

## 第三章 二月政改與原民會的成立

### 第一節 二月政改的朝野政黨局勢

#### 1 在野黨「大和解」與組「聯合政府」

1995年12月20日第三屆立委選舉結果，國會生態起有了相當大的變化，改變過去長期以來國民黨一黨獨大以及操控國會的局面。國民黨籍立委席次勉強過半的態勢，提供了在野黨更多合戰的空間與機會。第三屆國會生態形成國民黨、民進黨、新黨，以及無黨籍聯盟三黨一派的局面。受到各政黨派所佔席次的影響，儼然成爲台灣國會史上的戰國時期，也是台灣政治史上進入詭譎丕變的年代，即將面臨立院正、副院長選舉，以及行使閣揆同意權等重大政策，對執政的國民黨而言，實質不過半態勢確實失去長期以來多數黨的優勢局面，且又將面臨在野勢力以國會聯盟形式所進行的政治改革。

根據歷屆立法委員選舉資料彙整顯示，自第一屆 79 會期至第四屆止，歷屆國民黨籍立委席次以第一屆 79 會期、85 會期佔最多的時期，分別各佔 59 席佔 67.32%、72 席佔 60.03%。換句話說國民黨籍在第一屆期間威權體制階段仍然是國會裡的絕對多數黨。但隨著台灣政治環境的變遷，無可抵擋的國會全面改選聲浪之下，第二屆開始逐屆下滑的趨勢，相對的在野黨民進黨的席次，雖然僅微幅成長，但卻呈現穩定的狀況。到第三屆高達 54 席佔 33.18%。除此之外，新黨也成爲國會在野黨的另一個勢力，第三屆也拿下了 21 席佔 12.95%<sup>1</sup>。對民進黨而言雖然是國會最大的在野黨，卻仍不足以抗衡國民黨多數的勢力，面對此一局勢民進黨清楚唯有以更寬廣的心胸來結合其他政黨的力量，才能助於推進改革的目標。在國家各項重大政策議題合作的基礎下，與新黨組成大聯合政府的共識。如果立委選舉出現「三黨不等距」效應，或三黨之中沒有任何一黨再立法院有超過半數的席次，...我研判國民黨可能在過半數邊緣，如果超過半數一點點，國民黨將必須妥協內部派系。...今年底必然會出現聯合政府，聯合內閣，這是台灣四十多年來的大變局。...而產生「政黨」的聯合政府。<sup>2</sup>這是當年民進黨黨主席施明德對於第三屆國會生態的預測。對於第三屆國會三黨不過半新黨領導人王建宣也提出其看法，「三黨不過半」...，假如立法院新黨和國民黨合作是多數席，很容易能通過送審之法案。<sup>3</sup>趙少康同時也認爲年底選後，很可能是聯合內閣的來臨，國民黨就算沒有垮，也會很危險<sup>4</sup>。由此了解，在野黨包括民進黨、新黨對國會

<sup>1</sup> 請參見民進黨中央黨部網站「選舉博物館-歷屆立法委員選舉比例圖」

<sup>2</sup> 余小芸著，《台灣風雲論戰—福爾摩沙系列 2》，頁 90-91。1995 年 8 月，台北：台灣先智出版。

<sup>3</sup> 同上註解。頁 170。

<sup>4</sup> 同上註解。頁 182。

三黨不過半的情勢相當樂觀。也為第三屆的國會政黨合作埋下了一個伏筆。選後第三屆三黨實質不過半的國會政黨生態，請參見下圖：

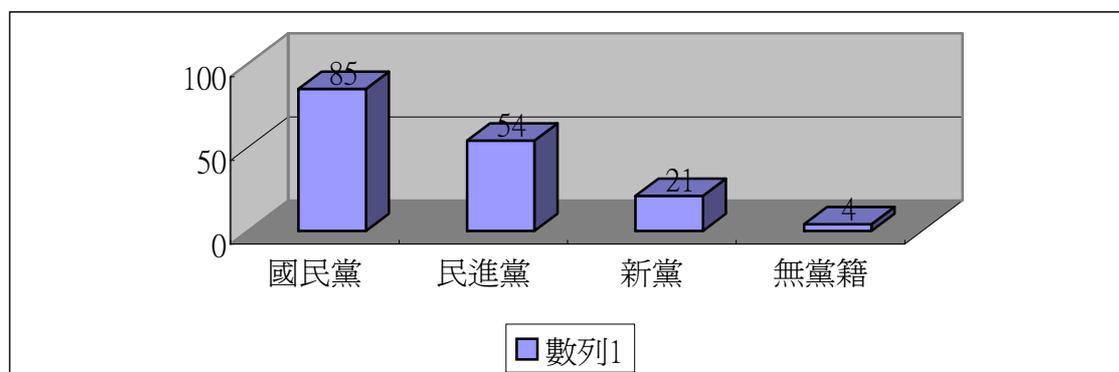


圖 3-1：第三屆國會各政黨席次

由於民進黨選前已預見國民黨選後內部實質不過半的事實，早於選前先確立與新黨合作的基礎外，同時也解決民進黨內部的質疑，進而分頭針對國民黨內部矛盾處切入遊說，結合其他在野黨的勢力。由於第三屆國民黨籍席次實質不過半，提供了在野黨合縱連橫的機會。民主進步黨早已預見此一情勢的出現，在黨的競選綱領，以及選前召開的記者會呼籲，主張建立一個大聯合政府，以安度內外為局。<sup>5</sup>選前 1995 年 11 月 4 日第六屆中常會就作成決議：「為因應年底選舉國民黨可能不過半，而出現聯合政府一事，凡本黨黨員出任由他黨組閣之內閣閣員，未經本黨中常會同意與推薦，視同違紀參選，依黨紀處理。」<sup>6</sup>民進黨基於台灣安危和大局的關切，主張組成大聯合政府，是以政黨為單位的結合，且必須建立在重大政策的具體事項為共識的基礎。在野黨各黨之間「大和解」是合作聯盟重要的基礎，要求各黨必須要體認大和解與大包容的精神，才能達到組成聯合政府的目標。期勉各政黨應拋開台灣內部矛盾的情緒諸如省籍情結、統獨意識等，在大和解的前提下來促進臺灣族群的和諧。是年 12 月 14 日更進一步前往拜訪新黨的趙少康、陳癸淼，周荃立委等進行初步溝通，試圖尋求在野合戰的空間與可行性。

新黨周陽山立委也針對此項議題做了分析認為，「三黨不過半」之後，所可能出現的結盟型態則有以下幾種，(一)國民黨以「少數政府」方式進行執政；(二)國民黨結合無黨籍人士，形成一個「剛剛過半」的政府；(三)國民黨與民進黨聯合執政；(四)國民黨與新黨聯合執政；(五)新黨與民進黨聯合執政；(六)三黨聯合執政，形成「大聯合政府」。<sup>7</sup>事實上「大和解」、「大聯合政府」主張，

<sup>5</sup> 民進黨新聞稿〈迎接大和解時代的來臨~我們對大聯合政府的基本立場〉，1996 年，台北。

<sup>6</sup> 民進黨第六屆中常會第 57 次會議，1995 年，苗栗。

<sup>7</sup> 烏凌翔策劃。《聯合執政》，周陽山〈遲早三黨不過半聯合執政早盤算〉一文，頁 17。1995 年 11 月，台北：希代書版。

對民進黨內部也引發不少疑慮，因此民進黨中常會數度以新聞稿，以及舉行研討座談會方式對其黨內與台灣社會進行說明。除了說明堅持民進黨台灣獨立主張，以及確認選前第六中常會第 57 次會議所做的決議之外，提出說明最多的也是其黨內最疑慮的，還是屬於民進黨與新黨之間接觸以及合作程度的情況。說明聯合大政府組成是建立在重大政策共識基礎上，也並非「執政聯盟」的地步。顯見民進黨黨內成員與其說是質疑大聯合政府，不如說是對新黨政黨色彩與意識型態的質疑。因此在最後聲明裡仍然重申兩個政黨必須要有大和解與大包容的精神與目標，並期許民進黨應率先做開政黨協商大門。顯見大和解時代來臨前的預見與實際操作仍然有一段距離。不僅讓其黨內成員了解大和解是時代的趨勢，更是現階段唯一面對台灣政治改革的途徑。

## 2 原住民立委回應「大和解」與在野黨之互動

二月政治改革的兩個重要決戰點，一為 1996 年 2 月 1 日的立法院正副院長的選舉；二為原訂於 1996 年 2 月 16 日延至 2 月 23 日的行使閣揆同意權。期間也引發有關在野黨立法院提案連署「繼任總統釋憲案」等，（原住民立委裡有兩位蔡中涵與瓦歷斯·貝林立委也參與在野黨的連署提案）。在野黨之間主要就是透過這兩個重大的國家政策進行合作來對抗執政的國民黨。換言之，在此背景下二月政改可以說就是執政黨與在野黨之間影響台灣政治的重要決戰點。因此，各黨內部的合作以及有歧見的個別成員，成為影響決戰成敗的關鍵因素，也是在野勢力從中切入進行策反的唯一空間。民與新兩黨在大和解前提之下，展開一連串攸關臺灣政局之役。二月政改民新兩黨分別組成兩個系統進行運作，民進黨部分組成八人小組，前民進黨黨主席許信良，其執掌負責策反客籍國民黨籍立委；秘書長邱義仁、黨主席施明德負責無黨籍以及原住民立委；民進黨立法院黨團總召張俊宏負責操盤；幹事顏錦福立委、中常委周伯倫負責其他立委進行策反。民進黨籍不分區立委原住民籍的巴燕達魯，以及部分立委如林濁水、朱星羽立委等都有充分參與協商相關工作。

國民黨部份並未如民進黨組成專為與在野勢力二月政改的組織，人力沿用其國會黨鞭以及行政系統聯合模式進行運作以及攻防，但其整體運作主要還是以政黨主體形式來進行，因此可以說具體指揮的靈魂人物為中委會暨國民黨秘書長徐水德；行政系統部分包括行政院副院長徐立德、行政院秘書長趙守博；立委兼任國民黨中央政策會執行長饒穎奇立委、國民黨立法院工作會主任廖福本立委等。新黨部分則以立院黨團系統為主要運作組織，召集人郁慕明立委（認為國民黨一直未視新黨為一政黨）、全委會召集人陳癸淼立委，其他黨內立委如周荃立委也實際參與期間。原住民立委部分雖非屬政黨，主要為國民黨籍平地原住民蔡中涵、山地原住民瓦歷斯·貝林立委（第三屆參選時剛加入國民黨）參與。從執政黨國民黨組成以及兩個在野黨的組織不難看出，三黨除了都透過各政黨系統進行運作之外，當時為執政的國民黨同時啟動了行政系統的資源進行運作。除了原住

民立委部分純屬個人行為外，其他都是以政黨為主體的領導型態。然而做為同屬執政的國民黨原住民立委而言，違背其所屬政黨利益或政策立場而與在野黨合作的作為，正是我們探討長期歷任原住民立委在國會路線標榜自主性高，以及突顯原住民主體性的國會改革運動過程，各原住民立委扮演的角色以及選擇是值得探討的部分。以下為各政黨二月政改組織圖，請參見下圖：

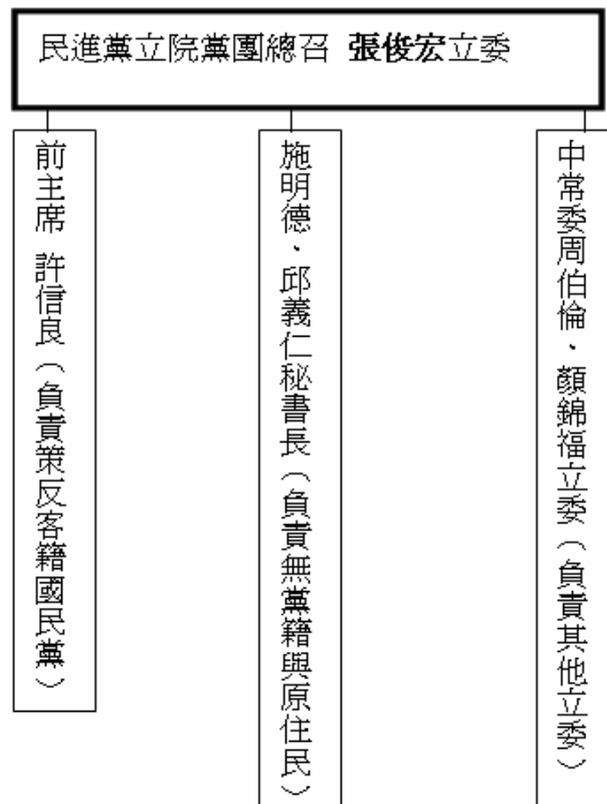


圖 3-2：民進黨八人小組組織表

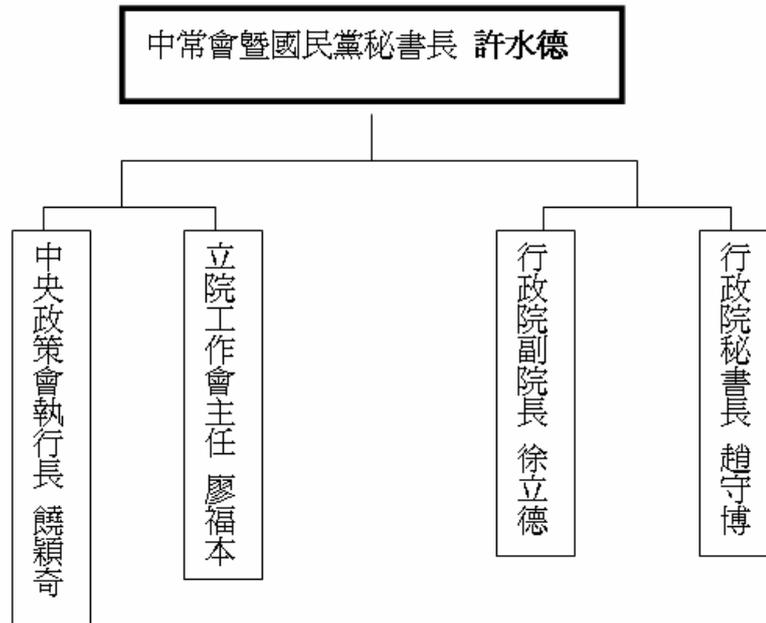


圖 3-3：國民黨組織表

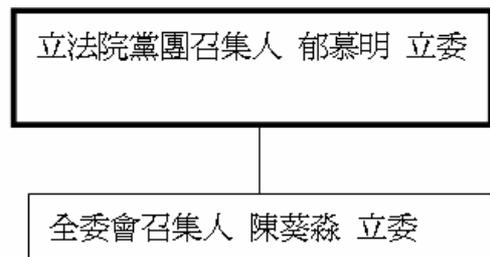


圖 3-4：新黨立法院黨團組織

從上圖顯示可以發現，執政黨的國民黨以及在野黨，在二月政改過程裡的組織與安排，以及責任分工顯然是相當不同。民進黨為二月政改一連串的攻防明確的組成八人小組；而在國民黨方面並未特別有此安排，主要還是透過立法院兼黨職的立委大老來負責相關事宜，卻也直接影響責任分工的情形。民進黨前任與現任黨主席都實際參與策反的工作，並且進行責任分工或合戰或分裂國民黨內部等工作；國民黨方面則雖然由兼任黨職的立委協助固守，但無特別針對其黨內不同群體或對其他政黨進行鞏固政營的工作，且也尚未動輒至黨主席。最高指揮也僅止於黨秘書長的位階。比較執政黨與在野黨面對二月政治改革的組織與責任分工情形，不難看出民進黨或新黨所組成的在野合戰，受其各方有限的資源反而有積極抗衡的態度與表現。相對的長期執政的國民黨資源之豐富，加上一向抱持著安全無虞的態度來面對在野黨勢力，反而忽略了黨籍立委內部存在著嚴重的歧異，使得在二月政治改革過程，不但面臨著內部紛擾，也要面臨著在野黨強力的攻勢。

由於原住民立委多數出自於泛藍系統，長期向來都是屬於國民黨的鐵票，多數原住民立委也相對依賴國民黨的情況下，在二月政策改革過程裡，無疑是執政黨重要的成員之一。但事實上對部分原住民立委而言並非全然如此，反而打破了長期為國民黨永遠的配角的事實，在兩個重大的決戰點及其過程裡扮演舉足輕重的角色。使得原住民是國民黨的鐵票的事實蒙上了一層陰影。對執政近半世紀的國民黨而言，對於部分的原住民立委在這樣關鍵時刻，選擇不同政營進行合作來對抗長期所屬的政黨，使得其面臨了一次最嚴酷的考驗。也同時顯示出部分原住民立委在執政黨內部不受重視，導致採取強烈反擊行動。

民進黨黨主席施明德在一篇有關〈迎接大和解時代來臨～我們對大聯合政府的基本立場〉新聞稿內容明白表示，在政黨大和解的基礎下，組成大聯合政府必須是黨對黨，以政黨為單位做結合。對共同參與二月政改的原住民立委蔡與瓦立委二人並不屬於政黨單位，而是屬於個人，且屬於在野黨要對抗的政黨成員之一。兩者不僅打破國民黨長期視原住民立委為「花瓶」角色，更成為在二月政改過程裡的關鍵少數。根據筆者的分析探討，民進黨針對原住民立委蔡中涵與瓦歷斯·貝林兩人的策略運用可從二個層面來思考，一為主要破壞國民黨內部<sup>8</sup>，能瓦解國民黨內部分歧者是壯大在野勢力的重要策略之一。而正好兩位原住民立委不論是在其政黨內不受重視之外，且在幾次選舉過程與其政黨有過不愉快的經驗而造成對其政黨的微詞；二為二位具原住民族身分，可以展現出民與新在野黨對弱勢民族權益的重視與提攜。容易讓在野黨籍其他立委從人道立場來接受這項佈局，同時也給台灣社會一個深刻且有加分效果。聯結或與原住民立委合作，可以說是在野黨在二月政改的上上策。雖如此，多數原住民立委因為黨性堅強，並未如同在野黨所構思的如此順利策反。國民黨則以「選票」為考量，兩造相較之下，原住民立委除了部分有賦予黨責之外，其他原住民立委多少也在這兩者之間猶疑不決。終究個人實際問題優先於集體利益，最終只有平地原住民立委蔡中涵、山地原住民立委瓦歷斯·貝林決心與在野政營合作。

因此，正當民進黨與新黨提出大和解主張，有意在未來各項重大議題合作之際，國民黨籍的原住民立委蔡與瓦立委體認時局對原住民整體利益有相當大的機會，主動召開記者會表示將與任何願意支持原住民相關法案的政黨合作，回應民進黨與新黨大和解，不久民進黨與新黨同時積極回應了這項記者會所傳達的想法，於1月26日承諾將協助原住民立委成立少數民族委員會；蔡語瓦在記者會上表示原住民立委將組成一個大聯盟以政團模式定期與朝野各政黨進行協商<sup>9</sup>。「大和解」的概念與意義正如同當時瓦歷斯·貝林立委所說其包含「彼此尊重」的意涵。<sup>10</sup>同時認為漢民族若能摒棄大漢民族的沙文主義，尊重原住民進而發揮

<sup>8</sup> 蔡中涵立委雖未受國民黨提名參選第三屆立委選舉仍然為國民黨籍、而瓦歷斯·貝林立委則正好是在參選第三屆立委選舉前夕才加入國民黨籍，依此二人都尚屬國民黨籍原住民立委。

<sup>9</sup> 自立晚報等相關新聞報導，1995年12月26日，台北。

<sup>10</sup> 蔡中涵與瓦歷斯·貝林立委，在民進黨立院黨團副總召林濁水立委與新黨立院黨團召集人周

大和解精神，對原住民絕對是好事。過去被誤認為沒有多大作用的原住民立委要開始有所改變；原住民立委的票數若團結起來，將會具關鍵性的力量。<sup>11</sup>語重心長的表示原住民等了幾十年，才等到這樣的機會。<sup>12</sup>同此時，其他原住民立委反而紛紛提出抗議，以不知情、保留追訴權或作秀等語，否認曾與蔡中涵立委等人討論過。

正副院長選舉失敗後，在野黨民進黨與新黨又進一步調整相關組織進行下一步的倒連的組織成立。民新兩黨對於反對閣揆同意權試圖倒連的企圖心大增，因此又組成「新政局因應小組－倒連小組」，直言以倒連作為終極目標，了解在野黨欲扭轉政局的決心：相對的國民黨政營在此次二月政改過程裡最大的困境就是其黨內人士的分裂，在正副院長選舉的驚險過程使得不得不去重視黨籍立委的訴求，特別是國民黨籍的少數原住民立委蔡中涵以及瓦歷斯·貝林立委的出走現象，記了國民黨一個致命的一擊。因此在正副院長選後，組織了一個有別於之前的組織，由連戰親自指揮，政黨核心人物徐水德秘書長，以及會同行政院組織法研修小組共同組成的因應組織。這些調整與其說是策反，不如說是為因應下一個閣揆同意權的行使，請參見下表：

