

第二章 原運下的原住民立委問政方向

第一節 國會的原住民立委

1 原住民立委席次變遷

台灣光復之初，由於國家長期處於戒嚴時期，使得台灣民主政治發展受到嚴重扭曲、壓制而未至臻熟。尤其在政治參與上的表現未能建構台灣新憲政體制，仍然未脫離象徵大陸的法統。長期形塑出立法院大家所引以詬病的行政院「橡皮圖章」功能的立法機構。國民大會歷次援以修訂〈動員戡亂時期臨時條款〉之方式，不斷擴張總統特權，以修補遷台後的法統，也因而遲遲無法建立台灣新的憲政體制；一方面又因台美正值斷交之際，加上國家情勢特殊以及需要等因素，導致立法院的第一屆會期長達 90 會期才告結束。第一屆的任期應至民國四十年即屆滿，爰依司法院大法官會議解釋「繼續行使職權」。

根據立法院歷屆《立法委員名鑑》編印資料顯示，立法院「第一屆歷次補增改選立法委員」資料中，分作【甲、增補選委員】、【乙、增額委員】二個部分。民國五十八年依「動員戡亂時期臨時條款」增補選委員選出 11 人；民國六十一年再依修正的臨時條款三年一任期的增額委員 51 人。此次原住民立委首度以自由山胞地區選區開始出線；民國六十四年原住民立委名額仍維持 1 席；三年一任期的立委原應於民國六十七年底即將全面改選之際，正逢台美斷交而頒布緊急命令終止延期選舉，直至民國六十九年 5 月由中央訂頒〈動員戡亂時期公職人員選舉罷免法〉，自由山胞選區劃分為山地山胞與平地山胞二個選區，各選區 1 席共 2 席；經過七十二年、七十五年增補選原住民席次仍維持 2 席；民國七十八年二月第二次修正〈公職人員選舉罷免法〉，原住民席次由 2 席增加為 4 席。

根據《第二屆立法委員名鑑》行憲第一屆立法委員實際選出 771 人，自 37 年 5 月 5 日至 73 年 7 月 10 日止，除去如「辭職」、「視同辭職」、「依法註銷名籍者」、「死亡」，以及「情況不明者」等各種各樣不同理由的立委人數，尚存 113 人，遞補者 112 人，總計還有 225 人。分別又於五十八年增補選 11 人；六十一年年增補選 51 人；六十四年增補選 52 人；六十九年增補選 97 人；七十二年增補選 98 人；七十五年增加 100 人；七十八年又增加 130 人。¹¹而有關原住民立委席次在整體環境變遷下的變化也有不同的進展，請參見下圖：

¹¹ 立法院圖書館，1993，《第二屆立法委員名鑑》，頁 185-188。

	五十八年	無	
自由山胞地區時期	六十一年	第一次增額	自由山胞地區 1 名 華愛
	六十四年	第二次增額	自由山胞地區 1 名 華愛
	六十七年	台美斷交（停選依次延至 69 年）	
山胞選區劃分時	六十九年	第三次增額	平地山胞 1 名 林通宏 山地山胞 1 名 華愛
	七十二年	第四次增額	平地山胞 1 名 楊傳廣 山地山胞 1 名 華愛
	七十五年	第五次增額	平地山胞 1 名 蔡中涵 山地山胞 1 名 林天生
	七十八年	第六次增額	平地山胞 2 名 蔡中涵 莊金生 山地山胞 2 名 華加志 馬賴古麥

圖 2-1：第一屆增補選原住民席次變遷

第一屆原住民選區主要有兩個重要時期，第一個階段是自由山胞選區時期；第二個階段就是山胞選區劃分時期。自由山胞時期總計有 8 年的時間，原住民席次都維持 1 席；到山胞選區開始劃分後，分為平地山胞以及山地山胞二個選區的席次，共 2 席。第一屆自有原住民席次是在 1972 年至 1992 年，大致經歷（1）「自由山胞」時期（1972 年至 1979 年）：山胞名額 1 席的時期；（2）「山山、平山」時期：自 1980 年 5 月頒定〈公職人員選舉罷免法〉後，「自由山胞」選區 1 席再劃分為「山地山胞」與「平地山胞」二個選區，各選區 1 席，共 2 席。雖然已經有第三次增補選的原住民立委，但是人的部分始終如一。自 1972 年以來到 1986 年期間，山山部分的立委都由華愛當選；而平山立委先後於 1980 年是林通宏；1983 年是楊傳廣。華愛一路走來受到執政黨的愛戴下，至 80 年中期之前是原住民立委任期最久的一位。至 1986 年底進入第 5 次增補選產生 2 席新的原住民立委，才終結過去一人當到底的局面。不論是山地山胞或平地山胞當選者都產生新的人，山地山胞當選者為林天生；平地山胞當選者為蔡中涵。1989 年 2 月第二次修正〈公職人員選舉罷免法〉，原住民席次由 2 席增加為 4 席。山地山胞分別是華加志、馬賴古麥；平地山胞分別是蔡中涵、莊金生。其中蔡中涵是連任，華加志與莊金生是由省議員出線的，馬賴古麥則較特別是鄉長出身。這一任期可以說是第一屆期間原住民立委席次最多的一個任期。就整體來看，第一屆期間原

住民總席次有 12 人次，總計 8 人。此值國會全面改選聲浪最為關鍵的時期。增補改選六次累計總席次對照於原住民席次，第一屆期間的原住民席次各佔的比例，請參見下表：

表 2-1：第一屆歷次增額改選原住民席次所佔比例表（筆者自製表）

屆期	年份	累計總席次	原住民席次	百分比%	選區
第一屆	61 年	287 人	1 人	0.34%	自由山胞地區選區
第一屆	64 年	339 人	1 人	0.29%	自由山胞地區選區
第一屆	69 年	436 人	2 人	0.45%	平地山胞（1 席） 山地山胞（1 席）
第一屆	72 年	534 人	2 人	0.37%	平地山胞（1 席） 山地山胞（1 席）
第一屆	75 年	624 人	2 人	0.32%	平地山胞（1 席） 山地山胞（1 席）
第一屆	78 年	769 人	4 人	0.5%	平地山胞（2 席） 山地山胞（2 席）
小計			12 人次		

從上述資料顯示，民國 61 年原住民席次所佔的比例是全數席次的 0.34%；民國 64 年佔全席次的 0.29%；民國 69 年佔全席次的 0.45%；至民國 72 年佔全席次的 0.37%；民國 75 年佔全席次的 0.32%。至民國 78 年就佔全席次的 0.5%。就第一屆整體來看，原住民席次所佔比例平均僅 0.37% 仍不及 1%。顯見執政當局對原住民族參政權的漠視。各任期進行比較以民國 64 年最低，而以民國 78 年佔較高。換言之，原住民在立法院席次並沒有因為隨著增補選過程，有顯著成長的現象，而僅在低度狀態下起伏。隨著台灣政治環境的變遷，70 年末期的政治改革運動發展至 80 年代中期，整體政治環境已經有相當顯著的轉變，甚至 1983 年原住民自覺運動也在這樣的政治紛圍下也已組織化，國民黨勢力卻仍然在原住民社會奏效，顯示原住民社會當年受執政黨國民黨影響至深，而即使有原住民族運動領袖的參選也敵不過國民黨的勢力。最早雖然由原住民運動領袖參選省議員，²並不是立法院國會的選舉，雖然曾試圖透過參選過程帶動原住民族運動思潮，但並未成功。顯見即使發展至 80 年代末期，即使整個台灣政治變遷之際，對原住民席次毫無任何進展的傾向。

自 1992 年底，依據憲法增修條文選出 161 位第二屆的立法委員，原住民各選區則產生各 3 席，總席次增加為 6 席。國會全面改選後原住民立委山地山胞 3 席分別是華加志、馬賴古麥、瓦歷斯·貝林；平地山胞 3 席分別是蔡中涵、莊金

² 筆者曾電訪伊凡諾幹，口述說明其參選主要是想透過參選過程來宣揚原住民族運動理念為主要目的。2004 年 7 月。

生、高巍和。除了新人瓦歷斯·貝林與高巍和，前一任的原住民立委全部順利連任。其中又以瓦歷斯·貝林創下原住民立委選舉史上，以非國民黨當選的候選人。另高巍和是將軍退下參選原住民立委的第一人。由此來看，國會全面改選創下一些原住民立委過去不曾有過的紀錄。1995 年底選出 164 位第三屆立委，原住民席次仍有 6 席，山地山胞當選分別有瓦歷斯·貝林、高揚昇、全文盛；平地山胞當選分別有蔡中涵、莊金生、章仁香。6 席當中山地山胞只有瓦歷斯·貝林繼續連任；平地山胞連任者比山地山胞多分別是蔡中涵、莊金生。當年在野黨-民進黨首度以全國不分區名額提供 1 席即巴燕達魯，共 7 席。雖然這 1 席是非經選舉產生，卻是首次出現民進黨原住民立委。另者原住民立委史上第一位女性立委章仁香。1998 年底選出 225 位第四屆立法委員，原住民立委席次又各增加 4 席共 8 席，而在野黨-民進黨的全國不分區立委名額之一仍保留予原住民 1 席同樣是巴燕達魯，共 9 席次。是歷屆原住民立委席次裡達到最多的一次。第四屆山地原住民立委分別是瓦歷斯·貝林、高揚昇、林春德、曾華德；平地原住民立委則分別有蔡中涵、章仁香、林正二、楊仁福。此次選舉結果連任情況比較平均，山地原住民與平地原住民都各有 2 席是順利連任。包括瓦歷斯·貝林、高揚昇、蔡中涵、章仁香。另外 4 席次都是因精省後由省議會出線的當選人包括山原的林春德、曾華德；平原的楊仁福、林正二。接著分析從第二屆至四屆原住民立委席次。佔總立委席次比例的情形，以了解原住民立委在國會席次的起伏變化。請參見下表：

表 2-2：二屆至四屆原住民席次比例

屆期	歷屆立委總席次	原住民席次	比例
第二屆	161	6	3.7%
第三屆	164	7 (含民進黨全國不分區 1 席)	4.2%
第四屆	225	9 (含民進黨全國不分區 1 席)	4.0%

1991 年底，第一屆資深委員全數退職，終於結束「萬年國會」階段，是台灣政治改革史上的重要階段，同時象徵著新階段的開始。第二屆原住民席次佔全數席次的 3.7%；第三屆則佔全席次的 4.2%；第四屆佔全席次的 4%。原住民席次所佔的比例受到歷屆總席次的影響，總席次越多原住民席次若沒有相對增加情況下，其所佔的比例就越低。以第三屆、第四屆做比較就可了解，雖然第四屆席次比前一屆多 2 席，但由於全數席次增加，比例降低了 0.2%。第三屆所佔比例最高的一屆，也是歷屆各任期最高的一屆。從席次本身來看，從第一屆各任期乃至第二、三、四屆進行比較，以第四屆席次最高；第一屆的 49、56 會期席次最低。依席次所佔比例高低依序為第三屆 (4.2%)、第四屆 (4%)、第二屆 (3.7%)、第一屆 85 會期 (0.5%)、第一屆 65 會期 (0.45%)、第一屆 73 會期 (0.37%)、第一屆 79、56、49 會期 (0.3%) 都相同。整體來看，不論是原住民席次本身或從總體席次看原住民席次，都有成長的現象。尤其到 90 年代初開始原住民參政權才有了新的風貌。隨著台灣政治環境的變遷，原住民在國會的席次也經

歷過幾個時期的轉變。大致而言到第三屆以後才有「非國民黨」原住民族立委當選進入到國會。原住民族立委席次的變化，可以說與整體台灣政治環境變遷產生極密切關係。原住民族席次在第一屆長達 21 年都不及 1%，進入到第二屆至四屆的平均比例也有 4%，相差是 3%。由此了解，一黨獨大階段的原住民族參政情形是相當弱勢。即使逐漸改善，但仍然以原住民族各民族都有 1 席的理想尚有一段距離。在第一屆期間原住民族立委就曾針對原住民族參政權應依據憲法規定原住民族各族一定比例之名額，³要落實各民族都享有公平的參政權。

綜觀上述歷屆原住民族席次的變化，當選者清一色都是國民黨籍。除了瓦歷斯·貝林第一次當選時的背景是以無黨無派背景參選且當選之外，其他則無例外。但這並不代表沒有其他黨籍或黨派者出來角逐。筆者整理原住民族運動人士幾次參選經驗，請參見下表：

表 2-3：原住民族運動人士參選經驗

年	選舉	選區	姓名	參選結果
1985	第八屆省議員	山地山胞	伊凡諾幹	×
1986	第八屆省議員補選	平地山胞	胡德夫	×
1989	第一屆立法委員	山地山胞 平地山胞	伊凡諾幹	×
			胡德夫	×
			劉文雄（夷將拔路兒）	×
1992	第二屆立法委員	山地山胞 平地山胞	黃修榮（多奧拉給海）	×
			劉文雄（夷將拔路兒）	×
1998	第四屆立法委員	山地山胞 平地山胞	尤哈尼伊斯卡卡夫特	×
			馬耀谷木	×

1989 年是原住民族集體權興起的時期，雖然因導正專案的披露使得原住民族運動大受重挫，原運內部起了相當大衝突，而內部衝突延燒到是年年底的立委選舉上。從上表了解到當年參選立委的分別有山地山胞的伊凡諾幹；平地山胞竟然出現 2 位，分別是劉文雄（夷將拔路兒）、⁴胡德夫。站在原住民族運動角度來看，是令人匪夷所思的事，在一般推論下會是敗多於勝的局面。事實上原住民族運動人士的參選不斷，包括代表民進黨參選者幾乎是連連受挫。參選會成為原住民族運動的另一種途徑是有跡可循的，選舉本身就是社會運動，有必要針對選舉作一翻思考，並研擬出一個具體的方案，作為往後各種選舉時的參考，將選舉列入社運部的工作重點。⁵因此，從 1985 年由伊凡諾幹所代表的省議員選舉是原住民族運動人士試圖透過參選過程將原住民族運動的思潮傳達到原住民族社會，是

³ 蔡中涵，第一屆第 80 會期，1987 年 10 月 6 日專案質詢內容。在同一屆提出類似質詢的包括華加志、馬賴古麥。

⁴ 夷將拔路兒也曾與巴燕達魯在民進黨黨內初選較競失利。

⁵ 路索拉門阿勒，1999，《大武山的吶喊》。台北：國籍特赦雜誌社，頁 22。

一種覺醒之旅。因為候選人只是一個媒介，當選與否並不在我們的考慮中。⁶這是當年原住民族運動人士參選時的選舉態度，在一場你死我活的戰場上，無疑的，抱持一種只是如何如何...的態度參選，基本上戰鬥力就已經略遜一籌。

參選是需要下決心的，如果只是透過參選形式傳達原住民運動理念，又何必非要選舉時後進行運動思潮的宣揚是筆者所不解的，唯一可以理解的是想透過參選過程，製造與國民黨德政的對照，讓原住民族社會覺醒以及了解集體原住民族的處境。況且原住民族運動人士都已經在內部決議要視選舉為重點工作，想必是要做長期抗戰並且要贏得選戰的打算，由此了解前後互應的言論是相互矛盾的。不過原住民族運動人士的參選，試圖透過參選過程宣揚原住民族運動之理念應是無庸置疑的，無非也是想進入體制內來進行改革，想終結長期以來一黨獨大視政府為德政的民意代表，但是內部組織的危機與矛盾綜合起來，是原住民族運動未能如願的重要因素。由此來看，原住民族運動人士參選過程並無一人獲選，這也就是一般人認為原住民族運動是無國會路線的主要原因。原住民族運動的效應並沒有在選舉過程裡展現出來，顯示出原住民族社會絕大部分仍然受到強大勢力的國民黨所掌控。但就運動議題而言，國會路線部但持續並在街頭抗爭路線趨向沒落之際，仍然掌握政治脈動對抗政權達到原住民族運動的重要使命。

2 原住民立委的政黨背景

對原住民立委而言，政黨背景是影響當選與連任的重要因素之一，甚至是關鍵的因素。探討長期以來原住民立委參選者都必須依賴政黨各方資源，才有可能當選或連任，至少在第一屆期間將近 21 年之久是如此。但隨著台灣政治趨於開放的情況下，原住民立委的政黨背景，也從一黨獨大階段經過全面改選的機會終於終結了這樣的局面。從 70 年代至 80 年代，國民黨是原住民立委的主流政黨，非經國民黨提名或輔選的參選者，當選機率可謂相當低。筆者針對第一屆各個任期原住民立委政黨背景作一整理，請參見下表：

表 2-4：第一屆原住民立委政黨背景

屆期 / 年	當選人	黨籍
一屆 49 會期 / 61~63	華愛	國民黨
一屆 55 會期 / 64~68	華愛	國民黨
一屆 65 會期 / 69~72	華愛 林通宏	國民黨 國民黨
一屆 73 會期 / 73~75	華愛 楊傳廣	國民黨 國民黨
一屆 79 會期 / 76~78	林天生	國民黨

⁶ 路索拉門阿勒，1999，《大武山的吶喊》。台北：國籍特赦雜誌社，頁 23。

	蔡中涵	國民黨
一屆 85 會期 / 79~81	華加志	國民黨
	馬賴古麥	國民黨
	蔡中涵	國民黨
	莊金生	國民黨
小計	12 (100%) 人次；8 個人	

