

從十年政綱看花東的優勢與未來*

施正鋒

東華大學民族發展暨社會工作學系教授

經過兩年的撰寫，民進黨的「十年政綱」終於出爐，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。接下來的工作，應該是預計在十一月中公佈的政策白皮書，透過更為細部的說明，讓有心的選民可以比較各個政黨總統候選人的主張。

就民主國家的政黨而言，除了作為最高指導原則的「黨綱」(party platform)，用來呈現政黨的屬性，到了選舉之際，多半會另外提出候選人的「競選綱領」(electoral manifesto)，也就是比較宏觀、抽象的政策方針。此外，在競選的過程當中，也會根據當前的特定課題、或是主攻的訴求對象，還會擬定林林總總的具體作為，我們可以概稱為「政見」(election promise)。

就採取總統制的美國來看，只要在政黨提名大會確認總統候選人，出馬的人選的競選綱領往往被視為黨綱，因此，黨綱是隨著大選年在改弦更張的。相對之下，以內閣制的英國來看，黨綱與競選綱領有明顯的區隔，不會混為一談；當然，如果，黨主席在選前不能形成黨內的最小獲勝聯盟，無力整合黨內的重大政策共識，她／他的競選綱領就有可能與黨綱扞格不入，屆時就無法收安內攘外之效。

在具體政策方面，許信良擔主席時（1993），曾經提過「政策白皮書」，由中執會通過十四項政策綱領。陳水扁在競選總統之際，也提出國家藍圖的擘劃，由400多名專家學者參加八大組討論，提出二十九個白皮書。蔡英文接任民進黨主席以後，主張負責任的政黨應該有明晰的治國方向，因此擬定十年政綱；因為已經獲得全國黨員代表代會通過，民進黨對於十年政綱的定位是等同黨綱。接下來公佈的白皮書，才算是總統候選人的競選綱領。

就總綱的題目「對下一代的承諾」而言，可以看出主要的訴求對象是年輕的

* 引言於台灣基督長老教會舉辦「台灣國是懇談會」，花蓮，花蓮港教會，2011/11/12。

「首投族」。就實質的內容而言，大致可以分為蔡英文認為台灣所處在的環境、面對的挑戰、問題的解剖、以及解決之道。首先，就整個大趨勢而言，政綱指出全球化、知識經濟、人口變動、氣候變遷、國際秩序重整等所謂「劇烈變動的未來」；然而，這些現象並非在可見的未來才會出現，而是過去二十年來就已經發生。在這樣的脈絡下，政綱指出台灣目前在生存上所面對的各種問題，包含經濟發展、金融波動、能源生態、發展失衡、社會正義、以及民主政治等。

政綱接著指出，癥結在於過去政府往往以短期方案來解決長期問題，以及使用切割的方式處理整體問題，也就是「頭痛醫頭、腳痛醫腳」的舊思維。究竟所謂的過去政府是指陳水扁、李登輝、還是蔣氏父子，可能是不方便，政綱並未加以說明；對於民進黨執政八年的評價，政綱以經驗不足一筆帶過，並未有深刻的所謂「省思」。基本上，這是就方法論來提出針砭；不過，我們也必須指出，即使行事的過程按部就班，只能算是符合有效治理的必要條件，還是要看所開的藥方是否真的能藥到病除，也就是實質的政策。

就政策的總目標「強化台灣、凝聚台灣」來看，前者是指永續發展、後者則是指命運共同體意識。再來，政綱由這兩項總目標再推演出未來台灣改造的六大主軸，包括優質經濟、公平社會、永續環境、多元文教、民主政治、以及和平戰略。我們可以想見，接下來的十八個議題應該是由這六大主軸再細分而來的。當然，我們也可以回過頭說，六大主軸是由十八個議題歸納而來，而兩大總目標也是依序由六大主軸整合而來。由總目標、主軸、到議題，看似有上下位階之別，卻又稍嫌凌亂，我們因此可以判斷，政綱書寫的方式是採取後者的途徑。

