

縣市合併與原住民族自治的挑戰*

施正鋒

東華大學民族發展研究所教授兼原住民族學院院長

立法院在去年（2009）4月3日三讀通過『地方制度法』修正，賦予縣市合併為直轄市的法源（第七條之一）；隨即，內政部通過縣市合併案，並經行政院會核定，將台北縣將升格為新北市，而台中縣市、台南縣市、以及高雄縣市也將合併改制為直轄市。對於原住民族而言，最大的衝擊是有五個原住民族鄉鎮將被併入，包括台北縣的烏來鄉、台中縣的和平鄉、以及高雄縣的那瑪夏鄉、桃源鄉、以及茂林鄉。

如果我們把原住民的權利概分為生存權（保障原住民族的起碼生存）、以及平等權（推動原住民族的基本人權）兩大類；平等權又可以分為公民權（包括參政權、以及結社、宗教等等自由）、以及集體權（包括認同權、自決權、文化權、財產權／土地權、以及補償權）（施正鋒，2008）。那麼，我們認為，原住民族的參政權、自決權／自治權、以及土地權已經被侵犯到了。

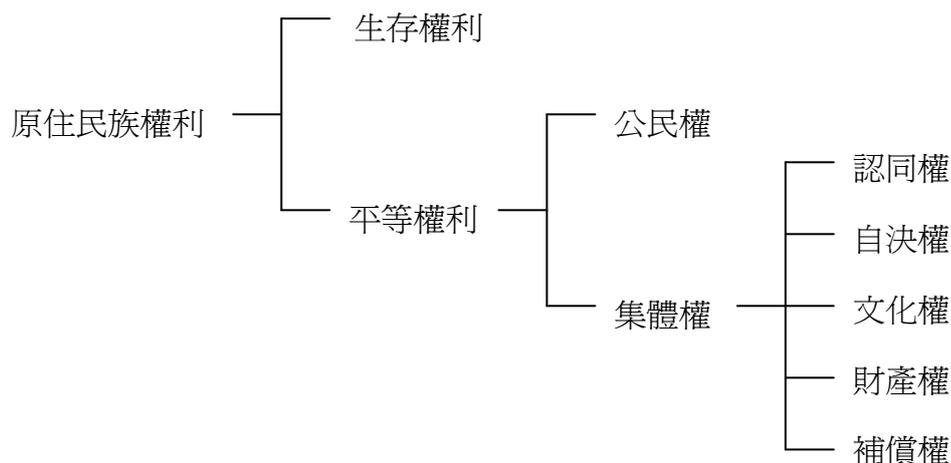


圖 1：原住民族權利的分類

* 發表於台灣基督長老教會總會原住民宣教委員會舉辦「八八水災原住民議題研討會」，新店，崇光女子高級中學，2010/1/24-25。

就短期而言，純粹站在立即的資源挹注來看，也就是直轄市所分配到的統籌分配款比一般縣市寬裕，這五個原住民鄉馬上可以獲得較充裕的經費分配。那麼，水漲船高的結果，住在這些所謂 A 咖直轄市的原住民，在想像中，社會福利的品質將會呈現等比級數般提高，不要說遠比住在邊陲原鄉的原住民好，連那些住在被視為二等縣市的其他都市原住民，也要瞠乎其後。

相對之下，雖然這五鄉原住民將可以推選直轄市長，卻要失去推舉鄉長、以及鄉民代表的權利。從政治學的角度來看，民主政治應該是始於地方政治，也就是強調草根的政治參與，以防止少數政治菁英的聯合壟斷。根據憲法第十七條的規定，人民有選舉等參政權；又根據『地方制度法¹』（第十六條），直轄市民、縣市民、以及鄉鎮市民對於地方公職人員，有選舉罷免的權利。只不過，儘管村里長是由人民選舉產生，直轄市的區長卻是由市長指派²，因此，缺乏民意基礎的區長，只不過是市長在推動行政上的輔佐工具，並非具有地方自治功能的職位。一失一得，是否划得來？

根據『地方制度法』（第五十七條），「山地鄉鄉長以山地原住民為限」；然而，在未來，原先在這五都所管轄的鄉鎮，即將修法調整為區，不再舉辦鄉鎮長選舉，而是改弦更張為由民選的直轄市長指定，由具有公務人員身分的人出任區長（『地方制度法』第五十八條）。即使市長願意因地制宜、尊重當地的意願，指派原住民擔任區長，明顯剝奪這些原住民族推舉與他們貼近的地方行政首長的權利。

