airiti

台灣原住民族研究學報　第 7 卷　第 3 期　頁 39-58　2017 年/秋季號
Journal of the Taiwan Indigenous Studies Association, Vol. 7, No. 3, pp. 39-58 Autumn 2017

墨西哥原住民族的自治運動

石雅如
政治大學歐洲語文系兼任助理教授

摘 要

經歷西班牙殖民、獨立運動到共和國時期，墨西哥原住民族權利在不同政治時期遭遇壓迫，陷入政治、經濟和社會結構困境。墨西哥政府於 1990 年批准通過『國際勞工組織第 169 號公約』，1991 年修改憲法，承認墨西哥為多元族群文化國家，法律應保障原住民族的語言、文化和傳統慣習。雖然憲法條文有進步主張，但是政策執行並未全面落實。加上不同地區不同民族的實際需求不同，有的爭取資源管理權利或是還我土地訴求，有單一族群或是跨族群串聯，逐漸發展出區域性、市政、村社等不同規模的自治運動，最特別的是 EZLN 跳脫國家框架進行體制外的自治實踐，反映墨國原住民族自治運動的多元樣貌，提供寶貴的參考經驗。

關鍵詞：墨西哥、原住民族權利、原住民族自治、憲法、薩帕達民族解放軍

airiti

壹、前言

墨西哥為聯邦制共和國，由 31 個州加上首都墨西哥市所組成。擁有拉丁美洲最多原住民人口，共有 65 支原住民族，總數將近 1 千 5 百萬人。主要的原住民族人口分布在南瑪德蓮山區（Sierra Madre del Sur）和猶加敦半島（Península de Yucatán）地區，其他則分散在東瑪德蓮山（Sierra Madre Oriental）和西瑪德蓮山（Sierra Madre Occidental）鄰近地區。而擁有最多原住民人口的行政區正是東瑪德蓮和南瑪德蓮山交會的歐哈卡州（Oaxaca）。經歷西班牙殖民、獨立運動到共和國時期，墨西哥原住民族權利在不同政治時期遭遇壓迫，本研究藉由觀察不同地區的原住民族爭取自治權利的歷程，理解該國原住民族自治模式發展的多元樣貌。

貳、墨西哥原住民族權利地位概況

西班牙殖民時期施行監護制，除了監護主和宣教士可以依規定和印地安原住民接觸外，其餘的西班牙人是禁止與原住民接觸的。原住民居住在自己的村落內，由本來村落的首領管理。和歐洲人市鎮一樣和設置印地安人市政委員會（cabildo）。由前殖民時期的印地安原住民治理者管理地方事務、分配土地、調配勞動力、徵集繳交人頭稅。印地安原住民在居住領域內維持傳統耕作制度，個人擁有農耕地，村社也有公共土地，供大家集體耕作，稱為原住民專有地（resguardo indígena）。這時期原住民族管理制度的運作，尤其是在土地所有權和管理方面，事實上某種程度是今日墨西哥原住民族爭取的理想模式。

1821 年 2 月在獨立戰爭最後階段，墨西哥宣告獨立後將執行『伊瓜拉計畫』（*Plan de Iguala*），這項宣告依據西班牙加底斯憲法的精神，提出三項保證，宣布脫離西班牙政治獨立的墨西哥將成為君主立憲制國家，尊奉羅馬天主教為國教，以及所有種族群體都享有平等的政治和社會權利。依據最後這項保證，提到獨立後的新西班牙[1]，不分歐洲人、非洲人或原住

[1] 殖民時期墨西哥屬於西班牙王國建立的新西班牙總督區。

airiti

民，都是國家公民，這種平等立論，完全忽視歐洲殖民過程中陷入政治、經濟和社會結構困境的原住民族需求。

獨立後的 1824 年憲法第 49 條（López, 2010: 24），只有提到政府會分別與各國、聯邦州、市鎮及原住民族部落（Tribus de Indios）就法律內容磋商，但是完全沒有提及原住民族權利。1824 年憲法重視國家公民個人權利，將印地安人納入國家公民，無視印地安文化的特殊性（Cleary, 2005: 6）。1835 年的憲改主要由保守政黨，中央集權政權主導，提到農民和原住民貧窮未受教育不識書寫，無法行使公民政治權利。1857 年憲改前，因為有部落提出擁有村社共同使用土地的需求，國會討論紀錄中有數位議員提及國內有原住民村落保存傳統，擁有自己的規範律法。但僅止討論，憲法中並沒有針對原住民權利有任何著墨。更糟的是，1857 年聯邦憲法甚至限制原住民族村社設立管理資源的機構。同一年時任總統的 Benito Juarez 出身 Zapoteca 原住民族，推動印地安原住民應該努力融入國家社會成為公民（石雅如，2012：36）。擔任總統前 Benito Juarez 曾經擔任 Oaxaca 州長，當時該州承認原住民族慣習，並推動原住民村社成員擁有共有土地分配權。1857 年憲法依舊強調全國公民在法律之前一律平等的概念，甚至有應該消滅原住民族舊慣習的主張，此類人士認為這是古老殖民政權留下的痕跡[2]。19 世紀墨西哥社會完全忽視原住民族的特殊存在，企圖消滅原住民族的背後，牽涉的是龐大的土地利益。

