

第一章 原住民參選的途徑

第一節 原住民參選公職人員的管道

台灣原住民開始接觸現代性的民主投票選舉，始於民國政府統治台灣開始，尤其是於 1950 年代開啓的台灣地方自治之實施。在這股潮流中，原住民社會也開始步入現代意義的參選政治。

臺灣的選舉法制，均係依照憲法第 129 條「普通、平等、直接與無記名投票方法行之」。而各種公職人員的選舉，係以自由、平等、公正三大原則之精神來舉辦。¹

1、自由原則：如採行秘密投票，可避免受威脅力誘或其他方法之干涉。

2、平等原則：可以從公民對選舉權之取得與行使兩方面觀之。

(1)、關於選舉權取得之平等：

如憲法第十七條：「人民有選舉、罷免、創制、及複決之權」。第一百三十條：中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉之權，除本憲法及法律別有規定者外，年滿二十三歲者，有依法被選舉之權。這些權利，每個人都是平等擁有的。

(2)、關於選舉權行使之平等：

其一：一人一票，每票等值。亦即無論身份、學經歷、性別等有差別，每個人所投下之一票價值都是一樣的。

其二、同一事由，不得在兩地行使。如被規劃於山地原住民選區之選舉人，就不可以在平地原住民選區再行投票，登記參選亦是。

3、公正原則：

(1) 資格法定之。不容主辦選務機關對候選人及選舉人的資格要件有自由裁量的餘地，亦即採剛性規定。

(2)、禁止軍警公教及選務人員擔任競選幹部。可避免任何人利用職務上之權力

¹ 見臺灣省府民政廳《台灣選政（一）》（南投：省府民政廳編印，1960年），頁8。

加以干涉或操縱選舉。

(3)、競選機會力求均等。

論選舉制度時，選舉區域之劃分是重要討論的一環，依據公職人員選舉罷免法第四十二條第二項內容，本國選舉區域之劃分，係斟酌行政區域、人口分布、地理環境、交通狀況及應選出名額劃分之。然當中明顯忽視了原住民族選區劃分的基礎—原住民各民族的分佈與人口，是其最大的缺憾。

此外，針對參選政治上的絕對弱勢，我國的選舉制度另設有保障制度。此主要是針對婦女及原住民族。因為若對此種人民不設特殊保障制度而賦予同等之被選舉權，則無異「在不平等之基礎上予以平等之待遇，適足益顯不平」。²

在婦女方面，憲法第七條：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等」；憲法第一百三十四條：「各種選舉，應規定婦女當選名額，其辦法以法律定之」；2005年公布之憲法增修條文第四條第二項規定，依政黨比例代表制選出的不分區名單，「各政黨當選名單中，婦女不得低於二分之一」。此係為彌補因社會條件而出現之男女參政上的落差，以追求實質上的平等。

在原住民方面，早期政府視之為文化落後，經濟枯澀，在政治活動上，無法與文化發達經濟繁榮地區之人民相競衡為考量。³故多援用憲法第一百三十五條：「內地生活習慣特殊之國民代表名額及選舉，其辦法以法律定之」；第一百六十八條：「國家對於邊疆地區各民族之地位，應予合法之保障，並於其地方自治事業，特別予以扶植。」來作為對邊緣、弱勢之原住民族地位規定之精神。1990年代後，則除了考量原住民在經濟、政治、社會上的弱勢處境，也開始以比較尊重其在台灣的歷史、特殊文化而做單獨規定之保障。如在1991年5月1日公布之《中華民國憲法增修條文》第一條第一項第二款有關國大代表名額：「自由地區平地山胞及山地山胞各三人」；及第二條第一項第二款有關立法委員的名額：「自由地區平地山胞及山地山胞各三人」，係第一次將原住民的權益規定在憲法裡。⁴1997年7月21日公布之《中華民國憲法增修條文》，原住民立委的名額山原及平原各增加一席次，合為8席次（未含不分區），至2005年之修憲，則減為山原及平原各三席。

在台灣，透過選舉以達參政目的之途徑有總統、副總統選舉，及中央與地方公職人員選舉。依〈公職人員選舉罷免法〉第二條規定：中央公職人員係指國民大會代表及立法院立法委員；而地方公職人員即指省（市）議會議員、縣（市）議會議員、鄉（鎮、市）民代表會代表、省（市）長、縣（市）長、鄉（鎮、市）

² 臺灣省府民政廳《台灣選政（一）》，頁9。

³ 臺灣省府民政廳《台灣選政（一）》，頁8。

⁴ 本次修憲有關原住民條款的規定僅屬於原住民的參政權。

長、村、里長等。以上都可以是原住民參選政治的途徑，但就實際情況而言，因著原住民族在選舉政治上的絕對弱勢，因此保障便成了必須性的制度設計。

表 1-1-1：現行原住民的參選途徑

職稱	選區	任期	原住民保障及名額	婦女保障
總統、副總統	全國	四年		
立法委員	山地原住民 (複數選區單記不讓渡)	三	3	
	平地原住民 (複數選區單記不讓渡)	三	3	
直轄市長	北、高二市	四		
直轄市議員	台北	四	1	
	高雄	四	1	
縣長	各縣	四		
縣議員	山地鄉	四	1	◎
	平地鄉	四	視人口數	◎
鄉鎮長	山地鄉	四	1	
	平地鄉	四		
代表	山地鄉	四		
	平地鄉	四	視人口數	◎
村長	各鄉鎮	四		

原住民有效的參選途徑，即前表所列國民大會代表、立法委員、省（市）議員、縣（市）議員、山地鄉鄉長，及與部落關係密切的鄉（鎮、市）民代表會、村長選舉。因著精省及國大虛級化，目前明確保障原住民族的參選管道有立法委員、直轄市議員、縣議員、山地鄉鄉長及平地原住民鄉鎮的代表。⁵以下，簡要回顧該些選舉的重大變遷及其與原住民之間的關係。

一、村（里）長選舉（1946~）

臺灣進入民國時代初期，地方行政區域依照「台灣省各縣鄉鎮組織暫行條例」之規定，將街庄改為鄉鎮，鄉鎮之下，依照自然形勢將保甲改設村里。在鄉為村，在鎮為里，分別成立村里辦公處。各縣市政府於 1946 年 1 月村里編組完成，並

⁵ 山地鄉的代表及原住民地區村里長選舉，未規定限原住民參選，故只能說是對「當地人」參政權之保障，不列入原住民參選途徑的保障。

於 2 月底以前分別成立村里民大會，並舉行第一屆村里長選舉。⁶

第一屆村里長選舉於 1946 年 3 月於各區分別舉行。村里長依照當時行政長官公署 1946 年 2 月 19 日公布之「台灣省各縣市村里長選舉辦法」，及其村里民大會開會規則，規定村里長由村里民大會選舉之，而村里民大會係由本村全體公民組織，且需過半數方得開會。本次選舉以無記名方式投票，得票較多者當選村里長，次多數票者為副村里長，再者是候補村里長、副村里長。任期二年，連選得連任。⁷

第二屆村里長選舉於 1948 年 3 月至 4 月間分別辦理，這一次的選舉與第一屆不同的是，廢止使用公民登記冊，改為編造選舉人名冊，20 歲以上有公民權者，都列入名簿，作為領取選票的依據。⁸

第三屆村里長選舉，於 1950 年年底分區辦理。正值臺灣開始實施地方自治，自此村里長選舉比照縣市長及鄉鎮市區長選舉，不用集會方式，而由公民於投票日隨時前往指定投票所投票，並訂定了「台灣省各縣市村里長選舉罷免規程」一種。⁹依規定欲參選者，需年滿 23 歲，並經該村里民 30 人以上之簽署而推薦者，得為候選人。且需全村里公民過半數投票、絕對多數決始為當選。無人過第一關時，再由得票前 2 名者於 5 日內再行投票，此時以得票較多者為當選。¹⁰

第四屆村里長於 1952 年年底至隔年（1953）3 月間選舉。這一次的選舉作了一些修改，即無須簽署推薦，並以得票較多者為當選。¹¹

第五屆村里長選舉，除幾個地區外，一律於 1955 年 4 月 17 日與第五屆鄉鎮民代表之選舉合併辦理。¹²此時全省畫一任期，任期改三年。¹³而一直到 1961 年之村里長選舉，本屆因為「台灣省各縣市實施地方自治綱要」（1959 年）之修正，其任期始改為四年。¹⁴

有關村里長的參選人是否必須為原住民？早在當時的〈台灣省各縣市公職人員選舉罷免規程〉第四十五條，即規定「村里長候選人並無山地平地之分」。¹⁵而由於未對平地人參選山地鄉村長選舉作設限，故山地鄉裡即使以原住民佔多數之村落，也常出現當地村長由平地人來擔任。

下表是現今原住民聚居的村里。

⁶臺灣省府民政廳《台灣選政（一）》，頁 305。

⁷臺灣省府民政廳《台灣選政（一）》，頁 306。

⁸花蓮縣政府編《花蓮縣地方自治》（花蓮：花蓮縣政府，1970 年），頁 84。

⁹臺灣省府民政廳《台灣選政（一）》，頁 307。

¹⁰臺灣省府民政廳《台灣選政（一）》，頁 307。

¹¹臺灣省府民政廳《台灣選政（一）》，頁 310。即由絕對多數決改為相對多數決。

¹²臺灣省府民政廳《台灣選政（一）》，頁 307。

¹³花蓮縣政府編《花蓮縣地方自治》，頁 85。

¹⁴臺灣省府民政廳《台灣選政（二）》（南投：省府民政廳編印，1970 年），頁 89。

¹⁵花蓮縣政府編《花蓮縣地方自治》，頁 29。

表 1-1-2：原住民聚居的村里

縣	鄉	村(里)	族別
桃園	復興鄉	三民、澤仁、霞雲、高義、三光、華陵	泰雅
新竹	尖石鄉	義興、梅花、錦屏、嘉樂、新樂、玉峰、秀巒	泰雅
	五峰鄉	花園、大隘、竹林、桃山村	泰雅、賽夏
	關西鎮	錦山	泰雅
苗栗	泰安鄉	清安、大興、士林、中興、象鼻、錦水、八卦	泰雅
	南庄鄉	蓬萊、東河、南江、西村、獅山	賽夏
	獅潭鄉	百壽	賽夏
台中	和平鄉	平等、梨山、博愛、自由、南勢、達觀	泰雅
南投	信義鄉	明德、豐丘、地利、羅娜、望美、東埔、人和、地利、雙龍、潭南	布農、鄒
	仁愛鄉	發祥、互助、力行、中正、南豐、精英、大同、新生、合作、親愛、萬豐、法治	泰雅、布農
	魚池鄉	日月	邵
嘉義	阿里山	達邦、來吉、樂野、里佳、山美、新美、茶山	鄒、布農
高雄	茂林鄉	多納、茂林、萬山	魯凱
	桃源鄉	梅山、梅蘭、復興、桃源、勤和、高中、建山、寶山	布農、南鄒
	三民鄉	民族、民權、民生	布農、南鄒
屏東	三地門	達來、大社、德文、三地、賽嘉、口社、新馬兒段、安波、青山、青葉	排灣、魯凱
	霧台鄉	霧台、阿禮、吉露、佳暮、大武、好茶	魯凱
	瑪家鄉	佳義、三和、筏灣、涼山、北葉、碼家	排灣、魯凱
	泰武鄉	佳平、泰武、武潭、佳興、萬安、平和	排灣
	來義鄉	來義、義林、丹林、義林、古樓、文樂、望嘉、南和	排灣
	春日鄉	春日、士文、古華、七佳、歸崇、力里	排灣
	獅子鄉	內文、南士、內獅、獅子、楓林、丹路、竹坑、草埔	排灣
	牡丹鄉	石門、牡丹、東源、旭海、高士、四林	排灣
滿州鄉	滿州、港口、里德、恂林、長樂、永靖、港仔	排灣、阿美	
宜蘭	大同鄉	寒溪、崙埤、松羅、復興、英士、樂水、茂安、四季、南山	泰雅

