

加拿大魁北克省 James Bay Cree 原住民族的自治*

施正鋒

東華大學民族發展暨社會工作學系教授

摘要

在篇論文，我們先將回顧加拿大魁北克省 James Bay Cree 原住民族自治的歷史背景，接著，我們把研究的重點放在 *James Bay and Northern Quebec Agreement* 的談判過程。再來，我要檢視該協議以及相關國會立法 *Cree-Naskapi (of Quebec) Act* 的內容，看自治是如何落實的；我們將會考察土地安排、漁獵、環境、民族教育、經濟發展、以及自治安排。最後，我們將討論協定及法案的執行、亡羊補牢式的再談判，並作綜合評估。

關鍵詞：加拿大、魁北克省、James Bay Cree、原住民族自治、*James Bay and Northern Quebec Agreement*、*Cree-Naskapi (of Quebec) Act*

* 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

加拿大魁北克省的原住民族總共有 141,915 人，可以分為十一個民族，除了位於北極圈內 Nunavik 地區的 Inuit，其他還有十族屬於第一民族（印地安人），包含 Cree（族語 Eeyouch）、Naskapi、Mi'kmaps、以及 Mohawks 等等（Wikipedia, 2013）。我們在此打算考察的是傳統領域位於該省西北區 James Bay 東岸的 Cree 族人區域自治政府（14,352 人）（圖 1）¹，不處理 Inuit 的公共自治政府（11,979 人），也不考慮位於東北² 的 Naskapi 族人的村自治（624 人）（AANDC, 2013）。

魁北克省政府於 1971 年宣布將投資加幣六十億在該省北部 La Grande River 興建水庫，當地原住民族的強烈反彈，透過司法途徑逼迫省政府、及聯邦政府上談判桌（Martin & Hoffman, 2008）。聯邦政府、省政府、以及 Cree 與 Inuit 在 1974 年共同簽訂原則合意書³（Agreement-in-Principle），並在次年簽署 *James Bay and Northern Quebec Agreement*（JBNQA），緊接著，Naskapi Indian Band 也在 1978 年跟政府簽署 *Northeastern Quebec Agreement*（NEQA）⁴，號稱為「現代條約⁵」（modern treaty）；最後，再由國會根據兩個協定通過 *Cree-Naskapi (of Quebec) Act*（1984）來落實⁶，取

¹ Cree 是北美印地安人的大族，主要分佈於蘇必略湖北部及西部，在加拿大由東岸到西北領地都有，美國蒙他拿也有足跡，人數共約二十萬，魁北克省有三萬八人，包含 James Bay Cree、以及 Naskapi（Wikipedia, 2014）；請參考 Jenness（1977: 283-87）。

² 位於 Kawawachikamach 的 Kobac Nasakapiaeyouch，靠近 Newfoundland and Labrador 省。

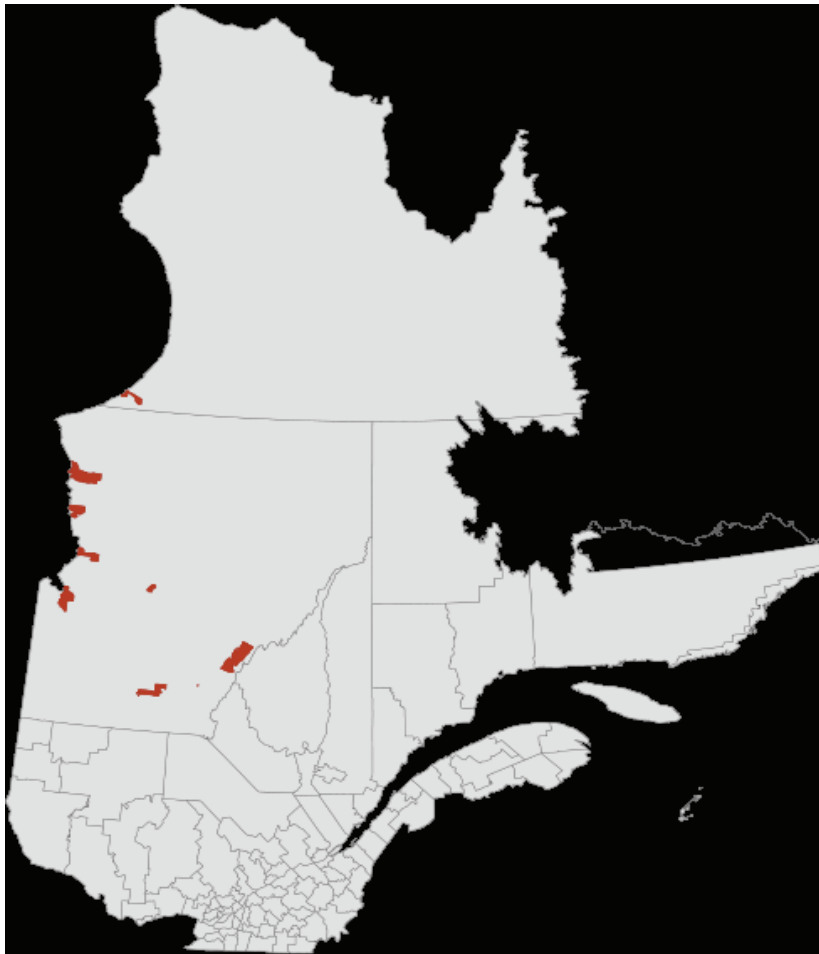
³ 這是兩階段的談判，如果合意書被各方所接受，就可以著手地二階段的條約協商；萬一合意書不被接受，就只好走私法的途徑（Feit, 1980: 165）。

⁴ 代表前者的原住民團體是 Grand Council of the Crees of Quebec 及 Northern Quebec Inuit Association，後者是 Naskapi Band of Quebec，而非原住民簽署者包括聯邦政府、魁北克省政府、Quebec Hydro-Electric Commission（Hydro Quebec）、James Bay Energy Corporation、及 James Bay Development Corporation（INAC, 1993）。

⁵ 原住民族決定將協議寫得很詳細、而且以立法方式來確認，是擔心政府反悔（Feit, 1980: 168）。

⁶ 至於 Inuit 的自治政府，則在 2002 年另外通過 *Act Respecting Northern Villages and the Kativik Regional Government*（*Kativik Act*）來安排，這是一種公共政府。

代長期以來令人詬病的『印地安法』(*Indian Act*)⁷。這是加拿大政府首度在「通盤還我土地政策」(comprehensive land claim policy, CLCP 框架中納入自治談判，也是首度以立法的方式來確保原住民族的自治權，繼而透過『1982年憲政法案』(*Constitutional Act, 1982*)取得憲法保障的條約權位階⁸。



來源：Wikipedia (2013)。

圖 1：Cree 原住民族自治轄區

⁷ 唯一保留的是決定「誰是印地安人」的權力，也就是身份認定，主要是獲得政府社福補助的資格 (Isaac, 1991: 23)；見 JBNQA (Sec. 3.2)。

⁸ 「原住民族的條約權包含由還我土地協定取得者」(“treaty rights” includes rights that now exist by way of land claims agreements or may be so acquired.) (Sec. 35(3))。

在這裡，我們的研究包括程序、以及實質等兩個層面。就程序面而言，我們探討了聯邦及省政府為何要跟原住民進行談判、如何著手、以及場域何在；由於涉及政治權力（魁北克省與聯邦政府的拉拒）、以及經濟利益（水力發電場）的分配，這裡所呈現的是三角關係的競逐。就實質面而言，我們把自治安排的考察重心放在土地權、立法權、財稅、以及資源使用及管理，因為這是對我們最有可能提供啟示的地方。

