



文 | 戴秀雄 (政治大學地政學系助理教授)

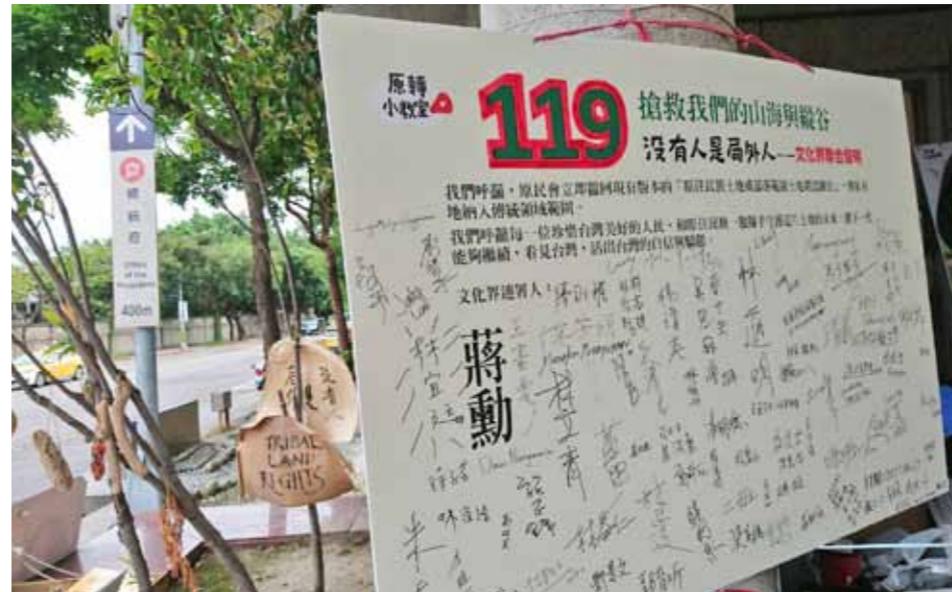
原住民權利個體與集體權法制問題芻論——兼談原保地私有化的衝擊

在運用法律做為管理國家、社會秩序的地方，無論是將法律做為國家機器，還是法治國家的概念下防止國家機器濫用權力，透過法律規範所形成的法律關係，都仍以享有的權利與承擔的義務為核心。而在談原住民與國家之間的關係以及原住民復權的問題時，由於一定程度上必須透過法律與制度的建置，來明確化原住民與族人爾後面對國家機器的地位和保障，自然也就弄清楚原住民與族人相關主體權利在法制上的意義與特性。

原住民與族人相關權利的規範，國際上已有聯合國的原住民族權利宣言，而台灣除了既有關於原住民保留地相關法規外，另定原住民基本法予以規範。然而，從原住民權利宣言與原基法的內容來看，對於原住民相關權利不只限定在族人個體的權利，還擴及於部落甚至原住民這種具有集體特性的權利模式。基於這種情形，以下就對原住民與族人相關權利，在個體權利與集體權利上所形成之架構與特性予以簡單說明，俾便作為日後討論原住民與族人權利相關法制的參考基礎。

權利的意義與義務

權利在法制上的意義就是被法律所保障的利益或地位。在法理上，尤其是民事法理，有人擁有權利，則必有人對此權利之實現負有義務。在面對如何拘束國家機器的公權力時，人民所擁主體權利必然伴生某種國家機器所負的義務（如不得非法干預人民權利）；但有由國家機器單方面負擔義務，卻不同時對應存在人民方的主體權利之可能。例如國家機器被課與無條件滿足人民生存所需最低條件的義務，但是人民對於國家機器如何履行這個義務卻無從指定方式、時間等等，只能等到相關法制被創造出來後，由相關法制去賦(衍生性)權給人民，人民再依照相關法制去行使(衍生性)主體權利。上面提到的這種國家機器單方面負擔義務而不存在相對應人民主體權利的情形，



權利在法制上的意義就是被法律所保障的利益或地位。在法理上，尤其是民事法理，有人擁有權利，則必有人對此權利之實現負有義務。在面對如何拘束國家機器的公權力時，人民所擁主體權利必然伴生某種國家機器所負的義務。



原民權利運動團體透過聯署，希望政府單位能撤回現有版本的「原住民土地或部落範圍土地劃設辦法」，將私有地納入傳統領域範圍。(圖片來源：編輯部)

在憲法位階其實並不陌生，而被稱為客觀規範，此由基本權利所衍生時，又被稱為基本權利的客觀效力。

個體權與集體權在法制架構下的基本問題

主體權利與客觀規範的分立，一定程度顯現了現代法制系統之下，權利的積極行使與防衛都需要由能展現自我意志的個體做為載體，以致現行法律規範其實是一種以個體權利展開的架構；在面對多數人的問題時，需透過轉為法律上的團體，再賦予人格特性去承載這個團體可享有的權利，即為「法人」。代表在現行法的架構中，原則上不存在真正的集體權，而是把集體性的權利義務交給用來代表集體的團體，因而享有主體權利，在本質上仍是種個體權。

