

# 台灣原住民立法委員代表行為之研究： 2002-2012 之質詢內容分析<sup>\*</sup>

包正豪<sup>\*\*</sup>

## 《本文摘要》

本文以 2002 到 2012 年原住民籍立委的質詢發言內容為分析資料，來分析其問政內容是否代表其所認知選民的利益，從而驗證規範性之描述性代表理論的主張是否成立。同時也嘗試透過對質詢議題次數與內容取向的變遷分析，尋找影響變遷的可能原因。研究結果顯示，「族群代表性不足會影響沒有國會代表之原住民族的權益」的情形，並未發生。現行制度雖無法徹底保障原住民族的「描述性代表」，卻有「實質性代表」的現實。所選出的原住民代表並無狹隘的族群意識，而以「泛原住民代表」自居，在質詢問政行為上呈現關照全體原住民利益的趨勢。同時，本文也發現，原住民立委所關注的議題取向會受到選區與政黨的影響，而有所不同，但原則上都與「被代表者」（原住民）的利益相關，而也具體回應了被代表者需求。

關鍵詞：原住民、描述性代表、實質性代表、代表行為

\* 感謝國科會專題研究計畫補助經費的支持（原住民專屬選區與原住民的國會實質代表：台灣與紐西蘭的比較研究 (NSC102-2410-H-032-044-MY2)），使本研究得以順利完成。

\*\* 淡江大學全球政治經濟學系副教授。E-mail: 129456@mail.tku.edu.tw。

## 壹、前言

台灣自解嚴以來，隨著民主化的深化，多元化的浪潮隨之開展，認同與差異政治開始成爲選舉群體動員的基礎，以及文化政治論述的主體。在現實的衝擊下，研究者開始思考族群認同與衝突對民主政治的意義與影響。然而這裡所謂的「族群認同與衝突」所指涉的族群，政治學界主要關注的是閩南族群和外省族群之間的關係，兼或論及客家族群。至於原住民族部分，過去因爲人口數量較少，又欠缺實質政治權力，對台灣政治影響力微乎其微，因而受到政治學界的冷漠對待，幾可稱爲徹底的邊緣化。但在實際政治發展上，威權崩解、意識形態鬆綁，本土化和多元文化的價值，毫無障礙地迅速與原住民議題相銜接；環保和對弱勢族群的人權保障，也讓原住民在台灣政治發展的過程中，始終占據一定的地位。隨著愈來愈多切割性議題出現在政治光譜上，各種競爭性群體動員開始逐漸展現其影響力。原住民族的政治能見度，因而漸次提升。最具體的外顯特徵，即在於原住民族的政治代表在國會當中的整體影響力日漸增大，除開憲法保障席次外，國內主要政黨亦釋出不分區立委名額給予原住民，使原住民總體代表性遠超過其人口比例（包正豪 2009, 98；高德義 2004）。

不過，我國現行原住民族保障席次之屬人兼屬地的特殊選舉制度，引發社會與學術爭議。這種選舉制度，既不是以台灣全體泛原住民族爲單位，也不是以台灣原住民族的各族群爲單位，而是基於行政便利，以「平地原住民」和「山地原住民」分別爲保障對象。這種憲政制度設計，僅在於滿足泛原住民族在整體社會的代表性需求。然而，一般認爲，這種在制度化的政治參與領域，刻意模糊原住民內部族群差異的現實，分化了原住民的泛族群認同與和諧（孫大川 2000, 114）。同時這種制度設計，也沒有體認原住民族內部的多元現象，並反映原住民族的族群結構，而無法「公平」產生原住民族代表，致使原住民族內人口較多的大族，如阿美、泰雅、排灣等族，長期壟斷政治資源，其他較小族群的權益因而被犧牲（林淑雅 2000, 60-62；施正鋒 2005a, 176；高德義 1996；張家瑋 2004, 58-59）。這樣的看法實際上蘊含「代表性」(representation) 的爭議，其基本假設爲原住民族內各族群的權益，只有透過本族群所屬的代表才能夠爭取及保障。放在台灣現行政治系絡下，來檢視這個先驗的規範性命題。理論上是主張，若能夠儘可能讓原住民族各族群都有自身的國會議員，可以增加原住民族群的政治參與意願與動機，並使國會議員能更有效地替族人代言及爭取權益。而基於這項更高的利益，爲確保原住民族的實質平等，選舉平等原則（每人一票、票票等值）的位階應該退居於後（黃長玲 2001；2005）。

但在實際政治世界中，究竟國會議員是否能夠在其問政過程當中，充分表達其所「代表」的選民的利益與意見？更進一步來說，國會議員所認知「他代表的選民」，是否就是

前述規範理論所論述想像的「選民」？這些是規範理論無法回答的問題。如果我們無法回答這些問題，那前述規範性理論的主張與論證將無法獲得證明。我們也無從分辨這些主張，是指引我們進行政治與社會改革的理論先驅，抑或是先驗的斷言或迷思。因此，我們應當嘗試其他研究途徑，尋求問題的解答。受到行為主義 (behaviorism) 崛起影響，自 1960 年代起，政治學者開始以行為研究途徑來思索國會議員的代表行為，強調以客觀經驗驗證的研究態度與方法，來探究國會議員「實際上」扮演什麼樣的角色 (盛杏澐 1997, 38)。受此啟發，本文嘗試延伸既有研究成果，以 2002 到 2012 年原住民籍立委的質詢發言內容為研究資料範圍，透過以實證研究途徑，來解析原住民籍立委的問政行為，並探討原住民籍立委的代表型態，以及其問政內容是否代表其所認知選民的利益，從而驗證前述規範性理論的主張是否成立。同時，也將觀察原住民立委問政內容的長期變遷趨勢。本文區分為六個部分，首先是前言，說明研究背景、動機與目的。其次將回顧過往相關研究文獻，耙梳理論脈絡，並闡述本文的問題意識與研究角度。第三部分說明研究架構、分析方法，以及資料來源和範圍。第四部分，則主要在於測量原住民立委問政是否屬於「實質性代表」，並檢證實際政治運作過程中，未獲代表之族群權益是否受到忽略。第五部分，則透過分析質詢內容的議題取向，來考察原住民立委的問政趨勢變化，並釐清影響趨勢變化的因素。最後是結論與建議。

## 貳、相關文獻回顧

代表理論中，代議機關「完美的」代表性呈現方式是，代表與被代表者在種族、性別、職業、宗教，以及其他任何基本社會特徵上的高度相似性。這種論點是基於認同與利益之間有直接關聯的假設，亦即擁有共同認同特徵的人往往亦有共同政治信念與利益 (Tate 2003, 3)。放在族群政治的架構下來討論，論及族群代表問題時，即是主張特定族群的利益，必須透過該族群所屬的代表，才能夠被保障或實現 (Chwe 1999, 85-97; Kymlicka 1998, 16-17)。所以，「公平」的代議機關應該包括社會弱勢團體的代表，即所謂「描述性代表」 (descriptive representation)，認為存在本身就是「價值 (彰顯或保障少數團體的利益)」之所在 (Mansbridge 1999; Philips 1995; Williams 1998; Young 1990)。

不過，這種論點引發學界爭議。反對者主張，在真實情境中，即便代表與選民間的族群背景相同，但兩者之間仍存有許多的差異，例如階級、年齡、教育以及婚姻狀況等等，而這些差異，將使得族群代表無法僅止於代表族群單一面向的認同與特徵。除此之外，族群代表也面臨許多制度中既存的規範限制，例如政黨的意識型態與黨紀，以及選舉制度的影響，亦會使族群代表之間出現差異，使得其無法單純作為族群利益的代言人。因

此，反對者主張，問題關鍵不在於政治代表本身是否出身於該族群，而是選民是否能夠與代表相連結（代表能否回應選民的利益需求），同時擁有影響議題設定的能力 (Davidson and Oleszek 1981, 104; MacManus and Bullock 1985, 766; Pitkin 1967, 209)。誠如 Bernard Grofman(1982, 99) 的主張：「具有相同的種族特質只能大概算是與『代表』同義，但是在有效的代表上，這並非充分也非必要的條件。真正有效的代表要檢視代表對選民需求的回應及代表的程度和深度」。這種看法，代表理論學者稱之為「實質性代表」(substantive representation)。

然而，族群背景對政治代表 (political representation) 到底有無影響？到底是「描述性代表」還是「實質性代表」才能真正彰顯或保障少數團體的利益？Mansbridge(2003) 認為有效的實質性代表，是建立在對選民實際需求的了解。而要具備這樣的了解，代表最好與選民有相同的背景和相似的生活經驗。因此描述性代表的程度愈高，將愈有助於選民與其所選出代表的垂直性溝通 (vertical communication)。但 Norton(2005) 則認為任何一位好的代表，在健全的代表機制下，應該都可以有效率地代表少數族群選民的實質利益。規範理論的不同觀點爭議，顯然僅能夠從檢證代議機關內利益到底如何被代表 (how interests are represented in the legislative bodies) 來尋求解答。有關這個問題，Miller 與 Stokes(1963) 首開先河，嘗試透過檢證選民看法 (constituent's beliefs) 與立法投票行為 (legislator's voting behavior) 之間的「一致性」(congruence)，來討論美國國會議員的代表行為。之後，有關政治代表的經驗實證研究，即將關注焦點放在「政策代表」(policy representation)，把政策代表詮釋為「政策回應或一致性」(policy responsiveness or congruence) (Tate 2003, 14)。但由於國會立法過程的複雜繁瑣，輔以國會議員所認知的「選民」差異性很大，並不是每個議題，都可以找到選民看法與國會議員政策立場的一對一對應關係。所以，政策一致性，應該透過觀察國會議員的法案投票行為，是否和大部分選區選民的觀點一致來檢證 (Page and Shapiro 1992)。<sup>1</sup>

因此，自 1990 年代起，美國政治學界即開始致力於探討黑人代表是否與白人代表有不同的法案投票行為（主要著重於記名投票部分），或是否提出與白人代表不同性質或關係不同利益的法案，嘗試以實證經驗研究途徑，來釐清族群背景與代表行為之間的關係 (Canon 1999; Lublin 1997; Swain 1993; Whitby 1998)。但研究結果顯示，黑人選民的利益不一定需要黑人國會議員才能代表。事實上，Swain(1993) 甚至認為推動「描述性代表」反而會影響到黑人的實質利益。

<sup>1</sup> Miller 與 Stokes 雖然主張要檢證個別議題的選民看法與國會議員政策立場的一致性，但在其研究 (Miller and Stokes 1963) 當中，仍是以法案的記名投票行為 (roll-call voting behaviors) 作為國會議員政策立場的操作型定義。

前述主要以美國為個案的族群代表行為研究文獻，在討論實質性代表的內涵時，基本上是根據 Pitkin(1967) 的分類，只要國會議員透過法案制定來實現選民政治需要的行為，即認定為實質性代表。但 Tate(2003) 的研究指出，這樣的認定略嫌粗糙，無法釐清不同性質的實質利益，所需要投入的心力與占用的政治資源。在國會立法過程當中，牽涉實質政治經濟利益的法案，因為關係到資源分配，所以較難通過。但不涉及實質政治經濟資源分配，僅具象徵性質的立法，譬如以族群傑出人士命名的公共建設、制定與族群相關的國家紀念日，乃至於肯定少數族群文化價值的宣示性立法，則因為無關乎利益分配，不易與其他國會同僚衝突，而較容易通過。據其研究發現，美國國會立法當中，屬於少數族群利益的實質性立法，基本上都是這類象徵性質的法案。所以才會導致少數族群代表雖然在立法機關當中占有一席之地，卻對渠等之政治經濟社會弱勢欠缺改善效果。因此，在討論少數族群代表存在的價值時，有必要進一步釐清「實質性代表」的真實內涵，到底是關乎政經資源與利益分配的實質利益，還是僅是象徵性質的。

