字級調整 小 中 大

2015/1/21

從原住民抗爭事件來看我國原住民族政策發展

張于紳、王宣智（科技政策研究與資訊中心）

一、前言

全球化來臨、多元文化興起、人權新興集體權重視與知識經濟時代改變了改變原住民的國內外發展環境，而台灣目前原住民族發展的現況如何？推行的原住民政策措施是否合乎時代潮流與原住民族的需求？對於原住民族的發展及人才政策相關的論述詳多，從多元文化與原住民族知識、民族自治與積極賦權行動理論與人才任用與代表性官僚理論等與發展高階人才相關性較高的三種論述來看，在多元社會中，少數民族本身有其特屬的需求和政策目標，政府若能兼顧國家與族群間的需求、尊重與深耕各族群多元語言文化，將有助於多族裔和多文化的國家更充分彙集資源與發揮競爭力。反之，若政府對於原住民族沒有任何有效人才培育措施或特殊安排，國家在憲法與法律層次對原住民族提出的族群平等承諾將難以實現。

2014年8月17日信義鄉山林共治自救會等多個原住民團體集結到台大校門口抗議，要求台灣大學實驗林管理處將由南投縣信義鄉的實驗林管轄區移至溪頭自然教育園區的兩株千年台灣紅檜木歸還，且也要求台大，往後須經原住民族同意，才能取走當地資源，並與當地原住民成立山林共管機制(林秀姿, 2014)。2014年6月7日50名太魯閣族人，在歐菲莉風災紀念碑前三度鳴獵槍、燒狼煙，向祖靈宣示要捍衛土地，封路阻止遊客的車輛進入慕谷慕魚清水溪谷，表示抗議並表達：此溪谷是銅門部落傳統領域，但從2006年開放觀光以後，年年吸引無數觀光人潮，早已超過負荷程度，也因此帶來大量垃圾、車流、空氣污染與噪音，甚至傷害太魯閣族傳統文化，經部落會議後決定發動封山行動，並強烈提出停止發放「入山證許可證」、旅客以步行方式進入、旅客入山需要遵守部落公約等訴求(李光濱, 2014)。此二事件凸顯了原住民與一般大眾之間衝突，出於各主管機關之間彼此沒有建立清楚的權責劃分或共管機制，以及整體社會對傳統領域的認識不夠，對於不斷發生類似的爭議事件，應有何因應作法？我們首先來了解台灣近年來主要的原住民政策發展，以進一步探究解決爭議的根本方法。

二、我國原住民族主要發展政策

近年來有關原住民族發展的國內外環境已有了重大轉變與新的發展趨勢。國際勞工組織新修訂之「原住民及部落人民公約1」，以及聯合國2006年通過之「世界原住民族權利宣言」(原住民族傳統智慧創作保護試辦計畫, 2007)是當今全球原住民政策的國際潮流，亦是當前維護原住民族生存、尊嚴與福祉之國際標準，也影響了許多國家的立法與政策。整體而言，各國在維護原住民族生存、尊嚴與福祉上均已更為積極。目前多數國家的族群政策已經轉變為多元主義、協和民主(consociationalism)以及族群發展等政策，承認是多族裔和多文化的國家。族群政策上也傾向尊重與深耕各族群多元文化，發展民族語言，追求共存共榮之族群關係。

在法規制度上，各國均有相關作法改善原住民族的社會地位、法律環境等。我國在相關領域也進行持續的改革，原住民族權益逐漸在社會上取得其正當性，本研究依據政府推動原住民族相關政策歷程繪製我國原住民族發展政策軌跡。1996年可視為一個重要的轉換里程碑， 1996年以前的原住民族政策以山地行政框架為主，1996年以後即強調多元治理的概念，且大致上可以分別五個面向分述，如下圖所示。

