

# 綜觀民進黨的原住民族政策\*

施正鋒

東華大學民族事務暨發展學系教授

## 前言

一般而言，由抽象到具體，公共政策可以有三個層次：最高的是原則性的理念、價值、目標、態度、或是傾向，再來是進一步的行動綱領、指導原則、計畫、或是方案，特別是選舉時期的政見、或是白皮書，最後則是落實的實際行動及規範，包括施政作為及法規（圖 1）。就民主國家的政黨來看，除了作為最高指導原則的「黨綱」（party platform），用來呈現政黨的屬性，到了選舉之際，多半會另外提出候選人的「競選綱領」（electoral manifesto），也就是比較宏觀、抽象的政策方針；在競選的過程當中，也會根據當前的特定課題、或是主攻的訴求對象，還會擬定林林總總的具體作為，我們可以概稱為「政見」（election promise）。

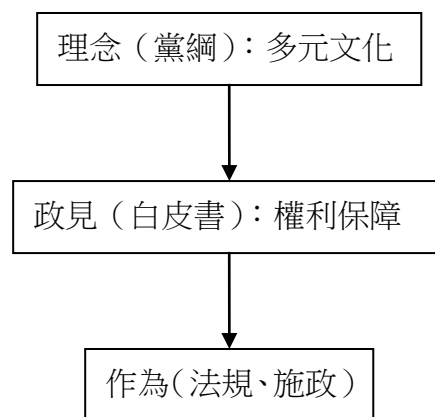


圖 1：公共政策的層次

\* 民進黨族群小組會議，2015/5/28。整理自〈原住民族自治的實踐〉發表於中華大學行政管理學系舉辦「第五屆地方政府與公共管理學術研討會——民主治理與公民參與」，新竹香山，中華大學國際會議廳，2011/12/9；〈民進黨執政八年族群政策回顧與展望〉發表於新境界文教基金會主辦「民主進步黨八年執政研討會」，台北，集思台大會議中心蘇格拉底廳，2013/9/14。〈中華民國政府如何對待台灣原住民族——同化政策下的福利殖民主義〉發言於「公民與政治權利國際公約報告、暨經濟社會文化權利國際公約報告共同審查會議」，台北，福華會館，2013/2/25。〈台灣原住民族自治的路徑〉發表於台灣原住民族研究學會主辦「原住民族事務發展之回顧與前瞻論壇」，台北，台大校友會館四樓會議室，2015/2/6。

『民進黨黨綱』（1986）誓言遵循「保障文化多元發展的原則」，保障「台灣原住民族自治權」、「規劃台灣原住民保留區，保障其民族生存空間」、「對台灣原住民族、少數民族、殘障孤寡，以及其他社會弱小成員，國家應予以特別照顧」、並「維護不同地區、社會和社團保存的文化特色」。根據這些基本立場，『行動綱領』（1999）具體主張「設置台灣原住民族自治區，以保障其政治、經濟、文化等自主權，原住民族的權益應立法保障」、「維護文化資產，鼓勵多元文化的發展」、「國民義務教育不限單語教學，應尊重各族群語言，推動母語教育」、「教育內涵應尊重各族群、社區的獨特生活方式，並分享各族群、社區間共同生活的經驗」、「尊重原住民族之固有文化、語文、宗教，並協助其發展」。

在許信良擔任民進黨主席時提出『政策白皮書』，由中執會通過十四項政策綱領，包含『族群與文化政策綱領』（1993：281-93），著眼公民教育（族群文化）、語言政策（廢國語）、經濟公平（優惠）、及原住民族政策（自治）。陳水扁在競選總統之際，也提出國家藍圖的擘劃，提出二十九部白皮書。陳水扁連任總統後，民進黨針對外省族群作出『族群多元國家一體決議文』（2004），除了反對族群歧視、以及同化融合政策，並積極主張反省歷史，更強調正視「中華民國認同」、以化解族群對立。

