的困難？以及，是否有結合在地知識發展因地制宜規範的可能？

隨著討論進行，各方立場與認知的差異也逐漸浮現。例如：對行政端而言，證據清楚合理、足以按照標準程序作為山坡地可利用限度判定之地質調查圖資，對學者來說因為尺度過大，可能會造成對於土地使用適宜性的判斷過為粗糙的問題。又例如，族人從自身的生計需求，來思考土地利用受到限制的影響，而行政人員的認知則是族人不瞭解法令因而觸法。另一方面，從行政端來看，現行法規也有其執行面的困難，2023年4月新竹縣農業處山坡保育科5名技士因大量違法濫墾伐案件需要現場會勘，業務壓力大紛紛離職，顯示出由上而下的監督成本過高的問題。

（二）資源共管

自然資源共管的議題，在臺灣已醞釀很長一段時間，晚近也有了透過行政契約委託，由部落進行自主管理的方向。然而，即使中央層級的資源治理機關有一定的善意，在地方層級仍有許多實際執行上的疑慮。其中很大的原因，是政府機關缺乏和部落族人間缺乏對話的工具。因此本先導議題希望結合學界和在地居民的力量，建立小尺度之生態及資源利用資訊，累積原住民知識和現代科學知識對照的經驗，藉以逐步建立族人參與治理的工具。

本次工作坊中，資源共管組的與會者主要針對「共管機制在地方落實的挑戰」進行討論，內容包含：從地方治理機關的角度，自然資源保育與永續利用工作的相關需求有哪些？是否有既有資料庫或智庫可供討論和諮詢？從縣政府和鄉公所的角度如何強化社會面的支持，以及如何建構年輕和都會族人參與、投入原鄉實務工作的暢通管道？從部落的角度，又是如何看待這些自然資源，如何保存並傳承這些在地觀點與傳統知識？

工作坊對話的過程，顯示現代科學和原住民知識的差異之處。學者監測的方法和項目，有其現代植物學對客觀特徵的分類原理，但族人的分類則是依其在生活脈絡中的意義而生。例如：適合作為建材、有怎樣的藥用性質等。這也顯示在地尺度之資料庫的建立，可作為雙方理解資源對彼此的意義、尋求共同治理目標的基礎。但由於分類邏輯不同，也會出現一種族語名稱對到科學分類下的多個物種，或是一個物種在族人的分類中有多個名稱的情形，而有待進一步對照比較。另一方面，對學者來說，培力族人參與調查是出於未來部落自主治理的願景，但從部落的角度，參與者的時間成本是否得到合理報酬、部落其他族人對於參與者在做的事情是否報以異樣眼光、研究是否真的能帶來改變，是族人關心的事情。

(三) 食農經濟

以原鄉文化與生態之特色，進行深度導覽，既可創造經濟收入，也可達到社會教育和對話的功能，同時也可能是透過原住民知識的不斷實踐，維護重要的有形無形文化資產（例如：小米種植的技術和小米種植形成的地景）。但是，這些多重的意義，在行政機關的分工中分屬於觀光、教育、文資單位之權責，而缺乏政策資源的在地整合。因此，本先導議題研究希望探討如何整合政策資源，設計符合淨零碳排政策目標的食農商業模式。

本次工作坊中，食農經濟組中的與會者主要針對「食農教育旅行如何串聯部落的產業」進行討論，內容包含：政策法規面的機會與限制，可能的自主運作商業模式，以及部落實際遇到的困難。

從討論過程可以看到產業議題上，跨部會整合及以部落為主體出發的重要性。對部落來說，食農或是農產業是為了生計，而部落是以整個部落為單位來思考生活、生計的運作，對於各方資源也會有統合的運用。但從政府角度，各部會計畫有其各自需達成的 KPI，對部落而言反而是過度干擾甚至造成不同計畫搶人的情形。因此需要部會間的橫向溝通，也需跳脫作物本位的思考看到農產業背後的文化，才能把原住民傳統知識帶到產業的運作中。

(四) 城鄉遷移

在原鄉和都市中來回移動，已是原住民族社會生活中的常態，但許多原住民族政策的思維，仍停留在原鄉／都市二分的想像，而忽略了原住民族社會人口的動態性，也經常造成政策資源無法到位，或缺乏足夠的制度性支持。本先導議題研究發現合作社對族人而言，具有在都市中成為團結經濟載體，在原鄉扮演社會支持系統角色的多元作用。如何調整現有勞動、合作社、長照等法規，使其足以支持上述多元作用，是本議題目前欲突破的重點。

本次工作坊中，城鄉遷移組中的相關機關代表、部落族人與本研究團隊主要針對「多元作用的合作社與相對應的制度設計」進行討論，內容包含：目前原住民勞動合作社在運作上遇到的最大問題是什麼？原住民勞動合作社需要的社會與制度條件支持？以及，政府相關單位可以如何協助原住民合作社的運作？

各方代表在工作坊的討論，都基於其經驗建議更好的制度安排。譬如在組織定位與營運制度上，有合作社經營者建議，政府應規範籌組合作社的基本經營條件，包含最低的資金需求、人員配置和內部體制的建立；在政策法規上，希望政府的籌備流程規定、資源和輔導機制都能相互配套（包含成立專門單一的輔導窗口）；在勞動權益上，合作社標案優先承攬權只在原鄉，忽略了合作社是

都會區族人重要的經濟組織。而學者建議，在既有勞動法規中，擴充「合作者」的勞動關係及衍生的勞動權益。討論中，與會者都同意合作社的組織型態適合原住民族社會，健全的合作社能帶來經濟上的收益並避免勞動的剝削，同時亦能兼顧文化傳承的需求。