	南澳鄉	東岳、南澳、碧候、金岳、武塔、金羊、澳花	泰雅
花蓮	秀林鄉	和平、崇德、富世、秀林、景美、佳民、水源、銅門、文蘭	太魯閣（賽德克）
	萬榮鄉	見晴、西林、萬榮、明利、 <u>馬遠</u> 、 <u>紅葉</u>	太魯閣（賽德克）、 <u>布農</u>
	卓溪鄉	<u>崙山</u> 、 <u>立山</u> 、太平、卓溪、卓清、古風	布農、 <u>太魯閣</u> （賽德克）
	花蓮市	<u>國福</u> 、 <u>國慶</u> 、主權、 <u>國盛</u> 、 <u>國聯</u> 、 <u>國富</u> 、主農、 <u>國強</u> 、 <u>國裕</u> 、民享、民孝、 <u>國興</u> 、民樂	<u>撒奇萊雅</u> 、阿美
	新城鄉	康樂、佳林、嘉新、嘉里、新城、 <u>北埔</u> 、大漢、 <u>順安</u> 、 <u>嘉里</u>	<u>撒奇萊雅</u> 、阿美、 <u>噶瑪蘭</u>
	吉安鄉	東昌、仁里、宜昌、 <u>太昌</u> 、南華、南昌、 <u>干城</u> 、永興、 <u>慶風</u> 、仁和、永興、仁安、永安、光華、 <u>福興</u> 、 <u>勝安</u>	阿美、 <u>太魯閣</u>
	豐濱鄉	<u>磯奇</u> 、 <u>新社</u> 、 <u>豐濱</u> 、 <u>港口</u> 、 <u>靜浦</u>	<u>噶瑪蘭</u> 、阿美、 <u>撒奇萊雅</u>
	壽豐鄉	溪口、樹湖、豐山、豐里、豐坪、壽豐、共和、光榮、池南、平和、志學、米棧、 <u>月眉</u> 、 <u>鹽寮</u> 、 <u>水璉</u>	阿美、 <u>撒奇萊雅</u>
	鳳林鎮	鳳信、 <u>山興</u> 、大榮、長橋、森榮	阿美、 <u>撒奇萊雅</u>
	光復鄉	東富、東、西、南、北、南富、西富、大興、大全、大平、大馬、大同、大華	阿美
	瑞穗鄉	奇美、富興、富民、富北、鶴岡、 <u>舞鶴</u> 、瑞穗、瑞美、瑞良、瑞祥	阿美、 <u>撒奇萊雅</u>
玉里鎮	德武、春日、松埔、觀音、樂合、大禹、中城、東豐、長良、泰昌、源城、永昌、三民	阿美	
	富里鄉	<u>吳江</u> 、東里、萬寧、新興、豐南、學田、富南	阿美、 <u>布農</u>
台東	延平鄉	武陵、桃源、紅葉、鸞山、永康	布農
	金峰鄉	馬武段、 <u>正興村</u> 、加蘭村、新園里、新興、	排灣、 <u>魯凱</u>
	達仁鄉	南田、安塑、森永、土板、台板	排灣
	蘭嶼鄉	椰油、朗島、東清、漁人、紅頭、野銀	雅美
	海端鄉	加拿、崁頂、海端、廣原、霧露、利稻	布農
	臺東市	<u>新園</u> 、富岡、中心、自強、馬蘭、永樂、豐樂、四維、寶桑、豐谷、豐榮、豐年、豐里、南榮、富豐、	阿美、 <u>卑南</u> 、 <u>排灣</u> 、

	建業、建和、知本、新生、南王、卑南	魯凱
池上鄉	大波、大埔、振興、富興、福文、新興、慶豐、福原	阿美
關山鎮	新福、豐泉、里壟、德高、電光	阿美
鹿野鄉	瑞和、瑞源、永安、鹿野	阿美
卑南鄉	東興、利嘉、泰安、初鹿、明峰、賓朗、 <u>嘉豐</u> 、 <u>利吉</u> 、 <u>富山</u>	阿美、卑南、魯凱
長濱鄉	<u>樟原</u> 、 <u>三間</u> 、長濱、竹湖、寧埔	阿美、布農、噶瑪蘭
成功鎮	博愛、忠孝、三仙、忠仁、和平、信義	阿美
東河鄉	都蘭、興昌、隆昌、東河、泰源、北源、尙德	阿美
太麻里	美和、金崙、大王、北里、 <u>香蘭</u> 、多良	排灣、阿美
大武鄉	大竹、大武、尙武、大鳥	排灣

資料來源：依據行政院原住民族委員會《原住民族地區部落調查成果》(台北：行政院原住民族委員會，2006年)內容整理製表。

【說明】：村里下劃有橫線者，表示此村里在該鄉是人數較少的民族所組成，其民族是族別欄裡亦劃有橫線之族別，如卑南族東興村是魯凱族人所組成的村。或是二個以上民族混居的村里，如卓溪鄉崙立村之由布農族、太魯閣(賽德克人)混居者。

二、鄉(鎮、市)民代表選舉(1946~)

1945年12月6日，台灣行政長官公署公布「台灣省各級民意機關成立方案」，通令各縣市遵照辦理。依據上項規定，首先成立村里民大會，並選舉鄉鎮民代表，成立鄉鎮市民代表會，再由鄉鎮市民代表會及縣級職業團體選舉縣市參議員，成立縣市參議會。¹⁶可知初期的鄉鎮市民代表會係由村里民大會選出，並負有間接選舉縣參議會之權。

第一屆鄉鎮民代表各縣市即依據前「台灣省各級民意機關成立方案」及「各縣市籌設各級民意機關工作預定進度表」規定，自1946年1月開始籌備，並於1946年2月24日至3月31日全部選出，於同年3、4月間全省各縣市一律成立鄉鎮市區民代表會。依規定，鄉鎮民代表名額人口不滿5000之鄉鎮區選出12名代表；5000以上，不滿10000應選15名代表；10000-15000應選18名代表，且每村里至少選出一名。選出之代表任期2年，連選得連任。¹⁷

第二屆鄉鎮市區代表會於1948年間舉行。第三屆鄉鎮市區代表則原訂1950

¹⁶花蓮縣政府編《花蓮縣地方自治》，頁10。

¹⁷臺灣省府民政廳《台灣選政(一)》，頁155-156。

年 4 月繼續，嗣因開始實施縣市地方自治，有關各種地方自治法規均待訂頒，故第三屆（即實施地方自治的第一屆）代表會的改選，延至「台灣省鄉鎮市民代表會組織規程」、「台灣省鄉鎮民代表選舉罷免規程」等新法規公布後始行辦理，亦即至 1950 年 12 月全省各鄉鎮市民代表會全部改選完畢。本屆開始，代表會選舉的候補制度廢止，而代表因事故去職時，由原選出之村里依法補選。另依新法，每一村里一名代表，村里人數如超過 500 人時，每增加 500 人增選代表一名。而參選人需年滿 23 歲，並經選舉人 50 名以上之簽署始得登記為參選人。¹⁸

第四屆鄉鎮市民代表會，原於 1952 年 9、10 月間改選，當時配合正在修改中的本省縣市地方自治法規，故延至該年的 12 月中旬開始陸續辦理，全省至 1953 年 3、4 月間改選竣事。依規定，每一村里一名代表，村里人數如超過 1000 人時，每增加 1000 人增選代表一名。一般選區的參選人需有 50 人以上不滿 100 人之簽署推薦，山地鄉候選人則只需要有 20-40 人之簽署即可。¹⁹

其後，第五屆代表會選舉（1955 年）增列規定婦女代表保障名額，即每滿 10 名代表，增選婦女代表一名，係採取累進外加方式。又該屆起代表任期改為三年。²⁰至第六屆代表會選舉（1958 年），始置副主席。²¹第七屆代表會選舉（1961 年）由之前以村里為單位各選出一名而改為劃分選舉區，以每滿 2000 人各選出代表一名。婦女保障名額，不採外加方式，改為以各選舉區合計代表總數，每滿 10 名，至少應有婦女代表一名，其餘數在 5 名以上時，亦至少應有婦女一名。自第八屆（1964）代表之任期改為四年，名額採累減方式。第九屆（1968 年）起規定有平地原住民居住之鄉鎮市，其平地原住民應選代表名額另行計算，選舉人及候選人均以平地原住民為限。²²

而有關山地鄉之平地人可否參選山地鄉的代表問題，早在初期的「台灣省鄉鎮民代表選舉罷免規程」內規定，山地鄉村之平地人，如適合為選舉人或被選舉人者，自得參加山地鄉民代表的選舉，毋擁再作山地人民與平地人民之區別。²³

目前鄉鎮市民代表會之選舉，依〈地方制度法〉及〈公職人員選舉罷法〉規定的內容可知：山地原住民鄉之鄉民代表應選名額依各鄉人口數多寡有 5 人至 11 人之間；平地原住民在一般鄉鎮則規定：有平地原住民人口在一千五百人以上者，應有平地原住民選出之鄉（鎮、市）民代表名額，且規定了婦女保障之名額。

三、鄉長選舉（1946~）

¹⁸ 臺灣省府民政廳《台灣選政（一）》，頁 173。

¹⁹ 臺灣省府民政廳《台灣選政（一）》，頁

²⁰ 花蓮縣政府編《花蓮縣地方自治》，頁 74。

²¹ 花蓮縣政府編《花蓮縣地方自治》，頁 23

²² 花蓮縣政府編《花蓮縣地方自治》，頁 74-76。

²³ 前臺灣省文獻會《台灣原住民史料彙編（3）》（南投：臺灣省文獻委員會，1988 年），頁 6。

台灣的鄉鎮長選舉，在實施縣市地方自治以前，係由各該鄉鎮區民代表會間接選舉產生，並舉行二次：第一次選舉，於 1946 年底辦理。第二次則均在 1948 年 11 月間改選，至 1950 年 12 月全部屆滿。但因當時各縣市政府或因行政區域調整，或因趕辦縣市議員選舉，在同一時期內，事實上未能辦理此兩種選舉，因之將其任期延長。當時依照中央頒佈縣各級組織綱要及市組織法暨有關法規等規定，制訂台灣省各縣鄉鎮長、副鄉鎮長選舉辦法及省轄市區長、副區長選舉辦法各一種，付諸實施。²⁴

1950 年台灣省縣市地方自治實施後，鄉鎮縣轄市長的選舉，即實行普選，亦即由鄉鎮縣轄市區內公民直接投票。

縣市地方自治實施後之第一屆鄉長選舉，自 1950 年 10 月月間開始辦理，至 1951 年 11 月間全部辦理竣事。²⁵依當時「台灣省鄉鎮區長選舉罷免規程」的規定，參選鄉鎮長需年滿 25 歲，並需有山地鄉公民 100 人以上的簽署（一般 300 人），始得為該鄉候選人。並規定，選舉需以全鄉過半數公民之投票，得票超過投票總數之半數者為當選，選舉結果無人當選時，應就得票較多的候選人舉行第二次選舉，以得票較多者為當選，票數相同時，以抽籤定之。²⁶

第二屆鄉長選舉全省於 1953 年 1 月至 10 月間辦理，此次選舉有二項重大修改，首先是將任期改為三年，其次是計算票數時，以得票較多的候選人為當選，亦即改採相對多數決。

1954 年 11 月 4 日修正公布了「台灣省鄉鎮縣轄市長選舉罷免規程」，對於候選人之簽署制度予以廢除。故於 1955 年辦理的第三屆鄉長選舉，不再辦理簽署。1959 年 10 月 8 日，頒布之「台灣省各縣市公職人員選舉罷免規程」及「台灣省各縣市公職人員選舉罷免事務所組織規程」，始將鄉長任期改為四年。²⁷

原住民參選鄉長之保障，僅山地鄉的山地原住民，此於〈地方制度法〉**第五十七條第二項**：「山地鄉鄉長以山地原住民為限」，明文規定之。就此問題言，首先要面對與處理的是山地原住民與平地原住民的區分問題。山地原住民與平地原住民的區分，源於台灣進入民國時期初期，政府依據日治台時原住民居住於「蕃」地內及一般行政區域者而作區分，居住於當時「蕃」地內者為山地原住民（山地山胞）；居於其外者為平地原住民（平地山胞）。如此區分實無民族分類上的意義，反而造成原住民族之間的割裂與權力及權利的不平等。如賽夏族之居於新竹縣五峰鄉者為山地原住民；而居於苗栗縣南庄鄉者為平地原住民。其他如排灣族、魯凱族等亦都有此一共同問題，以至於有的同一家族甚至同族夫妻竟屬不同之原住民身分，而在選舉時出現不能投票給自己家人之景！

