

## 原住民族傳統領域的劃設\*

施正鋒

東華大學民族事務暨發展學系教授

### 摘要

本文說明了原住民族傳統領域的意涵，釐清台灣原住民族傳統領域的土地分布，並駁斥官方一些似是而非的看法，也就是『原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法』如何限縮了『原住民族基本法』。接著，我們回答了科技部有關於原住民族傳統領域劃設的探問，也就是作為研究課題可能面的疑點。再來，我們簡單介紹其他墾殖國家劃設原住民族傳統領域的三種途徑，包括政府劃撥、法律聲索、以及談判方式；另外，我們也看到兩種劃設要考慮到產權轉移、以及使用權。最後，我們由最消極的加拿大、到最積極的巴西，可以看出，不管是原住民族傳統領域的聲索、或是劃設，並未排除私有土地。

**關鍵詞：**原住民族、傳統領域、劃設

---

\* 主持人引言於科技部人文社會科學研究中心、政治大學民族學系主辦「從跨域對話到社會實踐——原住民族傳統領域研究的回顧與展望會議」，台北，政治大學行政大樓，2017/6/16。

原住民族的傳統領域 (traditional territory) 又稱為祖靈地 (ancestral land)，是指原住民族先於墾殖者開墾之前所擁有、居住、或使用的土地及海域。根據『聯合國原住民族權利宣言』(2007)，原住民族享有這些土地、領域、及資源的權利，國家應該立法加以承認、並保障<sup>1</sup>。國際勞工組織的『原住及部落民族公約』(1989)也揭發原住民族對於土地(含領域)的所有權應該被承認，要求國家必須採取必要的手段來加以辨識 (identify)、並且有效保護其所有權。

有關於原住民族領域權 (territorial rights) 的內涵，從最保守的同意權 (開發、開採)、使用權 (漁獵)、資源權 (地上、地表、地下)、到土地所有權 (自由讓渡)，還有待進一步釐清及協商。對於這些權利，國家除了口頭上的尊重，還必須具體付諸行動，包括起碼的保護、以及積極的推動，而傳統領域的劃設 (demarcation) 只是國家承認的第一步，而非劃撥放領 (不管是土地取回、或授與)，更無關財產權的剝奪、或消除，政府不應該魚目混珠、混淆視聽。

從墾殖國家的經驗來看，原住民族傳統領域流失的關鍵在於土地私有化，不管透過征服、還是談判，終究的目的就是驅逐、迫遷、或圈在保留區，任憑自生自滅，挪用 (appropriate) 「多出來的土地」、給非原住民。不管是偷、騙、搶，即使經過國家的授與 (grant)，畢竟並未經過原住民族同意，這就是歷史上最大宗的不公不義，不能假裝失憶。如果國家因為公共利益有必要繼續徵用，政府可以先歸還、再回租；如果有所謂的善意第三者，國家也必須出面調解、考慮如何補償，不該刻意分化、製造對立。

從陳水扁到蔡英文，民進黨總統候選人都誓言恢復、或回復原住民族的傳統領域，大體服膺國際社會的規範。事實上，『原住民族基本法』(2005)除了定義原住民族地區 (原住民傳統居住、具有原住民族歷史淵源及文化特色)、以及原住民族土地 (原住民族傳統領域土地、及既有原住民保留

---

<sup>1</sup> 根據『聯合國原住民族權利』第 26 條，原民擁有這些傳統領域的土地及資源權，國家必須加以承認並保護。第 28 條也規定，如果這些土地及資源未經同意被充公、攫取、或是佔有，政府必須歸還；如果不能歸還，經過原民同意，政府必須以相當的土地、資源、或是金錢加以補償。

地)，還宣示「政府承認原住民族土地及自然資源權利」，並規定原住民在原住民族地區可以從事狩獵及採集等非營利行為，更盧列諮商、同意、補償、共管、及分益等權利，在法治上（codification）並不輸於美、澳、紐、加：

政府或私人於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮商並取得原住民族或部落同意或參與，原住民得分享相關利益。

政府或法令限制原住民族利用前項土地及自然資源時，應與原住民族、部落或原住民諮商，並取得其同意；受限制所生之損失，應由該主管機關寬列預算補償之。

台灣的土地 360 萬公頃，三分之二為公有地（圖 1）。政府藉著『原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法』（行政命令），限定只適用於公有地，暗示可以增編取得 80 萬公頃國有土地（右下角），卻是剝奪原住民族在 100 萬公頃傳統領域的同意權（左下角）。可以預見，諸多令人訾議的大型開發案將可就地合法，原住民族傳統領域難逃支離破碎的命運，不要說族人與土地的性靈關係會被切斷，國人美好的山河將在保護私有財產的藉口下破壞無遺。