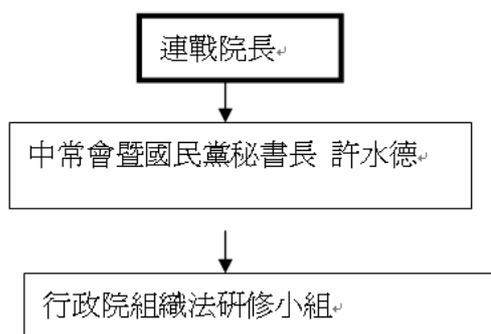


圖 3-5：行使閣揆同意權前因應組織表

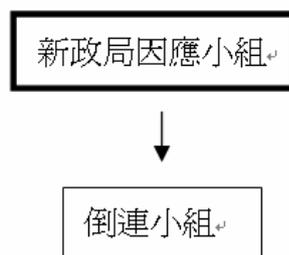


圖 3-6：在野黨行使閣揆同意權前因應組織表

荃立委的陪同下，召開記者會回應民新兩黨大和解。

<sup>11</sup> 蔡中涵總策劃，《如何贏政府-行政院原住民委員會成立的謀略分析》，1998年，台北：紅葉文化事業有限公司。

<sup>12</sup> 〈原住民立委回應大和解時代〉共同聲明書，1995年12月26日，立法院。

因此顯見此次二月政改各政黨無不費盡心思以及為爭取關鍵少數的成員努力不懈。從前述各組織的成立因應接踵而至的挑戰，不論是執政的國民黨，在野黨的民進黨、新黨，乃至於無黨籍，在這場決戰過程裡都卯足了心力因應，過程都相當驚險萬分。而較不同之處則是國民黨所遭遇的不僅僅是外憂，主要還是內部嚴重分歧的問題，由於在正副院長選舉前，國民黨對黨內部紛雜聲音的態度起初是相當不重視，因而產生反彈之舉，終險以一票要交出國會的主導權。這使得國民黨受到相當大的打擊以及挑戰，因此在閣揆同意權之後其組織也做了調整，且由連戰直接指揮行政團隊以及政黨進行操作。



圖 3-7：二月政改過程原住民立委成為朝野政黨爭取支持的對象。  
（資料取自：中時晚報，1996 年 2 月。台北）

## 第二節 原住民立委在二月政改的角色

### 1 立法院正副院長選舉事件

1996年二月政改是執政黨與在野黨影響台灣政治的重要決戰點。在政治運作過程裡，只要國民黨立委內部有歧見的個別成員，都是影響成敗的關鍵因素，也是在野黨策反的唯一空間。民進黨與新黨提出大和解之提出，引起國民黨原住民立委蔡與瓦2位<sup>13</sup>的興趣，瓦歷斯·貝林並回憶表示：

「當時看見民新兩黨大和解，我主動向蔡中涵提議原住民立委也應該主動召開記者會回應在野黨的大和解...」<sup>14</sup>

長期以來作國民黨永遠的配角與常被誤認為沒有多大作用的原住民立委，終於一改過去國民黨與主體社會的印象與觀感。在此局勢下原住民立委的票數若團結起來，將具關鍵性的力量<sup>15</sup>，但並未得到其他原住民立委的正面回應，反而紛紛以不知情<sup>16</sup>提出抗議、保留追訴權<sup>17</sup>或是作秀等語來削弱蔡與瓦即將同在野黨合作的氣氛。甚至發表聲明表達其堅定立場支持國民黨，以劃清同蔡與瓦2人的作為。蔡與瓦同在野黨合作的舉動嚴重打擊國民黨內部團結，卻也打破向來給人「忠黨、鐵票」的原住民立委蒙上一層陰影。對執政近半世紀的國民黨而言，對於部分的原住民立委在這樣關鍵時刻選擇不同政營進行合作，無非是讓國民黨面臨最嚴酷的考驗。而這項紀錄成爲原住民立委在國會問政史上標榜自主性與突顯原住民主體性的歷史界點，也是原住民族運動國會路線的高峰時期<sup>18</sup>。請參見下圖：

---

<sup>13</sup>蔡中涵是原住民立委裡學歷最高由日本東京大學取得社會學博士歸國參政，也是連任最久的一位，第一屆期間有2任都是披掛著國民黨戰袍參選，由於在國會問政常對抗所屬政黨國民黨而惡名在黨，由此就不曾被國民黨高層青睞，雖保留國民黨身分，但自第二屆開始只靠一己實力拿下原住民立委席次；瓦歷斯·貝林是打破原住民立委選舉史上「非國民黨」莫屬的紀錄。第一次參選原住民立委正好是第一次國會全面改選，其以無黨身份參選成功，但參選第三屆時剛加入國民黨，不久又因爲二月政改被黨紀處份。其連任紀錄也僅次於蔡中涵。2人共同之處就是問政性格不受其政黨國民黨拘束，遇政黨立場相左時仍以原住民族權益爲優先考量，

<sup>14</sup> 瓦接受筆者訪談時對我說。

<sup>15</sup> 蔡中涵總策劃，1998《如何贏政府-行政院原住民委員會成立的謀略分析》台北：紅葉文化事業有限公司。

<sup>16</sup> 莊金生、全文盛等人表示對記者會的聲明毫不知情。

<sup>17</sup> 章仁香表示蔡未經授權就發表聲明有違法之虞。

<sup>18</sup> 黃鈴華，2004年「原住民族運動的國會路線」碩士論文草稿。

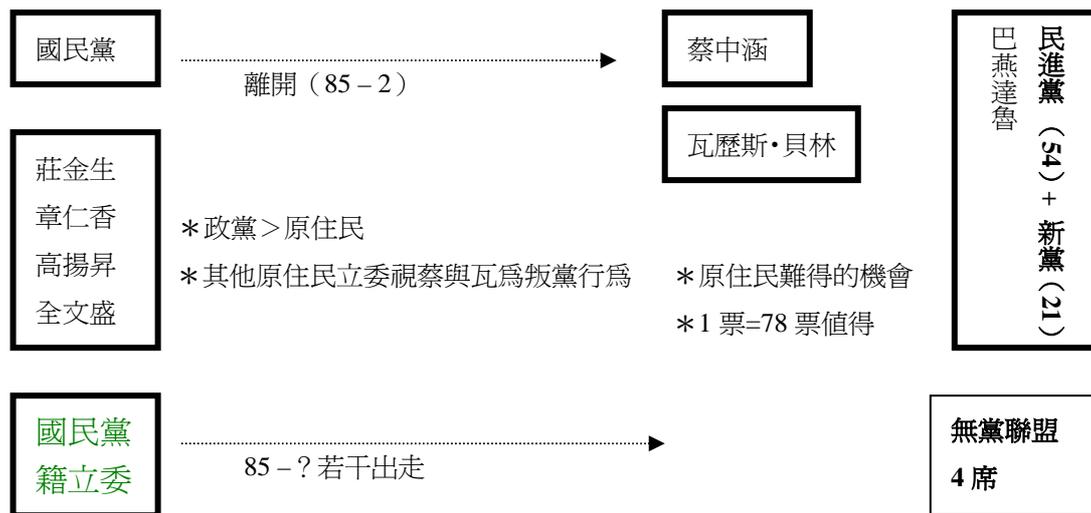


圖 3-8：蔡與瓦同在野黨的合作關係

二月政改兩個決戰點分別於 1996 年 2 月 1 日的立法院正副院長選舉；其次，原訂於是年 2 月 16 日而延至 2 月 23 日的行使閣揆同意權；期間尚有在野黨提案連署的「繼任總統釋憲案」<sup>19</sup>等，是分析原住民立委的二個重要階段。立法院正副院長選舉之前，在野黨已有共識屬意民進黨主席施明德<sup>20</sup>並推派蔡中涵<sup>21</sup>與合作搭檔立法院的正副院長案，在野黨深信此舉將有助於原住民立委的團結<sup>22</sup>。國民黨組的正副院長參選人分別是劉松藩、王金平<sup>23</sup>。

<sup>19</sup> 原住民立委裡有兩位包括蔡中涵與瓦歷斯·貝林參與連署鄭寶清立委等 77 人所提案的「繼任總統連任釋憲案」。明顯看出蔡與瓦將同在野黨合作的意願與決心。

<sup>20</sup> 民新兩黨推舉施明德為立法院院長人選。

<sup>21</sup> 當時在野黨考量蔡中涵主要原因是其資深，且有高學歷的普世價值，較容易被在野黨接受。蔡接獲此提議時，一者以喜一者以憂。喜的是這或許是他這一生裡最難得的一個機會與經驗，雖然看似個人政治地位的提昇，但卻也有助於提升原住民族政治參與與地位；憂的是，如何能確定此舉得到在野黨全面支持？因而使其有些躊躇。當時筆者擔任其國會助理，授權筆者趁其赴日期間與民進黨與新黨個別了解各方狀況。回國後前往接機時，在溝通過程裡明顯感受其尚有疑慮，對筆者表示「要考慮是否要以政治生命作賭注？」但接下來當考量局勢對原住民有利，若能成功運作促使成立行政院原民會以作為終極目標時，值得一搏的想法得到進一步的確定。

<sup>22</sup> 最後唯一公開支持的只有瓦歷斯·貝林。瓦會支持蔡中涵主要背景有二，一是瓦歷斯·貝林尚未當選立委前就積極參與原住民族運動，同當時在任的蔡中涵已有一定程度的接觸。第二屆瓦歷斯·貝林進國會開始兩人進而合作，數次的施政質詢聯合質詢。顯見兩人對原住民族政策理念較為一致，2 人自然就有合作的機會。

<sup>23</sup> 在未確認蔡中涵與在野黨合作程度前，王金平也曾與蔡中涵接觸過。



圖 3-9：立法院正副院長參選人<sup>24</sup>

筆者從幾個面向分析蔡與瓦 2 人可以合作的重要因素，除了對時局與爭取原住民族權益有共同的體認外，基本上問政風格較接近；其次，從競爭關係角度來分析，兩者的選區不同並無競爭或利害關係，這也是能站在同一陣線的主要原因；再者，雖都具有國民黨身分，但與國民黨關係都不比其他原住民立委緊密，因此較不受國民黨壓力所困擾。這是蔡與瓦在理念上較容易達成共識的主要原因。參選正副院長之際，施明德與蔡中涵分別努力拉票，蔡中涵身兼原住民族身分在其參選宣言<sup>25</sup>明白表示：「台灣原住民等待了數千年，...我們再沒有理由放棄當主人的權力...」

瓦歷斯·貝林自謙的表示：「...我自然就成為此次副院長參選人的選舉總幹事囉...」。

在在都顯示 2 位原住民立委對時局創造機會，頗有此時不把握何時還會有此種局面的心情來面對此一戰役。對其他原住民立委<sup>26</sup>而言，對蔡與瓦公然與在野黨合作參選一事，都視為一己私利<sup>27</sup>。雖然面臨其他原住民立委的負面評價，在野黨與蔡與瓦仍在選前積極說服其他國民黨原住民立委，甚至還在選舉前一夜護守最後一線希望<sup>28</sup>，卻仍徒勞而功。翌日立法院正副院長選舉結果第一輪選舉平手之下才進入第二輪，其結果執政黨劉松藩僅贏 1 票之差獲勝，險敗在野黨的院長參選人施明德；副院長則仍由王金平拿下<sup>29</sup>。執政的國民黨在驚險過程裡拿下

<sup>24</sup> 照片資料來源於 <http://www.ly.gov.tw/ly2/index.jsp> 2005/01/10。

<sup>25</sup> 請參見附錄 6，「蔡與瓦同在野黨合作各方的反應」

<sup>26</sup> 莊金生、章仁香、高揚昇、全文盛等

<sup>27</sup> 多數原住民立委對蔡與瓦 2 人同在野黨合作相當不以為然，積極維護其執政黨的立場。並請參見附錄 7，高揚昇書面質詢「對行政院連戰施政方針之總質詢」。

<sup>28</sup> 選前一夜氣氛相當緊繃，在馥園餐會後已近午夜，蔡與瓦邀新科立委全文盛與在野黨的周伯倫等會合持續對其遊說，試圖不讓國民黨再有機會去影響他的決定而守住最後一夜。至凌晨四時，在大家認為應無虞的情況下讓全立委先回投宿飯店休息，不料積極為國民黨奔走的莊金生早已徹夜守候全文盛，一見其回飯店就急忙帶至國民黨秘書長徐水德處溝通，民進黨從選舉第一輪結果推測，其選擇支持國民黨的可能性極高。蔡與瓦唯一可影響的一票就這樣失掉了。

<sup>29</sup> 若林正丈，1997《台湾の台湾語人・中国語人・日本語人 ~ 台湾人の夢と現実》東京：朝日

了第三屆正副院長。請參見下表：

表 3-1：第三屆立法院正、副院長選舉得票情形

	人選	第一輪	第二輪
院長選舉	劉松藩	80	82
	施明德	80	81
	廢票	04	01
副院長選舉	王金平	84	
	<b>蔡中涵</b>	<b>78</b>	
	蔡正揚	01	
	王素筠	01	

(資料來源：參考立法院正、副院長選舉結果，筆者自製)

選舉結果在野黨接一致認為雖敗猶榮，參選副院長失利的蔡中涵也表示「能以原住民的 1 票換取 78 票這一戰是值得的...」。在議場當蔡中涵選舉總幹事發文宣的瓦歷斯·貝林則表示，「在選舉過程受國民黨的其他原住民立委企圖設計我「尿頓」未成功；選舉投票當下又被國民黨立委與其他原住民立委重重包圍試圖影響投票對象，但我還是堅持到最後」<sup>30</sup>。從事件結果來看，在野黨安排原住民立委搭檔參選正、副院長可以促進原住民立委間合作，認為即使不是全數支持，也應不致於只有 2 票的想法只是一種想像，殊不知原住民立委政治生涯與國民黨相戚與共的緊密關係；相較之下對蔡與瓦的勇氣與決心自然表達最高的敬意，「選舉結束後，議場內的民進黨立委盧修一對著我與瓦堅持到最後，給予深深的一鞠躬」<sup>31</sup>。國民黨其他原住民立委則對此看法有二，一是認定蔡與瓦是個人的行為，並無直接與原住民族集體利益有關；二認為蔡也是靠國民黨起來的，此舉是忘恩負義，對執政黨是傷害。筆者分析，雙方除了在認知有落差之外，從同是原住民身分立場來看，政治現實遠超越民族感情；以政黨立場角度來看，維護其政黨勝過原住民。無論從哪一個角度，政治現實與政黨都佔優勢。因此，值得探討的是同為國民黨員的蔡與瓦 2 人為何能擺脫國民黨包袱，主要原因在於兩人的參選過程與國民黨並無太大關係。換言之，兩人較高程度是靠一己實力當選。從這事件顯示，越是依賴政黨，越是無法超越其政黨，正好符合此觀點來了解原住民立委

---

新聞社。頁 277。

<sup>30</sup>由於筆者幾乎都有參與，因此也相當了解失利的兩位原住民立委的真實心情。選完當晚民進黨一再向蔡與瓦道歉，但兩位立委並不能接受民進黨選前一再保證之言而卻失算的事實，更重要的是民進黨立委張晉城竟會出走一事，一再責怪在場的邱義仁秘書長、幹事長周伯倫、林濁水等人。瓦歷斯氣憤的以赤裸的右手擊破桌上的高腳杯，右手無名指下方近手掌處被銳利的玻璃割裂近五公分，深度在 0.2 左右的傷口，血流如注，連協助攙扶的林濁水的風衣都染上了瓦歷斯鮮血。在寒冷又下著細雨的深夜裡氣氛格外詭異。筆者狂奔於大街小巷，希望在深夜裡能找得到藥房來包紮並止住瓦的傷口。蔡與瓦除了強烈表達對在野黨不滿之外，也認為在野黨欺騙了他們。

<sup>31</sup> 蔡中涵回想當時盧修一對他拍拍肩膀並對他說：「原住民已經不一樣了！」

的政治性格。由此了解，失去的不只是一次團結的機會，同時也失去提升原住民政治地位的事實<sup>32</sup>。選後正如預期，兩位都接受黨紀處分，蔡中涵遭開除黨紀，而瓦歷斯·貝林停黨權一年。對於遭國民黨黨紀處份蔡與瓦態度一致的表示：「面對國民黨黨紀處分早已預料，懲處結果欣然接受」



圖 3-10：蔡中涵與瓦歷斯·貝林遭國民黨黨紀處份  
（資料取自：自立晚報，1996 年 2 月 8 日，第 3 版。台北）

事實上在蔡與瓦立委召開記者會之前，就在第三屆選後不久的 12 月下旬，民進黨、新黨相繼與蔡中涵立委接觸。民進黨派立院黨團總召張俊宏立委以及民進黨全國不分區立委，也是唯一原住民身份的巴燕達魯立委；新黨方面則由新黨立院黨團召集人郁慕明立委，兩黨同時分別與蔡中涵立委進行初步接觸與溝通。雖然蔡中涵立委公開表達過願意與在野黨合作的想法，但在態度上尚處於保留的階段，因此最早就由其國會助理代為接觸。<sup>33</sup>由此了解，此一公開表達的做法，筆者分析其目的有二：一為測試國民黨的態度；二為不排除與在野黨接觸與溝通的機會。兩人即使召開記者會回應在野黨大和解，但卻對國民黨仍寄於一定程度的期望，進一步視國民黨態度來決定是否與在野黨接觸。對於長期在國會發揮不了太大作用的原住民立委而言，謹慎拿捏才不致於在兩大政營失去關鍵的角色。

由於兩位原住民立委都屬國民黨籍立委，公開宣示回應大和解以及願與在野黨合作，因此自然對其所屬政黨是一項衝擊。兩位原住民立委回應在野黨大和解的動機也造成原住民立委本身內部許多的臆測，惟可以確定的是蔡與瓦能體認時局，並認為：若以關鍵少數的難得機會來爭取原住民整體利益是值得放手一搏的大好機會。但對其他多數原住民立委而言，因不願違背所屬政黨，以及個人因素而未能跟進。在蔡與瓦公開宣示回應在野黨大和解之後，也曾於 1 月 18 日與莊金生、馬賴古麥立委連袂拜訪過行政院長連戰先生，表達即將面對正副院長選舉與總統大選原住民關鍵角色的情勢並提出共同聲明，希望行政院協助完成「原住

<sup>32</sup> 請參見附錄 8「蔡中涵參選副院長文宣內容」。

<sup>33</sup> 筆者為蔡中涵立委多年國會助理，在當時主要扮演橋樑的角色，試圖不讓其直接面對問題做為緩衝，讓其有較多空間來進行有效的策略。當時約筆者至張俊宏立委位於北平東路上五樓的辦公室，表達由原住民立委蔡中涵立委參選此次副院長，會獲得在野兩黨的全力支持，同時藉此來喚起原住民族團結力量，以重拾原住民族尊嚴等等；新黨郁慕明立委則相約於台北市議會現址對面的咖啡廳商討如何內河支持事宜。但再筆者相談過程仍盤旋著一個問題，就是在野兩黨如何保證支持蔡中涵立委？民、新兩黨立委都一致保證不會有人不配合等語。

民基本法」、「原住民教育法」、「原住民土地權」，以及「成立少數民族委員會」等案立法工作。

而連戰雖允諾原住民立委訴求，對成立少數民族委員會一案卻表示要依據「行政院組織法」第 14 條規定成立特種委員會答覆原住民立委；1 月 20 日國民黨中央政策會第六次黨政運作研討會上，蔡與瓦更強烈表達若不承諾成立少數民族委員會，將以反對閣揆同意權進行抗爭。在同此時同黨籍其他原住民立委並未共同聲援兩人的聲明，由此來看，原住民立委身受國民黨影響至極極可想像。雖然國民黨籍的原住民立委蔡與瓦，數度努力讓所屬政黨國民黨了解此一形勢，要求能夠重視其聲明與訴求，但仍然不受國民黨正面回應。在此過程裡，其他同黨籍的原住民立委不僅未站在同一戰線，對二位立委所提出的聲明還予以還擊。<sup>34</sup> 上級對於二人發表的訴求也從未正面回應。根據蔡中涵立委的口述，國民黨黨鞭還以冷眼輕蔑相向說出「原住民立委堅持不了多久」之類的話，仍然不改長期以來對原住民立委只要「摸頭、安撫一下」就好的態度。由此了解到國民黨輕率的態度是喪失原住民立委對政黨信心的重要原因，同時失去與黨籍原住民立委進行良好互動以及溝通的機會。然而造成少數原住民立委在極度互不信任情況下，選擇與所屬政黨進行一場反抗而走向與在野黨合戰的行列。請參見下表：

表 3-2：2 月 1 日 立法院正副院長選舉前原住民立委與執政黨之互動

事由	蔡中涵瓦歷斯·貝林	執政黨國民黨態度	其他原住民立委態度
2 月 1 日 立法院 正、副院 長選舉 前	1、1995 年 12 月 26 日蔡瓦立委召開記者會回應在野黨提出大和解表示願與支持原住民相關法案的政黨合作；七位新科原住民立委將組「大聯盟」；發表「原住民立委回應大和解時代」共同聲明。 2、1996 年 1 月 18 日第二屆近尾聲，蔡與瓦歷斯、莊、馬賴立委約見連戰商討行使閣揆同意權、總統選舉交換意見，蔡當面並要求行政	1、國民黨高層召開黨政會議決議由黨團進行溝通、安撫工作。 2、國民黨秘書長徐水德表示兩位黨籍立委指示發表個人意見而已，「不是在行動上與在野黨合流」，且不會影響國民黨在立法院的運作。 3、立法院工作會主任廖福本自信原住民立委不會「出走」。	1、莊金生立委發表聲明：指蔡與瓦立委未與他討論過，根本不能代表所有原住民立委。並且聲稱蔡與瓦是在作秀。 2、新科立委之章仁香立委強調：蔡中涵等未經授權就代表她說話深表遺憾，並將保留法律追訴權。 3、章仁香、全文盛、高揚昇等人也表示曾談過如何爭取原住民權益，但不曾談

