

第三章 戰後台灣原住民行政體制之建立與變遷

長期以來，少數民族問題一直是許多國家內政的重要課題，所以各國對於當地少數民族，多採取保護與扶植政策。¹⁰²

日本據台期間，曾因原住民性格凶悍，既無法以高壓手段使之屈服，乃改以懷柔手段，釐訂懷柔為主之「蕃地行政」，以警察力量加以控制，普設警察機關，專責辦理警、政、教等事務，劃分地界，禁止自由出入，並設置物品交易所，以控制原住民之經濟。國民政府播遷來臺之初原住民政策，係基於三民主義之政治理想，以國內各種族一律平等之基本國策及憲法有關保護邊疆地區民族規定之精神，採取保護、扶植之方針，在政治上給予原住民平等之地位，在教育、衛生、經濟、建設等各方面，予以輔導及扶助，務期原住民社會，早日達到平地之水準。綜觀過半世紀以來，現代化可說是制定與執行台灣原住民族政策的主軸，高德義認為整個原住民族政策歷經了下列 5 個階段的變遷：一、中國化時期：民國 34 年至 39 年。二、一般化時期：民國 40 年至 41 年。三、山地平地化時期：民國 42 年至 51 年。四、社會融合時期：民國 52 年至 76 年。五、社會發展時期：民國 77 年至 86 年。¹⁰³原住民多次變遷與執行，著實為原住民的生活帶來了長足的進步，但與聯合國之民族政策和其他先進國家推展之少數民族政策相較，以我國目前的原住民政策，與理想狀況仍有一段差距。

有關台灣 50 年來原住民族政策的變遷，高德義分為 5 個階段；而問題之認定、政策規劃、政策執行、政策評估，均與原住民行政組織息息相關，是以戰後台灣原住民行政體制之建立與變遷，其分期一方面參考上揭的變遷，並且參酌各階段的重大政策及行政措施，分為：一、「中國化」的階段。二、「一般化」的階段。三、「山地平地化」階段。四、「融合」階段。五、「發展」階段。六、「精省」階段。由於民族政策具有延續性，各階段之間不易截然劃分，重疊之處或難避免，劃分數個階段在於能夠闡明行政體制的概況，有助

¹⁰² 鄭興弟《〈山胞基本權益立法之研究〉》(台北；內政部，1992)頁 73。

¹⁰³ 高德義《台灣原住民的政治建設與政治議題》載於洪泉湖主編《兩岸少數民族問題》(台北；文史哲出版社，1996)頁 122-125。

於瞭解體制的變遷。以下茲從民族政策目標及內涵的演進，配合說明各階段的行政組織概況。

第一節 中國化階段（34--39）

壹、民族政策

國民政府播遷來台初期，由於百廢待舉，行政當局尚未制訂，文化及整體性的原住民政策，惟行政當局亦陸續推展以下幾個重大措施：¹⁰⁴

- 一、民國 34 年：公布台灣省姓名回復辦法。
- 二、民國 35 年：高山族原有教育所改為國民學校、成立國語普及委員會及訂頒「台灣省山地鄉村組織規程」、「台灣省各縣完成山地鄉民意機關辦法」。
- 三、民國 36 年：公布免除山地住民稅金、通令高山族改稱山地同胞、劃置山地保留地、設置山地職業補習學校 7 所。
- 四、民國 37 年：省政府設置山地行政處及訂頒「中等學校山地學生獎勵金給予辦法」、「台灣省各縣山地保留地管理辦法」。
- 五、民國 38 年：通過「山地民生建設方案」、訂頒「山地學生獎學金考選辦法」。
- 六、民國 39 年：立法院通過「防止及懲治危害種族公約」、「台灣實行地方自治」，山地鄉亦同時施行。

在這一階段中雖然原住民基本政策並不是很清晰或明白的揭示，但從實際的政策措施來看，當局同化政策取向已相當明顯。例如改漢姓、一條鞭式的教育體制、引介國家地方行政制度、山地鄉實施地方自治、高山族改稱為「山地同胞」等作法，其政治整合的意涵至為清楚。也因此民國 35 年，高雄選出的省參議員郭國基在省參議會第一屆第一次大會的質詢中即強調我國為單一民族國家，並力主高山族的同化；也無怪乎行政當局在根本上並不承認山胞係不同的「種族」¹⁰⁵，而且還積極的重構山地部落，以求社會的均質化和一體化。民國 36 年，我國行憲開始，雖然憲法上所規定的民族政策充滿多元主義的精神，但主事者似乎未掌握其精神，並在政策上具體的反映出來，實與我國傳統的「用夏變夷」民族思想及文化的一統觀有很大的關係。在行

¹⁰⁴ 高德義〈邁向多元一體的族群關係：原住民基本政策的回顧與展望〉收入於《原住民政策與社會發展》（台北：內政部，1983）頁 148-156。

¹⁰⁵ 高德義〈我國山地政策之研究－政治整合的理論途徑〉政大政治研究所碩士論文，1984，頁 95。

政上，由於基本政策尚未確立，因此始終在「特殊化」和「一般化」之間摸索前進。主管機關變更頻繁，搖擺不定，因而在政策上少有積極作為。

憲法民族條款可以說是調族群關係的槓桿，因此多元社會莫不在其憲法上規定其民族政策，以規範族群關係，彰顯社會正義，進而達成社會的整合。¹⁰⁶在民國 35 年 12 月 25 日，「中華民國憲法」經國民大會通過，民國 36 年 1 月 1 日公布，同年 12 月 25 日施行，我國憲法的民族政策係承繼，孫中山先生的主張，在建國大綱第 4 條即明白揭示：「對於國內之弱小民族，政府當扶植之，使之能自決自治。」因此，我國憲法對國內各民族不但規定一律平等，還有專節規定，保障蒙藏等邊疆地區少數民族及內地生活習慣特殊國民的參政權、自治權和受益權；如憲法第 5 條及第 7 條確定民族平等原則；在第 26 條第 2、3、4 款，第 135 條，第 64 條第 2、3、4 款，及第 91 條中分別規定具特殊身份之國民大會代表、立法委員及監察委員的保障辦法；對於邊疆地區少數民族的自治權予以保障，如第 119 條、120 條、168 條的特殊規定。¹⁰⁷

客觀言之，當時憲法的民族政策條款，可以說具有濃厚的多元主義色彩，就條文數量及內容來看，與世界各國憲法比較，並不遜色，惟仍有值得檢討之處：一、缺乏時宜性：當時憲法的制定係針對全中國時空所設計，國民政府在原先的憲法草案中並無邊疆條款，在制憲時才因蒙藏代表白雲梯的提議，而臨時加入，缺乏通盤考量。二、缺乏平等性和整體性：我國憲法的制定，由於受到當時制憲環境的影響，民族政策顯得獨厚於蒙藏，嚴重扭曲，中山先生「扶植弱小」的精神，有違社會正義的原則，對其他少數民族及原住民而言，有欠公允。¹⁰⁸

即使迄今，在行政體制方面，行政院的 8 部 2 會，包含蒙藏委員會、僑務委員會，蒙、藏民族人口在台灣才數百人，蒙藏委員會即在 2 會之內；台灣原住民人口 40 幾萬人，未於 8 部 2 會之列，無怪乎原住民至今仍然要爭取修憲，在憲法確立其自治權。

貳、行政體制

國民政府播遷來台之初，山地地域居住有泰雅族計 163 社，7484 戶，

¹⁰⁶ 高德義〈憲法民族政策條款修定芻議〉山海文化第 3 期，1994，頁 17。

¹⁰⁷ 孫家琦〈戰後台灣原住民族地位之政治分析〉台灣大學政治學研究所碩士論文，1997，頁 135。

¹⁰⁸ 同註 106，頁 15-16。

46155 人；賽夏族 12 社，287 戶，1758 人；布農族 104 社，8097 戶，17229 人；鄒族 18 社，483 戶，2329 人；排灣族 130 社，8821 戶，44118 人；達悟

族 6 社；阿美族 6879 戶，54207 人。¹⁰⁹ 台灣光復後，廢除日據時期之頭目制度及理「蕃」區域，即著手編組山地鄉村，設立自治機構。民國 35 年 4 月完成所有編組工作，計全省編為 30 鄉，162 村。36 年 1 月，將南澳鄉金岳村劃分為金岳、金洋兩村；台東縣金崙鄉金崙、多良兩村，劃歸平地，原屬平地之加蘭、介達、比魯 3 村編入山地，改金崙鄉為金山鄉。又將該縣達仁村增編安朔一村，計為 30 鄉，165 村。37 年增編 4 村成為 169 村；39 年度，為管理便利，又擴編 22 村，至 39 年底止，共為 30 鄉 191 村。當時鄉村如表 3-1：¹¹⁰

表 3-1：山地村一覽表

縣別	鄉別	所屬村名
台北	烏來	烏來、忠治、孝義、信賢、福山
宜蘭	太平	太平、濁水、松羅、四季、寒溪、土場、埤南
宜蘭	南澳	南澳、東岳、武塔、金岳、金洋、澳花、碧候
苗栗	大安	錦水、清安、大嶼、象鼻、梅園
桃園	角板	澤仁、長興、義盛、高義、三光、三民
新竹	尖石	義興、嘉樂、錦屏、梅花、秀巒、玉峰
新竹	五峰	大隘、花園、竹林、桃山
台中	和平	自由、博愛、八仙、平等、南勢、中坑
南投	仁愛	法治、互助、力行、合作、大同、親愛、佳楊、發祥、中正、新生
南投	信義	人和、地利、明德、愛國、同富、東埔、羅娜、望美、神木、自治
嘉義	吳鳳	中正、中山、秀峰、春林、雪峰、白雪、十字、達邦、樂野、來吉、里佳、山美、新美
屏東	獅子	竹坑、楓林、丹路、草埔、獅子、南獅、內獅、內文
屏東	春日	春日、古華、士文、歸崇、力里、七佳
屏東	來義	來義、古樓、望加、白鷺、高見、文樂
屏東	泰武	泰武、萬安、佳平、平和、武潭、佳興
屏東	牡丹	牡丹、四林、高土、石門、旭海

¹⁰⁹ 洪敏麟等《台灣土著歷代治理》收入於婁子匡主編《國立北京大學，中國民俗學會民俗叢書》專號 2，民族篇，中國民俗學會印；1972，頁 283。

¹¹⁰ 張松《台灣山地行政要論》(台北：正中書局，1953)頁 73-76。

屏東	三地	三地、賽嘉、口社、安坡、沙溪、阿烏、達來、烏兒、德文、大社
屏東	霧台	霧台、阿禮、好茶、大武、去努、佳暮
屏東	瑪家	瑪家、北葉、涼山、佳義、筏灣
高雄	瑪雅	民權、民族、五權
高雄	雅爾	高中、桃源、寶山、勤和、建山、復興、梅爾、樟山、梅山
高雄	多納	多納、瑪雅、萬山
台東	海端	海端、崁頂、加拿、霧鹿、利稻、廣源
台東	延平	桃源、紅葉、武陵、鸞山、永康
台東	達仁	土坂、台坂、紹家、大谷、新化、安朔
台東	金山	嘉蘭、介達、比魯、歷坵、近黃、賓茂
台東	蘭嶼	紅頭、東清
花蓮	秀林	和平、崇德、富世、秀林、佳民、銅門、佐倉、文蘭
花蓮	萬里	西林、見晴、森坂、大觀、馬遠、紅葉
花蓮	卓溪	卓溪、太平、卓清、古風、崙山、立山

資料來源：張松《台灣山地行政要論》（台北：正中書局，1953）頁 73-76。

原住民行政在日據時期稱為理「蕃」，在理「蕃」區域內一切業務統歸警察機構掌理，台灣光復後，國民政府即於民國 35 年 4 月廢除日人的警察統治，依照地方行政體制，編組為山地鄉村鄰，鄉設鄉公所，村設村辦公處，並設置國民學校、衛生所、警察機構及民意機關，以建立山地基層行政組織。茲從省級、縣級、鄉村級、原住民地方自治等方面摘述這個階段的原住民行政組織。

一、省級方面

日據時期，原住民行政主要由警察機構負責，光復後至民國 35 年 3 月由行政長官公署民政處第 3 科設股主辦。36 年 5 月 16 日，長官公署改制為省政府後，原住民業務由民政廳第 3 科接辦。民政廳第 3 科主要職掌為 1、籌劃督導原住民行政及管理原住民保留地。2、保護原住民人民權益及指導禮俗生活宗教信仰。3、輔導原住民人民移住及職業訓練。

為加強原住民行政及體制一元化，特於民國 37 年 3 月 19 日省政府委員會第 42 次會議，通過在台灣省政府民政廳設置山地行政處。該處掌理原住民行政區域內之民政、財政、建設、教育、衛生、農林、地政及其他有關原住民行政事宜。

依照組織規程山地行政處設處長 1 人，承民政廳長之命綜理處務，其下設秘書室及第 1、2、3 課。秘書室掌理文書、庶務、出納及其他不屬於各課事項。第 1 課掌理地方自治、吏治、戶籍、社團、社會福利、禁煙、禁毒、國民兵之調查組訓及民事調解、財政等事項。第 2 課掌理農田水利、道路、橋樑、畜牧、森林、合作交易、地政、公款公產及其他有關經濟建設等事項。第 3 課掌理教育、文化、衛生行政及其他有關教育衛生等事項。據組織規程山地行政處除處長、秘書、視察、技士、課員、辦事員、會計、人事管理人員等外，設置山地行政指導員 30 人，經常派縣指導工作。並為加強業務聯繫起見，商請省府各有關廳處指派薦任職員 1 人至 2 人，常駐山地行政處辦公。

38 年 4 月底撤銷山地鄉行政處，各項業務分別移歸各有關廳處局主管，並於民政廳設置山地行政指導室，主管山地民政及山地業務之聯繫工作。

二、縣級方面

為加強充實各縣山地行政效率，於轄有山地鄉各縣縣政府設置山地行政指導室，置專任主任 1 人，科員 2 人至 5 人，辦事員 1 人至 2 人。規定各鄉山地指導員，除在鄉工作外，應在縣政府辦公。

37 年度起，因縣級機構突然緊縮，乃將山地行政指導室，一律裁撤，於各山地縣政府民政局（科）內，設置山地行政課，以主辦山地行政業務。38 年 3 月，除嘉義縣吳鳳鄉外，撤銷各縣山地行政課，將全省劃分 7 區；於北峰、新峰、中峰、雄峰、高峰、東峰、蓮峰等 7 區設立山地區署。民國 39 年本省實施地方自治之初期，再轄有山地之 12 縣縣政府，設置山地室以掌管有關山地行政業務。

三、鄉村級方面

為適應本省山地實際需要及加強山地行政設施，依據民國 35 年 8 月 12 日行政長官公署所公布「台灣省山地鄉村組織規程」規定辦理之。山地鄉公所鄉長，由鄉民代表會依法選舉合格公民充任之；並置副鄉長 1 人，暫由縣政府就受訓合格之山地行政人員派任之山地鄉公所設民政、經濟、

文化、警察 4 股，每股置主任 1 人，除警衛股主任由警察派出所巡官兼任外，餘由縣政府就受訓合格之山地行政人員派充任之。關於山地鄉公所之其他職員，設置幹事 6 人，戶籍員 1 人、事務員 3 人，技士 2 人，悉由縣政府遴選合格人員予以派任。此外每山地鄉設國民學校一所隸屬於鄉公所，校長由文化股主任兼任，置專任教員若干人，由校長聘任之；並設置衛生所 1 處，隸屬於鄉公所，置醫師兼所長 1 人，護士 2 人均由縣府遴選合格人員派任之。

至於村辦公處置村長 1 人，由村民大會就本村公民中依法選舉之，並置副村長 1 人，副村長暫不舉行民選，由該管鄉公所就受訓合格人員派任之。村辦公處置專任幹事 1 人，由該管鄉公所遴選合格人員派任之。每村附設國民學校，隸屬於村辦公處，校長由副村長兼任，置專任教員若干人，由校長聘任之。此外，各村辦公處設民政、經濟、文化、警衛 4 股，由村長、副村長及專任幹事、村國民學校分別兼任，並附設瘧疾防治所，專任幹事 1 人，由該鄉公所遴選合格人員派任之。各山地鄉，由省行政長官公署民政處遴派受訓合格人員任指導員，受該管縣政府指揮監督輔導山地鄉工作人員辦理一切事務。39 年各縣實施地方自治，山地亦與平地同時由鄉民直接選出鄉長、村長、鄉民代表、縣議員及縣長，並保障山地鄉鄉長，山地鄉縣議員每鄉 1 人，均限於山地人民始得候選¹¹¹。民國 39 年，山地鄉公所編制員額如下表：¹¹²

表 3-2：39 年度山地鄉公所編制員額表

員 額		員				額	
等級 人數	任別	甲 等 鄉		乙 等 鄉		丙 等 鄉	
		專 任	兼 任	專 任	兼 任	專 任	兼 任
鄉 長		1		1		1	
總 幹 事		1		1		1	
鄉 隊 附		1		1		1	
股 主 任		2	2	2	2	2	2
技 士		3		2		1	
幹 事		3		2		1	

¹¹¹ 洪敏麟等，前引書，頁 311-314。

¹¹² 張松，前揭書，頁 78-79。

戶籍員	1		1		1	
會計員	1		1		1	
事務員	1		1		1	
鄉隊事務員	1		1		1	
技工	8		6		4	
鄉公所所丁	1		1		1	
國民兵隊隊丁	1		1		1	
合計	15	2	13	2	2	2
員工	10		8		6	
附註	1. 民政、經濟股主任各 1 人，均專任；文化股主任 1 人由鄉民國民學校校長兼任；警衛股主任 1 人，由鄉警察分駐所巡官兼任。 2. 鄉公所技士遴選土木工程級農業技術人員，技工選農業技術人員 1 人實際指導農業，餘均應任用土木技術人才。 3. 另村辦公處設專任幹事 1 人，兼民政股幹事；村國民學校校長兼文化股幹事，駐村警員兼警衛股幹事；國校教員兼任經濟股幹事。 4. 41 年度鄉公所警衛股取消，改設總務股。					

資料來源：張松《台灣山地行政要論》（台北：正中書局，1953）頁 78-79。

四、原住民地方自治方面

1、原住民自治執行機構之設置

自荷、西時期，經明鄭至清朝，台灣原住民社會之原始政治組織，係以部落為基本自治單位，並採取頭目制度及老人統治。日據時期，施以警察統治，兼採安撫政策及鎮壓政策。光復後，實施原住民地方自治，給予原住民在政治上享有一般國民應有之權利，以改革原住民政治社會制度，促進原住民社會之進步，¹¹³乃將山地鄉劃編為 30 鄉 162 村（民國 35 年），設置鄉公所、村辦公室，委派原住民充任鄉長、村長。

¹¹³同註 109，頁 315-316。

2、原住民民意機構之成立

本省各縣山地鄉依據民國 35 年 7 月 29 日行政長官公署公布「台灣省各縣完成山地鄉村民意機關辦法」，逐步辦理公民宣誓登記，舉行村里民大會，審查公職候選人資格，選舉鄉民代表成立鄉民代表會。其名額依據本省鄉鎮組織規程第 11 條規定，照人口數由縣政府核定，列表報省，並督導依法舉行選舉。

省參議會第一屆第 3 次大會，鑒於本省散處高山同胞 12 餘萬人，生活習慣均與平地居民有異，光復後本扶植平等原則，應加強其自治設施，惟以省議員中尚無原住民，故決議提請增加山地區參議員名額一案，當經轉送內政部陳奉行政院核准，由各山地鄉所產生之縣參議員聯合選出省參議員 1 名，經訂定選舉進程序積極辦理，於 37 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，聯合選出省參議員 1 名，由葉清吉當選。

