

提交給國家人權報告專家審議小組  
台灣原住民族權利及政策影子報告  
經濟社會文化權利國際公約部分

**Endorsed by**

台灣原住民族政策協會 (ATIPP)  
南迴醫療財團法人基金會籌備處  
蘭嶼部落文化基金會  
台東縣卡地布部落會議  
台東縣卡地布文化發展協會  
反反反行動聯盟  
Pangcah(阿美)守護聯盟

**Main drafter/editor:** 黃傑 (Zamak Luvaniyaw)、阮俊達、李品涵 (Valincinan Savungaz)、台灣原住民族政策協會 (ATIPP)

**Contributors:** 鄭川如、黃嵩立、陳妙芬、蕭世暉、黃怡碧、施逸翔、邱伊翎、郭文萱、洪簡廷卉、林碧憶

2013年1月台北，台灣

## 目錄：

|   |    |
|---|----|
| 一、總論.....                                     | 1  |
| 二、實質架空原住民族基本法、原住民族自治法草案爭議、六都升格<br>原鄉地位堪慮..... | 4  |
| 三、原住民傳統領域與土地權.....                            | 10 |
| 四、巨災後之遷村爭議.....                               | 16 |
| 五、原住民居住地區興建水庫爭議.....                          | 19 |
| 六、蘭嶼與南田核廢料爭議.....                             | 21 |
| 七、原住民族祖墳遷葬爭議.....                             | 24 |
| 八、平埔族正名爭議.....                                | 26 |
| 九、原住民長期陷於醫療資源缺乏.....                          | 28 |
| 十、原住民族教育與語言.....                              | 30 |
| 十一、原住民族工作權.....                               | 33 |

## 一、總論

1. 官方的核心文件報告已經說明台灣原住民族之族群數、人口數量及分布（共同核心文件 段碼 17），ICESCR 國家報告中亦簡單介紹原住民族行政機構、主要法規（ICESCR 初次國家報告 段碼 4）。然而，這樣去脈絡化的敘述，並不足以呈現台灣原住民族長期遭受外來統治者侵佔土地、剝奪生存空間的歷史，亦不足以指出經歷社會變遷後，原住民在當代台灣社會中真實的生活樣貌。以下，本份影子報告首先將回顧原住民族觀點下的原住民族政策、法規變遷，指出台灣原住民族長期遭受權利損害的歷史根源。

2. 考古學、民族學研究大多指出，台灣原住民族在社會文化上屬於馬來、玻里尼西亞系統，被劃歸為南島語族，而與漢族、中國少數民族並不相同。大約距今 5000 至 6000 年前，與現存原住民有直接血緣關係的民族，已定居在台灣並發展出多樣的文化。<sup>1</sup>一直到 17 世紀以前，台灣全島皆是原住民族居住、活動空間。17 世紀起，荷蘭人、西班牙人、漢人先後進入台灣，1684 年，台灣納入清朝版圖，此後兩百年，清朝政府的統治範圍始終無法及於台灣全島，而是沿著山區劃設「番界」，將未開化的「生番」阻隔於山區，至於居住在西部平原與淺山的「熟番」，則是日漸被漢化、土地也遭到漢人墾戶蠶食鯨吞，最終成為今日文化已嚴重流失、幾乎不被官方承認的平埔族。<sup>2</sup>

3. 1895 年後，日本殖民政府花費三十餘年時間，以懷柔、武力鎮壓並進的手段迫使山區原住民歸順，終於將統治範圍遍及台灣全島。這個時期，殖民政府稱呼原住民為「高砂族」，透過人類學家的調查將之區分為九族，施以日語教育、集團移住政策，使原住民能為統治利益所用；同時，仍維持漢人與原住民族的隔離，透過不同的政治體制及保留地制度，使原住民族尚可維持傳統生活型態。<sup>3</sup>惟獨在花東縱谷、海岸線地帶，殖民政府自 1915 年起藉由一系列林野調查，將阿美族等原住民族的傳統領域視為「無主地」而收歸政府所有，或是釋出給日本企業與漢人墾戶。1945 年，中華民國政府接管台灣後，進一步把日本政府及企業擁有的土地收歸國有或交付國營事業經營，直到今天，東部原住民族仍然無法取回

---

<sup>1</sup> 詳見王嵩山，2010，《台灣原住民：人族的文化旅程》。台北縣新店市：遠足文化。頁 10-25。

<sup>2</sup> 關於平埔族人在清代逐漸喪失土地的歷史，請參閱歷史社會學者柯志明的著作：柯志明，2001，《番頭家：清代臺灣族群政治與熟番地權》。台北：中央研究院社會學研究所。

<sup>3</sup> 關於日本殖民政府「理蕃」政策的沿革，詳見藤井志津枝，1997，《理蕃：日本治理台灣的計策》。台北：文英堂。

或分享前述土地權利，花蓮光復大農大富森林園區、港口部落世耕地等多起延續至今的土地爭議，都與此有關。

4. 1945 年後，中華民國政府稱呼原住民為「山地同胞」，主張原住民與中國少數民族同屬「炎黃子孫」並實施一系列同化政策，包括：1945 年起要求原住民族以漢人命名方式登記姓名，<sup>4</sup>1951 年起全面推行「山地部落國語(中文)教育」，1953 年更進一步頒佈「台灣省促進山地行政建設計畫大綱」，明定「山地平地化」之政策總目標，要求原住民「改進生活」、協助造林及實施定耕農業。於是，在同化政策及白色恐怖高壓統治下，原住民族被迫改變傳統生活習慣、接受漢人教育及經濟體制，多數祭儀活動更被禁止。1960 年代，原鄉部落逐漸被納入工業化後的市場經濟體系中，傳統生計方式難以供給生活所需的現金開銷，使得許多原住民陸續從部落遷移至都市謀生，從事女工、雛妓、板模、採礦、遠洋漁業等底層體力勞動工作。<sup>5</sup>如今，共有 23 萬名原住民設籍在都市，佔原住民總人口 44%，但政府並沒有明確的都市原住民政策規劃。<sup>6</sup>

5. 1980 年代，隨著台灣社會運動風起雲湧，<sup>7</sup>原住民知識份子號召成立「台灣原住民權利促進會(簡稱原權會)」，將我群正名為「原」住民，意即台灣這塊土地上原來的主人，原住民族的族群認同、權利意識逐漸形成。1987 年，原權會發表 17 條「台灣原住民族宣言」，宣示原住民基本權利，走向體制外抗爭。<sup>8</sup>經過多年努力，中華民國政府於 1994 年及 1997 年兩次修憲中，將「山胞」正名為「原住民」，並在中華民國憲法增修條文第 10 條明文規定：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。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，其辦法另以法律定之」<sup>9</sup>ICCPR 國家報告中簡介的原住民族政策、法規沿革 (ICESCR 國家報告 段碼 4)，大多是此時期原住民族運動爭取來的成果。

---

<sup>4</sup> 詳見臺灣省行政長官公署於 1945 年頒佈之《臺灣省人民回復原有姓名辦法》。

<sup>5</sup> 詳見楊士範，2005，《礦坑、海洋與鷹架：近五十年的台北縣都市原住民底層勞工勞動史》。台北：唐山。

<sup>6</sup> 完整數據請參考行政院原住民族委員會網站上所公布的「原住民人口數統計資料」，網址：<http://www.apc.gov.tw/portal/docList.html?CID=940F9579765AC6A0>。

<sup>7</sup> 詳見蕭新煌，1989，〈台灣新興社會運動的分析架構〉。頁 21-46，收錄於徐正光、宋文里主編，《台灣新興社會運動》。台北：巨流。

<sup>8</sup> 台灣原住民族運動的歷史請見：夷將·拔路兒，1994，〈台灣原住民運動發展路線之初步探討〉。《山海文化》4: 22-38。汪明輝，2003，〈台灣原住民族運動的回顧與展望〉。頁 95-135，收錄於張茂桂、鄭永年主編，《兩岸社會運動分析》。台北：新自然主義。

<sup>9</sup> 完整條文詳見總統府網站：<http://english.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1037#10>。

6. 2002 年 10 月 19 日，陳水扁以中華民國元首身分與各族代表舉定締約儀式，簽定〈原住民族與台灣政府新的夥伴關係再肯認協定〉，在這份台灣原住民族首次與現代國家政府對等簽定的文件中，確認了「原住民族對於台灣的永續發展有著至關重要、不可或缺的角色地位」，政府將尊重原住民族自然主權並支持族人建立自治實體。<sup>10</sup>本著「新夥伴關係」的精神，2005 年《原住民族基本法》三讀通過並公布實施。然而，2008 年馬英九政府執政至今，拒絕再次肯認新夥伴關係，《原住民族基本法》相關配套法規的修訂、立法也遲遲沒有進展，使得資源與實權均十分有限的原住民族委員會，經常沒有辦法約束各級政府機關落實原住民族權利保障。<sup>11</sup>在這樣的背景下，本篇報告將依序指出 10 項國家報告中避重就輕、沒有明確遵循 ICESCR 規範而致使原住民族權利受損的議題。

---

<sup>10</sup> 詳見夷將·拔路兒主編，2008，《台灣原住民族運動史料彙編》。台北縣新店市：國史館。頁 956。

<sup>11</sup> 苦勞網，2011，〈原住民團體提新夥伴關係再出發，馬蔡拒簽、宋肯認〉。12 月 15 日。

## 二、實質架空原住民族基本法、原住民族自治法草案爭議、

六都升格原鄉地位堪慮(ICESCR Art. 1, 2, 15. & ICCPR Art. 1, 2,

25, 17)

### (一) 回應國家報告部分：

#### 實質架空原住民族基本法 (ICESCR 初次國家報告 段碼 4、6)

7. 國家報告中提到「中華民國對於原住民族之地位及政治參與、教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業已逐步給予保障扶助並促進發展。1996 年成立行政院原住民族委員會（下稱原民會），1998 年 6 月 17 日公布施行原住民族教育法、2000 年起草擬推動原住民族自治法草案、2003 年推動相關法規納入原住民族傳統習慣規範、2005 年 2 月 5 日公布施行原住民族基本法（下稱原基法）、2006 年訂定推動原住民族部落會議實施要點、2007 年 12 月 18 日公布施行原住民族地區資源共同管理辦法、2007 年 12 月 26 日公布施行原住民族傳統智慧創作保護條例及 2011 年 8 月陳報行政院審議原住民族土地及海域法草案等」(ICESCR 初次國家報告 段碼 4)。

8. 台灣原住民運動中，一重要之里程碑無疑是 2005 年《原住民族基本法》(下稱原基法)施行，其立法意旨在於「為順應國際社會積極保障原住民權利之潮流，並具體呈現憲法增修條文第 10 條第 11 項及第 12 項有關原住民族保障原住民各項權益之意旨，…及聯合國原住民族權利宣言等文件，以原住民族自主發展為原則，並以族群多元共存共榮為目標」，可知國際潮流對於原住民集體權應依循其民族意願之原則（亦呈現於 ICESCR 第 1 條、ICCPR 第 1 條、《聯合國原住民族權利宣言》，經由我國憲法增修條文承繼其理念，並由《原基法》之制定以確保權住民族權益之落實<sup>12</sup>。