不過，以美國國會為個案的研究成果是否能應用在其他國家，則有商榷的餘地。選民的利益可在國會中透過不同途徑彰顯，一旦藉由國會議員的行為所彰顯，即可稱之為「實質性代表」(Baker and Cook 2005, 4)。然而國會議員的問政行為範疇極廣，特別是在內閣制，或具備內閣制特徵行政立法關係的國家，舉凡制度內的記名投票所持之立場、質詢權行使、法律提案、臨時提案（非立法性質之建議案），以及制度外的專書論著、報紙民意論壇之投稿、公聽會舉辦、受媒體訪談發言，或自行舉行記者會等等（包正豪 2009, 98），甚至於國會議員的選區服務，皆可被視為問政行為的一部分 (Baker and Cook 2005, 4)。若僅將研究聚焦於國會議員的法案投票行為，恐有見樹不見林的弊害，無法窺視國會議員代表行為的全貌。

所以在以實施內閣制為主的歐洲，國會議員族群代表行為的相關研究，除探討法案投票行為外，亦兼顧討論國會議員的質詢內容。Saalfeld(2009) 以英國下議院議員議場質詢（2005-2008 年）為個案，探討黑人及少數族裔國會議員 (Black and Minority Ethnic Backbench MPs, BME MPs) 的議場質詢，是否與移民和少數族群利益相關。其研究結果顯示，黑人及少數族裔國會議員確實比白人國會議員更關心少數族群權益。同時，除開族群背景外，政黨也是影響問政行為的因素。但 Saalfeld 的研究設計是以 15 位黑人及少數族裔國會議員為實驗組，另隨機選出 15 位白人國會議員為對照組，然後進行比較。但這樣的設計不僅個案數過少，效度也有問題。不過，Saalfeld 與 Kyriakopoulou(2011) 指出在歐洲民主的國家中，因為具少數族群身分的代表為數不多，且各國的選舉及代議制度不同，因此很難歸納出一個結論。但 Saalfeld 等人的研究仍具部分參考價值，並提供我們新的研究視角，來分析國會議員族群代表行為。

然而從比較政治之「最大相似性設計」(the most similar systems design)的觀點來看，英美兩國的少數族群國會議員產生方式與台灣差異較大，其研究成果雖有參考價值，但由於制度不同，或無法直接適用。英國下議院少數族群議員之產生方式與其他國會議員無異，均係透過地方選區選出，無特別優惠設計。美國國會議員選舉制度，則因 1982 年修正《投票權利法》(*Voting Rights Act*)，允許將少數族群群聚地區集中劃為少數族群優勢選區 (majority-minority districts)，以增加少數族群國會議員當選機率。但就台灣而言，原住民立委選舉制度與其他區域立委不同，係將原住民選民，依族群身分而獨立於全體選民之外，單獨構成兩個選區（平地和山地原住民），同時保障當選席次。

目前採取與台灣制度設計最近似的是紐西蘭的毛利選區 (Maori electorates) 制度設計。紐西蘭自 1867 年通過《毛利代表法》(*Maori Representation Act*) 後，即將毛利選民名冊 (Maori roll/electorates) 自一般選民名冊 (General roll/electorates) 當中分出獨立，並將其依地理區域劃分為 4 個選區，稱之為「毛利席次」(Maori Seats)。<sup>2</sup> 而後「毛利席次」的數量便被固定在 4 席，而無視毛利人口比例約占紐西蘭全體公民數 15% 的事實。<sup>3</sup> 換言之，「毛利席次」並未確保毛利選民的充分國會代表。即使自 1996 到 2005 年間，「毛利席次」逐漸從 4 席增加到 7 席 (1996: 5/120; 1999: 6/120; 2002: 7/120; 2005: 7/122)，「毛利席次」占全體國會議員的比例 (5% 上下) 仍遠低於人口比例 (15%)。反觀台灣，憲法保障原住民立委席次 6 席 (平地 / 山地各 3 席)，占全體席次數的 5.3%，而原住民人口數僅占全體的 1.8%。明顯地，至少在保障名額的規劃設計上，台灣對原住民政治參與的制度保障程度，要高過紐西蘭。<sup>4</sup>

「毛利席次」與台灣的原住民選區劃分相類似，選區內的合格選民均為毛利人 / 原住民，也只有具備毛利 / 原住民身分的候選人得以參選角逐席次。雖然選票——席次轉換機制，以及國會中描述性代表的保障程度，間或有所不同，但保障少數族群政治代表的專屬

<sup>2</sup> 根據紐西蘭毛利選區制度的設計，毛利裔選民可依其自由意願決定列名為一般選民 (general electorates) 或是毛利選民 (Maori electorates)。若為前者，則與一般紐西蘭選民無異。若為後者，則僅可選出毛利裔的國會議員。

<sup>3</sup> 自 1868 到 1995 年間，紐西蘭國會議員的應選名額從早期的 76 席，逐漸增加到 1995 年的 99 席。但這近 130 年間，毛利席次的數目一直被固定在 4 席，因此所占席次比例其實是逐年下降的，從早期的 5.3% 漸次降到 4%。明顯與人口比例不符。

<sup>4</sup> 此處所指涉的保障範圍僅限於制度面的配額保障，但紐西蘭政治實務面上，由於採取單一選區 - 比例代表混合制度，降低政黨分配不分區席次的門檻，讓毛利人政黨較易分配到不分區席次。同時，降低門檻加上毛利選民可自由選擇在「毛利選區」或「一般選區」投票的制度設計，也讓一般政黨開始重視毛利選票。終究使得毛利國會議員在紐西蘭國會當中的比例與人口比例相符。但必須要注意的是，這並非全然配額或專屬選區制度的保障結果。相關細節與討論，可參閱施正鋒 (2005b) 的研究。

選區制度設計，致使國會雙元代表 (dual representation) 出現的情形，卻如出一轍。因此，以紐西蘭毛利裔國會議員代表行為為標的之研究，對台灣原住民族群代表的問政行為研究，應有較高的參考價值。遺憾的是，紐西蘭相關研究仍處於起步階段，僅有個別學者針對此一議題進行研究，研究發現亦不支持族群背景與政治代表行為有關的假設。譬如 Sullivan(1997) 發現毛利國會議員保障名額的設計，雖然確保了毛利族群的國會描述代表性，但卻沒有造成對少數族群利益的實質政策回應。毛利裔和歐洲裔紐西蘭公民在教育、收入、健康和因犯罪被監禁比率上，仍有明顯差異。換言之，毛利代表的存在，並未給紐西蘭毛利人帶來實質上的利益。

至於台灣有關族群代表行為的研究，尚處於初期發展階段，較欠缺系統性與理論性的探討。〈我國山地籍立委（民 76-78）暨第八屆省議員（民 75-78）質詢提案內容分析之研究〉，算是探討原住民籍議員代表行為最早的論文（陳東達 1991）。該論文以 1987 到 1989 年間原住民籍立委，和 1986 到 1989 年間原住民籍省議員的質詢內容，作內容分析。運用描述性統計方式，來陳述原住民籍議員所著重的問政方向。該論文是國內首篇討論原住民代表問政行為的研究，但多數以敘述方式進行論證，缺乏實證資料與研究方法的驗證。同時僅分析單一任期內的質詢內容，其研究發現在推論上欠缺信度。更重要的是，由於時空環境變遷，該文的研究發現，是否能適用於國會全面改選之後的政治環境，有待進一步的討論。

其後，台灣原住民立委代表行為研究即陷入沉寂狀態，將近廿年後才有第二篇討論相關議題的論文。〈原住民籍立法委員的代表取向與問政行為：1993-2008 之法律提案內容分析〉（包正豪 2009），以國會全面改選後的第二屆到第七屆立委任期內，所有原住民籍立委的法律提案內容為個案，將法律提案內容所涉及的利益，依牽涉對象區分為一般性利益（不侷限於原住民，而涵蓋全體民眾）、泛原住民利益（關係原住民但不區分族群）、選區利益（涉及山地或平地原住民差異），以及特定族群利益（立委本身所屬族群），透過內容分析來釐清原住民籍立委的代表取向。同時也依法律條文牽涉實質利益的變遷，來觀察原住民立委關注焦點的長期變遷趨勢。

不過，該文雖然做較長期的跨時性分析，但侷限於原住民籍立委的法律提案行為，忽略了質詢這個重要部分。就代表行為研究而言，較不完整。同時該文也未考慮法律條文牽涉的利益性質，到底是關乎實質政治經濟利益的「實質利益」，還是表面看起來無關「實質」利益，但實際上有助於提升原住民族群意識、文化認同，以及自我肯定的「象徵利益」，而是含混地將其合併，以「原住民利益」帶過。因此，本文擬與前述文獻理論為基礎，將研究焦點置於原住民立委的質詢內容，進行同時考慮利益牽涉對象（一般利益、泛原住民利益、選區利益、特定族群利益）與內容（實質利益和象徵利益）的跨時性分析，

以期補充過往學界對原住民立委代表行為的認識，並嘗試釐清族群身分背景、選舉制度與代表行為之間的關係。同時，本文亦將依據立委質詢議題，檢視對議題相關政策所提出質詢的次數與內容取向的改變情形，據而探討影響變遷的可能原因。

### 參、研究架構與分析方法

理論上來說，國會議員問政行為當中，政治意涵最強，且最具潛在政策實踐可能性的，是法律提案的立法行為（包正豪 2009, 99）。然若就台灣的政治現實而言，實務上，法律提案主要由行政部門主導，輔以法案審查之「屆期不連續」的規定和政黨的介入，個別立委的法律提案常流於政治立場宣示，而難有實質進展。反而是質詢權的行使，因《立法院議事規則》有「一問一答」和「被質詢人，除為保守國防外交秘密者，不得拒絕答覆」等規定，使立委能有效監督行政部門，並表達個人重要政治觀點，甚至透過質詢能改變施政作為（陳淞山 1994）。同時，立委質詢經常連結到立委個人選區服務，而且常和地方與部門利益有關。某種程度而言，更能呈現立委本身的實際立場與利益。

換言之，就台灣政治現實而言，立委質詢的內容，更能彰顯其問政所著重的價值與利益為何。對其進行分析研究，能幫助我們深入了解立委的「實質性代表」的意涵。有鑒於此，本文擬延續過往研究成果，聚焦於原住民立委的質詢內容，包括施政總質詢、預決算質詢，以及會議發言（施政與法案審查）等，但排除專案（書面）質詢和國是論壇的部分，來對原住民立委的代表行為之實質內涵，作系統性的探討，並嘗試釐清影響其代表行為的可能因素為何。之所以排除專案（書面）質詢的理由，是因為專案質詢係以書面形式移文行政機關，要求予以答覆，行政機關的答覆也是書面形式。所以這種質詢形式對行政機關壓力很小，立委因而也不重視。實務上，這類質詢普遍由立委助理撰寫，作為立委問政「業績」的裝飾。至於國是論壇，原意是要給予立委，除正規質詢與委員會發言時間外，有更多不拘形式與內容的發言方式與管道，讓立委們有更多機會，對國家事務抒發看法。但實務上，國是論壇已經變成立委作秀的場合，往往只是對著空無一人的議場自我表演，並非真正對行政機關的質詢。由於這兩種質詢與發言，與前述施政與預決算質詢和會議發言相比，有本質上的差異，對行政機關的影響力較低，甚至趨近於無，因而將其排除於研究範圍之外。

