

第四章 臺灣原住民族行政體制的檢討與分析

第四章有關戰後臺灣原住民族行政體制之變遷，劃分為六個階段：一、中國化階段。二、一般化階段。三、山地平地化階段。四、融合階段。五、發展階段。六、精省階段。¹⁸⁸雖然原住民行政體制多次的變革與執行取得一定的成績，尤其在民國 85 年 12 月 10 日正式成立行政院原住民族委員會，建立不少法制措施及積極推動相關政策，但原住民的生活水準與主體社會相形之下，貧富差距愈來愈懸殊；與理想狀況，仍有一段差距，對於現行的原住民族政策及行政體制，應予詳實的檢討與分析；本章即以政策分析的過程，針對原住民族行政體制現制，作進一步的探討。

第一節 政策問題認定與評估功能的檢討

壹、政策問題認定與評估的意義

一、政策問題認定的意義

所謂政策問題，乃在「一個社群中，大多數人察覺到或關心到一種情況。與他們所持有的價值、規範或利益相衝突時，便產生一種需要、受剝奪或不滿足的感覺，於是透過團體的活動，向權威當局提出，而權威當局認為所提出者屬其權限範圍內的事務，且有採取行動，加以解決的必要者」。¹⁸⁹而政策問題認定是人們一般透過認知、界定、集結、組織與代議等系列的功能活動提出政策問題，俾以引起政府之注意與考慮是否將該問題列入議程，希冀

¹⁸⁸ 高德義將原住民政策的演進，劃分為五個時期：中國化時期，一般化時期、山地平地化時期、社會融合時期、社會發展時期，可詳參〈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；而本研究僅參酌各階段的重大政策及行政體制徵，採用該分期名稱，再加上「精省階段」，作為戰後台灣原住民族行政體制變遷的分期。

¹⁸⁹ 林水波、張世賢〈公共政策〉（台北：五南出版公司，1989）頁 72。

，政府採取行動以解決該問題。¹⁹⁰ 這種看法的特色，強調公共政策的產出是由下而上，是由民眾為起點的過程。可是這種論點實有其限制，不但受文化的制約，而且也須視何種類型的政策而定；亦有公共政策的產出是由上而下的特性。

二、政策評估的意義

政策評估後係政策經政府執行之後，政府有關機關對政策之施行，加以說明、檢討與批評、量度與分析。其功能不但可認定政策之正確與否，而且可提出種種推介，以為將來改進政策的參考。¹⁹¹ 政策評估乃利用有系統和客觀的方法，評斷政策的過程。其目的在於提供現行政策運行的實況及其成果之資訊，以為政策持續、修正或終結的基礎。¹⁹²

貳、原住民政策問題認定與評估現行措施

原住民政策問題之認定或影響認定的介入者，概由行政首長、民意代表、專家學者、政黨等直接或間接的影響台灣原住民政策之認定及形成，茲分述如下：

一、行政首長

在公共政策制定的過程中，親自參與政策制定最深者，乃係行政人員。他們從資料之蒐集，歷經消息之處理，行動方案之選定，以迄政策之產出，皆側身其間，是以行政人員所具之價值觀念、偏好、關心公務之程度，與政治知識、經驗及技巧等，皆可能影響決策行為和公共政策之內容。¹⁹³ 尤其台灣地區原住民政策的認定問題進入政府議程的方式並非由下而上透過人民要求政府採取行動解決問題，而多是由上而下，由政府自行界定問題並提出解

¹⁹⁰C.O.Jones, A Introduction to the study of Public Policy, 2nd.ed(California:Wadsworth Publishing Company, Inc., 1977), 909。

¹⁹¹ 同註 190。

¹⁹² 同註 189，頁 61。

¹⁹³ 朱志宏<<公共政策概論>>(台北;三民書局，1990)頁 87。

決之道。由於台灣地區原住民政策的規劃者主要為主政者與學者¹⁹⁴，因此行政首長的態度及決策便具有關鍵性之地位。

事實上，於台灣光復之初，政府對於原住民同胞，即決定賡續過去之政策，依三民主義與人道主義的立場，以平等的待遇，特別注意其生活之改善與文化之提昇。在實際行動上，行政長官公署即會同警務處、教育處、交通處、農林廳以及各局科組織高山族施政委員會，研究山地各項施政問題，以供參考，並且在行政處特設山地行政股，以主辦山地業務；對於各縣市則指定專責人員主辦其事，並另提撥經費補助各縣市專供山地行政設施之用。由此可見行政當局很早就已經認知「原住民問題」，並成立委員會蒐集分析資料，對政策問題進行認定、研究與設計。¹⁹⁵

以下節錄幾位行政首長對原住民問題的看法，俾利了解政府對原住民問題的價值觀念和態度，以及認定問題的方式：

1. 行政院長蕭萬長於民國 87 年 3 月 5 日行政院第 2568 次會議提示：「...為通盤解決原住民的問題，成立跨部會專案小組，邀集相關機關，包括原住民的領袖及民意代表等，...於三個月內提出具體可行的工作計畫或輔導措施，報院核定後交由各機關確實推動。」¹⁹⁶
2. 行政院原住民族委員會主委陳建年於民國 91 年 2 月 18 日行政院院長游錫堃至該會巡視時，於業務報告表示：「台灣要贏得國際社會的尊重，致力於推行良好的原住民族政策，為一重要利器。原住民族競爭力成長的一小步，將是國家國力展現的一大步。」¹⁹⁷
3. 陳水扁總統於民國 91 年 10 月 19 日與原住民族各族代表立約再肯認「原住民族與台灣政府新夥伴關係」時聲明「台灣在實踐上最重要的行動是總統競選期間，曾在蘭嶼與支持他的原住民各族代表簽訂、宣示『原住民族與台灣政府新的夥伴關係』協定，因著總統對原住民許下的「新夥伴關係」政策諾言，政府著手推動以原住民族自治為導向的政策措施，使得台灣在原住民族政策及永續發展議題上的努力，逐漸跟上國際的腳步。讓我們從本土最早的主人—原住民族開始，推動永續台灣！」¹⁹⁸

¹⁹⁴ 吳堯峰〈台灣山地行政政策的演進與發展——近四十年的回顧與未來展望〉，載於民政廳〈參加美國東西文化中心國家政策與少數民族文化研討會議並參觀玻里尼西亞文化中心經營管理報告書〉(南投;民政廳，1986)頁 70。

¹⁹⁵ 高德義〈我國山地政策之研究——政治整合的理論途徑〉政治大學碩士論文，頁 86。

¹⁹⁶ 行政院原住民族委員會「原住民族發展方案」1999 年 6 月，頁 1。

¹⁹⁷ 行政院原住民族委員會 2002 年 2 月 18 日業務報告，頁 45。

¹⁹⁸ 參行政院原住民族委員會印製之〈台灣原住民族權益〉小冊，頁 6。

二、民意代表

民意代表可以透過質詢、通過法案、控制行政部門之預算、行使人事同意權或授權予行政部門等方法，直接或間的影響公共政策之形成及內容。¹⁹⁹因此，民意代表對政策問題的態度亦為重要參考資料。

在民意代表方面，高雄市選出的省參議員郭國基，對處在這種情況下的山地社會則首先表示了其關切之意，於民國 35 年省參議會第一屆第一次大會中，即對「山地政策問題」提出了質詢：「強調我國為單一民族的國家，力主加強高山族的同化。」²⁰⁰，他不但已察覺政策問題的存在，而且對政策目標也表示了他的看法。²⁰¹

行政院原住民族委員會企劃處處長林江義於 2004 年 3 月 6 日接受訪談時表示：「原住民族政策之形成，絕大多數來自民意機關的壓力，減少由行政機關依據委託研究所作問題與評估政策之結果形成決策，以近年為例，『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』等，均由原住民籍立法委員主動提出而形成決策」。²⁰²由上述足證民意代表對於原住民族政策問題之認定，可產生莫大的影響。

三、專家學者

專家學者面對問題時，較能提出客觀的見解，所以專家學者透視原住民問題的角度及見解具有極高的參考價值²⁰³。專家學者透過報章雜誌書刊，各種會議，委託研究等途徑，發表他們對原住民問題的看法，以致影響原住民政策問題的認定及政策的形成。

高德義教授於民國 87 年 10 月 23 日至 25 日「台灣族群變遷學術研討會」表示：「各種數據在在顯示原住民普遍處於台灣社會經濟結構中的結構性劣勢及地位『邊際化』的窘境。是什麼因素形成原住民這種劣勢處境呢？當今原住民問題並不是原住民個人失敗的結果，而是結構的一環，也就是其民族地位的形成係受到結構性因素的制約和影響，而與歷史上的殖民，民族文化特質

¹⁹⁹ 朱志宏，前揭書，頁 84。

²⁰⁰ 台灣省行政長官公署秘書處編輯室編印〈台灣省議會第一屆第一次大會，台灣省行政長官公署施政報告〉1946 年，頁 18。

²⁰¹ 同註 195。

²⁰² 參本研究附錄「訪談記錄整理」。

²⁰³ 池曼玲〈台灣地區原住民政策－「台灣原住民保障基本法」草案之分析〉政治大學民族研究所碩士論文，頁 23。

及同化政策有關。」²⁰⁴

張中復教授於民國 2000 年 2 月 10 日「都市原住民族群與住宅問題研討會」發表論文中表示：「一般人仍然將原住民問題的思考空間定位在傳統「山地」的位階上，這對於新興的都市原住民問題而言，是容易產生認知上的偏差與錯誤。按都市原住民問題與一般原住民問題在本質上有同有異，但它在台灣多元化的社會以及原漢民族關係上卻明顯出現另一種邊緣性的特色。」

²⁰⁵

四、政黨

政黨的黨綱及主張也會促成政策問題之認定、政策規劃及政策合法化的形成。在台灣政黨競爭局面形成後，各政黨為爭取更廣泛的支持，紛紛在他們的政綱中表達對「原住民族議題」的政策態度，如工黨、民進黨、國民黨、勞動黨黨綱中所詳列的原住民族相關條項，可以顯示出來。

解嚴以後的各種選舉，原住民議題亦被政黨作為其候選人的政見與訴求，例如 2000 年總統大選，民進黨總統候選人陳水扁提出政府與原住民族建立「新夥伴關係」；其他總統候選人連戰、宋楚瑜等均提出原住民議題之政見。2004 年總統大選，陳呂配提出制定原住民專章之訴求；而連宋配則主張「還我土地」、「原住民自治」等訴求，這些訴求或政見，於總統當選後，有部分即形成政策，其影響至為深遠。

政策評估的對象是政府的計畫，具有判斷性、評估之任務是在判斷政府執行計畫績效之良窳，以決定對其所欲解決的公共問題是否已發生影響成效。政策評估影響及於政策產生、政策衝擊及政策結果。中央研究院民族所於 1983 年接受民政廳之委託所作「山地行政政策之研究與評估」報告，正是政策評估之典範事例。²⁰⁶

²⁰⁴ 高德義〈台灣原住民的地位與處境〉收錄於台灣省文獻委員會編印《台灣醫群變遷研討會論文集》(南投；台灣省文獻委員會，1999)頁 70。

²⁰⁵ 張中復〈論都市原住民的「邊緣化」問題及其探討〉收錄於台北市政府原住民事務委員會編印《都市原住民族群與住宅問題研討會論文集》(台北；台北市政府，2000)頁 116。

²⁰⁶ 吳堯峰〈四十年來原住民基本政策的研討〉收錄於中華民國台灣原住民族文化發展協會編印《原住民族政策與社會發展》(台北；內政部，1993)頁 128。

行政院原住民族委員會企劃處處長林江義表示：「原住民族行政機關目前尚無專責及有能力認定政策問題與評估政策的工作人員，...最容易讓行政首長形成決策的動力，係民意代表的壓力，其次為原住民社會運動，最少部分是來自機關本身，這是政策形成的模式；至於政策評估，幾乎多借重研究機構辦理。」²⁰⁷ 原住民行政機關所作的政策評估由上述可知，大多透過委託學術機構研究辦理。歷年重要的原住民政策委託研究，大致包括<<山地行政政策之研究與評估報告書>>(1983年，民政廳)、<<台灣山胞遷移都市後適應問題之研究>>(1988年，研考會)、<<山胞基本權益立法之研究>>(1992年，內政部)、<<山胞輔導措施績效之檢討>>(1992年，研考會)、<<「台灣省原住民社會發展方案」執行成果與評估報告書>>(1996年，台灣省原住民行政局)、<<跨世紀原住民政策藍圖之研究>>(1997年，行政院原民會)、<<原住民族政治發展與法制規劃>>(1998年，行政院原民會)、<<省府精簡後原住民行政組織體系調整之研究>>(1998年，行政院原民會)等。

參、原住民政策問題認定與評估功能的檢討

「政策問題認定錯誤的後果，可能比政策規劃、執行與評估的工作不當還要來嚴重。」²⁰⁸ 因此政策問題認定的真實性，相當重要；真實問題的徵候，需要透過認定的過程，才能發現或找出真正的問題，惟政策問題之認定，必須妥慎政策評估，以判定人類的價值與需求是否滿足。

現行原住民政策問題認定與政策評估，仍有若干缺失，僅檢討分述如下：

一、問題本質的不當認定

原住民政策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策問題本質的認定，似乎仍然將原住民問題「社會化」，把它看作是社會問題，係社會發展及城鄉均衡發展問題的一部份，這是比較令人遺憾的地方。²⁰⁹

二、缺乏專責諮詢機構

完整正確的資訊，才能作出正確的問題認定、政策規劃、政策評估，以形成良好的決策。現行原住民行政均缺乏此類行政資訊系統，例如設置政策諮詢單位或研究室，並建立原住民統計年鑑等，亟待建置，俾便政策問題之認定及政策評估有所遵循的依據。

²⁰⁷ 同註 202。

²⁰⁸ 吳定<<公共行政論叢>>(台北；天一圖書公司，1988)頁 388。

²⁰⁹ 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；民政廳，1996)頁 15-16。

三、政策過程地方參與不足

歷年原住民政策形成的過程，非由下而上，是以施政迭生阻力或遭致詬病，因地方未充分參與及溝通，成效大打折扣；原住民政策過程多注重由上而下，地方參與不足，無法因族、因地制宜，或反應地方實際需要。²¹⁰

四、既有政策成效的評估

有關原住民政策問題的認定及政策評估的方法，以歷年相關的問卷調查，予以測試了解，1991年研考會委託研究「山胞輔導措施績效之檢討」中，在原住民政策的整體評估方面，受訪山地原住民給予正面評價的上比例，即認為很好、好或還好的佔 52.3%；平地原住民接近 60%，評價尚稱不錯，但持負面看法的山地原住民仍接近 40%，平地原住民的比例為 33%。由於對現有的原住民政策不滿意的比例仍不在少數，因此，如何進一步提昇原住民對原住民政策的滿意程度，仍有待繼續努力。²¹¹