根據憲法增修條文³第十條（基本國策）：

國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，……

很明顯地，政府在進行縣市合併之際，並未尊重原住民族的意願，限制原住民族的政治參與，已經與增修條文有所抵觸。

在本文撰寫之際，立法院因為地方政治人物的反彈，醞釀加開臨時會修訂『地

¹ 見<http://db.lawbank.com.tw/FLAW/FLAWDAT0201.asp>。

² 或許，當初制度設計之際，有地方自治扁平化的考量。

³ 見<http://db.lawbank.com.tw/FLAW/FLAWDAT0202.asp>。

方制度法』，規範鄉鎮市長轉任區長、以及鄉鎮市代表轉任區政諮詢委員的條件、以及福利⁴。先前（2009/5/20），原住民籍立委孔文吉領銜提案（立法院第7屆第3會期第14次會議，院總第1544號，委員提案第9028號），要求在『地方制度法』第五十八條增加一個條款，主張「山地區區長以具山地原住民身分為限」，也就是說，在未來，不只是原鄉的區長要由原住民擔任，山地原鄉的區長限定由山地原住民擔任。

儘管如此，頂多也只能算是聊勝於無、亡羊補牢，因為，原本鄉長由人民選舉產生，至少必須取得選民的背書，因此，不能不體恤民意。此外，既然有民意基礎作後盾，鄉長以父母官的身分來與縣長、或是中央部會（譬如原住民族委員會）互動，當然是可以有恃無恐、理直氣壯。相對之下，未來的區長，不管是由現任鄉長以機要身份自動轉任⁵（限一任）、或是由直轄市長指派（簡任11職等），不是幕僚、就是常任文官，職權大為不同，也就是由具有決策權力者降為諮詢、或是執行者，宛如天壤之別。可想而知，即使這些區長具有原住民身分、願意捍衛原住民族的立場，然而，選舉畢竟是講究人頭數的，因此，就政治現實而言，縣長會給他們多少行政裁量權，令人高度懷疑。

就民意代表的部分，『地方制度法』第三十三條規定，直轄市原住民人口在四千人以上，應有民選市議員。根據前述孔文吉委員的修正建議案，在山地區，每區應選出一人；在都會區，每增加一萬兩千人，增選一人。只不過，原住民在地方上的民意代表完全被剝奪，只剩下區政諮詢委員，即使不是市長的競選班底、或是輔選樁腳，雖然未必唯唯諾諾，缺了牙齒的老虎，會有多少功能？再以市議員的權力來看，原本，他們在縣市議會就是絕對少數，因此，即使有警覺，也無力阻擋縣市合併之議；在未來，在五都的市議會，即使加入五席，比起其他103鄉鎮市所產生的市議員，大量稀釋之下，他們的總席次還是無法力挽狂瀾，在市議會又如何與漢人競爭福利算的分配？

⁴ 包括是否無幾職（研究費）、以及是否領出席會／車馬會。

⁵ 具了解，現有五個原鄉鄉長，其中有涉及賄選，因此，將被排除轉任；另外，也有鄉長因案下台，目前的鄉長由縣長指派。

就程序上來看，儘管此回的縣市合併具有法律基礎⁶，然而，就修訂的『地方制度法』（第七條之一）的內容來看，只規定內政部在規劃之際，必須徵詢相關縣市政府的意見，也就是說，政治人物只要彼此協調即可，私相授受，不用徵詢老百姓的看法，更不用說取得原住民族的同意。換句話說，當檯面上的國民黨、以及民進黨取得共識以後，就可以透過立法院的優勢，不用擔心原住民族的異議。

如果我們以『原住民族基本法⁷』的精神來看：

政府或私人於原住民族土地內從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮詢並取得原住民族同意或參與，原住民得分享相關利益。政府或法令限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源時，應與原住民族或原住民諮商，並取得其同意。（第二十一條）

政府於原住民族地區劃設國家公園、國家級風景特定區、林業區、生態保育區、遊樂區及其他資源治理機關時，應徵得當地原住民族同意，並與原住民族建立共同管理機制；……（第二十二條）

