第三卷，第一期（2012年3月）：125-157

城市空間與山中歲月
—論五都後的原住民族集體權*

廖朝明
國立臺灣師範大學

摘　要

2009年6月內政部審查11縣市改制升格案，通過臺北縣、臺中縣市、高雄縣市和臺南縣市升格案，連同臺北市，五個直轄市將一改臺灣現有行政區版圖。升格直轄市的最大特色在將原來不相隸屬的鄉、鎮合而爲一，其中衝擊最大者當屬原爲「山地原住民鄉」的烏來鄉、和平鄉、桃源鄉、茂林鄉及那瑪夏鄉。「直轄市」讓「山地原住民」有了城市居民的想像，城市將是理想的治理空間？抑或山林才是原住民族的歸宿？其間涉及最根本的人權觀念，亦即原住民族集體權是否獲得落實？「土地權」、「自治權」、「文化權」等被歸類爲集體人權，各國也以落實上述權利內涵爲憲政目標，在此背景下，我國也制定憲法增修條文第10條第11項及第12項有關肯定並尊重原住民族發展意願的規定，行政院進一步於2003年通過「原住民族發展法草案」，連同於2005年公布施行之《原住民族基本法》，以及即將送入立法院進行實質審查的《原住民族自治法草案》，目的在實現原住民族集體權。本文嘗試從《雅典憲章》的精神，就原來的山地原住民鄉納入直轄市之後發展問題，論證應配合法制建設腳步，加速文化圈的建立，消解城市與山林傳統上予人的文明鴻溝形象，確保原住民族文化在城市空間中的主體地位。

關鍵詞：山地原住民鄉、五都、集體權、雅典憲章

廖朝明　國立臺灣師範大學政治學博士，現爲宜蘭縣原住民事務所所長，
E-mail: lcm12006@ms61.hinet.net

* 本文感謝兩位匿名審查老師提供修改意見。
（收件：2011年3月4日，修正：2011年4月7日，接受：2011年9月16日）

壹、前言

由直轄市形塑都會區，乃至建造區域發展模式，係從區域經濟（regional economy）的觀點，企求改制直轄市後，能在經濟資源上做最有經濟市場的利益分享（紀俊臣，2010:230）。都市化或稱城市化，乃指一定地區的人口在鄉村和城市相對集中的過程，以本文探討之直轄市來說，城市化意味著都市用地的擴展，以及都市文化、生活方式及價值觀念推向鄉村或山海的過程。

在2010年12月底的五都升格案，一如預期地從各地傳來熱鬧的景象，包括五都市長及市議員選舉活動，以及隨著升格所牽動的文官人事異動新聞，都極大幅度地吸引媒體及民眾的關注，但在同一時間裡，一群人士標舉著「籲請馬總統搶救原鄉」的大旗，高呼「籲請馬總統，協調行政院與立法院，以及新北中高三市，緊急採取必要行政與立法措施，搶救五原鄉！」的口號（施曉光，2010；五都合併民改制原住族權益守護聯盟，2010），讓這項理應迎合多數人期待的政治大拜拜，釋出了少數人權利在此波政治改革中受到忽略的詭譎氛圍。

根據「臺灣原住民族部落行動聯盟」總召集人理斷．搭給嚕嘟嗯（2010）所發出的一封題爲「12月25日五都併吞原住民鄉 嚴重違反兩公約」的聲明書指出，「五都升格，原鄉卻是降格，正確地說，原鄉是被消滅了！原鄉失去原有公法人人格地位與財產權，其實是被消滅了」！行動聯盟擔心五都升格後，原來屬於臺北縣烏來鄉、臺中縣和平鄉與高雄縣那瑪夏鄉、桃源鄉、茂林鄉等山地原住民鄉改制爲區，將使得原住民族無法自治，呼籲儘速修改地方制度法，讓五個原住民鄉改爲原住民自治區（林恕輝，2010）。

有關五都的由來，可以追溯馬英九總統在競選期間，提出將現行臺灣的行政區域精簡整併爲三都十五縣的概念，三都係指臺北、臺中和高雄縣與高雄市。在2009年6月23日內政部審查11縣市改制升格案，25名審議委員通過臺北縣、臺中縣市、高雄縣市三個改制升格案件，臺南縣市則因評審委員意見不

一，未能取得共識，而決定送行政院再議。在臺南縣長蘇煥智主打歷史文化牌之後，終於在數日後的6月29日通過審查。除原有的臺北市，與臺北縣（新北市）、臺中市、臺南市、高雄市構成所謂的五都。

2009年7月2日行政院院會審查通過五個縣市改制成三個直轄市，主要是計劃提升國家整體競爭力及達成臺灣區域的均衡發展。爲應付全球化之下的城市競爭，未來臺灣地方的行政區劃朝向以建構「北臺灣」、「中臺灣」、「南臺灣」三大生活圈爲目標；而這次的縣市合併升格就是把北臺灣城市區域發展定位是國家門戶，經貿核心；中臺灣是優質文化生活中樞，新興科技走廊；南臺灣是一個國際港都暨文化的地區，即海洋與文化雙核心的國際都會。而地方區域的發展則朝著「北北基宜」、「桃竹苗」、「中彰投」、「雲嘉南」、「高屏」、「花東」、「澎金馬」等七個區域來推動（陳延輝、廖朝明，2010:2）。

惟立法院在2010年1月18日的臨時會中修訂《地方制度法》，將直轄市改制前的鄉鎮市長以及代表選舉取消，改聘爲區長、或是區政諮詢委員，仍然被原住民族普遍認爲違反憲法增修條文第10條「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，……」的規定，令人擔憂是否與國家推動原住民族自治的方向相悖（施正鋒，2010:75-76）。學者陳朝建（2010:46）直言「基於文化脈絡的特殊考量，尤其是原住民族文化保存因素觀之，則目前山地原住民鄉之設置，應儘量予以保留」。因此，在以發展取向爲目標的此次升格案中，原來隸屬於「山地鄉」的烏來、和平、那瑪夏、桃源、茂林等五鄉改爲「區」之後，是否仍能保有過去以集體形式實踐的權利，例如：身分權、自治權、教育權、語言文化權、傳統智慧創作及生物多樣性知識權、媒體權、土地與自然資源權、社會福利權及國際交流權，成爲議論的焦點。

回顧烏來鄉、和平鄉、那瑪夏鄉、桃源鄉及茂林鄉被歸類爲「山地鄉」的歷史，山地行政本係針對山地社會特殊環境需要，因時因地制宜，以特別行政措施達到一定之行政目標或政策目的的特殊行政措施。該措施可追溯1624荷蘭人登陸安平港、東印度公司於1626年派宣教士向原住民宣教開始，設學堂行教化；鄭成功父子三人自1661至1683年治臺期間對原住民採取綏撫與威壓兼施政

策；清朝自1683年攻敗鄭克塽起至1895年期間對山地行隔離措施；日據時代警察擔當山地區域內軍事、行政及教育工作，並一再對原住民施予武力討伐及鎮壓；三百餘年間，基本上均著眼在開發臺灣之經濟利益，各種政治及行政措施僅係附生（郭秀岩，1985:7-8）。國民政府治臺後，山地業務悉交民政處接辦，初期曾有山地行政一元化之爭論，後因「行政重分工合作」之論當道，山地業務分工遂趨於一般化（方恩普，1962:10）。

根據官方記載，山地行政係臺灣省對落後地區人民的一種特殊行政，落後地區人民散居臺灣省高山地區，文化經濟落後，山地面積佔全省面積之45%，遂有高唱山地平地化之主張（方恩普，1962:8）。時任臺灣省政府民政廳山胞行政局局長的郭秀岩（1985:15）也主張「就現代化的過程中，各次級文化應檢核社會現實生活需要，因應促進變遷，賦予新時代生命與活力而不是違反自然原理，抽離一切社會力之影響，營造山地舊有文化之生長環境，使山胞文化孤立於社會環境的『溫室』中，而益發缺乏堅韌的生命力」。顯見官方莫不加速原住民族社會邁向現代化生活。然而，學者石磊則以平埔族遭受同化的例子，主張「平埔族和漢人雜居的結果：在漢人的血統中流著平埔族的血液；在平埔族人的生活中參進了漢人的文化要素。如此，就無法分清那些是平埔族；那些是漢人了」。藉以肯定山地行政某些帶有保護的元素對維護原住民族文化確有正面幫助，而不應一味追求山地平地化、山地都市或城市化，一反前述位居山地行政要職者之主張。

山地平地化、原住民鄉改爲區……等等之類的問題，名稱雖異，本質卻相同，且自始至今爭論未休。「直轄市」讓「山地原住民」有了城市居民的想像，城市將是理想的治理空間？還是山林才是原住民族的歸宿？[①] 無疑涉及最根本的人權觀念是否落實，有待探討釐清。