山地自治人員，一般皆由各縣府遴選充任；高級人員，一部分由省招考，並由省訓練團訓練 3 個月後分發任用。第一期 35 年 8 月訓練 71 名；第二期 36 年 12 月訓練 36 名。山地鄉長，亦於 35 年 12 月由省訓練團調集訓練 3 個月，受訓的共計 27 人。普通人員，不時舉行法令講習。又省府經常每年舉行檢討會 1 次。39 年 10 月並分區召集山地區署各課長，鄉公所鄉長、總幹事、股主任、衛生所長、警察主管、國校校長。舉行巡迴業務講習會，每地兩天。講習之後，並由鄉長召集村鄰人員舉行講習會，以增進其業務知能，又山地工作人員，因交通不便，為獎勵他們服務山地起見，均按薪津給予百分之 20 的服務獎勵金。另外還有一種獎勵辦法，就是在山地服務 1 個月，可抵 1 個半月的年資。¹¹⁴

第二節「一般化」階段：(40-42)

壹、民族政策

在本階段，政府有關原住民的輔導措施計有 11 項如下：¹¹⁵

一、民國 40 年：訂頒「山地施政要點」、「台灣省臨時省議會組織規程」、「台

¹¹⁴ 同註 110，頁 77。

¹¹⁵ 許木柱等<<山胞輔導措施績效之檢討>>(台北：行政院研考會，1992)頁 12-15。

灣省臨時省議會選舉罷免規程」、「台灣省山地人民生活改進運動辦法」、「山地推行國語辦法」、「加強山地教育行政設施要點」、「獎勵山地實行定耕農業辦法」、「獎勵山地育苗及造林實施辦法」及指定屏東師範學院試辦普通師範科山地班。

二、民國 41 年：訂頒「台灣省山地鄉會所組織補充辦法」、「戒嚴期間台灣省山地管制辦法」。

這個階段最主要的原住民政策有「山地施政要點」及山地 3 大運動，即推動「山地人民生活改進」、「定耕農業」、「育苗造林」，這 4 種工作同時自民國 40 年起在山地鄉普遍推行。¹¹⁶省府為改善原住民生活，並提高其知識水準與生活技能，光復當初曾由民政處等 9 個單位組成施政考察團計 24 人，設 3 組，分赴山地逐項考察；又於民國 37 年 3 月，組織山地宣導團，分為南北兩組，深入山地實地考察現狀，費 45 日，獲不少資料，以作為改進山地行政措施之參考，至民國 39 年經省民政廳山地行政指導室，根據實施經驗，審慎研究，擬定「山地施政要點」，於是年 12 月簽報省府，並經 40 年 1 月 19 日省府委員會第 184 次會議通過施行，其內容如次：¹¹⁷

一、引言

查本省山地區域遼闊，村落散佈，經濟文化較為落後，為求針對實際，適應當前，允宜積極改善山胞生活，安定山地社會，逐漸提高其經濟文化水準，培育其自治愛群知能，用臻郅治，而蔚國力。

山地行政為省政之一重要部門，其施政最高原則，自與一般省政宜趨一致，而適應實際人地關係。目前設施，應以特殊方法為過渡，根據三民主義及政府基本決策，針對現實，本平等原則，增進山胞之智能，扶植山胞之進步。俾能享受一切平等權利，以達全民自治之鵠的。

二、施政要點

1. 關於各級行政機構執行業務，應力求手續簡化步驟一致。
2. 加強省級有關山地各業務部門之聯繫，按月舉行山地業務會報，由民政

¹¹⁶ 吳堯峰〈四十來原住民基本政策的研討〉收錄於中華民國台灣原住民文化發展協會編印《原住民政策與社會發展》(台北：內政部，1993)頁 119-120。

¹¹⁷ 同註 111，頁 61-62。

- 廳主持，有關廳處首長應親自出席；會報商定事項，依其性質分別呈府核定，或即由有關主管機關迅速分別辦理。
3. 縣政府山地各部門業務，由縣政府山地室秉承縣長負責聯繫督促配合辦理。
 4. 鄉級各機關學校，當受當地鄉公所之監督。
 5. 提高山地鄉村各部門工作人員素質，得訂定山地人事管理辦法。山地工作人員應注意品德能力，羅致優秀人才。各縣應嚴格考核現任人員，分期調訓及舉辦業務講習，並以不輕易調動其任所為原則。
 6. 改善山地工作人員待遇，提高山地加薪及僻遠鄉村獎勵金標準，實行傷病死亡救恤暨子女教育，服務年資優待，及年功加俸，注意以服務成績工作能力為核薪升遷標準，並積極舉辦員工福利事業，獎勵員工及其眷屬從事生產。
 7. 舉行山地保留地編查增加山胞耕地面積。
 8. 獎勵山胞分期移住，化整為零，或由深山移住交通便利地點為原則。
 9. 改良山地風俗習慣，防止誘惑山地婦女，糾正有礙山胞進步之陋俗，提倡節約儲蓄，推行克難運動，排除依賴心理發揮勤勞情緒。
 10. 加強山地民眾組訓，注意政治訓練，健全組訓幹部。
 11. 加強山地宣導業務，凡有關宣傳機關應配合聯繫，齊一步驟，針對山地實情及反共抗俄建設台灣需要，以巡迴舉行電影、幻燈、文報、演講做普遍有效之宣傳。
 12. 對於山胞注重積極扶植，避免消極救濟，凡各機關給予山胞之救濟品、慰勞品，統籌作為增加生產，協助建設，改善生活之獎勵。
 13. 提高山胞法治精神，糾正誤解自由觀念。
 14. 培植山地衛生人才，規定獎勵衛生人員入山服務辦法，實行巡迴醫療加強助產及保健工作，指導公共衛生，積極啟發山胞衛生常識，研究地方性特殊病症之預防醫療方法，以增進山胞之健康。
 15. 增加山地生產，設立山地產業指導所，訓練山胞農業及手工業技能，指導農業增產推廣畜牧、水產、養蠶、種茶、果樹及山地特產之栽培，以提高山胞經濟觀念及生產能力。
 16. 進行山地度量衡制度，指導度量衡器用法，灌輸山胞經濟常識，訓練農村經濟營運知能。
 17. 保護山林，提高山胞護林常識，分期完成山地保留地造林。簡化山胞工程公用材木配給辦法，國有林班造林護林先僱用山胞擔任。
 18. 改善山胞物資供銷業務，普遍供給日用必需品，公平收購山胞產品獎勵山胞投資，舉辦山胞福利事業，登記並管理山地業者，取締欺騙榨取不法商人。
 19. 山地水利、交通、公共房屋、修建工程，審酌財力及實際需要分期舉辦，並盡量利用地方人力、物力協助辦理。
 20. 積極獎勵推行國語文，以各項有效辦法，啟發山胞學習興趣，嚴格考核山

地國語文推行進度。

21. 山地各級短期職業補校，須配合山地產業指導所，訓練山地農業級手工業技能招考山地青年，予以技術訓練。

22. 積極推行山胞社會教育，舉辦山胞下山觀光及電影教育。

政府於民國 40 年公布「台灣省山地人民生活改進運動辦法」，採取社會運動方式，喚醒山胞自立更生，在政府各級單位輔導之下，以競賽、獎勵等方法來推行。該辦法曾於 44 年、49 年、54 年及 63 年 4 度修正，俾能加速達成目的。40 年最先公布的「山地人民生活改進運動辦法」，分為推行國語，改進衣著、飲食、居住、日常生活、改革風俗習慣等 6 大目標，同時並進。其要點是：

定耕農業與育苗造林亦於民國 40 年起推行，當時省府公佈「台灣省獎勵山地實行定耕農業辦法」與「台灣省獎勵山地育苗及造林辦法」，明定在山地實施定耕農業，改進農業技術及積極推行山地實施育苗造林。此項定耕農業、育苗造林與山地人民生活改進工作並稱為山地 3 大運動，互相配合推行，對山地保留地利用發展山地經濟，發生甚大作用。

依照規定，山胞定耕面積除水田外，耕地不得少於 1 甲以上，在 10 度以上未滿 30 度的傾斜地帶，應造成梯田，並應利用糞肥及堆肥。定耕成績每年由村、鄉、縣、省分級審查評定，優勝的戶、村、鄉分別予以獎勵。山胞開闢梯田，除當地鄉公所予以指導外，並由省農林廳補助經費。至於育苗造林工作，是以山地保留地內適應造林的荒廢地或傾斜度在 30 度以上的土地為限，每村團體造林面積不得少於 10 公頃，苗圃面積不得少於 100 平方公尺，每戶造林面積不得少於 10 公畝，村造林收益歸村共有，戶造林收益全部歸造林人。每年造林成績亦由村、鄉、縣、省分級審查評定，績優單位分別予以獎勵。育苗所需經費由省林產業管理局（林務局）予以補助，所育苗木全部免費配發山胞造林。¹¹⁸

從「山地施政要點」的引言，所揭示的基本政策來看，「權宜性」是相當重要的一項政策宣示，換言之，山地行政的性質是暫時性的，等到山胞能力自力更生，生活水準和平地相同時就無必要存在。平實來說，這也無可厚非

¹¹⁸ 郭秀岩〈山地行政與山地政策〉中央研究院民族學研究所集刊，第 40 期，1976，頁 98-99。

，不過這似乎與憲法的規定相左，而且在心態上似乎也太急於擺脫，而想以最快的速度及低廉的成本，將山地整合入大社會。但忽略山地行政的特殊性與複雜性的結果，使得山地行政組織始終在一元化（特殊化）和一般化（普通化）之間搖擺不定，深深影響了山地政策和執行成效。其次，此一時期的施政重點是以提昇山胞文化及經濟生活和山地治安為重點。因此在「要點」頒佈之後，當局又先後訂頒「山地人民改進運動辦法」、「獎勵山地實行定耕農業辦法」及「獎勵山地育苗級造林實施辦法」和「山地推行國語辦法」等，作為此時期的中心工作，期使山胞社會的發展快速達到平地水準。不過若從生活改進辦法來看，由於當時行政當局還根本缺乏「文化相對觀」，因而所謂的「提昇山胞文化」，事實上乃在推展「國家文化」，而不是要維護及發展山地文化。此外，「安全」考慮也是一重點，例如入山管制及育苗造林，即是基於「國家安全」的考量。¹¹⁹

貳、行政組織

民國 40 年 1 月，省民政廳山地行政指導室裁撤，縮小為民政廳第 5 科，科設 3 股仍辦理聯繫業務。各縣山地區署山地警察局同時撤廢，改在各縣政府設山地室，其性質亦成為縣級聯繫機構，各縣警察局設山地警務課（股）。

民國 41 年 2 月公布「台灣省山地鄉公所組織補充辦法」，規定山地鄉公所分為甲乙丙 3 等；管轄催述在 6 村以上為甲等鄉，5 村 4 村為乙等鄉，3 村以下為丙等鄉，但面積遼闊交通困難或業務需要，得酌情提高等級。依此規定，被列為甲等鄉者有 22 鄉：即烏來、角板（後改稱復興）、尖石、和平、信義、仁愛、吳鳳（改稱阿里山鄉）、雅爾（改稱桃源鄉）、三地、霧台、泰武、達仁、萬里、秀林、卓溪、太平（改稱大同鄉）、南澳。屬於乙等鄉者有 5 鄉：即五峰、大安（改稱泰安鄉）、瑪家、牡丹、延平等；屬於丙等鄉者有 3 鄉：即瑪雅（改稱三民鄉）、多納（改稱茂林鄉）、蘭嶼等鄉。

至於山地鄉公所設置民政課、文化課、經濟課、總務課等 4 課。民政、文化、經濟 3 課設置課長 1 人，總務課長由總幹事兼任之。山地鄉公所在民選鄉長之下置總幹事 1 人、專任課長 3 人、主計員 1 人、鄉隊附 1 人、鄉事務員 1 人、鄉對丁 1 人，並設置幹事、助理幹事、事務員、技工、公役、村幹事若干人。

¹¹⁹ 同註 105，頁 150-151。

行政院於 40 年 9 月令頒「台灣省臨時省議會組織規程」及「台灣省臨時省議會議員選舉罷免規程」。臨時省議會第 1 屆議員選舉於 40 年 11 月 18 日，以間接選舉方式舉行。結果產生省議員 55 人，其中居住山地鄉之山胞 2 人，居住平地之山胞 1 人，計有 3 人當選。其選舉方式，山地鄉省議員係由各山地鄉選出之縣議員聯合選出。

第三節 「山地平地化階段」：(42--51)

壹、民族政策

在這個階段，政府對於原住民的輔導措施計有 15 項如下：¹²⁰

- 一、民國 42 年：訂頒「促進山地行政建設大綱」、「辦理山胞移住應行注意事項」、「山地鄉實施公共造產補充要點」、「台灣省山胞征免租稅原則」、「山地鄉推廣家禽蔬菜特產作物實施要點」；訂定「山地鄉公共造產實施計畫」。
- 二、民國 43 年：訂頒「山地區域公教人員山地獎勵金發給要點」、「各縣處理山地財政收支注意事項」。
- 三、民國 44 年：訂頒「特種考試台灣省山地人民應山地行政人員考試規則」及策訂「輔導平地山胞生活計畫」。
- 四、民國 45 年：訂頒「台灣省山地同胞就業輔導辦法」、「各縣山地鄉國語推行小組設置辦法」。
- 五、民國 47 年：訂頒「台灣省山地業務聯繫辦法」及委託高雄醫學院附設「山地醫師專修班」。
- 六、民國 48 年：實施山地初中畢業生甄試保送省立師範學校。
- 七、民國 49 年：修訂「台灣省山地保留地管理辦法」。

省府鑒於當時原住民生活之落後，為提高其生活水準，於民國 40 年間公布「山地人民生活改進運動辦法」，喚起原住民響應合作，以競賽獎勵進行之。此項生活改進運動，自民國 40 年至 43 年定為第一階段，以推行國語，改進衣

¹²⁰ 本項分類係參考許木桂等人的「山胞輔導措施績效之檢討」，並且參酌內政部編印「原住民行政法規彙編」行政院原住民族委員會的「原住民行政常用法規彙編」及相關新增資料，此一分類有助於我們對原住民輔導措施的瞭解與評估。

著、飲食、居住、日常生活風俗習慣為主要工作目標，並且於 42 年劃定山地經濟調查區，派員實地調查。民國 42 年 12 月又訂頒「台灣省促進山地行政建設計劃大綱」，此為這個階段最主要的原住民政政策，其要點摘要如下：¹²¹

一、加強山胞教育

1. 加強山地兒童教育，普及山地成人教育，注重山胞生產訓練。
2. 積極推行山胞生活改進運動，除衣食生活方式之改進外，並著重山胞了解此運動之意義。
3. 各鄉公所配合國民學校及民教班，加強山地青年服務隊之政治及增產訓練。
4. 利用村民大會、動員月會，訓練山胞在政治衛生學等常識及生產技能。

二、改進山胞經濟生活

1. 積極推行山地實施定耕農業，改善農耕技術，積極推展育苗造林，分年實施團體與個人造林。
2. 加強輔導山地物資供銷會，並於該會增設農業指導部，加強輔導山胞農業。
3. 訓練山胞學習手工業技能。

三、增進山胞健康生活

1. 添設衛生室，並分期修建及充實各衛生室。
2. 分期訓練衛生人員，積極辦理衛生教育。

四、充實山地自治財源扶助山地鄉財政

1. 整頓各項現有收入。
2. 輔導推行公共造產。

五、對於財源不足之鄉盡量予以補助；對能自給自足之鄉，及逐年減少補助額。

六、促進深山僻壤之地貧瘠村，指定地點，使其分移住。

七、調查山地基本狀況，俾明山地各鄉之進步程度，按照各鄉進步程度，逐漸撤銷山地行政分區。

生活改進第二階段自 44 年起至 48 年之間，其工作目標，除繼續第一階段各項工作外，著重於輔導山胞之文化、教育、經濟及地方建設之發展。第三階段始自 49 年，工作目標置於充實山胞生活內容，提高其生活水準，並繼續第一、二階段工作。¹²²

民國 42 年 12 月 14 日，省府訂頒「台灣省促進山地行政建設計劃大綱」，所提出的山地施政重點為：改善山胞經濟、提高山胞文化水準及充實山地自治財源。而最重要的是，明白地提出了山地政策的總目標—「山地平地化」，並規劃了如下具體作法：「按照山地各鄉條件，分為甲乙丙 3 級，分別訂定促

¹²¹ 同註 116。

¹²² 同註 109，頁 321-323。

進山地平地化計劃，並按各鄉進步程度，分區分年逐漸撤銷山地特殊行政。」此一政策性方案在政策重點上和「施政要點」基本上相同，但多加了「充實山地自治財源」，由此可見行政當局對於山地行政的財政負擔，表現出了吃不消的心態。因歷年來山地鄉全部經費多由省府撥助，花費數目相當鉅大，財政負荷過重，因而極力推展公共造產，並加緊培育山胞的經濟能力，以建立山地鄉自主財源。而另一個理由乃是為減輕政府財政負擔，以準備「反攻大陸」。也因此「山地平地化」的計劃急急忙忙地想把山地問題在 10 年內徹底解決。而為執行此項計劃，民國 40 年山地國小開始停用山地課本，並開始從事山地保留地的編查工作，各縣山地室亦合併於民政局，這些作法都是為了早日結束山地特殊行政的「政策終結」策略。¹²³

貳、行政體制

一、原住民行政區域

原住民人口於民國 44 年、49 年、50 年分別為 185,264 人、210,701 人、234,919 人，當時全省人口分別為 9,080,474 人、10,792,202 人、12,256,682 人，原住民口佔全省總人口比例分別為 2.0%、2.0%、1.9%。¹²⁴

民國 50 年本省山地行政區即劃分 30 個山地鄉，計有 211 村，其中山地村 193 村，平地村 18 村。¹²⁵

二、原住民行政機構

原住民行政機關，在省級方面，原住民行政業務，自民國 40 年 1 月至 50 年 2 月係由民政廳第 5 科承辦，惟由 50 年 3 月起至 78 年，改由民政廳第 4 科承辦。

¹²³ 同註 120，頁 150-151。

¹²⁴ 謝世忠〈認同的污名－台灣原住民的族群變遷〉(台北；自立晚報社，1987)頁 10。

¹²⁵ 洪敏麟等，前引書，頁 295-310。

在縣級方面，各縣轄有原住民行政機構之 12 縣政府，原於民國 41 年 1 月設置山地室，掌理有關原住民行政業務；惟至民國 50 年調整縣市政府組織規制，將原「台灣省各縣市政府組織通則」修正為「台灣省各縣市政府組織規程準則」，於民國 50 年 3 月經奉核定公佈。依該準則除花蓮、屏東、台東 3 縣仍設山地室，其餘山地室撤銷，併入民政局山地課；山地指揮所併入警察局內。

在鄉村級方面，自民國 39 年各縣實施地方自治仍維持山地鄉鄉長、縣議員〔每鄉 1 人〕，保障由原住民候選。鄉公所之組織仍依「台灣省山地鄉公所組織補充辦法」規定設置民政課、文化課、建設課、兵役課。另為鼓勵原住民參政，培養參政人才，除參選公職外，台灣省政府洽請考試院制定「特種考試台灣山地人民應山地行政人員考試規則」，於民國 44 年 6 月 7 日公布實施。按該規則，凡山地籍人民在初中以上學校畢業者，均得參加考試；至於平地籍人民，則限於該規則公布前已在山地鄉公所服務之現職人員。¹²⁶

