

台灣族群政策

施正鋒 著



新新台灣文化教育基金會

D675.80).2
20121

台灣族群政策

施正鋒 著



新新台灣文化教育基金會

2010 年 4 月

國家圖書館出版品預行編目資料

台灣族群政策／施正鋒著．--台中市：新新台灣文教基金會出版；台北市：翰蘆圖書總經銷，2010.04

面；15×21 公分 (台灣建構叢書：8)

ISBN：978-957-29750-7-7 (平裝)

1. 族群問題 2. 台灣

546.5933

99006261

台灣族群政策

作 者／施正鋒

發行人／張啓中

出版者／財團法人新新台灣文化教育基金會

地址：台中市 402 南區仁和路 191 號 2 樓

電話：04-2285-1172

總經銷／翰蘆圖書出版有限公司

地址：台北市 100 重慶南路一段 121 號 5 樓之 11

電話：02-2382-1120

傳真：02-2331-4416

劃撥帳號：15718419 翰蘆圖書出版有限公司

網址：<http://www.hanlu.com.tw/>

定 價／400 元

出版日期／2010 年 4 月

(如有缺頁或倒裝，本公司負責換新)

台灣建構叢書

- 總編輯：**施正鋒 東華大學民族發展研究所教授兼原住民民族學院院長
- 副總編輯：**吳珮瑛 臺灣大學農業經濟學系教授
- 編輯委員：**許世楷 津田塾大學名譽教授
- 邱垂亮 昆士蘭大學政治與國際研究院研究顧問
- 莊錦農 臺灣大學政治學系教授
- 蔡啓清 東海大學名譽教授
- 洪鎌德 臺灣大學國家發展研究所兼任教授

代序——馬英九政府實踐原住民族自治的決心

欣聞政府允諾推動原住民族自治*

行政院長吳敦義日前接受原住民立委高金素梅質詢，回答已經指示原住民族委員會主委孫大川挑一個自治區來試辦看看，以實踐馬英九總統的政見。如此的詢答，聽來令人感到相當欣慰，總算有政治人物把選舉的承諾當真，而非國王的新衣。

吳院長自己在立法院坦承而言，他曾經當面問過孫大川主委，究竟自治區的補助款要如何而來？聽起來，彷彿對於如何兼顧理想與實務，似乎仍有些許疑慮。其實，從實施原住民族自治經驗豐富的加拿大來看，雖然在聯邦政府、省政府、以及原住民族的冗長談判過程中，財政制度設計的確是自治政府成敗的核心，不過，卻不是最大的爭議，因為，一旦政府有實施原住民族自治的決心，對於自治區的財政挹注，只能算是政府總預算的九牛一毛，問題在於重分配的方式。

一般而言，自治區的財源不外稅收、轉移收入、規費、以及補償。首先，由於援助民族地區的課稅基礎有限，稅收恐怕是杯

* 《台灣時報》社論（2010/3/16）。

水車薪；如果提高稅率，儼然就是殺雞取卵。再來，中央政府比較可以主導的是轉移性收入與支出，也就是統籌款的分配。眾所周知，近年的縣市合併，地方政客著眼的就是直轄市可以分到不成比例的統籌款，因此，大家搶著升格，並未思考背後的公平性。

就各國統籌款分配的原則來看，不外劫貧濟富、以及劫富濟貧兩大類。前者根據人口、以及面積來估算預算需求，再由中央大筆撥款。由於都會區人口密度原本就高，不管公式如何調整，總是可以分到大餅中的最大塊，因此，「馬太效應」是最明顯的結果，也就是富者恆富、貧者恆貧。

相對之下，後者採取羅賓漢的精神，特別針對邊陲、或是落後的地區，由於當地先天上的發展條件不足，可能連基層公務人員的薪水都發不出來，因此，政府當然必須做到起碼的關照，想辦法從事等化（equalization）工作。除非是開賭場，原住民的自治區大致捉襟見肘，政府果真有心推動自治，只能竭盡心力從分配公式著手，否則，放牛吃草，豈不就是要自治區自生自滅？甚至於，是否政府藉此要原住民族打消自治的意願？

