列之重罪時（Major Crimes Act, 18 USC§1153，下稱MCA），則聯邦政府取得該犯罪之刑事管轄權，依法得對於該印地安人進行逮捕進行追訴。至於在保留區所犯非印第安犯罪時，則無論是否為重罪，得依MCA或印第安領地犯罪法案第 1152 條（the Indian Country Crimes Act§1152，下稱ICAA）由聯邦提起公訴。對於非印第安人在保留區所犯印第安犯罪，則由聯邦政府依ICAA提起公訴。最後，非印地安原住民族在保留自治區所犯，非印地安法之犯罪部分，則由各該州政府，依州法律提起公訴。換言之，印第安人保留地上的司法權是美國聯邦政府、州政府及印地安部落政府所共同行使的，任何一個政府都不具有在保留地行使司法權的專有或排他的權力，而是由一系列聯邦法、州法、部落法律 規定及各級美國法院所做出的司法判決所共同決定。這就說明了印第安部落政府的司法權是一個極為複雜的問題，同時也引發無數的法律爭議，耗費了美國各級司法機關及行政機關的人力、物力及財力來處理美國印第安人法中，關於對印第安人保留地之司法權問題界定模糊不清所帶來的各項問題，又導致印第安人由對於其享有的司法權利不甚清楚而嚴重影響各部落和印第安人權益的維護。因此，印第安人在保留地上所享有的司法權是脆弱而有限的[4]，由此可見一斑。

至於目前在美國約有275個部落法院[5]。另外，位於華盛頓特區之美國內政部所設之印第安人事務局（Bureau of Indian Affairs under the US Department of the Interior）為印第安人事務的主管機關，由該機關所作的行政決定，如有不服，則應於聯邦法院提起訴訟，專屬聯邦法院系統管轄。本文透過資料之搜集，實地參訪紐約州Seneca Nations of Indian 部落法院，參與2015年度部落法院司法人員年會討論及訪問部落法院法官、印地安人事務局官員，並修習紐約大學法學院之印地安人法課程，受教於 Stephen Pevar 教授，建立理論基礎等方式，進入美國印第安部落法院相關議題之討論。因此，美國印第安人法（American Indian Law）為討論本文相關議題之法律根據與基礎，同時也會是本文討論之重點之一。

貳、美國聯邦印第安政策之歷史沿革

---

4 *Research on American Indian Reservation and system, 中國社會科學院美國研究所期刊，2007 年 3 期. 2016.5.1 查閱。*

5 *Native Americans Tribal Court-Judgepedia 2016.7.1 查閱。*

當歐洲移民踏上北美地區之時，約數百萬的原住民族及數百個獨立印第安領地活躍於現今大家所知悉的美國領土[6]。他們居住地橫越美國本土，各個印第安部落擁有自己的政府，文化及語言，維繫著部落和平；不受外界干擾，傳承印地安文化，注入印地安人所深信不移的價值，將大地視為母親，以自然為中心的崇高信念[7]。這些原住民族即為後來大家所稱的印地安人，他們居住在海岸線，主要河川地及大湖地區，就如同現今美國人所居住之區域一般[8]。他們的商業網路散布在美國大陸之間；而印地安人以交易食物，衣物，工具以及手工藝品為主。相較於今日，印地安人則是居住於密西西比河以西，約百分之 20 的印地安人居住在東北部，超過 8 萬人居住於北卡羅來納州。以印第安人分佈於各州之人口數以觀，人口數最高的前 6 大州分為加州、奧克拉荷馬州、亞歷桑那州、新墨西哥州、華盛頓州及北卡羅來納州；阿拉斯加則為阿拉斯加州原住民族居住比例最高的州，約占當地總人口的百分之 20。根據美國 2010 年之人口普查，美國印第安人及阿拉斯加原住民族人口數加總後約 530 萬人，為美國總人口數的百分之 1.7。其中約百分之 57 的印地安人居住於大都會區，其餘約百分之 40 居住於印第安保留區。印地安人口居住人口數最多的都市則在紐約，估計超過 10 萬人，次高者則為洛杉磯，約超過 6 萬 5 千人[9]。目前，在美國約有 315 個印第安保留區，覆蓋約 5,500 萬英畝之土地，然僅佔美國國土的百分之 2。依保留區之面積，以占地約 1,540 萬英畝的Navajo 保留區為最大（大約是一個西維吉尼亞州的大小），其領地跨越猶他州、亞利桑納州及新墨西哥州；其他較小的保留區則有少於 100 英畝者。目前經美國聯邦政府承認之印地安部落（按：Indian Tribes 的用語，

