

第五章 國家 vs 原住民：

原住民國會參政的有效代表性

第一節 原運與立委選舉

一、當代原住民族問題的歷史遠因

參照地理學者史提(Stea & Wisner)之觀點，全球原住民族—第四世界之形成過程分可為四個階段；¹

第一階段自 16 世紀以來，商業資本主義興起及其發現新世界與東印度，原住民首先是接觸到西班牙、葡萄牙與荷蘭等殖民帝國，之後為英、法兩國。此時期原住民勞工成為帝國奴隸，市鎮被摧毀，藝術、宗教文物被剷除。移民並非帝國目標，而在於獲取高價格之貿易商品。台灣原住民在當時接觸到的是荷蘭(1624 年)與西班牙(1626 年)，在此之後，則為大陸「鄭氏」政權及清帝國政權。

第二階段自 18 世紀晚期至 19 世紀，尤其後半世紀。最主要之特徵乃是歐洲移民與殖民聚落大量湧進原住民地區，包括新大陸、非洲、澳洲及紐西蘭等。例如光是 1850 到 1900 年間，有超過 5 千萬歐洲人（大部分係資本主義自身造成之失業人口）抵達北美與南美。而在非洲之東部、中部與南部為數甚多之移民造成原住民人口急速減少，一方面由於殖民政權從原住民手中侵奪大量土地造成，一方面由於土地侵奪造成血腥戰爭所引起，這樣的戰爭在北美與東、南非洲一直延續到 20 世紀。台灣方面，除了土牛紅線外的「番地」一直為清帝國統治所不及，其他地區的「平埔」原住民領域則被從大陸福州、泉州、彰州等不斷遷徙而來的移民者逐步佔有。1874 年「牡丹社事件」後，清政府始對「番地」採行積極的侵略擴張政策。在此政策下，廢止了「內地」人民的渡台禁令，並於「內地」及台灣設置撫墾局，給於種種優渥的待遇，以吸引大陸移民者前往「番地」拓殖，

¹Stea, M. & B. Wisner 1984 *Introduction, The Fourth World: A Geography of Indigenous Peoples*. Antipode 16(2): 3-12. 簡述部分引自汪明輝《鄒族之民族發展：一個台灣原住民族主體性建構的社會、空間與歷史》(台北：師大地理系博士論文，2001 年)，頁 66-68。

並在各地要屯駐軍隊，以保衛疆土，鎮壓反抗及保護墾民的安全。²亦即，清國是以招大陸移民來台，以民拓墾的方式，協助清帝國勢力在台灣的擴張，同時動用軍隊，進行「開山」之工作。1895年，日本據台，正式地開啓外來政權統治「原住民」。³然因各地各族情勢的差異，日本真正統治原住民的時間亦因各族各地而不同。如布農族的 Asang（部落）約在 20 世紀初始陸陸續續地被日本統治。而全台灣最後被日本統治的地域，則是 1933 年接受日本「歸順」的 Dahu Ali（拉荷·阿雷）家族所領有之 Tamahu（達瑪荷）等社。⁴

第三階段為 5、60 年代亞、非擺脫殖民之獨立時期，出現許多新興國家，此時期國家境內佔多數族群藉著國家發展之需求為名，支配國家進而壟斷資源，大多數國家的發展方式均是以國族主義（Nationalist）少數菁英、仕紳結合外國商業、工業勢力所壟斷，如水力發電建設計畫、森林採伐、礦產開採地區紛紛出現，原有這些地區之原住民族變成開發中國家境內的政治“飛地”（Political enclaves），然後國家統一與族國締建（Nation-building）之意識型態，則強化在道德上欲將此類邊際土地與邊際民族整合到民族國家主義菁英及其外國盟友的歷史性（發展）計畫。台灣則要到日據末期皇民化以後，與國民政府統治以後邁入此一階段。⁵

第四階段為現代時期；國家釐平原住民並將最惡劣的土地劃為保留地配給他們之後約一百年，主要工業強國猛然發現北美、澳洲、南美的許多保留區內蘊藏著巨大的能源與礦產資源，居支配性之工業資本家又藉口能源危機或戰略礦產迫使這些民族國家進行開採，其中多以石油、煤礦、鈾礦為主，有些地面水或地下水之開發亦然，於是國家便恪遵此“地質使命”（Geological imperative），將此類原住民土地強加徵收。如北美礫磯山區之印地安土地內的煤礦與鈾礦，巴西興建於 70 年代之水電廠。台灣部分明顯有蘭嶼核廢料問題、水庫問題（如石門水庫、高雄縣桃源鄉及三民鄉越域引水等問題），以及國家公園之設置也屬於這個階段末期。

這四個階段恰好是當代原住民問題形成的歷史因素，此一原住民族遭遇的歷史、面臨的問題、所處的困境，促成了世界性原住民運動的啟動。

二、原住民族運動

² 潘繼道《清代台灣後山平埔族移民之研究》（台中：東海歷史所碩論，1992 年），頁 10。

³ 此時「平埔族」在日本眼裡已是「漢化」的本島人，這裡所指原住民指今絕大部份有原住民身份者。

⁴ 包括玉山以南，南雙頭山、尖山及大關山以西，荖濃溪上游處等地域。相關論述見余明德（已回復傳統名字為海樹兒·友刺拉菲）〈大分事件ブヌン・ダホーアリ【Dahu Ali】首謀説の真相〉《臺灣原住民研究日本と臺灣における回顧と展望》（東京：臺灣原住民研究シンポジウム實行委員會，2006 年）。

⁵ 汪明輝《鄒族之民族發展：一個台灣原住民族主體性建構的社會、空間與歷史》，頁 67-68。

何謂「原住民運動」？依筆者的觀察，它是「在當代原住民社會興起的一種運動，此運動具有活化原住民社會的功能，乃原住民或外力團體刻意推動而在原住民社會變遷的過程中發生一定影響力者」。又依據是否從原住民內部自發性的推動，還是外力團體（特別是政府機關）以其特定目的為導向的組織推動，可再區分為自主性的原住民社會運動及非自主性的原住民社會運動。非自主性的原住民運動，最具體的例子便是在 1950 年代，在黨國政府以其政治意識型態操作「現代化」及「同化」下的運動－新生活運動，透過這些運動雖助於原住民步入現代化生活，⁶但過程中卻不同程度地戕害了原住民族的語言文化，更因此讓原住民在心理上覺得自卑，致形成認同的污名。⁷而非自主性的原住民社會運動裡，影響原住民最深及全面性的則是在前述運動的同時，於原住民部落興起的宗教性的改宗運動，亦即從傳統信仰之瓦解而開始普遍接受基督宗教，⁸這個運動在 1950 至 1970 年代最為盛行，而一直持續至 1980 年代末。後來因著原住民人口外流嚴重，及年輕一輩受台灣大社會「物化」之影響，而開始趨向沒落。⁹以下要談的是原住民族自主自覺性的運動，亦即一般所謂的「原運」。

回顧原運爭取原住民族權益的歷程，其推動的議題及推動的方式主要如下：

(一)、推動的議題

1、正名運動

正名運動可分幾個層面來看，1 是集體性的「原住民」及「原住民族」的正名，亦即從過去的「他稱」—山胞，到 1994 年國大修憲通過後的「自稱」式名稱—原住民，以及強調擁有民族集體權的「原住民族」；2 是個人姓名的正名，即回復傳統姓名權利；3 是民族的「正名」，即民族的認定；4 是部落山川等傳統地名的正名。其中「原住民」正名可以說是所有正名運動的基礎，並在原住民族權益的爭取上具引導及指標性的功能。其推動及部分落實情形，以表 5-1-1 簡示之：

表 5-1-1：原住民族正名運動的推動情形

「正名」議題	推動情形	落實情形
「原住民」及	1983 年「原權會」籌備成立過程，名稱問題成了討論	1994 年 8 月 1 日，

⁶ 近代台灣原住民首次的部落改造運動應屬 1930-1940 年代日本進行的集團移住政策，但也都是「外人」主導因而不具自主性。

⁷ 有關原住民的認同污名形成之因，可參考謝世忠《認同的污名：臺灣原住民的族群變遷》（臺北市：自立晚報，1987）

⁸ 近代台灣原住民的宣教史，其實是開始於日據時代的「禁教」處境中，一直到日治台末期才有原住民開始信仰基督宗教，但人數並不多，見井上伊之助（石井玲子譯）《上帝在編織》（台南：人光出版社，1997 年）。

⁹ 現在上教會禮拜（彌撒）的人多是「老人與孩」，於 20 世紀末至 21 世紀初各地普遍都有相同情況，似乎是全球性的宗教問題。

<p>「原住民族」的正名</p>	<p>的焦點，於 12 月 29 日在台北馬偕醫院成立時，最後經由表決一致通過選擇「原住民」作為各民族的統稱，故組織名「台灣原住民權利促進會」。¹⁰</p> <p>1987 年 10 月 26 日，原權會召開第二屆第二次會員大會，將「原住民權利促進委員會」更名為「原住民族權利促進委員會」，將「原住民」定義為不同族別之個人身份的共通性自稱，而「原住民族」則指集體性、具同樣意識型態、力量集中及結合原住民族之概念。¹¹亦即此時原運者已認知到民族集體權訴求的重要性。</p> <p>1989 年 3 月，臺灣基督長老教會第 36 屆年會，通過了「山地同胞」名稱更名為「原住民」提案，此一正名決議文，深化了正名運動在原住民社會的影響力，促使了原住民各階層認同正名運動，也從此，各級議會的原住民公職人員態度逐漸改變，進而支持正名訴求，唯一反對的僅剩下國民黨政權。¹²</p> <p>1994 年國大修憲，4 月 23 日，各原運團體組成「台灣原住民族憲法運動聯盟」，發動「爭取正名權、土地權、自治權入憲大遊行」。五項主要訴求之一「山胞」正名「台灣原住民族」。¹³</p> <p>1997 年，國代第四次修憲，原運發動「616 原住民族上草山：民族、土地、自治」大遊行，進一步主張正名為「原住民族」</p>	<p>國大修憲將「山胞」正名為原住民。</p> <p>1997 年 7 月，修憲通過「原住民」改為「原住民族」</p>
<p>回復傳統姓名權利</p>	<p>原權會成立，原運者即多人開始使用原住民族姓名，名片紛紛以漢字拼音其原名。</p> <p>1985 年泰雅族林文正擬以「伊凡·尤幹」登記參選省議員被拒。</p> <p>1989 年 4 月，原運團體公推七人小組，欲發動「還我姓氏」運動，提出要求政府應負起強迫原住民冠漢性之責等六訴求。最後未成功上街頭，也未引起重視。¹⁴</p> <p>1994 年，原住民立委馬賴·古麥積極推動原住民姓名之修法。</p> <p>1995.2.25 立院召開「遲來的正義與行政革新」公聽會，研商原住民回復傳統姓名的行政作業問題，各族代表</p>	<p>1995.1.20，公布姓名條例修正案，原住民得以中文譯傳統姓名。</p> <p>2001.6.20 立院通過姓名條例修正案，可加註羅馬拼音。</p> <p>2003.6.25 公布姓名條例修正案，原住民之傳統姓名或漢人姓名，均得以傳統姓</p>