但從原住民復權運動領域來看，因為存在大量以原住民為主體的權利宣告，而觸及在法治實務上如何落實這些林林總總的集體

權、個體權，同時還必須使個體與集體間的法律關係予以衡平，其實很需要學術界投入進行各種原住民集體權利的研究，以提供未來國內法實定化的基礎。

原住民集體權利實定法化的侷限

從原住民權利宣言的各條內容，可看出來針對不同權利項目，清楚地標示該權利是屬於「原住民」還是「個人」所享有，而有明確的差異性處理。然而，原住民一詞要運用在足以進行爭訟的實務環境中，首先就碰上「原住民」權利主體界定的困難。



2007年9月13日聯合國大會決議通過的原住民族權利宣言。(圖片來源：聯合國人權高級專員辦事處網頁http://www.ohchr.org/EN/pages/home.aspx)



從原住民族權利宣言的各條內容，可看出來針對不同權利項目，清楚地標示該權利是屬於「原住民族」還是「個人」所享有。然而，原住民族一詞要運用在足以進行爭訟的實務環境中，首先就碰上「原住民族」權利主體界定的困難。



2017年6月25日環保、原民權利運動等20多個民間團體，在凱達格蘭大道前發起「看見亞泥 搶救太魯閣」大遊行。（圖片來源：編輯部）

的處理。尤其，整部原住民族權利宣言都著重在實質權利內容的宣告，似乎將原住民族的定義問題當成天經地義的自明之理，導致在將這些權利內國法化時，這些集體權利的內容就很可能需要當成國家機器單方義務來立法。又導致原住民族集體權利部分將會極端依賴後續立法，而特別容易受到政治波動的影響。

原住民族集體權法制設計上的考量

將部分集體權利解為國家之單方義務，部分集體權內容在欠缺足以代表集體之主體時，一樣在權利主張（不管是防衛性主張或是給付性主張）也會遭遇困難。以集體財產權為例，就既有財產權而言這是典型防衛權，卻也同時涉及原住民族固有財產返還請求之功能，那麼，無論是防衛或是返還請求應該由家族、部落、族群還是以所有原住民族總體共同名義來主張？況且，部分財產權以外的集體權利，包含文化傳統、宗教禮儀等之保障，則一方面不乏超部落性保障標的，另一方面卻又未必達到超、跨族群而適合由原住民族總體去進行主張者。絕非僅宣告有此些集體權利而欠缺相關組



日前於凱達格蘭大道抗議「原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法」的巴奈庫德等人，遷移到台大醫院捷運站1號出口持續呼籲政府單位重視原住民族的土地權。（圖片來源：編輯部）

織與程序的規範，就可以落實原住民族各種集體權利的；因此，日後對於各族群與原住民族總體是否在法治設計上也應該團體化、法人化，恐怕就是原住民族權利宣言與目前原基法尚有所欠缺的地方。

原住民族集體土地財產權與原保地私有化問題

回到前述關於原住民族集體財產權問題來看，其實迄今依據山坡地保育利用條例第37條所辦理的措施，雖其目的頗有返還地權於原住民之意味，此若適用於有個體財產權制之族群或部落或許尚稱可行，但若用在土地以集體用為主幹之族群或部落，此種措施與制度設計反而無異於將原本屬於集體所有之土地財產權割裂授予私人，由於透過此種方式取得的私有財產權受到法制保障，未來如何復歸集體財產即成為部落或原住民族的另一難解問題（例如透過買回或徵收等方法皆有其法制或事實面之困難），故可以說是造成固有集體財產事實上

之分裂與減少。更重要的是，這也造成實質對於各該族群、部落慣習法制的破壞，而此又正好可說是集體權利在制度設計時被不當地處理成個體權利所帶來傷害性後果。

簡單地綜整上面提及的問題，無論是原住民族權利宣言還是原基法，其所宣告的原住民族權利大抵停留在實體規範的層面，其中屬於集體權利的部分正是法制化過程中相對困難的。其困難所在之處，如前所言主要在於制度設計上要如何確定權利主體較為妥當，以及部

分集體權利在本質上難以請求而有待進一步立法規範其運作且又不宜任意混淆個體權與集體權。而這其實正是原住民族慣習法與現行法制的制度接軌問題，也直接影響原住民族權利是否可得落實。

原住民族權利的個體、集體權問題涉及層面極廣，遠非一篇短文所能淺談。因此，希望做為一個引子，期待未來能有更多討論，並對原住民族法制的建置、改善提供出新的方向與可能性。◆



戴秀雄

屏東縣佳冬鄉人，德國雷根斯堡大學公法學博士，教授及研究憲法基本權利、行政法、土地法規與空間計畫法制等領域。政大地政系專任助理教授。近年研究主題著重原住民族土地問題與國土空間計畫的連結介面，例如原保地增、劃編、原鄉非都市土地編定更正及傳統領域相關法律問題。