接著，長遠來看，規費的收取是合理而穩定的財源。由於原住民族的傳統領域多位於集水區，因此，水利單位對於原民的資源利用多加限制；同樣地，林務單位往往也以水土保持為由，禁止原民開發利用族人的土地。誠然，從國家整體利益的角度來看，如果有必要做適度的保育、保安性約束，應該是可以接受，只不過，從使用者付費的角度來看，必須重新計算收益、以及討論分配，而非目前微薄的回饋金。同樣地，如果暫時還不能決定是否將國家公園移交自治區，相關收益的歸屬也要改弦更張。

最後，最大的一宗是歷史補償，也就是針對自來原住民族土地資源被豪奪巧取、或是禁止利用，先做通盤的估算，然而，再決定如何進行補償金的攤還。大體而言，政府可以選擇一次還清、或是逐年攤還，在二、三十年之內，將補償金交給自治區所設立的信託基金，而非平均分配給個人。

政府在二〇〇五年通過『原住民族基本法』，規定「政府應依原住民族意願，……實行原住民族自治」。然而，經過整整五年，相關配套的『原住民族自治區法』仍然付諸闕如，明顯違背原基法的三年日出／落日規定。既然吳敦義院長已經宣示決心，寄望立委諸公戮力，不要讓馬英九總統的鼻子繼續變長。

君無戲言——談原住民族自治區的設置*

儘管政府在二〇〇五年通過『原住民族基本法』，規定「政府應依原住民族意願，保障原住民族之平等地位及自主發展，實行原住民族自治」，然而，相關的『原住民族自治區法』草案卻一直還在行政院、以及原住民族委員會之間公文往返，遲遲無法送到立法院審查。

民進黨執政時期，由於朝小野大，在野的泛藍陣營不願意陳水扁政府有任何政績，刻意杯葛，讓原本經過政務委員陳其南好不容易排除萬難協調而成的自治區法草案功虧一簣。然而，當前的國民黨政府在國會擁有四分之三的絕對優勢，而馬英九總統在

* 《台灣時報》2010/3/30。

就職後也重申「試辦自治」的大選承諾，為何就是無法讓自治的法源拍板定案？

根據主政的政務委員高思博接受立法委員質詢時的說法，主要的原因在於該法「太複雜」；同樣地，面對各相關部會消極以對的態度，原民會主委孫大川也坦承「相當複雜」，甚至於有大嘆不如歸去的傳言。我們的質疑是，究竟是主事的高官看不懂草案？不用心？沒有力量？還是根本就缺乏意願？如果真的有障礙的話，到底石頭是在哪裡？

其實，原住民族自治的內涵很簡單，就是原住民族希望能決定自己在政治、經濟、社會、以及文化上的安排，具體的內容是立法權、司法權、以及行政權的落實，而自治權的核心則在於取回傳統領域的土地權。這些理念明載於聯合國在二〇〇七年通過的『原住民族人權宣言』，對於講究人權保障的台灣而言，自然不能忽視這股世界潮流；而前述原基法也要求在三年內必須制定配套法令，因此，前後任政府已經明顯立法怠惰。

行政院長吳敦義在立法院表示，自治區的財源是基本課題。誠然，原住民族目前最擔心的是，未來在實施自治以後，政府會不會讓族人自生自滅。不過，如果政府真的有決心開辦原住民族自治，就有義務去籌措財源，尤其是統籌款分配公式的重新調整，除了人口數，若再加上以原住民族地區所涵蓋的五十五個鄉鎮市面積來看，絕對可以分配到比目前的一百二十八億財政總收入十倍以上，更不用說水保造林保育的規費收取、以及禁止土地使用的歷史補償，豈有要原民會想辦法去自籌財源的道理？更何況，原基法要求「國家提供充分資源，每年應寬列預算協助原住民族

