

## 【法實證研究專題】

### 尋一條被消失的家路：談原住民土地正義的過往今日 ——以太魯閣反亞洲水泥案件為中心

作者：蘇上雅（國立台灣大學科際整合法律研究所三年級）

7月6日一早，白熾的陽光直射於行政院門前聚集的群眾頭頂，在地上形成一塊塊齊等的補丁。但視線移，那踩著一樣狹小灰塊、揮灑著熱汗的群眾中，在相互對峙前端的一群成了目光的焦點：頭戴著多采繁麗的頭飾，身披上比一旁過分斑斕的垂墜，腰繫著鮮豔的帶子，那是台東都蘭、加路蘭和刺桐部落的代表，手持標語抗議甫於6月29日環保署第299次環評會議通過的「杉原棕櫚渡假村」環差審查。

「土地的主人要怎麼活？叫我們情何以堪！」<sup>1</sup>加路蘭部落的耆老鍾錦榮將阿美族傳統的情人袋「反背」，象徵「服喪」，表達對國家的失望與苦痛。向著行政院，他在燒紅的柏油路上一連磕了16次。

「土地再也長不出東西了，只能蓋飯店而已！」<sup>2</sup>過去十年來為美麗灣開發案奔走的刺桐部落林淑玲則痛斥這些案件都來自1970年代觀光局的陳舊規劃，質疑為何毋需重新檢討。

「我們還要忍多久？」<sup>3</sup>來自都蘭部落的青年代表吶喊著「棕櫚灣」的範圍覆蓋都蘭的傳統領域，質疑大型開發案對部落所在區域環境與生活方式影響大，為何卻未依原住民族基本法第21條規定，取得部落知情同意。

一個涉及原住民傳統領域、生活環境的昔日觀光政策產物，竟然被環評委員回覆以「不處理原民部落知情同意、未來極可能座落海岸管理法的保護區、與該地區所能忍受的觀光開發總量」，並進而通過環境差異分析審查<sup>4</sup>。翻開原住民族基本法尚未立法施行的原住民還我土地運動，對照今日的杉原灣開發案，才會明瞭在行政院前怒斥「道歉只是說說」的他們一路走來歷盡的不正義與多少奮鬥，而那「說說」背後又是多深鬱的哀怨、多沈重的苦痛。

#### 民國62年，一份協調會紀錄

<sup>1</sup> 環境資訊中心網頁，<http://e-info.org.tw/node/116935>，最後瀏覽日：2016年7月17日。

<sup>2</sup> 同上註。

<sup>3</sup> 同上註。

<sup>4</sup> 環境資訊中心網頁，<http://e-info.org.tw/node/116967>，最後瀏覽日：2016年7月14日。

「因為土地是大家的，如有問題，盡量提出寶貴意見，讓我們共同研討。」<sup>5</sup>

從法律文件資料庫搜尋關鍵字「亞洲水泥公司」第一筆跑出來的資料，是一份手寫在花蓮縣鄉公所公文紙上的官方版本會議紀錄。從六頁的稿紙中，我們可以一窺當年花蓮富世和秀林村的居民，是在什麼情境下第一次聽到「亞洲水泥」這四個陌生的字。

依照紀錄可示，這場協調會是在 1973 年 6 月 14 日這天，於富世村的活動中心召開。出席的群體分別有代表花蓮縣工業策進會、花蓮縣政府、秀林鄉公所、亞洲水泥公司、富世村村民和秀林村村民者。那個年代沒有電腦紀錄，手寫的會議紀錄，往往相對詳實地記述了發言者的話語：

「今天大家都在百忙中，抽空參加這次\*\*水泥公司申請租用富世、秀林段山地保留地協調會議，本人代表鄉所致萬分之感激。尤其難能可貴的是，上級長官蒞臨督導，表示上級對地方之發展有多大之支持及歡迎。亞泥公司一旦在本鄉租用設廠，對於本鄉之發展及工業經濟途徑，帶來了好的開始。不但可解決求職之困難，同時相信人口外流必可避免。進而對於社會、國家帶來莫大之貢獻、繁榮地方、爭取外匯。各位鄉親們，今天我們召開協調會議之目的，主要針對、各位土地同意問題，因為土地是大家的，如有問題，盡量提出寶貴意見，讓我們共同研討。」<sup>6</sup>