---

① 改制前，設在豐原的臺中縣政府對於和平鄉的原住民服務即有鞭長莫及之嘆，如今升格後，很難想像位在臺中市中心的直轄市政府，反而更有效率推行其原住民族政策，例如居住在海拔2,012公尺高山的梨山村居民與居住在西屯區「逢甲商圈」的居民間，是否同樣感受到升格臺中直轄市之後所帶來的便利與繁華？不無疑義。

貳、五都治理的現代化意涵

地方自治與民主化的長期結合，形成臺灣地方與中央權利義務的分配不對等，資源配置重北輕南、工業發展優先、區域間自然資源分配與管理不一及都會不當蔓延等議題，成爲1990年代最主要的地方治理課題，也是中央與地方衝突的焦點。五都的形成其實是區域整合的理念下，所進行的一項政治體制改革工程，目的是要完整地方居民生活圈及各項資源的整合；更要積極改造國家行政層、重建行政效率；更進一步要透過區域資源的管理經營，積極連結全球經貿市場（董建宏，2010:5-13）。如何有效解決中央與地方權利義務分配、將國家資源與國土空間進行重組、化解資源使用與空間管理之間的衝突、建設現代化的鄉村等等，使得五都深具邁向現代化發展的意涵。

一、國土規劃與行政區域整合

依2010年2月22日行政院核定發布之「國土空間發展策略計畫」規定，臺灣的國土空間發展策略係將國土分爲四個階層：1. 國際階層：將臺灣界定爲世界網路關鍵節點；2. 全國階層：分爲中央山脈保育、西部創新發展、東部優質生活產業等三大軸，以及海洋環帶及離島生態觀光區；3. 區域階層：三大城市區域及東部區域；4. 地方階層：七個區域生活圈及縣（市）合作區域（紀俊臣，2010:233-234）。臺灣幅員有限，面對人口密集，政府有意以國土規劃及建設爲發展藍本，以空間發展策略爲配套，帶動政府中央與地方進行改造的基本綱領。而在當（2010）年底所進行的直轄市升格案，朝野政黨即以「國土空間發展策略計畫」爲提出五都治理願景的腳本。

行政院規劃在同一區域內的縣市建立跨域合作平臺，推展攸關區域整體發展的事項，也計劃在將來核給地方補助時，優先考慮跨縣市聯合提出的計畫，以利促進縣市的合作或合併。換言之，配合地方分權、組織改造賦予適當的財稅及政治治理的配套措施，藉由生產力、競爭力、執行力、發展力，促進發展

區域經濟（朱景鵬、吳松林，2010:12-22）。然而，在各縣市競相爲了爭取統籌分配款的分配也要求升格下，五都發展的結果背離馬英九總統「三都十五縣」的政見，更是未能配合國土規畫作整體的擘畫（施正鋒，2010:75）。因此可預見的是，臺灣五都創造伊始，可能面臨的經濟發展或變遷，皆處於未知的狀態（紀俊臣，2010:231-232）。

與此同時，在這次的升格改制裡，行政院將行政區劃法依人口規模將鄉鎮改爲「區」；但偏遠地區如離島和原住民區域會因地制宜彈性來處理；內政部次長林中森也向外界保證在升格的縣市中沒有任何鄉鎮會被邊陲化。「區」的劃分在合併升格完成選舉前，基本上由下而上尊重地方的民意來做調整，在偏遠原住民地區像高雄縣的茂林鄉可以改爲茂林區；甚至由中央來調整，如果有任何不妥的話，即使這些新升格的直轄市行政首長及議會選舉完畢，成立新地方政府後，這些原住民區域也可再做進一步的區域調整（楊小敏，2010）。由此可見，這次縣市合併升格成爲直轄市案件的審查已就如何預防原來的山地原住民鄉被邊緣化進行考慮，像茂林鄉這種原住民生活及文化區的特殊性，官方也同意在將來適當時機調整政策。

二、生活圈的建立與鄉村現代化

2009年7月2日行政院院會審查通過五個縣市改制成三個直轄市，係著眼於國家整體競爭力的提昇及達成臺灣區域的均衡發展，在全球化之下的城市競爭模式中，建構臺灣地方的行政區劃朝向以「北臺灣」、「中臺灣」及「南臺灣」等三大生活圈爲核心；北臺灣城市區域發展定位爲國家門戶、經貿核心；中臺灣則是文化生活中樞及新興科技走廊；而南臺灣爲國際港都與文化的地區，即海洋與文化雙核心的國際都會。

而地方區域的發展則朝著「北北基宜」、「桃竹苗」、「中彰投」、「雲嘉南」、「高屏」、「花東」、「澎金馬」等七個區域來推動。行政院將在各區域成立規劃推動區域整體發展計畫的平台，如區域發展委員會等，中央會提供資

源。至於離島地區已有離島建設條例，東部地區亦可考慮訂定發展特別條例，賦予特殊發展的法源，以確保該等地區的發展不會邊緣化。原住民地區的特殊處境及需要，除原住民族基本法外，仍須訂定其他法令加以落實，以保障原住民族文化的保存及發展（紀俊臣，2010:234-237；陳延輝、廖朝明，2010:3）。

面對行政區域這樣重大的改變，首當其衝者將是原來的鄉村風貌。五個直轄市即有145個鄉（含鎮、市、區）佔臺灣全部368個鄉（鎮、市、區）的39.40%，復有多達3,758個村（里）佔臺灣全部村（里）數的47.96%改名爲里，五都雖僅使用26.74%國土空間，卻有多達59.56%遠遠超過國家半數以上的人力資源（紀俊臣，2010:232）。

由表一顯示原來屬於「山地原住民鄉」之5鄉27村，將因所屬縣市升格爲直轄市之後，同享因人力及財政資源的提昇而改變原來部落風貌。然而較值得關注者在於鄉改爲區之後，不論未來區長是幕僚還是常任文官，雖然獲得了行政位階提昇而帶來的豐沛資源，但市長能賦予五個原住民區長多少的自治權限，則是倡導原住民族自治的論述所關注之議題。

表一　直轄市內山地原住民族部落一覽表

升格前鄉名	升格後區名	村里數	市別	村里名稱
烏來鄉	烏來區	5	新北市	忠治里、烏來里、信賢里、福山里、孝義里
和平鄉	和平區	8	臺中市	南勢里、天輪里、博愛里、自由里、達觀里、中坑里、梨山里、平等里
桃源鄉	桃源區	8	高雄市	梅山里、拉芙蘭里、復興里、勤和里、桃源里、高中里、建山里
茂林鄉	茂林區	3	高雄市	茂林里、多納里、萬山里
那瑪夏鄉	那瑪夏區	3	高雄市	南沙魯里、瑪雅里、達卡努瓦里

資料來源：本研究自行整理。

三、政治改革與行政效率

就形式的數字而言，五都雖僅使用26.74%的國土空間，卻有多達59.56%遠遠超過國家半數以上的人力資源，尤其在力倡鄉（鎮、市）改造方面，即有39.40%可以進行行政區劃之調整；尤其33.86%鄉（鎮、市）將由自治體的鄉（鎮、市）改爲非自治體的區，顯示五都所產生的政治效應，可能不僅是五個直轄市本身的地方發展而已，其實其他政治效應正在逐步顯現中（紀俊臣，2010:232）。

陳朝建（2010）指出，現行鄉鎮市區於1950年劃定，因偏重歷史傳統而忽略人口、面積等基本條件，尤其若干縣轄市之都市規模遠大於一鄉鎮，常導致相關政府組織編制及其服務團隊難以配合的問題；若干山地鄉面積遼闊，資源卻貧乏，造成生活困苦。同時區以外的鄉鎮仍有派系對立、貧富懸殊、建設失調的現象，亟待由新的行政區劃加以改善（陳朝建，2010:44-45）。調整行政區域以均衡資源分布，便成爲此次升格案的有力說帖。而發展至今的五都定案，其間隱含政黨政治勢力的傾軋歷程。

民進黨居地方執政優勢時發現四級（中央、省、縣、鄉鎮）政府設計使得許多重要的地方資訊與地方需求無法迅速傳遞到中央；而對國民黨執政之中央政府來說，省政府也使得許多改革政策大打折扣。因此，廢省與鄉鎮層級，並且確立「中央、地方」二級行政體系，是具現代化意義的臺灣政治工程（董建宏，2010:7）。惟回顧2003年7月30日行政院第2,850次會議通過的《行政區域法草案》，該草案只是對地方行政區域調整的程序做出規定而已，至於組織及人事和財政及國土計劃等都交由《地方制度法》、《財政收支劃分法》和《國土計畫法》等配套法案做出修訂，才能畢竟全功。從該草案擬定到現行的《地方制度法》，並未顧及憲法增修條文中原住民族自治權益（高德義，2005:109），原住民團體擔心四都升格、合併後，設「區」之行政層級無異於讓5個原住民鄉自治法人地位隨之消失。