自治發展」，只要一日沒有經過修法，政府就沒有帶頭違法的理由。

對於實施自治區的可行性，自認為熟悉原住民事務的吳院長反問：未來如果自治區內的道路、或是橋樑毀壞，應該是由誰來維修？言下之意，是自治區絕對沒有能力來做起碼的基層建設維護，更不用說其他繁多的事務性工作。我們必須指出，吳院長完全誤解自治的意義、甚至於有威脅的嫌疑，因為，原民自治不等於地方自治，前者源自既有的（*inherent*）主權、後者則由中央政府授與（*delegated*）；此外，作為國家的公民，原住民的基本權利仍然必須受到國家保護，包括教育、健保、或是社會福利，政府不可以視為包袱而恣意拋棄。

大家都知道，馬英九總統一向尊奉憲法、講求守法，甚至於被譏為「法匠」而不以為忤。如果行政院長談三道四、部會首長推三堵四，把自治區法當作是原民會自己的事，那麼，擺明了就是把原住民排除於日常立法運作的化外之民。盼望馬總統對閣揆耳提面命，指派一個能貫徹層峰意志的人配合原民會，否則，不要說等著監察院的彈劾，國際社會還要看笑話。

目 錄

第一章 縣市合併與原住民族自治的挑戰.....	1
附錄一：『原住民族自治區法草案』（B版）	14
附錄二：『原住民族自治區法草案』提示稿	20
附錄三：『原住民族自治法草案』（原民會版／林正二版）	22
附錄四：『原住民族自治法草案』 （無黨聯盟、高金素梅版）	69
附錄五：『原住民族自治法草案』（楊仁福版）	81
第二章 台灣歷史中的加禮宛事件.....	91
第一節 前 言	91
第二節 加禮宛事件的發生	97
第三節 滿清政府的政策	100
第四節 加禮宛菁英的策略	104
第五節 結 語	108
第三章 西拉雅族的身份與政府的承認政策.....	115
第一節 前 言	116
第二節 平埔族的認同	119
第三節 官方的認定作法	125
第四節 政策的爭議所在	131

第五節 未來的走向	137
第四章 都市原住民政策初探	149
第一節 前言	149
第二節 誰是都市原住民	152
第三節 都市原住民的現況	154
第四節 族群政策中的都市原住民政策	156
第五節 都市原住民的認同、共同體、以及自治	163
第五章 台灣民主化過程中的客家運動	171
第一節 前言	171
第二節 客家運動的解釋	173
第三節 客家族群在國際法上的身分定位	176
第四節 由政治哲學看客家人的語言人權	179
第五節 客家台灣人、還是台灣客家人	181
第六節 與閩南人的互動	184
第七節 外省客、以及福佬客	188
第八節 結語	195
第六章 台灣的少數族群政策	203
第一節 前言	203
第二節 少數族群權利的保障	206
第三節 族群關係的論述	213

第四節	台灣現有的少數族群保障作為	216
第五節	未來努力的方向	221
第七章	台灣的族群政治與民主化	231
第一節	前言	232
第二節	原住民族	239
第三節	客家族群	243
第四節	外省族群	247
第五節	結語	251
第八章	轉型正義的探討——由分配到認同 ...	259
第一節	前言	260
第二節	轉型正義的內涵、以及機制	264
第三節	轉型正義的功能	270
第四節	反對轉型正義的觀點	272
第五節	進行轉型正義的困難	275
第六節	轉型正義中的二二八事件	278
第七節	族群政治與分配、及認同	282
第八節	在台灣中華民國體制	284
第九節	結語	287
第九章	原住民族或其他弱勢族群的自治地位 與保障	297

