

## 加拿大 Métis 原住民族的自治區 ——歷史回顧及政治過程的觀察\*

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 Alberta 省議會在 1990 年通過四項法案，確立該省 Métis 的自治權、土地權、以及資源管理權，這是在加拿大唯一以省的法案來提供原住民自治的省份。目前，該省總共有八個 Métis 自治區，稱為 Alberta Métis 墾殖地。在這裡，初步介紹歷史背景後，我們先將從政治過程考察族人的自治是如何達成的，接著，我們考察自治協定的內容，包括自治結構、土地權與資源權、共管機制、成員資格的決定、財源與經濟發展、以及過渡時期的安排，最後再作初步的評估。

**關鍵詞：** Alberta Métis 墾殖地、原住民族自治、加拿大

---

\* 發表於台灣加拿大研究學會主辦「2014 加拿大社會、政經與文化學術研討會」，台北，台灣大學法學院霖澤廳，2014/1/12。這是國科會計畫「部落治理與多元民主國家：原住民族自治的理論與實踐，原住民族自治制度比較——台灣與加拿大」(NSC102-2420-H-259-006) 成果的一部份。

## 壹、前言

加拿大是一個多元族群的國家，包含英裔、法裔、原住民族、以及新移民。根據『1982 憲政法案』（*Constitutional Act, 1982*, 35(2)），原住民族可以分為 First Nations、Inuits、以及 Métis<sup>1</sup>。根據 2006 年的人口普查<sup>2</sup>，在加拿大總人口 31,241,030 當中，有 1,172,790 自認為原住民族（佔 3.75%），其中 Métis 有 389,785 人（佔原住民族人口的 33.23%、總人口的 1.24%）（Statistics Canada, c.2006）。當前，除了 Ontario（73,605）、以及 British Columbia（59,445），絕大部份的 Métis 分布在西部草原三省（Prairie Provinces），包括 Alberta（85,500）、Manitoba（71,805）、以及 Saskatchewan（48,115）（Statistics Canada, c. 2006: Table 13）<sup>3</sup>。

在 1990 年，Alberta 省議會通過包括 *Metis Settlements Act* 在內的四項法案<sup>4</sup>，確立該省 Métis 的自治權、土地權、以及資源管理權，這是在加拿大唯一以省的法案來提供原住民自治的省份。目前，該省總共有八個 Métis 自治區／墾殖地，稱為 Alberta Métis Settlements，位於該省的西北、以及中東部，佔地 1,875 平方英里（125 萬英畝），由族人集體擁有土地權（圖 1）；省政府登錄的人口數有 8,106，根據全國家計調查實際居住在自治區內的族人有 4,826（表 1）。由於 Métis 多居住都會區<sup>5</sup>，能有以土地為基礎（land-based）的自治區，彌足珍貴。

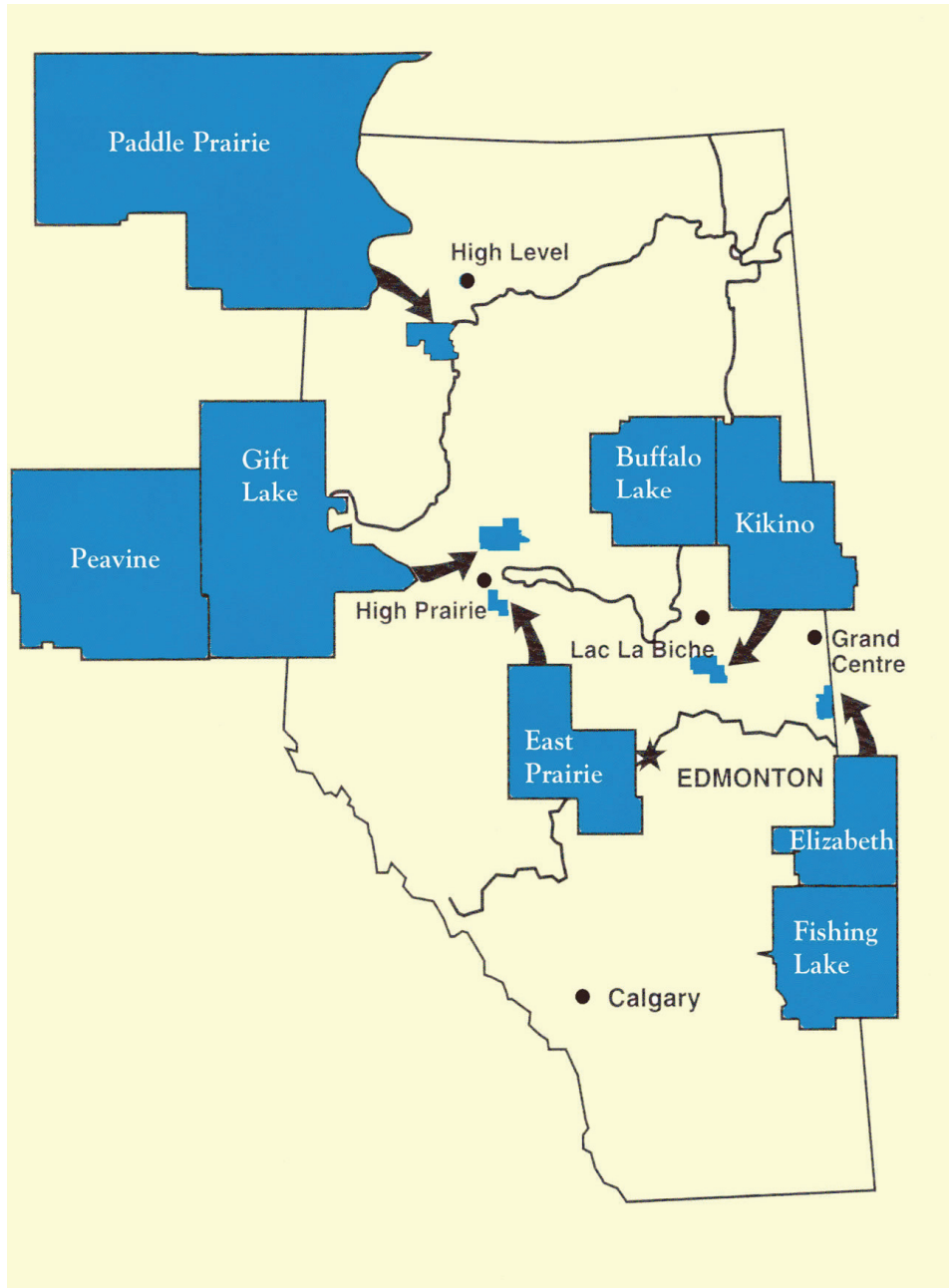
<sup>1</sup> 在這裡，我們的一般用字是有重音的「Métis」，至於有必要交代來源的引注則尊重原作者，可能會使用「Metis」。早期的文獻，或許打字機無法呈現，多用後者，包括法案、或是書籍。

<sup>2</sup> 如果依據 2011 年的全國家計調查（National Household Survey），有 1,400,685 自認為是原住民族（佔 4.3%），其中 Métis 有 451,795 人（佔原住民族人口的 32.3%、總人口的 1.4%）（Statistics Canada, 2011: 4）。

<sup>3</sup> 以 2011 年的全國家計調查來看，人數多寡依序是 Alberta（96,865，21.4%）、Ontario（86,015，19.0%）、Manitoba（78,830，17.4%）、British Columbia（69,465，15.4%）、以及 Saskatchewan（52,450，11.6%）（Statistics Canada, 2011: 12）。有關於 Métis 的原鄉（包含在 Montana、及 North Dakota 的社區），見 Barkwell 等人（2012）。

<sup>4</sup> 另外三個法案是 *Metis Settlements Land Protection Act*、*Metis Settlements Accord Implementation Act*、以及 *Constitution of Alberta Amendment Act*。

<sup>5</sup> 根據 1991 年的資料，65%住在都會區、32%在鄉下、3%在保留區（Sawchuk, 1998: 19）。



來源：Braid Research, University of Alberta (n.d.)。

圖 1 Alberta 省 Métis 原住民族自治區分佈

表1 Alberta Métis Settlements 的人數、面積、及密度

	人口(2011)	面積(km <sup>2</sup> )	人口密度(每 km <sup>2</sup> )
Buffalo Lake	492(1,206)	336.97	1.5
East Prairie	366 (906)	333.87	1.1
Elizabeth	654 (820)	250.21	2.6
Fishing Lake	436 (952)	355.74	1.2
Gift Lake	662(1,115)	811.30	0.8
Kikino	964(1,113)	444.27	2.2
Paddle Prairie	562(1,089)	1,716.72	0.3
Peavine	690 (905)	817.13	0.8
總數	4,826(8,106)	5,067.36	3.7
Alberta	3,645,257	640,081.87	5.7
加拿大	33,476,688	8,965,121.42	3.7

來源：Wikipedia (2013)、Statistics Canada (2013)、Alberta (2012)。

說明：括號的人數比較多，是根據省政府的最新登錄資料，應該是包含住在自治區外的族人。

從十九世紀末開始，不管是透過武力抗爭、政治鬥爭、或是司法途徑，Métis 菁英念茲在茲，最重要的就是取回族人的土地、維持獨特的生活、捍衛自己的認同，而自治則是落實的機制，換句話說，土地權、文化權／認同權、以及自治權是環環相扣的。在 1980 年代，加拿大嘗試透過「憲法回歸本土化」(patriation) 來取得法理上的主權獨立，為了解決魁北克省割席而去的問題，展現和解的誠意，在『1982 憲政法案』(*Constitutional Act, 1982*) 把 Métis 列為原住民族；不過，聯邦司法部長 Jean Chrétien 堅決拒絕 Métis 的土地權要求，宣稱他們的土地權已經被政府消除了，只願意改善族人的社會及經濟條件 (Chartier, 1999: 116)。在 1985-87 年期間，聯邦政府與各省總理展開修憲談判，願意對於原住民族的訴求讓步，Métis 代表全程參與，藉機會教育政府以及一般大眾；不過，當時大家刻意對 Métis 的資格留白，而後續的談判也未對 Métis 的定義達成協議<sup>6</sup>，儘管如此，對

<sup>6</sup> 主要的爭執是土地、收益、以及資源，省政府認為 Métis 的土地權已經被消除了 (Bell & Robinson, 2008: 447)。在 1983、1984、1985、以及 1987 年舉行的四回「原住民族憲政

於原住民自治的模式卻有相當的討論與對話 (Chartier, 1999: 116-17)。

一般而言，印地安人與 Métis 的最大差別，在於前者當年經過談判與英國簽訂條約<sup>7</sup>，而沒有簽條約 Métis 族人的土地權則在 1870-1921 年期間被政府片面「消除<sup>8</sup>」(extinguish)，只有個人獲得賠償<sup>9</sup>；也就是說，印地安人還至少集體保有保留區的土地，而 Métis 的土地打散、無法群居、社會瓦解 (Pocklington, 1991: 6-7; Dorion & Préfontaine, 2003: 1-5; Madden, 2008: 330)。不過，這樣的二分法未必精確，因為世居西岸的印第安人始