¹⁰行政院原民會編印〈臺灣原住民族正名運動史回顧〉，頁 2。

¹¹夷將·拔路兒〈從「山胞」到「原住民」的正名運動史〉《台灣史料研究》5 期，1995 年，頁 116。

¹²夷將·拔路兒〈從「山胞」到「原住民」的正名運動史〉《台灣史料研究》5 期，頁 117。

¹³ 之前在「全國原住民文化會議」（2004）裡，李前總統登輝即已使用過「原住民」。

¹⁴ 王雅萍〈原住民還我姓名議題運動的回顧與展望〉《原住民族正名研討會論文集》（台北：行政院原住民族委員會編）臺灣原住民族部落文教基金會協辦，台大法學院，2003.8.13-14。頁 31。

	<p>及學者表示應採用羅馬拼音取代漢字，戶政司以應以漢字為原則而未予同意。</p> <p>2002 年阿美族導演開始播放「請問貴姓」等一系列影展，凸顯原住民回復傳統姓名之困境。</p>	<p>名之羅馬拼音並列登記。</p>
民族的「正名」，即民族的認定	<p>曹族陳請改名為鄒族</p> <p>雅美族青年陳請改達悟族。經族內表決未果。</p> <p>1999，邵族要求正名</p> <p>噶瑪蘭等「平埔」族等及太魯閣族要求正名。</p> <p>2004 年太魯閣族被認定為單一民族，學界有意見，賽德克也要求被認定。</p>	<p>1998.10.23 曹族更名為鄒族案，經開座談會取得共識通過更名。</p> <p>1998.9.8 雅美族更名案，於蘭嶼島舉行雅美族人之表決，贊同與反對各佔一半，更名不成。</p> <p>2001 年邵族被認定為單一民族。</p> <p>2002 年噶瑪蘭族被認定為單一民族。</p> <p>2004 年太魯閣族被認定為單一民族。</p> <p>2007 年撒奇萊雅族被認定為單一民族。</p>
部落山川等傳統地名的正名	<p>1987 年 9 月 9 日，原權會結合 39 個團體帶領原住民，包括大學生、長老教會牧師，前往嘉義火車站前之吳鳳銅像抗議，持寫著「吳鳳是劣士，莫那魯道是烈士」、「拆除吳鳳銅像」等布條，並朝銅像丟雞蛋，進行抗議，遊行至縣政府要求拆除銅像，將吳鳳鄉改名為阿里山鄉。同年原運代表前往教育部請願，要求從課本中刪除吳鳳故事，教育部毛部長允諾刪除。¹⁵</p> <p>1988 年，佇立在嘉義火車站前的吳鳳銅像，於 12 月 31 日在原運青年以鐵鍊綁住貨車合力下拉倒。</p> <p>1999 年 9 月 10 日，民進黨總統候選人陳水扁假蘭嶼與各原住民族代表簽訂「原住民族與台灣政府新夥伴關係」條約，條約內容 4 提及「恢復原住民族部落及山川傳統名稱。」</p>	<p>1988 年，嘉義縣吳鳳鄉代表會經過激烈辯論後決定更改鄉名為阿里山鄉，並於隔年（1989）正式更名。</p> <p>陳水扁台北市長任內將總統府前介壽路改為「凱達格蘭」。</p> <p>2000 年民進黨執政後，開始著手進行原住民部落傳統領域之調查，俾正名及歸還傳統領域。</p>

¹⁵夷將·拔路兒〈台灣原住民族運動發展路線之初步探討〉《原住民族文化會議論文集》（台北：行政院文建會，1994 年），頁 282。

2、還我土地

重要的原住民「還我土地」運動有三次，分別是 1988、1989、及 1993 年的三次街頭抗爭運動。而 1999 年原運各族代表與陳水扁總統假蘭嶼簽訂的「原住民族與台灣政府新夥伴關係」條約，其中有關土地方面是一項重大的進展。

原住民「還我土地運動」的推動情形及進展，以表 5-1-2 內容簡示之。

表 5-1-2: 原住民「還我土地」運動的推動情形

時間	推動情形及訴求	目前落實情形
1988	7 月 11 日，原權會結合宗教與原運團體組成「台灣原住民還我土地運動聯盟」 ¹⁶ ，該聯盟於 8 月 25 日發動原運第一次最大規模的街頭運動。該次遊行有六項具體訴求： ¹⁷ 1、儘速檢討調整山地保留地，將國有林班地及國有財產地等徹底清查，以便歸還原住民；山地保留地被劃分為林地、旱地、田地、建地等，應全面發給所有權狀且不得有不利原住民之規定。2、原屬於原住民的土地，但後來被劃為國有、省有、縣有及台糖使用佔用之土地、河川新生地應無償歸還給平地山胞做為其保留地。凡向國有財產局承領土地所繳納的購地本息，儘速退還。3、山地教會租用土地比照平地教會給所有權狀；4、凡原屬山胞保留地經國家徵用，做為其他用途者，若不能回復原狀時，請從國有土地劃定相等面積且等值之土地，歸還原住民。5、臺灣原住民族之土地應立即透過國會立法加以保障。6、在中央政府設立部會級之專責機構，以制定並管理臺灣原住民之事務。	訴求 2，以增劃編方式辦理。 訴求 6，已於 1996 年設置「行政院原住民族委員會」 其他：「原住民族基本法」有相關規定，待相關立法及落實之。
1989	「臺灣原住民族還我土地聯盟」再發動「還我土地再出擊」大遊行，提出訴求： ¹⁸ 1、經省政府研商同意增編的一萬二千公頃土地，行政院應立即核定並儘速歸還。2、待洽商的四萬二千餘公頃，應無條件歸還原住民。 3、原住民教會租用地給予所有權。4、公布原屬「山地保留地」後來被政府徵收或被漢民族租用的情形。	訴求 1、2、5：繼續原住民保留地的增劃編工作。 訴求 7、8：「原住民族基本法」有相關規定，待相關立法、修法及落實。

¹⁶包括長老教會山宣人權與社會關懷小組、原權會、原住民族發展協會、岱原人還我土地運動促進會、長老教會總會社會服務發展委員會、岱原同青發展研究社等六個團體組成。

¹⁷「台灣原住民還我土地運動聯盟」〈還我土地〉文宣，1988.8.25。

¹⁸臺灣原住民族還我土地聯盟，「還我土地再出擊聲明」。1989.9.27。

	5、被劃為公有或台糖佔用之土地無償歸還平地山胞作為其保留地。6、山地保留地全面發給所有權。7、政府未經原住民之同意，不應任意徵收原住民土地。8、原住民土地權立即透過國會立法加以保障。9、設立中央部會級原住民專責機構，制定並管理原住民事務。	9：已設
1993	<p>12月10日，原運發動第三次還我土地運動，主題定為「反侵佔、爭生存、還我土地」。此次動員主要透過基督長老教會系統，並提出宣言：¹⁹1、臺灣原住民是臺灣土地的主人，擁有自然主權。2、臺灣原住民族有權不承認任何政權未經和平談判，嚴重違反和平原則和正義程序，以強大武力將原住民族賴以生存的土地被納入版圖之行為。3、臺灣原住民問題是「國家」與「被侵略民族」之間的問題。4、在民族壓迫仍存在的事實下，不可能有族群共和的命運共同體存在。5、在政府尚未還給臺灣原住民基本人權和民族地位之前，沒有資格要求國際社會予其國際生存權。</p> <p>而對行政院、立院及外交部提出下列訴求：</p> <p>對立法院：1、國會宣示確定原住民傳統領域之自然主權範圍。2、國會訂定土地條約（土地法）</p> <p>對外交部：民族與侵略國家之對談（主權）。</p> <p>對行政院（內政部）：1、保留地管理條例，儘速承諾並給時間表。2、礦業、其他自然資源、觀光特定地區交還原住民權利。3、國家公園管理權交還原住民。4、政府儘速擬定計畫實施國家公園管理權與當地原住民共同管理。5、阻止非原住民擁有保留地所有權，及擔任原住民鄉鄉長。6、宣示確定原住民傳統領域之自然主權範圍。7、訂定土地條約（土地法）</p> <p>該次運動有30個社運團體聲援，²⁰可謂空前浩大。所提訴求，明顯地強調了原住民的民族集體權，也意涵了國家 v.s 原住民間的共管及試圖建立夥伴關係。</p>	<p>對立院：訴求2：「原住民族基本法」有相關規定，待相關立法、修法及落實。</p> <p>對行政院（內政部）：1、保留地主管機關已改由行政院原民會。訴求2、3、4、6：「原住民族基本法」有相關規定，待相關立法、修法及落實。</p>
1999	9.10 陳水扁假蘭嶼與各原住民族代表簽訂「原住民族與台灣政府新夥伴關係」條約，有關土地內容為：一、承認台灣原住民族之自然主權。三、與台灣原住民族	2002 舉行再肯認儀式。5、6「原住民族基本法」有相關規

¹⁹自立早報3版「原住民還運會發表宣言：強調原住民是臺灣主人，擁自然主權」，1993.12.11。

²⁰包括台教會、醫界聯盟、中研院民族所、教師聯盟、勞工陣線、澄社、臺灣文化中心、進步聯盟、臺灣國會辦公室、彩虹婦女事工中心、台大建國俱樂部、天主教修會正義和平組、天主教友人權小組、環保聯盟、台權會、萬佛會、台獨聯盟、新潮流、工人立法行動委員會、外獨會、長老教會總會、國際原住民權利觀察員.....等。

	締結土地條約。五、恢復部落及民族傳統領域土地。六、恢復傳統自然資源之使用，促進民族自主發展。	定，待相關立法、修法及落實。
--	--	----------------

1993年4月，居住在仁愛鄉與信義鄉之平地人組成「山地鄉平地人民權益協進會」(平權會)，並串聯其他山地鄉之平地人，要求原住民保留地解編、平地人與原住民私下違法買賣之保留地予合法化、平地人可參選山地鄉鄉長等訴求。由於其政商關係深入各黨派，成為日後原住民推動原住民族自治、爭取原住民族土地權最大的阻礙。²¹

3、蘭嶼反核廢

1988年，達悟人發起的「220 驅逐人之島惡靈」反核廢料運動，是達悟人歷史性的第一場示威抗議，接著達悟旅台青年在台北街頭發動「514 反核廢運動」。該些抗議活動揭開達悟族人長期反核運動之序幕，此後，便不斷進行各種形式抗爭，而即使執政的政黨已更換，核廢料依然置放於蘭嶼島上。²²

4、部落主義

主要是原權會領袖之一台邦·沙撒勒等提倡部落主義的運動，這個結合當地民眾自發性的文化復振，基本上主張原運應以部落為主體，在日益凋零、殘破的土地上，重新建構原有的部落體系和人文傳統，恢復已逐漸失去原味的祭典及文化活動，建立一個扣緊土地、以部落族人為主體的民族再生運動，期能對長期以來被迫涵化的原住民尋求復興之道。²³具體之例是1992年發起「重建舊好茶」活動，及1994年好茶村與霧台村發動的反瑪家水庫運動。這個運動也相當程度地影響原住民部落自主產業的興起。

