

原住民族自治的理念與實務*

施正鋒

東華大學民族發展研究所教授兼原住民族學院院長

壹、原住民族自治權的正當性

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¹，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-government²」、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，還要包含屬人式的「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、以及口述使，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

* 報告於太魯閣族自治籌備會、秀林鄉公所、以及萬榮鄉公所舉辦「100年度原住民族自治法草案說明會暨太魯閣族自治成立宣誓連署活動」，鳳林，新光兆豐休閒農場，2011/4/8。先前於台灣基督長老教會總會 88 水災重建中心主辦「88 水災週年紀念活動——部落發展與未來研討會」，新店，崇光女中，2010/8/-3；講授於「部落核定計畫作業暨原住民族自治法說明會」，尖石，尖石鄉公所，2010/5/24；引言於行政院原住民族委員會主辦「98 年度全國原住民族行政會議會」。台北，圓山大飯店，2010/4/28-29。加上 2010/03/61、09/28、以及 12/28 發表於《台灣時報》的文章。

¹ 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。

² 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。

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在確認者。

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）。從國際法「第三人權」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；『原住民族權利宣言』，2007）。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。

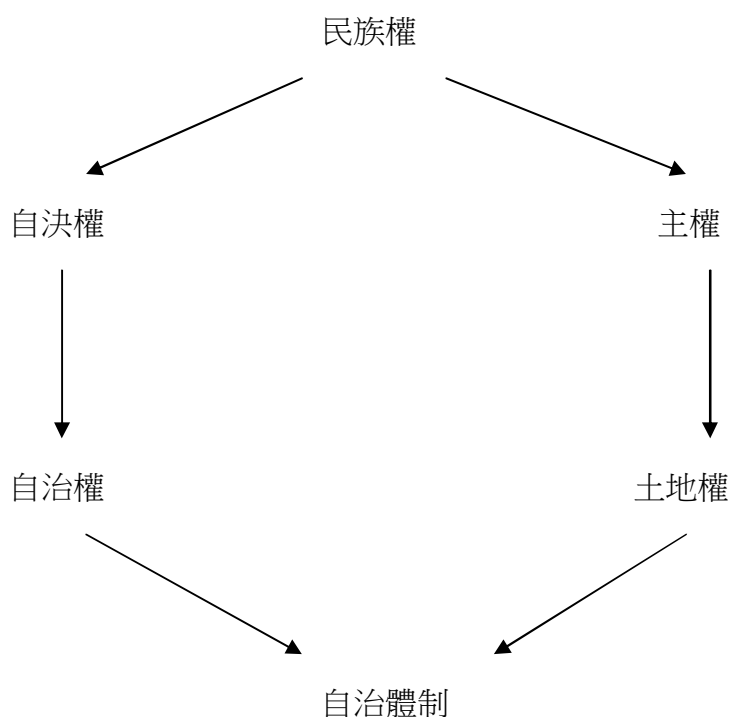


圖 1：原住民族權與自治體制

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（『原住民族權利宣言』，1995，3-4 條；Anaya, 1996: 109; Frideres, 1998: 380; Fleras, 1999: 198）³；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 3）。

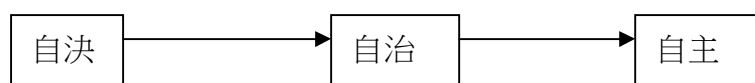


圖 3：由自決、自治、到自主

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）。

³ 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）。

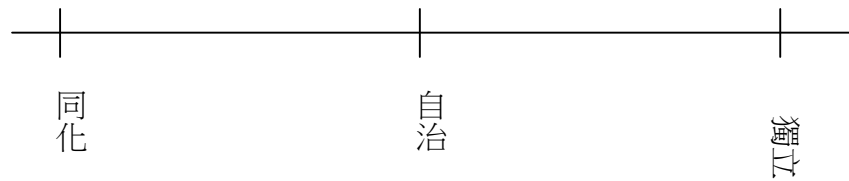


圖 3：原住民族自決選項的光譜

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，西方學者為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⁴，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)。

貳、自治政府的模式

Hawkes 與 Malove (1989: 103-10) 把原住民自治政府的設計歸納為下面五個層面：(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、

⁴ 西方國家認為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)。

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)。Boisvert (1985) 也類似地將原住民自治政府的結構劃分為四個面向⁵：(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) 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)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

⁵ 就理論而言，總共可以有 36 (3x2x3x2) 種可能，不過，Boisvert (1985) 只討論了 15 種可行的模式。

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。

參、實施自治的課題

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)。然而,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)。