光是土地開發、資源利用、或是各種資源治理機構的設置，都必須取得原住民族的同意，那麼，山地原住民鄉被劃入直轄市，竟然沒有任何徵詢的過程，明顯與『原住民族基本法』背道而馳。

其實，『聯合國原住民族權利宣言』（*United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 2007*⁸）對於原住民族參與決策的權利，就有明確的規範：

Indigenous peoples have the right to participate in decision-making in matters which would affect their rights, through representatives chosen by themselves in accordance with their own procedures, as well as to maintain and develop their own indigenous decision-making institutions. (Article 18)

States shall consult and cooperate in good faith with the indigenous peoples concerned through their own representative institutions in order to obtain their free, prior and informed consent before adopting and implementing legislative or administrative measures that may affect them. (Article 19)

廣義來看，決策參與權可以算是屬於的自決權的範疇。雖然『原住民族基本

⁶ 不管是否為「先上車、後補票」、還是有按照程序而來。

⁷ 見<http://law.apc.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL034022>。

⁸ 見http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf。

法』並未提及原住民族的自決權，不過，先前所提憲法增修條文第十條（基本國策）有「國家應依民族意願，……」等文字，也可以解釋為國家尊重原住民族自決權的依據。『聯合國原住民族權利宣言』也有相關規範：

Indigenous peoples have the right to self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development. (Article 3)

同樣地，『國際公民暨政治權規約』（*International Covenant on Civil and Political Rights, 1966*⁹）、以及『國際經濟、社會、暨文化權規約』（*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966*¹⁰）在第 1 條、第 1 款，開宗明義指出：「所有的民族享有自決權」：

All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.

既然馬英九總統已經正式簽署這兩個國際公約（2009/5/14），宣示我國推動人權保障的意願（黃瑞弘，2009），儘管此舉不被聯合國承認，卻更應該以實際行動來表示我們的決心，特別是相關的法規、或是措施。

令人擔心的是，原住民族地區即將被直轄市切割。根據『原住民族基本法』（第二條）的定義：

原住民族地區：係指原住民傳統居住，具有原住民族歷史淵源及文化特色，經中央原住民族主管機關報請行政院核定之地區。

也就是目前的 30 個山地原住民鄉鎮、以及 25 個平地原住民鄉鎮市¹¹。然而，當

⁹ 見<http://www.hrweb.org/legal/cpr.html>。

¹⁰ 見<http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>。

¹¹ 三十個山地鄉包括台北縣烏來鄉、桃園縣復興鄉、新竹縣尖石鄉、五峰鄉、苗栗縣泰安鄉、台中縣和平鄉、南投縣信義鄉、仁愛、嘉義縣阿里山鄉、高雄縣桃源鄉、那瑪夏鄉、茂林鄉、屏東縣三地門鄉、瑪家鄉、霧台鄉、牡丹鄉、來義鄉、泰武鄉、春日鄉、獅子鄉、台東縣達仁鄉、金峰鄉、延平鄉、海端鄉、蘭嶼鄉、花蓮縣卓溪鄉、秀林鄉、萬榮鄉、宜蘭縣大同鄉、南澳鄉。二十五個平地原住民鄉鎮市包括新竹縣關西鎮、苗栗縣南庄鄉、獅潭鄉、南投縣魚池鄉、屏東縣滿洲鄉、花蓮縣花蓮市、光復鄉、瑞穗鄉、豐濱鄉、吉安鄉、壽豐鄉、鳳林鎮、玉里鎮、新城鄉、富里鄉、台東縣台東市、成功鎮、關山鎮、大武鄉、太麻里鄉、卑南鄉、東河鄉、長濱鄉、鹿野鄉、池上鄉。見http://www.tccg.gov.tw/sys/SM_theme?page=4305b19b。

三個即將升格／合併成立的直轄市強行納入五個原住民族鄉（圖 2），那麼，包含土地權、以及自治權等相關議題，將要如何處理？如果確立這樣先下手為強的慣例，相關的配套法案卻是只聞樓梯響、不見人下來¹²，未來，其他政府部門如法泡製，不管是國家公園、林務局、還是退撫會，原住民族的傳統領域豈不要遭到蠶食鯨吞？