三、原住民地方自治

山地與平地相同，仍由鄉民直選出鄉長、村長、鄉民代表、縣議員。臨時省議會第一屆議員選舉，由各縣市議員選出；臨時省議會第 2 屆議員選舉，改為公民直接選舉，全省分 2 期於 43 年 4 月 18 日及 5 月 2 日分別舉行投票，全省計選出省議員 57 人，其中山地山胞議員由潘福隆、葛良拜 2 人當選；平地山胞議員由黃羸清當選。

臨時省議會第 3 屆議員選舉，於民國 46 年 4 月 21 日舉行投票。計選出省議員 66 人，其中山地山胞議員當選人潘福隆與高永清 2 人；平地山胞當選人為黃羸清 1 人。嗣因台灣省臨時省議會，於 48 年 6 月 24 日，奉行政院令改稱台灣省省議會，乃於臨時省議會第 3 屆議員任期內，改稱第 1 屆省議會。省議會第 2 屆議員選舉於 49 年 4 月 24 日舉行投票，選出省議員 73 人，其中山地山胞當選人為潘福隆與黃國政 2 人，平地山胞當選人為章博隆 1 人。¹²⁷

第四節 「融合」階段：〔52—76〕

壹、民族政策

¹²⁶ 同註 109，頁 312-315。

¹²⁷ 同註 109，頁 316-317。

在融合階段，政府有關原住民的輔導措施計有 26 項。¹²⁸ 自民國 49 年 12 月至 50 年 7 月，省政府鑒於山地社會經濟文化各方面，僅 10 餘年即有長足的進步，各方面亦多主張開發山地，乃在民政廳成立山地行政研究小組，負責作全盤的研究檢討，經針對現實情況及參酌外國原住民族行政設施，詳加研議後，乃向政府提出「台灣省山地行政改進方案」一種，由省政府核定後，於民國 52 年 9 月 3 日頒發實施，該方案係本階段最主要的原住民族政策¹²⁹，茲將全文附后，以便查考：

一、基本政策

(一) 基於三民主義種族平等之基本國策，繼續保護扶植山胞，積極發展教育與經濟，以提高其文化經濟水準增進其社會福利，促使早日與一般社會融合。

(二) 山地施政採下列基本原則：

- 1、對山胞之保護措施，限於必要之程度，避免發生阻滯山胞進步之反效果。
- 2、對山胞之扶植輔導，應因地因時而制宜並持之以恆，循序漸進。
- 3、積極培養山胞自立精神與能力。
- 4、山地施政應兼顧客觀情勢之需要。
- 5、山地特殊措施應分項分年逐漸解除。

二、政治社會

(一) 扶植山胞參政，繼續保障山胞充任山地鄉選出之公職人員。積極輔導山地行政人員特種考試及格之山胞充任公職，並予分期調訓，培養其辦事能力。鼓勵山胞參加高普考試，及格者優先任用。

(二) 加強輔導山胞社會團體組織活動。現有社團組織輔導其配合推動山胞生活改進工作。指導山地鄉婦女會倡導改善婚俗。青年服務隊應輔導辦理增產訓練、康樂活動及協助推行生活改進運動。推行四健會組織，以輔導山地青少年之正當活動。

三、教育文化

(一) 教育為提高文化之根本要圖，山地各項教育業務應加強聯繫配合，按照下列原則實施：

- 1、切實加強山地社會教育，配合舉辦各項社教活動，灌輸國家民族觀念，加強辦理補習教育，傳授生產技能及生活常識，積極推行國語，加強國語推行員工作，並嚴格考核其執行成果。
- 2、改進山地學生獎學金制度，以充分發揮其效能，職業教育應特別注重農

¹²⁸ 同註 120。

¹²⁹ 同註 116。

業教育，山地學生在校訓練，須養成實踐力行之習慣，以期學以致用。大專學校方面，應鼓勵學校及私人設置山地獎學金，俾增加山地青年繼續深造之機會。

- 3、山地國民學校應繼續謀求改進，分年修建校舍，充實設備，並繼續加強培養山地籍師資，提高素質，建立山地教師服務制度，及利用暑假調訓山地教師，以提高服務精神。

(二) 繼續推行山地人民生活改進運動，以促進山胞生活之合理化，及養成山地社會之優良風俗，實施原則如下：

- 1、加強山胞心理建設，培養山胞自立精神 道德觀念與公民常識，編撰教材，利用民教班或其他集會場合，進行教育。
- 2、加強經濟改進，改善山胞土地利用。
- 3、交通不便經濟貧困之落後地區，加強輔導及建設，以期均衡發展。蘭嶼山胞生活非常落後，尤應積極設法改進。
- 4、糾正完全由政府督導推行生活改進之缺點，獎勵山地社會團體及地方人士，自動自發，出錢出力，作有組織之推動改進。
- 5、選擇現在基礎較佳之山地村為山胞生活改進示範中心，施行實驗，以為示範。
- 6、加強家政指導工作。
- 7、訂定檢查標準，輔導各鄉村達成該項標準，然後結束本運動。

(三) 宗教團體在山地傳教，如有發生違背國策法令情事，應依據法令予以勸導改善或取締。

四、經濟建設

(一) 積極指導山胞發展經濟，徹底推行定耕，並改善山地保留地之管理利用，應列為今後山地重要工作，由有機關配合全力推行，實施原則如下：

- 1、山地保留地山胞現用耕地使其定耕。山胞現未利用且無力開發之土地，於舉辦測量調查後，得併入山地農牧資源開發計畫統一規劃利用，開發時應與當地山胞取得協調，採取與當地山胞合作方式或盡量僱用當地山胞，俾增其就業機會。
- 2、山地保留地測量調查應分年實施，測量後隨即辦理土地登記，以確定山胞土地權利，促進定耕，其處理方式如下：
 - (1) 山胞現用耕地一律辦理耕作權登記，於繼續耕作滿 10 年時，無償取得土地所有權。在 10 年期間內應積極輔導，使其定耕，並應注意土地之合理分配。
 - (2) 山胞現用建築基地以地上權登記，並約定限制讓與或抵押，將來隨同耕地放領。
 - (3) 山胞造林以租地造林方式處理，政府應得收益全數撥充各該山地鄉建設

費用，但在地籍測量前已造林者，准免繳納租金，或與政府分收利益。現有林地如屬宜農地者，應儘量改為農地使用。山胞造林超過限制面積者，應於林木處分後收回其土地。

(4) 山地保留地制度於山胞取得土地所有權時予以廢止。

3、山地農業教育應作有效之改進，加強推行定耕技術普及訓練及實地指導，辦理山地土地利用示範工作，並作必要之水利設施，以利增產。

4、培養山胞經濟能力，並採下列方式推行：

(1) 推廣各山地鄉村特產作物，因地制宜，訂定具體辦法，以各項種苗農具貸放補助或其他輔導方式切實推行。

(2) 加強辦理各山地鄉村推廣家禽家畜蔬菜養蠶等副業，並以實物貸放補助或其他輔導方式辦理。

(二) 訓練山胞實用技藝，並輔導生產就業。技藝訓練目標，以發展山胞經濟為主，配合生活改進需要為副，並以在山地發展為原則。有關利用山地保留地及所生產原料發展農村副業之技藝應加強訓練，其他配合生活改進需要之技藝訓練，應視事實需要辦理。各種技藝訓練由省縣鄉分別設班或委託學校廠商辦理。已受技藝訓練之山胞，應輔導生產或就業。林務、電力、公路各公營事業機構亦應在可能範圍內招訓山胞，僱用在山地或鄰近地區工作。

(三) 健全山地經濟團體，加緊完成山地鄉物資供銷會改制農會工作。改制後保護山胞交易及輔導山地鄉農會，按照下列方式實施：

1、訂定合理有效之交易保護辦法，保護山胞交易採取重點主義，就主要物資交易予以適當管制，並在各鄉設評議委員會，負責評價。

2、山地物資供應運銷業務，因地制宜切實加強辦理。副產物及獵獲物由山地鄉農會收購運銷，以節省山胞搬運勞力，增加其經濟利益。

3、山地鄉會設置信用部，辦理山地金融業務，以養成山胞儲蓄習慣。

4、山地鄉農會農業推廣業務積極推進。

(四) 審酌財力，利用當地人力，改善山地鄉村道路，以配合山地交通網之建立。

五、衛生保健

(一) 加強衛生設施，以改善山胞保健衛生，實施原則如下：

1、山地鄉衛生所編制員額，應視實際需要及財力情形，分別酌予調整。

2、招收山胞中學畢業生，予以醫護助產教育訓練，以充實各鄉衛生人員。

3、繼續分年充實藥械，並得視山胞經濟狀況，酌量提高醫藥收費標準，以充實山地衛生所室藥械設備。

4、加強山地衛生教育，培養國民學校學生衛生習慣，舉辦衛生常識講習及家庭訪視，推行生活衛生改進逐漸普及營養教育。

5、由各有機關配合，分年全面改進山地環境衛生，優先解決供水，並推行撲

滅寄生蟲、頭蝨、跳蚤。

六、治安管制

山地管制視軍事情況，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，逐漸予以放寬，入山手續儘量予以簡化。

七、地方財政

輔助山地鄉建立自治財源，以利自治事業之推行，並逐漸減少其對省府補助之倚賴性，實施原則如下：

- 1、逐漸使山胞負擔繳納稅捐之義務，所得稅、印花稅、貨物稅及營業稅應依法開征；土地或田賦、房捐、契稅、遺產稅及戶稅內以不動產為課征對象部份，在山地保留地未實施放領以前，均暫准免稅，但在耕地辦理耕作權登記滿5年後，（按：其後修正山地保留地管理辦法改為8年），應即開征土地稅或田賦。至於山胞在山地保留地以外之土地房屋，應依法課征上開各種稅捐。
- 2、山地鄉應積極整頓財政收入，如依法應征收之各項稅捐、山地保留地租金及處分山地保留地森林主副產物價款等，上項收入應用於山地鄉鄉村經濟建設生產事業。
- 3、全力推行山地鄉公共造產，並清查鄉村公共造產，列入管理，期於數年內建立可靠財源。
- 4、山地行政補助費，省暫照53年度標準籌列，併入鄉鎮補助撥補，縣應依省現行分配山地行政補助費之規定統籌撥補，並與監督輔導。山地事業補助費仍暫維持現行方式，由民政廳統籌分配，俟山地鄉財源建立之後，山地行政事業各項補助費再按平地鄉鎮標準辦理，以減輕省府負擔。

八、工作聯繫

省縣山地業務按其性質分別由各主管單位承辦，並由省政府民政廳及各縣政府山地室或民政局（山地課）負責聯繫，各級承辦山地業務各單位，應定期舉行山地業務會報，以加強業務之聯繫與配合。省對縣鄉山地行政監督重點，應置於重要限期完成之業務，並著重原則之指導。

在山地行政改進方案及其實施計劃大綱頒行之後，為執行工作而修正或訂定的比較重要法規和工作計劃有：民國54年修訂「山地人民生活改進辦法」，55年修正「山地保留地管理辦法」和訂定「促進山胞開發利用山地保留地計劃」，57年訂定「改進山地教育實施計劃」；58年訂定「山地區山胞村落輔益道路建設計劃」。其中有關開發利用山地保留地計劃和輔益道路建設計劃，都列為本省經濟建設長期發展計劃之一，前者納入第5期台灣經濟建設

4 年計劃內執行，自此更使發展山胞經濟改善山胞生活的工作，與國家的經建計劃連為一體。¹³⁰

上述方案所揭示的基本政策來看，它很明確的提出「社會融合」的政策目標，取代了以往的「山地平地化」；因為先總統 蔣公早於民國 51 年 9 月 10 日批准聯合國「土著及部落人口公約」，顯然方案之制定受其影響。不過我們如從政策規劃的內容來看，實際的政策措施似乎並未掌握該公約的精神。例如有關山胞土地、語言和傳統文化習慣法的維護等等，即與公約的規定不符。此外，當局似乎也未理解公約所謂的「整合」乃是「和而不同」及「同中有異」，因而在實際運作上政策的基調仍然廣續以往的同化論調，而未有根本的改變。

在這個方案中，最有趣的變化是，行政當局終於開始將山地教育列為施政重點，並頒布一些重要的山地教育措施。假如這些教育計劃能在光復之初即予推展，相信目前山地教育的成就或已相當可觀。其次，在這個方案中雖然也一再把經濟列為施政重點，不過，由於山地經濟發展之責係由民政部門主掌，限於能力，因而始終規劃不出一套山胞經濟發展的良好美策。另一個影響深遠的基本政策是，行政當局提出了「山地施政應兼顧客觀情勢之需要」的原則，這很顯然是為因應主體社會「上山下海」的情勢所迫，因而當局於 55 年即頒佈「促進山胞開發利用山地保留地計劃」並對山胞開始實施土地分配，賦予土地權利，移轉山地保留地所有權，而且還鼓勵省民開發山地，平地人開墾可獲得保留地之所有權。

民國 73 年省府又擬定「山地發展政策與行政措施方案」，揭示了「保障山胞地位與權益，繼續積極扶植其發展教育、文化、交通與經濟，提高其生活能力與生活素質，促使早日與一般社會相融合，以達扶植少數民族之繁榮，促成全社會之共同繁榮」。其實施原則為：「兼顧精神建設與人力資源的培育與運用，誘導多元參與，並尊重山胞傳統文化，促使社會多元發展。」這個方案由於受中研院民族所山地政策評估的影響，因此若與過去的方案相較，無論文字及所揭示的精神是最進步的一個，不僅肯定多元發展、尊重原住民文化，而且還提出多元參政的政策原則。惟可惜的是，並未提出具體的計劃來加以落實，而且政策的性質和目標仍未改變，而仍是過渡性及社會融合。¹³¹

¹³⁰ 民政廳《發展中的台灣山地行政》(南投；省府民政廳，1971)頁 27-30。

¹³¹ 同註 120，頁 152-153。

貳、行政體制

在融合階段，原住民人口於民國 59 年、62 年、66 年、70 年、71 年分別為 267,169 人、277,964 人、291,836 人、306,831 人、306,689 人，全省人口數為 14,675,964 人、15,564,830 人、16,531,113 人、18,135,508 人、18,457,923 人，原住民人口佔全省總人口比例分別為 1.08%、1.78%、1.77%、1.69%、1.67%。¹³²

一、中央原住民行政組織

原住民行政以往長期為省政範圍，中央行政體系直至民國 74 年在內政部下方向有協調性質的會報出現，後於民國 76 年在內政部民政司下成立山地行政科，至民國 85 年 12 月 10 日在行政院下設立原住民族委員會。本階段中央原住民行政組織茲以民國 74 年以前、內政部山地工作會報時期、內政部山地行政科時期分述之：¹³³

1、民國 74 年以前

原住民政策之擬定及行政事務之執行，於 1985 年以前，中央並無特殊之專責單位，與原住民相關之事務分散在各單位中，並依事務性質，被歸入不同的分類中，而明白提出以「山胞」為行政對象之一的，僅有以下單位：

- A、行政院中央選舉委員會：辦理原住民中央民意代表選舉事務。
- B、教育部：辦理原住民甄試保送師範學校，投考大專院校之加分事務。

中選會是選舉時方才成立之行政組織，辦理中央選務事項，並非專為原住民代選舉而設立之機關；而教育部辦理之原住民事務則為技術性事務，分散在各司，並無專責辦理之機關。換言之，由中央行政體系觀之，原住民主體之特殊程度並不高，不須做全面性的行政特殊化，只要分散在一般架構中即可，對中央政府而言，原住民只是台灣省轄下一群生活習慣較為特殊之民族而已，原住民行政基本上屬地方權限，中央可說並無原住民行政，更無所謂原住民政策。

¹³² 同註 124。

¹³³ 行政院原住民族委員會<<台灣省政府精簡後原住民行政組織體系調整之研究>>(台北；行政院原住民族委員會，1998)頁 53-56。

原住民事務在中央各行政單位中，或以地區為分類基準，納入偏遠地區，或以職業別為準，歸入農民或勞工，行政考量非以原住民為一主體出發，專責辦理原住民事務，而是隨單位本身不同之利益做衡量及考慮，納入一般行政體系中，換言之，對中央而言，原住民行政屬台灣省政。

2、內政部山地工作會報時期〔74—76〕

中央認為原住民社會經濟問題日益複雜，並有日益增加之都市原住民，原來的原住民行政法令層級過低，以省為主體之行政架構明顯不足，原住民事務因情勢變遷，已超越省政範圍，廣泛牽涉中央法令層面，因而內政部於民國74年訂頒「內政部山地工作會報設置要點」，報行政核定，同年7月1日正式成立「內政部山地工作會報」。

內政部山地工作會報第一次委員會時，內政部長暨召集人吳伯雄之講話中提到：「山地工作是政府施政要項之一，也是三民主義建設的一環，其基本精神乃淵源於民族主義扶助弱小民族，並基於憲法規定中華民國各民族一律平等與邊疆民族特別扶助其發展之精神，而以計畫性，漸進性，因時因地制宜之特別行政措施來提高山胞經濟生活，教育文化水準，促進社會安定，達到國家整體發展之目標。」上項講話即為山地工作會報及其後成立之山地行政科的行政指導原則。原住民在此被定位為『生活習慣特殊之邊疆民族』，依據憲法第168條，第169條予以保障及發展。

該會報僅屬內政部下一協調單位，並無任何決策權，在涉及跨部會事務時，對於各部會決策形成時並無強制力，由決議案辦理情形觀察，在涉及較重要體制之改易時，本會報僅能做出送交參考或研議之決議，決策單位仍可以本身立場為主要考量，尤其在原住民利益與其他利益正面衝突時，此種行政機制理所當然地以本身利益為第一考量。在委員會的組成上，僅原住民民意代表能傳達部份的原住民聲音，且只擁有提案權，決策權仍在各行政單位，原住民之重要利益無法經由該管道形成有力的發言及有效之爭取。

3、內政部山地行政科時期〔76—85〕：

為加強原住民行政之推展，經內政部山地工作會報決議，民國76年年7月於內政部民政局下成立山地行政科，為行政院下3級單位，其職掌為：「掌理邊政之規劃，生活習慣特殊民族之輔導，山地行政之指導、監督、聯繫、協調等事項。」可分為政策規劃及協助地方執行兩面向。其行政目標則為：「山

胞生活之改善，輔導山胞社會，使之與一般社會調適，並均衡同步發展；輔導解決都市山胞適應問題。」此處政策與行政基調仍接續山地行政會報所宣示的原則而來。

二、地方原住民行政組織

在省級方面，原住民行政業務，自民國 50 年 3 月即由民政廳第 4 科接辦。在民國 73 年，該科共 5 股；第 1 股掌行政事宜，第 2 股主辦文化與生活改進，第 3 股主管山地保留地，第 4、5 股掌經濟、建設。編制上，第 4 科設科長 1 人，專員 2 名，技正 1 名；各股設股長 1 人，技士、科員及辦事員若干人。其他有關山地業務廳處局，除警務與衛生處設立專股外，餘則兼辦。另外，平地原住民業務已由過去屬民政廳第 1 科第 4 股，劃歸至第 4 科，以收事權統一之效，而有關山地鄉公共造產事務則由第 3 科第 3 股掌理。¹³⁴

在縣級方面，原僅屏東縣、花蓮縣、台東縣政府設山地室，其餘轄有原住民鄉鎮之縣政府，則於民政局設山地課，以執行原住民業務。至民國 63 年 5 月，再於屏東、花蓮、台東 3 縣府，將山地室改為山地行政課及經建課。¹³⁵