<sup>34</sup> 「大和解興波，國民黨原住民立委內訌」，莊金生及章仁香分別發表聲明，指蔡中涵二人不能代表所有原住民。莊金生表示蔡中涵與瓦歷斯貝林二人完全沒有與他們談過；章仁香則強調蔡中涵等未經授權就代表她發言，他深表遺憾，並保留法律追訴權。自由時報等。1995 年 12 月 27 日。

	<p>院應盡速成立原住民族事務委員會。</p> <p>3、1996年1月21日蔡與瓦立委在國民黨黨政運作研討會上對行政院「108案」中未列入成立少數民族委員會強烈不滿，下最後通牒以行使閣揆同意權換取少數民族委員會。</p> <p>4、選前一晚與七位原住民立委餐敘後，蔡與瓦二人與民進黨主席施明德、秘書長邱益仁、張俊宏等密商。</p> <p>5、瓦歷斯·貝林與全文盛明確表示副院長投票會支持蔡中涵。</p> <p>6、1996年2月1日一早蔡中涵與張俊宏再度密商；下午2時30分蔡中涵宣佈角逐副院長。</p> <p>7、1996年2月1日立法院正副院長選舉，蔡中涵與在野黨施明德搭檔正、副院長；瓦歷斯·貝林立委支持在野黨二月政改。</p>	<p>4、連戰答覆：「行政院組織法第14條規定可以成立特定委員會，應具時效性」</p> <p>5、行政院召開副首長會議，確認各部會負責認養動員國民黨籍立委名單。劉、王二人表示已出面疏通蔡中涵。</p> <p>6、跨黨派七位原住民立委首度齊聚一堂密商。正副院長提名人劉王二人前往拜票。</p> <p>7、凌晨莊金生守候全文盛至國民黨團辦公室約見徐水德中常會秘書長。</p> <p>8、一早徐水德親自到立法院與傳聞可能跑票的原住民立委會面要求其不要跑票。</p> <p>9、1996年2月1日立法院正副院長選舉李登輝主席準備親自召見蔡中涵遭拒。理由為「這是原住民千載難逢的機會」。</p> <p>10、劉松藩：施明德（第一輪）80：80；（第二輪）82：81，一票險勝；副院長王金平：蔡中涵84：80，王蟬聯。</p>	<p>過對大和解的看法。</p> <p>4、1996年2月1日立法院正副院長選舉，全文盛立委第一輪投在野黨；第二輪則回國民黨。</p> <p>5、莊金生、高揚昇、章仁香等支持執政黨。</p>
--	--	---	---

原住民立委與執政黨國民黨之互動表了解，事實上部分原住民立委早在第三

屆立委選舉前就開始注意有關國會生態即將丕變的事實，三黨不過半的國會生態也正啓動部分原住民立委的思維。在參選第三屆立委後也就是 1995 年 12 月 26 日由蔡中涵與瓦歷斯·貝林立委主導召開記者會，回應在野黨的大和解，並試圖組建即將上任的新科原住民立委共同以政團模式組成大聯盟的構想，企圖與其他政黨能夠平起平坐進行政策協商的機制。第三屆的國會生態有助於原住民立委發揮關鍵少數角色的契機。蔡中涵與瓦歷斯·貝林立委對於大和解觀念的理解在於民、新兩黨為台灣的前途提出大和解理念，其概念中的「彼此尊重」，尊重原住民進而發揮大和解精神，對原住民是好事。並且認為大和解能給予原住民很大的生機，過去三、四十年來原住民的政治角色渺小「微不無道」，認為原住民當了那麼幾久的「陪襯角色」，終於可在未來立法院運作中發揮重要影響力。<sup>35</sup>

從上表了解蔡與瓦兩人是屬於支持大和解原住民立委；不支持大和解的有莊金生、章仁香、高揚昇、全文盛等四位立委。基本上兩組在幾個問題的認知是不同的，一為對國會生態與時局對原住民的重要性；二為大和解的理解。換言之，體認國會生態三黨不過半的局勢，對長期在國會邊緣化的原住民立委而言，是一個相當難得的機會，若原住民立委超越黨派團結一致則具有關鍵性角色。藉由大和解精神及理念進行與其他政黨之間的合作，進而完成多年長期未受執政黨國民黨重視的原住民政策，能夠儘速完成立法工作的目的。從互動表上顯見箝制或影響兩組原住民立委關鍵因素就是政黨壓力，對多數原住民立委而言，考量整體原住民議題並不會構成其壓力，因此，在互動表上可見多數原住民立委極力撇清與蔡與瓦之間關係與所發表的言論，深怕自己背負違反黨紀之責而擔憂，反而並不會太在意時局對原住民立委可以放手一搏的機會。由此來看，多數原住民立委即使可以體認國會生態對原住民立委是一個大好的機會，卻因政黨壓力而放棄機會。多數原住民立委終究無法超越政黨壓力來成就為原住民政策的目標。因此，不禁令我們反思原住民「民意」的重要性，以及原住民民意在原住民立委心目中的地位。因此，不支持大和解的原住民立委對於蔡與瓦的言論與主張組成政黨模式的大聯盟等則採取不認同或否認、反駁等之態度，更突顯原住民立委因政黨關係而撕裂原住民立委之間的理念，以及不可能合作的本質所在。

有關正副院長選舉之前及其過程裡執政黨國民黨與蔡與瓦兩人的互動關係以及對其態度之探討，就整體分析，國民黨向來對原住民立委的態度以安撫多於問題的實質解決，在態度或互動上是由上而下的關係。當蔡與瓦二人公開召開記者會回應在野黨大和解時，徐水德則以慣性及表面的理解蔡與瓦兩人不是在行動上與在野黨合流之語，顯示出對原住民立委絕不會做出違背國民黨之舉的態度；同樣的身為立院工作會主任廖福本立委也自信的表示原住民立委不會「出走」等等之反應，在在說明了國民黨對原住民立委十足的掌握度，對有不同意見的態度可以說是相當輕率，用以安撫就足以解決原住民立委的問題。在過去只要黨秘書

---

<sup>35</sup>自立晚報，台北，1995 年 12 月 26 日。

長或者立院的黨鞭出面調解，大致上就可以緩和和一些歧見，由於國民黨向來如此，並未警覺到蔡與瓦二人的堅持將會帶給國民黨前所未有的挑戰。因此，在二月政改過程裡，輾轉多位黨鞭表面安撫後，二人仍不改己見。隨著情勢越形緊急時才動輒到行政院長連戰本人，甚至是李登輝黨主席出面，表示手下努力無效而親自出面調解，雖然接觸層級相當高，但在對於面對蔡與瓦兩人的態度，仍不改過去國民黨對原住民立委的表面形式上的安撫，乃至言行不一致，從下至上都顯現出虛晃且毫無誠意可言。最明顯就在第二屆即將結束前一日即 85 年 1 月 18 日，原住民立委求見連戰院長希望能協助成立原住民專責機購以及通過原住民法案等，而連戰的答覆將依據行政院組織法第 14 條成立特定委員會，應具時效性。但在數日後 1 月 21 日國民黨召開「黨政運作研討會」中所提的「108 案」中，卻連一項有關原住民政策提案都未提，即使曾經承諾過原住民立委將協助成力少數民族委員會提案都未提，使得蔡與瓦二人下了最後通牒，決定以行使閣揆同意權換取成立少數民族委員會。從上述的幾個過程來分析，蔡與瓦兩人雖然處處表現出對其所屬政黨國民黨的不滿，並公開回應在野黨大和解等動作，卻也釋出多次的善意，顯見蔡與瓦二人對國民黨仍存著一絲的期望，只是國民黨從始至終在態度上不曾正面回應，且對原住民立委對黨的依賴程度頗有自信，而不認為原住民立委真會做出違背黨的作為。因此，國民黨在表面上對蔡與瓦二人的態度是由輕率到「正視」，但本質上卻如出一轍。黨秘書長徐水德也僅以「不要跑票」來告誡有不同意見的原住民立委。

由於在野黨推派原住民立委蔡中涵合作搭檔副院長，認為此舉對原住民整體而言是難得的機會，在野黨也深信此舉有助於原住民立委的團結，但事實卻正好相反。除了蔡中涵本人之外，另外一位公開支持的就是瓦歷斯·貝林立委。瓦歷斯·貝林立委支持蔡中涵立委可以從歷年質詢情況便能看出端倪，例如在第二屆開始兩人就常常以聯合質詢方式進行施政質詢。若非對原住民政策理念，且對原住民問題了解的深度一致，二位立委就不大能以聯合質詢方式合作。另外，瓦歷斯·貝林立委在尚未當選立委前也常積極參與原住民運動，與當時已在任的蔡中涵立委有一定程度的熟識與了解，例如還我土地運動等。待進入國會以後僅就問政理念方面 2 人自然就有合作的機會。就筆者另一個分析，兩者的選區不同本質上並無競爭或利害關係。換句話說，如果兩者同屬一個選區必然會再競爭的壓力下無法進行實質的合作。上述可以說明蔡中涵立委與瓦歷斯·貝林立委會合作以及願意支持蔡中涵立委幾個重要的背景。

選擇以原住民立委搭檔的在野黨除了提供原住民機會，一方面也有助於原住民立委的團結，且能對在野黨在二月政改過程裡有所實質助益。參選副院長的原住民立委蔡中涵在其參選宣言上也明白表示：「太陽的子女...台灣原住民等待了數千年，終於可以當上台灣的主人...」，除了可以感受到在野黨對原住民的誠意之外，對原住民整體政治地位都是一項提升的機會。惟對其他原住民立委而言，政黨利益優於其他個人利益。多數原住民立委若非因為相對依賴國民黨，則原住

民立委的自主性應該更明顯才是。蔡中涵立委公然與在野黨合作參選在其所屬政黨必然是一項嚴重違紀，其他原住民立委包括平地原住民立委莊金生、章仁香，山地原住民立委的高揚昇、全文盛等更是對此有不同的解讀，視其為一己私利所為，更何況為了維護黨的整體利益而不願支持蔡中涵立委。因此就筆者對分析，立法院正、副院長選舉對多數原住民立委而言，並未能感受到是可以提升原住民政治地位的作用，反而積極維護其政黨的利益為其重要職責。而最後不計一切仍然義無反顧支持在野黨的則有同屬國民黨籍的平原立委蔡中涵，以及山原立委瓦歷斯·貝林。立法院正、副院長選舉結果院長部分執政黨劉松藩僅贏 1 票之差險些敗給在野黨的院長參選人施明德；副院長部分則由執政黨的王金平則贏了蔡中涵立委 8 票。最後仍由執政的國民黨拿下第三屆正副院長。站在在野黨立場雖敗猶榮，尤其參選副院長失利的蔡中涵立委也在選後表示能以原住民的 1 票換取 78 票，這一戰是值得。<sup>36</sup>選後正如預期的一樣兩位國民黨籍原住民立委也接受了黨紀處分。蔡中涵立委遭開除黨紀；瓦歷斯·貝林立委則被停黨權一年。

就正副院長選舉過程始末來看，早在舉行第三屆立委選舉之後不久，在野黨民進黨以及新黨就已分別積極與蔡中涵立委接觸並交換相關意見多次，雖然並沒有即刻得到蔡中涵之允諾，但仍然棄而不捨的溝通。在經過蔡與瓦立委以召開記者會來宣示回應在野黨的大和解乙事，並且一方面來試探國民黨對其態度。在此之前國民黨方面並沒有意識到問題的嚴重性，反而是在野黨更積極拉攏的對象。由此來看筆者認為國民黨向來就不會太在意原住民提出的相關問題，而且原住民也不輕易違背黨的政策或主張，因此即使已到了燃眉之急也不會認為原住民方面有什麼值得擔心的問題。帶蔡與瓦召開記者會以後才意識到事情的嚴重性，才由國民黨立院工作會主任廖福本緊急召開記者會進行說明。

從記者會說明會內容來看，國民黨僅在說明經過了解二人並不會離開國民黨，也不會參加新黨或民進黨所提出有關政治性法案。對於有關原住民法案，跨黨派間的合作他並不反對。但事實上蔡中涵與瓦歷斯·貝林立委所提出的前提就是要與支持原住民相關法案的政黨進行合作，換言之，誰支持原住民法案就支持誰，在野黨立刻就承諾協助成立少數民族委員會；而國民黨方面除了在進入第二屆尾聲之際，由第二屆立委蔡中涵、莊金生、馬賴古麥、瓦歷斯·貝林等立委前往約見行政院長連戰時提出相關訴求，連戰則以成立其他部會一併考量等說辭，卻始終未能正面回應原住民立委所提出的訴求。選前一日各黨仍然進行做最後的

---

<sup>36</sup>由於筆者幾乎都有參與，因此也相當了解失利的兩位原住民立委的真實心情。選完當晚民進黨一再向蔡與瓦立委道歉。但兩位立委並不能接受民進黨選前一再保證之言而卻失算，更重要的是民進黨內部竟也有人出走一事，使得兩位原住民立委一再責怪民進黨在場的邱義仁秘書長、幹事長周伯倫、林濁水等人。瓦歷斯隨即用赤裸右手擊破桌上的高腳杯，右手無名指下方近手掌處被銳利的玻璃割裂近五公分，深度在 0.2 左右的傷口，血流如注，連協助攙扶的林濁水立委的風衣都染上了瓦歷斯鮮血。在寒冷的深夜裡氣氛格外的詭異。筆者也在寒風裡狂奔於街道小巷，希望能找得到藥房來包紮並止住瓦歷斯的傷口。兩位原住民立委除了強烈表達對在野黨不滿之外，也認為在野黨欺騙了他們。

努力，七位原住民立委包括民進黨不分區巴燕達魯立委在內也舉行了一次餐會，會中角逐國民黨正副院長以及助選黨鞭等數人川流席間，並無明顯討論正副院長選舉之事。<sup>37</sup>因為實際上在此餐敘之前各原住民立委都早已有了定見，並不會因為一個聚會或餐敘改變其想法。表面上是給參選者表達想法的機會，但在檯面下則各有各的盤算。另外也看出國民黨在最後一刻仍然深信原住民立委不會作出違背國民黨的事情，因此在餐敘中僅說出希望支持以及不要跑票等語。

## 2 行使閣揆同意權事件

經過立法院正副院長選舉激戰後，緊接著面臨的是行使閣揆同意權，原定於2月16日行使因故延至2月23日。受到正副院長選舉激烈的影響，國民黨面對行使閣揆同意權的態度比正副院長選舉更為積極謹慎。雖然對於違反黨紀的蔡中涵與瓦歷斯·貝林懲處定案，但又深知2人仍具關鍵少數，國民黨高層又再度面對兩難。且又因黨內出現「蔡中涵效應」<sup>38</sup>而只能選擇盡速處理懲處案，以防止引發內部更多的問題。同黨籍立委洪性榮與陳志彬的聲援<sup>39</sup>，但卻不見同黨籍的原住民立委的聲援。甫遭國民黨黨紀處置而離開國民黨的蔡與瓦<sup>40</sup>絲毫未受到任何影響，仍不改其自主作風積極推動原住民族權益之法制化，積極嘗試不計前嫌努力與其他原住民立委取得共識，要求行政院成立原住民委員會以做為行使閣揆同意權的政治籌碼<sup>41</sup>。國民黨也改變之前面對原住民立委出走仍一副不可能的態度，旋即由許水德與涂德錡約見蔡與瓦二人，並表示同意邀集黨務立法與行政人員針對設立少數民族委員會問題進行研議。但至翌日，行政院組織法研修小組召集人徐立德與蒙藏委員會委員長李厚高都否認承諾要成立原住民委員會一事。外界認為是國民黨內部出現聯繫上的問題，但對此蔡與瓦卻有不同的解讀，反而讓2人在策略運作上格外謹慎，一切都要求白紙黑字證據確鑿，才能相信國民黨。

在與第三屆新科立委高揚昇與全文盛取得共識後即研擬出四項要點：(一)行政院立即裁示少數民族委員會成立並組成籌備小組(二)少數民族委員會主任委員、副主任委員、主任秘書和半數以上委員須由台灣原住民擔任(三)少數民

---

<sup>37</sup> 這是檯面上的情形，在馥園餐會後已近午夜，蔡與瓦立委帶走了新科立委全文盛到不知名的卡拉ok店，與在野黨的周伯倫立委等會合，試圖不讓國民黨在去影響他的決定而守住最後一夜。至凌晨近四時左右，在大家認為應無虞的情況下讓全立委回投宿飯店休息，不料積極為國民黨奔走的莊金生立委則守候全文盛多時，一見其回飯店就急忙又被帶到國民黨秘書長徐水德進行溝通，最後還是聽從了國民黨的意見。原住民唯一可以影響的一票就這樣失掉了。

<sup>38</sup> 國民黨內部出現一種「會哭的小孩有糖吃」的說法，國民黨深怕其他黨員起而效尤。

<sup>39</sup> 1月20日國民黨政策會召開「黨政運作研討會」上就相當聲援蔡與瓦以成立原住民委員會作為交換行使閣揆同意權的做法。

<sup>40</sup> 瓦雖只是被國民黨停權1年處分，但因二月政改與國民黨關係漸行漸遠。

<sup>41</sup> 選完正副院長選舉後，筆者在翌日上午陪同蔡中涵從台北至台中與瓦歷斯·貝林會合，繼續商討有關要求國民黨在行使閣揆同意權前，提出成立少數民族委員會的時間表，否則將投反對票。

族委員會的人事任免需和原住民進行諮商（四）因應委員會成立在即，行政院應同意動支第二預備金。再以原住民立委聯名致函予行政院，並要求行政院於 22 日前具體回應，否則將不會同意閣揆同意權。在國民黨逐漸釋出善意的情況下，其他原住民立委也凝聚共識。連戰為能爭取原住民立委的支持，表示確定以「少數民族委員會」為名，指示縮短研議時間儘早定案；同時要求原住民立委共同署名致函行政院具體提出「少數民族委員會組織法」、預算及相關人事安排的建議<sup>42</sup>。為表達誠意，行政院長續任閣揆資格審查會議時，就當場允諾動用第二預備金成立原住民委員會。

國民黨對原住民立委釋出的善意，已使得在野黨開始憂心原來與之合作的蔡與瓦是否會因而轉向支持國民黨<sup>43</sup>。雖如此民進黨仍信守當初承諾，由中央黨部函請立法院民進黨團提案修改「行政院組織法」，並重申支持設立少數民族委員會案。國民黨為確立原住民立委的支持態度，鑒於正副院長選舉的驚險過程，先安排蔡與瓦以外的原住民立委會面<sup>44</sup>，數日後連戰也安排已遭黨紀處分的蔡與瓦爭取兩人的支持，並藉此承諾成立少數民族委員會安排會面。從朝野兩黨一連串的運作得知，原住民立委已成功的在朝野兩黨之間運用其關鍵少數之策略，爭取原住民族集體權益。筆者發現，如果在一開始沒有蔡與瓦挺身扮演關鍵角色，兩人也不過是國民黨的一份子，也不會是各政營爭相爭取的對象；更無法藉此凸顯成立行政院原住民專責行政機構的議題。從承諾到確定成立少數民族委員會；甚至確立原住民將獨立於少數民族之外來成立新的單位，都顯示出國民黨讓步的具體行動。由於法源依據將影響未來組織位階，在行政院未具體提出依據「行政院組織法」第幾條之情況下，原住民立委反對行政院版提出以「行政院組織法」第 14 條做為成立組織的法源依據而產生歧見。請參見下表 3-3：

表 3-3：法源依據的爭議點（筆者製表）

版本	法源依據	組織	位階
行政院	「行政院組織法」第 14 條	特種委員會	任務編組、臨時組織，比蒙藏委員會矮一截
原住民立委	「行政院組織法」第 3 條	部會級原住民委員會	法律位階

行政院版為求時效為由，立即成立原住民委員會就應依據「行政院組織法」

<sup>42</sup> 旋即又指示研考會主委王仁宏擔任原住民委員會籌備小組召集委員，確定將原住民從少數民族獨立出來。

<sup>43</sup> 施明德主席於來來安排餐敘持續與蔡與瓦接觸，表達希望在行使閣揆同意權仍能繼續支持在野黨之意。

<sup>44</sup> 連戰與許水德約見莊金生、高揚昇、全文盛表示將考慮甲、乙兩個方案。甲案名稱為「蒙藏暨少數民族委員會」；乙案名稱為「少數民族委員會」。

第 14 條，以特種委員會成立原住民委員會。由於特種委員會是屬臨時性任務編組的單位，會有隨時被裁併的疑慮，因而未獲原住民立委的讓步，蔡對連戰表示：

「如果是依行政院組織法第 14 條，得設特種委員會的規定就只是屬於任務編組，在位階上比蒙藏委員會矮一截。並要求主計處應先編列預算成立部會級的原住民委員會才能符合原住民立委的要求，否則還是不會支持連戰閣揆」<sup>45</sup>。

蔡隨後召開記者會明白表示：

「行政院如果無法將原住民委員會提升為部會級，原住民立委將會有一半投下反對票。相對的如果立法院黨團提案修正行政院組織法第三條，增設部會級原住民委員會，六位原住民立委將一致支持連戰續任閣揆」<sup>46</sup>。