<sup>12</sup>立法院議案關係文書院總字 1722 號 (2004)，頁 75。載於立法院法律系統：  
<http://lis.ly.gov.tw/lcggi/lgmeetimage?cfcacfcacebcfc5c8ccd2c7ca>。

9. 然而該法的立法過程中，根據立法院公報的日期顯示<sup>13</sup>，係在 2005 年 1 月 21 號，同時進行二讀與三讀，併案協商等過程非常粗糙，可謂種下「空有基本法」之惡果<sup>14</sup>，日後導致因為《原基法》沒有相關整體配套法制，而致政府往往在法律適用上利用既有法律命令架空《原基法》的精神。依《原基法》規定，國家承認原住民族的土地和自然資源權利（同法第 20 條第 1 項），同法第 34 條規定：「主管機關應於本法施行後三年內，依本法之原則修正、制定或廢止相關法令」；然而，國家至今（已逾八年）不但沒有修正相關法令，落實《原基法》所應配合的法律建置更是毫無進展。如原住民族自治法（依據原基法第 4 條）、原住民族土地及海域法（依據原基法 20 條）等，與原住民族自決權、傳統領域土地權、文化權密切相關之「法律」至今仍空白。

10. 更甚者，於 2011 年行政院版《原住民族自治法》草案的第 21 條中，反過來要求原住民行使其土地和自然資源權利時，要依照目前《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》等法律的規定。雖然國家報告中（ICESCR 初次國家報告 段碼 4）有提到有相關《辦法》的制定，但是該等辦法在法律層級上並不如法律有相同拘束力，如此一來，《原基法》承認的權利完全被剝奪，使原住民族自治權利的精神蕩然無存，更遑論其他原住民族權利。

11. 上述《原基法》遭實質架空之現狀，完全不利於台灣原住民依據 ICESCR 第 1 條第 1 款、第 2 款自決權之實現，當屬違反 ICESCR 第 1 條。再者，因為原基法毫無落實的結果，亦促使 ICESCR 第 2 條第 2 款「無歧視主義」原則的侵害。其他基於自決權所得以實現的個人權利，依據 ICESCR 第 15 條與第 21 號一般性意見書所言：「個人決定是否獨自、或與他人聯合行使參加文化生活的權利，是一種文化選擇，並應在平等的基礎上予以承認、尊重和保護。這對於所有原住民族尤其重要，他們無論作為集體還是個人都有權充分享有聯合國憲章、《聯合國原住民族權利宣言》所確認的所有人權和基本自由」，原基法未能確實落實其立法精神，政府自屬違反 ICCPR 第 15 條。

---

<sup>13</sup> 在立法院法院系統搜尋告關於原住民族基本法立法歷程的相關資料網路連結：  
[http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@249:1804289383:f:NO%3DB01212\\*%20AND%20NO%3DA2%24%246\\$\\$\\$PD](http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@249:1804289383:f:NO%3DB01212*%20AND%20NO%3DA2%24%246$$$PD)

<sup>14</sup> 原住民族基本法大體上可說是基於行政院原住民族委員會所提出的版本為基準進行立法研擬，請參閱立法院議案關係文書院總字 1722 號（2004）  
<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfacfcacebcfc5c8ccd2c7ca>。

## 原住民族自治法草案爭議（ICESCR 初次國家報告 段碼 5）

12. 依據國家報告所述：「儘管憲法及原基法皆規定政府應依原住民族意願，實行原住民族自治，但行政院的原住民族自治法草案因於『自治區民權利』、『自治區權限』、『財政』、『本法生效日期及試辦機制』等事項尚有爭議，立法院迄未通過」（ICESCR 初次國家報告 段碼 5），內文中僅將自治法草案無法完成立法之原因草率推託於「未獲立法院通過」，而隻字未提對於爭議事項未來如何續行規劃處理，因此本報告有義務呈現之所以未獲通過之原因，並於後段提出具體建議。

13. 2011 年，原住民族委員會再次提出《原住民族自治法》草案<sup>15</sup>，然而這部草案內容完全看不見原住民自治政府在行政、司法、立法三權上是否具有實質自治權限，更無明確原住民土地範圍，設立程序上卻須地方自治團體同意（同草案第 9 條）、設立門檻過高（如同草案第 12 條）、自然資源收入受中央目的事業主管機關管轄（同草案第 60 條），同草案第 21、24 條甚至明文排除原住民族基本法規定。草案立法程序本身，完全由行政院主導，實際上只是作為政策目標達成之形式成果，完全對原住民自決權的漠視和背叛。

14. 自治區地位上，原住民族自治區因屬政府設置機構，其自治地位不明，非屬民族自治實體，土地財政與實權上，遠低於縣鄉政府，不但隸屬於行政院原民會，更依附於縣市政府相關機構，而非由各族人民自發自決所組織的自治機構來管理自己的領域空間，也失去與其他自治體在空間上分享共治的地位。法律位階上，原住民族基本法對於原住民的各項權利之保障，在官方版自治法遭到誤解、排擠與限縮，讓原本應依原基法來修法甚至立法以保障的權益，反過來遭到這些相關法規的限制。事實上，有意義的民族自治，是在自治區範圍內自為立法實施，排除一般法令在自治區內的作用。

15. 從 2011 年版自治法草案中處處展現，國家相對於原住民仍處於「高權」狀態，大幅限縮甚至剝奪依據 ICESCR 與 ICCPR 第 1 條所肯認的自決權、《聯合國原住民族權利宣言》第 3 條亦明文：「原住民族享有自決權。根據此項權利，他們可自由決定自己的政治地位，自由謀求自身的經濟、社會和文化發展」。誠如 ICCPR 第 12 號意見書所言：「自決權具有特別重要的意義，因為自決權的實現

---

<sup>15</sup> 行政院原住民族委員會最近一次提出之原住民族自治法草案（2011），載於行政院原住民族委員會網站：

<http://www.apc.gov.tw/portal/docDetail.html?CID=70BECE48437643C1&DID=0C3331F0EBD318C286BCAE7A5ABC0458>。



是有效地保障和遵守個人人權以及促進及鞏固這些權利的基本條件」，台灣原住民因為自治權利未能獲得實踐，殊難想像其個人在歷史與社會脈絡下，於國內能夠享受無歧視之權利，而應屬 ICESCR 第 2 條第 2 款之違反；更甚者，其個人依據 ICESCR 第 15 條與第 21 號一般性意見書所言：「原住民族文化生活的強烈的族群性對於其生存、福祉和充分發展是不可或缺的，並且包括對於其歷來擁有、佔有或以其他方式使用或獲得的土地、領土和資源的權利。原住民族與其祖先的土地及其與大自然的關係相連的文化價值觀和權利應予尊重和保護，以防止其獨特的生活方式受到侵蝕，包括喪失維生手段、自然資源，乃至最終的文化特性。因此，締約國必須採取措施，承認和保護原住民族擁有、開發、控制和使用其土地、領土和資源的權利，並且，如果未經他們的自由和知情的同意而被以其他方式居住或使用，則應採取步驟歸還這些土地和領土」故應違反 ICESCR 第 15 條。

## （二）民間自行提出部分：六都升格原鄉地位堪慮

16. 2010 年底，《地方制度法》為因應五都升格<sup>16</sup>而修正，使原本為公法人之原住民鄉，變成直轄市「區」行政單位，除在法律上非屬地方自治團體外，原住民鄉首長應由具原住民身分之人「經選舉」後擔任（地方自治法第 57 條 2 項），修法成由直轄市市長「依法任用」（同法 58 條）。新北市烏來區、台中市和平區及高雄市茂林區、那瑪夏區、桃源區，即因五都升格而喪失地方自治團體公法人之地位，2013 年 1 月改制的桃園市復興區亦屬之。

17. 除原住民參政權<sup>17</sup>受到剝奪外，其他相關問題如：其一，依據《財政收支劃分法》第 16 之 1 條，原住民鄉升格為區後無法直接從中央獲得補助，而須經由直轄市另行「內部」劃分，日後難以期待直轄市會體認到原住民區的地位而有較以往更好的財政規劃。其二，雖《地方制度法》有處理鄉民代表未來定位的轉型問題，但對於原鄉更重要的是「議會」的運行所彰顯的部分自治運作機能，卻因升格而被剝奪最後可能。其三，「鄉」依據地方制度法第 14 條是具有部分地方自治權限，雖然仍與原住民族自治的範圍相差甚遠，但至少在地方自治權限的範圍有自決權，但升格後的原住民鄉完完全全喪失實踐「部分」自治權的最後可能，當亦有損 ICESCR 第 1 條第 1 款與第 2 款自決權之行使。

---

<sup>16</sup> 除原有的台北市與高雄市直轄市外，2010 年的修正主要是為了台北縣升格改制為直轄市新北市，台中縣市合併升格成台中市，台南縣市合併成台南市，共五個直轄市。桃園縣市亦於 2013 年一月升格為直轄市桃園市，故現在台灣共有六都。

<sup>17</sup> 原屬 55 個原住民鄉，改制後喪失「鄉」自治公法人地位原住民無法經由選舉而自行選任首長，反而由非原住民之直轄市首長來指派，顯示出地方制度之修正過程中完全忽視原住民鄉的特殊性，明顯違反 ICCPR 第 25 條之參政權，亦違反第 2 條第 2 款因為民族不同而剝奪其參政權之行使。

18. 依據 ICCPR 第 12 號一般性意見書第 1 點即言明「自決權具有特別重要的意義，因為自決權的實現是有效地保障和遵守個人人權以及促進及鞏固這些權利的基本條件」，六都升格「最初」所帶給原住民族地區的衝擊在於自治權的剝奪，違反 ICESCR 第 1 條與 ICCPR 第 1 條自明。然而，更令吾人擔心者為，原住民族地區在原住民族自治法尚未通過之前，原本得以透過「鄉」之地方自治團體地位而仍能保有最後（抑或最少）自我保存文化與歷史傳統的可能，依據同號意見書所言：「(第 1 條) 第 2 款確認自決權所包含的經濟面向；即所有人民得為他們自己的目的自由『處置他們的天然財富和資源，而不損害根據基於互利原則的國際經濟合作和國際法而產生的任何義務。在任何情況下不得剝奪一個人民自己的生存手段』」，若政府還不自覺問題之嚴重性，原住民族所失去的不僅只是自我決定的「權利」，在未來，升格後所導致：因為無法自己處置固有的傳統領域與相關資源等因素，更可能使原住民族與土地情感連結斷裂，原住民族失去的更可能是自我決定的「機會」。遭主流文化侵害的原住民族個人對於其自身文化之享有權，同時亦違反 ICESCR 第 15 條。