1996年台灣省原住民行政局的委託研究評估「台灣省原住民社會發展方案」執行成果，內有歷年原住民政治研究重要政策建議，其中有一項為「加強原住民問題及政策研究」²¹²，顯示原住民政策問題認定及政策規劃有待強化。有關政治效能之問卷調查題目，即「我們有意見講出來也沒有用，原住民很難影響政府的山地政策」，非常同意及同意者，於 1982 年，計有 39.3%；1991 年計有 54.3%；1996 年計有 56.5%；原住民同意此看法，幾乎增加了 20 個百分點，顯示近年來原住民的政治疏離感增加，無力感更加深化。²¹³實際上，此項問券亦表示，政策的形成過程難由下而上，原住民政策問題之認定與政策評估，原住民基層的意見難以下情上達。

第二節 政策規劃與決策功能的檢討

壹、政策規劃與決策的意義

²¹⁰財團法人台人民文教基金會<<跨世紀原住民政策藍圖之研究>>(台北；行政院原住民族委員會，1997)頁 24。

²¹¹許木柱等<<山胞輔導措施績效之檢討>>(台北；研考會，1992)頁 54。

²¹²同註 209，頁 35。

²¹³原住民政策三次問卷調查，分別為 1982 年，民政廳之委託研究<<山地行政政策之研究與評估報告書>>；1991 年為研考會的委託研究<<山胞輔導措施績效之檢討>>；1996 年為台灣省原住民行政局之委託研究<<「台灣省原住社會發展方案」執行成果與評估報告書>>，詳見 210，頁 67-68。

一、政策規劃的意義

政策規劃是政策過程的第二個步驟，為規劃可能解決政策問題的行動方案，即政策方案之規劃。所謂政策方案乃得以實現人類價值或滿足人類需求的可能行動方向，換言之，其乃所有可能被擇以解決政策問題的行動方向。C.O. Jons 認為「政策規劃指發展一個計劃、方法和對策，以滿足某種需求，解決某項問題。」²¹⁴。J.E.Andeson 則將其界定為「發展中肯且可接受的行動過程，以處理公共問題。」²¹⁵，茲綜合歸納為：針對未來，為能付諸行動以解決公共問題，發展中肯且可接受的方案之動態過程。²¹⁶

二、決策的意義

決策是政府為解決公共問題所提出的施政計畫、方法和對策之過程；亦即政府採取的行動，包含政策設計、政策決定、政策形成等三項內涵。²¹⁷ 決策通常是指：「達成某一行動之決定的整個過程而言。」²¹⁸

貳、政策規劃與決策的現行措施

台灣自荷據時代即有原住民行政措施，這段時期原住民政策充滿了殖民、支配的色彩，因而原住民的發展極為緩慢，截至光復初期，原住民與一般社會的發展仍有極大的差距。台灣光復後，政府為加強原住民社會的整合，積極推展原住民的現代化，光復至行政院原住民族委員會成立以前，原住民政策經歷五個變遷歷程，即一、中國化時期。二、一般化時期。三、山地平地化時期。四、社會融合時期。五、社會發展時期(高德義，1995)。在這段期間，政府訂頒的原住民基本政策包括：1951年「山地施政要點」、1953年「促進山地行政建設大綱」、1963年「山地行政改進方案」、1983年「山地發展政策與行政措施方案」、1988年「台灣省山胞社會發展方案」等。整體而言，原住民基本政策曾經分別出現過同化、支配、整合及多元等類型，而台灣原住民政策的變遷趨勢與全球原住民政策的發展頗為相似。²¹⁹

²¹⁴Charles O . Jones , op . cit , p.49。

²¹⁵James . E . Anderson , Public Policy-Making , 2nd,ed(New York : Holt , rimehart and Winston , 1979) , Chapt .3sec.3,pp.64-71。

²¹⁶同註 194 , 頁 143。

²¹⁷Charles O . Jones , op , cit .pp.76-77。

²¹⁸F . A . shull . Jr , a . L . Delbecq , L . L . cummings , Organization Decision Marking , (N . Y : Morgraw-Hill book Company , 1970) , p.45。

²¹⁹許木柱等<<原住民族政治發展與民族法制之規劃>>(台北；行政院原住民族委員會，1998)頁 9。

欲了解現行規劃的民族政策，首應確認民族政策的範圍及意義；民族政策是指國家為處理其民族問題，所採取的措施，辦法和制度。民族政策是一個國家處理族群關係的法規和基準，它的內容不是只限於正式的法律，也包括了執行政策的所有實際行動。²²⁰是以現行規劃的政策，從政策方案、憲法、法規等法制措施來分述之。

一、政策方案

台灣省政府山胞行政局於 1988 年策訂 12 年之長程計畫－「台灣省山胞社會發展方案」，作為該階段原住民族政策的指導綱領及基本政策，該計畫至 2000 年即完成而告終止。行政院原住民族委員會，爰於 2000 年先期研訂「原住民族發展方案」，後來因政黨輪替而告夭折，並未具體實施。

自 2000 年政黨輪替以來，民進黨執政的新政府，將陳水扁總統與原住民族各族代表，於 1999 年 9 月 10 日在蘭嶼立約之政見，「原住民族與台灣政府新的夥伴關係」，作為新政府原住民族政策的最高目標。²²¹惟「新夥伴關係」之政見如民族自治，尚須完成立法，非短期可竣事，行政院原住民族委員會鑒於過去所辦理的「原住民就業狀況調查報告」調查的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，乃擬訂「縮短原住民與非住民生活水準差距」計畫²²²，極欲縮短原漢生活水準差距。揆諸上述，政黨輪替至今，尚無長程之政策方案，僅以施政目標「原住民族與台灣政府新的夥伴關係」及中程計畫「縮短原漢生活水準差距」計畫、年度施政計畫作為施政之依據。

二、憲法原住民族政策

台灣原住民族政策自光復以來係同化取向，因而在一般化的要求下，歷年來許多重要政策措施並未入憲；自解嚴以後，由於原住民運動及民意代表之呼籲，原住民族政策逐漸走向融合，乃至現在的有限多元政策。原住民族政策也因此始於 1992 年入憲，歷經 1994 年、1997、1999 之修憲，2000 年修正後之憲法原住民族政策規定如下：²²³

中華民國憲法增修條文第四條第一項：「立法院立法委員自第四屆起 225 人，依左列規定選出之，不受憲法第六十四條之限制：一、自由地區直轄市、縣市 168 人。每縣市至少 1

²²⁰ 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〉政治大學政治研究所博士論文，頁 21。

²²¹ 參本研究附錄「訪談記錄整理」。「新夥伴關係」的主要內容參見本研究第六節及行政院原住民族委員會印製之宣導小冊「台灣原住民族權益」－原住民族與台灣政府新的夥伴關係。

²²² 「縮短原住民與非原住民生活水準差距計畫」係 2000 年至 2003 年之中程施政計畫，參本研究第四章，註 47。

²²³ 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 311-312。

人。二、自由地區平地原住民及山地原住民各 4 人。三、僑居國外國民 8 人。四、全國不分區 41 人。」及第 10 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。」第 10 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保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。對於澎湖、金門及馬祖地區人民亦同。」

三、原住民族相關法規

根據上述，現行已規劃之原住民族政策法規，在政治方面有 16 項，教育方面 10 項、社會方面 18 項、經濟方面 25 項、相關部會方面有 74 項，再加上憲法原住民族政策，總計有 144 項原住民族政策法規。²²⁴

至於決策權多由行政首長決定；而行政院原住民族委員會決策的形成，係由業務單位依據掌理事項先行蒐集、調查、規劃。如屬一般計畫性的業務，逕提主管會報研討，若屬法規等政策或牽涉到相關部會的議題則提委員會議研討，當然原住民事務之決策最後須由主任委員決定。²²⁵

行政院原住民族委員會決策之設計、決定、形成，可由原住民族法規觀之。按行政院原住民族委員會組織條例第 11 條規定：「本會委員會議以每月舉行會議 1 次為原則，必要時得召開臨時會議。前項會議以主任委員為主席，主任委員因故不能出席時，指定副主任委員 1 人代理之。」又行政院原住民族委員會辦事細則第 23 條：「本會委員會議，由主任委員、副主任委員及委員組成，由主任委員召集，負責審議下列事項：一、原住民族事務之政策、制度、計畫及方案。二、原住民族事務相關法規之制(訂)定及修正。三、跨部、會原住民族事務之協調及聯繫。四、其他有關原住民族事務。本會主任秘書及各處、室、局主管得列席委員會議。」同細則第 25 條：「本會主管會報每月舉行 1 次，由主任委員主持，副主任委員、主任秘書、個處、室、局主管出席，必要時得指定相關人員列席，每月並舉行擴大主管會報 1 次，由科長以上人員參加。前項會報，必要時得臨時召開之。」行政院原住民族委員會會議規則第 5 條：「委員會討論事項，以出席委員過半數之同意決議之，可否同數時，取決於主席。」從上述規定應能明瞭原住民族事務之政策、制度、計畫、方案係經委員會議討論決議而成，一般性事務則於主管會報研討。²²⁶

參、原住民族政策規劃與決策功能的檢討

²²⁴ 同註 223。

²²⁵ 參本研究附錄「訪談記錄整理」。

²²⁶ 同註 225，頁 4、18-20。

一、憲法原住民政策的檢討

1996年，由原住民籍國民大會代表、立法委員、省市議員、原住民專家學者共同組成「原住民修憲小組」，提出修憲共識版，其重點包括原住民國大代表、立法委員應實施族群代表制，在原住民政策方面明訂保障原住民之認同權、政治權、教育文化權、土地權及發展權，惟在1997年第四次修憲僅通過了發展權的部分，即現行條文，它與修訂前比較，修憲條款之特徵如下：²²⁷

1. **保障原住民的政策主體性**：通過條文明白宣示「國家應依民族意願……」，這個規定實質上賦予了原住民主體性，並間接保護原住民對民族事務的自主權和決策權。
2. **承認原住民族之民族權**：通過條文明定保障原住「民族」地位，此一規定等於確立了民族集體權，並承認原住民為「民族」，原住民政策係「民族政策」。
3. **明定授權立法**：修訂條文明訂「國家對於…應予保障扶助並促其發展。其辦法另以法律定之。」憲法此一授權立法規定將可作為立法法源，行政院原民會及立法委員即可依此制訂各原住民族相關法律，無疑有助於原住民政策的法律化。
4. **保障原住民族的發展權**：通過條文實際上即是發展權的規定，且條文較修正前更為週密完善，如較過去條文增列保障交通水利、衛生醫療、土地之規定，亦較尊重原住民的政策主動性及發展參與權。此一規定若能落實，當能加速原住民社會的發展。
5. **宣示並確立多元文化政策**：通過條文特別規定「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化」。這個條文的入憲，不僅去除了長期以來的同化政策取向，亦同時宣示並確立我國應推展多元文化族群政策，這不僅有利於民族文化的重建，也有助於建構合理的族群關係。

新修訂的憲法條文雖較過去開明、進步許多，但平心而論，仍有下列若干缺失：²²⁸

1. **缺乏前瞻性**：條文內涵仍與先進國家及聯合國的民族政策主張「族群發展、自主管理、多元文化」有一般差距。
2. **缺乏整體性**：新修訂條文僅通過原住民的發展權，其如自治自決權、決策參與權、認同權、生存權、環境權、媒體權及智慧財產權等均未明訂。
3. **缺乏回應性**：現行條文，原住民立法委員選舉，仍區分平地原住民、山地原住民，沿襲日本殖民政府的作法。
4. **偷渡條文問題**：原通過條文，仍包涵金門、馬祖地區，而此次更增列澎湖地區，形成條文偷渡，缺乏公義及公平性。
5. **任務型國大未保障名額**：國民大會代表雖已虛級化，但修憲時仍需選出任務型國民大會代表，而原住民名額卻未保障。

二、原住民相關法規的檢討

²²⁷同註 220，頁 71。

1. 原住民族政策法規倍增

2004 年原住民族政策法規，總計有 144 項，而 1995 年計 32 項，1991 年計 17 項(參見表 4-1)。足見自 1996 年成立行政院原住民族委員會，發揮了政策規劃的功能，使原住民族政策法規倍增，充分反映原住民族社會的需求；另於 1997 年憲法原住民族政策－社會發展權之通過，亦直接或間接影響中央相關部會訂定或修正原住民法規。

表 4-1：原住民族政策法規

1995 年版本法規名稱及代號	1991 年版本法規名稱及代號
1 「中華民國憲法增修條文」	
2 姓名條例	
3 台灣住民族回復傳統姓名及更正姓名作業要點	5 台灣省山胞更正姓氏及父母姓名處理要點
4 原住民身份認定標準	9 台灣省山胞身份認定標準
5 「原住民身份認定標準」法令解釋	10 台灣省山胞身份認定標準法令解釋
6 原住民保留地開發管理辦法	1 山胞保留地開發管理辦法
7 內政部原住民工作會報設置要點	2 內政部山胞工作會報設置要點
8 都市原住民生活輔導計畫	
9 原住民族民俗才藝暨體育技能人才培育計畫	
10 促進兩岸少數民族文化交流活動計畫－原住民族民間團體遴選要點	
11 台灣地區山地族及學生升學優待辦法	7 台灣地區山地族及學生升學優待辦法
12 八十三學年度原住民族及學生就讀大專院校獎助學金設置要點	11 台灣省山地籍學生就讀大專院校獎助學金設置要點
13 國民中小學原住民學生 1994 年度獎助金試辦要點	
14 國民中小學原住民學生 1994 學年度課業輔導試辦要點	
15 教育部獎(補)助原住民母語研究著作實施要點	
16 教育部補助民間團體辦理原住民社會教育實施要點	
17 台灣省公私立高級中等學校原住民族及學生獎助學金設置要點	12 台灣省高級中等學校山地籍學生獎助學金設置要點
18 山地行政專業人員獎懲標準	8 山地行政專業人員獎懲辦法
19 台灣省原住民專業人員獎勵要點	15 台灣省山胞專業人員獎勵要點
20 加強推動遷居平地城鎮原住民生活改善實	6 現階段遷居都市山胞生活輔導重點