7 議題各省總理會議」(First Ministers Conference on Aboriginal Constitutional Matters)，由於沒有具體結果，原住民族對於政府大失所望，堅決杯葛政府與 Quebec 的憲改計畫，讓 *Meech Lake Accord* (1987) 觸礁：在 1992 年，政府終於被迫同意將 *Métis Nation Accord* 以附錄方式列入 *Charlottetown Accord* (1992)，要求政府進行 Métis 的身分登錄。可惜，該協定公投並未過關，功敗垂成 (Chartier, 1999: 115-18; RCAP, 1996: Appendixes, 5D, 5E)。  
英國早年的『皇家宣言』(Royal Proclamation, 1763) 明文禁止英國臣民 (白人) 擅自向北美洲的原住民買賣土地，規定必須透過國家消除原住民族的土地權才可以墾殖，因此必須先要簽訂條約。英國在 17-18 世紀與東岸原住民族所簽訂的條約，基本上是屬於和平友好性質；然而，越往中西部擴張，在 19 世紀所簽訂的條約，則是希望能他們能夠接受農業而定居下來，以保留區的設置來交換國家的照顧、並保有狩獵及漁獲權，終極目的將釋出來的原住民族土地交給新來的白人移民 (Fleras & Elliott, 1992: 31-32; Foster, 1999: 359-63)。加拿大政府在 1871-1921 期間與原住民族總共簽了十一個條約，總稱為「數字條約」(Numbered Treaties)、或是「土地割讓條約」(Land Cession Treaties)，保證會尊重原住民族的權利，也就是把原住民族「現有的權利」(inherent rights, existing rights) 轉換為「條約權」(treaty rights) (Asch, 1988: 58-61; Harris, 2008: 25)；在西北領地簽訂的為第 8、10、11 號條約 (Sanders, 1979: 14; Price, 1999)。在加拿大政權確立後，原住民族已經不足為懼，早先對於原住民族的承諾已經成為具文；到後來，加拿大政府認為在 1867 年已經脫離英國，就不用再接受當年英國的『皇家宣言』約束，從此停止條約的協商 (Légaré, 2008: 344)。

8 關於 Métis 的土地權是否已經被政府消除，學者看法南轅北轍，見 Dorion 與 Préfontaine (2003)。

9 也就是具有借據性質卻可以兌換的土地券／授田證 (land scrip)、或是現金券 (money scrip)，稱為「憑證體系」(Scrip System)。原先的價值是加幣 160 元、或是 160 畝，後來調高為加幣 240 元、或是 240 畝。顧名思義，現金券等同於現金，由於可以轉讓，具有投資價值。相對地，土地券必須持有人才可以向政府兌換土地，不過，投機客還是可以使用人頭收購，甚至於造假而讓不少沒有唸書的 Métis 埋在鼓裡，不像印地安人土地的移轉受到政府嚴加管制；更可惡的是，政府不只是默許，甚至於在 1921 年修訂刑法，將違法投機客的追訴期縮短為三年，其實就是就地合法。另外，由於很多分派到的土地實在離家太遠，大部分的族人寧願賣掉；然而，如果要易地購買較好的土地，卻往往拼不過白人。根據統計，85-90% 的 Métis 土地被搨客轉賣銀行 (Dorion & Préfontaine, 2003: 2, 7-11; MAA, et al., 1981: Chap. 4; Weinstein, 2007: 17)。

終並未來得及跟加拿大政府簽訂條約，而也有極少數的 Métis 簽了條約<sup>10</sup>；比較正確的歸納是依據生活方式來決定如何消除原住民族的土地權，如果比較像印地安人，政府就會跟他們簽條約，如果看起來像是白人，政府就會提供債券般的憑證（MacLachlan, 1991: 1）。

從 1885 到 1945 年之間，失去土地的 Métis 族人四處流竄，他們想要生活在一起，只好在印地安人保留區、以及白人的墾殖地的夾縫中生存，甚至沈淪為住在帳棚的「道路保留地上的流民」（Road Allowance People、或是 squatter），卻又不時必須面對違章建築被強制拆除、驅離前往邊遠地區的命運；由於父母只能充當傳譯、漁夫、獵人、皮貨商人、或是碼頭工人，四處打工，沒有錢繳稅，80%的 Métis 孩童無法上公立學校唸書，加上「原始」、「懶惰」、及與政府抗爭的「叛徒」後裔污名，族人被迫掩飾自己的認同（Bell & Robinson, 2008: 442; Dorion & Préfontaine, 2003: 15-21; Sealey & Lussier, 1975: 162; Weinstein, 2007: 20）。經過二十年的法律訴訟，Alberta 省政府終於同意讓步，撥劃土地給 Métis 自治。

建立在謝若蘭（2008）、以及紀舜傑（2012）的基礎，我們在下面先將回顧 Métis 追求自治的歷史，再來解析他們是如何達成自治協議，接下來是介紹自治政府的內容，包括治理結構、土地權及資源權／共管機制、成員資格的決定、財源與經濟發展、以及過渡時期的安排，最後是作簡單的評論。我們先前研究加拿大原住民族漁獲權之際（施正鋒、吳珮瑛，2012），曾經根據 Alexander George（1979）的「有結構的聚焦式比較方法」（structured focused comparison），提出一個「概念架構」（conceptual framework）（圖 2）；在這裡，我們接續使用這個模型來引導面的的觀察，不過，我們會把重點放在 Métis 政治運動形成的歷史回顧、以及談判協商的努力。

<sup>10</sup> 當然，也有一些跟 Métis 社區相處的印地安人放棄身份，轉而接受憑證；相對地有有一些印地安酋長要求把條約納入部落的 Métis，官員答應，條件是只能擇一（Bell, 1994: 4; Bell & Robinson, 2008: 441; Sanders, 1979: 13-14）。

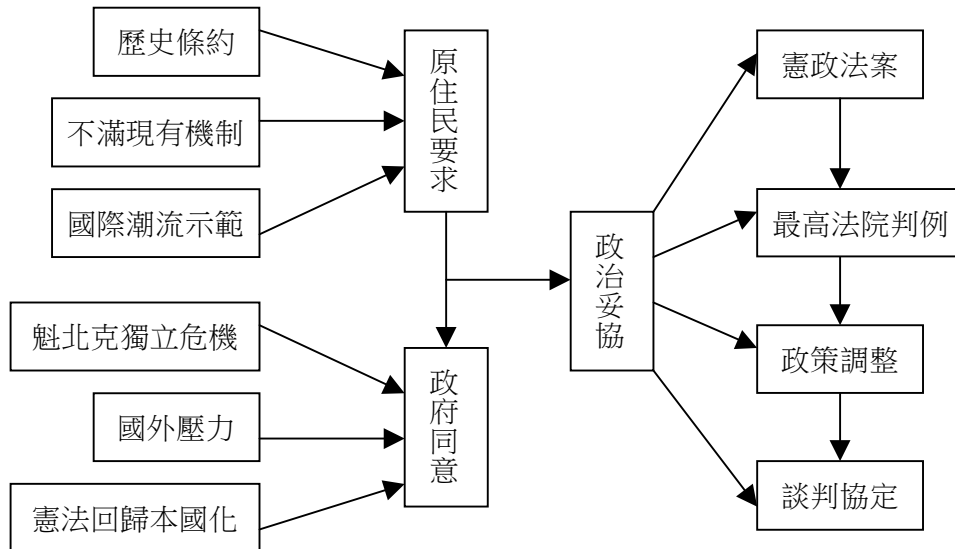


圖 2 加拿大原住民族漁獲權的概念架構

## 貳、歷史背景

Métis 是當年北美洲法裔皮貨商人或是獵人跟印地安人通婚的後代<sup>11</sup>，因為具有白人的特色，因而不被他們的印地安人鄰居所接受；又由於他們具有印地安人的特徵，白人跟他們保持距離，因此孕育出與兩者不同的集體認同 (Douaud, 1983: 74-76; Sawchuk, 1978: 10; Sealey & Lussier, 1975: Chap. 1)。他們的分布地，主要是在過去的西北領地<sup>12</sup> (North-West Territory)，也就是五大湖區以西，特別是集中在現在 Manitoba 省南部的紅河谷 (Red River Valley)。美國於 1776 年獨立，英國在北美洲的殖民地在 1867 年結合為加拿大邦聯 (Canadian Confederation)，實質獨立，加拿大政府為了要強化邊防，積極招募白人移民前往大西部開發墾殖，對於土地需求加速，日益侵入原住民族的傳統領域。經過與英國及加拿大談判，

<sup>11</sup> 在美洲，原本就有各種白人與印地安通婚的後代，然而，並非混血就代表有 Métis 的認同 (Sealey & Lussier, 1975: 1-3)。

<sup>12</sup> 包含現在 Saskatchewan 的西北部、Alberta 北部、Yukon、西北領地 (Northwest Territories)、Nunavut、以及 British Columbia 北部。

哈德遜灣公司<sup>13</sup>（Hudson's Bay Company, HBC）未經過原住民族的同意，在 1869 年將土地賣給政府<sup>14</sup>（Harris, 2008: 19; AFMSA, et al., 1978: 40-41; Dorion & Préfontaine, 2003: 16）。聚居在紅河谷的 Métis 不滿 HBC 私相授受，組織臨時政府頑強抗拒，訴諸武力起義，稱為「紅河抗爭／叛亂」（Red River Resistance/ Rebellion）（MAA, et al., 1981: 31-35; Stanley, 1960; Melnyk, 1992; Ens, 1996; Francis & Palmer, 1992; Sealey & Lussier, 1975: Chap. 6）。

加拿大政府擔心 Métis 加入美國，經過談判接受臨時政府的要求，通過權宜性的 *Manitoba Act*<sup>15</sup>（1870）來交換 Manitoba 加入聯邦；聯邦政府為了要取得 Métis 的土地權來分配給白人墾殖者，也擔心印地安人受煽動而拒不簽條約，同意撥出 140 萬英畝的農地給 Métis 來加以補償，並以專屬的方式補償給個人，由他們決定到底要領取土地券、還是現金券（Sanders, 1979: 10-13; Weinstein, 2007: 14）。不過，由於政府存心不良、執行者漫不經心，隨著土地捐客、以及白人墾殖者蜂擁而至，族人的房屋被燒毀、土地被恣意徵用或非法侵占，爭端時起，而軍隊認為是前來討伐，Métis 領袖遭到騷擾、毆打、甚至於暗殺；Métis 十五次向政府要求解決土地權的問題，徒勞無功（AFMSA, et al.: 1978: 69-70; Weinstein, 2007: 12-13）。在充滿歧視及敵意的環境下，尚未離去的 Métis 終於覺悟到政府不會幫助他們捍衛自己的土地，也不可能在新開創的農墾社會維持獨特的漁獵生活及文化，只好選擇接受現金補償券、再低價賣出<sup>16</sup>，然後無奈地追著野牛的

<sup>13</sup> 英國人於 1670 年獲得英王查理二世（Charles II）的特許成立，獨佔皮貨貿易，而法裔則在 1783-84 設立西北公司（North West Company, NWC）互別苗頭，兩者在 1821 年合併。此後，皮貨生意已日漸衰退，擋不住墾殖的浪潮（Sawchuk, 1978: 26; Sanders, 1979: 7）。

<sup>14</sup> 稱為 Rupert's Land，面積幾乎佔了北美洲的 15%、或是當今加拿大的三分之一。除了當前 Manitoba 全部，還包含大部分 Saskatchewan、Alberta、Nunavut 南部、Ontario 及 Quebec 北部、以及 Minnesota 及 North Dakota 部分。一開頭，HBC 還以貧瘠的沙漠來描述，終究還是抵擋不住政府的墾殖政策（Sanders, 1979: 7）。

<sup>15</sup> 加拿大憲法為不成文憲法，此法屬於憲法的一部份；相關的處理機制則透過 *Dominion Lands Act*（1879）來規範。跟其他省的形況不同，聯邦政府在西北邊區掌有土地及資源，所以可以主導（Sanders, 1979: 14-15）。

<sup>16</sup> 聯邦政府在 1871 年發佈行政命令，同意白人可以開發未經丈量的 Manitoba 省 Métis 土地，大肆破壞族人的社區；等到政府開始發放現金或是土地券時，已經有半數的 Métis 早就離開紅河谷傳統領域往西遷徙，根本沒有領到任何補償（Dorion & Préfontaine, 2003: 6）。



蹤跡，繼續往西遷徙到當前的 Saskatchewan、以及 Alberta 中、北部的邊區 (frontier)，加入在十九世紀初就來的族人；然而，由於歷史重演，Métis 於 1885 年再度展開抗爭，被稱為「西北叛亂」(North-West Rebellion)，寡不敵眾，又有一小股逃逸前來團聚，甚至於越界進入美國的 Montana、及 North Dakota，此時，Métis 在草原三省已經成為少數族群 (Pocklington, 1991: 5; Dorion & Préfontaine, 2003: 8, 19; MAA, et al., 1981: 14-18, 35-39; Sealey & Lussier, 1975 Chaps. 8-9)。

