

加拿大 Inuit 原住民族的自治政府*

施正鋒

東華大學民族發展暨社會工作學系教授

摘要

加拿大的 Inuit 一向過著遊牧的生活，靠獵捕鯨魚、麋鹿、以及海豹維生；在 1930-40 年代，由於皮貨價格陡落，族人的經濟陷入困境；在二次大戰期間，美國軍醫揭露當地 Inuit 的慘狀，加拿大政府被迫「發現」自己的同胞，不得不從 1950 年代初期開始中止「良性忽視」(*benign neglect*) 的作法，嘗試著以醫療、教育、以及住宅為手段，進行所謂的「實驗性遷村」，希望他們能「自動」集中定居下來。加拿大政府在 1950 年代開放北疆的資源開發，到了 1960 年代中期，白人由全國各地大量湧進西北領地，在這塊邊地尋找石油、天然氣、以及其他礦產；幾年後，具有政治意識的 Inuit 精英開始出現。他們除了精通白人的語言，也學到如何應付官僚體系；他們在冬天唸書，在夏天則回到家裡，因此得以接受傳統的教育、保有使用母語的能力，更重要的是，他們培養出強烈的集體認同，拒絕在自己的土地繼續當二等公民，特別是厭惡政府以同化為出發點的『印地安政策白皮書』(*White Paper on Indian Policy, 1969*)，在那抗議運動風起雲湧的時代，毅然組成第一個全國性的政治組織 Inuit Tapirisat of Canada (ITC)。

關鍵字：Inuit、良性忽視、實驗性遷村、皇家宣言、密其湖協定

* 本文發表於台灣加拿大研究學會主辦、台灣原住民族研究學會協辦「加拿大原住民族自治協定學術研討會」，台北，加拿大駐台北貿易辦事處會議廳，2011年10月21日。

壹、前言

根據『1982年憲政法』(*Constitution Act, 1982*) (第35條、第2款) , 加拿大的原住民族 (*aboriginal peoples of Canada*) 包含 Indian、Inuit¹、以及 Métis 等三大民族 (*peoples*) 。Inuit 的傳統領域位於北極圈, 除了加拿大, 還包括美國的阿拉斯加、蘇聯的西伯利亞、以及丹麥的格陵蘭。在過去, 加拿大的 Inuit 分布在原西北領地 (*Northwestern Territories*) 西北部的 Inuvialuit (加拿大北極圈西部) , 西北領地北部及東部的 Nunavut² (加拿大北極圈東部) , 魁北克省北部的 Nunavik, 以及 Newfoundland and Labrador 省的 Nunatsiavut, 合稱為 Inuit Nunangat (見附錄 1、2) (Légaré, 2008: 339) ; 其中, 有 50% 的 Inuit 住在 Nunavut³ 。

相較於加拿大其他原住民族, 或許是因為沒有來自外部的開發壓力, Inuit 從來沒有跟白人政府簽過條約、不曾被趕進保留區、也比較沒有面對同化的壓力 (Purich, 1992: 98) 。自來, Inuit 一向過著遊牧的生活, 靠獵捕鯨魚、麋鹿、以及海豹維生; 在 1930-40 年代, 由於皮貨價格陡落, 族人的經濟陷入困境; 在二次大戰期間, 由於駐進的美國軍醫向媒體揭露當地 Inuit 的慘狀, 包括高嬰兒死亡率、流行病 (肺結核) 肆虐、以及飢荒, 加拿大政府被迫「發現⁴」自己的同胞, 不得不從 1950 年代初期開始中止「良性忽視⁵」 (*benign*

¹ 單數為 Inuk, 這是他們的自稱, 意思為「人」 (*the People*) ; 過去的用字是 Eskimos, 是 Cree 印地安人對他們的稱呼, 意思為「吃生肉者」 (*eaters of raw meats*) (Légaré, 2008: ft. 1; Cherkasov, 1992: 66) 。他們的祖先是在四千年左右, 由亞洲渡過白令海峽到美洲, 進而在一千年前由阿拉斯加前來加拿大北部; 他們的傳統是靠獵捕鯨魚、麋鹿、以及海豹維生 (Légaré, 2008: 340) 。

² 根據 Inuit 的語言 Inuktitut, 意思是「我們的土地」 (*Our Land*) (Légaré, 2008: ft. 2) 。

³ 根據 Statistics Canada (2004: 3, 5) , Inuit 人口在2001有45,070, 其中, 22,560人住在 Nunavut, 9,535人在魁北克, 4,555人在 Labrador、西北領地最少。

⁴ 這是 Jull (2001: 4) 的用詞。

⁵ 當時的總理 Louis Stephen St. Laurent (1948-57) 的說法是「漫不經心」 (*absence of*

neglect) 的作法，嘗試著以醫療、教育、以及住宅為手段，進行所謂的「實驗性遷村」，希望他們能「自動」集中定居下來 (Purich, 1992: 44-45; Légaré, 2008: 341-42; Miller, 1998: 12-13)。儘管政府的社會福利措施用意良好，卻破壞了族人原本穩定的傳統維生方式⁶，社會問題因此叢生，特別是夾在兩個文化深淵之間的年輕人，他們在壓抑沮喪之際，往往選擇酗酒、吸毒、甚至於自殺；對於 Inuit 來說，族人被政府集體從獵場遷徙到平房住，社會經濟的位置錯亂、失去日常生活的掌控，表面上是被國家照顧，實際上形同「被國家監護」(ward of the state) (Légaré, 2008: 341-42; Gray, 1993-94: 336)。

加拿大政府在 1950 年代開放北疆的資源開發，到了 1960 年代中期，白人由全國各地大量湧進西北領地，在這塊邊地尋找石油、天然氣、以及其他礦產；幾年後，具有政治意識的 Inuit 精英開始出現 (Purich, 1992: 43; Jull, 2001: 6)。這些人大部份從小被迫離開父母，接受嚴峻的寄宿學校教育⁷，除了精通白人的語言，也學到如何應付官僚體系；他們在冬天唸書，在夏天則回到家裡，因此得以接受傳統的教育、保有使用母語的能力，更重要的是，他們培養出強烈的集體認同，拒絕在自己的土地繼續當二等公民，特別是厭惡政府以同化為出發點的『印地安政策白皮書』(*White Paper on Indian Policy, 1969*)，在那抗議運動風起雲湧的時代，毅然組成第一個全國性的政治組織 Inuit Tapirisat of Canada⁸ (ITC) (Légaré, 2008: 342; Hicks & White,

mind) (Inuit Committee on National Issues, 1987: 29)，而 Duffy (1988) 稱為「心不甘情不願的監護人」(reluctant guardian)。

⁶ RCAP (1996: Vol. 4, 6.4.2) 認為問題在於，政府把他們生活的困苦歸因於弱勢，然而，族人則認為那是自己的生活方式。

⁷ 這些寄宿學校由天主教、或是基督教會所辦，由政府出錢 (Fabbi, 2003)。不少 Inuit 的領袖出自位於 Manitoba 省 Churchill 地方的技術學院 (Vocational Institute)，因此有相當的被迫少小離家的共同經驗 (Fenge & Quassa, 2009: 81)。

⁸ Tapirisat 是兄弟會 (brotherhood) 的意思。其實，政府早在 1950 年代就扶植地方性社團，只不過，這些新生代關心語言政策、教育、健康、環保、以及土地海域權等議題，並不滿足玩那些被允許的政治家家酒 (Henderson, 2009: 10; Jull, 2001: 8)。全國性的 ITC 在 2001 年改為 Inuit Tapiriit Kantatami (ITK)；地區性的組織有在 1970 年於 Inuvialuit 成立的 Committee for Original Peoples' Entitlement (COPE，後來公司化為 Inuvialuit Regional Corporation)、在 1982 年於 Nunavut 成立的 Tungavik Federation of Nunavut (TFN，後來為 Nunavut Tunngavik Inc.) 接替)、在 1971 年於 Nunavik 成立的

2000: 52) 。

這些年輕人慢慢發現，父權式的福利國家政策不僅不能解決問題，反而是問題的癥結；另外，他們也體會到，光是維持表面上的族群差異，並沒有辦法保障自己獨特的語言、文化、或是生活方式；他們更覺悟，只有在自己的領域上當主人，才有可能掌控自己的命運（ Purich, 1992: 16-17, 43; Jull, 2001: 5-6 ）。因此，這些精英要求聯邦政府在族人位於西北領地北部的傳統領域，另外劃出一個行政區域 Nunavut 領地⁹，來達成自治的目標。對他們來說，不管政府如何想，自治不是恩賜、也不是優惠，而是原本就有、而且繼續存在的權利；此外，自治不是接受上級政府隨時可以取回的轉移權力、也不是扮演代理商的角色，而是治理自己的事務，不用再老是受別人的宰制（ Purich, 1992: 19-21 ）。

一開始，聯邦政府因為魁北克獨立運動疲於奔命，不希望看到另一個要求自治的政治單位（ Jull, 1998: 7 ）。在 1979 年的西北領地議會選舉，原住民議員首度過半¹⁰，開明的白人議員也加入行列¹¹，開始有了轉機（ Légaré, 1998: 274; Purich, 1992: 69-71 ）。經過長達十五年的談判，雙方在 1991 年完成『 Nunavut 土地歸還協定¹²』（ *Nunavut Land Claims Agreement* ），並在 1993

Northern Quebec Inuit Association（NQIA，後來改為 Makivik Corporation），在1973年於 Nunatsiavut 成立的 Labrador Inuit Association（LIA，後來改為 Labrador Inuit Development Corporation）；在1970年代中，Nunavut 成立的三個地方性團體 Kitikmet Inuit Association（KIA）、Keewatin/Kivalliq Inuit Association（KIA）、以及 Baffin Regional/Qikiqtani Inuit Association（QIA）（Bonesteel, 2006: 43-49, 167）；參閱 Inuit Committee on National Issues（1987）。

⁹ 領地是指在劃分省以後所剩餘的領土，意味著還有後續發展的可能（ Purich, 1992: 17 ）。

¹⁰ 有關於西北領地原住民代表產生的發展，見 Purich（1992: 57 ）。

¹¹ 當時的西北領地的官派行政長官（ Commissioner ） Stuart Hodgson（1967-79）相當頑固，除了拒絕承認原住民族的團體，還刻意加以破壞，引起原住民的杯葛；一直到他退休，聯邦政府派新人前來，原住民族的領袖才同意參與領地議會選舉（ Jull, 1998: 5-6 ）。

¹² 在 Nunavik 的 Inuit 在1975年與政府簽訂了 *James Bay and Northern Quebec Agreement*、在 Inuvialuit 的 Inuit 在1984年與政府簽訂了 *Inuvialuit Final Agreement*、以及在 Nunatsiavut 的 Inuit 在2005年與政府簽訂了 *Labrador Inuit Land Claims Agreement* 。