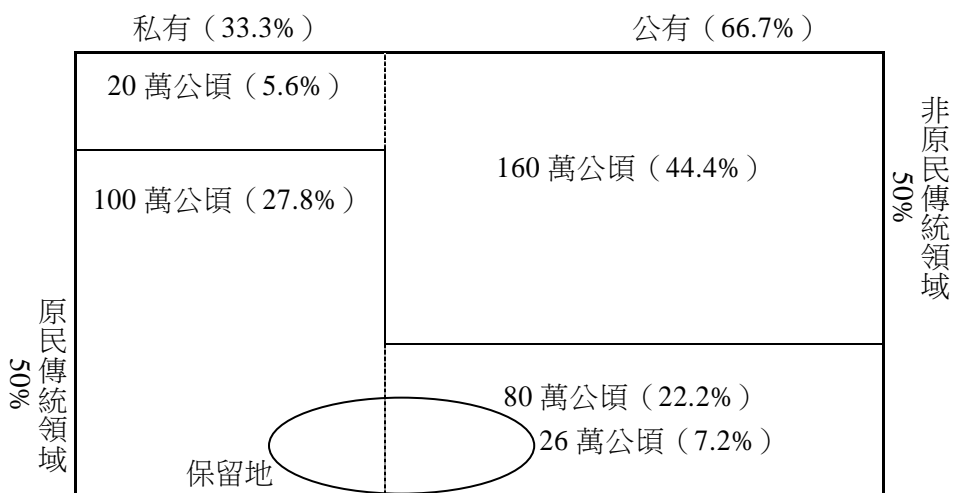


圖 1：台灣的土地分布

根據原民會的說法，由於憲法保障人民財產，因此只好排除私有土地的適用。儘管憲法保障人民的自由、生命、財產，前兩者是絕對的，財產權並非絕對的，必須受政府管制（甚至於徵收），而先進國家還要求進行人文社會影響評估。根據民法第七百七十三條；「土地所有權，除法令有限制外，於其行使有利益之範圍內，及於土地之上下。如他人之干涉，無礙其所有權之行使者，不得排除之。」

事實上，在現有的制度下，人民所有土地的使用還是必須接受國家的規範包括土地使用、環境保護、以及文化古蹟，有如何處理這筆爛賬，原住民族知道必須經過一番談判協商，並沒有要求全部歸還，只是希望將調查傳統領域的結果公告，所以政府官員指控原民要求一步到位，那是惡意扭曲、轉移焦點。原民會為了表功，趁傳統領域的劃設辦法公告，限縮『原基法』同意權適用的範圍。根據『原基法』第 2 條，原住民族土地包含保留地、及傳統領域，而必須取得原民同意的範圍，除了原本的原住民族土地，立法院在 2015 年增列部落及周邊公家土地，而原民會卻解釋為只限於公家土地，強詞奪理，公然行政命令公然違反母法（見圖 2）。經過偷天換日，目前諸多爭議的原民土地開發案，可以就地合法。

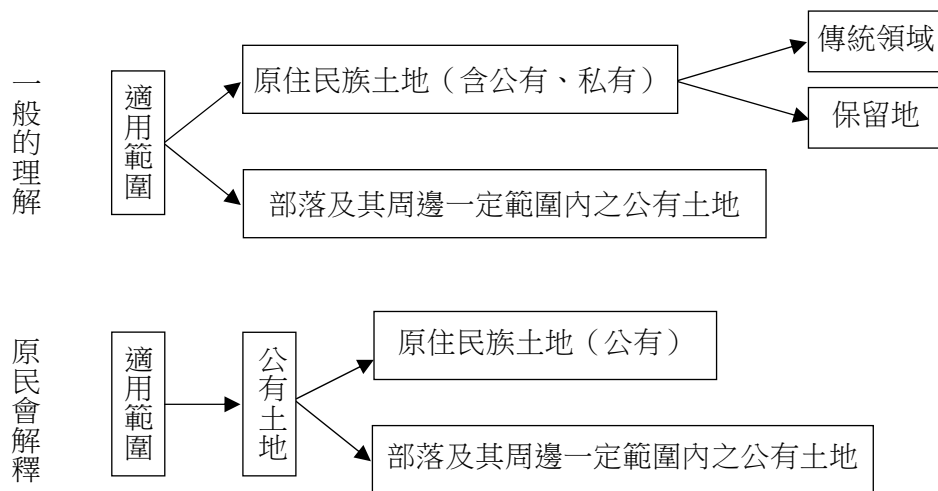


圖 2：原民會限縮原基法同意權適用範圍

先前，科技部徵詢原住民族傳統領域的劃設，是否可以列為明年「族群研究與原住民族發展研究」整合型計畫之研究議題，提了相關的三個子題，我們簡單回答如下。首先是「傳統領域劃設是否會侵害憲法所保障的個人財產權？」如果是中性的提法，應該是「傳統領域與財產權的關係」，而非預設會侵犯私有財產；如果是比較正面的提法，應該是要問，現有的私有財產是否侵犯到原住民族的傳統領域？究竟這是如何產生的？是否涉及偷、騙、搶？國家的土地掠奪是否合理？如果國家為了公共利益有必要徵用，要如何補償等等？

第二個課題是傳統領域要如何劃設，才可以顧及族群與部落的主體性？其實，原住民族的傳統領域相當清楚，不要說不同族群（目前政府承認 16 族），連同族的部落之間也涇渭分明，自有彼此相互的辨識方式。事實上，原民會多年前已經委託學術單位進行調查，早就透過部落族人的參與完成地圖繪製；即使有重疊之處，也有內部自我協調和解的機制，譬如太魯閣族與賽德克族的傳統領域各自以花蓮與南投為主，多年前在其他族