在鄉級方面，山地鄉公所人員及組織依照「一般化階段」，民國 41 年所頒「台灣省山地鄉公所組織補充辦法」之規定，原則設立民政、文化、建設、兵役課 4 課，於「融合」階段在「與大社會融合」政策之導向下，朝向解除特殊性，採行一般化的體系之目標；在基層行政組織上也有根本的改變。根據民國 70 年省頒「台灣省鄉鎮縣轄市公所組織規程規則」，鄉公所之組設單位，以轄區人口數為準，第 4 條第 3 項有關人口未滿 1 萬名之鄉治組織規定條文後，並附載：「山地鄉公所之組設單位依前項規定辦理」。至此，除民國 65 年曾有的一次行政組織變更，將 5 千人口以下之山地鄉公所文化課裁併入民政課，建設課改設為財經課，以及將人事管理員、主計員併設行政室外，這次「組織規程準則」之頒布，使本省山地鄉行政組織遭遇光復以來最徹底的 1 次變革；大部分的山地鄉因人口不滿 1 萬名，編制改為民政、財經、兵役 3 課，少數人口超過萬名的鄉也改設為民政、財政、建設、兵役 4 課之組織。¹³⁶

¹³⁴ 同註 4。

¹³⁵ 張慧端等<<「台灣省原住民社會發展方案」執行成果評估報告書>>(南投；民政，1996)頁 60-61。

¹³⁶ 李亦園等<<山地行政政策之研究與評估報告>>(南投；民政廳，1983)頁 21。

第五節 「發展」階段：〈77-86〉

壹、民族政策

於本階段，原住民行政組織在中央及地方體制，均有巨幅的調整，在這期間政府對原住民的輔導措施計有 85 項。¹³⁷

民國 71 年，省府鑒於「社會融合」政策已推廣 20 年，為因應山地社會變遷，乃委託中央研究院民族所進行政策評估，次年發佈「山地行政政策評估報告書」。民政廳根據該評估報告之政策建議，於 73 年制頒「山地發展政策與行政措施方案」，但該方案推出後，並未擬定計劃加以落實。民政廳乃以之為基礎，並聽取各方意見後，於民國 77 年推出「台灣省山胞社會發展方案」，作為當時推展原住民政策的依據，這個方案也是本階段原住民政策的指導綱領，方案所提的「基本政策」如下：

壹、依據

基於三民主義種族平等，憲法保障扶植各民族之基本國策，維護山胞地位與權益，積極輔導其發展政治、經濟、社會、教育、文化與經濟，提高生活能力與品質。

貳、目標

- 一、尊重與維護山胞優良傳統文化，培養其自立奮發精神與能力。
- 二、鼓勵山胞參政，充分表現其社會特色機會。
- 三、積極舉辦教育事業，提升山胞教育素質。
- 四、有效培育與運用山胞社會人力資源，拓展產業。
- 五、加強輔導山胞生活，提高其生活水準與素質。
- 六、合理運用山地資源，積極推動經濟建設。
- 七、加速規劃辦理各項公共設施，充實基層建設。
- 八、強化山胞衛生保健事業，增進其健康生活。
- 九、充實山地警力，維護山地社會治安。
- 十、寬籌各項經費，開發山地鄉自治財源，健全自治事業。

參、計劃策定

本方案各項重要措施，由本府各主管機關因山胞社會進步轉型，培養山胞進取之人生觀，物質與精神建設並重、傳統與精緻文化並行發展，尊重山

¹³⁷ 同註 120。

胞民意，協導多元參與或全面溝通，因時因地制宜等原則，作前瞻性規劃，斟酌輕重緩急，以開創性之作爲，明訂達成指標，策訂 12 年長程計畫實施。

以上社會發展方案之基本政策，「依據」一項等於揭示政策總目標，10 大「目標」用以協助達成政策總目標。而「計劃策訂」一項等於提示原住民政策的一般原則及施政原理。綜合現行方案之基本政策，我們可以將其體系整理成如下所示：¹³⁸

政策總體目標：維護山胞地位與權益，促進原住民社會發展，提高其生活能力與品質。

政策一般原則：物質與精神建設並重，傳統與精緻文化並行發展。

尊重山胞民意，誘導多元參與或全面溝通。

斟酌輕重緩急，因時因地制宜。

政治政策目標：培養山胞自立奮發精神與能力。

鼓勵山胞參政，充份表現其社會特色機會。

寬籌各項經費，開發山地鄉自治財源，健全自治事業。

經濟政策目標：有效培育與運用山胞社會人力資源，拓展產業。

合理運用山地資源，積極推動經濟建設。

加速規劃辦理各項公共設施，充實基層建設。

社會政策目標：加強輔導山胞生活，提高其生活水準與素質。

強化山胞衛生保健事業，增進其健康生活。

充實山地警力，維護山地社會治安。

文教政策目標：尊重與維護山胞優良傳統文化。

積極舉辦教育事業，提升山胞教育素質。

在「臺灣省原住民社會發展方案」中，最值得注意的是，民國 52 年起確立的「社會融合」政策目標已不再出現，而只提出「種族平等」依據與原則，因此山地政策的當前形式是多元還是整合，在方案中並未清礎的表示。若從政策規劃過程來看，這個方案是較爲民主化的一個，因爲它不僅吸納了學者專家的意見，而且方案形成中也曾廣納原住民的意見，決策單位似乎也有了較爲清晰的「文化相對觀」因爲至少在條文上，對於原住民文化已較過去尊重。不過，若就計畫內容來看，事實上有些工作計劃及項目是相當空洞或完全是多餘的，而很像「國建 6 年計劃」一樣亂併在一起。而且就原住民的種種問題來看。這個方案的效果似乎也並不理想，因而口號意味似重於實質。(瞿海源，1993:8)從原住民政策問題的本質來看;臺灣原住民問題乃是「族群」

¹³⁸ 同註 135，頁 14-15。

問題，它所要解決和處理的無非是上述幾個問題。因此，原住民政務只有從「族群」加以定位，我們才有可能設計出較為合理適切的族群政策，也才能真正滿足原住民的需要。然而，從當前原住民基本政策來看，我們可以看出決策者對原住民政務問題本質的認定，似乎仍然將原住民問題「社會化」把它看作是「社會問題」，係社會發展及鄉城均衡發展問題的一部分，這是比較令人遺憾的地方。¹³⁹

民國 81 年憲法增修條文第 18 條第 6 項規定，「國家對於自由地區山胞之地位及政治參與，應予保障；對其教育文化、社會福利及經濟事業，應予扶助並促進其發展。對於金門、馬祖地區人民亦同。」令增修條文第 1 條第 2 條亦明文規定保障原住民國大代表及立法委員名額各 6 名。至民國 83 年修憲，復將該等條文有關「山胞」文字修正為「原住民」。綜觀這 2 次憲法增修條文的規定，給予台灣原住民的地位及權利予以憲法保障，也終於確定「山胞」為「原住民」並非憲法上所謂的「邊疆民族」，其重大的意義莫過於久經爭取的「原住民」正名終於成功。但就條文內容而言反而比邊疆條款更為保守，不僅條文籠統抽象，不過具體，而且原住民也缺乏主體性，此外還特意把山胞和金馬地區並列，顯然有意否定原住民的「民族」地位與身份。

為了落實憲法以上新規定，民國 82 年，省府又訂頒「落實憲法精神加強扶助山胞（原住民）發展措施」，教育部也訂頒「發展與改進山胞教育 5 年計畫綱要」，從規劃內容來看，由於台灣已解嚴，以及原住民不斷地爭取權益，因而其內涵比以往更為進步，開朗，而頗令原住民感到意外與欣慰。¹⁴⁰

解嚴以後的原住民政務，由於政治的自由化及民主化，因而逐漸顯現多元文化的些許色彩。原住民運動積極爭取權益，呼籲成立專責原住民行政機關；以及原住民籍各級民意代表透過政黨政治的運作，以及人權的重視，終於民國 85 年、86 年催生了行政院原住民族委員會、台北市政府原住民事務委員會、高雄市政府原住民事務委員會、台灣省政府原住民事務委員會。

貳、行政體制

一、中央原住民行政組織

¹³⁹ 同註 135，頁 16-17。

¹⁴⁰ 中華民國台灣原住民族文化發展協會<<原住民政務與社會發展>>(台北；內政部，1993)頁 155-156。

中央原住民行政組織，於民國 76 年在內政部民政司下成立山地行政科，並無專責之中央級原住民行政機關。歷年來的「原住民運動」：從民國 77 年，已更改會名為「台灣原住民族權利促進會」的原權會，對外發表「台灣原住民族權利宣言」及民國 77 年、78「台灣原住民族還我土地運動聯盟」發起兩次「還我土地運動」；民國 80 年，第 1 屆國民大會召開憲改會議時，原權會、台灣基督長老教會原住民宣道會聯合舉辦示威遊行；民國 82 年第 2 次憲改開始，原住民族運動團體也發起爭取「原住民條款」入憲的遊行活動；民國 82 年，第 3 次「還我土地運動」；民國 83 年，第 3 次憲改期間，「台灣原住民族憲法運動聯盟」、民進黨原住民族委員會、長老教會原住民宣道會以及原權會，發動了數次推促原住民條款入憲的活動；在上述運動的訴求中，均要求中央政府應設立原住民族部會級之專責機關¹⁴¹。除了原住民運動以外，在政治生態的微妙平衡關係下，原住民籍立法委員充分發揮關鍵少數的力量，促成行政院於民國 85 年 12 月 10 日正式掛牌成立原住民族委員會。

依據民國 85 年 11 月 13 日公布之「行政院原住民族委員會組織條例」(參見附錄 3)規定，行政院原住民族委員會設企劃處、教育文化處、社會福利處、經濟及土地發展處、秘書室。行政院原住民族委員會置主任委員 1 人，由原住民擔任；副主任委員 2 人，其中 1 人得由原住民擔任。行政院原住民族委員會置委員 19 人至 25 人，其中 7 人依聘用人員聘用條例聘用，餘均為無給職，由主任委員提請行政院院長就原住民族代表、有關機關代表及學者、專家派兼或聘兼之；委員人數具原住民族身分者，不得低於委員總額之 2 分之 1。置主任秘書 1 人，處長 4 人，參事 2 人；副處長 4 人，由專門委員兼任；室主任 1 人，專門委員 6 人；科長 12 人至 14 人；技正 3 人；專員 13 人至 15 人，分析師 1 人；設計師 1 人。科員 26 人至 34 人，技士 5 人至 7 人；技佐 1 人或 2 人；辦事員 5 人至 7 人；書記 6 人至 10 人。設人事室，置主任 1 人；設會計室，置主任 1 人。委員會會議以每月召開 1 次為原則，必要時得召開臨時會議。

按「行政院原住民族委員會組織條例」(85 年 11 月 13 日公布)之規定，行政院為統籌處理有關原住民族事務，特設行政院原住民族委員會；對於省(市)政府執行本會主管事務，有指導及監督之責，其施政目標為：維護原住民族的尊嚴與權益、提高原住民族的社會競爭力、傳承原住民族的文化資產、提

¹⁴¹ 行政院原民會<<行政院原住民族委員會施政總體規劃—台灣省政府精簡後原住民行政組織體系調整之研究>>(台北；行政院原民會，1998)頁 40-43。

昇原住民族的生活品質。各處、室掌理事項如下：

1、企劃處掌理下列事項：

- (1)關於原住民族政策、制度、法規之綜合擬訂及研議事項。
- (2)關於原住民族事務之綜合規劃及協調事項。
- (3)關於原住民相關資料之調查、蒐集、分析及出版事項。
- (4)關於本會資訊業務之規劃、推動及管理事項。
- (5)關於本會研考業務之規劃及推動事項。
- (6)關於族群關係處理事項。
- (7)其他有關原住民事務之研究及企劃事項。

2、教育文化處掌理下列事項：

- (1)關於原住民族教育之規劃、協調及審議事項。
- (2)關於原住民族文化與技藝研究、保存與傳承之規劃、協調及審議事項。
- (3)關於原住民語言研究、保存與傳承之相關事項。
- (4)關於原住民人才培育與訓練之相關事項。
- (5)關於原住民傳播媒體、文化團體與文化活動之推動及獎助事項。
- (6)其他有關原住民教育文化事項。

3、社會福利處掌理下列事項：

- (1)關於原住民醫療、衛生、保健與社會福利之協調、促進及輔導事項
- (2)關於原住民生活改進與休閒活動之規劃、協調及調查事項。
- (3)關於原住民職業訓練、就業服務、失業扶助與創業之規劃、協調及督導事項。
- (4)關於原住民社會救助、保險與法律服務之規劃、協調及輔導事項。
- (5)關於原住民社區發展之規劃及督導事項。
- (6)關於原住民民間團體之聯繫、輔導及服務事項。
- (7)其他有關原住民衛生及社會福利事項。

4、經濟及土地發展處掌理下列事項：

- (1)關於原住民經濟發展之規劃、協調、輔導及審議事項。
- (2)關於原住民農、林、漁、牧、獵業務之規劃、協調及輔導事項。
- (3)關於原住民保留地與自然資源開發、利用、經營、保育之規劃、協調及督導事項。
- (4)關於原住民土地相關法規之研議及協調事項。
- (5)關於原住民住宅、部落及社區生活環境設施改善之規劃、協調及督導事項。
- (6)關於原住民從事觀光事業之規劃、協調及輔導事項。
- (7)關於原住民經濟事業發展基金之輔導事項。

(8)關於原住民保留地由非原住民使用之土地處理相關配合事項。

(9)其他有關原住民經濟及土地發展事項。

5、秘書室掌理議事、文書、印信、出納、庶務、公共關係及其他不屬於各處、室之事項。

二、地方原住民行政組織

1、台灣省政府原住民事務委員會

台灣省政府設置原住民行政組織迭次變遷，然而在民國 83 年地方自治法制化省縣自治法之前，省府並未具「合法」之原住民政策權責；省府之法制地位不論，退一步以其行政職能而言，恐亦自民國 79 年民政廳「山胞行政局」成立後方較見具體制度形構，而省府法制化基礎的「台灣省政府組織規程」中，原住民行政方有清楚之定位及較為周延之行政業務規定。至民國 86 年，省原住民行政局改制為 1 級機關「台灣省政府原住民事務委員會」，主管台灣省原住民行政事務。民國 40 年省民政廳掌理之山地協調聯繫業務由第 5 科負責，民國 41 年改隸第 4 科，此後至民國 79 年「山胞行政」局成立前皆維持原有格局與設計；民政廳如何推動全面性之業務整合並與平行關係之各行政單位協調，殆為山地行政成敗之一大關鍵，因為，業務分散與分權極易形成政出多門，各行其是的窘境，如無強有力的協調與整合機制，必然難免行政績效不彰或稽延遲滯之狀況。

除了側重協調與部份決策功能的「首長會談」外，另一準一級機關則為以考核、督導為定位的、專業取向得「山地(山胞)工作會報」，配合年度「山胞(原住民)行政檢討會」，形成跨單位的決策、協調、考核網路(參見圖 3-1)，由 3 級單位的「山胞行政局」承辦，在省府法制化後，原住民行政由 1 級單位的「原住民事務委員會」掌理，「會報」與「檢討會」業務依然持續，由「輔導行政科」(嗣後改為「輔導行政組」)承辦。¹⁴²

¹⁴² 同註 141，頁 73-77。

圖 3-1：省主席時山胞(原住民)行政決策與督導系統圖



資料來源：行政院原住民委員會.1998

精省前，台灣省原住民事務由「台灣省政府原住民事務委員會」主管。民國 86 年「台灣省政府原住民事務委員會」係脫胎於民政廳第 4 科改制而來的「原住民行政局」(原名「山胞行政局」)，依《台灣省政府組織規程》，將原民政廳掌理、原住民行政局主辦之業務，即原住民生活輔導、文化保存與維護、保留地管理開發、產業發展及公共工程建設事項，移撥改制並擴大成爲「原住民事務委員會」掌理事項：

- (1)原住民行政政策方案之規劃與推展。
- (2)原住民生活輔導與人才培育。
- (3)原住民文化保存與維護。
- (4)原住民保留地管理與開發利用事項。
- (5)原住民產業發展之規劃輔導。
- (6)原住民經濟專業發展基金管理運用。
- (7)原住民各種技藝培訓研習。
- (8)山地公共工程建設。

「原住民事務委員會」爲合議制機關，除主任委員、副主任委員由省長任命外，並聘有兼任職委員 13 名，主任委員之職級比照簡任 13 等任用，副主任委員下設主任秘書，其下有組長 4 名、主任 4 名及局長 1 名。

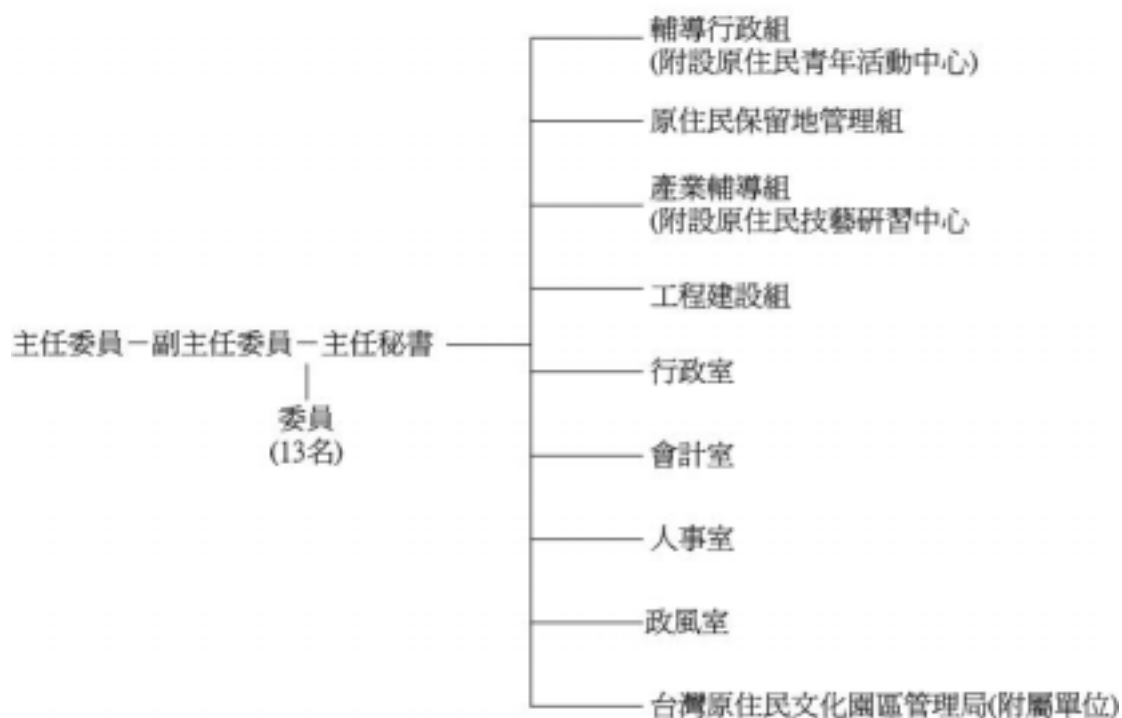
除幕僚單位外，業務單位主要分爲 4 組；輔導行政組掌理原住民社會發

展方案之策訂規劃與下級政府執行計劃之監督，原住民工作會報及原住民行政檢討會之作業，原住民文化建設、語言、傳統工藝、民俗歌舞、生活及職業訓練，就業輔導與人才培育，下轄「原住民青年活動中心」則提供原住民青年交誼遊憩及講習訓練場所。(圖 3-2)