19. 因此，本報告認為升格侵害到 ICESCR 第 1 條第 1 款，同條第 2 款，第 2 條第 2 款、第 15 條所保障的權利。另外亦應違反 ICCPR 第 1 條第 1 款、同條第 2 款、第 2 條第 1 款、第 25 條、第 27 條。

### (三) 結論與建議：

20. 《原基法》遭受實質架空，本報告認為違反 ICESCR 第 1 條第 1 款、第 2 款、第 2 條第 2 款。其他基於自決權所得以實現的個人權利，依據 ICCPR 第 21 號一般性意見，而違反 ICESCR 第 15 條。另外亦應違反 ICCPR 第 1 條第 1 款、同條第 2 款、第 2 條第 1 款、第 27 條。政府應立即制訂《原基法》相關子法，各部會並著手修訂相關法規，並應擬定修法計畫，修法上所遭遇到的困境應清楚公開，以提供社會審議之機會。各執法單位應落實《原基法》之立法精神，在現行各子法尚未制定、修正通過前，主要相關部會應教育宣導《原基法》之意旨，以及在解釋適用《原基法》時，應了解其應屬「基本法」之「準憲法」位階。

21. 《原住民族自治法》至今仍未制定施行，本報告認為應違反 ICESCR 第 1 條第 1 款、第 2 款自決權之實現；亦違反 ICESCR 第 2 條第 2 款。其他基於自決權所得以實現的個人權利，依據 ICCPR 第 21 號一般性意見，而違反 ICCPR 第 25 條。另外亦應違反 ICCPR 第 1 條第 1 款、同條第 2 款、第 2 條第 1 款、第 27

條。《原住民族自治法》草案應積極重新提擬，不得制定出違背《原基法》、《聯合國原住民族權利宣言》及兩公約精神的法案，確實達到原住民族自治之理念。

22. 六都升格部分：本報告認為違反 ICESCR 第 1 條第 1 款，同條第 2 款，第 2 條第 2 款、第 15 條所保障的權利。另外亦應違反 ICCPR 第 1 條第 1 款、同條第 2 款、第 2 條第 1 款、第 25 條、第 27 條。地方制度法應立即修法保障原住民地區之地方自治團體地位。

### 三、原住民傳統領域與土地權

(ICESCR Art.1, 2, 15, 25 & ICCPR Art.1, 2, 27)

(一) 回應國家報告部分：(ICESCR 初次國家報告 段碼 7、8、219)

23. 國家報告中提及：「原基法規定政府或私人於原住民族土地從事土地開發時，應對於當地原住民族進行諮詢，並取得其同意或參與後，再依原住民族的意願辦理開發...。近期的臺東都蘭灣、杉原海岸的觀光飯店開發案、位在拉庫拉庫溪的鹿鳴水力發電廠開發爭議案，原民會除要求開發單位應依原基法規定辦理外，擬於原住民族土地及海域法草案中規劃相關配套措施，以進一步保障原住民族土地權益，惟未獲立法院通過。」(ICESCR 初次國家報告 段碼 7)

24. 原住民跟土地的關係是無法分割的，原住民的文化與自治權利之實踐高度倚賴對土地的擁有與管領權，然縱使《原住民族基本法》制定後，原住民的土地權在過去數十年來仍未得到尊重<sup>18</sup>。土地與傳統領域的概念對原住民非僅有財產權的概念，ILO 第 169 號公約要求正視原住民對於土地具有深層精神與情感的連結關係，闡述原住民應具有佔有、使用、管理、參與、管理、保護傳統領域與土地權之集體權利<sup>19</sup>。《聯合國原住民族權利宣言》第 26 條重申：

「原住民族對他們歷來擁有、佔有或以其他方式使用或獲得的土地、領土和資源擁有權利。原住民族有權擁有、使用、開發和控制因他們歷來擁有

<sup>18</sup> 第一，多年來原住民地區非常仰賴平地資金與技術，部分原住民以土地為合作的代價，造成土地流失。第二是「土地轉讓」的問題，表面上看起來是原住民的土地，但實際上已經轉到漢人的手中。另外，資本化的現象也進入山裡，漢人進入到山林後大量開發土地，造成山坡地的超限使用，也改變原住民生活的結構。

立法院經濟委員會通過「山坡地保育利用條例第 37 條修正草案」，未來原住民辦理保留地的所有權移轉，不須先設定耕作權或地上權登記滿 5 年。雖然「非原住民」無法以買賣取得原住民保留地的所有權，卻可透過原住民設定質押土地高額借款的方式，實質讓渡使用權。「非原住民」取得原住民保留地使用權後，因法令的不完備，山坡保育地到處出現超級農舍、豪宅、大型佛寺等等，有些山林則超限濫墾，廣植茶園、蔬果，發展高山農場等，破壞台灣山林。

現行山坡地保育利用條例第 37 條：「山坡地範圍內山地保留地，輔導原住民開發並取得耕作權、地上權或承租權。其耕作權、地上權繼續經營滿五年者，無償取得土地所有權，除政府指定之特定用途外，如有移轉，以原住民為限；其開發管理辦法，由行政院定之」。草案條文主要是將「其耕作權、地上權繼續經營滿五年者」的年限規定刪除。

<sup>19</sup> 公約原文條文請參照：<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/r1citp.htm>。當中尤其是 PART II. LAND Art. 13 – Art. 19 的部分。

或其他的歷來佔有或使用而持有的土地、領土和資源，以及他們以其他方式獲得的土地、領土和資源。各國應在法律上承認和保護這些土地、領土和資源。這種承認應充分尊重有關原住民族的習俗、傳統和土地所有權制度。」

25. 然而，國家報告中所凸顯出的姿態，僅是把原住民土地與傳統領域的重要性限縮在土地所有權此單一面向，此一態勢對原住民權利侵害除可展現在國家未能落實《原基法》的立法意旨外，更落後於國際潮流對原住民權利保障的論述。國際實踐上，從「自決權之保障」(落實至 ICESCR 第 1 條)到「無歧視主義」(ICESCR 第 2 條)，進而強調「文化完整性」(ICESCR 第 15 條)，甚至經由 *Hopu & Bessert v. France*<sup>20</sup>一案中將 ICCPR 中的其他權利內涵關照到原住民族傳統歷史文化脈絡，在我國完全受到忽略與漠視。縱使原住民族基本法有相當多條文近似於聯合國原住民族權利宣言，但是原基法的立法意旨一再受到執法單位的曲解與無視，僅把錯誤草率推託給相關法制（如《原住民族土地及海域法》）未能通過，毫無反思執法上對於原住民權利不友善之處何在？

26. 同上述國家報告中所言，《原基法》第 21 條規定政府或私人於原住民族土地從事土地開發時，應諮詢當地原住民族，並取得其同意或參與後，再依原住民族的意願辦理開發。然而，由於《原基法》中之「原住民族土地」並未被清楚定義，加上缺少罰則，政府無論在原住民私有地或傳統領域進行土地利用，都極少遵守原住民族基本法事先徵詢部落意見。花東地區原住民族人口密度為全台灣最高（約三分之一），過去各部落傳統領域也幾乎涵蓋全花東面積，但自土地登記制度施行以來，大部分傳統領域都被劃為國有，因此許多公有地開發政策都與原住民有深切關連。例如，《花東地區發展條例》<sup>21</sup>（以下簡稱《東發條例》）草案於 2010 年 2 月提出，並迅速於 2011 年 6 月三讀通過，但其中「公有地釋出」條文造成社會大眾的爭議。《東發條例》的土地釋出政策，係以經濟發展為由鼓勵企業長期投資、租用。此種大規模開發有時會壓迫到民眾的生存空間或破壞環境，但政府卻常選擇性地保障投資業者而非居民及環境。

27. 近期最著名的例子即是台東縣政府認定杉原海灣上的阿美族荖桐部落部分住戶為佔用國土人士，並同意美麗灣大飯店業者進駐以要求住戶遷移，即便高雄

---

<sup>20</sup> U. N. Doc. CCPR/ C/ 60/ D/ 549/ 1993/ Rev. 1. 本案最主要涉及到飯店建在大溪地沙灘地區，侵害到該地區原住民受 ICCPR 第 17 條所保障的家庭權與第 23 條所保障的隱私權，本案重要之處在於其樹立藉由 ICCPR 第 27 條以外所保障之權利承認原住民族文化的特殊性。

<sup>21</sup> 法條全文請參看：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0030242>。

高等行政法院判定業者開發違反《環境影響評估法》<sup>22</sup>，且原住民團體及環保團體抗爭不斷，縣政府仍核發執照讓其合法營業。直到 2012 年 2 月最高行政法院判決環評無效定讞<sup>23</sup>，台東縣政府才表示，除非未來能解決環評問題，否則即要求飯店即日起停工不得營運。本案縣府接連於 2008 年與 2010 年敗訴，當時在地居民與環保團體就呼籲要停工，縣長仍一意孤行而不令停工。這期間，美麗灣飯店又增設了很多設施，持續造成環境破壞。此案的模式，如同過去苗栗縣政府欲對泰安溫泉區申請都市計畫以讓溫泉飯店業者就地合法化等等案例相同，原住民族領域持續遭到開發與破壞。

28. 此外，2011 年底，也發生花蓮縣豐濱鄉的港口部落的抗爭事件。位於花蓮縣豐濱鄉的港口部落是阿美族的傳統部落，1990 到 1993 年，族人向鄉公所申請登錄「保留地」，但是鄉公所一直沒有處理，1993 年，國有財產局卻將土地移撥給「東部海岸國家風景區管理處」，經過族人抗議之後，一直到 1997 年，鄉公所以一紙公文表示，「承辦人流動性大，在移交中未清楚交接，以致（民國）79 至 82 年間申請之資料查無留存，敬請諒達」；以前申請的資料沒了，土地卻已經到了東管處的手裡，1996 到 1999 年間，族人再向交通部陳情，交通部的回應是，這個地方已經是石梯坪秀姑巒風景特定區，依規定「不與放領」<sup>24</sup>。

29. 台灣原住民的土地權與傳統領域，不僅未被政府所承認和保護，反而不斷地被政府偕同財團以「經濟開發」為名侵害之，使得文化傳統流失。近來如上訴台東阿美族荖桐部落反美麗灣 BOT 爭議，另外還有邵族反對日月潭向山 BOT<sup>25</sup>、鄒族反對阿里山 BOT 開發<sup>26</sup>等事件，一再凸顯國家一味追求發展，而忽略原住民對於傳統領域的特殊權利，未能意識到「對於原住民而言，土地不僅代表著一種擁有物或生產工具的一種…。這對於原住民與大地間特殊而深邃的靈魂關係也是基本的，他們將大地視做其生存與所有信仰、風俗、傳統與文化的起點」<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> 高雄高等行政法院 98 年度訴字第 47 號判決。

<sup>23</sup> 最高行政法院 101 年度判字第 55 號判決。

<sup>24</sup> 相關新聞報導請參看：郭志榮、陳慶鍾、陳忠峰、陳志昌，港口部落黑土地，載於：公視新聞議題網站：<http://pnn.pts.org.tw/main/?p=40179>。