縣市改制形成都會區，都會區的出現不僅穿透了國家與國家之間的疆界關

係，改變中央與地方之間的互動關係，也使得城市區域空間形態與規模發生重組與變化，地方基礎設施規模和社區結構發生巨大轉型，進而對地方行政管理模式產生新的衝擊要求與挑戰（朱景鵬、吳松林，2010:14）。從以上三點的探討我們可以發現，五都之後臺灣政治格局，縮短了行政之間的層級，加快了城鄉之間居民的流動速度，弱化了不同民族之間的文化界線，益顯凸出經濟發展與原住民族文化保護的兩難課題。

參、現代化發展下的原住民族文化適應

長期以來，發展理論一直是國家政治、經濟發展策略的理論指導思想，傳統發展理論的觀點認爲，促進特定地區經濟繁榮的唯一方法是實行工商業現代化。由於地理環境、經濟和文化因素，不平衡的經濟社會發展是原住民族發展史的特色，也構成了原住民族傳統行政管理制度的特殊性。國家近年來進行一連串現代化建設，採取認同、合法、滲透、參與及宣傳等途徑，進行一體化社會建構，其核心目標是實現國族圖像，培養國內各族群的國家公民意識，解決民族認同問題。然而現代化是一個相對的概念，臺灣各族群的地理分佈不同，現代化程度不一形成對現代化的不同理解，對原住民族來說，現代化似乎意謂著學習漢民族文化及知識、遠離山林中的原始生活概念等等。

臺灣山地土地貧瘠、生產落後，原住民族生產技術與社會發展介乎狩獵與農業生活型態之間。尤其原住民族人口佔臺灣總人口數2%以下，生活區域卻極爲廣泛，尤其大多數分布在偏遠丘陵地及山區，原住民族地區的經濟建設發展對維護國家政局的穩定及國人的安定團結，佔有十分特殊的意義。如依前述學者陳朝建的說法，自屬需要調整行政區域以均衡資源分布，本文不擬探討五都定案之行政區域調整案，僅爲文論述在國家爲改善原住民族民生而採行各項輔助經濟建設事業之措施，如何對維繫部落經濟秩序的制度產生變化。

按傳統原住民族社會的經濟生活特徵大多採行分工制度，在開發周遭環境

資源上，「換工」作爲一種基本的社會制度形式普遍存在於部落社會，也對原住民族地區的經濟開發產生一定影響。從整體互助、分工的過程來看，僱傭關係、僱傭過程、分工內涵、酬傭種類及分工成員的社會地位等方面共同構成部落生產關係網絡；在自給自足的生產關係中，部落成員遵從部落領袖的領導、或部落會議的決議從事生產活動；對於交通要道，部落成員運用原始的自治力量，凝聚成員行開闢或修築之事，維繫當地物資運輸與交易。

天然地形給予原住民族獨特的狩獵經濟活動，臺灣由雪山及中央兩大山脈縱貫全島，在遼闊的山林區域內，繁衍棲息著種類繁多、數量龐大的野生動物群，早期珍禽異獸均屬原住民族部落居民與外界交換物資的商品，部落存在著綿密的制度網絡以支撐經濟活動，而經濟活動又對維繫文化產生反饋及支持作用。從歷史上而言，臺灣雖歷經荷蘭、西班牙、清朝及日本等殖民政府統治，原住民族仍能延續發展其社會組織，有序的部落組織和深化的經濟分工程度，共同推進原住民族部落發展與文化延續。可以說，原住民族部落自給自足生產模式形成的根本原因不是靠外力的介入，而是原住民族部落自身生產與消費網絡發達所致。

不可否認地，原住民族地區的現代化建設不僅直接影響該地區經濟發展的進程，對統治者來說，假如原住民族地區現代化發展水平不高、鄉村都市化進度遲緩等，等同加重了人與土地的緊張關係，例如勞動力量的水平流動不足，阻礙地域間產業結構調整和市場發達，因此爲了加快產業化進程，政府職能遂因應調整，特別是主導了原住民族產業發展方向，使得原住民族地區由前期的狩獵、畜牧業經濟生產方式逐步向後期以農、工、商業爲主的生產方式的轉變，同時讓這種經濟生產方式的變遷與政權發展的關係作了某種程度的結合。表二說明歷代原住民族地區經濟建設的歷程。

爲加速原住民族地區的經濟建設，荷蘭政府實施撫墾、交易、交通、屯制、丈田等措施；後來清朝政府辦理道路開鑿、授產、移住、交易、設置授產機關、山地開發事業等數項（張松，1953:102-110）。待至日治時期，爲使原住

表二　原住民族地區歷年經濟建設一覽表

時期	建設內容
荷蘭據臺	開闢田園；獎勵栽培甘蔗和米穀；補助耕種農具和埤圳修理費；提供貸金購買耕牛；設置「牛頭司」指導繁殖耕種；指定平地和山胞實行物質交換；收購山產、鹿皮及籐類輸出日本、印度等地貿易。
清代	撫墾；交易；交通、屯制；丈田。
日據	道路開鑿；授產；移住；交易；設置授產機關；山地開發事業。
光復以後	農業增產；水利工程；交通工程；公共房屋及自來水工程；移住；造林；倡導漁業、畜牧、養蠶、手工業、農特產及果樹等之價值。

資料來源：張松（1953:101-112）。

民族生活安定與生活水平向上提昇，達成「理蕃」目標，日本政府進行教化工作，其中尤以傳授生產技能之訓練爲重心。昭和16年（1941年）推行新山地農業獎勵業務，建立各種生產訓練設施，積極獎勵農畜生產。光復以來山地的經濟建設工作，除土地與交易兩項外，尚有農業增產、水利工程、交通工程、公共房屋及自來水工程、移住、造林等項目（山本壽賀子、曾培堂〔譯〕，臺灣總督府〔原著〕，1999:150）。

由表二可知原住民族經濟發展模式經歷了部落自主、民族交流、國家主導等三個型態的轉化。在荷蘭人尚未侵入之前，原住民族社會性質是帶有濃厚的氏族制度向封閉的部落制度過渡的階段，一連串的改革創造了一種由狩獵社會轉變爲游牧及農耕社會，由氏族頭目、長老制轉變爲部落宗族社會模式。該模式在多民族相繼移入臺灣之後的社會尤其明顯。從荷蘭至國民政府治臺時期，原住民族社會由傳統的分工經濟制度，到統治者帶動一系列的經濟改革，以及由那些改革背後所形成的一系列部落制度改革變遷的過程。

在開發原住民族地區的經濟上面臨許多挑戰，統治者堅信唯有加快現代化進程，並以制度創新爲中心而採取由政府主導的現代化發展模式，才能實現原住民族地區經濟發展，改善發展滯後、人民生活貧困、自然生態環境開發不協

調等狀況。然而受限於自然地理、資源分佈及歷史因素，國家雖採行要讓原住民族地區持續發展的策略，原住民族地區人口、環境資源與經濟和諧發展上，仍存在技術上的問題，而技術上的問題則以「主體性」在開發案的爭議爲最。統治政府以樹立科學發展爲目標的觀點，無法迎合原住民族追求環境得到保護、經濟協調發展、建設現代物質及精神文明及經濟、社會與文化獲得和諧發展的全方位需求，而此需求唯有從「集體權」觀點去理解才顯得有意義。換言之，國家採行的是齊一式的進步觀點，將一套發展標準套在原住民族部落全般事務運作上，然而原住民族地區可持續性發展依賴於循環經濟的建立與發展，亦即經濟發展以重視資源開發與部落文化之間相互依存的關係爲前提，更以達到部落經濟得到永續發展、部落文化獲得保護爲目標。

開鑿道路、獎勵農業、改善原住民族地區物資供需失調現象，並在市場經濟條件下，由市場配置資源的機制，提昇原住民族地區教育資源，增加原住民族教育機會，滿足原住民族對教育的需求等等，往往是言之成理、無法抵擋的現代化同義詞。然而，每個民族在不同時期，均面對並探索所要解決與民族生存發展有關的課題；不同民族、不同時代的部落成員，其生存環境不同，生產、生活方式有異，社會結構也不盡相同，傳統政治文化不同，所面對的社會矛盾和最迫切需要解決的政治問題也不同。統治政府（國家）欲以化約方式將施行於主流社會的各項制度複製並照搬，雖然標舉著政治文明與創新的旗幟，卻極易否定文化多樣性的價值。

都市與鄉村原本就是人類群居生活中必然存在的對立而卻相互依存的二種生活區域。都市因鄉村而發展，而鄉村也因都市而存在。都市與鄉村分屬不同的管理、發展之理論，在實務上，也各有其不同的行政管制思維與體系。在都市與鄉村無法分割的新都市行政中，原本用來界定公共利益之標準與界限，將失去其正當性及合法性（廖義銘，2010）。五都中烏來區、和平區、那瑪夏區、桃源區及茂林區，都是縣市合併升格後的新行政疆域，在新的行政疆域中，原本都市地區與山地原住民鄉分屬不同行政管轄範圍的區隔不再（例如山

