

## 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

### 摘要

在這裡，我們先將簡單回顧政府所草擬的各種原住民族自治區法版本，接著分別評論國民黨政府的作為、以及民進黨的立場。再來，我們將討論民族自治、地方自治、以及部落自治的不同，並說明可能的安排。在結論之前，我們將探究台灣原住民自治的前景。

**關鍵詞：**台灣原住民族、民族自治、部落自治

---

\* 部分以〈原住民族自治的實踐〉發表於中華大學行政管理學系舉辦「第五屆地方政府與公共管理學術研討會——民主治理與公民參與」，新竹香山，中華大學國際會議廳，2011/12/9。部分引言於新境界基金會族群關係小組 2013 第八次會議 2013/6/17。

## 壹、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，因為與山林土地的歸還糾纏不清，政府部門迄今裹足不前，甚至於有些部會視為毒蛇猛獸，相關的『原住民族自治法』草案一直讓人望穿秋水。

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，最後以自治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。

馬英九總統在大選期間有「試辦自治」的政見，給原住民族帶來一絲希望；馬英九政府上台後，族人喜出望外，認為具有國會四分之三席次的國民黨政府將會順應民意。當時，國民黨籍立委認為執政黨應該有自己的版本，因此，把原來的草案退了回去，希望另起爐灶。原住民族委員會主委孫大川走馬上任<sup>1</sup>，整合前述A、B版，推出兼具程序與實質的C版，混合板中規中矩。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，孫大川順服地推出所謂「空間合一」的D版，對於自治區的定義竟然是「自治團體」，荒腔走板，

---

<sup>1</sup> 在章仁香主任任內，大體是原地大步，或許是因為她出身平地，對於山地原住民的土地感情，缺乏相同的熱情。

堪稱為空殼版。經過全國族人的抗爭，原住民立委協商推出改良式的 D 版<sup>2</sup>，同意讓原住民至少可以在自己的土地進行狩獵、或是採集（見附錄 1）。

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。既然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？根據當時主政的政務委員高思博接受立法委員質詢時的說法，主要的原因在於自治區法「太複雜」；同樣地，面對各相關部會消極以對的態度，原民會主委孫大川也坦承「相當複雜」，甚至於有大嘆不如歸去的傳言。我們的質疑是，究竟是主事的高官看不懂草案？不用心？沒有力量？還是根本就缺乏意願？如果真的有障礙的話，到底石頭是在哪裡？

## 貳、「空間合一」的自治區

在 2011 年，行政院會依據吳敦義院長所揭示的「對現況影響最小化<sup>3</sup>」原則，通過『原住民自治法草案』，送到立法院內政委員會進行逐條審查。在這樣的框架下，未來的自治區其實只是沒有土地管轄的公法人，由於沒有行政轄區、失去土地附著，只是一個負責原住民族文化事務的人民團體，位階形同農田水利會，連鄉鎮市政府都不如，與當初原住民族所爭取的最低標準，也就是起碼要有縣市政府的位階，簡直是天壤之別。如果沒有土地，就沒有原住民，還談甚麼自治？前原住民族委員會主委瓦歷斯·貝林更是認為地位不如一個基金會，難怪原住民族團體群起表達強烈不滿。既沒有實權又、缺乏統籌款，更讓原住民自治區喪失去土地的依靠，難怪會被批為虛擬的自治區。試想，沒有主機板、硬碟的電腦，連開機都

<sup>2</sup> 原住民籍立委也整合了立委本身所提的四個相對案、以及『台灣原住民太魯閣族自治法草案』。

<sup>3</sup> 所謂的「三不政策」，也就是不變動現有行政區域、不更動地方機關權限、以及不影響非原住民族權益。

不成，除了裝飾好看，還有甚麼用途？

一般而言，自治政府的權限除了行政權，應該還要包含立法權、以及司法權，然而，我們看到政院的草案，只有一些行政權，換句話說，並未嘗試著賦予自治議會特別立法的權限，以排除現有的法規（野生動物保育法、森林法、礦業法、以及水資源法等等）對於原住民權利的種種不合理限制，那麼，自治豈不是空談？此外，如果沒有像美國、加拿大的的原住民政府有相當的司法權，自治政府又如何來約束族人、以及外人？