另外，政綱又提出「面向世界」、以及「公平正義」兩個核心理念，分別作為對外、以及對內的政策指導原則。就外人來看，到底這些理念與上述目標是交錯的橫軸與縱軸、還是抽象理念與具體政策的差別，並不是那麼清楚。坦承而言，面向世界頂多只能算是大方向、或是基本傾向而已，還沒有到理念的層次；至於公平正義，也是臚列一些一般性的目標，並未說明所謂的公平、或是正義為何。我們期待白皮書會有更深入的闡述。

就選舉策略而言，執政黨的要務是政見的履行，也就是必須告訴選民，自己四年前所答應百姓的，到底實踐了有多少百分比，用來確保連任。相對地，在野挑戰者一定會採取攻勢，一方面攻擊執政黨的政策缺失、或是執行能力，另一方面要提出足以區隔政策立場的政見，並且突顯自己的治國能力。由政綱的內容來看，譬如族群政策，是放在總綱的「人民參與的民主深化」下面，宣示了諸如族群和諧、多元對話、多樣交流、以及多元一體等文字，而具體的課題、解惑、以及開藥，是放在個論裡頭。

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。

我們再來看「區域發展與治理」，在提出區域不公、鄉村破落、以及首都畸形等三大空間發展失衡的三大問題後，政綱提出區域均衡、以及地方治理兩大目標，以便提升城市品質、重建鄉村活力，「提供各區域人民同等優質的生活環境」。在宣示「人不分男女老幼、地無分東南北中」的核心理念後，在「多核心式的國土發展」的主軸下，有新設機構優先設於中南部的訴求，不過，我們以為，應該考慮把海洋事務部設於花蓮；同樣地，原住民族委員會也可東移花蓮，運用原先花蓮教育大學的校地。

在「引導新世代產業活動往中南東部推進」的政策下，有關於鼓勵新產業投資中南部以及東部，雖然立意良好，不過，還是必須考慮花東老百姓的自我想像，也就是說，這裡是西部人的後院、還是有獨立自主的定位？我們知道，「在地經濟」是十年政綱的主軸，散見總綱、就業產業勞工、科技、以及教育等篇，就是不見區域發展與治理、或是農業篇，所以，我們不知這是遺漏、還是對花東地區有其他的構想。未來，在白皮書裡頭，應該要說明到底哪一種產業不會破壞這裡的「好山好水」。

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（98~101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。

在立法院會期結束之前，國民黨與民進黨在深夜聯手通過『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說的「肉桶法案」，針對特定選民，在限定時間把錢發完，也就是我們一般所說的「錢坑法案」、或是「搶錢法案」。

表面上，包裝著永續發展、地方建設、生活改善等好聽的名稱，實際上是立委把國庫的錢搶回選區，再進一步分食。我們看到實施方案的內容，由觀光文化、原民生活、生態環境、基礎建設、產業發展、交通建設、醫療建設、社會福利、災害防治、治安維護、河川整治、到教育設施，洋洋灑灑，卻看不到通盤的計畫，也無法預見整體的效果，錢用完了，一般老百姓也忘了有這一回事，就像是肉包子打狗，只是肥了政客、以及樁腳。

『東部發展條例』是在花蓮立委補選之際，由民進黨候選人蕭美琴所提出，特別強調對於東部居民的交通補貼。由於國民黨在國會具有優勢，當然阻撓排入議程。不過，昨非今是，當選的國民黨立委王廷升為了選票考量，當然要主張不分朝野。另外，在台東補選上台的民進黨籍立委賴坤成，因為此回黨內初選敗給劉權豪，打算轉進花蓮，因此也要全力推動。

對於東部的人而言，最大的痛處是交通不便，特別是在年節之際，火車票一票難求，更不用說便捷舒適的太魯閣號。其實，就國家的財力而言，要向日本加購太魯閣號車廂，原本並非難事；然而，由於有說不清的利益勾結，在國會議員

相互杯葛之下流產，等到民間因為蘇花公路而情緒沸騰，日方已無暇接單。另外，坊間傳言背後也有旅遊業者的壓力，不希望火車運輸破壞遊覽車的拉車方式。

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。

就族群結構而言，花東地區的四個族群人口相當，在加上近十多年來的大量外籍配偶，得天獨厚，可以打造類似瑞士的多元族群共和美景。然而，族群之間頻繁接觸，未必就能保證彼此關係和諧，甚至於在資源有限的情況下，貧賤夫妻百事哀，表面上相安無事，卻掩藏不了彼此之間的齟齬。

