

憲法原住民族專章與國家認同

●楊智偉（Voyu Yakumangana）／鄒族民族議會推動執行委員

一、前言

近年台灣在政治的發展上，出現了一些意識形態對立的現象，不穩定的國家認同將嚴重威脅台灣政局的安定，早期威權時代人民沒有發表自由言論的空間，這種對立現象或許不明顯，然而隨著民主化的發展及權利意識的抬頭，國家出現了認同的危機，這危機往往是一部憲法是否具吸納或反映多元分歧社會的事實，當一國家出現認同危機時，直接受到挑戰的就是一部憲法的正當性。

民主憲政的國家中，憲法是立國重要的契約書，然而台灣原住民族從未在程序上參與中華民國憲法制訂的過程，在實質上憲法對於原住民族而言，卻忽略其歷史的正當性。換言之，憲法在過去制訂的過程中沒有原住民參與，等於是被動強迫認同這部憲法，除了後來增修的兩個條文外，美其名是「保障」原住民族的權力，但實際上卻是「限縮」了台灣原住民族的固有權力。可以說政府透過憲法公然地奪去了原住民族權力，與歷代殖民統治相比，強迫人民認同國家的手段並無二致，如此一來政府很難說服原住民認同這部憲法，同樣地，政府若以此憲法做為說服原住民族認同國家的依據，就顯得強人所難了。更進一步說，台灣尚未擺脫殖民統治的階段，除非在台灣創造新憲法的過程中，原

住民族充份參與並納入原住民族的意志，才能算是正式擺脫殖民統治的階段，否則國家這「巨靈」對原住民族來說始終是揮之不去的「惡靈」。

台灣原住民族作為國家的共同組成成員，有著特殊的歷史地位。在國家建構的過程，原住民各族／部落是有完整領域、人民、文化、政治制度、社會組織、經濟型態等的「政治實體」，先於國家而存在，但卻不被如實承認，也沒有以各族／部落立場參與憲法制定的機會。現行憲法漠視台灣乃一多元民族國家的事實，從而失去發展多元的權利觀點以及政治制度的基礎。原住民族面臨的問題，是無法以少數族群的保障來解決的。原住民族的存在、發展與土地高度關連，移民形成的少數族群不會有類似的需求，例如在台灣的蒙族、藏族；原住民族主體性的回復以政治上的自治自決為首，一般少數族群不以此為必要。換言之，憲法可以針對語言、文化上的促其發展保障少數族群權益，但原住民族權利的保障，卻需要一套更具整合性的制度措施才有可能。¹

中華民國憲法對待台灣原住民是一場緩慢的改革運動，名稱上從邊疆民族，山地山胞、平地山胞，好不容易直到1994年才正名為原住民族。另外現行憲法增修條文第十條第十項規定：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文

化。」及第十一項規定：「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、經濟土地及社會事業予以保障扶助並促其發展，……。」僅有的兩個條文並不足以完整保障原住民族的權利。有鑑於此，就在陳水扁總統與原住民族代表簽訂「原住民族與國家的新夥伴關係」及宣稱「國中有國」、「準國與國關係」²之後，行政院原住民族委員會邀集各原住民族團體、相關法政學者研擬了「台灣原住民族憲法專章草案」。儘管這部草案仍在討論階段，卻提供了原住民族在這國家憲政定位之中的參考座標。

二、台灣原住民族憲法專章

由行政院原住民族委員會邀集的憲法原住民族政治制憲推動小組所早擬的「台灣原住民族憲法專章」草案中，開宗明義在前言揭示：「台灣為原住民族及漢民族等移民共同締造之多元民主國家。我們決心為追求人性尊嚴與社會正義，保障個人與集體之自由平等權利，增進全民與世代福祉，維護國家獨立與永久和平而努力。本憲法以實踐立國精神為宗旨，原住民族先於國家存在之自然主權及固有權應受尊重與承認。」這意謂著台灣必須承認幾個立國的事實，其一台灣是由原住民族與漢民族移民組成的事實。清楚說明了四百年前原住民族先於漢民族居住的歷史是不容否認的，其二是承認原住民族擁有自然主權（*natural sovereignty*）及固有權（*inherent right*），這權利層次超越了民主國家被動保障少數族群權利的範疇，而直接或積極地認定原住民族自始擁有（也從未放棄）這島上的主權及固有權利。此外草案除了

明白揭示對於原住民族在台灣歷史上的位置，卻也積極地主張原住民族與漢民族創造作為台灣新共同體的強烈訴求。換言之，原住民憲法專章草案特別著重於族群之間的共識，尋求台灣「多元一體」的國家認同。

依據民族自決原則，台灣原住民族有權選擇建立一個獨立的國家或政權，但衡諸現實的政治、經濟、社會條件、實現的可能性實屬不易。但如果原住民族願與台灣其他的族群共組一個國家，那麼就應積極爭取原住民憲章入憲，而與台灣的漢民族以同為國民地位。³

作為一個民主的國家，落實第三代人權是重要的指標，第三代人權的落實必須以社群的連帶關係為基礎，其中又以原住民族主體與集體權為核心概念。「台灣原住民族憲法專章」很明顯地將這所謂第三代的人權納入憲法中⁴。這表示「憲法原住民族專章」草案將會為台灣的民主憲政制度更上一層樓。

三、建立國家認同為前題的憲法

無論是支持制定新憲或是修憲，都承認只有一部成文憲法，作為國家的基本秩序，才是民主立憲國家。只是這部憲法是否實現公平正義，並為人民所認同的憲法，端視憲法的實質內容與意義。倘若不必制憲而讓原住民擁有高度的國家認同，則修憲是減少社會負擔成本的運作方式，問題癥結是，現今原住民權利意識高漲，現有的修憲條文恐怕已無法滿足原住民族的需要，總之無論修憲或是制憲，憲法原住民族專章是較能符合原住民族的期待。

