

兩岸族群政治之比較：民族身份與自治的理想與實際

張慧端*

摘要

中華人民共和國成立以來為營造國族的團結，積極於進行民族識別與建立民族區域自治制度。類似的政策在台灣則是到民進黨執政時期才受到青睞，其一方面凸顯民進黨較國民黨更為重視台灣原住民，另一方面也反映了兩岸展開交流後的影響。晚近多元文化主義的理念為人類社會開啓新頁，西方移民國家先進者如美、澳等，率先揚棄「同化」的族群政策，為境內的原住民建立包含「自決」、「自主」、與「自治」原則的法治制度，以完善國家的民主體制。其影響所及於國際原住民之間蔚為潮流，台灣原住民也起而對政府提出類似的要求；一時之間，民族自主或自治理念的實踐似乎成為進步民主國家的一項標竿，使政府無法迴避。然而，族群之間相違的利益或衝突如何阻礙著理念的實踐，或被暫時隱藏懸而未決，或終究能夠化解於一套良好的法制設計中，是值得吾人觀察與期待的。本文將參考西方先進如美、澳相關法制或政策背後的理念，檢視兩岸在民族認定與民族自治政策措施方面相關的意識型態與實際行事，初步比較其差異，探究其成因，期望協助更能看清各自的長、短與盲點，激勵更進步、完善體制的建立。

關鍵字：原住民主權、自決、民族自治、民族認定、兩岸比較

*政治大學民族學系

一、 前言

隨著台灣政治情勢的轉變，族群問題在一九八零年代末期開始浮現。強調台灣主體意識或台灣國家意識者，提出四大族群的說法，務實呈現島上住民在淵源、語言、認同等方面構成的分歧，多少反映了當時存在於人們心中不同的歸屬感。為落實民主政治，國會全面改選的結果，「福佬」人口的多數使其成為政治上的強勢族群，人口比例不到 2% 的原住民依然是弱勢。不過，在本土意識高揚的氛圍中，相較於其他族群的較晚移入，原住民的早到與獨特的本土性，使其必須受到尊重。台灣原住民意識的興起與原住民運動的展開，當時的黨外即後來的民進黨是主要的推手之一（王甫昌 2002）。揚棄昔日山胞的稱法，「正名」為原住民，無疑是在強調與表徵著此一優勢與認知。

在中國意識與中華民國憲法中，台灣原住民顯然較容易失去上述優勢。國民政府遷台後維持中國意識，台灣原住民於是僅是一省的少數民族問題。中國境內民族種類繁多，人口多達數百萬的民族如蒙古族、藏族、維吾爾族等對國家整體的影響更受到重視。另一方面，各民族在中國歷史中多所遷徙，不僅聚居也頗多長期雜居，原住民與非原住民的截然二分往往難以適用。

不僅中國，舊大陸各國亦然，往往被認為沒有原住民問題（Van Dyke 2006：54），而只有少數族群或少數民族(minority)的問題。原住民問題不同於少數族群問題，後者是移民至一社會成為其非主流、弱勢的成分，可能有被同化的危機。原住民則是原先就獨立存在的，其主權與土地所有權卻不被後來的殖民者所承認，造成生存空間被剝奪，導致民族與文化滅亡的危機。基本上，原住民問題緣於世界強權的殖民統治，於戰後浮現，一九七零年代才開始受到較普遍的關注。

歐洲民族主義的理念所帶動的國家主義與國族文化潮流，致力於尋求國家的統一、進步與強大，使少數族群與原住民原被認為應該逐漸同化於單一的國族之中。不過，在被迫融入西方社會的過程中，原住民逐漸學習並理解了西方民主社會的理念與方法，直到一九六零年代，受到美國黑人的民權運動所啟發等因素的

影響，原住民才起而反駁所受到的不公，並強力要求改變。其實，原住民對抗殖民政權的壓迫由來已久，卻直到晚近多元文化主義蔚為潮流，其對國家政權提出的質疑終於才能夠有所成效。

原住民往往需要引用國際法與國際組織的力量，才足以抗衡不願讓步的國家權力。原住民問題頗受到聯合國的注意與支持，相關國際公約涉及公民與政治權、消除種族歧視等，往往被用以支持或詮釋原住民所欲爭取的權利，聯合國成立了相關的人權委員會，針對各國處理情況加以評議與監督 (Van Dyke 2006 : 49-52)。西方各國往往爲了維持國家與在國際上良好的形象，且在民權時代必須對族群問題表達誠意，才終於不得不有所行動與改善。國際的壓力是原住民運動取得成果重要的因素之一。

晚近涉及原住民地位與權利的國際法理日趨成熟、清晰，對原住民提供了廣泛的保障，確認原住民擁有獨特的地位，以及自決權、傳統地權與文化權等。台灣原住民受影響所及一九八零年代中期開始提出各種訴求如「正名」、「還我土地」等。原住民的各項訴求先後爲政府所採納，如由李登輝總統宣布改稱山胞爲原住民，一九九二年於中華民國憲法增列保障台灣原住民各項權利的條款，一九九六年成立行政院原住民委員會等，明確表達對原住民特殊地位的承認。民進黨執政後陳水扁總統進一步宣示對原住民的「準國與國關係」，以利承認原住民主權、推動原住民自治、恢復原住民傳統領域土地等期望。台灣原住民權利的發展與國際間原住民權利思想一脈相傳的路線是清楚可見的。

然而在中國的脈絡下，原住民的問題是否可能有同樣的發展？暫且不論是舊帝國體制對異文化的排斥未若戰後國族文化思想的強烈？亦或礙於交通、傳播等科技尚未高度發展以致中央政權的影響未若現代之全面、深入使然？帝國王朝的教化政策措施雖然有不差的同化效果，民族之間的差異卻是始終存在並被接受的。因此，中華民國在成立之初，似乎即面臨了歐洲國族主義理想難以落實的問題，中國境內多民族的問題在二十世初期其實已經受到重視。民國初期孫中山先生即提出國內各民族一律平等、民族自決的思想，當時中國共產黨提出的解決民