另一個揭示部落主義落實草根的「台灣原住民族部落聯盟」於同年(1994)10月假新竹五峰鄉成立。該聯盟成立之因，乃針對當時原運出現的問題而提出，如台邦·沙撒勒所述的：其訴求的議題不是陳義過高，就是和原住民的實際生活經驗差距太遠，也因而來自於原住民本身的共鳴很少。除了媒體給予鼓勵熱情的捧常外，實際上聽不到真正原住民的掌聲。除此之外，長期以來原權會以都市為其發展的據點，因而缺乏原鄉草根力量的支持和部落族人緊密的命運共同體感受。²⁴

另在原住民部落興起的各種自主性的運動，如尖石鄉司馬庫斯、鎮西堡；阿

²¹ 相關的論述，可參考張毓芬、顧玉珍〈原住民的土地危機：山地鄉「平權會」之政治經濟分析〉《台灣原住民 民族權 人權學術研討會論文集》(台北：台北市原住民事務委員會，1998年)。

²² 2002年是核廢終止存放蘭嶼的期限，但因核廢存放的轉移處仍未覓得，而拖延之。

²³ 台邦·沙撒勒〈廢墟故鄉的重生：從《高山青》到部落主義--一個原住民運動者的觀察與反省〉，《台灣史料研究》第二號，1993年，頁38。

²⁴ 台邦·沙撒勒〈廢墟故鄉的重生：從《高山青》到部落主義--一個原住民運動者的觀察與反省〉，頁35-36。

里山鄉「達娜依谷」；「台東布農族部落文教金會」、卑南族「卡地步」等部落振興，也帶來一種嶄新的原住民部落自主運動。

5、行政體制改革及自治議題

原運初期在行政體制的改革，是主張在中央設置部會級的原住民事務單位，如 1988 年的還我土地運動所提出的第 6 訴求。此訴求一直到 1996 年行政院原住民族委員會之設置而停止。繼其主要的訴求是推動自治。而陳水扁與原住民族代表簽訂的「原住民族與台灣政府新夥伴關係」條約，其中明定要推動原住民族自治。故於上任後政府正式地開始推動。而於 2005 年立法公布之「行政院原住民族基本法」，亦明確規定保障原住民族實行自治之權。

6、民族議會

最早集合原住民各族而醞釀推動的民族議會，於 1991 年 4 月 2 日假長老教會總會正式宣佈成立，並名之為「台灣原住民族自治區議會籌備會」，同時在進行第一次的籌備會中，討論了各族籌備會議代表之代表性，並通過決議「台灣原住民族自治議會創立宣言」。然該自治議會的後續推動，在內外環境的不配合下，後來停止運作。究其實，推動的實質目的和功能，乃在於宣揚原住民族的自治權利。²⁵

1994 年 3 月，由文建會主辦的「全國原住民文化會議」在屏東原住民文化園區舉辦，原運的夷將在當時的論文發表中，再度提出原住民族議會的建構，並建議將「原住民族權利促進會」改形為「台灣原住民族議會」，所有的成員重新組合。在初期的議會型態與運作上，以共同研商每年全島性原住民族抗爭運動訴求為主，另外也定期召開原住民族專家會議，從文化、土地、經濟、教育、政治等，評估原住民族權利的年度發展情勢。等經過相當的運作並獲得原住民族的信任之後，台灣的原住民族議會可發展成為代表原住民與國家對等談判的機構。此案接著在同年 6 月的「原權會」會員大會中，亦曾討論並通過該推動台灣原住民族議會一案，但後來尚未展開籌備工作即停擺。²⁶

第二次集合原住民各族而推動的民族議會，在呼應和監督「行政院原住民委員會」正式掛牌運作的同時，於 1996 年 12 月 10 日正式宣佈成立，其名稱定為「台灣原住民族議會籌備工作委員會」，後來在 1997 年 2 月 18 日的籌備工作委員會第四次會議，將籌備工作委員會更名為籌備會議，全名為「台灣原住民族議會籌備會」。籌備會的目的；一方面在監督原住民委員會的各項措施，另外則是透過自主的議會運作，以真正追求達到原住民族自治、自主的終極目標。而除前述目的外；透過「台灣原住民族議會」的設立，同時督促原住民之民代以及各

²⁵余明德〈建構中的原住民「民族議會」—原住民、布農及泰雅爾等民族意會之籌備運作的建構〉收錄於《台灣原住民 民族權 人權學術研討會論文集》，頁 36。

²⁶余明德〈建構中的原住民「民族議會」—原住民、布農及泰雅爾等民族意會之籌備運作的建構〉《台灣原住民 民族權 人權學術研討會論文集》，頁 36。

政黨和國民大會，對原住民注入更多的關心，並盼國民大會在修憲的內容上，將原住民族自治權的訴求予以明定。「台灣原住民族議會籌備會」在致力推動民族議會之際，國民大會亦正進行著修憲工作。於是後來在人力的動員上由議會推動的取向轉為修憲工作的積極參與和關心。希望藉此推動修憲的目標，凝聚族人的共識，並將「台灣原住民族議會」的建構概念間接傳達至部落山上。²⁷然至該次修憲結束後，即停止推動。

繼「泛原住民族」議會的推動，各民族的民族議會在 1997 年的修憲後正式啓動。早先於 1992 年鄒族成立「鄒是會議」，此乃鄒族企圖建立從本民族觀點發言之對話機制。到 1997 年各族正式推動的民族議會有「泰雅爾族民族議會」、「布農民族議會」，及後來鄒族、達悟族、邵族、賽夏族……等相關民族議會的研擬與設置。目前已成立的民族議會有泰雅族及邵族民族議會。在自治推動的同時，民族議會已然是未來原住民族建立主體性、邁向自治、與國家建立夥伴關係必須設置的機制。

7、其他：

其他主要有如下：1985 年，原權會爲了在國外被扣留的原住民漁民而向行政院請願；²⁸1987 年 3、4 月間的東埔布農族挖墳事件。同年發動的抗爭運動最多，尙有原權會同彩虹婦女事工中心發動抗議「販賣人口」華西街大遊行，試圖引起大眾重視原住民雛妓問題；²⁹5 月 11 日，支援湯英伸案；6 月 19 日，舉行抗議國安法第五條的示威抗議；7 月 18 日，瑪家文化園區之成立示威抗議。此後尙有 1999 年 5 月 1 日勞動節，臺灣原住民族勞工聯盟發動「原住民失業大軍大遊行」，以抗議政府引進外勞擠壓原住民勞工工作權、原住民失業率高出一般社會的 10 倍。以及最近主要由泛藍推動的各項抗爭活動，如 2004 年 7 月 24 日「反歧視、爭尊嚴、求生存團結行動大會師」的總統府前抗議活動。

早期的原運可以說是以國民黨掌控的政權爲訴求對象，因著民進黨執政，國民黨成爲在野政黨，許多不認同民進黨的「台獨」理念及「河絡沙文主義」，並強調原住民族獨立自主路線的部分前原運者，繼續處於「在野」進行抗爭運動。而處於「在野」的抗爭在政治上則難避免與淪爲在野的國民黨等泛藍黨派有某種程度的結合。³⁰2004 年「724 街頭抗爭」的活動，以及 2006 年胡德夫與泛藍原

²⁷余明德〈建構中的原住民「民族議會」—原住民、布農及泰雅爾等民族意會之籌備運作的建構〉《台灣原住民 民族權 人權學術研討會論文集》，頁 37-38。

²⁸夷將·拔路兒〈台灣原住民族運動發展路線之初步探討〉《原住民文化會議論文集》，頁 275-298。本次活動可以說是原運第一次走上街頭。

²⁹並於隔年（1998）發動救援雛妓再出擊之遊行。

³⁰爲彼此奧援及「在野」的共同意識而結合。反民進黨之「台獨」理念者，其理由多是認爲民進黨忽略原住民在台灣是否獨？如何獨？的過程中的角色，此心情猶如 1994 年加拿大魁北克獨立運動時，當地原住民多反對此案，理由是這些居多數的法後裔加拿大人不尊重原住民，應該先問他們的意見，因爲他們才是這塊土地的主人—原住民。（筆者於加拿大魁北克省一處原住民保留區的訪談記錄，2004 年 8 月）。

住民立委高金素梅等因陳水扁總統的貪瀆案而參與的倒扁活動即爲此例。

(二)、原運推動的方式

而就原運推動的方式來說，則有如下：

1、街頭遊行抗爭

這是一般社會運動常見的抗爭方式，如東埔挖墳事件、三次「還我土地運動」、刪除吳鳳神話故事等。

2、國會遊說

包括請立委召開公聽會或協調會等，如 1995 年 2 月 25 日由前立委馬賴·古麥在立院召開「遲來的正義與行政革新」公聽會，以研商原住民回復傳統姓名的行政作業問題等，

3、國際路線

透過參與相關原住民的國際組織，一來學習他國經驗，二來將台灣原住民問題國際化，甚至向國際社會組織提出控訴。如 1988 年，台灣第一次參與聯合國經濟及社會理事會下的「原住民工作組」會議，係由當時在荷蘭留學的娃丹·巴色爾（陳春山）就近以原權會及長老教會雙重身份代表台灣參加。1989 年 7 月，當時遠在日本留學的伊凡·諾幹，經與中國駐日人員之洽商，邀台灣原運人士組了一個中國少數民族區域自治制度考查團，係原運第一次出國考察他國自治之經驗。³¹ 1991 年起，原權會直接由臺灣派人參加聯合國原住民工作組（WGIP）會議，此後每年皆派代表出席，將台灣問題國際化。該年 10 月也派邵族巴努參加亞洲原住民組織（AIPP），後來巴努擔任該組織之執行委員，負責日本、中國、太平洋島嶼及台灣原住民事務。但自 1998 年起，因中共之打壓而使我喪失聯合國原住民工作組（WGIP）會議的參會權及發言權。³²如是參加聯合國原住民工作組（WGIP）在瑞士日內瓦舉行的會議，由於有來自各國的官方代表、非政府組織及原住民族代表，帶來世界各國原住民的最新訊息，而拓展了原運人士對原住民應有權利之視野。有了國際的視野，更堅信臺灣原住民族應該和其他國家的原住民族一樣，擁有民族的集體權利、文化智慧財產權、土地權及自決權等。³³ 此後因行政院原住民族委員會之成立，在其資助或主動組團下，更多的原住民組織有機會參與相關的國際組織活動。控訴方面，如 1995 年 7 月 22 日，臺灣原住民代表前往瑞士日內瓦參加聯合國人權委員會原住民工作組會議，提報我國政府對原住民的歧視政策和措施，包括：（1）企圖自在蘭嶼進行核廢料場擴建工程，

³¹ 伊凡·諾幹直接從日本去大陸，台灣方面則借道香港過去再行會合。伊凡·諾幹口述。

³² 夷將·拔路兒〈1998 聯合國第 16 屆原住民工作組會議台灣原住民喪失參會權和發言權始末〉稿，1998 年。

³³ 夷將·拔路兒〈從「山胞」到「原住民」的正名運動史〉，頁 116。

對雅美族造成迫害；(2) 多名原運領袖因爭取原住民族權益，而成為政治犯；(3) 原住民土地權掠奪等問題。³⁴另如 2002 年 8 月 25 日，高金素梅率領臺灣高砂義勇隊家屬赴日要求「還我祖先的靈魂」；2004 年 5 月，率原住民至日本告小泉純一郎首相拜靖國神社，以及至聯合國試圖將台灣原住民族問題成為國際重視的議題之一等。