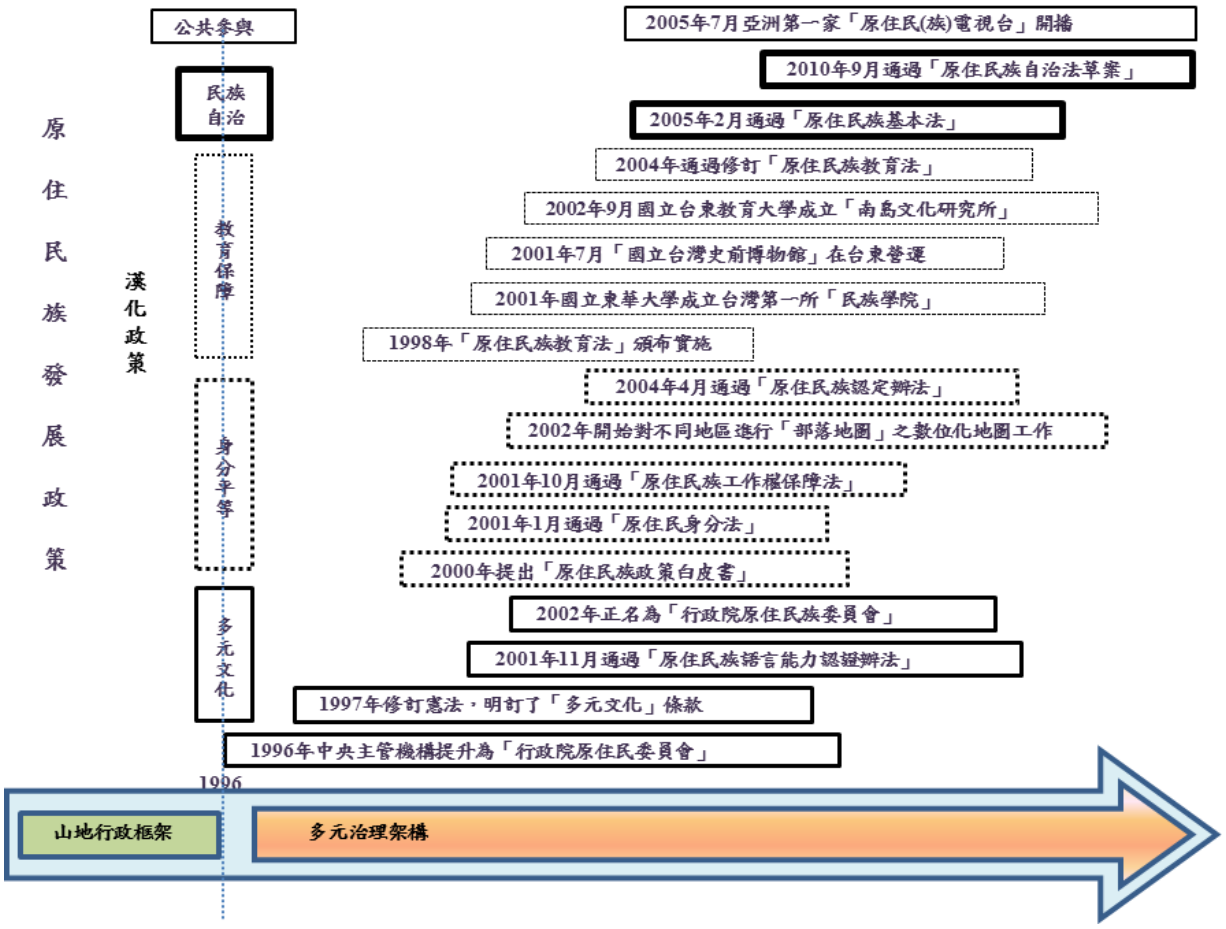

圖 1 我國原住民族發展政策

我國的原住民族權利運動始於1980年代，主要的目標是正名、自治、以及還我土地等三大運動。在1994年由國民大會於第三次修憲的增修條文中，以「原住民」取代「山地同胞」用詞，漢族同化政策逐漸走向原漢和解。

1996年政府修改了原來治理台灣原住民族的「山地行政」架構，將中央主管機構提升為「行政院原住民委員會」，台北市與高雄市等的原住民事務委員會也分別成立，以往透過原民運動表達之原民意見逐漸進入體制內(雅柏甦詠・博伊哲努, 2007)。在1997年的憲法修訂條文第10條、第9項與第10項，明訂了和原住民族有關的「多元文化」條款，為實質促進原住民族權益的「原住民族條款」。其中，憲法第9項條文為：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化」；第10項條文為「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」。此修訂條文成為了原住民族集體權的基礎與依據，自此，原住民族政策也由個人權正式轉向集體權發展方向。2002年「原民會」進一步改名為「行政院原住民族委員會」，正式承認原住民為國境內具有「民族」地位特殊群體的官方立場，可算是朝向名義上的「國與國」關係邁進。另外，在語言使用、教育內容方面，也朝向多元文化、兼容並蓄發展。例如，不再強制性地獨尊國語(華語、普通話)，小學課程中納入鄉土母語教學，公共標示等生活細節中也直接可觀察到語言的多樣性。2001年11月通過「原住民族語言能力認證辦法」，此法訂定原住民語教師資格，以及母語認定，幫助語言文化的傳遞。