施要領	
21 照顧遷入都市居住之原住民生活改善實施要領	
22 台灣省原住民經濟事業發展基金收支保管及應用辦法	
23 台灣省原住民經濟事業發展基金業務處理要點	
24 台灣省原住民經濟事業發展基金貸款須知	14 台灣省輔導山胞創業生產貸款要點
25 輔助原住民建購、修建住宅貸款處理原則	
26 輔助原住民建購、修建住宅貸款作業注意事項	
27 台灣省各縣市山胞生活輔導中心設置要點	13 台灣省各縣市山胞生活輔導中心設置要點
28 台北市原住民生活輔導要點	16 台北市山胞生活輔導要點
29 高雄市原住民生活輔導要點	17 高雄市山胞生活輔導要點
30 高雄市原住民學生獎助學金設置要點	
31 台灣省原住民青少年生活輔導要點	
32 加強輔導原住民青年創業要點	
	3 辦理蒙藏以外邊疆學生族籍證明要點
	4 入出山地管制區免辦許可手續認定對象及其入出山地範圍規定事項
合計 32 項	合計 17 項

資料來源：尤清編，〈〈新台灣國政藍圖〉〉，新台灣發展文教基金會，1995，頁 95-97。

2. 法規不完備

有關原住民族政策綱領、原住民基本政策、族群關係、交通水利、衛生醫療、自治、民族經濟、文化維護、防止歧視、智慧財產權等，尙未完成立法或訂定法規。另外如原住民民意代表選區之劃分、民刑法及訴訟法加入原住民族習慣或設立民族法庭等，亦待修法。

3. 地方無立法權

全國 30 個原住民鄉，25 個平地原住民鄉，均無權制訂單行條例及法規。

4. 法律體制未能反映原住民價值

現行原住民法律體制多反應主體社會價值，未充分考慮原住民的特殊性及傳統習慣，因此進行法律訴訟時，多數法律無法有效保障原住民權益。²²⁹

²²⁹同註 220，頁 73。

三、從聯合國原住民政策觀點評估

國際勞工組織通過的「原住民及部落民族公約，1989」以及聯合國「原住民權利宣言草案，1994」是目前有關保障原住民權益最重要的兩個國際文件，同時也代表當今原住民政策的國際潮流。由上述兩個文件，國際上對少數民族的保護最重要的兩個原則是，第一，消極地不受歧視，以保證族群平等，第二是積極地不被強行同化，並賦予原住民自決自治權，以利維護其民族生存。事實上這兩個文件的內涵多針對此而設計。而根據這兩個國際文件，「原住民」人權有其特殊性：其一、原住民享有同其他多數同等的權利，不得受差別待遇；其二、緣於「原住民」之特殊屬性及其先住民身分，故需特別保護，這表現在原住民有自決權、自治權及教育文化權。(Levinson,1994)。

根據以上兩個公約，要維護全球原住民之生存、尊嚴與福祉，必須強調族群發展、自主管理及多元文化政策，並特別注重原住民之族群認同權、生存權、發展權、土地權及自決自治權。若依公約約規定來看，台灣原住民政策大體符合其規定，但在族群認同權、自決自治權、教育文化權及土地權等方面仍待加強。²³⁰

四、與各國原住民政策比較

從本研究第二章表 2-2(各國原住民政策之比較)可以比較澳、紐、美、加、中共及台灣之民族政策，僅分述如下：

1. 族群概況：原住民人口佔該國總人口之比例分別為：澳洲 1.43%，紐西蘭 8.6%，美國 0.4%，我國 1.7%。毛利人在紐西蘭人口的比例最大，因此其地位自然較佔先天性的優勢，但是人口比重的多寡，也只是許多決定原住民地位因素中的一個而已，並非最主要的因素。而我國人口的比重雖低，但在台灣政黨政治力量相當時，有時可以少數站在關鍵地位，從爭取原住民權益。
2. 原住民地位：各國原住民的法律地位均已正式由國會立法，行政部門除美國之原住民行政機關中央部會次級單位，其餘均屬中央部會一級單位。各國的原住民政策如何，不論是保守或開放，因原住民的法律地位及行政部門地位受到立法保障，都能有較肯定且事權統一去執行政策，因而有較高的成效，最少不至於有搖擺不定或互相抵銷的現象。²³¹
但我國與中共相同，國家為優勢的漢族操控，漢族居於支配地位，原住民族成為臣屬族群；各國的原住民與主體社會存有相同的情況，即貧富差距日益懸殊。
3. 土地政策：在保留區權益方面，美國、加拿大均實施保留區制度，澳洲及我國實施保留地制度，紐西蘭雖無保留區但卻有特殊土地權益，各國土地權益之保障，大致上相差不多。

²³⁰ 同註 209，頁 21-22。

²³¹ 李亦園等《山地行政政策之研究與評估報告書》(南投：民政廳，1983)頁 17。

4. 文化政策：在文化方面，澳洲實施自決政策，紐西蘭、美國、加拿大均實施多元文化政策，尤其加拿大早於 1971 年率先提出；中共則是「具有整合、多元、支配色彩的同化政策」，我國至 1997 年憲法明文規定「國家肯定多元文化」即已進入有限多元政策。
5. 語言政策：在語言方面，紐西蘭、美國、加拿大、中共、我國均實施雙語政策，澳洲採自決政策。紐西蘭的雙語教育實施的較成功，其他國家的原住民族語言，漸有變成死語的引憂；我國原住民語言亦面臨消失的危機，政府及原住民精英、學者專家正全力搶救。

五、歷代原住民政策比較

1. 統治目的：歷代原住民行政，理番動機與目的有所不同；荷蘭與西班牙的理番在於鞏固其貿易的根據地；荷蘭佔據台灣是攻勢的，西班牙的佔據是守勢。日本人的理「蕃」在於開發山地的資源。明鄭當初佔領台灣，係作為反清復明的基地。清領時期，則基於鞏固中國東南沿海國防和治安的考量；台灣光復後則以實施山地現代化為目標。
2. 政策本質：荷蘭、西班牙、日本的民族政策本質多屬殖民政策，明鄭、清領時期則施以支配及同化政策；台灣光復初期實施同化政策，其後則進入整合、融合政策，乃至目前的有限多元政策，尚有進一步及更開明的空間。
3. 統治手段：歷代的「理番」政策，不論是荷西時期、明鄭時期，清領時期、日據時期，其統治手段大多相同，先行討伐，以武力鎮壓，再施予教化，破壞原住民傳統的社會組織及制度、文化；教化的終極目標，在使原住民認同主流社會的文化。²³² 台灣光復以後則採行保護與扶植少數民族的措施。
4. 統治對象：在清領末期「開山撫番」政策以前，歷代對於原住民族的統治，多及於「熟番」，對於生番則施以隔離政策。是以「熟番」社會化、現代化的速度相當快，生活早已一般化，也因此其族群多被同化。目前台灣的民族政策，實施對象多係過去的「生番」²³³ 即現代的「原住民」。
5. 原住民地位：台灣光復前，歷代的統治民族，視原住民為化外異族。「非我族類」，以致在原住民行政措施絕大部份實施隔離政策，並未積極保護與扶植²³⁴。台灣光復以後，原住民

民法律地位獲得國會立法保障；原住民行政機關的位階已達中央部會一級機關。

六、原住民基本政策成效檢討

²³² 侯燦堂《台灣山地行政的研究》政治大學公共行政研究所碩士論文，頁 266。

²³³ 有關台灣原住民名稱的演變，於三國時期稱為「夷洲人」或「山夷」；隋則稱之「流求人」；荷西時期為「土人」；明鄭時期稱為「康番」、「東番夷」、「土番」；清朝對於漢化較深者稱為「熟番」，未服教化者為「生番」；日據時期稱為「高砂族」或「蕃族」；日據時代末期，以「平埔族」及「高砂族」分類；台灣光復初期，改稱「山胞」，至 1994 年修憲時正名為「原住民族」。參見陳茂泰等《台灣原住民族族群分佈之研究》(台北：內政部，1994)頁 8-15。

²³⁴ 同註 233。

原住民族政策規劃的成效，可以從行政院原住民族委員會第一任主任委員華加志於 2000 年卸任前如下的一段話，可以清楚的顯示：「總結本會這三年來的工作，毫無疑問，原住民當前的地位與處境，與解嚴相較，確實改善許多，民族發展有了新機，民族活力也逐漸併放，原住民無論在政治、經濟、文化、教育方面都得到了一定的發展，族群關係也不斷改善。然而也無庸諱言，原住民當前仍面臨不少問題與困境，而有待在政策上進一步努力與發揮。例如政治發展方面，當前原住民政策雖大體符合相關國際公約及宣言的精神與規定，但仍有待提升及加強。目前原住民各族群的政治參與機會也並不平等。現行政策和措施也仍未符法律主治理念，許多方面仍缺乏規範。而政策規劃、監督、諮詢及研發部門亦顯薄弱。當前原住民自治條件更嚴重不足，地方建設無由展現民族特色。此外，原住民人才質量也嚴重不足，人才結構亦不甚合理。在經濟社會發展方面，目前原住民在勞力市場上所處位置集中於所謂次級勞工市場，失業人口也達百分之 8；山地原住民每人平均所得與台灣省統計數字比較僅佔一半；原住民平均壽命較一般人口少 10 歲，標準化死亡比為 2 倍。目前原住民無論在就學、就業或生活上也遭受到不少的偏見和歧視。在教育文化發展方面：原住民教育發展綜合指標偏低。原住民接受高等教育人口遠低於一般社會，教師及學生比也遠低於全國水準。原住民語言文化生態崩解，並面臨消失危機，能以本族語言為交際的工具愈來愈少，未成年人語言漢化趨向更為明顯。」²³⁵

原住民政策之成效，除了上述已作憲法及原住民相關法規之檢討，於基本政策也有如下的缺失，亟待檢討改進：

1. **未訂定全方位之「政策方案」**：「台灣省山胞社會發展方案」於 2000 年實施結束後，行政院原住民族委員會曾研擬「原住民族社會發展方案」，因政黨輪替而告夭折。取而代之的是陳水扁總統的政見「原住民族與政府的新夥伴關係」，作為政策綱領，另訂定「縮短原住民與非原住民生活水準差距」四年的中程計畫，俾供施政之依據。舊政府的「台灣省山胞社會發展方案」注重個人權，新政府的「新夥伴關係」注重民族集體權的發展；舊政府的民族政策已執行一段很長的時間約 55 年，可以檢驗政策的良窳；而新政府「新夥伴關係」的主張，雖然尚符合聯合國原住民政策的要求，但多數必須完成立法，而且僅為宣示性的目標，既無預算，亦無具體的執行計畫，實施的時間才四年無法在短期檢驗其成果。²³⁶而「縮短原住民與非住民生活水準差距」計畫，九十三年即完成期程，研擬全方位、多元化的長程「政策方案」是當務之急；這個方案必須目標明確、內涵充實創新，賦與預算，內容包含各相關部會原住民事務之政策，隨原住民社會變遷反應新價值；避免政策方案流於枝節性及資源配置忽視人文精神建設，而只重有形經濟建設；施政重點亦避免傾向山地原住民或平地原住民。
2. **缺乏政策自主權**：原住民對其民族事務仍未享有充分的自主權，不能自由追求其經濟、社會、文化發展或充分參與攸關其權益之政策，規劃、執行與評估。²³⁷

²³⁵ 行政院原住民族委員會《〈原住民的希望－行政院原住民族委員會的誕生與成長〉》(台北：行政院原住民族委員會，2000)頁 XIII-XIV。

²³⁶ 參見本研究附錄「訪談記錄整理」。

²³⁷ 同註 210，頁 23。

3. **族群識別尚待立法**：族群識別僅制定「原住民族別認定辦法」，屬行政命令，單憑行政機關之認定即予以公布族別，過於草率。應充分的與相關單位、人士溝通協調，認定的標準應提昇為法律位階，制訂民族識別法，以釐清族群系屬及平埔族，以及早期因行政疏失喪失原住民身份者。
4. **有限的多元文化政策**：在制度和具體措施上，多元文化政策實施原住民族群自治、比例代議、權力分享、文化併存、保留地制度，而台灣雖肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化，但未實施民族自治，缺乏決策參與權，軍警及其他部會並未以配額方式優惠原住民，司法未尊重原住民族傳統習慣，仍然納稅、智慧財產權未予保護等。其他如族群關係，尚未達到平等多元、互尊共榮之理想。原住民政策未依循傳統脈絡開展，造成部落解體之危機；原住民文化的特質與內涵，仍賴國家文化主導者賦予。
5. **政治文化過於保守**：原住民政治文化係「原始效忠型」的政治文化，政治態度保守，且政治意識薄弱，原住民精英少有相對剝奪感，他們多固定在少數權力位置，且輪流擔任，故保守安於現狀。原住民地方政治派系化，選風敗壞，投票取向重社會關係，人才不易由選舉管道出頭。原住民政治疏離感比以往增加，政治功效感亦降低不少；原住民精英族群認同感高，但普遍對現行政策不滿。²³⁸
6. **決策參與不足**：原住民對地方事務仍缺乏足夠的決定權，在民族事務上的決策影響力非常小；原住民在中央政府的代表性偏低，在黨、政、軍、警、特等方面的參與質量不足，原住民亦尚未充分參與主體社會生活。²³⁹

第三節 政策執行與監督功能的檢討

壹、政策執行與監督的意義

一、政策執行的意義

政策執行是一種動態的過程，在這個過程中，負責執行的機關與人員組合各種必要的要素，採取各項行動，扮演管理的角色，進行適當的裁量，建立合理可行的例規，培塑目標共識與激勵士氣，應用議商化解衝突，冀以成就某特殊政策的目標。²⁴⁰ 政策執行乃是將政策方案付諸實施的各項活動；在諸多活動中，要以解釋、組織和施用三者最為重要。所謂解釋乃將政策的內容，轉化成一般人所能接受和瞭解的指令；組織乃設立政策執行機關，擬訂執行的方法，冀於實現政策；施用乃由執行機關提供例行性的服務與設備，支付各項經費，而完成議定的政策目的。」²⁴¹

²³⁸ 同註 210，頁 56。

²³⁹ 同註 210，頁 25。

²⁴⁰ 同註 189，頁 264。

²⁴¹ Charles o . Jones , Op . cit , p.139。

二、政策執行之監督

政策執行的監督包含行政立法之監督及行政裁量之監督。²⁴²行政立法之監督可分為行政監督、立法監督、司法監督、政治監督。²⁴³謹節略分述於后：

1. 行政監督：即係行政機關之行政法規，依行政程序，分別刊登於政府公報，以引起人民之注意，並利今後之遵行。
2. 立法監督：立法機關對行政立法所作之監督，亦稱議會監督。政治性議會監督係議會利用質詢權、不信任投票權、糾正權，對行政機關施壓，迫使行政機關修改或廢止其所制訂而不當的行政法規，而法律性之議會監督係國會對行政機關所訂頒的行政法規，有最後決定其是否准許生效之權。
3. 司法監督：法院對行政立法所作之監督；司法監督的方式有三：程序上之審查、實體上之審查、行政立法之解釋。
4. 政治監督：人民利用參與法規制定的機會，無論參加聽證、提出諮詢意見、透過輿論的反應而監督行政機關之違法與不當之處。

