

解構與重構

原住民族人權與自治

高德義 著



東華大學原住民族學院 出版

解構與重構—— 原住民族人權與自治

高德義 著

東華大學原住民族學院 出版

國家圖書館出版品預行編目資料

解構與重構——原住民族人權與自治／高德義著．--

花蓮縣壽豐鄉：東華大學原住民族學院，2009.02

面；15×21 公分 （東華原住民族叢書：7）

ISBN：978-986-01-7653-7（平裝）

1. 人權 2. 原住民

579.27

98002004

解構與重構——原住民族人權與自治

著 者／高德義

發行人／施正鋒

出版者／國立東華大學原住民族學院

地址：974 花蓮縣壽豐鄉志學村大學路二段一號

電話：03-8635-752

網址：<http://www.ndhu.edu.tw/~cis/>

總經銷／翰蘆圖書出版有限公司

地址：台北市 100 重慶南路一段 121 號 5 樓之 11

電話：02-2382-1120

傳真：02-2331-4416

劃撥帳號：15718419 翰蘆圖書出版有限公司

網址：<http://www.hanlu.com.tw/>

定 價／450 元

出版日期／2009 年 2 月

（如有缺頁或倒裝，本公司負責換新）

感謝

行政院原住民族委員會
鼓勵及贊助

序

我出生在台灣最偏遠的排灣族部落，排灣經驗及原住民身份可以說帶給了我一生甜蜜的負擔和無形的資產。解嚴前的台灣，作為原住民不免會在身份及認同上有些許困擾和困惑，但也幸運的是，緣於原住民之故，也比別人多了一隻眼睛，多了一個世界，自覺生命更為豐富而完整，並在不知不覺中確立了一生的志業和方向。也因此個人自大學畢業後，即棄「文」從「政」，並自碩士班開始一直到現在始終關注並從事有關族群及發展有關議題的教學、研究及服務工作，並陸陸續續在相關學術研討會中發表有關原住民議題論文，另一方面也多方參與相關原住民政策的規劃及法案制訂，生活可謂單純、充實而愉快。

台灣是個多文化及多民族國家，國家整體的穩定與發展少不了原住民族的發展。這本書即是蒐錄我在這幾年來撰寫有關原住民族議題的部分論述性文章的選集。文章主旨多從原住民局內人的觀點，批判性探討當今原住民族的處境、人權、自治及發展議題，並提出民族重建及發展之道。本書不僅具有學術上的興趣，也有為弱勢原住民族發聲的意義。本書所有文章大多在不同學術研討會、研究計畫及學術刊物上發表過，這些文章代表我這幾年來在族群及原住民族議題方面所走過的一段歷

程，但由於本書收入的文章是在不同時期，並發表於不同場合，係各自獨立的論文，因此有些內容不免會有些許重復，而且當前時空也有轉變，因而有些資料、現象和事實或已過時，但為保存原貌，並留下自己成長的足跡，各篇文章僅作格式及錯字的修正，希望讀者能夠諒解，同時也希望給予批評指正。我的心願是借這個機會認真總結原住民族的發展經驗，並提供一些意見，期望這本書能對關心原住民族的人士有所幫助，進而有利於今後原住民族政策的開明變革與發展。

多年來，個人始終有個心願，就是將原住民族發展與政策之思考及研究成果，以專書方式作一總結，一則以防散逸，二則藉以拋磚引玉，但由於諸事繁忙，加上疏懶成性，始終無法專心致志，故延宕數年而不能如願，所幸施正鋒院長來院之後，對筆者關懷、鼓勵有加，在其熱忱摧促下終於促成本書的結集問世，否則真不知何年何月才能結集出版，在此謹向施正鋒教授表示由衷的感謝。另外民發所研究生胡智涵協助整理和修正文稿，至為勞苦，敬表謝意。最後，我也要向多年來給我指導、關心和支持的諸多師長及親朋好友表示萬分的感謝。這本書的文章大多是在忙錄中完成的，有很多不盡人意之處，還請先進前輩多所指正，不勝企盼和感謝之至。

高德義 序於花蓮居南邨

目 錄

自序	i
----------	---

第一部份 人權篇

壹、從殖民、同化到自決——全球原住民族的危機與轉機？	1
一、前言——原住民族世界	1
二、西方殖民及現代化經驗	3
三、原始的反叛——國際原運的發展	8
四、國際組織的關懷行動	14
五、全球原運的迴響	20
六、國際原運的困境與展望	23
貳、發展中的原住民族權——國際組織、國際法與原住民族	31
一、前言	31
二、從個人權到集體權	33
三、國際組織與原住民族人權保障	35
四、「原住民與部落人民公約」析論	42
五、「原住民族權利宣言草案」評析	44
六、國際人權法中的原住民族權	47