就資料來源而言，立委質詢及行政官員答覆之內容全文，均載於立法院議案關係文書之上，能夠滿足研究需求，且易於取得，故本研究據以做為分析資料。就分析單元而言，自 2002 年 2 月 1 日第五屆第一會期至 2012 年 1 月 31 日第七屆第八會期止，歷屆原住民籍立委累計共有 5,135 次施政總質詢、預決算質詢、專案（書面）質詢和會議發言（含國



是論壇發言)。每次質詢和會議發言，各質詢人未必僅探討一個議題，故本文將不拘泥於正式紀錄之發言次數，而以發言中所牽涉議題為基礎分析單位。準此，排除專案（書面）質詢和國是論壇發言後，分析資料之單位數量為 4,393 項 / 次議題。

確立分析單元後，緊接而來的問題是，如何判定立委發言內容的性質。誠如前節有關「實質性代表」的討論，實質性代表的意涵在於：國會議員的實質問政行為是否關係到被代表者的利益；能否回應被代表者的希望、需求；甚至於問政內容當中所指涉的個人 / 團體，是否為被代表者，均影響「實質性代表」存在與否 (Pitkin 1967, 114, 209)。就本文研究標的而言，被代表者即為原住民。換言之，舉凡立委質詢內容牽涉到原住民的利益，即可能為「實質性代表」。之所以稱「即可能」，是在於質詢內容雖指涉原住民利益，但仍有可能是「負面」的指稱（打壓或傷害原住民利益）。為求研究的嚴謹，且避免混淆，本文建構以下判別標準，來定義「原住民利益」(indigenous interests)。

首先，在質詢內容當中，有 (1) 不等比例地推動或保障原住民族的政治或經濟權利與利益，<sup>5</sup> 或是 (2) 發言反對其他立委的「反對前者的主張」，本文即界定該質詢內容，屬於保障原住民族利益的實質性代表行為，而將其歸類為牽涉「實質利益」(substantive interests) 的問政行為。<sup>6</sup> 其次，除開政治經濟面向外，文化面向亦應該被考量，特別是表面看起來無關「實質」利益，但實際上有助於提升原住民族群意識、文化認同，以及自我肯定的問政行為。是類問政行為係文化衝突的體現，不僅僅彰顯弱勢族群 (subordinate group) 堅拒強勢族群 (dominant group) 的宰制，並抗拒既存的權力關係 (Merelman 1995, 3)。同時，這樣的問政行為可以影響社會大眾的觀感，提升族群自尊，並使強勢族群「肯認」(recognition) 弱勢族群的成就 (Bodnar 1992, 13)。因此，雖然未涉及實質利益或資源分配，但也應該被視為「實質性代表」的一部分，故本文將其歸類為「象徵利益」(symbolic interests) 的問政行為。

本文雖然依據相關理論設定前述判準，但放在台灣政治系絡下，仍有部分模糊地帶，特別是「原住民族」的界定問題。在台灣社會，一般談到原住民，是泛指目前官方承認的 14 族，<sup>7</sup> 將其視為一個整體。但在政治上，原住民族則被區分為平地與山地原住民兩類。

<sup>5</sup> 這裡所指稱的政治權利與經濟利益，係舉凡主張以「優惠待遇」(preferential treat) 或「積極行動」(affirmative action) 方式給予原住民族特殊政治、經濟，及其他行政待遇者，均視為此類。

<sup>6</sup> 此一界定方式係援引 Baker 與 Cook(2005) 研究非裔美國人政治代表的設計。然在論文行文當中，為避免「實質利益」與「實質性代表行為」在閱讀上造成混淆，有鑑於「實質利益」所指涉的是牽涉原住民族的「政治或經濟權利與利益」的分配問題，故將以「政經資源分配利益」命名之。

<sup>7</sup> 目前官方所承認的原住民族有阿美 (Amis)、泰雅 (Atayal)、排灣 (Paiwan)、布農 (Bunun)、卑南 (Puyuma)、魯凱 (Rukai)、鄒 (Tsou)、賽夏 (Saisiyat)、達悟 (Tao)、邵 (Thao)、噶瑪蘭 (Kavalan)、

因此，在台灣的政治系絡下，「原住民族」有三個不同範圍的意涵，從文化、語言、風俗習慣和社會結構層面做區分的 14 族（現階段），<sup>8</sup> 到平地與山地原住民的兩類選區劃分，而至於將所有原住民族視為一體的「泛原住民族」。有鑒於此，回歸本文的主要研究問題，在於探究現行選舉制度下所產生的原住民立委是否能夠代表原住民的利益。如果答案是肯定的，那麼到底是代表哪種定義下的原住民？是如同部分原住民社會菁英所主張的：「只代表其所出身所屬的族群」，而致使無國會代表的小族權益不受重視；抑或是如一般國會代表行為研究所指稱的，會傾向成為選區利益的代理人，而在代表行為模式上呈現「平地 / 山地原住民選區代表」的樣貌；抑或是真實如同相關研究所指出的，原住民立委有著泛原住民意識 / 認同，而會積極重視全體原住民的權益，而不受選區壓力和自身所屬族群身分的影響。

因此，要回答這些問題，本文在研究設計上，除前述原住民利益的判別標準外，輔以結合立委質詢內容中所指涉的「原住民族」係為「泛原住民族」、「平地與山地原住民」、「特定族群」（即現行官方所承認的 14 族），來釐清原住民立委之間政行為能代表孰者利益，進而檢證前開所提之先驗性規範命題是否成立。

除原住民立委的代表行為取向之外，本文欲釐清的另一個研究問題是：原住民立委問政所關注的政策內容和取向。透過對質詢問政內容的歸納整理與分析，可以勾勒出立委關注的大致政策方向（包含實質 / 象徵利益取向）與變遷趨勢。因此，本文將同時針對立委質詢所指涉的政策內涵做分類，原則上採用行政院「施政架構分類」(Categorized Administrative Knowledge Entity, CAKE) 之分類標準，<sup>9</sup> 透過歸納整理來分析原住民立委問政關注方向的變遷趨勢，並嘗試釐清影響長期變遷的原因。

## 肆、泛原住民族代表、選區代表，還是族群代表？

在台灣，「原住民」在不同的場域有不同的指涉意義。正如前節所述，依照涵蓋程度高低來看，原住民可以指特定族群，亦可依行政劃分為平地與山地原住民，也可以泛指台灣 14 個原住民族的集合體。我國選舉制度有保障原住民參政權利的原住民專屬選區設

太魯閣 (Truku)、撒奇萊雅 (Sakizaya)、賽德克 (Sediq) 等 14 族。

<sup>8</sup> 目前尚有屬平埔族系的巴宰 (Pazeh)、噶哈巫 (Kaxabu)、西拉雅 (Siraya) 等族正在尋求官方承認。

<sup>9</sup> 「施政架構分類」將所有施政區分為 18 大類（第一層，而原住民事務為其中一項），而後又將每大類分別細分為第二、三層，分類項目詳細完整。詳細分類全文共計 272 頁，為避免影響閱讀，便不列為本文或附錄。有意了解詳細分類細目者，可直接連結「行政院施政分類架構——分類及索引典」網頁：<http://www.ey.gov.tw/Upload/WebArchive/1404/8129154371.pdf>。

計，理論上，這些由原住民選民 (indigenous electorate) 所選出的國會議員，應該代表全體原住民，而為全體原住民的權益發聲。這是原住民專屬選區設計的初衷。不過，由於平地與山地原住民的行政區分，原住民專屬選區又被劃分為以行政身分為基準的兩個選區。根據國會議員代表行為的相關研究指出，立法委員的代表取向會在全國整體利益信託者與選區利益代理人之間擺盪，但會因為選舉壓力而較傾向後者（盛杏媛 2000；2005）。如是，一個值得嚴肅對待的研究議題因而產生：原住民立委到底代表全體原住民，還是代表各自選區內的原住民選民？

另一個衍生出的相關研究議題是：小族的權益是否被充分代表？由於政府繼承日據時代的原住民管理政策，漠視台灣原住民族其實是由眾多文化相異的不同民族所構成的事實。基於行政便利，將台灣原住民劃分為平地與山地兩類，而據以劃分原住民選區。由於各族人口差異頗大，阿美、泰雅、排灣等大族寡占政治資源，其他中小型原住民族則被排斥於國會之外，沒有自身代表（包正豪 2009, 101-102）。識者憂心，此一寡占會造成無國會代表之民族權益受損，繼而主張「族群代表制」，讓每一原住民族都至少保障一席國會議員席次（施正鋒 2005a, 176）。但這個主張將使原本已有超額代表 (over-representation) 問題的原住民，更加擁有與其人口規模不相匹配的政治影響力，會損及其他漢人的權益，因而窒礙難行。<sup>10</sup>

為求釐清上開問題，近年有學者嘗試以量化研究方法來尋找可能的答案。但實證研究結果卻發現，我國原住民立委的問政行為，固然會受到選舉壓力的影響，而傾向積極回應「選民的利益」。但由於原住民立委本身的族群認同，並非狹隘的「個別原住民族」，而是將所有原住民族視為一個整體的「泛原住民族」，自認其為全體原住民的代表，所以不受「選區選民」的限制，而在其法律提案行為上反映出積極重視全體原住民利益的情形（包正豪 2009, 106-107）。

然而立委之制度性問政行為，並不僅只法律提案一端。渠等在院內的質詢與會議發言，亦為其問政行為之重要組成部分。事實上，相較於法律提案必須由全體立委的合議，方能具體施行。質詢與會議發言，因根據《立法院職權行使法》之規定，可由立委單獨行使，且行政機關不得拒絕答覆之故，更能突顯個別立委的政治立場與代表取向。因此，前述研究發現，只披露原住民立委問政行為的一端。自分析法律提案行為而得出的結論，能否代表原住民立委問政行為的全貌，殊難驟下定論。為對原住民立委之問政行為有更全面性的認識，本文乃以渠等之質詢與會議發言內容為資料來源，進行分析並釐清影響原住民

<sup>10</sup> 以第七屆立法院的代表組成結構為例，該屆立院共有 113 席，其中原住民立委有 7 席（6 席區域、1 席不分區），占總席次的 6.2%，但同時其原住民人口數僅占全國總人口數的 1.8%，而如果實施「族群代表制」，每一法定原住民族均有 1 席立委的話，超額代表情形會暴增為 12.4%。

立委代表行為的因素。

過去的相關研究發現，原住民立委的問政行為會受到「泛原住民意識」的影響，而反映於渠等之法律提案行為上，結果是：「原住民立委的法律提案不受其自身所屬族群和選區的影響，而傾向關照全體原住民的利益」（包正豪 2009）。然而此一發現，是否同樣適用於原住民立委的其他問政行為（質詢與會議發言）。自表 1 的數據來看，研究範圍內所有原住民立委，共計提出 4,393 項 / 次質詢議題。其中 57.91% 是屬於泛原住民族利益。屬於自身選區利益或是自身所屬族群（特定族群）利益的比例，僅分別占全體的 6.24% 和 0.46% 而已。答案似為肯定的。

表 1 原住民立委質詢暨會議發言之利益牽涉對象

利益牽涉對象	次數	百分比	累積百分比
一般利益	1,555	35.40	35.40
泛原住民族利益	2,544	57.91	93.31
選區利益	274	6.24	99.54
特定族群利益	20	0.46	100.00
總和	4,393	100.00	