進入 20 世紀，1917 年墨西哥憲法第 27 條，再現西班牙 16 世紀殖民時篡奪原住民土地的景象，將土地和水納入國家範圍，除了得以進入前述土地範圍的權利，忽略原住民的實質需求。新政府漠視墨西哥革命時期，革命英雄提出歸還土地、建立地方權力執行機制等主張，像是南方軍領導人 Emiliano Zapata 的『阿雅拉計畫』（*Plan de Ayala*）的土地改革理想。這時期墨西哥政府推動文化同化主義，認為少數文化應該消失，成立機構推動同化教育。陸續設立原住民之家（Casa del Pueblo）、原住民國家教育研究

2 1857 年 9 月歐哈卡（Oaxaca）州憲法承認慈善教育機構可以共管資源，比起同年 2 月的聯邦憲法進步許多（López Bárcenas, 2010: 28）。

airiti

院（Internado Nacional de Indios）、原住民國家研究院（Instituto Nacional Indigenista）、原住民事務部（Departamento de Asuntos Indígenas）等機構，並在 23 個州設立 96 個原住民教育中心（Centros de Educación Indígena）。這些公家單位設立的主要宗旨在改善原民教育，協助政府規範原住民族政策。

二次戰後拉丁美洲原住民面對結構性困境，土地所有權和文化教育權受到迫害，加上原住民為捍衛土地和國家政府爆發激烈衝突，引發國際關注。1948 年聯合國發表『世界人權宣言』，關注世界各國原住民族經社處境。國際環境開始注意原住民族的困境，1957 年國際勞工組織通過『107 號公約』，但拉丁美洲的原住民族在國家政治上依然被無視，社會上的種族歧視依舊嚴重。加上傳統土地坐擁豐富資源，原住民成為各項國家發展計畫和跨國企業覬覦的對象，面對政府巧立名目徵用或粗暴入侵土地威脅身家安全。

墨西哥政府於 1990 年批准通過國際勞工組織『第 169 號公約』，1991 年更修改憲法第 4 條，承認墨西哥為多元族群文化國家，法律應保障原住民族的語言、文化和傳統慣習。雖然憲法條文有進步主張，但是當時墨國東南部恰帕斯地區原住民族有百分之 80 處於營養不良的狀態，每年最少有 15,000 人因為醫療資源缺乏生病甚至死亡。本區生產天然氣，並提供全國百分之 50 的水力發電，但該地原住民卻生活在無電可用的環境（石雅如，2009：93-94）。殖民以來的政治、經濟和社會結構困境，讓當地的原住民族長期遭受種族歧視，終於在 1994 年 1 月 1 日『北美自由貿易協定』（NAFTA）生效當天爆發武裝抗爭。1994 年恰帕斯地區爆發武裝抗爭，讓全球看見墨西哥原住民族的需求，為了協調政府與反抗軍的衝突，由參眾兩院立法議會成員於 1995 年設立了和平敦睦委員會（Comisión de Concordia y Pacificación, COCOPA），同時國內的原住民族團體組織則整合成立原住民族國家議會（Congreso Nacional Indígena, CNI）。墨西哥聯邦政府和薩帕達民族解放軍（Ejercito Zapatista de Liberación Nacional, EZLN）展開協商對談後簽署了『聖安德列斯協議』（*Acuerdos de San Andrés, ASA*），主張：原住民族有自決自治的權利、採用傳統規範體系進行治理的權利、自主管理土地上的自然資源的權利、以自己的宇宙觀定義教育的權利。安德列斯

airiti

協議後墨西哥國內的原住民族組織認為應該修改憲法內與原住民族權利相關條文，開始推動憲改[3]。

參、墨西哥地區原住民族自治運動例析

聖安德列斯協議後，墨西哥的原住民族組織團體為推動政府憲改，提出不同的自治建議案，這些自治倡議都是累積了許多運動經驗而來的，以下依六大特色簡述較具規模與代表性之墨西哥原住民族自治運動：

一、單一民族實質自治：雅季族

雅季族（Los Yaquis）主要分布於墨國西北部的索諾拉州（Sonora），該族的語言稱土地為「窩」，本族宇宙觀認為土地是空間器皿，裝載著本族族群生命，土地是神聖的空間，族群發展歷史就此開展。本族的土地概念和所有權的認同息息相關。由於土地之於雅季族是不可或缺的，從 16 世紀西班牙人殖民以來捍衛土地的抗爭不斷，特別是山地區域，保有本族反抗的記憶空間，目前本族認定山區因為有祖靈為捍衛土地流的血，視為本族聖地。

雅季族未參與墨西哥獨立戰爭，因為認為本身就是個獨立國族。1870 到 1880 年代期間，爆發雅季戰爭，武裝抗議墨西哥政府忽視原住民共有土地的權利。獨裁者 Porfirio Díaz 為了杜絕叛亂，將本區族人驅逐到猶加敦，並進行種族屠殺。雅季族在墨西哥革命時期賣命，因為合作者承諾戰爭結束後將會返還土地。但是戰後當局並未履行承諾，1929 年再次興起武裝抗爭活動。最後 1937 年總統 Lázaro Cárdenas 在任時期，雅季族和墨西哥政府簽署協議，承認雅季河右岸為該族的土地，並承認雅季傳統治理當局的合