為了避免巨細靡遺的個案描繪因為見樹不見林（idiosyncratic）而無法累積規律，進而妨礙縱貫的跨時間性、或是橫切的跨國性比較，我們將採取 Alexander George（1979）的「有結構的聚焦式比較方法」（structured focused comparison）來進行考察，根據先前的研究來建構一個釐清因果關係的「概念架構」（conceptual framework）。我們根據先前所草繪的原住民族推動憲政改造模型，修正為加拿大原住民族追求漁獲權的概念架構，用來考察 Cree 的自治談判（圖 2）。

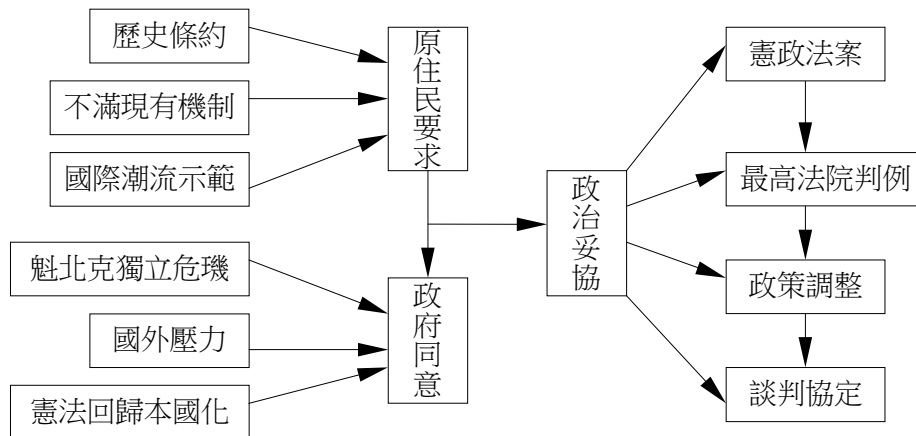


圖 2：加拿大原住民族自治權的概念架構

對於加拿大原住民族來說，原本強烈不滿現有的行政管理，認為政府剝奪他們的既有的權利。更重要的是，由於國際潮流對於原住民族權利的推動，產生一股示範效果，加上對於現有歷史條約的期待，以及，終於匯成一股力量，要求政府能以憲政條款保障、並通過更有利的談判協定；在這同時，加拿大原住民族除了進行非體制的社會運動，一方面在憲政會議

從事遊說工作，另一方面，也向最高法院提出釋憲案，三管齊下，希望能有相互強化的效果。

在 1970 年代，加拿大的原住民族開始挑戰政府，特別是在聯邦最高法院在 *Calder v. Attorney-General of British Columbia* (1973) 判定土地權尚未被消除之後。在 1980 年代，加拿大政府面對魁北克獨立運動帶來迫切的危機，因此必須對於原住民族有所讓步，以便提高政府的正當性。同時，由於加拿大政府積極推動憲法的回歸本國化 (repatriation)，必須獲得英國的首肯，也不得不對原住民族有所善意回應。再加上聯邦最高法院通過對於原住民族權利保障有利的判例⁹，加拿大政府不得不思考如何有所變革，終於與各省政府取得初步的共識，願意針對各族的要求，分別展開土地權跟自治權的談判。此時，加拿大政府改弦更張，將原住民政策由同化的典範調整為原住民自治 (Howlett, 1994)。

聯邦政府在『查絡特城協定』(*Charlottetown Accord, 1992*) 同意未來修憲條文會確認原住民「既有的自治權」，不過，這項協議在全國性的公民投票中功敗垂成¹⁰。一直要到 1995 年，自由黨政府公佈一份『原住民自治聯邦政策指導¹¹』，正式承認「原住民既有的自治權」；聯邦政府在 1997 年提出『加拿大原住民行動方案¹²』，再度承認原住民既有的自治權。在過去三十年來，加拿大已經順利成立了好幾個原住民族自治政府¹³，而 Cree 與 Naskapi 自治政府則是最早實施者，意義不凡。

⁹ 特別是在 1984 年的 *Guerin v. the Queen* 判例，聯邦最高法院確認原住民族的權利包括土地權，同時指出，政府對於原住民族有「受信的責任」(fiduciary duty)，也就是一種「信託的關係」(trust relationship) 義務。

¹⁰ 先前，雖然經過四次原住民權利憲政會議 (1983、1984、1985、1987)，由於各省對於原住民權利的內涵有所疑慮，加上原住民團體之間未能達成共識，1987 年的『密其湖協定』終究沒有納入經過討論的原住民權利條款，被原住民大失杯葛。

¹¹ *Federal Policy Guide -- Aboriginal Self-Government: The Government of Canada's Approach to Implementation of the Inherent Right and the Negotiation of Aboriginal Self-Government, 1995*。

¹² *Gathering Strength: Canada's Aboriginal Action Plan, 1997*。

¹³ 譬如魁北克省的 Cree 與 Naskapi 印地安人的社、Inuit 的 Kativik 地區政府，英屬哥倫比亞省 Sechelt 印地安人的社，育空領地七個第一民族的自治政府，西北領地的 Inuit 另外成立的 Nunavut 領地，英屬哥倫比亞省 Nisga'a 印地安人的村政府，再加上亞伯達省的 Métis 自治政府。

貳、歷史背景

魁北克省 Cree 原住民族的傳統領域位於該省北邊北緯 49-55 度之間，族語稱為 Eeyou Istchee (People's Land)，遺世獨立、外人罕至，早期只有傳教士、聯邦原住民族事務官員、以及哈德遜灣公司 (Hudson's Bay Company, HBC) 的職員前來¹⁴；一直要到 1960 年代，豐富的水力發電潛力被發現，外人才開始矚目。這裡原先是 HBC 所有 Rupert's Land¹⁵ 的一部份，英國政府在 1868 年通過 *Rupert's Land Act*，未經過原住民族的同意，私相授受取得；儘管如此，根據英國在 1870 年發出的樞密令 (Order-in-Council)，政府還必須取得原住民族正式放棄土地權。經過 1898、及 1912 年兩度行政區劃調整¹⁶，該領域南北部相繼歸魁北克省政府管轄，條件是省政府必須承認原住民族的權利、再由原住民族將這些權利讓渡給省政府；然而，魁北克省政府一直遲遲未著手任何條約談判，這是日後爭議的來源 (Diamond, 1985: 265-66; INAC, 1993; Rynard, 2001: 9-10)。

當年，『皇家宣言』(Royal Proclamation, 1763) 明文禁止英國臣民擅自向北美洲原住民買賣土地，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，基本上是屬於友好和平性質，透過結盟來取得共存；然而，越往中西部擴張，在 19 世紀所簽訂的條約，則是領土擴張及確立統治的工具，特別是以保留區的設置來交換國家對他們的照顧、並賦予狩獵及漁獲權，將釋出來的原住民族土地交給新來的白人移民 (Foster, 1999: 359-

¹⁴ 除了傳教士、或是 HBC 的員工，政府在 1930 年代才真正踏入這塊淨土，基本上是在南境從事狩獵的管制工作。在 1930 年代末期，聯邦印地安事物官員展開人口登記，把族人納入『印地安法』管制。戰後，礦業、及林業公司開始進駐南部，不過，一直要到 1960 年代，省政府的管轄才真正遍及全境 (Rynard, 2001: 11)。