²⁴ 臺灣省府民政廳《台灣選政（一）》，頁 235。

²⁵ 臺灣省府民政廳《台灣選政（一）》，頁 236。

²⁶ 臺灣省府民政廳《台灣選政（一）》，頁 237。

²⁷ 花蓮縣政府編《花蓮縣地方自治》，頁 81。

另平地原住民鄉（鎮）部分，由於原住民在競選政治（策略）上的絕對弱勢，故原住民要當選平地原住民鄉（鎮）的鄉（鎮）長其困難度很高。²⁸故為保障原住民於其「原住民族地區」的平地鄉鎮政治事務的推動，²⁹以利其文化傳承，並落實憲法及原住民族基本法對原住民族政治參與之保障，應研擬其補救方式。

下表 1-1-3，是原住民族地區的「山地原住民」及「平地原住民」鄉鎮。

表 1-1-3：原住民族地區的鄉鎮（山地原住民及平地原住民）

縣	山地原住民鄉	平地原住民鄉鎮
台北縣	烏來鄉	
桃園縣	復興鄉	
新竹縣	尖石鄉、五峰鄉	關西鎮
苗栗縣	泰安鄉	南庄鄉、獅潭鄉
台中縣	和平鄉	
南投縣	仁愛鄉、信義鄉	魚池鄉
嘉義縣	阿里山鄉	
高雄縣	桃源鄉、三民鄉、茂林鄉	
屏東縣	三地門鄉、霧台鄉、碼家鄉、泰吾鄉、來義鄉、春日鄉、獅子鄉、牡丹鄉	滿州鄉
台東縣	達仁鄉、金峰鄉、延平鄉、海端鄉、蘭嶼鄉	大武鄉、太麻里鄉、台東市、卑南鄉、鹿野鄉、關山鎮、池上鄉、東河鄉、成功鎮、長濱鄉
花蓮縣	卓溪鄉、萬榮鄉、秀林鄉	富里鄉、玉里鎮、瑞穗鄉、鳳林鎮、光復鄉、豐濱鄉、壽豐鄉、吉安鄉、花蓮市、新城鄉
宜蘭縣	南澳鄉、大同鄉	

四、縣（市）議員選舉(1946~)

1946 年間，台灣省各縣市分別成立縣市議會，唯當時縣市議員由間接選舉

²⁸如花蓮縣豐濱鄉，原住民人口約佔了五分之四強，唯該鄉在 20 幾年前有阿美族原住民陳健忠擔任過鄉長外，之後卻一直選不出原住民族籍鄉長，直到 2005 年選舉才再出現原住民的鄉長，而也是以原住民佔多數的台東縣長濱鄉，終於 2005 年選出其阿美族的鄉長，日後選舉結果如何，依目前的選制及台灣競選文化來看，仍極具變數！

²⁹ 原住民族地區，按原住民族基本法第二條第一項第三款對該詞之定義為：係指原住民傳統居住，具有原住民族歷史淵源及文化特色，經中央原住民族主管機關報請行政院核定之地區。就鄉層級言，即表 1-1-3 之 30 個山地原住民鄉及 25 個平地原住民鄉。

產生。政府來台初期，首先由村里民大會選舉鄉鎮民代表，成立鄉鎮市民代表會，再由鄉鎮市民代表會及縣級職業團體選舉縣市參議員，³⁰成立縣市參議會。

到 1950 年，公布「台灣省各縣市實施地方自治綱要」，依此規定，縣市議員始由縣市公民選舉之。有關原住民部分，依 1950 年「台灣省各縣市議會議員選舉罷免規程」第六條規定：「縣市議會山地同胞議員之選舉，其有山地鄉者，以一鄉為一選舉區，居住平地之山地同胞，以一縣市為一選舉區，均由山地公民選舉之，但仍就近在各投票所投票」。參選條件上，第十條規定：「23 歲以上、居住滿六個月或有住所一年以上、山地公民 100 人以上之簽署」³¹。而有關婦女保障方面，可見其第二十一條規定：「縣市議會居住平地之山地同胞應（選）出議員之選舉，就山地候選人在各區所得票數合併計算，以得票比較多數者為當選；其依照規定應有婦女當選名額者，比照前條第二項規定辦理」。³²

簽署制度於 1960 年 12 月選舉始取消，至 1963 年的選舉，有關原住民選區的劃分，改可以將山地與平地鄉鎮劃為同一選舉區，使居住在山地鄉的平地原住民不致喪失被選舉權。³³

目前原住民參選縣市議員是依據〈地方制度法〉第三十三條第三、五項及〈公職人員選舉罷免法〉第四十一條第一項第二款、第六十五條之一第一項第三款等規定，其規定內容大要如下：縣（市）有平地原住民人口在一千五百人以上者，於前項總額內應有平地原住民選出之縣（市）議員；有山地鄉者，應有山地原住民選出之縣議員名額。選出之山地原住民、平地原住民名額在四人以上者，應有婦女當選名額。

此一規定在實際運作上，出現了戶籍設於一般平地鄉鎮之山地原住民與平地原住民其選區劃分的問題，這可以分幾個角度去了解。

1、縣有山地鄉的山地原住民縣議員選區：

居住於非山地鄉的山地原住民劃分到其鄰近之山地鄉選區。如花蓮市區、新城鄉之山地原住民劃屬於秀林鄉選區（第 8 選區），若有一個布農族人從花蓮縣南部的卓溪鄉搬遷到花蓮市，在目前的花蓮縣縣議員選區劃分下，他不能去投與其生活密切關連的花蓮市原住民候選人，因為他是被規劃在事實上他很陌生且也不是其居住地區的秀林鄉選區！

2、縣無山地鄉的原住民縣議員選區：

³⁰ 以各鄉鎮代表會為主，以花蓮為例，職業團體只能推選一名為縣議員。見花蓮縣政府編《花蓮縣地方自治》，頁 10。

³¹ 平地要 500 名以上。

³² 即經開票結果各區合計算婦女當選者少予總名額十分之一時，應就全縣市其餘婦女候選人所得票數相互比較，以得票較多者依次當選，補足十分之一定額，並減去其所屬選舉區內依前項規定當選之名額。

³³ 花蓮縣政府編《花蓮縣地方自治》，頁 62。

在該地區即使平地原住民超過一定人口數而得以分配一席次縣議員，山地原住民也只能投該平地選區之候選人，而無法投該選區「同為原住民」之平地原住民選區候選人！

3、縣（市）平地原住民人口不及 1500 以上者：

平地原住民只能投該平地選區之候選人，即使居住於或鄰近有山地鄉，亦無法投該選區之山地原住民選區候選人。如某甲女原屬台東大南部部落的魯凱族，屬於平地原住民身份，後嫁來並居住於南投縣信義鄉望美村，在縣議員選舉時卻也只能投平地選區之縣議員。

此外，就女性保障問題，每一個選區有其該有的「選區代表」，亦即在該選區裡獲得最多支持者。按目前一個縣有 4 個以上山地原住民縣議員名額的規定來看，以數個選區擇一女性，再「剝奪」某一選區裡獲最高票者的當選權利，方法上出現違民主之爭議！亦即容易出現在同一個選區，得票低者當選，得票高者落選之景。³⁴

五、直轄市議員選舉（1995~）

台灣目前有二個直轄市，即台北市與高雄市。此二大城市構成台灣南北兩個人口及都會之核心區，當中也都有不少的都市原住民。

北高兩市原住民市議員各有一位，其最早產生的法源係依據 1994 年公布之〈直轄市自治法〉第十四條第二項：「市有原住民人口在四千人以上者，於前項總額內應有原住民選出之市議員名額」。依該項規定於 1994 年 12 月 3 日首次產生了原住民的市議員。〈直轄市自治法〉於 1999 年廢止，直轄市原住民市議員產生之法源改規定在地方制度法第三十三條第二項：「直轄市有原住民人口在四千人以上者，於前項總額內應有原住民選出之直轄市議員」。同條第四項：「直轄市選出之原住民名額在四人以上者，應有婦女當選名額....」另於〈地方立法機關

³⁴我們可從原住民縣議員選舉在台東參選的例子去了解。台東的原住民縣議員名額總共有 13 名，8 名是平地原住民鄉選出(第 6、7、8、9 選區)，5 名是五個主要的山地鄉（延平、海端、金峰、達仁、蘭嶼等鄉）山地原住民選區各選出一名。山地原住民在平地鄉鎮市區居住者，以其位置、交通、人口等因素分別劃分其歸屬之山地鄉選區，如關山鎮、池上鄉、鹿野鄉之山地原住民劃屬海端鄉選區（第 11 選區）；卑南鄉、東河鄉、成功鎮、長濱鄉之山地原住民劃屬延平鄉選區（第 10 選區）；台東市及綠島之山地原住民歸屬於蘭嶼選區（第 14 選區）；太麻里鄉之山地原住民歸屬金峰鄉（第 12 選區）；大武鄉之山地原住民則屬達仁鄉（第 13 選區）。依規定，平地原住民選區需保障婦女 2 名；而山地原住民五個山地鄉選區合計已超過 4 名，故也必須有女性當選為其中的一個山地鄉縣議員，而即使該女性在其所屬山地鄉選區中落後他人！如達仁鄉的縣議員朱連濟，在 1999 年第一次參選時，並未在該選區得最高票，只因當時在台東五個山地鄉選區中，就女性參選人中她是票數得最多者，因此將原本在該選區得最高票而應該當選的男性候選人給「擠下來」。而在平地原住民選區裡（含代表），這種情況更是頻頻發生。參選過原住民的男性縣議員多對此表無奈，邱文隆口述，電訪，2005.5.13。原住民立委林正二亦提及此事之嚴重性。林正二，2005.4.20，立院中興大樓。

組織準則〉第五條第二項補充規定：「直轄市有原住民人口在四千人以上者，一萬人以下者，於前項總額內應有原住民選出之直轄市議員一人；超過一萬人者，每增加一萬人增一人」。

直轄市原住民市議員為一個原住民選區，故不分平地原住民與山地原住民，因此沒有縣市議員、鄉鎮市民代表選舉之選區劃分問題。女性保障則因目前直轄市原住民設籍人口數不多故不足以形成。

以下表 1-1-4，是歷屆原住民直轄市議員名單。

表 1-1-4：歷屆原住民直轄市議員

選舉年	台北市			高雄市		
	姓名	族別	政黨	姓名	族別	政黨
1994	李銀來	阿美	國民	高玉生	阿美	無
1998	李銀來	阿美	國民	曾福三	阿美	國民
2002	李銀來	阿美	國民	曹明輝 ³⁵	排灣	國民
				俄鄧·殷艾	阿美	民進
2006	李銀來	阿美	國民	林國權	阿美	國民

六、省議員選舉（1948-1994）

台灣進入民國時期初，政府為實施民主憲政，推動地方自治，於 1945 年 12 月公布「台灣省各級民意機關成立方案」，次第成立村里民大會、鄉鎮（市）民代表會、縣（市）參議會。至 1946 年 4 月 15 日各縣（市）參議會分別成立，即依國民政府公布之「省參議員選舉條例」及「省參議會組織條例」之規定，以間接選舉方式，由全省各縣（市）參議會選出省參議員 30 名，並採遴選遞補制度，於 1946 年 5 月 1 日在台北市南海路，正式成立省參議會，任期二年。1948 年補選出原住民省參議員一名額，³⁶首任者為屏東縣排灣族之華清吉，³⁷第一屆省參議會原應於 1948 年任滿改選，惟因時局混亂，中央明令延長任期，迨民國 1950、1951 年間本省因分期調整縣市行政區域，而各縣（市）亦先後普選議員成立縣（市）議會，省參議員由於原選區域全部變更，已失其代表性，遂於 1951 年 1 月結束。³⁸

³⁵曹明輝後遭解職，由阿美族俄鄧·殷艾於 2004 年 7 月 17 日補選接任。

³⁶見董翔飛編著《中華民國選舉概況》下篇（臺北：中央選舉委員會，1984 年），頁 11-12。

³⁷華清吉於 1949 年 12 月 21 日轉任臺灣省政府委員，經補選由新竹縣泰雅族之林瑞昌接任。見臺灣省諮議會 http://www.tpa.gov.tw/tw_about_04_c06.asp

