

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

從「葛天之民」的形容詞、「野番」、「生、熟番」、「高砂族」人種學分類，或從「高砂族」到「高山族」、「山胞」、「原住民」等名稱的變化，原住民族並沒有因為人類學及社會學的研究，或是身份認定的改變，使得其社會地位、生活水準及政治發展得到應有的待遇，看到的只是不同的外來者，因為自身的優越位置，對於受支配者進行不同的社會想像與社會位置的安排(張茂桂，1999:267)。台灣光復以來，原住民政策目標係以社會融合為最高目的；解嚴以後，由於台灣的民主化，原住民政策才逐漸邁向民主、開明的方向，惟高德義認為，50餘年原住民政策推展的結果，固然使得原住民分享了現代社會的成就和生活，然同時亦深陷於結構性劣勢地位，並面臨嚴重的「傳統危機」(高德義，1999:73)。

因此，檢視國民政府遷台之前的原住民政策 - 「理番政策」，到戰後初期的「保護政策」，直至八〇年代原住民運動的風起雲湧，導引出政府對於原住民採「自治命令化」政策，再加上國際潮流及對人權的重視，使得台灣的原住民政策正朝向自治法制化的方向邁進。為何會有如此的政策演變歷程及發展，以及未來自治法制化後之可能發展為何，為想要一探究竟的主要動機。

國民政府時期基於統治便宜等多種考慮，近來對原住民政策多半關注在泛原住民的社會福利措施，對原住民族自治的訴求通常採取較保守的態度，而原住民族對於自治的訴求亦泰半停留在較為空泛的自決權利基礎上(楊智偉，2002:19)。因此，本文提出之研究命題有：

- 1.台灣原住民的自治政策演變歷程及發展為何？
- 2.台灣各時期原住民自治政策在公共政策中之屬性及模式為何？
- 3.現階段原住民自治政策法制化之基本架構及重要內容為何？
- 4.未來原住民自治法制化後之可能發展為何？

而藉由本文的研究，希望可以提供原、漢民族、執政者及原住民政策主管機關，能夠從歷史的進程、政策制定的演變中，對原、漢關係產生新的思考方向，進而制定出「雙贏」的原住民政策。

## 第二節 研究方法與架構

### 壹、研究方法：

本論文擬運用公共政策中有關之「政策研究法」，作為研究原住民自治政策之各項相關問題。Dye認為政策分析應包括三個要素：1.解釋重於診斷；2.尋求公共政策的因果關係；3.建立解釋此一因果關係的理論基礎(曹俊漢，1990:55)。庫克(Philip Cook)與瓦波羅(James Vaupel)曾廣泛探討政策分析中三種基本「研究型態」，包括：

1. 政策分析 (policy analysis)：是對界定的問題提出一套簡潔的對策 (memorandum)，其使用的研究途徑需要資料蒐集的技术。
2. 政策研究 (policy research)：會針對廣泛的問題提出「專論」( monograph)，使用的研究途徑可能包括決策分析、本益比分析、系統分析以及其他更為複雜的分析技术。
3. 應用的社會科學研究 (applied social science research)：是對於具有明確結果的政策介入 (intervention) 所作之學術結果評估，可能使用計量方法，例如多元迴歸 (multipleregression)；或是較不複雜的方法，例如個案研究 (陳鴻鈞譯，2001:38-39)。

政策分析有許多特定研究途徑 (specific approaches to policy analysis)，一般常採用的研究途徑是界定政策過程的各個階段，然後分析各個不同階段的因素，此一研究途徑即是政策過程研究途徑 (the process approach)。James P. Lester & Joseph Stewart. JR. 認為政策過程研究途徑，是先將社會問題視為一個採取行動的議題，然後政策被採納，經由政府官員執行及評估，最後因為他們的成功或者不足，使得政策被終結或是變遷 (陳鴻鈞譯，2001:39)。

如將台灣的原住民自治政策視為是一種連續發展的階段，而原住民議題為何能夠受到各階段政府之重視，進而成為議程討論形成政策，係因其符合 James P. Lester & Joseph Stewart JR. 陳述之條件：

1. 它是處於危機狀態，因而不能被忽視。

- 2.以戲劇化方式呈現議題，使之具有特殊性。
- 3.它具有情感層面，或涉及人類利益而能夠吸引媒體注意。
- 4.有普遍的影響力。
- 5.它與社會權力以及合法性的問題有關。
- 6.它具有流行性(陳鴻鈞譯，2001:70)。

## 貳、研究架構：

台灣原住民自治政策的形成與發展若分為四個階段來分析，第一階段為光復初期，屬於綏靖政策及規律政策；第二階段為民國 39 年至 75 年，屬於安撫政策及分配政策；第三階段為民國 76 年至 88 年，屬於自治命令化政策及重分配政策；民國 89 年以後，屬於自治法制化政策及自我規律政策；且各階段之政策皆受內、外環境之影響。

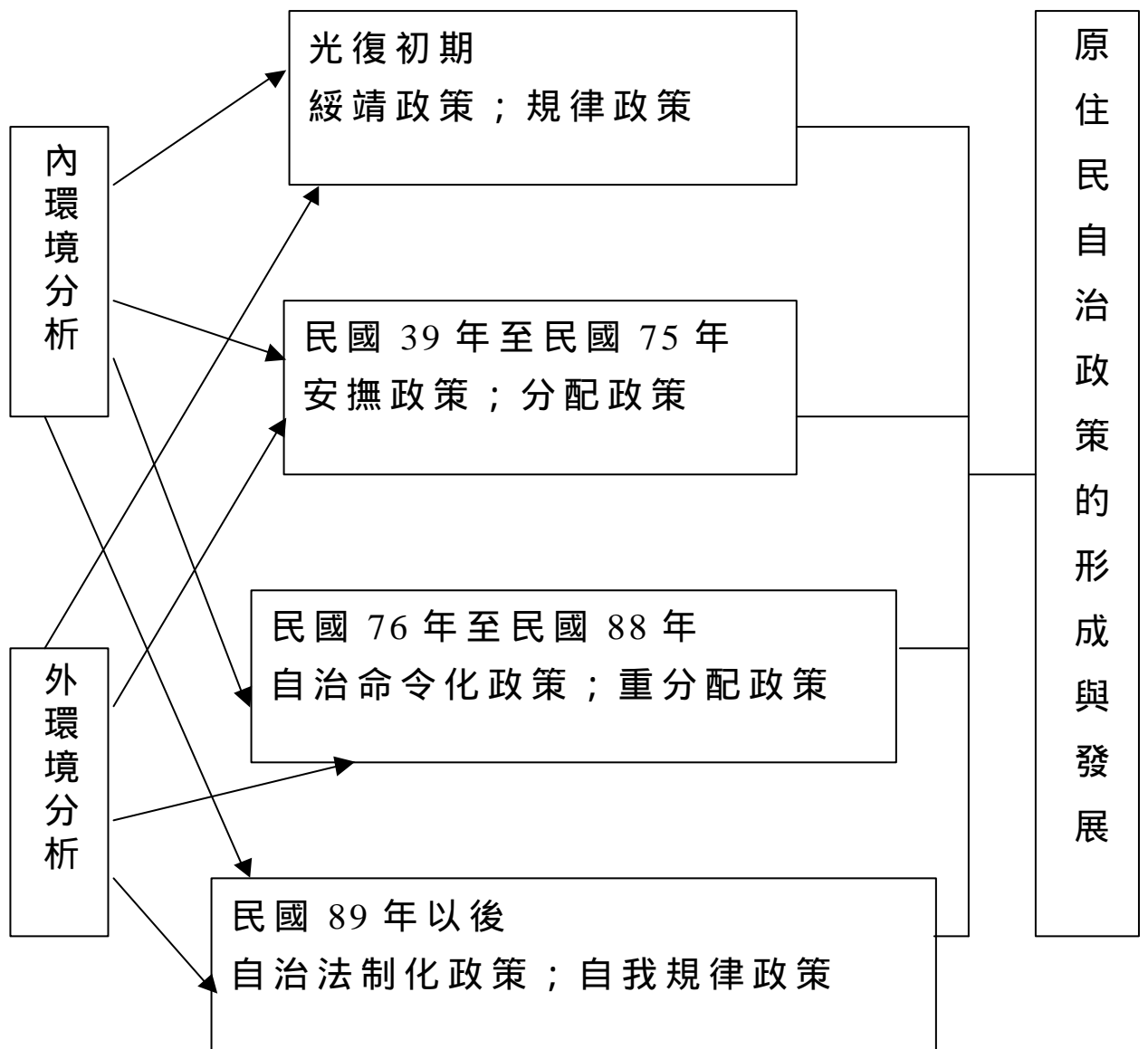


圖 1-1：研究架構

### 第三節 研究範圍與限制

#### 壹、研究範圍：

張茂桂指出，現在的台灣「原住民族」指的是大陸漢人開始大規模遷佔台灣之前，也就是在 17 世紀中葉（荷蘭、西班牙）之前，即已經定居台灣的土著及其後代（張茂桂，1999:262）。S. James Anaya 則認為，原住民族是指他們祖先與他們現居或原居地的關連性，高於目前較具勢力的其他人的祖先與該土地的關連性；而且他們可以再分為許多明顯不同的社群（林淑雅，2001:13）。另外，根據聯合國經濟社會理事會的定義，所謂原住民（族）係指：1.其祖先在外來殖民者到來之前即住在該地；2.在目前居住的社會居於非統治地位；3.其文化異於主流社會；4.具自我認同感，成員身分由該族群自己決定（Brian Goehring，1993:2）。

台灣正式承認使用「原住民」一詞，係經由原住民運動人士努力催生，於 1994 年 7 月 28 日經國民大會表決通過入憲才使用。此外，「原住民」(aboriginess)與「原住民族」(aborigenesses)的概念亦有所區別；「原住民」係強調原住民個人；而「原住民族」則強調台灣原住民各族群，是一種集體權利的展現（夷將·拔路兒，1993：187-190）。

#### 貳、研究限制：

本文試圖從政策之屬性及其形成模式來分析台灣原住民自治政策之各項問題及發展，惟囿於時間及能力，

未能充分針對外國文獻對於原住民尋求自治之政策形成過程及演變作進一步之檢視、歸納及比較分析，此為限制之一。

再者，本文著重在政策過程之分析，對於政策執行、政策評估、政策變遷及終止等後續問題，尚未能進一步深入探討，此為限制之二。

另外，各時期之台灣政府在實施原住民族政策之時，台灣各原住民族對該政策之反應及反饋情形，無法深入田野部落作實證之調查研究，此為限制之三。

## 第四節 國內相關文獻探討

1970 年代末期，部分學者開始以政治學、社會學的研究途徑將「原住民族政策」作為研究的對象(郭秀岩，1974；本田研一，1977；張增樑，1979；侯燦，1981；中央研究院民族研究所，1983；高德義，1984；陳瑞芸，1990；行政院研考會，1991；許炳進，1992；洪泉湖，1992)。學者們所關注的焦點在於原住民族政策的變化，以及不同政策對原住民族的影響力等。而除高德義於 1993 年所撰之「台灣原住民自治可行性」外，有關自治之研究大都散見於論文部分章節(池曼玲，1992；陳宗韓，1994；台灣大學法律研究所，1995；孫家琦，1997；劉天賦，1998；林淑雅，1998；原住民族文教基金會，1998；許木柱，1998；陳心怡，2001)。

直至 2001 年後，方有學者首度將台灣原住民族自治列為討論的主題，並以蘭嶼達悟族及嘉義鄒族為個案研究對象(盧幸娟，2001；楊智偉，2002；陳舜伶，2002)。甚至已有研究將《原住民族自治法》(草案)之內容作為研究主軸，預先假設原民會版之《原住民族自治法》(草案)將獲得立法院三讀通過，並經總統公布施行，而各民族亦依據該法之相關規定，成立原住民族自治區；其民族自治區成立之形式，完全以該法案所規劃之方式為之，進而得出台灣族群政治權力的分配將受影響之結論(李永祥，2002)。惟檢視諸多文獻，對於原住民族自治政策之形成與發展，以及原住民族自治政策在公共政策中之屬性與形成模式探討，至今仍付之闕如。而陳心怡對於戰後台灣原住民政策之研究雖有陳述，惟其係從政策選擇的觀點切入，置焦點於權力關係之探討，對於自治政策的類型與發展則著墨不多(陳心怡，2001)。



## 第二章 原住民自治之政治原理與發展

### 第一節 原住民、移民及殖民之政治人權比較

#### 壹、原住民、移民、殖民、難民及少數民族之區分：

「原住民」是相對於「移民」才具有政治意涵。呂秀蓮曾提出原住民、移民、殖民、難民四個觀點，其分野在於，移民者是指不要在自己生長的地方繼續生活，決心尋求另一塊土地，當他們找到自認為理想的地方，並決定這是他和他後代子孫要安身立命的所在，便會很快地與土地結合。殖民者的權力中心，不會隨著他移居的地方而安定下來，殖民者有他們自己的政府所在地及其行使權力之處，其看待殖民的土地只是為了剝削、利用、方便、統治。難民則是暫時性的逃避，因為政治的理由，認為原來住的地方具不安全、不方便等強大威脅而離開，所以是短暫性的，因為他隨時可能還會再逃難，有相當大的不確定性。所以，呂秀蓮認為，台灣的原住民並非在台灣原生，而是從別的地方移居過來的。

一個擁有複數族群的國家，之所以會有不同的族群政策，有時會因為其族群的形成是來自於自願性移民，

或是來自於戰爭、殖民等非自願性因素；甚至這些族群所發起的族群運動取向也會有所不同(林淑雅，2000:6)。例如：自願移民形成的少數族群，通常以融入整體社會為目標，因此較希望國家採取平等、反歧視的族群政策；非自願形成的少數族群，則較希望維持其文化的獨特性，而追求族群自治。

若將原住民視為是生活在民族國家境內的「少數民族」，此處所指的「少數民族」並不是人口的多寡或族群的大小，而是突顯其缺乏權力與資源的窘境(周志杰譯，2002:95)。高德義指出，在現代化社會中，國家(the state)已成為最重要的政治權力與競爭工具，國家的主要族群就是透過政權的合法化與相關法令、政策之正當性用以征服、支配另一個族群，並使另一個族群成為附庸與被支配的工具(高德義，1994:28-29)，此亦為陳心怡的「衝突論」觀點(陳心怡，2001：19)。

## 貳、原住民、移民及殖民之政治人權比較：

新近移民群體的人權保護問題越來越引起聯合國和國際社會關心；這些移民部分不具有所在國公民資格，但其中一部分已取得了所在國的國籍，而且隨著時間的推移，部分人數量會越來越多，可能在其居住國形成相當規模的新少數民族，這部分人往往在其所在國處於不利的地位。

1945年第二次世界大戰以後，殖民地人民以「民族自決」(self-determination of peoples)的主張，紛紛脫離殖民母國成立主權獨立的國家。這些按照各殖民母

國勢力範圍，以「民族自決」分別獨立的新興國家，實際上仍然是一種多種族並立的狀態。即使是同一族群的人民亦可能因民族自決原因，而成為不同國家的公民。

殖民地國家內部的族群組成情況，如果再把移民考慮進去，就會益顯複雜。由多元族群組成的殖民地國家，並不一定能以包容的態度對待境內的少數族群，或是境內特定地區的其他「原住民族」。事實上，接續殖民母國統治的移民政權或當地強勢族群，往往依循著殖民帝國時代的統治邏輯，以「國家發展」、「民族發展」為名，將移民政權或強勢族群的利益、價值標準、意識型態等強加於少數族群或其他原住民族身上。

美國社會學者紐曼(Newman)用  $A+B=A$  的同化理論公式，來形容主體支配集團(統治民族)(A)，對於少數民族(B)進行的文化同化，使少數文化融入主體支配民族的文化之中。1964年，美國學者高頓(Gordon)提出「同化七階段說」：1.移民和少數民族集團表現出向主流民族(移民和少數民族所處社會的支配民族)靠攏的傾向；2.與主流民族的成員建立密切關係(工作、學習、娛樂等夥伴關係)；3.增加通婚；4.民族屬性的改變(產生對主流民族的舊屬意識)；5.減少對主流民族的偏見；6.消除差別意識；7.放棄與主流民族之間的權力鬥爭(劉阿榮，2002.10.13，「我國族群政策與法制之設計學術研討會」)。因此，原住民族、移民、殖民的政治和文化關係，顯現出強者(主流)支配、同化著弱者，除少數例外，多數亦同樣支配、同化著少數。

在漢人四百年來的墾殖史觀點下，面對漢人社會的蠶食鯨吞，台灣原住民不只是政治、經濟、社會及文化層面被支配的弱勢者，更是被外來移入的墾殖者所殖民者。在「墾殖國」(settler's state)的論述下，台灣原住民不只是被征服、被支配，更是在土地被剝奪下淪為被殖民者。施正鋒認為，當年殖民者前來台灣開發之際，台灣並非無主之地，原住民也從未放棄其固有主權，因此，原住民當然有權要求行使自決，而不管他們要以何種方式來進行，或是最後選擇的目標為何(施正鋒，1999: 105-107)。

## 第二節 原住民自治之政治原理

國際人權公約規定一切民族擁有充分生存權，應可自由決定其政治地位，並依照其意願謀求其社會發展。原住民族自治權是現今目標上被公認的「集體人權」(蔡中涵，2001,「總統府人權諮詢小組人權政策研議分組」)。當代國際人權保障機制對原住民權益的保障多寡，逐漸變成衡量一個國家人權狀況的重要標誌及社會是否民主成熟的指標。

### 壹、平等原則：

原住民族要求自治，乃是「要求被平等對待」的一個重要環節。平等一直是民主的重要基石，但傳統的民主理念認為，只要給予每一個人相同的對待就符合平等的要求(例如：法律之前人人平等，一人一票、票票等值)。惟此一論點在時代的更迭下，取而代之的新思維

是，即使給予每一個人相同的對待是一般性的準則，但對「特定的人」則必須給予優惠性的、主動協助式的對待，才能夠使他們能夠充分地擺脫先天因素(或不是自己所能決定的因素)的限制，使他們能夠減緩不利的、不友善的外在環境所加諸的障礙，進而去尋求立足點及生活機會的平等(許國賢，2001:8)。

原住民族的自治主張並不是要求施捨，而是要求進一步貫徹民主所隱含的平等精神；原住民族的自治主張雖然是因其長期處於不利地位者之反抗或反思，但卻也正是民主發展中一個重要的環節。

## 貳、多元政治理論和多元主義：

原住民族的自治可說是在擴大現有社會對於差異的包容性。承認並包容不同民族自我認同的平等地位與合理的存在空間，一方面是已然蔚為風潮「承認的政治」(politics of recognition)之基本訴求，另一方面則是具有普世性質的人道精神之具體實踐。

多元主義者主張國家應扮演客觀、中立、被動的社會利益協調者或仲裁者角色，國家的政策僅是回應經由政黨、利益團體、議會和輿論這些民主機制所匯集的利益需求表達。換句話說，經由這些管道，公民能控制政府和主導公共政策的發展(曾怡仁，2002:6)。原住民既是國家公民，對於公共政策，理應具有控制、主導和回應的正當性。

### 參、人權理論：

西方自啟蒙運動以來，個人從中世紀的教會權力與專制的政治權力中獲得解放，因而發展出影響深遠的個人主義。從此個人擺脫了任何一種集體的束縛，成為可以獨立運用其理性追求自我發展的主體。

#### 一、第一代人權：

為了保有個人不受集體(尤其是國家)干預的自由權利，西方國家或者所謂「第一世界國家」(指冷戰時期，以美國為首與蘇聯相對抗的西方已開發國家，後來則包括亞洲的日本在內)，最強調的是個人的公民與政治權利，其次才是要求政府有所作為的經濟、社會、文化權利。此階段人權，為近代革命首次提出和確立公民的自由權和政治權。

#### 二、第二代人權：

此階段是在 19 世紀末到 20 世紀中葉，隨著第三世界國家的增加，以及工人運動和社會主義運動的蓬勃，國際人權法自此確立了社會權、經濟權和文化權。

#### 三、第三代人權：

處於低度開發或開發中的第三世界國家，認為經濟社會權利才是公民政治權利的條件，而且個人享有經濟社會權利與公民政治權利的前提是國家整體獲得發展。1997 年法國人權學者 Karel Vasak 將興起於 1970 年代，並反應出開發中國家價值觀念的「發展權」、「和平權」、「資源共享權」等稱為「第三代人權」(third generation of human rights)。此類集體權利包括了：生存權、自決

權與平等權、和平與安全權、自然資源永久主權、發展權、環境權、少數民族權等。第三代人權統合了個人的公民政治權利與經濟社會權利，同時也肯定集體權利。

#### 四、第四世界：

加拿大原住民領袖 George Manuel 於 1974 年提出了「第四世界」(the fourth world)的概念；其意係指：源於一國境內的原住人口，目前對自己領土與資源的權利已經完全或部分地被剝奪 (Richard Griggs: 1992)；這些民族(nations)被迫整合於國家(states)中，仍保有獨特的政治文化，卻不被國際上所承認。而 George Manuel 主張，屬於第四世界的人們，有權選擇自己想要的生活方式、有權自由來去，也有權與統治政府進行平等的對話(謝世忠，1990:183)。第四世界的共同目標是原住民族的自治或自決。

#### 肆、社群主義(communitarianism)：

社群主義者認為個人不是先於社會獨立存在的。Charles Taylor 認為一個人只有處在其他的自我中，才能成為一個自我(石元康，1995:101)。社會或社群(community)不只是個人的工具，其本身即有內在的價值。第三代人權即採取了社群主義的自我觀，文化權與族群自決權遂逐漸成為討論的焦點。依照民主原則，原住民族對於與其相關的事務即應享有充分的決策參與權利。因此，文化權遂成為原住民族以集體方式行使土地權、發展權、自治權、決策參與權的思考起點，而所謂的原住民族自決，則包括為了維持與發展原住民族獨特的文化所必要的各種「自決」程度、範圍不等的措施。

## 伍、後現代政治思想：

後現代多元理論學者認為，權力關係可以通過體制、結構、紀律、轄域化以及話語等方式，滲透到社會生活的各個方面，並從不同的方面實現政治的一體化、同質化，甚至人們的私生活本身。