此外,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月來越多,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)。

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）⁶；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）。

肆、原住民自治的實踐

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（Meyers & Landau, 1998）；在拉丁美洲，尼加拉瓜、以及巴拿馬的原住民也有自治的形式（Léger, 1994; Polanco, 1997; Van Cott, 2000; Scherrer, n.d.）。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)；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 查絡特城協定』（第 41 條）

⁶ 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）。

確認原住民「既有的自治權」(Turpel, 1993: 135-37、139-41); 不過, 在 1992 年的全國的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。

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)。

伍、欣聞政府允諾推動原住民族自治

行政院長吳敦義日前接受原住民立委高金素梅質詢, 回答已經指示原住民族委員會主委孫大川挑一個自治區來試辦看看, 以實踐馬英九總統的政見。如此的詢答, 聽來令

人感到相當欣慰，總算有政治人物把選舉的承諾當真，而非國王的新衣。

吳院長自己在立法院坦承而言，他曾經當面問過孫大川主委，究竟自治區的補助款要如何而來？聽起來，彷彿對於如何兼顧理想與實務，似乎仍有些許疑慮。其實，從實施原住民族自治經驗豐富的加拿大來看，雖然在聯邦政府、省政府、以及原住民族的冗長談判過程中，財政制度設計的確是自治政府成敗的核心，不過，卻不是最大的爭議，因為，一旦政府有實施原住民族自治的決心，對於自治區的財政挹注，只能算是政府總預算的九牛一毛，問題在於重分配的方式。

一般而言，自治區的財源不外稅收、轉移收入、規費、以及補償。首先，由於援助民族地區的課稅基礎有限，稅收恐怕是杯水車薪；如果提高稅率，儼然就是殺雞取卵。再來，中央政府比較可以主導的是轉移性收入與支出，也就是統籌款的分配。眾所週知，近年的縣市合併，地方政客著眼的就是直轄市可以分到不成比例的統籌款，因此，大家搶著升格，並未思考背後的公平性。

就各國統籌款分配的原則來看，不外劫貧濟富、以及劫富濟貧兩大類。前者根據人口、以及面積來估算預算需求，再由中央大筆撥款。由於都會區人口密度原本就高，不管公式如何調整，總是可以分到大餅中的最大塊，因此，「馬太效應」是最明顯的結果，也就是富者恆富、貧者恆貧。

相對之下，後者採取羅賓漢的精神，特別針對邊陲、或是落後的地區，由於當地先天上的發展條件不足，可能連基層公務人員的薪水都發不出來，因此，政府當然必須做到起碼的關照，想辦法從事等化（**equalization**）工作。除非是開賭場，原住民的自治區大致捉襟見肘，政府果真有心推動自治，只能竭盡心力從分配公式著手，否則，放牛吃草，豈不就是要自治區自生自滅？甚至於，是否政府藉此要原住民族打消自治的意願？

接著，長遠來看，規費的收取是合理而穩定的財源。由於原住民族的傳統領域多位於集水區，因此，水利單位對於原民的資源利用多加限制；同樣地，林務單位往往也以水土保持為由，禁止原民開發利用族人的土地。誠然，從國家整體利益的角度來看，如

果有必要做適度的保育、保安性約束，應該是可以接受，只不過，從使用者付費的角度來看，必須重新計算收益、以及討論分配，而非目前微薄的回饋金。同樣地，如果暫時還不能決定是否將國家公園移交自治區，相關收益的歸屬也要改弦更張。

最後，最大的一宗是歷史補償，也就是針對自來原住民族土地資源被豪奪巧取、或是禁止利用，先做通盤的估算，然而，再決定如何進行補償金的攤還。大體而言，政府可以選擇一次還清、或是逐年攤還，在二、三十年之內，將補償金交給自治區所設立的信託基金，而非平均分配給個人。

政府在二〇〇五年通過『原住民族基本法』，規定「政府應依原住民族意願，……實行原住民族自治」。然而，經過整整五年，相關配套的『原住民族自治區法』仍然付諸闕如，明顯違背原基法的三年日出／落日規定。既然吳敦義院長已經宣示決心，寄望立委諸公戮力。

總之，原住民族自治的內涵很簡單，就是原住民族希望能決定自己在政治、經濟、社會、以及文化上的安排，具體的內容是立法權、司法權、以及行政權的落實，而自治權的核心則在於取回傳統領域的土地權。這些理念明載於聯合國在二〇〇七年通過的『原住民族人權宣言』，對於講究人權保障的台灣而言，自然不能忽視這股世界潮流。