在國會全面改選之前，可以說 100% 是國民黨背景的原住民立委。其都經由國民黨提名作業產生，只要經正式提名其政黨就會全力輔選，當選機率相當高。因此在這階段裡，影響原住民立委選舉首要因素就是政黨背景，因為關乎其政黨全面輔選機制，以及人力、經費等之重要資源，民族人口的多寡反而是其次的因素。從上表來看原住民立委清一色都是國民黨，無一例外。在 21 年期間總計有 12 人次，8 個人當選。其中華愛可以說是在一黨獨大階段，以及一人參選的情形下，連任最多，任期最久的原住民立委，也是第一位原住民立委。幾乎佔山地山胞歷任的名額，從政黨角度來看，其對黨的貢獻以及忠黨愛國情操應是不言而喻的，特別是在威權政體制下，要能長駐守在同一個崗位上，必然有其特殊作用；平地山胞則前後也提名了林通宏與楊傳廣，且各僅作一個任期。到了 1986 年底選舉才出現了與之前完全不同的人山地山胞是林天生；平地山胞是蔡中涵。據 1995 年華愛與楊傳廣於立法院施政質詢資料顯示，曾一度建議國民黨要慎選政黨提名參選公職；⁷針對台灣時報登載國民黨提名平山立委參選人引起爭議⁸等等有關質詢，事實都是針對新人蔡中涵而提。在這一任期兩位也都是新人，且都是原住民社會新興的精英，與「萬年國會」尚未退職的老立委們站在一起有些不搭調之感。隨著台灣政治改革運動至 1989 年台灣歷經足以劃時代的改革，包括解嚴等，1990 年也正是第一屆的 85 會期修訂「公職人員選舉罷免法」原住民選區各增加為 2 席，總共有 4 席。因此，山地山胞與平地山胞各有 2 席，總計有 4 席。山地山胞立委分別是華加志、馬賴古麥；平地山胞是蔡中涵、莊金生。除了蔡中涵順利連任外，其他三位也都是新人。蔡中涵是繼華愛順利連任的原住民立委。從第一屆各任來看，原住民立委的連任機會相當低，幾乎都只有一個任期就結束了。從第一屆整體來看，原住民立委都是經由國民黨提名或者以「報准」形式參選，即使未獲正式提名報准形式，只要在國民黨「重點」輔選之下，都還是能安全上壘。由此也深刻的體會到國民黨勢力在原住民族社會極具決定性的影響力。由此了解到國民黨是如何有效掌控各個參選與當選的國民黨籍原住民立委，說換即換的做法似乎只是讓原住民過過癮似的，對原住民參政權所賦予的角色勢必然會被弱化。原住民立委不僅在總席次所佔的比例相對少之外，多數又能連任而無法累積其政治資源或能量，使得原住民立委在政治過程與參與都顯得勢單力薄，加上政黨包袱必然以政黨立場或利益為優先考量，因此顯現不出作為民意代表的

⁷ 第一屆第 75 會期，1985 年 3 月 12 日師政治質詢內容。

⁸ 楊傳廣，第一屆第 78 會期，1986 年 11 月 18 日，專案質詢內容。

重要職責。這也是為何原住民族運動起心動念要參選方式進行體制內改革的重要原因。

但隨著台灣政治環境越趨開放，原住民族社會視野也逐漸擴大，多元政黨成爲不可檔的趨勢。原住民族社會長期受到執政黨國民黨所掌握，有效掌控原住民族社會各層級的政治精英、行政官僚甚至知識精英。因此，國民黨的影響力直至今天仍然是原住民族社會裡左右選情的重要勢力。1992 年底的國會全面改選終於出現新的局面。即使原住民族運動熱絡時期，國民黨仍穩穩約制住多數的原住民的選情。請參見下表：

表 2-5：第二屆原住民立委政黨背景

第二屆	原住民席次	黨籍背景
山地原住民	華加志（國提）	國民黨
	馬賴古麥（國提）	國民黨
	瓦歷斯·貝林	無黨籍
平地原住民	蔡中涵（國准）	國民黨
	莊金生（國提）	國民黨
	高巍和（國提）	國民黨
小計	6 人（100%）	國民黨 83% 無黨籍 17%

經過國會全面改選之後進入到第二屆，終於結束長達 90 個會期的「萬年國會」，也是原住民族運動展開的如火如荼之際。雖然原住民族運動人士的參選並未產生效應。但在第二屆參選結果確實出現了新的局面。終於有非國民黨籍立委當選，在國會全面改選之前，可以說 100% 是國民黨背景的參選者，相對產生的都是國民黨的原住民立委。即使至今國民黨資源已不如昔，甚至已經政黨輪替，但原住民族社會仍殘存著國民黨過去勢力所遺留下來的包袱，繼續左右原住民族社會的選舉，因此國民黨至今仍然是原住民立委政黨背景的大宗。1992 年底國會全面改選，進入到第二屆才出現非國民黨的原住民立委瓦歷斯·貝林，其以無黨無派背景參選號稱上山下海全島性的選舉，從這項紀錄而言，瓦歷斯·貝林終結了國民黨一黨獨大的局面，且是原住民立委史上的頭一遭。能在國民黨勢力仍相當強勢的情況下拿下 1 席，且又是壓倒性贏得國民黨提名輔選的參選人，更可以說是空前創舉。這對執政黨而言，並無太大的衝擊或影響，卻是原住民族社會第一次令人刮目相看，足以讓眼睛爲之一亮的創舉，顯示出原住民族社會也逐漸從一黨思維的框架釋放出來，同時表現出原住民族社會已經由內部轉變的事實。也打破了長期認爲只有國民黨才能當選的迷思，甚至鼓舞了非國民黨的候選人積極參選的動力。

同山地山胞當選者的另外二位是華加志、馬賴古麥；平地山胞當選者有蔡中

涵、莊金生、高巍和。這一屆有幾項紀錄對原住民社會極具深遠的意義。(一)有非國民黨籍立委當選(二)參選全數連任。除了第一項在前面以討論過，對第二項的紀錄也可以說是原民立委史上的第一次。過去 20 多年以來多數原住民立委是一任換一任的現象，第二屆則全數連任，尤其蔡中涵已連任第三次；新的立委又以瓦歷斯·貝林打破非國民黨莫屬的局面；以及原住民最高軍官階級將軍退下參選的高巍和的當選。因此，對原住民社會起了相當大的作用。此時國民黨籍背景佔 83%，共 5 席。雖然相較於第一屆有微幅降低的現象，但仍然是佔最高的政黨；無黨籍者是原住民立委史上的首例，佔全席次的 17%，共 1 席。此 1 席是屬於山地原住民選區且為賽德克族人。顯示出山地原住民族社會的轉變已先於平地原住民社會；其次也說明了賽德克族社會又比其他民族更早突破國民黨迷思的槽臼。

第三屆同樣出現另一種「非國民黨」，但與前屆的「非國民黨」不同；無黨籍也非前屆的「無黨籍」。第三屆的變化更戲劇化，大致上仍是由國民黨掌握較多席次。請參見下表：

表 2-6：第三屆原住民立委政黨背景

第三屆	原住民席次	政黨背景
山地原住民	瓦歷斯·貝林(國提)	國民黨
	全文盛(國准)	國民黨
	高揚昇(國提)	國民黨
平地原住民	蔡中涵(國准)	國民黨
	莊金生(國提)	國民黨
	章仁香(國提)	國民黨
民進黨不分區	巴燕達魯	民進黨(不分區)
小計	7人(100%)	國民黨(86%) 民進黨(14%)

就上表顯示，第三屆山地原住民部份當選者有瓦歷斯·貝林、高揚昇、全文盛；平地原住民部份當選者有蔡中涵、莊金生、章仁香。共 6 席。加上民進黨全國不分區席次 1 席，原住民立委總席次 7 席。這一屆出現的「非國民黨」就是國內最大反對黨民進黨的出線，民進黨以全國不分區名額提供與予原住民 1 席由巴燕達魯擔任，造就原住民立委史上第一個反對黨的席次。雖然不是經由選舉產生，卻是原住民立委史上的首例。其由於長年參與台灣原住民族運動與黨外運動，而深獲民進黨的支持。相較於長期執政的國民黨而言，也是最多原住民精英加入的政黨，原住民立委不分區席次方面，從未被列入排名第一的情形。此屆原來無黨籍背景立委的瓦歷斯·貝林，反而加入了國民黨行列。原住民立委一進一出的現象，明白顯示出為尋求連任的過程裡各取所需，以達其提名或連任的機會。整體來看，國民黨的原住民立委仍佔原住民立委總席次的一半以上佔 86%。

山地原住民立委 3 席都是國民黨，包括瓦歷斯·貝林、全文盛、高揚昇，其中前一屆還是無黨籍的瓦歷斯·貝林被國民黨吸收，已經成為國民黨籍的一部分。平地原住民部分是蔡中涵、莊金生、章仁香都是國民黨背景。其中山原的全文盛與平原的蔡中涵都是國民黨報准參選者，也連連順利當選。報准參選者與正式提名在受政黨輔選以及資源上的協助仍有差距，因此顯示出報准而又能當選的候選人，多少是展現其基本的實力。相對而言也是在挑戰國民黨的約束機制。

連任部分平原立委連任比山原多，平原仍然是蔡中涵拔得頭籌，已經連第四次的紀錄。莊金生也順利連任三次實屬不易；山原部分則只有瓦歷斯·貝林順利連任，另 2 席都是新人。原住民立委史上首度出現女性立委章仁香也是第三屆突破紀錄之一。第三屆原住民立委的政黨背景已經呈現多元化。整體而言，第三屆國民黨成功將原無黨籍的席次，吸納成為他的一部分，形成原住民立委仍是國民黨最大贏家的局面。國民黨原住民立委佔 86%，仍然佔最高比例；民進黨佔 14%。

受到精省影響，第四屆原住民各選區又增加 1 席，各原住民選區就有 4 席，計有 8 席，加上民進黨全國不分區立委席次 1 席，原住民立委席次高達 9 席。請參見下表：

表 2-7：第四屆原住民立委政黨背景

第四屆	原住民席次	政黨背景
平地原住民	蔡中涵	無黨籍
	章仁香	國民黨
	林正二	國民黨
	楊仁福	國民黨
山地原住民	瓦歷斯·貝林	台灣吾黨
	林春德	國民黨
	曾華德	國民黨
	高揚昇	國民黨
	巴燕達魯	民進黨
小計	9 人 (100%)	國民黨 (67%) 無黨籍 (11%) 民進黨 (11%) 台灣吾黨 (11%)

第四屆的原住民立委在政黨包括國民黨、無黨、民進黨、台灣吾黨四種。山地原住民分別是瓦歷斯·貝林、高揚昇、林春德、曾華德；平地原住民分別是蔡中涵、章仁香、林正二、楊仁福。除了瓦歷斯·貝林、蔡中涵以及民進黨的巴燕達魯是非國民黨外，多數還是屬國民黨。山原的連任者是高揚昇；平原的連任者

是章仁香，其他山原與平原的各 2 席都是由省議員轉戰到立法院成功當選的原住民立委，山原部分是林春德、曾華德；平原部分是林正二、楊仁福。就整體而言，國民黨佔 67%，無黨、台灣吾黨，以及民進黨全國不分區各佔 11%。這裡最大的變化焦點還是在瓦歷斯·貝林與蔡中涵兩人，由於第三屆遭逢有史以來國會生態的丕變，在三黨不過半的局面下，在野黨的民進黨與新黨倡「大和解」，試圖抗衡國民黨行使閣揆同意權，原住民立委瓦歷斯·貝林與蔡中涵看到局勢變化對原住民有機會成為扳倒任何一方的關鍵角色，因此，選擇回應在野黨的大和解，因違背其政黨國民黨，而遭到國民黨開除蔡中涵的黨籍；瓦歷斯·貝林則被停權一年的掌璽處分。形成在這一屆第四屆蔡、瓦兩人的政黨與前一任參選時的政黨不同。蔡中涵仍維持被開除黨籍後的無黨籍；瓦歷斯·貝林雖只被停權一年黨紀處分，卻自行退黨加入台灣吾黨籍。雖然兩人參選過程危機四伏，被國民黨重重圍剿，但還是雙雙連任成功。表面上是對抗國民黨順利成功，但是卻隱含著對國民黨處理二月政改失當的反彈，使得原住民社會反過來用選票支持兩人。

第四屆原住民立委政黨背景看似政黨多元，從現實角度看，參與政黨最重要的焦點是政黨勢力的實質奧援，雖然出現無黨籍、台灣吾黨籍等政黨，但實際上我們所了解的，無黨籍就是個人黨，台灣吾黨籍也是個人黨，此「無」彼「吾」對原住民立委而言意義是相同的，是毫無政黨奧援，其實等同於靠個人實力展現的結果。從另一個角度看，是一場個人與政黨角力的選戰。從第四屆國民黨比例佔 67% 的數字呈現，國民黨整體比例有逐屆下降的情形，顯示出其版圖正逐漸銳減趨勢。但卻仍然是原住民立委席次最大的政黨。筆者將整體變遷作一個整理，請參見下表：

表 2-8：歷屆原住民立委政黨背景比例

屆	國民黨席次 / %		無黨席次 / %		吾黨席次 / %		民進黨席次 / %		總席次
一	12	100%	0		0		0		12
二	05	83%	1	17%	0		0		6
三	05	71%	1	14%	0		1	14%	7
四	06	67%	1	11%	1	11%	1	11%	9

國民黨是原住民立委的主流政黨，進入到 2000 年仍然佔原住民立委一半以上的比例。但其所佔的比例從第一屆的 100% 到第四屆的 67%，逐屆平均銳減 1 成左右的趨勢，後來居上的則是無黨籍、台灣吾黨籍，加上民進黨全國不分區名額提供的原住民席次，使得國民黨整體比例逐屆下降的現象。除了民進黨全國不分區席次外，非國民黨席次的總和（無黨籍、台灣吾黨籍）只有微幅的比例，而這微幅的比例，實際上主要只源於瓦歷斯·貝林政黨背景的變動，由無黨籍到國民黨再到台灣吾黨。而事實上台灣吾黨是立法院無黨籍聯盟所創立的新政黨，原先在選前有一個共識，無黨籍聯盟的成員都要以此名稱登記參選，結果只有瓦歷斯·貝林以此登記政黨，因此創下原住民立委新的政黨席次。其連續三次參選，

登記政黨都不同，而使得表面上原住民立委政黨的多元，但實際上都只是瓦歷斯·貝林的政黨改變罷了。國會全面改選之後，長期非國民黨莫屬的選舉迷思，幾乎在每一屆都可以拿下 1 席次的實力。顯見原住民社會內部開始進行質變的事實，相對的國民黨視為最鞏固的基盤，也已悄然鬆動。而民進黨部分，補足了他尚未能透過選舉出來的原住民席次，以全國不分區名額提供 1 席的做法，也充分表現其政黨對原住民的重視，因而使得原住民立委政黨背景趨向二元化。

3 原住民選區與民族分布

原住民選區至今都是以山地與平地行政區劃分為二，因此，分平地山胞與山地山胞選區。待原住民正名以後「山胞」一詞改為「原住民」，雖然形式上已經接受原住民一詞，但在實質上仍不具民族的地位，選區劃分仍維持著平地與山地之分。導致現行選區劃分並無民族代表的實質作用，當然選出的原住民立委也無法完全代表原住民各族。山地原住民或平地原住民只是原住民個人在行政區的身分，與民族身分毫無關係。換言之，原住民立委雖選自原住民二個選區，但事實上並不能完全代表原住民各民族。目前在平地行政區或山地行政區的原住民各族分布情形，請參見下表：

表 2-9：歷屆原住民立委的民族身分

選區	包含的民族
山地原住民	泰雅族（大部分）、排灣族、布農族、魯凱族、達悟族、鄒族
平地原住民	阿美族、卑南族、賽夏族、排灣族、泰雅族（極少部分）

山地行政區涵蓋的民族包括泰雅族（大部分）、排灣族、布農族、魯凱族、達悟族、鄒族等民族；平地原住民所包含的民族包括阿美族、卑南族、賽夏族，以及極少部分的排灣族（台東縣東排灣）以及泰雅族（極少部分：苗栗南庄鄉）等民族。相較兩個選區以山地行政區所涵蓋的民族比平地行政區所涵蓋的民族多。再依各各族人口數的多寡，依序為阿美族、泰雅族、排灣族、布農族、魯凱族、賽夏族、卑南族、鄒族、達悟族。從上表顯示，同時具有兩種選區的民族是泰雅族與排灣族。不論是以泰雅族或排灣族為例，在山地原住民選區的人口數接比平地原住民選區多，因此出來參選的候選人顯然都以山地原住民選區出來者多，在平地原住民選區的泰雅族與排灣族，決不會因為不了解人口結構而貿然參選。因此，以現行選區劃分選舉最受到威脅或不利的就是人口數少的民族。例如人口數在 5000 人⁹左右或以下的民族，包括魯凱族、達悟族、鄒族、卑南族、賽夏族等民族出來參選困難重重，除非具有開拓跨民族選票的能耐才有可能突破