族問題綱領是一致的看法（都淦 1996：162）。不過，為因應中國的國情，避免國家分裂，其後又摒棄民族自決與聯邦制的想法，並因應中華民族多元一體的理念，改採民族區域自治的政策措施。（金炳鎬 1994：327-9，謝劍 2002：129）中華人民共和國經由民族區域自治的政策，擺脫傳統中國長久以來的漢族中心主義，調和了理念與實際政治需求，相較於當時西方國家較為流行的國族同化政策，其實是頗具進步意義的。不過，民族區域自治與晚近原住民在西方國家所要求的主權與自決主要差異為何？在並未要求分離於國家的情況下，後者與前者是否有相容之處？

二、原住民主權與自決

現今國家體制一般視主權為其獨享，原住民主權或自決的訴求似乎對國家的主權與統一構成威脅，往往令人疑懼。因此，聯合國中的「原住民族權利宣言草案」遲遲未得到各先進國家簽署同意執行，似乎也不難理解。儘管如此，基於民主與人權的理想，各先進國家實際上也都有所妥協，在國內建立了某種使原住民得以分享主權或自決的法制。其實際作為的內容，相關突破成立的條件與基礎，以及在民主政治發展上的意涵等，頗值得吾人加以瞭解。

事實上，無論在美國或台灣，某些原住民部族直到十九世紀中葉仍擁有其主權並被國家承認。台灣中央山地與所謂後山的原住民部族或部落，在一八七五年未被清帝國納入版圖之前其獨立自主的情況，即可謂享有原住民主權。美國在向西部開拓時期不斷受到原住民反抗並發生戰爭，為謀求和平並建立互惠，政府與原住民部族之間簽訂了許多條約。條約的存在與相關文字顯示，條約曾被視為美國境內位階最高的法律，當時原住民部族與美國政府之間猶如國與國的關係（Biolsi 2004：233, Nesper 2004：305）。

不過，隨著殖民版圖漸次擴大，原住民構成的主要軍事威脅逐漸減弱，一八七一年之後美國政府不再對原住民簽訂具有外交意義的條約，改以簽訂所謂協議（agreements）（Biolsi 2004：232）。另一方面，由於白人政府經由武力，強迫原住民

集體向西部移住保留地，1848 年後在保留地政策之下，原住民經由與美國聯邦政府簽訂條約而讓出大量土地，並換得佔據保留地，以及對該地域行使自治的權利。(Pickering 2004：112-115) 儘管如此，由於原住民原有的生態與經濟在保留地皆無以為繼，僅能依賴政府的配給維生，使原住民在美國政府眼中淪落為無助、弱勢，必須依賴其保護的人群。因此，美國政府逐漸開始介入其內部管理，不再承認其自主；一九〇三年並宣稱國會享有絕對權力，可以單方面廢除過去與原住民部族簽訂的條約(Biolsi 2004：235)。

相關著名的事例如 1887 年通過的 the Dawes Act 即 the General Allotment Act。該法案旨在將原住民同化為一般農民，其經由分配給每戶一定數量的保留地使其從事農作，以供其取得公民權與完整的土地所有權，並消滅保留區內的部族主權 (tribal sovereignty)。該法案以協助國家經濟發展為名，違背當初承諾該地僅供原住民使用的條約，開放保留區土地供非原住民定居、使用。(Pickering 2004：115)

戰後 1950s 年代同化思想盛行，美國政府甚且企圖進一步終止與各部族的條約關係，否定部族的特殊法定地位。對於許多由來已久重大的原住民土地爭議問題，美國國會於 1946 年成立 the Indian Claims Commission，希望藉以尋求得以一併解決的途徑。相關的事例如通過 1971 Alaska Native Claims Settlement Act，經由將土地給予各原住民法人(native corporations)，解除了阿拉斯加的原住民保留地，使部族的司法權僅及於部族成員而非居住使用的地域，因而使阿拉斯加部族失去了對土地的政治控制。該委員會 1978 年提出的最終報告建議是，不歸還原住民土地而以金錢賠償的方式解決相關爭議。至 1978 年美國政府雖已付出賠償金額八億美元，但部分原住民部族仍堅持要求歸還土地，不接受金錢賠償。(Pickering 2004：115-6, Nesper 2004：311)

上述相關的意圖，其結果是剝奪了原住民的資源，不僅使原住民再度流失大量土地，也使保留區資源的使用為非原住民所壟斷，並由主流社會獲利。質疑者認為政府所謂的開發，其實只是一種內部殖民思想 (internal colonialism)。

(Pickering 2005 : 117-8)另一方面，由於聯邦政府擅自挪用保留地，違背了當初的條約與協議，原住民各部族因此紛紛採取法律行動，對其提出控告，企圖恢復原本持有的土地。

原住民部族的主權最後終於在一九六零年代，再度受到國家的重視，1975年通過的原住民自決與教育法案確認了原住民部族與美國聯邦之間政府對政府的關係。該法案前所未有的同意聯邦政府可以將所屬原住民工作計劃的經費、決策權與司法權直接轉移給經民主過程產生的部族執行 (self-administration)，換言之，原住民地方社群可以享有某種主權在行政上與司法上行使自決。(Pickering 2004 : 115)

事實上，在企圖消滅原住民部族共同體的百年歷史過程中，原住民部族主權的概念也曾曇花一現。羅斯福總統時代的 Commissioner of Indian Affairs— John Collier，致力推動通過 1934 年的 Indian Reorganization Act (簡稱 IRA)，旨在廢止同化與保留地私有政策，即意圖協助保留區原住民建立部族政府，恢復部族主權以給予一定程度的自治 (self-governance 或 self-determination)(Pickering 2004 : 114)。IRA 推動成立部族基本法 (Constitution) 並據以選出部族議會 (tribal council)，賦予其掌握地方事務與經濟資源，以及分配部族收入的權力。相較之前的部族議會僅有對聯邦政府 Bureau of Indian Affairs 建議的權力，後者得到了較多的自決權如：界定其政府型態、決定部族成員資格、制訂內部關係、徵稅、司法審判等。(Fowler 2004 : 76, Biolsi 2004 : 236-) 事實上，該政策另一方面主要是為因應美國經濟大蕭條之後，振興印地安社區所提出；為使保留地資源能夠集中管理、開發而非分配給個人私有，才為部族資產成立法人組織，以利對其經濟與相關經費較大的支配。因此，當美國社會經濟恢復元氣之後，該政策措施與同時代的主流思想即顯得格格不入，同化與取消保留地的說法再度甚囂塵上並取而代之 (Castile 2004 : 272)。