第一節 前 言	297
第二節 當前我國憲法對於原住民族權利或其他弱勢族群 的保障	298
第三節 國際人權規約中的原住民族權利保障.....	304
第四節 憲政體制與原住民族權利	311
第五節 原住民族的政治參與.....	316
第六節 原住民族自治區體制.....	325
第七節 原住民族憲法專章的建議	330
附錄一：『原住民族憲法專章草案』	334
附錄二：台灣新憲原住民專章建議條文	338
 第十章 台灣原住民的集體人權與美澳紐加等 國的比較	 353
第一節 前 言	353
第二節 原住民人權、以及集體權的發展	355
第三節 原住民集體權的指標.....	359
第四節 各國原住民集體人權的比較	362
第五節 結 語	399

第一章 縣市合併與原住民族自治的挑戰*

立法院在去年（2009）4 月 3 日三讀通過『地方制度法』修正，賦予縣市合併為直轄市的法源（第七條之一）；隨即，內政部通過縣市合併案，並經行政院院會核定，將台北縣將升格為新北市，而台中縣市、台南縣市、以及高雄縣市也將合併改制為直轄市。對於原住民族而言，最大的衝擊是有五個原住民族鄉鎮將被併入，包括台北縣的烏來鄉、台中縣的和平鄉、以及高雄縣的那瑪夏鄉、桃源鄉、以及茂林鄉。

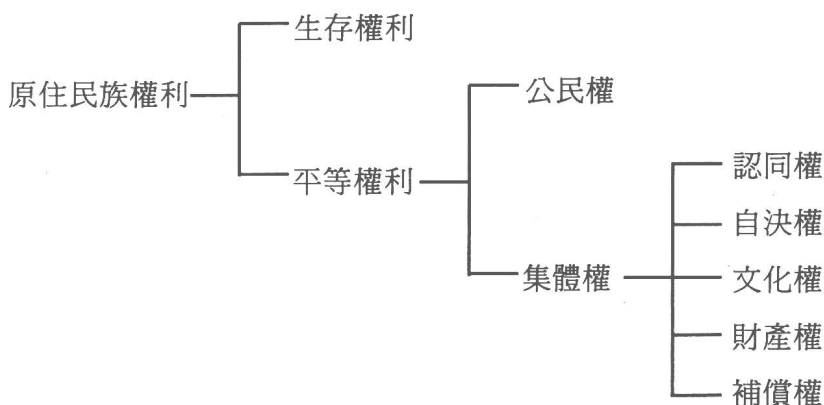


圖 1：原住民族權利的分類

* 發表於台灣基督長老教會總會原住民宣教委員會舉辦「八八水災原住民議題研討會」，新店，崇光女子高級中學，2010/1/24-25。

如果我們把原住民的權利概分為生存權（保障原住民族的起碼生存）、以及平等權（推動原住民族的基本人權）兩大類；平等權又可以分為公民權（包括參政權、以及結社、宗教等等自由）、以及集體權（包括認同權、自決權、文化權、財產權／土地權、以及補償權）（施正鋒，2008）。那麼，我們認為，原住民族的參政權、自決權／自治權、以及土地權已經被侵犯到了。

就短期而言，純粹站在立即的資源挹注來看，也就是直轄市所分配到的統籌分配款比一般縣市寬裕，這五個原住民鄉馬上可以獲得較充裕的經費分配。那麼，水漲船高的結果，住在這些所謂 A 咖直轄市的原住民，在想像中，社會福利的品質將會呈現等比級數般提高，不要說遠比住在邊陲原鄉的原住民好，連那些住在被視為二等縣市的其他都市原住民，也要瞠乎其後。

相對之下，雖然這五鄉原住民將可以推選直轄市長，卻要失去推舉鄉長、以及鄉民代表的權利。從政治學的角度來看，民主政治應該是始於地方政治，也就是強調草根的政治參與，以防止少數政治菁英的聯合壟斷。根據憲法第十七條的規定，人民有選舉等參政權；又根據『地方制度法¹』（第十六條），直轄市民、縣市民、以及鄉鎮市民對於地方公職人員，有選舉罷免的權利。只不過，儘管村里長是由人民選舉產生，直轄市的區長卻是由市長指派²，因此，缺乏民意基礎的區長，只不過是市長在推動行政上的輔佐工具，並非具有地方自治功能的職位。一失一得，是否划得來？

