

# 「原住民族自治區定位之研究」 政策建議書

計劃主持人：施正鋒 東華大學原住民族學院院長

行政院研究發展考核委員會委託研究

2008年2月

# 原住民族自治區定位之研究

施正鋒 東華大學原住民族學院院長

## 摘要

在這裡，我們先要由國際法以及政治哲學角度著手，提出對於原住民族自治權的保障的必要性、以及正當性。我們對「自治」的了解是原住民有權利治理自己，即有權利決定自己所有的政治、經濟、社會、以及文化事務，以獲致自主的境界，必須釐清自治區與中央政府、以及地方政府的關係。有關原住民自治區的訴求，社會上最大的關心，是國家如何取得、或使用位於自治區內的水源區、保安林、或是國家公園的使用。再來，當前中央與地方的財政關係頭重腳輕，到底中央政府可以如何解決原住民族自治區的財源。另外，自治區在地域上如何劃分，也是核心的課題。最後，我們也必須關照到居住在自治區內非原住民的權益保障。

關鍵詞：原住民族、自治權、自治區

## A Study of Indigenous Self-government

Cheng-Feng Shih

Dean, College of Indigenous Studies, National Dong Hwa University

### Abstract

Our understanding of indigenous self-government, or self-rule, is that the indigenous peoples have the right to decide how to arrange their political, economic, social, and cultural affairs so that they may attain the goal of autonomy. We will start with the literatures of international law and of political philosophy in order to look into the necessity and legitimacy of indigenous self-rule. Secondly, we will examine how to arrange the relationships among the central government, the indigenous governments, and the local governments, especially the demarcation of the areas of the indigenous autonomous regions. Thirdly, we will search ways how the government may have access to natural resources in the indigenous autonomous regions. We will then move to the issue of financial supports to the autonomous regions with the hindsight of financial reconstruction. Final but not the least important, we will see how the interests of those non-indigenous residents on the indigenous autonomous regions will be protected.

Keywords: indigenous peoples, right to self-government, autonomous region

Article 3: Indigenous 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.

Article 4: 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 5: Indigenous peoples have the right to maintain and strengthen their distinct political, legal, economic, social and cultural institutions, while retaining their rights to participate fully, if they so choose, in the political, economic, social and cultural life of the State.

『聯合國原住民族權利宣言<sup>1</sup>』(2007)

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；其相關事項，另以法律定之。

原住民族自治另以法律定之。

『原住民族基本法』(2005)

第一條 原住民族自治制度，由總統與各原住民族簽署自治協約，經立法院追認後行之。

自治協約，得就原住民族自治權範圍內各事項之一項或數項，局部或全部，同時或先後進行約定。

原住民族自治權包含以下事項：機關組織、民族司法制度、人事、財政稅收、民族民刑事、行政區劃、土地、自然資源、交通水利、基礎建設、經濟事業、住宅、社會福利、衛生醫療、教育文化、身分認定、媒體，及其他性質上屬於民族之事務。

原住民族為辦理自治事項所訂定之自治規章，不得牴觸自治協約。

中央法規命令牴觸原住民族自治協約或為辦理自治事項所訂定之自治規章者，不適用之。

原住民族自治權限爭議，由司法院解決之。

『原住民族憲法專章草案』(2004)

## 二、推動原住民族自治

建立原住民族與國家新的夥伴關係，先決條件為尊重原住民族的自主、自治地位。現階段可立即成立蘭嶼特別行政區，推動「原住民族區域自治」；並積極推動原住民族自治準備程序（自治人才養成、自治制度及期程研擬、觀念宣導）。

『原住民族與台灣政府新的夥伴關係』(1999)

---

<sup>1</sup> *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 2007* (<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/07/PDF/N0651207.pdf?OpenElement>)。

## 壹、前言

台灣是一個典型的「墾殖社會」(setter society)<sup>2</sup>，除了有「原住民族」(indigenous peoples)以外，還有先後以自願／非自願方式前來的漢人、以及新近的婚姻移民(marriage migrant)。儘管台灣原住民的起源在學術上尚無定論<sup>3</sup>，不過，當前國際上對於「原住民」的定義並非以漢字望文生義解釋為「原先的居民」(original inhabitant)，而是指就記憶所及，墾殖者前來之前就已經居住於此者。

在過去幾百年來，原住民是漢人眼中他者化的「番」，包括清治時代的「生番」／熟番、以及日治時代的「高砂族／平埔族」；戰後，國民黨政府改稱為「山地同胞」<sup>4</sup>，民間則稱為「山地人」。自來，『中華民國憲法』只有「邊疆民族」的概念，也就是指漢人以外的「少數民族」(national minority)，並沒有提到「族群」(ethnic group)，更不用說原住民。經過原住民權利運動者的十年努力，1994年的第三次修憲增修條文才將被污名化的山地同胞一詞正名為原住民。由於國民黨政府在第3屆立委選舉(1995)的席次實質不過半，經過原住民立委作跨越政黨的努力，終於有中央部會級的「原住民委員會」<sup>5</sup>成立(1996)。

先前，立法委員黃爾璇等人，曾在1998年試圖於草擬中的『地方自治法』加入自治區的安排；最後通過的『地方制度法』(1999)終究未能涵蓋其精神；一般人的看法似乎傾向於將目前的山地鄉鎮賦予自治區的地位。原住民立委蔡中涵在1999-2000年之間，也透過『台灣原住民族基本法草案』的擬定，對於自治區的成立，與學者作了相當程度的意見整合。

民進黨政府在首度執政之後，總統府人權諮詢小組對於成立原住民自治區表

---

<sup>2</sup> 我們熟悉的墾殖社會包括美國、澳洲、紐西蘭、以及加拿大。

<sup>3</sup> 在早期，學術界將台灣原住民歸為玻里尼西亞系(Polynesian-Malaysian)，近年來則改用範圍較廣的南島民族(Austronesian)。

<sup>4</sup> 政府以平埔族過於漢化而拒絕承認。一直到2002年(12/25)，移居花蓮而隱匿於阿美族當中的噶瑪蘭人才取得政府的正式承認。

<sup>5</sup> 現在的正式名稱為「原住民族委員會」。

達關注（2001），而原民會也敦聘學者擬定『原住民族自治法草案<sup>6</sup>』。不過，由於面對各部會對草案的抗拒，政務委員陳其南於 2003 年初另起爐灶，主導行政院通過『原住民族自治區法草案<sup>7</sup>』，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政府／國家分別簽訂條約。可惜，『原住民族自治區法草案』並未被納入優先審查的考慮，而日後通過的『公投法』也未能納入原住民族自治公投條款。

出人意料之外地，立法院在 2005 年 1 月 21 日通過『原住民族基本法』，確認「原住民族自治權」。行政院原住民族委員會在 2007 年 8 月將『原住民族自治區法草案<sup>8</sup>』（附錄 1）上呈行政院，經過跨部會協調，送交立法院審查；可惜，或許因為立法委員改選在即，委員會審查終告流產。值得一提的是，新近獲得正名的太魯閣族，已經提出『太魯閣族自治法（草案）』（附錄 2），積極追求民族自治。

在這裡，我們先要由國際法以及政治哲學角度著手，考察原住民自治治理論，提出對於原住民族自治權保障的必要性、以及正當性。我們對「自治」的了解是原住民有權利治理自己，即有權利決定自己所有的政治、經濟、社會、以及文化事務，以獲致自主的境界。接著，我們要回顧我國原住民族發展的概況，尤其是在以原住民族人權運動訴求為中心的脈落下，看政府的具體作為。

再來，我們要檢視世界各國原住民自治區發展及相關制度設計經驗，以及評估原住民自治區之設計。首先，必須釐清自治區與中央政府、以及地方政府的關係；有關原住民自治區的訴求，社會上最大的關心，是國家如何取得、或使用位於自治區內的水源區、保安林、或是國家公園的使用；再來，當前中央與地方的財政關係頭重腳輕，到底中央政府可以如何解決原住民族自治區的財源；另外，自治區在地域上如何劃分，也是核心的課題；當然，我們也必須關照到居住在自治區內非原住民的權益保障。最後，我們要提出民族自治區法（草案）相關問題、以及修正建議。

---

<sup>6</sup> 所謂的「甲版」。

<sup>7</sup> 所謂的「乙版」。

<sup>8</sup> 可以稱為「丙版」、或是「修正乙版」。

## 貳、原住民族自治理論

原住民的「自治權」(self-government rights)是指「以自己的方式來掌握自己的事務」(Cassidy, 1990: 85)，具體而言，就是原住民有權利治理自己，即有權利決定自己所有的政治、經濟、社會、以及文化事務<sup>9</sup>，以達到自主 (autonomy) 的境界，而非只是自治區的設置。在這裡，我們對「自治」的了解是「self-government<sup>10</sup>」、或是「self-rule」。因此，原住民自治不是單一體制下的「地方自治」(self-administration)、或「地方均權」(decentralization)，也非歐洲大陸採行的區域式的「地方分權」(autonomy)、或是英國式的「權力下放」(devolution)；此外，原住民自治也不是侷限於「地域式」(territorial)的自治，還要包含屬人的「組合式」(corporate)自治；原住民自治，更不是把所有原住民地區的公務人員全部換成原住民就好 (Henderson, n.d.)。

根據加拿大「皇家原住民族委員會」(Royal Commission on Aboriginal Peoples) (RCAP, 1996)，原住民自治權的來源有四：(一) 根據原住民的記憶、以及口述史，他們自己原本就有一脈相承的政治制度，這是造物者賦予的；(二) 根據國際法，所有民族都有自決權，而自決權包括自治權；(三) 北美洲既非無主之地、殖民者也沒有征服權，而當年的殖民政府 (加拿大政府的前身) 也在條約、以及『皇家宣言』(1763) 中承認他們是自治的民族；(四) 原住民的自治權早為憲法所承認，而這項承諾是加拿大這個國家存在的基礎。我們可以將前三項歸納為民族權、自決權、以及主權，至於憲法上的保障，則是大多數加拿大原住民運動者二十多年來，想要透過修憲手段來取得再確認者。

從政治哲學的角度來看，少數族群的集體權／集團權 (collective rights/group rights) 包括自治權、文化權、以及政治參與權三大類 (Kymlicka, 1995)；如果國家拒絕少數族群的自治，很可能導致疏離感、甚至於促成分離主義 (頁 185)。

---

<sup>9</sup> Cassidy (1990) 將原住民自治的事項分為原住民社區與其自治政府、治理的成分、以及政策環境三大層面，再細各自細分為 5、5、4 個項目。

<sup>10</sup> Self-government 又有「自治政府」的意思，也就是 self-rule government。不過，在加拿大，Indian government 或 aboriginal government 往往被當作是「原住民自治」的同義詞。

從國際法「第三代人權」的觀點來看，原住民的「民族權」(indigenous rights)大致可以歸納為認同權、自決權、文化權、財產權、以及補償權(施正鋒, 2005: 33-39;『聯合國原住民族權利宣言草案』, 1995)。這些集體權利 (collective rights) 是「既有的」(inherent、existing、或 already-existing)，而非由他人所「授與」(conferred、granted、或 delegated)、或「創造」的 (created) (RCAP, 1992: 8; Kymlicka, 1998: 144-45)。我們可以將這些相關權利的關係整理成圖 1。

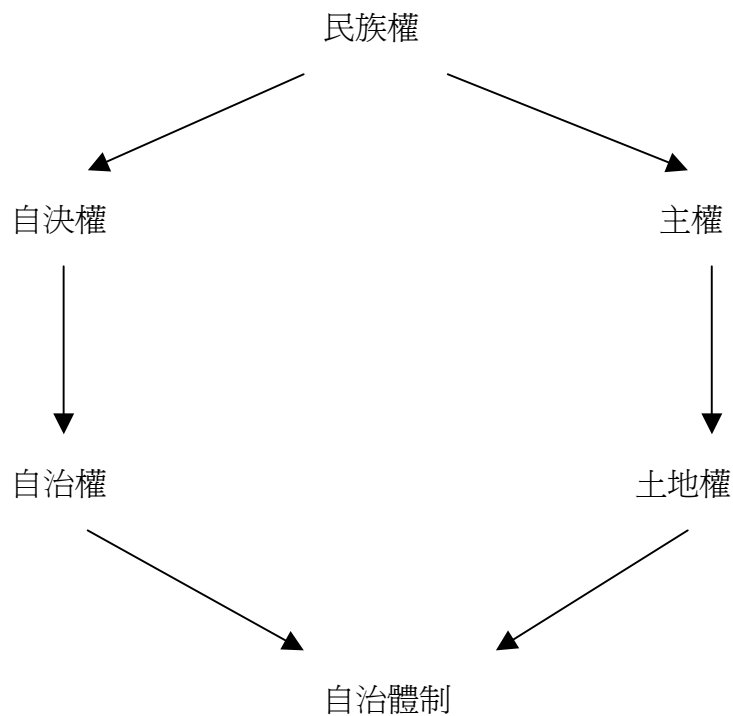


圖 1：原住民族權與自治體制

首先，原住民建構自治體制／實施民族自治的正當性主要建立在「自決權」(right to self-determination)，也就是說，原住民要用自治來實踐自決權 (Anaya, 1996: 109; Frideres, 1998: 380; Fleras, 1999: 198; Alfredsson, 1998)<sup>11</sup>；我們甚至於可以這樣說，自決權是原住民實施自治的權利來源，而自主則是自治所要追求的境界 (Hawkes, n.d.) (圖 2)。

<sup>11</sup> 當然，也有人認為原住民的自治只不過是換湯不換藥的新殖民，譬如 Alfred (1999: xiii)。參見 Flanagan (2000)、以及 Monture-Angus (1999) 的自我批判。

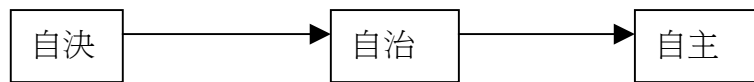


圖 2：由自決、自治、到自主

自決權在『國際公民暨政治權規約』（1966，第 1 條）、以及『國際經濟、社會、暨文化權規約』（1966，第 1 條）中早已明白規範，是一個民族要求決定自己的前途、以及命運的最基本集體權利，也可以說是各種基本人權之母（De Obieta-Chalbaud, 1985）。同樣地，聯合國既然並無任何國際規約禁止原住民行使自決權，因此原住民的自決權和其他民族的自決權等同（Anaya, 1996: 85-88）；因此，只要我們承認原住民是「民族」（不管是 nation、還是 peoples），就應該同意原住民享有「民族自決權」，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。

當然，原住民在行使自決權之際，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，有相當大的想像空間，也因此，原住民有可能接受各種不同形式的自治；不過，原住民並非放棄其自決權，而是端賴國家對於原住民其他權利保障／讓步的程度，接受自治的安排（Kymlicka, 1998: 6-7、30）（圖 3）。

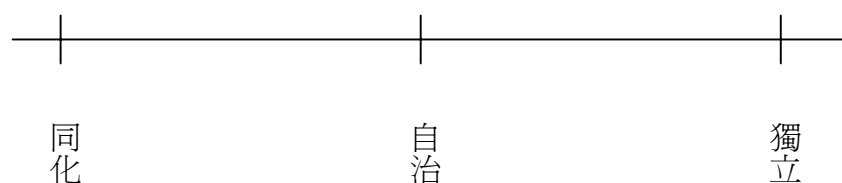


圖 3：原住民族自決選項的光譜

再來，原住民實施自治的另一個重要來源是「原住民主權」（indigenous



sovereignty)；原住民主權的具體表現則在於土地權，而自治是確保土地權的途徑。在過去，西方學者爲了要合理化白人如何佔領美洲原住民土地，提出「無主之地」(vacant lands、或 *terra nullius*) 的概念<sup>12</sup>，也就是原住民的土地未經充分利用、宛如荒廢一般，因此主張任何人都可以前來開發，用不著取得原住民的同意。問題是，在白人「發現」美洲之前，原住民老早就是「享有主權的民族」(sovereign nation)、對於自己的土地有管轄權、並且有自己的政治組織(Tully, 1995: 71-74)；也就是說，原住民從未放棄他們的主權，而是「國家主權」(state sovereignty) 侵犯了他們的主權／土地權，哪有主人必須向小偷／強盜證明所有權的道理(Tully, 2000: 46-47)？也因此，墾殖國家在道德上就有先天的缺陷(Keal, 2003: 46)。原住民自治政府的成立，可以說是一種透過共享主權的方式，國家將主權交還原住民族(RCAP, 1996; Fleras, 1999: 199)。

Hawkes 與 Malove (1989: 103-10) 把原住民自治政府的設計歸納爲下面五個層面：(一) 有固定的領域 (land-based)、還是沒有領域 (landless)；(二) 「公共政府」(public government)、還是「族群政府」(ethnic government)；(三) 政府範圍 (scope) 是全國性、區域性、還是社區性的；(四) 自治權的來源是憲法、聯邦法、還是省的法律；(五) 究竟是完全自治 (擁有所有的行政權、立法權、以及司法權)、或是倚賴式 (只有行政權)、還是半自治 (具有局部的行政權、立法權、或是司法權)。另外，Boisvert (1985) 也類似地將原住民自治政府的結構劃分爲四個面向<sup>13</sup>：(一) 權限：立法、行政、利益團體；(二) 公民資格：排他性 (限定原住民)、公共 (開放)；(三) 範圍：全國性、區域性、地方性；(四) 地域性：地域、非地域。

加拿大「皇家原住民族委員會」(RCAP, 1996) 則清楚地將自治的模式歸納成三大類：(一) 「民族政府」(nation government)，適用規模比現在的社 (band)

---

<sup>12</sup> 西方國家認爲有四種方式可以取得領土，也就是征服、割讓、併吞、以及無主地的墾殖(Asch, 2000: 149)；對於無主地說法的批判，見 Asch (2000: 156-58)。

<sup>13</sup> 就理論而言，總共可以有 36 (3×2×3×2) 種可能，不過，Boisvert (1985) 只討論了 15 種可行的模式。參考 Suksi (1998)。

更大的民族；(二)「公共政府」，適用原住民與非原住民混居、而原住民人口居多的地方；以及(三)「利益共同體政府」(community of interest government)，適用居都會區、人口佔少數、卻又期待在教育／保健／經濟發展／文化保護方面實施自治的原住民。RCAP (1996)的理想自治政府模式是民族政府，不過，若要以目前規模小而零落的「社」來實施自治，即使名義上稱之為「民族」，就要面對經濟規模的可行性問題，因此，有必要進行社與社之間的編整、合併，讓真正的民族成為行使自治的單位 (Hawkes, n.d.)。

C.E.S. Franks (2000: 111-13)也認為，「民族政府」的前提是必須有清楚的領域界線，並且以民族的屬人身分來界定自治區公民的身分，至於非原住民，雖然可以當住民、卻不能當公民；民族政府可以由好幾塊並未比鄰的領域結合而成，彼此的關係可以是聯邦、或單一制；民族政府可以享有廣泛的權限，位階高應該是與省／領地政府同級。相對的，「公共政府」採屬地主義，境內所有的住民都享有自治區公民的身分，也就是說，自治政府屬於原住民、以及非原住民所共有；不過，最大的前提是自治區內的原住民人口必須過半，以便原住民的權利能獲得保障。「社區政府」的成員是建立在共同的原住民認同、以及自願加入；這種安排的功能在服務都會區的原住民，特別是教育、文化、語言、社會服務、兒童福利、住宅、或是經濟發展，因此，其權限是上級政府（包括省政府、或是民族政府）轉移而來的。另外，他認為還有第四種模式，就是政府比積極推動的是強化的「市政府模式」，也就是將目前的社議會轉換社自治政府；顧名思義，其權限相當有限，只不過是省政府的下級單位。

對於如何實踐原住民族的自治權<sup>14</sup>，一般人的想法是聯邦體制比較有利，果真如此？如果就與台灣相近的墾殖社會而言，美國、澳洲、以及加拿大實施聯邦制，而紐西蘭採取單一制，不過，前三者之所以會接受聯邦制，除了在建國之初有加盟的誘因外，主要是因為國家領土幅員廣大，多少有治理 (governance) 上

---

<sup>14</sup> Ruth Lapidoth (1996: 37-40) 將自治分為地域／政治自治 (territorial political autonomy)、行政自治 (administrative autonomy)、以及個人／文化自治 (personal cultural autonomy) 三種。

的考量，並不是爲了達成國境內多元族群、或是原住民族的權力分享。除了加拿大以外，美國與澳洲的原住民族並未享有真正的自治權（Watts, 1998: 27-28）。

同樣地，如果我們將考察的對象擴大爲其他具有原住民族、而且採取聯邦制的國家，包括亞洲的印度、巴基斯坦、馬來西亞，以及拉丁美洲的阿根廷、巴西、墨西哥在內，只有印度真正讓原住民族擁有自己的州，也就是 Nagaland、Meghalaya、Arunachal、以及 Mizoram，而其他國家並未設置原住民族自治政府（Watts, 1998: 28-29）（圖 4）。

|       | 聯邦制    | 單一制     |
|-------|--------|---------|
| 有原住民  | 美國、澳洲  | 紐西蘭     |
|       | 加拿大、印度 | 芬蘭、尼加拉瓜 |
| 沒有原住民 | 德國、奧地利 | 法國、愛爾蘭  |
|       | 比利時、瑞士 | 西班牙、英國  |

圖 4：政府體制與原住民

是否在憲政體制上採取單一制的國家，就不利於少數族群的保障、或是實施某種程度的自治（self-rule）？也不盡全然如此。John Loughlin (1998: 28) 將單一體制分爲區域化（regionalized）、地方分權化（decentralized）、以及中央集權化（centralized）三種，而前者的區域單位可以享有相當程度的政治自治，不像後二者只是行政上的單位。譬如英國，爲了安撫蘇格蘭人、以及威爾斯人，設計了「權力下放」（devolution）；同樣地，西班牙面對巴斯克（the Basque Country）、以及卡塔洛尼亞（Catalonia）的分離／自治呼聲，也同意成立自治區；其他類似的例子有芬蘭的 Åland 群島、丹麥的 Faroese 群島、義大利的南泰羅（South Tyrol）、摩達維亞（Modavia）的 Gagaus、菲律賓的民達那峨（Mindanao）、以及

荷屬安地列斯群島<sup>15</sup> (the Netherlands Antilles) 等等。特別是中美洲的尼加拉瓜、以及瓜地馬拉，即使不是聯邦制，卻能安排原住民族的自治；北歐的瑞典、挪威、以及芬蘭也是單一體制國家，也讓境內的沙米人 (Sammi) 成立自己的議會。<sup>16</sup>

根據 Sandor Balogh (1999: 137)，聯邦體制之所以能提供少數族群最高程度的自治，原因在於自治的法源來自於憲法，而非只是國會的普通立法；然而，原住民的自治法源可以直接在憲法上取得的確認，不一定要和聯邦制強制掛勾 (linkage) 在一起。另外，加拿大學者 David Hawkes (n.d.) 以為，聯邦制有助於原住民族的自治，可以從四個方向來看：尊重多元文化、接受多重認同、容易配合情境的變動作調整、以及符合原住民族的傳統；然而，除了最後一項以外<sup>17</sup>，這些可欲的優點並非在聯邦制才可以實現。

澳洲學者 Christine Fletcher (n.d.) 的觀察較為持平，聯邦體制提供原住民族爭取自治權的另外一種管道，或是以聯邦的憲法保障來防止州政府的侵權作為；不過，聯邦制也可能構成原住民族追求自治的多一道障礙，特別是在談判協商自治的過程，聯邦政府可以與州政府扮演白臉、黑臉的角色，或是在實施自治之際，兩者互踢皮球。儘管聯邦制的出發點是權力分享，也就是限制聯邦政府的權限，卻不一定保證聯邦政府會願意分享權利給原住民族，更不用說答應自治。

總而言之，聯邦制不是原住民族實踐自治的充分條件、也不是必要條件。我們甚至於可以這樣說，當國家已經採取聯邦體制的情況下，此時，如果原住民族要爭取自治權，可能會比在單一體制下麻煩。如果台灣維持單一體制，至少可以讓原住民族自治區政府與縣市政府享有同等的地位。相對地，長期而言，如果我們願意檢討中央與地方的垂直關係，改採聯邦制，那麼，中央政府、縣市政府、以及原住民族自治區政府，將是三角形的夥伴關係，彼此分享國家主權。

---

<sup>15</sup> 此例屬於傳統型的殖民地，也就是與殖民國家有藍海的隔離。

<sup>16</sup> 有關少數族群自治、權力下放、或是區域主義的文獻汗牛充棟，見 Hévízi (2005)、Gál (2002)、Ayres 及 Pearce (2002)、Ghai (2000)、Balogh (1999)、Hynton (1999)、Heintze (1998)、Loughlin (1998)、Peterlini (1997)、Polanco (1997)、Hannum (1990)、Sohn (1981)、以及 Hall (1979)。

<sup>17</sup> 原住民族的自治權利，並非來自其在歷史上的先例、或經驗；即使原住民族真的曾經有過類似聯邦的理念、或是體制，並不代表原住民族的自治就一定要透過聯邦制來實踐。