圖 2：被切割的原住民族地區

根據孔文吉立委，既然五個原住民族鄉併入直轄市已經無法挽回¹³，唯一的補救方式，是在『地方制度法』修定之際，明文規定，未來成立原住民族自治區之際，這些原住民族鄉可以重新劃撥自治區。問題是，當漢人立委有餘力討論原住民族所關注的地方，原住民族立委席次佔絕對少數，除非事先講好條件，人家怎麼會理會？我們的想法是，有沒有可能將縣市合併的適用排除原住民族地區？否則，已經被吃下肚的肉，有可能再從嘴巴裡頭吐出來嗎？

就實質權利來看，連基本的選舉選都可以隨意剝奪，那麼，原住民族的自治權又如何？雖然我國目前並未設置原住民族自治制度，不過，如前所言，『地方制度法』第五十七條限定山地鄉鄉長由山地原住民出任，可以廣義解釋為國家賦予原住民族的「準自治權」。此外，根據『原住民族基本法』第四條：

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；……

顯然，修訂過的『地方制度法』已經與『原住民族基本法』有所扞格不入。另外，

¹² 行政院在去年底（2009/10/1）通過『行政區劃法草案』，內容見<http://www.ey.gov.tw/public/Attachment/792710301671.pdf>；相關的評論見紀俊臣（2009）、以及王皓平（2009）。

¹³ 也就是說，在朝野抗爭如火如荼之際，根本無暇顧及原住民族。問題是，當漢人立委有餘力討論原住民族所關注的地方，原住民族立委席次佔絕對少數，除非事先講好條件，否則，人家怎麼會理會？我們的想法是，有沒有可能將縣市合併的適用排除原住民族地區。

『聯合國原住民族權利宣言』也有相關原住民族自治權的條文：

Indigenous peoples, in exercising their right to self-determination, have the right to autonomy or self-government in matters relating to their internal and local affairs, as well as ways and means for financing their autonomous functions. (Article 4)

雖然立法院尚未通過『原住民族自治區法』，不過，既然『原住民族基本法』已有規範，而民進黨、以及國民黨政府也有宣示¹⁴，政府的相關措施必須站在全盤性的考量，任何階段性的作為應該有所搭配，不應該有且戰且走的心態。

在尤哈尼·伊斯卡卡夫特擔任原住民族委員會主委時，行政部門曾經草擬過包含 104 條的『原住民族自治法草案』，被原民菁英伊凡·諾幹嚴厲抨擊為原住民版的『地方制度法』，也就是未能了解原住民族權利運動的精神，將原住民族的「民族自治」矮化為「一般自治」。在游錫堃擔任閣揆之際，對面各部會對於該草案的抗拒，政務委員陳其南於 2003 年初另起爐灶，主導行政院通過只有 15 條的『原住民族自治區法草案』（附錄一），希望能以「因族制宜」的精神，提供各族草擬自治條例的綱要，以便未來促成各族早日與國家分別簽訂條約（附錄二）。可惜，因為朝小野大的關係，『原住民族自治區法草案』一直未能被納入優先審查的考慮。

馬英九政府上台以後，章仁香主委再度將『原住民族自治區法草案』送到立法院內政委員會，不過，國民黨籍立委以「政黨輪替、執政黨應該有自己的版本」為由，將草案退回（2009/5/18）。吳敦義內閣的主委孫大川（2009）一上任，在立法院內政委員會作業務報告之際，強調『原住民族自治區法』將是他優先推動的法案，大致上是要走向實質法。究竟實質法與程序法不同，孰優孰劣，尚難定奪。

拋開政黨立場畛域不說，原住民族立委多主張自治法／自治區法採實質法方式¹⁵，應該有其道理。我國的法律體系主要依循大陸法系，希望能越詳盡越好，

¹⁴ 馬英九在總統大選時的政治是「試辦」自治區，雖然有所保留，不過，卻也聊勝於無。

¹⁵ 譬如孔文吉（2003）、或是高金素梅（2003）。

以免日後徒增爭議；相對之下，英美法系習於原則性立法，再輔佐以判例性的解釋。以原住民族過去與漢人接觸的經驗來看，自然會希望白紙黑字寫得清清楚楚，以免日後在詮釋之際，給予他人過多的操弄空間。

不過，我們也必須指出，在實質立法之際，必須注意到兩種可能的陷阱。以加拿大原住民族的經驗來看，在巨細靡遺的自治協定當中，看似大碗有省錢，其實，卻暗藏玄機，聯邦政府與省政府往往互踢皮球，把國家的責任丟給原住民族的自治政府，最後，再怪罪原住民族無力推動自治。