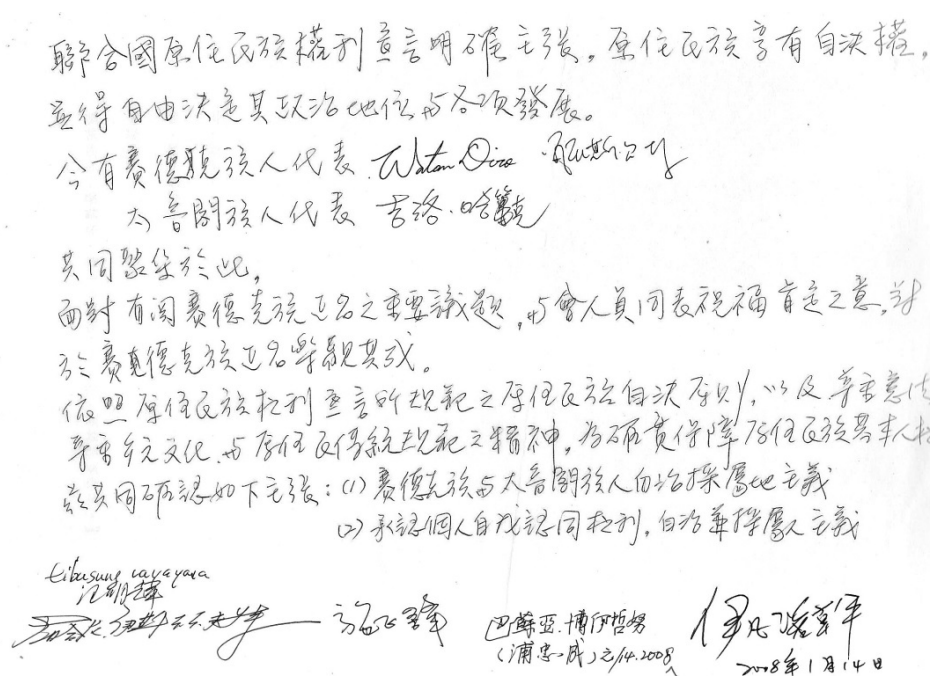


圖 3：太魯閣族與賽德克族的傳統領域見證

群的見證下，同意重疊處可以採取共管，沒有必要誇大分歧與爭議(圖 3)。比較擔心的是政府近年假借部落主義、強調由下而上，卻是以部落切割族群，司馬昭之心，蠶食鯨吞，造成族群的零碎化，不可不察。

第三個問題是「傳統領域劃設與台灣整體的福祉是否有關？或是僅為原住民族權利的伸張？」也是充滿以漢人為中心的思考，毫不掩飾罔顧國際上對於原住民族權力保障潮流，特別是聯合國在 2007 年通過的『原住民族權利宣言』，更不用說陳水扁在 1999 年與原住民族代表於蘭嶼所簽訂的『原住民族與台灣政府的夥伴關係』與當選總統後的再確認、以及蔡英文分別在 2012 跟 2016 年總統大選中的原住民族政見。我們可以看到官方的基本假設是：傳統領域「只是」為了伸張原住民族權利、與整體社會的福祉無關！

我們必須指出，不管是原住民族權利的保障、還是傳統領域的劃設，都有國際法、以及政治道德的規範。從消極面來看，彌補壟殖國家不請自來的正當性不足、以及國家主權壓迫原住民族主權的缺憾；從積極面來看，對於原住民族（以及少數族群）的權利保障，就是表達多數族群是否願意誠實面對社會上的不公不義。試問，難道原住民族不屬於國家的一部分、原住民族的權利是可以犧牲的？也因此，如果是原住民族為主體，比較妥當的提法應該是：「傳統領域的劃設如何伸張原住民族的歷史正義？」

有關於壟殖國家對於原住民族傳統領域的劃設，基本上有三種方式：最積極的是由政府劃撥 (grant)，再者是透過法律途徑進行聲索 (claim)，最麻煩的是採取談判的方式（談判者包含可能的所謂善意第三者，也就是私有財產者、或是承租戶），決定如何歸還、補償、或是利益分享 (benefiting-sharing)。

這三種劃設的途徑可以交叉使用，譬如拉丁美洲國家多由政府主動歸還，美澳紐加則因為傳統領域早已被嚴重侵蝕，原住民族一般是以戰逼和，先提告、再上談判桌。前者所面對的考驗是一旦劃設完成，要如何處理界內的墾戶，尤其是已經有取得土地所有權狀者，政府必須加以補償。後者則是在法院做出判例後，要不是有相關的立法、再不就是著手談判。政府與業者往往會選擇和解，也就是政府同意歸還多少土地、以及授與原住民

族多少使用權（譬如漁獵權），而業者為了避免耽擱開發、或是開採，通常會選擇妥協。

不管如何劃設而來，傳統領域大致上可以分為兩大類，一種是將土地權轉移給族人（集體擁有、不可買賣），甚至於多少分配給個人、可以自由轉讓（*fee simple*）。另一種就是使用權、以及同意權的取得，也就是所謂的「自由事前知情同意」（*free, prior, and informed consent*），並未排除私有土地的適用。

以最保守的加拿大而言，除了早期有簽訂約出讓土地的原住民族（平原區為主），其他地方多半一面著手談判、另一面訴諸法律聲索土地，包括東岸、西岸、及北疆，特別是英屬哥倫比亞省（*British Columbia*），省政府因為礦產的開採，相當排斥。然而，諸多的判例也是針對該省原住民族的提告，有十足的進展。

加拿大政府一向排拒原住民族對私有土地的聲索（包括個人、或礦業公司），不過，英屬哥倫比亞省上訴法院在 2015 年的 *Saik'uz First Nation and Stelat'en First Nation v. Rio Tinto Alcan Inc.* 判例中，同意原住民族可以聲索私有土地；目前，在 *Tsihqot'in* 族人傳統領域上（1,700 平方公里），有 130 塊私有土地面對聲索，特別是牧場。在過去，*Tsihqot'in* 族人一年只有兩個禮拜可以進入傳統領域上的私有土地從事漁獵；由於那些白人墾戶已經在這裡住了兩、三代了，族人並未要求政府加以驅離。在 2016 年，族人提出土地聲索，省政府初步同意就私有土地補償族人，並且提供在健康、教育、以及經濟層面的補助。