## 參、我國原住民族發展概況

如前所述，『中華民國憲法』的文本只有「邊疆民族」的概念，也就是指漢人以外的「少數民族」。同樣地，憲法中並沒有提到「族群」，只在總綱提到「各民族一律平等」（第 5 條），有近似的概念，大致上是將漢、滿、蒙、回、藏等等視為民族。此外，在有關人民權利義務的第二章，有「不分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等」的用詞（第 7 條），不過，究竟所謂種族指涉的內涵；如果是漢人與其他「民族」的差別，就沒有必要另外用混淆不清的「種族」。

憲法中既然沒有提到族群，就不會有少數族群的概念，也沒有原住民的概念；不過，邊疆民族的身分似乎被隱含著包含原住民。在過去幾百年來，原住民是漢人眼中他者化的「番」，包括清治時代的「生番」／熟番、以及日治時代的「高砂族／平埔族」；戰後，國民黨政府改稱為「山地同胞」，民間則稱為「山地人」。二十年來，原住民權利運動所追求的三大目標包括正名、自治、以及還我土地；經過原住民權利運動者的十年努力，1994 年的第三次修憲增修條文才將被污名化的山地同胞一詞正名為原住民。

其實，在 1991 年的第一次修憲增修條文中，「平地山胞」、以及「山地山胞」的字眼已經出現，不過，只是有關國民大會代表（第 1 條）、立法委員（第 2 條）、以及監察委員（第 3 條）的席次。一直要到 1994 年的三次修憲，增修條文（第 10 條）才明確地提及原住民的地位：

國家對於自由地區原住民之地位及政治參與，應予保障；對其教育文化、社會福利及經濟事業，應予扶助並促其發展。對於金門、馬祖地區亦同。

我們可以看到，原住民其實是被當作邊遠地區看待，而非因為原住民族的身分取得獨特的（*sui generis*）權利。

雖然『中華民國憲法』有「民族平等」（第 5 條）、以及「種族平等」（第 7 條）的文字，並且對於蒙古、西藏、以及邊疆民族的國大代表／立法委員（第

26、64 條) 有保障名額，並無其他具體保障少數族群、或是原住民族權利的條文。一直要到 1997 年的四次修憲，才透過增修條文第 10 條的修訂，出現對於多元文化主義的宣示：

國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。

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，其辦法另以法律訂之。對於金門、馬祖地區人民亦同。

早先，海外的台灣獨立建國運動者就強調原住民對於台灣新國家的意義，許世楷的『台灣共和國憲法草案』在前言特別描述到「我們的馬來玻里尼西亞語系祖先，過去在台灣的原野自由、和平地生活著」，而黃昭堂的『台灣共和國憲法草案』也建議在內閣中設置「原住民部」。民進黨以社會運動起家，把支持原住民運動當作是義不容辭的任務，1991 年舉行的人民制憲會議通過『台灣憲法草案』，裡頭特別設有「原住民族專章」。在台灣獨立建國聯盟於 1990 年代初期鮭魚返鄉枝後，兩股理念匯合，在 1994 年舉行的第二次台灣人民制憲會議中通過『台灣共和國憲法草案』，再度確認「原住民族專章」。另外，前原住民族立委蔡中涵<sup>18</sup>在 1999-2000 年之間，也透過『台灣原住民族基本法草案』的擬定，對於原住民族的權利保障，與學者作了相當程度的意見整合。

由於原住民族權利運動的努力，相關的法規漸次訂定，包括『原住民族教育法』(1998)、『原住民族工作權保障法』(2001)、『原住民身分法』(2001)、以及『原住民族基本法』(2005)。值得一提的是，不少現有法律也涉及原住民族的權利，譬如『公務人員考試法』、『地方制度法』、『教育基本法』、『國民教育法』、『終身學習法』、『學校衛生法』、『有線廣播電視法』、『就業服務法』、『醫師法』、『政府採購法』、『溫泉法』、『文化古蹟保存法』、『全民健康保險法』、『法律扶助法』、『社會救助法』、『溫泉法』、『森林法』、『石油管理法』、『自來水法』、『菸酒管理法』、以及『環境基本法』(行政院原住民族委員會，2005)。另外，行政院原住

---

<sup>18</sup> 過去無黨籍，加入親民黨。

民族委員會也在研擬、或是推動下列草案，包括『原住民族認定法』、『原住民族自治區法』、『原住民族生物多樣性保障法』、『國家人權法原住民族專章』、以及『原住民族語言發展法』。

陳水扁總統在 2000 年大選之前，曾經與原住民族簽定了一紙『原住民族與台灣政府新的夥伴關係』（1999/9/10）；在他就任總統兩年半以後，各族代表唯恐民進黨政府忘了選前的承諾，又與陳總統簽了一項『原住民族與台灣政府新的夥伴關係再肯認協定』（2002/10/19）；在陳總統連任之後，他又進一步主動宣示，在研議中的台灣新憲，將特別加上前所未有的原住民族專章。行政院原住民族委員會因此召集原運人士、專家學者、原住民各級行政人員、以及研究生，成立了一個「憲法原住民族政策制憲推動小組<sup>19</sup>」，終於提出『原住民族專章草案』<sup>20</sup>。這項專章草案，更在 2006 年首次舉行的全國「原住民族頭目長老會議」中，獲得 242 位來自全國的頭目長老確認；原民會主委瓦歷斯·貝林明白指出，陳水扁總統所揭示的「準國與國」之間的關係，由當前憲法的條文來看，並不足以保障，因此，有必要另外再設原住民族專章<sup>21</sup>。

到目前為止，在我們所參與的比較具有學術味道的相關討論會議當中<sup>22</sup>，包括台灣憲政研究中心<sup>23</sup>的「第十次會議」（2004/7/22）、台灣大學政治學系<sup>24</sup>的兩次「議題與視野公共事務論壇」（2005/1/8、4/16）、台灣智庫<sup>25</sup>的「憲政改革與原住民族發展論壇」（2005/10/23）、21 世紀憲改聯盟<sup>26</sup>的「第五場憲改俱樂部：山豬飛魚的多元文化與憲法」（2005/11/10）、以及民進黨憲政改造研議小組<sup>27</sup>「人

---

<sup>19</sup> 召集人為原民會副主委鄭天財，筆者忝為副召集人，而主要的撰稿人包括林淑雅、劉士豪、浦忠勝、胡慶山、高德義、林長振、林益仁、以及紀舜傑；見憲法原住民族政策制憲推動小組（2005）。

<sup>20</sup> 有關草擬的過程，見憲法原住民族政策制憲推動小組（2005）所編輯的實錄。

<sup>21</sup> 見《自由時報》2006/6/27（<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/jun/28/today-p4.htm>）。

<sup>22</sup> 我們這裡提到的，並不包括原住民族團體所舉辦的各種會議。

<sup>23</sup> 由許世楷在出使日本之前，於 2004 年推動、並擔任召集人；目前似乎停止運作；參見李心怡（2004）。

<sup>24</sup> 兩次會議主要推動人應該是該系黃錦堂教授、以及／或趙永茂教授。

<sup>25</sup> 負責人是台灣智庫法政部副主任曾建元。

<sup>26</sup> 聯盟總召集人為洪裕宏，論述資料組召集人為陳慈陽，執行委員有台灣原住民族政策協會理事、賽夏民族議會自治籌備委員會副總召集人趙一先（<http://www.21cra.org.tw/read.php?id=273>）。

<sup>27</sup> 其實，筆者只是總統制版的成員。

民權利組<sup>28</sup>及政府體制組聯合會議」(2006/8/29)。我們綜合非原住民專家學者、或是民意代表的反對看法，由無知到無心，可以使用光譜的方式陳列出來(圖5)：

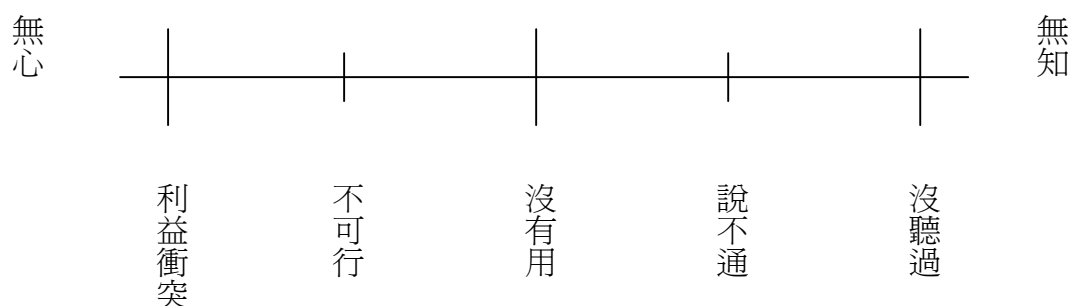


圖 5：白浪反對原住民族憲法專章的理由

首先，最委婉的「沒聽過」說法是，「怎麼沒有聽說過憲法有為特別為原住民設立專章者」，也就是說，「有其他國家有採用過這樣的做法嗎」？對於這樣的質疑，我們可以馬上做的努力是蒐集其他墾殖國家的憲法，證明說，我們並非憑空杜撰。

接下來，有兩種「說不通」的表達方式。第一種是認為這在學理上站不住腳<sup>29</sup>，也就是說，根據他們的憲法常識，沒有辦法理解為何原住民族有這樣的訴求。如此的反應，有可能是隔行如隔山，因為，即使是法政學者，未必對於國際上有關原住民族權利的發展有所涉獵、更不用說嫻熟相關的文獻，如果對於憲法的認識還停留在大學的入門階段，當然也不能奢求他們在第一次接觸就能接受；因此，只要對方願意傾聽，我們必須持續論述、以及對話。

而第二種說法比較老實，也就是說，他們認為憲法應該列舉原則性的條文就好，不應該過於詳細，否則，在修憲日益困難的情況下<sup>30</sup>，大家競相額外加掛條文，未來很有可能自綁手腳，因此，他們建議，如果能夠使用法律解決，就沒有

<sup>28</sup> 該組的召集人為顧立雄、周清玉、蔡憲浩，成員有陳慈楊（基本權）、趙永清、田秋瑾（環境保護）、王榮璋（社會福利）、黃淑英（婦女保障）、吳明敏（農業發展）、王塗發（產業經濟）、盧天麟（勞工）、以及陳秀惠（原住民）。基本上，是以民進黨不分區立委為主。

<sup>29</sup> 有學者雖然加上修飾詞「幾乎」，事實上，也就是認為「聽不懂」。

<sup>30</sup> 根據第七次憲法增修條文（2005），未來修憲必須經立法委員 1/4 提議，3/4 出席，以及 3/4 出席委員同意憲法修正案，再經公民複決；複決修憲案，有效同意票必須超過選舉人總數過半。



必要動用到憲法的位階。這當然是合理的擔憂，然而，站在原住民族的立場來看，畢竟憲法的保障比較穩當，要不然，即使相關條文可以以法律方式處理，不過，在國會合縱連橫之下，相關法律比較容易被廢修，萬一功虧一簣，一切心血恐怕就要付諸流水了。事實上，並非所有國家都有原住民族，若是考慮到多元族群國家對於少數族群／原住民族的和解，憲法保障還是主流的做法。

再來是「沒有用」的說法，大體上是認為原住民族比較關心的是如何提升社會經濟條件，因此，原住民族權利入憲其實是沒有對症下藥。基本上，這是停留在恩寵／照顧（patronization）的出發點，認為原住民族必須由國家來照顧，而憲法層次的訴求是打高空、於事無補；問題是，如果不從憲法根本解決原住民族在結構上所面對的限制，國家的決策並不一定為以保障原住民族的權利為中心，那麼，原住民族就永遠只能仰賴非原住民族位主體的國家施些小惠（tokenism），絕不會有自主決策的機會。

至於所謂「不可行」的說辭，就是認為原住民族沒有能力、或是沒有意願去追求自己的權利保障，因此，即使國家使用憲法條文來保障，雖然是用心良苦，不過，事實上是行不通的；換句話說，即使陳水扁總統的出發點是好的，但真正要實行起來，反而可能會讓原住民族幻滅，反而是害了原住民族，因此，如果是真的為原住民族好，應該要「脫掉國王的新衣」才對。這樣的假設，當然是充滿著漢人的沙文主義，也就是說，他們並不了解，原住民族或許會有傾向於表達消極的態度，主要的理由是因為長期被支配而內化；事實上，憲法專章正是歷年來原住民族運動的精髓，不正就是表達原住民族的殷切期待嗎？

在民進黨政府於 2000 上台以後，總統府人權諮詢小組對於成立原住民族自治區表達相當的關注（2001）。原民會首先擬定『原住民族自治法草案』（甲版），並且相繼在全國召開部落座談會，希望以由下而上的精神來綜合族人的初步看法，再來進行各方意見的整合；原民會更是委託學者進一步從事自治區規劃的研究，探討具體可行的方案（高德義，2004；台灣大學建築與城鄉研究發展基金會，2004；汪明輝等人，2003），以期在最短的時間內將『原住民族自治法草案』送

立法院審查。

就甲版而言，由於當時研究小組並非原運出身<sup>31</sup>，而且原住民學者的參與有限<sup>32</sup>，以至於該草案被原民菁英伊凡·諾幹<sup>33</sup>嚴厲抨擊為原住民版的『地方制度法』<sup>34</sup>，也就是將「民族自治」矮化為單一體制 (unitary system) 下的「地方自治」。持平而言，這並非單純的因為草擬者的族群身分非原住民所致，而是法律學者考慮的是如何在現有體制內獲得最高的可行性；相較之下，原運者關心的是如何作通盤的考量，從原住民的民族權、主權、以及自決權著手，進而擴及土地權、以及自治權的實踐，而非形式上的自治區設置。

就草案的實質內容而言，政策原本沒有絕對的對錯，只有可行性、以及可欲性的 (desirability) 取捨問題。然而，原住民的民族權<sup>35</sup>在國際上原本就是嶄新的議題，也就是所謂的「第三代人權」的體現，因此，除了必須有非常的包容心與胸懷外，更需要有多元的視野；我國法律以大陸法係為主體，如果因為拘泥於現有的憲政體制／法律體系而嘗試作漸進式的調適，建構中的原住民自治體制極可能呈現支離破碎的面貌。

對面各部會對於草案的抗拒，政務委員陳其南於 2003 年初另起爐灶，主導行政院通過『原住民族自治區法草案』(乙版)，也就是希望能以「因族制宜」的精神，給有自治意願的原住民族提供自治條例的範本，接下來再與政府／國家分別簽訂現代版的條約。可惜，由於原住民族立委強烈質疑『原住民族自治區法草案』太過於簡潔，因此，並未被納入優先審查的考慮。

回想當時，原民會並未結合現有的資源作比較週延的前置作業<sup>36</sup>，連最基本的民族權論述都付諸闕如，以至於原民會原本在與立委作初步接觸之際，難以招

---

<sup>31</sup> 事實上，起草的學者陳銘祥早年曾經參與國家政策中心所擬的『台灣原住民保障基本法草案』(1990)。

<sup>32</sup> 也就是任教於東華大學民族學院的原住民唯一政治學博士高德義。

<sup>33</sup> 現為考試委員。

<sup>34</sup> 筆者曾經私下就教原民菁英，該草案與原運追求的目標有多少相符？答案是百分之五十。果爾，未來送達立法院審查，豈不將只剩百分之二十五？

<sup>35</sup> 也就是 indigenous rights、或是 aboriginal rights。

<sup>36</sup> 以客家委員會對於族群關係、以及語言公平法的研究而言，在邀請專家進行草擬相關法案之前，除了針對台灣的現況先作研究外，還計劃對於具有代表性的多元族群國家進行探討。

架諸如「爲甚麼你們原住民要設立自治區」的焦點問題<sup>37</sup>，更遑論位階更高的民族權、主權、自決權、以及土地權等治絲而棼的議題。也難怪族人除了質疑漢人的妥協意願外，更懷疑政府實施自治的誠意；特別是在缺乏具體的財政來源保證之前，不管是隸屬原民會、行政院、甚或總統府，自治區可能只不過是另一種形式的中央派出單位，又與美國印地安保留區的自生自滅何異？

儘管立法院在2005年初（1/21）三讀通過『原住民族基本法』，而前行政院長蘇貞昌也在「行政院原住民族基本法推動會」第一次會上（2006/3/22），裁示將原住民族土地法規之中央主管機關歸屬原民會，不過，相關的配套法案看來似乎遙遙無期<sup>38</sup>，特別是『原住民族自區法』、以及『原住民族土地及海域法』，由於相關部會的本位主義，除非行政院、或是總統府願意出面，否則，即使跨部會能協調一個草案出來，也很難與原住民族權利推動者的期待相近。同樣地，原民會雖然擬草擬了憲法原住民族專章、以及『國家人權法原住民族專章』，不過，在執政黨意興闌珊的情況下，相關部會的事務人員不會對原民會稍有讓步，因此，短期之內，被接受的可能性相當渺茫。

不過，位於花蓮的太魯閣族似乎對於成立自治區表現出強烈的意願<sup>39</sup>，而且也草擬出『太魯閣族自治法』，大致是以屬地主義來定義自治區的範圍、區外的族人則輔以屬人主義。

---

<sup>37</sup> 這是當時原民會企劃處長林江義表示「心虛」的說法（2002/4/10）。

<sup>38</sup> 『原住民族地區自然資源共同管理辦法』在去年（2007）經行政院核定；相關的批判，見施正鋒與吳珮瑛（2007）。

<sup>39</sup> 近來，他們與位於南投的賽德克族兄弟取得初步的理解。

## 肆、世界各國原住民自治區發展及相關制度設計經驗

在拉丁美洲，尼加拉瓜、以及巴拿馬有原住民族的自治（Scherrer, 1994; Turpana, 1994; Léger, 1994; Polanco, 1997; Van Cott, 2000; Scherrer, n.d.）。美國印地安人在保留區有相當的自治權，可以說和州政府有差不多的權利（Nettheim, et al., 2002: 47）；澳洲政府並不承認原住民有自治權，談的是「區域自主」（regional autonomy）（Australia, Aboriginal and Torres Strait Islander Commission, 1999; Saunders, 2000）；而紐西蘭毛利人在論述自決權之際，主要的目標侷限於經濟發展、文化認同、以及環境保護，並未提到政治自治（Durie, 1998: 6）。

加拿大的原住民族自治區，算是發展較為先近者（Hynton, 1999）。在過去三十年來，加拿大已經順利成立了好幾個原住民自治政府，譬如魁北克省的 Cree 與 Naskapi 印地安人的社、Inuit 的 Kativik 地區政府，英屬哥倫比亞省 Sechelt 印地安人的社，育空領地七個第一民族的自治政府，西北領地的 Inuit 另外成立的 Nunavut 領地，英屬哥倫比亞省 Nisga'a 印地安人的村政府（施正鋒，2005）。

加拿大政府在十九世紀末葉開始在保留區設置「社議會」，每個社有一名「酋長」、以及依據人口比例的「社議員」，由社民選舉產生；社議會的組織有點像加拿大的市政府安排，是聯邦政府在保留區的行政單位，因此，不能算是原住民自治的實踐（Frideres, 1998: 433）。聯邦政府原本同意在未來的修憲條文中『1992 查洛特城協定』（第 41 條）確認原住民「既有的自治權」（Turpel, 1993: 135-37、139-41）；不過，在 1992 年的全國公民投票中功敗垂成。一直要到 1995 年，自由黨政府公佈一份『原住民自治聯邦政策指導』，正式承認「原住民既有的自治權」，算是確認『1982 憲政法案』中所謂的「既有的原住民權利」（existing aboriginal and treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada）。另外，聯邦政府又在 1997 年提出『加拿大原住民行動方案』，再度承認原住民既有的自治權。

至於原住民的自治模式，加拿大聯邦政府只針對三大族分別提出概括性的描述、以及期待（DIAND, 1995）：（一）針對住在社／保留區的印地安人，政府尊

重他們想要以夥伴方式取代『印地安法』行政的意願，不過，對於那些並未住在自治區的族人，是否適用自治區的法律、或是提供公共服務，必須取得他們的同意；(二) 針對 Inuit，政府尊重他們想要成立公共政府的願望，因此，必須兼顧到區內非 Inuit 住民的權益；(三) 針對 Métis，如果是已經有墾殖地 (settlement) / 居於雅伯達省 (Alberta) 者，政府願意協商自治的形式，如果是尚未擁有土地者，政府可以考慮提供土地，進一步協商自治的方式，或是採取公共政府的模式；(四) 針對西北領地西部的原住民，由於許多地方的原住民分佈混居，政府希望採取公共政府模式；以及(五) 針對育空，除了已經達成協議的原住民，政府會繼續與他族進行談判。

根據 DIAND (1995) 的說法，由於各族有其特殊的情況，很難一體適用所有原住民，因此，只能作一些原則性的談判程序<sup>40</sup>、以及協議內容的規範，因此，協商的過程形形色色，並沒有一定的標準模式。一般而言，是由聯邦、省、以及原住民之間進行三邊談判；有時，也可同步進行雙重雙邊談判；在不得已的情況下，譬如省政府拒絕參與，聯邦政府可以與原住民逕自進行雙邊談判 (DIAND, 1995)。不少協商是與個別原住民團體、或是社區所進行，不過，過半數的協商是與相當於地區、部落、或是省級的原住民社區 / 社群的結合體共同進行 (Austin, 2000)。

就自治權限而言，『原住民自治聯邦政策指導』(DIAND, 1995) 把相關事務分成三大類：(一) 原住民內部事務、原住民特別的文化、或是實施自治所必須者，譬如自治政府的政治結構、成員資格、婚姻、領養 / 兒童福利、語言 / 文化 / 宗教、教育、健康、社會服務、原住民法庭、警察、財產權、土地管理、自然資源管理、農業、漁獵、直接稅 / 財產稅、公共設施、住宅、地方交通、以及區內商業牌照等，(二) 離婚、勞工 / 職訓、執法、感化 / 保釋、環保、漁業共管、候鳥共管、以及緊急調配等，以及(三) 主權 / 國防 / 外交、國家經濟、國家法制 / 重大刑事、國人健康 / 安全、廣電、航空、航運、郵電、以及人口普查等。

<sup>40</sup> 包括負責談判的聯邦單位、原住民團體的代表性、以及協定核准的方式等 (DIAND, 1995)。

聯邦政府除了保留第三類事務的立法權以外，第一類則可透過協商而交給自治政府，而第二類的立法權雖然可因族置宜，然而，一旦彼此有所爭議，還是以聯邦政府法律優先。

到目前為止，加拿大已經有好幾個原住民自治政府經過談判而順利成立。協商所簽訂的協定（agreement）包括各種形式，也就是條約（treaty）、法案（legislation）、契約（contract）、或是協議備忘錄（memorandum of understanding）。其實，這些協定就是現代版的條約。在這裡，我們依據時間順序，將相關的自治政府／土地權協定作簡要的評介<sup>41</sup>。

*Cree-Naskapi (of Quebec) Act, 1984*: 北魁北克的 Cree 與 Inuit<sup>42</sup>、以及 Naskapi 印地安人最先在其土地權談判中納入自治談判，先後通過 *James Bay and Northern Quebec Agreement, 1975*、以及 *Northeastern Quebec Agreement, 1978*，而本法則是用來取代『印地安法』，將一些聯邦政府的執行業務權限轉移給社政府；所有的 Cree 以及 Naskapi 社都經過法人化，可以在省議會的規範下通過條例，有點像市政府一般的地方政府（Wherrett, 1999；DIAND, 1993; McNeil, 1996）。同樣地在兩個協定之下，魁北克省的 Inuit 成立了 Kativik 地區政府<sup>43</sup>，下面管轄的村具有市政府的性質；由於他們的人口在區超過 90%，所以願意接受這種公共政府（Wherrett, 1999）。

*Sechelt Indian Band Self-Government Act, 1986*：Sechelt 印地安社位居於溫哥華（英屬哥倫比亞省）北邊，經過長達十五年的談判，國會終於通過這個與土地權不直接相關的自治法；根據這個法，民選的社議會可以就特定事務通過條例，譬如土地管理、教育、社會福利、保健、土地稅等，大致是屬於省政府下面所轄的市政府位階（Wherrett, 1999; McNeil, 1996）。

---

<sup>41</sup> 有關其他進行中的談判，見 Austin (2000)。

<sup>42</sup> 加拿大的 Inuit 分為四區，Nunavik（魁北克省）、Nunavut、Labrador（紐芬蘭）、以及 Inuvialuit（西北領地），都有土地權的協定；不過，只有前兩者的協定涉及自治權。

<sup>43</sup> 見 *An Act Respecting Northern Villages and the Kativik Regional Government, 2002*。

*Yukon First Nations Self-Government Act, 1994*：聯邦政府、育空領地政府<sup>44</sup>、以及育空第一民族議會（Council for Yukon First Nations）在 1993 同意十四個育空第一民族個別談判土地權協定、以及自治政府協定的架構；隨後，已經有七族簽訂了最後土地權暨自治政府協定。根據本法，這些第一民族有權就內部事務的管理立法，譬如土地使用、漁獵、商業牌照、土地使用稅、以及區內第一民族公民的直接稅；另外，自治政府對於區內所有公民的語言、文化、保健、社會福利、以及教育可以立法（Wherrett, 1999, Austin, 2000）。值得注意的是，這些權限適用於自治區外／領地內的族人，因此，這是一種融合「公共政府」、以及「民族政府」的模式（Chourchene, n.d.）。