---

[6] *有學者估計，在 1492 年時，約有五百萬印地安人及六百個印地安部落居住於現今的美國領土，Sharon O'Brien, American Indian Government Tribal Government 14(1989) ; Alvin M. Joseph, Jr., Introduction: The Center of the Universe, American In 1492: The World of the Indian People Before the Arrival of Columbus 3,6 (Alvin M. Joseph ed.,1992) ; John R. Wunder, Retained by the People: A History of American Indians and the Bill of Rights 10 (1994).*

[7] *O'Brien, supra note I, at 14-15.*

[8] *Id. at 15.*

[9] *See State Big Apple has most Urban Indians, Indian Country Today, Feb.26, 2003, at DI; Native Growth Slows to Match U.S., Indian Country, Nov.11, 2004, at CI; David H. Getches, Charles F. Wilkinson, Robert A. William, Jr. & Matthew L. M. Flecher, Cases and Material on Federal Indian Law12-15 (6th ed. 2011).*

通常需視各部落之用語喜好，時稱 nations, bands, villages, pueblos, rancherias, communities等）有 565 個[10]，其中阿拉斯加即占有 226 支部落族群，其餘則分佈在美國其他各州。

在過去 10 年間，超過 200 個部落族群在其保留區內設置賭場。有些賭場賺錢，對於該保留區的經濟情形有大幅度的改善；但絕大多數的印地安人保留區，經濟則仍陷於窘境，因此部落會員（Tribal Members）遭受身體健康威脅、居住環境惡劣、保留區人口失業問題，以及印第安民族酗酒等問題的折磨。另外，雖說印地安保留區享有內國的領土自治權，卻仍遭美國聯邦政府相關法律的限制；這樣的限制，對許多其他有別印地安人的族群來說，是殊難想像的。最近美國總統選舉正熱，美國 CNN 電視台於 2016 年 5 月 2 日，在其網站上以「希拉蕊.柯靈頓對印第安保留區評論之不為人知的醜陋真相」為題（Ugly truth behind Clinton Reservation comment）為題，在其官方網站上發表一篇文章。文章內容敘述美國政府或政治人物發表印地安人仍應居住於保留區之言論，甚至對於離開印地安人保留區的印地安人，竟然以自印第安保留區脫逃（get off the reservation），這種類似監禁印地安人的角度，來形容他們認知中的印地安人。這就目前美國社會仍根深蒂固地存有對於印第安人的鄙視及歧視的態度，正好做出印證；同時也對印地安人在歐洲移民抵達美洲大陸後的悲慘命運，做了最好的註解。事實上，美國聯邦政府對於印地安人所採取的政策，對於印地安人法律的發展，占有不容小覷的歷史地位。本文將從歷史時間序的角度來進入對於印地安法的發展與探討，這對於印地安人法律的理解，會有較為清楚且完整清楚的概念。

一、西元1492至1787年，印地安人部落獨立時代（Tribal Independence）

當哥倫比亞在西元 1492“發現”新大陸時，數以百計具有主權之印第安部落早已存在於現今美國領土（按：倘若印地安人在當時航行至西班牙，是否可說印地安人發現歐洲？研究印地安法律的學者常常如此諷刺地評論所謂的「發現理論”」）。嗣於 1607 年，來自英國、法國、西班牙及荷蘭的歐洲人，開始從維吉

