

## 第四章 國會與原民會的互動

### 第一節 國會原運議題的吸納

#### 1 原運路線的三角關係

興起於 80 年代初的原住民街頭抗爭運動，是長期主導原住民運動議題的領航者，甚至優先於國會的原住民立委的問政，原住民立委不時飽受街頭運動者強烈批評，因此關係明顯對立關係<sup>1</sup>與互不信任的狀況。從媒體報章輿論上也都可以發現到原住民代與街頭運動者之間緊張關係<sup>2</sup>的相關報導。原住民立委直間接受到街頭運動抗爭的壓力下，到 80 年代中期開始才逐漸改變過去向來維護其政黨利益形象的作為，因而不僅參與原住民族街頭運動，更將原運議題納入其問政的重要內容。「原住民立委參與原住民族運動有其兩難之處，既不得罪其政黨，也要讓原住民看到他的參與」<sup>3</sup>。當然一方面受到選票連任的壓力，不得不去直接面對群眾；與群眾站在一起以緩和對立的關係。原住民立委與街頭運動者的對立關係持續將近三年之久才稍緩解<sup>4</sup>。

1996 年二月政改的政治過程提供了原住民立委機會，蔡中涵與瓦歷斯·貝林為首與在野黨合作而掀起台灣政壇的風暴，成功促使行政院原住民委員會成立。原民會的成立成為原住民立委在國會監督原住民族政策的重要窗口，從此有了實質監督原住民族政策的單位。雖然街頭運動者對於蔡中涵與瓦歷斯·貝林二人在二月政改過程有不同的評價，但終究完成長期街頭運動者訴求的目標。也因此街頭運動的抗爭或訴求對象，也逐漸由原住民立委轉向原民會的情況。換言之，原住民立委已經不是唯一接受抗爭壓力的對象，原民會也成為新的抗爭訴求的目標。長期扮演主導原住民議題的街頭運動逐漸銳減之下，明顯削弱對原住民立委的壓力，原住民立委與原民會的互動，顯然已經成為原住民族政策競合的重要場域。因此，原民會一方面接受原住民立委的監督壓力；一方面又得面對街頭行動的抗爭與陳情，可以說面臨多重壓力。請參見下圖：

<sup>1</sup> 從原住民立委的書面或施政質詢便能清楚了解。例如華愛於第一屆 78 會期，施政質詢提出「原權會與山外山雜誌是分離主義與台獨思想」。1986 年 9 月 30 日。

<sup>2</sup> 台灣原住民族權利促進會，1987《原住民：被壓迫者的吶喊》，（原住民叢書 1）。台北：台灣原住民族權利促進會。

<sup>3</sup> 筆者訪談尤哈尼內容。2004 年 6 月 12 日。

<sup>4</sup> 由於增額立委增加，原長期壟斷原住民立委的資深立委退出政壇，因此新人出頭後，與過去舊勢力的問政風格就不同。

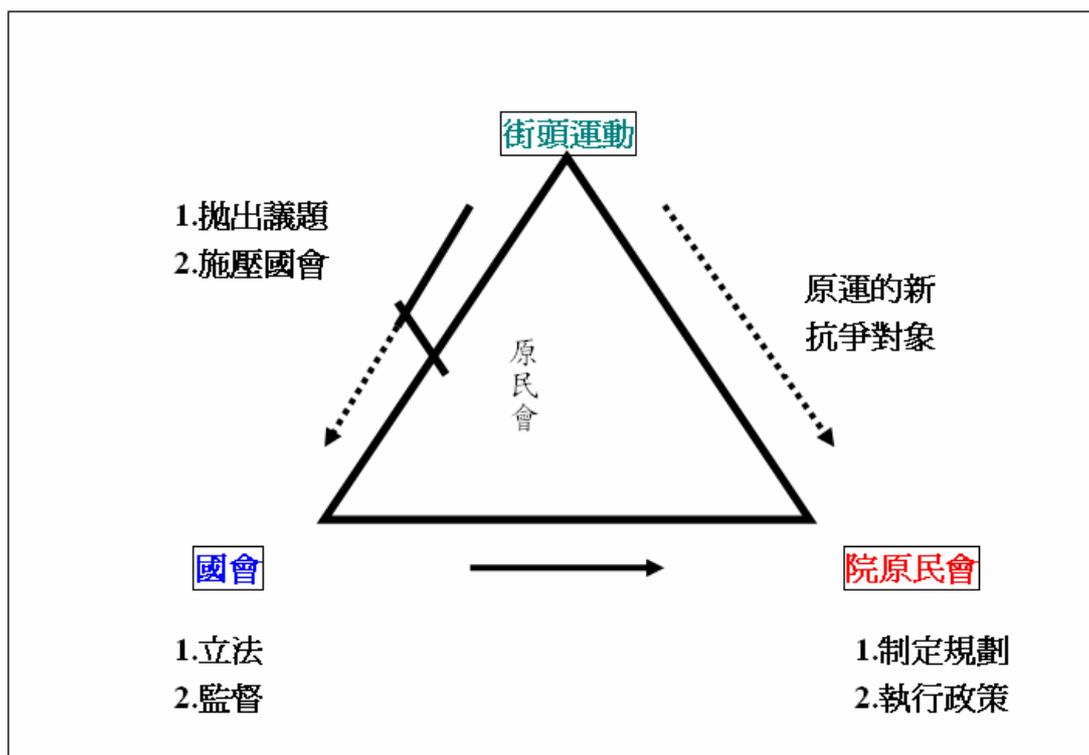


圖 4-1：原運路線的三角互動圖（筆者製表）

80 年代初以來，過去街頭抗爭運動最大的功能之一就是拋出議題，最能直接施壓予國會的原住民立委。原住民立委透過政治與立法過程提出並協助解決原住民族的訴求是長期以來協助解決原住民問題的管道<sup>5</sup>。1996 年底原民會成立後，一方面制定解決長期面臨的困境提出政策；一方面則規劃新的政策。除了國會路線之外，原民會也自然成為新的原住民族運動場域，跳脫一般行政的框架走向行政民族化，主導原住民族權益的政策；同時原民會的職責也有別於一般行政職責。環繞在原住民族運動的三角互動關係裡，從街頭抗爭路線、國會路線，以及行政院原民會之間的互動關係上相輔相成，在原住民族運動史的洪流上在不同階段都具有重要的歷史地位。

街頭抗爭行動是原住民族權利思潮的啓蒙，以及具主導台灣原住民族運動的角色；國會的原住民立委身為代議士，透過政治過程與立法過程確立原住民族各項權益法制化以保障原住民族權；而行政院原住民族委員，不僅制定原住民族權益法制化，同時是執行與落實原住民族政策的專責機構。由三者之間的角色與互動來看，原民會的成立是整體原住民族運動的重要轉捩點，其影響如下，一為原住民族街頭抗爭運動進入銳減時期；二、國會成為原住民族運動的重要場域；三、原民會也成為街頭的抗爭對象。四、原住民立委與原民會的互動是原住民族運動國會路線的重要指標。原民會與國會原住民立委在議會制定政策過程的互動，更是檢視原住民族運動的持續性的重要過程。原住民立委一方面要監督原民會制定

<sup>5</sup> 除了透過問政質詢方式之外，就是在立法院或到原住民部落地方邀集與訴求議題之相關單位面對面協調或座談形式討論解決問題。

與執行的原住民族政策；一方面又要守護剛成立且一切都在就緒與建制的單位，以不受任何政治過程的影響與犧牲。筆者分析，原住民立委在問政過程雖然對原民會有嚴厲批評與監督，但當危及原民會以及原住民族政策時，都能適時的扮演守護者的角色，因而使得兩者之間產生微妙的關係。而這樣的互動在往後的各項會議上不斷的上演。不過在分析國會與原民會互動之前，首先要處理的就是源民會的成立是否影響原住民立委持續關心原住民運動議題，以下則根據原住民立委施政質詢與專案質詢等問政內容進行分析。

## 2 原住民立委吸納原運議題的問政

行政院原民會成立之前，國會對於監督原住民政策處於無對口的單位。於立法院審查有關原住民政策或法案時也都置於「內政委員會」<sup>6</sup>。自 1972 年開始至 1996 年底將近 24 年之後，才有實質監督的專責機構。無對口單位主要原因在於原住民法案與政策原民行政以及業務分散在各部會，甚至有執政黨國民黨工參與其中，形成原住民行政與政策的特殊現象。精省前原住民行政主要執掌單位是在省府範圍；中央層級最早則是於 1985 年 7 月於內政部民政司下設山地工作會報<sup>7</sup>。因此原住民立委在國會質詢對象相當複雜，質詢與答詢對象常常有對牛彈琴或有互推皮球互推職責，而難見行政效率。根據原住民立委的國會質詢內容，尙處於「國會一言堂」時期，原住民立委就已陸續提出有關「提昇山胞行政為中央層級<sup>8</sup>」、「建立山地行政一元化體系<sup>9</sup>」，甚至提出「中央成立山地行政專責機構」等相關內容<sup>10</sup>，雖然在用詞上不盡相同，但要求行政層級提升的本質是一致的，顯示原住民立委在相當早期就已經相當重視此議題。由於黨國體制下的立法院長期背負著沉重的「法統」包袱，過去立法過程基本上是可以說是由行政部門決定，再透過國民黨執政黨的中央政策會向立法院表達其意向，由立法單位全面配合通過<sup>11</sup>。也因此立法院向來被稱之為行政院的「立法局」的緣故，導致原住民立委的相關質詢毫無進展。

立法院審查原住民政策主要置於「內政委員會」，備詢單位則以業務內容而定，例如一般行政由內政部備詢，而涉及教育就由教育部，有關文化事務就由文建會等。因此行政院原民會成立之前，原住民行政與政策都被納入在一般行政處理，而非視為民族事務特殊性待之。長期以來無專責機構的情況下，原住民立委也只能就不同業務或議題疲於奔命於不同委員會之審查會議，導致推動原住民行政與政策效力不彰。行政院原民會成立後，終於結束原住民行政與政策多頭馬車

<sup>6</sup> 立法院內政委員會於 1993 年 10 月 22 日修訂該組織法，將邊政委員會併入為「內政及邊政委員會」；1999 年 1 月 12 日再次修訂該組織法更名為「內政及民族委員會」。

<sup>7</sup> 內政部民政司山地工作會報是屬於諮詢性質無任何決策權的單位。

<sup>8</sup> 華愛，第一屆 74 會期的施政質詢內容，1984 年 10 月 9 日。

<sup>9</sup> 楊傳廣，第一屆 46 會期，施政質詢內容。1985 年 10 月 1 日。

<sup>10</sup> 林天生、蔡中涵分別在第一屆 80 會期施政質詢。1987 年 10 月 2 日。

<sup>11</sup> 施正鋒，1999《台灣政治建構》，頁 295。台北：前衛出版社。

的現象。原住民專責機構的成立，使得備詢機構有了明確的對口單位，也不再疲於奔走於各委員會的窘境。原住民行政與政策邁入新的里程碑。

原民會成立以後，原住民立委的問政情形從施政質詢、書面質詢、委員會質詢以及提案等面向進行檢視。筆者從質詢與提案二個不同層面進行分析。根據筆者從第三屆第三會期<sup>12</sup>開始至第四屆為止<sup>13</sup>的原住民立委各項質詢內容之總合分析，在 2493 筆的質詢內容裡，議題包含文化、立法、行政、社會、政治、教育、政治、教育、經濟、環境、醫療、外交、交通、媒體、司法、國防，以及預算等 17 項議題。由於議題包羅萬象，原住民立委提出之議題焦點，總筆數在 100 筆以上的議題依序有經濟、教育、行政、政治，以及社會等 5 項議題。從質詢筆數的多寡可以顯示出原住民立委關心的議題，同時在一定程度上反應出原住民族社會的較為嚴重的問題。請參見下圖：

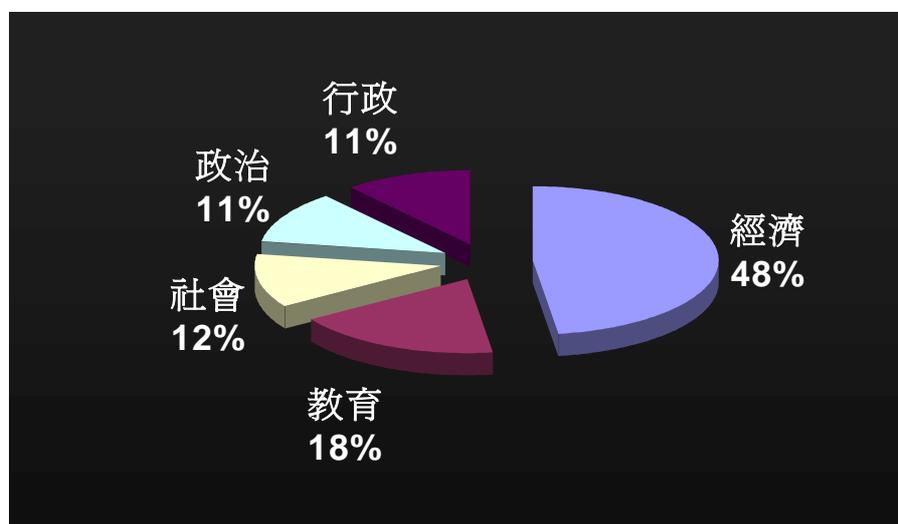


圖 4-2：原住民立委關心的議題

由上圖了解原民會成立以後，原住民立委在國會所關注的議題似乎與原民會成立之前並無二致。顯示之一與原住民族社會所遭遇到的困境是相吻合的；其次也顯示原民會成立後這些議題焦點，會是成為日後原民會著力的議題。經濟議題是總筆數是 434 筆（48%），是質詢最高筆數的議題，其中分析其細項大致包括（一）土地權（二）民族暨部落經濟振興（三）工作權（四）農林漁牧業發展等都是原住民經濟議題的範疇。

有關涉及土地權範圍可以說是原住民族社會經濟最為棘手與複雜的一項。雖然原民會設有土地發展處，研擬有關原住民族土地政策，原住民立委仍持續提出相關議題要求原民會應主動積極與相關部會，甚至是跨部會商討原住民保留地等經濟政策，尋求長期以來原住民族土地問題解套之策。請參見下表：

<sup>12</sup> 行政院原住民委員會成立後，正式進入立法院委員會進行業務報告的時間。

<sup>13</sup> 為筆者論文研究的時間斷線。

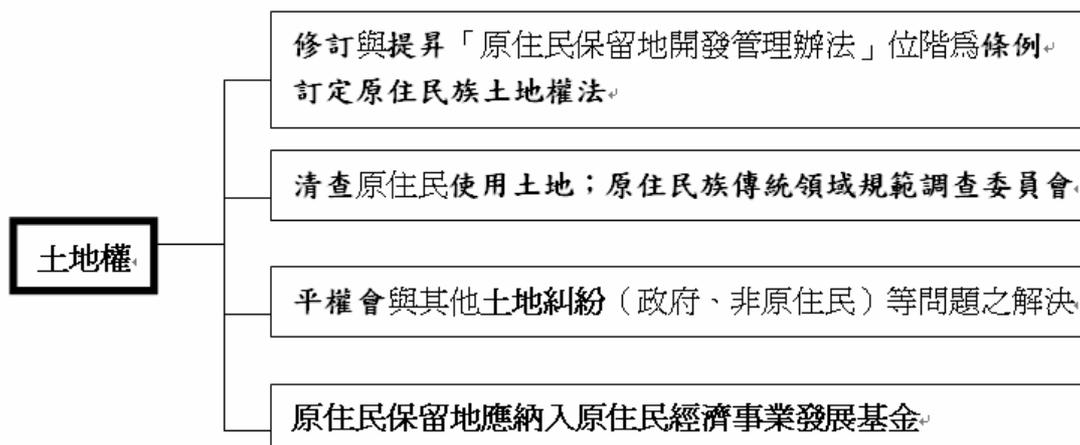


圖 4-3：原住民族土地問題

土地權運動成功凝聚並認同原住民族集體意識的運動議題<sup>14</sup>，顯見原住民族社會普遍遭遇到的問題。原住民族土地運動的主要訴求之一就是要求政府修訂「原住民保留地開發管理辦法」為法律位階的「條例」解決原住民保留地問題。為求原住民土地面向的周延性，原住民土地不僅僅是保留地問題，也涉及其他河川用地、新生地等範疇，因而進一步提出應訂定「原住民族土地權法」<sup>15</sup>。為了能較細緻解決原住民族使用之土地範圍，也提出清查原住民使用土地之現況；以及設置原住民族傳統領域規範調查委員會，以釐清原住民土地與國家用地、非原住民等侵占糾紛之問題。從長遠原住民經濟政策角度來看，原住民立委建議要求將原住民保留地納入國家經濟體系，並納入原住民經濟事業發展基金等相關質詢。原住民立委在此議題上幾乎不分黨派，一致的要求原住民族土地相關問題與提出對策，試圖透過制定法律、設置基金等解決原住民族土地經濟的困境。同時也是國會路線持續吸納街頭運動議題的重要例證之一。

民族經濟是原民會成立以來新的原住民族經濟思維，包括部落經濟主體與自主性的提出，是過去較少有討論的原住民族新經濟範疇。原民會的成立有助於建構原住民族政策的主體性，包括經濟、社會與教育等政策。筆者分析民族經濟暨部落經濟事實上需要區分的。民族經濟概念有兩個不同的層次，一個層次是集體的民族經濟體；另一層面是各民族的經濟。前者是發展整體原住民族的經濟體系；後者是依各民族特色的經濟。部落經濟概念較單純，其涉及到地域性的問題。部落存在單一民族是常態，因此在發展上範圍清楚。原住民立委提出相關政策無非是要建立部落特色與民族特色的經濟體系進而改善與發展原住民族經濟，對於無經濟效益的原住民保留地的原住民而言，是一個新的出路。請參見下表：

<sup>14</sup> 1988 年展開第一次「還我土地運動」，成功的凝聚並認同「原住民族集體意識」的運動議題。

<sup>15</sup> 第三屆原住民立委包括國民黨立委章仁香、高揚昇、莊金生、全文盛；無黨立委蔡中涵、瓦歷斯貝林；民進黨立委巴燕達魯等都相繼提出過類似觀念的質詢內容。詳見第三屆第 3-6 會期質詢紀錄（86 年 3 月 25 日至 87 年 12 月 29 日）。