4、司法抗爭

如 1995 年原運領袖馬耀·谷木及夷將·拔路兒以違反集遊法而於該年 5 月 19 及 11 月 7 日入監服刑，當年原運團體群集司法院前，演街頭行動劇，宣告「中華民國司法已死」，強烈要求廢除集遊法。1996 年 2 月 5 日，原權會第五任會長尤幹·納甫也被控違反集遊法而被判刑，原運團體聲援抗議，以突顯集遊法之不公與違反人權。地區性的司法抗爭則有鄒族頭目事件及 2006 年仍延燒至今的泰雅族部落司馬庫斯的櫟木事件等。

5、部落運動

如 1989 年原權會領袖之一台邦·沙撒勒，回到其家鄉屏東縣霧台鄉創辦〈原報〉，並提出「部落主義」(Tribalism) 概念，試圖將原運落實到生活的部落。以及前所述的「台灣原住民族部落聯盟」之成立，亦是透過部落運動的方式來推動，此可以說是原運推動原住民文化最基礎紮根的方法。

6、發行刊物及傳播媒體

如於 1983 年 5 月 1 日，台大泰雅族學生伊凡·諾幹(林文正)與幾位原住民同學，共同以手寫草創提名為〈高山青〉的原住民校園刊物。1989 年，台邦·沙撒勒回到他的家鄉屏東霧台鄉創辦〈原報〉；1990 年瓦歷斯·尤幹設立原住民文化研究中心，並發行「獵人文化」，及 1995 年林明德創辦「南島時報」、2000 年創辦「原聲報」。2000 年 5 月 20 日，陳水扁總統就職，一份揭櫫「原運再起」的刊物「原住民族」月刊，正式發行，抗議全體原住民族長期淪為臺灣島內統獨拉扯的人質，並公布原住民運動綱領等。³⁵

7、締結條約

如於 1999 年原住民族代表與民進黨總統候選人陳水扁假蘭嶼簽訂「原住民族與台灣政府新夥伴關係」條約，2002 年並做再肯認儀式。然礙於政府體制問題，這些條約內容要付諸實行，並不是總統簽了即可，因其中多必需經過國會之相關立法、修法，甚至修憲始能落實。

8、進入行政體系擔任要職

³⁴ 自立早報 3 版「原住民赴國際會議控訴臺灣當局」，1995.7.23。

³⁵ 台灣日報「原運再起」，『原住民族』520 創刊，2000.5.22。

2000年總統選舉陳水扁順利當選總統，任用了長老教會傳道人身份的原運人士尤哈尼·伊斯卡卡夫特擔任原民會主委，³⁶從此政府開始推動自治，過去許多原運者揭示的「高標」性理想頓然都成爲可能！因著民進黨的執政也帶進許多原運人士進入公職體系。

9、修憲

中華民國憲法是於國共內戰期間政府在大陸所制定頒佈的，後來共產黨政府擊退國民黨政府而統治中國，國民黨政府遂逃往至臺灣避難，並思反攻復國，但並未能如願。故此一轉移過來的中華民國憲法在準備行憲的開始即遇到阻礙。後來台灣政治社會越趨民主化及本土化，政府終不得不於1991年後開啓修憲大門。而每一次的修憲原住民也都不放過爭取保障原住民權益的機會，如1991年4月9日，原權會利用國民大會召開第一階段修憲會議，會員10餘人前往中山樓要求在憲法上正名爲原住民族，並反對國民黨版之平山及山山修憲案。1992年，國大修憲會議，原運於5月21日發動「憲法原住民族條款大遊行」，提出四項訴求：山胞正名爲原住民、保障土地權、設立部會級專責機構、以及原住民自治。1994年國大修憲，4月23日，各原運團體組成「台灣原住民族憲法運動聯盟」，企圖進入中國國民黨臨時中全會會場遞交請願書，要求將「台灣原住民族憲法條款」列入修憲要點。6月23日，前述團體再度發起「爭取正名權、土地權、自治權入憲大遊行」。1997年，國代第四次修憲，原運發動「616原住民族上草山：「民族、土地、自治」大遊行，進一步主張正名爲「原住民族」。該次遊行異於過去，呈現原住民在政府體制內外的大團結，所有原住民國代全力配合，使得遊行順利直達中山樓大門。7月，修憲通過「原住民」改爲「原住民族」，即國家正式承認原住民之「民族」地位，並增列了「國家肯定多元文化，積極維護發展原住民族語言文化」（憲法增修條文第十條第九項）及「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業與以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律訂之。……」等憲法增修條文（第十條第十項），這次修憲奠定了當今原住民族權利在國會爭取立法及修法的憲法法源基礎。

而積極性去落實及保障原住民族集體權之各項權益及「準國與國」之夥伴關係，將會是下一個憲改的目標。

10、參選

特別是參選立委一職，它具有匯聚訴求、宣揚政治理念，進而（若當選）可以施展抱負。以立院權責之重來看，透過擔任立委施展其在立院的立法、修法（含提憲法修正案）及其他問政等的權力，是目前最能解決原住民族問題的重要管道。

³⁶ 尤哈尼長期在長老教會總會服務，後轉調至玉山神學院擔任教務長，上任不久即被任命爲行政院原民會主委。

三、原運參選立委的意義

選舉對原住民族運動來說很重要，1980年代以爭取原住民族各項權益及民族尊嚴的原運啓動以來，便與選舉扯上關係。從一開始伊凡·諾幹（林文正）於1985年參選省議員選舉開始，³⁷就陸續有原運人士試圖透過參選來宣揚政治理念、及試圖影響政府在原住民方面的決策。如繼伊凡·諾幹之後有陳安稔、丹耐夫·正若（童春慶）之參選縣議員選舉（1986.3）；丹耐夫·正若（童春慶）之參選瑪家鄉鄉民代表（1986.5）；胡德夫之參選南區平地原住民省議員補選（1986年）；多奧（黃修榮）參與1989年山地原住民省議員選舉；胡德夫、夷將·拔路兒（劉文雄）、伊凡·諾幹（林文正）參選1989年立法委員選舉；³⁸夷將·拔路兒（劉文雄）、多奧（黃榮修，民進黨徵召提名）之參選1992年立委選舉；³⁹郭建平參選台東縣縣議員選舉（1998）；陳秀惠之參選北市議員選舉（1998）；陳藍姆洛之參選台東縣議員選舉（1998、2002）；卓文華之參選南投縣縣議員選舉（1998）及仁愛鄉鄉長選舉（2002）；尤哈尼·伊斯卡卡夫特及馬耀·谷木之參選1998年立委選舉；巴燕·達魯之參選2001年立委選舉；俄鄧·殷艾之參選高雄市議員選舉補選（2004）...等，可以說，過去原權會或原運的核心幹部，幾乎都參選過，因為他們都體認到參選對原住民族權益爭取的重要性。其中，以參選立委者最爲吸引也最受關注。

參選立委對於原運爭取原住民族權益，至少有如下之意義：

（一） 理念傳揚

早期原運的參選者，都是基於此因素而登記參選，如在「黨外少數民族委員會」時擔任執行秘書的丹耐夫·正若表示：當時他們參與黨外政治活動，支持黨外參選時，看到如林正杰、楊祖珺等在政見發表會上的影響力與魅力，發現透過參選來宣揚理念是很有用的，特別是自辦政見會，可以主動性地到部落出擊，因此他參與了1986年屏東縣以瑪家鄉爲主的縣議員選區選舉。⁴⁰當然對於財力不足的原運者來說，要跑全國性的立委選區舉行自辦政見發表會是非常艱鉅，故對於參選者來說，能夠將政治理念透過選舉公報之刊登並發送至每一戶，⁴¹是很紮

³⁷ 當時由「黨外選舉後援會」推出參選。

³⁸ 當時原運成立了「原住民選舉後援會」，該會之召集人爲夷將·拔路兒（劉文雄），總幹事陳安稔，在山地原住民部分推出的是陳正樹，雖非原運人士，但因其曾任桃源鄉鄉長，地方群眾基礎穩固，其本人又爲「臺灣基督長老教會總委會」長老之布農族中會代表。又布農族長期無法在國民黨安排下得到省級以上的民代而特別推舉之，見首都早報「後援會戰略謀定，山山、平山一對望」，1989.7.1。至於伊凡·諾幹及胡德夫則皆是自行參選，見第二章第二節。

³⁹ 多奧當時已是民進黨徵召提名者。多奧與巴燕·達魯是民進黨創黨的原住民黨員。巴燕·達魯口述。

⁴⁰ 丹耐夫·正若口述。2007.4.24，台北。因爲自辦政見會是候選人的權利，平常是不得隨意聚眾，言論也較受限制。

⁴¹ 有公民權者。

根的宣傳方式，而且不用自己出錢、出力、出人、出時間，絕對是價值性高的理念傳播管道。此外，還可以自己的方式來提出政治主張與原住民願景的文宣品。

1998 年立委選舉，開始有電視政見發表會，此取代了過去必須花車錢至各個地區參與公辦政見會的辛苦，而且同一時間有這麼多的原住民收看節目，以及提供政見理念之比較場域，更是為原運者開闢一個政治理念傳播的便捷管道。

(二)、當選擁有參與立法、修法、及監督行政部門等重大國家決策之權力。

立法院之權責，有立法權、質詢權、任命同意權、發佈緊急命令之追認、對行政院院長不信任案、對總統副總統罷免案之提出、得聽取總統國情報告、領土變更之提出、對於總統、副總統之彈劾案、憲法修正案之提出、解決中央與地方權限爭議權、議決預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案等、及言論免責權。可以說集國家重要權力於一身，中央任何一個機關都與立法院之權責離不開。

原運經過參選而當選者，即可以在國會殿堂上發揮一定影響力，而雖然立法院的各項法案審議是採多數決，加上必須經過政黨協商才有可能通過，但至少可以將理念及原住民最底層之民意及問題，透過各項問政或召開公聽會、協調會來提出與解決。或與其他原住民立委及理念相同的平地立委同仁，運用「彼此支援」或「關鍵性少數」之機會，促成相關原住民族權益的法案通過。⁴²相較於擔任行政院原住民族委員會主委一職，雖在國家原住民族事務的決策體系上具有相當大的權力，但畢竟有執政團隊之包袱而必須聽命於行政院院長及總統之施政，因此常不得不失去推動原住民族事務的主位性，另因推動原住民族事務多需要他部會的協助配合，因此若得不到配合亦無可奈何！處於這種情況仍必須很有智慧的請原住民立委，透過他們在立院之立（修）法、問政與監督之權來協助推動。

(三)、培養成為原住民政壇的領導者

原運人士之參選過程亦是一種學習成長的機會，也最可以發現自己不足的時候，如伊凡·諾幹在 1985 年參選山地原住民省議員選舉時，因跑各原住民部落

⁴²所謂「彼此支援」，乃是因為立委提出任何法案時，需達一定之連署人，故透過在立院與其他立委同仁建立之交情（通常是同一黨派或同背景者，如都是東部人、女性、同年齡層等），而在提出法案時會相互幫忙，形成一種問政上的「彼此支援」。關鍵性少數，通常是無黨籍立委聯盟或原住民族立委，在立院沒有一個大黨過半數時，透過關鍵性少數的力量，與大黨交換條件，而取得有利於己團體的法案審議結果。最有名的例子是 1996 年爭取「行政院原住民族委員會」的成立。