這個由政務委員高思博強力主導的政院版，除了大幅縮限自治政府的權限，還規避『原住民族基本法』的規範，針對在原住民族土地開發案件的同意權、以及相關資源治理機構的共管權，試圖就地合法，這樣的作法，簡直就是政府帶頭違法。此外，草案還以「國家重大利益」為由，排除原住民族的同意權，形同以子法廢除母法，令人瞠目咋舌。

最後，政院版的最大讓步，是放棄自治政府對於統籌款的分配。根據原民會的說法，一來是原民鄉鎮上繳的稅原本就少，因此，可能分不到多少錢；另一方面，也擔心與縣市搶錢，恐怕會造成爭議。其實，統籌款的設計，有相當強烈的收入劃一用意，也就是劫富濟貧；此外，統籌款是由中央政府根據地方政府的需求再作分配，而非任憑兄弟之間拳頭大小決定，否則，政府豈不是弱肉強食的幫兇？

當時的行政院長吳敦義在立法院表示，自治區的財源是基本課題；他在坦承曾經當面問過孫大川主委，究竟自治區的補助款要如何而來？聽起來，彷彿對於如何兼顧理想與實務，似乎仍有些許疑慮。誠然，原住民族目前最擔心的是，未來在實施自治以後，政府會不會讓族人自生自滅。其實，從實施原住民族自治經驗豐富的加拿大來看，雖然在聯邦政府、省政府、以及原住民族的冗長談判過程中，財政制度設計的確是自治政府成敗的核心，不過，卻不是最大的爭議，因為，一旦政府有實施原住民族自治的決心，對於自治區的財政挹注，只能算是政府總預算的九牛一毛，問題在於重分配的方式。

一般而言，自治區的財源不外稅收、轉移收入、規費、以及補償。首先，由於援助民族地區的課稅基礎有限，稅收恐怕是杯水車薪；如果提高

稅率，儼然就是殺雞取卵。再來，中央政府比較可以主導的是轉移性收入與支出，也就是統籌款的分配。我們目前的統籌款分配，是根據定固定比例分給地方政府；由於獨厚直轄市，引起公憤，政府又無法修改『財政收支劃分法』，大家吵翻天，才讓聲音比較大的縣市獨自、或是合併升格；粥少僧多，地方政客著眼的就是直轄市可以分到不成比例的統籌款，中央政府只能把原來的補助款調整項目來應付，並未思考背後的公平性。

就各國統籌款分配的原則來看，不外劫貧濟富、以及劫富濟貧兩大類。前者根據人口、以及面積來估算預算需求，再由中央大筆撥款。由於都會區人口密度原本就高，不管公式如何調整，總是可以分到大餅中的最大塊，因此，「馬太效應」是最明顯的結果，也就是富者恆富、貧者恆貧。相對之下，後者採取羅賓漢的精神，特別針對邊陲、或是落後的地區，由於當地先天上的發展條件不足，可能連基層公務人員的薪水都發不出來，因此，政府當然必須做到起碼的關照，想辦法從事等化（equalization）工作。

長遠來看，規費的收取是合理而穩定的財源。由於原住民族的傳統領域多位於集水區，因此，水利單位對於原民的資源利用多加限制；同樣地，林務單位往往也以水土保持為由，禁止原民開發利用族人的土地。誠然，從國家整體利益的角度來看，如果有必要做適度的保育、保安性約束，應該是可以接受，只不過，從使用者付費的角度來看，必須重新計算收益、以及討論分配，而非目前微薄的回饋金。同樣地，如果暫時還不能決定是否將國家公園移交自治區，相關收益的歸屬也要改弦更張。

最後，最大的一宗是歷史補償，也就是針對自來原住民族土地資源被豪奪巧取、或是禁止利用，先做通盤的估算，然而，再決定如何進行補償金的攤還。大體而言，政府可以選擇一次還清、或是逐年攤還，在二、三十年之內，將補償金交給自治區所設立的信託基金，而非平均分配給個人。

