



文・圖—Akoy Imi・簡年佑（政治大學土地政策與環境規劃碩士原住民專班碩士生）

原住民鄉のグリーンカーボン經濟——虚実と利害の初步的考察
The Green Carbon Economy in Indigenous Communities: An Initial Assessment of Its Pros and Cons

綠碳經濟在原鄉——虛實利弊初探

從2021年由時任總統蔡英文宣示「2050淨零排放」目標，隨之行政部門在2022年陸續公布「臺灣2050淨零排放路徑及策略總說明」、「12項關鍵戰略行動計畫」；另一方面，立法院也將原本只著力於「管制」層面的《溫室氣體減量及管理法》在2023年通過全文修正，改為《氣候變遷因應法》施行上路。

「新頁」是如何開啟／被開啟了？

如此看來，台灣社會似乎展現了高度動力與企圖心，迎來政策面到法制面呼應「2050淨零排放」目標，以達成氣候變遷因應的「共識」、「氛圍」與「大方向」。在這樣的時空洪流下，「碳有價、碳交易市場」等機制，在台灣已逐步建立且開始運作。於此同時，在《氣候變遷因應法》當中，也對關鍵戰略當中的「自然碳匯」明定法律定義，其中的第5條第3項第8款，更清楚規定：「為推動自然碳匯，政府應與原住民族共同推動及管理原住民族地區內之自然碳匯，該區域內新增碳匯之相關權益應與原住民族共享，涉及原住民族土地開發、利用或限制，應與當地原住民族諮商，並取得其同意。」於是，「原住民族碳匯」一詞，除了是法條用語，更顯現氣候變遷（涵蓋環境、經濟與發展）議題、原住民族權利匯流聚合的嶄新課題。

避免「出發點」錯置而導向徒勞

回首這段期間「氣候變遷與原住民族」相關的制度進展，原住民族好像只能「跟隨浪潮、登船上路」。但事實上，原住民族在氣候變遷因應領域當中的角色，本身就具有一定的特殊性需要被充分理解。尤其，在前述條文「為推動自然碳匯」縱然可以要求政府擔起應負的責任，或在推行相關政策時必須達成的法律上義務；但從另一角度看來，似乎也有指示行政部門「積極發動」的指引效果，隱含原住民族「配合政策、法規範」的意味。為什麼原住民族應該攜手推動？原住民族可不可以選擇不推動？更根本的問題，或許是在更大的總體目標——

原住民族在氣候變遷因應領域當中的角色，本身就具有一定的特殊性，需要被充分理解。尤其，在前述條文「為推動自然碳匯」縱然可以以要求政府應負的責任，或在推行相關政策時必須達成的法律上義務。但從另一角度看來，似乎也有指示行政部門「積極發動」的指引效果，隱含原住民族「配合政策、法規範」的意味。



石門水庫周圍既是當地部落生活範圍，卻處處受制於水源水質保護、禁伐範圍等限制利用。



林產物與「國有」林地。

氣候變遷因應——之下，原住民族應當置於何種角色／功能以及定位？

本文認為，倘若只以「碳匯（暫指森林碳匯）發生所在地，絕大多數為原住民族傳統領域、周遭森林土地」此類解釋路徑，而非「原住民族作為易受氣候變遷衝擊群體，也是長久以來最能感知、應對其生活領域如何因應氣候變遷之群體」，恐怕稍嫌狹隘而無法再延伸討論，諸如：「推動自然碳匯究竟有哪些利益？又是對那些群體有利？」、「利益類型與規模足以建立可永續運作的機制？」以及「哪些土地範圍之中發生的才能被算作是原住民族碳匯？」等等不同層次的重要題組；甚至，若

是制度設計的「最終目的」仍僅是著眼在「將負碳作用換算為經濟價值」爾爾，不僅是為資源錯置找到理由，也可能將原住民族（及其原本可管理的空間本身）再次被充作可利用的一種資源，無異是重蹈過去「上對下」、「由政府主導（甚至取代）原住民族決定如何利用土地」之覆轍。

虛實交錯發展中的案例類型

前述的氣候變遷因應浪潮下，在法律中明確規範「與原住民族共享利益」，對相當一部分的利害關係人／單位／群體來說，可以看作是一種「誘因」。其中可能涉及的，不僅是企業、產業部門抑或關注氣候議題的公民團體，對於部落、族人而言，也提供了原鄉經濟發展的另一種想像，甚至已經化為行動紛紛投入。不過，這樣的綠碳經濟究竟其運作態樣為何？是否對應部落與族人的需求？又同時可完足增加碳匯、因應氣候變遷



