

雜誌

# 通行權

通行權職業之聲

捍衛神圣大地  
文化依附力的力量

11/12月  
2016年

IRWA

# 準入以



作者：JAMES KENT, KEVIN PREISTER

## 聳石蘇族將社區參與帶上前線

最近涉及到聳石蘇族保留地的參與活動將影響到路權和基礎設施職業處理社區參與的方式。這個38億美元的達科他進氣管項目 (DAPL) 擬覆蓋4個州，全程1,170英里。該項目已在實施中，但在2016年9月9日被叫停，目前正在等待進一步的聯邦審查。這是以前從未發生過的，因為美國陸軍工程兵團已簽發了該項目的許可證。

### 故事的展開

在研究人員發現施工隊將密蘇里河附近的私有土地上的墓葬和文化遺址徹底破壞之後，聳石蘇族提起上訴，但聯邦法官駁回了上訴。但在幾個小時後，司法部、兵團和內政部暫時封鎖了該項目的部分施工，呼喚政府對大型基礎設施項目周邊部落的通行設施進行改革。

為支持聳石蘇族對該項目的抗議，原住民進行了有史以來最大規模的動員活動，而DAPL的一系列措施為其提供了舞臺。作為美國陸地第六大保留地，該地區估計有超過6,000人口。

### 活動愈演愈烈

監管機構和管道公司至少有四個令人遺憾的失誤，使這種沖突發生了變化。第一個失誤就是采用聯邦政府為小型快速通道設計的有缺陷的準入流程。例如，陸軍工程兵團采用了“全國準入流程”，這個流程是為小型快速通道設計的。這就意味著，完整的環境影響評介(EIS)從未進行過，因此，本應浮出水面的一些問題，如祖傳土地的重要性，將不會得到討論，也不會得以緩解。事實證明，采用這一流程對於所有參與者來說是一種傷害，並使得一項注定會大大改變通道項目審批的運動被發起。

第二個失誤就是將管道路線從北達科他州俾斯麥以北的私有土地移走，以繞開聳石保留地。這次移動激發了抗議活動，大部分是因為管道有可能破裂，污染該部落的飲用水。這個擬采用的施工路線離該部落保留地的邊界不到半英里，引發了人們對保護這片土地上的文化資源的擔憂。沿著這條管道線路，有一些宗教和文化遺址，包括祖先的墓地。

第三個失誤就是，未在原來的項目地圖上，標出該部落的部落土地或原住民，包括聳石蘇族保留地。除了保留地，該管道經過的所有縣均出现在了地圖上。對於聳石來說，這份地圖反映了他們看重的一個問題——具體說來就是，當局對他們的存在視而不見。當然，隨著美國原住民部落的這項大規模動員活動的進行，上述情況已經改變。現在，地圖上已經可以看到保留地，而這項活動還在進行中。

### 最后一根稻草

如果DAPL沒有第四個失誤，那麼，所有以上失誤都可能透過談判來解決。由於一些不得而知的原因，DAPL選擇在聳石蘇族在法院文件中確定為特別敏感的文化區域之地區，進行土方施工。在一個周末，施工在眾多抗議者和國際媒體的面前進行。

此外，公司還部署了警衛人員和護衛犬，試圖使抗議者不得阻止這項工作。用護衛犬攻擊聳石示威者和支持者的場景，讓人們想起了20世紀60年代的塞爾瑪示威活動。正是這項行動，使這個問題上升到了國家層面，並在一夜之間促使北美以及其他地區的200個部落表示了支持。除了參與抗議的當地土地主和環保人士外，估計還有來自世界各地的2,000個土著人團體，表示了對聳石原住民的支持。

在與司法部和內政部進行協調後，陸軍工程兵團下令停止建設管道的某些部分，承諾及時進行“全國環境政策法”(NEPA)審查，並採取決策流程，以評估部落的利益是否得到了正確的對待。這些機構還呼吁，在2016年秋天，與部落官員舉行一次政府對政府的峰會，對現有的法定框架進行審查，並審查聯邦政府是否能以更好的方式，確保將有意義的部落諮詢納入與基礎設施相關的審查和決策中。如果發現了任何缺陷，就要向國會提出新的立法提案，以促進對部落土地、資源和條約權利的保護。



聳石蘇族部落酋長David Archambault二世稱：“我們想要進行和平示威。我想要每個人都明白，我們這樣做是有作用的。”



隨著施工的開始，公司部署了警衛人員和護衛犬來對抗抗議者，這使問題上升到國家層面。

## 文化意義的影響

重要的是，雖然擬建設的管道並不會穿過印第安保留地，但離這些區域仍然非常近。在整個美國，條約權利要求部落就其祖先土地上的項目進行磋商，即使這些項目是在保留地邊界外。密蘇里河的文化意義和這個部落在其中的依附力，以及在具體的神聖遺址、墓地和其他特殊地區中的依附力，均導致了改變遊戲規則的干預行為。