年經過國會的立法核可，Nunavut 領地、以及 Nunavut 政府在 1999 年正式出現，終於可以和其他省份、或是領地平起平坐。Nunavut 領地的面積有 1,800,000 平方公里¹³，其中，族人集體分到 352,000 平方公里土地（將近五分之一）的絕對所有權¹⁴（*fee simple title*），還擁有其中 36,257 平方公里土地的採礦權¹⁵（約十分之一）（*Purich, 1992: 130*）。透過自治政府運動，族人的集體認同逐漸凝聚，而 Nunavut 政府的建立，可以說就是 Inuit 原住民族運動奮鬥的結果（*Loukacheva, 2007:29*）。

加拿大皇家原住民族委員會（RCAP, 1996a; 1996b: Vol. 2, 3.3.1）地將自治的模式歸納成「民族政府」（*nation government*）、「公共政府」（*public government*）、「社區政府」（*community of interest government*）三類，其中，被認為最理想的自治政府模式是民族政府。Inuit 原本要求民族式的自治政府，後來考慮到政治現實，選擇地域式的自治，也就是公共政府（*Loukacheva, 2005: 39*）。Nunavut 政府是公共政府，意思是說，不管是不是 Inuit，只要合乎年齡、以及居住的規定，都有投票、以及擔任公職的權利，而且也可以享受由協定而來的福利¹⁶（*Hicks & White, 2005: 4*）。Nunavut 政府雖然不是民族政府，不過，由於 Inuit 佔了該領地人口的 85%，因此，在實質上（*de facto*）可以算是一種原住民族的自治政府。加拿大政府甚至於號稱這是國內最進步的自治模式¹⁷，宣稱在族人掌控自己的政治命運之後，可以給 Inuit 帶來文藝復興（*Légaré, 2008: 336*）。

¹³ 佔了加拿大領土的23%，面積比最大的省魁北克還大，幾乎是歐洲大陸的大小（*Hick & White, 2000: 5*）。就地理而言，該地主要是由島嶼、海灣、以及海峽組成，可以說是世界上僅次於印尼的群島（*Légaré, 2008: 337*）。

¹⁴ 平均算起來，每個族人約有15.5平方公里；不過，這是集體擁有，而且，族人只能把絕對所有權讓渡給聯邦、領地、或是地方政府（*Purich, 1992: 130-31*）。

¹⁵ Inuit 總共挑選了139塊土地，蘊藏的礦產包括銅、鉛、鋅、金、銀、以及鑽石（*Kersey, 1994: 449*）。

¹⁶ *Loukacheva*（2005: 35, 50）稱呼這種安排為雙元結構，也就是一方面能保障 Inuit 由協定而來的利益，另一方面，卻又能在兼顧 Inuit 文化及利益的政治安排下，保障其他公民的基本權利。

¹⁷ 當然，有些認為這是「大膽的政治實驗」，也有人抱著悲觀的看法，認為這是錢坑（*Marecic, 1999-2000: 275*）。

對於加拿大的白人來說，自從英國與美國在 1812 年的戰爭結束後，原住民族作為軍事盟友的工具性已經消失，而他們生產的皮貨也不如往昔重要，甚至於，原住民被視為開發的障礙（Jull, 2001: 3）。到 1970 年為止，加拿大政府一方面與原住民簽訂條約，要求原住民讓渡土地來交換保留區的設置，並答應照顧保留區內的原住民¹⁸，目的是將騰出來的原住民土地開放給墾殖者；另一方面，如果原住民有願意接受同化¹⁹，也可以選擇離開保留區、放棄原住民身分、同時取得公民權（Franks, 2000: 234-38）。轉捩點在官方委託研究的『豪松報告』（*Hawthorn Report, 1966-67*）出爐，督促政府正視原住民在社會、經濟、以及教育方面所面對的困境；然而，杜魯道（Pierre Elliott Trudeau）的自由黨政府（1968-79、1980-84）不為所動，反而在 1969 年提出『印地安政策白皮書』，打算以歧視、以及違反平等為由來取消原住民的特殊地位，這除了引發原住民領袖強烈抗議，也引起老百姓的注目²⁰，政府被迫正視原住民的訴求（Howlett, 1994）。

另一個轉機是聯邦最高法院在 1973 年做出 *Calder v. Attorney-General of British Columbia* 的判決，判定原住民有權要求政府歸還傳統土地。回到歷史，英國在 1763 年的『皇家宣言』（*British Royal Proclamation*）承認，原住民族在歐洲殖民者前來北美洲之前，因為土地的持續使用與佔有而享有土地權（Aboriginal title）、以及由之而來的原住民族權利（Aboriginal rights）；這是一種獨特的（*sui generis*）集體財產權，必須經過「土地終止」（land-ceased）條約加以「消滅」（extinguishment）以後，才可以交給白人進行墾殖。因此，在 19 世紀、以及 20 世紀初，加拿大政府與原住民族總共簽了十一個條約，涵蓋的範圍差不多佔了加拿大領土的一半。不過，在 1920 年代，政府認為加拿大在 1867 年脫離英國，就不用再接受『皇家宣言』約束，從此停止條約的協商（Légaré, 2008: 344）。沒想到，聯邦最高法院這時卻判

¹⁸ 承認原住民在保留區漁獲、以及狩獵的權利，並且提供軍用品、補給、以及農用品（Merritt & Fenge, 1990: 258）。

¹⁹ 最早的立法依據是 *Civilization of Indian Tribes Act, 1857*（Kersey, 1994: 431）。

²⁰ Jull（1998: 13-14）指出，Inuit 的訴求被主流社會接受，背後還有強烈的理想主義、以及浪漫主義，也就是加拿大如何藉這個機會脫胎換骨。

定『皇家宣言』仍然有效，也就是說，如果是尚未與加拿大政府簽約的土地，原住民族當然還是保有土地權：

當墾殖者前來之際，印地安人已經在那裡，有自己的社會組織，並且和幾百年來的先人一樣，佔有那塊土地，這就是印地安人土地權（Indian title）的意義。

聯邦政府擔心 *Calder* 判決會鼓舞各地原住民向政府取回土地，而修憲又一時不可能，因而開始推動所謂的「全盤土地權政策」（Comprehensive Land Claims Policy），鼓勵原住民族以談判的方式來解決土地權問題，特別是尚未與政府簽訂條約者²¹（Kersey, 1994: 435）。當然，阿拉斯加發現油田，美國政府與 Inuit 透過談判而在 1971 年完成 *Alaska Native Claims Settlement Act* 的立法，也讓加拿大的原住民士氣大增（Bonesteel, 2006: 52; Loukacheva, 2007: 28）。

另外，面對魁北克割席而去的壓力，渥太華的政治菁英盤算以憲政改造來慰留，國會在 1982 年通過『憲政法』²²，確認「原住民族既有的原住民暨條約權」（existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada）（第 35 條第 1 款）；又在 1983 年加入第 35 條第 3 款：「條約權包括現有以土地索還協定取得、或是未來以此方式取得者」（“treaty rights” includes rights that now exist by way of land claims agreements or may be so acquired）。從此，由於憲法對於原住民族權利的保障更加明確，除非經過修憲，政府不能片面透過立法的方式來限縮、或是剝奪，也讓原住民有要求取回權利的正當性（Kersey, 1994: 437）。不過，由於接下來的『密其湖協定』（*Meech Lake Accord, 1987*）、以及『查絡特城協定』（*Charlottetown Accord, 1992*）等憲改努力相繼功敗垂成²³，原住民族以憲法來保障權利的努力受阻，

²¹ 主要是在魁北克、英屬哥倫比亞、育空（Yukon）、以及西北領地，也就是加拿大的北部。

²² 『1982年憲政法』是加拿大憲法的一部份，總共有七節：第一節為『加拿大人權暨自由憲章』（*Canadian Charter of Rights and Freedoms*）（第1-34條），大體上關心的是個人權；第二節（第35條）有關原住民權利。

²³ 由於1982年的『憲政法』（37條）規定未來必須由總理召集各省省長召開有關原住民議題的憲政會議（First Ministers' Conferences on Aboriginal Constitutional Matters），

剩下來的途徑就只有土地談判的機制。

根據聯邦政府在 1973 年的政策陳述『原住民全盤土地索還政策²⁴』、以及 1981 年的正式方案²⁵，官方擔心未來出現土地權的糾紛，要求原住民必須先自廢武功，也就是放棄（surrender）他們的土地權（aboriginal title），再來談補償、資源共管、以及土地的歸還等事宜²⁶，結果引起原住民反彈；印地安事務暨北方發展部（Department of Indian Affairs and Northern Development，簡寫 DIAND）的專案調查小組在 1986 年提出 *Coolican Report*²⁷，建議政府不要太過拘泥死板、斤斤計較、或是只知道以金錢買賣來處理原住民的土地問題，應該大方地把政策視野擴大；Martin Brian Mulroney 的進步保守黨政府（1984-93）從善如流，在 1986 年的修正陳述『全盤土地索還政策²⁸』採取較彈性的作法²⁹，從此，不再強調原住民土地權的「消滅」、用字也調整為「釋出」（release），另外，也同意可以考慮自治政府的成立，不堅持切割處理

一時讓不少原住民領袖滿懷希望，尤其是期待自治權能入憲，以便能超越『印地安法』（*Indian Act, 1867*）自來的父權式拘束（Frideres, 1998: 379）；特別是二度上台的自由黨總理杜魯道在第一次原住民權利憲政會議中（1983/3/15）表達了相當的善意（Sanderson, 1983）。第二次會議（1984/3/8-9）也針對原住民權利達成一些程序上的協定。在第三次原住民權利憲政會議中（1985/4/2-3），保守黨的總理 Mulroney 也誓言要在憲法中重新確認、以及定義對原住民權利的保障，特別是自治權的入憲，更可以彰顯政府與原住民之間「牢不可破的社會契約關係」（Mulroney, 1985）；然而，在 1987 年的第四次憲政會議中（1987/3/26-27），由於無法就原住民權利取得共識，保守黨政府將焦點轉向其他議題，因此，原住民最後被排除參加『密其湖協定』的談判（Hurley & Wherrett, 1999）。根據流產的『查絡特城協定』（41 條），原本是將原住民的自治政府視為「三階政府之一」（one of three orders of government），具有準省的地位，那麼，自治權就可以獲得憲法確認。

²⁴ *Comprehensive Land Claims Policy, 1973*。

²⁵ *In All Fairness: A Native Claims Policy, Comprehensive Claims*。

²⁶ 譬如 *Inuvialuit Final Agreement* 的 s. 3(2-3)、以及 *James Bay and Northern Quebec Agreement* 的 s. 2.6。

²⁷ 全名為 *Living Treaties: Lasting Agreements: Lasting Agreements, Report of the Task Force to Review Comprehensive Claims Policy*。