對於外來統治者而言，多元族群恰好可以採取「以夷制夷」的殖民政策，因此，我們的族群政策更加複雜。實事求是，我們不能繼續容忍傳統的綁肉粽方式，也就是以不同的預算來進行恩寵般的動員，對於結構上的競爭、甚至於矛盾視而不見。外來漢人墾殖者與原住民族之間，不只有歷史和解的課題，更有如何共同面對未來的挑戰。包括美麗灣 BOT 等事件，地方行政首長挾著民意，在原住民族的傳統領域為所欲為，無視『原住民族基本法』地規定，包括「政府承認原住民族土地及自然資源權利」（第 20 條）、以及：

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。
（第 21 條）

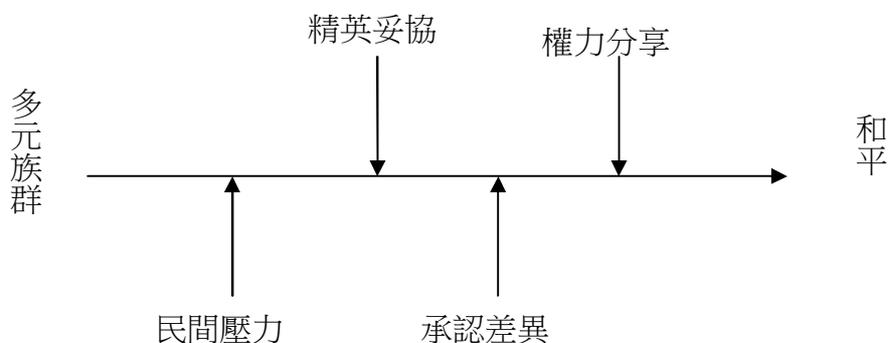
政府於原住民族地區劃設國家公園、國家級風景特定區、林業區、生態保育區、遊樂區及其他資源治理機關時，應徵得當地原住民族同意，並與原住民族建立共同管理機制；……（第 22 條）

今天，馬英九政府提出的『原住民族自治區法』草案，美其名為「空間合一」，最為人詬病的，就是沒有土地管轄權，甚至於對於原住民族傳統領域、以及土地

權的剝奪，從此會就地合法，這是最令人擔心的地方。不過，除了因為政府對原住民族的不信任，癥結還是原漢之間的權利、以及利益的糾葛，造成原民會不敢實踐二十多年來原住民權利運動的訴求，也就是追求自治與環我土地的同步進行。坦承而言，沒有土地的自治區等於是沒有主機板、或是硬碟的個人電腦，這種空殼的自治區，不要也罷！如果是建立在沙灘上的碉堡，再如何整修裝潢也沒有用，因此，所謂的「先求有、再求好」的說法，只不過是對原住民的欺騙。

如果說國民黨的作法是嘗試以短期的利益收買原住民意見領袖，民進黨的承諾則是列出大原則，相較上比較進步，願意傾聽原住民的心聲，不過，與陳水扁總統執政時期的作法，還是有相當的差距。平心而論，大選的政見如果寫得太詳細，難免上台後會自綁手腳，這是藍綠陣營都有深切的體會；不過，如果刻意含混其詞的背後，是打算食言而肥，那當然與民主的約的精神有違。因此，在白皮書正式公佈之前，應該有私下溝通的機會。

然而，我們要如何向外人誇耀，除了有世外桃源般的環境以外，同時也是族群共榮共享的迦南地？坦承而言，歷史恩怨不是政府道歉就可以一筆勾銷，還必須草根的意見領袖出面整合各自內部，才有可能進行對話和解。我們過去，曾經提出一個族群和平的概念架構（見圖），除了國家必須對於各族群的集體認同採取包容、開放的態度，必須有民間要求和平的壓力，族群菁英才有妥協的意願，進而願意承認彼此的差異，進而在政治安排上分享權力。



圖：族群和解的概念架構