地原住民鄉與行政院原住民族委員會之間的依賴關係將被以漢人社會爲主流的市政府行政監督關係所取代），原住民族集體權也隨五都定案而發展爲新的議題。

肆、「城市」概念下的原住民族調適困境

在以現代化、都市化爲目標的城市規劃中，衝擊最大者莫過於原住民族的適應性，諸多原住民族對政府的抗議聲浪中，當屬主體性在現代化建設規劃中遭受漠視爲主因，主體性的範圍體現在原住民族在各項政策安排中是否獲得重視，包括政治、社會、經濟、教育及文化等方面議題。

首先，在政治上，雖然憲法賦予原住民族有權利追求符合民族發展需要的政治參與模式及主張，並且陸續制定、頒布攸關原住民族自主發展的法案如《原住民族基本法》、《原住民族傳統智慧創作保護條例》、《原住民族自治法草案》（本文統稱之爲「原住民族自治法案」）等，然而所有法律的落實與否卻需要與法律規範客體相適應的政治文化，例如具有濃厚家族（宗族）政治色彩的部落政治，某些部落成員表現在外的政治行爲深受所身處部落多數人共同承認或期待的理念價值所影響，而該理念價值又深受該部落所位處地理環境的特定條件所維繫，一旦離開部落地理或文化空間，面對完全迴異於部落的都會型政治生態，極易產生原住民的不適應而趨於邊緣化。例如做爲區別原住民族與非原住民族而制訂定的前述《原住民族基本法》等法律，勢將因「山地城市化」而無可避免地讓早期國民黨一黨獨大時期所實施的「山地平地化」政策重新上演，乃因在以漢人爲主流人口的政治環境中，多數人所信仰的一套政治規則必以標榜多數決原則爲價值的民主政治爲基礎，而在多數決的環境中，原住民少數的處境將更形艱難，不僅政治訴求難以獲得多數人的有力支持，攸關原住民族集體權的上述法律在原住民族代議士影響力有限及原住民與非原住民之間的政治理念趨於一致的雙重制約下，難以獲得落實或持續訂立相關法案。

其次，在社會上，泰雅族與布農族同係山岳的民族，烏來鄉、和平鄉的泰雅族及桃源鄉、茂林鄉、那瑪夏鄉的布農族之間，存在著不同的社會制度，形成不同的家庭形式、婚姻形式、權威型態、居住型態，納入城市空間後，因著制度的整合而產生新的社會問題，例如在部落規範方面，泰雅族的Ga Ga制度因不被見容於以主流族群（閩、客、福佬、大陸各省）爲主要組成人口的升格後之新北市及臺中市社區而受到忽略，亦即泰雅族制度因社區（城市）與部落（山區）之間的界限模糊而失去存在的條件；向來以採火耕農業和以狩獵爲主的布農族人，因納入城市生活空間而被課以擁有與主流社會成員相同競爭能力的責任，其中以部落人口向都會中心謀求生存而對傳統部落價值產生丕變的問題最爲明顯。雖然從「高山族」、「山地人」到「原住民族」等政治發展階段明白揭示主流族群社會應尊重原住民族人權，但此一國際潮流實係統治者於解殖後對原住民族的一種補償措施，意在協助原住民族重新建立經不正義的人爲因素造成幾經瓦解的原住民族社會組織。因此，即便政府有意藉由法治現代化構築一套宣稱將有效保護原住民族集體權的法律體系，但是相關的政策措施卻未同步地將前述法律所欲保障的權益客體加以考量嵌入至所欲達成的政策目標當中，使得部落社會一方面要配合「原住民族自治法案」的進程而進行部落重整，另一方面尚須適應由直轄市政府所統轄的城市治理空間之主流社會所決定的各項制度，添加原住民的社會適應難題。

再則，在經濟上，如同前述，不論是泰雅族還是布農族，向來以建立民族經濟體爲目標，亦即經濟活動的運行必以當地部落的生態環境條件爲基礎，透過具部落特色的經濟開發以創造在地部落族人就業或創業機會，避免因部落人口外流而不利文化的延續。五都後除烏來外，那瑪夏、茂林、桃源、和平等四區內部落大多遠離都會中心，雖然同具城市居民身分，對山區原住民與都會區市民而言卻有著不對等的就業機會，山區原住民遠赴都會中心就業，須付出比都會地區居民較多的就業成本（包括租賃房屋、交通費用、離鄉背井……），更遑論能藉由工作活動而有利於部落文化的傳承。除非開發具當地特色的資

源，安排若干觀光、旅遊、文化（舞蹈、歌舞）展演、民宿、美食、手工藝作品、文化體驗營等等產業活動，由在地人親自參與並吸引外地遊客前來消費，創造經益效益，讓部落族人毋需遠離部落至都會中心謀職，也可自發性地參與具豐富文化元素的工作活動而讓經濟收入與文化延續兩者皆能相得益彰，應是五都後政府爲該五個原住民區居民謀求工作出路所極待思考的課題。

繼而在教育方面，都會地區與山區部落之間的教育發展至少面臨三個問題：資源分配不均、師資水平不一、課程設計不同。前者情況最爲明顯，由於都會地區學校位處都會中心，交通便捷，居民生活條件優渥，家長會及民間企業機構捐資興校或擴充學校軟硬體設施之情況可謂輕而易舉，學生競爭力強，尚有明星學校與非明星學校之分，反觀山區學校，原住民學校並不因納入直轄市範圍而獲得與平地學校相同之發展優勢，乃因決定學校是否具備發展優勢的因素在於「地理空間」而非「行政規劃」；次者在於，因地理遙遠之故，長期以來，偏遠山區學校難以吸引優秀教師久任，使得許多偏遠山區學校教師大多以「代課」方式充任，代課教師流動性大、更動頻率高，難以規劃具前瞻性的教學理念，最終影響原住民學童的受教權；後者「課程設計」的問題更屬明顯，原住民族與非原住民族地區學校課程規劃最大不同之處在於文化課程與教材的比重與實施方式，平地學校雖安排相關文化課程（不論是閩、客、福佬、原住民），惟僅係附屬性質，主要仍以升學爲著眼點，反觀山區原住民學校，文化課程（母語、民俗技藝、舞蹈）比重大於一般課程，學童尚需隨師長至校外進行展演及競賽，形成了山區與都會區學生間對教育課程內容的不同理解與接受度，從而使得原來在山區與都會區接受教育之學童間對教育政策具不同的認知與參與方式。

最後，在文化方面，城市化或都市化都帶有一種解殖或邁向現代生活的發展意涵，歷來在臺灣進行統治的各級政府向來也採取行政區域調整以達到其有效統治的目的。然而幾經行政區域調整及人口遷徙之後，原住民族傳統文化在組織重整、社會互動、環境適應之循環變遷歷程中相繼流失，尤其現代化發展

給予原住民族最大的印記便是「摒棄舊有」、「擁抱先進」，最後讓原住民族付出了文化流失的慘痛代價，至今仍一一進行重構中。烏來、那瑪夏、和平、桃源、茂林等地方離市中心的距離及與都會居民接觸的頻率不一，「山地平地化」的程度也不同，在一味追求都市化而無任何設防的情況下，升格直轄市之後將使得都市開發大旗大舉進入原住民族地區而顯得「名正言順」、「具正當性」，從而使得原本即呈現高度開發、「原、漢」文化邊界模湖之地區漸失原住民族文化特色。而對開發懷抱憧憬之較偏遠地區如茂林區、那瑪夏區、桃源區及和平區之梨山、環山、佳陽、松茂等地區部落，假如當地族人欠缺鞏固該部落傳統文化的意識基礎，且直轄市政府亦缺乏對傳統原住民族文化進行必要保護措施之前提下，原住民族文化的完整性極易在升格與否的此消彼長競爭態勢中受到衝擊。

伍、五都後原住民族的集體權：《雅典憲章》的啓發

假如本文的命題是透過行政區域劃分而讓民主政治精神落實於升格爲直轄市的每一個地區，亦即努力仿效與追求西方國家將民主觀念與制度嵌入現代化過程的做法，將民主等同於西方文明的一個概念、一種制度，並塑造爲一種普世價值去追尋，呈現國家疆域內人民生活方式及生活目標的一致性，那麼，源自希臘城邦的民主意涵即值得供原住民族傳統領域劃入直轄市管理的解釋基礎。

從1999年總統參選人陳水扁在蘭嶼提出「國中有國」、「夥伴關係」的國家與原住民族關係主張，乃至當選總統後持續推動臺灣新憲法《憲法原住民族專章》以來，民進黨執政之中央政府積極推動原住民族自治，行政院原住民族委員也成立「憲法原住民族政策制憲推動小組」，研擬《憲法原住民族專章》條文並定稿，該草案共13條條文的精神涵括已頒布或尚正研擬的原住民族法律規定內容。諸如原住民族與國家關係究採「聯邦制」或「單一制」的討論亦