不過，經由戰後民權運動的洗禮，以及 1961 年美國原住民芝加哥會議造成的思想交流與激發，原住民逐漸理解西方的人權思想，並終於能夠用以質疑美國

政府的背信與不公不義，對其提出訴諸道德與法律的指控(Nesper 2004：310)。原住民青年在六零到七零年代之間持續發動示威與抗議；他們嚴正要求美國政府尊重條約，因為條約在原住民心目中是永恆的(Nesper 2004：313)。一方面是政治的需要，也爲了回應多元族群與民權思想的新潮流，一連串的原住民運動終於再度導致尼克森政府提出較進步的原住民自決的政策。

不過，在七零年代的新思潮影響之下，原住民對美國政府所謂的原住民主權與自決並不滿足，且提出進一步的質疑。其認爲原住民主權不是政府給予的，而是原本既有的—在美國政府之前部族就享有，因此，不應侷限於 IRA 所規定的項目，除非國會有明文加以排除(Biolsi 2004：238)。並認爲殖民者在美洲原住民軍事上不再成爲重要威脅後，隨即強加外來法制於其身，是剝奪其原本的政治與法律規範(Miller 2004：95)。部分部族質疑美國政府的 IRA 政策，認爲根據 IRA 組成的部族議會政府，必須經由書面的基本法、選舉等白人所謂的民主程序，是一種殖民式的強加(Biolsi 2004：238)。因此例如有 Cherokee 人即另外形成自己的部族政府，而與依據 IRA 選舉產生的 Cherokee Nation 議會政府對立。西 Shoshone 人認爲 IRA 政府屬地方社區性，並基於部族主權以及昔日條約上其在漁獵權方面的代表性，另外形成一基於傳統部族領袖會議的多族群的酋長聯盟。(Fowler 2004：81) 其他尙如 Ojibwe 人認爲根據 IRA 選出的部族議會缺乏傳統價值觀，於是另外經由所謂新傳統運動，結合各部族與隊群(band)於 1990s 形成一個新的政體(Fowler 2004：84-5)。事實上，北美洲的原住民本屬於小型，具獨立政治的社會，雖無中央政府，但分別各有維持秩序的體制。隨著北美洲政治經濟環境的改變，各原住民社會爲適應新的生存條件，有的於是互相結合形成較大的族部，以利互助，例如 Cheyenne 族即是一個多語言、多族群構成的部族。(Fowler 2004：70) 原住民部族原本就並非固定不變，而往往是一種有彈性的自決政體。

基於聯合國「原住民族權利宣言草案」，雖然原住民應享有自決其政治地位的權利，部分美國原住民並向聯合國控訴美國政府侵犯部族主權，不過，美國等國家不全然同意宣言草案，並擬提案將原住民自決權限制於地方內部事務自治，

需於既存國家體制內商議獲得。或謂其在納入美國時，即已蘊含原住民部族部族權力受到某些限制。(Biolsi 2004：240-41)

美國原住民致力爭取恢復部族主權與自決，最終能夠得到聯邦法律與政府的承認，此一過程中，昔日的條約所象徵的政治主權與文化歸屬，是最好的著力點，其實也是其追求經濟發展與資源使用權的法律與政治工具(Fowler 2004：86)。不過，其他國家的原住民或許不會如美國原住民，能夠結集強大的戰力或形成持久的戰線，逼使殖民者簽訂互惠和平條約。例如澳洲原住民，雖然沒有條約作為爭取主權與自決的工具，不過，晚近其傳統地權卻也在經由長期爭取之後，得到澳洲政府的承認與恢復。其訴求所恃為何？澳洲政府讓步的原因？皆可以提供我們另一個角度的思考。¹

澳洲原住民面對十八世紀末外來殖民者的侵入，雖然初期曾激烈對抗，但由於其社會組織並無政治聯合的傳統，武器上也無法抗衡，最後所換來的報復，是全面而嚴厲的。十九世紀上半大約在 1820-50 年之間，澳洲大陸沿海與可供牧羊的地區，幾乎完全被殖民者佔據。至於澳洲內陸如北省等地，至 1880s 時所有可以養牛的地區，也都逐步落入殖民者之手。一如當時其他殖民地的作法，被掃蕩、平定後的原住民，隨即被集體移住於所謂保留區中，被施以隔離式的所謂「保護」。直到戰後的 1950 年代，在同化政策之下，保留地一度被主張應予以廢止，以利改造原住民融入殖民者的社會。

由於澳洲承襲英國，強調國會主權 (parliamentary sovereignty) 的立法傳統，未若美、法等國有所謂人權憲章。獨立於英國後，其憲法仿效美國，對於國會的立法權限有明確的規定之外，其餘的立法權仍隸屬州政府的權責，而其中關於原住民的立法權力，仍保留於州政府手中。但是，由於其未能如英國深受如善意 (good will) 或政治社會既有深厚的自由傳統 (traditions of freedom) 所節制，因此各種剝奪或限制原住民權利的立法皆可以通過無礙。

對加諸於其身的種種不平等與限制，澳洲原住民對不斷提出抗議。1920-30

¹ 本文以下關於澳洲原住民部分的内容皆取錄自 Chang Hui-tuan 2001。

年代，為爭取原住民權利，其紛紛組織社團，向政府提出兵役、土地、福利、子女等方面的權利要求，呼籲政府應給予原住民完整的公民待遇(full citizenship)，並要求原住民事務歸屬聯邦政府管轄。到了一九四零年代，原住民擁有平等的權利，以及聯邦政府應在原住民事務上扮演更大的角色，以改善原住民權利，已成為原住民最主要的訴求。

聯邦政府擁有原住民立法的權力，此一建議一度為工黨政府所接納，並將之納入1944年的公投修憲案，與其他法案一併包裹表決，但未能通過。雖然1950-60年代在同化與平等的政策與理念之下，原住民在兵役、投票、自由遷移等方面取得了平等的權利，但是，卻仍容許給予原住民較低的工資。為此各地原住民紛紛發起罷工、示威。許多大學生(非原住民)與左派人士的帶動之下，關係著原住民公民權的修憲主張日漸高漲，並被推廣成一個涉及全澳洲人自尊與認同的議題。1967年的修憲公投結果，以90.77%贊成的比例通過，顯示澳洲大眾對原住民的議題已有相當不同於往昔的態度了。

