

## 第五章 台灣原住民族自治區之政治訴求與壓力發展

### 第一節 原住民族自治區以政治訴求為主軸

從 1980 年代，台灣原住民族有組織地參與政治、社會運動開始，原住民/族在台灣法體系中的位置也逐漸轉變當中。(林淑雅，2000:39-45，78-83) 原住民族力圖爭取的權益包括：原住民族自治權發展權入憲、土地權保障、中央成立部會級原住民族主管機關、廢除山地原住民與平地原住民劃分、民族正名等。台灣原住民族運動，從原住民基本權發展到原住民族權，從個人權發展到集體權，爭取的是讓民族做自己的主人。但原住民族可能面臨的困境是，追求國家法制體系的保障會不會又落入另一種國家宰制的局面，這個困局的形成主要是因為國家一方面有可能保障原住民族自主權限，其次國家的結構本身是原住民族要進行對抗以追求自主性的對象。當合理的多元民族國家體制建立之前，原住民族選擇加入，究竟是喪失核心的主權地位，還是掌握重建主體性的機會。(林淑雅，2003：14)

原住民族自治是在解殖民的脈絡之下，透過民族自治自決的途徑達成其目的，但在現實的政治操作之下，它僅是在原住民族與政黨互動之間，成為國家體制的一環並由行政院原住民族委員會推動的方向，在依法行政的原則之下，提出《原住民族自治法》草案，這由民間推動的訴求現轉由國家行政部門的政策，並由原民會主導草案內容的擬定。由於自治權利涉及民族自決的精神，若由國家立法承認原住民族的自治權，事實上已承認國家統治的正當性，因此自治權的內涵最終決定權還是落入行政與立法的漢人手中，對原住

民族而言還是無法掌握重建主體性。就自治的訴求而言，原運很早就提出這樣的概念，但在具體的歷史發展之下，逐漸深化自治權的內涵。下表是原運在自治權訴求的過程：

表 5-1：歷來自治相關論述表

提出時間	提出者/文件名稱	內容說明
1987	原住民權益促進會 / 台灣原住民族權利宣言	<p>第二條：原住民有生活基本保障權（包括生存權、工作權、土地權、財產權與教育權）、自治權、文化認同權。質言之，有權決定自己的政治地位及自由謀求自己經濟、社會與文化發展的方向。這些權利不應受強權體系之壓迫、侵犯而予以剝奪。</p> <p>第三條：台灣原住民族傳統聚居的地方實行區域自治。提昇自治機關以及主管原住民事務的行政機構為中央層級。國家應充分保障原住民行使自治權，並幫助原住民發展政治、經濟、社會和文化的建設事業。</p>
1989	原權會	<p>召開「原住民基本權利法」草案第一次籌備會，草案訴求為以「民族自治、自主、自決」為原則的特別法，使原住民所有相關事務除軍事、外交歸中央管轄外，抽離一般行政體系，由原住民自行管理，並成立以族群或地域為單位的「自治區」。</p>
1989	台灣原住民還我土地運動聯盟	<p>以原住民自治區為基礎，希望以國會立法確保原住民土地權益</p>

1991	台灣新憲與原住民自治宣言	明確主張原住民自治
1991	台灣原住民自治區議會籌備會	藉由示威遊行活動表達要求自治的呼聲。並提出如下訴求：正名、提升行政層級、修改憲法民族條款、制訂原住民基本法、成立原住民自治區、取消山山及平山之分、還我土地、還我姓氏及還我文化權等等，其訴求之核心則在成立原住民自治區。
1992	長老教會原住民宣道會、原權會／521 爭取憲法原住民族條款行動共同聲明	訴求第三點：保障原住民族自治權。（長老教會原宣與原權會早先在 2 月並曾舉辦「憲法與原住民族條款研討會」呼籲基於原住民的意願，憲法應採用「原住民」稱謂，並明確賦予原住民「自治權」）
1993	「台灣原住民政策與社會發展研討會」決議文	18 個原住民民間團體為熱烈響應聯合國原住民年，舉辦「台灣原住民政策與社會發展研討會」，其決議文提出「自治」主張。
1994.4.10	於原住民文化會表出草宣言，並向總統提出具體訴求	訴求第一點：立法保障原住民的自治權，確認原住民在政治、經濟、教育、文化上的自主權，並訂定自治區推動時間表。
1994.6	台灣原住民族憲法聯盟	第三次修憲期間，發起原住民「正名權、土地權、自治權」遊行、至國民大會議場請願、組成憲改觀察小組，要求正名、土

		地與自治權等原住民族條款入憲。
1996.12	台灣原住民族議會籌備會	因行政院原民會掛牌而成立，為監督原民會運作，並以「各族自治」為最終目標。
1997.6	原權會等	國民大會議場請願，要求國大通過原住民修憲條文，保障原住民的民族、土地、自治權。
1998.10.23	台灣原住民族自治聯盟／實施原住民族自治說帖	提出《地方制度法》的〈原住民族地方自治章〉。指出台灣原住民族充分有權力要求國家實現憲法保障的自治權利給付。立法院應依《憲法增修條文》之規定，儘速制訂《原住民族地位自決程序法》，並於《地方制度法》的立法中納入原住民族自治之規定，還給原住民族應有之權利。各族應分別成立民族自治邦之外，並應成立原住民族自治聯邦，再與漢人國家構成一聯邦體制。為了與現行地方自治體制不致有太大的性質上差距，避免造成過大的政治震盪或不適應，可階段性接受民族地方自治的過渡性安排，在《地方制度法》的架構下，各族分別成立自治縣，並以各族傳統的地域劃分原則，參考現有族群分佈實況，下轄若干自治鄉。
1999.9.6	鄒族議會籌備會／鄒族致民進黨總統候選人陳水扁先生建言書	要求簽署並落實聯合國原住民權利宣言；落實原住民自治黨綱，劃分現有原住民鄉鎮為自治區；承認並尊重原住民族成立自治議會機構；中央民意代表改採族群

		代表制，族群代表並由各族自治團體自行選舉產生；將行政院原住民委員會有關族群代表之產生方式，由現行的主委選任改為各族群自行選舉產生。
1999.9.10	原住民族與台灣政府新夥伴關係條約	各族代表在蘭嶼與總統候選人陳水扁簽訂和平條約，第一、二條分別為「承認台灣原住民族的自然主權」、「推動原住民族自治」
2000.5.24	蘭嶼 Tao 民族自治推動委員會／蘭嶼的希望自治	「原住民族自治區」的宗旨是在於追求民族政治權、經濟權、社會文化權，土地與環境權等的完整性，以延續本民族的生命與尊嚴。要求總統陳水扁兌現 1999 年 9 月間在蘭嶼與台灣原住民族各族代表簽署的和平條約（第二條為推動原住民族自治）另陳水扁總統就職演說時表示中華民國不能自外於國際人權體系，依「聯合國原住民權利宣言」（草案）第三條：「原住民享有自決權利」，主張原住民族有權利要求自治。要求新政府基於「夥伴」關係，立即與蘭嶼 Tao 民族簽署「蘭嶼自治時間表」，行政院應成立專案小組，編列長期型預算，與蘭嶼 Tao 民族共同推動自治。於 2004 年前全面實施蘭嶼自治。
2000.12.10	泰雅爾族民族議會／成立宗旨	爭取實現落實民族之故有權利與自治，成立合法代表民族之政治實體，在民族之土地領域上，行使民族之自然主權。
2001.2.14	鄒族 21 世紀宣言	要求履行競選時和原住民簽定的「原住民族與台灣政府新的夥伴關係」條約，積極

	言	推動原住民族自治。
--	---	-----------

資料來源：參考陳舜伶（2001：138~139）。

自表 5-1 分析，台灣原住民族曾經在不同年代，向國家提出「原住民族自治」的要求，尤其是修憲時，原住民族都曾要求國家根本大法中承認原住民族的權利。從 1992 年「山胞條款」首次出現在憲法起，歷經正名、土地、民族地位乃至於自治，都是原住民族所要求的「原住民族條款」應有的權利內涵，也就是原住民族未曾與國家訂定契約變成為國家統治的對象，在政治社群的憲法變動時，重新要求國家在憲法的文件中載入原住民族權利。1994 年第三次憲改，原運團體爭取原住民族條款入憲，重新定位原住民族與國家的契約關係。此次修憲終使「山胞」修正為「原住民」，正名運動完成階段性任務，但原住民族條款入憲仍未竟功。1997 年第四次修憲，其訴求主要保障原住民族自決權、保障土地權、參政權、發展權，以及廢除平地原住民、山地原住民不當區分，原住民族的自治權雖在平權會的阻撓下未能入憲，結果通過的原住民族條款中首度出現「國家應依民族意願」的文字，也在既有國家體制與法律架構下，為原住民族開啟了更大的空間。（陳舜伶，2001：140）