³⁸ 見臺灣省諮議會 http://www.tpa.gov.tw/tw_about_01.asp

實施地方自治以前，第一屆省參議會議員已告任滿多時，且有部分出缺。中央鑑於當時省參議員在實質上已不足以代表全省民意，加之省縣自治通則尚未公布，為求法理與事實並顧起見，乃決定成立臨時省議會。行政院於 1951 年 9 月令頒「台灣省臨時省議會組織規程」及「台灣省臨時省議會議員選舉罷免規程」。省府即依據之辦理第一屆臨時省議會選舉，於 1951 年 12 月 11 日成立第一屆臨時省議會。³⁹全體議員仍採間接選舉方式，由各縣市議會選出，任期二年，山地鄉原住民省議員選出二名，平地原住民省議員選出一名議員。當年之臨時山地省議員選舉於 11 月 18 日舉行投票，山地原住民省議員假屏東縣議會選舉；平地原住民省議員則於台東縣議會舉行。山地原住民選舉人計有各山地鄉縣議員 28 人，候選人有泰雅族宜蘭縣南澳村之遊仲健、排灣族屏東縣瑪家鄉涼山村潘福隆、排灣族台東縣達仁鄉之葛良拜，以及欲連任之林瑞昌等 4 人參選。平地原住民議員選舉人計有各平地鄉平地原住民縣議員 14 人。候選人有台東縣籍卑南族南王村之南信彥、阿美族之高贏清；花蓮縣籍阿美族之周峰永、玉里鎮之陳修福等 4 人參選，最後當選的山地原住民是林瑞昌、潘福隆；平地原住民是陳修福。

40

為期省議員能真正代表民意，中央乃修正有關法規，改由各縣市公民直接選舉並採候補制度，任期亦由二年延長為三年，並為配合與第二屆縣市長選舉合併舉行，故將第一屆任期延長半年，而於 1954 年 6 月 2 日成立第二屆臨時省議會，接著於 1957 年 6 月成立第三屆臨時省議會。

臨時省議會冠上「臨時」二字，似乎被認為是暫時性的，不能真正代表民意，妾身未明，議員及社會各界迭有建議，因此，歷經三屆未滿，中央為尊重民意，提高省級民意機構之職權，行政院遂於 1959 年 6 月 24 日以行政命令改稱台灣省議會，即將臨時省議會第三屆第五次大會改稱為台灣省議會第一屆第一次大會，其職權仍舊照原規定，惟其成立之法令依據則同時改為「台灣省議會暫行組織規程」，但仍以第三屆臨時省議會議員之任期為任期，至 1960 年 6 月 1 日屆滿。⁴¹

原住民省議員名額至第四屆省議員選舉時（1968），將平地原住民選區分南、北兩區各一個名額，亦即增加了一個名額。

省議會共歷十屆，至 1998 年 12 月 20 日因精省裁撤，前後達 52 年餘之久。裁撤之同日，省諮議會依憲法增修條文第九條第一項第二款及精省條例暨行政院令頒「台灣省諮議會組織規程」之規定，於省議會原址成立，承襲省議會所有之資產，包括人員及軟硬體設施、設備，省諮議會依法令規定，置諮議員至多二十九人，任期三年，由行政院院長提請總統任命之。第一屆省諮議會原住民諮議員，

³⁹ 臺灣省府民政廳《台灣選政（一）》，頁 56。

⁴⁰ 台灣省文獻會《台灣原住民史料彙編（三）》，頁 6-8。由參選人數可以看得出來，當時的省議員選舉還頗具競爭性，此完全異於 1960、70 至 1980 年代末之幾乎由國民黨操控而不具競爭性的選舉，可見當時國民黨組織的運作尚未紮根於部落。

⁴¹ 台灣省諮議會 http://www.tpa.gov.tw/tw_about_01.asp

有當時（1998 年）參選立委失利的國民黨籍莊金生及全文盛，第二屆以後未有原住民擔任之。

下表 1-1-5，是歷屆原住民省議員名單。

表 1-1-5：歷屆原住民省議員

任期與屆別	省（參）議員					
	姓名（戶籍）			族別	政黨	
第一屆省參議會 1946（1948 補選）-1951	華清吉 ⁴² (高雄) → 林瑞昌（新竹）			排灣族→泰雅族	國民	
第一屆臨時省參議會 1951-1954	山地山胞			平地山胞		
	姓名（戶籍）	族別	政黨	姓名（戶籍）	族別	政黨
	潘福隆(屏東)	排灣族	國民	陳修福(花蓮)	阿美族	國民
	林瑞昌(桃園)	泰雅族	國民			
第二屆臨時省參議會 1954-1957	潘福隆(屏東)	排灣族	國民	高贏清(台東)	阿美族	國民
	葛良拜(台東)	泰雅族	國民			
第一屆省議會 1957-1960	潘福隆(屏東)	排灣族	國民	高贏清(台東)	阿美族	國民
	高永清(南投)	泰雅族	國民			
第二屆省議會 1960-1963	潘福隆(屏東)	排灣族	國民	章博隆(台東)	阿美族	國民
	黃國政(花蓮)	泰雅族	國民			
第三屆省議會 1963-1968	謝貴(屏東)	排灣族	國民	章博隆(台東)	阿美族	國民
	黃國政(花蓮)	泰雅族	國民			國民
第四屆省議會 1968-1973	謝貴(屏東) ⁴³	排灣族	國民	章博隆(南區/台東)	阿美族	國民
	陳學益(花蓮)	泰雅族	國民	李文正(北區/花蓮)	阿美族	國民
第五屆省議會 1973-1977	華加志(屏東)	排灣族	國民	章博隆(南區/台東)	阿美族	國民
	陳學益(花蓮)	泰雅族	國民	李文正(北區/花蓮)	阿美族	國民
第六屆省議會 1977-1981	華加志(屏東)	排灣族	國民	林忠信(南區/台東)	阿美族	國民
	陳學益(花蓮)	泰雅族	國民	莊金生(北區/花蓮)	阿美族	國民
第七屆省議會 1981-1985	李文來(屏東)	排灣族	國民	林忠信(南區/台東)	阿美族	國民
	陳學益(花蓮)	泰雅族	國民	莊金生(北區/花蓮)	阿美族	國民
第八屆省議會 1985-1989	李文來(屏東)	排灣族	國民	洪文泰(南區/台東) ⁴⁴ →	卑南族	國民
	翁文德(南投)	泰雅族	國民	陳建年(南區/台東)		國民
				楊仁福(北區/花蓮)	阿美族	
第九屆省議會	曾華德(屏東)	排灣族	國民	陳建年(南區/台東)	卑南族	國民

⁴² 任期 1948 年 4 月至 1949 年 12 月 21 日，後因轉任省府委員而辭職，由林瑞昌補選繼任。

⁴³ 1972 年 6 月辭職，轉任省府委員。

⁴⁴ 1986 年 6 月 19 日病故去職，1986 年 12 月 22 日陳建年經補選接任。

1989-1994	林春德(南投)	泰雅族	國民	楊仁福(北區/花蓮)	阿美族	國民
第十屆省議會	曾華德(屏東)	泰雅族	國民	楊仁福(北區/花蓮)	阿美族	國民
1994-1998	林春德(南投)	排灣族	國民	林正二(南區/台東) ⁴⁵	阿美族	國民

資料來源：依據臺灣省諮議會 http://www.tpa.gov.tw/tw_about_04_c06.asp (2005 年搜尋) 內容增修製作。

【說明】：平地原住民選區自 1968 年後區分南區及北區二選區。

七、國大代表選舉（1972-2005）

1945 年中華民國制憲，適值台灣進入中華民國時期，台灣方面也「參與」了該部憲法完成之最後階段，台灣原住民的制憲代表是於日本時代醫界出身的卑南族人南志信。⁴⁶隨後於 1947 年公布了中華民國憲法。但行憲後反而不見原住民族的國大代表！

國共內戰，國民政府於 1948 年 5 月 10 日制訂公佈了〈動員戡亂時期臨時條款〉以取代憲法之正常運作，⁴⁷而將第一屆中央民意代表（國大代表、立法委員、監察委員）之任期予以延長。

1966 年 3 月，第一屆國民大會第四次會議為適應動員戡亂需要，特別增訂動員戡亂時期臨時條款第五項：「總統為適應動員戡亂需要，對於依選舉產生之中央公職人員，因人口增加或因故出缺而能增選或補選之自由地區及光復地區均得訂頒辦法實施之」，爰於此，執政的國民黨中央研訂了「動員戡亂時期自由地區中央公職人員增補選補選辦法」，提報 1969 年 3 月 26 日國家安全會議第十八次會議（特別會議）討論修正通過後，由總統於同年同月 27 日以命令公佈施行。並於同年（1969）12 月 20 日及 29 日分別在台灣省各縣市、臺北市及台北市議會舉行選舉，此增選補選係以「人口增加」或「因故出缺」為要件，並需受原訂名額之限制。結果僅選國民大會代表 15 人（曾選 10 人，補選 5 人），立法委員 11 人，監察委員 2 人，共計 28 人。⁴⁸此時原住民尚未有中央民意代表。

1972 年 2 月 20 日至 3 月 25 日第一屆國民大會第五次會議集會，為充實中央民意代表機構，以擴大憲政基礎，依憲法第一百七十四條第一款之程序，修正通過「動員戡亂時期臨時條款」，其中第六項規定授權總統訂頒辦法，充實中央民意代表機構。不受憲法第二十六條、第六十四條及第九十一條之限制。依此規

⁴⁵任期中曾因賄選案被解職，經補選再當選。

⁴⁶林志興撰寫「南志信」詞條，收錄於許雪姬總策劃《台灣歷史辭典》（台北：行政院文化建設委員會，2004 年），頁 0549。

⁴⁷該臨時條款於 1991 年 5 月 1 日總統公佈廢止。

⁴⁸選舉總事務所編印《動員戡亂時期自由地區增加中央民意代表名額選舉選舉實錄》（台北：選舉總事務所，1973 年）頁 1-1

定增加自由地區（台灣）中央民意代表名額，並定期實施選舉；增選補選者，併入第一屆中央民意代表，並同時依法行使職權；增加之國民大會代表，每六年改選，立法委員每三年改選，監察委員每六年改選。該修正案經國民大會第五次會議第九次大會通過，經總統於 1972 年 3 月 23 日明令公布。此為辦理增額中央民意代表選舉之由來。⁴⁹同年，中央政府訂頒了「動員戡亂時期自由地區中央民意代表名額選舉辦法」，同時將「動員戡亂時期自由地區中央公職人員增選補選辦法」廢止。依此辦法第八條第二款，規定國民大會代表原住民名額：「自由地區山胞選出代表二人」，內含平地山胞及山地山胞各一人；第九條第三款原住民立法委員名額：「自由地區山胞選出者，一人」。因此之故，原住民至 1991 年動員戡亂時期臨時條款之廢止，國民大會代表共選了三次；立法委員則共選了六次。

第二屆國民大會代表於 1991 年選舉，該屆原住民國大代表名額因著當年之修憲而將名額增為平地原住民及山地原住民各三人。至 2000 年的修憲，國民大會代表變成任務型，因而終止了原住民固定席次的保障。

2005 年 2 月 5 日公布之〈國民大會代表選舉法〉，國大代表之選舉採政黨（含聯盟）比例代表制，人選由政黨或聯盟推薦產生。按第二十五條規定每滿三十人，應有原住民當選名額一人，從條文中得知，該次任務型的原住民國大代表名額乃依附在政黨名單中做「有限」之保障。因為是任務型，故只能依立法院所提憲法修正案作複決；因為是經政黨（含聯盟）比例代表制產生，故只能配合黨指示來投票，此選制完全失去原住民族「代表」的意義。

下表 1-1-6，是歷屆原住民國大代表名單。

表 1-1-6：歷屆原住民國大代表

任期與屆別	國大代表						備註
	山地原住民			平地原住民			
	姓名	族別	政黨	姓名	族別	政黨	
一屆增額 1972-1980	林榮民	泰雅族	國民	張友德	卑南族	國民	
一屆增額 1981-1986	林榮民	泰雅族	國民	武榮盛	阿美族	國民	
一屆增額 1987-1990	何耀環	泰雅族	國民	楊仁煌	阿美族	國民	
二屆 1991-1995	翁文德	泰雅族	國民	林榮輝	阿美族	國民	
	江明吉	排灣族	國民	林正二	阿美族	國民	
	陳正德	布農族	國民	林忠信	阿美族	國民	