如果說以往的多元主義政治理論主要是對最高政治權力進行解構，則後現代政治理論就是對整個工業文明社會的政治秩序之解構。後現代的政治建構不再表現出集中的權力，而是權力充分下放到地方去(曾怡仁，2002:9)。後現代政治社會的關係係透過人們的廣泛交流和協商而建立，並追求自然、社會以及人們的彼此和諧。

## 第三節 原住民自治之政治發展

### 壹、原住民自治之政治發展原理：

「發展」的概念本身包含變遷和演化的概念，它亦指涉朝較目標前進的定向，與進步概念頗為接近，而且是一持續的過程，有時間序列及價值表現(陳鴻瑜，1987:13)。謝順旭則認為，政治發展為：1.政治變遷的過程，它是有時間序列性與階段性的，且能達到環境平衡的狀態；2.用於分析研究主題方面，必須從靜態制度面與動態參與面切入，始得掌握研究之重點(謝順旭，2002:12)。

施正鋒曾提出「少數民族訴求的光譜」(如圖 2-1)，來解析少數民族爭取自身權利的三種觀點：1.平等、保



護；2.競爭；3.分治、分離(施正峰，1998:12-14)。

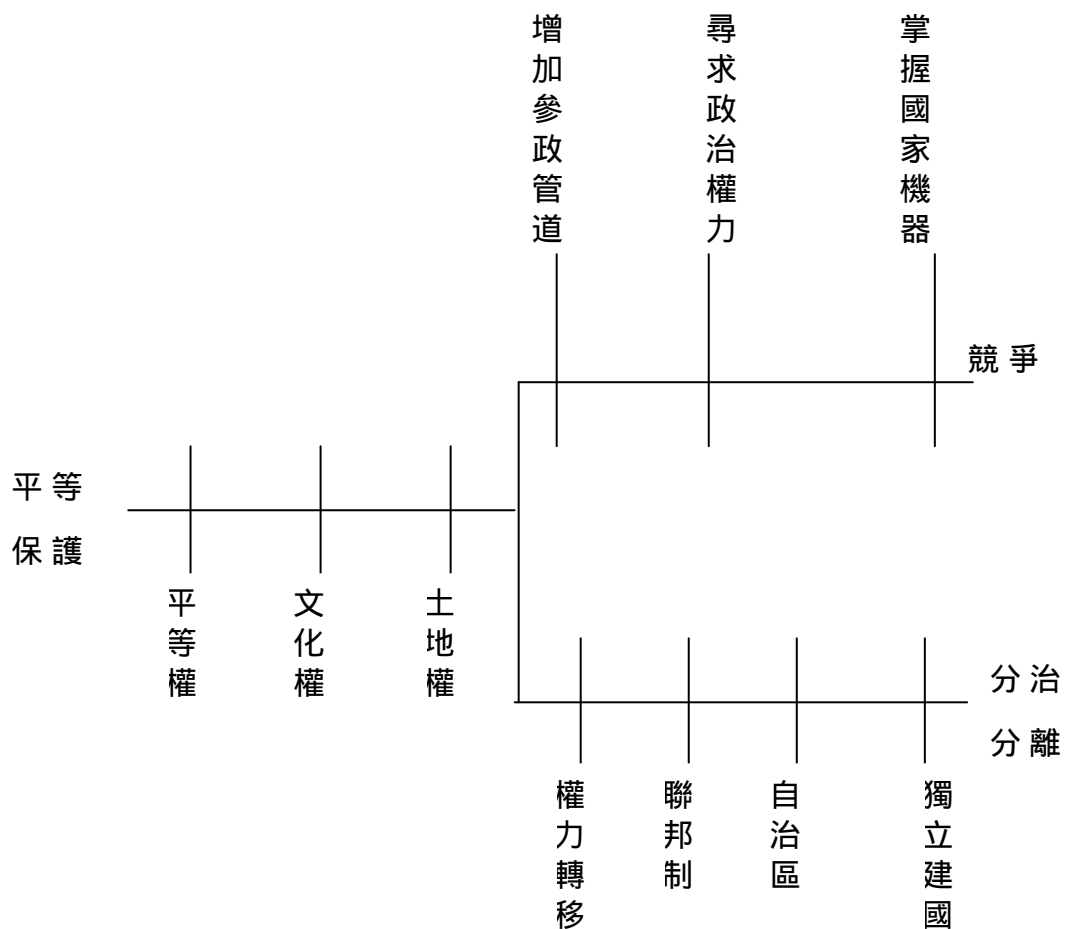


圖 2-1：少數民族訴求的光譜

資料來源：施正鋒，1998:13

格拉第斯(Gladdish)於 1979 年歸納有關少數民族爭取權利的訴求有三種主要觀點：1.「憲法保護觀」；認為少數族群往往飽受歧視、剝削或壓迫，因此必須透過憲法條文的規範來保障個人的權利。2.「文化保護觀」；以為少數族群的文化特質與價值觀必須保護。3.「政治動態觀」；認為少數族群不只追求個人或文化上的保護而已，還會對國家作各種政治安排的要求，因此

必須對族群間的關係採取政治的觀點。

歸納施正峰和格拉第斯的觀點，皆認為少數民族在爭取自身權利的過程中，涉及社會權、文化權及政治權諸層面，應以法律(憲法、條約或法規)保護之，意即應將此保護政策法制化。

## 貳、國際原住民族運動與台灣原住民族運動之發展歷程：(如表 2-1)

### 一、國際原住民族運動的發展：

1920 年代，北美的原住民族開始陸續派遣代表到國際聯盟提出原住民族的權利問題。1921 年，國際勞工組織(ILO)發表了《原住民勞工報告書》；1926 年，該組織成立「原住民勞動者專門委員會」(committee of expert on native labor)，並且在此後的 1930 年代，ILO 陸續通過一些保障原住民工作條件的條約(Naqvi, 1996:705；李明峻、許介麟，2000:168)。

1940 年，美洲國家設立美洲印地安協會；而美洲人權委員會更於 70 年代開始處理原住民族的人權侵害問題。1949 年，玻利維亞在聯合國大會提案設置小委員會，以有效利用原住民族居住區域的資源，促進原住民族物質、文化的發展。同年，聯合國常會決議中首度提及原住民問題，並指定由經濟社會會議調查美洲國家的原住民狀況。1957 年，國際勞工組織通過《第 107 號公約：獨立國家境內原住民族與其他部落、半部落人口保護與融合公約》，內容包括了對原住民土地權益的尊重、工作機會的保障、社會安全與衛生保健條件的提

供、語言與教育機會的均等、經濟與社會條件的改善等等。1959年，聯合國則在日內瓦召開「原住民族與國家間有關社會、經濟關係的人種歧視的影響」會議，會議結論主張以「無主地」、「征服」、「發現」為權利依據，並強調若欲有效保護原住民個人的人權，即須承認原住民族的集體權利；基於自決原則，原住民族有權以對等立場與國家交涉。

1960年代，美國的原住民族青年組成「紅色權力」(red power)團體，開始展開原住民族復權運動。1965年，聯合國防止歧視與保護少數者委員會發表「關於人種歧視之研究報告」；1971年，該委員會開始研究原住民族受歧視的問題；1977年，原住民參與非政府的反歧視組織會議公布了《西半球原住民族護衛原則宣言草案》(U.N.Doc.E/CN.4/Sub.2/476/Add.5, Annex 4 [1981])。1981-1983年，聯合國原住民族受歧視問題研究計畫主持人哥堡(Jose R. Martinez Cobo)提出了「關於對原住民之歧視研究」報告。

美國國會繼立法承認印地安保留地內「部族政府」行使權力的合法性後，接著於1971年通過《阿拉斯加原住民土地所有主張決定法》，承認原住民所有地由原住民公司所有，而所有原住民為該公司股東。而北美原住民族於1974年成立國際印地安條約評議會(IITC)，並在1977年取得在聯合國經濟社會理事會中的正式諮詢資格。

1975年間，國際法院在關於西撒哈拉事件的勸告

意見書第 53 及 60 段中，表明「適用大會非殖民地化政策的基本原則」，承認西撒哈拉住民中的原住民族，適用「優先於鄰國領土主張」的自決權利。原住民組織代表則於 1977 年之非政府組織國際會議中通過《擁護西半球原住民族及人民原則宣言》，對原住民族行使自治權，採取全面支持的態度。

澳洲的法官在 1979 年時主張，英國國王雖然獲得澳洲主權，但原住民的所有權並未被消滅，故原住民對澳洲仍擁有某種的財產權；而在其後之法案中，澳洲法官對於原住民與土地的關係，皆會考量到所蘊含的文化、宗教和經濟因素。

加拿大的密瑪民族(Mi'kmaq People)在 1980 年依據自由權公約向聯合國人權事務委員會提出申訴，主張加拿大侵害該民族為獨立國家的權利。1990 年，加拿大庫利民族(caee people)首長亦提出權利遭受侵害的報告，要求聯合國人權事務委員會保障其自決權。

1981 年時，聯合國教科文組織(UNESCO)通過《聖荷西宣言》，強調原住民族文化、土地和政治上的權利。同年，國際原住民族運動團體代表決議要求聯合國人權委員會在「防止歧視和保護少數者小委員會」之下設置原住民族工作小組。世界銀行隨後於 1982 年公布「保護措置」方針，表明不支援未採保護措置的開發計畫。直至 1991 年，世界銀行發表有關原住民族的業務指令，強調原住民族參加開發計畫的必要性。1983 年，加拿大聯邦議會設置有關印地安人自治的特別委員

會，變更《印地安法》中的同化政策，代之以「印地安原住民族」與國家間新的關係，提議以憲法保障原住民族擁有一定的自治權。

1984年，世界原住民族會議通過《原住民權利原則宣言》。而為因應聯合國原住民人口工作小組會期，原住民族代表與原住民組織代表於1985年之會議通過、1987年再度修正《原住民族權利原則宣言》。國際勞工組織亦於1989年通過《第169號公約：獨立國家境內原住民族與部落民族公約》，該公約於1991年生效(Anaya, 1996:193-204)；其中第7條第1項賦予了原住民族對自身事務的決策權，以及參與有直接影響的國家或地方發展的政策形成與實踐(Anaya, 1996:48-49)。

1992年，聯合國環境與發展協議通過與原住民(族)議題相關的國際宣言。同年，國際衛生組織(WHA)在加拿大舉行第一屆原住民精神健康會議。同年夏天，加拿大所通過的憲法修正案中(Maclean's, October, 19, 1992)，賦予原住民所建立的政府具有與邦或州相等的地位，惟10月時卻遭國民投票否決。聯合國防止歧視與保護少數者附屬委員會則於1994年通過《聯合國原住民族權利宣言草案》，內容以尊重差異、民族平等為前提，同時承認原住民族已經被剝奪了人權與基本自由的事實，並以原住民族的自決權利內容為核心。惟《聯合國原住民族權利宣言草案》中有關自決權與原住民族對傳統部落土地的權利主張，因仍具高度的爭議性，因此該權利宣言草案至今尚未於聯合國人權委員會中正式通過(林淑雅, 2000:20)

1994 年，歐洲議會通過《提供原住民族有效保護之國際性行動要求決議》。1995 年，美洲人權委員會批准《美洲原住民族權利宣言草案》；同年 8 月，世界銀行宣布中止於印度興建那魯瑪達水壩計畫，此舉使得居住於該地之 20 萬原住民族免於遷徙之苦。1997 年 5 月，世界衛生組織通過第 50、31 號決議，承認泛美衛生組織(PAHO)所倡議的《美洲原住民族健康問題審查案》，以確定十年綜合行動計畫所取得的成果；同年 9 月，世界衛生組織召開第一次「原住民族毒品使用項目國際會議」，展開防止和減少影響原住民族心理狀態的毒品活動；1998 年 2 月舉辦活動培訓講習班。

亞洲的日本國會於 2000 年間討論有關境內原住民族權益之《愛奴新法》，草案中規定，原住民族擁有其居住或曾居住的土地及資源的權利，維持及發展傳統文化的權利，甚至包含部分政治自決權的權利。至 2002 年 8 月，聯合國在南非召開永續發展高峰會，來自世界各地 300 多族的原住民族代表發表《金伯利宣言》，重申「原住民族在永續發展中不可或缺的地位」(中央社，2002.12.9.)。

歸納國際社會對原住民族權利問題的認知，李明峻與許介麟認為具有以下特點：1.原住民族的權利保護係以國際人權基準為本；2.在團體性權利方面，強調原住民族的自治及決策參與；3.除提昇原住民族的經濟外，並強調其對土地或資源的傳統權利；4.從「保護」的角度，轉變為尊重其固有權利(李明峻、許介麟，2000:185)。因此，從原住民族運動的世界性發展歷程觀之，

多元文化、自主管理及民族發展係當前原住民政策的國際潮流。

## 二、台灣原住民族運動的發展：

James S. Frideres 認為，構成原住民對自治的總體思維是：更大程度的自決與社會公平、經濟發展與經濟平等、原住民文化的保留與保護、現有社會問題的克服(陳茂泰譯，2002:1)。在台灣，原住民族自治訴求是原住民族二十多年來社運團體運動的產物，其內涵首先是民族認同及其地位的因素，其次是原住民對自己的事務沒有決策權，最後是原住民族對永續發展的期待。

1984年，原住民成立「台灣原住民權利促進會」，開始有組織性的進行社會運動，該會除受理原住民求助，進行個案的服務性工作外，另一方面即以原住民困難處境的報導或探討為活動的重點(夷將·拔路兒，1994:279-280)，並且有意識或無意識地運用了「原住民基本權利」作為立論基礎，從保障個人權利、解決社會問題的角度對國家發聲。而該會於1987年間更名為「原住民族權利促進會」，強調原住民問題是一個族群問題，亦是「國家 - 原住民族關係」、「優勢(漢)族群 - 弱勢(原)族群關係」結構因素下的結果。因此，原住民運動在此階段開始進行集體抗爭活動，例如：抗議東埔挖墳、打破吳鳳神話、蘭嶼達悟族反核廢料及反對興建國家公園運動、恢復傳統姓氏及「原住民(族)」正名運動、還我土地運動、魯凱族反瑪家水庫運動、噶瑪蘭族恢復族名運動及要求修正「九族」分類政策、原住民族憲法運動(要求正名，以及原住民土地權、自治權、中央民

意代表保障名額入憲，並設立中央部會級原住民族專責機構)等等(陳宗韓，1994:114，217-219)。其中有關要求民族自治的呼聲，即是以尊重多元文化為前提，要求全面提升原住民族的政治、經濟、社會、文化地位，包括族群的自我決策權與參與決策權。而推促中央級部會專責機構的誕生與中央民意代表原住民名額的增列，則是原住民族希望參與國家決策的具體表現。隨後該會於1988年發表《台灣原住民族權利宣言》(葉國興，1990:34-35)，主張原住民身為國家公民的基本權利、原住民族的文化權、自決權、區域自治、原住民族的自我界定、原住民族參與國家決策，以及對國家原住民族事務決策上的否決權等。

1988年，「台灣原住民族還我土地運動聯盟」發起第一次「還我土地」運動；1989年進行第二次「還我土地」運動，主要的訴求都在強調，原住民對台灣土地的「先佔」觀念，並再度要求中央設置部會級原住民事務專責機構。至1993年，台灣原住民族運動團體再度發起第三次「還我土地運動」抗爭行動，運動宣言中表達原住民問題乃是「國家」與「被侵略民族」之間的問題，要求國會宣示確定原住民對傳統領域的自然主權範圍及訂定土地法，同時要求對礦產、其他自然資源的使用權與對國家公園的管理權。

1990年8月出版之「獵人文化」創刊號，文中直指「民族自治區的成立，已成為檢驗為政者公義、道德的具體標準之一...，民族自治區的構想實在是挽救台灣原住民族命運的契機」。同年，原住民族運動各族代表



宣布成立「台灣原住民自治區議會籌備會」，提出正名、提升行政層級、修改憲法民族條款、制訂原住民基本法、成立原住民自治區、取消山山及平山之分、還我土地、還我姓氏及還我文化權等諸多訴求，而其核心訴求在於成立原住民自治區。隔年，立委蔡中涵、華加志、莊金生及「原報雜誌」，分別提出有關保障原住民基本權利的法案。其中蔡中涵提出之《台灣原住民保障基本法》(草案)及華加志所提出之《台灣地區原住民基本權利法》(草案)，皆主張原住民各族群於其聚居之地區組成族群地方自治團體，辦理自治事項及上級政府委辦事項，以及依據憲法第 168 條、169 條對邊疆地區民族的保障規定，主張原住民各族群的自治。部分原住民則於 1991 年間成立「台灣原住民自治區議會籌備會」，藉由示威遊行活動表達要求自治的呼聲。

1992 年，國民大會進行第二次憲法改革，原住民族運動團體發起爭取「原住民條款」入憲的遊行活動，主要訴求包括：山胞正名為原住民、保障原住民土地權、設立部會級專責機構、保障原住民自治等。同年，鄒族利用每年清明節開始舉辦「鄒是會議」。而同年舉辦之立法委員選舉，平原及山原全部 18 個候選人中，過半數候選人即明確提出原住民自治的政見。

18 個原住民民間團體組成之「台灣原住民族文化發展協會」，為響應聯合國原住民年，而於 1993 年舉辦「台灣原住民政策與社會發展研討會」，會中之決議文明確提出「民族自治」的主張。原住民部分知識菁英則在文建會於 1994 年主辦的「原住民文化會議」中共

同發表《出草宣言》，呼籲尊重原住民的自主性及教育文化權。隨後 1995 年間，國民黨政策會開始舉辦「原住民自治區之設計問題面面觀座談會」，會中皆一致肯定設置原住民族自治區對於原住民族未來的發展具有正面意義，但亦指出成立自治區之相關配套諸如財政、土地、行政區劃、人才或族群關係等問題應解決，並建議應從釐清自治區的法律地位、提昇原住民行政層級、挽救原住民族文化、培育原住民人才、強化原住民教育功能，以及自治區應以族群為單位劃分等方向著手規劃。

1996 年 8 月起，原住民族運動團體及民意代表針對「民族」政治地位、土地權及自治權入憲等議題開始研擬第四次憲法改革之原住民族條款。原住民族運動團體為爭取原住民在憲法中的地位，於 1997 年發起「六一六原住民族上草山」大遊行，要求國民大會代表修憲保障原住民族的民族權、土地權與自治權。1997 年，布農族和泰雅爾族紛紛成立「布農民族議會籌備會」與「泰雅爾族民族議會籌備會」，並於 2000 年 12 月 10 日宣布成立「泰雅爾族民族議會」（吳密察等，1998：133-142；盧幸娟，2001:33）。

1999 年間，當時擬準備參選總統之陳水扁，於同年 9 月 10 日在蘭嶼與原住民簽署《原住民族與台灣政府新的夥伴關係》文件，其中第 2 點即是「推動原住民族自治」，隨後該文件即成為其 2000 年競選總統之原住民族政策白皮書。時任立委之原住民蔡中涵，於同年提出《原住民族基本法》（草案），其中第 2 章規定了原住

民族自治區之設置及其相關事宜，並送立法院審議。蘭嶼達悟族人亦在同年提出《蘭嶼自治宣言》。阿里山鄉鄉長湯保富則提出嘉義縣阿里山鄉自治區之推動方案，其分別於同年6月26日、11月3日主導、推動「鄒族原住民自治說明會」，自行研擬《鄒族自治法》(草案)，欲爭取鄒族自治區及草案討論。至2001年2月15日，鄒族議會籌備會暨傳統領袖帶領鄒族長老、青年共同發表「鄒族二十一世紀宣言」，表達強烈自治意圖，並將此宣言遞交行政院代表。

行政院至2001年間方批准通過1966年簽署聯合國通過的「公民與政治權利國際公約」與「經濟社會文化權利國際公約」。在「公民與政治權利國際公約」第1條即規定所有人民都有自決權，特別是一國之內族群的自決權。「經濟社會文化權利國際公約」則強調所有的人生而平等、同工同酬、人人有權享受社會保險、公平分配糧食，以及享有一致的尊嚴與權利等等。同年2月，行政院原住民委員會完成了《原住民族自治法》(草案)，4月及5月針對該草案內容舉行分區意見徵詢座談會(行政院原住民委員會建構原住民族自治制度報告書，2001:5)。

2002年10月19日，台灣近20個原住民民間團體、原住民族籌組的「原住民族主體聯盟」發起結盟大會，為啟動2003年「永續台灣元年」開跑，同時邀請陳水扁總統重新確認《原住民族與台灣政府新的夥伴關係》，並締約尊重原住民自治，以及推動台灣永續發展的重要性。

2002年10月25日，蘭嶼民族議會籌備委員會在台北校友會館召開會議，通過蘭嶼民族議會組織章程及第一屆議會代表名單(聯合報，2002.10.26.)；同年11月15日，正式成立「蘭嶼民族議會」，聲明以自治來徹底解決核廢料遷場問題及部落文化發展的危機，12月15日開會討論「蘭嶼民族議會」章程。

而近2000名以泰雅族為主的各族原住民，為了設立馬告國家公園之爭議，於2002年10月26日聚集總統府前凱達格蘭大道，發表原住民族「光復傳統領域」宣言，要求陳水扁總統立刻展開對話，並提出具體訴求：停止馬告國家公園的籌備工作、開始籌備原住民族自治、讓原住民共管林務局及現有的國家公園及運用「就業安定基金」設置一萬名原住民族「保育大軍」。台灣各地近千名阿美族原住民籌組之「原住民還我祖先領土籌備會」，則自2002年12月6日起，在花蓮縣壽豐鄉治平段志學村國有荒地上自行圈地築屋，訴求重點包括：「還我祖先領土」、「重申原住民是台灣的主人」、「承認原住民自然主權」、設置「阿美族自治區」及「重新檢討屬原住民傳統領土的國有地」等(聯合報，2002.12.7.；2002.12.10.)。

從以上台灣原住運動的發展歷程，楊智偉歸納出目前台灣原住民族自治的共通主張為：1.族群對政治、經濟、文化、教育、社會福利等層面的自主權；2.要求傳統領域(包含領地、領海)、自然資源的管理；3.在一個國家主權內的自治，其主權是「國家主權」與「原住民族主權」的複合體，而非國家主權統合或併吞原住民