²⁸ *Comprehensive Land Claims Policy, 1986*。

²⁹ 包括談判範圍擴及海域、資源收益的分享、以及土地／水域／野生動物管理權的分享，對於靠海的 Inuit 而言，前者更有意義；不過，聯邦政府對於地下資源的管理權分享，仍然戒慎小心（Merritt & Fenge, 1990: 261-62）。

(compartmentalized) (Merritt & Fenge, 1990: 260-61; Isaac, 1991-92: 390; Légaré, 2008: 345)。

不過，政府在 1986 年的修正陳述當中，依然強調自治必須在全盤土地索還政策的框架下來談，因此談判進展始終有限 (Merritt & Fenge, 1990: 262; Miller, 1998: 1185)。基本上，政府比較積極談的是土地、及資源的管理，不太願意觸及原住民族的自決權，即使是自治也侷限在地方自治；在資源管理方面，政府只願意提及地表、以及環境相關議題，不希望涉及跟土地沒有直接關聯的社會、經濟、或是文化議題；比較正面的是，必須在實質談判進行之前先做出框架協議，以便照表操課、掌握進度 (Kersey, 1994: 438-39)。

在 1993 年的大選中，自由黨在『紅皮書』列入『原住民政策綱領』 (*Aboriginal Platform/Liberal Red Book*)，答應在執政後承認原住民的自治權為既有權利。Jean Chrétien 的自由黨政府 (1993-2003) 在 1995 年公佈一份『聯邦政策指導——既有的自治權』 (*Inherent Right of Self-Government Policy: Federal Policy Guide*)，明確承認原住民的自治權屬於『1982 年憲政法』所保障的「既有的原住民權利」(existing Aboriginal rights)，並宣示將以談判的方式來促成自治，總算間接確認原住民自治權的正當性。

貳、自治政府成立的談判過程³⁰

Légaré (1996) 根據協定參與者³¹的關係分為四種模式；誰都不服誰的無

³⁰ 請參考 Wall (1998) 所提供的詳細年表。

³¹ Légaré (2002: 71) 把相關的行為者分為索還者 (各種團體)、決策者 (聯邦政府、西北領地政府)、以及利害關係人 (原住民族)。在大部分談判的過程，聯邦政府的團隊主要由五個人組成，其中四人來自印地安事務暨北方發展部 (Department of Indian Affairs and Northern development, DIAND) 的土地索還處，包括聯邦高級談判員 (Barry Dewar)、助理談判員、索還專家、以及行政助理各一名，另外，法規會還只派一名法律顧問幫忙。聯邦的首席談判長由 DIAND 部長由民間延攬，在 1982-93 年間，領軍的是 Tom Molloy。北領地政府的代表有兩名，一為高級談判員、一為法律顧問，他們加入聯邦政府的團隊。大體而言，成員相當有延續性 (Dewar, 2009)。

政府狀態 (anarchy)、上下從屬的階層關係 (hierarchy)、倒三角形的二夾殺一關係 (stratarchy)、以及大家平起平坐 (coarchy)。他認為長期以來，加拿大政府對原住民採取階層的態度，高高在上、不為所動；接著，進入原住民族運動蓄勢待發時期，聯邦最高法院出面伸張正義，二元對立轉為戰略三角³²，相互摸索如何定位，彼此關係呈現無政府狀態；等到 Inuit 正式提出開府建制的要求，族人、精英、以及聯邦政府盍各言爾志，沒有誰比較大；發展到專業的談判的階段，雙方的菁英既聯合又鬥爭，雖然要在談判桌上討價還價，還是要各自回去面對族人、或是選民，尤其是到了公投的時候，更沒有人敢忽視百姓的重要性；等到協定開始執行，領地政府與共管委員會必須與聯邦政府協調，精英開始共治。

加拿大政府原本意興闌珊³³，特別是對於 Inuit 另劃領地的訴求，堅持先處理完土地問題再說，族人則認為這是一體兩面，不可切割；在 1980 年代中期，政府才慢慢地同意，在處理土地問題之際同步討論領地的課題。對於政府來說，由於 *Calder* 判例對於『皇家宣言』的詮釋，被迫在法律上必須跟 Inuit 進行土地談判；對於 Inuit 相望成立自治領的要求，政府認為自己完全沒有法律上的責任，因此，讓步純粹是政治考量。當時，政府希望透過自治政府成立的媒體報導，來改善加拿大在國際上的形象；另外，從國家利益的角度來看資源開發，政府也藉機會宣示加拿大在北極海域的主權，讓美國不要老是質疑加拿大的有效佔有³⁴ (Légaré, 2008: 347; 1998: 292-93; Purich, 1992: 55)。

Kersey (1994: 435-41) 把談判的過程分為三個階段。在第一階段 (1976-82)，全國性的團體 Inuit Tapirisat of Canada 於 1976 年匯整了一份報告

³² RCAP (1996: Vol. 4, 6.5.4) 認為，Inuit 採取的是雙軌的策略，一方面跟聯邦政府談判，另一方面則參與全國性的憲改會議、或是透過西北領地議會要求公投；Hicks 與 White (2000: 54) 說，A 咖的 Inuit 精英參加談判，B 咖的才去選議員。

³³ 在 1980 年代，政府把心思放在育空、以及西北領地，特別是在 1985 年於 Beaufort Sea 發現油田、在 Mackenzie Valley 探勘出天然氣，政府加緊進行談判 (Merritt, 1993: Purich, 1992: 54)。

³⁴ 根據 RCAP (1996: Vol. 4, 6.4.2) 的說法，加拿大不僅擔心蘇聯在冷戰時期的可能野心，也對於美國的作為有所戒心。

Nunavut: A Proposal for the Settlement of Inuit Lands in the Northwest Territories，向當時的總理杜魯道提出還我土地的要求（land claim），希望能根據民族自決的原則³⁵擁有自己的領域 Nunavut，以便掌握族人發展的政策、保存自己的生活方式，進而重新建立與加拿大政府的關係；然而，ITC 不久撤回這項要求，理由是該案時由非族人的律師所草擬、而族人並沒有多大的參與（Kersey, 1994: 436; Légaré, 2008: 336, 343; Purich, 1992: 19, 67）。

在 1977 年初，ITC 把談判的工作交給 Northwest Territories Inuit Land Claims Commission（NTILCC），這是由西北領地的 Inuit 區域代表所組成。NTILCC 在年底向政府提出索還要求，不過，由於政府認為土地問題與成立領地應該分開處理，而 NTILCC 則堅持這是一體兩面，必須放在一起討論，因此，在 1977-79 年這段期間，雙方的談判並沒有多大進展（Kersey, 1994: 436; Miller, 1998: 1183）。

到了 1980 年底，ITC 董事會把談判工作轉交給 Nunavut Claims Executive Committee（NCEN），此時，政府與原住民代表終於就土地與領地問題達成脫鉤的默契，先把談判工作集中在野生動物、以及土地使用；在 1982 年，一個更具有代表 Nunavut 當地 Inuit 的團體 Tungavik Federation of Nunavut（TFN）出現，取代 ITC 與政府談判，以免讓人有外力越俎代庖的質疑（Issac, 1992: 391; Kersey, 1994: 437）。

在第二階段（1982-90），由於聯邦政府依然拒絕討論成立 Nunavut 的議題，族人轉而從其他管道進行施壓。西北領地議會在 1982 年 4 月決議進行公投，以徵詢公民的意願，結果，全領地的公民有 57% 支持，特別是在預定劃出去的部分，居民支持率高達 80%；這樣的結果，加上國會通過的『1982 年憲政法』確認「原住民族既有的原住民暨條約權」，讓聯邦政府不得不態度軟化³⁶，DIAND 部長 John Munro 在 1982 年底宣佈，只要重疊索償、行政界線、以及政府結構等三項爭議獲得妥適的解決，將會同意 Nunavut 由西北領

³⁵ 土地取回是經濟自決，而領地的建立是政治自決；或者是說，領地是手段，目標則是經濟自決、及政治自決（Henderson, 2009: 11）。

³⁶ 聯邦政府不願意讓步的是領地政府對於礦產公司的課稅（Cherkasov, 1993: 67）。

地分出來 (Kersey, 1994: 438; Miller, 1998: 1183-84; Légaré, 1998: 275) 。

為了處理上述課題，由北領地議員、Dene、Métis、以及 Inuit 代表在 1982 年 7 月共同組成了 Constitutional Alliance of the Northwest Territories，來處理傳統領域重疊的爭議，特別是可能有天然氣、以及石油的地段；這個組織下面細分為 Nunavut Constitutional Forum (NCF)、以及 Western Constitutional Forum (WCF) 兩個論壇，各自處理東 (Nunavut)、西 (西北領地剩下的部份) 內部的意見整合。雖然 NCF 與 WCF 在 1987 年初達成 *Iqaluit Agreement*，同意在 1991 年進行西北領地的切割，端賴後續的工作，包括雙方各自草擬憲章、解決與 Dene/Métis 的界線、以及舉辦公投；可惜，由於西部人多口雜³⁷，兩邊的界線爭議始終未能解決，最後還是功虧一簣，聯邦政府終止補助，兩個組織壽終就寢，憲章的起草作業只好中斷，分治的時程未能順利進行³⁸ (Kersey, 1994: 438-39; Dewar, 2009: 77; Légaré, 1998: 276; Purich, 1992: 71-74) 。

在第三階段 (1990-93)，TFN 終於同意先處理土地問題、再提領地政府的建立，談判的進行漸入佳境，包括野生動物補償、土地區塊選擇、以及協定執行相繼完成。不過，TFN 也嚴正警告說，由於聯邦政府要求族人必須放棄那麼多土地，如果沒有拿領地來交換，公投恐怕無法過關 (Miller, 1998: 1185)。雙方在 1990 年 4 月 30 日簽訂『Nunavut 土地歸還原則合意書』 (*Nunavut Land Claims Agreement-in-Principle*)，確認土地所有權、經濟發展、野生動物管理暨保育、環境資源管理、社會文化的供應、以及政治發展

³⁷ Inuit 的人口在西部並非多數，而印地安人也分 Dene 與 Métis，至於 Dene 內部也有方言群 (Purich, 1992: 71-72) 。

³⁸ 觀察家認為政府放牛吃草的作法相當奇怪，或許是擔心兩地的 Inuit 結合起來、或是由阿拉斯加串聯到格陵蘭，聲勢浩大，可能會讓分離主義士氣大陣，因此私下希望讓協商失敗 (Jull, 1988; 1998: 11)。其實，西北領地西北部 Inuvialuit 的礦產較早出土，這邊的 Inuit 比東北部 Nunavut 的 Inuit 更早推動分治，只不過，由於擔心被吃掉，對於整合心口不一，甚至於只是拿來當作與西北領地政府談判的籌碼；在 COPE 的主導下，於 1984 年自行與政府簽訂了 *Inuvialuit Final Agreement*；至於 Mackenzie Valley 的 Dene/Metis，或許認為態度強硬，可以分到比較多的東西，不過，Inuit 並不領情，因此，談判不太順遂 (Hamley, 1995: 82; Jull, 1998: 11; Purich, 1992: 119-24) 。