這段文字是當時紀錄所記下主席的報告內容，從中可見當年的協調會由秀林鄉公所的官員召集舉辦。主席開門見山直指亞泥在當地設廠的正面效益，而從其發言中可見鄉公所極其重視地方繁榮、產業發展；在這段發言中族群權利、環境保護是不存在的。另一個值得注意的是主席發言末段提及協調會召開目的時的用語：其指出協調會召開的原因在於「土地同意問題」，光見於此，彷彿公司是否入鄉租用設廠，須先得到鄉親的「同意」，因為「土地是大家的」；然而再下一句，不說要如何處理同意與否的問題，僅說「如有問題，盡量提出寶貴意見，讓我們共同研討」。一個逗點、一個停頓，同意與否已然轉義為提問權。而從花蓮縣政府山地室主任的發言內容紀錄，則看到縣政府官員一再重複土地經濟利用價值的重要：

「山地保留地大部份係山坡地，經濟利用價值甚低，一年之利益，試想多少，如把這些利用價值差之土地，由\*\*公司徵收租用，自然其經濟價值提高。」

「又合理不合理是怎麼說？例住房拆除理應由廠方負責賠償建築土地上改良物（包括林木）亦應按照省頒標準按地實價酌予補償。」<sup>7</sup>

從縣政府官員的發言中，可以看到當年縣政府如何定性土地利用之「合理性」，即「按照

<sup>5</sup> 〈1973.06.14 亞洲水泥公司申請租用山地保留地協調會紀錄〉，[A\_0004\_0008\_0009\_0001]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

<sup>6</sup> 同上註。

<sup>7</sup> 同上註。

省定標準的補償」。合理與否端看開發事後有無依法補償，彷彿沒有事前保護之必要，而村民的同意與否，在縣政府官員的話語中更是不存在的。

在報告後協調會的「檢討與討論」紀錄中，除第一則提問問及某塊土地肥沃且面積狹小、「是否應刪除」不計入土地徵收的範圍，而遭廠長簡短數句「不可刪除」回應以外，其餘兩則提問則僅論及補償及企業於該地設廠後、當地人得否被雇用之問題，並且以「歡迎\*\*在此設廠」開場或作結。

民國六零年代，沒有公聽會、沒有環境影響評估的戒嚴時代，這種由公所召集地方行政機關、企業與幾位村民代表舉行的「協調會」，由公所、地方行政官僚與企業掌握話語主導權，放送開發所促成之地方經濟成長、繁榮願景，居民代表的問題寥寥可數，而問題被提出，其所能期待者，也僅僅是「被回答」，而不具有任何交涉、抵抗的效力。但這樣的「協調會」，卻是當年在這片鬼斧神工、太魯閣族人長年生活耕種的淨土上大肆開發、興建水泥廠前，唯一的一次民間、官員、廠商三方面對面的「溝通」機會。隔年三月，一紙公文由台灣省政府民政廳函送礦務局，關於開發對於當地的影響，除「貴局、本廳派員會同縣鄉人員實地勘查結果並無影響山胞生活」<sup>8</sup>外一字未提，該文主旨僅在於請礦物局依公文指示辦理亞泥公司開發事宜。

## 納入與排除：法規作為外來霸權施展之工具的脈絡

在後來紀錄片受訪中，亞洲水泥公司曾表示亞泥當初申請採礦與礦業用地，都有台灣省政府建設廳、民政廳、花蓮縣政府、花蓮工業策進會、秀林鄉公所參與，亞泥只是根據協調會的結果給付補償費用<sup>9</sup>。幾次協調會、幾紙省政府民政廳公文，亞洲水泥公司在太魯閣族人長年生活、耕作的大片土地上，一落腳就是二十個年頭。亞泥能夠輕易進場太魯閣開發，一方面是搭上國家產業東移、第六期四年經建計畫的順風車，一方面涉及長期以來台灣對原住民社群系統性的歧視。