另外，英屬哥倫比亞省 *Stk'emlupsemc te Secwepemc* 族人也在 2015 年提出聲索，要求礦業公司（*KGHM Ajax*）、以及地方政府補償。再者，英屬哥倫比亞省政府在 2016 年與 *Kaska Dene* 族人達成協議，同意歸還傳統領域，包含 *China Minerals Mining Corporation*（*TSX.V: CMV*）的礦區。可見，不管是經過政府授與、或是租賃，私人不再可以規避原住民族的土地權及同意權行使。

巴西在 1973 年開始劃設原住民族傳統領域，目前還持續在進行中。一旦領域劃設完成，政府著手土地上非原住民居民的安置，尤其是農民。根據 1988 年的憲法，非原住民對於原住民族傳統領域的土地聲索無效。

巴西聯邦最高法院在 2008 年判定 Roraima 州的 Raposa-Serra do Sol 原住民族享有領域完整的權利，因此，即使擁有土地權的農民也必須離去，進而影響一百多個類似的訴訟。根據憲法，如果政府必須補償第三者的土地改良投入，這些非原住民族必須是「出於善意」，也就是事先不知土地有原住民族的利益。

總之，由光譜上最消極的加拿大、到最積極的巴西，不管是法院的判決、或是國會立法授權行政部門，原住民族傳統領域的聲索、或是劃設並沒有排除私有土地。關鍵在於原住民族的領域權並不等於土地權，可以由最起碼的同意權、使用權、到所有權，有待進一步釐清。其實，這些權利未必是相互排斥的，也就是說，原住民族的同意權、及使用權並未否定非原住民族的土地所有權，不應該張冠李戴。



### 附錄 1：原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法\*

- 第一條 本辦法依原住民族基本法（以下簡稱本法）第二十一條第四項規定訂定之。
- 第二條 本辦法所稱主管機關：在中央為原住民族委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。  
本辦法所稱執行機關為鄉（鎮、市、區）公所。
- 第三條 本辦法用詞，定義如下：
- 一、原住民族土地：指本法第二條所稱之原住民族傳統領域土地及既有原住民保留地。
  - 二、原住民族傳統領域土地：指經依本辦法所定程序劃定之原住民族傳統祭儀、祖靈聖地、部落及其獵區與墾耕或其他依原住民族文化、傳統習慣等特徵可得確定其範圍之公有土地。
  - 三、部落範圍土地：指本法第二十一條所稱之部落及其周邊一定範圍內之公有土地經中央主管機關核定之部落範圍並依本辦法所定程序劃定毗鄰部落之生活領域範圍。
- 第四條 原住民族土地或部落範圍土地劃設小組（以下簡稱劃設小組）由執行機關協助部落組成，其人員組成如下：
- 一、鄉（鎮、市、區）公所代表。
  - 二、當地部落會議或部落領袖推派之部落代表若干人。
  - 三、專家學者。
  - 四、其他有助劃設工作之相關人士。
- 經中央主管機關核定之部落或民族，得自組劃設小組，並報請執行機關備查後依本辦法辦理劃設作業。
- 前二項劃設人員具有原住民身分者，不得少於總數二分之一，總人數並以十五人為原則。

\* <http://law.apc.gov.tw/NewsContent.aspx?id=368>。

第五條 執行機關應協助辦理之工作項目如下：

- 一、組成劃設小組。
- 二、彙整劃設資料及資訊化作業。
- 三、辦理召開部落會議之行政事宜。
- 四、辦理計畫申請及經費核銷作業。
- 五、其他原住民族土地劃設及相關行政事宜。

第六條 劃設小組為劃設原住民族土地或部落範圍土地，須進入或通過相關土地實施勘查或繪製作業時，其所有權人、占有人、管理人或使用人應予以配合。但進入國防設施用地或其他法律明定需經相關機關同意者，應經該國防設施用地或相關土地管理機關同意，並依各該法律規定辦理。

劃設小組為辦理前項之勘查或繪製作業，執行機關應協助於事前將勘查範圍及土地座落以書面通知公有土地管理機關、使用人或所有權人，並於現場出示執行職務相關之證明文件。

因實施第一項之勘查或繪製作業，致土地所有人或使用人遭受損失者，應予補償。補償金額依協議為之。

第七條 劃設小組之工作事項如下：

- 一、參照中央主管機關公開之原住民族傳統領域土地調查範圍或其他資料事證，確認劃設之區位與範圍。
- 二、記錄各必要座標點位並視需要辦理現場勘查繪製作業。
- 三、建置數位化劃設成果及地理資訊圖資。
- 四、整理相關文獻、口述等資料，建構數位資料。