⁴⁹選舉總事務所編印《動員戡亂時期自由地區增加中央民意代表名額選舉選舉實錄》，頁 1-2。

三屆 1996-2000	馮寶成 林益陸 李繼生	排灣族 泰雅族 泰雅族	國民 國民 國民	廖國棟 楊仁煌 張政治	阿美族 阿美族 阿美族	國民 國民 國民	政黨不分區 代表，新黨： 溫梅桂；民進 黨：陳道明
2005	國民黨： <u>華加志</u> 、 <u>馬賴·古麥</u> 、 <u>張政治</u> ；張亞中等 150 聯盟： <u>史亞山</u> ；新黨： <u>華阿水</u> ；親民黨： <u>李繼生</u> ；台聯黨： <u>陳士章</u> ；無黨聯： <u>陳雅各</u> ；民進黨： <u>高萬金</u> 、 <u>鴻義章</u> 、 <u>陳秀惠</u> 、 <u>打赫史·達印·改擺</u> 、 <u>楊智偉</u> 、 <u>夷將·拔路兒</u> ，原住民國代合計 14 位。						

有關原住民立法委員部分，擬於第二節中論述。為完整呈現歷屆（次）原住民參選公職的變遷情形，以表 1-1-7 示之：

表 1-1-7：歷年原住民參選公職變遷表

職 年	村長	代表	鄉長	縣(參) 議員	省(參) 議員	北市議員	高市議員	國代	立委
1946	一▽	一▽	一▽	一▽		▽省轄參	▽省轄參		
1947								一▽	
1948	二▽	二▽			一▽1 參 50				一▽
1949									
1950	三▽~	三▽	一▽	一▽~		一▽省轄	一▽省轄		
1951				一▽	一▽3 臨				
1952	三▽， 四▽~	四▽~	一▽，二 ▽~	二▽~					
1953		四▽		二▽		二▽	二▽		
1954	四▽		二▽	三▽~	二▽3 臨				
1955	五▽~	五▽	三▽~	三▽		三▽	三▽		
1956									
1957	五▽，六 ▽~		三▽		三▽3 臨				
1958		六▽~		四▽		四▽	四▽		
1959		六▽	四▽~						
1960	六▽		四▽		二▽3				
1961	七▽~	七▽~		五▽		五▽	五▽		
1962		七▽							

⁵⁰ 第一屆台灣省參議員於 1946 年即已產生，原住民省參議員於 1948 年才補選出。見董翔飛編著《中華民國選舉概況》下篇，頁 11-12。

1963					三▽3				
1964	七▽	八▽~	五▽	六▽		六▽省轄	六▽		
1965	八▽~	八▽	五▽						
1966									
1967						院轄臨時	七▽		
1968	八▽	九▽ ⁵¹ ~	六▽	七▽	四▽4	院轄臨時			
1969	九▽	九▽				一▽院轄		一▽	一▽
1970							八▽		
1971									
1972					五▽4			一▽2	一▽1
1973	十▽	十▽	七▽	八▽		二▽	九▽		
1974									
1975									一▽1
1976							十▽		
1977	十一▽	十一▽	八▽	九▽	六▽4	三▽			
1978									
1979							院轄臨時		
1980							院轄臨時	一▽2	一▽2
1981					七▽4	四▽	一▽院轄		
1982	十二▽	十二▽	九▽	十▽					
1983									一▽2
1984									
1985					八▽4	五▽	二▽		
1986	十三▽	十三▽	十▽	十一▽	▽ ⁵²			一▽2	一▽2
1987									
1988									
1989					九▽4	六▽	三▽		一▽2
1990	十四▽	十四▽	十一▽	十二▽					
1991								二▽6	
1992									二▽6
1993									
1994	十五▽	十五▽	十二▽	十三▽	十▽4	七▽1	四▽1		

⁵¹自該年明文規定，有平地山胞居住之鄉鎮市，其平地山胞應選代表名額另行計算，選舉人及後選人均以平地山胞為限。花蓮縣政府編《花蓮縣地方自治》，頁 76。這不是說之前沒有平地原住民的代表，在其聚居區域仍得以選出代表，只是未規定僅限平地原住民可以參選。

⁵² 平地原住民南區省議員洪文泰因過世而進行補選。

1995									三▽6
1996					▽ ⁵³			三▽6	
1997									
1998	十六▽	十六▽	十三▽	十四▽		八▽1	五▽1		四▽8
1999									
2000								四▽6	
2001									五▽8
2002	十七▽	十七▽	十四▽	十五▽		九▽1	六▽1		
2003									
2004									六▽8
2005 ⁵⁴			十五▽	十六▽				五▽	
2006	十八▽	十八▽				十▽1	七▽1		
2007									七▽6

資料來源：海樹兒·友刺拉菲〈臺灣原住民的選舉研究史及其評估〉《政大民族學報》第 25 期，頁 209-211。

【說明】：

- 1、圖三角形 ▽ 者，表該年為選舉年。
- 2、粗黑字體者，表示有（或部分有）明文保障原住民的參選。
- 3、數字一、二、三……表示屆數；1、2、3... 表示原住民的席次數。

從上表中，我們得知村長及鄉鎮市民代表已舉行過 18 屆的選舉；鄉長、縣議員及省議員從直接選舉開始算起，則分別舉行了 15 屆、16 屆及 11 屆選舉。直轄市議員則從 1994 年選舉開始至今已舉行了 4 次的市議員選舉。國大部分扣除掉 2005 年的政黨比例代表制選舉，則共舉行了 4 次的選舉。立委部分則將在明年（2008）年年初舉行第七屆立委選舉。

⁵³ 因林正二賄選案宣告當選無效，補選。

⁵⁴ 縣長、鄉長、縣議員三合一選舉，故提早舉行。

第二節 立委選制與原住民選區

繼前面第一節介紹並討論原住民參選村（里）長、鄉（鎮、市）民代表、縣（市）議員、鄉長、直轄市議員、省議員、及國大代表等重要的原住民參選管道，本節將討論的是與本論文主題直接關連的原住民參選立法委員的途徑。

立法院是臺灣平日政治場域的媒體焦點，而立法委員一職更是有心從政者們心所嚮往的職位。之所以如此，乃因為其掌有國家重大權責，故於本節將首先介紹立法委員的職權；其次再就我國立法委員的選舉制度做討論，最後是探討仍存爭議的原住民立委選區，究應採複數選區還是單一選區。

一、立法委員的職權

依據中華民國憲法第六十二條規定：「立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。」台灣是法治國家，凡事依法行政，立法權即然在立法院，可知他在國家政治體系之重要性。其職權，在憲法第六十三條規定：「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。」可知國家所有重要事項之最後決定，乃在於立法院，特別是議決法律案和預算案，因為行政機關要做事，都必須依法，也都必須有錢，而這些都掌握在立法院。另依據憲法增修條文規定，立法院還擁有國家重要政策的監督及重要人事任命的同意權，以及憲法修正案之提出等權力：

為清楚而完整地呈現憲法規定下的立法委員權責，僅以下表 1-2-1 整理之：

表 1-2-1：憲法規定下的立法委員權責

權責	相關機關或對象	說明（憲法條款）
任命同意權	大法官、考試委員、監察委員、	增修第 5 條 1 項；增修第 6 條 2 項；增修第 7 條 2 項
發佈緊急命令之追認	總統	立院不同意即失效。（增修第 2 條 3 項；增修第 4 條 6 項）
立法權	各項法律	62 條
不信任案	行政院院長	經全體立法委員三分之一以上連署，全體立法委員二分之一以上贊成提出。（增修第 3 條 2 項 3 款） 但行政院院長可以呈請總統宣告解散立院來制衡。（增修第 2 條 5 項）
總統、副總統罷	全國公民	經全體立法委員四分之一之提議，全

免案之提出		體立法委員三分之二之同意後提出，並經中華民國自由地區選舉人總額過半數之投票，有效票過半數同意罷免時，即為通過。(增修第 2 條 9 項)
質詢權	行政院院長及行政院各部會首長	會期中(增修第 3 條 2 項 1 款)
得聽取總統國情報告	總統	(增修第 4 條 3 項)
領土變更之提出	全國公民	立法委員四分之一之提議，全體立法委員四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出領土變更案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，不得變更之。(增修第 1 條 1 項；增修第 4 條 5 項)
對於總統、副總統之彈劾案	大法官	經全體立法委員二分之一以上之提議，全體立法委員三分之二以上之決議，聲請司法院大法官審理，經憲法法庭判決成立時，被彈劾人應即解職。(增修第 2 條 10 項；增修第 4 條 7 項)
憲法修正案之提出。	全國公民	經立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出憲法修正案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數(增修第 1 條 1 項；增修第 12 條)
解決中央與地方 權限爭議權	中央與地方	(111 條)
		需在院內(73 條)
議決預算案		(63 條)
議決戒嚴案		(63 條)
議決大赦案		(63 條)
議決宣戰案		(63 條)
議決媾和案		(63 條)
議決條約案		(63 條)

而立法委員的特權，有言論免責權（憲法第 73 條，但需在院內），及除了現行犯外，在會期中，非經立法院許可有免於逮捕或拘禁之權（增修條文第 4 條第 8 項）

立法院即然是國家最重要之政府部門，且掌握了國家最核心的權力（立法與預算權），故除了總統外，國家之前途可以說繫於立法院之立法與問政表現。原住民族之政治、文化、社會、經濟等的發展與否，關鍵也在於立法院，而是否可以制定或修正出一部具原住民族自主性的憲法專章（或節）及適宜的原住民族法律及相關法條文，首在於原住民可否選出具自主性強、理念好、有遠見的原住民立法委員候選人。而會選出什麼樣的立法委員？攸關於立委選舉制度的設計。

二、立法委員的選舉制度

選舉制度依各國國情、歷史文化、政治情勢之不同，而有不同之制度設計，故不存在完美之選舉制度，但我們可以從比較中，去了解哪些是較好、較適合這個國家的選舉制度。

依照 Reynolds 等人的看法，各國現行的選舉制度(包含行政首長與國會議員的選舉)，主要分為三大類：多數決(包括相對多數或絕對多數制，plurality or majority)、比例代表制(proportional representation)，以及融合多數決與比例代表的混和制(mixed)。⁵⁵在相對多數決中，就選區名額的多寡，有所謂單一選區制(single-member district system)及複數選區制(multi-member district system)，前者又名小選區，後者又名大選區。單一選區制指一個選區之應選名額為一席；複數選區則為二個以上名額。⁵⁶在絕對多數制中，可依投票的型態(選票能不能分割)，區分為類別投票(category)，亦即選票不能分割，以及次序投票(ordinal)，亦即選票可以分割，可給予不同候選人不同的偏好次序。前者就是一般所謂的二輪投票制(two-round system)，先舉行第一階段的選舉，如果有人過半則當選，若無人過半，則選擇兩個得票最高或得票超過一定比率的人(例如法國國會議員的選舉，凡在第一輪中沒有人得票過半數，則得票超過 12.5%的人)，進入第二階段的選舉，得票過半者或最高者當選；後者就是選擇投票制(alternative vote)，選民對每個候選人排列出不同的偏好次序，先計算每人的第一偏好的選擇，如有人過半則

⁵⁵ Reynolds, Andrew, Ben Reilly, and Andrew Ellis. 2005. *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

⁵⁶ 針對複數選舉區，又有學者依選出人數多寡再細分出所謂中選舉區，即一個選區選出 2 至 4 名時為之。

宣布當選，如無人過半，則去除最後一名，將投給最後一名候選人的選民的第二偏好票分配給其他候選人，依此類推到產生一個過半的當選者。⁵⁷

比例代表制是以政黨作為選民選擇的基礎，依投票的型態又可細分為兩種：名單比例代表制(list proportional representation)與單記讓渡投票制(single transferable vote)。名單比例代表制是選民的選票投給政黨而不是投人，每個政黨先列出候選人名單，再按照政黨得票比率分配席次，並依名單上的候選人順序來分配。如以色列及包括比利時、盧森堡和瑞士在內的多數歐洲國家，此制可能有門檻(threshold)之規定，藉此排除以極端主義為訴求之候選人。⁵⁸候選人在政黨名單上的次序，有些國家是不可以更動(稱為封閉式，closed)，大部分採比例代表制的國家都採此制，而我國立法委員選舉裡的不分區政黨比例代表制亦如是。有些國家則可以更動(稱為開放式，open)，有些國家選民可以投好幾票，甚至可以跨黨投票或累計(cumulative)投票(稱為自由的，英文 free)。單記讓渡投票法是選民可給予不同候選人的偏好次序，凡計算選民第一選擇時超過當選商數時，則宣布當選，再將當選者的第二選擇分配給其他候選人。若無人超過當選商數，則去掉最後一名，將其選票計入其他候選人。⁵⁹