外來統治政權對原住民的傳統領域進行「管理」並非一個新穎的制度。從台灣歷史上外來政權制定規範內容觀之，外來政權一方面逐步將原住民納入法規範統治範疇，一方面仍強調原住民與自身族群的差別、分化族群間的生活領域；但同時又基於開發資源的動機，設訂例外制度，使外來優勢族群得以進入原住民的生活領域進行開墾。早至清雍正年間，清政府就在台灣施行「番大租」制度，准許漢人租用原住民的土地。日治時期，殖民者則將台灣土地區分為「要存置林野」、「準要存置林野」及「不要存置林野」，其中「準要存置林野」，又稱為「番人所要

<sup>8</sup> 〈1974.3.11 台灣省政府民政廳致礦務局函〉，[A\_0004\_0008\_0009\_0002]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

<sup>9</sup> 公共電視網頁，<http://ourisland.pts.org.tw/content/%E6%8D%8D%E5%B1%B1#sthash.F8qs1oJf.dpuf>，最後瀏覽日：2016年7月16日。

地」，供給原住民耕作使用。<sup>10</sup> 二戰結束後，中華民國國民政府沿習日治時期舊有的土地制度和管理範圍，於民國三十七年訂定「台灣省各縣山地保留地管理辦法」（民國四十九年修正為「台灣省山地保留地管理辦法」），規定「山胞」必須到鄉公所登記、設定山地保留地之耕作權，並經「連續使用滿十年」，才能「取得土地的所有權」<sup>11</sup>。

外來政權雖將原住民納入法領域規制的範圍，但其法規奠基於區別他我族群的基礎，且法規制定之目的、內容往往在於利用原住民傳統生活領域；不但在制定法規之際未曾與原住民社群溝通，在訂立規範後，亦缺乏告知。在上述歷史背景下，雖然太魯閣地區的山坡土地長久以來為太魯閣族生活耕作之領域長達多個世代，大多數太魯閣族人直至民國五十八年始至鄉公所登記保留地耕作權，比起法規制定整整晚了二十年，也因此亞泥於 1973 年（民國六十二年）進駐開發時，大部份長年生活於其上之族人，未能取得保留地之所有權，而在自己的祖地上流離失所<sup>12</sup>。

## 隱形的軌跡曾經烙印

「法律動員」作為當代法律與社會研究中的重要概念，意指「人們將願望或需求轉化為法律上權利或主張」的過程<sup>13</sup>。雖然早期法律動員研究著重於「訴訟」之角色，但晚近脈絡化的研究傾向，則擴大法律動員之意義，將廣義的司法救濟——個案利用制度管道提出之法律主張——與倡議修改法律的各種個人或集體的行動涵括於觀察的範圍內，並重視不同結構條件、社會脈絡下法律動員的形式，由此引領我們瞭解政治與法律之結構條件如何與法律動員選擇產生關聯<sup>14</sup>。

1990 年代以前，長年以來外來政權對原住民的歧視待遇與制度背景，加上戒嚴時期政治運動的系統性壓制，並沒有能夠形成一股能夠對抗、扭轉不平等處境、矯正歧視制度的集體行動。然而，壓制的政治法制結構條件，不等於人們完全不採取反抗行動，只是方式不同、影響程度與留下的文字紀錄有限。在法律文件資料庫所蒐集之台灣省議會請願案調處報告書中所載請願代表人的陳情中，可以窺見那消失的二十年間被隱形的動能與軌跡：

「民國七十九年 \* \* 公司以不擇手段利用不識字的老人，以回饋之理由騙取了有關印鑑證明則

<sup>10</sup> 行政院原住民族委員會網頁，

<http://www.apc.gov.tw/portal/getfile?source=2D838540F5D6F659FAFB9859EF31AC3B381A272F479D65D93BFD225ED39594CA50AC899B167513DE992FA3C8F80E3606C9C5521C6AB341CC0316AABF18565ADA&filename=7A0E5688D63F6C27FE04C39CC43DC89F4060260C4E0F234A>，最後瀏覽日：2016 年 7 月 16 日。

<sup>11</sup> 公共電視網頁，<http://ourisland.pts.org.tw/content/%E6%8D%8D%E5%B1%B1%sthsh.F8qs1oJf.4yd7dePv.dpbs>，最後瀏覽日：2016 年 7 月 16 日。

<sup>12</sup> 台灣蠻野心足生態協會網頁，<http://zh.wildatheart.org.tw/story/580/7436>，最後瀏覽日：2016 年 7 月 17 日。

<sup>13</sup> Frances Zemans, *Legal Mobilization: The Neglected Role of the Law in the Political System*, 77(3) AM. POL. SCI. REV. 690, 700 (1983).