資料來源：立法院國會圖書館立法委員問政專輯（第五至七屆），由筆者自行整理。

觀察原住民立委質詢內容所牽涉的對象，根據表 1 的數據，全體原住民立委，在質詢與會議發言當中，爭取自身所屬族群特殊權利的比例，僅有 0.46%，比例微乎其微。這點發現，實際上推翻了部分學術界與原住民社會菁英所主張「現行選舉制度下所產生的原住民代表，無法使各原住民族均在國會內有其代表，因而將無法保障未有代表之原住民族的權益」的說法。因此，於現階段，我們可以獲致以下初步結論：「原住民立委本身所屬族群背景並不會影響其質詢問政行為，而有偏頗本身或忽略其他族群的現象」。但就此驟下判斷，指稱「原住民立委的質詢與會議發言不受選舉制度的影響，而傾向關照全體原住民的利益」，則仍言之過早。雖然將全體原住民立委視為一個整體，確實我們可以觀察到「原住民立委的質詢與會議發言有傾向關照全體原住民利益」的傾向。2002 到 2012 年間三屆國會議員任期內的 4,393 項 / 次發言，有接近六成的質詢與會議發言，是為全體原住民的利益發聲。但其間個別原住民立委是否受到其他因素，特別是選舉制度的影響，而使其質詢問政行為所關注的利益對象有所差異，仍未經驗證。因此，我們需要進一步交叉分析各原住民立委的當選方式，與其質詢和會議發言所牽涉利益對象之間的關係。

就我國選舉制度的設計，原住民國會議員的政治甄補管道區分為兩大類。一是依其原住民身分，參與原住民區域立委選舉（劃分為平地 / 山地原住民兩個選區），以複數選

區單記非讓渡投票制選出；其二則是透過全國不分區（比例代表制），以政黨名單形式當選。前者係受憲法保障，既保障當選名額，又有原住民專屬選區設計；後者則端視各政黨是否願意提名原住民，並放入安全名單之中，並無特殊保障。<sup>11</sup> 這兩種政治甄補途徑所面對的選舉壓力大不相同。原住民區域立委選舉必須直接面對選民；全國不分區立委選舉則是仰賴政黨得票，所競逐的是政黨名單之排名先後，而無須直接面對原住民選民。然而如本節前述，國內相關研究結果指出，區域選出的國會議員，會因為直接面對選區壓力，而傾向以選區利益代理人自居。有鑒於此，一個合理的假設是：「選舉制度會影響國會議員的問政行為，區域選舉選出的原住民立委會比全國不分區選出的原住民立委更加重視原住民選區的利益」。

為驗證假設，本研究將選舉方式與原住民立委質詢暨會議發言之利益牽涉對象等兩個變數進行交叉，得到表 2 的數據。該交叉表格卡方檢定之漸近顯著性為 .000，意指這兩個變數確實存在顯著的相關關係。細部觀察表 2 內的八類組合 (cell)，每一組合的調整後殘差 (adjusted residual) 都大於 1.96。換言之，造成這兩個變數彼此相關的原因，存在於每一個組合。其中我們可以發現，無論是區域選出，或是由全國不分區選出的原住民立委，皆以泛原住民族利益作為最重要的質詢焦點（區域選出原住民立委的質詢當中有 58.72%，而全國不分區選出的原住民立委有 54.07% 的質詢，都與泛原住民族利益有關）。在此一大方向之下，區域選出的原住民立委之質詢與會議發言時，比全國不分區選出的原住民立委，更加重視選區利益 (7.33% vs. 1.05%)。而經由全國不分區選出的原住民立委，則比區域選出的原住民立委來得重視一般利益 (43.96% vs. 33.60%)。然而，雖然統計數據顯示，全國不分區選出者，相對於區域選出的原住民立委，更重視特定族群利益，但由於此一類別的次數極少（7 次，僅佔所有全國不分區立委質詢的 0.92%），所以統計上的顯著僅有參考價值（區域原住民立委亦同）。

<sup>11</sup> 第五屆和第六屆立委任期，平地與山地原住民選區各有 4 席立委。而後經過修憲，全體立委名額減半，從原先的 225 席降到 113 席，其中原住民立委席次部分則各減 1 席，使原住民立委保障席次從 8 席降到 6 席。修憲亦改變了全國不分區立委的產生方式，修憲前全國不分區立委之政黨席次分配係依照區域立委得票比例計算，修憲後則不再依附區域立委之政黨得票比例，而改以兩票制，依全國政黨票得票比例分配之。

表 2 選舉方式與原住民立委質詢內容之利益牽涉對象

選舉方式	利益牽涉對象				總和	
	一般 利益	泛原住民族 利益	選區 利益	特定族群 利益		
區域	個數	1,220	2,132	266	13	3,631
	百分比	33.60	58.72	7.33	0.36	100.00
	調整後殘差	<b>-5.44</b>	<b>2.36</b>	<b>6.51</b>	<b>-2.09</b>	
全國不分區	個數	335	412	8	7	762
	百分比	43.96	54.07	1.05	0.92	100.00
	調整後殘差	<b>5.44</b>	<b>-2.36</b>	<b>-6.51</b>	<b>2.09</b>	
總和	個數	1,555	2,544	274	20	4,393
	百分比	35.40	57.91	6.24	0.46	100.00

資料來源：立法院國會圖書館立法委員問政專輯（第五至七屆），由筆者自行整理。

說明：Pearson Chi-Square = 65.58; df = 3; significance .000\*\*\*。

無論如何，此一結果顯示，本文研究假設受到實證證據的支持。區域選出的原住民立委，的確比較偏向在質詢與會議發言當中，替選區利益發聲。而自全國不分區選出的原住民立委，則因為無須直接面對原住民選民（其選區選民是全體選舉人），而傾向在質詢與會議發言當中，關注全體民衆的利益。此外，區域原住民立委相對比較重視泛原住民族利益，而不去關注本身所屬族群的特定利益，一個合理的推論是，區域原住民的選區劃分，是以山地與平地原住民來區別。在複數選區單記非讓渡投票制度之下，只要具備平地／山地原住民身分，無論在血緣上屬於哪一族，都被劃歸為同一個選區，都是平地／山地原住民立委的選民。如果平地／山地原住民立委特別照顧自身所屬族群的利益，很可能會失掉其他原住民族群選民的支持，反而造成其在選舉競爭上的困難，為智者所不取。

同樣的，由全國不分區所選出的原住民立委，其選民是全體選舉人，其中有原住民身分的僅有 2%。所以，其自我定位有所調整，因而使其問政行為所側重的方向有所不同。然而畢竟還是具有原住民身分，這個原住民族群認同，仍會令其在全體國民代表與原住民利益代言人上有所擺盪。具體證據即在所關注利益的次數分配上。根據表 2 的資訊，雖然統計分析顯示，由全國不分區選出的原住民立委較為側重一般全體民衆的利益（和區域選出者相比較），但在絕對次數上，仍有超過五成以上的質詢與會議發言，是關係到泛原住民族利益的，為最大宗（54.07%）。這種自我定位與原住民族群認同之間變化轉換的細膩心路歷程，學術界已有對特定原住民立委以深度訪談方式進行的質化研究予以詮釋，而其研究結論亦與本文發現相呼應（包正豪、王蔚婷與黃雅倩 2012）。

雖然研究假設受到實證證據支持，但此一研究發現卻與「以法律提案內容」為研究標

的的相關研究結果不完全吻合。包正豪（2009）分析原住民立委的法律提案內容，發現原住民立委在提出法案時，並不會特別重視選區的利益，而是以「泛原住民族代言人」自居，而提出關照全體原住民的相關法案。有關此一矛盾，筆者認為應是兩種問政行為性質不同所造成的結果。一般而言，法律本身是通盤適用的，比較不會出現針對特定對象立法。而法律案自提案連署階段起，就非個別國會議員所能獨力掌控，必須獲得相當數量的國會議員支持，更遑論正式進入審查與表決程序後，必須獲得多數國會議員的同意。所以，原住民立委在提案階段就必須妥協，至少先獲得其他立委的支持以方便成案。在這樣的情形下，訴求特定選區利益，而可能與其他國會議員代表之利益有所衝突的法律案，自然難以獲得支持，因此理性的做法是訴求全體原住民的利益，而使法案能夠進入實質討論或審查階段。反觀質詢與會議發言，普遍來說，都是針對特定議題或現象提出，性質上與法律案的通盤適用原本就有差異。同時，這種問政行為，完全可由個別國會議員獨立行使。某種程度而言，比較能夠反映出特定國會議員的真實態度。於是可以合理地推論，造成原住民立委在法律提案和質詢與會議發言上的代表取向有異，應是問政行為性質上的差異所造成的。

綜上所述，我們可以發現，由於現行選舉制度有原住民專屬選區和保障名額的設計，使得國會能夠選出原住民立委。雖然理論上，這些原住民立委應該為全體原住民發聲，而從渠等質詢與會議發言所牽涉利益對象的比例來看，也似乎印證這樣的假設。確實原住民立委在問政時，以維護爭取泛原住民利益的情形，為最多。但當我們將選區因素納入考慮後，即可發現選舉制度因素，仍然對原住民立委的問政行為有顯著的影響，由於競選連任的壓力，使得他們在問政上，更加偏重選區的利益。這點發現與盛杏澗（2000：2005）的研究結論相合。原住民立委與其他立法委員相同，在面對選區壓力時，會傾向扮演選區利益代言人。同時，本文的研究結果亦釐清一個長期流行的政治迷思 (political myth)：即族群代表才能保障個別原住民族權益的說法。自上文分析原住民立委的質詢問政行為，我們清楚地觀察到，原住民立委為避免失去其他非本身所屬族群選民的支持，並不會在問政上偏重本身所屬族群的利益，而是以選區內所有原住民選民的權益為依歸，甚至兼顧到全體原住民。換言之，在現行選舉制度設計下，縱使原住民小族無法選出自身代表，但其權益並不會受損。基於擴大選舉支持基礎的考慮，他族背景的原住民立委仍會關注無國會代表之原住民族群的權益。

## 伍、原住民立委「實質性代表行為」的內容分析

從前節對質詢內容的分析討論中，我們大致發現原住民立法委員的代表取向，主要

還是以泛原住民利益代表為主。但在面對選區壓力的時候，有時候會扮演選區利益代理人的角色。本文進一步要討論的是，原住民立委的「實質性代表行為」所關注的，到底是政治經濟面向的「政經資源分配利益」，還是未涉及政治經濟資源分配，卻有助於提升原住民族群意識、文化認同，以及自我肯定的「象徵利益」？根據前述討論，舉凡立委質詢內容牽涉到原住民的利益，即為「實質性代表行為」。因此，本節的討論，將先把原住民立委的質詢與會議發言內容中，與原住民權益無關的部分排除，而聚焦於原住民立委的「實質性代表行為」。準此，自 2002 到 2012 年第五至七屆立委任期間，總共選出 26 席次的原住民立委（13 位委員），共計有 2,749 次有關原住民權益的「實質性代表行為」。其中有 1,942 次 (70.64%) 關乎政治經濟資源分配，只有 807 次 (29.36%) 屬於象徵利益（詳細數據請見表 3）。因此，初步來看，原住民立委的實質性問政行為，是偏向重視政治經濟資源分配議題。

表 3 第五至七屆原住民立委質詢與會議發言之牽涉利益內容

牽涉利益內容	第五屆		第六屆		第七屆		全體	
	(2002-2005)		(2005-2008)		(2008-2012)			
	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比
政經資源分配利益	637	87.14	556	75.14	749	58.61	1,942	70.64
象徵利益	94	12.86	184	24.86	529	41.39	807	29.36
總計	731	100.00	740	100.00	1,278	100.00	2,749	100.00