貳、原住民政策執行與監督的現行措施

政策執行問題可說是政策過程的阿契里斯腱或弱點，也就是政策執行的成果，通常會與原訂目標間存有若干距離，使得政策執行愈顯重要，而原住民政策執行的現行措施，茲從執行機關、經費、政策執行內容分述之。

一、執行機關

目前有關原住民政策之執行機關，在中央方面之專責原住民行政機關為行政院原住民族委員會，地方原住民族行政機關包含台北市政府、高雄市政府原住民族事務委員及縣級原住民行政機關(構)、五十五個原住民鄉(鎮、市)公所，參見圖 4-1。

1. 中央原住民族行政機關

行政院原住民族委員會於 1996 年 12 月 10 日成立，台灣的原住民行政部門地位已提昇為中央部會一級機關；而台灣省政府原住民事務委員會，於精省後，自 1999 年 7 月 1 日起歸併行政院原住民族委員會；至 2002 年該委員會更名為「行政院原住民族委員會」，增加「族」字。行政院原住民族委員會設企劃處、教育文化處、衛生福利處、經濟及公共建設處、土地管理處、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；

²⁴²同註 189，頁 306。

²⁴³張劍寒<<行政立法之研究>>(台北, 自刊本, 1972)。

副主任委員 2 人, 其中 1 人得由原住民擔任。置委員 19 人至 25 人, 其中 7 人至 9 人依聘用人員聘用條例聘用, 其聘期隨主任委員異動而更易; 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 2 分之 1。置主任秘書 1 人、技監 1 人, 參事 2 人, 處長 5 人, 副處長 5 人、專門委員 5 人; 科長 18 人至 20 人、技正 6 人、秘書 4 人; 專員 15 人至 17 人、分析師 1 人、輔導員 2 人、設計師 1 人; 科員 39 人至 47 人、技士 15 人至 17 人; 技佐 3 人或 4 人、辦事員 7 人至 9 人; 書記 5 人至 9 人。設人事室, 置主任 1 人; 設會計室, 置會計主任 1 人。委員會以每月舉行會議 1 次為原則, 必要時得召開臨時會議。

²⁴⁵至各處室掌理事項業於第四章分述之。

2. 地方原住民族行政機關

民國 77 年, 台北市政府民政局成立山胞行政股, 1996 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; 非原住民族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、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。

1992 年, 高雄市政府民政局設置山胞行政股; 1997 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, 原住民族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。委員為無給職, 任期 2 年, 期滿得續聘。委員會每月舉行 1 次, 必要時得召開臨時委員會。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。

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一級單位; 宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、台中縣、嘉義縣、基隆市、政府設原住民行政課及台中市、彰化縣政府的民政局分設原住民事務課, 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)計有十四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

²⁴⁵同註 223, 頁 1-5。

鄉、玉里鎮、台東市、卑南鄉、東河鄉、成功鎮、長濱鄉、太麻里鄉及大武鄉等公所。

二、執行經費

行政院原住民族委員會於 1996 年 12 月成立，主要扮演規劃、協調、督導原住民族政策的角色，台灣省原住民族事務委員會多居於執行的地位，因此行政院原住民族事務委員會的預算，民國 87 年度才編列 883,380 千元²⁴⁶，而且民國 89 年以前會計年度的計算期間係自當年 7 月 1 日起至翌年 6 月 30 日止，是跨年制；其後的會計年度改制，由當年 1 月 1 日起至同年 12 月 31 日止；為實施新制度，政府機關的預算，民國 88 年下半年及民國 89 年度預算一起編列預算，為便於分析比較及了解原住民會的預算僅以民國 90 年度、民國 91 年之預算，以歲出預算為主，製表如表 4-2。²⁴⁷

表 4-2 行政院原住民族委員會預算比較表

科目	91 年度預算經費 (千元)	90 年度預算經費 (千元)	增減金額(千元)	備註
1 一般行政	210,009	211,592	1,583	減少
2 綜合規劃發展	46,682	43,961	2,721	增加
3 原住民教育推展	621,223	339,223	282,000	增加
4 社會服務推展	625,029	741,470	116,441	減少
5 經濟與土地發展 業務	552,468	607,700	55,232	減少
6 部落環境改善業 務	1,454,005	2,068,426	6,144,421	減少
7 文化園區建設及 管理	88,682	98,279	9,597	減少
8 補助原住民鄉 (鎮、市)基本設施 及維持費	546,000		546,000	增加
9 非營業基金	1,000,000	37,334	962,666	增撥原住民族綜 合發展基金
10 一般建築及設備	378	800	422	減少
11 第一預備金	2,060	2,060		
合計	5,146,536	4150,845	995,691	增加

資料來源：行政院原住民族委員會 2002 年 2 月 18 日院長巡視業務報告。

²⁴⁶ 行政院原住民族委員會八十七年度預算書。

²⁴⁷ 行政院原住民族委員會 2002 年 2 月 18 日院長巡視業務報告。

由上表可知，民國 90 年度預算 4,150,845 千元，民國 91 年度預算 5,146,536 千元，訂增加 9,895,691 千元，最主要是原住民族綜合發展基金增加 1,000,000 千。另補助原住民鄉(鎮、市)基本設施及業務維持費 546,000 千元而增加預算；社會服務推展減少 116,441 千元，經濟與土地發展業務減少 55,232 千元，部落環境改善業務 614421 千元，文化園區建設及管理減少 9,597 千元。

三、政策執行之主要內容

原住民政策經認定與評估，即予規劃，基本政策多屬宣示、原則性的規定，必須訂定每年度細部計畫，據以切實執行，惟原住民政策執行內容至為廣泛，限於篇幅與研究旨趣，僅作重點式的敘述：²⁴⁸

1. 研擬原住民權利法規，保障原住民族權

研擬「原住民族傳統智慧創作保護條例」、「原住民族自治區法」、「原住民族發展法」等草案已送立法院審議；至「原住民族語言發展法」(草案)刻正研訂中。另研修「原住民族別認定辦法」。

2. 落實新夥伴關係，推動原住民新部落運動

- (1) 推動原住民族自治。
- (2) 恢復部落及山川傳統名稱。
- (3) 調查原住民族傳統領域土地範圍。
- (4) 促進原住民族自然資源之利用。
- (5) 推動原住民新部落運動。

3. 強化原住民族行政，辦理原住民族別登記

4. 強化國際交流，促進國際及南島原住民族外交關係

5. 推展原住民族教育，建立原住民教育系統

- (1) 建立原住民族教育體系，保障原住民學生升學機會。
- (2) 提供各項獎助措施。
- (3) 培育大學院校原住民學生領導能力。
- (4) 補助設立原住民族教育資源中心及資源教室。
- (5) 保障原住民出國升學、進修機會。
- (6) 培育營造學習型部落發展人才。
- (7) 建立原住民族教育統計資料。

²⁴⁸ 參見行政院院長於立法院第五屆第四會期施政報告「原住民族委員會務」。

6.推展原住民族社會教育，推動傳播媒體事業

- (1)推展原住民族社會教育。
- (2)縮短原住民地區數位落差。
- (3)維護原住民媒體近用權。

7.振興原住民族語言，推動原住民族文化發展

- (1)辦理原住民族語言振興工作。
- (2)推展原住民族多元文化。

8.推行原住民衛生保健服務，延長原住民平均餘命

- (1)落實執行延長原住民平均餘命策略。
- (2)辦理「原住民衛生保健工作實施計畫」。
- (3)委託研究「原住民健康狀況統計年報」。
- (4)執行國家型科技防災計畫。
- (5)賡續辦理原住民就醫交通費補助。
- (6)辦理原住民結核病補助。
- (7)辦理補助原住民自付健保費。

9.擴展原住民福利服務，縮短原住民與非原住民之福利差距

- (1)發展部落照顧服務產業。
- (2)關懷婦女成長與保護，增進原住民婦女權益。
- (3)推展兒童福利服務，提供適當之照顧。
- (4)培植原住民社會工作人力，促進專業服務。
- (5)辦理急難救助與法律服務。

10.保障原住民工作權，提昇就業率

- (1)完成原住民族工作權保障法子法，建立運作機制。
- (2)召開原住民就業促進會報，建立運作機制。
- (3)推動公共服務擴大就業。
- (4)辦理職業訓練，落實訓用合一政策。
- (5)輔導原住民勞動合作社，提昇承攬工程與勞務之競爭力。
- (6)加強宣導及促進就業媒合。
- (7)辦理原住民就業狀況調查，建立原住民失業通報系統。

11.輔導原住民族經濟；促進部落產業輔導計畫

- (1)策訂推動原住民部落產業輔導計畫。
- (2)促進原住民觀光休閒產業。
- (3)辦理「原住民族綜合發展基金」。

(4)辦理「原住民保留地森林保育計畫」。

12.增進原住民族土地合理開發利用，保障原住民族土地權益

(1)辦理「原住民部落土地開發與經營六年實施計畫」。

(2)辦理原住民族傳統領域土地調查。

(3)研訂「原住民地區溫泉獎勵原住民經營輔導管理辦法」(草案)。

13.推動原住民部落建設，改善住宅及生活環境品質

(1)賡續辦理「原住民聚落重建計畫」等七項計畫。

(2)辦理擴大公共建設方案－創造原住民部落新環境計畫。

14.賡續推展九二一震災重建區社福服務及重建工作

(1)辦理「九二一震災重建區老人暨身心障礙者居家送餐服務計畫」。

(2)執行「原住民住宅重建獎勵補助要點」等五項要點。

以上所述是原住民政策執行的現行措施，至監督的現行措施，大至有三種即行政監督、立法監督、政治監督，因司法監督的情形減少發生，予以省略。謹分述如下：

1.行政監督方面

在政策執行的行政監督，從行政院原住民族委員會組織條例第2條規定：「本會對直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所執行本會主管事務，有指導及監督之責。」²⁴⁹，在該組織條例第4條企劃處、第5條教育文化處、第6條衛生福利處、第7條經濟及公共建設處、第7條之1土地管理處等掌理事項，均明定有指導、監督、調查、推動、管理、輔導、審議、服務等項目，均蘊含在廣義的行政權中，更明示其行政定位與最高權責機關監督之性質。

2.立法監督方面

原住民各級民意代表，對於各級原住民行政機關的政策執行，透過質詢、投票、表決、糾正、預算之審議，予以監督，使其朝預定的政策目標力執行。

3.政治監督方面

對於原住民行政機關的政策執行，人民可透過聽證會、大眾傳播媒體及輿論，造成行政機關的壓力，使政策執行不致有違法或不當情事。

²⁴⁹同註 223，頁 1。

參、原住民政策執行與監督的檢討

一、政策執行機關的檢討

行政組織，皆有其共同之屬性，即其要素為組織成員、組織結構、組織生態、組織環境、組織文化、組織行為等²⁵⁰；茲從行政機關的組織結構、功能、行政人員、監督等，詳加探討原住民政策執行與監督的措施。並從中央與地方原住民行政機關分述。

1.中央原住民族行政機關的檢討

- (1)原民會缺乏行政院組織法之法源：原民會設立之初，有意識的未明文規定其主任委員為政務委員，並且在政治妥協下，為了避免原民會組織條例規定法源依據後(行政院組織法第 6 條)，因嚴格的依法解釋，使得原民會與八部二會同位階，並使原民會主任委員「當然」取得政務委員資格，立法院最後巧妙的放棄對原民會法源依據的規定。事實上，這已經違背了當初「成立中央部會級原住民專責機構」的政治承諾。²⁵¹
- (2)委員會議功能亟待提升：依據行政院原住民族委員會相關規定，委員會議有討論原住民事務政策、制度、計畫或方案之審議事項以及跨部會原住民事務之協調及聯繫事項等職責，其功能至為重要。但委員會議之召開，各有關部會代表多指派科長級人員出席，減少由副首長或高階主管參加，其成效自然大打折扣。而出席委員之提案質量每況愈下，績效愈顯不彰，有待提昇及發揮功能，不應僅淪為政治酬庸的職位。²⁵²
- (3)原民會與相關部會權限仍未釐清：規劃、執行原住民政策之機關，在中央除原民會以外，尚有教育部、農委會、勞委會、交通部、文建會、衛生署、內政部、經濟部、體委會、考選部等²⁵³，而原民會主管全國原住民族事務，有時協調功能遠重於事務決策，但原民會成立以來，反而讓其他機關有了「由事權統一的原民會全權處理」的卸責機會，致使原住民行政業務發生了「真空」狀況(業務性質彼此有關，²⁵⁴此推彼諉而不管)，或發生了重複狀況(這邊管、那邊也要管)，此即原民會與相關部會有關原住民事務之權責，迄今仍未釐清。

²⁵⁰ 喬育彬<<行政組織法>>(台北；中華民國公共行政學會，1994)頁 66。

²⁵¹ 吳密察等<<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 104。

²⁵² 參見本研究附錄「訪談記錄整理」。

²⁵³ 許木柱等<<原住民族政治發展與法制規劃>>(台北；行政院原民會，1998)頁 28。

²⁵⁴ 張松<<台灣山地行政要論>>(台北；正中書局，1953)頁 68。

- (4)原住民事務民族化不足：**原住民行政面臨的一大問題是民族性與專業性的不一致，這個不一致是因原住民行政人才不足以及地方行政原住民人才未能適時獎勵升遷至中央所造成的；而其他部會，涉及原住民事務的機構減少進用原住民的情形更為嚴重。就原民會本身的內部結構來說，強化原住民族政策的規劃與決策功能才是當務之急，若民族性與專業性不一致，寧可採取民族性先於專業性、決策功能先於執行功能的定位²⁵⁵，但從原民會一級單位主管即高階的規劃與決策人員，包含企劃處、教育文化處、衛生福利處、經濟及公共建設處、土地管理處、秘書室、人事室、會計室、文化園區管理局、主任秘書等主管十人，原住民僅佔四名²⁵⁶，遑論其他相關部會原住民事務的民族化。1992年、1996年政府之委託研究，一項在同樣目的問卷調查顯示，受訪者對政府主管原住民事務的機關，贊成優先任用原住民者的佔8成以上。
- (5)組織結構不符實際需求：**1989年修訂通過的「原住民及部落人民公約，其主要的原住民政政策方針係「族群發展、自主管理、多元文化」²⁵⁷，根據這個標準檢視原住民政政策；在行政體制方面，除了行政院原住民族委員會可指導及監督原住民事務外，行政院其他相關部會及縣(市)政府的均可指導及監督，原住民對原住民事務，無法自主管理，決策參與不足，原住民行政無法掌握文化特色，且以社會問題解決族群問題，此係行政體制一般化的結果，似乎民族自治之組織結構，才能達到上述政策標準。