<sup>14</sup> 陳昭如(2014)〈父姓的常規，母姓的權利：子女姓氏修法改革的法社會學考察〉，《國立臺灣大學法學論叢》，43 卷 2 期，頁 288。

完成拋棄手續，本民發覺後及時向鄉公所要求調查此事，鄉長卻不予理會。民國八十年本民陳情有關單位要求協助返還土地之案件時，除了縣議會回函轉縣政府專案處理之傳達外，其他相關單位不了了之。同民國八十年七月三十一日陳情有關 222—222-1 地號，尚有\*\*公司建物一棟要求鄉公所拆屋還地。」<sup>15</sup>

在體制不利倡議的政治法律結構下受到體制與開發合縱之侵害，人們並非消極靜默，而是在有限的運動口徑下，選擇特定的策略嘗試，例如在反亞泥案中，因著傳統耕作領域被以不正手段剝奪、進而深體權益受侵害的太魯閣族人，曾向鄉公所要求調查，或向更上層機關「陳情」。這些方式，雖然並非直接向不公平體制提出挑戰，仍得以被視為在有限體制結構下，人們從可能的管道試圖影響原先體制的策略。從法律文件資料庫所蒐集的 1995 年花蓮縣議會人民請願案則可顯示人們督促政府相關單位盡速依法調處，使租用花蓮縣秀林鄉山胞保留地之亞泥公司歸還土地予原始使用人耕作使用，以維生計、保障權益。於該資料中，請願人更指出亞泥公司開採土石造成景觀破壞、土壤沖蝕，危害居民生命財產，請求相關單位「嚴格監督」<sup>16</sup>。

然而，這些以向中央政府單位請願、陳情等方式，希望藉由中央政府對地方政府施壓、調查以改變處境的策略，在反亞泥案中，人們並未就此得到正義。以 1996 年 1 月監察院函送花蓮縣政府的公文為例，面對民眾陳情保留地有非法出租亞泥使用之嫌，監察院的決定是「要求花蓮縣政府於兩個月內查明」<sup>17</sup>；惟此函到了花蓮縣政府，所致者並非花蓮縣政府對此事件進行調查，而是一週後的另一紙公文，要求秀林鄉公所針對秀林鄉居民陳訴秀林鄉山胞保留地有非法續租給亞泥之嫌疑等情進行查明<sup>18</sup>。

## 反亞泥案走向法律動員

反亞泥還我土地運動之所以走上集合多方力量的訴訟法律動員，除奠基於人們對體制內其他紛爭解決途徑的失望外，台灣社會政治法律脈絡變遷、具法律專業背景的倡議團體形成等訴訟運動之機會結構，也是很重要的基礎。

由法律文件資料庫所蒐集的資料顯示，直到 1996 年，人們依然致陳情予監察院委員，附上亞泥公司租用花蓮縣秀林鄉原住民保留地一案相關資料、並指出租用過程之程序等各方面不符規定，請求監察院依法調處，要求亞泥歸還土地予原始使用人<sup>19</sup>。然從資料庫所蒐集之立委巴燕達魯致監察委員函中，則顯示人們尋求原住民民意代表發聲、指出監察委員調查亞泥公司

<sup>15</sup> 〈1994.01.26 台灣省議會函（請願案調處報告書）〉，[A\_0004\_0008\_0009\_0005]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

<sup>16</sup> 〈1995 花蓮縣議會第十三屆第四次定期大會人民請願案〉，[A\_0004\_0008\_0009\_0006]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

<sup>17</sup> 〈1996.01.16 監察院致花蓮縣政府函〉，[A\_0004\_0008\_0009\_0013]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

