



原住民正名三十週年： 談原住民族土地運動歷程與當前挑戰

原住民正名運動30周年：原住民族の土地運動の歩みと目下の挑戦
30-years of the Name Rectification of Indigenous Peoples: The History and Current Challenges of the Indigenous Peoples' Land Movement

文・圖 | 官大偉 (國立政治大學民族學系教授兼主任)

台灣「原住民正名運動」

，廣泛來說，包含將憲法中之山胞名稱正名為原住民、個人使用傳統姓名、民族集體的正式名，以及恢復土地山川名稱的正名等，一系列自1984年發動之訴求與成果。上述各項正名之中，恢復土地山川名稱一項，雖然和前面幾項以人（包含個人與集體）為核心的正名，看似無直接關係，但實則同樣是立基於原住民族在國家中特殊地位的確定，以及自我詮釋之文化權的肯認。在現今原住民族土地權推動，因為傳統領域議題遭遇反挫，彷彿進入深水區的時刻，回顧這三十年來的運動歷程，或許正是一個深化論述與找到實踐方法的機會。

原住民族土地運動的歷程

1980年代，繼正名的訴求之後，原住民族團體分別



傳統領域調查計畫啟動後，帶動部落自主的舊社踏查活動。(攝於2015年，台東達仁鄉)

在1988年、1989年、1993年進行了三次的還我土地運動。以1988年的還我土地運動來說，當時上街頭抗議的原住民族人數高達兩千多人，對照原住民族的人口，可以反映出族人對於土地議題之深切感受與高度重視。

第一次還我土地運動的主張，主要是針對林務局、國有財產局的機關管理之國

有林班地、國有土地，以及台糖土地，訴求其應歸還給原住民；第二次還我土地運動，則增加了要求行政院應儘速核定省政府研商同意及研商中之增編保留地之面積，要求清查原住民實際使用保留地之狀況，並檢討「山地保留地開發管理辦法」；到了第三次還我土地運動，其提出之訴求則提高

2005年通過《原住民族基本法》，2006年發生司馬庫斯櫟木事件。該案經多年訴訟而在2010年更一審判決無罪，是透過司法承認原住民族之傳統領域主張的里程碑。



至聯合國中所論述之固有主權 (inherent sovereignty) 的概念。因此，強調的不再只是零星土地的增劃編，而是就國家與原住民族在土地之上關係的全面檢視。

1990年代後期，原住民族運動從街頭轉向部落扎根，在部落主義的號召下，不少原住民族知識青年開始關心與家鄉的連結，或回到家鄉進行文史紀錄、參與社造蹲點。原住民族的土地運動，也轉向貼近在地土地案例與環境議題。反亞泥運動、反瑪家水庫運動，都是



缺乏完整的發展規劃和土地經濟政策，是原住民保留地地權實質流失的根本原因。(攝於2012年，新竹橫山鄉)

重要的事件。

2000年前後，設置馬告國家的爭議，引發了自然資源共管的討論，以及劃設部落地圖、進行原住民族土地知識之自我詮釋與重建的倡議。2002年，根據陳水扁總統簽署之「新伙伴關係條約」文件中「恢復原住民族部落及山川傳統名稱」、「恢復部落及民族傳統領域土地」等內容，啟動了全國性的原住民族傳統領域的調查。從2002年到2012年間，投入的學界、部落、政府三方之間，經過不少觀念與立場的衝突、對話、妥協。但無論如何，終究培力了不少具傳統領域調查實證經驗的工作者，並將這些經驗運用在權利主張及社區發展的行動中。其間，2005年通過

《原住民族基本法》，2006年發生司馬庫斯櫟木事件。該案經多年訴訟而在2010年更一審判決無罪，是透過司法承認原住民族之傳統領域主張的里程碑。

傳統領域議題遭遇的反挫

2016年蔡英文總統在同年就職記者會代表政府向原住民族道歉。2017年公告之《原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法》，因為在定義上排除私有地作為傳統領域土地而產生一系列抗爭，其映照出原住民族土地權的落實之路依然崎嶇。

上述劃設辦法的爭議，表面上是關於《原住民族基本法》2015年修法後第21條內容之解釋；實質上是對於傳統領域包含私有地後，是

否侵犯個人財產權之疑慮；更深層來看，則涉及墾殖殖民主義 (settler colonialism) 歷史中，大量移民移入產生之土地需求而與原住民族之間的衝突。歷史學者Veracini (2011) 認為，墾殖殖民主義的最終目的，在於消滅原住民族，其方法包含墾殖者自身的本土化，以及否定原住民族的權利與道德訴求。從台灣的經驗來看，否定原住民族和土地的關係、將這樣的關係視為墾殖者存在的威脅，已是超越對於財產權保護的理性討論，而有著複雜的社會歷史情緒。