2.地方原住民行政機關的檢討

- (1)鄉(鎮、市)自治權限過小：**鄉(鎮、市)轄區內的學校、衛生、戶政、警政、人事、會計等主管之任用，皆與鄉長的人事權脫節，計畫權責因自治事項少，上級交辦及委辦事項多，行政支出多是委辦事項，鄉(鎮、市)長的權限過小，只不過是推行政務，處理政府行政命令之行政官而已。²⁵⁸而且中央部會相關機關，如農委會林務局、內政部國家公園管理處、交通部國家風景管理所、文建會、青輔會等，往往於原住民地區實施行政權，均直接補助轄內社區，不論人文建設、實體建設，皆未透過鄉(鎮、市)公所處理，不僅業務疊床架屋，更有嚴重破壞地方自治權限的情形。
- (2)經費短絀：**台灣省目前有三十個原住民鄉，幾乎都必須依賴上級政府之經費補助，才得以維持鄉政之基本運作。在財力缺乏的情形下，地方用在積極性支出及支配的經費太少，根本無法落實地方自治，而影響地方基層建。²⁵⁹

²⁵⁵ 同註 251，頁 105-106。

²⁵⁶ 本統計數據，係依據 2004 2 月份，行政院原住民族委員會一級單位主管身份別予以統計。

²⁵⁷ 同註 209，頁 21。

²⁵⁸ 同註 252，頁 32。

²⁵⁹ 同註 252，頁 33。

- (3)員額編列受限：中央或省縣的許多計畫或政策措施，必須逐級貫通到鄉鎮市推動，如全民健保、老年福利津貼、生態保育、垃圾處理等，但鄉鎮市公所員額有限，目前受制於「台灣省鄉鎮縣轄市公所組織規程準則」及「員額設置基準」之整體性規定，無法有效因應，加上地方人員職等偏低、升遷不易、人才延攬困難，於是鄉、鎮、市業務推動常有人力嚴重缺乏、力不從心之感。²⁶⁰
- (4)體制一般化：基層組織方面，原住民地區鄉公所之組織編制，為配合一般化政策，也未多加考慮其地理偏遠遼闊及文化特殊之事實，因此，目前在組織上實與平地鄉無甚差異，形成「強幹弱枝」、「將多兵少」的現象，不能因應原住民特殊需要。而文化課併入民政課後，維護固有文化活動益形萎縮；另外平地原住民鄉(鎮、市)公所處理原住民事務之人員，現有員額人力根本不足以落實原住民政策。²⁶¹

二、政策執行經費的檢討

行政院原住民族委員會 93 年度預算數為 5805164 千元；而精省前，台灣省原住民事務委員會如依「台灣省原住民社會發展方案第 3 期 4 年計畫」之 87 年度概算為 53 億 6 千餘萬，如加上中央政府各機關所劃該年度原住民預算（不含行政院原民會）約達 59 億 9 千餘萬元，如扣掉中央補助款而地方預先最支者(即重複者)，則該年度省府原住民業務支出約有 80 億元。²⁶²因精省及「台灣省原住民社會發展方案」實施完竣後，原住民政策未策訂較具體之政策方案，現行相關部會編列原住民事務之執行經費資料不詳，僅以中央原民會 93 年度預算數 58 億 5 百多萬餘元，及精省前台灣省原住民事務委員會 87 年度預算 53 億 6 千餘萬，加上原民會 87 年度預算 14 億 1 仟餘萬計 67 億 7 千餘萬元，作精省前後原住民預算來比較，截至目前不但未增加反而減少。²⁶³

以中央原民會 93 年之預算 5,805,164 千元，加上原住民鄉 87 年度預算千元，計千元。而原住民 93 年 1 月人口 445411 人²⁶⁴，佔全國人口 22610665 人比例為 1.9%；全國總預算，93 年度歲出部分 1,611,282,760 千元，如以原住民人口比例來分配預算，應達 306 億 1 千餘萬元；足見原住民預算短少甚多，當然如此計算，是否公平合理，倒也不盡然。但與國外原住民事務預算相較之下，如美國印地安事務局約達新台幣二百億元以上，加拿大原住民預算一千五百零九億四千萬元，中央原民會的預算 58 億餘元，尚不及加拿大的 20 分之 1，²⁶⁵台灣原住民預算，與先進民主國家的原住民預算相距甚遠。

²⁶⁰ 同註 252。

²⁶¹ 同註 209，頁 62。

²⁶² 同註 250，頁 93。

²⁶³ 原住民事務預算，精省前後之比較，因其他相關部會及原住地鄉鎮市公所編列預算之資料，目前查無詳細資料，僅以中央原民會及台灣省住民事務委員會之資料為基礎。

²⁶⁴ 本人口教係參考內政部九十三年一月「台閩地區各縣市戶數及人口數統計表」。

²⁶⁵ 參民國九十二年『台北市政府原住民事務委員會考察加拿大、夏威夷原住民政策報告』頁 26。

原住民經費短絀，除上述缺失外，其他如財政方面，未保障自治財源，或賦予地方租稅權；「財政收支劃分法」未能配合修訂，俾利增加原住民地區之預算，以廣拓原住民建設經費。

三、行政人員素質及為民服務成效的檢討

行政人員的素質及士氣，包含行政人員的獎勵、講習、訓練，以及人才培育。茲與服務成效，分別檢討待改進之處：

1. **行政人員素質偏低**：原住民行政人員平均素質仍低，人事制度亦僵化，因而原住民大眾對行政人員的能力滿意度不高，在 1996 年，台灣省原住民行政局委託研究「台灣省原住民社會發展方案」的一項問卷調查，在原住民大眾對行政人員的能力及服務的滿意情形，並不理想，滿意者僅 27.1%，不滿意者卻有 60.3%，可見山地行政人員的素質及便民服務工作都有待加強。²⁶⁶
2. **行政人員獎勵制度不完善**：原民行政民族化及專業化不足，中央與地方減少人事交流，基層行政人員難以晉升主中央高階職位。在職訓練及講習不足，以致專業能力偏低，1996 年，台灣省原住民行政局之問卷調查結果顯示，回答參加過在職訓練的行政人員僅有 54.3%，比例顯然太低，訓練不足。²⁶⁷
3. **原住民特考之缺失**：原住民特考是原住民行政人才主要的來源，也是原住民行政民族化、專業化的最佳途徑。但近年缺額愈來愈少，變成每兩年舉辦一次；究其原因，在於原住地區行政機關之缺額，亦提報高普考及基層特考分發，原本編制員額不多之原住民鄉(鎮、市)公所，其缺額竟然沒有全額提報原住民特考，致使該等機關一直是一般化，不僅未能培育原住民行政人才，亦減少就業機會。另外，原住民特考過去為培育原住民醫師及護士，只要考上原住民特考，即取得醫師與護理人員的執業資格，精省後，衛生署即取消此途，必須先取得醫護人員資格才能應考原住民特考，而且署立醫院皆逕行徵選護士，不同以往主動提報原住民特考缺額，使醫護人員養成訓練愈來愈困難。
4. **原住民人才質量不足**：原住民專科以上學歷者有百分之 9，國中以下學歷者百分之 61；非原住民專科以上學歷者有百分之 22，國中以下學歷者百分之 45；根據上述，原住民較非原住民大專以上學歷者少百分之 13，國中以下學歷者多百分之 16，足見原住民教育程度低²⁶⁸，各種專業人才如律師、會計師、企業等人才缺乏；原住民人才結構不甚合理，以軍、公、教為主，黨政型幹部多，專業技術及企業人才少；且基層的多，擔任中高階職務者少；在中央政府的代表性也不足，任職部門多與原住民事務有關²⁶⁹；好不容易成立東華大學民族學院，政府對該學院原住民行政人才的培育缺乏一套「選、訓、用」制度，對於該學院民族師資人才的培育，因未保障教育學成原住民名額，民族學院原住民籍學生已面臨畢業即失業的困境。

²⁶⁶ 同註 209，頁 56。

²⁶⁷ 同註 209，頁 56。

²⁶⁸ 參見行政院原住民族委員會 1999 年「台灣省原住就業狀況調查報告」。

²⁶⁹ 同註 209，頁 58

5. 為民服務成效尚待提升：1996 年，台灣省山胞行政局委託研究的一項問卷調查「您認為政府是否了解原住民生活的問題和困難」時，回答了解者佔 25%，認為不了解者佔 70.8%，而回答不知道的有 4.1%。另外在便民服務方面，原住民大眾對行政人員的服務，感到不滿意²⁷⁰，顯然為民服務的成效有待改進及提升。

四、原住民政策監督的檢討

對於原住民政策的監督，多以行政監督如行政首長對屬員執行的監督，委員會議政策的監督，行政院原民會對直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所執原住民事務，有指揮及監督之責；另外尚有民意代表機關對行政機關執行原住民政策之監督；但有關原住民政策的監督、諮詢、研發部門顯得太弱，而且原住民政策之監督控制(如申訴、控告、檢舉)、社會組織控制(接受社團建議)及輿論控制等政策體制仍未上軌道或制度化。²⁷¹

第四節 「原住民族自治區法」(草案)的規劃與研析

自 70 年代以降，多元文化、保障人權及民族自決之理念，逐漸成為世界各國原住民政策及法制之原則，並以承認原住民族集體權及自主管理為主要發展方向，在此一潮流下，原住民族自治制度之建立，已成為許多國家回應原住民族訴求之主要方式。台灣近 2 年來，由於台灣的解嚴與國際交流的日益頻繁，加上兩岸關係的開展，因而台灣原住民在文化認同和自主意識上的要求也愈來愈強烈，行政院原住民族委員乃規劃「原住民族自治區法」(草案)，並經行政院於民國 92 年 6 月 3 日第 2842 次院會通過並送請立法院審議，消息由媒體披露後，成為社會大眾注意的焦點，引致各界發表看法，有者極力贊成，有的持不同意見；「平權會」則為此於同年 6 月 20 日向行政院及民主進步黨請願。本研究乃對「原住民族自治區法」(草案)的規劃，予以討論研析，俾有助於釐清原住民應否自治的爭辯，並作為原住民族政策的參考，「原住民自治區法」(草案)，總計有 15 條條文(詳參附錄三)，係採原則性與架構性規定。

²⁷²有關「政府改造」運動參見本研究頁 33-35。

²⁷⁰同註 209，頁 56。

²⁷¹同註 252，頁 8。

壹、原住民族自治的理由²⁷³

一、聯合國原住民政策潮流

自 70 年代以來，「族群發展」、「自主管理」、「多元文化」成爲各國原住民政策的主要方向，在此一潮流下，原住民族自治制度之建立，已成爲許多國家回應原住民族訴求的主要方式，比如加拿大、紐西蘭、澳洲、北歐、巴布亞紐幾內亞等地的原住民，都致力於追求民族自治，並在不同程度上達到目標，從這些國家的經驗來看，實行民族自治對於原住民族整體地位之提昇及社會之發展，有相當積極的作用。

二、貫徹總統的政見

總統與原住民族各族代表共同簽署之「原住民族與台灣政府新的夥伴關係」第 2 點規定推動成立原住民族自治區，故本法之制定，係落實 總統原住民族政見之必要措施。

三、參酌憲法之規定

增修條文第 10 條第 12 項前段規定：「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保障並促其發展。」，依據上開規定，如果原住民族之意願認爲只有透過原住民族自治，才能對原住民族之地位及政治參與有保障，進而促進原住民族教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業之自主發展，則參酌憲法增修條文第 10 條第 12 項之規定，原住民族自治乃是憲法所要求的制度。觀諸歷次立法委員選舉中，逾 7 成的候選人主張成立自治區，而行政院原民會委員會議(成員包括原住民族各族代表)亦無異議通過原住民族自治法(草案)甲、乙案，且該會舉辦「原住民族自治意願分區座談會」計 7 場次，與會人員對於原住民族自治亦表示歡迎，足見自治制度符合民族意願。

四、台灣原住民族社會運動的訴求

1988 年由台灣原住民族權利促進會發表的「台灣原住民族權利宣言」(本文件可說是闡述原住民族運動理念的第一份綱領性文件)第 3 點即主張「台灣原住民族傳統聚居的地方

²⁷³ 參見行政院原民會 2003 年 7 月 23 日「原住民族自治區法」草案說帖。

實行區域自治」，而自治並漸漸成爲綜合原住民族權訴求之核心主張，舉其大要者如財團法人張榮發基金會之「台灣原住民保障基本法草案」(1990)。歷次修憲之自治主張(1991、1992、1994、1997，其中1997年發生著名的「原住民族上草山」抗爭行動)、民進黨「人民制憲會議實錄」(第9章，1991)等等，均明確提出原住民族自治之主張。

貳、規劃過程

「原住民族自治區法」(草案)從起草、意見徵詢、協商，乃至行政院院會通過，爲期將近3年，作業過程相當繁瑣，茲分述規劃過程如下：²⁷⁴

一、起草階段

2000年8月起，行政院原住民委員會委託淡江大學陳銘祥等教授組成「原住民族自治法草案起草小組」，研擬本草案，該專案小組歷經17次小組會議，於2001年2月完成「原住民族自治法」草案。

二、意見徵詢階段

2001年4月至6月針對原住民族自治區法草案內容舉行分區意見徵詢座談會，並依座談會意見檢討、修正草案內容。

三、跨部會協商階段

2001年12月行政院原住民族委員會函請各部會對原住民族自治區法草案內容書面表達意見，並進行該會內部研商。2002年5月至12月，進行部會協商，同年12月18日依陳政務委員其南指示以甲、乙二版陳報行政院。其中甲版內容就自治區之成立、自治事項、自治組織、財政及對外關係等事項，均予周詳之規定；乙版則奉陳政務委員其南指示：「基於原住民各族之民族意願、人口規模、土地面積及傳統習俗各有不同，爲便適應各種不同原住民族之狀況與需求，並考量推動原住民族自治之可行性與便利性，有關原住民族自治法草案之研擬，宜採原則性與架構性之規定，各族之自治形式可由各族自訂，以尊重其意願並保持彈性，俾使原住民族自治得以早日實現。」，故乙版內容僅就自治區之成立程序、原則、居民基本權利之維護、自治區條例之擬定及立法程序、財政、權限爭議之處理等事項予以規範，至於各族自治制度之具體內涵，則由各族自行建立之。上開二版經行政院原民會第57次委員會議通過，並於2002年12月18日送請行政院審議。