族主權，兩者是一種對稱的合作關係(楊智偉, 2002:23)。

表 2-1：國際原住民族與台灣原住民族運動發展歷程

時 間	國 際 原 住 民 族 運 動	台 灣 原 住 民 族 運 動
1920 年 代	北美原住民派遣代表至國際聯盟提出原住民族的權利問題	
1921 年	國際勞工組織發表原住民勞工報告書	
1926 年	國際勞工組織成立「原住民勞工專門委員會」	
1940 年	美洲國家設立美洲印地安協會	
1949 年	玻利維亞在聯合國提案設置小委員會 聯合國常會指定經濟社會會議調查美洲國家的原住民狀況	
1957 年	國際勞工組織通過《第 107 號公約：獨立國家境內原住民族與其他部落、半部落人口保護與融合公約》	
1959 年	聯合國召開「原住民族與國家間有關社會、經濟關係的人種歧視的影響」會議	
1960 年 代	美國原住民族青年組成「紅色權力」團體	

1965 年	聯合國防止歧視與保護少數者委員會發表「關於人種歧視之研究報告」	
1971 年	美國通過《阿拉斯加原住民土地所有主張決定法》	
1974 年	北美原住民族成立國際印地安條約評議會	
1975 年	國際法院承認西撒哈拉原住民族適用「優先於鄰國領土主張」的自決權利	
1977 年	原住民組織代表於非政府組織國際會議中通過《擁護西半球原住民族及人民宣言草案》	
1979 年	英國法官主張澳洲原住民擁有某種財產權	
1980 年	加拿大密瑪民族向人權委員會主張加拿大侵害該民族為獨立國家的權利	
1981 年	聯合國教科文組織通過《聖荷西宣言》 國際原住民族運動團體要求人權委員會設置原住民族工作小組	
1981 1983 年	哥堡提出「關於原住民之歧視報告」	
1982 年	世界銀行公布「保護措置」	

	方針	
1983 年	加拿大聯邦議會設智印地安人自治之特別委員會，提議以憲法保障原住民族擁有一定的自治權	
1984 年	世界原住民族會議通過《原住民族權利原則宣言》	原住民成立「台灣原住民權利促進會」
1987 年	聯合國原住民人口小組會議修正《原住民族權利原則宣言》	「台灣原住民權利促進會」更名為「原住民族權利促進會」
1988 年		原權會發表《台灣原住民族權利宣言》 「台灣原住民族還我土地運動聯盟」發起第一次「還我土地」運動
1989 年	國際勞工組織通過《第 169 號公約：獨立國家境內原住民族與部落民族公約》	「台灣原住民族還我土地運動聯盟」發起第二次「還我土地」運動
1990 年	加拿大庫利民族要求人權委員會保障其自決權	
1991 年	《第 169 號公約》生效 世界銀行發表有關原住民族的業務指令	立委蔡中涵提出《台灣原住民保障基本法》(草案) 立委華加志提出《台灣地區原住民基本權利法》(草案) 原住民各族代表宣布成立「台灣原住民自治區議會籌備會」，藉由示威遊行活

		動表達要求自治的呼聲
1992 年	聯合國環境與發展協議通過 《21 世紀議程：第 26 章》 國際衛生組織舉行第一屆原 住民精神健康會議	原住民發起爭取「原住民條 款」入憲的遊行活動 鄒族開始利用每年清明節 舉辦「鄒是會議」
1993 年		台灣原住民族還我土地運 動聯盟」發起第三次「還我 土地」運動 「台灣原住民政策與社會 發展研討會」決議文提出 「自治」主張
1994 年	聯合國防止歧視與保護少數 民族附屬委員會通過《聯合 國原住民族權利宣言草案》 歐洲議會通過《提供原住民 族有效保護之國際性行動要 求決議》	原住民知識菁英共同發表 《出草宣言》
1995 年	世界銀行宣布中止印度那魯 瑪達水壩計畫	國民黨政策會舉辦「原住民 族自治區之設計問題面面 觀座談會」肯定設置原住民 族自治區對原住民族未來 的發展具有正面意義
1997 年	世界衛生組織承認「美洲原 住民健康問題審查案」 世界衛生組織召開第一次 「原住民毒品使用項目國際 會議」	原住民族運動團體發起「六 一六原住民族上草山」大遊 行 「布農民族議會籌備會」成 立



		「泰雅爾族民族議會籌備會」成立
1999 年		陳水扁簽署《原住民族與台灣政府新的夥伴關係》文件，該文件第 2 點為「推動原住民族自治」
2000 年	日本國會討論愛奴新法	<p>蔡中涵提出《原住民族基本法》(草案)，其中第 2 章規定原住民族自治區之設置及其相關事宜</p> <p>蘭嶼達悟族人提出《蘭嶼自治宣言》</p> <p>宣布「泰雅爾族民族議會」成立</p> <p>嘉義縣阿里山鄉長湯保富主導推動「鄒族原住民自治說明會」及研擬《鄒族自治法》(草案)</p>
2001 年		<p>行政院批准通過 1966 年簽署聯合國通過的《公民與政治權利國際公約》與《經濟社會文化權利國際公約》</p> <p>鄒族議會籌備會暨傳統領袖率領鄒族長老、青年發表「鄒族二十一世紀宣言」，表達強烈自治意圖</p>
2001 年		原民會完成《原住民族自治

2 月		法》(草案)
2002 年 9 月	聯合國召開永續發展高峰會議，強調原住民族為永續發展進程中的重要角色	
2002 年 10 月 19 日		「原住民族主體聯盟」發起結盟大會，邀請陳水扁總統重新確任《原住民族與台灣政府新的夥伴關係》，並締約尊重原住民自治
2002 年 10 月 25 日		蘭嶼民族議會籌備委員會通過組織章程及第一屆代表名單
2002 年 10 月 26 日		
2002 年 11 月 15 日		正式成立「蘭嶼民族議會」，成員涵蓋島上宗教、仕紳、婦女及政府代表等各階層。
2002 年 12 月 6 日		千餘名阿美族原住民成立「原住民還我祖先領土籌備會」假花蓮縣壽豐鄉治平段國有荒地上自行圈地築屋，並提出設立「阿美族自治區」等多項訴求
2002 年 12 月 15		討論「蘭嶼民族議會」章程

分析表 2-1,顯示台灣係自 2001 年方批准通過 1966 年時簽署聯合國通過的《公民與政治權利國際公約》與《經濟社會文化權利國際公約》,其他時期並未見到台灣官方對國際組織主張原住民權利保障有任何呼應之作為。惟台灣的原住民族運動與國際原住民族運動在權利爭取的發展是相似的,皆是從爭取平等、反歧視到爭取尊重多元文化,希望自主管理,接著進一步求民族之發展;而台灣政府亦在此國、內外環境之衝擊與影響下,制定出不同屬性與模式之原住民自治政策。



# 第三章 台灣原住民之人口結構與 政治生態

## 第一節 原住民之人口結構

截至民國 91 年 11 月底止，戶籍登記台閩地區原住民人口數有 432,812 人，較上年同期增加 2.97%，佔台閩地區總人口 22,507,653 人之 1.92%，10 年來增加了 18.95%。其人結構茲按性別、年齡(分別按五歲組分、按三段年齡組分及依賴比區分)、平地及山地原住民區分如次。

### 壹、按性別分：

原住民男性有 219,740 人佔原住民人口 50.78%，女性有 213,072 人佔原住民人口 49.23%(見圖 3-1)；性比例(每百女子對男子數)為 103.35，較總人口之 104.10 稍低。各直轄市及縣(市)原住民之性比例，以台東縣 114.91% 最高，花蓮縣 110.05% 居次，新竹縣 109.83% 再次之。顯示原住民聚居較多者男性較女性多 1 成。

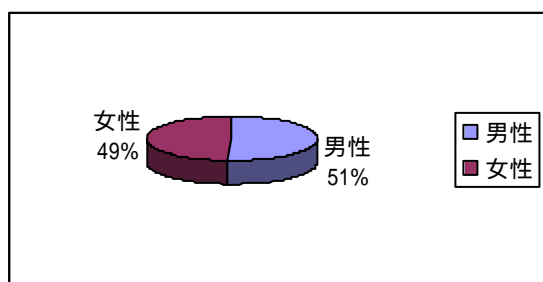


圖 3-1：原住民性別比

## 貳、按年齡分：

### 一、按五歲組分：

從表 3-1 可知，原住民以 20-24 歲者 41,287 人佔 9.56% 最多，5-9 歲者 39,820 人佔 9.22% 次之，15-19 歲者 38,570 人佔 8.93% 再次之；其中 40 歲以上者佔 30.24%，較總人口之 40 歲以上者佔 38.10% 為低；原住民平均年齡為 30.3 歲，較總人口數之平均年齡 34.3 歲，明顯低約 4 歲。

表 3-1：戶籍登記現住原住民人口數按五歲年齡組分

	民國 91 年 10 月	比率	三段年齡組比率	依賴比
總人口數	431,881	100.00	100.00	
0-4 歲	33,690	7.80	25.74	37.56
5-9 歲	39,820	9.22		
10-14 歲	37,655	8.72		
15-19 歲	38,570	8.93	68.53	100.00
20-24 歲	41,287	9.56		
25-29 歲	36,879	8.54		
30-34 歲	35,968	8.33		
35-39 歲	37,421	8.66		
40-44 歲	34,616	8.02		
45-49 歲	28,171	6.52		
50-54 歲	19,224	4.45		
55-59 歲	11,936	2.76		
60-64 歲	11,893	2.75	5.73	8.36
65-69 歲	9,881	2.29		
70-74 歲	7,266	1.68		

75-79 歲	4,352	1.01		
80-84 歲	2,118	0.49		
85-89 歲	834	0.19		
90-94 歲	242	0.06		
95-99 歲	43	0.01		
100 歲以上	15	0.003		

資料來源：內政部民政司；筆者自行整理

## 二、按三段年齡組分：

原住民 0-14 歲者 111,165 人佔 25.74%，15-64 歲者 295,965 人佔 68.53%，65 歲以上者 24,751 人佔 5.73%；而台閩地區總人口按三段年齡組分為 20.50%、70.54%、8.95% (見圖 3-2)，顯示原住民的幼年人口較多，生育率較高。

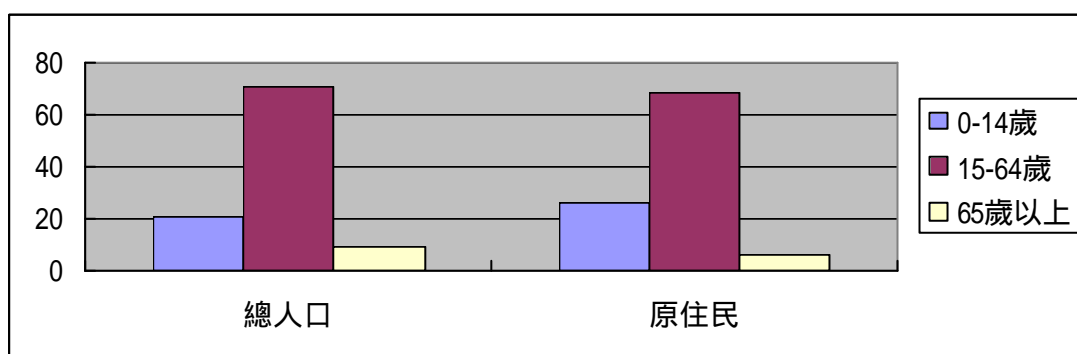


圖 3-2：原住民與總人口按三段年齡組分比較

## 三、依賴比：

原住民人口之依賴比(0-14 歲者與 65 歲以上者對 15-64 歲者比率)為 45.92%，較總人口之 41.76% 為高；主要係 0-14 歲者之依賴比為 37.56%，較總人口之

29.06% 高出甚多，顯示原住民對幼年人口的扶養負擔亦較為沉重。

## 第二節 原住民之人口分布

依據原民會於民國 89 年之統計資料，近 4 成原住民設籍於台灣省 12 個縣境內 30 個多屬海拔 500 公尺以上的山地鄉(如表 3-2)，其近 3 成原住民設籍於 6 個縣境內 25 個主要平地原住民鄉、鎮、市(如表 3-3)，其餘 3 成原住民設籍於都會區(如表 3-4)。惟若依據內政部於民國 91 年 11 月之統計資料，則僅將原住民區分為山地原住民及平地原住民，其人口分配比率分別為 53.14%、46.86%(見表 3-5)。惟陳建年亦表示，目前約有三分之一的人口，大約 14 萬原住民散居在大都會區(中國時報，91.12.10.)。

表 3-2：台灣地區 30 個山地原住民鄉之分布

縣 別	數量	鄉 鎮 市 名 稱
台北縣	1	烏來鄉
宜蘭縣	2	大同鄉、南澳鄉
桃園縣	1	復興鄉
新竹縣	2	尖石鄉、五峰鄉
苗栗縣	1	泰安鄉
台中縣	1	和平鄉
南投縣	2	信義鄉、仁愛鄉
嘉義縣	1	阿里山鄉



高雄縣	3	茂林鄉、桃源鄉、三民鄉
屏東縣	8	三地門鄉、霧台鄉、瑪家鄉、泰武鄉、來義鄉、春日鄉、獅子鄉、牡丹鄉
台東縣	5	延平鄉、海端鄉、達仁鄉、金峰鄉、蘭嶼鄉、
花蓮縣	3	秀林鄉、萬榮鄉、卓溪鄉

資料來源：李永祥，2002:55

表 3-3：台灣地區 25 個平地原住民鄉鎮市之分布

縣 別	數量	鄉 鎮 市 名 稱
新竹縣	1	關西鎮
苗栗縣	2	南庄鄉、獅潭鄉
南投縣	1	魚池鄉
屏東縣	1	滿州鄉
台東縣	10	台東市、卑南鄉、大武鄉、太麻里鄉、東河鄉、鹿野鄉、池上鄉、成功鎮、關山鎮、長濱鄉、
花蓮縣	10	花蓮縣花蓮市、吉安鄉、新城鄉、壽豐鄉、鳳林鎮、光復鄉、豐濱鄉、瑞穗鄉、玉里鎮、富里鄉

資料來源：李永祥，2002:56

表 3-4：民國 89 年底原住民人口數及其地區分布

地 區 別	原住民人口數 ( 人 )			人口分配比 ( % )		
	總計	男性	女性	總計	男性	女性
原 住 民	408,030	210,185	197,845	100.0	100.0	100.0
山地鄉原住民	155,167	84,310	70,857	38.0	40.1	35.8
平地鄉原住民	121,705	64,924	56,781	29.8	30.9	28.7
都會區原住民	131,158	60,951	70,207	32.2	29.0	35.5

資料來源：原住民族委員會

- 註：1.山地鄉原住民：指 89 年底設籍於 30 個山地鄉之原住民。
- 2.平地鄉原住民：指 89 年底設籍於 25 個平地原住民鄉之原住民。
- 3.都會區原住民：指 89 年底設籍於 30 個山地鄉及 25 個平地原住民鄉以外之原住民

表 3-5：民國 91 年 11 月原住民人口數及其地區分布

地 區 別	原住民人口數(人)			人口分配比(%)		
	總計	男性	女性	總計	男性	女性
原 住 民	432,812	219,740	213,072	100.00	100.00	100.00
山地原住民	229,995	115,119	114,876	53.14	52.39	53.91
平地原住民	202,817	104,621	98,196	46.86	47.61	46.09

資料來源：內政部戶政司

按行政區域分，各直轄市及縣、市中，以花蓮縣 86,624 人佔原住民總人口之 20.01% 最多，台東縣 78,175 人佔 18.06% 居次，屏東縣 53,169 人佔 12.28% 再次之，桃園縣 41,032 人、台北縣 34,329 人、南投縣 25,957 人亦為原住民人數較多之縣市；顯示原住民半數分布在台東縣、花蓮縣及屏東縣境內。而原住民佔各該直轄市及縣、市總人口比率，以台東縣 32.06% 最高，花蓮縣 24.60% 居次，屏東縣 5.87% 再次之，逾 3% 者尚有南投縣的 4.80%，以及新竹縣的 3.69% (如表 3-6 與圖 3-3)。

表 3-6 91 年 11 月底各縣市現住原住民人數及比率

區域別	總人口	原住民	比率	平地原住民	山地原住民
總計	22,507,693	432,812	1.92	202,817	229,995
台灣地區	22,440,147	432,649	1.93	202,733	229,916
台灣省	18,288,414	414,050	2.26	190,817	223,233
台北縣	3,636,811	34,329	0.94	24,883	9,446
宜蘭縣	464,279	13,064	2.81	1,294	11,770
桃園縣	1,790,231	41,032	2.29	21,807	19,225
新竹縣	452,097	16,673	3.69	1,373	15,280
苗栗縣	560,735	8,828	1.57	3,550	5,278
台中縣	1,510,607	14,910	0.99	5,595	9,315
彰化縣	1,315,951	3,236	0.25	1,694	1,542
南投縣	541,040	25,957	4.80	934	25,023
雲林縣	742,733	1,015	0.14	515	500
嘉義縣	562,639	4,791	0.85	466	4,325
台南縣	1,107,364	2,335	0.21	1,033	1,302
高雄縣	1,232,052	14,418	1.17	2,228	12,190
屏東縣	906,168	53,169	5.87	2,877	50,292
台東縣	243,835	78,175	32.06	58,518	19,657
花蓮縣	352,149	86,624	24.60	54,175	32,449
澎湖縣	92,443	159	0.17	92	67
基隆市	391,276	7,050	1.80	6,287	763
新竹市	378,125	1,697	0.45	783	914
台中市	995,481	4,776	0.48	1,972	2,804
嘉義市	267,784	623	0.23	161	462
台南市	744,614	1,189	0.16	560	629
台北市	2,641,786	10,234	0.39	6,529	3,705

高雄市	1509,947	8,365	0.55	5,387	2,978
福建省	67,546	163	0.24	84	79
金門縣	58,727	132	0.22	74	58
連江縣	8,819	31	0.35	10	21

資料來源:內政部戶政司；筆者整理

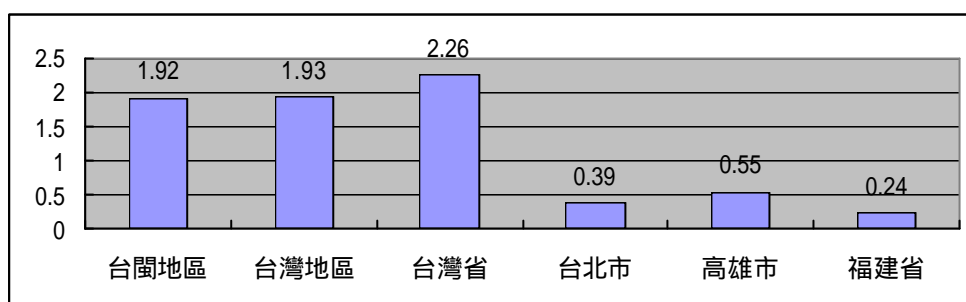


圖 3-3：各行政區域現住原住民比率

台灣省文獻會根據原住民歷史、文化、血統等因素加以劃分，並經台灣省政府陳報內政部於民國 43 年 3 月 14 日核定現行台灣原住民族之 9 族(包括泰雅、賽夏、布農、鄒、魯凱、排灣、卑南、阿美、雅美等族)分類；若再加上民國 90 年 8 月 8 日行政院核定之邵族，即有 10 族。而原民會亦已通過增列噶瑪蘭族為第 11 族；目前另有平埔族亦要求族群正名(中國時報，91.12.10.)。

台灣原住民之族群分布，若依行政區域來分，分布地區如下：(行政院原住民族委員會網站，2002；中國時報，91.12.10.)