<sup>25</sup> 相關新聞報導請參看：陳韋綸，日月潭向山旅館 BOT 邵族憂傳統領域遭蠶食，載於苦勞網網站：<http://www.coolcloud.org.tw/node/71727>。

<sup>26</sup> 陳旻園（2009），從阿里山 BOT 案談原住民族傳統領域開發，淡江大學公共行政學系公共政策碩士班碩士論文。

<sup>27</sup> Martínez Cobo, José R., *Study of the problem of discrimination against indigenous populations*, E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, p.39, available at:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N87/121/00/PDF/N8712100.pdf?OpenElement>

原文：It must be understood that, for indigenous populations, land does not represent simply a possession nor means of production. It is not a commodity that can be appropriated, but a physical element that must be enjoyed freely. It is also essential to understand the special and profoundly

30. 原住民的土地與傳統領域被政府以「經濟開發」為名侵害之，除了使 ICESCR 第 1 條無法落實外，漠視原住民對於土地的特殊歷史情感與權利亦屬第 2 條第 2 款的違反，同時也違反了 ICESCR 第 15 條與的 21 號意見書第 36 點所揭示之義務：「原住民族文化生活的強烈族群性對於其生存、福祉和充分發展是不可或缺的，並且包括對於其歷來擁有、佔有或以其他方式使用或獲得的土地、領土和資源的權利。原住民族與其祖先的土地及其與大自然的關係相連的文化價值觀和權利應予尊重和保護，以防止其獨特的生活方式受到侵蝕，包括喪失維生手段、自然資源，乃至最終的文化特性。因此，締約國必須採取措施，承認和保護原住民族擁有、開發、控制和使用其土地、領土和資源的權利，並且，如果未經他們的自由和知情的同意而被以其他方式居住或使用，則應採取步驟歸還這些土地和領土。」，與《聯合國原住民族權利宣言》的 26 條之意旨。此外，ICCPR 第 27 條所保障的個人權利，依據第 23 號一般性意見書，文化本身以多種形式表現出來，包括與土地資源的使用有聯繫的特定生活方式，原住民的情況更是如此；然而台灣原住民的土地權在過去數十年來並沒有得到尊重，土地利用管理權被限制、剝奪，影響基本生存外，延伸損害土地永續傳統知識實踐，阻礙文化社會傳承發展<sup>28</sup>。

## （二）結論與建議：

31. 本報告認為政府在保障原住民領域、土地權和其所展顯的自治與文化權利違反 ICESCR 第 1 條第 1 款與第 2 款，第 2 條第 2 款，第 15 條與第 21 號一般性意見書。另亦違反 ICCPR 第 1 條第 1 款、同條第 2 款，第 2 條，第 27 條與第 23 號一般性意見書。政府在原住民族土地與傳統領域進行開發，應依《原基法》第 21 條之意旨，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，始無違公約之規範。行政機關諮詢與取得同意，最低限度之正當法律程序至少應符合《聯合國原住民族權利宣言》第 29 條所揭自由、事先和知情同意原則(FPIC)；法院審查相關個案亦應關照到上述意旨，除了在環境權的向度上考量，更應了解原住民族對於土地的特殊意涵，具體於個案中落實《原基法》之意旨。

---

spiritual relationship of indigenous peoples with Mother Earth as basic to their existence and to all their beliefs, customs, traditions and culture.

<sup>28</sup> 林淑雅，2007，解／重構台灣原住民族土地政策，臺灣大學法律學研究所博士論文，頁 164。



圖 1：台東地區大型開發案<sup>29</sup>

<sup>29</sup>東部發展聯盟提供。



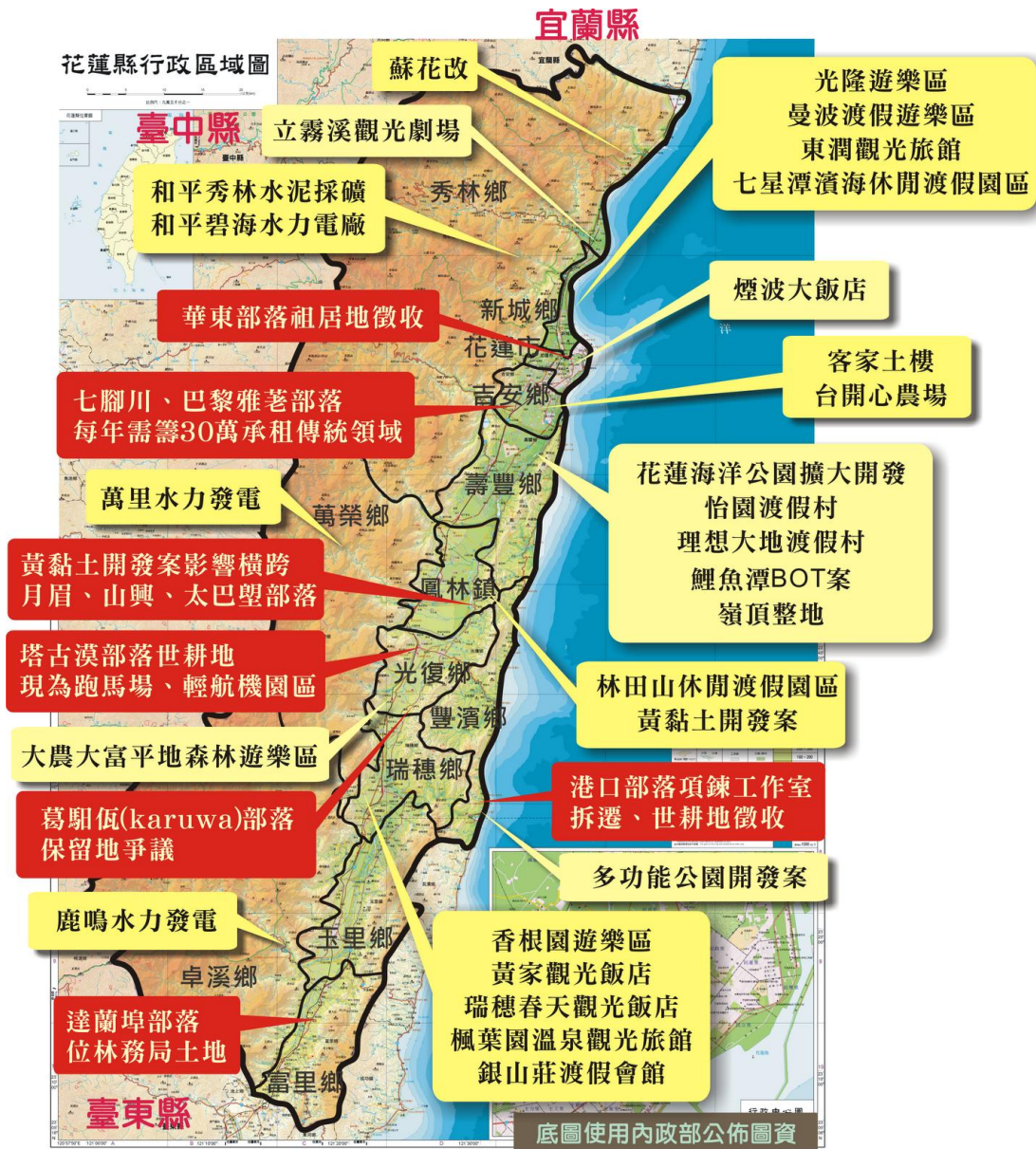


圖 2：花蓮地區大型開發圖<sup>30</sup>

<sup>30</sup>東部發展聯盟提供。

## 四、巨災後之遷村爭議

(ICESCR Art. 2, 11, 15 & ICCPR Art. 2, 12, 18, 27)

### (一) 回應國家報告部分：(ICESCR 初次國家報告 段碼 9、220)

32. 近年對原住民族族群發展極為重大的強制遷移案，即發生於 2009 年莫拉克風災後的安置與重建工作，國家報告指出：「原住民災後重建時，在受災區域推動「特定區域劃定」(亦稱危險區域)或安置原住民用地，事涉原住民賴以為生的傳統區域或未來生計，應先經過部落議會或部落決策機制同意，以尊重部落內部多元不同聲音」(ICESCR 初次國家報告 段碼 9)。然而政府是否真有做到尊重原住民族意願？本報告認為政府除了漠視原住民族意願外，實際上也沒有相應的具體作為。政府當時因救災緩慢備受批評，於是行政院於一周內匆忙提出《莫拉克災後重建條例》<sup>31</sup>以寄望安撫民怨，但是此一條例完全排除所有現行法令(包括《環評法》、《水土保持法》等)，並加入了得迫遷原住民部落的條文(該條例第 20 條)，而引發更多環保團體及原住民團體的抗議；但立法院強行通此法，而衍生後續重建的許多問題。

33. 永久屋政策的規畫過程中缺乏原住民參與，捐贈者慈濟基金會雖資助永久屋之建置，但入住時要求居民簽署的承諾書中大幅限縮、剝奪甚至歧視原住民固有的文化習慣<sup>32</sup>，顯著例子為「慈濟大愛園區住民生活承諾書」<sup>33</sup>，內容多為限制入住之災民不得未經管理委員會核可不得於園區中經營店面，生活規約上亦有許多過度之限制(如不得抽菸喝酒吃檳榔)，使得災民離開原居住地後完全沒有辦法如同以前一樣生活，無法自己決定種植植物供已食用<sup>34</sup>，就業問題<sup>35</sup>、教育問題等等，長久居住生活下來需面對之事物都仍未有具體的解決之道，明顯違反 ICCPR 第 2 條第 2 款，永久屋政策所造成的後果是原住民與其傳統領域脫節，造成文化傳承流失、甚至被漢化，應違反 ICESCR 第 15 條與第 21 號意見書第

<sup>31</sup> 條例原文請參看：[http://law.moj.gov.tw/News/news\\_detail.aspx?id=58143](http://law.moj.gov.tw/News/news_detail.aspx?id=58143)。

<sup>32</sup> 「慈濟大愛園區住民生活承諾書」為災民入住時必須簽署的文件，內容包含園區使用的規則及房屋管理模式，而簽署對象為「慈濟大愛園區管理單位與委員會」，但是按照慈濟的說明，未來將由居民自組管理委員會，並自訂管理規則，那麼在居民尚未成立正式管理委員會之前，為何會要求居民簽署「承諾書」，書中內容由誰擬定？將來是否持續生效？居民皆無從得知。

<sup>33</sup> 相關新聞報導請參看：鍾聖雄，大愛落成系列(6)愛的代價？載於：財團法人九二一重建基金會網站：<http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/88pdf/PR002-6.html>。

<sup>34</sup> 現在雖然可以種植，但是仍有別於以往面積與方式，而僅能類似於庭院的方式種植。

<sup>35</sup> 相關新聞報導請參看：鄭淳毅，大愛生活系列(20)就業是共同的問題，載於莫拉克 88news.org 網站：<http://www.88news.org/?p=9396>。