10 *Stephen L. Pever, The rights of Indians and Tribes 271 (4th ed. 2011).*

尼亞州的詹姆士城（Jamestown）移民進入美國。剛開始時，印地安部落展開雙手歡迎、協助，與這些歐洲移民開始進行交易，並允許這些新移民（newcomers）居住於他們的領土，許多歐洲移民如果不是印地安人的慷慨伸出援手，應該早已病死或因飢餓而死。印地安人與新移民共享一年來的收成，這也是美國感恩節的由來。

不幸的是，印地安人過於信任而誤解了歐洲人的來意。當歐洲人告訴印地安人他們是為和平而來，並同時尊重印地人領地及其主權，印地安人全盤相信。然而，歐洲人卻視印地安人為蠻夷之邦，認為任何基督教徒均有權統治他們。移民者與印地安人之關係，迅速急轉直下，轉為趨於暴力。在 1634 到 1638 年，印第安大屠殺（Pequot War）期間，英國人與許多東岸部落結盟，自麻州及康乃迪克州趕出貝擴特族。而 1643 到 1645 年間，荷蘭人則與德拉瓦州印地安人結盟，掀起另一場血腥的屠殺（Keift’s War），數百人因此死亡。最致命的一場衝突則是發生在 1675 到 1676 年間，英國移民者與當地許多部落結盟，對抗當時十分強大的 Wampanoag Confederacy（亦稱 King Philip’s War，King Philip 是 Wampanoag 族首領 Metacom 的英文稱呼），這場戰役因此造成數以千計的移民者與印地安人之死，死亡人數之高，遠超過於美國南北戰爭（Civil War），同時也提高了歐洲移民與整個東北部印地安人間之緊張關係。

迄至 18 世紀，印地安人始終強大。然而，美國獨立革命始世紀之末，北美勢力從此開始消長，美國人逐漸自印地安人手中取得控制權；加上，歐洲移民將疾病及傳染病帶入美國本土，根據一份當時的移民統計，在 1701 年間，卡羅來那州的印地安人，將近一半死於天花[11]。隨著移民者的西進，天花傳染病隨之西進，印地安人死亡人數因此急速增加，族群陷於毀滅的危機。就在印地安人大量喪失人口的同時，歐洲移民則大舉進入北美地區。移民的人口數，從 1700 至 1750 年間，幾乎以兩倍的倍數成長。每 25 年間，並以百分之 400 的速度急速成長。以北卡羅來那州為例，該州人口從 1750 年的 4 萬 5,000 人，增加至 1775 年的 27 萬 5,000 人，其中已有超過 5 萬 5,000 名的白人移民，大舉西進，進入印地

---

11 *Richard White, The Winning of the West: The Expansion of the Western Sioux in the Eighteenth and Nineteenth Centuries, in Native American and the Law: Native American Law and Colonialism, Before 1776 to 1903 at 325(John R. Wunder ed., 1996).*

安人居住的阿帕拉契山區[12]。不過，歐洲移民之間也互相爭鬥，且多與當地印第安部落結盟，而由英國獲得最後的勝利。首先於 1664 年打敗荷蘭，拿下紐約；一個世紀之後，在法國與印地安人（Indian War，又稱七年戰爭）戰爭中，再拿下法國佔領的東北地區，此時已是戰爭結束時，亦即 1763 年。在該戰爭中，該地區最具威脅的印地安部落為Iroquois Confederacy，他們雖是與英國結盟，然該部落卻有不同的語言選擇，現今，美國當地的居民仍是以法語為主要的溝通語言[13]。英王喬治三世為感謝Iroquois部落的結盟，因此簽署了著名的皇室宣言（Royal Proclamation），主要是宣示歐洲移民不得進一步掠取印地安人土地的限制，在未經英國政府同意之情形下，不得購買印地安人所在之土地。然而，歐洲移民不但對於英國政府的宣言不予理會，進而大舉入侵、竊占 印地安人之土地。當美國革命於 1775 年爆發於歐洲移民與英國政府之間時，大多印地安人士反而對於英國報以絕對的同情，因為英皇曾經正式宣示保護他們的決心。因此，其他歐洲移民則將戰爭直接帶入印第安部落為策略，把印地安人一併拖入美國的獨立戰爭之中。印地安人領地因此遭受燒殺擄掠，其慘烈情形，可見一斑。迄至 1783 年獨立戰爭結束，歐洲移民打敗英國，宣示獨立之時，都未因此停止陸續進入美國的移民，對印地安人所在土地的需求及渴望。雖然印地安人竭力反抗，亦未能阻止新移民的一再的入侵。美國這個新成立國家，係建立在一頁印地安人的辛酸血淚史，新國家的成立，自斯時起，再也無法容忍對於印地安人存在的概念，與日遞增。