行使閣揆同意權當天一早，國民黨立院黨團由莊金生、高揚昇、全文盛、章仁香立委召開記者會，宣布將由國民黨籍立委共同提案修改「行政院組織法」第 3 條，設部會級的原住民委員會，這才讓此爭議暫告一個段落。行使閣揆同意權與成立行政院原住民族委員會議題因政治角力畫上等號，也因而使得原住民議題首度被推向最高政治層次來討論。原住民立委有別於正副院長選舉時態度兩極化，適時的在行使閣揆同意權之前堅定意志並團結一致<sup>47</sup>，終於促使行政院成立原住民委員會。二月政治改革的重要決戰點對原住民立委而言是一項重大的考驗。綜觀二月政改過程原住民立委的表現，蔡與瓦 2 人面對政黨多數決自始至終態度都一致，符合回應在野黨大和解所主張：「任何願意支持原住民族相關法案的政黨合作」，除了正副院長明顯與在野黨合作之外，行使閣揆同意權之前，筆者發現蔡與瓦 2 人從不將自己推向任何一個政營，藉以完成長期以來透過問政無法達成的原住民族權益，而這就是令朝野政黨處心積慮爭相拉攏的重要策略。雖然到最後朝野政黨差距落差極大，蔡與瓦最後的意向為何已不是大家所關心的，而是盡速關注到成立行政院原住民委員會的籌組工作上。對於其他原住民立委的意向或態度，則因不同狀況而有不同的選擇，在前後事件上有截然不同的表現。請參見下表 3-4：

<sup>45</sup> 行使閣揆同意權的前一天，由立院工作會主任廖福本安排蔡中涵、莊金生等原住民立委與連戰再度會面，而這也是原住民立委與連戰最後一次針對成立原住民委員會交換意見

<sup>46</sup> 詳見自立早報。1996 年 2 月 23 日。台北。

<sup>47</sup> 由於蔡與瓦的堅持與主動積極尋求其他國民黨原住民立委的支持，要求行政院成立原民會以換取閣揆同意權的做法。最後共同擬出四項要點遞交連戰。

表 3-4：二月政改原住民立委態度傾向的分析表（筆者製表）

事由	支持國民黨	支持在野黨	影響
2月1日 立法院正、 副院長選舉	莊金生（國） 章仁香（國） 高揚昇（國） 全文盛（國）	巴燕達魯（民） 蔡中涵（國） 瓦歷斯·貝林（國）	原住民立委未能 團結，蔡中涵參 選副院長失利
2月23日 行使閣揆同 意權	莊金生（國） 章仁香（國） 高揚昇（國） 全文盛（國） 蔡中涵（無） 瓦歷斯·貝林（無）	巴燕達魯（民）	6位原住民立委 以同意權換取行 政院原民會的成 立

筆者分析影響原住民立委的主要原因大致有以下：一、為對台灣政治局勢與國會生態的認知問題；二為關鍵性角色的掌握；三為政黨的包袱與壓力。顯見對此局勢的認知與政黨是影響多數原住民立委的重要關鍵因素。雖然最後蔡與瓦二人未持續與在野黨合作，在行使閣揆同意權時是投以廢票頗令人玩味，但從另一個角度而言，蔡與瓦在掌握對原住民族集體權益有利的前提下，作出不同的選擇絕對是有其不為外人所知的的原因，整體來說，算是一項成功的運作。從歷屆原住民立委的相關質詢與提案內容來看，要求中央成立原住民專責機構是出現最多的議題，也是原住民族運動長期以來的訴求之一，顯示出原住民族社會對執政當局的期望，但卻始終未受到執政者的重視，而只停留在紙上談兵的階段，毫無進展可言。原住民立委夾雜在多數決與政黨勢力的生態下，藉由國會政黨重組的生態下，打下一場原住民族集體權益勝利之戰。

閣揆同意權之前，甫遭國民黨黨紀處置而離開的原住民立委蔡中涵與瓦歷斯·貝林立委，仍不改作風積極運作以達原住民權益法制化的機會。<sup>48</sup>國民黨方面在蔡與瓦兩人聲明要求國民黨承諾成立少數民族委員會時間表，否則就會在閣揆同意權投下反對票之言論之後，尤其面對在野黨來勢洶洶，正副院長選後第二天，民進黨就信守承諾由民進黨中央黨部函請立法院民進黨團修改行政院組織法並重申設立少數民族委員會。當晚國民黨秘書長徐水德與涂德錡即刻約見蔡與瓦兩人進行溝通，同意邀集黨務立法與行政人員對成立「少數民族委員會」等問題進行討論。但在數日後卻得到行政院組織法研修小組召集人徐立德以及蒙藏委員會委員長李厚高等否認要成立少數民族委員會此事。不禁令蔡中涵與瓦歷斯·貝林二人感到質疑其黨內的聯繫與誠意。顯見國民黨窮於對外疏通，卻忘了內部聲音的整合，這也使得蔡與瓦兩人在運作過程裡更為機警。

<sup>48</sup> 選完正副院長選舉後，筆者在翌日上午陪同蔡中涵立委至台中與瓦歷斯·貝林立委會合，商討要求除非國民黨在行使閣揆同意權之前提出成立少數民族委員會的時間表，否則將投反對票。

爲了顯示執政黨對成立原住民專責機構的誠意與具體作爲，行政院長連戰與秘書長徐水德排除了已遭黨紀處分的蔡與瓦約見其他黨籍原住民立委包括莊金生，高揚昇以及全文盛立委等人，表示行政院會將研擬甲乙方案進行研究，甲案爲成立蒙藏暨少數民族委員會；乙案爲成立少數民族委員會。<sup>49</sup>試圖將成立原住民專責機構的具體作爲交由其他國民黨籍原住民立委來進行籌握。但鑒於正副院長選舉的驚險經驗，時局詭譎的令國民黨仍然無把握通過閣揆同意權一事，因此，在與其他黨籍原住民立委會面以後的數日，連戰院長爲了爭取遭黨紀處分的蔡與瓦兩人的支持，藉由承諾成立少數民族委員會安排一次會面。而在這之前民進黨主席施明德也與蔡與瓦二人有過聚會，表達希望能繼續支持在野黨反對連戰閣揆同意權。從國民黨與民進黨之間對蔡與瓦二人身上所下工夫可見一般，突顯了二人在二月政改過程的重要與關鍵性。也由此得知執政黨與在野黨之間競爭相當激烈。

爲能掌握時機，蔡與瓦二人雖然夾在兩造之間，積極與其他原住民立委坐下來商討尋求最基本的支持，能夠將政黨暫擱於一旁把握住這一次可與政府談判的機會，因此在與第三屆新科立委高揚昇以及全文盛立委取得共識，研擬出四項要點，由蔡瓦遞交連戰院長。四項要點：（一）行政院立即裁示少數民族委員會成立並組成籌備小組（二）少數民族委員會主任委員、副主任委員、主任秘書和半數以上委員須由台灣原住民擔任（三）少數民族委員會的人事任免需和原住民進行諮商（四）因應委員會成立在即，行政院應同意動支第二預備金。並要求行政院在行使同意權之前具體回應，否則將部會同意閣揆同意權。爲能爭取二人的支持，連戰表示確定以「少數民族委員會」爲名外，並指示縮短研議時間儘早定案。並要求原住民立委共同署名致函行政院具體提出原住民對「少數民族委員會」組織法、預算及相關人事安排的建議。最重要還是希望蔡與瓦兩人能夠支持閣揆同意權以及總統選舉。

對原住民立委而言，行使閣揆同意權與行政院成立少數民族委員會二件事原本可能是毫無關聯的，卻因微妙的政治角力下而畫上了等號。也因而使得原住民議題首度被推向最高政治層次來討論。正副院長選舉的經驗，國民黨的態度由自若到緊急，從是否要承諾成立少數民族委員會到確定成立少數民族委員會，乃至確定原住民獨立於少數民族之外以及單位名稱的確立，都顯示出國民黨逐漸讓步的具體作爲。但涉及位階定位問題時卻有不同的意見。行政院主張以特種委員會成立原住民委員會。顯見行政院雖然已讓步到此，但在態度上仍然以一種已經對原住民立委的要求有了善意與積極的回應。因此蔡中涵等原住民立委則認爲如果成立原住民委員會是依照行政院組織法得設特種委員會的規定，就是屬於任務編組，在位階上就比蒙藏委員會低一階，而強烈要求應該成立部會級的原住民委員

---

<sup>49</sup>當晚由立法院工作會主任廖福本請蔡與瓦吃飯，希望能對明天（2月6日）即將黨紀處分一事進行安撫工作，同時因爲閣揆同意權在即，希望能得到蔡與瓦兩人的支持，表示國民黨會對成立少數民族委員會積極運作。當下蔡與瓦表示不應加上蒙藏兩字，應成立少數民族委員會。

會，否則還是不會支持連戰閣揆。

行使閣揆同意權的前一天，由立院工作會主任廖福本安排蔡中涵、莊金生等原住民立委與連戰再度會面，而這也是原住民立委與連戰最後一次針對成立原住民委員會交換意見。並在會後召開記者會表示，行政院如果無法將原住民委員會提升為部會級，原住民立委將會有一半投下反對票。相對的如果立法院黨團提案修正行政院組織法第三條，增設部會級原住民委員會，六位原住民立委將一致支持連戰續任閣揆<sup>50</sup>。若非經由多日來原住民立委步步為營堅持己見，打破過去原住民立委只要被黨摸摸頭、安撫安撫就會沒事的迷思，也同時對自身民代定位有了一個新的註解。

在過去原住民立委在國會的角色一直是國民黨的政治花瓶，雖然歷屆國會席次有增加，卻未使原住民政策有更好的發展機會；另一方面原住民立委雖同屬一政黨，甚至是同屬一個民族，卻因選舉制度因素導致競選過程相當激烈，除非是來自不同的選區，否則在競爭壓力下原住民立委彼此之間不容易有合作的空間與機會。原住民立委以原住民權益法制化的議題凝聚共識，並且作為要求支持連戰閣揆同意權的交換條件是前所未有的經驗，完全與前次正、副院長選舉的態度不同，這次因為以原住民權益法制化的議題，讓原住民立委重新整合與團結。其實從歷屆原住民立委的相關質詢與提案內容來看，要求中央成立原住民專責機構是出現最多的議題，反應出原住民社會的需求與刻不容緩的事，但始終未受到中央政府的重視，而只是停留在紙上談兵的階段毫無進展可言。多數時候原住民立委也只能單打獨鬥提出相關質詢或提案，即使有在野黨如民進黨立委的協助也都只是一些固定支持原住民法案的立委如彭百顯、顏錦福、葉菊蘭、林濁水等立委協助，在野黨包括民進黨以及新黨等也從未全面性的支持過原住民這項提案；甚至連原住民立委本身也從未有過這樣的機會，一致表達要求成立行政院少數民族委員會或原住民委員會。若非經由多日來原住民立委步步為營堅持己見，打破過去原住民立委只要被黨摸摸頭、安撫安撫就會沒事的迷思，也同時對自身民代定位有了一個新的註解。在一來一往之間原住民立委的堅持到底，與行政院力爭使得行政院不得不再度讓步。固然過程意見有所不同，但終究目標還是趨於一致。請參見下表：

表 3-5：2 月 23 日 行使閣揆同意權過程互動表

事由	蔡中涵 / 瓦歷斯·貝林	執政黨國民黨態度	其他原住民立委態度
2 月 23 日 行使閣 揆同意	1、蔡與瓦聲明要求國民黨提出在進行資格審查前表明設立少數民	1、徐水德與涂德崎約見蔡與瓦二人，同意邀集黨務立法與行政人員	1、行使閣揆同意權當天一早國民黨立院黨團由莊金生、高揚

<sup>50</sup> 六位原住民立委將支持連任，國民黨黨今若提案籌設層級比照部會級的原住民委員會。台北，自立早報。1996 年 2 月 23 日。

<p>權</p>	<p>族委員會時間表，否則行使閣揆同意權不支持連戰。蔡中涵表示爲了原住民權益挑戰國民黨規劃的立法院長人選主要是要黨中央知道，有立委才有國民黨，不是有國民黨才有立委。</p> <p>2、蔡瓦仍然參加國民黨黨政協商會議。</p> <p>3、蔡中涵立委親自拜訪民進黨與新黨，感謝大家支持原住民及其個人參與此次正副院長選舉。</p> <p>4、蔡與瓦二人皆連署鄭寶清立委等 77 人所提案的繼任總統連任視線案。</p> <p>5、蔡與瓦、高揚昇、全文盛取得共識，擬出四項要點：(一) 立即裁示成立少數民族委員會。(二) 主委、副主委、主任秘書由原住民擔任。(三) 人事任免需與原住民進行諮商。(四) 少數民族委員會成立在即，應同意動支第二預備金。</p> <p>6、原住民立委聯名致函行政院，具體提出四點要求行政院於 22 日前具體回應。</p> <p>7、蔡中涵等表示：若沿用行政院組織法第 14</p>	<p>對設立少數民族委員會問題進行討論。</p> <p>2、行政院組織法研修小組召集人徐立德、蒙藏委員會委員長李厚高否認承諾成立原民會。</p> <p>3、連戰與徐水德約見莊金生、高揚昇、全文盛表示將考慮甲、乙兩個方案。甲案名稱爲「蒙藏暨少數民族委員會」；乙案名稱爲「少數民族委員會」。</p> <p>4、立院工作會主任廖福本爲安撫蔡與瓦兩人請吃晚餐。</p> <p>5、國民黨召開臨時委員會考紀會討論違紀處分案，蔡中涵將開除黨籍；瓦歷斯·貝林停黨權一年。</p> <p>6、連戰確定以少數民族委員會名稱外，並要求原住民立委盡速提出少數民族委員會組織法與預算以及人事等安排。</p> <p>7、連戰約見蔡與瓦二人，會中二人表示連戰若不允諾成立少數民族委員會將不支持連戰。</p> <p>8、研考會主委王仁宏擔任原住民委員會籌備小組召集委員，確定將原住民從少數民族獨立出來。</p> <p>9、國民黨立院黨團召開</p>	<p>昇、全文盛、章仁香立委召開記者會宣布將由黨籍立委共同提案，修改行政院組織法第 3 條設部會級原住民委員會。</p>
----------	---	---	--

	<p>調以特種委員成立原住民委員會將不會支持連戰。</p> <p>8、蔡中涵再度表示：原住民會若依行政院組織法得設特種委員會的規定是屬於任務編制，將使原住民委員會比蒙藏委員會矮一截。</p> <p>9、蔡中涵要求主計處應先編列預算。</p> <p>10、蔡與瓦除了與民進黨進行密商之外；也與無黨籍羅福助、廖學廣、林宏宗等立委密商。</p> <p>11、蔡與瓦二人可能仍然投廢票。</p>	<p>記者會提案修改行政院組織法第 3 條，增設部會級原住民委員會。</p> <p>10、使閣揆同意權的前一天連戰約見蔡、莊立委會後立即召開記者會說明：原住民立委爭取的是部會級的原住民委員會。</p> <p>11、連戰續任閣揆資格審查當場允諾動用第二預備金，成立原住民委員會。</p>	
--	---	--	--

自正副院長選舉之後，國民黨忙於處理違紀處分等案件，包括蔡中涵開除黨籍；瓦歷斯·貝林立委停黨權一年之處分，仍不忘安撫蔡與瓦兩人的情緒反彈。對於回應蔡與瓦立委要求承諾設立少數民族委員會乙事也開始進行一些具體的行動。不過在初期國民黨內部對於承諾設立少數民族委員會乙事並未同步取得共識，顯示國民黨仍然對此事仍楚於保留的態度，隨即又對組織的名稱上多所考量，因此才有所謂的甲案：蒙藏暨少數民族委員會；乙案：少數民族委員會兩種名稱。後來兩種都未果，隨後明確將原住民從少數民族委員會獨立出來，成立原住民委員會。同意原住民立委盡速提出組織法、人事編制、預算編列等相關提案。

原住民立委包括蔡與瓦、高揚昇、全文盛等四位立委取得共識積極研擬四項要點：(一) 立即裁示成立少數民族委員會。(二) 主委、副主委、主任秘書由原住民擔任。(三) 人事任免需與原住民進行諮商。(四) 少數民族委員會成立在即，應同意動支第二預備。由於受到法源依據影響，行政院組織法第 3 條與第 14 條引起爭議，蔡中涵表示若沿用第 14 條原住民委員會僅是任務編組，層級又會矮蒙藏委員會一截，將不同意支持連戰。由於受到行使閣揆同意權緊急在即，加上原住民立委的關鍵性角色國民黨不得不釋出善意，由國民黨立院黨團出面召開記者會表示將提案修改行政院組織法第 3 條，增設原住民委員會；並於行使閣揆同意權當天一早國民黨立院黨團由其黨籍原住民立委莊金生、高揚昇、全文盛、章仁香等原住民立委召開記者會宣布將由黨籍立委共同提案，修改行政院組織法第

3 條設部會級原住民委員會。才正式平息了近一個月的政爭。

為行使閣揆同意權，國民黨在近一個月與在野黨之間的攻防與策反工作可謂空前，在此過程裡從對組織名稱，到將原住民從少數民族獨立出來，再到修改行政院組織法，增設部會級原住民委員會，確定成立部會級的原住民委員會。顯示國民黨這段時期對原住民立委訴求的重視，按理來說六位原住民立委都應該會支持連戰無疑，但我們所看見的蔡與瓦二人仍然投下了廢票，不得不讓我們想了解當初訴求真正的目的是什麼。據資料顯示，蔡與瓦二人並不單單與國民黨之間進行談判，也同時與在野黨以及無黨籍立委們之間持續密商。由於過程與國民黨其他原住民立委、無黨籍立委之間談判順暢，且又承諾會支持連戰，使得民進黨憂心蔡與瓦二人將會轉向支持連戰的疑慮，於是在行使閣揆同意權當天表示將說出對蔡與瓦兩人不利的話，但二人信守承諾只要連戰支持原民會的成立就會投下連戰同意票。

比較正副院長選舉與行使閣揆同意權二個階段的原住民立委，行使閣揆同意權階段的原住民立委要比前次來的團結一些。原住民立委經歷正、副院長激烈攻防後，在各政黨猶如驚弓之鳥對於下一步更顯得戰戰兢兢。蔡與瓦二人在正副院長選後再度發表一項聲明，將以行使閣揆同意權來換取成立少數民族委員會，而這項訴求事實上與前次的正副院長選舉前的訴求基本上是一樣的，只是在正副院長選舉階段主要受到回應在野黨大和解的影響，導致模糊了原住民的相關議題的訴求，卻將焦距放置於有違黨紀為主要考量。

行使閣揆同意權階段由於重申具體的原住民議題即成立少數民族委員會的訴求，較容易引起其他原住民立委的回應與跟進。換言之，正副院長選舉的原住民議題較不明顯，除了參選副院長的當事人，以及支持蔡中涵立委參選以突顯原住民議題為出發點的瓦歷斯·貝林立委之外，其他原住民立委卻不以為然。行使閣揆同意權階段，原住民立委才顯現出團結的意願，與成立少數民族委員會之共識不無關係。加上這項議題並未與在野黨之間有明顯的競爭，畢竟執政黨必然實質掌握行政權。因此待進行第二個決戰點開始，原住民立委才有了團結的氣氛。例如蔡與瓦、全文盛以及高揚昇等四位立委共同研擬四項要點，並聯名致函行政院，同時要求行政院於行使閣揆同意權之前（2月22日）答覆四項要點。甚至因為法源依據的爭議，蔡中涵與莊金生立委約見連戰，要求成立部會級的原住民委員會，特別可以感受到前所為有的合作氣氛。當然一方面國民黨受到前車之鑑得到一些警惕，面對原住民立委訴求之態度也較為積極。

不論是正、副院長選舉，抑或是行使閣揆同意權，二月政改對多數國民黨籍原住民立委的基本態度是一樣的，原住民立委習於由上而下來決定自己的作為，黨意優先是其思考基本模式，導致當局勢有利於原住民權益時，機會仍然輕易的從指縫中悄悄的溜走。從國會生態來看，原住民立委是國民黨成員的一部分，原

住民立委的主體性並不明顯，長期以來都只是扮演國民黨的政治工具，就如同瓦礫貝林立委曾感慨與無奈的表示，原住民立委長期以來都是國民黨的投票機器。原住民立委一但脫離國民黨，對其連任之路必然是一項重大的考驗。換言之，政黨資源成爲原住民立委唯一可以依靠的資源。除此之外，原住民立委並無明顯的地方派系或其他非政黨的政治資源可以成爲其政治後盾。因此，政黨力量是多數原住民立委最倚賴的資源，因此不會輕易違背所屬政黨的意見或命令來爲自己找麻煩。我們可以說整體二月政改的過程，我們可看見多數原住民立委，處處以黨爲中心的表現，原住民權益不必然成爲原住民立委在國會問政優先考量的部分或議題。依據原住民立委在二個決戰點上的表現做一整理，有助於我們了解原住民立委在面對二月政改的基本態度。

從上表可以看出歷屆原住民立委都屬於國民黨籍，包括反國民黨的蔡中涵與瓦歷斯·貝林立委都是。在二月政改過程，新科立委包括章仁香、高揚昇、全文盛立委表現結果並不令人意外，主要原因大致有二：一爲其甫經國民黨輔選，如今順利在位，對黨是有恩澤的；二爲還未完全熟臻國會生態以及議事之前，就已經身陷於國會史上的戰國時期。歷屆原住民立委也都不曾經歷過的政治改革，卻發生在第三屆新科原住民立委的任期，新科的原住民立委對於突如其來的政治風暴也真的無從以對。因此整體上新科立委在二月政改過程的表現是傾向於保守，當政黨與原住民議題併立於不同戰線時，多數原住民立委則較傾向於政黨取向。這與新科立委的個人背景息息相關。首先從新科立委章仁香立委背景進行分析，章立委可以說是國民黨員世家，其父親章博隆先生更是原住民社會政治大老級的人物，先後曾任省議員、國策顧問等要職，章立委則繼承其父親衣鉢，在行政單位累積行政資歷後，數度參選立委選舉二次失利，在第三屆順利當選平地原住民立委，因此與國民黨關係匪淺；高揚昇立委則長期在救國團各區服務，也是在參選第三屆脫穎而出的新科立委；全文盛立委從基層鄉長出身，也是經國民黨提名參選第三屆山地原住民立委選舉。莊金生立委是支持政黨裡唯一的連任立委，從政以來都是國民黨提名參選的平地原住民立委，從地方到省議員乃至立委二屆連任如是。在國會的整體表現也相當合乎國民黨高層的要求，甚至在重要政策上會擔負居間協調溝通等工作，與國民黨淵源起於地方首長至三屆立委，關係相當深厚且聯繫緊密。只是令人不解的是以其多年在政壇的歷練，對政治正確或政治判斷都是令人詫異的。可見對於國會生態有利於原住民爭取權益的掌握度與認知不足，以多年經驗而言，應該可以體認出他的關鍵與重要意義。

