

國立政治大學民族學系  
博士論文



台灣原住民族政策的發展：  
透過身份、語言、生計的分析

指導老師 林修澈 教授

研究生 伊萬納威

2014 年 4 月

# 台灣原住民族政策的發展： 透過身份、語言、生計的分析

## 摘要

本文探討台灣原住民族政策的發展，透過原住民/族身份、語言、生計三條線索，評析原住民族現況與現行政策的發展。

原住民族及政策發展，深受台灣政治社會變革及原運之影響，1996年國會「二月政改」運動，促使原民會成立，原住民族政策邁入新的里程碑；2000年民進黨執政期間，更是原住民族政策法制化的關鍵時期。諸項政策裡，原住民/族身份、語言及生計等政策，攸關著當代原住民族發展的核心議題。

身份，係指國家認定原住民個人和民族身份，個人身份必然是民族的一份子。是國家作為行政的第一步，亦是政策給付的依據。為確保原住民身份邊界，採用血緣主義及「從姓或傳統名字」的家族主義原則認定。民族認定政策，以民族學理為基礎，尋找或分辨不同群體之間的差異，以維繫民族身份邊界。在此進程裡，提案修訂刪除「家族主義」與平埔族問題；以及民族認定，主觀認同凌駕客觀條件，均是挑戰原住民/族身份邊界的關鍵因素。

語言，為民族邊界的首要客觀條件，區辨我族與他族的重要依據，是原住民族社會整合過程的最後一道防線。主流社會輿論壓力，成為原住民族重新檢視核民族發展的核心價值，進而制訂族語振興計畫。自2001年首屆辦理族語認證、族語納入教育體制、九年一貫族語教材、頒佈書寫系統、原生族語考試，編纂辭典，以及搶救瀕危族語等計畫，帶動原住民族社會對族語的重視。為鼓勵以族語書寫創作及開拓族語發展途徑，國家辦理「族語文學獎」，意義深遠。

生計，為原住民族社會整合過程的生計變遷，牽涉人口遷徙、職別及生計方式等變遷。受到國內外勞工及產業政策等之衝擊，致原住民族失業情況，歷年均高於一般國民。為能保障在原鄉就業機會，制訂並修訂相關法令之外，並提出原鄉部落產業經濟發展的政策，以吸引族人回流，舒緩人口持續外流；發展原鄉部落經濟；以達族語文化傳承之目的。

綜觀原住民族政策是為保護原住民族生計，惟具原住民/族身份者始可享有各項政策資源；而語言，則是維繫民族身份邊界的重要條件。因此，身份、語言、生計政策，是攸關當代原住民族發展的重要條件。

關鍵詞 原住民族發展 原住民族政策 身份認定 民族認定 族語振興 部落產業

# **The Evolvement of Taiwan's Policy Toward Aboriginal Peoples: An Analysis Based on Ethnicity, Languages and Livelihood**

## **Abstract**

The dissertation explores the evolvement of Taiwan's policy towards aboriginal peoples to analyze the current state of Taiwanese aboriginal peoples and the current policy in the three aspects of ethnicity, languages, and livelihood.

The development of Taiwanese aboriginal peoples and the evolvement of Taiwan's policy toward aboriginal peoples have been profoundly influenced by political and social reforms in Taiwan and the Indigenous Rights Movement. The "February political reform" in the parliament in 1996 resulted in the establishment of the Council of the Indigenous Peoples (CIP), setting a new milestone to Taiwan's policy toward aboriginal peoples. In 2000, the DPP came to rule and began a critical period for the policy toward aboriginal peoples to become institutionalized. Among the established policies, the policies relating aboriginal ethnicity either personal or ethnic, languages, and livelihood are highly related to the key issues for the contemporary development of Taiwanese aboriginal peoples.

Ethnicity specifically refers to an officially certified status both for a person and for one's own ethnic group. A certified aborigine must be a member of a certified aboriginal people. It is the first step of government administration and also where the policy-related payments are based on. To maintain ethnic boundaries among individuals, consanguinity and familism (adopting the surname of the aboriginal parent or using an aboriginal name) are the principles for ethnicity certification. As to the policy for ethnic certification, it is based on ethnological theories and tries to find or distinguish the differences among ethnic groups to maintain ethnic boundaries among aboriginal peoples. Along the way, abolishing the "familism" principle and discussing the issue on Pingpu aborigines have been proposed. Also, the trend of ethnic certification goes that subjective identity overrides objective criteria, which is a key factor impacting the boundaries of aboriginal individuals and ethnic groups.

Language is the top objective criterion to define ethnic boundaries, serving as a crucial basis to distinguish one's own ethnic group and the other peoples, and as the last line of defense in increasingly integrated aboriginal society. Pressures from mainstream society made aborigines re-examine the core value of

aboriginal development, further drawing up plans for revitalizing aboriginal languages. The following has made people pay close attention to aboriginal languages in aboriginal society: that the Accreditation Test of Aboriginal Language Proficiency for Adults began in 2001, aboriginal languages are taught at school, the 9-Year Integrated textbooks for aboriginal languages have been edited, the writing systems of Taiwanese aboriginal languages have been announced, the Accreditation Test of Aboriginal Language Proficiency for Students has been held, and the plans for editing several aboriginal language dictionaries and revitalizing endangered aboriginal languages have been implemented. To encourage creative writing in aboriginal languages and broaden the way for the development of Taiwanese aboriginal languages, the government established the Awards for Creative Writing in Aboriginal Languages, which has been meaningful.

Livelihood traces the changes of the economic life in increasingly integrated aboriginal society, covering the aspects of immigration, jobs and ways of earning a living. Impacted by other domestic workers, foreign workers and the industrial policy, the unemployment rate of aborigines has been higher than that of other Taiwanese citizens. To promote employment in aboriginal communities, the government not only makes new laws and revises related regulations, but also puts forth policies with the aim to spur the economic development of aboriginal communities. It might attract aborigines back home and slow the rate of outward migration. Further, aboriginal languages and cultures could be passed down.

Overall, the policy toward aboriginal peoples aims to protect aboriginal peoples' livelihoods. Only certified aborigines enjoy various resources provided by the policy. On the other hand, language is a crucial criterion for maintaining ethnic boundaries. Thus, policies of aboriginal ethnicity, languages, and livelihood are important factors in the contemporary development of aboriginal peoples.

Keywords: development of aboriginal peoples, policy toward aboriginal peoples, personal ethnicity certification, ethnic certification, aboriginal language revitalization, industries in aboriginal communities

# 目錄

緒論	1
一、本議題的時代背景	1
二、原住民族在當時的情況	4
三、三條線索：身份、語言、生計	7
四、原住民族的要求和原民會的執行	23
五、政策資源分配的基礎	25
六、研究目的與研究方法	26
七、章節結構與各章提要	27
第一章 身份：作為原住民與原住民族	31
第一節 原住民身份認定	31
一、原住民身份界定的變動：通婚與遷移的挑戰	32
二、民族發展論點的攻防：反應在〈原住民身份法〉的立法過程	42
第二節 民族分類與民族認定	58
一、日治時期民族分類	58
二、民族主體性的追求與政策推展	60
三、民族學理與民族認定政策	64
第三節 2000 年以來的民族認定	75
一、民族學理為基礎的民族認定	75
二、成功案例：邵族、噶瑪蘭族、撒奇萊雅等族	79
三、有爭議案例：太魯閣族、賽德克族	88
第二章 語言：民族邊界的指標	99
第一節 升學優待政策的正當性	99
第二節 族語政策的攻防與形成	105
一、〈原住民教育法〉附帶決議：族語條款	108
二、修訂〈升學優待辦法〉行政與立法的政策攻防	111
三、〈原住民族語言發展法〉草案到〈國家語言發展法〉草案	117

<b>第三節 族語文字化與傳播</b> .....	123
一、族語書寫系統的創建與歷程.....	123
二、族語認證與各語別復振.....	130
三、族語文學獎.....	147
四、原住民族傳播主體性.....	153
<b>第三章 生計：社會整合與都市遷移</b> .....	173
<b>第一節 都市遷移與職業分化</b> .....	173
一、原住民族都市遷移與分布.....	173
二、原住民就業職別及其困境.....	178
三、監察院提糾正案：原住民失業率.....	187
<b>第二節 原鄉回流的契機</b> .....	188
一、原住民族公務人員的進用.....	189
二、原住民族教師.....	191
三、公務體系的就業機會.....	197
<b>第三節 原鄉部落產業發展</b> .....	201
一、原鄉部落觀光產業.....	202
二、民宿與溫泉產業.....	208
<b>結論</b> .....	211
一、原住民族政策發展與背景.....	211
二、原住民身份.....	212
三、民族認定.....	214
四、語言：民族邊界的指標.....	215
五、生計與回流原鄉.....	218
六、維繫原住民族及其發展的前提.....	223
<b>參考書目</b> .....	225

# 表目錄

## 緒論

表 0-1 原住民族享有的各項權益一覽表.....	9
表 0-2 原民會現行各項教育補助政策一覽表.....	13
表 0-3 原民會現行有關生計經濟土地政策一覽表.....	15
表 0-4 原住民學生升學優待政策發展三階段.....	19

## 第一章 身份：作為原住民與原住民族

表 1-1 原住民身份範圍及認定政策階段.....	33
表 1-2 省府階段：原住民身份問題釋示案例.....	36
表 1-3 內政部針對第 3 條增列與修訂條文內容.....	40
表 1-4 通婚子女身份認定 質詢內容.....	43
表 1-5 「原住民身份法」各版本提要一覽表.....	45
表 1-6 通婚家庭子女身份歸屬問題 歷次認定標準比較.....	47
表 1-7 「行政院版」依循前期以「家族主義」和「姓氏繼嗣」原則條文...48	
表 1-8 〈原住民身份法草案〉第一次併案審查會議.....	51
表 1-9 歷次原住民立委提出「原住民身份法」修正草案 一覽表.....	52
表 1-10 日治時期台灣原住民的民族分類表.....	59
表 1-11 民族認定的問題基本面.....	62
表 1-12 原民會民族認定議題之回應.....	67
表 1-13 研擬〈台灣原住民族認定法草案〉座談會.....	69
表 1-14 〈台灣原住民族認定法草案〉條文說明.....	70
表 1-15 「巴燕版」與「瓦歷斯版」民族身份取得比較.....	71
表 1-16 巴燕版與瓦歷斯版的「民族身份法」比較表.....	72
表 1-17 原住民族正名案與認定案 一覽表.....	75
表 1-18 認定民族原歸類的民族.....	76
表 1-19 五族的人口及其分佈.....	76
表 1-20 各族正名運動的組織 一覽表.....	77
表 1-21 五族正名運動發展進程與認定一覽表.....	78
表 1-22 各族語言使用情況.....	80
表 1-23 阿美族考生族語認證考試情形.....	81
表 1-24 五族的傳統信仰與祭儀.....	82
表 1-25 五族的婚姻（通婚）概況表.....	83
表 1-26 噶瑪蘭族聚居的三個鄉六個村.....	86
表 1-27 賽德克族 南投與花蓮的三支群.....	88
表 1-28 太魯閣族（Truku）和賽德克族（Sediq）語比較.....	89

表 1-29 花蓮、南投兩地 Truku 語教材內容的比較.....	90
表 1-30 婚姻（通婚）概況.....	92

## 第二章 語言：民族邊界的指標

表 2-1 蔣偉寧部長針對管碧玲等擬具〈國家語言發展法〉之說明與建議	120
表 2-2 族語政策發展情形 .....	121
表 2-3 各族認證委員關於語音符號系統的決議 .....	125
表 2-4 認證形式與評分標準 .....	131
表 2-5 歷次原住民族語能力認證 報考/合格數及比率 .....	131
表 2-6 各族語通過人數分佈 .....	133
表 2-7 歷次原住民族語能力認證統計數及比率表 .....	135
表 2-8 歷次（96-98）原住民族語考試總成績、聽力及口說平均成績 .....	136
表 2-9 歷次（96-98）原生各語別合格人數統計表 .....	138
表 2-10 原住民族語能力考試 原鄉與非原鄉合格率 .....	139
表 2-11 歷年（92-100）原住民族國高中族語能力調查 .....	140
表 2-12 原生國中高「平時與家人說話主要使用的語言」調查 .....	141
表 2-13 97-101 年度原住民學生取得專業證照統計 .....	143
表 2-14 三屆族語文學創作獎之參賽情形及獲獎成果 .....	149
表 2-15 各語別得獎文類分佈 .....	150
表 2-16 原民台歷年（2007-2011）族語新聞時數 .....	163
表 2-17 原民台族語節目改善方案 .....	165
表 2-18 原民台（2008-2009）製播 入圍/得獎族語節目 .....	165
表 2-19 推展原住民族文化、語言、藝術及傳播事項 .....	168
表 2-20 各類有關族語內容 .....	169

## 第三章 生計：社會整合與都市遷移

表 3-1 （2002-2012）原住民就業的職業比率 .....	179
表 3-2 （91-101）原住民就業職別發展趨勢 .....	180
表 3-3 〈工作保障法〉立法過程爭議條文.....	182
表 3-4 制訂〈工作保障法〉具爭議的條文.....	183
表 3-5 原住民失業率與全體失業率之比較.....	185
表 3-6 （2008）有酬之原住民與一般民眾每月收入比較表.....	186
表 3-7 （2011）年底 全國原住民任公務員概況.....	189
表 3-8 （2009-2013）政府機關（構）進用原住民公務員統計 .....	190
表 3-9 （99 年度）各級原師人數統計.....	193
表 3-10 各級學校原師的性別分佈表.....	194
表 3-11 （99 年度）原住民族重點學校.....	196
表 3-12 （2009-2013）政府機關（構）僱用約僱五類人員統計 .....	198



表 3-13 國家森林永續經營計畫績效指標及評估基準.....199  
表 3-14 歷年（2002-2012）原民會設計原鄉觀光旅遊遊程路線.....205  
表 3-15 原民會設計原鄉觀光旅遊遊程路線一覽表.....205  
表 3-16 台灣原住民各族歲時祭儀名稱.....207



# 圖目錄

## 緒論

圖 0-1 原民會歷年（93-102 年度）總預算編列趨勢圖 .....	10
圖 0-2 原民會歷年（93-102）各業務單位別預算比例圖 .....	10
圖 0-3 原民會歷年（93-102）各業務單位預算趨勢圖 .....	11

## 第二章 語言：民族邊界的指標

圖 2-1 原生取得證照類別及人數.....	143
圖 2-2 三屆族語文學創作類型 得獎篇數.....	150
圖 2-3 族語新聞與族語節目時數比較.....	164

## 第三章 生計：社會整合與都市遷移

圖 3-1 （2002-2012 年）山地鄉、平地鄉及都會區人口分佈趨勢 .....	175
圖 3-2 （2002-2012 年）遷徙於五都原住民族人口數趨勢圖 .....	176
圖 3-3 （2011）原住民族各族別任公務人員統計.....	190
圖 3-4 （87-99 學年度）原住民族教師人數趨勢圖 .....	193
圖 3-5 原住民各族教師人數.....	194

## 緒論

### 一、本議題的時代背景

台灣自 80 年代以來，台灣社會集體抗爭運動蔚為風潮，展現空前的社會力，在本土化、全球民主化的進程，逐步推促台灣政治的改革。1987 年的解嚴就是一個重要指標。從社會運動角度來看，不論學者分析角度，多數學者均認為台灣社會運動的興起，與當時台灣政治結構鬆動，以及經濟與社會結構改變等交互作用，有極密切關係。

台灣各類的社會運動於解嚴前，即已陸續展開，蕭新煌稱 80 年代的 10 年間為「台灣社會力運動黃金十年」時期；90 年代為「防堵威權主義的反撲」時期。並從四個脈絡解釋促成台灣解嚴，一是政治反對勢力的壯大以及對解嚴訴求的升高；二是來自國外，尤其美國的壓力（其中還涉及海外台灣人政治團體之影響力）；三是執政黨內部若干菁英對儘早結束戒嚴體制逐漸形成試探性的嘗試；四是民間社會自 80 年代以來已儼然形成的求變心態〔蕭新煌 徐正光 1995，頁 355〕。

創刊於 1979 年的《美麗島》雜誌，展現 70 年代黨外運動的大團結，朝向組黨發展，1986 年成立台灣政治史第一個在野政黨「民主進步黨」。展開多黨政治的新頁，結束長期以來「一黨獨大」的政治局面。1987 年解嚴、開放大陸探親、解除黨禁和報禁等措施；改革萬年國會聲浪及各種團體發起的街頭抗爭運動，展現了台灣前所未有的社會力。台灣解嚴之後，更有助於新的和既有的社會運動持續運作，促使 1993 年的國會全面改選；以及 4 次修憲，促使台灣逐漸走向自由化（liberalization）、民主化（democratization）的國家發展。

在此基礎上，2000 年創下台灣政治史上首度政黨輪替——民進黨執政。對此趨勢發展，深受國際政治學者塞繆爾·杭廷頓（Samuel P. Huntington）的關注與肯定。其檢視一個民主國家能否從「民主轉型」邁向「民主鞏固」的關鍵因素。台灣政治民主化正跨過此一門檻。其觀察台灣在民主化進程裡，仍維持經濟發展與社會安定，可能為本世紀晚期最重要的政治趨勢，因而對台灣有很高的評價。顯示，台灣的政治改革基礎，建基於 20 年以來各類社運努力不懈所集結的力量所致。

台灣原住民族運動的興起，也深受多數興起於解嚴前的各類政治社會運動刺激而孕育而生。1983 年代，在北區原住民族知青以手稿發行《高山青》刊物，開始反省原住民社會發展進程所面臨的各種困境，亦是原住民族覺醒運動思潮的發端。適時地與黨外組織政治運動連結並相互支援，並進而組織化，試圖建立原住民族運動的主體性。

原運既是社會運動，也是民族運動的路徑來看，1987年具體把「原住民」個人權利意識，擴及為「原住民族」民族集體權概念，凸顯原住民族社會發展的困境與根本的解決途徑，必須從民族集體處境著手的事實。此一調整在更廣泛吸納國際人權理論、第三代人權觀念及第四世界運動等理念，更進一步建構台灣原住民族集體權利的理論基礎。

第三代人權是一種集體權利概念，台灣原住民族運動所提倡的「民族集體權」，即是此一理念所發展並進一步建構的權利主體。而其核心概念即在於以民族、集體的連帶關係為基礎；以集體形式取得權利主體之地位。此亦象徵台灣原住民族運動的訴求，已從個人權轉向民族權方向發展。

雖然〈公民與政治權利公約〉(1966)已有保障國家境內的各民族、宗教、語言，享有「不受干預」的文化、信仰及語言使用的權利之相關規定，但國際原住民族運動仍持續爭取日後〈聯合國原住民族權利宣言〉有關土地權、資源權、文化發展權及自決權，以及要求國家積極保障的權利〔林淑雅 2000，頁 26〕。顯示，原住民族運動追求的除了個人權益的實踐與保障之外，還與其所屬的民族有關。換言之，若所屬民族文化無法得到發展，那麼個人也無從得到彰顯。因此，對原住民族而言，文化發展權利的實踐無疑是最重要的指標。也是原住民族以集體方式行使土地權、發展權、自治權及決策權的思考起點。

固然國內〈憲法〉學者對民族集體做為權利主體還有許多討論；民族權在國際法人權上也引發不少爭議，尤其表現在民族權所涉及的內涵。但 2007 年 9 月 13 日終獲聯合國通過的〈原住民族權利宣言〉，顯示國際間對原住民族集體權的重視；也都是國內原住民族集體權益政策的重要指標。

從 1988、1989 大規模的「原住民族還我土地運動聯盟」抗議訴求可得知，除了向國家追討原住民族傳統土地之外；持續要求成立中央原住民族專責機構等。到 90 年代初展開原住民族憲法運動伊始，則再進一步要求主張「民族權入憲」之訴求，包括〈憲法〉正名為「原住民族」；取消山原及平原之區分；中央應保障各民族代表；主張原住民族自治權及宣布成立「原住民族自治區議會籌備會」；並廢除蒙藏委員會等，可以說是追求民族權的具體行動。

1993 年適逢「國際原住民年」，原運發起較以往更大規模的「反侵佔、爭生存、還我土地運動」，企圖把原住民族問題拉高至與國家之間的層次。第 3 次修憲 (1994)，雖然把「山胞」一詞正名為「原住民」，但「台灣原住民族憲法運動聯盟」仍持續發動「原住民族條款入憲」運動，以及未竟的「原住民族」正名運動，為第 4 次修憲運動，確立原住民族在〈憲法〉層次的目標，把原運推向最高峰階段。

向來與街頭抗爭運動互動極少，甚至是對立關係的原住民立委，在「憲法原住民族運動」的推促與壓力下，希冀也能在國會立法過程找到自己的施力點。經 1993-1995 年期間，與在野民進黨立委合作，藉由審查蒙藏委員會預算聯席會時，做成附帶決議：「成立蒙藏及少數民族委員會」、「一年內改制成立少數民族委員會」；且經由**蔡中涵**召開原住民委員會 vs 蒙藏委員會公聽會；以及原住民立委更集體退出行政院召開之「蒙藏委員會組織及員額調整會議」，向行政院抗議行動等。在黨國體制下，這些舉動並未形成對行政院的壓力，反而凸顯國會為行政院橡皮圖章的關係。

同時深感體認到原住民立委在國會生態裡不僅勢單力薄，也常處於不甚團結及效忠所屬政黨，只有極少數原住民立委於在野黨立委主動協助下，最多以「附帶決議」杯葛其預算通過，以達「對抗」之效。<sup>1</sup>而「附帶決議」僅能當「花瓶」擺放，毫無效力可言；甚或在國會與蒙藏委員會官員大打出手，也印證到國會仍有少數原住民立委在「夾縫中求生存」的歷史一頁。無非是為積極回應「憲法原住民族運動」，也是原運國會路線的具體呈現。

國會原住民立委長期處在邊緣的窘境，1995 年底國會選舉結果有了新的契機。致 1996 年的國會呈現三黨（國民黨、民進黨及新黨）不過半的政治生態，原住民立委有機會扮演關鍵少數。在正副院長選舉與閣揆同意權等二次的政治攻防過程，有其積極的角色。原住民立委**蔡中涵**與**瓦歷斯貝林**二位率先掌握了「關鍵少數」的機會，回應在野兩黨（新黨及民進黨）提倡的「大和解」；並以「成立中央部會原民會」作為同意及支持國民黨，史稱「二月政改」〔**黃鈴華**（**伊萬納威**）2004，頁 203〕。在國會成功運用關鍵少數角色下，終於成立行政院原民會，把原住民族政策邁向新的里程碑。創下原住民族政治史上的創舉，並確立原運國會路線的地位。此舉，成為街頭抗爭與國會路線首度分進合擊的一戰，也緩和不少長期以來原住民立委與原運之間互不信任及對立的關係。

此一戰，更加提振原運人士的士氣，持續爭取「原住民族條款入憲」運動，在第 4 次修憲（1997），回應了原住民族條款正名為「原住民族」，以及「發展權」的入憲。<sup>2</sup>並確立原住民族在〈憲法〉的地位。據此，〈憲法〉增修條文第 10 條第 9、10 項之「原住民族條款」，即成為原住民族集體權的基礎與依據，同時也確立了以原住民族為權利主體。整體來看，雖然原住民族政策在不到一年的時間，極富戲劇性轉折，從公共政策層次進階至〈憲法〉層次，一直是客家運動學者所津津樂道的成果，並期能效尤。但事實上，此局面是經歷 20 多年匯聚各方社會力等之基礎，才有此進展。

<sup>1</sup> 早期黨國體制時期，「附帶決議」僅作為行政院參考之用，並無強制執行的效力。

<sup>2</sup> 其他部分，包括參政權、土地權及自決權等，並未納入〈憲法原住民族條款〉。

原運除了為爭取集體利益之外，最根本的追求是對各個民族文化傳承的維繫與發展。〈憲法〉「原住民族條款」規定國家保障原住民族各項集體權益，並且明確指出國家對於原住民族保障的各項政策，以及「肯定多元文化及應依民族意願」之立法方向。原住民族政策即在〈憲法〉委託下，必須在體制內逐步建置。自此，原住民族政策正式從個人權轉向民族集體權方向發展。確立了原住民族權利主體地位後，如何確保原住民族集體權利的實踐，則又是另一個新的起點。

## 二、原住民族在當時的情況

原運最為激烈的階段，也正是原住民族社會整合最快速且變動劇烈的階段。從 80 年代原運組織「原權會」接受並處理都會區原住民族的各類案件，及其訴諸於主流社會與國家之抗爭議題，便可得知。顯示原住民族人口普遍在都會區的趨勢，而相對的原鄉部落，也受到人口外流的影響，也無以避免的捲入大社會經濟及文化。出外求學、就業日漸增加，原住民族社會捲進整體台灣社會與經濟體系，導致內部結構的巨變。國家的社會整合，使用國語及跨族通婚，成為趨勢。

遷移都會區的原住民族人口，從 70 年代的 2 千多人；至 80 年代中期已有 83,000 人（佔總人口數的 26.4%）；至 2001 年達 147,365 人（約佔總人口數的 34%）。2010 年調查指出，「整體原住民家庭戶數在都市及非都市地區皆成長，但從各地區的成長比例仍能發現山地鄉、平地原鄉的原住民家庭有向非原住民鄉鎮市區移動的現象」<sup>3</sup>〔行政院原住民族委員會 2010〕；至 2014 年已達 240,482 人（約佔總人口數的 45.03%）。顯示原住民族人口遷移都會區的趨勢一直持續攀升。

原住民族通婚現象也越來越普遍，且有逐年增加的趨勢。根據 1999 年 6 月底統計，原住民族總人口數是 393,611 人，已婚人口佔 152,587 人（39%）。屬於原住民內部結婚者為 3/4（115,784 人，75.88%），屬於原住民對外同平地人結婚組成通婚家庭者為 1/4（36,803 人，24.12%）。再看從戶數來看，家中有已婚原住民的 94,695 戶裡，有 61%（57,892 戶）是內婚家庭，有 39%（36,803 戶）。原住民戶有逼近 4 成比例為通婚戶，從趨勢來看，這個百分比還在持續增長〔林修澈 1999，頁 11〕。非原鄉，原住民與非原住民（習慣用語為「原漢通婚」）通婚的比例明顯高於其他原住民族通婚的比例。這樣的情形，在非原鄉更為突出：與漢人通婚的超過四成（41.1%），與其他原住民族通婚的還不到一成。大部分的原住民族，在非原鄉與漢人通婚的比例，一般而言都高於原鄉〔章英華 林季平 劉千嘉 2008，頁 96〕。

原住民族生計也隨著台灣社會經濟結構發展而有改變。70 年代末期，原住民族農業收入已小於非農業收入的現象，非農業所得為主要收入來源。尤其至

<sup>3</sup> 一般提到的都原係以常住人口（包含設籍和不設籍）為準去思考。

80 年代中期拉距越來越大，已有 7 成多為非農業收入來源，農業來源僅剩下不及 3 成。顯示原住民族生計產生了基礎性改變。不過，非農業所從事的工作，大多只能從事低階、收入偏低的職業，如工廠、建築、運輸工人，司機及船員等非技術性勞力的工作。80 年代，山地原住民從事農業較高；為生計而遠離原鄉部落的都市原住民族，仍以非農業，如製造、運輸、商務、社團及個人服務等業〔行政院研究發展考核委員會 1990，頁 89-90〕。原住民族生計方式很明顯從傳統農業經濟轉變為非農業經濟。而此更印證了原住民族人口大量遷移都市的現象。

根據原民會的歷次調查顯示，2001 年原住民仍高達 43% 從事以技術工、機械設備操作工、非技術及體力工等工作；2007 年，以營造業（33%）、製造業（21%）以及公共與個人服務業（25%）為主；至 2010 年，主要調查原住民經濟戶長的行業，以非技術工及體力工 20.5% 最多，其次是技術工及有關技術人員（17.7%），再者為服務工作人員及售貨員（15.9%）與機械設備操作工及組裝工（15.5%），總計上述四類型職業的比例近 7 成（69.6%），為原住民經濟戶長最賴以維生的職業〔行政院原住民族委員會 2010；立法院公報 2012，頁 64〕。

進一步分析比較與主體民族（一般國民）在各項的發展。原住民家戶平均所得，山地原住民方面，在 70 年代末期為 11 萬 2 千元；到 80 年代中期為 26 萬 7 千元。平地原住民方面，在 70 年代末期為 11 萬 4 千元；到 80 年代中期為 27 萬 2 千元〔行政院研究發展考核委員會 1992，頁 21-22〕。2001 年根據原民會調查顯示，原住民家庭總收入平均每月 3 萬以下，約佔 74%。「2002 年台灣原住民經濟狀況調查報告」顯示，原住民家庭平均每戶每月收入 3.9 萬元，台灣地區全體家庭平均水準為 8.9 萬元〔行政院原住民族委員會 2010〕。2006 年調查整體原住民家庭年平均收入為 51.0 萬元/戶；家庭每月平均收入 3 萬元以下仍有 6 成 5〔章英華 林季平 劉千嘉 2010，頁 88〕。至 2012 年整體原住民家庭年平均收入為 49.7 萬元，收入來源以薪資（受雇人員報酬及產業主所得）收入為主，比重占 92.6%（平均 46 萬元）；與我國全體家庭年平均年收入 107.4 萬相差約 57.7 萬元。

原住民教育程度方面，自 2001 年主要以小學及以下學歷者佔 40.1%。在都會區的原住民教育程度，也以小學及以下學歷者最多（佔 49.3%）。這意味著大量外移的原住民族人所從事行業或職業，大多數以勞動力非技術性工作，且收入低的現象。雖然 2007 年起至今（2013）明顯提升以「中等教育」教育程度為主（約佔 38.6%）。而至 2010 年調查顯示，原住民高中職以上教育程度約佔 56.86%；一般國民是 69.7%，相差 12.84%。但經過半世紀以來努力適應主流教育價值觀的結果，仍然遠遠落後於一般民眾的「高等教育」程度。

2012 年調查顯示，原住民失業率為 5.02%，一般國民是 4.12%。衝擊原住民勞工就業的外勞政策，在 2000 年 12 月外勞有 22 萬人；至 2011 年 12 月則有

22 萬 7 千人，顯示 10 年期間，政府管制產業外勞的結果。但是至 2012 年 8 月則又增加外勞 1 萬 2 千人。國家為了拼經濟，提出台商回台新增投資案和國內新增投資案，還要增加外勞 8 萬人。尤以對原住民族的行業別，以製造業和營造業為主，可是說佔原住民就業別的 34%〔立法院公報 2010，頁 65〕。明顯對原住民就業機會造成衝擊，對原本已高於一般民眾失業率來說，更是雪上加霜。

整體而言，對照原住民與一般民眾的各項發展情況，原住民族不論教育、經濟、就業、社會等，都有明顯差距。從教育方面來看，雖然原住民從國小及以下程度提升至高中職教育程度，其仍與一般民眾的教育程度以高等教育程度落差甚大；經濟方面，以從事行業及職業別來看，原住民族仍多從事營造業、製造業，且以非技術工及體力工者最多；一般民眾則以批發零售、製造業最多。原住民的各項情況與處境，收入的缺乏、低技術或失業或沒有工作，這也正是貧窮文化的特徵。這些落差又以家庭年平均總收入最明顯，原住民家庭年平均收入的原住民家庭年平均收入與一般民眾家庭年平均收入相較，僅是全體家庭的 0.463 倍〔行政院原住民族委員會 2010，頁 IX〕。

立法院於 2010 年 12 月 10 日三讀通過「社會救助法部分條文修正草案」調高的「貧窮線」計算，原住民家庭每人每月最低生活費低於我國貧窮線以下，有近六成（58.2%）。至 2012 年，在貧窮線以下比率，更高達 78.4%〔行政院原住民族委員會 2010；立法院公報 2012，頁 128〕。顯示原住民族生計困境的嚴重性。

我們也由此瞭解，原住民族就業不足、所得偏低，以及教育水準低落等都是貧窮產生的重要原因。這些現象不得不讓原住民族必須重新思考及面對未來發展的方向。現階段的原住民族社會仍然需要全面性政策支持，固然相關資料與臺灣省民政廳 1985 年左右的調查明顯有成長現象，但終究仍與一般民眾之間拉距甚大。

政策發展與屬性，影響民族發展深遠。以現行原住民族政策而言，主要以社福資源為主，其次為文教及經建資源，綜合及土地資源方面較少。過去我國對於原住民族政策之推動，多偏向福利政策及補助措施，並未針對原住民族文化及生活特性，採多元文化的觀點來推動族群政策。原住民族政策應從尊重多元文化差異，促進民族發展著手〔許介麟 1999，頁 1〕。提供我們重新反思原住民族政策的發展方向及立足點。

由上述瞭解，在快速的社會變遷過程，從各項發展指標來看，不僅與一般國民落差大；自身民族文化也同樣面臨式微的命運。整體均不利於原住民族發展。雖然 1980 年代初相關研究即已指出此現象，但經過將近 30 年政策，卻仍未獲改善，對原住民族命脈存續極為不利。



### 三、三條線索：身份、語言、生計

#### (一) 身份保護及權益政策

一般學理指出，國家是一定範圍內的人群所形成的共同體形式。一般國家行政管理當局是國家的象徵，它是一種擁有治理一個社會的權力的國家機構，在一定的領土內擁有外部和內部的主權。國家，是一種聯合組織或合成機構，這種聯合組織或合成機構可以對一定的領土及其在這塊土地上生活的居民行使最高權利〔Feliks Gross 著（王建娥等 譯）2003，頁 30〕。

國家或統治者的政策思維，影響日後原住民/族對自身民族文化的價值觀。文化差異在台灣歷代統治政權的殖民主義（Colonialism）的思維下，無不存在於原住民族政策裡，形塑原住民族負面的刻板印象。身份註記政策也在不同政權統治的思維下，產生不同的作用〔謝世忠 1986，頁 14-25〕。現代社會科學中所稱之身份（status）係指個人在某一社會制度中之地位（position），係指對同一社會制度中之聲望及地位，亦即暗示此人在此制度中，涉及權利、義務、力量及權威所被認可之地位〔唐美君 1989，頁 142〕。

歷代政權對原住民族依不同標準進行分類，主要是在「我族」與「他族」之間，設限並使之制度化〔寧騷 1995，頁 378〕。國家行政則是政府組織（行政機關）進行日常的管理並施行法律政策等相關活動。歷代政權為能有效統治所轄領土內的人群，進行空間劃設與身份註記，加以區隔及分類，可以說是統治者行政管理工作的第一步。從國家角度來看，主要立基於文化差異區別於主流族體，而施以行政政策特殊性所建立，其本質在於掌握所轄境內人民進行有效統治與管理。

臺灣省政府也考慮原住民社會文化的特殊性，參照日本時代的各種行政措施，擬定種種地方自治方案〔中研院民族學所 1989，頁 39〕。Pasuya Poiconu（浦忠成）也認為，原住民族擁有的歷史經驗與語言文化差異，迥異於漢系族群的文化環境〔Pasuya Poiconu（浦忠成）2005，頁 134〕。顯示原住民族語言及其文化有其特殊性獨特性。在此基礎上，以註記原住民族身份，形成原住民身份認定政策。

原住民身份，係指官方（或國家）對個人是否具有「民族的」屬性的檢定工作。原住民身份認定是屬於「個人權」，一個有民族身份的人，必然是原住民各民族內某一民族的成員，是「雙重歸屬」〔林修澈 1999，頁 27〕。原住民身份註記政策形成，正象徵著原住民族被納入國家的一部分，作為行政政策給付的依據。

原住民身份認定政策歷經省府時期〈臺灣省山胞身份認定標準〉（1980）、內

政部時期〈山胞身份認定辦法〉(1990)，<sup>4</sup>乃至行政院原民會制訂〈原住民身份法〉(2001)等三個不同時期，也是政策由行政命令提升為法律位階的歷程。從**林修澈**《原住民的身份認定》研究，彙整三個不同時期的認定原則及概念，省府時期依循「家族主義」、「血緣主義」原則認定。

家族主義，係指高度的家庭統一 (family unity)。人與人的一切關係，都套進家庭關係之中，含有懷著一種強烈的「一家人」的感覺；力求家庭永續，承先啟後；珍視各種家庭價值，祖先遺訓；全家同心協力，以實現家庭的目的；土地財產均為家庭公有等〔朱岑樓 1999，頁 134〕。血緣主義，指以自然人的血統關係為標準確定其原始身份，是由親子遺傳而取得身份的法律原則。又分為兩系血統主義和單系血統主義。自此，〈原住民身份法〉認定，即採「家族主義」、「血緣主義」原則。

延續其研究指出，採「家族主義」其背後另有經濟利益的考量，根據〈原住民保留地開發管理辦法〉規定，原住民保留地移轉繼承以原住民為限，而原住民女子嫁平地男子，仍保有原住民身份，恐有平地丈夫利用原住民妻子身份搜購保留地的疑慮。因此整體而言除了血緣主義與家族主義考量之外，也涉及經濟利益的考量〔林修澈 1999，頁 101〕。早期原住民身份飽受歧視的年代，常被指涉落後、非文明、貧窮與無知。「山胞」身份充其量是政府界定行使給付行政的邊界。為避免浮濫、採限縮、從嚴作為思考〔林江義 2011，頁 7〕。

自內政部時期以來，包括 3 次修訂版本，則均採「血緣主義」原則認定。顯示「血緣主義」已是不可逆轉的趨勢。至〈原住民身份法〉研擬及立法過程，正是吸納國際人權思潮、原運理念與男女平等觀念；以及為因應原住民族社會變遷等時空環境背景等進行考量，經過原民會與原住民立委數次協商折衝後，依循「家族主義」、「血緣主義」原則訂定條文，以利維繫原住民身份邊界。

原住民身份的重要性，與其背後所連結的各項政策權益極密切相關。因此，在原住民族社會結構快速變遷下，保護原住民/族身份邊界，亦即保護其享有的各項政策權益，是當今原住民族社會及其發展的重要課題。彙整現行原住民族各項政策，請參見下表：

---

<sup>4</sup> 內政部時期前後經 3 次修訂，依序為 1991、1992 及 1994 年。

表 0-1 原住民族享有的各項權益一覽表

資源	個人	團體	個人+團體
綜合		基本權利及自治事務補助	國際交流獎補助
教育	幼兒托教 幼稚園 國民中小學 高中、大學 升學加分 公/自費留學補助		原住民族教育補助
社福	技術士證照獎勵 法律扶助 職訓津貼 急難救助 就醫交通費 結核病患 意外險	社會福利團體補助 衛生保健服務補助	就業歧視勞資糾紛法律扶助 社會工作專業人力獎勵
經建	住宅重建獎勵 天然災害住宅重建 中低收入戶原住民建購、修繕住宅 微型經濟活動貸款	創業育成補助 工藝師及工藝精品獎勵 經濟產業補助	
土地	獎勵原住民族土地研究優良博碩士論文		溫泉輔導及獎勵

資料來源：「行政院原住民族委員會-法律體系」<http://law.apc.gov.tw/LawCategoryMain.aspx> (2014/2/1)。

由上表瞭解，原住民身份享有舉凡教育、社福、經建及土地等各項政策，且以「補助」、「獎勵」等優惠政策居多。政策權益可謂相當多面，正凸顯原住民族的困境多而廣泛。近十年不斷擴大原住民族政策面向，也反應在挹注的總預算額度，也較以往充裕。請參見下圖：

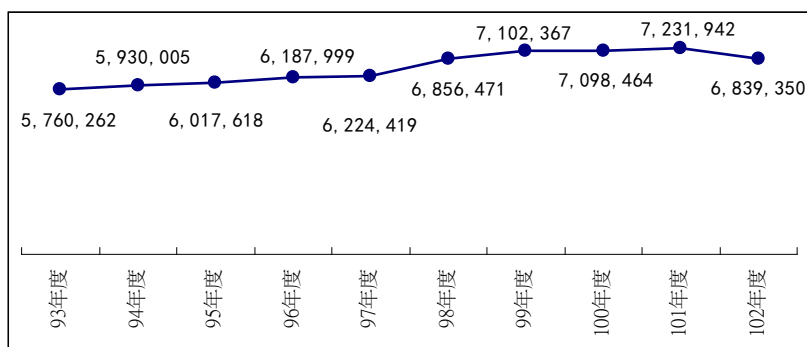


圖 0-1 原民會歷年（93-102 年度）總預算編列趨勢圖

資料來源：「行政院主計處中央政府總預算」<http://www.dgbas.gov.tw/np.asp?ctNode=1189> [ 2013/4 ]；  
《行政院原住民族委員會單位預算》（93-102 年度）。

由上圖顯示，原民會歷年（93-102 年度）總預算，以 101 年度最高，約 7,231,942 元；其次為 99 年度，約有 7,102,367 元；再者為 100 年度，約有 7,098,464 元。而最低為 93 年度，約 5,760,262 元（9%）。

從原民會各機關包括綜合企劃、經濟建設、土地管理、教育文化以及社會福利等分別看所編列的預算概況，以理解原民會各項政策所挹注的經費。比較各項機關別十年來的預算，請參見下圖：

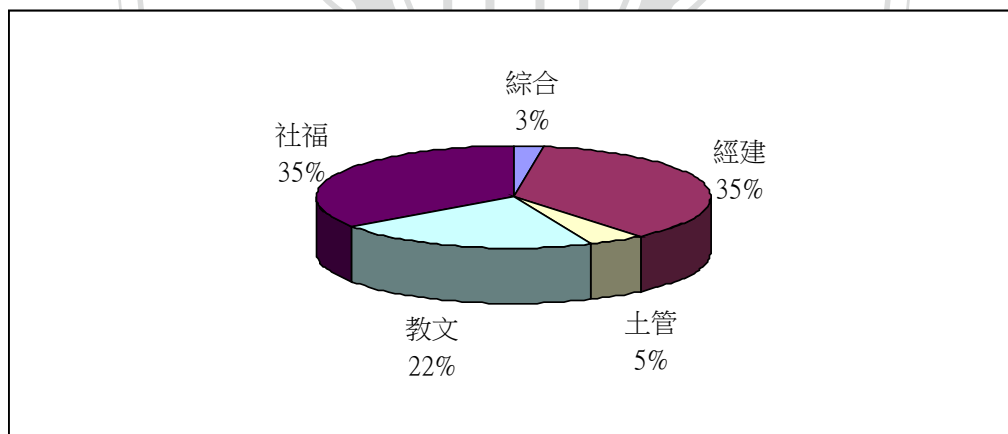


圖 0-2 原民會歷年（93-102）各業務單位別預算比例圖

資料來源：《行政院原住民族委員會單位預算》（93-102 年度）。

以經建的預算最高，約 19,804,227 元，約佔 10 年總預算的 35%。其次是社福預算約 17,239,121 元，也約佔 10 年總預算的 35%。再者為教文預算，約 11,303,255 元，約佔 10 年總預算的 22%。與前三者低的兩個機關別為土管及綜合企劃預算，土管約有 2,259,259 元，僅約佔 10 年總預算的 5%。最低的綜合企劃預算約有 1,252,940 元，僅約佔 10 年總預算的 3%。

若分別來看原民會各業務單位別的 10 年期間的預算編列概況，各個單位的預算成長幅度及趨勢不盡相同。請參見下圖：

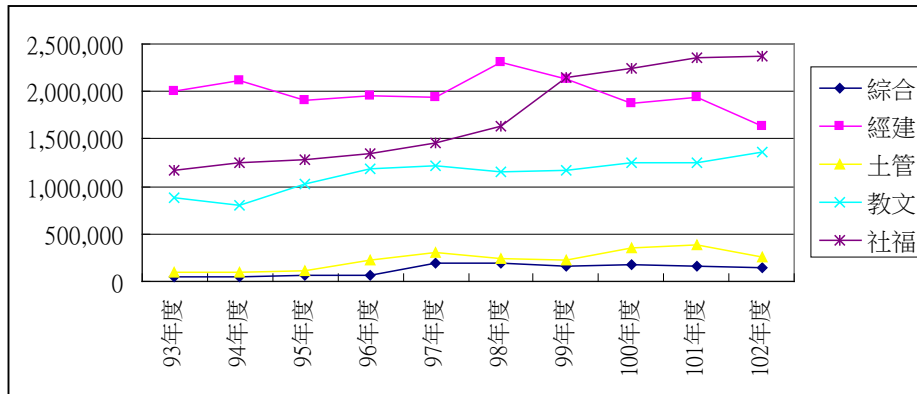


圖 0-3 原民會歷年（93-102）各業務單位預算趨勢圖

資料來源：《行政院原住民族委員會單位預算》（93-102 年度）。

首先看經建預算趨勢圖，相較於其他機關別預算，明顯逐年降低的機關。以 98 年度漲幅最多，約 2,312,292 元；其次是 99 年度約 2,127,605 元；再者為 94 年度，都約佔 2,115,206 元，三個年度皆約佔該機關別總預算的 11%。最低則以 102 年度，約有 1,627,209 元，僅佔約 8%，是近十年最低。

其次，社福預算趨勢圖，相較於其他機關別預算逐年穩定漲幅的機關。其中以 101 年度最高，約有 2,349,542 元，約佔社福總預算的 15%。其次為 102 年度約有 2,364,746 元，約佔社福總預算的 14%。再者為 100 年度約有 2,241,243 元。預算較低的年度以 93-95 年度，約 1,233,347 元，僅佔社福總預算的 7%。顯示國家或政府相當重視社福政策。

再者為文教預算趨勢圖，雖然相較於其他機關別，其總平均編列預算並不高，但卻是相對穩定成長的機關別。從 93 年度約 883,470 元（8%），至 102 年度約 1,361,696 元（13%）。顯示國家或政府在這項政策越來越重視而逐年挹注相關預算。

土管預算一直以來都是偏低的預算，且相較於其他機關別預算概況也較不穩定，幅度約在 4%-17% 之間，落差比較大。近十年平均編列預算約 225,926 元。其中以 101 年度約 380,712 元（17%），其次是 100 年度約 349,251 元（15%），再者為 97 年度約 300,247 元（13%）。土地政策對原住民族社會而言是攸關生計的重要政策，從近十年預算趨勢來看明顯不穩定，亦顯示了國家或政府對這項政策手足無措之虞，必然直間接影響原住民族生計經濟甚巨的關鍵原因。

相對預算編列偏低的綜合企劃，近十年平均總預算約 125,294 元，相較於其

他機關別預算概況也較不穩定，幅度約在 4%-16%之間，落差較大。期間以 97 年度較高約有 196,469 元（16%），其次是 98 年度約有 188,166 元（15%），再者為 100 年度約有 173,454 元（13%）。編列之預算有逐年降低的趨勢。

整體來看，現行原住民族政策著重於經建及社福兩項，固然兩項政策也很重要，但終究側重於個人方面的發展。對於攸關原住民族發展的教文及土地等相關政策則明顯不及經建及社福政策，尤其土地政策至今仍是原住民族生計發展的關鍵所在。

在國家或政府每年挹注相關預算的基礎上，原住民族各項發展相較於 80-90 年代相關調查數據確有一定程度的發展。整體來看，原民會所編列預算，儘管內部存在所謂的「過路財神」，如健保、老人津貼等，但均應屬原住民族政策預算之部分。因此整體來看，有逐年增加的趨勢。各項政策補助優惠政策，對原住民個人生活，確有一定程度的幫助。由此顯示，原住民身份的重要性。

由於原住民身份連結各種權益政策，誘使「有心人士」的覬覦，或只想要取得原住民身份，卻不認同原住民族的人士，不斷衝撞認定原則，捨家族主義，只要血緣主義；甚至利用原住民身份獲取其利益後，再放棄原住民身份，近年仍有不肖份子的案例發生。

因此，如何防堵類似事件，以及保護與防堵機制的健全，則更要格外謹慎，避免輕易取得或放棄，或遭人利用，是主管機關原民會以及原住民族社會每一份子，都應加以防範。

原住民身份政策，國家行政的第一步。也是對原住民身份邊界的維繫，更是保護原住民族政策重要基礎。家族主義是維繫並凝聚一家人，也是擴及對民族的認同的基礎；血緣主義則是以血統關係判准其原始身份。二者相輔相成，以利原住民身份邊界的維繫。

## （二）教育補助

原住民教育補助政策，從幼兒托教、幼稚園、國民中小學、高中與大學及升學加分，乃至公自費留學等，均納入補助的範圍。而其條件即具原住民身份，可享有上述各項補助權益。請參見下表：

表 0-2 原民會現行各項教育補助政策一覽表

項目	對象	獎補助額度及內容
立案公、私立幼兒園	滿3歲至未滿5歲具原住民身份之幼兒	就讀公立幼兒園者，每學期最高補助就讀費用新台幣8千5百元。就讀私立幼兒園者，每學期最高補助就讀費用新台幣1萬元。
國民中小學	具低收入戶身份之原住民學生（家戶年所得總額在40萬元以下者。）	每學年助學金金額：（一）國民小學原住民學生每名新台幣2千元。（二）國民中學原住民學生每名新台幣4千元。
大專院校	具原住民身份	獎學金金額每名每學期為新台幣（以下同）二萬二千元，一般工讀助學金金額每名每學期為一萬七千元，低收入戶工讀助學金每名每學期為二萬七千元。
原住民傑出專門人才	具原住民身份	（一）深造教育：（1）入學階段：就讀國內大專院校院碩士班（含碩士專班）者，碩士生獎勵新台幣1萬元；博士班者，獎勵新台幣3萬元。（2）獲得學位階段：獲得碩士學位者，獎勵新台幣3萬元；博士學位者獎勵新台幣8萬元。 （二）學術專門著作：（1）期刊論文：特優3萬元；優等2萬元；甲等1萬5千元；佳作5千元。（2）專書：特優6萬元；優等4萬元；甲等3萬元；佳作1萬元。 （三）發明：經登記取得經濟部專利權者，獎勵新台幣3萬元。 （四）專業考試：獎勵新台幣1萬元。
自費留學	凡具原住民身份	每月補助美金4百元整，每6個月申請核發一次。 補助期限：（一）前往歐洲（英國除外）、日本留學者，補助期限最長為四年。（二）前往美國、英國及太平洋、東南亞地區等其他國家者，補助期限最長為3年。
推展原住民族教育	（1）個人。（2）原住民團體。（3）各級公、私立學校、幼兒園。（4）地方政府。	（一）第3點第1款至第3款規定之項目最高補助新台幣30萬元。 （二）第3點第4款規定之藝術展演或競賽活動最高補助新台幣30萬元。文學及體育競技活動，亞洲地區每人補助新台幣5千元，最高補助15人；亞洲以外地區，每人補助新