36 點所揭示之義務：「原住民族文化生活的強烈族群性對於其生存、福祉和充分發展是不可或缺的，並且包括對於其歷來擁有、佔有或以其他方式使用或獲得的土地、領土和資源的權利。原住民族與其祖先的土地及其與大自然的關係相連的文化價值觀和權利應予尊重和保護，以防止其獨特的生活方式受到侵蝕，包括喪失維生手段、自然資源，乃至最終的文化特性。因此，締約國必須採取措施，承認和保護原住民族擁有、開發、控制和使用其土地、領土和資源的權利，並且，如果未經他們的自由和知情的同意而被以其他方式居住或使用，則應採取步驟歸還這些土地和領土。」，另亦違反 ICCPR 第 27 條與第 23 號意見書第 7 點所保護的文化權利的行使。再者，ICESCR 第 11 條所謂的「適足住房權」，依據第 4 號一般性意見書第 8 點：「適足之概念在住房權利方面尤為重要，因為它有助於強調在確定特定形式的住房是否可視為構成《公約》目的所指的「適足住房」時必須加以考慮的一些因素。在某種程式上，是否適足取決於社會、經濟、文化、氣候、生態及其他因素」，上開事實已明確呈現政府違反本條之意旨。

34. 「劃定特定區域」(原住民不得居住的區域，該條例第 20 條第 2 項)<sup>36</sup>的過程中，也因缺乏與部落族人的溝通討論，劃定範圍一再備受質疑，引發部落族人抗議迫遷。對於受災的原住民部落而言，這個與他們權益相關的重建法源依據，卻在立法過程中完全沒提供災區住民被諮詢、參與決策等民主設計，大多僅在條文中宣示「重建地區位於原住民族地區者，並應依原住民族基本法相關規定辦理」(條例第 1 條第 2 項但書後段)、「經與原住居者諮商取得共識」(條例第 20 條第 2 項)，無怪乎其中第 20 條有關劃定特地區域後引發後續迫遷、滅族之議論。因此在部落社區的重建、劃定特定區域現場實際經驗中，在地原住民一再反應行政機關未曾向居民進行充分諮商，也未適當尊重其意願，政府僅參考少數外部「專家」的意見，令人不解行政機關劃定特定區域的實際判斷標準何在。此外，政府將重建工作委外給民間慈善機構，導致人民與國家、民間團體的權責不清。

35. ICCPR 第 12 條第 3 款並依據第 27 號一般性意見第 7 點：「在某領土內選擇住所的權利包括防止各種形式的強迫國內遷移」；同號意見書第 11 點：「為了施行限制，必須在法律上對其加以規定，必須是民主社會為了保護上述種種目的，而且必須與《公約》中承認的其他權利相一致」。對於受災的原住民部落而言，這個與他們權益相關的重建法源依據，卻在立法過程中完全沒提供災區住民被諮

---

<sup>36</sup> 法條原文：「中央政府、直轄市政府、縣(市)政府得就災區安全堪虞或違法濫建之土地，經與原住居者諮商取得共識，得劃定特定區域，限制居住或限期強制遷居、遷村，且應予符合前項之適當安置」。

詢、參與決策等民主設計，政府的遷村計畫並未經過完整，甚至安全性的考量，明顯不符合第 27 號意見書所揭示的「相稱原則」，違反 ICCPR 第 12 條，亦違反《聯合國原住民族權利宣言》第 10 條：「不得強行讓原住民族遷離其土地或領土。未事先獲得有關原住民族的自由知情同意，並未事先就公正和公平的賠償達成協定，及未在可能時保留返回的選擇，就不得遷移原住民族」。

36. 除了違反原住民族意願而要求其迫遷外，政府大肆興建所謂永久屋，而非可供緊急安置的中繼屋，並要求原住民部落必須放棄自己原有的土地，才可以入住永久屋<sup>37</sup>。因為兩方宗教背景不同（慈濟為佛教，災民大多為基督教或天主教），原先僅有建置佛堂之計畫，經過居民不斷抗爭始有兩座教堂，亦未能考量到基督教派的不同應有不同的聚會禮拜場所，而有限制宗教自由之情形，違反 ICCPR 第 18 條之宗教自由。

## （二）結論與建議：

37. 本報告認為，政府在處理八八風災後原住民的遷居問題，違反 ICESCR 第 2 條第 2 款、第 11 條與第 4 號一般性意見書、第 15 條。另外亦違反 ICCPR 第 2 條第 1 款，第 12 條第 3 款與第 27 號一般性意見書、第 18 條、第 27 條與第 23 號一般性意見書。政府最初遷村並興建永久屋之政策計畫，最主要之目的應在於考量族人安全，但永久屋對於族人生活型態的大幅改變與扭曲已成事實，本報告建議主管機關應給予居民「自行決定」生活型態的空間與可能，並且釐清與捐助者慈濟基金會的功能職責。「劃定特定區域」之程序最低限度之正當法律程序至少應符合《聯合國原住民族權利宣言》第 29 條所揭自由、事先和知情同意原則 (FPIC)。

---

<sup>37</sup> 相關新聞報導請參看：鄭淳毅，政府承諾再跳票！獲配永久屋者需全家都遷戶籍，且不得再回原居地？載於莫拉克 88news.org 網站：<http://www.88news.org/?p=20747>。

## 五、原住民居住地區興建水庫爭議

### (ICESCR Art.1, 2 & ICCPR Art. 1, 2, 12)

#### (一) 回應國家報告部分：(ICESCR 初次國家報告 段碼 7、288)

38. ICESCR 國家報告中引述《原住民族基本法》第 21 條規定，指出：「政府或私人於原住民族土地從事土地開發時，應對於當地原住民族進行諮詢，並取得其同意或參與後，再依原住民族的意願辦理開發，政府不得違反原住民族意願」

(ICESCR 初次國家報告 段碼 7) 報告中以台東都蘭、杉原灣海岸觀光飯店開發案，以及玉山國家公園周遭鹿鳴水力發電廠為例，說明原民會嘗試捍衛原住民族土地權益的努力。然而，還有幾起涉及水庫或水力發電廠興建的土地開發爭議，國家報告隻字未提，包括：政府規畫於新竹縣尖石鄉泰雅族人世代居住的傳統領域上興建比麟、高台兩座水庫，以及在屏東縣春日鄉排灣族傳統領域興建士文水庫。類似爭議，尚有預計在花蓮縣萬榮鄉太魯閣族及賽德克族傳統領域興建的萬里水力發電廠。

39. 興建水庫，意味著水庫範圍內的部落都將遭到淹沒，原住民無法繼續居住。以新竹縣尖石鄉兩座評估興建中的水庫為例，水利署初步規劃的壩體高度分別為 138 公尺與 190 公尺，滿水時水位可達海拔 465 公尺及 900 公尺，前者將影響比麟、梅花、天打那、吹上、小錦屏等 5 個部落，後者更將影響秀巒、玉峰兩村約 20 個部落。除了前述將遭到迫遷的部落外，鄰近地區居民也擔心，打穿山坡於兩水庫間興建導水隧道的工程，將嚴重破壞地質，使得曾文水庫越域引水工程導致八八風災後小林村滅村的悲劇重演。<sup>38</sup>

40. 水庫有固定壽命，淤積達一定程度後即無法繼續使用，更會對環境、社會與經濟造成幾乎無法彌補的危害。在國際反水庫運動努力下，先進國家已普遍接受有更好的方法可經營水與土地資源、滿足能源需求，<sup>39</sup>我國內政部長李鴻源亦公開承認「台灣能蓋水庫的地方沒了」<sup>40</sup>。然而，政府為了延長現有水庫壽命，所想到的解決方式竟然是繼續興建新的水庫，比麟、高台水庫目前正積極展開評

<sup>38</sup> 苦勞網報導，2012，〈原團凱道記者會反賄選，同場聲援尖石鄉「封山」反水庫〉。1 月 11 日。

<sup>39</sup> 引自夏曉鵬，〈國際反水庫運動簡史〉，全文詳見：  
<http://e-info.org.tw/issue/water/issue-water00070301.htm>。

<sup>40</sup> 聯合報報導，2012，〈李鴻源：抱歉，2030 年交給你們爛攤子〉。12 月 12 日。

估，南台灣的土文水庫更是已經進入環評程序，加上東台灣萬里水力發電廠的環評，這些粗糙的評估過程，在各地均激起原住民跨部落串連抗議。

41. 另一方面，水庫的決策、推動及興建過程經常是祕而不宣，弱勢的受害者卻鮮少有能力促使政府及水庫工業集團向大眾說明他們的行為並為之負責；相較之下，政府和私人則可以透過掌握水資源而壯大利益，並藉以剝奪原住民使用河川資源的權利。在新竹尖石，官方舉辦的水庫說明會並未邀請淹沒區居民參加，在部落進行大規模地質鑽探時也隱匿了調查目的。即便等到當地原住民察覺真相，會同環保團體提出數據質疑水利署對用水量成長的估計並不正確，並指出仍有汰換老舊管線、規劃節水、興建海水淡化廠等替代方案，官方依舊沒有充分揭露資訊於社會大眾，特別是受影響最深的當地原住民。<sup>41</sup>

42. 高台、比麟、土文水庫及萬里水力發電廠推動過程的不透明、排除原住民參與，已經違反原住民族基本法第 21 條規定。ICESCR 第 15 號意見書第 37 點強調，國家應以參與和透明的方式制訂和定期審查水戰略和水行動計畫；第 48 點更言明：「制定和實施國家水戰略和水行動計畫時，應該遵守不歧視和人民參與的原則。在涉及水的任何政策、方案和戰略中，凡可能影響個人和群體行使水權的決策，都必須有他們參與。個人和群體應該能夠充分和平等地獲得公共當局或第三方掌握的有關水、供水設施和享有水權的資訊」顯然在上述案例中，政府並沒有充分落實這些權利保障，進而違反了 ICESCR 第 1 條第 1 款自決權、第 2 條第 2 款不歧視原則的規定。

## （二）結論與建議：

43. 高台、比麟、土文水庫及萬里水力發電廠推動過程的不透明、排除原住民參與，已違反 ICESCR 第 1 條第 1 款及第 2 條第 2 款規定。有鑑於興建水庫並非解決水資源問題最適切的方式，民間團體已經提出較佳的替代方案，政府應虛心參考民間意見，透過公開透明且含括原住民族參與的程序，來制定更全面、長遠的水資源政策，並且明確終止遺害後代的水庫興建計畫。

---

<sup>41</sup> 資料來源：尖石鄉反興建水庫自救聯盟提供。另外參見水患治理監督聯盟網頁，網址：<http://waterwatch.ngo.org.tw/node/945>。