1999 年總統大選期間由原運團體提出的「原住民族與台灣政府新夥伴關係」，標誌著台灣原住民族運動以原住民族作為國家合夥人的立場，主張各民族的自主發展權。由於原運在總統大選期間的操作，原住民族自治的訴求成為熱門議題，由上表可看出，近幾年來自治訴求上的急遽轉變，原運在自治訴求由最初泛原住民族運動宣示性的訴求到提昇民族層次，強調與國家的對等關係，在自治議題發酵下，執政當局釋出善意。於是「新夥伴關係協定」在 2002 年正式由國家元首與原住民族代表進行再認肯，並對落實協定內容之

具體方案達成共識，其中內容主要包括：持續推動以原住民各族為主體的傳統領域調查；以不干預原住民各族自主性為前提，依其意願提供資源協助建立自治實體；強化原住民族在國家永續發展、國土保育方面的決策參與；政府應提供資源，由原住民族、民間及學界代表組成公正的監督單位，以原住民族能力建構為指標，對政府施政、原住民族自主能力及社會認知，進行年度檢驗，並提出報告書等等共計十二條。（林淑雅，2003：13~14）新夥伴關係協定及其落實方案，推促國家各部門以更實際的行動，尊重原住民各族自主性並保障各族參與國家發展決策，影響層面廣泛。新夥伴關係也成為當前原住民族與國家共同學習摸索，以求最終在一個自治體制之下，相互依存、尊重、平等及包容關係上共同生活。

緣於新政府新夥伴關係協定的承諾，行政院原住民族委員會甫上任主委尤哈尼·伊斯卡卡夫積極回應，並允諾在其任內至少成立一至二區的自治設置<sup>35</sup>，而主管部門行政院原住民族委員會目前亦正積極推動如下有關原住民族自治工作：

表 5-2：行政院原住民族委員會推動原住民族自治工作時程表

2000.06	1.召開「山地鄉長是否官派」及「推動設置原住民族自治區」座談會。 2.自治政策納入原住民族發展方案。
2000.07	成立「推動原住民族自治區專案小組」
2000.08	邀請各部會代表，針對陳水扁總統所提「原住民族與台灣新

<sup>35</sup> 這項工作的全程計劃定為 2001 至 2004 年，其預定目標為規劃設置原住民族自治制度，並預定設置原住民族自治區一或二區。其中 2001 至 2002 年為規劃階段，2003 年為籌備階段，2004 年則為成立原住民族自治階段。2001 年行政院原住民族委員會在自治業務上的相關執行措施有：1.成立原住民族自治區專案小組；2.研擬原住民族自治法草案；3.舉辦座談會、民意調查，徵詢民族意願；4.成立「規劃原住民族自治區跨部會推動小組」；5.協調修憲或相關法律制（修）訂；6.辦理委託規劃各原住民族自治區及區劃事宜。參見陳舜伶（2001：149）。

	政府的夥伴關係」文件，研商文件內容，並請相關主管機關透過修憲、立法、修憲，納入施政計劃辦理。
2000.09	設置原住民族自治法起草小組，由法制專家學者七人組成。
2000.10	1.「建構原住民族自治制度分區座談會」於北、中、南、花、東、蘭嶼等區，計六場次，研討自治區規劃方向。 2.行政院會通過原住民族發展法草案。該草案第七條明定：「國家應依民族意願，保障原住民族之民族自治權，實行原住民族自治。原住民族之自治，另以法律定之。」
2000.11	辦理原住民族自治論壇，邀請國外自治政府官員及學者專家分享自治區之經驗。與會之國外人士除在大型論壇與各界討論外，另與自治法起草小組舉行小型討論。
2001.02	起草小組完成「原住民族自治法草案」，簡報後並修正。
2001.04	針對原住民族自治法草案內容舉行分區意見徵詢座談會，作為上開法草案修正之參考。
2001.05	與總統府人權諮詢小組辦理原住民族自治公聽會。
2001.07-09	1.整理分區座談會紀錄，釐清重點意見及爭議問題，檢討準備研修原住民族自治法草案。 2.協助編印原住民族人權與自治報告，作為規劃推動原住民族自治制度之參考。
2001.10-12	1.針對分區座談意見修正原住民族自治法草案。 2.整理應配合原住民族自治法草案修正之法律共 57 種。 3.委託學者專家撰寫原住民族自治法立法論文集。
2002.01-03	徵詢並彙整各部會對於「原住民族自治法草案」之意見。
2002.04-06	1.研擬相關之憲法或法律之修正條文。 2.委託民間團體辦理「原住民族自治制度之研究與規劃」案。 3.原住民族自治法草案的持續修正與審議。
2003.02	委託辦理「原住民族自治制度之研究與規劃」：排灣族、魯凱族、雅美族、布農族、賽夏族、邵族。
2003.06	行政院通過原住民族自治區草案及原住民族基本法草案。



2003.08	辦理七場原住民族自治區法草案分區座談會。
2003.12	原住民族自治區法案送立法院審議。
2004.04	行政院原住民族委員會成立原住民族自治推動諮詢小組。
2004.12	行政院原住民族委員會研擬完成新憲法「原住民族專章」草案初稿。

參考資料：參考陳舜伶（2001：149），高德義（2004：2~3），及筆者綜合整理。

民族自治體制的成立不是單純的自治機關組成，而是牽涉到一連串有關區劃、人口、物力、財力等資源重組的複雜問題，若有規劃不周詳，條件不齊，是將弱化自治能力。（高德義，2004：3-4）台灣要建立原住民族自治區，不僅攸關原住民族的生存發展，也深深影響台灣的族群關係，如何妥善規劃原住民族自治體制，應作系統深入的探討與分析。由於原運團體在自治區草案政治訴求上，不斷催促原住民族自治制度法制化，於是行政院原住民族委員會在自治的業務上成為主要政策推動方向。由上表來看這些工作的項目都可發現，行政院原住民族委員會的自治推動業務相當程度圍繞著原住民族自治法案的草擬，也就是如何使原住民族自治制度法制化的問題<sup>36</sup>。一旦法源確立，相關規劃工作即可順利進行，以《原住民族自治法》草案的起草為核心，又鑒於各原住民族可能無法規劃本族之自治制度，行政院原住民族委員會每年編列預算，委託原住民機構

<sup>36</sup> 行政院原住民族委員會業務單位將研擬成立原住民族自治區的工作分為兩個部分，一是「自治法草案」的研擬；二是「原住民族自治區」的規劃。前者作為原住民族自治區之法源，後者則包含基礎理論研究、國內外制度比較、組織模式與架構分析、應增（修）憲法或法律之檢討、其他有關自治區實務與理論事項。行政院原住民族委員會會內決定完成「研擬原住民族自治法草案」，迨草案完成後再辦理「原住民族自治區之規劃」，理由在於此一方案可在最短時間內完成草案條文，以供行政院原住民族委員會與其他部會研商依據，並以之進行原住民族意願的探詢，且準據草案進行相關的規劃研究。由此可知，自治法草案的內容，相當程度決定了行政院原住民族委員會自治相關業務的進行與討論。參見陳舜伶，2001，《原住民族運動中「權利法制化」進路的困局 - 兼論建構中的台灣原住民族自治》，台灣大學法律研究所碩士論文。頁 151。

進行規劃研究，作為該族未來成立自治區時之參考。行政院原住民族委員會似有意識到自治的規劃應以各族為主體，各族對於自治權的設計與想像也有所不同，但是各族未必有能力進行規劃，而需要委託民間機構來進行研究，行政院原住民族委員會認為自治區成立需有法源依據，否則自治制度的內涵過於細緻規劃，各族自行討論、設計自治制度的空間便受到壓縮。

原運團體長久所訴求的原住民族自治，在原運人士利用台灣整體政治環境的變動，使原住民族自治成為目前執政黨所承諾的政策，並由原運團體經歷長時間爭取而成立的行政院原住民族委員會來進行原住民族自治工作的推動，以落實陳水扁總統對於原運團體的承諾，這無疑是原運團體長期努力的成果。目前原住民族在面對國家體制以及各種政治運作情境之下，面對自治權利是否能繼續運作推行，往後是值得觀察。