		<p>台幣 1 萬元，最高補助 10 人。</p> <p>(三) 第 3 點第 5 款規定之項目最高補助新台幣 5 萬元。</p> <p>(四) 第 3 點第 6 款規定之項目最高補助新台幣 3 萬元。</p>
原住民族電影、電視及音樂文化創意產業	<p>(1) 導演之一具原住民身份。(2) 主要演員(主角及配角)三分之一以上具原住民身份。(3) 參加該電影或電視節目製作人員四分之一以上具原住民身份。(4) 原住民族地區拍攝內容至少占全片時間長度百分之三十以上。</p>	<p>(一) 原住民族電影長片製作：每案以新台幣 1 千 5 百萬元為上限，並不得超過總經費 50%。</p> <p>(二) 原住民族電視節目新製：每案以新台幣 1 千萬元為上限，並不得超過總經費之 70%。</p> <p>(三) 原住民族音樂製作：每案以新台幣 2 百萬元為上限，並不得超過總經費之 80%。</p> <p>(四) 現有電視節目新增原住民族相關單元：以每一單元新台幣 20 萬為上限，並不得超過總經費 70%。</p>

資料來源：行政院原住民族委員會「主管法規查詢系統-教文處」法律、法規命令及行政規則內容。<http://law.apc.gov.tw/LawCategoryContentList.aspx?id=06&CategoryList=06> (2013/1/15);《行政院原住民族委員會 10 週年施政成果專輯》(2006);《原動十五：行政院原住民族委員會 15 週年施政成果專刊》(2012)。

### (三) 生計補助及土地權

伴隨著工業化，在過去三十年期間，資本主義市場經濟全面席捲傳統原住民地區，導致原住民人口大量從原鄉外移進入都市地區〔陳木信 2010〕。而原居地的困難主要在於農耕生涯艱辛、收成現金難以支付現實生活所需，幾乎無法從其他工作賺取工資〔蔡明哲 2001，頁 4〕。

早期都市原住民多從生計和就業機會來解釋離鄉背井的動機。因此，多以推拉 (push-pull) 理論的交互影響，來解釋原住民族社會快速變遷的關鍵性因素。進一步指出在 60 年代以前主要是「推出」大於「拉入」；之後的發展則是「拉入」大於「推出」的趨勢，顯示原住民族在生計經濟的困境及面臨嚴酷的考驗。

近十年社會深受現代化與全球化風潮的影響，原住民族社會同樣受到此影響，因就業、就學及通婚等因素逐年從原鄉移出，成為都會原住民族，而改變了原住民族生態樣貌〔行政院原住民族委員會 2011〕。使得從原住民族社會生計經濟的困境



更為嚴酷。政府制訂相關政策，期能保障及照顧已遷居都會區就業創業，以及原鄉部落產業及土地等之發展，請參見下表：

表 0-3 原民會現行有關生計經濟土地政策一覽表

項目	對象	補助額度及內容
推展原住民族經濟產業	(1)各級地方政府。(2)依法設立登記之原住民族機構、法人或團體。(3)依法設立之儲蓄互助社。(4)學術或研究機關(構)。(5)原住民族地區依法設立之人民團體。	(一)原住民族相關之觀光產業活動以新台幣 20 萬元為上限。 (二)原住民族相關之生活、生產、生態產業活動以新台幣 20 萬元為上限。 (三)有關設施(備)改善經其他機關(構)補助者，尚不足支應時，得就不足經費部分補助以新台幣 50 萬元為上限。 (四)原住民族相關之經濟活動以新台幣 10 萬元為上限。 (五)舉辦原住民族產業相關研討、研習或其他經濟產業相關活動以新台幣 10 萬元為上限。 (六)計畫內容涉及行銷宣傳之經費，不得逾總計畫經費 10%。
原住民族綜合發展基金貸款	(1)經濟產業貸款：從事經濟事業之原住民族個人、原住民族公司行號、原住民族組成之合作社及其他相關機構等者。(2)青年創業貸款：原住民族個人或公司行號負責人年齡在 20 歲以上 45 歲以下，並參加政府職業訓練取得結業證書或技術檢定合格證書或相關職業執照者。	(一)經濟產業貸款。 (二)青年創業貸款。 (三)其他依行政院核定之貸款項目。 核貸金額新台幣(以下同)3 百萬元(含)以下者，其貸款年息為 2%。核貸金額超過 3 百萬元者，其貸款年息為 2.5%。上述利率必要時檢討調整之。 本基金貸款最高額度：擔保貸款額度最高以 1 千萬元為限。 無擔保貸款部分，最高以 3 百萬元為限。
微型經濟活動貸款	年滿 20 歲至 65 歲具有行為能力之原住民族，並無信用不良紀錄者。	生產用途：從事農林、漁牧或工商業之個人經營，其資格應符合附表之規定。(二)消費用途：1 從事農林、漁牧或工商業之受僱人，於同一雇主受僱達半年以上者。2 軍公教人員。 (一)生產用途：最高新台幣 30 萬元。 (二)消費用途：最高新台幣 20 萬元。

		<p>(三)具軍公教人員身份者：最高新台幣 15 萬元。</p> <p>同一申請人，以獲貸一次為限。申請人及其配偶申請本貸款之獲貸金額應合併計算，最高以新台幣 30 萬元為限。</p> <p>五、本貸款免擔保品及保證人。</p> <p>六、本貸款利率為年息 2%，但本會得視需要公告調整。</p>
天然災害 原住民住 宅重建專 案貸款	原住民身份	<p>貸款期限最長 20 年，貸款利率以核定貸款時中華郵政股份有限公司「定期儲金 2 年期機動利率」減百分之一計息，寬減後最低利率不低於百分之 0.625，並自貸款匯撥至主辦機關於銀行所設立之專戶時起算。</p> <p>展期加計原貸款期限，最長不得超過 30 年。</p>
天然災害 原住民住 宅重建	補助金額以受災戶每月每人平均收入與內政部公布該地區最低生活費之一定乘數比較定之。	<p>(一) 4.5 倍以下者，每戶補助新台幣 50 萬元。</p> <p>(二) 6 倍以下，超過 4.5 倍者，每戶補助新台幣 35 萬元。</p> <p>(三) 超過 6 倍者，每戶補助新台幣 20 萬元。前項補助金額不得超過住宅興建成本之 50%。</p>
創業育成	<p>(1) 年滿二十歲之原住民。</p> <p>(2) 原住民營利法人。</p> <p>(3) 原住民合作社。</p>	補助項目範圍：(一) 原住民族文化創意產業。(二) 原住民族有機農產業。
工藝與工 藝精品	<p>(1) 獲本會甄選為原住民族工藝師之原住民個人。</p> <p>(2) 產品獲本會認證為原住民族工藝精品之原住民個人、機構、法人或團體。</p>	<p>(1) 每一名獲選工藝師限申請獎勵輔導經費一次，最高獎勵輔導總經費為 2 萬 5 千元整。(2) 每一件認證工藝精品限申請獎勵輔導經費一次，最高獎勵輔導總經費為 7 萬 5 千元整。</p>
中低收入 戶原住民 建購、修繕 住宅補助	<p>(1) 年滿二十歲，具有行為能力之原住民。</p> <p>(2) 申請建購、修繕住宅者係房屋所有權人或</p>	<p>(一) 建購住宅：每戶補助 20 萬元。</p> <p>(二) 修繕住宅：每戶最多補助 10 萬元。</p>

	由具原住民身份之配偶申請。		
<b>土地權</b>			
原住民族地區溫泉輔導及獎勵	獎勵對象為在原住民族地區經營溫泉之當地原住民個人或團體。		行政院原住民族委員會（以下簡稱本會）得委託專業團體或學術機構在原住民族地區辦理溫泉資源調查及評估其經營可行性，並輔導當地原住民個人或團體經營。 原住民個人或團體為經營溫泉取供事業或溫泉使用事業向銀行貸款，得申請百分之一貸款利率之利息補貼。前項利息補貼同一申請人得申請一次，並以3年為限。
原住民族土地研究優良博碩士論文	具原住民身份者，優先獎勵。		（一）博士論文組：（1）優等一名，獎金新台幣十五萬元整。（2）甲等二名，獎金各新台幣十二萬元整。（3）佳作三名，獎金各新台幣九萬元整。 （二）碩士論文組：（1）優等一名，獎金新台幣十萬元整。（2）甲等二名，獎金各新台幣七萬元整。（3）佳作三名，獎金各新台幣四萬元整。
原住民保留地	山地原住民	（1）山地行政區的原住民使用的土地為國家所有。 （2）1948年以國有土地為基礎設置山地保留地。 （3）1958年進行保留地測量與編查。 （4）1965年依照保留地測量結果，開始發放保留地所有權與山地原住民。	原住民保留地，指為保障原住民生計，推行原住民行政所保留之原有山地保留地及經依規定劃編，增編供原住民使用之保留地。 〈原住民保留地開發管理辦法〉與原住民身份有關的條文： 第15條 原住民取得原住民保留地之耕作權、地上權、承租權或無償使用權，除繼承或贈與於得為繼承之原住民、原受配戶內之原住民或三親等內之原住民外，不得轉讓或出租。 第17條 依本辦法取得之耕作權或地上權登記後繼續自行經營或自用滿五年，經查明屬實者，由中央主管機關會同耕作權人或地上權人，向當地登記機關申請辦理所有權移轉登記。 第18條 原住民取得原住民保留地所有權後，除政府指定之特定用途外，其移轉

平地原住民		<p>(1) 原來只有私有地，無保留地。</p> <p>(2) 1988 年內政部工作會報決議辦理增劃編保留地工作。</p> <p>(3) 實施對象包括山原/平原。</p> <p>(4) 此為國民政府首次對平原提供保留地。</p>	<p>之承受人以原住民為限。</p> <p>第 19 條 原住民取得耕作權、地上權、承租權或無償使用權之原住民保留地，因死亡無人繼承、無力自任耕作、遷徙或轉業致不能繼續使用者，經原住民保留地土地權利審查委員會通過後，由鄉(鎮、市、區)公所收回之。</p>
-------	--	---	---

資料來源：行政院原住民族委員會「主管法規查詢系統-經濟及公共建設處/土地管理處」法律、法規命令及行政規則內容。  
<http://law.apc.gov.tw/LawCategoryContentList.aspx?id=08&CategoryList=08> (2013/1/15)；  
《行政院原住民族委員會 10 週年施政成果專輯》(2006)；《原動十五 行政院原住民族委員會 15 週年施政成果專刊》(2012)。

#### (四) 升學加分政策

揆諸各項政策裡，加分優惠政策對原住民族影響最具全面性。政府奠基於原住民族語言及文化迥異於主體民族，透過特殊政策來拉近與主體民族之間的落差。

其中又以「升學加分」政策最受原住民族的重視，在社會整合過程影響最深遠的政策。社會普遍存在升學主義的情況下，原住民家長也不例外，關心子女順利升學並能考取理想學校，希冀透過教育之提升，達其個人理想與發展的目標，且有較多向上流動的機會。

根據相關研究，原生升學優待政策發展主要有三個時期，(一) 1987 年解嚴以前：教育機會均等；(二) 解嚴後至 2001 年：尊重原住民族主體文化；(三) 2001 年以後至今：實施多元入學方案等三個時期的發展〔高淑芳等 2008，頁 11〕。請參見下表：

表 0-4 原住民學生升學優待政策發展三階段

政策發展	升學學校	優待內容	年
1987 年解嚴以前：教育機會均等	省立中等學校	免費免試	1946
	屏東師範學校	考選保送	1951
	師範學校	考選保送	1959
	專科以上	降低錄取分標準 25%	1951
	高中（職）	降低錄取分標準 10%	1952
		增加總分 20 分	1954
		增加總分 20 分	1968
	五專 師專	降低錄取分標準 25%	1961
師範大學 師範學院	甄試保送	1966-1979	
1987-2001：尊重原住民族主體文化	專科以上	降低錄取分標準 25%	1987
	高中	增加總分 35 分	
	專科	降低錄取分標準 25%	1995
	高中	增加總分 35 分	
	職業學校	學校推薦 甄試保送	1996
		設籍台北市 台北市公立高職保障名額	
	台北市高中聯考	增加總分 35 分 提高為增加總分 20%	1998
	各優待加分考生	外加錄取 不佔聯考名額	
專科	錄取標準降低總分 25%		
2001-迄今：實施多元入學方案 <sup>5</sup>	高中	申請及登記分發入學者，國民中學學測成績，以加總分 25%。 音樂及美術班甄選者，國民中學學測成績及術科或其他非學科成績，以加總分 10%。	2001
	專科學校 5 年制	各類方式入學者，國民中學學測成績，以加總分 25%。	
	技術校院 4 年制 技術校院 2 年制或專科學校 2 年制	參加登記分發入學者，以加總分 25%。 參加登記分發入學者以外之其他各類方式入學者，由各校酌予考量優待。	

<sup>5</sup> 90 及 91 年度起，廢除高中職學校、技專校院及大學校院聯考制度，改為實施多元入學方案。

	大學	<p>(一) 參加考試分發入學者，其指定科目考試，以加原始總分 25% 計算。(二) 參加考試分發入學以外之其他各類方式入學者，由各校酌予考量優待。</p> <p>前項各款第一目優待方式，取得原住民文化及語言能力證明者，以加總分（原始總分）35% 計算，取得證明之相關規定，由中央原住民主管機關會同中央主管教育行政機關定之。</p> <p>前三項優待方式，自 96 學年度各招生考試適用。但第一項各款第一目優待方式，於未取得原住民文化及語言能力證明者，自 99 學年度招生考試起，其加分比率逐年遞減 5%，並減至 10% 為止。</p>	
--	----	--	--

資料來源：台灣省文獻委員會編印《台灣原住民族史料彙編 台灣省政府公報中有關原住民法規政令彙編(1)(2)(3)》；國家教育研究院編印《我國百年教育回顧與展望》；陳美如《台灣語言教育政策之回顧與展望》；高淑芳等《原住民族學生升學優待政策評估研究》。

原生升學優待政策研究，也多從社會公平正義、肯定多元主義、強調民族文化認同，以及落實尊重差異教育等之理論，探討原生升學加分政策制訂的依據。自升學優待政策實施以來至今，從「免費免試」、「考選保送」、「降低錄取標準 25%」、「增加總分 35 分」等不同階段、學制等所實施的升學優惠措施政策，確實嘉惠不少原生，提升教育程度。研究也指出，依據人口教育程度統計，從解嚴前後，乃至於 90 學年度，在 76-84 學年度期間，原生升高中比例由 12.70% 提高至 18.35%。依據大學聯招招生委員會工作報告資料，81-90 年度，原生升大學錄取率由 21.54% 升至 40.27%〔高淑芳等 2008，頁 14〕。

至 1998 年〈原住民族教育法〉頒佈實施，更確立了原住民族教育政策的法源依據。其中第 2 條明訂原住民族教育之主體，以多元、平等及尊重之精神推展原住民族教育；維護及延續民族命脈為目的。第 16 條，保障原生入學及就學機會；得提供公費留學名額，保障培育原住民族人才等。奠定國家對原住民族教育政策的基礎及依據。

由上述顯示，從早期的規定與措施到法律相關規定，均明顯提升原生升學入學及就學機會。而此長期實施政策，均以具原住民身份即可享有升學優惠。然自 2001 年修訂〈原住民學生升學優待及原住民公費留學辦法〉第 3 條，一方面配合實施多元入學方案之規定；一方面增訂：「...自辦法修正生效第 4 年起，<sup>6</sup>原住民族籍考生需取得原住民文化及語言能力證明」。而此項規定，乃源於制訂〈原教法〉過程，由於原生升學加分優惠，明顯排擠一般學生名額，而引發主流社會家長的抗議，並提出加分政策的「公平正義」問題，認為：「原住民族都已居住在都市，也都不會說自己的語言，與平地教育環境條件一樣，卻仍享有升學加分」之輿論。加上主流媒體大幅報導，在立法過程引發立委們的熱烈討論，原住民族立委蔡中涵在其〈原教法〉版本即明訂「原住民族籍考生需取得原住民文化及語言能力證明」之內容，但受到大部分原住民族立委群起反對，經協調後雖被刪除，卻退而求其次，以「附帶決議」處理。<sup>7</sup>

由此瞭解，升學加分優待政策加考族語的政策，主要從權利義務關係思考出發，面對族語瀕臨消失的嚴酷挑戰，能讓原生體認到既可享有權益，也能為本民族語言傳承負起民族之責。確立通過族語能力之政策，也結束了以往只要具原住民身份，即可享有升學加分權益的規定。一方面對主流社會輿論的具體回應；同時也可提供原住民族社會重新思考作為一個「民族」省思的機會。

### （五）語言與民族

在 20 年多前，原住民族會說族語是再平常不過的事；如今，會說族語和作為原住民族二者原本重疊交集的關係，已逐漸往兩邊不同方向發展，以至今，即使具原住民身份，也不一定會說族語的情形越來越普遍。面對這些困境，原住民族有必要進一步探討民族與語言的關係，以理解作為一個民族及其民族命脈延續發展的關係。

語言在不同的歷史進程，也有不同的民族特點，所遺留下來的民族特性與語言具有傳承性及長期累積發展有關。語言是民族發展的重要特徵，語言是人類社會中最重要的交際工具，承擔人們互相交際、交流思想的任務，與人類的思維有密切的聯繫〔馬學良 戴慶夏 2009，頁 226〕。語言，是作為知識活動的文化工具(cultural tool)，此概念源於文化作為一種居間系統的思想，就是在與主體與客體之間起傳遞和媒介的作用〔陳中華等 2007，頁 56-57〕。

語言作為具有辨義作用而穩定的條件，是與其變化最緩慢之特性，以及相對

<sup>6</sup> 對「本辦法生效第 4 年起...」之規定，從原本 2004 年即應實施，卻因諸多干擾而延宕至 2007 年才實施。

<sup>7</sup> 此「附帶決議」主要為當時擔任主席的范巽綠與蔡中涵所做提案決議。由於過去國會立法之「附帶決議」效力不彰，因而即使做成附帶決議，也就已無人理會。

穩定特質有極密切關係。因此把語言關係對應到民族身上，語言是民族最基本的特徵，用語言對應一個民族，利用語言系譜做民族的分類，在民族學界普遍適用〔林修澈 2001，頁 19〕。一般民族學、語言學者都贊成，不同的語言具有不同的範疇集合，因此，使用不同語言的人會對現實世界產生不同的經驗和表徵，而這些經驗和表徵及其方式就構成了不同的文化〔陳中華等 2007，頁 58〕。語言界限與民族界限在多數情況下是一致的，及同一民族使用同一語言，不同的民族使用不同的語言〔馬學良 戴慶夏 2009，頁 231〕。

**林修澈**《原住民的民族認定》研究提到，民族的樣貌，分為民族表體與民族載體，民族表體，依重要性為語言、宗教、民俗文化；民族載體，依重要性為社會、政治、經濟。而聯繫表體和載體的是血緣〔林修澈 2001，頁 4-7〕。由此瞭解，語言，是具有辨識一個民族的顯要標誌。他不只是作為溝通，更是民族最真實存在的標誌；也是作為民族構成的條件。語言最能體現民族，語言的背後存在一個民族文化的總體，因此語言與民族的關係相當密切。「族語，是原住民的身份證」〔尤哈尼伊斯卡卡夫特 1998，頁 8〕，對語言與民族之關係做了最貼切的詮釋，同時彰顯族語的重要地位。進一步深刻體認到，語言對民族存在及發展的實質意涵。

**李壬癸**研究平埔族也提到，平埔族大都因語言消失，完全漢化之案例，說明語言對民族存續的重要性〔李壬癸 1999，頁 67〕。顯示語言和民族之間緊密關係。換言之，語言消失，也正代表著一個民族的消失。因此，語言的維繫，對民族命脈之延續至關重要，否則原住民族的命運，也將迅速的朝向平埔化的命運仍不自知。

族語/母語在依個社會或族群中流失時，伴隨而來的往往是文化及身份認同的流失，以及該族群世代代透過其語言累積下來的知識的流失〔謝國平 2007，頁 7〕。語言承載著一個民族的圖像，是族群認同感重要的憑藉，會使用母語，可以增加族人對自己文化的認同。在這種情況下，他們的族群認同將是模糊的、不穩固的〔陳茂泰 1997，頁 60-61〕。由此顯示，不論從民族構成或民族認同之憑藉，族語，可謂原住民族基本存續問題及其發展的重要基礎。

綜觀上述，原住民/族身份、族語及生計之關係，民族對應於語言，可謂一體兩面，失去語言，民族也隨之消失；原住民/族身份與各項權益政策連結在一起，原住民/族身份邊界是政策給付的依據；而生計經濟是牽動原住民身份邊界與族語傳承的關鍵因素。由此瞭解，三者關係環環相扣，可謂當今原住民族發展至關重要的三個條件。



#### 四、原住民族的要求和原民會的執行

經過原運 20 多年來的努力，提供了原住民族集體權利為主體的基礎，對原住民族發展具有深遠的影響。90 年代末期〈憲法〉原住民族運動，要求國家應從個人發展朝向民族發展的政策方向，具體制訂各項政策法制化。在此同時，由於民族意識高漲，原住民族社會也紛紛要求國家政府重新認定其民族地位，顯示原住民族集體權益已高度關注。

尤其 1997 年〈憲法原住民族條款〉民族集體權確立以來，推促原住民族各項權益法制化的建置工作已是刻不容緩的事，因此，近 10 年已陸續完成〈原住民族教育法〉(1998)、〈原住民身份法〉(2001)、〈原住民族工作權保障法〉(2001)、〈原住民族基本法〉(2005)、〈原住民族傳統智慧創作保護條例〉(2007)，以及〈財團法人原住民族文化事業基金會設置條例〉(2008)等，可以說是逐步實踐〈憲法〉原住民族條款各項攸關發展權之政策。

惟在制訂政策法制化過程，對原住民族社會強烈反彈，有諸多令人感到百思不得其解的困惑。其一為修訂〈原生升學優待辦法〉增加「原住民族籍考生需取得原住民文化及語言能力證明。」之規定；其次是〈原住民身份法〉，有關通婚子女「從姓或傳統名字，取得原住民身份」等之規定。

從兩項政策性質與制訂目的來看，前者是為延續並喚起原住民族重視的民族首要標誌——語言，所提出的政策調整；後者則是為因應現代社會變遷下的原住民身份，並以法律制訂〈身份法〉，保護原住民身份及其各項權益之政策。從個人所認知，上述兩項政策對原住民族社會及其發展來說，一方面是為保護及延續原住民族命脈，其次也是奠定民族集體權益政策方向及基礎。

然而，此二項政策卻引發原住民族社會騷動至今，並致國會立法過程及行政體制內引起原住民立委、學者及行政機關教育部和原民會等數次的政策攻防。原住民族社會不僅對政策表現出強烈反彈，更以各種形式與途徑反對此政策的制訂。

修訂〈原生升學優待辦法〉增加「原住民族籍考生需取得原住民文化及語言能力證明。」之政策，在 2000 年民進黨執政，推動九年一貫本土語言課程，實踐本土化的核心價值等推促下更為受到鼓舞。教育部極具主導地位催促原民會應儘速修訂〈原生升學優待辦法〉，並執行原生升學族語考試之相關規定；進而與原民會共同組成「研修小組會議」，耗時 2 年多的時間，廣泛討論修訂內容。

原住民族社會屢屢以「增加升學壓力」、「包袱」等理由反對族語考試政策；<sup>8</sup> 透過原住民立委、學者等，在「研修小組會議」反對原民會制訂並執行此項政策。原民會在此過程，固然夾於原住民族社會和多數立委們的抨擊與抵制等壓力，但在教育部強勢主導之下，仍比原民會意志更為堅持，而此是否某種程度也代表原住民族整體對政策的遲疑呢？

回顧當時，固然族語考試相關配套政策尚未建置，包括族語教學、師資、教材等環境，但自 2001 年修訂升學優待辦法以來，政策討論歷時將近 3 年的時間才塵埃落定；實施期程也從原訂 94 年度延宕至 96 年度才實施。由此顯示，這期間原住民族社會對此政策的激烈反彈程度，不免也感到相當的困惑。族語對原住民族而言，是否已是遙不可及的事？會說族語不就是原住民族原本該有的能力嗎？

這些現象對照 90 年代期間原運追求的民族集體發展權益理念，似乎存在一些落差。原住民族社會經過原運時期的努力，已如實的體認自身處境？民族是否要繼續存續下去？也不得不讓我們進一步思索，原住民族享有補助優惠政策的正當性到底為何？

從原生升學族語考試政策以來，原民會持續執行政策之外，為加強推動族語政策，其本身內部組織增設語言科、語言發展會，以及策訂族語復振中長程計畫等，一方面挽救族語瀕危；一方面全面性喚起族人重視族語及學習；並推廣族語文字化。儼然是原住民族語復振運動的世紀。

至於有關〈身份法〉方面，同樣面臨原住民族無法體認自身處境的困境。亦源於〈身份法〉制訂過程，原民會本依循過去身份認定政策依「家族主義」概念來運作，即使採父母雙系認定，均從具原住民身份父或母之姓，一脈相承；而原住民立委則主張以「血緣主義」原則即可，認為只要有一半原住民血緣，即可取得原住民身份，而不涉及從姓或傳統名字。家族主義具有認同意涵；血緣主義則無。引起爭議的條文為第 4 條第 2 項：有關「通婚子女從具原住民身份之父或母之姓或傳統名字，取得原住民身份」之規定。在兩造持續爭論不已之下，原民會努力疏通原住民立委可能的潛在問題，經多次協商後，才折衷二種原則均採納，亦即血緣主義和家族主義「從姓或傳統名字」原則來制訂該法，以保障真正的原住民。

自〈身份法〉通過頒佈實施以來，這期間原住民族社會數度透過原住民立委，

<sup>8</sup> 在當時網路上看到原住民學生組成的「讀書會」，抨擊族語考試政策，認為是一種文化霸權的作法。行政院原民會機關裡的原住民公務員，也有公開發表論述，批判此政策是一種懲戒式的政策，是違反原住民的基本人權的政策。甚至有者直言，因為招架不住原住民族社會的責難，而能延宕就盡量延宕執行期程的想法。顯示從學生、公務機關行政人員等各界都抗拒此政策。

甚至平地立委提案及書面質詢修正第 4 條第 2 項有關「從姓或傳統名字，取得原住民身份」之規定。「只要身份，不要從姓（認同）」，這意味著通婚家庭背後的思維是，取得原住民身份，可享有各項政策權益；卻不想從具原住民身份父或母之姓或傳統名字，顯然並不認同原住民。不得令人質疑其作為原住民的誠意？而此也正是維繫原住民身份邊界的危機。近年更有原住民法律學者也以「違法人權」加以批判此條文，令人不勝欷歔。

政府為實踐原住民族權利發展政策，設法保護原住民身份，而原住民族社會卻不斷試圖拆解保護身份的原則，長期來看並非原住民族之福。原住民身份不僅止於身份而已，更與其背後連結的各項權益有極密切關係，因此保護原住民身份，即在保護原住民族各項權益政策。

面對當今原住民族社會對朝向原住民族發展權利政策的反映與態度時，有一種時空錯置之感，不得不回到原運時期所追求的理念來重新檢視原住民族，為何有如此大的落差？反對或抵抗對有利於原住民族發展的政策，不正是反當初全力爭取〈憲法〉原住民族條款精神嗎？客家運動學者所津津樂道的正是〈憲法〉層次的「原住民族條款」，對於各項政策權益法制化的成果；且以此作為砥礪客家運動者持續努力的目標。反觀原住民族社會，並未與民族發展權利的實踐有著同步認知，甘願停滯在個人發展的思維裡，不得其解。

## 五、政策資源分配的基礎

原住民族政策經過 20 多年以來的原運努力，自 2000 年以來逐漸轉向民族集體發展權的政策發展。尤其原住民族政策法制化在近 10 年期間可以說蓬勃發展。彙整原民會與身份息息相關的各項政策，舉凡教育補助、升學加分，乃至於生計產業及就業保障等政策，無不希冀透過政策扶助原住民族在原鄉部落或都會區均能有個穩定的生活。

原住民族政策自省府時期至今的中央原民會時期，只要具原住民身份即可享有各項政策，在**林修澈**研究的資源分配思考模式屬於「齊頭式」的思考模式。換言之，原住民族政策即便至今，仍多屬於此種模式。也是長期以來原住民族社會習慣便成自然的政策認知，從其「天經地義」、「本來就應該」等立論，便知，也是從不加以思索的問題。直到 2001 年修訂原生升學優待辦法增訂通過族語考試始可升學加分政策抵定，攪亂了長期的習慣，因而紛紛斥責政府幾近「懲罰」方式，把原本的「權利剝奪」，引起原住民族社會的動盪。

政府以族語作為要求原住民族能盡本民族基本義務，是如此困難？更何況原本身為原住民族原本就應該有的能力，不是嗎？殊不知原住民族政策的基礎何來？

原住民族主義並不能停滯在街頭理念傳達？而是回到最根本的實踐。原住民族社會享有各項權益的基礎不正是建立在與統治者主體民族之間語言文化的差異嗎？如今當族人失語、文化消失，卻仍享有各項權益的立論基礎也將隨之喪失。

換言之，原住民族政策已不能置身於主流社會外部觀點之外，在國家資源有限的情況下，資源競爭已是必然的趨勢，社會輿論對公平正義的質疑，就是一個具體提供原住民族社會省思的起點，原住民族如何思考或因應，不僅回應主流社會，更是攸關原住民族未來的發展與民族命脈能否延續的問題。

## 六、研究目的與研究方法

本論文試圖從身份、語言及生計三個途徑，探討原住民族的發展。過去以單一議題研究較多，極少透過身份、語言及生計三個面向，從民族發展觀點探討原住民族的發展。本論文的主要研究目的在於：

- (一) 建立身份、語言及生計政策的基礎資料。
- (二) 釐清身份、語言及生計政策，評估原住民族的發展。
- (三) 瞭解原住民族與國家的政策觀點，分析原住民族未來之發展。

基於上述的研究目的，本論文的問題意識為：

- (一) 身份（個人/民族）認定的意義與問題？
- (二) 族語和升學優待的關係？族語如何維繫與發展？
- (三) 人力資源回流原鄉？部落產業的契機？

在研究方法方面，由於以往原住民族發展議題研究多偏向經濟，較少從身份、語言及生計三個面向探討。本論文試圖經第一手資料，根據過去個人在立法院擔任國會助理及行政院原民會機要秘書等實務經驗與參與觀察，透過政府部門公報，包括立法院、行政院、監察院、行政院主計處、內政部、教育部，以及行政院原民會等相關法案審議或政策制訂過程，及統計資料分析，嘗試建立原住民族政策史料的基礎；輔以深度訪談等，提出國家與原住民族觀點及系統性的論述，藉由學者、原住民立委及行政官員的視角，來回應本論文的問題意識。

本論文的分析文本：

文本類別	時間跨度	內容	數量
立法院公報	1990-2013	質詢及發言 法律提案 臨時提案 法案審查	750 筆 31 筆 62 筆 98 筆
立法院議事關係文書	1987-2013		197 筆
行政院公報	2001-2009		
監察院公報	2000-2010		296 筆
行政院原民會委員會 會議紀錄	1996-2012	會議紀錄	1-110 次
行政院原民會 業 務、預算報告書	1996-2013	報告書	30 本

本論文的研究特色為原住民族政策基礎材料的統整，以及原住民/族身份、語言及生計等政策之發展歷程。

## 七、章節結構與各章提要

本論文除緒論和結論外，文論分為 3 個章。各章主題如下：

**第一章 身份：作為原住民與原住民族**

**第二章 語言：民族邊界的指標**

**第三章 生計：社會整合與原鄉產業**

各章的結構與摘要分述如下：

**第一章 身份：作為原住民與原住民族**

**第一節 原住民身份認定**

**第二節 民族分類與民族認定**

**第三節 2000 年以來的民族認定**

本章探討原住民/族身份認定政策，從省府主政至中央政府主政時期的發展歷程；以及 2000 年以來的民族認定。首先，個人身份認定方面，從省府公布最早「山地同胞範圍」文件伊始，歷經〈山胞身份認定標準〉、〈山胞身份認定辦法〉、〈原住民身份認定辦法〉等政策發展歷程，乃至於〈原住民身份法〉立法與折衝過程，及其以何種概念或原則運作，將於第一節闡述。

有關民族身份認定方面，為 21 世紀初的民族認定奠基於日治時期的民族分類。藉以民族學理為基礎，制訂〈原住民族認定辦法〉，乃至於研擬〈原住民族認定法〉，試圖建立民族認定機制之過程，將於第二節闡述。

第三節則以 2000 年以來民族認定的 5 個案例作為分析文本，從民族學理分別「成功」和「有爭議」二組案例加以探討，評析對民族發展的影響。

## **第二章 語言：民族邊界的指標**

### **第一節 升學優待政策的正當性**

### **第二節 族語政策的攻防與形成**

### **第三節 族語文字化與傳播**

本章主要探討民族邊界的指標，語言。透過族語政策制訂過程以及原住民族社會的政策反應，探析當今原住民族對族語的態度。首先，何以原住民族揚棄族語，不認同身份，仍享有優惠政策？從此觀點來評論原住民族優待政策的正當性問題，將於第一節闡述。

族語政策歷經〈原住民族教育法〉之「附帶決議」；修訂〈原住民族升學優待辦法〉；制訂〈原住民族語言發展法〉；乃至併入〈國家語言發展法〉等之歷程為何，教育部和原民會之間的折衝過程？又族語認證與原生族語考試政策，對族語復振產生什麼樣的影響等，於第二節闡述。

族語文字化如何帶動族語發展，透過各語別書寫系統的建置，到族語文學創作等，評析族語發展的可能性。而可作為族語發展的另一個重要平台的傳播事業——原文會，掌理原民台與廣播兩個重要傳媒平台，其如何經營具有民族主體性的傳播事業？藉以二個平台發展族語，是第三節要闡述的。

## **第三章 生計：社會整合與原鄉產業**

### **第一節 都市遷移與職業分化**

### **第二節 回流原鄉的契機**

### **第三節 原鄉產業發展**

本章要探討 80 年代以來原住民族社會整合及生計變遷，以及都市原住民回流原鄉的可能性。首先，探討原住民族都市化，人口遷移、職業分化，甚至通婚逐年增加的趨勢等相關議題，近 30 年期間原住民族，以及各民族別的遷移趨勢與分布情況。在人口都市化以後的就業職業別的選擇及其收入分析。

其次，探討原住民族都市化的各項發展有限的情況下，如何重新思考原住民族生計的利基點，對原住民族發展有利。並依據〈工作權保障法〉相關規定公務機關僱（進）用原住民，彙整原鄉可能開拓的就業機會，吸引在都市生活困頓的族人回流原鄉的機會。

再者為探討近年政府推動原鄉部落產業的發展，包括溫泉經營、民宿及自然資源，以及配合民族或部落文化特色等整合型觀光產業，促進原住民族在地就業及生計經濟，促使原住民族產業與土地連結的生計思考模式。

本論文即是要透過這三條線索——身份、族語、生計，來瞭解原住民族的發展現況及方向；以及是否有利於原住民族發展等，作為本論文探討之要旨。







## 第一章 身份：作為原住民與原住民族

### 第一節 原住民身份認定

考古學研究發現，早在漢人移民以前就長住的南島民族原來就廣布於各地。…新石器時代以來的史前文化大部分是南島系民族的遺留，最早的「大坌坑」文化是的南島民族在公元前 2 千至 5 千年之間的具體表現(劉益昌 1996, 頁 65-68)。

從南島語言學研究來看，**李壬癸**教授認為，台灣最珍貴文化資產是台灣南島語言。南島民族遍佈於太平洋、印度洋的各島嶼，語言近一千種。台灣南島語雖只有二十種，確有二大特色：一為語言現象多樣性，二為保存許多古語特徵(李壬癸 2010, 頁 9)。從語言學的歷史比較方法 (comparative method) 可以根據後代的語言重建古語，可以上推 5 千、6 千年的歷史，所構擬的古南島語言及其各層次演變，可以推測台灣南島民族的起源地和各階段分化的歷史軌跡(李壬癸 2010, 頁 31)。

**Robert Blust (白樂思)** 1985 年所發表一篇論文：〈The Austronesian homeland: A linguistic perspective (古南島語族的祖居地：從語言學的觀點)〉，本論文從同源詞中含有各種動植物名稱，這些動植物在地理上的分佈只限於某個區域才有，檢驗這些之後，他認為台灣才是最適合古南島民族祖居地的各種客觀條件。太平洋地區的考古學者權威 **Peter Bellwood** 也認為考古學的證據也支持 **Blust** 的語言學證據：台灣是古南島語族的祖居地 (Austronesian homeland) 跟擴散中心 (dispersal)。由上述瞭解，從考古學與語言學研究推論，原住民族是南島語族，也是世居台灣的民族。

原住民族社會在國家進駐之前，以社或部落為其運作單位；各部落各據一方，過著燒墾游獵、捕魚的傳統生活。歷經外來政權統治，相繼以撫育、隔離、同化，討伐、綏撫懷柔等不同形式治理原住民族，改變其傳統生活面貌；社會文化也產生質的變化。

加拿大政治哲學家 **Will Kymlicka** 認為，在多民族國家裡，政治統治的過程正是主政優勢民族進行其「民族締造」的過程，優勢民族以「公民」此種普遍資格來整合境內所有民族的時候，正好促使優勢民族的文化普及全國(威爾金里卡助 (鄧紅風 譯) 2003, 頁 10)。使得原住民族無可避免的遭受政策性與強勢文化的衝擊，逐漸喪失其文化特質。

國家 (state) 一詞，在政治學中有時用來指生產資源所有者控制下的政府 (government)；**R.H.Lowie** 等人類學家則視其為自治 (autonomous) 村落、部落、

社區、或民族的同義詞。此外，人類學家認為，凡發展出中央集權制度，對居住在一定區域的人群可以施行最後的法律、行政及軍事權力，無論其文化或種族是否單純者，均可稱之為國家〔謝劍 芮逸夫 1989，頁 212〕。國家，是一種聯合組織或合成機構，這種聯合組織或合成機構可以對一定的領土及其在這塊土地上生活的居民行使最高權利〔Feliks Gross 著（王建娥等 譯）2003，頁 30〕，而原住民族往往也是非自願併入其政治體制內。歷代政權無論以何種依據或標準作區隔，皆凸顯原住民族相對於主體民族社會文化相異之事實。主要是在「我族」與「他族」之間，設限並使之制度化〔寧騷 1995，頁 378〕。

現代社會科學中所稱之身份（status），係指稱在同一個社會結構具有其他身份者之間的期待性相互行為。暗示此人在此制度中涉及權利義務力量及權威所被之地位〔唐美君 1989，頁 142〕。總言之，原住民身份註記，主要立基於文化差異及其特殊性而建制。身份的有效性，是因為法律對相關項目的規定，這些保護項目不再有效，族群身份就自然無用〔林欣宜 2005，頁 1〕。

荷蘭時代，雖無對原住民族加以分類，但以社名為統治管理單位；清國時代，則依漢化程度把原住民族區分為「熟番」與「生番」；後又依據居住地區分為「平埔番」與「高山番」；日治時代，則又稱為「蕃族」或「高砂族」。

民國時期，原住民身份認定，就是指官方（或國家）對個人是否具有「民族的」屬性的檢定工作。原住民身份認定是屬於「個人權」，一個有民族身份的人，必然是原住民族內某一民族的成員，是「雙重歸屬」〔林修澈 1999，頁 27〕。原住民身份註記政策形成，正象徵著原住民族被納入國家的一部分，作為行政政策給付的依據。

鑑於原住民族語言、生活慣習及其文化異於主體民族；又經濟、政治、教育發展相對於主體民族弱勢等情況下，政府基於拉近原住民族各項發展與主體民族之間的差距，實施不同或特殊政策。臺灣省政府為考慮原住民族社會文化的特殊性，參照日本時代的各種行政措施，擬定種種地方自治方案〔中央研究院民族學研究所 1983，頁 39〕。因而，〈身份認定標準〉明訂：「為輔導山胞需要」為目的，註記並規範其身份，成為國家實施特殊行政的基礎。對國家施政而言，也是其首要之工作；就某種意涵來說，原住民族自此納入國家行政體制的一部分。

## 一、原住民身份界定的變動：通婚與遷移的挑戰

國家或統治者的政策思維，影響日後原住民/族對自身民族文化的價值觀。文化差異在台灣歷代統治政權的殖民主義（Colonialism）的思維下，無不存在於原住民族政策裡，形塑原住民族負面的刻板印象。身份註記政策也在不同政權統

治的思維下，產生不同的作用〔謝世忠 1986，頁 14-25〕。

原住民身份認定政策，隨著台灣政治社會開放與民主化，以主政機關層級為劃分為依據，主要有二個時期，請參見下表：

表 1-1 原住民身份範圍及認定政策階段

省府時期		中央政府時期	
1983 原運 -----			
1994 第三次修憲 1996 原民會成立			
<b>1954-</b>	<b>1979-</b>	<b>1991-</b>	<b>2001-</b>
山地山胞	臺灣省 山胞身份認定標準	內政部 山胞身份認定辦法 <small>(經 1992/1994 修訂)</small>	原住民身份法
平地山胞			

資料來源：台灣山地建設協會印行《山地行政法規彙編》；《立法院議案關係文書》院總 1556 號 政府提案第 5084 號 (1994/11/12)；《立法院議案關係文書》院總 1722 號 委員提案第 2841 號 (2000/1/5)。

依主管政策層級來看，主要分為省政府（以下簡稱省府）主政和中央政府主政時期。省府時期，歷經較長的時間。1990 年前，原住民身份政策均為省府主政，省府主政時期可分為，一「山地山胞」（1954）與「平地山胞」（1956）身份分治時期；二兩者身份<sup>9</sup>合併於〈山胞身份認定標準〉時期。除了階段性法令依據不同之外，實質內容並無任何改變。

中央政府主政時期，也分為二個時期，一為自 1990 年內政部修訂省府版本所頒佈實施的〈山胞身份認定辦法〉，期間為配合修憲，修訂 2 次；二為 1996 年行政院原住民委員會成立，1998 年委託政治大學民族學系林修澈教授研究《原住民身份認定的研究》，經立法院審議通過後，並於 2001 年頒佈實施〈原住民身份法〉。

### （一）〈山胞身份認定標準〉的定義與問題

在 1945 年國民政府接收台灣初期，出現不同稱謂，如「蕃族」、「弱小民族」、「特殊國民」與「高山族」等，均指涉原住民族。1946 年的行政區改制工作沿用日本時期的「蕃地」，改制為 30 個山地鄉，設置山地特別行政區；原編入平地行政區的高山族，也同樣編入平地行政區，是現行原住民族行政劃分「山地」與「平地」的開端；同時依此註記山地與平地原住民二種行政身份至今。

<sup>9</sup> 山地/平地山胞身份認定合併為一的行政命令。

臺灣省政府雖於 1947 年通令「高山族」改稱為「山地同胞」，但並未加以說明其實質內涵。至 1954 年 2 月 9 日公布「山地同胞」的範圍〔臺灣省政府民政廳，頁 165〕，是最早定義原住民身份的文件：

- 1 查現住山地區域內有 12 萬餘人口中有 3 萬 3 餘人之平地人，此項平地人中尚有部分與山地同胞有血親姻親收養認領准正等關係，判別山胞亦為平地人，時生困難，易起糾紛。
- 2 茲規定法令上所謂「山地同胞」之範圍如次：「凡原籍在山地行政區域內，而其本人或父系直系尊親屬（父為入贅之平地者，從其母），在光復前日據時代戶籍簿種族欄登載為高山族（或各族名稱）者，稱為山地同胞。

由內容來看，明顯看出以下現象：一為顯示當時已有不少平地人居住在原住民族地區，且與原住民互動頻繁，甚至有血親、姻親、收養認領等之關係，而有因通婚當事人及其所生子女身份歸屬，以及認領、收養關係等之身份歸屬問題產生；二為認定標準採父系。若夫為平地人入贅，從其母則可取得原住民身份；三為針對「山地同胞」範圍，可依據「日據時代戶籍簿種族欄登載為高山族（或各族名稱）者」取得原住民身份；四為「山地同胞」範圍，尚不包含平地原住民。

而〈臺灣省平地山胞認定標準〉於 1956 才頒訂，<sup>10</sup>做為認定「原編入平地行政區內的高山族」，亦即平地原住民身份的依據。根據條文內容來看，取得平地原住民身份，同樣依據日本時代戶籍調查簿登記為「高山族」者，且必須居住在平地行政區內；其次，明訂山地山胞與平地山胞結婚，其所生子女依父系取得身份。也顯示山原與平原通婚的現象，以及明訂依父系為準則。

由此瞭解，早期身份認定的問題，主要產生於通婚、遷徙等之因素。惟此時期，雖政府頒佈「山地同胞」範圍，但尚未建立明確的認定原則。尤其平原身份，經常有漏登、拋棄等情事發生，嚴重威脅其身份及其相關權益。

根據臺灣省臨時省議會高贏清<sup>11</sup>議員於第 3 屆第 3 次大會提案：「建議政府再辦平地山胞登記，以免遺漏案，送請省政府參考」〔臺灣省臨時省議會 1958〕。顯示平地山胞身份登記有嚴重漏登的情況發生。

從省府函文：「臺灣省政府 45 年 10 月 3 日（肆五）府民一字第 109708 號令略以：居住平地行政區域內，其原戶口調查簿記載『高砂族』者，於 45 年 12 月 31 日止，向當地鄉公所登記為『平地山胞』。」〔立法院公報 1989，頁 61〕之內容來看，確有待商榷之處：一為其設定登記期限明顯急促；二為完全沒有預留宣導

<sup>10</sup> 在頒訂「臺灣省平地山胞認定標準」之後，1959 年制訂「輔導平地山胞生活計畫」。

<sup>11</sup> 為臺灣省臨時省議會第 2-3 屆議員，平地山胞身份。

期。整體而言，似乎未考量或便利人民，而喪失身份登記的機會。也由此瞭解，山地與平地原住民身份是分屬兩種「標準」認定；平原身份由於採登記方式，遭遇的問題比山原要多。

省府由此回應此提案，分別於在 1957 年 5 月 10 日、1959 年 4 月 7 日，以及 1963 年 8 月 21 日，3 次發布補辦「平地山胞」登記的命令。均有發文給「各縣市政府（局）」並刊載於臺灣省政府公報，且內容均提及「近據部份縣市請求以尚有部分平地及山地區平地山胞，因各種原因未能及時申請登記及未辦理平地山胞登記。此亦顯示，至 70 年代中期之前，政府至少發佈 3 次重新補登平原身份的時間。

其次，是有關拋棄原住民身份問題，高贏清提案：「建議政府對於不欲登記的平地山胞者，應准予放棄並載明，以免爾後發生糾紛；建議民政廳飭令地方政府不必限制登記期間，以便歸僑，隨時補辦。」〔臺灣省臨時省議會 1958〕。顯示平地原住民有「不欲登記」之情況，且主張尊重其個人意願，「准予」拋棄，但須明載。同時也主張補登不要限制登記期限以便民之建議。

由此瞭解，原住民身份認定分屬於山地/平地原住民兩種認定標準；其次，主要依據日本時代原戶籍登載為高山族者；再者，採父系原則。（除非平男入贅原女，從其母）；最後，由於平原身份採登記制，遭遇到的問題比山原還要複雜。

因此，雖然已分別訂定〈身份認定標準〉，但對於「山胞」一詞定義及範圍仍有疑慮。從省府令各縣市政府函文轉達：「考選部釋復臺灣省暨台北市公職候選人資格檢覈規則第 9、10 條所稱之：山胞係指平地山胞與山地山胞而言。副知本會。」〔臺灣省政府 1967〕可以感受到，當時對於「山胞」定義及範圍仍處於不明確的事實。

由於長期原住民身份定義或範圍不甚明確，且因行政措施不周延而喪失登記時機等問題頻仍，影響原住民權益甚鉅。為能使認定標準更為完善周延，1979 年 7 月 30 日省府民政廳簽：「為辦理輔導山胞工作之需要，擬訂『臺灣省山胞身份認定標準』草案」，經決議通過。旋即於 1980 年公布〈臺灣省山胞身份認定標準〉（以下簡稱身份認定標準），共 6 條。主要把二種認定標準整合於一個行政命令來規範，以確立「山胞」範圍及其相關認定依據。

〈身份認定標準〉明訂：「山胞係指山地山胞與平地山胞。」進一步分述：「山地山胞，光復前原籍在山地行政區域內，戶籍登記簿登記其本人或直系尊親屬為山胞各族名稱者。」；「平地山胞，光復前原籍在平地行政區域內，戶籍登記簿登記其本人或直系尊親屬為山胞各族名稱者。經當地鄉鎮縣轄市區公所申請登記為

平地山胞有案者。」惟兩者不同之處，在於平原須經申請登記程序才能取得身份。自此，原住民身份定義及範圍，大抵在此次確立。更明確保護原住民身份，及保護其享有的各種權益政策。這對於日後隨著台灣社會變遷下的原住民族社會，具有深遠的影響。

從原住民族人口分佈之變遷來看，80年代開始，原住民族人口遷移都市逐年增加的趨勢；通婚現象也日益增加，衍生通婚當事人及其所生子女等諸多身份歸屬問題。

從彙整 90 年代時期，省府廳處機關釋示的相關案例〔台灣省民政廳 1982，頁 121-128〕，來瞭解此時期有關原住民身份的問題。請參見下表：

表 1-2 省府階段：原住民身份問題釋示案例

問題	釋示案例	處理單位
山胞範圍	「山地山胞」與「平地山胞」之分疑義 (1982)	民政廳
取得、喪失	核釋「臺灣省山胞身份認定標準」第 5 條規定之疑義 (1983)	民政廳
通婚	山胞女子與平地 (院轄市) 男子結婚，其結婚登記申請書應送受理地區公所或原籍地鄉鎮 (市) 區審核疑義 (1983)	民政廳
	山胞女子招贅平地男子所生子女身份疑義 (1983) 山胞男子與平地女子婚姻關係消滅後，其身份認定之疑義 (1983) 釋示山胞女子招贅平地男子所生子女從父姓之山胞身份認定疑義 (1983) 釋示山胞女子嫁與平地人，如其夫死亡後，其身份是否恢復為山胞疑義 (1984)	省政府
錯漏登記	鄉公所無申請登記資料，可否補辦登記無山地山胞 (1981)	警務處
	釋示有關山胞身份認定，戶籍記載錯誤更正疑義 (1984)	民政廳
拋棄	山胞申請放棄山胞身份，應具何種條件及其辦理程序 (1982)	省政府
保留地	山胞保留地之繼承移轉，應依照民法有關規定辦理，與山胞身份認定標準並無發生關係 (1984)	民政廳
優待問題	釋示有關山地各項優待問題疑義 (1983)	民政廳

資料來源：台灣省山地建設協會印行《山地行政法規彙編》1985。

從彙整表可瞭解，山胞身份認定問題包括：山胞範圍、取得或喪失、婚姻關係、錯漏登記、拋棄身份、保留地關係，以及優待等問題。在處理單位也看出，主要由省民政廳，極少為省政府和警務處。