## 八年執政的原住民族政策

在 2000 年的第二屆總統大選中，民進黨的候選人陳水扁除了提出『原住民族政策白皮書』，更與各族代表簽訂了『原住民族與台灣政府新的夥伴關係』（1999/9/10），在當選後，又簽訂『原住民族與台灣政府新的夥伴關係再肯認協定』（2002/10/19），在連任總統之後，他更進一步宣示，將在台灣的新憲法當中將設立「原住民族專章」。

協定內容項目為：

- （一）承認台灣原住民族之自然主權
- （二）推動原住民族自治

- (三) 與台灣原住民族締結土地條約
- (四) 恢復原住民族部落及山川傳統名稱
- (五) 恢復部落及民族傳統領域土地
- (六) 恢復傳統自然資源之使用、促進民族自主發展
- (七) 原住民族國會議員回歸民族代表

再肯認協定的落實方案如下：

- (一) 協助原住民各族關於其生態智慧、土地倫理等傳統知識的重建。
- (二) 透過各種教育管道（包括社會教育），使台灣人民認識並尊重原住民族文化對台灣永續發展的重要性。
- (三) 持續推動以原住民各族（或部落、社群）為主體的傳統領域調查。
- (四) 依在地原住民族所認定的傳統領域調查結果，陸續恢復部落及山川傳統名稱。
- (五) 以不干預原住民各族（或部落、社群）自主性為前提，依其意願提供資源協助建立自治實體。
- (六) 原住民族（或部落、社群）自治實體成立之後，政府應與之協商，以土地條約或其他可行方式逐步恢復傳統領域土地。
- (七) 政府應依原住民族自治實體成立進程，針對國家公園、林管區、各式保護區、風景特定區，協商發展合宜的共管制度，並進行技術移轉與人才培育，以促進民族自主發展，裨益台灣生態之永續。
- (八) 強化原住民族在國家永續發展、國土保育方面的決策參與。
- (九) 全面檢討調整原住民族地區現有的自然資源管理機制，在地原住民族對自然資源擁有優先權利；停止不當的造林計畫、裁併退輔會森保處等不合宜機構；建立水源保護區回饋制度，成立山林守護基金，運用在原住民族山林守護工作上。
- (十) 透過原住民族集體智慧產權制度之建立，在有關其傳統知識、包括動植礦物等物質的運用上，維護其權益；鼓勵並確保原住民族以永續方式運用傳統知識獲益。
- (十一) 修法落實前述原住民族發展計畫；修憲廢除山地／平地原住民的歧視性劃分，以民族（或部落、社群）為基礎取代以個人身分為基礎的原住民族政策架構。
- (十二) 政府應提供資源，由原住民族、民間及學界代表組成公正的監督單位，以原住民族「能力建構」(capacity building) 為指標，對政府（包括立法部門）施政、原住民族自主能力及社會認知，進行年度檢驗，並提出報告書。

我們把民進黨執政八年所作的努力整理如表 1。

表 1：民進黨的原住民族政績

項目	內容
建構原住民族法體系	『原住民族工作權保障法』(2001) 『原住民身分法』(2001) 『原住民族基本法』(2005) 『行政院原住民族委員會文化園區管理局組織條例』(2002) 『原住民族傳統智慧創作保護條例』(2007) 『原住民族文化事業基金會設置條例』(2008)
回歸部落	規劃自治、土地制度 調查傳統領域 調查傳統習慣規範 恢復部落山川傳統名稱 傳統姓名羅馬拼音 部落文化歷史自助研究
正名	邵族 噶瑪蘭族 太魯閣族 撒奇萊雅族 賽德克族
永續發展	推動共管機制 調查原住民族生物多樣性知識 以原住民族傳統智慧推動國土復育
語言文化傳承	建立族語認證機制 全面實施族語教學 邵族文化發展計畫 成立原住民族學院
傳播	成立原住民族電視台 縮短原鄉數位落差
國際交流	成立南島國際論壇 與多國簽訂原住民族備忘錄 國際原住民族會議

資料來源：以雅柏魁詠(2013)為主，參酌伊凡諾幹(2013)。

## 蔡英文 2012 年的原住民族政策

蔡英文在 2011 年公布的『十年政綱』除了「總綱：對下一代的承諾」以外，還包含農業、區域發展與治理、以及族群等十八個議題。原本預計在十一月中公佈的政策白皮書，透過更為細部的說明，讓有心的選民可以比較各個政黨總統候

