

cmchao / May 20, 2011 08:23AM

[如果政院版自治法通過之後 上](#)

如果政院版自治法通過之後 上

2011-5-19 19:51

作者：台灣原住民族部落行動聯盟

編按：本文由台灣原住民族部落行動聯盟提供，主要針對政院版自治法草案通過之後，對於原住民族權益限縮部份進行解讀，歡迎各界針對這些議題提出見解，並參與討論。

政院版自治法對原住民族自治區的定義是：指政府為辦理原住民族地區內之原住民族自治事項，所設置具公法人地位之民族自治團體。為什麼與地方制度法對地方自治團體（是由地方人民所組成）的定義不同呢？

這是由政府設置的派出機關，雖有其名，卻無其實，已經不是自治團體了。真正的原住民族自治團體，當然是由原住民族依自己的方式所組織，來行使其權利的團體。

政府如果真要推動原住民族自治，就應先依據原住民族基本法第五條規定，編列預算，大力推動，尊重原住民族以自主的方式組織具代表性的自治機構，承認其具行使基本法權利，具民族平等地位的自治實體。

顯然，政府不想推動真正的原住民族自治，所以立法來限制，要原住民依照政府的方式來做，架空原基法，以自治之名剝奪自治之實。

教育權被架空

政院版自治法不但架空了原住民族基本法，看來連原住民族教育法也跟著陪葬。這是在未實施原住民族自治的情況下，原住民流浪教師運用原基法所賦予原住民族在教育上的地位，搭配要求落實原教法，以爭取原住民教師權及受教權，所始料未及的事。

面對近年來原住民族籍教師在原住民族學校中的比例急遽下跌的情勢，且此趨勢持續還未探底，這當然會對原住民孩子們未來的認同、成長與發展有非常重大的影響。原住民族教育界及關心此事態的有識之士莫不憂心忡忡，近來還組織原住民流浪教師團體，盼望展開有效的行動來加以改善。

其實，《原住民族教育法》有一些規定即著眼於此，例如第25條規定：原住民族中、小學、原住民族教育班及原住民族重點學校之專任教師甄選，應優先聘任原住民族各族教師。主任、校長，應優先遴選原住民族各族群中已具主任、校長資格者擔任。然而，該法許多規定並未落實。

未落實的原因，來自中央與地方政府教育主管機關聯手排除，中央在制定相關甄選辦法時，扭曲優先為優惠加分，而擁有辦理國民教育之權，包括人事權的地方政府，就更不在乎原住民族教育法的規定實指為何了。

當原住民族自治開始倡議之後，從教育的自治著手，讓原住民族教育權在中央與地方都受制於人的窘境得以解除，成為對原住民族教育前途關心者的一個期盼。然而，行政院版原住民族自治法將教育自治侷限在非學校、文化性教育的部份，沒有真正的教育權，讓這樣的期盼完全落空。

更糟的是，原本中央與地方政府明顯違反原教法的情況，原住民還是可以依法大聲訴求的，但是，政院版原住民族自治法，明文將原住民族教育權切割限縮，沒有一般學校教育之權，就是在體制上確認原住民族只能管體制外的民族教育文化，原住民已無立場訴求原教法的落實方式，因為這不是原住民族自治權限，是確定要受制於人了。

自治法誰說了算？

很多原住民族人覺得，既然是要自治，為什麼都是政府說了算？

原住民族基本法第30條第1項規定，政府處理原住民族事務、制定法律等，應尊重原住民族之傳統習慣規範、語言、文化及價值觀。聯合國原住民族權利宣言第19條也明文，國家在通過及落實可能影響原住民族的立法或行政措施前，應以善意諮詢相關原住民族並與其合作，並透過原住民族自己的代表機構，取得其自由意志與資訊完整下的事前同意。

基本法其他規定也肯認此原則，例如第23條規定，政府應尊重原住民族選擇生活方式、習俗、服飾、社會經濟組織型態、資源利用方式、土地擁有利用與管理模式之權利。

自治法草案本身為影響原住民族重大的國家法律，其草擬與制定過程也屬於「政府處理原住民族事務」的一環，當然適用上開基本法與聯合國原住民族權利宣言規定，而必須對原住民族公開資訊並對等協商、合作完成。由於原住民族自治是一種動態的發展過程，本不待自治法立法即得逐步實踐，例如基本法第5條第1項規定，國家應提供充分資源，每年寬列預算協助原住民族自治發展。

此類協助民族自治發展事務的行政措施，對於支持各民族依其個別社會條件逐步落實自治十分關鍵，同樣必須尊重原住民族傳統習慣規範、諮詢民族意見、提供完整資訊，並由各該民族同意施行。

現在他們倒過來說，要立法才能自治，然後完全不顧原住民族意願，不尊重其民族意願自主的，在傳統慣習中的運作表達方式，片面制定「自治法」，高度限縮權利，並以一套高度監控的程序規範約束，才得以成立「自治區」來取得行使權利的資格。