¹⁵ 包含 Quebec 及 Ontario 北部、Manitoba 全部、大部分 Saskatchewan、Alberta、Nunavut 南部、以及 Minnesota 及 North Dakota 部分，面積幾乎佔了北美洲的 15%、或是當今加拿大的三分之一。

¹⁶ 見兩個省界延伸法案 *Quebec Boundary Extension Act* (1898)、及 *Quebec Boundary Extension Act* (1912)。

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¹⁷，將原住民族「既有的權利」(inherent rights) 轉換為「條約權」(treaty rights) (Asch, 1988: 58-61)。到後來，加拿大政府認為已經脫離英國，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；此外，由於政府食言而肥，與原住民族對於條約的內容、意圖、以及精神的詮釋爭議不斷，原來的條約承諾成為具文 (Légaré, 2008: 344; Seidle, 2008: 6)。

魁北克省政府在 1971 年宣布興建水庫，同時成立 James Bay Development Company，著手開發當地的水力發電、森林、礦產、以及旅遊。次年¹⁸，當地 Cree 及 Inuit 青年領袖聯手，以魁北克省政府未進行土地歸還協商為由，提出停建的假處分；法官 Albert Malouf 在判決書說，原住民的土地權及其他權利並未被消除，此外，水利工程對於原住民及其文化造成嚴重的威脅。儘管這項判決在幾天後被上訴法庭推翻，被視為司法勾結對付原住民族，不過，由於司法的不確定性、加上族人取回土地的決心，終於逼迫省政府提出談判的條件 (Rynard, 2001: 12)。

對於魁北克省政府來說，開發所得遠超對於原住民族的承諾，「征服」的投資報酬率絕對伐得來，也就顧不得軟硬兼施的形象，因此，當務之急是如何說服否認原住民族權利的閣員 (Rynard, 2001: 17)。負責談判的 John Ciaccia (1975: xiv-xv) 在省議會報告時便直言不諱，魁北克省在 1912 年雖然取得北疆的管轄權，不過，畢竟並未經過妥適的定義；他又說，既然省政府是原住民族權利、法定地位、以及福祉的確保者，該協定可以澄清任何存在的疑點，同時也可以趁機確保該地資源的合理開發，讓所有的魁北克人蒙受前所未有經濟發展的好處。

自來，加拿大政府的原住民政政策就是同化、以及釋出土地。儘管政府在委託民間研究的『豪松報告』(Hawthorn Report, 1966-67) 出爐後被迫公布『印地安政策白皮書』(White Paper on Indian Policy, 1969)，不過卻

¹⁷ 總稱為「數字條約」(Numbered Treaties)、或是「土地割讓條約」(Land Cession Treaties)。

¹⁸ 此時，族人除了擔任 HBC 的嚮導、或是在礦業及林業公司打臨工，基本上還是以傳統的漁獵維生，因此得以相當程度保有自己的語言文化及認同 (Rynard, 2001: 11)。

反道其行，試圖以反歧視、以及一般化為藉口來取消原住民的特殊地位，並且打算把責任推給各個省政府，經過原住民族的強烈反彈，才逼迫政府讓步(Lindau & Cook, 2000: 13; Franks, 2000: 242-43)。同時，在聯邦最高法院作出 *Calder*(1973)判例後，聯邦政府擔心這個英屬高倫比亞省 Nisga's 族的土地權案子會造成遍地烽火，開始推動「通盤還我土地政策」(CLCP)，加緊處理尚未與政府簽訂條約的原住民族土地權及資源開發問題¹⁹、積極鼓勵原住民族與政府進行談判；政府的作法跟十九世紀簽訂條約如出一轍，也就是以金錢收買土地(Miller, 1998; Sterritt, 2002; Rynard, 2001: 18; Angus, 1991: 69)。

聯邦政府的態度比較曖昧，儘管表達「關注的中立」(alert neutrality)的立場，卻是採取放任不管的立場，而且盡量不要去碰觸憲法所明文規範聯邦對原住民族的責任²⁰。也就是說，當省政府草率宣布水力發電計畫之際，相關的領土轉移安排、以及簽訂協議的條件並不周延，然而，聯邦政府為了取悅魁北克，便決定聯手逼迫原住民就範。因此，印地安事務部一開頭雖然出錢幫助原住民族打官司、以及進行談判，然而，一旦展開談判，由於省政府的態度相當強硬，聯邦政府一度揚言斷金援，經媒體威脅公諸於世才不敢造次；事實上，由一些重要條文來看，聯邦政府與省政府在談判過程攜手合作，並未捍衛原住民族的權利，特別是土地權消除條款(Sec. 2.1)、免社會評估條款(Sec. 8.1.3)、土地安排(Sec. 5)、振興經濟(Sec. 28)、以及義務的下放(Rynard, 2001: 17-18)。

相較於省政府關注的是如何澄清原住民族的土地權，以便進入開發來促進經濟發展，原住民族則希望能重新確立與政府的伙伴關係(Seidle, 2008:

¹⁹ 也就是北緯 60 度以北，主要是在英屬哥倫比亞、魁北克、育空、以及西北領地等北疆，因為政府當年未在這些地方簽條約，原住民的土地全並未被取消；到 2008 年為止，政府原住民族總共簽訂了 21 個「通盤還我土地協定」(comprehensive land claim agreement, CLCA)(Angus, 1992: 68; Seidle, 2008: 6)。

²⁰ 根據『1867 憲政法案』(Constitutional Act, 1867)，印地安及其土地的立法權屬於國會(Sec. 91(24))，然而，這並不意味聯邦政府不可將權限轉移給省政府，因此，只要再不增加財政負擔、或是可以減少責任的情況下，聯邦政府樂於卸下包袱(Rynard, 2001: 198)。

7)。由於連續兩度在法庭失利，聯邦政府又威脅不再提供支助，再加上政府在當時還可以透過立法的方式來消除原住民族的土地權，而政治菁英對於所謂的原住民族權利有所保留，既然抵擋不住省政府的開發計畫，大家只好無奈地接受談判途徑，聊勝於無，能換取多少補償跟保護就算多少，特別是傳統漁獵權的保障（Rynard, 2001: 12-13, 16）。

參、談判過程

當魁北克省總理 Robert Bourassa 於 1971 年 4 月在一場造勢大會上，突如其來宣布將在該省北部開發水力發電，當地的原住民族感到相當錯愕，因為事先沒有被磋商、事後也沒有被知會。當時，唯一的原住民族團體 Indians of Quebec Association (IQA)²¹ 是由該省所有酋長、以及社議員的結合，每年開幾次會，Cree 族人並沒有自己的組織，當消息傳來，只好透過關係聯絡各社的酋長、耆老、以及年輕領導者，匆匆在 6 月召開第一次會議商談對策（Feit, 1980: 159-60）。

對於這些菁英來說，舉目望去，當時唯一可以參考的是美國政府與原住民正在談判的 *Alaska Native Claims Settlement Act* (1971)，主要是有關於土地權的通盤處理，而族人的立即反應只是反對省政府興建水壩，因此把聯邦政府視為「仁慈的保護者」(benevolent protector)，希望能出面制止；然而，聯邦政府正在苦思如何安撫醞釀割席而去的魁北克，當然不願意介入，Cree 菁英終於體會不能倚賴聯邦政府替自己出頭。一開頭，或許因為教會、環保團體、大學、以及社運團體的關心，聯邦政府還願意提供免息的貸款召開會議、蒐集資料、及進行研究，這些奠基的工作有助於未來的訴訟及談判；不過，由於聯邦政府的消極態度，讓族人無法採取「以