*Nunavut Act, 1993*、*Nunavut Land Claims Agreement Act, 1993*：長久以來，北極圈中、東區內的 Inuit 一直要求另外劃出一個在權限、以及位階相當於省的領地給他們，Inuit Tapirisat of Canada 在 1976 正式要求政府成立 Nunavut 領地，並在 1982 年的公投得到支持<sup>45</sup>；在隨後 Tungavik Federation of Nunavut 與聯邦政府、以及西北領地政府的土地權談判中，就包含這個訴求；談判在 1991 年完成，協定在 1993 年簽署、以及國會立法，而 Nunavut 領地、以及政府也在 1999 年正式出現。Nunavut 政府是一種公共政府，不過，因為 Inuit 佔了領地人口的 85%，因此能實施實質的原住民自治<sup>46</sup>（Wherrett, 1999; Timpson, 2002; Légaré, 1996; Miller, 1998; 1999）。不過，就權限而言，這個領地政府還是比較像是市政府的性質（Henderson, n.d.）。

*Nisga'a Final Agreement, 2000*：Nisga'a 部落議會在 1998 年與聯邦、以及英屬哥倫比亞政府提出最後議定書，希望能處理該省 Nisga'a 民族的土地權問題；該協議終於先後經過 Nisga'a 民族、該省議會、以及國會的批准。根據協議，Nisga'a 民族要成立一個中央政府（Nisga'a Lisims Government），下轄四個近似於地方政府安排的村政府。自治政府對於文化、語言、交通、土地使用等事項有立法權；

<sup>44</sup> 育空領地人口不過 30,000，其中四分之一是原住民。

<sup>45</sup> 在公民投票中，57%的西北領地選民、以及 80%的區內居民支持（Miller, 1998）。

<sup>46</sup> 在這裡，除了英文、以及法文，當地 Inuit 的語言 Inuktitut 也是官方語言（Hawkes, n.d.）。

至於保健、兒童福利、以及教育，自治政府也可以自行立法；最重要的是，自治政府通過的法律與聯邦、以及該省的法律有一樣的地位（concurrent with）。此外，只要當事人同意，某些法律也適用於界外省內的族人；至於界內的非族人公民，他們可以有投票權，而與其福祉攸關的決策也會尋求其意見（Wherrett, 1999; Gosnell, 1996）。從層級來看，這裡的安排比較像『查絡特城協定』（1992）所設計的模式。

*Alberta Métis Settlements Act, 1990*：雅伯達省是唯一以省的法案來提供原住民自治的省份。根據該法，該省的 Métis 成立八個墾殖地（settlement），每個墾殖地設立議會，運作的方式像是市政府；議會可以通過條例，不過，必須經過墾民的同意。墾殖議會上設墾殖總議會（general council），對於漁獵、伐木、以與土地相關的事務（譬如原油、天然氣的開發）有立法權；這些法與省法的位階相同。<sup>47</sup> 由於自治政府是由族人選舉產生，這是一個「民族政府」（Wall, 1999）。

另外，薩卡其萬（Saskatchewan）省也嘗試在與境內的 74 個第一民族協商自治。目前，該省的 115,000 印地安人分散在 70 多個社區，雖然在計劃中，他們必須分別與政府簽訂條約，不過，實行自治的架構則是三級的安排，最基層是 70 多個「社區政府」，往上以區域關係成立五個「地區政府」，最高級層是橫跨整個省的「民族政府」；此外，自治政府可以向住在保留區外的族人提供服務，譬如住在都會區者，他們可以選擇將小孩送去自治政府辦的民族學校（Hawkes, 2002）。

---

<sup>47</sup> 見 [http://www.metis-settlements.org/about\\_GC.html](http://www.metis-settlements.org/about_GC.html)。



## 伍、原住民自治區之設計與評估<sup>48</sup>

有人擔心，原住民族如果成立了自治區，是否會與國家利益衝突，因此，站在國家整體的角度來看，自是不能有所讓步。問題是，這裡所謂的「國家」，到底是代表作為多數的漢人國家、還是真正考慮到所有組成份子的國家？儘管多數決是代議式民主的基本原則，然而，如果長期犧牲原住民族的權利，又如何能讓原住民族衷心認同這個「白浪國家」？如果說，原住民族自治區的成立有助於族群之間的和解<sup>49</sup>，豈不是有助於實現更崇高的國家利益？也有人站在環境保護的立場來看，認為一旦把傳統土地歸還原住民族，馬上就會面對珍貴林木被盜伐的問題；事實上，如果造林、水土保持、或是國家公園都交由原住民族／自治區來管理，運用傳統的知識，或許，成果會比現在更好才對。

最嚴肅的想法是擔憂原住民族會不會佔據中央山脈、負隅頑抗，進而造成國家分裂的反效果？我們以為，就是因為統治者向來忽視原住民族的聲音，才會讓原住民族認為這並非自己所選擇的國家；因此，即使這種憂慮真的有可能發生，我們才特別需要透過憲法專章的保障，來說服原住民族樂意共同生活在這個國家裡頭。

再來是自治區的財源問題，因為，如果沒有財政上的自主，政府難免會藉之行父權式的控制、甚或分化原住民（Prince and Abele, 2002）。一般而言，自治區的財源不外乎稅課收入、稅款轉移、以及非稅課收入（借貸、規費、補償）<sup>50</sup>；在稅基有限、補助款限制用途、以及不能舉債的情況下，燃眉之急的大宗財源是透過談判取得土地權的分期補償（DIAND, n.d.; Wall, 1999）。Fiscal Realities（1997）提出三種途徑：（一）先保持現狀，在根據各自治區的特色逐項爭取調整；（二）通盤檢討財政關係，重新建立合理的整體制度；以及（三）調整稅基，增加對原住民土地投資的誘因。長期而言，財政獨立的先決條件是決策獨立，讓

<sup>48</sup> 含自治區與中央政府、地方政府及其他自治區之關係。

<sup>49</sup> 當然，與平權會（全台山地鄉平地人權益促進會）的糾葛，最後還是必須由政府出面協調。

<sup>50</sup> 有關於原住民自治區的財政安排，見 Fiscal Realities（1998）、Hawkes 與 Moslove（1989）、以及 Groves（1987）。

原住民決定自己的需求、讓自治政府決定自己的施政優先順序，也就是「權與錢相符」，而非只是在執行聯邦／省政府政策的過路財神（Cornell, 2002）。

由於原住民的傳統領域往往已有非族人／非原住民居住（Franks, 2000: 104-5），那麼，就必須考慮如何保障這些人的權益，以免出現類似「要繳稅、卻無權益」(taxation without representation)的現象，特別是在沒有投票權的情況下，非原住民的投資意願可能不會很高；或可考慮設立對話性的論壇、或是成立解決紛端的機制（Fiscal Realities, 1997）。如果真的要採取公共政府，必須要確保族人的人口佔絕對多數，以免非族人以人口上的優勢來抗拒自治政府（Wall, 1999）。

當然，真正的原住民自治，必須考慮如何照顧到那些住在都會區、或是自治區外族人的權益，否則，只能算是「保留區自治」而已。不管是民族、還是公共政府，不管是層級上全國、區域、省級、還是社級的自治區，大致上都可以想辦法保留外出、或是移出族人的公民身分；不過，隨著前往都會區工作的原住民人數越來越多，就有另外在異鄉成立自治機制（self-administration）的呼聲。一般的做法有三種（Hawkes and Moslove, 1989: 120-22; Peters, n.d.; Wherett and Brown, 1994）：（一）實行「機構自治」（institutional autonomy、或是 self-governing institution），成立特別的單位來執行原住民服務的提供，譬如醫療、或是教育體系；（二）採取「政治自治」（political autonomy），也就是以文化來取代土地來結合所有原住民，成立一個類似「利益共同體」（community of interest）的決策個體，除了推動原住民的權益，也可兼顧服務的提供；以及（三）成立原住民社團，性質上類似於專業團體，扮演的是壓力團體。當然，最大的挑戰是除非有強制性，原住民不一定會加入這些參與自治機制，譬如說，原住民不一定會選擇醫院、或是學校（Hawkes and Moslove, 1989: 121）。

有關不同層級政府之間的衝突，Vanwelkenhuyzen（1986）分為權力衝突（conflict of power）、以及利益衝突（conflict of interest）兩大類。儘管他承認兩個概念之間的差別有灰色地帶，不過，他觀察到，一般國家多以司法的方式來裁決（arbitration）權力衝突，譬如義大利、西班牙、瑞士、以及西德，是由憲法

法庭進行原則性的裁決，而比利時則另外設置仲裁法庭。至於實質的利益衝突，一般國家則傾向於以政治的途徑來處理，譬如由國會（義大利、西班牙）出面，或是另外成立特別委員會（比利時的調解委員會）；當然，我們也可以考慮由總統代表非原住民族國家來調解。我們以光譜的方式，來呈現上述幾種化解衝突的模式（圖 6）。

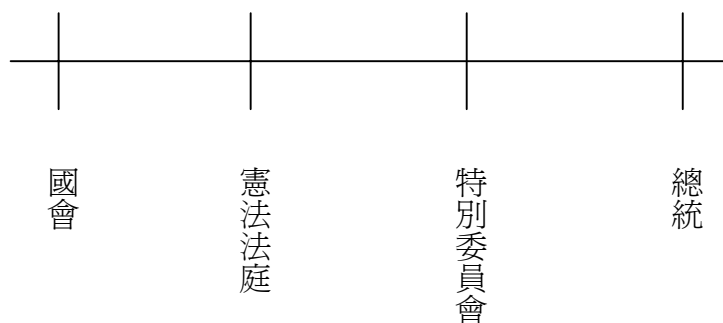


圖 6：府際衝突的解決

我們知道，除非是代表族群、或是區域的參議院，一般的國會／眾議院所代表的是個人，在多數決的「民主程序」認知下，對於少數族群、或是原住民族自是不利。不管是最高法院、還是憲法法庭，雖然其最高的價值是獨立審判，然而，當少數族群／原住民族沒有代表、或是沒有採取共識決的情況下，只要多數族群與少數族群有相當程度的文化／規範上的差異，那麼，所謂的公平正義只不過是用來合理化結構性暴力的文化暴力。我們以為，只有少數族群能行使少數否決權的特別委員會，才能讓多數族群願意向少數族群妥協。最後，我們以為，如果能讓民選的總統負責仲裁，才能真正反映「民族對民族」的夥伴關係。

儘管原住民的社會組織有其獨特的文化背景（Chapman, et al.: 1991），不過，還是可以使用一般組織理論的工具來加以分析。Depew (1994: 16) 便建議我們使用授權（mandate）、權威性（authority）、以及治理（governance）三個層面來看原住民制度／機構／組織，也就是其代表性、權力、以及效率（圖7）；我們以為，應該還可以加上是否有獨立自主性（autonomy）。

如果說，代表性、以及效率可以分別用民主、以及市場機制來應對，再來，

權力與自主性要如何取得某種平衡？理想來看，民族議會若能維持體制外的自主性，其道德上的正當性就越高，國家也就越不敢輕忽，否則，難免被堅持走體制外路線的競爭者指控為被收編；相對地，如果民族議會能取得國家的正面接受，特別是在憲法條文中確認，也就比較有號召族人的本錢，否則，只能淪為抗議性的組織。

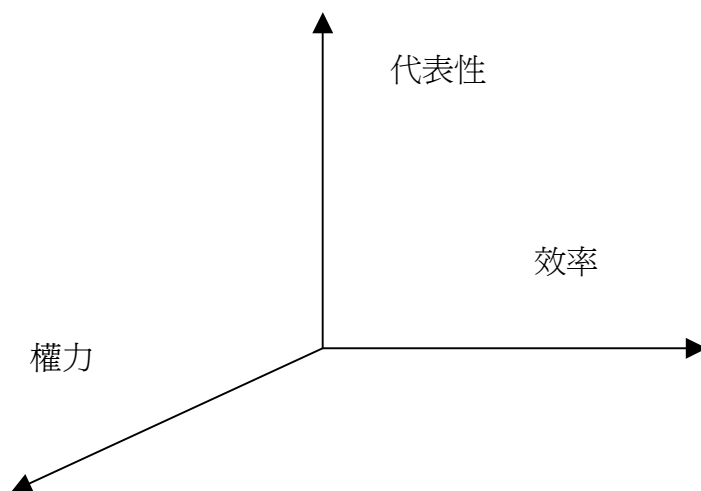


圖 7：原住民族組織的面向

在南島民族國家，傳統的領袖具有相當崇高的地位，甚至於被國家正式承認、並且是納入國家體制的一部份<sup>51</sup>。而在墾殖社會中，原住民要與國家進行面對面的協商，除了要能找出可以號召群倫的領袖以外，另外兩種途徑是由個別族群、或是由泛原住民運動組織出面；究竟孰優孰劣，牽涉到的是文化傳統<sup>52</sup>、談判策略<sup>53</sup>、以及政治參與<sup>54</sup>上的考量。如果我們將民族議會的概念視為泛原住民運動的實踐的話，可以看到四種迥然不同原住民族議會的設計：位階最高的是代表原住民族行使主權的民族議會，再來是國會的民族院的安排，其次是原住民族自治的議會，最後是由250多個原住民族部落所各自組成的部落議會<sup>55</sup>（圖8）。

<sup>51</sup> 有關太平洋國家的傳統領袖制度，見 Haglegam (1998)、Powles (1980)、以及 White (1992)。

<sup>52</sup> 譬如，是否一定要恢復傳統的治理制度、還是就地接納社會運動團體／社福救助社團。

<sup>53</sup> 譬如，到底是個別、還是集體談判比較有利。

<sup>54</sup> 譬如說，究竟是由下而上、還是由上而下比較好。

<sup>55</sup> 前原民會主委瓦歷斯·貝林在任內倡議部落會議，不過，對於平地原住民而言，部落與村的關係，仍然有些尚待釐清的關係。

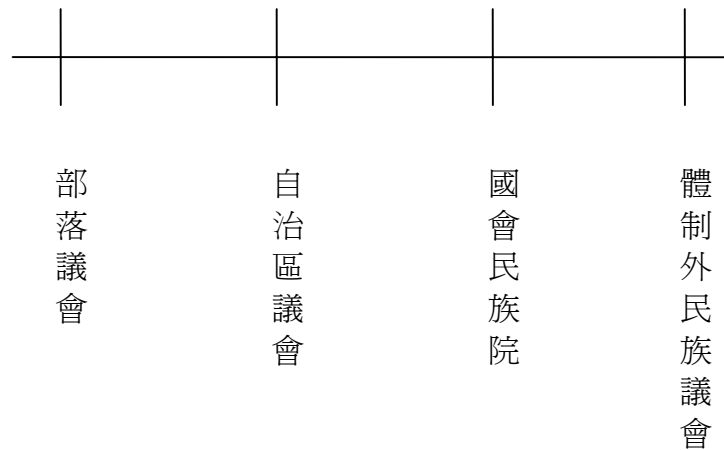


圖 8：不同形式的民族議會

除非憲法另有規範、或是原住民願意被規範，民族議會應該是現有體制外的政治制度，象徵著原住民族企圖以集體的方式，尋求與非原住民國家進行對話，既然如此，民族議會議會的正當性就來自於其代表性的取得，也就是泛原住民運動的整合是否被原住民族內部各族群的廣泛支持，這時，又意味著在必要的時候，這個組織在動員族人表達立場的決心，特別是在進行協商之際。

到目前為止，台灣只有許世楷（1995）所提的『台灣共和國憲法草案』（n.d.）有兩院制的建議，主張上議院由四大文化集團（族群）各推 10 名代表組成，讓少數族群有少數否決的機制。他的主張多少與原住民族院的精神相契合，也符合 Lijphart（1984）對於多元族群國家的「協和式民主」（consociational democracy）建議，不過，截至目前為止，並未被憲法討論者作深入的探討。我們在參與第二次台灣人民制憲會議『台灣共和國憲法草案』（1994）規劃的過程中，只能確保族群專章（第九章）的納入，無力兼顧由他人主導的國會規劃（第六章），因此，不用說原住民族院的討論，連族群院的设计也見於最後的全體討論。

我們先前參與前立委蔡中涵所召集的『原住民族基本法』草案規劃，在「原住民族議會」的部分，建議成立由原住民普選的立委擔任當然議員，再由各族的民族自治區政府或議會推派等額的表，譬如說一族二名，也就是行政首長及議長（施正鋒，2000：186）。隨後，我們所看到的蔡中涵版『原住民族基本法』草案

(2000)，規定中央民族議會由 30 人組成，包含各自治區政府之首長及議長、原住民立委、以及原住民社會人士，大致與當年的規劃相仿<sup>56</sup>。

我們稍後也作了一些修飾（施正鋒，2000：181-82），建議在原住民自治區尚未成立之前的過渡時期，可以考慮先作非地域性的安排，也就是由原住民各族群先分別成立一個民族議會（或委員會）。這裡的構想是近似於比利時所採取的「組合式聯邦」（corporate federalism）<sup>57</sup>，使成員散居各地的族群能有自己的文化委員會，專門負責其文化、語言、或教育事務。一旦自治區（地域式的）成立以後，如果自治政府願意規範住在自治區之外的族人（譬如都會區），就可以廢除文化委員會，也就是將兩者合為一體；再不然，自治區議會可以與非地域式的文化委員會並行不悖，分別照顧自治區內外族人的權益。

再來，我們建議設制中央級的原住民族議會，由各族群的民族議會推派等額的代表來參與；在這裡，族群之間的關係有如聯邦般，也就是不分人數的多寡。具體而言如果是採首長制的族群，可以分別由自治區首長、以及議會議長，來擔任該族群的中央民族議會的議員；如果是採取委員制，各族群的自治區議會可以推派等額的中央民族議會的議員；如果是尚未成立自治區的族群，可以由具有代表性的團體／文化委員會來推派等額的議員。

在我們的構想裡，原住民族議會與中央級政府將是民族對民族、或是邦聯的夥伴關係，而非上下位階的直屬單位（圖9）；因此，民族議會可產生類似Grand Chief的首長，由各族群輪流推派領袖（行政首長、或是議長）擔任，與漢人的國家元首（即總統）平起平坐。中央民族議會的成員除了前面所提的族群代表，也可以考慮將平行的民選的立法委員納入當然的中央民族議會的議員，包括目前山地、平地原住民的各4席立委，再加上各個政黨不分區名單上的原住民立委。

---

<sup>56</sup> 有關原住民菁英近年所提出的民族議會構想，見余明德（1998）、楊智偉（1998）、吳密察與張人傑（1998）。另外，當年參與『原住民族基本法』（2000）草案規劃的學者張茂桂（2000a、2000b），也有一些看法。

<sup>57</sup> 有關組合式聯邦、或是文化自治的概念，見 Lijphart（1984: 183-85）、以及 Bauböck（2001）的說明。

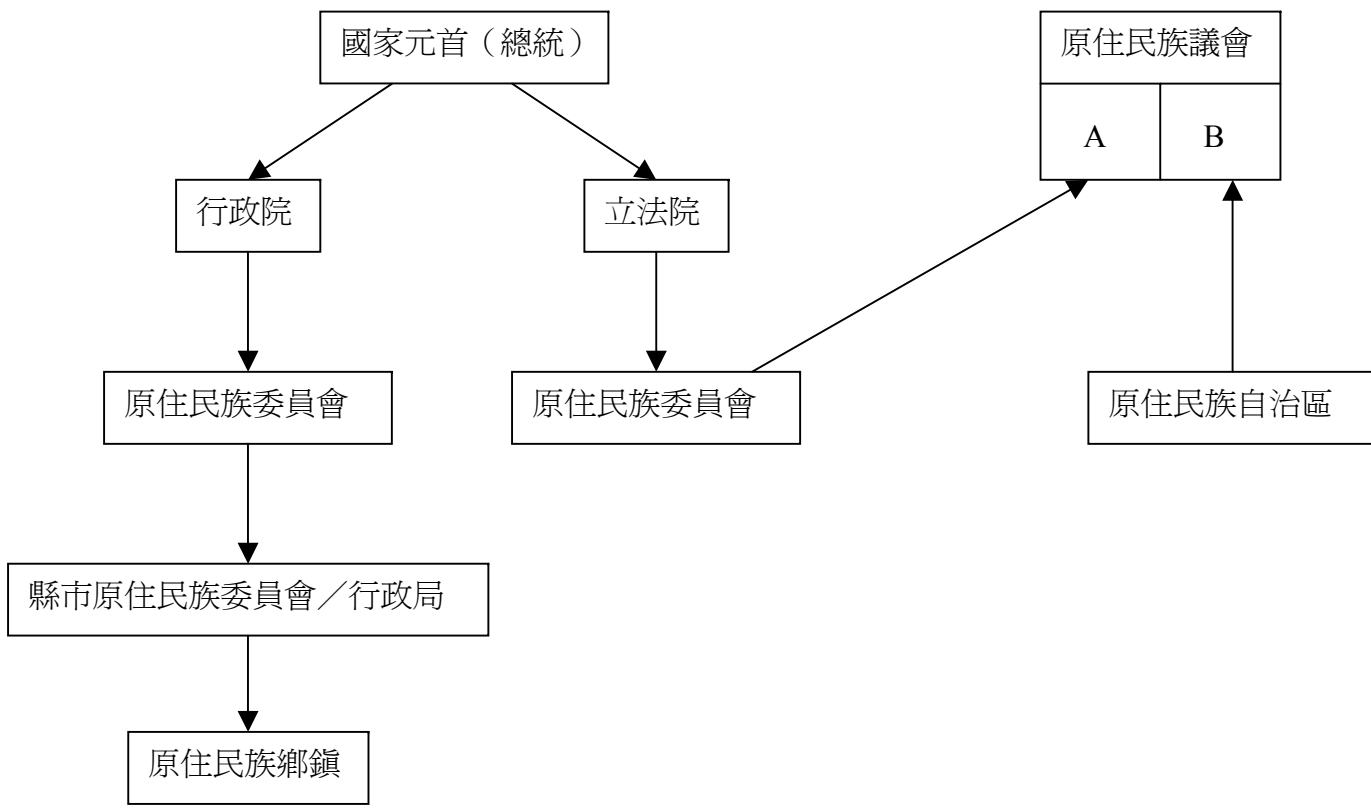


圖 9：原住民族自治體制

## 陸、民族自治區法草案相關問題以及修正建議

我們認為，如果要落實原住民族自治權的實踐，下列議題必須釐清：

1. 自治區設置的法源究竟來自憲法、還是建立在原住民與國家的「夥伴關係」？也就是說，夥伴關係的內涵必須先作界定。

2. 自治區的性質究竟是屬於傳統地方自治下的直轄單位、還是原住民整體自治體制下的一環？行政院、或原住民委員會是自治區的上級機關嗎？還是原住民自治體制有自己的中央民族議會、或民族政府？

3. 自治區（或自治體制）的層級應採兩級、或三級制？也就是說，對於人口較大的族群，尤其是跨越縣市者，應該可以有鄉鎮級的自治單位。

4. 在尊重部落傳統疆域的前提下，自治區的地域劃分應該打破現有行政區的限制。

5. 自治區的政治制度究竟要統一規定為首長制、還是因族制宜？也就是說，如何尊重各族的意願以及傳統，採取多元開放的政治安排。

6. 自治區的成立究竟是要採取發起人方式、還是由原住民自主決定，譬如說民族議會？

7. 自治區的財源應該涵蓋使用者付費的概念，譬如針對國家公園、水土保持徵收特別稅，或是由國家統籌撥款支付。

8. 都會區、或離鄉的原住民與自治區的關係為何？也就是說，除了落籍所在的縣市應有的原住民行政單位外，她/他們應該也有權利參與自治體制。

9. 自治區內非原住民的權益如何取得合理的保障。

10. 原住民立委與原住民自治體制的定位如何。

具體而言，設置原住民自治區的法源，除了勉強可以援引憲法增修條款（第十一條）的「民族意願」，最終來源是自決權，而自決權則要建立在原住民與國家的「夥伴關係」。就學理而言，自治區的正當性來自於自治權，指原住民有權利決定自己所有的政治、經濟、社會、以及文化事務；而自治權則來自於位階更



高的自決權，即原住民有權利決定與國家作何種定位。因此，首要之務是針對陳總統宣示的「夥伴關係」的內涵再進一步作確認。

自決權的行使實踐必須建立在原住民各族先有自主的決策機制。我們以為，自治區的本質應該是原住民整體自治體制下的一環，而非行政院原住民委員會的派出單位、或是地方自治下的直轄單位。因此，未來的自治區設置，要與目前由原住民自主發動的「民族議會」取得妥適的定位。自治區的成立應該由原住民自主決定，譬如說配合有代表性的民族議會推動，而非以一般人民團體的發起方式進行。

在尊重部落傳統領域的前提下，自治區的地域劃分應該打破現有行政區的限制。自治區（或自治體制）的層級可採三級制，俾使人口較大、或是跨越縣市的族群，可以有鄉鎮級的自治單位，以便落實部落草根的參與。針對都會區、或離鄉的原住民，除了在他們所落籍的縣市應設有相關的原住民行政單位外，他們應該也有權利參與自治體制。