⁹ 歷屆當選平均票數都至少要 8500 票左右，若低於 5000 票左要就毫無機會可言。

人口多的民族。我們也可以從歷屆當選者的民族得到這樣的結果。請參見下表：

表 2-10：歷屆（1-4）當選者民族身分

選區劃分	當選的民族
山地原住民	泰雅族、排灣族、布農族
平地原住民	阿美族
全國不分區	泰雅族

歷屆當選者可以說都是民族人口數佔比較多的民族，最佳例證就是人口數多的阿美族、泰雅族、排灣族、布農族等。以平地原住民為例，除去即少數民族的部分，同樣屬於平地原住民的卑南族、賽夏族，自始至今都尚未有其民族參選或當選者；山地原住民部份就不比阿美族人口多方面的優勢，參選及當選的民族因而也較多，例如山地原住民部份就有泰雅族、排灣族、布農族。加上迷進黨全國不分區也是泰雅族。總體看起來對人口少的民族可謂相當不利。由於每個民族分布不一定在同一個現行行政區域內，為能將分散在其他地區的同族人凝聚共識，在參選過程最擅於用大團結作為參選主軸，最明顯例證就是布農族。若有同族競選且不受自身民族瓜分的危機當選者，其先決條件也是要人口數較多的民族為基本盤，才有可能再向外的其他民族擴展期票源，以補足被瓜分可能的票源，顯示候選人具有跨民族選票實力的參選者。最典型的案例就是瓦歷斯·貝林與林春德。從歷屆原住民立委的民族身分來看，以現行選區劃分對少數人口的其他民族參政權是不利的。在國會的原住民立委也紛紛針對相關議題提出質詢，認為應落實憲法各民族平等的原則與精神，各民族至少有 1 席的立委席次，否則維持現行的選區只是會繼續犧牲其他人口少的民族參政權益。

歷屆的平地原住民當選的席次全數為阿美族，其當選率就是等同於平地原住民的當選率；歷屆山原部分尚有泰雅族、排灣族、布農族，比平地原住民要多元不過同樣壟斷席次，對少數人口的民族造成不公平現象，也毫無機會可言。現行選區劃分的山原與平原原住民立委，不但不能充分代表其它民族代言，更剝奪其參政權。筆者仍想了解各民族所佔的比例，進一步分析各族在政治參與過程裡參與程度及其公平性。請參見下表：

表 2-11：四屆原住民立委民族背景席次比例。34 席（100%）

選區	民族	當選席次	比例 %
平原	阿美族	15 人	44%
山原	泰雅族	10 人	29%
	排灣族	08 人	24%
	布農族	01 人	03%

歷屆當選的民族所佔的比例，平地原住民選區方面阿美族是唯一贏家；佔第

二的就是泰雅族；第三是排灣族；第四為布農族。歷屆阿美族佔最多席次總計是 15 席次，有 8 人，佔原住民總席次的 44%。其中又以蔡中涵任期最久已連任 4 次；泰雅族總計是 10 席次，5 人，佔原住民總席次的 29%。以瓦歷斯·貝林任期最久，已連任 2 次；排灣族 8 席次，有 4 人，佔原住民總席次的 23%，華愛任期最久，嚴格說來連任 4 次；布農族 1 席次，有 1 人，佔原住民總席次的 3%。這些現象顯示出原住民各族在參政方面是相當缺乏公平性，由於原住民各族的人口數不等，加上現行選區劃分法未能考慮多民族現象，導致犧牲人口較少的民族參政權益。

整體而言，從原住民立委席次的民族背景觀察，多數還是受到人口數多的民族所壟斷，對其他的民族參政權的公平性差距極大，若不改變現行選區劃分而不考量各民族存在的事實，則無法改變這種現象會持續發生，枉顧以及剝奪其它人口少的民族之各項權益。在觀察有關民族背景的原住民立委過程裡，雖然並不能完全看出影響原住民族參政的全貌，但可以明確觀察出一個結論就是人口數較多的民族是原住民立委主要出線的原因之一。尤以平地原住民的阿美族長期壟斷平地原住民部分的席次最為明顯的案例。而山地原住民部分雖然沒有像平地原住民僅由一族長期囊括，但也都是人口較多的民族如泰雅族、排灣族、布農族所拿下。泰雅族是在 80 年代末才有機會出線，由於修訂「公職人員選舉罷免法」席次增加，加上其人口數又可與人口多的排灣族媲美，但更具關鍵的原因在於是由當年執政黨提名並加以輔選，當選機率比自行參選者要高。隨著原住民席次的增加，對人口數還不算少的其他民族而言當選機率也有逐屆成長的趨勢。泰雅族、布農族就是在這樣情形下才有新的機會。屬於山原的排灣族人口數雖然僅次於泰雅族，但由於受到執政黨大力輔選下成為原住民立委史上首位出線的原住民立委，在自由山胞選區時期就是由其民族擔任，且由同一人連任 15 年的紀錄。進入到第二屆開始幾乎與泰雅族勢均力敵不分上下的競爭關係，除了在第三屆未當選外歷屆選舉必有 1 個席次是排灣族。有關布農族部分，唯一出線是在第三屆，在此之前與至今都未出線過，長期以來首度以布農族大團結號召下，加上受到執政黨的提名與輔選，突破同屬山地原住民選區人口數較多的泰雅族、排灣族，實屬不易，可惜僅一任就未再連任。由此了解到原住民立委選舉受到政黨影響是無庸置疑的，除了是本民族人口數的影響以外，是否受到政黨規劃提名輔選成為原住民立委參選人重要的且具關鍵的當選因素。

有關泰雅族當選比例是僅次於阿美族。泰雅族也是在 80 年代末才有機會出線，也就是第一屆的最後一個任期（85 會至 90 會期間），自原住民選區劃分為二以後，再加上人口數居台灣原住民族第二的優勢，比其他同屬山地原住民選區的民族，如排灣族、魯凱族、達悟族、鄒族、布農族等族，當選機會就要來的高。歷屆隨著原住民席次增加，泰雅族當選率有逐屆成長的趨勢。接下來看排灣族部分，在前面提過，排灣族是自有國會議員開始，在「自由山胞選區」時期就已存在，且同一人連任 15 年之久的紀錄。排灣族也同屬山地原住民選區，人口數僅

次於泰雅族，歷屆選舉幾乎與泰雅族是勢均力敵不分上下的競爭關係。歷屆至少有 1 個席次，僅於第三屆無人當選。最後討論的是布農族部分，唯一一次在第三屆出現過，也是突破同屬山地原住民選區人口數多的泰雅族以及排灣族而當選，實屬不易。可惜僅一任未獲連任。從上表了解到在整體原住民國會席次民族背景，若說與其人口數有絕對關係，不如說是與其所屬政黨有極密切的關係。

4 歷屆原住民立委的社經背景

我們從歷屆原住民立委的政黨背景，清楚了解到原住民立委的政黨，政黨因素對於原住民立委的參選與連任，乃至於進入國會以後，都是影響其國會問政的主要原因之一。原住民立委的社經背景，想要探討的是歷屆原住民立委都是什麼樣背景的人，與政黨之間的關係背景作一個整貌的了解。請參見下表：

表 2-12：歷屆原住民立委社經背景表

屆期	黨政軍	教育界	行政界	神職界	總數
第一屆	6	4	2		12
第二屆	3	1	1	1	06
第三屆	3		2	1	07
第四屆	6	1	1	1	09
小計	18	7	6	3	34 (人次)

從歷屆原住民立委的相關資料顯示，由於社經地位背景有其個別不同階段，是一種處於變動的情況下，在確立各立委的重要背景，是取其最明顯的經歷作為主要界定，因此大致而言來黨政軍界、教育界、行政界，以及神職界四種不同領域。黨政軍界事實上已將黨務、從政，以及軍界合併唯一一個項目；教育界則較容易區別，就是從是教育工作者；行政界包括地方行政或中央行政體制公務；神職界則是屬於宗教神職工作背景者。要進一步說明的是黨政軍界，由於已包含到以上黨、政、軍職，因此是原住民立委佔最多的一項。若再加以細分，原住民立委有黨務者、政界，軍界等不同背景者，甚至有黨政兩種領域背景者，概括來看原住民立委多數是來自黨政軍界者。首先就各界所佔比例作一個分析，由於第一屆政治環境特殊，總席次達 12 席。在這一屆黨政軍分面佔總席次的 6 席；教育界佔有 4 席；行政界佔 2 席。第二屆總席次有 6 席。黨政軍界佔 3 席；教育界 1 席；行政界 1 席；神職界 1 席。第三屆總席次有 7 席。黨政軍界佔 3 席；教育界 1 席；行政界 1 席；神職界 1 席。第四屆總席次有 9 席。黨政軍界佔 6 席；教育界 1 席；行政界 1 席；神職界 1 席。總體而言，歷屆原住民立委總席次 34 席次裡，黨政軍界就佔 18 席，是原住民立委總席次的半數以上，是原住民立委佔最多的一項，佔 53%；教育界佔 7 席，是總席次的 21%；行政界佔有 6 席，佔總席次的 18%；神職界有 3 席，佔總席次的 9%。黨政軍界佔如此高的比例，有幾個情況請參見

下表：

表 2-13：黨政軍界方面佔總席次

黨政軍界	委員
黨政	華愛、華加志
黨	高揚昇、巴燕達魯
政	莊金生、林正二、楊仁福、曾華德、林春德
軍	高巍和

由此了解，歷屆原住民立委兼具黨政背景者有最早期的華愛、華加志。華愛在黨務方面：曾任中國國民黨特種黨部小組長、常務委員；中國國民黨立法黨部委員、常務委員；中國國民黨第十全會代表；中國國民黨第十一全會中央委員會黨務顧問。在政方面：立法院程序委員會召集委員；立法院國防委員會召集委員；台灣省山地建設協會名譽理事長等。¹⁰華加志在黨務方面曾任：國民黨第十三、十四次省代表大會主席團、中央委員會委員；中國國民黨屏東縣黨部主委。在政方面曾任：台灣省第五、六屆省議員；第一屆立法委員；文化復興運動總會諮議委員；台灣省山地建設協會理事長等。¹¹原住民立委裡最典型的黨政背景兼具的立委。而有黨務背景者分別有國民黨與民進黨。國民黨者有高揚昇，其曾任中國國民黨台灣省黨部青年工作會委員；中國國民黨桃園縣黨部委員；中國國民黨候補中央委員。¹²民進黨者有巴燕達魯，曾任黨務是在民主進步黨中央黨部組織部組訓組長；民主進步黨中央黨部原住民族委員會幹事。過去主要在推動原住民族各項抗爭運動，擔任還我土地運動的總指揮、台灣原住民族憲法運動聯盟、台灣原住民族自治聯盟總召集人等原住民族運動。¹³因此，參與政黨工作的原住民立委也不在少數。另者，原來就是政界出身的原住民立委，包括莊金生、林正二、楊仁福、曾華德，以及林春德。此五位原住民立委的共同點幾乎都是從教職工作轉戰政界。例如莊金生也曾任花蓮中學教師；林正二曾任屏東滿州國中校長、台東縣立新港國中校長等；楊仁福曾任瑞穗國中教師；林春德曾任仁愛國中教師、組長、主任等；曾華德也曾任教職等。這是此五位原住民立委轉戰到政界的共同經歷。有關軍界方面是原住民立委裡唯一的當選人，高巍和。其從空軍官校、經歷三軍大學戰爭學院的軍事訓練在擔任國軍飛行官、分隊長等、政戰主任、參謀長、副署長等，乃至退役前升到將軍後參選立委。¹⁴也是原住民精英裡軍職歷練最完整的一位。

出身於教育界方面雖然有高達 7 個席次，由於受到同一人連任的關係，因此

¹⁰ [Http://npl.ly.gov.tw/www/member/memberDataView.jsp](http://npl.ly.gov.tw/www/member/memberDataView.jsp)，2003/5/20

¹¹ [Http://npl.ly.gov.tw/www/member/memberDataView.jsp](http://npl.ly.gov.tw/www/member/memberDataView.jsp)，2003/5/20

¹² [Http://npl.ly.gov.tw/www/member/memberDataView.jsp](http://npl.ly.gov.tw/www/member/memberDataView.jsp)，2003/5/20

¹³ [Http://npl.ly.gov.tw/www/member/memberDataView.jsp](http://npl.ly.gov.tw/www/member/memberDataView.jsp)，2003/5/20

¹⁴ [Http://npl.ly.gov.tw/www/member/memberDataView.jsp](http://npl.ly.gov.tw/www/member/memberDataView.jsp)，2003/5/20

實際上只有 3 個人。包括楊傳廣、林天生、蔡中涵。出身體育界的楊傳廣委員為國際知名的體育長才，曾被喻為「亞洲鐵人」之稱號。在原住民社會也頗受景仰的人物。林天生則也屏東來義國中教師；蔡中涵是原住民立委裡唯一得博士學位的人，日本東京大學社會學博士歸國參選第一屆立委，事實上其為爭取國民黨提名參選時，就受到部份人士的反對，最後還是他具有博士學位原住民社會實屬難得的情況下，國民黨決策者的支持才順利確定代表國民黨平地山胞選區的候選人。¹⁵曾任教職工作是在日本流通經濟大學講師、淡江大學俄羅斯研究所創辦人兼任副教授等。由於連任多次，因此每屆都佔原住民立委教育界背景的席次。行政界也是原住民立委佔不在少數的席次。從最早期的林通宏、馬賴古麥、章仁香，以及全文盛。林通宏主要曾任行政體系的辦事員、科員、場長等職務；馬賴古麥則從最基層尖石鄉村幹事、課員、鄉長等；章仁香則曾任教育部教育研究委員會科員、台灣省原住民行政局輔導行政組組長等；全文盛則曾任信義鄉長等。神職界是歷屆原住民立委少有的比例，雖然總席次是 3 席，事實上只有瓦歷斯·貝林 1 人，由於數度連任因此佔 3 席。其主要曾任天主教神職工作，同時協助山地原住民農業經濟之發展，並籌組霧社合作農場等部落經濟重建工作。

由此了解，原住民立委可以說是原住民族社會各界領域的精英，社經背景是相當多元。同時顯見原住民立委不論過去曾任過什麼樣的工作，最後則透過政治參與關心並投入原住民族事務。由於在前面已經有相當的探討有關原住民立委政党的背景，即使到了第四屆，除了民進黨全國不分區立委，以及後來退出國民黨的無黨或吾黨等之原住民立委，原住民立委都是國民黨籍。由此說明了國民黨如此掌握原住民各界領域精英的事實。其次，除了真正長年投入原住民族街頭抗爭出身的巴燕達魯之外，事實上原住民立委裡擔任國民黨籍立委者參與並共同籌組原住民族還我土地運動聯盟、湯英伸事件槍下留人等運動的原住民立委只有蔡中涵。¹⁶另外還有一位就是瓦歷斯·貝林，尚未當選立委前就數度帶領過地方性大大小小的抗爭運動等。因此，整體來看，原住民立委裡曾經直接參與原住民族街頭抗爭的甚至是主導者大致上就是巴燕達魯、蔡中涵，以及瓦歷斯·貝林。這也是筆者分析原住民族運動的國會路線主要的線索之一。雖然人的部份未能進入國會進行改革，但除了上述的幾位原住民立委之外，其他如質詢與問政議題的努力也具有原住民族運動議題的體現。

事實上從第一屆到第四屆期間，每屆選舉不乏原住民街頭抗爭運動領袖或人士參選，尤其處在 80 年代至 90 年代期間所帶動的原住民族運動風潮下，仍然看不到任何一組候選人順利當選。顯見國民黨勢力在原住民社會相當鞏固，為了能當選與連任的原住民立委參選人，在對其依賴性高的情況下，也不得不依順於國民黨旗下。而原住民老百姓對於原住民族運動意識的不足，甚至受到當時執政當

¹⁵ 蔡中涵口述。

¹⁶ 也因為這樣國民黨對他即不滿意，直接影響的就是其參選不再獲得提名，最多就是報准參選。

局的抹黑與扭曲，干擾了原住民族運動思潮的推動。且原住民族社會多數仍懼怕統治者的威嚇而遲疑，因此在數次的原住民運動認識參選結果，雖不能說沒有人覺醒，但卻無以與國民黨籍立委相較勁之能力。至今即使民進黨已經政黨輪替，其尚無推出的立委候選人，改以全國不分區立委方式推出原住民席次，因此也可以從這一點來檢驗其對原住民的權益。

第二節 原住民立委的問政

首先就國家賦予國會的職權的法源依據【補充國會改革五法】，國會立委的會議主要可以分院會與委員會二個會議別。院會每星期例行是召開 2 次會議，分別是星期二、五進行，其主要是針對行政院施政報告與立委的總質詢、預決算案報告、法律案、預算案等之一讀、二讀，及三讀會議。同時是立法的最後立法程序；委員會每週都會排定一週的議程，立委就根據議程進行相關單位的質詢。國是論壇是新穎創舉，透過國是論壇的發言，主要是發表對當時時事的觀點以及立場等言論，不屬於質詢範圍。公聽會或協調會也是立委重要的問政內容之一，針對人民請願案、議案討論等舉辦的會議等等。立委透過院會與各委員會的會議會提出質詢，因此質詢也是立委重要的問政內容。質詢一般分為口頭質詢與書面質詢形式，口頭質詢及即席對話的形式進行，這在院會與委員會都是以此種形式進行；總質詢可以分為口頭質詢與書面質詢形式兩種形式進行。書面質詢則透過書面方式提出質詢事項。