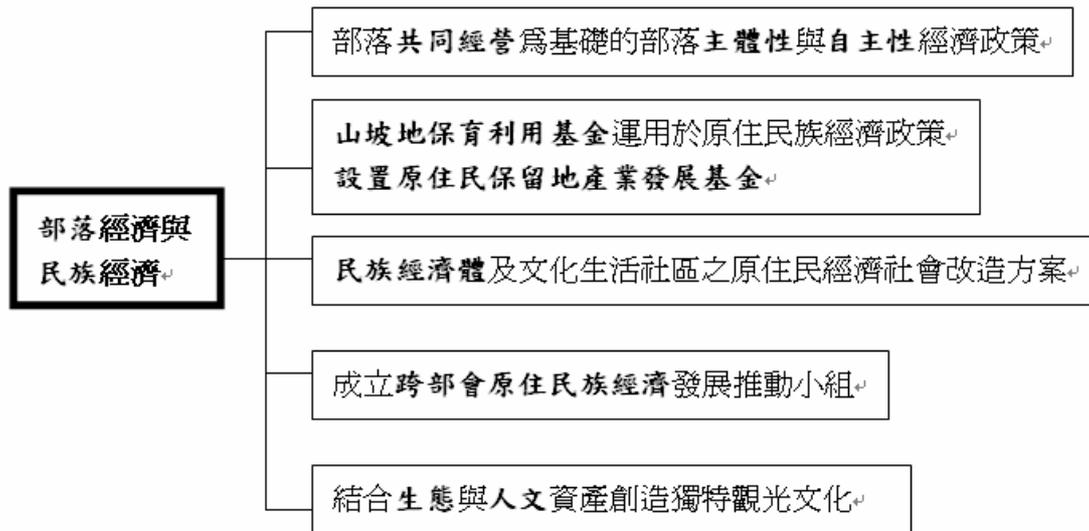


圖 4-4：部落經濟與民族經濟

民族經濟與部落經濟的主體性與自主性，建基於部落文化及其民族文化；部落、各民族乃至於集體的原住民族重要經濟發展的基礎。民族經濟追求各民族特色產業的發展，與當地民族文化、生態環境，以及產業緊密結合成一體的經濟體系，因此有原住民立委提出角板山形象商圈<sup>16</sup>、人文生態形塑東台灣獨特觀光產業<sup>17</sup>；雖然獨立運作於一個特殊經濟體系，要成為主體社會經濟的重要一環，有其重要特色。在台灣經濟發展裡佔有一定的地位。而在部落經濟層面最直接可以運用的是保留地，因此原住民立委提出應善用原住民保留地進行部落經濟產業的規劃，甚至朝向觀光事業發展<sup>18</sup>。也提出山坡地保育利用基金以回饋方式落實土地轉型之利用，以發展原住民族經濟<sup>19</sup>；以及設置原住民保留地產業發展基金等。由於原住民保留地毫無經濟效益，原住民族土地管理運用成效不彰應統整政府單位合理開發永續經營<sup>20</sup>；輔導部落產業之轉換和更新<sup>21</sup>。換言之，部落經濟運用保留地進行規劃發展，在政府有效輔導進行產業的更新或轉型的輔導，對在地原住民而言暨實際又最能直接進行的工作。

不論是部落經濟或民族經濟發展概念，都是以部落共同經營為基礎，而非個人資產為立基，是在部落經濟共營共享的基礎上，改善原住民族經濟。由於原住民經濟問題涉及的面向較其他議題複雜，原民會自是原住民族經濟與部落經濟發展的主導單位，卻應與其他各部會協調機制，因此進一步提出成立跨部會原住民族經濟發展推動小組的構想<sup>22</sup>。從上述了解原住民立委對於部落經濟與民族經濟

<sup>16</sup> 高揚昇 專案質詢內容，第三屆第 4 會期，1997 年 9 月 9 日。

<sup>17</sup> 蔡中涵 施政質詢內容，第三屆第 5 會期，1998 年 3 月 13 日。

<sup>18</sup> 高揚昇 專案質詢內容，第三屆第 5 會期，1998 年 3 月 27 日。

<sup>19</sup> 章仁香 專案質詢內容，第三屆第 4 會期，1997 年 12 月 30 日。

<sup>20</sup> 瓦歷斯貝林 施政質詢內容，第三屆第 6 會期，1998 年 12 月 22 日。

<sup>21</sup> 高揚昇 專案質詢內容，第三屆第 5 會期，1998 年 3 月 27 日。

<sup>22</sup> 全文盛 施政質詢內容 第三屆第 4 會期，1997 年 10 月 21 日。

大致都有其共識，以共同經營來發展部落與民族經濟，改善原住民族經濟上的困境。筆者發現，原住民立委雖然寄望原民會的成立能夠有效主導原住民族政策，但仍對於涉及有關部會待釐清或商討的提出也相當不遺餘力，顯示出也能了解原民會的侷限，且對原住民經濟之概念超越過去原住民經濟僅限於農林漁業的經濟產業。

原住民族隨著主體社會經濟發展的變遷，原鄉部落人口外流之嚴重，可從近年原住民人口數就能清楚看出。都市原住民面臨的問題與原鄉部落的經濟問題不盡相同。原鄉部落經濟主要依賴的是土地資源；都市原住民則靠工作機會才得以生存。請參見下表：

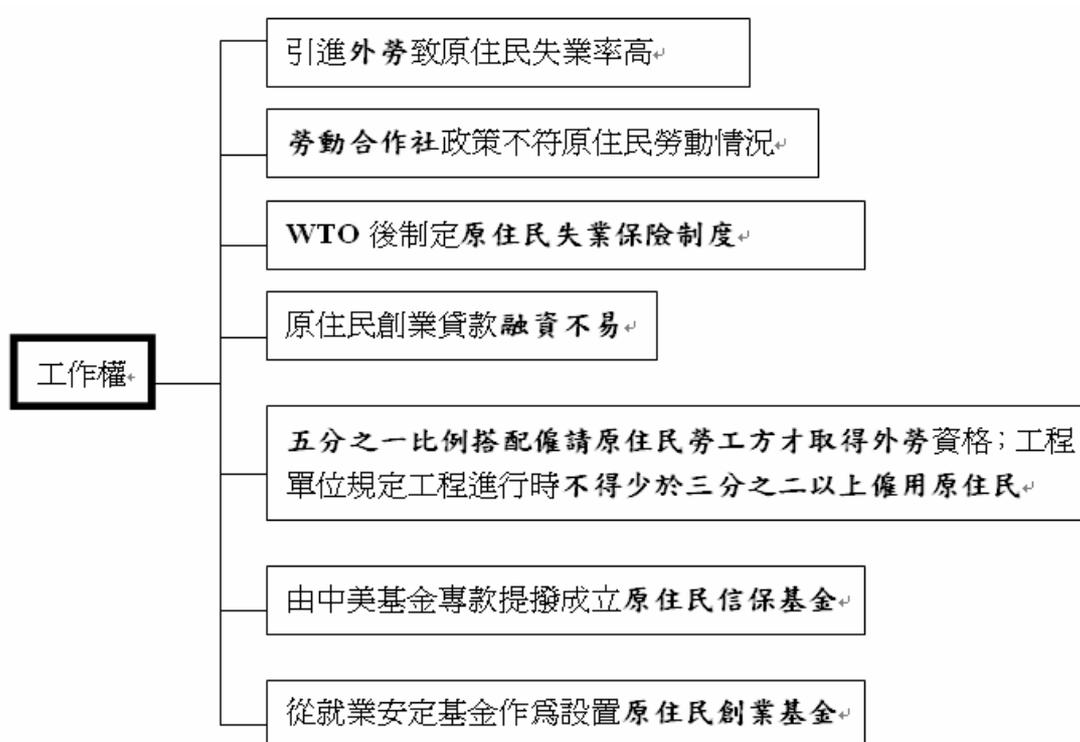


圖 4-5：工作權

原住民工作權問題受至於國內勞工政策，特別是引進外籍勞工後嚴重影響既有的原住民勞工，外籍勞工以廉價工資取代了較高工資的原住民勞工。因此原住民立委提出檢討國內引進外勞之政策，若無法避免，則也相對提出因應之途，巴燕達魯<sup>23</sup>與莊金生<sup>24</sup>曾於原民會成立之前就已提出以五分之一比例搭配僱請原住民勞工方才取得外勞資格；工程單位規定工程進行時不得少於三分之二以上僱用原住民等要求。為保障日益嚴重的原住民失業問題，瓦歷斯貝林同蔡中涵皆提出要求應從就業安定基金提撥經費作為原住民創業基金<sup>25</sup>，以協助原住民就業問

<sup>23</sup> 施政質詢內容，第三屆第 1 會期，1996 年 4 月 23 日。

<sup>24</sup> 專案質詢內容，第三屆第 2 會期，1996 年 12 月 30 日。

<sup>25</sup> 施政質詢內容 第三屆第 4 會期，1997 年 10 月 27 日。

題；並考量因應加入 WTO 後，制定原住民失業保險制度等。爭取原住民工作權過程，全住民立委積極尋求既有的基金包括中美基金、就業安定基金移撥作為設置原住民信用保證基金，以及原住民就業基金。對原住民的就業或創業能從根本性問題提出解決高失業率的問題。原住民勞工運動雖早於 1986 年與反雛妓運動結合，以單項勞工權益議題出現的街頭運動遲至 1996 年才出現<sup>26</sup>，之後幾乎每年都於 52 勞工節前後發動原住民勞工運動。顯示原住民工作權運動在原民會成立以後顯得較為活絡。從此觀點來看，政府及原民會未提出保障或因應原住民工作權之政策，致使原住民勞工仍持續在街頭抗爭的窘境。

原住民經濟重要議題之一的農林業問題，是原鄉部落原住民經濟的困境。在國家農林政策裡並無特殊政策來保障原住民，常常無專責機構處置相關問題，需要透過層層單位尋求解決。特別遭遇到天然災害的情況下求助無門。原住民立委打破山原與平原身分、不同民族提出有助於原住民農林業方面的困境。請參見下表：

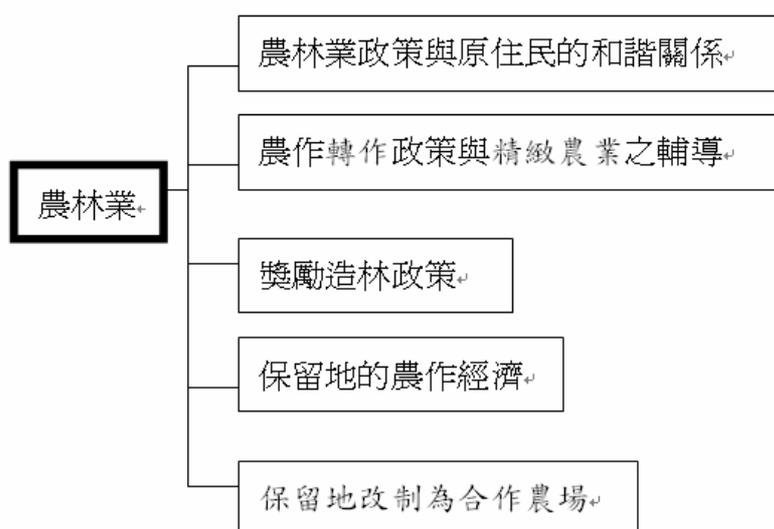


圖 4-6：農林業問題

原住民農林業經濟問題，整體而言與原住民部落有極密切的關係。由於政府向來未將原住民地區的農林政策與原住民部落作結合，使得原住民經濟遭遇到更深的困境。因此多數的質詢內容皆提出，農林業政策應考量原住民部落文化之特殊性，且主張應納入農業災害的範圍<sup>27</sup>；回歸到部落或逐鄉逐村為基準推動原住民農業政策<sup>28</sup>，以保障原住民在從事農林方面的經濟效益。同時透過政府推動的造林政策由部落執行，紓解部落過剩之勞力，創造原住民生活需求<sup>29</sup>。在原住民

<sup>26</sup> 1991、1992、1993 年分別出現過地方發起的如和平鄉梨山村民要求暫緩執行果樹砍除；宜蘭幸服水泥東澳廠引進三十餘名菲勞等抗爭事件。

<sup>27</sup> 瓦歷斯貝林 施政質詢內容，第三屆第 1 會期，1996 年 4 月 30 日。

<sup>28</sup> 高揚昇 專案質詢內容，第三屆第 2 會期，1996 年 11 月 22 日。

<sup>29</sup> 瓦歷斯貝林 施政質詢內容，第三屆第 5 會期，1998 年 3 月 13 日。

農林業經濟議題上常被納入考量的就是運用原住民保留地既有之資源，原住民立委提出要求行政院責成農政單位，依照農業發展條例及獎勵投資條例鼓勵投資保留地改制為合作農場<sup>30</sup>。這項提出與前面一項有關部落經濟或民族經濟體系概念有異曲同工之處，不僅以部落作為發展原住民經濟基礎，以共同經營之模式即合作農場機制運作，以均享概念運作發展部落農業經濟。原住民經濟議題常伴隨著部落農業的困境，原住民立委深知農林業發展的困境是原鄉原住民面臨最根本的經濟問題，加之保留地無效益之處<sup>31</sup>，更顯得原住民經濟的無力。農林業議題抗爭行動相對於土地權少許多，但其共同點都與原住民保留地有關。

綜合上述原住民經濟所面臨的幾項焦點包括土地權、工作權，以及農林業等面向，正是原住民經濟面臨最嚴重的問題。原住民經濟議題不僅在街頭抗爭僅次於政治議題，同樣在國會也是原住民立委問政筆數居高不下的議題。且並不因為原民會成立而少有紓緩，而是朝向更複雜的面向發展，除了因主體社會經濟變遷而改變原住民經濟人口結構，導致問題只會更多更複雜。筆者分析大致分類原住民經濟發展的類型，主要有原鄉型與都會型。前者又以原住民保留地為主要發展依據；後者則以工作權為主要訴求。雖然具有兩種型態的經濟發展，問題卻同源於原鄉經濟保留地運用侷限性的窘境。換言之，政府政策若能在原住民保留地解套，且能在原住民立委所提出以同經營以及合作農場模式，是可以提供原住民經濟發展的可行性。表面上原住民農林業少有抗爭行動<sup>32</sup>，卻也顯示出原住民農業經濟發展之窘境致無從也無力於抗爭，惟多數透過原住民立委陳請與政策監督下，尋求原住民生存之道。原民會的成立在這項業務執行上有其一定程度的困境，原住民保留地的主管單位並非在原民會手上，而是仍持續在內政部，放置在整體國土規劃下考量，導致至今原住民保留地的主體性與自主性無法伸展的重要原因之一。也是往後需要持續努力突破的工作。原住民追求與爭取的經濟發展也從「還我土地」到運用土地資源作為原住民經濟發展的起點。

教育議題雖然是原住民立委僅次於經濟議題，卻與經濟議題懸殊極大。教育議題總數有 166 筆（佔 18%）。原住民教育方面的質詢內容包含一般教育、民族教育，以及社會教育等面向。請參見下表：

<sup>30</sup> 莊金生 專案質詢內容，第三屆第 2 會期，1996 年 12 月 30 日。

<sup>31</sup> 雖然不時有原住民立委主張朝向保留地可與非原住民進行買賣。

<sup>32</sup> 唯有 2 次分別於 1991、1992 年，有關梨山和平村果園遭農業單位分成 4 年執行收回 1171 公頃的果園之抗爭行動，至此就很少再見到此抗爭行動。

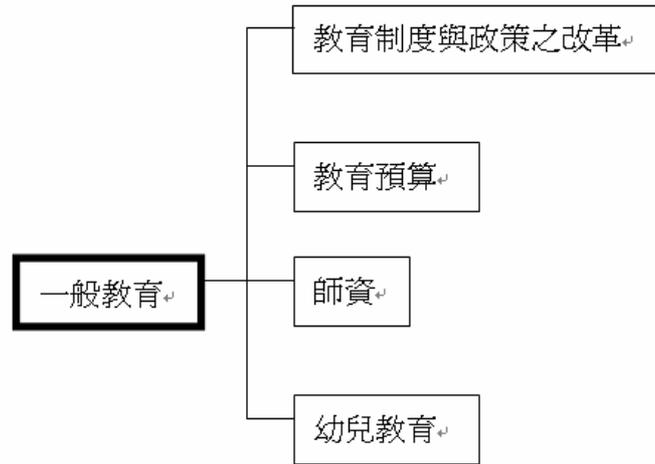


圖 4-7：一般教育

在一般教育裡涉及的面向除了教育政策與改革之外，尚包括原住民師資問題、幼兒教育，以及教育資源等面向。顯示出原住民一般學校教育上的弱勢與資源貧乏有極密切的關係。以資源貧乏問題所衍生出來的原住民教育問題叢生。從師資流動問題促使研議原住民大專生的教師儲備班，讓原住民大專生經由教育學程訓練能進一步返鄉教學，可降低外來師資的流動率。原住民學校資源的匱乏，主因源於原住民學校處於偏遠地區使然，可以說是被教育體制邊緣化的學校，自然無法提供好的教學品質，長期下來原住民學生則無法與平地學生競爭。因此，原住民立委特別針對加強原住民地區的資訊網絡<sup>33</sup>，建立對外聯繫與互動的有利環境，使原住民學生雖處於偏遠地區，但可透過資訊網絡的建立，設置遠距教學平台等，讓原住民學生不致與外界疏於互動，使落差拉大。

對於有關九年一貫政策以及多元入學方案之政策的相關問題也是此階段相當重要的議題。九年一貫即將實施卻無合格師資與課程教材設計等，建議應確立才實施，否則將嚴重影響原住民學生；其中對於教改方案大幅裁併六班以下中小學，此政策主要步了解原住民學校現況與困境使然，嚴重影響原住民地區原住民學生權益。針對多元入學方案方面將取消原住民學生加分制度，強烈質疑教育部與原民會對此政策的評估，尤以提出原民會對此政策完全如局外人一樣，並無提出任何疑義，是令原住民立委相當不解的<sup>34</sup>。多元入學方案反而更降低原住民學生升學權益，因此原住民立委一再重申評估取消加分制度對原住民學生升學權益的影響。此項議題造成國會與原民會有不同調的情況，因而使得原住民立委強烈質疑原民會對多元入學方案造成原住民學生升學權益之衝擊。若當時原住民立委為對此方案極力反對下，直接受到嚴重穎想的就是原住民學生升學權益。對升學率本來就相當低的原住民學生而言可以說將是雪上加霜。就在原住民立委強烈監

<sup>33</sup> 第四屆期，高揚昇、曾華德等於相繼相關質詢內容。

<sup>34</sup> 第四屆期第 3 會期間，依序有瓦歷斯·貝林、巴燕達魯、林正二、曾華德、楊仁福、高揚昇等立委對此表達強烈質詢。

督下才突顯此方案對原住民學生不利發展的情況。

民族教育部份可以說是原住民族存續非常重要的課題，也是原住民族社會面臨最嚴厲的考驗之一。原住民立委在這項議題最主要就是原住民族教育法知立法運動，此法是僅次於原住民委員會組織條例的原住民專法，也是原民會成立後的第一個法。此法的主要意旨就是要振興原住民族語言與傳統文化而訂定的法令。惟因此法條文內容之一攸關原住民學生享有優待辦法權利義務的問題，且以具族語能力才能享有升學優待。相關條文內容一經討論時，引起原住民族社會的熱烈討論，反對聲浪幾乎高過於贊同的聲音，因而暫緩實施的並提出必要條件例如編訂母語教材後以及母語師資等各項條件成熟後再行實施。當族語政策運動阻礙最大時，原住民立委當時的堅持可以說是現今原住民族語受到相對重視的最主要原因。也因有原民會的成立，使得此項政策執行也越來越受朝向正面與全民的運動。

由於訂定原住民族教育法，相關推動政策也較容易推動，除了教育資源的明定為總教育預算的 1% 之外，另一項也相當重要的就是原住民立委催生原住民族學院的提案，藉以突顯原住民族教育的主體性，建構原住民族教育體制的可行性。使得原住民教育除了一般教育外，同時也要發展原住民族主體性的民族教育學程納入國家教育體制內。因此，原民會的成立是推動原住民族教育體制的重要基礎與有利條件。相關政策的推動與問政以立法院第四屆期間最為密集<sup>35</sup>。原住民族教育涉及層面除了從體制改革之外，包括對原住民族歷史與相關研究，乃至於南島民族研究與發展成為原住民族研究新的課題<sup>36</sup>。相關政策提案尚有原住民完全中學的設置等，都是原住民族教育法通過後成為原民會相當重要的政策。

社會教育也是原住民教育議題的面項之一。主要增進社會文化與學校的結合，對於原住民青年大學的合法性問題，以及家庭教育法草案相關規定的內容；技職教育方面此主要是透過技職教育協助原住民學生有一技之長，除了修習課程外，也能學得一技之長，在完成學業後能夠有就業機會。具有訓用合一的設計理念，以降低原住民學生畢業後能保障其工作權。