二月政改過程二個決戰點的原住民立委在表現上有兩種截然不同的態度，兩個決戰點分別是在 2 月 1 日的正副院長選舉；以及 2 月 23 日行使閣揆同意權。二月政改過程影響原住民立委的主要原因大致有以下：一爲對台灣政治局勢與國會生態的認知問題；二爲原住民立委的關鍵性角色；三爲政黨的包袱與壓力。換言之，原住民立委若能掌握國會生態的局勢，便會清楚理解其角色在國會生態的重要性，加上若能拋開政黨立場與包袱，原住民立委可以共同爲原住民整體社

會創造新的契機。

因此 2 月 1 日與在野黨民進黨施明德主席搭檔正副院長，主要國會生態的變化正好提供了原住民大好機會。這種變化給予原住民爭生存、爭權益、爭尊嚴的絕佳機會，從被動的接受別人的施捨，改變為主動積極參與，由貫徹黨的政策，改變為主動參與政策制定適合原住民需要的政策和預算。<sup>51</sup>不論從其與國民黨之間的互動以及問政質詢風格都與國民黨之間漸行漸遠，因此對於參與二月政改與在野黨合作而遭到國民黨開除黨籍自然就不會太在意，「欣然接受」也成為他面對國民黨開除黨籍的基本態度。瓦歷斯·貝林過去擔任神職工作具有神職人員，尚未參選民意代表之前，就協助解決過相當多原住民事務。在神職期間曾任南投縣縣議員，第一次參選立委時（第二屆）並沒有加入任何一個政黨，打破原住民立委史上無政黨背景當選的紀錄，因此在國會問政無政黨方面的壓力或包袱。雖然參選第三屆立委的瓦歷斯·貝林立委才加入國民黨，但因二月政改過程又遭到停黨一年表示並不惋惜，甚至也不排除乾脆離開國民黨的想法。

蔡與瓦二人由於體認第三屆國會生態對於原住民立委是一個機會，一心認為其他原住民立委也同樣意識到這種情勢而團結，就應該有機會與政府進行對等關係進行談判。也因此才會在一開始也對其他原住民立委也抱持同樣的信心，認為應該會有相當程度的理解，即使未能面見方式深入溝通卻可以理解局勢對原住民有利的機會，但事實不然，反而給他們二人的想法與動作潑了一盆冷水，使得原住民立委之間形成兩個對立的陣營。由此來看，決定原住民立委問政的並非原住民民意，而是政黨立場成為其優先考量的因素。也是造成原住民立委之間難以合作的實質原因。由此來看，蔡與瓦二人是原住民立委少數可以超越政黨的原住民立委，相對於其他原住民立委也算是少數不一定非得依賴政黨不可才當選的原住民立委。換言之，我們可以為無法超越政黨的原住民立委做一個小結論就是，依賴國民黨越深越多者，則不輕易違背它。許多原住民政策長期刻意受到執政黨的忽略而延宕是事實，蔡與瓦二人透過回應大和解與在野黨合作來表達對國民黨的不滿，而國民黨或其他原住民立委對於蔡中涵與瓦歷斯·貝林立委的行為，卻僅被定位於「出走」、「跑票」事件來看待，而未能體認出其實質的意義。但從原住民整體利益與政治地位提升角度來評價是正面的，相對的對於國民黨而言正好是相反。

從上表來看，蔡與瓦二人在兩個決戰點的表現並不一致，二月政改之際，因認同在野黨政治理念而與民進黨主席施明德搭檔正副院長選舉，按理說在行使閣揆同意權時應會持續相關的合作事宜，但二月政改之後就不知原因的未再進行合作。既未與在野黨合作也未支持國民黨，最後是投以廢票，頗令人玩味。從相關資料顯示了解，由於行使閣揆前夕近一個月的時間，原住民立委雖不同步調但齊

---

<sup>51</sup> 「番刀」可以高掛，民主不能放棄，原住民沒有理由放棄當主人的權利。蔡中涵。台北，？報，1996 年 2 月 7 日。

心的為原住民專責機構催生，不論是蔡與瓦二人單獨或會同其他國民黨籍原住民立委，都相當頻繁的與執政黨國民黨協商，二人了解執政黨對爭取其選票的實質意義，毫不避諱的以換取設立部會級原住民委員作為其交換條件，並要求國民黨一定要在行使閣揆同意權之前就要完成基本雛形。包括組織名稱的確立、組織曾級定位、修訂行政院組織法等相關事宜。受到相關事宜的影響，在野黨對蔡瓦兩人的開始動搖其信心。由此來看，我們可以了解到由於在野黨沉不住最後一刻，使得自己破了這個局，受傷害的也並非只有蔡與瓦二人，也包括策劃所有政治改革的在野黨本身。在野黨信心動搖當然也有其理由，畢竟蔡與瓦二人並非一開始為同路人，而是也同樣抓住了國會生態丕變對原住民立委是一個機會。若只是成為國民黨的一部分，原住民立委就不可能成局；如果國民黨籍的 6 位原住民立委可以共同體認而團結，超越黨派則可發揮或可左右的更廣，甚至可以影響整個台灣政治環境，對原住民整體而言無非是一個大贏家。遺憾的是原住民立委本身因選舉彼此之間的競爭關係同時也帶入了國會，加上平日相當欠缺互動，幾乎是獨來獨往，各自經營，也只有在黨的運作下為支持政黨政策立場形式上看來是合作。由此來看，甫選上第三屆的蔡與瓦二人的想法便只淪為理想罷了。原住民立委若能在一開始就合作團結，就不會只是扮演配合或服從某一政黨的角色，而是可以與在各政黨之間對等談判。蔡與瓦二人雖然曾經承諾國民黨要以設立原民會將換取行使閣揆同意權的想法卻在最終仍投以廢票；但若以在野黨。原因；但若從原本合作的在野黨角度來看，投以廢票則令人較為不解，隱約有其他非政黨因素影響蔡與瓦的決定。

從整體來看，原住民立委自主意識強者，即使有政黨身分仍然不會受政黨包袱的影響。因此，二月政改過程同屬政黨的原住民立委之表現，便能睽知一二。我們可以分析兩個決戰點特質上的差異，首先針對正、副院長選舉部分：正、副院長選舉雖然是原住民立委史上從未有過參選紀錄，在形式上看似屬於個人參選層次，但在本質上卻攸關著原住民政治地位提升的機會。我們除了從參選者蔡中涵個人因素進行了解分析之外，尚有一個重要部分是值得我們探討的，也就是原住民立委在國會從未組織過任何同質性的團體，多數是各自參加其他政黨或超黨派的次級團體。換句話說原住民立委在國會不僅被選區割裂，也被其所屬的政黨或超黨派的次級團體所割裂，對原住民立委的團結確實不利。由於在國會原住民立委本身並無任何組織，對突如其來的事顯得不自在也無從表示，尤其又直接與其所依賴的國民黨挑戰更添加其困難度。因此，我們看見原住民立委之間並無凝聚力或向心力可言，仍然依循其政黨的政策立場行事。若從同樣原住民籍的立委角度來看，按理原住民立委就這件事應可以發揮向心力團結一致的表現，但事實並不然，國民黨的箝制成功的使原住民立委們彼此之間對峙。因此當參選立院副院長的蔡中涵立委出現時，也只有同理念或平日交情足夠，且不顧政黨壓力的同儕才有可能站在同一個戰線上來支持他；當然一方面第三屆半數以上原住民立委都是甫經國民黨輔選的新科立委，就算再有自主意識恐怕在這樣短暫的時間內，也無法能夠超越國民黨做出違背黨的利益來加以支持。蔡中涵立委的參選是與在

野黨合作搭檔正、副院長，更何況素有「忠黨」、「鐵票」的原住民立委而言，更是一項極為棘手的事，加上並認定為其個人行為的層次，並為直接或立即涉及原住民權益的層次。因此就整體而言，如果為了支持蔡中涵立委個人而犧牲支持他們的政黨利益是很不切實際的做法，因此，我們看見蔡中涵等立委召開記者會表達聲明時，多數原住民立委則以不支持或不認同等言論來回應，注定原住民立委只要政黨箝制存在的一天，就不可能有團結的一日。對於參選者所聲明的「台灣原住民等待了數千年，終於可以當上台灣的主人，我們再也沒有理由放棄當主人的權利」<sup>52</sup>的參選文宣。顯示選後則以「雖敗猶榮」成為其最佳註解也不為過。由於近九成以上的原住民立委同屬執政黨國民黨籍，不論國民黨籍席次佔多少比例，原住民立委只是其中的一小部份，在國會運作上起不了作用，更何況原住民立委當選與否相當程度上需要國民黨資源，即使對政策有不同意見或立場，終究還是選擇黨的政策為立場。這也就是為何在面臨攸關原住民議題與政黨政策立場時，多數原住民立委只能選擇政黨利益的原因。

---

<sup>52</sup> 蔡中涵立委參選副院長的參選文宣感言。台北，立法院。1996年2月1日。

## 第三節 原民會成立的爭議

### 1 法源依據之爭議

在行政院尚未主動草擬相關草案時，原住民立委已經積極進行草案案的前置工作<sup>53</sup>，於3月初就已召集了原住民各界精英及代表，針對「原住民委員會組織法及相關意見座談會」積極商討相關事宜。並於4月18日正式在立法院舉辦「原住民委員會組織法草案」公聽會。在進入審查階段之前，再度於6月10日由立法院法制委員會舉辦「原住民委員會設置問題」之公聽會<sup>54</sup>，會中邀請包括內政部民政司溫副司長源興、銓敘部吳次長泰成、政大民族學系林修澈教授，以及台大李炳南教授等，立法院方面則邀請三黨一派之立委，就設置問題及意見進行交換。請參見下圖：



圖 3-11：原住民立委召開「原住民委員會組織條例草案」座談會<sup>55</sup>

由上述過程了解，原住民立委進行擬訂草案與提案等前置工作的進度與態度，相較於行政院所都要來得主動與積極，且於立法院提案時間也都比行政院版本的時間早。由於原住民立委看出行政院在選後對成立原民會已經意興闌珊，同時也體認原住民族權利必須要靠原住民本身爭取，因而更加積極投入原民會組織法的草擬相關工作，否則又只是一次陷入政治鬥爭下的產物而不了了之。這些持續運作的具體行動是促使行政院版本不得不跟進的主要因素。請參見下表：

<sup>53</sup>筆者在蔡中涵立委的指示交代下，幾乎利用中餐休息時間以及下班後與正職於內政部民政司原住民行政科夏錦春科長相約在立法院附近的咖啡餐廳商談，夏科長也在其直屬長官民政司長鍾福山的指導與鼓勵下，在不到半個月的時間完成初稿，而得以在最關鍵情急下得到實質協助。在原民會成立之初不能不提的幕後功臣。

<sup>54</sup>請參見附錄9。立法院法制委員會舉辦「原住民委員會設置問題」公聽會」重要紀錄摘要。

<sup>55</sup>共同邀集學者專家、官方代表、民代等，於來來飯店17樓萬壽廳召開「原住民委員會組織法及相關條例」意見交換座談會，作為原住民立委的最初版本。（圖片來源：座談會一隅。由左依序為蔡中涵、高揚昇、筆者與公視原住民新聞雜誌製作人童春慶等。筆者留存）。

表 3-6：原住民立委&行政院前置行動<sup>56</sup>（筆者製表）

原住民立委	行政院
(1)3月07日 蔡中涵與瓦歷斯·貝林立委共同召集了原住民各界精英及代表，針對「原住民委員會組織法及相關意見座談會」積極商討相關事宜。	(1)4月05日 行政院研考會邀集相關單位討論成立「原住民委員會」籌備小組設置相關規劃推動事項。
(2)4月18日 立法院舉辦「原住民委員會組織法草案」公聽會。	(2)5月17日 行政院通過「原住民委員會暫行組織規程草案」。
(3)6月10日 立法院法制委員會舉辦「原住民委員會設置問題」之公聽會。	

行使閣揆同意權之前，連戰與原住民立委曾商討有關成立原民會層級問題，以「行政院組織法」第 14 條，「...得設特種委員會...」的規定成立行政院原住民委員會，與原住民立委所提修訂「行政院組織法」第 3 條，以增設原民會的主張不符<sup>57</sup>，連戰為爭取原住民立委閣揆同意權也只有讓步來穩定大局。雖然成立行政院原民會已抵定，但具體運作碰觸到實質內容時，行政院方面卻又一意孤行，完全不信守行使閣揆同意權之前對原住民立委的承諾，令人質疑其承諾與成立行政院原民會的誠意。為不受行政院牽制，蔡中涵等原住民立委開始積極尋求一個既不是特種委員會，又不受修訂「行政院組織法」時間之延宕等因素所羈絆，以「行政院組織法」第 6 條「行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設或裁併各部各委員會或其他組織機構」作為法源依據擬定「行政院原住民委員會組織條例草案」，並正式於立法院提案，於數日後進一步要求儘速交付委員會審查。請參見下圖：

<sup>56</sup> 筆者自 1996 年 2 月開始至 6 月期間的相關新聞報章、立法院公報，以及參照筆者擔任國會助理期間蔡中涵立委行程表等資料整理製表。

<sup>57</sup> 閣揆審查當天旋即由立院國民黨團的原住民立委包括莊金生、高揚昇、全文盛，以及洪性榮等立委召開記者會宣布將由其黨籍立委共同提案修改行政院組織法第 3 條增設部會級的原住民委員會

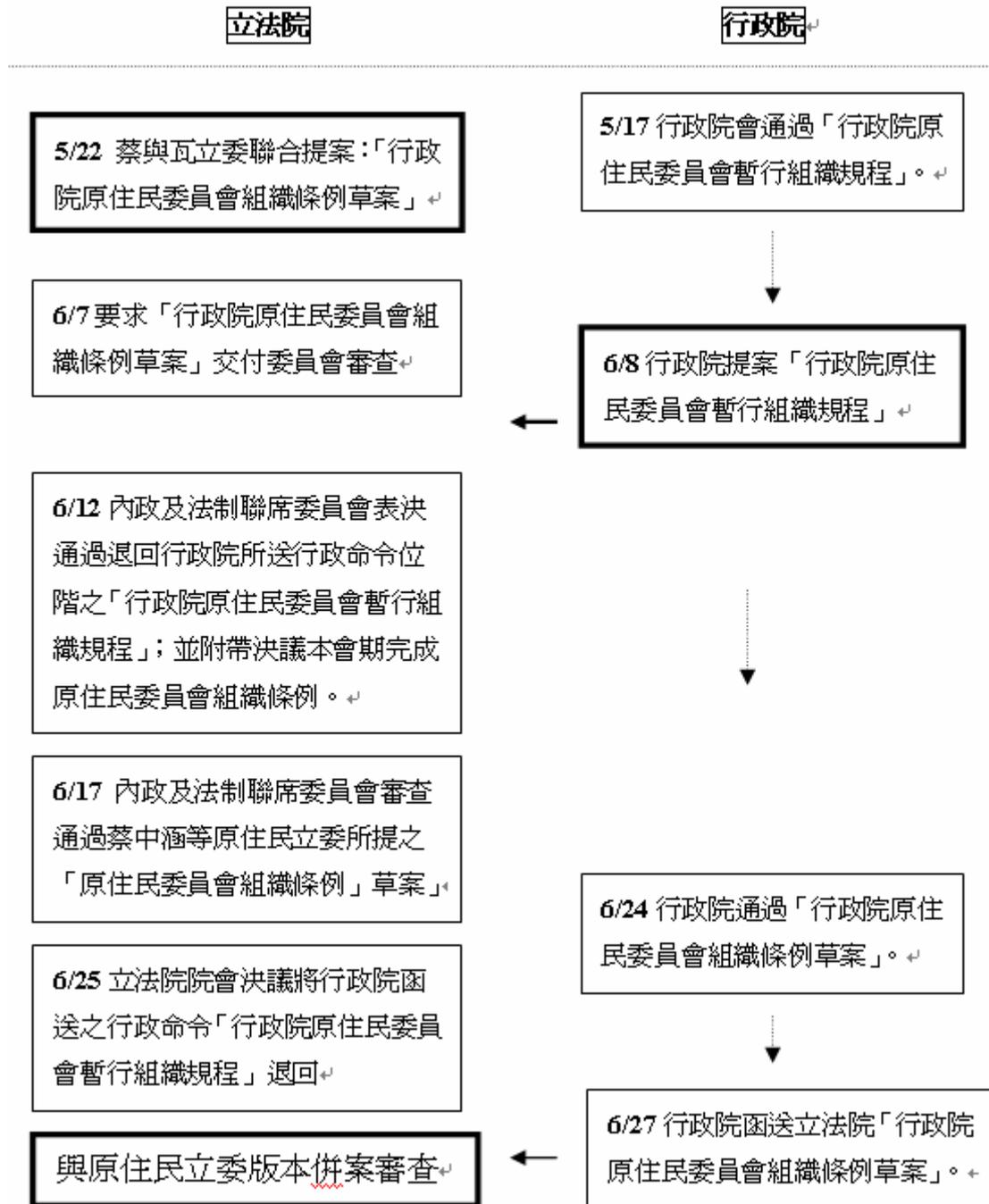


圖 3-12：立法院與行政院各自提案流程

由於涉及組織位階問題，行政院版本（以下簡稱院版）與原住民立委共識版本<sup>58</sup>（以下簡稱原版）仍然有著相當大的差異。前者主張以臨時性之組織；後者則要求以法律位階成立組織。院版考量組織成立的時效性，以行政院組織法第 14 條來成立「特種委員會」，以行政命令方式成立該組織並用「行政院原住民委員會暫行組織規程」送交立法院。既是臨時性又屬任務編組，即使成立了隨時都有可能遭裁撤或合併的命運，因此對原住民族權益而言毫無保障可言。原版則明

<sup>58</sup> 原住民立委原本有巴燕達魯、蔡中涵等立委 2 個版本，後來將其融合為原住民立委共識版。

確主張要以法律案成立部會級的原住民委員會，根據「行政院組織法」第6條擬定「行政院原住民委員會組織條例草案」，並優先行政院一步在立法院聯合提案原住民版本。原版送交立法院審查後，在野黨立委<sup>59</sup>以嚴重違反「中央法規標準法」第5、6條規定：「應以法律規定之事項」，不得以命令定之。反對行政院違背法律規範，以行政命令設置國家機關<sup>60</sup>；以及立法院議事規則第8條：「應以法律規定之事項，而以命令規定之者，應通知原機關廢止」之相關規定為由，繼之於立法院院會以表決方式決議退回行政院「行政院原住民委員會暫行組織規程」案<sup>61</sup>，並附帶決議：行政院於第3屆第1會期前完成原住民委員會組織條例。由於原住民立委們的堅持，以及民進黨與新黨立委的協助，才促使行政院以組織條例草案重新送交立法院，才與原住民立委共識版併案審查。

## 2 原民會組織架構與職權之爭議

進入實質審查過程仍有相當的多歧見有待取得共識，包括組織名稱、人事任用、組織架構及其職權等問題爭議性較多；審查過程也不免有程序問題如立法權與行政權之爭。組織名稱方面的原住民一詞是否加上「台灣」、「族」等字，也引起不少爭議，原因在於加上「台灣」主要明示台灣原住民族的主體性，擔心國民黨意識型態問題反而會遭到反駁或遭立法干擾而作罷，因此名稱上就未再加上「台灣」兩字；而無法加「族」字，主要是憲法有明定「原住民」而無「原住民族」<sup>62</sup>一詞，為不要引發其他不必要的干擾，暫依憲法為依據，以附帶決議方式在未來憲法修訂原住民族時，就隨即加族字。原住民立委在多數在野黨立委<sup>63</sup>的協助下暫時接受妥協，主要目的就是讓原住民專責行政機構盡快決定法源依據。

人事任用部分，立委們要求行政院在立法院尚未通過「原住民委員會組織法」之前，不得依據上開暫行規程任用官員<sup>64</sup>。主要是林濁水等強烈質疑：

「國民黨為急於在原住民委員會中分封官職，就是要將這些職務作為競選功臣酬庸」。

因此，才提出前述的附帶提案。尚在審查階段，執政黨已於6月10日任命前立委華加志為第一任原住民委員會主任委員宣誓就職，引發原住民立委以及在野黨對此決定的反感<sup>65</sup>。由於原住民社會缺乏高階文官，立委要求行政院應儘速