---

3 在各方的努力之下，2001 年墨西哥政府修改聯邦憲法第 1、2、4、18 和 115 條部分內容。新版條文禁止一切種族、族群、性別、年齡、能力、社會條件、健康、宗教觀念等歧視。將國族單一不可分割（la nación mexicana es única e indivisble），改為具有多元族群特色的國家（pluriétnidad）。2001 年憲改承認原住民族村社有選舉代表當局的權利。但是隔年最高法院釋憲，認為原住民族可行使自治權的條文明顯侵犯國家主權，宣布憲改無效。

airiti

法性，將之納入國家體系，正式獲得聯邦政府承認其部落組織和傳統治理權的代表性。

雅季族努力不懈捍衛自己的領土，終於獲得國家承認擁有 48 萬公頃土地的所有權和法律保障。目前本族共有 8 個部落[4]，在自己的土地上生產勞動，每個部落有自己的獨立管轄權。每個部落由 5 位統治者組成治理階層，部落有問題發生的時候，進行協調管理並執行部落集體決策權。8 個部落共 40 位統治者，是本族傳統治理的基礎。這個治理階層每年一月會更新。對外 8 個部落整合為雅季族自治政府（Velasco Cruz, 2003: 74-75），跨村社和市鎮的機關，針對地區經濟、行政管理與聯邦政府的事務，每周舉行一次大會。若是有需要臨時增補統治者時，可由退休統治者所組成的耆老委員會的成員或是秘書之中挑選。統治者有行政和軍事大權，軍隊主要責任是捍衛本族土地和保護人民並且負責慶典儀式等事務。目前墨西哥政府承認雅季族傳統治理權利包含上述的民政、司法、軍事和宗教方面，本族也試圖在政府法律框架內繼續在自己的土地上自治，推動區域發展計畫，捍衛民族權益。

二、還我土地運動：瓦司蒂克族

瓦司蒂克族（Los Huastecos）的分布範圍很廣，包含伊塔爾戈（Hidalgo）、聖路易斯波多西（San Luis Potosí）和偉拉克魯茲（Veracruz）三個州[5]。17 到 18 世紀西班牙殖民期間，此區原住民族曾因王室徵收頒布命令失去土地所有權，獨立後因為官僚接受某些部族集資付費購地，無法付費的族群被迫遷徙（Escobar Ohmstede, 2001: 165-67），造成本區域土地和族群的分裂。國家體制進入後，市政機構權力大於村社，壓縮原本傳統治權，加上選舉競爭也造成內部衝突，族群情況緊張複雜。本區的原住民族團體主要抗爭的目標是取回因為政治經濟體制失去的土地所有權利。

---

4 分別是 Bakum、Torim、Bikam、Potam、Raum、Wíribis、Kokórit 和 Beene（River Almaguer, 2005: 117）。

5 不僅只有瓦斯蒂克族，這些州也有其他原住民族的存在。

airiti

土地對瓦司蒂克原住民族來說不只是經濟生產需求，更是運作政治、社會和文化的必要條件。藉著土地勞動維繫族群的權利和義務關係，家庭與土地關係緊密。土地的取得、分配和繼承，建立在土地勞動的實踐，而相關的土地勞動經驗，如祭典儀式，更是支撐部落公共機關運作，和村社內部成員遵守的規範核心。村社的土地所有權創造群體認同，爭取族群發展歷史上擁有的土地權利，管理自己的土地，進行自治，是此區原住民組織運作的方針。村舍規範是政治權力和體制的根源，瓦司蒂克族追求的是基於傳統慣習的自治管理。村社的一切決策依據全體居民的共識執行，只有長期將生活貢獻給村社組織，了解村社的能力者才具備領導村社的資格。

三、爭取正名與資源管理權利：普雷貝恰族

普雷貝恰族（Los Purépechas）所分布的區域橫跨米秋亞淦州（Michoacán）17 個市鎮[6]，本族在西班牙殖民之前曾經一度稱霸此區，有自己的司法、財政和行政組織，管理區域內的土地、河川和森林資源。歐洲人進入的 16 世紀後半本族遭受傳染病重創人口銳減，16 世紀末西班牙皇室推動遷徙集中管理機制，造成本族被迫混居在阿茲提克和馬雅等族之間文化幾近凋零。兩百年下來，整體族群文化存在的證據存留不足，普雷貝恰族的認定遭遇困難。目前本族自治訴求之一在爭取政府能承認他們是獨立的一支原住民族。除了爭取正名，本族主要運動抗爭的訴求在於森林資源的開採與控管方面。據統計（Rivera Almaguer, 2005: 121），這地區的原住民組織因為黨派介入深，百分之 80 的族人的政黨傾向革命民主黨（Partido de la Revolución Democrática），其餘的百分之 20 則分別偏向革命建制黨（Partido Revolucionario Institucional）、薩帕達社區聯合會（Unión de Comuneros Emiliano Zapata, UCEZ）和普雷貝恰國族（Nación Purépecha, NP）。因為政黨和派系介入，組織之間難有共識。2005 年居住在帕拉邱市

6 分別是 Coeneo, Charapan, Cherá, Chichota, Erongarícuaro, Nahuatzen, Paracho, Patzcuaro, Quiroga, Los Reyes, S. Escalante, Tacámbaro, Tangamandapio, Tangancicuaro, Tingambato, Tzintzuntan 和 Ziracuarétiro。

airiti

鎮（Paracho）的普雷貝恰族人公開宣告自治需求。族群領導人 Abelardo Torres 表示，追求自治，以傳統方式治理，可以展現原住民族自我治理的能力。聯合會（UCEZ）和國族黨（NP）的領導人則認為，要跨越小規模村社的利益競逐，應該建立區域性規模的自治（River Almaguer, 2005: 135）。

