

國立臺東大學公共與文化事務學系
碩士在職專班碩士論文

指導教授：靳菱菱 博士

原住民諮商同意權對地方發展影響之研究：
以臺東知本 Katratripulr 部落光電案為例



研究生：施皓軒 撰

中華民國一一一年六月

國立臺東大學公共與文化事務學系
碩士在職專班碩士論文

The logo of National Taitung University is a circular emblem. It features a central white star with a vertical bar through its center, set against a light blue background. The star is surrounded by a white ring containing the university's name in Chinese characters: '國立臺東大學'. Below the star, the English name 'National Taitung University' is written in a light blue, sans-serif font, following the curve of the bottom half of the circle.

原住民諮商同意權對地方發展影響之研究：
以臺東知本 Katratripulr 部落光電案為例

研究生：施皓軒 撰

指導教授：靳菱菱 博士

中華民國一一一年六月

國立臺東大學
學位論文考試委員審定書

系所班：公共與文化事務學系碩士在職專班

本班 施皓軒 君

所提之論文 原住民諮商同意權對地方發展影響之研究：
以臺東知本 Katratripulr 部落光電案為例

業經本委員會通過合於 碩士學位論文 條件
 博士學位論文

論文學位考試委員會：

施皓軒
(學位考試委員會主席)

施皓軒

謝美菱
(指導教授)

論文學位考試日期：111 年 5 月 29 日

國立臺東大學

附註：本表一式二份(正本)經學位考試委員會簽名後，分別送交系所辦公室及註冊組存查。

國立臺東大學 學位論文網路公開授權書

重要事項說明：依著作權法第十五條第二項第三款規定，「依學位授予法撰寫之碩士、博士論文，著作人已取得學位者，推定著作人同意公開發表其著作」。本校圖書資訊館就紙本學位論文之閱覽服務依前開規定，採公開閱覽為原則。如論文涉及專利事項、機密或依法不得提供，需延後公開紙本論文者，請另行填寫本校「學位論文延後公開申請書」。(申請書得自本館網站下載)

本授權書所授權之 學位論文 書面報告 技術報告 專業實務報告 為本人在
國立臺東大學 公共與文化事務學系碩士在職專班 系(所) 組

110 學年度第 2 學期取得 (碩士 博士) 學位之論文。

論文名稱：原住民諮商同意權對地方發展影響之研究：以臺東知本 Katratripulr 部落光電案為例

本人上列依學位授予法取得學位之論文電子全文(含書目、摘要、圖檔、影音資料、附件等，以下同)，依著作權法非專屬、無償授權予下列授權使用單位，得因教育、科學及研究等非營利用途，不限期間與次數重製，並得將電子全文收錄於數位資料庫，透過自有或委託代管之伺服器、網路系統或網際網路向授權使用單位圖書館館內及館外之使用者公開傳輸，提供該使用者為非營利目的之檢索、閱覽、下載及列印。

授權使用單位	電子全文於網路公開時程
國立臺東大學	(依據 108 學年度第一學期第 3 次行政會議決議：研究生畢業論文延後公開上網時程，至多以三年為原則) <input checked="" type="checkbox"/> 立即公開 <input type="checkbox"/> 一年後公開 <input type="checkbox"/> 二年後公開 <input type="checkbox"/> 三年後公開
國家圖書館	<input checked="" type="checkbox"/> 立即公開 <input type="checkbox"/> 一年後公開 <input type="checkbox"/> 二年後公開 <input type="checkbox"/> 三年後公開 <input type="checkbox"/> 不同意公開 (僅能查閱論文書目、摘要、參考文獻等資料)

本授權書所定授權，均為非專屬且非獨家授權之約定，本人仍得自行或授權任何第三人利用本著作。上述授權內容均無須訂立讓與及授權契約書。依本授權所為之收錄、重製、發行及學術研發利用均為無償。上述同意與不同意之欄位若未勾選，本人同意視同同意授權。

學 號： 3010916 (務必填寫)

研究生簽名：施皓軒 (親筆正楷)

指導教授簽名：靳慧芳 (親筆簽名)

日 期： 中華民國 111 年 6 月 9 日

本授權書(得自本校圖書資訊館網站下載)，請勿自行變更本授權書內容及格式，並以黑色字體撰寫後複印裝訂於審定書之次頁；授權書正本於畢業離校時，連同紙本論文一併繳交至圖書資訊館。

授權書版本：2022/01/13

謝 誌

Rome wasn't built in a day.

研究所美妙之處，若以經濟學的角度來看，似與時間拉出一條有生產可能曲線做出機會成本的選擇，假日理應是親子的時光，卻得在學海中經過無數埋頭鑽研的日子。細數過去 2 年的精采時光，雖然幾度想瀟灑地揮揮衣袖，就此別過。所幸有班導師靳菱菱的指導，及好夥伴們的互相勉勵，讓我秉持初衷，堅持下去，努力栽種豐碩的果實。

我，真的如期登出了！

我要向此論文的指導教授靳菱菱老師致上最深的感謝，在未來的歲月，定會遵循靳老師敦敦教誨，以老鷹視野「鳥瞰」事情，用宏觀的角度分析事態，透過所學貢獻己力。追求「真理」的價值，保持思辨的能力創造框架外思考的價值。

特別感謝本系最堅強的師資：為地方創生注入豐碩靈魂的人文學院李玉芬院長；對於時事評論總能畫龍點睛的柯志昌老師；行雲流水般操作大數據的謝志龍老師；開啟對 NGO 與 NPO 之角色與價值的劉麗娟老師；讓法學充滿活潑且生命力的盧浩平老師。

感謝我最親愛的家人—父親、母親、弟弟、舅舅、妻子及孩子，因為有您們的鼓勵，讓我有勇氣且無憂地專心功研。在人生階段，這次求學與畢業的經驗感觸最深刻，因為過程佈滿荊棘又滯礙前行，卻有許多一起披荊斬棘的貴人與夥伴，讓這份艱辛的體會充滿溫暖及感動，感謝大家！

最後，我要鼓勵所有勇敢逐夢的公事人：

堅持，不容易，在數淚間；放棄，很容易，在彈指間；這段向「放棄」抗爭的日子，絕對會歷經天人交戰。這段日子不僅是透過學術研究達到學理知識與人生觀點的蛻變，更是在人生階段學習一門「堅持」的必修課程。

堅持下去，此時付出的每一刻都值得你細細品嚐與回味。

施皓軒
2022 年 6 月

原住民諮商同意權對地方發展影響之研究： 以臺東知本 Katratripulr 部落光電案為例

施皓軒

國立臺東大學公共與文化事務學系碩士在職專班碩士論文

摘要

本研究以臺東市知本 Katratripulr 部落光電案為例，探討原住民族基本法與諮商同意權對地方發展影響。本文採用深度訪談法及次級資料分析，蒐集國、內外文獻資料，廣泛討論台灣與他國諮商同意權行使背景及蛻變之差異，透過少數民族權利理論深究原住民族權利的演變，以諮商同意權的實證與發展分析操作模式種類，以回顧國內相關研究發展出諮商同意權在部落的適用性。

研究發現如下：原住民族政策之爭議共通點在於平等權無法被實踐，造成多元主義難以落實，在傳統決策機制與現代民主政治間存有隱性隔閡。從諮商同意權之行政強制力，家戶投票制度違反平等權，而委託投票的瑕疵爭議也未能被改變。

本文建議：傳統習慣與民主投票進行互補三階段，強調個人參與，貫徹討論與決策；力推現行法規補強，如增加罰則約束廠商行為；流程公開透明；「家戶」人員改為「個人」，貫徹平等權達到全體參與的機制；取消鄉鎮市公所代行召開部落會議權限，將自決權回歸部落且賦予否決權；修正《地方制度法》第 25 條，將原住民族相關政策納入地方自治規則；強化「原住民族委員會」角色，成立監督委員會並組織田野調查小組，主動檢視相關法規；建立原住民族官方協議組織，協助部落與公部門談判的平臺。

關鍵字：Katratripulr 部落、光電案、原基法、諮商同意權

The Impact of Aboriginal Consent Rights on Local Development: A Case Study of Katratripulr Tribe in Taitung

HAO-HSUAN SHIH

Abstract

This study takes the photoelectric case of the Zhiben Katratripulr tribe in Taitung City as an example to explore the impact of the Basic Law and the right to consultative consent of aboriginal peoples on local development. This article adopts in-depth interview method and secondary data analysis, collects domestic and foreign literatures, and discusses the differences in the background and transformation of the exercise of consultation consent rights between Taiwan and other countries. Empirical evidence and development of consent right analyzes the types of operating modes to review the relevant domestic research to develop the applicability of consultative consent right in tribes.

The findings of the study are as follows: The common point in the disputes of indigenous policies is that the right to equality cannot be practiced, making it difficult to implement pluralism, and there is a hidden gap between traditional decision-making mechanisms and modern democratic politics. From the administrative coercive power of the right to consultative consent, the household voting system violates the right to equality, and the flawed disputes of entrusted voting have not been changed.

This paper proposes: traditional habits and democratic voting should be complemented in three stages, implementing discussions and decision-making; vigorously promote the reinforcement of existing laws and regulations, adding penalties to restrict the behavior of manufacturers; the process is open and transparent; Implement the mechanism of equal rights to achieve participation by all; cancel the authority of township to hold tribal meetings on behalf of them; amend Article 25 of the Local System Law to incorporate policies related to indigenous peoples into local self-government rules; strengthen the role of the "Indigenous Peoples Committee", set up a supervisory committee and organize a field investigation team to review relevant laws and regulations; establish a negotiation platform to integrate the differences between indigenous peoples and the public sector.

Keywords : Katratripulr Tribe, Optoelectronic Development Planning, The Indigenous Peoples Basic Law, Right to Consultative Consent

目錄

摘要.....	i
Abstract	ii
第一章 緒論.....	1
第一節：研究背景與動機.....	1
第二節：研究方法.....	2
第三節：研究架構.....	3
第四節：研究流程.....	5
第二章 文獻探討.....	6
第一節：少數民族權利理論.....	6
第二節：原住民族權利的演變.....	10
第三節：諮商同意權的實證與發展.....	11
第四節：操作模式種類.....	13
第五節：國內相關研究.....	16
第三章 諮商同意權在部落.....	19
第一節：台灣行使諮商同意權作法.....	19
第二節：我國諮商同意權實務操作.....	21
第三節：Katratripulr 光電案始末.....	24
第四章 族群傳統與現代政治的權衡.....	33
第一節：從少數權利學說反思原住民社會處遇.....	33
第二節：諮商同意權對傳統組織權力的裂解.....	35
第三節：諮商同意機制比較.....	39
第四節：我國諮商同意權行使利弊.....	43
第五節：原民會、地方政府與部落的權力競爭.....	48
第五章 結論與建議.....	53
第一節：研究發現.....	53

第二節：研究建議.....	55
附錄一：最高行政法院判決書.....	57
附錄二：臺東縣政府聲明稿.....	60
參考文獻.....	64



圖目錄

圖 1-1 研究架構	4
圖 1-2 研究流程	5



第一章 緒論

第一節：研究背景與動機

1949 年，中國國民黨所領導的中國華民國政府因國共內戰失利撤退台灣，隨即開始長達近 40 年的戒嚴狀態。國民黨政府為了穩固政權，設立國語政策，試圖對在地文化做出壓制。我國原住民族自解嚴後的隔年（1988）發動台灣原住民自治運動，要求中華民國政府必須正視台灣原住民自決權。訴求包括：正名運動、要求行政院設置原住民專責機關、還我土地抗爭遊行、推動原住民族自治、參與國際組織活動。近幾年陸續出現原住民部落運用《原住民族基本法》賦予的權利阻擋地方開發案。在花東，如亞洲水泥新城山礦權展現案（以下稱亞泥案）、美麗灣渡假村開發案（以下稱美麗灣案）、知本濕地光電開發案（以下稱 Katratripulr 光電案），共同點是地方政府與財團未落實諮商同意權的程序，企圖進行開發。以 Katratripulr 光電案為例，2017 年臺東縣政府因應再生能源利用，以自然能源替代燃料發電降低廢氣排放量，且響應中央再生能源政策「太陽光電兩年推動計畫」，決定在 Katratripulr 傳統領域規劃 226 公頃的光電區，預計每年約可提供 196,685,284 度發電量，縣政府每年回饋金高達 2 億多元，並提撥回饋金的 1 成（約 2,000 萬元）帶動地方發展。隔年由韋能能源子公司能源取得標案，縣府與其簽定的合約明確要求業者取得原住民族部落同意，因此諮商同意被視為這場光電案最重要的門檻。2019 年 6 月，在縣府協助下以諮商同意權進行投票，此為全台灣首件原住民族部落針對大型土地開發案行使諮商同意權，最終結果 187 票同意，173 票反對，同意光電專區設置在 Katratripulr 傳統領域。

本案有幾個重點值得深思：

一、原住民的諮商同意權的強制力

在 Katratripulr 的案例中，臺東縣政府與廠商簽訂合約時內容提到該開發地點為原住民傳統領域，必須由廠商通過諮商同意的環節得以開發。從《原基法》第 21 條的規定僅提到「政府或私人於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮商並取得原住民族或部落同意或參與，原住民得分享相關利益。」換言之，當開發與諮商出現分歧意見，該法條並沒有明文規定罰則或禁止開發的強制力。因此本案諮商同意權只是必經「程序」。如今部落以此「程序」有違法之疑提起訴訟反而衍生更多可以討論的議題：原住民是否理解諮商同意權的意義？

諮商同意權納入公民參與民主社會機制的投票機制，這項投票的性質卻與一般選舉、公投案大不相同。該項投票首先設定大知本地區的原住民族都有投票權，又規定「一家一戶」只有一票，就算一家一戶有四口，只能有一個代表票，不論是誰去投都有效力。諮商同意權的法規原意應為希望透過部落的意見來決定開發案，但以此案來看，目前諮商同意權的意義與執行，並不完全符合現今民主社會投票辦法。

二、公部門設計的投票規則是否符合立法意旨？

部落自始至終並未實際參與標案過程，其認為應該納入族人的想法，才是真正做到諮商。臺東縣政府為此去函原住民委員會（以下稱原民會）是否必須經過部落諮商並取得同意才能夠招標公告？原民會回函表示，只要在實質開發行為前，再透過諮商同意程序即可¹。然而諮商同意辦法與《原基法》立法精神為「保障原住民族基本權利，促進原住民族生存發展，建立共存共榮之族群關係，特制定本法」似乎相互牴觸。爾後的投票規則迭傳出爭議，部落已向行政法院提起訴訟，企圖推翻投票結果。Katratripulr 部落質疑諮商的時間點適當性，而縣府對於部落的反對聲音至今都未能提出解決辦法，部落的傳統體制正受前所未有的考驗，反而因為法規造成部落意見紛歧與衝突。

本文企圖探討諮商同意權對於原住民族的保障為何？透過原住民族各項權利文獻資料與他國原住民族權益的行使權進行比較，從本國案例結合他國原住民族權利相關行使案例，反思我國之原住民族政策與法規，最後針對諮商同意權的行使提出結論與建議。

第二節：研究方法

筆者為建和卑南族人，從事公共事務領域的工作多年，祈能透過本研究分析原住民族諮商同意權面臨的困境。本文採用二種分析方法如下：

一、文獻分析法（Literature Analysis）

文獻分析法的優勢為蒐集各方資料，能夠廣泛及豐富提升研究範圍，再透過分析後歸納統整，也經常用在質性研究上。其分析步驟有四，即閱覽與整理（Reading and Organizing）、描述（Description）、分類（Classifying）及詮釋（Interpretation）（朱柔若譯 2000）。本文擬蒐集諮商同意之國內外案例與文獻資料，

¹ 知本濕地光電案亂象：當原住民行使諮商同意權，投票設計卻爭議叢生 <https://reurl.cc/Mkp8z4>

將資料分析整理後，再分析其事件的背景、原因、影響及意義等。本文蒐集資料可分為三類：

- (一) 學術期刊：學者專家的專業研究（原住民族權益），使本研究能有效提升本研究的深度與廣度。
- (二) 專書著作：近年不少學者針對原住民族自決的關注，透過專書著作以理解相關學理。
- (三) 本研究之案例目前仍處於陳抗中，作者擬蒐集報章媒體資料、全國法規資料庫，及相關文件報告等作為相關政策佐證。

二、次級資料分析（Secondary Analysis）

次級資料分析是既存的資料再作進一步的分析研究，可能只是針對原始資料的研究目的作進一步的分析，或者是應用原始資料探討另一個全新的研究問題。有時候，研究者會綜合數個原始資料作次級分析，但有時候只會應用一個原始資料作再分析（董旭英、黃儀娟譯 2000）。本文蒐集資料可分為二類：

- (一) 內部次級資料：利害關係人（縣府、廠商、部落）的內部會議紀錄、相關人的意見回饋。
- (二) 外部次級資料：政府公開資料、媒體報導資料、部落公開資料。

第三節：研究架構

研究章節安排如下：

第一章緒論，研究背景與動機、研究方法、研究架構、研究流程。

第二章文獻探討，以國內、國外相關文獻作為本研究理論基礎，並加以歸納整理。其中包括原住民族自決權、土地正義、轉型正義等文獻資料，並與他國原住民族權益的行使權進行比較。重點包括：以 W. Kymlicka 多元文化理論探究原住民族歷史文化；以聯合國原住民族權利宣言的世界角度切入原住民權利的觀點，觀察原住民族權益的突破與困境；透過紐西蘭毛利人的諮商同意權對諮商同意推動與改變。

第三章著重 Katratripulr 部落光電案之爭議、諮商同意立法背景、執行細則、光電案被操作過程，包括制度設計、法令規章、縣政府如何設計投票，探討諮商同意權對部落的影響。

第四章則結合國外文獻與案例，反思我國之原住民族政策與法規。

第五章針對諮商同意權的行使提出結論與建議。

本文研究架構如下圖：

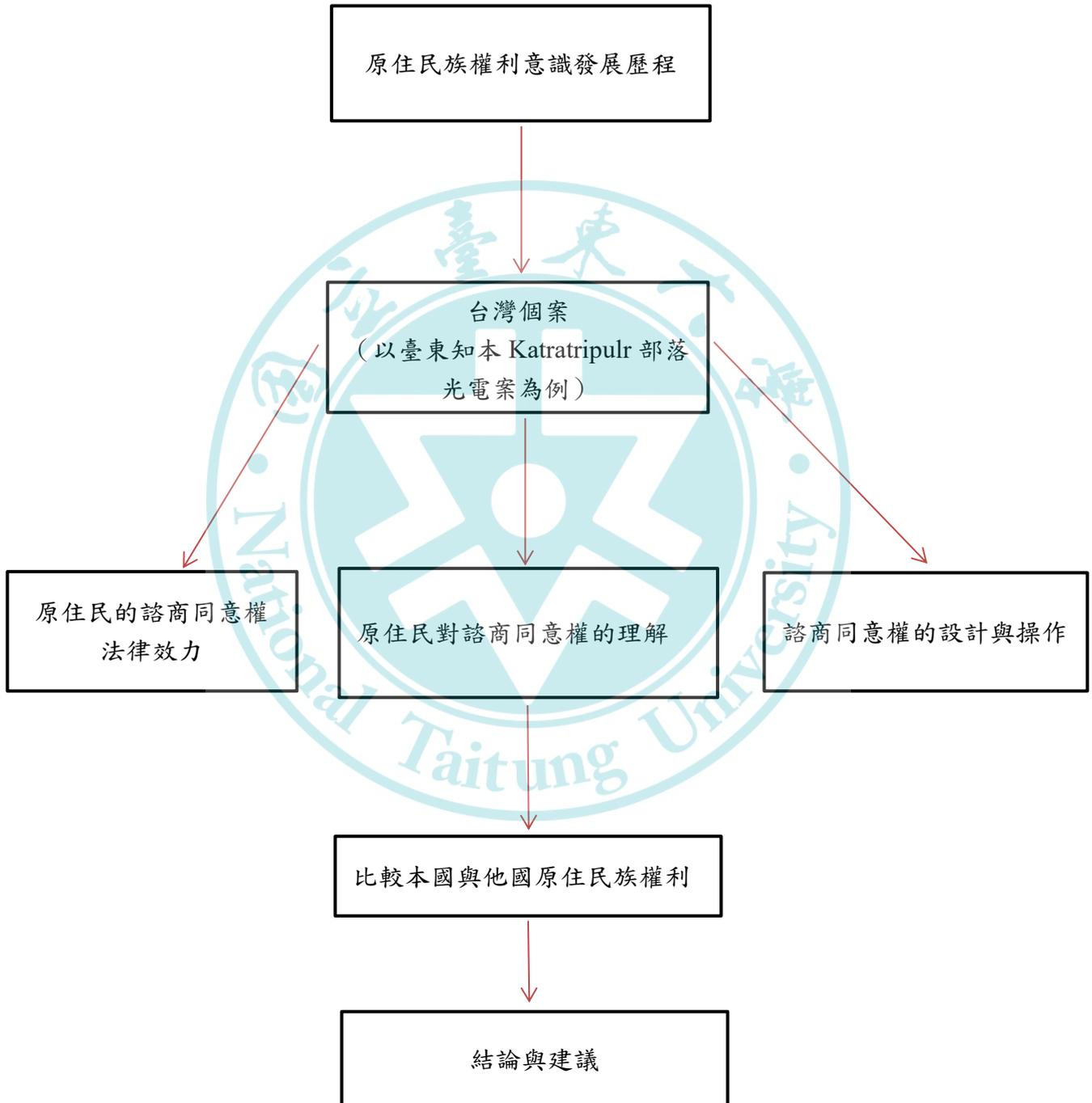


圖 1-1 研究架構

第四節：研究流程

本文研究流程如下圖：

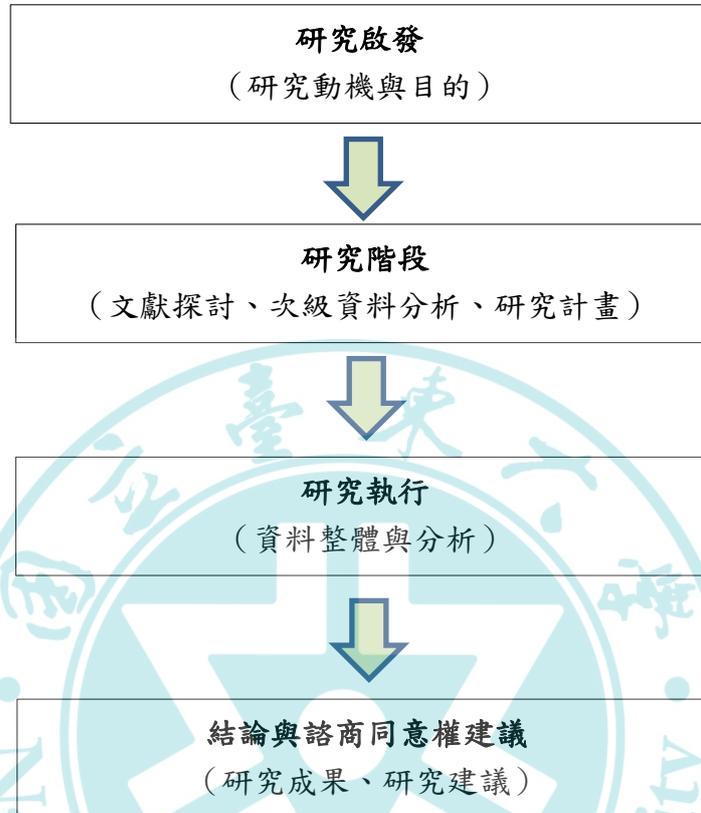


圖 1-2 研究流程

原住民社會運動使原住民族議題大受關注，但原住民族仍被社會設定為弱勢族群，這也表示原住民族權利離不開政府的支配或社會的標籤。本研究透過臺東縣 **Katratripulr** 溼地光電案所延伸的諮商同意權問題，透過文獻探討蒐集不同的觀點與研究建議。