1. 阿美族多分布於花蓮北部之奇萊平原至台東、屏東恆春半島，總人口約 14 萬多人。

2. 泰雅族多分布於台北縣烏來鄉、宜蘭縣大同鄉、南澳鄉、桃園縣復興鄉、新竹縣尖石鄉、五峰鄉、苗栗縣泰安鄉、台中縣和平鄉、南投縣仁愛鄉、花蓮縣秀林鄉、萬榮鄉，總人口約 8 萬多人。
3. 排灣族多分布於高雄縣茂林鄉、屏東縣三地鄉、瑪家鄉、來義鄉、泰武鄉、春日鄉、獅子鄉、牡丹鄉、台東縣達仁鄉、金峰鄉，總人口約 6 萬多人。
4. 布農族多分布於南投縣仁愛鄉、信義鄉、高雄縣三民鄉、桃園縣復興鄉、台東縣延平鄉、海端鄉、花蓮縣卓溪鄉、萬榮鄉，總人口約 4 萬多人。
5. 魯凱族多分布於台東縣卑南鄉、屏東縣霧台鄉、高雄縣茂林鄉，總人口約 9 千多人。
6. 卑南族多分布於台東縣卑南鄉，總人口約 9 千多人。
7. 鄒族多分布於南投縣信義鄉、嘉義縣阿里山鄉、高雄縣桃源鄉、三民鄉，總人口約 7 千多人。
8. 賽夏族多分布於新竹縣五峰鄉、苗栗縣南庄鄉，總人口約 5 千多人。
9. 達悟族(昔稱雅美族)居住於台東縣蘭嶼鄉，總人口約 4 千多人。
10. 邵族主要分布於南投縣魚池鄉日月村及水里鄉頂崁村大平林，人口約 2 百多人。

由上述可知，同一縣市大多包含數個不同的族群，甚至同一族群被區分為平地原住民與山地原住民，加上都會區原住民日多，因此，欲統計各縣市原住民各族群之確實人數，有實質上之困難。惟目前台灣原住民 10 族中，仍以阿美族 14 萬多人最多，泰雅族 9 萬多人次之，排灣族 6 萬多人再次之。

### 第三節 原住民之政治生態

#### 壹、原住民民意代表之產生方式及保障名額演變：(見表 3-7)

台灣省行政長官公署於民國 34 年 12 月 25 日展開接收台灣工作後，積極進行行政區劃及各級地方政府的建立，以便能夠辦理各級民意代表的選舉，並成立各級民意機關。因此，自民國 35 年 1 月 1 日起，行政長官公署以日治時期 5 州 3 廳 11 州轄市及各街庄區域為基礎，將台灣劃分為 8 縣 9 省轄市 2 縣轄市，其下並設有 66 區(屬省轄市)980 個鄉鎮，成為台灣戰後初期選舉各級民意代表的選區劃分依據。惟因山地鄉為新編組之鄉鎮，其編組工作進行較為遲緩，以致無法於規定之民國 35 年 3 月 15 日前成立鄉鎮民代表大會，長官公署遂於民國 35 年 7 月 26 日公布《台灣省各縣完成山地鄉村民意代表辦法》，規定於同年 9 月前必須完成鄉代表、縣參議員選舉，惟其中並未規定山地鄉縣參議員僅限高山族同胞始得參選；同年 11 月，各山地鄉依《台灣省山地鄉村組織章程》規定選舉各鄉鄉長，其中仍未限制山地鄉鄉長須由高山族擔任；意即，原住民與漢人在山地鄉之參議員與鄉長選舉活動中，具有平等之競爭地位，但雖如此，當時山地鄉之漢人人口數應屬少數，因此當選者應仍以高山族居多。

民國 34 年 1 月召開政治協商會議時，決定將台灣原僅有 1 名之國大代表增加至 17 名；分配方式為：全

台 8 縣每縣 1 人、台北市 1 人、婦女代表 1 人、高山族代表 1 人、農會代表 1 人、工會代表 2 人、商業代表 2 人；選舉程序係由各縣市參議會、農工商各職業團體、婦女會與高山族分別推舉出候選人，再於同年 10 月 31 日由省參議會召開臨時會議選舉出 17 名台灣地區國民大會代表。

自民國 39 年起，依據《台灣省各縣市實施地方自治綱要》規定，每個山地鄉皆保障 1 席山地山胞籍縣議員；一般行政區中山地同胞(即平地山胞)的縣議員名額，規定在 500 人以上不滿 5000 人者選出議員 1 名，滿 5000 人者每加 5000 人增選 1 名。惟山地鄉鄉長並不限定山地同胞，直至民國 41 年 11 月 4 日修正公布《台灣省鄉鎮區長選舉罷免規程》，方規定山地鄉鄉長當選人僅限於山地同胞，平地人居住山地鄉者，不得有被選舉權(台灣選政，1960:37)。

在省級選舉上，民國 35 年 5 月成立之省參議會原本無山地同胞議員，直至民國 37 年省參議會第一屆第一次大會，鑑於山地同胞生活習慣均與漢人不同，且省參議員中尚無山胞，故會中決議提請增加山地區參議員一席，同年 3 月 30 日各縣山地鄉所產生之縣參議員集中省政府舉行投票，選出省參議員 1 名，但其中並未保障平地山胞的名額。

民國 40 年 12 月 1 日，依據同年 8 月 29 日行政院通過之《台灣省臨時省議會組織章程》及《台灣省臨時省議會議員選舉罷免規程》成立了第一屆台灣省臨時省

政府，其中規定保障山地行政區山胞名額 2 名，由山地鄉選出之縣議員選出；平地山胞名額 1 名，由平地鄉選出之縣議員選出。民國 43 年行政院將省議員選舉方式改由台灣省公民直接選舉，其中仍繼續保障山地行政區中山地同胞名額 2 名，由山地鄉中公民直選產生；平地山胞名額 1 名，由平地鄉中之山地同胞直選產生。直至民國 48 年，行政院將台灣省臨時省議員改為台灣省議會，第三屆臨時省議員改稱第一屆台灣省議員，省議員的選舉方式並未改變，同樣由全省公民投票產生，山地山胞的保障名額仍維持 2 名，由山地鄉中公民投票產生；平地山胞的保障名額亦仍維持為 1 名，由平地山胞投票產生。民國 57 年，行政院將平地山胞省議員名額增至 2 席，並且將平地山胞選區劃分為南、北兩區，其中南、北各選出 1 人。

在中央民代方面，台灣於民國 58 年舉辦一次中央民代增額補選，惟並未保障山地山胞席次。直至民國 61 年 12 月舉行增額立委選舉時，依據民國 61 年 2 月修訂之《動員戡亂時期臨時條款》規定「自由地區山胞選出者，1 人」，亦即由山地山胞、平地山胞共同舉出 1 席增額立委。民國 69 年，行政院修定《動員戡亂時期自由地區增加中央民意代表名額選舉辦法》，將自由地區山地同胞立委保障名額增至 2 人；同年 5 月 6 日立法院通過《動員戡亂時期選舉罷免法》，規定立法委員由生活習慣特殊國民選出者，以山胞為選舉區，並得劃分為山地山胞、平地山胞選區，亦即山胞保障名額增加至 2 席，山地山胞及平地山胞的增額立委保障名額各為 1 席，由山地山胞及平地山胞選出；直至民國 78 年，山



地山胞、平地山胞保障席次又分別增至 2 席；民國 82 年，復依據民國 81 年 4 月 22 日通過之憲法增修條文，將自由地區山地、平地山胞立法委員各增至 3 人。

民國 61 年除了舉辦增額立法委員選舉外，亦同時舉辦增額國民大會代表選舉，依據《動員戡亂時期自由地區增加中央民意代表名額選舉辦法》規定，應選 53 位增額國代，其中並保障山地山胞 2 席，山地山胞、平地山胞各 1 席；民國 80 年之憲法增修條文，則修改保障自由地區山地山胞及平地山胞國大代表各為 3 人。

根據民國 83 年 7 月 29 日公布之《省縣自治法》及《直轄市自治法》，規定省之省長及省議員、縣之縣長、縣議員及鄉長、鄉鎮市民代表與村里長皆為民選，期中省議員、縣議員及山地鄉鄉長仍保障原住民之席次。山地原住民與平地原住民省議員各 2 席；山地原住民縣議員在每各山地鄉產生 1 席，共 30 席，平地原住民縣議員部分，則是降低其當選所需的人口基數；山地鄉鄉長仍保障須由山地原住民身分出任。

表 3-7：原住民各級民意代表選舉保障項目比較

各級民代	實施時間	法條依據	山地原住民	平地原住民
鄉代表	民國 35 年 7 月 26 日	台灣省各縣完成山地鄉村民意機關辦法	高山族與山地鄉漢人同時可參加選舉	
縣參議員	民國 35 年 12 月	台灣省各縣完成山地鄉村民意機關辦法；縣參議會組織暫行條例；縣參議員選舉條例；台灣省各級民意機關成立方案	由鄉代表會選出代表該鄉的縣參議員 1 席 高山族與山地鄉漢人同時可參加選舉	
鄉長	民國 35 年 11 月	台灣省山地鄉村組織章程	高山族與山地鄉漢人同時可參加選舉	
	民國 41 年 11 月 4 日	台灣省鄉鎮區長選舉罷免章程	山地鄉長當選人限於山地山胞，平地人居住山地鄉者，不得有被選舉權。	
	民國 83 年 7 月 29 日	省縣自治法		
制憲國民大會代表	民國 35 年 10 月 31 日	政治協商會議決議	17 名台灣代表中，保障高山族代表 1 席。	
省參議員	民國 37 年 3 月 30 日	省參議會第一屆第一次大會決議	增加山地區參議員 1 席	無名額

縣議員	民國 39 年	台灣省各縣市實施地方自治綱要	山地鄉每鄉選出議員 1 名，以山地山胞為限。	居住在平地之山地同胞，在 500 人以上不滿 5000 人者選出議員 1 名，滿 5000 人者每加 500 人增選 1 名。
	83 年 7 月 29 日	省縣自治法	各山地鄉保障 1 席，共 30 席。	降低其當選所需的人口基數
台灣省臨時省議員	民國 40 年 12 月 1 日	台灣省臨時省議會組織章程；台灣省臨時省議會議員選舉罷免規程	保障山地行政區山胞名額 2 名，由山地鄉選出之縣議員選出。	保障一般行政區山胞名額 1 席，由平地鄉選出之縣議員選出。
	民國 43 年	台灣省臨時省議會組織章程；台灣省臨時省議會議員選舉罷免規程	保障山地行政區山胞名額 2 席，由山地鄉中公民直選產生。	保障一般行政區山胞名額 1 席，由平地鄉中之公民直選產生。

台灣省 議員	民國 48 年		保障山地行政區山胞名額 2 席，由山地鄉中公民直選產生。	保障一般平地行政區山胞名額 1 席，由平地鄉中之公民直選產生。
	民國 57 年		山地行政區山胞名額 2 席	平地行政區山胞名額增為 2 席，且將平地山胞選區劃分為南、北兩區，南、北區各選出 1 人。
增額立法委員	民國 61 年 12 月	動員勦亂時期自由地區增加中央民意代表名額選舉罷免辦法	保障自由地區山胞選出者 1 席，由山地山胞、平地山胞共同選出。	
	民國 69 年	修訂動員戡亂時期自由地區增加中央民意代表名額選舉罷免辦法	山地同胞立委保障名額增為 2 席	
	民國 69 年 5 月 6 日	動員勦亂時期選舉罷免法	保障名額 1 席，由山地山胞直接選出。	保障名額 1 席，由平地山胞直接選出。

	民國 78 年	修訂動員戡亂時期 自由地區增加中央 民意代表名額選舉 罷免辦法	保障名額 2 席	保障名額 2 席
	民國 82 年	憲法增修條文	保障名額 3 席	保障名額 3 席
	民國 87 年 12 月 5 日	憲法增修條文	保障名額 4 席	保障名額 4 席
增額國 民大會 代表	民國 61 年	動員戡亂時期增加 中央民意代表名額 選舉辦法	保障名額 1 席	保障名額 1 席
	民國 81 年	憲法增修條文	保障名額 3 席	保障名額 3 席
直轄市 市議員	83 年 7 月 29 日	直轄市自治法	直轄市原住民人口達 4000 人以上者，保障原住民市 議員 1 席。	

註：民國 34 年 10 月至 36 年 6 月，此時期稱為「高山族」；民國 36 年 6 月至 83 年 8 月，此時期稱為「山地同胞」；民國 83 年 8 月迄今，此時期稱為「原住民」。

從表 3-7 之歸納可知，行政院在省議員選舉中對於山地山胞及平地山胞的保障，明顯優於立法委員選舉及國大代表選舉，顯示行政院對於山地山胞、平地山胞選舉的保障，置重點於屬於地方性選舉的省議員選舉上，對於中央民意代表的選舉，行政院雖同樣保障山地山胞及平地山胞，惟其保障仍則不如省議員之選舉。而在這些選舉中，行政院以規定當選人以山地同胞或平地山

胞，以及降低產生 1 名民意代表所需之人口基數兩種方式，以達到在選舉中保障山地同胞的目的。惟因山地山胞與平地山胞所處之行政區的不同、人口的差異等因素，山地山胞與平地山胞的的保障項目及方式則又不盡相同。

惟整體而言，行政院對於山地山胞及平地山胞選舉之保障，雖有重「山地」輕「平地」的傾向，但是情況並不嚴重；且排除山地鄉鄉長選舉身份之限制，山地山胞與平地山胞在各級民意代表選舉時之保障，其實差距不大，甚至隨著每項選舉的屆數增加，平地山胞的待遇反高於山地山胞。

而在原住民即將實驗設立自治區之際，原住民自治區將不再有現在的鄉長、村長，而是恢復傳統的部落組織和社會制度，未來國家公園、民生經濟、教育文化等議題上，政府與各族頭目將會有更積極的互動(聯合報，2002. 11.12.)；預料原住民頭目在行政體系上，將重新扮演重要的角色

## 貳、原住民政治生態之演變：

30 年代的高山族社會組織仍屬部落型態，依其固有模式運作，而國民政府建立基層的行政組織則取代了原有的部落，重新建構新的部落組織，鄉公所成為執行公共事務的單位，取代往日會所、年齡組織、獵團、祭團、漁團等社團的功能，傳統的政治制度已不復存在(孫家琦，1997:95)，而這個新的部落組織是國民政府可以掌控的。

換言之，台灣的山地社會因為政府「平地化」、「一般化」的政策取向，從民國 35 年開始舉行鄉、村長直接選舉，民國 39 年全省各縣實施地方自治，山地鄉亦與平地鄉同時舉行公民直接選舉，產生鄉民代表、鄉、村長、縣議員，並投票選舉縣長(洪敏麟，1971:43；孫家琦，1997:95)。基層行政首長取代了原有的頭目與長老中的地位，新的政治菁英取代了傳統部落社會的領袖，鄉村成為有別於傳統血緣關係的超部落組織。

「收入」在原住民選舉參與中有最強的影響力，亦即政治權力的競逐或政治活動的參與背後，需要的是經濟實力的支持(蔡明璋，1984:2)。而政黨向為影響原住民選舉行為最重要的因素，與政黨的親密關係決定原住民候選人當選與否。自民國 69 年開始，將原住民的選區劃分為山地山胞與平地山胞兩個選區，其主要原因即是為利於地方選務機關的作業，因此當時之國民政府初始劃分選區，自然以行政區域為優先，而山地山胞與平地山胞的身分區分，即是以其所居住的行政區域而來。

行政院使用此種選區劃分的結果，使得山地山胞與平地山胞兩個選區涵蓋了整個台灣，此時政黨的角色就自然地凸顯出來，實係肇因於選區幅員廣大，必須有強大的組織動員力量才有辦法進行選舉(「山海文化」第 11 期，1996:10)，此時亦僅有執政的國民黨擁有如此強大的組織動員力量，因此，國民黨在原住民選舉中即占有舉足輕重的地位，甚至可以掌控整個選舉(五屆原住民立委政黨分布如表 3-9)。

表 3-8：五屆原住民立委政黨分布

屆別	區域								不分區
	平地				山地				
1	莊金生 (國)	蔡中涵 (國)			華加志 (國)	高天來 (國)			
2	莊金生 (國)	蔡中涵 (國)	高巍和 (國)		華加志 (國)	高天來 (國)	瓦歷斯 ·貝林 (國)		
3	莊金生 (國)	蔡中涵 (國)	章仁香 (國)		全文盛 (國)	高揚昇 (國)	瓦歷 斯·貝 林(國)		巴燕·達 魯(民)
4	楊仁福 (國)	蔡中涵 (無)	章仁香 (國)	林正二 (國)	曾華德 (國)	高揚昇 (國)	瓦歷 斯·貝 林(無)	林春德 (國)	巴燕·達 魯(民)
5	楊仁福 (國)	廖國棟 (無)	章仁香 (國)	林正二 (親)	曾華德 (國)	高金 素梅 (無)	瓦歷 斯·貝 林(台 灣吾 黨)	林春德 (親)	蔡中涵 (親) 陳道明 (民) 陳建年 (國)

資料來源：陳舜伶，2002:124

高德義曾針對原住民菁英(男性佔多數、年齡以中壯年居多、職業以軍公教佔多數)選舉行為進行調查分析，發現影響其投票對象的考慮因素有：候選人的政見理念、條件與形象、親友尊長的囑託、黨團與後備軍人組織的交待等，候選人的條件則以服務夠不夠熱心、辦



事能力強不強、對原住民忠不忠貞為考慮要件。惟在影響其投票行為的因素中，政黨卻佔第一位，超越了族群、宗教、親友的影響。此顯示出原住民仍未出現重組性及關鍵性選舉(孫家琦，1997:106)。

惟近年來，國民黨雖掌握大部分的選舉優勢，檢視2001年台閩公職人員投票結果，卻顯示出近期原住民選舉區之投票行為已有重大變化，不但有民進黨，還有從國民黨分出之親民黨，對既有之政治生態產生嚴重的考驗。

依憲法增修條文第4條第1項第2款之規定，自第四屆立法院起，自由地區立法委員選舉分平地原住民及山地原住民各4人，其選舉區係以「人」為準之選舉區，而非一般區域之以「地」為準之選舉區。因此，台閩地區有平地原住民者各劃一選舉區；反之，該區有山地原住民者，亦可劃為一選舉區。茲分述如次。

#### 一、平地原住民：

民國90年11月底，台閩地區平地原住民人口數為194,723人，選舉人數為130,630人，分配立法委員名額為4人。以往原住民立委多由國民黨籍人士當選，惟解嚴後，民進黨與無黨籍人士亦多有當選者，顯示原住民已漸有爭取獨立自主的政治參與之意識。分析第五屆立法委員選舉結果(如表3-9)，國民黨得票率為48.52%，獲得3席平地原住民立法委員，親民黨獲34.26%得票率、1席平地原住民立委，民進黨則僅獲得9.14%，無黨籍為0.79%。國民黨此次的勝敗，係取決

於他黨的政治行情(紀俊臣, 2002:143), 而非昔日提名即等於當選。

而從政黨版圖觀之, 平地原住民係以花蓮、台東、台北及桃園四縣為票倉所在, 國、親兩黨得票數為總得票數之 90%, 顯示兩黨在平地原住民各有擅場之處, 呈現 3:1 的態勢, 惟親民黨愈往南部愈無票源, 而在花東地區卻是國民黨與親民黨各據一方的局面。民進黨在原住民族群之政治經營, 則仍有待努力(紀俊臣, 2002 : 143-145)。

## 二、山地原住民：

原居山地鄉之原住民劃分為山地原住民, 惟台閩地區山地原住民因就業、就學而遷居直轄市及各縣(市)者亦甚多, 民國 90 年山地原住民人口數為 220,752 人, 選舉人數為 141,757 人, 該選舉區立法委員可分配名額為 4 人。山地原住民以往亦多支持執政黨, 惟政黨輪替後, 第五屆立法委員選舉結果(如表 3-11), 國民黨得票率 42.38%, 僅得一席山地原住民立委, 民進黨得票率 4.52%, 親民黨得票率 25.99%、獲一席, 無黨籍得票率 10.51%, 獲一席, 台灣吾黨亦獲 10.84% 得票率, 順利獲得一席山地原住民立委(紀俊臣, 2002:146)。顯示國民黨之得票率雖約為親民黨之 2 倍, 但兩黨卻皆當選 1 席, 雖說似已打破山地原住民一向支持國民黨之傳統, 但不可否認的是, 親民黨系出國民黨, 在票源重疊狀況下, 國、親兩黨候選人不無相互挾殺之嫌。

而從政黨版圖觀之, 山地原住民係以屏東、花蓮、

南投及台東四縣為票倉所在，國民黨之得票雖有 4 成 2 以上，較之親民黨約達 2 倍之得票率，惟因提名策略失當，致國、親兩黨皆僅得 1 席山地原住民立委，亦顯示在國民黨主控下，分由國、親兩黨攻城略地。至於無黨籍與台灣吾黨之當選人，則分別因候選人高知名度及以往服務口碑而各下一城，民進黨首次提名 1 名候選人，惟其得票率尚距當選有 5% 之多，呈現相對弱勢，顯示執政黨在原住民族群之政治經營，確實仍待努力(紀俊臣，2002:146-147)。

表 3-9：第五屆立委平地原住民選舉各政黨得票數統計

政黨	國民黨		民進黨		親民黨		台聯		無黨		合計
	得票數	得票率	得票數	得票率	得票數	得票率	得票數	得票率	得票數	得票率	得票數
台北市	563	37.33	322	21.35	499	33.09	100	6.63	24	1.59	1,508
高雄市	522	41.4	238	18.87	426	33.78	68	5.39	7	0.56	1,261
台北縣	3,642	50.39	965	13.35	2,216	30.66	382	5.29	23	0.32	7,228
宜蘭縣	158	42.47	40	10.75	97	26.08	76	20.4	1	0.27	372
桃園縣	2,930	47.39	591	9.56	2,270	36.71	374	6.05	18	0.29	6,183
新竹縣	185	50.55	58	15.85	108	29.51	12	3.28	3	0.82	366
苗栗縣	562	50	138	12.28	391	34.79	28	2.49	5	0.44	1,124
台中縣	628	49.76	174	13.79	398	31.54	59	4.68	3	0.24	1,262
南投縣	158	54.67	58	20.07	60	20.76	12	4.15	1	0.35	289
雲林縣	33	35.48	28	30.11	30	32.26	1	1.08	1	1.08	93
嘉義縣	64	56.14	27	23.68	20	17.54	3	2.63	0	0	114
台南縣	127	47.57	43	16.1	94	35.21	3	1.12	0	0	267
高雄縣	279	44.29	127	20.16	196	30.16	30	4.76	4	0.63	630
屏東縣	308	36.75	181	21.6	201	23.09	143	17.1	5	0.6	838
花蓮縣	10,620	52.22	1,210	5.95	5,717	28.11	2,704	13.3	86	0.42	20,337
台東縣	7,094	46.55	878	5.76	6,757	44.34	229	1.5	281	1.84	15,239
澎湖縣	8	34.78	3	13.04	10	43.48	0	0	2	8.7	23
基隆市	693	41.35	211	12.59	670	39.98	98	5.85	4	0.24	1,676
新竹市	55	39.29	30	21.43	46	32.86	7	5	2	1.43	140
台中市	165	39.19	74	17.58	157	37.29	24	5.7	1	0.24	421
嘉義市	8	25.81	13	41.94	10	32.26	0	0	0	0	31
台南市	21	22.83	2	21.74	40	43.48	10	10.9	1	1.09	92
金門縣	4	25	2	12.5	8	50	0	0	2	12.5	16
連江縣	1	33.33	0	0	2	66.67	0	0	0	0	3
合計	29,089	48.52	5,481	9.14	20,537	34.26	4,368	7.29	4,76	0.79	59,951