宣傳而得以全面性地認識原住民族的社會問題，⁴³選後得出來的重要心得是原運一定要下部落，並做組織訓練的工作。⁴⁴而若能夠當選國會議員，因視野之擴張及與行政部門有更多實際的互動，必能從中熟練民主政治的代議運作方式，以及政治性格之鍛鍊，而較有機會培養成優秀之原住民政治領袖。

(四)、原運訴求都必須經過國會內之立法、修法始能順利達成

前已言及，原運人士之所以參選的最主要動機是宣揚其政治理念，故從原運參選者所提出之政見訴求，可以說是了解原運政治理念最完整的訊息。第一個參選的原運人士是於 1985 年競選台灣省山地原住民（山地山胞）省議員的伊凡·諾幹（林文正），其提出的政見透過選舉公報、文宣及政見發表會，正式地向廣大的原住民部落社會做宣傳。其政見內容有：

- 1、台灣原住民族覺醒、團結、自救。
- 2、制訂「尊重而非同化，平等而不壓迫」的種族政策。
- 3、迅速立法保障台灣原住民族地位及權益。
- 4、提升主管台灣原住民族事務的行政單位為中央層級；依族群分佈，設立「山地縣」。
- 5、各級議會中，有關原住民各項政策，原住民代表擁有最終否決權。
- 6、原住民保留地政策，須經全體原住民投票公決。
- 7、原住民恢復固有姓氏，廢除外來漢姓。
- 8、核能廢料儲存場立即遷出蘭嶼。
- 9、尊重台灣原住民人格，刪除吳鳳神話。
- 10、台灣原住民返回山地管制區不必辦理入山證。
- 11、保障山地農產品價格，恢復山地鄉農會，充裕生產基金。
- 12、山地地區採取漢語及各族語並行之教育政策。
- 13、山地教會不必繳納租金，並取得土地所有權。
- 14、恢復山地行政特考，培植山地行政人才。
- 15、反對逾期消費物品傾銷山地社會，維護原住民生命安全。

⁴³ 胡德夫口述，當時原運戰將胡德夫等經常下部落助選。

⁴⁴ 伊凡·諾幹口述。

- 16、台灣的前途，應由台灣全體住民共同決定。
- 17、徹底實行憲政，廢止臨時條款。
- 18、立即制定省縣自治通則及直轄市自治法。
- 19、解除戒嚴；停止政治迫害，釋放所有政治犯。
- 20、嚴禁非法逮捕、拘禁及刑求，嚴禁濫權之情治人員。」⁴⁵

從該些政見內容來看，雖是省議員的選舉，但要推動落實多須由國會立法、修法及監督使克完成。而在此以後的原運立委候選人政見，大抵都包括在該些政見內容裡做延續或延生。以下以表 5-1-3 內容來呈現原運參選立委之重要訴求：

表 5-1-3：原運者參選立委的重要訴求⁴⁶

選舉年	參選人	重要訴求
1989	林文正 (伊凡·諾幹)	原住民各族的民族地位，禁用「山胞」；完全自治；原住民各族在各級議會中適當比例之代表；議會原住民最終否決權；制定「台灣原住民族法」。
	胡德夫	「山地」行政層次提昇為「中央民族事務院」；自治；訂定雙邊條約；廢除「山胞身份認定辦法」及「山胞身份拋棄辦法」，身份認定應採「族籍隸屬」而非「戶籍隸屬」；恢復原住民傳統姓氏；議會原住民最終否決權；還我土地；設立「台灣原住民族土地審查委員會」；還我花東美麗樸實之容貌及尊嚴、規劃「花、東原住民經濟海域」；承認「神學院」學位；設置原住民工商生產事業輔導會；實施雙語教育，全面開發放現代史資料；原住民軍公教昇遷權益制度化；原住民有進出「山地保留地」之權利。
	劉文雄 (夷將·拔路兒)	立法化原住民族權利；自治；設立「台灣原住民族事務委員會」；還我土地；國會全面改選；保障各級議會原住民各族代表；國會原住民議案原住民有最終否決權；「平地山胞」的原住民主要鄉鎮保障原住民擔任鄉鎮長；小學實施雙語教育；花東地區設立公立大學；原住民傳統姓氏權利；使用本族語言、文字進行訴訟的權利。
1992	黃修榮 (多)	設置原住民自治政府及自治民族議會；中央設置原住民族事務部、立法院設置原住民族委員會；專設原住民族法庭；成立原住民族經濟開發輔導會；原

⁴⁵ 臺灣省選舉委員會《臺灣省第八屆省議員、第十屆（新竹、嘉義市第二屆）縣市長、第十一屆（新竹、嘉義市第二屆）縣市議員、第十屆鄉鎮縣轄市長選舉選務實錄》（南投：臺灣省選舉委員會，1986年），頁 1444

⁴⁶ 所列為 1980 年代以來積極爭取原住民族權益並參選立委的原運代表性人士，1990 年代末由於原運之多元與多位性，故已沒有清楚的區分誰是原運者，延續原運的訴求（民族的自主、自治、自決）與精神仍散見在立委政見裡。

	奧)	住民族與政府簽署土地條約；實行雙語教育；改善教科書內容；設立原住民族學院；核能廢料遷出蘭嶼；維護原住民族生存權；原住民族建築文化特色；制定公費競選條例，全面實施公費競選制度。
	劉文雄 (夷將·拔路兒)	以原住民取代「山胞」；行政院設置「原住民事務委員會」；制定原住民族權利基本法；自治；還我土地；成立「原住民族學院」；成立原住民社區電視台；原住民鄉、鎮、區公所設置原住民法律服務人員；各級法院設置原住民母語通譯，保障原住民以母語進行訴訟的權利；抗議選委會剝奪原住民選民以母語（羅馬拼音）閱讀政見的基本人權。
1998	尤哈尼·伊斯卡卡夫特	自治及各民族議會成立；恢復並確立原住民族傳統土地與領土之自然主權；保障原住民族狩獵、漁撈及採集自然資源之生存權利；保障原住民族各族國會議員；族語教學；成立原住民族學院；國會原住民議案原住民代表擁有最終否決權。
	馬耀·谷木	原住民族自然主權入憲；土地條約；實踐聯合國原住民族權利法案；成立民族議會；國會議員應保障至少各族乙名；自治；還我土地；國營原住民族工程事業處；建立公設的原住民族律師制度；重建頭目之傳統精神及使命；人民的利益高過黨的利益；推動原住民族學制教育；各族群媒體的合理和公平性；爭取各宗教學校的補助；正名；都會區原住民族之民意代表；公費競選制度；修訂不合宜的憲法條例運動；反對中選會剝奪原住民族以母語閱讀候選人政見之權益。
2001	巴燕·達魯	原住民族自然主權；改革選制；自治；杜絕金錢惡質選舉及平地財團入侵；恢復部落山川地名、傳統土地權及土地管理，部落共有、共管、共享；災區部落重建；原住民族守護及復育山林，保障部落在地就業；維護原住民族在地文化、傳統知識與生態倫理；發展生態文化休閒產業；落實在地回饋及管制外來不當開發；核廢料撤出蘭嶼；推動民族議會；原住民各族至少一席立法委員，取消山地、平地原住民之劃分。

綜觀上述訴求，經過 10 幾年的努力，透過原運人士參選所提出的政見訴求，施予其他參選的原住民族立委候選人及政黨壓力，加上與過去原運關係密切之民進黨之執政，而使得不少訴求得以完成或納入政府政策中，尚無進度或政府未積極推動或目前窒礙難行的訴求有：核廢料撤出蘭嶼、杜絕金錢惡質選舉及平地財團入侵、原住民各族至少一席的國會議員、取消山地及平地原住民選區之劃分、公費競選制度、立法院設置原住民族委員會、國會原住民議案原住民代表擁有最終否決權、保障平地原住民在人數居多數的鄉鎮擔任鄉鎮長、國營原住民族工程事業處之建立、政府與原住民族締結土地條約。此外，不少保障原住民族集體權的政策，諸如推動原住民族自治、原住民族傳統領域之回復、利用及資源共管機制、有關原住民族傳播及媒體近用權而擬成立的財團法人原住民族文化事業基金會、原住民族法院或法庭等，正待「原住民族基本法」相關子法之制定、修定及

推動與落實。⁴⁷而這也是當前原運及原住民政治人物（尤其立法委員）應該繼續推動並做好監督政府之責。前面的訴求，都需要透過具主體意識的原住民立委在國會內進行立法、修法（含憲法）及戮力監督行政部門始克達成。

就國家 v.s 原住民族，原運之參選立委最能凸顯之間的矛盾又密不可分的關係，例如從意識上是反體制卻又不得不參選，及其政見議題的提出所顯示的意義—挑戰國家統治的合法性及其議題的主位性。原運的發展已朝多元化、多位化進行，並不斷尋找新的運動元素及價值。而原運的走向漸漸從過去的僅是對抗國家政府而轉向繼續爭取原住民族應有的權益外，並對社會及國家提出具有主動性與創造性的貢獻，此貢獻來自於原住民族的傳統智慧、知識與生活理念（分享、重集體、與大自然共存、永續利用自然...）。

透過參選立委，進入國家體制，是實踐理念最有效的方法。競選過程中，以清新、知識、乾淨打好選戰，以立競選的示範作用，革新選舉風氣，本身也可以是一項運動。

⁴⁷ 按原住民族基本法第 34 條規定，該些子法必需依據本法制定之精神原則來擬定及推動。

第二節 原住民立委選制的爭議： 民族 vs 民主

選舉既然是民主國家人民政治參與的主要途徑，亦是政治競爭的主要競賽方式，因此對於政治民主化的探討，「選舉」必然會成爲一個重要的觀察面向。⁴⁸原住民是一個多元民族的社會，原住民的選舉制度相當程度上自然應該反映此一多元民族的設計，才能保障各民族的參政權，特別是國會之參政。以下擬從原住民立委選舉制度的問題，以及國際規約中有關保障原住民族的參政權內容，來檢視臺灣原住民族的選舉制度是否已民主？據此去判斷臺灣是否真的已進入所謂政治民主化的國家。

一、誰代表原住民

選舉最重要的功能在於選出具「代表性」的「人才」。亦即，若僅具形式上的「代表」而非原住民真正所期待的「人才」，明顯此「代表」的形成制度及產生過程出了問題；而若僅選出「人才」而無代表性，則亦非良好代議政治應有的現象。

制度可以規範「人」、影響「人及環境」。但終究是「人」擬定制度，也是人可以修改制度，故這裡首先就「人」的問題提出討論。⁴⁹

對原住民當前選舉問題的看法，在中研院民族所於 1981 至 1983 年接受臺灣省民政廳針對當時原住民行政與政策進行的委託研究，在調查中發現，原住民對一般候選人的要求，認爲必需具備的重要條件，其排列依序如下：⁵⁰

- 1、公僕條件指向：a、服務熱心，b、辦事能力強。
- 2、自我條件取向：a、品德好，b、教育程度高，c、有錢。
- 3、政黨指向：黨提名。
- 4、傳統地位：本村或本鄉的頭目。