在各項原住民身份問題裡，以通婚產生的問題最多，包括「因山胞女子招贅平地男子所生子女身份認定與從父姓問題」、「山胞男子與平地女子婚姻關係消滅後，身份認定問題」；以及「山胞女子嫁與平地人，如其夫死亡後，其身份是否恢復為山胞身份」等相關問題。由此顯示，原女子與平男通婚情形不少；因而產生因通婚而喪失原住民身份的事實。

然就認定原則來看，根據林修澈針對省府時期第3條各款(林修澈1998,頁133)，涉及通婚家庭及其所生子女身份歸屬之相關問題提出：均採「家族主義」概念來運作。更於第3條第3款明訂「所生子女從母姓者為山胞，從父姓者或經戶籍登記後再變更從母姓者，不取得山胞身份。」，除家族主義之外，並輔以姓氏繼嗣原則。可說是進一步加強保護家族主義的作法。

從省府時期〈身份認定標準〉客觀條件來看，其處於行政命令位階，以及無專責機構處理等情形，均對保護原住民身份有潛在不利因素。原住民身份認定問題的複雜與棘手層出不窮，也正凸顯本認定「標準」，已無法因應原住民族社會變遷所產生的問題。不過就整體而言，相關規定的精神主要以「家族主義」概念在運作。

即便〈身份認定標準〉實施數年，仍有「山地山胞」與「平地山胞」之分疑義〔台灣省民政廳1982,頁128〕的情勢發生。顯示尚有行政程序或作業方面的困惑或不確定之處。

鑑於〈身份認定標準〉之客觀條件，仍有不盡完善之虞，無法確立身份保護機制，省府於1986年「山地行政檢討會議」也適時的提出討論，民政廳依決議研議〈身份認定標準〉修正草案。經各方研商後，提省府第1879次委員會議決議：「本標準內容涉及法律基本體系，由臺灣省政府訂定單行法規予以規定，似有未妥，故本標準暫緩修正並建請中央以法律定之。」〔立法院議案關係文書1990,頁257〕。因而於1987-1988年期間，3次函報中央立法，報送內政部同意核備。<sup>12</sup>由此顯示，提升主管機關和〈身份認定標準〉之層級，及修訂不合時宜的相關條文等，以為各方之共識。

<sup>12</sup> 第1次於1987年3月4日、第2次於1988年1月29日、第3次於1988年5月23日。

## (二) 修憲正名運動對於民族發展與身份認定的思考

1980 年代以來，台灣政治社會民主化運動及原住民族運動過程，出現了國家與社會關係調整的契機。1987 年終於結束長達近半世紀的戒嚴時期。國家與社會關係變遷，主要分為三個階段：契機：解嚴前後社會力的集結（1980-1987）；轉折：「後蔣經國時代」的不確定性格（1988-1989）；沉潛：社會與國家關係的解構與重組（1990 年代）〔蕭新煌 1996，頁 355-366〕。透過民間與政治菁英反政治的勢力，開啟與國家的對話，試圖集結社會力量，迫使國家面對長期積壓的社會力量。

80 年代初原住民族運動興起，1992 年開始，原運密集發動「憲法原住民條款」街頭抗爭。1994 年第 3 次修憲，原住民族修憲運動要求國家對於原住民族之土地及自治權，應予立即保障，中央政府應設立原住民族部會級之專責機構等納入憲法的條文。將〈憲法〉條文中之「山胞」正名為「原住民」。此次促使李登輝總統接見原住民代表及各族代表，提出原住民正名，以及希望在條文說明欄內加註九族名稱之訴求。<sup>13</sup>

1996 年底國會全面改選經過一場政治改革運動，史稱「二月政改」，<sup>14</sup>順利成立了行政院原住民委員會（以下簡稱原民會），<sup>15</sup>使原運達到最蓬勃的階段，不僅帶動各項政策推進，同時確立原住民族政策主體性。

1997 年第 4 次修憲過程中，訂定了〈憲法增修條文〉第 10 條第 9 項：「國家肯定多元文化，並積極維護原住民族語言文化」、第 10 條第 10 項：「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。」所主張的正是原住民族集體發展權，亦即民族權。

原住民條款承認「原住民族」，以原住民族為對象，保障的語言文化、政治參與、土地經濟、社會福利等事項，故憲法增修條文第 10 條第 9 項、第 10 條第 10 項原住民條款，亦為原住民族的「民族權」在憲法上的基礎〔黃鈴華（伊萬納威）2004；夷將拔路兒 2008〕。至此，原住民族政策思維從個人權朝向民族集體權方向發展。

1994 年原住民族正名運動，就要求政府將憲法中「山胞」正名為「原住民」，

<sup>13</sup> 於 1994 年 5 月 14 日下午，李總統於總統府親自接見。

<sup>14</sup> 二月政改，係由第三屆立委蔡中涵與瓦歷斯貝林與在野黨（民進黨和新黨）合作進行政治改革運動的過程。詳見黃鈴華（伊萬納威）《原住民族運動的國會路線》政大民族學系碩論（2004）。

<sup>15</sup> 1996 年成立之初，囿於《憲法》無原住民族一詞，經增訂〈憲法增修條文〉，明訂第十條原住民相關內容，於 2002 年組織名稱修正為行政院原住民族委員會。



目的是要在憲法中彰顯原住民族是台灣「原來的主人」的地位；1997年引進聯合國有關原住民「族」的概念，憲法增修條文納入「原住民族」，突顯台灣擁有許多不同的民族，而「原住民族」為一集體稱呼，有共享集體權的意涵。在現行法規中，「原住民」指涉的是個人，「原住民族」指涉的是群體〔夷將拔路兒 2013〕。

內政部<sup>16</sup>於 1991 年 10 月 14 日以院總第 984 號，政府提案第 4179 號，函送立法院〈山胞身份認定標準〉〔立法院議案關係文書 1991，頁 41-47〕。其主旨明示：「『山胞身份認定標準』業經本部於 1991 年 10 月 14 日發布，並自 1991 年 10 月 14 日施行。」；1992 年 3 月，以〈山胞身份認定標準〉其適用範圍經內政部核復「現行山胞行政法令規章，均一體適用，以切實保障山胞各項權益。」；旋即，省府法規委員會簽民政廳擬廢止「臺灣省山胞身份認定標準」案。自此，省府〈山胞身份認定標準〉正式轉由內政部頒佈實施。

內政部實施〈身份認定辦法〉以來，提出 2 次修正案均與原住民族修憲正名運動背景息息相關。第 1 次於 1992 年提出修正案；第 2 次則是 1994 年，為配合第三次修憲明訂「原住民」，把有關「山胞」一詞的相關法令規章配合修正。

首先，比較法源方面，內政部版依據〈憲法增修條文〉第 1 條第 1 項第 2 款、第 2 條第 1 項第 2 款暨〈山胞保留地開發管理辦法〉第 4 條第 2 項規定：「...山胞身份認定標準由中央主管機關定之」，為因應當前山胞社會變遷之實際需要，落實保障山胞權益，研訂本標準。」與省府版「以輔導山胞需要」比較，確實提升〈憲法增修條文〉為法源依據。顯示原住民族憲法運動實質影響其法源依據層級。

其次，比較條文文字使用，省府版以「山地/平地」稱原住民與非原住民；而內政部版則以「山胞/非山胞」。前者較具地理環境之意涵；而後者則較凸顯「山地地區同胞」的概念，這也常引發平地原住民自嘲自己是「平胞」而非「山胞」。再者，內政部版有增列的「山胞種族」一詞，係指台灣光復前戶口調查簿種族欄登記為「生」或「高砂族」者。筆者認為「山胞」與「種族」<sup>17</sup>分別是行政身份與人種體質二種意涵結合的稱謂。而省府版則無「山胞種族」一詞。

從政策法源和條文內容文字明顯不同之外，第 3 條至為關鍵，不僅改變幅度甚大，更為長期致喪失原住民身份的相關規定進一步解套。

針對第 3 條之內容，主要明訂通婚當事人及其所生子女身份認定問題；以及

<sup>16</sup> 內政部函台（80）內民字第 8072256 號函。

<sup>17</sup> 種族一詞，是屬於體質人類學和生物學範疇。種族、語族及民族三者互相有關，但並非一樣，各有其領域及範疇。

收養關係身份認定問題等。其修訂內容主要有兩個部分，一為「修訂條文」；二為「增列條文」。請參見下表：

**表 1-3 內政部針對第 3 條增列與修訂條文內容**

修訂條文	山胞女子嫁與非山胞男子，其山胞身份不喪失。
	山胞女子招贅非山胞男子為夫，贅夫不取得山胞身份，其所生子女取得山胞身份。
	山胞男子入贅非山胞女子，其山胞身份不喪失。
	山胞為非山胞收養者，其山胞身份不喪失。
增列條文	山胞男子與山胞女子結婚，其所生之子女，取得山胞身份。
	但母無兄弟，約定從母姓者，取得山胞身份。
	但約定從父姓者，取得山胞身份。
	但養父母無子女者，其養子女以一人為限，取得山胞身份。

資料來源：《立法院議案關係文書》第 984 號 政府提案 4179 號 (1990/11/16)；《立法院議案關係文書》第 984 號 政府提案 4179-1 號 (1992/10/17)。

省府時期之規定，通婚部分，除了原住民女子（下簡稱原女）招贅平地男子（以下簡稱平男）為夫時，不喪失原住民身份外，只要原女嫁平男或原男入贅平女，都喪失原住民身份。至內政部版修訂以後，上述喪失原住民身份之規定，包括原女/平男與平女/原男通婚，不論是嫁與或入贅，均不喪失原住民身份。若原女招贅平男為夫時，原女不喪失原住民身份之外，明訂贅夫不取得原住民身份，但其所生子女取得原住民身份。

「增列條文」部分，主要是配合〈民法〉相關規定所增列之。依〈民法〉第 1059 條，原女與原男結婚，所生子女取得原住民身份；配合〈民法〉增列，「原女嫁與平男時，但母無兄弟，經約定從母姓者，則取得山胞身份」；以及「原男入贅平女時，經約定從父姓者，取得原住民身份。」，前者是「但母無兄弟，經約定從母姓者」；後者「經約定從父姓者」取得原住民身份。固然首次放寬從母姓的規定，但出現男女不平等的情況。不過就整體而言，法律演變有走向男女平等主義的雙系認定的趨勢〔林修澈 1998，頁 133〕。

至於有關收養問題部分，規定原住民為平地人收養時，則喪失原住民身份。至內政部版修訂以後，收養規定，原住民為平地人收養時，不喪失原住民身份。又「增列部分」依〈民法〉第 1077 條規定增列：「...但養父母無子女者，其養子女以一人為限，取得山胞身份」。此增列內容令原住民族感到憂心與不安，政府制訂過程或許認為與前條文一樣配合〈民法〉增列，但其卻嚴重忽略原住民族社會實際遭遇到「不肖人士」為取得保留地，處心積慮取得原住民身份的事實，而實際上是威脅到原住民身份權益問題。

此項規定實施一年以來，受到原住民社會意見紛歧，並且深受原住民立委關注，認為「似開啟非山胞取得山胞身份之途徑」〔立法院議案關係文書 1992，頁 93〕，恐影響原住民的各項權益。時局顯現為資源利益、保留地等緊密相扣，對有心人士而言，只要設法取得原住民身份，就可以享有與買賣保留地之資格。

鑑於此，原住民警覺到此例一開，利用「合法」取得「不法」利益之嫌，因而，在施行一年後，原住民立委在國會上監督與問政下，翌年即刪除此內容。筆者認為，這樣的修正關閉了非血統主義而取得原住民身份的途徑，對於無親生子女之山胞父母，確有不近人情與公平之虞。

此外，值得討論的是，平原住民身份認定爭議與早期錯漏登記<sup>18</sup>等問題之相關規定：「需向當地鄉（鎮、市、區）公所申請登記為平地山胞有案者」、「需檢具足資證明本人具有原住民身份之文件」。前者規定主要原因在於原居於平地行政區平地原住民，與非原住民混居多年，身份認定極為不容易；甚多遷移都市後的族人們，向戶政單位登記時，卻被戶政單位刪除其「平地山胞」身份，改為「一般區域」身份，而向原運組織陳情的案例〔台灣原住民族權利促進會 1987，頁 103-104〕。

又如阿美族、卑南族屬母系社會，與當時〈民法親屬篇〉規定迥異，導致衍生平地原住民身份認定問題之爭議或困擾，因此才明訂「需向當地鄉鎮市區公所申請登記」，釐清平地原住民身份。仍有眾多平地原住民因故未及時登記規定時效期間內辦理，而未取得平地山胞身份；加之人口移動頻繁，辦理戶籍登記時有錯漏或其他原因，未能登記山胞身份者，由此顯示，早期漏登之嚴重，以及原住民取得身份的重要性。

由上述瞭解，固然該〈身份認定標準〉法源依據提升至〈憲法增修條文〉，但就實質面來看，不論其法源依據是高或低階層，其本質上均在規範原住民身份原則與保障原住民享有的各項政策權益。以此精神為基礎，事實上省府與中央內政部版並無相異之處。

第3條文增修訂條文，為長期喪失原住民身份解套，解決長期所產生的問題，因應了原住民族社會的需求，但另一層面問題則在於政府為了配合台灣法律基本體系，而未盡考量原住民族社會文化的特殊性，看似解決原住民身份認定問題，實際上卻仍存在著威脅民族發展的因素。綜合其認定原則，仍依循省府時期以「家族主義」，並輔以「姓氏繼嗣原則」概念來制訂。

<sup>18</sup> 台灣省政府號令：「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，但須於四十五年十二月三十一日指向當地鎮鄉市區公所登記審核無誤後，始取得平地山胞身份。」

台灣修憲運動終於在第 3 次修憲明訂「原住民」一詞，確立了原住民在〈憲法〉的地位。此為內政部「山胞身份認定辦法」第 2 次修訂案的主要原因與目的。

1994 年修訂〈身份認定辦法〉為配合〈憲法增修條文〉第 1 條第 1 項第 2 款、第 3 條第 1 項第 2 款及第 9 條第 7 項等條文之規定〔總統府 1994〕，於 1994 年 10 月 24 日函文至立法院，修正為「原住民身份認定標準」〔內政部 1994〕；以及針對條文內容有關「山胞」二字一併配合修正為「原住民」三字〔立法院議案關係文書 1995，頁 130〕。

省府也函文：「為配合〈憲法增修條文〉「山胞」修正為「原住民」，有關戶口名簿內「山胞」身份戳記及相關規定，請依內政部函示規定辦理」。通令修訂相關法令「山胞」，改為「原住民」。

「原住民」一詞入憲，給予長達數十年的原住民正名運動最大的激勵，也是國家首次回應原住民族運動的訴求。惟遺憾的是〈憲法〉仍維持區分山地與平地原住民二種行政身份，是正名運動未盡之心願。

不過，雖改由中央頒佈實施，但該〈認定辦法〉仍屬於行政命令位階。為當時原運街頭抗爭壓力，關心原住民身份保障問題仍存在許多疑慮，尤其原運修憲運動民族集體權思潮的推進，推促國家應落實於各項政策的期望也日益提高。以 1996 年底成立的行政院原住民委員會推向最高顛峰。也由此甫成立的原民會，第一個推出的法案就是〈原住民身份法〉。希冀能進一步以法律保障原住民身份及其各項權益。

## 二、民族發展論點的攻防：反應在〈原住民身份法〉的立法過程

1983 年原運興起；90 年代的〈憲法〉原住民族條款運動；以及 1996 年成立原民會等，均是影響與促成原住民身份認定法制化的背景及因素。

原住民身份認定政策的重要性，與其背後享有各項權益與資源有極密切關係。「山胞身份之認定，與山胞之選舉、升學、稅負及山地保留地之取得等權利義務之關係甚鉅」〔立法院公報 1989，頁 69〕；「認定原住民身份，保障原住民權益」等，〔行政院原住民委員會 1998，頁 33〕。都明白揭示，原住民身份與其享有之權益之間的關係。

雖然內政部二次修訂〈身份認定辦法〉，但終究是屬於行政命令，早期相關研究也指出，原住民身份以及有關的政策措施，實際上都不具正式法律地位，一旦環境或社會情勢有所變動時，則引起爭議〔中央研究院民族學研究所 1987，頁 12〕。

這也是促使原住民立委關注原住民族政策包括身份認定政策法制化的主要原因。

80年代末期及90年代初期間，是原運最興盛階段，**高天來（馬賴古麥）**首位提出〈台灣原住民身份認定標準〉的質詢。從其質詢稿內容來看，雖然當時還未正名，但其深感知原運憲法運動促成正名的趨勢。因此其提出五點理由：「（一）本標準內容涉及台灣原住民身份及權利義務之重大事項，依〈中央標準法〉第5條第2項規定應由中央以法律定之；（二）本標準僅適用省行政區域之原住民，為使設籍於北、高二市之原住民身份認定有同一標準。（三）〈戶籍法〉尚無辦理原住民身份登記之規定，似有不妥。（四）〈原住民身份認定標準〉乃一切輔導原住民族政策之基礎，如何保障原住民權益。（五）〈山胞保留地開發管理辦法〉第4條規定，〈山胞身份認定標準〉由中央主管機關定之」〔立法院公報1990，頁160-161〕。其論點提示原住民各項權益的基礎在於確保原住民身份；若不以法律訂定之，則無法保障原住民權益。

同時，**華加志**進一步提案〈台灣地區原住民身份認定條例草案〉〔立法院議案關係文書1992〕。且具體提示原住民身份與各項權益，諸如〈山胞保留地開發管理辦法〉、「臺灣省地方醫護人員養成計畫」、「山胞子女升學優待加分措施」與〈選罷法〉原住民保障名額等政策，關係極為密切。並且指出，行政命令位階的「認定標準」，無法保障原住民族權益，建議政府應以血統主義精神，重新訂定原住民身份認定條文，及重新訂定過去不合理的相關規定。惟後續並未進入實質審查，提案僅流於呼籲性質。

其次，同樣受到關注的認定議題為「通婚子女身份」與「父母雙系認定」等問題，高揚昇<sup>19</sup>及徐慶元<sup>20</sup>都有相關質詢，請參見下表：

表 1-4 通婚子女身份認定 質詢內容

立委	質詢內容要點	摘要說明
高揚昇	原住民與非原住民結婚所生子女身份認定以男性為主之規定，要求儘速研擬放寬〈原住民身份認定標準〉〔立法院公報1998，頁181-182〕。	1 此項規定是原住民人口消失一半的原因。 2 未考量以母系社會為主的民族 3 應採從寬原則認定。
徐慶元	內政部制定之〈原住民身份認定標準〉，有違憲法男女平等：損害原住民保留地的繼承權〔立法院公報2000，頁129-130〕。	1 以父系主，母系為輔，違憲。 2 尊重二分之一原住民血統。 3 婚生子女姓氏採夫妻協議制。

<sup>19</sup> 高揚昇為山地原住民立委，泰雅族，國民黨。立委任期為第3-4屆。

<sup>20</sup> 徐慶元為平地立委，台東人，國民黨。立委任期為第四屆。後來當選台東縣長。

由上表來看，**高揚昇**與**徐慶元**質詢內容主要為：原住民與非原住民結婚所生子女的身份認定問題。根據 1990 年內政部統計，通婚比例逐年增加的趨勢，且原女嫁平地男，又比原男娶平地女的比例多。使得原住民人口未見成長，因而提出「尊重二分之一原住民血統」的質詢內容。二者皆主張應修訂以單一父系認定之規定，在男女平等的基礎上，能以父母雙系認定通婚家庭所生子女。可以說是自訂定「認定標準」以來，首度提出雙系認定的主張。

由此瞭解，原住民立委基於原住民族社會實際遭遇到的困境與反應，提出相關問政，凸顯「認定標準」若不提升為法律位階，仍持續威脅原住民身份及其相關權益之問題。因此，提升原住民身份政策層級，以法律保障原住民身份，才是根本作法。

### (一) 原民會的立場：家族主義

原民會一方面受到〈行政程序法〉第 150 條規定：「...法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」；以及中央法規標準法第 5 條規定：「有關人民權利、義務事項應與法律訂之」之規定，在在皆顯示原住民身份認定政策必須朝向法制化之趨勢。

1998 年底委託國立政治大學原住民族語言教育文化研究中心<sup>21</sup>主任**林修澈**教授研擬「原住民身份認定的研究」，以期透過學者從學理基礎釐清現行〈原住民身份認定辦法〉。同時也透過當時的專任委員之一**馬賴古麥**委員擔任「全國原住民身份認定」分區座談會召集人，廣納原住民族社會各方意見，期使制定工作更為周延。以做為「行政院版」〈原住民身份認定條例草案〉的基礎。

自 2000 年初開始，原住民立委分別提出〈原住民身份法草案〉包括，**楊仁福**等〈原住民身份法標準〉(以下簡稱楊版)[立法院議案關係文書 2000]、**章仁香**、**林春德**、**曾華德**共同提案人等〈原住民身份法草案〉(以下簡稱章版)[立法院議案關係文書 2000]、**巴燕達魯**、**戴振耀**、**陳其邁**共同提案等〈台灣原住民族族群及身份識別法草案〉(以下簡稱巴燕版)[立法院議案關係文書 2000]，以及**瓦歷斯貝林**等〈原住民族身份識別法草案〉(以下簡稱瓦歷斯版)[立法院議案關係文書 2000]之版本。立委計有 4 個版本，加上**行政院(原民會)版**(以下均以行政院版)，計有 5 個版本。請見下表：

<sup>21</sup> 該中心為政大校級研究中心，已於 2002 年起，更名為「原住民族研究中心」，簡稱「原民中心」。

表 1-5 「原住民身份法」各版本提要一覽表

提案立委	法案名稱	提要內容
楊仁福	原住民身份認定法標準草案	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 原住民女子嫁與非原住民男子其所生子女不取得原住民身份問題。</li> <li>2 〈身份認定標準〉為皆為行政命令，位階過低。為其他法律所規範。</li> <li>3 主張以「血統主義」之精神為原住民身份認定的標準。</li> </ol>
章仁香	原住民身份法草案	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 該「標準」屬於行政命令；人民權利義務之事項，應以〈中央標準法〉第 5 條第 2 款規定，以法律定之。</li> <li>2 現行「標準」有違憲法男女平等之規定，並未考慮其他民族為母系社會。</li> </ol>
巴燕達魯	台灣原住民族族群及身份識別法草案	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 原住民「族群」及個人身份應以法律規範。族群識別至今尚無任何法令規範。</li> <li>2 現行「標準」有違〈憲法〉男女平等之規定，侵犯文化與人權。</li> <li>3 「山地原住民」與「平地原住民」之劃分毫無學理依據，亦不符原住民族自我認同。</li> </ol>
瓦歷斯貝林	原住民族身份識別法草案	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 現行「標準」不僅沒有法源依據，條文內容充斥父權主義。</li> <li>2 延續「山原」與「平原」不當區隔。</li> <li>3 應符合〈中央標準法〉有關人民權利義務之事項應以法律定之。</li> </ol>
行政院	原住民身份認定條例草案	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 現行〈身份認定標準〉為行政命令，應提昇為法律定之。</li> <li>2 原民會二年前，即展開相關研擬工作包括： <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 馬賴古麥專任委員成立專案小組，召開全國分區座談會。</li> <li>(2) 委託政大林修澈教授進行研究。</li> </ol> </li> <li>3 配合兩性平權觀念，將身份認定予以放寬。</li> <li>4 比較三版本，技術性大致相同，精神與作法也一致。</li> </ol>

資料來源：《立法院議案關係文書》第 1722 號 委員提案 2841 號 (2000/1/5)；《立法院議案關係文書》第 1722 號 委員提案 2935 號 (2000/4/19)；《立法院議案關係文書》第 1722 號 委員提案 2980 號 (2000/5/17)；《立法院議案關係文書》第 1722 號 委員提案 3034 號 (2000/6/3)；《立法院議案關係文書》第 1722 號 政府提案 7348 號 (2000/9/23)。

進入審查之前，由於「巴燕版」<sup>22</sup>與「瓦歷斯版」分別透過修正動議方式提案；且二者均把「個人」與「民族」二種身份認定規範併入同一個法案，而未完成一讀。因此，最後立委版本有「楊版」、「章版」。至於「行政院版」方面，則因未及時送交立法院與立委版本審議併案審查，<sup>23</sup>立法院內政及民族委員會只好先針「楊版」與「章版」進行審查，<sup>24</sup>並完成一讀。經 5 個月後，行政院版草案才送請立法院審議，併案審查〔立法院公報 2001，頁 449-466〕。

綜合各版的提要說明，大致有二點已具共識：（一）認為現行「認定標準」屬於行政命令，由於位階過低，因而常受到其他法律所規範；同時認為原住民身份取得與喪失事項，始取得原住民權益或優惠政策受益對象之資格，是屬於「人民權利義務之事項」，應依〈中央標準法〉第 5 條第 2 款明訂之：「以法律定之」。應提昇現行〈身份認定辦法〉為法律位階，才能確保原住民權益。（二）現行〈身份認定辦法〉之精神充斥著父權主義，有違〈憲法〉男女平等之規定；一方面未考慮原住民族有父系與母系社會之差異；一方面原女嫁與非原男所生子女，因僅以父系認定而無法取得原住民身份，因此必須修訂僅依父系認定，才能取得原住民身份之不合理規定。因此主張採「父母雙系」血統主義認定，採從寬原則認定等之共識。

比較「楊版」、「章版」、「行政院版」<sup>25</sup>條文內容，立法院第一次併案審查會議〔立法院公報 2000，頁 333-334〕，大致而言，理念趨於一致，惟差異性，主要內容：（一）原住民與非原住民結婚所生子女身份之認定；（二）收養非原住民得否取得原住民身份。

根據林修澈研究檢視 1980 年省府主政時期及 1991、1992 及 1993 年等內政部主政的幾次版本，針對〈身份認定標準〉第 3 條有關「通婚家庭子女取得原住民身份與否」各種問題〔林修澈 1998，頁 129-133〕，認定原則比較研究，請參見下表：

<sup>22</sup> 巴燕版，主要是民進黨團對該法的制訂意見。

<sup>23</sup> 分別於 2000 年 9 月 16 日、10 月 13 日函送至立法院，不過，2 次皆退回程序委員會重新提出。

<sup>24</sup> 於 2000 年 5 月 10 日審查，不過立法院有邀請行政院原住民委員會主委華加志備詢，但因故無法出席，則有副主委孫大川備詢。

<sup>25</sup> 雖然行政院尚未函送立法院審議，不過備詢前，行政院原民會已函送至行政院院會審查，對草擬的法案也有一定程度的掌握，事前也把楊、章與原民會三版本條文進行對照。



表 1-6 通婚家庭子女身份歸屬問題 歷次認定標準比較

問題	年	規定	認定原則
第 3 條第 1 款/第 2 款  原住民女子嫁與平地男子其子女是否取得原住民身份	1980	所生子女不取得山胞身份。	家族主義
	1991	所生子女不取得山胞身份。	家族主義
		但母無兄弟，約定從母姓，取得山胞身份。	姓氏繼嗣原則
	1992	所生子女不取得山胞身份。	家族主義
		但母無兄弟，約定從母姓，取得山胞身份。	姓氏繼嗣原則
	1994	所生子女不取得山胞身份。	家族主義
但母無兄弟，約定從母姓，取得山胞身份。		姓氏繼嗣原則	
第 3 條第 3 款  平地女子嫁與原住民，其子女是否取得原住民身份	1980	其所生子女為山胞	家族主義
	1991	其所生子女為山胞身份。	家族主義
	1992	其所生子女為山胞身份。	家族主義
	1994	其所生子女為山胞身份。	家族主義
第 3 條第 3 款/第 4 款  原住民男子入贅平地女子，其子女是否取得原住民身份	1980	所生子女不取得山胞身份。	家族主義
	1991	所生子女不取得山胞身份。	家族主義
		但約其從父姓者，取得山胞身份。	姓氏繼嗣原則
	1992	所生子女不取得山胞身份。	家族主義
		但約其從父姓者，取得山胞身份。	姓氏繼嗣原則
	1994	所生子女不取得山胞身份。	家族主義
但約其從父姓者，取得山胞身份。		姓氏繼嗣原則	
第 3 條第 3 款  平地男子入贅原住民女子，其子女是否取得原住民身份	1980	所生子女從母姓者為山胞，從父姓者或經戶籍登記後再變更從母姓者，不取得山胞身份。	家族主義
			姓氏繼嗣原則
	1991	其所生子女為山胞身份。	家族主義
	1992	其所生子女為山胞身份。	家族主義
1994	其所生子女為山胞身份。	家族主義	

資料來源：林修澈《原住民身份認定的研究》台北：行政院原住民委員會，1999。

「家族主義」，意指對於家庭或家族抱持強烈的價值認同，也因此而強調家庭或家族的倫理，並以之作為社會生活的普遍倫理主軸。家族主義社會並不僅只將家庭倫理作為家庭生活的指引，而且是作為全面生活的指導倫理。行動者優先考慮自己的家庭成員身份，並因此優先以家庭的利益為個人行動的目標，甚至可能因此犧牲自己的個人利益，或者犧牲其他群體的利益〔齊力 2003〕。家族取向：強

調家族的延續、和諧、富足、及榮譽〔楊國樞，1995；K. S. Yang，1995〕。「父系家庭」(patrilinal family)，家系的傳承是依父傳子的男性一線承沿而下，舉凡家族財產、姓氏繼承，甚至死後地位，都僅及於該家族中的男性後代〔李亦園，1978〕。是以，以親屬關係為基礎所建立的社會組織，成員間所具有的特定角色義務與權利。

由相關研究瞭解，身份認定至為關鍵的第 3 條，關於「通婚家庭子女取得原住民身份與否」等問題點的認定原則，即為「家族主義」概念在運作。惟原男人贅平女，只要「但約其從父姓者，取得山胞身份。」；但原女嫁與平男，則必須是「但母無兄弟，約定從母姓，取得山胞身份。」，出現男女不平等的情形。整體而言，法律演變有走向平等主義的雙系認定趨勢。另值得注意的是，有關平男人贅原女其子女是否取得原住民身份問題，在 1980 年代是採取「家族主義」和「姓氏繼嗣」原則，但自內政部主政的 1991、1992 及 1994 年版本，則僅採取「家族主義」，取消「姓氏繼嗣」原則〔林修澈 1998，頁 133〕。

由此顯示，「**行政院版**」提案的〈原住民身份法草案〉的精神，仍均依循前期以「家族主義」和「姓氏繼嗣」的身份認定原則。皆考量採「血緣主義」與「附加從姓」之原則，取得原住民身份。相關條文如下表：

表 1-7 「行政院版」依循前期以「家族主義」和「姓氏繼嗣」原則條文

條文	內容
第 4 條	原住民與非原住民結婚所生子女，取得原住民身份。
第 6 條	婚生子女與非婚生子女之從姓或原住民傳統名字之取得或變更，不受〈民法〉及〈姓名條例〉規定限制。
第 7 條	本條例施行前喪失或未取得原住民身份者，得檢具證明文件申請回復等規定。

「原住民與非原住民結婚所生子女身份之認定」，主張採「限制取得」規定。即依其父母婚姻方式為「嫁娶婚」抑或「招贅婚」及附加「從姓或原住民傳統名字」條件，予以不同認定。並認為若放寬身份認定，考量血統之外，應兼文化條件。故有「從母姓或恢復原住民傳統名字」方面的限制。

至於有關「收養非原住民得否取得原住民身份」，**行政院版**則認為，採非原住民未滿 7 歲為原住民收養者，取得原住民身份。經協商後，規定非原住民被原住民收養者，必須符合「未滿 7 歲」及「養父母滿 40 歲且無子女」等條件，方能取得原住民身份。

換言之，原民會制訂〈原住民身份法草案〉的立場，是兼顧「血緣主義」與

「文化條件」，這是對於文化象徵越來越薄弱的民族，設法讓其所追求的「血緣」與附加的「文化」條件相連在一起，以具象徵民族與家族符號的名字。

所幸，經「立法院在野聯盟協商會議」<sup>26</sup>協商後，主要採「血統主義」與「附加從姓」之原則，取得原住民身份之方向立法。行政院版此一役雖然艱辛，卻已固守原住民身份邊界及對往後原住民族發展的基礎奠定了重要的堡壘。各條文情形分述如下：

第 4 條，係考量男女平等及從姓或原住民傳統名字所表徵的歸屬與認同，明定子女原住民身份之取得，採「血統主義」與「附加從姓」；父母僅一方為原住民，則兼採血統主義及附加從姓，可取得原住民身份。

第 6 條則考量原住民女子之非婚生子女，逕從生母身份予以認定，惟經非原住民生父認領，但喪失原住民身份；但約定從母姓或原住民傳統名字時，原住民身份不喪失。也是依「血緣主義」與「附加從姓」之原住民身份認定原則；其次，非原住民女子非婚生子女，經原住民生父認領且從父姓或原住民傳統名字，依「血統主義」與「附加從姓」之原住民身份認定原則。

第 7 條主要考量未成年時與成年時之取得與變更方式，並明文排除其他法律之規定。明訂以取得原住民身份為目的而改從母姓者，不受〈民法〉之限制。

有關「原住民與原住民結婚所生子女，取得原住民身份。原住民與非原住民結婚所生子女，從具原住民身份之父或母之姓或原住民傳統名字者，取得原住民身份。」由此瞭解，涉及原/原結婚與原/非原結婚二個層面，明訂所生子女取得原住民身份。而涉原/非原結婚其子女身份歸屬，則依據原住民身份之父或母之姓或原住民傳統名字者，取得原住民身份。<sup>27</sup>貫徹憲法規定尊重男女平等之規定，不再以父系為唯一的認定標準，而改採雙系血統主義之立法趨勢；<sup>28</sup>並且賦予原住民傳統名字，以確實保護原住民身份。

關於非婚生子女之認定問題，「原住民身份法」規定較多，同內政部規定一樣都明訂：「原住民女子之非婚生子女，取得原住民身份。...」，如果遇到這種情況：「經非原住民生父認領者，喪失原住民身份」。不過「但約定從母姓或傳統原住民名字者，其原住民身份不喪失。」。由此顯示，非婚生子女仍要依循血統主義與從母姓原則才可取得原住民身份；另一種之情況：「非原住民女子之非婚生

<sup>26</sup> 於 2000 年 12 月 26 日，中午 12:20-14:50，於立法院議場三樓會議室，進行朝野協商會議。協商代表包括鍾紹和、章仁香、林春德、高揚昇、楊仁福、瓦歷斯貝林、蔡中涵、何智輝、馮定國、蔡豪、賴士葆、曾永權、羅福助。

<sup>27</sup> 婚生子女之從姓或原住民傳統名字之取得或變更，不受民法及姓名條例規定限制。

<sup>28</sup> 主要參考國內「國籍法」訂定。

子女，經原住民生父認領，且從父姓或原住民傳統名字者，取得原住民身份。」因此，同樣是延續血統主義與從姓之思考邏輯，認定各種非婚生子女取得原住民身份。

關於收養關係之身份認定，「**章版**」與「**行政院版**」均認為，採非原住民未滿七歲為原住民收養者，取得原住民身份。經協商後，規定非原住民被原住民收養者，必須符合「未滿 7 歲」及「養父母滿 40 歲且無子女」等條件，方能取得原住民身份。立法精神以血統主義，因此也延續：「原住民為非原住民收養者，其原住民身份不喪失。」之規定。但對於收養關係有較嚴格的規定：「未滿 7 歲之非原住民為年滿 40 歲且無子女之原住民父母收養者，取得原住民身份。收養關係終止時，該養子女之原住民身份喪失。」規定收養者與被收養者之年齡，且如收養關係終止，也同時喪失原住民身份。一方面考量無子女者之需求，一方面也防堵被有心人士所利用。可說是一開一堵之間所訂定的條文。

至於有關喪失、回復原住民身份的相關規定，延續過去「自請脫離山胞身份者，不得再申請回復山胞身份。」〔立法院議案關係文書 1991，頁 46〕之精神，原住民因與非原住民結婚、為非原住民收養或未滿二十歲自願拋棄原住民身份等申請喪失原住民身份者，應尊重其意願，允許其喪失原住民身份。另外，原住民因婚姻或收養而申請喪失原住民身份者，當其婚姻關係消滅、收養關係終止時，依血緣主義精神，應允許其回復原住民身份；如果年滿 20 歲自願拋棄原住民身份，則為符合身份安定之立法旨趣，就不宜恣意變動，則不得回復原住民身份。由此得知，政府對於自請拋棄原住民身份者，固然採取尊重個人意願為原則，但對其欲回復身份從嚴。然而對於自願拋棄原住民身份者，也主張應尊重個人意願得申請喪失原住民身份。

有關變更之規定：「山地原住民與平地原住民結婚，得約定變更為相同之山地原住民或平地原住民身份；其子女之身份從之。」原住民之間通婚，並不影響當事人已具有之平地/山地原住民身份，為家庭和諧及居處事實，規定於結婚後得約定變更為相同之身份。如沒有為其子女約定者，則明訂其子女之身份，「於未成年時得由法定代理人協議或成年後一一個人意願，取得山地原住民或平地原住民身份。」此條文可以說在過去是從未規定的，而考量現代原住民之間通婚可依雙系主義。

綜合來看，行政院版，即原民會以「血緣主義」及「附加從姓或傳統名字」之立法原則，可以說主導了原住民立委版本。〈原住民身份法〉正式立法，由原民會函送立法院為廢止「原住民身份認定標準」〔立法院議案關係文書 2001〕。完成了半世紀以來以法律保障原住民身份的里程碑。

## (二) 立法院的兩次爭論：血緣主義的基本教義論

立法院提案及修訂條文案，都會發生「血緣主義基本教義論」的攻防戰。第一次是於立法院針對〈原住民身份法草案〉併案審查會議〔立法院公報 2000，頁 333-334〕；第二次則是數年後，原住民立委陸續提出修訂部分條文。

表 1-8 〈原住民身份法草案〉第一次併案審查會議

內容	楊仁福版	章仁香版	原則
原住民與非原住民結婚所生子女身份之認定	採「較寬原則取得」規定。 即不問原住民與非原住民結婚方式為何，其結婚所生子女原則上取得原住民身份。		血緣主義
收養非原住民得否取得原住民身份	採非原住民為原住民收養者，一律不取得原住民身份。	採非原住民未滿七歲為原住民收養者取得原住民身份。	血緣主義

資料來源：《立法院議案關係文書》第 1722 號 委員提案 2841 號 (2000/1/5)；《立法院議案關係文書》第 1722 號 委員提案 2935 號 (2000/4/19)。

有關針對「原住民與非原住民結婚所生子女身份之認定問題」，「楊版」和「章版」共識是採「較寬原則取得」規定。即不問原住民與非原住民結婚方式為何，其結婚所生子女原則上取得原住民身份。兩版之共識不問婚姻方式，且採較寬原則。此作法僅顧及血緣主義原則，而不顧及其他面向，其結果對原住民族下一代，只具有原住民血統，而此「血」只會越來越被稀釋。或許人口增加，卻對其民族與文化的維繫與認同不利。

因此，血緣主義雖然可以改良「家族相對主義」之原則下依父系認定子女身份，但顧慮到「同血」條件，則其他「同語、同教、同俗」的條件就喪失了拘束力〔林修澈 1999，頁 30〕。

針對「收養非原住民得否取得原住民身份問題」，「楊版」主張採非原住民為原住民收養者，一律不取得原住民身份。在「血緣主義」原則下，非原住民被原住民收養，一律無法取得原住民身份之規定，主要考量防杜藉由收養關係取得原住民身份及相關權益等情事發生。但究其精神與思考邏輯，正是同「血緣主義」原則。

原住民立委主要固守「血緣主義」，此防守在「收養非原住民」則相當有用；

但除堅守血緣主義之外，完全不考量其他面向之文化條件，顯示未把原住民身份邊界與文化條件連結起來，對已相當薄弱的民族認同，無法透過〈身份法〉加以約束與明確化。

〈原住民身份法〉實施將近 2 年後，原住民立委即陸續提出修正草案。彙整提出修正草案的立委及其主張，依時間先後有無黨聯盟<sup>29</sup>、林正二、廖國棟，以及簡東明等立委。

無黨聯盟雖以黨團名義提案，實為高金素梅為提案人，其主要針對第二條提出修正草案〔立法院議案關係文書 2003〕；林正二提出修訂第四條、第六條、第七條及第十二條之一修正草案〔立法院議案關係文書 2005〕；而廖國棟針對第八條<sup>30</sup>提出修正草案〔立法院議案關係文書 2005〕；簡東明則針對第四條及第八條提出修正草案〔立法院議案關係文書 2008〕。請參見下表：

表 1-9 歷次原住民立委提出「原住民身份法」修正草案 一覽表

提案立委	修正條文內容
無黨聯盟 高金素梅	增列 第 2 條 經行政院認定之原住民族，台灣光復前原籍在山地行政區域或平地行政區域內，且戶口調查簿登記其本人或直系血親尊親屬屬於「生」或「熟」有案者，得申請山地原住民或平地原住民。
林正二	刪除 第 4 條第 2 項 不再以從姓或原住民傳統名字做為原住民身份認定之標準，純以原住民血緣為據。 具原住民身份之子女，其原住民身份不因父母離異或死亡而有所影響。 第 6 條第 2 項 既不以原住民姓氏或傳統名字為原住民身份認定之標準，非婚生子女經非原住民生父認領者，不再需從母姓始取得原住民身份。 第 7 條 因以採血緣主義。
	增列 第 12 條之 1 為因應本法修正後改採血緣主義，於修正前為取得原住民身份而從父或母者，應於修正後依其意願有還原從姓之機會，

<sup>29</sup> 實際上是以高金素梅為主提者，據瞭解，2001 年至 2002 年發起平埔族運動的發起人之一的潘朝成，也正好擔任高金的國會助理，因此，合理推測是由他主導這項修正案。

<sup>30</sup> 廖國棟同案，分別於 2004、2005 提案 2 次。

		但不宜使姓氏處於不安定情形，故變更以一次為限。
廖國棟	增列	第 8 條 台灣光復前原籍屬於原住民者，且於本法施行前死亡者，其直系卑親屬申請取得原住民身份得適用前項規定，不適用本法第 4 條之規定。
簡東明	刪除	第 4 條 第 3 項 前項父母離婚、或有一方死亡者，對於未成年子女之權利義務，由具有原住民身份之父或母行使或負擔者，其無原住民身份之子女取得原住民身份。
	文字修正	第 8 條 第 1 項 本法施行前，因結婚、收養或自願拋棄而喪失或未取得原住民身份者，得檢具族資證明原住民身份之文件，申請回復或取得原住民身份。 前項當事人已死亡者，其結婚所生子女準用第 4 條第 2 項及第 7 條之規定。

資料來源：《立法院議案關係文書》第 1722 號 委員提案第 4819 號（2003/4/2）；《立法院議案關係文書》第 1722 號 委員提案第 5313 號（2003/12/10）；《立法院議案關係文書》第 1722 號 委員提案第 5578 號（2004/5/19）；《立法院議案關係文書》第 1722 號 委員提案第 6684 號（2003/4/2）；參考彙整自《立法院議案關係文書》第 1722 號 委員提案第 8367 號（2008/10/1）。

從上表修正條文提案時間及內容來看，「原住民身份法」自 2000 年 1 月 1 日公布實施以來，平均 2、3 年就有原住民立委提出修正條文，顯示原住民立委認為〈原住民身份法〉仍有未竟事宜。不過，上表提出部分條文修訂案裡，只有高金素梅修訂案為平埔族納入〈身份法〉規範。其他多為實質條文內容提出修訂案。

無黨聯盟**高金素梅**之修訂提案，把平埔族納入〈身份法〉增列第 2 條第 3 項：「經行政院認定之原住民族，台灣光復前原籍在山地行政區域或平地行政區域內，且戶口調查簿登記其本人或直系血親尊親屬屬於「生」或「熟」有案者，得申請山地原住民或平地原住民。」〔立法院公報 2004〕。其或許認為，以此途徑可解決平埔族取得原住民的問題，殊不知對原住民族權益衝擊甚巨，也極不尊重當時〈原住民身份法〉立法宗旨。

其實在〈身份法〉立法過程，有媒體報導<sup>31</sup>即有相關訊息，即把平埔族一併納入，當時**馮滬祥**<sup>32</sup>因此提出質詢，認為「行政院原住民委員會在認定平埔族身

<sup>31</sup> 「從寬認定原住民身份條件外，...也計畫將平埔族納為原住民，使其也享有原住民各項權益。」聯合報，88 年 5 月 19 日。

<sup>32</sup> 馮滬祥為平地立委，國民黨。立委任期為第 4 屆。

份欠缺標準下，貿然修法，並將平埔族納入原住民，不僅不尊重原住民，也徒然引起族群對立」其主要考量為原民會考慮將平埔族納入原住民。兼顧政策目的及當事人權利，才予以修訂。加強其他原住民政策，以提升原住民的自我認同，而非藉由身份認定修訂或齊頭式放寬認定標準。〔立法院公報 2000，頁 372-373〕。

顯示當時「原住民身份認定條例」曾把平埔族納入在該條例的考量，不過在尚未建立認定平埔族之相關配套前，一併把平埔族納入原住民身份認定條例內規範，不僅模糊「原住民」身份認定法制化的立法目的，同時也因為平埔族認定相關議題討論而延宕原住民身份認定法制化的迫切性。對於所建議不應以齊頭式認定原住民身份，而應以原住民實際情況加以分類區別，以求公平正義。

為此，副主委**鄭天財**備詢指出，以民族法制而言，應先有民族身份，才有個人身份。但過去原住民政策不承認民族，只承認個人身份，導致法制上的錯亂〔立法院公報 2004，頁 40〕。以現行〈身份法〉，是先有個人身份後，才可以登記民族別。依據〈身份法〉要制訂民族認定法，而刻正草擬的「原住民族識別法」草案，仍有爭議，因此，僅以現行的「原住民族認定辦法」，以自我認定登記族別。換言之，原住民是在具個人身份的前提下，登記族別。

換言之，**高金素梅**所提之修正案，應先處理平埔族民族認定問題上，以致於所修正增列的內容也無從討論起。因而審查會議決議要求原民會在近一個月內召開「平埔族民族認定公聽會」，再行討論。權衡此法之立法目的，其以直接修正增列〈身份法〉之作法，顯得相當粗糙。

〈身份法〉立法係以貫徹「血緣主義」與「認同主義」原則所制訂。這些考量的前提，無不與現階段原住民身份邊界之困境及其認同有關。然而雖肯定〈身份法〉確保原住民身份及其權益，但實施以後，仍有少數立委不以為然，提案修正上述原則所訂定的〈身份法〉。

**林正二**提案修正主張，一律刪除有關：「從姓或原住民傳統名字」之規定。修訂第 4 條第 3 項「不再以從姓或原住民傳統名字做為原住民身份認定之標準，純以原住民血緣為據。具原住民身份之子女，其原住民身份不因父母離異或死亡而有所影響」；第 6 條第 2 項「既不以原住民姓氏或傳統名字為原住民身份認定之標準，非婚生子女經非原住民生父認領者，不再需從母姓始取得原住民身份。」；以及刪除第 7 條「因以採血緣主義」等之規定。為了因應其修正後，增列第 12 條之 1：「為因應本法修正後改採血緣主義，於修正前為取得原住民身份而從父或母者，應於修正後依其意願有還原從姓之機會，但不宜使姓氏處於不安定情形，故變更以一次為限」之規定。



另於審查會議紀國棟<sup>33</sup>質詢提到：「只是改個姓而已，其他的整個權利義務就差這麼多，…設計的原始目的並不是很允當，…改了姓母親還是原住民，這樣改姓氏有什麼意義呢？」〔立法院公報 2008，頁 307〕。由此可知，立法者無視於〈身份法〉把血緣和認同主義連結在一起的立法精神；而視「從姓」為無意義的規定。

與其有類似提案者有平地立委江惠貞<sup>34</sup>，認為〈身份法〉第 4 條現行條文中對於原住民身份的認定，在婚生子女方面，卻必須從具有原住民身份血親之姓，方取得原住民身份，明顯有違客觀事實。係以「血統主義」為主，並輔以「認同主義」，然強迫其改變姓氏才得以取得原住民身份，似有不合理之處，若是如此，則具原住民血統者豈無選擇姓氏之權，將身份和姓氏綁定，恐非適當〔立法院公報 2012，頁 404〕。針對同一條文內容之相關研究，認為〈身份法〉既不採血緣主義，也不採認同主義，而係採立法院自行發明的「姓氏綁身份」主義。用姓氏去綁身份，有違〈憲法〉之「男女平等原則」及「姓名權」之虞〔鄭川如 2012〕。二者論點如出一轍。

雖表面上由民意代表提案修法，但其背後其實就是原住民族社會對身份及語言的看法。顯示原住民族社會對於原住民身份相當重視；惟較令人憂心的是，重視原住民身份背後可享有的各項資源，而對於身份認同所表徵的「從姓或傳統名字」之規定則相當不以為意。由此瞭解，原住民族社會未能體認訂定第 4 條第 2 項條文對原住民族的核心價值，以及具有保護及象徵身份等多層意義。

在此情況下，輕易修訂，甚至刪除「從具父或母之姓取得原住民身份」之規定，作為原住民的基本誠意又何在呢？即便不使用傳統名字，若想取得原住民身份，也應從具原住民身份的父或母之姓，原住民身份也才能一脈相承。

由此，也不難理解近期發生「考上原民特考，放棄當原住民」的案例<sup>35</sup>〔自由時報 2011〕。把原住民身份當作取得公職的報考「工具」，是對原住民族很大的不尊重、不認同〔林江義 2011〕。只要放棄原住民身份，代表當初取得原住民考試及格的原因消失，就應喪失資格〔廖國棟 2011〕；這是嚴重的道德問題，希望回溯追究〔楊仁福 2011〕。原本政策立意可以保障通婚家庭子女取得原住民身份，卻淪為工具的事實，著實令人扼腕。

原住民族人不認同其身份，個人有權依法註銷；既不認同身份，卻又從中享有資源權益，兩邊都想「全贏」的作法，確實令人感到不齒。台灣解嚴前，原住民族運動尚未興起前，這些擁有雙族裔血統的朋友，對自身族群認同，從過去認

<sup>33</sup> 國民黨全國不分區立委，第 5-7 屆立委。

<sup>34</sup> 平地立委，新北市第 7 選舉區，第 8 屆任期。

<sup>35</sup> 此主要由廖國棟國會辦公室調查 2001-2010 年度參加原住民特考及格人數有 1,401 人，其中有 9 人（6 男 3 女）取得公務員資格後，放棄原住民身份，目前全部任職於中央部會。

為是漢族，到 2001 年〈原住民身份法〉通過，目前社會環境處於尊重多元文化，具有部分原住民血統者紛紛改回原住民族籍；權衡現實環境的利害關係，福利誘因，確實說明政策環境改變了族群身份，類似這樣的案例為數不少〔陳文華，頁 115-129〕。