當然，自治區的政治制度應該是因族制宜，也就是尊重各族的意願、以及傳統，採取多元開放的政治安排。原住民立委雖由原住民以個別選民方式產生，在不破壞原住民自治體制的前提下，應該可以取得起碼的非支配性地位。自治區內非本族群者的公民權應該取得合理的保障。自治區的財源應該涵蓋使用者付費的概念，譬如針對國家公園、水土保持徵收特別稅，或是依據補償權的概念由國家統籌撥款支付。

最後，自治權的實踐最終還是要建立在土地的基礎上。對原住民而言，他們從未放棄自己的主權，因此，最關切的是如何恢復固有的土地、資源開採的享有，以及「山地保留地」的歸還。我們建議政府積極研究調查原住民的「傳統領域」；檢討現有公家單位使用的正當性，合理發還原住民原有的土地，並妥適安排所有權的歸屬。

我們根據上面的討論、以及原住民族精英的建議（見附錄 2、3），建議修正條文如下：

『原住民族自治法草案』

| 原條文   | 修正建議  |
|---|---|
| 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。   | 第一條 肯認原住民族之主權、自決權、以及自治意願，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。   |
| 第二條 原住民族得依本法規定成立自治區，實施民族自治。<br>自治區為公法人。   | 第二條 各原住民族得依本法規定成立地域式自治區，實施民族自治。<br>自治區為公法人。<br>非地域式自治體制的建構，另以法律定之。  |
| 第三條 原住民族得按其族別，單獨或聯合設立自治區。   | 第三條 各原住民族一族得成立多個自治體，或是多族聯合設立自治體。  |
| 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。<br>自治區行政區域範圍之劃設、變更及廢止，另以法律定之。                                      | 第四條 自治區行政區域之範圍，應尊重各族之傳統領域、分布區域、歷史、文化、民族關係及地理鄰接等因素劃定之。<br>自治區行政區域範圍之劃設、變更及廢止，另以法律定之。                                 |
| 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。   | 第五條 自治體之組織，應本民主及平等原則，並尊重各族傳統組織定之。   |
| 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。   | 第六條 自治區內非該族原住民、或是非原住民，其參與自治區的公民權，由自治區條例另外訂定。  |
| 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。   | 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。   |
| 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。<br>自治籌備團體應於自治區條例完成立法後解散。 | 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。<br>自治籌備團體應於自治區條例完成立法後解散。 |
| 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。  | 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。  |
| 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。<br>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。  | 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。<br>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。  |

|  |  |
|--|--|
| <p>第十一條 自治區條例應包括下列事項：<br/> 一、自治區之組織。<br/> 二、自治區之行政區域範圍。<br/> 三、自治區居民之權利義務。<br/> 四、自治區之自治事項。<br/> 五、自治區之財政及人事。<br/> 六、其他相關事項。</p> | <p>第十一條 自治區條例應包括下列事項：<br/> 一、自治區之組織。<br/> 二、自治區之行政區域範圍。<br/> 三、自治區居民之權利義務。<br/> 四、自治區之自治事項。<br/> 五、自治區之財政及人事。<br/> 六、其他相關事項。</p> |
| <p>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。</p>   | <p>第十二條 原住民族自治所需各項經費，由中央政府年度預算百分之二撥付。有關歷史補償，由各族另外與政府進行協商。</p>  |
| <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>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>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>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>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。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>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。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>第十六條（增列） 中央法規命令牴觸原住民族自治協約、或為辦理自治事項所訂定之自治區條例者，不適用之。</p>  |
| <p>第十六條 本法施行日期，由行政院定之。</p>   | <p>第十七條 本法施行日期，由行政院定之。</p>   |

## 柒、結論與政策建議

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。

在華人悠久的五千年歷史、以及漢人四百年的墾殖史觀點下，由「發現」、「探索」、「征服」、「墾荒」、到「開發」，墾殖者被描述為在蠻荒之地披荆斬棘的英雄，因此，他們所呈現人定勝天、堅苦卓絕的精神，是被主流社會所肯定的。相對的，面對漢人社會的蠶食鯨吞，原住民族不只是政治、經濟、社會、及文化層面被支配的弱勢者，更是被外來移入的墾殖者所殖民者。原住民族自治權的實踐，可以視為打破傳統福利照顧主義的第一步。

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。

『原住民族自治法』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 1966 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。

由於原住民族的自決權的論述尚未被廣為推廣，學術界、政治菁英、或一般百姓的關注因此不大。我們可能面對的最大質疑是，萬一有原住民族選擇分離主義，恐將造成領土的分崩離析，原住民族的自決權是否會破壞漢人國家的領土完整，尤其是面對中國的外來威脅？我們以為，就是因為可能會有無法估計的重大的影響，漢人更應該用心思考如何說服原住民族接受這個國家，而集體權上的讓步，可以當作和解的象徵，特別是自治區的設置。

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。

## 附錄 1：原住民族自治區法草案

### 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)
- 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。<br>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。 |
| 第三條 原住民族得依本法規定成立自治區，實施民族自治。<br>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。   |
| 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。<br>自治區行政區域範圍之劃設、變更及廢止，另以法律定之。 | 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。<br>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。  |
| 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。  | 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。   |
| 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。   | 一、自治區居民之平等權。<br>二、自治區居民係指我國國民設籍於自治區者。   |
| 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。   | 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。<br>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。  |
| 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。自治籌備團體應於自治區條例完成立法後解散。 | 一、自治籌備團體之成立及解散。<br>二、自治區籌備團體之成立，關涉自治區條例之制定，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。<br>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。<br>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      | 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   |



|  |   |
|--|---|
| 治共識。   | 住民族主管機關提出自治區條例建議草案。<br>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。  |
| <p>第十一條 自治區條例應包括下列事項：</p> <p>一、自治區之組織。</p> <p>二、自治區之行政區域範圍。</p> <p>三、自治區居民之權利義務。</p> <p>四、自治區之自治事項。</p> <p>五、自治區之財政及人事。</p> <p>六、其他相關事項。</p> | <p>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。</p> <p>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，將來各自治區條例制定時，有關人事事項仍不得牴觸中央考銓法規。</p> <p>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。</p> |
| <p>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。</p>   | <p>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>  |
| <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</p>  | <p>一、第一項明定自治區間、自治區與地方</p>   |

|  |  |
|--|--|
| <p>團體間事權發生爭議時，由行政院解決之。<br/>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>自治團體間的事權爭議，由行政院解決之，以協調地方行政。<br/>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 2：太魯閣族自治法（草案）

### 第一章 總綱

- 第一條 依據太魯閣族傳統 Gaya 之精神暨原住民族基本法，制定太魯閣族自治法（以下稱爲本法），並依據本法成立太魯閣族政府。
- 第二條 本法用詞定義如下：  
太魯閣族：係指都達、德克達雅、德魯固三群共有之族名。  
族人：係指依法登記爲太魯閣族裔者。  
住民：係指世居於太魯閣族自治領域之非太魯閣族人。  
人民：係指族人及住民。
- 第三條 太魯閣族之主權屬於全體太魯閣族人所有。
- 第四條 太魯閣族自治領域內之資源爲人民所有，非經太魯閣族民族議會之決議，不得變更或任意使用之。
- 第五條 本法適用於太魯閣族自治領域內，未經太魯閣族民族議會通過之法律，在太魯閣族領域內無效。

### 第二章 人民之權利義務

- 第六條 人民之自由，除爲防止侵害他人自由、避免緊急危難、維持太魯閣族社會秩序及增進公共利益所必要者外，其餘均受本法之保障。
- 第七條 太魯閣族自治領域內之人民，無分性別、性傾向、宗教、種族、階級、政黨，一律平等。
- 第八條 人民依法享有選舉權、被選舉權、罷免權及全族表決權。
- 第九條 人民有請願、訴願及訴訟之權。
- 第十條 人民有依法納稅、服役及受太魯閣族教育之義務。
- 第十一條 人民身體之自由應予保障。除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之。

### 第三章 太魯閣族民族議會

- 第十二條 太魯閣族民族議會（以下稱爲民族議會）爲太魯閣族自治最高立法機關，由人民選舉之議員組織之，代表人民行使立法權。
- 第十三條 民族議會有議決法律案、預算案、條約案及其他重要事項之權。
- 第十四條 民族議會由二十一位議員組成。議員依下列區域選出：klbiyun（奇萊區）、ptulan（巴托蘭區）、truwan（德魯灣區）、pusubtunux（白石區）。  
各區保障四席含婦女及青年各一席。  
住民以二席爲限。  
人民具備二票，戶籍地位於前述之選區內者，一票應投同區議員候

選人，另一票應投他區議員候選人；戶籍地不在選區內之族人，則應將二票投予不同區候選人。若未依法行使投票權者，其選票應視為廢票。

- 第十五條 議員之任期為四年，連選得連任。  
議員選舉於每屆任期屆滿前完成。
- 第十六條 民族議會設議長及副議長各一人，由議員互選之，限族人擔任之。
- 第十七條 民族議會得設各種委員會，各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員列席說明。
- 第十八條 民族議會會期，每年二次，自行集會，第一次自二月初至五月底，第二次自八月初至十一月底，必要時得延長之。
- 第十九條 民族議會遇有左列情事之一時，得開臨時會，臨時會會期不得與法定會期重疊：  
1、晡貢之諮請。  
2、民族議會議員三分之一以上之請求。
- 第二十條 民族議會開會時，各部會首長應列席備詢。
- 第二十一條 民族議會法律案通過後，應呈送晡貢，晡貢應於收到法律案後十日內，公布並施行之。
- 第二十二條 民族議會經晡貢解散後，在新選出議員就職前，民族議會視同休會。
- 第二十三條 民族議員除現行犯外，於會期內非經民族議會決議許可，不得逮捕或拘禁之。
- 第二十四條 民族議員不得兼任任何官吏。
- 第二十五條 民族議會之組織、晡貢暨民族議會議員之選舉罷免法，另以法律定之。

#### 第四章 晡貢 (Bukung)

- 第二十六條 (Bukung) 晡貢為太魯閣族元首，限太魯閣族人擔任，對外代表人民。  
設副晡貢一人(限族人)，由晡貢任命之。
- 第二十七條 晡貢統籌運用各項資源，以謀取人民最大權益為最高原則。
- 第二十八條 晡貢依本法之規定，行使民族外交及重大決策之權。
- 第二十九條 晡貢依法任免文武官員，並依法授與榮典。
- 第三十條 遇有天然災害或財政經濟上有重大變故，須為急速處分時，晡貢於民族議會休會期間，召開區長會議，依決議事項發布緊急命令，發布命令後一個月內提交民族議會追認。如民族議會不同意或一個月內無法完成追認程序，該緊急命令立即失效。
- 第三十一條 晡貢應於新任期前九十日開放族人登記參選，於四十五日前展開競選活動，並於新任期前三十日完成改選，依照得票數最高票者當選之。

第三十二條 晡貢任期為四年，連選得連任一次。其選舉於每屆任期屆滿前一個月完成。晡貢缺位時，由副晡貢代理，但須於半年內完成晡貢之補選，補選之晡貢任期至原晡貢任期屆滿為止。

第三十三條 晡貢非經人民罷免或解職前，不受法律上之訴究。  
晡貢若被提議罷免，其職務由副晡貢代理，直到罷免案未通過或補選之晡貢產生為止。

## 第五章 太魯閣族自治政府

第三十四條 太魯閣族自治政府為太魯閣族最高行政機關(以下稱為自治政府)。

第三十五條 自治政府設總理一人(限族人)，各部會首長若干人，及不管部會之政務委員若干人。

第三十六條 總理由晡貢任命。

部會首長及政務委員由總理任命之。

第三十七條 自治政府依下列規定，對民族議會負責：

自治政府有向民族議會提出施政方針及施政報告之責。民族議會在開會時，有向總理及各部會首長質詢之權。

自治政府對於民族議會決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經晡貢之核可，於該決議案送達自治政府，十日內移請民族議會覆議。民族議會對於自治政府移請覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，民族議會應於七日內自行集會，並於開議十五日內作成決議。覆議案逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如經出席議員二分之一以上決議維持原案，總理應即接受該決議。

民族議會得經全體議員三分之一以上連署，對總理提出不信任案。不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之。如經出席議員三分之二以上贊成，總理應於十日內提出辭職，並得同時呈請晡貢解散民族議會；不信任案如未獲通過，一年內不得對同一總理再提不信任案。

第三十八條 自治政府設政府會議，由總理、各部會首長及政務委員組織之，以總理為主席。

總理及各部會首長，應行提出於民族議會之法律案、預算案、條約案及其他重要事項，或涉及各部會共同關係之事項，送請政府會議議決之。

第三十九條 自治政府於會計年度開始二個月前，應將下年度預算案提送民族議會。

自治政府於會計年度結束後三個月內，應提送決算案於民族議會。

第四十條 自治政府之組織法，另以法律定之。

## 第六章 長老院

- 第四十一條 長老院為自治政府最高司法及監察機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒，與行使彈劾及糾舉權。
- 第四十二條 長老院設長老七人，由晡貢提名，經民族議會同意任命之。  
長老任期八年，不分屆次，個別計算，不得連任。
- 第四十三條 長老院解釋自治法，有統一解釋法律及命令之權。
- 第四十四條 長老院依據法律行使獨立審判權，不受任何干涉。
- 第四十五條 長老院依自治政府及各部會之工作，分設若干委員會，調查違法或失職。
- 第四十六條 長老院經各委員會之審查及決議，提出糾正案，移送自治政府及有關部會，督促改善。  
長老院對於自治政府各級公務人員，經查有失職或違法情事，提出糾舉案或彈劾案，涉及民事、刑事，應移送民族法院辦理。
- 第四十七條 長老院對於自治政府各級公務人員之彈劾案，須經長老一人以上之提議，三人以上之決議，始得提出。
- 第四十八條 長老不得兼任其他公職及公民營事業機構之職務。
- 第四十九條 長老非受刑事或懲戒處分，或禁治產之宣告，不得免職。非依法律，不得停職、轉任或減俸。
- 第五十條 長老院及民族法院之組織法，另以法律定之。

## 第七章 區域自治

- 第五十一條 太魯閣族各地區依法實行區域自治。
- 第五十二條 各區設區政府，置區長一人。區長由總理任命之。
- 第五十三條 區長執行自治政府委辦事項。

## 第八章 自治政府與區政府權限

- 第五十四條 下列事項，由自治政府立法並執行之：
- 一、 民族外交。
  - 二、 保防治安。
  - 三、 身份法及刑事、民事、商事之法律。
  - 四、 司法制度。
  - 五、 交通運輸及通信。
  - 六、 自治政府財政及稅制劃分。
  - 七、 自治政府經濟事業。
  - 八、 國際政策。
  - 九、 民族公投。
  - 十、 社會福利制度。
- 其他依自治法所定關於自治政府之事項。
- 第五十五條 下列事項，由自治政府立法並執行之，得依權限交由區政府執行：
- 一、 區自治通則。
  - 二、 行政區劃分。
  - 三、 自然資源及商業。
  - 四、 教育制度。
  - 五、 農業、漁業、畜牧業及狩獵文化。

- 六、 自治政府及區政府公務員之銓敘、任用、糾察及保障。
- 七、 土地法。
- 八、 勞動法。
- 九、 公用徵收。
- 十、 戶口調查及統計。
- 十一、 移民制度。
- 十二、 警察制度。
- 十三、 公共衛生。
- 十四、 文化保存及智慧財產權。

前項各款，區政府於不牴觸自治政府法律內，得制定單行法規。

第五十六條 下列事項，由區政府執行之，得依權限交由部落執行：

- 一、 區教育、產業、衛生及交通。
- 二、 區行政。
- 三、 區財政及稅制。
- 四、 區警政之實施。
- 五、 區農林、漁牧、狩獵、水利及工程。
- 六、 區慈善及公益事業。
- 七、 部落自主管理。
- 八、 其他依自治法賦予之事項。

#### 第九章 選舉 罷免 全族表決

第五十七條 本法所規定之各種選舉，除本法有特別規定外，一律以普通，平等，公開，直接，無記名之方法行之。

第五十八條 人民年滿十八歲者，有依法選舉之權。除本法有特別規定外，人民年滿二十歲者，有依法被選舉之權。

第五十九條 選舉應嚴禁威脅利誘。選舉訴訟，由長老院審判之。

第六十條 被選舉人得由原選區依法罷免之。

第六十一條 各種選舉，應保障少數族群、婦女及青年當選名額，其辦法以法律定之。

第六十二條 民族公投權之行使，以法律定之。

#### 第十章 基本政策

##### 民族外交

第六十三條 民族外交，應本獨立自主之精神，平等互惠之原則，尊重條約及聯合國憲章，以保護人民權益，促進國際合作，提倡國際正義暨世界和平。

第六十四條 自治政府與中華民國政府之關係和相關事務之處理，得以法律為特別之規定。

前述法律尚未制訂前，得由晡貢與中華民國總統簽訂條約，協議自治政府與中華民國政府之關係及相關業務轉移，並交由民族議會追認之。

##### 經濟

第六十五條 自治領域內之土地屬於族人全體。

人民依法取得之土地，應受法律之保障與限制。

私有地應照價納稅，政府並得照價收買。  
附著於傳統領域之自然資源，屬於自治政府所有，不因人民取得土地所有權而受影響。

事業機構在自治領域依法從事開發或使用自然資源，其稅收一律繳至自治政府。

土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由自治政府徵收土地增值稅。

自治政府對於土地之使用與規劃，應以促進人民權益為原則。

第六十六條 公用事業及其他有獨佔性之企業，以公營為原則，經法律許可者，得由人民經營之。

第六十七條 自治政府對於私營事業，有侵害民生發展者，應以法律限制之。  
人民生產事業及對外貿易，應受自治政府之獎勵、指導及保護。

第六十八條 自治政府應獎勵科學技術發展及投資，促進產業升級，推動農漁畜牧業現代化，重視自然資源之永續開發利用，加強國際經濟合作。  
經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。

第六十九條 金融機構，應依法受自治政府之管理。

社會福利

第七十條 自治政府應保障人民之工作權。

第七十一條 自治政府為謀社會福利，應實施社會保險制度。

第七十二條 老弱殘疾、無能力生活及受非常災患者，應予以扶助或救濟。

第七十三條 自治政府應消除性別歧視，促進性別地位之實質平等。

教育文化

第七十四條 推動太魯閣族語，發展太魯閣族文化，開發多元潛能，提升國際觀。

第七十五條 人民受教育之機會，一律平等。

人民有接受太魯閣族文化教育之義務。

第七十六條 三歲至十八歲之人民，一律受義務教育。

第七十七條 自治領域內之公立教育文化機關，依法受自治政府監督。

第七十八條 區教育應均衡發展，並推行社會教育。

重要之教育文化事業，得由自治政府辦理或補助之。

依法設置之教育文化基金及產業，應予保障。

第七十九條 教育、科學、文化之經費，在自治政府不得少於其預算總額百分之十五。

第八十條 自治政府應依法保障教育、科學、文化藝術工作者之生活。

## 第十一章 自治法之施行及修改

第八十一條 本法所稱之法律，謂經民族議會通過，由晡貢公布之法律。

第八十二條 法律與本法牴觸者無效。法律與本法有無牴觸發生疑義時，由長老院解釋之。

第八十三條 命令與本法或法律牴觸者無效。

第八十四條 本法之修改，應依下列程序之一為之：

由民族議會議員總額五分之三提議，三分之二出席，及出席代表四分之三之決議，得修改之。

由年滿十八歲太魯閣族人連署提出本法修正案，連署人數達可連署人數之五分之二以上者，始可向民族議會提出本法修正案，此項修



正案提案等同於民族議員總額五分之三之提議，並須於三個月內於民族議會進行複決，若無法如期召開民族議會時，修正案應先暫時通過，待召開民族議會追認之。

第八十五條 本法須於施行後每十年，由民族議會進行全盤檢討及增修，並交由晡貢公佈施行之。(本法有另定實施程序之必要者，以法律定之。)

## 附錄 3：原住民族菁英對於『原住民族自治區法』草案的看法

### 壹、對原住民族自治區法草案的看法 台邦·撒沙勒\*

#### 一、序言

世界各國對於境內少數民族或原住民的政策，隨時代之演進，展現不同的策略。早期西方殖民國家，挾著進步的航海技術到「落後」地區實施殖民、榨取資源。他們帶來的船堅砲利、鋼鐵病菌導致原住民族群大量的人口死亡、土地流失、甚至族群滅絕。終戰之後，殖民地雖紛紛獨立，但基本上，全球被切割為「共產」和「民主」兩大政治集團。在過去的 50 年裡，兩大集團分別針對境內的少數民族實施了不同程度與策略的民族政策，極思幫助促進少數民族的「發展」，但導致的結果卻非常接近，少數民族或原住民不是被迫同化，就是瀕臨滅絕，不但語言無法傳承，土地和資源更是嚴重流失，可以說，文明越發達，原住民的處境更是艱難。

原住民亡族滅種的事實導致一些進步人士的大加鞭撻，加上近代原住民及少數民族運動，不斷衝撞著世界各國的民族政策。自 1980 年代以降，世界各國有關少數民族之思潮與制度，逐漸有了大幅度的改變，過去對少數民族、原住民族所施行的「同化政策」，逐漸被保存少數族群、強調多元文化之思潮與制度所取代。近來，世界各國莫不改弦易轍，調整其固有的民族政策。一些國家在多元主義的思維之下，積極地釐訂了各種保護、保存境內原住民族文化、語言、生活方式的政策與法制，例如，澳洲、紐西蘭、加拿大等國，他們在原住民政策上具有值得我們參考的成就。其中「自治區」的制度設計，往往是上述這些國家在保存原住民傳統及促進部落發展所採用。

#### 二、對草案的三點提示

從目前公告的原住民族自治區法草案中，我們發現內容上有些地方急待釐清。首先，原住民族自治區內公有財產及土地、資源之歸屬、管理及運用等問題必須要有更清楚的規範，因為自治區內之公有財產、土地及資源，目前分由政府各目的事業主管機關管理和運用，若自治區成立後，這些攸關原住民族自治區發展經濟和產業最重要的資源是否可以統歸自治區政府全面接收、管理和運用，不無疑

---

\* 大仁科技大學觀光系助理教授。

問。若退而求其次按日前通過的『原住民族地區資源共同管理辦法』來實施，則原住民自治區內諸如水、森林、礦產等天然資源如何與國家共享和分配利益，都攸關原住民自治區的未來前途。

此外，草案第三條雖明定原住民族得按其民族別，單獨或聯合設立自治區，但技術上必須慎重，特別是多族群聯合成立的自治區涉及的族群差異和族群利益具有複雜的歷史背景，顯然技術上不容易克服，尤其是漢族人口數居多的原住民自治區，必須有一套完整的論述及實際利益的分配和照顧，才能獲得支持，否則當地的漢族及利益團體將成原住民自治落實的最大障礙及反對力量。

其三，原住民族自治區域的劃分及其管轄牽涉其領域範圍，是以現行三十個山地鄉的行政區域還是以「原住民傳統生活領域」為劃設之基礎，顯然具有意識型態、政經利益和資源權屬上的差異，必須加以慎重考量。

由於魯凱族與漢人接觸較其他族群稍晚，其生活領域與漢人無重疊之處，因此實施自治較為單純，與漢族發生衝突的機會相對較少。但由於傳統領域並無清楚的界線，且長期以來經常變動不居，隨部落力量的大小而增縮，所以傳統領域的範圍並不明確，因此若以傳統領域為自治區的預設範圍，未來有必要與其他的族群或部落進行協商。

### 三、族群視角

根據本人最近在魯凱族地區推動自治座談會的經驗和觀察顯示本族群對自治都抱持正面的回應和支持態度，而且也普遍認為魯凱族領域內（屏東縣霧台鄉、高雄縣茂林鄉）的漢人為數不多，應是實施自治最理想的先行試點。但大部分人也認為原住民自治最重要的在於國家可以授權使用的資源有多少，特別是魯凱族生活的周遭具有豐沛的水源及山林資產，但長期以來卻“只能看不能用”！完全忽略了魯凱族長期生存在這個土地上的事實，其結果使得魯凱族人紛紛離鄉到都市謀生，離自己的土地愈來愈遠！因此，大多數魯凱族知識份子建議，魯凱族自治區除了在一般的教育、文化、語言、人事等制度上充分讓族人自治之外，最為關鍵的是政府是否可以歸還當地居民對自然資源的支配權，包括森林、動植物、水源、礦產等等這些可以長久支持本族群自立更生的經濟基礎。只有讓當地的財政自主化，魯凱自治區才可能真正擺脫對中央政府的依賴，有尊嚴的朝向自給自主方向前進。

但是，就目前政府相關部門的態度，實看不出有釋放權利的跡象，特別是與本族資源使用最有衝突的林務單位，其過份保守的心態恐怕是本族自治進程上最大的障礙。因此，如何改制林業部門，將土地與資源管理的權利從國家手上下放給自治單位，將是自治能否成功的關鍵。

## 貳、原住民族自治區法草案之研究 蔡志偉\*

在全球化已經發生、持續進行的年代中，經濟發展、政治自由、公民權利與民主化是相互關聯的，1980 年代以來的國際社會發展，全球化、人權、民主的聯手前進，國際人權法制的建構明確的賦予原住民族在國際人權法體系中的獨特 (*sui generis*) 權利主體地位，2007 年 9 月 13 日聯合國通過『原住民族權利宣言』，進一步確立原住民族人權的普世價值。其中最為原住民族所關切的兩項人權議題，一為原住民族自決與自治的權利，另一則是有關原住民族土地與自然資源治理的權利。在有關原住民族自決與自治權利的規範上，聯合國通過原住民族權利宣言作了如下的宣示：