選人的主張；不過，不知是內部尚待整合，還是認為選情樂觀、沒有必要，只聞樓梯響、未見人下來。在「族群」部分，在陳述民進黨執政時期的政績之後，除了再度強調族群和諧、多元對話、多樣交流、以及多元一體等核心理念，更有八項政策主張，包括落實原住民族自治、以及振興原住民族經濟發展。

有關於原住民自治部份，重點包括四項：成立自治區、恢復五都原住民鄉的自治團體地位、解決國有土地與原住民傳統領域之爭議、補償政府在原住民地區因生態保育政策所帶來的限制。大體看來，接受自來原住民族權利運動的訴求，不過，稍嫌中規中矩，譬如說，雖然誓言「落實原住民族自治權」，不過，這裡加上一個「自我管理」的字眼，與自決還是有相當大的差距，令人相當擔憂。又如「規劃穩定財源」，用字含糊，似有規避「統籌款」之嫌。至於原住民族最關心的土地權歸還問題，很含蓄以「爭議」帶過。我們有必要在選前要求更進一步釋義，以免在選後有太大的詮釋空間。

至於如何促進原住民族的經濟發展，除了學生的補助、融資機制、以及都會原住民的文化傳承，協助原住民在原鄉發展原住民專營事業，看來比較有吸引力，不過，還是要進一步告訴我們，究竟想像中的「原住民專營事業」是指甚麼，手工藝、生態旅遊、還是民宿導覽？另外，政綱當中也提到「恢復各部落傳統生活領域」，這與先前提到的傳統領域、傳統領海有所不同？究竟這是「恢復傳統生活」、還是「傳統領域」，還是有待釐清。

另外，「保障部落參與其傳統生活領域內土地及天然資源之管理及利用」，大致也反映『原住民族基本法』的基本精神、以及原住民族多年的殷切期待。不過，傳統生活領域與自治區的關係如何，究竟是相互包含、還是排斥，就是說，是否有可能由自治區本身來從事造林、水土保持、還是國家公園的經營？還是只能參與管理而已？這些在傳統領域的土地，是否要全部歸還給原住民？如果不能，原住民可以保證取回多少土地？其他的部份，政府要如何來賠償？同樣的攸關於天然資源的開採，除了參與管理，原住民可以分享多少的收益？這些都有必要在白皮書講明白、說清楚。

除了十年政綱，『2012 蔡英文競選總統原住民族政策：行動與尊嚴』草案也對外公佈。在這裡，除了宣示「原住民族是台灣原來的主人」，提及「新夥伴關係」的精神，縷述過去執政的努力，也提出十項政策主張，包括像原住民族道歉、承認原住民族固有權利、落實原住民族自治、解決土地爭議、都是原住民的公平發展、共管國土復育、以及非核家園等等，大致與政綱族群篇的內容相互呼應。

值得注意的是「創造上萬工作機會、振興原鄉部落經濟」的承諾，具體作法是設定政府機關進用原住民比例、發展原住民族專營事業、提供融資、以及建立原住民就業制度。我們必須指出，行政院目前有『促進原住民就業方案（98~1年）』，未來的白皮書必須說明自己的版本未合比較好；同樣地，我們目前也有『原住民族工作權保障法』、以及施行細則，徒法不足以自行，恐怕還需要探討。因此，到底上萬工作機會從何而來、何為原住民族專營事業，必須有更明確的陳述。

## 國民黨的原住民族政策——同化政策下的福利殖民主義

當前國民黨政府的原住民族政策，基本上是在同化的大目標下，以福利作為現代殖民主義的手段，想辦法要把原住民族變成「人」。在充滿敵意的大漢沙文主義之下，台灣的原住民族必須時時面對偏見、以及歧視，特別是在就學、以及就業。儘管憲法增修條文揭櫫多元文化主義，主流社會大體還是把原住民族的文化當作消費的對象，因此，對於原住民族的權利保障嗤之以鼻。儘管國會在 2005 年通過『原住民族基本法』，然而，相關侵犯原住民族權利的法力並未依規定廢除、或是修訂，同樣地，應該配套的法案也是付諸闕如，譬如『原住民族自治法』。更糟糕的是，政府試圖以法條架空『原住民族基本法』。我們指控如下：