等細節；其中的關鍵是在政治發展條款，要求國會在核准土地歸還協定之際，必須同步立法核准 Nunavut 領地的成立（Kersey, 1994: 439-41）。

DIAND 官員與 TFN 終於化解剩下的歧見³⁹，在 1991 年 12 月 16 日達成了『Nunavut 土地歸還最後協定』（*Nunavut Final Land Claims Agreement*），並在西北領地舉辦公投（1992.5.4），獲得 54% 投票者的支持⁴⁰（Cherkasov, 1993: 67; Dewar, 2009）。族人、西北領地代表、以及聯邦官員三方在 1992 年 10 月 30 日簽定相關的『Nunavut 政治協定』（*Nunavut Political Accord*），分開處理 Nunavut 領地成立的事宜；一個禮拜後（1992.11.3-5），Nunavut 的 69% 公民投票支持協定，確定政治分治（Légaré, 1996: 149-51）。在推動公投的過程，最大的爭議是必須讓渡土地權來交換土地的取得、以及其他權利，不過，大多數的人認為成立領地是確保族人政治、經濟、社會、以及文化自主的契機，整體看來，還算是伐得來（Légaré, 2008: 345-46）。

總理 Mulroney 與族人在 1993 年 5 月 25 日於未來的首府 Iqaluit 正式簽訂『Nunavut 土地歸還協定』；另外，為了方便協定的執行，政府與族人在同一天簽訂一份詳細的『Nunavut 最終協定執行合約』（*Contract Relating to the Implementation of the Nunavut Final Agreement*）。緊接著，國會又在 6 月 10 日分別通過『Nunavut 土地歸還協定法』（*Nunavut Land Claims Agreement Act*）、以及『Nunavut 法』（*Nunavut Act*），正式核准上述兩個協定，一個處理土地問題、另一個成立自治政府。最後，美夢成真，Nunavut 領地政府在 1999 年 4 月 1 日正式成立。

³⁹ 譬如有關礦產的所有權，暫時不列入討論；又如，西北領地的西部（北極圈西部）不納入 Nunavut 領地（Cherkasov, 1993: 67）。至於與 Dene/Metis 的界線爭議稍嫌麻煩，最後，聯邦政府介入仲裁，畫出所謂的 Parker Boundary Line，以公投（1992.5.4）的方式獲得解決（Miller, 1998: 1186; Légaré, 1996: 148; 1998: 276）。

⁴⁰ 在預訂劃入 Nunavut 領地的居民當中，有 88% 支持，至於北極圈西部的居民，多投反對票（Cherkasov, 1993: 67）。

參、土地歸還協定內容

『Nunavut 土地歸還協定』在前言陳述了四大基本目標：1.確立 Inuit 對於土地的所有權／使用權、以及參與土地、水域⁴¹、以及資源的使用、管理、以及保護的決策權；2.確立 Inuit 對於野生動物的狩獵權、以及參與相關決策的權利；3.提供族人財政補償、以及參與經濟活動的方法；4.鼓勵族人自力更生。我們接著從政治發展、環境資源管理、財政經濟、以及社會文化四個層面，來看土地協定的內容⁴²。

一、政治發展

其實，『Nunavut 土地歸還協定』並沒有真正提到「自治」、或是「自治權」的字眼，只有在第四條確認 Nunavut 政府的基礎；這條雖然精簡，卻清楚表達 Inuit 人自治的意願，因此，可以說是整個協定中最重要的一條。根據土地協定，政府將建議國會由西北領地分出 Nunavut 領地、成立包含議會在內的公共政府，並且授權聯邦政府、西北領地政府、以及 TFN 三方進一步協商『Nunavut 政治協定』（1992），以決定領地政府的結構、財源、職訓、期限、以及過渡時期的運作方式。不過，『Nunavut 政治協定』的文字刻意模糊⁴³，將領地政府的組織授權諮詢性的「Nunavut 實施委員會」⁴⁴（Nunavut

⁴¹ Gilles (1995) 提醒我們，土地協定其實是包含海域的管理。

⁴² 由於土地協定的內容不只限於土地的處理，Funston (2007: 128) 認為協定的名稱不太恰當。

⁴³ 根據 Jull (1998: 7) 的說法，Inuit 不計小節，因此，對於印地安人的長篇大論頗不以為然。

⁴⁴ 根據『Nunavut 土地歸還協定』，在協定核准過後的六十天，必須成立由四人組成的「Nunavut 實施小組」（Nunavut Implementation Panel）。NIC 是依據『Nunavut 政治協定』、以及『Nunavut 法』成立（1993-97），由西北領地政府、聯邦政府、以及 NTI 各自推派三人組成，主席 John Amagoalik 由委員會成員互選產生，並有20名工作人員；一直到依據『Nunavut 法』所設置的「過渡行政長官」（Interim Commissioner

Implementation Commission, NIC) 規劃，再進一步放在『Nunavut 法』(1993) 裡頭來作細部規範 (Henderson, 2009: 11-12)。

『Nunavut 法』將 Nunavut 政府的位階訂於與育空、或是西北領地一樣，內部的組織也是相仿，包括行政、立法、以及司法三權。就行政權而言，行政首長稱為「行政長官」(Commissioner of Nunavut)，由聯邦政府⁴⁵所任命；由於政府體制採取英國式的議會制，因此，行政長官的權力只有象徵意義。行政長官下面設有「行政理事會」(Executive Council of Nunavut)，也就是內閣，由總理以及六名閣員由議會成員互相推舉產生⁴⁶，形式上由行政長官任命；Nunavut 政府分為十個部、以及八個機關，分別由總理、以及內閣成員負責。

立法部門稱為「立法院」(Legislative Assembly of Nunavut)，目前有 19 名議員⁴⁷ (MLAs)；議員由單一選區選出，任期五年，不過，行政長官可以解散議會。國會把下列事務的立法權授權領地的立法院⁴⁸：選罷、司法行政、獄政、地方政府、醫院、土地管理及買賣、稅收、牌照、財產權及公民權、教育、母語的保存／使用／推廣、結婚儀式、菸酒、公司化、農業、狩獵的保護、府際協定、政府支出、以及罰則。

司法部門分為 Nunavut Court of Justice、以及 Court of Appeal of Nunavut，與其他省份、或是領地大致相仿⁴⁹。土地協定規定，如果聯邦法、領地法、或是地方法與土地協定不一致、或是衝突之際，以協定的規定為優先；如果聯

of Nunavut) Jack Anawak 在 1997 年上任，NIC 才功成身退 (Légaré, 1998: 277, 281)。Anawak 是 Nunavut 領地政府在 1999 年正式成立後的首任總理，

⁴⁵ Governor in Council，也就是內閣。

⁴⁶ 由於閣員不是由總理所推派，所以大家的權力一樣大，總理不能把閣員免職 (Jull, 1988; White, 2009: 64)。其實，NIC 曾經建議總理由選民直選產生 (Loukacheva, 2005: 61)。

⁴⁷ 『Nunavut 法』並未規定議員的人數，把決定人數的權力交給立法院。在前兩屆立法院，只有 2-3 名非 Inuit 議員，第三屆有 4 名，議會辯論以 Inuktitut 語為主 (Hwhite, 2009: 64)。有關於 Nunavut 的選舉研究，見 Henderson (2007)。

⁴⁸ 當然，最高的立法權還是保留在國會，上述立法權必須受到『1867 年憲政法』(Constitution Act, 1867) 所規範 (Funston, 2007: 126)。

⁴⁹ 魁北克、以及 New Brunswick 的司法制度不同 (Marecic, 1999-2000: 290)。

邦法、領地法、或是地方法與根據土地協定而來的立法不一致、或是衝突之際，以後者的規定為優先。另外，根據協定，如果對文字的詮釋有爭議（*doubtful expressions*）出現，不應對任何一方有利⁵⁰。

二、野生動物的管理暨保育、以及土地／資源／環境的管理

根據土地協定，在領地的土地、以及水域的野生動物的狩獵，不管是自用、運動、還是商業用途，族人具有優先使用的權利，不用另外申請任何執照。再來，領地政府必須成立共管單位⁵¹「野生動植物管理委員會」（*Nunavut Wildlife Management Board, NWMB*），以確保族人可以充分參與管理。另外，在土地管理及環境保護上，領地政府必須成立四個共管機制，由聯邦政府支付經費運作，享有管制的決策權、以及監督權，包括「環境影響評估委員會」（*Nunavut Impact Review Board, NIRB*）、「土地計畫委員會」（*Nunavut Planning Commission, NPC*）、「水資源管理委員會」（*Nunavut Water Board, NWB*）、以及「地上權裁判所」（*Nunavut Surface Rights Tribunal*）。至於必須成立的「土地索還仲裁委員會」（*Nunavut Arbitration Board*），則是準司法機構，專門處理因為協定而來的爭議。

三、財政、經濟

根據土地協定，聯邦政府同意提供加幣 1,173,430,953 給 *Nunavut Tunngavik Inc.*⁵²（*NTI*）所成立共同信託（*Nunavut Trust*），分十四年（1993-2007）撥給；至於領地政府，則獲得加幣 150,000,000 的開辦費，差不多只有前者的十二分之一。另外，根據土地協定，所有領地的公有土地

⁵⁰ Isaac（1991-92: 395, 403）擔心政府會利用文字詮釋的爭議來實質否定協議，因此主張族人應該依據 *Sparrow*（1990）判例的精神，要求最有利（*generous, liberal*）的解釋。

⁵¹ 通稱為「公共政府機構」（*Institutions of Public Government*，簡稱為 *IPGs*）。

⁵² *TFN* 在大功告成後，於1993年3月15日改頭換面，由 *NTI* 接手協定的執行。

(82%) 完全歸聯邦政府所管轄，18% 歸 NTI，領地政府沒有分到半塊地；至於聯邦政府每年從公有土地開採所獲得的收益，包括礦產、石油、或是天然氣權利金／稅收，Inuit 可以分享第一個兩百萬的 50%，接下來的部分徵收 5%，這些收益將交給 NTI，領地政府無福分享這項收益。至於財政方面，根據『 Nunavut 政治協定』，聯邦政府必須以公式的方式⁵³，提供相當於西北領地所獲得的挹注。

四、社會⁵⁴、文化

根據土地協定，領地政府必須聘用與 Inuit 人口比例相當的族人來擔任公務人員，並且設置七人組成的「協定執行訓練委員會」(Nunavut Implementation Training Committee, NITC)，除了負責聘用及職訓的研究計劃，還以 affirmative action⁵⁵的精神，要求各單位必須提出聘人計畫，詳細說明如何在三年內達成目標。