混合制則兼容多數決與比例代表制之混合的選舉制度，是近年來許多先進國(例如日本、義大利等)或新興民主國家(例如俄羅斯、烏克蘭、南韓與台灣)選舉制度改革的重要選項。選民一票在區域選舉中選候選人，另一票在比例代表制中選政黨。依其當選席位的計算方式，又區分為並立制(parallel，或分立式兩票制，separated two-vote system)與聯立制(mixed member proportional，或稱補償制，Compensatory Two-Vote System)。並立制是各政黨依其在政黨得票率的多寡，分配政黨比例代表的名額，但與各政黨在區域選舉中的當選席次無關，目前採行此制度的國家包括日本、韓國、俄羅斯、匈牙利、亞塞拜然、克羅埃西亞、立陶宛、烏克蘭等，我國第七屆立法委員選舉也將採用這種方式。聯立制是先以第二票(政黨得票)為基準，決定各政黨應得的席次，再扣除各政黨在單一選區中已當選的席次，最後分配政黨比例代表應得的席次。目前採行聯立制的國家包括德國、玻利維亞、義大利、墨西哥、紐西蘭、委內瑞拉等。⁶⁰

⁵⁷ 見張佑宗「評論稿」，「原住民族立委選制的展望」研討會（臺灣原住民族政策協會主辦，台大法學院，2005.11.16）。

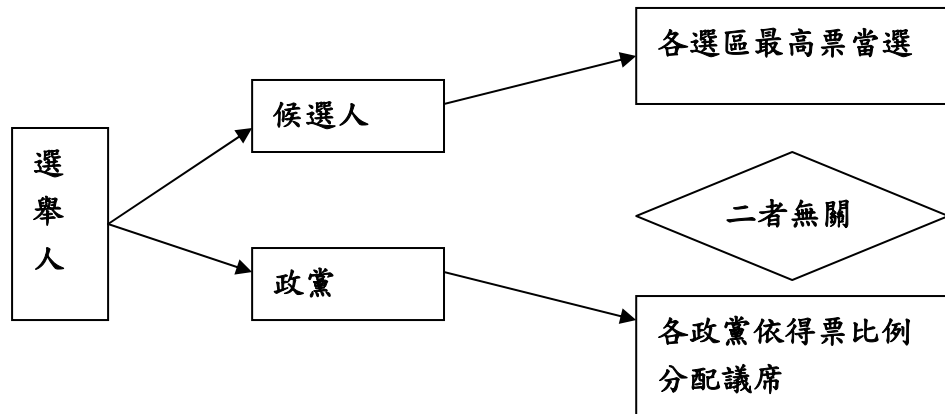
⁵⁸ Andrew Heywood（楊日清、李培元、林文斌、劉兆隆等譯）《政治學新論》（台北：韋伯文化事業出版，2002年），頁371。

⁵⁹ 見張佑宗「評論稿」，「原住民族立委選制的展望」研討會。

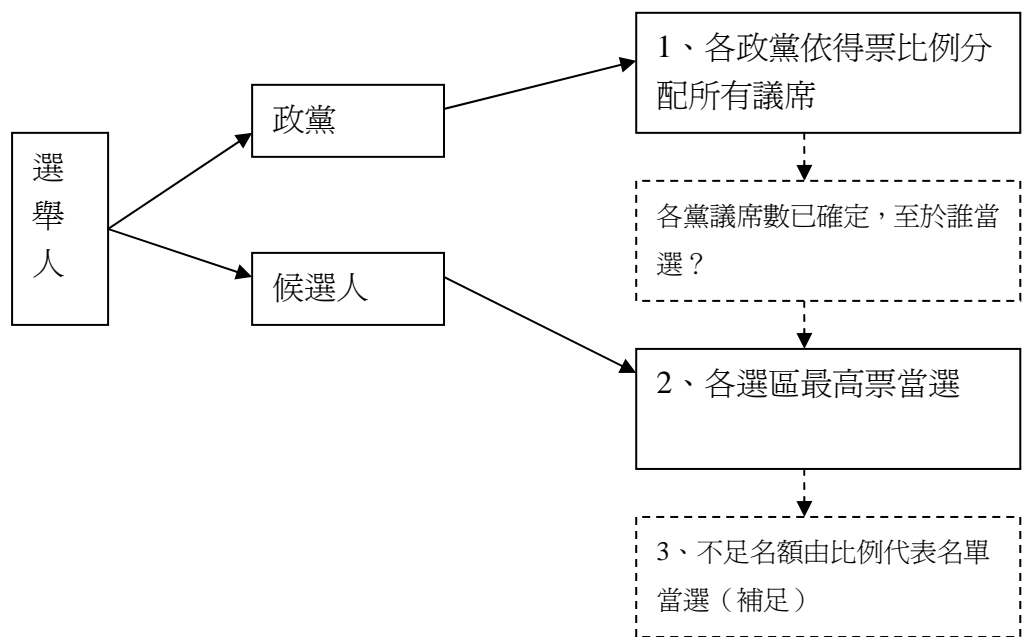
⁶⁰ 見張佑宗「評論稿」，「原住民族立委選制的展望」研討會。

圖 1-2-1：政黨比例代表制之聯立與並立式的議席分配方式：

(一) 並立式 (分立式兩票制)：



(二) 聯立式 (補償式)：



資料來源：劉世康〈我國立法委員選舉制度改革之研究〉(台中：東海政研所碩論，1997年)，頁144-145。

【說明】：

- 1、以各政黨在不分區 (比例區) 的政黨得票比率分配總應選名額，確定各黨總當選議席。
- 2、扣除該黨在小選區當選的議席。
- 3、不足名額由政黨比例代表名單補足。

除了上述三大選舉制度的類型外，還有台灣過去的國大代表、省議員、及立法委員等選舉的方式，亦即單記不可讓渡制(single non-transfer vote, SNTV)，其特性是在複數選制中，選民只投一票，候選人以得票較高的前幾位當選，再多的選票也不能移轉給其它的候選人。另一種是限制連記投票制(limited vote)，在複數選制中，選民的投票數少於當選的名額，候選人以得票較高的前幾位當選。最後一種 Borda Count 選舉法，每個選民對所有候選人的偏好排序(例如 N 個候選人)，給自己心目中排序第一的候選人 N-1 分，排序第二的 N-2 分，直到排序倒數第二的 1 分，最後一名則是 0 分。最後再計算總分，得分最高者當選。⁶¹

我國第七屆立法委員選舉除了繼續採用混合制外，最大的改革即是將複數選區單記不可讓渡投票更改為單一選區相對多數決，政黨比例代表制的總議席分配則採並立制。如立法委員總額有 113 席，其中 73 席採單一選區相對多數決制，另 34 席是採用政黨名單比例代表制。原住民部分「山地原住民」及「平地原住民」各 3 席(合 6 席)，其選制如何憲法未明訂，⁶²但依目前未去處理的狀況下，第七屆立委選舉將仍採用複數選區單記不可讓渡投票制，故舊的「陰影」並未在國家選制改革中完全脫去。

選舉制度的採用，可以對某些政黨或候選人較為有利；另不同的選舉制度會導致不同的選舉結果。此外，選舉制度也會影響到候選人的政見和政治穩定及派系政治。⁶³以下表 1-2-2 內容，簡單比較臺灣立委選舉制度裡的複數選區單記不可讓渡投票、單一選區相對多數決及政黨比例代表間的優劣情形。

表 1-2-2：我國立委選舉制度之比較

選制	優點	缺點
複數選區 單記不可 讓渡投票 制	對小黨較有利，使不同意見能較充分的表達。	以人為主的投票制，增加政黨內部不穩定。 選舉結果可能出現高度魅力的候選人以極高票當選，特別在選區幅原廣的地方，而最後一位當選人可以佔總比例極少的選票即告當選，因此不符政治平等原則。 對於激進的議題有極大的生存空間，讓極端的候選人容易當選，而溫和形象的候選人反而落選，因而有政治不穩定之驅。 在此制度之下易產生政黨配票

⁶¹見張佑宗「評論稿」，「原住民族立委選制的展望」研討會。

⁶²中選會一直未針對原住民部分認真研擬。

⁶³ 王業立〈我國現行中央民代選舉制度的理論與實際〉《政治科學論叢》第 2 期，1991.5，頁 135。

		現象，有扭曲民意之嫌，而影響健全之政黨政治。 有規模的政黨，黨內易形成次級團體，此團體常與派系屬性有關，影響政黨運作。 ⁶⁴ 競選過程易導致金錢政治。
單一選區相對多數	有利大黨，促成兩黨政治及政治穩定； ⁶⁵ 在需獲得高比率票壓力下，賄選、派系、黑道要影響選舉的困難度相對提高。 僅一個應選名額，有利對手與選民之監督。	浪費選票，發生「少數者當選」（winner take all）情形。 ⁶⁶ 分配席位上比例性偏差大； ⁶⁷ 不利小黨，少數意見無法反映。 新人難出頭。
比例代表制	分配席位上比例性偏差小，對小黨有利。 ⁶⁸ 由於主要競爭者是政黨，故賄選、暴力可泰半解決。 不同意見較能公正的反映在議會構成中。 可將有才識但無財無勢之人士列於名單，也提升民意代表之素質，有助議事品質的提升。 政黨負責政策之成敗。 簡化選民之選擇，且從眾多候選人中選擇，只需觀察幾個政黨之表現。 ⁶⁹	理論上易形成分化的選舉和國會多數黨，使政治不穩定。 可能發生政黨核心幹部專斷政黨名單的提名； ⁷⁰ 易生偏激言論； 選民無法選擇心中的理想議員。 組聯合政府的內部交易選民無法監視。 ⁷¹

將上表內的單一選區及政黨比例代表制以混合制選出，則出現如下優點：有單一選區回應選民的優點，也能反映多元民意，故有截長補短之效；不刻意排擠

⁶⁴劉世康〈我國立法委員選舉制度改革之研究〉，頁 87。

⁶⁵ Maurice. Duverger, 1964. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. London: Methuen & Co., translated from the French publication of 1951. 頁 217。此即「杜瓦傑定律」中單一選區利於大黨。

⁶⁶例如有數個候選人參選，得最高票而當選者，只有得到三成之支持票，七成是其他候選人的票數總和，換句話說，該選區的絕大多數人並不是支持他。

⁶⁷即政黨所得票數與獲得席位之不成比例。理想上，所得票數之比應與在議會所獲得之議席比例是相近的。但在此制下，多數黨獲得之議席率遠比其得票率多。

⁶⁸「杜瓦傑定律」中比例代表制有利於小黨。

⁶⁹劉世康〈我國立法委員選舉制度改革之研究〉，頁 35。

⁷⁰劉世康〈我國立法委員選舉制度改革之研究〉，頁 26。

⁷¹劉世康〈我國立法委員選舉制度改革之研究〉，頁 35。

小黨，政黨數目可介於單一選區相對多數決與比例代表制。其缺點則仍難避免發生政黨核心幹部專斷政黨名單的提名。

選舉制度會影響一個國家的政治情勢與社會發展，台灣近些年的政治紛擾不斷，對立衝突不減反增，實與我國採行複數選舉區之單記不可讓渡選制有關。所幸該選舉制度已經更改，唯原住民部分尚未認真研擬及處理。此外，原住民族權益這些年頗順利地獲得重視與保障，與近年臺灣由過去之一黨獨大到接近兩黨（仍偏多黨）型態變化過程有關，⁷²因為主要政黨必須重視原住民的權利訴求，始能保住或爭取到原住民立委的支持。而具關鍵性的原住民族政策，實也都在政黨之未能掌握國會多數下順利促成，如 1995 年「二月政改」下行政院原住民族委員會的成立，⁷³及 2005 年 1 月立法院通過的「原住民族基本法」。故臺灣演變至接近兩黨制型態，是解釋原住民權利順利法制化不能忽視的因素。而從原住民選舉制度，也可以看出原住民權利之受保障程度及內部的公平性問題。尤其是選區之廣大，是目前原住民族選制裡最嚴重的問題。