另在高德義於 1996 年針對原住民菁英所進行的選舉調查行爲研究，問及原住民立委候選人應具備的條件時，先後順序以服務熱心、辦事能力強、品德好、

⁴⁸陳義彥、鄭夙芬等《選舉行爲與台灣的政治民主化—從第二屆立法委員選舉探討》（台北：政大選研中心，1993 年），頁 62。

⁴⁹ 過程中其實還有權力角逐的問題。

⁵⁰ 李亦園主持《山地行政政策之研究與評估報告書》（台北：中研院民族所，1983 年）頁 45。

對原住民忠貞、有膽識感說話、政見理念好、學識好等最多，合計超過 90%，而政黨提名不過 1.1%。⁵¹故照理說，原住民的投票取向及投票結果應相當程度上反映此一排序，但事實上此預期與所反映的實際「投票取向」差巨甚大—政黨取向最多，⁵²顯然當中涉及了政黨及利益（如賄選）之操作，亦即政黨競選組織與競選策略的操作。而晚近影響原住民投票行為的因素，更由過去的政黨、族群、宗教、親友等四大因素，漸轉以超越並貫穿前四大因素的買票賄選。⁵³可見其在原住民社會的腐蝕程度！而當原本所「期望」的候選人條件與實際投票結果反映的投票取向落差極大時，這個選舉制度及選舉文化便出了問題。

另依一項研究發現，原住民選舉問題中以「真正人才無法出頭」及「賄選問題嚴重」分居 1、2 順位，二者合計佔了所有原住民選舉問題的近三分之一強。⁵⁴可知，現行選舉原住民並沒有真正選出人才，而且選舉過程中多有賄選問題，因此經過賄選而當選的民代本身就多已具「污名」的代表。因此當此一遊戲規則不再是舉具有「代表性」的「人才」的良好管道，更嚴重的是帶進貪婪、自私、功利於原住民社會時，此一「民主」的選制只能說是一種政治「假象」。

原住民採行什麼樣的選舉制度會影響原住民的選舉文化與政治人物的政治行為，這些會進一步牽動原住民族未來的政治發展，其影響力不容忽視。

二、民族參選與民主化

就政治學上的意義來看，選舉制度左右著原住民族的代表性，而對於原住民族來說，在國會是否能取得公平、或是充分的（fair, adequate）政治代表（political representation），意味著是否能夠實踐有效的政治參與。有效的政治參與，就是讓原住民覺得自己的政治參與真的是有用的（efficacy）。如此一來，投票選舉除具有賦權（empowerment）的作用以外，象徵上也提高國家體制的正當性。⁵⁵此尤以國會議員的選舉具指標性的意義。

以下擬從現行原住民立委選制出現的問題，及國際規約中有關原住民族政治參與權的保障情形，來檢視原住民族參政的有效代表性？

⁵¹高德義〈原住民與選舉政治：原住民菁英選舉行為調差分析〉《山海文化雙月刊》第 11 期，頁 39。

⁵²高德義〈原住民與選舉政治：原住民菁英選舉行為調差分析〉《山海文化雙月刊》第 11 期，頁 39。在該次的調查結果，投票取向的優先順序是政黨、族群、宗教、親友……。

⁵³ 本研究所有的受訪者都明示或暗示買票在選舉裡關鍵性的作用，而即使被黨提名者也都必需進行「策略性」的買票始能保當選。

⁵⁴張慧端、高德義等《台灣省原住民社會發展方案評估報告書》（南投：台灣省原住民委員會委託研究，1996 年），頁 50。其他問題包括選舉破壞團結和諧、宗教介入過深、選區劃分不合理、選舉派系化、族群不團結、民代監督能力不足、政治參與量不足、國民黨一黨獨大、平地人操縱山地選舉、保障扶植過多、投票率逐次降低、黑道介入等。

⁵⁵施正鋒〈原住民族的選舉制度——少數族群的代表性的國際觀點〉，「原住民立委選制的展望」研討會，2005.11.26，台北。

(一)、原住民族立委選制的問題

從前幾章的內容來看，現行原住民族立委選制的問題主要有列：

- 1、選區過於廣大，其所造成的問題最為嚴重，也是最為人所詬病。如競選時候選人必須跑全國性的選區，相對地也需要龐大之財力來參選，而有助金錢政治之引進；此外，選區太大使當選者無法顧好其所有選區之服務，而僅能照顧特定選民群（即其支持者），相對地，選民難以監督。
- 2、因採行複數選區（中選舉區），當選後的原住民族立委因為選區之重疊，致易發生原住民族立委服務選民之競爭化而耗費行政資源。
- 3、民族代表性的不公平與不足—大族壟斷，小民族群乏代表。
- 4、選出來的原住民族立法委員因選制的問題，競選過程中越依賴政黨，因此在國會的表現自動變成「黨意」超過「民族的民意」。而競選過程中，政黨為希望其所推薦的能夠取得最大當選席次而進行的配票，實為扭曲民意。
- 5、山原及平原選區的劃分過於僵硬，忽略近數十來從原鄉遷移至都會區的原住民族利益—都會原住民在立委選區劃分上的顧及。
- 6、出現高度魅力的候選人以極高票當選，而最後一位當選人可以極少的選票即告當選！呈現代表性的過度差距而失公允。
- 7、低投票率問題，在 1980 年代以前，原住民的投票率比一般區域的選舉要高，甚至曾經有 9 成多的高投票率（1975 年時）。當時原住民族對當代的的政治知識普遍不高！尤其代議政治實施行於原住民族社會初期。因此，政治知識低，投票率再怎麼高？都可能只是反應「被動員」的力量及「政治教化」的成功！隨著經濟結構等大環境的改變，約 1960 年代末開始，許多原住民原鄉人口遷移至都會地區，1983 年立委選舉原住民投票率開始低於全國，且有越來越低之趨勢，尤以平地原住民最嚴重。以 2004 年來看平地原住民投票率僅 44.21%，遠低於全國之 59.2%，如此過低的投票率選出來的民意代表，其代表性及公平性不無問題，顯然此一選舉投票方法早必須有所回應—不在籍票的處理。
- 8、誰制定遊戲規則問題，包括選舉區域是否應分成山地原住民及平地原住民？採複數選區還是單一選區？原住民賄選「誰」去認定（如競選殺豬文化是否為賄選？）等的問題。該些原住民的選舉遊戲規則從來不是原住民自己決定。再者，此一遊戲規則（選罷法）在修改的過程中，雖有極少數的原住民「民代」參與，但，是他們的意志嗎？還是其所屬政黨的意志？是原住民個人的意志還是來自於原住民族社會的普遍授權？在議事殿堂「多數決」的表決原則下，即使原住民的民代意見是來自底層，然在極少數對抗極多數的反對意

見時，經由原住民民代表欲展現的「民意」仍無從「展現」！而負責規劃統籌國家選舉事務的中央選舉委員會也從未有原住民人士擔任委員。選舉乃民主政治最原始而必經的一種程序，政治亦以選舉而民主化。⁵⁶就此點而言，原住民的立委選舉因為很單一而不具民族性（民族代表？），且一直為絕大多數的原住民所反對，因而是「不民主」的選舉制度。

（二）、國際規約

考察國際規約對於少數民族或原住民政治參與的規範，僅舉例如下：

在「國際公民暨政治權規約（1966）25 條 1 款，規定每一個公民都有權利直接、或是透過自由選出的代表，來參與公共事務的進行，不應該因為民族差異而受到無理的限制。⁵⁷

聯合國「經濟暨社會理事會」所轄的周邊組織「國際勞工組織」，在 1989 年通過「原住暨部落民族條約」，要求會員國在採取與原住民族相關的立法或是行政措施之際，必須徵詢其意見，特別是透過其具有代表性的制度（6 條 1 款）；此外，原住民族應該有權利決定自己發展的優先順序，並且能參與與其相關的發展計畫之制定、執行、以及評估（7 條 1 款）。⁵⁸

「歐洲安全暨合作會議」在 1990 年通過『哥本哈根宣言』，在其第四部份（30~40 條），對於少數民族的權利作了詳細的規範。該宣言指出，少數民族的問題只能在民主的政治架構下獲得解決，此外，對於少數民族權利的尊重，是和平、公益、穩定、以及民主的必要條件（30 條）。更重要的是，宣言規定要求會員國尊重少數民族有效參與公共事務的權利（35 條）。⁵⁹

1992 年聯合國大會通過「個人隸屬國籍、族群、宗教、或語言性少數民族權利宣言」，係全盤性試圖規範少數民族權利的開始。宣言要求國家必須保護其境內少數民族成員有效參與文化、宗教、社會、經濟、及公共生活（2 條 2 款）外，另應保障其有效參與相關決策（2 條 3 款）。⁶⁰

而「歐洲理事會」在 1995 年通過範圍廣泛的「保障少數族群架構條約」，除了規定會員國必須採取必要措施，以確保少數族群與多數族群在經濟、社會、政治、以及文化上的平等（第 4 條），還特別要求會員國提供少數族群有利

⁵⁶荆知仁《憲政論衡》（台北：台灣商務印書館，1986 二版），頁 318。

⁵⁷施正鋒〈原住民族的選舉制度—少數族群的代表性的國際觀點〉，「原住民立委選制的展望」研討會，2005.11.26，台北。

⁵⁸施正鋒〈原住民族的選舉制度—少數族群的代表性的國際觀點〉，「原住民立委選制的展望」研討會，2005.11.26，台北。

⁵⁹施正鋒〈原住民族的選舉制度—少數族群的代表性的國際觀點〉，「原住民立委選制的展望」研討會，2005.11.26，台北。

⁶⁰施正鋒〈原住民族的選舉制度—少數族群的代表性的國際觀點〉，「原住民立委選制的展望」研討會，2005.11.26，台北。

的條件，讓其成員能有效地參與文化／社會／經濟生活、以及公共事務，尤其是涉及他們的事務（15 條）。⁶¹

1995 年，美洲人權委員會批准的「美洲原住民權利宣言草案」，其第 15 條規定：原住民有權透過代表，參與與其命運相關的事務，做為其發展的決策者；同時亦可以公正地、適當地成為國家的決策者。⁶²

另外，「歐洲安全暨合作組織」在 1999 年通過的「蘭德有關少數族群有效參與政治生活建議書暨說明」，詳細規範少數族群的各種政治參與權。建議書首先指出幾項重要原則（第一部份）：一個社會要獲致和平及民主，基本的條件是少數族群的有效政治參與（1 條）。其中第 7-10 條，即是針對選舉過程、組黨、選舉制度設計、及選區規劃等的權利。⁶³

除了前所列已具有規範性的國際規約，在聯合國討論中的「原住民族權利宣言草案」第 19、20 條裡（屬於第五部分「國家方針和立法」），也明確規定「原住民有權按本身意願通過他們按自己程序挑選的代表在各決策層次上均分參與可能影響到他們的權利、生活和命運的事務，也有權維護和發展他們自己的原住民決策機構」（第 19 條）；「原住民有權按本身意願通過自己決定的程序充分參與制訂對他們可能有影響的立法或行政措施。國家在通過和執行這種措施之前，應先徵得有關人民的自由和知情的同意」（第 20 條）。⁶⁴

將前述規約放在我國立法委員的選舉及立法院的情況來做對照，即是說原住民立法委員的選舉制度應由原住民族自己決定；在立法院的委員會裡應設置「原住民族委員會」，原住民立委為當然委員，該委員會對於相關原住民族的法案擁有一定程度的最終否決權。再放置台灣的整體政治環境來看，我國是否為一個民主進步的國家，有效的原住民族參政是起碼的條件，其中原住民族參政的「代表性」是問題的關鍵。