這些提案修正內容或發言，「只要血緣，不需要認同」之主張，正是原住民族社會的困境與危機。而追根究底，即是只享權利，不想「背負」義務。而此義務不就是一個做為原住民/族最起碼的認同嗎？不得不令人憂心原住民族社會「只要身份，不要認同」的偏頗觀念，將不足以維繫原住民身份而危及原住民/族邊界，更影響原住民族發展深遠。換言之。原住民族自身，才是維繫當代民族邊界與民族發展的關鍵者。

反觀**簡東明**提案認為第 4 條第 3 項：「前項父母離婚、或有一方死亡者，對於未成年子女之權利義務，由具有原住民身份之父或母行使或負擔者，其無原住民身份之子女取得原住民身份。」，可不受第 2 項規定：「從具原住民身份之父或母姓或原住民傳統名字，取得原住民身份」之限制。因而主張應貫徹「血緣主義」為主，以「認同主義」為輔之立法原則與精神，認為第 4 條第 3 項之法源應具一貫性而要求刪除。不過在經當初立法的原住民立委以及**原民會**說明：「是為保障未成年子女生活權益，並減輕原住民身份父或母的家計負擔，尤其使得未成年子女與其具有原住民身份之父或母擁有一致的身份。假如將第 4 條第 3 項刪除，未成年子女就不能依據現行第 4 條第 2 項規定取得原住民身份。因此建議仍以維持現行規定為宜。」〔立法院公報 2008，頁 285〕；另**楊仁福**：「這種特殊情形，離婚、死亡或單方失去聯絡等，都是沒有辦法協議的。基於這一點，如果被刪除，反而變得更麻煩」，簡東明接受這樣的考量，而不堅持刪除。

不過我們要看的重點，並不是看簡東明在此過程被說服而決定「不刪除」這件事，而是依照簡東明的修正提案內容，其實才是朝向正確方向而理應一以貫之。對此**陳瑩**立委也以書面質詢方式提出：「同意刪除第 3 項，因為符合本法『血統主義』為主、以『認同主義』為輔的立法原則及精神，至於原民會所稱，為避免未成年權益保障不周，破壞了血緣及認同的立法基礎。否則如果這樣論理成立的話，是否要建議原民會：刪除本法中有關認同主義及從父或母姓或原住民傳統名字的相關條文」以為附議簡東明所提修正提案。

但有時不如所想，仍有無法概括的案例而有例外處理的方式。與前者「只要血緣，不要認同」比較，簡東明抓住了原住民身份認定應兼顧血緣與文化條件所要追求的民族認同之深刻意涵。

有關修正提案通過，僅以**簡東明**所提案修正增訂第 8 條第 2 項：「本法施行

前，因結婚、收養或自願拋棄而喪失或未取得原住民身份者，得檢具足資證明原住民身份之文件，申請回復或取得原住民身份。前項當事人已死亡者，其結婚所生子女準用第 4 條第 2 項及第 7 條之規定。」以其契合現實之需求。對於條文增加「自願拋棄」文字，**楊仁福**感到不解認為：「當時考量是除結婚收養外，另一個是情有可原的情況而喪失或未能取得原住民身份者」；且對原民會提出第 8 條之修正感到意外：「如此第 2、3、4、5 代下去一直到第 8 代，恰好吻合我們所說的平埔族，數量便到無限大」而認為原民會是「故意還是惡搞，或是完全沒有考慮這個問題」。〔立法院公報 2004，頁 300〕

原民會主委**章仁香**答詢所提修正提案：「修正草案限於『結婚所生子女』，並未及於孫子女及非婚生子女。如『結婚所生子女』也已死，修正草案也無法解決其孫子女輩取得原住民身份之問題。因此建議修正為『前項當事人已死亡者，其直系血親卑親屬準用第 4 條第 2 項及第 7 條之規定。』，第 8 條修正第 1 項並增訂第 2 項：使本法施行後未能回復原住民身份之人死亡後，其婚生子女準用第 4 條第 2 項及第 7 條之規定。」〔立法院公報 2004，頁 39-41〕。

我們由此深刻體認到，原住民立委因平埔族問題感到一些焦慮，對原民會修正案，有為平埔族大開取得原住民身份之門之疑慮，因此，對於取得原住民身份把關的非常嚴格。

回顧長期處於行政命令位階的〈山胞身份認定標準〉〈原住民身份認定標準〉，發展到法律位階的〈原住民身份法〉。期間認定標準，係依父系血統主義至考量男女平權觀念而採雙系認定之立法原則，放寬取得原住民身份，使得原住民族人口一路攀升。

根據 1990 年內政部統計原住民總人口數有 33 萬人，佔全國人口數的 1.65 %；2000 年 2 月統計顯示，原住民總人口數僅有 40 萬 2 千 452 人，仍不及 2%。其成長之緩慢，某種程度，確與「原住民身份認定」政策長期以父系認定有密切關係。

而〈身份法〉實施以來，至今（2013 年），原住民總人口數已達 53 萬 3 千多人〔行政院原住民族委員會 2013〕。根據**林修澈**教授研究，從 1946 年日本時代最後紀錄，台灣光復前戶口調查簿資料顯示，當時登記人數有 6 萬 2 千 119 人，若按原住民人口平均成長率及全國人口自然增加率，加上現行〈身份法〉中「其父或母有一方具有原住民身份者」之規定，推估將增加約 20 萬至 40 萬人的口數。<sup>36</sup>由此顯示，採雙系認定，將持續影響原住民人口的成長。不過，應將民族

<sup>36</sup> 鄭天財於立法院內政及民族委員會審查無黨聯盟擬具「原住民身份法第 2 條修正條文」案審查會議時備詢引用林修澈研究。2004 年 4 月 19 日。

視為有機運作團體，而非人口統計符號，雙系人口膨脹，不符合民族成長實情〔林修澈 1999，頁 31〕。

原住民身份認定政策的重要性，與其背後享有各項權益與資源有極密切關係。「關係山胞身份之認定，與山胞之選舉、升學、稅負及山地保留地之取得等權利義務之關係甚鉅」〔立法院公報 1989，頁 69〕；「認定原住民身份，保障原住民權益」〔行政院原住民委員會 2000，頁 33〕。都明白揭示，身份與權益二者之間的關係。期間涉及通婚、認養、遷移，母語流失，再加以因身份而取得的利益，導致有人輕易拋棄原住民身份，也有人設法要取得原住民身份〔林修澈 1999，頁 1〕。

經二次攻防，原住民立委多數主張只要「血緣」，不要「認同」的修正提案，確實令人隱憂。「血緣主義」和「家族主義」的立法原則之政策攻防，若非原民會「行政院版」的堅持下，〈身份法〉早已朝向「只要血緣，而捨民族文化認同」之方向發展。雖然〈身份法〉已確立認定的標準，卻無法強制原住民族人對其身份及民族之認同，在最低的規範下，至少可以遏止「投機者」利用該法，使其淪為工具之命運。

原住民身份邊界越清晰，對原住民族發展越有利，尤以受到主流社會追求公平正義之際，若原住民族無視於此一現象，其政策立基點也越來越薄弱，致享有的政策資源之正當性遭到質疑。

反觀原住民族人，做為原住民，若不從具原住民身份之父或母姓或傳統名字，原住民身份邊界將不保，更遑論認同呢？平埔族有此處境，不也是從喪失身份而逐漸對自身民族文化越來越模糊嗎？原住民族在思考民族發展課題，以平埔族命運做為借鏡，應該具有一些啟發，思考原住民族的未來該何去何從。

## 第二節 民族分類與民族認定

傳統原住民族社會，主要以社或部落為社會運作機制，台灣原住民歷經荷蘭、西班牙、清國，及日本等不同政權的統治。

從清國時期，以漢化程度區別為「熟番」、「生番」。清初原住民依其文化適應程度分類為「土番」與「野番」，漢化較深的原住民族稱土番；「草味未開者」為野番；「未服從者」稱為生番〔陳茂泰 1994，頁 9〕。

### 一、日治時期民族分類

日本國時期，雖統稱原住民族為「高砂族」，但自 1897 年開始，即由官方進

行具組織規模、計畫性與階段性調查工作。比較清國與日本國的民族分類，清國的分類不具學術性，而日本國則是最早具學術性的民族分類。

由此瞭解，「民族」一詞概念，始於日本國統治時期。也是國家體制下的產物。日治時期經不同學者調查及分類，而其分類結果也不盡相同，累積相當豐富的參考資料。彙整歷次各學者之分類，請參見下表：

表 1-10 日治時期台灣原住民的民族分類表

年份	學者	分類法	說明
1897	烏居龍藏	山蕃 平地蕃	山蕃-有黥面 高山蕃 平地蕃-阿眉蕃 卑南蕃 知本蕃 平埔蕃 加禮宛蕃
1900	伊能嘉矩	七族	泰雅族 布農族 鄒族 魯凱族 排灣族 卑南族 阿美族 + 平埔族 <sup>37</sup>
1910	烏居龍藏	十族	Taiyal Bounoun Nutaka Saou Tsarisen Paiwan Pyouma Ami Yami Peipo
1912	森丑之助	七族	Pyouma+ Tsarisen + Paiwan = 合為一族 Taiyal Saisiat Bunun Tsauo Ami Yami
1912	佐山融吉	八族	太么 沙績 獅設 武崙 曹 排灣 卑南 阿眉
1914	小島由道 河野喜六	七族	タイヤル サアセツト ブヌン ツオウ パイワン アミ ヤミ
1916	鈴木作太郎	生蕃 化蕃 熟番	生蕃-泰雅族 布農族 鄒族 阿美族 雅美族 排灣族 <sup>38</sup> 化蕃-賽夏族 邵族 熟番-不細分
1930~ 1935	移川子之藏 宮本延人 馬淵東一	九族	Atayal Saisiat Bunun Tsou Rukai Paiwan Panapanayan Pangtsa Yami
1935	小川尚義	語言分類 --九族	日常使用-泰雅族 賽夏族 布農族 鄒族 魯凱族 排灣族 卑南族 阿美族 雅美族 Sedeq Saarua kanakanabu 有限使用-Thao Kavalan Pazeh 幾乎不用-Ketagalan Taokas Papora Babuza Hoanya Siraya
1936	藤崎濟之助	生番-七族	Taiyalu Saisetto Punun Tsauo Paiwan Ami Yami

<sup>37</sup> 伊能嘉矩（1904）平埔族分類為十族。

<sup>38</sup> 這裡的排灣族是將卑南族、魯凱族與排灣族合成一族。

		語言分類 --十族	Taiyalu Saisetto Punun Tsauo Paiwan Tsualisen Piyuma Ami Yami Zazeku
1936	淺井惠倫	十一族	Atayal 賽德克 Saisiyat Bunun Tsou Sa'arua-kanakanabu Rukai Paiwan Puyuma Ami Yami
1939	鹿野忠雄	八族	Atayal Saisiyat Bunun Tsou Paiwan Puyuma Ami Yami

資料來源：陳茂泰《台灣原住民族族羣與分佈之研究》台北：內政部（1994）；林修澈《原住民族的民族認定》台北：行政院原住民委員會（2001）。

由上述瞭解，日本時代從 1897 年開始至 1939 年，經不同學者依不同分類標準進行民族分類。日本時代學者對原住民族分類，以實地進行調查研究，以體質特徵、語言體系、文化結構等作為分類依據〔陳茂泰 1994，頁 16〕。

以其調查的「生蕃」來看，不論是七族、八族、十族抑或十一族，最常在分類裡時有出現，時又不見；時合併，時又分開等結果。前者是邵族、賽夏族、賽德克等，顯示在分類過程裡，因不同標準而產生不同的分類結果。

有關平埔族的分類，自 1910 年以後就未再出現過，1916 年的鈴木作太郎平埔族以「熟番」註記，但已不細分；至 1935 年小川尚義以語言分類，以「幾乎不用」出現。由此顯示在近百年前，平埔族大致上以「熟蕃」予以分類。

至民國時期，對於原住民族的分類法，主要承襲移川子之藏、宮本延人與馬淵東一所著的《台灣高砂族系統所屬の研究》提出的九族分類。這是國民政府最早也是沿用最久的分類法。1954 年 3 月 14 日，由臺灣省文獻會依據歷史、文化等，陳報臺灣省政府，再報內政部核定九族名稱，包括泰雅族、賽夏族、布農族、曹族、魯凱族、排灣族、卑南族、阿美族、雅美族。

對照台大考古人類學、臺灣省文獻會、芮逸夫、衛惠林、李亦園、陳奇祿等，以及山地行政的九族學術分類來看，大致而言都是九族分類，漢字拼音差異性不大，只不過邵族僅出現於李亦園與陳奇祿教授的分類裡，其他學者並未納入。上述的行政或學術的民族分類，雖然依據客觀條件進行民族分類，但對原住民族而言，向來也是被動的，將近半世紀以來也「習慣」使用這些族名。<sup>39</sup>

## 二、民族主體性的追求與政策推展

雖然行政上有核定九族，但長期以來，幾乎無民族身份之於原住民族政策，

<sup>39</sup> 雖然已經習慣使用，但原住民內部經常認為是「同族」，而語言卻不通的情況。

因此，原住民族對於民族身份的重視程度就無個人身份那麼的被關注。80年代初期興起的原住民族運動，原住民族意識抬頭，原住民運動從個人權逐1漸向民族集體權發展。原住民族社會紛紛提出民族名稱與族別正名或認定的訴求，原民會之成立與回應，可以說是推促民族認定政策的重要因素。

不過正值原運時期，首次以「民族」為質詢議題者為參政權，原住民立委反對「山地」與「平地」原住民二種身份劃分，因而提出「依據『憲法』規定原住民各族依一定比例之名額」〔蔡中涵 1987〕；「為保障原住民族參政權，應改為民族比例代表制」〔華加志 1992〕。充分顯示以民族為單位的參政機會；民族做為一個單位，主要就是凸顯其民族權。

原運也於 1994 年 5 月 27 日，以「台灣原住民族憲法運動聯盟」抗議《中華民國憲法》以「山地原住民」與「平地原住民」劃分法〔黃鈴華（伊萬納威）2005，頁 83〕。不過，當時所提出的「各民族」，仍然是在「九族分類」的基礎上。

根據林修澈《民族認定之研究》，原住民族對現行民族分類法的不滿意，以邵族、賽德克族（太魯閣族）兩族最為強烈，擴及平埔族後裔，則有噶瑪蘭族與巴宰族，…對「有語無族的」正大聲疾呼籲請民族認定〔林修澈 2001，頁 28〕。

爭取「民族」權益，最早陳情要求重新進行民族認定的民族為「噶瑪蘭族」，而此「噶瑪蘭族」是一群具有原住民身份的噶瑪蘭族，<sup>40</sup>展開復名運動。其透過民進黨巴燕達魯立委<sup>41</sup>提案。「立委巴燕達魯、林哲夫等，宜蘭縣大同鄉鄉民代表及偕萬來先生等，於 1996 年 5 月至 7 月期間專函建議內政部。查該部均以事涉族群識別及人口數有待調查等事宜，容俟再委託專家學者妥與研究及俟本會成立等理由函覆」。<sup>42</sup>顯示內政部希冀原民會成立後再行處理。原民會成立後為追求民族權落實於行政工作上，及因應原住民族社會的需求，民族認定成為其新議題之政策。

原民會成立後，第 2 次委員會議以討論事項及提案方式提出：「有關〔平埔族〕（如噶瑪蘭族、凱達格蘭族）及南投縣魚池鄉〔邵族〕（戶籍資料登記為〔曹族〕），及太魯閣族等，建請委託研究可否成為台灣原住民族群第十族、第十一族或第十二族，提請討論案」〔行政院原住民委員會 1997，頁 40-41〕。由上述瞭解，此一提案涉及到原住民族與平埔族二個部分，第一部分是原住民族：邵族與太魯閣族；第二部分平埔族：噶瑪蘭族、凱達格蘭族。二部分最大的差異與處理問題的基本面在於「具不具原住民身份」問題。請參見下表：

<sup>40</sup> 長期隱身於新社阿美族聚落的噶瑪蘭族。

<sup>41</sup> 當時擔任民進黨第 3 屆不分區立委。

<sup>42</sup> 1995 年 12 月 10 日街頭運動。此時行政院原住民族委員會尚未成立，主政原住民業務為內政部民政司山地行政科。

表 1-11 民族認定的問題基本面

原住民身份		民族	有關民族
有	原住民族	邵族	曹族 <sup>43</sup>
		太魯閣族	泰雅族 賽德克亞族 <sup>44</sup>
		撒奇萊雅族	阿美族
	噶瑪蘭族 (花蓮新社)		
無	平埔族	凱達格蘭族	無

資料來源：林修澈《原住民的民族認定》(2001)；《噶瑪蘭族族認定研究》(2002)；《太魯閣族—賽德克族認定研究》(2003)；《撒奇萊雅族認定研究》(2007)；《賽德克族正名研究》(2008) 台北：行政院原住民族委員會。

比較前者與後者，前者的民族都具有原住民身份，雖然噶瑪蘭族是平埔族，但因為長期與阿美族混居<sup>45</sup>，早期隨著阿美族登記為「平地原住民」身份，並被分類為阿美族。新社噶瑪蘭族平日交際生活用語皆使用阿美語，而在家庭則使用噶瑪蘭語，是雙族語的民族。至於後者的平埔族凱達格蘭族，則不具原住民身份。因此，從前述提案來看，是不同層次的問題。

從認定民族的基礎點上，具有原住民身份的原住民族，包括邵族、太魯閣族、新社噶瑪蘭族，在解決問題上不能說完全沒有爭議，但較為容易；反觀不具有原住民身份的平埔族，要求成為原住民「民族」之一，其複雜性要比前者更為棘手。因為不具原住民身份的平埔族，要處理的是兩個層次問題，此首先是個人身份問題，另一層次才是民族身份認定問題。

就處理問題層次而言，原住民族要求的是政府重新認定其民族，原住民族認定，是屬於集體權；民族認定是指官方（或國家）針對群體是否具有民族位階屬性的檢定工作〔林修澈 1999，頁 27〕。可以排除是否具有原住民身份問題；但是不具原住民身份的噶瑪蘭族，以及凱達格蘭族平埔族族裔，早已喪失了原住民身份，因此解決平埔族取得原住民個人身份問題需先解套，或由訂定不同於原住民或原住民族身份的規範先行處理，否則無從處理民族認定。換言之，原住民族與平埔族在不同基礎上，要求同樣的認定，是無法解決平埔族原住民個人身份與民族身

<sup>43</sup> 曹族於 1998 年經行政程序完成正名為鄒族。

<sup>44</sup> 太魯閣族與之有關的民族有泰雅族與賽德克亞族，當時賽德克亞族尚未獨立於一個民族。在傳統分類上，泰雅族-賽德克亞族下三個支系，包括 Toda、Tgdaya 與 Truku，太魯閣（Truku），就是其中一個支系。

<sup>45</sup> 長期在花蓮縣豐濱鄉新社。



份認定雙重問題。

根據掌握資料，原民會第 2 次委員會議也決議有關民族認定後續處理情形：「請浦忠成委員召集專任委員研究，由教文處擔任幕僚工作，半年內提交委員會議」；提出辦法：「擬請（一）委託中研院研究（二）請文獻會研究（三）請本會專任委員專案研究等三途徑進行，俟提出研究成果報告後，再提委員會議審議。」〔行政院原住民委員會 1997，頁 7-8〕由此看出原民會成立初期，對於處理民族認定主要傾向於教育文化層面。

原民會雖力圖透過學術單位的研究來協助，決議：「請企劃處於三個月內就現行所稱九個族群認定背景資料整理後邀請省市縣政府、縣市政府及較年長之原住民、學者專家、民意代表等做充分溝通取得共識，使大家瞭解原住民九族稱呼的由來；**馬賴古麥**委員召集之『原住民身份認定專案小組』透過與地方座談積極進行族群的識別，希望於半年內完成。」

「本會儘速研擬〈原住民族族群認定標準〉，報請行政院核定實施，並同時進行〈原住民族族群認定條例〉法律案之起草，敬請公決案」〔行政院原住民委員會 1998，頁 14-15〕。此案再由教文處移至企劃處處理，促使民族認定法制化，解決現階段民族認定的問題。而此時之原民會，仍處於聽取廣泛意見階段，對於有關如何認定民族，民族應具備什麼條件等基本問題，皆還未進一步歸納與分析。

隨著民族認定議題的昇溫，省原住民事務委員會提案：「族群民族尊嚴，並尊重其意見避免至混淆視聽，有待予以調整統一」；同時也出現修正現有族名的聲浪：「建請將曹族、雅美族之名稱修正為鄒族、達悟族，以應該族群之需求與尊重，提請討論案」〔行政院原住民委員會 1998，頁 14-15〕。讓民族認定問題，衍生出「民族正名」的另一項課題。

基於回歸尊重族人之前提下，原民會相繼前往台東縣蘭嶼鄉與雅美族人，以及嘉義縣阿里山鄉鄒族群正名共商座談會<sup>46</sup>：「蘭嶼鄉雅美族正名案，因蘭嶼鄉民尚未達共識，請專案小組繼續研擬；阿里山鄉曹族正名案，因地方人士百分之百支持正名為鄒族，俟本會報請行政院同意將曹族改為鄒族後，請企劃處徵求各位委員意見規劃下一次委員會議在阿里山鄉召開，本會將阿里山鄉正式宣佈將曹族正名為鄒族」〔行政院原住民委員會 1998，頁 14-15〕。

由此瞭解，雅美族正名為「達悟族」，協商未達共識；而曹族正名為「鄒族」，在與會族人代表的共識下，正名成功。由上述兩案例，雖然進行協商座談會的結果不盡相同，但這也顯現出原民會不同於以往，行政部門長期由上而下的行政風

<sup>46</sup> 1998 年 9 月 8 日至蘭嶼與達悟族人正名座談；9 月 16 日前往阿里山鄒族共商正名案。

格，轉變以族人為主體的意見表達，及親近族人協商等作風，並尊重民族意願的前提下，完成民族正名。

### 三、民族學理與民族認定政策

#### (一) 民族學理基礎

原民會承受著一波又一波的民族認定案，前期進行的工作內容被迫需要正式進行委託研究，協助原民會釐清民族認定的相關問題。<sup>47</sup>而這也是原民會成立以來，透過行政部門的行政程序與學理基礎完成的民族認定研究報告案。委託研究前，雖然也數度邀請相關研究單位與邀集各部會、學者等針對相關議題討論，但始終未能提出具體的認定政策或方案。直到委託政大林修澈教授才進一步對民族定義、如何認定民族，以及民族應具備什麼條件等基本問題，提出學理基礎做為認定民族的主、客觀條件之參據。

**林修澈**的《原住民的民族認定》研究報告，可以說是繼日本時代民族分類後，第一位從民族學理探討現階段民族認定問題，對於近半世紀以來政策未曾涉及民族分類或認定工作而言，可以說是相當陌生的。

民族認定就是落實民族政策，解決原住民族問題最基礎的工作。該研究分為三部分：第一部分，民族的定位與民族成立的條件，探討民族、血緣與語言。探求民族：定位、樣貌與構成條件；探求血緣：家族與血緣，以及家族與民族在性質上的差異；探求語言：民族認定的條件（兼論宗教）。此部分主要闡述其民族學理如何看待民族，瞭解民族構成條件，以及民族與語言、血緣之間的關係，研究進一步闡述宗教作為民族邊界的基礎。

第二部分，實況：環繞原住民的民族認定問題，探討原住民族認定問題的產生、邵族、賽德克族（太魯閣族），以及平埔族的歸屬等案例。此部分主要依據上述理論基礎，檢視邵族、賽德克族（太魯閣族），以及平埔族等，是否可以獨立為一個民族，從調查研究結果瞭解其與原屬民族之間的民族邊界問題。

第三部分，政策：國家安定之下的民族發展，探討國家對民族的態度、利益分配影響個人對民族認同的態度，以及適當的民族認定政策。從國家立場如何看待民族發展，制訂民族認定即落實民族政策重要基礎，顯示國家持應予支持的態度，從這樣的基礎提供如何制訂政策。

<sup>47</sup> 於 1999 年的 9 月以「88 年下半年及 89 年度辦理原住民族群識別之研究計畫」公開上網招標，不過始終乏人問津而致流標，經 11 月第二次招標，才由政治大學民族學林修澈教授依招標程序順利接受委託，正式展開民族認定的研究，研究案定名為「原住民族的民族認定」約期至 2001 年 6 月完成。

從民族學理觀點，指出這裡所指的「民族」是 Ethnos，是具有「民族學屬性」的部分，是傾向於文化，不是政治學 Nation 的概念。其提到的 Ethnos，是在我群涉及到民族學屬性時，兩者才會重疊，Ethnos 關心的面向是民族的語言、宗教、民俗等。民族認定條件，可分為主、客觀條件，主觀條件為民族內部的主觀意願；客觀條件則是依據民族學對於「民族」成立要件依重要性優先順序為語言、宗教、民俗、社會與文化等面向一一檢視，來釐清認定民族成立與否的問題。是找尋「民族邊界」重要的依據。

民族認定的調查研究核心工作是尋找「民族邊界」，探討的面向不僅要從歷史背景、民族關係，以及各項發展情況，且側重於該民族的現況，提供瞭解該民族的情況。以下針對各族認定的調查研究成果做一個綜合分析，從民族學理來瞭解申請認定民族的重要基礎。

根據歷次民族認定的研究指出，民族學理的民族成立的條件，語言是最重要的條件，從語言的系譜裡尋找民族的位置，在宗教圈裡面去尋找不同的宗教對不同的民族之間，有沒有產生辨義作用；我們在不同項目的民俗圈裡，去尋找幾個不同民俗的重疊，能不能去分辨我民族與他民族〔林修澈 2001，頁 3〕。用語言對應一個民族，利用語言系譜作為民族分類，在民族學界普遍適用；宗教，所以做為民族的條件，是看重「宗教所產生的區隔作用，能否成為民族的邊界」〔林修澈 2001，頁 19〕。

根據林修澈的「民族學-抽屜理論」<sup>48</sup>，透過三層抽屜形象說明民族具有以下三個部分所構成，即表體與載體，介於中間是血緣。其闡述「民族表體」，依其重要性有語言、宗教、民俗等面向；「民族載體」依其重要性有社會、政治、經濟；連結民族表體與民族載體則是血緣。從其圖說，我們可一目了然其所提民族學-抽屜理論的內涵及其三者之間的關係，充分展現民族學理的幾個重要概念與民族的構成要素。

值得注意的是，林修澈提到民族的構成條件，普遍受到重視的是連結表體與載體的血緣；而載體未能獨自建立國家而納入大社會時，表體仍成為民族辨認的依據〔林修澈 2002，頁 7〕。

依研究報告提出的幾個核心概念，血緣論，被認為是民族成立的條件，且為重要的條件。只有建立於血緣基礎上的民族才算是處於「自然狀態」。但研究指出，家族的運作與維繫建立於血脈，而不是血緣。而血脈為社會血；血緣則是生物血。提出「單系絕對血脈論」與「單系相對血脈論」二種計算法，若依據血量，

<sup>48</sup> 請參見林修澈，《原住民的民族認定》，〔圖 03〕民族的實體與虛體的銜疊，頁 5。筆者稱為「民族學-抽屜理論」。

在單系絕對血脈論上，就會出現標準不一的情況，而製造不穩定現象。因此，把「家族血緣」概念，擴大到「民族血緣」的類推，此種類推的主張就是「生物血多系血緣脈論」。

該研究認為此種作法，雖然原住民人口會增加，但有可能演變成「概念原住民」或個別的「概念民族」。因此，計算準則採用血脈還是血量，是研究報告提出值得深思的問題之一。

該研究強調，探討語言時，必須區分歷時性與同時性；民族學關心的是兩種話之間是方言關係抑或是語言關係，方言與語言界線，在於能不能互相通話，不能互相通話的兩種話，就是「語言」；雖有差異但仍能通話，就視為「方言」。兩種話有親緣關係，而不論是互為語言或方言，都能在歷時性找到相同的點。因此必須堅持用同時性的標準來對兩種話做區別。語言的關係對應到民族，語言是民族最基本的特徵，用語言對應一個民族，利用語言系譜作為民族分類，在民族學界普遍適用。

宗教作為民族的條件，是看重「宗教所產生的區隔作用，能否成為民族的邊界」。宗教有時是「民族宗教」，本民族信奉之，外民族不信奉之，就可已有區隔民族的作用。如果宗教超越民族的範圍，變成世界性宗教，則喪失區隔的作用，則不能夠用來作為民族邊界。

綜合上述民族學理為基礎的民族認定政策，其核心問題即民族邊界。民族邊界要看的是民族性的我族意識，與社會性我族意識不同。前者需要主、客觀條件作為民族邊界供區別我族和他族的不同；而後者，則只要個人意願即可，無需嚴謹條件。

作為民族認定的條件，語言是最能彰顯民族表徵，因此由案例的賽德克族和太魯閣族，與泰雅族的民族邊界就是語言；其次宗教，同樣有區隔其他民族的條件，在其研究的邵族案例，就是符合這樣的條件。該研究所提供台灣民族學理基礎，除了協助我們瞭解並釐清民族相關概念外，也提供原住民的民族認定政策具體方向，並奠定日後民族認定政策的重要理論基礎。

## （二）民族認定政策制訂過程

原民會於 1996 年底成立以來，要求「民族復名」、「納入原住民族第十族、十一族」聲浪迭起。為瞭解行政部門對相關議題的討論，筆者搜尋歷時 13 年的原民會委員會議，針對民族認定議題及其政策形成的發展脈絡，請參見下表：

表 1-12 原民會民族認定議題之回應

年	發展階段	完成評估
1997	民族「要求復名」	○
	「平埔族納入台灣原住民族」	×
1998	研擬 民族認定政策	×
1999	原住民族認定研究	○
2000	民族學理基礎，實質民族認定	○
2004	具體研擬 民族認定法制化	×

資料來源：《行政院原住民族委員會（1-70 次）委員會議紀錄》。

大致而言，1997 年開啟民族「要求復名」、「平埔族納入台灣原住民族」的開端；1998 年起即展開民族認定法制化<sup>49</sup>；1999 年委託林修澈有關「民族認定研究」；自 2000 年開始，在民族學理基礎上，進入實質認定陳請的民族個案。2004 年，體認到民族認定法制化的迫切性，研擬〈原住民族認定法〉草案，然而為考量把原住民「個人身份」與「民族身份」認定併入於一法，惟囿於法律技術問題，而遲至今未能解套而無進展。

為了因應原住民社會要求重新認定該民族聲浪，原民會研擬完成〈原住民族認定辦法〉草案，<sup>50</sup>並邀集相關部會研議修正後，終於 2002 年 6 月 12 日正式頒訂〔行政院公報 2002〕，並函送立法院：「原住民族別認定辦法」（以下簡稱「認定辦法」）〔立法院議案關係文書 2002〕。完成了民族認定的行政命令。總計有 12 條，<sup>51</sup>其制訂本辦法依據為〈原住民身份法〉第 11 條第 2 項規定：「前項原住民之族別認定辦法，由行政院定之」。

「認定辦法」的重要規定包括：一為認定的九族之外，規定新認定的民族則經由行政院核定。二為取得民族別是依「自我認定」為主要原則；三為民族別應依當事人之申請註記。四為日治時期戶籍資料具高度證明力，明定得為更正錯誤之證據。仍依舊未明訂民族認定之條件，以及審議委員會組成等相關內容。原民會並於 2002 年 7 月起，積極展開一連串的配套措施，各縣市政府戶政單位、主管原住民事務單位等，共同協辦原住民族認定相關行政作業。而這項登記族別工作，至今仍持續中。

<sup>49</sup> 原民會曾於 1998 年 1 月 21 日原民會第 9 次委員會議提案草擬的〈原住民族族群認定條例〉二年來也無具體成果而暫擱。

<sup>50</sup> 於 2001 年 4 月 3 日完成；2001 年 5 月 15 日再陳報行政院鑒核。

<sup>51</sup> 係依據內政部 1954 年 3 月 14 日與行政院 2001 年 8 月 8 日之核定，台灣原住民族共區分為十族，…過去限於法令，戶籍資料及戶口名簿均只註記「山地原住民」或「平地原住民」，並未記載「民族別」。

行政院召開〈原住民族別認定辦法〉修正草案，第一次審查會議。<sup>52</sup>針對「認定辦法」內容包含「民族認定」與「個人身份」註記，其名稱是否妥適；併同檢討辦法訂之或提升至法律之位階；有關「民族認定」和「個人身份註記」部分考量予以分開規定為宜，或採分章之規定；認定一民族可能需考量之要件，修正草案並未提出具體客觀標準，加以通盤檢討。

由上述瞭解行政院對於〈原住民族別認定辦法〉修正草案，提出多方面重新檢討的事項，包括將辦法提升為法律位階、民族認定與個人註記考量予以分開，以及認定民族考量要件等相關問題。行政院旋即於 2003 年 10 月 20 日函示：「新原住民族之成立，涉及各族資源之分配及其集體權力之行使，對照原住民個人身份之取得既以法律定之，則新族之成立，應屬原住民族法律體系之重要事項，應有法律保留原則之適用，且原住民族之相關權益既已（預備）立法規範，為免輕重失衡，有關原住民族之認定、審查、成立等相關事項，宜以法律訂之」。

原民會委員會議第 68 次（2004）再次提出：「行政院於核定噶瑪蘭族為台灣原住民之一族時，函示本會儘速立法建立認定新民族之機制，是以，本會爰委託政大林修澈教授刻正研擬〈原住民族認定法草案〉，預定於 11 月完成」。由上述深刻體認到行政院對於現行〈原住民族別認定辦法〉相關內容，以及法令位階都持高度保留態度，催促主管單位原民會就上述問題提出修正意見，且能儘速研擬法律位階的民族認定法，使原住民的民族認定、審查、成立等相關事項確立穩定的機制。

2004 年 7 月林修澈接受委託研擬《〈台灣原住民族認定法草案〉暨座談會議記錄》研究報告顯示，總計舉辦四場座談會，<sup>53</sup>各場座談會密集展開，從各場次受邀與會成員來看，包括教師、地方文史工作者、地方民代、社團代表，以及學者等，本次研究報告特色，廣泛從各種不同領域原住民人士、不同民族，甚至是平埔族裔皆參與草案的意見座談。

四場次座談會，前三場皆為原住民族認定之討論，第四場則是邀請平埔族裔。根據會議記錄，林修澈為座談主持人，一開場就對與會平埔族代表說明，「本法草案是針對原住民族，...由於本法出現會碰到平埔族問題，因此邀請平埔族一起討論，...定出來的方法若對平埔族有利，原住民族也可以接受，這樣就比較好。」〔林修澈 2004，頁 81-82〕換言之，處理原住民族認定問題，平埔族是制訂本法會碰到的問題。因此，安排平埔族裔的討論，成為研究過程「未雨綢繆」的安排。

<sup>52</sup> 2003 年 8 月 11 日。由陳其南政務委員主持。

<sup>53</sup> 第一場為 2004 年 9 月 21 日於政大原住民語言教育文化中心；第二場為 10 月 2 日於高屏地區；第三場為 10 月 24 日於中部南投埔里鎮；第四場為 11 月 9 日於政大原住民語言教育文化中心。

針對歷次座談會議討論內容，第一場次主要對照「原民會版本」與「政大版本」作為討論依據，提出修正或刪除意見較為具體，彙整如下表：

表 1-13 研擬〈台灣原住民族認定法草案〉座談會

議題	原民會版	政大版
民族排列		維持九族順序，後來的認定民族按照時間序排列。 <sup>54</sup>
族名變更	「年滿二十歲，並應有三十人以上」。	增加政大版「或學術審查」。
新民族之申請	「申請民族或相關民族之原住民」。  「年滿二十歲，並應有三十人以上」。	政大版「有意願申請為新民族別之原住民」。
審議委員會	「設置 17-23 成員...」。	「並進行學術調查」。 <sup>55</sup>
考量民族條件 <sup>56</sup>	「政府認定的方式」。 <sup>57</sup>	「符合認定民族之條件」 <sup>58</sup>

資料來源：《〈台灣原住民族認定法草案〉暨座談會議記錄》研究報告。

分析上表，真正爭議最多的並非文字刪增問題，主要還是針對民族條件應明訂於一條，才能符合民族認定法。條文規定之主觀指個人意願，客觀則是做為民族的條件。明訂先由客觀條件，後有主觀意願，主觀意願要建立在客觀條件上。

另外爭議性問題還有血緣問題，血緣有兩種，「生物血」與「社會血」。陳俊男：「一般是用社會文化去看，只看父母的，若要深入探究，偏向生物血緣討論，在民族認定上其意義就不大」；林修澈：「民族最後會扯到家族，就是血緣。多數會想到血緣與民族意願問題，但意願與血緣是假民族，只有客觀才是真民族」。

由此瞭解，制訂民族認定法真正的爭議，就是客觀條件，也是政大版本努力論述的核心議題〔林修澈 2004，頁 9-14〕。從政大版相關規定來看，在考量「原住民族」權益為前提下，同時兼顧學理的客觀性，對原住民族長期發展而言，才能穩定而不受任何政治或人為因素干擾所影響。

<sup>54</sup> 政大版認為，維持過去九族順序，後來認定的就按時間順序排列，這樣才不會受民族人口數增減重新排列，以不更動條文為佳。

<sup>55</sup> 政大版主要考量到沒有學術報告，由 17-23 人決定是不嚴謹的。應該根據學術報告，這樣對新民族的成立會多增加紮實的證據。

<sup>56</sup> 關於這一點，在審查〈原住民族別認定辦法〉時也是爭議最大的問題。

<sup>57</sup> 政府是從登記角度去思考。

<sup>58</sup> 政大版認為，「符合民族認定之條件」獨立一條才符合民族認定法。

第二場與第三場座談會，相較於第一場更貼近該地區民族切身議題<sup>59</sup>，熱衷討論民族認定與語言發展的關係，對於具體條文修訂或意見較少。不過涉及到是否在同一法裡開放平埔族裔問題，就有許多的討論。態度傾向於不開放，理由是制訂本法是原民會，原民會主管事務為原住民事務，制訂的是台灣原住民族認定法，自然排除不具原住民身份的平埔族，引來不小的騷動。

至於第四場座談，安排與平埔族的討論，相較於前三場，肅殺氣格外明顯。這也顯示平埔族更關心民族認定的進度與發展。整體而言，平埔族最為擔心的是第 4 條認定民族條件的語言、宗教…，因而主張刪除；認為是語言的問題，語言是平埔族最大障礙〔林修澈 2004，頁 86〕。其次，提出「文化民族」概念，只說文化復振，原民會應該要補助或國家要協助〔潘朝成 2004，頁 87〕，而此提案一出，仍有兩造意見僵持，贊成「文化民族」的認為，若從現實環境來考量，可以從文化民族的方式，**潘英寬**：「我們比較有希望，因為他們的排斥感很強，進去的機率近乎零。」

**黃美英**提出：「否決政府認定民族、應由民族內部先認定、主管機關絕對不會是行政院原民會，因為會有內部差異，所以要改成行政院，以及我們另定一個〈台灣平埔族民族認定法草案〉」之強烈言論。政大表示也尊重並表明，若要全盤更動條文可能沒有辦法，但會將平埔族意見一併轉達予原民會。彙整研究報告版條文，請參見下表：

表 1-14 〈台灣原住民族認定法草案〉條文說明

條文	理由
第 3 條	1 明訂核定民族 2 保障已核定但未及列入本法之民族 3 其他經行政院核定之民族
第 4 條	1 明訂族裔團體-係指光復以前，戶口調查簿登記其本人或直系血親尊親屬為原住民
第 5 條	1 明訂民族認定條件-語言、宗教、民俗、文化、歷史、人口分佈及其意願 2 族裔團體准用前項規定
第 7 條	1 明訂審議委員會之成立、組成及設置辦法依據 2 審議議決後之程序
第 9 條	1 明訂民族或族裔團體名稱之變更與所需資料證據
第 10 條	1 明訂審議委員會進行審議時得採用之方式-聽證會、民調及委託學者專家調查研究

資料來源：《〈台灣原住民族認定法草案〉暨座談會議記錄》研究報告。

<sup>59</sup> 如中南部地區的魯凱族與阿沙魯阿、卡納卡納富；中部地區的泰雅族與賽德克、萬大群等。



本法草案與〈原住民族別認定辦法〉最大的不同有三項，一為把平埔族認定問題也納入於本法訂定；二為即民族認定條件，依足以彰顯民族表徵之要素，及重要性原則，按語言、宗教、民俗、文化；歷史之條件；人口分佈；民族意願。三為認定機制應成立審議委員會，針對民族是否符合認定條件之審議工作。

比較 2000 年相繼於國會提案的巴燕達魯（以下簡稱「巴燕版」）與瓦歷斯貝林（以下簡稱「瓦歷斯版」）二版本條文內容，有相同主張的部分，包括立法保障原住民族權為立法目的；成立審議委員會。審議委員會成立方面，原民會版的組成是由學者專家、相關機關代表及民族代表等；其設置辦法另訂之。巴燕版僅主張，委員由各民族議會推派代表成立審議委員會。而瓦歷斯貝林則主張，委員由 1/2 以上為原住民族身份者，其辦法另訂之。

對於原住民族定義的比較，「原民會版」、「巴燕版」與「瓦歷斯版」，三個版本最大的差異是納入平埔族與否問題。綜觀而言，「原民會版」與「瓦歷斯版」的定義接近，前者明訂「核定民族、已核定但未及列入本法之民族，以及其他經行政院核定之民族」；後者明訂「九族以外，還包括經國家承認的之台灣原住民族」。而「巴燕版」明訂，「九族外，太魯閣族、賽德克族，以及平埔族等」。把尚未認定的民族羅列於法之內，以及將平埔族納入原住民族定義裡。雖然原民會版也有另訂平埔族裔團體認定機制，但並未列入原住民族定義內。

有關民族身份取得問題，「原民會版」明訂民族認定條件：語言、宗教、民俗、文化、歷史、人口分佈，及其意願；同時族裔團體准用前項規定。而「巴燕版」與「瓦歷斯版」相差甚遠，請參見下表：

表 1-15 「巴燕版」與「瓦歷斯版」民族身份取得比較

立委	主張	條文內容
巴燕達魯	認同主義	「因獨特文化與自認為一族者，經 200 人以上共同決定得為一族」。
瓦歷斯貝林	血統主義 認同主義	「血統主義原則；自我民族認同選擇權」。

資料來源：《立法院議案關係文書》第 1722 號委員提案 2980 號（2000/5/17）；《立法院議案關係文書》第 1722 號委員提案 3034 號（2000/6/3）。

**巴燕**與**瓦歷斯**各自有其主張，前者為認同主義，後者為血緣主義與認同主義。兩者相同之處，是未明訂「依據標準」如何具體認定民族。**巴燕**主張自認為是一族，由數百人共同決定即成立，猶如成立一般社團一樣，背後精神與民族無關，也不需一套嚴謹機制即可成立民族，完全是「認同主義」；再者，**瓦歷斯**主張血統/認同主義，其血統主義是用家族血緣擴及民族血緣邏輯，並且配合自我民族

認同始成立。惟血緣並未明確提示是生物血抑或是社會血，顯見仍待商榷。

綜合比較，原民會版提出具體民族認定條件，以最能彰顯民族表徵等條件，做為民族認定的依據。歷經一年時間宣導、建立獎懲機制鼓勵族人登記，甚至拍攝族別登記宣導片，廣為族人前往登記。根據 2004 年民族別登記率，已達 51%。而這項登記族別工作，至今仍持續中。

民族分類對台灣政府而言是新的事務，是原住民族權高漲時勢所趨。原住民族社會發出民族身份誤植彼等之問題，而促使國會立委提出相關質詢與法案，來回應原住民族社會民族意識高漲的願望。國會首次提出原住民族身份「識別」法案者，相繼有**巴燕**所提的〈台灣原住民族族群及身份識別法草案〉與瓦歷斯貝林所提的〈原住民族身份識別法草案〉〔立法院公報 2000，頁 4〕。兩者版本都把「個人身份」與「民族身份」的認定或識別結合於一法訂定之。

二者版本對於民族認定的主張認為，鑑於對原住民族認定政策尚無制訂法令規範，要求應符合〈中央法規標準法〉，人民權利之事項應以法律訂之；其次，認為目前原住民「九族」係承襲日本統治時代所做的民族分類，族名與本民族自稱認同往往有不符之處；再者，強調原住民族運動不僅訴求泛原住民族之共同權利，同時也訴求各族的文化、土地及自然資源等權益。因此，綜觀上述所提要求民族認定法制化，主要是源於「原住民身份認定標準」僅為行政命令，無法確保原住民身份之故，要求民族身份同樣也要予以法制化，而提出民族身份的法制化。由此推論，民族意識高漲當下，為確保各民族權利，若無「法」規範，也難確保民族之權益。

從兩者版本條文內容可以看出兩者相同處與相異處，請參見下表：

表 1-16 巴燕版與瓦歷斯版的「民族身份法」比較表

		巴燕達魯 版本	瓦歷斯貝林 版本
相同處	立法目的	為認定民族、名族名稱 確保原住民族權	識別民族身份 保障原住民族權利
	主管機關	行政院原住民族委員會	行政院原住民族委員會
	審議機制	台灣原住民族辨識審議委員會 (委員由各族議會推派代表擔任之)	原住民族審議委員會 (其中委員 2 分之 1 以上為原住民族身份者；其辦法另訂之)
相異處	原住民族	九族以外 還包括： 太魯閣族 賽德克族 平埔族…等 12 族	九族以外 及經國家承認的之台灣原住民族

	民族身份 取得	因獨特文化與自認為一族者... 經 200 人以上共同決定 得為一族	血統主義原則 自我民族認同選擇權
--	------------	---------------------------------------	---------------------

資料來源：《立法院議案關係文書》第 1722 號委員提案 2980 號（2000/5/17）；《立法院議案關係文書》第 1722 號委員提案 3034 號（2000/6/3）。

由上表分析，兩者皆認為主張為首要認定民族身份，以確保原住民族權，因此制訂法律的重要性與必要性；同時皆指定由行政院原住民族委員會為主管機關；對於認定機制設計，雖然巴燕達魯與瓦歷斯貝林同樣主張應設立相關審議委員會審議認定，但二者各審議委員會的內容有所不同。**巴燕**主張設立「台灣原住民族辨識審議委員會」，其委員由各族議會推派代表擔任之；**瓦歷斯**主張設立「原住民族審議委員會」，而其中委員 2 分之 1 以上為原住民族身份者；其辦法另訂之。雖然審議委員會名稱不同，但確定的是，皆主張要有審議機制專門認定民族身份者。

其次，我們從上表整理兩者的相異處有兩個部分，一為對台灣原住民族定義；二為民族身份的取得。台灣原住民族定義方面，**巴燕**除了包含九族外，把未經認定的太魯閣族、賽德克族，以及平埔族皆納在本法台灣原住民族範圍內；相對於**瓦歷斯**的定義，除九族外，以及經國家承認的其他原住民族。從此項來看，兩者對於原住民族定義正好採廣泛與彈性作法。巴燕達魯在其草案裡已經把「國家尚未認定」的三個民族包括太魯閣族、賽德克族以及平埔族皆認定為台灣原住民族的範圍內；而瓦歷斯貝林的草案裡則主張，「除了國家已承認的九族外，以及經國家承認的其他民族」。換言之，法的制訂前提，前者認為先有原住民族、後有國家；後者則先國家、後有民族。此為二者立法精神上最不同之處。

其次為民族身份取得問題，**巴燕**主張「因獨特文化與自認為一族者...經 200 人以上共同決定 得為一族」。不過其又於草案總說明提到「民族識別」的幾個原則包括一為以法律規範並經原住民族複決。二為以「自稱」為族（群）稱之依據，以族群之集體自我認同為族（群）劃分依據。三為族（群）主體之法制化、法人化。四為跨族群時之身份以個人之自我認同為依據（立法院議案關係文書 2000/頁 32）；**瓦歷斯**則認為採血緣主義原則的同時，也要符合自我民族認同選擇權等原則。

「自我認定」與「自我認同」，常常被提出來強化其訴求的論述。雖訴諸於聯合國原住民人權宣言，主張「身份認定以原住民自主認定為原則」作為平埔族回復原住民身份的論述依據，但問題是「認同」與「認定」不一定是重疊的。「認定」是客觀、主體是官方或國家、是單選、邊界明顯、穩地性強，以及涉及權利義務；「認同」是主觀、主體是個人、可單選/複選、邊界不明顯、穩定性弱，

以及不涉及權利義務的。原住民族或平埔族的民族認定面臨的問題並不在「認同」，而是「認定」〔林修澈 1999，頁 28〕。

近年民族認同議題受到高度的關注與討論，常捲入根基論（primordialism）與工具論（instrumentalism）之爭；前者認為個人生長的环境賦予他一些特質（如語言、宗教等等），由此產生的根本族群感情是不輕易改變的；後者將族群認同當作是維護、爭奪現實利益的工具，他是可變的、易被利用的〔王明珂 1993，頁 249〕。

**巴燕**視民族成立猶如成立社團，以具有共同文化特徵與認同，以及在規定人數的共同決定下，即可申請為一個民族；**瓦歷斯**延續原住民身份採血緣論，思考民族身份取得的原則，同時認為也要兼顧民族自我認同權。由此瞭解，前者成立民族的條件顯得較為輕率而不嚴謹；後者則以家族血緣為基礎，而擴及到民族的思維，考量的仍然是生物血緣。

上述二位立委於國會臨時提案的時間正好與〈原住民身份法〉提案審查時間相近，似乎是希望與個人身份的立法併案處理。不過囿於立法技術，將個人身份與民族身份區分開來，因此未將巴燕達魯與瓦歷斯貝林法案納入討論，因此就民族身份立法而言，也僅止於提案階段，未進入實質審查。不過國會的立法提案動作已充分顯示民族身份的認定勢在必行，此舉也促使行政部門提出相關政策。

經前述二個法案提出後，楊仁福委員於 2001 年 3 月提案，其案由摘要如下：「針對日月潭邵族正名成為台灣原住民族第十族一事，要求行政院重視邵族所面臨的存亡危機，儘速正名為台灣原住民族第十族」〔立法院公報 2001，頁 235-236〕。積極在國會為邵族提案，希望能受到主管機關的重視；另從連署人成員來看，不分政黨、不分平原與山原<sup>60</sup>。顯示主體社會也同原住民族社會一樣，普遍關注原住民族正名運動與正名案。

行政院原住民族委員會函立法院，回復說明主要重點有二項：一為建請邵族列為原住民族第十族一節，本會業委託國立政治大學進行「原住民的民族認定研究」<sup>61</sup>；二為有關「邵族文化史蹟保存區」一節，委請南投縣政府委託規劃。」〔立法院議案關係文書 2001〕。由此顯見主管機關對於邵族正名案的積極作為，邵族也成為民族認定政策尚未建制前，以民族學理為基礎，第一個被認定的民族。