再來，我們必須明察秋毫，到底自治法包含哪些權限（圖 3）。理想上來看，我們當然是希望原住民族的自治政府具有立法權（再加上司法權）；退而求其次，自治區應該有起碼的司法權，不管是刑法、還是民法¹⁶；如果只被允許行政權，那麼，與現有的 30 個山地原住民鄉鎮沒有多大差別，只是派出的行政單位，換湯不換藥，不要也罷！



圖 3：自治區的權限

另外，實質立法的困難，在於原住民族內部多元，不要說十四個民族之間的差異，光是山地原住民與平地原住民，彼此所關心的議題、優先順序，往往也南轅北轍，因此，在草擬之際，要如何一體適用，恐非易事。譬如說，以達悟族量身訂做的框架，是否適用於鄒族、太魯閣族、賽德克族、或是泰雅族？又如，以山地原住民族打造的自治區架構，是否合用於平地原住民？反之亦然。

最後，面對上述挑戰，原住民族是否有任何因應之道？我們可從行政、立法、以及司法等三個途徑來看，齊頭並進。首先，根據『原住民族基本法』第六條：

¹⁶ 我們不希望只是原住民族的特別法庭。

政府與原住民族自治間權限發生爭議時，由總統府召開協商會議決定之。

因此，我們可以要求馬英九總統立即召開協商會議，針對各縣市政府、內政部、以及行政院之蠻橫無理，提出矯正、救濟之道。

就立法而言，這是一個赤裸裸的政治叢林，也就是講究實力的地方，除非有體制外的壓力，否則，七席原住民族籍立委，恐怕很難發揮以寡敵眾的戰術。以『原住民族基本法』所要求的日落修法、以及日出立法規定來看，相關部會基於本位主義掣肘，除非有總統指示閣揆、閣揆指派政務委員，否則，原民會回天乏術。在與時間賽跑的情況下，立法途徑並不樂觀。不過，既然延宕多年的監察委員任命已經完成，或許可以由此切入，針砭行政部門的立法怠惰。

從司法層面來看，不管是行政部門的審查、還是立法院的修法，都侵犯到原住民族的基本參政權、自決權／自治權、以及土地權，因此，要求大法官會議進行釋憲，恐怕才是釜底抽薪之計。只不過，原住民族如何動員社會上的進步力量共襄盛舉，願意從事一場昂貴而又漫長的馬拉松賽，恐非易事。如果說國內的社會運動曠廢隳惰、百無所成，是否有可能將觸角延伸國外，與國際上的原住民族非政府組織攜手合作？

附錄一：原住民族自治區法草案¹⁷

總說明

自七十年代以降，多元文化、保障人權及民族自決之理念，逐漸成爲世界各國原住民族政策及法制之原則，並以承認原住民族集體性權利及恢復傳統自我管理能力爲主要方向，在此一潮流下，原住民族自治制度之建立，已成爲許多國家回應原住民族訴求之主要方式，西元二〇〇七年九月十三日聯合國大會通過原住民族權利宣言，並揭示原住民族享有自決權，原住民族行使自決權時，於其內政、當地事務，及自治運作之財政，享有自主或自治權。又依憲法增修條文第十條第十二項前段規定「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。」，及原住民族基本法第四條規定「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；其相關事項，另以法律定之。」，爲充分保障原住民族之自治權，使各族得基於其歷史、文化及經濟之差異，建立最適合本族之自治制度，爰基於尊重原住民族自治意願，保障原住民族之平等地位及自主發展，以原住民族自治相關原則及自治區條例擬訂程序等爲規範事項，擬具「原住民族自治區法」草案，其要點如下：

- 一、 本法之立法目的。(草案第一條)
- 二、 原住民族得依本法規定成立自治區，實施民族自治，且自治區爲公法人。
(草案第二條)
- 三、 自治區之設立、自治區行政區域範圍之劃定及自治組織之原則。(草案第三條至第五條)
- 四、 自治區居民之平等權及自治區之自主發展權。(草案第六條及第七條)
- 五、 自治籌備團體之成立、解散及其得向相關機關請求補助及協助。(草案第八條及第九條)

