

第五章 結論

本研究是從民族政策理論觀點，按歷史脈絡探討台灣原住民族行政體制之建立與發展，並從政策分析的過程，檢討台灣原住民族行政體制之成效，在方法上主要以文獻法為主，並輔以訪問及實地觀察來蒐集資料，解答問題。本章係結論，再將本文的主要論點及初步發現作一扼要摘述，接著提出有關研究的建言，最後提出政策建議，並對本研究作個總結。

第一節 研究發現摘要

壹、有關台灣歷代原住民行政體制的回顧

一、原住民行政在明代以前，沒有專設的機關，荷蘭、西班牙佔台，祇是派宣教師向其根據地附近部落，實施宗教與教育合一的教化措施，至鄭成功驅逐荷人，領有台灣，設天興(北路)、萬年(南路)兩縣，不過兼辦「番務」而已，清代以前的「理番」機關祇能稱為「行政措施」，自清領時期，才有較具規模的行政機關。在行政措施方面，荷蘭設有「地方會議」，又令傳教士兼管轄內政事，駐台長官負責全島業務。西班牙亦同，其駐台長官為最高行政首長，惟重視貿易和傳教，而忽視行政。明鄭時期將明廷的中央政制即六官，在台灣如法泡製，並設 1 府(以赤崁為承天府)、2 縣(天興縣、萬年縣)。清代前期，設「理番同知(分南、北路)」；清代後期則設立撫墾局、官營腦務局。日據時期，設撫墾署主管「理蕃」事務，至日明治 31 年，廢撫墾署，業務移歸辦務署掌管；明治 41 年再移由蕃務本署辦理，日大正 4 年，即遭廢止，理蕃事務歸警察本署主管。

二、歷代台灣原住民行政，每一朝代的背景不同，理番政策的方式，也不盡相同，茲從統治目的、政策本質、統治手段，統治對象、原住民地位，比較歷代之原住民政策：

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，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，則基於東南沿海國防和治安的考量；台灣光復後則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。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」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。台灣光復以後，原住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。

貳、有關戰後台灣原住民行政體制之建立與變遷

- 一、**「原住民地區」的範圍**：「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民國 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」係指以下 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、信義鄉、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。
- 二、**台灣原住民族行政變遷歷程的分期**：戰後原住民行政的變遷，僅參酌高德義對於原住民政策的分期，另參酌國內行政環境的變遷，分為以下六個階段：1. 中國化階段(民國 34 年至 39 年)。2. 一般化階段(民國 40 年至 41 年)。3. 山地平地化階段(民國 42 年至 51 年)。4. 融合階段(民國 52 年至 76 年)。5. 發展階段(民國 77 年至 86 年)。6. 精省階段(民國 87 年迄今)。
- 三、**原住民族主要基本政策**：1. 民國 40 年 1 月 30 日，台灣省政府頒布「山地施政要點」。2. 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」。3. 民國 52 年 9 月 3 日省政府訂頒「山地行政改進方案」。4. 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」。5. 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」。6. 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。7. 民國 88 年 9 月 10 日，陳水扁競選總統原住民族政見「原住民族與台灣政府的新夥伴關係」。8. 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。

四、戰後台灣原住民族行政體制的概況：

1. **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 年台灣省政府民政廳第 4 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「行政院原住民族委員會」，成為行政院內一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。
2. **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，民國 50 年 3 月，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。
3. **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 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。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)設立原住民行政課；台中市(新增)、彰化縣等 2 個縣(市)

政府的民政局設立原住民事務課；新竹縣政府民政局另增設經建課。

4. 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、建設四課，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 4 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曾變動。至民國 88 年 1 月 25 日公布施行「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、太麻里公所與大武鄉公所等。

五、有關其他民族國家行政體制的比較分析

1. 在第二章，分別探討中共、美國、加拿大、紐西蘭、澳洲等國家的族群概況，民族政策的本質、行政體制，並比較分析。在族群概況方面：中共少數民族人口有 91,323,090 人，佔全國總人口之 8.08%；美國印地安人口約有 861,000 人，佔美國總人口之 0.4%；加拿大印地安人口 374,200 人，佔全國總人口之 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，佔全國人口之 1.43%；台灣原住民人口 44 餘萬人，佔全國總人口之 1.9%。上述五個國家，原住民族或少數民族人口數最多者為中共，其次為美國，第 3 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相較，最高為紐西蘭，其餘依序為中共、加拿大、澳洲、美國等，台灣若排序，於人口數或原住民人口比例，均排名第 3。