七、原民權的爭論與難題	56
八、結語	63
參、台灣族群平等權的保障與實踐——以原住民族為主體的探討	67
一、前言	67
二、民族平等權的國際法基礎和依據	69
三、台灣原住民族平等權的保障	78
四、台灣原住民族平等權的實踐	83
五、未來展望及解決對策	90
肆、司法體系中的原住民——原住民族司法權初探	99
一、前言	99
二、從法律一元論到法律多元論	101
三、司法制度與原住民族	109
四、國家法與原住民族習慣	115
五、邁向司法正義——若干改革構想和建議	124
伍、公有地悲劇？——台灣原住民族保留地政策及土地權	133
一、原住民族與土地	133
二、原住民族土地的滄桑與現況	136
三、當前原住民族土地問題的框架	142
四、原住民族土地權的解決	151
五、未來展望及政策建議——代結論	159

附錄：國際人權法中有關原住民族土地資源權文件	162
陸、差異政治與憲政設計——論憲法原住民族政策專章的規劃	185
一、差異政治與原住民族	185
二、國際法及比較憲法中的原民權	189
三、憲法原住民族專章各版本評析	197
四、建立平等共榮、互為主體的夥伴關係	204
 第二部份 自治篇	
柒、為何民族自治很重要？——原住民族自治的理論與實踐	209
一、民族自治的涵義與理論	209
二、原住民族為何需要自治？	221
三、民族自治的國家實踐	234
四、原住民族自治的檢討——發展論述觀點	248
捌、原住民族自治的策略規劃——以排灣族為例的探討	281
一、前言	281
二、排灣族自治的主客觀條件分析	288
三、排灣族自治體制的設計	309
四、排灣族自治若干議題	335
五、排灣族自治的可能困境及後果	371

六、排灣族的自治模式——結論及建議	378
玖、從依賴到自主——原住民族自治財政及人事體制的設計	399
一、前言	399
二、當前原住民地方財政現況及問題	403
三、原住民族自治財政的策略規劃	412
四、現行原住民地方自治人事評析	418
五、原住民族自治人事的策略設計	423
六、結論與建議	426
拾、依賴？或自治？——兩岸民族自治法鑒比	437
一、前言	437
二、自治法源及規劃設立程序	440
三、自治層級地位、行政區劃與自治組織	445
四、自治權限、居民權利及族群關係	450
五、自治資源及府際關係	457
六、結語	465

壹、從殖民、同化到自決—— 全球原住民族的危機與轉機？*

一、前言——原住民族世界

根據聯合國經濟社會理事會的定義，所謂原住民族係指：1. 其祖先在外來殖民者到來之前即住在該地；2. 在目前居住的社會居於非統治地位；3. 其文化異於主流社會；4. 具自我認同感，成員身分由該族群自己決定（Goehring, 1993: 2），以上關於原住民族的定義和條件，其中居於「非統治地位」和「文化異於主流社會」二者，與少數民族定義相同。但全球原住民族源於前述第一項：「原住」身分及殖民經驗，因此和少數民族在國際人權法上的地位和權益不同，原住民族除了享有一般人權之外，和享有特殊的原住「民族權」。原住民族在英文上有不同的名稱，如：native people、autochthonous、tribal minorities、first nations、founding nations、indigenous peoples、aboriginal 等，一般來說，人類學者慣用 tribal minorities，聯合國與原住民族喜用

* 原稿發表於《原住民教育季刊》23 期（2002）。

indigenous peoples，加拿大原住民常自稱 first nations，但澳洲出版的書籍卻經常使用 aboriginal 一詞。根據 1990 年世界銀行及國際勞工組織（ILO）資料，目前全球原住民族約五千個以上，人口三億多人，佔全球總人口 5%（UN, 1998: 32），分佈在六大洲 85 個國家，聯合國會員國及有一半以上國家境內有原住民族。在地理分佈上，從冰冷的北極到炎熱的沙漠，從全球物資生活豐富的北美、歐洲到最貧窮的非洲及南太平洋，都有原住民的蹤跡。原住民在各洲人口分佈情形大致是，亞洲 80%、南美 7%、北美 6%、非洲 4%、大洋洲 3%、歐洲 0.1%。原住民族人口過半數者有瓜地馬拉（60%）、玻利維亞（71%）、丹屬格林蘭以及巴布新吉內亞等，而原住民族人口超過百萬者計有瓜地馬拉（540 萬）、玻利維亞（490 萬）、厄瓜多爾（375 萬）、緬甸（110 萬）、菲律賓（650 萬）、加拿大（105 萬）、美國（190 萬），以及蘇聯（2,900 萬）和中共（9,000 萬）（Wilmer, 1993: 217-19）。人口跨越兩個國境以上的原住民族有蒙古族、北歐薩米人（Sami）、西班牙 Basq、中東 Kurd、緬甸 Karen、非洲的 Tuareg（橫跨五國）、以及 Fulani（分佈八國）（Goehring, 1993: 6-8）。這些跨境原住民族由於地緣政治之故，不但減弱了其政治影響力，有時還變成外交工具，並帶來外交問題。