原住民保留地管理組則掌管原住民保留地劃設、管理與開發利用、地籍整理計劃與地籍、地權、地用規劃與圖冊管理，濫墾地清理與處理，未利用地、遊憩、礦業土石及各項資源之調查開發輔導等；產業輔導組掌理原住民產業發展之規劃輔導，原住民開發事業基金及創業貸款之管理運用，農工商業人才之培育等，設有「原住民技藝研習中心」供原住民技藝教學及研習之用。

工程建設組則負責原住民保留地內水資源開發利用及防洪灌溉設施之興辦，原住民聚落道路規劃整建，原住民聚落飲水改善規劃與監督，原住民地區公共工程之規劃、審核、監督，原住民保留地資源及聚落綜合發展規劃，山地鄉連貫道路整建規劃等。¹⁴³

圖 3-2：省原住民委員會組織架構圖



資料來源：行政院原住民族委員會, 1998

2、台北市政府原住民族事務委員會

¹⁴³ 同註 141，頁 81-85。

民國 77 年，台北市政府民政局成立山胞行政股，民國 85 年 3 月成立「台北市政府原住民事務委員會」。該會置主任委員 1 人，由市長任命之，綜理會務，並指揮監督所屬機關及員工。委員會 16 人至 22 人，為無給職，由市長分別就下列人員聘兼之：一、原住民族群代表。二、專家學者代表。前述委員中，婦女代表名額應占委員總額 3 分之 1；非原住民籍代表名額不得超過委員總額 3 分之 1。委員任期為 2 年，連聘得連任 1 次；委員會議以每月召開 1 次為原則，必要時得召開臨時會議。該會下設 4 組，置主任秘書、專門委員，秘書、組長、視察、專員、社會工作員、組員、技士、辦事員、書記、會計、人事管理員。該會會務會議，由主任委員召集之，每月舉行 1 次，必要時得開臨時會議。¹⁴⁴

台北市政府原住民事務委員會，綜理台北市原住民事務，規劃全市原住民政策方針及計畫，辦理有關保障原住民權益及處理族群關係之相關事項，並促進原住民之經濟、教育、文化、福利及公民權益等事項。該會各組分別掌理各有關事項：¹⁴⁵

- (1)第一組：掌理原住民政策之策訂規劃、權益保障、研究發展與施政計畫、文化中心之規劃籌建及綜合業務等事項。
- (2)第二組：掌理原住民文化保存與推廣、教育發展語言保護、藝術、體育及其他人才培育等事項。
- (3)第三組：掌理原住民職業訓練與就業輔導、勞工權益、創業貸款、保留地之開發、規劃、執行及公營市場攤位登記等事項。
- (4)第四組：掌理原住民生活扶助、急難救助，醫療保健、兒童、老年福利、婦女權益保障、青少年輔導、住宅政策規劃與執行及原住民社會團體之輔助與指導等事項。

3、高雄市政府原住民族事務委員會

民國 80 年，高雄市政府民政局設置山胞行政股；民國 86 年，成立「高雄市政府原住民族事務委員會」。該會置主任委員 1 人，承市長之命，綜理會務，並指揮監督所屬員工；委員會 16 人至 22 人，由市長就下列人員聘(派)兼之；機關代表、原住民族群代表、專家學者代表。前述委員中，原住民籍代表名額不得少於委員總額 3 分之 2，其中婦女代表名額不得少於 4 人。委

¹⁴⁴ 行政院原住民族委員會<<原住民族行政常用法規彙編>>(台北；行政院原住民族委員會，2000) 頁 619-621。

¹⁴⁵ 同註 144。

員為無給職，任期 2 年，期滿得續聘。委員會議每月舉行 1 次，必要時得召開臨時委員會議。該會置主任秘書、組長、組員、辦事員、書記、會計員、人事管理員。該會會務會議，每月舉行 1 次，必要時得開臨時會議。¹⁴⁶

高雄市政府原住民族事務委員會，綜理高雄市原住民事務；該會各組分別掌理各有關事項：¹⁴⁷

(7)第一組：

有關原住民教育、語言、傳統技藝、歌舞、體育等各項文化傳承、人才培育暨原住民政策、法規、制度之擬訂、推動與執行事項。

協助辦理原住民身份認證相關事項。

國際原住民之交流活動。

原住民權益保障與族群關係之處理。

本市原住民服務中心之管理，原住民社會文化資料中心之籌設暨原住民古蹟資料之蒐集與保存。

本會文書、研究、考核、發展與相關資訊之業務。

(2)第二組：

原住民社會經濟資料之調查、蒐集、分析。

原住民經濟事業發展之計劃、扶植與執行。

原住民職業訓練、就業輔導、勞工權益、創業貸款、住宅政策、漁民海員政策規劃與執行。

原住民福利規劃、生活扶助、急難救助、醫療保健、青少年輔導、兒童、老年福利、婦女權益保障、民間團體之輔導、法律服務等事項。

4、縣鄉方面

¹⁴⁶同註 144，頁 691-639。

¹⁴⁷同註 144，頁 691-692。

縣鄉級方面，維持原制；屏東、花蓮、台東縣政府設原住民行政及經建課，其他縣市政府設山地課。原住民鄉公所仍設民政課、財經課(部分公所改分為財政課、建設課)、兵役課(以後併入民政課)、人事管理員、主計員。

第六節 「精省」階段：87-

壹、民族政策

行政院原住民族委員及台灣省、台北市、高雄市政府原住民族事務委員會成立以後，因政治情勢之變遷，政府實施「精省」政策，精省條例(台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例) 87.10.28 總統公布，國內行政體製丕變，原住民行政組織亦隨之調整；在精省後迄今，謂之「精省」階段，其間對於原住民之輔導措施計有 265 項。¹⁴⁸

精省後，行政院原住民族委員會於民國 88 年策訂了「原住民族發展方案」，實際上該方案僅為「台灣省原住民族社會發展方案」延續性的方案，將施政計畫依「立即採行措施」、「規劃辦理事項」、「法規制(訂)定或修正」，予以綜合集其大成而已，並無具體之創新作為；而該會於民國 90 年訂定 90 年至 93 年度中程施政計畫，即「縮短原住民與非原住民生活水準差距」計畫，係當前原住民族政策的依據，其提出的「基本政策」如下：¹⁴⁹

貳、總目標：縮短原漢生活水準差距，共同提升原住民族社會競爭力。

- 一、保障原住民基本生活安全與工作保障。
- 二、提升原住民族社會競爭力，減少未來的社會成本。
- 三、建構台灣多元文化平等及族群共存共榮的社會。
- 四、實踐聯合國原住民族人權宣言，提升台灣國際形象。

參、執行對策

- 一、提高原住民平均所得。
- 二、降低原住民失業率。
- 三、延長原住民平均壽命。
- 四、提高原住民教育程度。
- 五、提高原住民地區自來水普及率。

¹⁴⁸ 本階段政府對原住民之輔導措施，系參酌行政院原住民族委員會於八十九年、九十二年編印之原住民族法規彙編，以及相關施政報告。

¹⁴⁹ 行政院原住民族委員會「縮短原住民與非原住民生活水準差距」中程施政計畫，2001 年。

- 六、提高原住民自有屋率。
- 七、改善部落公共設施環境，縮短城鄉差距。
- 八、推動都市原住民生活輔導第 2 期計畫。
- 九、促進原住民族語言文化多元發展。
- 十、實踐聯合國原住民權利宣言，提昇國家之國際人權形象與地位。

肆、中程發展策略

- 一、結合政府民間企業促進就業，推行部落衛生保健，強化部落福利服務。
- 二、建立原住民族教育體系，強化學前教育，提高學生就學率，培育原住民人才，振興語言文化。
- 三、建立原住民保留地經營管理制度，兼顧生態保育，輔導經濟產業。
- 四、建立原住民地區交通網路，確保原住民生命財產安全，改善原住民地區住宅環境及飲水設施。
- 五、推展台灣原住民與南島語系國家區域合作與交流活動，加強政府相關部門之溝通及民間主流社會之宣導教育，規劃推動原住民族自治制度。
- 六、加強都市原住民職業訓練與就業服務，發展經濟事業，輔導建構住宅，強化教育及醫療福利服務。

「縮短原住民與非原住民生活水準差距」計畫，在其總目標明白揭示「建構台灣多元文化平等及族群共有共榮的社會」，顯示原住民族政策已訂為追求「多元文化」的政策，不再是「同化」、「社會融合」的政策；而該計畫鑒於原住民的生活，雖比光復初期有長足的進步，但與台灣非原住民的生活水準相形之下，卻遠遜於非原住民，當局乃以過去所作的「原住民就業狀況調查報告」，針對一些痛苦指標如原住民的平均所得低、失業率高、平均餘命低、教育程度低、自有屋率低、自來水普及率低、基礎設施匱乏、人權待改善、教育文化水準低等，予以對症下藥，企圖縮短原漢生活水準差距，計畫具體，目標也清晰易見；但本計畫僅屬 90 至 93 年度之中程施政計畫，無前瞻性之方案作為民族政策之綱領，似欠週延，缺乏延續性。如以聯合國原住民政策的標準「族群發展、自主管理、多元文化」觀之，在族群發展與自主管理方面，本計畫的目標仍有一段距離。另外從本計畫執行對策所採行的具體計畫措施，幾乎均由行政院原住民族委員會執行；惟原住民業務，散見在各部會的職掌裡，如經濟部、農委會、交通部、教育部、衛生署、水利署、內政部、文建會、體育委員會等息息相關，若未能整合全面發展及規劃執行，則縮短原漢生活水準差距的目標，中程計畫必然難以克竟全功，其成效自然可想而知，生活水準的差距將日益懸殊。

在精省階段，整個原住民族政策變遷的歷程，遭遇國家行政史重大的波

動，如修憲、精省、政黨輪替，民族政策亦隨之變遷；民國 85 年 12 月 23 日至 28 日，展開了「國家發展會議」，規劃了「憲政體制與政黨政治」、「經濟發展」和「兩岸關係」等 3 大議題。爰於國發會是當時國家集不同黨派的精英代表、學者專家、官方所組織，故其政策共識在各黨派之支持下，順利地在民國 86 年的修憲中通過增修條文第 9 條之精省條款。在本次修憲中，原住民保障條款的保障規定，隨著國內和國際原住民議題的受到關注和多元文化的思潮，以及原住民籍國大代表的努力爭取和朝野的重視而邁進了一大步，明列在增修條文第十條第 11 項：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化」及同條第 12 項：「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。對於澎湖、金門及馬祖地區人民亦同」。¹⁵⁰，由於原住民族修憲條款的通過，宣示原住民族政策已進入多元文化政策的新紀元。在這個階段，自 87 年迄 92 年底，計制定公布了 13 種法律：「政府採購法」(第 22、98、101 條)、「原住民族教育法」、「國立教育廣播電台組織條例」(第 2 條)、「教育基本法」(第 4 條)、「大眾運輸工具播音語言平等保障法」(第 6 條)、「農村社區土地重劃條例」(第 3、4 條)、「原住民身分法」、「原住民族工作權保障法」、「原住民敬老福利生活津貼暫行條例」、「終身學習法」(第 4、18 條)、「環境基本法」(第 17 條)、「溫泉法」(第 2、5、11、14 條)、「公共服務擴大就業暫行條例」第 3 條等。另訂頒「公益彩券管理辦法」(第 17 條)等行政命令 131 種，修正「國民教育法」(第 9 條)等法令 121 種。上揭法令之制定公布、訂頒、修正，原住民行政體制變遷之歷程，是數量最多之階段，此係或多或少受到原住民修憲條款的影響。

民國 87 年精省後，台灣省原住民事務委員會業務、人員、經費均移撥行政院原住民族委員會承受，在這期間仍執行「台灣省原住民族社會發展方案」之民族政策，因它是 12 年之長程計畫，從民國 78 年起至 89 年止，這個方案包含相關廳處執行之計畫，原由省府「山地工作會報」督導、考核、協調。至民國 87 年，行政院原住民族委員亦策訂「行政院原住民族發展方案」，誠如前述，並未實質由相關部會配合執行，形同由該委員會單打獨鬥，亦無建立如省府「山地工作會報」的機制，來督考該方案，成效自然不彰。

至民國 89 年政黨輪替，陳水扁 總統與原住民各族代表於民國 88 年 9 月 10 日立約之政見「原住民族與台灣政府新的夥伴關係」，其中七點政見：一、承認台灣原住民族之自然主權。二、推動原住民族自治。三、與台灣原

¹⁵⁰ 同註 141，頁 5-7。

住民族締結土地條約。四、恢復原住民族部落及山川傳統名稱。五、恢復部落及民族傳統領域土地。六、恢復傳統自然資源之使用，促進民族自主發展。七、原住民族國會議員回歸民族代表。從上揭政見，有關原住民族之自治自決，「族群發展、自主管理、多元文化」之政策，應可據以積極開展，惟截至目前仍在規劃、整備階段。行政院原住民族委員會，為解決原住民實際問題，於民國 89 年策訂中程(90 至 93 年度)施政計畫「縮短原住民與非原住民生活水準差距」計畫，係當前主要的民族政策，是否已縮短差距之效，尚待進一步評估。

貳、行政體制

一、原住民行政區域

目前原住民總人口數約有 44 萬餘人，約佔全國總人口數的百分之 1.9，分佈在原住民地區 30 個山地鄉及 25 個平地鄉(鎮、市)為主。原住民人口數較 90 年初，每年成長約 1 萬人，係因法制鬆綁，執行「原住民身分法」的結果。另訂定「原住民族別認定辦法」，認定邵族、噶瑪蘭族及德魯固族為原住民族，原住民現計有 12 族。

「原住民地區」之具體範圍，以 30 個山地鄉及 25 個平地鄉(鎮、市)合計 55 個鄉(鎮、市)為原住民地區。30 個山地鄉包括：台北縣烏來鄉、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、南投縣信義鄉、仁愛鄉、嘉義縣阿里山鄉、高雄縣桃源、三民鄉、茂林鄉、屏東縣三地門鄉、瑪家鄉、霧台鄉、牡丹鄉、來義鄉、泰武鄉、春日鄉、獅子鄉、台東縣達仁鄉、金峰鄉、延平鄉、海端鄉、蘭嶼鄉、花蓮縣卓溪鄉、秀林鄉、萬榮鄉、宜蘭縣大同鄉、南澳鄉。25 個平地原住民鄉(鎮、市)包括：新竹縣關西鎮、苗栗縣南庄鄉、獅潭鄉、南投縣魚池鄉、屏東縣滿洲鄉、花蓮縣花蓮市、光復鄉、瑞穗鄉、豐濱鄉、吉安鄉、壽豐鄉、鳳林鎮、玉里鎮、新城鄉、富里鄉、台東縣台東市、成功鎮、關山鎮、大武鄉、太麻里鄉、卑南鄉、東河鄉、長濱鄉、鹿野鄉、池上鄉。¹⁵¹

二、原住民行政組織

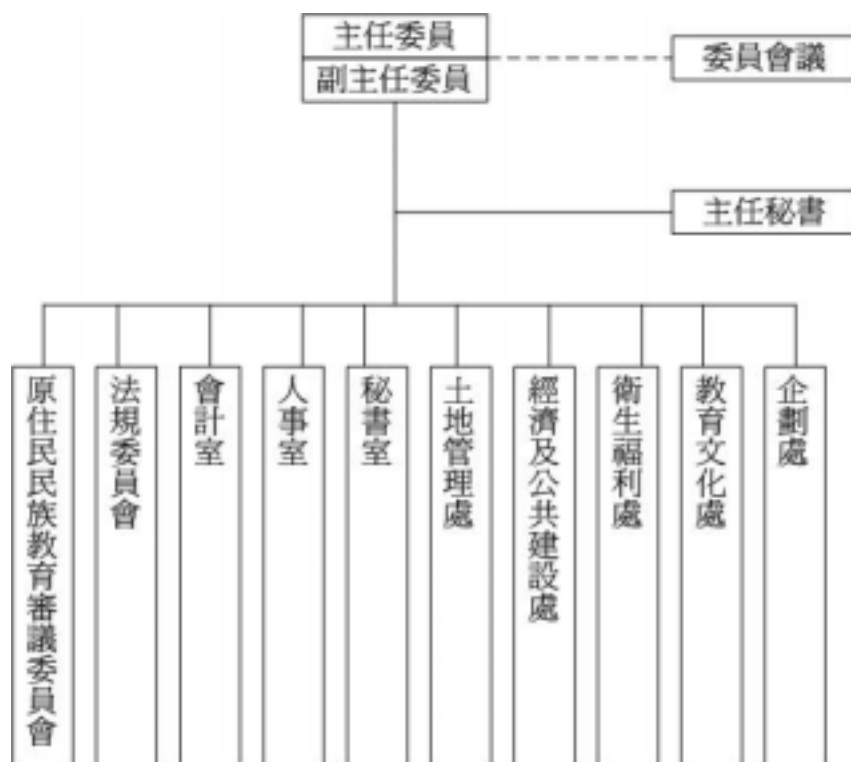
¹⁵¹ 行政院原住民族委員會<<原住民族法規彙編>>(台北；行政院原住民族委員會，2003)頁 141-142。

由於民國 86 年修憲通過增修條文第 9 條之精省條款，「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」及「台灣地方制度法」相繼於 87 年 10 月 28 日、88 年 1 月 25 日公布施行，台灣省政府原住民事務委員會亦隨之精簡：行政院原住民族委員會組織於民國 91 年調整；地方原住民行政組織，如部分縣市政府成立原住民行政局或原住民行政課，平地原住民鄉(鎮、市)公所亦有部分機關增設原住民行政課，茲分述如下：

1.中央原住民行政組織

行政院原於民國 85 年 12 月 10 日正式成立「行政院原住民委員會」，專責統籌規劃原住民事務；為因應台灣省政府功能業務與組織調整，原台灣省政府原住民事務委員會經裁撤，自 88 年 7 月 1 日起歸併該委員會，前台灣省政府原住民事務委員會所屬文化園區管理處亦同時改隸該委員會。91 年 1 月 30 日，「行政院原住民族委員會組織條例」修正部分條文及「行政院原住民族委員會文化園區管理局組織條例」奉 總統公布，並於同年 3 月 25 日正式施行，其機關名稱更名為「行政院原住民族委員會」，增加「族」字；社會福利處更名為「衛生福利處」，經濟土地發展處調整變更為「經濟及公共建設處」與「土地管理處」二處，文化園區管理局為法定附屬機關，其餘單位仍維持現制：(參見圖 3-3)

圖 3-3：行政院原住民族委員會組織架構圖



資料來源：行政院原民會〈原住民的希望—行政院原住民族委員會的誕生與成長〉

（台北；行政院原民會，2000）頁 27。

有關經濟及公共建設處、土地管理處部份，係筆者所加。

2.地方原住民行政組織

台灣省政府原住民事務委員會，為因應精省政策之調整，已歸併行政院原住民族委員會。至於台北市政府、高雄市政府原住民族事務委員會仍維持現制。

在縣(市)級方面，台北縣政府、桃園縣政府、南投縣政府、屏東縣政府、高雄縣政府、台東縣政府、花蓮縣政府計 7 個縣政府設立原住民行政局成為縣府 1 級單位；宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、台中縣、嘉義縣、基隆市、台中市、彰化縣政府的民政局分設原住民行政課或原住民事務課，新竹縣政府另增設經建課。

在鄉(鎮市)級方面，除原 30 個山地鄉設置山地鄉公所外，平地原住民鄉(鎮、市)計有 14 個公所增設原住民行政課，包括南庄鄉、花蓮市、豐濱鄉、壽豐鄉、光復鄉、瑞穗鄉、玉里鎮、台東市、卑南鄉、東河鄉、成功鎮、長濱鄉、太麻里及大武鄉等公所。¹⁵²