同時期在澳洲其他地區，原住民也提出對土地的要求，抗議政府出租其傳統土地與保留地給私人企業，並對法院提出其固有土地的訴訟。他們聲稱自1788年，祖先和他們就是王室的子民，依據一般法(common law), 除非經由土著所有人的同意而由主權行使終止，土著的土地權應得以持續。但是政府認為，原住民因為他們的祖先與某一塊土地有長久的關連，就認為今日的原住民有權利要求其所有權，是錯誤的。結果原住民敗訴，法庭的理由是，(一)自1788年白人佔據以來，澳洲就受制於英國法律²，英國法律中並無關於土著共有權(communal native title)的理念，除非以法律創造之。(二)原住民的人地關係，與澳洲法律不相容。原住民與其領域之間的精神關連如此深刻，以致不可能脫手，且原住民的共享(generosity)倫理，使排外獨享被認為是不高尚。使其與土地之間不能構成財產關係— the right to alienate , the right to exclusive use and enjoyment , 其價值

² 其意涵是澳洲不會如其他殖民地採納間接統治。殖民地的間接統治一般往往會採行地方上原本的法律—或謂習慣法(Miller 2004 : 95)。

與歐洲法律中主導的產權關係是如此不同，因而其地產無法用一般法律上的「所有」一字來理解，難以將前者納入後者。不過，經由聽證，法官也確認，其所面對的原住民社會擁有一套真實的法制，並指出「其社會規則與習慣，不能被忽視為無法跨越的另一方，證據顯示的是，一個高度適應鄉土，深奧而繁複的體制，其提供了穩定的社會秩序，能夠完全擺脫一己率性或影響等不定因素的左右」。

直到一九七二年工黨執掌聯邦政府，為追隨國際價值，履行國際公約的精神與責任，以改善原住民前往國際社會進行抗爭為澳洲帶來的負面形象，惠特曼總理致力立法以承認並建立原住民對土地傳統的權利與利益，並終於促成 1976 年北省原住民地權法案的通過³。其將北省境內的保留地約 245,000 平方公里（該省總面積的 18%），全部轉移給原住民，由原住民組成的法人團體（aboriginal land trusts）所共有，採礦申請必需經由其同意。其並成立原住民土地法庭，以對政府提供原住民土地要求判決的建議報告；成立地區性原住民土地議會，以提供原住民地方社區的土地要求者協助與代理等工作。該法案的執行，使北區將近一半的土地，成為原住民合法所有；未經其同意或補償而取走其土地，不再被認為是合理或合法的。就澳洲人權或原住民權利的發展而言，其重要的意義在於，其避開了英語財產的定義問題，將「所有」權一詞定義為具精神意義的或親緣、責任與採食等的權利，經由承認原住民傳統觀點的地權，為其不同的文化主權立基，體現承認其固有法制與體制，也表達了間接統治⁴、自決的基本精神。

惟該地權法案僅能實施於北省，未必為各州所採納。原住民權利與白人觀點的經濟利益之間的衝突與矛盾，是一個難解的問題。必需指出的是，在此一改革與發展的過程中，政黨的因素，亦即工黨的理想性與推動力，其實是相當具關鍵性的。而原住民地權遭遇的阻力，不僅表現於政黨之間，也經常化身呈現為聯邦與州政府的權限之爭。

1990s 年代經由高等法院 Marbo 一案的判決，澳洲才算較全面的承認原住民

³ 北省由聯邦政府直轄，因此聯邦政府可以直接訂定該省關於原住民的法律。但該法律不是用於其他各州。

⁴ 參見註 2。

集體性或共有性的地權，並將之納入國家的法律，使原住民地權的問題無法為各州政府所迴避。該判決一反過去法庭相關案例的判決，認為 Marbo 案相關原住民族的傳統地權，並未被殖民統治主權有效消滅，因此是合法的。該案否定了百年多來澳洲政府所認定的國家產權之基本前提的效力，即過去認為澳洲殖民並非經由征服，因此不需使用被征服者的法律進行統治，乃直接採用英國法統治，是錯誤的。其猶如視澳洲原為一無人之地，其基於原住民社會組織較不顯著的規模，而對其法律差別待遇，否定其傳統地權的作法，是一種歧視，應予以修正。這項判決彌補了過去此一錯誤，恢復原住民過去應有的合理待遇或補償等，或可謂是對原已存在的原住民權利遲來的承認。

三、區域自治與政治參與

歷史中國的王朝如清代，對少數民族地區的統治如蒙古、新疆、西藏、西北、西南等地，方式略有不同（都滄 1996：161），但似乎不乏類似西方殖民國家經由地方精英、地方法制等執行所謂間接統治的形式。中共在 1949 年即確定實施民族區域自治；近年強調其民族區域自治不同於其他國家的「民族主權」、「獨立自治」，並反對大漢民族主義以及地方民族主義。（史筠 1987：55）所謂民族自治，與體現某種程度的主權與自決的間接統治之間，主要的差異為何？

民族自治區域是以少數民族「聚居」⁵而非以人口比例為標準成立，即境內漢族人口佔多數，但少數民族達總人口百分之十以上，即可成為一民族自治地方，並依據自治範圍的大小，分為自治區、自治州、自治縣（旗）等。自治地方約占全國總面積 64%，其總計一億二千萬人口中，少數民族共計約伍千萬。其中 5 個是自治區，30 個自治州，124 個自治縣；百分之七十以上的民族自治地方是漢族居多數。民族自治地方的少數民族人口，占少數民族總人口 75%。（都滄 1996）另外，分佈於非自治地方的少數民族約 2000 萬人，「散居」於 1500 多個民族鄉——少數民族人口占鄉總人口 30% 以上者，數萬個民族村（屯）——少數民族