陸、虛擬的原住民族自治區

行政院院會日前通過「原住民自治法草案」，由於沒有行政轄區、失去土地附著，形同只是一個負責原住民族文化事務的人民團體，前原住民族委員會主委瓦歷斯·貝林更是認為地位不如一個基金會，難怪原住民族團體群起表達強烈不滿。

原住民族運動推動二十多年，基本訴求有三項，包括正名、還我土地、以及自治。其中，正名運動有初步成果，憲法增修條款已將污名化的「山地同胞」改為「原住民族」，自治運動則因為與山林土地的歸還糾纏不清，因此，政府部門迄今裹足不前，甚至於有些部會視為毒蛇猛獸。

在民進黨執政時期，為了履行對於原住民的競選承諾，先後草擬了兩個自治的版本，姑且稱為 A 版、以及 B 版，分別有實質法、以及程序法的精神。可惜，因為國會議次朝小野大，最後功虧一簣、功敗垂成。

馬英九總統在大選期間，也有試辦自治區的政見，給族人帶來一絲希望。國民黨上台後，黨籍立委認為執政黨應該有自己的版本，因此，把原來的草案退了回去，希望另起爐灶。在章仁香主委任內，大體是原地大步，或許是因為她出身平地，對於山地原住民的土地感情，缺乏相同的熱情。

孫大川走馬上任，因為與原住民族運動、以及本土陣營互動良好，因此，眾人殷切期待。到目前為止，新政府的原民會也提了兩個草案，暫時稱為 C 版、以及 D 版，前者是 A、B 版的綜合、中規中矩，後者對於自治區的定義竟然是「自治團體」，儼然就是連主機板、以及硬碟都沒有的空殼仔，當然要被譏為是虛擬的自治政府。

根據孫主委的說法，原住民不一定要一步到位，最好是先上一壘就好，再慢慢地努力。這樣的說法，聽來似乎是相當合理，只不過，看了草案的內容，發現是永遠不可能得分的，也就是說，一旦法律訂定以後，除非有強大的政治力量作後盾，想要再修法，幾乎是比登天還難。原本是可以保送十四分的（十四族），現在，連要上二壘都困難重重，族人當然要義憤填膺。

我們也了解，作為行政團隊中最弱勢的部會首長，孫主委應該是面對來自內閣排山倒海的壓力，因此會有如此權宜的作法。不過，我們也要提醒主委，社會上可以看到夫妻為了種種原由，不得不進行假結婚；不過，到頭來，如果一方假戲真做，所有財產付諸流水，再後悔也來不及了。

以加拿大的經驗來看，原住民族的自治可以有三種模式。首先，如果是在傳統領域，因為族人聚居，當然是可以採取民族自治，這是最理想的境界。第二種情況是區內有外人混居，不過，族人的口還是居多數，因此，仍然可以透過一般的公共政府，來達到實質的民族自治。最後是組合式的（corporate）自治，是在族人散居各地的條件下，不

得已，只好採取屬人的方式，沒有土地、也沒有資源可言。

以現有的行政區劃來看，平地原住民族鄉鎮市有二十五，山地原住民族鄉鎮有三十，前者或許是多元族群居住犬牙交錯，譬如花蓮市、或是台東市，不過，至少在山原部份，傳統領域大致完整，包括賽德克族的仁愛鄉、太魯閣族的秀林鄉、以及鄒族的阿里山鄉，民族自治其實是遊刃有餘。如今，全盤讓步、割地賠款、喪權辱國，又違背「原住民族基本法」的規定，無言以待。

柒、「三不政策」下的行政院版「原住民族自治法」草案

從這個禮拜起，立法院內政委員會開始逐條審查行政院送過來的『原住民族自治法草案』。在這同時，原住民籍立委也整合了立委本身所提的四個相對案、以及『台灣原住民太魯閣族自治法草案』，可以想見，將會有一番激烈的辯論。我們既喜又憂。一方面，我們相當高興，經過原住民族運動二十多年來的努力，設置自治區的法源終於似乎有所著落；另一方面，我們也十分擔憂，原民會所提的自治法草案原本就相當空泛，現在，行政院又硬塞了一些不合理的條款，除了要把現有其他部會令人詬病的措施就地合法，甚至於公然違反『原住民族基本法』的規定。

首先，我們不厭其煩指出，依據行政院吳敦義院長所揭示的「對現況影響最小化」，有所謂的「三不政策」，也就是不變動現有行政區域、不更動地方機關權限、以及不影響非原住民族權益。在這樣的框架下，未來的自治區其實只是沒有土地管轄的公法人，位階形同農田水利會，連鄉鎮市政府都不如，與當初原住民族所爭取的最低標準，也就是起碼要有縣市政府的位階，簡直是天壤之別。如果沒有土地，就沒有原住民，還談甚麼自治？