由於原住民相關事務長期以來無專責統一事權的機構，使得有關事務都分散在各個部會，導致長期以來原住民立委的質詢對象相當的多。1996 年底行政院原住民族委員會成立後，原住民立委質詢對象更明確，對於政策焦點更能掌握更容易進行監督工作。雖然問政質詢主題與原住民有關，但經常遭遇到與國民黨政策立場相左而不能合一的情況發生。原住民立委問政的困境常在於質詢與問政得不到相關部會的正面回應，常常不是不了了之，就是不再與行政部會進行紙上談兵的互動，因此明顯可以看出相關質詢逐漸減少的趨勢，反而透過直接面對面的施政質詢或委員會審查法案或邀請各部會首長出席的會議上進行質詢來監督相關政策。在第一章曾經討論過有關立委的職權與其在國會行使的各種質詢方式，來監督行政部門，原住民立委也不例外。由於立委問政實際上包含的範圍相當大，廣義的問政範疇其實包括國會內的各種會議；另一個是在國會以外例如選區的服務。由於筆者未涉及選區服務的部份，因此主要先就原住民立委在國會的施政質詢、專案質詢、預決算質詢，提案部分包括法律案、臨時提案等等相關資料進行分析。依據筆者整理歷屆原住民立委的質詢內容分類，總計有 14 項議題，包括文化、司法、外交、立法、交通、行政、社會、政治、國防、教育、媒體、經濟、預算、環境、醫療等議題。各項議題所涵蓋的細項更多，顯見原住民議題或社會問題現象複雜。統計歷屆各項議題筆數，請參見下表：

表 2-14：歷屆原住民立委問政質詢議題概表

總筆數：2492 筆

屆	文化	環境	司法	外交	立法	交通	行政	社會	政治	教育	媒體	國防	經濟	預算	醫療
一	024	015	004	003	028	014	086	033	051	056	011	0	091	005	016
二	036	025	009	013	052	010	106	073	048	075	008	004	155	017	036
三	030	024	002	012	028	008	053	045	049	069	010	002	227	002	039
四	026	050	008	008	015	015	068	069	074	114	007	004	274	027	029
小計	116	114	023	036	123	047	313	220	222	314	36	010	747	51	120
							3			2			1		

從上表就清楚顯示，雖然歷屆產生的原住民立委席次不同，甚至當選者不同的情況下，對於原住民議題的著力點卻是大同小異。顯見原住民立委對原住民事務的認知大致是相同的。由上表顯示以經濟議題居冠、其次是行政議題，第三就是教育議題。毫無疑問的，單從統計數據就能了解原住民立委最關心且對原住民社會最重要的議題，甚至也可端倪出原住民社會的困境之所在。居所有質詢議題之冠的經濟議題，可以說是歷屆逐增一倍之多筆數的議題，到第四屆是達最高的時期；教育議題居第二位，則呈現起伏狀態，不過也是在第四屆達到最高筆數；與教育議題幾乎一樣的行政議題，很明顯的在一、二屆筆數最高，第三屆反而質詢的較少，其原因應該與當時二月政改過程以及後續提出行政院原住民委員會組織條例與立法程序有關。由此，原住民族國會路線具有指標性意義的觀察議題，大致包括經濟、教育、行政三項議題，作為主要分析的議題。探討國會具指標性議題的同時，需要與整體主體社會的政治社會變遷，乃至國會本身的改革作為交叉分析的主要脈絡。解嚴是整體台灣政治環境劃時代的里程碑，影響台灣社會層面極廣，促使台灣政治的民主化與自由化。隨著政治改革與變遷，台灣政權與治權機構的權力也不斷更迭之下，終結國會一言堂的時代，進而國會全面改選，都是實質影響台灣國會生態的重組，國會角色的再確立，促使國會問政的基本面向與議題的變遷。以原住民立委問政為例，其問政內容從完全服從黨意，到黨意與民意之間游移，再到完全以原住民亦為優先考量的問政態度。¹⁷充分顯現出原住民立委在不同時代交替下調整或者出現新思維的原住民立委。當然在此同時原住民族運動街頭抗爭行動也發揮其實質作用，促使國會的原住民立委吸納許多對原住民族集體權益的思維，成為其問政重要的思潮後盾，進而透過國會運作過程驚險完成運動的重要訴求與議題，例如成立行政院原住民委員會，就是最顯著的案例。

因此整體分析國會路線，以國會生態變化作為主要分期的依據，進行原住民質詢議題的分析。分析原住民質詢議題的同時，再與街頭抗爭發展路線進行交叉

¹⁷ 筆者分析歷屆原住民立委問政發展階段的態度傾向在第界期間較早期的問政，幾乎是以政黨立場為其主要考量。質詢內容也常涉及到執政黨物事項等。

分析來了解彼此之間的互動，以全貌呈現原住民國會路線及其發展。一方面了解在國會生態變遷下的原住民立委問政；同時也可以來了解國會路線與街頭抗爭行動的互動消長關係。因此，國會一言堂、國會全面改選、行政院原住民委員會成立是筆者分析國會路線重要的分期。筆者整理原住民立委問政分期，與原住民族運動國會路線的分期作一對照表，請參見下表：

表 2-15：原住民族運動國會路線分期對照表

分期階段	時間與對照屆期	時代背景	時間
國會一言堂階段	1972 年-1992 年 第一屆（49 會期-90 會期） ◎解嚴前、後時期進行分析	解嚴前	1972 年至 1986 年
		解嚴後 ◎終結萬年國會	1987 年至 1992 年
國會全面改選階段	1993 年-1996 年 第二屆-三屆（1-2 會期）	◎憲政運動與二月政改時期	1993 年至 1996 年
行政院原民會成立階段	1997 年-2001 年 第三屆（3-6 會期）--第四屆	◎原住民族權益法制化時期	1997 年至 2001 年

由上表整理，顯示出原住民立委國會路線的表現，並不能獨立於整體環境的發展脈絡進行分析，更不能脫離於原住民族運動脈絡進行探討。雖然各個路線都有其獨特之發展，但在大環境的變遷下，彼此之間的互動關係循著變遷脈絡，產生暨競爭又合作的微妙關係。不論是針對原住民立委的問政分析或原住民族運動國會路線的探討，台灣解嚴、國會全面改選、憲政運動以及 1996 年的二月政改，都是影響發展的重要甚至可以說是關鍵因素。分析原住民立委問政的第一階段是國會一言堂階段，是自 1972 年開始至 1992 年期間，嚴格說來仍然是處於國會一言堂階段。國會全面改選前的問政仍然有一定程度受到執政者影響。不過解嚴前與解嚴後，是可以再進一步探討其變化情形。當然在解嚴前的時間雖然不能往前推進到 1972 年，¹⁸因此國會路線可以分析的時間，僅能從 80 年代初與原住民族運動興起的時間最為開始，也就 1984 年開始至解嚴時間 1987 年上半年，作為探討原住民族運動國會路線的一個時間點；第二個分析時間點是解嚴後 1987 年下半年至 1992 年¹⁹為止。第二個階段是國會全面改選階段，是自 1993 年至 1996 年期間。國會全面改選之後，整個國會生態就像脫胎換骨，舊勢力終於全數退出政治舞台結束萬年國會，進入政治新的紀元。原住民族運動國會路線積極從事憲政運動與二月政改運動，也就是國會路線達到最高潮階段。由於二月政治改革促成了行政院原住民委員會的成立，影響且改變了原住民立委長期以來的質詢對象與原住民政策質詢內涵，因此，第三階段則是行政院原住民族委員會成立的階段。時間自 1997 年至 2001 年期間的問政情形。這期間由於經歷政黨輪替，因此有兩個不同時間分別分析，第一是國民黨主政時期，也就是華加志年代；第二是政黨

¹⁸ 雖然 1972 年就有原住民立委的席次，但質詢內容無資料可循，因此只能從 1984 年開始。

¹⁹ 1992 年底國會全面改選。

輪替後民進黨主政時期，為尤哈尼伊斯卡卡夫特年代。

從上述的分期或階段，台灣結束戒嚴時期，是影響台灣整體政治環境相當重要的政治改革，使得台灣政治社會開始多元與活絡，繼而國會全面改選，新的生力軍更替了長期久佔不退的資深立委，終結萬年國會，一掃行政院「立法局」的陰影，成為名符其實的國會立法的主要場域。這些轉變直接影響國會生態之餘，相對過去的問政，不論是格局或內容焦點上都會有顯著的不同。原住民立委即使多屬於國民黨籍，但受到原住民族運動的壓力，自然也是影響其問政質詢的重要原因。90年代初原住民憲政運動加速原住民族權法制化的基礎，也催促原住民立委主動積極從法制化進一步爭取保障原住民族權益；1996年原住民立委適時的掌握國會生態三黨不過半的機會，成功扮演關鍵少數的角色，贏得成立爭取已久的中央部會級的原住民族委員會。原住民政策才能邁入體制化與法制化。由此了解解嚴、國會全面改選等不但促使台灣政治社會的轉趨開放，同時也是影響原住民族運動各種路線發展的重要因素。

由於受到歷屆原住民席次的多寡因素，因此僅呈現相關統計數據參考，了解問政議題焦點與運動議題之間的互動情形進行分析探討，但並不適合作比較。在進入各階段議題分析前，筆者一一檢視街頭抗爭行動議題在國會路線不同階段的概況，一方面作為分析原住民立委的質詢議題，另一方面了解街頭抗爭議題對國會路線質詢議題的影響。請參見下表：

表 2-16：街頭抗爭行動議題進入到國會質詢議題

三階段	政治	社會	民族	文化	行政	經濟	環境	立法	教育	司法
一	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×
二	○	○	○	×	○	○	○	○	○	○
三	○	○	○	○	○	○	○	○	×	×

由上表顯示，由街頭抗爭議題成為國會質詢內容多達 10 個議題，包括政治、社會、民族、文化、行政、經濟、環境、立法、教育、司法等議題，但各階段的納入國會議題也不盡相同。有一些議題只有國會質詢會出現，而街頭抗爭行動議題無從抗爭的議題，例如國防、預算、醫療、交通等等。就整體而言，有幾項議題幾乎是從頭到尾影響著國會質詢議題，例如在政治、社會、民族、行政、經濟、環境、立法等議題上。若從議題內容進行檢視，直接引用街頭抗爭議題作為質詢內容，以國會一言堂階段與國會全面改選前半段時間較多，是國會議題與街頭抗爭議題最密切的階段，越往後期分析，則承續的議題與內容就逐漸減少，不過仍產生一定程度的影響。換言之，雖然不承續相關議題，但衍生出相關的質詢內容。為配合國會路線分析具有指標性議題，有關街頭議題部份，將於各階段進行交叉分析。

首先就國會一言堂階段探討的是自 1972 年至 1992 年期間的原住民立委問政內容。這期間又以解嚴作為分析的重要分界點。在進行分析前筆者說明一點就是在 1984 年前並無原住民問政資料可查詢，1984 年開始才有相關資料。換句話說，解嚴前可查詢的資料是從 1984 年到 1986 年期間短短 2 年半載的問政質詢資料。解嚴後，則從 1987 年至 1992 年國會全面改選前的原住民立委問政資料。請參見下表：

表 2-17：國會一言堂階段問政概況

問政階段	時間與對照屆期	問政形式	筆數
國會一言堂 階段	1972（實際是 1984）年-1992 年 第一屆（49 會期-90 會期） 可以再就解嚴前；後分開分析。	1 施政質詢	037
		2 專案質詢	193
		3 預決算質詢	013
		4 法律案	004
		5 臨時提案	008

根據相關資料的整理，在國會一言堂階段的施政質詢總計有 37 次；專案質詢有 193 筆；預決算質詢有 13 次；法律案有 4 筆；臨時提案有 8 筆。為針對議題進行分析，筆者將各種質詢問政綜合來探討，以集中焦點來分析。施政質詢議題部份，在 37 次的施政質詢裡提出的議題可以說是相當多，顯示原住民立委關心層面也廣。依多寡依序有行政、經濟、政治、教育、社會、立法、文化、交通、醫療、環境、司法、以及外交等 12 項議題，總計有 217 次的質詢紀錄。專案質詢方面總計 193 筆，議題依多寡依序是經濟、行政、教育、政治、文化、社會、媒體、環境、立法、醫療、交通、預算，以及司法等 13 項議題。預決算方面依多寡為經濟、行政、教育、社會、政治、立法與交通等 7 項議題。提案部分有法律案以及臨時提案。法律案提出「台灣原住民保障基本法」，²⁰；臨時提案則包括政治、經濟、原住民身分等。從上述相關議來看，經濟、行政議題可以說是各種質詢形式的焦點議題，不是經濟在前就是行政在先，顯示原住民立委在此階段關心的議題焦點所在。

分析行政議題之內容，施政質詢與專案質詢的內容大致相同，包括了山地行政體制、山地管制、山地特考與人才培育等，其中又以行政體制的質詢內容佔最多，施政質詢有 51 筆，行政體制議題裡就佔了 30 筆；專案質詢也佔 32 筆，行政體制就佔了 17 筆。預決算部份則掛零，主要原因是因為尚無原住民族專責機構可以編預算或有預決算方面的質詢內容。因此整體看此階段的行政議題主要以行政體制的質詢最多。其實際內容都是強烈表達有關應成立原住民族專責機構。惟各原住民立委所表達的用詞並不大一致。有則山地事務委員會、少數民族委員

²⁰ 提出此法案的包括蔡中涵、華加志、馬賴古麥、莊金生。於第一屆第 87 會期。1991 年 5 月 10 日提出。

會、台灣原住民族事務委員會等等，而不論使用哪一種名稱，其精神主要都是在強調成立原住民事務專責機構的目標。例如從最早期的華愛就曾提初應提昇山地行政至中央層級；²¹楊傳廣主張山地行政一元化體制；²²甚至建議應將蒙藏委員會正名為民族事務委員會²³；除此之外，筆者整理過在此時期原住民主委曾提出相關質詢的包括林天生、馬賴古麥、莊金生、華加志等，在國會一言堂階段都曾提出不少相同的質詢內容。但問題在於始終未獲執政黨的正面回應。從 1984 年以來至 1992 年期間，平均每年都有提出相關質詢內容。可以說是對執政黨的長期抗爭。1987 年解嚴後政治環境也逐漸開放下，使得原住民族運動相較於之前更有了揮灑的空間顯得格外熱絡，也加速了原住民主委對原住民族處境的體認並且意識到透過法制化予以保障。原住民主委也在一次又一次的提案過程，逐漸體認出原住民族政策主體性的急迫性。因此，從較早期質詢內容的分歧性到後來發展較趨於一致性的質詢或主張。例如早期只是要求提昇層級，甚至就算要求層級提昇卻仍突顯不出原住民族的主體性，跳不出當時行政體制的框架裡。但是這樣的情形也在原住民族運動的風潮下，逐漸趨於一致要求原住民族的主體性。尤其至 90 年代初的憲政運動開始，要求憲法承認原住民族地位問題等，充分表達原住民族的主體性。最後的發展有兩種情形：一個是考量現行體制蒙藏委員會存在的事實，在不影響體制要求應將蒙藏委員會合併成立台灣少數民族委員會；另一個情況是追求純粹的原住民族主體性堅持成立台灣原住民族事務委員會。²⁴由此了解，原住民主委雖然處在國會一言堂階段，對於原住民族政策的法制化是不遺餘力。

筆者分析最早提出提昇原住民行政層級的質詢時間是 1984 年，出現在華愛施政質詢。原住民族運動也才正式組織化，若再往前推到 1983 年的〈高山青〉則其主要揭櫫的就是喚醒原住民自覺思潮，尚無提出相關議題。因此，成立原住民族專責機構或提昇原住民行政體制層級，是由國會的原住民主委首先發難。雖然不受執政黨國民黨的回應，卻持續在歷屆的原住民主委的質詢問政上，接力賽似的提出這一項要求。由於質疑蒙藏委員會的存續問題，在審查蒙藏委員會預算之際，蔡中涵為爭取原住民運動領袖夷將等四人的列席機會，而與當時擔任主席的藏籍立委覺安慈仁大打出手，²⁵他這一拳看在原住民爭取權益的眼中，似乎也狠狠的打了爭取權益的其他人，此引起的反彈也不小，這是國會史上第一次為原住民議題，與其說是立委與立委之間的衝突事件，不如說是原住民主委與政權的抗爭。也是國會與街頭抗爭行動路線結合的最佳例證。在 1991 年至 1992 年期間，原住民街頭抗爭針對成立原住民委員會訴求也發動了數次的抗爭行動，其中最激