資料來源：紀俊臣，2002:144

表 3-10：立法委員山地原住民各政黨得票數統計

政黨	國民黨		民進黨		親民黨		台聯		其他		無黨籍	
	得票數	得票率	得票數	得票率	得票數	得票率	得票數	得票率	得票數	得票率	得票數	得票率
台北市	289	31.72	59	6.48	295	32.38	24	2.63	59	6.48	185	20.31
高雄市	276	32.28	170	19.9	264	30.88	21	2.46	27	3.16	97	11.35
台北縣	721	26.13	133	4.82	745	27	86	3.12	396	14.35	678	24.57
宜蘭縣	1,433	32.56	15	0.34	149	32.02	525	11.93	319	7.25	700	15.91
桃園縣	2,695	46.64	250	4.33	1,016	17.58	301	5.21	355	6.14	1,161	20.09
新竹縣	1,444	30.63	46	0.98	1,066	22.61	462	9799	517	10.97	1,180	25.03
苗栗縣	786	35.04	10	0.45	367	16.36	142	6.33	383	17.08	555	24.74
台中縣	546	18.22	116	3.87	648	21.62	494	16.48	381	12.71	812	27.09
南投縣	3,412	34.5	21	0.21	2,392	24.19	425	4.30	2,975	30.08	664	6.72
雲林縣	33	31.43	12	11.4	25	23.81	2	1.91	8	7.62	25	23.81
嘉義縣	696	36.83	204	10.8	382	20.21	89	4709	303	16.03	216	11.43
台南縣	112	31.2	73	20.3	100	27.86	2	0.58	15	4.18	57	15.88
高雄縣	1,953	39.76	833	17	1,435	29.21	90	1.83	298	6.07	303	6.17
花蓮縣	7,000	60.68	54	0.47	2,379	20.62	220	1.91	1213	10.52	669	5.8
台東縣	2,692	35.17	886	11.6	2,796	36.53	100	1.31	649	8.48	532	6.95
澎湖縣	8	36.36	2	9.09	3	13.64	0	0	3	13.64	6	27.27
基隆市	44	21.15	6	2.88	61	29.33	6	2.89	9	4.33	82	39.42
新竹市	43	20.98	6	2.93	66	32.2	5	2.44	9	4.39	76	37.07
台中市	150	23.22	33	5.11	210	32.51	23	3.56	89	13.78	141	21.83
嘉義市	33	30.56	10	9.26	30	27.78	7	6.48	7	6.48	21	19.44
台南市	51	18.81	31	17.5	48	27.12	2	1.13	12	6.78	33	18.64
金門縣	8	33.33	7	29.2	5	20.83	0	0	0	0	4	16.67
連江縣	3	33.33	1	11.11	4	44.44	1	11.11	0	0	0	0
合計	35,934	42.38	3,833	4.52	22,038	25.99	4,092	4.83	9,984	11.77	8,909	10.51

資料來源：紀俊臣，2002:148-149



# 第四章 台灣原住民自治政策之形成 與發展

## 第一節 原住民自治政策之屬性

諸多學者指出，基於國家與社會秩序，國家在處理族群關係的政策上，大致可區分為兩大類：一是消弭族群差異(methods for eliminating difference)，國家採取的措施有：屠殺；強制遷移；區隔(partition)或分離(secession)自決；整合和同化。二是管理上維持族群差異(methods for managing difference)，國家採取的措施有：霸權的控制、仲裁(arbitration)、州、區制和聯邦制，以及協商主義或權力分享等措施(Mcgarry, J. & O'Leary, B 1993:3-6; 11-16; 23-26; 陳宗韓，1997:16-119; 陳心怡，2001:58)。因此，台灣在處理族群關係時，基於尋求民族認同的凝聚、國家定位的共識，以及政治制度建構的考量下，即出現階段性的政策過程。

國家介入族群的方式通常是藉由族群政策，陳心怡將目前政策類型區分為三大類：

1. 支配型政策模式：即優勢族群企圖經由政治、經濟、教育文化機制，控制與支配弱勢族群，以維護其利益，以達到社會整合。
2. 同化型政策模式：即運用國家機器、操作政策，以促成社會的「同質化」，徹底解決族群問題、消弭族群

爭議。

3. 多元政策模式：只強調基本的與必要的認同，在制度設計上將不同族群、文化差異納入政策規劃中，以維持社會的異質性(陳心怡，2001:62-63)。

而 Lowi-Salisbury 則將政策的形態區分為：(曹俊漢，1990:86-88)

1. 分配政策(distributive policy)：係指政府對各種利益團體內的不同利益分別處理，使其不致影響到他種團體，或同一團體內之他種利益。
2. 規律政策(regulative policy)：係指政府建立一般普遍適用的原則或規範，來指導政府的活動，處理各種不同團體的利益，特別是同一團體中有許多各種不同的利益存在。另一方面各種不同利益團體的行為則承受了拘束，間接的影響了在未來選擇利益的方向。
3. 重分配政策(redistributive policy)：係指政府在對某一團體採取一定行動之時會明白地考慮其對他一團體因採取行動後所發生的關係。亦即政府在執行某一政策之時，會仔細的考慮到各團體彼此之間是否維持了財富、地位、權力的平衡。假如不平衡，政府應調整使其維持平衡。
4. 自我規律政策(self-regulative policy)：係指對某一種利益團體給予限制或拘束，但其所受限制或拘束的型態僅在增加選擇利益的方式，而不在減少取得利益的方式。換言之，利益團體自己決定足以影響自己利益的政策計畫。

台灣原住民自治政策之屬性，若依 Lowi-Salisbury 的分類，其型態及分析如次。



## 壹、光復初期的綏靖政策：規律政策

國民政府播遷台灣以來，其族群政策一直以日本殖民政府的「理蕃」原則為規臬，延續著同化與支配、管制保護與扶植的政策。當時的國民黨政府，係將「去日本化」、「回復中國化」作為族群政策的普遍準則，影響到原住民之利益選擇方向。較重要之政策如次。

### 一、《台灣人民回復原有姓名辦法》：

民國 34 年公布《台灣人民回復原有姓名辦法》中，第 4 條規定：「高山族人民，有本辦法各款情形申請原有姓名者，應依本辦法之規定辦理，如無原有姓名可回復且原有名字不妥時，得參照中國姓名自定姓名」。在強大的政治權力下，要求原住民族於公布的 3 個月內，申請回復中國姓名，申請時應依原有戶籍簿冊或其他有利證明為準，但如無原有姓名及原有姓名不妥時，應參照中國姓名自定姓名(王雅萍，1996:638；陳心怡，2001:79)。

### 二、行政區劃及自治行政體系：

台灣光復後，政府廢除日據時期之頭目制度與理蕃區域，於民國 35 年訂頒《台灣省山地鄉組織規程》《台灣省各縣市完成山地鄉民意機關辦法》，依據地理環境與交通狀況，將全省區劃為 30 鄉、162 村(民國 64 年增為 215 村)(台灣省政府，1971:42-46)，並設置鄉公所、村辦事處、國民學校、衛生所、分駐所及鄉民代表會等民意機關，並委派山胞任鄉長、村長(民國 40 年後改為選舉)，接掌原住民族行政業務。

另外，政府並依據日治時期原住民平地化程度，將原住民行政區域分為平地原住民鄉鎮與山地原住民鄉鎮，在縣級的地方自治層級，則將原本地理位置上聚居一處的族群分布分散在不同的縣級行政區域中(行政院原住民族委員會，1997:47；楊智偉，2002:43)。

民國 34 年尚無鄉級原住民行政單位，民國 38 年縣級原住民行政單位設立所謂的「七峰區署」，也就是將當時 30 個山地鄉劃歸北峰、新峰、中峰、高峰、雄峰、東峰、蓮峰 7 個區署管轄，只有台南縣嘉義區的吳鳳鄉仍有縣管轄。民國 34 年至民國 75 年間並無中央級原住民行政單位，僅民國 74 年內政部設有山胞工作會報。

### 三、「山地推行國語政策」及「山地人民生活改進運動」：

民國 35 年設置國民學校，民國 40 年實施「山地推行國語政策」及「山地人民生活改進運動」；同年，台灣省教育廳更規定原住民族教師「限期補習國語，不懂者免職」、在校園內講國語等規定(陳心怡，2001:32)，希望藉由普及文化，提高國家觀念與民族意識等措施，達到管制、規律的目的。

### 四、「台灣省山地建設協會」：

政府於民國 37 年成立「台灣省山地建設協會」，俾更有效地管理原住民事務，它不僅是原住民非傳統性組織中最具力量者，而大多數原住民官員、各級議員、一般公務員及國民黨幹部，皆屬此協會會員。

## 五、《台灣省各縣山地保留地管理辦法》：

民國 37 年 7 月訂定《台灣省各縣山地保留地管理辦法》，規定所有權歸政府、使用權交給原住民，明文規定每人使用保留地的最高限制，原住民無權予以交換、買賣和典押。

## 貳、民國 39 年至 75 年的安撫政策：分配政策

解嚴前的國民黨政府，挾帶著強烈的文化優勢與大中華霸權意識型態，為了國家統治、避免內亂，在族群政策上採取同化策略；並運用共相情願法則及資源分配給同黨派之原住民族菁英，並透過威權干擾與思想教育方式，積極排除異議份子以穩定政局(陳茂泰，1993: 173-174；陳心怡，2001:77-78)。政府在此階段對原住民各種利益團體內的不同利益分別處理，諸多政策除在經濟及其他社會條件上有所改善外，在政治參與及基層行政方面，開始所謂「提供山胞更多參與政治及自我管理」的準備工作。較重要之政策如次。

### 一、地方自治：

民國 39 年 9 月公布「台灣省各縣市行政區域方案」，山地鄉分屬 12 縣管轄；同年推動地方自治，原住民可以直接選舉出縣長、鄉長、村長、省、縣議員及鄉民代表。

雖然政府自民國 35 年即依《台灣省各縣完成山地鄉村民意機關辦法》讓高山族與山地鄉漢人同時可參加選舉，且由鄉、縣、省至中央，平地原住民與山地原住民之「利益」亦隨時間之推移有所改變，席次漸為增加，

間接選舉改為直接民選，在在顯示政府此階段之原住民政策已朝向利益分配之政策走向，最大目的即在於收攬民心，以獲取原住民族對政策與國家的支持。

## 二、《山地行政建設計畫大綱》與《山地行政改進方案》：

政府在民國 42 年頒訂促進《山地行政建設計畫大綱》，正式提出「山地平地化」；民國 52 年頒布的《山地行政改進方案》，則重新提出「促使山地與一般社會融合的目標」，其基本原則中第 1 條即規定：「對山胞之保護措施，限於必要程度，避免發生阻滯山胞進步之反效果」。同時，強調視軍事情況許可，並配合山地社會進步及發展觀光事業、開發山地資源之需要，逐步放寬山地管制。

## 三、山胞特考：

民國 44 年公布並實施山胞特考辦法，民國 60 年則將本屬丁等特考的此項考試，提高為丙等特考，67 年雖停辦，爾後又因應需求不定時地舉行，錄取者多在山地行政基層單位服務。

## 四、山地三大運動：

民國 47 年政府推動「山地三大運動」，即山地人民生活改進、育苗造林和定耕農業運動。民國 55 年山地保留地管理辦法修正開放「公、私民營企業組織或個人」申請租用或使用保留地以進行事業性發展等，引導著原住民族傳統經濟生活轉型為市場經濟導向的商品化經濟型態。

#### 五、《山地行政改進方案》：

民國 52 年頒布《山地行政改進方案》，重新提出「促使山地與一般社會融合的目標」，揭示保障原住民族參政權、鼓勵原住民族參加高普考、充任公職，以提高行政人員素質。同時，強調視軍事情況許可，並配合山地社會進步及發展觀光事業、開發山地資源之需要，逐步放寬山地管制。

#### 六、《現階段扶植台灣省山地同胞政策綱要》：

民國 55 年頒布《現階段扶植台灣省山地同胞政策綱要》，以輔導原住民開發山地，提高原住民經濟生活。

#### 七、《台灣省山地人民生活改進辦法》：

民國 62 年公布《台灣省山地人民生活改進辦法》，其目的乃在提高原住民族之生活水準，發展山地經濟和促進山地社會的進步，加速山地早日邁向現代化(陳心怡，1993:10-11；2001:80)。

### 參、民國 76 年至 88 年的自治命令化政策：重分配政策

解嚴後，政府檢視施行多年之原住民政策，在財富增加、地位提昇、權力掌握的平衡上並未達到預期目標，遂調整政策走向。加上此時聯合國修正《原住民族權利原則宣言》、國際勞工組織通過《第 169 號公約：獨立國家境內原住民族與部落民族公約》，國內則有「台灣原住民族權利促進會」推促各項原運活動，促使政府對於先前「分配型」之原住民政策改弦更張。較重要之政策如次。

## 一、《台灣省山地社會發展方案》：

台灣省政府於民國 77 年公布實施《台灣省山地社會發展方案》，依其構想，該方案共分 3 期，每期 4 年。以第 1 期實施計畫大綱為例，涵括了政治社會、教育文化、生活輔導、經濟建設、衛生保健、治安維護、財政輔導等 7 大項(楊智偉，2002:34)，其主要目的即在於拉近原住民與漢人間之政治、經濟、社會之水準。

## 二、行政專責機構的確立：

民國 76 年內政部民政司增設山地行政科，民國 79 年台灣省民政廳第四科改制為台灣省山胞行政局，直至民國 85 年，立法院通過「行政院原住民委員會組織條例」，至此確定部會級的原住民族行政專責機構(如表 4-1)。

表 4-1：台灣光復以後的行政組織變革

時間	中央單位	省市單位	縣級單位	鄉公所
34 年 9 月		省警務處	縣警察局	
35 年 3 月		省民政廳第一科山地股	縣民政局山地課	民政、經濟
36 年 6 月		省民政廳第三科	縣民政局山地課	文化、警察
36 年 8 月		省民政廳第三科	縣山地指揮室	民政、建設
37 年 1 月		省民政廳第三科	縣民政局山地行政課	兵役、文化
37 年 7 月		省民政廳山地行政處	縣民政局山地課	兵役、文化

38年3月		省民政廳山地行政處	七峰區署	兵役、文化
38年4月		省民政廳山地行政指導室	七峰區署	兵役、文化
39年		省民政廳山地行政指導室	山地室	兵役、文化
41年1月		省民政廳第五科	山地室	民政、文化、建設、兵役
50年3月		省民政廳第四科	山地課，屏花東設山地室	民政、文化、建設、兵役
53年		省民政廳第四科	山地課，屏花東設山地室	民政、建設、兵役、財政、戶籍、文化
63年5月		省民政廳第四科	山地課，屏花東行政及經建課	民政、建設、兵役、財政、戶籍、文化
64年		省民政廳第四科	山地課，屏花東行政及經建課	民政、財政、文化、兵役
70年		省民政廳第四科	山地課，屏花東行政及經建課	民政、財政、文化、兵役
74年	內政部設立	省民政廳第四科	山地課，屏花	民政、財

	山胞工作會 報	科	東行政及經 建課	政、文化、 兵役
76年	內政部民政 司山地行政 科	省民政廳第四 科	山地課，屏花 東行政及經 建課	民政、財 政、文化、 兵役
77年	內政部民政 司山地行政 科	台北市民政局 山胞行政股	山地課，屏花 東行政及經 建課	民政、財 政、文化、 兵役
79年	內政部民政 司山地行政 科	省民政廳山胞 行政局	山地課，屏花 東行政及經 建課	民政、財 政、文化、 兵役
80年	內政部民政 司山地行政 科	高雄市民政局 山胞行政股	山地課，屏花 東行政及經 建課	民政、財 政、文化、 兵役
83年	內政部民政 司山地行政 科	高雄市原住民 行政局	山地課，屏花 東行政及經 建課	民政、財 政、文化、 兵役
85年3月	內政部民政 司山地行政 科	台北市原住民 事務委員會	山地課，屏花 東行政及經 建課	民政、財 政、文化、 兵役
85年12月	行政院原住 民委員會	台北市原住民 事務委員會	山地課，屏花 東行政及經 建課	民政、財 政、文化、 兵役
86年	行政院原住 民委員會	省原住民事務 委員會；高雄 市原住民委員 會	山地課，屏花 東行政及經 建課	民政、財 政、文化、 兵役

資料來源：林淑雅，2000:115-116；陳心怡，2001:29



## 肆、民國 89 年後的自治法制化政策：自我規律政策

民國 89 年 4 月 24 日，中華民國憲法第 6 次增修條文第 10 條第 12 項規定「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與」。同年 6 月，立委蔡中涵擬訂《原住民族基本法》(草案)向立法院正式提案，同年 9 月及民國 90 年 3 月分別召開二次審查會。而原民會版之《原住民族自治法》(草案)亦於民國 90 年出爐，草案中重新釐訂各種保護、保存境內原住民族文化、語言、生活方式之政策與法制；並由各原住民族自行治理有關自己民族之事務，以自己民族傳統之方式來生活、教育下一代、建立及運作政治制度。原住民自治自此正式得到官方的承諾且走向立法的程序。

政黨輪替後，為達「人權立國」目標，陳水扁總統接連與原住民強化「夥伴關係」，並積極推動原住民族自治法制化，政府希冀給予或建構一個可以誘導原住民回鄉參與重建的制度性空間，在此空間中可以找到工作可以發現興趣或落地生根的情感(林信華，2002:11)。較重要之政策如次。

### 一、《原住民族與台灣政府新的夥伴關係》文件：

民國 88 年，陳水扁於總統競選期間與原住民各族在蘭嶼簽署《原住民族與台灣政府新的夥伴關係》文件；民國 89 年之總統大選，陳水扁以候選人身分，宣布民族自治區是其原住民族政策施政主軸。同年 7 月，原住民族委員會成立推動原住民族自治區專案小組，10 月辦理原住民族自治區分區座談，10 月 25 日行政院院

會通過《原住民族發展法》(草案)，11月辦理原住民族自治論壇。

## 二、原住民族與台灣政府新的夥伴關係再肯認儀式：

陳水扁當選總統後，立即著手落實《新夥伴關係協定》的各項內容，以實現原住民族自治為施政的主軸，積極協助原住民族傳統領域的調查與部落地圖的繪製，並進行新部落運動，活化部落，作為未來自治的準備(聯合報，2002.10.19.)。

民國91年10月19日，陳水扁總統參加「原住民族與台灣政府新的夥伴關係再肯認儀式」，與阿美族、布農族、排灣族、普悠瑪族、魯凱族、賽夏族、賽德克族、達悟族、泰雅爾族、德魯固族、邵族等透過傳統儀式締約，完成新夥伴關係協定簽署。該協定內容包括：承認台灣原住民族的天然主權；推動原住民族自治；與台灣原住民族締結土地條約；恢復原住民族部落及山川傳統名稱；恢復部落及民族傳統領域土地；恢復傳統自然資源之利用、促進民族自主發展；原住民族國會議員回歸民族代表。

## 三、頭目會議：

行政院原住民族委員會於民國91年11月12日召開「第一梯次頭目會議」，討論議題之一為決定阿美族歲時祭儀假日的時間，各縣市各部落可自行自行決定每年7至9月的歲時祭儀日期，並自民國92年起開始實施。

## 第二節 原住民自治政策之形成模式

Tomas R. Dye 曾於 1995 年提出著名之決策模式 - 「廣博理性模型」(rational-comprehensive model)。其假設條件乃是基於個人會依據對成本利益之理性計算來作決策，此政策抉擇模型包括下列要點(見圖 4-1)

(陳恆鈞譯，2001:95-96)：

1. 決策者面對特定問題時能與其他問題區隔，或至少有意義地考量並加以比較。
2. 引導決策者的目標、價值、或目的非常清楚，並且依其重要性來加以排序。
3. 具備一套完整的政策備選方案來處理問題。
4. 對於選擇每一方案之可能產生結果(成本利益、優點及缺點)皆已調查清楚。
5. 將每一方案及其附隨之後果與其他方案皆計算比較。
6. 決策者會選擇能夠達成目標、價值、或目的極大化之方案。

台灣的原住民自治政策，若依 Tomas R. Dye 之「廣博理性模型」分析，可以發現，政府希望其決策過程之淨結果是最理性之決策，或是最有效率達成冀望的結果。從光復初期開始，以同化與支配、管制保護與扶植的政策為主，其主要目的即在於控制與管理。民國 39 年至 75 年間，施行諸多經濟及社會條件的改善政策，其主要目的即是為提供原住民更多參與政治與自我管理的準備工作。民國 76 年至 88 年間，政府開始更為積極針對原住民財富增加、地位提昇、權力掌握等方面進

行政策調整，主要目的即在於因應國、內外潮流和趨勢，以及主、客觀因素的變化。自民國 89 年政黨輪替後，原住民政策漸朝向自治法制化的進程前進，主要目的即在於希望原住民族增加選擇利益的方式。

