

# 台灣原住民族自治的路徑\*

施正鋒

東華大學民族事務暨發展學系教授

## 前言

多年來，原住民族權利運動所追求的目標，包括正名、還我土地、以及自治。在李登輝總統時代，透過修憲，已將充滿歧視的「山地人」改為「原住民族」；在陳水扁執政之際，2005 年立法的『原住民族基本法』確認原住民族的土地屬於原住民，就等待配套的『原住民族土地海域法』出爐。另外，『原住民族基本法』規定「政府應依原住民族意願，保障原住民族之平等地位及自主發展，實行原住民族自治」，然而，相關的『原住民族自區法』草案卻一直讓人望穿秋水。

目前已經有多種官方版的民族自治草案，包括實質版、程序版、混合版、以及空殼版。民進黨政府最早推出的自治區法草案，基本上是服膺大陸法的精神，巨細靡遺，因而被稱為「原住民版的地方制度法」，我們姑且稱之為 A 版，可以說是實質法，卻未能因族置宜。由於擔心幅員廣闊的族群反彈，民進黨改弦更張，推出 B 版自治區法，屬於框架的程序法，讓有自治意願的族群有所依據，再各自與政府談判協定，最後以自制條例的方式立法確認，這是加拿大的作法。可惜，由於原住民立委誤解為朝三暮四而反對，加上國民黨刻意杯葛，終究無疾而終。

在民進黨執政時期，由於朝小野大，在野的泛藍陣營不願意陳水扁政府有任何政績，刻意杯葛，讓原本經過政務委員陳其南好不容易排除萬難協調而成的自治區法草案功虧一簣。然而，當前的國民黨政府在國會擁有絕對的優勢，而馬英九總統在連任就職後也重申「試辦自治」的大選承諾，為何就是無法讓自治的法源拍板定案？

---

\* 發表於台灣原住民族研究學會舉辦研討會 2014/12。部分以〈國民黨聲東擊西，我們不應歧路亡羊——原住民族自治路徑〉引言於新境界基金會族群關係小組 2013 第八次會議 2013/6/17。

## 剝奪原住民族土地的所謂「空間合一」自治

馬英九政府上台後，原住民族喜出望外，認為具有國會四分之三席次的國民黨政府將會順應民意。原住民族委員會整合前述 A、B 版，推出兼具程序與實質的 C 版。然而，當吳敦義內閣就任後，發明所謂「事務型」的自治，特別是在馬英九總統「試辦自治」的指示下，原民會主委孫大川順服地推出所謂「空間合一」的 D 版，既沒有實權、缺乏統籌款，更讓原住民自治區喪失去土地的依靠，被批為空殼、虛擬。試想，沒有主機板、硬碟的電腦，連開機都不成，除了裝飾好看，還有甚麼用途？

在 2011 年底，由於來自全國的族人發動抗爭，原住民立委協商成改良式的 D 版，也就是讓原住民至少可以在自己的進行狩獵、或是採集。根據原民會對族人的說法是，先上一壘，再想辦法奔回本壘。問題是，經過十年的立法努力，原住民已經跑到三壘了，卻硬生生地 *game over* 回到原點重來。眼見馬上可以得好多分的滿壘情況，譬如太魯閣族、魯凱族、或是賽德克族可以法上著手自治，現在卻變成殘壘，必須從頭努力，由只具水利會般公法人的身分慢慢爬，簡直是在跟原住民族開玩笑。

我們無法理解，至少 30 個山地原住民鄉鎮的傳統領域一清二楚，馬英九為何堅持採取適用於都會區的「屬人」自治？試問，包含中國在內，有哪一個國家的少數族群、或是原住民族自治，是沒有土地的？為何原住民只能「試辦」自治，政府有何難言之隱？既然國民黨可以主導國會，為何不一開頭就定一個周延的自治區法，何必切香腸般地恩賜？如果修法是那麼容易，為何馬總統不修改認為窒礙難行的原基法？