總而言之，如果政府真的有決心開辦原住民族自治，就有義務去籌措財源，尤其是統籌款分配公式的重新調整，就看政府有沒有魄力；否則，放牛吃草，豈不就是要自治區自生自滅？甚至於，不免讓人質疑，政府是否藉此打消原住民族自治的意願？如果以原住民族自治區的範圍（至少包括現有 30 個山地原住民鄉鎮）、以及治理項目（自然保育、以及資源管理）

來看，應該會有合理的分配，更不用說水保造林保育的規費收取、以及禁止土地使用的歷史補償，豈有要原民會想辦法去自籌財源的道理？更何況，『原基法』要求「國家提供充分資源，每年應寬列預算協助原住民族自治發展」，只要一日沒有經過修法，政府就沒有帶頭違法的理由。

### 參、蔡英文的原住民族政策

在 2012 年代表民進黨參選總統的蔡英文，她的政見主要是透過『十年政綱』來呈現，除了「總綱：對下一代的承諾」以外，還包含農業、區域發展與治理、以及族群等十八個議題。在「族群」部分，在陳述民進黨執政時期的政績之後，除了再度強調族群和諧、多元對話、多樣交流、以及多元一體等核心理念，更有八項政策主張，包括重建多族群觀點的國家歷史記憶、賦予各族群語言「國家語言」的地位、建立跨族群的公共領域、推動多族群觀點的施政、翻轉結構性歧視、落實原住民族自治、振興原住民族經濟發展、以及無歧視的新移民友善政策。

有關於原住民自治部份，重點包括四項：成立自治區、恢復五都原住民鄉的自治團體地位、解決國有土地與原住民傳統領域之爭議、補償政府在原住民地區因生態保育政策所帶來的限制。大體看來，接受自來原住民族權利運動的訴求，不過，稍嫌中規中矩，譬如說，雖然誓言「落實原住民族自治權」，不過，這裡加上一個「自我管理」(self-management)的字眼，與自決還是有相當大的差距，令人相當擔憂。又如「規劃穩定財源」，用字含糊，似有規避「統籌款」之嫌。至於原住民族最關心的土地權歸還問題，很含蓄以「爭議」帶過。我們有必要在選前要求更進一步釋義，以免在選後有太大的詮釋空間。

至於如何促進原住民族的經濟發展，除了學生的補助、融資機制、以及都會原住民的文化傳承，協助原住民在原鄉發展原住民專營事業，看來比較有吸引力，不過，還是要進一步告訴我們，究竟想像中的「原住民專營事業」是指甚麼，手工藝、生態旅遊、還是民宿導覽？另外，政綱當中也提到「恢復各部落傳統生活領域」，這與先前提到的傳統領域、傳統領

海有所不同？究竟這是「恢復傳統生活」、還是「傳統領域」，還是有待釐清。

另外，「保障部落參與其傳統生活領域內土地及天然資源之管理及利用」，大致也反映『原住民族基本法』的基本精神、以及原住民族多年的殷切期待。不過，傳統生活領域與自治區的關係如何，究竟是相互包含、還是排斥，就是說，是否有可能由自治區本身來從事造林、水土保持、還是國家公園的經營？還是只能參與管理而已？這些在傳統領域的土地，是否要全部歸還給原住民？如果不能，原住民可以保證取回多少土地？其他的部份，政府要如何來賠償？同樣的攸關於天然資源的開採，除了參與管理，原住民可以分享多少的收益？這些都有必要在白皮書講明白、說清楚。

除了十年政綱，『2012 蔡英文競選總統原住民族政策：行動與尊嚴』草案也對外公佈。在這裡，除了宣示「原住民族是台灣原來的主人」，提及「新夥伴關係」的精神，縷述過去執政的努力，也提出十項政策主張，包括像原住民族道歉、承認原住民族固有權利、落實原住民族自治、解決土地爭議、都是原住民的公平發展、共管國土復育、以及非核家園等等，大致與政綱族群篇的內容相互呼應。

值得注意的是「創造上萬工作機會、振興原鄉部落經濟」的承諾，具體作法是設定政府機關進用原住民比例、發展原住民族專營事業、提供融資、以及建立原住民就業制度。我們必須指出，行政院目前有『促進原住民就業方案（98~1年）』，未來的白皮書必須說明自己的版本未合比較好；同樣地，我們目前也有『原住民族工作權保障法』、以及施行細則，徒法不足以自行，恐怕還需要探討。因此，到底上萬工作機會從何而來、何為原住民族專營事業，必須有更明確的陳述。