²¹ 成立於 1968 年，主力為 Mohawk、Huron、以及 Montagnias，不過，每個社可以有包括酋長在內的兩個參加年會，因此，Cree 菁英因此有相互學習的經驗；不過，Cree 在 1974 年退出另組 Grand Council of the Crees of Quebec，主要是認為 IQA 對省政府開出的條件為必是族人所要的，他們希望在期限簽訂原族合意書，以免被迫重回法庭（Salisbury, 1986: 33-34, 55）。

夷制夷」的策略，也就是利用中央政府與地方政府的不同立場進行合縱連橫(Feit, 1980: 160)。

魁北克省政府的立場自始相當強硬，堅持發電計畫沒有妥協的空間，同時，也主張原住民族沒有任何特別的權利；Cree 當然沒有辦法接受，在1972年跟北臨的 Inuit 聯手向省政府及省營公司提告，希望能修改興建計畫、並補償生活方式可能受到影響的獵人。不過，既然聯邦政府不置可否，又看不出原住民族有能耐構成任何重大的威脅，省政府堅拒作任何調整；一度，族人與魁省總理 Bourassa 約見會談，結果，報告不到十五分鐘就被打斷，當時是不歡而散，從此，兩族領袖已經徹底覺悟，天助自助，必須加緊訴訟的努力，才有辦法逼迫對方在談判桌上就範(Feit, 1980: 161; Diamond, 1985: 268-69)。

兩族的代表首先對聯邦政府、魁北克省政府、以及三家省營公司提告，要求高等法院以臨時禁制令停止工程；除了「主要假處分」(main injunction)，族人為了加速訴訟，又向法院聲請「暫時狀態假處分」(interlocutory injunction)：前者的重心是證明原住民族的權利、並以歷史觀點來考察其生活方式，後者則水庫如何影響原住民族的生活。也就是說，族人必須提出初步證明(*prima facie*)原住民族權利的存在，才可以用來阻止工程，另外又要想辦法證明，工程會給族人立即造成嚴重、而且不可回復的損害。法官判決的依據之一是所謂的「方便性的衡量／權宜安排」(balance of convenience)，也就是權衡政府因為工程停止所受的損失(經濟及社會需求)、以及原住民可能因為工程所造成的損害(生活方式)。這樣的過程，一方面可以讓原住民族在庭上充分表達自己的看法，另一方面也趁機會給部落的族人進行溝通及整合，因此，法庭除了是對外辯論及呈現論述的場域，司法程序也是對內從事政治動員的契機(Feit, 1980: 161)。

魁北克政府主張政府對於原住民族只有一些義務，沒有所謂的原住民族權利，如果有的話，頂多也不過是自來條約所列舉的一些扶助，譬如小型的保留區及土地、個人津貼、以及閒置公有土地上的於狩獵權；省政府又指出，原住民族跟歐裔加拿大人一樣，並沒有獨特的生活方式，加上土地低度利用、完全倚賴政府的轉移支付及投資，此外，也看不出工程會有

何負面影響。相對地，原住民族主張自古以來就居住此地，自來行使自己的權利、有其獨特的漁獵生活、及土地使用方式，而歐裔加拿大人則是入侵者，已經干擾到他們的生存。假處分的審理延續半年（1972/12/11-1973/6/21），總共傳訊 167 人作證，而法官 Albert Malouf 的判決書也準備了五個月才完稿（Isaac, 1991: 21）。在 1973 年 11 月，法官同意族人亙古居住此地、擁有原住民族權利，政府不能未經同意就逕自開發，因此勒令政府立即停止工程（Feit, 1980: 161; Diamond, 1985: 270-77）。

沒有多久，省政府向上訴法院要求中止假處分獲准²²；不過，由於停工的損失不貲²³，只好在五天之內宣布準備談判，而且在兩週內就提出工程調整的十一點計畫方案，由此可見，官方領悟到必須重新定義跟原住民族的關係。現在，兩族領導者面對關鍵的抉擇，也就是要繼續打官司、接受談判、還是等待國會立法解決。首先，儘管法院的判決可能會以廣義的方式定義原住民族的權利，然而，也有可能只限定於使用權／用益權（usufructuary interest），不足讓族人管制外來者的開發、或是參與管理；另外，法官的判決可能含混其辭，以致於必須再透過政治角力來釐清，甚至於也有可能根本不承認任何權利。當然，國會也有可能擔心司法過程曠日廢時而片面先下手為強，屆時，原住民族必須照單全收，有潛在的風險。最後，兩族的菁英決定接受談判，至少讓族人可以有最大的參與，而司法途徑則暫時當作備案（Feit, 1980: 162-63; Diamond, 1985: 279-80）。

這項決定引起結盟者的不滿，認為這是出賣原則。首先是環境保護運動者，他們的目標是終止發電廠、而非修改工程計畫，至於原住民族所關心的生活情況的改善、或是權利的保障，並非重點；相對之下，原住民族所關心的並非單一議題，而是治絲益棼的課題，包括如何跟非原住民族社會重新定義彼此的關係、如何維繫自己的文化及社會，更重要的是，他們就是住在這裡，不可能像外人輸了就走人，因此不願意進行零跟一的豪賭，

²² 法官的理由之一是兩族已經放棄祖先的生活方式（Feit, 1995a: 120）。

²³ 政府除了已經投入加幣十億，每天約有五千工人在工地無事可作，更重要的是，原先來自美國及歐洲的低利率外資裹足不前，不可避免排擠到其他現有的經建計畫（Feit, 1980: 162）。

即使是小贏也好。再來是跟兩族全國其他原住民族的齟齬，他們原本期待本案法官可以強化政府對於原住民族權利的定義，進而有助於他族的官司、或是談判的進行；然而，當兩者的優先順序有分歧之際²⁴，必須在族人的利益、以及所有原住民族的利益之間作痛苦的選擇。

肆、JBNQA 與 *Cree-Naskapi (of Quebec) Act* 下的自治

加拿大聯邦政府在十九世紀末葉開始在印地安保留區設置「社議會」(band council)，每個社有一名「酋長」、以及依據人口比例的「社議員」，由社民選舉產生；社議會的組織有點像加拿大地方政府(municipal government)安排，只是聯邦政府派遣在保留區的行政單位，因而不能算是真正的原住民自治的實踐(Frideres, 1998: 433)。魁北克政府於1971年4月宣布將在該省北部興建水力發電場，當時該地的Cree族人主要住在八個墾殖地²⁵(settlement)、以及規模較小的營區(encampment)，前者人口在250-1,500、後者在150-200之間，以漁獵為生；聯邦政府在人口集中的前者設置了八個社，其實，這只能算是一種「行政社」(administrative band)、而非「自治社」，而且彼此之間沒有任何行政、或是政治上的聯繫(Feit, 1980: 160)。

在JBNQA之下，聯邦政府及魁北克省同意賠償加幣225,000,000給Cree Regional Authority(CRA)、以及Inuit的Makivik Corporation²⁶(INAC,