原住民族是當前最居弱勢之族群，在全球現代化過程中莫不飽嘗顛沛流離的窘境及傳統文化和民族滅絕的危機，但近年隨著現代人權理念的發皇及原住民自覺性的權益抗爭，原住民議題已日亦引起世界的關注，國際組織及若干先進國家政府也

鑑於原住民族易受到傷害，於是愈來愈重視原住民族之生存發展權，並主張特別保護，且開展許多關懷行動。因而自 1980 年代以來，原住民族人權的保障已逐漸變成衡量一個國家人權狀況重要標誌及社會是否民主、成熟的指標。然而，究竟全球原住民族一般狀況及民族地位如何？目前面臨哪些危機？近年來全球原住民族為何紛紛從政治冷門中解放，進而反叛？國際社會又對原住民族復振及原運風潮有何關懷行動？而國際原住民族運動對當代世界又有何影響並面臨哪些困境和問題呢？這是本文擬探討的主題。在介紹完全球原住民族的基本背景後，底下首先從歷史的角度，說明西方殖民及現代化經驗對原住民族的影響，然後分析全球原運的發展及國際社會的反應，最後再略談國際原運的困境及未來展望。

二、西方殖民及現代化經驗

討論當今原住民族的處境，若不考慮西方殖民及現代化的歷史面向，就無法深入瞭解原住民族當前地位的形成，因為全球原住民族當前處境基本上乃是源於技術先進國家征服、殖民後進貧窮國家的結果。眾所週知，歐洲列強的近代殖民地爭奪始於 1492 年哥倫布的地理「大發現」，這對全球原住民族而言，卻是惡夢的開始。從十五世紀開始，西班牙首先在西印度群島建立據點，其後西方強權葡萄牙、荷蘭、英國、法國、丹麥等國家，由於在航海及技術的先進發展，便挾其強大的政治經濟

軍事力量，陸續征服、瓜分中南美、北美、西非、以及亞洲和南太平洋等地，並掠奪殖民地人民土地及資源。截至第一次世界大戰前西方殖民統治擴張至全球範圍，世界上大部分地區可以說都被「歐洲化」。西方白人以其優越的軍事武力及、資本技術及組織，征服原住民族，強奪其土地、資源並以統治者姿態居住下來。在殖民體制裡，殖民主子運用殖民地之土地及廉價勞力汲取財富，進行政治支配及絕對控制，殖民地政治經濟發展依賴殖民需要而定；殖民帝國維持與運作不僅依恃軍力及政治經濟力量進行結構控制，同時亦巧妙運用基督教及「種族主義」進行思想支配，以合理化其統治剝削。

五百年來西方殖民固然伴隨征服引進了新的生產方式，帶來資本主義市場經濟、西方宗教、權威體系、技術醫療、商業和教育，然而在刀劍和十字架的有效支持下，殖民主義對原住民傳統領域的「殖民化」，卻帶來無窮的災難和廣泛的破壞。征服過程中的人員損失無可估計，在十六世紀及有十分之八的北美印地安人因天花、痢疾、戰爭而死亡，原住民人口被虐待、奴役，造成疾病及剿殺而大量減少。其後殖民主子運用軍事武力、強制遷移、法律欺騙和強制徵用等各種各樣的非正義行為，繼續剝奪原住民族土地和資源，促使原住民族土地大量流失與文化解體。原住民傳統自足經濟破壞，形成新的依賴關係，傳統習俗、政治體系及宗教信仰亦無一倖免，遭到嚴重扭曲與破壞。西方殖民更帶來了自然環境的破壞和自然資源的過度使用，造成原住民地區生態環境的嚴重危機。總之，西方殖民主義帶