第3條 原住民族享有自決權。根據這項權利，他們可自由決定自己的政治地位，自由謀求自身的經濟、社會和文化發展。

第4條 原住民族行使其自決權時，在涉及其內部和地方事務的是向上，以及在如何籌集經費以行使自治職能的問題上，享有自主權或自治權。

換言之，原住民族自決與自治權利的實踐，應體現包括下列三項的核心概念：

- (1) 自我治理 (self-governance) 的強調
- (2) 自主、事先與被告知後的同意 (free, prior, and informed consent)
- (3) 完全、充分的參與權 (full participation)

台灣的原住民族權利發展，隨著 1980 年代的解嚴與聯合國原住民族研究的激勵，帶動台灣原住民族主體意識運動的展開，舉其要者，包括正名、還我土地與自然資源、實施原住民族自治等。1990 年代起的憲法改革運動，完成憲法增修條文有關原住民族權利條款的增列。2000 年政黨輪替，一連串的原住民族權利運動與法律改革，藉由政府與原住民族簽署『新夥伴關係協定』，以及 2005 年『原住民族基本法』的立法漸次獲得法制上原住民族主體性的實踐。

為呼應國際原住民族人權強調自決與自治的核心價值，『原住民族基本法』第 4 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。」行政院並在 2007 年 11 月 14 日第 3066 次行政院院會中通過『原住民族自治區法草案』內容，根據草案總說明所示，本草案的立法依據係呼應『聯合國原住民族權利宣言』保障原住民族

---

\* 台東大學南島文化研究所助理教授。

人權的理念，落實中華民國憲法增修條文第 10 條第 12 項，以及前揭原住民族基本法自治權之規定，藉由原住民族自治的實施體現台灣政府與原住民族之新夥伴關係。此一『原住民族自治區法草案』的提出，著實激勵了台灣原住民族運動，然則，草案全文共計 15 條，草案內容充滿著宣示性言詞，讓吾人不禁懷疑，本項草案可能僅是一系列「有夢最美、希望相隨」的政治策略。

簡單來說，如果政府希冀避免違反前揭各項國際原住民族人權的規範意旨，且為符合原住民族與政府間自政黨輪替以來所建立的新夥伴關係，進而落實原住民族自治權利的憲法意義，吾人必須正視本件草案必須作重大的翻修與調整。所謂重大的翻修與調整之意，本文認為本草案依其規範內容以觀，除未能體現原住民族自治的願景，反將形成原住民族實現自治最大的絆腳石，實應直接予以廢棄。再者，或有論者提出「惡法亦法」的觀點表示，本草案至少提供了原住民族自治的法源依據。然則，作為滿足保障原住民族自決與自治權利的最低要求，吾人必須確保本項『原住民族自治區法草案』至少必須要完全讓原住民族來決定是否要接受或拒絕。

進一步言之，作為一份政府單方面的意志展現，自治區法草案的完成，實有違反建構在『新夥伴關係協定』、『憲法增修條文原住民族條款』，以及『原住民族基本法』三者所形成之原住民族基本權利體系核心價值之原住民族自治權利。放在國際原住民族權利發展的歷史經緯來看，當前強調原住民族權利主體性建構的國際原住民族人權體系，對於政府單邊地強加造成原住民族權利與義務重大衝擊的立法不再是適當的，也不具法律正當性。『新夥伴關係協定』中宣示「承認台灣原住民族之自然主權」，亦即承認原住民族權利的性質係屬固有權，而此一固有權之確認體現在自治權的實踐上即代表原住民族係具有自決權的主權民族。再者，憲法增修條文中的原住民族條款亦強調「國家應依民族意願」發展原住民族之各項權利與政策；原住民族基本法中有關原住民族自治亦再次確立「原住民族意願」之原則。前揭「民族意願」之實踐，當屬原住民族自治與自決權利之核心價值。甚且，此一民族意願之探求，當依個別民族之自主意願的展現，非屬政府單方面意志之強加所可為。

「自治」作為原住民族固有權中最重要的權利，政府透過自治區法草案的設計，竟將此一具有固有權性質的自治權利轉化成為需有法律授權的規範，根本的違反了原住民族與國家間之「準國與國關係」、「新夥伴關係」所要求之前揭三項

原住民族國際人權保障的主要核心權利內涵。本草案之立法說明中明確的表示，『原住民族自治區法草案』係奠基在實踐國際原住民族人權保障的基本原則上。換句話說，政府的行政作為與立法工程必須要符合國際保障原住民族權利的標準。然而，本草案的內容卻顯示出相反的結果，與國際原住民族人權保障的精神背道而馳。舉例來說，依據聯合國原住民族權利宣言第 19 條的規定：「各國在通過和執行可能影響到原住民族的立法或行政措施前，應通過原住民族自己的代表機構誠心誠意地與有關原住民族協商合作，事前徵得他們自由知情的同意。」也就是說，政府的一切作為在有影響原住民族權益的可能時，必須確保原住民族完全、充分的參與權利，以及自主、事先與知情後的同意。吾人觀察本草案的形成過程，不論是草案形成的形式，或者政府一再強調的諮詢工作，是否真有如其立法說明中所言符合國際原住民族人權所要求之原則？答案明顯是否定的。本文以為，本條規定可以作為決定政府任和單方面的強加立法與行政行為在原住民族權利規範與政策形成是否具有適法性之標準。

如果說當我們開車前往一個特定的目的地的時候，途中發現走錯了路徑，你會怎麼做？明智之舉當是及早回頭，回到正確的路徑上。應該沒有人會在發現自己的錯誤之後，還繼續盲目地往錯誤的路徑前進。

## 參、原住民族自治區法草案意見 海樹兒·戈刺拉菲\*

一、本法草案以原住民族自治相關「原則」及「自治區條例擬訂程序」等為規範事項，本法已為『原住民族基本法』第四條另定之自治區法，又要再訂『自治區條例』，將拖延原住民族自治之實施日程。

本法草案第四條第二項：「自治區行政區域範圍之劃設、變更及廢止，另以法律定之。」亦有前述之問題，雖在行政區劃法草案第十九條有此規定，但該法目前僅是「草案」，為避免受此一行政區劃法草案之拘束（何時會具體討論及通過，難以指望！），及相關原住民族自治事項本應皆統合於『原住民族自治法』裡做規定，有關自治區範圍如何劃設、變更及廢止，自應規定在本法草案裡（至少原則要交代）。

建議將已成立或刻正推動之原住民「民族議會」納入該法裡，賦予其推動輔助之法源，並有可能成為民族自治成立後之民族自治議會做鋪路，國家承認並賦予其一定之權力。

第五條建議改為「自治區之組織，應本「民族自主及民主平等」原則，並參酌各族傳統組織定之」，強調該自治區之「民族」自治之屬性，而非一般縣自治區域或特殊行政區域。

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。」按此規定，非原住民或該一民族自治區內的從外移入之民族個人，可以藉勢掌控該地區之政經勢力，使民族自治淪為平地人或他族之實際統治，加上移入該自治區域之外來人數越多時，終將破壞國家尊重並設立民族自治之精神。應先民族自主，再個人平等；民族集體權優先，再個人權利保障。

第十六條「本法施行日期，由行政院定之」，應明訂日期或時限，避免行政院怠惰或遲不施行。

自治區域內之權利義務，盡可能尊重該自治區內的民族自訂，國家應予尊重並配合，或做協調性的角色。該一精神應明訂之。

整體言，離『聯合國原住民族人權宣言』仍有一段差距。

二、在前些年行政院原民會委託之「原住民族自治制度研究與規劃」裡，絕

---

\* 中研院台灣史研究所所博士後研究學者、行政院原住民族基本法推動會工作小組（教育文化組）成員。



大多數原住民菁英都希望成立原住民族自治區，在立委選舉的原住民候選人政見裡，候選人也幾乎都提出了原住民族自治之政見，在我布農族亦然。

三、社會之接納度，個人覺得尚不太樂觀，主要是還未成爲全國一般公共性議題，這有待政府之努力，首先自治理念很重要，可否被社會普遍接受，理念之好與壞是一大關鍵，有是「開始」。個人一向主張的理念如下：

1、解決在當前政治、社會、經濟下的原住民族社會問題，如失業、酗酒、貧窮化、自卑、乏信心、土地及文化大量流失等。亦即要把舊的、壞的東西全部拔除，要不然設立自治區是沒有意義的。

2、提升原住民族的地位，促進民族及部落之發展、進步。

3、積極維護原住民族語言，並能使族人對自己的文化、歷史和環境，有所了解與掌握。

4、追求原住民生活品質的提高。

5、找回以前很自然，然後又可以跟大自然和諧共存的智慧。亦即推動自治要與生態永續結合。故原住民族自治推動及設立，是守護臺灣純淨之環境及保護山林之一環。

6、原住民族自治的設置是要具有發展性和生機，而能夠吸引許多的族人回流部落。

## 肆、對「原住民族自治區法」草案的回應 官大偉\*

「自治」這個中文名詞，對於大多數的原住民族部落來說，或許是有些新鮮和陌生，但若是從其意涵——「用自己的方法決定、管理自己的事務」來看，它確是現代國家還沒有出現之前，原住民族就在作的事；而失去了對自己的方法、規範的詮釋權，以及用這些方法、規範來決定並管理自己的權利，也是族人在現代國家中長期以來遭遇的許多問題的根源。雖然當前台灣社會對於多元文化已有較以往更為尊重的態度，但對於原住民族自治的需求，似乎仍未有足夠的認識。以土地、自然資源為例，過去像是『野生動物保育法』、『森林法』、『國家公園法』等法令完全箝制了原住民對於土地、自然資源的使用，而晚近經過修法之後，則對於原住民文化性的自然資源使用作了某種程度的開放，其背後的基本邏輯是：因為原住民的特殊性，因此一些原本適用於全體國民的限制，可以作部份的「開放」。然而，對於泰雅族的部落而言，我們真正需要的，不是開放限制，而是我們原本就有自己在使用、照顧土地的 gaga（規範），這些 gaga 有些地方的限制甚至比國家的法律還要嚴格，我們需要的是我們的 gaga 被承認，而且在我們的地方，國家也要按照我們的 gaga 來做事。

自治區法的出現，對於這樣的意願的達成，有絕對正面的意義。但是，另一方面，以目前幾個進行中的幾個土地、自然資源爭議（例如司馬庫斯檫木事件及後續的傳統生活領域與採集要點公告爭議、雪霸國家公園將司馬庫斯及鎮西堡劃入其範圍的計畫），以及相關法令（如『原住民族土地及海域法草案』、『原住民族地區共同資源管理辦法』）的擬訂情形來看，政府相關資源治理機關（如內政部地政司、營建署、農委會林務局等）基於本位主義抗拒歸還原住民族土地、自然資源權利的情況非常明顯，這些抗拒加上行政院原住民族委員會在行政部門內部協調時的繳械配合，形成了幾道法令上的主要「工事」：

（1）以原住民族傳統領域範圍尚未調查確定為由，拒絕承認『原住民族基本法』第二十條中所示之「原住民族土地及自然資源權利」；

（2）在行政院院會通過的『原住民族土地及海域法』草案中，弱化原住民族對傳統領域的權利，包括：該草案第三條已經將傳統領域土地限縮在公有土地範圍；第十一條將劃定傳統領域範圍的權力，完全交付行政機關手上（自治區成立

---

\* 泰雅族，夏威夷大學地理學系博士候選人。

前由縣市政府，自治區成立後由自治區政府報請中央主管機關會商公有土地管理機關同意後，報請行政院核定），而第十七條則規定原住民族土地之使用不得牴觸『區域計畫法』、『都市計畫法』、『國家公園法』、『森林法』及其他法律之規定；

（3）在行政院原住民族委員會公告的『原住民族地區共同資源管理辦法』的第七條中，以「本法施行前已設置之資源治理機關，得依第六條規定與當地原住民族建立共同管理機制」的文字，將現有之資源治理機關排除在『原住民族基本法』第二十二條所示「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」的強制規定之外。

若自治區法通過，其正面的意義在於，一旦立法院通過某民族自治區條例，該民族依法成立自治政府後，其在法律上集體土地、自然資源權的行使主體將會確立，例如，依照行政院院會版本之『原住民族土地及海域法』草案的架構，自治區政府將會取代縣市政府，成為報請中央同意傳統領域範圍的機關。同時，『自治區法』草案中由民族成立自治籌備團體和提出自治區條例草案的設計，也是一個有助於民族主體性形成的正面過程。然而，前段所述的幾道法令「工事」，仍將使得原住民族的自治——至少在土地、自然資源的自主治理上阻礙重重。以傳統領域範圍來說，「報由中央主管機關會商公有土地管理機關同意後，報請行政院核定」的程序，已經失去原住民族和國家之間對等協商、解決土地衝突的意義。另外，就算傳統領域和自治區範圍確定了，自治區內原住民族對於土地、自然資源的權利，也會被『原住民族土地及海域法』草案第十七條和『原住民族地區共同資源管理辦法』第七條架空大半。

自治權的行使涉及了「誰來行使這些權利—行使的主體」、「有哪些權利—權利的內涵」、以及「這些權利適用哪些地方—行使的範圍」。從土地、自然資源權的角度來看，雖然『原住民族自治區法』有助於權利行使主體的確立，但是在權利的內容和權利行使範圍的決定權都已經被嚴重削弱的情況下，「自治」會不會只是將現有的鄉公所整併換個招牌？不得不令人擔心。當然，問題的根源出在其他規範土地、自然資源權利內容的法案上，對『自治區法草案』來說，應是非戰之罪。個人對於『自治區法草案』內容唯一存有疑義之處，在於第十四條「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」。若按照行政院版『原住民族土地及海域法』草案，無論公有原住民族土地或私有原住民族土地（在該草案的架構下，私有原住民族土地僅可能是私有保留地），管

理機關都是自治區政府，（而主管機關在中央為行政院原住民族委員會，在自治區為自治區政府），因此本條文似乎無須再特別指出「公有」原住民族土地，應依相關法律移由自治區管理，改以「自治區行政區域範圍內之原住民族土地，應依相關法律移由自治區管理」即可。

## 伍、關於原住民族自治區法草案——

### 由草案、政府部門（非原住民）及原住民族談起 Alang／何明輝\*

#### 一、前言

當這個國家政府簽署『新夥伴關係協定』時，可以說是台灣原住民族與國家和解的歷史起點，象徵著多元平等新時代的來臨，隨之將進行營造原住民族與國家「權力分享／共享主權」對等關係的實質內涵，而提供原住民族權利保障機制的「自決/自主制度」也就想當然的被具體提出，這是國家的法體系裡面第一次將原住民族視為政治上或契約上主體之一並以互為主體為基礎的法律規範，底下就在這樣的認知前提來觀照 2007 年 11 月 14 日行政院所通過的『原住民族自治法草案』，提出一些觀察意見，其次是，基於草案內容攸關於原住民族權利，也重大關聯於原住民族與國家政府以及非原住民的關係定位，因此，有必要一併來作討論。

由於草案實質性（原則性？）內容僅僅只有 14 條（扣掉無意義的立法目的及施行日期 2 個條文），在這麼簡要的條文內容想要清楚看見其實質內容是有一定程度的困難，而在沒有對於草案的內容作討論前，想先對照 2003 年行政院版（第一次送立法院審議版）內容作簡要的比較後，再就本草案內容分別就程序上及實體上作幾點建議。

#### 二、2007 草案與 2003 草案的比較

即便是在經歷了 2004 年阿扁總統「國中有國／準國與國關係」的承諾，以及 2005 年『原住民族基本法』的制定，如果我們將 2003 年版與 2007 年版對照來看，並沒有看出有什麼檢討或修正，反倒是隱含了更多的伏筆，例如：增訂了第 4 條第 2 項行政區劃另以法律定之的規定、第十二條刪除了後段有關財政收入予以補助的文字、第十四條將自治土地管理權限縮在公有的原住民族土地上以及最讓人起疑的是第十六條有關施行日期增列了行政院定之的規定，在在顯示政府在本草案上不論是認知上或是行為上的倒退，且所築的防火牆越是綿密而顯現不出施政誠意！

---

\* 行政院原住民委員會專門委員。

### 三、草案在程序上的問題（含自治條例草案）

基於自決自主權利原則，在本草案及其影響重大的各族自治條例草案的立法階段更應關注其程序上有無違背或剝奪自決自主的權利原則，因此，有關本草案既然已經採取了原則性、程序性的立法模式，即應避免在程序上再加增立法上的障礙，例如：爲了配合『行政區劃法草案』第 19 條規定而增加了原住民族自治制度建立的另一道障礙，由原來設計的二階段立法變成是三階段立法也增加了一個中間變數『原住民族自治區劃法草案』、還有就是爲大家所忽略的第 8 條有關『原民族自治團體的核定設立辦法草案』也是本草案所授權增加的非必要程序、再者就是施行日期增列行政院定之的畫蛇添足條文等等。

而在各族『自治條例草案』的立法程序上，因爲除了要依據一般立法程序進行外，還要先經過行政院原民會審查以及中央各部會的審議，所以，比起一般法律多了二道行政機關審查的關卡，要完成各族自治條例草案立法程序實在是一件非常艱鉅的政治工程「程序：自治團體→原民會→中央各部會→行政院（可能跨院）→立法院」，非常顯然的這些程序已經侵害了原住民族自決自主權利原則，因此建議：在審核程序上，得否採取核備但不作實質審查方式辦理？也就是行政機關僅得提出意見而不得作條文內容修正，而立法機關則參照條約／協議批准程序來審查，即立法機關僅得作批准與否的決議，惟如果立法機關予以否決，應送交原住民族進行公民投票決定，而即便是採取一般的立法程序，似乎也有必要思考提高審查的門檻規定；在立法期程上，採取限期立法逾期審查即生效，一般法律，即便是列入公部門或各政黨之優先處理法案，想要在既有的台灣政黨政治生態環境下合理、順利的通過，已屬難以想像，而屬於次要的原住民族相關法案，更是難上加難的奢望，因此，爲避免立法機關怠惰／擴權，宜明訂自治條例立法／核備期限，一來係尊重民族意願，另外也是政府積極落實維護自治權利的體現；在法律衝突調和上，法律關係得否區分重大／一般與文化生活特殊性，按其屬性認可自治法律變通權利？也就說，在特定事項上修正、放寬既有法律階層體系，活絡、營建更爲多元文化主義的思考及場域。

### 四、草案在實體上的問題

既然原住民族的權利保障機制及基礎在於原住民族自治制度，原住民族與國家間的關係宜作清楚的釐清和交代，到底原住民族自治制度與國家有何關係？是

上下隸屬還是對等夥伴？是建立在自決所衍生的固有權利還是地方制度的分權？

首先在立法目的及名稱上，並未清楚指稱自治係基於自決權利原則，且本草案屬於自治的原則性、程序性規定，法律名稱宜修正為原住民族自治程序法或自治制度法；其次是，本草案是單純從地方事務的分權性質來規劃，因此，在自治權利事項上的擬定及安排便面臨重大的限縮，限制在既有的地方制度法下縣市層級為範疇來研擬，所以在有關自治權限及財政事項上就簡化成參照地方制度的規定，自治區與自治團體的爭議也是由行政院來議決，且緣於中央地方二級分權的考量而將原住民族自治區視為唯一公法人等等；本草案的難題就如前面所言一樣，不僅在實體內容上與自決權的內容有著重大落差，甚至難以連結，在程序上也會造成自治推動進程的非同一性，自治條例行政/立法審查的風險，當然也會影響自治事項的權利內容，還有就是自治區劃配套機制的缺乏，以及法體系的衝突競合如何建制等問題。

其中，有必要更明確釐清及說明的是，原住民族與國家的關係定位及行政組織即自治政府與國家的關係為何？行政院原民會所處的位置是什麼？而除了中央政府與原住民/族自治政府關係應明確敘明外，原住民/族自治政府之法人層級，得否依不同民族需要而增列公法人自治組織？自治權限事項不宜一般化、地方化，僅僅只能是參照既有地方制度法準用縣市規定嗎？能否有其他與國家權力分享的特殊權利？而和原住民族自治制度有重大關聯性的土地資源如何處理？自治區域內資源及土地權(不僅僅只是公有的原住民族土地)要如何看待、安排？究係國家的、原住民族/各族的？相關資源如何協商、分配、經營、管理？以及自治基金的設置以維持自治財政的獨立及穩定，另外應該在行政院(總統府)下設置一個原住民族自治推動機制以加速推動自治事務等等，這些都應該做原則性、明確性的交代，以符合自決權利原則脈絡下所演繹出的平等的、差異的、多元的原住民族自治制度。

## 五、草案與政府部門(非原住民)

難以想像的是，如果阿扁總統是代表國家及執政者的話，國家似乎與政府是不同的，執政者與政府並不契合也不相容，其中的差異在行為上及觀念上都存在，讓人懷疑執政者的不是阿扁總統而是另有其人？經過筆者的參與及經歷，發

現從過去的原住民族權利法制化過程及政策推動上，最大的反對者、反動者是「中央目的事業主管機關」！以下特別針對草案部分內容的立法過程及結果為例來說明政府部門的態度。

以草案第 14 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」條文規定為例，原先行政院原民會 2002 年版（105 條規定）第 75、76 條所規範的是包括自治區域的「土地及資源」，而且是將相關權利歸由自治政府「所有、管轄」，但是因為各目的事業主管機關的反對而將原規定修正為「自治區行政區域範圍內之土地，應依相關法律移由自治區管理」（2003 版），後來，2007 版又限縮在「公有原住民族土地上」（按既有的公有原住民土地是指公有的保留地）。

又以第 12 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。」及第 13 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。」為例，這是涉及原住民族自治財政得否獨立性的課題，因此，在行政院原民會 2002 年版第 79 條至第 84 條便清楚的規定每年中央總預算應一定比例設置類似自治基金以協助自治財源，並且將原住民族自治財源適用直轄市的規定而且也規定無須上繳稅收等等，可惜又是在各目的事業主管機關的反對下訂定了一個毫無意義的第 12 條規定並且準用位階較低的縣市政府規定。

而當我們看到政府部門的態度時，原住民族想要問的是，到底政府是不是玩真的？而當政府部門採取技術性抵制、設立門檻、甚至是觀望時，也不難想見主流社會的想法，尤其是，對於居住在原住民族地區的非原住民及住在鄰近區域的漢族朋友，將產生一定程度的利害關係，不管是既有合法的、非法的權益都將或多或少的被影響到，因此，其所帶來在立法上的壓力相當可觀也難以避免，也許這就是現階段本草案所呈現內容的背後使然重要原因？看來，政府似乎又想藉此逃脫他的責任及義務！？

## 六、草案與原住民族（結語）

以一個布農族來看，在 2004 年行政院原民會的布農族自治制度規劃報告中，即透過一定數量的訪查資料，清楚顯示絕大多數的看法是一致的要求主張布農族應該要自主管理自己族人的事務，另外，在幾次舉行的民族議會籌備會議



中，也是以自主管理為會議討論重點及宗旨，況且，布農族所居住的區域範圍係整體性的塊狀分佈，區劃上有其歷史性及民族性，區辨容易，再加上布農五大社群及氏族都非常清楚知道在傳統上生活所管轄的範圍等等，無庸置疑地，自治在布農族是一個高度的共識議題。

雖然，原住民族自治制度的建制是一條艱難的政治工程，牽涉到原住民族的、國家的以及台灣社會非原住民的關係的重新確認、分享與整合，而最終，必須要不斷重複提醒的是，不管政府是否玩真的？而原住民族有沒有堅持自主是民族尊嚴的核心價值？

## 陸、淺談原住民族自治區法草案 雅柏甦詠·柏依哲努（浦忠勝）\*

2007年11月21日，行政院將『原住民族自治區法』草案送請立法院審議，依據總說明所述，本草案之宗旨在於「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」為實現此目標，本草案僅規定「原住民族自治相關原則及自治區條例擬訂程序」這些原則包括自決原則、民主原則、平等原則、民族單位原則<sup>58</sup>，自治制度屬於「民族區域自治」，自治區有一定的行政區域，但制度設計則可「因族置宜」，由各族自行設計最適合本族的自治制度。

有人表示本草案過於簡略，是空殼子，無法真正保障原住民族的自治權，對此，原民會曾發表說帖，說明採取此一立法方式的理由：其一，尊重各族意願：「何時、何處、如何自治，應尊重該自治民族之意願，••各族得依其意願，於適當時機，以符合其民族內部共識的方式，於適當區域成立自治區。」；其二，尊重各族差異：「使各族基於其歷史、文化及經濟之差異，建立最適合本族之自治制度。」；其三，避免爭議以加速立法：「使各族基於其歷史、文化及經濟之差異，建立最適合本族之自治制度。」<sup>59</sup>。

有關自治區的位階，本草案並未明定自治區的位階，在原民會辦理分區座談會的簡報資料中，認為自治區的位階等同於縣市，但如依據第十三條規定：「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。」，那麼自治區的位階應該是「至少等同於縣市」，亦即，縣市位階是自治區的最低標準，在未來各族的自治區條例中，其實可以設計比縣市位階更高的自治區。