二、西元 1787 年至 1828 年，平等締結條約時代（Agreements Between Equals）

美利堅合眾國的建立者（founders），認為印地安部落是具有權力及能力統治其部落成員的主權國家，具有平等簽署條約之能力，並得宣示戰爭[14]。因此，美國成立之初，屢屢與印地安部落政府簽訂條約，然美國憲法當時並未將公民權擴張至任何印地安人。確實，大部分的印地安人居住在美國成立之初的 13 州之

---

12 *Colin G. Calloway, The American Revolution in Indian County 19(1995).*

13 *Cadwallader Colden, History of the Five Indian Nations(1958).*

14 *Saikrishna Prakash, Against Tribal Fungibility,89 Connell L. Rev. 1069, 1082-85(2004).*

外，在政治及地理的概念上，都不應該包括在當時的美國領土中。印地安人部落當時被視為是獨立的國家，具備所有適用於國際關係的正式場合所採取或使用的任何法定方式，締結條約即屬其中一種。而印地安人部落與美國政府所締結的第一份條約，即是依當時美國憲法，由美國與德拉瓦印地安人部落於 1787 年 1 月 9 日所簽署[15]，並於同年 9 月 27 日獲得聯邦政府之認可。當時簽署之部落包含 Wyandot, Delaware, Ottawa, Chippewa, Potawatomi,以及Sac Nations等部落。美國獨立革命之後的往後幾年，除了與英國仍持續處於戰爭之中，另外為免除遭受印地安人之威脅，也與印地安人維持友好關係，以聯邦政府為主體與印地安部落進行溝通。印地安部落則相反地持續對於他們所擁有的內國獨立地位與持有的土地擔憂，美國國會因此迅速通過法律以免除印地安部落對於前揭擔憂的關切，例如通過法律禁止非印地安人取得印地安人之土地，或移民至印地安人之土地等。當時所有國會制定之法律中，並未有任何法律限制印地安人在其領土上之統治權，並同時持續尊重印地安人領地之主權。

然而，美國國會所通過的法律，並未實際獲得當時聯邦政府的之全面執行，特別是這些限制移民者繼續西進的法律。美國人除了繼續掠取印地安人土地外，聯邦政府採取視而不見之姿態，美國總統湯姆士傑佛遜（Thomas Jefferson，任期自 1801 至 1809）即屬一例。他一方面對於大多數印地安人表示友好，另一方面卻大力鼓勵西進，驅趕印地安人離開其居住地，由移民者佔據之，必要時並得使用武力為之[16]。因此，美國聯邦政府言行不一，驅趕印地安人之舉動，已經從暗地的躍躍欲試，逐漸浮出檯面。

三、西元 1828 年至 1887 年，重新安置印地安人時代（Relocation of the Indians）

1828 年，美國總統安德魯傑克遜（Andrew Jackson），將先前不能說的秘密，亦即「驅趕東部之印地安人部落至大西部」（removal of the eastern Indian tribes to the West）的想法，轉化為實際執行之政策，亦即美國西進運動，又稱血淚之路（Trail of Tears）。這項西進運動主導了整個 19 世紀的美國的印第