¹⁷ <http://www.ey.gov.tw/public/Attachment/82518521571.doc>。

- 六、 自治區條例之擬訂程序及其應包括之事項。(草案第十條及第十一條)
- 七、 中央政府對自治區之補助。(草案第十二條)
- 八、 自治區之自治權限及財政。(草案第十三條)
- 九、 自治區行政區域範圍內土地之管理。(草案第十四條)
- 十、 中央與自治區間、自治區間、自治區與地方自治團體間權限爭議之處理。
(草案第十五條)

原住民族自治區法草案

條 文	說 明
第一條 為尊重原住民族之自治意願，保障其平等地位及自主發展，實行原住民族自治，特制定本法。	一、本法之立法目的。 二、西元二〇〇七年九月十三日通過之聯合國原住民族權利宣言第三條及第四條揭示「原住民族享有自決權。依此權利，原住民族可自由決定其政治地位，並自由追求其經濟、社會及文化的發展。」「原住民族行使自決權時，於其內政、當地事務，及自治運作之財政，享有自主或自治權。」，本於世界潮流及「原住民族與台灣政府新的夥伴關係」均主張推動原住民族自治、設立自治區之趨勢，與憲法增修條文第十條第十二項前段規定「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。」，及原住民族基本法第四條規定「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；其相關事項，另以法律定之。」，爰制定本法。
第二條 原住民族得依本法規定成立自治區，實施民族自治。 自治區為公法人。	原住民族各族得依本法成立自治區，實施民族自治，並參照地方制度法第二條規定，明定自治區之地位為公法人。
第三條 原住民族得按其族別，單獨或聯合設立自治區。	原住民族自治區以一族一個自治區為原則，惟為落實原住民族自治及自治區自治功能之完整展現，並兼顧民族關係，爰明定原住民族得按其民族別，單獨或聯合設立自治區。

<p>第四條 自治區行政區域之範圍，應參酌各族之分布區域、歷史、文化、民族關係及地理鄰接等因素劃定之。</p> <p>自治區行政區域範圍之劃設、變更及廢止，另以法律定之。</p>	<p>一、盱衡原住民族各族之分布區域、歷史、文化、民族關係等情況各有不同，其行政區域範圍之劃定自應考量上開因素，爰為第一項規定。</p> <p>二、依行政區劃法草案第十九條規定「原住民族自治區行政區域範圍之劃設、變更及廢止，另以法律定之。」，以自治區行政區域範圍之劃設、變更、廢止，事涉地方自治團體行政區域之變更、相關業務、財產之移轉、交接，為求周延，爰為第二項規定。</p>
<p>第五條 自治區之組織，應本民主及平等原則，並參酌各族傳統組織定之。</p>	<p>原住民族各族有其傳統政治、經濟及社會制度，應予尊重，爰明定各族自治區之自治組織得由各族參酌其傳統制度自行設計，故舉凡議行分立制、議行合一制、經理制或其他制度，只要不違反民主及平等原則，均可由各族自行設計之。</p>
<p>第六條 自治區居民平等享有自治區政治、經濟、社會、教育及文化生活之權利，並受同等對待。</p>	<p>一、自治區居民之平等權。</p> <p>二、自治區居民係指我國國民設籍於自治區者。</p>
<p>第七條 自治區依自決原則，自主決定其政治、經濟、社會、文化及其自治事項之發展。</p>	<p>一、自治區之政治、經濟、社會、文化及自治事項之發展，應依據自決原則，由自治區決定之。</p> <p>二、「自決原則」，乃原住民族自主決定其自治區自治事項之發展，惟其仍於憲法、本法及自治區條例規範之下。本條明定「自決原則」，係衡酌聯合國原住民族權利宣言第三條及第四條原住民族自治自決之國際潮流與尊重國內原住民族之意願。</p>
<p>第八條 原住民族為進行自治籌備工作，得由各族自行組成自治籌備團體，並送請中央原住民族主管機關核定；其成立條件、組織章程之訂定與內容及其他相關事項之辦法，由中央原住民族主管機關定之。</p> <p>自治籌備團體應於自治區條例完成立法後解散。</p>	<p>一、自治籌備團體之成立及解散。</p> <p>二、自治區籌備團體之成立，關涉各族自治區條例之制定，至為重要，爰於第一項明定該團體由原住民族各族自行成立，並送請中央原住民族主管機關核定。另該團體之成立條件、組織章程之訂定與內容等其他相關事項，均需另以辦法明定為宜，爰規定其辦法由中央原住民族主管機關定之。</p> <p>三、自治籌備團體於自治區條例完成立法後即應解散，而不應由自治籌備團體再籌備設立自治區，以確保該團體中立客觀之立場，至於自治區之籌備設</p>