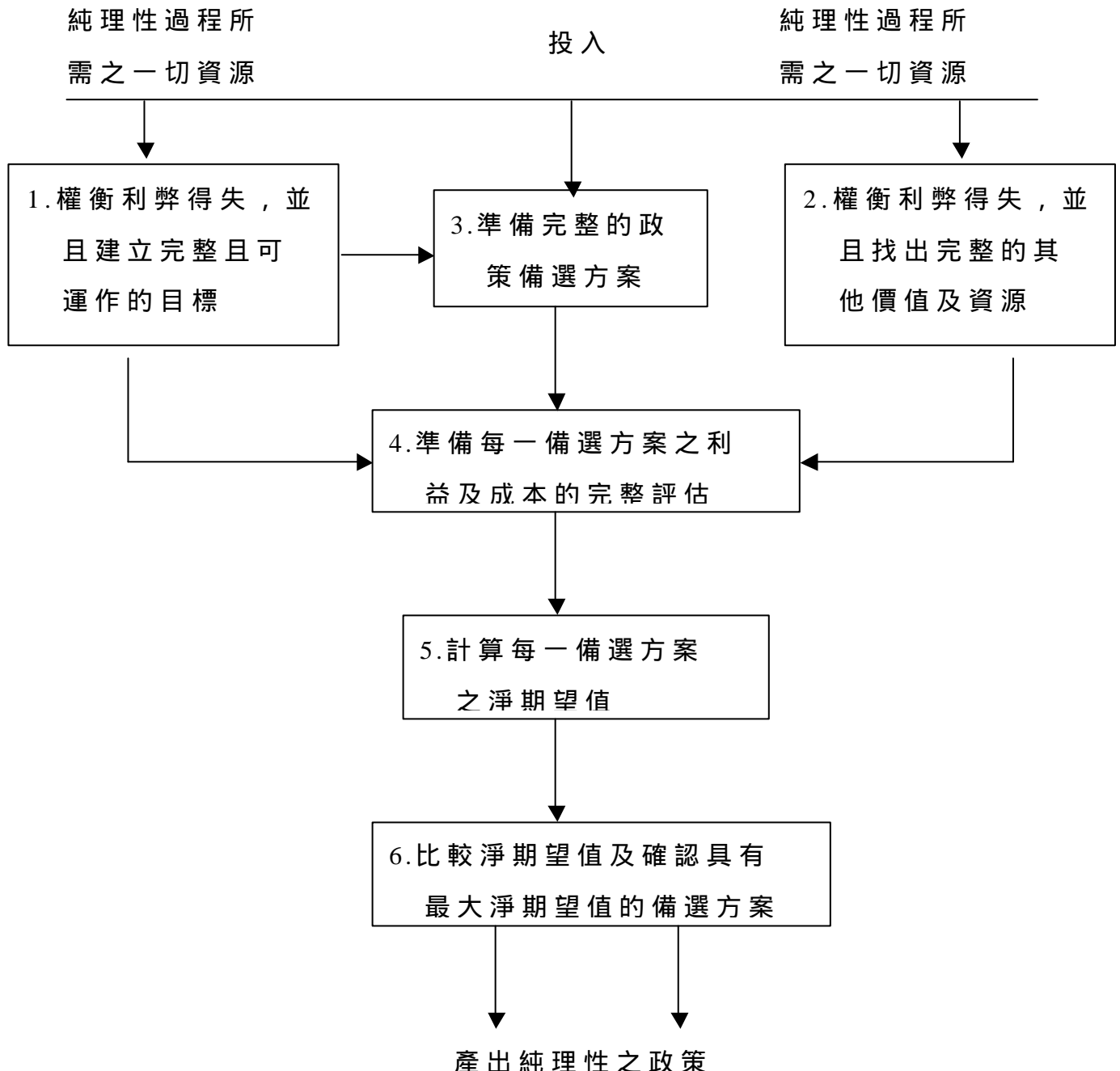


圖 4-1：決策系統的理性模型

資料來源：陳恆鈞譯，2001:97

惟 Tomas R. Dye 指出，「廣博理性模型」仍有遭受批評之處，其遭批評之理由有：

1. 在界定問題本質及區隔各種不同之觀點極為困難。一直要到充分瞭解此一問題，否則很難針對諸多解釋予以加權及評量(陳恆鈞譯，2001:96)。

例如，台灣原住民自治政策的本質是什麼？其自治政策是起因於國際潮流驅使？或是起源於國內原運推促？亦是政府自行規劃實施？

2. 加諸於決策者的需求。其假設決策者若有完整的資訊來發展各種方案解決問題，便能完全準確預測後果，所以，決策者必須能夠針對每一項備選方案作成本與效益之比較。事實上，這是很困難的工作，假如有，也是特例。研究者從未有任何方案的完整資訊，更不可能像此模型所假設般能夠預測各種後果。

例如，政府於各階段實施之原住民自治政策，僅能依其當時之內、外環境變化來規劃，甚至當時因為政府有其特定目的而無法顧及到成本與效益之比較。而決策者是否具有完整的資訊，足以發展各種方案，亦可能令人產生質疑。

3. 即使用最先進之電腦化分析技術來計算大量不同的政治、社會、經濟及文化相關利害價值，然而決策者卻並不具備此項智慧能力，更不用說判斷。且決策者通常不是被社會目標所激勵，而是自我目標；決策者都有個人的需求、禁忌及能力不足之處，這些皆使得

決策者無法以理性態度來行事。

例如，即有原住民意見領袖譴責，陳水扁總統與原住民族簽署之新夥伴關係協定內容，迄今無一落實(聯合報，2002.10.8.)。其中蘊含之意就是，原住民質疑陳水扁之所以簽訂此協定，恐係基於個人選舉需求。

4. 「沉澱成本」(sunk cost)之問題。先前的決策、承諾以及對現存政策與計畫的投資，皆會阻礙決策者對先前決策的重新考量。再者，新選擇政策後果之不確定性，迫使決策者堅持先前的政策以降低判斷錯誤的可能性。
5. 假設單一(unitary)決策者的存在，而這在事實上是罕見的。因為，決策通常由立法機關、許多首長之行政機關、或採委員制的法院來做決策。

例如，台灣各階段之原住民自治政策，皆是由主管機關自行研擬，或是委託學者專家之研究、規劃，而非單一決策者自行制定。

雖然「廣博理性模型」之許多假設遭到許多批評，大多數假設條件並不符合現況，惟此模型仍然提供一個我們做決策時的努力方針，以及提供一個能使政策更具理性的指引(陳恆鈞譯，2001:98)。

### 第三節 原住民自治政策之發展分析

#### 壹、世界各國之族群政策之經驗類型：

在制定一套全面與內部貫徹的原住民自治政策時，一方面須強調謹慎的規劃、組織與資源重新分配，另一方面則對政策侵入部落與個人日常生活所造成的影響與權利保障進行反省。也就是說，在體認政策本質是具有支配性與變遷性原則下，針對原住民族問題予以界定與建構，並不斷提供建構有用的政策分析架構、選擇可行的政策方案、評估政策結果的前置作業，以及政策本身的分配、整合與執行過程，予以原住民族最大的權利保障(陳心怡，2001:12-13)，方為最為理性之原住民自治政策。

從文獻探討得知，世界各國族群政策之經驗類型，可繪表如下：(如表 4-2)

表 4-2：世界各國族群政策之經驗類型

政策取向	文化	經濟	政治
支配(殖民)	居住區隔離 限制教育 限制宗教	強制勞力 限制職業 限制勞工組織	限制政治參與 限制政治組織及行政參與
同化(整合)	社會整合 灌輸主流文化 促進高等教育	成立發展基金 發展社會福利 給予職訓 制訂反歧視法	保障少數之政治參與 承認族群利益團體 籠絡少數民族菁英

多元文化	保障多元文化 推展多元文化 教育	社會經濟權 公私部門代表權	族群政黨及利益團體國 會及內閣代表權
協和民主	社會多元 雙軌教育 配額制	經濟活動組織族 群化 公私部門配額制	族政政黨及利益團體確 保參與決策 族群事務之否決權 區域及功能自治

資料來源：Ted Robert Gurr, *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflict*. United States Institute of Peace. 1993, p.307.

台灣省原住民行政局，1996:11,「台灣省原住民社會發展方案執行成果評估報告書」

## 貳、台灣原住民自治政策之發展趨勢：

分析台灣的原住民族政策，若對照上述之經驗類型，其發展趨勢則可區分如次。

### 一、分配與隔離政策：

清廷治台的理蕃政策，前期階段(1684-1860)中在「以防台而治台」(楊碧川，1978:43)的統治政策及消極治理方針下，嚴禁漢民族進入山區，在土地政策上雖保留其生存空間，惟卻透過隔離政策之施行，阻絕漢人與原住民之間的溝通。後期階段(1860-1895)中，滿清面對外來列強的入侵台灣，乃將「以防台而治台」的政策轉變為「以防外患而治台」的方針，厲行「開山撫蕃」措施(陳宗韓，1994:29-30)。

日據時期的理蕃政策，則延續「開山撫蕃」的工作，



除平埔族已幾乎漢化成為「熟蕃」，日本殖民政府以教化與利誘的方式進行控制，對於「生蕃」（後改為高砂族）則以武力支配，設立「隘勇制度」，結合警察本署及現代科技裝備（如地雷的埋設、鐵絲網、木柵等），形成具備組織力量的圍堵政策。在社會教化方面，則推行簡易的教育、醫療撫化、蕃人觀光措施；在經濟方面，鼓勵產業發展及定地耕作、畜牧、養蠶等之發展（陳宗韓，1994:31-33）。

無論是清廷治台或日據時期，多是從支配（殖民）的觀點，企圖運用政策的強大權力，迫使原住民族放棄及改變原有的傳統文化與價值，而接受主體社會的文化，不管在語言、經濟、教育方面皆採「管制」措施，以達到國家控制資源與管理、殖民的目的。

## 二、同化與整合政策：

台灣原住民族在國民政府播遷來台後，在政府主導下，為求國家統治、整合，對原住民族採取一系列強制性的同化政策。不管是在學校教育、大眾媒體和其他社會生活領域，皆推行漢文化，旨在壓制或排擠原住民族（亦包括客家與閩南族群）的語言與文化，以及壓制其族群意識（陳心怡，2001:16）。

若從台灣原住民族的族群關係觀察，國民政府播遷來台後，為確保國家安全及達成國族整合與統一，以文化優越感的大中華意識型態與國家主義，卻刻意忽略台灣族群關係的多元性質，在性質、教育、社會經濟與文化政策上，皆採取 1. 濃厚的啟蒙、教化動機；2. 急於人

為同化；3.補貼政治哲學；4.去政治化、降低政治資源的取得。因此，使得台灣原住民族政策自始即有明晰且強烈的同化取向與支配性取向(陳心怡，2001:18-19)。

### 三、多元文化政策：

80年代末期，由於台灣的解嚴與民主化運動的蓬勃發展、國際潮流的影響，再加上原住民族社會運動提出「正名」、「提升原住民族行政層級」、「修改憲法民族條款」、「制訂原住民族事務法」、「成立原住民族自治區」、「取消山地與平地的劃分」、「還我土地」、「還我姓氏」、「還我文化」等訴求的衝擊下，政府於民國86年通過的憲法修正案，即明白規定保障原住民族的政策主體性、承認原住民族之民族權、確立多元文化政策及明定授權立法等。

政府更進一步推動正名、《原住民族委員會組織法》、《原住民族教育法》、「促進原住民就業服務措施」、「發展與改進原住民教育五年計畫」、「加強原住民職業教育改進計畫」、「加強原住民社會發展方案」、「加強原住民就業輔導施」、「整建原住民部落生活新風貌實施計畫」等，皆顯示出更多多元文化政策的色彩(財團法人台灣原住民族文化基金會，1998:31-36；陳心怡 2001：22-23)

### 四、協和民主政策：

當今世界，由於自治政策有利於社會穩定及經濟文化發展，且能迎合少數民族心理，並提供少數民族較好的發展機會，因此儘管每個國家在資源、政治體制及歷

史文化上不同，以及少數民族在條件上有差異，目前多數國家的民族政策已紛紛從早期的征服、滅族、殖民、支配、同化、整合轉變到多元文化及自治政策，並成為當前民族政策的國際潮流及聯合國的民族政策主張。

90 年代後，國家在強調族群差異、保障族群社會權及保障族群政治權的角色轉換下，為尊重原住民族原有的權利與平等的社會關係，台灣進一步採取協和民主制的制度設計，以保障原住民族政治權與政策、立法的參與權，進而給予原住民族族群自治權、政治權與參與決策的決策權。



# 第五章 台灣原住民自治政策之法制化

## 第一節 原住民政策之法制化

從本文第四章及學者的研究中可以發現，過去 50 年來之原住民政策之制定過程中發現，原住民政策大多是政府依據行政命令的方式運作(陳宗韓，1994：145-146)，亦即皆未經由立法程序通過而成為法律者。而台灣原住民運動者特別提出法律保障的訴求，即是因這些原住民行政命令並無法律保留原則的適用。陳宗韓指出，其原因可能係因涉及台灣地方自治法令結構的限制(例如當時立法院正二讀審查《省縣自治通則》)；或許是為避免與中央立法權產生衝突，省府乃以省單行法規方式，送請省參議會審議；甚至是為了充分掌控原住民(陳宗韓，1994：146)，總之，即是為便利行政機關便宜行事；尤其是在決策過程中，原住民因為總是欠缺參與的管道，而淪為國家政策之客體(陳舜伶，2002:82)。

惟當台灣政府基於原住民的抗爭行動，以及世界潮流趨勢與國內政經及社會環境的改變，基於多元政治理論所揭櫫的充分參與及權力分散原則，在成本利益之理性計算下，均認為原住民族應該享有地域性的自治，並以原住民族為主體參與中央立法與行政決策，遂開始採行開放發展的政策。此時，自治之法源則更應經由立法

程序之通過，以確保保障之規範性、正當性及合法性。而從國家與社會的觀點，唯一可以改變與保障原住民族生存與社會關係的就是必須設法制定法律或政策來保障與管制原住民族權利，打破社會中的惡性循環(陳心怡，2001:188)。

目前與原住民族政策息息相關的《原住民族委員會組織條例》(1996年11月1日通過)與《原住民族教育法》(1998年6月17日公布)皆已正式立法，惟攸關原住民族自治之相關法案卻延宕至今。從台灣原住民族運動的發展歷程發現，台灣的原住民族和各政黨、社團皆曾提出相關之自治訴求，並作為其原住民族政策的主軸。1988年「台灣原住民族權利促進會」發表《台灣原住民族權利宣言》17條，隨後蔡中涵亦提出《台灣原住民族基本權利法》(草案)32條；1990年時華加志復提出另一份《台灣原住民族基本權利法》(草案)20條，同年，蔡中涵又對其原草案加以修正成26條條文；此時，莊金生亦提出《台灣地區保障山胞基本權利實施方案》。最後，國民黨國家政策研究中心於1990年間，彙整蔡中涵、華加志、高天來、莊金生等人先後所提供之版本研擬而成《台灣原住民保障基本法》(草案)，1991年送交立法院，1994年10月26日立法院內政及邊政、法制委員會聯席會第二次會議召開審查會，決議「繼續審查」，惟迄今仍未完成立法程序。

1997年9月18日，原民會成立研擬《原住民族發展法》(草案)之專案小組，於1998年3月31日完成初稿，1999年4月15日定稿並報行政院審議，惟因總統

大選後看守內閣不做重大政策決定，該草案退回原民會；經重行增修部分條文後，於 2000 年 7 月 10 日重新陳報行政院；草案再次退回修正，原民會終於 2002 年 7 月間通過草案修訂，將俟行政院討論通過後送請立法院審議。該草案共 8 章、58 條，內容包含原住民之政治地位、教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利等之保障。草案第 7 條明定，國家應依民族意願，保障原住民族的民族自治權，實行原住民族自治(立法院公報，2000：233-235；自由時報，2002.7.31.)。

2000 年 6 月 21 日，由蔡中涵主導，在立法院提案《原住民族基本法》(草案)，同年 9 月 28 日內政及民族委員會召開第一次審查會，僅通過該草案之「名稱」部分；2001 年 3 月 21 日立法院內政及民族委員會進行第二次審查，再度確認草案名稱，並要求原民會將基本法、發展法及其相關法律條文作一對照與整合，再繼續審查(立法院公報，2000：233-257；2001:219-229)。

而原民會為兌現陳水扁參加總統大選時之競選政見，並因應立法院要求該會將《原住民族基本法》(草案)與《原住民族發展法》(草案)等相關法案予以綜合歸納，該會遂於 2001 年 2 月完成《原住民族自治法》(草案)(楊智偉，2002：53-54)，隨後進行分區意見徵詢座談會；2002 年 11 月 28 日原民會完成草案審查，目前正在行政院審查中。因此，在原住民族自治政策之法制化過程中，目前以立法院版的《原住民族基本法》(草案)及原民會版的《原住民族自治法》(草案)為關注的焦點。

## 第二節 原住民自治政策法制化之基本

### 架構

#### 壹、《原住民族基本法》(草案)與《原住民族自治法》(草案)之立法原則：

蔡中涵等 41 位立委於《原住民族基本法》(草案)之提案說明中提到，該草案所秉持之立法原則有四：1. 承認台灣原住民族之「原住」民族地位及民族權，並依憲法原住民族政策條款予以應有之特殊保障，以促其發展；2. 依國際潮流推展多元文化潮流，承認及尊重原住民族之民族集體權及自主權，並提供優惠性差別待遇及制度性保障；3. 以「重建與發展」為原則，確保原住民族尊嚴，培育其競爭力，協助原住民族適應當代社會，以公平參與整體社會之發展；4. 以綜合立法方式將原住民族自治體制、社會發展、基本政策及人權保障等，匯成一體，以達成立法之經濟(立法院公報，2000：3-216)。

《原住民族自治法》(草案)係以《地方制度法》中地方自治的規定作為主要的參考架構，再加入為原住民族自治之特殊需要而設計的規範，其依據為陳水扁於競選總統期間，針對原住民族自治的理想提出之四個原則：1. 原住民族自治區劃應以各族傳統生活領域為劃定標準；2. 原住民族自治區域在經濟完全自立之前，國家應負擔財政支援的責任；3. 因應原住民族各族人文與地理條件的差異，各族應得以為不同自治組織的安排，也得自為實施自治時點的選擇；4. 基於對各族習慣



法的尊重，原住民族自治政府的立法權應較一般地方政府廣泛(陳舜伶，2002:162-163)。

## 貳、《原住民族基本法》(草案)與《原住民族自治法》(草案)之基本架構及內涵：

檢視《原住民族基本法》與《原住民族自治法》兩草案，依據上述之立法原則，其基本架構及內涵分別臚列如次。

### 一、《原住民族基本法》(草案)：計分 7 章、66 條

草案內容涵括有：原住民族及原住民族自治區域之界定、享有民族平等權及排除民族歧視權、保障原住民族傳統文化；民族自治；土地與經濟；文化與教育；社會福利及醫療；人權保障、獎懲與評估；中央民族議會在自治事項上之權利(立法院公報，2000:3-216)。

而草案第二章整章(第 6 條至第 20 條)皆為「民族自治」之規範，明定自治區、原住民族自治機關、自治事項、原住民自治區域之財政與監督、跨區鄉事務之協調、自治區域內居民之權利與義務、自治權及創制、複決、選舉、罷免權，以及設立民族法庭等。該章之立法要點為：

1. 規定原住民實行民族自治，得設立自治機關，行使自治權。
2. 規定自治區域之劃分，區民族議會、中央民族議會及民族政府之職權及產生方式(自治體系如圖 5-4)。
3. 保障原住民族參與國家公務之權利及參與各級政府攸關其權益之決策。

4. 規定設立專責機構及首長之產生方式。
5. 保障原住民民意代表名額、產生方式及最終決定權。
6. 明訂政府應任用原住民人才；與原住民相關單位應保障及優先任用原住民。
7. 規定民族自治團體之監督及權限爭議之解決。
8. 原住民族對民族自治重大事項，得依法律行使創制、複決之權。
9. 規定民族財政制度，政府應提供充分資源，協助原住民族自治。
10. 規定政策措施應依民族意願並尊重原住民族習慣法，法院處理原住民案件應考量其特性，並置通譯傳譯之。

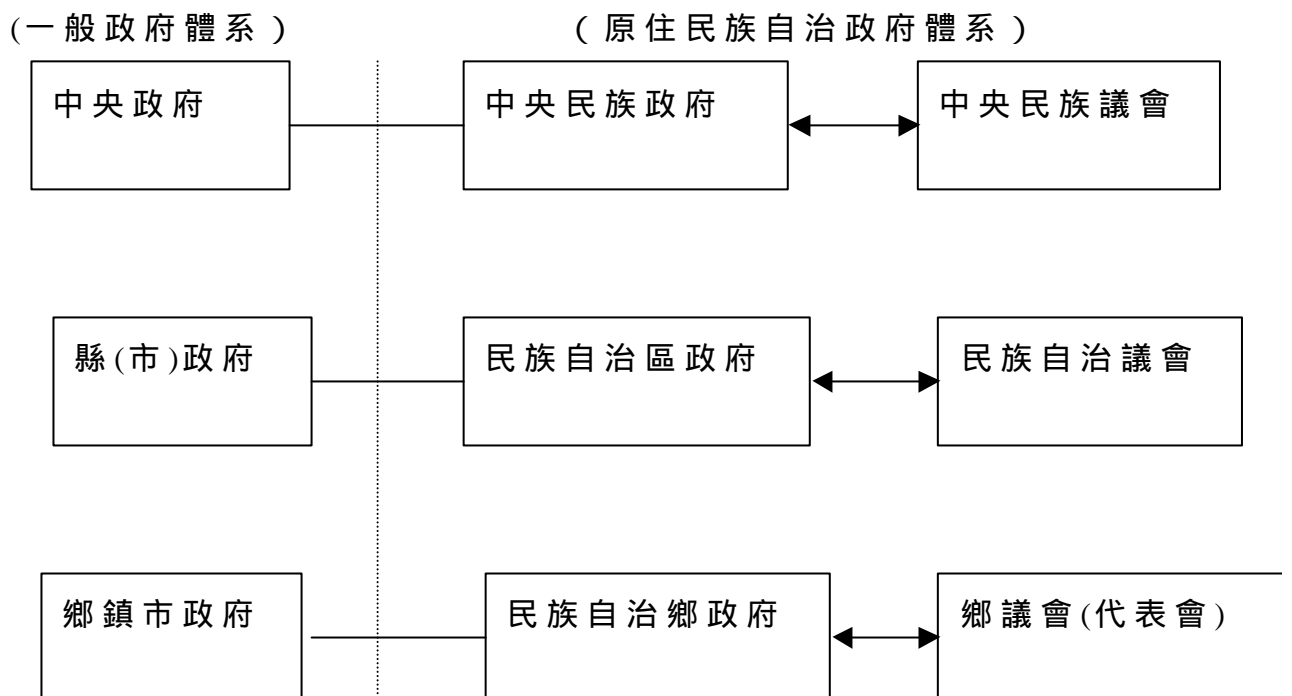


圖 5-1：原住民族基本法草案自治體系

資料來源：楊智偉，2002:55

## 二、《原住民族自治法》(草案)：計 9 章、102 條

草案內容涵括有：原住民族自治區、自治區之權限、自治區居民之權利義務與族群關係、原住民族自治組織、原住民族自治區之土地與財政、原住民族自治區之教育與文化、中央與自治區、自治區間、自治區與地方組織之關係等。該草案之立法要點為：

1. 第一章總則規定本法之立法目的、本法之適用及用詞定義等事項(第 1 條至第 5 條)。
2. 第二章原住民族自治區，規定原住民族自治區之設立、自治區行政區域之劃分、自治籌備團體之成立與基礎規劃、民族自治意願之探詢與自治公投、第一屆自治區議會議員選舉、自治籌備團體之籌備運作與解散、自治區正式設立、自治事項之暫時委託、自治區設立之事權移轉與人事安置等(第 6 條至第 19 條)。
3. 第三章原住民族自治區之權限，規定原住民族自治事項、權限劃分、共同辦理、委辦事項及自治法規(第 20 條至第 30 條)。
4. 第四章自治區居民之權利義務與族群關係，歸範自治區居民之權利義務及其行使、承擔，同時規定自治區應設族群關係委員會協調、處理自治區內族群關係(第 31 條至第 43 條)。
5. 第五章原住民族自治組織，規定原住民族自治區自治組織之基本架構(自治區層級如圖 5-2)，包括自治區政府與自治區議會之組成、運作及相互關係(第 44 條至第 74 條)。
6. 第六章原住民族自治區之土地與財政，除明示原住民族保留地之劃編並移轉由自治區使用、管理