喧騰一時（施正鋒，2005:183-189）。由原住民族自治議題所引發的「國中有國」、「夥伴關係」等討論，對照於本文所探討的將山地原住民鄉納入城市治理的範疇，供吾人以「城邦」框架分析高山原住民族與都會政府之間關係的嘗試。且不論「城邦」隱含多少程度「國家自主」色彩，以及城邦理念應用於原住民族自治的合理性，[②] 從統治政府視原住民族地區爲極欲「開發」之「封閉治理」外觀，以及原住民族遠離政府及都市中心自成一格之山中生活本質，或可從制度分析途徑藉以說明國家的城市治理如何在此次升格中獲得落實，探討五都升格後給予山地原住民族城邦治理的初步模型？抑或根本是「邊緣化」（marginalization）的深化。

1933年在民主政治思潮的傳播地希臘雅典制定的《雅典憲章》（*Charter of Athens*）爲本文提供分析視角。《雅典憲章》提出都市應具備的四個機能：居住、休閒、工作、交通。聯合國教科文組織（UNESCO）對於「憲章」採取認同的態度，並積極鼓勵各種性質不同文化、地方、組織、歷史、生態、城鄉等，擁有屬於本身能夠永續經營的原則與方法（吳濟華、柯志昌，2010:6）。可以想像在當時民主政治思潮已蔚爲發達的希臘雅典土地上，給予城市規劃專家學者們表達城市發展願景的無限自由與想像，鼓勵人民團體及組織就適合市民居住的城市環境提供建言。

然而，《雅典憲章》也並非完全沒有缺點可言，城市規劃中的功能分區肢解了城市的有機結構，使複雜、豐富的城市生活走向簡單化、與人類的心靈需要背道而馳。忽略了城市地方性的特徵與變化，導致了千篇一律、缺乏個性的「國際風格盛行」，因而促成《馬丘比丘憲章》（*Charter of Machu Picchu*）於1977年底的誕生，藉以修正《雅典憲章》，《馬丘比丘憲章》認爲不能再把城市當作一系列組成部分拼在一起，而應努力去創造一個綜合的多功能的環境。

---

② Glenn T. Morris指出，不論原住民族最終的目標是不是要選擇獨立、也就是要分離與否，與他們的主權所有並沒有絕對的關係（施正鋒，2005:62）。

2003年《新雅典憲章》（*The New Charter of Athens 2003*）更將多元文化因素列入考慮（吳濟華、柯志昌，2010:7-10）。

由表三可知，資訊科技進步及人權思想發達，過去由上而下式的城市規劃政策，已逐漸被由下而上式、由地方主導中央的模式發展所取代；聯結中央與地方政府的關係網絡已由單向式主導過渡爲多元交流模式；過去過度重視與國際接軌的開發思維，漸爲重視地方特色的保護主義所取代。做爲多元文化主義之下保護客體的原住民族集體權諸多內涵，可自《雅典憲章》的內涵得到解釋，尤其在城市規劃下，確保原住民族文化主體性，亦即如何從城市的外觀呈現原住民族部落豐富的文化內涵，是五都後直轄市整體城市規劃所不可忽略的課題。

施正鋒（2005:66）指出，在所有原住民族的集體權當中，認同權是最基本的權利。雅柏甦詠．博伊哲努（2008:5-6）進一步引用Menno Boldt（1985）的觀點指出「個人與集體之聯繫猶如植物與大地之緊密不可分，部落社會中區別個人權或集體權將難以想像，在以個人主爲主的權利概念中，須強調原住

表三　都市計畫典範轉移

傳統都市計畫訴求	都市計畫新典範訴求
重開發實質規劃	重協調之非實質內容
由上而下	由下而上（民眾參與、願景之建立、策略行動）
個別都市規劃、固定範圍區域	跨區域、跨國界之規劃
建設爲中心	市民爲中心
經濟產業	環境、文化、社會的需求
Planner的角色從建設者、開發者	協調者、催化者（仲裁者）
民眾參與	民眾對話
單一機構規劃	多機關之協商

資料來源：吳濟華、柯志昌（2010:12）。

民族權利的集體性，乃因個人權無法眞正回應原住民族淵源逾期靈性傳統的權利內涵，而透過集體權，個人權也將因此得到保障」。本文進而根據《雅典憲章》自1933年至2003年的發展，就與保障原住民族集體權有關的內容包括：提出居住、休閒、工作、交通的四大機能及歷史遺產之相關說明；避免犧牲城市結構的有機性，致力於創造多功能的環境《馬丘比丘憲章》（*Charter of Machu Picchu*）；發展具選擇與多樣化發展之社會課題，滿足差異性及多樣性都市市民生活特性（1998）（吳濟華、柯志昌，2010:6-9）；論證在本次的升格案中，原住民團體所提出的集體權主張，應在未來城市規畫中被考慮，方符人權及實際。

在聯合國原住民族權利宣言內容架構下，原住民團體訴求的集體權實涵蓋「認同權」、「自治權」、「文化權」、「土地權」及「政治權」等層面，③ 本文嘗試結合《雅典憲章》揭櫫之城市規劃原則，爲落實五都後之原住民族集體權提出建議。

一、認同權

在對少數族群的定義中，Nagata（1981:96）認爲「對於一個感受到共享同一種文化的群體來說，人們會把這種文化的一個事象或多個事象作爲具有族群成員資格的基本依憑」。Eide（1992:221）則主張原住民有權要求保有並發展其獨特的集體認同，同時有權自認爲原住民，及原住民要求被他人承認爲原住的民族。UNESCO在1978年通過的「種族暨種族偏見宣言」宣示，個人及團體都可以保有其獨特的文化認同權（施正鋒，2005:34）。《聯合國原住民族權利宣言》第九條也特別規定「原住民族和個人有權按照有關社區或民族的傳統和習俗，歸屬某一原住社區或民族。行使此項權利不得引起任何形式的歧視。」④

③ 各國或各學者對集體權的定義不一，本文僅對目前在國際間討論較爲熱烈、且符合我國國情發展之議題分析討論之。

因此，認同權是多元文化的要素，多元主義則爲當代憲政主義的基礎。

過去在塑造民族國家的公民社會論述裡，大多強調民族整合的目標，並採行支配族群文化的策略。多元文化主義的提出，要求國家在憲政安排方面應適度限制國家和主流社會的力量，給予原住民族部落以更寬廣的自主空間，亦即在國家秩序建構和個人權利行使中，在立憲基礎上融入多元民族文化精神，藉由社會中各團體的參與，經過共同討論、辯論、協商，進而匯集公意，在攸關原住民族文化政策制訂上，考量原住民族特殊差異與習慣要求。多元參與下的民主行政是公共行政和民主政治發展的目標，原住民族參與公共政策的制訂及公共事務的管理，自爲當代政府治理與民主權利的具體表現。

自當代臺灣公民社會發展的特徵而言，公共政策議題的探討大多圍繞在個人自由和權利保障、以及國家社會整體利益方面，亦即實踐公民德行以實現社會共同利益爲主要考量。迨至近年來隨著社會改革開放，存在於社會各個角落的弱勢族群自主意識升高，遂要求所屬成員透過社群的認同凝聚意識，重視群我關係以形塑認同感及產生歸屬感。缺乏原住民族主體的憲政架構，族群邊緣化與同化情況只會加重，認同模糊不清，只會加速部落社會瓦解。本次五都升格案受到部分原住民族團體的抗爭，原因即在於深恐向來維繫原住民族認同感的文化要素在此波政治工程中遭受忽略，使得解嚴以來由原住民族權利運動團體爭取而來的各項攸關原住民族集體權因併入直轄市空間而失去與其他非直轄市原住民族地區之間的連結而呈現「勢單力薄」態勢，最終讓原住民族主體性汨沒在「唯發展至上」的城市開發聲浪中。

因此，從歷史發展的軸線來看，五都後的城市規劃，自不能忽略區域內特定民族的自我認同文化，認同權亦稱身分權，憲法中已保障基於「原住民族」身分所擁有的權利，《雅典憲章》標榜的功能分區，包括維持一定地方特色的

④ 參見「原住民族傳統智慧創作保護數位網」，網址：http://indigenous.teldap.tw/tw/resource/international/26-2010-01-26-08-16-23.html。

無形功能—「認同」（身分）權。因此，在五都直轄市政府的各種行政措施上，應積極推動憲法保障原住民族的各項權利措施，讓認同感在行政區域劃分中更加確認。

二、自治權

原住民族自治的探討與國家和社會的關係密切，在這裡本文要對國家與社會的關係作一個基本的闡述。國家是人類社會發展到一定階段的產物，是因應社會共同體對共同秩序的需求而出現。不同的社會發展階段所要求的內涵亦不同，從而國家的行政模式與職能的發揮亦不相同。社會經濟發展越落後，社會離散性較強，社會要求國家的強制性職能也就越強；反之，社會經濟越發達，凝聚力越強，社會則對國家服務職能要求則越大。

民族自治是一個國家內原住民族或少數民族對自己民族事務或其傳統居住區域內之事務擁有自行決定、管理權利的制度。亦即民族事、民族管，地方事、地方管；自己管理自己，自己決定民族的未來發展（高德義，2004:5）。原住民族自治意味著部落地方政府從過去中央一體化的垂直結構分出，確立部落本身的自主地位與利益；同時，自治也象徵著部落社會力量的凝聚，並逐步參與地方公共事務，成爲部落治理的主要動力。

