



台灣原住民族的聯合國參與

●洪簡廷卉／LIMA台灣原住民青年團團長、台灣原住民族政策協會常務理事

“This Forum shall provide an opportunity for a direct dialogue between Peoples, governments and UN agencies. This Forum shall be from the Indigenous Peoples and for the Indigenous Peoples, including those mislabeled as “ethnic minorities”. We are here because our situations are extreme. Most of us do not have a platform to voice our concerns in our own countries, therefore if we do not have a voice at the Permanent Forum, under which mechanism can our plight be heard?”

「此論壇提供民族、政府和聯合國機構之間直接對話的機會。此論壇應來自原住民族、為原住民族而在，包括那些被錯誤標示為『少數民族』者。我們來到這裡，是因為我們的情況很極端。我們在自己的國家並沒有可以表達憂慮和考量的平台，因此，如果我們在此論壇上沒有發言權，我們的困境又能透過什麼機制被聽到？」

這是筆者2010年初任聯合國原住民議題常設論壇（UN Permanent Forum on Indigenous Issues）全球原住民青年工作小組（Global Indigenous Youth Caucus，簡稱GIYC）主席時，與當時的工作小組夥伴共同產出的聲明稿內容。來自非洲的夥伴在論壇最後一日的閉幕議程時，一字一句地擲地有聲。

“Delegates traveling to the Forum shall be protected from being detained, kidnapped and denied entry due to visa, accreditation, political interference, and true accountability in the registration legislative system. Indigenous Peoples’ right to participation, assembly and freedom of speech and travel shall not be infringed by governments’ interference.”

「前往論壇的代表應受到保護，免於因簽證、認證、政治干預和註冊立法體系中的真正問責而被拘留、綁架和拒絕入境。原住民族的參與權、集會權以及言論和旅行自由權不應因政府干預而受到侵犯。」

十一年前，短短三分鐘的聲明稿，訴求著不受任何干預的自由參與及發聲，是多少原住民族人迄今仍然努力不懈的目標，包括台灣的原住民族。



聯合國原住民議題常設論壇

對台灣許多原住民族人而言，「參與聯合國」並不陌生。自1988年起，許多原住民權利運動的先驅、學者和非政府組織代表就持續在參與聯合國「經濟暨社會理事會」（Economic and Social Council，簡稱ECOSOC）於1982年5月7日第三十四次會議決議所成立的「聯合國原住民人口工作小組」（UN Working Group on Indigenous Populations）。1993年，聯合國第四十八屆大會通過「國際原住民十年」（International Decade of the World's Indigenous People）方案，宣布1993年為世界原住民國際年，1994年起為國際原住民十年，並由人權委員會下的「原住民工作小組」（The Working Group on Indigenous Peoples）促成國際合作，解決國際原住民在各領域所面臨的問題。當時通過的方案中，其中一項重要目標即為在聯合國體系中建立原住民議題常設論壇。

2000年7月，ECOSOC決定建立「原住民議題常設論壇」（Permanent Forum on Indigenous Issues），並於2002年召開首屆會議，成為國際組織對話、建議、交流的平台，就經濟和社會發展、文化、環境、教育、保健和人權等問題，直接向ECOSOC提出建議。而其主要功能在於提升聯合國體系內各單位對原住民議題相關活動的體認並促進其整合與協調，同時編纂並發布有關原住民議題的資料。在2007年《聯合國原住民族權利宣言》（UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples，簡稱UNDRIP）通過後，協調、促進該宣言的執行和實踐亦被納入論壇的重要工作領域。

2002年5月13日至24日原住民議題常設論壇第一次大會在聯合國紐約總部召開，就有馬耀谷木及林美瑢兩位代表與會並以「亞洲原住民聯盟」（Asia Indigenous Peoples Pact，簡稱AIPP）名義成功登記發言。後來雖然因為台灣和中國的敏感關係以及一些難以公開的小插曲，台灣人參與聯合國事務的空間越來越受到限制，每年仍有台灣的原住民團體、個人積極參與會議，原住民族委員會也曾固定每年辦理培訓及徵選，組成參與之代表團，此論壇也是國內原住民族人參與聯合國的主要目的地。