有關於語言部分，土地協定規定除了說所有的領地法案必須以 Inuktitut 翻譯，NWMB 的會議規定必須以 Inuktitut 來進行，至於 NPC、NIRB、NWB、以及 NSRT 在開會 (或是召開公聽會) 的時候，如果有委員要求，也必須使用 Inuktitut；另外，公園解說、軍事演習通告、徵人啟事、職訓、以及選票，除了英、法語，還必須有 Inuktitut 的版本。根據『 Nunavut 法』，立法院可以通過有關母語的保存／使用／推廣的法律，而且把西北領地的『官方語言法⁵⁶』(*Official Languages Act, 1988*) 照單接收。Nunavut 議會在 2008 年通過自己的『 Nunavut 官方語言法』(*Nunavut Official Languages Act*)，以英

⁵³ 協定只提供一般性原則，並未明確規定公式。參見表1的「領地公式財政補貼」。

⁵⁴ 協定規定必須設置「社會發展委員會」(Nunavut Social Development Council, NSDC)，後來因為表現不佳而在2002年被裁撤。

⁵⁵ Affirmative action 的翻譯尚未達到約定俗成，有人稱為扶持、平權、肯定、甚至是優惠措施。

⁵⁶ 西北領地的『官方語言法』總共承認十一種官方語言，除了英語、法語，還包含五種 Dene 語、Cree 語、以及三種 Iunit 語；只不過，印地安語言 (Dene 語、以及 Cree 語)、以及 Iunit 語中的 Inuvialuktun 只適用西北領地，未免畫蛇添足。

語、法語、以及 Inuit 語言（包含 Inuktitut、以及 Innuinaqtun）為官方語言。

肆、自治協定整體評估⁵⁷

由於『Nunavut 土地歸還協定』被視同「現代條約」（modern treaty），因此受到『1982 年憲政法』（第 35.3 條）保障，也就是說，除非雙方同意，政府不可透過立法的方式來修訂（Merritt & Fenge, 1990: 264）。不過，相對之下，由於 Nunavut 領地的最高依據是國會所制定的『Nunavut 法』，是經過政治協商而來，就不受『1982 年憲政法』的保障，還是有可能會面對國會片面修法的挑戰，不像其省的權力來自『1867 年憲政』（Légaré, 2008: 348; Kersey, 1994: 456; Feng & Quassa, 2009: 82; Purich, 1992: 58; Funston, 2007: 125）。也就是說，既然 Nunavut 政府的權力是由聯邦政府授權（delegated）而來，因此，是否可以被片面剝奪，還是有模糊的空間（Loukacheva, 2005: 45-46）。

Isaac（1991-92: 399-400）主張，Nunavut 領地的成立不僅是 Inuit 族人政治訴求的核心，也是整個土地協定的精隨，因此，聯邦政府不太可能走回頭路；基本上，他認為 Nunavut 的位階雖然低於省，卻比其他領地還來得高。同樣地，Funston（2007: 126）也同意，儘管土地協定說得很清楚，不管是政治協定（1992 年的『Nunavut 政治協定』）、還是由之而來的法律（1993 年的『Nunavut 法』），都不是『1982 年憲政法』（第 35.3 條）所保障的條約權，不過，『Nunavut 法』與土地協定的關係密不可分，還是可以防止國會的片面廢法行為。

然而，由於 Nunavut 政府是透過人口的優勢來呈現自治，並沒有辦法保證族人在領地的人數會永遠過半，要是外來人口隨著石油、或是礦產的開發蜂擁而至，難保公共政府不會因為量變而質變（Légaré, 1998: 290）。Loukacheva（2005: 49）判斷，Inuit 領導者在談判時迫於政治現實，不得不先

⁵⁷ 請參考 Kersey（1994）以國際規約所做的評估方式。

接受局部的自決權實踐，只要求實際上的自治⁵⁸；他認為，要是聯邦政府未來的作為對他們有所不利，還是有後路可走，可以乾脆要求法理上的自治，重新展開談判⁵⁹。

Marecic (1999-2000: 286-87) 則指出，有關於土地權、以及原住民族權利之間的關係，加拿大政府內部的看法並不一致：從最保守的一方來看，印地安土地求還委員會 (Indian Land Claims Commission) 認為，只要消除了原住民族的土地權，就是連帶地把其他所有原住民族權利都取消了；DIAND 則認為原住民族的自治權是既有的權利，當然不可以自動隨著土地權的放棄而被取消；在光譜的另一個極端，聯邦最高法院甚至於判定，土地權只是諸多原住民族權利的一種，因此，即使原住民族喪失土地權，還是可以保有其他的權利。既然有相當大的憲法詮釋空間，最後可能還是要靠法庭來決定。

最大的爭議在於「放棄條款」(extinguishment clause)。根據土地協定，Inuit 必須割讓土地、以及水域的權利，而且保證不能向政府採取法律行動⁶⁰，不少族人認為放棄太多，這是整個協定當中最大的缺憾，也可以看出政府的殖民行政心態徘徊不去 (Loukacheva, 2005: 41)。由於 Inuit 原先要求歸還的傳統領域有 650,000 平方公里，而政府只同意一半的面積，Kersey (1994:

⁵⁸ Merritt (1993) 認為談判之所以能夠完成，Inuit 的作風有的幫助，包括化繁為簡、前後一致、態度堅決、避免挑釁、降低敵意、抓住機會、願意冒險、以及不放棄任何可能的支持。

⁵⁹ Inuit 認為即使他們簽了土地協定，並不意味著族人已經放棄了自治權 (Légaré, 1998: 289)。

⁶⁰ 原文為：

In consideration of the rights and benefits provided to Inuit by the Agreement, Inuit hereby:

- (a) cede, release and surrender to Her Majesty The Queen in Right of Canada, all their aboriginal claims, rights, title and interests, if any, in and to lands and waters anywhere within Canada and adjacent offshore areas within the sovereignty or jurisdiction of Canada; and
- (b) agree, on their behalf, and on behalf of their heirs, descendants and successors not to assert any cause of action, action for a declaration, claim or demand of whatever kind or nature which they ever had, now have or may hereafter have against Her Majesty The Queen in Right of Canada or any province, the government of any territory or any person based on any aboriginal claims, rights, title or interests in and to lands and waters described in Sub-section (a).

448) 認為 Inuit 所提出來的證據相當確切，因此判定協定與聯合國的標準有相當大的差距；不過，既然政府願意提出巨額賠償，而 Inuit 願意接受這個條件，外人當然無從置喙。其實，雖然聯邦政府同意開放土地讓 Inuit 選擇保有採礦權，不過，還是先把大多數已經知道有礦產的地方保留起來，原住民在資訊不足的情況下，所做的選擇猶如大海撈針⁶¹ (Hamley, 1995: 84)。

基本上，如果沒有起碼的經濟基礎，自治政府是沒有辦法運作的，更不用說有效的治理，不過，土地協定並未保證提供領地政府充分的財政 (Isaac, 1991-92: 399)。在 2008-2009 會計年度，Nunavut 領地政府的自有財源 (稅收、以及規費) 只有加幣 81,000,000，預算⁶²的 90% 必須靠聯邦政府提供轉移性支付來支應⁶³；儘管聯邦政府的補助款每年成長 3.5%，領地政府每年的開銷卻以 6.5% 的速度增加，缺口只會越來越大 (Légaré, 2008: 358; Mifflin, 2009: 93; White, 2009: 69)。其實，儘管聯邦政府的轉移整體看來有降低的長期傾向 (McGrane, 2007)，如果與西北領地、或是育空領地相比，Nunavut 領地所獲的聯邦補助並沒有比較少 (Department of Finance Canada, 2010a；見表 1)。政府當然有提供全國老百姓起碼生活水準的道德義務，問題在於，不管是醫療、教育、住宅、還是其他社福的提供，極地的成本比全國平均值還要高 20-100%⁶⁴ (RCAP, 1996b: Vol. 4, 6.7.2; Mackinnon, 1998: 8)。另外，聯邦補助主要用在領地政府的經常開銷，資本門的投入有限，無助經濟發展 (Hicks & White, 2000: 88)；Prince 與 Abele (2005: 245, 219) 也認為，政府目前的財政移轉是政治控制的工具，而財政安排更是原住民族自治的絆腳石。

⁶¹ Hamley 則是地理學者，不過，根據法律專家 Kersey (1994: 449)、以及 Nowlan-Card (1996: 56)，族人所選的地塊蘊藏領地 80% 的礦源，認為是明智之舉。

⁶² 開辦第一年的預算為加幣 600,000,000，2005-2006 年度為加幣 935,000,000，今年的預算是加幣 1,350,000,000 (Hicks & White, 2000: 87; Peterson, 2011: ii)。

⁶³ 包括一般補助款 (健康、社福)、特別補助款 (職訓、縮短就醫等候)、以及「領地公式財政補貼」 (Territorial Formula Financing, TFF) (Department of Finance Canada, 2010a; 2010b)；參見附錄 1。RCAP (1996: Vol. 4, 6.4.2) 主張後者並沒有「平衡」 (equalizing) 功能；不過，我們認為還是有統籌款的性質。

⁶⁴ 譬如說，一罐飲料要加幣 4 元、一包洋芋片要 5 元 (BonBernard, 2004: 28)。

表 1 聯邦政府對於 Nunavut 領地政府的財政補貼

單位：百萬加幣

	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
+ 一般補助款	33	34	36	36	38	39	41
健康移轉性支付	23	23	25	25	27	28	30
社福移轉性支付	10	11	11	11	11	11	11
+ 特別補助款	0.6	1	1	1.1	1.1	.07	.05
職訓基金				0.5	0.5	0.5	0.5
縮短就醫等候基金	0.6	1	1	0.6	0.6	0.2	
+ 領地公式財政補貼	821	844	893	944	1,022	1,091	1,75
= 聯邦補助總數	854	879	930	981	1,061	1,131	1,217
與 2005-06 年對照成長		+25	+75	+127	+207	+277	+363
西北領地所獲聯邦補助	767	791	882	843	906	961	1,033
育空領地所獲聯邦補助	533	550	577	599	650	692	746

來源：Department of Finance Canada, 2010a。

說明：健康移轉性支付（Canada Health Transfer）、以及社福移轉性支付（Canada Social Transfer）屬於一般補助款；職訓基金（Labour Market Training Funding）、以及縮短就醫等候基金（Wait Times Reduction）屬於特別補助款；領地公式財政補貼（Territorial Formula Financing）可以算是統籌款。

由於領地政府未能像省政府一樣，可以根據『1867 年憲政法』掌控礦產的開採、或是向礦業課稅，因此，所謂「新科威特⁶⁵」的願景似乎是遙遙無期⁶⁶，也就無法達成經濟自決（Cherkasov, 1993: 68-69）。Mifflin（2009）認為權責不符是領地政府設計上的缺陷，也就是說，行政部門必須負責醫療、教育、社福、就業、以及公共設施的維護等開銷，然而，包括現金補償、土地、以及資源（石油、天然氣、鑽石）開發的權利金，全部落入 NTI 的口袋，巧婦難為無米之炊。不過，Légaré（1998: 288）認為，即使 Nunavut 領地政府保有所有的權利金，還是杯水車薪。由於很難有財政的自主，難怪 Légaré（2008: 359）會認為 Nunavut 政府只是沒有實權的傀儡。