最後要分析的議題就是社會議題，社會議題也僅佔總質詢比率的 12%。與前述幾項議題所佔的比率較為懸殊。有一半以上是針對都市原住民住宅與就業問題提出的質詢。而此問題也是街頭抗爭期間'最多的一項，並未因原民會的成立，稍有緩解。例如有關三鶯橋下違建戶、汐止花東新村違建戶、大漢溪違建戶、新店溪州小碧潭違建等相關安置，對於都市原住民的生活輔導與協助機制的建構，

<sup>35</sup> 不過在第三屆較後期時，依序有蔡中涵、莊金生、巴燕達魯、高揚昇、瓦歷斯貝林、全文盛等幾乎全力相挺。使得這項政策受到其他非原住民立委相當高度的支持。至第四屆，除了原來連任原住民立委持續爭取相關提案與政策外，新加入國會的林春德、楊仁福、林正二、曾華德等也都支持並加入爭取運動的行列。

<sup>36</sup> 林春德提出設置南島民族學術研究中心，讓台灣成為擴散中心，發展南島研究的重鎮。

都是社會議題重要的面向。就筆者分析從法制建制的角度來看，應該是根本之道。當原民會尚未成立前高揚昇就曾為此提案，認為應訂定原住民住宅辦法作為國宅保留戶的法源依據以解決住的問題；另一提案是建議修正眷村改建條例，以提供土地興建民族住宅，有效解決都市原住民族違建問題<sup>37</sup>。甚至主動尋國防閒置營房暫時安置違建戶等問題；優先列入租金補助對象；並建議獎勵民間興建都會集合住宅等相關建議<sup>38</sup>。無非希望能協助都市原住民遠離他鄉居住問題。同時也顯示都會原住民問題的嚴重性。

其次就是就業問題，與前者之間是互為因果關係，甚至衍生出更多的問題。當居無定所時，就業就不可能穩定，經濟能力則無法累積。因此就業成為都會原住民相當急迫解決的問題。因此章仁香提出應訂定失業保險辦法，對於關閉歇業勞工保護和轉換雇主制度。並提議修正勞工保險相關法令統一事權，將勞動檢查權收歸中央以利監督執行。九二一震災帶給原住民社會空前的災難，也是至今仍積極處理的工作之一，顯示原住民原鄉部落與都會都遭到相當嚴重的災害，原住民立委針對不同的災害程度提出相關重建政策，其中九二一重建政策最緊迫的就是重建與安置的工作，提出重建工作不是由政府決定重建模式，而是要求納入居民專業以及社區工作者的意見，才能符合原住民真正的需求；又例部落遷住案，至今經過將近七年的時間仍持續處理的事。

有關衛生福利的問題方面，原住民福利與健保向來也是最弱的一環，原住民可以說籠罩在高危險群社區，原住民立委極力推動原住民族社會福利體系，應符合原住民族的社會福利與醫療健康等政策，因此為考量原住民族的特殊性相繼提出例如以部落為單位的支援體系<sup>39</sup>；對於行政院國民年金政策要求應與原民會協調，提出符合原住民需要；老人年金發放津貼年齡問題，由於原住民平均餘命比一般的要低 10 歲，因此提出要降低年齡為 55 歲始可領取；自國內開始實施全民健保政策，未考量原住民醫療環境與條件，卻要負擔與平地一樣的健保費用，加上原住民經濟能力沒有能力負擔之情況下，原住民族根本無法享有全民健保權利，因此提議應將原住民族全部納入全民健保，也能讓生在這塊土地的原住民族也享有同樣的權利。

行政與政治議題各佔總質詢比率 11%。以下就分述兩個議題進行分析。行政議題方面主要針對原民會單位內部編制員額、預算編列、定位問題，甚至是原民會組織名稱，以及組織跨部會原住民族政策小組等之相關質詢內容。有關原民會定位問題是內閣制抑或是首長制應清楚定位<sup>40</sup>，瓦歷斯貝林更以若朝向內閣制就會相對矮化其他民族代表。則無法實質參與原住民族政策之制定與規劃之責。

<sup>37</sup> 全文盛，第三屆第 5 會期，施政質詢內容。1998 年 3 月 27 日。

<sup>38</sup> 瓦歷斯貝林，第四屆第 2 會期，施政質詢內容，1999 年 10 月 5 日。

<sup>39</sup> 巴燕達魯，第四屆第 3 會期，施政質詢內容，2000 年 7 月 28 日

<sup>40</sup> 蔡中涵與瓦歷斯貝林立委於第三屆第 4 會期的施政質詢提出的質詢，其表示原設計應朝向合議制而非內閣制，要求各民族代表落實公平性。

由於原住民族政策與事務原分散在各部會之現象，在原民會成立之後仍相當程度維持過去的狀況，加之若原民會橫向聯繫薄弱的情況下，對將來原住民族政策之推動而言更難，因此也提出應成立跨部會工作小組之建議。以統籌原住民族事務與政策。為迅速籌組原民會的成立，審查組織條例過程卻有部分妥協之處，以原民會是否加「族」字，成為當時為避免因統獨或國家認同問題而暫予迴避，因此並未堅持加上「族」字。但原民會一成立蔡中涵再度以質詢方式，堅持要加「族」字為「原住民族委員會」。而這些議題對原住民族而言都是持續爭取與堅持的議題。

預算編列低與員額編制成長緩慢是原民會始終未上軌道的主要原因，原住民主委為加緊監督新成立的原民會加速推動業務的腳步，因此並未因初成立而對其放水，而是更變本加厲的在問政上發揮督促其單位漸入佳境的途徑。對於面對精省後原民會的角色定位，以及可能遭受到預算編列，甚至要求精省後政府應考量原住民族行政的特殊性，不應就此遭受裁併的命運，原住民主委透過質詢方式要求行政院提出精省後將省府原民會併入中央原民會的時程表，以掌握在行政體制改革過程能堅守原民會的主體性，而非放置於少數民族事務、蒙藏事務或客家事務等概念裡。原民會的成立可以說是在一政治事件下誕生，成立過程更是緊迫下完成。因此尋正常管道要行政體制變革並非容易的事，因此不願於精省過程將好不容易成立的專責單位予以裁併。原住民主委並未因受到國家政體變遷而放棄原民會也是現今原民會持續存在的重要原因。

政治議題從原住民自治權與體制、民族議會、修憲原住民專章、台灣原住民的主體性，以及政黨輪替後的夥伴關係等議題。原住民族自治權的落實就是為原住民族集體權的保障，因此原住民族要爭取的已經不只是個人權，而是民族集體存續問題<sup>41</sup>；有原住民主委認為應同時爭取各民族各部落的自治權<sup>42</sup>。原住民族有了自治權後，更能展現其自主與主體性。原住民族自治議題在街頭抗爭時期也是重要訴求之一，自治可以說也是源引自街頭抗爭議題，原民會成立之後，成為國會原住民主委質詢原民會最急迫研議的重要政策之一，不論就自治法的擬定或設計原住民自治區等政策都是監督原民會要擬定的重大政策。而有關民族議會的設置也源於原住民族自治與發展法的重要設計，原住民主委的共識大致上在形式及位階的要求要與中央位階對等與政府對話<sup>43</sup>，總統有為原住民族政策到民族議會報告等設計。蔡中涵主導暨其他原住民主委擬定的「原住民族基本法草案」最能突顯這項設計。

提出修憲制定原住民族專章也是原住民主委延續原住民在台灣主體社會與

<sup>41</sup> 高揚昇，第四屆第 2 會期，施政質詢內容。1999 年 11 月 6 日。

<sup>42</sup> 巴燕達魯，第四屆第 3 會期，施政質詢內容。2000 年 7 月 28 日。

<sup>43</sup> 巴燕達魯，第三屆第 4 會期，施政質詢內容。1997 年 10 月 17 日。

國家定位的主要作為，以及落實憲法保障原住民族應制定原住民族專章<sup>44</sup>。高揚昇立委更進一步要求各部會也應該提出原住民族專章。筆者分析原住民族政策分散於各部會的事實，確有多頭馬車的現象，這樣的要求確實可以讓過去不曾思考原住民政策的國家機器，藉著修憲過程重新思考所司職責，以落實政府照顧保障原住民權益。夥伴關係議題原引於 2000 年總統大選陳水扁總統對原住民族的選舉承諾。也因此受到原住民立委高度重視，2000 年的總統選舉讓國民黨舊勢力在一夕之間失去政權，由新興的政黨民進黨政府順利成立。民進黨總統候選人的當選促使夥伴關係議題再度熱絡並且群追猛打落實當時的承諾。僅僅數個月期間就提出 24 筆有關夥伴關係的質詢<sup>45</sup>。

### 3 原住民族運動議題的實踐

因此在原住民立委監督下，對於過去長期所關心的原住民族運動議題而尚待解決的問題也相當重視。請參見下表：

表 4-1：國會路線的原運議題

原運議題	實踐	抵制方式
國家公園法	×	抵制設置能丹、棲蘭國家公園
「姓名條例」通過，原住民恢復傳統名字	○	
原住民還我土運動訴求有關政府歸還原住民祖先土地部份	◎	刪除原住民保留地規劃管理業務之預算
原住民族保留地開發管理條例	×	原住民立委不同意平權會欲以法律解編非法侵占與爭議之土地，因此佔遭擱置
原住民族運動團體與民間團體參加聯合國原住民工作小組會議	○	

在此階段裡，原住民立委持續關注原運議題在問政過程的發展與進度，在多項所提出的原住民族運動議題裡，大部份與原住民族的生存空間與經濟發展有極密切關係的議題為多，包括原住民土地經濟問題，以及國家公園問題等；其次就是「姓名條例」通過，原住民終於恢復傳統名字，以及要求原住民族委員會應協助鼓勵原住民族運動團體與民間團體參加聯合國原住民工作小組會議<sup>46</sup>等。除了恢復原住民族傳統名字與協助原運團體與國際也有初步接軌已有突破之外，其他原住民還我土運動訴求有關政府歸還原住民祖先土地部份<sup>47</sup>，以及原住民族保留

<sup>44</sup> 高揚昇，第三屆第 4 會期，專案質詢內容，1997 年 9 月 9 日。

<sup>45</sup> 筆者統計並分類原住民立委之質詢資料，筆者自製。2002 年，未出版。

<sup>46</sup> 蔡中涵為能讓原住民族運動團體能注入新的生命力，與國際原住民族權益有多的交流的機會茁壯台灣原住民族權益觀念。

<sup>47</sup> 針對還我土地運動的訴求要求歸還原住民祖先土地，對華主委認為是省民政廳資料的 24 公頃感到有失望。

地開發管理條例等，都尚未實踐或被擱置<sup>48</sup>。有關原住民土地與財團的糾紛問題也未適時協助解決原住民族<sup>49</sup>而提議刪除原住民保留地規劃管理業務之預算；有關國家公園問題，由於一直不修訂「國家公園法」對原住民族發展所造成的種種不利，政府想設置新的能丹國家公園遭到原住民立委的強烈反對。

其他議題並非不重要，筆者針對質詢筆數偏多的幾項議題，來檢視原住民族遭遇相對嚴重的議題；其次也較能掌握國會原住民立委持續關注並企待解決的問題。雖然原民會的成立有了制定原住民族政策的機構，同時又是執行原住民族政策的單位，對原住民立委而言，更需要聚焦於專責單位的監督及其政策執行進度的把關工作。

---

<sup>48</sup> 瓦歷斯貝林提出平權會的訴求解編原住民保留地非法侵占的土地，無歸還土地法源依據，平權會就是要用法律解決具有爭議之處。並且責備華主委不關心原住民保留地開發管理條例被擱置的原因。

<sup>49</sup> 巴燕達魯也強烈指責有關化連 200 多名原住民土地具鄉公所偽造拋棄書把土地給亞泥，而過去省原民會並未站在中立立場，因此呼籲原民會是要解決原住民問題，而不是來打擊原住民。

## 第二節 原民會的危機與預算審查

原民會成立以來，曾經歷過幾次衝擊事件裡，原住民立委適時的維護原民會所進行的政爭過程，最後都能安然渡過了一些困境。請參見下圖：

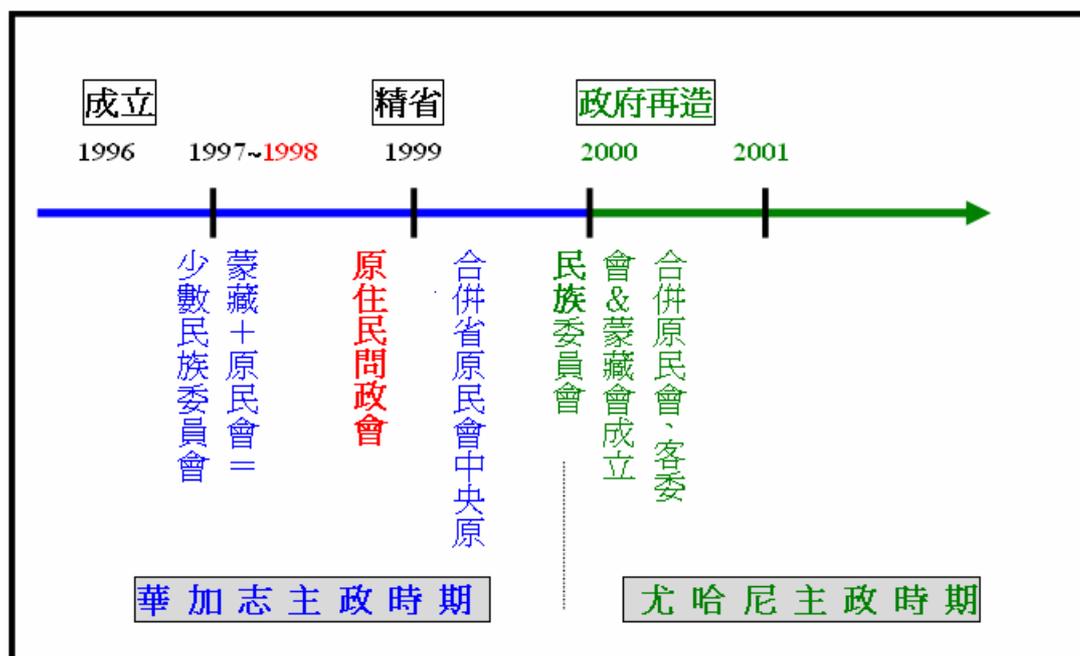


圖 4-8：行政院原住民族委員會的危機事件圖

從上圖清晰可見，行政院原住民族委員會自 1996 年底成立以來，經過數次遭裁併的命運。在華加志主政時期面臨 2 個較大的事件。第一次是遭遇到擬與蒙藏委員會合併成立少數民族委員會事件，且持續到 1998 年；第 2 個事件是關於 1999 年由於精省的原因，擬將裁撤省府原住民事務委員會併入中央原住民委員會事件相關配套措施；2000 年政黨輪替後，進入到民進黨執政階段，由尤哈尼伊斯卡卡夫特主政時期也遭遇到 2 個動盪事件。一為政府再造工程再度擬將原住民族委員會與客家委員會合併成立少數民族委員會事件；其次就是 2001 年政府擬撤換內閣名單之一，就有原住民族委員會主委案。

從上述了解，各執政階段都曾面臨過同樣的危機，就是行政院原住民委員會遭與其他委員會合併事件，對新成立的單位而言可以說是相當不堪。這些過程不論是原住民立委，甚至是原住民族運動團體看在眼裡都相當不以為然。在經過原住民立委一次又一次的強力抵制，最終仍安然渡過至今。筆者試將這些過程依不同主政時期作為主要架構，探究國會路線的進展。除此之外，有關涉及對原住民族集體權有不公事件等議題，也將一併探討分析。

華加志主政時期從 1996 年 12 月 10 日開始至 2000 年 5 月止，整體而言是原住民族委員會進行內部建制的重要階段。其重點工作一方面除了要擬訂規劃新的政策外；一方面又要與原先主管原住民業務單位進行協調溝通以及業務移轉的工作。「凡事起頭難...」常是原住民立委鼓舞華主委的一句話，也最能形容這個時期的原住民族委員會。原住民立委都藉由國會排入有關行政院原住民族委員會的會議的機會進行質詢，透過質詢方式了解原住民族委員會內部問題，以及了解原住民立委建議的政策運作與執行進度與情形。華加志主委任期內至國會進行過 6 次審查會議，其中 4 次是針對原住民族委員會預算審查會議；另 2 次是針對業務報告備詢會議。

華加志主委期間遭遇 2 次較大的危機，前 1 次與擬將蒙藏委員會與原住民族委員會合併案有關，且分別於 1997 年與 1998 年都有提出；第 2 次是精省後面臨省府原住民委員會併入中央原住民委員會的行政的等配套工作。當正受到蒙、原二委員會合併成立少數民族委員會危機出現時，原住民立委在修憲通過原住民族一詞時，就立即提出有關原住民委員會名稱應加上「族」字的質詢，正名為行政院原住民族委員會<sup>50</sup>。其主要是確立原住民族委員會之主體性，區分與少數民族的地位。1997 年原住民族委員會第 1 次面臨將裁撤與蒙藏委員會合併成立少數民族委員會之時，原住民立委態度大多是一致反對合併案，但並未對華主委有任何指責的意思。由於原住民族委員會才成立不久，就擬將原民會與蒙藏委員會合併，成立少數民族委員會的提案，原住民立委積極聲援原民會，反對合併的提議，同時要求原民會應公開表達原住民族委員會的立場。

對一個新成立的單位而言，就遭到如此，原住民立委紛紛表達最強烈的抗議。因此提出少數民族不等同於原住民族概念<sup>51</sup>、憲法上已有明確對原住民族的定位，故原住民族委員會有其主體性<sup>52</sup>等論點，來支持原住民族委員會存在對台灣主體性的意義與價值，要求行政院不應將其合併為少數民族委員會，表達原住民族在憲法的定位，以及原住民族不等同少數民族，原住民族委員會有其主體性，不應矮化原住民族委員會而反對合併<sup>53</sup>提出質疑與猛烈炮火指責行政院；同時要求原住民族委員會應該做出嚴正聲明反對合併的態度。這是原住民族委員會成立以來第一次面臨裁併的問題，而原住民立委也積極聲援並表達反對之意<sup>54</sup>。筆者分析，當初籌組行政院原住民族委員會與制定「行政院原住民委員會組織條例」時，原住民立委堅持以法律定之，是行政院原住民委員會免於隨時被裁併而能順利渡過這波危機的重要因素，而這項提案至 1998 年仍持續發酵，原住民立

<sup>50</sup> 第三屆第 4 會期，蔡中涵，施政質詢內容。1997 年 10 月 21 日。

<sup>51</sup> 87 年度中央總決算審查報告第一組審議報告有關原住民委員會部份審查會議時，巴燕達魯、蔡中涵都分別提出這個論點。

<sup>52</sup> 同樣審查會議上瓦歷斯貝林一再重申原住民族是受到憲法定位與保障。

<sup>53</sup> 對此蔡中涵、巴燕達魯、瓦歷斯貝林、莊金生、楊仁福、林春德皆分別提出質詢。

<sup>54</sup> 巴燕達魯、蔡中涵等於行政院原住民族委員會華加志主委列席報告「統籌處理原住民事務概況」應備質詢的會議上，提出此批判。

委在質詢過程除了極力反對裁併，更催促華主委能召開記者會，清楚向行政院以及主體社會表達原住民族委員會的立場<sup>55</sup>，而不能坐視不管，隨他而去的態度面對。

精省案後，擬將省府原住民族委員會將裁撤併入中央原住民族委員會，是原住民族委員會第二次的危機。而此危機主要是原民會內部運作的問題所產生，例如業務移轉問題、預算編列問題等，是此次危機事件裡重要的項目。由於尚無配套做法嚴重忽略過渡階段，導致影響原來省府既有的或持續性的計畫與預算編列短編及漏編等事項，雖然因精省將併入中央已是無法抵擋的趨勢，由於有上述的問題存在，也因而原住民立委也因而有不同的意見與主張，請參見下表：