除了常設論壇，聯合國其他會議中，也都可以看到台灣原住民族的身影，包括筆者曾多次參與的聯合國原住民族權利專家機制、聯合國氣候變遷大會、聯合國婦女地位委員會大會、聯合國永續發展目標高層級會議等等，事實上，台灣原住民族在聯合國體系的參與，並不侷限於聯合國所設立的原住民族權利專責機制，而是尋求在不同關注面向中，注入原住民族的聲音，具體體現族群主流化的精神，也一步一腳印地拓展參與面向——投入在對原住民族有所影響的決策過程中，而不只是專題討論原住民族事務的進程中。

全面且有效地參與 Full and Effective Participation

「全面且有效地參與」（Full and Effective Participation）是筆者自2006年第一次參與常設論壇時，便深刻烙印的詞彙。聯合國原住民族權利宣言第18條，為此立下了條件與



基礎：

“Indigenous peoples have the right to participate in decision-making in matters which would affect their rights, through representatives chosen by themselves in accordance with their own procedures, as well as to maintain and develop their own indigenous decision-making institutions.”

「原住民族有權透過依自己的程序所選出的代表，參與對事關自身權利的事務的決策，有權保持和發展自己的原住民決策機構。」

從2008年以後，因為聯合國「一個中國政策」的強化，台灣原住民族不論是在行前的註冊、會場外要取得通行證、每日進入會場的通行證檢查都被更嚴格地控管，而在正式聲明稿上，更不得直接提及「台灣」，連「福爾摩沙」這樣的稱呼都不被允許。以筆者最常參與的常設論壇而言，有時論壇秘書處甚至會派人事先檢查亞洲、青年和太平洋工作小組的聲明稿，以確保內容中沒有這些「禁字」。

猶記得曾與幾位社運先進有過討論，先進認為，若不能公開地表態、談論台灣，那參與的意義何在？然而，得以在會場唸聲明稿、提到台灣，就是有效參與嗎？有多少的聲明稿訴求，最終會被納入會議結論或是建議書中？又有多少白紙黑字，在聯合國這樣龐大又複雜的官僚體制中，最終得以化成行動？從2006年第一次參與聯合國原住民議題常設論壇，便持續參與「全球原住民青年工作小組」（GIYC）的集會與討論，並且在於2010年至2015年擔任GIYC主席的筆者，花了好幾年的時間，尋找答案。

所謂的工作小組（Caucus），主要有依文化地理區分的亞洲、非洲、北美洲、中南美洲、太平洋、極圈等區域性工作小組，還有依議題性區分的女性、青年、身心障礙者、媒體工作小組。原住民族代表之所以組成不同的工作小組，是希望可以反映區域性的共同議題以及特殊需求，或是因為身分的不同，也許對某一議題，會有不同看法，就可以透過集體討論的方式，取得共識。

其實從2002年第一屆論壇召開開始，就有與會的原住民青年聚集，討論共同的挑戰、思考可能解決方案，並且撰寫聲明稿並發表，直到2006年，正式成立青年工作小組，並在2007年制定行動綱領，在2008年被聯合國原住民議題常設論壇正式認可的工作小組，小組依據個人意願及參與人員推舉組內的核心工作人員，過往皆有兩名主席分擔組織和協調的工作，並於全球七大區域中分別設有兩到三位的聯絡人，組織雖然簡單，但是參與的原住民青年來自世界各地、七大文化地理區，因此所產出的聲明稿，有其代表性及影響份量。

青年工作小組的成立和後續的塑型，常被許多原住民族代表和論壇成員當做正面的例子，因為工作小組的源起和工作模式，都是青年主動、自發的決定，這是原住民族自主性和主體性的具體體現，並且在尊重耆老、原住民族權利運動先進的同時，也維持獨



立性。參酌各方建議的同時，以青年立場做充分討論再以共識決取得同意。雖然共識決往往耗時較久，但這樣的溝通過程卻是非常重要的，也是許多原住民族傳統上決策的模式。此外，主席並不持有主導或是決定權，而是偏向協調的角色，只有在需要迅速作出決定的情況，才會以工作小組一貫的立場為主要依據，做出初步決定。這和其他工作小組的運作很不一樣，卻也是許多成員珍惜、保護的特殊價值。