²⁷⁴同註273。

四、審查階段

本草案經行政院陳政務委員其南召開 4 次會議審查竣事，採用乙版，更名為「原住民族自治區法」草案，經 2003 年 6 月 3 日行政院第 2842 次院會通過，並於同日送請立法院審議。

參、「原住民族自治區法」(草案)的可行性分析

所謂自治，是指一個國家的某一地區或族群，依據相關規定，除國防、外交外，區域內之經濟、社會、教育文化和政治事務均由其自主管理的制度。在類型上，自治制度有政治自治和行政自治兩種。政治自治，如蘇聯的自治共和國即是政治自治的形式，它有自己的憲法和立法、行政及司法機關，並有自己的國籍。而行政自治則只涉及行政管理領域，其權限均由國家憲法加以規定；在機能上，自治政府具有雙重機能，即負有推行地方自治及執行中央政府任務之雙重任務。

「可行性分析」是一種推測政策利害關係者未來可能行動的一種直覺預測方法。而探討原住民族自治制度可行性者，非高德義博士莫屬，他於民國 83 年文建會所舉辦的「原住民族文化會議」發表的〈台灣原住民族實行自治的政策可行性分析〉最為完整詳盡。本研究僅參酌其見及現實的狀況，予以分述。

一、政治可行性

政治可行性指的是一項政策方案在政治方面受到支持與反對的可能性，包括政黨、行政部門、民意機關、一般民眾、利益團體等政策利害關係者的可能立場與態度，爰據以分析：

1. 政黨：2000 年總統選舉後，新政府即以總統的競選政見「原住民族與台灣政府新的夥伴關係」作為規劃原住民族政策的最高指導原則，其中有 7 項主張，第 2 項即「推動原住民族自治」²⁷⁵，打造了原住民族政策新的里程碑。除此之外，民進黨、工黨、勞動黨的黨綱或黨章、主張，均有推動原住民族自治的條文²⁷⁶。是以，政黨多數會支持本草案的立法程序。

2. 行政部門：行政部門對原住民族自治的態度是相當關鍵的一環。行政院原住民族委員會係於 2000 年 8 月起，主動規劃研擬本草案，可謂相當重視民族自治制度的推展。從 2001—

²⁷⁵ 參見行政院原住民族委員會於 2002 年印製的「原住民族與台灣政府新的夥伴關係」宣導小冊。

²⁷⁶ 孫大川〈四黨黨綱裡的原住民族〉〈中國論壇〉第 29 卷第 3 期，1989 年，頁 24-25。年 12 月即函請各部會

草案內容書面表達意見；2002年5月至12月，進行部會協商，相關部會針對自治制度質疑，認為原住民族自治制度將使自治區內非原住民成為2等公民及違反憲法平等規定、國家行政將癱瘓等，雖有不同意見，經研議為避免爭議，乃以原則性與架構性之規定，最終仍於行政院院通過。(行政院原住民族委員會，2003)

3. **民意機關**：歷次原住民立法委員選舉，逾7成的候選人主張成立自治區，但原住民立委在立法院雖然在目前勢力相當的政黨政治有時扮演著關鍵少數的角色，但政治力量薄弱是事實；若涉及民族自治，則恐影響主體社會權益，容易群起反對。因此本草案最大的阻力或困難，即來自立法院；即便有幸通過，法案是各方妥協的產物，與原先設計的理想，或已漸行漸遠。
4. **一般民眾**：內政部於1992年的一項問卷調查「應否讓山胞依族群範圍實施地方自治」，結果同意者佔67.4%；²⁷⁷1996年台灣省原住民行政局對行政人員作了測試，調查的結果，同意實行族群自治的行政人員有58.4%。⁸由上述2項問卷調查，可見多數原住民贊成民族自治，行政當局宜加強協調立法院通過草案，並加強自治的條件與內涵。
5. **利益團體**：台灣施行原住民族自治制度，反對的推手或係「平地住民權利促進會」；在本草案於行政院院會通過後，該團體即於2003年6月20日向行政院及民進黨請願，屆時，本草案於立法院之審議，可以預期將如同修憲「原住民族政策條款款」，於各政黨間運作，串聯反對通過。

二、經濟可行性

一般來說，財政體制大約有獨立稅制、稅收分成、統籌分級及混合制等等(許宗力1992：187)。我國現行之財政體制，各級政府稅收之分配係以稅源分立制為原則，並以稅收分成制為其輔助。鄉鎮財政係包括於縣財政之內，其收支應分編單位預算，並列入縣總預算中。原住民自治採用上述何種財政體制影響其財政自主性甚大。惟若要落實其財政自治權，可能要以獨立稅制較為理想，亦即把凡屬於自治區內的財政收入都留給自治區，原屬於國稅、省縣市稅者不須上繳，財政若有餘則上繳，不足則由中央補助。但這項修改「財政收支劃分法」，或在憲法增修條文中及原住民自治法上明訂其財政體制才有可能。(但問題是，中央政府下放財政權的可能性似乎不大，因為這樣反而會形成國家財政體制的割裂，而且也不見得有利於自治地方的發展。因此可行途徑似採取合理適當的稅收分成制，並全力加強財力支援才有可能。

其次財政分配內容來看，未來原住民自治，地方的財政收入來源恐怕還是以補助收入佔最大宗。原住民自治地方若屬縣鄉級，則每年收入可能有限，可供分配的財力自亦有限，其財政依賴似可預期，而仍會像現行山地鄉財政一樣，要靠上級補助才能過日子。但若中央政府給予太多支援，也就失去自治的意義。要解決其自治財政困境，大約有下列幾個可行途徑：(1)國家全力發展原住民自治區內之農工商及交通事業，使其逐漸自力更生。(2)原住民自治區內之國營企業每年提撥一定比例之基金。(3)中央委辦事項所需經費由委辦單—

²⁷⁷ 鄭興第等<<山胞基本權益立法之研究>>(台北；內政部，1992)頁132。

位負責，對於支出龐大之建設則由中央專案撥款。(4)於相關法律中明訂原住民自治財政收不抵支的差額由中央補助。(5)允許平地工商金融業投資，以吸收人才、資金及技術。(6)接受國際援助和低息貸款。(7)發行地方公債。(8)發展自治地方之企事業並推行公共造產。

最後從未來原住民自治地方財政運作情形來預測，由於自治制度涉及國家財政體制的變動，因此初期勢必經過一段摸索試驗階段，其財政狀況可能也與中共的情形一樣變動頻頻，缺乏穩定性(黃萬綸 1990：474)原住民實行自治之後，財政體制若不採行獨立稅制或適當的分成制，而僅依現行規定運作，可以預期其財政狀況可能與現行山地鄉沒有太大的差異。²⁷⁸

三、法律可行性

憲法增修條文第 10 條第 12 項前段規定：「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保障並促其發展。」有關行政院原住民族委員會所研擬之「原住民族自治區法」草案，於 2001 年 4 月至 6 月曾舉行分區意見徵詢座談會，多數原住民贊成，並依座談會意見檢討、修正草案內容。從 1992 年、1996 年 2 項問卷調查，亦為多數贊同民族自治，足見自治制度，係依原住民族之意願予以規劃。²⁷⁹

現行憲法原住民族條款，仍有缺乏前瞻性、時宜性、回應性、偷渡條文問題，應繼續修憲，明訂基本政策並保障原住民之自治權、土地權、環境權及媒體權²⁸⁰。其中自治權即為立法之法源依據。但除了修憲以外，「原住民族自治區法」(草案)必須完成立法程序，其他地方的自治條例和單行條例以及相關法規等，也需配合制定或修訂，但誠如前述，在立法院或各級民意機關因原住民籍民意代表，終究為少數，立法過程必然曲折、複雜、艱困。

由於本草案係採程序法形成，僅規定自治區成立之程序及基本原則事項，至於各族自治區之具體內容，則由各族自治籌備團體與原民會擬定自治區條例經完成立法後行之，故有許多人認為此一立法策略及形式不甚妥適，看不到自治的內容，原住民將無所適從。亦有原住民精英及學者專家認為未規範中央層級、財政保障不足、人事自主性不夠、土地問題未解決，未保障都會區原住民權益、自治籌備團體無法與中央部會及縣(市)政府協商等，簡言之，如同台北市政府原住民族事務委員會主委孔文吉認為『現行草案只是一個架構，沒有內容；徒有形式而無實體；自治權限、地位、自治財政均不清楚，卻要由下而上，協調同級的其他機關如縣府、縣議會及其他機關等，困難重重，應由上而下，先訂定法律，

²⁷⁷ 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；台灣省原住民行政局，1996)頁 25-26。

²⁷⁸ 高德義<台灣原住民實行自治的政策可行性分析>收入於文建會編印<<原住民文化會議論文集>>(台北；文建會，1994)頁 258。

²⁷⁹ 同註 273。

²⁸⁰ 許木柱等<<原住民族政治發展與民族法治之規劃>>(台北；原民會，1998)頁 71 及 75。

由地方機關，據以執行，比較可行。」²⁸¹實際上，即使順利通過本草案，未來擬訂自治區條例仍然有不確定的因素存在，何況原住民族 12 族，不論各族人數多寡及原行政區域大小，均得按其族別，成立自治區，平頭式的平等，在原住民各族間，或將衍生爭議，而橫生枝節。

四、行政可行性

自治制度的構成要素不外自治職權、區域及人民。若無職權，則自治有名無實。區域則為自治職權所行使之地域範圍，無地域則自治無所附屬。因此，行政可行性之分析所涉及的問題，包括自治的行政區劃、行政地位層級、執行機關的結構安排、執行人員來源以及和外部關係等。原住民自治區之設立，在程序上勢須先爭取地方民意機關之支持同意方可。至於在行政區劃分及行政層級的規劃上可以有以下二種方案。其中三級制、二級制係參酌 1998 年立法院第五會期，由蔡中涵、瓦歷斯·貝林、高揚昇、全文盛等原住民立委共同提出了一份對行政院長施政聯合書面總質詢，該文中亦提出了相關原住民自治之體制主張：²⁸²

為強化行政效能及落實原住民自治，建議設立具有特色的民族自治體制。具體辦法有：

1.三級制(行政院原民會、自治區(縣)、自治鄉)

三級制係將原住民行政體制簡化為行政院原住民委員會、原住民行政區域自治區(與直轄市同級)、自治鄉三級制。自治區與自治鄉為法人，掌理一般行政及民族自治事項，在民意機關方面，建議於立法院設立民族委員會，原住民行政區(或自治區)成立區民族議會，各自治鄉設立鄉民族議會。

2.二級制：行政院原住民族委員會、自治區(縣)

將行政層級簡化為行政院原住民族委員會及各族行政區 2 級制，廢除「平原」及「山原」之不合理劃分，將平地原住民居住 25 個鄉分別按其地理鄰近性、族群歷史文化、自然環境、以及交通情形加以重新歸併，分別成立各族群行政區，如阿美行政區、泰雅行政區、排灣行政區.....等。民意機關方面，各行政區分別成立區民族議會，立法院則成立民族委員會。

²⁸¹ 參見本研究附錄「訪談記錄整理」

²⁸²參<<立法院公報>>第 86 卷 42 期，院會記錄，1998.10.25，頁 201-217。

以上 2 種行政劃分都可能共同面臨一個問題，就是自治區內之漢族仍為多數，因此如何妥善處理族群關係，以兼顧其利益，也是必須嚴肅思考的政策課題。

至於台灣原住民族的自治權應包括自治的選擇權、立法權(制定自治規章)、財政權(預算、稅課、經營民族事業)、行政權(組織權、人事權、地方治安)以及民族化等方面，如此才能體現或兼顧自治的實質與形式。

至於中央政府與原住民自治地方的關係，其具體內容可以包括幾個方面：(1)原住民自治地方之最高監督機關為行政院，且亦受國家立法、司法、考試、監察方面之監督。(2)中央政府保障原住民的自治權，並加強民族政策的教育及政策執行成效的評估。(3)中央政府在制定國家經濟及社會發展計劃時應包括自治地方，並作出有利的安排。(4)中央政府應設立基金，協助原住民自治地方各項事業之發展，並培養多種專業人才。

最後，關於自治執行人才來源問題。目前山胞民智已高，自治人才不足，其來源除了現有之山地行政人員之外，短期內人才的補充可舉辦原住民自治機關行政特考，以網羅原住民歷屆大專畢業生及有興趣的漢族人士參與原住民自治工作，長期之計則以民族學院及師範大學(學院)為自治人才來源。

根據上述政治、經濟、法律等可行性分析，可知約有 7 成左右的原住民贊成「民族自治」，因此可以說對於成立原住民自治區有相當高的共識與偏好。然而，自治政策在可行性上目前仍有許多問題有待克服；例如民族自治制度並不容易為台灣社會所支持、接受；原住民實行自治之法源並不明確，而且需修(制)訂一些相關法律；在行政可行性方面也有若干技術上的困難。上述困難有些困難確實是客觀不能改變的限制，然而也有一些是人為主觀的因素，例如，財政、法律及行政上的困難並非真的無法克服，而只看吾人有無決心罷了。²⁸³

第五節 「原住民族發展法」(草案)的規劃與研析

民族法制是多民族國家調整民族關係的法律和制度；民主政治是法治政治，講求依法行政，以防行政濫權，進而保障人民權益。依法治主義原理，1 個健全的民族法制建設與體系應包括 3 個層次：第 1 是以憲法為基礎和基本制度，可以說是民族法的總綱，第 2 是一些貫徹憲法規定的法律，還有其他全國性法律中涉及民族政策的條文，這是民族法制體系的主幹。第 3 是有關地方的自治條例和單行法規，以及有關部門或地區處理民族問題的相關法令等(史筠，1988；吳大華，1990)。

²⁸³同註 278，頁 263-265。

台灣自解嚴以後，原住民政策更爲昌明、進步，尤其在 1992 年的修憲，制定了原住民政策條款，復於 1997 年修憲，修正成爲現行的原住民族條款；即中華民國憲法增修條文第 10 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。」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，予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。對於澎湖、金門及馬祖地區人民亦同。」此條文，只通過了「共識版草案」²⁸⁴的發展權部分。