## 第二節 運動與立法的政治壓力

原住民族自治權正式進入國家政治權力運作的舞台，是在 2000 年總統大選期間，當時反對黨的民進黨所支持，並列入黨綱，但僅是宣示性的作用，並未列詳究其內涵。2000 年由原運人士與當時的總統候選人陳水扁簽訂「原住民族與政府的新夥伴關係」條約，第一條要求國家承認原住民族主權、第二條則要求國家推動原住民族自治。原運人士對於條約的簽署是基於原住民族與國家立於平等地位，陳水扁當選總後，國家對於原住民族的支配並未隨之改變，原住民族自治推動工作，也與原先原運團體所訴求的原住民族與國家對等關係有所不同。過去近二十年來，原運團體在既有國家權力運作下，無法否認國家權力對原住民族的影響，在各種訴求上除了積極要求原住民族相關事務的特殊立法，也要求國家行政部門中負責原住民族的專門機構，並由具有原住民身分人士出任重要職務，以確保相關事務的決策過程中有原住民族意見的參與。但在行政院原住民族委員會甫成立之後即面臨執政黨之間對於人士安插的競爭，在這樣的政治過程中產生出來的行政院原住民族委員會，所產生的職缺與權限不免成為政黨之間分食的對象，對於人事任免更可能成為政黨各自對內酬庸的工具。在這種政黨運作的背景之下，其本身蘊含著更多參與在政治遊戲中的操作成本，原運團體應以謹慎的態度面對。

原運團體在政治過程中主動涉入，使得原住民族自治的訴求正式成為討論的政策，並有機會向曾是原運夥伴的尤哈尼主委建議族群委員的人選，以增加原運人士影響行政院原住民族委員會內部決策的機會，但這些無法直接挑戰行政體系中受到結構性限制，這包

含著人事與權限兩方面。在人事部分，主委人事權的安插是由執政黨決定，並非原運人士或原住民族所能開口，最明顯例子是在尤哈尼上任一年八個月後的重組，主委一職改由前台東縣長陳健年出任，尤哈尼在任期間的各項政策能否繼續推行即成為原住民族社會所關心的議題。這都在說明著這場政治遊戲的主導權主要在執政黨手中，而非原住民族手中。在權限方面，涉及原住民委員會與行政院內其他部會的關係，相較之下原住民委員會顯得弱勢，執行的能力問題往往在各部會間的協調更加艱困。例如在原住民保留地的主管機關內政部屢屢不放手，而原住民委員會過去協商也不能堅持自己為主管機關立場，這對於自治推動業務上必須面對其他部會反對的壓力，勢必影響自治的推動。

原住民族社會長久在國家政策影響下顯得被動、社會力薄弱，各族由於內部討論機制尚未充分建立，以致於各族對於自治的遠景無法形成共識，原住民委員會進行意見徵詢時，座談會的設計不以各族為意見徵詢的單位，而是分區、分縣進行意見徵詢，產生同一場次中有不同民族、同一民族卻分在不同場次的結果，非但無法促成各族內部的討論，反而分散各族意見的凝聚，此一意見徵詢為原住民族所詬病。

行政院原住民族委員會成立以來，只是行政院院長指定之列席單位，無表決權、無異議權，行政院原住民族委員會組織功能只單純是統籌協調單位。因此，其地位相當弱勢邊陲，當行政院各部會事涉原住民相關事務時，行政院原住民族委員會沒有最終決策權更不具主導功能，僅為協調、諮詢的幕僚角色而已。直接衝擊的是，部落原住民面對傳統生活領域受到種種法令限制，例如：國家公園法、水土保持法、森林法、野生動物保育法、槍炮彈藥管制條例等，

因不諳法令限制常身陷囹圄的問題，以及都市原住民問題、失業問題、土地問題等，行政院原住民族委員會身為原住民最高主管機關，均顯現愛莫能助之態。面對中央政治壓力下又無法展現一級單位的權力，可以明確的說行政院原住民族委員會十足是花瓶式機關，其毫無效能與效率的表現令人遺憾。

在臺灣政治發展過程中，派系發展歷經戰後初期、威權統治重建期、威權政體鞏固期及民主轉型期，不但影響政治結構的穩定度，影響地方政治參與發展的生態系統，更對派系之政治菁英人才培育制度產生極大的影響。臺灣原住民族在傳統上自成一套政治制度及政治菁英系統，而臺灣原住民之地方派系發展與政治菁英人才培育，受到臺灣政治發展何種影響，其影響所顯示的意義為何，政黨對臺灣原住民族之政治菁英培育與派系發展，是利是弊，這些議題是值得反思與探討分析。

選舉的功能乃在提供政治參與的管道，換言之，對原住民族來說選舉主要是協調社會利益關係的機制及調節器。從表 5-3 可看出歷屆含增額立委或全面改選之立委其中山地原住民立委，主要由泰雅族、排灣族、布農族獨佔，而平地原住民本由清一色由阿美族獨佔，第六屆立委平地原住民另一席則由卑南族搶下。選舉制度中選區規劃是影響選舉結果的一個重要原因，就原住民族有關的選舉來看，基層選舉方面較能真正反映族群代表性，如縣議員選舉都能代表所屬地方的族群；但在省市議員以上層級往往出現僧多粥少的狀況，於是政黨的主導權被突顯出來。（孫家琦，1997：107）在現行原住民立法委員選舉區之劃分與政黨有密不可分的關係，惟未來原住民立法委員選舉區之劃分除了必須面對不同族群之間之爭議外，尚有須面對不同政黨利益的吞噬，未來要立法重新劃分更加困難，唯有原

住民自身有高度共識與智慧方能實現。原住民立委的族群如以現行屬地的代表制，筆者在下表中整理出哪些族群是壟斷局面，對人數少的族群、力量薄弱的其他族群而言並不公平，在未來自治區的設置上看法也不盡相同，因族群的代表性質疑，更無法瞭解各族的需求及差異性，如以各族代表提出個人看法是無法有效地確知各族族人的意見為何。原住民立委對於自治區的立法設置如一體適用，這又與原住民各族傳統的政治、社會組織運作格格不入，難以有效營造各族凝聚共識。為能清楚瞭解歷次之增額立法委員及第二、三、四、五、六屆立委選舉之情況，究係由那些族群那些人士獨佔鰲頭，由表中可窺知詳情：

表：5-3 歷屆原住民籍立法委員

任期與屆別	立法委員		立法委員		備註
	山地原住民		平地原住民		
第一屆增額立委 1972- 1974	排灣族	華愛	排灣族	華愛	平山、山山 分區，共同 出一席委 員。
第一屆增額立委 1975- 1980	排灣族	華愛	排灣族	華愛	
第一屆增額立委 1981- 1983	排灣族	華愛	阿美族	林通宏	平山、山山 一席，分二 選區選舉。
第一屆增額立委 1984- 1986	排灣族	華愛	阿美族	楊傳廣	
第一屆增額立委 1987- 1989	排灣族	林天生	阿美族	蔡中涵	
第一屆增額立委 1990- 1992	泰雅族 排灣族	高天來 華加志	阿美族 阿美族	蔡中涵 莊金生	平山、山山 二席，分二 選區。

第二屆立委 1993- 1995	泰雅族 泰雅族 排灣族	高天來 蔡貴聰 華加志	阿美族 阿美族 阿美族	蔡中涵 莊金生 高巍和	平山、山山 三席，分二 選區。
第三屆立委 1996- 1998	泰雅族 泰雅族 布農族	高揚昇 瓦歷斯·貝林 全文盛	阿美族 阿美族 阿美族	蔡中涵 莊金生 章仁香	山胞已獲正 名，本屆起 稱山地、平 地原住民。
第四屆立委 1999- 2001	排灣族 泰雅族 泰雅族 泰雅族	曾華德 瓦歷斯·貝林 高揚昇 林春德	阿美族 阿美族 阿美族 阿美族	蔡中涵 章仁香 林正二 楊仁福	
第五屆立委 2002- 2004	排灣族 泰雅族 泰雅族 泰雅族	曾華德 瓦歷斯·貝林 林春德 高金素梅	阿美族 阿美族 阿美族 阿美族	林正二 章仁香 廖國棟 楊仁福	
第六屆立委 2005- 2007	排灣族 泰雅族 泰雅族 泰雅族	曾華德 孔文吉 林春德 高金素梅	阿美族 阿美族 阿美族 卑南族	林正二 廖國棟 楊仁福 陳瑩	