²¹ 華愛，第一屆第 74 會期。1984 年 10 月 9 日，施政質詢內容。

²² 楊傳廣，第一屆第 76 會期。1985 年 10 月 9 日，施政質詢內容。

²³ 蔡中涵，第一屆第 79 會期，1987 年 3 月 17 日，施政質詢內容。

²⁴ 蔡中涵、馬賴古麥都堅持成立原住民族事務委員會，參見 1989、1990 年第一會期 83、84 會期。1989、1990 年施政質詢內容。

²⁵ 1992 年 4 月 16 日上午審查蒙藏委員會預算會議。

烈的就是六〇六廢除蒙藏、成立原住民委員會訴求的抗爭遊行活動，²⁶原運領袖因而遭到起訴。因此，筆者分析原住民立委有如此表現，除了要求問政表現外，尚有以下原因，第一、是對選民長期期待的參選政見之一有所的交代；第二則是原住民族街頭抗爭運動適時的提供了原住民立委對民族權觀念的養分，以及一連串推動原住民族權益下扮演推波助瀾且具有催促作用。而不論是何種原因對國會的原住民立委而言都是壓力的來源。因此在這項議題裡，台灣政治環境隨著政治改革過程被解放下，原住民立委也越敢於提出自己的想法或主張；尤其正值原住民族運動興起，不但更增進與加速對原住民族社會困境與需求的體認，還能進一步透過職權提出質詢，也促使執政者了解在社會急速變遷下，提出具體的原住民族政策是勢在必行的事。

其次要討論的就是經濟議題。施政質詢與專案質詢內容的經濟議題佔的相當多。施政質詢佔 42 次；專案質詢則佔 46 筆。施政質詢與專案質詢所提出的大致相同，包括原住民土地、農林漁業、都市原住民就業、勞工、觀光事業，以及發展基金等。其中最多的就是原住民土地方面的議題。施政質詢就提出 17 次；專案質詢提出 26 筆；預決算質詢部份則無針對原住民保留地或土地方面提出任何相關質詢，而只是針對山地鄉以及部落建設之預算編列。從上述顯示出原住民土地問題在原住民經濟議題裡比行政議題更為嚴重與急迫性。解嚴前原住民立委對於原住民保留地相關的質詢明顯不多，即使有出現相關質詢，也是重申不准土地交易買賣，以及建議修訂原住民保留地開發管理辦法等主張。但解嚴後，相關質詢內容就明顯增加，質詢內容以建議盡速修訂原住民保留地開發管理辦法為多，甚至建議應提昇原住民保留地開發管理辦法違法律位階，來確保原住民的土地權益。內容尚包括對現行的原住民保留地制度應重新進行調整，以及重新檢討原住民保留地政策，促進原住民族之發展；對於因政府政策需要而進行有關原住民保留地的徵收或侵占，如國家公園、集水區等之劃定影響原住民族生存權，政府都應該具體措施進行補救的工作。我們發現上述的質詢內容仍然不脫離現行體制的框架，對於如何解決原住民族土地問題尚無具體想法。雖然對於原住民保留地管理開發管理辦法提出提昇位階的質詢，對原住民族土地問題仍然不具實質的幫助。顯示原住民土地問題透過修法，是不足以解決其土地甚至衍生出山地農業方面的困境。而是要尋求新的途徑另謀生路。

原住民立委提出相當比例原住民土地方面的質詢，與 1988 年開始展開大規模的還我土地運動有極密切的關係。自還我土地運動以來，原住民立委相關質詢以不在陷入於現行體制或法令的限制，除了要求政府正視原住民土地運動的相關訴求以確保原住民族生存權外，更進一步要求成立「台灣原住民土地權利審議委員會」，以確保原住民土地權。1989 年再度展開第二次還我土地運動，這使得原

²⁶ 1991 年 6 月 6 日。為原權會所發動，在此之前的 5 月 15 日曾以原住民自治議會籌備會拜訪蒙榮委員會委員長吳化鵬；相關運動的有 1992 年 1 月 18 日的台教會也強烈訴求等；1992 年 4 月 2 日國代於臨時會也提案應成立行政院原住民事務部等提案。

住民立委在國會的質詢更多且更超前。透過各種質詢形式來監督政府對於原住民還我土地運動相關訴求的實踐，對增劃編土地的進度問題、政府應歸還國有地之原住民土地、以及原土地可利用限度查定調整的工作等等，由此了解，原住民立委對於原住民土地問題提出質詢方向相較於過去也更精準與具體，並非如過去始終陷溺於一個行政法令裡。受到連續兩次大規模的還我土地運動的鼓舞作用，由於各地方遭遇到的土地問題又不盡相同，相對的對抗對象也不同的情況下，地方性的土地抗爭運動可以說是此起彼落層出不窮來形容，原住民似乎也意識到必須回到最接近自己問題的原點進行直接的抗爭。因此，在兩次還我土地運動之後的原住民立委的質詢，有許多屬於地方性的土地抗爭內容，以及因土地衍生出來的取締非法遊樂區、破壞自然生態等等的質詢內容。原住民立委雖然無法參與各種抗爭行動，卻可以在國會透過質詢方式，協助在街頭抗爭的原住民族提出相關質詢。

從這些現象顯示，原住民立委與街頭抗爭之間的互動有其補強或互補的作用。原住民族抗爭運動不僅僅只是透過抗爭行動突顯土地的嚴重性，同時也給予政府主管單位正視相關問題，要求採取具體行動解決原住民族長期的土地問題。相對的對於身為最高民代的原住民立委，在國會產生了職責上的壓力，也因此陸續提出有關還我土地運動與原住民土地政策的質詢。事實上對出身於國民黨的原住民立委而言，尙處在政黨與自身民族間擺盪狀態，不過有部份立委如蔡中涵就投入還我土地運動的籌劃工作，甚至在街頭抗爭時站在第一線擔任隊伍領隊。這也是原住民立委有史以來第一個完整參與，包括籌劃、聯盟型態組織等方面的原住民族街頭抗爭運動的紀錄。²⁷

除此之外，教育議題也在原住民立委問政佔不少的議題之一。不過在解嚴前相關質詢還不算多，有關原住民教育議題包括體育教育、教科書、民族語言節目等議題。其中教科書問題是針對吳鳳故事對原住民文化的傷害，對原住民族文化的歧視要求刪除。除此之外，同時並且要求將吳鳳鄉更名為阿里山鄉；另外要求廣播節目應增設民族語言的節目。顯示在解嚴前原住民立委為防止主體社會持續對原住民文化的扭曲，以及將污名持續為原住民的歷史包袱。解嚴後在逐漸增多的教育議題，其關心的層面也隨之廣。大致可分為一般教育與民族教育。一般教育又包含的層面比民族教育多，例如師資、預算、中輟生、校園販賣人口、教育資源、人才培育等層面。其中又以師資問題提出的較多，要求政府應重視並獎勵偏遠地區的原住民師資，並提供較多的深造機會與管道，一方面可以穩定原住民教師；一方面讓原住民教師也能不斷繼續充實相關知識。原住民校園發生諸如中輟生、販賣人口等事件更顯示出原住民教育的困境。1993年12月，陸續發生原住民學生在學校受到師長的歧視事件，因而以罷課方式進行抗議；新竹竹東光復

²⁷ 當筆者訪問當事人的時候，瓦歷斯·貝林雖然尚未當立委，街頭抗爭時他也帶領南投泰雅族人前往現場聲援。他並且說，當時他看到蔡中涵也挺身抗爭時，轉換了他過去在選舉時所聽到對其負面的印象，兩人在國會相遇時成為同事，也成為問政的最佳拍檔。

中學原住民學生因教官歧視觀念，原住民學生集體罷課抗議事件，發生在台中家商的是原住民學生想租借學校場地被拒，其拒絕的理由是原住民學生髒亂，使得原住民學生集體抗議。因此一般教育問題的質詢也不在少數。有關民族教育部份的層面包括了民族語言教育、民族歷史等研究，以及持續針對刪除教科書內容的吳鳳故事等。筆者分析認為相關質詢內容，受到原住民族運動政治抗爭行動所帶動，例如有 12 名原運人士，前往霧社莫那魯道紀念碑前靜坐，抗議政府強迫讓原住民冠上漢姓；原住民運動人士更以原住民名字登記參選，突顯原住民族遭受的不當政策；同時也顯示出原住民族與主體社會在其社會文化上的差異性。原住民族運動也在國會提出相關質詢後，曾一度宣示要求「吳鳳鄉更名為阿里山鄉；刪除吳鳳故事」的行動。整體來看，原住民立委在國會的教育質詢雖然受到原住民街頭抗爭行動的影響，不過教育議題以國會為主要的路線。

從各項議題分析，最能看出國會路線與街頭抗爭路線衝突面的就是在政治議題上。尤其原住民族運動剛組織化的時候，特別是在解嚴前原住民立委極盡對原住民權利促進會的污蔑與質疑其分離主義者，甚至透過其他場合來反制等動作。使得部份原住民立委對街頭抗爭路線在不解與疑慮的情況進行攻訐。甚至提到原權會是分離主義與台獨主義者的質詢內容。²⁸不過也有不同的聲音，也就是從正面去看原權會，²⁹因此，同樣面對原住民族運動，卻有不同的態度來面對。比較反對者與開放者的特質發現，反對原住民族運動且負面看原住民族運動者是老國民黨員，長期受國民黨照顧多年恩澤，因此，只要感受到政權受到威脅則馬上就以負面來看待。反之較年輕者，雖身為國民黨但是以較開放的態度面對。總言之，在解嚴前部份原住民立委為了維護執政黨政權，在未能認清原住民族運動所帶來的啓示以及訊息而加以打擊，對當年原住民族運動人士而言雖不能說是很大的打擊，卻添加了對原住民立委負面與絕望的陰影。隨著台灣解嚴後，政治環境更為開放之際，新舊勢力更替，原住民立委也換了新血輪，因此，過去的對立關係也隨著老的勢力而舒緩下來。

國會的原住民立委提出的政治議題其內容大致有原住民正名、原住民族在憲法地位問題、增設原住民族條款、參政權、自治權、自決權、否決權，乃至國家認同等問題。其中最多的就是參政權，這部份有三項：第一項：為求民族參政權。提出為保障原住民族參政權，依據憲法規定原住民各族依一定比例之名額；³⁰為保障原住民族參政權應將原劃分之山地山胞與平地山胞選區改為民族比例代表制。³¹第二項：是針對北高兩直轄市應增設原住民代名額。第三項：要求修訂選罷法原住民立委席次應比照省議員的四席。由此了解原住民立委對原住民參政權的重視。其次，就是要求憲法原住民族地位，以及應增設原住民族專章保障原

²⁸ 華愛，第一屆第 78 會期，1986 年 9 月 30 日，施政質詢內容。

²⁹ 蔡中涵認為原權會是發覺原住民社會問題並協助解決原住民問題。

³⁰ 蔡中涵，第一屆 80 會期，1987 年 10 月 6 日，專案質詢內容。

³¹ 華加志，第一屆 88 會期。1992 年 1 月 14 日。專案質詢內容。相同主掌者有馬賴古麥。

住民族權益。與原住民族運動訴求有關的質詢就是針對原住民正名，當時現任的原住民立委³²沒有一位是持反對的意見。原住民正名運動在國會路線啓動於解嚴前，也就是 1987 年 3 月 17 日蔡中涵的施政質詢內容。雖然晚於 1984 年原住民族街頭抗爭運動，但歷屆原住民立委接力式將正名運動持續到最後。換言之，雖然國家元首李登輝已口頭式宣示「原住民」一詞，但仍持續在國會追蹤行政體系以及有關原住民相關法令在名稱上的修訂工作。

其他如社會議題部份，與前述幾個議題不大相同之處，就是在解嚴前就已經提出不少的質詢。前面幾項議題，有一致的現象是解嚴前少，但解嚴後才明顯增多的情況。而社會議題是相當特殊的，由於社會議題較不涉及政治或權力核心問題所致，使得在政治敏感的年代裡，有較多的焦點自然就放在社會議題上。因此筆者發現，社會議題包括了原住民婦女、都市原住民、輔導救助、社會事件等。以原住民婦女為例，解嚴前就有相關事件以雛妓問題與人口販賣等問題為多，在解嚴前，相關的事件頻傳，而在國會最早出現的質詢是在 1986 年 4 月 15 日華愛質詢內容。³³同時街頭抗爭則發動「反雛妓、爭勞工權益」的抗議活動；旋即在 1987 年 1 月 10 日由婦女新知即彩虹之家召集山地人權與教會聯合抗議人口販大遊行。國會與街頭抗爭行動兩條不同路線並行的現象。其次，有關社會事件所引發的抗爭行動，諸如湯英伸事件、東埔挖墳事件等，可以說都是原住民與主體社會互動過程裡所遭遇到的問題，且都發生在解嚴前的台灣社會。原住民立委也在事件發生後，相繼提出相關事件的質詢，要求相關單位檢討原住民政策問題。³⁴都市原住民議題因而更成為國會問政新的議題，不乏有關原住民就業、住宅、法律協助等關懷邊緣化的都市原住民，適應主體社會的質詢內容等。筆者發現社會議題是其他議題裡與街頭抗爭行動最能相呼應的一項議題。

立法機關最重要的職責就是訂定法律，在此階段原住民立委分別質詢過以下原住民法案，因此立法議題部份包括下列法令：如原住民經濟工作權法、互助社法、原住民權利基本法、山地行政法等；提出修訂的法律諸如原住民身分認定標準、國家公園法第 13 條、野生動物保護法、公視法、廣播電視法、槍砲彈藥刀械管制辦法；提出廢止的法令有山地管制辦法等，由此來看，原住民立委提出修訂的法案，比提出新的原住民法案要多。由此了解，原住民不但欠缺原住民的專屬法案來保障，反而有更多立法立很久，卻對原住民族發展不利的法案。因此，原住民立委對於暨有與原住民有關的法令，提出進行修訂的質詢相對就比較多。提出多項新的原住民法案質詢內容來看，其中只有「原住民權利基本法」是被具體擬定與提案的法案，其他只是提出來而並未採取進一步的做法。立法過程本身就相當冗長，對立一個新的法案必須從長計議，因此提出修訂現行且直間接對原住民不利的條文，則較直接調整新的政策。

³² 包括第一屆 79 會期的林天生、蔡中涵；第一屆 88-90 會期的華加志、馬賴古麥等都支持。

³³ 第一屆第 77 會期的專案質詢。

³⁴ 林天生、蔡中涵於第一屆第 79 會期期間多次提出質詢。

在此階段，原住民立委提出相關法案等質詢，與原住民族運動的行動雖然並沒有太多互動，但有兩項法案是彼此有交集的，一是提出民間版本的「原住民基本法草案」；二是反對制訂「台灣地區山地義勇警察組訓服勤辦法」。前者提出民間版本就是原住民族運動團體所提出的第一個法案，原住民立委也在國會提案，成為有史以來原住民立委第一個提出的法律案。這也是在原住民族運動國會路線具體提出法制化的第一案。³⁵不論是從街頭抗爭路線或國會路線來看，提出原住民權利基本法草案，可以說是兩條路線結合的重要突破，國會終究是立法政策的最終決戰點，透過立法程序建置新的法案，對原住民族政策創下新的局面。

國會全面改選階段，主要探討的階段就是自 1993 年到 1996 年期間的原住民立委的質詢問政。國會全面改革是台灣政治改革最重要的一項，終結萬年國會與長期以來行政院橡皮圖章的謬象。也是進行政治改革運動最為鼓舞的經驗。原住民族運動也是在這樣的風潮下格外突顯。在此階段更是朝向憲政運動方向努力。原住民立委也積極在國會提出相關憲政改革的質詢內容，也試圖要求憲法增設原住民專章與條款，重新建立原住民族在台灣的地位。請參見下表：

表 2-18：國會全面改選階段概況表

問政階段	時間與對照屆期	問政形式	筆數
國會全面改選階段	1993 年-1996 年 第二屆-三屆（1-2 會期）	1 施政質詢	042
		2 專案質詢	334
		3 預決算質詢	019
		4 法律案	030
		5 臨時提案	021
		6 公聽會	001

在此階段的施政質詢總計有 44 次；其質詢議題多達 14 項。依多寡為行政、經濟、立法、社會、政治、教育、醫療、文化、外交、環境、交通、媒體、司法，以及國防；專案質詢總計有 379 筆。質詢議題達 15 項。依多寡依序是經濟、教育、社會、行政、文化、環境、醫療、立法、政治、司法、媒體、預算、外交，以及國防等；預決算質詢部分，議題依多寡是預算、行政，以及社會等，計有 17 筆；提案部分同樣包括法律案與臨時提案。法律案總計提出 31 筆，法律案包括台灣原住民權利基本法草案、³⁶原住民族教育法草案；原住民委員會組織條例草案；³⁷臨時提案部分總計有 21 筆。依議題多寡為教育、政治，而行政、社會、

³⁵ 第一屆第 87 會期由蔡中涵、莊金生、華加志、馬賴古麥共同提案。1991 年 5 月 10 日。在提案之前，當時四位原住民立委都各別提出自己的版本，為能有效的整合相關意見，由國家政策中心的研究員協助共識板提交立法院進行提案。

³⁶ 進入到第二屆第 1 會期，原住民立委共同提出審查台灣原住民權利基本法草案；至第二屆第 4 會期再度提出繼續審查台灣原住民權利基本法草案。時間分別是 1993 年 5 月 22 日與 1994 年 10 月 26 日。

³⁷ 自第三屆第 1 會期，包括蔡中涵、巴燕達魯提案之外，第 2 會期陸續有全文盛、瓦歷斯·貝

環境等議題在筆數上都相同，比較特殊的是臨時提案內容又可分為臨時提案提出的法律案，以及針對某是項提出的臨時提案。屬於前者的就是提出原住民族委員會組織條一讀、³⁸原住民族教育法草案一讀；屬於後者提出的如包括環境、政治、行政，以及國際原住民等議題。例如：國際原住民年之際，應檢討少數民族政策之建議；針對「就業服務法」、「憲法增修條文」等山胞名稱應盡速改為原住民；提出應盡速修訂定進 20 年久未修訂的國家公園法等。最後則是公聽會，在前一階段都不曾有的一個問政形式，主要是為推動行政院設置原住民委員會而召開，因此是行政方面議題。