第二章 文獻探討

2007 年 9 月 13 日聯合國通過《原住民族權利宣言》，強調「原住民族享有自決權，他們可以自由決定自己的政治地位，自由謀求自身的經濟、社會和文化發展」²。台灣在 2005 年通過《原住民族基本法》，即是以平等、保障、生存、文化、共榮作為台灣原住民族母法根本，強調為「保障原住民族基本權利，促進原住民族生存發展，建立共存共榮之族群關係，特制定本法。」基本權利包含原住民族土地及自然資源權利、原住民可以自由選擇生活方式、習俗、服飾、社會經濟組織型態、資源利用方式、土地擁有利用與管理模式之權利。換言之，政府承認並支持原住民族的自由意志，而《原基法》中的諮商同意權就成為行使權利的重要程序。

本章以原住民權利的相關學理、文獻，以及國內外原住民族行使諮商同意權的案例，列舉美國、加拿大、澳洲、紐西蘭等國與本國的諮商同意權的設計作為比較。筆者欲以學者 W. Kymlicka 的「多元理論」、「聯合國原住民族權利宣言」、「原住民族基本法」、「各國諮商同意權的案例」分析本國原住民族自決權的歷程與可能性，歸納整理諮商同意權相關研究。

第一節：少數民族權利理論

一、自由主義觀點

自由多元文化主義始源西方，藉由學術以及知識菁英推動，為族群地位、公民自決權及少數族群權利建立新論述。這些學者對於國家多元文化的建構提出不同的見解，同時認為學術社群應該將少數族群的權利更為積極的納入，也必須將其視為國家體制中的一員，實踐自由與多元的面貌（施奕任 2010）。少數族群的議題被視為一個國家人權的檢驗，因此少數族群受到的對待象徵一國自由多元的標準。

據概略估計，全世界至少有五千個以上的種族文化民族，卻只有二百多個國家，也就說，單一民族組成的國家並非常態（許國賢 2001）。即便絕大部分國家屬多民族型態，每個國家幾乎都存在一個占據優勢的族群，國家語言發展、教育都圍繞著其優勢語言，甚至是文化與歷史的參照都會依據優勢族群的型態呈現，然而這種優勢族群建構的國家基礎，易使少數族群與社會的交流顯得格外不易，甚至需犧牲自我思想的自由與想像的權利，被迫成為優勢族群的一員（許國賢 2001）。

² 近年來，原住民族權利在國際上逐漸獲得更多重視和發展，而 2007 年由聯合國大會通過的《聯合國原住民族權利宣言》（UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples）是原住民族權利在國際人權法上的重大里程碑之一。

C. Taylor (1994:39) 指出：當著重榮譽 (honor) 的封建制度成為歷史後，人們開始對自由平等的對待產生要求，這種趨勢也導致公民身份平等的建立，也讓無差別待遇 (non-discrimination) 成了基本準則。差異的政治會賦予無差別待遇新的定義，必須將這些區別 (即是公民們的文化差異造就的區別) 視為是給予不同之待遇的基礎。但少數族群在面臨多數族群的強勢文化的威逼之下，被迫融入體制化的運作，就算是追求平等的訴求儼然成為當代自由主義的嚮往，少數族群仍成為自由主義下的犧牲者，這也與平等、自由的理念產生違背 (許國賢 2001)。

自由主義具有幾項特點 (張明貴 1997)：

- (一) 強調人權，人的生命、自由與財產權是個人權利，換言之，自由主義強烈反對侵害個人自由及自決權的行為。
- (二) 主張法治，弱肉強食的環境，必定存在強者的掠奪；相對的，弱者則尋求生存的契機。因此，追求保障或個人自由權的同時，也可能透過自由競爭達到進步或改變，但在自由競爭的前提下，必需有法律約束及規範，唯有法治才能夠保障自由。
- (三) 社會改革，自由主義者常重新檢視現有的制度建構，只有不斷提出創新思維，才能夠達到社會持續進步的可能性。
- (四) 人的解放，即為自由主義的最大價值，訴求環境必須解放對個人的約束。

W. Kymlicka 對於自由主義的文化就提出見解，自由主義形成的民族主義 (以下簡稱自由主義) 並不會試圖將民族特性強迫給予非本民族的人。非自由主義形成的民族主義 (以下簡稱非自由主義) 則可能會強迫提倡統一民族象徵。簡而言之，自由主義崇尚多元文化的交流，非自由主義則希望不要打破常規，維持統一或一種標準的現況。也就說，非自由主義會經常性杜絕造成統一民族構成威脅的言論與行為，自由主義則會鼓勵與認同其政治活動的存在³。換言之，人們可以不受限制的採用不同的官方語言，或者成為分離地區而成為一個獨立國家，自由主義認為這種變化並不該被認為是一種背叛，而是民主權利展現的典範。W. Kymlicka 又提到，典型的自由主義對於民族賦予開放的可能性，任何族群處於這個主義的體制下，族群的每一位成員都可以完善表達自己的意見，其中包含語言、宗教的自由。他認為自由民族主義是一種概貌，也直接提供彼此一個理性探討的契機，讓人們學習如何

³W. Kymlicka (2001:42) 即為自由主義的多元文化論 (liberal multiculturalism) 的觀念：其認為這些群體有理由要求寬容和反對歧視，要求所在大社會明確給與寬納、承認和代表權。多元文化政策可能採取以下形式：修改教育課程以包括少數群體的歷史和文化；建立諮詢機構與少群體中的成員協商；承認占少數的宗教群體的聖日；教育警官、社會工作者和醫護人員在其工作中注意文化差異；制定法令確保少數群體在媒體中不被漠視或被刻板化等等。

包容這些少數族群為民族追求尊重、平等、自治的行為。除此之外，更有許多尋求認同與歸屬的非民族群體，諸如移民、難民、宗教、同性戀、身障者，這都是從自由主義轉進成多元文化的重要觀念。

二、國族主義觀點 (State Nationalism)

多數國家在建構及政治統治過程經常傾向由內部的優勢族群主導，又以人民的普遍資格來整合或同化內部其他族群，即使國家賦予少數族群符合自由主義與自決權，無非是強迫少數族群認同的行為，藉由優勢力量迫使其融入其中，諸如認同優勢族群的文化、語言、慣習 (May 2001；施奕任 2010)。

國家整合意識即是壓迫少數族群力量展現的一種手段，國家主義藉由政策進行限制，又可分為三種 (May 2001；施奕任 2010)：

- (一) 境內殖民，以開發鼓勵優勢族群到少數族群居住的區域，藉此掠奪其自然資源，諸如土地、空間。此舉可以透過大舉遷移的方式，達到人口比重的變化，試圖讓少數族群失去其主動權。
- (二) 國家行政區劃的改變，或剝奪少數群族的自治權。前者即利用手段造成選區公平性的失衡，分化少數群族的力量，此舉可影響其在社會力的集結，降低衝擊政府的重要職務。後者有些少數群族被劃分自治區，看似受到保障與庇佑，事實上是收回權利，類似被圈地看管。
- (三) 國家的官方語言，即是將優勢族群的語言成為國家發展的重要語言，然而語言就是文化傳承的一支筆，能夠將文化的痕跡如實留下，也是文化保存的重要關鍵。一旦群族擁有完整交流的語言，就會形成一股凝聚力，就具備操控其他族群成為一員的能量，是一種可以保留傳統文化及自決權的展現。因此，族群語言的發展很有可能受到外力的限制，造成多種族群適用不同的語言，更會直接影響國家政治的疆界。當優勢族群透過國族主義之上述手段，試圖將少數民族同化，而少數族群有時會犧牲一些權利 (諸如在高度的區域自治或分離運動讓步)，以達謀取保障權利。兩者族群間對於少數族群政治訴求的歧見，直接導致國家長期的裂痕，甚至是衝突 (Brown 1997)。

三、多元主義觀點

美國、澳洲、加拿大是西方許多國家移民首選，在這種開放自由移民的制度並未造成國家政權動搖的危險，移民群體早已融入既有的社會體制，內化自己與現存政治體制達到一致。W. Kymlicka 認為這種成功歸化的模式有一種隱憂，就是移民者會選擇在同族聚居區讓社會形成巴爾幹化⁴。在 1960 年代前，這三個主要移民國家都採取「盎格魯化」(Anglo-Conformity) 的移民模式。移民在當時是被期待成為一體，融入現存的文化體制。這種同化政策也普遍被認為是一種忠於國家社會的一種行為，這也是透過國族主義的思維達到對少數族群的要求 (Kymlicka 2001)。

有別於過往的「盎格魯化」，A. Schlesinger (1998) 就認為，美國的多元文化政策正鼓勵「把全國分裂成一小片一小片爭論不休的裏地、同族聚居區 (ghetto)、鼓勵又讚揚文化及語言的種族隔離」。N. Bissoondath (1994) 也認為加拿大的多元文化政策正鼓勵移民形成「游離於主流文化之外的」、「自我封閉的」同族聚居區。多元文化政策過度依賴「對種族的狂熱崇拜」，這種崇拜「誇大了人種之間及民族間的差異，同時也加劇仇恨與對抗，加深彼此已經無限的裂痕。」(Kymlicka 2001) W. Kymlicka 指出東歐社會主義陣營的解體為引發族裔民族主義狂潮的原因，這種狂潮也直接影響這些國家的民主進程。在民主制度國家大量移民本地人排擠，在本土主義者的眼中這些族裔主義會影響民主原本的根基。

關於少數群體權利爭論，W. Kymlicka 為此將其區分出三個階段⁵：

第一階段，社群主義者將少數群體的權利視為一種抵抗自由主義入侵的正當防衛。

第二階段，人們在文化認同的利益係建立於少數群體權利襯托個人權利的一種方法，Kymlicka 認為第二階段雖代表進步，事實上在這個爭論的開始便出現錯誤，因為自由民主國家根本沒有將族裔文化作為文化中立的規則。

第三階段，多數群體的民族國家制度是透過少數群族作為藥引，不該是以偏離族裔文化中立的方式。

少數民族的族群權利乃是與主流社會存在一種奇妙的羈絆。換言之，遵循大多數人習慣的生活模式是一種無法挑戰的既定框架，這種框架的限制，主要希望能

⁴ 巴爾幹化 (Balkanisation) 是地緣政治學的術語，泛指一片廣大地區分裂成為較小地區、國家，這些國家之間還關係緊張，經常處於對立局面。

⁵ W. Kymlicka (2001) 在少數群體權利的新爭論提出見解，三個階段會影響我們思考少數民族和移民群體的訴求方式。尤其是它提出兩個十分重要的問題：「什麼樣的民族國家構建是被允許的？」「什麼樣的移民歸化條款是公正的？」

透過大多數群體意志的方向，讓少部分的群體接受並採納。然而，E. Burke (1968:229) 曾表示：「我非常肯定，當民主政體的出現，其背後必會出現的強烈的紛歧，在那當下，公民中的多數群體就能對少數者做出最殘暴的迫害，這種多數決的迫害，往往會像病毒式的蔓延，其傷害幾乎會比單一君王治理的狀況更為慘烈。」

W. Kymlicka 認為自由主義的民族主義即是國家在其範圍內保護及促進各民族文化、語言的繁榮，讓每一位人民可以對自己的群族文化實行自治化。相對而言，非自由主義的民族主義會試圖阻撓某些對統一民族認同特徵構成威脅的言論和政治行為，與自由主義期待賦予各種族群認同的公平正義相互衝突。這個論點無疑是將自由主義的民族思維再帶進另一個層次。也就是說，自由主義雖然想讓每一個人都可以對自身的族群文化實行自治，但卻與多數決的排擠效應產生矛盾。所謂的自由主義派也可以定義成少數族群的一種渴望與論點，非自由主義則與多數群體的思考脈絡不謀而合。從「盎格魯化」到多元文化引發的爭論與思辯，無非就是少數族群所面臨的危機，也是原住民族面臨的窘境。

第二節：原住民族權利的演變

原住民族在國家的象徵常被定義成傳統與現代差異的對照，多數族群在建造國家的過程中，並未將原住民族的文化背景納入，原住民族儼然是以一種被殖民者的姿態存在於國家建構的戰俘。近年有關原住民的權利意識出現改變。澳洲在 1870 ~ 1970 年代，透過法律強制力以「保護兒童之名」帶走原住民孩童，迫使與其父母分離，這些孩童被迫送往白人家庭、政府單位或宗教機構，看似讓兒童得到現代教育的良政，事實上只是希望確保澳洲人具有歐洲血統的純淨性 (Fletcher 1997)。然而，這些政策在 1970 年代開始產生變化，多數民主國家法律重新規範，或政府透過政策宣示，重申原住民族是該國家境內的獨立團體，其擁有土地權、文化權與自治權維護獨立群體的權利 (施奕任 2010)。加拿大在 1982 年增修憲法時界定了國家原住民族，在憲法保障下，提到原住民族 (Aboriginal Peoples) 的權利 (aboriginal rights) 與條約權利 (treaty rights)。紐西蘭政府在 1975 年通過《懷唐伊條約法》，並成立了懷唐伊委員會 (Treaty of Waitangi Act)，專責處理過去官方違反懷唐伊條約法的事，重新宣示尊重毛利人對於土地與文化的擁有權 (Sharp 1997)。澳洲在 1991 年成立「原住民調解局」，希望建構利於澳洲的協調模式。與此同時，法院的判決開始逐漸肯定原住民族的主權。1992 年莫瑞群島 (Murray Islands) 之馬伯案 (Mabo Case) 在法院透過馬伯決議 (Mabo Decision) 正式承認澳洲土著的土地權，澳洲總理 Kevin Michael Rudd 更在 2008 年 2 月正式向澳洲原住民過去曾遭受非

平等的對待正式道歉，又將 5 月 26 日列為國家道歉日（National Sorry Day）⁶。

聯合國在 1982 年成立「原住民族工作小組」，該小組是由「防止歧視暨保護少數族群委員會」隸屬聯合國「經濟暨社會理事會」之「人權委員會」組成，而該委員會是由各國代表、專家、原住民 NGO、組成的對話平台。其任務宗旨係制訂原住民族權利之國際標準、審查保障原住民族人權發展與促進，建立及推動世界原住民族與政府對話的保障。該工作小組成立後，即召開第 1 次會議，且在 1985 年草擬第一份「聯合國原住民族權利宣言草案」，1993 年第 11 次會期中更以「聯合國原住民族權利宣言草案」的條文達成決議（李明政 2008）。此草案為現今聯合國「原住民族權利宣言」的前身，也是國際制定原住民族權利的重要宣言。在經過 25 年的努力，2007 年 9 月 13 日第 61 屆聯合國大會上通過「原住民族權利宣言」，以 143：4 通過，11 國棄權，34 國缺席的結果獲得通過（蔡志偉 2008）。4 個投下反對票的國家，分別是美國、加拿大、紐西蘭和澳洲，這四個國家皆宣稱，宣言內容與其國家憲法或國家法相互抵牾，有 49 個國家並未表達支持之意願，這也顯現出國家主義與自由主義的抵觸之處。部分國家還想繼續維持原本的多數族群的文化基礎，選擇忽視少數族群的權利。這些爭論的背後讓人值得慶幸的是，至少少數族群已經是可以被討論的一個議題，也是各國願意正視的問題。

第三節：諮商同意權的實證與發展

一、 諮商同意權的發軔背景、立論主張

當代國際人權法之關注，從第一代人權：政治與公民權利；第二代人權：經濟、社會與文化性權利之保障，邁向第三代人權：群體性權利。第三代人權包含了生存之環境權、特定國族與社群之發展權，尚有二戰後由去殖民化運動所確立、已成為國際習慣法（Customary International Law）之人民自決權（Right to Self-Determination of Peoples）。對外，人民自決權是以主權平等與獨立為表徵；對內，肯定人民有權利自由追求經濟、社會、文化上之發展與政治地位（黃居正 2013:60-61）。

即便如此，原住民族自決權具體的框架為何？在各項保障公約的內容並沒有完全的適用標準，這也造成自決權與國家主義的方向產生矛盾。傳統原住民族社群係憑藉族群關係連結，從管理土地、自然資源的分配、傳統文化等，完全與私有財產之所有權的觀念不同。回到部落的社會體制，每個人並不適用於現代的勞動力收穫，而是服膺傳統慣習，接受傳統組織分享的模式，以追求族群壯大延續其生存的長遠

⁶國家道歉日（National Sorry Day）為記住過去澳洲原住民遭受的不公正對待，這是澳洲與原住民重要和解過程的一部分。澳洲的政府與人民之所以選擇這個日期，因為在 1997 年發布《帶他們回家》報告。

方式 (Stoll & von Hahn, 2008:17-20)。因此，現代文化與傳統社會的慣習差異，也形成對於自由資源開發利用的不同思維。

2007 年，聯合國通過《聯合國原住民族權利宣言》，其表示原住民族的自決權是由文化權利、傳統領域權，及在政治、經濟、社會和文化發展上的自治所組成。宣言第 3 條「原住民族享有自決權。基於這一權利，他們可自由決定自己的政治地位，自由謀求自身的經濟、社會和文化發展。」及第 4 條「原住民族行使其自決權時，在涉及其內部和地方事務的事項上，以及在如何籌集經費以行使自治職能的問題上，享有自主權或自治權。」台灣在 2005 年通過《原住民族基本法》，即是賦予原住民自決權利的母法，不但明確表示權利的範圍內容，亦是直接承認台灣原住民族對其文化及生活模式有自主權 (黃居正、邱盈翠 2015:43)。然而，如何透過集體同意權作為發聲管道，則是行使該權利的重要關鍵。

《原住民族基本法》第 21 條：「政府或私人於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮商並取得原住民族或部落同意或參與，原住民得分享相關利益。」其中包含以下幾點：

- (一) 政府或法令限制原住民族利用前項土地及自然資源時，應與原住民族、部落或原住民諮商，並取得其同意；受限制所生之損失，應由該主管機關寬列預算補償之。
- (二) 前二項營利所得，應提撥一定比例納入原住民族綜合發展基金，作為回饋或補償經費。
- (三) 前三項有關原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地之劃設、諮商及取得原住民族或部落之同意或參與方式、受限制所生損失之補償辦法，由中央原住民族主管機關另定之。

從《原住民族基本法》第 21 條的意涵絕非僅此獲得諮商，而是給予原住民族有更主動及參與的權利。

事實上，立法推動原住民族權利發展的背後，對於自決權與各項主張還沒有明確的支持。民族自決 (national self-determination 或 self-determination of peoples) 為一種道德理念、是政治原則、更是法律權利，係每一個民族都有權利要求擁有一個嚮往的國家，可以透過民主制度決定自己的政府型態。這種國家稱為民族國家，期待在理想化中促成文化民族與政治國家的結合，而自決就是實踐的過程 (Cobban 1969: 13-14; Cassese 1995: 5; Roepstorff 2004:7-8; Falk 2002:42)。Alfred Cobba (1969: 143) 把自決權解釋為三個面向：民族是主體、民主是程序、主權是目標，即為民

族想要有自己的主權獨立國家（施正鋒 2007）。因此，台灣原住民原為這片土地的主人卻成為被殖民者，一直到現在是國家承認的一員，歷經民族抗爭與理念的堅持，民族集體意識儼然是民族國家的重要一環，也是人民參與民主政治的權力。

第四節：操作模式種類

至於民族權利如何操作，本文歸納以下方式：

一、公民投票制

當代民主政治是指代議政治，即為政府係透過人民自由意志選舉投票的代議治理。選舉制度為民主政治的重要基礎，在公民選舉權又包含選舉權與罷免權，具有選之與否定之的權利，其普遍且平等的模式是政府統治正當性的來源。自由民主國家的選舉又至少具有幾項功能：表達民意，監督政府；影響政策，轉移政權；提供政治參與管道；政治社會化等（Lijphart 1984：1）。

台灣現行集體同意權行使權皆採多數決制，又與原住民族集體權利較近似者為共同共有（黃居正、邱盈翠 2015）。民法第 828 條：「共同共有人之權利義務，依其共同關係所由成立之法律、法律行為或習慣定之。」第 820 條、第 821 條及第 826 條之一規定：「於共同共有準用之。共同共有物之處分及其他之權利行使，除法律另有規定外，應得共同共有人全體之同意。」《原住民族基本法》第 20 條：「政府承認原住民族土地及自然資源權利。」原住民族之傳統領域與自然資源權利，利用權並不屬於個人權，而是與全體族群共享。

二、團體協商制

美國的在獨立戰爭將十三州多族群人口融合成一個國家，原本為不同的族群背景在瞬間成為單一政治體，也形成內部差異。也有學者認為美國自建國簽訂的條約都含有諮商的過程，協商談判就是一個常態的現象（Miller 2015）。印地安人全國會議（National Congress of American Indians, 2006）在當年直接建議聯邦政府應分類重大案件與非重大案件，透過計畫或政策將影響多寡來思考，全面落實部落諮商權。亞利桑那州的滑雪勝地（Arizona Snowbowl），使用回收廢水來製造舊金山峰（San Francisco Peaks）的人造雪，遭受當地印地安族部落及環團反對，其認為山峰是 Hopi 族的聖地，這種行為被視為對聖地的不敬（Ghioto 2002）。最後就算被各方抗議仍被美國地方法院判決印地安族部落敗訴。納瓦荷保留地（Navajo Nation）主席反諷諮商只是一種行政程序的滿足（Shirley 2008）。