表 4-2：原住民立委對精省後中央與省原民會合併的看法

主張	主張	原住民立委
反對	不應裁併，而改隸為中央附屬單位【×】	瓦歷斯貝林
不反對	提升層級為原住民族事務部【×】	高揚昇、林正二
	支持合併，但擔心預算編列的問題【×】	章仁香、蔡中涵
	成立跨部會原住民工作小組【×】	曾華德、楊仁福

大致而言，有反對與不反對二種意見，反對者主要的主張者有瓦歷斯貝林，其主要的理由是因為台灣省原住民族委員會既有業務持續數十年，也有其一定程度的基礎，併入中央會影響原來既有的或持續性的計畫、預算，且為不做太大的變動，維持既有行政體制。若因精省非裁撤不可，則主張不應用併入到中央，而是成為中央的附屬單位，維持既有的主體性<sup>56</sup>。不反對者則佔多數，不過各有其不同的意見，(一)不反對但要求提昇層級為原住民族事務部；(二)擔心預算問題，若不妥善處理就會如瓦歷斯貝林所擔憂的問題一樣，反而影響原來省既有的計畫業務與預算；(三)不反對合併但是在行政院成立跨部會原住民族事務工作小組協助原民會。事實上若仔細推敲，精省也已是既定的事實，行政體制變革如此浩大無法抵擋前提下，我們看到多數原住民立委接受裁併省府原民會至中央原住民族委員會的事實，是源於上述的仍然有所擔憂，因此，不論是反對或不反對等意見，主要就是希望不要影響省府既有的業務移撥與預算編列，才有原住民立委相對的建議案。雖然無一次受到執政者的青睞，不過原住民立委是朝向積極爭取原住民族最高權益的方向思考，在既定的國家政策下協助原住民族委員會進行補救的方法與建議案<sup>57</sup>。請參見下表：

<sup>55</sup> 第四屆第 1 會期，瓦歷斯貝林於「88 年度中央總與算審查報告：第一組審議報告-原民會部份」質詢時質詢華加志主委。1998 年 4 月 30 日。

<sup>56</sup> 第四屆第 1 會期，瓦歷斯貝林，專案質詢內容。1999 年，6 月 1 日

<sup>57</sup> 於審查「88 年度中央總決算審查報告：第一組審議報告—原民會部份」會議內容。1998 年 4 月 30 日

表 4-3：精省後預算短編與漏編的補救建議案概表

狀況	解決方法	立委
捐助、委辦事項	提案應降低	巴燕達魯
健保費預算	提案動用行政院第二預備金	蔡中涵
老人津貼	原住民老人 55 歲以上即可領老人津貼	
勞工保險事業基金	要求獨立設置	
原住民訓用合一	要求從勞工安定基金提撥 1 億	
電台預算	直接陪鍾福山副主委到新聞局爭取預算	瓦歷斯貝林
省社會發展 12 年計畫	提議應繼續編列	章仁香
未編預算	社區教會；失業扶助；休閒農業	莊金生 全文盛

從上表探討原住民族委員會在即將合併前有關預算編列，遭遇到許多問題，原住民立委可以說也相當積極試圖尋求可行之途徑，未能在審查會議上解決的問題，都要在協商下才能在相互妥協下完成。因此，多數雖然不盡人意，但在以既定或不可改變的狀況下，能有多少突破就盡人事。最嚴重的疏失就是精省後省原住民族委員會與中央合併後，省方面的預算完全未編列<sup>58</sup>，使得省府預算未能延續所造成的問題。在編列預算或業務交接與移撥過程，且未與其他部會進行溝通協調，導致短編、漏編的現象。預算審查會議是原住民立委重要質詢的機會，從多次且紛雜的一對一質詢，包括施政報告、預算質詢報告，以及業務報告等內容，大致可以分類出原住民立委的質詢焦點包括原民會定位與組織；法定員額及人事；預算編列；政策規劃與執行；原運議題的實踐等 5 個面向。基本上可以說與行政院態度有直接關係，攸關原住民族委員會的定位。換言之，原住民族委員會即使已成立，但由於原住民立委所質詢的上述幾項焦點，都影響著原住民族委員會的組織及其定位問題。成立是依「行政院組織法」第 6 條成立，原住民立委為堅持依此法源成立原住民族委員會，主要是確立其成立後的法律位階與正當性。不過在實際操作的時候，卻未依法律位階的單位來看待，從預算編列<sup>59</sup>、法定員額以及人事任用等作為上，都顯示出行政院對原住民族委員會的基本態度，是以幕僚單位或協調單位待之。由於發揮空間受到限制，使得原住民族委員會進入無以發展的窘境。

預算是一個單位政策落實的重要基礎，是單位運作的重要條件。行政院原住民族委員會自成立以來，預算編列是所有問題裡最嚴重的一項，編列預算少，可執行政策就不可能多，更遑論落實政策。原住民立委對於剛成立的原住民委員會預算結果而言，相當不以為然，並強烈質疑行政院乃至於主計處主計長韋端的態度。雖然韋端一再想以自己也是「少數民族」身分，不會對原住民委員會有原住

<sup>58</sup> 林春德、楊仁福都指出省原民會預算若加上中央原住民族委員會預算應有 75 億，

<sup>59</sup> 有關行政院原住民族委員會的預算編列若超過 10 億元，就先送交行政院研考會審查通過等做法，令原住民立委相當不滿。而原住民族委員會也未提出強烈表達不同的意見。

民立委所質疑的態度，強調自己是尊重原住民的心意。由於體認出原住民族最實質的需要，對此表白並未獲得原住民立委接受。行政院原住民委員會第一次預算審查會議<sup>60</sup>，預算只有 8 億元，其中 3 億 5 千萬元是由內政部移撥的預算，因此實際上也只有 5 億不到。預算編列之結果如此有很大部份是行政院的態度問題。尤其相當不滿主計長韋端在備詢時所回答的問題，導致原住民立委多數一致要求退回重新審查的決議。請參見下表：

表 4-4：爭取原住民委員會預算的審議概況

決議	理由	原住民立委
退回重審	1. 強烈抗議科級有 10 億，中央層級才編不到 5 億。 2. 該編未編，原編 24 億，通過的才 8 億。其中 3.5 億是內政部業務移撥的預算。 3. 台灣原住民人口數有 40 多萬人，平均 1 人 2000 元；蒙藏在台人士近 500 人，平均 1 人 16 萬元。是不公平不公義的事。 4. 主計長韋端認定原住民委員會是幕僚、協調單位，且對原住民委員會有偏見。 5. 原住民委員會是被迫改變施政方針。	蔡中涵 巴燕達魯 莊金生 全文盛 （依發言順序排列）
繼續審議	1. 預算不增列，但要求將各部會預算統籌起來歸給原住民委員會。	瓦歷斯·貝林

筆者依當時會議上的發言順序並加以分類，除了多數立委提議退回預算書之外，事實上瓦歷斯·貝林之本意其實是相同的，只是若在不退回的情況下，要求行政院應將各部會有關原住民業務所需要的預算全歸與原住民族委員會。顯示出原住民立委在預算問題的無奈。無奈忠質疑行政院背後用意。面對台灣原住民族將近 40 萬原住民人口是相當不公平的事，因此，原住民立委無一不強烈質疑或指責行政院的做法，強烈質疑蒙藏委員會在台人士近 500 人有就有 1 億 7 千多萬元的預算作比較<sup>61</sup>，認為主計長對原住民族委員會有偏見，因為主計處視原住民族委員會為幕僚單位，原因在於若單位預算編列超過 10 億元的預算，將交由行政院研考會進一步審查之規定得知其對原住民族委員會的態度。原住民立委在審查會議上毫不保留的指責認為：主計長韋端視原住民族委員會為暫行組織位階待之，才會用此規定來限制編列原住民族委員會的預算。

有關教育部分攤編列之民族教育預算不得少於全國教育總預算的 1%，以及捐助、委辦事項居高不下，造成本身預算的空間受到擠壓現象，導致預算無成長

<sup>60</sup> 「87 年度中央總決算審查報告：第一組審議報告--有關行政院原住民委員會」。1997 年 4 月 14 日於立法院。

<sup>61</sup> 巴燕達魯比較原住民預算與蒙藏預算，原住民平均一人 2000 元；蒙藏平均高達 16 萬元。

的空間；對於健保費的問題<sup>62</sup>，以及反對台灣原住民經濟事業發展基金併入財政廳等。經過數年後，在立法院針對其預算審查過程裡，相同的問題卻一再發生的現象是令原住民立委相當不解，於是主動明言建議華主委爭取預算的同時，可以邀集原住民立委向行政院說明爭取更高的預算等語，不僅表現出監督之責之外，同時關心原住民族政策的發展。原住民立委針對行政院態度表示不滿之外，並決議退回原住民族委員會的預算，以抵制行政院。

其次是未達法定員額以及人事任用一直都是原住民族委員會內部組織問題之一，組織條例規定原住民族委員會法定員額應在 99 人至 120 人之間，但到 2000 年 4 月為止，行政院原住民族委員會的預算員額才 61 人，離法定員額尚有一段距離。這期間雖然原住民族委員會數度想解決相關問題，但行政院人事局方面則始終未正面回應，以「業務尚未繁多，以及將要精省，到時就會有相當員額」等理由延宕原住民族委員會的法定員額的申請；又一方面受到高級公務人員進用的限制，許多職缺最後都不是原住民身分者擔任，且又多是行政院派任，而非原住民族委員會自行決定人事案，特別具有決策與重要執行業務幹部都不是原住民的情形<sup>63</sup>。這些問題都是不得不令原住民立委質疑行政院，未善盡協助新單位成立的初衷反駁行政院，表達原住民族委員會的成立並非業務量的多少來認定，而是考量其民族因素。因此，不但在員額不足，以及決策與重要執行幹部多數又並非原住民者的雙重人事困境下，無行政院的協助與原住民族委員會本身的努力則無以突破先天的組織體質。

過去有關原住民業務都分散在各個部會單位，原住民族委員會的成立主要就是將過去分散在各部會的原住民業務加以統籌，主導有關原住民族事務。因此，原住民族委員會是掌理全國原住民族事務的專責單位。原住民族委員會的政策規劃與執行內容，大致而言可分為二大部份。第一個部分是既有政策的延續；第二部分是新擬定的政策，不過這兩大部份的比例相當懸殊，前者佔較多，新政策則佔較少。前者主要是由其他部會移撥歸併至原住民族委員會的業務；而後者則是針對新政策擬定的計畫。政策規劃及執行與預算編列具一體兩面，偏一都不可。換言之，擬定政策最重要的就是又相對的預算編列，才能落實政策。如果只有擬定政策而無相對預算則無從執行政策；相對的若有預算但未擬定政策，則也只會是枉然一場。原住民族委員會一方面受到先天體質不良因素影響<sup>64</sup>，在擬定政策就遭遇到許多的困境。

前面提過政策規劃係與預算編列是一體兩面，涉及預算方面的問題將於後段

<sup>62</sup> 第 6 類第 2 目是可免納健保費，原住民 55 歲以上的老人、20 歲以下的年輕人。可免納保；但有農會會員者，就視為有工作者，此規定對原住民是行不通的，將造成原住民健權益嚴重受損。

<sup>63</sup> 一級主管原住民只有 2 人；四處副處長無原住民；9 位科長只有 3 位是原住民；即使條例有但書原住民要佔 3 分之 1，卻未能落實。

<sup>64</sup> 預算短少、未達法定員額等都算是一個組織運作的重要的條件，而行政院原住民族委員會都處在相當不利的條件下運作。

進行討論。政策制定主要是根據統計資料為基礎，根據顯示的基礎資料加以制定對策。如原住民一般教育程度改善政策、勞工失業現象；甚至台灣受到全球化影響時對原住民族權益的衝擊等，都需要進行相關統計資料建立，以提出符合原住民族權益的政策。成立原住民族委員會的目的，一方面就是扮演統籌全國原住民事務的責任，一方面是擬定原住民族政策具有主體性之功能。但卻因組織內部尚未建置完成，該達到的法定員額也尚有一段距離，以及政策擬定與執行等能力與經驗之不足，對於統籌全國事務各方面應具的能力、人力，以及效力都嚴重的欠缺，既有政策的執行經由協調與溝通，建立與其他部會間的溝通協調機制也未能發揮作用，使得無法達到原先預期的角色與功能。

歸根究底主要與行政院的态度有關，行政院視原住民族委員會為暫行組織來看待之，此於不論是在其業務方面的協調或者在編列預算上可以說皆表露無疑原住民族立委則一度強烈表達認為原住民族委員會是被迫改變施政方針<sup>65</sup>，皆不以為然的反諷原住民族委員會是被行政院視為「被協調委員會」<sup>66</sup>，毫無主體性可言；甚至認為主計長認定原住民族委員會是協調與幕僚單位，就此觀點站在原住民觀點，是被歧視與壓迫的<sup>67</sup>。原住民族立委即便有再多的建言，但對於人力不足以及預算短缺的窘境下，原住民族政策是不容易被落實的。而原設立原住民族委員會所期望的功能，是要統籌原住民族政策予以貫之，但顯然並未達此功能未受到其他部會原來負責主管原住民族業務單位的協調，使得原住民族委員會只剩下被協調的份了。究其原因有嚴重矮化原住民族委員會之嫌<sup>68</sup>。綜而言之，原住民族委員會是具有其主體性，非被協調單位，而失去主導原住民族事務的功能，以及原住民族專責機構的主體性。

原住民族委員會的成立對原住民族社會而言是一項鼓舞，對於過去藉由街頭抗爭行動才能被執政當局與主體社會的注意到原住民困境，或者在政治過程扮演槓桿角色時，才能爭得原住民族長久以來的訴求之一。原住民族運動在不同階段用不同的形式進行，試圖實踐原住民族的運動的議題。不過這對原住民族權益而言都不是長久之計，原住民族委員會成立後，應該就是原住民族權益保障的重要機制，有主導與制定原住民族政策走向的重要責任，過去非走上街頭抗爭行動是未突顯原住民族議題，而政治過程的關鍵角色也不是想要就有等不穩定情況，因此，原住民族委員會掌握制定原住民族政策者，也是最具體協助解決近 20 年以來原住民的重大議題。

同樣的尤哈尼主政時期曾經也面臨數次危機事件，這幾項事件看似是原民會遭遇的問題，但事實上又是幾項與執政者抗爭的一部分。由於攸關原住民族整體

<sup>65</sup> 全文盛立委於「87 年度中央總決算審查報告：第一組審議原民會部份」審查會議提出質疑

<sup>66</sup> 同上註。

<sup>67</sup> 瓦歷斯貝林在審查原住民族委員會 87 年度預算時，由於主計長認定原民會是協調、幕僚單位，是以組織規程來看待原民會，表達抗議。

<sup>68</sup> 同上註

權益，因此為維護原住民族集體權原住民立委可以說卯足了監督與堅持原住民立場來護守原住民族權。整體而言，尤哈尼與華加志主政時期都遭到同樣的挑戰，就是剛上任不久都會面臨擬遭合併的事件。2000年民進黨政黨輪替成功，一上台執政就有其黨員立委提案擬將原住民族委員會、蒙藏委員會與客家委員會合併案的事件，與華加志主政時期在初期就想裁併原住民族委員會一樣的遭遇。從這些歷史紀錄而言，不論政黨為何？行政院原住民族委員會都曾遭執政黨有關人士裁併的紀錄。另一個危機是攸關原住民族政策落實與否的預算編列問題，此項問題可以說是新政府主政以來較大的危機，由於行政院方面對原住民族預算編列出現違法事項之故，加上行政院數度也未依立法院決議進行調整，使得立法院為堅持預算編列合法性，破下立法院史上同一個預算案退回編列預算三次的紀錄，筆者稱之為預算退回重審事件；有關原運議題之一的「原住民保留地開發管理辦法」在內部包括行政院、內政部，及原住民族委員會開會決議發生原住民族土地嚴重失誤的政策事件；以及有關「原住民學生升學優待辦法」第3條第2項，有關原住民學生族語能力證明始可享有優待之規定事項。最後就是內閣撤換的事件有尤哈尼主委是被點名的內閣之一。從這些事項來看，遭裁併問題與蒙藏委員會、客家委員會合併事件來看，顯見執政者並未視原住民族為民族來看待，也無視於原住民族的主體性，並且與過去民進黨支持「原住民族是台灣原來的主人」之理念也不相符；第2件則是主委擬遭撤換案，雖較傾向於個人因素，卻也是出自統治者觀點看原住民族事務使然。不論是裁併事件或主委撤換事件，都在挑戰著原住民族委員會存在的價值，以及原住民族地位在整體國家內部仍未定論的問題。

2000年民進黨執政不久，新政府就已有其黨員<sup>69</sup>非原住民立委積極提案，擬將原住民族委員會、蒙藏委員會與客家委員會合併案在其內部連署乙事，被原住民立委耳聞與證實<sup>70</sup>。立法院則於執政近半年之際安排行政院原住民族委員會主委尤哈尼與蒙藏委員會委員長徐正光至立法院列席報告業務概況，並備質詢<sup>71</sup>。蒙藏委員會委員長徐正光正好也兼客家委員會籌備委員會主任，邀請身兼數職同1人正好可以回答幾樣事項<sup>72</sup>。針對合併案事件，筆者依原住民立委的質詢順序加以分析，請參見下表：

<sup>69</sup> 民進黨立委陳忠信提案連署。根據筆者進一步了解陳委員是為民進黨第四屆不分區立委。過去為民進黨中央黨部政策研究中心主任等黨職。

<sup>70</sup> 尤哈尼主委第一次到立法院進行業務報告及備詢時，瓦歷斯貝林就證實卻有民進黨立委正積極連署一事。2000年10月18日。

<sup>71</sup> 立法院第四屆第4會期內政及民族委員會第3次會議記錄。2000年10月18日。

<sup>72</sup> 瓦歷斯貝林詢問主席蔡中涵針對一個會議有2個單位的質詢不是常例而提出為何提出此說明。

表 4-5：原住民立委對合併案的看法<sup>73</sup>

主張	原住民立委
1.蒙藏委員會應歸併到大陸委員會或僑務委員會 2.若被合併，要求尤哈尼主委自請處分或下臺。	瓦歷斯貝林
1.大陸蒙藏事務應屬於大陸委員會管轄；蒙藏地區以外的則屬於僑務委員會 2.原住民族不同於少數民族，合併原住民族委員會是不公平的	楊仁福
1.原住民族不同於少數民族 2.原住民享有經濟權、土地權；少數民族不能享有經濟、土地權 3.陳忠信 <sup>74</sup> 立委提案擬將蒙藏委員會、原民會等合併為民族委員會，不會因為同是民進黨而為同黨護航，因此付委之前就檔下來。	巴燕達魯
1.提案將蒙藏委員會裁撤	林春德
1.「路竹期刊」第九月份專訪徐正光，內容表示：「中華民國還是全中國的架構，所以向蒙藏委員會、原住民族委員會及客家委員會等類似族群機構應將其合併...」 2.要求尤哈尼主委提出有關向行政院表達反對合併的資料 <sup>75</sup>	蔡中涵