由上述了解，從施政、專案與預決算質詢內容來看，經濟、行政、教育、預算是在此階段重要的焦點，與前一階段的質詢焦點相同。不過經濟議題都遠超過行政議題。首先就經濟議題進行分析，經濟議題裡包括了（一）土地權問題（二）就創業（三）農林漁業，以及（四）原住民族經濟政策等內容。最嚴重還是原住民土地權的問題，發展至今問題依舊，主要的原因是未從制度面進行改革，以致於類似問題不斷叢生。例如原住民土地增劃編工作始終未能依規劃進度完成；還來不及增劃編的又多數被政府徵收或強佔的土地問題，使得原住民土地權蕩然無存；對於有關原住民保留地開發管理條例提昇為法律位階案，仍尚未進一步具體落實等等，幾乎與過去並無太多改變，使得原住民立委不斷透過質詢進行施壓監督。有關就創業問題也是一項，過去是以都會區原住民相關案例較多，但至今包括原鄉原住民也同樣面臨這樣的困境。

都會原住民與原鄉原住民土地遭受到困境程度幾乎是相當。除此之外農林業方面的問題也是原住民經濟議題的重要一環，而多數也存在於山地原住民地區，包括造林政策、受到天然災害影響的農作物與政府輔導種植的作物對原住民生計無助益，且又無法源依據可作為補償之問題；以及受到關稅貿易總協定有關衝擊到原住民農業方面的問題等。平地原住民區域則主要以產業東移政策有關，提出成立產業東移促進委員會，試圖確保東部原住民經濟方面發展的權益。由此了解，原住民經濟問題涵蓋在各個層面，除了提出制度面來提升原住民保留地開管理條例之外，原住民立委也首度提出有關設置原住民經濟事業發展基金，以及建議行政院研擬跨世紀國家建設計畫增列原住民區域經濟振興方案等質詢，協助原住民在經濟方面的發展。在此時期街頭抗爭行動以花蓮和平水泥區居民抗議經濟部工業局最為激烈，從地方抗爭到經濟部工業局抗爭不斷共發動了 6 次之多，經濟部始終未處理當地被徵收土地進行處理，以及所衍生的環境公害問題使然。原住民更藉於世界人權日 1993 年 12 月 10 日表達原住民土地權議題，發動第三次大規模「反侵占、爭生存、還我土地」運動，遊行過程還遞交一份「致李登輝總統暨中華民國宣言」；除此之外，南投仁愛鄉都在當地也發動過還我土地運動；

林、莊金生、高揚聲等之提案與廣泛討論經三讀通過。為期將近半年就完成。

³⁸ 巴燕達魯第三屆第 1 會期，透過臨時提案方式提出法律案。

³⁹1994年花蓮秀林鄉民也籍著當地居民組織「秀林鄉民抗議財團侵占山胞保留地自救委員會」，抗議台揚以及亞泥公司，要求盡速歸還土地運動。從這些抗爭事件來看，侵占或強徵收原住民土地卻又未能善盡處理不是政府單位就是財團，原住民面對的是龐大的國家機器以及財團進行抗爭，對已經是主體社會相當弱勢的原住民而言確實相當吃力，任何資源對原住民而言都是一種奢侈，只有以土法煉鋼的方式用抗爭行動來尋求解決。還我土地運動自1988年至1996年歷經規模較大的街頭抗爭行動，即使經過多年以來仍然無法解決相關的問題，造成今天原住民社會永遠抗爭的主要原因。

有關行政議題方面，在前一個階段主力也放在設置原住民委員會案，設置原住民委員會已經成為原住民立委在國會推動事項上定調。1996年前，有關設置行政院原住民委員會的相關質詢內容，對於蒙藏委員會存廢問題，都已經形成共識，包括在預決算質詢時，都視蒙藏委員會是一個黑機關，主張全數刪除蒙藏委員會預算，以抵制其存續問題；甚至提議予以裁撤的主張。對此原住民立委的態度是百分之百一致的，因此，在各民族平等的精神與原則下，同樣要求成立原住民委員會。不過礙於現行體制考量，原住民立委仍考量現行蒙藏及其他少民族，當然也把原住民各族放在一起，因此主張擴編蒙藏委員會，成立少數民族委員會或民族委員會。對於原住民立委雖然前一階段都一致認為應盡速成立中央層級的原住民專責機構無疑，但對於提出的組織名稱分別有原住民、少數民族等名稱，但是到了此階段後，可以說已經凝聚了一個共識使用原住民一詞。筆者認為除了部份原住民立委堅持使用之外，一方面受到原住民正名運動的影響所致。雖然早期80年代初就已經使用但延遲到90年代初才趨於一致。雖然原住民立委曾一度主張成立少數民族委員會、民族委員會等不一，但在最後朝向成立原住民專責機構的主張。⁴⁰經過漫長時間的討論與質詢，由於這股力量有如排山倒海般的衝擊著行政部門，加上原住民街頭運動對此議題更是堅持單獨成立台灣原住民族委員會的態度，不能接受非原住民主體性成立少數民族委員會等訴求。⁴¹

在此階段問政過程裡堅持這項議題的同時，原住民街頭抗爭針對相關議題的訴求不斷，1993年適逢國際原住民年，聯合國原住民工作小組透過原權會暫8月間致函與李登輝總統，要求重視國際原住民年；旋即基督長老總會主導發動二千人左右的遊行活動，並宣讀「聯合國原住民權利宣言草案」。表達國家政府重視原住民各項權益問題與進展。1994年初開始由民進黨主動邀請原住民各族人士參與推動「原住民族法條款」運動，組成「台灣原住民族憲法運動聯盟」，進

³⁹ 1993年11月間，發動地方性的還我土地運動。抗議中興大學惠蓀林場侵占原住民土地，卻未回饋地方。

⁴⁰ 第二屆第2-6會期期間陸續提出原住民單一專責機構以及台灣原住民族事務委員會的立委有馬賴古麥、蔡中涵、瓦歷斯·貝林、莊金生。不過以上立委也曾一度主張成立少數民族委員會或民族委員會；其他則從頭到尾都主張成立少數民族委員會。

⁴¹ 1996年2月9日由原權會表達強烈抗議與訴求。

行一連串的抗爭行動。包括召開公聽會、連署、致中山樓請願等等，繼而展開「正名權、地權、自治權」入憲遊行活動。這一連串的抗爭行動，在一定程度上多少也影響了原住民立委在國會的表現。「台灣原住民族憲法運動聯盟」五大聲明，也都納入於原住民立委問政的政治議題內容裡。包括對原住民正名、民族正名、民族自治、民族參政權、原住民族條款作為原住民族政策的依據等內容，都成為原住民立委重要的問政焦點。原住民立委不論主動或被動，都極力為原住民族權益法制化的第一步作最大的突破。

原住民族集體權深化的過程至 1996 年以後進入第三屆之初，由於國會生態的丕變，國會三黨不過半的情勢，以及閣揆同意權掌握在國會的立委手上，因此，少數原住民立委包括了蔡中涵、瓦歷斯·貝林掌握了關鍵時局，選擇反其道而行的做法，相對也違抗了其所屬政黨之立場，因而以閣揆同意權換取原住民委員會的成立，當這項要求在明爭暗鬥的政治運作，以及極度不確定性的氛圍與犧牲個人政黨身分下，以成立原住民委員會作為交換條件。而不論各界之評價如何，原住民立委展現出其對局勢的掌握度與決心是無庸置疑的，對於這關鍵時局的運籌帷幄應給予高度的肯定。當在討論應該成立「少數民族委員會」或「原住民委員會」時，原住民族運動團體適時的發表堅持要單獨設置台灣原住民族委員會，不接受少數民族委員會的成立。⁴²最令人刮目相看的是原住民立委首度共同攜手，且密集性的為原住民委員會的誕生與行政部門在立法過程的攻防戰，原住民立委草擬的「原住民委員會組織條例」以及行政院版本的「原住民委員會組織暫行規程」之間的攻防，由於行政院版本的組織位階是暫行組織，因而遭原住民立委提案廢止，⁴³由立法院退回要求行政院重新送案審查。充分表現出原住民立委對成立原住民委員會的決心與堅持。在此期間在法律案與臨時提案方面提出有關「原住民委員會組織條例」相繼提出的次數有 19 筆，可以說是國會路線最極致的表現，⁴⁴是全數原住民立委第一次在毫無異議的情況下攜手完成這項重要的法案。綜合分析原住民立委推動這項議題，可說是國會質詢議題持續性最高的一項，至 1996 年已經長達 13 年之久，未曾間斷。若非國會政黨生態的丕變，原住民立委也只能像過去一樣只能透過質詢方式進行問政，而不能突破或說服其所屬之政黨，也就是當時的執政黨執政來設置原住民委員會，而竟是以違抗其政黨立場才換得來的。有趣的是原住民立委幾近百分之百都是國民黨籍，而在此過程裡當年的執政黨竟是原住民立委最大的阻礙者，相信不僅是筆者的疑惑也是眾人感到不解之處。雖然路途走的崎嶇遙遠，憑著堅持的毅力，終於具體呈現給原住民社會。當確立行政院即將成立原住民委員會，以及對將來人事安排後，原住民運動團體旋即發表抗議聲明，對於內定由華加志擔任第一任主委感到失望之意。

⁴² 1996 年 2 月 9 日原權會發表相關聲明。

⁴³ 第三屆第 1 會期，立法院以行政院函送「原住民委員會暫行組織規程違反中央法規第 5 條第 3 款；並另附帶決議，要求在本會期前重新送案併案審查」。行政院查照案。1996 年 6 月 21 日。

⁴⁴ 後續第三章就是針對此過程進行分析討論。

行政議題也尚針對民族政策、原住民正名、戶政單位對原住民傳統名字的恢復作業之進行，提出相關質詢。民族政策方面的質詢有一部份也是針對蒙藏政策的質疑，引發對原住民政策的不滿，因而要求政府應重新檢討原住民政策，朝向多元文化政策的方向努力，以及訂定原住民政綱領等相關質詢。行政體系的正名作業與傳統名字恢復作業等，都是針對行政體系的監督工作。換言之，即使到了1994年4月12日國家元首李登輝已經宣示原住民，⁴⁶以及通過「姓名條例」，⁴⁷有關原住民姓名可以恢復傳統名字後，行政體系仍然意興闌珊未能以主動積極的態度，在行政作業流程上予以協助，使得原住民立委又對政府單位一陣打伐聲。從原住民角度來看，好不容易爭取到的原住民族權益，卻因為國家機器的怠慢與無知，與以相當緩慢的速度運轉。若非經過國會原住民立委齊心監督，相關配合的措施，恐怕仍將遙遙無期。由此可見，即使到了90年代中期，政府行政部門都嚴重缺乏對原住民事務的認知與態度，包括實際執行過程與處理態度上，都令原住民有不愉快的經驗。

教育議題進入到此階段已經是舉足輕重的議題，單從相關質詢來看，成為原住民立委質詢焦點包括有（一）原住民族教育（二）一般教育政策（三）師資問題（四）教育改革與教育制度問題等。原住民族教育，向來都是主體社會與主流價值觀被邊緣的一環，換言之，教育體制與政策主流化，漠視甚至犧牲了其他不同民族的民族文化與價值。因此在原住民運動主體意識崛起之下，原住民立委認為應提振原住民族文化，必須將重建原住民教育主體性，解決將瀕臨消失的民族語言文化，作為復振的重要目標，因此有關民族教育方面對於族語教學與設立民族學院，就是試圖要從原住民教育主體性出發，建立原住民教育體系。1994年9月24日花蓮光復鄉北復國小更名以族語發音的太巴壠國小，成為第一所呼應民族教育主體性的國小。為能進一步對民族教育權立法的保障，原住民立委提出「原住民族教育法草案」案，⁴⁸進入立法程序，主要就是試圖以立法方式保障原住民族教育的相關政策。有關教育政策面，在全國教育改革推動工作上獨缺原住民代表，也為將原著民族教育視為重要內涵，顯見執政當局對原住民族教育、文化等政策視若無睹，原住民立委因而提出嚴正質詢抗議。原住民街頭抗爭行動也針對全國教育會議有關原住民教育議題提出抗議。⁴⁹整體來分析，民族教育在街頭抗爭行動上與其他議題比較顯得較弱。主要原因是其抗爭性不像其他議題

⁴⁵ 1996年11月2日圓權會發表反對聲明，主要憂心其相關背景以及會為財團大開大門豪奪原住民土地等之顧慮。

⁴⁶ 1994年4月12日，李登輝在文建會主辦的「原住民文化會議」閉幕式致詞時首度以國家元首身分以原住民稱山胞。其宣示意義重大。

⁴⁷ 1995年1月23日立法願通過「姓名條例修正草案」。

⁴⁸ 第三屆第2會，其實原住民立委以臨時提案方式提原住民族教育法草案；後來則改為法律案。提出。

⁴⁹ 1996年4月17日提出抗議。

強，且多數是實際進行有關民族語言文化教育方面的復振運動。

有關一般教育體系裡，師資問題始終是原住民學校的問題之一，由於原住民學校多處偏遠地區，代課老師與流動率比例相當高，嚴重影響原住民學生的學習，因此提出有關如何協助由原住民大專畢業生培訓原住民教師，提供原住民師資的管道。甚至要求保障原住民學校在遴選原住民校長主任應優先考慮原住民本族人的政策等，無非是希望透過制度面的改革，能留住原住民師資，穩定教學師生學習的品質，不再希望原住民學校成爲外地老師的教學跳板。教育政策裡涉及的面廣，因此對於教育部針對原住民教育計畫與政策，都是原住民立委需要努力把關的地方，例如「發展與改進原住民教育五年計畫」，其中最重要的就是原住民教育事權統一單位的成立，但遲至今天未能達成，顯見執政當局對於原住民教育問題仍視爲一般教育來看待。1993年12月，仍陸續發生原住民學生在學校受到師長的歧視事件，因而以罷課方式進行抗議；新竹竹東光復中學原住民學生因教官歧視觀念，原住民學生集體罷課抗議事件，發生在台中家商的是原住民學生想租借學校場地被拒，其拒絕的理由是原住民學生髒亂，使得原住民學生集體抗議等事件。讓原住民教育問題包括中輟生、師資問題持續在原住民學校持續蔓延。顯見原住民教育權意識讓原住民知道如何爭取與保護自身權益，但相對的仍可以看見主體社會甚至是做爲人師殘留著長期對原住民負面的刻板印象。若與前階段的原住民教育議題作比較，此階段對民族教育方面更突顯，由此了解受到原住民族意識崛起的影響，原住民立委從原住民族教育主體性出發，就是試圖建立多元文化教育政策，提供原住民教育一條坦途，因此要求國家教育政策應朝向多元教育理念方向。原住民教育議題在街頭抗爭行動鮮少有原住民教師或相關工作者出面，應該是受到教師性格本身較保守使然，因此從街頭抗爭行動角度來看原住民教育腳格外不突出。反而在國會問詢上突顯了此議題的嚴重性。

1996年底，經過各種力量的匯流，行政院原住民委員會終於誕生了。對原住民社會而言是既喜悅又期盼的心情。喜悅的是抗爭數十年之久的議題終於透過立法程序與機制完成了這項重要的議案。期盼的是可以透過制度面解決以及協助原住民族在各層面的問題，甚至積極透過這樣的機制確立與保障原住民族集體權益。綜合各項質詢形式，從第一屆至第三屆第2會期期間，有關行政議題針對原住民行政體制，對於針對要求成立原住民專責機構的質詢筆數情形，請參見下表：

表 2-19：原住民立委質詢成立原住民委員會筆數一覽表

屆期	行政議題	原住民專責機構
第一屆	086	047
第二屆	106	056
第三屆(1-2)	018	010
小計	210	113

從上述了解行政議題總計有 210 筆，而針對成立原住民委員會質詢筆數總計有 113 筆，幾乎佔所有行政議題的一半以上，且有逐屆增加的趨勢；加上街頭抗爭行對此議題所發動次數等，都是促成了這項重要的目標。從這項分析可以證明原住民立委在國會路線對於原住民族權益法制化的努力不但持續不懈，且維持一定的火力堅持，而國會三黨不過半的局勢，點燃了這把火炬。不過，真正要為原住民政策與權益把關的工作正要開始，也就是進入到原住民族運動國會路線的第三個階段。第三個階段自 1997 年民會成立開始至 2001 年，主要是配合原住民立委第四屆任期而定。請參見下表：

表 2-20：原住民委員會成立階段概況表

問政階段	時間與對照屆期	問政形式	筆數
行政院原住民會階段	1997 年-2001 年 第三屆(3-6 會期)/第四屆	1 施政質詢	063
		2 專案質詢	418
		3 預決算質詢	049
		4 法律案	054
		5 臨時提案	132
		7 其它案	066
		8 預決算案	016
		9 委員會/院會	004