四、分析與討論

經過以上各先導議題的分組討論，本文進一步分析要發展多元協力機制必須克服的幾個挑戰：

(一) 制度規範中的文化偏見

社會中的主流族群，往往以其熟悉的文化來建立社會的制度規範，而規範的執行者，也往往認為自己是為了公共利益而執行公權力，卻忽略規範中可能潛藏的文化偏見。在坡地利用的議題中，族人遭遇的問題是，決定族人土地使用是否為超限利用的判定，是立基於一套簡單、固定的地質地形條件上(坡度、土壤深度、侵蝕程度)，但族人小尺度、隨地形調整、受作物與耕作方式而決定土地使用是否恰當地動態判斷方式，則不被國家現有的水土保持體系所理解和承認。

類似情形也可見於城鄉遷移組的討論。現今的合作社法規，認定合作社是合作型態的營利組織，主管機關對其輔導多強調需具備營利能力。但在本團隊研究中看到，許多合作社扮演著社會支持的角色，甚至在某些案例，都會的合作社還具有社會庇護功能。這些重要的意義，卻未必受主管機關重視。若能看到其作為都會中節點的功能，整合不同部會政策資源，則合作社可扮演更正面積極的角色。又例如，合作者的勞動權益因為法律中對勞雇關係的定義而受限；或是本團隊對長照合作社的研究，看到長照服務申請及給付項目，限於生理機能上的照顧而缺乏對文化需求之滿足，其根本原因則是對健康之概念的不同。這些認知上的落差，都經由工作坊對話過程而浮現。

(二) 組織運作間的邏輯差異

有些時候，對話的困難是因為不同行為者之組織運作，有不同邏輯。例如：食農經濟議題中，小米的種植對族人而言有取得食物、實踐儀式、傳承教育、維繫社會關係等多重的意義，但當團隊希望聯繫產業經濟、文化教育、交通觀光等不同主管機關，共同討論如何整合不同部會資源，支持部落中以小米為核

心之生態導覽時，卻會遇到各部會只關心其權責所及之事務情形。以現代國家的科層制邏輯，部會分工、分層負責，是理所當然，但對族人而言，所關心的部落發展是被切割到不同機關的權責，而增加了許多取得訊息、溝通、整合的成本。

學界和部落之間，也有不同的運作邏輯。學界很容易直接將部落的合作者，視為學術研究在部落的延伸，但忽略了部落其實並非均質、內部也有很多重的權力關係。若是不能持續檢視合作模式並擴大其公共性，則合作者可能在部落中會受到質疑或阻力。此外，學界有執行計畫預設的進度，但部落族人的生活，有另一套受季節週期、生計需求、部落事務等因素影響的節奏，若過於講求進度，而忽略部落生活的節奏，亦容易造成雙方的困擾。

(三) 不同典範下的知識表達

在資源共管議題中，在地尺度之監測與資料庫的建立，開啟了以物種分類為媒介之原住民族知識與現代科學的對話，也因此看到了原住民族之動植物知識，強調生活用途的脈絡性特徵。這樣的脈絡性，同樣也出現在坡地利用議題的討論中。與會的族人，會透過自己土地的利用受限經驗、申請禁伐補償困難的故事，來表達其對於生計的考量和對現況的不滿，但卻不容易進入抽象規則的討論。

理解抽象規則，用族人可以理解的語言來告知族人，同時也向部落學習，從而教育政府、使其對部落有正確的態度和認識，這是自我期許作為多方溝通橋梁的學界所應該做的事情。但很多時候，學界也會忽略了溝通過程中的不對等權力關係而不自知。舉例來說，學界常用的學術發表、座談等討論形式，強調精準控制時間、系統性陳述的方式，對部落族人來講有一定的進入門檻。若忽略了對話場合與進行方式的設計安排，就會使族人在過程中被邊緣化。

五、結語：多元協力需要先互相培力

本次工作坊，除了四項先導議題的分組討論，也安排了法制規範組，邀集行政法學者，以狩獵議題為例，和資源共管組研究人員、中央及地方政府官員、部落族人，討論行政契約作為共管之手段的好處和限制。透過討論，族人表示對於行政契約此一近年來在討論共管時常被提及之名詞，有了更深入的認識，而學者和政府官員對於族人的狩獵文化，也有更多理解。這樣的實作，顯示出政府／學界／部落族人相互學習、相互培力的重要性。

藉由本次工作坊中多方對話過程的呈現，並分析各方立場、認知與運作邏輯的差異，我們看到，要達到跨文化合作，必須先看到彼此的差異。培養看到彼此差異的能力，才能夠深化對話基礎，這也正是落實協力機制的關鍵。

參考文獻

- 李永騰 (2002)。〈社會治理與公私協力治理：以新冠疫苗政策為例〉，《中國地方自治》75 卷 7 期，頁 28-43。
- 柯于璋 (2020)。〈公私協力夥伴關係之爭議與課責——以我國文化創意產業園區委外經營為例〉，《公共行政學報》58 期，頁 55-87。
- Ansell, C., & A. Gash. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 1-27.
- Carol Jacobson, & Sang Ok Choi. (2008). Success factors: Public works and public-private partnerships. *International Journal of Public Sector Management*, 21(6): 637-657.
- Daly, Erin. (2002). Transformative Justice: Charting a Path to Reconciliation. *International Legal Perspectives*, 12(1-2): 73-183.
- Eriksson, Anna. (2009). A Bottom-Up Approach to Transformative Justice in Northern Ireland. *International Journal of Transitional Justice*, 3(3): 301-320.