唯有部落集體從「規則訂定」就有權力共享，才有可能達成經濟利益的實際分享；甚至，在這樣的過程中，由於利益共享機制最終仍需以部落為單位來共同經營，而非僅止於個別原住民保留地所有人獨享，或許更有機會破除長久以來，國家對原住民使用土地空間的層層枷鎖，以及政策使然的所有權零碎化問題，實現良善共同治理的長遠願景。



圍及其周遭，進行具永續概念的區塊伐採行為，並循政府採購或行政契約，委由當地部落族人施作，並嘗試結合生態保育，及利用剩餘資材再開展循環經濟。苗栗蓬萊部落「山林共管——共創部落多元綠色經濟」即為此模式。



透過歷史建物看見山林資源及
原住民族生活領域「開發」的
痕跡。

的目標追求？

接下來讓我們更進一步觀察，當前正在運作中的幾個例子。目前可見的其中一種類型，是以政府機關為主要推動者，例如由林業保育署主導，在以往作為國有林班地使用的土地範圍

此外，在桃園市復興區亦有其他不同型態。透過林業保育署建置的「自然碳匯與生物多樣性保育專案媒合平台」，公司企業或公民團體投注資源「認養」某區域土地等方式，參與原鄉部落ESG（即環境、社會與公司治理）專案；以及「復興1號原鄉碳匯計畫」，主要運作方式是媒合企業與原住民保留地的地主，訂定以「增加碳匯」為目的之契約，由地主提供土地空間，業者則給付類似於租金的價金，但是在契約期間由何者踐行什麼樣的增匯經營行為，以及雙方的契約義務為何？還有待進一步了解。

既存難題也可以是改變契機

在這些案例當中多少都提及「原鄉碳匯」，並顯露部落、族人對原鄉發展綠碳經濟的高度期待。但其實，這些個案類型是否真的能對應到現行制度規範的「原住民族碳匯」且堪為成功典範而前景看好？本文認為仍需再行商榷。



蓬萊部落與農業部林保署合作。

首先，原鄉碳匯「利益」是否真實存在、且未被高估亦無低算？這個問題又涵括幾個層面，除了這些碳匯發生地（以媒合原住民保留地為例）個別專案範圍的規模，是否足以支撐出一定經濟效益？相對而言，現行認可的方法學包括森林、竹林經營，從而部落族人利用林地、竹林時，除了增加碳匯貢獻可被換算為經濟價值以外，因經營行為所帶來的生物多樣性、社區參與創造認同連結，以及賦予族群文化慣習傳承機會，是否可在制度設計上肯認、表彰其價值？

其次，由政府部門在地聘僱族人於國有林地伐採，除勞務價值以外的林產物，是否也有可能是部落得以分享的「碳匯利益」？而以民間團體與企業為對象的類型，部落、族人「合作」僅限於出租土地所獲之租金（或權利金）？又這樣的合作期間是否地主的土地利用有所侷限？其土地利用的方式，

會不會形同現行的禁伐、造林同樣受限？殊值所有關注原鄉綠碳經濟者再予討論分析。

若想解決這些交錯艱難的疑問，真正創造符合原住民族集體利益的原鄉綠碳經濟，握有重要導引作用的行政部門、機關（甚或立法部門）恐是無可迴避。

結語

透過推動原住民族碳匯、發展原鄉綠碳經濟，欲將前述遭質疑的困境化為轉機，前提也許是公權力必須拋下「制定放諸四海皆準的統一規格」這樣的習慣策略，至少在原住民族碳匯治理機制初始階段，應當更開放地納入更多利害關係群體、單位，並且確保投入推動碳匯經營的部落能夠「實質參與」，有空間、時間讓部落提出契合當地的需求及願景。唯有部落集體從「規則訂定」就有權力共享，才有可能達成經濟利益的實際分享；甚至，在這樣的過程中，由於利益共享機制最終仍需以部落為單位來共同經營，而非僅止於個別原住民保留地所有人獨享，或許更有機會破除長久以來，國家對原住民族使用土地空間的層層枷鎖，以及政策使然的所有權零碎化問題，實現良善共治的長遠願景。◆



Akoy Imi '簡年佑

新北市新店區人。阿美族。1990年生。父親來自花蓮玉里Tokar部落、母親為金門人，是在新北就學、成長的都市原住民，現於桃園居住生活。目前就讀政治大學土地政策與環境規劃碩士原住民專班，是「原住民族社會永續科技發展平台計畫」研究獎助生。致力關注原住民族權利，著迷社會觀察。