原住民不敢寄望政府會提供免費的公寓、更不用說豪宅，不過，至少也要足以安身立命的透天厝。現在，原民會提出空中樓閣般的靈骨塔，連災後重建的組合屋、甚至於貨櫃屋都不如，還要怪族人不接受，豈有此理？試想，建在沙灘上的房子要如何「先求有、再求好」？這是建國百年最大的騙局，更不用說那些包

藏禍心、試圖以自治之名來達到實質否決原基法的病毒條文。歷史會記載那些割地賠款、喪權辱國的原住民買辦。

## 由民族自治、地方自治、到部落自治

在五都升格後，立法院緊接著在 2010 年初的臨時會修訂『地方制度法』，取消直轄市改制之前的鄉鎮市長、以及代表選舉，改聘為區長、或是區政諮詢委員，有五個山地原住民鄉台北縣烏來鄉、台中縣和平鄉、高雄縣那瑪夏鄉、桃源鄉、茂林鄉受到影響，將升格為直轄市的桃園縣也有山原復興鄉。在新制下，儘管山地鄉改制後的區長仍然限定由山地原住民出任，不過，由於有資格擔任區長的原住民族精英未必是當地族人，加上選上都會區的山地原住民市議員未必來自五都轄區內的原鄉，部落的發展及照護可能鞭長莫及，族人因此怨聲載道，認為已經違反憲法增修條文第十條的規定，也就是「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與」。儘管立委修訂『地方制度法』，恢復山地原住民鄉鎮的地方自治權，青蛇放毒、白蛇解毒，仍然與民族自治有相當的差距。

我們必須釐清，究竟原住民族的地方自治權跟長期追求的民族自治有何邏輯關係？到底是相輔相成、還是有可能相互排斥？就本質上而言，民族自治是原住民族既有的權利（*inherent rights*），是依據主權而來的，不可加以剝奪；相對之下，地方自治則是為了治理方便而授予的權利（*delegated rights*），趙孟能貴之、趙孟能賤之。再者，民族自治的權限（*powers*）包含立法、行政、以及司法權，而一般的地方政府即使有民意基礎，大體還是以執行中央的政策為主，自主性（*autonomy*）相當低。另外，我們期待的原住民族自治區跟縣市具有同等地位，具體而言，就是能依據公式分配統籌款，而非看人的臉色、仰政黨的鼻息。

大體而言，追求原住民族自治的途徑有三種可能（圖 1）。首先是堅持原本的目標，心無旁騖、不要歧路亡羊（A）；第二種方式是先追求地方自治、再伺機尋求民族自治，也就是回到原本 30 個山地原住民族鄉鎮的情況（B）；第三種