行政院原住民族委員會為了讓原住民族了解「憲法原住民族專章」的意義，並與

台灣各部落居民及意見領袖舉辦多次部落說明會，民間團體21世紀憲改聯盟也定期舉辦討論會探討此一議題。部落與民間團體討論往往相當激烈，也常出現原住民族與漢族意見相左的對峙場面。針對「憲法原住民族專章」大致上常面臨以下幾個問題：

一、對自然主權的解釋的疑慮：主權在單一國家政體中，是不可分割的元素，然而草案中原住民族自然主權是貫穿條文的基本義涵，因此質疑原住民自然主權的概念的是否適用於一個具主權的憲法。

二、對原住民族自治土地範圍與自然資源使用的疑慮：此涉及敏感的土地問題，自然引來爭議，質疑一旦將土地歸還給原住民族那台灣三分二豈不都是原住民族的土地，由誰來管理？是否有能力管理？。

三、對原住民族副總統其中一名為副總統的疑慮：按人口比例原住民僅佔台灣人口的百分之二強，副總統若強制規定一人由原住民擔任，則失去代表性？若原住民族擔任副總統那相對少數的客家族群是否也應納入？

針對第一點自然主權的概念有學者提出：自然主權乃是原住民族對於其生活領域內之人事物所擁有之早於法律及國家的、整體的、非授予的、不可轉讓的、不受法律拘束的權力。並且基於以下事實：原住民族最早來此，且世代代持續居住此地已逾千年，如自然權論者所云，此一事實具有權利規範義涵，且不容抹滅。⁵因此，自然主權的概念是宣示原住民先於國家而存在的歷史事實，但為了不與國家主權正面衝突，原住民族運動時期乃使用較為軟性並具策略性的用詞。第二則是土地與自然資源使用的問題，一直是原住民

族抗爭最激烈的也最具爭議的議題，原住民族的傳統領域現在大多是公有林地、保護區或國家公園設置地。原住民族主張歸還給原住民族乃是傳統領域的調查報告作為向國家歸還的依據。第三則是憲法原住民族專章中加一項副總統為原住民族，筆者並不認為會違背民主與公平正義的原則。瑞士多元分歧的社會的共識型民主，族群比例與台灣類似，少數的羅馬尼亞亞族群在七位行政委員中仍有一席是保障。相對於台灣，若是保障副總統為原住民，則總統制相當混合了共識型民主的精神，同樣是多元社會的台灣此舉將會大幅提升原住民族的政治參與感、尊榮感，更有助於原住民族的國家認同。

四、原住民族憲法專章的挑戰與前瞻

原住民族憲法專章的形成，無論如何原住民各族內部的共識儼然是最大的挑戰，也就是尋求以族群為主體的共識，它是推動原住民憲法專章的關鍵，但往往也是最艱鉅的社會運動的過程。現今原住民族各民族議會逐漸成形，諸如泰雅民族議會、泰魯閣民族議會、邵族民族議會、及正在蘊釀籌備的鄒族民族議會，正是各民族展現民族主體的力量與意志的開始。按照民族意願的原則原住民族憲法專章之推動，仍然必須透過民族內部的充份討論，各民族形成共識推動憲法專章入憲。原住民專章入憲運動是一場高度的政治競逐的場域，原住民族除了必須努力創造各族群主體的共識外，面對多數族群／主流社會的杯葛也要有所準備。另外統獨及意識形態之爭也會影響憲法原住民族專章的推動，進一步來說，支持台灣獨立的族群通

常較支持以台灣獨立之名進行制憲，但是否支持原住民族專章入憲則仍有待觀察，支持兩岸統一的族群或堅持中華民國法統之族群則較不傾向修訂或制訂憲法，這些族群大都是不支持憲法大幅修動，更遑論原住民族憲法專章入憲。

然而不論是修憲或制憲，原住民族較關心的是屬於原住民族共同意志的專章納入憲法。要成為一個獨立自主的國家，憲法的制訂必須要經過國家成員的同意或參與始具正當性，另一方面堅守中華民國法統的族群，若要去除殖民統治與外來政權的惡名，則更需納入台灣原住民族憲法專章來說服原住民族才具合法性。總之，不論是中華民國憲法或是主張台灣獨立的「台灣共和國」憲法，應具有多元社會的代表性與回應性，方能凝聚台灣共同意識與國家認同，而對原住民族來說，納入原住民族意志與專章的憲政體制將會是原住民族最認同的國家體制。

【註釋】

- 1.參見林淑雅，原住民族與台灣新憲，憲法原住民族專章會議實錄，頁2-3。
- 2.「原住民族與國家的新夥伴關係」是

1999年9月10日陳水扁於蘭嶼和原住民代表簽署的協訂，2002年10月19日，以總統身份再度邀集原住民族代表，再一此肯認此協定。同時也首度宣稱原住民族與國家關係應該是一種「準國與國」或「國中之國」的關係。

- 3.參見劉士豪，原住民族委員會草擬「原住民族專章草案」所涉及憲法問題，憲法原住民族專章會議實錄。
- 4.所謂集體權包括：生存權、自決權、平等權、和平權、安全權、自然資源永久主權、發展權、環境權、少數民族等權。參見劉士豪，原住民族委員會草擬「原住民族專章草案」所涉及憲法問題，憲法原住民族專章會議實錄。
- 5.參見浦忠勝，原住民族的自然主權意義何在？原住民族委員會草擬「原住民族專章草案」所涉及憲法問題，憲法原住民族專章會議實錄，頁115。

【參考書目】

林淑雅等人。2005。《憲法原住民族專章會議實錄》。台北：行政院原住民族委員會。 ◎