### 一、自決權：

- （一）在草擬的『原住民族自治法』下，自治政府沒有土地、沒有實權；
- （二）強迫八八水災的原住民族災民遷村；
- （三）將五個原住民族鄉納入五都，剝奪參政權。

### 二、財產權：

- （一）原住民族的傳統領域被強行納入政府保留地；

- (二) 原住民族不能自由運用自己土地上的自然資源；
- (三) 未依法取得原住民族的同意，恣意開發、破壞環境。

### 三、文化權：

- (一) 原住民族語流失，政府未能盡力復育、或是發展，把責任推給父母；
- (二) 政府遲遲未能推動原住民族教育，相關部會相互推諉；
- (三) 未能積極強化原住民族的高等教育人才培育，措施淪於應付了事。

### 四、經濟權：

- (一) 原住民族部落凋零，年輕人被迫遷往都會區尋求就業；
- (二) 原住民族平均所得低於全國平均、失業率高於全國平均；
- (三) 原住民族的就業不易，法律的保障流於形式。

### 五、社會權：

- (一) 社會以東方主義看待原住民族，認為只適合唱歌跳舞、打球、或當兵；
- (二) 將國家的挹注與政治上的恩寵掛鉤，原住民族被迫在選舉效忠。

### 六、認同權：

- (一) 刻意劃分山地、以及平地原住民族，以族群切割來達到分而治之；
- (二) 剝奪平埔各族群的原住民族身分，故意加深彼此的歷史齟齬。

## 未來努力的方向

戰後，國民政府的原住民教育，大體不脫同化的本質，一直到政治解嚴，受到多元文化主義影響，才展開原住民族語言文化的教學，不過，大致上還是採取附加式進行；立法院在 1998 年通過『原住民族教育法』，開始有比較具體的原住民族教育事項。根據『原住民族教育法』，原住民族所受的教育包含主流／普通教育、以及原住民族教育；然而，經過十多年的努力，民族教育大致上是被定義為原住民族的語言文化課程，被批評為內容淺薄化、零碎化、以及邊緣化，連基層的老師普遍缺乏相關的認識，更不用說以原住民族的知識主體來教學。我們看到的事實是主事的教育部、以及原民會互踢皮球，前者認為事不關己、應付了事，後者則認為沒有人跟錢、唾面自乾。面對「仁慈的忽視」，原住民族菁英眼見中國有諸多的民族大學，近年一再喊出「另外成立民族大學」的呼聲，值得深思；長期而言，政府或可考慮接管無力競爭的大專院校，在北、中、以及南部分別成立民族學院。

根據『原住民族基本法』第 22 條，針對國家公園等制理機關的設置，相關

部會應該會同原民會訂定共同管理機制辦法，然而，由於各個部會遲遲不願意提出草案，只好由原民會出面規劃模組『原住民族地區自然資源共同管理辦法』。經過多次聯合會議，各部會對於共管機制的設置有相當大的歧見，特別是共管機制的設置是否溯及既往，最後，文字朝原民會堅持的方向確認，上呈行政院原住民族基本法推動委員會。然而，在兵荒馬亂中，由於閣揆換手，林務局將吳澤成政務委員的裁決當作最後的決定，未經推動會討論確認，行政院秘書處也拿雞毛當令箭，相關部會藉此就地合法化原有的機制，除了說程序上完全不具正當性，甚至於是違背『原住民族基本法』的基本精神。坦白說，一些部會擁兵自重，儼然是新形的國家級利益團體，也是眾多 BOT 爭端的共犯集團。