可能是兼顧地方自治、以及民族自治（C）。我們認為，第三條道路是沒有意義的，因為民族自治的權限遠比地方自治還多，因此可以排除考慮。

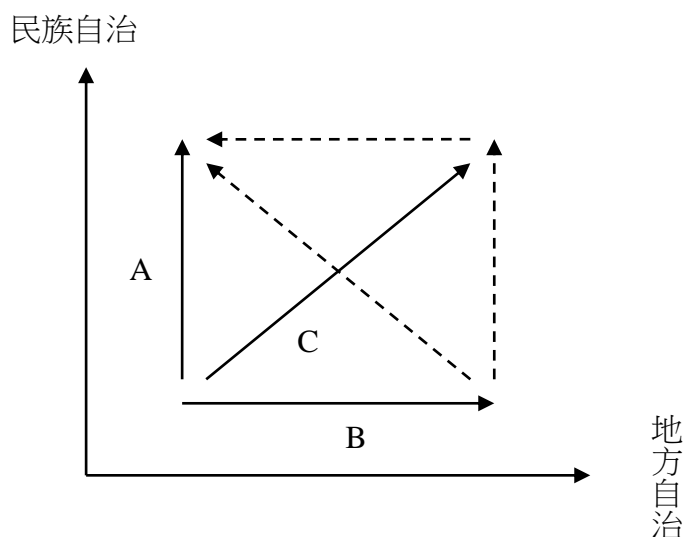


圖 1：原住民族自治路徑

比較值得討論的是，是否可以採取第二條道路，看起來循序漸進？也就是說，假設這是一種線性的關係，也就是國民黨政府津津樂道的「先求有、再求好」。那麼，我們必須回頭檢視現有的基層選舉，真的有幫助我們訓練自治的人才？經過民選的地方首長，當然是比較有尊嚴一點，至少手頭有固定的財源；儘管如此，鄉鎮的預算依然掌控在以漢人位多數的縣議會手上，還是在鳥籠裡頭：跟縣長關係好的，自然可以多分一點錢，只不過必須配合地方派系運作，仰人鼻息，未必能站在族人立場；關係疏遠的、不同黨的，如果有回饋金，還可以睥睨，否則，就只能望梅止渴。

我們如果嘗試把兩個軸線合併為單一軸線的光譜，在地方自治與民族自治的光譜之間，有三種可能（圖 2）。第一種是在『地方制度法』設計原住民族自治專章，也就是嘗試在地方自治下實施民族自治。我們認為，這是不可行的，因為這兩種自治的權利來源不同、精神與內容南轅北轍，硬是要湊合在一起，雞兔同籠，很難想像如何進行；當年，原住民族權利運動者主張另起爐灶，就是認為兩者在性質上互不相容，現在竟然為了權宜之計而自投羅網，豈不是從一個囚籠走

向另一個籠子？更何況，制度設計往往有所謂的「路徑倚賴」(path dependent) 的陷阱，已經大費周章設立專章，又要如何進行改弦更張的說服？

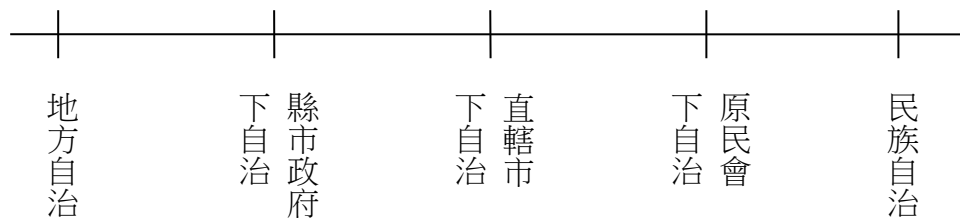


圖 2：原住民自治的安排

第二種思考方向是在現有的直轄市下設置原住民族自治區，有點像是自治鄉。先前，高雄市政府也委託學者台邦·撒沙勒(2012)評估轄區原住民的自治意願、以及可行性；另外，台南市的西拉雅平埔原住民族也有設置自治區之議，大致方向是結合文化園區。面對年底的九合一選舉，台灣原住民族政策協會、以及台灣原住民族部落行動聯盟呼應台東阿美族馬蘭部落、魯凱族達魯瑪克部落、以及利稻地區的布農族人，要求政府歸還族人自然主權、以及實施自治(2014/11/21)。由於目前政府所承認的十六族多跨越現有的縣市，因此，除了台南市的西拉雅族，不管是直轄市、還是縣之下的自治區，只能算是在縣市政府下的部落自治。

第三種是坊間傳言的最新自治區法版本，全國設置一個原住民族自治區。不過，如果自治區沒有直轄市或縣的位階、不能分配統籌款，而且是歸原民會所轄、由原民會主委兼任區長，那麼，這將是一個中央政府的行政機構，地位將不過是內政部營建署所管的國家公園，這是哪一門子的自治？