資料來源：參考潘春義（2002：86），及筆者綜合整理。

2004 年立委選戰揭曉後，觀察台灣原住民族進入政黨政治運作的變遷，則不能不說是陷入政黨惡鬥的陷阱，這也說明了原住民立

委始終無法在立院形成結盟的政治心結。其次，原住民立委席次從四席大增至十、十一席，原本是因為泛原住民族群權利意識抬頭，由原住民運動推動相關權益運動所獲致的成果，如今反過來由政黨政治收割人民給付的資產，更因而以政治資源操控原住民社會，以政治指導社會、文化、經濟、教育，導致政治光環超越原住民社會，進而弱化、宰制了原住民社會運動。更不要說在國家選舉制度假起跑公平實犧牲弱勢族群的殘酷民主法則，它使得台灣原住民族體現「三分之二的社會」，三分之一將永無說出自己的聲音，三分之一是社會實的不存在。當國家釋出所謂「新夥伴關係」的善意氣球，原住民社會仍舊無法掌握善意的線索；當國家投出所謂「國中有國」的直球進壘時，原住民社會仍舊漏接一顆甜美的好球。原因是眼前政治利益的纏鬥瓜分，讓我們的視野模糊了壯美的高山與遼闊的大海。如果政黨政治讓原住民立委無法團結、如果選舉的設計讓原住民社會強弱立判、如果政治光環掩蓋了初萌的原住民族社會力，何不就朝向「新夥伴關係」所提到的形成自治區的概念前進，何不就朝向「國中有國」的原住民族政治權力邁進。換言之，原住民族社會制衡力量的興起，才能監督、施壓於原住民立委以實踐自治區的保障。（中華資訊網，2004/12.13）除了行政院原住民族委員會遭受外部壓力，以及原住民立委在族群分配不公外，另一是非原住民團體以政治訴求自身利益，這不但影響自治區的區劃，對於原住民族僅有保留地亦是岌岌可危。

「平地居民權益促進會」（簡稱平權會）由台灣山地鄉內的非原住民所組成<sup>37</sup>，以「全面開放原住民族保留地自由買賣」為主要訴求，

---

<sup>37</sup> 平權會由南投縣仁愛鄉的旅館業者手發其韌，初期為地區性的壓力團體。爾後，台中縣平權會成立，會長吳天祐利用既有的組織資源，加上其個人的政黨及財團背景，一方面鞏固平權會在山地鄉內的勢力，另一方面輔助其他地區成立分會，擴大為全省性



利用政治與經濟優勢，力阻台灣原住民族的還我土地運動。由保留地的政策可以看到隨著台灣經濟的變遷，國家對於保留地的政策，一直擺盪於『保護』與『開發』兩個互相矛盾的極端之間，也由於這樣的政策搖擺不定，導致漢人勢力得以入侵山地，卻又不能完全入侵；這些造成今日原漢糾紛不斷，甚至有激引族群衝突之虞。在原漢對於保留地的產權爭議中，平地居民認為保留地制度是一種土地族群化制度，限制山地鄉的漢人取得保留地產權，故主張政府應解編保留地，開放土地自由買賣；惟原住民族社會則表示保留地為其命脈之所繫，且平地人民非原住民，故堅決反對解編保留地。(顧玉珍、張毓芬，1996：235~284)

過去「原住民保留地開發管理辦法」法令不夠週全，原住民族僅有使用權而無所有權，且違反傳統原住民社會傳統土地制度，破壞原住民族社會組織。山地保留地將土地所有權統一成為個人所私有，忽略了原來原住民族土地制度中共同所有的土地制度，因而破壞了奠基於土地制度上的社會制度。原住民族保留地的劃設、增編、管制以及配給方式，缺少對於原住民族傳統生活方式的考量，也缺乏對於目前生活空間的保障。對於在保留地頒訂之前進入的平地資本，無法有效地制約與限制，造成具有觀光資源的保留地過度地開發，對於開發壓力大的地區，反而形成保留地解編的壓力，更進一步侵蝕到原住民族保留地的權益。

內政部在2004年總統大選前提出原住民族保留地開發管理辦法增訂第20條、第28條之1、第29條修正案，其中最受爭議者即28條之1「1995年原住民保留地土地資源利用清查計劃實施以前，原

---

的壓力團體。經由組織化的力量，進行政治動員，迫使政府開放原住民族保留地自由買賣，以達成原住民族土地的資本主義化。參見顧玉珍、張毓芬，1996，台灣原住民族的土地危機：山地鄉「平權會」政治經濟結構之初探 《台灣社會研究季刊》，第34

住民將取得承租權或無償之原住民保留地轉讓或出租與非原住民使用至今者；尚未分配給原住民，且已由非原住民實際使用至今未辦理租用者」，經該管鄉公所原住民族保留地土地權利審查委員會審查通過，報請上級主管機關核定，得租予非原住民。這項規定本來預定 2004 年 3 月間公告，經媒體披露後，原住民立委高金素梅私下協調暫緩公告。但內政部於 2004 年 4 月 27 日擬邀集原住民立委、平權會代表，以及相關縣市政府再次召開協調會議，為此，立委高金素梅前往行政院抗議。

平權會以政治及經濟勢力迫使原住民最高行政機關力圖解決有關非原住民違法使用原住民族保留地的爭議，自稱作為原住民社會領航員的行政機關－行政院原住民族委員會，不管過去執政的或如今執政的，都未堅守原住民族的立場，守護原住民族祖先的土地。這又凸顯原住民族所寄予厚望最高行政單位，又是一次的落空。在未來自治區的籌劃上，政治壓力下的行政院原住民族委員會是否又要再次犧牲原住民族的利益，往後值得觀察。

### 第三節 政治壓力對行政形成之功效

2000年5月20日首次政黨輪替，長期主政的國民黨被民進黨取代，新政府對於原住民族事務，由過去支持原住民社會運動的初衷，積極推動原住民族事務。陳水扁總統在競選時所提出的「與原住民族成為夥伴關係」，恢復傳統領域、承認自然主權、締結土地條約、推動自治等政治承諾，正式成為台灣原住民族跳脫繼續被殖民的希望所繫，其中又《原住民族自治法》的研議，最見觀瞻，牽動面也最大。（李建良，2003：119）過去與原住民族相關的法律，在長期的威權體制下以國民黨黨國的政治經濟利益為優先考量，對於原住民族相關問題，也多以國家為主體，因此以往的原住民族法律，多為行政命令，以利行政機關便宜行事。而行政命令既由職責瑣碎的主管機關訂定，內容自然淪於繁瑣，而易有不同機關制定的規範之間相互牴觸的情形<sup>38</sup>；在決策過程中，原住民族因為欠缺參與管道，

---

<sup>38</sup> 日治時期的蕃地政策，多與一般行政區隔開來，而由行政專門負責蕃地蕃務的官署，擬定並執行相關政策。雖然日人此種特殊行政有其殖民政策下，開發、取得山地資源，以及保安等意義，但仍不可否認，與1945年之後原住民相關事務分屬不同政府部門各行其事，所造成的多頭馬車局面相較，至少原住民族而言，日治時期國家權力行使的管道較為單一，雖有前後時期政策的不同，但至少同一時期所需面對的官署是單一而清楚。自統治初期的1896年起便將理蕃政務與普通行政分開，設置偏重綏撫政策的撫墾署綜理普通行政區之外的蕃務。後雖然由於綏撫政策無法保持蕃地穩定，撫墾署於1899年便被廢止。但於島內情況初定後，1903年便由警察本屬統籌蕃人蕃地事務，1909年雖曾設置民政部之下的「蕃務本署」，但與負責一般行政的內務局層級平行，是兩套不同的系統。1915年之後蕃務本署被廢止，改由警察本署接手，並配合嚴密的漢蕃隔離政策，形成以警察為核心的懷柔教化政策。另外，在同化政策之下，日人將原住民區分為「生蕃」與「化蕃」，期望「化蕃」依照「化育」結果，逐漸編入普通行政區域中，而逐漸「進化」脫離蕃人範圍成為本島人。1930年代以後，雖然對於蕃人日漸「進化」，開始有論者對於蕃地蕃人始終維持在原則上不適用普通法的法律地位，開始提出質疑。但終日治之世，法律皆未曾改變蕃地特別行政區內蕃人的法律地位。至於普通行政區內的蕃人，亦非全然適用與其他本島人（包括漢人及已漢化的平埔族）相同的法律規範，例如1920年以後的犯行才開始適用普通刑法，而即使適用普通刑法或承認其具有法律上的權利能力、有土地所有權，行政長官仍可因為各種理由而以行政處分的方式介入其法律生活。參見陳舜伶，2002，頁82。