外，並規定自治區財政充實之原則與財政收入來源(第 75 條至第 88 條)。

7. 原住民族自治區之教育與文化，則給予自治區更大、更多制定自治區教育政策、決定教育人事之權限(第 89 條至第 98 條)。
8. 第八章中央與自治區、自治區間、自治區與地方自治團體之關係，針對自治區與上級政府、其他自治團體間就辦理自治事項或權限之爭議，定出解決方針，並針對自治區依法應作為而不作為之情形，規定上級政府得代行處理(草案第 90 條至第 102 條)。
9. 第九章附則，規定本法之優先適用及施行日。

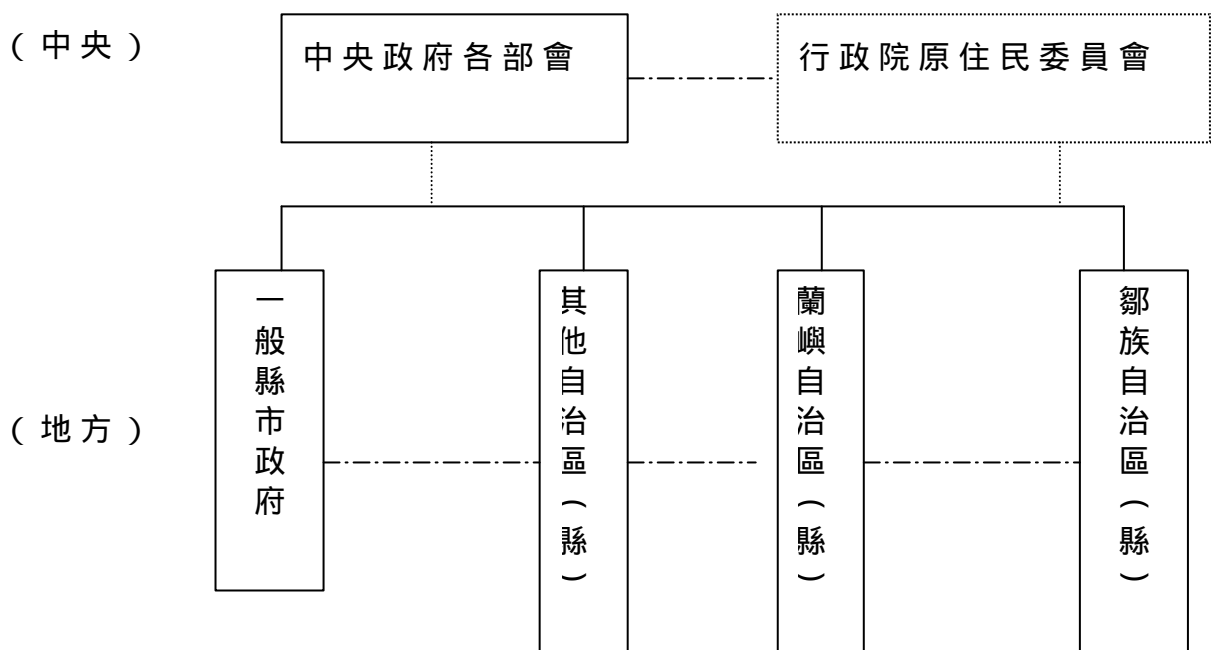


圖 5-2：原住民族自治區層級

資料來源：楊智偉，2002:59

## 第三節 原住民自治政策法制化之重要

### 內容

立法院版的《原住民族基本法》(草案)及原民會版的《原住民族自治法》(草案)的特色在於以「民族之意願」為優先考量，如自治政府成立之公投、自治政府的名稱、自治政府下級組織之層級、運作方式等，立法內容大致尊重原住民族主體意願，使原住民族在一定的空間內展現「自我決定」及「自我管理」的權利。

壹、《原住民族基本法》(草案)與《台灣原住民族自治法》(草案)之重要內容：(法案內容比較如表 5-1)

一、《原住民族基本法》(草案)：

(一)自治權限：

該草案明訂除了國防、外交以外，民族自治團體在自治區內享有自治權，即在自治區域內國家除了國防外交外，原住民族享有充分的自治權限，國家不得干涉。民族自治團體在自治區域內享有自治權。

(二)自治區的成立

各民族自治區及自治鄉設置、廢止、變更及改名，應先徵詢有關地方意見，並成立區劃委員會，由原住民族自治機關提請議會通過後，報請自治監督機關備查。

### (三)自治層級：

草案規定自治層級自地方到中央劃分為三級制：民族自治鄉(鎮)---原住民族自治區---中央民族政府，民族自治鄉(鎮)係依據原本 55 個山地、平地鄉之劃分，或依法重劃之原住民鄉鎮市組成。而民族自治區將盡可能依照單一族群的分布來劃分，並儘量避免民族自治區割裂同一民族，因此，民族自治區包含一個以上的民族自治鄉(鎮)。中央民族政府則主管全國原住民事務，為原住民族自治之最高管理機關。

### (四)自治組織：

該草案擬訂之自治政府組織，為行政立法權力分立制，每一層級之自治行政機關有一相對應的自治議會。中央民族議會代表台灣原住民全體，為原住民族主權之象徵單位，各民族議會及政府共同推舉各族代表以及原住民仕紳賢達和都市原住民組成之。各族群之自治區議會由該族及該鄉選民直接選舉組織之，任期 4 年，連選得連任，該族議員名額應至少佔三分之二以上。各區議會為各自治民族之最高立法機關，凡涉及各該民族之事務，由區議會議決，議長對外代表各該議會，對內綜理會議。自治鄉議會得結合傳統習俗及民主原則，由該自治鄉自由決定其自治制度；原住民族得以傳統或該民族認定之方式選舉自治鄉代表。該草案並規定，法院及相關機關處理原住民事務時

應考量其習俗及文化特性，並設立「民族法庭」。

(五)自治區財政：

國家應提供充分資源，協住原住民族自治及公共造產事業之發展；國家每年應編列至少國內生產毛額之 1% 為原住民族自治基金；原住民自治區域之財政收入得由自治機關自主支配及應用，財政不足時，由中央政府補助之。中央不得將應自行負擔之經費轉嫁至原住民自治團體。

(六)自治的區域與土地：

自治鄉以現行 55 個山地及平地原住民鄉鎮市，或依法重劃之原住民鄉鎮市組成之。各自治區域之劃分由中央主管機關及各民族代表共同規劃，並應顧及族群分布、歷史文化、地理環境、經濟條件及交通行政之便利，除基於特殊理由外，自治區域之行政區劃應避免割裂同一民族。

(七)自治區之族群關係：

草案中規定，凡設籍在原住民族自治區於內者為自治區域之居民；民族自治機關應保障自治區域內各族群之平等權。而對於區內非原住民，經法定程序取得取得自治區內之住民身份，為自治區公民，除無原住民身份，以及不適用符合原住民身份之各條款外，應享有其他

平等之法定公民權；其認定方式應由民族議會議決。

(八)自治權限爭議解決：

在自治區及自治鄉自治事項如涉及跨區鄉事務時，由共同上級主管機關統籌指揮各相關自治機關會同辦理，或會商相關機關擬訂施行綱要，報請中央民族議會核定之。民族自治團體與其他政府機關，於自治權限之範圍或行使有爭議時，得聲請司法院解釋之。

二、《原住民族自治法》(草案)：

(一)自治區的成立：

該草案基於尊重民族意願之原則，採取「籌備成立」的方式，即先由該族人民 200 人成立一籌備團體，完成基礎規劃事項後，即進行「民族意願」的公投，經過民族意願投票通過後，再辦理「自治行政區域」的公投，通過後，選舉第一屆議員，並組成自治區政府，自治區於自治區首長就職之日成立。

(二)自治區的層級：

該草案本於「權限最大化」的原則考量，自治區的層級採取「中央---自治區」二級制，自治區在權限上的定位比照縣市政府，財政上則比照直轄市政府。自治區以下可由自治區自行設群、社、部落、鄉或其他依民族意願之編組。



### (三)自治區的組織：

自治區之組織區分為行政機關、立法機關，且另行規定原住民自治區內之司法機關。

- 1.立法機關：設立自治區議會，其議員由自治區居民依法選舉之，任期 4 年，連選得連任，議員必須過半數為原住民。
- 2.行政機關：設立自治區政府，設首長一人，首長之職稱由自治區自行訂之，並由原住民擔任，任期 4 年，得連任一次。自治區一級主管除主計、人事、警察、稅捐、政風之主管，依專屬人事管理法律任免外，得由首長以機要人員方式進用。
- 3.司法機關：有關原住民案件之審理，應尊重各原住民族傳統習慣，必要時得設原住民族「專業法庭」。

### (四)自治事項：

自治區的自治事項(包括關於組織及行政管理事項、財政事項、社會服務事項、教育文化及體育事項、勞工行政事項、都市計畫及營建事項、經濟服務事項、水利事項、衛生、醫療及環境保護事項、交通及觀光事項、公共安全事項、事業之經營及管理事項)皆明確規定於草案中。至於跨自治區自治事項之辦理，應先依事先協商之方式，由各有關自治區、地方自治團體會商主辦團體；惟為防止協商不成時之僵局形成，草案並規定此時應由原民會會同中央業務主管機關指定各相關自治區及地

方自治團體共同辦理，或定一定期限，指定一自治區或地方自治團體單獨辦理。

另外自治區為辦理自治事項，得訂定自治法規，區分為須經議會通過之「自治條例」，以及不須經議會通過之「自治規則」；自治條例不能牴觸憲法及法律，自治規則則不能牴觸憲法、法律、中央法規命令及自治條例。

#### (五)自治區的財政：

自治區的收入計有稅課收入、工程受益費收入、罰款及賠償收入、規費收入、信託管理收入、財產收入、營業盈餘及事業收入、補助及協助收入、捐獻及贈與收入、自治稅捐收入及其他收入。而自治區應分配之國稅、地方稅，準用財政收支劃分法有關縣(市)規定，且自治區得發行公債，徵收特別稅課，並明定自治區財政收入不足應付其基本財政之需者，其不足部分由中央政府全額補助之。中央並應提撥 10 億元成立自治基金。

#### (六)自治區之區域與土地：

自治區行政區域之預定，原則上係依原住民族「傳統領域」之劃分。自治區之土地有山地保留地及經依規定劃編、增編供原住民使用之原住民保留地，其主管機制為行政院原民會。自治區域內非原住民族保留地之土地原屬縣鄉(鎮、市)所有者，應移轉自治區所有，中

央應予以補償。自治區內土地之開發、利用，優先考量原住民生活之保障、原住民族之傳統習俗。

(七)自治區之族群關係：

為考量自治區居民權益及公平性問題，草案設計自治區內之居民不因所屬族群而受不合理待遇。自治區政府應保障區域內非原住民族平等參與自治區政治、經濟、社會、文化生活之權利。且自治區設立族群關係委員會，負責調解自治區域內族群之間的糾紛，提出處理建議。

(八)自治區居民的權利與義務：

自治區域內之居民(原住民、非原住民)除另有規定外，應享有同等權利與義務，依法對民選公職人員行使罷免權、創制權、複決權及資訊權。

表 5-1：《原住民族基本法》(草案)(自治部分)與《原住民族自治法》(草案)比較

	原住民族基本法草案	原住民族自治法草案
用 詞 定 義	1. 原住民族自治區域：指依本法實施自治，具公法人地位之各民族自治區及自治鄉。 2. 自治區域之居民：指中華民國國民，設籍在原住民族自治區域內者。	1. 原住民族自治區：指依本法實施原住民族自治之各(民)族自治公法人。 2. 原住民族自治區居民：指設籍於原住民族自治區之本族與他族人民。

自治區之設立	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 原住民族自治團體，設各族自治區。</li> <li>2. 各族自治區由實行自治之該自治鄉及散、雜居之該民族組成之。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 經自治籌備團體發起，並中央政府就其規劃事項與籌備運作予以輔導協助完成。但原民會為地理分散、人口較少之原住民族設立自治區之必要，亦得逕為發起並輔導設立。</li> <li>2. 設立自治區之民族意願，經投票權人過半數之投票，有效票過半數之同意，即為通過。未通過設立自治區者，須間隔半年以上始得再付公投。同一自治籌備團體，再付公投仍未通過設立自治區者，原民會得命其改組或撤銷其登記。</li> <li>3. 自治區首長宣示就職時，自治區正式設立。</li> </ol>
自治區行政區域之	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 自治鄉以現行 55 個山地及平地原住民鄉鎮市，或依法重劃之原住民鄉鎮市組成之。</li> <li>2. 各自治區域之劃分由中央主管機關及各民族代表共同規劃，並應顧及族群分布、歷史文化、地理環境、經濟條件及交通行政之便利，除基於特殊理</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 自治區之行政區域，於本法施行前之山地原住民鄉鎮及平地原住民鄉鎮總體範圍內，以各族地理鄰接、人口集中之傳統生活領域為原則劃分之。</li> <li>2. 設立自治區之民族意願通過後一年內，應就自治區</li> </ol>

劃分及確定	由外，自治區域之行政區劃應避免割裂同一民族。	行政區域之預定；地理人文圖示舉辦自治區行政區域公投 3. 自治行政區之確定，經投票權人過半數之投票，有效票過半數之同意，即為通過。
自治權限	除國防、外交外，民族自治團體在自治區域內享有自治權。	自律規則不得牴觸憲法、法律、中央法規。
自治層級與地位	<p>1. 各民族自治區以下設自治鄉（鎮），均為法人。自治鄉（鎮）以下設部落，部落以下設鄰。各民族自治區與縣市同級，自治鄉（鎮）與鄉鎮市同級。</p> <p>2. 國家設立中央民族政府，主管全國原住民族事務，為原住民族自治之最高行政機關。其正、副首長及委員應由原住民擔任並經中央民族議會議員過半數之同意始得任命。</p> <p>3. 自治區政府設首長一人，對外代表該區，綜理區務，並指導、監督所轄自治鄉自治，區首長由自治監督機關就實行自治之民族薦派，副首長一人，得為</p>	<p>1. 自治組織應本自治區居民意願，設置自治區政府，其名稱由自治區自行訂定之。自治區內的設群、社、部落或其他編組，其名稱及組織由自治區自行訂定之。</p> <p>2. 自治區政府置首長一人，以原住民為限，對外代表該自治區並綜理自治區域，其職稱由自治區定之。首長之產生由居民直選、自治區議員互選及自治區議會就區內居民推選三種方式擇一採用。</p> <p>3. 無中央民族政府之設計。</p>

	<p>非自治族群。</p> <p>4. 部落置首長一人，由居民以認定或選舉方式產生之。首長辦理部落事務及交辦事項。部落得召集部落大會。</p>	
自治區議會選舉方式	<p>各自治區議會議員由該族及該鄉以限制連記法直接選舉組織之，任期 4 年，連選得連任；各區議會之各該族議員名額至少三分之二以上，自治區議會議員名額在五名以上者，應有婦女當選名額。</p>	<p>1. 自治行政區域確定一年內，應以該區於為選舉區，或再於該行政區域內劃分選舉區，依法舉辦第一屆自治區議會議員選舉。</p> <p>2. 自治區議會議員由自治區居民依法選舉之任期四年，連選得連任。自治區議會議員總額，以人口總額為計算標準，並參酌各該自治區財政、族群分布、區域特性訂定之。</p>
中央民族議會	<p>由 30 名議員組成，由各自治區民族議會及政府之議長、首長、立法院原住民籍立法委員及原住民族社會人士（各族至少 1 人）等代表組成。其性質乃是跨越各族群及行政區域之原住民最高民意機關，其位階與國家平行，並摒除教派及政黨之分，用以討論、溝通全國性原住民事務，以凝聚</p>	無此層級之設計

	共識向國家表述民族意願，進而決定民族發展方向。	
自治司法制度	法院及相關機關處理原住民事務時應考量其習俗及文化特性，並設立民族法庭；並置通譯傳譯之，或採其他有效措施。	司法機關於原住民相關案件之審理時，應探求並尊重各原住民族傳統習慣，必要時得設原住民族專業法庭。
原住民自治區土地	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國家承認原住民族傳統土地及領域並保障原住民族得自由使用、收益、處分其傳統固有土地、資源、出產物及天然孳息之權利，對侵佔或妨害其權益者，得請求除去或防止。</li> <li>2. 原住民自治區國（公）有土地撥歸自治機關所有，並為最高主管單位。自治機關得委託行政單位或團體繼續經營。</li> <li>3. 原住民族有權收回其固有但未經自由和知情同意而被沒收、佔據、使用或破壞之土地和資源，若無法收回應獲公平之補償。</li> <li>4. 原住民族為維護其生存、福利、傳統習俗及文化再生產所必須之土地及資源，永久屬於原住民族，並對該土地、河川、</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 自治區域內於本法施行前劃定之原住民保留地，中央政府應依自治區實施自治之需要，移轉為自治區所有。</li> <li>2. 自治區成立後，其自治區域內非原住民族保留之土地，原屬於縣（市）、鄉（鎮、市）所有者，應移轉為自治區所有。</li> <li>3. 自治區域內土地之開發、利用，應優先考量原住民生活之保障、原住民族之傳統習俗，並有利於原住民族之自治與發展。</li> </ol>

	<p>湖泊、領海及其他自然資源享有專屬權，不得任意轉讓及處分。</p> <p>5. 國家或私人於自治區域內從事土地開發、資源利用及學術研究時，應諮商並取得原住民族同意或參與，當地原住民族應分享相關收益、版權及專利，因前項活動而遭受損失或損害應獲得公平之補償。</p> <p>6. 國家不得強行徵收或將原住民族移出其固有領域。</p>	
<p>自治區劃分及補助</p>	<p>國家應提供充分資源，協助原住民族自治及公共造產事業之發展；國家每年應編列至少國內生產毛額之 1% 作為原住民族自治之基金；原住民自治區域之財政收入，得由自治機關自主支配及運用，財政不足時，由中央政府補助之。中央不得將應自行負擔之經費轉嫁原住民自治團體。</p>	<p>1. 中央政府應提撥 10 億元成立自治基金。</p> <p>2. 自治區應分配之國稅、地方稅，準用財政收支劃分法有關直轄市之規定。自治區代徵之國稅及自行徵收之地方稅毋庸上繳中央政府，其分配下級自治單位之比率，由原民會訂定。</p> <p>3. 中央政府對於財力較差之自治區應予補助；自治區財政收入不足應付其基本財政需求者，其不足部分由中央政府全額補助之。</p>



跨自治區自治事項之辦理	<p>1.由共同上級主管機關統籌指揮各相關自治機關會同辦理，或會商相關機關擬訂施行綱要，報中央民族議會核定之。</p> <p>2.原住民族自治團體與其他政府機關，於自治權限之範圍或行使有爭議時，得聲請司法院解釋之。</p>	<p>1. 由相關自治區、地方自治團體協商辦理團體；協商不成時，由原民會會同中央業務主管機關統籌指揮各相關自治區及地方自治團體共同辦理，必要時原民會得會同中央主管機關指定期限，指定由其中一適當原住民族自治區或地方自治團體辦理。</p> <p>2. 中央與自治區間，權限遇有爭議時，由司法院解釋之。自治區間、自治區與地方自治團體，事權發生爭議時，由行政院解決之。</p>
-------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## 貳、《原住民族基本法》(草案)與《原住民族自治法》(草案)法制化問題：

民族自治制度不是單純的自治機關的組成，而是牽涉到一連串有關區劃、人口、物力及財力等資源重組的複雜問題(高德義，2001：69-78)；原民會亦承認，原住民族自治法草案是巨大立法工程，自治法規牽連現有 67 種法令，尤其衝擊地方自治法甚大(中國時報，2002.11.29.)。

《原住民族基本法》(草案)於立法院二次的審議會中，已引發原、漢立委及朝、野立委強烈之激辯，而《原住民族自治法》(草案)雖尚未付委，惟原民會在各地區

舉辦說明會並徵詢意見之時，原住民雖對此自治政策有高度的評價，惟亦引起原住民與非原住民間之諸多疑慮。筆者針對兩草案內容引發之爭辯及疑慮綜整如次。

一、《原住民族基本法》(草案)方面：

(一)基本法之位階究為憲法層級？或是在憲法之下？否則將有「兩個國家」之疑慮(彭紹瑾，2000:238；蔡中涵，2000:244；林春德，2000:246；楊仁福，2000：256)。

(二)原住民族自治區有關自治區之自治權限及中央民族議會之部分權限如監察、議決預算、覆核決算及核備法案等，似已涉及憲法規定，須修憲賦予法源(尤哈尼·伊斯卡卡夫特，2000:236；章仁香，2000:243)。

(三)草案都是宣示性的規定，而不具有實質法律意義，而且對於違反者並無制裁效果的規定，致使該草案欠缺可貫徹性與一貫性(章仁香，2000:242)。

(四)國家設立中央民族政府之位階不明。若是隸屬在行政院之下的單位，恐與原民會有疊床架屋之問題；若是為行政院的上級單位，則將牴觸我國憲法第53條「行政院為國家最高行政機關」的規定；若是與行政院為平行單位，則將造成一個國家有兩個中央機關的問題(章仁香，2000:243；黃爾璇，2000:254)。

(五)嚴重忽略佔原住民三分之一以上的都市原住民之需求，僅以「加強都市原住民之社會適應」字眼帶過(章仁香，2000:243-244)。

(六)其他修法及配套措施應同時進行。以原住民土地為例，國內現有法令即有土地法、山坡地保育利用條例、農業發展條例、區域計畫法、建築法、森林法、國有財產法、國家公園法、非都市土地使用管理規則、自來水法、水土保持法、野生動物保育法、文化資產保護法等 13 項法規，將與基本法產生衝突(楊仁福，2000:256-257)。