然而，原住民族實行自治所牽動的層面甚爲廣泛，而「自治」一語也未曾有明確的界定，到底達到何種程度才可稱爲「自治」？凡此種種皆將在實施自治時面臨到的問題，因爲環境不同，或政策上的偏好不同，各國實施原住民族自治往往發展出不同的制度型態（陳銘祥、趙威寧，2001:153）。各國實施原住民族自治，大體上按族別實施民族自治，自治區爲公法人，自治區行政區域範圍參酌各族的分布區域、歷史、文化、地理等因素劃定，區內居民享有平等參與政治、經濟、社會、教育及文化生活方面的權利，由中央政府編列預算，促進自治區均衡發展。又爲尊重原住民族自治權，自治區行政區域範圍內之土地由自治區管理。

長期以來原住民族處於弱勢地位，其語言、文化欲獲得保護，行政體制固須負起責任，然而不宜對行政體制過度依賴。部落居民對國家體制過度依賴的現象，可從兩方面來說明，第一，行政體制宣稱有能力來維繫原住民族文化發展命脈，然而，行政機構所能做的經常只是表面而已，並無法進一步深入思考如何維繫原住民族文化永續發展；第二，原住民族傳統組織被行政組織取代之後，形成了對行政體系過度依賴的現象，認爲行政體系有能力去承擔原住民族文化傳承的工作，過度依賴行政體制的結果，造成國家與原住民族兩者均無法彰顯民族發展應有的內涵，行政體制與部落文化呈平行發展而鮮有交集。因此不難理解，本文首揭之「臺灣原住民族部落行動聯盟」總召集人理斷．搭給嚕嘟嗯所發出的聲明書嚴厲批評五都後山地原住民鄉「公法人」地位將因此喪失。

原住民族自治主要是以追求集體權的實現爲目標而採取的政治行動，目前部落行政體制是以統合式的治理爲途徑，統合式的治理是不分族群、地域，不考慮生活風俗習慣，採取一致的治理觀點及政策內涵。部落自治後，統合式的鄉村治理將漸被分而治之的部落政治所取代，由部落各自發展符合其特色的社會組織，設立機構及創設制度，並爲提昇競爭力，隨著市場機制而讓傳統部落組織結構加以創造性改變，以凸顯部落自主。此一理想可在五都之後的城市格局中，在現有《原住民族基本法》及《原住民族自治法草案》的基礎上積極規劃，具體做法可以參酌本文表三所列舉之《雅典憲章》若干精神，即當直轄市政府在進行任何城市建設政策規劃時，應注重協調及「由下而上式」地讓當地原住民參與，並經常進行對話，隨時掌握國會審查 《原住民族自治區法草案》的任何進度及發展方向，讓城市規劃進程與原住民族自治發展同步，藉由參與而產生認同感，由認同感而更加凝聚部落族人對城市規劃的支持度與對政府的向心力，實現城市治理中的平等、夥伴精神。

三、文化權

《聯合國原住民族權利宣言》特規定原住民族享有作爲不同的民族自由、和平與安全地生活的集體權利（第7條第2款）；原住民族和個人享有不被強行同化或其文化被毀滅的權利（第8條第1款）；各國應提供有效機制，以防止和糾正任何旨在或實際破壞他們作爲不同民族的完整性，或剝奪其文化價值或民族特性的行動（第8條第2款之1）。[⑤] 在臺灣的原住民族文化傳統深受天然環境影響和制約，政治生活及文化傳統是在社會生活的實踐中形成和發展，特定的生產方式、政治制度、宗教信仰和婚姻習慣等均影響文化。雖然同一族群分屬不同的行政區域，服膺有別於己身文化系統的一套法律價值體系，並採取行動以維持由國家所制定的典章制度，但由於原住民族在歷史上形成了一個有共同語言、共同發源地、相同生活方式及記憶、以及表現於共同文化上的心理素質的族群認同感，亦即在政治現代化發展過程中，共同的歷史文化，仍然決定了不同行政區域間族群意識的聯繫和認同。

原住民族社會生活文化起源於神話傳說中的自然形成說，其生產、生活方面的許多習慣和道德原則成爲生活文化的核心，對於部落圖騰、信仰崇拜、部落法規、宗教義理、生態智慧體系及其禁忌觀念，成爲部落成員共同遵守的倫理原則，並爲部落普遍遵循的一種改造或適應自然環境的重要法則。對原住民族來說，統治者採行行政區域重整及移住政策，是對部落社會一種非制度化的控制手段，企圖從全面性地改變部落社會價值體系，從而發揮社會整合和控制功能，繼而在完成空間配置之後，進一步對部落社會原有的制度化控制包括權力、制度和規範體系進行改造，終使得部落成員感受到統治者所賦予的嚴格限制與規範，而非源自於部落傳統的權力約束力量。

《雅典憲章》在UNESCO的認可下，在進行城市規劃的過程，鼓勵不同文化進行社會建構，自爲五都後直轄市政府進行城市規劃的基本價值。原住民族

---

⑤ 參見「原住民族傳統智慧創作保護數位網」，網址：http://indigenous.teldap.tw/tw/resource/international/26-2010-01-26-08-16-23.html。

文化代表著在特定空間，該族群有自己的地域中心，相對於外界族群，該民族本身與外界有著某種相對獨立、穩定的生活方式，以及立基於此地域中心伴隨而來的族群意識及價值觀。因此，除在城市規劃時予以保護外，政策規劃者及執行者尤應扮演族群關係的協調者，確保原住民族文化不致在城市空間中受到主流族群的歧視或抵制，同時透過政策安排，提高原住民族文化在城市空間中的能見度，帶動主流社會民眾參與原住民族文化活動的頻率，藉由互動拉近原漢文化之間認知上的差異，構築城市空間中的多元文化生活圖像。

四、土地權

Rowley（1970:21）指出依循法律發展使得原住民族漸漸產生分化，一個明顯的例子便是原住民族被剝奪其在法庭面前爲自己權利辯護及防禦的權利，尤有甚者，由於文化隔閡使得原住民族被排拒於公民（citizen）所認爲理所當然的法律生活之外，從而無法行使對土地、財產方面的主體權利，讓維持基本生活的需要被漠視，因此儘管主政當局致力於教育，原住民仍成爲自由放任（laissez faire）政策之下的犧牲者。繼而Benjamin（1980:8）認爲在後工業化的社會裡，政治發展主要受到社會群體所處環境的政治利益的限制，而政治利益係受到當地的基礎性物質條件所決定。利益滿足人們的需要之後，才會讓集體社會依循該政治組織與地域性經濟條件聯結脈絡謀求發展。

原住民族土地是一種主權與財產權交錯之下的概念，原住民族土地制度也呈現出政治、經濟、法律、保險、福利、社會組織、生態保育等多重面向意義；個別原住民族社會中都存在著多樣的土地利用型態，對應著多樣的土地權利類型與產權主體規模（林淑雅，2006）。土地權與財產權對原住民族來說是同義詞，原住民族因政治上處於弱勢及失去政治權而失去文化發展的契機。土地是原住民族延續部落文化及凝聚部落力量的根本，部落周圍的植物、溪流、山岳，是原住民族與大自然結爲一體的依憑。因此，政府近年來積極從原住民族的主權出發，重新調查舊部落、舊部落周邊耕墾地、傳統狩獵區、祖靈聖地

等傳統領域，甚至運用地理資訊系統（GIS）、衛星定位系統（GPS）調查及測定其確切位置，並配合傳統地域名稱的恢復，供未來原住民擁有土地權以遂行民族自治，確保原住民族未來在自治土地上得到包括文化財產權，自然遺產與資源、生物技術和生物多樣性等知識財產權等利益。

《雅典憲章》規範城市規劃一個鮮明的特色在於，依據土地條件進行各項有利於地區發展的開發及建設。目前納入直轄市的烏來區、和平區、那瑪夏區、茂林區及桃源區等，大多屬於觀光風景地區，在土地分類上屬於原住民族保留地。未來在開發時，似可考慮以下因素：

（一）計畫通盤檢討應依據自然、人文或社經發展現況對保育、原住民族文化的維護及開發需求，擬出合理計畫內容，以達動態管制效果。

（二）未來透過制度設計，使原住民族得到相對有利的議價位置以影響城市規劃的公共政策。

（三）積極輔導原住民族部落文化，傳承本土性文化特色，由直轄市政府加強對區內原住民族傳統生活、文化、活動之瞭解與研究，確認原住民族與土地和資源之歷史情結與文化關係。