<sup>59</sup> 民進黨立委林濁水、沈富雄、蘇嘉全等人聲援並提案退回行政院。

<sup>60</sup> 立法院法制內政委員會第5次聯席會審查會議。第八會議室。林濁水、沈富雄等在野黨立委立委發言提案1996年6月12日。

<sup>61</sup> 立法院第3屆第1會期院會中以79比9表決比例，決議不予審查，退回行政院。

<sup>62</sup> 「原住民」一詞為原住民正名運動於1994年確立；「原住民族」則於1997年7月18日入憲。

<sup>63</sup> 請參見附錄10。各政黨立委協助審查「行政院原住民委員會組織條例草案」之立委名人錄。

<sup>64</sup> 聯席會處理林濁水、蘇嘉全、沈富雄三位立委附帶提案。

<sup>65</sup> 蘇貞昌在第二次審查會時綜合對原民會設置的想法與期許，相當反對華加志擔任原民會首任

研擬原住民特考解決人事問題。行政院版本提出的員額編制也遭立委反對，行政院以業務不多等理由，認為不應有太多員額，引發與立委之間的爭論，認為不應視原民會為「一般行政」看待，而是民族行政來考量其特殊業務。有關組織架構及其職權等問題，原住民立委共識版設五處一室；行政院版本則主張設四處一室。共識版五處一室包括企劃處、教育文化處、社會福利處、經濟發展處、土地發展處等，以及秘書室；行政院版本四處一室包括企劃處；教文處；社福處；經濟發展處；秘書室。

比較原住民立委共識版與行政院版，原住民立委共識版多出一處是「原住民保留地開發管理處」，是日後審查過程最具爭議的地方。主要原因有（一）在於原住民土地涉及其他單位的執掌；（二）原住民土地問題不只是原住民保留地，尚涉及國有財產局土地、東部開發處的河川地、被徵收工業用地，以及政府單位等複雜面向。針對前項問題，有相關行政單位代表提出「管理」與「開發」的複雜問題會牽涉到其他單位的執掌分工，例如土地管理與國家土地，這部份是由內政部的執掌，與原住民委員會執掌會有重疊。因此有立委提議將保留地管理執掌容納至「經濟發展處」，認為「保留地應不予開發，要刪除，設原住民土地處」<sup>66</sup>；有者提議設「土地管理處」<sup>67</sup>；有者堅持要原來的「保留地管理處」<sup>68</sup>等不同的建議。後則的問題立委則建議原住民土地問題不僅僅是保留地的問題，尚有平地原住民面臨的國有財產的土地糾紛、河川地等。以「土地」概念來涵蓋原住民保留地以及其他涉及原住民土地之範疇，經過充分討論後暫以「土地發展處」訂之。筆者認為土地是原住民族社會文化的核心問題，不應將土地併入籠統的經濟處，應明白標示專事於解決原住民土地的處室，才能進一步規劃解決原住民面臨的土地議題。

有關各處職權方面，五處以企劃處的職權較有爭議如「關於原住民族行政區劃規劃、協調事項」<sup>69</sup>引起不少討論。原版認為權責應有別於既有的行政區劃，以呈現原住民自治的意涵，並非由原民會直接做行政區劃，故以規劃、協調等字來訂之，此部份規定還是要依現行「行政區劃法」做為依據。由於此規定內容將涉及「行政區劃法」、行政層級與選舉區的劃分，以及國土規劃等，因此決議不予列入。教育文化處、社會福利處，以及經濟發展處三處之設置及其職權等內容原版與院版並無二致較無爭議之處。從上述得知，原住民族社會問題之核心主要是在土地以及自治的相關議題，而這些正好也是至今政府未釋出的核心議題。原住民立委原意設置「原住民保留地開發管理處」，因為原住民土地議題並不僅止於此，因而擴大原住民土地涵蓋之範圍，更改為「土地發展處」。自治議題既牽

---

主委。詳見 1996 年 6 月 12 日立法院內政及法制委員會聯席會議記錄。

<sup>66</sup> 全文盛等。

<sup>67</sup> 李顯榮。

<sup>68</sup> 謝聰敏。

<sup>69</sup> 「原住民委員會組織條例草案」第 5 條第 6 款規定的職權內容。

涉就整體而言，共識版雖然不盡然都被採納，不過是在原住民立委共同堅持，以及「行政區劃法」等相關法令，暫時不予規定。整體立法過程有在野黨信守承諾鼎力協助與提供立法技術等寶貴意見下順利完成「行政院原住民委員會組織條例」之立法工作。終於完成原住民立委自行提案立法的首部法案。

國民黨政權遷台以來統治將近半個世紀，由於長期處於黨國體制阻礙了台灣民主發展，雖然黨外運動時期就已展開台灣政治改革運動，卻不足以動搖國民黨政權。1996年第三屆國會生態丕變，三黨實質不過半的局勢是台灣政治史與國會史上的第一次，在民進黨與新黨提倡「大和解」進而結盟之下，國民黨政權遭受前所未有的嚴酷考驗。原可成為關鍵少數的原住民立委，卻因國民黨壓力與約束而破局。惟蔡中涵與瓦歷斯·貝林為原住民族權益在所不惜，不顧其政黨壓力掌握此局勢，並以熟稔的議事技巧成功的達成長期不受執政的國民黨重視的原住民族權益。根據歷屆原住民立委問政內容顯示，要求成立「原住民專責行政機構」是歷屆原住民立委提出最多，且透過各種問政管道突顯的質詢議題，自第一屆至第三屆2會期前，總計提出113筆<sup>70</sup>，但從未受到當時執政者國民黨的重視。雖然也曾於1995年作出附帶決議卻無視其存在，卻遲遲未進行具體研擬工作，顯示具執政優勢的國民黨對其黨內立委所提案漠視的事實。卻是在面臨立即危及政權與朝野政黨競爭壓力下，才不得不向原住民立委釋出「善意」。

根據筆者針對歷屆原住民立委的問政內容整理分析，要求成立「原住民專責機構」始終是歷屆原住民立委提出最多且透過各種問政管道來突顯的議題。然而令人匪夷所思的是歷屆原住民立委，除了唯一以無黨籍當選的瓦歷斯·貝林立委以外，其他原住民立委則同屬執政的國民黨籍，相關問政卻始終未獲國民黨的具體支持，雖然以設立行政院原住民委員會作為政治交換條件說，事實上卻也說明了執政黨國民黨對原住民政策法制化長期的漠視。1995年也雖曾在立法院已經作出附帶決議卻並無視其存在，遲遲未得到行政相關單位進行具體研擬，僅停滯於紙上往來的公文階段。長期循著國會的問政形式卻無法完成提出的政策，反而因三黨不過半的國會生態而引發二月政改，促使各政黨必需與原住民立委談判，加上在情勢急迫政黨競爭的壓力下，使得執政黨不得不釋出「善意」，以爭取原住民立委的支持。尤其當時相當受爭議的國民黨籍的原住民立委蔡中涵與瓦歷斯·貝林二人在兩政營談判的過程所扮演的角色。

二月政改成為原住民專責機構主要的推進器。雖然相關議題在相當早的時間就已提出，卻遲遲沒有具體行動。從上述大致已了解行政院原住民委員會的雛型已成形，不可諱言的二月政改是最關鍵的因素，並非在常軌狀態完成它。換句話說若非國會生態丕變，原住民立委正好具有關鍵少數角色，左右各政營成敗的重要因素，否則設立行政院原住民委員會也只能像過去僅在紙上談兵或者永遠是原

---

<sup>70</sup> 請參見附錄 11，歷屆原住民立委提出「成立行政院原民會質詢筆數概表」。

住民立委無法達成的夢。國民黨爲了極力爭取原住民立委的支持，在行使閣揆同意權前階段，就已經逐漸完成行政院原住民委員會的雛型。待行使閣揆同意權之後國民黨以及在野黨都一致的推動及促成原住民族第一個法律案。國會立法都有其一定程序，成立行政院原住民委員會的過程也必然要經過繁複的過程以及重要程序。行政院原住民委員會的成立，主要以行使閣揆同意權作爲時間界點。一爲行使閣揆同意權前階段近一個月內；二爲行使閣揆同意權之後的七個月內。換言之，原民會的成立實質具體行動是在政治現實下壓縮僅八個月內就完成。

表 3-7：行使閣揆同意權前與後的運作比較

	行使閣揆同意權前期（2/1~2/23）	行使閣揆同意權後期（2/24~11/1）
完 成 事 項	<ol style="list-style-type: none"> <li>1、確立組織名稱。</li> <li>2、修正行政院組織法第 3 條，增設『部會級』原住民委員會。（談爭議）</li> <li>3、成立行政院原住民委員會籌備小組。</li> <li>4、允諾動用第二預備金。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1、蔡與瓦二人共同邀集學者專家、官方代表、民代等召開「原住民委員會組織法及相關條例」座談會，作爲原住民立委版本初版。</li> <li>2、行政院認命華加志爲首任原民會主委。</li> <li>3、蔡與瓦聯合提案立委版本的「原住民委員會組織條例草案」。</li> <li>4、蔡中涵要求將「原住民委員會組織法」交付委員會審查。</li> <li>5、行政院以行政命令提出「行政院原住民委員會暫行組織規程」。</li> <li>6、內政及法制聯席委員會表決通過退回行政院所送行政命令位階之「行政院原住民委員會暫行組織規程」；並附帶決議本會期完成原住民委員會組織條例。</li> <li>7、審查蔡中涵立委等所提「原住民委員會組織條例草案」；機關定名爲原住民委員會。</li> <li>8、內政及法制聯席委員會通過蔡中涵等所提的「原住民委員會組織條例草案」。</li> <li>9、行政院會通過「行政院原住民委員會組織條例草案」的法律案。</li> <li>10、立法院院會決議退回行政院函送之行政命令之「行政院原住民委員會暫行組織規程」。</li> </ol>

		<p>11、行政院函送立法院「行政院原住民委員會組織條例草案」，與原住民立委版本併案審查。</p> <p>12、第三屆第二會期經過 7 次朝野協商，以及 5 次立法院會第一案審議。</p> <p>13、組織名稱「族」字爭議。</p> <p>14、85 年 11 月 1 日立法院三讀通過「行政院原住民委員會組織條例草案」。</p> <p>15、85 年 12 月 10 日正式掛牌。</p>
--	--	---

從上表可以看出，在兩個不同階段受到政治現實以及時間壓迫下，達成了不同程度的協議。我們或言之因政治現實壓縮完成的部分，多數屬於形式層面，並未涉及到實質內容。其中包括組織名稱、行政院組織法法源依據、籌組原住民委員會籌備小組，以及伴隨籌組工作的預算可以動用第二預備金等。雖然形式層面的問題表面上暫時確立，但事實上在談判過程尚有幾項問題引起爭議。就整體而言，國民黨為爭取原住民立委支持閣揆同意權，在政治現實逼迫下「創造」了原住民委員會的雛型；進而在國會進行漫長的拉鋸戰，而順利「誕生」中央部會級的原住民委員會。在此階段是國會生態「三黨實質不過半」的背景與條件下，由國民黨籍的蔡中涵與瓦歷斯·貝林兩位原住民立委脫離國民黨黨團運作，且與之對抗，形成國會運作的關鍵少數的局面，左右兩個陣營的輸贏。從未在國會扮演重要角色的原住民立委，一時之間躍上國會舉足輕重的角色。當時的基本態勢如下：

行使閣揆同意權之前，對成立原住民委員會的相關爭議點筆者整理出下表，分別將原住民立委、行政院也就是當時執政的國民黨，以及在野黨三方面面對原住民立委所主張的態度，清楚了解原住民立委在二月政改過程所進行的攻防戰。請參見下表：

表 3-8：行使閣揆同意權前期相關爭議的議題

	原住民立委	行政院（國民黨）	在野黨（民進黨+新黨）
組織名稱問題	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 原住民事務委員會</li> <li>1. 少數民族委員會</li> <li>2. 原住民委員會</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 甲案：蒙藏暨少數民族委員會乙案：少數民族委員會</li> <li>2. 少數民族委員會</li> <li>3. 原住民委員會</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.原住民委員會</li> </ol>
行政院組織法修改問題	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 反對援用行政院組織法第 14 條以特種委員會成立原民會</li> <li>2. 位階要部會級，應與蒙藏委員會相同。</li> <li>3. 提案修正行政院組織法第 3 條，增設部會級原住民委員會。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 行政院組織法第 14 條規定可成立特種委員會</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.中央部會級</li> </ol>

首先就有關組織名稱問題進行探討，第二屆 4 位原住民立委首次為閣揆同意權以及總統選舉事宜等議題約見連戰院長，當時提出成立「原住民族事務委員會」等相關訴求，蔡中涵立委等就強烈表達反對行政院以「蒙藏暨少數民族委員會」來搪塞。<sup>71</sup>不希望在成立少數民族委員會還加上「蒙藏」，旋即原住民立委在立法院同提案要求行政院修改「行政院組織法」，將蒙藏委員會改為少數民族委員會。<sup>72</sup>【補少數民族；原住民概念】由此來看，原住民立委雖然反對將原住民事務與蒙藏合併在一起，但也並不太在意或堅持使用「原住民」一詞。決定以少數民族為組織名稱，主要也涵蓋了其他存在於台灣社會的少數民族，當然包括了蒙、藏兩民族。因此不願意在少數民族加上蒙藏一詞。更何況蒙、藏民族人數在台灣不到一千人；而台灣原住民族總計有四十二萬人左右，在這樣的人口比例懸殊之下，仍可以有一個專責機構管理其事務，在政策公平角度上對原住民族來說是相當不公。換言之，在原住民立委的概念裡視原住民族為少數民族的部分而忽略了原住民族事務的主體性。但從原住民立委長期在立法院針對蒙藏委員會刪除預算等相關質詢的紀錄來分析，相當程度又表現出成立原住民事務專責機構的想法，而執政當局總以不能放棄領土為由，來敷衍原住民立委欲改制蒙藏委員會的問政質詢。因此分析原住民立委對爭取原住民專責機構不餘遺力是不爭的事實，只是對於「原住民族」與「少數民族」概念是混淆與模糊的；加上長期受到

<sup>71</sup> 台灣時報，第 2 版。台北。1996 年 1 月 19 日。

<sup>72</sup> 自由時報，第 2 版，台北。1996 年 1 月 22 日。

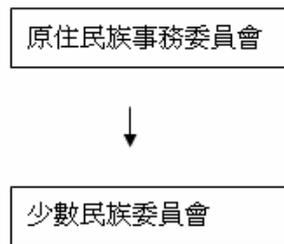
政黨意識以及政府向來只有少數民族政策的影響之下，原住民主體性意識就顯得更為薄弱。根據二月政改以來所提出的訴求裡，我們所看到的從爭取「原住民族事務委員會」到主張「少數民族委員會」，我們不能說是在毫無理解之處而為，可以體認出原住民立委試圖為原住民專責機構，乃至於對原住民族政策的爭取而努力的事實，卻也由此了解到原住民立委對「原住民」與「少數民族」概念是模糊不清的。

行政院因為受到行使閣揆同意權的時間逼迫下，考慮成立甲案：蒙藏暨少數民族委員會，還是乙案：少數民族委員會。對於原住民立委最早所提出原住民族事務委員會的「原住民」概念，一概不提。深怕原住民有什麼進一步的陰謀似的防備心態，堅持以「少數民族」概念來因應這項要求，最主要原因就是不愿意再去碰觸與調整其他既有的單位為優先考量，仍然抱持著不能放棄「蒙藏地區」的迷思，因此才有所謂的「甲案」；最底限就是將「蒙藏」同原住民族事務放在同一個位階上，因此有「乙案」。總而言之，不論是甲案與乙案，都是視原住民族為少數民族的一部分，毫無原住民主體性可言。由於行使閣揆同意權在即，一方面蒙藏委員會強烈反對，堅持不能因為原住民專責機構的成立而被裁撤，由擔任籌備小組召集委員的研考會主任委員王仁宏做最後評估，為避免影響其他既有的單位，行政院決定將原住民事務從少數民族獨立出來，<sup>73</sup>才有了新的局面。而並不是因為執政當局體認出原住民族的主體性而為所致。反觀在野黨民進黨則率先主張將蒙藏委員會改制為原住民委員會，從始至終堅持的是中央部會層級。與原住民立委或執政黨的主張，相較之下更能充分表現出原住民族事務單位的主體性。由此分析原住民立委的訴求與執政當局的主張可以說是一脈相連，我們不能抹煞原住民立委長期爭取原住民專責機構的努力，但可以清楚了解的是歷屆原住民立委對原住民主體性的思考還是相當薄弱是不爭的事實。對「原住民」概念似乎較為模糊，因而無法體現在政策上。過去中華民國〈憲法〉不承認原住民（族），而是以「邊疆民族」、且被定義為「生活慣習特殊的人」來看待，難怪乎原住民意識的不足，而以少數民族自居。筆者進一步分析認為，這也就是影響近半世紀以來原住民事務乃至政策的無主體性，關鍵在於歷屆原住民立委制定政策時，缺乏強烈的原住民族主體性使然。若如此發展即便是改制蒙藏委員會成立少數民族委員會，原住民恐怕至今還在蒙藏或下設於少數民族之列，無法體現台灣原住民主體性於行政體制內。請參見下圖：

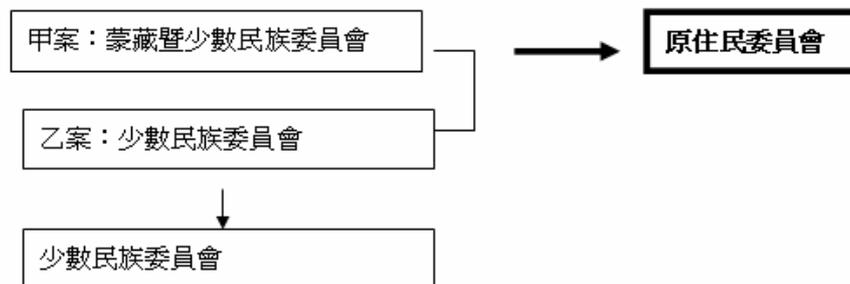
---

<sup>73</sup> 中時晚報，第2版，台北。1996年2月17日。

### 1、原住民立委：



### 2、行政院（國民黨）：



### 3、民進黨：

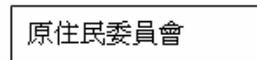


圖 3-13：各政黨以及原住民立委針對組織名稱提案過程

其次，有關原住民委員會法源依據的問題也是爭議相當多的一項，主要因為涉及到組織層級的問題。必須面臨修訂〈行政院組織法〉以及要根據第幾條文才足以顯示原住民的主體性的問題。由於二屆的 4 位原住民立委首次為閣揆同意權等議題約見連戰院長，提出成立少數民族委員會等相關訴求，連戰答覆行政院組織法第 14 條規定可成立特種委員會，應具時效性，並請研考會等相關單位研究修法，修改行政院組織法第 2 條有關蒙藏委員會規定。而這些回應也僅是口頭上「說說」罷了，從事後召開的國民黨中央政策會舉辦的「黨政運作」研討會所研商的立法院新會期優先通過的 108 案裡，有關原住民議題一項都沒有。不僅原住民籍立委強烈不滿，在場的其他非原住民立委都強烈聲援，如洪性榮、陳志彬、張政則等，尤其洪性榮在會中聲援表達 6 位原住民立委不必靠其他立委支持，照樣可以推動成立少數民族委員會，就看他們敢不敢再行使閣揆同意權時向閣揆施壓，要求閣揆表態。<sup>74</sup>由此分析，執政當局似乎對原住民立委的訴求不當一回事，從一開始連戰本人所承諾或回應原住民立委的話都只是一時的敷衍，顯見國民黨已到節骨眼之際，仍然對原住民立委抱持著一種「不屑」的態度可見一般，始終抱持過去向來對原住民立委用安撫、息事寧人的心態對待之，而不屑其反彈。遭

<sup>74</sup> 聯合晚報，第 2 版，台北。1996 年 1 月 21 日。

憾的是多數原住民立委始終沒有這種覺醒與勇氣來對抗。這與長期以來原住民立委所扮演的角色有關，原住民立委向來都受到國民黨的「恩澤」，即使當政黨政策立場與原住民立場相左的時候，可以毫不猶豫以政黨立場為優先考量。瓦歷斯·貝林立委也曾在記者會場上語重心長的表示，原住民立委是國民黨的投票機器。從這裡便能了解原住民立委在國會有名無實，毫無價值可言，就如同洪性榮立委所言，只要原住民立委「敢！」6位原住民立委就可以推動成立少數民族委員會<sup>75</sup>。但實際上多數原住民立委的確仍然是政黨意識優於原住民族意識，也因此與執政黨的拉鋸過程備感艱辛。由此來看從過去的鐵票變為叛變現象，以及從非常在乎黨籍身分到被開除黨籍也都可以欣然接受的事實，顯示國民黨長期忽視原住民政策最極致的反撲。在瞿海源發表的一篇「一張票的價值和意義」一文就提到，原住民被當成作執政當局的花瓶，在國會裡甚至再省議會裡也是執政黨可以任意撥弄指使的棋子，甚至也是執政黨衝鋒時的前衛和炮灰。<sup>76</sup>盧修一等立委均詫異的向蔡中涵「立正敬禮」。雖然受到社會各階層甚至原住民社會不同的評價，但在整體面上是肯定了蔡與瓦二人的選擇與作為。

由於緊接著就是行使閣揆同意權，國民黨與在野黨又再一次激烈的攻防戰中交鋒。從國民黨「出走」的蔡中涵與瓦歷斯·貝林立委持續抗爭國民黨的做法，決定以成立少數民族委員會的時間表，逼迫連戰表態。國民黨一方面要處理蔡與瓦二人黨紀處分，一方面又希望透過這項議題拉回蔡與瓦的支持。由於蔡與瓦二人已與其他原住民立委形成不同路的局面，加上也引起了國民黨重視原住民立委所提出的相關訴求，因此持續將成立少數民族委員會的要求推上攻防火線，國民黨為了化解倒連困境，由徐水德出面約見蔡與瓦二人，開出政策支票行政院將成立原住民委員會，最快要在3、4月就成立。對於此項說法又遭行政院組織法研修小組召集人徐立德及蒙藏委員會委員長間接否認，<sup>77</sup>可想而知國民黨是在情急之下所開出的政策支票，而在這種不確定性極高的政策下，蔡與瓦二人深知又有可能只是一時安撫，主要目的是極力保住蔡與瓦兩人的票罷了，而並非體認出其必要性。因此，為了確實並逼使行政院成立少數民族委員會承諾實踐，蔡與瓦二人進一步要求行政院要在閣揆同意權前就要具體行動與時間表，否則將反對連戰。蔡中涵甚至強烈要求行政院可以單獨修法，立即提案修正行政院組織法第4條增設少數民族委員會下設蒙藏處，或立即任命新任委員長等職，籌劃改組事宜。