從1990年中期之後，台灣的教育大學系統亦成立和多元文化相關的學系、研究所等(陳玉賢, 2007)。國立東華大學更於2001年成立台灣第一所以原住民為主體的「民族學院」，有助於培養原住民的文化發展與特殊的行政人才。1998年「原住民教育法」頒布實施，其中第2條明訂原住民族教育之主體，以多元、平等及尊重之精神推展原住民族教育，確立了原住民族教育政策的基礎與依據。2001年7月台灣第一座以「南島民族」史前文化為主題的「國立台灣史前博物館」在台東營運；2002年9月於國立台東教育大學成立「南島文化研究所」。2004年通過修訂「原住民族教育法」，確立了原住民教育的雙軌制，即包括普通與民族教育權，例如：一方面在國民教育中提供原住民母語的選項，另一方面，東華大

學成立台灣第一所「原住民族學院」，其宗旨為培養原住民族文化傳承與創新的教育人才與工作機會，希望俾助於集體文化的傳遞與發展。

2001年1月通過「原住民身分法」，依循家族主義與血緣主義原則訂定條文，協助確立原住民的特殊身分的法律地位，提供必要的特殊國民(福利或者差異保障)待遇，以達保護原住民身份邊界與其享有的政策權益。2001年10月通過「原住民族工作權保障法」，規定大型公民營機關行號，必須採用「比例進用原則」(必須達到10分之1的比率)，給予原住民更多就業保障，這是多元文化的制度性平等保障。呼應2000年的「原住民族政策白皮書」中有關調查並恢復「傳統領域、土地」的主張，政府2002年開始對不同地區進行「部落地圖」之數位化地圖工作，雖仍無法滿足重建傳統領地的需要，但是在重建民族傳統整體想像空間、維護部落社區生活空間自主權上已經產生效果。2004年4月通過「原住民族認定辦法」，此法規定原住民族進行正名，取得法律定義地位的過程。此法通過以來，激發了一些被隱藏的台灣原住民族，開始要求重新被認為民族主體的意願。至2014年6月26日行政院通過原民會提案，同意增設「拉阿魯哇族」及「卡那卡那富族」為止，台灣原住民族達十六個民族(李明賢, 2014)。

亞洲第一家「原住民(族)電視台」成立並於2005年7月1日正式開播，而且在2007年加入「台灣公共廣播電視集團」之一員，成為「公共」媒體之一(維基百科編輯群, 2014)，此對於多元文化象徵、公民行動與民主的落實，均有其必要性。除此之外，政府亦鼓勵台灣原住民族團體參與國際社會活動，代表台灣，並促成和其他「南島民族」國家的關係，間接目的在於突破中國外交封鎖的一環。

2005年2月通過「原住民族基本法」，共35條，具有憲法之下、國內法的最高立法位階，期盼最終能達到「政府依據原住民族意願，保障原住民族之平等地位及自主發展，實行原住民族自治」。內容幾乎包含了將近20年原住民族運動的智慧與要求，涉及所有有關原住民族基本權益、法律地位、文化復興等議題。

三、問題分析

整體而言，台灣原住民族近年來在各種政策推動下，相較於以往，不論在公共參與、民族自治、教育保障、身分平等與多元文化等面向，各種權益已經受到比較多的尊重，尤其是幾項重要法案的通過，有顯著意義。然而，基本法的最大問題在於是否能夠具體落實於現實政治與社會環境。尤其，因為原住民族自治涉及複雜的司法、財政、土地等關係，均有待另外立法訂定。在2005年三讀通過並公布實施原住民基本法(簡稱原基法)後，迄今許多相關配套法規的修訂、立法遲遲沒有進展，實已違反原基法第 34 條規定，2010年9月行政院通過「原住民族自治法草案」，迄今亦尚待進一步完成立法。眾多與原住民族自決權、傳統領域土地權、文化權等原基法授權應制定之「法律」至今仍無進展，也造成相關部會法令主管機關，經常在法律適用上利用既有法律命令之情形，無法落實原基法保障原住民族權益之立法目的(黃錦堂 & 何展旭, 2011)。