⁶⁵ 根據估計，Nunavut 蘊藏的石油佔加拿大的10%，天然氣20%（Mifflin, 2009: 93）。

⁶⁶ 不過，育空領地倒是在2002年取得跟省政府一樣的資源保育、開採、以及發展的權力（Mifflin, 2009: 94）。

Inuit 議員 Peter Ernerk 說：「如果政府必須聘用來自南方的〔白人〕專業人員、以及行政人員，那麼，成立 Nunavut 領地又有甚麼意義」（Purich, 1992: 12）。雖然土地協定要求領地政府的 Inuit 公務人員必須與人口比例相當，也成立了 NITC，督促各單位在三年內達成目標。一開頭，Inuit 公務人員的比例是 44%，NIC 原先設定在 2021 年達到 85% 目標，不過，由於一時找不到足夠的適任 Inuit 者⁶⁷，領地政府只好先僱用非 Inuit⁶⁸，階段性把 2010 年的目標設定為 56%；由於欠缺經費，職訓工作還是無法順利進行⁶⁹，2007 年的數字是 50%，集中在比較低的職位（Légaré, 1998: 285; Loukacheva, 2005: 70; White, 2009: 72）。

土地協定規定成立各種共管委員會，被視為 Nunavut 政府具有自治權的最鮮明指標，也就是說，透過族人積極參與共管機制來達成自治；具體的作法是讓 Inuit 與非 Inuit 委員的人數相同，或是族人、領地政府、以及聯邦政府有相同的代表人數，因此，假如領地政府的代表以 Inuit 為主，就可以確保族人的代表過半、甚至於達到三分之二。只不過，聯邦的相關部會首長保有最終的決策權，加上核准的過程不僅是耗費時日、充滿政治考量，甚至於在必要時候，內閣可以否決共管委員會的決議，因此，只要族人沒有否決權，在功能上難免淪於諮詢性質（Kersey, 1994: 450-51; Merezic, 1999-2000: 287）。

另外，由於經費⁷⁰、人員、以及資訊的不足，也讓這些共管委員會的自主性大打折扣（Hamley, 1995: 84）。其實，最大的挑戰是，儘管族人認為這是

⁶⁷ 當時，Inuit 只有2%的人唸完高中，明顯偏低（Légaré, 1998: 287）；不過，Nowlan-Card（1996: 45）的數字是15%。我們根據 Statistics Canada（2002）所提供的2001年人口普查資料，Nunavut 領地在2001年的總人口為26,745，不分族群，25歲以上人口有9,125（34.1%），其中，學歷不到高中的有4,715人（51.7%）、高中高職的有1,740（19.1%）、專科2,535人（27.8%）、大學130人（1.4%）；我們如果以 Inuit 的人口比率84.4%（2,2560）來算，總人口的高中學歷為5.43%。

⁶⁸ 被稱為 Qalunaat。

⁶⁹ 雙方在1992-93年針對職訓進行協商，聯邦政府認為自己的責任限於開辦的費用，而領地政府以及 NTI 認為接下來的邊際成本還是應該由聯邦政府來提供，關係有點緊張（Timpson, 2005: 224-25）。

⁷⁰ NTI 在2006向聯邦政府提告，指控政府違反土地協定，未能適時提供充分的經費給共管委員會運用（Loukacheva, 2005: 43）。

決策機構，而聯邦政府也願意完全尊重委員的共識；然而，這些共管機制的功能畢竟只是管理的性質，即使獲得憲法保障，距離自決的理想還是有一些距離（Loukacheva, 2005: 67-68）。

除了在法律、以及憲法上的思考，就行政管理方面來看，治理模式是否有效率（efficiency）、以及效能（effectiveness），特別是資源共管機制的整合，也是值得考察的重點，否則，要是決策的過程冗長，成本也相對提高（Merritt & Fenge, 1990: 270-72; Loukacheva, 2005: 51-53）。最後，如果聯邦政府消極不作為，族人並沒有任何對策⁷¹。另外，即使共管會的運作順暢，站在民主課責（accountability）的角度來看，由於這是由三方人馬組成，民選的 Nunavut 領地政府的影響力大為降低（Mifflin, 2009: 95）。

根據『1867 年憲政法』的規定，刑法的立法權在國會，民法的立法權在省議會，因此，如果 Inuit 傳統、或是社區的司法體系可以補國家法律不足的部份，將局限於財產繼承、或是家庭紛爭。不過，在協商的過程，或許是因為族人沒有表達太強的意願，Inuit 精英並未考慮設置獨立、或是平行的司法體系⁷²；雖然 Nunavut 法院的審理嘗試納入 Inuit 的慣俗法，不過到目前為止，還沒有一個領地的法官是 Inuit，短期內的補救之道是聘任 Inuit 幕僚襄助，這些人稱為「社區法官」（community judge, Nunalingni Iqqaqtuijit）（Gray, 1993-94: 340; Loukacheva, 2005: 93, 97-99）。

伍、結語

從談判、讓步、到妥協，世居西北領地北部及東部的 Inuit，終於有了自己的自治政府。主導運動的是 Inuit 的政治菁英，他們透過全盤土地政策的談判，要求政府讓族人有自己的 Nunavut 領地。由於幅員廣大，為了卸除政府

⁷¹ 由於族人在社會、經濟、以及文化的進展有限，NTI 在2008年提告聯邦政府（Mifflin, 2009: 96）。

⁷² 譬如 Labrador 的 Inuit 把慣俗法納入談判項目，而魁北克的 Cree 以及 Inuit 則在 *James Bay and Northern Quebec Agreement* 嘗試不同的作法（Gray, 1993-94: 340-41）。

的戒心，他們主張採取公共政府的模式，以人口的多數來達到實質的自治。我們可以說，這是一種騎驢找馬的迂迴戰術；然而，要是外地人因為資源開發而大量湧入，再一人一票的原則下，將可能破壞 Inuit 既有的政治優勢。

加拿大政府之所以樂觀其成，主要是因為聯邦最高法院的 *Calder* 判例，不得不加緊處理治絲益芬的土地糾葛。再來，面對魁北克的分離壓力，對於原住民族的讓步，可以提高政府的正當性。接著，也可以藉著順水人情，宣傳加拿大對於原住民權利保障所作的努力，在國際舞台上有所加分的作用。當然，自治政府的創設間接證明 Inuit 對於加拿大國家體制的接受，也可以杜絕美國的覬覦。

在冗長的談判過程，Inuit 領袖除了與聯邦政府、以及西北領地政府周旋，還要嘗試著與西部、北部的族人整合，也要與周邊的 Dene/Méti 印地安人協商傳統領域重疊的問題，也就是以免影響大局；Inuit 最後決定兄弟爬山、各自努力，以避免讓對手拿來當推托的藉口。另外，他們除了把重點放在談判桌上，也不忘記不時讓體制內的西北領地議員分進合擊，以公投的民意展現來政府施壓。

除了局部土地的歸還、以及現金補償，土地協定的核心在於保障 Inuit 的土地權、資源使用、以及野生動物狩獵權。另外，也透過共管機制的建立，來確保族人的參與，體現民族自治的精神。至於自治政府的權限，雙方另訂政治協定，決定結構、財源、職訓、以及過渡時期的運作方式，以免節外生枝，讓政治細節羈絆土地協定的談判。

究竟這是真正的自治、還是形式上的假象？首先，人才培訓是刻不容緩的課題，不過，也非一蹴可及，更不能拿來當排拒自治的理由。由於土地協定對於財政安排的文字過於簡潔，讓政府有敷衍了事的空間，也就是說，到底政府只要負責開辦費就好、還是必須有頭有尾。再來，雖然協定並未保證充分財源，不過，聯邦政府提供相當的挹注來解決燃眉之急，算是做到起碼的劫富濟貧，這也合乎加拿大的政治傳統；不過，長遠之際在於修憲，讓領地政府可以分享開發的收益，以免讓政府的補助淪為政治控制的工具。

至於共管委員會的運作曠日費時，這是民主參與所必須付出的代價，也

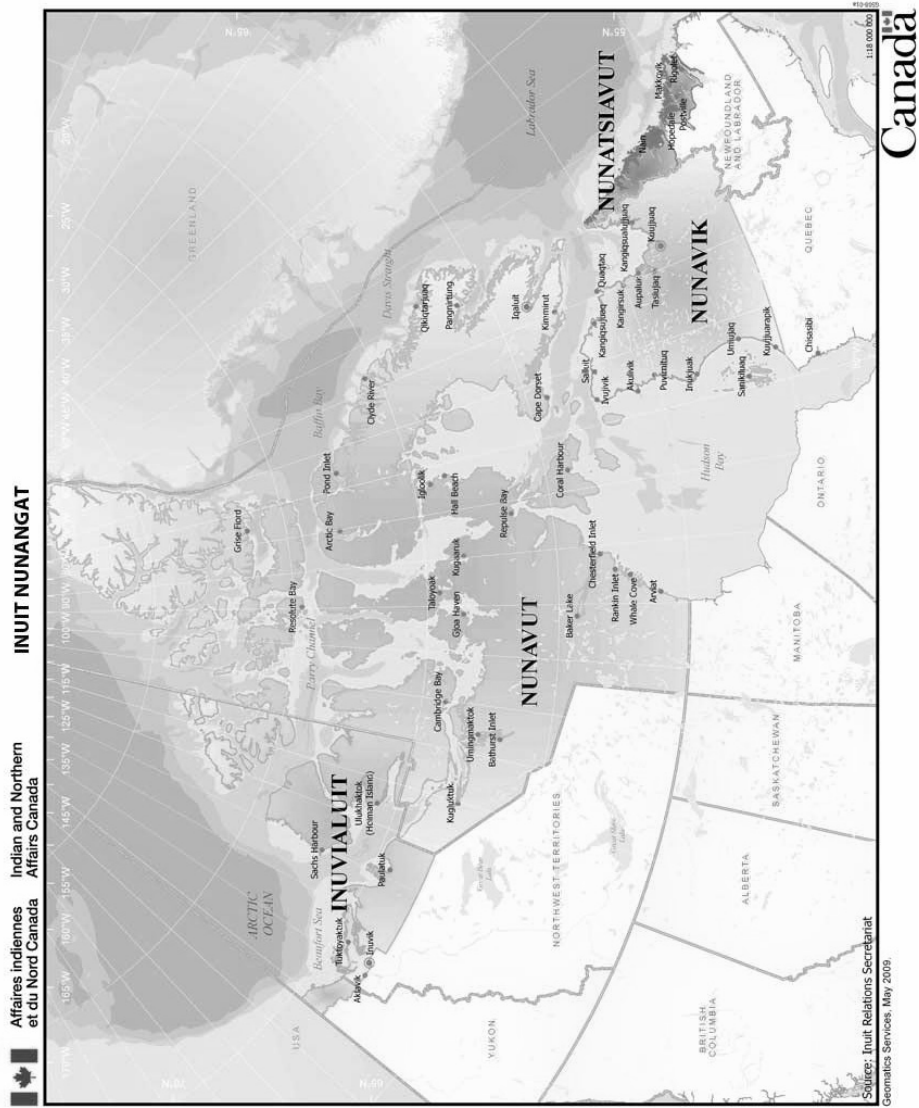
是到目前為止，原住民族要求政府分享決策權，這是大家能想得出來的制度安排；即使聯邦政府退出共管委員會、或是完全提名原住民擔任委員，還是要面對族人與領地政府的二元抗衡，不可能全盤交給領地政府來主導。當然，政治哲學家必須加入研究，究竟民選的自治政府與族人的非政府組織之間，即使後者也有相當的代表性，彼此要如何定位。