四、自治運動的串聯：蓋雷羅州的納瓦族、米斯蒂克族和阿穆斯哥族

蓋雷羅州（Guerrero）共有 9 大原住民族[7]，分布在 30 個市鎮。主要分布的地理位置可大略區分為海岸山區（以 San Luis Acatlán 鎮為中心）、小海岸區（以 Tlacoachistlahuaca 鎮為中心）和巴爾薩斯河（Balsas）區域。9 族當中最大的族群是納瓦族（Los Nahuas），主要分布在北區，佔本州原住民族人口數的百分之 47。米斯蒂克族（Los Mistecos）人數佔總原住民人口數百分之 23，和納瓦族同樣分布在北部山區。第三大主要族群是特拉巴涅克族（Los Tlapanecos），占百分之 19，第四順位的是阿穆斯哥族（Los Amuzgos），約占百分之 7，其他族群占百分 4（River Almaguer 2005: 121）。

蓋雷羅州許多原住民組織和團體長期積極投入墨西哥的原住民運動，對推動全國原住民政策的規劃具有非常重要的影響力。在自治運動方面的訴求，蓋雷羅州山區和海岸地區的米斯蒂克族和阿穆斯哥族，結合 4 個鄉鎮共 31 個部落，在 1995 年組成新民主莊園（Rancho Nuevo Democracia），爭取政府承認新市鎮自治，讓區域內的原住民族居民能依照傳統社會組織和慣習，自主管理土地和資源的權利。（Sánchez, 1999: 125, 135）

本區原住民族運動組織最具代表性的是從村社串連，到建立起區域性網絡，成功建置社群關係的巴爾薩斯高地地區的納瓦族諮委會（Consejo de Pueblos Nahuas del Alta Balsas, CPNAB）。巴爾薩斯高地地區的納瓦族諮委會（CPNAB）成立於 1990 年，當初成立的主要原因是為了反對聯邦電力委員會（Comisión Federal de Electricidad, CFE）在德德爾新戈（Tetelcingo）

---

7 這九族分別是 amuzgos, mayas, nahuas, tlapanecos, zapotecos, chochos, mixtecos, ñahñus (otomis)和 totonacos。

airiti

開發水力發電廠的設置計畫，根據 CFE 的規劃，執行這項計畫勢必徵用 1 萬 4,058 公頃農地和山地，衝擊此區 4 萬原住民生計，為了捍衛區域內 37 個納瓦族的部落土地，高地地區的納瓦族資委會和墨西哥原住民族抗爭五百周年顧問會（Consejo Mexicano 500 años de Resistencia Indígena）[8] 以及其他環境保護和生態團體合作，要求政府取消興建水力發電廠。1992 年適逢世界原住民族反殖民 500 年大串連，CPNAB 的反水電廠運動成功博得國際關注，在輿論壓力下，墨西哥政府宣布取消興建水電廠。漂亮的勝仗讓原本地方性質的諮委會規模升級成立州層級的蓋雷羅州諮委會（Cosejo Guerrerense）。目前蓋雷羅州諮委會努力爭取政府正視原住民族政治、社會和經濟生產相關的自治權利，要讓原住民族自己決定自己的發展計畫，保存傳統文化。

五、不同層次的自治需求：歐哈卡州的原住民族

歐哈卡州（Oaxaca）存在 16 支原住民族，從 16 世紀西班牙殖民時期就開始有抗爭運動。歐哈卡州不同的族群自治運動要求不同，其中較具規模的是薩波狄克族（los Zapotecos），奇納德克族（Los Chinatecos），地利奇族（Los Triquis）、以及米賽族（Los Mixes）等族。1970 年代為了捍衛村社土地和族群語言文化權利，地峽區的薩波狄克族和瓦貝族（Los Huaves）倡議向墨西哥政府要求承認村社治理權利，成立地峽地區學生農工聯盟（La Coalición Obrero Campesina Estudiantil del Istmo）。多年來村社治理逐漸累積的政治成熟度，使此區的村社治理權代表性獲得肯定，目前 Juchitán 鎮正朝向市鎮自治的方向推進。

土地是米賽族族群認同的根本元素，社群共有也共同耕作的傳統。1938 年米賽族以凝聚族群認同，匯集區域內的社群設立米賽族司法區（Distrito Judicial Mixe），這是當時墨西哥首創也是唯一由原住民族自行設置的法律行政區，歐哈卡州 25 個米賽族分布的鄉鎮有 18 個加入運作，依照傳統習

8 事實上，五百年抗爭運動背後的操盤團隊，主要就是反水力發電大壩興建的領導者（石雅如，2014：46）。

airiti

慣選出治理者。1979 年歐哈卡州北部山區為守護所在區域的自然資源，成立捍衛米賽地區自然人文資源協調委員會（Comité Coordinador para la Defensa de los Recursos Naturales, Humanos y Culturales de la Región Mixe）。協調委員會曾經面臨本區原住民族農業產銷問題，成功建立了全區的玉米供應鏈，現在的名稱是米賽族自治大會（Asamblea de Autoridades Mixes），主要目標在保護族語，發展以傳統文化為基礎的教育系統（Anaya Muñoz, 2006: 62）。