第八條 執行機關於辦理劃設作業前，應研提劃設計畫書，報請中央主管機關核定後實施。

經中央主管機關核定之部落或民族，得自行研提劃設計畫書，送請執行機關轉請中央主管機關核定後實施。

第九條 前條之劃設計畫書應載明事項如下：

- 一、計畫緣起及目標。
- 二、辦理單位。

- 三、實施劃設部落或民族。
- 四、實施期程。
- 五、工作項目。
- 六、執行方式及程序。
- 七、經費概算。
- 八、預期成果。

第十條 辦理劃設作業之程序如下：

- 一、劃設小組應將劃設之成果提請部落會議以公共事項方式討論並視需要通知毗鄰部落代表與會，經部落會議議決通過後，交由執行機關報請直轄市、縣（市）主管機關辦理書面審查。
- 二、直轄市、縣（市）主管機關應於受理提報後三十日內依第七條規定辦理書面審查，如有缺漏或不盡詳實者，應請執行機關轉交劃設小組補正，未補正者行政院公報 第 023 卷第 031 期 20170218 內政篇得予退件；審查完竣之案件，直轄市、縣（市）主管機關應研提審查意見後提報中央主管機關辦理。
- 三、中央主管機關於受理提報並經會商公有土地管理機關討論後，應將劃設成果公告之，並刊登政府公報或新聞紙。  
為辦理前項第三款之會商作業及處理劃設作業產生之爭議，應由中央主管機關組成劃設商議小組會商協調，必要時得由中央主管機關報請行政院協調之。  
前項劃設商議小組之組成人員，應包含當地部落或民族代表、專家學者、原住民族行政機關及土地管理機關代表。

- 第十一條 為保存勘查、繪製及劃設等成果，中央主管機關應建立資訊系統資料庫及網頁供公眾查詢。
- 中央主管機關為推動劃設作業，得培訓劃設人員及提供適當行政資源。

第十二條 劃設之範圍界線採不埋樁為原則。但認有埋設界樁之必要時，得於重要座標點位選擇堅固、可長久保存之界樁埋設，並於界樁上註明其代表意義及相關資訊。

第十三條 劃設成果經核定公告後，執行機關、部落或民族得依據其他新事證或相關資料，依本辦法相關規定辦理變更劃設作業。

第十四條 主管機關得委託法人或機關團體協助辦理原住民族土地或部落範圍土地之劃設作業，並應依本辦法規定程序辦理。

第十五條 本辦法自發布日施行。

## 附錄 2：窮到只剩下權力的傲慢<sup>\*</sup>

蔡英文政府自從去年五二〇上台，民意支持度像溜滑梯一樣下降，目前已經不到四成，而閣揆林全的滿意度甚至更低。就職不到一年，要求立竿見影，當然是強人所難；然而，選民的認知自有其庶民的邏輯，決策者未必能體會。就國內外情勢而言，川普還在盲人摸索、習近平有十九大的挑戰，而國民黨內鬥不已，全面執政的民進黨似乎好整以暇；儘管非嫡系藩鎮割據，近兆的前瞻基礎建設款項在手，諸侯無不望風披靡。因此，新政府連天烽火的困頓令人納悶。

由於小英總統此番大選誓言維持現狀，大家不會期待有太大的改革願景，按部就班、蠶食鯨吞，應無大礙；然而，經理般的領導風格，只求績效、不求理念，選上了才開始思考政見的可行性。步步為營，表面上服膺「豫則立、不豫則廢」，實質上卻是三心兩意、遇事退卻。關鍵在於蔡英文身為國家元首，自我定位為中立的裁判，以為兩邊討好可以左右逢源，沒有原則的結果終究進退失據，即便層層的重臣策士護衛，難掩坐困愁城的尷尬。

以引起原住民族強烈反彈的『原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法』為例，出發點是履行總統的承諾，竟然讓支持者凱道上埋鍋造飯一個多月，始料未及。照說相較於自治、及還我土地，傳統領域應該是最安全的實踐選項。可惜，主事的原民會對於憲法財產權的認識膚淺，不敢據理以爭、任人宰割，又懼於其他部會的本位主義，未能捍衛『原住民族基本法』對於族人權利保障的規定。歸咎起來，主委夷將·拔路兒急功近利、咎由自取。

再來，負責協調的政務委員實質主導行政命令草案的急轉彎，難卸其責。照說，督導原住民族事務是政委林萬億，不過，由於銜命改革年金，意興闌珊，讓主管內政、經濟、交通、及環保等業務的張景森得以一人否決。他不僅蔑視原住民族的口述史，還輕佻地表示同意權的行使是「囉唆

\* 《台灣時報》社論 2017/4/3。

的程序」，更污穢傳統領域劃設是「剝奪他人財產」，甚至於還把平埔族拉下水，完全無視原基法的明文規定。張景森的傲慢與無知除了來自開發主義的矇昧，更重要的恐怕是弄臣的角色，在必要的時候充當人頭箭靶，層峰對於死士當然不忍苛責。

此外，掌管原住民族聯絡的總統府幕僚高高在上，既對於各級行政體系言聽計從，又自恃官大學問大，誤判情勢、一籌莫展。既然拉不下臉，黔驢技窮之餘只好仰賴平面媒體放話，萬分委屈狀，完全不像擁有權柄者。此外，行政體系還有總統府的原住民族歷史正義與轉型正義委員會、行政院的原住民族基本法推動會、以及原民會的族群委員等三道保險：對內，在多數決的遊戲規則下，成員頂多只能盍各言爾志；對外，為政者可以高舉代表性大肆撻伐異議者，以夷制夷。

最荒謬的是民進黨行政與立法互踢皮球，絕大多數的黨籍立委認為原住民族是總統的事、跟自己的選票無關，而府內高層則高調警告，除了總統、不會有人管原住民族，一副敬酒不吃、吃罰酒的姿態。只不過，當執政者窮到只剩下權力的傲慢，只能借用來自部落老人家的一句話：「沒關係，還是會有選舉的！」選民是不會再受騙了，即使是最弱勢的原住民族，更不用說支持者。