⁵ 係指就一民族在全國的空間分佈上較密集、集中，而非指聚居於同一地。相較於散居指一民族在全國的空間分佈上較分散。

人口占村總人口 30%以上者。

如上民族自治地方的劃設，旨在改善多數的漢族與少數民族的關係。其呈現少數民族整體與主流漢族在全國政治上的平等，並賦予其自治的權利，以利於全國各民族的團結。民族區域自治的重點在自治機關民族化，使少數民族能夠參與政府職位與人民代表大會。依規定：人民代表大會常務委員會中，應有自治民族一指自治地方的少數民族且以族名為自治地方名稱者，擔任主任與副主任；人民代表大會除自治民族外，區域內其他民族也應有適當名額；該比例授權省和自治區人民代表大會常務委員會確定。自治區主席、州長、縣長係由自治民族擔任，政府人員應盡量配有自治民族和其他少數民族人員，名額應與其所佔人口比例相當。人民法院與人民檢察院應有自治民族的人員。

事實上，1952 年頒佈的《中華人民共和國民族區域自治實施綱要》，並未承認自治地方不同於同級一般地方的特點，也未承認不同的民族自治地方有不同的特點，即並未落實尊重自治權。（果洪升 1987：68，史筠 1987：47）自治權是在 1980 年代才有所發展，其主要是為因應現代化建設的需要。1984 年通過的《民族區域自治法》，使民族自治地方較一般地方行政機關有較多的自主權。其謂：自治機關的組織與工作，需由民族自治地方的自治條例或單行條例所規定，並經自治地方人民代表大會通過，上級人大常委批准。其著重保障並發展少數民族的經濟與文化建設，對自治機關放寬經濟自主，並具體規定地方自治機關在財政經濟、文化教育上不同於一般地方機關的自治權；另並設立各項專用基金，以在財政上扶助地方發展經濟、文化建設。自治權主要有六項：立法、財政管理、經濟管理、文化教育、組織公安部隊，使用當地通用語言文字等。並可有發展語言文字、保障與改革風俗習慣以及宗教的自由。（果洪升 1987：71，史筠 1987：58，都滄 1996）中共在 1980 年代開始重視自治地方的自治權利，其基本想法是，民族自主可以充分調動與發揮各民族的積極性與創造性，注意本民族地區的特點和實際情況，採用適應本民族的方式以利動員組織民族群眾和幹部，參與國家建設。（金炳鎬 1994：316）不過也有人指出，與沿海經濟發展特區及其優惠政策

相較，民族自治權和其優惠政策事實上頗相形見绌（張正明 1994：406）。

所謂民族自治地方與非自治地方主要的差別之一，是立法權的有無。事實上，屬非民族區域自治地方的民族鄉，享有諸多與自治地方類同的權利，只是並無立法權。而自治權係指根據當地民族情況，得因地制宜，貫徹國家政策的權利，如可根據其需要制訂計畫生育辦法、流動人口管理辦法等，並非一般地方國家機關職權外的權利。或謂上級機關的指示或決議，如有不適合民族自治地方，可報請經批准變通或停止執行。雖然自治法被認為是僅次於憲法的基本法，但其落實頗多困難；可能原因包括：沒有充分利用自治法賦予的權利，或不知有法，或知法不行（普雲山：287）。主要的問題在於，行政法與自治法相違背時，民族自治人員未必能夠維護其權益，例如廣西壯族自治區的實施細則，許多規定由於違反中央各部門的一般性政策，而被刪除，自治區認為所剩餘的較不重要，無需再為其立法送審，而未像西藏、新疆等地的民族堅持要求。（石之瑜 2004：145-6）另一方面，許多自治地方尚未能制訂出自己的自治條例，如 159 個民族自治地方中就有 45 個沒有自治條例，或未曾根據新的政策方針有所修改、調整（傅荷生 1994：365）。其實所謂自治權所表示的不過是，完成任務的具體方式，可由當地自行決定。自治地方的立法仍必須追隨黨的重大方針與指示，往往需由黨部領導親手把關，在黨內逐級報批（雲南省人大民族委員會 1995：182）。

雖然民族區域自治是共黨中國引以為傲的制度，一地的自治民族人數雖少於漢人，首長需由其擔任，以示對一地區漢族以外的主要少數民族的尊重；此一作法確實有利於團結。不過，實施過程中也衍生許多問題，因此九零年代初起，即不再建立新的民族自治區域。其主要問題是，自治單位頗多是數種民族組成，雖然官方呼籲，自治機關應幫助其他少數民族建立相應的自治地方或民族鄉，各民族幹部應照顧一地人數較少的民族。不過，自治行政層級與隸屬關係，使大族享有較大的權力，人數少的往往受制於人數多的少數民族；一自治單位各民族之間資源的爭取，難免產生排擠效應，尤其對所謂散居、雜居的少數民族較為不利（何潤 1992：152-166，謝劍 2002：136,141）。各民族在一地分別隸屬不同的自治等

級，對其相關權益難免有所影響，實際上往往造成不平等。

另外，所謂民族自治，其實主要是指機關幹部民族化；將少數民族納入國家龐大的行政體系中，經由少數民族幹部動員民眾，以利完成國家的政策目標。事實上，具民族身份的官員往往只關心上級交付的目標，少數民族存在的目的，也只是爲了完成國家政策（石之瑜 1999：24, 41-59）。另一方面，自治制度的主要作用之一，是在規範國家幹部的思維，強調國家發展是各民族共同目標的價值觀。民族幹部往往是得到優惠而能深造的民族學生，具民族身份中多數保有更多民族生活價值的人，反而不是主要的受益者；因此，民族幹部的培養，有時會造成民族內部的矛盾。（石之瑜 2004：17, 29）

然而，由於中國境內少數民族種類繁多，如何將其納入統一的國家體制，同時尊重各民族的自尊，顧及整體均衡分配權力於各民族之間，民族區域自治的確是一個聰明的制度設計。其經由各少數民族的人口統計，依據其分佈與人數的多少，給予合於其所佔比例的行政與人民代表職位的安排，使各民族之間在政治參與上，能夠呈現一種符合其民族規模的公平感。此外，爲了國家行政的效率，給予廣大的自治地方因地制宜，權變的權利，也是民族區域自治的另一項功能。並且，基於外在客觀因素，未能進入自治體制之內的少數民族，得以因個人的少數民族身份，享受相關優惠。