米賽族阿佑克（Ayuuk）部落和馬薩蒂克族（Los Mazateco）的自治計畫，是由部落內部具影響力的團體或個人推動，主要是依據傳統治理方式，讓村社管理者依據村社全體人員的決議進行治理。至於地利奇族的反抗運動，主要以聖璜寇帕拉鎮（San Juan Copala）為中心。為了捍衛土地和地區資源及文化保存，成立地利奇團結反抗運動（Movimiento de Unificación y Lucha Trique）組織。目前地區的管理者為了爭取地方自治權利，聯合反暴力國家陣線（Frente Nacional contra la Represión） 和阿雅拉計畫國家協作會（Coordinadra Nacional Plan de Ayala）[9]，要求墨西哥政府應放寬行政區人民自主管理權利[10]。

至於華雷斯山區原住民族團結組織（Unidad de los Pueblos Indígenas Sierra Juárez），是由 44 個奇納德克族和薩波狄克族的村社選出代表組成委員會。其中奇納德克族在傳統生產文化方面的執行非常成功。本族以傳統村社為生產單位，並以傳統方式進行農業生產，對恢復和保護本區生態體系很有建樹。糧食生產量成功達成村社自給自足，更加鞏固本區土地權利。

1990 年米斯蒂克族的作家在舉行會談時，因為討論本族的母語稱謂意義[11]，意外引發族人重新學習母語的風潮。作家會談中也討論今日本族政

---

9 前文提過墨西哥革命時期南方軍隊領導人 Emiliano Zapata 的計畫名稱。

10 本區還有其他抗議墨西哥政府暴力鎮壓原住民族運動組織，獨立農民聯盟（Coalición Campesina Independiente）、米斯蒂克民族聯盟（Unión de los Pueblos Mixtecos）、奇楠蒂克區域協作會（Coordinadora Regional Chinanteca）、印地安民族獨立陣線（Frente Independiente de Pueblos Indios）等。

11 本族的米斯蒂克語意思是雨的民族（Ñuu Savi）。

airiti

治、語言和土地的破碎分離，源自西班牙殖民時期政策。米斯蒂克族至今仍遵循傳統依據月亮的位置與圓缺週期進行農耕事務的判定。土地是族群生命密不可分割的部分，族人在這個神聖空間維持傳統糧食習慣並施行傳統醫療方式。儀式辦理的地點多在山丘、水源或山洞等處，因為這是守護靈居住的地方，米斯蒂克族認為祖靈是這片土地的主人。傳統領域是執行土地、語言文化、司法等傳統原住民族權利的空間，爭取自治空間是米斯蒂克族的自治運動訴求重點：恢復傳統領域，重建本族傳統領域範圍，這個歷史性空間橫跨今日歐哈卡、布韋布拉（Puebla）和蓋雷洛這三大州級的行政區域。

歐哈卡地區諸多原住民族運動主要分為兩種路線，有的強調內部自我發展，像是奇納德克族努力提升村社自我發展能力，著重在農業生產計劃，或是伸張在傳統領域內重建族群社會生活，也有著重在爭取公共市政權力方面。80 年代此區原住民族運動組織漸漸整合，成立全國原住民族自治大會（Asamblea Nacional Indígena por la Autonomía, ANIPA），為歐哈卡州地區的原住民族發聲。ANIPA 認為不僅村社或市鎮有自治需求，在區域性的範圍也有需求。ANIPA 在墨西哥原住民族自治政策的倡議與主張有著舉足輕重的地位。在革命民主黨（PRD）的支持下，ANIPA 和其他原民組織於 1995 年成功辦理第一屆多元原住民族自治全國大會（Primera Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía）。主要目的在倡議墨西哥聯邦政府推動憲改或是增補憲法條文以利地方自治。

目前墨西哥國內最進步的原住民族法律，當屬歐哈卡州於 1998 年 6 月通過的『原住民族村社權利法』（*Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas*）。本法共八章，內容包含原住民族村社自治、教育、文化、內部法規體系、女性權利、自然資源和開發規範等等。本法推動起因於 1995 年州政府修改政府機關選舉程序法，和原住民族社群協商後得出應尊重並承認原住民族的傳統選舉方式。墨西哥政府機關選舉程序法中規定，選舉原則為普通、平等、直接和無記名。但實際上某些部落的傳統規範下女性是無法直接參與選舉投票，加上傳統集體推選領導階級都是公開方式，無法採行秘密無記名。1995 年 11 月依據『村社權利法』第 80 條

airiti

（Wilhelmi, 2008: 35），歐哈卡州 570 個鄉鎮中有 411 個依照傳統慣習選出行政當局，是第一次墨西哥法律承認村社傳統集會選舉方式的合法性。另外，墨西哥政府規定鄉鎮選舉每三年一次，但是依照原住民地區的傳統是每年都要推選新的領導階層，於是為了不違反國家法律原則下，上述市鎮在選舉時會先選出一名正取，兩名候補，三人輪番擔任一年職務。歐哈卡州原住民族以傳統方式選舉治理者，執行既符合憲政規範，也符合原住民族文化認同的混合機制。