雖然只是原住民族的社會發展權，但較以往更能保障原住民的權益，但必須「另以法律定之」，惟目前除「原住民族教育法」、「原住民族工作權保障法」等，如基本政策：自治權、土地權、環境權、媒體權、社會福利權、衛生醫療權、傳統智慧創作權，尙未完成立法程序，行政院原民會爰依憲法規定，研擬「原住民族發展法」(草案)，作爲原住民族之基本法，俾制定或修訂相關法規。

壹、規劃過程

1990 年原住民籍立法委員蔡中涵提出「原住民基本權利法」草案，華加志立委的草案亦相繼出爐，同年 9 月則由國策中心整合上述兩版，另草擬「台灣原住民保障基本法」(草案)，並以此版本送請立法院審議未獲通過，至 2000 年蔡中涵、瓦歷斯·貝林、林正二、曾華德、林春德、巴燕·達魯、高揚昇、楊仁福等 41 人復提「原住民族基本法」(草案)²⁸⁵，而第 4 屆立法院屆期未審；嗣由行政院原住民族委員會草擬「原住民族發展法」(草案)。

1997 年 9 月 18 日，行政院原住民族委員會成立專案小組，開始起草「原住民族發展法」(草案)(以下簡稱本法)，歷 21 次會議草案定稿，並於 1999 年 9 月 15 日報請行政院審議，經行政院院會通過，於 2000 年 10 月 27 日送請立法院審議，惟立法院第四屆立法委員任期屆滿並未完成審議，該會爰於 2002 年 3 月 4 日將本法再度陳報行政院，經行政院陳政務委員其南指示，本法內容應朝建立發展核心、確立發展路線及資源建置等原則修正，該會依上開原則大幅修正本法內容，於 2002 年 8 月 27 日 3 度陳報行政院，同年 11 月 19 日，行政院復指示本法應朝基本法方向擬訂，本會爰再次大幅修正，政務委員審查完成後，提 2003 年 2 月 6 日行政院第 2824 次會議，因部分政務委員、部會省長提出疑義，

²⁸⁴ 第三屆國民大會原住民籍國大代表及立委、省市議員、專案學者組織「原住民修憲小組」經過多次討論、研擬了「憲法原住民族條款修訂草案共識版」其內容包括中央民意代表「族群代表制」及發展權、族群認同權、政治權、教育文化權、土地權、決策權、基本政策權。

²⁸⁵ 參見立法院 2000.6.21 議案關係文書，院總第 1722 號。委員提案第 3094 號。

經決議：「請黃政務委員、葉政務委員共同召集原民會、內政部、農委會等相關機關重新研議。」，並經院長裁示：「『原住民族發展法』可以說是攸關保障原住民族權益的基本大法，也是政府具體推動原住民族各項政策的法令依據，因此，一定要能兼顧促進原住民族的發展、達到各種族多元共榮及將來適用時沒有爭議的 3 大原則。本法案並牽涉到國土規劃及原住民族自治的問題，與縣(市)政府的權責亦相關聯，均請黃、葉兩位政務委員重行研議時注意，充分釐清相關問題，妥善規劃此一基本大法。」，本會爰依上開決議及裁示，彙整相關說明資料，陳請行政院再次審查。本草案於 2003 年 6 月 11 日經行政院會通過，並送請立法院審議。²⁸⁶

貳、「原住民族發展法」(草案)的內容

原住民族發展法(草案)，計 25 條條文如附錄四²⁸⁷

參、原住民族發展法(草案)之研析

一、重要問題研析：

「原住民族發展法」(草案)總計 25 條，起草初期，歷經 21 次會議草案定稿，經報請行政院審議，業迭次修正；而本草案引致爭議者，主要有 4 點：1.原住民地區與傳統領域土地。2.原住民族自治。3.自然資源之利用。4.蘭嶼土地之特別保障。茲將草案重要癥結分析如下：²⁸⁸

- 1.原住民地區與傳統領域土地：**「原住民地區」於原住民族工作權保障法第 5 條第 4 項業已界定，並為原住民族行政區域，區域內僅少部份土地屬於原住民族土地，應先說明。另一般社會對於「原住民族傳統領域土地」之劃設存有疑慮，惟查傳統領域土地係總統政見「原住民族與台灣政府新的夥伴關係」第 5 點之內容，復查傳統領域土地依本法第 2 條第 5 款之定義，係指傳統祭典、祖靈聖地或舊部落及其周邊耕墾地，其範圍須經行政院原民會查核，並會商公有土地管理機關報經其主管機關或上級機關同意之程序，加以確定，甚為嚴謹，應屬可行。
- 2.原住民族自治：**本法第 3 條明定原住民族自治相關事項，另以法律定之。業經本會長期與行政機關溝通協調，獲致共識，並在原住民社會形成共同認知，惟一般社會或民意代

²⁸⁶ 參見行政院原住民族委員會 2003 年 3 月 27 日報告資料，頁 2-3。

²⁸⁷ 同註 286。

²⁸⁸ 同註 285，頁 8-10。

表認同、共識程度，尚待加強宣導溝通。按原住民族自治，乃總統政見「原住民族與台灣政府新的夥伴關係」第 2 點及「原住民族政策白皮書」之承諾，並為確定之重大政策，自應落實執行。

3. **自然資源之利用**：本法第 11 條第 2 項、第 16 條規定原住民族對於自然資源之利用，一般社會可能存有與保育相互衝突之疑慮，惟查「恢復傳統自然資源之使用」，仍係總統政見「原住民族與台灣政府新的夥伴關係」第 6 點之承諾，且第 11 條第 2 項規定「原住民族得利用原住民族土地之自然資源」，所稱「自然資源」係指森林、水資源等資源，並為「得利用」之宣示規定，復以第 16 條規定原住民得在原住民地區依其傳統方式，從事獵捕野生動物、採集野生植物及菌類、採取礦物、土石、利用水資源等非營利行為，係以原住民為「歲時祭儀或自用」、「依法」為要件，且野生動物保育法第 21 條第 1 項第 5 款、森林法部分條文修正草案第 15 條第 3 項，業有相同規定，僅礦業法、水利法、土石採取規則、河川管理辦法等，得考量配合修正，尚非強制規定。
4. **蘭嶼土地之特別保障**：蘭嶼地區由於孤懸海外，其傳統使幅地習慣與台灣本島原住民族不同，蘭嶼雅美族仍以其土地習慣規範彼此權利義務關係，現行土地法於該地窒礙難行；另未來蘭嶼建立自治制度，其土地制度亦屬其自治之重要內涵，且另訂辦法，亦不得牴觸土地法，基於以上理由，本法納入建立蘭嶼特殊土地制度之條文，尚屬妥適。

二、民族政策研析

自行政院原住民族委員會於 1996 年成立以來，原住民族政策的法律化及中央法規倍增，就依法行政而言，毫無疑問的具有相當重要的意義，惟原住民當前法制建設若就法治政治理想而論，有待努力之處略述如下：²⁸⁹

1. **未建立法律主治的理念**：(1) 大多是行政命令，有違法律主治原則。(2) 法規不完備，許多方面仍缺乏規範。(3) 地方無立法權；原住民地區均多限制單行條例及法規。(4) 法律體制仍有反應主體社會價值，未考慮原住民的特殊性及傳統習慣。
2. **政府將原住民問題視為一般問題**：從相關法律條文可以看出，政府對原住民事務所抱持的態度，基本上仍是希望將其列為一般行政，其目標是與一般行政趨於一致，「山地平地化」、「融合」、「同化政策」的意識型態仍潛藏在條文之中。

針對這些缺失，我們認為今後似宜尊重原住民族的特殊性，循制訂專門法方向努力，以正式立法保障原住民族權益，並確立原住民族政策的合法性、穩定性、系統性及前瞻性。²⁹⁰

事實上，原住民有識之士早於 1990 年規劃制訂「台灣原住民保障基本法」(草案)；行政院原住民族委員會亦於 2003 年 6 月 11 日完成擬訂「原住民族發展法」(草案)，並於同日送請立法院審議，以下茲將其可行性予以分述。

²⁸⁹ 同註 280，頁 72-74。

²⁹⁰ 池曼玲〈台灣地區原住民族政策－「台灣原住民保障基本法」草案之分析〉政治大學民族學系研究所碩士論文，1992，頁 122。

在「台灣原住民保障基本法」(草案)方面，有些學者認為草案內涵雖然包括了族群認同權、自治權、發展權及決策權等，內容頗能反應原住民當前需要，但平實來說草案內容並未完全吸納聯合國最近修訂之相關公約及原住民權利宣言之精神，而需加以修訂，而且法案名稱似宜改為「原住民發展法」，才能因應潮流，並彰顯法律之基本精神。

此外，從法律、政治層面或成本效益，以及政策規畫角度來分析，制定原住民族保障基本法有其可行性及應然性。就法律層面而言，此一法案並無違背法理之處，基於其特別法之屬性，亦與相關法律無牴觸之虞。在政治層面上，基本法的制定具有政府尊重原住民的政策意涵，有其正面意義。從成本效益上評估，草案的通過對非原住民所造成的衝擊亦不大，不致影響其對既有體制的支持；另外，由於草案的扶植保障措施實際上仍多沿襲過去政策，在執行時，所需增加的經費亦不致太多；至於其他相關機構，如戶政事務所及法令的配合亦不致形成太多的障礙。最後，原住民保障基本法雖賦予原住民多項權利，但從政策規畫的角度來看，原住民保障基本法亦有先期規範自治權的立法作用(池曼玲，1992)。

在「原住民族發展法」(草案)方面，較有爭議者，應屬傳統領域土地、原住民族自治、自然資源之利用等規定。台灣一般民眾對於原住民受政策特殊優惠時有不平之鳴；原權會重要幹部也曾多次私下表示，他們在推動「還我土地」及「正名」運動時，頗受閩南意識的挑戰。近年來由於原鄉的平地住民在參政權和土地權上頗受法令的限制，為反對政府對原住民在保留地及政治參與方面的特殊保障，乃成立「平地住民權利促進會」，以追求與原住民同等的權益，因而問題的敏感性將使原住民族自治的議題引發反對聲浪，甚而惡化族群關係。²⁹¹ 但本草案在立法方面，有其一定之效益與影響：²⁹²

- 1. 確立原住民族權利保障體系：**本法大體上已容納截至目前為止台灣及世界各國原住民族提出之權利訴求，將之系統化，並與現行制度接軌，進而引導現行制度之調整，以建立完整的保障體系。
- 2. 原住民族法律體系之建立：**本法係原住民族之基本法，上承憲法增修條文第 10 條第 11 項及第 12 項之規定，由本法揭櫫之理念，必須另行制定或考量修正多種法規，形成縝密之原住民族法律體系。
- 3. 實現台灣多族群、多元文化及平等共榮之理想：**台灣為多族群、多元文化國家，基於多元文化精神之制度建構，目前已有初步進展，本法係本於原住民族自主發展之原則，讓原住民族發展其特色，並確保原住民族的平等地位塑造台灣多元共榮的族群關係。

綜上所述「原住民族發展法」(草案)，因於規劃階段，行政院已召集相關部會會商數次，在行政部門，應無巨大的阻力；惟於立法院審議時，可以預期平權會應會企圖遊說各政黨，致使部分平地籍立法委員反對本草案的立法，究竟是否通過，除了行政院原民會應加強協調外，端視原住民籍立法委員能否發揮關鍵少數的功能，而目前執政及在野兩大陣營實力旗鼓相當，完成立法程序的機會自然往上提升。

²⁹¹ 同註 278，頁 256。

²⁹² 同註 286，頁 11-12。

第六節 民族行政組織合併問題的探討與研析

近年來，各界對於應否設置中央級之原住民行政機關，迭有爭議，如立法院於 1998 年 4 月 27 日，審查蒙藏委員會 1999 年度預算時決議：「蒙藏委員會應合併行政院原住民族委員會，並更名爲少數民族事務委員會，否則 2000 年度預算不得編列與預支。」；新政府之「政府改造方案」研討過程，部分立法委員迭次提議將「原住民族委員會」、「客家委員會」、「蒙藏委員會」合併成立「民族委員會」²⁹³，引致各界的注意，尤其在原住民社會興起反彈的聲浪，是以在本節探討與研析台灣原住民行政組織與其他部會合併宜否的問題，也是原住民行政組織應否朝向一般化發展，或維持特殊化現制的問題，予以詳加探討。

壹、台灣原住民行政組織變革情形

爲充分了解近 60 年原住民行政組織的變革情形，以利比較與分析，經整理如表 4-3：

表 4-3：光復以來原住民行政組織變革情形

時間	中央單位	省市單位	縣級單位	鄉公所
34.9		省警務處	縣警察局	
35.3		民政廳第一科山地股	民政局山地課	民政、經濟
36.6		民政廳第三科	同上	文化、警察
36.8		同上	山地指揮室	民政、建設
37.1		同上	民政局山地行政課	兵役、文化
37.7		民政廳山地行政處	民政局山地課	
38.3		同上	七峰區署	
38.4		民政廳山地行政指導室	同上	
39			山地室	
41.1		民政廳第五科	同上	民政、文化 建設、兵役
50.3		民政廳第四科	屏花東設山地室 其他設山地課	
53				民政、建設 兵役、財政 戶籍、文化

²⁹³ 中國時報；2002.3.27。

63.5	民政廳第四科	山地室改爲行政及 經建課	
64			民政、財政 文化、兵役
70			民政、財經
74	內政部設立 山胞工作會報		
76	內政部民政司 設山地行政科		
77		台北市政府民政局成立 山胞行政股	
79	行政院同意於 內政部設山地 司	省民政廳第四科改制爲 山胞行政局	
80		高雄市政府民政局設置 山胞行政股	
82	立法院決議設 立蒙藏暨少數 民族委員會		
84		台北及高雄市籌備原住 民事務委員會 省府決議原住民行政局 提升爲省府一級單位	
85.3		台北市政府成立原住民 事務委員會	
85.12	設立行政院原 住民委員會		
86		台灣省原住民事務委員 會(改制)	
86.7		高雄市政府原住民事務 委員會(提升爲一級單 位)	
88		台灣省原住民事務委員 會裁撤	
89		原住民行政局(花蓮 縣、台東縣、屏東 縣、高雄縣、南投 縣、台北縣政府)、 行政課(南庄 原住民行政課(桃園 縣、宜蘭縣、新竹 光復鄉、玉里	

		縣、苗栗縣、台中 縣、嘉義縣政府)	鎮、大武鄉、 東河鄉、長濱 鄉)
90		增設基隆市政府原 住民行政課、桃園 縣政府原住民行政 局	增設原住民 行政課(台 東)
91	修正為行政院 原住民「族」 委員會	增設台中市政府、 彰化縣政府原住民 族事務課	增設卑南鄉 公所原住民 行政課
92			增設花蓮市 公所原住民 行政課
93			增設瑞穗鄉 公所原住民 行政課