處理民族認定案，主要依據〈原住民族族別認定辦法〉，<sup>62</sup>（以下簡稱〈認

<sup>60</sup> 平原立委有林正二，山原立委有瓦歷斯貝林。

<sup>61</sup> 國立政治大學民族學林修澈教授於 2000 年底，即已完成本研究期末報告。2001 年 6 月正式出版《原住民族認定的研究》。原民會則依據研究報告研擬邵族等正名案。

<sup>62</sup> 請參見附錄〈原住民族認定辦法〉，2002 年 6 月 12 日行政院訂定發布全文 12 條。2004 年 4 月 7 日行政院修訂第 2 條條文。

定辦法))不論就其位階與內容皆尚未完備,認定對象僅認定現行原住民各民族<sup>63</sup>;〈認定辦法〉欠缺規範申請或變更民族別、認定之主、客觀條件、審查程序機制與審查時間等實質內容。

### 第三節 2000 年以來的民族認定

#### 一、民族學理為基礎的民族認定

在上述民族認定的學理基礎上,台灣有史以來,第 2 次由官方進行民族認定之工作。不同於過去,原住民族與政府雙方基於尊重民族意願來處理民族認定。自 2000-2008 年期間,院原民會成立以來,受理原住民族 2 件正名案,以及 5 件認定案。參見下表:

表 1-17 原住民族正名案與認定案 一覽表

申請時間	正名/認定民族	案件性質
1998	鄒族	正名案
	達悟族	
1997	邵族	認定案
	噶瑪蘭族	
	太魯閣族	
2005	撒奇萊雅族	
2006	賽德克族	

資料來源:《行政院原住民族委員會 委員會議紀錄》(1997-2006)。

正名案由原民會的該族民族代表擔任召集人,協助民族內部的共識。1998 年 3 月,由臺灣省政府原民會於院原民會的委員會提案,「曹族正名為鄒族案」,以及「雅美族正名為達悟族案」。<sup>64</sup>院原民會由該族民代表作召集人,前往該區族人聚居地進行協商座談會,經協商後,唯鄒族人達成共識成功正名;而達悟族人則協商未果未達成正名。

歷次民族認定,依序有邵族、噶瑪蘭族<sup>65</sup>、太魯閣族、撒奇萊雅族,以及賽德克族等。除依據〈認定辦法〉相關規定之外,另一方面則委託政治大學民族學林修澈教授進行調查研究。五族皆由族人內部主動連署並向主管單位院原民會提

<sup>63</sup> 第 2 條規定:本辦法所稱民族別,指阿美族、泰雅族、排灣族、布農族、卑南族、鄒族、賽夏族、雅美族、邵族、噶瑪蘭族、太魯閣族及其他行政院核定之民族。

<sup>64</sup> 行政院原民會第 11 次委員會議提案。

<sup>65</sup> 5 個案例裡,除噶瑪蘭族具原住民身份的平埔族外,其他 4 案都是原住民族。

出申請，院原民會委託該族調查研究計畫，研究報告由院原民會的委員會排入討論事項，將委員會決議與結論，報請行政院進行審查核定。

五族與原歸類民族的關係，五族都是由該族內部提出申請，擬從原族屬脫離出來成為另一個新的民族。請參見下表：

**表 1-18 認定民族原歸類的民族**

認定 民族	原歸類 民族
邵族	鄒 族
噶瑪蘭族	阿美族
撒奇萊雅族	
太魯閣族	泰雅族
賽德克族	

資料來源：林修澈《原住民的民族認定》(2001)；《噶瑪蘭族認定研究》(2002)；《太魯閣族—賽德克族認定研究》(2003)；《撒奇萊雅族認定研究》(2007)；《賽德克族正名研究》(2008) 台北：行政院原住民委員會。

從上表可看出，邵族原歸類於鄒族、噶瑪蘭族與撒奇萊雅族原歸類在阿美族、太魯閣族與賽德克族原歸類在泰雅族等。換言之，上表認定的五族都要各自從原歸類民族內脫離出來。五族不僅在其主觀認同上或客觀條件上，感受到與原歸類民族之間有所不同，才興起該族的正名運動。

五族的人口及其分佈，與其原歸類的民族之間，幾乎呈現重疊交錯的現象，有聚居地與散居地兩種分佈情況，請參見下表：

**表 1-19 五族的人口及其分佈**

民族	人口	分佈縣鄉	關係民族
邵族	355-450	<b>南投縣</b> 魚池鄉-日月村 水里鄉-頂砍村 魚池鄉-頭社村 魚池村 武登村	鄒 族
噶瑪蘭族	1000-1500	<b>花蓮縣</b> 新城鄉-嘉里村 豐濱鄉-磯崎村 新社村 豐濱村 靜浦村 港口村 <b>台東縣</b> 長濱鄉-樟原村 三間村 長濱村 忠勇村 竹湖村 寧埔村	阿美族

撒奇萊雅族	5000-10000	花蓮縣 壽豐鄉-水璉 瑞穗鄉-月眉（聚落） 豐濱鄉-磯崎 新城鄉-北埔（聚落） 花蓮市 國富里	阿美族 噶瑪蘭族
太魯閣族	28570	花蓮縣 秀林鄉 萬榮鄉 卓溪鄉 南投縣 仁愛鄉	泰雅族 賽德克族
賽德克族	5000-10000	南投縣 仁愛鄉 花蓮縣 秀林鄉 萬榮鄉 卓溪鄉	泰雅族 太魯閣族

資料來源：林修澈《原住民的民族認定》（2001）；《噶瑪蘭族認定研究》（2002）；《太魯閣族＝賽德克族認定研究》（2003）；《撒奇萊雅族認定研究》（2007）；《賽德克族正名研究》（2008）台北：行政院原住民委員會。

上述五族的人口不一，最少的是邵族，最多為太魯閣族。其他三族人口大致在 1000 人以上至 1 萬人。顯示申請認定民族的重點，不在人口多寡，而是做為民族的主觀條件符合否的問題。

就分佈與聚居地情況來看，各族分佈除了邵族集中於一縣內，其他四族都屬跨縣民族。太魯閣族與賽德克族跨縣分佈相同，卻各有明顯的主要聚居地。反觀噶瑪蘭族與撒奇萊雅族，幾乎與阿美族聚居地交錯重疊。顯示兩族與阿美族關係極為密切。

各申請認定民族的關係民族，主要有三組，一為邵族與鄒族；二為噶瑪蘭族及撒奇萊雅族與阿美族；三為太魯閣族及賽德克族與泰雅族。而其各關係民族通常也為原來族屬。換言之，申請認定民族也主要從其關係民族或原族屬脫離出來，獨立為一民族。

考量一個民族成立，同樣佔重要條件的主觀意願，可以說是凝聚內部共識重要的基礎。五族各自透過組織運作，尋求內部共識，對外口徑一致，對內、對外溝通的重要機制。也由此瞭解，組織領袖的重要性。請參見下表：

表 1-20 各族正名運動的組織 一覽表

認定民族	成立組織	召集人
邵族	邵族文化協會	巴努
噶瑪蘭族	噶瑪蘭族協進會 噶瑪蘭族基金會籌備會 噶瑪蘭族認同推動小組	
撒奇萊雅族	撒基拉雅族重建發展協會 奇萊工作團（奇萊樂歌隊）	帝瓦伊撒耘 撒耘武荖

	Sakizaya 新族群運動聯盟	徐成丸
太魯閣族	花蓮縣德魯固族文化發展協會 花蓮縣太魯閣建設協會 太魯閣中會 萬榮社教工作站 太魯閣族正名促進會	教會單位 Lowsin Rakaw Tera Yudau (總幹事)
賽德克族	南投縣仁愛鄉 Sediq Truku、Sediq Tkdaya、Sediq Toda 族名正名促進會 南投縣賽德克族文史傳承協會 賽德克族社區人文重建關懷協會 瑟迪克都達文化協會 (移居地-花蓮) 賽德克族復名促進會 賽德克族正名運動促進會	陳世光  Watan Diro Awi Tadow 柯正光 陳世光 瓦歷斯貝林

資料來源：林修澈《原住民的民族認定》(2001)；《噶瑪蘭族族認定研究》(2002)；《太魯閣族＝賽德克族認定研究》(2003)；《撒奇萊雅族認定研究》(2007)；《賽德克族正名研究》(2008) 台北：行政院原住民委員會。

各族都有其組織運作並推動民族認定的機制。各族組織大多以正名運動而成立的組織，多屬臨時性組織。從上表，邵族組織最單純，賽德克族組織最多。雖然某種程度與人口多寡有關，但更能看出申請認定民族在認定過程的內部情況。由此觀之，組織越單純，其凝聚力越能集中的現象，較無節外生枝的風險。

綜合整理自 90 年代初以來，各族正名運動的興起與認定，以表整理如下表：

表 1-21 五族正名運動發展進程與認定一覽表

民族/年	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
邵族																			
噶瑪蘭族																			
太魯閣族																			
撒奇萊雅族																			
賽德克族																			

資料來源：林修澈《原住民的民族認定》(2001)；《噶瑪蘭族族認定研究》(2002)；《太魯閣族＝賽德克族認定研究》(2003)；《撒奇萊雅族認定研究》(2007)；《賽德克族正名研究》(2008) 台北：行政院原住民委員會。

從上表可見，雖然行政單位於 2000 年才陸續進行民族認定工作，但各族正



名運動起步往前推更早於 90 年代初即展開。從行政及其正名運動資料顯示，<sup>66</sup>五族裡面，太魯閣族推動最早，其次為噶瑪蘭族；再者為邵族。此外，受到同族太魯閣族成立影響而發起賽德克族正名運動有二個階段，一為 2003 年試圖與太魯閣族協商受挫之後，2006 年再重新發起。最後則為撒奇萊雅族。

上述五族的運作過程裡，各族的組織數與民族內部結構有極密切的關係，組織越是簡單或單一化，其民族內部結構較單純，分歧性較低；反之，組織越多，某種程度上也表現出民族內部結構的分歧性。不過，總體來看各族組織運作，都成功的由多車馬頭趨向整合於一的組織運作，使其運作力道更為集中與統合。在統合各組織後，也順勢的成立其各自的民族議會、甚至開始規劃屬於該族追求自治的各項法規，以為未雨綢繆的為民族發展做預備工作。

雖然法源依據僅為行政命令，在政策不完備與機制未確立之情況下，委託研究主要以民族學者的專業與學理基礎，協助主專責單位釐清民族的基本情況，是充實〈認定辦法〉所欠缺的學理基礎。邵族（2000）獲認定，是在 2002 年頒佈〈認定辦法〉之前；後續幾族則於〈認定辦法〉頒佈後，完成認定。換言之，原住民的民族認定是處於政策不完備的情況下一一完成。因此，民族認定過程，民族學理為基礎的認定，提供主管機關重要參考的依據。

五族認定過程，族認定運動過程，普遍面臨的問題不盡相同。認定過程有順遂，也有爭議的案例。申請認定民族與其原族屬之間關係處理和諧，可說是扮演「臨門一腳」的角色。關係破裂則影響兩族感情深遠。尤其又有政治力介入的干擾，更引發一些後續效應，爭議性不斷，甚至也讓主管機關難以招架，恐無自圓其說的窘境。

根據瞭解，五族申請認定過程，無爭議的有邵、噶瑪蘭及撒奇萊雅三族案例；有爭議的則是太魯閣族與賽德克族案例。以下分述無爭議案例和有爭議案例的分析。

## 二、成功案例：邵族、噶瑪蘭族、撒奇萊雅等族

### （一）各族的主客觀條件

#### 1. 語言使用

民族成立最重要的基礎為主客觀條件。從客觀條件之重要性依序為語言、宗

<sup>66</sup> 依據行政院原住民族委員會 90 年 7 月 6 日台（90）民企字第 9008927 號函（邵族）、91 年 11 月 20 日原民企字第 0910004069 號函（噶瑪蘭族）、92 年 12 月 24 日原民企字第 0920039291 號函（太魯閣族）等文，陳報行政院核定之各族之主觀要件及客觀要件說明內容。

教、文化及歷史等。語言是民族最重要的條件，最能區別我族與他族的客觀條件。根據林修澈歷次民族認定研究，邵族、噶瑪蘭族及撒奇萊雅族語言使用彙整如下表：

表 1-22 各族語言使用情況

民族	語言使用情況
邵族 Thao	50 歲以上可以使用邵語 20-30 歲無法使用邵語
噶瑪蘭族 Kavalan	使用中的語言 編族語教材 3 冊 九年一貫族語教材
撒奇萊雅族 Skizaya	Skizaya 語被歸類為 奇萊阿美語 Skizaya 語 vs 北部阿美語 共通率 59% Skizaya 語 vs 四種阿美語 共通率 52%-53% Skizaya 語 vs 五種阿美語 6 成相互理解度

資料來源：林修澈《原住民的民族認定》(2001)；《噶瑪蘭族認定研究》(2002)；《太魯閣族—賽德克族認定研究》(2003)；《撒奇萊雅族認定研究》(2007)；《賽德克族正名研究》(2008) 台北：行政院原住民委員會。

從上表，從上表五族裡，明顯的看出，只有邵 (Thao) 語是屬於活力弱化現象，具備族語能力的年齡層只有 50 歲以上者，而 20-30 歲年齡層，則已無族語能力。其他四族 Kavalan、Sakizaya 語，都屬於使用中語言，由此顯示其語言仍維持一定程度的活力，各語使用情況，我們分述如下。

Kavalan 是平埔族的一族，大多數的 Kavalan 已平地化，只有遷居到花蓮新社極少數的 Kavalan 後裔具有原住民身份〔林修澈 2002，頁 2〕，根據其語言發展及其使用狀況，該族至少有一本專門的語法書(張永利，《噶瑪蘭語參考語法》，1999)、一本詞典(李王癸 土田滋《噶瑪蘭語詞典》2002)、二本族語課本(偕萬來等編《噶瑪蘭母語讀本》花蓮縣政府 1995)；偕萬來等編《噶瑪蘭語 第一冊(三年級)》臺灣省教育廳 1999)。民族語言已有基本的研究成果及教學〔林修澈 2002，頁 289〕。更可貴的是，Kavalan 語仍是「活語」；教育部與行政院原民會委託政大原住民族語教文中心負責總編輯「九年一貫族語教材」，也有規劃噶瑪蘭語課本〔林修澈 2002，頁 323〕。

根據民族學、人類學、語言學的研究，阿美族可區分為三群或五群，其中語言的分類可以區分為 Skizaya<sup>67</sup>、南勢阿美、Tafalon-Fata'an、中部阿美與南部群五群，除 Skizaya 語外，其餘四群差異不大，溝通尚無任何困難〔行政院原住民族

<sup>67</sup> Sakizaya 語被歸為奇萊阿美語。

委員會 2006，頁 27)。以下我們摘要行政院原民會第 81 次委員會議，針對認定 Sakizaya 會議有關語言方面的討論內容。

Sakizaya 語雖然被視為阿美語的方言，但生活裡的 Sakizaya 語與阿美語無法溝通，其差異性大，往往在對話過程中產生甚多認知上的誤會〔行政院原住民族委員會 2006，頁 29〕。「我們和阿美族在習慣以及語言不同，噶瑪蘭好像只有一個部落可以成立一族，我們 Sakizaya 更可以成立」；「在語言方面，我們會聽阿美族的話，但阿美族不會聽我們的話，所以我們還是分開來比較好」；「我們小時候就知道我們是 Sakizaya，我們要成為 Sakizaya 族，從阿美族脫離」〔林修澈 2006，頁 81〕。再從族語認證看 Sakizaya 語與阿美語，現象分析如下表：

表 1-23 阿美族考生族語認證考試情形

民族考生	考取	無法考取
阿美族 考生	二種以上 阿美族語	Sakizaya 語
Skizaya 考生	阿美族語 Sakizaya 語	

由上表可以證實，除 Sakizaya 語之外，其他四群之間語言距離不大，阿美族考生比較容易取得二種以上的阿美族語認證，同時顯示與 Sakizaya 語之間的語言距離相對大，因此不易考取；而 Sakizaya 考生除了能考取 Sakizaya 語之外，也可考取阿美族語。這顯示其具有雙語能力。

報告同時指出，Sakizaya 人借用阿美語甚多，在阿美族人的語感裡，某些 Sakizaya 語詞彙只是「腔調」不同而已，但忽略了 Sakizaya 語的詞彙差異。事實上，阿美族人能聽懂一部份 Sakizaya 語詞彙，主要係因接觸使然。Sakizaya 語保存了特殊的語音與詞彙，正好成為阿美族用來區辨 Sakizaya 族的依據。同時指出語言溝通與否用數據表示如下：Sakizaya 語 vs 北部阿美語 共通率 59%；Sakizaya 語 vs 四種阿美語共通率 52%-53%；Sakizaya 語 vs 五種阿美語 6 成相互理解度。

綜合三族語言使用情況，除了邵語明顯有弱化現象外，噶瑪蘭語、撒奇萊雅語在阿美語強勢環境下，二語仍延續其活力，因此可從語言關係找到二族的民族邊界。

## 2. 民族宗教與民俗

宗教，之所以做為民族的條件，試看重「宗教所產生的區隔作用，能否成為民族的邊界」「從民族的角度看宗教，若一個宗教不是全民族所共有的，那麼這種宗教就不成為全民宗教，不成全民宗教的宗教，就不容易產生區隔作用」〔林修

澈 2000，頁 19-20〕。因此，由此瞭解傳統信仰或宗教也是具有辨義作用的客觀條件之一。我們綜合五族的傳統信仰與宗教，請參見下表：

表 1-24 五族的傳統信仰與祭儀

認定民族	傳統信仰與宗教
邵族	公媽籃
噶瑪蘭族	Palilin Shau du Lazin (海龍王) Laligi (海向)
太魯閣族	祖靈信仰 Gaya
撒奇萊雅族	Malataw Dongic Dito'
賽德克族	祖靈信仰 Gaya

資料來源：林修澈《原住民的民族認定》(2001)；《噶瑪蘭族族認定研究》(2002)；《太魯閣族—賽德克族認定研究》(2003)；《撒奇萊雅族認定研究》(2007)；《賽德克族正名研究》(2008) 台北：行政院原住民委員會。

由上表瞭解各族的傳統信仰與宗教情形，其中邵族的傳統信仰核心是祖靈信仰，「公媽籃」崇拜，「公媽籃」盛著祖先從前留下的衣服和飾物，象徵著祖靈的存在，執行祭祀的是先生媽，祭祀最高祖靈的和氏族祖靈的執行者。根據委託研究指出，邵族以「社會戶」去瞭解，與「戶籍戶」不同，主要就是以「公媽籃」作單位的計算方式，也是「邵族人自己的民族認定法」〔林修澈 2000，頁 41-45〕。九二一地震後，「公媽籃」更發揮了邵族聚落重建的依據，依照有無「公媽籃」來分配。其中有八戶在各有考量以及不驚動「公媽籃」的原則下，未參加抽籤配置組合屋。由此瞭解「公媽籃」對邵族人的影響。

除此之外，民間信仰也是邵族宗教信仰的主流，日月潭附近就有四座廟宇，包括明德宮、土地公廟、有應公廟及朝興宮。邵族人對於祭拜大典及迎神廟會都不遜給一般平地人，根據資料顯示，曾建於日月潭光華島上的正心書院就是邵族先祖毛老先生等人籌備之，就可想見邵族參與民間信仰的盛況。

上述我們從其認定陳情書與兩族協商座談會來看，認為邵族與鄒族從追逐白鹿傳說故事、對自稱因『Thao』和『Tsou』音之混淆，使得兩族之間難以分割的事實，但一方面看邵族人卻可清楚從其生活方式、祭拜方式及其語言的不同，區分與鄒族間的不同。並且主張從體質遺傳學、社會及行政系統，以及邵族內部的強烈自我認同等立場認為，邵族是一個不同於鄒族的民族，應為獨立的民族之訴求〔林修澈 1999，頁 66-〕。

噶瑪蘭族與農漁業相關的傳統歲時祭儀祭包括豐年祭、新米祭、播種祭、入

倉祭與海祭等。傳統信仰主要有三種，包括 Palilin、<sup>68</sup>Shau du Lazin（海龍王）<sup>69</sup>與 Laligi（海向）<sup>70</sup>等祭祀。目前噶瑪蘭族大多數人，仍保有噶瑪蘭族傳統信仰 Palilin，連旅居台北也不例外，但也同時有著其他宗教的背景與信仰〔林修澈 2002，頁 290〕。Palilin 信仰是新年祭祖儀式，雖然無具體之神明形象或祖靈牌位，不過在日常生活裡仍保存其傳統信仰。其次，以 Metiyu 女祭師為中心的祭典有 Pagalavi、Padohogan 等。在宗教與民俗上，雖然仍可以找到有 Palilin 信仰或編織香蕉衫等獨特性，<sup>71</sup>用以分辨出和平地人與阿美族的不同〔林修澈 2002，頁 297〕。

撒奇萊雅族的傳統信仰與宗教，主要有豐年祭、捕魚祭、播種祭、入倉祭與祖靈祭等。不定期祭儀有祈雨祭與祈晴祭等，本族人也都認為這些祭典其實深受阿美族影響。撒奇萊雅族的主神為 Malataw 以及 Dongic；另有精靈信仰則是 Dito'，只有 mapalaway 巫師可以看得見精靈，認為人死後，Dito' 會穿著紅衣往東邊經過美崙山入海，到達人最初的發源之地。

從上述瞭解，五族傳統核心信仰都是祖靈信仰，其他祭祀祭儀主要配合農漁業生產有關的祭典儀式。在祖靈信仰看各族，可以說以邵族的公媽籃信仰最能展現其民族全民的信仰，甚至具有邵族社會內部「認定」的邵族人的功能。其他民族雖然同樣都有祖靈信仰，但並無區辨我群與他群之間的功能。

### 3. 民族的婚姻（通婚）

人類婚姻、家庭與親屬制度是民族學研究的重要對象之一。三者互有不可分割的內在聯繫〔林耀華 1991，頁 291〕。在婚姻法則上，家族採取家族外婚制，民族在制度上沒有限制，民族內婚及民族外婚，均採並用。民族的婚姻狀態，受到各種客觀條件（居地、語言、生活習慣、對外民族關接觸）的制約，往往行民族內婚〔林修澈 2001，頁 17〕。以下我們綜合評析三族的婚姻（通婚）情況，請參見下表：

表 1-25 五族的婚姻（通婚）概況表

認定民族	婚姻制度
邵族	外婚 > 內婚
噶瑪蘭族	內婚 > 外婚
撒奇萊雅族	內婚 > 外婚

資料來源：林修澈《原住民的民族認定》（2001）；《噶瑪蘭族族認定研究》（2002）；《撒奇萊雅族認定研究》（2007）。台北：行政院原住民委員會。

<sup>68</sup> Palilin，是噶瑪蘭族獨有的傳統信仰，12月27-29日上午至中午舉行。

<sup>69</sup> 約2、3月間舉辦，荊桐花開，第一期稻作插秧、除草後，歷時1天。

<sup>70</sup> 約7、8月間舉辦，第一期水稻收割後，歷時4-5天。

<sup>71</sup> 以香蕉葉編織建構出其民族的精神圖騰-大葉山欖 Gasop 等。

根據調查研究顯示，清查南投縣魚池鄉和水里鄉的戶籍資料中有平地原住民註記的家戶，核實後，統計出住有邵族人的家戶有 95 家戶，而此邵戶是「廣義邵戶」，即只要該戶有一個邵族人居住，均予以列入。在 95 個家戶裡，有 20 戶是邵族女子嫁出到平地人的家庭，以嚴格的父系社會組織來看，只有 75 戶算是「狹義邵戶」。根據當時調查邵族的通婚情況，邵族內婚有 11 對（10%）；外族女子嫁入 74 對（70%）；邵族女子嫁出 20 對（19%）〔林修澈 2001，頁 39〕。由此瞭解，邵族通婚以外族通婚佔的比較最高，有 90%。

根據《噶瑪蘭族的人口與分佈》62 位訪談記錄來看，噶瑪蘭族的婚姻有民族內婚與民族外婚，前者所佔的比例是 38.7%；後者所佔比例是 61.2%。由此明顯看出，民族外婚多於民族內婚。民族外婚以阿美族通婚的比例最高，佔 32%；其次是外省人與客家人，各佔 4.8%；比例較少的泰雅族、馬卡道族、撒奇萊雅族、平地人<sup>72</sup>各佔 1.6%〔林修澈 2002，頁 185-267〕。

從民族內婚的年齡層來看，從 45 歲到 81 歲年齡層都有民族內婚的現象，尤盛行於 50 歲以上的年齡層；對照民族外婚的年齡層，其年齡層也大致在 48-83 歲之間，換言之，噶瑪蘭族的民族內婚與民族外婚的年齡層幾乎相同，且民族外婚現象有明顯增加的趨勢。

而撒奇萊雅族的婚姻狀況，根據《Sakizaya 族的民族認定》委託研究，主要針對 Kasyusuan 部落 70 對夫婦受訪。Sakizaya 族人婚姻配偶主要還是 Sakizaya，有 29 對，佔 41.4%；其次為阿美族，有 19 對，佔 27.1%；Holo 人有 11 對，佔 16%。年齡分布上，以 41 歲以上者一般婚配對象以 Sakizaya 族與阿美族為主，21 歲至 40 歲的婚配對象呈現多元的局面；值得注意的是，與平地人通婚的人數有 11 對，顯示此年齡層因求學或至外地工作，與外界接觸頻繁，與平地人通婚的人數增加許多〔林修澈 2006，頁 18〕。至於賽德克族的民族認定工作方面，著重在與太魯閣族之間斡旋進行協商工作，因此相關報告未進行婚姻狀況的訪談。

綜合來看各民族的婚姻狀況，除了邵族已趨外婚比例高過民族內婚之外，其他包括噶瑪蘭族、太魯閣族、撒奇萊雅族等仍然以民族內婚為主，但總體發展來看，民族外婚現象有日漸增加的趨勢。

## （二）兩造的看法與原族屬的祝福

民族認定除了主客觀條件之外，也需要申請認定民族與其原族屬之間的溝通協商。固然一開始兩造看法不一定有共識，總會經歷一番波折，經過研究調查主客觀條件符合，以及經座談會對話之後，原族屬也都能釋懷並祝福對方。

<sup>72</sup> 報告書訪談紀錄，僅寫平地人，無法區分是指外省人？客家人？還是 Holo 人。在本文另計。

## 1. 邵族

根據「邵族認定兩族座談會」〔林修澈 1999, 頁 60-74〕, 邵族長期被歸類於鄒族, 「由於文獻資料的錯置, 從日據時代起日月潭地區的邵族人即被冠以「曹族」名義, 究其原因除了「邵族遠祖來自阿里山的傳說誤導外, 族名『Thao』和「Tsou」曹:鄒」的發音相近亦為原因之一。」<sup>73</sup>

**毛國雄**:「邵族跟阿里山是有很深的感情, 雖然或劃分為鄒族與邵族, 但之間的感情勢不可能劃分掉的。我們是經過阿里山鹿腳下濁水溪湖瀉裡發現舊日月潭海。」; **石進財**:「邵族是獨特(生活方式、祭拜方式、語言)的。至於邵鄒以往的感情, 我們還是可以互相交流。」; **石明和**:「因為我們和鄒族雖然有很好的感情, 但祭典並不同」。**鄧相揚**:「邵族有清晰的族群認同, 完整的語言體系、有歌有舞與祖靈會面的祭典, 這都是不同於平埔族的。」; **簡史朗**:「鄒族對邵族的照顧, 邵族有的只是感激。我在此只是把我邵族朋友的感想陳述出來。」

鄒族人也有其看法, **武野仁**:「我的父親及部落長老都告訴我: 在 Zintun 是我們鄒族, 是以前獵人追白鹿追到 Zintun (日月潭) 向阿里山的同胞表示, 我們要離開, 就搬到這個地方來。」; **汪志明**:「從傳說神話, 邵、鄒感覺就是一家人邵族人碰到的問題, 我們也願意幫助」; **浦忠勇**:「以前是模糊的平等, 正名後是明顯的平等, 原民會應該介入清楚釐清, 而不是模糊的說大家是一家人, 南鄒族、卡那卡那露人、沙阿魯阿人的問題是不是都是這個問題。」**汪豐富**:「我有跟諸位鄒族長老告知意見並商量, 他們異口同聲沒有反對意見。」

邵族極力主張要從鄒族獨立出來, 但並不因追逐白鹿的神話傳說緊緊聯繫邵與鄒兩族的關係上, 而鄒族人更展現出祝福的誠意, 這也是難得看見一場在感情與理性對話的協商座談會。其次, 鄒族人也已經意識到與鄒族有關的南鄒族、卡那卡那露人、沙阿魯阿人都是類似問題待處理, 由此可以展現出鄒族人的深思與遠慮。綜合邵族認定過程, 除了邵族人的強烈的主觀意識外, 鄒族人冷靜理性與誠摯的祝福, 可以說是邵族順利完成認定工作最大的支持力量。

## 2. 噶瑪蘭族

噶瑪蘭族在日本時代數次的民族分類上是熟蕃或平埔族。民國以來, 有許多個人登記取得「法定原住民身份」, 但始終沒有取得「集體」的「族」的「官方身份」〔林修澈 2002, 頁 295〕。早在 1991 年開始即展開尋根活動、1996 年成立協進會、同鄉會與基金會, 激發前所未有的噶瑪蘭族意識, 早已奠定民族認定的基礎。一直到 1997 年經原民會委員會議提案後, 才正式進入行政體制內受理。

<sup>73</sup> 1998 年 9 月 19 日, 以邵族頭目袁福田、石福祥及全體族人, 以及邵族文化發展協會等 名義致一封〈寫給行政院蕭萬長及原住民委員會華加志主任委員的「邵族定位及正名」陳情書〉。

噶瑪蘭族復名陳請書提到，「噶瑪蘭族人是現今台灣平埔族群當中族群意識最強烈、文化特質最鮮明的一群人，十餘年來，我噶瑪蘭族人為爭取復名，四處向地方、中央政府陳情，或展示文化特色，希望政賦予社會大眾尊重我們的存在，早日承認噶瑪蘭族，還原歷史正義，以及我族之尊嚴」。<sup>74</sup>此份聲明書陳情代表包括了新社、立德、大峰峰、樟原、加禮宛等部落頭目；<sup>75</sup>新社社區發展協會、噶瑪蘭族文化基金會籌備會，<sup>76</sup>以及噶瑪蘭族復名推動小組<sup>77</sup>等聯合具名，有此顯示，成功的整合內部。

然而，2002 年 6 月 12 日〈原住民族認定辦法〉，明訂具有原住民身份的人，都得註記民族別，並且以一個為限之規定。換言之，在行政上也僅能處理「具有原住民身份」的噶瑪蘭族人，不具原住民身份者不在此限內。與上述整合串連各地區噶瑪蘭族人的規模與期望相對照，落差很大。

從歷史經驗來看，噶瑪蘭族因長期與阿美族人聚居，乃至於通婚，在民國時期族別登記時都登記為阿美族。根據相關研究資料顯示，噶瑪蘭族人有八成（87%）是可以判定身份；全部連署人有八成（81%）出自花蓮縣（64%）及台東縣（17%）。兩縣連署人集中在噶瑪蘭族聚居的三個鄉內的六個村〔林修澈 2002，頁 298〕。請參見下表：

表 1-26 噶瑪蘭族聚居的三個鄉六個村

縣	鄉	村
花蓮縣	新城鄉	嘉里村
	豐濱鄉	磯崎村 新社村 豐濱村
台東縣	長濱鄉	彰原村 長濱村

資料來源：林修澈《噶瑪蘭族認定研究》（2002）。

行政院原住民族委員會推動「具原住民身份噶瑪蘭族復名意見徵詢座談會」，**潘朝成**：「我們噶瑪蘭族復名推動小組，經過 3 個月的調查，在這樣簡短的時間，還沒有辦法把他列進這個名冊裡面，這裡面目前有 1705 人有意識當噶瑪蘭族，有原住民身份的 1073 位，沒有原住民身份的有 632 位，我們希望有與沒有原住民身份者都可以一併考量」；**偕萬來**：「噶瑪蘭族在以前慢慢的把自己的名字忘掉，...民國 42 年前，噶瑪蘭族是被承認的民族。日本語言學者土田滋來做噶瑪蘭族研究說，噶瑪蘭族是台灣真正的族群之一。為了復名運動，我們先推動噶瑪蘭族的語言、文化」。由此瞭解，噶瑪蘭族人深陷於歷史因素造成喪失原住民身

<sup>74</sup> 〈噶瑪蘭族 名陳請書〉，陳情內文。2002 年 9 月。

<sup>75</sup> 依序是陳國光頭目、潘進財頭目、陳清松頭目、潘嫦娥（代），以及江加走頭目。

<sup>76</sup> 潘銀花理事長以及偕萬來籌備會主委。

<sup>77</sup> 潘朝成召集人。



份的困境，陷入於有無具原住民身份的為難處境。

噶瑪蘭族認定過程有一個特殊現象，即對本民族有強烈的民族認同，熱心推動民族語言及民族文化者，往往不具原住民身份，亦即不具有法律的本民族成員身份。從民族特徵來看，人口聚居、族譜清晰，大至行民族內婚；雖然信奉基督教，但仍多少保有民族傳統宗教信仰；雖然使用 Holok 語及阿美語，並且普遍通行官方語言漢語，但仍持續在家庭內部及民族內部頻繁使用噶瑪蘭語〔林修澈 2002，頁 309〕。

惟依法行政下，依據〈原住民身份法〉制訂的〈原住民族認定辦法〉在未修訂之前，僅能處理具有原住民身份者的部分。在 2002 年 12 月 25 日經行政院第 2818 次院會決議核定通過噶瑪蘭族認定案。這也是〈原住民族別認定辦法〉公佈實施以來，第一個被認定的民族。

### 3. 撒奇萊雅族

撒奇萊雅族正名運動以來，最早追溯至 1990 年 7 月 31 日由帝瓦伊撒耘校長<sup>78</sup>於花蓮市美崙溪畔舉辦撒奇萊雅族祭祖大典〔林修澈 2006，頁 57〕。1999 年政治大學民族學系陳俊男《奇萊族（Sakizaya 人）的研究》，<sup>79</sup>深化了 Sakizaya 族復名的論述，其研究成果自然也成為日後該族正名運動的學理基礎，影響深遠。而就組織形式而言，主要始於帝瓦伊撒耘等人的推動，於 2000 年 3 月 5 日成立「花蓮縣撒基拉雅族達固部灣部落重建發展協會」，致力於 Sakizaya 的文化重建工作。<sup>80</sup>也是正式啟動 Sakizaya 族正名運動的開始。

撒奇萊雅族正名運動過程，也同阿美族分別於花蓮瑞穗鄉馬立雲部落（第 1 次）、花蓮市國福里（第 2 次），以及政大公企中心（第 3 次）召開座談協商會議〔林修澈 2007，頁 83-91〕。

**徐成丸**：「我們在自己的部落是講 Sakizaya 話，出去才因為用阿美族話。我小時候是說 Sakizaya 話，出去求學才說阿美族話。我的阿美語是士官學校跟阿美族學的，國福里講的就是 Sakizaya 話」；**楊仁煌**：「我們老人家不太想要繼續說自己是 Sakizaya，也習慣在阿美族的社會裡。很多從馬立雲移居桃園的 Sakizaya，比我們還會說 Sakizaya 話。」；**楊富男**：「嫁過來或是搬過來的阿美族人，都會說 Sakizaya 話。」

<sup>78</sup> 改回原住民名字之前的漢名為李來旺，其長期關懷原住民文化復振的教育者。

<sup>79</sup> 陳俊男碩論指導教授，正好就是行政院原住民族委員會歷次民族認定委託研究的教授林修澈，由此瞭解，早於 90 年代末期，二位師生早已累積不少有關 Saizaya 人的相關調查研究成果。

<sup>80</sup> 2004 年 7 月 10 日該組織改名為「花蓮縣撒基拉雅族發展協會」，將達固部灣部落名予以刪除，主要有統合的意涵。

阿美族人的態度，可以說是贊成一面倒。**林正二**：「我們樂觀其成。我想瞭解的是，為什麼他們是附著在阿美族內而不是其他民族。」；**李文成**：「我們要予以尊重，畢竟人總是認祖歸宗。」**林添福**：「我們應該鼓勵他們儘速回復語言的能力，而他們的訴求也應該採取尊重的態度。」；**吳春芳**：「在桃園縣他們非常團結，向心力很強。不要用政治利益考量民族正名，應該回歸到學術專業立場。」由此瞭解，阿美族人對撒奇萊雅族正名運動給予相當的包容與祝福。使得正名運動，不僅具有非常成熟條件要求民族正名，更可貴的是，有阿美族人的尊重、鼓勵。

當然，還有一些外族的挺立相助，使得正名運動更受外界瞭解，進而支持。如**范異綠**為邵族舉辦一場「重返祖居地重建部落記者會」<sup>81</sup>以及**楊仁福**臨時提案：「南投縣魚池鄉日月村邵族，因其自有文化及語言習俗之獨特性，顯與現有九族原住民不同，建請行政院儘速將該族正名為台灣原住民族第十族」〔立法院議案關係文書 2001〕等，都曾在民族認定過程，提供相當珍貴的友誼支持。

### 三、有爭議案例：太魯閣族、賽德克族

自 2003 年《太魯閣族認定研究》，以至 2007 年《賽德克族認定研究》過程，對民族內部、行政機關，乃至於外部，都經歷了空前震盪的認定過程。太魯閣族和賽德克族（以下簡稱太-賽族），是民族認定過程爭議較多的案例，不僅引起民族內部諸多衝突；也引發學理論爭；甚至政治力介入而形成拉鋸戰。

#### （一）太-賽兩族脫離泰雅族論點與行動

太-賽族運動也是台灣民主化及原運民族認同高漲的產物，試圖從原族屬的泰雅族脫離各自獨立成為新的民族。這也是原住民族充分展現其民族意識的極致。傳統民族分類，賽德克亞族為泰雅族的亞族之一，惟根據 1916 年佐山融吉進行的番族調查報告書裡，曾提出一個問題，即認為「Sajeku」紗績族<sup>82</sup>一向被視為泰雅族的一支族，但是考其族稱的由來，「Taiyal」係「人」之意，同樣的，「Sajeku」紗績族也是「人」的意思，不過從其文化習俗很難區分兩者的不同〔蕃族調查報告第四冊 2011，頁 xxxiii〕。顯示泰雅族與賽德克亞族語言明顯不同，而若考量其他文化則有其相近性。

賽德克亞族（Sediq）為泰雅族的亞族之一，其包括 Toda、Truku 及 Tgdaya 三支群。目前主要分佈在南投與花蓮縣等境內。請參見下表：

表 1-27 賽德克族 南投與花蓮的三支群

<sup>81</sup> 1999 年 10 月 22 日。

<sup>82</sup> 紗績族是當時稱賽德克族的另一個音譯名稱。

現行 行政區	支群 1	支群 2	支群 3
南投縣	Tgdaya (霧社)	Toda (道澤)	Truku (德魯固)
花蓮縣	Tgdaya (木瓜)	Tauda (桃賽)	Truku (太魯閣)

資料來源：林修澈《太魯閣族＝賽德克族認定研究》(2003)；《賽德克族正名研究》(2008) 台北：行政院原住民委員會。

Truku 是賽德克亞族支群之一，在花蓮是獨大一支，佔 83.75%，Toda 與 Tgdaya 二支群合計不過佔 16.25%。Truku 支群九成人口住在花蓮縣，只有一成人口在南投縣。另 Toda 與 Tgdaya 二支群合計，三成在花蓮縣，七成在南投縣〔林修澈 2003，頁 1-4〕。由此顯示，Toda、Truku 及 Tgdaya 都是屬於賽德克亞族的支群。

根據 2003 年《太魯閣族認定研究》，以至 2007 年《賽德克族認定研究》過程，不僅要面對與其原族屬的泰雅族，也要面對其他三個支群。從上述二個研究整體分析，太魯閣族與泰雅族在民族客觀條件上一—語言差異性頗大。太魯閣語和泰雅語有 70% 以上之差異〔林修澈 2003，頁 7〕。賽德克語和泰雅語在語言音調上不同、語言不相通、只有幾個字相同，以及語言有 3/2 不同等〔林修澈 2003，頁 8〕。相關研究顯示，太-賽兩族與泰雅族語言不能溝通的事實。主張脫離泰雅族獨立成一族，在民族學理是可被接受的。

但問題的爭議點在於賽德克亞族的支群之一，Truku 和自稱「賽德克」者，都要各自獨立成一個民族。然從客觀條件來看，不論是語言、祖源、傳統信仰及文化等方面，幾乎沒有差異。

表 1-28 太魯閣族 (Truku) 和賽德克族 (Sediq) 語比較

太魯閣族 Truku	使用中語言 Truku 語 vs 泰雅族語 71% 以上無法溝通 Truku 語 vs Sediq 語 可以溝通 編 太魯閣語 教材
賽德克族 Sediq	使用中語言 Sediq 語 vs 泰雅族語 無法溝通 Sediq 語 vs Truku 語 可以溝通

資料來源：林修澈《太魯閣族＝賽德克族認定研究》(2003)；《賽德克族正名研究》(2008) 台北：行政院原住民委員會。

太魯閣語和賽德克語都是使用中的語言，兩語與泰雅語無法溝通。惟兩語都可以溝通，在民族學理來看，語言對應於民族是普遍適用的。因此，兩族是同族。這在 2003 年太魯閣族被核定之前，行政院原民會於台北劍潭活動中心舉辦「南

投與花蓮族人協商會議」，代表兩邊族人發言，不時以族語對罵情形來看，顯示兩族人語言溝通相當流暢。

政大原民中心在林修澈召集下，於 2007 年針對花蓮、南投兩地 Truku 語教材內容差異，舉辦「Truku 語教材第 1~3 階修訂」研討會。安排這場研討會議，主要源於花蓮族人向政大反應，第 1~3 階學習手冊及教師手冊（德路固語）的修正意見，<sup>83</sup>意見內容認為，太魯閣族已經獨立為一個族，要求應該有太魯閣語教材，強調封面用「太魯閣語」一詞。<sup>84</sup>

政大邀請編定該教材兩地的編輯委員，以及太魯閣族代表，一一檢視兩語的差異，會議邀請兩地使用 Truku 語的牧師、教師，一起共商目前該族與教材 1-3 階的內容。從族語發音、詞彙、語氣、語法，以及表達不同等 5 方面內容作比較，並以兩地通用或不通用，來了解兩地族語的差異性。請參見下表：

表 1-29 花蓮、南投兩地 Truku 語教材內容的比較

項目	現象	檢視並確認
發音	1 有規則的音變，如在西 Truku 語的 c 音，到東 Truku 語就變為 t 音。 2 無規則的音變：如西 Truku 語的 Tnswayi 兄弟，東 Truku 語為 Mnswayi。 3 受時態或處所而改變發音，如西 Truku 語的 Hngkawas，東 Truku 語為 Hngkwasan。	東西 Truku 語都可以通
詞彙	1 舊概念：是既有的詞彙。有通與不通的詞彙，認為有差異的 13 個詞彙。 2 新概念：涉及到借用外來語的詞彙，因此差異較多的部分。	經討論確認後，有 10 個通，3 個不通。
語氣	1 習慣用語不同：認為有差異的語氣。 2 加強語氣。	東西 Truku 語全部都可以通
語法	疑問句雖有不同，但東西 Truku 語全部都可以通。	東西 Truku 語全數都可以通
表達	部分通，部分不通。	

資料來源：林修澈《賽德克族正名研究》(2008) 台北：行政院原住民族委員會；政大原住民族研究中心〈花蓮、南投兩地 Truku 語教材座談會〉(2007)。

綜合比較兩語，差異性不大，且皆可通，並決議維持編訂一本教材，只要在教師手冊多做補充太魯閣語即可。太魯閣族人所認為的「差異」，並不是不同或

<sup>83</sup> 2007 年 1 月 4 日政大收到金清山牧師的修正意見（共 30 頁）。

<sup>84</sup> 政大於 2007 年 1 月 18 日給金清山牧師回覆函，請參見附錄。

不通的問題，也不是族語根本上或詞彙本身的差異，而是兩邊族語發展精緻度的差異。

其次是祖源論述，祖先流傳的發祥地為台灣西部之南投境內東北一帶山區，約在今九、十代前他們由南投向東遷移，越過中央山脈，來到花蓮秀林鄉的立霧溪、木瓜溪的上游，其後因人口的增加，耕地的不夠用，乃沿西逐次東移〔廖守臣 1987，頁 68〕。分佈在中央山脈以東的族人，都源自於西部之 Truku Truwan，就是今平生<sup>85</sup>附近之台地，後來因人口增加耕地有限，有的遷至 Tgdaya 的地方；另有些人遷至 Tuda，此地今為平靜部落附近台地。約三百年以前，因人口增加可耕地有限，太魯閣族群自西部橫越中央山脈沿立霧溪而下，散居在淺山坡上。〔李季順 2002，頁 143；2003，頁 12-13〕。「我們來自西部 Truku Truwan（意指源頭、原居地或發祥地）的民族，約三四百年前自南投縣境越過中央山脈奇萊山；花蓮太魯閣這地方早已經成為族人真實認同的故鄉，我們成為附屬化、客體化，為建立互為主體的平等關係，嚴正要求正名為太魯閣族。」〔太魯閣族正名促進會 2002〕。

由此顯示，東 Truku 群並不否認其祖居地的西部賽德克亞族為同源，惟強調是在地自我主觀意識做為獨立一族的主要論述；可以確定是兩邊族人都承認是同源同族的事實〔林修澈 2007，頁 86、97〕。Truku 群早期因遷徙，長期與祖居地分離而產生不同的認同。

有關傳統信仰及文化，研究指出兩族是相同的，兩族都有祖靈信仰與 waya/gaya（祖訓規範）要遵行。祖靈信仰是遵從祖先所遺留下來的習俗、教訓與規範。認為祖靈會庇佑子孫必須要遵從祖先留下的的習俗規範，而此習俗、規範即稱為 waya/gaya。在傳統祭典方面，則都有小米（macu）祭，小米是太-賽兩族傳統的日常主食，祭典進行方式私密性高，司祭者單獨完成儀式，宣布後部落居民才可以共同參與。

婚姻（通婚）概況，太魯閣族婚姻狀況，當時調查對象主要為花蓮縣秀林鄉、萬榮鄉及卓溪鄉等三鄉總計有 66 個受訪者，民族內婚者高達 47 對，佔 71%；與外族通婚者有 19 對，佔 29%〔林修澈 2003，頁 2-3〕。由此來看，太魯閣族的婚姻狀況，主要還是民族內婚。

---

<sup>85</sup> 南投縣仁愛鄉精英村的部落之一。

表 1-30 婚姻（通婚）概況

認定民族	婚姻制度
太魯閣族	內婚 > 外婚
賽德克族	未調查

資料來源：林修澈《太魯閣族＝賽德克族認定研究》（2003）台北：行政院原住民委員會。

綜合上述，兩者在客觀條件上都清楚呈現為同族，惟對「族名」有不同的認同與選擇。回到 2003 年林修澈《太魯閣族認定研究》，討論「賽德克族＝太魯閣族」民族認定的言論，既普通又頻繁。其包含 2 道手續：（一）能否脫離泰雅族再另成一族（二）新族名用「賽德克族」或是「太魯閣族」〔林修澈 2003，頁 10；2007，頁 112〕。而至 2007 年《賽德克族認定研究》，仍然要回到原點思考這些問題。從民族學理來看，前者脫離泰雅族是可行的；惟後者才是爭議點。

## （二）民族的內傷：劍潭會議與殺豬和解

由於分屬南投和花蓮兩地的族人，先天地理環境相隔，已不利於民族兄弟之間的聯繫互動；兩地族人也皆有同族同源之認知。對於要各自分立，民族情感自然會有一番掙扎及難以割捨之處。「我們也不知道為什麼南投族人不喜歡「太魯閣族」這個名稱？我們也想知道。」〔李季順 2007〕。「用賽德克族才對呀！怎麼可以用支群名稱作族名呢？用『賽德克族』才包含三群。」〔郭明正 巫永昌 2007〕。

而此爭議點的核心問題，即是主觀認同問題。花蓮跟南投所爭執的是名稱的問題，是學術界之外的，是只有當事人才能決定的問題。主觀意識還是得依具客觀條件，現在大家都只重視單一的主觀條件，如果不依據客觀條件的話，任何人隨其主觀意願作決定，甚至發展到台灣有二千三百萬個民族，這是不可能的〔林修澈 2007，頁 113〕。

太-賽兩族公開面對面討論只有 2 次；<sup>86</sup>賽德克族認定過程，只有 3 次。<sup>87</sup>由此來看，充其量只是透過研討會廣泛研討，各自表述，而無法達到民族內部協商之目的。<sup>88</sup>唯一由官方出面的協商會議，史稱「劍潭會議」。浦忠成也語重心長的表示：「我也看見過去行政部門沒有為大家建立一個彼此能夠交流溝通的管道，這是非常遺憾的，今後也許原民會可以扮演更積極的角色，名稱需要更多的時間

<sup>86</sup> 2002 年 9 月 14 日「花蓮縣德魯固族文化發展協會」在花蓮舉辦「台灣原住民 Truku『正名』與自治政策」研討會；2002 年 11 月 16-17 日「台灣原住民部落振興文教基金會」在台大法學院舉辦「泰雅族族群意識之建構、認同與分裂」學術研討會。

<sup>87</sup> 2003 年 8 月 24 日公視「部落面對面」節目（花蓮）；10 月 12 日公視「部落面對面」節目（南投）；10 月 13 日行政院原住民族委員會舉辦的「南投、花蓮地區三群正名協商座談會」。

<sup>88</sup> 固然學術研討會可以各自不同觀點論述，但容易淪為各說各話的局面；民族內部協商，應該是最能切入核心議題的途徑。

溝通。」〔林修澈 2003〕。協商過程可謂相當激烈，兩邊族人為堅持各方己見而撕裂民族感情極深。

協商會議，花蓮堅持「太魯閣族」；南投堅持「賽德克族」。兩邊族人劍拔弩張、壁壘分明。在各自表述過程，歧異點多，共識點極少。歧異點包括兩邊的態度問題、主觀意識、詞彙語感等，可說是完全對立；唯一的共識就是從泰雅族脫離。為了各自的主張，不惜惡言相向；協商會議立委**陳道明**（花蓮）：「我們說我們是 Truku 未嘗不可，要什麼名字，是大家的自由」之發言，令人感到扼腕。應扮演居間協調角色者，反而擴大兩邊族人歧異，而加深難以抹滅的傷痕。協商會議不僅無共識，更增添加深難以抹滅的民族傷痕。