（四）專案處理原住民個人或團體因使用土地資源所衍生的法律問題，特別是訂定與原住民族關係密切之傳統狩獵規則、資源利用的方式等規範。

（五）規定特定地區經營收益部分回饋當地原住民族之補償機制。

總之，烏來區、和平區、桃源區、茂林區及那瑪夏區各具特色的地理環境，適合開發符合泰雅族、布農族民族文化發展需要之土地利用方案。土地之於原住民族就如同母親之於孩子，是孕育民族文化的溫床，失去土地就如同失去生命的依靠，民族文化無以爲繼。因此，五都治理下的土地政策，首應釐清直轄市範圍內的原住民族保留地範圍，其次調查原屬原住民族活動範圍的「傳統領域」面積，再則規劃蘊涵原住民族文化特色的土地管理使用方案，最後構思如何將使用原住民族土地的收益回饋一定比例予當地原住民族部落。

五、政治權

政治建設具有發展市場經濟、啓發政治意識、創新政治制度、規範政治行爲等多重特性，部落在融入當代行政治理體系的過程中，普遍施行政治建設於原住民族地區，產生了因傳統部落政治與現代民主政治衝突、國家「主觀上」遂認爲基層政府組織效能低下的觀點，此一現象反映出國家力量進入原住民族社會，向來都是以民族統一的認識施行各項政策，鮮少考察原住民族特殊生活習慣，而採取因俗分治的作法。

傳統政治缺乏文明性是國家推行原住民族部落政治現代化的原因之一，⑥ 加以部落位處邊陲地帶及不易管理等諸多問題，國家加速原住民族部落政治建設，實現民主化及科學化的政治運作，最終目的是要促進原住民族部落的經濟、社會發展。在政府強力主導下，原住民族地區採行了多項建立官制和行政機構等的措施，結果，原來的部落制度被行政制度澈底取代，新的行政制度包括設立村里辦公室、鄉鎮公所、鄉民代表會等；原住民族地區的行政制度設立是由部落政治制度向國家行政制度澈底轉化的過程。

馬嘯原（2000:224-225）指出，少數民族人民既生活在國家的政治體系與政治統治之下，同時又程度不同地生活在本身民族的政治生活中，而本身民族的政治生活不可避免受到其民族傳統政治的制約，制約主要來自過去傳統政治制度和政治文化的延續。當代美國新自然法學家Ronald Dworkin（1998:453）認爲，將政治社群的集體政治行動當作是一種夥伴關係，並平等看待社群成員的公民參與，拋棄權力競逐的觀念，那麼這個社群自治便具有特定且有價值的自治意義，自治與民主的協調性及一致性只有在平等的政治夥伴民主政治環境

⑥ 政治現代化的關鍵有三：第一，政治現代化涉及到權威合理，並以單一的、世俗的、全國的政治權威取代傳統的、宗教的、家庭的和種族的政治權威；第二，政治現代化包括劃分新的政治職能並創設專業化的結構來執行這些職能；第三，政治現代化意味著增加社會上所有集團參政的程度。歸納言之，政治現代化是指政治的制度化、民主化、政治職能的分化及政治參與的廣泛化（朱昔群，2003:182）。

中，才有可能。

本次升格案中，固然以原住民族籍擔任升格直轄市後的原住民地區區長，也爲原住民團體對「鄉」的公法人地位消失所產生的不滿降溫，然而這項政治安排看似「尊重原住民自我管理」的原則，其實不然。依政府的邏輯是：升格後的原住民鄉由原住民籍擔任區長是符合原住民期待的政治安排，也是回應原住民擔心升格案將無法保障原住民族權益的一種善意安排，然則，殊不知由原住民籍擔任自治機關首長本係原住民權利運動的長期訴求，即便升格後由原住民擔任區長，但由於區長屬官派，指派者取代了原來應屬於部落族人選舉領導人的權利，同時，由於指派者與被指派者之間具有一定程度的政黨關係，擔任區長者並非絕對擁有部落族人多數決基礎，通常經多數決產生的部落領導人，擁有部落文化代表人的地位，由是觀之，經指派之區長無法褪去政治酬庸的外衣，區長官派制有違保障原住民族「自治權」及「政治權」之旨趣。

雖然《雅典憲章》有別於政治國家色彩，完全由人民團體組織城市規劃的建言團隊，然而，城市規劃自應考量包括足以影響有形城市公共建設外觀的無形政治因素，尤其是足以決定山區原住民族「城市化」外貌的政治力量。因此，五都後的城市格局，舉凡憲法增修條文第四條規定原住民立法委員保障名額、地方制度法保障直轄市市議員、縣（市）議員及山地原住民區之區長應由山地原住民擔任等規定，應予保障並落實，畢竟，藉由部落原住民自發性地參與政治並選出理想中的政治代表，既符合地方自治精神，也呼應原住民族自治的國際潮流。

陸、結論

近半個世紀以來，原住民族逐漸走向現代化，剛開始時是被動和消極的接受，後來逐漸有了主動的意識，現代化從一個口號，漸漸演變成一種不可逆轉的發展趨勢，甚至成爲一種信仰。雖然部落內部開始反思現代化所隱含的問題

與陷阱，仍不及現代化在政治、經濟、社會等領域的滲透力與吸引力。五都中的臺中、臺南和高雄，都是縣市合併升格後新的行政疆域，連同升格後的新北市，原本都市地區與鄉村地區分屬不同行政管轄範圍的區隔不再，特別是烏來區、和平區、桃源區、茂林區、那瑪夏區等山地原住民鄉，除劃歸爲直轄市而消褪其「山地原住民鄉」的色彩外，「集體權」將因而消失或鞏固，則是最引發議論之處。新的五都除臺北市外，其他四都行政管轄範圍內存在著高度都市化的社區和軟硬體建設皆相對不足的鄉村社區，對居住在高山地區的原住民族來說，升格多了現代化的城市想像，然而攸關原住民族集體權的許多法案尚待落實，且本次升格中對原住民族集體權的討論付之闕如情況下，一旦脫去城市空間的外殼，直轄市內原住民族恐怕仍然渡過傳統山中生活。在直轄市升格既屬事實，五個區的原住民正處在由「山地鄉民」轉換爲「直轄市區民」的角色適應當下，本文援引影響歐美國家城市規劃發展的《雅典憲章》若干精神，配合國內原住民族法制建構進程，論證唯有加強落實「認同權」、「自治權」、「文化權」、「土地權」及「政治權」等集體權內涵，才能確保原住民族文化在此波國家政治改革中的主體地位。

參考文獻

山本壽賀子、曾培堂（譯），臺灣總督府（原著）（1999）。《臺灣統治概要》。台中：大社會文化事業。

(Taiwan Sotokufu [1999].Yamamoto Hisashi, Pei-tang Tseng [trans.], *Summary of the Rule of Taiwan*. Taichung: Large Social and Cultural Books. Ltd.)

五都合併改制原住族權益守護聯盟（2010）。〈搶救原鄉〉，《自由時報電子報》網站。http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/dec/22/today-o6.htm。2011/1/28。

(Alliances of Five Municipalities Combination & Guardian for Aboriginal Rights and Interests [2010]. "Rescue to the Original Township". *The Liberty Times*. http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/dec/22/today-o6.htm. [accessed January 28, 2011].)

方恩普（1962）。〈山地行政之研究〉，《實踐》，第470期，頁7-14。

(En-Pu Fang [1962]. "Study on Mountain Adminisration." *Practice*, No. 470:7-14.)

朱昔群（2003）。《呼喚政治文明》。四川：四川人民出版社。

(Shi-Chun Jhu [2003]. *Calls for Political Civilization*. Sichuan: Sichuan People's Books. Ltd.)

朱景鵬、吳松林（2010）。〈我國區域治理發展脈絡與展望〉，《研考雙月刊》，第34卷，第6期，頁12-22。

(Jing-peng Zhu, Song-lin Wu [2010]. "Context of Regional Governance and Development Prospects." *Research Bimonthly Publications*, Vol.34, No.6:12-22.)

吳濟華、柯志昌（2010）。〈城市治理典範移轉與環境治理的趨勢—雅典憲章的啓示〉，《城市學學刊》，第1卷，第1期，頁1-26。

(Jih-Hua Wu, Chi-Chang Ko [2010]. "The Paradigm Shift of Urban Governance and the Trend of Environmental Governance: The Lesson of The Athens Charter." *Journal of Urbanology*, Vol.1, No.1:1-26.)

林恕輝（2010）。〈五都升格 原民抗議五原鄉被併吞〉，《自由時報電子報》網站。http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/dec/15/today-p2.htm。2011/1/20。

(Shu-Hui Lin [2010]. "Five Urban Upgrading: Aboriginal Protest against Annexation". *The Liberty Times*. http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/dec/15/today-p2.htm [accessed January 20, 2011].)

林淑雅（2006）。《解 / 重構台灣原住民族土地政策》。台北：國立臺灣大學法律學研究所博士論文。

(Shu-Ya Lin [2006]. *De-Reconstructing the Land Policies for Indigenous Peoples in Taiwan*. Unpublished doctoral dissertation, National Taiwan University, Taipei.)