### 附錄 3：政府對原住民族的不對稱作戰\*

蔡英文政府在去年上台，接二連三引起原住民族的不滿。首先是立法院在草擬『促進轉型正義條例』之際，悍然拒絕納入原住民族；接著是堅持將原住民族的促轉會設在總統府，表面上位階崇高、實質上沒有調查權；近日則以欺哄的方式公布『原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法』，試圖規避『原住民族基本法』有關於的規範，掩護財團開發及開採。一些原住民族朋友從二月下旬開始在凱道宿營抗議，包括在總統就職典禮演唱〈黃昏的故鄉〉的巴奈·庫穗。

相較於去年，民進黨政府不再採取溫柔攻勢，此番轉而進行不對稱作戰，也就是仰賴在時空、手段、及數量的優勢，分頭從政治、媒體、及論述上發動圍剿，希冀對手在最短的時間內自動繳械。事實上，蔡英文選擇在去年八月一日向原住民族道歉，除了充滿東方主義的各族服飾、以及華麗的文稿，所謂的主流社會並未因此理解原住民族在四百多年來所遭受的不公不義，包括土地掠奪、文化流失、以及社會歧視。沒有想到，行政部門急功近利，讓原住民族識破政府退一步、進兩步的伎倆，決定不再受騙。

就政治層面來說，蔡英文一方面透過總統府的「原住民族歷史正義與轉型正義委員會」、行政院「原住民族基本法推動會」、及原民會的族群委員，再加上地方首長級民代，試圖塑造萬民擁戴的假象。另一方面，政府又質疑異議族人的代表性，彷彿國民黨當年嘲諷社運人士為「一小撮別有用心的人的煽動」的翻版。少數菁英或許是基於現實，絕大多數的人應該是被誤導，也就是以為放棄私有地的同意權來交換公有地的劃撥。然而，隨著更多的血性年輕人不甘祖靈地因而殘破零碎，相繼蜂擁凱道、排班過夜，醞釀新一波的原住民族運動。

就媒體層面而言，蔡英文從陸委會主委起就積極經營，上台後更是從大老闆著手，軟硬兼施，特別是平面媒體，編輯台面有難色。問題是，傳統的媒體面對網路媒體的挑戰早已捉襟見肘，新聞封鎖未必奏效，只要有

\* 《民報》2017/4/3。

良知的前線新聞工作者破口，黃河決堤避免不了。梧鼠五技，剩下來可以接受驅策的就是新聞週刊，尤其是財經色彩較重的刊物，幾乎是自我矮化為傳聲筒。這些資深寫手未能守住起碼的專業，府內高層的揶揄、及御用學者的偏見照單全收，通篇未見半點的平衡報導，儼然就是紅酒後的銀彈廣告，那是十足的自甘墮落。

就論述層面來說，原民會混淆傳統領域劃設與土地歸還，政務委員刻意引起原、漢對立，總統府則援引美澳紐加的經驗，一知半解、似是而非。誤導與污衊是可以理解的惡意手段，至若以假內行來誑外行，複製當年美國白人欺負黑人投票登記的惡毒，那是對於原住民族的輕視。事實上，年輕的族人早已透過網路直接浸淫國際原權保障的措施，徒然顯露政客的孤陋寡聞、班門弄斧；我們也看到一群義憤填膺的留學英國年輕人，快速打擊謬論，那是社會的良知。

真正誤判情勢的是政治人物，以為原住民族只有被消費的份。學官自恃政府有龐大的國家資源做後盾，洋洋得意噲聲，「你們不滿意可以自己寫草案」，傲慢中掩飾不了心中的空洞。目前，凱道陸續寄來部落的石頭，宣示主權、埋石立約。不要忘了，大衛擊倒巨人，楚雖三戶、亡秦必楚。



#### 附錄 4：總統對原住民族的道歉不等於轉型正義\*

蔡英文總統選擇在去年八月一日向原住民族道歉，一般人只看到片段的報導，特別是各族華麗的傳統服飾，因此，除了東方主義般的好玩印象，所謂的主流社會多半不知道當天是原民日及其意義，更多的人恐怕無法理解儀式所蘊含的和解用意。或許有些漢人已經注意到，自從二月下旬以來，一群原住民朋友宿營凱道抗議迄今，來自全國各地的彩繪石頭相繼湧入，各級學生不斷由老師帶著前來戶外教學，想要瞭解究竟是為什麼。

目前的爭議在於政府於年初公布『原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法』，由於原民會以保障人民財產權為由，刻意排除私有土地的適用，實際上是以一紙行政命令規避『原住民族基本法』的規範，也就是在原住民族土地上從事土地開發、及資源利用等必須取得原民同意。在國民黨時代，財團的開發還懂得走法律邊緣，民進黨政府現在竟然帶頭就地合法，一百萬公頃的傳統領域將加速支離破碎，那是不可回復的破壞，識破陰謀的族人當然堅決反對。

其實，在小英總統道歉之前，原住民族就為了『轉型正義條例』排除原住民族表達強烈不滿。當時，執政黨要求原民立委不要節外生枝提案，總統還特別出面拍胸脯說，把原民的促轉會設在總統府，高度不同。事實證明有識之士的擔憂，如果沒有經過立法院授與調查權，既不能傳喚證人、不能調閱文件、更無法實地調查，即使大費周章遴選各族代表，也不過是另一個疊層架屋的背書機構，不要說台電、或台糖，各單位根本懶得搭理，不知要如何釐清真相，特別是土地剝奪。