有關於不分區原住民立委的提名與排名，也必須從長計議。如果從政黨比例代表制設計的精神來看，譬如在西歐、以及北歐行之有年的民主國家，無非強調少數族群、以及弱勢族群在國會的發聲，以表達政黨的道德良知、以及社會關懷。民進黨不分區立委一向有原住民立委，從第三屆立委開始，將原住民族放在定安全名單，包括巴燕·達魯（第三、四屆），陳道明（第五屆）、陳秀惠（第六屆）、陳瑩（第七屆）。然而，蔡英文擔任主席時，以社會上的公民團體很多為由，將原住民放在安全名單外面，意思是說，要是民進黨能夠在政黨票有相當的成長，原住民才有機會上榜；這樣的急轉彎，擺明的就是認為人家揀剩下來的才有原住民的份，恐怕很難不被解釋為民進黨認為原住民的選票無足輕重。民進黨才在起步，慢慢才讓一些原住民精英有所認識、或是釋懷；作為最大的在野黨，民進黨應該拿出更多的資源來挹注，而非講求快速報酬。兄弟相互提攜，如果只有錙銖必較，未免讓人質疑出發點就是現實利益，政策的正當性就大打折扣。

就憲政層次而言，當年執政的民進黨在憲政改造研議小組下面設有人民權利組，負責原住民族權利條文。根據民進黨中央黨部政策委員會（2006）所提的『民進黨憲改草案』，協調彙整成專章（第 13.1 章），總共有 5 條，包含原住民族地位保障（第 168 條）、自治以及特殊法制（第 168.1 條）、司法扶助與語言保障（第 168.2 條）、歧視支罰責（第 168.3 條）、以及成立特別基金（第 168.4 條）。大體



而言，主事者對於原住民族主權的概念有所疑慮，同時，也認為土地補償會引起爭端。最後的妥協，「其 [原住民族] 主權地位」修訂為「原住民族權」，並加上「國家語原住民族應建立夥伴關係」等字眼；有關傳統土地等集體權利的「合理賠償獲補償」，改變文字為「國家應依法律成立特別基金」。坦承而言，彼此的想法仍有相當大的差距，並未真正對話。

最後，我們以為政府不管是用任何再冠冕堂皇的理由，都不能剝奪平埔族的原住民族身分、以及相關的權利。因此，對於過去的行政疏失，政府不僅要自動恢復平埔族的身分，更要對於六十年來的剝奪，總統必須進行正式的道歉，而國家必須提供相當的補償。當然，成功的關鍵還是要端賴多元的平埔族人的自我定位、整合、以及訴求的確定。坦承而言，原住民（高山族）與國家關係的重建，有相當多的成分要借助於平埔族的定位，尤其是如果能了解平埔族當年是如何在被征服的過程中喪失主權，將有助於原住民（高山族）取回流失的土地。

在蘇貞昌擔任主席時，民進黨智庫新境界基金會執行長林萬億召開的行政區劃專案小組會議（2013/11/13），筆者忝為族群組召集人，受邀提供有關於原住民族自治的配套，希望能進行通盤的考量，也就是兼顧行政區劃、國土規劃、以及財政劃撥。在第二次會議（2013/12/5），原本是希望在三項核心原則（縣市地位平等、區域均衡發展、資源公平分配）各自加上第四款，最後的決議是另外增訂第四項核心原則「推動原住民族自治：尊重原住民族意願，落實原住民族自治」。其具體主張以三個款來呈現：

- （一）建構民族自治體制，推動部落會議法人化，促進族人民主參與。
- （二）尊重原住民族傳統領域與民族土地，進行資源共管。
- （三）提供充足財源，以利推動民族自治。

在第三次會議（2013/12/27）確認行政區劃方案，由於與會者有整併現有縣市政府為區域政府的共識，筆者以水土資源保育及防災為可欲性，將現有 30 個環繞中央山脈的原住民族山地鄉（含離島蘭嶼）另組特別行政區（原住民 16.2 萬、非原住民 3.8 萬），做為原住民族自治區的基礎領地，不用再被行政區域割裂。這樣的構思，主要來自前原民會主委瓦歷斯·貝林下任後的階段性構思，先