到了十九世紀末，Métis 差不多喪失所有的土地，無力維生，經過本身的爭取、加上天主教會的聲援，聯邦政府短暫設立農墾保留區來安置，不過，卻因為缺乏奧援，終究還是被廢止<sup>17</sup>；在經濟大恐慌的 1930 年代，族人更是在生活上難以為繼，甚至於窮得買不起為生的漁獵執照，菁英決定不再低調，現代的 Métis 社會及政治運動正式展開 (AFMSA, et al., 1978: 101-103; Dorion & Préfontaine, 2003: 30; MAA, et al., 1981: 187)。在 1932 年，Alberta 中、北部的 Métis 團體眼見連暫時棲身的湖畔公有林地也即將開放給白人墾殖<sup>18</sup>，整合成政治組織 Métis Association of Alberta (MAA)<sup>19</sup>，連署陳情省政府幫助他們取得土地，以建立可以過著傳統漁獵生活的「原鄉」(homeland)、並獲得政府提供教育、以及醫療 (Pocklington, 1991:

<sup>17</sup> 在 1895 年，天主教神父 Père Albert Lacombe 建議聯邦政府設置農墾區來幫助 Métis 自給自足，政府認為如此權宜之計比較伐得來，次年在 Alberta 中北部撥 80 畝土地設置 St. Paul des Métis，共有 50 戶移入；管理委員會由神父、以及聯邦官員組成，由 Therien 神父擔任經理、並代表所有墾民。不過，這次實驗注定失敗，因為把 Métis 當作小孩看待的神父並沒有能力輔導墾民發展農業，更可議的是，真正的用意是引入講法語的白人前來開墾。在 1905 年，走投無路的 Métis 放火燒掉教會的寄宿學校；終究，Métis 農墾地在 1909 年被廢止，250 名法裔墾殖者取而代之，許多 Métis 被掃地出門 (Pocklington, 1991: 8-9; Dorion & Préfontaine, 2003: 20; MAA, et al., 1981: Chap. 5)。

<sup>18</sup> 另一個迫在眉睫的是，聯邦政府將在 1930 年把草原三省的資源管理權移交省政府，Métis 希望這些土地能保留給他們 (Pocklington, 1991: 10)。聯邦政府認為自己的責任已了，其他的是省政府的事 (Sanders, 1979: 15)。

<sup>19</sup> 靈魂人物包括 Joseph Dion、Malcolm Norris、James Brady、及 Pete Tomkins (Pocklington, 1991: 10)。這應該是平原三省最老牌的 Métis 組織，一開始稱為 L'Association des Métis d'Alberta et des Territoires du Nord-Ouest，由於 Alberta 以英裔居多，不久改為英文名字；前身為 St. Albert Métis Association (Pocklington, 1991: 10; Sawchuk, 1998: 44-45, 49)。

9-10: Martin, 1989: 254-55; Bell & Robinson, 2008: 443)。省議會在 1934 年成立 Ewing Commission<sup>20</sup> 調查 Métis 所面對的困境，建議政府成立農墾地，輔導族人逐漸由漁獵轉為農業經濟 (Renke, 2013: 7-8; MAA, et al., 1881: 190-96)。William Aberhart 的 United Farmers of Alberta (UFA, 1935-43) 政府從善如流，於 1938 年通過 *Metis Population Betterment Act*，撥出公有土地設置十二塊墾殖地<sup>21</sup>。不過，省政府只是把墾地視為地方政府，用意是當作應急的社會救濟措施，想辦法讓 Métis 自給自足，以避免增加公家的福利開銷，並非有意推動自治；官民雙方有默契不碰原住民族權利議題、而土地權更非考慮的項目<sup>22</sup>，這種「ok 繃式的解決方案」(ban-aid solution) 因此被譏為「有計畫的失敗」(planned failure) (Pocklington, 1991: xiii, 4; Dorion & Préfontaine, 2003: 22, 24; Martin, 1989: 258-61; MAA, et al., 1881: 195-96)。

根據 *Metis Population Betterment Act* (1938)，每個墾地各自成立一個「墾地協會」(settlement association)，主要工作是成員的土地分配。協會可以通過自己的憲章及成員條例，並且選舉三人組成的理事會<sup>23</sup> (council、或是 board)、由其中一人擔任主席，不過，這些都必須經過「Métis 復原科<sup>24</sup>」(Métis Rehabilitation Branch, MRB) 核准<sup>25</sup>；由於省政府指派到每一

<sup>20</sup> 正式名稱為 Royal Half-breed Commission。

<sup>21</sup> 這些墾地的特色是靠近湖泊的林地，一來可以就地取材建屋、二來可以捕魚為生，另外，也可以防止墾殖者前來，不用擔心被同化 (Dorion & Préfontaine, 2003: 22)。後來，有四塊因為難以為繼而被省政府片面廢止，這是 Alberta 省 Métis 難以磨滅的集體記憶 (Pocklington, 1991: 27-28)。

<sup>22</sup> 大體而言，MAA 的執委要求社福救助，不過，Norris 跟 Brady 特別提出土地權、以及事件自決權所需要的經濟基礎，不過，委員會認為後者是左派的思維、過於偏激，不願意傾聽有關於原住民族權利得說法；後來，Brady 失望之餘退出政治圈，Norris 也不再參與談判，至於 Tomkins 跟 Dion 則認為省政府有相當的善意而繼續周旋，願意接受農墾地的安排 (Bell & Robinson, 2008: 444-45)。有關於兩種路線的爭辯，見 MAA 等人 (1881: 192-93)。

<sup>23</sup> 有關於理事會的內外權限、以及運作方式，見 Pocklington (1991: 36-38, 40-44)。

<sup>24</sup> Alberta 省政府最早跟 Métis 事務有關的單位是「社會服務及社區健康部」(Social Services and Community Health) 下面的「救濟局」(Bureau of Relief)，在 1930 年代經濟大恐慌之際，原本是負責將城鎮的窮人疏散到鄉下地方；在 1940 年代中，才增加安排 Métis 族人搬進墾地的任務，MRB 就是在這段期間設置的 (Pocklington, 1991: 73)。

個墾地的「區域行政長官<sup>26</sup>」(area supervisor、或是經理)掌控重大決策，墾地的自主性被摧殘無遺(Sawchuk, 1998: 55, 95; Pocklington, 1991: 29-32)。MRB 採取鐵腕的管理方式，而圈內人也都知道墾地的理事會、甚至於連行政長官根本沒有實權，被省政府的嚴格監管的墾民漸漸心生不滿；MRB 的父權作風，一直延續到 1970 年代末期，才有漸漸改觀的跡象(Sawchuk, 1998: 96-97; Martin, 1989: 265-70)。

戰後，原住民族的社會經濟困境開始引起大眾及政治人物的注意，而新的原住民族政治意識適時出現，開始嘗試司法途徑來解困(Madden, 2008: 332; Sealey & Lussier, 1875: 162-63)。財政安排一直是墾地與省政府之間最大的爭執，特別是資源收益的歸屬(Pocklington, 1991: 34)。在 1960 年代，石油及天然氣公司進入墾地開採，然而，族人始終並未受益，終於在 1969 年，Métis 墾民向省最高法院控訴，要求省政府將墾殖區土地租給石油及天然氣公司的租金、以及相關使用費與所得直接支付給他們的信託帳戶<sup>27</sup>(Métis Population Betterment Trust Account)，而非轉到省政府的一般

---

MRB 歷經「社會發展部」(Ministry of Social Development)、以及「公共福祉部」(Ministry of Public Welfare)，終於在 1980 年落腳到「地方事務部」(Department of Municipal Affairs)，同時改名為「Métis 發展科」(Métis Development Branch, MDB)，除了文字比較好聽，意味著 Métis 治理走向地方自治的調整，而非把 Métis 事務當作必須救濟或是處理的社會問題；MDB 於 1986 年改名為「Métis 墾地科」(Métis Settlement Branch)，不過，一般還是習慣稱為 MDB (Sawchuk, 1998: 93-94, 98; Pocklington, 1991: 73-74)。

<sup>25</sup> 經 1954 年的修法，理事的人數調整為五人，增加的兩名理事由掌管 MRB 的部長任命，而主席由行政長官擔任，剩下的兩名才留給墾民選舉，換湯不換藥，理事會還是沒有多大權力，被譏為無牙的組織；後來經過調整，五名理事全部民選、互推理事長，一直到新法於 1990 年出現為止 (Sawchuk, 1998: 55-57, 95, 99; Pocklington, 1991: 73-74; Martin, 1989: 263-65)。有關於歷年來的修法 (1940、1941、1942、1952)，見 Martin (1989: 263-65)、Bell (1994: 5-7)、及 MAA 等人 (1981: 198-200)。

<sup>26</sup> 官派行政長官的辦公室設在墾地，然而，官邸卻故意放在外面附近的市鎮，每天通勤上班；除了經濟考量，省政府的理由是想讓墾民、及理事會享有較大的自主性，免得把行政長官當作拐杖倚賴，當然，眾人未必作如此想 (Sawchuk, 1998: 95)。

<sup>27</sup> 在 1979 年改為 Metis Settlements Trust Fund (Bell, 1994: 7)。這是根據省政府在 1960 年通過的一項辦法所設立的，歸省財政廳所管理，財源來自木材收益、牧地租金及乾草許可、石油公司的地表補償、以及「墾地其他資源出售所得」。問題出現在後者，也就是除了地表、以及天然資源的收益，Métis 認為地下資源所得也該由墾地所有；省政

歲入帳目；根據他們的說法，在 Métis 墾地的所有資源開採收益應該是保留用在族人的福利身上（Martin, 1989: 266）。表面上看來，Alberta 省最高法院的判決似乎有利於省政府，亦即墾地協會必須聽命於省政府<sup>28</sup>（*Poitras et al. v. Attorney-General for Alberta, 1969*），事實上卻是逼迫公家機構必須面對 Métis 的訴求。省政府被迫成立專案小組（Metis Task Force）檢視現有法律，並在 1972 年的報告中建議鬆綁（Bell, 1994: 7-8）。

省議會在 1984 年成立 MacEwan Commission，由 Métis 與政府共同組成，檢視現有的法規、探討如何讓墾地享有更大的自治權，最後建議賦予墾民不包含地下資源的土地權；省議會於次年通過決議（*Resolution 18*），應允進行墾地改革，特別是修法保障墾地的土地（Renke, 2013: 11）。Peter Lougheed 的保守黨政府（Progressive Conservative Association of Alberta, 1971-85）終於在 1989 年跟代表墾地的 Federation of Métis Settlement Associations<sup>29</sup>（FMSA）簽署 *Alberta-Metis Settlement Accord*，宣示將在 1990 年底通過四項日出法案，具體建構 Métis 的自治政府、並達成經濟自足；相對地，FMSA 同意中止訴訟，除非政府食言而肥修法限制 Métis 的權利。另外，省政府在 1987、1993 年，也跟 Métis Nation of Alberta<sup>30</sup>（MNA）先後簽了幾次框架協定<sup>31</sup>，答應改善居住在自治區外的族人生活。

---

府則認為，既然土地權是公有的，地下收益當然是省政府的，也就是年收約一億加幣的拆帳（Pocklington, 1991: 34; Snaders, 1979: 8-9）。

<sup>28</sup> 判決書這樣說：

The final control of the Metis Association was designed to rest with the Department of Public Welfare and final discretion in all important matters lies with the Minister of the Department. There was no evidence to show that the Associations made any representations to the Minister in respect to the matters in this action and had they done so they might well have received permission to sue or obtain satisfaction in other ways.