這裡反映的是民進黨政府偏差的態度，認為原住民族的歷史正義跟漢人的轉型正義不同。有綠委表示，相較於國民黨的黨產，原住民族的土地是日本殖民統治者拿走的，不知道要跟誰討公道？那是強詞奪理，根據日本人當年的統計，原住民族還有一百八十萬公頃傳統領域，只是沒有現代的文書登記證明，日本政府納為公有，國民政府順手接收、再輾轉五鬼搬

---

\* 《台灣時報》2017/5/9。

運；如果有所謂的「不當黨產」，難道「不當國產」就可以視若無睹？政府難道不能代為向日本討公道嗎？

政府的應付了事，又可以從蘭嶼的核廢料可以看出來。達悟族人當面問前來島上的總統究竟要如何處理，小英顧左右而言他答道會組調查委員會，想辦法瞭解到底當年台電是如何把這些桶子運過去的，令人傻眼。針對自治區的設置，總統向耆老承諾會在都蘭部落試辦，明眼人都知道，那是為了縣長選舉，根本沒有評估可性；如果傳統領域都無法劃設，沒有土地，何來自治？更何況，馬英九當年指示先試辦、再落實，被質疑原權豈可打折，民進黨卻昨非今是，令人納悶。

當下，民進黨立委認為事不關己，不訕笑已經就不錯了；行政部門高高在上，主導的政務委員開發至上，心無原民；原民會面對其他部會不敢捍衛族人權利，淪為發放福利的買辦。最奇怪的是總統府，一副原民不知感恩圖報的態度。坦誠而言，如果只有口頭道歉，人肉鹹鹹；果真要表達轉型正義的誠意，至少也要先還點東西，譬如將國家公園交給原民管理。維持現狀，奢談進步？台聯至少有在思考，是否以聯邦制來定位國家與原民的關係。

### 附錄 5：有溝沒有通，當然死水一潭\*

原住民族露宿凱達格蘭大道即將百日，主要是抗議政府不顧大家的擔憂，悍然通過『原住民族土地及部落範圍土地劃設辦法』、公然違反『原住民族基本法』、排除傳統領域中私有土地的適用。蔡英文總統自我標榜有史以來最會溝通協調的政府，為何迄今無法讓原民釋懷？

原住民族的質疑很簡單：明明『原基法』規定在原住民族土地上從事開發、開採、或是資源治理，必須取得當地原民的同意，既然原民土地的法律定義包含已經劃撥的保留地、以及傳統領域，而傳統領域又包含公有、以及私有，為什麼『劃設辦法』堅持打對折、只適用公有土地？

原民的憂心是有道理的，因為諸多處於灰色地帶的開發案，先前的國民黨政府猶抱琵琶半遮面，現在的民進黨政府竟然以行政命令就地合法。可想而知，在明年底的地方選舉之前，各地紛紛會冒出渡假村、觀光飯店、甚至於靈骨塔等等，好山好水好醜陋，不就是應驗《海角七號》裡頭的「山也 BOT、海也 BOT」？

原民會官員一再強調，他們是依據『原基法』限制劃設範圍；然而，當年提案修法的立委卻澄清，修法是為了擴張適用、而非限縮。官員又說，『劃設辦法』只是階段性的、先處理公有土地再說，既然如此，為何不乾脆修改『劃設辦法』的名稱，以免官商勾結、造成不可回復的事實？

官員又說，原民立委都支持趕緊進行劃設，那是刻意扭曲。原民立委期待增劃公有土地為保留地，當然有一些主觀的願望，卻未必同意放棄對於私有土地上傳統領域的同意權，畢竟，除了御用立委，有良知的原民立委豈會自甘民族罪人、任人驅策豢養、跟財團眉來眼去？

官方的另一種說法是，為什麼不進入總統府參加「原住民族歷史正義與轉型正義委員會」的運作？其實，從去年底傳出『劃設辦法』可能有變，原民朋友先透過立委在國會舉辦公聽會、又在舊曆年後於行政院前抗議，

---

\* 《民報》2017/5/30。

原民會信誓旦旦說絕對不會出賣族人的權利，出爾反爾，也不過是買辦，如何叫人信服？

同樣地，從原民會的委員會、行政院『原基法』推動會、到原轉會，煞有介事封官進爵，即使找了幾名學者分組寫報告，既沒有國會授與的調查權，話說多了又惹人怨，除了開會背書，又如何發揮所謂的分進合擊？坦誠而言，如果沒有人在外頭扮演黑臉的角色，掌有權柄的政治人物會搭理白臉嗎？

最新的官方說法是，原民的傳統領域沒有那麼多。那麼，日本人當年調查的數字不正確嗎？原民會委託台大地理系團隊又是多少？令人納悶的是，為何政府面對原民，竟然好像 WTO 談判一樣，連基本資料都有保留？先前刻意排除私有土地、現在轉而降低面積，究竟政府有何不可告人之處？

蔡英文政府高舉轉型正義大旗，卻不願意面對原民傳統領域在偷、騙、搶的過程中被私有化的事實，歸咎那是日本殖民政府的事，那是不負責任的作法。我們也要提醒非原民朋友，諸多開發案的背後，表面上是外資、港資，其實就是中資，因此，原民不只是要求還我公道、守護家園，而是替 2,300 萬人捍衛山河。

