

台灣原住民族的聯合國參與 —法律觀點的剖析

●Awi Mona (蔡志偉) / 國立台北教育大學教育經營與管理學系副教授

●陳雪琴 / 記錄整理

台灣的原住民族為什麼要參與聯合國？我們參與聯合國事務或活動的意義又何在？以下針對台灣原住民族參與國際事務的經驗，提出以下幾個層面探討：

在進行議題探討之前，我們必須先認識聯合國成立的背景。基本上，聯合國成立的宗旨，就某種程度而言，乃是希望創造出一種超國家的政治實體的環境或平台，以提供國際上不同的國家、組織或成員間能有一個對話、溝通與協調的管道，進而推動國際社會共同關心的各項議題。例如：早期聯合國所推動各種有關人權保護的重要議題，從《聯合國憲章》的內容，清楚揭示人權保護的價值本身，這是聯合國存在的重要基礎之一。

不論在國際社會或是很多國家之內，長期以來，對於原住民族的基本人權並未予以公平的對待，原住民族的問題不但受到漠視與忽略，甚至被邊緣化的問題非常嚴重。這種發展的結果，讓我們自然會聯想到，既然聯合國以推動人權保障，作為其存在首要的價值與工作，但是為何早期大多數國際組織並未對於保護原住民族的基本人權，給予同等的重視？因為這涉及到漫長的歷史背景，不是今天我們所要探討的議題，在此不多加贅述。

壹、聯合國、台灣與原住民族議題

去(2012)年聯合國原住民族議題常設論壇(UNPFII)提出一個專題報告，其內容主要在探討「發現論」(the Doctrine of Discovery)對國際原住民族人權發展所產生的影響，以及國際原住民族未來可能的發展。事實上，早在「國家」建立以前，原住民就已存在於該處，但「國家」本身卻單純透過一個發現的事實或發現的行為，予以強化作為「國家」存在的基礎，使得「發現論」的正當性一再遭受質疑。因為「發現論」的論述基礎禁不起考驗，國際社會、聯合國、及許多區域性的國際組織，已經將其視為必須去修正或改正的一個重要課題。



值得強調的是，到目前為止，台灣大多數人仍然無法接受這件事實。事實上，台灣這塊土地早在中華民國建立之前、或更往前推至日本殖民台灣之前，甚至再往前推進，任何一個政權統治台灣這塊土地之前，早就有許多不同的原住民族群在台灣的土地上發展出自己獨特的政治組織、社會制度、法律規範與生活習俗。可惜的是，台灣社會至今仍未認知或用心討論看待台灣的原住民族在台灣歷史發展過程中的重要地位。

因為我們從未認真討論過原住民與這塊土地的關連，造成台灣政府在處理原住民族相關政策，相較於其他國家處理原住民議題的作法，始終存在著極大的落差，影響所及，造成大多數人對原住民族的認識不足，例如：將原住民族視為弱勢族群是非常普遍的社會印象。除此之外，很多人至今對台灣原住民特質的認知，也僅止於原住民有非常豐富的樂舞文化、悅耳的歌喉以及良好的運動細胞。

台灣的原住民族除了以上這些特質之外，難道沒有其他值得一提的特質嗎？如果我們沒有辦法釐清台灣社會的原住民和一般非原住民之間的差異，未來推動有關原住民族人權保護的改革，勢必會遇到發展的瓶頸。

貳、聯合國與原住民族的國際參與

聯合國做為一個超國家的政治實體，其本質仍然以「國家」做為參與的實體，也因為如此，多多少少還是會減弱或削減包括以「非政府組織」及「個人身分」參與聯合國組織運作的效能。

從近來參與國際的相關活動的過程或經驗中，我們發現聯合國在許多不同的議題上逐漸採取開放的態度，甚至納入更多的「非國家實體」參與聯合國相關的國際事務，其中也開啟了包含原住民族在內的各個不同的人權議題，透過聯合國作為國際社會溝通協調的平台，並從中找到未來共同努力的目標。

有關原住民族的國際參與，特別是原住民族的議題在聯合國體系受到重視與討論，其實是從1970、1980年代以後才開始，但在此之前，其他像婦女人權、兒童人權以及遷徙勞工等重要議題，早已在聯合國保護人權的架構體系中找到其應有的位置。

儘管原住民族人權保護議題的發展起步較晚，但是經過許多前輩與有心人士的努力，已逐漸在聯合國體系中找到有利的位置，並融入國際人權保護的體系中，成為不可或缺的一部分。換句話說，當我們討論與人權保護概念相關的議題時，假使沒有把原住民族的人權也放進來談論，這種討論的內容是片面且不完整的。這就是為什麼現今國際社會評斷一個國家的民主化或人權保障的程度是不是成熟，通常會把原住民族的基本人權當作是一個非常重要的觀察指標。

參、台灣原住民族的國際參與

近年來，台灣原住民族的國際參與，不再僅限於聯合國與其體系下國際組織這個面向而已。從強化原住民族人權政策的內涵與未來長遠發展著想，台灣民間的非政府組織或是政府單位都應該積極組團，派遣代表報名參與各種大大小小不同的國際性會議，不應該將原住民族國際參與的視角侷限於聯合國體系之內。實際上，在眾多國際事務的推動過程中，我們發現聯合國終究只是一個國際合作的平台，僅是依靠聯合國體系與其相關國際組織的運作，終究是不夠的，還是需要透過其他功能性或區域性國際組織的推動，才有可能達到應有的成效。