三、傳統程序制

《原住民族基本法》第 2-1 條規定「為促進原住民族部落健全自主發展，部落應設部落會議。部落經中央原住民族主管機關核定者，為公法人。」尊重部落擁有傳統程序會議，並以部落會議作為部落應具備的程序之一。《諮商取得原住民族部落同意參與辦法》第 6 條提到部落成員的地位歸屬「第一次部落會議由部落成員依下列順序擔任發起人：一、傳統領袖。二、各家（氏）族代表。三、居民」⁷。執行方式為：發起人應於第一次部落會議召集前 15 日，以載明下列事項之書面通知部落成員，並公布於村（里）辦公處、部落公布欄及其他適當場所：

- 一、部落名稱。
- 二、部落章程草案或公共事項議案。
- 三、會議時間。
- 四、會議地點⁸。

因此，依據上述法規可知，部落會議是應盡程序，也是尊重部落成員參與傳統程序的一種實證。

所謂的參與過程就是部落會議，在《諮商取得原住民族部落同意參與辦法》第 4 條規定，「本法第 21 條所稱原住民族或部落同意，指過半數關係部落依本辦法召開部落會議議決通過；所稱原住民族或部落參與，指過半數關係部落依本辦法召開部落會議議決通過之參與機制。」部落設部落會議其職權在該辦法第 5 條規定如下：1. 訂定、修正部落章程。2. 議決同意事項。3. 議決公共事項。4. 選任、罷免部落會議主席、部落幹部。5. 聽取部落幹部工作報告。6. 其他重要事項。

事實上針對諮商同意的範圍並不是採取全體意志，而是以族群最大的共識作為決策，但是否採用一般投票制則未有明訂。

以澳洲為例，自 1970 年代以來，發生幾項重要歷程的轉變：

- 一、原住民有日益增加的法律承認土地權。
- 二、在資源開發上承認原住民權利和關注原住民社會持續性。

⁷ 全國法規資料庫：諮商取得原住民族部落同意參與辦法

(<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0130031>)，查詢日期：110 年 12 月 14 日

⁸ 全國法規資料庫，網址：<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0130031>，查詢日期：110 年 12 月 14 日。

三、持續賦權給原住民的政治主張權利。

四、政府政策架構的改變。

五、能源產業集中化主導大型跨國礦業公司以及處理原住民議題的聲譽問題更加敏感。

六、增加對原住民正面關係的商業案例認可等等 (Brereton et al. 2012: 3)。

1970 年前，法律並未保障原住民族及賦予原住民族傳統領域權，也就是對其資源分享與開發參與受限。自 1976 年北領地的 *Aboriginal Land Rights* 立法，新土地權立法相繼出現，才開始改善原住民和礦業公司的協議談判地位 (Brereton et al. 2012: 18-19)。

在加拿大，最高法院 2014 年 6 月 26 日之 *Tsilhqot'in Nation v. British Columbia* 判決認定土地係屬於原住民族傳統領域前，政府推動政策使用該土地前，必須基於誠信原則徵詢 (consult) 族群意見，以符合最佳利益。徵詢之方式為何？必須全盤考量可能影響族群的利益受損程度，而制訂不同層次要求。若政府沒有盡諮商同意的責任，原住民族自可以透過請求法院核發禁制令、請求損害賠償等方式，要求政府進行徵詢原住民族意見之程序 (*Tsilhqot'in Nation v. British Columbia*, 2014: para. 89)。最高法院也認為，在法院認定土地係屬於原住民族傳統領域之後，政府在土地開發前，必須得到該族群之同意。若無獲得原住民族同意，則不得進行開發，除非政府依據 1982 年憲法第 35 條之規定，正當化利用土地之行為 (*Tsilhqot'in Nation v. British Columbia*, 2014: paras. 24, 29, 37, 90) (蔡志偉 2018)。

2016 年由原住民族與北方事務部部長正式宣布加拿大完全支持聯合國「原住民族權利宣言」，沒有任何限制。該公告還重申加拿大會根據宣言使加拿大憲法通過和實施宣言的承諾，也正式宣布加拿大與原住民即將建立承諾，基於對權利的承認、尊重、合作和夥伴關係，加拿大政府將與原住民團體透過交流達到意見交換。由此可見，加拿大以「原住民族權利宣言」作為憲法基礎，代表加拿大對於原住民族權利的重視。在加國憲法第 35 條：「政府執行任何可能會影響原住民族權利之行為時，政府應有責任向原住民族諮商的義務。」事實上，該項條款僅有原則性徵詢原住民族同意，而非取得同意。擁有豐沛自然資源的國土若需要大量取得同意則會直接衝擊經濟，這也意味著諮商同意權所賦予原住民族的實質權仍被現實壓力所影響。原住民族抗議政府漠視原住民權利，並積極倡議聯邦政府將原住民族權利宣言框架立法，以保障原住民族權利 (Morin 2017)。因此，在土地開發或自然資源使用計畫，並沒有實質法律保障對諮商同意權 (蔡志偉 2018)。

由上述案例可知，諮商取得原住民族同意係各國逐漸重視的議題，這也是國族主義開始接納轉移成多元主義的實證之一。雖然原住民族被賦予諮商權是一大權利的突破，但也看見同意權對政策影響力量的不足，諮商是一種「應盡義務的行政程序」，而不是讓原住民族強調意見權，甚至是自決權。

第五節：國內相關研究

國內原住民諮商同意權的研究大致可分為以下幾類：

一、原住民相關法律發展歷程

原住民族保障法與權利國法化所挑戰的是原住民族權利在現代國家架構下的發展空間。《原住民族基本法》實係建構在三項立法原則上：一、糾正過去之惡，二、多元文化與實質平等的實現，三、原住民族自主、自治與自決的發展（蔡志偉 2011）。原住民族自決權包括土地權、自然資源、語言、文化，又建構出習慣法律，這是各國對於原住民族賦予特定地位的一種關注。過去的歷史，反映出原住民族係缺乏被法律保障，也被國家社會排除在外。所謂的自決權即為有自主能力決定任何事項的權利，因此又發展出諮商同意的程序模式。傳統領域權通常伴隨著諮商同意權。從傳統領域權為例，黃居正（2005）認為應以生態時間作為傳統領域權的思維，不該以時間點切割權利行使範圍的界線。蔡志偉（2011）認為，原住民族法學研究應以文化面為方向，即法律在社會與政治的地位如何制定、適用，都須實際參照文化條件作為制約。原住民族保障法之原則，應納入族群習慣與現代法治之差異點，達到符合原住民族權利之保障。

二、個案研究

林俊強（2005）對司馬庫斯部落的研究提到，領域性作為原住民族傳統領域的方式係有特定的時空脈絡，具有集體運作機制，不僅是空間範圍的區隔，尚有掌握族群社會的力量。傳統領域對於原住民族係一種文化、土地，甚至情感的認同，更是集體對文化的象徵，此為部落組織重要環節。台邦·撒沙勒（2008）以好茶部落空間變遷的發展之研究，認為國家力量、資本主義的介入，不僅是造成部落階層關係變化，更使傳統土地觀念產生質變。然而，傳統領域權係類似使用權的概念，是原住民族文化重要的一環。因此，該土地權又延伸更重要的議題，即為諮商同意權。諮商同意權與傳統領域的關係密不可分，一部分是法規約束，一部分則是傳統領域係屬於原住民族文化保存的一項象徵。從遭到侵犯荊桐部落之美麗灣 BOT 開發案、南田村排灣族傳統領域之核廢料處置場爭議等案例，開發案幾乎選定原住民族的傳統領域，即便明文規定需經諮商同意才能開發，原住民族仍為弱勢的一方（Dakis

Awil [卓孝忠 2011；施宇凌 2011；李牧瀟 2011)。

三、比較研究

從法律發展歷程來看，國家制定許多原住民專法，諸如《原住民族教育法》、《原住民族基本法》，即為承認原住民族之權利。原住民族法皆依現代法律作為延伸定之，同時顯示所屬的專法又與族群文化的差異，在過去也針對原住民習慣做出法規之修正，如《槍砲彈藥刀械管制條例》、《諮商同意辦法森林法》、《野生動物保護法》等，實然法規之制定仍在調整適用範疇，因此許多學者也認為，應納入原住民族文化條件作為制定法源依據，才能彰顯又符合保障原住民族權利(蔡志偉 2001；黃居正 2005；林俊強 2005)。最常被列為舉例的國家包括美國的印地安族、澳洲與加拿大原住民族土地權或相關權利的爭議，都是經由實證後發現法規與文化的衝突，歷經族群抗爭及爭取下，各國重新納入族群文化之意志，將法規修正。

蔡志偉(2001)提出研究發現：法制系統以原住民族法律與傳統習慣作為基礎，自 19 世紀末期發展至今，被主權國家法律受限，不斷被弱化或邊緣化。他又提到幾項關鍵：

- 一、 憲法對原住民族傳統習慣的尊重與法制化，將促使原住民族對傳統文化的復興與自決權的實踐。
- 二、 多元文化在本國憲法之憲政價值，保障原住民族社會建構等制度，均屬文化的展現。
- 三、 因此，賦予原住民族在人權法治的特殊權利，不但是本國憲法保障之目標，也是世界各國落實與追求的普世價值。
- 四、 最後，不論原住民族保障法或相關權利的方向，應以夥伴關係建立在原住民族與國家之間，將原住民族法律與傳統文化的關係具體立法，包括行政權、立法權、司法權的自制。

以實際案例之研究來看，諮商同意權有獨立行使辦法，行使條件的觸發通常是在於土地權被侵略或準備被使用時，才會經過諮商同意權之程序。這也與上述法律制定所延伸的問題相似，即為設定出一個通則，遇到個案之時再另行修正法規。直言之，諮商程序在法規保障下，係屬於確立開發時即須採用取得同意之實，沒有賦予參與所有過程之必要，通常爭議乃依附在此細節間，除了是利益分配不均或參與度的不足而造成的緣故，更重要是這些法規與族群文化存在著差異性。

本文擬綜合上述文獻探討，可作為原住民族自決權、土地權、文化權、語言權，

以及法制權實作之方向，依據西方國家少數族群發展過程到特定原住民族權利，已足以證實世界對於少數族群或原住民族的重視，並透過法規保障及開放自我治理的方式實踐尊重之友好關係。惟賦予權利的程序中又不斷觸發族群文化與國家的衝突，其主要原因為法規的制定未能參透原住民族文化之精神。本文研究個案係以地方開發與原住民族傳統領域所衍生的諮商同意辦法之爭議作為研究，集體同意權是否能落實權利？地方發展與原住民族的相處之道、地方政府與中央政府對原住民族權利的認知。本研究將以上述文獻探討加以延伸觀點，將原住民族權利與現代社會認知差異作為研究範疇，針對各項權利做深入討論。



第三章 諮商同意權在部落

許多保障機制保護的源頭是土地，因此在傳統領域開發的過程直接引發的是權利之爭論，必須藉由諮商同意辦法作為開發與否的保證書。本章從我國原住民保障法的實例出發，整理諮商同意權機制的問題討論，再藉由臺東知本光電案作為研究個案的「點」，透過部落與公部門、廠商的接觸「線」，揭露諮商同意權不足的「面」，反思原住民保障法的困境，探討諮商同意權的標準為何？諮商同意的參與權是否有統一的標準？探究保障權蛻變的可能性。

第一節：台灣行使諮商同意權作法

一、諮商同意權的機制

《原住民族基本法》第 21 條的執行細則為《諮商取得原住民族部落同意參與辦法》（以下簡稱《諮商同意辦法》）第 3 條：「土地開發、資源利用、生態保育、學術研究及限制原住民族利用等行為，應附件所列之行為。」在進行以上的行為，都必須諮商取得原住民族或部落同意或參與。所謂的諮商程序在第 4 條規定：「所稱原住民族或部落同意，指過半數關係部落依本辦法召開部落會議議決通過；所稱原住民族或部落參與，指過半數關係部落依本辦法召開部落會議議決通過之參與機制。」程序係由部落設置部落會議，並以部落會議章程召開，以上同意或參與的程序以出席過半數贊成即為同意。

原住民委員會在 2014 年發布《原住民族基本法第 21 條釋義》之第 3 點，基本法之「同意」解釋為：「原住民族基於自由且充分知情之前提下，於諮詢或諮商後表示接受政府或私人於原住民族土地從事土地開發、資源利用、生態保育或學術研究，及政府或法令限制其利用原住民族土地或自然資源之行為。」事實上，原住民族選擇同意或不同意，並沒有明文規定直接解釋其行使權利的行為。不但如此，釋義也有但書，諸如釋義第 5 點「係政府因預防立即而明顯危險之必要所採取」，或有特定情形經原民會認定者，即不適用基本法第 21 條第 1 項。甚至在第 6 點：資源利用；第 7 點：生態保育；第 8 點：學術研究方面都制訂類似的但書。

從以上釋義內容，《諮商同意辦法》與《原基法》有許多矛盾之處，依過去實例面來看，這些矛盾的點通常是出現爭議時，再選擇用行政程序尋求解決，這也表示不論諮商與否，都不會直接影響政府開發決議。

二、部落的定義

依《諮商同意辦法》規定，諮商同意行使係由部落為主體，部落會議的召開係由部落選出的部落主席召開。辦法第 2 條對部落的定義「指中央原住民族主管機關依本法第二條第四款 規定核定之原住民族團體。」同時，也定義了部落成員、同意事項、公共事項、原住民家戶、原住民家戶代表、申請人、關係部落。若開發行為所影響的範圍包括其他數個部落即為關係部落：「因同意事項致其原住民族土地或自然資源權利受影響之部落。」辦法第 14 條將「關係部落」設有兩項原則：

- (一) 同意事項之座落地點或實施範圍，位於該部落之區域範圍者。
- (二) 同意事項之衍生影響，擴及至該部落之區域範圍者。

再者，又賦予關係部落能透過以下行為表示權利：

- (一) 關係部落由同意事項所在地之鄉（鎮、市、區）公所依前項規定認定之；認定有困難時，應敘明爭議事項及處理意見，報請中央原住民族主管機關認定。
- (二) 中央原住民族主管機關及鄉（鎮、市、區）公所，得邀集機關代表、學者專家、原住民族代表及部落代表協助認定關係部落。

由上述可知，一旦開發案涉及的範圍為數個部落之傳統領域，「關係部落」認定的決定權將回歸地方政府或中央政府認定，即便要行使諮商權，都還是得先透過政府認定其權利是否符合法源依據。

然而，目前對「部落」的認定有其實務上困難，尤其原住民族因社會環境改變、國家化等因素，部落幾乎與行政區域重疊。加上族群混居、傳統領域的爭議，使部落疆界出現無法釐清的灰色地帶，這也引發族群間分歧的爭端。而所謂的「關係部落」又因主觀認知的問題、或有的地方未依法申請「原住民族團體」，導致無法行使諮商同意權無法在現存的環境為自身的權利發聲。

三、參與權

依《諮商同意辦法》第 23 條規定：「部落每年至少召開二次部落會議，但得視需要隨時召集。部落會議議決公共事項，其召集之程序及方式、出席會議之資格、會議程序、議決門檻等事項，依部落章程規定；部落章程未規定，除本辦法另有規定外適用本章規定」。依《人民團體法》第 27 條規定：「大會決議應由大會成員過半數出席，出席人過半數或較多數同意行之；與會員權利義務相關重大事項則須三分之二多數決。」第 29 條：「理監事會每三個月應至少各召開一次，決議以理、監

事過半數出席，出席人過半數或較多數同意行之。」《諮商同意辦法》之操作模式與人民團體法相似，但兩者的投票條件卻大不相同。諮商同意參與的程序中無法廣納全體意志，無法參透民意之所向，最後只能交由特定的代表決定，部落明顯被限制其主動性，真正參與的過程僅限於最後被徵詢的階段。

值此同時，延伸另一個疑問：「關係部落」倘若沒有意願召開或因故無法召開時，依照《諮商同意辦法》第 15 條「關係部落之部落會議主席自收受同意事項之通知，逾二個月未召集部落會議時，申請人得申請關係部落所在地之鄉（鎮、市、區）公所代行召集。但該公所為申請人時，應轉請直轄市、縣（市）政府代行召集；該公所及直轄市、縣（市）政府同為申請人時，應轉請中央原住民族主管機關代行召集。」換言之，部落沒有辦法直接拒絕開發徵詢的程序，沒有選擇不召開部落會議的選擇。

事實上，從上述對於行使同意權的限制可見原住民族對於權利的主動性與法規傳達的保障有實質的差異。從多元主義觀點，原住民族之文化、傳統領域在歷史上係存在的事實，相關權益也受法律保障，但同時也被約束及防止權利的擴張，權利行使似乎只是一種表相上的參與，而非意見的表達。

第二節：我國諮商同意權實務操作

在過去案例顯示，原住民族在土地議題均有行使諮商同意權的過程，在法律制度刻意模糊下，仍存在許多無法解決的窘境。本節將以幾個著名的案例解析問題，提出諮商同意權的實務運作模式。

一、反亞泥還我土地運動

1973 年，亞洲水泥公司以開採石灰岩製造水泥為由，將目標鎖定為太魯閣山區的石灰岩，決議在花蓮縣秀林鄉可樂、富士等原住民保留地作為開採之廠址。1973 年 6 月 14 日，亞泥夥同政府相關單位（花蓮縣政府、秀林鄉公所、花蓮縣工業策進會等）在秀林鄉富士村活動中心召開協調會，告知太魯閣族的族人亞泥會補償土地上之農作物，懇託這些擁有耕作權的族人拋棄其權利。在這場協調會後，亞泥逕依《山地保留地管理辦法》與秀林鄉公所簽訂每期 9 年的租賃契約，於 1978 年至 1997 年、1998 年至 2017 年、2017 年至 2037 年獲得三次展延。1976 年，秀林鄉公所以太魯閣族原住民地主已經自行拋棄權，代表這些被放棄耕作權的地主向花蓮縣地政事務所申請塗銷其保留地耕作權，但因文件不齊被駁回申請，且土地登記簿上，耕作權仍屬於這些地主。1990 年，秀林鄉公所重新向花蓮縣地政事務所申請塗銷，這次共有 11 位地主喪失其耕作權。1996 年，其中 4 位地主向花蓮地方法院檢

察署提書偽造文書的告訴，最終卻以犯罪嫌不足為由不起訴（陳竹上 2010）。2021 年 9 月 17 日台北高等行政法院認為亞泥違反《原住民族基本法》，其展延並未與原住民族進行諮商同意參與程序，撤銷亞泥展延處分判決。

事實上，依《礦業法》第 47 條「土地之使用經核定後，礦業權者為取得土地使用權，應與土地所有人及關係人協議；不能達成協議時，雙方均得向主管機關申請調處。」「土地所有人及關係人不接受前項調處時，得依法提起民事訴訟。但礦業權者得於提存地價、租金或補償，申請主管機關備查後，先行使用其土地。」此條款又被戲稱為霸王條款。亞泥案備受爭議有兩點，其一，跳過環境影響評估；其二，沒有落實原住民族諮商同意程序。但經濟部卻認為礦業權的展限是「舊權利的延續」並不需經過環境影響評估，也不用落實諮商同意權。2017 年，經濟部核准亞泥的採礦權展限，當地族人隨即提出行政訴訟，在一審法院就認定亞泥並未履行原住民族諮商同意程序之行為，撤銷其展延處分。二審的最高行政法院於 9 月 16 日駁回上訴，全案確定（陳竹上 2010）。然而，在 2022 年 2 月 12 日，花蓮坡土岸部落會議舉行亞泥新城礦場的諮商同意投票。部落會議投票仍以戶為單位，坡土岸部落有 555 戶，依《諮商取得原住民族部落同意參與辦法》，過半數出席、出席過半數贊成，即算通過。此次投票共 308 戶出席（含戶長本人 257 戶、及戶長指派家戶代表 49 戶），加上 60 份有效的委託，最後結果 294 票同意，45 票反對，14 票廢票。

本案諮商同意權行使係幾位地主透過行政訴訟維護土地權，而不是以部落名義反對此案。假設這片土地係屬於 10 位地主各自擁有，但最後一定要進行投票，結果部落同意開發，那麼 4 位地主不是妥協接受投票結果，就是進行司法訴訟保護自身權利，這似乎也暗示《原基法》相關諮商同意權的主張可能與部落或私人利益出現相違的矛盾。儼然在現代社會強調的所有權方式，似乎在原住民族社會難以落實，其中最顯著的棘手課題即為原住民族傳統領域劃分。

二、司馬庫斯自決案

2005 年 9 月 11 日，強颱風襲捲全台，造成新竹縣尖石鄉司馬庫斯部落的聯外道路崩塌中斷，由於強颱風造成各處災情，公部門一直無法立即修復，司馬庫斯部落居民將檫木移至路旁，林務局在一個月後將檫木支解，將易移動的枝幹運走，僅留下不易搬運的樹頭。當時司馬庫斯召開部落會議後決議將樹頭撿拾，隨即指派三位部落青年將檫木運回部落，當作美化部落的雕刻，不料三位青年代表因而遭到林務局以「竊盜國有林」起訴。2007 年 2 月，歷經一年半的訴訟，被新竹地方法院以《森林法》第 52 條加重處刑。同年 4 月，司馬庫斯部落集體北上到農委會林務局陳抗要求道歉，5 月 30 日再次號召各族朋友組成「捍衛司馬庫斯行動聯盟」，

數百人從監察院遊行至行政院前抗議。2009 年 12 月 7 日，最高法院宣判，將原判決撤銷，發回台灣高等法院更審。高等法院法院依照最高法院「要求重新審視原住民基本法之精神」作為本案的考量規範，最後亦採納專家證人（研究原住民文化的學者專家）等供述，進而採納「必須尊重原住民在領域土地內的傳統習俗行為」之結論。

本案諮商同意行使係部落全體決議通過，派出三位青年代表依循部落指示進行搬運檫木，然而，《諮商同意辦法》「同意」的依據即為部落會議的結果，此案雖有完整的部落會議決議，卻遭違反《森林法》第 52 條處刑，本案又突顯部落會議若與國家法令相違，部落最後只能透過司法訴訟為權利辯護的荒謬。