國民黨與民進黨先前在立法院會期結束之前（2011/6/29），深夜聯手通過『花東地區發展條例』，編列十年四百億發展基金，補助花蓮、以及台東的各項建設。基本上，這又是一種政治學上所謂的「肉桶法案」，針對特定選民，在限定時間把錢發完，也就是我們一般所謂的「錢坑法案」、或是「搶錢法案」。

最為人詬病的是，該法公然違背『原住民族基本法』二十一條的規定，

也就在原住民族地區從事開發、資源利用，必須取得原住民族的同意。不過，這已經不是第一次了，因為從蘇花高、蘇花替、到蘇花改，也沒有問過太魯閣族人的意見。也就是說，在開發與原住民族權利保障之間，政治人物往往作切割處理，也就是說，假設政治市場可以分割，因此，在不一樣的選舉造勢場合，可能會有不同的政見承諾，然而，一旦把這些並列在一起，就有可能出現扞格不入的情況。

#### 肆、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。

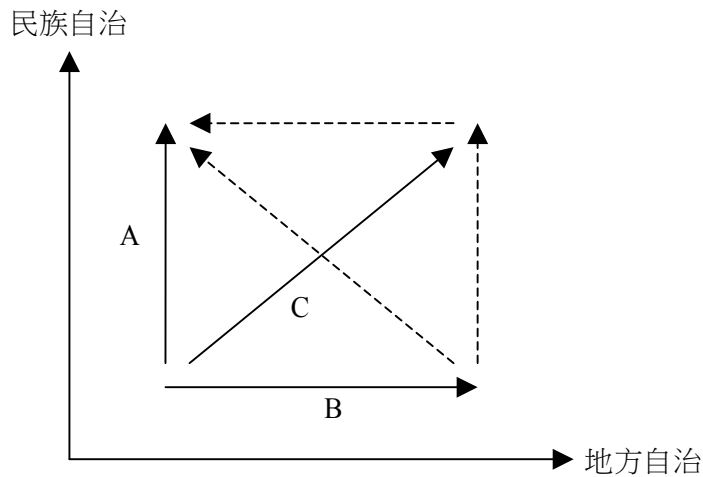


圖 1：原住民族自治路徑

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？

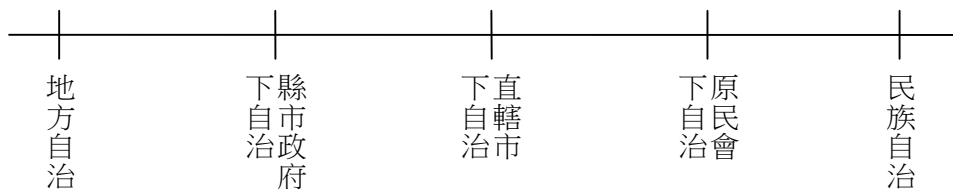


圖 2：原住民自治的安排

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，不算是自治？

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。

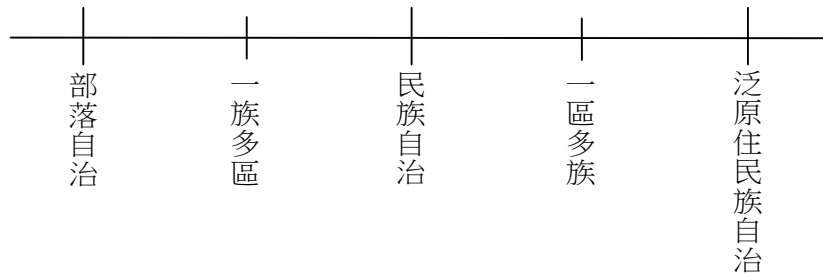


圖 3：原住民族自治的單位

## 伍、自治的前景

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>4</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>5</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。

<sup>4</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>5</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。

3. 提供充足財源，以利推動民族自治。

在第三次會議<sup>6</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；換句話說，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。

<sup>6</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。

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，至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 16 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)。