¹ 見<http://db.lawbank.com.tw/FLAW/FLAWDAT0201.asp>。

² 或許，當初制度設計之際，有地方自治扁平化的考量。

根據『地方制度法』（第五十七條），「山地鄉鄉長以山地原住民為限」；然而，在未來，原先在這五都所管轄的鄉鎮，即將修法調整為區，不再舉辦鄉鎮長選舉，而是改弦更張為由民選的直轄市長指定，由具有公務人員身分的人出任區長（『地方制度法』第五十八條）。即使市長願意因地制宜、尊重當地的意願，指派原住民擔任區長，明顯剝奪這些原住民族推舉與他們貼近的地方行政首長的權利。

根據憲法增修條文³第十條（基本國策）：

國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，……

很明顯地，政府在進行縣市合併之際，並未尊重原住民族的意願，限制原住民族的政治參與，已經與增修條文有所牴觸。

在本文撰寫之際，立法院因為地方政治人物的反彈，醞釀加開臨時會修訂『地方制度法』，規範鄉鎮市長轉任區長、以及鄉鎮市代表轉任區政諮詢委員的條件、以及福利⁴。先前(2009/5/20)，原住民籍立委孔文吉領銜提案（立法院第7屆第3會期第14次會議，院總第1544號，委員提案第9028號），要求在『地方制度法』第五十八條增加一個條款，主張「山地區區長以具山地原住民身分為限」，也就是說，在未來，不只是原鄉的區長要由原住民擔任，山地原鄉的區長限定由山地原住民擔任。

儘管如此，頂多也只能算是聊勝於無、亡羊補牢，因為，原

³ 見<http://db.lawbank.com.tw/FLAW/FLAWDAT0202.asp>。

⁴ 包括是否無幾職（研究費）、以及是否領出席會／車馬會。

本鄉長由人民選舉產生，至少必須取得選民的背書，因此，不能不體恤民意。此外，既然有民意基礎作後盾，鄉長以父母官的身分來與縣長、或是中央部會（譬如原住民族委員會）互動，當然是可以有恃無恐、理直氣壯。相對之下，未來的區長，不管是由現任鄉長以機要身份自動轉任⁵（限一任）、或是由直轄市長指派（簡任 11 職等），不是幕僚、就是常任文官，職權大為不同，也就是由具有決策權力者降為諮詢、或是執行者，宛如天壤之別。可想而知，即使這些區長具有原住民身分、願意捍衛原住民族的立場，然而，選舉畢竟是講究人頭數的，因此，就政治現實而言，縣長會給他們多少行政裁量權，令人高度懷疑。

就民意代表的部分，『地方制度法』第三十三條規定，直轄市原住民人口在四千人以上，應有民選市議員。根據前述孔文吉委員的修正建議案，在山地區，每區應選出一人；在都會區，每增加一萬兩千人，增選一人。只不過，原住民在地方上的民意代表完全被剝奪，只剩下區政諮詢委員，即使不是市長的競選班底、或是輔選樁腳，雖然未必唯唯諾諾，缺了牙齒的老虎，會有多少功能？再以市議員的權力來看，原本，他們在縣市議會就是絕對少數，因此，即使有警覺，也無力阻擋縣市合併之議；在未來，在五都的市議會，即使加入五席，比起其他 103 鄉鎮市所產生的市議員，大量稀釋之下，他們的總席次還是無法力挽狂瀾，在市議會又如何與漢人競爭福利算的分配？

⁵ 具了解，現有五個原鄉鄉長，其中有涉及賄選，因此，將被排除轉任；另外，也有鄉長因案下台，目前的鄉長由縣長指派。