<sup>29</sup> 往往簡稱為 Federation of Métis Settlements（FMS）或 Federation。

<sup>30</sup> 全名為 Métis Nation of Alberta Association，是在 1990 年由 MAA 改名而來。

<sup>31</sup> 最新的版本是 *Government of Alberta/Métis Nation of Alberta Association Framework Agreement*（2008）。不過，未經過立法確立的協定，有可能因為政權轉移而形同具文（Weinstein, 2007: 208）。

## 參、如何達成自治

加拿大在中央政府體制上屬於內閣制，因此就聯邦層級，除了執政黨的原住民族政策大原則，施政方向大體會由高級文官所主導；由於原住民族擔任國會議員的鳳毛麟角，遊說的對象集中在相關部會。另外，就中央與地方的關係而言，加拿大採取聯邦制，兩者在權責上有憲法所規範的分工，因此，Métis 在爭取原住民族權利保障之際，必須奮力周旋於兩者，一方面要擔心是否會因為對方相互推諉而兩頭落空，另一方面也要避免被雙方夾殺；當然，聯邦及省政府也不排除利用原住民來打擊對方。

就戰術而言，既然在數人頭的政治場域無法對抗，Métis 只好以戰逼和，訴諸所費不貲的司法途徑。當然，包括聯邦及省政府都不吝使用補助款來逼原住民族就範，特別是後者。譬如 Lougheed 政府就曾經毫不靦腆地在省議會、以及媒體公開表示，如果 Métis 要獲得補助，就必須乖乖地聽話，而草原三省政府都曾經威脅要解散族人的組織；因此，只要不傷大雅，省政府就會持續視若無睹。一般而言，聯邦政府的手路之所以比較細膩，主要是因為需要原住民族團體來背書政策<sup>32</sup>，而他們的支持也有助於拉抬個別政治人物的聲望，看起來有自主性的團體反而會比較有說服力；相較之下，省級政治人物並不認為原住民族的選票有幫助，特別是在經濟上仰賴資源開採的省分；事實上，儘管突擊 Métis 墾地事件一時讓 Alberta 省政府尷尬，卻沒有影響到選民的支持度（Sawchuk, 1998: 112-15）。

基本上，加拿大既沒有通盤的原住民族政策、也沒有如何跟原住民族互動的指導方針，且戰且走、見招拆招（Sawchuk, 1998: 71）。自始，聯邦政府認定 Métis 不是原住民族，並非『印地安法』（*Indian Act*）所照顧的對象<sup>33</sup>，印地安事務部<sup>34</sup> 意興闌珊<sup>35</sup>。當 Alberta 省政府在 1934 年邀請聯邦

<sup>32</sup> 譬如 1982 年的憲政改革，十個省有八個反對，杜魯道（Pierre Trudeau）的自由黨政府只好直接訴諸民意，同時尋求原住民族的支持（Chartier, 1999: 115）。

<sup>33</sup> 回顧歷史，加拿大國會在 1876 年將現有相關法規整併為『印地安法』，專門處理印地安人及其保留地，特別是印地安人的「登錄」（*registration*），而「混血兒」（*half-breed*）則被明文排除在外，Métis 因此被認為沒有印地安人的資格（Stevenson, 2004: 43-44）。

政府參與 Ewing Commission，財政困窘的聯邦政府認為所有的混血者都是「普通公民」(ordinary citizen)，當然不屬於印地安事務部或是其他單位的管轄，因此堅持自己在發放債券就責任已了，斷然拒絕加入調查 (MAA, et al., 1981: 198-90; Martin, 1989: 255-58)。

也因為遙遠的聯邦政府裝聾作啞，墾民傾向於跟省政府打交道 (Bell, 1994: 2, 14; Martin, 1989: 272)。弔詭的是，Alberta 的保守黨政府竟然願意推動進步的 Métis 自治區<sup>36</sup> (Dorion & Préfontaine, 2003: 15-17)。原先，省政府根據『1867 憲政法案<sup>37</sup>』(Constitutional Act, 1867, 91(24))，一向主張原住民族事務是聯邦的專屬管轄權，而有關於「印地安人及其保留地」(Indians and Lands Reserved for Indians) 的立法權更是國會特有的權力，彷彿事不關己 (Madden, 2008: 377-78)。然而，畢竟省政府每天必須面對原住民族事務，至少也要虛與委蛇，當然要設置專責單位<sup>38</sup>；Métis 多居於草原三省，特別是 Alberta 省，不僅事關人權保障及政黨形象，也涉及礦產開發的課題及選票考量，勢必無所規避。

傳統上而言，加拿大政府把原住民族組織當作尋常的利益團體來看待，並未特別關注；另外，加拿大政府一向以恩庇侍從 (patron-client) 的

<sup>34</sup> 全名為 Department of Indian Affairs and Northern Development (簡稱 Indian and Northern Affairs Canada)，成立於 1966 年。

<sup>35</sup> 在 1985 年，聯邦 Mulroney 政府成立一個對話職務 (interlocutor)，主要是由司法部長兼任，負責聯邦、省政府、以及 Métis 跟無身份印地安人的三方對話 (Sawchuk, 1998: 70)。由於聯邦政府不願意觸及憲政議題，因此，三方對話希望能在排除憲政文字的前提下，達成自治的協議 (Chartier, 1999: 120-21)。

<sup>36</sup> 當然，原住民族組織也知道，為了推動有利於族人的政策，不管是省還是聯邦政府，除了個人的之間的照顧 (tutelage)，朝中有人好辦事，應該與執政黨維持一定的關係，不應該捲入政黨之間的競逐 (Sawchuk, 1998: 108)。

<sup>37</sup> 又稱為 *British North America Act*。後來，省政府同意讓步，還是祭出『1867 憲政法案』(s.92 (8)、(s.92(13))，主張省政府有管轄地方政府、財產權、以及公民權的權力 (Bell, 1994: 2)。

<sup>38</sup> Alberta 省政府的原住民族專責單位是「原住民族事務部」(Department of Aboriginal Affairs)，一般又稱為「原住民族事務辦公室」(Aboriginal Affairs Office)，隸屬「家庭暨社會服務部」(Ministry of Family and Social Services)。早先，保守黨 Lougheed 政府在 1971 年設置「原住民秘書處」(Aboriginal Secretariat)，在 1979 年升級為部，不過，部長通常由政務委員兼任。它原先的功能是協助原住民與省政府各單位接洽、以及協調經費分配，目前主要負責與聯邦政府協商原住民族的權利，包括憲法保障、自治、以及土地談判，譬如跟 MNA 簽署框架協定 (Sawchuk, 1998: 92-95, 101-103)。

態度來對待原住民族，採取父權主義的方式嚴格監護，希望能造成倚賴關係，因此，這些團體只不過是政府在權宜之下用來管理、或是控制原住民族的工具，也就是用來幫助推動政策、或是發放社福，譬如住宅、就業、或是職訓（Sawchuk, 1998: 8, 71-72; MAA, et al.: 159; Weinstein, 2007: 33）。相對之下，原住民團體並不認為自己是利益團體，而是「民族」（nation）的代表，與加拿大這個國家具有「民族對民族」（nation to nation）、或是「政府對政府」（government to government）的特殊關係（special relationships），因此應該享有一些特別的權利（special rights）（Sawchuk, 1998: 29, 71; Adams, 2013: 464）。

Métis 社團的出現在十九世紀末，譬如成立於 1896 年的地方性組織 St. Alberta Métis Association<sup>39</sup>，到了 1920 年代，已經有一些 Métis 社區在 Alberta 北部運作，而真正省級組織 Métis Association Alberta<sup>40</sup> 則是在 1932 年，由 31 個地方性團體結合而成，主要的目標是要求向省政府撥劃土地給 Métis 設置農墾地（Sawchuk, 1998: 53）。儘管 Alberta 省 UFA 政府原本愛理不理，不過，面對在野黨 Social Credit Party 的選舉挑戰，加上 MAA 的遊說，終於在 1933 年決議成立 Edwin Commission 展開調查，進而在 1938 年通過 *Metis Population Betterment Act*，設置十二塊 Métis 墾地，讓各墾地成立協會（Sawchuk, 1998: 55; Pocklington, 1991: 12-21）。

然而，盛極而衰，MAA 的成功也是隕落的開始。從 1940 到 1960 年代初期，省政府始終拒絕承認 MAA 的代表性，只願意跟另外扶植成立的墾地協會直接打交道<sup>41</sup>（Sawchuk, 1998: 55, 115）。跟所有加拿大原住民菁英一樣，Métis 領導者一開頭小心翼翼、採取比較軟性的訴求，包括經濟

<sup>39</sup> 又稱為 Alberta Half-Breed Association 或是 Half-Breed Association of St. Albert。

<sup>40</sup> 加拿大原住民族組織大致有地方性、省級、及全國性三級（Sawchuk, 1998: 31）。全國性的組織有 1971 年成立的 Native Council of Canada（後來改名為 Congress of Aboriginal Peoples）、以及 Métis National Council（MNC）；後者在 1983 年由草原三省 Métis 結盟，以參與即將召開的「原住民族憲政議題各省總理會議」，後來把加入的資格擴充，成為真正的全國性組織（Dorion & Préfontaine, 2003: 32; Pocklington, 1991: 10）。有關於兩者的恩怨情仇，見 Weinstein（2007）。

<sup>41</sup> 另外，省政府採取以夷制夷策略來控制 MAA，特別是聘任 MAA 的首任理事長 Dion、以及第三任副理事長 Tomkins 設計規劃各墾地的董事會，又委以墾地行政長官的重任，除了架空了 MAA 原有的權力結構，也造成內部的嚴重分裂（Sawchuk, 1998: 56）。

發展、改善居住、或是刑事改革。從 1950 年代末期到 1960 年初期，在 Adrian Hope 領導下的 MAA 開始進行重整；特別是在 1960 年，由於省政府片面關閉兩個墾地，讓 MAA 覺悟到必須發憤圖強，從此把焦點放在墾地的石油、以及天然氣的開採，尋求以司法途徑幫助墾民分享礦產的收益(Sawchuk, 1998: 57-58)。

在 1960 年代，由於受到魁北克民族主義運動、以及亞非殖民地獨立鼓舞，原住民族的政治意識漸漸覺醒，而社會大環境也開始關懷少數族群，政府比較願意就貧富差距作善意回應，MAA 領導者才嘗試把比較基本的議題提出來，譬如土地權、憲政改造、以及自治，瀕臨垂死的組織才又恢復生機（Sawchuk, 1998: 7-8; Weinstein, 2007: 29）。從 1969 年起，MAA 為了獲得聯邦政府的補助，將成員的資格擴張為全省的族人，自我定位為族人的全權代表<sup>42</sup>，把觸角擴及其他更廣泛的訴求，特別是積極改善非墾地族人的生活；相對之下，墾民對於墾地外其他目標冷淡，原本合作無邊的關係漸趨冷淡（Sawchuk, 1998: 64-66, 100; Pocklington, 1991: 39-40）。

墾民對於省政府馴化的不滿逐漸高漲，終於相繼在 1969、1974 年向法院提告，要求分享地下資源開採的收益。由於省政府自始堅決拒絕承認 MAA 的集體代表性，加上墾地之間缺乏協調的機制，墾民體會到有必要整合內部意見，在 1975 年自行成立了上層組織 Federation of Métis Settlement Associations<sup>43</sup>，作為內部的論壇（特別是由所有墾地理事組成的全體會議），同時代表所有墾地向省政府相關單位進行遊說、或是打官司（Sawchuk, 1998: 55, 63065, 97, 100; Pocklington, 1991: 38; Martin, 1989: 266-67）。FMSA 把重心放在墾地的資源收益、傳統經濟活動、土地權、以及自治政府的推動，特別是爭取墾地的地方政府地位；省政府軟硬兼施，除了以財源來進行控制，還威脅除非 FMSA 撤回官司，否則不會通過法案賦予地方政府地位（Sawchuk, 1998: 97, 110-12; Bell, 1994: 11-12）。

<sup>42</sup> MAA 的基本單位是地方支部（Métis local），必須至少有會員十人，才可以正式像省政府登記為人民團體；全省分為六區，最高權力機構是理事會，由各區選出兩名理事，而理事長由全省普選產生（Pocklington, 1991: 398）。

<sup>43</sup> 有十二名理事，由各墾地理事長、以及四名行政官員（executive council）組成；後者包括正副理事長、秘書、以及財務，八個墾地理事各有一票選出（Pocklington, 1991: 38, 63-69）。