上述政治參與的理念與作法其實也見於台灣。依規定，台灣原住民三十個山地鄉的鄉長，必須由該鄉原住民出任。在選舉全國性民意代表時，原住民自成選區；在各地選區中，原住民因人數得享一定比例之代表名額，因此得以保障各族依其人口分佈，在鄉鎮、縣市民意機關的政治參與。另外，原住民人數較多的縣市，其實原住民也有機會，經由選舉出任行政首長，如台東縣市。由於選舉制有利於多數，因此，台灣原住民在政治參與上，也往往是人數較多的大族如阿美族出線機會較大。台灣的地方自治，雖然沒有民族區域之名，實質上經由選舉制度，無礙於原住民享有類同於中共民族區域自治的政治參與。二者之間最主要的差別，也許是台灣一般在政治上稱原住民，而並未如中共在自治單位的名稱上，用

特定民族的名稱來表現其特殊的政治地位。台灣原住民或對此頗不滿意，並期望未來能採行族群代表制，已保障人數較少的原住民族群的政治參與（行政院文化建設委員會 2005：70）。

相較於前述美國與澳洲的情況，西方國家關於原住民權利的思想，顯然著重點頗不相同。其強調的是「還政於民」，使原住民能享有其原本的主權與政治生活，而非提升其在國家體制中的政治參與。容許原住民自決、自治主要的用意，是避免傷害其固有文化發展的基礎，而非為其建立相同的權力機制。基於尊重原住民原本的政治文化，國家容許其發展不同、獨立的政體與法制；族群人數的多寡並不影響其享有自決與自治的政治權利。事實上，雖然美國容許保留地成立部族政府與議會，不過，其視為合法民主程序所要求的如選舉、成文基本法等，仍然被部分原住民視為西方白人的事物，而加以抗拒。由此可見，原住民為延續其傳統政治秩序中的價值或理念，或另外自行結合組成其他形式的政體，正挑戰著美國多元政體理想的包容性。

澳洲未如美國在保留地為原住民成立部族政府，而僅依據原住民傳統的土地共有關係，成立原住民土地法人與區域土地議會。主要可能是基於，澳洲原住民原本並無明確的政體或領袖制，土地卻是其社會聯繫最重要的基礎。值得注意的是，澳洲政府原本也為原住民成立區域議會，由其組成並監督聯邦政府的原住民委員會。不過，2004 年澳洲政府廢止了聯邦政府的原住民委員會⁶，將國家行政中原住民部門的主體保留於民間社會，並將經費直接提供給數千個各類原住民民間或地區性社團，以支持其必要的管理工作。在民間社團的組織運作過程中，原住民不僅得以延續其自主，也同時學習適應其政治傳統於當代政府與行政規範；社團的領袖與職員因而得以發展其管理潛能；他們也逐漸形成澳洲原住民新興的「中產階級」。(Rowse,2005) 其實，目前澳洲原住民多重隸屬、多元自治的彈性型態，可能更接近傳統無一超越地方或親屬群的支配性權力的制度，而其所展現

⁶ 解散的原因可能是該委員會總是批評澳洲總理，而該委員會是澳洲政府的法律與經費支持才得以成立的。

政治社會生活的多元層面，以及由各種團體體現多元權力，似乎更接近西方民主政治的理念（蕭高彥 1998： I - II）。

四、民族與身份

原住民被納入國家之後，為管理所需必須計算其人數。是否被計入，涉及原住民的認定與認同問題。國家推動同化政策時，往往貶抑原住民，原住民或為生存之便或心生自卑，而對個人身份加以隱藏。晚近多元文化主義的潮流之下，原住民得到較多尊重與保障，認同恢復之後似乎較願意對外承認其身份。早期的原住民認定，是基於一些客觀標準如外貌、血統、地區等予以斷定；西方國家晚近則較尊重原住民個人的主觀認同(self-identification)。採納個別主觀認同的結果是，原住民人口數大幅增加了，許多過去嚴格客觀標準之下不被視為原住民的，能夠被接受了；例如美國 1960-70 年之間，原住民人口成長數的 60%是基於主觀認同所加入的。而 2000 年美國在全國人口普查中，更進而容許個人有一種以上的認同選項，結果是共有 680 萬人，約總人口的 2.4%，有一種以上的族群認同。(Thornton 2006： 30)

在美國，原住民與其他族群主要的差別之一是，其與美國政府特殊的關係，以及與部族正式的依附關係。1920 年代，美國政府鼓勵原住民組織正式的部族，成立各部族基本法並經內政部通過後，算是法律上被正式承認的部族實體，擁有聯邦法律賦予的部族主權與自決，並各有其管理型態。經聯邦政府法定承認的部族體，目前共有 562 個。因涉及成員所享的權益與分配問題，為仔細管理成員身份，有的部族並自頒部族身份證與相關字號，於其基本法中載入所自訂取得相關身份的條件(Thornton 2006： 32)。不過，基於不同的歷史原因與政治遭遇，並非所有的原住民都成立或加入法定部族，並非所有原住民都歸屬某保留地，以及某些部族曾與美國政府簽訂條約關係等各種不同的因素，最終造成個別原住民與個別保留地，在法定地位與所享權利上的差異(Fowler 2004： 88)。各部族自訂的成員認定標準並不相同；聯邦政府除採納部族的認定之外，也另定其較普遍適用

的標準，即承認原住民血統成分達四分之一者為原住民，並發給身份證明。與人口普查的個人主觀認定相較，部族與聯邦政府的法定身份認定，是依據一定或客觀標準而較為嚴格，主要原因在於後者涉及是否能夠依法接受某種教育、健康補助等優惠(Thornton 2006： 32)。

中共為建立其民族區域自治體制，曾配合全國人口普查，數度進行大規模的民族識別工作。就其民族政策而言，民族識別工作是基本而必要的，是為使其自治體制立基於實地調查研究所得的科學證據—如必須清楚有哪些民族，哪些地方是哪些民族的聚居區，哪些民族在各級人民代表大會應有多少代表；因此，民族識別被認為不僅是一項科學研究工作，也是一項政治工作（黃光學 1995：146，費孝通 1995，林耀華 1995）。不過，晚近到了九零年代初，儘管仍存在尚未識別的七十多萬人，中共卻宣布停止民族識別，並寧取傳統自我認同的方式自由認定（謝劍 2002： 136,142）。其並未清楚說明停止識別的原因，不過，來自少數民族與西方學界的質疑，頗多已載諸文獻。一方面，其對於個別族群的民族歸類，往往無法符合該族群自身的認同；另一方面，歸類被視為具外加、固定的性質，與學界對族群具主觀、變動性質的認識，互相抵觸。其實，人類學者費孝通曾指出，「民族這種人們共同體是歷史的產物，雖然有它的穩定性，但也在歷史過程中不斷發展、變化；有些互相融合了，有些又發生了分化。所以民族這張名單永遠不可能固定不變，民族識別工作也將繼續下去。」(1995：332)