(七)草案提供高度財政補助依據，是否易造成過度依賴的情形？且草案亦未明確規定財政不足的條件及補助的上限(楊智偉，2002:69)。

(八)展現原住民高度自主的自治法草案，似乎讓原住民鄉鎮區域內的非原住民產生利益上的相對剝奪感，進而持反對或質疑的立場(楊智偉，2002:66)。

## 二、《原住民族自治法》(草案)方面：

(一)該法大量採用地方制度法中地方自治的規定，在自治項目、自治組織的運作方式等，已做了詳細而實質的規定，如依其內容實施，將壓縮原住民族自治的空間(伊凡．諾幹，2002.4.29.「民進黨執政以來原住民族政策總

檢座談會紀實」)。

- (二)以現行《地方制度法》中的地方自治架構為主要參考對象，在單一國的架構下，此種自治的內涵僅僅是國家將權限委由從屬的行政機關行之，原住民自治團體從屬於國家中央的地位，將造成「原住民族自治權」權利內涵的扭曲化(陳舜伶，2002:197)。
- (三)應建立新的原住民族土地概念，將原住民族的  
土地權法律化，不應再沿用「保留地」的名稱  
(「原住民族自治法草案意見徵詢分區座談會」，2001)。
- (四)有關自治區的層級，建議應設立原住民中央政府或中央民族議會，或將現行行政院原住民委員會提升為「部」的位階。對於自治政府形式的限制，將犧牲原住民族原本各異的政治與社會組織方式(陳舜伶，2002:197)。
- (五)攸關原住民族之法律，在立法院表決時，應予原住民立法委員擁有否決權(「原住民族自治法草案意見徵詢分區座談會」，2001)。
- (六)籌備成立自治區之過程太複雜，且時間冗長，應予簡化(「原住民族自治法草案意見徵詢分區座談會」，2001)。

- (七)自治區的政治制度究竟要統一規定為首長制，還是因族制宜？應該考量尊重各族的意願及傳統，採取多元開放的政治安排(「總統府人權諮詢小組人權政策研議分組」第七次研議會，2001.5.24.)。
- (八)原住民立委與原住民自治體制的定位不明(「總統府人權諮詢小組人權政策研議分組」第七次研議會，2001.5.24.)。
- (九)應成立採屬人主義且具永續性、有機性的民族政治共同體 - 「原住民族自治體」，而非「原住民族自治區」(伊凡諾幹，2001:110)。
- (十)草案性質應屬「宣示性立法」，而非如現行草案鉅細靡遺為「BOT式的自治」，以保障台灣原住民各民族擁有國防及外交以外之高度自治空間(伊凡諾幹，2001:110)。



## 第六章 結論

### 第一節 研究發現

經由本研究對於原住民自治政策之研究，可以獲致下列的發現，說明如次：

壹、台灣原住民自治政策的形成與發展深受國際組織、人權意識、國內外原住民運動及國內政經、社會環境影響；而台灣原住民爭取自身權利運動至今方興未艾。

從研究中可發現，台灣自光復迄今，各階段之原住民自治政策深受國際組織倡導、人權意識發展及各國原住民族爭取自身權益之風潮影響，致台灣解嚴後，原住民運動風起雲湧，亦使政府轉而支持原住民族之自治理念。惟應注意者，原已稍歇的原住民運動，近期卻因傳統領域及保留地之爭，已有漸次升高抗爭之勢。

貳、台灣原住民占台閩地區總人口不到百分之二，其中有近三成因生活不易遷居都會區，復以近期原住民之投票行為與政治生態出現轉變態勢，國民黨優勢地位漸受挑戰。

台灣將原住民區分為平地與山地二類原住民，其中男性多於女性，幼年人口較多，生育率高於非原住民，平均年齡則低於非原住民，人口數占台閩地區總人

口之 1.92%，族群人口以阿美族最多，行政區人口以花蓮縣居冠。

在國民黨執政時期，挾其強大組織動員力量在原住民選舉區掌握絕對優勢；惟第五屆立委選舉結果，已出現國民黨、親民黨、台灣吾黨及無黨籍之原住民立委，顯示原住民之投票行為與政治生態正在轉變當中；故朝、野各政黨在制定原住民自治政策時，當體察原住民社會已產生了變化。

參、台灣光復以來各時期原住民族政策可區分為：光復初期的綏靖政策屬規律政策類型；民國 39 年至 75 年的安撫政策屬分配政策類型；民國 76 年至 88 年的自治命令化政策屬重分配政策類型；民國 89 年以後的自治法制化政策屬自我規律政策類型；惟其總體政策是理性、完整性及可操作性。

台灣光復初期以同化與支配、管制保護與扶植的政策為主，民國 39 年開始施行諸多經濟及社會條件的改善政策；直至民國 76 年，政府以更為積極的態度擬訂增加原住民政治參與、教育資源、就業機會及社會地位提昇之政策；民國 89 年後，則漸將原以行政命令運作之政策方案，轉向支持原住民自我管理，並將自治政策透過一定的立法程序加以法制化而更具落實化。

肆、台灣原住民自治政策之發展趨勢，依世界各國族群政策之經驗，其歷程為：從分配



與隔離政策至同化與整合政策，轉為多元文化政策，演化至今為協和民主政策。

台灣原住民自治政策與世界各國族群政策經驗相似，皆是從限制朝向整合，轉而承認多元文化的現實，進而確保其充分參與及自我管理，以及對族群事務之否決權，以及區域與功能自治。

伍、台灣官方已改變往昔家父長式思維，代之以夥伴關係理念；由原來的同化政策逐漸朝尊重其民族意願的方向修正，主動協助原住民族尋求自治。

以夥伴關係取代家父長式的政策，將是重建原住民族的關鍵所在。政府宣示將在承認、負責與平等互惠的基礎上，努力與原住民建構一個新的夥伴關係，有助補救與更正原住民長期以來的不平等關係。

陸、原住民立委提案之《原住民族基本法》(草案)希冀尋求完全自治，有違憲之虞；而原民會之《原住民族自治法》(草案)大量參照「地方制度法」之設計，又遭嚴重壓縮原住民族自治空間之譏，恐皆肇致短期內不易完成立法程序。

原住民意欲尋求完全自治的實質獨立，因此在《原住民族基本法》(草案)中設計中央民族政府及中央民族議會；亦即未來總統府和原住民酋長會議或頭目會議是

平行的，中央民族議會與立法院是對等的，顯已超越現有的憲政體制，欲在立法院尋求各黨派及非原住民的支持，有其困難度；亦顯示出台灣政府雖允諾給予原住民族高度自治，但不允許其獨立與分離。原住民族對行政院版《原住民族自治法》(草案)設計「中央與自治組織二級制」及採行《地方制度法》規定等條文，認為與其自治目標相距甚遠，因此在政策法制化過程中尚有諸多阻力。

## 第二節 研究建議

壹、思考如何確保原住民族生存與發展，兼顧國家和原住民利益，以發揮多民族優勢，並邁向一個「雙贏互利、互尊共榮」的族群關係，俾原住民族及主體社會均蒙其利。

政府在尊重原住民族對族群未來之選擇權與族群事務之自主權之際，政府之政治權力應在個人人權之基本保障與監督原住民族集體權利是否適當維護族群及個人權利行使，以充分落實地方自治權，滿足原住民族之需求。並且採行「由下而上」之政策制定方式，在尊重習慣法及部落主權的原則下，賦予原住民在地發展的權利和機會。惟有尊重與接納才是政策研擬者應有的態度。

貳、政府應強化現有原住民組織功能，加強與各部會的聯繫及協調，以期全方位推動原

住民事務，並成立輔助推動單位及宣導小組，以化解原、漢猜忌，建立新夥伴關係。

原民會雖被定位為全方位主管原住民事務的機構，惟目前原住民之經濟產業、保留地、農業、教育、就業等事權，卻分散在經濟部、農委會、教育部、勞委會等部會；加上尚須與各部會協調《原住民族自治法》(草案)中有關與現行政府的關係、自治政府的人事員額、財政收入的來源、自治區內的土地管理等關鍵問題。因此，原民會未來除應加強自我功能的發揮外，並應循序漸進地健全組織功能，強化與各部會之溝通協調。

原民會另應進一步成立輔助推動單位及宣導小組，針對具有意願之民族或部落，進行制度的研擬與建議，並向非原住民(漢族)宣導原住民自治的理念及解決長久以來之土地糾葛，以建立新夥伴關係的共識。

參、尊重原住民族各族群、各部落之文化多元性及政治、社會傳統差異性，以「協和民主制」原則建構平等地位，制定出因地、因族制宜之自治法制。

台灣原住民文化本具有多元性及差異性，對財產、繼承、犯罪等觀念因族而異；若再加上自治區域內各族群雜居，各族在歷史傳統、語言、經濟文化、風俗習慣、宗教信仰上皆有差異，文化衝突及利益矛盾在所難免。例如：蘭嶼向來沒有正式的政治組織，也無部落或族群領袖；排灣族和魯凱族早有貴族制度，卑南族的政治領

袖人才輩出，阿美族的年齡組織是其特色，鄒族和布農族則有比漢人更嚴謹的宗族氏族制度，泰雅族的宗教祭祀團體是最原型的社會中心等。因此，惟有因地、因族制宜之自治法制，方能照顧原住民族的最佳利益，自主地決定自己民族未來的發展與方向。

### 第三節 研究發展

本研究試圖從政策之屬性與及形成模式來分析台灣原住民自治政策研擬過程之各項問題，並針對現階段自治法制化之困境與未來發展作一探討，其資料多來自於國內文獻，對於國際上擁有豐富自治經驗的國家或原住民族之相關資料，尚未能充分檢視及深入探討，此為未來努力方向之一。

而本研究在政策研究方面，側重於原住民自治政策過程的分析，對於政策執行、政策評估、政策變遷及終止等後續相關問題，尚付之闕如，有待未來作進一步之研究。

另外，欲瞭解各族群、各部落對自治政策之真正理念及意願，勢須走向田野、走向部落，以質性訪談及問卷、量化併用方式投入族群的分析比較研究，此亦是未來可著力之處。

原住民自治政策攸關原住民族之部落重建及永續發展，亦考驗政府對於人權實踐與新夥伴關係理念之誠

意；在建立原住民與非原住民自主性的新關係架構下，未來尚有很長的路要走。



# 參考書目

## 壹、中文部分

### 一、書籍

- 王振寰、瞿海源主編，《社會學與台灣社會》。台北：巨流，民 88。
- 江宜樺，《自由主義、民族主義與國家認同》。台北：揚智，民 87。
- 周志杰譯，《無國家的民族：全球時代的政治社群》。台北：韋柏，民 91。譯自 Montserrat Guibernau, *Nations Without States: Political Communities in a Global Age*. Polity Press, 1999.
- 林淑雅，《第一民族》。台北：前衛，民 89。
- 施正鋒，《台灣人的民族認同》。台北：前衛，民 89。
- 施正鋒、許世楷與布興．大立編，《從和解到自治：原住民族歷史重建》。台北：前衛，民 91。
- 紀俊臣，《政黨地方政治版圖之分劃取向》。台北：時英，民 91。
- 許世楷、施正鋒與布興．大立編，《原住民族人權與自治》。台北：前衛，民 90。
- 陳奇祿，《台灣土著文化研究》。台北：聯經，民 81。
- 陳恆鈞譯，《公共政策》。台北：學富，民 90。譯自 James P. Lester, and Joseph Stewart. JR., *Public Policy*. Singapore: Thomson Learning Press, 2000.
- 陳茂泰譯，《加拿大境內原住民族：現代之衝突》。台北：行政院原住民族委員會，民 91.1。譯自 James S.

Friders, and Lilianne Ernestine Kroesenbrink-Gelssen, *Aborinical Peoples in Canada: Contemporary Conflict*. Canada, Press, 1977.

曹俊漢，《公共政策》。台北：三民，民 79。

張世賢，《公共政策析論》。台北：五南，民 77。

黃曙曜譯，《公共行政：設計與問題解決》。台北：五南，民 86。譯自 Jong S. Jun, *Public Administration: Design and Problem Solving*. Hayward, CA: Macmillian, 1986.

謝世忠，《認同的污名--台灣原住民的族群變遷》。台北：自立晚報，民 76。

## 二、期刊

中央山脈，山刀出鞘！自治區，《原住民族》，第 10 期，民 90.3，頁 9-11。

木枝．籠爻，「原民會」應接納平埔族群為台灣原住民族，《原住民族》，第 9 期，民 90.2，頁 16。

\_\_\_\_\_，健全原住民體制回歸民族地位，《原住民族》，第 11 期，民 90.4，頁 38-39。

夷將．拔路兒，刪除吳鳳故事，《原住民族》，第 4 期，民 89.8，頁 31-35。

李文吉，從阿里山鄉--鄒族探討台灣原住民族區域自治的可能性，《原住民族》，第 8 期，民 90.1，頁 1-15。

呂月霞，原住民族自治法草案意見徵詢--蘭嶼區座談會，《原住民族》，第 12 期，民 90.5，頁 36-40。

呂月霞、盧幸娟，達悟蘭嶼自治推動小組--台北辦公室會議記錄，《原住民族》，第 12 期，民 90.5，頁



40-43。

李明峻、許介麟，國際法與原住民族的權利，《政治科學論叢》，第12期，民89.6，頁161-188。

吳東野，一九九〇年德國國會選舉之分析，《問題與研究》，第30卷，第1期，民80.1，頁11-20。

李瑛，從原住民自決理念評析台灣原住民社區營造之推展--美國印地安與東台灣原住民經驗的對照觀察，《原住民教育季刊》，第20期，民89.11，頁5-21。

林美秀，撤除國家公園，成立民族自治區，《原住民族》，第9期，民90.2，頁26。

林深靖，多元文化主義架構下的權力關係，《原住民族》，第6期，民89.10，頁27-29。

\_\_\_\_\_，廢原民會，組「原住民族議會」，《原住民族》，第12期，民90.5，46-47。

林道生，荷蘭人治台期的原住民政策，《山海文化》，第8期，民84。

\_\_\_\_\_，鄭成功治台期的原住民政策，《山海文化》，第11期，民85。

林稚霽，原運小學自治篇，《原住民族》，第15期，民90.8，頁25-26。

孫大川，泛原住民意識與台灣族群問題的互動，《山海文化》，第12期，民85。

莫那能，我們是台灣的主人，我們不是蕃！，《原住民族》，第5期，民89.9，頁8-9。

夏曼·藍波安，達悟民族宣示「自治」後的省思，《原住民族》，第5期，民89.9，頁24-27。

高德義，從殖民、同化到自決：全球原住民族的危機

- 與轉機，《原住民教育季刊》，第 23 期，民 90.8，頁 4-26。
- 陳炳宏，平埔族是原住民族，何需調查？，《原住民族》，第 9 期，民 90.2，頁 17。
- 許國賢，對達悟族自治的期許，《原住民族》，第 13 期，民 90.6，頁 8-9。
- 莊萬壽，人性尊嚴的規範與台灣原住民族的進路，《中國學術年刊》，第 22 期，民 90.5，頁 225-238。
- 陳銘祥、趙威寧，台灣原住民族自治與立法，《月旦法學》，第 74 期，民 90.7，頁 152-160。
- 黃俊杰、陳宜擁，我國地方課稅立法權之層級化思考，《經社法制論叢》，第 27 期，民 90.1，頁 97-133。
- 謝世忠，原住民運動生成與發展理論的建立，《中央研究院民族學研究所季刊》，第 64 期，民 76。
- 關曉榮，青天、紅日、滿地綠，《原住民族》，第 4 期，民 89.8，頁 36-42。
- 藤井志津枝，探討台灣原住民的土地問題，《原住民族》，第 4 期，民 89.8，頁 1-10。

### 三、論文

- 于仲誼，原住民土地權利--兼論台灣當前對原住民土地權利的保障，碩士論文，政治大學中山人文社會科學研究所，民 91。
- 孔文吉，變遷中的台灣原住民政政策，「都市原住民政政策」國際學術研討會，台北市原住民事務委員會主辦，台北，民 89.12。
- 王甫昌，光復後台灣族群意識的形成，「台灣族群社

- 會變遷」研討會，台灣省文獻委員會主辦，台北，民 87.10。
- 王佳煌，台灣原住民經濟發展與國家政策，「海峽兩岸少數民族問題與政策」學術研討會，台東師範學院主辦，台東，民 89.3。
- 江冠明，想像建構中的主體性--從後殖民論述觀點看「原住民」概念的形發展，「海峽兩岸少數民族問題與政策」學術研討會，台東師範學院主辦，台東，民 89.3。
- 池曼玲，台灣地區原住民政政策--「台灣原住民保障基本法」草案之分析，碩士論文，政治大學民族研究所，民 81.6。
- 李永祥，台灣原住民族自治之研究--兼論台灣族群政治權力之分配，碩士論文，台灣師範大學三民主義研究所，民 91。
- 林志興，台灣原住民的文化存續與發展，「台灣族群社會變遷」研討會，台灣省文獻委員會主辦，台北，民 87.10。
- 林信華，台灣族群的秩序與重建，「我國族群政策與法制之設計」學術研討會，行政院客家委員會主辦，宜蘭，民 91.10。
- 施正鋒，台灣族群結構及政治權力之分配，「台灣族群社會變遷」研討會，台灣省文獻委員會主辦，台北，民 87.10。
- \_\_\_\_\_，台灣的族群政治與政策，「我國族群政策與法制之設計」學術研討會，行政院客家委員會主辦，宜蘭，民 91.10。
- 紀俊臣，行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究，委託研

- 究報告，行政院研究發展考核委員會，民 90.12。
- 孫大川，行政空間與族群認同：以台灣原住民為例，「文化政治與歷史重建」研討會，中央研究院民族學研究所主辦，台北，民 85。
- 浦忠成，台灣原住民族文化及其現況介紹，「台瓊兩岸少數民族」學術研討會，台灣原住民族文化藝術永續協會主辦，台北，民 91.9。
- 孫家琦，戰後台灣原住民族地位之政治分析，碩士論文，台灣大學政治學研究所，民 86.1。
- 高德義，台灣原住民的地位與處境，「台灣族群社會變遷」研討會，台灣省文獻委員會主辦，台北，民 87.10。
- 陳心怡，戰後台灣原住民族政策之研究(1945-2000)權力關係與政策選擇觀點，博士論文，台灣大學國家發展研究所，民 90。
- 陳宗韓，戰後台灣原住民族政策之分析：國家與社會的觀點，碩士論文，台灣大學三民主義研究所，民 83.6。
- 張中復，民族認定與台灣原住民自治，「原住民族權與人權」學術研討會，台北市原住民事務委員會主辦，台北，民 87。
- 曾怡仁，地方化趨勢的實際與理論，「海峽兩岸地方政府與企業」學術研討會，北京大學政府管理學院、中山大學政治學研究所主辦，北京，民 91.7。
- 張培倫，族群差異權利之道德證成--秦立克自由主義多元文化論之可能性，博士論文，台灣大學哲學研究所，民 91。
- 陳舜伶，原住民族運動中「權利法制化」進路的困局

- 兼論建構中的台灣原住民族自治，碩士論文，台灣大學法律學研究所，民 91.6。
- 陳麗如，日治時期理蕃政策與阿里山鄒族社會，碩士論文，東海大學歷史學系，民 91。
- 葉春榮，從文化的發展看台灣族群的融合，「台灣族群社會變遷」研討會，台灣省文獻委員會主辦，台北，民 87.10。
- 楊智偉，台灣原住民族自治體制的理論與實踐--以建構中的鄒族為例，碩士論文，東吳大學政治學系，民 91.6。
- 趙中麒，部落主權與文化實踐：台灣原住民族自治運動之理論建構，碩士論文，台灣大學政治學研究所，民 90。
- 劉天賦，原住民自治的理想與現實：美國七〇年代至八〇年代印地安原住民政策之評析，碩士論文，淡江大學美國研究所，民 87。
- 劉冰冰，民族自決運動之理論與發展研究，碩士論文，中山大學中山學術研究所，民 81。
- 劉阿榮，台灣原住民文化危機與文化政策芻議，「我國族群政策與法制之設計」學術研討會，行政院客家委員會主辦，宜蘭，民 91.10。
- 劉阿榮、史慧玲，永續發展與族群正義--台灣原住民的「環境正義」分析，「海峽兩岸少數民族問題與政策」學術研討會，台東師範學院主辦，台東，民 89.3。
- 潘春義，原住民的身分與選舉區劃分之研究，碩士論文，中山大學政治學研究所，民 90。
- 盧幸娟，發展中的台灣原住民族自治--以蘭嶼達悟族

為例，碩士論文，東華大學族群關係與文化研究所，民 90.7。

謝順旭，台灣光復後原住民政政策之演變：以政治發展觀點研究，碩士論文，東海大學政治學研究所，民 91.1.9。

#### 四、文件

立法院議案關係文書，《立法院公報》，第 89 卷，第 37 期，民 89.6，頁 3-216。

立法院第四屆第四會期內政及民族委員會第一次會議紀錄，《立法院公報》，第 89 卷，第 55 期，民 89.9，頁 233-257。

立法院第四屆第五會期內政及民族委員會審查「原住民族基本法草案」案第二次會議紀錄，《立法院公報》，第 90 卷，第 17 期，民 90.3，頁 219-229。

#### 五、報紙

《中央社》，台北。

《中國時報》，台北。

《自由時報》，台北。

《南島時報》，高雄。

《原聲報》，南投。

《聯合報》，台北。

## 貳、西文部分

### (I)Books

Anaya, S. James, *Indigenous Peoples in International*

- Law*. Oxford University Press, 1995.
- Hawkes, David, C., ed., *Aboriginal Peoples and Government Responsibility : Exploring Federal and Provincial Roles*. Canada: Carleton University Press, 1991.
- Lester, James P. and Joseph Stewart, JR., *Public Policy*. Belmont, CA: Wadsworth Press, 2000.
- Lijphart, Arend, *Comparative Perspective on Fair Representation: The Plurality-Majority Rule Districting, and Alternative Electoral Arrangements*. New York: Lexington Press, 1982.

## **(II)Periodicals**

- Dahl, Robert A., "A Democratic Dilemma: System Effectiveness Versus Citizen Participation," *Political Science Quarterly*, Vol. 109, 1994.
- Naqvi, Feisal Hussain, "People's Rights or Victim's Rights: Reexamining the Conceptualization of Indigenous Rights in International Law," *Indiana Law Journal*, Vol. 71, 1996.