資料來源：立法院國會圖書館立法委員問政專輯（第五至七屆），由筆者自行整理。

然而從表 3，可以觀察到原住民立委質詢牽涉利益內容的變遷趨勢。雖然整體來說，原住民立委問政時，比較重視政治經濟資源分配議題。但隨著時間變遷，有逐漸改為重視象徵利益的趨勢。第五屆立委任期內，9 席原住民立委（8 席區域和 1 席不分區）共計提出 731 項議題質詢，其中接近九成 (87.14%) 關乎政經資源分配利益。第六屆立委任期時，則有 10 席原住民立委（8 席區域和 2 席不分區），質詢議題總數微幅提升為 740 項，但關乎原住民政經資源分配利益的議題質詢比例下降到七成五 (75.14%)。第七屆立委任內，則更驟降到不足六成 (58.61%)。有趣的是，第七屆原住民立委，除相對比較重視象徵利益外，質詢積極度，更是遠高過前兩屆。該屆立法院組成，因為修憲減少國會議員席次的關係，原住民區域立委的應選名額從 8 席降到 6 席，而另有 1 席不分區當選，所以共有 7 席原住民立委，是歷屆最少的。但也是第七屆原住民立委有最多項次的質詢（1,278 項議題）。若計算每位立委的質詢平均次數，差距就更明顯。第五屆平均每位立委質詢 81 個議題，第六屆是 74 個議題，但第七屆就暴增到 183 個議題，是前兩屆 2.25 到 2.5 倍左



右。

之所以會有這樣的鉅幅變化，一個可能的原因是選舉制度變遷的政治效應。2008 年第七屆立委選舉，當選人與第六屆幾乎完全相同，所以基本可以排除是因為立委組成結構變化所造成的。但原住民區域應選名額減少 25%，使得最低當選票數大幅提升。<sup>12</sup> 由於原住民選民的投票參與率一向偏低（五成以下），但當選門檻卻被拉高約 1.5 倍，因此選舉競爭更形激烈，促成原住民立委建立個人選票的更強烈動機，從而在議事場內積極表現，形塑「認真」的自我形象，以期獲得選民的注意與支持。

雖然整體來說，原住民立委的質詢問政，比較側重關心政經資源分配利益，但個別立委可能會因為本身身分的影響，而使其之質詢問政側重不同。選區與政黨是國會議員在國會裡議事所面臨的兩股力量，這兩股力量以不同的程度與方式影響國會議員的代表行為。前者可視為是對選區選民需求的回應（至少是其本身所認知到的），後者則是政黨的影響。因此，本文擬進一步觀察原住民立委的實質性代表行為，是否有選區劃分與政黨歸屬上的差異。

交叉分析結果顯示，原住民立委的質詢問政行為，確實與其所屬選區和政黨歸屬有關。從表 4 的數據來看，從所屬選區來看，全體平地原住民共有 944 項次的質詢議題，其中 90.5% 與原住民政經資源分配議題有關。其次是全國不分區的原住民立委，也是特別偏重原住民政經資源分配，其質詢與之有關的比例亦高達 82%。山地原住民選區選出者的質詢內容與政經資源分配相關者的比例雖遠低於前二者，只有 53.75%，但仍然超過半數以上。因此，無論選區為何，原住民立委的質詢內容，基本上都比較偏向重視政經資源分配議題。至於山地原住民立委則顯示出不同的問政側重方向。雖然山地原住民立委仍然有較高比例的質詢 (53.75%) 是屬於原住民政經資源分配利益的議題，但與平地原住民和全國不分區出身的立委相比，山地原住民立委「相對」比較關心且在乎的是，提升原住民族群意識、文化認同，以及自我肯定的「象徵利益」(46.25% vs. 9.53% 平地原住民；17.99% 全國不分區)。

至於政黨歸屬對質詢發言所牽涉利益內容之相關關係，也是一樣。無論政黨歸屬為何，原住民立委均傾向關注政經資源分配議題。三個在野政黨（民進黨、親民黨、無黨團結聯盟）的原住民立委質詢發言所牽涉的利益內容，則呈現相對一致的情形，有八到九成的質詢關注政經資源分配，一到兩成才是象徵利益。而國民黨籍原住民立委的質詢有

<sup>12</sup> 除山地原住民立委簡東明為新當選人外，其他五位均為連任。但選舉得票情形卻有鉅幅變化。2004 年第六屆立委選舉，平地原住民最低當選票數是 8,364 票，山地原住民則是 12,179 票，到 2008 年第七屆立委選舉時，最低當選票數被拉高為：平地原住民 11,925 票，而山地原住民 20,012 票，當選門檻提高 1.5 倍。

60.53% 是屬於政經資源分配的討論。換言之，只要是原住民籍立委，在質詢發言時，就會比較側重討論與政治經濟資源相關的實質權益問題。但在這個前提之下，相較於其他在野政黨，長期宰制原住民立委選舉的國民黨，其所屬原住民立委的質詢發言會「相對」偏向關注象徵利益。國民黨籍原住民立委的 1,591 項質詢議題內，有 628 項屬於象徵利益，比例近四成 (39.47%)，顯著與其他政黨不一致。換言之，長期執政且在原住民社會當中有廣泛支持的國民黨，還是重視原住民選民的政經資源分配，但同時也關照兼顧如何提升原住民族群意識、文化認同，以及自我肯定的「象徵利益」。反觀其他政黨的原住民立委，欠缺政黨組織動員力量的幫助，必須仰賴建立自身個人選票來鞏固支持基礎，在策略上則偏向透過「直接給原住民帶來實質政治經濟利益」的方式來回應選民。

表 4 選區 / 政黨歸屬與質詢發言牽涉利益內容之交叉分析

		利益內容		總和	卡方檢定
		政經資源 分配利益	象徵利益		
<b>選區</b>					
平地原住民	次數	854	90	944	Chi-Square = 395.95; df = 2; significance .000***
	百分比	90.47	9.53	100.00	
	調整後殘差	<b>16.50</b>	<b>-16.50</b>		
山地原住民	次數	746	642	1,388	
	百分比	53.75	46.25	100.00	
	調整後殘差	<b>-19.65</b>	<b>19.65</b>		
全國不分區	次數	342	75	417	
	百分比	82.01	17.99	100.00	
	調整後殘差	<b>5.54</b>	<b>-5.54</b>		
<b>政黨歸屬</b>					
國民黨	次數	963	628	1,591	
	百分比	60.53	39.47	100.00	
	調整後殘差	<b>-13.65</b>	<b>13.65</b>		
民進黨	次數	369	69	438	
	百分比	84.25	15.75	100.00	
	調整後殘差	<b>6.82</b>	<b>-6.82</b>		
親民黨	次數	319	36	355	
	百分比	89.86	10.14	100.00	
	調整後殘差	<b>8.52</b>	<b>-8.52</b>		
無黨團結聯盟	次數	291	74	365	
	百分比	79.73	20.27	100.00	
	調整後殘差	<b>4.09</b>	<b>-4.09</b>		

資料來源：立法院國會圖書館立法委員問政專輯（第五至七屆），由筆者自行整理。

釐清原住民立委的代表取向與關注利益性質後，本文將接續討論原住民立委問政所關注政策的具體內涵。透過對質詢問政內容做長期性的歸納整理與分析，可以勾勒出立委們所關注的議題與變遷趨勢。因此，本文將立委質詢發言所指涉的政策內涵做分類，原則採用行政院「施政架構分類」之分類標準，歸納整理原住民立委問政關注議題的實質內涵，並嘗試釐清造成差異的原因。

首先，透過原住民立委質詢與會議發言牽涉議題的施政分類次數表（表 5），我們可以清楚地觀察到歷屆原住民立委質詢發言，所牽涉議題的次數分布狀況。無論是分屆還是整體觀察，容或各項百分比略有變動，但原住民族經濟及公共建設與原住民族教育文化兩大類，始終都是原住民立委最關切的議題（20-30%），其次是原住民族衛生福利議題（15-20%），再其次則是原住民族土地管理和原住民族權與優惠待遇（10% 上下），最後則是轉型正義與原住民族尊嚴、原住民族政治參與、核廢料（蘭嶼低放射性核廢料儲存場之存廢與補償問題）等三類較少被關注的議題（大多在 5% 以下）。

表 5 第五至七屆原住民立委質詢與會議發言牽涉議題之施政分類

質詢問政議題類別	第五屆 (2002-2005)		第六屆 (2005-2008)		第七屆 (2008-2012)		全體	
	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比
原住民族教育文化	146	19.97	226	30.54	261	20.42	633	23.03
原住民族衛生福利	142	19.43	126	17.03	191	14.95	459	16.70
原住民族經濟及公共建設	197	26.95	166	22.43	410	32.08	773	28.12
原住民族土地管理	87	11.90	87	11.76	150	11.74	324	11.79
核廢料議題	31	4.24	11	1.49	29	2.27	71	2.58
原住民族政治參與	12	1.64	22	2.97	44	3.44	78	2.84
原住民族權與優惠待遇	75	10.26	74	10.00	152	11.89	301	10.95
轉型正義與原住民族尊嚴	41	5.61	28	3.78	41	3.21	110	4.00
總計	731	100.00	740	100.00	1,278	100.00	2,749	100.00

資料來源：立法院國會圖書館立法委員問政專輯（第五至七屆），由筆者自行整理。

當我們將原住民立委質詢議題的取向，和當下原住民社會所面臨到的困境相連結後，可以發現兩者相呼應的。根據行政院原住民族委員會 2010 年的「99 年原住民族經濟狀況調查」資料顯示（行政院原住民族委員會 2010），原住民族家庭所得僅為全體家庭的 0.463 倍，不足一般家庭的半數，並有超過 38% 以上的原住民族家庭收入是屬於最低所得（全國家庭收入最低的 20%）。同時，有接近六成（58.2%）的原住民族家庭在「貧窮線」以下掙

扎。<sup>13</sup> 換言之，總體經濟統計數據明確地告訴我們，原住民在台灣是屬於「經濟弱勢」。

教育文化方面，原住民不僅面對母語與傳統文化流失的危機，即便是主流教育體系內，原住民仍處於弱勢。根據教育部 100 學年度全國中輟統計數據（教育部訓育委員會 2012），原住民中輟生的比例占全國中輟生的 14.93%，8.3 倍於原住民學生比例。同時就學年齡中原住民受教育的機會（在學率），則呈現愈是高等教育，機會就愈少的趨勢。義務教育階段，原住民在學率與全體無異，高中職階段則較全體少約 5%。等到大專院校階段，在學率就只有全體的 36%（教育部統計處 2012）。至於原住民衛生福利方面，原住民不僅納入全民健保的比例（93.6%）較全體國民低 5.9%。同時欠費鎖卡比例，亦占全國健保鎖卡人的 13%，是原住民人口比例的 6 倍。<sup>14</sup> 更遑論內政部統計處（2012）之統計通報，所提及「原住民平均餘命較全體國民少 8.89 歲，其中男性少 10.14 歲，女性少 7.77 歲」的事實。原住民衛生福利的困境，不言可喻。

無論是政府統計所顯示出的客觀現實，抑或是個體層次的意見調查和相關學者的研究發現，都指出當下原住民社會最需要解決的問題，是經濟與教育文化上的弱勢地位。<sup>15</sup> 因此，當我們觀察到原住民立委的質詢偏重經濟、教育、衛生等議題是關係到「被代表者」（原住民）的利益，而且具體回應了被代表者需求，與 Pitkin(1967) 對實質性代表的詮釋相合。但當原住民立委持續不斷關注同類問題時，這同樣意味著原住民立委的質詢與會議發言並未促使行政機關有明顯作為，來改善這些困境。反覆地質詢同個議題，表示問題依然存在，情況並沒有好轉。