國際規約裡頭有關於少數民族或原住民族的政治參與，並不限於在國會的代表性，還包括在行政部門、司法部門的參與；甚至於，垂直的自治架構的安排，也可以視為一種參與權的實踐。⁶⁵由此反省原住民族在立委選舉及其他政治上、司法上等各個領域的參與，⁶⁶明顯地有違前述國際規約。民主之一項重要而不可

⁶¹施正鋒〈原住民族的選舉制度—少數族群的代表性的國際觀點〉，「原住民立委選制的展望」研討會，2005.11.26，台北。

⁶²張中復《臺灣原住民人權指標與外國比較研究》（台北：行政院原住民族委員會，2002 年），頁 145 及頁 241。

⁶³施正鋒〈原住民族的選舉制度—少數族群的代表性的國際觀點〉，「原住民立委選制的展望」研討會，2005.11.26，台北。

⁶⁴國際特赦雜誌社《原住民聯合國工作資源手冊》（台北：行政院原住民族委員會，1999 年），頁 259。該項權利宣言草案尚未全條通過，本條因不具爭議性，故預料應可輕易過關。

⁶⁵施正鋒〈原住民族的選舉制度—少數族群的代表性的國際觀點〉，「原住民立委選制的展望」研討會，2005.11.26，台北。

⁶⁶原住民在對法律的不了解，及面臨司法裁判或訴訟時，因語言的難溝通問題及文化上的差異，

或缺的內涵是「尊重少數」，它不能只是想法或口號，它必須是在制度上予以設計出來，才能落實。就此而言，台灣在邁向民主化的道路上，是需要更多努力的空間，尤其是在原住民族政治/政策內涵的民主化問題上。

三、「民族代表」的出路—原住民族議會的建構

平地原住民及山地原住民是政府創造出來的身分別，被歸類為平地原住民或山地原住民的那群人，並無共同的歷史文化及情感淵源。以此選區選出的立法委員，和其選民間並無直接的民族淵源，因此，立法委員選舉對原住民而言，選舉所表達的民意與政策間的關聯相當微弱。而由於選區跨越各民族，因此無論是競選主張或當選後的服務，也都避免表達鮮明的民族色彩。可以想見，這樣的選舉與「民族意願」可說是幾無關聯，也無「民族代表性」可言，也有人戲稱立法委員選舉是大族的遊戲，跟小族無關。因此這樣的選區劃分方式，是否符合憲法增修條文第 10 條第 12 項規定之「國家應依民族意願，保障原住民族之…政治參與」？實有加以深入檢討的必要。⁶⁷

首先以蘭嶼島上的達悟族為例，就原住民立法委員選舉無代表的民族來了解他們在參政上的無助與無奈。接著討論在目前既有的選制下，可補足民族代表的參政，又可據以建立原住民族與國家對等的伙伴關係的機制—原住民族議會的建構。⁶⁸

(一)、無民族代表的困境：以蘭嶼島上的達悟族為例

達悟族傳統的政治環境是共治的，沒有頭目或個別的領導人來指揮部落事

常常成為司法上的受害者，故原住民候選人的政見訴求裡（如使用本族語言、文字進行訴訟的權利；專設原住民族法庭；各級法院設置原住民母語通譯；建立公設的原住民族律師制度等），即常提及之。此外，根本性的原因還有原住民司法人員的不足及司法審判不尊重原住民的傳統習慣法等。2005 年原住民族基本法通過，其第三十條規定「政府處理原住民族事務、制定法律或實施司法與行政救濟程序、公證、調解、仲裁或類似程序，應尊重原住民族之族語、傳統習俗、文化及價值觀，保障其合法權益，原住民有不諳國語者，應由通曉其族語之人為傳譯。政府為保障原住民族之司法權益，得設置原住民族法院或法庭。」。原住民的司法權自此方開始有法條文明文保障，目前有待落實。

⁶⁷浦忠勝〈原住民族立法委員選區劃分芻議〉「原住民族立委選制的展望」研討會，2005.11.26。頁 4。

⁶⁸ 只要是由民族內部成員自行設計及自行選出民族的代表而成立的民族性議會，並具討論、擬聚共識、政策決定，甚至可某種程度地執行會議決議之權的常設性議會組織者，皆可稱之。包括由一個民族組成的民族議會，如 2005 年成立的「邵族民族議會」；屬於泛原住民族的「原住民族議會」、「中央原住民族議會」、「原住民族國會」等不同名稱的使用。民族議會在推動設置的目的之一，強調的即是其過程中的民族代表性。

務，較有權力指揮部落公共事務者通常有三種情形：⁶⁹

1、財產雄厚的人 (Mabsoy a Tao)：通常這樣的人能控制的事務，是節期的決定者，例如祭神節、Mipazos 等，通常有飼養許多豬隻或羊群的人家，他可以訂定並宣佈祭神節的日子，因為他可以提供祭神用肉給村民取用，無形中，豬、羊成為節期重要決定者的權利，也是被稱為財富或者財產雄厚的人。

2、解決爭議的領導人 (Mangangamo a Tao)：通常此人家族男丁人口必定是很旺的，他們的權利是在戰爭方面，例如，村與村的鬥毆事件，通常他可召集全村開會，決定因應之道。可以說是戰爭的指揮者，主導比較具有爭議的事務。

3、德高望重的人 (Makayokod no makekeyliyan a Tao)：這種領導人是倫理道德勸說者，可以稱之為和事佬，他可以在任何公共場合聚會時做道德勸說，例如：勸說那些不遵守飛魚季或其他禁忌規定不得違反的事項，藉公眾聚集時來勸說，以免遭到天譴。例如飛魚季規定除了飛魚可以捕撈外，其他雜魚不得捕捉。另外禁忌規定某些特殊地區不得砍樹或開墾等等，都屬於這類領導者的權利範圍。

從以上敘述可略知達悟人的傳統權力結構，其所擁有的權力是流動的，是短暫的一段時間，事過境遷後則無特別的權力。但臺灣政府強行將所謂「民主的選舉制度」置放於蘭嶼，過程中完全不尊重蘭嶼達悟族人的意願和文化，而造成此制度在蘭嶼島上實施的「不民主」。⁷⁰另政府過去強行將蘭嶼島劃入其國家版圖，佔用蘭嶼島土地，並略奪資源，還將臺灣的受刑犯人及不要的核廢料置放於島上，而一直到現在，他們仍未能選出代表，來參與中華民國最高民意機關的立法院。對處於臺灣外島而被歸屬於中華民國的一份子，但始終無民族代表參與國會議事的蘭嶼達悟族人，其族人的心情及此一選制對他們的影響，可從達悟族知青董恩慈的述說了解：

台灣近乎歇斯底里的選舉文化，加上達悟人對政治參與權長期被主流社會的邊陲化，其所衍生出來的問題包括了：1. 原有傳統的領導模式不被尊重；2. 族人不了解選舉制度的真正內涵；3. 對政治參與的疏離感；4. 對政治人物極度的不信任；5. 政府的政策在島上不易執行

⁶⁹張海嶼述，轉引自董恩慈〈選舉 V.S.部落發展之探討 - 以蘭嶼達悟族為例〉「原住民族立委選制的展望」研討會，2005.11.26。頁 1-2。

⁷⁰董恩慈〈選舉 V.S.部落發展之探討 - 以蘭嶼達悟族為例〉「原住民族立委選制的展望」研討會，2005.11.26，頁 2。

等。⁷¹

就 1 言，在島上過去沒人能長時間掌控高人一等的權力，所以達悟人的社會機制是有一套族人所「公認」的權威標準。但自政府引進此一所謂現代民主的選舉，並取得對島上的政治掌控後，縣議員、鄉長、鄉代表、村長的提名，從選舉當選與否，都得靠參選人是否忠心或服從於國民黨。當選者在其任內擁有國家所給予的行政或政治上特殊的權力，久而久之這些人在部落裡變的非常「富有」，此現象很快地衝擊了達悟族人對傳統財富的觀念—芋頭多、豬羊多、漁獲多，致使許多族人變成不再聽從傳統領導的方式，改以金錢為導向的生活模式。⁷²而臺灣惡質的選舉文化—買票賄選，後來也侵蝕蘭嶼達悟族。

「選舉」對部分蘭嶼島上的達悟族人來說是漢化殖民主義裡的畸形產物，從過去以船團為部落權力核心的蘭嶼達悟族人，到現今用選票產生部落或島上的領導人，這種轉變，對達悟族人來說是很大的衝擊。⁷³而省級以上從來沒有自己的民意代表，達悟族的真實民意達不到上層，變成重大攸關蘭嶼達悟族的政治、經濟、社會、文化變遷相當程度上可以由中央任意決定，也難怪核廢料可以輕易的置放於蘭嶼島上並拖延至今。⁷⁴

就 2 而言，猶如夏本·奇伯愛雅指出的：

對達悟人而言，「選舉」一詞是國民政府時期所引進的，除了知識份子外，一般的族人不甚了解，「選賢與能」的觀念到目前為止在達悟的社會裡仍是非常的薄弱。⁷⁵

達悟族人很單純，大部份的達悟族人都會參與公民應有的義務而去投票，但並不了解相對的權利在哪裡？所以在蘭嶼島上的族人對唯才適用及選民監督的民主基本理念，並未深入人心。⁷⁶

就 3 言，達悟族人的政治參與權長久以來是被邊陲化，到現在一直都沒有產生中央級的達悟族民代。最高層級的民代也只不過是台東縣議員一席，但因為開會的議事殿堂遠在台灣本島的台東市，往返蘭嶼台東的交通都得靠飛機或客船，

⁷¹董恩慈〈選舉 V.S.部落發展之探討－以蘭嶼達悟族為例〉「原住民族立委選制的展望」研討會，頁 1。4、5 部分董恩慈未提及，後於 2007.4.9 經電訪補之。

⁷²董恩慈〈選舉 V.S.部落發展之探討－以蘭嶼達悟族為例〉「原住民族立委選制的展望」研討會，頁 2。

⁷³董恩慈〈選舉 V.S.部落發展之探討－以蘭嶼達悟族為例〉「原住民族立委選制的展望」研討會，頁 3。

⁷⁴若當時有蘭嶼達悟族的立法委員，且他也能了解核廢料是有害物質，應不會出現此事。

⁷⁵夏本·奇伯愛雅述，引自董恩慈〈選舉 V.S.部落發展之探討－以蘭嶼達悟族為例〉「原住民族立委選制的展望」研討會，頁 3。

⁷⁶董恩慈〈選舉 V.S.部落發展之探討－以蘭嶼達悟族為例〉「原住民族立委選制的展望」研討會，頁 3。

交通的便利性不若台灣本島，所以一般島上族人也不甚了解選出來的縣議員在議會的角色及功能是什麼，當然最主要原因也是議會的運作及質詢內容與他無關，族人認為只要沒有與他有利害關係之主題，是不會去理會。種種的因素造成蘭嶼達悟人對了解議會及民主政治的運作產生不了興趣。因此選舉一直是島上少數政治精英所壟斷，彼此間各靠者雄厚的部落勢力及親族的勢力，瓜分島上的政治資源。⁷⁷而這些少數的政治菁英，在立委選舉裡自然地成了臺灣本島山地原住民立委候選人的樁腳。原住民立委候選人即在這些地方，透過其樁腳用盡各種方法協助動員，始得以獲取一些選票。否則，不是島上的族人，也很難在島上看到這些政治人物，蘭嶼達悟族人憑什麼去投票支持！