不論是合併蒙藏或獨立成立少數民族委員會，都需要經過修改行政院組織法

<sup>75</sup> 國民黨中央召開「政黨運作」研討會發言。1996年2月。

<sup>76</sup> 自立早報，第3版，台北。1996年2月3日。

<sup>77</sup> 徐水德在第二天又改口否認與蔡中涵談過成立少數民族委員會乙事，依據本人當時的觀察主要還是因為一向支持黨意的莊金生等立委表示不滿「蔡中涵效應」，對其他原住民立委不公平，因此將成立少數民族委員會的帳賣給莊等立委，表示是與莊金生等立委們會面時才答應成立少數民族委員會，試圖將轉由莊金生等人主導爭取的政績。因此才否認與蔡中涵與瓦歷斯·貝林立委談過，且一方面可以迴避是為爭取蔡瓦二人的支持才允諾成立少數民族委員會。（相關1996年2月初的報導雖未指出，但可依稀嗅出這種味道）

才能實現，「蒙藏暨少數民族委員會」因涉及行政院組織法的根本變革，因此還是考慮不動「蒙藏委員會」情形之下，另成立少數民族委員會，以涵蓋處理其他如滿族等少數民族事務的想法。前面提及行政院援用行政院組織法第 14 條成立特種委員會乙事，若以「特種委員會」方式成立原住民委員會，是屬於任務編組，在位階上比蒙藏委員會低。無論是原住民立委所要求的從成立原住民事務委員會到行政院研議的甲案：蒙藏暨少數民族委員會，以及乙案：少數民族委員會，國民黨高層的反反覆覆。即使後來決定將原住民從少數民族獨立出來，也不是因為要突顯原住民主體性而為。國民黨高層時而約見時而又否認，致使一直未成定局，也是造成原住民立委不輕易相信的原因。因為蔡與瓦太了解國民黨長期以來是如何面對以及處理原住民的各項議題，蔡中涵立委就曾言不會相信行政院長連戰的口頭承諾。也正因為如此，少數較具有自主性強獨立思考的原住民立委早已有所覺醒，但對多數依賴國民黨極深的原住民立委而言，似乎還是遙遙無期。

在經過時間壓縮下，行政院原住民委員會終於有了某種程度的雛型，但終究是政治現實妥協下的產物，雖經過一個月之後的沉澱，其激戰並沒有因為連戰閣揆同意權通過而稍平息，原住民立委的國會運動才正要進入白熱化階段，也是國會制定原住民政策史上的空前盛況。與之前不同之處形成拉鋸戰的兩造，除了原住民立委主動出擊作出具體提案外，已經形成立法院與行政院兩院之間的攻防。換言之，此階段已非全然為政黨之爭，不像之前政黨之間壁壘分明的情況，而是已經超越政黨立場進行攻防。行使閣揆同意權前雖然也涉及到成立組織的層級問題，但都還只是表面形式。在行使同意權之後，處理層級問題的實質內容則要涉及組織立法與否之問題，其爭議性要比之前多。以下將雙方提出行政院原住民委員會組織相關內容提案之過程整理如下。請參見下表：

表 3-9：行使閣揆同意權後相關議題的爭議

議題	原住民立委	立法院	行政院
組織位階	1、蔡與瓦二人共同邀集學者專家、官方代表、民代等召開「原住民委員會組織法及相關條例」座談會，作為原住民立委版本初版。 2、蔡與瓦聯合提案立委版本的「原住民委員會組織條例草案」。 3、蔡中涵要求將「原住民委員會組織法」交付委員會審查。	1、內政及法制聯席委員會表決通過退回行政院所送行政命令位階之「行政院原住民委員會暫行組織規程」；並附帶決議本會期完成原住民委員會組織條例。 2、審查蔡中涵立委等所提「原住民委員會組織條例草案」；機關定名為原住民委員會。 3、內政及法制聯席委員	1、行政院認命華加志為首任原民會主委。 2、行政院以行政命令提出「行政院原住民委員會暫行組織規程」。 3、行政院會通過「行政院原住民委員會組織條例草案」的法律案。 4、行政院函送立法院「行政院原住民委員會組織條例草案」，與原住民立委版本併案

		會通過蔡中涵等所提的「原住民委員會組織條例草案」。 4、立法院院會決議退回行政院函送之行政命令之「行政院原住民委員會暫行組織規程」。	審查。
組織名稱	1. 組織名稱加「族」字。		1. 反對組織名稱加「族」字。

雖然在行使閣揆同意權之前，連戰與原住民立委有過會面，商討有關成立原住民委員會層級問題，尚堅持以行政院組織法第 14 條得設特種委員會的規定成立行政院原住民委員會；閣揆審查當天又藉由立院國民黨團的原住民立委包括莊金生、高揚昇、全文盛，以及洪性榮等立委召開記者會宣布將由其黨籍立委共同提案修改行政院組織法第 3 條增設部會級的原住民委員會，且連戰也在閣揆同意權審查過程，在原住民立委的質詢下承諾動用第二預備金成立原住民委員會。但從上述的整理了解到行使同意權之前所爭議的問題，仍延續到行使同意權之後。換言之，在行使閣揆同意權前與之後的爭議點並沒有任何的進展，令人質疑行政院的承諾與成立行政院原住民委會的誠意。雖然成立行政院原住民委員會已抵定，但在碰觸到實質內容與具體運作時，行政院方面卻又一意孤行堅持己見，完全不信守行使閣揆同意權之前對原住民立委的承諾。

事實上初擬原住民委員會組織條例草案階段，蔡中涵立委已數度與當時擔任內政部民政局原住民行政科科长夏錦春先生共同研擬相關條文內容。<sup>78</sup>繼而由蔡中涵與瓦歷斯·貝林立委共同主導下，稍早於 3 月初就已召集了原住民各界精英及代表，針對「原住民委員會組織法及相關意見座談會」積極商討相關事宜；並於 4 月 18 日正式在立法院舉辦「原住民委員會組織法草案」公聽會。在進入審查階段之前，再度於立法院法制委員會舉辦「原住民委員會設置問題」之公聽會，會中邀請包括內政部民政司溫副司長源興、銓敘部吳次長泰成，以及政大民族所所長林修徹教授等，立法院方面則邀請三黨二派代之立委，就設置問題及意見進行交換。由此可知，蔡與瓦二人進行提案與審查法案之前置工作比行政院所進行

<sup>78</sup> 筆者在蔡中涵立委的指示交代下，幾乎利用中餐休息時間以及下班之後與夏科長相約在立法院附近的快餐餐廳商談，在相當緊迫的時間下在不到半個月的時間完成初稿。值得一提的是，夏科長確實曾在前一年向蔡立委表示過在台北辦公的倦意，想再回到省府的想法。蔡中涵則以即將要廢省的局勢分析，不過多時台灣政治舞台會轉移至中央作為回應夏科長，試圖挽留他繼續留在中央；並偶爾會為他唱一首：「能不能留住你」讓他解悶。進入第三屆以後，果然在非常需要相關行政理論與經驗人才之下，蔡中涵則善於運用夏科長的專長，而得以在最關鍵情急之下得到實質的協助。在原住民委員會的成立過程不能不提的幕後功臣。

的要來得主動與積極。再者，從上圖提案情形以及相關流程來看，立法院蔡中涵立委等提出的版本也都比行政院版本的時間要早，因而行政院版本不得不跟進。由此了解行政院對成立原住民委員會的積極度不夠。請參見下表：

表 3-10：立法院原住民立委 & 行政院前置具體行動

立法院原住民立委	行政院
(1) 3月07日 蔡中涵與瓦歷斯·貝林立委共同召集了原住民各界精英及代表，針對「原住民委員會組織法及相關意見座談會」積極商討相關事宜。	(1) 4月05日 行政院研考會邀集相關單位討論成立「原住民委員會」籌備小組設置相關規劃推動事項。
(2) 4月18日 立法院舉辦「原住民委員會組織法草案」公聽會。	(2) 5月17日 行政院通過「原住民委員會暫行組織規程草案」。
(3) 6月10日 立法院法制委員會舉辦「原住民委員會設置問題」之公聽會。	

行政院原住民族委員會立法程序過程，原住民立委為因應相關組織的完備，透過立法院的法制委員會召開唯一一次的「原住民委員會設置問題」公聽會，除了原住民立委的參與外，參與這場公聽會者對正將進行立法程序的組織有著深遠的影響也奠定了學理與行政實務的重要基礎。請參見下表：

表 3-11：「原住民委員會設置問題」公聽會

會議名稱	立法院第三屆第一會期法制委員會 「原住民委員會設置問題」公聽會
時間	中華民國八十五年六月十日（星期一）上午九時三十分
地點	本院第十會議室
出席委員	27 人
列席人員	內政部 副司長 溫源興 銓敘部 次長 吳泰成 政大 民族所所長 林修澈（加註說明原會議紀錄林老師名字打錯） 台大 三研所教授 李炳南
主席	蔡中涵 立委

對於邀請的列席人員重要的發言，筆者一並整理請參見下表<sup>79</sup>：

表 3-12：「原住民委員會設置問題」公聽會 列席人員重要的發言表

列席人員	發言摘要
吳次長泰成	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.依據中央法規標準法贊同設立部會級原住民委員會，並支持組織以法律定之</li> <li>2.原住民委員會之執掌範圍，組織不宜太大</li> <li>3.因組織較小，其人事、會計單位設人事管理員及會計員即可</li> <li>4.應刪除蔡提案的「副主委三分之二由原住民擔任」的文字</li> </ol>
李教授炳南	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.功能而言，以教育文化及經濟發展最關鍵</li> <li>2.教育而言，母語教學、鄉土教學要重視；技職可改善原住民經濟生活要明列條文內</li> <li>3.經濟發展，原住民保留地開發是最重要的執掌</li> <li>4.組織型態，為各族平等，應採合議制為妥</li> <li>5 為增強原民會決策之周延性，應明定副主委一人由其他民族擔任</li> <li>6.提昇組織層次，建議把原住民提升為少數民族委員會，合併蒙藏委員會</li> </ol>
溫副司長源興	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.同意制定組織法</li> <li>2.鄉土教學、技職教育是原住民組織架構最重要的部分</li> <li>3.長遠來看原住民委員會應成立民族學院、民族學校。但並非只有原住民才能讀，藉此栽培原住民政策幹部來源</li> <li>4.副主委、委員中應有部分是由其他民族人士擔任，避免畫地自限</li> </ol>
林所長修澈	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.原住民委員會在層級其組織以法律定之，位階應與蒙藏委員會相同</li> <li>2.原民會、蒙藏委員會都與民族事務有關，由於會涉及人以及很多觀念的不同，運作方式也會不同，因此合併兩者並不妥</li> <li>3.從行政角度而言，原住民事務應一條鞭法，中央、省、直轄市、各縣市、鄉鎮，應將原住民事務獨立出來，中央原民會才可能發揮力量</li> <li>4.名稱上應改為原住民事務委員會，因為原住民事務是全國各族共同的事務</li> </ol>

從上述「原住民委員會設置問題」公聽會重要列席人員發言內容來看，不論是從行政角度或組織功能來看，對於設置中央層級行政院原住民委員會組織以法律定之的想法是趨於一致的。在原住民族自主性與定位而言，李炳南教授建議的

<sup>79</sup> 立法院公報第 85 卷，第 33 期，委員會紀錄，頁 385 至 402。

「合併說」，與林修澈所長對原住民族主體性認知有所差距的，林修澈所長不但從原住民街頭抗爭運動觀點出發，回應設置行政院原住民委員會的主要目的，無非是要確立原住民族的主體性，設置原住民委員會必然也是如此，同時區分蒙藏委員會的「蒙藏」是視為屬地而非屬人，即「蒙藏」是指地方，不是指民族<sup>80</sup>的概念。其次對於組織名稱上「原住民委員會」、「原住民事務委員會」或是「原住民族委員會」在公聽會也引起許多討論。就整體而言，台灣原住民族主體性概念的提出，以及對於原住民族定位問題，可以說提供了即將成立的組織最關鍵性的觀點。

綜合上述的三大項的提案內容與被質詢單位發現幾點特色，一、為原住民立委關心的面向以及身兼立法者與民意代表的原住民立委，對於法律案的提出與焦點從過去特別是在第一屆期間作出任何提案，要經過黨中央審核討論才可以在國會進一步提案，到第二屆以後則有不同的成果，法律案明顯提高不少；二、臨時提案較多，與原住民運動議題有密切的關係。三、雖然法律案、臨時提案有所成果，但對於提案要面對的各部會仍然處於過去的狀況之下。甚至是討論原住民委員會的主要功能也都受到各部會暨有的業務所牽絆，而原設立原住民委員會的主體性與自主性受到質疑。換言之，設置中央部會級原住民委員會若無法掌握其主體性，即使成立也無實質意義。

由於組織法涉及到該組織成立的位階問題，行政院所提出的版本與原住民立委版本仍然有著相當大的差異，前者主張以臨時性之組織；後者則主張以立法成立組織。由於行政院態度可議，加上無具體行動可言，蔡中涵與瓦歷斯·貝林二位原住民立委採取主動積極行動，先行共同邀集學者專家、官方代表、民代等召開「原住民委員會組織法及相關條例」座談會，草擬以作為原住民立委版本初版。<sup>81</sup>原住民立委所提出的版本明確主張以法律案成立部會級的原住民委員會，提出「行政院原住民委員會組織條例草案」，並優先行政院一步在立法院聯合提案原住民版本的「原住民委員會組織條例草案」。於數日後進一步要求儘速交付委員會審查；而行政院版本部份則以考量組織成立的時效性，最後還是延續其最早主張的以行政院組織法第 14 條成立「特種委員會」，以行政命令方式成立該組織，提出「行政院原住民委員會暫行組織規程」送交立法院。屬於臨時性任務編組，隨時即可裁撤或合併到其他單位，對原住民而言毫無保障可言。也由此原住民立委才堅持主張以「組織條例」成立部會級的行政院原住民委員會。

任何立法過程都必須要經過提案過程，爾後進入審查階段進行廣泛討論等過程。在提案過程裡有關組織層級的問題，行政院在行使閣揆同意權之前就曾透過

<sup>80</sup>立法院公報第 85 卷，第 33 期，委員會紀錄，頁 387。

<sup>81</sup> 本人也協助蔡與瓦二位共同邀集學者專家、官方代表、民代等於來來飯店 17 樓萬壽廳召開「原住民委員會組織法及相關條例」意見交換座談會。以作為「行政院原住民委員會組織條例」。原住民版本的最出版本。

國民黨立院黨團原住民立委等召開記者會，宣佈行政院允諾成立部會級的原住民委員會，但事後仍然提出以行政命令提出「行政院原住民委員會暫行組織規程」送交立法院。其在態度上慣用過去在國會優勢姿態要求立法院方面配合支持的心態不變，但是立法院則還以強烈的態度回應，原應在內政及法制聯席委員會進行併案審查，但由於引其在野黨立委及多數原住民立委的強烈反彈，<sup>82</sup>由擔任法制委員會召集委員的蔡中涵立委進行表決通過，退回行政院所送行政命令位階之「行政院原住民委員會暫行組織規程」；並附帶決議本會期（第3屆第1會期）完成原住民委員會組織條例。繼之立法院院會也表決退回行政院「行政院原住民委員會暫行組織規程」案<sup>83</sup>。直到行政院提出組織條例草案後，才與立法院原住民立委版本併案審查。原住民立委版本原本主張依據行政院組織法第6條增設原住民委員會，但在與行政院研考會的主張依據行政院組織法第14條規定，以設立「特種委員會」方式成立。；在併案審查過程，似乎又回歸到在野黨與執政黨立委的拉鋸戰，尤其在原住民立委部分的局面。立法院委員會審查進入二讀則針對法案逐條審查與發言進行廣泛討論，以下就將審查過程分析：

表 3-13：內政及法制委員會聯席會議

審查日期	爭議問題	原住民立委版本
1996/06/12	第 1~4 條文	
	法源問題	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 行政院組織法 14 條是特種、行政命令「暫行」設置原住民委員。</li> <li>2. 依立法院議事規則第 8 條規定：「應以法律規定之事項，而以命令規定之者，應通知原機關廢止」；</li> <li>3. 嚴重違法「中央法規標準法」第 5、6 條規定：「應以法律規定之事項」，不得以命令定之。反對行政院違背法律規範，以行政命令設置國家機關。<sup>84</sup></li> <li>4. 進行審查蔡中涵立委等七十人提案之「原住民委員會組織條例」草案。</li> </ol>
	組織位階	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 行政院組織法第 14 條：臨時組織。</li> <li>2. 行政院組織法第 3 條：條文加增設原住民委員會，但要完成立法程序，曠日廢時。</li> <li>3. 行政院組織法第 6 條：符合現在提出的「組織條例」，但是條文規定：「行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設或裁併各部各委員會或其他組織機構」。</li> </ol>
	程序問題	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 院會交付法制內政兩委員會審查蔡中涵等七十人所</li> </ol>

<sup>82</sup> 其中唯一女性原住民立委章仁香主張支持行政院版本，認為此為權宜措施，不應退回行政院。

<sup>83</sup> 立法院第 3 屆第 1 會期院會中以 79 比 9 表決比例，決議不予審查，退回行政院。

<sup>84</sup> 立法院法制內政委員會第 5 次聯席會審查會議。第八會議室。林濁水立委發言 1996 年 6 月 12 日。

		<p>擬具的草案。</p> <p>2. 立法權與行政權</p>
	人事任用	<p>1. 立法院尚未通過原住民組織法之前，不得依據暫行規程任用人事。</p> <p>2. 華加志縱容屏東黑道提名鄭太吉參選屏東縣議會議長。反對華為原民會主委。</p>
逐條討論	組織名稱	<p>1. 台灣（或不加二字）原住民 / 族（憲法增修條文是原住民一詞）委員會組織條例。</p> <p>2. 不加「臺灣」二字，主要不受行政院中原稍紋主義偏差意識型態影響成立原民會。故用「原住民委員會組織條例」即可。</p> <p>3. 「原住民委員會組織法」比照行政院八部二會。</p>
	組織架構	<p>1. 五處一室，原住民保留地開發管理處為爭議點。</p> <p>2. 經發一處；經發二處。族群關係處。</p> <p>3. 全文盛：「原住民土地處」；「土地發展處」</p> <p>4. 李顯榮：「土地管理處」</p> <p>5. 謝聰敏：「保留地管理處」</p> <p>6. 土地開發管理處（土地&gt;保留地）就用「土地」。</p> <p>7. 將保留地管理執掌容納至「經濟發展處」；「應不予開發，要刪除」</p> <p>8. 族群關係處</p>
1996/06/13	第 5~12 條文	
	自治問題/原住民行政區劃之規劃、協調事項（5 條 6 款）	<p>1. 行政區劃法尚未通過；涉及行政層級、選舉區（選罷法）劃分以及國土規劃等事項。</p> <p>2. 原住民行政區劃及選區劃分有自治意涵。彰顯原住民自治精神。</p> <p>3. 原住民行政區劃之規劃、協調，並非由原住民直接做行政區劃，還是要依行政區劃法做執行的參考依據。</p> <p>4. 加拿大六族分成六國，除了國防、經濟等其他都有充分的自治權。</p> <p>5. 原住民族各族群透過草根的及民主程序推選組成，最後目標在成立一個台灣原住民族的議會。</p>
	原住民教育	<p>1. 一般教育與民族教育之別。</p> <p>2. 應加入傳播媒體之規定。</p> <p>3. 民族學院之設置。</p> <p>4. 忽略歷史問題。</p> <p>5. 各族教材編訂。</p>

	立法精神與原則	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 應賦予原民會在政策、法規上一些特殊權限。讓原住民握有適度的自治權。</li> <li>2. 本組織條例的核心精神就是具有原住民自治權與自主權。</li> <li>3. 委員會主委應由原住民族共同推舉或推薦給總統，由總統聘任或由立院委員來行使同意權或諮商權。</li> <li>4. 12 條：主委可以認命 19-25 位委員，由上而下的聘任方式違反原住民族自主權。</li> </ol>
	原漢思考不同	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 劉光華：以違反現行法而引發爭議或反對原住民立委共識版本。</li> <li>2. 或以立法技術以及程序問題來反對條文認為都要考慮既有的制度與法律規章。</li> <li>3. 以學理來壓過原住民共識版。</li> </ol>
	土地執掌問題改為土地發展處 (第 9 條)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 原住民對土地觀點是文化、民族生存。還我土地運動就是在要求環我們祖先原來居住的的地方與耕種的土地。</li> <li>2. 原住民土地包括保留地、河川地、涉及到的土地與國財局、東部開發處等都有關。</li> </ol>
	人事任用	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 副主委 2-3 人都應明列：「應由原住民擔任」。且本會由委員互選產生之。</li> <li>2. 主張主委、二副主委「應由原住民擔任」是一歷史經驗所致。(舉蒙藏委員會就是一例)</li> <li>3. 人事局：主委是特任(政務委員)</li> <li>4. 條文中有「每族至少有一人」原住民族？根據中研院 12 族？(含平埔族)或內政部的九族？</li> <li>5. 要求的是民族性問題，非漢人或國民黨角度來看原住民問題。</li> <li>6. 林濁水：委員人數應預設給尚未確定少數族群。所以要增加人數。</li> <li>7. 目前原住民社會缺乏高階文官，應儘速研擬原住民特考。</li> <li>8. 協商民主 (consociational democracy)：接近民族議會或參議會。一為國會；二為民族議會。</li> <li>9. 委員中二分之一由原住民擔任，原住民各族至少有一人擔任委員。</li> <li>10. 章仁香：不必嚴格明文規定必須由原住民擔任。</li> </ol>
1996/06/17	第 13 ~26 條文	
	委員會議職	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 仍然針對該條第四款關於原住民族土地重大開發利</li> </ol>