²⁴ 族人與其他原住民族的差異大致有四項：(一)這裡的原住民族關注的是如何保有漁獵生活及其維生經濟，而南部、及都會區的原住民族則希望能發展自己的企業來確保就業；(二)前者大致上還保有傳統領域、漁獵方式、以及文化認同，比較關心如何透過條約來保障這些特定的權利、同時也希望能透過法院來澄清模糊的文字，後者則希望政府所承認的一般性權利來確認自己的認同，進而才來探討如何取回被條約消除的權利、特別是土地；(三)前者雖然尋求更多的自治權，不過，還是希望跟政府維持相當的聯繫，其他地方的原住民族則期待享有更多的自治，也就是希望成立區域政府來實踐有效的自治；(四)前者面對工程所帶來的迫切威脅，因此能選擇的策略相對有限，相對之下，其他原住民族未必能體會他們的處境(Feit, 1980: 164-65)。

²⁵ 四個沿著James Bay，一個在北邊Hudson Bay(靠近Inuit)，另有三個在內陸(Diamond, 1985: 266)。

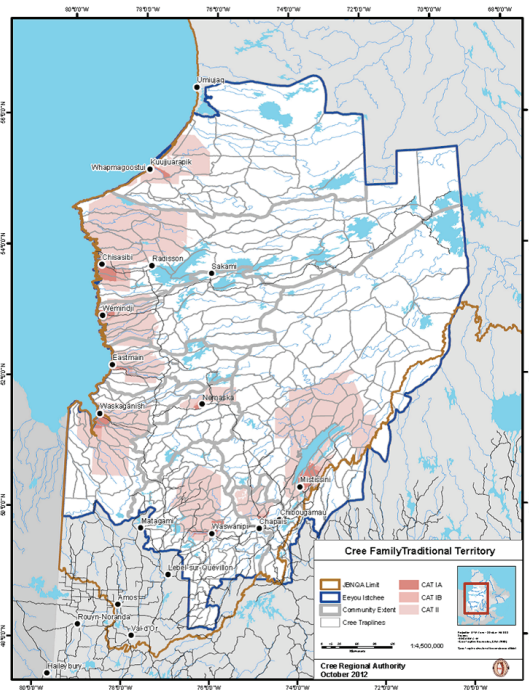
²⁶ 另外，根據NEQA，政府賠償9,000,000給Naskapi of Quebec(INAC, 1993)。

1993)。另外，還詳細規範各種安排，定義原住民族所享有的權利。最關鍵的是土地權消除條款，聯邦及省政府絲毫不讓步（Sec. 2.1）²⁷：

In consideration of the rights and benefits herein set forth in favour of the James Bay Crees and the Inuit of Québec, the James Bay Crees and the Inuit of Québec hereby cede, release, surrender and convey all their Native claims, rights, titles and interests, whatever they may be, in and to land in the Territory and in Québec, and Québec and Canada accept such surrender.

意思是說，原住民族必須放棄土地權，不管稱之為 claims、rights、titles、還是 interests，以便交換條約上所列舉的權利、或是好處。這樣的作法，大體是希望仿效過去的條約，讓政府、國營事業、或是企業不用再擔心原住民族的權利（Rynard, 2001: 14）。以下是 JBNQA 的重要內容（scope）：

1. 土地安排（Sec. 5）：在協定之下，Cree 與 Inuit 的傳統領域被分為三大類，也就是三級式的管理方式，相當複雜（圖 3）：



來源：Come (2013)。
圖 3：Cree 的傳統領域及自治區土地使用範圍

²⁷ 同樣地，*Northeastern Quebec Agreement* 也有類似的文字（Sec. 2.1）。

- (1)由聯邦政府撥出 14,000km² 土地²⁸，這是社政府的轄區、也是族人居住的地方。主要分為兩類：IA 土地（佔 60%）歸聯邦政府管轄、所有權屬於省政府，不過，族人專屬使用、由社政府所管制、權益歸社政府；IB 土地（佔 40%）歸省政府管轄，土地只能賣給省政府。儘管原住民族擁有使用權，不過，土地上的礦產及其他開發的權益主要歸省政府，而社議會只能透過通過條例來加以管制，因此，原住民族的土地權還是未被承認。
 - (2)劃定外圍的 151,600km² 為族人的專屬漁獵區²⁹、外人未經族人同意不可進入，歸省政府管轄；土地及資源權歸省政府所有，族人不可居住；儘管原住民族可以參與漁獲、狩獵、旅遊、發展、及林業的共管，並不能控制土地的開發。
 - (3)剩下的 1,000,000km²（約佔魁北克省三分之二土地）為族人的傳統領域³⁰，劃為該省的公共土地，土地及資源權歸省政府，族人的權利有限；一般大眾可以前往漁獵、或是開發，不過，必須接受協定及法律的規範。另外，族人對於特定的水生動物、及毛皮哺乳類有專屬的狩獵權，也可以參與土地的管理及開發；雖然省政府、以及三家省營公司擁有開發資源的特別權利，聯邦政府及省政府必須針對資源開發進行影響評估。
2. 漁獵（Sec. 24）：由 Cree、Inuit、省政府、及聯邦政府各自指派三人組成 12 人「漁獵設陷協調委員會」（Hunting, Fishing and Trapping Coordination Committee），負責野生動物狩獵的審查、以及管制，並向政府提供管理上的建議；比較特別的是，委員會的主席由四方每年輪流擔任。漁獵不限於使用傳統的器具，只要不妨礙公共安全即可。原住民可以有商業性的漁獵權，不過，必須先經過委員會核准；另外，在第 I 及第 II 類土地的商業性漁獵，必須先取得當地社群的同意。另外，傳統的計數員（tallyman）負責陷阱的管制（Sec. 24.1.8）。

²⁸ Cree 的部份佔 5,600km²，也就是傳統領域的 1.5%。

²⁹ Cree 的部份佔 65,600km²，也就是傳統領域的 18%。

³⁰ 北緯 55 度以南的 353,000km² 歸 Cree，以北的極地歸 Inuit。

3. 環境 (Sec. 22): 由 Cree、省政府、及聯邦政府各自指派四人，再加上漁獵協調委員會主席等 13 人共同組成「環境諮詢委員會」(James Bay Advisory Committee on the Environment)，主席每年由各方輪流擔任，負責環境保護的監督及審查，以確保開發計畫不會妨礙族人的傳統土地使用。另外，該委員會下設諮詢性質的「評估委員會」(Evaluating Committee)，由三方各自指派二人組成，主席也是逐年輪流。針對省政府的特定開發計畫，還必須另外成立「環境及社會影響審查委員會」(Environmental and Social Impact Review Committee)，族人指派二人，省政府指派三人，並指定後者一人擔任主席；如果涉及聯邦政府的開發計畫，必須成立「環境及社會影響審查小組」(Environmental and Social Impact Review Panel)，族人指派二人，聯邦政府指派三人、並指定後者一人擔任主席。
4. 民族教育 (Sec. 16): Cree 族人在省政府的管轄下成立「學校董事會」(Cree School Board, CSB)，獲得授權提供原住民族教育；經費由政府提供，聯邦政府負責 75%、省政府 25%，最後的決策權、以及立法權操在省政府手裡。儘管如此，教育自治還是最足以稱道的地方，特別是透過社區的諮商及家長的參與，足以發展出以民族文化為中心的教育方式；另外，這些菁英又能培養本身的政策能力，與魁北克省教育廳建立開放而常態的溝通管道，可以進行不卑不亢的協商，贏得對方的尊重 (Seidle, 2008: 15-16)。
5. 經濟發展 (Sec. 28): 政府除了要促進經濟發展及族人的就業，並將協助成立相關再生資源發展、及推動藝術暨藝品的組織。不過，由於條約只同意一次付清，並未提及自然資源開採的收益分享（除了第一類土地），省政府的開發無助原住民族的經濟發展。儘管 Cree Income Security Program 讓獵人可以有起碼的所得，基本上還是複製原本的經濟關係，也就是說，族人無法從資源開採找到就業機會，在經濟上還是要仰賴政府的扶助，這將是後續談判的重點。
6. 自治安排：根據 JBNQA (Sec. 9-11)，聯邦政府在 1984 年通過 Cree-