從這個角度來審視原住民立委的質詢發言議題內容，可以注意到八大類議題當中，只有「轉型正義與原住民族尊嚴」和「衛生福利」議題的相關質詢發言比例，是明顯逐屆下降的。「轉型正義與原住民族尊嚴」質詢比例從第五屆的 5.61%，降到第六屆的 3.78%，再降到第七屆的 3.21%，意味著轉型正義與原住民族尊嚴議題，在這十年間，受到原住民立委的重視程度逐漸下降。輔以觀察到 2002 年陳水扁前總統，以總統身分代表政府與原住民族完成「新伙伴關係協定」的締約，甚至承諾要在「新憲法」內設立原住民專章後，立法院並陸續通過《原住民族基本法》、《原住民族身分法》、《原住民族傳統智慧創造保護條例》等法案。這些都是「肯認」原住民族是台灣這塊土地最早的主人，原住民族所擁有的自然主權是優先於國家而存在的政治宣示與具體實現。此外，政黨輪替後，馬英九總統

<sup>13</sup> 「貧窮線」是各縣市最近一年平均每人消費支出的 60%，也是政府認定低收入戶並給予補助的標準。58.2% 的原住民家庭收入低於貧窮線，表示近六成的原住民家庭都仰賴政府的低收入戶補助。

<sup>14</sup> 「鎖卡」意指健保納保人欠繳保費而遭到停止健保服務。

<sup>15</sup> 衛生福利議題某種程度與經濟議題高度相關，之所以原住民健保納保率偏低、鎖卡率偏高、平均餘命較短，都與原住民經濟弱勢有關。

亦為其失言向原住民道歉。至於衛生福利議題，雖然亦有逐年下降的趨勢，從第五屆的 19.43%，到第六屆的 17.03%，再到第七屆的 14.95%，但整體比例仍高，依舊為原住民立委問政質詢的重要焦點。

換言之，在這十年間，事關轉型正義與原住民族尊嚴的議題，均獲得政府迅速的回應。因此，反映在原住民立委問政行為上的結果，便是相關議題質詢次數的持續降低。然而，要特別注意的是，所謂「轉型正義與原住民族尊嚴」議題，整體來說，大部分都不涉及實質政治經濟利益的重分配。政府與政治人物的回應也都是政治宣示型態，在口頭上承認原住民族的「優先地位」，並以較低姿態回應原住民的相關要求。但這些政治宣示的回應與立法，對解決或改善原住民社會當下所面對的諸多困境並無直接幫助。這個現象，正如同 Tate(2003) 研究美國黑人代表行為的發現，無關實質利益分配的「宣示性立法」成本較低，也比較容易通過。但這樣的代表模式，卻對原住民 / 少數族群的政經弱勢地位沒有實質幫助 (Sullivan 1997)。

前述討論已經發現原住民立委質詢發言所關切的議題，並沒有太多變化，還是主要集中在原住民社會當前的弱勢地位。然而身為原住民代言人的立委們，是否會因為本身選區或政黨歸屬的影響，而在關注議題上有所不同？而造成這些不同側重的可能原因又有哪些？是本篇論文最後要討論的研究問題。表 6 交叉分析的卡方檢定結果顯示，選區和政黨歸屬均與原住民立委質詢發言議題的施政分類顯著相關，漸進顯著性均為 .000，意指不同選區選出和不同政黨歸屬的原住民立委，其所關注側重的質詢議題確實存在不同。

細部觀察表 6 的統計係數，可以發現，無論是平地、山地，抑或是全國不分區選出的原住民立委，在整體質詢議題次數上都傾向關注原住民族經濟及公共建設、教育文化、衛生福利等三大類。換言之，所有原住民立委，不分選區，都很關注這些議題。但是相對來說，平地原住民選區選出的立委，特別重視原住民族經濟及公共建設議題（31.57% 的質詢內容與之相關）。至於其他議題部分，平地原住民立委與其他選區選出的立委並無明顯差異（其他大部分議題類別的調整後殘差均不超過正負 1.96，表示無顯著差異。此外，雖然政治參與和轉型正義兩類的調整後殘差均小於負 1.96，表示平地原住民立委在這兩項的質詢次數顯著偏低。但整體而言，無論自那個選區選出的原住民立委，均較少關注此兩類議題）。全國不分區選出者則相對最不重視原住民族經濟及公共建設議題（相較於平地原住民的 31.57% 和山地原住民的 29.11%，全國不分區選出者有關原住民族經濟及公共建設議題的比例只有 17.03%），不重視原住民族權與優惠待遇議題（相較於平地原住民的 10.91% 和山地原住民的 11.89%，全國不分區選出者有關原住民族權與優惠待遇議題的比例只有 7.91%），而比較關心原住民族衛生福利和轉型正義與原住民族尊嚴議題（百分比分別為 25.18% 和 7.43%，均顯著高於平地或山地原住民立委）。至於山地原住民選出的立

表 6 選區 / 政黨歸屬與發言議題施政分類之交叉分析

		施政分類								總和
		原住民 族教育 文化	原住民 族衛生 福利	原住民 族經濟 及公共 建設	原住民 族土地 管理	核廢料 議題	原住民 族政治 參與	原住民 族權與 優惠待 遇	轉型正 義與原 住民族 尊嚴	
<b>選區</b>										
平地 原住民	次數	205	170	298	111	24	12	103	21	944
	百分比	21.72	18.01	31.57	11.76	2.54	1.27	10.91	2.22	100.00
	調整後殘差	-1.18	1.33	<b>2.91</b>	-0.03	-0.10	<b>-3.58</b>	-0.05	<b>-3.44</b>	
山地 原住民	次數	323	184	404	163	38	53	165	58	1,388
	百分比	23.27	13.26	29.11	11.74	2.74	3.82	11.89	4.18	100.00
	調整後殘差	0.31	<b>-4.88</b>	1.16	-0.07	0.52	<b>3.13</b>	1.59	0.48	
全國 不分區	次數	105	105	71	50	9	13	33	31	417
	百分比	25.18	25.18	17.03	11.99	2.16	3.12	7.91	7.43	100.00
	調整後殘差	1.13	<b>5.04</b>	<b>-5.47</b>	0.14	-0.59	0.37	<b>-2.16</b>	<b>3.88</b>	
<b>政黨歸屬</b>										
國民黨	次數	334	271	531	168	34	36	179	38	1,591
	百分比	20.99	17.03	33.38	10.56	2.14	2.26	11.25	2.39	100.00
	調整後殘差	<b>-2.97</b>	0.55	<b>7.18</b>	<b>-2.34</b>	-1.73	<b>-2.13</b>	0.59	<b>-5.06</b>	
民進黨	次數	118	105	70	55	9	15	36	30	438
	百分比	26.94	23.97	15.98	12.56	2.05	3.42	8.22	6.85	100.00
	調整後殘差	<b>2.12</b>	<b>4.45</b>	<b>-6.16</b>	0.55	-0.76	0.81	<b>-2.00</b>	<b>3.32</b>	
親民黨	次數	96	41	86	45	8	11	53	15	355
	百分比	27.04	11.55	24.23	12.68	2.25	3.10	14.93	4.23	100.00
	調整後殘差	1.93	<b>-2.79</b>	-1.75	0.56	-0.42	0.32	<b>2.57</b>	0.23	
無黨團 結聯盟	次數	85	42	86	56	20	16	33	27	365
	百分比	23.29	11.51	23.56	15.34	5.48	4.38	9.04	7.40	100.00
	調整後殘差	0.13	<b>-2.86</b>	<b>-2.08</b>	<b>2.26</b>	<b>3.75</b>	1.91	-1.25	<b>3.55</b>	

資料來源：立法院國會圖書館立法委員問政專輯（第五至七屆），由筆者自行整理。

說明：1. 選區的卡方檢定：Chi-Square = 90.98; df = 14; Significance .000\*\*\*。

2. 政黨歸屬的卡方檢定：Chi-Square = 141.88; df = 21; Significance .000\*\*\*。

委則是「相對」比較重視原住民政治參與議題（百分比為 3.82%，但調整後殘差 3.13），但對原住民族衛生福利議題「相對」比較不重視（百分比為 13.26%，顯著低於平地原住民的 18.01% 和全國不分區的 25.18%）。

政黨歸屬方面，同樣可以觀察到，不管是哪個政黨，整體次數分配上都關注經濟、

教育文化、衛生福利議題的情形。但透過比較各類別的次數百分比分布和調整後殘差，也同樣發現不同政黨歸屬的原住民立委還是有不同的議題側重傾向。其中國民黨籍原住民立委，可以說特別專注於原住民族經濟與公共建設議題（占所有國民黨籍原住民立委質詢的 33.38%，而且調整後殘差 7.18，是唯一正向顯著的類別）。至於其他類別議題，若非顯著不重視（譬如核廢料、原住民政治參與、轉型正義與原住民族尊嚴等議題的百分比都在 3% 以下），不然就是與其他政黨相比無明顯差異（如衛生福利、優惠待遇等議題之調整後殘差均不及正負 1.96）。比較值得注意的是，國民黨籍原住民立委特別不願意碰觸轉型正義與原住民族尊嚴相關議題（次數僅占所有質詢的 2.39%，而調整後殘差值為最小的 -5.06）。民進黨籍原住民立委則是比較重視原住民族教育文化 (26.94%) 和原住民族衛生福利 (23.97%)。此外，雖然整體次數分配上，民進黨籍原住民立委看似也同樣重視經濟問題，但與其他政黨相比，民進黨籍原住民立委卻是「相對」最不關心這個議題的（次數分配百分比雖高達 15.98%，但調整後殘差 -6.16，表示民進黨籍原住民立委的質詢次數，在這個議題上相對偏低）。至於自國民黨分裂而出的親民黨，其所屬立委質詢問政則是比較偏向原住民族教育文化 (27.04%) 和原住民族經濟與公共建設 (24.23%)。

至於無黨團結聯盟部分，根據表 6 的數據顯示，無黨團結聯盟的原住民立委，比較重視的議題是原住民族教育文化和經濟與公共建設兩類（百分比分別為 23.29% 和 23.56%）不過，無黨團結聯盟是無黨籍立委為謀求有機會分配全國不分區席次的鬆散結合。彼此既無黨紀規範，亦無組織可供借力。若將無黨籍原住民立委視為同屬相同政治團體而傾向會有相類似問政行為，並非合宜的做法。而該政團共有兩位原住民立委，一是第五屆的瓦歷斯貝林，另一則是自第五屆起連任迄今的高金素梅。兩者均為山地原住民選區選出，也都是泰雅族人。<sup>16</sup> 縱使兩者因為議事與問政需要而經常有密切合作關係，但彼此間亦存在競爭關係。

因此，我們將兩人的資料獨立抽出，並進行交叉分析（請見表 7）。分析結果顯示，高金素梅比較重視原住民族經濟及公共建設 (23.23%) 和土地管理議題 (19.69%)，而瓦歷斯貝林則是特別重視原住民族教育文化議題 (38.74%) 和經濟及公共建設議題 (24.32%)。整合前述政黨歸屬的比較分析來看，無黨團結聯盟「相對」於其他政黨會比較側重原住民族土地管理議題（占全體次數分配的 15.34%，而調整後殘差值高達 2.26，顯著高於其他政黨）的原因，是高金素梅的關係。

<sup>16</sup> 瓦歷斯貝林是賽德克族人，但在賽德克族被正式承認為原住民族之前，是被歸為泛泰雅族系。

表 7 高金素梅和瓦歷斯貝林與其質詢發言議題施政分類之交叉分析

	施政分類								總和
	原住民族教育文化	原住民族衛生福利	原住民族經濟及公共建設	原住民族土地管理	核廢料議題	原住民族政治參與	原住民族權與優惠待遇	轉型正義與原住民族尊嚴	
<b>高金素梅</b>									
次數	42	31	59	50	16	14	21	21	254
百分比	16.54	12.20	23.23	19.69	6.30	5.51	8.27	8.27	100.00
調整後殘差	<b>-4.62</b>	0.63	-0.23	<b>3.48</b>	1.04	1.59	-0.78	0.96	
<b>瓦歷斯貝林</b>									
次數	43	11	27	6	4	2	12	6	111
百分比	38.74	9.91	24.32	5.41	3.60	1.80	10.81	5.41	100.00
調整後殘差	<b>4.62</b>	-0.63	0.23	<b>-3.48</b>	-1.04	-1.59	0.78	-0.96	