---

15 *Deloria & Lytle, supra note II, at 3.*

16 *Anthony F. C. Wallace, Jefferson and the Indians: The Tragic Fate of the First Americans (1999).*

安人政策。美國由於西進運動的進行，在美國人民對於土地之需求與日俱增，及聯邦經濟與武力勢力逐漸強大的同時，對於印地安人勢力不再敬畏與懼怕。因此在 1830 年，在傑克遜總統的鼓勵下，國會通過印地安人遷移法案（Indian Removal Act）[17]。該項法案授權總統與東部的印地安人部落進行「溝通」，目標是將印地安部落強制遷移至密西西比河以西。從 1823 年至 1843 年間的西進運動期間，大量的印地安人遭到屠殺，劫後餘生的印地安部落則被迫簽訂放棄家園的條約，不得已同意移居至阿肯色州、堪薩斯州、愛荷華州、伊利諾利州、密蘇里州或威斯康辛州，以為這就是他們永久的家園。然而，美國政府卻一再食言，將剩餘的印地安人驅趕至更偏遠的西部，或讓他們散居在東部較小的保留地。

由於 1848 年及 1874 年，分別於加州（California）及南達柯他州黑山地區（the Black Hills of South Dakota）發現黃金，掏金熱正式展開。數以萬計的新移民大量湧入美國西部。此時，他們對於土地的強烈需求不言而喻；而美國國家騎兵隊（US Cavalry）則對於西進期間所遭遇的印地安人施以武力，保護西進移民在印地安人土地上的非法掠取。換言之，聯邦政府是採取視而不見的態度的，且縱容騎兵隊的囂張行徑。另外，在掠取土地的過程中，西進移民以教育化（educating）及文明化（civilizing）印第安年輕族群為名，廣設學校，進行印地安人白人化政策。迄至 1887 年，在聯邦政府的監督保護下，已設置約 200 個學校，約有超過 1 萬 4,000 名印地安幼童被迫強制登記入學，因此離開他們居住的家園，入住於寄宿學校之中，印第安文化的傳承，至此遭到最嚴重破壞。這些寄宿學校聲名狼藉，印地安孩童遭受不當的管教，例如，為強迫印第安孩童學習英語，當印地安孩童以他們的母語溝通或施行傳統儀式時，孩童即會遭受嚴厲的體罰[18]。由於印地安人的勢力消長，以及上述這些無可逆轉的歷史因素，亦促使美國國會於 1871 年正式通過法律，禁止聯邦政府不得再與任何印地安部落締結條約[19]。這同時也宣示了一個事實，印地安部落不再被美國聯邦政府視為具有締結條約的主權國家；而美國國會更因此變成得以隨時限制或剝奪印地安人權力

---

17 *14 Stat. 411*

18 *Tyler, supra note 13, at 88; Rennard Strickland, Genocide-at-Law: An Historic and Contemporary View of the Native American Experience, 34 U. Kan. L. Rev.713, 729(1986).*