不管是矮化、還是抹黑，並不能掩飾民進黨政府違背理想、背棄原民的事實。有溝沒有通，當然死水一潭、小黑蚊肆虐。好話說盡、壞事做絕，究竟小英總統是被左右蒙蔽了、還是良知泯滅？

## 附錄 6：小英對付原民族，宛如戒嚴時代的軍法官\*

六月二日，原住民族朋友在凱道上宿營滿百日。滂沱大雨中，政府出動了八輛警備車、三百多位警察，以「大雨危險」為由強制驅離，清潔隊將族人的隨身物品、及全國送過來的彩繪石頭，當作垃圾棄置在內湖的露天「倉儲」，任憑風吹雨打。眾人不死心，繼續在台北賓館外徘徊，或立、或站，遙向總統府做無言的抗議。第二天清晨五點多，睡夢中，警察又以「協助回家休息」為由執行「淨空勤務」。目前，眾人轉進捷運台大醫院一號出口，部落年輕人陸續前來聲援。

迄今，民進黨政府的態度是傲慢的。總統府表示尊重警方基於安全考量的處置，不願意回答府方是否事先知悉；然而，台北市政府的官員卻偷偷地表示，這塊特區是總統侍衛長在管的，市政府根本沒有權限。面對媒體的質疑，總統的幕僚認為凱道的抗議是不合理的，惡意污衊為特定團體的關說。原民會在拆除前為了應付輿論，大張旗鼓派人前來進行所謂的溝通，就是堅持以見，甚至於還挪揄要族人回去部落溝通。這些粗暴的行動，究竟是為了面子、還是利益？

癥結在於政府不顧族人的反對，硬是將『原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法』的適用限定在八十萬公頃公有土地、排除一百萬私有的原住民族傳統領域，公然違反『原住民族基本法』在原民土地上開發必須取得族人同意的規定。眾所周知，原民土地多年來經過五鬼搬運而大量流失，新政府去以保護私有財產為藉口，實質上護航財團規避原基法的保護。以花蓮瑞穗的祥瑞部落為例，目前至少有四大開發案，總面積高達 30 多公頃，政府何其狠心坐視山河支離破碎？

在過去，地方政府蠢蠢欲動，原民至少還可以透過原基法的諮商同意權來自保，國民黨政府頂多只能旁門走道，譬如透過「部落公法人」的設置，一方面排除旅外族人的投票權，另一方面以戶為單位、以小吃大。如今，民進黨政府卻連同意權都免了，完全不理會土地的偷騙搶，任憑族人

\* 《民報》2017/6/5。

哀嚎，還講什麼轉型正義？也難怪詩人林立青在〈馬躍比吼笑著說〉中寫著：「島嶼的天光不照我們，因為我們皮膚太黑了，轉型正義只到 1945，被欺負更久的事大家記不得了」。

根據總統府的說法，在劃設辦法公布以後，已經有 130 個部落提出申請，而原民會更具體指出有泰雅、魯凱、鄒族等民族要求劃設。其實，這是典型的以夷制夷，也就是分化山地原住民與平地原住民的感情。我們知道，從日本殖民統治開始，只有山原還保有一點保留地，國民政府歷年稍有增劃公有地給族人，杯水車薪，山原當然希望趕緊劃設，並未反對平原傳統領域的劃設。現在，政府存心不良，故意製造族人之間的矛盾，何其殘忍？

原民會又說，因為現有的原基法「授權不足」，傳統領域中的私有土地將以「法律位階較高」的土地海域法處理，圍魏救趙，那又是典型的支應手段。換句話說，既然不敢修改原基法，乾脆一方面以行政命令規避法律，另一方面轉移焦點，要原民寄望一個延宕了十來年的法案。望梅止渴不說，又如何遏止雨後春筍般的巨型開發案？當政府無心解決歷史正義之際，卻又同時複製更多的不公不義，民進黨政府必須摸摸自己的良心，這是哪門子的轉型正義？

到現在為止，政府堅持有意見的原住民應該進入「總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會」來討論，彷彿那才是真正的溝通。原住民都知道，政府大費周章遴選各族委員，只有諮詢的功能，這種大拜拜的會議，一切都在官方設定的框架及議程下進行，除了背書，頂多也只能讓總統「尊重」，談什麼溝通？

當下的政府，對於異議的原住民族，宛如父母強制左撇子的小孩改右手。一個強調做會溝通的政府，充其量也不過是虛應故事一番。看到總統幕僚的嘴臉、以及官員的態度，彷彿戒嚴時代的軍法官，對於那些不乖乖地認命、還要替自己辯解的頑劣份子，就是要殺雞儆猴、判重一點，也就是「壓落底」。

這是野蠻的「土匪政府」！

# The Demarcation of Indigenous Territories

Cheng-Feng Shih

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

## Abstract

In this note, we start with a brief description of the concept of indigenous territories followed by the delineation of the Indigenous Territories in Taiwan. We then refute some official fallacies regarding the exclusion of private lands under the newly promulgated *Regulations for Demarcating Indigenous Traditional Territories*, which unduly undermines the *Indigenous Basic Law*. We further reply to the inquiry from the Ministry of Science and Technology regarding the demarcation of indigenous territories as a scientific subject. We succinctly illustrate how settlers' states have made efforts to solve the issue, including governmental grants, indigenous claims, and negotiations. Finally, we note that private lands are not excluded from the demarcation of indigenous territories from the most conservative Canada to the most liberal Brazil.

**Keywords:** Indigenous Peoples, traditional territories, demarcation