三、卜蜂養雞場

2020 年，台灣卜蜂公司準備在花蓮籌設大型養雞場，受影響的花蓮壽豐鄉、鳳林鎮、光復鄉居民透過抗議行動表達不滿。縣府雖聲明卜蜂案一切暫停，卜蜂也暫停花蓮計畫，但民眾訴求是卜蜂撤出花蓮，廢止花蓮設廠計畫。其爭議在於卜蜂選址處共有 6 處係原住民部落的傳統領域，亦為居民的水源地，甚至距離最近住家僅剩百公尺，三個鄉鎮的居民更發起連署行動，要求撤照。2020 年 6 月 23 日，花蓮縣政府召開記者會，縣長徐榛蔚宣布，卜蜂公司失信於民眾、縣府，絲毫不見與民眾溝通、願達成共識的誠意，為防止社會付出龐大成本，撤銷卜蜂已取得的各項許可執照。

本案整個過程並沒有將重點設定在取得部落諮商同意，也沒有進行部落會議獲得決議，諮商同意權淪為一種表象的口號，最後裁決仍回歸地方政府。

四、旭海部落火箭場

科技部於 2019 年曾於臺東縣達仁鄉南田村設置火箭發射場，但因族人以該設置場未經部落討論而要求遷移。2021 年 11 月 23 日牡丹鄉長潘壯志對外說明：「旭海部落於 22 日晚間，依據諮商取得原住民族部落同意參與辦法之規定，召開旭海部落會議，進行科技部〈短期科研探空火箭發射場域〉部落諮商同意程序。」⁹潘鄉長特別提及科技部與財團法人國家實驗研究院國家太空中心對部落展現的尊重：「在召開部落會議前，已在旭海部落舉辦說明會，且特別派駐人員向部落族人說明相關事宜，包括同意事項、共同參與、利益分享機制內容、利弊等前置作業，爾後才由部落會議主席潘勳鶴召開部落會議。」該案在 112 戶投票獲得 85 票過半數

⁹ 台灣民眾電子報，旭海部落會議有條件同意設火箭場：<https://www.allnews.tw/news/26695>，查詢日期：2022/05/15。

同意有條件通過¹⁰。

本案在諮商同意行使具有特別意義，行政單位與開發單位對於部落展現足夠的尊重之外，更可看見部落爭取權益時展現的「主動性」。

第三節：Katratripulr 光電案始末

2016 年底，當時的臺東縣長黃健庭規劃以知本濕地鄰近 226 公頃公有土地開發光電（發電面積 161 公頃），並委託象騰顧問公司評估光電效益。依據《資訊環境中心》報導，此規劃案全名為「臺東縣臺東市知本健康段設置太陽能發電設備及教育示範專區」，位在知本溪北岸，其中 161 公頃的草澤區、灌叢區等規劃為太陽能光電區，65 公頃濱海區沙灘地、潮間帶、防風林則維持原貌。161 公頃由縣府租給業者 20 年，期滿得續一次，租期 10 年。「盛力能源股份有限公司籌備處」在得標後，規畫在此建置 194MW 的光電，光電板裝置區面積達 152.5 公頃¹¹。2018 年 1 月 5 日臺東縣政府舉辦座談會與說明會，2018 年 1 月 10 日公告招標本光電案，2018 年 4 月 2 日由盛力能源公司得標。2019 年 6 月 1 日，臺東市公所代召開部落會議，亦為全台灣首起原住民族部落針對大型土地開發案進行諮商同意權之行使，最終部落諮商同意權投票以 187:173 的些微差距同意設置光電專區。其中，委託票贊成票 50 票，反對票 29 票。韋能公司得標後，積極在部落設置窗口，提供就業機會招攬當地族人作為約聘人員，作為與部落接洽的橋樑。部落傳統組織身為反對方立場，拒絕其邀請，於是贊成方自行成立「友善部落小組」，聘用族人擔任工作人員，又在業者支持透過獎學金、貧寒救助、贊助禮品及培養技能等福利，建立回饋機制之餘，進行推廣太陽能發電之能源推廣。臺東縣政府承諾，每年 2 億權利金提撥一成作為地方回饋金，廠商則再加碼以每年額外提撥 300 萬回饋部落。部落行使諮商同意權之投票行為前，廠商公開加碼 2,000 萬元，指出只要投票通過，就先提供 1,000 萬回饋金，正式動工再提撥 1,000 萬，促使投票結果導向同意。

2019 年 8 月，代理部落會議主席的三大氏族（Rahan）決議在諮商投票後進行民事訴訟維護部落自主權。在各方團體以及法律扶助基金會協助下，他們向法院提出「部落會議無效」訴訟。2020 年 2 月 11 日，經濟部正式核發籌設許可給盛力能源。部落三位 Rahan 隨即在同年 3 月 10 日向行政院提出訴願，主張籌設許可無效，同時申請停止執行。4 月 14 日，行政院駁回申請停止執行。2020 年 4 月 18 日，在面對各界以及部落內部的質疑，Katratripulr 部落三位 Rahan 召開記者會說

¹⁰ 通過條件為「如果科技部不能落實相關承諾，或未經部落同意將發射場由其他單位（如國防部）使用，旭海部落將取消本次同意。」

¹¹ 知本溼地光電案：<http://algo.nttu.edu.tw/1081ITWWW/10811244/>，查詢日期：2022/3/25。

明此次透過法律訴訟的本質不是支持或反對光電開發，而是為了捍衛部落存續的傳統價值與自決權。2020年5月，部落會議主席改選，持反對方的 Rahan 林茂盛成為部落會議主席，為後續訴訟的部落法定代理人，林茂盛撤回自身對部落的民事訴訟。對此，臺東縣政府在民事訴訟質疑林茂盛曾是原告，不應任訴訟中被告部落的法定代理人，最後法官並未採納此意見。2020年6月3日，籌設許可停止執行的申請被行政法院駁回後，部落再向台北高等行政法院聲請停止執行。2020年9月24日，高等行政法院駁回主張籌設許可無效的訴願。2020年11月2日，Rahan、部落向台北最高行政法院提出籌設許可無效的行政訴訟。2020年11月30日台北最高行政法院裁定，知本光電案的籌設許可停止執行。對此，盛力能源向最高行政法院提出抗告。2021年1月29日，最高行政法院認為該案僅是核發籌設許可，尚未進行施工行為，難以定義籌設許可會直接讓部落有「難以回復的損害」的可能，因此廢棄台北高等行政法院的裁定，同時也駁回 Rahan 與部落提出的停止執行。2021年3月10日，經濟部能源局承諾，在籌設許可是否有效的行政訴訟結果出爐前，能源局不會進行施工許可的審查。2021年4月22日，盛力用地變更期限經展延1年後到期，臺東縣政府二度同意用地變更期限再展延6個月。2021年8月20日，針對盛力能源提出的用地變更，內政部營建署區域計畫委員會至知本進行現勘。2021年9月10日，營建署區委會召開第一次專案小組審查。由於發言民眾多、時間不足，原訂議題項目沒有討論完，擇期舉行延續會議。10月21日區委會續審，要求開發商補件後送大會決議。2021年11月3日，臺東縣政府在縣議會總質詢上表示，不會再同意開發商提出用地變更期限的展延。2021年11月24日，臺東縣政府宣布終止與簽約廠商的契約關係。

本案的爭議點如下：

一、程序的爭議

(一) 部落的觀點：

1. 開發意見被排除：現任臺東縣原住民議員，同時是 Katratripulr 代理 Rahan 的陳政宗表示：「2017年6月僅行一場說明會，之後在2018年1月進行一場座談會，之後便在同月份公告招標，最後在2018年4月由新加坡商韋能能源公司」(Vena Energy)的子公司「盛力能源股份有限公司籌備處」得標。這一年多來，部落針對這塊土地的思維、想法，跟部落對土地累積起來的文化軌跡，(臺東縣政府和廠商)都沒有納入。」
2. 諮商同意權設計與行使時機點：Katratripulr 反對開發方認為，係屬此案過程，從招標、得標到簽署合約儼然是臺東縣政府的一言堂，況且行使諮商同

意權的時間又無明確訂定，地方政府反而有權力先走完所有開發程序，再發函通知部落主席召開部落會議討論開發案。

3. 「關係部落」的認定：《諮商同意辦法》第 15 條「關係部落之部落會議主席自收受同意事項之通知，逾二個月未召集部落會議時，申請人得申請關係部落所在地之鄉（鎮、市、區）公所代行召集。但該公所為申請人時，應轉請直轄市、縣（市）政府代行召集；該公所及直轄市、縣（市）政府同為申請人時，應轉請中央原住民族主管機關代行召集。」該辦法為了保障部落的權利，希望部落可透過召開會議達到意見交流。事實上，在行文告知部落的程序，部落是否選擇召開部落會議都不會直接影響公部門強制執行的結果。
4. 投票制度的設計：投票單位係以「家戶」為主，只要年滿 20 歲且具原住民身分之原住民家戶戶長，或戶長可以指派年滿 20 歲且具原住民身分之家屬一人作為代表。若家戶不便行使投票行為，即可「委託」代表出席。《人民團體罷免辦法》第 7 條：「人民團體之會員（會員代表）因故不能出席會員（會員代表）大會參加選舉或罷免時，得以書面委託各該團體之其他會員（會員代表）出席，並行使其權利，但一人僅能受一會員（會員代表）之委託。在職業團體，其委託出席人數除法律另有規定外，不得超過親自出席人數之三分之一。會員（會員代表）如有類別之限制者，應委託其同一類別之會員（會員代表）出席。」諮商同意的投票制度卻與人民團體規定相似，並不是依照普遍民眾熟知的投票辦法（諸如《公職人員選舉罷免法》），由此可見，該制度係將部落設定為人民團體，卻未完整擁有自身的自決權。

（二）臺東縣政府觀點

2016 年 8 月 27 日，知本光電案投資營運計畫書第一次諮詢會議，臺東縣府聲明¹²：

1. 縣府執行本計畫都是依據《原基法》及諮商辦法之相關規定辦理，並向原住民族委員會釋示，並無不法。
2. 縣府於知本光電區做了兩次重大調整，一為設置面積 226 公頃縮減為 161 公頃，二為濕地等區域不委外。濕地部分並沒有委外廠商施作發電設備。有關知本濕地申請國家級濕地，係因相關調查資料不完整及涉及傳統領域而未獲營建署同意。

¹² 臺東縣政府，知本光電案投資營運計畫書第一次諮詢會議 臺東縣府回應聲明：
https://www.taitung.gov.tw/News_Content.aspx?n=13370&s=51140，查詢日期：2022/3/25。

3. 光電計畫園區已荒廢 30 年，常遭人為破壞、丟棄廢棄物、造成髒亂治安疑慮區域，縣府計畫將區域做低度開發，儘量兼顧環保要求之下做規劃。

2017 年 6 月 2 日，臺東縣政府針對知本光電案部落質疑「縣府未諮商同意即辦理招商」乙事，臺東縣政府再度發出聲明，強調原住民族委員會於 107 年 3 月 26 日以原民土字第 1070017917 號函釋：「開發案件於實質開發前諮商並取得當地原住民族同意即可」，縣府並未違反相關法令¹³。

然而，原民會在此案的發展僅僅出現在爭議開端之釋義，爾後並無進一步協調當地族人與地方政府之間的紛歧。就此案而言，回歸地方自治，臺東縣政府有絕對的決定權，這也表示身為主管機關的原民會也只剩解釋法律的功能。同時，開發決議應為地方政府的權限，地方政府在溝通不足的情況下，不斷試圖找中央單位一同背書，造成此案在各個階段的討論容易被模糊焦點，也導致部落只能尋求司法途徑維護權益。

二、 權限爭議

2017 年 11 月 28 日，臺東市公所代為召開部落會議聲明¹⁴：

「關於臺東縣府公布知本濕地興建太陽能光電基地計畫，因該地係屬卡大地布部落傳統領域而產生爭議，恰逢本所發放部落會議議決方式調查表，導致市民誤會質疑。調查表為原住民族委員會針對『部落會議議決同意事項之議決方式』，有些部落存有籍在人不在致難以形成會議，為合理調整而發文全國各部落作為修法之依據，進行調查回復，且該調查表亦為原民會製作，本市僅負部落意見彙整之責。針對原民會來函辦理意見調查，本所依權責進行調查回復，作為修法依據及未來諮商同意程序實務可行性。再者，知本溼地及卡大地布部落座落本市知本、建業兩里，係屬本市土地子民，有關其權益維護，公所有義務作為橋樑與上級機關進行協商反映以保障部落權益，特此澄清。」

2019 年 3 月 21 日，部分地方與環保團體代表在行政院前舉辦記者會，要求臺東縣政府重新規劃知本光電開發案，原住民族委員會回應表示：「本案依法需經部落同意，將監督地方政府與開發廠商依法辦理。」隨後，臺東縣政府針對卡大地

¹³ 臺東縣政府，有關知本光電案部落質疑「縣府未諮商同意即辦理招商」乙事，臺東縣政府 2 日提聲明：https://www.taitung.gov.tw/News_Content.aspx?n=13370&s=54232，查詢日期：2022/3/25。

¹⁴ 臺東市公所，【聲明稿】「發調查表，臺東市公所為光電解套」一案，特此澄清：http://www.taitungcity.gov.tw/news_detail.php?c=1&n=1063，查詢日期：2022/3/25。

布部落質疑的回應，臺東縣政府聲明如下¹⁵：

- (一) 知本光電計畫係因應中央能源政策，發展綠能。讓一個閒置 30 年的土地得到活化和改善，既可以解決髒亂治安疑慮區域，部落可獲得廠商的回饋及縣府所提供之補助金，縣府亦能獲得一部分自治財源，計畫立意在創造三贏。
- (二) 臺東縣政府辦理知本光電計畫，縣府立場堅定以尊重部落為前提進行，部落不同意就不會開發。
- (三) 縣府在辦理本計畫之過程均依照相關法規及程序辦理。
- (四) 本計畫現階段進行部落諮商同意之程序，部落意見及想法皆可提出，縣府及廠商會依法及合約與部落進行會商。

依原民會與臺東縣政府發表聲明內容，原民會始終依法辦理，試圖保持中立。縣政府透過開發，除了可以活化運用土地效能以及改善環境，部落亦可獲得回饋補助金，縣府則能獲得部分自治財源。事實上，縣政府在此案創造三贏的說法，不論從哪一方角度，縣府絕對係最佳的贏家，也因為實際作為與聲明的表象相差甚遠，明顯忽視部落訴求，使得此案癥結持續存在且無法在適當的時間作出停損點。地方政府有權決定土地利用之方向，一旦土地涉及原住民族傳統領域，則基於《原基法》應實踐諮商且取得同意才能進行開發，與地方政府擁有絕對的決策權。

三、地方發展選項爭議：

2019 年 9 月 10 日，Katratripulr 長老團團長林金德表示，Kanaluvang 舊部落周遭土地與知本濕地是卡大地布文化祭儀、農耕漁牧的重要場所，是各種留鳥及候鳥重要棲息地，也是珍貴原生種植物生長的地方¹⁶。1985 年，臺東縣政府以極低的地物補償費（約幾千元）就從族人手中徵用這大片土地，將 Kanaluvang 舊部落周遭土地與知本濕地委託給捷地爾公司開發「知本綜合遊樂區」，同時興築堤防，阻隔知本溪與知本濕地的連結。卡大地布部落婦女會妹班青年曹閔淨表達對光電案的看法外，在最後提出的見解，讓許多原住民族產生共鳴：「以後孩子問我們光電從何而來？為何而來？我們也不知道該如何回答，因為當時的我們並沒有決定權。正在學習文化的我們，本就該從土地開始，要是沒有了土地那還有文化存在嗎？」

¹⁵ 臺東縣政府，針對卡大地布部落有關知本光電計畫記者會 臺東縣政府聲明：
https://www.taitung.gov.tw/News_Content.aspx?n=13370&s=53309，查詢日期：2022/3/25。

¹⁶ 荒野保護協會，【新聞稿】0910【聯合新聞稿】請內政部駁回知本光電，終結三輪局面：
<https://www.sow.org.tw/info/news/20210910/42373>。查詢日期：2022/03/25。

卡大地布部落歷任青年會會長，同時是金曲歌王的桑布伊 Sangpuy：「我非常贊成綠能發電，但是要放對地方，如果一個好的東西放在一個不對的地方，反而因為這個光電去破壞另外一個生態的時候，那絕對不會是一個很好的事情。」¹⁷Sangpuy 指出，Kanaluvang 是早期放牛、抓魚、捕獵陷阱，是很多族人耕作的地方，甚至在乾旱時期，我們就會到 muveneng 祈求上天降雨。針對光電開發案使用這塊土地的想法，部落也有自己的態度。這塊富有文化底蘊的土地，若能發展南島重鎮研究中心，我們可廣納南島文化，與世界接軌，希望讓這塊土地的使用更有意義。

Rahan 在各個公開場合不斷強調：「部落不是反對綠能，部落不是反對開發、抗拒進步，而是部落有部落的法律，部落有部落的思維，部落也有部落的對於發展的想法，在這時代下原住民族的生存空間為何？我們要如何主流文化以及族群認同中找到平衡？有沒有給予部落該有的權力？而不是只能在之間取捨，只能被決定。」¹⁸從 Rahan 與部落族人公開陳述的資訊，部落並不反對光電開發，而是希望透過參與表達部落對於這塊土地的想法，也可以讓原住民族獲得應有的尊重與待遇。部落在 2021 年 4 月 30 日透過 FACEBOOK 粉絲專業〈為子孫留下原來的美好¹⁹〉「土地是我的母親，不是你的提款機」提出三大訴求：一、要求臺東縣政府撤回光電案，重新與部落協商審慎規劃。二、原民會儘速修正《諮商取得原住民族部落同意參與辦法》。三、中央政府應該督導各地方政府在綠能政策下，應朝友善多贏的綠能目標前進。

由上述可知，諮商同意辦法中的「諮商」似乎是一種單向的資訊傳遞，並非雙向的溝通交流。部落的訴求：

- (一) 反對光電開發案的主因並非針對綠能發電，而是希望土地運用可以納入部落的想法，讓土地價值可以繼續延續部落文化。
- (二) 凸顯出地方政府應審慎評估與部落討論計畫。
- (三) 主管機關應修正辦法。
- (四) 中央推動綠能政策之餘，應督促地方政府朝友善多贏的目標。

¹⁷ FACEBOOK，為子孫留下原來的美好：<https://fb.watch/bXECgttVMK/>。查詢日期：2022/03/25。

¹⁸ FACEBOOK，為子孫留下原來的美好：<https://fb.watch/bXF5T7wv4Y/>。查詢日期：2022/03/25。

¹⁹ FACEBOOK，為子孫留下原來的美好：<https://www.facebook.com/photo/?fbid=792418638334367&set=pcb.792419465000951>。查詢日期：2022/03/25。

這幾項訴求凸顯原住民族在現代生存空間與想法被制約在主流社會體制下，甚是主流文化對少數族群缺乏理解，相關政策選擇犧牲少數族群的權益。

1982 年臺東縣政府為促進地方發展，推動「知本綜合遊樂區」計畫。1984 年，經縣議會及省政府同意，縣府在同年 10 月 17 日頒訂《臺東縣知本綜合遊樂區鼓勵民間投資營建辦法》，並於 1985 年 2 月公開招標。1985 年 7 月，由捷地爾國際股份公司得標，開發資金為 1 億 8,844 萬 4,577 美元，約新台幣 50 億元。將工期分為 3 期興建，總工期 12 年。全區規劃 12 個活動區，主題公園、水域公園水上表演區、遊艇碼頭、高爾夫球場、旅館區、度假小木屋區、保養服務區、商店街、綜合劇場、馬術中心、停車場，打造台灣版的「迪士尼樂園」，成為亞洲最大主題樂園。雖雙方順利簽訂合約，卻出現兩項爭議²⁰：

1. 土地爭議

此案開發範圍內大多為縣有土地，部分包含約 22 公頃的省有地及約 74 公頃的國有地。當時土地的管轄主管機關認為開發型態有許多不妥之處，歷經多次協調，省府於 1992 年同意有償撥用，國有財產局則堅持縣府將土地交予民間經營，不符合撥用要件，也因而延宕開發執行狀況。

2. 土地爭議

臺東縣政府與捷地爾開發公司對於開發方式存在歧見，縣府認為撥交土地已經超過 50%，捷地爾理應可以先行開發「主題公園」、「水域公園」與「保養服務區」等部分園區，但捷地爾則堅持等縣府將全部土地撥交後才可開發。1993 年捷地爾在開發範圍內蓋數間樣本屋，以會員制賣小木屋，受到外界大力質疑捷地爾是空殼公司，為了籌措開發資金，遂利用小木屋來吸金，隨著小木屋的售案無疾而終，使臺東縣政府質疑捷地爾的開發能力。

1994 年縣政府依通過的《獎勵民間參與交通建設條例》，完成國有地撥用。1998 年，雙方 10 年契約首次到期，進行磋商討論續約，縣府求捷地爾提出財力證明才能進行後續開發，捷地爾則要求縣府交付完整土地，經雙方多次溝通協商，始終未能完成續約。2002 年臺東縣政府以律師函向捷地爾宣告契約關係消滅。隨後，臺東縣府於 2003 年另行招標，由國統國際股份有限公司得標，但國統因財務危機，縣府宣告與其取消契約，國統提出上訴，直到 2011 年國統敗訴確定。捷地爾在 10 年後，於 2012 年再提出「契約存在」訴訟，2016 年，經高雄高等行政法院判決捷

²⁰ 焦點事件，捷地爾開發案是怎麼回事？：<https://eventsinfocus.org/issues/1899>，查詢日期：2022/03/29。

地爾敗訴，捷地爾再行上訴，此案現在仍於最高法院審判中。

2016 年 11 月 16 日縣府未事先告知部落，另行規劃興建棒壘球場²¹。據資料指出，臺東縣政府運用新知本橋下方知本 985 地號等 25 筆閒置土地興建棒壘球場，以總經費 6 百餘萬興建 2 座棒壘球場。時任縣長黃健庭於主持動土典禮表示，除可將土地活化利用，亦可提供民眾及球隊提昇棒壘球運動水準，培育更多棒壘球好手，促進知本地區運動及經濟發展。另外，縣府未來也將規劃附近延宕閒置 30 餘年的捷地爾土地作為綠能發電的基地，希望活化土地及推動綠能政策。