相關部會因原基法規定沒有完整的配套法令，而帶來原住民族與其他民眾的衝突與抗爭，且迄今無法根本解決並遏止類似問題再發生。例如：事件一為2014年8月17日信義鄉山林共治自救會等多個原住民團體集結到台大校門口，抗議台灣大學實驗林管理處未經原住民族同意就擅自搬動風倒木，要求歸還並成立山林共管機制。台大實驗林管理處則主張兩棵紅檜木為台灣原生珍貴樹種，極具教學、研究價值，所以依照「國有林林產物處分規則」第十四及第十五條規定，運至溪頭生態教育園區供教學、研究、展示，強調發現檜木的地方和搬運放置的地方都屬於台大管轄的實驗林區，因此事件並無違法。事件二為2014年6月7日為本文前言已提到之慕谷慕魚清水溪谷封路事件，雖此事件秀林鄉尊重族人決議且簽准公文並發文給中央及地方政府相關單位進行後續溝通，然而慕谷慕魚清水溪區域主管機關涵蓋國防部、警政署、鄉公所、林務局、台電等，警方認為依警政署規定及人數限制核發入山許可證，並未限制車輛不得進入管制區，族人若堅持攔車，恐違法涉及強制罪。花蓮縣政府原住民行政處長認為任何人都無權力封路，且部落會議決議不能與現有法令相牴觸，遊客是依法申請入山，族人不得封路攔車。

目前原住民傳統領域的劃分，涉及林務局、國家公園等多個治理機關，且當前社會對於原住民族傳統領

域的認識不夠，使得原基法子法遲遲無法通過，導致行政機關雖依法執行公務，但法律條文間略有矛盾的問題讓類似的爭議事件不斷發生。如：2013年日月潭向山BOT案牽涉到邵族的傳統領域遭到邵族人多次舉白布條抗議，台東卡地布遷墳事件，引起卑南族人誓死抗爭到底，蘭嶼東清七號地，因為台東縣政府沒有遵照原基法的規定，事先取得當地雅美族人的同意，就在東清部落興建預拌混泥土廠，雅美族人前往監察院陳情(台灣環境資訊協會, 2014)。因此，面對未來，要重新思考原住民族與漢人如何從歷史衝突走向「和解共生」，開創台灣多元文化的果實，如何落實原基法實為關鍵。

四、結論

多元文化主義是在建立有關少數群體的文化權，從對於差異的承認與尊重而展開，一般而言，多元文化主義的目標，是希望以對少數族群文化認同的承認，取得政治上的妥協，讓多元族群都心甘情願的接受國家，透過推動多元文化的程序，可以促進化解族群衝突、達成社會和諧之成果。社會和諧提升之外，透過研究不同文化的知識體系與架構，也有助於提出有別於主流社會知識之洞見，避免看法與預測落入單元價值觀點進而引發未來更多的問題。再者，原住民的特別經驗所發展出來的原住民知識，在醫藥、農林、食品生產與儲存、永續發展、心靈或精神價值知識上，都可能補正主流社會知識體系的不足或缺失。另，1960年聯合國通過「給予殖民地國家和人民獨立宣言」確立自決權是一種法律權利，是最基本的人權。對於原住民族，民族自決的發展目前著重於對內自決，也開始兼重政治自決及經濟自決。而聯合國於2007年正式通過「原住民族權利宣言」，更為原住民族自治提供規範的基礎。積極賦權行動理論，則從學理上論述了原住民族自決與優待政策的關係，主張讓原住民族透過一定的優待管道，培育能為原住民族服務的人才。有了人才的培育，接著則是進一步落實原住民族事物的自我管理。當政府機關有用人需求，根據全國的性別、地域、族群或社會階層的組成結構來調整公務人力結構的偏差，透過代表制達到社會公平之目的與社會回應力之價值，此用人思維又稱為代表性官僚，亦是各國公務人員法制之種族平等的重要理論基礎。目前我國已在公務人員考試法第3條第2項規定政府為照顧原住民族之就業權益，得舉辦原住民族特考，並透過原住原住民族工作權保障法第5條第3項更規定原住民地區內的各政府機關、學校與公營事業機構比例，具公務人員資格的原住民不得低於現有員額的2%，確保了原住民族在官僚體制內的比例，並強化原住民相關業務之順利推動、建立原住民行政的象徵意涵、肩負原住民人才培育責任。從以上論述與政府的作為，可知我們不應忽略原住民族發展的重要性，且政府已經採取了基本的措施。