在 1979 年，省政府拂曉突擊所有墾地，沒收其中六個辦公室的公文，由於 FMSA 的努力，省府的報紙大肆報導，輿論大為同情 Métis 的境遇，而省議會也展開冗長的辯論。原本，主管的社會服務部長還辯稱其舉不必獲得墾地的同意，社會大眾才忽然發現 Métis 的地位不如一般省民，終於促使省監察使（Provincial Ombudsman）辦公室展開調查，抨擊政府的政策、行動、以及態度，逼得部長必須出面公開道歉以息民怨，前所未有（Sawchuk, 1998: 97-98）。經過省監察使建議所成立之共同調查委員會 MacEwan Commission<sup>44</sup>，在 1984 年提出報告，建議省政府將墾地的土地、以及自然資源轉移給各墾地，至於礦產的收益去向則留待法院定奪<sup>45</sup>（Sawchuk, 1998: 98; Bell, 1994: 11-14）。

由於社會的政治氣氛改變，特別是『1982 憲政法案』把 Métis 列為原住民族，省政府接受委員會的建議，與 Métis 展開嶄新的談判，希望能有獨特的「made in Alberta」途徑<sup>46</sup>；在 1985 年，Alberta 省總理 Lougheed 終於同意修法保護墾地的土地，不過，條件是墾地必須採取公平及民主的程序，來處理墾民身份、以及土地分配的課題（Bell, 1994: 14-15）。最後，FMSA 接受省政府所提停止有關資源收益訴訟的條件<sup>47</sup>，以交換省議會通過自治相關法案；雙方在 1989 年簽署協定，並獲得 77% 投票墾民的支持（Bell, 1994: 19）。

## 肆、自治協定的內容

（一）治理結構：就組織上來看，自治政府有水平、以及垂直兩個層

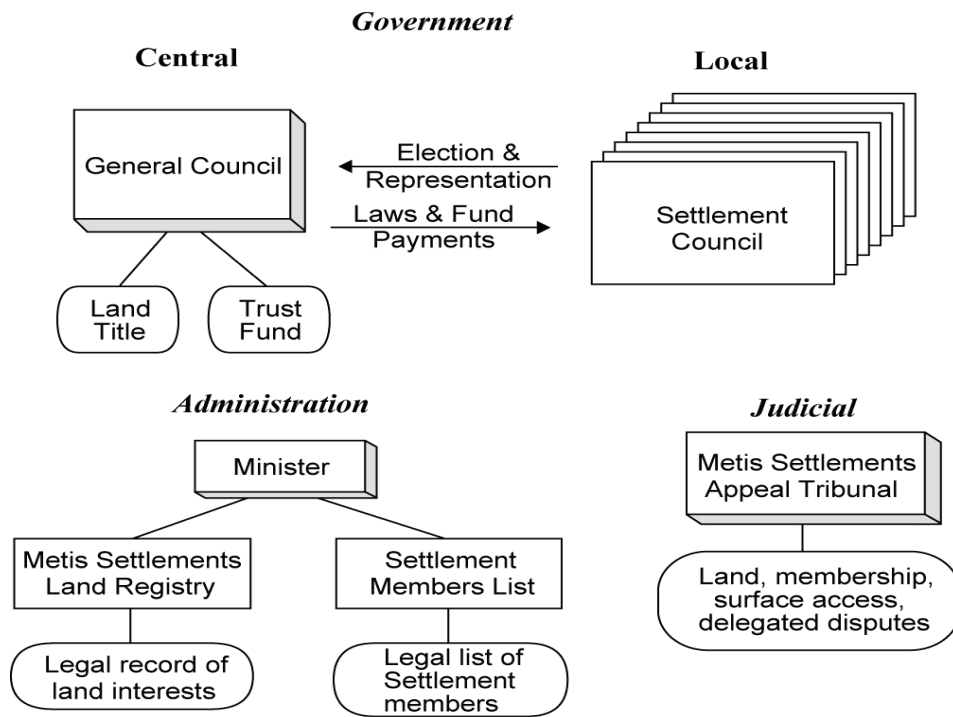
<sup>44</sup> 委員會由政府官員及 Métis 同額組成（Sawchuk, 1998: 98）。

<sup>45</sup> 值得注意的是，MacEwan Commission 建議，就實務而言，健康、教育、及社會服務等事項不宜丟給墾地政府（Bell, 1994: 13）。

<sup>46</sup> 譬如在「原住民族憲政議題各省總理會議」過程，Alberta 總理 Lougheed 一再強調，Métis 議題應該由省自己來解決（Bell, 1994: 15）。

<sup>47</sup> 回頭看來，若非省政府粗暴的手段引起輿論的撻伐、以及省議會的關注，Métis 的訴求、以及委員會的建議未必會順利被接受。不過，懷恨在心的省政府還是故計重施，以 FMSA 缺乏法律地位而加以排拒，在新的自治體制下顯得多餘，落得跟 MAA 一樣兔死狗烹的命運（Sawchuk, 1998: 100-101）。

面。就水平而言，自治政府基本上是以議會為中心的內閣制<sup>48</sup>，再加上新成立的司法機構「墾殖上訴法院」（Métis Settlements Appeals Tribunal, MSAT）；至於「原住民族關係部」（Department of Aboriginal Relations<sup>49</sup>）代表省政府，表面上看起來像只是行政輔佐單位，實際比較像是立法的太上皇；就垂直面而言，自治政府採取地方與中央兩級的聯邦式安排，八個地方性的「墾殖議會」（Settlement Council）以中央的「墾殖總議會」（General Council, MSGC）為競技場，彼此相互制衡（圖3）。我們如果以三權分力來看，除了獨立的司法部門，立法部門代表 Métis 行使自治權利、同時也是治理權力的核心；其實，省政府透過原住民族關係部，對自治政府的立法、以及司法有相當的制衡權力。



來源：Graham（2007: 1）。

圖3 Métis 自治政府的結構

<sup>48</sup> 也就是說，一方面在政治面代表墾民，另一方面在社會、經濟、及文化面扮演行政的角色。

<sup>49</sup> 先前的部會稱為「原住民族事務部」（Ministry of Aboriginal Affairs）。

首先，*Metis Settlements Act* 將從 1975 年就開始運作的墾殖地協會（*Métis Settlement Association*）改頭換面為墾殖地（*Métis Settlement*），然後強化其自治權。每個墾殖地各自有一個墾殖議會<sup>50</sup>，分別由自治區內的族人選出五名理事<sup>51</sup>，直接對墾民負責。八個墾殖議會結合為墾殖總議會<sup>52</sup>，由所有理事、加上四名總會官員（*officer*）組成<sup>53</sup>，最大的權力是針對通用墾地的事務立法通過「總會政策」（*General Council Policy*），適用於所有墾殖地，以求法規上下一致<sup>54</sup>。然而，總會政策必須獲得墾殖議會的核可：如果是有關資源（土地、木材、還是礦產）、財政、商業、還是修法，必須採取共識決；如果是有關於成員資格、程序規則、土地利用計畫、或是轄區內非成員住民的權益，也需要取得其中六個墾殖議會的同意（*MacLachlan, 1991: 3*）。這樣的集體決策模式，把大家綁在一起，最大的優點是確保所有墾殖議會通過的條例可以有水平一致性（*Graham, 2007: 2*）。

不像過去的墾殖地協會只能向部長作政策建議，現在，墾殖議會具有立法權，運作方式類似傳統的地方政府<sup>55</sup>，可以通過條例（*by-law*），適用於族人、以及在轄區內的非族人或是石油公司，特別是漁獵、伐木、以及土地相關事務（譬如原油、天然氣的開發）。不過，地方議會的條例不可以跟總會政策、省級法規、或是聯邦法律抵觸<sup>56</sup>。另外，省政府可以否決墾殖總議會所通過的政策<sup>57</sup>，最主要的理由是這些總會政策具有法律的效

<sup>50</sup> 每個墾殖議會設有辦公室，負責住屋、社福、訓練、休閒、以及基本設施的發展及維護，功能遠勝於一般地方政府（*Graham, 2007: 5*）。

<sup>51</sup> 原先的選舉方式是每年改選兩名，得票最高的任期三年、次高的兩年，已確保永遠有資深的議員；不過，由於年年選舉造成過於政治化，也讓議會不穩定，無法作長期的政策規劃，因此，2004 年的修法改為三年全部選舉（*Graham, 2007: 5*）。

<sup>52</sup> *Graham (2007: 2)* 以車輪的軸心／輪轂（*hub*）來描述其桶箍的角色。

<sup>53</sup> 每個墾地各有一票，間接民選；包括正副主任（*president*）、秘書、以及財務，有點像是 *FMSA* 的行政架構。

<sup>54</sup> 一般的作法是採取「模組條例」（*model by-law*）的方式。

<sup>55</sup> 加拿大稱之 *municipal government*。

<sup>56</sup> 如此一來，部長可以把精神放在總會政策，不需勞神墾殖議會的條例（*Graham, 2007: 2-3*）。

<sup>57</sup> 在實施自治的頭三年過渡時期，條例必須經過部長核准；不過，到目前為止，部長尚未動用過否決權，而是以建議修法的方式來暗示（*Graham, 2007: 2, 4*）。

用，而且一定要公告在該省的公報上 (*Alberta Gazette*)；更重要的是，當總會政策與省級的立法相左之際，前者的效力優於後者，因此，除了強調雙方事前的磋商，也讓原住民族關係部長在必要之際可以有起碼的制衡機制 (Graham, 2007: 4; MacLachlan, 1991: 3; Schulze, 2008: 52)。由於自治政府的條例必須經過墾民大會 (general meeting) 的同意，也就是透過公投來行使直接民主，不像一般地方政府的條例只需議會通過就好，墾民可以掌控自治政府的運作，不至於讓所有的權力都抓在原住民族關係部長的手上；不過，由於墾民大會出席的人數往往不足，立法稍有困難 (Graham, 2007: 2, 5)。

就司法權來看，新設置的墾殖上訴法院又稱為「Métis 法院」，除了審理有關於墾殖條例、或是總會政策的案件，也負責裁決內部土地、以及成員資格的爭議。法庭由七名以上法官組成<sup>58</sup>，如果是有關於土地分配，過半法官必須是由總會指派；如果是有關於成員資格，過半法官必須由部長指派。技術上而言，墾殖上訴法院是具有準司法機構的行政法庭，最重要的是 Land Access Panel (LAP)、以及 Existing Leases Land Access Panel (ELLAP)<sup>59</sup>，負責決定是否要核發「進入管制令」(Rights of Entry Order) 給礦產所有者，又可以針對地表的損害開出「賠償單」(Compensation Order)，也從事糾紛的仲裁 (Bell, 1994: 67-70)。

省政府的原住民族關係部除了有消極的立法制衡權、以及局部司法人事權，下面另外設有「土地註冊處」<sup>60</sup> (Métis Settlements Land Registry)，掌管墾地的土地權益，辦公室位於省府 Edmonton；該處同時負責保管「墾地成員身份名單」(Settlement Members List)。在 2003 年加設的「墾地監察辦公室」(Office of Métis Settlements Ombudsman, MSO) 是一個獨立機構，辦公室也是設在 Edmonton，負責墾民對於自治政府不滿的投訴。另

<sup>58</sup> 三人由總議會任命(一名擔任副主席)，三名由部長指派(其中必須至少兩名來自外部)，而主席是由部長根據總議會推選的名單勾選，其他人由總議會與部長協商同意後任命。

<sup>59</sup> LAP 近似於根據 *Surface Rights Act* 所設的 Surface Rights Board (SRB)；兩者的差別，主要在 ELLAP 負責新法之前就既存的公司 (Bell, 1994: 67)。

<sup>60</sup> 有關於其運作，詳見 Bell (1994: 29-32) 的說明。

外，「兒童及家庭服務局」(Region 10 Child and Family Services Authority) 隸屬於「兒童暨青年服務部」(Minister of Children and Youth Services)，主要提供兒童營養及家庭社工服務。最後，Strategic Training Initiatives (STI) 則是聯邦政府出錢的單位，主管職訓教育、以及推動就業。