Naskapi (of Quebec) Act 來推動 Cree 及 Naskapi 族人的自治。原有的八個 Cree 社政府、及一個 Naskapi 社政府經過法人化，各自成為地方政府，被賦予行政、公共秩序、稅收、以及消防等等權限；在八個 Cree 自治政府的上面，另外成立區域政府 Cree Regional Authority，負責政府交辦的工作、以及委員任命同意權。

大體而言，這是一種混合的治理結構，地方治理（社政府）歸聯邦管轄，區域治理歸省政府管轄，稍嫌零碎（Seidle, 2008: 9）。在省議會的規範下，各社被賦予一般地方政府所有的立法權，可以通過包括治安、環保、地方稅、交通道路、以及公園休閒等等條例（*bylaw*），其中，比較特別的是有關土地資源利用及計畫、漁獵、以及野生動物保護（Sec. 45-48）。不過，這些不能跟省政府的法規抵觸，而且聯邦政府的印地安事務部長擁有最後的審核權，因此，看起來比較像是地方政府，可以說缺乏真正的立法權（Belanger, 2011; Isaac, 1991: 17）。Papillon（2008: 9）認為這是一種多層次的治理，也就是擺脫傳統的殖民治理、邁向聯邦體制伙伴的妥協，可以說是準聯邦體制；不過，如果從政治哲學來看，其實是由凱因斯學派調整為新自由主義下，為了節省政府開銷而將行政權大規模轉移給原住民族的地方政府（pp. 13-14）。

如果說 Grand Council of the Crees（GCC）是政治個體、甚至於就是代表族人的民族議會，而 Cree Regional Authority 則可以說相互對應的行政單位、民族政府，兩者互為一體，也就是兩個招牌、同樣人馬³¹。在過去，族人的生活及利益以社為中心，村與村之間缺乏聯繫、也沒有整合意見的機制；現在，將地方的社群結合為區域性政府，既可以共同決定彼此在政策上的優先順序、也可以呈現一致對外的政治立場，其實就是一種前所未有的「民族塑造」（*nation-building*）的過程，以漸進的自主培力來凝聚成具有集體認同的嶄新「區域民族」（*regional nation*），而非只是任憑擺佈的政府派出發放社福單位（Seidle, 2008: 15）。

³¹ 在 2008 年，兩者共聘用 154 人，分為五個部門，每年獲得政府補助加幣兩億左右（Seidle, 2008: 16），目前則有 300 人左右（GCC/CRA, 2012/2013）。不過，Awashish（2005: 172）認為這是四層的治理，由計數員、社政府（地方）、CRA（區域）、到 GCC（民族）。

伍、執行、再談判、以及評估

儘管族人對於協議高度期待，不過，徒法不足以自行，真正要付諸行動並非易事；問題不止在於協定的內容，也關於政府如何詮釋這些條文、以及其執行的意願，一旦簽完協議就宛如船過水無痕，當作沒有一回事，當然無法達成條約所要達成的目標，更不用說彼此的和解。首先，由於協定的文字容或有含混其辭的地方，政府部門既然不想履行義務，刻意對於條文作最簡約的解釋，特別是聯邦政府把原有的事務拿來充抵條約的承諾，官樣文章、應付了事。另外，由於條約缺乏約束執行的藍圖，加上聯邦跟省政府對於實踐承諾意興闌珊，連配套的 *Cree-Naskapi (of Quebec) Act* (1984) 都是經過族人的不斷地施壓³²，國會才在最後的期限立法通過，大體反映聯邦政府行禮如宜的心態 (Rynard, 2001: 20-22)。

協定的另一個缺陷是缺乏如何化解爭議的機制，也沒有常設的論壇來進行對話，特別是出現執行上的難題之際，因此，族人只能向相關的政府機構遊說、或是政治人物施壓，再不就是採取法律手段 (Peters, 1991: 209)。相對地，政府則見招拆招，執行上顯得零零落落、甚至於缺乏一致性；另外，由於涉及的聯邦及省政府部門過於龐雜，從教育、衛生、當資源等等都有，公婆太多，而這些官僚未必理解協議的內容，讓原住民族的菁英疲於奔命 (Seidle, 2008: 13)。

在先天（協議內容）不足、後天（政府誠意）失調的情況下，馬上出現的爭議涉及營運金，由於政府並未積極編列預算、或是提供組織上的資源，除了開辦費，自治政府的日常運轉難以為繼³³；另外，有關於教育、

³² 包括訴諸國際輿論、或是走司法程序，軟硬兼施；基本上是殊途同歸，就是透過不斷地努力，以漸進的方式逼迫政府協商 (Seidle, 2008: 16)。一般而言，站在第一線的魁北克省政府比較願意妥協，也就是擔心停工的損失、以及想要延伸北疆的管轄權 (Peters, 1991: 210)。原住民族採取「困窘的政治」(politics of embarrassment)，凸顯政府的不公不義，特別是將國際輿論對象指向加拿大的最大電力輸出國美國 (Niezen, 1998: 4-5, 8)。

³³ 聯邦政府（自由黨）跟兩族在 1984 年簽訂協議聲明書 (Statement of Understanding of Principal Points Agreed to by the Cree-Naskapi (of Quebec) Act Implementation Working Group)，同意提供多年無條件移轉性支付，然而，在第一次支付後就反悔，主張沒有約束力（保守黨）；族人於是提告，終於逼政府讓步 (Peters, 1991: 182-83)。

住宅、衛生、以及其他社福支出，這些是政府以「權力下放」(devolution)名義丟出來的「自治項目」，然而，政府的財政分配公式並未考慮到北疆的特殊需求 (Seidle, 2008: 14)。Cree 的大酋長 Billy Diamond (1987: 93) 這樣說：

There is a, however, a corollary principle which accompanies that of self-determination and self-government. This principle is the need to have the resources to fully implement and execute the power which a group has to govern itself. One must be a realist. Granting or recognizing self-determination without the appropriate resources to allow for its realization is a charade. Powers granted without the means of attaining objectives is an unacceptable and meaningless process.