資料來源：立法院國會圖書館立法委員問政專輯（第五至七屆），由筆者自行整理。

說明：卡方檢定 Chi-Square = 31.87; df = 7; Significance = .000\*\*\*。

綜合以上分析，我們可以發現選區與政黨歸屬，確實會影響原住民立委的關注議題。透過對原住民政治的理解，我們能進一步判斷與詮釋，何以會有這樣的差異產生。整體而言，所有原住民立委都關切原住民族經濟及公共建設議題，但國民黨籍立委更是特別明顯。長期以來，國民黨對原住民社會的深入穿透，使得其他政黨或獨立候選人難以與之抗衡，進而宰制原住民政治。而之所以國民黨能宰制原住民政治，除綿密的基層黨務動員組織外，另外就是能將資源帶進部落當中（包正豪與謝顯音 2013）。在這樣的情形下，國民黨籍原住民立委特別重視經濟議題，也就順理成章。但同時我們也觀察到國民黨籍原住民立委比較不重視原住民族土地管理、轉型正義與原住民族尊嚴等議題，反而是民進黨和無黨團結聯盟的原住民立委比較重視。是因為這類議題，基本上，都在挑戰過去國民黨執政下不利原住民發展的政策，譬如傳統領域被劃歸國有土地，以及過往不管是對原住民之汙名化的作為與不作為（如山番、山胞、吳鳳神話等）。因此，國民黨籍原住民立委較不願碰觸此類議題，是可以理解的。但對民進黨和無黨團結聯盟的原住民立委而言，藉由這種批判性質詢行為能夠形塑其為原住民權益守護者的形象，繼而對建立自身個人選票有利。

至於選區的影響，則應該從組成結構上來解釋。全國不分區特別重視轉型正義與原住民族尊嚴議題的背後原因，是因為其多數為民進黨籍，而惟一一位非民進黨籍的全國不分區原住民立委，是國民黨的章仁香。當民進黨籍原住民立委致力藉由批判性質詢來挑戰國



民黨時，章仁香是相對沉默而不積極的立委，致使其無法「中和」全國不分區立委的質詢議題分布。<sup>17</sup> 所以全國不分區原住民立委的態度，基本上就是民進黨籍原住民立委的態度。類似的情形，也出現在平地原住民立委部分。連續三屆平地原住民立委選舉，除陳瑩外，其他席次均由國民黨和系出同源的親民黨立委包辦。而陳瑩在平地原住民立委任內，亦只有 39 次與原住民權益相關的質詢，影響力極弱，所以平地原住民立委的態度，即反映國親兩黨原住民立委的態度。當親民黨籍平地原住民立委沒有明顯偏好的時候，國民黨籍平地原住民立委的態度，便主導了整體平地原住民立委的質詢偏好與議題取向。因此，雖然統計分析上顯示，選區差異與原住民籍立委的質詢偏好與議題取向相關，但實質上是政黨因素在其背後影響。換言之，政黨歸屬才是真正影響原住民立委質詢發言關注議題差異的最重要因素。

## 陸、結論

鑒於過往國內原住民立委問政行為研究的不完整，本文以過去十年原住民籍立委的質詢與會議發言內容做為分析對象，探討原住民立委的代表取向與問政行為。根據上述資料分析與討論，而有以下值得注意的結論。

首先，經過實證研究發現，長期以來，部分學者與原住民菁英所擔憂的「族群代表性不足，會影響沒有國會代表之原住民族的權益」的情形，並未發生。事實上，雖然在現行選舉制度下，原住民被區分為平地與山地原住民兩類，各自劃定選區，而以複數選區單記非讓渡投票制選出國會議員的制度設計，使得原住民政治資源分配，呈現被少數大族（阿美、泰雅、排灣等族）寡占的情形。但也同樣因為這個制度設計，使平地與山地原住民立委選區都涵蓋不同族裔的選民。在選舉壓力下，即便總是由大族出身者當選立委，但渠等的代表行為卻不會有所偏頗，沒有偏好特定族群的情形發生。統計分析結果顯示，原住民立委，無論是區域還是全國不分區選出的，均還是以「泛原住民族的利益」為優先考量。容或有極少數質詢議題牽涉到特定族群，也都是零星的個案。所以，現行選舉制度雖無法徹底保障原住民族的「描述性代表」，卻有「實質性代表」的現實。

因此，本文的研究發現，在最基礎核心的問題部分，亦即「原住民立委代表誰」的問題上，獲得與過往以法律提案內容為對象之相關實證研究（包正豪 2009）一致的結論。縱使原住民被人為區分成平地與山地原住民，並據以設計相應選舉制度來選出原住民代

<sup>17</sup> 章仁香委員在兩任立委（第五屆平地原住民、第六屆全國不分區）任期當中，總共只有 39 次與原住民利益相關的質詢（第五屆 21 次和第六屆 18 次），還不到全體的 1.5%。在這樣的情形下，章仁香委員的質詢對整體分布的影響趨近於零。

表，但所選出的原住民立委並無狹隘的族群意識，亦未被「選區」所完全限制，而以「泛原住民代表」自居，在質詢問政行為上呈現關照全體原住民利益的趨勢。

然而選舉制度對原住民立委質詢問政行為的影響並不止於此。受到選舉壓力的影響，縱使從整體次數來看，原住民立委的質詢問政行為，是以泛原住民族利益為主。但不同選區選出的原住民立委仍然有不同側重，相對傾向替選區利益發聲。原住民區域立委面對平地或山地原住民選民，因而傾向重視各自區域選區選民的利益。全國不分區原住民立委，則因為選舉壓力與自身族群背景的關係，而在全國整體利益信託者與原住民利益代理人之間擺盪。但統計分析與相關研究結果證明，在這個擺盪的過程當中，自我身分背景的砝碼還是略重於選區壓力，使以全體選民為選區的全國不分區原住民立委，在質詢與會議發言時，關注泛原住民族權益相關議題的比例還是略高於全體民衆利益的比例(54.07% vs. 43.96%)。與區域選出的原住民立委相比，當區域選出者的質詢有近七成(約67%)都與原住民利益相關時，全國不分區原住民立委是「相對比較重視」全體選民利益的。

本研究同時發現，原住民立委關注原住民權益的實質性代表行為，是高度傾向重視有關政治經濟利益分配的實質利益取向，有超過七成的相關質詢議題屬於此類。然而本文也觀察到一個逐漸向「如何提升原住民族群意識、文化認同，以及自我肯定」的象徵利益取向轉變的趨勢，以及由於制度改變造成的選舉競爭壓力促進原住民立委更積極問政的現象。不過選區與政黨歸屬的差異，會影響原住民立委的質詢問政是「相對」側重實質利益還是象徵利益。平地原住民與全國不分區選出的原住民立委比山地原住民立委更加重視政治經濟資源分配的議題。從政黨歸屬的角度來看，在原住民社會當中有廣泛支持的國民黨，其所屬原住民立委相對比較關注象徵利益，而其他政黨所屬的原住民立委，則偏向重視有關實質政治經濟分配的實質利益。

當確認原住民立委扮演泛原住民族群代表的角色，而且非常重視有關政治經濟資源分配的議題時，對其質詢發言議題內容的具體分析，可以協助勾勒出他們所認知到的，原住民發展所需的施政方向。研究結果發現，原住民立委的質詢發言，不僅確實與「被代表者」(原住民)的利益相關，而且具體回應了被代表者需求。然而從側重議題的變遷趨勢來看，可以發現原住民立委所關心、所重視的議題類別並無明顯變化，始終集中在原住民族經濟及公共建設、原住民族教育文化、原住民族衛生福利等議題上。唯一有明顯減少趨勢的是「轉型正義與原住民族尊嚴」相關議題的質詢發言。持續存在被國會議員重視的議題，意指該議題所討論指涉的社會現象持續存在，並未被解決或改善。當原住民立委所關注的焦點始終一致的時候，也就意味著原本的原住民弱勢地位仍持續未被改善。轉型正義與原住民族尊嚴相關質詢議題的持續退燒，則進一步提示我們：無關實質利益分配的相關議題質詢，由於可用「宣示性立法」的方式回應，成本較低，比較容易獲得行政機構的具

體回應，但這樣的代表模式卻對原住民／少數族群的政經弱勢地位沒有明顯實質幫助。

最後，研究結果發現，雖然所有原住民立委所關心重視的議題類別，基本上是一致的。但透過交叉分析後，我們仍然能觀察到選區和政黨歸屬對渠等關注議題類別的影響。國民黨籍原住民立委，比較不願意挑戰政治敏感性較高的原住民族土地管理、轉型正義與原住民族尊嚴議題。因為這些問題都是國民黨執政時期的遺緒，而且是負面的，所以國民黨籍原住民立委有意識地避免碰觸這類議題是可以理解的。然而，彼之所失，吾之所得。這些國民黨籍立委避免碰觸的議題，則成為亟於建立自身個人選票支持的其他政黨原住民立委的最佳發揮點。至於選區對於原住民立委質詢發言關注議題類別的影響，則是因為選區與政黨歸屬基本上呈現同步對應趨勢，變得比較不明顯，而讓政黨歸屬成為影響原住民立委質詢發言關注議題差異的最重要因素。

然而，不可諱言的是，本論文研究結果的適用仍有侷限性。國會議員的代表行為，不僅僅只有質詢，還含括法律提案、選區服務、經費預算爭取，乃至於議場外的公開發言或著述。本論文僅處理質詢內容部分，雖與過往以法律提案內容為分析資料的相關文獻有所對話，並發現我國原住民立法委員的質詢內容，和法律提案一樣，是以泛原住民的利益為主。縱使質詢內容與法律提案是政治意涵較高的代表行為，但兩者仍無法含括所有代表行為，而僅是代表行為的一部分。因此，本文研究成果不可以據以直接做成「原住民立委的代表行為具實質代表性」的武斷結論。但從本文研究結果來看，本研究透過對國會議員質詢內容的分析，驗證原住民立委的質詢內容，確實是以泛原住民的利益為主，而使現狀下因為選民規模較小而未能選出自身代表的原住民族，雖然未有「描述性代表」存在於國會中，但其利益卻「實質上」能由其他族群背景的原住民立委在國會中被有效代表。

\* \* \*

投稿日期：102.01.14；修改日期：102.05.21；接受日期：102.08.02

## 參考文獻

### I. 中文部分

內政部統計處，2012，〈99年平均餘命統計結果〉，內政統計通報：<http://www.moi.gov.tw/stat/index.aspx>，檢索日期：2012年11月26日。

(Department of Statistics, Ministry of the Interior. 2012. "Statistics Result of the Average Surplus Age, 2010." Interior Statistical Announcement. <http://www.moi.gov.tw/stat/index.aspx> [accessed November 26, 2012].)

包正豪，2009，〈原住民籍立法委員的代表取向與問政行爲：1993-2008之法律提案內容分析〉，《選舉研究》，16(1): 95-131。

(Pao, Cheng-hao. 2009. "Representative Orientations and Representative Behaviors of Taiwan's Indigenous Legislators: A Content Analysis of the Bills Proposed." *Journal of Electoral Studies* 16(1): 95-131.)

包正豪、謝顯音，2013，〈原住民選舉動員模式：一個社會互動研究途徑的分析〉，《台灣原住民族研究季刊》，6(2): 83-137。

(Pao, Cheng-hao, and Hao-yin Hsieh. 2013. "Indigenous Electoral Mobilization Model: An Analysis of the Society Interaction Approach." *Taiwan Journal of Indigenous Studies* 6(2): 83-137.)