## 六、蘭嶼與南田核廢料爭議

### (ICESCR Art.1, 2, 12, 15 & ICCPR Art. 1)

#### (一) 回應國家報告部分：(ICESCR 初次國家報告 段碼 7)

44. 在 ICESCR 初次國家報告中，關於蘭嶼核廢料的爭議，僅言及：「原基法規定政府或私人於原住民族土地從事土地開發時，應對於當地原住民族進行諮詢，並取得其同意或參與後，再依原住民族的意願辦理開發，政府不得違反原住民族意願，在原住民族地區內存放有害物質，政府選定低放射性廢棄物最終處置設施之候選場址如位於原住民族地區，則於辦理地方性公民投票時，應優先採計場址所在鄉原住民投票結果，應有百分之五十以上同意，始得通過」(ICESCR 初次國家報告 段碼 7)，除了剪貼《原住民族基本法》條文外，完全沒有提到向來極具爭議的「核廢料對於健康影響」議題。再者，實際上地方性公民投票存在一些《原基法》立法精神架空之問題。

45. 台電蘭嶼核廢料貯存場位於蘭嶼南方龍頭岩與象鼻岩之間海岸，1982 年完工以來，已貯存超過 9 萬桶來自台電核能電廠，以及各醫療、工業和學術單位使用放射性同位素產生的廢棄物。台電在蘭嶼的核廢料場設有 23 座壕溝，存放的核廢料約近 10 萬桶，預定再闢建 6 條壕溝，但最多只能存放 3 萬桶即將爆滿<sup>42</sup>。然而，蘭嶼居民反對從原子能委員會接手的台電公司，繼續第二期工程的擴建，並要求台電將核能廢料儲存場遷離蘭嶼。1987 蘭嶼居民展開了第一次的抗爭行動。在此之後，蘭嶼人分別在 1988 年 2 月、1988 年 4 月、1991 年 2 月展開數次大規模的自救、抗爭活動<sup>43</sup>。2012 年，蘭嶼蘭嶼發起歷史上第四次在核廢料貯存場前的「驅逐惡靈」行動。提出核廢料桶檢整完畢後立即遷出，以及永不續租土地的訴求。然而至今，核廢料並沒有具體遷出蘭嶼的計畫。

46. 向來核廢料在貯存場的存放過程中，對於附近居民是否具有健康上影響一直有爭論，但蘭嶼核廢料的情形卻與此爭論無涉，因其存放環境重大缺陷，原子

---

<sup>42</sup> 節自台東縣觀光旅遊網對於「蘭嶼核廢料貯存場」此一「景點」之基本介紹：

[http://tour.taitung.gov.tw/ch/AllInOne\\_Show.aspx?path=414&guid=43969ac3-e7a5-4a3b-8507-f5ad0ff00998&lang=zh-tw](http://tour.taitung.gov.tw/ch/AllInOne_Show.aspx?path=414&guid=43969ac3-e7a5-4a3b-8507-f5ad0ff00998&lang=zh-tw)。

<sup>43</sup> 郭良文，2010，〈蘭嶼的另類媒體與發聲：以核廢料與國家公園反對運動為例〉，《中華傳播學刊》，17 期，頁 47。

能委員會已經針對其中若干問題，正式判定為「四級違規」<sup>44</sup>，並已經媒體大幅揭露<sup>45</sup>蘭嶼核廢料已有外洩事實，已達影響人體健康之程度。然而官方依舊不願證實，依據第 14 號意見書，委員會也認為，違反健康權的狀態，可以是國家蓄意隱瞞或歪曲對於保護健康極為眾要的訊息，也已經違反國家應遵守之義務。政府直到現在仍不願正式透明公開蘭嶼核廢料對於當地環境與居民健康的實際影響報告，已確實違反 ICESCR 第 12 條之意旨，亦與聯合國原住民族權利宣言所揭示的自由、事先和知情同意原則(FPIC)相違。

47. 根據 ICESCR 第 14 號一般性意見，委員會關於健康權的解釋，其基本要素包括不歧視，應為人民提供平等的機會，使每個人享有可達到最高水準的健康。委員會認為，享有健康權，不應理解為只是身體健康的權利；與發展有關的活動導致違反原住民意願，迫使他們離開土地和環境，打破他們與土地的共生關係，斷絕了傳統文化傳承的可能，而違反 ICESCR 第 15 條參與文化生活的權利。政府看來無法將以漢人為主要居民的區域列入考慮，原住民的地理分佈，造成生活資源的欠缺，更讓其面臨污染的威脅，同時其傳統的生活空間也在現在國家的政策下受到剝奪，亦屬 ICESCR 第 2 條第 2 款之違反。

48. 國家一再將核廢料選擇放在原住民部落區域，僅管原住民部落一再抗議，國家僅表示「將透過《低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例》舉行地方公投，無違反原住民意願」。然而依據該條例第 11 條之規定<sup>46</sup>，準用公民投票法後公投的標準不但嚴苛難以舉行，亦明顯難以體現《原住民族基本法》之立法目的。再根據 2011 年 2 月原能會所提出的修正草案<sup>47</sup>，更提案從強制公投改為反對式公投，也就是必須有居民提案反對，並通過連署門檻，再舉辦公投<sup>48</sup>。而公投所

---

<sup>44</sup> 孫窮理，2012，【國境邊陲】蘭嶼核廢料檢整：原能會判定 台電三項四級違規，載於苦勞網網站：<http://www.cooloud.org.tw/node/67651>。

<sup>45</sup> 孫窮理，2012，【國境邊陲】趕工的實驗：蘭嶼核廢料貯存場與檢整，載於苦勞網網站：<http://www.cooloud.org.tw/node/66745>。同作者，2012，【國境邊陲】不「低階」的低階核廢料貯存場，載於苦勞網網站：<http://www.cooloud.org.tw/node/66812>。同作者，2012，【國境邊陲】現場直擊！蘭嶼貯存場：陷入輻射危機的工人，載於苦勞網網站：<http://www.cooloud.org.tw/node/67005>。

<sup>46</sup> 本法第九條、第十條核定建議候選場址之公告，應於期間屆滿後三十日內該場址所在地縣(市)辦理地方性公民投票，不受公民投票法第二條之限制。經公民投票同意者，得為候選場址。

<sup>47</sup> 100 年度修正草案可參看：

[http://www.aec.gov.tw/webpage/UploadFiles/headline\\_file/201130134856.pdf](http://www.aec.gov.tw/webpage/UploadFiles/headline_file/201130134856.pdf)。

<sup>48</sup> 草案法條原文：第 11 條第 2 項：「前項公告之日起九十日內，經建議候選場址所在地直轄市、縣(市)設籍六個月以上之居民依公民投票法提案反對者，該直轄市、縣(市)應於前項公告期間屆滿之日起十七個月內，依公民投票法完成地方性公民投票，不受公民投票法第二條之限制。投票結果經有效投票數未達二分之一反對設置處置設施者，得為候選場址，並由主管機關公告之。有下列情形之一者，亦同：

一、無提案反對。二、提案或連署人數未達公民投票法第二十七條之規定。三、直轄市、縣(市)



依據的區域劃分，更是以國家的行政區域為標準，而非部落的傳統領域，導致距離核電廠最近的部落，反因為不是位於同一縣中而無法進行投票。

49. 雖然《原住民族基本法》第 21 條規定：「政府於原住民族土地內從事土地開發、資源利用，應諮詢並取得原住民族同意或參與」，核廢料貯存場無論是蘭嶼或被預定規畫之達仁鄉，皆屬於在原住民族土地內從事開發與資源利用，本應諮詢或取得原住民族同意或參與。另依據《原住民保留地開發管理辦法》第 13 條第 2 項，利用原保地的事業計劃不可以「產生公害」，但主管機關行政院原住民族委員會卻不願正面解釋「產生公害」之要件，以至於該條例亦無法適用。

50. 《低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例》漠視《原基法》第 21 條與第 31 條之立法精神，實質上使得原住民族無法透過公投適切表達其意願，明確違反 ICESCR 第 1 條第 2 款與 ICCPR 第 12 號一般性意見所保障，原住民族憑自決權「自由決定他們的政治地位，並自由謀求他們的經濟、社會和文化的發展」。亦違反《聯合國原住民族權利宣言》第 29 條所揭自由、事先和知情同意原則 (FPIC)，透過事前充分的資訊揭露與溝通，並以符合相關原住民族意願表達、自決的程序，確保未事先獲得原住民族的自由知情同意，不得在其土地或領土上存放或處置危險物質。

## (二) 結論與建議：

51. 本報告認為，核廢料未能充分透過原住民族自決適切表達其意願之行為違反 ICESCR 第 1 條第 2 款、第 2 條、第 12 條、第 15 條，另亦違反 ICESCR 第 1 條與第 15 條。政府應立即針對蘭嶼居民進行全方面的身體健康檢查，並且具體回應檢查結果與輻射外洩研究，提出相關研究報告。蘭嶼核廢料貯存場遷出時程應擬具規劃，進行選址過程，其最低限度之正當法律程序至少應符合《聯合國原住民族權利宣言》第 29 條所揭自由、事先和知情同意原則 (FPIC)；公投進程序應以積極反映意見為目的，而非消極阻攔意見表達，始無違公約意旨。

## 七、原住民族祖墳遷葬爭議

(ICESCR Art.1, 2, 15 & ICCPR Art.1, 2, 17, 23, 27)

(一) 回應國家報告部分：(ICESCR 初次國家報告 段碼 7、288)

53. ICESCR 國家報告中引述《原住民族基本法》第 21 條規定，指出：「政府或私人於原住民族土地從事土地開發時，應對於當地原住民族進行諮詢，並取得其同意或參與後，再依原住民族的意願辦理開發，政府不得違反原住民族意願」(ICESCR 國家報告 段碼 7) 然而，在《原住民族基本法》配套法規根本沒有制定、修正的情況下，當行政機關在土地開發爭議中違反上開規定，主管原住民族事務的原住民族委員會，除了譴責與規勸外，根本無法做出有效的約束來保障原住民族權利。原住民族與台東市公所就祖墳遷葬而引起的爭議，便是最好的例證。

54. 卡地布部落是位於台東知本的卑南族部落，族人居住在此已有數百年時間。1896 年，日本殖民政府在部落傳統領域內建立第六公墓，將居民祖墳集中遷移至此。2010 年 9 月，台東市公所以興建公園發展觀光為由，要求族人遷葬祖墳。對卑南族人而言，祖靈崇拜是信仰中不可缺少的層面，大小祭儀及一切行事都需要與祖靈溝通，未與族人溝通便片面要求遷葬，不僅違反原住民族基本法規定，更將破壞信仰與文化。<sup>49</sup> 況且，台東市公所從頭到尾都沒有提出公園的具體規劃，便急著展開遷葬作業，粗糙的施工方式，已經破壞不少墳墓。於是，卑南族人自 2011 年 3 月起激烈抗爭至今，甚至數度憤怒地包圍市公所。類似案例也發生在台東阿美族的馬蘭、加路蘭部落。<sup>50</sup>