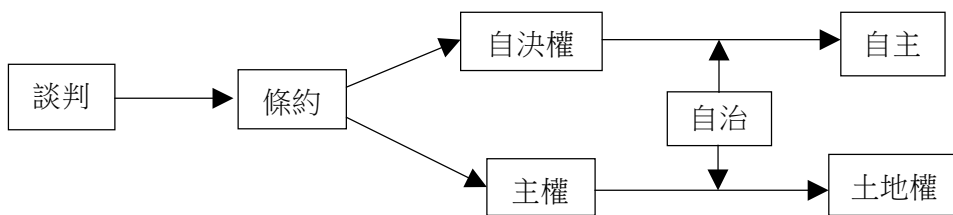


圖 4：原住民族自治權的概念架構

## 陸、結語

其實，原住民族自治的內涵很簡單，就是原住民族希望能決定自己在政治、經濟、社會、以及文化上的安排，具體的內容是立法權、司法權、以及行政權的落實，而自治權的核心則在於取回傳統領域的土地權。這些理念明載於聯合國在 2007 年通過的『原住民族人權宣言』，對於講究人權保障的台灣而言，自然不能忽視這股世界潮流；而前述原基法也要求在三年內必須制定配套法令，因此，前後任政府已經明顯立法怠惰。

如果馬英九總統真的有心推動原住民族自治，想要，讓台灣原住民族的人權保障跟得上國際潮流，應該對於黨籍立委曉以大義。如果是目前政院的版本，割地賠款，不要也罷？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，馬英九為何堅持這種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、或是原住民族的自治，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』？

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。

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。

在過去，我們在體制內外都有人手，黑臉、白臉合作無邊。另外，我們在學術界也有一些關心的人，長期為原住民立委、或是原民會獻策。此外，在立法院，我們除了有相當強而有力的幕僚群，立委有清楚的法案分工，有人負責法案規劃、也有人打點媒體、更人進行合縱連橫，終於能以寡擊眾。曾幾何時，由於國民黨禁止次級團體運作，立法院原本遊刃有餘的問政會被迫停擺，散兵游勇，無法呈現戰力。現在，連民進黨的立委不分區名單都把原住民置於安全名單之外，這表示說，原住民連象徵的意義當沒有了。對於執政黨的霸道、在野黨失去理想，我們徒呼奈何。

走過苦楚、歡愉、到幻滅，我們還是要捫心自問，到底原運的動力何在？我們以為，首要的目標是回到校園，讓我們的年輕學子理解，要改變原住民族的命運，一定要從事體制的改造，而非逆來順受、或是甘心接受統治者所施的小惠。如果我們的學生只知道個人的生涯規劃、不願意替族人用點心思，最後，也只能透過原住民族特考找到鐵飯碗的工作，還是受制於人、看人的臉色。當然，前提是我們自己的老師必須願意在專業研究以外，踏出社會關懷的一步，才有可能以身教來影響自己的子弟。

最後，由於都市原住民佔了原住民總人口的三分之一、甚至於一半，都會區應該是我們的戰場。儘管來自不同的部落、或是族群，大家有共同的命運，就是如何在都會的邊陲取得起碼的人性尊嚴，這是任憑誰都不能剝奪的權利。如果部落有就業的機會，相信沒有人會在冷漠的水泥牆大樓之間流離；既然在都會安生立命是無法避免的挑戰，就讓我們就來進行一場轟轟烈烈的都市叢林抗爭吧！

## 附錄 1：觀察『原住民族自治區法』審查\*

由於種種跡象顯示，國民黨將要強行通過『行政院版自治區法草案』，「爭取真實自治聯盟」在五月十三日動員，全國各地原住民齊集立法院表達反對的聲音，要求立法院退回這個被稱為「沒錢、沒權、沒土地」的版本。

原本，主事的朋友問我要不要以陳情代表的身分進入旁聽，自以身分不正確而婉拒，不過，在立委陳瑩、以及高金素梅的立委邀情下，不用佔六名代表的名額限制，還是答應前往作歷史見證。