<sup>18</sup> 〈1996.01.23 花蓮縣政府致秀林鄉公所函〉，[A\_0004\_0008\_0009\_0014]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

<sup>19</sup> 〈1996.03.06 致監察院委員陳情書〉，[A\_0004\_0008\_0009\_0015]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

續租花蓮縣秀林鄉原住民保留地一案調查權利塗銷登記偽造文書資料之蒐證過程，「恐有官商勾結侵奪原住民土地之嫌」<sup>20</sup>。訴諸中央政府監督、調查地方施政的策略難以實現人們希望扭轉的處境，是使人們走向法律動員、集體社會運動的一個驅力。

不過，集體法律動員動能的產生，其一因素也在於台灣 1990 年代解除戒嚴後的政治民主化、環境、原住民等權利運動興起之機會結構。1996 年 2 月 14 日，「反亞泥還我土地自救會」成立。從隔年五月自救委員會致花蓮地政事務所的函件中「申請人等為保護合法之財產權，資為公平競爭生存起見，特具本申請書」<sup>21</sup>可示，自救會成立後，以權利來構框目標的策略已然產生。2004 年後，博仲法律事務所與台灣蠻野心足生態協會開始協助原住民辦理所有權移轉登記<sup>22</sup>。根據深入參與反亞泥案的蠻野心足協會律師的回顧文章指出，本案「是許秀雯律師在博仲／蠻野創立初期引入的，是台灣蠻野心足生態協會的第一個案子，由博仲法律事務所的律師們義務支援」<sup>23</sup>。解嚴後權利運動的蓬勃、協助以法律動員方式達成目的的倡議律師與團體的加入，都塑造了 1990 年代末、2000 年代初、反亞泥案成為原住民與環境正義法律動員典範的機會架構。

除政治民主化、以權利主張作為策略、與倡議律師合作等因素外，近 20 年間我國法體系針對原住民族權益相關法規也是運動機會架構。例如 1990 年，過去使太魯閣族人須登記保留地耕作權連續達十年才得取得土地所有權的「台灣省山地保留地管理辦法」被廢止，取而代之的是「山胞保留地開發管理辦法」（1994 年修訂名稱為「原住民保留地開發管理辦法」），將耕作權人取得保留地所有權的年限降至五年。法體系的變革雖然速度不快、程度有限，但亦是使反亞泥案、原住民權利運動法律動員相互協隨不可忽略的機會架構。

## 考察歷史，朝向一個更完善的未來

考察歷史，讓我們發現過去的新意，看見不一樣的過去；梳理來時路的脈絡，使我們更審慎地面對未來路徑之選擇<sup>24</sup>。爬梳法實證資料庫中所收錄之亞洲水泥公司案件早期（2000 年以前）史料，讓我們看見過去國家如何以法制為架構，系統性地忽視、侵奪原住民的土地正義、族群權利；也讓我們看見，在那不利集體權利運動的高壓統治時期，人們如何在受到壓抑的政治法制脈絡下進行發聲。但處於 21 世紀、在一個台灣政治民主化、以保障原住民權利為目的的法制已然上路、原住民與部落知情權明定於法規<sup>25</sup>的今日，人們需求的絕非僅是一個已然能夠自由倡議的場域，而是一個能夠記取過去歧視、高壓、罔顧原住民族權利的統治歷史、於今日與未來落實矯正正義、道歉「不僅是說說」的政府。

<sup>20</sup> 〈1996.06.26 原住民立法委員致監察委員函〉，[A\_0004\_0008\_0009\_0017]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

<sup>21</sup> 〈1997.05.15 花蓮縣秀林鄉秀林村、富世村還我土地自救委員會致花蓮地政事務所函〉，[A\_0004\_0008\_0009\_0032]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

<sup>22</sup> 同註 12。

<sup>23</sup> 台灣蠻野心足生態協會網頁，<http://zh.wildatheart.org.tw/story/10/7198>，最後瀏覽日：2016 年 7 月 17 日。

<sup>24</sup> 陳昭如（2008）〈抗拒失憶—女性主義法律史的理論與方法初探〉，收錄於王鵬翔（編）《2008 法律思想與社會變遷》，頁 186。

<sup>25</sup> 原住民族基本法第 21 條。