2016 年 11 月 19 日，Katratripulr 部落主張此為部落的傳統領域²²，質疑縣府未行使《諮商取得原住民族部落同意參與辦法》，陳姓族人強調，捷地爾是部落用來祭祀往生者的神聖之地，呂姓族人表示，在部落傳統領域上動土都必須經過 Katratripulr 部落這關。部落主席林金德表示，興建地點涵蓋 Pana 及 Kinkuwangan。Pana 意旨「射箭」在此辦理猴祭；Kinkuwangan 意旨「槍響的地方」。當時荷蘭人為了尋找黃金，從知本溪口登陸，在此射殺了野鹿，這兩個地方都是卡大地布部落的傳統領域，縣府應諮詢部落意見及邀同參與。本案經筆者徵詢縣府原民處，縣府規劃施設簡易棒壘球場之初，即有考量兼顧棒壘球運動發展培育優秀選手，同時維護原住民族部落權益。簡易球場未添加任何附屬設施，儘量保持原有土地之地形地貌，在棒壘球運動場域及維護原住民族傳統領域之間求取平衡。2017 年，縣府延續 2016 年底公開資訊，將知本濕地作為綠能發電的基地，希望活化土地及推動綠能政策，決定在此發展太陽能專區。

此外，知本溼地具有豐富的自然環境，更是全國最大的「沒口溪」草澤濕地，且被國際鳥盟認定為具全球重要性的 A1 等級重要野鳥棲地（IBA），是瀕危物種「草鴉」、二級保育類黃鸝、環頸雉等 51 種保育鳥類的繁殖棲所，因此備受環保團體關注。荒野保護協會臺東分會環境議題組長蘇雅婷表示，從地景、生態和文化來說，知本光電案都不符合《區域計畫法》第 15-2 條「國土利用係屬適當而合理者」以及「對環境保護、自然保育及災害防止為妥適規劃者」，明顯選址不當²³。但是依照現行法規，要設立光電不需要通過環境影響評估，除非是蓋在「國家級濕地」上。即便濕地豐富生態與獨特性獲得國際認可，知本濕地仍不屬國家級濕地，不適用《濕地保育法》，開發無須進行環評；不適用《海岸管理法》，因為並無被設置程野

²¹ 台灣好新聞，促地區經濟發展 知本簡易棒壘球場動土：<https://reurl.cc/g05WQ7>，查詢日期：2022/03/29。

²² 自由時報，(台東)傳統領域建球場 原民怨縣府先斬後奏：<https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/1053605> 查詢日期：2022/03/29。

²³ 環境資訊中心，內政部區委會審議知本濕地光電案 土地分區應先釐清：<https://e-info.org.tw/node/232230>，查詢日期：2022/03/29。

生動物保護區；不適用《野生動物保育法》，溼地並未被劃為「野生動物重要棲息環境」，讓此一開發案躲過層層審查機制。

過去 30 年，台東縣政府希望能透過開發妥善運用腹地的使用價值，實際上，在歷經三次選定此地作為開發點卻又備受爭議的情況下，係缺乏良好溝通與正當性。地方政府雖握有土地使用權及最終決定的開發權，但在環保團體、部落、民意代表的介入下，議題聲量不斷透過媒體傳播獲得高度關注，因而延宕開發進度，迄今未進行動工。

本章透過台灣各地曾發生諮商同意權行使的案例，再回顧研究個案之發展歷程，發現《原基法》無法透過部會力量保障原住民族之權利，相關條例或辦法、要點皆有部分不合時宜的情況，但也可理解國家為求整體均衡發展，必須納入全體權益作為首要條件。但原住民族身為少數族群，國家理應透過實踐、修法以達到保障原住民族的精神，才能真正落實多元主義的社會。民間開發商則戲稱，一旦碰觸原住民族之議題就如同燙手山芋一般。回歸問題本質，既然國家已訂定原住族的保障法，任何開發都應依循法制，在進行任何開發前都應當遵循其精神，透過諮商同意取得合法開發，並不是將諮商、同意分別架空。然而，從上述各項案例的發展過程，不斷看見政府單位的冷處理，顯現出現行政體制對於保障權益的概念相當薄弱，導致族人時常求助無門，諮商淪為表象的一種程序。

第四章 族群傳統與現代政治的權衡

原住民族文化源起於土地與海洋，從南島文化推演至今的脈絡就能略知一二，土地與海洋被視為是孕育生命的器皿。而原住民族在歷經過去統治到現代社會化的治理，致使傳統組織、傳統文化逐漸受到挑戰，甚至最為基本的自決權都必須透過抗爭來爭取。本章將以少數權利學說進而反思原住民社會處遇，又再透過本國與各國諮商同意機制作為比較。

第一節：從少數權利學說反思原住民社會處遇

民主社會的架構趨向穩定，係來自於社會中的成員對於現在憲政體制或社會組成結構存在共識，若無法取得共識，則會形成分裂。共識雖為穩定因子，在現代民主形式仍保有自我意識的觀點，假使失去異議的彈性，則使民主社會失去應有的精神，更會偏離民主社會成長的內化力量（許國賢 2001）。因此，在以多數決的民主社會裡，基於多元主義社會的精神，應高度考量少數族群意見作為保障或參考的依據（許國賢 2001）。儘管世界各國對於少數族群或原住民族賦予權利及關注，仍因異議被視為不合群群眾，也因國家體制與社會制度對於原住民族保障法律規範並不完整，原住民族文化權或自決權在國家體制甚為薄弱，在過去殖民歷史缺乏對其的權利的承認與尊重，少數族群的生活空間也不斷被壓縮（蔡志偉 2011）。

依據 2007 年由聯合國大會通過的《原住民族權利宣言》（United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 簡稱 UNDRIP），施正鋒將原住民族的集體權概分兩大類，分別為生存權、平等權。生存權又可稱為生命權，其精神為如何保障原住民的基本生存；平等權則透過改革推動保障原住民的基本權利²⁴。其中，平等權又細分成兩類，包括公民權以及集體權：公民權關心的方向是如何確保原住民個人不受歧視；集體權則將原住民族集體作為單位，諸如：認同權、自決權、文化權、土地權、補償權。其中自決權，根據聯合國憲章和國際法的解釋：「在沒有外部壓迫或干擾的情況下，人民可以自由決定他們的政治地位，並自由謀求他們的經濟、社會和文化的發展」，意謂原住民族可自由追求與定義其未來的集體權。然而現實是原住民族在行使自決權的同時，多少會因為文化差異而尋求整合，如此一來，原住民族在這個過程中可能會選擇服膺不同形式的自治行為，也就是暫時接受目前最可能安全的自治環境²⁵。而財產權顧名思義包含登記於名下的所有物權，諸如動產與不動產。原住民族的財產權是指原住民原擁有其土地及資源的權利，而

²⁴ 施正鋒，〈原住民族的集體權〉，<https://insight.ipcf.org.tw/article/410>，查詢日期：2022/3/31。

²⁵ 自治環境，筆者釋義成，享有環境使用權且擁有自決權利，可決定其自然資源使用範疇。

原住民族文化係以土地作為起源，倘若失去土地權如同被剝奪文化權，以至於生存權必然也不存在。因此，透過以上分析各項權利可知，原住民族不論在政治、經濟、社會及文化都應擁有自決權，其中包含土地及自然資源。

回顧《原基法》第 21 條提及參與決策程序即為自決權，在土地資源權行使之行為。然而，參與程序極有可能受到政策或環境因素影響，在行使參與權之過程遭受法律制約。例如：亞洲水泥案，雖在 2017 年獲得經濟部核准亞泥的採礦權展延，但在當地族人提出行政訴訟後，一審法院認定亞泥並未履行原住民族諮商同意程序之行為，撤銷其展延處分，但亞泥卻因《礦業法》第 47 條保障其持續開發²⁶。隨後，2022 年 2 月 12 日，花蓮玻士岸部落會議舉行亞泥新城礦場的諮商同意投票。部落會議依《諮商取得原住民族部落同意參與辦法》，結果 294 票同意、45 票反對及 14 票廢票，通過同意亞泥開採。然而，在投票現場贊成民眾舉牌「我要生存，尊重部落，繼續開挖」，認為部落需要經濟發展，諮商同意依法進行，反對人士不應干擾程序進行，正反雙方數度爆發口角與推擠，新城警分局加派警力維持現場秩序²⁷。所謂的資本主義透過利益分配進入部落，連帶影響諮商同意權行使過程反而造成衝突不止。

透過第二章所提及之學說理論可發現，儘管諸多學說不斷強調少數族群權利的重要性，但少數族群與當代政治交涉時，仍面臨許多難以實踐自決權的困境。在自由主義文化薰陶之下，許多國家逐漸透過改革或政策保障少數族群權利。即便如此，優勢族群為國家整體發展的主要群體，這也形成少數族群在融入現代社會的同時，必須犧牲部份思想自由的權利。C. Taylor (1994:39) 曾提到：自封建制度結束後，普遍興起對自由平等的對待產生期待與要求，使無差別待遇 (non-discrimination) 成了基本準則。追求平等基礎的價值基準為何？許國賢 (2001) 認為，少數族群面臨多數族群的強勢文化，只能被迫融入其體制，在當代自由主義強調的平等基礎之下，少數族群儼然成為自由主義的「養分」，透過弱化或捨棄自我，以達和平對待，這種改變與不自由、不平等狀況實屬與自由主義文化背道而馳。

再者，張明貴 (1997) 提及的自由主義四項特點：強調人權、主張法治、社會改革、人的解放。人應保有自決權與自由，依據法治保障及規範，再經由社會改革獲得新思維促使社會進步，透過解放約束達到自由主義的最大價值。然而，實踐自由主義的過程中能否依據其精神作為推力，或者能否藉此改變制度？對此，學者 W. Kymlicka 認為自由文化主義分為兩種型態：自由主義與非自由主義。自由主義推

²⁶全國法規資料庫，礦業法第 47 條：

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=J0020001>，查詢日期：2022/3/31。

²⁷ 中央通訊社，亞泥新城山礦區採礦案 部落諮商同意通過：

<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202202120205.aspx>，查詢日期：2022/3/31。

崇多元文化，非自由主義則希望保持統一治理的模式。在自由文化主義的推崇之下，平等權已被世界各國視為多元文化的一項指標，但是少數族群雖受到自由主義精神及法治保障，仍難以將自由思想實踐在融入體制的過程中，甚至必須選擇捨棄部分權益才能真正被接納。

此現象於國族主義觀點可論證：國家透過整合意識作為壓迫少數族群力量匯集與展現的手段，現代政治經常傾向將主導權賦予內部優勢族群作為統治過程。政策限制又有三種型態：境內殖民、國家行政區劃的改變、國家的官方語言，藉此使優勢族群進入少數族群生活的區域，因而影響其生活慣習，甚至是對自然資源進行合理化的掠奪。又以分化少數族群的力量，影響其集結的可能性。從表象來看，政府似以保障為由，實際上則為權利收回。而語言是現代社會溝通交流重要依據，優勢族群的語言通常會被納入國家主要的發展語言，不但壓縮少數族群相關文化的傳承，同時也逐漸瓦解其族群的向心力，試圖分化及同化少數族群。現代政治成功地運用歸化模式將族群整合為一體，諸如 1960 年代，美澳加三國皆以「盎格魯化」（Anglo-Conformity）的移民模式，透過此舉將文化體制廣納更多族群。但也有學者認為，這種型態正是一種增加對抗及仇恨的源頭。A. Schlesinger（1998）提到，美國正鼓勵「把全國分裂成一小片一小片爭論不休的區域、同族聚居區（ghetto）、鼓勵又讚揚文化及語言的種族隔離」。N. Bissoondath（1994）也表示，加拿大正鼓勵移民形成「游離於主流文化之外的」、「自我封閉的」同族聚居區。多元文化政策過度依賴「對種族的狂熱崇拜」，這種崇拜誇大了人種之間及民族間的差異，同時也加劇仇恨與對抗，加深彼此的裂痕。

從 W. Kymlicka 對於自由主義的民族主義觀點得以解釋衝突及分裂的原因。國家為了促進民族文化及語言的發展，讓每一位國民可以對自己族群文化認同行使自治化，雖然自由主義作為維護族群的基礎，是一項尊重多元文化的宣示行為，但是在當代政治掌控下難以實踐，其原因在於：國家之多元文化政策治理方式仍是採取「多數族群」作為「優先實施」、「優先管理」、「優先考量」，對比自由主義所推崇之精神，現代社會仍是以非自由主義的優勢族群為主，掌控著社會制度的優先權，顯現出這些學說與當代政治有著既衝突又彼此依存的矛盾。

第二節：諮商同意權對傳統組織權力的裂解

據原住民族委員會 110 年 12 月統計，全國原住民族總數 580,758 人，卑南族人口數共 14,891 人。卑南族則主要分佈位置在臺東共有 8 社 10 部落，皆有專屬部落的組織結構。其中在 Katratripulr 部落的領袖被尊稱為 Rahan，意旨部落司祭長，係透過祖靈通靈，透過生病或特別夢境徵兆作為訊息傳達，並依照卑南族傳統方式

揀選出家族領袖。**Rahan** 為部落祭祀的職司者，同時是部落的精神領袖。

卑南族的部落領袖又有以下分工²⁸：

(一) 政治與軍事領袖—**Ayawan**

卑南族每個部落都是獨立自主的政治單位，每一個部落都有屬於自己的 **Ayawan**，即為領導者，主職為部落內負責政治、軍事、司法與祭典，指揮命令狩獵、出草、農耕、司法、祭典等相關事宜，通常係由部落裡領導能力強的人來擔任。**Ayawan** 有 **Kadawadaeayan** 及 **Ematip** 兩位幹部，**Kadawadaeayan** 為長老，其智勇出眾且通曉古事典例，擔任軍事、司法、祭典及其他事項之顧問，顧問為終身職且其的選任是由頭目、長老協議，從長老中之耆老選出才能德望出眾者。**Ematip** 即可解釋為頭目的侍衛長，聽從頭目派遣指揮其職則由頭目與顧問協議，通常係以在會議中提出意見的長老中選任。

(二) 農耕祭儀領袖—**Rahan**

Rahan 負責部落祭司管理與戰爭、出獵有關祭祀，以及年祭相關的各種農耕祭祀，因而地位崇高。**Rahan** 一職在 **Ayawan** 產生後，便轉而負責部落之重要祭儀。部落的傳統祭祀通常係以農事為主，引導部落的耕耘、播種、間苗、除草、收割等生產活動。祭司既熟知曆法、氣象和歷史，深諳歌訣咒和舞蹈，又有地位象徵，在部落被認為是能夠與人神溝通的智者。

然而，部落可能會同時存在 **Ayawan** 與 **Rahan**，也可能只有 **Ayawan**，同時執掌部落領導及部落祭祀。**Rahan** 職務的傳承係以前任 **Rahan** 在世前從同一個家系成員中挑選出一位繼任者。

(三) 人神溝通者—巫師

巫師在原住民傳統社會非常普遍同時地位崇高，凡是有疾病、禍祟、遺物或決疑訟斷，族人都會請巫師念咒、作法術。介於人與神靈之間的有巫醫和祭司，巫醫為人驅鬼治病，祭司則是祭祀神靈為主。另外，巫師也主持有關個人生命禮俗的各種祭祀及家庭對祖先的各種祭祀。

卑南族社會組織，在社群內的公共事務推行都須經過會議如下²⁹：

²⁸ 臺灣原住民族資訊資源網，卑南族社會組織：

http://www.tipp.org.tw/aborigines_info.asp?A_ID=6&AC_No=3，查詢日期：2022/3/31。

²⁹ 臺灣原住民族資訊資源網，卑南族社會組織：

http://www.tipp.org.tw/aborigines_info.asp?A_ID=6&AC_No=3，查詢日期：2022/3/31。

- (一) 部落會議：為部落長老為主體的會議，基本係在會所內舉行，凡舉戰爭、集體出獵都要舉行部落會議。但現行部落會議主席選定方式係由部落章程決定，投票資格條件設定可能會演變成少數人在決議，如同人民團體之協會中由理、監事決議。
- (二) 會所會議：關於戰爭、防衛、青年訓練、漁獵等集體性之事務，先由部落會議決議後，各會所再召開會議，討論如何執行。
- (三) 亞部落會議：此會議為卑南族所特有的會議組織，關於農事祭儀、犯罪、道路修築等問題，皆分為南北兩個部落各別舉行。
- (四) 宗族會議：凡是親族內部問題，諸如，婚姻、財產繼承、族人犯罪等，可藉由在宗族會議上解決。

Katratripulr 部落族人會向家族的祭司團商討後交付 Rahan 做出決議，過去發起的陳抗都係由傳統領袖 Rahan 為主要發起人，除了透過傳統組織力量達到團結效果，也彰顯部落既有傳統組織文化仍具有一定的力量。然而現行諮商同意權的行使會明顯削弱部落傳統決策機制。部落支持光電開發的族人曾公開提出看法：「Rahan 並不能全面代表部落的聲音，在現代民主社會應遵循投票結果，怎麼會是 Rahan 說的算？」同時，該方也質疑部落會議是否具有代表性。

Rahan 在傳統組織具有崇高的地位，往往又會遭受到當代政治的壓制。雖然部落不斷透過各種管道表達對光電案的看法，直指開發程序有重大瑕疵，仍無法說服族人一起反對開發，甚至在訴訟階段存有兩造爭論不休的情形。開發案不僅帶來龐大的利益，也形成 Rahan 角色備受族人質疑的情況。

但以《原基法》的精神來看，以傳統組織作為部落意志導向，勢必賦予傳統領袖的話語權及決策權。Rahan 不僅代表著部落象徵，也是傳統文化中重要的領導者，由 Rahan 發起的陳抗是否是一種讓部落文化得以續命的方式？在多元主義的社會希望透過平等維護少數族群權利之餘，傳統文化與現代社會的互動反而出現格格不入的窘境。這可從諮商同意權行政流程看出³⁰：

第一階段：開發者向開發地點公所提申請，公所依法認定案件關係部落，公所公告關係部落名稱並通知部落，部落受通知 2 個月內召集會議。

第二階段：需由全體原住民族家戶過半數出席並議決，出席戶數過半數贊成為

³⁰ 原住民族委員會，原住民族諮商同意機制懶人包：<https://www.cip.gov.tw/zh-tw/news/datalist/A1864933BA739E5A/2D9680BFECBE80B6ECC20BA285ABC708-info.html>，查詢日期：2022/3/31。

通過，否則均不算通過。若僅一個關係部落，議案通過即取得《原基法》第 21 條同意；有多數個關係部落，過半數部落通過才算取得同意。

第三階段：發送、公告會議記錄，公所通知開發者申請結果。

從諮商行政流程可知，諮商同意權係以部落族人為主，但依成會的規定，卻以家戶作為代表出席，同時議決亦為如此。然而，藉由部落會議決議之裁決行為則透過投票完成，行使民主投票的過程又與部落過去透過領袖作為決策者的模式不同，對部落傳統領袖 **Rahan** 地位帶來不少衝擊。

由此延伸出幾項思考：一、部落依循的傳統決策模式是否要改變？二、部落與現代社會的決議行為要如何取得平衡？三、**Rahan** 在部落的話語權與決策權是否要服膺現代民主社會的模式進行決策？四、現代社會治理的模式是否須因應部落傳統慣習而制定？

首先，部落所遵循的決策模式係透過部落組織作為依據，最後的決策者即為傳統領袖，從過去透過領袖決策部落事宜的模式儼然是部份原住民族熟悉的方式。但相關行政條例與保障法的規範，部落從自決體轉為需被公部門認可的「決策」型態才能作為一個合法部落，就能看出部落在某些層面仍需配合現代社會的走向。

其次，現代社會的遊戲規則介入直接影響部落型態改變，其中包含部落決策模式的調整、土地與自然資源的使用權等狀況，以及藉由現代社會的行政程序，無形中也影響傳統領袖作為部落領導者力量。諸如：決策權力的移轉、話語權受到質疑、號召力被外力影響，現代主流文化在與部落進行交涉的過程，部落難以透過原有的傳統文化與其進行協調或得到互信。部落依賴的傳統決策模式在現代社會力量的介入之下，進行決策時被迫做出抉擇。受限在現代框架之下，致使 **Rahan** 話語權、決策權與現代民主社會遊戲規則不斷拉扯，這也是雙方難以構成合意交流的原因。

現代社會治理模式除了依循主流文化以外，更應該順應原住民族傳統慣習制定，但從另一角度來看，**Rahan** 以個人意見作為決策的思維，又如何代表群體族群的想法？依據現代社會的模式，每一個人都是一個獨特且有決策權的個體，在部落逐漸融入現代社會的同時，究竟 **Rahan** 決策權是否可以取代每一位族人在現代社會的參與權利？

不論是原住民族相關法源保障或是條例，時常面臨：法律保障不足、現代社會介入治理的模式與部落傳統慣習存在矛盾。傳統文化既被視為重要財產，受到法律保障，但部落的傳統行為卻遭受到許多限制與規範，部落在面對外力介入的情況並無太多的話語權。下一節將透過台灣與國外之諮商運作比較，以國外相關權利蛻變

過程作為本國參考依據。

第三節：諮商同意機制比較

原住民族實際需求與法律制度存在矛盾，以至於諮商同意權的落實存在許多困境，筆者透過國外諮商同意之形式與本國案例自決權的歷程進行比較。

一、美國

Miller Robert (2015) 認為美國自創國以來協商談判是政府與印地安族互動模式。其中「12875 號行政命令」(Executive Order 12875) 是 1993 年由柯林頓總統 (Bill Clinton) 宣布，規定聯邦行政機關在任何可能影響、州、地方、和印地安部落政府的計畫或政策上，必須建立有效的實施程序，保持經常且有意義的諮商與合作 (Clinton 1993)。1996 年發佈第 13007 號行政命令 (Executive Order 13007)：「如果任何政策或計畫有可能影響印地安部落族人行使此權力，必須建立一套通知的程序，同時要求各機構提出執行上述行政命令與備忘錄之報告，加以追蹤考核」(Clinton 1996)。

在實務運作方面，柯林頓總統雖大力推動政府與印地安部落的諮商程序，實際操作或執行並沒有所謂的固然法定的流程，各行政機關仍是依照過去行政慣例來執行。1996 年通過的「歷史保護法案」(National Historic Preservation Act)，其規定的諮商程序如下³¹：

1. 確認機構的作為，何時可能對部落的利益造成影響。
2. 機構在初期計畫研議時，就需要與相關族群或部落討論。
3. 讓相關族群或部落對於機構研議的計畫，透過檢視及評估利益之影響。
4. 關於負面影響解決方案，必須讓部落落實參與討論。

司法部的程序則是 (Holder 2013)：

1. 即時且適當地通知各方利益關係人。
2. 提供部落人士方便的參與管道。
3. 過程必須是有意義的。

³¹ 紀舜傑 (2018)，〈美國原住民族的諮商同意權〉，《台灣原住民族研究學報》第 8 卷第 3 期，頁：51-52。

4. 公開透明且權責清楚的過程。

國家森林局設定了諮商期限，且提供部落與代表人士經費補助。此外，亦在操作手冊中規定 6 個步驟：

1. 在任何提議計畫或政策對外公布前，就應提前告知可能受到影響的部落。
2. 部落擁有回應的權利。
3. 部落可以提出要求，聯邦政府應派專業技術人士與部落代表或各方人士面談。
4. 必須以討論作為基礎，給予部落表達意見以及解釋疑慮。
5. 諮商程序步驟必須清楚明確，確保雙方可達到共識。
6. 相關機構必須確實與部落商議或諮商後，才可以做出決策、執行。