2. 在行政部門地位方面，中共的最高少數民族行政機關為「國家民族事務委員會」；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」；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」；紐西蘭處理毛利人事務之最高行政機關為「毛利事務部」；澳洲處理原住民事務之最高行政機關為「原住民事務部」；台灣原住民族行政之最高行政機關為「行政院原住民族委員會」。該等國家除美國印地安行政部門地位，僅屬中央部會次級單位外，其餘國家均為中央部會 1 級單位。

3. 在民族政策的本質方面，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踐證明，凡是推行同化政策的國家，多以失敗告終。一直到最近 20 幾年來，興起多元文化政策，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，而中共政權的民族政策本質可歸納為「具有整合、多元、支配色彩的同化政策」。台灣的原住民族政策，其本質在解嚴前係同化政策，解嚴後逐漸進入有限的多元文化政策。

參、有關台灣原住民族行政體制的檢討與分析

第五章之討論，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) 原住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. 地方原住民族行政機關：(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分例，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額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族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。

第二節 未來研究建議

在第一章第五節曾探討本研究的限制與缺失，包含蒐集資料的方法只用文獻法、歷史法、觀察法、訪問法等；有關國外資料不足，主題過於廣泛焦點不易集中等，是以僅提出幾點未來研究的建議與方向：首先，對於台灣原住民族行政體制及民政策的相關議題，應利用問卷調查方式進行研究，以蒐集有關事實、態度及意見材料，俾使研究的結集與事實相符，確實檢討及評估原住民行政體制之成效。其次是應廣泛蒐集國外有關先進民主國家的原住民行政及民族政策的資料，美國、加拿大、紐西蘭、澳洲的相關資料更應深入而具體的蒐集；有關歐洲、中南美洲、亞洲等民主國家之行政體制，應進行探索研究，俾供多方參考。最後，則建議從海峽兩岸 - 台灣與中國，研究比較其民族行政體制，以診斷分析其民族政策，並解釋及解決相關行政問題與民族問題。

第三節 政策上的建議

在本章第一節研究發現摘要，業已檢討與分析台灣原住民族行政體制，僅根據研究資料及個人心得，提供政策上的建議：

壹、原住民政策問題認定與評估功能方面：一.釐清原住民政策問題的本質，將原住民問題定位在「族群」，才能決定其內涵與策略，並設計合理的民族政策。二.成立原住民政策諮詢機構，加強民族問題研究，投入國內外民族問題資訊之蒐集、整理與研究，形成民族問題與政策研究資訊重心，以備規劃、問題認定及政策評估之諮詢，作為民族政策的智庫。三.建立原住民行政諮詢系統，國際網路也應建立相關資訊，

以利政策宣傳及查閱資料與學術研究，以及提升為民服務的效能。

貳、原住民族政策規劃與決策功能方面：一. **繼續修訂憲法原住民族條款：**明訂基本政策並保障原住民之自治權、土地權、環境權、媒體權及傳統智慧財產權，另恢復保障任務型國大代表原住民保障名額。二. **制訂原住民族政策方案或綱領：**「台灣省山胞社會發展方案」，業於民國 89 年實施完竣；應儘速確立「民族發展」之政策總目標，全面調查原住民社會之需求及痛苦指數，比照上揭方案，將相關部會之原住民事務，制訂綜合性、整體性、多元性及具體可行的中長程計畫如「政策方案」或「政策綱領」，由相關部會分工執行，並成立跨部會的「原住民工作會報」，或提升委員會議的功能，由行政院副院長或秘書長主持會議，各部會副首長以上人員參加，研討上述方案有關事項，以逐步且有系統的推展政策，原住民族政策不致流於枝節性，並加強政策協調及領導功能。三. **訂定或修訂相關原住民法規：**對於原民會已研擬或研擬中之法律，如「原住民族發展法」、「原住民族自治區法」、「原住民族傳統智慧創作保護法」、「原住民族語言發展法」等草案，以及內政部研擬之「原住民族保留地開發管理條例」(草案)、「國家公園法」修正草案、「財政收支劃分法」修正草案，應協調立法院及相關部會，積極推動完成立法程序。另應依憲法原住民族款，訂定「原住民交通水利法」、「原住民衛生醫療法」、「多元文化法」、「族群關係法」、「反歧視法」、「民族識別法」及修訂民、刑法及訴、訟法，加入原住民族習慣法或設立民族法院，以尊重原住民族文化傳統及特殊性。四. **強化政策的民主化：**政策過程宜注重由下而上，讓地方擁有更多自主權，因地因族制宜，以便政策更具回應性；政策成果也應落實到中下階層，以平等分享政策成果。五. **推展全面的多元文化政策：**調整我國歷史文化，有關國中學教材，加入少數民族歷史文化，以建立合理的族群現代文化觀。制訂多元文化法、族群關係法，並推動族群團體自治、國會比例代議制、行政權力分享，以及適當之就業教育配額制。六. **強化原住民的決策自主權：**與原住民有關的國家政策似應尊重原住民的主體性，並建立起原住民參與國家決策的制度，讓原住民充分參與攸關其權益的各階層之立法和行政決策；並將部分行政事務開放或委託民間辦理；對重大的政策方案，亦儘可能從事民意調查或舉辦公聽會及座談會，並在規劃時適度公開內容，以先期溝通意見，擴大政策的參與、俾收集思廣益之效，並促進族群關係的和諧與共榮。