晚近，西方學者已較能接受民族識別的用意，因為中共所謂「民族」的語義與語境，與西方所謂族群是頗不相同的（郝瑞 2000：3）。其目的並非根據主觀意識進行識別，而是為識別出數量上易於管理的人群單位，以便規劃、執行民族區域自治（郝瑞 2000： 10）。事實上，西方學者也注意到，在中共的第二次自治改革開放後，原本不存在的民族的主觀意識，似乎逐漸產生，並成為所有民族菁英與部分民族村民的民族意識了，換言之，一種與官方民族分類一致的，新的民族認同已然形成（頁 27）。其實，中國的民族識別工作者也早已體認上述相關問題，認為識別最後仍應取決於民族意願，並指出：「往往所表達的民族意願不

能與民族特徵的客觀依據統一，缺乏正確表達民族意願的條件。因此，需經由待識別民族的幹部、知識份子對自己民族共同體的成員進行宣傳教育，幫助其瞭解本民族歷史過程與民族特點，使其統一」。(黃光學 1995：146，費孝通 1995：349，林耀華 1995：355)

民族類別與主觀認同之間的關係與問題，其實同樣見於台灣。戰後，國民政府宣稱台灣原住民共有九族，其實是根據日本殖民政府所採用，日本民族學者在台灣全島實地調查研究的結論。該民族類別的認定是有科學依據的，日籍學者馬淵東一稱之為客觀的族群 (ethnic group)，不同於主觀的部族或部落(tribe)⁷；前者是學者根據語言、社會文化特點與分佈等因素，所得到科學的分類，後者是非血緣的我群意識單位。不過戰後，九族的名稱經由政府與民間採用，原住民菁英自身也能夠取得並逐漸熟悉相關學術知識，新的族群主觀認同或「泛民族意識」於是逐漸形成。九族已然成為具有當代族群意義的單位，並被原住民菁英要求據以成立族群或民族代表與自治，進一步為其增加政治意義與功能 (憲法原住民族政策制憲推動小組編 2005：289-292, 404-5)。

當代原住民族群或泛民族意識，過去一直並未被用以規劃原住民在國家中的政治參與或行政、法律地位。晚近或有原住民菁英或學者，意圖推動此一方向的發展(林修澈 2001)，而使所謂原住民族認定成為一項受到重視的原住民族政策措施；政府陸續公布了三項新的民族認定，即邵族、噶瑪蘭族與太魯閣族。在原住民意識抬高的氣氛中，風氣影響所及，還有其他族群也摩拳擦掌，準備提出原住民身份認定的要求。在中國宣布停止民族識別之後，台灣開始積極進行民族認定，是進步或是倒退？如前所述中共的民族識別是為了安排區域自治，另外同時卻也存在著非自治地方的眾多少數民族，也享受著少數民族身份與優惠的權益，其民族識別與區域自治的意義其實是符號的，頗為表面形式—如前所述，主要是為便於實施機關幹部民族化。因此，停止民族識別並無礙於個別少數民族，特別是人數較少的，既有的權益。也因此，台灣過去未進行民族認定，卻無礙於落實

⁷ 原本的自治單位或政體。謝世忠所謂的自然族群(謝世忠 1993：31)。

與大陸民族區域自治實質意義相去不遠的原住民政治參與。此也再度證明，民族識別的非必要性。

民族識別的意義主要在於經由確認，肯定其認同。然而認同可以是變動、多重的，需要被政府確認嗎？全國人口普查中接受個別主觀認定，是否即代表政府對其認同的確認了？如其涉及的是特殊權益的享用如美國原住民部族，但台灣並無族群保留地或族群自治政體，原住民權益其實並未因族群之別而有太大差異。台灣的原住民民族認定的政策意義，其實頗為曖昧；非關政治、行政與法律地位的需要，也非關個人主觀認同的需要。其意義或許僅在修正過去科學認識上的缺失，或許正確的說，應該是政府不夠精確的引用人類學者的研究結論⁸。然而，科學或人類學的分類所關心的，卻不限於個人主觀的認同與政治、行政的需要。其實學者早已指出，族群分類的困難與複雜，特別是在融合中或分化中的情況，往往難以截然歸類（馬淵東一 1974[1966]，費孝通 1995：349）。即使學術分類經政府使用而造成影響，產生了新的符合學術分類的族群或民族意識，此也是演變來的。如果不是爲了行政的需要，我們又爲了什麼不容許其變化而刻意將其固定下來？

五、綜合討論與反思

戰後中國爲了改善國內的民族問題，嘗試經由少數民族區域自治調整民族關係。爲協助落實此一政策的民族識別工作，創造了許多新的民族體——其科學根據主要是人類學或民族學的，或是強調血統與社會文化特點與類緣的。將人類學的民族界定⁹轉化爲政治單位，可以說是前所未有。晚近西方的作法是原住民自決，即尊重原住民本身原有的政治單位，而原住民原有的政治單位與人類學的民族類別，經常並不一致。

⁸ 陳奇祿於民國四十四年前往日月潭調查研究，即撰寫調查報告主張主張邵族應爲九族之外另一族群，但一直未被政府引用。

⁹ 西方社會文化人類學很少定義所謂民族，僅用以指稱具有特定社會文化的人群。二十世紀初美國人類學之父 Franz Boas 即發現，人群的文化、語言、體質等特徵的分佈，經常是不一致的，因此難以界定民族或族群。社會人類學致力認識被研究者各種層面的社會單位與其結合性質，也很少討論民族一詞。