這期間對原住民立委的問政有幾個重要的意義，第一是原住民立委有史以來第一次有原住民專責機構質詢；第二，原住民政策監督對象更具體。第三，質詢與問政形式更多元。行政院原住民委員會的成立，使得原住民立委質詢反增無減，主要原因就是因為有了專責機構作窗口，可以就許多的議題進行政策質詢，加上此階段的原住民立委較前一屆更多，進入第四屆區域立委多出 2 席，加上民進黨不分區 1 席，共 9 席。是原住民立委席次最多的一屆。因此整體來看不論是質詢形式、筆數都展現出活絡的一面。依據施政質詢來看，按多寡依序是經濟、教育、政治、行政、社會、環境、醫療、文化、立法、外交、預算、交通、司法、媒體等 14 項議題。專案質詢部分依多寡排序是經濟、教育、社會、行政、醫療、環境、政治、文化、立法、媒體、交通、國防、司法、預算等 14 項議題。⁵⁰預

決算質詢部分依多寡排序是預算、經濟、社會、行政等。綜合來看，經濟議題仍是拔得頭籌，不論是在哪一個階段都是原住民立委質詢最多的議題，包括在預決算質詢部分除了預算本身外，就是經濟議題，顯見經濟議題在原住民社會的嚴重性；其次就是教育議題，從國會全面改選階段受到關注的次數漸增，到了原民會成立階段後，已經成為原住民立委爭相質詢的焦點。

筆者將逐一分析有關焦點議題的實質內容，首先就經濟議題部份，其所涵蓋的內容又比過去更多元。行政原住民委員會的成立後，原住民立委在質詢過程裡提出相當多有關原住民經濟待解決的問題，筆者羅列其質詢前 10 名的主要內容依多寡排序為就業創業、土地權、工作權、農林漁業、部落經濟、民族經濟、資源權、災區重建、住宅政策融資問題，以及修訂有關原住民經濟發展的法令等。若進一步了解在各細項裡頭，與九二一地震有極密切的關係。對經濟已經相當弱勢的原住民而言更是雪上加霜。就創業問題也已經不是都會區原住民的專屬問題，而是更擴及到部落原鄉各個角落。原住民立委提出的質詢不只是为了要為原住民找一份工作或職業，而是要求透過職訓單位的訓練後，能給予原住民就業的機會，也就是說要求職訓後的配套措施，協助原住民完整的就業輔導等等。受到整體經濟環境的不景氣的影響，以及國內勞工政策衝擊所致，原住民就業與創業都遭到相當大的困境。原住民族運動勞工街頭抗爭行動在此際也開始較為熱絡，台灣原住民族勞工聯盟已經作方式向勞委會抗議僅進外勞政策，以及要求勞委會協助原住民住宅與就業問題。⁵¹不論是原住民就創業或工作權的議題，都是原住民經濟問題的根源，受到一連串原住民抗爭事件的省思，原住民立委的質詢思考開始從地方原鄉思考來挽救原住民經濟問題，從原住民本身的土地來思考如何振興經濟政策，提出民族經濟與部落經濟等概念。

民族經濟必然是與其民族文化有關的產業發展，以各民族的文化特色與人文生態等結合而規劃的產業。因此原住民立委提出應推動原著民族經濟體之規劃；⁵²對原住民族經濟的定位問題，要求應納入國家經濟建設之範圍。因此應成立跨部會原住民族經濟發展推動小組；⁵³盡速制定原住民族經濟振興方案；⁵⁴這些概念的建立在過去不曾提出過，對於原住民族經濟政策可以說是突破過去只是一味要求消極的保護保留地，受到融資困境影響，對於如何運用對原住民而言並非易事。因此原住民立委認為，有了專責機構的相關規劃與政策，應朝向這樣的方向努力。部落經濟民族經濟在概念上有重疊之處，較不同的是以部落為共同體之思考，共同管理共同經營的理念活絡部落的經濟概念。這些概念的提出似乎是將原住民族從現代經濟處境解放，回歸到傳統部落共有制的體系來加以推動部

⁵¹ 1997 年 5 月 2 日，台灣原住民族勞工聯盟進行抗爭。

⁵² 1997 年 10 月 21 日施政質詢時，第一個在國會提出民族經濟質詢的就是蔡中涵。

⁵³ 同時間施政質詢時，全文盛也提出更具體的想法。

⁵⁴ 巴燕達魯、高揚昇也相繼提出的政策。高揚昇建議推動復興鄉角板山形象圈為輔導對象落實民族經濟。1997 年 9 月 9 日專案質詢。

落經濟。筆者認為過去不曾提出這些概念，主要原因主體社會與執政當局並不能理解以原住民主體性思考的經濟政策，原民會的成立就是補充主體社會所欠缺的重要觀念。才能充分表現原住民族為主體性的政策。【瓦歷斯口述】

原住民土地權的問題始終是經濟議題最重要的質詢內容。即使原住民委員會成立以來，還是佔最多的質詢內容。原住民土地權在第一屆⁵⁵就開始被提出，當時原住民立委有意識到「山胞保留地開發管理辦法」對原住民經濟發展不利，因此認為有必要去重新研擬，在原住民族運動尚未開始就已經提出相關問題。1988年開始的還我土地運動，觸動了原住民立委對原住民土地權的爭取，從此在問政內容上開始主動將原住民族土地運動的相關訴求納入其問政內涵，要求相關單位重視山胞土地運動訴求。⁵⁶要求設置原住民土地審議監察委員會；⁵⁷以及盡速處理原來待洽商的土地面積等。⁵⁸並在往後也不斷提出原住民土地規劃與增劃編進度等方面的質詢。對於有關制度面改革始終不予回應，例如從最早期要求設置的原住民土地審議委員會，或者原住民族傳統領域土地規範調查委員會，到設置原住民族土地恢復委員會等。整體來看，執政當局對於原住民土地權運動訴求之回應並不積極，而這就是無法從根本解決問題之癥結所在。就如同行政議題要求原住民族委員會成立一樣，與執政當局抗爭長達 13 年之久才終於實踐原住民族運動重要的議題。同樣的土地權的法制化與制度化是原住民族經濟問題最根本之法，雖然行政院分別於 1990 年、1995 年提出原住民保留地開發管理辦法之修訂；原民會成立後 1997 年首度將原住民保留地開發管辦法提升為條例送進立法院審查卻遭到立法院的退回；1998 年回復為原住民保留地開發管辦法，也遭立法院退回。從相關質詢內容來看，原住民立委反對的原因主要在該辦法內容規定與原住民對土地使用與觀念有極大落差，而持反對意見。也有部份原因恐怕不是只有該法本身的問題，而是因保留地糾紛問題衍生出與非原住民既得利益者之間產生政治角力所致，以及政黨之間爭鬥的犧牲品。即使至今 2001 年國會第四屆會期為止，行政院似乎也很難突破現行體制有關原住民土地的政策，未能提出新研擬的相關法案，來替代現行的原住民保留地開發管理辦法。這或許就是原住民土地權最棘手的原因。由此可見，原住民土地權問題涉及的層面廣且複雜。提出原住民土地法只是在概念的階段，至今也尚未進一步提出法律案。就筆者分析原住民土地一直都是國土規劃的範疇之一，由內政部主管之。若維持現行體制作為管理原住民土地，則原住民土地問題仍將持續，這是執政當局必須深思的地方。

教育議題在前述提過，到了原住民委員會成立後成為另一個重要焦點之一。在過去階段裡教育議題並未如此突出，教育議題最主要包括了一般教育、民族教育、原住民族教育法、社會教育，以及技職教育等之實質內容。一般教育是佔最

⁵⁵ 第一會期第 73 會期。1984 年 2 月 3 日。

⁵⁶ 林天生，第一屆第 82 會期，專案質詢內容，1988 年 11 月 11 日。

⁵⁷ 蔡中涵，第一屆第 83 會期。專案質詢內容，1989 年 3 月 14 日。

⁵⁸ 華加志，第一屆第 85 會期，施政質詢內容，1990 年 6 月 15 日。

多的一個細項，主要就是學校教育學生、師資、中輟生、升學政策等；硬體部份則學校環境改善、學雜費問題、12年義務教育，以及教育改革方面的缺失等等，都是原住民族立委所質詢的相關內涵；其次就是民族教育則主要針對推動原住民族教育主體性相關政策所提出的質詢，例如原住民族語言的教學與發展問題；成立原住民族學院、原住民完全中學、原住民族學苑等，而有關硬體方面的建設應由教育部負責，反對硬體還要行政院原住民族委員會挪用原住民族教育經費預算，原住民族立委為把關這項民族教育發展的經費，被挪去蓋硬體就失去當初利原住民族教育法有關提撥不得低於全國教育總預算1%的立意了。更重要的就是在執行這些政策的同時教育部應與原住民族委員會合作，必要時應配合原住民族委員會等等的質詢。「原住民族教育法」本身成為質詢細項的主要原因是，監督行政單位是否秉持著原住民族教育法的精神執行相關政策，與其執行進度問題。

綜合上述的質詢內容來看，數量不僅多，且關注的問題點也與之前一階段不大相同，同時了解到原住民族教育議題內涵之多元性，筆者分析主要原因大致(一)行政院原住民族委員會成立，設有教育文化處，綜管原住民族文化與教育政策的單位；(二)原住民族教育法的通過。該法主要是在原住民族委員會即將正式掛牌成立前，於1996年12月29日，經過立法程序，於1997年12月22日審查完竣，歷經一年的審查過程。由此可見有了專責機關的成立，相關政策執行的監督工作就隨之增加，且關注的細項也有所差異。例如前一階段教育議題最多的師資問題，但是到了在此階段已經少許多；前一階段還不會佔太多的民族教育，到此階段就相當突顯。顯示原住民族立委以民族概念，深化每一項議題裡對行政部門進行政策監督。反觀原住民族街頭抗爭行動不論是在哪一階段，教育議題都顯得格外冷清。

由於受到歷屆原住民族席次的多寡因素，因此僅呈現相關統計數據參考，了解問政議題焦點與運動議題之間的互動情形進行分析探討，但並不適合作比較。在進入各階段議題分析前，筆者一一檢視街頭抗爭行動議題在國會路線不同階段的概況，一方面作為分析原住民族立委的質詢議題，另一方面了解街頭抗爭議題對國會路線質詢議題的影響。請參見下表：

表 2-21：街頭抗爭行動議題進入到國會質詢議題

三階段	政治	社會	民族	文化	行政	經濟	環境	立法	教育	司法
一	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×
二	○	○	○	×	○	○	○	○	○	○
三	○	○	○	○	○	○	○	○	×	×

由上表顯示，由街頭抗爭議題成為國會質詢內容多達10個議題，包括政治、社會、民族、文化、行政、經濟、環境、立法、教育、司法等議題，但各階段的納入國會議題也不盡相同。有一些議題只有國會質詢會出現，而街頭抗爭行動議

題無從抗爭的議題，例如國防、預算、醫療、交通等等。就整體而言，有幾項議題幾乎是從頭到尾影響著國會質詢議題，例如在政治、社會、民族、行政、經濟、環境、立法等議題上。若從議題內容進行檢視，直接引用街頭抗爭議題作為質詢內容，以國會一言堂階段與國會全面改選前半段時間較多，是國會議題與街頭抗爭議題最密切的階段，越往後期分析，則承續的議題與內容就逐漸減少，不過仍產生一定程度的影響。換言之，雖然不承續相關議題，但衍生出相關的質詢內容。為配合國會路線分析具有指標性議題，有關街頭議題部份，將於各階段進行交叉分析。

街頭抗爭路線在早期對國會大多是施壓的角色；到中期由於國會壓力日增，在國會全面改選後，新一批的原住民立委重新對自身角色的定位，逐漸與街頭抗爭行動有相互競爭的關係，甚至逐漸超越街頭抗爭行動的整體表現。而當目標逐漸被實踐以後，街頭抗爭行動領袖也逐一進入體制內，使得也影響了原來在體制外抗爭的行動也日漸衰落。至此國會路線則持續爭取原住民族各項權益的法制化努力，進行推動與監督原住民政策的進行。若從原住民立委角度分析，原住民立委充分反映原住民街頭抗爭的議題，以作為監督行政部門解決原住民族社會所遭遇到的問題與困境；街頭抗爭者角度分析則不同，認為原住民立委對原住民族社會問題的了解與關心都是採被動的態度，當遭遇到黨亦與原住民利益時，最終還是以其政黨作為優先考量，因而受到的評價不高。

第三節 立法院委員會的參與

我國立法院委員會的體制，主要有全院委員會、常設委員會，以及特種委員會三種，各委員會都有其負責的工作與功能。⁵⁹以目前來說常設委員會下設有內政及民族委員會、外交及僑務委員會、科技及資訊委員會、國防委員會、經濟及能源委員會、財政委員會、預算及決算委員會、教育及文化委員會、交通委員會、司法委員會、法制委員會、衛環及社福委員會等 12 個委員會。特種委員會下設有程序委員會、紀律委員會、修憲委員會、經費稽核委員會、公報指導委員會等 5 個委員會。⁶⁰這三種委員會不但所賦予職責不同，各有其分工審查內容大致如下。請參見下表：

表 2-22：立法院委員會職責⁶¹

委員會	法源	職責
全院委員會	「立法院職權行使法」 第 15 條、29 條、33 條、 37 條、43 條、44 條-1	1. 審查緊急命令之追任案 2. 人事同意權案、 3. 覆議案， 4. 對行政院長不信任案 5. 總統副總統之彈劾案與罷免案
常設委員會	「立法院職權行使法」	1. 議案說明與備詢 2. 立法調查與聽證 3. 逐條審查 4. 審查報告
特種委員會	「立法院職權行使法」 第 7 條至第 9 條	1. 院會議程編定（程序） 2. 立委懲戒案件（紀律） 3. 憲法修正案之審查（修憲） 4. 稽查是屬內規是經費收支（經費稽核）

由上表清楚了解到，依據立法院職權行使法⁶²規定，全院委員會主要審查緊急命令之追任案、人事同意權案、覆議案，對行政院長不信任案及對總統副總統之彈劾案與罷免案等。常設委員會就是審查法案或議案的重要機制，進行對議案的審查與報告，可以說是立法委員進行實質決戰的場域。而特種委員會則主要針對院會議程與法案審查排定，處理立委懲戒案件，以及修憲案之審查等之職責。常設委員會在國會中扮演法案守門員的角色，也扮演法案修正的角色，⁶³因此，

⁵⁹ 立法院常設與特種委員會下設各委員會。

⁶⁰ 請參見附錄立法院各委員會執掌一覽表。

⁶¹ 根據國會圖書館網站有關委員會職權與立法院職權行使法內容作整理。

⁶² 請詳見「立法院職權行使法」第 15 條、29 條、33 條、37 條、43 條、44 條之一規定。

⁶³ 瞿海源等合著，《解構國會—改造國會》，澄社報告，台北：允晨文化，頁 53。2003 年 2 月

常設委員會對立法委員而言，都是法案審查與政策辯論最重要的場域。也因而成爲各政黨之間政治角力的重要會議。由於參加委員會是採自由登記，並沒有任何機制來約制，除非是其所政黨或政團有其特殊目的，而接受安排參加委員會。通常在自由登記參加委員會的結果形成所謂的「熱門委員會」有財政、交通、經濟等委員會；反之「冷門委員會」如法制、外交、司法等委員會則較不受委員的青睞。由於各政黨之間對審查議案意見不一，激辯的程度常常導致影響法案審查進度，其結果對議案審查本身就毫無實質助益與效率可言。也因而成爲國會觀察者最爲之詬病的。由於委員會機制的運作被視爲國會運作的樞紐⁶⁴，委員會會議是新法案與政策出爐的重要的平臺，關心議事效率的學者與相關的研究者，大多指出應該重新對委員會的機制與運作制度進行調整的意見，例如提出委員會應依資深及專業原則進行改革，這樣不僅對法案與政策品質本身有一定程度的保障，對於議事的運作也有所助益。

據筆者了解，原住民立委參加委員會，時而自由選擇登記，時而爲其所屬政黨（團）來分配加入，若遇到欲參加的委員會有登記爆滿的情形時，就只好抽籤方式來進行解決。由於至第四屆爲止，都還是自由登記參加委員會，因此筆者無法完全掌握其參加委員會的實際意願或態度，只能透過實際參加的委員會實際情形進行分析。其次，由於歷屆原住民立委席次的不同，以及所分期的總會期數也差了 2 個會期，這些因素都是會影響參加委員會次數與相關統計數據的呈現，因此筆者對於數據方面的呈現僅作參考，並不會運用到其他的分析。只是想透過這些數據大致來了解原住民立委對於參加委員會的情形。筆者彙整原住民立委歷屆每個會期參加的委員會，作爲分析原住民立委的質詢問政情形，並且試圖了解與參加委員會之間的關聯性與影響。在分析完有關原住民立委的質詢內容之後，再行分析所參加的委員會對其問政質詢有無直接的關聯與互動關係，甚至是否影響原住民立委的問政質詢方向。大抵而言，在第一屆部份有關原住民立委參加的委員會無紀錄可資參考。因此筆者就自第二屆至第四屆期間各會期，針對原住民立委所參加的委員會，分析與原住民立委問政的關係。請參見下表：