對於我國原住民族的發展，2005年2月通過的「原住民族基本法」是具有憲法之下、國內法的最高立法位階，其中第21條條文為：「政府或私人於原住民族土地內從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮詢並取得原住民族同意或參與，原住民得分享相關利益。政府或法令限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源時，應與原住民族或原住民諮商，並取得其同意。前二項營利所得，應提撥一定比例納入原住民族綜合發展基金，作為回饋或補償經費。」原住民族自治法是原基法22子法中，最重要的一條，但必須與其他子法配套施行。因此，原民基本法在研擬時，就因擔心行政院相關部門不積極配合，才另加了「行政院為審議、協調本法相關事務，應設置推動委員會，由行政院院長召集之」、「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」的條文。然而，目前為止通過智慧創作保護條例、自然資源共同管理辦法等均屬個別的專法，在缺乏各面向法令規範下，各子法根本無法單獨施行，因此，要落實原基法，首先應該檢試現行法令，了解政府各部會可實際運作哪些管控措施？才能進一步了解需要修訂與增訂的法令規範有哪些？才能透過建立系統性、根本性及整體性的法律規範，以達到尊重在地族人並又對整體永續發展有益的目標。在此基礎之下，原住民族人才的培育政策才能有效規劃與推動，而達到發揮多元文化與人力資源的價值，讓我國原住民族長遠發展更符合國家需求與國際趨勢。

參考文獻

1. 原住民族傳統智慧創作保護試辦計畫. (2007). 聯合國原住民權利宣言. Retrieved May 2, 2014, from http://ctm-indigenous.vm.nthu.edu.tw/?q=node/22
2. 台灣環境資訊協會. (2014). 原住民族基本法. Retrieved September 23, 2014, from http://e-info.org.tw/taxonomy/term/17067

3. 李光濱. (2014). 護慕谷慕魚 原民鳴槍封路. Retrieved September 23, 2014, from http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20140608/35880305/
4. 李明賢. (2014). 再多2族 台灣原住民增至16族. Retrieved September 23, 2014, from http://www.chinatimes.com/newspapers/20140626000448-260102
5. 林秀姿. (2014). 紅檜是我們的 原住民抗議台大. Retrieved September 16, 2014, from http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT5/8876028.shtml
6. 維基百科編輯群. (2014). 原住民族電視台. Retrieved September 23, 2014, from http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%8E%9F%E4%BD%8F%E6%B0%91%E6%97%8F%E9%
7. 陳玉賢. (2007). 原住民族教育政策過程之研究-以原住民族教育法為例. Retrieved from http://web.nutn.edu.tw/gac760/New00/file/fourm/96.11%20paper/%E5%8E%9F%E4%BD
%E4%BB%A5%E5%8E%9F%E4%BD%8F%E6%B0%91%E6%97%8F%E6%95%99%E8%
%EF%BC%88%E9%99%B3%E7%8E%89%E8%B3%A2%EF%BC%89.doc
8. 雅柏甦詠・博伊哲努. (2007). 聯合國原住民族權利宣言與台灣原住民族權利保障. 台灣原住民研究論叢, (二), 141～168.
9. 黃錦堂與何展旭. (2011). 原住民族自治法草案之評析 - 財團法人國家政策研究基金會. Retrieved September 23, 2014, from http://www.npf.org.tw/post/3/9253

備註

[←1]

國際勞工組織大會，經國際勞工局理事會召集，於1989年6月7日在日內瓦舉行第七十六屆會議，修訂1957年的原住民和部落人口公約，於1989年6月27日通過1989年原住民和部落民族公約。http://www.tw-roc.org/book/0112/2011-03-30-10-31-36/272-011986627.html

社會科學

關鍵字：原住民族 ,原住民族政策 ,原住民抗爭

回應文章 推薦本篇 轉寄好友 瀏覽次數 1336

友善列印 分享