台灣原住民族的國際參與因政治因素多受擠壓、排擠，然而，透過青年工作小組，仍然可以將所面臨的挑戰，或是所持有的有效的因應措施，與其他原住民族分享、交流。雖然在正式的聯合國會議上，我們的行動是有所限制的，但其實透過各個工作小組的參與、小型平行會議的舉辦、擔任與談人，以非正式卻絕對有尊嚴的模式實質的國際參與及發聲，並且是以實際行動來展現台灣原住民族的行動力、決策力和領導力。幾位論壇成員就曾私下表示，他們都非常清楚明白台灣原住民族在國際社會上所受的打壓，他們很無奈也很抱歉，就現階段而言，他們可以提供的協助不多，但是，他們很高興每年都看到有台灣的原住民持續在參與、持續地以不同形式發聲，就像是提醒國際原住民權利體系，就算台灣在國際上不被承認，但住在台灣的原住民族人的權利，不能因此被忽視甚至被否認。

除了青年工作小組的活躍參與外，筆者也參與亞洲及太平洋工作小組。以台灣的地理位置、文化歷史而言，在這兩個工作小組都有其參與的正當性，然而，近幾年來隨著中國因素在聯合國的強化，以及中國挾強大經濟力量，影響亞洲國家的政治傾向，連帶地也影響到亞洲原住民族對來自台灣的原住民族人的態度。尤其是在2008年之後，越來越多來自中國的外交官擔任聯合國各機構的領導階層，對「一個中國政策」的推行更加強調，不承認台灣護照為有效的國家所發行之身分證件，並且嚴格檢查，不讓持台灣護照的人換取聯合國的通行證，這些都造成台灣原住民族與會的困難。

因此，我們常需要其他國家的原住民族組織的協助，剛開始的幾年，有許多他國族人、組織對於台灣原住民族的參與受阻，抱持著同情甚或憤怒態度，並且積極伸出援手，然而，隨著中國勢力以政治、經濟相互交織地延伸，也讓一些國家的原住民族對我們避之唯恐不及，特別是亞洲國家。因此，近十年來我們在亞洲工作小組的參與，或多或少會遭遇一些隱晦的敵意或是忽視，不過，仍然有些人是持友善態度。實質參與比之這些外在的壓力或是眼光，還是更加重要。

而在太平洋工作小組中，由於南島語族起源論的關係，我們與太平洋許多島國的原住民族人，有太多的相似之處，相處起來，也格外輕鬆，太平洋島國相對而言，受到中國因素的影響相對較低，對於強大經濟勢力對政治、社會、族群的影響，體認也很深刻，對於台灣處境，也比較能夠理解，此外，台灣的原住民族發展狀況，其實跟紐西蘭、澳洲更為接近，整體主流社會被定義為已開發國家，很多原住民族人口，卻仍生活在第三世界標準中，因此在很多議題的討論上，更有共鳴。



筆者在2015年卸下青年工作小組主席職責後，便積極參與婦女工作小組的會議，該工作小組所關心的議題範圍，更加切入與女性的直接相關事項，像是環境暴力、性與生殖權利等議題，也很關切高自殺率的問題，往往將人類對待大自然的態度，延伸比作對待女性的態度，這些都是在台灣較少討論到的面向。

這些工作小組的直接參與，除了能將台灣議題帶進聲明稿中，更重要的是透過實質互動，累積影響能量。舉例而言，在2014年9月聯合國原住民族世界大會召開的前兩年，來自全球的原住民族人代表、權利組織便開始一連串的籌備工作，筆者本被推舉為全球原住民族協調小組（Global Coordinating Group）的青年代表，卻因為政治因素而不得不「被自願」退出。然而，新任的青年代表，卻在青年工作小組的共識授權下，在每一次的會議前、甚或會議中，都與筆者維持著密切的討論。後續無論是在原住民族人自籌運作、辦理，作為原住民族世界大會前導會議的2013年Alta會議，或是2014年世界大會的成果文件中，青年代表乃至青年工作小組成員，皆是強化原住民族參與聯合國、不受現代國家政治影響的重要倡議力量。