個人認為，本草案有以下幾點有待商榷：<sup>60</sup>

一、制定自治區條例之程序不符原住民族自決原則：本草案關於自治區條例之制定程序，原住民僅有草案建議權（第十條），各族自治區條例送達中央原住民族主關機關後，仍要依據行政機關提出法律草案之程序辦理；再則，雖規定原

---

\* 行政院原住民族委員會土地管理處科長。

<sup>58</sup> 第三條規定，自治區係由一個族單獨成立，或二個族或二個族以上聯合成立，但一個族不能分裂成立二個自治區。

<sup>59</sup> 參考行政院原民會九十二年八月發表的「原住民族自治區法草案說帖」。

<sup>60</sup> 其實本草案有許多不符合自決精神的條文，比如本草案第16條規定本法之施行日期由行政院定之，等於賦予行政院延後實施自治的權限。在此僅舉其大者。

住民族研擬自治區條例之建議草案時，應先與相關機關協商，然而，並未明定相關機關之協商義務；再則，自治區條例進入立法院之後，提出建議案的原住民族更是幾無參與餘地。換言之，本草案所規定的程序，和目前的立法程序是完全相同的。

二、對於自治區之財政無明確保障：本草案第十二規定「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」；第十三條規定「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。」因此自治區之財政，等於是現行法規定再加上「財力較差之自治區，應予補助」而已。

三、背離保障原住民族土地權之基本原則：本草案第十四條規定「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。」依據本條規定，未來自治區內的公有土地權屬仍為中華民國所有，等於是將國家過去掠奪原住民族土地加以合法化（以自治合法化國家之土地掠奪），並且也抵觸原住民族基本法第二十條第一項之規定。

自治是鄒族從過去到現在不斷追求的目標，1993年，鄒族辦理鄒是會議，開啓了族內共同討論的機制，該會議迄今已舉辦8次，發起人之一的汪明輝教授指出「鄒是會議是鄒族最本真性的論壇，意思是只以鄒族身分出席，超越黨派，宗教，行業，學歷，身分地位，以及行政區域的鄒族人會議，在此會議中，鄒族自我診斷，自我提出對策方針，自我實踐（自己做）與自我實現...處在原住民族自主自治主張生行之際，鄒族早就因鄒是會議鄒出自己的道，我們總不會搶第一，卻會是追求最好的與最真實最合乎鄒族的需求的。這就是鄒是會議。」<sup>61</sup>其他還有許多民間組織<sup>62</sup>，甚至阿里山鄉公所都有推動鄒族自治的行動，鄒族人之參與也很踴躍，鄰近的非原住民也採鼓勵、互利的態度。

對於鄒族而言，『原住民族自治區法草案』規定鄒族可以自己設計屬於自己的自治制度，而不再一體適用所謂的地方制度，對於長期努力重構主體性的鄒族人而言具有相當的鼓舞，特別是『原住民族基本法』通過後，許多鄒族人產生更多願景，比如自治、土地、自然資源等。而自治作為統合原住民族各種權利的制

<sup>61</sup> 摘自召開第八屆鄒是會議時汪明輝發給鄒族人的公開邀請函。

<sup>62</sup> 比如鄒族文藝基金會、鄒社、各青年會、部分的社區發展協會、旅北鄒族同鄉會、獵人聯盟等。

度，更是此一願景的核心。然而，『原住民族自治區法草案』仍存有可能影響鄒族自決的缺失，有必要加以修正。

## 附錄 4：座談會記錄\*

主持人：施正鋒（東華大學原住民族學院院長）

出席人士（依發言順序）：伊凡·諾幹（考試委員）、尤哈尼·伊斯卡卡夫特（台灣基督長老教會牧師、前原住民族委員會主委）、阿棟·優帕司（原住民族委員會副主委）、布興·大立（玉山神學院院長）、高德義（東華大學民族發展研究所助理教授）、汪明輝（台灣師範大學副教授）、萊撒（台灣基督長老教會牧師）

列席：呂雅雯（行政院研考會專員）

施正鋒院長：我先概略說明這次會議的主要目的。目前原住民委員會所提出的「原住民族自治區法草案」經跨部會協商後，已經過行政院核定送至立法院待審；我則是受研考會委託，負責研究這份草案的內容及可行性評估。

這份研究報告除了基礎理論架構及我對草案的個人意見之外，也希望能透過今天這個會議，了解各位比較資深的原住民菁英代表們對本草案內容有什麼看法；除了希望能藉由與會者的意見，補強原民會所提出的草案外，也希望能夠了解各位對草案可行性的看法；譬如族人的福利與經濟發展的優先順序等；最後，也希望能夠知道一般社會大眾對本草案的看法。

以下我先說明這份初稿的編排順序。在前言之後，是關於「自治」觀念的探討，例如：自治與自決權、自治與主權的關係，採行聯邦制、單一制的理論基礎等等。接下來是對現有原住民族發展政策的回顧，再來，則是參照其他國家經驗的彙整。

這份初稿的核心議題，首先是關於原住民族跟「白浪」之間利益衝突的問題。有些人會問這個草案通過後，是不是原住民族就會真的獨立，造成國家利益的損失？我個人認為這當中並不存在衝突的問題；原住民族的利益，難道不是國家的利益嗎？如果說原住民族的利益是國家以外的利益，那國家的利益不就只是白浪的利益？這樣子的說法是相當不適當的。

從負面的角度論述，如果白浪社會沒注意到原住民族的存在與利益，剝奪原住民族傳統的生活方式，進而造成原住民族跟國家的衝突時，這也不會是國家之福。而站在民族自決的原則，就算原住民族真的要求獨立，一個現代化國家也實

---

\* 時間：2008 年 2 月 1 日；地點：現代文化基金會，台北市杭州南路一段 27 號 2 樓。記錄：陳以禮。

在不應該有任何反對意見；以加拿大魁北克為例，正確的態度應該是誠懇地拜託原住民族不要獨立，並以自治的方式尋求妥協。自治，也是目前看起來最好的妥協方式。

其次是關於財源的議題。第一種財源是稅課收入，但是因為稅基太小，就算稅率再高也不會是一個妥善的方案，更何況美加地區的原住民族還是免稅族群。第二種財源是稅款轉移，也就是從統籌款分配的方式著手。我在此提出的建議是分爲三級，民族、族群各一個，再加上更小的層級如自治鄉鎮等。我一直希望能成立一個泛原住民族的層級，以這個整體的層級去參與、調整統籌款的分配公式；在達成這個目標之前，是不是有必要跨越現有縣市的行政區域，配合將來國土重劃的政見，先成立一個山地行政或是原住民族的特別行政區？統籌款的分配方式不外乎三種原則，按比例（面積或是人口）分配、按劫富濟貧原則、或是按照馬太效應，草案當中當然可以要求按第二種原則分配，如果有一個泛原住民族特別行政區的話，按面積比例也是對原住民族比較有利的。

第三種財源是非稅課收入如補償；聯合國原住民宣言中一個相當重要的觀念就是補償。補償又可以分成兩部分，其一是自四百多年一貫下來，對歷史、文化的總補償；另一種是自日治時代百年以來，對於土地、保留地，或是其他因故被國家徵收後，變成公有資產的補償；可以以基金會的形式求償，或是採用加拿大由各民族分別向國家要求分年攤還的模式進行；當然也可以提出一次性補償的要求。

最後一種財源來自「使用者付費」的觀念，諸如國家公園、水利局、造林…等都會使用到原住民族的土地，據以收費也是合理的財源之一。財源的另一個技術性議題，是要不要按固定比，將「依人口比例分配」寫入憲法加以保障？這也是本次會議可以加以討論的問題。

第三項議題，是如何處理自治區內非族人權利義務的問題？所謂的非族人，可以分成白浪與其他原住民族兩種。根據我的經驗，人口越少的民族越傾向開放，對於身份認定的要求越寬鬆，並對血緣親近程度不同，賦予不同層次的公民權利，例如：僅具有部分投票權、具有完整的投票權、可以成爲候選人等，相關細節可以留給該族群自己的自治條例明訂之；至於人口較多的族群則傾向從嚴審核，盡量排除非族人對族群本身的干擾效果。但是這種作法會有相當難度，畢竟自治區內的非族人一定會主動爭取發言、參政的空間，以白浪爲例，甚至會化明

為暗改採推出代理人的方式進行。這種作法同時也會面臨如何處理跨族通婚、乃至不同族群舉村遷入影響原有生態等種種問題。基本上我建議以族人為中心，再進一步討論對非族人開放程度的問題。

住在都會區的原住民族，基本上是以出外謀生的年輕人為主，因此我建議「屬地為主，屬人為輔」；在自治區內採用屬地主義，而除非是自行放棄，否則對都會區內的原住民族採行屬人主義，讓這些外地子弟擁有與自治區內族人相同的公民權與參政權。

接下來是如何處理利益衝突的議題。目前與此有關的提案包括：憲法專章草案、人權法草案、已經通過的基本法，以及今天要討論的自治區法草案。我歸納這些提案中的爭端解決機制，大致上可區分成以下四種：一、交由國會處理，二、交由大法官以憲法法庭的形式處理，三、由總統召開特別委員會處理之，四、由總統直接出面協調。

雖然交由國會處理可能會是最有效率的方式，但由於人數比例懸殊的問題，這也可能會是最不利的方式；而目前所有大法官當中並沒有任何一位原住民，大法官們是否真正了解原住民族的想法，這一點是有疑慮的；如採用特別委員會的方式，則要看總統如何任命委員會成員，依舊具有不確定性。相形之下，我認為由總統直接出面反而是最可行的措施，例如當初陳總統所提出新夥伴關係的概念，就某種程度上而言也就是現在條約的雛形。

關於民族議會的議題，這可以區分成單一族群的民族議會，或是所謂泛原住民族的民族議會加以討論；先討論單一族群民族議會的部分。根據我的研究經驗，大多數的原住民族都包含四股主要的力量：傳統領袖的影響力（逐漸式微中）、透過行政方式所選出的代表、教會勢力，以及進入都會區受大學以上教育的菁英份子；如果民族議會能受到其中三股勢力認可，會比較容易成功。

比較難處理的是現有行政方式所選出的代表。如果將來民族議會以純粹投票的方式成立，該如何去區隔這些既有代表？一旦失去既有代表們的支持，對於推動民族議會會造成不利的影響，要是讓既有代表的影響力太大，則又有可能與自治訴求背道而馳；而且由於各族群民族議會的組成方式可能都不相同，例如排灣族的貴族、賽夏族的家族、阿美族的頭目，或某些族群會更重視教會的代表性…等，不一而足，因此對於上述種種問題，我建議留待將來各族群本身的自治條例中，再更進一步詳細設計出最符合自身需求的制度。

除了自治區議會與部落議會之外，另外一個值得討論議題是「有沒有必要以上、下議會的方式，設立一個泛原住民族的民族議會？」儘管我個人對此抱持正面態度，但我也同時希望泛原住民族的民族議會是個體制外的機構，原因很簡單，雖然體制內機構的法定地位可以獲得承認，但也必須同時放棄主體性，被置於國家體制之內；如果是真正的「新夥伴關係」，就不應該會有行政層級的位階之別。

因此我建議在此做一個妥協，將自治區放在國家體制內，如果將來能夠以類似邦聯（confederation）的概念，成功整合出泛原住民族的民族議會時，則以體制外的方式處理這個更高層級的民族議會，會比較妥當；萬一體制內的架構不幸失敗、被收編的話，也還可以透過這個體制外的管道，繼續代表原住民族、甚至是代表台灣跟國家機器接觸。

最後第六項議題，是自治區究竟該採取委員制或是首長制？初稿附錄二『太魯閣族自治法（草案）』的部分，是仿造中華民國憲法的雙首長制；我個人並不建議採用這麼複雜的模式。根據研究經驗，我認為人口少的族群可以採用委員制、內閣制，人口多的則可以適用總統制、首長制；過去參觀過兩個美國原住民族的自治區，恰好分別採用委員制跟首長制，也都算是成功的案例。

我將我的想法以第三十頁的圖加以表示。圖的左半邊是國家體系，包含行政部門與立法部門，除了目前行政體系內已經設有原民會之外，期望將來在立法體系內也能單獨設立原住民族委員會（目前屬於內政委員會的一部份）。有了自治區法以後，未必每一個民族都會立即要求自治；但就長期來講，每一個原住民族自治區的規模，都應當可以比照目前「縣」的層級。

我們的初步目標是藉由法案基礎，讓不同族群逐一去嘗試設立自治區的方法，並進一步推動專屬於各自治區的民族議會，也就是圖中「B」的這一部份；至於「A」的部分，則是目前從全國所選出的立法委員，畢竟他們也具有普遍性的民意基礎。圖的右半邊、將「A」和「B」合併起來，就是我所說的泛原住民族的民族議會。

最後我在第三十二頁提出一些設立自治區前，必須先釐清的問題以及具體的建議條文。

一、以泰雅、布農居住地遍佈全國為例，應該一個族群可以成立多個自治區才合理；反過來說，也可以考慮多族聯合設立一個自治區的狀況，例如南投泰雅



族跟賽德克族共設一個，或是仁愛鄉與信義鄉合併成一個自治區…等等；在草案部分可以保留大一點的彈性。

二、關於自治區內非該族原住民或非原住民居民的公民權，可以留待各自治區擬定自治區條例時，由各族自行決定要開放到什麼程度。

三、原住民族自治所需經費是否要明訂為中央政府年度預算的百分之二？或者是今天大家討論後，認為要再訂更高一點都行；我個人認為至少不能低於百分之二，但是否要用這幾個字，我對這一點有所保留。我另外加上了歷史補償的部分，這一部份並不是由行政院轄下的原民會去處理，而是交由各族分別向政府機關進行協商。

四、儘管原基法已經通過，但是土海法居然規定裡面條文跟森林法相衝突時無效；我認為這是不正確的，一則自治區法並不是下位階的法律，二則基於後法優於前法、特別法優於一般法的原則，當中央法規抵觸原住民族自治協約或相關自治條例時，應不得適用。

最後我要說明的是，第一版「原住民族自治區法草案」總共有一百多條條文，形同地方制度法的原住民版，規定過於詳細，甚至連不必要的條文都直接移植；後來陳其南採取框架式（framework）的概念提出十多條法案的第二版本，將可能因族而異的部分保留給各自治區、各民族自行以自治條例明訂之，但是當第二版草案送至立法院審議時，立委們卻認為法案內容「縮水」了，忽略這兩個版本在意義上的不同。因此今天請大家來，是希望大家幫忙看看這個草案有沒有缺漏哪些原則性的字眼或是議題，並請大家一起幫忙補充。

伊凡·諾幹委員：本案計劃主持人施院長正鋒，出席座談的各位先進，委託研究機關研考會的代表呂專員，大家午安！本人對於這一份政策建議書（初稿），提出以下的意見：

一、「原住民族與臺灣政府新的夥伴關係」與原住民族自治

中華民國第十屆總統大選期間，總統候選人陳水扁先生曾提出「公元 2000 年臺灣原住民族政策白皮書」，並於 1999 年 9 月 10 日，與原住民各民族代表在蘭嶼簽訂臺灣歷史上極具有重要意義的建立「原住民族與臺灣政府新的夥伴關係」文件，該文件之內容項目（二）為「推動原住民族自治」。

為實踐陳總統於「原住民族與臺灣政府新的夥伴關係」文件中所承諾之原住民族七大政策，行政院游前院長曾於 2002 年 6 月 19 日行政院第 2791 次會議時提示：「總統簽署之『原住民族與臺灣政府新夥伴關係』文件及所提『臺灣原住民族政策白皮書』，不但是原住民族發展殷切的願景，也符合國際潮流，深具意義，政府各部門均應將所管部分列為優先工作項目，全力以赴，以促其早日實現。」行政院原住民族委員會復於 2002 年 7 月 4 日邀集相關機關研商執行時程，嗣經行政院研究發展考核委員會以 2002 年 8 月 19 日會管字第 09100117862 號函，函請各機關依所預定時程辦理。

2002 年 10 月 19 日，陳總統再與原住民各民族代表於臺北簽訂「原住民族與臺灣政府新的夥伴關係再肯認協定」文件，以國家元首的身分重申，為繼續落實執行該協定而共同努力。該再肯認協定內容中，條文三為：「憲法所肯認的原住民族依其民族意願發展的自決原則，對原住民族能實踐、發揮在永續發展上的角色作用至關重要，政府應全力支持。」條文四為：「要求政府尊重並支持原住民族建立其族人認可之自治實體（並不僅是自治『區』），以之作為協商實現『新夥伴關係』協定內容之對象。」

## 二、對於國家推動原住民族自治作法之評析

國家與原住民族間關係之探討，實即原住民族政策、族群關係與國家建構間關係之探討，亦與國家主權、個人人權與原住民族權／部落主權間關係之釐清互為關連。在二十世紀，世界和平與人權議題從以國家主權為國際法論述的中心轉變為開始對個人與集體給予更多的關注；現代人權架構的發展在原住民族議題上亦因「第三代人權」（third generation of human rights）之提出以及聯合國於 2007 年 9 月 13 日通過「聯合國原住民族權利宣言」（*United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*）而邁入新的階段。

本人主張，國家和原住民族間之關係應既不是國家「統治」原住民族，也不是原住民族「屈從」於國家，而是「夥伴」關係取代「統治」關係的權力對等模式。陳總統執政團隊在落實「原住民族與臺灣政府新的夥伴關係」協定以及維護原住民族權的努力，雖不可謂未盡力，但整體工作之推動較預定時程落後甚多，且目前仍處於法制化初期的盤整階段；而更為基本的問題是——究竟原住民族應與臺灣政府建立何種「新的夥伴關係」之政策性討論以及原住民族自治權法理之基礎研究仍顯不足與薄弱（如自治權是一

種公共權力，因此探討自治權的法理基礎，必然要聯繫到主權、自主權、自決權這幾個概念)。以行政院推動陳總統「原住民族與臺灣政府新的夥伴關係」協定中之「(二)推動原住民族自治」承諾的具體作法為例：基於原住民各民族之民族意願、人口規模、土地面積及傳統習俗各有不同，為便於適應各種不同原住民族之狀況與需求，並考量推動原住民族自治之可行性與便利性，〈原住民族自治區法草案〉之研擬，行政院採原則性與架構性之規定，各民族之自治形式可由各民族自訂，以尊重其意願並保持彈性。與草案研擬之初被本人批評為「原住民版的〈地方制度法〉」、「BOT 式自治」的版本相較，雖已進步不少；然而依該草案之設計，「自治區」仍屬於單一國體制架構下縣市層級之「地方政府」，國家與原住民族之關係並非屬於依「特殊的民族與民族關係」而設計之對等夥伴關係。

### 三、對於本政策建議書（初稿）之意見

臺灣各原住民族在漢人抵達之前在臺灣各地行使著主權，原住民族主權雖隨著異族政權的更替而逐漸隱蔽，但並未喪失，事實上一直是以某種形式存在著。在李前總統登輝先生於凱達格蘭學校第一期國家領導與發展策略班以「國家領導的藝術」為題的首次課程中(2003年4月5日)，本人即以「公民投票、臺灣新國體與原住民族主權」為主軸進行提問，內容如下：

李前總統在應臺北水噹噹姊妹聯盟邀請，以「美麗家園」為題演講時再次強調，臺灣雖已民主化，但臺灣人對當家作主還沒有建立共識，臺灣人只有真切面對歷史，負起自己應負的責任，清楚定位國家發展的目標，並確立臺灣的國名，臺灣才能成為正常的國家，而且只有把創制複決權還給人民，舉行公民投票，臺灣才能走出自己的路。值得思辯的是：臺灣是由多種民族、多元文化所組成的國家，日後臺灣在舉辦制憲公民投票進行國家改造工程時，應以何種公民投票類型、何種國體設計，才能維護國家主權 (state sovereignty) 並保障原住民族主權 (indigenous sovereignty)？畢竟，依照國際法的規範觀之，當異族來到之際，臺灣並非「無主之地」(terra nullius, vacant land)，是墾殖者的國家主權侵犯了原住民族原本擁有的主權，而臺灣的原住民族自古迄今從來未曾放棄其主權。根據聯合國憲章、世界人權宣言以及國際原住民權利宣言草案所蘊含的公認原則，每個國家的少數民族或原住民族都有自決的權利。為回應原住民族還我固有傳統領域、還我土地、自治、自決之訴求，政府承諾建立「原住民族與臺灣政府新的夥伴關係」，並刻正積極研擬〈原住民族自治法草案〉。然而，自治區仍然是單一國家 (unitary states) 的設計，是中央立法所設置，其權力完全來自中央的授權或委託 (delegation)，臺灣的原住民族不應接受；分權 (devolution,

decentralization) 體系的聯邦制度以及協合式民主 (consociational democracy) 制度的合理分配各族群權利與資源，並提供各族群的菁英進行談判協商的場域，則將有助於控制或緩和臺灣的族群衝突，並有利於臺灣邁向法治、正義和民主的正常國家，而此國家的主權以及政府的正當性 (legitimacy) 也才能經得起來自內外的質疑、挑戰。

綜上所述，原住民族自治必須是「向國家挑戰的自治」，並非性質屬於地方自治的「國家指導下的自治」。在「國家指導下的自治」，自治機關的自治權係由國家權力派生，事實上是一種國家權，民族利益必須服從國家利益，國家利益決定民族利益。換言之，自治權的性質是一種單純的自主管理本民族內部事務的權力，當它是「自治區」，亦即區域自治（地方自治）體制時，自治權是一種管理地方的自主權，它的外延不是以民族共同體而是以地區的行政邊緣來界定，即自治權是在一定空間內行使的自主權力；與此不同，「向國家挑戰的自治」，自治機關的自治權係基於民族權力派生，民族的存在及其利益先於國家。我希望的不是〈自治區法〉，要訂的話，應該就以〈原住民族自治法〉命名之；過去蔡中涵委員所提出的版本雖然未達我的理想狀態，但相較起官方版本與今天所討論的版本而言，都更能保障原住民族的權利和利益。自治權的性質除了是一種自主管理本民族內部事務的權力外，更強調民族發展的權利，它的外延除了含括整個民族共同體成員，亦以固有民族傳統領域為範圍，即自治權是兼採屬人主義與屬地主義並重的。而於建構該項制度時應符合下列原則：

（一）原住民族自治權，是依據民族自決權而來，原住民族有權利決定自己的政治、經濟、社會以及文化事務，原住民族也有權利決定與國家的定位：為落實原住民族自治以建立國家與原住民族夥伴關係，國家應充分尊重和保障原住民族管理本民族內部事務的民主權利之精神，肯認原住民族自治的意願與行動。

（二）原住民族與國家應建立分工合作與互為主體的夥伴關係，且臺灣族群關係的建構與政經資源的分配，應朝向法制化的方向落實：「原住民族與臺灣政府新的夥伴關係」之建立，其關鍵乃於〈原住民族自治法〉中承認原住民各民族自治體為可簽訂條約（或協定）之適格法律主體，且俟該法通過後，國家再逐項與原住民各民族自治體協商簽訂承認自然主權、傳統領域，以及歸還土地、自然資源等條約（或協定）。這一部份可能需要以修憲或增修條文的方式處理，在國民黨取得國會絕對多數的情況下，能爭取到縣級的自治地位就已經很不錯了。不過要是七位原住民立委能夠團結的話，透過修憲賦予原住民族、個各自治實體簽

訂條約（協定）的法人資格，也不是完全沒有機會。

（三）尊重民族意願與民族固有傳統領域的行政區劃：行政區劃與一國政府之縱向層次密切相關。所謂行政區劃，是指國家爲了便於對其主權範圍內的領土進行分級管理而劃分的區域。行政區劃的確定，與地理、經濟、民族、政治等因素有關，並具有一定的歷史繼承性和相對穩定性，且行政區劃的確定和變更必須嚴格按照憲法和法律規定進行。原住民族自治體的行政區劃應以該民族所認定的固有傳統領域（traditional territory）爲依據，必要時進行民族主體與國家的對話以及民族與民族（nation to nation）之間的談判與協商。過去政府花費相當多的人力、物力，想要劃定各原住民族的固有傳統領域，可惜直到目前爲止都尚未達成原先的計畫目標。我認爲不妨以 1930 年代、日治時期的蕃地調查爲基礎，據以再向個各部落加以協商，以這種方式決定自治體的範圍會比較有效率。

（四）爲配合政府改造及因應原住民族社會發展之需求，提升民族競爭力，應釐清原住民族自治政府角色與經濟職能：原住民族自治的行政區劃除須尊重民族意願與民族固有傳統領域外，組織設計應以重建傳統治理規範爲原則，並建構得以提昇原住民族自治政府效能與效率的現代化行政體制，且注重預算運用方式及訂定原住民族專屬人事法制。