第七節 其他國家民族行政體制的比較分析

許多原住民族於其所在生存環境日趨惡劣，加以種種不平等政策加諸原住民族的結果，使其生機日蹙、文化沈淪，遂使人們意識到各國境內原住民族的人權問題，進而從道德感及正義感出發，呼籲保障原住民族的基本權利，甚至要求給予原住民族特殊的優惠待遇，以彌補其因固有傳統與大社會間的差異而造成的「相對剝奪感」等問題。國際社會也基於此一精神，制定了不少國際公約，如世界人權宣言、消除一切形式種族歧視國際公約、獨立國家內土著及其他部落人口之保護與融合公約等，少數民族基本權益的內涵便從上述各公約的內容中逐漸浮現出來。

¹⁵² 行政院原住民族委員會〈原住民族統計年鑑〉(台北；行政院原住民族委員會，2004)頁 141-142。

由於人權思潮的發展，世界各地紛紛興起原住民族運動，國家統治權受到前所未有的挑戰，造成許多種族問題及國家內部不同程度的族群衝突，原住民族事務乃成爲有關國家政府當局施政重要課題之一，各國亦成立原住民行政機關，以施行原住民事務，茲從族群概況、民族政策、行政體制等方面，分析討論中國大陸、美國、加拿大、紐西蘭、澳洲等國家的行政體制。

壹 中共的民族行政體制

一、族群概況

中國大陸人口總計 1,130,510,638 人，其中漢族 1,039,187,548 人，少數民族 91,323,090 人計有 55 個少數民族，少數民族人口占中國大陸比重 8.08%¹⁵³。9 千 1 百萬的人口雖在中國稱爲少數民族，其實並非少數，環顧全球人口近 1 億的國家並不多，即在中國大陸而言，8.08% 的人口也非少數。中國大陸人口千萬以上的少數民族有壯族，5 百萬以上者有回、維、苗、彝、滿、土家等族，4 百萬以上者有蒙、藏等族，2 百萬以上者依、侗、瑣等族，1 百萬個以上者有鮮、白、哈尼、哈薩克、傣、黎等族；人口 1 萬人以下者有門巴（7,498 人）、鄂倫春（7,004 人）、獨龍（5,823 人）、塔塔兒（5,064 人）、赫哲（4,254 人）等族，人口最少的是珞巴族（2,322 人），此外尚有其他未識別的民族，計 752,347 人，及外國人加入中共國籍者 3,498 人。中共統治大陸 40 年中分別進行四次全面人口普查工作，其人口總數、漢族人口、少數民族人口及少數民族占全中國大陸人口比例，如下表 3 之 3 資料：

¹⁵³ 趙雲田《中國邊疆民族管理機構沿革史》(北京；中國社會科學出版社，1993)頁 3-15。

表 3-3：少數民族與漢族人口的構成及比例

年代 項目	1953	1964	1982	1990
人口總計	582.603.417	691.220.104	1.003.013.927	1.130.510.638
漢族	547.283.057	651.296.368	936.674.944	1.039.187.548
少數民族人口	35.320.360	39.923.736	67.245.090	91.323.090
少數民族人口 占中國大陸人 口比重%	6.06%	5.78%	6.70%	8.08%

中國大陸少數民族在人口分佈上有幾個特點：¹⁵⁴

- 1.分佈廣，人口密度低；少數民族主要分佈在東北、華北、西北、西南的邊疆地區；少數民族聚居區佔了中國國土面積的 64%，在 21,000 多公里的中國陸地邊防線上，大約有 90% 居住著少數民族，多集中分佈在邊疆地區之偏遠、內陸、牧區、高原、山區和森林地區。
- 2.口分佈「大雜居、小聚居」：少數民族人口分佈不是很整齊劃一或界線分明，而是交錯聚居和雜居。少數民族與漢族，以及少數民族之間形成「大雜居、小聚居」和插花聚居的分佈局面。
- 3.許多少數民族形成跨國民族：少數民族中有 20 多個係跨國境而居，從中國的東、西、南、北疆都有跨境民族，其民族觀念和國家觀念往往不一致，容易和多國的本族比較，因而容易產生民族問題。

二、 民族政策的本質

民族區域自治是中共解決中國民族問題的基本政策；中共所以把民族區

¹⁵⁴ 高德義〈中國(大陸)的民族政策與族群關係：權力關係研究途徑〉政大政治研究所博士論文，1998，頁 56。

域自治政策作為解決民族問題的基本政策，可以說是由馬列主義民族理論和中國的具體情況所決定的。

而中共的民族區域自治，是於「中華人民共和國」的管轄範圍內，在中央的集中統一領導下，遵循其《憲法》的總道路，少數民族以聚居區為基礎，建立自治地方，設立自治機關，行使自治權，享受當家做主、管理本地區民族內部事務的綜合民族和地區為一體的自治。¹⁵⁵有關民族區域自治的規定，最主要是憲法及「中華人民共和國民族區域自治法」。

中共的民族政策係「具有整合，多元、支配色彩的同化政策」，中共對少數民族的態度不僅採承認主義，而且訂立許多法制與措施來處理。可是「國家」在族群的角色並不中立，國家為優勢漢族所擄獲與操控，並運用國家制度性權力，不平等地分配資源，因而民族政策往往反映了優勢漢族之利益。也因此中共的民族政策是「種族化」(racialized)的政策，充滿國家種族主義色彩，漢族與少數民族之間存在著不平等的上下位階關係；漢族居於支配地位，少數民族成為臣屬族群，族群關係基本上屬「宰制」及「支配」模式，正因為如此，統治族群和少數民族也就不免存在糾葛、矛盾和緊張。¹⁵⁶

三、行政體制

少數民族地區的行政組織是一個複雜的系統，由縱、橫兩各方面組成，系統中的各個部分具有不同的組成形式、任務、職權和活動方式，它們之間的相互聯繫和分工形成行政組織的系統效能。¹⁵⁷

¹⁵⁵ 張爾駒《中國民族區域自治的理論和實踐》(北京：中國社會科學出版社，1998)頁 25。

¹⁵⁶ 同註 154，頁 208 及 228。

¹⁵⁷ 金安江、羅世舟著《少數民族地區行政管理》(貴陽：貴州民族出版社，1991)頁 69-78。

(一)、 縱的方面

1.行政層級

少數民族地區行政組織的結構，從縱的方面來說，有四個各層級：自治區、省人民政府；自治州、省轄市、區轄市人民政府；自治縣、縣和市轄區人民政府；民族鄉、鄉、鎮人民政府。在行政地位方面，自治區和省、直轄市平行的。自治區的自治機關雖行使省和直轄市一級地方國家機關的職權外，同時行使自治權；自治州是行政區劃中為保證少數民族的平等權利而劃分的一種特殊形式，是省級之下，縣級之上的行政區劃；自治縣是和縣平行的一級行政區劃單位，除行使縣及地方國家機關職權外，同時行使自治權。民族鄉和普通鄉一樣，是最基層的一級行政區域單位，但不是一級民族自治地方，在措施上較注重民族化及少數民族權益的保障。

2.權力機關

民族自治地方的自治機關是由自治區、自治州、自治縣的權力機關和行政機關所組成。人民代表大會是民族自治地方的國家權力機關，人大常委會是本級人大的常設機關，從屬於同級人大，並向本級人大負責並報告工作。自治區、自治州的人大由下一級人大選舉代表組成，是間接選舉；自治縣的人大則由選民直接選舉代表組織之。實行區域自治的民族代表必須有適當的比例，同時還應包括本自治地方的各民族代表，人口特少数民族也應有一名代表。自治地方人大常委會由實行區域自治的民族公民擔任主任及副主任。自治區和自治州人大每屆任期 5 年；自治縣的人大每屆任期 3 年。自治地方人大的職權，一方面要行使一般地方國家權力機關的職權，同時又享有自治權。

3.行政機關

民族自治地方的人民政府是本級人大的執行機關，是民族自治地方的地方國家行政機關，行使同級地方人民政府地職權，又同時享有自治權。並對本級人大及上級國家行政機關負責及報告工作。自治區主席、自治州州長、自治縣縣長，由實行區域自治的民族公民擔任。自治地方人民政府的幹部與職工須配備實行區域自治的民族人員和其他少數民族人員；民族自治地方的人民政府每屆任期和本級人大相同。¹⁵⁸（陳雲生，1991：163-169）縣級以上的各級人民政府在本級人民代表大會閉會期間，對本級人民代表大會常務委員會負責並報告工作，各級人民政府都是國務院統一領導下的國家行政機關。根據中共國務院組織法的規定，「國家民族事務委員會」是國務院管理民族事務的專責行政機構，地方各級人民政府民族事務委員會，係地方人民政府管理民族事務的機關。另外，國務院相關部會也設立有關民族事務的業務單位，如商業部設有民族貿易處、教育部設有民族教育司、文化部設有民族文化司等，各自治區域或國務院各部門若對民族政策有不同意見時，則由國務院負責協調處理。¹⁵⁹

少數民族地區各級人民政府組成人員：自治區和省人民政府分別由自治區主席、副主席和省長、副省長及秘書長、廳長、局長、委員會主任等組成；自治州、自治區和省所在地方的市人民政府分別由州長、副州長和市長、副市長以及秘書長、局長、主任等組成；自治縣、縣、市轄區的人民政府分別由縣長、副縣長、區長、副區長、主任、科長等組成；鄉、民族鄉人民政府設鄉長、副鄉長，鎮人民政府設鎮長、副鎮長。

4.職權

少數民族地區各級人民政府，擁有一般國家行政機關所有的各種權力；作為民族自治地方的自治機關，又具有特殊的權力，即如下的自治權：

¹⁵⁸ 陳雲生<<民族區域自治法精義>>內蒙古人民出版社，1991，頁 163-169。

¹⁵⁹ 趙建民等<<中國大陸少數民族區域自治制度研究>>(台北，內政部，1993)頁 27。

第一、政治方面的自治權

- (1) 制定自制條例和單行條例，但須向上一級人大常委會備案。
- (2) 對上級國家機關的決議、決定、命令和指示可變通執行和停止執行。
- (3) 培養、使用少數民族幹部和技術人才。
- (4) 組織本地方維護社會治安的公安部隊。

第二、經濟建設方面的自治權

- (1) 安排和管理地方性的經濟建設事業。
- (2) 制定經濟建設的方針、政策和計畫。
- (3) 調整生產關係，改革經濟管理體制。
- (4) 管理、保護和開發利用自然資源。
- (5) 安排本地方基本建設項目。
- (6) 管理隸屬於本地方的企事業。
- (7) 安排利用國家計劃中收購、商調任務以外的產品。
- (8) 開展對外經濟貿易活動。

第三、財政方面的自治權

- (1) 安排使用屬於民族自治地方的財政收入
- (2) 財政收多於支的，定額上繳；收不敷支的，享受補助。
- (3) 制定各項開支標準，定員定額的補充規定和具體辦法。

第四、文化建設方面的自治權。

- (1) 使用和發展民族語言文字。
- (2) 自主發展民族教育事業。
- (3) 發展各種民族文化事業。
- (4) 發展科技、衛生、體育事業。
- (5) 推展國內外各項交流活動。

第五、其他事務的自治權

- (1) 制定管理流動人口的辦法。
- (2) 制定實行計劃生育的辦法。
- (3) 改善生活及保護生態環境。

(二)、橫的方面

少數民族地區行政組織結構從橫的方面來說，每個層級的人民政府又分為若干機關，每機關又分為若干科組。如自治區，省人民政府根據工作需要，設立廳、局、委員會。廳有辦公廳、民政廳、公安廳、財政廳、糧食廳、商業廳、衛生廳、農業廳；局有郵電管理局、人事局、冶金局、水利電力局、工商行政管理局、工業局、環境保護局等；委員會有民族事務委員會、計畫委員會、經濟委員會、科學技術委員會、體育運動委員會、教育委員會、計畫生育委員會等。此外，還設有參事室、宗教事務處等機構；在各廳、局、委員會之下設立處、科、室。自治州、市人民政府設立局、處、委員會並設立辦公廳。自治縣、縣、市轄區人民政府設立局、科、委員會，並設立辦公室。各級人民政府工作部門的設立、增加、減少或合併，由本級人民政府報請上級人民政府批准。

(三)、小結

一、中共於 1952 年、1984 年分別通過「中華人民共和國民族區域實施綱要」及「中華人民共和國民族區域自治法」，以立法保障少數民族的權益；然而實際運作的結果，「民族區域自治」政策卻徒具形式，不但無法真正落實「少數民族區域自治的內涵」，少數民族的自治早已失去意義。權利過份集中和宗長制的領導風格，使得中央管制不該管的事情，地方分權無法落實，其在民族自治地區所造成的弊端，成為民族自治地方發展社會生產力的主要障礙。民族自治地方的自治權限似乎很大很廣，這些有關民族自治地方性質與地位的規定，事實上限定了不少自治權限，加上中共係中央集權及以黨領政，民族自治地方擁有多少自治權似乎不言而喻。¹⁶⁰

¹⁶⁰ 同註 154，頁 26。

- 二、 中國大陸長期存在「大一統」的思想，對少數民族自治地方的民族化問題自然難以週延，幹部素質普遍不高，少數民族幹部在與其人口的比例數字，也不盡令人滿足。此外少數民族專業幹部比例偏低，亦是長期存在的問題。¹⁶¹
- 三、 在財政方面，中共就民族自治區域進行財政補貼，對稅收不多及財政困難的少數民族區域而言，無疑是必要的措施。然而中共中央規定民族自治地方上繳的資金，與其他非少數民族自治地區並無不同，毫無優待，是以有人將之稱爲「先補後要」，有些地方的上繳資金，甚至大於中央補助款項。¹⁶²

貳、美加印地安行政體制

印地安人（又稱紅人）係美加兩國主要土著，美洲印地安人在歐洲人發現美洲之前已遍居整個美洲，並產生所謂印地安文化¹⁶³。這些印地安人已發展出特有的文化和語言體系，其變化的繁多，就像他們家園的地域一樣遼闊。在大草原內的印地安人，過著游牧民族的生活方式，爲了生活上的需要，她們捕獵隨季節遷移的野牛。另一方面，海域漁產的豐富，允許太平洋沿岸的印地安人建立永久的聚落；這些文化所共同體現的，是一種植根於土地與生活，且具內涵的精神關係。惟從歐洲白人入侵拓荒後，帶給印地安人歷史最大的浩劫，即經濟及文化上的衝擊、疾病的傳染、戰爭的災難、土地的流失以及邊緣化等威脅，幸經美國、加拿大政府因人道主義呼籲推展出一連串的措施，才使印地安人的生存獲得保障，也建立印地行政體制。

一、美國印地安行政體制

¹⁶¹ 同註 159，頁 81。

¹⁶² 同註 159，頁 79。

¹⁶³ 光復書局編印《大美百科全書》第 15 冊(台北；光復書局，1990)頁 1。

(一)、族群概況

根據 1980 年美國戶政局發布之統計數據，印地安人、愛斯基摩人及阿留特人之總數為 1,418,195 人。這比 1970 年登記之總數 827,268 人，成長了百分之 71。戶政局將人口成長的現象歸因於精確的人口統計方法及 1980 年時美國土著自我認同的意識增強。根據 1987 年印地安事務局的統計，約有 861,000 名印安人住在印地安保留區及附近。印地安族數方面，共有 507 個聯邦認可的種族，其中包括 197 個阿拉斯加土著民族¹⁶⁴。

(二)、民族政策的本質

美國政對於印地安政策一直有託管與結束政策之爭，在這兩種不同理念下即衍生迥異的印地安政策。美國聯邦政府傾向於託管政策，而認為印地安部落擁有部落主權，是一從屬國，而欲使其與美國社會隔離，以保有其傳統生活方式與制度；美國國會則將印地安部落視為一個擁有主權的政治實體或是一個不合時宜的組織，而欲同化印地安人，將之納入美國生活的主流。¹⁶⁵

1950 年代艾森豪總統執政時期，曾主張終止託管關係，但尼克森時代（1970 年），基於道德與法律的原因反對終止政策，重新將美國印地安政策拉回託管的理念之下。尼克森當宣布一項印地安自決之國家政策。這個政策之精義就是聯邦政府許下承諾，扶植並鼓勵族人自治，後來此一承諾印地安自決與教育援助法案中獲得具體保障。¹⁶⁶

¹⁶⁴ 內政部譯<<美國印地安民族政策概況及法案輯要>>(台北；內政部，1990)頁 105。

¹⁶⁵ 同註 164，頁 105。

¹⁶⁶ 侯燦堂〈台灣山地行政的研究〉政大公共行政研究所碩士論文，1981，頁 241。

1983年美國總統雷根發表一份美國印地安政策聲明，內容重申印地安自決政策，而該聲明可代表現代印地安民族政策之精義及本質，其政策綱要如下：

- (1) 政府之定位：美國政府與印地安民族之關係為「政府」對政府之關係。
- (2) 終止「結束」政策：有關印地安民族託管地之自然與財政資源，繼續完成聯邦之託管責任。
- (3) 部落自治：部落政府應比聯邦政府更瞭解印地安人的需求和願望，發展印地安保留區之唯一有效方法，透過部落政府推動部落自治。部落政府之主要功能包括 執行各部落頒布之法規。 發展及經營各部落擁有之資源。 提供健康與社會服務。 教育子女。
- (4) 經濟復興計畫：為印地安族人之福祉，研擬之經濟復興計畫，必須予以落實，包括革除聯邦之龐大支出和稅負，解除繁冗之法條及建立健全的金融政策。¹⁶⁷

(三)、行政體制

1、印地安事務局之沿革

美國主管印地安民族事務的機關是印地安事務局（Bureau of Indian Affairs），係屬中央部會次級單位。印地安事務局係於1824年由「戰爭部長」亨利·諾克斯（Henry Knox）所創立。然而該局直至1834年，國會才予以正式承認。印地安事務局之任務，主要是代表聯邦政府執行美國與聯邦承認之印地安部落之間「政府對政府」之關係責任；以及代表美國政府主管聯邦印地安族人「託管地」之開發管理事宜。

2、印地安事務局之人員及職責

¹⁶⁷ 同註 164，頁 1-10。

- (1) 印地安事務局長：內政部置一名印地安事務局長。局長由總統經參院建議和同意後任命。局長係承內政部長之指示，並依據總統所訂之法規，綜理一切印地安人事務以及因印地安人關係而引起之一切事務。
- (2) 助理局長或副局長：助理局長或副局長由內政部長依據相關規定任用。助理局長或副局長被授權得簽署印地安事務局場所指示之公文和文件，並得執行局長所指示的其他職責；局長死亡、辭職、不在、或生病時代行局長職權。
- (3) 簽署部落契據核准人員：內政部長獲授權，得指定部內人員 1 人或數人，簽准部落契據給受分配人、市鎮土地的承購人、未分配土地的承購人、獲保留土地使用之任何人、公司或機構，以及依法簽署部落契據之奧克荷馬州五個文明的印地安部落。
- (4) 談判年金折算之代理人：印地安事務局長得派 1 位特別的印地安代理人或其他代表至任何印地安人部落，以便和該部落談判和簽訂有關因係條約規定而應對之永久年金的折算之書面協議書，但須交國會批准。
- (5) 五個文明部落總監：總統經參院建議和同意後，任命 1 名 5 個文明部落總監（5 族總監），其管理處設於奧克拉荷馬州，年薪五千元。該總監行使在 1914 年 9 月 1 日之前由五族管理局長和聯合機關總監所行使之一切職權，並有權重新組織機關和裁併所有不需要的冗員，但須內政部長核准。
- (6) 負責保留地之總監：負責印地安保留地、學校、水利和分配計畫，設置研擬計畫和執行總監，並得被授監誓其管轄之員工所須辦理之就職宣誓。
- (7) 特別代理人：內政部長得指派特別代理人。
- (8) 印地安調查員：設置印地安調查員，該調查員有一定之任期，並包括在分類職位內。
- (9) 其他人員：在印地安人服務方面如牧者和工人，均雇用印地安人。翻譯員或辦理印地安人福利業務、文書、機工和其他助手等，優先雇用印地安人。設支款官員，經印地安事務局長之同意，代理職員行使職權。¹⁶⁸