原民會曾於 2003 年 10 月 13 日「在劍潭青年活動中心邀集東、西部兩邊族人進行溝通，「期待大家做更多的溝通」。但回顧歷史，在雙方進行更多的溝通之前，政府在當時的環境下決定太魯閣族正名，產生今天很多有待商榷之處。」〔行政院原住民族委員會 2008，頁 5-6〕。在還需要兩邊族人更多協商機會之際，行政院即已宣布「太魯閣族」成立之訊息。究其原因，與當時執政黨民進黨即將輔選花蓮縣長補選有關，為能得到花蓮太魯閣族選票，當時行政院長**游錫**於 2003 年 7 月 6 日巡視時，在花蓮縣秀林鄉崇德村宣布：「太魯閣族將被宣佈獨立成為一個民族」的公開談話。此一宣布，不僅僅帶給南投族人失去平等對話的焦慮；更是導致協商會議只是一場有名無實的「協商會議」。使得太魯閣族認定案，蒙上一層政治力介入的陰影。

花蓮族人的太魯閣族確立後，安排族人並帶兩頭豬，回祖居地與南投族人和解與彼此祝福，一車數十人到了約定的合作村<sup>89</sup>基督長老教會，驚覺空無一人，聯絡不上原來聯繫好的人，只好一路從平生部落往霧社方向，到仁愛鄉公所找人，電話也始終無人接聽的窘境下，只好在霧社街上友人家將豬隻處理掉，此事意外的又增添了兩邊族人內心受傷的另一個事件。兩地族人只因族名未達共識，選擇分開後，兩地族人越走越遠。與其說是失約，不如說是尚未釋懷。無形中又增添一件傷害民族感情的事，著實令人惋惜。這正是林修澈認定研究裡不時提示的，單憑主觀意識，任意超越客觀條件的窘境，將「永無寧日」的效應。

南投族人，經過幾年「療傷」，也不登記為「太魯閣族」之下，以西部賽德克族為主幹，支持「賽德克族」族名派重新整裝，於 2006 年 3 月 29 日再度以「南投縣賽德克族文史傳承協會」名義行文至院原民會，並附上連署書，<sup>90</sup>正式提出申請民族認定；並親自遞交陳情書〔伊萬納威 2007，頁 54-57〕。是年，成立「賽德

<sup>89</sup> Truku 群的祖居地。

<sup>90</sup> 連署書：「為還原歷史真相與事實，懇請依據原住民的民族認定主客觀學理及台灣原住民族社會現況事實惠予審查...轉呈行政院核定公告賽德克族為獨立之族群。」

克族復名促進會」，整合花蓮、南投兩地各個組織；並在東部萬榮鄉衛生所舉辦一場「東賽德克族第一次復名研討會」。2007年1月12日結合花蓮與南投兩地認同「賽德克族」族人的「賽德克族正名運動誓師大會」，<sup>91</sup>可說是賽德克族正名運動進入最盛階段。

### （三）理性對話：政大民族認定會議與族語教材分合會議

林修澈再度受原民會委託有關「賽德克族認定研究」，其深知「兩族」在客觀條件，包括語言、宗教、歷史及文化等，幾乎沒有差異。在此基礎上，體認到兩邊主觀認同，是此次認定過程的施力點。試圖重新開啟太魯閣族與賽德克族運動者之間的協商大門。明知難度極高，卻又覺得機不可失，畢竟攸關一個民族分與合的問題。林修澈奔走花蓮、南投數次，疏通兩邊精英，希望促成兩邊族人會商，成功邀請兩地族人召開「政大民族認定會議」<sup>92</sup>和「政大課本分合會議」。提供兩邊族人透過理性對話，增進彼此之間瞭解的機會。

#### 1. 政大民族認定會議

雖然幾經波折，仍要廣泛的與兩地族人持續溝通，南投族人多靠古拉斯·達那哈<sup>93</sup>的內部協調；花蓮族人則由李季順校長協助疏通，是政大會談重要的功臣。慎重邀請第三族阿美族人吳明義前院長主持兩天會議。復談會的目的是希望透過民族認定程序與對民族基本概念的了解，讓雙方不再只為族名而拆成二族。

與會也邀請行政部門代表<sup>94</sup>會中提出想法：（一）應該要給更多的時間讓雙方磨合。（二）外界政治環境太複雜，跳過行政機關可以裁量。（三）應該要重新把這條路開墾。我們隱約可以感受到行政部門處理太魯閣族正名案過程在程序上瑕疵的遺憾，並期待在賽德克族正名案處理過程，能彌補2003年太魯閣族正名因倉促所造成的疏失。作為中間協調者的政大也重申：經過協商的名字是最好的名字，叫太魯閣或賽德克或第三個名字都可以接受，重點是要經過協商之後決定的名字。<sup>95</sup>

從此次會議談話與態度上，明顯感受到南投族人已經接受太魯閣族正名的事實，<sup>96</sup>以「祝福」的心面對花蓮族人，但仍堅持以賽德克族正名。不過仍想追究太魯閣族正名案行政過程瑕疵問題的責任；花蓮族人雖以交流心情願與南投族人

<sup>91</sup> 於埔里謝緯紀念青年營地。

<sup>92</sup> 2007年2月11日-12日，於政治大學舉辦。

<sup>93</sup> 擔任仁愛鄉秘書，也是前任鄉長。

<sup>94</sup> 林江義為當時行政院原民會企劃處處長，曾任副主委，現為主委。

<sup>95</sup> 政大復談會議，林修澈教授部分發言摘要。

<sup>96</sup> 已經聽不到為太魯閣族獨立一族而憤慨的言詞。



復談，卻也提出現在族語教材的《德魯固語》與太魯閣語不同之意見，<sup>97</sup>要求另編輯《太魯閣語》教材，以示太魯閣族是獨立的民族。

## 2. Truku 語<sup>98</sup>教材的分合

花蓮太魯閣族人向政大提出《德魯固語教材》第 1~3 階學習手冊及教師手冊修正意見，安排花蓮、南投兩地針對 Truku 語教材內容的差異性進行為期二天研討。

逐一檢視族語教材內容，大致從發音、詞彙、語氣、語法，以及表達不同等 5 方面進行確認，並以兩地通用或不通用，來了解兩地族語的差異性。經檢視後，語言大多皆可通用。只是祖源地的南投族人仍保留最原始的語言，不太在乎用詞變化；花蓮族人則因有聖經翻譯族語經驗，已將 Truku 語更精緻化，而有因地、時、處所等變化而改變用詞。

就整體的理解，太魯閣族是藉此形式，表明其已成為一個民族，應該擁有其語言的地位，因而要求族語封面為《太魯閣族語教材》，不是現行的《德魯固語教材》。此案例則告訴我們，同族一分为二，類似問題將會一再發生。

惟協商過程可謂相當艱困，雖然事隔多年，難以抹滅的民族傷痕，對兩地族人仍猶記在心。政大安排較具規模的二次會議，兩造可說是兩樣情。尤其太魯閣族已經成立，心情與態度都較為沈穩；然對正處於賽德克族運動者而言，根本上覺得已無平等可言，自然防備之心較為強烈，言行表現都格外焦慮。這也表現在一次南投縣三群和解儀式後的一場協商會議決議：「可委由政大居中協調」一事，不多時又反悔的舉措，令居間折衝的人困擾不已。在林修澈兩次認定研究過程，深刻感受到這也是太-賽兩族表現最不同的地方。

在太-賽兩族認定研究過程，學者之間也有一番論爭。媒體以〈一族分為二創首例 民族與政治學論爭〉為標題，<sup>99</sup>顯示各有一番論點。政治學背景以施正鋒為首，其論述主張，「這是主觀的自我認定，但是主觀的自我認定，好像也不能都沒有建立在任何的共同基礎上；主觀意願會比較重要，而也這樣的主觀意願並不是憑空而來，是有歷史的集體記憶等。」〔林修澈 2003，頁 3-41〕。顯示其認為民族認同比民族認定更重要；但又認為認同應該建立在共同基礎上。其論點可以說充滿矛盾，難以依循。在太-賽兩次認定過程，都以強烈言詞表達「民族自我

<sup>97</sup> 這讓會場的兩地族人爭論不已，這透露了花蓮族人用方法利用「語言不同」之理由，試圖讓外界認為其與南投族人的不同。這對於了解箇中微妙之處的族人而言，令人咋舌！

<sup>98</sup> 南投賽德克族人中文使用「德魯固語」、花蓮太魯閣族則用「太魯閣語」，兩者都只同樣的語言，在此直接以拼音 Truku 指涉同一個語言。

<sup>99</sup> 《聯合報》文化版，〈一族分為二創首例 民族與政治學論爭〉。2004 年 1 月 15 日。

認同」的論述，<sup>100</sup>且以「社會群」概念（如成立社團），只要依「個人喜好」就可以參加一個社會團體一般的任意性。

與之相同論述的者**黃美英**，認為近代民主國家，皆主張「多民族」的國家政治，視「強制性的單一民族」認定是一種「反民主」的政策操作。而「民族同源不分論」往往成為政治統治支配的一種學理，主要目的是為了便於統一式的管理，忽略了同源民族歷經數百年遷移歷史過程的分化意識〔**黃美英** 2008〕。換言之，其以民族認同看待太-賽兩族認定。**林修澈**論點並未忽略歷史因素而形成兩造認同的差異，惟主觀認同應建立在客觀條件基礎上。黃美英以「強制性的單一民族」、「反民主」批判太-賽兩族認定協商，即便認同殊異，也不能因此否認二者原本就是「同源同族」的事實。更何況維繫民族邊界，正是當代原住民族要盡所有力量加倍維繫的。在強勢文化持續侵蝕下，原住民族邊界的維繫，包括個人/民族身份、語言等，都只會越來越困難。

**林修澈**在民族學理基礎上，把幾組概念加以釐清，這包括「認定與認同」、「民族群與社會群」等。認定主體在國家，政策要求的是客觀、穩定，要制訂一套標準來依循，依所規範來處理，而此規範即包括主客觀條件。民族認定是兼具主客觀條件，且主觀認同意識應建立在客觀條件的基礎上。這在認定邵族、噶瑪蘭族及撒奇萊雅族過程，都可順利依據民族學理運作，但至太-賽兩族認定卻因主觀認同凌駕客觀條件，民族從此分離。<sup>101</sup>更令人感到遺憾的是，原民會似被「政治力」及抨擊輿論壓力所干擾，而急於交代結論一般；不願對民族內部發生爭執，而主動提供更多對話與協商的平台。反而應該可以扮演居間角色者，卻一籌莫展，實屬遺憾。

#### （四）主政者的決策

從行政院核定兩族決議文來看，太魯閣族核定決議文：「請主管單位參酌與會人員所提意見，再行補充足以認定為單一族群之客觀因素與理由，及其他相關爭議事項之擬議處理意見後，報院核定。」〔行政院原住民委員會 2003，頁 8〕；以及賽德克族核定決議文：「賽德克族正名案的源起，實與 2004 年 1 月政府核定太魯閣族正名有密切關係，也因此讓賽德克族更積極面對正名的問題。本會曾於 2003 年 10 月 13 日」在劍潭青年活動中心邀集東、西部兩邊族人進行溝通，「期待大家做更多的溝通」。但回顧歷史，在雙方進行更多的溝通之前，政府在當時的環

<sup>100</sup> 曾於賽德克族認定案結案前，南投賽德克族運動組織在仁愛鄉廬山園飯店召開「賽德克族正名研討會」，施正鋒在台上以高分貝抨擊並用 holok 話辱罵政大民族學系林修澈教授及本人（我是林師學生，也是本研究案的研究員），指涉我為「賽奸」；同時要原住民不要到政大民族學系讀書等言詞。幸好族人郭明正從台下制止其發言，才停止幾近失控的表現。這也是我第一次思考自身做為族人與學術研究之間的關係。

<sup>101</sup> 固然兩族在任何場合都努力維持和諧關係，常在語言及文化相關事務上一同工作時，令人難掩遺憾與不捨。

境下決定太魯閣族正名，產生今天很多有待商榷之處：(1) 我們不能以太魯閣族已獲核定為理由來否決賽德克族正名案，對族人展現之集體意志應給予尊重。(2) 從民族學來看，賽德克族包括 3 個群，所以請賽德克族人在連署書上應特別註記所屬支群，並提送本會，以強化正名之訴求。(3) 本案循例並附委託研究報告書及相關資料陳報行政院鑒核。」〔行政院原住民委員會 2008，頁 5-6〕。

**林修澈**《太魯閣族認定研究》報告建議：政府應提供賽德克族與太魯閣族多次公開討論；而解決之道即是促使雙方洽談〔林修澈 2003，頁 7-1〕。在《賽德克族認定研究》仍持續建議：「不急於決定賽德克族正名，應多做協商。協商的過程應該比族名的定案更有意義。本案經過幾次協商後，有助於促進兩地族人的情感的交流，認知當更為接近。屆時，所做的決議，才能讓兩邊誠心接受」。〔林修澈 2007〕。顯示問題癥結始終未能得到解決，而此爭議也將延續下去。

2008 年 4 月 23 日召開行政院會核定賽德克族審查會議，這是賽德克族案流程的最後一個階段，照例邀集提出申請的族人、原住民學者<sup>102</sup>與非原住民學者<sup>103</sup>數位、受委託研究者，以及原住民相關行政單位主管等出席。由於與會人無共識，主席**劉玉山**政委透過不記名簽署方式來了解每位委員的想法，以緩和低壓氣氛，結束會議。迫於民進黨政府 5 月 20 日即將輪替，旋即宣布認定賽德克族〔伊萬納威 2008，頁 120〕。

從**張俊雄**院長於行政院正名茶會：「賽德克族長期被歸類為泰雅族，但兩者實際是不同民族，對賽德克族正式成為台灣原住民族第 14 族」；以及原民會：「尊重民族意願及民族生存綿延永續發展。」等論述，行政院與原民會，巧妙避開因行政程序瑕疵讓太魯閣族認定的問題，以及賽德克族三群關係的問題；而「脫離泰雅族」儼然成為現行民族認定政策的唯一依據。

由兩案決議文內容可以清楚瞭解到，兩案處理過程是互為因果關係。原民會也不否認「在雙方進行更多的溝通之前，政府在當時的環境下決定太魯閣族正名，才產生今天很多有待商榷之處。」顯示過去行政失當所造成；但又另一方面，也不能因此否定賽德克族正名。道盡了行政主管機關兩難的處境，好似一樁受政治綁架的民族認定案。對照前述「無爭議的民族認定案例」，邵族與鄒族、噶瑪蘭族、撒奇萊雅族與阿美族之間，充滿包容、尊重以及祝福的話語，這些在太-賽認定過程是很難看得見的。

從太魯閣族認定案到賽德克族認定案例，讓我們看到同源族人，分裂出不同族的過程；民族學理客觀條件為基礎的民族認定與主觀意識的民族認同之間的論

<sup>102</sup> 包括汪明輝、蔡志偉、謝若蘭，以及未受邀自行前往的童春發。

<sup>103</sup> 黃樹民、施正鋒等人。

證；政府部門政策被政治吞沒而毫無招架之力的無力感。

從以獨立為核心價值的民進黨政府的角度來看，原住民族追求自我意願自然是被理解的，也是不可擋的。民族認定成為原住民族集體權的基礎下，更應確立制度的客觀性，若因可以受到人、事、地、物等因素而改變，則無依據可循，不如重新檢討現行的民族認定政策，回頭思考民族認定的意義與精神。

從民族學理角度來看，同族同語因民族認定機制而分裂，並非所預期的結局；站在政府立場是否更積極扮演確立政策的守門員，決策前多元聲音自然不可免，但在進行科學性、客觀性的了解與推理後，在獨立審查機制下，不受任何因素干擾進行決策。太魯閣族與賽德克族認定案例，不會成為絕響，不過，可以透過此案例，也帶給民族認定政策重新檢討與調整的契機。

從民族發展角度來看，不論是個人身份，抑或民族身份，邊界越清晰，對民族發展越有利。當代原住民族歷經數個政權統治，也歷經半世紀以上的社會整合，對自身民族認知越來越模糊，甚至逐漸漠視。

原住民族隨著整體社會在變，今昔對比之間，我們發現原住民在變，變血、變舌、變得引人注目，以致於大社會考慮要讓一直加分政策也要隨之而變〔林修澈 2005，頁 7〕。原住民族運動提升原住民族意識，原住民族政策也有新的契機，原住民族應珍視對個人、民族身份，以及語言等保護政策，並且要傾一切力量維護。若為逞一時之意氣，為短程利益輕易打破這些維繫民族邊界的政策，對民族發展相當不利。原住民族的發展不是靠一時的激情與好惡，更不是為一己之利，應該更理性以對，思考如何讓民族延續與發展。

## 第二章 語言：民族邊界的指標

### 第一節 升學優待政策的正當性

台灣是多民族的國家，由於歷史因素所致，長期原住民族社會都處在社會經濟弱勢地位，原住民族的各項發展與一般社會仍存在一些落差。原住民族長期面臨政經社會弱勢的困境，對主流社會文化產生疏離感，致產生學習適應上的問題。多數原住民族地處偏遠地區，各項教育資源包括師資、教材、教學等都相當匱乏，而普遍影響原生的升學及就學率的低落〔譚光鼎 1998〕。為提升原住民學生（以下簡稱原生）教育機會，制訂原生升學優待政策拉近與平地生之間的差距。

原生升學優待政策發展有幾個時期，一為 1987 解嚴前：以落實教育機會均等的理念為目的；二為解嚴後至 2000 年：以尊重原住民主體文化為主軸；三為 2000 年至今（2013）：以實施多元入學方案為考量等〔高淑芳等 2008，頁 11〕。

解嚴前的原生優待教育政策，歷經 40 年代原住民優秀學生免費免試入省立高中；50 年代以考選保送方式招收原生，往後並擴及師範學校；以及投考專科以上學校錄取標準按一般學生錄取標準降低 25%。往後即又擴及初中（職）參加高中及同等學校入學考試也降低 1/10。50 年代末期初中（職）改制為國民中學，報考高中（職）入學考試，也享有增加總分 20 分等。進入 60 年代原生參加五專、師專入學考試也以降低 25% 之優待；從 50 年代中期至 60 年代末期期間，當時省政府辦理高中生成績優良畢業生甄試保送至師範大學、學院，提供原鄉地區師資。

1987 年教育部正式公布「台灣地區山地族籍學生升學優待辦法」；1995 年正名為「台灣地區原住民族籍學生升學優待辦法」，凡原住民族籍學生參加專科以上學校入學考試者，准按一般錄取標準降低總分 25%。報考高級中等學校入學考試者，准增加考試成績總分 35 分〔立法院公報 2001，頁 39〕。但就其本質而言，原住民族教育仍為一元化教育政策，希冀讓原住民族迅速的納入國家體制進而融入主流社會。

1996 年「全國原住民族教育會議」，可說是原住民族教育政策轉型的契機，其提倡建立原住民族教育體制、開展原住民族教育特色、提升原住民族教育品質，以及邁向多元文化新紀元。綜合來看，標誌了一般教育內涵外，也著重原住民族教育內涵。對長期以來教育政策一般化而導致原住民族對本民族文化價值的漠視有深遠的啟發及影響。

原運達到最高峰階段，乃至 1996 年底的行政院原住民委員會成立，並於 1997

年修訂通過〈憲法增修條文〉第 10 條，明訂「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。」。希冀藉由多元教育思考更增進原生的就學機會；以及在多元文化教育理念下，各族的歷史及文化都應受到尊重，在課程上都能被呈現的機會，進而促進原住民族對自身文化的認同。原住民族教育大可在語言特點、語言習得、文化認同、腦神經研究、語言傳承，不同殖民政策下的社會語言演變等不同領域裡提供寶貴的資料，逐漸調整過去傾向強調台灣漢文化、漢語的漢字使用、漢語威信的繼承〔鄭良偉 2007，頁 6-7〕。

正當具體催促〈原住民教育法〉(1998)之提案立法之際，希望藉以提供原住民教育政策主體性的依據，而此同時卻也引發主流社會對升學加分政策「公平正義」的質疑輿論。因而提出有關考試加分及加考母語政策之附帶決議：「中央主管教育行政機關訂定保障原住民學生之辦法時，其內容應含有原住民考生得先參加固有語言文化研習或基本測驗，通過者始予放寬入學條件及資格。」此項決議也經過「如何落實原住民族教育法」分區座談會提案討論，與會各族代表大致表示支持。〔立法院公報 1999，頁 285〕。進而依法修訂〈升學優待辦法〉第 3 條規定：原生參加高級中學以上入學考試（除研究生及學士後各系招生除外），其考試成績依規定辦理。包括報考專科以上學校降低總分 25%、報考高中增加考試成績總分 35 分等。此時期除了延續原生教育機會均等外，也加入了對族語及文化的教育內涵。

顯示原住民族社會也開始關注到族語文化瀕臨消失的事實，以及主流社會要求公平正義的輿論壓力，因而支持以族語考試作為升學加分之條件。一則帶動原住民族社會對族語的重視；一則平復主流社會輿論。此一變革為原住民族教育升學優待政策最為震撼原住民族社會，則也不難想像來自各方之政策壓力，政策拉鋸戰由此展開，喧騰多年後，仍毅然決然實施，原生升學優待政策勢必調整的事實。

惟「自此優待辦法修正生效第 4 年起，原生需取得原住民族文化及語言能力證明，始可加分。」政策規定一經發佈，引起各界熱烈討論，更引發原住民族社會及民意代表等之嚴厲抨擊。原訂「此優待辦法修正生效第 4 年起」之確切實施時間應為 2005 年起即實施，然一方面受到各方的政策抨擊；另一方面原住民立委極力呼籲政府尚未建置配套措施之前不應貿然實施，將影響原生權益等，強力延後實施。

引起原住民族社會如此反彈乃是基於有人認為「原住民本來就是有加分」，所以是基於「天經地義」的理由。有人認為「本來就是他們欠我們的」，所以基於「補償」理由。也有人認為「原住民教育程度偏低，導致生活水準偏低」，所

以基於「提高原住民教育程度」的理由。有人認為「原住民的文化不一樣」，所以「學習起來比較難」的理由，對於原住民學生理所當然要加分〔林修澈 2005，頁 6〕。「升學優待辦法」中的「優惠」一詞，給人帶來許多迷思與聯想，對原住民族帶來許多傷害，也引起漢人的不滿與爭議。其事實是一國之中，有許多異文化的民族，政府為平衡其語言文化差異所採取的必要教育政策，他不應是「優惠」，而是國家政府「必要」的措施〔Kolas Foting 朱清義 2005，頁 19〕。

政策辯論與拉鋸戰延燒至 2006 年，教育部再次調整，主要變革一為避免排擠一般生名額，將原住民錄取名額改採「外加 2%」方式錄取；二原生優待方式由「降低錄取標準 25%」改採「加總分 25%」計算，配合其他特種考生加分方式一致性；三「取得族語及文化能力者」再加總分的 10%的優待（亦即身份加分 25%+10%=35%）；四未取得「族語能力者」，自 99 年度起，以原住民身份加分 25%之比率，採逐年降低 5%，並減至 10%為止〔汪秋一 2007，頁 5〕。因而延至 2007 年（96 年度）起才實施。教育部與原民會在極為倉促的時間內，逐一把原生「通過族語」配套政策確立起來。結束長期只要具原住民身份即可享有升學加分優待之政策。

而此政策思考，一方面考量長期教育政策一般化，致原住民族社會普遍忽視而對本民族認同薄弱有極密切相關，藉以「通過族語能力」喚醒原住民族社會開始重視本民族語言及文化；其次則是面對主流社會對原生升學優待政策的公平性與合理性提出質疑的輿論壓力，也藉此政策來弭平主流社會的質疑。讓優惠政策更具有其正當性的立論基礎。換言之，原住民族優惠政策已不能置身於主流社會或外部觀感之外。

然而此政策制訂過程，政策辯論主題即環繞在「升學優待政策的正當性」問題，以及對「族語條款的看法」。近年相關研究主要面向有三個部分，一為探討升學優待政策〔蔣嘉媛，1998；廖維達，2004；全正文，2005；莊得義，2009；席至強，2010〕；二為探討原生如何看待升學優待政策與族語認證政策之研究〔歐秀梅，2008〕；三為針對都市原住民學生升學族語優待政策與族語能力，以及族群認同關係之研究〔陳麗幘，2009；楊荏棉，2010〕。

其基本論點都指出，制訂升學優待政策是因文化背景不同或強調語言、生活習慣的特殊性，以及教育資源的匱乏，給予優待措施；是提升原住民族教育文化水平為目的之政策；參與升學族語考試也是民族認同的方式；學習族語是作為民族身份的責任，師生對升學優待政策的重視性頗高；升學族語考試有助於學生族語能力提升與族語的振興。針對都市原生族語考試調查與民族認同研究提到，雖然都市原生知道舉辦考試的目的與意義，但認為族語考試是「很難通過的考試」。並且指出族語考試對民族歸屬感、民族態度與行為都有積極正向的影響；肯定升

學優待政策〔伊萬納威 2012〕。

支持升學優待政策觀點則主要從保障原住民入學與升學機會、促進社會發展與落實社會正義等觀點來討論。總結起來為補償論、機會論等觀點。

持補償論，可以區分為平地校長和原住民校長的論點，平地校長認為補償是針對原住民族在政經及社會上的弱勢，所以有「給他們魚吃，不如給他們一根釣竿」之說法。原住民校長則認為，平地文化的入侵對原住民族造成傷害，原住民族傳統文化、社會制度和價值體系遭到摧毀，國家為了補償原住民族，是應該在升學上對原住民族有一些優惠。

持機會論，則主張認為加分優待政策保障原住民族在文化上的差異，社會經濟政治條件上的不利，透過優惠保障原住民學生有較多的升學機會。也認為原住民高學歷的人還是太少，加分優待政策讓原住民有較多的機會能夠進入公立學校或進入大學，以提升原住民的學歷等。總體而言，認同升學加分優待之作法。

原生優待政策的發展，從過去或因所居住地理環境的限制，或因學習環境的弱勢，原生接受高等教育的機會普遍不足，政府應積極作為，尊重、包容多元的原住民族文化外，也應保障原生教育機會擴大原教機會之政策原住民族社會〔陳德華 2005，頁 4〕。這項加分規定，透過保障原生之受教權，以提供「釣魚的技術」，就民主國家而言，其正當性，無庸置疑地應予以支持與肯定，但就多元社會而言，其適切性與合理性，確有省思的空間〔葉日陞 2005，頁 8〕。

從促進社會發展與落實社會正義觀點來看，認為扶助弱勢族群是一個國家進步發展的重要指標，台灣社會趨向多元開放的社會，應加強族群間的瞭解與尊重。因而提出「加分優待幫助原生提升其學歷，其實質也是增進整個社會的提升」；「加分是一個工具，可以達到社會正義的方式，社會應互相協助與流動」。

為了拉近與平地學生的差距，使其也能具備社會競爭力，緣此為了追求教育機會均等之原則，制訂原生升學優待政策之合理性基礎為追求社會公平正義、肯定多元族群文化、強調民族文化認同，以及尊重差異教育〔高淑芳等 2008，頁 5〕。對此政策學者多持肯定的態度，認為原住民學生優待政策是一種積極性的補償措施，能讓立足點不公平者有向上流動的機會。

持反對論點認為，「很多原住民族不會說族語，也不認同自己，卻仍享受各種優待」。「若從生活困苦角度或經濟比較不利之觀點是無法說服主流社會。認為原住民已經很久居住在都會區，思維跟平地也沒有什麼不同了」；也認為「升學優惠應設限，才能實際嘉惠真正弱勢的人，而這些真正弱勢的人，必須要會說自



己的族語。」等，都是反對升學加分優待政策的主要理由。

固然優待政策有其值得省思與檢討之空間，但也不能完全無視於或未考量 50 年以來同化政策導致當代原住民族傳統社會文化崩解及其弱勢處境的事實。資源分配模式，若能朝向「條件式」來調整政策，也可緩和原生因加分優待政策心理受歧視或污名的壓力；也可避免社會所擔憂的原住民高級知識份子壟斷教育資源之疑慮。

有學者從「合憲」與「違憲」角度論述此政策〔廖維達 2004；席致強 2010〕。主流社會輿論質疑，原住民受教環境與遷往都市就讀現象與平地一般學生並無相異，從公平正義角度來看，不應該再享有加分優待。更何況原住民學生已經不會本民族語言，其第一語言也已是「國語」。因此，對於延續加分措施，對一般學生並不公平。<sup>104</sup>加上近幾年來，由於原住民升學考試加分後，錄取人數逐年增加，且考上熱門科系的人數驟增，排擠了一般學生錄取的機會，而引起一般學生及家長的不滿，同時對加分優待升學政策提出質疑與異議〔汪秋一 2007，頁 4-5〕。即便有些學者對於升學優待政策是否合憲有質疑的聲音，但引述美國肯定行動（Affirmative action）的歷史發展，指出針對弱勢族群的升學優待，並沒有合憲與否的問題〔高淑芳等 2008，頁 39〕。

綜觀支持與反對論者的觀點，唯有趨向資源合理分配才能促使各方的和諧關係。原住民族政策思維也不能置身於外部觀點，畢竟原住民族社會也在變，已無庸置疑。原住民內部本身存在著差異，政策卻無法回應這樣的事實，致使資源缺乏及處於弱勢的人無法真正受惠於這項政策。

這也促使原住民族社會重新面對與調整自身處境，如今原住民族社會變遷，致政策勢必有所因應，符應當代原住民族社會的需求，以及考量整體主流社會觀感，以達兩全的局面。固然歷史因素導致原住民族先天條件上的不利發展，原住民族政策也隨著不同時空背景不斷的調整。一改長期以來政府單一性補助及優惠政策勢必也要有所調整，而不能被視為「應該的」、「天經地義」等觀念看待原住民族政策。

教育部修正《原住民學生升學優待及原住民公費留學辦法》，規定原住民學生的升學與考試優待不再齊頭性平等，原生必須依據「原住民文化及語言能力證明」之標準，規定未通過認證者將逐年減少加分的比例，希望藉此促使原住民積極學習、保護族語。為促使原住民積極學習本族族語，故而重新調整原住民學生升學優待制度，這或許更能彰顯加分的正當性與公平性，但是，此一制度卻也招

<sup>104</sup> 首度發難的是媒體，幾乎每年大考結束後的報導，聯招榜首都是經加分後的原住民學生考取，而形成社會輿論。

致沒有排定學習課程、學習節數不足或者打壓弱勢等質疑〔王俊斌，2007〕。

**林修澈**《原住民身份認定研究》(1998)裡，即已提出資源分配方式的幾個模式，有「巴拿馬運河」條件式模式與「蘇伊士運河」齊頭式二種模式。實施至今，仍維持「蘇伊士運河」齊頭式的資源分配模式，即只要具有原住民身份，都可享有各項政策資源及其權益。此亦造成社會以「不合憲」與「違憲」輿論的理由。導致最需要政策資源者不盡然能得到照顧；也無法說服主流社會質疑的根本原因。

而究竟「要求原住民族人說族語，才能享受加分優待」，對原住民族來說，是延續原住民族命脈與發展的立基點？還是負擔？對原住民族而言，會說族語的原生，加考族語作為加分依據，並不會構成負擔；對於族語不是第一語言的雙語原生還是可以負擔；對於族語好像是外國語言的原生確實是加重負擔(林修澈 2005, 頁 7)。整體而言，原生確實是加重負擔的案例主要以都會區較多；而有利於族語環境的原鄉或鄰近原鄉的原生，還不太構成負擔。只要還有警覺繼續讓族語活下去的意識，都還不會有太大問題。

政策設法把「原住民身份」與「族語及文化能力」連結在一起，固然暴露出原住民族語及文化生命力危在旦夕之事實，但試圖透過升學主義帶動原住民族社會重視及學習族語之動機，以達傳承的政策目的。有人視為「政策霸權」，試問民族存續的首要條件——語言，消失了，民族命脈何以為繼？我們所熟知的平埔族不就是這樣一點一滴消失嗎？也有人認為會影響並會降低升學機會，此乃是長期以來深刻體認到升學主義是原住民族社會漠視及忽視自身本民族語及文化的關鍵原因之一。通過族語加分政策，一方面可以避免「矮人一截」的負面心理；強化對自身身份之認同；更進而提供加分優待正當性與合理性的基礎。

揆諸原住民族社會的看法，難免受到錯綜複雜的歷史因素之影響而提出各種說法。但回到原住民族社會本身，主體社會在變，原住民族社會也在變，面對民族發展危機之際，不能一味再以歷史因素作為阻擋或推卸該擔負的民族責任，仍習於舊政策思維裡而無法自拔。

由於過去原住民族欠缺參政機會，以街頭抗爭向統治者與主流社會抗爭並訴諸於歷史因素造成當代原住民族處境的困境；然而原運抗爭歷程及 2001 年政黨輪替民進黨執政期間，原住民族主體性政策有了明顯轉機，原住民族權益也得到伸張與實現。固然原住民族政策仍存在許多問題與待突破之處，但總沒有原住民族的覺醒與實踐來得更為重要。原住民族若持續歸咎於既成的歷史因素及深陷於舊政策思維，即使再多權益資源挹注，也無益於民族發展。挽救民族之鎖，仍繫於原住民族自身的覺醒一點都不為過。

平心而論，原住民族社會極力抗拒升學加分優待政策增設族語門檻，反省與促使原住民族說族語、重視及認同本民族文化皆非自原住民族社會內部的覺醒，而是遭主流社會質疑而形成輿論壓力。原住民族社會「揚棄族語、流光族血，所有條件均與平地人無異，卻仍享有加分優待，究竟正當性在哪裡？」（林修澈 2005，頁 7）。若非調整原生升學加分優惠措施之作法，原住民族至今恐怕仍深陷於「升學主義」及追求「資本主義」的泥淖裡；命運也朝向平埔化而不自知。

原住民族現代性是適應主流社會的重要課題，雖然原住民族現代性的洗禮已近百年的歷史，卻仍未從傳統社會思維跳脫，以致產生內外矛盾的現象。而此正是阻礙原住民族發展非常關鍵的原因。原住民族社會一直都在變，思維觀念是否也隨之改變呢，當遭到社會輿論壓力時，不能總是神聖化「民族性」來作為逃避與推卸民族責任的擋箭牌，而應積極與冷靜面對民族困境，逐一釐清，面對他且努力實踐。否則從外部觀點看來，原住民族只是一群好逸惡勞、只享資源而不願為自己民族負責任罷了。要求主流社會尊重與包容多元文化之餘，相對的是否也應該回歸到自身來檢視一番呢。

當代原住民族以身份加分已無太大意義；而應連結身份與族語及文化能力，積極地維繫民族邊界為加分之依據，對民族發展才有更深遠的價值與影響。更何況國家資源有限與各民族和諧，以及追求公平正義之情勢下，政策或資源勢必也無可避免有調整的必要，屆時原住民族若無覺醒及實踐自身民族的核心價值，文化及生活也無異於平地人，如此何以享有各項資源呢？

「身份」加「族語能力」的連結，是資源分配朝向細緻化的嘗試，未來應有更多的優惠政策以「條件式」模式作為政策配套，藉以讓原住民族社會重視本民族語言及文化，體認制訂「優惠政策」的本質，才不致淪為政策暴殄天物者，枉費因「歷史因素」、「文化差異」等而制訂的原住民族政策；也才能弭平主流社會的輿論。

## 第二節 族語政策的攻防與形成

制訂族語復振政策的時空背景，乃鑑於原住民族隨著時代變遷，逐漸對自身傳統文化的漠視而不自知；從主體民族觀點來看，90 年代以來的原住民族已不存在早期與主體民族之間生活之落差，甚至認為超越平地人之情況，卻仍能享有各項政策之權益而產生社會輿論。

制訂政策思維因而從權利義務關係重新思考及定位原住民族政策發展方向，調整以「補助」、「優待」等之單向的政策思維。鑑於原住民族逐漸喪失作為一個民族條件——語言，近年已有諸位學者等各界關心原住民族存續問題提出嚴正呼

籲，即以「語言消失，即民族消失」之論點，做為制訂政策的基礎點，一改過去只要具原住民身份即可享有各項權益的政策；使政策資源分配能夠更朝向精緻化，也就是打破齊頭式的政策模式。而原生升學優待可說即是試金石，需通過族語能力認證，才能享有升學加分的權益。

為能兼顧原住民族文化的傳承及適應現代化社會，在國家資源分配及公平正義的輿論等考量下，原住民族政策發展趨勢，不論人事進用等各項享有的資源，都將與族語及文化扣緊在一起。換言之，族語及文化能力將作為享有各項資源權益的條件。透過此途徑，一方面讓原住民族正視自身族語及文化；其次進而復振逐漸流失的族語；更重要的是作為真正的原住民族。有了一定的族語能力，族語才能延續及發展。由此瞭解，族語政策可以說是打破長期以來的政策思維及族人對政策「天經地義」認知的關鍵點，也不難想像在制訂過程所遭受的各種壓力與曲折。

民族對應語言是民族學及語言學者普遍使用的分類。語言是維繫民族共同體的重要紐帶，也是民族的重要特徵。當前學術界對世界民族分類體系，從本質上講就是建立在語言譜系分類法之上〔林耀華 1991，頁 60；林修澈 2000〕。語言多樣性的認同論主張語言不只是溝通工具，更是族群認同的標記，和族群文化有密不可分的關係〔張學謙 2011，頁 19〕。語言作為民族、文化，政治及國家認同的元素，是標誌民族存在與認同的依據〔郭龍生 2013，頁 117〕。

根據語言學家李壬癸認為，南島語言都是瀕危的語言，因為都沒有傳承給下一代；都沒有只說族語的人；使用人口最少的只有個位數（四種語言），<sup>105</sup>其次是十位數（二種語言），<sup>106</sup>人口較多的族群使用人口也不到一半，而且都是年長的人〔李壬癸 2010，頁 56-57〕。由此顯示，具「原住民身份」與「民族語言」原本相疊合的關係，經過社會整合過程而逐漸往兩邊拉開；原住民身份與語言疊合的部分，已經為數不多了。原住民族已有將近半數人口散居在都會區，逐漸成為語言文化流失的原因之一〔行政院原住民族委員會 2008，頁 11〕。由此看出，原住民與其自然語言〔林英津 2010，頁 324〕漸行脫離的現象。由上述我們則不難理解，原住民族語言的處境。

對原住民族而言，族語/母語在一個社會或族群當中流失時，伴隨而來的往往是文化及身份認同的流失，以及該族群世世代代透過語言累積下來的知識的流失〔謝國平 2007，頁 7〕。國民政府遷台 65 年以來，在長年實施「獨尊國語、禁說母語」的語言政策下，40 歲以下的族人使用族語能力已明顯降低很多，甚至完全欠缺族語能力，並且產生族語認同的危機〔行政院原住民族委員會 2008，頁 9〕。

<sup>105</sup> 巴宰語（1 人）、邵語（8 人）、卡那卡那富語（7 人）、沙阿魯阿語（9 人）。

<sup>106</sup> 噶瑪蘭語（約 50 人）、賽夏語（約 80 人）。

原住民族語言，長久以來，一直沒有發展文字符號，文化的傳承靠口耳相傳，母語承載了歷史、文化發展重要特徵。在可稽的文獻裡，原住民六、七千年來代代相傳，形成特殊的語言文化。但台灣歷經政權更迭統治下，出現母語可能消失的危機〔國立教育資料館 2002〕。

行政院原民會尤哈尼伊斯卡卡夫特主任委員特別強調振興語言及母語政策，研擬「原住民族語言振興四年計畫」，從母語師資培育、族語教材編輯、落實部落(家庭)推廣等面向，訂頒「各級學校原住民族語言暨語言能力認證作業要點」，確立辦理語言能力認證採「書面審查」、「薦舉」及「筆試及口試」等三種方式，為推動辦理上述方式，擬訂「原住民族語言能力認證作業實施計畫」，規定語言認證的命題方式，辦理原住民族語言能力認證〔國立教育資料館 2002〕。

行政院原民會於 2005 年委託中研院民族所研究的「台灣原住民族政策變遷與社會發展」<sup>107</sup>有關「原住民族語言政策的觀察：從『國語政策』到原民會的『族語認證』」<sup>108</sup>所做的調查研究成果指出，有關「語言能力」的族語能力調查，<sup>109</sup>針對「能說故事長篇大論」與「與人流暢對話」能力的有 63.7%。至於都市原住民的族語情形方面，都市中的原住民在家中使用母語者只有三成，顯示世代傳承失調的情況嚴重，少數族群（如賽夏、鄒、雅美）在都市的人口之母語幾乎不會在家中使用，其下一代能學習母語的機會接近零，如部落中的年輕人不斷向都市遷移，待老一輩的人凋零以後，其族語就會喪亡了〔謝國平 2007，頁 10〕。

導致身份與族語能力關係趨向分離現象，有其諸多背景及其因素。原住民族納入主流族體社會，共處或混融的強勢社會文化係以繁密細緻的文理與結構型塑其存在的機制，不論政經資源與教育文化的內涵，全部聚焦於符合其運轉利益的種種施為之上〔巴蘇亞博伊哲努 2007，頁 139〕。「國語政策」下，具體的「語言教學」並不是唯一的目的，而是工具化、被交付了國族認同的使命〔林英津 2010，頁 305〕。因此原住民族歷經日語和漢語兩代「國語教育」，為生計發展在主流社會倍嘗各種競爭壓力，面對傳承本民族語言及文化，儼然成為沉重包袱，毫無招架之力。

原住民族對族語的態度問題，原住民族輕忽族語具有「認知的、情感的」以及「人格形成」的特質與功能。隨著全球化的潮流，語言的「工具化」與「競爭性」的功能與角色更加被凸顯且在國語、英語相對強勢的情況下，降低了族人對學習族語的意願，甚至覺得學族語沒有用處。此對族語振興與發展，是一大阻力

<sup>107</sup> 整個研究計畫自 2005 年開始規劃，從 2006 年 3 月由中央研究院民族學研究所執行。2007 年 11 月及 2008 年 5 月舉辦成果會議。

<sup>108</sup> 林英津〈原住民族語政策的觀察：從「國語政策」到原民會的「族語認證」〉收錄於黃樹民 章英華主編《台灣原住民族政策變遷與社會發展》台北：中研院民族所，2010。

<sup>109</sup> 問卷調查六種語言：族語、華語、日語、閩語、客語、英語。這裡提的語言能力僅針對族語能力調查總數為 2054 人，其中原鄉有 1175 人；非原鄉有 879 人。

〔行政院原住民族委員會 2008，頁 10-11〕。由於原住民族長期處於這種情況而不自知，原住民族立委希冀從法制面訂定相關政策，讓原住民族社會重視忽略已久的族語。

## 一、〈原住民族教育法〉附帶決議：族語條款

原住民族語政策，攸關原住民族發展、文化延續與民族認同，以及考驗語言權此一基本人權的保障與落實。原住民族語政策發展，以原住民族立委〈原住民族教育法〉（以下簡稱〈原教法〉）立法為起點；旋以原民會行政體制為主導。過程曲折且充滿不確定性，尤其以原住民族社會的族語政策認知與態度，對振興族語及民族發展深具挑戰。

〈原教法草案〉原住民族立委先後有**蔡中涵**等與**巴燕達魯**等各提一個版本<sup>110</sup>；行政院版本主要研擬起草單位是教育部，<sup>111</sup>為納入甫成立的原民會意見，該草案經行政院第一次審查會議後，又歷經 3 個月的時間才完成教育部與原民會協商的草案。經行政院二次正式審查，<sup>112</sup>經審查後於 11 月 20 日在第 25554 次院會通過；旋即於一週後即 11 月 28 日函送立法院併案審查。行政院版本的〈原教法草案〉才正式確立。〈原教法草案〉總計有 3 個版本。也是原民會成立以來第一個審議的原住民族法律案。

原住民族立委除了對原住民族教育長期發展低落感到憂心之外，同時強烈感受到試圖建構原住民族教育體制的理念。三個版本所主張的民族教育內容大致相同，有明顯差異部分，原住民族立委二版本皆明訂建構「原住民族教育學制」；行政院版本雖然主張發展民族教育，但保留了建構民族教育學制之內容。巴燕達魯版本更明訂民族教育主管單位為原民會，以及教育權主體以「族」為單位，超越其他二個版本仍以教育部為主管單位的思維。

訂定此法最核心問題在於能透過發展民族教育，傳承原住民族語言及其文化等之立法目標。其中以蔡中涵為主提者<sup>113</sup>的草案第 30 條文明訂：「原住民族考生得先參加固有語言文化研習基本測驗，通過者始予放寬入學條件及資格，其具體辦法另定之。前項措施得於本法公布五年後施行之」〔立法院關係文書 1996〕。本條文的立法精神主要從「權利 vs 義務」關係，一方面誘使原住民族子弟學習族語，確保民族語言的傳承；另一方面則可平復社會輿論壓力。

<sup>110</sup> 二個版本的提出時間相差一年之久，蔡中涵等 於 1996 年 12 月 4 日提案；巴燕達魯等 則於 1997 年 12 月 13 日提案。

<sup>111</sup> 起草階段，原民會尚未成立，因此最早版本是教育部版本；原民會成立後，此草案則由教育部與原民會協商後提出行政院版。

<sup>112</sup> 由政務委員詹火生 分別於 1997 年 10 月 1 日；11 月 6 日召開審查會議。

<sup>113</sup> 主提案者為 蔡中涵 全文盛 瓦歷斯貝林 莊金生 高揚昇 巴燕達魯等七人。參見立法院關係文書 總院第 1737 號 委員提案第 1654 號。

**蔡中涵**對該條文說明：「…原住民優惠措施保留迄今的原因是因為過去學習環境較差，導致程度較低，所以才保留此優惠措施…常常以加分方式來優惠原住民，可能會使原住民考生覺得自己比別人矮一截。如果能先通過自己的語言文化之研習或基本測驗之後再加分，也較能平衡原住民考生的心態；目前沒有任何條文能保障原住民考生能以加分的方式入學；為避免明年原住民考生無法適應本法，因此增加第二項」；再次強烈表達堅持：「惟為使權利義務相等及維護原住民族固有文化。」；「行政院草案研議過程中，爭議較多的一點，在於原住民學生在大專的時候要不要考原住民的母語、歷史與文化？很多家長不同意，儘管這項優待辦法會引起爭議，我們還是堅持保留這項優待辦法，惟其需先通過母語及歷史文化的考試，否則本法所規定的母語教學等便無法延續下去…」〔立法院公報 1997, 頁 225〕。

由此瞭解到，該條文的立法精神，不僅旨在加考族語或文化始可享有升學加分優待事項，激發原生學習族語的動機，以達文化及族語傳承之效；同時也考慮到原住民學生心理層面問題；更重要的是以法律確保「升學加分」政策；以及平復社會大眾的輿論壓力。以期對民族永續發展、對當事者的考生，以及主流社會都能朝向三贏的局面。

對該條文有支持者與反對者，惟反對者強過於支持者。支持者有巴燕達魯與陳永興。**巴燕達魯**認為：「即建議必須通過母語測驗使得享受升學優惠，認為母語教育必須要有評鑑，否則便無特殊性。總之，堅持到底」〔立法院公報 1997, 頁 140-151〕；**陳永興**：「…以為加分是過去採用的方法，但在漸漸採行多元化的人學管道後，情況則已有所改變；…如果原住民子弟在其母語及本身社會文化方面，有多一點時間去學習的話，則此部分將可成為其入學、進修的一個有利誘因，而非加重其負擔」〔立法院公報 1997, 頁 140-151〕。從上述瞭解到，原住民立委版本，以及民進黨立委基本上都支持此項政策，而將如何實行，則是技術層面問題，需要經過討論。

持反對者**章仁香**：「…在執行上會有困難，對於語言的學習，不應採取強制方式，應該要順其自然的，況原住民有其權利選擇是否學習其母語…」〔立法院公報 1997, 頁 225〕擔任會議主席的**范巽綠**：「…以獎勵角度來看，如果母語能力強者，給予加分的獎勵，此獎勵未必不好。」〔立法院公報 1997, 頁 225〕回應章仁香所提意見。由此顯示民進黨對此政策的支持。其固然考量現實面族語文化學習環境尚未建立，而質疑該條文規定實質之功效，且認為如此作法，更可能降低原住民的升學率，因此主張不宜訂定該條文。然從民族發展角度來看，原住民族語言正隨著現代主體社會及其教育的種種洗禮而瀕臨消失，若不再以法令訂定相關措施，要「順其自然」的主張，恐怕對搶救瀕臨消失的族語已為時已晚。

以升學與獎勵加分措施綁在一起，事實上我們也看到了立法者對於「原住民學生享有升學優待正當性」的憂心，**蔡中涵**為該條文再次強調：「…社會輿論壓力太大可能導致教育部決定要廢止對原住民考生之優惠措施，…因此才訂定此條文來保障原住民學生能加分入學…，如教育部在採取多元文化入學方式之前，不會廢止對原住民考生之優惠措施，本席就沒有太大意見。」〔**立法院公報** 1997, 頁 225〕由上述，深刻體會到原住民不能再以過去條件或環境說服主體社會，不得不面對社會輿論壓力所帶給原住民族社會的自省。

然而提出另一個思考方向的**高惠宇**則認為：「…這些被保送進學校的原住民學生大都是遷居都市已久，…這些保障措施實行上是嘉惠了那些已經漢化的原住民，反而那些需要受教育的原住民子弟還是沒有機會，…因此，本法立意應重視教育資源的公平分配」〔**立法院公報** 1997〕。由此瞭解，主體社會觀察原住民族社會變遷，提示了原鄉與都會區原生「教育資源公平分配」之問題，即應視實際情況予以嘉惠之思考。

就整體實際面而言，族語及文化歷史學習環境或條件尚未完善，一方面欠缺學校學習族語或文化等之課程；另一方面則是配合多元入學管道到底要採取何種形式等之技術層面問題，都還需要經過許多的討論。因此，此項壓力已經大過於獎勵方式加分措施，也進而模糊了藉由該條文規定以推促族語傳承的立意。

總體來看第一次聯席會，對於升學加考母語、歷史與文化之政策，明顯有正、反各持一方的局面，無法達成共識，引發不少的爭議。因而在進入到第二次聯席會逐條討論階段時，有關**蔡中涵**版的第 30 條文主張「族語條款」之內容，經協商後與其說條文大幅修訂，除了完全失去原條文精神之外，亦妥協於多數原住民立委不敵原住民族社會不願面對民族危機的事實，喪失提振原住民族語及文化傳承政策法制化的依據。

經過二次聯席會議的討論，「族語條款」立法過程始終備受爭議，而為了保留原條文，最後經會議主席**范巽綠**裁示，將該條文的獎勵精神以「附帶決議」<sup>114</sup>的方式，納入第 15 條之辦法中來加以規範。即**蔡中涵**所提：「中央主管教育機關訂定保障原住民族學生入學之辦法時，其內容應含有原住民考生得先參加固有語言文化研習或基本測驗，通過者始予放寬入學條件及資格。」〔**立法院公報** 1997, 頁 228〕之規定。