一、教育議題

在教育的議題方面，除了聯合國的專門機構「聯合國教科文組織」（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization，簡稱UNESCO）；其他區域性的組織則有「世界原住民族高等教育聯盟」（World Indigenous Nations Higher Education Consortium，簡稱WINHEC）、「世界原住民族教育與文化會議」（World Indigenous People Conference on Culture and Education，簡稱WIPCE）等。由此可見，有許多不同的台灣原住民族，無論是以「部落」或是「個人」成員代表參與這些國際組織，參與背後的目的有什麼？我相信絕對不只是參與而已，除了參與之外，更不是為了單純的自我介紹，我是誰？譬如說「我是來自台灣的原住民族」而已。

二、人權議題

台灣在2009年正式通過《兩公約》——即《公民與政治權利國際公約》（International Covenant on Civil and Political Rights）與《經濟社會與文化權利國際公約》（International Covenant on Economic Social and Cultural Rights）最大的意義，對包含原住民族在內的國內各個不同關心人權面向的團體來說，不論是台灣的基本人權與國際接軌、或是台灣的國際參與而言，意義更為重要。直到今日，我們是不是只認識所謂《兩公約》的條文內容而已？究竟《兩公約》的條文內容其本質又是什麼？諸如此類，我們唯有持續參與國際社會的各項工作，才能從中瞭解《兩公約》內容的實際價值與其未來可能的發展視野。

此外，我們也常講與原住民族權益最有相關的條文，莫過於《公民與政治權利國際公約》第27條以及《經濟社會與文化權利國際公約》第15條，但看完上述《兩公約》的相關條文之內容後，其實完全找不到「原住民」這三個字。如何適當《兩公約》的內容顯得相當重要，因此透過「聯合國人權事務委員會」（United Nations Human Rights Committee）的解釋、相關申訴的裁定以及相關委員會的裁決等等，才能真正瞭解到《兩公約》的內容所欲傳達的意義是什麼？還有所欲達到保障人權的基本宗旨又是什麼？



長期以來，台灣社會內部欠缺公民社會參與的機制，其中尤以原住民族社會最為明顯。如果台灣的原住民族能夠藉由參與國際社會各項工作的機會，同時將國際參與的經驗以及國際目前最新的發展思維帶回國內，推動必要的改革，進而吸引更多人關心國家的政策與發展，也是一件好事。

近來我們發現有愈來愈多來自不同領域的台灣原住民族代表，持續透過這種國際參與的過程與機會，將國外的經驗與發展的現況帶回到台灣，以充實整個原住民族人權工作上的一種保障。

此外，有很多非原住民在提及原住民族相關的政策時，總認為台灣已經針對原住民族的需要，建立很多完善的法治保障機制。但實際上法律本身是一個死的東西，一定要透過人的實踐，特別是人的行動實踐，才能得到該有的效果。值得強調的是，政府的施政很重要，一旦政府的施政無法達到法律所應達到的效果時，接下來必須依靠公民行動的實踐去提供或督促、監督政府的施政，進而達到法治上的期待與要求。

具體而言，在建構中的相關法規中，如「原住民族自治法」已經談論一、二十年了，為何難以實踐？我相信造成該法無法通過的主因絕對不是原住民朋友，因為原住民提出主張爭取自治，我想問為什麼原住民不能自治？其中一定是有其他因素從中阻撓，反對原住民自治。究竟真正的原因為何？如果完全把矛頭指向政府，當然不太公允，因為原住民爭取自治涉及整體大社會的一個認知。換言之，試問在座的各位，「是否支持原住民族自治？」，第一個假設問題如果通過，緊接著第二個問題：「你會接受什麼樣的一種自治模式？」或是何種程度的原住民族自治？最後才算是進入執行細節的討論。因此，在第一個大問題底下，我相信大部分的人都會支持，但是一旦進入比較細節的部分討論時，的確需要爭取更多公民社會的討論與支持肯認。由此可見，必須經歷一些過程之後，涉及原住民族人權相關議題的結果，才有可能慢慢形成社會共識。這不只是自治的議題，還有其他相關土地使用、自然資源分配等議題，這些需要透過更多的討論後，才有可能建立共識，達到所想要的目標。

總而言之，我們不可以一再侷限於過去傳統的討論模式，因為國內資訊的取得與討論，畢竟是有侷限性，我們原住民朋友外出參與國際事務，最大的目的在於汲取寶貴的發展經驗，希望把其他國家無論是好的或不好的發展經驗帶回國內，透過與許多不同的公民團體、利益團體間的進行討論，進一步達成未來發展的共識，這是未來原住民族發展的議題，得到台灣社會整體支持與注意的主因。

肆、結言

最後，我要分享過去幾年來參與國際事務的心得，跟大家做個簡單的回應。其實，參與國際事務的經驗越多，我們愈來愈相信在某種程度上，仍是侷限在以國家為實體的

基礎；換句話說，我們很多非政府組織的團體或個人，出國參與國際事務，免不了會受到「國家」框架的限制。聯合國的英文名稱為United Nations，由此可見聯合國概念上不是以「主權國家」為主體，應該以「族群」（nation）為主，把許許多多不同的族群結合在一起，共同去推動落實相關重要的國際事務，但是在目前的氛圍之下，這個「nation」被窄化為具有主權國家實體的概念。

我們希望國際社會成立一個跨國家的組織與超國家的實體，能夠真正的呈現出來。回到台灣國內發展的討論上，希望看到更多的公民社會，參與整個國家政策的推動與人權保障的工作上，而不是把這個工作單純地交給特定的政府部門、或是特定的團體去落實，如此才能真正達到我們所期待的多元文化之目標。◆