	立，自應依自治區條例之規定辦理，爰為第二項規定。
第九條 自治籌備團體為自治區之籌備運作，得向中央原住民族主管機關申請經費之補助，並得請求其他中央主管機關或地方自治機關為必要之協助。	一、自治籌備團體為自治區之籌備運作可請求補助及協助。 二、為協助自治籌備團體於籌備期間之運作，並為免其於籌備期間因經費不足致影響籌備工作，爰明定本條，使其得向中央原住民族主管機關及其他中央主管機關或地方自治機關請求補助或協助。
第十條 自治籌備團體應向中央原住民族主管機關提出自治區條例建議草案。 前項條例擬訂過程，由自治籌備團體及中央原住民族主管機關先與中央政府、相關自治區及地方自治團體就第十一條內容協商，並得舉辦說明會或公聽會，以凝聚自治共識。	一、本法僅規定成立自治區之原則性事項，對於各族如何實施自治，並無實質規定，而由各族自行成立之自治籌備團體，應最瞭解各族之傳統政治、經濟、社會制度，自能對自治區提出最適合之規劃，爰於第一項規定自治區籌備團體應向中央原住民族主管機關提出自治區條例建議草案。 二、自治區條例內容涉及中央政府、各相關自治區及地方自治團體權責者，應即與相關機關進行協商，爰於第二項明定於自治區條例擬訂過程中，自治籌備團體及中央原住民族主管機關應與相關機關協商，以利自治區條例之推動。
第十一條 自治區條例應包括下列事項： 一、自治區之組織。 二、自治區之行政區域範圍。 三、自治區居民之權利義務。 四、自治區之自治事項。 五、自治區之財政及人事。 六、其他相關事項。	一、本條係參酌地方制度法之架構，加以自治區運作之必備事項，整合而成，並由各族依其民族傳統及意願規範之，是以各族自治區條例之內容，應能兼顧地方制度之運作經驗及各族自治之特別需要。 二、第五款乃基於財政、人事均為自治區之重要事項，爰有明列之必要。惟鑑於憲法增修條文第六條規定，考試院為全國最高考銓主管機關，將來各各族自治區條例制定時，有關人事事項仍不得抵觸中央考銓法規。 三、第六款所定其他相關事項，例如：自治區成立後，自治區相關法規未完成立法程序前之法規過渡適用原則等。
第十二條 中央政府為謀自治區均衡發展，對於財力較差之自治區，應予補助。	依據原住民族基本法第五條第一項規定「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。」，爰針對中央對自治區之補助，明定本條。

<p>第十三條 自治區之自治權限及財政，除本法及自治區條例另有規定外，準用地方制度法、財政收支劃分法及其他法律有關縣（市）之規定。</p>	<p>原住民族基本法第五條第二項規定「自治區之自治權限及財政，除本法及自治相關法律另有規定外，準用地方制度法、財政收支劃分法及其他法律有關縣（市）之規定。」，爰為本條規定。至所定「縣（市）」乃等同於地方制度法第三條所規定之縣（市）層級。</p>
<p>第十四條 自治區行政區域範圍內之公有原住民族土地，應依相關法律移由自治區管理。</p>	<p>一、自治區行政區域範圍內之公有原住民族土地，應依相關法律移由自治區管理，以尊重自治區之權限，其意旨與現行縣（市）政府得管理轄內土地之機制相同。</p> <p>二、依原住民族土地及海域法草案第四條規定，原住民族土地（包括原住民族保留地及原住民族傳統領域土地）之所有權原則上屬中華民國所有，管理機關為行政院原住民族委員會，原住民族自治區成立後，管理機關變更登記為自治區政府。</p>
<p>第十五條 自治區間、自治區與地方自治團體間事權發生爭議時，由行政院解決之。</p> <p>中央與自治區間權限發生爭議時，由總統府召開協商會議決定之。</p>	<p>一、第一項明定自治區間、自治區與地方自治團體間的事權爭議，由行政院解決之，以協調地方行政。</p> <p>二、按原住民族基本法第六條規定「政府與原住民族自治間權限發生爭議時，由總統府召開協商會議決定之。」，已明定爭議之處理原則，爰為第二項規定。</p>
<p>第十六條 本法施行日期，由行政院定之。</p>	<p>本法之施行日期。</p>