(二) 土地權與資源權／共管機制：其實，根據 *Metis Population Betterment Act* (1938)，Alberta 省政府早就顯現提供土地的願意。根據目前的新制度，土地權是以核發「專屬證書」(Letters Patent) 的方式交由墾殖總議會集體擁有<sup>61</sup>，稱為「專屬土地」(patented lands)。儘管這是「絕對所有權」(fee simple<sup>62</sup>)，專屬證書、以及 *Metis Settlements Land Protection Act* (1990) 載明使用的限制，特別是礦產屬於省政府。基本上，除非獲得省政府、總議會、所有墾民的過半同意、以及相關墾民過半同意，任何墾地不可以讓渡。

另外，根據 *Constitution of Alberta Amendment Act* (1990)，省議會不可以修訂、或是廢除 *Metis Settlements Land Protection Act* (1990)，省政府不可以反悔取回已經轉移給墾地的專屬土地，也不可以未經總會的同意而修法調整其組成、或是加以解散 (Schulze, 2008: 52)。該法也白紙黑字明訂，除非聯邦憲法另外明文保障墾地的土地，否則，這項法律也不可以被廢除，也就是間接把省的憲法跟聯邦憲法連接在一起 (Bell & Robinson, 2008: 455)。由此看來，經過長期談判所達成的協議，加上省的憲法保障、以及省的立法確認，再跟聯邦憲法串連，起碼不用擔心土地及相關的權利因為政權轉移而被限縮、或是剝奪。

草原三省早在 1920-30 年代就透過跟聯邦政府所簽署定的 *Natural Resources Transfer Agreements*<sup>63</sup> (NRTA) 取得資源權，其中特別保障印地安人的漁獵生活方式 (Tough, 2004)。根據省政府的規定，墾地的漁獵限

<sup>61</sup> 基本上，墾民分配到的是租賃權、而非所有權 (Bell, 1994: 41-44)。有關於墾民的土地分配政策，見 *Metis Settlements General Council* (1992)。

<sup>62</sup> 根據 Bell (1995: 34-35)，fee 代表財產繼承，而 simple 代表無限制繼承者，兩個字合起來意味無限制繼承，同時又有無限制使用的意思。

<sup>63</sup> 稱為 *Constitutional Act, 1930*，簡寫為 NRTA。

於墾民，不過，仍然必須受到規範；基本上，漁獲歸聯邦政府管轄、狩獵歸省政府（Bell, 1994: 72）。一般而言，墾地議會所通過有關漁獵採集的條例或是決議，不可以跟 *Metis Settlements Act* 相左，也不可以跟總會政策、或是省及聯邦政府的法規抵觸；不過，如果墾地的條例是源自位階最高總會政策，就另當別論<sup>64</sup>（Bell, 1994: 72）。

儘管礦產的所有權（含水權）、以及開發的利益屬於省政府<sup>65</sup>，自治政府負責近用的核可權，也就是說，除非獲得特定墾地議會、以及總會的同意，外人不可進入探測、或是開發，以免「侵犯地表」（surface disturbance），也就是以「地表權保護」（surface rights protection）來分享地下資源（Renke, 2013: 13）。有關於礦產開採、以及土地開發的核准程序，詳載於 *Metis Settlements Act* 裡（Schedule 3）的『共管協定<sup>66</sup>』（Co-Management Agreement, CMA），以許可證的核發來確保這些能跟族人的土地使用優先順序相容。根據協定，相關的墾地可以成立「近用委員會」（Métis Settlement Access Committee, MSAC），決定是否同意開採、以及條件<sup>67</sup>，接著再由總議會及相關墾地議會進行審查、並談判開採權益分享<sup>68</sup>，特別是有關於石油、以及天然氣的開採；另外，總議會也可以要求最高占總額 25% 的開採參與<sup>69</sup>（Participation Option），這是其他地方政府所沒有的財政優勢。

（三）成員資格的決定：有關於「作為 Métis」（being Métis）的議題，不只是內部政治競爭的焦點，也是族人與其他原住民族、以及其他非原住民定位的關鍵<sup>70</sup>（Sawchuk, 1998: 118）。加拿大政府當年為了執行 *Manitoba*

<sup>64</sup> 有關於墾地總會的漁獵採集政策，見 *Metis Settlements General Council*（2000）。另外，在 *Powley*（2003）判例後，Alberta 省政府趕緊跟 MAA 簽訂『漁獲協定』（*Interim Métis Harvesting Agreement, 2004*），同意族人全年享有漁獵維生的權利。

<sup>65</sup> 理由是這些權利早先已經由聯邦政府授與省政府（Bell, 1994: 35）。

<sup>66</sup> 這是八個議會及總議會跟省政府能源部在 1990 年所簽訂的協議，與其說是合作經營，倒不如說是如何取得探採、以及開發的程序（Renke, 2013: 14-26）。

<sup>67</sup> 特別是有關於（1）環境、社會文化、以及土地使用影響，（2）就業、以及商機，以及（3）開採權益（overriding royalty）、以及參與（MacLachlan, 1991: 4）。

<sup>68</sup> 如果談判不成，可以要求墾殖上訴法院的 LAP 核發進入管制令（Bell, 1994: 66）。

<sup>69</sup> 總議會在 1994 年開始與油氣公司談判補償金額；由於一些墾地有錢，總會也出面要求參與投資（Graham, 2007: 8）。

<sup>70</sup> 譬如加拿大政府在 1981 年打算在憲政草案承認 Métis 是原住民族，*Indian Association of*

Act (1870) 的土地分配，雖然規定適用的對象是 Manitoba 省的「混血住民」(half-breed residents) (31 條)，不過，並未加以定義。一直要到 1938 年，Alberta 省政府通過 *Metis Population Betterment Act*，為了決定誰有資格前往新開設的十二塊墾殖地，終於對於 Métis 做了比較明確的行政定義，也就是那些被『印地安法』排除適用的混血者。在兩年後的版本修正定義 (*Metis Population Betterment Act, 1940*)，多了一個條件，也就是必須擁有至少 25% 的印地安血統。不過，大部分的族人並不接受這樣的定義。

Métis 組織在 1960 年代為了擴大聲勢、加大結盟，決定將成員的資格放寬、模糊認同的界線，因此將 Métis 定義為具有印地安血統者，歡迎「沒有身份的印地安人<sup>71</sup>」(Non-Status Indian) 加入；然而，在憲法於 1982 年正式承認 Métis 為原住民族後，昨是今非，資格越來越嚴格。以 Métis Association of Alberta (MAA) 為例，原本在 1977 的憲章接受沒有身份的印地安人，經過 1984 年的修訂，已經刪掉他們；其後繼者 Métis Nation of Alberta (MNA) 要求的資格有二，至少一個祖先曾經在十九世紀末領過土地券或是現金券、或是至少一個祖先在五代之前有教會或是政府的紀錄。早先成立的全國性組織 Native Council of Canada (NCC) 願意接納沒有身份的印地安人，而晚近成立的 Métis National Council (MNC) 的會員資格則只限於 Métis，甚至於建議設置「Métis 身份註冊處」(Métis Registry)，以決定誰有資格參與 Métis 政治組織、或是接受服務<sup>72</sup>(Sawchuk, 1998: 22-27)。

---

Alberta (IAA) 理事長表達反對，主張 Métis 的祖先當年已經把土地賣掉了，沒有資格當原住民族；不過，Métis 堅持，不應該把所有原住民族既有的「原住民族權利」(aboriginal rights) 與一些印地安人所有的「條約權」混為一談 (Sawchuk, 1998: 123; Dorion & Préfontaine, 2003: 29)。

<sup>71</sup> 根據 Sawchuk (1998: 19)，沒有身份的印地安人是「殘餘的」(residual) 類別，而 Métis 則是「獨特的」(distinct) 類別；相對之下，印地安人是「法律的」身份，而非「文化的」定義。

<sup>72</sup> 原本，要加入 MNA 只要在地分會申請即可，不過，從 1991 年開始，申請書必須經過總會核准；在 Powley (2003) 判例後，MNA 要求會員重新登記，並根據 MNC 的最新定義審查，過關的可以取得「公民卡」(Madden, 2008: 340-41)。

現在，*Metis Settlements Act*（1990）則將文字調整為比較寬鬆，廢除25%印地安血統的規定<sup>73</sup>，也就是在客觀上具有 Métis 血統，同時在主觀上還必須對於 Métis 歷史及文化有所認同。聯邦最高法院在 2003 年所作的判例 *R. v. Powley*，除了確認 Métis 依據『1982 憲政法案』所承認原住民族身分而來的原住民族權利，並指出並非所有同時具有白人與印地安人血統的人都是 Métis，因此，他們還必須發展出自己的慣俗／生活方式、以及可資辨識的集體認同<sup>74</sup>。

（四）財源與經濟發展：一開頭，省政府承諾在開辦的頭十七年<sup>75</sup>提供加幣三億一千萬元補助，作為包括住宅、道路、污水、電力、以及其他基本設施的日常營運開銷用（Sawchuk, 1998: 99）。墾殖總議會負責管理新設的「綜合基金」（*Métis Settlements Consolidated Fund*），款項包括將轉發給各墾地政府的省政府配合補助款<sup>76</sup>（*matching grant*）、以及來自共管協定的礦產收益。另外，墾殖議會可以課土地稅、油井稅、以及發展捐。在 1999-2004 年之間，每個墾殖地的平均歲出是加幣 430 萬，主要用在營運（40%）、住宅（23%）、發展及教育（9%）、以及社會文化（28%）（參考圖 4）；歲入主要來自補助款、以及石油跟天然氣的收益<sup>77</sup>（Graham, 2007: 5）。另外，*Settlement Sooniaw Corporation*（SSC）是原本由墾殖地在 1984 年共同出資的公司，目前由總議會主導作為經濟發展的動力，擁有一間轉投資公司 *Settlement Investment Corporation*（SIC）（Graham, 2007: 16）。

<sup>73</sup> 根據成經擔任總會副理事長 Garry Parenteau 的說法，事實上是沒有辦法衡量一個人到底有多少印地安血統（Sawchuk, 1998: 21）。