在憲法層次上，雖然土地協定受到『1982年憲政法』保障，不過，加掛的自治權，依據的是國會所通過的『Nunavut法』授權而來，因此，如果民意對於原住民族的訴求不再表示善意，那麼，在沒有其他內部壓力（譬如魁北克）、或是外部奧援（譬如國際輿論）的情況下，難保國會是否會立法限縮Nunavut政府的權力。儘管如此，Inuit這時候還是可以另起爐灶，正面進行民族自治的要求。

由於土地協定的前提是原住民必須答應放棄傳統的土地權，以便交換政府的讓步，包括取回局部傳統領域、現金補償、以及自治權，基本上是一種妥協的作法。由於土地本來就屬於原住民，白人政府未經邀請就前來、未經同意就占為己有，舉止形同小偷土匪，然而，如果為了要取回既有的土地權、以及自治權，原住民族卻必須卑微地接受傳統領域，被買空賣空的政府「消除」，會不會得不償失？這是原住民必須作的痛苦決定。

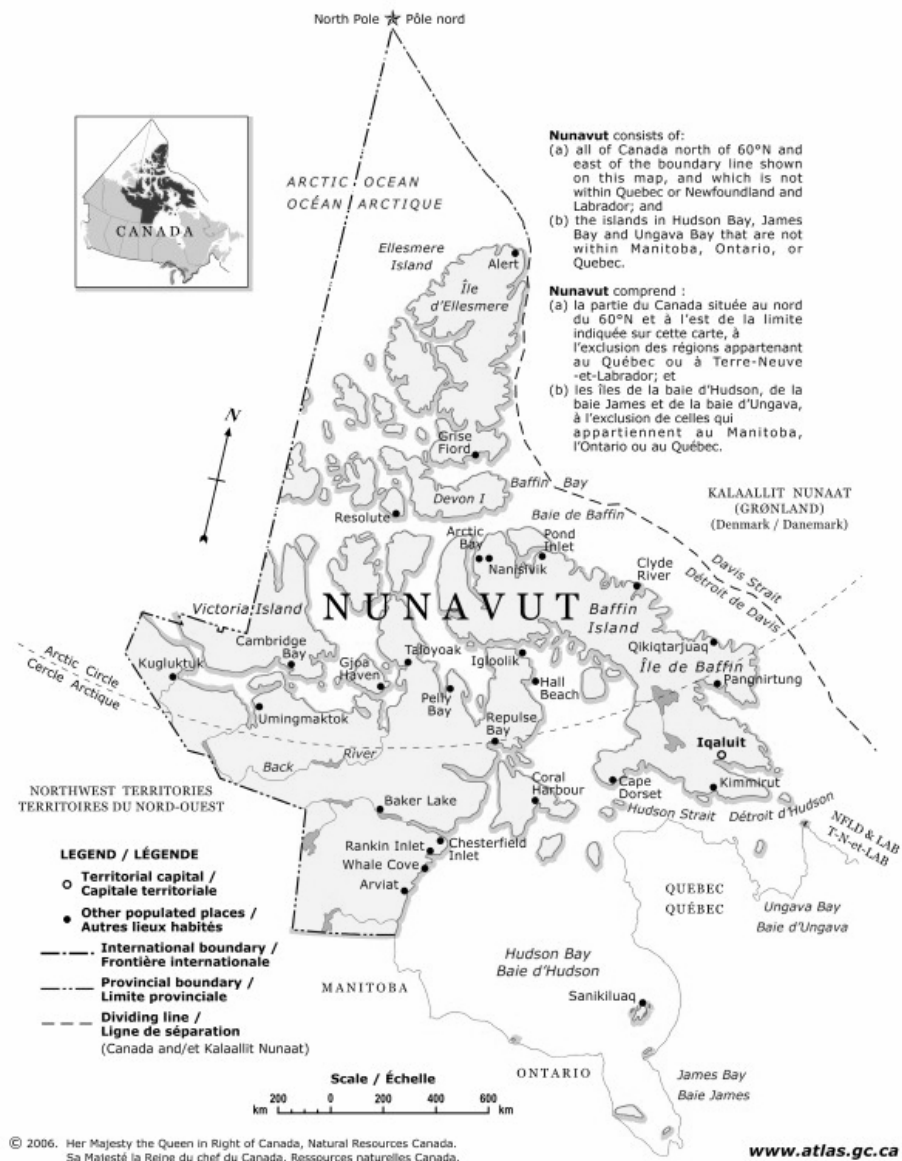
最後，究竟土地權與原住民族權利之間的關係為何，也就是兩者是等同、還是相互包含，也就是土地權等於民族權、土地權包含民族權、還是民族權包含土地權，學術界、以及實務界看法南轅北轍，還有相當大的模糊地帶。為了因應可能面對的憲法爭議，我們有必要在法理、以及哲學上作更深入的研究。

附錄 1：加拿大 Inuit 分布圖



來源：Aboriginal Affairs and Northern Development Canada (2009) (<http://inac-ainc.info/ap/in/irs/mpb-eng.asp>) (2011/9/29)。

附錄 2：Nunavut 行政區域圖



來源：Natural Resource Canada (2006) (http://atlas.nrcan.gc.ca/auth/english/maps/reference/provinceterritories/nunavut/referencemap_image_view) (2011/9/29)。

附錄 3：判例、法律、協定、政策、報告

British Royal Proclamation, 1763

Civilization of Indian Tribes Act, 1857

Constitution Act, 1867

Indian Act, 1867

Hawthorn Report, 1966-67

White Paper on Indian Policy, 1969

Alaska Native Claims Settlement Act, 1971

Calder v. Attorney-General of British Columbia, 1973

Comprehensive Land Claims Policy, 1973

James Bay and Northern Quebec Agreement, 1975

*Nunavut: A Proposal for the Settlement of Inuit Lands in the Northwest Territories,
1976*

In All Fairness: A Native Claims Policy, Comprehensive Claims, 1981

Constitution Act, 1982

Canadian Charter of Rights and Freedom, 1982

Inuvialuit Final Agreement, 1984

Coolican Report, 1986

Comprehensive Land Claims Policy, 1986

Iqaluit Agreement, 1987

Meech Lake Accord, 1987

Official Languages Act, 1988 (NWT)

*Nunavut Land Claims Agreement-in-Principle, 1990 (Agreement-in-Principle
between the Inuit of the Nunavut Settlement Area and Her Majesty in Right of
Canada)*

R. v. Sparrow, 1990

Nunavut Final Land Claims Agreement, 1991

Charlottetown Accord, 1992

Nunavut Political Accord, 1992

Aboriginal Platform/Liberal Red Book, 1993

*Nunavut Land Claims Agreement, 1993 (Agreement between the Inuit of the
Nunavut Settlement Area and her majesty the Queen in Right of Canada)*

Contract Relating to the Implementation of the Nunavut Final Agreement, 1993

Nunavut Land Claims Agreement Act, 1993

Nunavut Act, 1993

Inherent Right of Self-Government Policy: Federal Policy Guide, 1995

Labrador Inuit Land Claims Agreement, 2005

Nunavut Official Languages Act, 2008

附錄 3：

評施正鋒教授的加拿大 Inuit 原住民族的自治政府

國立臺灣師範大學政治研究所 陳延輝教授

本文分為 1.前言，2.談判過程，3.協定內容，4.自治協定評估，5.結語等五個部份。

一個人口不到台灣原住民族十分之一，五萬人的加拿大 Inuit 原住民，對著人口三千四百萬的殖民政府；從六〇年代末開始，經過三十年的努力，終於在 1993 年與加拿大的 Mulroney 政府簽訂了「Nunavut 土地歸還最後協定」，1999 年成立一個比台灣大五十倍，擁有一百八十萬平方公里的 Nunavut 自治地域政府。這是一個現代人類的政治成就，其光芒可以比美歐盟。

Inuit 的精英們雖然自幼被強迫離開故鄉和家庭，到寄宿學校接受官方的職業教育。但是他們卻能夠繼續使用和保存自己的母語，團結一致，培養集體的族群認同。後來又組成一個「加拿大伊努特兄弟會」(Inuit Tapirisat of Canada)，共同為自己族群的利益與加拿大政府談判週旋，協調各方，終於訂約，從無到有，爭回到一些已經被強佔的土地和資源，這個過程值得世界上的原住民族，為爭取自己原來權利學習。

而人類並不是都違背良心做事的，正如加拿大的馬偕博士來到台灣，一生關照台灣人的幸福一般。1973 年加拿大聯邦最高法院的 *Calder v. Attorney-General of British Columbia* 判定原住民有權要求政府歸還傳統土地的良心判決，使孤苦無助的 Inuit 精英們有如神助。加拿大政府擔心未來與原住民族之間的土地權問題，糾纏不清，甚至一發不可收拾。因此只好放下身段與 Inuit 的精英們繼續談判，在政府的讓步下於 1991 年達成土地歸還最後協定。這個自治地域政府在缺乏人才，與其他的困難存在下，該族人還是繼續維護其傳統領域和生活習慣的保存與文化的發展。

施教授分析 Inuit 自治的緣起與談判過程和協議的內容與評估以及自治政

府未來憂心之處，不但詳盡中肯，亦切中要害。用心良苦撰寫本論文，不但讓原住民族群有一個引領的榜樣，還特別指出一條未來可行的道路。故原住民族自治之父，應當之無愧。

修改或再說明的建議：

1. 由於施教授語重心長，致使口語化的文字或是感情性強的形容詞增多，建議改為較中性的文字。
2. 施教授思潮澎湃，一路寫來句子太長，讀起來非常吃力，是否多用分號或句號，讓讀者易以理解。
3. 本文的五個部份請標上數字，以明瞭順序；一些原文的名稱和縮寫是否可譯成中文，便於閱讀。

參考資料

Aboriginal Affairs and Northern Development Canada.