印地安族部落雖肯定聯邦政府尊重族群主權的決心，實際情況卻仍無法透過真正理想化的諮商程序作為執行基礎。其中，也因為聯邦機關在任何事項都須透過諮商程序，無形中令部落承受極大的行政負荷。況且部落在對計畫或政策缺乏專業評估人員，又因人力不足無法真正落實研究諮商要求。對此，美國印地安人最高的權力單位「美國印地安人全國會議」(National Congress of American Indians) 在 2006 年建議聯邦政府分類「重大案件」與「非重大案件」，以政策或計畫影響比例加以劃分，才能讓部落真正落實諮商權。但部落的角度則認為，部落的實質意見難以影響政府決策，不但耗時、人力、金錢，又無法被經常性採納，實質效應低。部落族人介意的是：提案在尚未取得同意前不能開始任何程序，他們認為程序理應受到原則的保證。有許多部落領袖質疑聯邦機構決策沒有納入他們的意見，甚至在許多諮商案例根本是先確定計畫後才進行諮商，戲稱「諮商變成像是籃球比賽的開球儀式。」(紀舜傑 2018)

美國雖大力推動協商機制，相關行政單位也依法行事，透過諮商與印地安族交換意見，理應藉此獲得部落肯認，但也引發許多部落領袖表達質疑，部落的意見並非容易被採納，正與前面所談，程序淪為一項表象。

二、加拿大

加拿大憲法第 35 條肯認原住民族權利及條約權，倘若加拿大聯邦政府及省政府即將採取可能會影響上述精神之行為時，依據司法程序，政府有責任與義務向原住民族諮詢。該項條款僅是一項原則：「應」尋求原住民族的同意，而非「必須」

取得同意。這也表示，縱然加拿大政府已經正式肯認並接受原住民族權利宣言，但在土地及自然資源之相關開發計畫並無實質法律內容對於原住民族諮商同意權加以規範（蔡志偉 2018）。其關鍵在於各方對於諮商同意存在不同的衝突闡釋（conflicting interpretations）。對加拿大政府來說，同意權賦予如此強大的闡釋恐將視同原住民有否決權，影響土地與資源開發，政府偏好將此權利定義成「程序有義務諮詢」，但取得同意非屬法律必要之條件（蔡志偉 2018:9）。對原住民而言，其認為諮商同意權係原住民族自決權的對外表達與行使。換言之，原住民族有主張爭取表達權及行使權的意涵。但將政府與原住民兩造關係作比較，即可發現政府會認為諮商同意權具有引發衝突性的可能，因此在兩造交涉過程，很難達到雙方皆滿意的結果。

加拿大具有豐沛天然資源，吸引許多企業投資開採石油、天然氣以及各種礦產。此舉引發原住民族抗議政府漠視原住民族固有權，積極倡議聯邦政府應以原住民族權利宣言作為立法基礎，保障原住民族權利（Morin 2017）。同時，在財團的壓力下，加拿大聯邦政府將開發權利下放地方政府，將土地、自然資源發展相關的責任交由地方政府承擔權利義務及裁決，連帶影響原住民族的權利保障，原住民族只能透過自救方式要求政府落實諮商，這也造成政府與原住民之間衝突不斷。

三、澳洲

1970 年代前，澳洲缺乏保障原住民族傳統領域權的法律，包括：定義、承認、保障，致使原住民族對於該區域的礦產資源開發參與顯得弱勢，甚至對於原住民族補償或利益分享僅限於小範圍。直到 1976 年北領地的 Aboriginal Land Rights 立法後，關於新土地權之立法相繼誕生，才逐漸改善原住民和礦業公司的協議談判地位（Brereton et al., 2012: 18-19）。1990 年代初期，有更多文獻關心跨國礦業公司對原住民族帶來的影響與衝擊，其範圍包含：原住民族土地、自然環境、社會與文化的矛盾，原住民生活環境受到不平等待遇，原住民與礦業公司存在權力不對稱的關係，以及礦業公司、政府與原住民的三方衝突（Brereton et al., 2012:19）。澳洲政府於 1993 年通過「原住民土地權利法」（Native Title Act），是承認原住民法律、保障其傳統文化及權益且賦予諮商的重要關鍵。2009 年，澳洲政府定義礦產開發協議具備以下 7 點：

- （一）財政補貼利益作為原住民族備受礦產開發影響的補償。
- （二）提供原住民就業與訓練機會，協助其發展。
- （三）給予該社區資金資助當作發展的財政。

- (四) 保護原住民的文化、遺產與環境方案。
- (五) 原住民所主導監督發展基金並取得獨立第三方的支持。
- (六) 以密切合作為目標，透過管理組織與原住民社區需求或組成團體進行協議。
- (七) 定期審視協議內容提及計畫及現行已達成之目標 (Brereton et al. 2012: 6)。

但在過去礦業開採實際情況來看，礦業公司雇用原住民比例甚低，礦產公司在沒有透過社區諮詢進行土地開發引起不少衝突，當地原住民族的土地權也大受影響。澳洲原住民諮商蛻變過程歷經兩項重要案例：2016年6月，Darwin地區Larrakia族人歷經長達37年訴訟，從政府手中取回55,000公頃傳統領域Kenbi Land (Davidson 2016; Joe 2016)。另外一個訴訟案例，則追溯至2003年，Yindjibarndi依「原住民土地權利法」針對2,700平方公里廣的土地Pilbara向法院提出訴訟，2017年7月聯邦法院根據該法裁定原住民族Yindjibarnd本來就持有Pilbara地區的所有權，礦業公司Andrew Forrest's Fortescue Metals Group被判敗訴 (Sargent 2017)。

三方衝突在當代運作模式是否得以改善？在Mabo判例和1993年的「原住民土地權利法」通過後，儼然成為原住民得以落實參與礦產資源開發且獲得諮商協議的主要推力。資料顯示，在2010年前，約略有20%的澳洲土地所有權歸屬於原住民，但是原住民土地權利與文化資產相關保護法意旨：「保護原住民在資源開發程序的權利，並不是原住民直接擁有土地」(Brereton et al. 2012: 19)。換言之，原住民族並未獲得土地所有權，而是僅能參與開發程序。參與開發程序有幾項特色：

- (一) 成立全國土地權法庭。
- (二) 該法庭目的即協助原住民與原住民土地權利相關的事務，以及經由裁決仍無法達成協議的事務。
- (三) 1995年成立原住民土地基金 (Indigenous Land Fund) 給原住民土地公司 (Indigenous Land Corporation) 取得土地與監督土地協議。
- (四) 在政府核發礦權許可予第三方前，藉由諮詢與給土地權利擁有者達成協議，藉以保護原住民的權利。原住民土地擁有者不能組織其他方使用土地，但可以協商該土地的使用權 (Department of Education and Training of State of New South Wales 2005: 72)

綜上所述，他國經驗之同意類型利弊，可回顧第二章提及的諮商同意操作模式來分析，美國所採用的是團體協商制，主要透過協商談判獲得印地安族的支持。美國雖與印地安族簽訂超過 300 個條約，實際上並未信守約定，即便諮商程序盡可能滿足印地安族的慣習，但很多時候只是程序表象的滿足，即諮商程序係流於形式，而非賦予同意的決定權（紀舜傑 2018）。

值得一提的是，美國在 2007 年以聯合國原住民族權利宣言內容意義不清，投下反對票，即使最後仍改變態度轉而支持，但同意權並未全面開放，論點的其中一項要件，即是將諮商同意權與否決權劃上等號，其認為原住民族會善用否決權影響政策發展。

加拿大是以傳統程序制為諮商模式的主軸，該區域只要被視為且認定是原住民族傳統領域，民眾即可要求政府進行徵詢原住民族意見之程序。蔡志偉（2018）分析加拿大近年經驗，原住民諮商同意權仍爭議不止，特別是加拿大係以墾殖者社會的架構組成，即便諮商同意權已是給予原住民族得以為自身權利發聲，但在墾殖結構社會中，原住民傳統文化、傳統治理機制及土地自然資源運用的密切關係，仍不斷被弱化，甚至是瓦解。

澳洲的諮商型態係介於團體協商制與傳統程序制之間，諮商同意範圍並非將全體意志當作決策關鍵，而是以族群最大化的共識作為決策依據。所謂族群最大化所衍生的問題，在於族群歧見或利益分配差異，這些都是影響族群共識的主因。澳洲原住民族土地權益的核心法案 Native Title Act 自 1993 年通過，歷經多年的實務推動與實證，澳洲政府持續透過修正相關法案或推動新法案簡化與原住民族土地權益開發案。雖 Native Title 在定義上保障澳洲原住民土地權與礦權主張，卻並不具備真正的土地權，近 40 年澳洲原住民族的相關權益雖有明顯改變的進展，但仍然有不少案例浮現出 Native Title 並未有效賦予澳洲原住民族在土地權的主張，且政府極度重視開發利益的政策或政治環境下，澳洲政府始終與礦業公司維持良好關係（許建榮 2018）。

第四節：我國諮商同意權行使利弊

我國憲法將「多元文化」增修至條文第 10 條第 11 款：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化」，並宣示「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展」。隨後，《原住民族基本法》自 2005 年通過，被視為在憲法增修條文後的關鍵立法。所謂的集體同意權（諮商同意權）被《原基法》

以群體地位行使自治的主要模式。從條文規範的內容得知兩點：

- 一、政府應依循原住民族意願推動政策。
- 二、推動政策應取得原住民族同意。

原住民族如何表達意願或行使同意權，可透過《原基法》來理解。若政府或私人在原住民族土地或部落及周邊範圍進行土地開發，衝擊原住民族生存發展，都需經由諮商審議程序，原住民得以分享利益以及透過參與進行共同管理（歐蜜·偉浪 2018）。

行使原住民族同意權之部落會議程序召開前，共有申請、關係部落、意見蒐集、召集等四項階段，申請係依據本辦法《諮商取得原住民族部落同意參與辦法》第 13 條：申請人應檢具下列文件向同意事項所在地之鄉（鎮、市、區）公所申請召集部落會議：

- 一、同意事項之計畫、措施或法令草案。
- 二、當地原住民族利益分享機制、共同參與或管理機制。
- 三、其他與同意事項有關之事項。

但第 13 條第 2 項：「同意事項所在地之鄉（鎮、市、區）公所認非屬同意事項時，準用第三條第二項辦理。」認定標準即轉由主管機關原民會確認行為。當同意事項條件確立之後，則依第 13 條第 3 項辦理：「同意事項所在地之鄉（鎮、市、區）公所，應以載明同意事項之書面通知轄內之關係部落，並將受通知之關係部落名稱，於村（里）辦公處、部落公布欄及其他適當場所，公布 30 日。」

意見蒐集係以《諮商取得原住民族部落同意參與辦法》第 16 條：「申請人於部落會議召集前，應以公聽會、說明會或其他充分而有效傳遞資訊之適當方式，向關係部落之部落成員說明同意事項、共同參與及利益分享機制之內容及利弊得失，並應邀請利害關係人、專家學者或相關公益團體陳述意見。」「申請人應彙整前項意見，於關係部落召集部落會議前 20 日，送請關係部落所在地之鄉（鎮、市、區）公所備查。」

召集方式係以本辦法第 17 條：「部落會議主席應於召集前十五日，以書面通知原住民家戶及申請人。前項通知應載明下列事項（部落名稱、時間、地點、同意事項、議程），必要時得並用原住民族語言書寫。關係部落所在地之鄉（鎮、市、區）公所應於部落會議召集前 10 日，將下列文件置於村（里）辦公處、部落公布欄及其他適當場所，供公眾閱覽、複印：

- 一、第 1 項之會議通知書。
- 二、申請時之原住民家戶清冊。
- 三、申請人依第 13 條所提供之文件。
- 四、前條利害關係人、專家學者或相關公益團體之意見。」

綜上述，在召開會議程序前，經由所屬鄉鎮市公所或主管機關認定條件是否符合第 3 條第 1 項：「本法第 21 條所稱土地開發、資源利用、生態保育、學術研究及限制原住民族利用等行為，指附件所列之行為。」若符合條件則會確認該影響範圍，再進行意見調查，最後召開會議。

議決原住民族同意權之部落會議程序召開時，有四項階段：召開、議決、紀錄、結果。召開原則係以《諮商取得原住民族部落同意參與辦法》第 18 條作為依據，出席原住民家戶代表未過半數，應宣布流會。議決係依第 19 條，表決應以投票不記名為之，但經表決得改採舉手不記名。紀錄係依第 20 條（應載明事項），並在會議召開後 15 日內由會議主持人分送家戶、申請人及公告，並送公所備查。結果係依第 19 條第 1 項，全體家戶代表過半數出席，並過半數贊成為通過。

儘管如此，原民會對原住民族集體同意權之行使卻存在矛盾的解釋，相關法規以及諮商同意權行使規定模糊不清，行使權利時出現許多複雜難解的問題。黃居正、邱盈翠（2005）認為：承認原住民族慣習與以多元觀點制定法的觀點，難以獲得行政機關之全面承認。更大的矛盾在於：現代民主投票方式與部落傳統決策習慣出現扞格時，究竟以何者為重？「傳統決策機制」是否只僅在部落祭典或文化活動時才能「被看見」？

值得深思的是：原民會在 2014 年 10 月 7 日發布之「原住民族基本法第 21 條釋義」第 3 點提到：「原住民族基於自由且充分知情之前提下，於諮詢或諮商後表示接受政府或私人於原住民族土地從事土地開發、資源利用、生態保育或學術研究，及政府或法令限制其利用原住民族土地或自然資源之行為」。事實上，釋義並未充分說明如何行使，甚至又限制原住民族集體同意權適用範圍。第 5 點：若「係政府因預防立即而明顯危險之必要所採取，或有特定情形經原民會認定者，即不適用基本法第 21 條第 1 項。」甚至在第 6 點：資源利用；第 7 點：生態保育；第 8 點：學術研究方面，也存在類似的排除條款（黃居正、邱盈翠 2005）。

承上述，我國賦予原住民族集體同意權，但主導權是建立於任何單位進行開發前應盡諮商程序，這也表示是由開發單位主動向原住民族提出諮商程序，召開會議實質權則回歸部落為主體，不過在行前會議又未能有效提出實質規範，只要部落在

接獲通知後，未在規定時間內完成會議及決議，部落所屬鄉鎮市公所得以代為召開。同時，法源並未表明部落會議是否可以代為全體族人行使同意權與否，只提及計畫或政策依投票行為後的結果而定奪。

相較他國案例，本國在行使諮商同意權存在幾個盲點。首先，諮商同意權參與僅限於部分權限，部落係被動參與，也就是說部落同意與否的意見表達並不被賦予全面的實權。一旦部落被告知需召開會議時，就必須在規定的二個月內執行，否則部落所屬公所能夠依法代行召開。倘若部落能夠在規定內主動召開部落會議，部落需依法行政完成「家戶投票」，這也表示部落在諮商事項的自決權只剩投票功能。正如他國案例所提及，國家深怕賦予原住民族否決權影響政策推動，原住民族傳統文化似乎被限縮在一種「對國家無害、對決策無礙」的範圍。

再者，部落會議議決事項係依照家戶為出席單位，代表原則是「戶長」為主，需親自出席。但在《諮商取得原住民族部落同意參與辦法》卻有但書，即戶長可指派家中成員為「家戶代表」，在 Katratripulr 部落的案例中，主管機關原民會在 2019 年 5 月 10 日曾發函³²「若戶長無法出席，在原本的指派外，可委託部落中任一人代表出席」，不難看出諮商辦法是希望藉此鼓勵每一個家戶都能夠熱衷參與，但回顧家戶投票的適法性如何？筆者匯集過去立案的背景，並無明確提及以家戶為單位的法源依據。再從整體脈絡來看，家戶並非全數族群所熟悉的慣習，以家戶為單位的作法是一種「方便計算」跟「管理」的方式，同時又能營造出獲得原住民族積極參與的假象。實際上，針對這種規則的設計不僅是不符合原住民族傳統慣習，更與民主政治南轅北轍。同時，委託投票很可能出現選票被有心人動員，更何況並無明確規定每一個人可以代委託幾票，或委託票可以交由誰來代理，這些便宜行事作法似乎是為了讓會議能夠符合門檻人數。因此諮商辦法中存在「不符合個人權利而放棄」的委託投票，儼然是一種程序爭議，而非程序正義。

第三，在代行職權設計，鄉鎮公所在部落未召開會議可代為召集，此項設計明顯有瑕疵：

- 一、部落應訂定部落章程，應送部落所在地之鄉（鎮、市、區）公所備查，經過鄉鎮市公所備查後即為法定部落，但並非所有部落都有足夠人力及能力得以持續召開維持運作部落會議，部落會議被視為部落全體的決策會議之合適性似乎並不妥當。

³² 擁抱低碳世，知本光電部落分歧浮上檯面 訴請停止電業籌設許可案今開庭：
<http://ddpp.ntu.edu.tw/selected-articles/domestic-news/894-new-1090702-4.html>，查詢日期：
2022/04/25。

二、部落與鄉鎮市公所在地方自治的位階存在競爭關係，主因在於定位並不明確，綜觀實例發展過程又可發現，儘管部落位階並無獲得界定，但部落與人民團體位階極為相似，在實際操作中，仍必須受限於行政機關的約束。

三、部落章程的重要性可從《諮商取得原住民族部落同意參與辦法》中獲得論證，換句話說，假設住在部落內的漢人若要取得投票資格，可透過部落章程背書。

據筆者向原民會求證，其表示只要章程有提及部落內的所有居住人都可以依法參與投票，尊重部落章程制定的內容，但幾乎沒有部落會特別加上非族人參與的條文。回顧此案，社會輿論大多係圍繞原住民族權利，值得省思的是，住在部落的漢人是否具有參與權與投票權？在光電開發與否的過程，住在這個區域的非原住民族身分的民眾都是絕緣體，實際上並沒有參與權及投票權，但以廣義的整體權益角度來看，這項忽視部分居住在相同聚落的民眾是否又與強調保障少數族群的多元文化主義相互違背？值得思考的是，長期原、漢族群間的衝突至今無法獲得改善，是否也是源自於社會所期許的公平原則存在一種資源分配不均及隔絕多元族群合作溝通的現象？筆者認為要提倡多元文化主義理應透過溝通合作達到族群交流的願景，方能真正落實族群間互相尊重及共榮的未來。

2019年12月4日，3位Rahan向Katratripulr部落提出民事訴訟，認為6月召開的部落會議有諸多瑕疵，該次部落會議應無效。雖然Rahan透過訴訟意圖表達程序並不符合期待，但個人傳統文化權利似乎與族人參與權產生拉扯，部分族人對於Rahan的決策性及代表性產生質疑，包括支持光電開發的族人在公開場合呼籲「不要訴訟、不要訴願」「部落團結，不要貼標籤」。此案是台灣首次行使諮商同意權的公開投票案例，除了凸顯諮商同意辦法未有完善的機制外，更顯示公部門與部落、部落內部不同位階的族人在話語權的另類競爭。

相較他國針對程序的爭議在於諮商同意是一種「形式」，台灣的問題則是公部門在召開會議階段具有強制力，委託投票與現代民主政治背道而馳。筆者認為《諮商取得原住民族部落同意參與辦法》除了並不具備完整的執行標準，尤其在面臨傳統領域重疊致使連帶影響多個關係部落的權利時，如果關係部落投票同意，而主部落卻主張反對，又將演變成撕裂及抗爭。

目前有研究將集體同意模式分為以下三種類型（黃居正、邱盈翠 2005）：

一、準官方式部落會議型：該類型的原則係依「原民會部落會議要點」實施集體同意，例如花蓮縣阿美族太巴塢部落是以年齡階層構成，即年長階級有權力可以決定及處理部落事務。「準官方式」部落會議型雖可透過傳統組織觀念維護會議的秩序，但實際參與會議人數僅佔總人數極少部份，

很難將部落會議詮釋成能夠有「代表部落集體意志」的立場。

二、非官方式之共識會議型：依社群固有歷史發展背景以及地理分布情況，再透過參與事務性質的程度建立共識程序。在試辦計畫中採此模式進行決議者最多鄒族特富野社區發展協會邀請各部落長老、耆老及宗教領袖參與公共會議討論，在跨部落會議中，除選任代表人之外，還需針對鄒族相關文化事宜，Kuba（傳統會所）、Mayasvi（戰祭）、Miapo（播種祭）、Homeyaya（小米收穫祭）、Tohpüngü（祭歌）、Monopesia（聖粟倉）及傳統服飾等進行內部協調溝通，以利制定相關機制。最後，決議對外係以鄒族族群作為權利歸屬的對象；內部則依據傳統慣習作為差異區分。電影「賽德克巴萊」因與史實相違而產生爭議，因此 2012 年 10 月，財團法人台灣原住民部落振興文教基金會在 Alang Tongan 部落會議中取得成員共識，再由賽德克民族議會籌備會辦理跨部落族群共識會議，透過直述立場與觀點，雙方進行思辨及交流，直到足以明確說服群眾而達成合意，讓每次議論與問題能夠有效藉由溝通達到集體合意的方向。不過這項模式極有可能在大量會議的推演下造成人力疲乏，因而影響出席率或參與意願不高。

三、階級社會傳統下之集體同意：例如排灣族與魯凱族之傳統社會組織，其社會階層分別有頭目、貴族、士、平民。在階級制度中，參與公共事務權限實有不同，並非採用現代社會多數決的模式，具有談論資格及充分知識的成員出席且肯認才是決議的關鍵。

綜觀上述型態，都廣泛運用在文化保存或部落內部事務，並未在諮商同意權中實際運作過。不論依循哪一種模式行使諮商同意權，首當其衝的考驗即是與傳統慣習在諮商同意權流程中的位置，在現代民主多數決的方式之下，規則是以個人為單位，諮商同意權投票的實施卻以家戶為單位，這也形成部落對於家戶投票規則存在歧見及不滿的質疑，這種現象又可從族人對傳統機制期待的態度來分析。部分族人認為部落事務理應透過傳統社會組織的方式來決策，最後交由領袖來決策；部分族人則認為部落與社會共存至今，必須採用更加民主的投票方式來決定部落的未來。這也是長期以來，原住民族在堅持傳統文化的同時，必定會發生與現代社會的衝突。