結合所有的原住民族鄉鎮市（30 或是 55 個），成立一個全國性的原住民族自治區，再依據各民族的意願，伺機成立民族自治區。當然，未免有遺珠之憾，譬如邵族的傳統領域在南投的魚池鄉，目前被政府劃為平地原住民鄉鎮，而水里鄉並不在列。

未來，會不會蘇（貞昌）規蔡（英文）隨？我們也不敢保證，到底民進黨在 2016 年的總統候選人會不會信守承諾。不過，由陳水扁在 1999 年在蘭嶼與原住民族代表所簽訂的『原住民族與台灣政府新的夥伴關係條約』（包含「推動原住民族自治」等七大項）來看，當選總統後又與原住民各族代表進行「新夥伴關係協定再肯認」儀式（2002/10/19），因此，近似於英國政府當年與紐西蘭毛利人所簽訂的 *Treaty of Waitangi*（1840），具有準憲法位階，就差國會的相關立法確認。如果未來的民進黨政府食言而肥，那是缺乏誠信的作法，會被社會大眾唾棄。

大體而言，國民黨服膺福利殖民主義，對於原住民族的權利保障戒慎小心；相對之下，民進黨草莽出身，對於原住民族群權利運動言聽計從。儘管如此，不管是誰執政，這個由漢人所支配的中華民國政府，還是要面對開發主義的制約；換句話說，表面上的藉口或許是國土保安、或是資源保育，真正的理由是由自治而來的相關土地權課題。如果說中央政府各單位是如假包換的偽君子，盤據原住民族傳統領域的縣市政府也不過是赤裸裸的真小人，明明頂多是暫時代替政府保管，然而，在原來限制原住民族使用傳統領域的理由消失後，吞下去的肉捨不得再吐出來，差別在姿態委婉、還是蠻橫。

追根究底，原住民族的自治權來自於民族自決權，這是程序權；實踐自決權的光譜包括接受同化、進行自治、以及尋求獨立，端賴墾殖者對於自治的尊重，原住民族保留獨立建國的權利。然而，如果沒有土地的自治，只能算是空中樓閣、或是沙上建塔，至多只是多了一些地方官職，增列預算讓他們幫忙選舉綁樁，以美好的包裝來合理化現有的政治、經濟、社會、及文化宰制關係。

釜底抽薪，我們必須重新回到台灣的主權歸屬，才能確保實質的土地權取回；也就是說，漢人前來墾殖之際，台灣並非「無主之地」，因此，不管外來政

權四百多年來如何更替，從來都沒有取得原住民族的同意、其存在的正當性都是不確定的。透過談判，由各個原住民族決定是否要接受這個國家、以及在何種條件下，當然包括土地的取回、讓渡、補償；談判協議就是現代版的「民族對民族」條約，而且必須經由國會立法來確認，也就是至少有十六個法來落實，以免政府出爾反爾。

總而言之，自決權是要確保原住民族的自主性，原住民族主權是土地權的來源，將兩者串連在一起的則是自治。自決權、以及主權可以算是第一階的權利，自主權、以及土地權是第二階的權利，那麼，自治權姑且稱為一點五階的權利。至於談判、以及條約，應該是前置的零點五階權利（圖 2）。

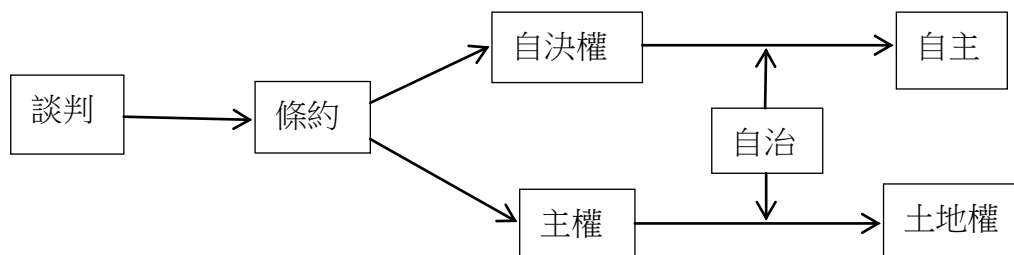


圖 2：原住民族自治權的概念架構