附錄二：『原住民族自治區法』草案提示稿*

台灣與美國、澳洲、紐西蘭、以及加拿大，都是屬於墾殖的社會，也就是在墾殖者前來開發之前，亙古以來，即有原住民族徜徉其間，並且擁有其傳統的社會組織、以及政治安排，並非無主之地。然而，自從十五世紀以來，隨著西方殖民勢力競逐，先後有荷蘭、以及西班牙覬覦，再經過明鄭屯墾，終於被滿清納入版圖，而漢人移民從此陸續前來開發，並且透過大量通婚、以其強勢文化，將世居平原的平埔族人加以同化。

在我國民主化的過程中，除了要調和省籍問題、以及客家／福佬間的族群齟齬，更要面對如何與原住民族進行歷史和解的課題，也就是陳水扁總統向原住民族所承諾的「新夥伴關係」。具體而言，就是以平等的方式來協商彼此的定位，以求擺脫四百年來的內部殖民狀態，並能讓原住民族以自己決定的民主方式來治理自己，這就是原住民族自治的基本理念。

本院所擬定的『原住民族自治區法』草案，是將原住民族建構自治體制的正當性建立在自決權，這是聯合國在一九六六年所通過的『公民暨政治權國際公約』、以及『經濟、社會、暨文化權國際公約』中，開宗明義所揭櫫的最基本人權，也就是實踐陳水扁總統一再揭示的「人權立國」精神。

既然原住民族享有自決權，也就是原住民有權決定自己的政治定位、追求自己的經濟、社會、及文化發展，那麼，原住民在行使自決權之際，就有可能要求政治分離，也有可能接受文化整合、或同化。在光譜上的這兩個極端中間，仍然有相當大的想像空間，而實施自治就是一種內部自決，是用來說服原住民族放棄進行外部自決的條件。

我們知道，原住民族雖然沒有漢人、或是西方慣用的土地所有權制度，然而，根據洛克的說法，原本的使用就是所有權的依據，因此，即使原住民族一向採取漁獵的方式，並不表示土地就是荒廢的、就可以開發而據為己有，這在美澳紐加

* 政務委員陳其南請託，作為行政院長游錫堃於院會提示草稿（2003//3）。

等國已獲得確認。此外，原住民族從未放棄其自然主權，而是國家主權強行將其收併，因此，在國家尋求與原住民族進行歷史和解的此刻，自治體制的建構，就是自治權來交換主權、以及土地權。

原住民族自治是我國實施民主政治的劃時代里程碑，懇請各部會捨棄本位主義，虛心學習新的理念，並且通盤檢討相關法規、配合調整有關業務，使本案儘速送交立法院完成立法程序，並請原住民族委員會積極鼓勵各原住民族草擬自治區條例，以便早日實踐陳水扁總統的原住民族政策。

參考文獻

- 紀俊臣，2009。〈行政區劃法草案之五點省思〉《國政分析》(<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/092/IA-B-092-018.htm>) (2010/1/17)。
- 高金素梅，2003。〈吉娃斯·阿麗看「原住民族自治區法草案」〉(<http://www.abo.org.tw/maychin/epaper/maychin027.htm>) (2010/1/17)。
- 黃瑞弘，2009。〈馬英九簽署兩項人權公約、國際社會普遍肯定〉《大紀元》5月14日 (<http://www.epochtimes.com/b5/9/5/14/n2526568.htm>) (2010/1/17)。
- 孔文吉，2003。〈原住民族自治區法，空有架構〉《國政評論》(<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/092/IA-C-092-103.htm>) (2010/1/17)。
- 施正鋒。2008。《原住民族人權》。壽豐：東華大學原住民族學院。
- 孫大川，2009。〈行政院原住民族委員會業務報告〉內政委員會第7屆第4會期，9月28日。台北：立法院。(DOC檔，未呈現網址)
- 王皓平，2009。〈「行政區劃法」未來立法方向之評議〉《國政評論》(<http://www.npf.org.tw/post/1/5877>) (2010/1/17)。