第五節：原民會、地方政府與部落的權力競爭

地方政府、原民會、部落三方關係的權力競爭時常在土地開發案上出現。在光電案中，部落、市公所、縣府曾針對「縣府未諮商同意即辦理招商」關於諮商程序機制的時機點提出詢問，函示原民會，原民會在 107 年 3 月 26 日以原民土字第

1070017917 號函釋³³：「開發案件於實質開發前諮商並取得當地原住民族同意即可」，間接說明縣府並未違反相關法令。原民會為主管機關的角色卻未能有效介入調和，反而會以法律規範釋義，回歸地方自治，由地方政府全權負責，而部落只能再透過訴訟方式表達與地方政府的歧見。原民會身為原住民事務主管機關，為何不能「明示」對部落諮商同意的程序進行規範？這可從個人權利意志與部落會議關係來看。部落決策模式與國家制定原住民族政策的模式相似，存在一種由上而下、單一思維導向，然而這種單一思維透露出一項訊息，即為部落傳統制度擁有的至高地位，但原民會似乎並未重視此問題。

再者，依平等權基礎探討，國家賦予諮商的本意理應透過意見交流，獲得符合原住民族期望的結果，但部落在現代社會行使權利時，也質疑地方政府或廠商並不尊重其言論及想法。在衝突背後所顯現的不僅是現代社會與傳統程序的差異性，還有族人對於自身權利的期待為何？當個人權利與部落決議的結果或方向有落差時，是否只能依循部落決議？還是可以藉由公開投票進行「自己的權利」捍衛？對此，原民會的態度始終曖昧不明。同時，部落領袖對於傳統決議制度已逐漸被民主投票取代，只能透過捍衛傳統的方式，希望公部門在開發過程給予部落適當尊重與待遇。然而這種期許卻不敵廠商提出的利益分配誘惑，這也是形成歧見的原因。Rahan 在公開場合，不斷強調³⁴：「告訴這個國家，告訴所有的主要決策者，部落不是反對綠能，部落不是反對開發、抗拒進步，而是部落有部落的法律，部落有部落的思維，部落也有部落的對於發展的想像，在這時代下原住民族的生存空間為何？我們要如何主流文化以及族群認同中找到平衡？有沒有給予部落該有的權力？而不是只能在之間取捨，只能被決定。」Rahan 又提到：「很多事情都可以坐下來好好談，部落有未來的願景，而部落有很多的意見都還沒處理，造成部落的傷害，希望政府可以暫緩光電開發，讓部落好好復振起來。」由此可見，公部門藉由行政程序解決開發的爭議，仍未能符合部落及反對開發族人的期待。一旦個人利益開始被每一位關係個體當作最重要的考量時，傳統與現代的隔閡明顯越來越深。從各項開發案的過程得以發現，地方政府或廠商會藉由回饋金或其他利益當作誘因，試圖讓擁有決定權的個體能轉而支持開發政策。同時，個人意志在部落會議中儼然存在同樣盲點，有人質疑領袖是以何種思維研判開發案會對部落造成傷害？甚至認為開發帶來的益處也能讓部落得到改變，並不是只有反對才是愛部落的行為。因此，部落面臨三方權力競爭的情況下，同時要解決部落內部兩造觀點的差異，這種現象

³³ 臺東縣政府，有關知本光電案部落質疑「縣府未諮商同意即辦理招商」乙事，台東縣政府 2 日提聲明：https://www.taitung.gov.tw/News_Content.aspx?n=13370&s=54232，查詢日期：2022/04/25。

³⁴ FACEBOOK，為子孫留下原來的美好：<https://fb.watch/csVRv7II-0/>。查詢日期：2022/04/25。

又可歸咎原民會未能適時發揮其角色的力量。

2019年6月1日，原民會對Katratripulr依《原住民族基本法》及《諮商取得原住民族部落同意參與辦法》召開部落會議後議決內容表示：「各界均應尊重部落決定，但縣府與廠商應落實開發利益分享」³⁵，特別提及「此案獲得各界高度關注，而部落內部也存在多元意見，且有過半數的原住民家戶代表出席會議做出決議，原民會認為部落內部已達充分對話又展現的民主風度，各界更應尊重部落決定。」在最後，原民會提到知本光電案的看法，其認為「此案是由公所代行召集之重大開發案件，過程中存在充分紀錄且透過實務運作狀況及法令執行細節，更能在未來提供其他部落作為行使同意權之先例，藉此落實《原基法》維護原住民族土地及相關權益之保障目的」。

依上述聲明稿可看出，原民會對於Katratripulr光電案的看法仍屬保守，從原民會不斷聲稱此案係依法行政且強調「依正常程序」與「充分溝通」的觀點即可獲得論證，其角色定位與職權介入的程度在此時並不符族人預期，主要在於原民會不斷試圖以依法行政的說詞維持其公平且看似中立的角度。不過以身為原住民族主管機關的地位來看，原民會在原住民族的相關議題絕對具有足夠份量談論，且係有話語權的影響力。但回顧過去的案例，原民會無法強行跨越行政中立的角色約束，反而在某些程度又會顯得過於官方，並未真正貼切關心原住民族的議題。撇除任何行政機關或民代的外部因素，筆者認為原民會若要落實《原基法》之精神，則必須在適度的時機發揮主管機關的力量。何謂適度的時機？如開發計畫有符合《原基法》第21條第1項「政府或私人於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮商並取得原住民族或部落同意或參與，原住民得分享相關利益。」原民會必須主動派員關心計畫相關制定與進度，確認相關事宜後再與部落說明解釋；若程序發展到最後階段進行投票決議時，原民會也必須在最後階段前透過教育訓練告訴部落權利範圍在哪，族人與部落又可以如何保障權益。原民會的價值不單只是解釋相關法的內容，更需透過法源保障原住民族。

相較他國行使諮商程序的方法，台灣反而是透過公民投票制作為核心標準，以多數決的方式裁決。看似正常又合乎常態的投票模式，實際上並未成功獲得原住民族的認可。主要原因在於投票模式與現代民主社會的機制存在落差。我國在原住民諮商同意程序中所採納的投票規則係以「家戶」為單位，並非人人都具有投票權，這種模式凸顯出的問題不僅不符合平等權，更忽視個人意志。探究現行制度儼然已

³⁵ 自由時報，卡大地布同意光電案 原民會：縣府與廠商應落實開發利益分享：
<https://news.ltn.com.tw/news/Taitung/breakingnews/2809133>。查詢日期：2022/04/25。

剝奪傳統機制之議決權，更否決人人平等的參與權。在這畸形的設計下，原民會迴避的態度恰巧映照出原住民傳統不敵當代主流價值的現實，作為族群政策的主管機管也並未積極回應現行制度對部落產生的傷害或幫助部落脫離這項困境。

秉持《原基法》精神，首要條件就是要明確正視原住民族與多元族群的共存共榮關係，最為關鍵的是如何將「個人權」與「部落權」分成兩種層面討論。前者，係指團隊成員凝聚共識的過程；後者則是藉由共識的結果對外交涉。以自治、自決的基礎，只要符合合情、合理、合法，不論部落如何形成共識或裁決，國家或行政單位無權干涉與介入。部落的傳統領域若被設定為開發計畫的範圍時，開發的權利金或相關福利會以個人或部落作為回饋對象，所謂的對象不只僅限於族群，而是擴及每一位個體，因此如何釐清個人權與族群權的參與程度，即考驗《原基法》的保護力，必須將此程度界定清楚且優先實施修正。如此一來，得以明確劃分權責歸屬或權利範圍，則可避免無法落實平等權的矛盾，《諮商取得原住民族部落同意參與辦法》以家戶當作出席部落會議的單位，實際上並不符合現代民主社會的平等權，更違背《原基法》所強調的「為保障原住民族基本權利」。

此外，筆者認為必須將個人權以及部落權明確制定關係，諸如以尊重部落為前提，並依傳統機制作為法令基礎，即依據各族不同的傳統慣習，尊重領袖或年齡階層原有權利範圍，但同時強調現代民主的個人投票，並以多數決的方式決策。也就是說，在部落會議中，仍可以傳統機制的方式作為討論基礎，但決策單位就必須廣納每一位族人真正參與，將單位從家戶改為個人；投票決策必須尊重每一位個體，唯有賦予個人權並實踐，方能朝《原基法》及人人平等的精神邁進。

個人權利的提升並非無限上綱，而是可以鼓勵族人落實公民參與權，藉由實質參與得以明確表達彼此想法且進行意見交流，能夠扭轉溝通不足而產生的歧見。以 **Katratripul** 光電案的背景來看，部落內部存在立場差異而導致分裂、部落與廠商的想法不同而衝突、部落與地方政府的溝通不足產生陳抗、部落對於原民會的態度具有高度質疑及不滿，而這些都是沒有落實溝通的延伸問題。當然並非只要完成溝通的程序就可避免衝突，而是溝通的價值有其必要性。在過去的開發案中可發現，部落或族人很多時候都是在準備開發被通知時才知道要進行開發，這也導致在第一次接觸就產生不滿，在後續的相關對話一直存在芥蒂，難以取得共識。

因此，第二階段必須加強開發案中對於部落的尊重與說明，而且說明會必須以個人為單位作為出席人次，且符合過半數的條件，雖然以個人當作出席單位提升廠商進行說明會的困難度，但也能讓廠商正視說明會的重要性，將「好好溝通」這件事情當作開發前必須完成的手續。一旦建立良好的交流平台，即可獲得互信的基礎，才能進行下一階段開發同意權投票。所謂的同意無非係透過投票行為達到決策目

的，但在進行投票之前，必須以尊重傳統機制為前提，且依個人權為主軸，真正完成意見交流。回顧本國諮商同意辦法的不足之處，筆者認為問題在於，很多環節並未「交代清楚」，換言之，許多機制的制定標準或生成，一直沒有符合時宜的標準，很容易產生依個案分類或定論的情況，甚至每一個案的歧見衝突都無法獲得有效改善，這也表示本國原住民族所迷失的不只是自決權，還有身為公民權的監督力，更別說推動法案保障蛻變的力量。

反思地方開發理應是善用地方閒置空間達到公共利用目的，利益效應又可回歸地方用途，達到正循環。但很多時候，不僅是開發目的未能獲得支持，程序中面臨的對抗拉扯又一直無法獲得解決，不斷上演負循環，也就是行政程序緩慢又停滯不前，地方政府也深受其害。惟有在傳統決策機制與現代民主規則兼顧下，原住民的諮商同意權才能達到既保存文化運作、又達到尊重個體、部落得享開發利益的三贏目標。



第五章 結論與建議

本文以 Katratripulr 部落光電案探討台灣原住民族諮商同意權的實務運作，從國外發展歷程及本國相關案例的比較，檢視多元文化主義在國家體制、現代社會、部落的傳統機制的微妙關係。筆者予以歸納統整後，提出政策建議。

第一節：研究發現

從少數民族權利理論來看，不論從自由主義、國族主義或多元主義觀點的角度探究，都可作出共同的結論：多數族群擁有絕佳的優勢，國家政策亦大多圍繞在多數族群的既有價值與思維。值得關注的是，世界各國對於「人權法」的觀念越來越深厚，相關少數族群的福利政策及權利也被學者與社會高度關注。回顧過去行使同意權的案例，無法深獲支持的原因在於制度設計存在矛盾，部落傳統慣習與現代民主社會投票議決模式出現分歧，雖然國家對原住民族的福利政策提供優厚待遇，不過在法令的宣傳上缺乏足夠且有效的說服力，社會氛圍則會形塑出一種原住民族權利優於他族，主因在於他族會認為原住民族已握有相當豐富的社會資源，況且國家又賦予保障法特別保護，所以一旦多數族群以先入為主的觀念來看待少數族群的議題時，就會導致原住民族的議題很常遭受汙名化，就連單純的訴求到最後也會被主流社會刻意引導或被模糊焦點。

回顧民族權利行使及國內研究得以發現，原住民族雖受高度關注，但行使權利卻遭受限縮。舉例來說，諮商同意權行使必須是受到侵略或準備開發時為前提，但相關法律制定是設定通則，實際執行卻是以個案處理，外界對於原住民族權利的汙名化並未獲得減緩，反而是原住民族必須同時背負外界質疑以及內部分歧的壓力。這種情形不僅是一種柔性認知差異，同時也是在削弱少數族群勇於爭取權利的力量，這在前文提及的「盎格魯化」(Anglo-Conformity)的移民模式便可得到印證。所謂將文化體制廣納更多元的族群正是增加對抗及仇恨的源頭。不論以廣義討論原住民族政策或狹義討論個案爭議，多元主義難以落實的原因在於平等權無法真正實踐，以及國家政策反覆不一，導致許多環節出現草率不堪的情況。原住民族雖受法規明確保障，以「族群」作為單位，在傳統決策機制與現代民主政治標舉的人人平等之間，有著難以彌平的隱性隔閡，以及程序模糊而導致爭議不止的情況。

在 Katratripulr 部落案例中，本文發現如下：

一、諮商同意權背後的行政強制力

回顧我國原住民族集體同意權可發現，諮商程序自始至終嚴重缺乏充足的主導權，召開部落會議並非部落能夠主動而產生，其主要原因有幾項：

- (一) 諮商同意權並不包含主動權；
- (二) 部落行使諮商同意權並不具有否決權；
- (三) 部落並非法人，而是類人民團體。

因此，部落很難「主動」或「直接」參與。諮商看似創造參與機制，很遺憾地是部落依然被定位成「被動」角色。簡單來說，假設有一項開發政策正準備進行，且開發計畫及招標都依法提出，部落若想要地方政府或廠商提供部落參與機會，按照現行法規，部落沒有權利過問。這種型態就是半調子參與機制，讓地方政府先充分掌握全面的主控權，要求廠商自行解決應盡諮商之義務與責任。但換個角度來看，放行開發案不就是地方的責任嗎？在沒有充分的主動參與權之下，部落只能被支配，倘若部落會議以拖延或刻意不舉行，部落所屬的鄉鎮市公所有絕對權利「代行召開」部落會議，這也表明地方政府擔任球員兼裁判，只要地方政府決定準備好開發計畫，就能「順利」進行諮商程序，是一種行政強制力的展現。

二、家戶投票制違反人人平等

所謂的行政強制力，從以下行為得以論證：不論部落是否在規定內召開會議，都必須完成「家戶投票」，因此不論投票行為的參與主體是誰，將被視為「已經」參與，但回顧整個過程卻發現投票行為似乎是諮商事項最終議決，目的在營造部落「全面」參與及削弱族人否決權可能對國家或地方政府政策推動的阻力。此外，部落會議及投票決策皆以家戶為單位，在部落有「地位象徵」或是在家戶有「決策權」的長者為出席代表，這凸顯年輕人很難透過部落會議表達自己的想法。既然諮商同意權係透過民主多數決來投票決定，理應秉持平等參與原則，廣納每一位族人的想法與意見，充分達到交流與溝通，落實諮商的意義。

三、委託投票的爭議

關於委託投票的爭議，原民會也曾發函表示立場：委託投票是被主管機關允許的作法。委託投票如同人民團體在召開會議中的投票中，能夠藉由委託單達到代替投票，這種現象又與前述提及「家戶投票」所產生的衝突點類似，並非研究民族特性與現代社會模式後立法，因此不斷產生疑慮與衝突。轉型正義在原住民族議題中備受討論，但程序正義卻是極少人討論。從《諮商取得原住民族部落同意參與辦法》來看，不論是開發計畫生成後的「被通知」召開部落會議、鄉鎮市公所代行職權、家戶代表、委託投票皆是如此。諮商程序的爭議，一直都圍繞在「程序正義」的本

質上，代行職權設計就是一種錯誤，委託投票根本沒有明確規定可以由誰來代理，讓諮商同意的原意有人為操控的捷徑，扭曲部落參與的初衷。

第二節：研究建議

綜結以上觀點，筆者針對諮商程序與原住民政策所面臨的困境提出見解與建議：

一、傳統習慣與民主投票互補三階段

為了兼顧傳統習慣與民主參與，筆者建議：

第一階段政策規劃與行前會議邀請部落參加，廣納部落集體意見，公部門與廠商進行修正改善，再由公部門主動邀請部落及關係單位召開第二次行前會議，若結果符合部落期待，則進行第二階段開放投票。部落參與人員必須以全體部落族人為單位。此投票結果當作部落會議參考依據，行政單位必須尊重部落會議最後決定。第三階段是部落決策，一旦公部門與部落已經進行充分討論與事前揭露，再交由部落召開部落會議進行討論與決策，方能達到既尊重部落傳統，又兼顧個人參與。

二、現行法規補強

- (一) 增加罰則：當地方政府或廠商忽視諮商程序時，應由上一級監督機關予以開罰，同時限制廠商在未來 5 年不得參與公部門投標，除此之外，可要求地方政府將程序之錯誤公開並提出修正報告，納入未來開發案之諮商參考。
- (二) 程序時機規定：參照上述三階段，在第一階段就讓部落可以直接參與，讓所有流程公開透明且具有實際參與及交流。
- (三) 「家戶」人員改為「個人」，貫徹平等權方能達到全體參與的機制，同時按照戶政事務所人口結構資料當作出席總數，不論是部落會議或是投票決策都應以二分之一出席人數當作基準，才視為有效參與，並獲得出席人員的二分之一進行投票。
- (四) 取消代行召開權限：取消部落所屬鄉鎮市公所代行召開之權限，將自決權回歸部落且賦予否決權，如此一來，所有程序將得到族人的肯認。
- (五) 地方政府權責：行政法應修正《地方制度法》第 25 條：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例；自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治

規則。」筆者認為地方政府將原住民族相關政策納入地方自治規則，並加強地方政府與主管機關的連結，遵循中央主管機關指示與要求，以《原基法》作為政策基準，方能釐清權責。

三、強化「原住民族委員會」角色

從各項案例的諮商過程皆可發現原民會並未善盡主管機關的角色。回顧相關案例的諮商程序，Katratripulr 在光電開發的看法分為兩派且兩造勢均力敵，以些微票數的差異同意開發；亞泥則以懸殊的差異同意亞泥展期。以上案例皆可發現，部落主席可能有特定立場，在召開或主持會議的權責是否能夠秉持中立來進行會議則耐人尋味，亦是原民會必須思考且調整的問題。筆者建議原民會必須：

- (一) 成立監督委員會，依循過去行使諮商同意權之案例的爭議，透過委員會將問題納入會議討論，依其會議結果推促法令修正的可能性。
- (二) 成立田野調查小組，透過學術研究確切了解部落傳統組織機制與現代民主政治的競合問題，納入未來法規或相關制度的資料庫。
- (三) 主動檢視相關法規，在《原基法》架構下爭取與一般法律相同位階，或訂定特別法，避免部落只能以司法訴訟爭取權益。

四、建立原住民族官方協議組織

從過去的爭議案例來看，原住民族在被告知開發的第一階段就舉步難行，族群對相關保障法的權益內容並不熟悉，況且在收到行政機關的公文通知時容易讓部落產生心理畏懼，因此建立原住民族官方協議組織可以當作協助部落與公部門談判的平臺，此舉不但可以降低其他人民團體介入而產生煽動的可能性，亦可降低議題本質失焦的問題。不過此官方協議組織並非取代主管機關的功能性，而是協助原住民族與部落所面臨的挑戰，適時在談判破局或爭辯時以第三方角度提出看法與搓合，不僅能整合部落對於開發案的要求與想法，又可避免遇到爭議就破局的挫折。

回顧本文研究的架構，筆者認為何謂民主國家其實就是「以民為主」，既然以民主為主體發展的國家，在公共政策適用性就必須廣納多元文化為構思。本研究透過國內外的研究作為對比，即是期許除了以整體國家的均衡發展考量外，點出目前諮商同意權利設計背後的問題，讓本研究所提出的觀點能夠給予原住民族議題更廣泛討論與適用。

附錄一：最高行政法院判決書

最高行政法院 108 年度上字第 894 號³⁶：(2021.9.16)

- (一) 礦業法第 31 條之展限規定，並非僅在單純授予礦業權者利益之規定，亦非只在保護公共利益，而有兼及保護礦區及其附近居民等可得特定範圍之個人利益之保護規範。
- (二) 原住民族基本法（下稱《原基法》）第 21 條第 1 項規定，亦為兼具保障該規定所列特定範圍原住民族及部落之個別原住民權利之保護規範。
- (三) 被上訴人徐阿金為系爭礦區內土地所有人，被上訴人田明正則為系爭礦區內土地之耕作權人，且被上訴人 4 人均為系爭礦區所在直線距離 500 公尺範圍內之當地居民，同時為系爭礦區所在原住民保留地之玻士岸部落之原住民族成員及原住民家戶代表。系爭礦區面積高達 399 公頃，於其間採礦乃近距離破壞該範圍土地及自然資源而威脅原住民族群生存及傳統文化存續之開發行為，對被上訴人之影響最直接深遠，原處分核准亞泥公司礦業權展限，自可能侵害被上訴人之生命權、身體權、財產權及被上訴人依其所屬原住民族傳統文化而生活之權利，而有提起本件訴訟之當事人適格。

二、本件未於核准礦業權展限前踐行《原基法》第 21 條第 1 項規定之諮商同意參與程序為違法之行政處分，原判決撤銷訴願決定及原處分，經核並無違誤：

- (一) 104 年 6 月 24 日修正《原基法》第 21 條第 1 項及增訂第 4 項為有別於其他目標性條款之可執行具體規範。礦業法之採礦行為乃典型影響蘊育原住民族族群及傳統文化之土地開發行為，並為諮商辦法所納入，國家作成礦業權展限決定前應踐行與原住民族之諮商同意參與程序，為立法者課予之義務，立法者意思明確，無待再依《原基法》第 34 條第 1 項規定修正礦業法賦予此義務。憲法第 143 條第 2 項規定有關附著於土地之礦屬於國家所有，即非採礦權人所有，採礦權人之所以得採礦加以利用係由立法者授權行政機關給予特許，則立法者依憲法增修條文第 10 條第 11 項及第 12 條前段就原住民族土地及週邊

³⁶ 2021 年 9 月 16 日，最高行政法院判決書：<https://tpa.judicial.gov.tw/tw/cp-1689-475944-67060-021.html>。查詢日期：2022/3/25。

一定範圍內之公有土地之採礦開發行為，特於《原基法》第 21 條第 1 項明文表示應與原住民族諮商同意參與分享，乃是以立法方式直接就國家自然資源如何平等利用，於調和上述憲法及憲法增修條文之國家目標後作出之立法決定，並未牴觸憲法第 143 條第 2 項規定。