施正鋒（2005）。《臺灣原住民族政治與政策》。台中：財團法人新新臺灣文化教育基金會。

(Cheng-Fung Shih [2005]. *Politics and Policy of Taiwan Aborigines*. Taichung: New Taiwan Culture and Education Foundation.)

_____（2010）。〈五都與縣市升格之體制問題探討〉，《現代學術研究》，第17期，頁74-104。

(_____ [2010]. “A Discussion on the Institution between Five Municipalities and Counties / Cities.” *Modern Academic Research*, No. 17:74-104.)

施曉光（2010）。〈原民團體籲修法，保障五都原鄉自治權〉，《自由時報電子報》網站。http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/dec/23/today-p4.htm。2011/1/20。

(Xiao-guang Shi [2010]. “Aboriginal Peoples Called on Amending the Law to Protect the Autonomy Rights of the Five Municipalities’ Aborigines.” *The Liberty Times*. http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/dec/15/today-p2.htm [accessed January 20, 2011].)

紀俊臣（2010）。〈五都對中央與地方關係之衝擊與因應〉，《現代學術研究》，第17期，頁228-252。

(Jun-chen Ji [2010]. “Five Municipalities and the Impacts and Responses on the Relationships between Central and Local.” *Modern Academic Research*, No. 17:228-252.)

馬嘯原（2000）。《邊疆少數民族地區政治發展與政治穩定》。昆明：雲南大學。

(Xiao-Yuan Ma [2005]. *The Political Development and Political Stability of Ethnic Minority Border Areas*. Kunming: Yunnan University.)

高德義（2004）。〈原住民自治的理論與實踐—以排灣族爲例之探討及策略規劃〉，「族群關係與國家發展學術研討會」論文。桃園：國立中央大學客家學院，5月1日。

(Teh-I Kao [2004]. “Theory and Practice of Aboriginal Autonomy: The Study and Strategic Planning of Paiwan Tribe.” Paper presented at the Symposium on Ethnic Relations and National Development. Taoyuan: National Central University College of Hakka, May 1.)

_____（2005）。〈原住民族行政區劃問題初探〉，施正鋒、楊永年主編，《行政區域重劃與遷都》，頁99-121。台北：財團法人國家展望文教基金會。

(_____ [2005]. “Problems of Administrative Divisions of Indigenous Peoples.” In Cheng-Fung Shih and Yung-Nane Yang [eds.], *Redrawing Administrative Areas and Urban Migration* [p.99-121]. Taipei: Foundation for National Development Foundation.)

張松（1953）。《臺灣山地行政要論》。台北：正中。

(Song Zhang [1953]. *Introduction of Taiwan's Mountainous Administrative*. Taipei: Cheng Chung.)

理斷・搭給嚕嘟嗯（2011）。〈請爲反對五都升格消滅原鄉發聲〉，《原住民會館》網站。http://paiwan.posterous.com/36173436。2011/1/20。

(Liduan, Dageiluduan [2011]. “Protest against the Elimination of Aboriginal Villages after Five Urban Upgrading”. *Indigenous Peoples Hall*. http://paiwan.posterous.com/36173436 [accessed January 20, 2011].)

郭秀岩（1985）。〈社會變遷與山地行政發展〉，《社會福利》，第19期，頁7-18。

(Xiu- Yan Guo [1985]. “Social Change and Mountain Administrative Development.” *Social Welfare*, No. 19:7-18.)

陳延輝、廖朝明（2010）。〈臺灣地方行政區域規劃的永續發展—從生活圈到文化圈的建立並以泰雅語爲例〉，「新區劃・新思維—2010年地方自治新局的開創與展望學術研討會」論文。台中：東海大學省政大樓B1國際會議廳，6月18日。

(Yan-Hui Chen & Chao-Ming Liao [2010]. "The Sustainable Development of Local Administrative Region Planning in Taiwan: An Example of Establishing Living Area to Cultural Circle of the Atayal." Paper presented at the Symposium of New Zoning, New Thinking: Creating and Prospecting for New Situation of Local self-government, Taichung: Tunghai University, June 18.)

陳朝建（2010）。〈五都改制對「區」的行政區劃之衝擊與因應〉，《現代學術研究》，第17期，頁40-71。

(Chao-Chian Chen [2010]. "Five Municipalities and the Impact and Response of the District Administration Planning." *Modern Academic Research*, No. 17:40-71.)

陳銘祥、趙威寧（2001）。〈臺灣原住民族自治與立法〉，《月旦法學雜誌》，第74期，頁152-160。

(Ming-Shiang Cheng & Wei-Ning Chao [2001]. "Taiwan Aboriginal Autonomy and Legislation." *The Taiwan Law Review*, No. 74:152-160.)

雅柏甦詠・博伊哲努（2008）。《原住民族權之詮索》。花蓮：東華大學原住民族學院。

(Yapasuyong, Poiconu [2008]. *The Interpretation and Exploration of Aboriginal Rights*. Hualien: Dong Hwa University Press.)

楊小敏（2010），〈台縣市合併未來發展仍待凝聚共識〉。《大紀元》網站。http://www.epochtimes.com/b5/9/8/5/n2612972.htm。2011/1/20。

(Shiao-Ming Young [2010]. "The Development of Combination between Counties and Cities in Taiwan Yet to Reach a Consensus". *Epochtimes*. http://www.epochtimes.com/b5/9/8/5/n2612972.htm.2010.3.30 [accessed January 20, 2011].)

董建宏（2010）。〈國民黨五都施政願景總評〉，《現代學術研究》，第17期，頁4-14。

(Chien-Hong Dong [2010]. "Analysis of KMT's Five Municipalities Policies." *Modern Academic Research*, No.17:4-14.)

廖義銘（2010）。〈後現代化對五都選舉之衝擊與反省〉，《國政評論》，憲政（評）099-084號。http://www.npf.org.tw/post/1/7843。2011/1/21。

(Yi-Ming Liao [2010]. "Postmodernization and the Impact and Reflection on the Election of Five Municipalities". *NPF Commentary*. No. 099-084. http://www.npf.org.tw/post/1/7843 [accessed January 21, 2011].)

Benjamin, Roger (1980). *The Limits of Politics: Collective Goods and Political Change in Postindustrial Societies*. Illinois: University of Chicago Press.

Dworkin, Ronald (1998). "The Partnership Conception of Democracy." *California Law Review*, Vol. 86, No. 3:453-58.

Eide, Asbjorn (1992). "The Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorites." In Philip Alston (ed.), *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal* (pp.186-210). Oxford: Clarendon Press.

Menno, Boldt (1985). *The Quest for Justice: Aboriginal Peoples and Aboriginal Rights*. Toronto: University of Toronto Press.

Nagata, Judith (1981). “In Defense of Ethnic Boundaries: The Changing Myths and Charters of Malay Identity.” In Charles F. Keyes (ed.), *Ethnic Change* (pp.87-116). Seattle: University of Washington Press.

Rowley, C. D. (1970). *The Destruction of Aboriginal Society*. Canberra: Australian National University Press.

Urban Space Versus Mountains Years: The Collective Rights of Aboriginal Peoples in the Ages of Five Municipalities

Chao-Ming Liao

Abstract

At the end of June 2009 Ministry of the Interior reviewed applications for direct-controlled municipality status from11 counties and cities. Four applications approved were from Taipei County, Taichung County and Taichung City, Kaohsiung County and Kaohsiung City, and Tainan County and Tainan City. Together with Taipei City, the five direct-controlled municipalities change the existing administrative geography of Taiwan. The most significant feature of counties and cities merging into direct-controlled municipalities is the integration of townships which didn't belong to each other. Townships like Wulai, Heping, Taoyuan, Maolin and Namaxia get impacted the most because they are aboriginal villages in mountain areas. Direct-controlled municipality gives aborigines the imagination of being city dwellers. But will "city governance" be the ideal model? Or will the forest be aborigines' ultimate home? These questions involve the most basic concept of human rights—whether collective rights of aborigines are implemented. "Land rights", "autonomy", "cultural rights" and so forth are classified as collective human rights, thus many countries consider the above mentioned rights as their constitutional goal. Sections 11 and 12 of article 10 in Additional Articles of the *Constitution of the Republic of China (Taiwan)* also recognize and respect aboriginal peoples' will about development. Executive Yuan further passed "Draft Law on the Development of Aboriginal Peoples" in 2003. In 2005 *The Indigenous Peoples Basic Law* comes into force. Now "Draft Law on Aboriginal Autonomy" is about to be examined by Legislative Yuan. All these aim to achieve collective rights of aboriginal peoples. This paper tries to analyze the problems of aboriginal collective rights which a city could face. Based on the spirit of Athens Charter, this paper argues that the legal system should match the pace of the establishment of "cultural circle" in order to eliminate the image of civilization gap between the city and the mountain. Accordingly, the subjective status of aboriginal culture could be assured in the urban space.

Keywords: aborigines township, five municipalities, collective rights, Charter of Athens.

Chao-Ming Liao is chief of Indigenous Peoples Affairs Office of Yilan County Government. <lcm12006@ms61.hinet.net>