	權土地審議事項	<p>用之審議事項有所爭議。</p> <p>2. 涉及到環評法；審議地方是指計劃的經濟價值？；還是土地利用？將牽涉到內政部及經濟部職掌分工。</p> <p>3. 目前鄉公所有土地審查委員會管理權屬及移轉，原民會應有類似職責要有自主性。</p>
	員額編制	反對行政院版的員額編制太少。
	官等職等問題	<p>1. 本會人員應優先任用具有原住民族身分者，不具原住民身分之人員，應在職進修原住民語言、文化其進修成績列入考績平核。（民族考量）</p> <p>2. 以多元文化為基礎，及不違背整體國家體制及公務人員任用法之規範，採用雙軌制，制定原住民族任用法律。</p> <p>3. 本會列有官等職等人員，應優先進用具有原住民族身分者。</p> <p>4. 委員會下設諮詢委員會。</p> <p>5. 本會因業務需要經報請行政院核准，得設研究員、副研究員、助理研究員。</p>
	設置事業發展基金（26條）	1.前項基金應由政府分年編列，其運用辦法另訂之（附帶決議）
	結論	<p>1. 原住民第一次為自己立法為自己的事業做事。</p> <p>2. 希望成立的是法定機構而不是臨時機構。</p> <p>3. 最大差別行政院版並無設土地發展處；但土地是原住民的基本核心，因此才堅持要加。</p> <p>4. 原住民教育的規劃，基本上就是要建立原住民教育體制。因此應走雙軌教育，走向多元化教育。</p> <p>5. 根據行政院組織法第六條審查。</p> <p>6. 這是第一次由委員的版本扮演著領航的角色可謂創立了一個非常重要的立法新例。過去都是由行政機關主導。</p>

有關「原住民委員會組織條例」草案，審議過程主要分別於 85 年 6 月 12 日、6 月 13 日，以及 6 月 17 日共計三天。進行審查的是由立法院內政及邊政與法制兩委員會進行聯席審查會議。安排審查日每次由早上九時、下午二時三十分開始，結束時間依實際審查情況做調整，不過一般都會超出原定時間才散會。根據立法院第三屆第一會期法制內政及邊政兩委員會第五次、六次、七次聯席會議共 3 次審查聯席會上，第 1 次除了進行法源依據以及組織位階問題之外，草案條文本身審查至第 4 條；第二次則審查速度又較為前一次快，從第 5 條到 12 條；第

三次審查更快，主要有些觀念上的問題在前兩次的審查過程，已經透過意見的不同而漸漸地透過此種形式了解原住民立委的核心觀念，省去較多說明的機會。因此從 13 條文至 27 條。由上數了解到原住民立委以及關心原住民權益的在野黨立委都企盼第一個原住民權益法制化順利完成的心願，在如此相當緊縮的時間內將之完成。這除了是在野黨立委實踐二月政改的承諾，儘速協助原住民立委提案設置原住民委員會之外，一方面也體察到原住民權益需要法制化的迫切性。這與在野黨民進黨長期參與台灣社會及政治運動，以及聲援原住民運動有極密切的關係。

根據「立法院第三屆第一會期法制內政及邊政兩委員會第五次聯席會議記錄」內容分析，在進入逐條審查之前，就花上相當長的時間針對法源依據以及組織位階問題爭論，且衍生出行政權與立法權的解釋。從蔡中涵立委等七十人所提案之版本的「行政院原住民族委員會組織條例」，是根據行政組織法第 6 條規定，主張以法律案設置原住民委員會；行政院函送立法院的「行政院原住民委員會暫行組織規程」是根據行政組織法第 14 條，以行政命令任務編組形式設置原住民委員會。兩者版本相較之下確實差距甚大。聯席會立委因為不滿行政院版本以行政命令設置的臨時機構，以不能成立黑機關為由，且嚴重違法「中央法規標準法」第 5、6 條規定：「應以法律規定之事項，不得以命令定之。反對行政院違背法律規範，以行政命令設置國家機關」。<sup>85</sup>而表決將行政院版本退回。並依據立法院也依立法院議事規則第 8 條規定：「應以法律規定之事項，而已命令規定之者，應通知原機關廢止」。因此，在第一次審查會議時，僅進行審查蔡中涵立委等七十人提案之「原住民委員會組織條例」草案。可見護衛原住民權益法制化的企盼。

由於上述問題的根源於所依據的行政組織法，立委們已否定第 14 條就暫時不討論，也早已決議退回行政院；另外值得一提的是章仁香立委曾提案以修訂行政組織法第 3 條，加進「增設原住民委員會」字樣，但修訂行政院第 3 條需要完成立法程序將曠日廢時，為了加速原住民委員會法制化，並且在第一次聯席會做出附帶決議要在第三屆第一會期內完成法制化，因此就沒有採此途徑。而唯一途徑就是根據行政組織法第 6 條，雖然前提是行政院會和立法院決議，得增設或裁併機關之規定，但由於行政院所函送的是「暫行規程」而遭到退回，因此只審查蔡中涵立委等七十人所提案的版本。原住民立委也提出在立法程序確實有些瑕疵，但基本上所堅持的就是要以法律案設置原住民委員會；為依據第 6 條文規定，才做出要求行政院儘速將組織條例送到立法院，與立法院併案審查之附帶決議。由此了解原住民立委等以及實際參與審查的立委們，為不要再讓原住民權益法制化繼續延宕之前提下支持這項主張。<sup>86</sup>除了強烈譴責行政院霸道心態之外，也確實在相關立法技術方面與條文上提供相當多寶貴的經驗。就整體分析，

<sup>85</sup> 法制、內政委員會第 5 次聯席會審查會議。第八會議室，林濁水立委發言 1996 年 6 月 12 日。

<sup>86</sup> 對於此想法，會中蘇嘉全立委對章仁香立委提出應建議修改行政組織法第 3 條意見表示不同意，並表示如果再等，等三年都等不到。

就法源問題以及其所涉及的組織位階問題而言，原住民立委以及在野黨立委堅持主張以法律案來設置原住民委員會是智舉，若稍對立法程序與技術問題所困而放棄或讓步，恐怕設置原住民委員會的核心精神也都將改寫了。

除此之外，在第一次的審查聯席會尚有其他如人事任用、組織名稱、組織架構等問題爭議性較多。人事任用部分立委要求行政院，立法院「原住民組織法」通過之前，不得依據上開暫行規程任用官員。<sup>87</sup>林濁水更強烈表達國民黨急於在原住民委員會中分封官職，就是要將這些職務作為競選功臣酬庸的說辭。因此才提前述的附帶提案。由於第 1 次審查聯席會前幾天，也就 6 月 10 日第一任原住民委員會主任委員由前立委華加志極具爭議性也已經宣誓就職，因此，原住民立委在這問題上曾經召開記者會提出不同的想法，在審查聯席會議上反而有較多的在野黨民進黨相當反感這項決定，因而大爆華加志曾任國民黨屏東黨部主委時縱容黑道提名鄭太吉參選屏東縣議會議長，並公開說黑道有影響力，所以要提名之語，另在野黨相當錯愕且無奈不恥。<sup>88</sup>對於組織名稱問題其實也在一開始在法源依據就已爭論多時，主要就是法源依據確立，名稱具有法律性抑或是行政命令就可了然。名稱是否要加上「台灣」二字就爭論許久，從討論過程裡雖然加上就是表現台灣原住民族的主體性，但是因為擔心國民黨意識型態問題反而會遭到反駁或遭該干擾而作罷，因此名稱上就未再加上台灣兩字。

其次為「原住民」與「原住民族」，多數因憲法增修條文無「族」字，因而為不要引發其他不必要的干擾，因此暫依憲法為依據，附帶決議將來憲法修訂原住民族時名稱就隨即更改名稱。另外有關組織架構問題是將要設置處室問題。最爭議的條文款項是原住民保留地開發管理處的設置。由於攸關原住民社會核心問題的土地是爭議性最多，原住民土地問題不僅是保留地，尚包括國有財產局土地、東部開發處的河川地、被徵收工業用地等等，因此條文中「土地」即可涵蓋原住民保留地。但是由於相關行政單位提出管理與開發的複雜，且又牽涉到其他單位的執掌分工，例如土地管理與國家土地，這部份是內政部的執掌密切關係。因此在文字使用上都相當斤斤計較，有者提議將保留地管理執掌容納至「經濟發展處」；有則提出保留地「應不予開發，要刪除」；全文盛提出：「原住民土地處」；李顯榮：「土地管理處」；謝聰敏：「保留地管理處」相關單位提出不同的看法。最後暫以「土地發展處」定之。從第 1 次的審查聯席會上明顯看出條文內容爭議性的問題，同時審查蔡中涵等立委所提案的「行政院原住民委員會組織條例草案」，其中確定組織名稱為「原住民委員會」外，甚至討論組織架構的具體問題，下設四處包括企劃、教育文化、衛生福利，以及經濟發展等四處。

行政院原住民委員會成立之前，原住民立委也花了相當多的次數針對原住民

---

<sup>87</sup>聯席會處理林濁水、蘇嘉全、沈富雄三位立委附帶提案。

<sup>88</sup>蘇貞昌立委在參加第二次審查會時綜合其對原住民委員會設置的想法與期許。相當反對華加志擔任原住民委員會的主任委員的強烈說辭。

權益的法制化，包括成立原住民專責機構，透過臨時提案、質詢方式建請行政院提升原住民行政層級。請參見下圖：

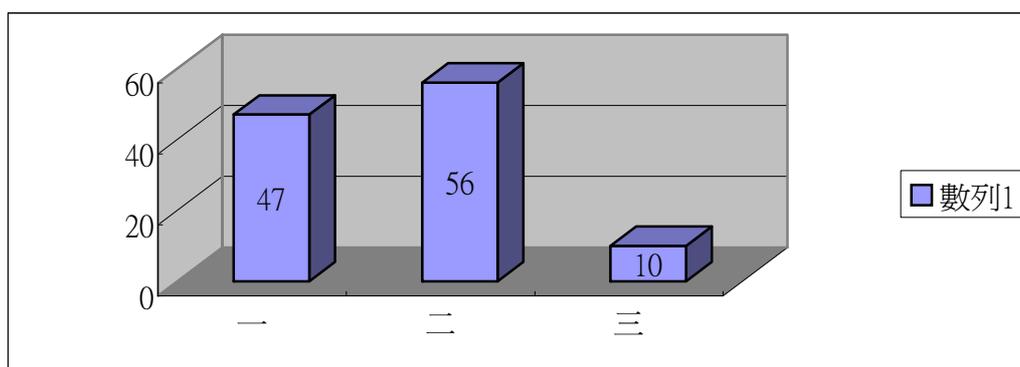


圖 3-14：第一屆至第三屆（1 會期～2 會期）對原住民行政體制質詢筆數

根據筆者整理歷屆原住民立委質詢內容資料分析，從第一屆至三屆第 2 會期期間，原住民立委針對原住民行政體制的質詢內容相當多，在第一屆原住民立委質詢比數計有 47 筆；第二屆計有 56 筆；第三屆的第 1 會期至 2 會期計有 10 筆，即行政院原住民委員會尚未誕生之前所提的筆數，總計就有 113 筆。值得注意的是在這項質詢議題裡有逐屆改變的現象，換句話說，對於建構原住民專責機構的觀點，由保守趨向前瞻性的改變。由此了解提昇以及調整以是多年前原住民立委的共識。

原住民立委首次在國會突破政黨枷鎖與多數決的限制，自 5 月 22 日於立法院提案開始，到 11 月 1 日審查完竣三讀通過，歷時 5 個月又 9 天完成有史以來第一個由原住民立委提案的法案。訂定此法案的立法過程既繁雜又冗長，不僅涉及立法專業問題，更重要的是對原住民族處境的體認，除了原住民立委本身積極參與之外，國會各政黨立委更協助提供其專業背景與立法技術等寶貴之意見。在各政黨以民進黨參與人次最多高達 26 人次，發言總計 103 次；新黨立委 6 人次，發言計 15 次；國民黨立委 4 人次，發言 47 次；原住民立委 7 人次，發言計 48 次。筆者將針對歷次會議各政黨立委發言次數在前三名者排列之，請參見下表：

表 3-14：國會各政黨立委審查行政院原住民組織條例草案發言次數表<sup>89</sup>

排名	民進黨 總席次 57 席	發言 次數	新黨 總席次 21 席	發言 次數	國民黨 總席次 85 席	發言 次數
1	蘇嘉全	40	鄭龍水	07	劉光華	41
2	盧修一 林濁水	15	周陽山	05	林顯榮	02
3	翁金珠	08	陳癸淼 高惠宇	02		

<sup>89</sup> 根據立法院第三屆第 1 會期法制內政及邊政兩委員會第 5、6、7 次聯席會會議記錄，筆者整理製表。

從上表顯示以人次來說有 46% 的民進黨立委參與；新黨立委有 29% 參與；國民黨立委卻只有 5% 參與。原住民立委此次可以說是 100%。以個人來看，國民黨幾乎只有劉光華獨挑大樑；民進黨則以蘇嘉全第一名，新黨以鄭龍水第一名。明顯看出原住民立委受益最多，不管是專業領域或立法技術等問題都從各政黨立委的發言得到實質助益，順利完成屬於原住民族權之首部法案。由於過去都是由行政機關主導立法方向，由立法委員扮演領航角色也是創立了一個立法新例。選擇世界人權日 12 月 10 日作為成立行政院原住民委員會，不僅意義深遠，同時也為台灣原住民族政策立下重要的基礎。

台灣長期以來都是處於黨國一體的威權體制，一元化的政治威權體制在黨外政治改革運動風潮下逐漸被瓦解。1987 年結束戒嚴時期，解禁多項重大政策，台灣第一個反對黨民進黨也終於成立，從此進入政黨競爭的年代。1992 年底終於結束壓制台灣民主發展的「萬年國會」。雖然自 1972 年開始國會就有原住民席次 1 席，到 1992 年第一次國會全面改選為止，將近 20 年以來 100% 都由國民黨所囊括，非國民黨毫無空間可言，國會全面改選之後才改變政黨一元化的局面；進入到第三屆民進黨以全國不分區立委名額提供 1 席予原住民。使得國會的原住民立委政黨也逐漸朝向多元化。雖然如此，卻在政黨與多數決的政治現實下很難起任何作用。

第三屆立委選舉結果 1995 年 12 月 20 日國會生態丕變，國民黨、民進黨、新黨三黨實質不過半，是台灣政治與國會史上的第一次，提供了民與新兩黨合作的空間。國民黨的原住民立委蔡與瓦不顧其政黨壓力，以政治生命作賭注對民與新大和解做出回應。1996 年 2 月期間影響台灣政局的重大事件包括 2 月 1 日的立法院正副院長選舉，以及 2 月 23 日行使閣揆同意權等事件。在蔡與瓦同民進黨合作下僅以 1 票之差就贏得勝利。蔡與瓦為爭取原住民族權益法制化，成功的運用策略以要求成立行政院原民會做為支持閣揆同意權的條件。二月政改過程蔡與瓦扮演的角色，打破原住民立委向來給人溫順忠黨的觀感，始料未及的更成為動搖國民黨政權的關鍵少數。即使蔡遭開除黨籍，瓦停黨權一年的處份，2 人為原住民族權益在所不惜且欣然接受。雖敗猶榮的民進黨與新黨信守對蔡與瓦之承諾與實質協助原住民立委審查「行政院原住民委員會組織條例草案」立法工作，在一番艱辛攻防之後於 11 月 1 日三讀通過，行政院原民會終於成立。

國民黨政權建基於黨國一體的政權，是屬於一種「威權主義體制」的性格<sup>90</sup>，長期執政近半個世紀。80 年代中期開始在政治改革運動下，台灣政治環境逐漸走向自由化（liberalization）、民主化（democratization）的國家發展<sup>91</sup>。1987 年解除戒嚴、開放大陸探親、解除黨禁和報禁，以及萬年國會改革等都是影響台灣發展重要的改革。雖然 1992 年以降國會改革終結國會法統，乃至於第一次國會

<sup>90</sup> 若林正丈 劉進慶 松永正義等，1993，《台灣百科》台北：克寧出版社。頁 77。

<sup>91</sup> 彭懷恩，1993，《台灣政治變遷 40 年》，台北：自立晚報，台灣經驗四十年系列叢書，頁 27。

全面改選，但國民黨仍維持執政的優勢。原住民主委長期以來也都是國民黨所囊括，即使到第三屆 7 席的原住民主委<sup>92</sup>除了民進黨全國不分區有 1 席外，其他 6 席都是國民黨。歷屆原住民主委席次佔總席次平均仍不到 2%<sup>93</sup>，長期受制於政黨與多數決等因素，在問政上幾乎很難有所突破。

1995 年底第三屆立法委員選舉結果，國會政黨生態起了重大變化，國民黨、民進黨、新黨三黨實質不過半的態勢下，執政的國民黨將失去長期以來在國會的優勢局面；而民進黨與新黨早已預測此一態勢，選前就以大和解取得共識進而聯盟，提出共組聯合內閣。在三黨不過半的態勢下，國民黨的 6 席原住民主委若能團結起來必然可以左右朝野政黨。而當蔡中涵與瓦歷斯·貝林主動回應在野黨大和解的同時，卻遭其他同黨的原住民主委抗議與反對，原住民主委的團結因而破局。1996 年 2 月期間，朝野政黨在國會經歷立法院正副院長選舉，以及行使閣揆同意權等影響政局的重大事件，原住民主委在此過程表現兩極化，一為政黨優於原住民；二為原住民優於政黨。多數原住民主委屬於前者，而蔡與瓦則屬於後者。蔡與瓦掌握時局成功運用關鍵少數對抗國民黨以及左右朝野政黨，以成立行政院原民會<sup>94</sup>作為交換閣揆同意權。

國民黨為爭取蔡與瓦的支持國民黨不得不以此承諾成立行政院原民會，但卻主張依「行政院組織條例」第 14 條，以臨時性任務編組來成立行政院原民會。雖然原住民主委裡仍有極少數人認為先暫時以此形式成立爾後再行調整，而使得原住民主委又險些形成拉鋸戰，在蔡與瓦等其他跟進的原住民主委則堅持主張應修訂「行政院組織條例」第 3 條，以具有法律位階來成立行政院原民會。後續因修訂第 3 條緩不濟急，曠日廢時，因而研議朝向依第 6 條作為草擬「行政院原民會組織條例草案」的法源依據。原住民主委有蔡中涵等立委版本與巴燕達魯等立委版本兩版本，為能減少審查過程不必要的干擾與阻力，兩版本進而合併成為原住民主委共識版，與行政院版進行併案審查。但仍免不了遭遇法源依據、組織位階、立法程序、首任主委任命、組織架構與各處室職權、人事任用等不同層面的爭議。

逐條討論過程也曾一度為組織名稱是否加「族」一字之爭，因「原住民族」尚未入憲而暫時接受妥協，改以附帶決議處理；基於考量立法精神主張應賦予原民會政策與法規特殊權限，以及立此法的主要精神是要讓原住民具有自治權與自主權；原住民與非原住民主委在討論條文內容時，經常也有遭遇觀念上差距。總以違反現行法會發生爭議問題為杯葛或反對原住民主委共識版本，且以立法技術

<sup>92</sup> 請參見附錄 1「原住民主委照片」。第三屆原住民主委山地原住民 3 席；平地原住民 3 席。民進黨全國不分區 1 席。共 7 席。

<sup>93</sup> 請參見附錄 2「歷屆原住民主委席次佔總席次比例表」。

<sup>94</sup> 原民會的正式名稱於 1996 年~2002 年為「行政院原住民委員會」，2002 年 3 月更改為「行政院原住民族委員會」。兩者簡稱俱為原民會。

與程序問題來反對條文，認為都要考慮既有的制度與法律規章，以學理來壓過原住民共識版<sup>95</sup>。嚴重忽略到原住民族事務的特殊性與朝向民族行政方向訂定此法。實質審查階段歷時 5 個月又 9 天，若非經民進黨與新黨信守對蔡與瓦之承諾與鼎力協助，以出席立委人數較多而佔優勢，即使有爭議點也盡全力維護尊重原住民立委的共識版。且在整個立法過程皆由立法院主導，一改過去由行政院主導法案審查的立法慣例，才能在預期時間內順利完成，結束內政部時期的原住民事務「科」級之階段<sup>96</sup>，並於 1996 年 12 月成立行政院原民會。筆者透過長期參與國會的政治與立法過程<sup>97</sup>，分析並提出對台灣原住民族運動發展路線另一個視野。

---

<sup>95</sup> 國民黨立委劉光華。

<sup>96</sup> 請參見附錄 3「原住民行政機構分期圖」。

<sup>97</sup> 筆者曾任原住民立委蔡中涵與瓦歷斯·貝林的國會助理總計長達 15 年（1987~2001）之久。