19 *16 Stat. 544, 566 codified as 25 U.S.C.§71.*

和權利的立法機關。

四、西元 1887 至 1934 年，土地分配及同化時代（Allotment and Assimilation）

美國聯邦政府除了施行重置印地安人之政策外，對於白人與印地安人之政策，聯邦政府則是採取非隔離政策，來達到同化印地安人的目的。這項政策的施行，分別藉由印地安土地的總分配或份地的分配，以及將印地安人白人化的方式來達成（例如強制印地安孩童入學之教育制度即為其中一例）。其中土地部分，最重要的法案即是由美國國會於 1887 年通過土地總分配法（General Allotment Act，GAA，亦即 Dawes Act，道威斯法案）[20]。該項法案授權美國總統相關權限，得將印地安人領地劃分為許多可分離的份地（separate parcels, allotments，比較偏向是我國民法上的土地應有部分概念），每一個部落會員（member）可獲得一個份地，經過 25 年的信託（trust）登記給聯邦政府之後，該會員可以取得聯邦政府核發給該份地的授權書（deed），而自由買賣該土地。領地中未經劃分給部落會員的剩餘土地（the "surplus" land），聯邦政府得出售給非印地安人之農場或牧場主人。國會希望透過非印地安人居住於印地安領地中，來融合族群，消弭成見。然而事實上，經濟能力較弱的印地安人，在取得其份地之任意處分權後，大多願意將土地出售給經濟能力較佳的美國人，因此也大舉稀釋或溶解印地安人居住在印第安領地或保留地的比例，印地安人個人也在日漸強大白人移民的社會中，因此逐漸被同化。這項同化政策及GAA法案的通過，對於聯邦政府而言，在對印地安人施行同化的政策上，大舉獲得勝利。除此之外，美國國會更通過諸多法律，授權美國內政部長（Secretary of Interior）得向印地安人租用土地，用來出租給非印地安人，藉以透過租賃契約的租金來取得財源，分配給各部落或部落會員；然而，部落實際所獲得的利益，卻遠遠不如聯邦政府所欲達成的同化政策之目的。另外，國會也於 1924 年通過法律[21]，規定在該項法律通過前，尚未以條約或法律取得美國公民權（citizenship）之印地安人，授與其美國公民之身份。但是，取得美國公民權，並未改善印地安人所面臨之經濟與政治的弱勢地位，對於該項法律及相關影響，本文會有後續的探討。

---

20 *24 Stat. 388, as amended, 25 U.S.C.§§331-58.*

21 *43 Stat. 984, codified at 8 USC§140I(a)(2). 許多印地安人在該項法律通過之前，已經依條約或法律取得美國公民權。*

五、西元 1934 至 1953 年，印第安人再組織時代（Indian Reorganization）

1930 年代早期，聯邦政府之印地安政策大幅度改變，人道觀點融入政策的制訂，許多因素造成這個現象，其中美國經濟大蕭條（Great Depression）即為主要原因之一。這是因為美國經濟大蕭條期間，許多非印地安人因經濟能力的削弱，而降低再向印地安人購買土地之慾望。其次，則是保留區的印地安人持續抗拒白人（the White）所帶來的習慣、文化及生活方式所產生的衝突。另外，則是因保留區之印地安人欠缺經濟能力發展其土地之經濟利益，因此保留區印地安人面臨傳染病、三餐不繼及教育匱乏的威脅，聯邦政府於是將人道主義融入相關之印地安政策。1933 年，美國總統羅斯福（Franklin D. Roosevelt）首先指定 John Collier為印地安人事務委員長（Commissioner of Indian Affairs，亦即目前美國內政部所設置的印地安人事務局，Bureau of Indian Affairs，的前身），在其大力鼓吹不干涉印地安人信仰生活與表達，並同時應與非印地安人受有同等程度之保護及尊重的原則下，國會於 1934 年迅速通過印地安人再組織法案[22]（Indian Reorganization Act，IRA，又稱 Wheeler-Howard Act）。該項法案是首項聯邦印地安政策，沒有限制或貶低印地安人之地位的重要法案，其主要目的係為恢復印地安人經濟生活，並提供印地安人相關的發展機會，來彌補一世紀以來遭受壓制（oppression），及父權主義（paternalism）對於印地安領地及文化所帶來的破壞，繼而尋求印地安人部落政府（tribal government）政權的回復。其中關於保護印地安人現存的保留區的土地範圍，同時限制繼續將保留區土地份地劃分給部落會員為主要方向。該法案同時授權內政部長增加保留區的土地面積、設立新印地安人保留地，將印地安人持有份地以外之多餘土地，在尚未出售於他人之前，回復為印地安部落所有。更同時鼓勵各部落政府應自行訂定、施行部落之憲法，實施其固有的部落自治權（self-government）。