台灣原住民族的主體性參與可能

如前段所述，不只是在聯合國原住民議題常設論壇，在現今的聯合國許多會議和進程中，都可以看到來自世界各地，包括台灣的原住民族人代表積極參與的身影。不過，目前各國原住民族代表或是機構，通常是以非政府組織的身分參與會議、提出建議，實質影響決策的效能並不理想。因此，在2013年6月，來自全球超過五百位原住民族人聚集在挪威的Alta，三天兩夜的會議期間經過綿密討論，以共識產生了《Alta成果文件》（Alta Outcome Document），就像是一份行動綱領，並且在主題二的第10段訴求原住民族代表機構在聯合國系統內的永久觀察員地位。

“Pursuant to the universal application of the right of self-determination for all Peoples, recommends that the UN recognize Indigenous Peoples and Nations based on our original free existence, inherent sovereignty and the right of self-determination in international law. We call for, at a minimum, permanent observer status within the UN system enabling our direct participation through our own governments and parliaments. Our own governments include inter alia our traditional councils and authorities;”

「根據所有民族自決權的普遍適用，建議聯合國根據國際法中的原初自由存在、固有主權和自決權肯認原住民族和族國。我們呼籲在聯合國系統內，獲得至少是永久觀察員之地位，使我們能夠透過我們自己的政府和議會直接參與聯合國。我們自己的政府特別要包括我們的傳統議會和主權機制；」

這段文字，透過各國原住民族人在國內、區域、國際層級的遊說與協商，轉化成



2014年9月聯合國高層級原住民族世界大會決議通過的成果文件第33段，內容表示將強化原住民族及組織在聯合國體系內各機構及各層級會議的實質參與，包括聯合國大會。

“We commit ourselves to considering, at the seventieth session of the General Assembly, ways to enable the participation of indigenous peoples’ representatives and institutions in meetings of relevant United Nations bodies on issues affecting them, [...]”

「我們承諾在第七十屆聯合國大會期間審議各種方式，使原住民族代表和機構能夠參與聯合國相關機構有關影響到原住民族的各種問題的會議，[...]。」

於是，從2015年開始，聯合國便開始進行一連串的諮詢和公聽會過程，希望可以尋求共識，建立原住民族得以更實質而全面參與聯合國事務的機制。也因為原住民族的代表機構，目前只能以非政府組織名義參與，但許多代表機構是政治實體，甚至有準政府性質——以自己的原住民族國形式統治自己的族人，有自己的公民社會、自己的法律、自己的教育體系以及所有一切，就跟現在的國家一模一樣，只是沒有被聯合國肯認。原住民族人進而強力訴求不應該以非政府組織身分參與聯合國會議，而是要以觀察員身分參與，打破玻璃天花板，以政府的權能來參與在會影響原住民族權利的所有進程中以實質影響決策。也唯有這樣的參與程度，才能反映出原住民族在全球社會中的地位，否則，原住民族仍然無法改變處於被他者決定命運的劣勢。

亙古以來，原住民族就與自然環境和平相處，特別是在面臨全球威脅的現在，像是氣候變遷、生物多樣性減少，原住民族擁有解決方法、擁有知識，這些需要被納入最高的決策制定中，而之所以要擁有跟政府一樣的地位，或是一樣的層級至關重要，因為如果原住民族沒有這樣的地位，也就沒有同等話語權和影響力，所有的概念、所有的解方，都很有可能會被扭曲、會被改變，也就不會反映出最初所傾向或是期待的結果。

回到台灣，當國家的國際肯認、外交關係因為中國而敏感，甚而充滿著限制與挑戰，在聯合國的參與處處受到制肘，若此項提案成真，原住民族的代表機構得以取得觀察員身分，台灣各族群的民族議會，甚至未來若順利披荊斬棘成立的自治政府，是不是有可能以觀察員的身分和地位參與聯合國、坐上談判桌並且實質影響決策的訴求？有可能透過原住民族政治實體的參與，將台灣整體的國家狀態與需求帶進聯合國體系？即便對國家政府而言，可能會被視為是對主權的挑戰，要如何能夠實現，絕非短時間內就能取得共識，但當思考著台灣作為主權國家如何得以突破重圍、參與聯合國時，原住民族相關進程與討論，也必須納入議程，並且應被同等重視、投注資源和支持。◆