包正豪、王蔚婷、黃雅倩，2012，〈性別與族群身份對女性原住民立委代表行爲的影響〉，《台灣原住民族研究季刊》，5(4): 113-150。

(Pao, Cheng-hao, Wei-ting Wang, and Ya-chien Huang. 2012. "Negotiating Gender and Ethnical Identities: A Case Study on Two Taiwanese Female Indigenous legislators' Representative Behaviors." *Taiwan Journal of Indigenous Studies* 5(4): 113-150.)

行政院原住民族委員會，2010，〈99年原住民經濟狀況調查〉，台北：行政院原住民族委員會。

(Council of Indigenous Peoples, Executive Yuan. 2010. *Economic Status Survey of Indigenous Peoples, 2010*. Taipei: Council of Indigenous Peoples, Executive Yuan.)

林淑雅，2000，〈第一民族：台灣原住民運動的憲法意義〉，台北：前衛出版社。

(Lin, Shu-ya. 2000. *First Nationality: The Constitutional Significance of Taiwan Indigenous Movement*. Taipei: Vanguard Press.)

施正鋒，2005a，〈台灣原住民族政治與政策〉，台北：新新台灣文化教育基金會。

- (Shih, Cheng-feng. 2005a. *Indigenous Politics and Policies in Taiwan*. Taipei: New Taiwanese Cultural Education Foundation.)
- , 2005b, 〈原住民族的選舉制度——少數族群的代表性的國際觀點〉, 原住民族立委選制的展望學術研討會, 11月26日, 台北: 台大教師會館。
- (-----, 2005b. "The Indigenous Electoral System: An International Viewpoint by Minority Representation." Presented at the Prospect of Indigenous Legislator Electoral System Conference, Taipei.)
- 孫大川, 2000, 《夾縫中的族群建構：台灣原住民的語言、文化與政治》, 台北: 聯合文學出版社。
- (Sun, Ta-chuan. 2000. *Ethnic Construction: Aboriginal Language, Culture, and Politics*. Taipei: Unitas Publishing Co.)
- 高德義, 1996, 〈原住民與選舉政治：原住民精英選舉行為調查分析〉, 《山海文化》, 11: 34-50。
- (Kao, Teh-i. 1996. "Indigenous People and Election Politics: A Survey Analysis for Indigenous Elite Electoral Behavior." *Taiwan Indigenous Voice Bimonthly* 11: 34-50.)
- , 2004, 〈台灣族群平等的保障與實踐：以原住民為主體的探討〉, 載於《新原素：族群文化與發展會議論文集》, 行政院原住民族委員會主編, 台北: 行政院原住民族委員會。
- (-----, 2004. "Guarantee and Practice of Taiwan Ethnical Equality: A Research of Indigenous as Theme." In *New Element: Ethnicity Culture and Development Conference Symposium*, ed. Council of Indigenous Peoples, Executive Yuan. Taipei: Council of Indigenous Peoples, Executive Yuan.)
- 張家瑋, 2004, 〈原住民族社區權力結構變遷之探討：以卑南族利嘉社區、魯凱族東興社區為例〉, 國立中山大學政治學研究所碩士學位論文。
- (Chang, Chia-wei. 2004. "The Changes of Aboriginal Structure of Community Power: Two Case Studies of Pinuymayan-LykaBung and Rukai-Tarumak." Master's thesis. National Sun Yat-sen University.)
- 盛杏媛, 1997, 〈國會議員的代表行為：研究方法的探討〉, 《問題與研究》, 36(9): 37-58。
- (Sheng, Shing-yuan. 1997. "Representative Behavior: A Study on Research." *Wenti Yu Yanjiu* 36(9): 37-58.)
- , 2000, 〈政黨或選區？立委的代表取向與行為〉, 《選舉研究》, 7(2): 37-73。
- (-----, 2000. "Party-Oriented or Constituency-Oriented? A Study on Representative Orientations

- and Representative Behavior of Taiwan's Legislators." *Journal of Electoral Studies* 7(2): 37-73.)
- , 2005, 〈選區代表與集體代表：立委的代表角色〉，《東吳政治學報》，21: 1-40。
- (-----, 2005. "Constituency Representative and Collective Representative: The Representative Roles of Taiwanese Legislators." *Soochow Journal of Political Science* 21: 1-40.)
- 陳東達，1991，〈我國山地籍立委（民 76-78）暨第八屆省議員（民 75-78）質詢提案內容分析之研究〉，國立政治大學三民主義研究所碩士學位論文。
- (Chen, Dong-da. 1991. "A Research of Interrogate Proposal Contents Analysis: Taiwan Indigenous Legislator (1987-1989) and Provincial Councilman (1986-1989)." Master's thesis. National Chengchi University.)
- 陳淞山，1994，《國會制度解讀：國會權力遊戲手冊》，台北：月旦出版社。
- (Chen, Sung-shan. 1994. *Interpreting Parliamentary Systems: Parliament Authority Handbook*. Taipei: Yueh-tan Press.)
- 教育部訓育委員會，2012，〈100 學年度全國中輟統計數據分析〉，訓育委員會業務動態：[http://www.edu.tw/displ/itemize\\_list.aspx?site\\_content\\_sn=7974](http://www.edu.tw/displ/itemize_list.aspx?site_content_sn=7974)，檢索日期：2012 年 11 月 26 日。
- (Student Affairs Committee at Ministry of Education. 2012. "An Analysis of Taiwan Dropout Statistics Database, 2011." Student Affairs Committee. [http://www.edu.tw/displ/itemize\\_list.aspx?site\\_content\\_sn=7974](http://www.edu.tw/displ/itemize_list.aspx?site_content_sn=7974) [accessed November 26, 2012].)
- 教育部統計處，2012，〈100 學年度原住民學生概況分析〉，應用統計分析：[http://www.edu.tw/files/site\\_content/B0013/100native.pdf](http://www.edu.tw/files/site_content/B0013/100native.pdf)，檢索日期：2012 年 11 月 26 日。
- (Department of Statistics at Ministry of Education. 2012. "An Analysis of Indigenous Students Status, 2011." Application of Statistical Analysis. [http://www.edu.tw/files/site\\_content/B0013/100native.pdf](http://www.edu.tw/files/site_content/B0013/100native.pdf) [accessed November 26, 2012].)
- 黃長玲，2001，〈從婦女保障名額到性別比例原則：兩性共治的理論與實踐〉，《問題與研究》，40(3): 69-82。
- (Huang, Chang-ling. 2001. "From Reserved Seats for Woman to the Gender Quota System: Theory and Practice of Gender Parity in Politics." *Wenti Yu Yanjiu* 40(3): 69-82.)
- , 2005，〈從差異政治角度談原住民政策的定位〉，議題與視野公共論壇：<http://politics.soc.ntu.edu.tw/news/94.01.08-2.pdf>，檢索日期：2012 年 11 月 3 日。
- (-----, 2005. "From Viewpoint for Politics of Difference to See Indigenous Policies." Subject and Field Public Forum. <http://popoliti.soc.ntu.edu.tw/news/94.01.08-2.pdf> [accessed

November 3, 2012].)

## II. 外文部分

- Baker, Andy, and Corey Cook. 2005. "Representing Black Interests and Promoting Black Culture: The Importance of African American Descriptive Representation in the U.S. House." *Du Bois Review* 2(2): 1-20.
- Bodnar, John. 1992. *Remarking America: Public Memory, Commemoration, and Patriotism in the Twentieth Century*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Canon, David T. 1999. *Race, Redistricting, and Representation: The Unintended Consequences of Black Majority Districts*. Chicago: University of Chicago Press.
- Chwe, Michael Suk-young. 1999. "Minority Voting Rights Can Maximize Majority Welfare." *American Political Science Review* 93(1): 85-97.
- Davidson, Roger H., and Walter J. Oleszek. 1981. *Congress and Its Members*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Grofman, Bernard. 1982. "Should Representatives Be Typical of Their Constituents?" In *Representation and Redistricting Issues*, eds. Bernard Grofman, Arend Lijphart, Robert McKay, and Howard Scarrow. Lexington, MA: Lexington Books.
- Kymlicka, Will. 1998. *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*. Ontario: Oxford University Press.
- Lublin, David. 1997. *The Paradox of Representation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- MacManus, Susan A., and Charles S. Bullock. 1985. "Racial Representation Issues: The Role of Experts in Determining Dilution of Minority." *PS: Political Science and Politics* 18(4): 759-769.
- Mansbridge, Jane. 1999. "Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent 'Yes'." *Journal of Politics* 61: 628-657.
- . 2003. "Rethinking Representation." *American Political Science Review* 97(4): 515-528.
- Merelman, Richard. 1995. *Representing Black Culture*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Miller, Warren, and Donald Stokes. 1963. "Constituency Influence in Congress." *American Political Science Review* 57(1): 45-56.
- Norton, Pippa. 2005. *Parliament in British Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Page, Benjamin I., and Robert Y. Shapiro. 1992. *The Rational Public*. Chicago: University of Chicago Press.

- Phillips, Anne. 1995. *The Politics of Presence*. New York: Oxford University Press.
- Pitkin, Hanna F. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Saalfeld, Thomas. 2009. "Measuring Representation: The Use of Parliamentary Questions by Black and Minority Ethnic Backbench MPs in the United Kingdom." Presented at the ECPR Standing Group on Parliaments Conference on Parliamentary Questions, Paris.
- Saalfeld, Thomas, and Kalliope Kyriakopoulou. 2011. "Presence and Behaviour: Black and Minority Ethnic MPs in the British House of Commons." In *The Political Representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties and Parliaments in Liberal Democracies*, eds. Karen Bird, Thomas Saalfeld, and Andreas M. Wust. London: Routledge.
- Sullivan, Ann. 1997. "Maori Politics and Government Policies." In *New Zealand Politics in Transition*, ed. Raymond Miller. Oxford: Oxford University Press.
- Swain, Carol M. 1993. *Black Faces, Black Interests: The Representation of African Americans in Congress*. Cambridge: Harvard University Press.
- Tate, Katherine. 2003. *Black Faces in the Mirror: African Americans and Their Representatives in the U.S. Congress*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Whitby, Kenny J. 1998. *The Color of Representation: Congressional Behavior and Black Constituents*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Williams, Melissa S. 1998. *Voice, Trust, and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Young, Iris M. 1990. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, NJ: Princeton University Press.



# **Representative Behavior of Indigenous Legislator in Taiwan: A Content Analysis of the Floor Questions between 2002 and 2012**

Cheng-hao Pao<sup>\*</sup>

## **Abstract**

This study offers a novel empirical account of the representative behavior of the indigenous legislators in the 2002 to 2012 Legislative Yuan. Based on behavioral data, the analysis seeks first to know whether the lack of descriptive representation leads to the harm of substantive representation or not, and then second to illustrate the change and continuity of the issues which indigenous legislators pay attention to. The research findings indicates that although dedicated indigenous seats are always occupied by Amis, Atayal, and Paiwan, the interests of other indigenous peoples do not be harmed. In other words, the current electoral system does not guarantee descriptive representation of all indigenous peoples but provide a substantive representation to them. Basically, the elected indigenous legislators regard themselves as representatives of all indigenous peoples. Furthermore, although the issues concerned by indigenous legislators may be influenced by constituency and party affiliation, they are still highly related to indigenous

---

<sup>\*</sup> Associate Professor, Department of Global Political Economy, Tamkang University.

interests. Indigenous legislators in Taiwan do response to the needs of the represented.

Keywords: indigenous people, descriptive representation, substantive representation, representative behavior