雖然最後只以「附帶決議」收場，卻仍為原住民學生族語學習動機及日後族

<sup>114</sup> 在長期威權統治時期，立法院法案附帶決議可謂效力不彰，極幾乎可以不見天日來形容，因而不受關注甚至追蹤；隨著台灣民主化，加上民進黨執政具強烈本土理念之故，為能挽救原住民族語及文化所提政策，附帶決議的命運有了新的轉機。



語政策發展提供有利的轉捩點。

## 二、修訂〈升學優待辦法〉行政與立法的政策攻防

2000年民進黨執政，原民會會同教育部研商修訂〈升學優待辦法〉<sup>115</sup>相關事宜，針對取得原住民文化及語言能力證明的討論，教育部對修正案第3條建議修正為：「上述入學辦法自實施第四年起，原住民籍考生需取得原住民文化及語言能力證明，其辦法由中央原住民主管機關會同中央主管教育機關研訂之」〔行政院原住民族委員會2000，頁35-36〕。

原民會則於8月17日函教育部建議修正事項；並於9月22日召開研商修法事宜第二次會議時確認。**尤哈尼伊斯卡卡夫特**主委，基於振興原住民族語言文化之立場並顧及法規穩定性，經原民會研處後，2001年1月20日〈升學優待辦法〉第3條第2項內容確立。

雖然原住民族語考試政策已確立，但原住民族社會反彈聲浪持續發酵，反對聲湧進了原住民立委及原民會的辦公室電話。「我也接過家長電話罵我，說我的小孩這樣就考不進北一女啊…」〔尤哈尼伊斯卡卡夫特2010〕。即使原民會對〈升學優待辦法〉族語考試政策已定調，然而原住民族社會仍瀰漫著不安焦慮的氣氛。而首當其衝就是原住民立委，此政策一經公開，即引起高揚昇與黃義交立委<sup>116</sup>的關注，隨即先後提案要求行政院說明。

**高揚昇**提案：「討論修訂原住民學生升學優待辦法，決議在「考試分發」項目上保留這項優待措施，但必需先通過母語（族語）考試才能享有加分優待。此舉不但與〈原住民族教育法〉之立法意旨相違，而且在修訂過程中原住民族社會也未參加討論，似乎有偷渡之嫌；此外，教育部將母語學習時數減半，卻以這種近乎懲戒性的「升學母語條款」推動母語振興，無疑對弱勢的原住民學生家長二度剝削，只會增加原住民學生的惡夢。」〔立法院公報2001，頁140-141〕；另**黃義交**所提案之內容與高委員可說是如出一轍〔立法院公報2001，頁319-320〕。皆提到族語認證政策「與〈原住民族教育法〉之立法意旨相違」、「缺乏與原住民社會討論」；並以強烈措詞抨擊此政策有「偷渡之嫌」、「對原住民學生二度剝削」等。

事實上，回顧並檢視當年立法院二次公開審查審議〈原教法〉時，二位立委都無反對「加考族語」作為升學優待政策條件的質詢紀錄。<sup>117</sup>更何況，當年蔡中

<sup>115</sup> 《原住民族法律彙編》，依據本辦法修法沿革，1987年至2000年本辦法名稱為〈台灣地區山地/原住民族籍原住民學生升學優待辦法〉；2001年以後至今（2010年）名稱修改為〈原住民學生升學優待及原住民公費留學辦法〉。

<sup>116</sup> 高揚昇委員為山地原住民立委，國民黨；黃義交委員為一般區域立委，國民黨。

<sup>117</sup> 由於無法確認有無出席審查會，僅能依據當時審查會議紀錄察看有無相關發言。為慎重，筆

涵提〈原教法草案〉的主提委員裡，也有高揚昇簽署。此表示亦肯定此版本之意。然經過政黨輪替後，主管機關亦依法行政，研議並規劃相關政策，如今提出反對聲音，不免令人感到錯愕。顯示來自原住民族社會壓力極大。

不過，若從立委立場思考此提案，對政策提出不同思考與反應民意皆為基本職責，質疑抨擊此政策也不無道理，當時主管機關尚未規劃設計相關因應配套，造成原住民族社會的不安與騷動自不在話下，如能提供原住民族家長及學生安心的政策說帖，應該不致引起這樣大的反對聲浪。則難以理解高揚昇等同時要求「先回復或增加母語學習時數，待穩定後才實施」建議的用意了，也顯示他對此政策的態度是一致的。

然而 2002 年因監察院對教育部提出糾正案，<sup>118</sup>由於同樣事涉原住民學生受教權，為因應入學考試原住民名額外加或內含等問題，因而必須積極研商〈升學優待辦法〉相關內容。<sup>119</sup>這也使得教育部及原民會必須加速研議並規劃相關問題。換言之，監察院對教育部提出糾正案，再次開啟教育部及原民會進一步研議修訂〈升學優待辦法〉事宜。

其主要處理二個問題，一是加分方式，二是明訂族語能力認證。原民會為此組成「研修小組」，自 2002 年 11 月底至 2003 年 8 月密集召開 6 次研商〈升學優待辦法〉暨策訂原住民留學政策會議。依據**陳建年**主委批示：「(一) 原住民優惠加分之基礎？(二) 族語能力與入學加分有什麼關係？其族語能力當作加分條件真的合理嗎？(三) 用心製作原住民學生入學加分之說帖。」〔行政院原住民族委員會教文處 2003〕作為研修小組研商的重點。

研修小組<sup>120</sup>針對上述兩主題進行討論，並具體修訂〈升學優待辦法〉條文，其中有關族語能力證明部分，修訂為「自本辦法修正生效第四年起」修訂為「自本辦法修正生效第五年起」，「文化與語言能力證明」修訂為「文化與語言學習證明」。換言之，希望把執行期程再延長一年；把「能力證明」改為「學習證明」。反應了原民會對於充實族語及文化學習環境等相關配套的時間壓迫與不足；然而把「能力認證」再次修訂為「學習證明」一事，究其背後原因，推測與原住民立

---

者透過立法院國會圖書館網站委員發言系統查詢，仍無相關發言紀錄。

<sup>118</sup> 監察院糾正教育部事由內容：「教育部辦理 91 年度全國高中高職五專離合登記分發入學，未善盡職責，適時對法令疑義作明確釋示，並切實督導所屬單位依法令規定辦理分發作業，肇致第一次分發作業發生失誤；且其事後檢討與原因認定，尚非完全正確，亦與事實不盡相符，洵有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正。」

<sup>119</sup> 以「查本會為保障原住民學生受教權益及因應 91 學年度基北區高中職入學考試原住民學生名額外加或內含疑義提糾正案，邀集專家學者組成研修小組，針對現行〈升學優待辦法〉進行討論。」行政院原民會簽辦〈升學優待辦法〉第 3 條修正條文草案公聽會乙案。2003 年 9 月 30 日。

<sup>120</sup> 2002 年 11 月 26 日。

委強力主張，以及原民會自身與內部研修小組委員對此政策「不樂觀」有關。此亦更顯示出原住民族社會對族語傳承的決心不足。

由歷次討論決議內容來看，<sup>121</sup>歷時近一年的時間，召開多次會議，原民會對於族語能力認證事宜幾乎未能討論出如何研擬或因應可行政策，令人「手足無措」之感，明顯令人感受到拖延、排拒此政策形成之態度，從研修小組會議討論較側重加分優惠相關事宜即可明顯看出。在此情況下，就無法提供教育部作為研商〈升學優待辦法〉的依據。

原民會為廣徵外界想法，針對〈升學優待辦法〉第 3 條條文（草案）舉辦公聽會。<sup>122</sup>一開場主持人鄭天財副主委：「有關取得文化及語言能力證明始得優待，係本會前主委尤哈尼所提出之政策，其目的旨在透過升學優惠跟語言能力結合，以達成傳語言之效能。」〔行政院原住民族委員會 2003〕顯示此政策已於尤哈尼主委任期內確立，然而隨著人事更迭，政策遭到推翻而重新研議，對當時基於族語傳承使命而訂定的政策，然最後卻是屈就於長期漠視族語及文化的族人反對聲浪而變節，著實令人扼腕。

根據公聽會與會人士意見，對於原住民籍考生應取得原住民文化及語言能力證明之後，才可取得加分優待的權利，皆表不樂觀的意見，大致而言，一為原住民家長的反應；二為囿於現實層面問題。

原住民家長認為：「走到任何原住民社區或部落，學生家長表示將減少原住民就學機會，且措施好的都不講，壞的講一大堆。」〔張建成 2003, 頁 5〕「有家長反應，回復原有的條文不做更動。」〔孔欽海 2003, 頁 7〕對原住民家長與學生而言，多以增加考試負擔為由而反對，而究其原因正是升學考試為導向的思維，阻礙族語傳承最大的絆腳石。部分原因在於原住民族因長期受文化歧視導致的集體退避與懈怠的心理，過去偏頗的語言文化政策以及漢系族群優勢的文化浸透力量，導致原住民族在現實價值考量下，無奈的背離其族群的語言文化。〔Pasuya Poicon\* (浦忠成) 2005, 頁 135〕。

囿於現實層面問題方面，「若現行教育體制語言學習和族語學習機會充裕，應先強化學校教育中的語言學習環境，再透過學習證明方式取得優待辦法才較為妥適。」〔行政院原住民族委員會（林春德由助理代發言）2003, 頁 8-9〕；「辦法言明於 92 年開始實施，假如仍無具體措施，貿然於民國 92 年實施，將影響很大，建議延

<sup>121</sup> 請參見 附錄一「研修小組歷次會議決議一覽表」。

<sup>122</sup> 針對「是否修正為『增加總分 25%』，以及「自本辦法修正生效第 4 年起，原住民籍考生應取得原住民文化及語言能力證明之後，才可取得加分優待的權利」。原民會副主委鄭天財擔任會議主持人，與會成員請參見原民會辦理「〈升學優待辦法〉第三條條文（草案）公聽會 會議記錄」，於 2003 年 10 月 13 日舉辦公聽會，原民教字第 0920034072 號，2003 年 11 月 7 日。

至民國 96 年度再實施」〔張建成 2003, 頁 5〕。與會者原住民立委楊仁福認為：「教育應廣開大門，給原住民學生升學機會，並極力主張原住民學生多管道優惠升學機會」〔楊仁福 2003, 頁 12〕；林正二：「未普遍設置族語教學的情況下，如何考量學生取得母語認可證明？」〔行政院原住民族委員會 2003, 頁 18〕。隱憂族語及文化教學環境等配套措施未完善，將降低學生升學率等問題，亦為反對聲浪最擔憂的原因。

綜觀族語能力認證政策制訂歷程來看，不論在立法與行政體制都遭遇到諸多爭議與阻礙。族語及文化教學環境等配套措施未充實，已成為政策難以推動甚或延宕最好的說詞。歷經一年研議，研修小組最終停留在初始的問題中打轉，保留其主張的族語「學習證明」；甚至仍不確定的提出「實施時間到底是 96 學年度或 100 學年度後實施」的討論，似有持續延後執行期程的想法。

由此情況下，教育部亦旋即召開研商修正〈優待辦法〉會議。<sup>123</sup>原民會表示，因目前並無普遍實施原住民族文化及語言教學，難以建立原住民族文化及語言檢測機制，因此擬建議「自本辦法修正生效第四年起」修正為「自九十六學年度起」；「原住民族文化及語言能力證明」修正為「原住民族文化及語言學習證明」。由於教育部對此政策態度已決，經討論後決議：「目前仍維持現行條文內容，並請原民會於九十三年四月前討論出具體可行條文，以送本部做研商修法參據。」〔教育部 2003〕

原民會提出延長實施時間及「學習證明」之建議，與原住民立委主張相同。從民族發展角度思考，作為主政者固然某種程度需要反應原住民族社會的聲音（民代意見），但也不能完全著眼於此，否則也只是罔顧作為最高民族專責機關的職責。

由此明顯感受到教育部與原民會對此政策的態度有明顯落差；同時感受到教育部對此政策定調相對於原民會更具有強勢作為。此與原民會直接感受到原住民族社會壓力有密切關係，尤其表現在政策形成過程的艱困，顯得相當無力。換言之，若非在教育部堅持維持原條文規定，數年後此政策可能仍懸而未決，而族語也在這數年間在反對政策聲浪中大量流失而不自知。

雖然原民會為此召集研修小組並召開數次會議討論，仍嚴重停滯於立法院審查〈原教法〉時的爭議問題上，毫無突破。顯示原民會仍未能深刻體認問題的本質：族語傳承問題與族語對民族發展的重要性。關僅心枝微末節問題是，民族教育的核心價值與內涵-語言，在此政策制訂過程，似乎未受到被重視的地位。

<sup>123</sup> 本會議於 2003 年 11 月 27 日 於教育部 召開。由呂木琳次長 擔任會議主持。

隨著族語政策執行期程的逼近，**楊仁福**繼原民會召開研商修法公聽會後，仍對此政策緊追不捨。一方面針對〈升學優待辦法〉規定內容屬實問題，一方面又針對現階段族語師資、教材、語音符號、族語字典等問題之充實度向行政院院長游錫堃及教育部長杜正勝等提出質詢。並試圖以〈原教法〉第 16 條與第 20 條文，以及行政程序法第 158 條等之規定來反駁，並認為〈升學優待辦法〉所規定之內容有違上述精神與規定，強烈認為此政策會影響，甚或降低原住民升學率〔立法院公報 2004, 頁 100-101〕。因此再次強調主張：「不要用什麼能力證明，只要學習證明就可以了」〔立法院公報 2004, 頁 102〕。以減輕原生及其家長的壓力。

接受質詢的**杜正勝**部長則以堅定態度回應質詢：「第 16 條未涉及要加分的問題；這沒有侵犯原住民升學機會，反而是對原住民的升學有特別的加分優待，只是我們希望他是名符其實的原住民，所以才會在語言上有所要求」。對此**游院長**也認為：「政策立意是希望保存、保障原住民的文化與語言，讓他傳承下去，讓原住民的子弟願意學。其次就法律層面看，由於對原住民學生有加分的優待，在那麼多學生都想要升學的情況下，如果原住民子弟懂得母語，就可加分較多，較好；政策是好的，如果法律有問題，則要再研究，我們可以修法」〔立法院公報 2004, 頁 101-102〕。由此來看政策攻防的過程，行政院與教育部對政策態度展現高度堅持與積極性，面對此政策的精神也多抱以正面態度。反觀原住民立委雖以配套尚未建制為由，並且藉由更多法令來駁斥，試圖延遲執行。

即便原住民立委如何強烈呼籲配套措施未完善，提出延緩執行的要求，但教育部態度仍堅持依〈升學優待辦法〉修訂內容執行；並允諾實施前期與原民會研商訂定內容及執行期程。然而從會議答詢過程，原民會並未參與答詢及政策說明之列，意謂著原民會數度提出的修訂內容就是原住民立委的主張，惟數度會同教育部研商過程，在教育部的堅持下，修訂意見並未被採納。顯示出教育部在此政策上具有主導性角色。原本掌理民族教育的原民會，在教育部訂定的〈升學優待辦法〉，似乎只能執行所規劃期程，毫無置喙的空間。

然而，為族語能力認證政策正如火如荼的研商期間，經教育部政次范巽綠<sup>124</sup>堅持及「原住民教育政策委員會」決議下，早自 2002 年起，教育部與原民會已共同委託由政大林修澈教授帶領的政治大學原住民族語言教育文化研究中心<sup>125</sup>進行編定原住民族語教材，成為眾所寄望的族語考試教材，自然受到各界的關注。

<sup>124</sup> 范次長從黨外編聯會及原住民族運動時期至擔任立委、教育部政次，長期關心並具體在法案上支持原住民族各項發展。1997 年審議〈原教法〉族語條款時，更是在她努力下保留相關規定。可以說是族語政策播種者。

<sup>125</sup> 屬於政大院級研究中心；後來更名為「政大原住民族研究中心」。

編輯期間一度受到原住民立委的質詢，<sup>126</sup>內容提到：「政大編定的原住民族語教材，有過度依賴『學院派』…」〔立法院公報 2005, 頁 97-99〕。根據政大林修澈主編的《族語紮根-四十語教材編輯的四年歷程》〔林修澈 2006〕來看，各族語教材的編輯召集人乃至於編輯委員，幾乎都是原住民教師、牧師，以及地方文史工作者，而無陳委員所質詢的過度依賴「學院派」來編輯教材之情況。<sup>127</sup>然而，從另一面來理解，當時原住民立委受託於原住民族社會壓力的現實。由此顯示，立委與行政機關的政策攻防，已經脫離條文內容，而已關注到政策的實質內容。

很少有如修訂〈升學優待辦法〉受到長期關注的法規，顯示原住民族社會強烈反對以族語考試與升學加分設計在一起的族語政策。這即使是在原民會「原住民族語言發展會」（以下簡稱「語發會」）的會議建議事項與臨時提案內容都有提出相關討論。摘錄如下：「非原住民族語認證通過，可否予以加分或獎勵配套措施」〔童春發 2006〕、「原住民族有必要用族語認證來鑑定他們是原住民，持續剝削原住民新生享有語言權」〔黃東秋 2006〕。上述皆涉及二個層面：一為民族身份與語言的關係；二為升學優待政策的正當性問題。

前者建議事項內容，獎勵非原住民是值得肯定的，但「予以加分」，似忽略此政策原本與原住民身份連結關係，及其制訂政策之本意。而後者提案，顯然也未能體認族語與民族之間的關係，動輒以「語言權」混淆族語傳承對當代原住民族發展的重要性。不論從時間點或建議事項與提案內容妥適性，都相當不妥，令人為此政策執行捏一把冷汗。

終於在原民會與教育部的持續對政策的堅持下，會銜發佈：〈原住民學生升學優待取得文化及語言能力證明要點〉〔行政院原住民族委員會 2007〕。經在長期攻防之下，自此確立原生族語能力認證政策。

原生族語認證政策形成過程，可說是當今原住民族語政策攻防最久、最激烈的政策。此政策於 1997 年〈原教法〉立法過程，在蔡中涵等及民進黨立委范巽綠、巴燕達魯及陳永興等立法過程扮演重要角色。雖然最後僅以「附帶決議」方式保留，卻是日後推促原住民族語政策的起始點與依據。

2000 年民進黨政黨輪替，在其政黨本土理念的支持下，其首位原民會主委尤哈尼伊斯卡卡夫特，深刻體認基於族語復振與傳承意義下，附帶決議「族語條款」順利納入〈升學優惠辦法〉修訂內容中，具有政策承先啟後的深遠意義。

<sup>126</sup> 立法院第 6 屆第 2 會期第 11 次會議「對行政院長謝長廷施政報告質詢」民進黨原住民立委陳秀惠以書面方式提出相關質詢。

<sup>127</sup> 經多年後，筆者有機會向陳秀惠提及此事，她事後也意識到，不應對其提供相關質詢內容在未經證實或進一步瞭解之情形下，即貿然提出質詢，造成不避要的誤會。

修訂〈升學優惠辦法〉折衝過程，不論在立法院或原民會內部研修小組，乃至原民會「語發會」等都掀起熱烈討論。究其原因，原住民族社會反對力量至為關鍵。致原民會承受極大壓力而無法聚焦對民族發展有利的政策判斷。在此情況下，數次協商會議及國會政策攻防過程，教育部明顯扮演著政策主導地位，在堅定的意志下，成為此政策扭轉的助力，更是形成原民會政策期程壓力的角色。

族語能力認證政策，可說捲動了台灣原住民族社會。2000年以來至今，儼然是原住民族語運動關鍵時期。整體而言，當今族語運動，來自原住民族社會內部反省力量，相對於外部環境及政策壓力顯得薄弱。此與普遍視「優待政策」是天生的、自然的或應該的；以及未能體認族語及文化傳承對當代原住民族發展的重要性有密切關係。假如「只要學習族語證明」，可預期原生學習族語的動機或意願低落。雖然以現行政策考試評量族語能力並非最好方法，但就現階段而言，一方面可以激發原生學習族語的動機；二方面透過公開考試評量，更趨客觀，避免爭議。

### 三、〈原住民族語言發展法〉草案到〈國家語言發展法〉草案

雖然1997年〈憲法增修條文〉第10條第9項已明文規定：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言文化」，依國家根本法之基本規定，國家應積極推動原住民族語言的維護與發展等之政策，但卻始終沒有原住民族語相關政策進度可言。

**全文盛**立委曾以「尊重、承認台灣『語言』之多元現象，落實〈憲法〉『積極維護發展』原住民族語言政策」之質詢。提示台灣是多語言國家；從語言親屬關係來看，原住民族語言係屬南島語系；國家尊重台灣各種語言的存在事實，並肯定其價值，進而維護各語言之發展；對於「台語」、「國語」稱謂謹慎界定等〔**立法院公報** 1998，頁16-18〕。可以說為原住民族語言政策與現況問題提出具有價值與前瞻性的建議。

然而對於當時行政院答覆內容而言，卻是乏善可陳。僅以數行字回覆函：「1994年4月23日公告『中國語文台灣語言之語音符號系統』（簡稱南島語音符號）<sup>128</sup>，提供學習原住民族語之參考」等〔**立法院公報** 1997，頁901-902〕。顯示，主政者不僅對原住民族語言的基本認識不足，把原住民族語言涵蓋在中國語文的概念之下；對原住民族語言政策也流於形式作為，未進一步瞭解原住民族社會使用語音符號系統的實際情況。由此，則不難理解，原住民族語言政策進展有限的關鍵原因。

<sup>128</sup> 此語音符號系統為中研院歷史語言研究所李壬癸教授研擬。

2000年台灣政治史上第一次政黨輪替，民進黨執政以後，行政院原民會鑑於陳水扁總統競選時曾提出「制定語言平等法，將客家語、福佬語、普通話、原住民語言均訂為官方語言」，列為競選政見之一。為落實其競選承諾，2002年即著手展開〈原住民族語言發展法〉（以下簡稱〈族語發展法〉）草案工作〔行政院原住民族委員會 2003〕。

有關〈族語發展法〉草案內容，則主要依據參酌〈憲法增修條文〉第 10 條及第 11 條 12 項；並參酌散佈於各法令規章有關原住民族語言發展的條文，<sup>129</sup>以及西方各國語言權及原住民族語言發展的內涵與趨勢等，<sup>130</sup>制訂〈族語法草案〉。自此，原住民族語言政策法制化方向越來越具體。

惟原定於 2003 年 4 月底前送行政院審查，6 月底前送至立法院審議之際，行政院研究發展考核委員會依據行政院秘書長函辦，由教育部研議〈語言平等法草案〉（以下簡稱〈語言法草案〉），彙整教育部早期草擬〈語言文字基本法〉（1983）、<sup>131</sup>原民會及客委會等草案版本，研議〈語言平等法草案〉。並歷經教育部國語推行委員會第 12、13 次全體委員討論，把明顯引起泛政治聯想的用詞加以修訂，通過〈國家語言發展法草案〉。<sup>132</sup>然又鑑於語言是文化的重要內涵，語言的保存和發展關係著文化的傳承，經教育部研議草案後，2003 年 3 月 31 日正式移轉行政院文建會主政〔立法院公報 2003，頁 20〕。

2003 年行政院會議甫通過的〈語言法草案〉，主張取消「獨尊國語」政策、國內各種「語言平等」，以及種種環繞在〈語言法草案〉等諸項概念，都嚴重衝擊台灣社會，尤其對長期執政的國民黨而言，該草案如同「族群對立」、「國家分裂」之代名詞一般。

**饒穎奇**：「鑑於公布之『國家語言發展法』草案，有使我國語言產生嚴重分歧，製造族群分裂之慮；同時國家考試出現閩南語，違反憲法規定各民族平等及人民應考試公職的權利。」〔立法院公報 2003，頁 234〕；**馮定國**：「…建請主管單位為免被誤為意識型態，實不宜在語言上年年炒作此議題，這對我們並無實質益處！只會讓社會更亂，主政者應有大格局及包容異己胸懷。」〔立法院公報 2003，頁 53〕**廖風德**：「日前公布『國家語言發展法草案』內容，取消國語的獨尊地位，將閩南語、客家語、原住民語等並列為『國家語言』，並實施『通用語』制度，勢必使台灣語言更為混亂，族群更為對立，…。」〔立法院公報 2003，頁 381〕。由此來看，泛藍立委普遍視語言公平政策為「政治鬥爭」的工具，並且強烈維護獨尊國語的

<sup>129</sup> 包括〈原住民族教育法〉、〈姓名條例〉、〈廣播電視法〉、〈大眾運輸工具播音語言平等保障法〉、〈文化藝術獎助條例〉、〈文化藝術獎助條例〉等相關法條。

<sup>130</sup> 係參酌美國原住民族語言法第 2902(6)、2903 (2-8)、2904 及 2905 條。

<sup>131</sup> 當年為中研院歷史語言研究所何大安所草擬。

<sup>132</sup> 於 2003 年 3 月 21 日通過草案。



地位，完全無視國內其他民族語言存在的事實。

時隔 5 年之久，經行政院第 3078 次會議<sup>133</sup>決議通過並送請立法院審議之版本來看，提示由於國內展開的「還我母語」運動、國際人權理念推動文化權之保障，以及聯合國教科文組織把我國母語列為瀕臨消失的處境〔立法院議案關係文書 2008，頁 359-360〕等，制訂此法草案。

惟草擬該草案之際，傾向國民黨的報章，如《聯合報》以「去國語化」定調該草案之立法目的。國民黨立委更藉機撻伐，**蘇起**質詢，拿出印度 10 元鈔票，印有 16 種國家語言。他去印度訪問，光看他們國會開會就很熱鬧，要有 16 種語言間相互翻譯〔聯合晚報 2007〕。**江連福**更以「以後『國語作業簿』要改成什麼作業簿，要寫什麼文字？」〔聯合晚報 2007〕。顯示蘇起等立委似乎對於一個國家多民族多語言之普遍現象，感到相當不適應。其思維也已深陷於一國一語的框架裡，而無視於其他語言及民族的存在。

而視該草案為「選舉動作」的**李慶安**批判：「把本國人民所有使用語言放進國家語言，…勞命又傷財。…政治意識延伸到教育領域…」**郭素春**則痛批：「行政院為了討好各族群，花很多錢討論，選後肯定不了了之」；**黃義交**則認為：「執政者不應為了政治利益再度挑起對立。」〔聯合晚報 2007〕。

時任行政院長**蘇貞昌**：「國家不一定要定官方語言，但不能以官方語言貶抑其他語言並成方言，甚至壓制其發展。台灣所說的『國語』既已在台灣自然存在，沒有要刻意使用它。…倒是日漸消失的其他『國家語言』更值得大家關心，不應凡事從政治角力考量。」〔蘇貞昌 2007〕。**林萬億**則強調：「國家語言源自族群，官方語言則為溝通方便，兩者並不相等。」。文建會更表示：「根據聯合國教科文組織公布的語言調查報告，我國的原住民族語言已列為母語即將瀕臨消失地區，基於文化保存的理由，行政院才協調文建會訂定。」〔聯合晚報 2007〕。

〈國家語言發展法〉之制定，歷經「語文法」、「語言文字基本法」、「語言公平法」、「語言平等法」、「國家語言法」等名稱及內涵討論，以保存多元文化觀點，尊重語言之多樣性，其精神係將語言視為文化傳承之一環，以國家語言之保存及發展為主軸，涵括語言平等之基本概念，並為避免國民使用國家語言，遭受到歧視或限制〔教育部 2007，頁 2〕。由此瞭解，自 2003 至 2008 年期間草案制訂過程引起社會高度關注及熱烈討論，致該草案立法進度受到一定程度的阻礙。又因會期已過，也毫無進展可言。由行政院答覆孔文吉所提案有關〈原住民族語言發展法〉〔立法院公報 2009，頁 275〕之推展進度之質詢來看，其為原住民立委唯一關心相關法案進度。

<sup>133</sup> 2008 年 1 月 30 日。

2013 年可說是該草案第三度叩關，藉由立法院教育及文化委員會安排教育部及文化部備詢之際，審議管碧玲等擬具〈國家語言法草案〉案〔立法院議案關係文書 2013，頁 1-4〕。從該草案連署人來看，完全由民進黨立委，無其他黨籍立委，更無原住民立委的連署。顯示此次草案以民進黨為主力。<sup>134</sup>

此草案總條文為 9 條文，比 2007 年版本多 1 條。比較兩版本之條文，，在名詞定義及相關概念上皆無太大差異。惟管碧玲版本增訂第 4 條明訂「國家語言之規劃、推動及督導等相關事項，由教育部掌理，並會同客家委員會、原住民族委員會、文化部及相關部會辦理。」〔立法院議案關係文書 2013，頁 3〕。

教育部**蔣偉寧**部長對此條文及其他條文提出說明與建議：「語言、文化保存與發展至關重要，應予以立法保護及傳承，本部樂觀其成」〔立法院公報 2013，頁 277〕。顯示教育部對國家語言發展法的立法是持正面肯定的態度。請參見下表：

表 2-1 蔣偉寧部長針對管碧玲等擬具〈國家語言發展法〉之說明與建議

條文	內容摘要
第 4 條	基於國家語言發展涉及文化資產保存與傳承工作，非教育部所能全面涵蓋。
第 6、7 條	第 6 條已涵蓋政府辦理國家語言之保存、傳習及研究予以規定，似得另蓋第 7 條規定事項，則第 7 條無規定之必要。
第 8 條	「政府應編列預算補助大專校院設立研究面臨傳承危機語言之系所」，大學增設調整系所係屬學校自主權責。建議修正為「政府鼓勵大專校院設立研究面臨傳承危機語言之系所」。

資料來源：《立法院議案關係文書》院總第 1155 號 委員提案第 15031 號 (2013/5/15)；教育部〈本土語言教育報告〉(2013/8/30)；《立法院公報》第 102 卷第 66 期 委員會紀錄 (2013/10/31)。

**管碧玲**旋即回應教育部：「對於本法總是帶有基本性的見解歧異，導致這個法案一直無法在立法院順利制訂完成。主管部門對本案的制訂可以拋除很多意識型態框架的綁鎖，雖然就各個條文有不同意見，但至少沒有採全盤否定的立場來面對這個草案。」〔立法院公報 2013，頁 278〕。

由於教育部表達非該草案之主政者，態度表現從容；反觀主政者文化部的態度則顯得遲疑，其報告：「台灣社會對於多元語言的尊重、少數語言的保存、語言教育的規劃或推動實行很久，均已營造了平等語言發展環境。…是否需要立法，需要再評估」等內容。引來**管碧玲**的嚴厲撻伐，並表示：「文化部刻意迴避起源

<sup>134</sup> 同時以出席會議的立委來看，總計有 16 人發言記錄，11 位是民進黨；5 位國民黨。沒有任何一位原住民立委。

於 2003 年文建會所整合出來的〈國家語言發展法〉，竟然說這是 30 年前文化落伍的產物。」〔立法院公報 2013，頁 307〕。而持相同論點之陳淑慧<sup>135</sup>書面質詢也提到：「…目前台灣社會多元化的發展，各族群已享有平等之地位，…已無制定之必要及意義」之內容與文化部如出一轍〔立法院公報 2013，頁 314〕。由此來看，文化部與教育部對該草案的態度全然不同。

在 2007 年前相繼提出的相關法案，雖然是由民進黨執政，但國會席次始終維持「藍多綠少」的生態，對試圖推展的法案遭到不少阻力。如今國會生態依然，國民黨再次執政，在此情況下審議過程，仍可見〈國家語言發展法〉立法的一道曙光。然不禁令人感嘆，一樣的法案內容，不同的時空，卻是兩樣情。畢竟涉及許多政治角力與意識型態等錯綜複雜的糾葛，而犧牲攸關民族發展如此重大的法案，令人不勝欷歔。

惟令人擔憂的是，文化部事不關己的態度。審議該草案過程，除了對答覆該草案來龍去脈頭接不上尾之外，對「已經營造平等語言環境」的認知與社會實際情況落差極大；同時毫無概念的使用「閩南語」一詞等。雖然管碧玲試圖明訂條文由教育部為主政者，卻礙於〈教育部組織法〉及〈教育基本法〉等，無法涵蓋語言涉及文化資產保存與傳承工作之相關事項。將來由文化部主政，其態度、觀念及基本概念之認知，都將是挑戰語言政策推展的核心，令人感到憂心。

觀察近 10 多年以來台灣語言政策發展，民族事務專責機構原民會和客委會等，固然早期各自草擬的〈族語法〉或〈客語法〉被整合於〈國家語言發展法〉未果，但都陸續以中長程計畫來建制諸項族語政策。對照〈族語法草案〉與當今原住民族語相關政策，請參見下表：

表 2-2 族語政策發展情形

建制情形	〈族語法草案〉
已建制	設置語言發展委員會
	族語書寫符號系統
	族語課程
	族語師資培育
	族語教材的編訂
	從事族語研究與發展者，應給與獎補助
部分建制	並列註記漢名與羅馬拼音記載傳統名字與族別於身份證件

<sup>135</sup> 為國民黨不分區立委，第 7-8 屆。

尚未建制	語言認證以筆試及口試方式分級予以評定
	族語教學社會教育及視訊網路教育
	設置族語推展機構，以保存、研究族語及出版族語著作

資料來源：〈行政院原住民族委員會第 78 次委員會會議紀錄〉(2006/5/30)；行政院原住民族委員會行政院原住民族委員會〈中程施政計畫(98-101)〉；〈中程施政計畫(99-102)〉；〈中程施政計畫(102-105)〉；〈103 年度施政目標與重點〉；教育部〈發展原住民族教育五年中程個案計畫(100-104)〉。

時至 2007 年，相關政策也有初步成果，包括已擬定「原住民族語振興六年計畫」，藉由法制化及計畫性方式推動族語復振工作。主要有族語法制化、族語發展計畫、族語文字化、族語研究發展、族語認證化、族語發展人才培育，以及族語部落化、家庭化、生活化等〔行政院原住民族委員會 2007，頁 2-9〕。顯示，族語政策在未立法之情況下，仍逐項完成或進行族語復振工作。

回顧 2003 年行政院會議甫通過的〈語言法草案〉，主張取消「獨尊國語」政策、國內各族「語言平等」，以及種種環繞在〈語言法草案〉等諸項概念，都嚴重衝擊台灣社會，尤其對長期執政的國民黨而言，該草案如同「族群對立」、「國家分裂」之代名詞。長期以來的觀念，把語言政策視為教育部執掌的政策，這乃是長期受到「國語政策」由教育部專責單位「國語推行委員會」長期規劃執行有很深的影響。然而我們從此草擬的〈語言法草案〉來看，基於文化保存觀點訂定該法草案。在諸位立委質詢的回覆稿裡，強調以「文化保存之觀點出發」、「各種國家語言之平等發展及尊重多元文化精神」也多有所回應。

反觀原住民立委，在語言法制化停滯不前的情況下，雖然採取較為務實作法，例如**林正二**：「建請教育部應把國中族語課程納入正式課程」〔立法院公報 2009，頁 338〕；**簡東明**：「建請政府規劃『族語師徒教學制』」〔立法院公報 2012，頁 168〕。**鄭天財**：「為振興都會區原住民族語文化，要求原住民族委員會所辦理之『原住民族語言振興六年計畫』及『都市原住民發展計畫』，應將都會區的原住民同鄉會、教會納為優先重點合作對象並予以補助」〔立法院公報 2012，頁 86〕；**廖國棟**：「建請行政院研議原住民教會、同鄉會為主體的母語教學計畫提供適當資源，協助上述兩類型團體，進行原住民傳統語言的保存」〔立法院公報 2012 頁 88〕等。將族語政策正逐一落實為目的。

惟原住民立委對第三次叩關的〈國家語言發展法草案〉，送進立法院審議過程，顯得有些觀望，沒有任何一個人關注與聲援此法案，實屬遺憾。畢竟各民族語言有立法保障，相較於計畫性的族語政策要更具穩定性與持續性。若能完成語言政策之立法，更能展現出國家或政府，對國內各個民族語言政策的重視。也奠定國內各民族發展的重要基礎。

### 第三節 族語文字化與傳播

為振興與發展瀕臨消失的族語，行政院原民會依據〈原住民族教育法〉第 24 條：「各級各類學校為實施原住民族語言、文化及藝能有關之教學，得遴聘原住民族耆老或具相關專長人士教學」；以及「原住民族語言振興計畫」(2008-2013)，推動制度化與計畫性的方式推動族語復振工作。

建立族語制度化，首要從教育體制著手，把族語教學納入教育體系，學校族語教學可說是族語復振的重要途徑。時值配合九年一貫本土語言課程，學校族語教學的師資來源成為迫切解決的問題，因而擬定族語認證制度。我們也可以說族語認證是學校族語教學師資的重要起點；其作用是把族語從「口說」朝向「書寫」方向發展，並開拓族語書面化發展的轉捩點。其亦帶動整體原住民族語運動，推促原住民族社會重視族語，具有承先啟後的角色。

國內現階段族語認證制度，主要分為成人或一般族語認證和原住民學生升學族語考試二種。前者早於 2001 年即實施，後者則是為因應修訂〈原住民學生升學優待辦法〉規定「原生具族語及文化能力證明，始可升學加分」及實施年度，至 2007 年（96 學年度）實施。經 7 年實施以來，族語學習與傳承課題，明顯影響原住民族社會。

#### 一、族語書寫系統的創建與歷程

族語認證制度的建立，雖然始於因應學校族語教學師資，但也是檢測原住民族語能力的重要機制；更是參與族語復振工作的生力軍。族語認證制度必然是挑戰原住民族語口說傳統經驗，故此，包含認定語別、書寫拼音系統，以及攸關族語認證的各種面向，對原民會及原住民族而言不僅陌生，也是一項複雜且艱辛的一段經驗。

原民會自 90 年度委託政大原民中心辦理首屆族語認證，後續由台灣師大、東華大學各校辦理。按年認證一次計算，至 101 年度應有 11 次，但其中 94、95 年度因為報名人數不足而取消；101 年度則擬採族語認證分級制度，也暫停一次。因此，總計辦理 9 次族語認證。

開辦族語認證的目的，整體在於振興族語生機、保存及傳承族語。然而為因應台灣整體教學環境及原住民族社會之需求，不同階段有不同的目的。第一屆主要目的乃在於保存及傳承原住民族語，及因應教育部九年一貫課程中需要大量稱職的族語教師而辦理；第二屆除了具有保存、傳承及推展原住民族語之目的，更希望藉由族語認證，增進族人對族語的認知，並普遍提升族語能力〔黃美金 2008，

頁 83)；往後歷次族語認證之目的，兼具鼓勵族人與非原住民人士學習及使用族語，提升聽說讀寫能力，充實族語有關專業知識，培育更多振興族語成員參與族語復振工作；進而提振族人對族語及其民族文化的認同感及使命感。

歷次認證語別因有增列新語別，而有不同的語別數。從 90 年度為 11 族 38 方言別；91 及 92 年度為 11 族 40 方言別；<sup>136</sup>93 年度 12 族 41 方言別；<sup>137</sup>95 年 12 月 15 日公布核定台灣原住民族語 12 族 42 方言別；<sup>138</sup>96 年度 13 族 42 方言別；<sup>139</sup>97 年度為 14 族語 42 個方言別。

族語文字化是族語發展重要的基礎。族語文字化最早自民國 52 年基督教會用羅馬字翻譯聖經並教導原住民學習以來，至今近 50 年，各族原住民大都可以閱讀羅馬字，並已視羅馬字為其文字書寫系統。〔行政院原住民族委員會 2006，頁 4〕；不過，在此之前原住民語言的拼音系統，也歷經過日文假名，漢字拼讀、羅馬拼音，以及注音符號等不同的書寫拼音系統等階段〔李台元 2008〕。

雖然教育部於 1994 年委託李壬癸教授編定的「中國語文台灣南島語言的語音符號系統」<sup>140</sup>；並於 1996 年委託省教育廳及 8 個縣市負責編輯國民小學鄉土語言教材，當時原住民族語言部分有阿美、泰雅、賽德克、噶瑪蘭、排灣、布農、魯凱、卑南、賽夏、雅美以及鄒等 11 族。此時期編訂的族語拼音即是羅馬拼音系統。而當時官定民族並無賽德克及噶瑪蘭二族，卻有列入編訂族語別，顯見主政者已注意到泰雅語與賽德克語<sup>141</sup>、阿美族語與噶瑪蘭語之間的差異。

1998 年〈原教法〉的立法，更提供了原住民族語言發展的法源依據。行政院原民會成為原住民族語言發展政策的重要平台。原民會以「語言權」的實踐為基礎，並依循原住民族語言「口說」與「書寫」並行發展的趨勢，以及語言「保存」、「傳承」與「發展」的脈絡〔行政院原住民族委員會 2006，頁 25〕。因此，發展語言文字化成為現階段原住民族語言發展的首要任務。

### （一）政大首屆辦理族語認證，奠定族語書寫系統

原住民族語言書寫系統（以下簡稱書寫系統）於 2005 年底才確立，而在此之前，原民會自 2001 年 11 月 5 日即訂頒〈原住民族語言能力認證辦法〉（以下

<sup>136</sup> 增列大武魯凱語、四季泰雅語。

<sup>137</sup> 增列太魯閣語。

<sup>138</sup> 增列宜蘭澤敖利泰雅語、宜蘭寒溪語。以原民教字第 09500391143 號；台高（一）字第 0950179897D 號公告。增列宜蘭澤敖利泰雅語、宜蘭寒溪語。

<sup>139</sup> 增列宜蘭澤敖利泰雅語、宜蘭寒溪語。

<sup>140</sup> 教育部於 1992 年委託中研院李壬癸教授編訂。於 1994 年 4 月 23 日台（83）社字第 020434 號函頒佈實施。

<sup>141</sup> 教育部鄉土語言教材彙編委員會，國民小學鄉土語言教材賽德克族語學習手冊編輯小組，第一冊（三年級），編輯委員：孫秋雄、田天助等 13 人。

簡稱〈認證辦法〉)，<sup>142</sup>並首度辦理原住民族語認證。由於原住民族社會體認到各族語書寫系統一致的重要性，因此開始著手研擬相關工作。原民會首度舉辦「原住民族語言能力認證」之前，因涉及「筆試」，拼音系統尚未確立而召開「原住民族語言拼音符號系統」<sup>143</sup>討論會議。

根據原民會資料顯示，2001 年原民會委託國立政治大學原住民族語教文研究中心<sup>144</sup>承辦認證試務，經數次與各族代表集體協商討論並經表決後，而有了初步的共識：「本會於 90 年辦理第一次「原住民族語言認證」由國立政治大學承辦並與各族 38 種方言別命題委員討論後達成共識，做為出題的書寫系統」<sup>145</sup>。當時受委託的政大原住民族研究中心**林修澈**：「當時原住民族語言書寫系統受到關注，主要因為民間版本多元，未能一致，其次是從未有官方版出現。原住民族社會慣用教會羅馬拼音系統，因此，原民會委託政大辦理試務時，與命題委員的共識就是以羅馬拼音系統為基礎，作為考試使用。」<sup>146</sup>由此瞭解，原住民族語認證在未頒佈原住民族語言書寫系統之前，即以教會羅馬拼音系統為基礎，作為認證的拼音系統。

根據政大原民中心彙整「各族認證委員語音符號系統決議」內容，各族語版本可分為教育部版、教會版、民間版與新版。整理如下表：

表 2-3 各族認證委員關於語音符號系統的決議

版本	族語	內容說明
新版	排灣語	以教育部版及國際音標 修訂 1 舌面擦音用 <b>tj</b> 及 <b>dj</b> 2 舌根鼻音用 <b>ng</b> 3 舌尖塞擦音用 <b>c</b> 4 捲舌邊音用 <b>l</b> 5 舌面邊音用 <b>lj</b>
	鄒語（北鄒）	北鄒-以教育部版作修訂 1 舌尖濁塞音用 <b>l</b> 南鄒-未決定
	阿美語	以教育部版及教會版為主修訂 1 舌根鼻音用 <b>ng</b> （教育部版）

<sup>142</sup> 此辦法的實施是依據原住民族教育法第 24 條之規定訂定。行政院原民會（90）台原教字第 9014862 號令訂定發佈。

<sup>143</sup> 初期皆以「原住民族語言拼音符號系統」稱族語書寫系統。

<sup>144</sup> 本中心成立於 1999 年，並在 2007 年正式升格為政治大學大一級研究中心院級單位。

<sup>145</sup> 行政院原住民族委員會召開「原住民族語言書寫系統」確認會議業務報告。2005 年 8 月 10 日。

<sup>146</sup> 筆者專訪於政大原住民族研究中心（綜合院館南棟 14 樓），2010 年 9 月 10 日。

		2 咽頭塞音用 ' (教會版) 3 喉塞音用 ^ (教會版) 4 雙唇擦音 f=b 但僅用 f 書寫 5 高後元音 ou 並用 (教會版)
	卑南語 (知本 建和)	喉塞音 原用 'R 或 H 現統一改用 ' 代替
民間版	邵語	統一使用《邵語讀本》所使用的版本
	卑南語 (初鹿 南王)	
教會版	雅美語	命題採用教會版 答案採從寬認定
教育部版	布農語	8 月 17 日開會決議
	賽夏語	增補一個元音延長音符號 :
	噶瑪蘭語	
教會版 + 教育部版	泰雅語	教育部版=教會版 僅萬大泰雅語 無小舌塞音 q
	賽德克語	教育部版=教會版 只差一個符號 但為內部方言的差異。

資料來源：行政院原住民族委員會「原住民族語言書寫系統」確認會議業務報告；政大原民中心彙整「各族認證委員語音符號系統決議」。

由上表瞭解，各語的拼音符號系統以「新版」最多，主要是在教會版、教育部版及國際音標的基礎上修訂而成；其次為教育部版，增補符號最多；再者為教會版結合教育部版的拼音符號系統；以單一拼音符號系統者，分別是教會版與民間版。

就整體言，除民間版與教育部版之外，各版本皆與教會版作為修訂或依據的拼音符號系統，顯示教會版對各語拼音符號系統的影響深遠。教會版的羅馬拼音符號系統之普及於原住民族社會在於信仰基督宗教，中華民國聖經公會在 60 年代開始，早已陸續翻譯原住民語版聖經並出版，使用羅馬拼音系統的時間已經有一段不算短的時間。由此瞭解，首次官方族語認證考試所使用的拼音系統，自然也使用已流傳原住民族社會久遠的教會羅馬拼音為主，顯示政大原民中心充分考量與掌握原住民族習慣使用的拼音系統，作為官方族語認證考試的拼音符號系統。並朝向語別精細區分原則，確定 13 族 38 種原住民各族語言表〔行政院原住民族委員會 2001〕。

由細分原則各語別概況，九族傳統分類之外的民族，如噶瑪蘭語、賽德克語，以及撒奇萊雅語，都已在此次政大「原住民族語言表」出現，這也是政大創用的分類標準。由此瞭解，政大首屆主辦原住民族語認證，奠定了「原住民族語言書寫系統」的基礎，以及原住民族語別精細劃分的重要里程碑。



對語別劃分**黃美金**認為：「族語考試數目最多，四次認證考試所考之語言及方言別數目，大概是國內各種考試之最；然而族群語言總數及方言類別每年幾乎都有變動，缺乏共識。」〔**黃美金** 2008，頁 84〕。然而就實際情況而言，語別變化無不考量尊重原住民族對自己使用語言的感覺；以及語言學理基礎進行歸類劃分；以及民族認定產生新成立的民族，其爭取其語別也要獨立為一語的情況下，陸續增加語別。顯示台灣原住民族語言的豐富而多元的事實。**賈德·戴蒙**（**Jared Diamond**）認為台灣的南島語是「台灣帶給世界的禮物」〔**夷將拔路兒** 2008〕。從原住民族語言振興運動角度來看，族語認證劃分語別應讓各種語別充分展現其主體性，而有被鼓舞之作用。

首屆主辦者委託政治大學原住民族研究中心，可以說是族語認證制度的開拓者。**陳誼誠**認為該試務工作朝著「語言運動」理念來規劃；「族語認證」視為「族語振興」的重要里程碑，更將民族發展作為整場運動的終極目標。並強調以尊重民族主體性為原則來推動族與認證工作。回應林修澈所提出「尊重與顧及各族語感及利益」之原則，來推動首屆認證試務的相關論述。

## （二）官方召開制定書寫系統會議工作

官方召開制定書寫系統會議工作，台灣歷經第一次族語認證考試後，引發原住民族社會與官方的熱烈討論與關注，皆認為應該召開「制訂原住民族語言書寫系統」研討會，以建立具原住民族共識的書寫系統。教育部國語會第 11 次全體委員會議決議：「為尊重原住民族文化主體性，建請原民會先行召開原住民族語言書寫系統確認會議，再由教育部會同原民會頒佈實施」<sup>147</sup>。原民會旋即依據此決議辦理召開一次「研商原住民族語言拼音及書寫符號系統第一階段（協商）會議」（以下簡稱書寫系統協商會議）。<sup>148</sup>

書寫系統協商會議分為兩個階段，第一階段為協商會議，邀集教育部國語會代表<sup>149</sup>、專家學者<sup>150</sup>、民族代表<sup>151</sup>、教育工作者，以及行政人員等部分代表，探討並擬定原住民族語言拼音及書寫符號系統；第二階段則是確認會議，邀集各族認證委員及認證指導委員、專家學者、國語會代表及該會原住民委員等出席，確認拼音符號系統。<sup>152</sup>第一階段協商會議討論主要把「本版」與「國際音標」作

<sup>147</sup> 2002 年 7 月 10 日召開會議。

<sup>148</sup> 於 2002 年 8 月 26 日

<sup>149</sup> 林生安 孫大川 柯惠議 范文方 江文瑜及楊永全視察。

<sup>150</sup> 黃美金 李王癸 何大安 余伯泉 鄭恆雄 林修澈 黃宣範 張學謙。

<sup>151</sup> 阿美族有帝瓦伊撒耘 顏約翰 朱清義 吳明義；泰雅族有宋神財 劉新榮 阿棟優帕斯；排灣族有戴明雄 童春發 董祥文；布農族有張玉發 全正文 達崙卡邦安；卑南族有曾建次 鄭玉妹 林清美；鄒族有游仁貴 汪幸時 翁博學；魯凱族有唐靜長 陳勝 梁景隆 孫慶隆；雅美族有董森永 董瑪女 謝永泉；賽夏族有趙山河 夏有發 朱逢祿；邵族有巴努佳巴暮幕 簡史朗；噶瑪蘭族有偕萬來 李文盛等。

<sup>152</sup> 請參見行政院原住民族委員會，教育文化處 02C-911392 號簽呈。

對照，一一將各族語的語音拼音符號作對照討論。經過協商確認討論決議後，「確立了 12 種語別（含賽德克語）拼音及書寫符號系統，至 91 年度辦理族語能力認證事務工作時沿用之。」。<sup>153</sup>