六、非法的事實自治：恰帕斯州

恰帕斯州（Chiapas）共有 12 支原住民族，在原住民族權利爭取方面著力較深的有 5 族：多侯拉霸爾族（Los Tojolabales）、左契爾族（Los Tzotziles）、澤達族（Los Tzeltales）、梭給族（Los Zoques）和曆爾族（Los Choles）。本州共有 111 個市鎮，其中有 70 個市鎮原住民族人口居多數。本區原住民族自治觀念除了來村社內部行之久遠的傳統治理方式，也受到 70 年代開始出現的原運組織影響，像是深具左派毛派色彩引導 Margarita、Ocosingo 和 Altamirano 三個市鎮政治走向的獨立鄉村農工中心（Central Independiente de Obreros Agrícola y Campesinas）。另外加上原住民傳教士帶來解放神學觀念，共同捍衛原住民族權利。前述三個市鎮是多候拉霸爾族的分布所在地，為了恢復傳統政治制度，展現真正的自治權力運作，1985 年成立多候拉霸爾族村社組合（Unión de Ejidos y Pueblos Tojolabales）。1986 到 1989 年間，村社組合採用傳統治理元素，依族群宇宙觀的概念，成立永久大會（Asemblea Permanente），永久大會被視為村社組合最高位階的治理單位，透過討論進行事務決策機制。多候拉霸爾村舍組合主要訴求是恢復傳統領域的控制權和自治權。1992 年第一個提出區域性自治倡議的印地安原住民族獨立陣線（Frente Independiente de los Pueblos Indios），正是多候拉霸爾族領導者 Margarito Ruiz 所創立的。

提到恰帕斯地區的原住民族自治運動，最具國際知名度的莫過於 1994 年武裝抗爭的薩帕達民族解放軍，其影響範圍除了在自有軍事占領地區之內，也受到農村和高地農村的支持，最遠擴張到瓜地馬拉邊境地區。首批

airiti

參與的自治市鎮有 38 個，但因為武裝團體加上政府軍隊的騷擾威脅，剩下 29 個。1994 年到 1998 年間，墨西哥聯邦政府在恰帕斯全區大規模部署軍隊，進行高強度的掃蕩，推動自治的市鎮又減少 4 個。

1995 年 EZLN 匯聚 24 個原住民族組織成立村社自治議會，抗議國家體制破壞了既有的傳統秩序。自治代表們不承認墨西哥政府的治理權，要以自治議會體現傳統秩序。原住民族提名自己的統治階層、自治諮詢委員、自己界定權力行使的土地空間範圍。有些自治市鎮當局成立顧問會、耆老委員會、青年委員會、女性委員會等等，都是部落成員自主提名選出。所有的委員會都有一位主席，一名秘書、一名出納以及依行政需求搭配若干數量不等的公務處理員。有些自治市鎮則設置總協調處，由耆老委員會、村落警察單位、監察委員會、村落辦公處、教育委員會、宣教士、衛生處和總協調處等八個單位推派代表。每個委員會都針對確切的項目選出執行委員。自治市鎮政府執行司法、衛生、教育、土地、工作、資訊、文化、糧食生產、商貿和公共運輸等相關自治事務。

本區原住民族以事實（*de facto*）自治的方式，建立區域治理的新架構，從村社、市鎮到區域，實際推動成立多元族群自治區（Regiones Autónomas Pluriétnicas, RAP）和區域自治區（Regiones Autonómicas）。前者依照所在位置區分為四區，混合多元族群，後者則分為兩區，以鄉鎮為行政區基本單位。另外設立切格瓦拉自治市（municipio Autónomo Ernesto Che Guevara）（Rivera Almaguer, 2005: 133-34）

2003 年薩帕達總司令部（Comandancia General Zapatista），在解放軍轄下的自治區域執行實質自治的過程中發現，必須設置一個機構以滿足區域內部、外部和抗爭策略等方面的需求，於是成立了良善政府議會（Juntas del Buen Gobierno）。良善政府議會（JBG）總部稱為 JBG 之家（Casa de la Junta de Buen Gobierno），每個委員的委員由薩帕達反叛自治市鎮的成員推選 1 到 2 位代表擔任。成立 JBG 的原因之一在改善內部組織，建立治理的框架，劃清佔領區域內的軍政（EZLN）體制和民政（BG）體系。藉由建立新的治理架構，調解內部衝突，避免貪污或非法行為產生，建立新的區域自治典型。良善政府議會的設立除了用來監督自治政府的施政，也是自

airiti

治區對外協商的代表機構。對外方面負責對國內外公民社團、支持薩帕達的團體以及相關社會組織和村社單位的接洽交流需求，規範居民、訪客和研究人員進入。JBG 設立的最重要目的在和墨西哥政府抗爭，確認自治區政府施政方針依照『聖安德列斯協議』（*los Acuerdos de San Andrés*）的原則，建立符合公民社會的自治政府體制，同時監控墨西哥聯邦政府是否履行 ASA 協議內容，只要一日不實踐就拒絕和墨西哥中央政府機構協商對話。每個自治區域設置三級公民政府單位，分別是：區域性的 JBG、市鎮層級的自治諮議會（Consejo Autónomo）和村社代表會（Representantes de las comunidades de Resistencia），三級分權，避免權力集中。