聯邦政府提議以單次府款 (one-time grant) 的方式來解決，族人則堅持必須先考慮一些營運的爭議，包括地方政府的財源、區域政府的結構、社區設施的維護、以及資本分配不足等等課題；雙方終於在 1992 年達成最後協定 (INAC, 1993)。

由於早先的談判無法鉅細靡遺，相關的法規未必周延³⁴，譬如社政府沿用過去的安排、不能制訂憲章，特別是代表族人談判的民族議會 Grand Council of the Crees 雖然法人化為 Cree Regional Authority，也就是由各個社政府推派代表組成，卻是缺乏法定的職權。Cree 與 Naskapi 族人一再要求修訂，政府卻置之不理，抗議無效，族人只好還是循法律途徑 (Awashish, 2005: 175)；經過三十多個官司，省政府、及聯邦政府才相繼簽訂第二階段的協議，也就是 *Agreement Concerning a New Relationship between the Government of Quebec and the Crees of Quebec* (2002)³⁵、以及 *Agreement*

³⁴ 原因是時間的壓力，擔心如果不趕緊有協議，恐怕法院會有不力的判決，因此有些條文刻意含混其辭、留待未來再協商，沒有想到政府日後會落井下石；有了這樣吃虧的經驗，其他原住民族後來跟政府談判，已經知道如何重蹈覆轍，特別是在執行層面 (Peters, 1991: 175)。

³⁵ 這個協議號稱「民族對民族」(nation to nation)，規範未來彼此未來五十年的關係，包括魁北克省政府每年的財政補助、原住民族參與礦產、林業、及水力的共管並分享開發的收益 (Scott, 2005)。基本上，魁北克認為原住民族是「鑲嵌的民族」(embedded nation) (Papillon, 2008: 20)。

Concerning a New Relationship between the Government of Canada and the Crees of Eeyou Istchee (2007)³⁶。

與其他加拿大北疆的原住民族比較，包括 Yukon、Northwest Territories、或是 Nunavut，不管有沒有跟政府簽訂新的協定，James Bay Cree 的生活並沒有明顯比較好，也就是說，協定並非萬靈丹；不過，對於族人來說，JBNQA 卻是掌握本身命運的方法之一，特別是在面對快速社會及經濟變動之際，由自來的維生經濟到現代的工資經濟，至少能透過這項工具來跟政府建立合理的治理關係，反映族人在政治、經濟、及社會層面的企盼，尤其是針對在傳統領域上的資源開發有發言的機會，同時也可以增進政策發展的經驗、並藉機進行內部的整合，因此，族人對於協議大致上是持正面的態度 (Seidle, 2008: 5, 15, 17-18; Peters, 1991: 208)。

基本上，這是一種庭外和解 (Awashihsh, 2005: 169)：原住民族被迫放棄土地歸還的訴訟，同時，必須割讓土地，來交換條約上所列舉的保留區、自治權、漁獵權、以及現金補償。終究，即使修法的工作終於能完成，可以將地方性社政府整合為區域自治政府，族人還是沒有土地權，付出的代價相當大。實質上而言，JBNQA 並未通盤改變族人與政府之間的關係，而且對於該區的經濟發展只有些微的影響，甚至於，根本就複製了原有政府所控制及主導的原住民族發展模式，也就是必須倚賴政府的挹注，因此，社區的社會經濟條件及福祉並沒有多大的改變 (Seidle, 2008: 5, 15)。

總之，癥結在於三方對於協議有不同的動機。對於聯邦政府來說，參與協議是為了履行本身處理原住民族土地權的義務。對於魁北克政府來說，協議除了可以讓水力發電計畫順利進行，同時也可以確立對於北疆領土的管轄權。對於族人來說，協議如何要盡量降低開發所帶來的環境衝擊，同時也要確保自己傳統的漁獵生活方式，當然也有想辦法改善生活、以及經濟條件 (Seidle, 2008: 8)。關鍵在於雙方對於自治政府的定位不同。基

³⁶ 這是一個二十年的協議，重點之一是如何進一步協商，將 CRA 轉化為「Cree 民族政府」(Cree Nation Government)，賦予立法權。另外，魁北克省政府也隨後簽訂類似的協議 *Agreement on Governance in the Eeyou Istchee James Bay Territory between the Crees of Eeyou Istchee and the Government of du Québec* (2012)。

本上，政府認為自治政府的功能是分攤行政，把原住民族組織當作是行政單位的一部份、甚至於是發放社福的代理人，也就是在權力下放的思維下維持原有的行政及政治掌控，在決策之際當然不會諮詢族人；相對之下，族人認為協議是要重新建構彼此的伙伴關係，因此必須調整現有治理機構與自治範圍（Seidle, 2008: 13）。

就實務上而言，族人還是有走傳統漁獵、還是參與開發兩條不同的路線（Seidle; 2008: 17）。也就是說，當原住民族被迫集中在墾殖地之際，又加上人口的成長，到底傳統的漁獵生活是否能養活所有的族人（Niezen, 1998: 9; Feit, 1995b: 212-13）。

法規、條約、案例、文件

- Royal Proclamation, 1763* (<http://www.bloorstreet.com/200block/rp1763.htm>) (2014/3/23).
- Constitutional Act, 1867* (<http://www.canlii.org/en/ca/const/const1867.html>) (2014/3/15).
- Rupert's Land Act* (<http://caid.ca/RupLanAct1868.pdf>) (2014/3/23).
- Quebec Boundary Extension Act, 1898* (<http://www.answers.com/topic/quebec-boundary-extension-act-1898-1>) (2014/3/8).
- Quebec Boundary Extension Act, 1912* (<https://www.cs.cmu.edu/~clamen/misc/Canadiana/politics/statutes/Quebec-Boundaries-Extensions.html>) (2014/3/8).
- Hawthorn Report, 1966-67 (A Survey of the Contemporary Indians in Canada: A Report on Economic, Political, Educational Needs and Policies)* (<http://caid.ca/HawRep1a1966.pdf>) (2014/3/23).
- White Paper on Indian Policy, 1969 (Statement of the Government of Canada on Indian Policy, 1969)* (http://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ/STAGING/texte-text/cp1969_1100100010190_eng.pdf) (2014/3/23).
- Alaska Native Claims Settlement Act, 1971* (<http://www.alaskapls.org/standards/ancsa.pdf>) (2014/3/23).
- Calder v. Attorney-General of British Columbia, 1973* (<http://www.sfu.ca/~palys/SCC-1973-Calder%20v.%20British%20Columbia%20AG.pdf>) (2014/3/23).
- James Bay and Northern Quebec Agreement, 1975* (<http://www.gcc.ca/pdf/LEG00000006.pdf>) (2014/3/23).
- Northeastern Quebec Agreement, 1978* (http://www.indigenousnationhood.com/docs/selfgovern/Northeastern_Quebec_Agreement.pdf) (2014/3/23).
- Constitution Act, 1982* (<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/CONST/page-15.html#h-38>) (2014/3/23).
- Cree-Naskapi (of Quebec) Act, 1984* (<http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-45.7.pdf>) (2014/3/23).
- Guerin v. the Queen, 1984* (<http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/2495/index.do>) (2014/3/23).
- Charlottetown Accord, 1992* (<http://www.thecanadianencyclopedia.com/en/article/charlottetown-accord-document/>) (2014/3/23).
- Federal Policy Guide -- Aboriginal Self-Government: The Government of Canada's*

Approach to Implementation of the Inherent Right and the Negotiation of Aboriginal Self-Government, 1995 (http://landclaimscoalition.ca/pdf/Federal_Self-Government_Policy_Guide_1995.pdf) (2014/3/23).

Gathering Strength: Canada's Aboriginal Action Plan, 1997 (<http://www.ahf.ca/downloads/gathering-strength.pdf>) (2014/3/23).

Act Respecting Northern Villages and the Kativik Regional Government, 2002 (http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/V_6_1/V6_1_A.html) (2014/3/23).

Agreement Concerning a New Relationship between the Government of Quebec and the Crees of Quebec, 2002 (<http://www.gcc.ca/pdf/LEG000000008.pdf>) (2014/3/23).

Agreement Concerning a New Relationship between the Government of Canada and the Crees of Eeyou Istchee, 2007 (http://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ/STAGING/texte-text/agrrnr_1100100031945_eng.pdf) (2014/3/23).