因此目前原住民族基本法保護傘下守護鄉土的自主作為，以及依民族意願習慣，特別是部落的關鍵角色，行使權利的資格全被否定剝奪。原住民族基本法形同作廢，這同時也否定了包括司馬庫斯、山美達那伊谷等許多原住民族部落，守護鄉土的權能及所付出的努力。

很清楚，這當然不是實在的自治法，它的目的就是要來窒制真正的自治！所以現在已不是這部自治法不夠好，有沒有達到基本要求的問題而已，而是有了它更糟，它要奪去過去原住民及關心原住民的仗義之士所奮鬥的成果，我們怎能讓這樣的情況發生？

試辦也應刪除的條文

行政院版原住民族自治法草案有一些條文在法理上有問題，包括第21條第2項、第24條第3項，以及第68條第1項，即使是試辦也應該要刪除。這些為了徹底壓抑、監控原住民族自治的條文，均涉及無限制擴張行政裁量權，極其不妥。

政院版第21條第2項規定，原住民只能為了傳統文化、祭儀或自用的非營利目的，使用原住民族土地自然資源，這是行使原基法第19條個人採集權及其目的限制，但政院版規定卻擴大限制範疇，又加上必須符合野生動物保育法、森林法、礦業法、土石採取法、水利法、溫泉法、文化資產保存法及國家公園法的規定。

意味著原基法所肯認的自然資源管理使用規範的權利被剝奪，這又是一種架空原住民族基本法的手法。這裡形成一個逆向法律邏輯，原本原基法規定，法令應依基本法原則修正、甚至廢止，現在這些可能會侵犯原住民族權利的法律，企圖倒過來，透過自治法來取得不必修改的正當性。

出現喧賓奪主情況，原本這些法律與原住民族於其區域內行使權利相抵觸時，應以原基法為尊，進行調整，讓雙方都可以接受，現在倒是要原住民以這些法律為尊，倒底是要以依基本法原則修正後的、還是未修正前的法律為準，令人困惑。這一部份的規定，徒增困擾爭議，實在沒有必要，應予刪除。

政院版第24條第3項規定有關原住民族自治區範圍內自然資源開發，規定「基於國家重要利益考量，報經行政院同意者，不受原住民族基本法規定應經原住民族同意之限制。」是絕對不可以接受的，因為如此一來，行政院如果認為核廢料場或是水庫建設是「國家重要利益」，只要行政院說了就算，這是極其嚴重的空白授權給行政部門侵犯原住民人權的惡法！

如果牽涉到「國家重要利益」，至少也應經國會2 / 3絕對多數同意才可以！此條不刪不改，這部法律無論如何改名字、限定時效，都得抗爭，反對到底！就算通過也不能被承認合憲。

政院版除了奪走大部份的自治權，窒息了原住民族的自主性外，居然對原住民族殘存的自治事項，還要再來監控掠奪。

該版第68條第1項規定：「自治區政府辦理民族自治事項違背憲法、法律或中央法規命令者，由中央業務主管機關報請行政院予以撤銷、變更、廢止或停止執行。」

中央業務主管機關如林務局、觀光局等土地自然資源主管機關，如果覺得原住民族「殘存」的自治事項，會礙到他們的話，可以制定法規命令，透過行政程序就可以把它廢掉！這是那門子法律？居然授權行政部門可以剝奪法定自治權

限，這部政院版法案，簡直是肆無忌憚、為所欲為！原住民族權益被奪剩的，政府還要再奪，政院版第68條第1項無論如何都必須刪除。

政院版自治法把部落的關鍵角色解構掉，對達悟族想藉由土地逐漸回歸部落治理，以修復國家行政區劃、土地管理制度所帶來亂象的殷切盼望，可說是一大打擊。

原住民族自治的核心價值是原住民族依其民族意願來進行組織，來行使權利。其中，原住民族部落必定將扮演關鍵重要的角色，是原住民族自治與一般地方自治之間一個極大的分野，原住民族自治的基礎就在部落自治。

然而，政院版自治法比照「地方制度法」對自治區議會與政府如何組織，詳加規範，侵奪原住民族自主組織治理之自治權，同時，部落僅成為自治區政府視需要委託執行部分自治事項之受託單位，完全解構了部落在原住民族自治中的關鍵角色，這當然不符合原住民族的意願與習慣規範。

關於部落的自治組織，政院版自治法第6條規定部落應成立部落會議，由主管機關訂定其組織、職權、任務，並不恰當。而該版第7條所指「自治區政府委託部落」的事項，即使依照這個邏輯，依各民族傳統習慣規範與自治條例，很可能分別屬於部落自治事項、自治區政府委辦事項或者自治區政府委任事項，只需概括規定得委辦、委任或委託即可，不應規範其項目。

(下週續)