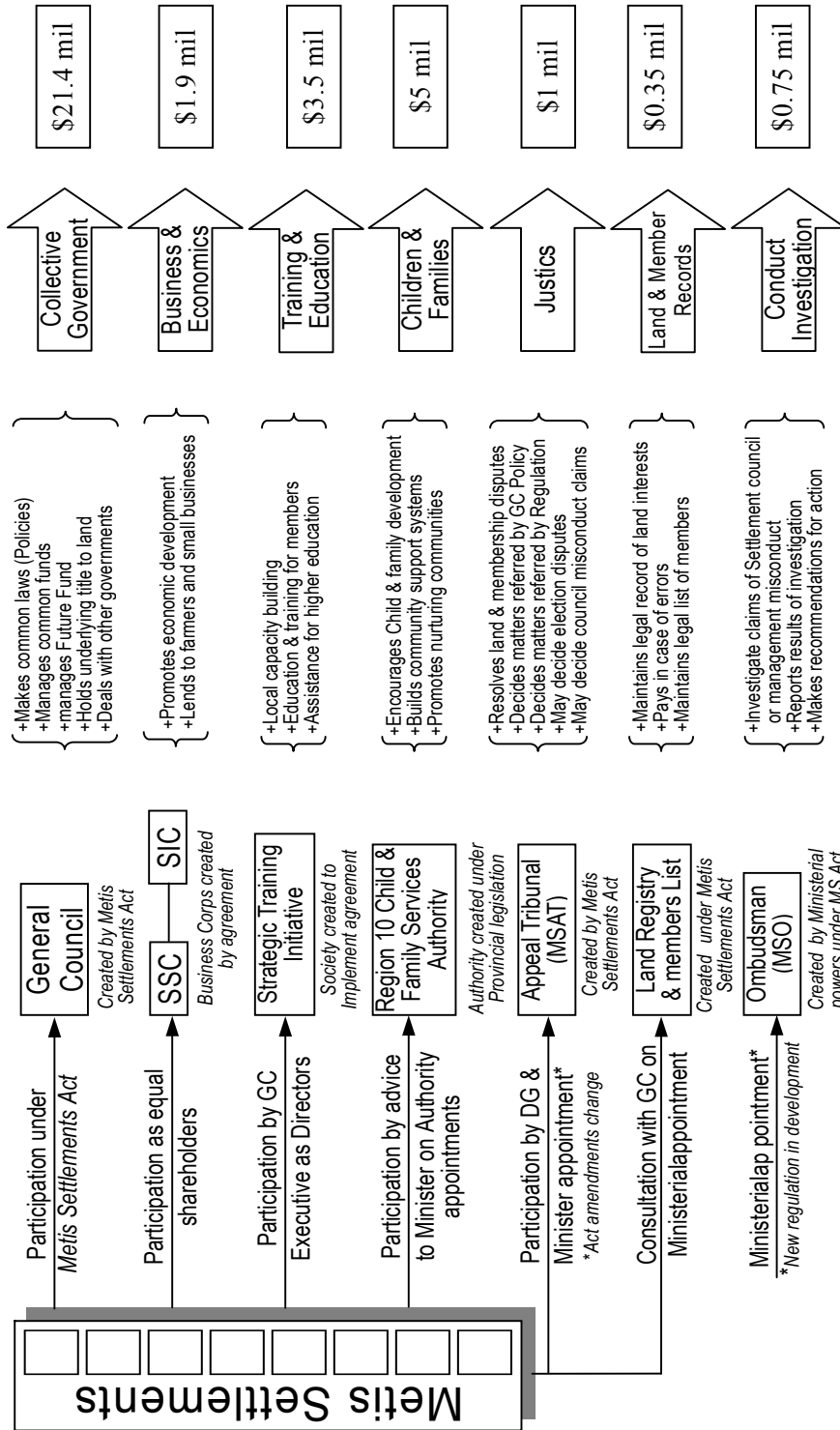
<sup>74</sup> 也就是說，就 Métis 生活方式／共同體／社群（*community*）而言，必須滿足三個某種程度持續不斷（*continuity*、*stability*）的條件：獨特的集體認同、住在一起、以及享有共同的生活方式（包括慣俗、以及傳統）。至於個人 Métis 身分要如何驗證（*verification*），則包含三大因素：自我認同（主觀條件）、血緣（客觀要條）、以及社群接受。參見施正鋒（2012）。

<sup>75</sup> 理由是屆時這些墾地就可以正式取得地方政府的地位，進而獲得省政府的轉移支付（Sawchuk, 1998: 99）。

<sup>76</sup> 相當於墾地徵收土地稅；及發展捐總額（Schulze, 2008: 53-54）。

<sup>77</sup> 由於墾地的就業機會有限，大部分的墾民出外工作（Bell & Robinson, 2008: 465）。





來源：Graham (2007: 19)。

圖 4 Métis 自治政府預算 (2006 / 2007 估計)

（五）過渡時期的安排：過渡時期七年，主要依據 *Metis Settlements Accord Implementation Act*（1990）來安排。主事的是「過渡委員會」*Métis Settlements Transition Commission*（MSTC），成員有三，先是由省政府、以及總議會分別推派一人，再由他們共同推薦並經省政府任命為委員長（*Commissioner*）。委員會上面有一個「過渡當局」（*Transition Authority*），負責監督前者，角色類似董事會，同時向省政府（原住民族關係部）、以及總議會負責（*MacLachlan, 1991: 4*）。

## 伍、初步評估

當下，表面上自治區的安排是在提供 *Métis* 照顧，其實是政府如何對於族人土地流失、以及歧視的歷史進行補償。不過，由於聯邦政府及省政府對於 *Métis* 的「既有」（*inherent*）原住民族「權利」（*rights*）戒慎小心<sup>78</sup>，因此，*Alberta* 省政府雖然「授與」（*delegated*）*Métis* 墾地一些相當於地方政府的「權力」（*powers*），卻只願意稱呼其治理結構為行政上的「機構」、或是「組織」、而非具有立法權的「政府」（*Madden, 2008: 333, 400-401*）。然而，趙孟能貴之、趙孟能貴之，這是地方自治模式的重大缺陷（*Bell, 1994: 3; Bell & Robinson, 2008: 438-39*）。因此，如果要採取嚴格的標準，也就是自治的法源來自憲法，那麼，*Métis* 的墾地政府比較不像一般理解的民族自治。

然而，政府的作法未嘗沒有道理，畢竟大多數的 *Métis* 並非住在墾地；不過，如此的分流處置形同削弱族人的整體力量，難免有分而治之的嫌疑。

<sup>78</sup> 『1982 憲政法案』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*）（35(1)）；又在 1983 年加入：「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）（35(3)）。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*）。相較於「既有權利」（*inherent rights*）的法律承認，另一種是「特有權利」（*contingent rights*）的取得，也就是透過政治談判而來（*Caron, 2008: 392-94*）。

如果是位於北方比較邊陲的墾地，因為外人較少，或許可以設置諸如北極圈 Inuit 的 Nunavut 公共政府（施正鋒，2011）；現實上，以墾地為中心的屬地治理、輔以墾地外的屬人組織，如此的混和式政府，或許更能符合所有 Métis 的自治（Madden, 2008: 333, 402）。另外，由於墾地總會的位階近似於區域政府，也不能說只是地方政府，加上議會的成員是由族人選舉產生出來的，因此可以算是一種「民族政府」（Bell, 1999: 329, 339, 347; Wall, 1999）。

儘管 Alberta 省政府老早就願意將公有土地給 Métis 使用，而且新法也嚴格禁止移撥的土地轉讓流失，不過，如果與其他原住民族與聯邦政府所簽的通盤土地權協定比較起來，最大的差別在於族人未能擁有地下的礦權。當然，Métis 還是可以透過近用權的核准，來控制開採的範圍及速度，不像其他原住民族，只能選擇特定地點禁止開採（MacLachlan, 1991: 5）；換句話說，Métis 可以決定開放外人開採的範圍，而其他原住民族只能決定禁止開發的保留範圍。

Murphy（2005: 13）提醒我們，儘管不滿意既有的努力，全盤否定並不公平。根據 Fred Martin（1989: 245），Métis 領導者一向走務實路線，在政治策略上重視結果（results）、而非權利（rights），在論述上強調政府的良心（conscience）、而非憲法（constitution）。也就是說，由原先在憲政會議上談土地權跟自治權，到調整為透過省議會的立法來達到自我自裡，這是談判之所以會成功的關鍵。不過，Sawchuk（1998: 116）不免嘆道：Métis 走過了「不好的舊時光」（bad old days），還是擺脫不了省政府監護的枷鎖。

最後，在聯邦最高法院通過 *Powley*（2003）判例後，Métis 所享有的原住民權利有了比較明確的保障，不過，除了個人的權利（譬如說漁獲權），還有待進一步澄清集體權利的內容，譬如自治權的範圍（Caron, 2008: 399-400；紀舜傑，2010；李憲榮，2009）。Weinstein（2007: 208）建議了四種可能的走向，包括修憲（準省政府的第三階政府）、與聯邦政府進行通盤土地協議、與聯邦及省政府進行三方談判、以及釋憲，值得我們進一步考察。

## 參考文獻

- 李憲榮，2009。〈加拿大梅蒂族群（Metis）的法律地位〉收於施正鋒（編）《加拿大 Métis 原住民族》頁 11-39。壽豐；東華大學原住民族學院。
- 紀舜傑，2010。〈R. v. Powley — Metis 原住民族權利之確認〉收於施正鋒（編）《加拿大原住民權利保障》頁 161-88。壽豐；東華大學原住民族學院。
- 紀舜傑，2012。〈Metis 自治之議題及挑戰〉收於施正鋒（編）《加拿大原住民族自治協定》頁 181-202。壽豐；東華大學原住民族學院。
- 謝若蘭，2008。〈梅蒂斯族與亞伯達省土地權法案簡介與探討〉收於施正鋒（編）《加拿大原住民族的土地權實踐》頁 263-98。壽豐；東華大學原住民族學院。
- 施正鋒。2011。〈加拿大 Inuit 原住民族的自治政府〉《台灣原住民研究論叢》10 期，頁 1-36。
- 施正鋒。2012。〈加拿大 Métis 原住民的認同與身份〉《台灣國際法季刊》9 卷，3 期，頁 5-46。
- 施正鋒、吳珮瑛。2012。〈加拿大原住民族的漁獲權〉《台灣原住民族研究學報》2 卷，3 期，頁 61-107。
- Adams, Christopher. 2013. "Government Relations and Métis People: Using Interest Group Strategies," in Christopher Adam, Gregg Dahl, and Ian Peach, eds. *Métis in Canada: History, Identity, Law and Politics*, pp. 463-490. Edmonton: University of Alberta Press.
- Alberta, Aboriginal Relations, Communication Branch. 2012. "Metis Settlements and First Nations in Alberta: Community Profiles." ([http://www.aboriginal.alberta.ca/documents/2012\\_MetisSettlementProfile.pdf](http://www.aboriginal.alberta.ca/documents/2012_MetisSettlementProfile.pdf)) (2013/12/8)
- Alberta Federation of Métis Settlement Associations, Daniel R. Anderson, and Alda M. Anderson. 1978. *The Métis People of Canada: A History*. Toronto: Gage Publishing.
- Alberta-Metis Settlement Accord, 1989* (<http://www.aboriginal.alberta.ca/documents/AlbertaMetisSettlementsAccord.pdf>) (2013/12/12)
- Asch, Michael. 1988. *Home and Native Land: Aboriginal Rights and the Canadian Constitution*. Scarborough, Ont.: Nelson Canada.
- Barkwell, Lawrence, Leah Dorion, and Darren Préfontaine. 2012. "The Metis Homeland: Its Settlements and Communities." 6<sup>th</sup> ed. (<http://www.metismuseum.ca/media/db/11956>) (2013/12/8)

- Bell, Catherine E. 1994. *Alberta's Metis Settlement Legislation: An Overview of Ownership and Management of Settlement Lands*. Regina: Canadian Plains Research Center, University of Regina.
- Bell, Catherine. 1999. "Métis Self-Government: The Alberta Settlement Model," in John H. Hylton, ed. *Aboriginal Self-Government in Canada: Current Trends and Issues*, 2<sup>nd</sup> ed. pp. 329-50. Saskatoon: Purich Publishing.
- Bell, Catherine, and Harold Robinson. 2008. "Government on the Métis Settlements: Foundations and Future Directions," in Frederica Wilson, and Melanie Mallet, eds. *Métis-Crown Relations: Rights, Identity, Jurisdiction, and Governance*, pp. 437-74. Toronto: Irwin Law.
- Braid Research, University of Alberta. n.d. "MDSi (Mobile Diabetes Screening Initiative)." (<http://www.braiddm.ca/mdsi.html>) (2013/12/8)
- Caron, Fred. 2008. "Métis Self-Government: Reflections on the Way Forward," in Frederica Wilson, and Melanie Mallet, eds. *Métis-Crown Relations: Rights, Identity, Jurisdiction, and Governance*, pp. 391-410. Toronto: Irwin Law.
- Charlottetown Accord, 1992* (<http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1ARTA0010099>) (2011/3/31)
- Chartier, Clem. 1999. "Aboriginal Self-Government and the Métis Nation," in John H. Hylton, ed. *Aboriginal Self-Government in Canada: Current Trends and Issues*, 2<sup>nd</sup> ed. pp. 112-28. Saskatoon: Purich Publishing.
- Constitution of Alberta Amendment Act, 1990* ([http://www.qp.alberta.ca/1266.cfm?page=C24.cfm&leg\\_type=Acts&isbncln=0779700899](http://www.qp.alberta.ca/1266.cfm?page=C24.cfm&leg_type=Acts&isbncln=0779700899)) (2013/12/12)
- Constitution Act, 1867 (British North America Act)* ([http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/Const\\_index.html](http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/Const_index.html)) (2011/3/31)
- Constitutional Act, 1982* ([http://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/ca\\_1982.html](http://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/ca_1982.html)) (2011/3/29)
- Dominion Lands Act, 1879* ([http://metisportals.ca/MetisRights/wp/wp-admin/images/1879%20Dominion%20Lands%20Act,%201879%20Amendments%20\(s%20126%20imporant%20as%20others%20too\).pdf](http://metisportals.ca/MetisRights/wp/wp-admin/images/1879%20Dominion%20Lands%20Act,%201879%20Amendments%20(s%20126%20imporant%20as%20others%20too).pdf)) (2013/12/29)
- Dorin, Leach, and Darren R. Préfontaine. 2003. "Métis Land Rights and Self-Government." (<http://www.metismuseum.ca/media/db/00725>) (2013/12/29)
- Douaud, Patrick C. 1983. "Canadian Métis Identity A Pattern of Evolution." *Anthropos*, Vol. 78, Nos. 1-2, pp. 71-88.
- Ens, Gerhard J. 1996. *Homeland to Hinterland: The Changing Worlds of the Red River*