從原住民立委針對合併事件提出相關問題來看，除了蔡中涵直接要求尤哈尼主委提供原民會向行政院提出反對合併的公文，以及行政院院會議的記錄以確認原民會曾向行政院表達反對的聲音之外，多數原住民立委如瓦歷斯貝林、楊仁福、林春德等都直接先向蒙藏委員會的開火。提議蒙藏委員會應歸併到「大陸委員會或僑務委員會」<sup>76</sup>，甚至表達反對合併案，應裁撤蒙藏委員會<sup>77</sup>的提議。而屬同黨的原住民立委巴燕達魯也試圖將過程向其他原住民立委說明，並澄清執政黨民進黨並無合併的想法。不過筆者分析，陳忠信立委雖非原住民立委，且屬個人問政的範疇，但其民進黨身分提出此合併案，很容易讓人認為這是執政黨對原住民族政策的態度。因此，可以說是一個有驚無險的過程。值得肯定的是巴燕達魯雖與陳忠信同屬政黨，但站在原住民族權益立場，巴燕達魯在未付委之前就將其擋下。從合併事件來看，原住民立委雖不同屬一個政黨，但戰在原住民族集體權益利益立場，都較過去能放下政黨壓力或立場，支持原住民族權益。而這個危機也是在在野黨的原住民立委監督下，以及執政黨立委的堅持下才安然度過這樣的危機。

原住民委員會預算退回重審事件是立法院史上第一個預算案數度遭退回的

<sup>73</sup>瓦歷斯貝林，「行政院原住民族委員會主委尤哈尼伊斯卡卡夫特級蒙葬委員會委員長徐正光列席報告業務概況，並備質詢」內容。2000年10月18日。

<sup>74</sup>陳忠信立委是平地立委。

<sup>75</sup>尤哈尼答詢過程提到曾於2000年7月28日曾去函行政院與行政院會議提出反對合併的立場。

<sup>76</sup>瓦歷斯貝林、楊仁福建議此案。

<sup>77</sup>林春德強烈反對合併議題。

案例。在探討原住民預算數遭退回行政院之前，實際上原住民立委首次聽到 90 年度預算編列只有 24 億元時就相當錯愕。90 年度預算原民會原編 97 億，而主計處初步只通過 24 億。為此原住民立委主動協助尤哈尼主委向王金平院長協商，是否協助爭取並提高原住民預算<sup>78</sup>。經努力後增加至 36 億，但還是與原編相差甚大。蔡委員曾宴請大家為增列預算進行溝通，還召開記者招待會<sup>79</sup>，為原住民預算可以說是不遺餘力。雖私下都以盡力了，但成效仍然相當有限。因而問題也開始檯面化。問題亦檯面化以後，所有攻防就是依法處理，在此過程筆者試將立法院數次退回行政院的理由作整理，請參見下表：

表 4-6：立法院數次退回行政院的理由

時間	理由
2000 年 11 月 20 日	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.原民會 90 年度預算編列 36 億 9 千 8 百 35 萬元，比精省前 88 年度中央及省原民會合計編列 51 億 2 千 3 百 76 萬元還少，顯示行政院輕視原住民預算。</li> <li>2.依原住民族教育法第 9 條及其施行細則第 8 條規定，原民會 90 年度預算編列原住民族教育經費 5 億餘元，但依原民會預算書 80 頁，教育預算編列 3 億 4 千 8 百 90 萬 6 千元，顯然未達法定預算額度，屬違法編列。</li> <li>3.根據原民會 88 年就業狀況調查，原住民失業率為 7.55%，就業問題非常嚴重，理應投入更多的預算，然 90 年度原民會謹編列 7 千 2 百 16 萬 5 千元，比 89 年度的 1 億 2 千零 62 萬 3 千元（含省款）減少 4 千 8 百 45 萬 8 千元。顯示原民會預算編列未針對原住民的需要。</li> <li>4.原民會 90 年度編列 921 賑災原住民聚落重建經費計 4 億 8 千 5 百 70 萬元，依重建條例規定應以特別預算編列，原民會以一般預算編列，不僅違法，亦佔原民會的框列數，該項經費應移列為教育及就業輔導預算。<sup>80</sup></li> </ol>
2000 年 11 月 23 日	<p>審查決議：「90 年度原住民委員會所屬單位之預算嚴重縮水……，可見原住民委員會還是被政府邊緣化，在行政院沒有提出一個具體回應前，本院 9 位原住民立委對此預算審查，提議暫行擱置」<sup>81</sup>。</p>
2000 年	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.若以主計處核定（全：1 兆 6 千億）打 8 折的情況下，原住</li> </ol>

<sup>78</sup> 當時筆者協助蔡中涵立委聯繫其他原住民立委與王金平院長在其紹興路的私人招待所聚會討論，希望位原住民預算努力。其中除了章仁香、巴燕達魯，高揚升等人有是未參與之外，其他原住民立委都參加協商。

<sup>79</sup> 曾華德也特別提醒原民會蔡中涵對其預算所盡的心力。

<sup>80</sup> 中華民國 90 年度中央政府總預算案第一組審查會議（一）--第一組行政院原住民族委員會及所屬收支部份，立法院公報，第 89 卷，第 72 期，委員會紀錄。

<sup>81</sup> 中華民國 90 年度中央政府總預算案第一組審查會議（一）--第一組行政院原住民族委員會及所屬收支部份（包括原住民族綜合發展基金），立法院公報，第 89 卷，第 72 期，委員會紀錄。

12 月 04 日	<p>民預算應不止 36 億（應有 77 億）原民會送出的預算不全然是額外新增科目。原省府應編預算也未概括，不但沒有還減少。</p> <p>2. 原住民族教育經費違法，決議再度將原民會 90 年度預算案退回行政院，請依原住民族教育法規定補足預算編列不足之處，至於立法院內部作業仍交程序委員會處理，由院會退回行政院。</p> <p>3. 主計處、原民會近期提出具體處理，否則全院聯席會也將會遭同樣的問題。民進黨巴燕達魯應請民進黨團跟主計處溝通，也拜託過葉宜津委員<sup>82</sup>。</p>
-----------	--

從上述三個時間點分別於 2000 年 11 月 20 日、11 月 23 日，以及 12 月 4 日等三次預算審查遭退回理由，原住民立委可以說是卯足了力氣堅持不妥協的態度。原住民立委深知原民會對此事絕對是無力也無奈，也了解癥結並非原民會可以承擔，但多少也明顯看出出身原運的尤哈尼主委進入體制內的無奈。原住民立委面對所有預算審查質詢時，都是直指行政院與主計處。在歷次質詢的層級也因為與原住民立委堅持的白熱化，行政院方面也是一次比一次由原來只是原民會會計室主任呂紹良、主計處科長吳燦圻來面對原住民立委的質詢，由於已遭退回一次後，第二次、三次則改由行政院主計處第一局局長許璋瑤來面對原住民立委。從原民會會計主任到主計處第一局局長層級來看，也可以看見行政院也試想盡力使原住民立委接受這樣的預算數字。審查會議最受爭議的部份，以及原住民立委最堅持的預算就是民族教育預算未依法編列問題<sup>83</sup>。原住民立委認為主計處專砍原住民預算將盡砍了四分之三，要求主計長要上簽給張俊雄院長：「有關原住民族教育預算不足的 1 億 3 千多萬元同意在 90 年度相關預算勻支，予以補足」<sup>84</sup>。除了堅持原住民族教育預算不能低於教育總預算的 1% 的規定外，對於主計單位始終不能理解原住民的民族教育與文化園區分屬不同範疇而感到憤怒，原住民立委甚至還建議局長要回去唸點書。

不僅如此，原住民立委對編列此預算細節相當深入，提出各方面不合理的現象，除了上表所列退回預算的理由之外，認為原住民預算並非實質成長，以預算灌水做法來掩蓋大量刪減原民會預算<sup>85</sup>；指責主計處欺騙原民會是以零基預算編列原民會預算<sup>86</sup>等。當面對頑固的行官僚體系時，原住民立委不應該於此繼續審查原民會的預算，以免讓行政院認為我們沒有立場；我們原住民立委是沒有原則

<sup>82</sup> 中華民國 90 年度中央政府總預算案第一組審查會議（一）--第一組行政院原住民族委員會及所屬收支部份（包括原住民族綜合發展基金），立法院公報，第 90 卷，第 3 期，委員會紀錄。

<sup>83</sup> 會議審查過程就直接問原民會文教當時的文化教育處長林江義是否可以接受這樣的預算結果，來證明連原民會對預算結果的不滿意與無奈。

<sup>84</sup> 高揚昇擬定上簽內容之外，還特別提醒一定要簽上張俊雄三個字。

<sup>85</sup> 章仁香於審查會議上質詢對行政院嚴厲的質問。

<sup>86</sup> 瓦歷斯貝林對主計長質問。

的<sup>87</sup>發言。9位原住民立委連這麼一點捍衛原住民族教育權力都沒有嗎？是原住民立委對數次遭預算退回的行政院所吶喊出無奈的聲音。由此可見原住民立委雖看似是為原民會找了麻煩，而事實上也是看見原民會也使不上力，因此相當公開的表示原民會主委應可以找原住民立委協助合作，若對遭遇到不能溝通整需要溝通事項，原住民立委可以扮演緩衝器來協助相關事務順利推動。

從上述表所整理的重要意義在於原住民立委在面對原住民族權益時，能夠跳脫過去向來是其最大包袱的政黨壓力，完成並確保原住民族權益的做法。且數次提到不論是決議或要抵制主計處與教育部預算等作為，都以9位原住民立委具名。顯得格外有團結氣氛。當然，也有另一個解讀是因為多數原住民立委已經不是執政黨，因此確實較無政黨立場的問題。

上述的合併事件與預算退回事件，筆者探討原住民立委、原民會與行政院三者之間的關係，尤其原住民立委與原民會的關係相當微妙。原住民立委看似與原民會對立，但事實並非如此，他是在同一區塊來對抗行政院。因為原住民立委與原民會共同的目標必然是爭取並提高原住民預算，而原民會礙於其長官與執政黨的立場，雖然一再聲稱有向行政院長官表達原住民預算的需要與問題，但是仍然還是不能改變事實。因此，透過政治過程，以及審查過程抵制行政院。換言之，其實一切作為都是為原民會開一條路，就實質面而言上是為整體原住民族權益。而筆者也發現，在此時期體制外的原住民族運動已經沒有任何角色。只剩下國會的原住民立委與行政體系內的原住民族運動人士進行運動。

政黨輪替之前，行政院原住民委員會最後一次的業務概況報告內容，我們發現不僅報告頁數增加不少，顯見工作量也逐年增加的趨勢，由內容發現，在其「重要工作與績效」所列之項目，相較於成立初期含蓄、保守的用詞與風格顯然有所突破。例如之前就成立的原住民族權益立法專案小組，完成草案之初稿，具體完成研擬「原住民族發展法」草案、研訂「原住民身分認定條例」草案、研議原住民就業服務政策，以及推動「原住民族發展方案」等；積極協調並推動完成台灣省原住民事務委員會組織與業務調整作業，將省原民會組織裁撤業務規並至中央原民會企劃處、教育文化處、社會福利處、以及經濟及土地發展處，並設中部辦公室。又文化園區管理局改隸中央原民會附屬機關<sup>88</sup>。引此由上述了解，華加志主委階段的原民會是新組織業務調整與歸併最繁複的階段，在原住民立委的堅持與監督，確實過了相當艱辛的一段。

---

<sup>87</sup>章仁香於第二次審查會議上質詢時勉勵其他原住民立委不應讓步。

<sup>88</sup>主任委員華加志報告「行政院原住民委員業務概況報告」。立法院第四屆第3會期內政及民族委員會。中華民國89年3月30日。頁2至4。

### 第三節 原住民族政策與實踐

#### 1 國民黨主政時期

1996 年底行政院原民會成立以後，原住民族政策進入了新的進程，原住民族立委繼續為原住民族權益法制化努力之外，原住民族運動的機制化是原運進入到另一個新的進程。換言之，行政院原民會雖然是行政體制內的一部份，卻因組織成立的民族化與特殊化，而有別於一般行政體系的機構，包括其政策規劃，必須朝向符合原住民族權益而制定的政策。除此之外，政黨輪替後，由原住民族運動出身的尤哈尼進入體制內，更加突顯體制內原住民族運動路線的出現。「對於進入體制內的原運人士應相互警惕，因為不管是機要職、政務官也好，任用時間都相當有限。因此要要在如此有限的時間內取得分配資源、權力的機會裡，去實踐我們當時的在原運戰場上的主張，用最短的時間來實現<sup>89</sup>」。由於受到原住民族運動領袖陸續進入體制內影響所致，街頭抗爭行動相形之下確實比過去減少許多<sup>90</sup>。由此了解原住民族運動的戰場，也隨著不同階段轉換到不同場域。筆者試以政黨輪替作為分析的分期點，分析華加志主政時期與尤哈尼主政時期作為兩個探討分析階段。

華加志主政時期行政原住民族委員會的誕生是在國民黨執政年代完成。首位主任委員華加志昔日也是原住民族立委。根據立法院第二屆立法委員通訊錄，有關華加志立委相關經歷資料顯示，早期曾任教職，多數的經歷是任職於國民黨相關單位例如：台灣省山地工作隊、山地建設協會理事長、救國團屏東縣主委、中國國民黨中央委員、中國國民黨屏東縣黨部主委等，擔任第五、六屆省議員以及第一、二屆立法委員等。在原住民族立委當中算是政治圈「大老級」的人物。其任內參加的委員會 8 次紀錄裡有 3 個會期是參加內政委員會，並且於第二屆第 1 會期擔任召集委員；其次是教育委員會 2 個會期；預算委員會 1 個會期；國防委員會也參加過 1 個會期。通常立委參加委員會與其關心焦點有關，因此從上述來看華加志立委在內政、教育兩個委員會，主要關注的是內政部、教育部兩個部會，而原住民族事務與相關政策都在這兩個部會，由此顯示華加志立委任內對原住民族政策的掌握度。擔任立委期間關心的面向相當多元，最為關心的議題依序有行政議題佔 38 個質詢次數；其次是經濟議題佔 35 次；第三是教育議題佔 33 次<sup>91</sup>，由此分析華加志與其所參與的委員會以及關注的焦點是互相謀合的。行政與經濟議題多與內政部相關，教育議題則歸屬於教育部，因此對於其所參與的委員會與其質詢焦點也相當切合的。

<sup>89</sup> 原住民族文教基金會，夷將拔路兒與談評論，「原住民族運動回顧研討會」。2000 年 12 月 10 日。

<sup>90</sup> 原運何去何從訪談過程當時原權會長的卓文華就提出原運必須稍作休息思考下一步如何走。

<sup>91</sup> 筆者彙整其立委任內的質詢內容並加以分類得知。筆者自製。2002 年，未出版。

整體而言，華加志擔任立委期間，不論是任黨職、民意代表的資歷都相當豐富，相對的與執政黨以及執政政府的行政體系的掌握度以及互動是更為密切，不論政黨關係、民意代表，在能力上、人際關係等各方考量，都是當時最容易出線的人選，成為行政院原住民委員會的首任主任委員。雖然一方面期待原住民專責機構誕生的雀躍之外，但又因為有著政黨深厚的淵源與背景，原來就否定國民黨原住民政策的原住民運動團體，對此就相當憂心，主要與過去曾任職於屏東縣黨部主委時期，提名鄭太吉有黑道背景參選屏東縣議會議長一事有關，使原住民團體不得不去聯想到其與黑道、平地財團掛勾的想法，而導致關心原住民提出反對的聲音。但是若比較同黨的原住民立委們的資歷，華加志確實是原住民立委資歷最豐富的一位，自然是當時執政黨的國民黨之首選。

原民會本身行政業務要推動之外，還要持續內政部原來各項有關原住民的計畫。除了加速健全行政運作外，仍贅循推動原內政部各項有關原住民的計畫<sup>92</sup>。以規劃、協調、規劃輔導、協調規劃，並推動原住民相關事務。以下為華主任內任立法院所進行的報告，請參見下表：

表 4-7：華加志主政階段 國會報告（筆者製表）

報告性質	內容摘要
施政報告	1、行政院 87 下半年度 1-6 月施政報告--原住民事務部分 2、行政院 87 下半年度 7-12 月施政報告--原住民事務部分
施政及預算編列報告	1、原民會 87 年度施政計劃及歲出預算編列報告 2、原民會 88 下半年及 89 年度 11 月截止預算執行報告 3、原民會主委華加志列席報告「原民會 88 下半年及 89 年度截至 11 月底預算執行情形」
業務報告	1、原民會辦理「原住民部落觀光與相關之原住民業務報告」 2、原民會辦理「原住民部落觀光發展暨部聯絡道路改善」報告 3、原民會業務概況及九二一重建工作報告 4、原民會主委華加志列席報告「統籌處理有關原住民事務概況」，並備質詢
預算案報告	1、87、88 年度中央總決算審查報告：第一組審議報告--原民會部分 2、審查 88 下半年及 89 年度中央總預算關於原住民委員會收支部分 3、原民會主委華加志列席報告「原民會 88 下半年及 89 年度截至 11 月底預算執行情形」
各部會報告	1、交通部林豐正、原民會主委華加志報告「原住民鄉鎮聯外道路暨部落觀光發展」 2、教育部長楊朝祥報告「原住民教育及特殊教育實施概況」及原民會主委華加志報告「原住民教育實施概況報告」

<sup>92</sup> 主任委員華加志報告「行政院原住民委員 87 年度施政計畫及歲出預算編列情形報告」。立法院第三屆第 3 會期。1997 年 4 月。頁 2。

由於原住民立委爲了較能緊湊掌握原民會的概況，透過立法院相關委員會包括內政及民族委員會以其他案方式安排業務報告來進行質詢。除了施政質詢由行政院與原民會備詢有 2 次，期間施政及預算報告有 3 次；專案業務報告有 4 次；預算案專案報告 3 次；與其他部會專案報告有 2 次，總計有 14 次。憲法第 58 條第 2 項規定：「行政院長、各部會首長，需將應行提出立法院之法律案、預算案、戒嚴案...及其他重要事項，提出於行政院會議議決之」，引此，行政院有權向立法院提案之規定。有關原民會提出議案包括預決算案、其他案、查照案以及法律案。有關預決算部分總計有 7 個議案，其中有 2 項議案是針對原住民委員會成立及其 88 年度的收支部分；有 2 項是針對醫療健保議案，針對原住民參加健保應自付之健保費需動用第二預備金來支應，及爲補助原住民健保應自付之保險費動支 88 下半年度與 89 年度總預算第二預備金來支應；有 2 項是住宅議案，行政院函原民會爲辦理「花東新村原住民臨時安置住所及就業輔導實施計劃」不過提 2 次，卻都遭退回程序會重新提案。最後 1 項議案是經濟議案，主要針對審查「台灣省原住民經濟事業發展基金」收支部分的議案。

原民會回應原住民立委所提之議案主要可從其他案行政院函送該案之研處情形進行檢視與分析，總計 19 案，包括經濟、參政、教育、文化、住宅、醫療、國防、九二一震災、行政等議案。請參見下圖：

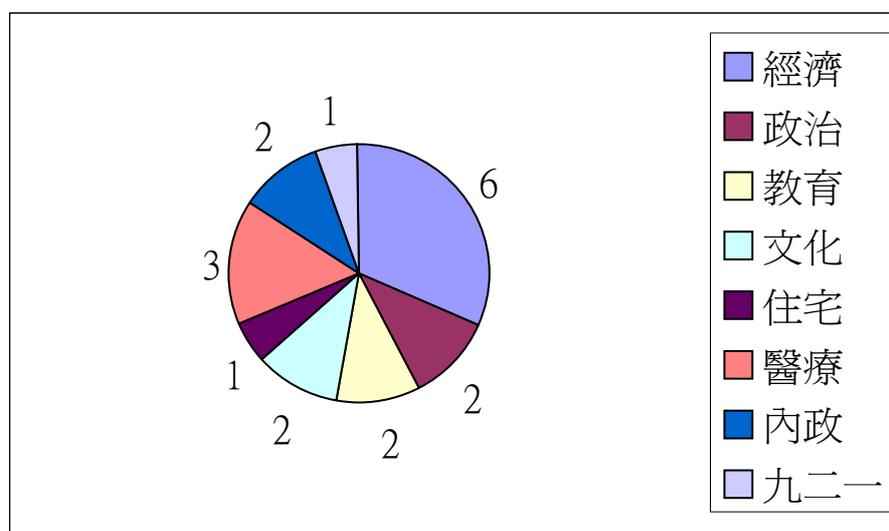


圖 4-9：議案檢視與分析

以經濟議案是最多，總計 6 項。包括要求原民會應於半年內依「保育條例」及「保留地管理法」提出方案編預算徵收原住民保留地，並依法配與原住民；針對農委會實施「獎勵造林實施要點」特要求林業單位將保留地竹林納入補助範圍；要求經建會對提振原住民經濟發展及保留地之整理；鑒於原住民與非原住民之間有關保留地事宜之糾紛迭起，也要求相關單位重新劃編；爰建請山地鄉之電廠優先供電設施；緊急發電設備；設小型變電所案，以及「國有林產物處分規則」