而淪為國家政策之客體。因此以原住民族為主體的意見與利益考量，來調整或修改國家的相關制度，經常出現在原運的訴求之中。然而，對於原運的這些訴求，不論有關法律規範或者行政組織的調整，國家總是選擇性的予以回應，從過去還我土地運動中，原運訴求與國家的回應之間，便可略知一二。這種國家可擇其所好的狀況，也與原住民族相關立法的欠缺，以及在法治國家下，原住民族難以透過法律途徑主張權利有密切關聯；因此修訂或制訂原住民族相關法律，一直都是原運重要的訴求之一。例如在 1993 年的「反侵佔、爭生存、還我土地」運動中，除訴求原住民族土地權利之外，更要求訂立原住民族相關的法律，以改善、重建原住民族之權利與尊嚴。（陳舜伶，2002：83）

原運團體雖然花了相當長的時間才逐漸深化與自治相關的訴求，但原運團體很早便以自治權的爭取做為運動的重要訴求，並在歷次的修憲中要求原住民族自治權入憲，長期執政的國民黨也一直以否定的態度來回應自治的訴求。例如在 1989 年，針對原權會所提出的成立自治區的訴求，行政院則表示絕無同意的可能。1989 年的立委選舉，省選委會刪除了有關原住民候選人政見中有關「自決、自決權」等文字，到了 1991 年的國代選舉中，保障原住民自治權的政見仍被省選委會認為是有疑義的政見。1993 年民進黨針對憲政改革提出的政策綱領中，將原住民自治權的保障納入其基本原則中，當時的省政府秘書長林豐正對此表示「可行性」不高，而當時的省府主席宋楚瑜也對民進黨提出的「原住民自治區」的規劃構想，很不以為然，認為此種作法值得商榷。

1994 年修憲，國民黨所提出的「山胞」條款，原運人士認為其

內容極端保守，與原住民民意、國際人權標準背道而馳，甚至要求國民黨籍的原住民國大，寧可退出三讀會，也不可為個人利益而為國民黨背書。當時的反對黨，民進黨對於原住民族權利則有較正面的回應。1992年民進黨國大黨團所決定的憲改議題即已在基本國策中納入原住民族保障，同年十月間民進黨所制訂的「憲政體制改造政策綱領」，將原住民族自治權的保障明文規定在基本原則之中，並在所提出的「國土綜合規劃政策綱領」中加入「原住民自治區」相關的規劃，主張原住民自治事項應獲得憲法層次之保障，由中央成立少數民族委員會，主管自治區共通事宜。1993年，民進黨提出「廢省」的主張，並提出重新劃分全國行政區，其中便有15個原住民自治區的設計。1994年修憲時，原住民自治權更成為民進黨國大黨團的六大主張之一。民進黨1995年所編印的黨綱中也宣示要保障原住民自治權、設立自治區，黨綱中這樣的主張至今亦未曾改變。

2000年總統大選期間，由於陳水扁簽署新夥伴關係條約、承諾推動原住民族自治，自治權更加成為熱門的議題。四組候選人中，除了國民黨籍的候選人之外，其他三組候選人都各自提出了原住民族自治的競選承諾。就連擔任台灣省長期間認為原住民族自治的主張「值得商榷」的宋楚瑜，也都在其原住民族政策中提出要強化民族自治體制，使各民族與各族群保有各自獨特的生活方式與文化，並在一個相互依存、尊重、平等及包容關係上共同生活。而許信良、朱惠良的競選組合更是提出了歷來最為原住民族稱許的原住民族自治政策。四組候選人中，唯有國民黨的候選人仍能置原住民族自治的議題於不顧。選舉結果，民進黨籍的陳水扁當選總統，為能對現競選期間對原住民族的承諾，陳水扁除任命長期參與原運的尤哈尼·伊斯卡卡夫特擔任行政院原民會主委，尤哈尼也一上任便以自治的

推動做為他自己在任期間的主要工作。

除了原民會之外，行政院向立法院提出的「行政院九十年度施政方針報告」中，更出現了「規劃原住民族自治制度」、「研擬恢復原住民族傳統領域」等前所未有的內容，陳水扁總統於競選期間所承諾的新夥伴關係成為行政團隊具體推動的工作方向。就連陳水扁總統自己，在上任不久後，也曾明白表示自治是我國憲法賦予原住民的基本權利，原住民應享有充分的自主權利。作為原住民族運動長期以來與核心訴求的「自治權」，自此看似獲得了國家，至少是執政黨的承諾，並且行政團隊也看似有意將原住民族自治的推動做為執政黨在這個任期內的具體政策，那麼，原住民族的前景是否真的就會一帆風順了呢？似乎無法如此樂觀，因為由行政院來「規劃」原住民族自治制度本身與以民族自決為核心的原住民族自治權，二者顯然有所衝突。其次，雖然原住民族自治的政策出現在行政院施政計畫中，但這未必表示行政院整個行政團隊都同意這樣的政策方向，在行政院的內部分工下，與原住民族相關的事項分屬於不同的部門所掌理，而即使行政院原民會願意承擔起自治與其他原住民族政策統整性規劃的角色，所提出的方案也可能由於涉及其他部會的職權，而受到其他部會的反對。（陳舜伶，2002：144~145）

從原運團體的自治立法壓力下，也促使行政單位成立原住民族專責行政部門，我們可以從新成立的族群行政單位時序來看表 5-4 所顯示的是台灣一些有象徵或全國性意義的「族群」相關行政單位。即使在「原住民族」條款通過之前，陳水扁已經在台北市長任內，利用直轄市的優勢，主動進行他認為的重要多元文化與尊重政策。它的直接政治作用，是逼使當時國民黨的行政院與高雄市立刻跟進。而台北市的「客家事務委員會」也在陳水扁展開連任的競選活

動時成立。

表 5-4 也顯示，民進黨對於原住民議題、客家議題，有特別的政治興趣，主動進行台灣的「多元」「族群、民族」等諸多公共政策的開拓，首先是「原住民」政策，繼之以「客家」議題。這些舉措難道不是和政見實現、爭取特殊民眾選票有關？或許，但這也不是什麼重大的問題，因為在民主政治中，選舉本來就是核心的政治制度，難道說，有和選舉完全無關的公共政策嗎？但無法避免讓人覺得過於「工具導向」，特別是連續兩次和客家有關的行政單位的成立，都選在距離選舉不遠的時間。從另外一方看來，儘管民進黨領導人可能對於原住民以及客家議題有特別的偏愛，陳水扁甚至在總統大選前和原住民運動者簽署「夥伴關係」的宣示，表示推動「原住民自治」的意願，但是民進黨在和原住民有關的所有公職選舉之中，不但一直居於大幅落後國、親兩黨的情形，甚至還有每況愈下的疑問。（張茂桂 2002/3/15）2002 年民進黨籍的原住民區域立委人數掛零，僅不分區有陳道明一人，2005 年民進黨籍的原住民區域立委僅有一人當選。

表：5-4 近年台灣新成立「族群」行政單位

單位	時間／（成立主管）
台北市原住民事務委員會	1996.03.16（陳水扁）
行政院原住民族委員會	1996.11.01（連戰）
高雄市政府原住民委員會	1997.07.01（吳敦義）
台北縣原住民行政局	1999.09.22 改制成立（蘇貞昌）
台北市客家文化基金	1998.02.03（陳水扁）
台北市客家會館	1998.10.03（陳水扁）
行政院客家委員會	2001.06.14（張俊雄）

資料來源：參考張茂桂（2002/3/15），筆者整理。

台灣原住民族運動在剛起步的時候與黨外政治活動互相援引<sup>39</sup>，原住民族問題的揭露認為是黨外政治運動的新資源而受積極拉攏，同時原住民族運動也因為有了新的支持力量而逐漸穩固基礎。但是原住民族運動者漸漸發現，黨外政治運動的主要運動理論與意識型態中，原住民仍然無法佔據任何主體地位。因此原住民族運動領袖決定以自己的理念與原則建立獨立的運動組織，而有「台灣原住民族權利促進會」的出現。（林淑雅，2000：87）原住民族運動者在民進黨成立之後，對於強調本土性的在野黨，居然與國民黨執政一樣漠視原住民族在台灣歷史的地位，也感到相當不滿而加以批判<sup>40</sup>。由於原住民族運動與政黨的疏離關係，又隨著台灣政黨政治逐漸成熟原住民族運動另有一層次的轉變，先是原住民族運動不斷強化自己身為社會政治運動角色的政治色彩；而政黨競爭局面下，也紛紛在各政黨的黨綱中表達對原住民族議題的態度。（林淑雅，2000：87~88）