55. 《原住民族基本法》第 21 條及 22 條規定政府於原住民土地進行開發時，應取得原住民同意或參與，第 23 條則規定：「政府應尊重原住民族所選擇生活方式、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」。台東市公所未和族人協調、更完全迴避說明開發計畫的作法，已經違背上述規定。雖然原住民族委員會曾發文要求市公所遵照《原住民族基本法》規定，<sup>51</sup> 然而，《原住民族基本法》實質效力及配套法規的欠缺，使問題依然沒有得到解決。《原住民族基本法》規範無法落實，已明確違反明顯違反 ICESCR 第

<sup>49</sup> 關於卡地步部落的歷史及傳統文化，詳見陳文德，2001，《臺東縣史：卑南族篇》。臺東：臺東縣政府文化局。

<sup>50</sup> 資料來源：卡地步部落青年 Varanuvan Mavaliw 所撰寫的〈捍衛祖靈，拒絕遷葬：大事記〉。全文網址：<https://www.facebook.com/WenHuaBuKeBeiMoMieHanWeiZuLingJuJueQianZang>。

<sup>51</sup> 公文資料來源：卡地布部落青年會提供。

1 條第 1 款，人民有權決定其政治地位，並謀求經濟、社會、文化發展之規定。

56. 再者，公部門對不同族群信仰及墓葬文化欠缺足夠尊重，則違背了 ICESCR 第 2 條第 2 款規定之反歧視原則。最後，依據 ICESCR 第 21 號意見書第 32 點所示，「少數群體有權保持其文化差異、傳統、風俗、宗教…及其文化特性和成員身份」，第 37 點亦表示「原住民有權採取集體行動，確保其維持、控制、保護和開發其文化遺產、傳統知識和傳統文化表達方式…締約國在所有涉及原住民特殊權利的問題上應尊重原住民自由、事先和知情同意的原則」，是故卑南族人的信仰生活當然屬於 ICESCR 第 15 條第 1 款 a 項保障之文化生活，在未取得同意下強迫族人遷葬、脫離與祖靈的連結，將侵犯此一人人應享有之權利，終使 ICESCR 國家報告段碼 288 強調「積極維護發展原住民族文化」之保障無從實現。

### （三）結論與建議：

57. 地方政府在遷葬與開發政策上程序不正當，忽視與原住民溝通的必要性並欠缺對差異信仰及文化的尊重，已違反 ICESCR 第 1 條第 1 款、第 2 條第 2 款及第 15 條第 1 款的規定。台東市政府應遵照上開規定及原住民族基本法規範，在未取得原住民同意及參與前，不任意破壞原住民祖先墓葬或限期要求搬遷；就已破壞之祖墳，有關機關則應依據 ICCPR 第 2 條第 3 款 a 項提供必要之補救。另一方面，中央政府則應加速推動原住民族基本法配套法規的修法、立法，並在過程中充分聆聽各族原住民的意見，使原住民族基本法對原住民權利的保障可以具體落實，有效約束各級行政機關及地方政府施政。

## 八、平埔族正名爭議

### (ICESCR Art.1, 2, 15 & ICCPR Art.1, 2, 27)

#### (一) 回應國家報告部分：(ICESCR 初次國家報告 段碼 4)

58. 如同 Benedict Anderson 認為近代人類社會出現的「民族」概念是「想像的共同體 (Imagined Community)」一般，<sup>52</sup>如今「族群 (ethnicity)」也同樣被社會科學領域理解為是部分是來自後天建構而成，而非先天或本質上即存在絕對差異。族群分類則是由人類學家判斷特定血緣系譜、文化特徵後區分而成。既然是人為的區分，標準與邊界便可能不斷變動：1898 年伊能嘉矩及烏居龍藏將台灣原住民族分成七族，1912 年森丑之助則區分出排灣、泰雅、布農、鄒、阿眉、雅美六族，隔年台灣總督府警務局理蕃課刊行「蕃社戶口」，加上賽夏族成為七族，是早期官方分類的主要依據。七族的分類在 1935 年起陸續受到移川子之藏、馬淵東一、宮本延人等人挑戰，才又明確將排灣族劃分出魯凱、排灣、卑南三族。<sup>53</sup>1980 年代後原住民族運動風起雲湧，人數較少或漢化較深的原住民開始積極追求正名，如今，官方認可的原住民族共有 14 族 (共同核心文件 段碼 17)。<sup>54</sup>

59. 在 14 族以外，仍有南鄒的卡那卡那富族、沙阿魯娃族希望從鄒族中分離出來，以及西拉雅、凱達格蘭、道卡斯、巴則海、洪雅、噶哈巫等平埔族，希望爭取中央認可。其中，西拉雅族正名運動歷經十餘年努力，發起體制內遊說、行政訴訟與體制外的遊行、抗爭後仍未成功，僅獲地方政府承認。<sup>55</sup>於是，雖然國家報告中指出政府已透過設立原住民族行政機構、制定相關法規來保障原住民族權利 (ICESCR 國家報告 段碼 4)，然而這些政策保障，未獲中央政府承認的原住民族皆無從享有。這對於世代居住於平地、自 18 世紀起漢化甚深的平埔族來說，若未能承認其地位、及時保存語言與文化，則未來這些語言與文化將不復存在。

---

<sup>52</sup> Anderson, Benedict, 2006, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (New Edition). London and New York: Verso.

<sup>53</sup> 陳逸君、劉還月，2011，《挺立在風雨中內優社群：莫拉克颱風前後的沙阿魯娃族、卡那卡那富族與下三社群》。南投：國史館台灣文獻館。頁 171-177。

<sup>54</sup> 關於原住民族運動與台灣族群關係的變化，詳見王甫昌，2003，《當代台灣社會的族群想像》。台北：群學。

<sup>55</sup> 媒體報導彙整詳見：<http://blog.roodo.com/judie35/archives/8811281.html>。

60. 平埔族的存在已是台灣學界及社會大眾普遍認可的事實，<sup>56</sup>政府未能承認其地位並回應其保存文化的訴求，已明顯違反 ICESCR 第 1 條第 1 款自決權之規定。第 21 號意見書第 37 點指出：「原住民有權採取集體行動，確保其維持、控制、保護和開發其文化遺產、傳統知識和傳統文化表達方式」。同樣身為台灣多元族群之一，西拉雅等平埔族人無法如原住民、客家人一般有專責機構來維護少數族群文化，不僅違反 ICESCR 第 15 條第 1 款規定，更是有背於 ICESCR 第 2 條第 2 款所揭示的反歧視原則。

### （三）結論與建議：

61. 政府對平埔族及卡那卡那富族、沙阿魯娃族正名訴求的忽視，已違背 ICESCR 第 1 條第 1 款、第 2 條第 2 款及第 15 條第 1 款之規定。是以，政府應承認平埔族及卡那卡那富族、沙阿魯娃族的正名訴求，若把平埔族人列為原住民族身分將引起身分認定不易、資源配置等爭議，則應積極取得社會共識，決定是否另外成立平埔族事務委員會。

---

<sup>56</sup> 參閱謝國斌，2009，《平埔認同的消失與再現》。花蓮：東華大學院住民族學院。

## 九、原住民長期陷於醫療資源缺乏

### (ICESCR Art.2, 12)

#### (一) 回應國家報告部分：(ICESCR 初次國家報告 段碼 22、223、227、229、235-236)

62. 台灣原住民普遍居住於山地、離島等醫療資源欠缺之偏遠地區，並處於經濟上相對弱勢，連帶導致健康狀況上的弱勢：2010 年原住民族 0 歲平均壽命低於全國平均 8.9 歲，平均死亡年齡低於非原住民 10.7 歲。<sup>57</sup>政府雖於官方報告中指出原住民族平均壽命甚至低於台北市民達 13 歲之多，承認該數據「所反映的是在國內不同地域的資源分配、文化、公共衛生、政治與經濟結構的差異，政府應找出國內健康不平等的現象，逐一加以改善」(ICESCR 國家報告 段碼 236)，並強調已自 1999 年起陸續實施全民健康保險山地離島地區醫療給付效益提升計畫、成立特殊急重症照護中心、核定多項醫療資源改善計畫、以及提供部分原住民健康保險補助 (ICESCR 國家報告 段碼 22, 227, 235)。然而醫療照護網絡仍有缺口：台東南方山區至屏東共 100 公里路程、居民以排灣族原住民佔多數的地段，沒有任何 1 家醫院、1 張病床；<sup>58</sup>離島蘭嶼的衛生所雖有病床，醫護人力及設備卻嚴重不足，使達悟族原住民必須為了就醫搭飛機往返台灣。原住民同樣支付健保費用，享有的醫療資源卻有顯著落差。<sup>59</sup>

63. 原住民已享有較好的健康保險補助政策 (ICESCR 國家報告 段碼 235)，全民健保納保率卻仍然只有 93.6%，低於全國平均之 99.5% (ICESCR 國家報告 段碼 223)，亦即有超過 30,000 名原住民沒有健康保險。另一方面，超過 20,000 名原住民因為無力支付健保費用而遭到鎖卡，同樣無法享有健保保障，佔總鎖卡人數之 13%，這個數字遠高於原住民佔台灣人口之比例。<sup>60</sup>

<sup>57</sup> 數據引自原住民族委員會於 2012 年公佈之〈99 年原住民族人口及健康統計年報〉，頁 1-2。全文下載網址：

<http://www.apc.gov.tw/portal/docDetail.html?CID=217054CAE51A3B1A&DID=0C3331F0EBD318C2A87C75321B627225>。

<sup>58</sup> 參閱徐超斌，2009，〈守護 4141 個心跳〉。台北：寶瓶文化。

<sup>59</sup> 即便國家報告指出全國每一鄉鎮皆有衛生所 (ICESCR 國家報告 段碼 229)，並透過「全民健康保險山地離島地區醫療給付效益提升計畫 (IDS)」，使區域醫院能夠巡迴偏遠鄉鎮看診，然而，衛生所基本上是沒有病床的，其與 IDS 能提供的醫療服務皆僅止於家醫科、偶爾加上牙科及小兒科，完全無法滿足急難重症或是長期住院、復健之需求。

<sup>60</sup> 自由時報報導，2011，〈健保鎖卡，原住民佔 13%〉。10 月 5 日。

64. ICESCR 第 12 條第 1 款明定：「人人有權享有能達到的最高的體質和心理健康的標準」。同條第 2 款丁項則規定，政府應「創造保證人人在患病時能得到醫療照顧的條件」，顯然我國原住民健康照護的現況並不合乎這些規定。第 14 號意見書第 27 點進一步指出：「原住民有權享有具體措施，改善他們獲得衛生服務和醫療的條件」，同時，「在原住民社區，個人的健康常常與整個社會的健康連在一起，因此，有一個集體的影響。在這方面，委員會認為，與發展有關的活動導致違反原住民的意願，迫使他們離開傳統的土地和環境，剝奪他們的營養來源，打破他們與土地的共生關係，將對他們的健康產生有害影響」。保障上述健康權，將與實現其他各項人權密切相關。