參、原住民族政策執行與監督功能方面

一. **中央原住民族行政機關方面：**1. **明定原住民族委員會法源依據：**原民會組織條例第 1 條修正為「行政院為統籌處理有關原住民族事務，依行政院組織法第 6 條規定，設行政院原住民族委員會。」或者修正行政院組織法第 3 條，增設原住民委員會，而原民會法源依據亦明定為「依行政院組織法第 3 條規定」，如此，原民會的位階才與行政院組織法第 3 條的「各部各委員會」相同，主任委員為政務委員。2. **提升委員會議功能：**委員會議之運作，應參考精省前台灣省政府的「原住民工作會報」，委員會議由行政院副院長或秘書長主持，各機關副首長等高階人員參與，在提昇委員會議參與人員的位階後，原住民事務不論是水平或垂直的聯繫，必然釐清及順利的推展。委員會議之委員，其素質予以提升，在委員會議提案的質與量，建立考核制度，委員會議的功能則立即倍增。3. **釐清原民會與相關部會權責：**各相關機關於編製原住民工作年度概算時，透過委員會議或由行政院原民會邀集相

關單位，針對所擬業務工作計畫，逐項檢討，以確立分工權責，避免政策真空、重複，並加強政策的整合性及系統性。4. **原住民族事務民族化**：修正「行政院原住民族委員會組織條例」第 15 條第 2 項規定：「前項列有官等、職等人員，『得』優先進用具有原住民族身分者。」其『得』修正為『應』優先，以強化原住民族政策的規劃與決策功能。甚至其他部會，涉及原住民事務者應設專責單位或專人辦理，並按適當比例進用原住民，或拔擢基層原住民行政人才，予以訓練進用。5. **行政體制實施民族自治**：在政治體制方面，政府應逐步朝民族自治區制度的方向進行，配合「原住民族自治區法」（草案）的設計，由中央原民會直接管轄各民族自治區，廢除平原及山原之不合理劃分，將原住民地區 55 個鄉（鎮、市）分別按其地理鄰近性、族群歷史文化、自然環境及交通情形重新劃分自治區，實施民族自治區制度。

二. 地方原住民行政機關：1. **加強地方之組織權及人事權**：在原住民鄉之學校、主計、人事、警察等主管，除依相關法規任免外，應先諮詢取得原住民鄉長之同意，並適度增加機要職。上級政府應尊重地方之自治權，政策領導即可，儘量減少行政干擾。其他相關部會，在原住民地區對於社區之補助款或建設經費，應透過鄉（鎮、市）公所或會同鄉（鎮、市）公所辦理。2. **調整地方員額編制**：在鄉公所員額編制的問題，應參酌員額、人口、面積 3 因素，研擬合理的員額，以調整鄉（鎮、市）公所編制，彌補員額不足的現象。(3) **基層組織合理調整**：首應恢復原住民鄉（鎮、市）公所文化課的設置，並成立「母語推行委員會」或教育委員會，設置社工員等，以加強其文化職能。平地原住民鄉（鎮、市）公所宜廣設原住民行政課，以使原住民行政組織體制更具效率及回應性，進而提振施政效能。

三. 原住民族政策執行經費：行政院原住民族委員會，應委託專家學者研究或調查有關原住民經費需求之情形，包含政治、社會、經濟、教育、文化等，作全面性的了解，俾對症下藥，再依職掌分配給相關部會編列預算。另為廣拓原鄉自治財源，協調相關部會修正「財政收支劃分法」，在財政上給原住民地區更多彈性，俾充裕財源；另為充實原住民建設經費，應保障其自治財源，或制訂「原住民財政法」，賦予地方租稅權及公共造產權。