(二) 現行《原基法》第 21 條第 1 項既是立法者對憲法第 143 條及憲法增修條文第 10 條第 11 項及第 12 項前段之委託作出之價值決定，不能因為立法院目前有礦業法修法提案，反稱現行法《原基法》第 21 條第 1 項規定無規範礦業法採礦權展限之效力。

(三) 94 年 2 月 5 日訂定《原基法》第 21 條第 1 項，其後於 104 年 6 月 24 日修正該規定，並增訂第 4 項規定，均自公布修正後施行而向將來發生效力，非溯及既往之法律。採礦權以 20 年為限，期滿前 1 年至 6 個月間，得申請展限，每次展限不得超過 20 年，旨在賦予主管機關得以定期檢視環境的變化、自然資源之耗竭、衡量社會變遷及公共利益等因素，而為展限與否之決定。系爭礦業權期限始於 46 年 11 月 23 日起至 66 年 11 月 22 日，其後歷經第一次展限 20 年至 86 年 11 月 22 日止，再經第二次展限 20 年至 106 年 11 月 22 日止。則系爭礦業權於 106 年 11 月 22 日期限屆滿，接下來新的一期展限申請及准駁，並非《原基法》第 21 條第 1 項及第 4 項施行前已終結之事實，應適用展限時之法令包括礦業法，及對礦業法之採礦行為具有規範效力之《原基法》第 21 條第 1 項以及諮商同意辦法等規定，核與礦業權展限究係舊權利之延續或新權利之賦予無涉，亦不生法律溯及既往及信賴保護問題。

(四) 採礦權 20 年為一期，可無限次展限，並以不得駁回為原則，且在准駁前，採礦權視為存續，實質上為幾乎不間斷並以破壞土地環境方能採集自然資源之典型影響蘊育原住民族族群及傳統文化之開發行為。未於事前踐行《原基法》第 21 條第 1 項及第 4 項規定，事先尊重原住民族意願及平等對待踐行該程序即作成之展限處分，無異使原住民族事前諮商同意參與程序未經實現，遭到否定，原住民族只賸下接受該決定及繼續開發之事實，此種事後參與已無濟於事。上訴意旨主張可於展限後補正參與，惟其所稱之事後參與包括提供原住民就業、水土保持及生活照顧等，已無關決定展限與否之考量，充其量只是開發者事後提出之回饋，存乎開發者單方意願，此時，原住民族對其土地繼續變化之事實，已失足以及時保障其權利及意願之機制，並使原欲

保障原住民生存權及文化權之諮商同意參與分享權，不僅由礦業法第 13 條有關礦業權之展限於主管機關作成准駁決定前視為存續之規定削弱其功能，且無異使維繫原住民族及其傳統文化之土地，流失於公有土地私有化及不停止之開發行為，而失保障功能，不符憲法增修條文第 10 條第 11 項及第 12 項前段及《原基法》第 21 條第 1 項課予義務之規定。

(五) 綜上所述，原判決以原處分未踐行《原基法》第 21 條第 1 項規定為違法因而撤銷訴願決定及原處分，核無違誤。上訴意旨，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。



附錄二：臺東縣政府聲明稿

臺東縣政府發布聲明：

- 一、臺東縣政府（以下簡稱本府）本於中央能源轉型與推廣再生能源之政策，依法與依約推動與經辦「臺東知本建康段太陽光電教育及示範專區標租計畫」（以下簡稱本計畫），招標修正公告日期：107年3月1日，標租標的：臺東縣臺東市建康段981地號等46筆土地，租賃期間：二十年，契約內容則詳如公開之租賃契約（以下簡稱租賃契約）與相關契約文件；本府就本計畫之推動，持續秉持尊重部落與保障部落權益，同時兼顧環境保護與增益地方之一貫立場與原則，以期維護前述臺東權益之初衷與目標，始終不變。
- 二、為此，本府於公告招商之前，即已與包括部落之多方聯繫會晤，周知本計畫，此有相關會議或聯繫等客觀事證可稽，縱有執反對立場之參與者刻意並堅持忽視本府擴大與落實參與的努力，但前述客觀事證，一直都在；本府並將保障各方意見與落實法令標準等監督機制，預先規劃為招商與執行標準，納入契約，作為管理本計畫生命週期之基礎，以期落實本府前述經辦原則，只因土地是我們的母親，我們立足同源，不分是否為原住民朋友，我們都是一家人；本此情懷，本府實際作為，例如：
 - （一）本府於本計畫招商之租賃契約內（以下簡稱租賃契約）：
 - 1.要求簽約廠商與本府約定，就中央尚未依「原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法」劃定為原住民族傳統領域之土地範圍，須依相關法令辦理諮商同意[詳租賃契約第十五條第（二）款]，以形成共識，以臻高度尊重原住民族與部落朋友。
 - 2.簽約廠商除須按租賃契約第十五條第（二）款，依原住民基本法第21條及諮商取得原住民族部落同意參與辦法取得部落同意外；本府並增列租賃契約第十五條第（三）款約定，要求簽約廠商應將依諮商同意取得原住民部落同意參與辦法召開部落會議，其所承諾回饋事項及參與機制，以契約或承諾書形式與部落簽約，並報本府備查，以更加強化保障部落權利。
 - 3.至於本計畫「實際可設置之土地範圍及面積」，本府則與簽約廠商約以區域計畫委員會核發之土地開發許可為準，簽約廠商應遵守並確實執行區域計畫委員會決議之相關開發條件要求承諾事項，不得異議[詳租賃契約第二條第（二）款及第四條第（三）款]，如同預留各方專業討論或審議本計畫之介入空間，

以昭公信。

- 4.關於前述各方專業討論或審議本計畫之介入空間，連動於租賃契約之「彈性配套」何在，例如：租賃契約內投標之完工設備容量之變更，本府則與簽約廠商約定於租賃契約第四條第（四）款，意即依約若致有變更租賃規劃面積之必要，致實際完工設備設置容量有所變更時，簽約廠商得依約向本府提出變更申請，本府亦得依約核准變更；前述連動機制及其所能發揮之實效，為：

(1)一方面，堪為簽約廠商於履約過程中，為有效完成如有效相容於生態環境之妥適規劃且足以解決生態爭議、及有效與部落以契約或承諾書形式簽約等契約義務，而與各方包括關係人皆能和諧溝通與協商以完成契約義務之調整空間與彈性後盾。

(2)另一方面，則足彰顯本計畫及本府為此預先規畫契約運作之動能與容量，確無「廠商只能蓋好蓋滿，讓生態和部落幾乎沒有協商空間」之疑慮或客觀桎梏存在。

(二)本府並於經辦過程中，為具體落實前述經辦原則：

- 1.本府謹遵原住民族基本法等相關法令規範及原住民族委員會等主管機關之教示與審查結果辦理，依法行政。
- 2.本府並經招標與釋疑程序，公開公正，擇與合於招標資格並表明遵守前述契約義務責任之得標廠商簽約，以形成共識，以增益地方。
- 3.本府且於核定簽約廠商投資營運計畫之過程中，邀請包括部落、環團、多方專業機關或人士參與審查，廣提各方意見，與簽約廠商實質溝通，相互交流。
- 4.本府並綜觀各方意見，於核定簽約廠商所提投資營運計畫書之同時，要求簽約廠商應依約定進度有效實踐與確實妥處前述各方意見，並早於契約內預留簽約廠商之投資營運計畫書縱獲核定，仍得適當變更與修正之空間，如前所述，未有獨斷；其中亦包括本府於審查投資營運計畫之審查與回覆意見等書面往來中，建立簽約廠商依約應完備之生態調查，應「不以現有資料與調查為限」應「另做足以解決生態爭議之調查」並須補正始足之共識，以資爰依租賃契約第二十六條約定，視為契約之一部；本府除續以核定函，再次提醒簽約廠商之前述履約義務外，本府且依前述約定，於簽約廠商履約過程中，持續依公開資訊檢視簽約廠商對前述義務之履約程度與有所不足時之態度，以周延環境保護，念茲在茲。

5.本府且尊重內政部營建署區域計畫委員會就臺東縣「臺東知本建康段太陽光電教育及示範專區」開發計畫案之審議，並按內政部營建署相關人員依法現地會勘之客觀需求，派員協助內政部營建署相關人員維持現場秩序與聽取意見，同時確保審查及同場各表不同意見之與會者，皆能安全無虞，各自依序表達，如大家於現場之各自表述與言論自由，已皆受保障，且兼容並蓄。

6.本府亦未待部落陳情或民間討論，早以契約預定簽約廠商申請展延履約期限之所限，本府縱使曾經依約同意展延期限 180 日，惟仍持續督促並提醒簽約廠商仍應依約履行各項義務，並向各方多次以適當方式清楚表達，以期合理兼顧各方權益與回應關心，綜觀憑辦，妥適處理。

三、本府願意同理包容「對本計畫執反對立場之參與者」刻意忽視「前述公開事證及本府各項努力」之言行，但本府各項努力與其歷程，皆有客觀事證可稽，真實懇切，一直都在：

(一) 客觀上，給予簽約廠商合理之履約時間與空間，期待更加圓滿之轉機，亦係展現我們臺東禮客友好的胸懷；如今，政策依然，然本府依法依約推動本計畫並落實前述各項經辦原則，使其各有合理憑依之同時，從未忘懷終歸契約規範之檢視；經查，本府於依約給予簽約廠商合理之履約時間與空間之後，本府並適時依約催告簽約廠商限期履行租賃契約第十五條第(三)款之義務，且經簽約廠商確認無法履行；此外，本府依約對簽約廠商履約之其他督促與提醒及確認，亦非僅於此。

(二) 然而，僅就簽約廠商片面援引「對本計畫執反對立場之參與者的言行」、當作「本府據以行使權利之租賃契約依據」無法執行而部分無效之片面理由、以阻卻本府行使租賃契約權利、甚反向對本府有所要求、例如要求就簽約廠商片面認為無效之處變更契約等主張以觀，即知：「對本計畫執反對立場之參與者的言行」或為簽約廠商持以阻卻本府行使租賃契約權利之對抗籌碼，或若本府向簽約廠商主張租賃契約權利之可能困難，但本府綜觀簽約廠商此刻對其契約義務之履約程度與態度，本府依然依約拒絕簽約廠商要求變更契約等要求，並依約決定不再同意展延本計畫簽約廠商之履約期限，本府亦以回覆部落會議來函意見等適當方式，知會前情與本府早於來函即已持續依約行使權利等事實，以釐清論爭焦點與俾免誤會；本府並經內部研議，依約終止與簽約廠商間之全部契約關係；以上客觀歷程與相關事證，皆可印證本府持續不斷研議前述行使租賃契約權利之過程中、已遇或未來或遇之可能困難或議題、並對此進行相關準備、以貫徹本府前述一貫立場與經辦原則等初衷、以保障本府基於本計畫租賃契約之權益等各項努力。

(三) 今天是明天的故事，承先啟後；關於本計畫的過去與現在，印證與訴說，如同本府般兼顧尊重部落與原住民朋友、與原住民傳統領域、與環境保護、及增益地方之思辨已啟，亦正如點滴涓流般匯聚成我們未來若再相見與合作收穫成功之養分與基礎，希望永在；綜上，本府將依約續辦與本計畫簽約廠商終止契約後之相關事宜，以維護前述臺東權益為前提，亦不排除任何更加圓滿之機會，一以貫之。



參考文獻

一、中文部分

台邦·撒沙勒 (2008)。〈傳統領域的裂解與重構：kucapungane 人地圖譜與空間變遷的再檢視〉。《臺灣大學考古人類學刊》，69，頁 9-44。

朱柔若譯 (2000)，W. Lawrence Neuman 著。《社會研究方法—質化與量化取向》。台北：揚智出版社。

李明政 (2008)。〈聯合國原住民族權利宣言中有關社會福利權之探討〉。《社區發展季刊》，第 123 期，頁 170-179。

林俊強 (2005)。《原住民族傳統領域之研究--泰雅族司馬庫斯個案》。國立臺灣大學地理環境資源研究所博士論文。

官大偉 (2017)。〈原住民族傳統領域：不易面對的真相〉。《台灣國際法季刊》，第 14 卷 3 期，頁 119-138。

Dakis Awi (卓孝忠)、施宇凌、李牧濤 (2011)。〈在原住民族傳統領域權爭議中看見真正的原住民族〉。《文化研究月報》，117，頁 225-231。

紀舜傑 (2018)。〈美國原住民族的諮商同意權〉。《台灣原住民族研究學報》，第 8 卷 3 期，(2018 年/秋季號)，頁 43-63。

施正鋒 (2012)。〈原住民族主權與國家主權〉。《台灣原住民研究論叢》，第 12 期，頁 1-56。

施正鋒 (2017)。〈原住民族的自決權〉。《台灣原住民族研究學報》，第 7 卷第 3 期 (2017 年/秋季號)，頁 1-37。

施奕任 (2010)。〈自由多元文化主義——西方模式的發展及其在亞洲的適用〉。《國家發展研究》，第 9 卷第 2 期，頁 123-162。

陳竹上 (2010)。〈他們在自己的土地上無家可歸？從「反亞泥還我土地運動」檢視台灣原住民保留地政策的虛實〉。《台灣社會研究季刊》，第 77 期，頁 97-134。

許國賢 (2001)。〈少數權利與民主〉。《政治科學論叢》，第 15 期，頁 63-82。

許建榮 (2018)。〈澳洲原住民土地權利與礦業發展〉。《台灣原住民族研究學報》，第 8 卷第 1 期 (2018 年/春季號)，頁 85-104。

- 許建榮 (2018)。〈澳洲原住民族的礦產開發諮商同意權〉。《台灣原住民族研究學報》，第 8 卷第 3 期 (2018 年/秋季號)，頁 81-102。
- 張明貴 (1997)。〈自由主義評介〉。《哲學與文化》，第 24 卷 11 期，頁 1027-1040。
- 黃居正、蔡志偉、官大偉 (2013)。《我國原住民族在資源保育地區共同治理相關法令及執行機制之研究》。台北：行政院研考會。
- 黃居正、邱盈翠 (2015)。〈台灣原住民族集體同意權之規範與實踐〉。《臺灣民主季刊》，第 12 卷第 3 期，頁 43-82。
- 董旭英、黃儀娟譯 (2000)，David W. Stewart，Michael A. Kamins 著。《次級資料研究法》。台北：弘智文化出版社。
- 蔡志偉 (Awi Mona) (2008)。〈聯合國中的原住民族國際人權〉。《台灣國際研究季刊》，第 4 卷第 2 期，頁 81-108。
- 蔡志偉 (Awi Mona) (2011)。〈從客體到主體：台灣原住民族法制與權利的發展〉。《臺大法學論叢》，第 40 卷，頁 1499-1550。
- 蔡志偉 (Awi Mona) (2016)。〈原住民族自治〉。《台灣原住民族研究學報》，第 1 卷第 6 期 (2016/春季號)，頁 137-143。
- 蔡志偉 (Awi Mona) (2018)。〈加拿大原住民族的諮商同意權〉。《台灣原住民族研究學報》，第 8 卷第 3 期 (2018 年/秋季號)，頁 65-80。
- 歐蜜·偉浪 (Omi Wilang) (2018)。〈當前台灣原住民族諮商同意權與傳統領域劃設的糾葛與突破之道〉。《台灣原住民族研究學報》，第 8 卷第 2 期 (2018 年/夏季號)，頁 71-95。

二、英文書目

- Bissoondath, Neil., 1994, *Selling Illusions: The Cult of Multiculturalism in Canada*. Toronto: Penguin.
- Brown, Michael E., 1997, "The Impact of Government Policies on Ethnic Relations," in Michael E. Brown and Sumit Ganguly ed., *Government Policies and Ethnic Relations in Asia and the Pacific*, Cambridge: MIT Press, pp.511-576.
- Burke, Edmund, 1968, *Reflections on the Revolution in France*. Harmondsworth:

Penguin.

Cassese, Antonio. 1995. *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal*.
Cambridge: Cambridge University Press.

Cobban, Alfred, 1969, *The Nation State and National Self-Determination*. New York:
Thomas Y. Crowell Co.

Falk, Richard. 2002. "Self-Determination under International Law: The Coherence of
Doctrine versus the Incoherence of Experience," in Wolfgang Danspeckgruber,
ed. *The Self-Determination of Peoples: Community, Nation, and State in an
Interdependent World*, pp. 31-66. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.

Fletcher, Christine, 1997, "Federalism and Indigenous Peoples in Australia," in
Michael E. Brown and Sumit Ganguly ed., *Government Policies and Ethnic
Relations in Asia and the Pacific*, Cambridge: MIT Press, pp.395-420.

Larsen, S. C., (2003) , "Promoting Aboriginal Territoriality Through Interethnic
Alliance: The Case of the Cheslatta T'en in Northern British Columbia," *Human
Organization*, 63 (1) : 74-84.

Lijphart, A. 1984, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government.
in Thirty-One Countries*. Yale University Press.

Kymlicka, W., 2001, *Politics in the Vernacular*. Oxford: Oxford University Press.

Magallanes, Catherine J. Iorns, ed. 2012. *International Human Rights and Their Impact
on Domestic Law on Indigenous People's Rights in Australia, Canada and New
Zealand*. Wellington: Victoria University.

May, Stephen, 2001, *Language and Minority Rights: Ethnicity, Nationalism, and the
Politics of Language*. New York: Longman.

Miller, Robert J. 2015. "Consultation or Consent: The United States' Duty to Confer
with American Indian Governments," *North Dakota Law Review*, Vol. 91, pp. 34-
94.

Sharp, Andrew. 1997. "Civil Rights, Amelioration, and Reparation in New Zealand," in Michael E. Brown and Sumit Ganguly ed., *Government Policies and Ethnic Relations in Asia and the Pacific*, Cambridge: MIT Press, pp.421-456.

Schlesinger, Arthur M. 1998. *The Disuniting of America: Reflections on a Multicultural Society*. New York: W.W. Norton.

Stoll, A. Peter-Tobias and von Hahn, Anja. (2008). "Indigenous Peoples, Knowledge and Resources in International Law," in Silke von Lewinski ed., *Indigenous Heritage and Intellectual Property: Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore*, pp. 7-57. Netherlands: Kluwer Law International.

Taylor, Charles, 1994, "The Politics of Recognition," in Amy Gutmann ed., *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*, Princeton: Princeton University Press.

三、網路資料

台灣大百科全書。〈原住民族還我土地運動〉。
<http://nrch.culture.tw/twpedia.aspx?id=100253>

全國法規資料庫。法規名稱：原住民族基本法，修正日期：民國 107 年 06 月 20 日。
<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0130003>

原轉小辭典。<https://reurl.cc/r1vVeO>

報導者。林莉庭。〈知本濕地光電案亂象：當原住民行使諮商同意權，投票設計卻爭議叢生〉。
<https://www.twreporter.org/a/opinion-indigenous-areas-chihpen-electro-optical-case>

臺東縣政府。〈知本光電標租專區〉。
<https://www.taitung.gov.tw/News.aspx?n=CD06B744144B473C&sms=C60A755346B658C5>

監察院。歷史新聞稿。〈經濟部審查亞洲水泥公司礦業權展限〉。
https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=213&s=8198

環境資訊中心。〈部落「諮商同意權」即將投票 知本光電爭議總整理〉。

<https://e-info.org.tw/node/218257>

Clinton, William. 1993. "Executive Order 12875: Enhancing the Intergovernmental Partnership." October 26 (<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?Pid=61568>) (2022/3/31)

Clinton, William. 1994. "Memorandum on Government-to-Government Relations with Native American Tribal Governments." April 29 (<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=50064>) (2022/3/31)

Clinton, William. 1996. "Executive Order 13007: Indian Sacred Sites," May 24 (<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=52866>) (2022/3/31)

Clinton, William. 2000. "Executive Order 13175: Consultation and Coordination with Indian Tribal." November 6 <https://www.federalregister.gov/documents/2000/11/09/00-29003/consultation-and-coordination-with-indian-tribal-governments>) (2022/3/31)

Papillon, Martin, and Thierry Rodon. 2017. "Indigenous Consent and Natural Resource
Ghioto, Gary. 2002. "Sacred Consultations." Arizona Daily Sun (http://azdailysun.com/article_785a4e73-4962-5fbd-8df6-f1fe97c19408.html) (2018/7/26)

Brereton, David, Michael Limerick, Kathryn Tomlinson, Rosemary Taufatofua, and Rodger Barnes. 2012. "Agreement-Making with Indigenous Groups: Oil and Gas Development, Australia." (<https://www.csr.uq.edu.au/Portals/0/docs/Agreementmaking-with-Indigenous-Groups.pdf>) (2018/10/8) .

Department of Education and Training of State of New South Wales. 2005. "Changing Rights and Freedoms." Department of Education and Training (http://lrrpublic.cli.det.nsw.edu.au/lrrSecure/Sites/Web/changing_rights/http://lrrpublic.cli.det.nsw.e

Morin, Brandi. 2017. "B.C. Grand Chief Responds to Alberta Premier on Trans Mountain, Warning It 'Will Never See the Light of Day.'" CBC News, June 2

([https:// www.cbc.ca/news/indigenous/kinder-morgan-trans-mountain-notley-bc-indian-chiefs1.4143123](https://www.cbc.ca/news/indigenous/kinder-morgan-trans-mountain-notley-bc-indian-chiefs1.4143123)) (2018/9/9)

National Congress of American Indians. 2006. Calling for the Creation of an Ad Hoc Tribal Task Force to Re-evaluate the Federal Consultation Policy.” Resolution #SAC-06-026

(http://www.ncai.org/attachments/Resolution_mEEWukHoaCwrBxvLPEIITYnztWJcfOQGidGsjBIJYmKuElSsHji_SAC-06-026.pdf) (2022/3/31)

Roepstorff, Kristina. 2004. “Self-Determination of Indigenous Peoples within the Human Rights Context: A Right to Autonomy?” (<http://lawanddevelopment.org/docs/selfdetermination.pdf>) (2017/11/30)

Shirley, Joe, Jr. 2008. “HR 5608 the Consultation and Coordination with Indian Tribal Governments Act.

(<http://naturalresources.house.gov/uploadedfiles/Shirleytestimony04.09.08.pdf>) (2018/7/26)

Tockman, Jason. 2017. “Distinguishing Consent from Veto in an Era of Reconciliation.” Policynote (<http://www.policynote.ca/distinguishing-consent-from-veto-in-an-era-of-reconciliation/>) (2022/3/31)

U.S. Department of State. 2011a. “Written Testimony of the United States Department of State Before the Senate Committee on Indian Affairs on the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.”

(<https://www.state.gov/documents/organization/194027.pdf>)
(2018/7/26)