來了壟斷與依賴、土地剝奪與歧視、文化與生活的不平等。原住民族不僅因而失去反抗能力，也減弱了對自己文化的自信。

二次世界大戰後，長達五世紀的殖民帝國漸次退潮及瓦解，殖民地人民紛紛脫離殖民母國成為獨立國家。然而，接續殖民母國統治的移民政權卻往往依循殖民統治邏輯，以國家發展、效率、開發之名，在原住民土地上推行所謂現代化政策，但發展政策常常未經原住民同意，也未與他們磋商，更沒有讓他們參與或使他們受益。事實上移民政權繼續進行其「內部殖民」統治，原住民仍是被征服、支配的族群，只不過支配者從「外國」變「本國」。移民政權更基於族國（nation-state）的政治迷思及民族優越感的意識形態，同時也為維持其優勢及利益和心理的滿足感，對原住民族推動支配及同化政策，以便享有更多的政經資源。如壟斷決策、操控選舉，將原住民族割裂，分而弱之，以及想用分潤主義（tokenism）攏絡等。在經濟政策上，藉國土開發之名剝奪原住民族土地和資源，使其陷於經濟依賴及劣勢。在教育文化政策上壓抑原住民語言文化及獨占媒體和教育體系等。近年來移民政權更陸續堆動異族觀光、邊境移民，並積極開發原住民地區森林、礦產，進行資源的掠奪，甚至將原住民地區做為戰略基地進行核試。而西方人對抗癌症及愛滋新醫學生物科技的需求，更擴張其活動至他們原先運為偏遠無價值的山區和雨林，重開外人對原住民文化藝術、醫療、生物及生態知識的興趣（Daes, 1997: 3-4）。這些現代化及發展政策固然歐洲國家獲取了部落藝術和研究異文化的機會，然而原住

民土地、科學、觀念和文化藝術進一步被剝奪，破壞。原住民因現代化，「在原本屬於自己的土地上被一再驅趕、歧視」，國家亦透過強制遷移、安置分配、徵用強佔和其他政策措施，致原住民土地進一步減少，也切斷了原住民和土地關係。原住民領土基礎喪失或大幅削減對原住民產生可悲的後果，原住民無法繼續進行其傳統經濟活動，並不斷向都市遷移這意味著人口的喪失、同化及逐漸失去民族特性。因此全球原住民族普遍無力依照自己的傳統實現永續發展，自尊顯然喪失。現代化進程反而使原住民落入底層階級（underclass），一個位於社會底層，集體承受文化上被剝削、經濟上被壓迫、政治上被殖民的狀態。

總之，在殖民政權現代化政策下，世界各地原住民族面臨了類同的處境：傳統文化消失、母語的遺忘、信仰體系的破壞、社經生活地位低落、政治上的無權、以及對政府政策的束手無策（謝世忠，1989：180）。原住民社會發展與主體民族相較遠為不利，無論就業、收入、死亡率、平均壽命、教育水準、犯罪率及自殺率等社會指數莫不如此。而在政治上，原住民更面臨幾個困境：1.邊陲化：由於人口少，限制了原住民的政治代議並弱化其參與，進而無法控制其土地和資源。2.現代政黨體制及選舉過程破壞了原住民傳統的決策及代議體制，當代政黨無法代表原住民利益，並破壞了部落共識及團結；3.由於低教育、窮困、缺乏媒體，原住民族易受賄選，使得選舉變得沒有實質意義（Carling, 2001）。總之。幾乎在所有國家裡，原住民族都同

樣面臨歧視和不利處境，這些情境的問題根源是歷史的，和歷史上的殖民主義有關，原住民乃殖民主義的受害者，其後移民政權的現代化政策亦不過是殖民主義的延續，只是以經濟及文化殖民面目出現，其結果亦造成「內部殖民」現象，全球原住民族普遍面臨剝削、邊緣化、無權、文化帝國主義及暴力之苦。南美洲一位原住民代表在聯合國相關會議中，曾做如下發言，頗能表述原住民族在殖民及現代化過程中的民族處境與無奈：

以往，原住民族安穩地生活在自己土地上，與大自然和諧共處。

後來「文明」來了，帶來資本和武力，野心勃勃地想掠奪我們的資源。

他們征服了我們的領土，我們因而失去家園、聖地、農田、獵區和漁場。

他們叫它「發展」，而我們卻認為是「破壞」；

他們說，它可以提升生活，我們卻認為是屈辱；

他們賺得大筆財富，我們卻變得一貧如洗；

他們建立大企業，我們卻變成廉價勞工；

他們破壞生物多樣性，我們因而失去傳統醫療資源；

他們高唱平等，事實上我們卻飽受歧視；

他們說要推動基礎建設，我們卻認為是侵犯；