由於過去國民黨黨綱的政策方向停留在對原住民的社會福利給付上，以及加強原住民個人公民權的實現，憲法第 168 條雖規定：「國家對於邊疆地區各民族之地位，應予以合法保障」，然而，欲

---

<sup>39</sup> 就台灣的情況而言，基督教會才是原住民意識與原住民族運動發起的重要原因，也是台灣原住民族第一個強而有力的支持者。雖然基督信仰的傳入象徵著西方殖民勢力在殖民地的擴張，但是台灣原住民族卻沒有發展出抗拒基督信仰對其傳統文化造成涵化（acculturation）作用的運動，反而基督信仰在原住民族喪失原本信仰體系時，成為新的心理依歸，教會也藉著知識的傳播凸顯原住民與漢人的不平等關係，並進而推動原住民意識的覺醒。這點與北美原住民族運動的發展是相當不同的。謝世忠教授因此認為，台灣原住民族運動主張的文化復興，不會包括傳統宗教在內。參見謝世忠（1987b：154~155），林淑雅（2000：87）。

<sup>40</sup> 台邦 撒沙勒指出，台灣固然已有具理想主義的新興政黨，但在他們的政綱政見中，真正落實對原住民族的關懷、將原住民族置放在台灣未來歷史洪流的仍付之闕如。另外，夷將 拔路兒也對於在野人士籌組的「台灣文化促進會」與「台灣文化」定義為：「中原漢民族居閩南地區後，近四百年來該族群又渡海移民台灣，其冒險患難、刻苦耐勞之意志力量及固有文化傳統精神。」加以批判，因為這種定義將原住民文化排除在台灣文化以外，顯然在野人士與國民黨的漢族本位主義是一樣的。參見林淑雅（2000：87）。



以國民政府遷台後之時空環境，認為台灣原住民族係「邊疆民族」而受本條文保障，難免受到名不正、言不順之質疑。（黃俊杰，2003：87）國民黨執政時期，對於台灣原住民族運動長期要求自治以提升政治地位的訴求是難以忽視，因面對其他政黨紛紛對原住民族政策的競爭，因此在1995年由國民黨中央委員會政策研究工作會邀請各界舉辦座談會，針對原住民族向來在政治層面的訴求進行討論，尤其是對原住民自治區的合法性、可行性進行評估。與會人員大多數認為原住民自治區的理念可以從憲法第168條、第169條，以及第三次憲改增修條文第9條第7項原住民條款獲得法源依據。（林淑雅，2000：92）國民黨對於成立原住民族自治區並未明確列入黨綱，只是提出較多疑慮。對於原住民族自治政策仍是以夷制夷而以同化納入一般統治為目的。

在黨綱中明確表達支持原住民族成立自治區的有工黨、民進黨、建國黨、勞動黨。這四黨認為原住民族自治區的設立有助於台灣原住民族政治、經濟、文化、土地各方面的自主發展。民進黨原住民族自治的理念在1991年〈人民制憲會議〉通過的〈台灣憲草〉原住民族專章中。其中〈台灣憲草〉第九章第101條規定：「原住民族享有自治權。除國防、外交、司法、水資源外，原住民族有權決定自治團體轄區內政治、土地、經濟、教育、文化及相關之政策與政務。」，第102條則將原住民族自治區劃分原則定為依族群分布設立，原住民族自治事業所需經費則規定由中央政府編列預算撥付。其中有關全體原住民族自治事項，規定由各原住民族自治團體推選代表，組織全國原住民族議會進行議決。1993年民進黨發表「政策白皮書」，其中族群與文化政策再度重申，國家應依族群分布設立民族團體，由於原住民族的特殊性，原住民族的自治範疇比現行

的地方自治要為廣泛。至於工黨與勞動黨在黨綱中指出，除國防、外交事務以外，原住民族自治區享有完整的自治權。(林淑雅，2000：93~94)

自政權轉移，在野各黨對於原住民族政策紛紛提出主張。尤其國民黨之國家政策研究基金會在擬訂原住民族政策白皮書時，將原住民族自治制度列為重要的政策主張之一；至於親民黨的原住民族政策主張也將原住民族自治制度視為重要的原住民訴求。國親（泛藍）聯盟的原住民族政策白皮書之整合版於2003年12月3日於中國國民黨中央黨部由國民黨主席連戰、親民黨主席宋楚瑜共同簽署原住民族政策主張有關原住民族自治制度，積極推動原住民族自治制度，培育原住民族自治所需人才，以落實原住民自治。由此觀之，國民黨及親民黨在2004年3月的總統大選在原住民族政策主張『原住民族自治制度』是強力爭取以求原住民族的支持。

至於新黨也對原住民族自治制度全力支持。就無黨籍聯盟而言有高金·素梅委員、及瓦歷斯·貝林委員二位原住民籍委員，高金·素梅委員主動提出原住民族自治法草案；而瓦歷斯·貝林委員在立法院也提出『原住民族基本法草案』。高金委員是無黨籍聯盟總召（93年度上會期），其積極運作各政黨協商有關優先審查的法案，而原住民族自治法亦成為優先審查的法案，總體來說，無黨籍聯盟是所有政黨中最積極推動原住民族自治制度的政黨。就原住民籍立法委員而言，第五屆原住民籍立法委員共有10位，其中國民黨有4位、親民黨3位無黨籍聯盟有2位及民進黨1人，以目前對原住民族自治制度的態度都是全力支持者，尤其是蔡中涵委員、楊仁福委員、高金·素梅委員及瓦歷斯·貝林委員及曾華德委員皆分別提出原住民族自治法草案及原住民族基本法草案。

由此可知，原住民籍的立法委員對自治制度的重視。就以當前第五屆原住民籍立法委員政治生態而言：從責任、義務及對原住民選民，原住民籍委員應要從自己之良知責任、義務及對原住民族整體權益考量，不分黨派、地域、族群及意識形態通力合作早日在立法院審議完成原住民族自治法。從自己的選票考量而言：馬賴·古麥認為第六屆立法委員的選舉，原住民的選民是否支持？大多數會從平時在立法院的問政表現是否良好、認真及為原住民族爭取權益的多寡為主要支持對象，而原住民族自治制度的問政績效是重要的指標之一。為自身問政的表現及政黨屬性考量而言：國會議員並非是終身職，立法委員應會考量自己的問政績效，對原住民族歷史有所交待。簡言之，就是要留名青史；另外，對自己的政黨爭取原住民選票，而政黨是否支持原住民族自治制度，亦為原住民支持的重要因數之一。（馬賴·古麥，2004：54）

第六屆立法委員選舉結束，原住民籍國民黨 4 人當選、親民黨 2 人當選、民進黨 1 人當選、無黨籍 1 人當選，除了族群有一定影響外，由表 5-3 可知，政黨屬性亦是重要因素。雖然原住民立法委員多年來爭取政治訴求，其中立法院於 2005 年 1 月 21 日三讀通過《原住民族基本法》，難道又不是政黨政治一次的豐碩成果。在 2000 年 5 月 20 日民進黨執政，2004 年又繼續執政，許多原運人士健將紛紛加入執政的行列、原運團體也似乎已消聲匿跡，在外的街頭運動或其他組織行動有意願持續帶頭抗爭者也無從著手，更不知道如何組織群眾，甚至這些原運人士嚐到權力的滋潤後，倒過來反對體制外的抗爭，政黨一族群間背後更隱藏著一股權力鬥爭，這是原住民族爭取權益的重大損失。如果原住民運動持續衰頹，而政黨權力牽引原住民立法委員，行政院原住民族委員會又沒有強有力原運團體及

體制外各種形式的監督與督促，難免會有行政失靈及怠惰的之現象發生。《原住民族基本法》已通過，原住民族對於自治區的設置已有法源依據，這極為高難度的原住民族自治制度若無強而有力的制約及督促，自治區的設置不知何時才有實現的可能？