四. 行政人員素質及為民服務：1. **提升行政人員素質**：建立原住民行政獎勵制度，加強中央與地方原住民族行政機關之人事流動，以激勵行政人員工作士氣；健全原住民行政人員之輪調、晉升、淘汰制度，促進人事之新陳代謝及獎、優汰劣；在職人員定期實施講習訓練，吸收新知、充實專業技能，以提升行政人員素質。2. **加強培育原住民人才**：(1). 推動具體策略，有系統的培育原住民律師、法官及企（事）業人才，有關部門宜保留適當名額予原住民；辦理原住民行政及企業人才之進修教育與講習訓練。(2). 應明文規定原住民地區之政府機關、學校缺額均提報原住民特考；原住民醫護人員於該特考之報名，恢復不限有證照資格才能報名，以達拔擢原住民行政人才及提升就業機會之目的。(3). 設立原住民出國進修制度，並擴大原住民公費留考名額，以培養學術研究人才。(4). 繼續推動師範大學、學院之師資培育制度。3. **落實民族（系）學院應有功能**：相關大學之民族學院或民族系、研究所，在招生時提高原住民學生之錄取名額，有計畫的培育原住民行政人才、民族語言文化人才，使其順利取得原住民特考及格資格。亦可配合培育師資，尤重英語、民族語言，在修習教育學成名額，應保障原住民籍學生可修教育學分的名額或降低錄取標準分數，以符合設立民族學院（系）「選、訓、用」的宗旨，切實培育原住民人才。4. **強化為民服務工作**：為加強為民服務工作，應推展各級原住民行政機關首長會見民眾制度，或設立

原住民信箱，受理民眾輿革意見；設置專人處理原住民申訴事件，並從事行政調查；加強製播原住民電台、電視節目及法律諮詢服務，以保障原住民權益。

肆、「原住民族自治區法」(草案)方面

一、**協調立法院儘速完成立法：**「原住民族自治區法」(草案)已送請立法院審議，而本屆立法委員任期即將屆滿，審議期間有限，行政院原住民族委員會及原住民籍立法委員應於立法院積極協調，盼能在最短期間內完成立法。

二、**舉辦說明會及研討會：**為使原住民瞭解本草案內容，行政院原住民族委員會應適時舉辦說明會，擴大宣導及說明，另應舉辦學術研討會，就原住民族自治之議題、實務及各界問題，進行研究及討論，先行研討未來實務問題。

三、**自治行政體制先期規劃：**對於自治的行政區劃及行政層級，應先期妥慎規劃；有關自治的問題，有 3 個政策方案可參考：1.將原住民地區，即現行 30 個原鄉及 25 平地原住鄉(鎮、市)，分別依其地理、文化、人口、行政便利、民族意願及族群條件，妥為規劃 3 級制或 2 級制之原住自治體制，並採取逐步自治的方式。2.如區域自治，未能完成立法程序，即應強化現制，依現制規劃。現行原住民鄉即有自治之雛型，因此亦可在「行政院組織法」、「行政區劃法」、「省縣自治法」、「直轄市自治法」、「創制複決法」及「財政收支劃分法」修(制)訂時，加入有關原住民自治之相關條款，以強化現行自治之不足。³⁰⁴

此途若再不適用，則於中央部分，強化原民會之組織編制與協調能力，立法院設置原住民族委員會；原住民各族成立民族議會，原民會之民族代表委員，由民族議會選出；主任委員由民族代表委員選任之。地方部分，強化現行 30 個原鄉鄉公所之組織編制，自訂鄉公所組織規程；平地原住民鄉，設一原住民籍副鄉長，並全面設置原住民行政課。³⁰⁸

伍、「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 日開始規劃，曾於 2000 年 10 月 27 日送請立法院審議，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，惟第 5 屆立法委員任期即將屆滿，希冀行政院原住民族委員會及原住民籍立法委員加強協調，使其於本屆立委任期內順利通過，避免屆滿不審的情況發生。展望藉著「原住民族發展法」的誕生，以建立原住民族權利保障體系、原住民族法律體系，進而實現台灣多族群、多元文化及平等共榮之理想。

陸、「原住民族行政組織合併問題」方面

從上述贊成及反對原住民行政組織與其他行政機關合併的理由，予以分析，並參酌現在原住民與非原住民生活水準仍有懸殊的差距，自應維持現制，行政院原住民族委員會仍然單獨設立為宜，但必須釐清原民會與其他相關部會的業務權責，避免形成決策點過多、權責分散而產生真空、重複情事。須強化原民會之水平與垂直聯繫功能，為順應原住民自

主管理之需求，原住民行政體制應與民族自治，併同設計規劃，朝專業化、民主化及服務化等方向來努力，以符合國際潮流，激發原住民潛能，提昇行政效率，降低原住民對政府的依賴性，建立多元、尊重、共榮、均富的社會。

³⁰³ 同註 281，頁 269。

³⁰⁴ 同註 299，頁 115-120。