就 4 言，源於傳統部落長老（或領袖）的角色與地方政治領袖（鄉代表、村長）間的矛盾，此矛盾乃起因於當初（1950 年代開始）政府在當地培養的政治菁英與族人的期待有落差，加上他們在蘭嶼相關的事務處理上表現的不令人滿意，故很難得到當地人，尤其長者的認同。還有政府開始在蘭嶼設置鄉公所、監獄等行政機構，前來服務的公務人員，都是在台灣表現不好或有問題者始被調派，他們在蘭嶼處理公事的態度散漫及粗糙，以及從地方工程及其他建設款中與包商共謀暴利，都影響蘭嶼達悟人對政府人員的不信任。此外，原住民立委與達悟族人的距離更是遙遠，山原立委都是在快到選舉時才來訪，而台東縣境內雖有好幾位原住民立委，但因蘭嶼沒有什麼平原選票而漠不關心。⁷⁸

就 5 言，一如前述政府在當地服務績效不良（甚至欺騙如核廢場的設置）及當地人對政治人物之不信任，而衍生出對政府政策執行的不太願意配合而影響執行力。⁷⁹

上述情形在如邵族、魯凱族、鄒族、賽夏族等人數少的臺灣原住民族，也都有類似的窘境。

因制度性的問題使人數少的民族無法產生自己選出的國會議員，在目前的憲法規定裡短期內恐無法解決，⁸⁰因此只能寄望於由原住民各民族內部自行組成設立的民族議會，以及未來的憲政改造工程對原住民參政的進一步保障來彌補。

（二）、民族議會的建構

台灣原住民族議會的建構，是近十年來原住民族社會中蓬勃興起的「自主運動」。它從初期「泛原住民族」演進到各「民族」自我定位、自我追求尊嚴和

⁷⁷董恩慈〈選舉 V.S. 部落發展之探討 - 以蘭嶼達悟族為例〉「原住民族立委選制的展望」研討會，頁 3-4。

⁷⁸經董恩慈電話口述整理，2007.4.29，台北。這十年來開始有少數的原住民立委會關心，但大都是在遇到如核廢抗爭的重大議題，一方面表關心，一方面是可以搭上新聞時較會出現。

⁷⁹經董恩慈電話口述整理，2007.4.29，台北。

⁸⁰修憲門檻高。

前途的自發性和具主體性的籌備推動。由於客觀環境和主觀條件的影響或阻礙，致各民族議會在建構的時間、途徑和方向目的上有所差異，但都有一個共通性：即試圖實踐民族之自我定位、民族歷史的重新詮釋和民族前途的自我掌握。目前已成立的民族議會有「泰雅爾民族議會」、「邵族民族議會」；而處在籌劃階段或曾籌備運作的有「布農民族議會」、「鄒族民族議會」、「達悟族民族議會」及「賽夏民族議會」。民族議會的構思除了其各自所定的宗旨外，對於國家政府言；由於 1997 年修定了〈中華民國憲法〉增修條文第十條第十項及 2000 年續前而變更爲同條第十二項之規定；「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展。其辦法以法律定之。……」使得民族議會的建構，有助於具體實踐憲法條文中「民族意願」的實質展現，進而提供政府推動其民族政策的依據。⁸¹而「民族意願」文字的出現，實已預設了原住民族必需設立「民族議會」。以下則以表呈現台灣原住民族議會的推動概況。



圖 5-2-1：邵族民族議會成立會場

(海樹兒·友刺拉非攝，南投縣魚池鄉日月村，2005 年 12 月 16 日)

⁸¹ 余明德〈論民族議會與原住民族自治〉「泰雅族族群意識之建構、認同與分裂學術研討會」台灣原住民族部落振興文教基金會舉辦，2002.11.16-17，台北。

表 5-2-1：臺灣原住民推動「民族議會」的概況與比較

項目	泛原住民	布農族	泰雅爾族	鄒族	達悟族	邵族	賽夏族
推動時間	1991.4：「台灣原住民族自治區議會籌備會」 1996.12：「台灣原住民族議會籌備會」	1997 年初	1997 年初	1998 年	2002 年	2005	2005
推動宗旨	1991：爭取自治權利、原住民事務中央化。 1996：監督甫成立的行政院原住民委員會、配合 1997 年之修憲提出民族自治等訴求。	試圖建立以布農族為主體性思考的社、政、經、教育等議題與組織運作；建立「民族意願」之表述方式，整合布農族之各項資源、人力與人才的互管道。	爭取並實踐其民族的權利和自治。	建構屬於全鄒族之最高民意機關，來討論全鄒事務；追求和落實鄒族之自治精神，強化鄒族之意識與認同，恢復社會倫理道德，重建社會生活次序。	走向自治，來徹底解決核廢料遷場問題及部落文化發展的危機，並以民族議會作為與中央政府的「對口單位」。	凝聚各氏族議員代表的共識，代表本族對外的最高民意機構。	強化賽夏族內部互動，增進對自治議題的熟悉以及主體性的建立，落實自治的願景。
推動群	原運菁英	tyang（全文勝）國會辦公室為核心，結合布農社團及北部地區布農族菁英。	基督長老教會泰雅爾中會成員為核心。	鄒是會議之一些重要幹部及鄒族菁英。	鄉長及旅台達悟族菁英。	原民會邵族族群專任委員及邵族菁英。	「賽夏族工作小組」
結果/後續	停止運作	1997.9.27，開正式籌備會議，選出籌備召集人，後組憲章起草小組。暫停運作。	於 2000 年正式成立其民族議會。配合政府民族自治之規劃，於該議會下成立自治推動小組，並支持在	籌作中，並關注於自治之推動。	2002.11.15 擬成立其民族議會，未果。 2006.3.18 Iraraley 部落會議成立，是邁向民族議會	94.12.16 正式成立邵族民族議會。	2005.8.26 苗栗縣與新竹縣賽夏族近百位耆老與氏族決議成立賽夏族「民族議會」籌備委員會

			新夥伴關係下「共管」成立馬告國家公園。		思維的里程碑		
政府及大社會態度	未投於關注。	未投於關注。	成立時，頗受政府少數要員關注。	僅當地地方政府關注	行政院（原民會）有善意回應。	行政院（原民會）有善意回應。	行政院（原民會）善意回應。
問題或困因	資源及積極性人力缺乏，在原住民社會未取得共識。	資源及積極性人力缺乏。分佈廣、聯繫不便，	教派問題，資源及積極性人力缺乏，積極行動者少。	資源缺乏，積極行動者少。南鄒問題	資源、積極性人力缺乏。地方民代（鄉代表）、村長有異見。	經費十分拮据，致工作人員無法安心工作及難做長期培訓和運用；留在部落工作的高知識青年缺。	待整合。

註：本表係在余明德（已回復傳統名字為海樹兒·友刺拉菲）〈論民族議會與原住民族自治〉「泰雅族族群意識之建構、認同與分裂學術研討會」（台灣原住民部落振興文教基金會舉辦，2002.11.16-17，台北）基礎上增修。並再參酌石慶龍〈追逐另一隻白鹿—邵族民族議會〉、趙一先〈通往自治之路：從部落會議到賽夏族民族議會〉、謝永泉〈達悟族對民族議會的組織運作與發展：從 Iraraley（依拉拉類）部落會議成立談起〉等三篇在「舊社與新民族自治 國際學術研討會」發表的文章，（政大原住民族研究中心主辦，2006.9.29-30）。

民族議會的建構是目前原住民族社會裡，民族意識強烈且最具自主性的運動。而其推動的時機及訴求的提出，也都有其當時的背景，且也都面臨推動資源、積極人力的不足等問題。2000 年後推動成立的民族議會，雖得到官方的善意回應，但明顯地僅有行政院原住民族委員會投以關注。因此，民族內部的整合及政府和大社會的態度，仍將扮演決定性的影響。

各族民族議會推動的同時，也必然是集合性的「原住民族議會」/中央民族議會建構之際，因為他必需有跨族的聯繫與整合的機制，才能與國家的中央政府對話。在 2005 年通過的「原住民族基本法」，其原先的草案第二章明列了原住民族議會之設置，惜於妥協後被刪除，然在最近憲政改造的討論裡，各單位提出的憲改版本，也多規定或准設原住民族議會建構的保障。

表 5-2-2：憲政改造各憲改版本有關「原住民族議會」之規定比較

版本	原住民族議會條文	備註
21 世紀憲改聯盟	於第一章人民之權利第五節「原住民族之保障」第 47 條（民族議會）第一項：國家應保障原住民族設立民族議會之權利。	設節
臺灣法學會	第三章「原住民族之保障」第 50 條（民族議會）：國家應保障原住民族設立民族議會之權利。	設專章
新憲工作室	第九章「原住民族」第 112 條： 原住民族擁有為實踐其個人權利所不可或缺之集體權利。 國家應保障原住民族以集體行動實踐其精神信仰與文化之權利。	設專章 預設原住民族議會之應設置
民進黨版	第十章「原住民族」第 147 條第二項：為確保原住民族永續發展，國家與原住民族應建立夥伴關係，以保障原住民族政治、經濟、社會、教育及文化生活之集體或個人權利。	設專章 預設原住民族議會之應設置
台聯政策會	無	未列專「章」及「節」
行政院原民會版	原住民章：第一條，國家肯定多元文化，承認原住民族主權，並應依民族意願，保障原住民族自決自治權，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。	設專章 預設原住民族議會之應設置

資料來源：依據總統府憲改小組〈憲政改造民間版本彙編〉（2007 年）做整理。

原住民族議會的設置，不僅可以保障（及彌補）原住民內部各族公平參政的管道，也可以因跨族形成的聯盟，而建立原住民族跟國家對等互動的機制。其未來籌劃研議待充實。⁸²

綜言之，就目前憲法規定下的原住民立委選區，宜朝單一選區來規劃較能解決累積已久的原住民立委選舉問題，而最重要的是還給原住民自定攸關其民族政治發展權益的選舉遊戲規則。目前原住民族立委選制是不民族/主的，而臺灣原住民族整體參政的不足明顯違反國際規約，這是臺灣民主化亟需努力之處。「民族議會」是原住民族邁向自主自治的堅實道路，是彌補及保障原住民各族參政的平等基台，據此建立的統合機構—「中央原住民族議會」，不僅可建立與國家對等的機制，也是檢驗原住民族有效參政的重要指標。總而言之，真正要落實「原住民族」與「國家」的「準國與國」伙伴關係，首先需有效解決原住民族有效代表的參政問題。

⁸² 相關討論可再參考行政院原民會「憲法原住民族政策制憲小組」編《憲法原住民族專章會議實錄》（台北：行政院原住民族委員會，2005年）；高德義《原住民族自治制度之研究與規劃：排灣族、魯凱族及雅美族》（台北：行政院原住民族委員會，2004年）；張興傑等《原住民族自治制度之研究與規劃：布農族、賽夏族、與劬族》（台北：行政院原住民族委員會，2005年）