表 2-23：歷屆原住民立委參加委員會概表
（總參加次數：136 次）

委員會	參加次數
內政民族	34
預算及決算	19
交通	19
教育文化	17
經濟及能源	14
國防	06

⁶⁴ 同 68 註。黃秀瑞，於第三章委員會制度：國會運作的樞紐一文。頁 52-53。

財政	08
法制	08
司法	03
科技及資訊	02
外交及僑務	01
衛環社福	0

由上表了解到原住民立委參加委員會裡，12 個委員會裡，除了衛生環境及社會福利委員會未曾有人參加過外，其他 11 個委員會都參加過。參加最多的就是內政及民族委員會，高達 34 人次。其次就是預決算與交通委員會，都有 19 人次。第三是教育及文化委員會，有 17 人次。就筆者進一步分析，在行政院原住民委員會成立之前與成立之後，有關原住民立委參加的委員會與次數的比較，以便於我們深入有關原住民問政情形。請參見下表：

表 2-24：原住民立委在原民會成立前與後參加委員會的比較表

序號	委員會	原民會成立前	原民會成立後
01	內政及民族	11	23
02	預算及決算	06	13
03	交通	05	14
04	教育及文化	09	07
05	經濟及能源	03	11
06	國防	06	0
07	財政	06	02
08	法制	03	05
09	司法	0	03
10	科技及資訊	0	02
11	外交及僑務	0	01
12	衛環社福	0	0

首先就行政院原住民委員會成立前的情形作一了解，12 個委員會裡參加的就有 8 個委員會包括內政及民族、法制、國防、教育、經濟、預算、交通、財政，以及特種委員會的程序委員會；未參加的委員會的包括司法、科技及資訊、外交及僑務，以及衛生環境及社會福利等 4 個委員會。參加的委員會裡頭，又以內政及民族委員會最多人次，其次是教育及文化委員會。預決算、國防、財政等委員會則都佔第三。如果從立法院普遍熱門的委員會來看，原住民立委參加前三名的委員會裡頭，屬於熱門委員會的只有財政委員會。由此了解，原住民立委在原民會成立之前，所參加的委員會都是立法院認為較不熱門的委員會，且甚至是冷門的委員會。但是表現最突出的就是主管原住民政政策與議案的有內政及民族委員

會，以及教育及文化委員會。以下將些委員會的職掌情形作簡要的整理如下：

表 2-25：委員會的職掌情形

委員會	執掌
內政及民族	依據本院程序委員會組織規程第五條第一項第一款，本會負責審查內政、選舉、蒙藏、大陸、原住民、客家、海岸巡防政策及有關內政部、中央選舉委員會、蒙藏委員會、大陸委員會、原住民族委員會、客家委員會及海岸巡防署掌理事項之議案。依據本院各委員會組織法第二條規定：各委員會審查本院會議交付審查之議案及人民請願書，並得於每會期開始時，邀請相關部會作業務報告，並備質詢。
教育及文化	依據本院各委員會組織法第二條規定：各委員會審查本院會議交付審查之議案及人民請願書，並得於每會期開始時，邀請相關部會作業務報告，並備質詢；依據本院程序委員會組織規程第五條第一項第八款規定：「教育及文化委員會：負責審查教育及文化政策及有關教育部、行政院文化建設委員會、國立故宮博物院、行政院新聞局、行政院青年輔導委員會及行政院體育委員會掌理事項之議案。」

由上表就清楚了解內政及民族與教育及文化委員會之職掌與工作。由此發現原住民立委在沒有任何機制約束，與自由登記參加的情況下，仍然相當重視直接與原住民政策與法案有關的委員會。如果我們再進一步對照原住民問政質詢內容會發現，原民會成立之前的質詢焦點，就是行政、經濟、教育等議題。行政議題主要就是針對原住民行政體制的相關質詢，這些內容的提出主要就是在內政及民族委員會；其次就是經濟議題，多數也是針對原住民經濟土地議題，由於原住民保留地權責機關上於內政部，因此也是屬於內政及民族委員會進行負責。由上述就不難理解原住民立委主力於內政及民族委員會的原因；其次就是攸關原住民教育文化議題，主要涉及一般教育與民族教育，一般教育權責機關就是教育部，民族教育部份在教育部，部份在文建會的原住民文化政策，因此都歸屬於教育及文化委員會。因此就整體來看，原住民立委所參加的委員會確實與其職詢問正有極密切的關係。

接下來分析行政原住民委員會成立後，原住民立委參加委員會的情形較之前多參加的了 3 個委員會，包括司法、科技及資訊，以及外交及僑務委員會。換句話，再加上之前原來有參加的 8 個委員會，幾乎參加了所有立法院的委員會。12 個委員會裡，唯一未曾參加的就是衛生環境及社會福利委員會。原民會成立後，原住民立委從此也有直接監督的行政部門，因此就如上表所呈現一樣，參加內政及民族委員會顯然就是自然與必然的結果。其次就是交通委員會，是增加最多的委員會；與交通委員會同樣類似現象的是預算及決算委員會，其職掌與原住民政策的關聯性為何，是進一步來探討的。請參見下表：

表 2-26：職掌與原住民政政策的關聯性

委員會	執掌
交通	依據本院各委員會組織法第二條規定，各委員會審查本院會議交付審查之議案及人民請願書，並得於每會期開始時，邀請相關部會作業務報告，並備質詢；依據本院程序委員會組織規程第五條第一項第九款規定，本會負責審查交通政策及有關交通部掌理事項之議案。
預算及決算	審查年度總預算案；審查追加（減）預算案；審查特別預算案；審查年度總預算案；二預備金動支數額表案；審查年度總決算審核報告案；審查特別決算審核報告案；審查主計審計等事項之相關法案與行政命令案；審查人民請願案；舉行業務報告案；舉辦公聽會；考察各機關預算執行情形

就上表來看，交通委員會的職掌主要針對交通政策及交通部掌理等事項的議案，與原住民有關的除了交通政策外與交通部相關掌理的事項就佔的比較多，例如原住民地區多數設有風景特定區或風景管理處等，與原住民生活空間的互動相當密切，就過去的許多經驗來看，行政部門的政策施行最欠缺與最忽略的一環就是人文的考量，因此為發展觀光產業的經濟效益，而犧牲原住民生存空間，就是最大的敗筆。反而要改善道路等問題不是原住民立委的質詢重點。除非遇到災難時就會有相關的質詢。交通委員會看似與原住民政策無關，但事實上卻是與原住民生存空間有極密切的關係。預決算委員會在原民會成立以後，成為原住民立委另一個重要戰場，從上述了解到其職掌，是審查預算會期監督總預算等重要的委員會。決定下一年度實質掌握國家資源比例，當然原民會也不外。原住民立委一方面透過審查預算時監督行政部門是否忽略原住民政策預算；一方面了解原民會執行政策過程預算運用的進度與情形。對照於這時期原住民立委的質詢內容，經濟、教育、預決算等議題也都正是原民會成立後的質詢焦點議題。交通議題則較少許多，並未如預期的多，不過對於質詢內容而言，確實多數與觀光發展等有關。從上述了解原住民立委參加委員會較之前多，以及所參加的委員會對原住民政策掌握度高，整體來看，都顯示出原住民立委充分掌握對原住民政策監督的重要場域，而並未受制於所謂熱門委員會的影響。

若從原住民立委個人參加委員會的情形來分析，就會有幾種類型的問政風格。有的立委就是專門參加同一個委員會，有者幾乎每個會期都在換委員會。這也就是國會觀察者對於立法院委員會制度，有關立法委員遊走於不同的委員會之間，專業無法建立⁶⁵的主要原因。根據筆者分析原住民立委參加委員會有幾種類型，若以任期三年為單位，應該就有 6 次選擇不同委員會的機會，假設每會期都換一個委員會，最多就會有 6 個不同委員會。原住民立委裡也有各式各樣的情形，有 6 會期參加 5 個委員會者；有 6 會期參加 4 個委員會者；6 會期參加 3 個

⁶⁵同 69 註。黃秀瑞，於第三章委員會制度：國會運作的樞紐一文。頁 58。

委員會者；有 6 個會期參加 2 個委員會者，幾乎沒有一位是從頭至尾參加同一個委員會之情況。

固定參加委員會是可以培養其專業性，由於至第四屆國會委員會制度尚處於無任何機制規範，因此可以發現原住民立委參加委員會普遍是屬於遊走型。從上表整理，有 6 會期參加 4 個委員會者；6 會期參加 3 個委員會者；有 6 個會期參加 2 個會者，沒有一位是從頭至尾參加同一個委員會之案例。上表出現括號數字表示屆期，可以看出同一立委在不同屆期時參加委員會的情形。就一般情形來說，新上任的立委多數一開始都參加不同委員會，主要是多認識各部會政策議案，這是可理解的；相對的而經驗累積越多以後，自然會逐漸找到最能發揮其專業性的委員會來加入。新上手參加不同委員會的如全文盛、楊仁福、林正二等都是屬於此一例。當然也有其他保守案例，在一開始上手時，反而較固守於一、二個委員會，待經驗累積較多時，反而藉由參加各委員會，去掌握有關不同層面的原住民議案。最典型的案例就是蔡中涵、瓦歷斯·貝林 2 位。

由此了解，原住民立委參加委員會的型態是走極端式的，完全取決於原住民立委所關懷的焦點而定。筆者分析呈現這種現象，如果放在原民會尚未成立之前是可以理解的，原因在於原住民事務分散在各不同單位使然，自然相關議案也會出現在其他不同委員會。如果在某個會期特別想關注某項議案的發展與進度時，就會參加；但如果原民會都成立了，這種現象的出現又代表的是什麼樣的意義，仔細推敲原因還是在原民會本身的職權問題，換言之，即使原民會成立，相關職權問題未移轉至原民會，仍然維持過去相關職權留在原單位的情形，面對要關注的議案時，就不得不在相關的委員會進行把關。例如原住民經濟土地，雖然原民會組織設置經濟土地處，但最終決策並不是原民會，仍由內政部地政司主管，若涉及土地權則又多涉及到經濟部相關單位，例如台糖、台電、工業局等；其次，農林政策與議案是影響原住民經濟主要議題，但主管相關議案的還是農委會或經濟部等附屬單位，因此，就這些觀點來看，原住民立委會因此不斷四處奔走也就自然不言而喻了。若只守在內政及民族委員會，恐怕是相當不足的。但仔細檢視，多數遊走型的原住民立委所參加的委員會，可以說也都是會涉及原住民不同層面的事務，最終重點仍然放在原住民族權益上，扮演原住民政策與議案的守門員。以蔡中涵為例，綜合其所參與的委員會，包括了內政、教育、法制、交通、預算等委員會。這幾個委員會都掌握了原住民相關議案，任何一個都不能偏廢。以現行體制的規範情況下，原住民立委要固定於某一個委員會，似乎顯得不足；不過，相對缺點就是即使再怎麼努力，都不能真正累積在議會的實力與專業性。除非歷屆原住民立委組成類似次團性質的組織，對於原住民族議案作系統性規劃，進行相關分工以及支援相關議題，對關注的議題也好或者欲把關的議案都不會因個人因素而有所偏廢。

立法院提出一個議案要經過三讀會，才能算是完成立法程序，因此，從提法

律案到通過三讀會，是相當繁複冗長的過程。由於現行相關規定，提案不屆期的規定，若此屆期未能完成立法程序，則只好在下任期重新提案與審查法案。這些過程影響立法程序的完成，一般流程概況請參見下圖：

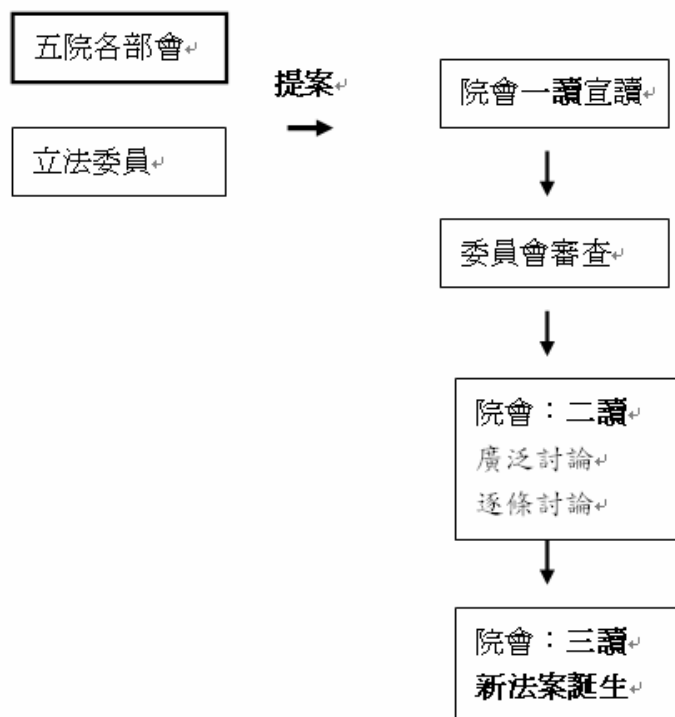


圖 2-2：提案三讀會流程表

由上了解，由此了解提案者都必須經院會一讀宣讀後交付委員會審查，委員會審查通過後，則送到院會進行二讀，二讀要經過廣泛討論，在逐條討論，二讀通過就進入三讀，三讀通過就算完成整個立法程序，新的法案就此誕生。其次，由於現行相關規定，提案不屆期的規定，若此屆期未能完成立法程序，則只好在下任期重新提案與審查法案。這些過程都會影響立法程序的完成。

原住民立委參加次數委員會的多寡，可以顯示其關心重要議案的程度。對照於各委員會審議的原住民議案總筆數為 58 個議案，由原住民立委提出的就有 47 筆；原住民立委與行政院共同提案的有 11 筆。而與內政及民族委員會有關的議案就高達 29 個議案，這當中只要有提案紀錄都算是一個議案，因為有些議案都有相關提案者進行併案審查。請參見下表：

表 2-27：內政及民族等委員會的原住民議案

委員會	議案名稱	筆數
內政及民族	1. 原住民身分認定法 2. 國家公園法 3. 原住民身分認定法；原住民身分認定條例；原住民身分識別法；原住民族族群籍身分識別法 4. 原住民族基本法 5. 原住民族基本法；原住民族權利基本法；原住民族發展法	10
內政及民族 法制	1. 原住民族基本法 2. 行政院原住民委員會組織條例 3. 行政院原住民族委員會組織條例 4. 行政院原住民委員會經濟及土地發展局組織條例	07
內政及民族 環衛及社福 法制	1.原住民族工作權保障法	05
內政及民族 教育及文化	1.原住民族教育法	04

從上表顯示原住民立委所提之議案，多於內政及民族委員會進行有關原住民法律案。送交內政及民族委員會審查的有 10 個議案，包括相關法案併案審查部份。送交內政及民族與法制委員會審查的有 7 個議案，包括相關法案併案審查部份。送交內政及民族與環衛及社福委員會審查有 5 個議案。送交內政及民族與教育及文化審查的有 4 個議案，包括相關法案併案審查部份。另送交法制委員會的原住民議案有行政院原住民/族委員會組織條例部份條文修正草案，有 3 個議案。

依原住民立委參加委員會來對照原住民立委所提議案或法案與質詢內容，大致而言，以內政及民族委員會、教育及化委員會較為一致。若以質詢議題來看，除了國會一言堂階段有關教育議題不是非常突出之外，其他則相當符合原住民立委相關質詢議題，例如行政、教育、經濟等議題。由此推論，原住民立委委員會的參與與所關心議題，是相呼應的。換言之，原住民立委透過所參與的委員會，提出原住民相關的議案與質詢議題，因此，委員會在一定程度上影響原住民立委的問政方向。進一步檢視上述議案，不論是通過與否，直至第四屆期為止，屬於原住民族權益的法案比例相當高，包括「行政院原住民委員會組織條例」、「原住民族工作權保障法」、「原住民族教育法」、「原住民族基本法」等等，都是針對原住民族集體權益所爭取的法律案。

若以國會路線發展階段來看，國會一言堂階段原住民立委提出「原住民族權利基本法」、「原住民身分認定法」；國會全面改選階段則提出「行政院原住民委員會組織條例」、「原住民族教育法」。行政院原住民委員會成立階段，數度提出

「行政院原住民委員會組織條例部份條文修正草案」、「行政院原住民族委員會組織法」、「原住民身分認定法」、「原住民族基本法」，而提出新的法律案有「原住民族工作權保障法」等等。明顯看出，自行政院原住民族委員會成立以後，不論是新提出的法案或法案提出部份條文修正草案，都明顯多了起來。而這些法案與前面所探討的原住民立委參與的委員會有極密切的關係。

從上述有關原住民立委參加立法院的委員會情形來看，大致可以顯示以下情形：一為原住民立委參加最多的委員會屬內政及民族委員會、教育及文化委員會。主要原因是兩委員會涉及原住民族政策較多；二為原住民立委選擇某委員會並不是因為有其特殊原因，與其政黨調配分工有關；三為原住民立委除了集中在涉及原住民族事務的委員會之外，較少到其他委員會發言的紀錄。

原民會的成立對原住民立委監督原住民族政策與事務有極大的推動力量，至今也不斷提案在立法院能獨立設置原住民族或民族委員會，以分開掌理原住民族等相關政策，朝向政策的細緻化與推動。如此可以讓原住民立委有專責機制擬定原住民族政策，使其成為重要的國家施政之一。而非在毫無方向隨時決定參加某一個委員會即可的做法。畢竟當選一屆並非易事，應善用在任期間發揮角色功能，更焦距於原住民族政策的制定。