兩個概念都具有法律地位，今天，它們給部落帶來了遠超出其保留地邊界的影響。它們被稱為“傳統文化屬性”(TCP)和文化依附力。必須依照1966年《國家歷史保留地法案》第106條考慮項目對有資格被納入“國家歷史古跡名錄”的傳統文化屬性之影響。第106條規定要求聯邦機構考慮其行動對歷史遺跡的影響，包括對傳統文化屬性的影響。

美國國家公園管理局將傳統文化屬性定義為重要財產，因為他們與生活社區的文化習俗、傳統、信仰、生活方式、藝術、手工藝或社會機構相關聯。傳統文化屬性植根於社區歷史，對於維持其持續的文化認同十分重要。根據條例、解釋和判例法，第106條規定要求對歷史遺跡的影響進行審查——這是一項適用於傳統團體和聯邦機構之間的協議備忘錄，能減少負面影響。

Tom King是國家歷史保留地顧問委員會文化資源保護辦公室前主任，他現在是一名顧問，在過去五十年里，一直與部落等進行合作。他指出，與目前的形勢相比，在聯邦決策方面，第106條規定允許部落擁有更大的影響力。協議備忘錄要求各機構負責採取減緩措施。聳石蘇族在其對DAPL提起的訴訟中，採用了《國家歷史保留地法案》。

## 與土地的關係

在過去幾十年里，透過要求提交環境影響報告的“全國環境政策法”(NEPA)，相關概念“文化依附力”已獲得了法律地位。文化依附力被定義為一系列傳統、態度、實踐和故事的累計效應，這種效應將人與土地、實際地點和親屬關係聯繫起來。我們的公司JKA集團最初在1995年制定了文化依附條款，這項條款首先由美國林業局用於承擔環境影響報告，其中，美國能源電力公司提出的輸電線工程被否決。這條輸電線將穿過建立於18世紀80年代的西弗吉尼亞和弗吉尼蘇格蘭愛爾蘭定居點中心。研究表明，電力公司已規劃出其直線和便利路線的區域具有很高的文化依附力。

六年后，透過補充性的環境影響報告，該輸電線最終在另一條路線上獲批，避開了具有高度文化依附力的區域。到了2016年，具有文化根基的居民正在透過一項必須由美國林業局和聯邦能源監管委員會批准的環境影響報告程序，使用這個概念來對擬建設的山谷管道項目之影響進行評估。根據阿巴拉契亞區域委員會的正式定義，在阿巴拉契亞文化區域工作的公司應該意識到，在該地理區域的不同地區中，可預見到高度文化依附力。

S美國能源電力項目的決定是《國家環境政策法》的一個先例。自從該決定做出以來，文化依附力已經在全國的其他地方和世界範圍內得以應用。美國地質調查局引證了文化依附力的重要性，以解決夏威夷的海灘侵蝕問題。負責本地人福利事宜的夏威夷事務辦公室被看作是夏威夷政府的第四部門，它使用了文化依附力的概念，對奧胡島和夏威夷大島的發展提案進行評估。法國和澳大利亞也採用了這一概念。

## 新規範

在Keystone XL項目的失敗以及相關的抗議和文化依附力問題方面，目前有兩個趨勢，可以讓我們確定新的規範。首先，從項目啟動到正式抗議運動動員所需的時間似乎在迅速縮短。雖然Keystone XL要達到高度破壞性，需要大約四年時間，但與聳石蘇族抗議相關的動員幾乎是在陸軍工程兵團發布快速通道批准後，就立刻開始了。運動在幾個月內發生，而不是幾年內。不少項目已經注意項目抗議發生時間已經縮短，並在我們業內進行了積極的討論。

其次，Keystone XL和DAPL代表了更高規模的抗議，這導致基礎設施問題上升到國家層面上，激發了社會和政治範圍內的廣泛辯論和行動。Keystone XL使一些有組織的團體產生，這些團體現在在全國範圍內反對所有的管道和電力通道。一些團體正在對抗議者進行培訓，以在全國範圍內對項目進行重新定位和反對，這又激化了民眾情緒和媒體報道。

現實情況是，當一個問題上升到國家層面上時，正在進行項目開發的公司損失了很多好機會。並且，由於討論進行轉變為熱門政治問題，在當地解決局勢問題、從而使公司擁有最大影響力的機會，迅速、不可逆轉地消失。此外，由於這些項目受到公眾的關注，玩家們開始使用手段，得到他們本無法得到的權力，使情況更難以解決。