- Metis in the nineteenth Century*. Toronto: University of Toronto Press.
- Fleras, Augie, and Jean Leonard Elliott. 1992. *The Nations Within: Aboriginal- Sate Relations in Canada, the United States, and New Zealand*. Toronto: Oxford University Press.
- Foster, Hamar. 1999. "‘Indian Administration’ from the Royal Proclamation of 1763 to Constitutionally Entrenched Aboriginal Rights," in Paul Havemann, ed. *Indigenous Peoples’ Rights in Australia, Canada, and New Zealand*, pp. 351-77. Auckland: Oxford University Press.
- Francis, R. Douglas, and Howard Palmer. 1992. *The Prairie West: Historical Readings*. Edmonton: Pica Pica Press.
- George, Alexander. 1979. "Case Studies and Theory Development: The Method of Structured Focused Comparison," in Paul G. Lauren, ed. *Diplomacy: New Approaches in History, Theory and Policy*, pp. 43-68.
- Government of Alberta/Métis Nation of Alberta Association Framework Agreement, 2008* (<http://www.aboriginal.alberta.ca/documents/ABMNAAFrameworkAgreement-11June2008.pdf>) (2013/12/14)
- Graham, John. 2007. "Advancing Governance of the Metis Settlements of Alberta: Selected Working Papers." (<http://www.metisportals.ca/cons/wp-content/uploads/2009/02/advancing-governance-metis-settlements-of-alberta.pdf>) (2014/1/4)
- Harris, Douglas C. 2008. *Landing Native Fisheries: Indian Reserves and Fishing Rights in British Columbia*. Vancouver: UBC Press.
- Indian Act, 1985 (1867)* (Stevenson, 2004: 25)
- Interim Métis Harvesting Agreement, 2004* (<http://www.albertametis.com/getdoc/92a4f1d4-d823-4966-a000-17195e04772f/IMHA.aspx>) (2014/1/7)
- 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. 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.
- MacLachlan, Letha. 1991. "The 1990 Alberta Metis Settlements Legislation: An Overview." *Resource: The Newsletter of the Canadian Institute of Resources Law*, No. 3, pp. 1-5.
- Madden, Jason. 2008. "The Métis Nation’s Self-Government Agenda: Issues and

- Options for the Future,” in Frederica Wilson, and Melanie Mallet, eds. *Métis-Crown Relations: Rights, Identity, Jurisdiction, and Governance*, pp. 323-89. Toronto: Irwin Law.
- Manitoba Act, 1870* ([http://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/ma\\_1870.html](http://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/ma_1870.html)) (2011/3/29)
- Meech Lake Accord, 1987 (1987 Constitutional Accord)* (<http://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/Proposals/MeechLake.html>) (2011/4/2)
- Melnyk, George, ed. 1992. *Riel to Reform: A History of Protest in Western Canada*. Saskatoon: Fifth House Publishers.
- The Métis Association of Alberta, Joe Sawchuk, Patricia Sawchuk, and Therisa Ferguson. 1981. *Métis Land Rights in Alberta: A Political History*. Edmonton: Métis Association of Alberta.
- Métis Population Betterment Act, 1938* (<http://historyonline.msgc.ca/images/4/45.pdf>) (2011/3/31)
- Métis Population Betterment Act, 1940* (<http://historyonline.msgc.ca/images/4/48.pdf>) (2011/3/31)
- Métis Settlements Accord Implementation Act, 1990* (<http://www.qp.alberta.ca/documents/Acts/M15.pdf>) (2013/12/12)
- Métis Settlements Act, 1990* ([http://www.qp.alberta.ca/1266.cfm?page=m14.cfm&leg\\_type=Acts&isbncln=9780779743704](http://www.qp.alberta.ca/1266.cfm?page=m14.cfm&leg_type=Acts&isbncln=9780779743704)) (2013/12/12)
- Métis Settlements Election Regulation, 1993* ([http://www.qp.alberta.ca/1266.cfm?page=1993\\_145.cfm&leg\\_type=Regs&isbncln=0773258264](http://www.qp.alberta.ca/1266.cfm?page=1993_145.cfm&leg_type=Regs&isbncln=0773258264)) (2013/12/12)
- Métis Settlements General Council. 1992. “Land Policy.” ([http://www.msgc.ca/assets/documents/policy-land\\_policy\\_part\\_1.pdf](http://www.msgc.ca/assets/documents/policy-land_policy_part_1.pdf)) & ([http://www.msgc.ca/assets/documents/policy-land\\_policy\\_part\\_2.pdf](http://www.msgc.ca/assets/documents/policy-land_policy_part_2.pdf)) (2013/12/30)
- Métis Settlements General Council. 2000. “Hunting, Fishing, Trapping and Gathering Policy.” ([http://www.msgc.ca/assets/documents/policy-hunting\\_fishing\\_trapping\\_policy.pdf](http://www.msgc.ca/assets/documents/policy-hunting_fishing_trapping_policy.pdf)) (2013/12/30)
- Métis Settlements Land Protection Act, 1990* ([http://www.qp.alberta.ca/1266.cfm?page=M16.cfm&leg\\_type=Acts&isbncln=0779750608](http://www.qp.alberta.ca/1266.cfm?page=M16.cfm&leg_type=Acts&isbncln=0779750608)) (2013/12/12)
- Murphy, Michael. 2005. “Relational Self-Determination and Federal Reform,” in Michael Murphy, ed. *Reconfiguring Aboriginal-State Relations*, pp. 3-35. Montreal: McGill-Queen’s University Press.
- Natural Resources Transfer Agreements (Constitutional Act, 1930)* ([http://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/ma\\_1870.html](http://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/ma_1870.html))

- org/Constitutions/Canada/English/ca\_1930.html) (2011/3/31)
- Poitras et al. v. Attorney-General for Alberta, 1969* (<http://www.ualberta.ca/~walld/pvr.html>) (2013/12/12)
- Pocklington, T. C. 1991. *The Government and Politics of the Alberta Metis Settlements*. Regina: Canadian Plains Research Center, University of Regina.
- Price, Richard T. 1999. *The Spirit of the Alberta Indian Treaties*, 3<sup>rd</sup> ed. Edmonton: University of Alberta Press.
- R. v. Powley, 2003* (<http://www.canlii.org/en/ca/scc/doc/2003/2003scc43/2003scc43.pdf>) (2011/4/1)
- Renke, Wayne. 2013. "Alberta's Métis Settlements and the Co-management Agreement." Presented at the "Constitutional Law Symposium" sponsored by the Legal Education Society of Alberta, Edmonton, October 4.
- Royal Commission on Aboriginal Peoples. 1996. "Métis Perspective," *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, Vol. 4, *Perspectives and Realities* ([http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071124130236/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sjm5\\_e.html](http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071124130236/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sjm5_e.html)) (2011/3/31)
- Royal Proclamation, 1763* ([http://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/PreConfederation/rp\\_1763.html](http://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/PreConfederation/rp_1763.html)) (2014/1/4)
- Sanders, Douglas. 1979. "Metis Rights in the Prairie Provinces and the Northwest Territories: A Legal Interpretation," in *The Forgotten Peoples: Metis and Non-Status Indian Land Claims*, pp. 5.22. Ottawa: Native Council of Canada.
- Sawchuk, Joe. 1978. *The Metis of Manitoba: Reflections of an Ethnic Identity*. Toronto: Peter Martin Associates.
- Sawchuk, Joe. 1998. *The Dynamics of Native Politics: The Alberta Metis Experience*. Saskatoon: Purich.
- Schulze, David. 2008. "Comparative Governance Structures among Aboriginal Peoples in Canada." ([http://scow-archive.libraries.coop/library/documents/Comparative\\_Governance.pdf](http://scow-archive.libraries.coop/library/documents/Comparative_Governance.pdf))
- Sealey, D. Bruce, and Antoine S. Lussier. 1975. *The Métis: Canada's Forgotten People*. Winnipeg: Manitoba Métis Federation Press.
- Stanley, George F. G. 1960. *The Birth of Western Canada: A History of the Riel Rebellions*. Toronto: University of Toronto Press.
- Statistics Canada. 2013. "Population and Dwelling Counts, for Canada, Provinces, Territories, and Designated Places, 2011 and 2006 Censuses." (<http://www12.statcan>



gc.ca/census-recensement/2011/dp-pd/hlt-fst/pd-pl/Table-Tableau.cfm?LANG=Eng&T=1302&PR=48&SR=1&S=72&O=A) (2013/12/8)

Statistics Canada. 2011. “Aboriginal Peoples in Canada: First Nations People, Métis and Inuit.” (<http://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/as-sa/99-011-x/99-011-x2011001-eng.pdf>) (2011/3/19)

Statistics Canada. c.2006. *Aboriginal Peoples in Canada in 2006: Inuit, Métis and First Nations, 2006 Census* (<http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/as-sa/97-558/pdf/97-558-XIE2006001.pdf>) (2011/3/19)

Stevenson, Mark L. 2004. “The Métis Aboriginal Rights Evolution.” Master thesis, University of British Columbia.

*Surface Rights Act, Alberta, 2013* (2000) (<http://www.qp.alberta.ca/documents/Acts/S24.pdf>) (2013/12/15)

*Transitional Membership Regulation, 1990* ([http://www.qp.alberta.ca/1266.cfm?page=1990\\_337.cfm&leg\\_type=Regs&isbncIn=0773258272](http://www.qp.alberta.ca/1266.cfm?page=1990_337.cfm&leg_type=Regs&isbncIn=0773258272)) (2013/12/12)

Wall, Denis. 1999. “Aboriginal Self-Government in Canada: The Cases of Nunavut and the Alberta Métis Settlements.” (<http://www.ualberta.ca/~walld/NUNSEPT2.html>) (2013/12/8)

Weinstein, John. 2007. *Quiet Revolution West: The Rebirth of Métis Nationalism*. Calgary: Fifth House.

Wikipedia. 2013. “Métis in Alberta.” ([http://en.wikipedia.org/wiki/M%C3%A9tis\\_in\\_Alberta](http://en.wikipedia.org/wiki/M%C3%A9tis_in_Alberta)) (2013/12/8)

# Alberta Métis Settlements in Canada

Cheng-Feng Shih

*Professor, Department of Indigenous Development and Social Work  
National Dong Hwa University, Shoufeng, Hualien, TAIWAN*

## Abstract

The Alberta Provincial Assembly passed the Metis Settlements Act and three other acts in 1990 and thus assured the Métis their rights to self-rule, lands, and resource management. This is the only case where provincial legislations are enlisted to support indigenous self-government in Canada. We shall start with a brief review of historical backgrounds to the Métis' struggle for entrenching their indigenous rights. Secondly, we will endeavor to look into how the political agreements have been reached between the Métis and the provincial government. Thirdly, we will investigate the contents of the Métis government, including self-rule structure, land rights, resource rights and co-management, membership, fiancé and economic development, and transitional arrangements. Finally, we will offer some tentative conclusions.

**Keywords:** Alberta Métis Settlements, indigenous self-government, Canada