建議准許原住民族無償採取國有林副產物一案。

參政議題有 2 項，包括行政院函送為國發會缺乏原住民之代表參與，建請相關單位應儘速彌補已獲圓滿案，及行政院函送楊仁福委員等建請豐濱、光復、台東長濱、成功、東河鄉等，比照山地鄉長之辦法研處情形等；教育議案有 2 項，包括建請教育單位修改課堂標準，將有關原住民文化題材融入課程範圍研處情形，及建請教育部針對原住民考生加分、廢除聯招後原住民學生推甄、完全中學之設立案研處情形；文化議題有 2 項，包括建請中正、高雄機場及國內機場設立原住民太巴朗木雕暨原住民文物展示櫥窗研處情形，及建請行政院省立博物館交由原住民委員會管理並加強台灣歷史文物陳列研處情形；住宅議案有 1 項，建請行政院原住民委員會對原住民住宅政策應妥善規劃之研處情形。

醫療議案有 3 項，包括行政院函送曾華德建請原民會與衛生署設立原住民衛生醫療專責單位、針對原住民醫療資源的不足及經濟問題衝擊，要求給予原住民免費加健保一案，及針對原住民社區醫療照顧公衛發展不足建請衛生署進行流行病學調查及成立醫療隊案；內政議案有 2 項，建請內政部重新研擬替代役男專長與資格，對於原住民社區服務等工作優先考慮原住民案研處，以及國家公園保育巡查員日顯重要，爰此建議主管機關營建署將原本約僱之巡山員改列技工案研處；九二一震災重建議案有 1 項，鑒於九二一震災原住民農業損失慘重，協助原住民部落農產復建一案之研處情形等 19 個議案。

從上述其他案的 19 項議案，佔最多的議案是經濟議案，若將九二一震災原住民農業損失案歸併於經濟議案裡則就有 7 項議案是與經濟有關，其中最為嚴重應屬原住民保留地問題，以及牽制原住民農業經濟發展的相關法規。由此了解原住民經濟問題的嚴重性，這同時顯示原住民立委對經濟議案提出的也不算少數。其次為醫療議案，醫療問題主要鑒於原住民醫療資源相當貧乏，建議設置原住民衛生醫療專責機構、健保費用免費，以及針對原住民進行流行病調查，掌握原住民的健康情形。教育文化議案主要是針對有關原住民文化題材能納入教材內，以及據原住民教育主體性的完全中學，並且能加強保存原住民文物等。最後參政議案主要針對國發會參政權，以及地方參政等問題。雖然原民會已成立，從原住民立委要求相關的議案裡，並未減少或偏離原住民問題的焦點，而是因為有了原民會專責機關，更能聚焦於原住民的各項問題，並提出具體建議。

政黨輪替之前，原民會最後一次的業務概況報告內容有逐年增加的趨勢，由內容發現，在其「重要工作與績效」所列之項目，相較於成立初期含蓄、保守的用詞與風格，顯然已有所突破。例如之前就成立的原住民族權益立法專案小組，完成草案之初稿，具體完成研擬「原住民族發展法」草案、「原住民身分認定條例」草案、原住民就業服務政策，以及推動「原住民族發展方案」等；積極協調並推動完成台灣省原住民事務委員會組織與業務調整作業，將省原民會組織裁撤

業務規並至中央原民會企劃處、教育文化處、社會福利處、以及經濟及土地發展處，並設中部辦公室；又文化園區管理局改隸中央原民會附屬機關<sup>93</sup>等政策與法制的訂定與調整，原住民立委無不希望能盡速看見原民會能盡快建制，而提出許多政策建言。

除此之外，原住民立委<sup>94</sup>除了透過其立法質詢監督原民會之外，也透過體制外的基金會協助擬定與協助制定原住民族政策的規劃案，在推動多項原住民族政策裡，最能體現原住民族權益的幾項政策，且攸關原住民基本權以及民族集體權的重大政策，包括「原住民族政策藍圖研究」、「原住民族教育法」、「原住民族學院規劃」、「原住民身分認定研究」等重要政策。由於此時期原民會甫成立，即以「原住民族政策藍圖研究」來構思原住民族政治、經濟、教育、社會、文化等政策藍圖。「原住民族政策藍圖研究」主要是由財團法人原住民文教基金會<sup>95</sup>（以下簡稱基金會）承接。基金會特殊之處在於內部組織包括「台灣原住民研究會」、「諮詢委員會」成員幾乎集成原住民學者，以及關心原住民議題之學者專家組織而成<sup>96</sup>。請參見下表：

表 4-8：基金會之內部組織

研究成員	主要背景
蔡中涵（兼召集人）	淡江大學俄羅斯研究所副教授
馬 凱	中華經濟研究院研究員
孫大川	東吳大學哲學系講師
高德義	政治大學政治學博士候選人
浦忠成	花蓮師範學院語文教育系副教授
傅 君	美國 Rutgers University 人類學博士
孔吉文	慈濟醫學院兼任講師

針對原住民族政策藍圖的討論會總計有 13 次，每位參與討論會的研究會成員多數是利用大家下班時間後，窩在窄小的基金會會議室兼儲藏室討論到近午夜完成<sup>97</sup>。在討論後，仍需要政策諮詢委員在討論會上協助與建議時，當時除了原住民立委成員外，尚有蕭新煌、張茂桂、譚光鼎、林嘉誠、陳昭郎、童春發、夏錦春、高正尚、夷將拔路兒等<sup>98</sup>。由於政府長期無提出原住民族特殊性的施政內容，原住民族問題又多以行政命令權宜措施解決，並無法就根本性問題找出對策

<sup>93</sup> 主任委員華加志報告「行政院原住民委員業務概況報告」。立法院第四屆第 3 會期內政籍民族委員會。中華民國 89 年 3 月 30 日。頁 2 至 4。

<sup>94</sup> 蔡中涵、瓦歷斯貝林、全文盛等

<sup>95</sup> 財團法人原住民文教基金會成立於 1995 年 7 月。創立基金會與第一任董事長就是蔡中涵立委。

<sup>96</sup> 原住民研究會成立於 1996 年 9 月，平均每月都會召開一次討論會，針對「原住民族政策藍圖研究」的研究員。

<sup>97</sup> 每討論完就會到「郵局飯店」喝兩杯在各自回家。

<sup>98</sup> 當時擔任助理尚有正就學於政大民族學系碩士班的曾麗芬與筆者 2 人，全程參與。

99。因而無法與台灣社會同步發展。原住民族政策藍圖的面向涵蓋政治、經濟、教育、社會、文化等面向，先就過去相關領域之研究成果予以整理系統化，了解當前原住民族各項發展現況，進一步提出擬定原住民族政策。透過制定政策與訂定法律使原住民族權益法制化，才能確保原住民族的權益。因此原住民族委員會當時能藉由多位學者專家提出原住民族政策藍圖，以提供行政院原住民族委員會制定政策過程參考。

若檢視過去各面向研究結果與建議案裡，可以清楚看見參考政策藍圖而進一步制定原住民族政策的項目並不算少，請參見下表：

表 4-9：過去各面向研究結果與建議案

面向	內容
政治/行政體制	原住民族自治體制的建立、精省後的原住民族行政組織的調整、原住民身分問題的釐清、民族復名與認定問題、原住民行政公報、原住民統計年鑑、平地鄉鎮公所設原住民行政課、修訂憲法原住民族條款
教育/文化	制定原住民族教育法、教育部原住民族教育委員會、設置民族學院、原住民族文物展覽中心、民族語言文化研究與推行委員會、原住民族歷史調查、原住民族傳播頻道、原住民文化智慧財產權
社會/經濟	清查現有保留地權屬與使用現況、儲蓄互助社合法化、狩獵活動的規範、輔導原住民勞動公司、原住民勞工基金
健康醫療	原住民醫療優先區、平均餘命、飲酒問題

由此上述可知，原住民族政策藍圖有一定程度的參考，不過社會福利的部份，尚未提出具原住民族觀點的社福政策，顯見相關人才與議題分析仍有不足之處。政策藍圖主要將過去對原住民族的研究與報告加以整理，並將問題集結起來，探討出問題的因應對策，提出當時可以解決方案後在制定相關政策。

原住民族學院設置規劃研究<sup>100</sup>，是在華主委任內規劃完成。主要依據「原住民族教育法」<sup>101</sup>制定的政策之一。1996 年底在東華大學即成立「原住民族學苑」，由高德義擔綱籌劃原住民族學院將近 2 年的時間，期間籌劃工作項目三個主要範疇研究與規劃；研習與活動；行政與會議等。包括委託東華大學吳天泰<sup>102</sup>針對規劃設置進行研究，了解不同國家如中國少數民族、美國、紐西蘭、澳洲、加拿大等地原住民教育實例與文獻，對於台灣設置民族學院的可行性進行探討。根據筆者了解，1995 年教育部擬訂原住民族教育法草案時，吳天泰當時在花蓮師範學院「原住民教育中心」當主任，很早就投入教育部委託的草擬工作。對於

<sup>99</sup> 蔡中涵於「跨世紀原住民族政策藍圖之研究」序文。1997 年 6 月 5 日。

<sup>100</sup> 於 1999 年 6 月完成規劃並提出研究報告。

<sup>101</sup> 依據原住民族教育第 17 條件之規定，鼓勵大學設相關院系，或民族大學校院。

<sup>102</sup> 計畫主人吳天泰，研究員包括宋瑜華、范家榮、陳竹上、郭清利。

原住民族教育問題也熟稔。根據了解，在過程裡，深度訪談 30 位有關從事教育行政、教師、學者、民代與原住民知青等。舉辦北、中、南、東區分區小型座談會，以廣徵不同意見。建立原住民教育文化人才籍資料庫、草擬完成「東華大學學術卓越研究計畫：原住民族發展策略研究」研究計畫書，以及政策諮詢與評估等事項<sup>103</sup>；期間與原住民族文教基金會辦理「中國少數民族學院考察研究小組」<sup>104</sup>，在籌劃研究過程已累積相當多的基礎。

1999 年 9 月 27 日東華大學正式提出「原住民族學院申設計畫書」<sup>105</sup>。而在此之前，教育部長楊朝祥與行政院原住民族委員會主委華加志二人於 8 月 14 日偕同至東華大學視察，會訪過程教育部長即承諾在 90 年度成立全國第一所原住民族學院，並表示「教育部立場而言，不僅樂觀其成，也將全力支持；且預計在下年度教育部相關編列預算時，將東華大學原住民族學院所需費用那如其中…並勉勵應朝向研究、教育、服務發揮功能…；教育部基於族群多元化與拓展交流的必須為考量，希望在東華大學成立原住民族學院，能多接觸交流校內其他資源與部門<sup>106</sup>」；華主委也表示「樂觀其成，將與原住民立委努力配合並力促其順利於 90 學年度成立招生<sup>107</sup>」。這也是「原住民族教育法」通過以後，第一項歷史性創舉<sup>108</sup>。由過去體制內的「原住民學苑籌備處」，升格為體制內的「原住民族學院」，對原住民族教育體制立下重要的基石。過去長期以來教育邊緣化或附帶式的教育內涵，使得原住民族文化嚴重流失，設置民族學院旨在建立原住民族教育主體性，建立原住民族教域體制基礎。

「原住民身分認定研究」，主要修訂長期以來「原住民身分認定標準辦法」作為原住民個人身分的依據。過去半世紀以來，原住民有個人與民族兩種身分。原住民在行政上的身分有兩種，一為山地原住民；二為平地原住民。民族身分是延續日本時代 1895 年的族別分類。行政身分是行政上普遍使用的身分，包括戶籍謄本內也只註明行政身分而非民族身分<sup>109</sup>。只有在必要性如升學優待等行政上需要附上「族籍證明」，一般日常並不常用民族身分，導致對自身民族身分越來越模糊。加上影響身分變動的 4 大管道：通婚的當事人、通婚的當事人與其子女、非婚生子女認領、收養等，使原住民身分的變化更為複雜<sup>110</sup>。過去受到政策影響，有許多案例是因而失去原住民身分，對一個原住民族事務單位而言，「誰是原住民？」恐怕是最首要釐清的工作更是當務之急，而最直接接收到選民壓力的就原

<sup>103</sup> 國立東華大學，「原住民族學院申設計畫書」附錄：原住民族學苑籌備處籌備工作大事紀。1999 年 9 月 27 日，

<sup>104</sup> 研究小組成員除董事長蔡中涵外，包括張駿逸、林修澈、譚光鼎、高德義、浦忠成等，以及助理有筆者與陳秋蓉。

<sup>105</sup> 由「原住民學苑籌備執行秘書」高德義主筆

<sup>106</sup> 更生日報，第 2 版，1999 年 8 月 14 日。

<sup>107</sup> 中國時報，第 17 版，1999 年 8 月 14 日

<sup>108</sup> 民眾日報，訪「原住民學苑籌備執行秘書」高德義。1999 年 8 月 13 日。

<sup>109</sup> 蔡中涵認為此作法除了行政方面便宜行事之外，更企圖逐漸讓原住民對自身民族身分的模糊。

<sup>110</sup> 林修澈，《原住民身分認定的研究》，頁 268。1999 年 8 月 15 日。台北：木柵。

住民立委，原住民立委在相關研究過程裡，也提供不少原住民則社會各種現象，朝向情理法都能兼顧的方向訂定。

現行「原住民身分認定標準辦法」的前身是民國 43 年間台灣省府已（肆參）府民字第 11197 號函界定「山地山胞」；以及民國 45 年台灣省政府發布的「平地山胞認定標準」<sup>111</sup>。自 43 年至今規定原住民身分事項的法令，可以說修訂頻繁，最近一次就是 1994 年間，內政部爲了因應中華民國憲法增修條文將「山胞」正名爲「原住民」。1994 年 11 月 17 日，行政院函請立法院審議將「山胞身分認定標準辦法」改爲「原住民身分認定標準辦法」。原住民族委員會成立掌理全國原住民族事務的單位，事實上在更早期華加志剛上任立委期間第一屆第 89 會期<sup>112</sup>，第一個提出「原住民身分認定標準辦法」提升爲條例法律位階案的立委，但未審議通過。由此可見，華主委相當重視原住民身分認定應提昇法律位階方面的需求，主政後即以「原住民身分認定研究」作爲全面性檢討過去曾經因政策而失去原住民身分，或時代變遷下拋棄身分又想回復原住民身分的重要議題與案例進行研議，以落實原住民族政策。

原住民身分認定的重要性是一個務實的問題，原民會資源分配的依據就在於此。因此一方面檢討過去施行「原住民身分認定標準辦法」時期的缺失<sup>113</sup>，一方面符合現階段原住民族社會需求，進行修訂相關條文勢在必行的工作。在如此複雜的關係上釐清與來界定身分的重要條件，且不影響其權益的情況下要完成棘手的研究，可以說非民族學爲底的學者莫屬。雖然是民族政策行政問題的範疇，確深具民族學理論與政策思考的重要研究。其研究結果成爲日後原住民取得、回復原住民身分重要的基礎。2000 年間，原住民立委包括楊仁福、章仁香、巴燕達魯、瓦歷斯貝林等都分別提出版本審議。請參見下表：

表 4-10：原住民身份認定相關提案

提案立委	法案名稱	提案時間
楊仁福	「原住民身分認定法草案」	2000.01.07
章仁香	「原住民身分法草案」	2000.04.21
巴燕達魯	「台灣原住民族族群身分及身分識別法草案」	2000.05.19
瓦歷斯貝林	「原住民身分識別法草案」	2000.06.09

顯見原住民立委對相關事務的關心度，各版本的法案名稱不盡相同，楊仁福版使用「認定」；其他如巴燕達魯與瓦歷斯貝林版本都使用中國大陸慣用的「識別」二字；章仁香版本則無「認定」或「識別」等用字。較特殊之處是巴燕達魯

<sup>111</sup> 章仁香，立法院第四屆第 3 會期內政及民族委員會併案審查「原住民身分認定法草案」案第一次會議記錄，立法院公報第 89 卷，第 28 期 委員會紀錄。頁 335。2000 年 5 月 10 日。

<sup>112</sup> 華加至於第四屆 89 會期，以臨時提案方式提出，1992 年 7 月 17 日。

<sup>113</sup> 原住民人口成長速度緩慢主要原因在於「原住民身分認定標準辦法」採父系血統主義，使得應具原住民身分的人被剝奪其原住民身分。

版將族群身分及個人身分的「識別」同樣放在同一個法來規範，這與瓦歷斯貝林所提出的民族身分先確立，個人身分就不會有問題的想法較為一致。法定民族已具有半國家性質，變成有強制性，所以身分有認定的問題<sup>114</sup>。由於數位原住民立委提案提出不同版本，行政院方面於 2000 年 5 月 10 日至立法院報告有關「原住民身分認定條例」的相關事宜<sup>115</sup>。事實上，原民會在 1998 年就以開始針對「原住民身分認定標準辦法」進行修定工作，先後由馬賴古麥專任委員主持全國分區會議，且經過 6 次研商。另外委託政大林修澈教授進行研究，交法規會後，於 5 月 5 日送交行政院審議。各版本相對照後，不論技術性與精神都一致。但有兩點需要進一步研討。一是原住民與非原住民結婚所生子女身分的認定問題，請參見下表：

表 4-11：原住民立委版與行政院版本「原住民身分認定法」的對照表<sup>116</sup>

差異點	原民會版本	楊、章立委版本
一、原住民與非原住民結婚所生子女身分的認定問題	1.限制取得 2.依嫁娶婚、招贅婚及附加從姓或原住民傳統名字等條件與以認定。	1.原則取得 2.即不問原住民與非原住民結婚方式，其結婚所生子女原則上取得原住民身分。
二、收養非原住民得否取得原住民身分問題	1.非原住民未滿 7 歲為原住民收養者取得原住民身分。(與章版相同)	1.非原住民為原住民收養者一律不取得原住民身分。(楊版)

除上述討論焦點之外，有關到底先有個人才有民族，抑或是先有民族才有個人之討論，而引發原住民「個人身分認定」認定問題，與原住民「民族身分認定」問題。對於民族認定問題在「原住民族發展法」有所規範，但由於未送到立法院審議，使得原住民立委認為應先處理民族認定問題，一旦通過，個人身分就不會有太大的爭議；其次，憲法確立的是原住民族，行政身分不應在原住民身分法或條例<sup>117</sup>條文內作為身分認定的依據等相關議題，引起不少的討論。就整體立法審議過程而言，原住民立委可以說提出相當豐富的案例，試圖解決原住民身分方面的問題，由於用字淺詞的精準度尚待商榷，許多的討論多在民族學基本理論的層次上，因此條文會出現「原住民族」、「原住民種族」、「種」、「血」、「血統」等用詞<sup>118</sup>。就立法精神主要確立原住民身分，才能確保原住民個人權益。原住民立法委員質疑的與提出的幾點案例裡，在林修澈的「原住民身分認定的研究」報