Agreement on Governance in the Eeyou Istchee James Bay Territory between the Crees of Eeyou Istchee and the Government of du Québec, 2012 (<http://www.gcc.ca/pdf/LEG000000024.pdf>) (2014/3/23).

參考文獻

- Aboriginal Affairs and Northern Development Canada (AANDC). 2013. "Aboriginal Populations in Quebec 2013." (http://www.aadnc-aandc.gc.ca/Mobile/Nations/docs/11-181_AADNC_CarteNationsQc_8.5x11-r6b_webB.pdf) (2014/1/7)
- Angus, Murray. 1992. "Comprehensive Claims: One Step Forward, Two Steps Back," in Diane Engelstad, and John Bird, eds. *Nation to Nation: Aboriginal Sovereignty and the Future of Canada*, pp. 67-77. Concord, Ont.: Anansi Press.
- Awashihsh, Philip. 2005. "From Board to Nation Governance: The Evolution of Eeyou Tapa-Tah-Jeh-Souwin (Eeyou Governance) in Eeyou Istchee," in Michael Murphy, ed. *Reconfiguring Aboriginal-State Relations*, pp. 165-83. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Belanger, Yale D. 2008. "Cree-Naskapi Act." (<http://www.historyandtheheadlines.abc-clio.com/ContentPages/ContentPage.aspx?entryId=1171789¤tSection=1161468&productid=5>) (2014/3/8)
- Ciaccia, John. 1975. "Philosophy of the Agreement," in *James Bay and Northern Quebec Agreement*, pp. xiii-xxiv.
- Come, Matthew Coon. 2013. "Speaking Notes Of Grand Chief Dr. Matthew Coon Come To The Committee On Planning And The Public Domain Of The National Assembly Of Québec On Bill 42." (<http://www.gcc.ca/newsarticle.php?id=313>) (2014/1/7)
- Diamond, Billy. 1985. "Aboriginal Rights: The James Bay Experience," in Menno Boldt, and J. Anthony Long, eds. *The Quest for Justice: Aboriginal Peoples and Aboriginal Rights*, pp. 265-85. Toronto: University of Toronto Press.
- Diamond, Billy. 1987. "The James Bay Crees and the Financing of Aboriginal Self-Government," in David C. Hawkes, and Evelyn J. Peters, eds. *Issues in Entrenching Aboriginal Self-Government*, pp. 93-96. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
- Feit, Harvey A. 1980. "Negotiating Recognition of Aboriginal Rights; History, Strategies and Reactions to the James Bay and Northern Quebec Agreement." *Canadian Journal of Anthropology*, Vol. 1, No. 2, pp. 159-72.
- Fiet, Harvey A. 1995a. "Colonialism's Northern Cultures: Canadian Institutions and the James Bay Crees," in Bruce W. Hodgins, and Kerry A. Cannon, eds. *On the Land: Confronting the Challenges to Aboriginal Self-Determination in Northern Quebec*

- and Labrador*, pp. 106-27. Toronto: Betelgeuse Books.
- Fiet, Harvey A. 1995b. "Hunting and the Quest for Power: The James Bay Cree and Whitemen in the Twentieth Century," in R. Bruce Morrison, and C. Roderick Wilson, eds. *Native Peoples: The Canadian Experience*, 2nd ed. pp. 181-223. Toronto: Oxford 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.
- 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.
- Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee) (GCC)/Cree Regional Authority (CRA). 2012/2013. *Annual Report 2012/2013*.
- Indian and Northern Affairs Canada (INAC). 1993. "The Names Bay and Northern Quebec Agreement and the Northeastern Quebec Agreement." (<https://archive.is/ilW4O>) (2014/3/7)
- Isaac, Thomas. 1991. "Aboriginal Self-Government in Canada: Cree-Naskapi (of Quebec) Act." *Native Studies Review*, Vol. 7, No. 2, pp. 15-42.
- Jeness, Diamond. 1977. *The Indians of Canada*, 7th ed. Toronto: University of Toronto Press.
- Lindau, Juan D., and Curtis Cook. 2000. "One Continent, Contrasting Styles: The Canadian Experience in North American Perspective," in Curtis Cook, and Juan D. Lindau, eds. *Aboriginal Rights and Self-Government*, pp. 3-36. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Martin, Thibault, and Steven M. Hoffman, eds. *Power Struggle: Hydro Development and First Nations in Manitoba and Quebec*. Winnipeg: University of Manitoba Press.
- Miller, Matthew. 1998. "An Australian Nunavut? A Comparison of Inuit and Aboriginal Rights Movements in Canada and Australia." <http://www.law.Emory.edu/EILR/volumes/spg98/miller.html>.
- Niezen, Ronald. 1998. *Defending the Land: Sovereignty and Forest Life in James Bay Cree Society*. Boston: Allyn & Bacon.

- Papillon, Martin. 2008. "Federalism from Below? The Emergence of Aboriginal Multilevel Governance in Canada: A Comparison of the James Bay Crees and Kahnawá:ke Mohawke." Ph.D. Thesis, University of Toronto.
- Peters, Evelyn J. 1989. "Federal and Provincial Responsibilities for the Cree, Naskapi and Inuit under the James Bay and Northern Quebec, and Northeastern Quebec Agreements," in David C. Hawkes, ed. *Aboriginal Peoples and Government Responsibility: Exploring Federal and Provincial Roles*, pp. 173-242. Ottawa: Carleton University Press.
- Rynard, Paul. 2001. "Ally or Colonizer?" The Federal State, the Cree Nation and the James Bay Agreement." *Journal of Canadian Studies*, Vol. 36, No. 2, pp. 8-48.
- Salisbury, Richard F. 1986. *A Homeland for the Cree: Regional development in James Bay 1971-1981*. Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Scott, Colin H. 2005. "Co-Management and the Politics of Aboriginal Consent to Resource Development: The Agreement Concerning a New Relationship between le Gouvernement du Québec and the Crees of Québec (2002)," in Michael Murphy, ed. *Reconfiguring Aboriginal-State Relations*, pp. 133-63. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Seidle, F. Leslie. 2008. "Aboriginal Quality of Life." *Choices*, Vol. 14, No. 19, pp. 1-23.
- Sterritt, Neil J. 2002. "Aboriginal Rights Recognition in Public Policy: A Canadian Perspective."
- Wikipedia. 2013. "Aboriginal Peoples in Quebec." (http://en.wikipedia.org/wiki/Aboriginal_peoples_in_Quebec) (2014/3/10)
- Wikipedia. 2014. "Cree." (<http://en.wikipedia.org/wiki/Cree>) (2014/3/14)

The James Bay Cree Self-government in Quebec, Canada

Cheng-Feng Shih

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

Abstract

In this article, we shall start with a detailed review of the historical background of the James Bay Cree self-government in Quebec, Canada. Our concentration will then be on the process of negotiations leading eventually to the signing of the *James Bay and Northern Quebec Agreement*. We then will look into how the agreement has been implemented based on the accompanied *Cree-Naskapi (of Quebec) Act* passed by the federal parliament, with a special focus on land arrangements, fishing and hunting, environmental protection, indigenous education, and self-government institutions. Before coming to the conclusions, we will briefly examine the re-negotiations of the agreement.

Keywords: Canada, Quebec, James Bay Cree, Indigenous self-government, *James Bay and Northern Quebec Agreement*, *Cree-Naskapi (of Quebec) Act*