（五）關於原住民族自治財源之確保：內政部曾研擬〈原住民族土地協定草案〉，該協定草案應秉持國家主權與原住民族主權對等之原則研擬，其內容至少應包括：（1）中華民國政府承認各原住民族之固有傳統領域（traditional territories），並歸還固有傳統領域內之所有土地（lands）及自然資源（natural resources），作爲其自治財政之基石。（2）各原住民族之固有傳統領域爲其行使自治權之基本範圍，係以 1920(大正 9)年臺灣總督府改正行政區劃爲 5 州、2 廳、3 市、35 街、6 支廳、47 郡、228 庄以及未置街庄的 724 蕃社中之「724 蕃社」領域爲基礎。其中，戰後依據〈臺灣接管計畫綱要〉(民國 34 年 3 月 14 日任秦字 15493 號、總裁(34)寅元侍代電修正核定)，被認定爲「日本占領時代之官有、公有土地及其應行歸公之土地」，而於中華民國政府接管臺灣後一律收歸國有之土地，必須無條件歸還原住民各民族，其餘則由國家與各原住民族協商處理之。相較於財源，欠缺充分的人才反而是比較嚴重的問題，不過也可以透過借調、延聘的方式解決。

上述意見，請計劃主持人惠予酌採。

施正鋒院長：這邊我也反應一些意見。我對土海法最不滿意的地方，在於將保留地劃歸國家所有，將原本所有權不清楚的領域直接就地合法。土地歸還的部分當然算是實質問題，那今天我們討論的草案，到底是程序法？還是實質法？是否有必要將土地補償的部分列成自治法的條文？或者是直接引用原基法中的相關規定即可？這是我的一些想法。

尤哈尼·伊斯卡卡夫特牧師：原住民自治的本質，其實並不是什麼新事物、新政策、新社會模式，只要沒人統治原住民族，他們就是活在一個自治體裡面，可以自由地按照他們自己的意志管理自己的社會模式、政治、經濟、文化、資源等等；這個觀念相當重要，有必要讓原住民族本身和社會大眾了解。

外來統治者基本上會有幾種主觀態度，一、發現，主觀地「發現」原本就有原住民族長期居住的領域；二、剝削，以為只要是荒野之地就能佔領，佔盡原住民族不以商業模式經營、管理天然資源的便宜；三、侵略，習於以強凌弱，擅自以強勢社會取代原住民族自治的權利。

當外來統治者來到原住民地區後，往往會採取一些不利原住民族自治的措施，第一個是否定，否定原住民族擁有該地的權利，否定原住民族身為主人的身份和權利。第二則是同化、消滅原住民族，「仁慈」一點的統治者，則採用漠視的態度邊緣化原住民族，刻意忽略原住民族生存、發展之所需。如果能夠了解上述全球原住民族普遍面臨的處境後，對未來建立原住民族自治的理念會更有幫助。

原住民族與國家之間的關係，除了紐西蘭之外，世界各地外來統治者對待原住民族的態度，幾乎都是延續上一任統治者的施政作為；而原住民族這一邊也一樣，不論統治者怎麼換，也一律概括承受，台灣恰好就是一個標準的例子。這一點一直沒適當處理過，也因此會是我們該替後代子孫去處理的議題。

另一個值得重視的課題，是如何好好處理每一個原住民族固有傳統領域的問題。除了蘭嶼的達悟族比較沒有爭議外，至今台灣各原住民族的固有領域還一直無法劃定！有些模糊的領域如玉山，不妨就當作兩族共有的聖地處理，這個議題如果繼續拖下去，等到真正曾經生活在領域內的原住民族逐漸凋零，將來勢必由一群不清不白的後代要去處理，到時候問題一定會非常多。

我個人認為還是以族群作為一個整體的自治單位比較妥當，至於泰雅族的狀

況，則可以考慮在同一族群內去細分不同的地方自治。因為我們的目標是為了延續台灣每一個原住民族，因此「族群」的概念應該還是要守住；不然我很擔心會再次發生類似太魯閣族的問題。

至於土地、自然資源的部分，我建議參照聯合國的精神，採絕對的自然主權：只要在某一原住民族領域範圍內的自然資源，都歸該民族所有。將產權界定清楚才會有談判的基礎，也才能避免統治者或是財團的手干預原住民族的自治事項。加拿大原住民族與美國合作開發水力發電的例子就相當值得參考。

阿棟·優帕司副主委：呼應剛剛自然主權的概念，原民會新近送立法院審議的組織章程中，就有針對自然資源這一部份，新設一個與土地處有別的處級單位進行管理，這是行政體系目前的進度。

關於自治區法草案的部分，原民會在行政院會中協商溝通的過程也很不順利，尤其像是農委會林務局、內政部營建署等單位都非常強硬，無法跳脫上位者「統治、管理」的觀念，必須花相當多的時間溝通，讓他們接受「尊重原住民族固有自治管理模式」的觀念；畢竟就策略上而言，戰場是在立法院。至於土海法這個法案制訂過程實在太過匆促，難免顯得比較粗糙；而且不諱言地，原民會確實在法制化的能力相當脆弱，需要組織改造，結合民間社運人士、強大的顧問團協助法制化工作。

另外舉個例子，原民會必須在四月前完成制訂 2009 年的政策，時間相當趕，如果無法及時完成，就只能被迫依照往例編列預算；換句話說，公部門也有公部門的難處，光靠原民會去推動自治法草案實在是力有未逮，必須同時配合原住民族群廣泛的自覺運動，並由外圍 NGO 組織主打法案訴求較為理想，如此才能避免原民會在行政院內過於勢單力孤，難以跟其他單位背後強大、有組織性利益團體相抗衡的局面。既然現在戰場已經移到立法院，當務之急就是提出我們自己的版本去進行協商。

我非常贊成剛剛尤哈尼主委所強調「恢復原住民族原有生活空間」的概念，像是保留地的部分，還好現在已經回歸原民會做為主管機關；原民會也設立了自然資源管理處，一旦能將傳統領域劃定清楚，就可以接手後續自然主權的工作；剛剛諸位所提及的觀念，也已經點出將來我們要走的目標、方向。我在這邊補充一點，由於過去有許多設施設在原住民族的領域之內，因此我認為有必要設立一

個落日條款，限定外來者的使用年限及歸還年限，像是梨山地區過去幾乎都是原住民族的活動範圍，因此針對榮民土地使用的部分，也應該以落日條款規範之，這同時也跟原住民族傳統領域的劃定密不可分；至於國家所屬大型水庫用地，也應該要嘗試設立相同的落日條款，但是法令規範該置於哪個層級，則可以再行討論。

至於部落民族議會，我們碰到一個成立後卻運作不了的問題，無法登記成社團法人導致這個組織欠缺足夠資源；同時我們也發現一定要建立起「單一族群」的觀念，至於各區域性的自治區要如何策略聯盟、資源整合，則是另一層次的問題。

最深層的問題，還是在於過去一百多年來都身為被統治的族群，深深影響到原住民族的歷史、文化跟環境，而目前原民會的救濟性質太強，因此需要靠大家一起努力，補強原民會的功能並維護原民會的施政目標。

布興·大立院長：我非常樂見不論是教會、社會，包括整個原住民的知識份子，都非常關心自治這個議題，以下是我對整個行政院版草案的看法。

第一，自治區的定位一定要很清楚，主要關鍵在於自治區究竟是置於行政院之下？還是跟行政院是平等的位階？本草案顯然是將自治區放在行政院管轄範圍內，也顯然不符合原住民族長期追求自治的理想。不但是矮化原住民，也同時違反世界各國追求原住民族自治的主流思想，個人感到相當失望與遺憾。

單就草案第一條而言，看起來是很好，但是深入檢視其他條文，特別是第十三條有關財源的部分，以及第十五條有關爭端解決的機制，都不難發現這部特別法處處受其他既有法案的限制，而且自治權限也受制於行政院解釋法令的權力。

自治可分為 *autonomy* 與 *self-government* 兩種，我個人認為後者才不會有被矮化的問題。因此我主張將第一條條文修正成「為尊重原住民族之自治意願，並承認原住民族固有領域」，這樣會比較理想；因為尊重並不一定具有強制性，但是加註『承認』的話，就會顯得強而有力。置於自治政府組成的方式，我認為可以參考尤哈尼剛剛的想法。

第二點是關於財源的部分。若依照第十三條的內容，準用地方制度法或是財政收支劃分法的話，我們擔心原住民自治會因此受到其他相關法案的牽制。補償的部分，我認為政府應該要以編列預算的方式執行。至於自然資源的部分，我認



為應該是政府要給我們稅金，視同原住民族保護山林、水源地的相對的報酬，以該報酬做為原住民族發展自治事項的財源；要從這個角度去談才会有正當性。

第三、由行政院處理自治區糾紛是矮化的作法，如果是對等關係的話，應該是由泛原住民族的民族議會出面處理。

施正鋒院長：但是，如果還沒有建立泛原住民族民族議會的時候，該怎麼辦？我的意思是說，這會是一個討論哪一個先有的程序問題；如果我們目前缺乏實質的項目，很容易被找到藉口，進而阻礙自治法案的推動。例如剛剛提到「承認原住民族的固有領域」，就很容易被質疑既然目前連何謂固有領域都還不清楚，所以自治條例根本無法施行。因此，這又回到草案本身究竟是程序法或是實質法的問題。

布興·大立院長：不過政府來到這邊，也沒有經過我們原住民族的同意，如果凡事都要按照既有事實的話，那政府繼續合法就行了；但是對我們原住民來說，政府來到這邊是非法的。

施正鋒院長：我們現在推這個法，是希望先能有一個架構，然後用更細部的協約成立各族；如果我們希望把想像的概念放進草案中，則會面臨兩個問題。第一、如果將原基法或是其他法案已經規範的部分放進來，會有重複的問題；第二、會有被卡案的風險，會被要求先將想像的部分處理完再來談自治的問題。目前我們的優先順序是先設法讓自治法過了再說，之後再逐步處理實質的問題，避免必要條件自己卡自己的現象發生。

布興·大立院長：我繼續把我的想法說完。第四、由總統出面協調這個部分，是繼承目前夥伴關係、政府對政府的模式，基本上沒什麼問題。第五、目前的狀況是原住民的自治比不過森林法，我認為應該比照比利時的經驗，一旦國家法令危害到自治區內原住民族權益，並經該地區原住民族依一定比率否決後，則該國家法令應當視同無效。

第六、不同族群的自治區，彼此之間不能互相干預。例如泰雅族自治區勢必會跟賽夏族的領域重疊，但是泰雅族卻不能利用較大的自治區，去侵略、干預規

模較小的賽夏族自治區。

施正鋒院長：泰雅族與賽夏族領域重疊這個例子，可以仿效瑞士採用聯合自治區的模式解決，而且可以透過雙邊協商，避免較小族群被同化的問題。我認為重疊可以分成兩種情形，人重疊的部分不用處理，較小族群會自動自我防衛；至於領域重疊的部分，則可以用共管的方式解決。

關於原住民族與國家間的關係，我目前看到最完善的是加拿大。他們採聯邦、省政府、自治政府的三角關係，其中省政府與自治政府共享主權，而且這兩者跟聯邦政府是平等的。將來行政組織再造後，目前的「縣級」單位就相當於加拿大的「省」；因此我要問的是，將自治區放在與縣同等級的地位，會很低嗎？如果不這樣做的話，要如何將自治區納入體制內？我們研究草案內容時，就是面臨不曉得該把自治區類比成哪個行政層級的問題。目前最可行的，好像就是比照「縣級」單位，除非將來能想出更合適的安排。

至於草案內容以「準用」一詞處理財源問題，那是為了因應目前欠缺法律基礎的狀態，當然也應該注意不能讓自治區財源受制於其他法令。希望有其他更合適的字眼取代「準用」這兩個字。

高德義教授：自治法的立法內容，難免會兼具程序法與實質法的特徵；這份草案則是以程序規範的比率較高。比較可惜的是，原基法已經通過了，聯合國也已經發表原住民族權利宣言了，如果能把上述兩者的精神納入草案中會比較好。

要談自治，有幾個核心議題是一定要處理的，例如地域性的自治；因此在傳統領域區內實行自治這樣的概念一定要守住。另一個主要議題就是權限，如果自治後的權限跟自治之前相同，那自治的意義也會大打折扣。草案中雖然有提出自決原則，但是實質的職權並不清楚，這也蠻可惜的。例如第七條在實際應用時，不論是就中央和地方、或是在同級政府之間，都有可能造成很大的爭議；也由於沒有釐清實際的職權為何，因此儘管依民族自決原則決定自治區的權限，該權限有可能很大，也有可能很小。

第三個重要的議題就是人，如何定義自治居民？自治居民的公民權？如何處理自治區內自治居民與非自治居民的差異？以及如何處理旅外的自治居民等等，這些問題在草案當中都有提到。第四項議題是財源，也就是草案第十二條的

部分。我認爲這條法案這樣寫還不夠完備。

第五、是中央與地方的關係，這會牽涉到以後由誰監督的問題，如果沒事先釐清，到時候任何單位都有可能介入自治區加以干預，草案中第十五條就是在解決這個問題。我在此建議延用政策變通權的概念，例如漢人父系社會的架構如果套用在阿美族身上的話，會嚴重破壞阿美族的母系社會制度，這時候就可以援用政策變通權拒絕中央的法令。

第六是關於自治政府本身的層級。草案中並沒有明確定義自治政府分爲幾個層級，只有在相關財政部分提到適用縣市之規定。另外，自治政府的行政位階究竟相當於省、縣，還是鄉？這些都要規定清楚，因爲這會牽涉到職權跟員額的問題。

施正鋒院長：這部分可以先討論一下。當初我們的共識是把各民族假設成「縣」的層級辦理，你的意思是要把這部份具體條文化嗎？

高德義教授：以泰雅族爲例，假設說我們將自治政府分三級，最上一層可能就是泰雅自治政府，再來可能就是鄉級自治政府，如新竹尖石、五峰等等，再下一層可能就是部落會議；這三級政府要不要通通定位成法人身份。

施正鋒院長：那這部分是不是可以留給各族自行協商自治條例的時候再處理？因爲每個民族條件不同，像蘭嶼可能兩級就夠了，有些民族或許只需要一級，如果把這些項目文字化，似乎會帶有強制性，有必要嗎？

高德義教授：要把這部份留待自治條例處理也可以，那要如何處理自治政府的法人資格？

施正鋒院長：我基本上是採三級制。以個別民族的自治區議會作爲中間的核心層級，上面可能是未來泛原住民族的民族議會，往下可能延伸一級到部落議會就好，我的構想就是這樣的框架；現在問題在於要不要把這個框架寫進草案？還是將這個框架留給以後各民族再去協商就好？

尤哈尼·伊斯卡卡夫特牧師：請各族去協商就好，因為各地方的狀況都不一樣。

高德義教授：接下來我講一下具體條文的部分。第一條「為尊重原住民族之自治意願」，我建議改成「為尊重原住民族之自決權與固有權」。另外，我非常反對法案的名稱加「區」，叫做「原住民族自治法」就好了，因為「區」有點地方化的意思；因此第二條「依本法規定成立自治區」的部分，我建議改成「依本法案成立自治體制」，這樣可以同時包含中央跟地方的意涵。還有第四條有關自治區的劃分，應該加上「應參酌各族之傳統領域」這一句，或是將「分佈區域」改成「傳統領域」就好了。

至於第六條條文這樣的規定，我認為到時候非自治區居民，特別是白浪，會援引這一條要求擔任自治區主席或是民族議會主席。

施正鋒院長：那就把政治權利拿掉好嗎？因為當時這一條是應其他人要求才加進去的。

高德義教授：不然改成「自治政府應保障非原住民族之平等權」，這樣不就好啦？

施正鋒院長：可是你保障的部分還是會有平等嘛。其實我在第三十二頁也有修改第六條，將這部份留給各族自治條例去處理就好。

高德義教授：那邊這樣處理很好。至於第十二條有關財政的部分，我也強烈建議引用施院長在第三十二頁這邊的文字。

施正鋒院長：「百分之二」好嗎？

高德義教授：那就改成「由中央政府按原住民族總人口比例編列之」。不然，現在第十二條規定「對於財力較差之自治區，應予補助」，這個要怎麼認定啊？不就又隨中央政府去決定了嗎？

我也強烈建議將施院長在第三十二頁所做第十六條的修正條文，列入正文，插在草案第十五條前面，因為那是關於中央跟地方法規適用的問題，也是關係釐

清的問題。

汪明輝教授：自 2001 年以後，我們就一直在擬定各種與原住民相關的法律，我一直認為在訂定任何法律時，我們必須去思考有沒有以朝向讓原住民落實自治的精神，去思考法律制訂的過程？在座各位雖然都有這個心，但是往往法案制訂都是透過知識菁英的對話，或是政黨協商去處理；在這種狀況下，其實我們也忽略了以族群整體來參與立法的方式；換句話說，我們一直欠缺與一個以自治為屬性的民族團體進行對話的經驗。畢竟我們都相當熟悉彼此的基本概念，如果能夠逐一跟這些團體進行協商，也許就能得出不同的結果。這一點或許是在程序上需要多加考慮之處。

另外，我也發現我們都身處在體制內，因此當我們在發言時，似乎比較傾向為國家做事、修一個好法律，而較少將自我定位回歸到民族個體的身份；其實我們所屬民族的位置，跟我們個人本身的位置是有落差的；我們不能迴避這一點，逕自認為我們可以完全代表所屬的民族。

在施老師初稿的附件中，我們可以看到太魯閣自治法草案；如果說我們今天討論的自治法草案成立了，那太魯閣自治法又會變成什麼？他們族人該依據哪一個版本的法案？如果以一個太魯閣族人的身份，他當然會以太魯閣自治法為主，自由地跟政府簽訂協定，這種情況要如何處理？這是我第一個要問的。

施正鋒院長：我先回答這個問題。之前太魯閣族找孔文吉立委在立法院提出來時，當時他就問過我這兩個自治法該怎麼統整？這也是我們所面臨的一個問題。譬如說：我們有基本法、人權專章、憲法專章、自治法待審，而我們都不曉得哪一個法案會先過，結果基本法忽然率先通過審議，這完全是沒人想得到的，因此我們在同時推動各種不同法案時，彼此之間並不相互排斥，也沒有先後順序的問題。

其次，我個人傾向將太魯閣自治法定位成剛剛所提過的自治條例，而今天討論的草案則是這個自治條例背後的法源框架。框架其實是一種程序性的、過渡時期的設計，專門處理將來要如何更進一步去處理細節部分的問題，並沒有要限制自治範圍的意思。

汪明輝教授：另一個問題是，基本法、自治法這些法律，它們跟憲法之間的關係是什麼？我認為這一點應該要釐清，但是這個自治法草案並沒有完整的前言去說明它跟基本法的關係是什麼？立法的基本精神跟重要概念是什麼？立法的背景是什麼？這些種種問題；為何要這樣做？就是要點出過去國家不當政策所造成的影響。

高德義教授：可是立法不能寫序啊！

汪明輝教授：你不能寫序啊？那就是中華民國的法都被你內化的太詳細了。

施正鋒院長：那就是我們總說明的部分要再強化。

汪明輝教授：對！總說明的部分就是要說明我們是基於什麼原因要訂這個法，不然它是一個亂七八糟的法。

高德義教授：總說明寫太清楚，立法那關可能就過不了了。

汪明輝教授：如果是這樣的話，那隨便立個法就好啦！我們需要訂這個法，就是要中華民國認錯，讓它對歷史反省，知道過去有哪些措施不當；聯合國的宣言就是這樣啊！

施正鋒院長：我們加上去沒關係，他們不高興，就讓他們去刪好了。

汪明輝教授：另一個問題，這個法會是一個國家明令公告的成文法，還是我們盡可能修的完美，作為一個基礎架構，然後用簽署的方式實行？簽署時能不能加減文字？各族群能不能自行選擇要不要簽？

施正鋒院長：這個其實不難處理。我們體制內是依照這樣的立法程序，但是體制外可以分別找各族來簽，或是一起簽，或是找長老、大頭目來簽，或是幾百個部落一起簽等。原則上，體制內的事項不能規範體制外的活動，社會運動執行的部分，我們可以事後尋求各民族（nation）再確認的動作。

汪明輝教授：原住民十三個族的光譜色彩不同，有的想接受中華民國那一套，有的想獨立，對自治法應該會有不同意見，因此應該要維持各族群的主體性，分別跟國家協商彼此間的關係。剛剛提到紐西蘭的例子，我感覺毛利族跟紐西蘭政府的條約，似乎是架構在憲法之上？

施正鋒院長：紐西蘭是不成文法，所以他們是將這個條約視同憲法的一部份。

汪明輝教授：不管怎樣，紐西蘭這個國家是先確認由毛利族跟白人政府共同組成，之後所有法律都是在落實這個雙民族的觀念；因此我認為自治區法應該是一個條約的形式，而不是用基本法的架構，限制自治法的發展空間。我們必須保留自治法發展的位階，由民族意願去決定這個法案最終位階究竟有多高，因為不管這個國家承認與否，我們一直都沒放棄原住民族的主權。

施正鋒院長：其實我們剛才都一直在重複同一個關於定位的問題，現在我們所有的，一個是基本法，憲法只有增修條款第十條的民族意願；憲法專章，短期內沒機會；人權法案的專章，我們也是把宣言的部分重寫一次。其實關鍵問題一直都在於我們不知道到底哪一個法案會先過。

針對基本法的部分，當初在協商時，有人對自決權有意見，所以取消了相關條文，也沒有提到主權的部分；那時我們也轉個彎，想用自然主權的方式處理，結果被法律學者大肆批評，因此這次我將民族自決原則，藏在自治法草案第七條。如果將自決原則寫在第一條，我認為馬上會被刪掉，倒不如改用固有權。因為原住民族的固有權為何並不清楚，因此我建議將原住民族主權（indigenous sovereignty）加在第一條，算是比較原則性的宣示。

汪明輝教授：我其實並不打算將這些詞彙寫進條文裡面，因為這牽涉到施院長推動法案的策略性作法，我傾向直接說明原住民族跟國家之間的對話關係，我希望最終是一個很強的原住民族團體，跟不論哪一種型式的政府代表進行對話，以此為基礎進行協商。

至於立法說明的部分，我還是認為有一些基本的觀念要明確地寫出來，比方說國家跟民族的關係就必須明確化；民族定位與民族自決的關係，也比較適合在

前言部分交代清楚，還有原住民族自治的主體，就是原住民族本身。透過這樣不斷強調民族主體性，就可以自然帶出該民族不可分割的領域觀念。當我們說清楚原住民族跟國家之間並不是單純附庸的觀念、確認民族跟國家之間的對等關係，才能保留民族不受國家體制羈絆的機會。

當一個原住民族成為自治主體時，在特定區域範圍內，也就很容易認定誰才是該區域的自治主體；而每一個原住民族個體的權利，也都是由自身所屬民族的自治條例所規範。

至於草案第七條的部分，之前陳其南的版本只概略區分行政、立法、司法三權，並沒有寫的很細。

施正鋒院長：不過剛剛高德義教授還認為這樣寫，不夠詳盡。

汪明輝教授：要討論自治權力的話，應該是指行政、立法、司法、考試、監察，這些才算是權力，草案中所提到的，應該算是事物。

施正鋒院長：所以接下來回到這個問題：我們所謂的權力（right），究竟是在講執行的事物（administration）？還是在講決策權（decision-making）？如果是講決策權的話，那就會牽涉到行政、立法、司法三權分立的問題；如果是講前者 administration 的話，那就會包山包海。因此我們需要去確認自決原則的範圍，到底該用抽象方式描述？還是要寫詳盡一點？例如蘇格蘭的例子，他們就只要立法決策權，剩下的通通交給國家去處理就好了。這部份我們需要更進一步的討論。

汪明輝教授：再來則是劃定傳統領域的部分。過去就是因為沒有確認民族主體，所以進展有限；現在改採民族主體為基礎，重點就會轉化成疆界確認。在確認疆界的同時，也要考慮到現實生活空間的問題，例如某些部落住在其他民族傳統領域的狀況，都必須採用民主協商的方式，解決上述矛盾衝突。

而就算上述問題都解決了，傳統領域也調查好了，真正要劃定原住民族自治區時，我認為最務實的辦法還是利用現有山地鄉的外緣線，因為這是最沒有爭議性的作法。而且，這個外緣線本身就是當時日本政府調查後所設立的蕃界；從歷史來看，我們的領域是一直縮減，直到日本人才完成第一次的全面調查，因此我



們傳統領域調查清楚後，所得出的範圍也只能比蕃界大，不能比較小，對不對？

至於原住民族之間的疆域，則會跟如何認定原住民族有關，這部分可能要賦予很大的權力給自己所屬的族群；另外還有越來越多跨原住民族互相通婚的例子，他們的後代能夠同時保有兩種民族的認同嗎？依現行法令勢必要放棄其中一種。或許除了極少數的個案外，我們必須以屬地主義或是居住地主義去處理這樣的問題。

最後，我強烈建議一定要成立一個推動原住民族自治區的預備機構，由這個機構協助各民族成立民族自治議會、民族自治，然後才能進一步跟中華民國對話；要不然都是一些村民、鄉民在跟中央政府小蝦米對大鯨魚，談什麼自治啊？

萊撒牧師：我直接挑三項重點來講。首先，我覺得很奇怪的是，我們現在好像是在替政府訂一個法律，然後交給中央政府，跟他們說這是我們訂出來的規範，請你們來執行？像我所屬泰雅族原本就是一個很自主、很自治的部落，結果今天倒過來，是我們提出這些要求請政府接受，並據以執行我們的自治條例，這個感覺真的很奇怪。