JBG 屬於民政體系，支持 EZLN，但不屬於 EZLN。EZLN 屬於軍事體制，以原住民族革命地下委員會（Comité Clandestino Revolucionario Indígena）為操作平台，委員會成員來自恰帕斯不同區域的代表，這些不同區域的部落以公共論壇方式匯集民意，交付地下委員會整合。各區選出自己的自治代表，從原住民的經驗與觀點解決族群發展問題。組織領導力強大的領導階層，透過網路獲得國際聲援，也與全球公民社會交流，帶領部落爭取和政府進行對等協商的籌碼。EZLN 為軍事屬性的單位，主要在守護當初以武裝手段占領的土地空間，空間的占領不為奪權而是提供創造自治的空間。JBG 和其他自治單位主要是行政機構，支撐公民社會運作的單位，具備一般性地區政府的功能，提供社會另一種選項模式：國家不認可、體制外的自治。

大多數原住民族自治運動組織要的只是自主管理和自主發展，有些關注在文化方面、有些則是政治參與。基本上的訴求不外是：兒童教育和官方機構應有使用母語的基本文化權利；村社有使用傳統規範懲治的法律權利；依傳統方式選出區域管理者的政治權利；有控制使用自然資源的土地權利。土地是族群生命的根本，失去土地就失去一切，土地權利是重要的核心關鍵。墨西哥原住民族要求政府歸還傳統領域以建立屬於原住民族的居處空間，追求的是國家體制下的自治區，誠如恰帕斯州長 Pablo Salazar 所言：「和薩帕達的叛亂自治市鎮近十年來和平共處，因為他們的自治管理方式早已經存在數百年之久」（Wilhelmi, 2008: 35）。

airiti

肆、原住民族自治架構規模倡議

墨西哥原住民族運動組織推動自治和所在地區的環境有很大的關係：若是族群部落分布區域較零散的，主要會以村社為主要的自治單元，也就是村社作為管理權利運作的基本中心。這樣的好處是可以直接在居民認同的土地空間直接恢復舊有的傳統運作體系，法律上使用傳統規範解決內部衝突、政治上選出自己的管理代表、經濟上可以集體共管共享自然資源、文化上可以保存語言文化知識。像是歐哈卡州的米賽族（Los Mixes）、薩波狄克族（Los Zapotecas）或是米斯蒂克族（Los Mixtecas）。參與聖安德列斯協議中的諸多原運領導人包括薩帕達民族解放軍（EZLN）、原住民族國家議會（CNI），都支持村社規模自治（Velasco Cru, 2003: 84）。

歐哈卡州多元民族自治國家議會（Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía, ANIPA）於 1995 年 4 月提出成立一個介於鄉鎮和州政府之間的四級政府層級的自治單位。ANIPA 認為在村社和市鎮之上設立的區域組織可納入聯邦政府的一部分，統合在國家框架之中。ANIPA 所提倡的區域規模自治，是為了補足村社自治模式所缺乏的水平聯繫體系，像是要解決土地糾紛，往往會出現派系或是種族之間的衝突緊張，這時候就需要溝通不同原住民族村社或是不同層級的聯繫單位。聖安德列斯協議擔任居中協調的和平敦睦委員會（Comisión de Concordia y Pacificación, COCOPA）則認為，墨西哥憲法 115 條[12] 將自治土地範圍限制在村社和市鎮會限制自治的層級，當問題規模小在某些時候的確可以村社層級面對，但是若土地或是責任歸屬跨越不同村社的時候，如果還只限定原住民族村社為權利主體，資源較少，如果要和解協商應該要提高至區域層級，這樣權利也可以跟著擴大。COCOPA 主張國家法律應該是保護傘而不是用來限制權利的表達，區域保護傘可以避免分屬不同行政區的原住民族權利受到保障

[12] 墨西哥憲法第 115 條，原住民族村社受到法律影響時，得以和市鎮就相關條款進行協商（las comunidades indígenas dentro del ámbito municipal podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley）。

airiti

（Wilhelmi, 2008: 26-30）。區域規模自治是創新的行政組織架構，一旦執行除了要調整相關法規，也會衝擊原住民族政治體系和傳統地方決策架構，甚至會增加區域內派系緊張或是衍生新的權力派系的憂慮，出現支持市鎮自治的呼聲。讓市鎮當局成為管轄區內族群自治的基本架構。

墨西哥全國總計 2 千 4 百個鄉鎮市，歐哈卡州擁有 570 個鄉鎮市，是最多數量的州政府之一，在 570 個行政區中有 400 個行政區有原住民居住，鄉鎮市以下的行政區高達 9,826 個。歐哈卡州有許多市鎮的地理領土空間剛好和原住民族村社規模一致，在這個前提下，該州的原住民團體原住民族國家議會（CNI）也支持市鎮規模的自治。倡議者認為直接可以在市政機構中支撐原住民市鎮需求，適合分裂零散的原住民村落，又符合憲法 115 號條文，若有特殊需求只要創立新的市鎮，不需要修改法令，適法性便利。像歐哈卡州海岸地區的 Los Amuzgos 和 Los Mixtecos 兩支原住民族所在的市鎮，多為族群混居型的市鎮，有的原住民族行政區行政首長是麥士蒂索人，有些麥士地索人居多的行政首長則是原住民，展現複雜族群共居的文化異質性（Anaya Muñoz, 2006: 11; River Almaguer, 2005: 124-25）。

不論是追求適法性套用現有的政治單位的市鎮規模自治，或是配合零散分布的原住民村社的村社自治，抑或是重新設計一套新的區域性自治框架，還是像 EZLN 大破大立，從墨西哥原住民族表現出來的多元自治樣貌，可見單一模式的自治體制是無法一體適用的，應該依特殊需求彈性規劃。