西方的作法顯示，其更尊重原住民自身在政治上的自決，並能包容原住民多元多樣的政體，其意義值得深究。原住民在取得自主之後，往往在經濟、教育、語言、文化的發展上也能夠發揮自決的精神，自主的取捨於新、舊的文化元素與價值需求之間，進行其心理上所需要的相關整合。自決的基本前提是，承認原住民的能力與文化整合性；對西方主流社會而言，可以檢視原住民是否較聯邦政府更能管好其事務(Fowler 2004：88)。其重視的是價值的多元，可以說是一種更深刻的平等理念，而非根據單一價值追求表象的平等。自決後的美國原住民部族，的確展現出其不同於一般美國鄉民之處：有特殊的政治、文化傳統，非市場的生產策略與交換關係，以親戚為基礎的社區關係。自決後的原住民往往致力於經濟獨立；有識之士更期待其進而得以根據自身的文化目標、價值傳統，重新定義經濟，激勵世界尋求較具文化和社會意義的經濟運動，挑戰當代經濟典範的概念，創造另一種非西方的現代性(Pickering 2004：124-7)。

參考書目

- 王甫昌，2002，《當代台灣社會的族群想像》。台北：國立台灣大學。
- 行政院文化建設委員會，2005，《族群與文化發會議大會實錄》。台北：行政院文化建設委員會。
- 石之瑜，1999，《中國的民族問題》。台北：五南。
- ，2004，《族國之間—中國西南民族的身份策略》。台北：揚智。
- 史筠，1987，〈關於中華人民共和國民族區域自治法〉。頁 42-61，嚴克雄主編，《民族問題理論論文集》。西寧：青海人民出版社。
- 何潤，1992，《當代中國民族的特點發展規律》。北京：民族出版社。
- 金炳鎬，1994，《民族理論通論》。北京：新華。
- 果洪升，1987，〈我國民族區域自治的形成與發展〉。頁 62-75，收錄於《民族問題理論論文集》。西寧：青海人民出版社。
- 林耀華，1995[1984]，〈中國西南地區的民族識別〉。頁 351-9，收錄於黃光學編，《中國的民族識別》。北京：民族出版社。
- 林修澈，2001，《原住民的民族認定》。台北：行政院原住民委員會。
- 郝瑞 (Harell, Steven)，2000，〈從族群到民族—中國彝族的認同〉。頁 1-31，收錄於巴莫阿依、黃建明編，《國外學者彝族研究文集》。昆明：雲南教育出版社。
- 都淦，1996，〈民族區域自治之研究〉。頁 159-169，收錄於洪泉湖編，《兩岸少數民族問題》。台北：文史哲出版社。
- 張正明，1994，〈當今民族工作爭議〉。頁 404-407，收錄於趙延年編，《論民族問題》。北京：民族出版社。
- 黃光學主編，1995，《中國的民族識別》。北京：民族出版社。
- 費孝通 1995[1978]，〈關於我國民族的識別問題〉。頁 327-350，收錄於黃光學編，《中國的民族識別》。北京：民族出版社。
- 雲南省人大民族委員會，1995，〈雲南省民族立法工作十年回顧〉。頁 182-188，

- 收錄於全國人大民族委員彙編，《輝煌的十年—紀念《中華人民共和國民族區域自治法》頒佈實施十週年》。北京：中國民主法制出版社。
- 普雲山，1995，〈貫徹民族區域自治法成就矚目〉。頁 282-289，收錄於全國人大民族委員彙編，《輝煌的十年—紀念《中華人民共和國民族區域自治法》頒佈實施十週年》。北京：中國民主法制出版社。
- 傅荷生，1994，〈論民族區域自治制度在改善開放中的自我完善〉。頁 356-368，收錄於趙延年編，《論民族問題》。北京：民族出版社。
- 謝世忠，1993，《傣泐：西雙版納的族群現象》。台北：自立晚報。
- 謝劍、郭冠廷、趙竹成、賴淑娟等，2002，《各國族群政策之比較研究》。台北：行政院客家委員會。
- 蕭高彥等，1998，《多元主義》。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。
- 憲法原住民族政策制憲推動小組編，2005，《原住民憲法專章會議實錄》。台北：行政院原住民委員會。
- Biolsi, Thomas, 2004, 'Political and Legal Status('Lower 48' States).' Pp.231-247, in *A Companion to the Anthropology of American Indians*, ed. By Thomas Biolsi. Blackwell Publishing.
- Castile, George Pierre, 2004, 'Federal Indian Policy and Anthropology.' Pp.268-283, in *A Companion to the Anthropology of American Indians*, ed. By Thomas Biolsi. Blackwell Publishing.
- Chang, Hui-tuan, 2001, 'Development of Australian Aboriginal Land Rights.' Pp. 239-272, in *Taiwanese Journal of Australian Studies*, Vol. II. Taipei: Graduate School of International Law and Diplomacy, National Chengchi University.
- Fowler, Loretta, 2004, 'Politics.' Pp.69-94, in *A Companion to the Anthropology of American Indians*, ed. By Thomas Biolsi. Blackwell Publishing.
- Mabuchi, T. 1974[1966] , 'Sphere of Geographic Knowledge and Socio-Political Organization Among the Mountain Peoples of Formosa.' pp.175-220, in

- Ethnology of the Southwestern Pacific. 台北：東方文化供應社。
- Miller, Bruce Granville, 2004, 'Tribal and Native Law.' pp.95-111, in *A Companion to the Anthropology of American Indians*, ed. By Thomas Biolsi. Blackwell Publishing.
- Nesper, Larry, 2004, 'Treaty Rights.' Pp.304-320, in *A Companion to the Anthropology of American Indians*, ed. By Thomas Biolsi. Blackwell Publishing.
- Pickering, Kathleen, 2004, 'Culture and Reservation Economic.' pp.112-129, In *A Companion to the Anthropology of American Indians*, ed. By Thomas Biolsi. Blackwell Publishing.
- Rowse, Tim, 2005, 'Recognizing the Indigenous People of Australian'。論文發表於「國家與原住民：亞太地區族群歷史研究國際學術研討會」，台北：中央研究院台灣史研究所，2005年11月24-25日。
- Thornton, Russell, 2004, 'Historical Demography,' pp.24-47, in *A Companion to the Anthropology of American Indians*, ed. By Thomas Biolsi. Blackwell Publishing.
- Van Dyke, John, 2006, 'Indigenous Rights Under International Law and the Native Hawaiian People,' Paper presented at the International Conference on Indigenous Peoples and International Law, Taipei, Taiwan, January 14-15.