來到內政委員會會場，員警黨在門口阻止進入，說是朝野協商、而非一般審查會，沒有旁人進入的慣例。看到委員會後方旁聽席兩排位子坐滿了人，除了原民會的族群代表，還有一些生鏽的面孔（記者另外有地方坐，讓他們可以寫稿），當然知道執政黨擔心外人知道太多。最後，還是在主席（召委）高金素梅委員的簽名同意下入場。

孔文吉委員首先表達歡迎旁聽之意，不過，卻來了一個下馬威，要求旁聽席在不滿審查時，不可以鼓譟。同時，他也不甘示弱，指出各民族代表也來了。

由於陳瑩立委上回憤而退席，此回有備而來，做了相當完整的立場陳述，並提醒馬英九總統對於原住民的承諾。她從聯合國原住民族權利宣言、以及原住民族基本法著手，提出民族意願、平等夥伴關係、以及自主等原則，批判行政院版草案的諸多缺失，特別是剝奪了原基法所賦予的土地、海域自然資源使用管理權利。基本上，她的結論是，如果這個版本通過了，實質上就是否決了原基法。

立委簡東明先前提案立委的共識版，希望能將政院版加碼。此回，他特別指出政院版對於原住民的限制太多，如果依相關法規，自治政府的權力有限，尤其是狩獵等。立委孔文吉承認，如果沒有狩獵、採集等實質權利，原住民族的自治時沒有用的。立委陳瑩也問原民會，在政院版之下，

\* 刊於《PNN 公視新聞議題中心：P 部落》2011/5/14。



原住民打獵的程序會有所改變嗎？

原民會副主委林江義答道，照說，各機關應該依據原基法修法，而自治政府則依相關法規核准。立委陳瑩則質疑，問題在於不知相關法規何時才會配合原基法修訂，原住民要等到何時？她表示，既然自治區法是特別法，當然是優先適用。

負責國家公園管理的營建署代表，表示可以援例授權自治政府核准，簡東明委員則質疑，如果從現有的做法來看，縣政府的同意書老是不下來，緩不濟急。前者表示，如果他們不能監督，形同虛設。最後，孫主委針對自治法位階的爭議，他說自己並不是學法律的，而是從政治、政策的角度來看，認為各部會依定會感受到壓力而修法，原住民不要因小失大。

主席立委高金素梅則澄清，原住民的自主權不會脫離現有的法規，也就是「我們會配合中央法規」訂定辦法。最後，朝野達成共識，自治區原住民的狩獵、採集、水資源等非營利性權利，不受相關法令限制。當然，行政部門還是有所保留，因此，行政院長吳敦義的立場、以及國民黨黨鞭林益世的動值得觀察。

原民會主委孫大川的發言，令人印象深刻。首先，對於自治區沒有土地的說法，他認為，在現有的 55 個原住民鄉鎮市範圍，尤其是 30 個山地原鄉，已有區域，沒有任何改變，也有統籌款分配。問題在土地取得必須獲得地方政府同意，他話鋒一轉，高聲質問，高雄市政府願意嗎？如果陳菊願意表態，「我們馬上作」！

孫主委繼續說，「用這樣的語言對付我們」，「不公平」、「沒有辦法接受」。不過，他沒有說明所謂的「這樣的語言」所指為何。他說，原住民應該積蓄能量、政治資本、以及能力，才能「與主體社會對話」。

以上是兩個鐘頭的見證。走出會場，看到一群警察嚴陣以待，而帶隊的警官笑臉迎面噓寒問暖，彷彿又是久別的老朋友。看到立院大門旁邊的獨派團體長期擺攤，不禁想起澳洲原住民過去在首都坎培拉國會前面設置大使館（搭帳篷）。

等到 520，再來檢驗馬政府的原住民政策吧！

# The Roadmap for Pursuing Indigenous Self-government in Taiwan

Cheng-Feng Shih

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

## Abstract

We shall begin with a brief review of the various *Indigenous Autonomous Bills* drafted by the government. Secondly, we will discuss the practices attempted by the current Nationalist Chinese government and those proposed by the opposition Democratic Progressive Party. Thirdly, we will look into the differences among indigenous self-rule, local self-administration, and tribal self-government and accompanied arrangements. Before we come to the conclusions, we will offer a vision for possible developments in the future.

**Keywords:** Taiwan Indigenous Peoples, Indigenous self-rule, tribal self-government