¹⁶⁸同註 164，頁 99、131-135。

3、經費

1980 前 6 年，印地安事務局的每年預算約在 10 億美元之譜，1987 年的預算為 10 億 2 千萬。主要的預算項目如下：教育-----2 億 7 千 2 百萬；印地安服務（包括社會服務及司法業務）-----2 億 7 千 1 百萬；經濟發展和就業輔導-----6 千 3 百萬；自然資源開發-----1 億 4 千 2 百萬；託管責任---5 千萬；設施管理-----9 千萬；一般行政-----8 千 1 百萬；工程-----8 千 8 百萬；印地安貸款保證和保險基金-----2 百萬。

依據印地安自決政策，印地安事務局鼓勵印地安人與該局簽約自行推動保留區計畫。1987 年會計年度，該局有 3 億美元之經費（約佔該局 3 分之 1 的預算）直接撥交政府，俾推動這些簽約計畫。

1987 年，其他有關印地安事務之聯邦政府機關預算為：

(1) 人民健康服務部 (Department of Health and Human Services)

印地安健康服務-----9 億 2 千 9 百萬。

印地安行政管理-----2 千 9 百萬。

(2) 教育部 (Department of Education)

印地安教育辦公室 (Indian Education Office) -----6 千 4 百萬。

(3) 那瓦斯荷族及荷比族重新安置委員會 (Navajo-Hopi Relocation Commission) -----2 千 2 百 30 萬。

其他聯邦機關如農業部、商務部及都市宅住開發部 (HUD) 都有專為印地安業務編列預算。¹⁶⁹

二、加拿大印地安行政體制

(一)、族群概況

¹⁶⁹同註 164，頁 69-70。

西元 1876 年，加拿大國會通過了第一項統一的印地安法案。大約就在此時，具有身分以及無身分印地安人的區別標準已被明確認定。有身分的印地安人（**Status Indians**）係指依印地安法案之規定，曾向聯邦政府登記為印地安人者。無身分的印地安人（**Non-Status Indians**）係指其認定其為印地安人，但並未依印地安法所規定而去登記者。在 1981 年的人口調查中，大約有 50 萬人申報她們的祖先是原住民族，在這個約佔總人口百分之 2 的大群體裏，可以分為具有身分的印地安人、無身分的印地安人，美提斯人和伊紐以特人等 4 種。¹⁷⁰

1、 有身分的印地安人（**Status Indians**）

1981 年人口調查中，估算具有身分的印地安人口為 292,705 名。由加拿大印地安暨北方事務局在 1986 年所作的最新估計，認為總數應有 374,200 名，這也是加拿大總人口的 1.5%。

按 1981 年的人口調查，具有身分印地安人的最大集中地在大草原，英屬哥倫比亞，安大略和魁北克，據說有接近 4 分之 1 具有身分印地安人口，居住在擁有十萬人口（含以上）的主要都市域內。

根據加拿大印地安暨北方事務局的資料來源，1982 年時，有 2,252 個印地安保留區分住著 577 個印第安部族。幾乎有 3 分之 1 印地安部族在地理上須歸類在都市人口內，而 4 分之 1 則是居住在遙遠或特別的地區，剩下者則歸類於鄉村。幾乎有一半人口所居之處，其原住民人數總和不超過 1,000 人。

2、 無身分的印地安人（**Non-Status Indins**）

¹⁷⁰ 內政部譯<<加拿大原住民政策概況及法案輯要>>(台北；內政部 1990)頁 1-15。

在 1981 年的人口調查中，有 75,110 人自認為是無身分的印地安人。最大集中地是安大略有 34.7%，英屬哥倫比亞有 25.4%，大草原有 24.7% 和魁北克 7.7% 等。這些人口有 70% 申報住在這區域。

3、美提斯人 (Metis)

在印地安法案中未註冊為印地安人的美提斯人，是歐洲毛皮貿易商和原住民婦女的後裔。美提斯人在大草原是最突出的民族，他們在當地發展出一種生活方式，結合了印地安遊牧民族的狩獵傳統，以及歐洲移民較為安定的生活。多年來，他們在開發加拿大西部方面，扮演了重要的角色。在 1981 年的人口調查中，有 98,260 人自認為是美提斯人。

有 3 分之 2 的人口居住在大草原地區省分有 66.2%，次大集中的則是安大略有 12.9%。有 60% 的美提斯人申報家住都市區域。

4、伊紐以特人 (Inuit)

據說在 1 萬 5 千年以前伊紐以特人 (愛斯基摩人原名) 的祖先越過白令海峽來到北美。世代以來，他們完全不脫離祖先所居之處，而是按照自然的時間表和移動習慣而生活。1981 年的人口調查認為有 25,390 人；然而由加拿大印地安暨北方事務局所作的最新統計，則估計 1985 年伊紐以特人口總數為 28,000 人。

最大的集中的是在西北部領土有 63% 和魁北克北部有 19.2%，伊紐以特人主要聚居於麥肯色三角洲 (Mackenzie Delta)，沿著西北領土的北美大陸沿岸，以及哈德遜和烏加瓦灣邊，和靠近北極的島嶼。

(二)、民族政策的本質

加拿大對印第安原住民族，不僅採承認主義，而且訂立許多法制措施來保障及處理，例如加拿大國會於 1986 年通過席決勒特印地安族自治法案，准其自治立法，聯邦政府允許原住民之部族政府及部落議會承擔更多執行政策項目的責任。除此之外，原住民政府也將負責維持適當服務標準及財務責任。

171

國家對民族政策的類型，概分支配政策、同化政策、整合政策、多元文化政策、隔離分治政策。在 1960 年代以前，同化政策幾乎是各國的共同做法，而多元文化政策首由加拿大在 1971 年提出。多元文化政策的基本理念主要基於尊重文化差異，以促進社會的公平和諧，並提出經濟效率。在多元文化政策中，每一族群有權分享自己的傳統並尊重他人的價值觀與文化；各族群有權在各方面享有平等的待遇與機會，以發揮所長。他的目的乃在使國家力量奠基於多樣性組合，社會的凝聚力靠公平與正義。¹⁷²

(三)、行政體制

1.行政機關的地位

加拿大處理印地安事務之行政機關為印地安事務暨北方發展部，係屬國會立法之中央部會。加拿大印地安事務暨北方發展部，設部長、副部長；另設局長、分局長、印地安人管理官、印地安人管理助理官、相關主管官員。部長並為印地安人事務的最高主管官員；部長得授權印地安事務暨北方發展部副部長或負責本部與印地安事務有關之單位的主管執行和行使部長依據印地安法或加拿大國會制訂有關印地安事務之其他法律規定。

¹⁷¹ 同註 170，頁 48。

¹⁷² 民政廳編印《<<台灣省原住民社會發展方案執行成果評估報告書>>》(南投；民政廳，1996)頁 12。

2. 酋長和部族議員

爲一部族的的良好統治，而有必要或合宜時，部長得以行政命令宣佈部族議會的酋長和議員，以選舉方式選出。部族議會須有酋長(或議長)1 名，並且每 100 名族人，就須有議員 1 名，但是議員人數至少須有 2 名，最多不得超過 12 名，而且每一部族只能有 1 名酋長；酋長和議員任期 2 年。

3. 經費

自 1975 年至 1976 年期間，在實質美元方面的支出費用，增加了百分之 76，其成長率大約 3 倍於同期間內原住民人口之增加；在過去 10 年來的美元絕對值的增加率爲百分之 65。

這些統計數字顯示聯邦政府對於原住民計劃皆予優先處理。在 1986 年，儘管財務情況甚爲拮据，支出的費用仍在 28 億美元之譜。雖然財務管制爲一優先進行之項目，惟加拿大總理仍指示該部門之目前支出預算將續予維持。下表顯示各部門對於 1985 年至 1986 年的聯邦政府經費支出之預估。儘管許多的聯邦部門及機構提供計劃與服務給原住民，但加拿大的印地安人及北方事務部負擔了大部分的基金。

自 1985 年至 1986 年聯邦對於計畫地區原住民之經費支出，總計爲 27 億 8 千 5 百萬美元，其中包括教育 5 億 9 千 5 百萬美元、住宅及社區基層組織，4 億 1 千萬美元、衛生 3 億 4 千 2 百萬美元、社會服務 3 億 4 千 5 百萬美元、經濟及就業機會之開發 3 億 4 千 6 百萬美元、移轉給各轄區政府者 3 億 1 千 2 百萬美元、行政管理 9 仟 7 百萬美元、部族政府 1 億 4 千萬美元、原住民之需求 4 千 5 百萬美元、雜項 1 億 5 千 3 百萬美元。¹⁷³

四、小結

¹⁷³ 同註 170，頁 40-41。

美國政府與印地安族群之關係為「政府對政府的關係」，「民族自決」為其主要的民族政策，尤其在部落主權的牽引下，美國印地安政策與其他國家少數民族政策迥然不同，如部落的管轄權、漁獵權、家庭關係主持權、徵稅權等，可謂以部落主權特殊的權力。

美國主管印地安事務機關是印地安事務局，係屬中央部會次級單位，在先進的民族國家，行政部門地位層級較低。助理局長或副局長由內政部長任命；簽署部落契據核准人員，由內政部長指定部內人員擔任；五個文明部落總監，行使職權須由內政部長核准，特別代理亦由內政部長指派；印地安事務局施政及人事，均受部長指揮監督，缺乏充分自主權。惟印地安事務之預算，每年約編列 2 百多億新台幣，不可謂經費不充裕。

在 1960 年以前，各國民族政策多屬同化政策，由加拿大率先於 1971 年提出較開明之多元文化政策；加拿大在政治方面實施原住民自治，重新掌握原住民事務之直接管理權及保留固有文化。雖然加拿大民族政策先進昌明，但很容易變成族群精英的寡佔。

於行政部門之地位，加拿大印地安事務暨北方發展部，係屬國會立法之中央部會，行政首長及主管人員多由原住民擔任。另實施部族議會，部族議會的酋長與議員，以選舉方式產生；在人口統計上，仍區分有身分及無身分的印地安人，民族識別的工作，似乎未達公平、正義的原則；而其每年逾一千億新台幣之原住民事務預算，傲視全球，令許多先進國家稱羨不已。

參、紐澳原住民行政體制

在和歐洲人接觸之前，毛利人自己並沒有民族的名稱，只有很多部落名

稱。現在，毛利人才稱自己為毛利人，以有別於歐洲人，毛利人的意思是普通人。他們稱歐洲白人為 Pakeha；至於為什麼叫歐洲白人為 Pakeha，眾說紛紜，惟無定論。¹⁷⁴

澳洲之原住民係於四萬年前由亞洲移住之黝黑膚色之獵首民族，以遊牧之家族或部族集團散居澳洲大陸¹⁷⁵。紐西蘭、澳洲之原住民民族政策，現已發展為多元文化政策，足以引為借鏡。

一、紐西蘭毛利人行政體制

(一)、族群概況

紐西蘭人略分兩支，即“毛利人”和“Pakeha 人”(即歐洲白人)。另外有些是混血者，但是並不將他們另外列入第 3 類人；所以毛利人不只包括毛利人，還包括混血的毛利人。在 1970 年代，毛利人是紐西蘭最大和最獨特的少數民族。在 1971 年人口普查顯示，毛利人人口是 227,414 人，佔紐西蘭總人口數百分之 7 點 9。在最近的 10 到 15 年之間，過半數的年青毛利人是在市郊誕生，也住在市郊，惟毛利人仍然集中在北島，尤其是奧克蘭省，有百分之 60 到百分之 70 的毛利人住在那裡。這種人口分佈的急遽變化，並沒有影響到毛利人和白人的生活方式和他們之間的關係，正足以證明毛利人社會的彈性和適應性，以及紐西蘭境內一般種族氣氛。¹⁷⁶

(二)、民族政策的本質

紐西蘭政府對於毛利人亦採承認主義¹⁷⁷。在法律上，毛利人和所有紐西蘭公民一樣享有基本權利，他們可以投票選出國會議員，可以平等接受所有的政府社會服務，包括教育與社會安全等；但是，同時也有一些只適用於毛利人的法律或規定，或對毛利與 Pakeha 人做不同規定的法律，如訂立毛利

¹⁷⁴ 內政部<<紐西蘭毛利人政策概況及法案輯要>>(台北；內政部，1993)頁 4-5。

¹⁷⁵ 吳堯峰<<澳洲原住民事務之管理制度與運作>>(南投；省府民政廳，1990)頁 1。

¹⁷⁶ 同註 174，頁 14、39。

¹⁷⁷ 同註 174，頁 18。

人事務法。其中最重要的是有關毛利人土地的所有權和管理，毛利人事務之管理機構（如毛利人事務部，和部落信託委員會），國會席次的保障名額，和毛利人社區的政府。紐西蘭的毛利人政策，係屬多元文化政策；在政治上，運用比例原則，或民族席位來保障毛利人的參政權，並成立毛利事務部，專責處理毛利人事務。在語言教育上，採雙語教育，允許毛利人的母語可以為官方或教育媒介語。¹⁷⁸

(三)、行政體制

1.毛利事務部

紐西蘭之毛利事務最高行政機關，係經國會立法之毛利人事務部，屬中央部會。毛利人事務部的一般功能係在部長指示下，執行部長為毛利族個人或團體之利益而做的任何其他指示；並提供為使毛利人土地法院有效運作所需之文書和行政服務。

毛利事務部在行使其職權時，應儘可能考慮到下列目標：

- (1)毛利人土地由毛利人持有，並由毛利人或為毛利人之利益使用管理之。
- (2)保存、鼓勵，和傳承毛利人語言，風俗習慣，傳統，藝術、工藝及屬毛利族身份之其他基本文化。
- (3)毛利人的就業機會。
- (4)促進毛利人的衛生、教育和一般的社會福利。

毛利事務部設部長、秘書、副秘書及相關官員。另設紐西蘭毛利人議會。

2.毛利人土地委員會

毛利人土地委員會之成員，由毛利事務部長擔任主任委員，委員包含

¹⁷⁸ 高德義，前揭文，頁 33。

毛利事務部秘書、土地總長、估價總長、毛利人選出之國會議員中推選 1 人；經依據 1962 年毛利人社區發展法第 17 條之規定成立之紐西蘭毛利人議會提名，而由部長任命的其他毛利人 1 名，由部長任命的其他毛利人 3 名。委員會委員任期 3 年，任期屆滿得再任命。委員會行使職權時，應執行部長所通知與該職權有關之政府政策。

3.毛利人土地法院

設立「毛利人土地法院」，擁有正式法院固有的一切權力。總督得以簽發派令方式，隨時依法院的業務需要，派任毛利人土地法院的首席法官 1 名和其他法官。土地法院法官的任命用資格必須至少有七年以上高等法院律師資歷；年滿 68 歲以上者不得被任命為土地法院法官。總督得隨時指派其認為合適之人出任法院院長一職，但年滿 68 歲以上者，不得擔任院長職務。另隨時依需要任命註冊官、副註冊官，和其他的法院官員。¹⁷⁹

二、澳洲原住民行政體制

(一)、族群概況

澳大利亞 (Australia) 位於南半球，是世界最小的大陸，包括塔斯馬尼亞島，面積 770 萬平方公里，人口 1 千 7 百 20 萬人，平均國民所得為 1 萬 6 千零 50 元美金，是相當高所得之國家。1770 年英國宣稱為其領土，早期作為犯人流放地，1788 年英國在今天的雪梨成立了新南威爾斯殖民地，1901 年在維多利亞女王宣示下成立了由 6 個省組成之澳大利亞聯邦。

澳大利亞土著泛稱 *aborigines* (原住民之意，而字母 A 大寫時即為澳洲土著專有名詞)，在殖民地時代有 30 萬人，現僅有 22 萬人。澳洲政府在辦

¹⁷⁹同註 174，頁 54-56、60-63。

理人口普查時，所指澳洲原住民之定義為「土著之後代，能認同並被其族人社會所接納承認者」，澳洲政府並不刻意去區分純種或混血原住民，聽任其自我認知之回答決定其是否為原住民。其人口比例約佔全澳洲人口之百分之 1 點 43。至於其分佈以昆士蘭最多，新南威爾斯次之，再其次為西澳及北疆(或稱北方領土)。原住民人口中約 3 分之 2 已移居城鎮。¹⁸⁰

(二)、民族政策

澳洲對原住民的態度不僅採承認主義，而且訂立許多法制與措施來處理，如在文化上採取自決政策，設立少數民族文化中心，成立發展少數民族專責機構，協助原住民取得創業貸款，提供法律服務，改善住宅環境，推動社區就業計畫等。¹⁸¹

特別值得一提的是，澳洲的民族政策，其多元文化政策甚至已經超越族群，而將不同民族、不同宗教、不同地域、不同性別，以及人們如何平等相待、和睦相處的問題一併放在多元之文化政策的架構之下，適用範圍擴大，不僅使它從「白澳政策」的陰影走出，對澳洲本身的體制與國際競爭也有很大的幫助，因而頗受國際社會的肯定。¹⁸²

(三)、行政體制

為確保土著各項權益，澳洲政府成立各相關機關，以落實政策的執行。茲簡介主要機關名稱及其業務內容：

1.原住民土著事務部(Departement of Aboriginal Affair, D.A.A)：其係依據 1967 年複決修正憲法第 51 條賦與聯邦政府與省政府有關原住民權利立法權限的決定結果所成立的，並於 1972 年正式升格為部，為澳洲原住民管理之最高

¹⁸⁰ 內政部譯<<澳洲原住民政策概況及法案輯要>>(台北；內政部，1993)頁 1。

¹⁸¹ 內政部編印<<山胞基本權益立法之研究>>(台北；內政部，1992)頁 78-80。

¹⁸² 同註 181，頁 12。

決策機關，其主要職權為：增進原住民權益福祉之政策與計劃方案之訂頒及諮詢協調事務。

- 2.原住民社會發展委員會(Aboriginal Development Commission, A.D.C)：依國會法而成立，並於 1980 年開始運作，其設立目的在透過住宅、企業、土地取得計劃，提供土著社會及經濟之進一步發展。予原住民社區之補助款及低利貸款由此委員會相關組織辦理。
- 3.原住民會館公司(Aboriginal Hostels Limited, A.H.L.)：於 1973 年設立，並依 1981 年公司法登記，屬於澳洲聯邦政府所有與投資之事業機構，為全澳土著提供暫時性、短期之住宿設備服務。
- 4.澳洲原住民研究院(Australian Institute of Aboriginal Studies, A.I.A.S)：係依國會法於 1964 年設立，其宗旨為促進土著之藝術、教育、語言、健康、歷史、考古學、社會學及人類學之研究。
- 5.全國原住民會議：1977 年成立之全國原住民會議甫於 1985 年廢除。其前身為 1973 年由原住民事務部設立之全國原住民諮詢委員會，係由 36 位選舉產生之委員負責，以向原住民事務部提建議，至 1985 年，經診斷後認為此會議已達成原定目標乃予廢除。