三、原住民選區

（一）、「山地原住民」與「平地原住民」

國民政府遷台後沿襲日治時代之分類，依當時原住民居住的行政區域不同而區分成「山地山胞」（原日治蕃地內）與「平地山胞」（一般行政區域）。該項分類由當時之臺灣省政府分別於 1954 年及 1956 年以行政命令頒佈。隨後於 1980 年正式訂定「臺灣省山胞身份認定標準」，山地山胞與平地山胞之區分規定在第二條文。然因行政層級之位階低，內政部於 1991 年依據臺灣省政府所定之前項行政命令，頒佈了「山胞身份認定標準」。該法令前後歷經數次修改，終於 2001 年立法院通過「原住民身份法」，將山地原住民與平地原住民明文規定在該法裡的第二條條文。

表 1-2-3：最初及現行之山地原住民（山山）與平地原住民（平山）定義

依據	界定
民 43 年 2 月 9 日（肆參）府民四字第一一九七號	山地山胞：「凡原籍在山地行政區域內，而其本人或父系直系尊親屬（父為入贅之平地人者從其母）在

⁷² Douglas W. Rae 對政黨型態的定義：兩大黨，是指大選後有兩個大的政黨合計擁有國會 90% 以上的議席，而無任一黨獨立控制 70% 以上議席的情形；若又單一政黨掌握 70% 以上之議席，則為一黨獨大制；若無兩大黨合計控制 90% 以上議席時，又無單一政黨擁有 70% 以上之議席，則為多黨制。故我國是屬於多黨制。 Douglas W. Rae 1971. *The Political Consequence of Electoral Law* (rev. ed.). New Haven: Yale University Press. 頁 2。

⁷³ 推動設置過程中的討論可參考蔡中涵總策劃《如何贏政府：行政院原住民委員會成立的謀略分析》（台北：洪葉文化事業有限公司，1998 年）；黃玲華（伊萬•納威）《台灣原住民族運動的國會路線》（台北：國家展望文教基金會，2005 年）。

	光復前日據時代戶籍簿種族欄登為載高山族（或各族名稱）者，稱為山地山胞。」
民 45 年 10 月 3 日(肆伍)府民一字第一 0 九七 0 八號	平地山胞：凡日據時代居住平地行政區域內，其原戶口調查簿記載為「高山族」者，為平地山胞。……凡符合規定，…向當地鄉鎮市區公所申請為平地山胞之登記。
原住民身份法（2001）第二條第一項第一款	山地原住民：臺灣光復前原籍在山地行政區域內，其戶口調查簿登記其本人或直系尊親屬屬於原住民者。
原住民身份法（2001）第二條第一項第二款	平地原住民：臺灣光復前原籍在平地行政區域內，其戶口調查簿登記其本人或直系尊親屬屬於原住民，並申請戶籍所在地鄉（鎮、市、區）公所登記為平地原住民有案者。

資料來源：臺灣省文獻會《台灣原住民史料彙編（3）》（南投：臺灣省文獻委員會，1998 年），頁 121、122；行政院原住民族委員會《原住民族法規彙編》（台北：行政院原住民族委員會，2005 年 12 月版），頁 61。

所謂日治時代之「山地行政區域」，即現今分佈於全省 12 個縣的 30 個山地原住民鄉；平地行政區域，即一般的行政區域，包括台東縣、花蓮縣等五縣 25 個平地原住民鄉鎮。但因人口之流動，故不管是山地原住民身份與平地原住民身份，實多已分散居住於全國各地。

山地原住民與平地原住民鄉其行政區域範圍如下圖。

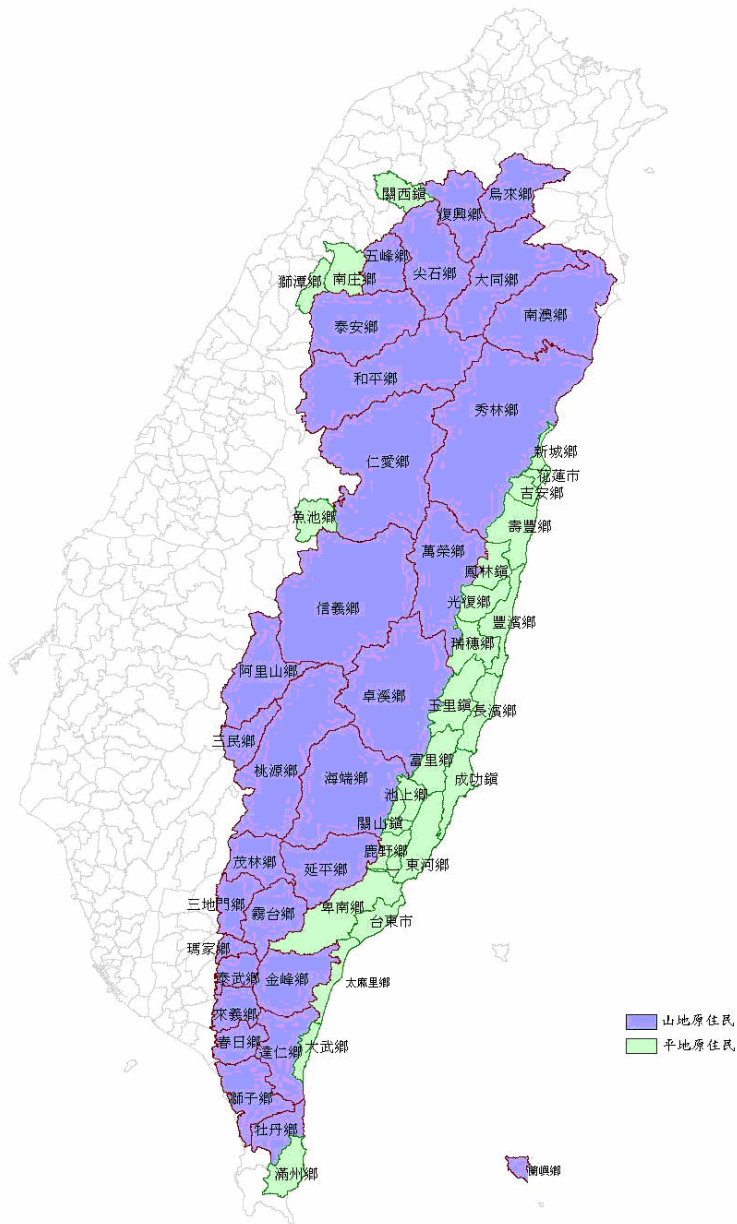


圖 1-2-2：山地原住民及平地原住民鄉鎮區域圖

由於原住民是分佈於全國各地，故事實上原住民的選區可以說是全國性的，再著由於山地原住民與平地原住民內部都含有數個不同之民族，每個民族的人口數又有差別，故原住民選區裡的一個特色是跨民族的選區，在此選舉制度下，大民族掌控所有席位，小民族則無席位可得。⁷⁴

⁷⁴除非是經政黨提名並在黨政資源強力的動員下始有機會。

(二)、2005 年修憲後的原住民立委選制爭議

在 2005 年修憲以前，臺灣立法委員的選舉制度主要是採取複數選區單記不可讓渡投票制。原住民部分，於憲法及相關法律的規定如下。

表 1-2-4：2005 年修憲前後原住民參選立委法依據

法律	條文
憲法增修條文（2000）	第四條第一項第二款： 二、自由地區平地原住民及山地原住民各四人。
憲法增修條文（2005）	第四條第一項第二款： 二、自由地區平地原住民及山地原住民各三人。
公職人員選舉罷免法（2007）	第四十一條第一項第一款： 一、國民大會代表、立法委員，由山胞選出者，以山胞為選舉區，並得劃分為平地山胞、山地山胞選舉區。 ⁷⁵

我國採行複數選區單記不可讓渡投票制已過 50 年，由於問題重重，爭議不斷，因此學術界、政府部門以及各政黨均致力於選舉制度改革對策的研擬，希望能改善選舉風氣，提升立委問政品質。1996 年底，「國家發展會議」期間，各黨派達成「中央民意代表選舉制度採單一選舉區制與比例代表混合的兩票制」，並成立跨黨派的「中央民代選舉制度採單一選區兩票制」研議小組，配合選區劃分成立超黨派選區劃分審議委員會，並進行單一選區兩票制之修法研擬工作。惜因各政黨對於選制改革方向各有其政治考量，加以立法委員擔心選區變動太大影響政治利害關係，致使選舉制度更改遲遲未能克竟全功。⁷⁶一直到 2004 年 8 月 23 日立法院第三次臨時會通過憲法增修條文第四條修正案，始將我國立委選制修訂。經交付國民大會代表複決通過後，我國立法委員自第七屆起，任期改為四年，選制亦由「複數選區單記不可讓渡投票制」改為「單一選區兩票制」。

有關選制的更改，在該次修憲的各種論述及修憲精神，乃在將我國立法委員選舉制度改成為單一選舉區兩票制，這可以說是本次修憲的全民共識，就此一憲改之精神來說，原住民並未被排除。在國大複決通過立法院的修憲前，在一本由行政院青輔會編印的〈2004 年青年國是會議全國會議結論各部會回應彙整〉之報告裡，就「國會改革與選舉制度六、應重新檢討現行原住民立法委員選舉區劃分」一節。中選會當時（2004 年 10 月）對該議題的回應是：「依立法院第五屆第五會期第一次臨時會第三次會議決議修正憲法增修條文第四條，該條第一項第二款規定自由地區平地原住民及山地原住民各三人，雖未明文規定原住民改以單一選舉區選出，惟同條文規定直轄市、縣市立法委員以單一選舉區選出。憲法修正

⁷⁵ 該法之原住民名稱仍以「山胞」使用。

⁷⁶ 呂坤煌〈我國立法委員選舉單一選區劃分之探討〉專題報告，（立法院法制局，2005）頁 2。

案如經國民大會複決，原住民立法委員選舉區應採一致原則」。⁷⁷也就是說，當時中選會即已明白表示原住民立委選區的更改應與全國一致。但國大複決修憲通過後，在中選會的規劃裡變得消極，且未曾公開討論以徵詢原住民的意見，⁷⁸亦罔顧本次修憲有關全國立委選制改為單一選區之立法意旨。依據公職人員選舉罷免法（2006.5.30 公布）第四十一條第一項第一款規定，原住民立委選區「得」劃分山地原住民及平地原住民，亦即中選會在應尊重原住民實質的民意前提下，⁷⁹即可據以重新劃分選區而不必經修法程序。但在研擬立委選區劃分的原則時，中選會即已經不討論原住民族的選區問題！

表 1-2-5：2005 年修憲前後中選會對原住民立委選區態度差異

立院通過修憲案後，國大開議前	國大通過後
原住民立委選區更改應與全國一致	不予更動 原住民採「複數選區兩票制」

修憲後的原住民立委選區，依制定後的條文內容來看，確實乏其明確性，要如何讓他很明確，原住民族社會的意見應該充分地表達出來，並應盡量減少政黨及現任原住民立委的政治判斷，因為他們是下次選舉的「利害關係」者，難避免會從其下屆選舉勝選考量來思考。

（三）複數選舉區（現制）vs 單一選舉區

2005 年修憲後，對原住民立委選區眾所關心的是應維持複數選舉區還是應採用與全國一致的單一選舉區？法制的問題已如前，接下來我們來看原住民的意見：

原住民籍的政治學者高德義於 1996 年針對原住民菁英對選區劃分的一項調查裡發現，原住民菁英同意現行選區（複數選舉區）劃分不合理的有 71.7%，不同意的有 12.3%，沒意見或拒答者 16.1%，可見原住民菁英對原住民現行選區劃分極不滿意。而對「族群代表制」的意見上，同意的意見高達 80.1%。⁸⁰

1997 年年底，行政院原住民族委員會為因應該年 7 月 21 日公布之《中華民國憲法增修條文》第四條第一項第二款規定平地原住民及山地原住民立委名額各增 1 席。曾假花蓮縣及台中縣分別針對平地原住民及山地原住民公職人員舉辦了