六、西元 1953 至 1968 年，聯邦政府與部落政府之關係終止期（Termination）

然而有利於印地安人之再組織期間，僅短短地維持了 20 年。1949 年，聯邦

---

[22] *48 Stat. 984, codified as 25 U.S.C.§§461 et seq.*

政府的胡佛委員會（the Hoover Commission）發表了一份報告，建議為達保護印地安人之最佳利益，應整合印地安人融入白人社會之中；同時也會有利於聯邦政府之政策發展。該報告正式終結IRA年代，聯邦政府正式放棄該法案所欲達到的目標。自 1953 年至 1966 年間，國會終止與 109 個印地安部落的信託關係[23]。每個部落分別被要求停止行使政府權力，國會則廢止（eliminated）印地安人保留區的設置，州政府於該土地全面行使司法管轄權。由於國會為了降低聯邦政府對於印地安部落金援的義務，在 1953 年，通過的 280 號公共法，授與印地安人人口最多的六州州政府，強制在印地安人保留地上全面行使刑事司法管轄權，該等州即稱為強制州，已如前述。該等州政府得於印地安人保留地上逕行逮捕印地安人，並得於州法院起訴該印地安人。由於美國司法制度採取聯邦及州政府併行之雙軌制（dual system），州政府在印第安保留區行使司法管轄權的同時，大大降低聯邦政府對於該印第安保留區的金援義務，此項重要法案也從此奠定了美國印地安部落法院的司法管轄權範圍，在本報告中也會有相關的說明。聯邦政府在實施印地安人白人化的同化過程中，對於印地安人提供工作訓練及住宅協助的安置計畫，在當時約有 10 萬個印地安人加入該計畫，然而，卻有約有三分之一的印地安人在計畫結束後，因尋找工作碰壁及住宿問題無法解決，而選擇返回印第安保留區。這一段印地安部落政府權力的終止期，對於印第安部落政府而言，是一個大災難，不但破壞了前 20 年與聯邦政府磨和好不容易建立的信賴關係，同時也使印地安部落政府之地位始終處於動盪不安之惡夢。學者曾經以這段時期，聯邦政府的作為使得「印第安社會幾近毀滅之危險程度，是如此巨大，以致無法視而不見」（The risk of total destruction of the Indian community is too great to treat slightly）[24]等語，來評論及控訴聯邦政府的蠻橫，對於印地安社會所遭受之無法回復的損害。

七、西元 1968 年迄今，部落政府自決期（Tribal Self-Determination）

美國總統林登約翰生（Lyndon Johnson）首於 1969 年宣告美國聯邦政府應

---

23 *Wunder, supra note 1, at 102; Cohen, supra note 52, at 95(noting that seventy tribes were terminated in 1954 alone).*