#### 第四節 問題解決與可行性之關係

2003年12月29日，陳水扁總統在水蓮花蓮縣競選總部及全縣挺扁後援會成立大會中表示「政府與原住民是準國與國的關係」。其後，陳水扁又於總統大選電視辯論會中，回應學者孫大川的提問時，進一步表示希望「在未來催生新憲法的過程中，能夠把臺灣政府跟原住民族的新夥伴關係、國中有國、準國與國關係，在新憲法有原住民專章明列」。在法律用語中，所謂「準」即是「比照」之意，換言之，準國與國關係，即是「比照國家間之關係」。既然台灣原住民族與政府間，要比照國家與國家之間之關係，要如何比照？陳水扁與其領導的政府，應負責任地進一步闡述說明。在國際法上，國家與國家之間的關係，即是主權平等之關係，中華民國是一個主權獨立的國家應無疑義。但台灣原住民族就現況而言並非國家，就新夥伴關係協定中，中華民國承認台灣原住民族擁有自然主權，按其定義，自然主權係指基於原住民族具有準國家之歷史地位，而對傳統領域有效統治之歷史事實，而擁有之主權。因此，中華民國的國家主權與台灣原住民族之自然主權應處於平等地位，但這兩者平等地位應如何實踐，成為新夥伴關係與準國與國關係之核心爭議。

《原住民族基本法》於2005年1月21日三讀通過，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。」原住民族依法可成立自治區，條文中政府應依原住民族意願，在程序上應展現民族意願，例如以民族公投成立原住民族自治團體並設置機關組織，成立原住民族自治邦與該邦之臨時政府，由於自治邦事先與中華民國簽訂有「新夥伴關係協定」，而獲得中華民國承認自然主權。就中華民國之國內法而言，中華民國憲法規定，立法院有議決條約案之權，因此中華民國政府應將新夥伴關係協定與再肯認協定送立法院審議通過，使國內法之效力產生。

2004年4月1日行政院原住民族委員會主任委員陳建年在立法院內政及民族委員會中答覆原住民立法委員曾華德有關自治區法草案是否符合準國與國關係時，卻表示「自治區成立的規模類似縣的層級，但不是縣」。何謂非縣但類似縣？類似縣的層級如何能具有準國與國的關係，以目前三十個山地鄉及二十五個平地鄉、(鎮、市)層級的地方自治團體與中央政府之間的關係，絕不是準國與國的關係。行政院版原住民族自治區法草案，單方面決定原住民族之地位與政治參與制度的法律訂定，顯然與準國與國關係之政策是背道而馳。以目前來看國與國的關係，台灣原住民族與中華民國之間，並非兩個相互獨立之主體。原住民均具有中華民國國民身分，而為中華民國主權之部分，原住民又為原住民族之成員，為原住民族自然主權之擁有者。一旦中華民國政府將新夥伴關係協定、再肯認協定與原住民族簽署自治協定進入立法院議決時，原住民所選出的立法委員又參與議決。基於國家主權與自然主權相互獨立平等之原則，原住民族此時是外於中華民國之獨立主體，又是參與國家主權運作的國民一份子，此時無異於自己與自己訂約。

如前所述中華民國政府只以縣級籌劃自治區，既然是準國與國關係，其核心是在於主權平等、平等互動的原則貫徹，中華民國憲法增修條文第十條第十二項的原住民族條款，就是建立原住民族自決權以及發展權的規範，而國家應依民族意願的民族自決原則，就是原住民族與國家之間建立準國與國關係。為維護原住民族擁有主權地位之自治組織，其自治區的設立應提升省級為一自治區與一般省、直轄市同級。在南北部族群地區或東西部族群地區成立二個自治區，再聯合成民族議會大會。另以每一族群為單位，每一族群至少要成立自治縣，縣的民族議會聯合成立民族聯盟，由民族聯盟組成民族議會大會進行訂定自治區內行政、立法、司法各項法律規則。

基於原住民族自治保障原則下，則憲法應保障原住民族自治，現行之行政區劃應變更增加自治區，並比照第一級地方自治團體之課稅立法保障。就加拿大為例，加拿大原住民族之官方保障政策，加拿大憲法（The Constitution Act, 1982）第二部之「加拿大原住民族權利（Right of the Aboriginal People of Canada）」中專章加以保障，其中第 35 條即規定「加拿大原住民族既存之原住民族或條約權於此受肯認」。關於加拿大原住民族自治地位，有革命性的變化，亦即「尼斯加最後協定（NISGA'A FINAL AGREEMENT PREAMBLE）」之簽訂，尤其在該協定第 16 章所承認之原住民課稅立法權，更足以為我國原住民族自治借鏡<sup>41</sup>。加拿大對原住民族之保障方式，係以憲法及條約保障方式，由原住民族與國家訂立「尼斯加協定」；在權力來源方面，加拿大對於原住民之自治權皆以固有權力視之並加以尊重與

---

<sup>41</sup> 加拿大尼斯加原住民族課稅立法權有關之協定（CHAPTER 16 TAXATION DIRECT TAXATION）內容包括以下幾點：1. 尼斯加政府為獲得達成尼斯加民族或尼斯加部落目標所需財政收入，得對尼斯加土地上之尼斯加人民，制定關於直接稅之法律。2 對加拿大或英屬哥倫比亞課徵稅捐或課稅立法之權力，不受前述尼斯加政府之權力之限制。參閱黃俊杰，2003：90。

承認。加拿大尼斯加（Nisga'a）民族人口總數大約 6000 人，扣除散居加拿大其他地方及世界各地之 3500 人，居住於該自治區內者不過 2500 人，從這個數據看來，台灣現有之原住民各族更有資格要求自治。台灣原住民族人口多有上萬之人口，加上其特殊之自治需求，更有自治之理由。（黃俊杰，2003：90）

民族自治制度的設計是世界各國少數民族政策匯流，具體實施程度不同造成各國民族自治地方的結果不一致，在台灣原住民族自治區的設計上，趙貴忠於 1990 年〈原住民地方自治的理論與實際〉提出原住民自治區芻議，在自治區空間規劃上，其主張將空間分佈較為緊密，族群人口較其中的屏東、台東、花蓮三個區域化編成排灣族、阿美族、泰雅族三個自治縣，而分佈於這三個自治縣內人口較少的族群如魯凱族、卑南族、布農族分別成立自治鄉，至於分散於其他地區的原住民聚落如台北烏來、桃園復興、新竹五峰、尖石、南投仁愛、信義、嘉義阿里山、高雄三民、茂林、桃源等鄉鎮可劃為自治鄉<sup>42</sup>。自治區的規劃必然涉及自治組織及權限，趙貴忠又提出，自治單位的權力中樞是該區的人民代表大會，人民代表大會組成一常務委員會負責自治區內的各項事宜，常務委員會主席擔任中央或上級單位和自治區的協調工作。在民族自治地方的人民代表大會中，除實行區域自治的民族代表外，其他居住在本行政區域內的民族也應設置有適當名額的代表，政府議會任何不利於它的命令或決議。自治機關自治權限含行政、議會、司法、警務、教育文化、經濟、財政等均能自主且獨立的行使。（趙貴忠，1990：33~34）

---

<sup>42</sup> 1.排灣族自治縣包括縣有屏東七鄉、台東二鄉排灣族分佈之區域。2.阿美族自治縣包括現有台東、花蓮部分阿美族分佈之鄉鎮。3.泰雅族自治縣包括現有宜蘭、花蓮泰雅分佈之鄉鎮。4.空間形同獨立之部落如魯凱族、賽夏族、卑南族、雅美族、曹族、布農族、邵族等規劃為自治鄉。參閱趙貴忠，1990，〈原住民地方自治的理論與實際〉，中國論壇，358 期，頁 33-34。

台灣地區現有三十個山地鄉及二十五個平地鄉、(鎮、市)，數十年來並未做調整，各鄉居民包括原住民和漢人，唯比例上各有差異，而所謂的原住民也並非只有單一族群，往往不同族群自成聚落，但是在行政區劃上是隸屬同一層級。從現實面來探討原住民自治在台灣的可行性，高德義在 1994 年提出最具可看性的相關論述，其中原住民自治行政可行性分析指出：行政可行性的分包括自治地區的行政區劃、行政地位層級、執行機關組織架構、行政人員的甄選和外部關係等。

我國行政區域之劃分，係以 1930 年內政部公佈之「省市縣勘界條例」為標準，而原住民自治區劃援用第二條及第七條規定之「其他特殊情形」。依憲法規定，行政區劃係由中央立法並執行之，或交由省縣執行之（第 108 條第 1 項第 2 款）。惟憲法有關地方制度之規定並未下及縣以下的地方組織，因此鄉鎮縣轄市區域之變更是不須先報請中央政府核准的。台灣現行地方行政區域之調整程序，係由地方政府提請地方議會通過後，報請上級政府核定。在行政區劃與層級規劃，高德義提出三種方案。其一為三級制，即自治區、自治縣、自治鄉。將現行三十個山地鄉及二十五個平地鄉、(鎮、市) 合併成一省級原住民自治區，下設阿美族、泰雅族、排灣族、布農族四個自治縣，其餘人口不足以建立自治縣的族群則成立自治鄉，如賽夏族自治鄉可劃入泰雅族自治縣，鄒族自治鄉屬布農族自治縣管轄，至於魯凱族、卑南族及雅美族自治鄉可劃入排灣族自治縣。在中央設有原住民事務委員會專責原住民事務，各相關部會亦各有所司。