### （三）結論與建議：

65. 現行原住民健康照護政策仍有缺漏：無論是部分地區欠缺醫院及相應醫療資源，或是超過 50,000 名原住民無法得到健康保險保障，均違反 ICESCR 第 12 條第 1 款及第 2 款丁項規定，亦有悖於 ICESCR 第 2 條第 2 款的反歧視原則。由於台灣醫療照護網絡仍有明顯缺口，政府應補足上述缺口，積極平衡醫療資源的城鄉差距，確保居住於山地、離島地區的原住民，在患病時能夠便利就醫，或是迅速轉診。此外，政府亦不應以經濟弱勢的原住民未繳納保費為由，便鎖卡中斷其享有全民健保支持的權利。相對地，應詳實調查逾 50,000 名原住民被排除在健保體系外的社會、經濟成因，設法由此進行解決。

## 十、原住民族教育與語言

### (ICESCR Art.2, 13, 15)

#### (一)回應國家報告部分:(ICESCR 初次國家報告 段碼 23、273-276)

66. 雖然 1998 年通過原住民族教育法，然而，截至 2012 年止，原住民小朋友依然繼續接受完全以漢語（中文）授課，授課內容以漢人文化、歷史觀點為主之「漢人同化教育」。此同化教育不僅加速原住民族語的快速消失，也使原住民小朋友在接受教育的過程中「逐漸失去原住民族性（indigenouness）」，失去自我，對於原住民族文化傳承帶來很大的衝擊。

67. ICESCR 第 15 條之第 21 號一般性意見書第 50 點所言：「締約國的教育方案應尊重民族或種族、語言和宗教少數群體和原住民族的文化特性，將其歷史、知識和技術，以及其社會、經濟和文化價值觀和願望納入這些方案。這些內容應列入所有人的學習課程，而不僅僅是少數群體和原住民族的課程。締約國應採取措施不遺餘力地確保少數群體和原住民群體的教育方案以他們自己的語言授課，同時考慮到各族群所表示的願望和這方面的國際人權標準」，政府至今仍未能普遍落實真正的原住民族教育，除如下所述違反 ICESCR 第 13 條外，當亦違反第 15 條享受文化生活之權利。

68. 依據國家報告所述：「為保障原住民學生受教育權益，依據原住民族教育法及發展原住民族教育五年中程個案計畫，訂定相關優惠及補助措施，落實政府照顧少數族群政策。例如升學優待辦法，原住民學生參加考試分發入學之錄取率由 75.82% 提升至 84.90%。為協助原住民學生順利就學，補助原住民學生助學金、住宿伙食費及辦理原住民學生學雜費減免等」（ICESCR 初次國家報告 段碼 23）。「原住民族教育法」第 9 條規定，政府應寬列預算專款辦理原住民族教育，很遺憾地，教育部撥給原住民族委員會作為「民族教育」用途的經費，僅僅 12 億元，在作完族語認證考試（ICESCR 初次國家報告 段碼 276）、發放獎助學後，所剩無幾，真正的「民族教育」未能實施。再者，民族教育經費的運用方式也未能切確達到效果（ICESCR 初次國家報告 段碼 276），有違 ICESCR 第 13 條與第 13 號一般性意見書第 50 點所揭示：「採取積極措施，確保教育在文化上滿足少數民族和原住民族的需要」之意旨。



69. 原住民教師在保存原住民族文化上扮演非常重要的角色，雖然原住民族教育法第 25 條有「優先聘用條款」<sup>61</sup>，但是政府卻利用「原住民族中小學原住民教育班及原住民重點學校教師主任校長聘任遴選辦法」<sup>62</sup>的操作，使許多原住民有教師證卻無法回鄉任教，造成近年原師比例大幅下降<sup>63</sup>。

70. 另外，關於保護原住民族語言存續之政策，國家報告提到：「教育部與原民會共同委託國立政治大學編訂原住民各族族語教材，編輯 40 種語系 9 階教材共 360 冊，全案已於 2009 年 3 月完成修訂。2011 年業完成第 1 階至第 5 階教材印製及配送，預定 2012 年續印及配送第 6 階教材。自 2008 年起教育部委託國家教育研究院編輯客家語分級教材，並於 2012 年完成 6 腔調 1 至 9 冊之教材編輯工作」（ICESCR 初次國家報告 段碼 274）。

71. 截至 2012 年，台灣原住民族，依然未能以自己的語言作為教學語言，反而把原住民母語當作一種「科目」來授課，如同國家報告中所述：「2001 年度起，本土語言已列入現行國民中小學九年一貫課程綱要語文學習領域中。國小學生應就閩、客、原住民族語等任選一種修習，國中則依學生意願自由選習」（ICESCR 初次國家報告 段碼 272），每週上課節數僅一節（40-45 分鐘）、學校因經費有限只能聘請 1 個族語老師、因授課時數少鐘點費低以及薪資延遲給付導致無人願意擔任族語老師，皆顯示原住民族的語言權被嚴重剝奪（或忽略）。

72. 根據 ICESCR 第 13 號一般性意見書第 50 點所言：「締約國應採取措施不遺餘力確保少數群體和原住民的教育方案以他們自己的語言授課，同時考慮到各族群所表示的願望和這方面的國際人權標準」，另外 ICESCR 第 15 條之第 21 號一般性意見書第 50 點所言：「締約國的教育方案應尊重民族或種族、語言和宗教少數群體和原住民族的文化特性，將其歷史、知識和技術，以及其社會、經濟和文化價值觀和願望納入這些方案。這些內容應列入所有人的學習課程，而不僅僅是少數群體和原住民族的課程。締約國應採取措施不遺餘力地確保少數群體和原住民群體的教育方案以他們自己的語言授課，同時考慮到各族群所表示的願望和這方面的國際人權標準」，倘若政府不儘速採取必要之積極手段，原住民語言與文化將在 30 年內消失，當屬 ICESCR 第 13 條受教育權與第 15 條參與文化生活權之侵害。

---

<sup>61</sup> 法條原文：「原住民族中、小學、原住民教育班及原住民重點學校之專任教師甄選，應優先聘任原住民各族教師」。

<sup>62</sup> 法規原文請參看：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=H0150028>。

<sup>63</sup> Tunkan Tanskian，原視野：對原教法 25 條的重新理解，載於台灣立報網站：<http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-125319>。

## (二) 結論與建議：

73. 本報告認為，政府未能積極促進以原住民族為主體之教育與語言保存、學習，應違反 ICESCR 第 2 條、第 13 條與第 13 號一般性意見書、第 15 條與第 21 號一般性意見書。原住民族教育應該以原住民族知識為其內涵，而其知識自應尤其自身為主體來形塑，並非僅是在現行教育課程上另外加上原住民語言與文化等形式課程。語言的學習與生活、文化、歷史皆應連結再一起，現行方式只是為表象，政府應積極規劃原住民教育的整體規劃。

## 十一、原住民族工作權

### (ICESCR Art.1, 2, 6, 11)

#### (一) 回應國家報告部分：(ICESCR 初次國家報告 段碼 21、54-56)

74. 由於教育資源分配不均、教育內容侷限在特定能力（智力）、特定科目且忽略文化、語言使用差異，原住民的平均教育水準一直低於全台平均教育水準，導致原住民即使流動到都市謀生，所從事的工作也是以營造業、製造業及低薪服務業的體力勞動為主。<sup>64</sup>然而，1990 年代政府開放外籍勞工後，2012 年底外勞總數達 445,579 人之歷史新高，其中 230,604 人從事製造業、2,968 人從事營造業、近 202,694 社福外勞從事看護工與家庭幫傭，<sup>65</sup>均擠壓了原住民的就業機會，亦曾引起原住民公開抗議。<sup>66</sup>

75. 政府透過大量短期工作機會的提供，使原住民失業率僅 5.27%，僅略高於台灣平均失業率 1.09 個百分點。然而，若將「想去找工作而未去找工作，且隨時可以開始工作者」加入計算，廣義失業率將達 7.73%。<sup>67</sup>同時，短期工作機會幾乎全為非技術工，長期而言將無法促使原住民提升專業技能，只能更依賴國家補助，並不是理想的政策。即使政府努力消除就業歧視、提供職業訓練等協助原住民就業之措施 (ICESCR 國家報告 段碼 21, 54-56)，2010 年原住民家庭年平均收入仍然僅有新台幣 497,317 元，相較之下，我國全體家庭年平均收入則是新台幣 1,074,130 元，差距超過一倍。<sup>68</sup>同時，在國家無法保障原住民就工作權下，政府還進一步限制原住民以其傳統生活方式（狩獵、採集與游耕）作為可能的生計來源。上述情況，再再導致台灣原住民的平均生活水準，與台灣平均水準有段落差。

---

<sup>64</sup> 參閱原住民族委員會於 2012 年公佈之〈100 年度原住民就業狀況調查〉，頁 82。全文下載網址：

<http://www.apc.gov.tw/portal/docDetail.html?CID=19F6DD25969C101D&DID=0C3331F0EBD318C25F5BB2848C46C812>。

<sup>65</sup> 數據引自勞工委員會於 2012 年公佈之外勞業務統計資料，網址：

<http://www.evta.gov.tw/files/57/721086.pdf>。

<sup>66</sup> 參見兩篇聯合報報導：2000，〈大力照顧原住民〉。5 月 1 日。2001，〈原住民高喊要工作〉。4 月 28 日。

<sup>67</sup> 數據引自原住民族委員會於 2012 年公佈之〈100 年度原住民就業狀況調查〉，頁 119, 154。

<sup>68</sup> 數據引自原住民族委員會於 2011 年公佈之〈99 年原住民經濟狀況調查〉，頁 40。全文下載網址：

<http://www.apc.gov.tw/portal/docDetail.html?CID=C5FBC20BD6C8A9B0&DID=0C3331F0EBD318C2808308C8D244806C>。

76. ICESCR 第 6 條第 2 款規定，為實現工作權保障，政府應採取以下步驟：「技術的和職業的指導和訓練，以及在保障個人基本政治和經濟自由的條件下達到穩定的經濟、社會和文化的發展和充分的生產就業的計劃、政策和技術」。ICESCR 第 11 條第 1 款則承認「人人有權為他自己和家庭獲得相當的生活水準，包括足夠的食物、衣著和住房，並能不斷改進生活條件」台灣原住民族普遍的就業困境，有可能危害上述條款與 ICESCR 第 1 條、第 2 條第 2 款的落實。

### （三）結論與建議：

77. 原住民在當代勞動市場長期處於不利位置，傳統生計方式亦受到阻礙，有可能危害 CESCR 第 1 條、第 2 條第 2 款、第 6 條第 2 款及第 11 條第 1 款的落實。政府應理解原住民就業困境背後的重要根源乃是教育程度上的相對弱勢，並採取相應的政策改善原住民教育，尤其應重視專業技能的培養、加強產學之間的連結。此外，政府應檢討外勞開放政策對原住民工作機會造成的排擠，制定原住民族專屬且充分尊重文化傳統的工作權政策，而非僅是便宜行事、透過短期工作機會的提供來遮掩原住民就業狀況、工作收入不理想的事實。