⁷⁷行政院青輔會編印〈2004 年青年國是會議全國會議結論各部會回應彙整〉（台北：行政院青輔會，2005 年）

⁷⁸筆者曾經於 2005 年 11 月詢問中選會承辦人員，其回答表示有私底下探詢現任原住民立委之意見，獲得的答案是傾向不願動選區。

⁷⁹絕大多數的原住民認為應重新劃分原住民選區。

⁸⁰高德義〈原住民與選舉政治：原住民菁英選舉行爲調差分析〉《山海文化雙月刊》第 11 期（台北：山海雜誌社，1996 年）頁 41。

「第四屆立法委員原住民選區宜否劃分座談會」。在平地原住民的會議裡，與會人員全部主張應重新劃分選舉區，而以比照省議員選舉之劃分南北二個選區（一個選區 2 席）為最多，所持理由為：競選活動可省事省力、省經費；立委更接近民眾，對選民需求較能充分掌握；俾完全發揮民代功能，落實民意基礎，可提升服務績效；能培養原住民人才，也可兼顧少數族群。而在山地原住民部分，因著民族分佈及政治人物本身選戰策略的考量，而較有爭議。但仍以主張重新劃分者 11 人較多，其次為維持現狀者 8 人，但普遍希望各民族應都有至少一人之代表。主張重新劃分之理由：選區太大，疲於奔命、花費多、難做好選民服務、也無法常常接觸各地選民。改之可使人才出頭、減少花費、提升服務品質、均衡各地發展，也能突顯民族的代表性及區域性的平衡，使區域性的民代關懷所屬選區的事務。此外，亦可減少原住民政治人物於競選期間之彼此傷害而影響原住民立委在立院的整體力量；重劃選區有助原住民在立院運作上較能採取合作，彼此互相效力支援，為選區團結一致爭取權益。此外亦較能避免財大勢大的人把持政治，優秀才俊者有機會勝選。而主張維持現制者，多未表具體理由，勉強者有：擴大服務網、促進各族交流、族群不易分化；若選區太小，少數族群無法產生代表，甚至變成一黨獨大等。⁸¹相比較之，重新劃分是較具說服力的。

2005 年年底，由臺灣原住民族政策協會主辦的一場「原住民立委選制的展望」研討會，可以說是國內首次為討論原住民選舉而舉辦的「研討會」，在與會的專家學者及綜合討論的共識裡，⁸²普遍取得應打破山原及平原的原住民選區，並就修憲後的原住民立委選制主張應重新劃分選區為單一選舉區的共識。

筆者在進行本研究的訪談過程裡，曾參選過立委的受訪者中有 14 位針對原住民選區表達過自己的看法，其中有 9 人主張應改劃為單一選舉區，有 5 人主張維持現制，有 12 人希望成立原住民族議會或民族國會。可見成立原住民族議會，讓原住民各民族在此制度下都有代表，實踐原住民的「民族參政」目標以充實國家民主政治的內涵，佔絕大多數的意見。而在此一目標尚未能達成以前，也較多人主張應將原住民選區改為單一選舉區。

依據前述內容，政府早該重劃原住民族的立委選區，為何一直未更動？有幾個主要因素：

- 1、原住民族的選制問題少被認真討論，遑論研究，也因此選制運作出現的複雜問題一直沒有被充分的蒐集以成為政策上研修的目標。
- 2、過去原運不太重視選制議題，以致選舉未能成為社運推動的議題目標，這其實是跟原運走向有關係—對抗國家政府多，而少關注行政體制的相關議題⁸³。

⁸¹行政院原住民委員會〈第四屆立法委員原住民選區宜否劃分座談會議議記錄〉，1997.10。

⁸² 學者包括施正鋒、高德義、黃佑宗等政治學系教授。

⁸³ 有關行政改革的訴求過去全集中在中央應設立原住民族事務單位，晚近則是自治體制的主張，其他則較忽略。

3、政府在徵詢原住民的意見時，僅以原住民的公職人員為對象，而非就專家學者及原住民一般菁英來採取民意。⁸⁴或直接以「現任立委」的意見為「原住民」的意見，僅試探性的了解現任原住民立委對未來原住民選區的看法來決定。如2005年修憲後正是原住民選區面臨更動的時機——全國選區改採單一選區兩票制，舉國相關的政治人物及學者們都在熱絡討論此議題時，僅原住民內部保持「平靜」。現任立委因在既有選區經營多時，累積一定政治人脈，若更改選區，對他們下次競選是利多於弊，故通常不願易更動之。

4、執政黨在選舉優勢上的考量。選區更動，執政黨握有一定的主導權，即使黨內部原住民有意見，也不得不配合。如一位主張應重劃原住民選區而在民進黨中央擔任重要幹部的原住民所述：

我們討論過，後來黨團這裡有他實際的考量。現實的考量，為了要一名。⁸⁵

亦即即使它們知道原住民多表反對現在的選制，但為下次立委選舉爭得一席次，而終棄原住民民意！

5、執政團隊的怠惰。如平面媒體所報載的：

民進黨中央對於原住民選區重劃問題，咸認工程浩大，太過麻煩，因此傾向維持原制。⁸⁶

就山地原住民與平地原住民的區分，或有其統治上的歷史遠因及行政推動上的便利考量，也已明訂於憲法增修條文裡而難更改，但山地原住民及平地原住民再各劃分為單一選舉區的「多數意見」，依目前公職人員選舉罷免法第四十一條第一項第一款：「國民大會代表、立法委員，由山胞選出者，以山胞為選舉區，並得劃分為平地山胞、山地山胞選舉區」。係以「得」來做彈性規劃，亦即中選會即可以依此規定去徵詢原住民各族菁英、代表及學者專家意見，並進行專案委託研究來研擬重劃。

下表試著比較原住民立委選舉採行複數選舉區與單一選舉區之間的優劣。

表 1-2-6：原住民族選區利弊之比較

	複數選舉區（現制）	單一選區（修憲後可研擬方向）
優	1、按目前原住民社會的政黨版圖	1、選擇簡單。 ⁸⁸

⁸⁴ 如1997年針對第四屆原住民立委選區宜否劃分座談會的參與人員之背景。

⁸⁵ K 所述討論過的意見，是建議改採單一選舉區。但遷就政黨的現實利益，繼續採行複數選舉區。

⁸⁶ 台灣立報第11版「立委選區重劃 山原平原不變」，2005.7.7。

點	<p>來看，此制利於民進黨、台聯黨、無黨籍聯盟等政黨或組織，⁸⁷少數意見較有機會反映。</p> <p>2、新人較有機會當選，但因為選區範圍太大，仍必須有高知名度、或財源豐沛、或現任立委、或黨政資源之大力動員及有效運作方有機會。</p>	<p>2、選區範圍變小，競選時不會太辛苦，做選民服務時可專注於所屬選區。對選區問題的掌握較熟悉。立委與其選民關係貼近。</p> <p>3、當選者必然是此一選區最俱聲望者，理論上也應是最具有能力者。</p> <p>4、由於選區範圍變小，其選民之自主性相對提高，賄選情形可相對減少。</p> <p>5、就當選立委者來說，選區變小，好做服務，也好造就自己成為專業的立委。對選民來說，好做監督。</p> <p>6、可避免同選區的原住民政治人物於競選期間彼此傷害而影響當選後在立院的整體力量，並促進原住民立委在立院運作上採取合作，彼此互相效力支援，為選區團結一致爭取權益。</p>
缺點	<p>1、由於選區廣大（全國地區），故此種選舉之參選人對具有強烈黨政背景者、現任者、具一定知名度者、有一定財源者等最有利，而使得無上述條件者怯步。故此制有阻礙無任何黨政經背景或財源者之原住民人士參選。</p> <p>2、在此一制度之下政黨配票情形頻繁，而有扭曲民意之嫌。</p> <p>3、政黨為了希望掌握多數的議席，會提同黨數名候選人參選，而形成同黨參選人間之競爭甚至相互挖票，此不利黨內原住民立委之間的合作與協調，也因此助長賄選。同樣地，由於採複數選舉區，同選區的原住民候選人難避免於競選期間對立、互挖票，甚正相互攻擊。競選過程的彼此傷害，影響當選後在立院為原住民權益共同合作的默契。</p>	<p>1、不利於民進黨、親民黨、台聯黨等政黨，少數意見無法反映。</p> <p>2、新人仍難出頭，除非是個人條件相當不錯者。</p> <p>3、其他，待評估。</p>

⁸⁷目前在原住民裡的小黨是指該些政黨或組織。

⁸⁸此一制度下參選人數會減少。

<p>4、選區幅員太大，候選人疲於跑路，相對地也需要龐大之財力來參選，而有助金錢政治之引進。</p> <p>5、選區越大，越重組織戰，故越必須依賴政黨，而易形成黨利益超過原住民族利益。</p> <p>6、由於選區太大，未保障小族，使得人數少的民族幾乎是沒有機會當選國會議員，而有原住民族內部參政現象中的「大族壟斷」之景！又由於現任者多是原住民內部的大族，故在原住民政治場域之競逐及政治意見之表達上，似乎也出現「大族強勢化、小族弱勢化」之原住民內部的「不平等」問題。</p> <p>7、由於選區太大，致當選者無法顧好其全部選區之服務，亦因為選區之重疊，致常常發生服務選區之競爭化而耗費行政資源。</p> <p>8、在以全國為選舉區之山地及平地原住民選區裡，當選後的立法委員在跑選區時亦必須耗費時日，加上選民陳情來源之全國性與複雜性，故少有時間培養自己成為專業的立法委員。</p> <p>9、選區太大，驅使當選立委者僅能照顧特定選民群，如其所屬族群等大票倉地區（即其支持者），其他選民難以監督。</p>	
---	--

從前表的比較中，明顯地看出原住民立委所採用的複數選舉區其缺點遠多於單一選舉區，尤以「全國」為選區範圍，使候選人疲於全國拜票，使得競選過程耗費耗時，當選後也難做好選民服務，選民亦難以監督等缺點。雖另一個角度言，在過去一黨獨大的原住民社會，複數選區反而有利於原住民的政治發展，因為在此制下無黨籍或非國民黨者較有機會當選，⁸⁹但因選區太大而使選舉買票賄選更行惡化。在目前已分裂的國民黨及政黨意識逐漸鬆動的原住民社會，競選過程裡

⁸⁹如瓦歷·斯貝林於1992年以無黨籍身份當選；1998年瓦歷斯·貝林及蔡中涵以全民聯盟身份當選，高金素梅同年以無黨籍身份當選。

的金錢因素已重於其他，加上該一選制終未能保障弱小民族之當選機會，故唯有更改選制才能有機會化解，至少有機會減弱惡質的買票文化。

此外，比較原住民與一般區域的立委選舉，有幾項是具爭議的。第一是選舉經費的上限規定。此一如平地原住民立委林正二所訴苦的：

我們總是少於平地的縣，平地有時候二分之一的縣，一個選區喔！競選經費可以弄到 750 萬，我們是全台灣 680 萬。ㄟ，你（政府）憑什麼判定我們會花那麼少的錢去選舉。像基隆市，一天可以跑一圈，十天就可以跑十圈。我們一天，一個下來跑不完阿。但他們這樣跑跑跑，不要花那麼多錢阿。我們隔山隔海，有時候坐飛機，立體式地，就是說先走平面的高速公路，再走高山的。⁹⁰

第二是得票的補助，原住民跑的是全國性選區，花費自然比區域選區多，體力上也是最辛苦，只是因為原住民的選票本來就不多。依最近幾屆原住民立委選舉約 9000 至 10000 票即可當選之數來看，平地選區只要受支持度不是太低的候選人，獲得幾萬票是輕易的。如此，一票都是 30 元來算，即使當選的原住民參選人也只能領取幾十萬元，其他區域則多是數百萬元的補助！

第七屆原住民立委選舉依目前局勢將繼續採行複數選舉區，因此現存原住民族立委選舉制度的弊端亦將持續（如表 1-2-6）。原住民立委選區重劃，不僅希望避免現行選制弊端的出現，同時亦可以有如下進展：

- 1、將民族及都會區原住民的「代表性」在選區規劃裡放進來思考。
- 2、將原住民選區的規劃權從政黨移出，而由原住民各族代表會同專家、學者及相關行政單位（如中選會）來研擬，亦即將此一政策規劃從一般政策及政黨爭議中脫離出來，而由前述相關「民族」事務之專業者負責。
- 3、透過重劃選區來刺激國家對原住民族行政區域的諸多問題思考（現行行政區域割裂民族），亦即為未來原住民族自治區的規劃工作做鋪路。

⁹⁰ 林正二口述，立法院中興大樓，2005.4.20。

