

代序——馬英九政府實踐原住民族自治的決心

欣聞政府允諾推動原住民族自治*

行政院長吳敦義日前接受原住民立委高金素梅質詢，回答已經指示原住民族委員會主委孫大川挑一個自治區來試辦看看，以實踐馬英九總統的政見。如此的詢答，聽來令人感到相當欣慰，總算有政治人物把選舉的承諾當真，而非國王的新衣。

吳院長自己在立法院坦承而言，他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。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。眾所週知，近年的縣市合併，地方政客著眼的就是直轄市可以分到不成比例的統籌款，因此，大家搶著升格，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。除非是開賭

*《台灣時報》社論（2010/3/16）。

場，原住民的自治區大致捉襟見肘，政府果真有心推動自治，只能竭盡心力從分配公式著手，否則，放牛吃草，豈不就是要自治區自生自滅？甚至於，是否政府藉此要原住民族打消自治的意願？

接著，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。

政府在二〇〇五年通過『原住民族基本法』，規定「政府應依原住民族意願，……實行原住民族自治」。然而，經過整整五年，相關配套的『原住民族自治區法』仍然付諸闕如，明顯違背原基法的三年日出／落日規定。既然吳敦義院長已經宣示決心，寄望立委諸公戮力，不要讓馬英九總統的鼻子繼續變長。

君無戲言——談原住民族自治區的設置*

儘管政府在二〇〇五年通過『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『原住民族自治區法』草案卻一直還在行政院、以及原住民族委員會之間公文往返，遲遲無法送到立法院審查。

* 《台灣時報》2010/3/30。

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四分之三的絕對優勢，而馬英九總統在就職後也重申「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，主要的原因在於該法「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？

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二〇〇七年通過的『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。

行政院長吳敦義在立法院表示，自治區的財源是基本課題。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。不過，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，除了人口數，若再加上以原住民族地區所涵蓋的五十五個鄉鎮市面積來看，絕對可以分配到比目前的一百二十八億財政總收入十倍以上，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。

對於實施自治區的可行性，自認為熟悉原住民事務的吳院長反問：未來如果

自治區內的道路、或是橋樑毀壞，應該是由誰來維修？言下之意，是自治區絕對沒有能力來做起碼的基層建設維護，更不用說其他繁多的事務性工作。我們必須指出，吳院長完全誤解自治的意義、甚至於有威脅的嫌疑，因為，原民自治不等於地方自治，前者源自既有的（inherent）主權、後者則由中央政府授與（delegated）；此外，作為國家的公民，原住民的基本權利仍然必須受到國家保護，包括教育、健保、或是社會福利，政府不可以視為包袱而恣意拋棄。

大家都知道，馬英九總統一向尊奉憲法、講求守法，甚至於被譏為「法匠」而不以為忤。如果行政院長談三道四、部會首長推三堵四，把自治區法當作是原民會自己的事，那麼，擺明了就是把原住民排除於日常立法運作的化外之民。盼望馬總統對閣揆耳提面命，指派一個能貫徹層峰意志的人配合原民會，否則，不要說等著監察院的彈劾，國際社會還要看笑話。