24 *Vine Deloria. Jr., Custer Died for Your Sins 136(1969).*

肯認美國原住民族有行使其美國人民之權利，選擇保有原住民身份之自由權利，亦即原住民族固有之自由選擇權（rights to freedom of choice）及自決權（self-determination）；尼克森及雷根總統更是於隨後宣示前揭意旨，逆轉了上開終止期的聯邦印地安人政策，正式進入印地安部落政府之自決期。美國國會在此時，首先通過多項計畫來提升部落政府之政權（tribal sovereignty）及自決權的行使。例如，自選州之州政府，在未經部落政府之同意前，不得立法要求依第 280 號公共法之規定，選擇對該州印第安保留地行使全部或一部的刑事司法管轄權；另外，回復於終止期時代，經國會廢止之印地安人保留地。此外，更通過多項法律，保障及增加印地安人之就業機會、並同時提供融資及其他相關資源之協助，其中 1975 年通過的印第安自決與教育協助法案（Indian Self-Determination and Education Assistance Act）即是一項重要法案。該項法案允許由部落政府在保留區內執行多項聯邦所制定的相關印第安重要政策或計畫，包括醫療、法律執行、教育及社會服務計畫。1978 年通過的印第安兒童福利法（Indian Child Welfare Act），則是授予部落政府相關權力，以實質保護保留區之印第安兒童、家庭，免於遭受州政府強制安置印第安孩童的相關法律限制。1988 年則通過的印地安賭場規範法案(The Indian Gambling Regulation Act ），正式確認印地安部落之賭場經營權，以增加印地安保留區之收入並促進其經濟發展[25]。較近期的發展則是總統柯靈頓及歐巴馬分別發佈行政命令（executive orders），要求聯邦機關應以政府對政府之態度，執行聯邦政府與部落政府間之相關事務，包括政策制定時，協商義務之執行（requiring federal agencies to operate on a gov't-to-gov't basis with Indian tribes, including duty to consult）。歐巴馬總統另於 2009 年簽署聯合國原住民權利宣言（United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples ，UNDRIP），美國於斯時起正式承認：全球之原住民族均應享有其固有之繼受權及基本權（inherent and fundamental rights of native people throughout the world ），並於次年提高對於印地安人之健保預算八個百分點。

八、結語

[25] *回應最高法院的判決，in response to the Supreme Court's 1987 decision in California v. Cabazon Band of Mission Indians.*

聯邦政府與印地安部落政府間之關係，隨著聯邦政府態度的改變，牽動印地安人之命運，通常是很難預測的，只有時間才能證明一切。然而，有一點卻是肯定無疑的，那就是：印地安人及印地安部落政府需要在聯邦政府的體制內運作，來贏得支持部落自治、部落自決，以及維護部落政權經濟穩定之力量。同時，更應有決心讓美國一般大眾了解一個事實，那就是：早在一個世紀之前，美國聯邦政府以交換印地安人土地為對價，承諾 印地安人履行對於印地安部落政府的支持以及提供相關的保護義務。印地安人對於這項約定，早已履行完畢其所應付出的代價，亦即提供他們原來所占有的土地，然而聯邦政府卻是一再的食言。現在，正是應透過更多立法工作來徹底實現該項承諾的時候了。如此一來，才能真正榮耀美國之名[26]。

參、相關名詞之定義

首先對於印地安人一詞，就從未研究過美國印地安人法的人來說，可能會認為該項稱呼，存有歧視心態的疑慮，是否應以「美國原住民族」(Native American）一詞稱呼之，才算適當？然而，在美國社會而言，正反意見雖有，但反彈聲浪並不大。首先，筆者跟隨從事印地安人法研究的紐約大學教授，亦係美國著名的印地安人法學者與律師，Stephens L. Pevar 教授，其以印地安人與印地安人部落之權利（The Rights of Indians and Tribes）為其著作命名；且 Pevar 教授在紐約大學所開設的課程，亦稱美國印地安人法律（American Indian Law）。再就立法角度而言，美國近期的法律，如印地安人再組織法案（Indian Reorganization Act 1933)，以及印第安兒童福利法案（Indian Child Welfare Act 1978）等，國會均是以「印地安人」，作為該項法律的名稱。顯見，印地安人一詞，對於美國社會而言，並不當然認為具有歧視之含義；相反的，是立法機關為區分印地安人與非印地安人關於法律的適用上，對於印地安人，另為明確的定義，以為有利印地安人就相關法律適用對象的依據。另外，在美國當地的印地安人運動中，最為激進的抗議團體之一，命名自己的團體名稱為美國印地安人運動團體（American Indian Movement)，這裡更可以說明，對於印地安人本身而言，尚稱呼自己為印地安人，足見印地安人一詞，對美國一般社會大眾及印地安人而言，應無絕對歧視意涵的疑慮。而美國印地安人法是一個極為複雜的法律體系，其中許多法律條文模糊不清，有時甚至自相矛盾，在法律的解釋上，有一定

[26] *Stephen L. Pever, The rights of Indians and Tribes 15 (4th ed. 2011).*