<sup>114</sup>林修澈，《原住民身分認定的研究》，頁 1。1999 年 8 月 15 日。台北：木柵。

<sup>115</sup> 當時華主委因公請假未出席報告，而由副主委孫大川進行報告相關研擬事宜。

<sup>116</sup> 立法院第四屆第 3 會期內政及民族委員會併案審查「原住民身分認定法草案」案第一次會議記錄，立法院公報第 89 卷，第 28 期 委員會紀錄。

<sup>117</sup> 行政院原住民族委員會使用「條例」，主要是用於特別法，即民法之外。對特殊族群需要鎖定的法律。

<sup>118</sup> 立法院第四屆第 3 會期內政及民族委員會併案審查「原住民身分認定法草案」案第一次會議記錄，立法院公報第 89 卷，第 28 期 委員會紀錄。頁 348。2000 年 5 月 10 日。

告內容裡，都清楚呈現各式各樣的案例，作為修訂「原住民身分認定條例」的依據與提供原住民族行政單位的參考，這可謂原住民族空前的重大政策。

華加志主政時期是原住民族政策建制的時期，也是從一般行政到民族化行政的重要階段。原住民族行政機構除了有別於一般行政外，最主要是看到原住民族集體權益機制化與法制化的過程，也是原住民族運動議題在體制內逐步實踐的過程。從原住民族政策藍圖的建構、民族教育體制的建制，以及「誰是原住民？」等重大政策，是過去一直不曾從整體性的，進而深入解構原住民族政策的問題。因此，原住民族委員會成立過程，本身就是國會運動路線促成，而今透過體制內達成原住民族運動的機制化，對保障原住民族集體權益更具發展。

從上述的各項議案便能分析，多數原住民立委雖屬同黨，但是對於監督原民會的工作可以說是不遺餘力，一心希望原民會的成立，能逐漸彌補長期原住民族因無專責機構處理相關事務所欠缺的部分，就如同多位原住民立委所言：「內部怎麼罵都沒有關係，而當危急到原民會存廢問題或預算編列不公平不正義時還是會捍衛原民會」<sup>119</sup>。由於華主委出身於立委，也了解立委的職責，監督原民會本是天職，因此基本上與原住民立委的溝通較順暢。惟因新上任以及政策制定與進度問題，加上原住民立委求好心切，對華主委主政的原民會相關業務報告都充滿了「愛之深，責之切」的氣氛。原民會業務報告要排入立法院議程並非可以排就能排進來，有其一定的循環性。由於若等待另一次業務報告又要等一段時間，蔡中涵與瓦歷斯貝林則以熟稔的議事技巧安排，透過交通委員會安排一次有關原住民地區聯外道路與觀光發展的業務報告<sup>120</sup>，同邀交通部長林豐正共同報告。使得原民會不得不至立法院來報告，達到原住民立委的監督原民會之責<sup>121</sup>。由此了解，原住民立委雖然同屬黨籍，但由於對新成立的原民會能盡速上軌道，以及能為原住民族發展訂定政策與落實政策，在檯面上質詢時火力相當猛烈。期間歷經精省，原來省原行局的業務歸併至行政院原民會，以及九二一震災重建計畫較大的體制與政策變化。由上述了解，華加志主委階段的原民會是組織業務調整與歸併最繁複的階段，也可以說是最為艱辛的一段。

## 2 政黨輪替民進黨主政時期

2000年結束國民黨執政年代，進入民進黨政府成立。原民會也由華加志主委由尤哈尼伊斯卡卡夫特主委（以下簡稱尤哈尼主委）接任。布農族人的尤哈尼伊斯卡卡夫特，是政黨輪替之後第一任行政院原住民委員會的主任委員。身為民

<sup>119</sup> 蔡中涵與瓦歷斯貝林都有此想法。

<sup>120</sup> 交通部林豐正、原民會華加志報告「原住民鄉鎮聯外道路暨部落觀光發展」，並備質詢。

<sup>121</sup> 筆者當時擔任助理所了解，當時有許多原住民立委所提出的政策建議，都未獲得原民會華主委的重視與回覆，使得原住民立委相當不滿，加上內政及民族委員會尚無安排原民會業務報告的時間表，因此，就繞道由交通委員會提出安排原民會，表面上是由交通部與原民會的報告，但其實直就是刻意安排原民會來面對原住民立委的質詢。

進黨員的尤哈尼主委，是教會出身的神職人員。曾任職許教會重要相關組織以及神學院的工作，例如曾任基督長老教會玉山神學院的總務長、董事、校友會書記、會長等，台灣基督長老教會基金會董事、普世事工委員會委員、台灣基督長老教會總會幹事、終止童妓協會理事、台灣原住民族意識覺醒寮工作者、部落工作協會監事、台北市政府原住民族委員會籌備委員等。

有關推動參與原住民運動方面，不僅僅是在參與，更是數十次原住民抗爭運動的籌畫者的角色。原住民運動的興起基督長老教會是功不可沒，基督長老教會大量提供各種資源，甚至主導並籌畫乃至動員原住民權利的各項運動是不遺餘力，而基督長老教會若無如尤哈尼等原住民牧師，對原住民意識以及權利意識的強烈使命，再重要的議題恐怕都不容易推動，尤其時空受到嚴重限制之際，對抗的以及抗爭的對象是龐大的國家機器，推動原住民權利運動是一項艱鉅的工作。

有關政治參與關懷台灣部分，身為民進黨員對政黨工作及政治運動與輔選，甚至自己的幾次參選都有相當豐富的經驗。輔選工作包括曾參與阿扁競選台南縣長輔選、彭明敏競選總統府選、陳定南競選省長輔選、台北市長輔選等；政治運動包括台灣民主化運動、釋放政治犯運動、公民投票運動、憲法改革運動、反軍人干政聯合國運動、環境保護國併吞台灣運動、台灣加入聯合國運動、環境保護運動、二二八平反運動、鄭南榮自焚事 100 條運動，以及獨台會案等。

個人參選經驗於 1998 年民進黨徵召參與原住民區域立委選舉，但未當選。在國際原住民工作的參與是其國際視野，原住民事務國際觀的重要資產，曾於 1989、1990 年代表原住民族參加亞洲地區原住民土地會議等攸關原住民族權益的會議<sup>122</sup>。尤哈尼主委承載著長年運動與教會的背景與對改變原住民處境的心，面對新的、是在體制外原住民抗爭運動不能及的領域，進行體制內改革的路線前進，曾經帶領過原住民街頭抗爭的原住民領袖，政黨輪替進入體制內進行改革不也正是一種新路線與運動的思維。出自推動原住民運動搖籃以及台灣主體性意識的玉山神學院、台南神學院，也曾經受過澳洲 Nungkaliya Collee 學院等教育學程，其幾個重要背景領域，一為教會神職工作領域，二為原住民運動；三為政治參與的關懷；四為參與國際原住民會議等重要背景<sup>123</sup>。

進入到尤哈尼主政時期的行政院原民會已經邁入第 5 年，也正是立法院的第四屆第 3 會期開始至第四屆第 6 會期間，其任期將近 2 年之久。尤哈尼主委到國會所進行業務報告與審查會議，同樣包含施政報告、施政及預算編列報告、業務報告、預算案報告、預算編列報告，以及各部會報告等會議<sup>124</sup>等六種不同性質的會議。請參見下表：

<sup>122</sup> 行政院原住民族委員會網站 <http://www.aboriginal.tpc.gov.tw/tp15.htm>，2004 年。

<sup>123</sup> 行政院原住民族委員會網站 <http://www.aboriginal.tpc.gov.tw/tp15.htm>，2004 年。

<sup>124</sup> 請參見筆者自製「尤哈尼主委在國會的各項審查會議與報告一覽表」，2002 年。

表 4-12：尤哈尼主政階段國會報告

報告性質	內容摘要
施政報告	1、行政院 89 年度下半年施政報告原住民事務部分 2、針對 90 年度的施政方針與施政報告有關原住民事務部分
施政及預算編列報告	1、有關原民會 90 年度施政計劃及附屬單位預算編列情形報告 2、原民會 91 年度施政計劃暨收支預算案報告
業務報告	1、行政院原民會施政報告 2、原民會業務概況報告 3、原住民住宅政策及違建拆除善後安置工作處理情形報告
預算案報告	1、原民會 88 下半年及 89 年度追加減預算口頭報告 2、88 下半年及 89 年度第二預備金動支報告 3、原民會 90 年度追加預算編列案報告
預算編列	1、原民會 90 年度九二一震災重建特別預算編列情形 2、原民會 90 年度原住民族綜合發展基金附屬單位預算編列情形進行報告
原民會與各部會報告	1、88 下半年暨 89 年度原住民教育經費執行及相關問題進行報告

近 2 年任期間，尤哈尼主委在施政報告 2 次；施政及預算編列報告 2 次；業務報告 3 次；預算案報告 3 次；預算編列報告 2 次；原民會與其他部會的業務報告 1 次，總計有 15 次。與華加志主委主政時期相較，尤哈尼主政時期雖較短，但在國會接受國會審議會議反而比華加志主政時期的報告次數多。這與政黨輪替有極密切的關係。尤哈尼主政時期一方面要接受過去原住民族運動理念堅持的壓力；一方面又有新政府、新作爲等雙重壓力。尤哈尼也常以此作自我提醒，完成其認爲體制外無法做到與實踐的議題<sup>125</sup>。

比較華加志年代其內容，最明顯的就是在預算案與預算編列部分，在華加志年代實無提出任何有關追加預算編列與第二預備金動支的情況，主要因素在前述提及當有其客觀性必要性以及迫切性之條件時，就必須提出需求。例如九二一震災重建計劃要持續進行運作的相關計劃，以及受到相關因素而增加業務量等等問題所造成預算不足的情況，因此發現在此階段有關預算編列、預算執行等預算案都比過去多。其次，就是業務報告部分，華年代主要是交通部與原民會針對部落觀光發展與聯外道路的改善問題，到尤哈尼年代主要除了針對原民會本身業務進行報告之外，就是住宅政策以及安置問題等。焦點明顯看出由部落經濟轉移到原住民住宅政策議題。整體而言，尤哈尼主委雖然任職才近 2 年，但所面對的事務並未比前一階段少。政黨輪替之後，自然目光都集中在新政府，形成絕對的

<sup>125</sup> 筆者專訪其過程最常以原運出身進入體制，認爲：「別人會用這樣的眼光看我」，來自我提醒。且也強調在體制外無從實踐的理念，要在進入體制內好好的完成一些事。

壓力，因此，不論從其業務本身及其內部法制組建，乃至主動提出相關法律案，都顯是初原住民立委與原民會相互較勁的氣氛，不過在這樣的氣氛下，原住民才會是贏家。

有關原住民立委提案部分，要求原民會的議案裡包括應儘速檢討「原住民族教育法」實際執行成效，加強原住民籍教師之聘用案；平地山地原住民鄉鎮機關學校等職缺，應優先提報納入原住民行政暨技術人員考試分發名額案；簡化原住民保留地相關法規手續及審查流程，並應主動查證未辦理之情形案。接下來比較行政院函送審議的法案與原住民立委提出的法律案作檢視比較。請參見下表：

表 4-13：行政院函送審議與原住民立委的法律案情形表

主提者	法案名稱
行政院函請審議	1. 「原住民身分認定條例草案」案 2. 「原住民委員會組織條例部分條文修正草案」案 3. 「原民會文化園區管理局組織條例草案」案 4. 「原住民族發展法草案」案（退回程序委員會重新提案 1 次） 5. 「原住民工作權益保障法草案」案，逕付二讀。
原住民立委	1. 楊仁福等擬「原住民身分認定法草案」案 2. 章仁香等擬具「原住民身分法草案」案 3. 瓦歷斯貝林等擬具「原住民身分識別法草案」案 4. 楊仁福等擬具「原住民工作權保障法草案」案 5. 瓦歷斯貝林等擬具「原住民委員會組織條例部分條文修正」案 6. 蔡中涵等擬具「行政院原民會組織條例部分條文修正草案」案 7. 楊仁福等擬具「原住民委員會組織條例部分條文修正」案 8. 高揚昇等擬具「原住民委員會組織條例部分條文修正」案 9. 蔡中涵等擬具「原住民族基本法草案」請審議案 10. 瓦歷斯貝林等擬具「原住民族教育法修正草案」案 11. 楊仁福等擬具「行政院原民會經濟及土地發展局組織條例草案」案

若以主提者來看，行政院函請審議的法案有「原住民身分認定條例草案」案、「原住民委員會組織條例部分條文修正草案」案、「原民會文化園區管理局組織條例草案」案、「原住民族發展法草案」案（退回程序委員會重新提案），以及「原住民工作權益保障法草案」案等 5 法律案；原住民立委則提出 11 個法律案，總計有 6 個法律案。筆者進一步分析，從主提者來看，以楊仁福主提法案最多，且面向也相當多元，顯示其關心面向相當廣。從議題角度來看，普遍受重視的就是「行政院原民會組織條例部分條文修正草案」，顯示原住民立委對原民會的期待甚深，能制定並落實原住民族政策。

從法律案部分可以說是原住民法制化的重要指標，因此從上述提出的法律案不論主提者為何，顯示法律案在尤哈尼階段為數可觀，相較於過去的國會或行政院所不及的。行政院原民會提出的就有 5 項，雖然其中有一法案「原住民族發展法草案」案遭退回程序委員會重新提出一次的紀錄，但也不失一項新原住民法案的價值與意義，更重要的是這項法案說是唯一優先於原住民立委提出的法案。原住民立委部分，則相當讚賞楊仁福立委對原住民法案的擬定不遺餘力，其個人就提出 4 案包括「原住民身分認定法草案」、「原住民工作權保障法草案」案、「原住民委員會組織條例部分條文修正」案、楊仁福等擬具「行政院原民會經濟及土地發展局組織條例草案」等，可以說是所有當屆原住民立委提出最多的，其次事提出 3 個法案的有瓦歷斯貝林提出的「原住民身分識別法草案」案、「原住民委員會組織條例部分條文修正」案，以及「原住民族教育法修正草案」案；提出 2 個法律案者有蔡中涵等擬具的「行政院原民會組織條例部分條文修正草案」案，以及「原住民族基本法草案」請審議案；另者尚有章仁香立委提出的「原住民身分法草案」，以及高揚昇提出的「原住民委員會組織條例部分條文修正」案等。而這些法案的提出幾乎都優先於行政院原住民委員會。由此顯示此階段的行政院原民會與國會之間是處於競爭的狀態。

其他相關政策尚有「原住民學生優待及公費留學辦法」第 3 條第 2 項：自本辦法修正生效第四年起，原住民考生應取得原住民文化及語言能力證明，始可享有升學優待之規定。原住民立委對此規定雖然有些不同的看法，但基本上是肯定此規定的利益是對原住民族語振興有其重要的意義<sup>126</sup>。但是就整體包括客觀環境與現有條件是否允許如此，確實還待商榷的疑意。因此，有部份的原住民立委認為有違原住民族教育法第 16 條，以及行政程序法第 150 條；158 條。認為立意雖好但若當政策要經審議會審議，要求應盡速與教育部協調將這項規定刪除<sup>127</sup>。主張應籌備幾年的時間再執行<sup>128</sup>，不是純粹為反對而反對，是希望要有充分的時間與配套做法，例如教材、師資、拼音法、字典等方面應該先有些完整的準備後再實施<sup>129</sup>。換言之，只是對其所規定內容之時間有急促之感，配套措施尚未建置之前，不應貿然做這樣的規定作為。其次，就是原住民學生已經承受相當多的課業壓力，再加上要通過族語能力「測驗」，才能享有升學優待。如此只會加重原住民學生的重擔，且也無助於原住民升學比率，未提昇反降低升學率等意見。

針對此議題教育部委託花蓮師範學院浦忠成教授邀集其他專家學者進行研議。原民會委託浦忠成分別於 2000 年 7 月 20 日；2000 年 9 月 22 日二次會議，參與會者包括原民會林江義；大學招生策進會張訓；高雄科技學院黃俊隆；國

<sup>126</sup> 此爭議其實對前一屆擬訂相關辦法的觀念都了解其用意，但對由省議會轉戰到立法院的原住民立委對此項辦法尚有部份質疑，因此從相關問政內容來看有質疑生的多數是由省議員轉戰為立法委員的新科原住民立委，例如楊仁福、林正二、林春德等。

<sup>127</sup> 楊仁福上任以後最緊迫不捨的政策。

<sup>128</sup> 楊仁福希望是在 8-9 年後再實施。

<sup>129</sup> 林春德、林正二等都提出雷同之意見。

立台北商專許映雪；中山女子高中林永盛；北市府、高市府、教育部中部辦公室及各司、處等代表<sup>130</sup>，擬定此辦法內容。其用意事實上不論是部份曾制定「原住民族教育法」的原住民立委<sup>131</sup>，以及原民會都相當支持這樣的規定。其主要的背景主要源於主體社會對於原住民學生都已經與主體社會教育環境資源無太大的差異，不應繼續再有加分之優待等措施，否則造成一般學生不公平。且原住民學生長期脫離部落到都會區，加上教育體制及課程尚無發展多元民族文化教育之環境，原住民學生既對自己民族文化的疏離而有所偏差的觀念，對民族語言也相當生疏，導致今天原住民學生雖身分為原住民卻無期民族之特質。原住民族教育法用意主要就是希望原住民學生在接受現代化教育之際，也不忘本民族語言文化等基本涵養所訂定。這些具備以後，才有資格享有原住民學生優待之辦法。當部分原住民立委仍存有質疑，出身原住民族運動的尤哈尼主委則堅定表示若此法不適宜將會同教育部研擬此法之規定。而事實上提出相關質詢的原住民立委都相當清楚表達此規定的用意是好的，可以促進原住民學子能夠了解、學習本族語言及文化作為向上自我提昇的基本民族素養。

事實上此議題雖然很早就由原住民立委在法律案提案裡提出重要的觀念，而這觀念主述權利與義務關係，原住民學生享有升學優待的權利，同時也要對其民族付出該有的責任，具備族語能力。一方面透過此方式拯救瀕臨消失的原住民族語言，再一方面以解主體社會對「原住民學生」已在同樣優渥的教育資源與環境下求學，主張不應繼續有優待辦法的質疑態度。加上優待辦法的制定本身就是因為具有原住民身分者始可優待，而語言是最能展現一個民族的特色與條件，因為語言是民族的重要的表體<sup>132</sup>。如果連這點都守不住是很難說服主流社會的<sup>133</sup>。原住民族委員會成立以來，從「原住民學生優待及公費留學辦法」第3條第2項內容的增訂，可以說衝擊著每一位原住民家長的心，行政部門稍有動搖，對此政策的重要意義就會大打折扣，因此可以說行政部門堅持與即將執行此政策的態度，與其說影響著下一步原住民族語言的發展，不如說是影響原住民族生命的延續。就筆者的分析與探討，堅持「原住民學生優待及公費留學辦法」第3條第2項的規定，雖不是原住民族運動議題進入行政部門運作唯一或第一個議題，但卻是展現原住民族運動議題行政體制化的具體作為，影響後續族語政策的推動。

為因應九年一貫教育政策族語教學配套措施，意識到急迫性及其重要性，在教育部前來立法院與原民會接受備詢<sup>134</sup>時，原住民立委針對族語課程、師資培訓72小時，以及編定原住民各民族語言教材，並製成光碟以協助無師資學校可使