2009 “Map of Inuit Nunangat.” (<http://inac-ainc.info/ap/in/irs/mpb-eng.asp>) (2011/9/29).

Bonesteel, Sarah.

2006 *Canada's Relationship with Inuit: A History of Policy and Program Development*.
Ottawa: Minister of Indian Affairs and Northern Development.

BonBernard, Trudie.

2004 *Nunavut*. Toronto: Nelson.

Cherkasov, A. I.

1993 “Nunavut: The Canadian Experiment in Territorial Self-Determination for the Inuit.” *Polar Geography and Geology*, Vol. 17, No. 1, pp. 64-71.

Department of Finance Canada.

2010a “Federal Support to Provinces and Territories.” (<http://www.fin.gc.ca/fedprov/mtp-eng.asp#Nunavut>) (2011/9/28)

Department of Finance Canada.

2010b “Federal Transfers to Provinces and Territories.” (<http://www.fin.gc.ca/access/fedprov-eng.asp>) (2011/9/28)

Dewar, Barry.

2009 “Nunavut and the Nunavut Land Claims Agreement: An Unresolved Relationship.” *Options and Politiques*, July-August, pp. 74-79.

Duffy, Quinn.

1988 *The Road to Nunavut: The Progress of the Eastern Arctic Inuit since the Second World War*.
Montreal: McGill-Queen's University Press.

Franks, C. E. S.

2000 “Indian Policy: Canada and the United States Compared,” in Curtis Cook, and Juan D. Lindau, eds. *Aboriginal Rights and Self-Government*, pp. 221-63. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Frideres, James S.

1998 *Aboriginal Peoples in Canada: Contemporary Conflicts*. 5th ed. Scarborough, Ont.:
Prentice-Hall Allyn & Bacon Canada.

Funston, Bernard W.

2007 “Canada's North and Tomorrow's Federalism,” in Ian Peach, ed. *Constructing Tomorrow's*

Federalism: New Perspectives on Canadian Governance, pp. 115-55. Winnipeg: University of Manitoba Press.

Gillies, Bruce.

1995 “The Nunavut Final Agreement and Marine Management in the North.” *CARC: Northern Perspectives*, Vol. 23, No. 1 (<http://www.carc.org/pubs/v23no1/marine4.htm>)_ (2011/9/28).

Gray, Kevin R.

1993-94 “The Nunavut Land Claims Agreement and the Future of the Eastern Arctic: The Unchanged Path to Effective Self-Government.” *University of Toronto Faculty of Law Review*, Vol. 52, No. 2, pp. 300-44.

Hamley, Will.

1995 “Resource Development and Aboriginal Rights in the Canadian Northlands.” *London Journal of Canadian Studies*, Vol. 11, pp. 77-86.

Henderson, Alisa.

2007 *Nunavut: Rethinking Political Culture*. Vancouver: UBC Press.

Henderson, Alisa.

2009 “Lessons for Social Science in the Study of New Polities: Nunavut at 10.” *Journal of Canadian Studies*, Vol. 43, No. 2, pp. 5-22.

Hicks, Jack, and White.

2000 “Nunavut: Inuit Self-determination through a Land Claim and Public Government?” in Jens Dahl, Jack Hicks, and Peter Jull, eds. *Nunavut: Inuit Regain Control of Their Lands and Their Lives*, pp. 30-115. Copenhagen: International Work Group for Indigenous Affairs.

Hicks, Jack, and White.

2005 “Building Nunavut through Decentralization or Carpet-bombing It into Near-total Dysfunction: A Case Study in Organizational Engineering.” Paper presented at the Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, University of Western Ontario, June 2-4.

Howlett, Michael.

1994 “Policy Paradigms and Policy Change: Lessons from the Old and New Canadian Policies toward Aboriginal Peoples.” *Policy Studies Journal*, Vol. 22, No. 4, pp. 631-49.

Hurley, Mary C., and Jill Wherrett.

1999 “Aboriginal Self-Government.” (<http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/EB/prb9919-e.htm>) (2011/9/29)

Inuit Committee on National Issues.

1987 “Completing Canada: Inuit Approaches to Self-government.” Kingston, Ont.: Institute of Intergovernmental Relations, Queen’s University (<http://www.queensu.ca/iigr/pub/archive/>

aboriginalpapers/positionpapers/PositionPaperCompletingCanada.pdf) (2011/9/28).

Isaac, Thomas.

1991-92 "The Nunavut Agreement-in-Principles and Section 35 of the *Constitutional Act, 1982*." *Manitoba Law Journal*, Vo. 21, pp. 390-405.

Jull, Peter.

1988 "Building Nunavut: A Story of Inuit Self-government." *Northern Review*, No. 1, pp. 59-72 (<http://ycdl4.yukoncollege.yk.ca/~agraham/jull/buildnun.htm>) (2011/9/28).

Jull, Peter.

1998 "Indigenous Autonomy in Nunavut: Canada's Present and Australia's Possibilities." Paper presented at the Centre for Democracy, University of Queensland, May 27 (http://espace.uq.edu.au/eserv/UQ:10404/pj_uq_nunavut_98.pdf) (2011/9/28).

Jull, Peter.

2001 "Negotiating Nationhood, Renegotiating Nationhood: Canada's Nunavut and Nunavut's Canada." Paper presented at Re-Thinking Indigenous Self-Determination: An International Conference on the Theory and Practice of Indigenous Self-Determination, Brisbane, September 25-28 (<http://espace.library.uq.edu.au/eserv/UQ:11292/jull2.pdf>) (2011/9/28).

Kersey, Alexandra.

1994 "The Nunavut Agreement: A Model for Preserving Indigenous Rights." *Arizona Journal of International and Comparative Law*, Vol. 11, No. 2, pp. 429-68.

Légaré, André.

1996 "The Process Leading to a Land Claims Agreement and Its Implication: The Case of the Nunavut Land Claims Settlement." *Canadian Journal of Native Studies*, Vol. 16, No. 1, pp. 139-63.

Légaré, André.

1998 "An Assessment of Recent Political Development in Nunavut: The Challenges and Dilemmas of Inuit Self-government." *Canadian Journal of native Studies*, Vol. 18, No. 2, pp. 271-99.

Légaré, André.

2002 "Nunavut: The Construction of a Regional Collective Identity in the Canadian Arctic." *Wicazo Sa Review*, Vol. 17, No. 2, pp. 65-89.

Légaré, André.

2008 "Canada's Experiment with Aboriginal Self-determination in Nunavut: from Vision to Illusion." *International Journal of Minority and Group Rights*, Vol. 15, Nos. 2-3, pp. 335-67.

Loukacheva, Natalia.

2007 *The Arctic Promise: Legal and Political Autonomy of Greenland and Nunavut*. Toronto: University of Toronto Press.

McGrane, David.

2007 “Limiting Fiscal Capacity? The Relationship between Transfer Payments and Social Spending in Canadian Provinces from 1988 to 2002,” in Ian Peach, ed. *Constructing Tomorrow's Federalism: New Perspectives on Canadian Governance*, pp. 51-88. Winnipeg: University of Manitoba Press.

Mackinnon, Danalyn.

1998 *Review of Literature on Fiscal Relationship*. Ottawa: Minister and Indian Affairs and Northern Development.

Marecic, Charles J.

1999-2000 “Nunavut Territory: Aboriginal Governing in the Canadian Regime of Governance.” *American Indian Review*, Vol. 24, No. 2, pp. 275-95.

Merritt, John.

1993 “Nunavut: Preparing for Self-government.” *CARC: Northern Perspectives*, Vol. 21, No. 1 (<http://www.carc.org/pubs/v21no1/nunavut1.htm>) (2011/9/28).

Merritt, John, and Terry Fenge.

1990 “The Nunavut Land Claims Settlement: Emerging Issues in Law and Public Administration.” *Queen's Law Journal*, Vol. 15, No. 2, pp. 255-77.

Mifflin, Michael.

2009 “The Prince and the Pauper: Nunavut Tunngavik Incorporated and the Government of Nunavut.” *Options and Politiques*, July-August, pp. 92-96.

Miler, Mathew C.

1998 “An Australian Nunavut? A Comparison of Inuit and Aboriginal Rights Movements in Canada and Australia.” *Emory International Law Review*, Vol. 12, No. 2, pp. 1176-214.

Mulroney, Brian.

1985 “Aboriginal Rights.” Opening Statement at the First Ministers' Conference on the Rights of Aboriginal Peoples, April 2-3 (http://canadachannel.ca/HCO/index.php/Brian_Mulroney,_Aboriginal_Rights) (2011/9/28)

Natural Resources Canada.

2006 “Nunavut.” (http://atlas.nrcan.gc.ca/auth/english/maps/reference/provincesterritories/nunavut/referencemap_image_view) (2011/9/29)

Nowlan-Card, Laureen.

1996 “Public Government and Regulatory Participation in Nunavut: Effective Self-government for the Inuit.” *Dalhousie Journal of Legal Studies*, Vol. 5, pp. 31-67.

Prince, Michael J., and Frances Abels.

- 2005 "Paying for Self-determination: Aboriginal Peoples, Self-government, and Fiscal Relations in Canada," in Michael Murphy, ed. *Reconfiguring Aboriginal-State Relations*, pp. 237-63. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Purich, Donald.

- 1992 *The Inuit and Their Land: The Story of Nunavut*. Toronto: James Lorimer & Co.

Royal Commission on Aboriginal Peoples (RCAP).

- 1996a *People to People, Nation to Nation: Highlights from the Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples* (<http://www.ainc-inac.gc.ca/eng/1100100014597>) (2011/09/29).

Royal Commission on Aboriginal Peoples (RCAP).

- 1996b *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples* (http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115053257/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm_e.html) (2011/9/28).

Sanderson, Sol.

- 1983 "The First Ministers' Conference: A New Chapter in Canadian Indian Relations." *Saskatchewan Indian*, Vol. 13, No. 1 (<http://www.sicc.sk.ca/saskindian/a83apr26.htm>) (2011/9/29).

Statistics Canada.

- 2002 "2001 Census Aboriginal Population Profiles." (<http://www.arcticstat.org/TableViewer.aspx?S=2&ID=963>) (2011/9/28)

Statistics Canada.

- 2004 "A Profile of Canada's Inuit Population." (http://www.aboriginalroundtable.ca/sect/stscan/Inuit_e.pdf) (2011/10/31)

Timpson, Annis May.

- 2005 "The Challenge of Intergovernmental Relations for Nunavut," in Michael Murphy, ed. *Reconfiguring Aboriginal-State Relations*, pp. 207-35. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Wall, Dennis.

- 1998 "Aboriginal Self-government in Canada: The Cases of Nunavut and the Alberta Métis Settlements." (<http://www.ualberta.ca/~walld/NUNSEPT2.html>) (2011/9/28)

White, Graham.

- 2009 "Governance in Nunavut: Capacity vs. Culture." *Journal of Canadian Studies*, Vol. 43, No. 2, pp. 57-81.