再者，一般而言，自治政府的權限除了行政權，應該還要包含立法權、以及司法權，然而，我們看到政院的草案，只有一些行政權，換句話說，並未嘗試著賦予自治議會特別立法的權限，以排除現有的法規（野生動物保育法、森林法、礦業法、以及水資源法等

等)對於原住民權利的種種不合理限制,那麼,自治豈不是空談?此外,如果沒有像美國、加拿大的的原住民政府有相當的司法權,自治政府又如何來約束族人、以及外人?

其次,政院版的最大讓步,是放棄自治政府對於統籌款的分配。根據原民會的說法,一來是原民鄉鎮上繳的稅原本就少,因此,可能分不到多少錢;另一方面,也擔心與縣市搶錢,恐怕會造成爭議。其實,統籌款的設計,有相當強烈的收入劃一(equalizing)用意,也就是劫富濟貧;此外,統籌款是由中央政府根據地方政府的需求再作分配,而非任憑兄弟之間拳頭大小決定,否則,政府豈不是弱肉強食的幫兇?

我們知道,目前的統籌款分配,是根據定固定比例分給地方政府;由於獨厚直轄市(61%),引起公憤,政府又無法修改『財政收支劃分法』,大家吵翻天,才讓聲音比較大的縣市獨自、或是合併升格。粥少僧多,中央政府只能把原來的補助款調整項目來應付,還是沒有解決「富者越富、貧者恆貧」的問題。解決之道在於分配公式,就看政府有沒有魄力。其實,如果以原住民族自治區的範圍(至少包括現有30個山地原住民鄉鎮)、以及治理項目(自然保育、以及資源管理)來看,應該會有合理的分配。

最後,最讓人無法接受的是,政務委員高思博強力主導的政院版,除了大幅縮限自治政府的權限,還規避『原住民族基本法』的規範,針對在原住民族土地開發案件的同意權、以及相關資源治理機構的共管權,試圖就地合法,這樣的作法,簡直就是政府帶頭違法。此外,草案還以「國家重大利益」為由,排除原住民族的同意權,形同以子法廢除母法,令人瞠目咋舌。

如果馬英九總統真的有心推動原住民族自治,想要,讓台灣原住民族的人權保障跟得上國際潮流,應該對於黨籍立委曉以大義。如果是目前政院的版本,割地賠款,不要也罷?

參考文獻

- 施正鋒。2005。《台灣原住民族政治與政策》。台北：翰蘆。
- Alfred, Taiaiake. 1999. *Peace, Power, Righteousness: An Indigenous Manifesto*. Don Mills, Ont.: Oxford University Press.
- 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.
- Australia, Aboriginal and Torres Strait Islander Commission. 1999. *Regional Autonomy for Aboriginal and Torres Strait Islander Communities* (pdf)
- 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.
- 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.
- 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). 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/pr/ra/rev/deag_e.html)
- 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.
- Fleras, Augie. 1999. "Politicising Indigeneity: 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.
- 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*. 5th ed. Scarborough, Ont.: Prentice-Hall Allyn & Bacon Canada.
- Groves, Robert. 1987. "The Engine of Agreement: Financing Aboriginal Self-Government," in David C. Hawkes, and Evelyn J. Peters, eds. *Issues in Enriching Aboriginal Self-Government*, pp. 97-109. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
- 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)
- Henderson, Bill. n.d. "A Brief Introduction to Aboriginal Law in Canada." (<http://www.bloorstreet.com/200block/brintro.htm>)
- 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.
- Léger, Marie, ed. 1994. *Aboriginal Peoples: Toward Self-Government*. Montreal: Black Rose Books.
- Meyers, Gary D., and Brenda R. Landau. 1998. "Environmental and Natural Resources management by Indigenous Peoples in North America: Inherent Rights to Self-Government, Part 1: The US Experience." (<http://www.austlii.edu.au/special/rsjproject/rsjlibrary/arccrp/dp3.html>)
- 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 Press.
- 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>)
- 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).
- 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.
- 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.
- United Nations, General Assembly. 2007. *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf).
- 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)
- Wall, Denis. 1999. "Aboriginal Self-Government in Canada: The Case of Nunavut and the Alberta Métis Settlements." (<http://www.ualbert.ca/~wallid/NUNSEPT2.html>)
- 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.