<sup>130</sup>楊仁福對此規定相當在意，由於不清楚通過此規定的過程，則質詢原民會是如何通過此規定。

<sup>131</sup>包括蔡中涵、瓦歷斯貝林、巴燕達魯、高揚昇、全文盛等都贊成此做法。

<sup>132</sup>林修澈，《原住民身分認定的研究》，1999年8月15日。台北：木柵。

<sup>133</sup>蔡中涵是原提案者，對此政策表達其主張的詮釋與主要觀念。

<sup>134</sup>邀教育部曾志朗部長及原住民族委員會尤哈尼主委報告教育所列「原住民教育育算經費解凍問題」。立法院公報第90卷，第18期委員會紀錄。

用等建議案<sup>135</sup>，來紓解對此「原住民學生優待及公費留學辦法」第3條第2項辦法所規定的壓力與質疑。而對於有關原住民族語教材是否下放問題也強調並不反對教材編定下放，但是希望在最終有一個整合機制作品管，也就是會議中所稱之為「教材資源中心」。這也就是現階段政大原住民族語言教育文化中心正在進行的族語教材工作。

2001年3月下旬為籌劃相關事宜，蔡中涵立委在立法院質詢數日後，教育部旋即進行聯繫並安排原民會、教育部、原住民教育研究委員會等單位，以及主題案者蔡中涵等參與規劃編輯教材事宜會議，由范巽綠政次主持會議，表示對於此項即將進行的族語教材編輯要如何進行，應當對於「整合機制」的單位與適當人選提出討論。會中范政次提出表示相當重視此次的教材編輯，雖然過去有編輯過，但疏於整合，且對編輯教材對象的年齡層不一，以及對編教材內容的專業程度也不同。導致最後編出來的族語教材實際上是無法使用於教學。為了能突破與檢討過去的編教材的一些優缺點，蔡中涵主動提出並推薦與會人林修澈教授，由於多數與會人對林修澈教授大致上有一定程度的認識，因而附議，朝向由政大林修澈教授是最適合此項工作的人<sup>136</sup>。希望原住民立委支持原住民族委員會與教育部的計畫，並表肯定蔡中涵主動積極提出此建議，因此決議由政大林修澈老師擔綱此教材資源中心把關的角色。與會包括原民會林江義、教研會主任等附議<sup>137</sup>，正式由行政部門與政大進一步聯繫與規劃執行相關工作。教育部與原住民族委員會教育文化處也積極展開教材編輯等之原住民族語言復興運動<sup>138</sup>。

2001年原住民族語言振興政策之一的族語能力認證工作，是原住民族委員會語言政策運動帶向最高峰的階段，是將原住民族語言政策推向國家化與制度化的重要政策。由於從所未有的政策，則可預期執行的困難度。就筆者了解，在林修澈教授的全力領導下，事實上政大民族學系上有志一同的包括張駿逸、張中復，以及林修澈研究團隊不可缺的黃季平與王雅萍老師與系上的學生們，幾乎都全力支持與實質協助這項創舉。其投入至深及時間與過程緊迫的艱辛，恐怕是原住民族本身都過猶不及的，更是尤哈尼主政時期為新政府加最多分的政策之一。在檯面上所看見的是原住民族委員會政策推動與執行，但在規劃與執行細節的事項與過程的幕後功臣則是林修澈教授領導的政大原住民族語言文化教育中心等師生。其團隊是在當時原住民族委員會教育文化處長林江義的努力協調與協助的下渡過相當程度的困難而順利完成被認為「不可能的任務」。

<sup>135</sup> 邀教育部曾志朗部長及原住民委員會尤哈尼主委報告教育所列「原住民教育育算經費解凍問題」。立法院公報第90卷，第18期委員會紀錄。

<sup>136</sup> 與會人士對於林修澈評價極高，主要大家所公認的是其學術的嚴謹度與做事的負責的態度，對原住民族政策提供不少有利於原住民族需求的建議案。

<sup>137</sup> 筆者協助聯繫相關事宜，在立法院質詢之前，蔡中涵就先與林江義相約於中興大樓研究室會面，期望原民會能支持此項計畫，以能夠為原住民族工作做些真正留下歷史紀錄的政策互相期勉。

<sup>138</sup> 包括後來原住民族語能力的認證都是原住民族委員會重要的語言政策。此政策在政大民族學系林修澈教授的帶領下，完成了被認為不可能的任務。

原住民族集體權運動議題以原住民族土地、生存空間為尚待解套的重要訴求。包括「原住民保留地開發管理辦法」提升為「條例」法律位階，其中最受爭議的部份包括違法轉租、轉賣等尚未清理問題<sup>139</sup>，以及違法案件就地合法等問題，至今未釐清相關問題，擱置於內政部而無法順利在立法院審查。涉及原住民族土地權的平權會，積極透過其立委爭取立法通過將爭議的土地予以解編，一旦有法源通過，原住民族土地將一夕間就將喪失殆盡。原住民立委緊追相關法令的進度，要求行政部門應檢討原住民土地權益事宜，以及審慎處理非原住民使用的原住民保留地。新政府曾提出新夥伴關係條約之一，有關調查原住民傳統土地分部調查及原住民族使用土地情形之進度<sup>140</sup>，由於最爭議的部份在原住民立委與非原住民立委各方都堅持之下，導致無法付委審查的主要原因。又如「原住民族留地開發管理辦法」提昇為法律位階一案，在立法院已經走好長的一段路，新政府與原住民族之間的契約「新夥伴關係」的 7 項條約裡的其中一項，就是對原住民族傳統領域的調查工作，這是新政府針對原住民族土地所進行的重要起點，由於原住民族保留地開發管理辦法尚未釐清爭議之處，傳統領域的調查工作是有助於釐清原住民族土地的解套與提供新政策的方向。

其次，就是有關原住民族環境議題，包括環境空間與環境安全問題。設置國家公園嚴重影響原住民族生存與生活文化空間的問題。再度引發行政部門與原住民族戰火的是總計有 14 萬公頃的宜蘭、台北縣、新竹縣、桃園縣綠色地帶，即將設置棲蘭國家公園案。其中林務局、農委會、退輔會也都在這塊綠色地帶各有其名目佔不同面積。政府規劃之際也從未與當地居民沒有做過任何溝通，導致在即將發布設置棲蘭國家公園時，引發當地居民原住民族強烈的反對聲浪與抵制。

國家公園及其「國家公園法」長期以來都是原住民族的夢魘，政府始終未對問題之癥結解決是原住民族無法再容忍設置國家公園的事實。國家公園的設置就是不斷的在壓縮原住民族生存空間，引發頻繁的法律問題，嚴重影響原住民族生活、文化與社會等層面的發展。

為此，原住民立委不但在國會透過問政提出原住民族反對的立場，曾帶領涵蓋棲蘭國家公園的縣鄉長，前往約見行政院院長張俊雄表達原住民族反對之意；2000 年 10 月 17 日則又再度私下與營建署國家公園組強烈表示反對之意<sup>141</sup>。就在在政治與立法過程完全抵制設置棲蘭國家公園案。原案事實上在當年 8 月原住民族委員會已函請營建署盡規劃，這使得原住民立委群集反對，主要原因在於原住民族委員會所提出可以進行規劃，是希望「有條件」的規劃棲蘭國家公園，也就是朝向政府與當地原住民族「共管機制」之方向。由於尚未取得共識以及未與當地居民協調溝通下產生許多的衝突而對立。國家公園及其法令，長期以來都是

<sup>139</sup> 民國 66 年時以清理 1.5 萬公頃；尚未清理尚有 1.1 萬公頃。

<sup>140</sup> 巴燕達魯期勉新政府提出的處理原住民保留地與調查傳統土地相關事宜應要有積極作為。

<sup>141</sup> 此為由哈尼主政時期首次到立法院備詢時，蔡中涵表示對此議題的重視。

原住民族所無法認同的政策，其實質危害到原住民族的生存權、文化權以及發展權，國家公園的設置對原住民族的戕害程度相當嚴重。為此議題，原住民立委經歷過幾處國家公園的設置對世居於當地的原住民族的影響相當大，持續提出修訂國家公園法第 13 條等建議案，設法減低對原住民族原有生活、習慣的衝擊，但卻都徒勞無功，只好在政府欲再設置國家公園政策上加以抵制。

針對設置國家公園相關質詢，歷屆從第一屆開始倒地四階幾乎都有好幾筆的質詢數量<sup>142</sup>。從這些議題上就能了解原住民立委不論連任與否或者新舊更替，只要在國會為解套的原住民族問題都持續關注。事實上抵制設置國家公園除了當地原住民族切身經驗所引發的反彈與抗爭運動之外，原住民立委在國會問政上抵制國家公園案也已有數件，例如蘭嶼國家公園<sup>143</sup>、能丹國家公園<sup>144</sup>、棲蘭國家公園<sup>145</sup>等。而有關的問政與質詢可歸類出一些相關性的議題，國家公園暨法令侵害原住民族的生存權問題；狩獵採集文化<sup>146</sup>；人文資產史蹟保護問題；分區類型與管制方式；經營管理制度；傳統領域權益問題等都是國家公園及其法令對原住民族權益的相關議題<sup>147</sup>。由此了解針對國家公園相關政策，是原住民立委持續在國會抵制的重要議題之一。主要原因在於國家公園的範圍及其法令，對原住民族而言只有被壓縮的命運毫無發展可言。最受到影響的就是原住民族原來代代相傳的文化習慣都受到極大的限制，而今政府未能解決問題的癥結下繼續劃設原住民族的生活空間設置國家公園，勢必要長久抗爭抵制的政策，即使政府政策再有對生態環境政策之構圖而無視於世居於此的原住民族也只是枉然罷了。就整體來看，原住民族權益都比野生動物、森林更為重要，最令原住民族所為惡的主要原因。

除此之外，原住民族委員會的成立，是象徵著原住民族政策主體性的開始，尤哈尼主政時期有意訂定「原住民日」，這也是原住民族運動行政體制化的重要政策之一。主動擬定具民族性的行政政策，朝向最初成立原住民族委員會時所期勉的行政民族化的方向。不僅突顯原住民族政策的民族化，同時也凸顯原住民族行政政策的特殊化，有助於原住民族主體性的發展。

2000 年 5 月 20 日政黨輪替，民進黨政府推派尤哈尼伊斯卡卡夫特（以下簡稱尤哈尼）主政行政原住民族委員會。尤哈尼本身是原住民族運動出身的領袖型人物，其原運理念更為強烈。「過去在體制外衝撞時期無以實踐的遺憾，如今有機會進入到行政體制內，深知在有限的時間內，實踐體制外訴求的原住民族政策

<sup>142</sup> 從第一屆的蔡中涵、華加志、馬賴古麥、莊金生、瓦歷斯貝林、高揚昇、高巍和、全文盛、楊仁福、林春德等都曾提出質詢總計有 30 筆。

<sup>143</sup> 從第一屆的蔡中涵、華加志，第二屆的莊金生、瓦歷斯貝林、高巍和、馬賴古麥

<sup>144</sup> 第四屆的楊仁福提出應考量原住民族固有之權益。

<sup>145</sup> 第四屆的楊仁福、高揚昇、瓦歷斯貝林、林春德等都陸續提出質詢。

<sup>146</sup> 第三屆莊金生、高揚昇、全文盛提過相類似的質詢內容，

<sup>147</sup> 此為原住民立委字第一屆期開始到第四屆，針對原住民族生活空間不斷被政府強制徵編為國家公園與國家公園法戕害原住民族權益等所提出質詢有關議題，佔環境議題的 26% 將近 3 分之 1。

<sup>148</sup>」在第一次到立法院進行業務報告並備質詢<sup>149</sup>時，強調表示「會稟承 陳總統於競選期間提出原住民族政策白皮書及所簽署的新夥伴關係文件<sup>150</sup>的施政理念為指導原則，並以原住民族民意為導向…」。除了承受過去華加志主政時期的政策與業務之外，尤哈尼主委提出新的「五大主軸政策」，為新政府所推動的政策。「我會被檢驗的，因為過去的許多訴求要逐一被實踐且更要落實<sup>151</sup>」筆者探討有關「五大主軸政策」內容與陳總統的新夥伴關係有極密切關係。包括一、原住民族政策法規、規劃自治制度；二、原住民族正名運動後續工作，傳統名字、民族認定與正名、山川正名等；三、傳統土地權；四、原住民族語認證；五、原住民現代化、國際化與 e 化等政策。原住民族政策法規，研擬「原住民族發展法」草案、「原住民身分認定條例」草案，以及原民會組織條例修正草案等。

原住民族自治議題，在街頭行動與國會路線都是焦點議題，無論如何提都要受限於現行「地方自治法」、「財政收支法」，以及「區域劃分法」等不同的法令限制，毫無進展。為了廣泛蒐集國內外自治相關資料，原民會委託淡大公行系教授進行研擬工作，同時也舉辦原住民地區鄉鎮市長座談會，成立原住民族自治法起草小組草擬法案條文<sup>152</sup>；原住民立委<sup>153</sup>也草擬原住民自治新法源，制定「原住民族基本法」，規範原住民族自治等事項<sup>154</sup>。尤哈尼主委認為「如果原住民自治可以救得了原住民，我想應該好好朝這方向去作規劃，…我剛上任的時候曾承諾過要在我任內成立原住民第一個自治區的想法」<sup>155</sup>。但配套措施尚未建置，使得呼之欲出的蘭嶼自治區從此消聲匿跡，雖然至今未成立原住民自治區，但從承諾與制定自治法一連串的工作便能了解由哈尼對此議題的重視。

根據筆者了解，原住民族社會對自治的看法相當分歧，對自治的概念與需求更不盡相同。因此會發生對自治的憧憬有失落感。這也是後續對原住民族自治制度緩慢下來的主要原因。同時也可以檢視出原住民族運動對自治議題所設定出來的藍圖與原住民需要的有差距。「對於原住民族自治觀念，原住民接受〈自治〉，但當要談自治內容時，要接受自治就不容易了，都要避而遠之<sup>156</sup>」尤哈尼主委舉

<sup>148</sup> 尤哈尼主委接受筆者訪談時對於即將接任行政院原住民族委員會事的想法。

<sup>149</sup> 行政院原住民族委員會主任委員尤哈尼伊斯卡卡夫兔即蒙藏委員會委員長徐正光列席報告業務概況，並備質詢。立法院第四屆第 4 會期內政及民族委員會第三次會議記錄。立法公報第 89 卷 第 61 期委員會紀錄。2000 年 10 月 18 日。立法院第三會議室。

<sup>150</sup> 包括原住民族自治、歸還傳統土地、山川回復重統名字、原住民兒童、原住民婦女權等 7 項。

<sup>151</sup> 筆者訪談於士林醉斯爾冰淇淋咖啡店。2004 年 6 月 3 日。

<sup>152</sup> 行政院原住民族委員會主任委員尤哈尼伊斯卡卡夫兔即蒙藏委員會委員長徐正光列席報告業務概況，並備質詢。業務報告。

<sup>153</sup> 2000 年蔡中涵透過原住民文教基金會草擬「原住民族基本法」，後又共邀其他原住民立委共同連署並召開公聽會，聽取各方意見。

<sup>154</sup> 2004 年 12 月此案也在蔡中涵任內即將結束前夕，經過一番政治與協商過程，經挑燈夜戰，議日順利通過。

<sup>155</sup> 筆者訪談於士林醉斯爾冰淇淋咖啡店。2004 年 6 月 3 日。

<sup>156</sup> 訪談過程裡，尤哈尼主委對於剛上任承諾成立第一個原住民自治區充滿著熱忱，但面對原住民族實際問題時則又不能真正下定決心感到失望。

達悟族蘭嶼自治區的例子，其認為喊自治最高昂的就是蘭嶼的同胞，但要進一步談自治內容時，要接受自治就不容易了，與當初自治的理想有一段差距，使得有關原住民族自治夢想回到原點重新思考。

在現代化與全球化變遷過程，原住民族社會文化的衝擊最大。朝向自治方向對原住民族是一個生機，對於原住民族語言的保護、原住民教育體制、原住民族議會等有關原住民族想建構的主體性，都有其積極作用。尤哈尼進一步強調「原住民的自治是國家體制內的自治，是尊嚴的主體性<sup>157</sup>」。筆者分析，並非原住民族不要自治，而是應先建構自治條件與內容，清楚釐清原住民與自治區權利義務關係、原住民族與國家的關係、原住民族實質問題及其權益的保障等問題，都應充分討論與透過各種管道宣導與溝通與原住民族各族充分取得共識，再設計出原住民族接受的制度。重新面對新局面是一個轉機，原住民族不接受的原因應加以彙整，並提出解除疑慮的方案，以使自治制度的方向符合原住民族社會的需求。

民族語言振興政策，在過去長期以來努力卻成效不彰的一項政策，過去依賴學校教學已經告訴我們是失敗的，而今原民會肩負著民族教育的重責，包括振興原住民族語言、文化智慧財產的傳承等項目。其中為振興原住民族語言不僅從傳統做法學校教學方式進行，新的政策是從升學管道方式對原住民族下一代對民族語言文化的警覺措施。具筆者了解確實衝擊相當多原住民的家長，「我收到不少抗議的信與電話，家黨告訴我：我的女兒在學校是第一名，如果還要加考母語我女兒就一定考不上北一女，會被同學笑...<sup>158</sup>」，也顯示出此政策受到相當程度的阻礙，「原住民立委在質詢時，檯面上對我的政策質疑也是因為選民壓力與之託，但事實上原住民立委都知道族與流失的嚴重性，非用一些手段不可，因此，私下都是支持並勉勵在做法上稍作調整<sup>159</sup>」。透過升學優待辦法對原住民學生對民族的權利義務的觀念，對原住民新一代有其積極正面的作用，且此政策也即將在94年就開始實施。在排擠相當程度的阻礙與反對聲浪，仍展現尤哈尼對族語政策堅持與執著的態度。

尤哈尼主政時期與華主委主政時期的原住民立委都是屬於國民黨，不同的是國民黨立委已經從執政黨變為在野黨，但從原住民立委問政歷程來看，原住民立委並沒有因為已經是在野或已是執政黨而改變對原民會監督之責，其問政火力也不會降低，使得歷任以來的原民會主委戰戰兢兢。行政院原住民委員會直至政黨輪替，都還算是新組織努力建置的階段。華加志年代是新組織成立期望的壓力，不論是對內、對外都是被期待的單位。特別是原住民社會的期待，都希望對長期積弊的原住民問題，藉由成立原住民專責單位而獲得解決。大家也了解原住民委員會當初的成立，是一個在政治與時間相當緊迫階段完成立法程序的組織，日後

<sup>157</sup>筆者訪談於士林醉斯爾冰淇淋咖啡店。2004年6月3日

<sup>158</sup>筆者電訪談內容。2004年12月10日

<sup>159</sup>筆者電訪談內容。2004年12月10日

必然會產生許多問題，其中不乏有關原民會組織法修正草案，以及新訂定通過法案在日後提出修正草案等等，都說明了原民會在成立後不斷在努力步入正軌；尤哈尼階段的壓力來自政黨輪替新政府作為，以及來自他自身長期投入原住民運動改革訴求的因素，由體制外進入到體制內的改革，必然有許多對自我期許的壓力。

回應原住民立委所提案並告知研處情形，在華加志年代佔最多有 19 議案；而尤哈尼年代其他案僅佔 4 個議案。顯示原住民立委在華加志年代階段提案火力特別強，到尤哈尼年代階段火力就相當微弱，即使平均華加志年代的其他案之議案數，尤哈尼年代階段則仍不及華加志年代的一半。查照案部分，華加志年代也佔的多，總計有 18 議案，尤哈尼年代則有 8 個議案，已近華加志年代的一半。法律案在兩個階段可以說是相當，但是提出法律案案別卻有不同的成果。華加志年代雖佔 10 項議案，但嚴謹的說僅有 3 個法律案。尤哈尼年代階段次數也有 16 項法律案，但有 8 個不同的法律案。因此比較兩個階段，在這部分是尤哈尼階段最重要突破的政策執行內容之一。