## 運動誕生了。

普遍的權利轉移正在發生，其中，公民越來越意識到項目會對他們的周邊環境所產生的影響，並希望對這些潛在的影響擁有更多的控制，不管是否有政府或企業盟友。然而，對於人們怎樣以及為什麼會對他們認為是不公平土地實踐的行為進行動員、採取行動，企業和政府方仍然保持否定態度。我們在9/10月的《路權雜誌》上介紹了“地緣民主”的概念，並計劃繼續集中討論這個重要問題。

重要的是，在與政府和各公司過去的關係方面，很多部落仍有一些未解決的問題。所以，這項運動實際上從多年前就已經開始了。當DAPL決定使用對抗性戰術時，這項行動就已經成為了300個部落團結起來釋放歷史挫敗感的動力。當這發生時，運動就誕生了。

泛印第安聯盟運動已經開始蔓延，使各美洲印第安人團體之間更加團結，不管這些團體是基于部落，還是基于區域。部落從非正式的社區層面開始，啟動了非暴力運動，目前正在進行動員，以透過相互幫助，解決因通道和自然資源開發項目產生的問題。

## 另一種方法

如果使用了不同的方法，你只能想象到可能會發生什麼。如果已承擔了傳統的環境影響報告，那麼，部落將根據承認聳石蘇族主權地位的《國家歷史保留地法案》和《國家環境政策法》進行協商。有關保留地邊界外的神聖遺址、傳統文化財產、祖傳土地和文化依附力的討論將很有可能發生。透過這些討論，部落還可能有機會透過任何此前的問題進行討論，包括其在過去的項目上未解決的問題。雖然這些討論可能不會促使各方就行動方案達成一致意見，但至少會使各方有機會交流思想，以獲得發展，而關於兵團許可之法律地位的辯論將稍微放鬆。



聳石蘇族的領導人稱，這一管道將威脅到密蘇里河，而這條河流是該部落的主要飲用水和灌溉水來源，它還會對墓葬和神聖遺址造成永久性的破壞。



泛印第安聯盟運動已經開始蔓延，使各美洲印第安人團體之間更加團結，不管這些團體是基于部落，還是基于區域。祖傳土地上的新村莊數量已經增長到4,000多個。

在過去，公司的成功可以透過其獲得項目審批和完成的能力來衡量。現在，有一種針對地緣民主進行的范式轉移，其中，公民正在接管在其實際區域中發生的事宜。因此，公司成功的新指標將透過其建立的商譽得以衡量，并在其影響的社區內保持。★

花費時間進行環境影響報告，將會讓人們意識到在其他情況下發生的事情。就在今年，聯邦官員取消了蒙大拿州西北部的石油和天然氣租賃項目，因為美國和加拿大的黑腳族部落稱，該項目會干擾到他們的神聖區域，即使該項目處於保留區邊界外。還有一個例子就是，軍團拒絕了華盛頓州提議的一個7億美元的煤炭出口碼頭項目，因為監管機構認為，該項目將違反倫米部落的條約捕撈權。如果DAPL與這些部落提前商量，該公司其實可以制定一個解決方案，或更早得知這條管道必須移走。

儘管聳石蘇族目前的形勢之整體程度和影響尚不可知，但從所有的跡象來看，對於項目在未來將怎樣開展，這一情況已經改變了公司、政府和部落之間的關係。在基礎設施項目中考慮部落的參與仍將繼續，而政府干預基本上是被看做相關的正式通知。理解文化依附力及其意義，將是這一改革的重要組成部分。

### 成功的新指標

聳石蘇族目前的形式可能會以自己的方式變得更加重要——與馬丁·路德·金于1963年民權運動期間在華盛頓特區的林肯紀念堂對超過250,000名支持者發表的《我有一個夢》同樣重要。

公司的自然本能就是利用以前的成功經驗，比如在正式的政治系統內進行組織，為自己的立場提供影響力。但這種方法不再適用。使用權力進行對抗，例如使用護衛犬的警衛隊，以及下令使用國民警衛隊的北達科他州州長，都屬於兩敗俱傷的措施。今天的人民將不會再容忍這種激進的侵略行為，特別是特意策劃的和平示威活動。



在過去30年里，Jim Kent一直在公司、社區和政府之間保持著授權合作關係。他是JKA集團的總裁，並是“IRWA課程225號社會生態學：傾聽社區的聲音”的聯合開發者。請訪問 [www.jkagroup.com](http://www.jkagroup.com)。



Kevin Preister是社會生態和公共政策中心的執行董事。作為一名人類學家和導師，他擁有25年的經驗，是“IRWA課程225號社會生態學：傾聽社區的聲音”的聯合開發者。請訪問 [www.csepp.org](http://www.csepp.org)，或發送電子郵件至 [kpreister@jkagroup.com](mailto:kpreister@jkagroup.com)。