就自治區的範圍 (scope) 而言，到底什麼是妥適的單位 (unit)，見仁見智 (圖 3)。迄今，一般的看法是以民族／族群 (people, nation) 為主，再結合為泛原住民族的某種邦聯 (confederation)，類似加拿大的「第一民族議會」(Assembly of First Nations)。當然，如果民族的傳統領域比較大，未嘗不可做區域性的「次民族」(sub-national) 自治，也就是「一族多區」；只不過，必須做水平的整合，上面一定要有要民族議會，免得各族被切割分化。相對地，如果居住地有犬牙交錯

的情況，也可以考慮進行跨民族／族群的聯合自治，也就是「一區多族」的安排。部落自治的後顧之憂，還是整合的工作要如何來進行，否則，很容易被分化收買、各個擊破；如果部落的步調不一，而且未能一開頭就先講好整合的程序及機制，一旦各行其是，恐怕很難再談判協商結合的條件。

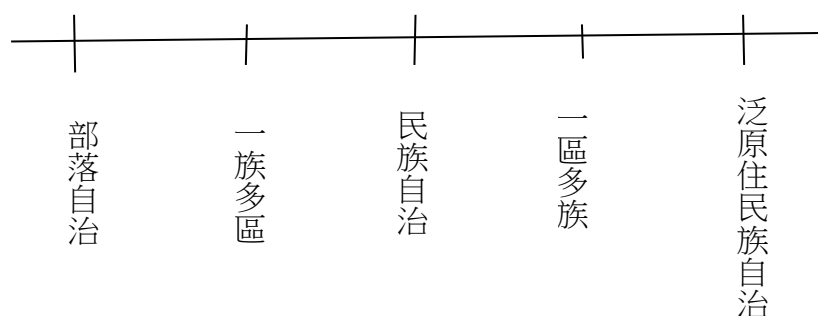


圖 3：原住民族自治的單位

## 前景

在蘇貞昌擔任主席時，民進黨智庫新境界基金會執行長林萬億召開的行政區劃專案小組會議<sup>1</sup>（2013/11/13），筆者忝為族群組召集人，受邀提供有關於原住民族自治的配套，希望能進行通盤的考量，也就是兼顧行政區劃、國土規劃、以及財政劃撥。在第二次會議<sup>2</sup>（2013/12/5），原本是希望在三項核心原則（縣市地位平等、區域均衡發展、資源公平分配）各自加上第四款，最後的決議是另外增訂第四項核心原則「推動原住民族自治：尊重原住民族意願，落實原住民族自治」。其具體主張以三個款來呈現：

1. 建構民族自治體制，推動部落會議法人化，促進族人民主參與。
2. 尊重原住民族傳統領域與民族土地，進行資源共管。
3. 提供充足財源，以利推動民族自治。

在第三次會議<sup>3</sup>（2013/12/27）確認行政區劃方案，由於與會者有整併現有縣市政府為區域政府的共識，筆者以水土資源保育及防災為可欲性，將現有 30 個

<sup>1</sup> 與會的有林萬億、蘇煥智、林盛豐、彭百顯、陳耀祥、施正鋒、林岱樺。

<sup>2</sup> 與會的有林萬億、蘇煥智、林盛豐、彭百顯、蔡茂寅、陳耀祥、施正鋒、劉曜華、陳錦稷。

<sup>3</sup> 與會的有林萬億、蘇煥智、林盛豐、彭百顯、蔡茂寅、施正鋒、董建宏。

環繞中央山脈的原住民族山地鄉（含離島蘭嶼）另組特別行政區（原住民 16.2 萬、非原住民 3.8 萬），做為原住民族自治區的基礎領地，不用再被行政區域割裂。這樣的構思，主要來自前原民會主委瓦歷斯·貝林下任後的階段性構思，先結合所有的原住民族鄉鎮市（30 或是 55 個），成立一個全國性的原住民族自治區，再依據各民族的意願，伺機成立民族自治區。當然，未免有遺珠之憾，譬如邵族的傳統領域在南投的魚池鄉，目前被政府劃為平地原住民鄉鎮，而水里鄉並不在列。