若單純就私人財產權的保護而言，私有土地經劃設為傳統領域，其開發利用應諮商並取得原住民族或部落同意，未必就會侵犯個人財產權。因為，在任何的土地上，無論土地所有權屬為何，都還需受到土地使用的規範。例如，私人所有之土地，若位於山坡地被劃為林業用地，則不能做農業使用；若私人土地位於都市計畫之工業區，則不能做為興建自用住宅使用。土地使用的規範，是為了公共利益的維護而設計，也是在個人財產權和公共利益之間取得平衡的手段。常見的公共利益目的，包含安全、衛生、環



國土計畫法通過後，啟動原住民族土地空間作業。(攝於2022年，在屏東舉辦之教育訓練工作坊)

境等等因素，但也不僅限於此。舉例來說，紐西蘭的資源管理法 (1991)，就承認毛利人對具連結關係之傳統土地、資源的守護責任，因此涉及其開發利用時，必須事先提供開發計畫並諮商相關部族 (iwi)。換言之，尊重毛利人與其土地的連結，也可以是公共利益要追求之價值的一部分，而這也正是多元文化主義的意義。

進一步來看，若認為我國現有之法制對於因為諮商同意權之行使而產生對私人土地的使用限制，究竟在什麼程度屬於地主應盡之社會義務，超過什麼程度則涉及補償問題，尚有待進一步釐清，那麼就應該針對此癥結進行討論，而非演變成2019

年邵族傳統領域公告，因行政程序不完備遭行政院訴願會撤銷後，政府對於原住民族傳統領域議題，至今噤聲而無作為的停頓狀態。

多元並進作為落實土地權的策略

雖然當前原住民族土地權之落實，因傳統領域議題遭遇反挫，而進入到深水區，但是回顧自1980年代以來的運動軌跡，仍可以看到幾個進展：

首先，是族人有更多可以表達自身土地文化的媒介。傳統領域調查的經驗，雖然有許多可以檢討的地方，但其強調參與的作法所累積的在地能量，以及對製圖工具的運用逐步結合了多

土地使用的規範，是為了公共利益的維護而設計，也是在個人財產權和公共利益之間取得平衡的手段。



媒體、影音等工具，都使得族人和大社會有更多對話的機會。

再者，是對於國家制度有了更細緻的掌握。早期的還我土地運動所訴諸的「歸還」，是一個較模糊的概念（如前所述，即使取得所有權，土地使用仍有可能受到限制）。相對的，2000年代之後發展出來關於共同管理、共同治理、自主治理等討論，乃至晚近關於國土計畫中的原住民族權利機制（包含通則性的原住民族土地特殊使用規則，以及透過

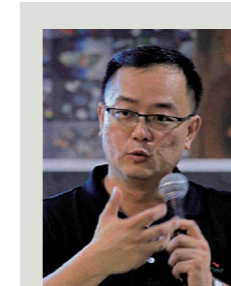


傳統領域調查的成果，逐步轉化成教育的內容。(攝於2017年，新竹尖石國中)

特定區域計畫、鄉村地區整體規劃，對特定範圍制定特殊土管的作法）之推進，乃至在文化資產保存的體系中，藉由登錄文化景觀、史蹟，由部落或傳統組織參與保存維護計畫、掌握土地空間的文化詮釋，都是落實土地權的管道。畢竟，土地權並非單一的一種權利，而是多種權利的組合。越能夠掌握其多元性，以及涉及之規範體系的運作規則，則越有機會運用這些體系，實踐土

地文化、達成發展需求。

這些進展所帶來的機會，同時也伴隨著因為土地議題被切割零碎化，分屬不同規範體系，而容易使人失去對於土地整體意義之體會的危機。因此，在運用不同的表達詮釋工具與社會對話、掌握國家制度之規範體系、從不同管道推進原住民族土地權的同時，不忘土地對於原住民族之整體的意義，正是當前重要的課題。



官大偉

新竹縣尖石鄉人，泰雅族，1971年生。美國夏威夷大學地理學博士。現為國立政治大學民族學系教授兼主任、土地政策與環境規劃碩士原住民專班教授。研究領域為民族政策、民族地理、原住民族空間與社區自然資源管理、原住民族土地政策。