然此方案之問題首在自治區幾乎佔去全台灣一半以上面積，阻力太大，採行的可能性不大。其二為兩級制，即自治縣、自治鄉。



人口較多的阿美族、泰雅族、排灣族、布農族成立自治縣，其餘人口較少的族群則成立自治鄉，和前案部分相同。此一方案較前案對現狀變動、衝擊較少，所佔面積不大，高德義認為值得考量。其三為一級制，即自治鄉。將現行三十個山地鄉及二十五個平地鄉、(鎮、市)重新劃分成若干自治鄉，優點是可以藉此打破原先山原和平原的分法，但是實際上和目前鄉的地方自治並無太大差異，所以似乎並不理想。

綜合兩位學者對於自治區籌劃方案，並加以評論其優劣。在行政區劃上，兩位學者趨向於二級制，即「自治縣—自治鄉」。高貴忠將自治區分為三個自治縣，高德義將自治區分為四個自治縣。其縣下設自治鄉，均以人口較多族群成立自治縣，人口較少族群則成立自治鄉。筆者認為高德義提出「自治區—自治縣—自治鄉」將現行區域合併成一省級原住民族自治區較具前瞻性，至於二位學者對於自治區成立規模均在縣的層級，人口較少族群在縣的層級之下，這勢必引發族群之間爭議。筆者主張，每一族群應成立一自治縣，不因族群、人口而有所差異，就如同加拿大尼斯加(Nisga'a)民族，不應人口數而成立自治區，如以台灣原住民族人口較少族群被犧牲在自治縣之下，在觀點上似乎站不住腳。

2003年《原住民族自治法草案》在行政院會通過，宣示著政府支持原住民族尋求自治的未來，各方對於現階段草案的十五條內容存疑著相當多意見，如自治層級太低、未能具體規劃自治事項、土地財政等等。學者對於民族自治議題也有不少論述，對於台灣原住民族成立自治區抱持著懷疑態度，只要原住民族議題在官方篇幅呈現，接著是諸家爭鳴，百花齊放，各自提出主張內容。學者黃錦堂在「我國原住民族政策定位」論述中，就原住民族自治區的成立提出

見解。黃錦堂認為當自治區內採行原住民族為行政首長，並由特殊選舉的方式使原住民族掌有議會的決議地位，甚至自治區內原住民享有土地權、自然資源、課稅權、交通且擁有優越的經濟與財政的自主立法權，以台灣地狹人稠而且原漢高度交織的社會現況，除了蘭嶼鄉之外，其他地區必須詳細評估，或甚至應採否定的見解。以現今三十個山地鄉及二十五個平地鄉、(鎮、市)，其內部的原住民族與漢民族的人口比例高低，各自與外界交織，以及成立原住民族自治鄉鎮對台灣的政經衝擊，均值得關注。

至於縣與省轄市層級，由於原住民族人口比例太低，並無成立自治區的空間。(黃錦堂，2005：14) 以上反對之理由不就是原住民族所需要的？當台灣原住民族自治區尚未實踐就遭受外界質疑與否決。面對新世紀的到來，原住民族長期任人宰制的時代更應有所變革，在這強烈意識下應喚醒原住民族社會內在的力量，共同攜手掌握自己的命運和前途，自治區制度雖有客觀上、條件上的困難，相信可規劃適合台灣原住民族社會自治機制，開創一個全世界不同的自治制度。

根據原住民族自治法在原住民族地區展開立法說明會及意見徵詢座談會的結論，原住民族最大的問題在於未來能否完成立法，政府相關機關能否支持更是原住民族自治發展是一關鍵。由於原住民族自治法草案的內容牽涉許多法律的修正，加之相關部會在行政院原住民族委員會推動自治區制度的立法以來，幾乎處於事不關己的立場，亦無同步相對作業修法的措施。原住民族自治區因涉及行政區劃以及自治財政取得其二項是最根本問題，政府及大社會裡是否認同，尤其在現行地方政府行之多年的行政區域內劃出部份土地成立自治區，它將承受之阻力與反彈是可想而知。另自治區政府想擁有

自主權、自治權財政狀況尤其重要，一個事事仰賴中央或其他政府補助才能維繫其自治功能的政府，相信很難立足，而不得不妥協接受中央的制約。一旦步入此等情境，原住民族自治區政府恐與現行的山地鄉公所無異，屆時原住民族自治區的美名淪為空談，對於推動原住民族自治發展更無著力點。(林江義，2003：83~84)

從分區座談會中最普遍地被提出的自治區財源、人力技術性問題，乃至於原運者、學者對於行政院原住民族委員會自治法草案所規劃的自治區層級太低，自治空間被壓縮等理念上的批評。若原住民族與國家是對等關係，在位階上，至少應是在憲法層次上討論。以中華民國主權者所制定的憲法規範中，憲法增修條文第十條第十二項的原住民族條款，就是原住民族自決權以及發展權的規範基礎。而「國家應依民族意願」的民族自決原則，就是原住民族與國家之間建立「準國與國關係」的憲法規範基礎。從而原住民族依據民族公投的結果，設置相當的代表團體，即可成為憲法上原住民族權力之主體，按照前開憲法規範之規定，有關原住民族之地位及政治參與，國家均應「依民族意願」予以保障，若原住民族展現其意願，欲成立具有主權地位之自治組織以維護其地位，並以中華民國重新建構新的夥伴關係以維護其政治參與權，自應為憲法所許可的。

自解嚴以來各種選舉不斷，尤其在 1996、2000、2004、三次總統大選，各候選陣營為爭取原住民族的選票，紛紛喊出「國與國的關係」、「國中有國」、「準國與國之關係」、「國家與原住民族夥伴關係」等口號，相關競選政綱倉促而又聳動，原住民族不無受到鼓舞，行政院原住民族委員會並策動原住民族自治區法草案，原住民族亦推動「原住民族議會」體制。(黃錦堂，2005：2) 若依照上述夥伴關係的精神，國家與原住民族處於對等地位，應認為國家不可單方

決定。

事實上，原住民族自治精神不需要透過國家法律承認其權利，由國家法律規定各族自治呈現的方式，各族、各部落有意識地進行的主體重建運動，才能真正展出原住民族文化與生命的空間。至於原民會繼續在進行的自治法草擬工作，如果原住民族社會覺得不能滿意，未來也至少有兩種可能的方向。第一：如果原住民族認為「自治」的精神涉及原住民族與國家關係的重新定位，涉及民族與民族之間的協商，不能在立法權的層次討論，可以乾脆抵制這樣的立法方向。第二：若認為原住民族在目前的體制之下，除了原住民族委會可以在形式上保證中央決策的參與之外，在地方政府也需要重新調整原住民族相關的行政區劃，並強化原住民各族原有社會組織的功能，也可以考慮將目前所討論的這部草案重新定位，既然自治的精神不是這部草案目前的架構所能承載，也不是原住民族委員會行政部門的角色中所能推動，在憲法應列入專章把它定位為適用於原住民族居住地區的特殊地方自治法。（陳舜伶，2002：182）

原住民族自治歷經多方討論，自治區的設置也不見任何機關提出任何見解。就現階段而言，「準國與國關係」所昭示的平等互動原則，僅能成為原住民族地位與政治參與制度形成程序中的重要原則而已。不論是原住民族相關法規規範的訂定或是原住民族政策的擬定與推行均應平等互動原則，而有雙方相互溝通協商機制的正當程序，《原住民族基本法》已通過，對於往後原住民族自治，這個協商機制應當如何建立，仍有待進一步研究。原住民族自治已有法源依據，一個負責任的政策提出者，應當具體詳盡描述其政策之內涵，而非僅僅提出政策宣示，而缺乏具體內容。缺乏具體內涵政策宣示，在政府各機關落實的過程中往往會因為各機關認知不同，而

出現執行上的落差。例如自治區的土地問題主管原住民族保留地的內政部、以及管理原住民族傳統領域的輔導會、林務局等。對於原住民族殷切的政策落實盼望，除了在政治有參與和監督外，原住民族必須有意識地與國家爭取更大空間，以展現原住民族的主體性。