聯邦政府 1988 會計年度有關原住民事務之預算為 6 億 7 千 1 百 60 萬澳元，比前 1 年增加 8 千 9 百 29 萬元。年度之預算分配如后：住宅 30.35%，就業服務 17.88%，基層建設 11.7%，保健 10.66%，事業補助 8.09%，土地權利 5.36%，教育 4.3%，法律扶助 3.68%，訓練 2.16%，藝術文化 1.9%，社會資源 1.56%，諮詢服務 1.05%，休憩 1.03%，婦女工作 0.22%，文化資產 0.05%。

183

參、小結

¹⁸³ 吳堯峰，前揭書，頁 7-13。

紐西蘭政府對毛利人係採承認主義，毛利人的民族政策，屬多元文化政策；在政治上，運用比例原則或民族席位保障毛利人的參政權；成立毛利人事務部，專責處理毛利人事務，行政部門地位係屬中央部會，設立毛利人土地法院，以保障毛利人土地權益。在語言教育上採雙語教育，允許毛利人的母語可以作為官方或教育媒介語；也因為毛利的多元化文化政策，使歐洲白人和毛利人的族群關係日趨緊張。

澳洲原住民的法律地位係獲得憲法及國會立法之保障。原住民事務部之設立，專責掌理原住民政策與事務，更是一大突破。立法、專責機構、各種計畫充實行政經費乃是改進澳洲原住民的生活，建立完善管理制度之要訣所在。實際上過去 10 年澳洲政府採用人人有份之團體補助法，徒使原住民養成依賴心，永遠無法自立，在經濟上永遠無法自強，致使弱勢越弱，今後當從打破惡性循環謀求自立自強，讓原住民贏得生計也贏得尊嚴。

肆、綜合比較與分析

冷戰以後，國內民族衝突，在當今世界急遽上升，如民族主義分離運動，民族自治、宗教與民族矛盾交織，加強境外同一民族的聯繫、種族排外主義回潮、復舊風潮，以及民族排他性等現象。許多國家的民族政策，因而從同化政策，演進為融合政策，或多元文化政策，及協和民主政策，行政部門地位及體制亦隨之變遷，如本章所述，中共、美國、加拿大、紐西蘭、澳洲等，茲以族群概況、行政部門、民族政策等因素，及參酌表 3-4 各國原住民政策之比較項目，予以綜合比較分析：

表 3-4：各國原住民政策之比較¹⁸⁴

¹⁸⁴表 3-4「各國原住民政策之比較」，係引自李亦園等撰<<山地行政政策之研究與評估報告書>>，1983 年，頁 16。部分資料，經考據相關資料顯示，業予逕行修正。如人口比例，澳洲 1% 已修正為 1.43%；中共 6.7% 修正為 8.08%。「本省」法律地位原為「未正式立法」，修正為「正式立法」；行政部門地位，已修正為「中央部會」（原列省級單位）。美國、加拿大之文化政策，原為同化政策，已修正為「多元文化政策」。

國別 比較項目	澳洲	紐西蘭	美國	加拿大	台灣	中共政權
土著共佔 總人口之%	1.43%	8.6%	0.4%	1.5%	1.7%	8.08%
法律地位	國會立法	國會立法	國會立法	國會立法	正式立法	國會立法
行政部 門地位	中央部會	中央部會	部會次 級單位	中央部會	中央部會	中央部會
保留區權 益	保留地	特殊土地 權益無保 留區	保留區	保留區	山坡保留 地	自治區
其他土 地權益	傳統土地 申請	無	無	土地權益 爭執中	無	無
文化政策	自決	多元文化	多元 文化	多元文化	融合	多元
語言政策	自決	雙語	同化	同化	融合	雙語

資料來源：李亦園等撰，山地行政政策之研究與評估報告(台北：中央研究院民族所，民國72年)，頁160。中共部分為本研究計畫人員所加註。

一、族群概況比較分析

中共人口總計 1,130,510,638 人，其中漢族 1,039,187,548 人，少數民族 91,323,090 人；少數民族人口占中國大陸比例為 8.08%。少數民族分佈廣，人口密度低；多住邊疆地區，位居戰略地位，與漢族及少數民族之間形成「大雜居、小聚居」和插花聚居的分佈局面；許多少數民族形成跨國民族。美國印地安人口約有 861,000 人，占美國總人口之 0.4%。加拿大印地安人口 374,200 人，占加拿大總人口之 1.5%；紐西蘭毛利人 227,414 人，佔全國總人口之 8.6%；澳洲原住民約 22 萬人，佔全國人口 1.43%。¹⁸⁵

¹⁸⁵ 各國民人口數統計之年代，分別為中共係 1990 年，美國係 1987 年，加拿大係 1981 年，紐西蘭係 1971 年，澳洲係 1986 年。

上述 5 個國家，原住民族或少數民族人口數最多者為中共，其次為美國，第 2 為加拿大，第 4 為紐西蘭，第 5 為澳洲。而原住民族人口與該國總人口比例，最高為紐西蘭，其次為中共，第 3 為加拿大，第 4 為澳洲，第 5 為美國。

二、行政部門地位

中共的最高行政機關為「國家民族事務委員會」，係中央部會層級；美國主管印地安民族事務的最高行政機關為「印地安事務局」，屬中央部會次級單位。加拿大處理印地安事務最高的行政機關為「印地安事務暨北方發展部」，屬中央部會。紐西蘭處理毛利人事務之最高行政機關為「毛利事務部」，屬中央部會，澳洲處理原住民事務之最高行政機關為「原住民事務部」，亦屬中央部會。綜觀該等國家，除美國的最高印地安行政部門，為中央部會次級單位外，其餘 4 個國家，原住民最高行政部門之地位，均為中央部會 1 級單位。

三、民族政策比較分析

(一)、民族政策的本質

在 60 年代前，同化政策幾乎是各國共同的作法，但多年來經由政策實踐證明，凡是推行同化政策的國家。多以失敗告終。而由於同化政策的意識形態證明乃基於種族中心主義，多為原住民族所厭惡、排斥。一直到最近 20 幾年來興起了多元文化政策，由於符合社會發展潮流，因而受到各國的重視。此一政策首由加拿大在 1971 年提出，其後澳洲、紐西蘭、美國繼之。而中共政權，它的民族政策隨不同的環境，針對不同的看法，分別或同時運用不同政策類型，但歸納其政策本質乃是：「具有整合、多元、支配色彩的同化政策。」

186

¹⁸⁶同註 154，頁 30-32、205。

(二)、民族政策的內涵

1. 中共的民族政策，經國會立法，實施自治區制度，文化政策多元，語言教育採雙語政策，行政部門地位屬中央部會，民族政策的本質是「具有整合、多元、支配色彩」的同化政策。中共對少數民族的態度，不僅採承認主義，而且訂立許多法制與措施來處理，但是國家在族群的角色並不中立，國家為優勢的漢族操控，漢族居於支配地位，少數民族成為臣屬族群，族群關係基本上屬「宰制」及「支配模式」，忽略了族群間權力不平等現象。
2. 美國在政治及教育方面，通過了印地安自決與教育援助法案，實施印地安自決政策。在土地政策方面，「印地安重整法案」給予印地安人更確切的保障與扶植，因託管與終止政策之爭，重整方案被撤銷，至尼克森總統執政，復將藍湖在內的四萬八千畝土地歸還給印地安人。在經濟及社會發展，由專責機構推動，美國實施「保留區」制度，「印地安公民法」，讓印地安享有特定的權利如免稅權、漁獵權，管轄權等，惟行政部門居中央部會次級單位，施政及人事得在內政部長指揮和監督之下執行，缺乏充分自主權。印地安事務局每年之預算約 10 億多美元，折合新台幣約達 2 百億元以上，其經費與其他國家原住民事務，預算相形之下，益顯充足。
3. 多元文化政策，首由加拿大提出，利用多元文化的原則，權力共享、族群自治，比例原理、少數否決權等，處理原住民族問題。加拿大的民族政策，在法律地位，已由國會立法保障；行政部門地位屬中央部位，實施保留區制度，文化政策多元，加拿大對印地安事務編列之預算，在 1986 年即達 28 億美元，折合新台幣 1 千億元，其經費之充裕，傲視世界各國民族事務預算。雖然加拿大的印地安民族政策如此先進開明，積極推動多元文化及協和民族政策，但它的缺點是，很容易變成族群精英的權力寡佔；況且在印地安人口統計，尚區分有身分及無身分的印地安人，民族識別是否符合平等、公平、正義原則，頗值商榷。
4. 紐西蘭民族政策法律地位，業由國會立法保障；行政部門的層級，屬中央部會地位，在土地方面更設置毛利人土地委員會及毛利人土地法院，以確保毛利人土地權益；在經濟及社會方面製作毛利人與主體社會生活差距報

告，設定指標，縮短生活差距，其作法係根本落實提升毛利人的經濟及社會水準，足供他國引為借鏡。紐西蘭雖然實施多元文化政策，但部分歐洲白人對於毛利人自己文化的認同，愈來愈不能容忍，或將促使族群緊張情勢增加。

5. 澳洲多元文化民族政策的本質，已經超越族群，充分發揮社會公平和正義的力量。澳洲的民族政策，業由國會立法保障其法律地位；行政部門層級為中央部會；土地及經濟方面，成立原住民發展委員會，以促進原住民社會及經濟之進一步發展，設立原住民會館公司，加強社會服務；為傳承保存原住民文化，成立澳洲原住民研究院。土地方面，實施保留地制度；文化及語言方面，採行自決政策。但澳洲的原住民，仍缺乏經濟與社會自主條件，過度仰賴政府基金之資助；而澳洲社會仍然存在著種族歧視及原住民與白人戰爭的歷史傷痛，尚待消弭及撫平。

第七節 結語

在本章之中，我們將戰後台灣原住民行政的變遷分為六個階段。每個階段從原住民的輔導措施、主要的民族政策變遷歷程以及行政體制加以探討，茲將初步結論摘述如下：

壹、戰後台灣原住民行政的變遷，僅參酌高德義對於原住民族政策的分期，另參考國內環境的變遷，分為以下 6 個階段：

- 一、「中國化階段」：民國 34 年至 39 年。
- 二、「一般化」階段：民國 40 年至 41 年。
- 三、「山地平地化」階段：民國 42 年至 51 年。
- 四、「融合」階段：民國 52 年至 76 年。
- 五、「發展」階段：民國 77 年至 86 年。
- 六、「精省」階段：民國 87 年迄今。

由於民族政策具有延續性，各階段之間不易明確劃分，重疊之處在所難免，劃分數個階段在能夠闡明原住民族政策及原住民族行政體制的概況與變遷的歷程。

貳、將近 60 年來政府之原住民族主要政策：一、民國 40 年 1 月 30 日，台灣省政府頒布「山地施政要點」。二、民國 42 年 12 月 14 日，台灣省政府頒布「促進山地行政建設大綱」。三、民國 52 年 9 月 3 日省政府訂頒「山地行政改進方案」。四、民國 72 年 6 月 29 日訂定「山地發展政策與行政措施改進方案」。五、民國 77 年 3 月 21 日，台灣省政府訂頒「台灣

省山胞社會發展方案」。六、民國 81 年 5 月 27 日，國民大會通過中華民國憲法增修條文原住民條款（第 18 條第 16 項）：民國 83 年 8 月 1 日修憲為第 9 條第 7 項；民國 89 年 4 月 25 日修正為第 10 條為 11 項、12 項。七、民國 90 年，行政院原住民族委員會策訂「縮短原住民與非原住民生活水準差距」計畫。以政策的本質來看原住民族政策變遷的歷程，可以解嚴做為分水嶺。解嚴以前的原住民族政策，其意圖在於同化，政策心態也急於融合及擺脫政策負擔。而由於深受戒嚴體制的影響，加上政策重心乃將原住民融入到主體社會，對其特殊性估計不足，且過早將其一般化並納入到競爭性體制，因而政策具有濃厚的國家主義色彩，顯現出相當的支配性。原住民族政策雖然隨環境而調整，但變革動力多在因應國家政策的需要，而很少考慮到原住民的主體性，但解嚴以後的原住民族政策，由於政治的自由化及民主化，因而逐漸顯現出多元文化政策的些許色彩。¹⁸⁷

參、戰後台灣原住民族行政體制，可從省級、縣級、鄉(鎮、市)級、中央級等原住民行政組織，分述原住民族行政體制之概況及其變遷情形：

一、省(院轄市)級方面：台灣光復初期，山地行政業務係分由省、縣政府負責管理。在省府方面，日據時期之理蕃業務，由省警務處接管，至民國 35 年 3 月，山地行政由行政長官公署民政處第 3 科設股主辦，36 年長官公署改為省政府，山地業務由民政廳第 3 科主管。旋為加強山地行政的一元化，民國 37 年 3 月，民政廳第 3 科擴充為山地行政處，設 3 課 1 室，掌理山地警務以外之山地行政事宜。38 年山地行政處撤銷，各項業務分別移歸各有關廳處局主管，而僅於民政廳設置山地行政指導室，負責山地民政及聯繫協調業務。民國 40 年 1 月，復改室為科，承辦山地民政及協調聯繫工作(張松，1953：66；郭秀岩 1976：97)民國 50 年，省級原住民行政業務由民政廳第 4 科承辦，至民國 79 年省民政廳第 4 科改制為山胞行政局，80 年配合憲法規定「山胞」正名為「原住民」，「山胞」行政局亦改為「原住民行政局」，86 年改制為「台灣省政府原住民事務委員會」，至 88 年 7 月 1 日配合政府實施「精省」政策，該委員會歸併行政院原住民族委員會，至此省級原住民行政專責機關已告裁撤。院轄市原住民行政單位，首由台北市政府民政局於民國 77 年率先成立山胞行政股，85 年 3 月成立「台北市政府原住民事務委員會」，民國 80 年，高雄市政府民政局設置「山胞行政股」，86 年成立「高雄市政府原住民事務委員會」，該等機關迄今仍維持現制。

二、縣(市)級方面：縣級方面，轄有山地鄉之縣，於縣政府設置山地行政指導室，嗣於民國 37 年將指導室裁撤，於民政局設山地行政課，至民國 38

¹⁸⁷ 同註 170，頁 10。

年 3 月，裁撤山地課，全省山地劃分為北峰、新峰、中峰、雄峰、東峰、蓮峰 7 區，每區設山地區署，山地行政業務歸各山地區署接管。民國 39 年，撤銷山地區署，復於轄有山地鄉之 12 縣設置山地室。民國 50 年以後，又將山地室撤銷，並在高雄、屏東、台東、花蓮四縣民政局設山地行政課，主管山地行政。(宋增璋，1982；4)而原住民較多之縣，如花蓮、台東及屏東縣，加設山地經建課，辦理山地經建業務，並定期召開縣級山地行政業務聯繫會報，以資協調。至民國 88 年 1 月 25 日制定公布「台灣地方制度法」，縣(市)、鄉(鎮、市)級原住民族行政單位部分調整改制或增設。縣(市)級部分，台北縣、桃園縣、南投縣、屏東縣、高雄縣、台東縣、花蓮縣等 7 個縣政府設立原住民行政局，成為縣府 1 級單位；宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、台中縣、嘉義縣、基隆市(新增)、台中市(新增)、彰化縣等 8 個縣政府的民政局設立原住民行政課或原住民事務課，新竹縣政府民政局另增設經建課。

三、鄉(鎮、市)級方面：山地鄉公所的組織，光復初期係依據「台灣省山地鄉村組織規程」設置民政、建設、兵役、財政、戶籍等課，並特設文化課。至民國 64 年，山地鄉凡人口在 5 千人以上者，設民政、文化、兵役、建設 4 課，並置主計及人事人員，如轄內有平地人 1 百戶以上者，設財政課；人口未滿 5 千之鄉，則設民政、財政 2 課及行政室等單位。嗣後，省府又於民國 70 年規定，山地鄉人口在 1 萬以上未滿四萬者設民政、財政、建設、兵役 4 課及人事管理員、主計員；人口未滿 1 萬者設民政、財經、兵役 3 課及人事管理員、主計員，換言之，山地鄉特有之文化課被裁撤，自此以後山地鄉公所的組織編制即不會變動(民政廳，1984：5)。至民國 88 年 1 月 25 日公布施行「台灣地方制度法」以後，除了 30 個山地鄉公所以外，平地原住民鄉(鎮、市)，計有 14 個鄉(鎮、市)公所增設原住民行政課，包含苗栗縣南庄鄉公所，花蓮縣花蓮市、豐濱鄉、壽豐鄉、光復鄉、瑞穗鄉、玉里鎮公所，以及台東縣的台東市、卑南鄉、東河鄉、成功鎮、長濱鄉、太麻里鄉公所與大武鄉公所等。

四、中央級方面：近年由於往都市謀生的原住民愈來愈多，山地行政工作逐漸超越省政範疇，行政措施牽涉中央法令也日漸增多，內政部爰於民國 74 年成立「山胞工作會報」。嗣於 76 年設山地行政科，以統籌原住民業務。民國 79 年民政廳第四科改制為山胞行政局。其後鑑於內政部山地行政科位階過低，業務協調聯繫有諸多困難，因此民國 79 年行政院決定於內政部成立山地司。至民國 85 年 12 月 10 日正式成立「行政院原住民事務委員會」，成為行政院內 1 級部會的原住民族行政專責機關；為因應中華民國憲法增修條文之原住民族條款修正，乃於 91 年 3 月 25 日更名為行政院原住民「族」委員會。

肆、為落實「原住民族工作權保障法」有關「原住民地區」條文之規定、經行政院原住民族委員會報請行政院於 91 年 4 月 16 日核定「原住民地區」

之具體範圍亦作為原住民行政施行之地區。而「原住民地區」係指 30 個山地鄉及 25 個平地鄉(鎮、市)，合計 55 個鄉(鎮、市)。30 個鄉包括：台北縣烏來鄉、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、嘉義阿里山鄉、高雄縣桃源鄉、三民鄉、茂林鄉、屏東縣三地門鄉、瑪家鄉、霧台鄉、牡丹鄉、來義鄉、泰武鄉、春日鄉、獅子鄉、台東縣達仁鄉、金峰鄉、延平鄉、海端鄉、蘭嶼鄉、花蓮縣卓溪鄉、秀林鄉、萬榮鄉、宜蘭縣大同鄉、南澳鄉。25 平地原住民鄉(鎮、市)包括：新竹縣關西鎮、苗栗縣南庄鄉、獅潭鄉、南投縣魚池鄉、屏東縣滿洲鄉、花蓮縣花蓮市、光復鄉、瑞穗鄉、豐濱鄉、吉安鄉、壽豐鄉、鳳林鎮、玉里鎮、新城鄉、富里鎮、台東縣台東市、成功鎮、關山鎮、大武鄉、太麻里鄉、卑南鄉、東河鄉、長濱鄉、鹿野鄉、池上鄉。

伍、其他國家民族行政體制於各方面的比較：

- 一、族群概況：在原住民人口數方面，中共最多，其餘依序為美國、加拿大、紐西蘭、澳洲，以原住民人口與該國總人口相比，依序為紐西蘭、中共、加拿大、澳洲、美國。台灣若排序，於人口數或原住民人口比例，均排名第 3。
- 二、行政部門地位：除美國主管印地安民族事務的最高行政機關「印第安事務局」為中央部會次級單位，其餘如中共、加拿大、紐西蘭、澳洲、台灣的最高原住民族過少數民族行政機關均為中央部會 1 級單位。
- 三、民族政策本質：於 1960 年以前，同化政策幾乎是各國共同的作法，但多年來，經由政策實驗證明，凡是推行同化政策的國家，多以失敗告終。直至 1971 年，多元文化政策，首由加拿大提出，其後澳洲、紐西蘭、美國繼立。而中共的民族政策本質可歸納為「具有整合、多元、支配是新的同化政策」台灣於解嚴前為同化政策，解嚴後逐漸進入有限的多元文化政策。