施正鋒院長：這部分我先跟你溝通一下。雖然原住民族從很早以前就一直是自治的狀態，但是因為現在政府並沒有一個法律依據，所以就算原住民族有意願，基於無法可循的理由，也會被要求不可以自治。

現在政府的態度是不論各原住民族自治意願如何，先弄一個原住民族的自治區；如果某些民族有意願的話，那大家再一起擬定一個自治條例；當然，我也不能代表政府。如果要採行體制外的作法，那我們都不用管今天的事情了。另外，則是研考會想要知道行政院通過這個法案後，究竟可不可行？有漏洞的話，就請大家幫忙補一補；這就是今天召開這個討論會的用意。如果大家認為這個草案實在是不好，我們還有第三種方式：從 NGO 出發，透過七位原住民立委，在國會另外提一個位階更高的法案。

萊撒牧師：另外一點，凡是法案中有「自治區」這幾個字，就會讓人感到不舒服。如果按照高老師的建議，就要把所有「自治區」的「區」字拿掉，這是我第二點建議。再來則是法案第四條、第五條中的「參酌」。我認為這個詞太消極，改成

「尊重」可能會比較好。

最後我想要談一點用詞的問題。在泰雅族用語裡，政治權力與疆界屬於無可取代、沒有限制、不能夠被他人管理的觀念，這個很難翻譯。

施正鋒院長：以紐西蘭為例，當毛利族在與白人政府簽條約時，一共有三個版本：毛利語、英語、以及從毛利語翻成的英語；將來我們也可以比照辦理。不過今天是處理一般性的原則問題，而且你剛剛所提的問題，也可以在將來各族制訂各自自治條例時，再寫進去，

伊凡·諾幹委員：本人在聆聽各位先進的高見之後，基於三項前提(立法原則)——(1)不接受各原住民族自治體，其性質係屬於「地方政府」，尤其是僅定位為縣(市)層級；(2)不贊同兩個或數個民族聯合型態的自治體，以凸顯原住民族主體性，各原住民族自治體與國家維持單獨、對等的關係；(3)不同意限縮原住民族自治權，應給予各原住民族可能想像建構之自治型態最大的尊重，並保留最大的彈性。爰提出以下新的草案版本，供計劃主持人參考：

### 原住民族自治法草案

|     |  |
|-----|--|
| 第一條 | 原住民族享有自決權，依此權利可自由決定其政治地位，並可自由追求其經濟、社會及文化的發展；另國家應依民族意願，保障其平等地位及自主發展。為實行原住民族自主及自治權，特制定本法。  |
| 第二條 | 各原住民族得依本法規定成立自治實體，實施民族自治。<br>各原住民族自治實體為公法人。  |
| 第三條 | 各原住民族自治實體之籌備、設立、組織及其自治權限，由實施自治之原住民族自主決定，並與國家簽訂協約後確定之。  |
| 第四條 | 各原住民族自治實體之行政區域，以其固有傳統領域為範圍。<br>各原住民族固有傳統領域之範圍，由相關各民族協商後劃定之。<br>國家應協助各原住民族固有傳統領域之劃定。  |
| 第五條 | 各原住民族自治實體行政區域範圍內之土地、海域及自然資源，歸還各原住民族自治實體管理與利用。<br>為歸還各原住民族固有傳統領域內之土地、海域及自然資源，國家應成立原住民族土地、海域及自然資源調查及歸還特別委員會。                         |
| 第六條 | 各原住民族自治實體間、原住民族自治實體與地方自治團體間事權發生爭議時，由相關各原住民族自治實體首長或原住民族自治實體首長與地方自治團體首長共同召開會議協商解決之。國家與各原住民族自治實體間權限發生爭議時，由原住民族自治實體首長與國家元首共同召開會議協商解決之。 |

|     |   |
|-----|---|
| 第七條 | 中華民國憲法、中華民國憲法增修條文及法律與各原住民族自治實體憲章、法規抵觸者無效。<br>前項中華民國憲法、中華民國憲法增修條文及法律與各原住民族自治實體憲章、法規有無抵觸發生疑義時，由原住民族自治實體與國家共同成立特別委員會解釋之。 |
| 第八條 | 本法自公布日施行。   |

阿棟·優帕司副主委：我這邊再提醒一下。其實我們最重要的戰場在立法院，如果能策略性引進 NGO 的影響力，就比較有機會在短時間內，提出更妥善的法律。

呂雅雯專員：今天座談會的目的，除了是借重施院長的專長外，也希望能以座談會方式，提供大家腦力激盪的空間，非常高興看到各位熱烈的討論。會後有勞施院長彙整大家的意見到報告裡面，讓這份報告的內容更豐富。

## 附錄 5：修正本審查意見

1. 本政策建議書所提「原住民族自治區法」草案第 12 條修正建議（頁 33）中央政府撥付年度預算 2% 予原住民自治所需，請補充說明此預算數字之理由／合理性。

回答：就預算的分配公式而言，不外乎相當於人口比例、多於人口比例（羅賓漢式的劫富濟貧）、低於人口比例（馬太效應、劫貧濟富）三種模式。如果就原住民族的經濟現況而言，應該是在國家預算提供較多的財源，希望能幫助自治區的財政迎頭趕上，尤其是在自治區初創之際，也就是『原住民族基本法』所規定的「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」（第 5 條），因此，自然不能遠低於其人口百分比。不過，由於主計單位一直反對憲法對於教科文預算設下限的規定，我們預期多於人口比例的主張會招到非原住民立委的反對，退而求其次，建議與人口比例相當。

2. 報告書述及加拿大近年來的許多自治區劃設，均以土地歸還為基礎（land claim），雖然報告書在第 32 頁有一小段針對此說明，但未深入分析，建議對於加拿大經驗進行更深入之分析討論，同時分析比較與台灣之異同。

回答：由於本報告的重點是在評估原住民族委員會所提出的『原住民族自治區法』草案，因此，是否有必要在此對於加拿大經驗再作深入的著墨，頗有斟酌的餘地。由於『原住民族基本法』已經規定「政府承認原住民族土地及自然資源權利」（第 20 條），因此，在歷次『原住民族自治區法』規劃會議中，原住民族菁英大致同意將自治與土地脫鉤處理，以免原住民族質疑政府實施原住民族自治的誠意，也就是說，避免因為土地權而阻礙自治的進程。事實上，『原住民族自治區法』被當作框架，因此，採取原則性的規範方式，而原民會也已經提出相關的『原住民族土地及海域法』草案，應該可以相互呼應，不必在此贅述，以免節外生枝。其實，筆者先前對於加拿大的原住民族自治體制已有涉獵（施正鋒，2005：225-70），而我們也對於美國、澳洲、紐西蘭、以及加拿大的原住民族土地權作了初步的了解（施正鋒，2008），因此，本報告已經有相當的研究依據。

3. 由於過去國內各原住民族多以部落社會型態為主，民族可能多屬虛擬的共同體居多，僅有鄒族與排灣族等族存在有尺度比較大的階層社會，雖以民族為政治單位方能在現代國家的治理中發揮作用，或要相當過程的醞釀，相關的認同與集

體意識才能確定。因此，是否也能保留些空間給部落作為自治單元的思考，請酌參。

回答：其實，在陳其南政務委員所主導『原住民族自治區法』草案乙版，主張多族可以結合組成一個自治區，一族也可以成立多個自治區；後者就是希望能尊重部落的集體意願。不過，在原民會日後所推出的修正版當中，也就是丙版（或是修正乙版），原住民族菁英多主張一族多區可能會分裂現有的族群結構；另外，在本計畫進行過程所召開的座談會，原住民族菁英也有類似的看法，我們因此從善如流。

4. 以台灣特殊的背景脈絡，自治區與國家政府間在自然資源經營管理上的權利關係，恐需進一步協調。正如文中第 31 頁所言，可能先要釐清自治區設置的法源依據（如：憲法或其他），請再補充說明。

回答：有關於自然資源的治理，我們另外有共管機制的討論（施正鋒、吳珮瑛，2007），請允許不再此處畫蛇添足，以免影響報告行文的整體性通暢。至於原住民族實施自治的法源，在『原住民族基本法』已有規定「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」（第 20 條），是否有必要在憲法文本、或是增修條文取得保障，見仁見智（施正鋒，2008）。由於倡議中的台灣新憲短期內尚未見到曙光，我們以為，現有的法源應該相當充分。

5. 請依本案計畫書所列報告內容大綱，補充「結論與政策建議」乙節。

回答：遵照指示。

6. 報告書內容仍有許多錯別字，應再仔細修訂，如：頁 4 圖 4 之「圖」實為「表」而非圖，另有多處打字上音同字異小錯誤，請詳細改正。

回答：大體遵照指示。不過，我們仍然認為這是圖形、而非所謂的表格，理由是在這種 2×2 的交叉圖之下內，每個空格還可以繼續分類下去。

7. 請於報告書加註目錄，俾便瀏覽查閱。

回答：遵照指示。

8. 以上審查意見，請逐項回應並附於附錄中。

回答：遵照指示。

## 參考文獻

- Alfred, Taiaiake. 1999. *Peace, Power, Righteousness: An Indigenous Manifesto*. Don Mills, Ont.: Oxford University Press.
- Alfredsson, Gudmundur. 1998. "Indigenous Peoples and Autonomy," in Markku Suksi, ed. *Autonomy: Applications and Implications*, pp. 125-37. The Hague: Kluwer Law.
- Anaya, S. James. 1996. *Indigenous Peoples in International Law*. New York: Oxford University Press.
- Asch, Michael. 2000. "First Nations and the Derivation of Canada's Underlying Title: Comparing Perspectives on Legal Ideology," in Curtis Cook, and Juan D. Lindau, eds. *Aboriginal Rights and Self-Government*, pp. 149-66. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Austin, W. J. R. 2000. "Self-Government and Fiscal Relations: Fundamental Changes in the Relationship." Paper presented at Canadian Tax Foundation Conference, Saskatoon, Saskatchewan, May 31.
- Australia, Aboriginal and Torres Strait Islander Commission. 1999. *Regional Autonomy for Aboriginal and Torres Strait Islander Communities*. (pdf)
- Ayres, Sarah, and Graham Pearce. 2002. *A Preliminary Review of Alternative Approaches to Regional Governance in the West Midlands*. Birmingham: Aston Business School, Aston University.
- Balogh, Sandor. 1999. *Autonomy and the New World Order*. Toronto: Matthias Corvinus Publishing.
- Bauböck, Rainer. 2001. "Territorial or Cultural Autonomy for National Minorities?" IWE, Working Paper Series, No. 22.
- Boisvert, David A. 1985. "Forms of Aboriginal Self-Government." Background Paper, No. 2. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
- Cassidy, Frank. 1990. "Aboriginal Governments in Canada: An Emerging Field Study." *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 23, No. 1, pp. 73-99.
- Chapman, Ian, Don McCaskill, and David Newhouse. 1991. "Management in Contemporary Aboriginal Organizations." *Canadian Journal of Native Studies*, Vol. 11, No. 2, pp. 333-49.
- Cornell, Stephen. 2002. "The Harvard Project Findings on Good Governance." Speaking notes at the Speaking Truth to Power III, BC Treaty Commission, March 14-15.
- Courchene, Thomas J. n.d. "Aboriginal Self-Government in Canada."
- De Obieta-Chalbaud, Jose A. 1985. "Self-Determination of Peoples as A Human Rights." *Plural Societies*, Vol. 16, No. 1, pp. 61-79.
- Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND). 1995. *Aboriginal Self-Government: The Government of Canada's Approach to Implementation of the Inherent Right and the Negotiation of Aboriginal Self-Government*. <http://www.inac.gc.ca/pubs/selfgov/policy.html>.
- Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND). 1993. "The James Bay and Northern Quebec Agreement and the Northeastern Quebec Agreement." ([http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/info/info14\\_e.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/info/info14_e.html))
- Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND). n.d. "Does the Literature Develop Arguments about How Fiscal Relations Would Best Support Self-Government? If So, What Are These Arguments?" ([http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/ra/rev/deag\\_e.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/ra/rev/deag_e.html))
- Depew, Robert C. 1994. *First Nations Organizations: An Analytic Framework*.

- Department of Indian and Northern Affairs.
- Durie, Mason. 1998. *The Politics of Maori Self-Determination*. Auckland: Oxford University Press.
- Fiscal Realities. 1998 (2003). *Indigenous Peoples and Fiscal Relationships: The International Experiences*. Ottawa: Ministry of Indian Affairs and Northern Development.
- Fiscal Realities. 1997. "First Nation Taxation and New Fiscal Relationship." Paper presented to the Indian Taxation Advisory Board, and the Department of Indian Affairs and Northern Development.
- Flanagan, Tom. 2000. *First Nations? Second Thoughts*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Fleras, Augie. 1999. "Politicising Ingenuity: Ethno-Politics in White Settler Dominions," in Paul Havemann, ed. *Indigenous Peoples' Rights in Australia, Canada, and New Zealand*, pp. 187-234. Auckland: Oxford University Press.
- Fletcher, Christine. n.d. "Does Federalism Safeguard Indigenous Rights?" ([http://www.ciff.on.ca/Reference/documents/bg\\_papers/docbg\\_fletch.html](http://www.ciff.on.ca/Reference/documents/bg_papers/docbg_fletch.html))
- Franks, C. E. S. 2000. "Rights and Self-Government for Canada's Aboriginal Peoples," in Curtis Cook, and Juan D. Lindau, eds. *Aboriginal Rights and Self-Government*, pp. 102-34. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Frideres, James S. 1998. *Aboriginal Peoples in Canada: Contemporary Conflicts*. 5<sup>th</sup> ed. Scarborough, Ont.: Prentice-Hall Allyn & Bacon Canada.
- Gál, Kinga, ed. 2002. *Minority Governance in Europe*. Budapest: Local Government and Public Reform Initiative.
- Ghai, Yash. 2000. "Ethnicity and Autonomy: A Framework for Analysis," in Yash Ghia, ed. *Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-ethnic State*, pp. 1-26. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gosnell, Joe. 1996. "Aboriginal Self-Government in BC: The Nisga'a Agreement-in-Principle." *Appeal: Review of Current Law and Law Reform*, Vol. 3, pp. 42-52.
- Groves, Robert. 1987. "The Engine of Agreement: Financing Aboriginal Self-Government," in David C. Hawkes, and Evelyn J. Peters, eds. *Issues in Entrenching Aboriginal Self-Government*, pp. 97-109. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
- Haglegam, John. 1998. "Traditional Leaders and Governance in Micronesia." Discussion Papers 98/2, Research School of Pacific and Asia Studies, Australian National University.
- Hall, Raymond J., ed. 1979. *Ethnic Autonomy – Comparative Dynamics: The Americas, Europe and the Developing World*. New York: Pergamon Press.
- Hawkes, David C., and Allan M. Moslove. 1989. "Fiscal Arrangements for Aboriginal Self-Government," in David C. Hawkes, ed. *Aboriginal Peoples and Government Responsibility: Exploring Federal and Provincial Roles*, pp. 93-137. Ottawa: Carleton University Press.
- Hawkes, David C. n.d. "Indigenous People: Self-Government and Intergovernmental Relations." ([http://www.ciff.on.ca/Reference/documents/bg\\_papers/docbg\\_hawkes.html](http://www.ciff.on.ca/Reference/documents/bg_papers/docbg_hawkes.html))
- Hawkes, David C. 2002. "Rebuilding the Relationship: The 'Made in Saskatchewan' Approach to First Nations Governance." Paper presented at the Conference on Reconfiguring Aboriginal-State Relations, sponsored by the Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, November 1-2.

- Heintze, Hans-Joachim. 1998. "On the Legal Understanding of Autonomy," in Markku Suksi, ed. *Autonomy: Applications and Implications*, pp. 7-32. The Hague: Kluwer Law.
- Henderson, Bill. n.d. "A Brief Introduction to Aboriginal Law in Canada." (<http://www.bloorstreet.com/200block/brintro.htm>)
- Hévizi, Józsa. 2005. *Autonomies in Hungary and Europe: A Comparative Study*. Buffalo: Corvinus Society.
- Hunnum, Hurst. 1990. *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Hylton, John H., ed. 1999. *Aboriginal Self-Government in Canada: Current Trends and Issues*, 2<sup>nd</sup> ed. Saskatoon: Purich Publishing.
- Keal, Paul. 2003. *European Conquest and the Rights of Indigenous Peoples: The Moral Backwardness of International Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kymlicka, Will. 1998. *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*. Don Mills, Ont.: Oxford University Press.
- Kymlicka, Will. 1995. *Multicultural Citizenship*. Oxford: Clarendon Press.
- Lapidoth, Ruth. 1996. *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Légaré, André. 1996. "The Process Leading to a Land Claims Agreement and Its Implication: The Case of the Nunavut Land Claims Settlement." *Canadian Journal of Native Studies*, Vol. 16, No. 1, pp. 139-63.
- Léger, Marie, ed. 1994. *Aboriginal Peoples: Toward Self-Government*. Montreal: Black Rose Books.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Loughlin, John. 1998. "Autonomy Is Strength," *Democratic Dialogue*, Occasional Paper, No. 10, pp. 13-36. Belfast: Eastern Health & Social Services Board, Northern Ireland Economic Council.
- McNeil, Kent. 1996. "Aboriginal Governments and the Canadian Charter of Rights and Freedom." *Osgoode Hall Law Journal*, Vol. 234, No. 1, pp. 61-99.
- Miller, Matthew. 1998. "An Australian Nunavut? A Comparison of Inuit and Aboriginal Rights Movements in Canada and Australia." (<http://www.law.emory.edu/EILR/volumes/spg98/miller.html>)
- Monture-Angus, Patricia. 1999. *Journeying Forward; Dreaming First Nations' Independence*. Halifax: Fernwood Publishing.
- Myntti, Kristian. 1998. "The Beneficiaries of Autonomy Arrangements: With Special Reference to Indigenous Peoples in General and the Sami in Finland in Particular," in Markku Suksi, ed. *Autonomy: Applications and Implications*, pp. 277-94. The Hague: Kluwer Law.
- Nettheim, Garth, Gary D. Meyers, and Donna Craig. 2002. *Indigenous Peoples and Governance Structures: A Comparative Analysis of Land and Resource Management Rights*. Canberra: Aboriginal Studies Press.
- Peterlini, Oskar. 1997. *Autonomy and the Protection of Ethnic Minorities in Trentino-South Tyrol: An Overview of the History, Law and Politics*. Trento: Presidium of the Regional Parliament Trentino-South Tyrol.
- Peters, Evelyn J. n.d.. "Self-Government for Aboriginal People in Urban Areas: A Literature Review and Suggestions for Research."



- Polanco, Héctor Díaz. 1997. *Indigenous Peoples in Latin America: The Quest for Self-Determination*. Boulder, Colo.: Westview.
- Powles, Guy. 1980. "Law and Authority in Pacific Island Decision Making." *Pacific Perspective*, Vol. 9, No. 2, pp. 45-55.
- Prince, Michael J., and Frances Abele. 2002. "Paying for Self-Determination: Aboriginal Peoples, Self-Government, and Fiscal Relations in Canada." Paper prepared for the Conference on Reconfiguring Aboriginal-State Relation, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, November 1-2.
- Royal Commission on Aboriginal Peoples (RCAP). 1996. *People to People, Nation to Nation: Highlights from the Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*. (<http://www.inac.gc.ca/rcap/report/index.htm>)
- Royal Commission on Aboriginal Peoples (RCAP). 1992. *The Right of Aboriginal Self-Government and the Constitution: A Commentary*. (<http://www.ubcic.bc.ca/RCAP.htm>)
- Saunders, Cheryl. 2000. "The Implications of Federalism for Indigenous Australians," in Yash Ghia, ed. *Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-ethnic State*, pp. 266-86. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scherrer, Christian P. n.d. *The First Indian Government in the Americas Caught up in Neglect, Confusion and Disunity – Way Out?* Working Paper, Copenhagen Peace Research Institute, Copenhagen (ciao).
- Scherrer, Christian P. 1994. "Regional Autonomy in Eastern Nicaragua (1990-94)," in W. J. Assies, and A. J. Hoekema, eds. *Indigenous Peoples' Experiences with Self-Government*, pp. 109-48. Copenhagen: IWGIA.
- Sohn, Louis B. 1981. "Models of Autonomy Within the United Nations Framework," in Yoram Dinstein, ed. *Models of Autonomy*, pp. 5-22. New Brunswick: Transaction Books.
- Suksi, Markku. 1998. "On the Entrenchment of Autonomy," in Markku Suksi, ed. *Autonomy: Applications and Implications*, pp. 151-71. The Hague: Kluwer Law.
- Timpson, Annis May. 2002. "Nunavut and Intergovernmental Relations." Paper presented at the State of the Federation Conference: Reconfiguring Aboriginal-State Relations, Queen's University, Kingston, November 1-2.
- Tully, James. 2000. "A Just Relationship between Aboriginal and Non-Aboriginal Peoples of Canada," in Curtis Cook, and Juan D. Lindau, eds. *Aboriginal Rights and Self-Government*, pp. 39-71. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Tully, James. 1995. *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Turpana, Arysteides. 1994. "The Dle Nation of the San Blas Comarca: Between the Government and Slef-Government," in W. J. Assies, and A. J. Hoekema, eds. *Indigenous Peoples' Experiences with Self-Government*, pp. 149-56. Copenhagen: IWGIA.
- Turpel, Mary Ellen. 1993. "The Charlottetown Discord and Aboriginal Peoples' Struggle for Fundamental Political Change," in Kenneth McRoberts, and Patrick Monahan, eds. *The Charlottetown Accord, the Referendum, and the Future of Canada*, pp. 117-51. Toronto: University of Toronto Press.
- Van Cott, Donna Lee. 2000. "Explaining Ethnic Autonomy Regimes in Latin America." Paper presented for the 22nd International Congress of the Latin America, March 16-18, Miami. ([http://www.grocities.com/tayacan\\_2000/dvancott.html](http://www.grocities.com/tayacan_2000/dvancott.html))

- Vanwelkenhuyzen, A. 1986. "Arbitration in Conflicts between Regions or between a Region and the Federal or National Authorities," in Roger Morgan, ed. *Regionalism in European Politics*, pp. 87-143. London: Policy Studies Institute.
- Wall, Denis. 1999. "Aboriginal Self-Government in Canada: The Case of Nunavut and the Alberta Métis Settlements." (<http://www.ualberta.ca/~walld/NUNSEPT2.html>)
- Watts, Ronald L. 1998. "Federal Systems and Accommodation of Distinct Groups: A Comparative Survey of Institutional Arrangements for Aboriginal Peoples." Working Papers. Kingston: IIGR, Queen's University.
- Wherrett, Jill. 1999. "Aboriginal Self-Government." (<http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/962-e.htm>)
- Wherrett, Jill, and Douglas Brown. 1994. "Models for Aboriginal Government in Urban Areas." Report prepared for Policy and Strategic Direction Department of Indian Affairs and Northern Development.
- White, Geoffrey M. 1992. "The Discourse of Chiefs: Notes on a Melanesian Society." *Contemporary Pacific*, Vol. 4, No. 1, pp. 73-108.
- 張茂桂。2000a。〈關於原住民自治之初步構想〉(發言稿)。
- 張茂桂。2000b。〈關於原住民自治之初步構想(二)〉(發言稿)。
- 高德義。2004。《原住民族自治制度之研究與規劃——排灣族、魯凱族及雅美族》。台北：行政院原住民族委員會。
- 許世楷。1995。『台灣共和國憲法草案』收於施正鋒(編)《台灣憲政主義》頁238-55。台北：前衛。
- 憲法原住民族政策制憲推動小組(編)。2005。《憲法原住民族專章會議實錄》。台北：行政院原住民族委員會。
- 李心怡。2004。〈制憲運動由下而上、總統的頭家動起來!〉《新台灣新聞週刊》431期,6月29日(<http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?period=431&bulletinid=17986>)。
- 施正鋒。2008。《原住民族人權》。壽豐：東華大學原住民族學院。
- 施正鋒。2005。《台灣原住民族政治與政策》。台北：翰蘆圖書出版公司。
- 施正鋒。2000。〈台灣的法律與原住民族——泛原住民運動的努力〉《台灣人的民族認同》頁169-93。台北：前衛。
- 施正鋒、吳珮瑛。2007。〈原住民族與自然資源的共管〉。發表於行政院原住民族委員會主辦「2007年南島論壇國際學術研討會」,台北,台大醫院國際會議廳中心,12月11-12日。
- 台灣大學建築與城鄉研究發展基金會。2004。《原住民族自治制度研究與規劃》。台北：行政院原住民族委員會。
- 汪明輝、馬撒道輝、帝瓦依撒耘、汪念月、林益仁。2003。《原住民族自治制度研究規劃委託研究》。台北：行政院原住民族委員會。
- 吳密察、張人傑。1998。《台灣省政府精簡後原住民行政組織體系之研究》。台北：行政院原住民族委員會。
- 楊智偉。1998。〈台灣原住民自治區初探〉收於麗依京·尤瑪(編)《台灣原住民族人權學術研討會論文集》頁53-81。台北：台北市政府原住民事務委員會。
- 余明德。1998。〈建構中的民族議會〉收於麗依京·尤瑪(編)《台灣原住民族人權學術研討會論文集》頁29-52。台北：台北市政府原住民事務委員會。