伍、結論

目前墨西哥憲法承認的原住民族權利，在自治方面有承認法律行政權，可依慣習選出村社治理者：承認擁有文化和使用語言的權利、自然資源優先使用權利。聯邦政府也認為應該提高市政廳當局的原住民代表比例，讓原住民族村社的刑罰可以納入州層級的司法體系。1996 年歐哈卡州憲法明確規範原住民族村社自治和土地權利及社會權利，是墨西哥第一部承認原住民族具有公法法人權利的州憲法，反映本州身為擁有最多原住民族人口的需求。相對於地方州政府憲法，聯邦共和國憲法在保障原住民族

airiti

權利相對落後。如果聯邦中央不確實規範，單憑地方政府是無力處理殖民時期或是獨立初期複雜的區域土地問題，加上土地權利問題牽涉多個跨區行政單位和地方利益衝突時，更是需要國家級法律解套。

墨西哥國家廣袤民族複雜，有歷史發展造成的實質自治，走國家法律框架下的部分自治，或是打破框架的良善政府完全自治。不同地區的需求不同，區域性自治、市政層級的自治、村社層級的自治，墨西哥原住民族自治運動呈現不同層次的自治訴求與樣貌，來自知識菁英、原運人士和實際的自治知識經驗，讓世界看到不同規模層級的自治需求與方案。

airiti

參考文獻

石雅如，2009。〈土著主義、原住民主義與拉丁美洲原住民運動〉《台灣原住民族研究季刊》2 卷 3 期，頁 85-97。

石雅如，2012。〈西屬美洲原住民族主權的發展〉《台灣原住民族研究學報》2 卷 4 期，頁 27-43。

石雅如，2013。〈拉丁美洲農民與原住民運動發展分析：巴西無土地鄉村勞動者運動（MST）與墨西哥薩帕塔民族解放軍（EZLN）〉發表於台灣發展研究學會主辦「第五屆發展研究年會」，台北，政治大學，11 月 9-10 日。

石雅如，2014。〈當代拉丁美洲原住民運動發展〉《台灣原住民研究論叢》15 期，頁 39-54。

石雅如，2015。〈拉丁美洲原住民族權利發展：兩次原住民族國際十年期間（1995-2014）〉《台灣原住民族研究學報》5 卷 4 期，頁 139-62。

Anaya Muñoz, Alejandro. 2006. *Autonomía indígena, gobernabilidad y legitimidad en México: la legalización de usos y costumbres electorales en Oaxaca*. México, D.F.: Universidad Iberoamericana.

Cleary, Matthew R. 2005. *Indigenous Autonomy in South Mexico*. Princeton: Center for the Study of Democratic Politics, Princeton University.

Escobar Ohmstede, Antonio. 2001. "Movimientos socio-rurales en las actuales Huastecas hidalguense y veracruzana (México), en la primera mitad del siglo XIX." *Anuario de Historia de America Latina*, Vol. 38, No. 1, pp. 157-81 (https://www.degruyter.com/downloadpdf/j/jbla.2001.38.issue-1/jbla.2001.38.1.157/jbla.2001.38.1.157.pdf) (2018/2/7)

López Bárcenas, Francisco. 2010. *Legislación y derechos indígenas en México*. México: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA).

Rivera Almaguer, and Raquel Xochiquetzal. 2005. "Autonomía Indígena en México." Tesis Maestra en Sociología. México, D.F.: Universidad Iberomaericana.

Sánchez, Consuelo. 1999. *Los pueblos indígenas del indigenismo a la autonomía*. México, D.F.: Siglo XXI.

Unidad General de Asunto Jurítico. 2016. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (http://ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf) (2017/12/18)

airiti

Unidad General de Asunto Jurítico. 2017. "Legislación en el Ámbito Estatal y de la Ciudad de México." (http://ordenjuridico.gob.mx/) (2017/10/10)

Velasco Cruz, Saúl. 2003. "La autonomía indígena en México: Una revisión del debate de las propuestas para su aplicación práctica." *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Soaciales*, Vol. 46, Nos. 188-89, pp. 71-99.

Wilhelmi, Marco Aparicio. 2008. "La Libre Determinación y la Autonomía de los pueblos indígenas: El caso del México." *Boletin Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, Vol. 42, No. 124, pp. 13-38.

airiti

Autonomy of Indigenous Peoples in Mexico

Ya-Ju Shin

Adjunct Assistant Professor, Department of European Languages and Cultures
National Cheng-Chi University, Taipei, TAIWAN

Abstract

From Spanish colonial to the Republic, Mexican indigenous people's right were oppressed in different political periods and plunged them into the political, economic and social predicament structures. The Mexican government approved *ILO Convention No. 169* in 1990 and amended the constitution in 1991, recognized Mexico as a multicultural country, according to this, the law should guarantee the indigenous peoples' language, culture and tradition habit. Although there are progress provisions in law, it has not been fully implemented. The actual needs of different ethnic groups in different regions are not the same: some are striving for the right to management of resources or returning land. In series there are different groups have developing gradually autonomous movements in different levels, such as regional, municipal and village communities. The EZLN, the most notably, carry out their own autonomy outside the national framework system. All the mentioned reflect the diverse and valuable experiences of the Mexican Indigenous peoples' autonomous movement.

Keywords: Mexico, indigenous right, indigenous autonomy, constitution, EZLN