未來，會不會蘇（貞昌）規蔡（英文）隨？我們也不敢保證，到底民進黨在 2016 年的總統候選人會不會信守承諾。不過，由陳水扁在 1999 年在蘭嶼與原住民族代表所簽訂的『原住民族與台灣政府新的夥伴關係條約』（包含「推動原住民族自治」等七大項）來看，當選總統後又與原住民各族代表進行「新夥伴關係協定再肯認」儀式（2002/10/19），因此，近似於英國政府當年與紐西蘭毛利人所簽訂的 *Treaty of Waitangi*（1840），具有準憲法位階，就差國會的相關立法確認。如果未來的民進黨政府食言而肥，那是缺乏誠信的作法，會被社會大眾唾棄。

大體而言，國民黨服膺福利殖民主義，對於原住民族的權利保障戒慎小心；相對之下，民進黨草莽出身，對於原住民族群權利運動言聽計從。儘管如此，不管是誰執政，這個由漢人所支配的中華民國政府，還是要面對開發主義的制約；換去話說，表面上的藉口或許是國土保安、或是資源保育，真正的理由是由自治而來的相關土地權課題。如果說中央政府各單位是如假包換的偽君子，盤據原住民族傳統領域的縣市政府也不過是赤裸裸的真小人，明明頂多是暫時代替政府保管，然而，在原來限制原住民族使用傳統領域的理由消失後，吞下去的肉捨不得再吐出來，差別在姿態委婉、還是蠻橫。

追根究底，原住民族的自治權來自於民族自決權，這是程序權；實踐自決權的光譜包括接受同化、進行自治、以及尋求獨立，端賴墾殖者對於自治的尊重，原住民族保留獨立建國的權利。然而，如果沒有土地的自治，只能算是空中樓閣、或是沙上建塔，頂多只是多了一些地方官職，增列預算讓他們幫忙選舉綁樁，以

美好的包裝來合理化現有的政治、經濟、社會、及文化宰制關係。

釜底抽薪，我們必須重新回到台灣的主權歸屬，才能確保實質的土地權取回；也就是說，漢人前來墾殖之際，台灣並非「無主之地」(*terra nullius*)，因此，不管外來政權四百多年來如何更替，從來都沒有取得原住民族的同意、其存在的正當性都是不確定的。透過談判，由各個原住民族決定是否要接受這個國家、以及在何種條件下，當然包括土地的取回、讓渡、補償；談判協議就是現代版的「民族對民族」(*nation to nation*) 條約，而且必須經由國會立法來確認，也就是至少有十六個法來落實，以免政府出爾反爾。

總而言之，自決權是要確保原住民族的自主性，原住民族主權是土地權的來源，將兩者串連在一起的則是自治。自決權、以及主權可以算是第一階的權利，自主權、以及土地權是第二階的權利，那麼，自治權姑且稱為一點五階的權利。至於談判、以及條約，應該是前置的零點五階權利（圖 4）。

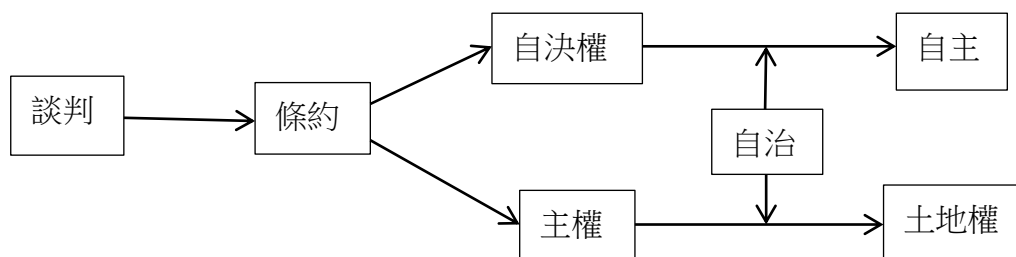


圖 4：原住民族自治權的概念架構