資料來源：李亦園等著<<山地行政政策評估報告>>1983，頁 19。

70 年以後資料，為高德義增添；86 年以後資料為筆者所增添。

由上表可知，光復以來山地行政體制的變遷陷入：大→小→大，及特殊化→一般化→特殊化的循環，行政體制變遷頻仍，省級單位即變革九次之多，尤其在早期，由於基本政策未定，到底要一般化或特殊化始終舉棋不定，直到 1951 年制訂「山地施政要點」後，因確立了一般化的政策目標²⁹⁴，行政系統才呈現穩定的局面。中央從 1987 年才於內政部民政司設山地行政科，至 1996 年 12 月 10 日方設立行政院原住民委員會，原住民行政機關正式提升為行政院一級部會單位。省級單位，自 1996 年由台北市政府率先成立原住民事務委員會，1997 年，台灣省政府原住民事務委員會、高雄市政府原住民事務委員會相繼成立 1 級單位。縣級單位，從 1945 年至 1974 年變遷頻繁，惟其間 26 年均維持原制，至 2000 年精省後縣(市)政府設置原住民行政局(花蓮縣、台東縣、屏東縣、高雄縣、南投縣、桃園縣、台北縣等縣政府)、原住民行政課(宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、台中縣、嘉義縣等縣政府及基隆市政府)、原住民事務課(台中市、彰化縣政府)。在鄉級方面，光復初期曾設立文化課，1981 年即裁撤；而 30 個原住民鄉均設鄉公所，平地原住民鄉(鎮、市)公所未設專責單位或專人辦理原住民事務，至 2000 年精省後，南庄鄉、壽豐鄉、光復鄉、玉里鎮、大武鄉、東河鄉、長濱鄉、台東市、卑南鄉、花蓮市、瑞穗鄉均設原住民行政課。不論是中央級、省級、縣鄉級原住民行政單位，皆有很大的變革，多邁向特殊化發展，一條鞭式的原住民行政體制，已漸漸形成。但是中央相關部會及縣政府其他單位，均涉及原住民事務的規劃與執行，多頭馬車式的指揮、監督原住民行政系統的情形，仍然存在；真空及重複現象²⁹⁵，依然沿襲迄今，此係原住民事務相關權責尚未釐清之故。

²⁹⁴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：台灣省原住民行政局，1996)頁 6

²⁹⁵參見張松<<台灣山地行政要論>>(台北：中正書局，1953)頁 68。

貳、設立中央原住民族行政組織的主張

綜觀原住民族運動的歷來發展，就不難發現台灣原住民族爲了扭轉經濟、社會、文化各方困境，試圖調整過去那種忽視原住民族主體性的不良政治結構，而在多次的運動中，均主張中央應設置主管原住民事務的行政機關，包括：一、1988年初，原權會對外發表「台灣原住民族權利宣言」。二 1988年、1989年「台灣原住民族還我土地運動聯盟」發起兩次「還我土地」運動的訴求。三、1990年，原住民籍立法委員蔡中涵、華加志分別提出有關保障原住民基本權利的法案。四、1991年，第一屆國民大會代表召開憲改會議，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的主張。五、1992年第二次憲改開始，「原住民條款」入憲遊行活動的訴求。六、1994年第三次憲改期間，「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委員會以及原權會，發動數次催促原住民族條款入憲的活動，原住民族運動團體所擬定的憲法條文。七、1994年高德義在文建會舉辦的「原住民文化會議」中，針對原住民族運動經過2次憲改後的有限成果所提出的另一項憲法修正案。²⁹⁶

有關中央成立原住民族行政機關的主張，除了原住民運動的訴求，在1992年內政部對「山胞基本權益立法之研究」的委託研究，有一項問卷調查指出受訪者對是否應在行政院設置主管山胞事務的委員會，意見甚爲一致，有83%贊成這項措施²⁹⁷。另於1996年一項對於「台灣省原住民社會發展方案」執行成果的調查報告中指出，有67.5%的受訪者不贊同原住民目前對地方事務有足夠的決定權與管理權。原住民歷來立委候選人有關政治建設的政見，而「成立中央級原住民委員會」排序第2名。²⁹⁸

從上述原住民運動的訴求，以及2項問卷調查的結果，顯示原住民精英及社會大眾，認爲當時原住行政的體制及原住民族政策，不足以解決原住民面臨的困境，因而對於中央設置主管原住民事務的部會級行政機關，有強烈的意願與主張。

參、贊成及反對原住民族行政組織合併的理由

原住民族行政組織的發展，究竟要走向「特殊化」或「一般化」？從台灣光復初期，即已爭執的非常熱烈；原住民族行政的專家學者張松認爲：「對於省縣山地行政機構的一元化或一般化問題的爭論，引起了許多人對山地的注意和關切，增加了許多人對山地行政的瞭解。」²⁹⁹：許木柱在《山胞輔導措施績效之檢討》中，主張在考慮有關山地問題的解決策略時，首先必須釐清兩個課題；第一個課題是山地應平地化或保留山地化？第2個課題是山地社會對政府及社會的依賴，何時得以終止？一直到近年來，仍有將行政院原住民族委員會與其他機關合併的聲音，茲將贊成及反對原住民族行政組織合併的理由予以探討。

贊成原住民族行政機關與其他行政機關如客家委員會、蒙藏委員會合併，即原住民族行政組織一般化，所持的理由，概約有以下幾點：

²⁹⁶ 吳密察等《台灣省政府精簡後原住民族行政組織體系調整之研究》(台北：行政院原民會，1998)頁40-43。

²⁹⁷ 鄭興第等《山胞基本權益立法之研究》(台北：內政部，1992)頁132。

²⁹⁸ 同註294，頁29、42。

²⁹⁹ 同註295，頁67。

一、**精簡員額**：將行政院原住民族委員會與客家委員會、蒙藏委員會合併成一機關，部分幕僚、業務機構可以簡化，員額可以精簡，正符合政府當前「政府改造」的目標，打造小而美的政府，並提升行政效能。

二、**節省公務**：行政院原住民族委員會，如予一般化，與其他行政機關合併，可以節省人事費、部分業務費，從而擲節開支，達到節省公務的效果，甚至開源節流，廣拓財源。

三、**減低原住民依賴性**：主張原住民行政組織一般化的人士認為，原住民應與一般民眾同樣看待，行政設施不應有原住民與非原住民，以及普通行政與特殊行政之分。原住民行政應一律歸由一般行政主管機關，適用統一的方式。作同樣之設施，不必另設原住民行政機關³⁰⁰；加速促進一般化的速度，及時減低原住民的依賴性。

四、**適者生存、劣者淘汰的論點**：採取這種論點的人士認為，大家都一樣生在台灣，長在台灣，生活條件一樣，機會均等，在競爭的社會裡，原本就要遵從達爾文的進化論，適者生存，劣者淘汰，所存均為優質人口，以提昇行政效率及國家競爭力。

反對原住民行政機關與其他機關合併者，即主張原住民行政機關特殊化的人士，其所持理由如下：

一、**符合憲法的規定**：中華民國憲法增修條文第 10 條第 12 項規定：「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與；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，予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。……」按上揭規定，原住民行政機關，亦攸關原住民族之地位，自應依民族意願，認為應特殊化，則必須依法保障。

二、**結構性的劣勢地位**：原住民社會長期處於結構性的劣勢下，在台灣整體的社會經濟體系中，必然無法立即提升至平均水準之上，因此現階段原住民的輔導措施及行政機關應該以特殊化為原則，透過適當的規劃與輔導，使原住民得以在劣勢中生存，進而培育原住民自主管理的能力，有朝一日終可擺脫長期依賴的困境。³⁰¹

三、**建立多元文化的特色**：「適者生存、劣者淘汰」的觀點固然並非毫無道理，但是人類社會並非自然界的動物世界，對於共同生活在台灣的原住民及弱勢族群，都應該有扶持之心，特別是政府部門，更有義務與責任，給予適當的保護，培育原住民自我實現之能力；對於弱勢的原住民，不應該視之為大社會的包袱，而應將更具特色的原住民文化看成是整個台灣大社會珍貴的資產之一，因此原住民社會文化的健全發展，首應從原住民行政機關特殊化，以塑造一個多元而平衡發展的均富社會。³⁰²

四、**避免事權真空、重複**：原住民行政如予一般化，即將原住民行政的權責分散至各相關部會及機關，這種事權分散的結果，容易產生事務重疊及各自為政的現象，原住民事務就會發生「真空」（業務性質彼此有關，此推彼諉而不管）、「重複」（這邊管，那邊也要管）的狀況³⁰³。為避免「真空」、「重複」情事，原住民行政機關應特殊化。

³⁰⁰ 同註 295，頁 67。

³⁰¹ 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 81。

³⁰² 同註 286，頁 82。

³⁰³ 同註 289。

五、**國外民族行政系統專責化**：我們在第三章探討，加、紐、澳民主先進國家的原住民政策時，原住民行政部門的層級地位，均屬中央的 1 級部會單位，其事權大部份相當集中，是以要有統合事權的原住民行政機關有其必要。

六、**原住民問題視為族群問題**：原住民問題，不應視為一般問題，應定位在「族群發展」，並將原住民行政組織特殊化，才能決定其內涵與策略，也才能設計出合理的民族政策，進而保證政策的成功。

第七節 小結

戰後台灣原住民族行政體制，隨著原住民政策的演進，從「中國化」、「一般化」、「山地平地化」、「社會融合」、「社會發展」等階段，乃至「精省」階段，原住民政策的變遷，有其 32 項法規，至 2004 年增為 144 項，對於原住民權益的保障，既深且廣；經過 1997 年原住民族條款修憲通過，更促使原住民族政策正式進入「多元文化政策」，可是這些改善情形若和國際公約及若干先進國家的民族政策相較，有待努力之處仍然很多。

本章以上各節之討論，係以政策分析的過程，針對台灣原住民族行政體制，檢討其政策問題認定與評估功能、政策規劃與決策功能、政策執行與監督功能；雖然原住民族政策及行政體制有開明進步之處，然而也有以下幾點缺失：

一、**在政策問題認定與評估功能方面**：1. 民族問題本質的不當認定，將原住民問題視為社會問題。2. 原住民行政；缺乏政策諮詢(研究)單位。3. 原住民政策的形成過程，多注重由上而下，地方及原住民減少參與決策。

二、**在原住民族政策規劃與決策功能方面**：1. 憲法原住民族政策：缺乏前瞻性、整體性、回應性，以及偷渡條文問題與任務型國大代表未保障原住民名額。2. 原住民族政策法規：現行原住民法規仍不完備，地方無立法權，法律體制未能充分反映原住民價值。3. 從聯合國原住民族政策觀點，及與各國原住民族政策、台灣歷代原住民族政策相形之下，台灣原住民族政策在族群認同權、自決自治權、教育文化權及土地權等方面仍待加強。4. 未訂定全方位、多元化之「政策方案」或政策綱領。5. 缺乏政策自主權。6. 族群識別尚待立法。7. 有限的多元文化政策。8. 政治文化過於保守。

三、**在政策執行與監督功能方面**：1. 中央原住民族行政機關：(1)原民會缺乏行政院組織法之法源。(2)委員會議功能亟待提升。(3)行政院原民會與相關部會權限仍未釐清。(4)原住民事務民族化不足。(5)組織結構不符實際需求。2. 地方原住民行政機關：(1)鄉(鎮、市)自治權限過小。(2)經費短絀。(3)員額編制受限。(4)體制一般化。3. 政策執行經費：原住民族政策執行經費；在全國總預算上比例，與原住民人口佔全國總人口比例，相距甚遠；在財政方面，未保障原住民自治財源或賦予地方租稅、規費權，「財政收支劃分法」未能配合修訂，充裕原住民地區所需經費。4. 行政人員素質及為民服務成效：(1)原住民行政人員素質偏低。(2)行政人員獎勵制度不完善。(3)原住民地區行政人員缺額未全數提報原住民特考；而原住民醫、護人才之選拔於原住民特考未充分保障。(4)原住民人才質量不足。(5)為民服務成效尚待提升。5. 原住民族政策監督：未設原住民族政策監督體制，對於社團組織及輿論監督未予制度化。

四、「原住民族自治區法」(草案)方面：為順應聯合國原住民政策潮流及貫徹總統競選的政見，並符合憲法的規定，與回應台灣原住民族運動的訴求，行政院原住民族委員會自 2000 年 8 月起規劃本草案，歷經 17 次小組會議及多次的跨部會協商會議，乃於 2003 年 6 月 3 日經行政院第 2842 次院會審查通過，同日送請立法院審議，現於立法院二讀會審議。本草案總計 15 條條文，係採原則性與架構性規定；經政治、經濟、法律、行政可行性分析，約有 7 成的原住民贊成「民族自治」，但仍有許多問題和困難待克服，如自治制度不容易為台灣社會所接受；原住民實行自治之法源不明確，需修(制)訂一些相關法律，而最大的阻力和困難則來自立法院。

五、「原住民族發展法」(草案)方面：行政院原住民族委員會研擬「原住民族發展法」(草案)，自 1997 年 9 月 18 日開規劃，先於 2000 年 10 月 27 日送請立法審議，惟立法院第 4 屆立法委員任期屆滿並未完成審議，復經行政院再度規劃修正，又於 2003 年 6 月 11 日送請立法院審議，現於二讀會待審，本草案計有 25 條條文，而草案重要問題概約為原住民地區與傳統領域問題、原住民族自治、自然資源之利用及蘭嶼土地之特別保障等，迭生爭議；此外，從法律、政治層面或成本效益，以及政策規劃角度來分析，制定原住民族發展法(或基本法)有其可行性及應然性。

六、民政行政組織合併問題方面：光復以來原住民行政體制的變遷陷入大→小→大，及特殊化→一般化→特殊化的循環，行政體制變遷頻仍，此係基本政策未定，究竟要一般化或特殊化，始終舉棋不定；甚至近年要推動「政府再造」，各界即有將原民會與其他相關部會合併之爭議；而贊成原住民行政組織與其他機關合併(即一般化)的理由為：1.精簡員額。2.節省公帑。3.減低原住民依賴性。4.適者生存、劣者淘汰的論點。主張特殊化，維持現制的理由為：1.符合憲法的規定。2.結構性的劣勢地位。3.建立多元文化的特色。4.避免事權真空、重複。5.國外民族行政系統專責化。6.原住民問題應視為族群問題。