至 2003 年 4 月初，原民會為能儘早完成制定並頒佈「原住民族語言拼音及書寫符號系統」，進而擬定「制訂原住民族語言書寫系統研討會實施計畫」。而根據實施計畫主要說明：「本書寫系統能在符合一致性、正確性、便利性、實用性、流通性及國際性等原則下，且能兼顧各族語言特殊性或差異性之特質，爰根據學理基礎，並尊重原住民各族群集專家學者之意見，以審慎建立該系統起見，經洽詢語言學者（中研院何大安教授、台灣師範大學黃美金教授）討論，建議修正原使用原住民使用名稱及書寫系統，是以，建議將目前使用之『原住民族語言拼音及書寫符號系統』修正為『原住民族語言書寫系統』，以利爾後推動文字化、教學、研究、出版及推廣等工作，...」。<sup>154</sup>後續則以委託師大黃美金教授研議主持「原住民族語言書寫系統」會議。

自 2003 年 4 月 16 日起至 2005 年 6 月期間，召開數次「原住民族語言書寫系統」會議，依據歷次會議彙整歷次決議主要有二點：一為「原住民族語言拼音及書寫符號系統」修正「原住民族語言書寫系統」；二為確認各族語言書寫系統，惟魯凱族語之書寫意見分歧而尚無共識外，其餘各族均確認。<sup>155</sup>由此得知，雖然仍有部分爭議，但大致而言，各族語言書寫系統均於此會議有了初步的共識。原民會進而函請教育部審議所擬議的「原住民族語言書寫系統」。<sup>156</sup>2004 年 5 月 30 日，擬定原住民族語書寫系統 13 族語不同版本，並研擬爭議分析、說帖及書寫對照表等。<sup>157</sup>制定原住民族語言書寫系統過程，主要都為語言學者，由此瞭解其相當倚重。

至 2005 年 6 月 25 日「原住民族語言書寫系統確認會議」<sup>158</sup>可以說是達到最後階段，可說是一場空前的族語盛會。召集 12 族 40 個方言群族人計有 80 多人，語言學者、原住民學者與教育部國語會委員計 15 人。該會決議：「分族個別確認其書寫系統（惟阿美族、鄒族、卑南族、雅美族及排灣族等書寫系統尚有部分爭議，於確認完竣）」。

會議處理各族語言書寫系統情形，主要分為四種，包括照案通過、修正通過、

<sup>153</sup> 請參見行政院原住民族委員會，教育文化處 09210D00247 號公文。

<sup>154</sup> 請參見行政院原住民族委員會，教育文化處 09210D00247 號公文。

<sup>155</sup> 行政院原住民族委員會「原住民族語言書寫系統制定過程」，教文處彙整表。2005 年 11 月。

<sup>156</sup> 原民教字第 0921070 號，2003 年 11 月 27 日。

<sup>157</sup> 根據行政院原住民族委員會「原住民族語言書寫系統制定過程」，教文處彙整表顯示，台灣語言學會邀集與會成員，皆為語言學者。

<sup>158</sup> 該會於國立台灣師範大學召開。

保留通過以及未通過。照案通過部分的族語有泰雅族、卑南族及太魯閣族；修正通過部分佔較多，包括布農族、魯凱族、賽夏族、噶瑪蘭族及賽德克族；保留通過部分為邵族；未通過部分有二族是因人數不足或未出席而擇期確認。未通過的民族阿美族與排灣族，則分別因部分音仍有爭議而待商榷。

最早處理協商有爭議族語的是魯凱族，在 2003 年第一次舉辦的「原住民族語言書寫系統」會議過程唯一意見紛歧的族語，由於當時任職原民會民族代表的柯春雄委員的召集下決議通過魯凱族語書寫系統。<sup>159</sup>而根據原民會 2005 年 6 月 25 日所召開的「原住民族語言書寫系統確認會議」的會議結果，持續確認研擬有爭議的族語書寫系統。除了阿美族語和排灣族語是在原民會召開協商會議與發函確認其書寫系統之外，其他民族則是回到原鄉召開協商研議，並於該次協商會議即通過該族的書寫系統。

經過多時數次研議，終於 2005 年 11 月 15 日確立了各族語言書寫系統。繼之，於 12 月 20 日由原民會函請教育部會銜發佈，由當時原民會主委瓦歷斯貝林及教育部部長杜正勝的共同主持下，正式召開「原住民族語言書寫系統」頒佈記者會。<sup>160</sup>記者會暨座談會的安排，主要討論二個主題：「如何運用九階教材製作原住民族語節目」；以及「如何推廣『原住民族語言書寫系統』？」。由此瞭解原民會在書寫系統確立後，規劃還在編輯的原住民族語言九階教材內容，製作族語節目；以及各族語書寫系統的推廣工作。

### （三）教育部國語會的角色

教育部國語會針對「原住民族語言書寫系統」進展等相關事宜之態度，從相關資料顯示，教育部國語會扮演主導、積極回應、追蹤監督的角色。自 2003 年 12 月 12 日至 2005 年 9 月 23 日期間，召開五次會議，回應歷次原民會召開會議之決議事項。<sup>161</sup>

原民會 2003 年 11 月底函請教育部審議所擬議的「原住民族語言書寫系統」，在經教育部國語會會議決議：「請行政院原住民族委員會依委員建議，儘速整合各族語言文字書寫系統並試行一年再議，…」<sup>162</sup>顯示教育部國語會對於原民會所函請審議的原住民族語言書寫系統也有不同的看法，因而期能儘速整合各族語言文字書寫系統。

教育部國語會於 2004 年 11 月 26 日與 2005 年 1 月 26 日的會議決議，皆凸

<sup>159</sup> 行政院原住民族委員會「原住民族語言書寫系統制定過程」，教文處彙整表。2005 年 11 月。

<sup>160</sup> 原民會當時租借中油大樓 8 樓的辦公室，記者會就在第一會議室舉行。

<sup>161</sup> 請參見附錄 3-2「歷次原民會召開會議之決議事項一覽表」。

<sup>162</sup> 教育部國語會於 2003 年 12 月 12 日召開會議決議，回應原民會。

顯了該委員會主動積極的一面，「請國語推行委員會熟悉原住民語言及有意願參與之委員<sup>163</sup>，儘速再作內容之確認。」主動邀請「…編纂教材、字辭典或翻譯聖經等相關教會代表與其委員們，共同召開會議研討，具體意見再送原民會召開會議討論時參考」；甚至進一步召集族人集會再確認由上述瞭解，「…請調整將增修相關說明資料，函送教育部。…」顯示教育部國語會在此過程積極參與的態度。

檢視其建制與整合過程，所幸有執政的民進黨政府大力支持，原民會與教育部通力合作下，參與族人及學者為此重大工程無不卯足其專業完成空前之任務。惟檢討歷程也出現不同的見解，不論是學者之間或是族人與學者之間等。

針對書寫系統一致性問題，政大因掌握原住民族社會脈動，瞭解原住民族早已使用羅馬字拼寫或閱讀族語聖經的習慣，因而在族語認證時尊重族人的使用習慣。而此作法，**黃美金**認為：「90年族語能力認證研習會及命題過程中，均未邀集語言學者共商族語書寫符號系統或參與命題事宜，而對族語書寫符號系統又採取放任、由各族代表決定自行決定，以致無法周詳顧及書寫系統之正確性、一致性及國際性。」〔**黃美金** 2008，頁 85〕。

對此，**林生安**<sup>164</sup>認為族語復振是一項長期工作，要面對克服待解的難題。並提出族語「語別」或「方言」之相異性是語言的特徵，語別細分應受到相同的尊重和保護；固然書寫符號朝向普遍化、特殊化及國際化方向，但仍強調應尊重它長久以來的本土性與使用性之普遍與適用價值，提出族人參與認證工作的見解。事實上，Pasuya Poiconu（浦忠成）研究稍早就提出原住民族語及文化振興，不是學術正當與否的課題或是立意合宜否的問題，而是能否在語言消退的情形下，提出實際規劃的問題之論述。

從上述瞭解，民族學者關懷的是族人使用的語言；而語言學關懷的是語言本身，就在此觀點上有著明顯不同的見解。近十年來族語推動過程，在民族學者及語言學者的協助下共同研修並完成族語大業，過程必然複雜且遭遇困難，無論外界如何協助，族語復振仍要回到民族本身，非一人專斷可為〔**伊萬納威** 2013，36〕。

## 二、族語認證與各語別復振

### （一）歷屆族語認證

族語能力認證在 2001 年開辦，當時力主推動族語振興的原民會主委尤哈尼

<sup>163</sup> 國語會委員包括鄭良偉、范文芳、童春發、江文瑜、星·歐拉姆、林修澈、孫大川、曾金金、鍾榮富等。

<sup>164</sup> 林生安為首屆族語認證委員之一，並以族人身份正式回應黃文。近年已改阿美族名 Sing Olam。

伊斯卡卡夫特倡言：「用功利的箭去攻打原住民，不會講母語的原住民學生，聯考不要想加分。」〔Pasuya Poicon\* (浦忠成) 2012，頁 8〕。族語認證是搶救族語的重要一環。當時是為了配合族語教學正是進入學校體制的時勢，望能儲備族語教育的人才，後來，成為族人檢測族語能力的方式，也帶動了族語學習的風氣，對於族語地位的提升和語言態度的改變具有正面的效益〔李台元 2012，頁 16〕。

歷經 9 次的族語認證，其認證形式也稍有不同，主要可分為二個階段，第一階段是第 1-4 次（90-93 年度），認證形式包括口筆試、書面審查及薦舉三種。第二階段是第 5-9 次（96-100 年度）則採「認證合格」一種。比較第一階段的三種認證形式，三種認證形式的評分標準不同，請參見下表：

表 2-4 認證形式與評分標準

認證形式	評分標準		
口筆試	筆試	選項方式	
	口試	會話	優 好 普通 差
		即席演講/朗讀	四級
薦舉	必要時，用電話訪問被薦舉人之族語能力 如不通過，必須說明其理由		
書面審查	內容及正確性 實用性 創新性 如不通過，必須說明其理由		

比較第一階段歷次三項形式的通過人數，筆口試以 90 年度通過人數最多，而以 93 年度是通過人數最低；薦舉通過人數也是 90 年度最多，最少為 93 年度；書面審查通過人數以 90 年度最多，92 年度通過人數最少，只有個位數。

整體來看，「口筆試」通過人數最多，其次是薦舉人數，不過二者相差將近 10 倍，差距仍相當大；至於書面審查則最少。由此顯示，做為書面審查依據的「族語教學或研究有具體成果或著作者」在推動族語認證初期，尚不普遍。

總體比較歷年（90-101）報考及合格人數，進一步分析原住民族族語能力。請參見下表：

表 2-5 歷次原住民族語能力認證 報考/合格數及比率

次	年度	報考人數	合格人數	%
1	90	2,956	2,157	72.9
2	91	2,593	1,816	70
3	92	1,617	991	61.3

4	93	911	526	57.7
5	96	2,440	922	37.8
6	97	1,353	741	54.7
7	98	1,132	587	52
8	99 <sup>165</sup>	1,655	535	32
9	100 <sup>166</sup>	1,401	344	46.9
10	101	擬規劃分級制 暫停辦理		
小計		16,058	8,619	53.67%

資料來源：行政院原住民族委員會《原住民族語言能力認證考試試務工作及題庫建置成果報告書》（90-99 年度）；黃美金〈原住民族語言能力認證：回顧與展望〉刊載於《原住民教育季刊》第 29 期（2003）；行政院原住民族委員會新聞稿「101 年度『原住民學生族語能力考試』仍持續加強辦理；惟『原住民一般族語認證考試』將暫停辦理」（2012/4/5）。

根據上表，歷次認證報考總人數已有 16,058 人。9 次報考人數以 90 年度最多，有 2,956 人；其次為 91 年度的 2,593 人；再者為 96 年度的 2,440 人。報考人數最低為 93 年度，僅有 911。由於 95-96 年度未辦理，<sup>167</sup>97 年度參加報考人數比前次增加將近 3 倍。自此，每年參加人數平均約有 1,300 人左右。以報考總人數 16,058 人來計算，約佔原住民族總人口數（2012 年）的 31%。

而歷次認證合格總人數已有 8,619 人。合格人數最多的也是 90 年度，有 2,157 人（72%）；其次是 91 年度，有 1,816 人（70%）；再者為 92 年度，有 991 人（61.3%）。由此顯示，90-92 年度報考或合格人數，相較於其他年度相對較高，此與當時教育部為因應學校族語師資之辦理目的有極密切關係。然而，通過率最低的落在 96 年度，只有 922 人，僅佔報考人數的 37.8%。由該年度報考人數來看並不少，由此推測應與族語認證題目難度加深有關。

經過歷年族語認證，並加以教學專業訓練後，累積族語復振隊伍指日可待；不過整體來看參與及合格族語認證人數，仍有很大努力空間。畢竟族語復振工作並非限於認證合格人員，而必須是身為原住民族一份子的責任。

分別來看各語別合格人數的情況。由於各語別合格人數會一方面受到原本民族人數多寡之影響；另一方面則受到列入認證語別的時間較晚，如太魯閣語、撒奇萊雅語。<sup>168</sup>不過也有正好相反的案例，雖並非獨立的族別，但該語一開始就被

<sup>165</sup> 根據行政院原民會新聞稿內容，此次族語考試最年長的有阿美族人 81 歲；最年幼的也是阿美族 9 歲考生。同時非原住民考生高達 15 人，是歷次族語考試最多的一次。（2010/10/30）。

<sup>166</sup> 有 5 位非原住民通過考試，是歷屆最多。

<sup>167</sup> 根據原民會說法是報考人數不足，因而停辦。

<sup>168</sup> 惟太魯閣語原與賽德克語的「德魯固語」為同語別，自 93 年度起獨立為一族。撒奇萊雅語於 96 年度才被列入。

列入認證語別，如賽德克語。根據「歷次各語別合格人數表」顯示，藉以瞭解該語別的基本情況，請參見下表：

表 2-6 各族語通過人數分佈

各族語	90	91	92	93	96	97	98	99	小計
阿美語	993	878	483	201	295	224	148	178	3400
布農語	439	290	111	89	113	84	95	59	1280
排灣語	220	250	131	58	121	149	99	89	1117
泰雅語	119	133	85	48	101	82	77	79	724
魯凱語	83	78	43	30	75	41	21	18	389
太魯閣語				53	105	68	50	49	325
賽德克語	11	104	63	9	47	29	11	18	292
鄒語	62	33	19	8	22	20	14	6	184
卑南語	51	25	27	12	14	10	9	19	167
賽夏語	115	3	1	6	6	13	4	4	152
雅美語	43	15	19	12	10	4	7	8	118
噶瑪蘭語	20	7	7		2	5	6	1	48
撒奇萊雅語					8	11	11	7	37
邵語	1	0 <sup>169</sup>	2	0 <sup>170</sup>	4	1	--	--	8
小計	2,157	1,816	991	526	923	741	589	535	8,241

資料來源：行政院原住民族委員會《原住民族語言能力認證考試試務工作及題庫建置成果報告書》（90-99 年度）；黃美金〈原住民族語言能力認證：回顧與展望〉刊載於《原住民教育季刊》第 29 期（2003）；行政院原住民族委員會新聞稿「101 年度『原住民學生族語能力考試』仍持續加強辦理；惟『原住民一般族語認證考試』將暫停辦理」（2012/4/5）。

從上表各語別合格人數情形來看，佔總合格人數最高的語別為阿美語（41.2%），其次為布農語（15.2%），再者為排灣語（13.5%）。不過，後兩語與阿美語的差距仍大。佔總合格人數約在 5-10% 之間的語別只有泰雅語（8.7%）。而佔總合格人數約在 2-5% 之間的語別，依序為魯凱語 4.7（%）、太魯閣語（4.7%）、賽德克語（3.5%）、鄒語（2.2%）及卑南語（2.0%）。佔總合格人數約在 2% 以下的語別，依序為賽夏語（1.8%）、雅美語（1.4%）、噶瑪蘭語（0.5%）、撒奇萊雅語（0.4%）及邵語（0.1%）等。

整體看起來，後勢強勁的語別為太魯閣語。雖然該語在 93 年度才被列入認證語別，但已超越其他諸語別。其次是布農語，其人口數相較於排灣族與泰雅族

<sup>169</sup> 邵語應考人數有 7 人，合格者為 0 人。

<sup>170</sup> 邵語應考人數有 1 人，合格者為 0 人。

人口數平均少約 3 萬多人，而其合格率仍比兩族還多，顯示布農語的表現相當突出。而陷入危急狀況的語別，最嚴重的就是噶瑪蘭語和邵語，前者除了第一次有十位數的人通過認證，第二次之後，幾乎只有個位數通過認證；後者更是岌岌可危，歷次都不超過 5 人，有 2 次是無人通過，2 次無人參加族語認證等記錄。兩語在歷年認證合格人數起伏不穩定之外，人數也非常稀少，幾乎是個位數，應受到政府及該族的重視。賽夏語，除了第一次有上百位合格人員之外，往後通過人數幾乎都是個位數也是值得注意的語別。撒奇萊雅語的情況主要受到列入認證語別較為晚期，其次該族人口也較少，因此還看不出該語別的發展情況。

若回到各族人數來看合格人數在該族所佔的比率，也是我們可以進一步檢驗各語別的內部情況。依多寡為，撒奇萊雅語（8.3%）、賽德克語（4.4%）、噶瑪蘭語（3.9%）、魯凱語（3.2%）、雅美語（3.1%）、鄒語（2.7%）、賽夏語（2.5%）、布農語（2.4%）、阿美語（1.84%）、卑南語（1.4%）、排灣語（1.26%）、太魯閣語（1.25%）、邵語（1.1%）及泰雅語（0.9%）。

換言之，回到各族內部看所佔合格人數，以人口數較少的民族所佔比率較高，反觀人口數較多的民族其所佔比率較低。值得注意的是泰雅語的情況，該語比邵語所佔比率還少，顯示泰雅語整體表現差強人意。邵語不論是與外部或內部進行比較都呈現最低落的情況，顯示該語相當危急，有待政府挹注更多資源及族人的決心來振興。原民會應儘速協助提供瀕危族語復振所需之支援，並加強宣導，以喚醒這些族人重視本身族語延續之重要性〔黃美金 2009，頁 16〕。

## （二）原民族語考試及族語能力調查

主流社會對於原住民學生升學優待措施提出質疑以來，原民會及教育部積極籌劃族語教育政策，希冀透過族語教育途徑復振瀕臨消失的族語；同時藉由族語教育及升學優待政策來帶動原住民族社會對自身族語及文化的重視。族語認證的功能是在評估學習者的族語聽說讀寫能力，雖然過程上屬於後端，但是前端的族語政策及法規、經費與資源、師資培育、課程教材、授課時數、教學體系、教育積極優惠方案、環境營造、評鑑等均應力求完備，始能期待認證績效〔Pasuya Poiconu（浦忠成）2012，頁 8〕。

原民會與教育部為協助原生參加族語能力考試並取得族語能力證明，提供諸項配套措施，95 年度起以九年一貫族語教材 1-3 階之內容為基礎，委託編輯基本詞彙、生活會話百句、模擬試題及練習題讀本（含 CD 光碟），以供原生學習族語及應考使用。透過原民台製播「族語學原」、「族語園遊會」教學節目。配送學生族語考試學習教材，建立各級學校及機關聯絡名冊、各校各語別學生名單，更編列 84 萬元之預算完成建置「原住民國中、高中（職）及五專學生名冊暨族語認證學習教材發放管理網路建置系統」。補助各縣市政府及原住民族地方（鄉鎮



市)公所辦理考前輔導及補助考生交通及住宿費用,且補助辦理各縣市政府於社區或部落辦理語言文化教室及語言巢學習,提供族語學習環境與使用族語空間。該項計畫於 98 年預算編列 117 萬 9,000 元(擴增 7 萬 5,109 元);99 年度編列預算 108 萬 8,700 元(擴增 8 萬 1,929 元)[行政院 2013,頁 10-11]。

在教育部與原民會共同籌畫之下,自 96 學年度開始實施「原住民學生升學優待及原住民公費留學辦法」第 3 條規定:「取得原住民文化及語言能力證明者,以加總分(原始總分)35%計算。」,此為目前國內原生國高中生升學考試,獲得加分的重要依據。惟自 99 學年度起,未通過者,其優待加分比率將逐年遞減至 10%為止。自 96 學年度實施至今(101 學年度)已舉辦 8 次族語能力考試。掀起國內及原住民族社會空前的族語熱。

根據第一次辦理原住民族學生族語考試,因應即將考「98 年度或 99 學年度高級中等學校、五專、四技二專、二技、大學院校之新生入學考試之原住民學生」,(97 年 9 月起,就讀國中二、三年級;高中(職)二、三級;五專四、五年級之學生或具同等學力者。)。考試範圍以教育部出版的國民中小學九年一貫課程原住民族語教材第一階、第二階、第三階及基本日常生活用語。考試形式則有聽力(佔 60%)與口試(佔 40%)兩種[原民會 2007]。

透過歷次原生族語考試及歷年原生國高中生族語能力調查,檢視及瞭解原生的族語能力。原生族語考試可說是帶動原住民族社會對族語的重視,甚至被視為現階段原住民族運動來看待,更是政府振興族語的策略之一。歷經數年(次)族語考試及每年進行的原生族語能力調查,來掌握原生的族語聽說讀寫等能力。歷次原住民學生族語考試情況,請參見下表:

表 2-7 歷次原生族語能力認證統計數及比率表

年度	次	報考人數	應考人數	%	合格人數	通過%
96	第 1 次	10,102	8,535	84.49	6,596	77.22
	第 2 次	15,133	12,739	84.18	9,753	76.6
97	第 1 次	10,089	8,497	84.22	6,103	71.82
	第 2 次	6,950	5,308	76.37	3,280	61.8
98	---	12,569	10,451	83.1	7,542	72
99	---	13,570	11,209	82.6	7,937	71
100	---	14,138	11,479	83.2	8,005	70
101	---	13,814	13,441	83	8,374	75
總計	8 次	<b>96,365</b>	<b>81,659</b>	<b>82.6</b>	<b>57,590</b>	<b>71.88</b>

資料來源:行政院原住民族委員會《原住民學生升學優待取得文化及語言能力證明考試結案報告書》(96-101 年度);國立台灣師範大學進修推廣部 <https://www.sce.ntnu.edu.tw>(2012/11/1)。

根據上表，96 與 97 年度都各舉辦 2 次族語考試，而自 98 至 101 年度則每年僅辦理一次，共已辦理 8 次。報考人數總計達 96,365 人；應考人數總計達 81,659 人；合格人數總計有 57,590 人，約佔應考人數的 70.5%。顯示通過率一半以上。

歷次報考人數，以 96 年度第 2 次報考人數最多，高達 15,133 人；其次為 100 年度，有 14,138；再者為 101 年度，有 13,814 人。最少是在 97 年度第 2 次考試，僅有 6,950 人。

從應考人數來看，除了 97 年度第 2 次應考人數佔有 76.37%較低之外，其他 7 次平均都有 83.5%以上。其中應考比例最高為 96 年度第 1 次考試，有 84.49%；其次為 97 年度第 1 次考試，有 84.22%；再者為 96 年度第 1 次考試，有 84.18%。此與 2003-2005 年原生國高中生從 35,000 人增加到 39,000 多人有很大關係。由此顯見，最初 2 次幾乎所有原住民國、高中生都有報考及應考。

從歷次合格人數來看，以 96 年度第 1 次與第 2 次的合格率較高，佔 77%；其次為 96 年度第 2 次考試，佔 76.6%；再者為 101 年度，有 74.9%。合格率最低的就是 97 年度第 2 次考試，僅有 61.8%。

進一步分析原生族語考試總成績、聽力及口試平均成績，固然以 96-98 年度的各項成績進行分析，但基本上仍能掌握近年族語考試有關原生族語能力的基本情況，請參見下表：

表 2-8 歷次 (96-98) 原生族語考試總成績、聽力及口說平均成績

年度	次	總平均成績 (100) %	聽力平均成績 (60) %	口說平均成績 (40) %
96	第 1 次	72.54	51.99	20.62
	第 2 次	72.02	50.64	21.38 <sup>171</sup>
97	第 1 次	70.2	50.2	20
	第 2 次	63.9	47.6	16.3
98	-----	68.5	49.8	18.7
小計		<b>69.4</b>	<b>50.04</b>	<b>19.4</b>

資料來源：行政院原住民族委員會《原住民學生升學優待取得文化及語言能力證明考試結案報告書》(97-98 年度)。國立台灣師範大學進修推廣部。<https://www.sce.ntnu.edu.tw> (2012/11/1)。

歷次總平均成績來看，以 96 年度第 1、2 次考試總平均成績最高，平均 72

<sup>171</sup> 96 年度第 2 次口試成績有 395 人拿零分。

分；其次為 97 年度第 1 次考試，總平均成績有 70 分；再者為 98 年度，總平均成績為 68.5。總平均成績最低為 97 年度第 2 次，約 64 分。

聽力平均成績，平均分數為 50 分。比較 5 次聽力平均成績，以 96 年第 1 次最高，平均成績為 51.99；最低為 97 年度第 2 次，平均成績為 47.6 分，其他 4 次聽力平均分數約在 50 分上下。

口說平均成績，平均分數為 19.4 分；比較 5 次口說平均成績，以 96 年度第 2 次平均成績最高，平均成績為 21.38 分；最低仍為 97 年度第 2 次，僅約 16.3 分，其他 4 次口說平均成績約 20 分以上。

比較聽力與口說兩項平均成績，聽力比口說成績好，平均得分接近滿分 60 分；口說方面則表現的差強人意，平均得分還不及滿分 40 分的一半。顯見原住民學生族語聽力比口說能力強，口說能力相對則較低落。而就整體來看，5 次總平均成績為 69.4 分，顯示原住民學生族語能力僅在及格邊緣，仍待族語教育政策支持與推動。

第 1 次族語考試平均分數的統計裡，聽力滿分是 60 分，平均分數是 51.95 分，佔滿分的 86.65%，顯示是非常高水平的聽理解能力。但在口說測驗部分，40 分是滿分，但平均分數是 20.62 分，佔滿分的 51.55%，幾乎只有二分之一。所以在語言使用上，口說還是比較困難的，最主要是台灣欠缺整個口說的環境〔行政院原住民族委員會 2008，頁 21〕。

97 年度第 1 次考試中及格考生的得分結構進行分析，可發現及格的考生中，聽力測驗是得分的最主要關鍵，因為在全體 6,103 名考生中，有 4,749 名，近 7 成 7 的考生，在聽力測驗拿到 54 分以上的分數。而聽力測驗低於 40 分而靠口試成績而取得及格者，僅有 77 人。由以上的比較之後，我們可以假設應有許多考生即使口說成績不佳，但仍可藉高的聽力成績而越過及格門檻。

在聽力的測驗上，若稍加用心，仍有可能挽回分數，而此也意味著原民會發送族語教材、練本及 CD 的作法確實產生了效果。不過，若是我們觀察口試分數，則發現大多數考生的成績集中在中偏高的分數，而獲得較高或較低分數的考生人數不多。先不假設這些獲得口說成績高分的考生，是來自原鄉還是都會，只要有能夠傳承族語的環境，無論是在原鄉還是都會，口說成績都不應太差。但是，就上表二中所突顯的訊息，即通過考試的考生，大多在口說的表現上仍有中段以上的程度，這也告訴未來要應試的考生們，佔 40 分比重的口說測驗，或許並不是決定能否及格的關鍵因素，畢竟看起來聽力測驗的拿分似乎容易得多，不過，有更多及格的考生，其口說的能力也並不差〔陳誼誠 2009，頁 96〕。

我們進一步比較各族歷次族語考試合格人數，瞭解各族原生的基本情況。請參見下表：

表 2-9 歷次 (96-98) 原生各語別合格人數統計表

語別		96 年度/人		97 年度/人		98 年度/人	小計
		第 1 次	第 2 次	第 1 次	第 2 次		
1	阿美語	2136	2957	1820	1166	2538	10,617
2	排灣語	1257	1850	1285	685	1383	6,460
3	泰雅語	1124	1739	1067	487	1300	5,717
4	布農語	914	1472	783	411	929	4,509
5	太魯閣語	415	679	492	220	587	2,393
6	賽德克語	187	314	193	71	189	954
7	魯凱語	175	244	148	70	169	806
8	卑南語	153	172	74	86	121	606
9	鄒語	81	109	103	32	111	436
10	雅美語	75	95	76	19	103	368
11	賽夏語	44	95	42	27	85	293
12	噶瑪蘭語	14	17	12	4	10	57
13	邵語	5	7	3	1	8	24
14	撒奇萊雅語		3	5	1	9	18
<b>總計</b>		<b>33,258</b>					

資料來源：行政院原住民族委員會《原住民學生升學優待取得文化及語言能力證明考試結案報告書》(97-98 年度)。

由上表瞭解，族語合格人數最多是阿美語，合格總人數高達 10,617；其次是排灣語，合格人數有 6,460 人 (19.4%)；再者為泰雅語，合格人數有 5,717 人 (17%)；第 4 名則為布農語，合格人數有 4,509 人 (13.5%)；第 5 名為太魯閣語，合格人數為 2,393 人 (7%)。

合格人數未超過 1000 人的語別較多，依多寡排序是賽德克語 (954 人)、魯凱語 (806 人)、卑南語 (606 人)、鄒語 (436 人)、雅美語 (368 人)、賽夏語 (293)、而合格人數在 100 以下的語別，有噶瑪蘭語 (57 人)、邵語 (24 人) 及撒奇萊雅語 (18)。上述合格人數多寡，一方面與其民族人口數多寡有其密切關連之外；也受到新認定族別有關，例如撒奇萊雅族於 2007 年才被認定為新的民族，較晚增列為考試語別。就整體而言，各語別大致為逐年增加的趨勢。

由於現階段原住民族人口分布大致分為原鄉與非原鄉二區塊。因此藉由兩個

區塊比較原生的族語能力。<sup>172</sup>以提供未來族語政策的發展方向。請參見下表：

表 2-10 原生族語能力考試 原鄉與非原鄉合格率

年度	次	原鄉	非原鄉
96	第 2 次	82.4%	69.9%
97	第 2 次	64.2%	60.1%
98		75.6%	69.8%
平均		74 %	66.6%

依上表，比較 96 年度第 2 次、97 年度第 2 次及 98 年度三次原鄉與非原鄉合格率，原鄉部分以 96 年度第 2 次考試合格率最高；其次是 98 年度。非原鄉部分也是 96 年度第 2 次及 98 年度表現相當。整體比較原鄉與非原鄉族語合格率，原鄉高於非原鄉之合格率，平均合格率相差 7.4%。

經過幾年的努力，屬於非原鄉或都會區的台南市從 96 年起，連續勇奪全台第一名，至今已八連霸；101 年學生通過族語認證合格率 87%，遠超過全國平均合格率 74.9%，是全國通過率最高的縣市〔台南市教育局，2013〕。台南市原生參加「101 年度原住民族語認證考試」成績斐然，除學生通過族語認證合格率連續 8 年勇奪全台第一名外，更囊括 7 名族語榜首。<sup>173</sup>而此歸功於台南市各界齊心努力和積極作為殘有如此成績。<sup>174</sup>可以說也打破了過去認為原鄉族語能力比非原鄉好的緊箍咒。換言之，只要有決心，族語學習與精進，不論在原鄉或都會區都能做得到。這也為原民會與教育部推展的族語政策，打了一劑強心劑。

也由此直間接影響原住民立委更關注都會區族語學習環境的議題，如鄭天財、吳育仁、孔文吉等 14 人臨時提案，鑑於目前原住民族有二分之一以上的人口散居在都會區，語言文化傳承與凝聚空間上更有其困難度。要求原住民族委員會所辦理之「原住民族語言振興六年計畫」及「都市原住民發展計畫」，應將都會區的原住民同鄉會、教會納為優先重點合作對象並予補助，藉以建立族語文化紮根的合作機制，擴大都會區原住民族人參與族語文化振興機會〔立法院公報 2012，頁 86-87〕。

<sup>172</sup> 參考彙整自行政院原住民族委員會《原住民學生升學優待取得文化及語言能力證明考試結案報告書》(97-98 年度)；國立台灣師範大學進修推廣部。<https://www.sce.ntnu.edu.tw> (2012/11/1)。

<sup>173</sup> 泰雅語鄭芸昀、李雨萱；排灣語邱建萱、朱瑞棋、周孟潔；卑南語朱圓婷和太魯閣語沈祐瑄等 7 名榜首。

<sup>174</sup> 根據瞭解，台南市國小原住民族語開課，由原先 95 年初辦時的 45 班一直到今年(2013)增至 444 班；國中也從無到有，今年共開設 81 班族語社團，34 位族語老師辛勞奔波往返於各校之間，足以證明文化古都台南，在原住民族語紮根的努力。

我們進一步來看原民會自 92 年度起，族語教學實施以來，針對全國國高中原生族語能力調查，分別針對族語「聽辨」、「口說」、「閱讀」及「書寫」等能力進行分析；並藉以分析 96 年度起原生族語考試政策實施以來，對於原生族語能力的影響。請參見下表：

表 2-11 歷年（92-100）原住民族國高中族語能力調查

年度	學生總 人數	聽辨能力總人數/%		口說能力總人數/ %		閱讀能力總人數/ %		書寫能力總人數 /%	
		人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
92	35,022	2,564	7.3	5,350	15.3	2,287	6.5	1,082	3.1
93	37,877	12,685	33.5	12,026	31.7	5,705	15.1	3,319	8.8
94	39,972	12,685	31.7	12,026	30.1	5,720	14.3	3,319	8.3
95	42,359	7,215	17	6,682	15.7	5,153	12.1	3,461	8.1
96	44,977	7,215	16	6,682	14.8	5,153	11.4	3461	7.6
97	45,872	11,626	25.3	10,748	23.4	--	--	--	--
98	47,707	7,380	15.4	6,758	14	--	--	--	--
99	48,182	10,261	21.2	9,338	19.3	--	--	--	--
100	47,784	9,530	19.9	8650	18.1	--	--	--	--

資料來源：行政院原住民族委員會《原住民族教育調查統計報告》(92-100 年度)。

歷年國高中原生的總人數可以說是逐年增加，自 95 年度起，就超過 4 萬多人，至 100 年度已達 47,784 人。顯示原住民族國高中原生就學率也是逐年增加的趨勢。在族語聽說讀寫調查情形來看，聽辨與口說每年（92-100）都有調查項目；但閱讀及書寫只有 92-96 年度進行調查。

針對族語聽辨部分，從 92 年度只有 7.3%，到 94 年度提高到 31.7%。顯示族語教學有助於原生的聽辨能力；從每年平均約 23.4% 來看，某種程度也顯示出原生升學族語考試政策帶動原生的族語聽辨能力。

族語口說部份，92 年度只有 15.3% 會說族語，到 94 年度增加到 30%。每年平均約 18.9%。相較於聽辨能力，口說能力略遜一籌。顯示必須加強族語口說部分。

閱讀部分，可以看著書寫文字然後唸出來者，92 年度只有 6.5%，但到 93 年度增加到 15.1%。有調查期間，每年平均約 11.8%。書寫部分，從 92 年度的 3.1%，93 年度增加到 8.8%。有調查期間，每年平均約 7.1%。雖然此兩項是相對較弱，但學校族語教學實施以來，呈逐年微幅降低趨勢，仍然可看出兩項能力有所進展。

整體來看歷年調查原住民族語聽說讀寫能力，最突出的時間皆在 93-94 年度，此與學校實施族語教學初期有密切關係。不過往後各項能力所佔比率皆相差約 1-9% 之間，嚴格來說原住民族語能力發展趨勢是呈不穩定狀態。此一結果分析正提供原住民族社會警訊；亦可納入政府制訂政策時的方向。

不僅只於此，我們對族語發展的隱憂還有來自近年（97-100）教育統計調查分析有關國高中原生「平時與家人說話主要使用的語言」及「是否認同原住民一定要會說族語」〔原民會 2003-2010〕之調查分析，藉以瞭解現階段原住民族語的艱難處境。依序說明，請參見下表：

表 2-12 原生國中高「平時與家人說話主要使用的語言」調查

年度	國語	族語	Holok 語	其他(英、客、日)
97	12,751	4,207	1,301	226
98	8,218	2,583	926	74
99	11,749	3,562	1,386	114
100	11,643	4,011	1,601	182

資料來源：行政院原住民族委員會《原住民族教育調查統計報告》(97-100 年度)。

以往偏頗的語言政策與現今台灣社會都市化的變遷過程，業已重創原住民族語傳承與發展。上表顯示原住民族平時與家人說話主要使用語言以國語為主，族語已退居第二個使用語言。國高中原生使用國語和族語的差距，相差約 3 倍之多；Holok 語及其他語使用情形的總和，也都直逼族語使用的情形。這正是族語處境如此危急艱困的關鍵因素，致使用族語嚴重萎縮。原本應該最能使用族語的親子或家人，已經失去主角地位，且遠遠落後國語的位置，甚至被取而代之。

因此則可預期，原住民族社會若無此警覺，被強勢的國語、Holok 語，乃至於其他語等重重包覆下，很快的將面臨無以存活下來的現實問題。如此處境若能對原住民族社會有所警惕，透過國家政策及族人誠心誠意的一起面對民族存續的嚴肅課題，則族語就有存活下來的機會。換言之，族語復振「補償性」施政作為，固然可稍稍減緩語言流失的窘境，但更重要的是取決於族人對族語的態度。

更令人憂心的是，有關原生對「是否認同原住民一定要會說族語」〔原民會 2003-2010〕調查結果，把「同意」和「非常同意」視為認同組；「無意見」和「不同意」、「非常不同意」視為不認同組，二組比較只相差約 1 倍之多，前者只不過多一些。換言之，持認同與不認同意見組，幾乎是一樣。

其次，對於「無意見」者，更是令人難以理解，抱持這種態度者和認同組也僅相差約 1 倍。或許此現象可以解釋為，原住民族社會對於原運以來至今，過去

所努力的一切毫無體認與認知；而直接影響原生態度的正是原生家長或家人，這也進一步理解，是原住民族家庭及家長對當今處境「視而不見、聽而不聞」也不為過。固然歷年調查結果會受到樣本、問卷設計等之因素影響，但某種程度也還能顯示出原住民族新生代對族語消極和無感之態度，可預見未來族語生命岌岌可危，甚至會面臨無以為繼的命運。

回顧原民會推動族語認證及升學優待加考族語等政策，固然遇到相當大的反彈，尤其反彈並非來自主體社會，而是原住民家庭之情況下。普遍原住民家長認為，「原生要跟外面一般學生競爭，讀書都來不及了，還要增加族語認證考試這樣的負擔」，由此顯見推動此政策時面臨的壓力〔鍾興華 2008，頁 134〕。以往，原住民族社會的困境多源自主體民族或不當的國家政策所曲解，而造成民族關係及與國家之間產生許多矛盾與衝突；如今，卻是源自於原住民族社會內部，而此問題的核心正是攸關民族存續與發展息息相關而不自知。

另值得注意的是，教育部依據「發展中原住民族教育中程計畫」推展原住民族技職教育，頒訂「教育部補助技職校院及高級中學辦理原住民教育實施要點」，<sup>175</sup>以提高原住民學生「學習就業技能，兼顧生涯發展」與「適應現代化，並維護傳統文化」。自 95 學年度起，每年編列預算新台幣約 1,383 萬餘元，補助技職教育及民族教育，提供原住民學生入學優惠措施。95 至 102 學年度技專校院錄取原住民學生人數累計 2 萬 0,595 人；累計補助金額新台幣約 127,876 千餘元〔教育部 2012，頁 1；2013，頁 93-94〕。

教育部技職教育首重務實致用的精神，並鼓勵學生獲取專業證照。其中規定辦理族語教學與相關活動及競賽之事項；且規定訪評工作要包括振興原住民族語言等活動之項目。取得技術認證包括族語認證即成為檢視其推動成果的指標。請參見下表：

---

<sup>175</sup> 補助原住民學生人數 100 人以上或占全校學生人數 10% 以上之科技大學、技術學院及專科學校。原住民學生人數 100 人以上或占全校學生人數 20% 以上之職業學校（包括高級中學附設職業類科、綜合高級中學專門學程）。經本部遴選之原住民輔導中心學校。



表 2-13 97-101 年度原住民學生取得專業證照統計

年度 證照種類	97	98	99	100	101
甲級證照	0	0	1	0	0
乙級證照	76	73	72	52	113
丙級證照	100	178	126	110	276
族語證照	17	15	2	7	0
其他	71	133	257	496	431
合計	264	399	458	665	820

資料來源：教育部技職司〈加強原住民技職教育〉(2014/2/20)。

97-101 年度，透過教育部補助計畫，輔導原生獲取證書張數計有 2,606 張〔教育部 2012，頁 6〕。以 97-101 年度原生數 13,074 人來看，整體取得認證人數佔約其總 20%。且大致而言有逐年增加的趨勢，對未來原生就業有相當大的助益。比較各類包括甲級、乙級、丙級、族語及其他等證照之取得。請參見下圖：

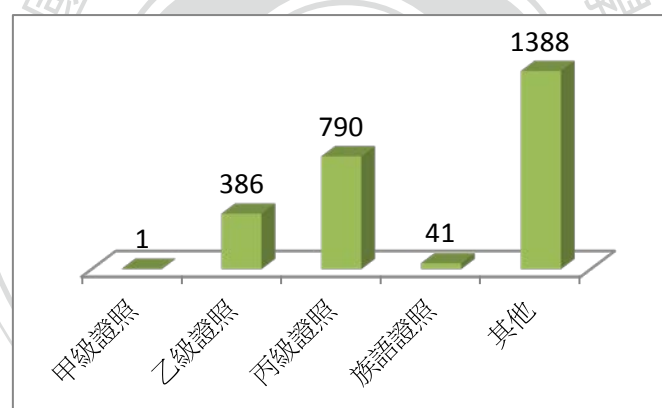


圖 2-1 原生取得證照類別及人數

上圖表顯示，取得專業技術證照級數是呈金字塔狀，越高級的甲級證照越稀少。而依序遞增為乙級、丙級，以及其他類證照。顯示現階段技專院校原生普遍可考取乙丙級證照，甲級證照 5 年來只有 1 位取得。

族語證照取得趨於低落，且呈逐年降低之現象，令人隱憂。固然技職教育主要目標在於訓練養成原住民學生的專業知識與技術，對未來就業有相當助益，但從維護傳統文化觀點來看，族語是維繫民族邊界的依據，又為維護傳統文化推展之政策，希冀透過族語教學、歌謠比賽等相關活動，帶動原住民學生對族語的興趣，進而學會族語，體認族語是民族的根本。在學習並取得各種專業技術證照的同時，族語也不致流失之目標。追求生計之際也不忘民族的根本，才是有利於民族發展及存續。

綜合上述各種族語認證等政策實施以來至今（2014），原住民族社會對於藉由族語認證制度復振族語聲浪，反對多於贊成。對推動者而言確實背負極大的壓力。族語認證政策的積極與消極意義，積極面在於獲得國家政策與經費支持；增加族語學習與傳承；提供原住民學生教育機會。消極面在於功利取向的學習與評測；非自然的族語習得情境〔Pasuya Poi con<sup>※</sup>（浦忠成）2012，頁9〕。以現階段來說，原住民族大多已喪失自然習得族語環境情況下，同時著眼於原住民族社會對升學的重視，而藉以族語認證政策提振，乃至於喚醒原住民族對族語的重視。以此界定此政策亦為階段性族語政策也並不為過。若非由高度的本土意識者主導，在面對原住民立委、家長，甚至是原住民族專責行政部門內部族人等之全面圍剿，以各種理由設法拖延升學族語考試，恐怕至今族語處境更為艱難。原住民族社會應警覺到自身民族處境，畢竟民族發展前提仍取決於原住民族內部。

### （三）各語別復振計畫

由於原住民族語逐漸流失，原民會成立以來，為了挽救族語，先後核定並實施「原住民族文化振興計畫」及「原住民族語言振興計畫」政策。原民會自2012年起，即針對原住民族語整體、結構性所面臨的環境進行瞭解與分析，以專案計畫方式推動「搶救原住民族瀕危語言實施計畫」，分別成立屬於「極度瀕危」等級的撒奇萊雅語、噶瑪蘭語、邵語、鄒族的沙阿魯阿語、卡那卡那富語；「嚴重瀕危」等級的賽夏語；以及「脆弱」等級的魯凱語下三社群（茂林、萬山、多納）等「搶救語言保存與發展推動小組」，藉此匯聚族人意識、瞭解族語困境，發想復振族語策略，由此復振及推動各瀕危語言〔楊趙睿君2012，頁18〕。顯示政府對聯合國教科文組織所公布的「瀕危語言」有具體且積極回應。

然而，雖然已有瀕危族語復振政策，但必須要回到該族語群內部，透過具體實踐才能有助於搶救瀕危族語。挽救族語開始之前，有一個常被忽略的階段，菲什曼（Fishman）將之稱為「先期的意識型態澄清」（prior ideological clarification）。拉福瓊（LaFortune，2000：24）將之定義為：「在任何密集的語言規劃紮根之前，民眾必須已經清楚的明白他們想要語言復振，並且積極投入語言復振的工作。」這個環節常被忽略，導致言行不一的矛盾狀況，嘴巴說支持語言和文化保存；另一方面，潛藏在心裡的情緒和焦慮，卻又走向放棄母語的方向（Dauenhauer & Dauenhauer，1998）〔張學謙2011，頁44〕。

邵語搶救計畫實際執行的成敗，取決於部落內部是否出現至少1-2位真正有心由無家計之累的靈魂人物；部落小學增加族語課程學習時數，不但不應廢除族語支援老師，應更再增加名額。這對大族而言不一定有成效，但對於邵族而言，是相當具有幫助的〔石慶龍2012，頁45〕。至於噶瑪蘭搶救計畫首先成立瀕危語言保存與發展小組；部落基礎資料調查與建置，訪查部落族人族語能力；口述記錄遴選耆老記錄傳統祭典、歌謠及生命史；推動師徒制族語學習；辦理族語學習家

庭；族語認證加強班；以及獎勵部落會議說族語等。如果噶瑪蘭族人沒有意識到族語正面臨絕跡的威脅，再不以語言文化傳承為己任，噶瑪蘭語的消失，仍屬必然〔陳睿芸 2012，頁 29〕。

賽夏語認證成果顯示，除第一次有上百人通過之外，自此通過人數幾乎都是個位數，列為「嚴重瀕危」等級語。賽夏語搶救計畫經南北賽夏族人的對談，認為應該建立「自己的族語自己救，小孩的族語自己教」的部落意識，激發部落族人參與投入搶救自己族語的民族熱忱。建立搶救族語計畫外，成立「賽夏族語學校」臉書社團，編輯生活用語，擴大族語學習層面與廣度。從搶救族語過程凝聚族人的心，持續族語傳承的使命〔高清菊 2012，頁 33〕。

撒奇萊雅族除了執行原民會相關事項之外，也透過族中具有學習熱忱的家庭做示範，分為五組學習家庭，並實施一對一師徒制教學；設法從阿美語轉換撒奇萊雅語等〔Sayum Vuraw 撒韻武著 2012，頁 25〕。由此顯示，該族人不僅要復振其族語，更要用更多的力氣「去阿美語化」，以展現其族語的主體性。我們也注意到 100 年度族語認證有 14 人榜首中，就有 3 人成績並列第一〔教育電台 2011〕。顯示該語雖然面臨「極度瀕危」的窘境，但仍有積極表現的趨勢。

整體來看族語認證，包括一般族語認證及學生族語能力考試，不論就報考人數或通過數及比率而言，皆有逐年遞減的趨勢，甚至有停辦的危機。90-92 年度表現亮眼，實與初期辦理族語認證較具新鮮感、榮耀感與認同感有關，因此站在族語振興運動角度看，是成功的。惟 91、92 年度開辦目的已不存在 90 年度因應族語師資而開辦之目的，引發不少族人的抱怨〔曾瑞琳 2007〕。認為即便通過認證，也無用武之地之想法等皆有密切關係，因而缺乏動力而致無意願參加族語認證。這種現象較早時可能的解讀之一是族語能力不錯且懂得原住民族語書寫系統的族人大概就只有這麼多了〔黃美金 2008，頁 90〕。也有人認為因族語學習管道不足，導致許多族人的族語能力不易提升，而造成報考人數下降，族語傳承也產生隱憂。〔李台元 2012，頁 15-16〕。由此顯示，原住民族語認證政策與相關族語環境配套，有重新檢視的必要。

儘管原民會以「一般人士的通過族語認證人員共有 8,621 人，其中具備族語支援教師資格者超過 3,000 人，已達成現階段任務」之說詞，似乎對於現階段「成效」滿足已矣，令人匪夷所思。雖然歷次族語認證政策有其不同目的，但就長期族語復振目的而言，不應設定所謂的「完成階段性任務」即停辦，而應持續辦理。更何況原住民族語復振發展並不能僅著眼於族語認證合格人員，而是把族語認證政策視為促進及提升全原民運動來看待。即使有所變更不應貿然變動，而是檢視過去辦理經驗，加以思考往後幾年可能的規劃及預期效益，再行規劃新的辦理時程，甚至認證形式都可再行研議，而非任意停辦，使政府決策有不周延之虞。

參考菲什曼 (Fishman) 提出的「世代失調分級表」〔張學謙 2011, 頁 44〕, 近年原民會及教育部有逐步建置的趨勢, 且有原住民族立委關注相關政策內容。如原住民族立委簡東明提倡建立族語「師徒制」; 孔文吉、鄭天財及廖國棟等提出地方性廣播及電視台節目等族語節目比例等。若嚴格來檢視其政策的具體成效, 仍有一段距離尚須加強及努力的空間。

2013 年, 原住民族考試委員 Pasuya Poicon (浦忠成) 曾收到台大原住民族博士生因原民會停辦族語認證而喪失以原住民族語作為第二外國語言檢測的機會〔台灣立報 2013〕。其原則應該朝向穩定方向發展, 不應再度發生中斷族語認證的突發事件, 政府辦理重大考試應加以謹慎為是, 否則也將無公信力可言, 影響現階段復振族語之虞。

惟值得探討的是, 除了族語認證制度面與技術面問題之外, 如何讓族語能力與原住民族政策連結, 擴大族語認證之功能, 使該政策得以延續下去, 讓族語成為原住民族社會與主流社會競爭環境裡不可或缺的能力之一。

就族語認證制度面方面而言, 由於原住民族語認證一直以來無分級, 現有的「原住民族語言能力認證考試」及「原住民族學生升學優待取得文化及語言能力證明考試」基礎上, 參酌其他語言檢測方式, 將族語認證分成不同等級, 讓更多人可選擇不同等級的族語應考, 以擴大族語認證之辦理效益〔行政院原住民族委員會 2013〕。亦可仿照外國語言認證如托福 (TOEFL)、雅思 (IELTS) 等認證模式, 方便認證者隨時可以檢測族語能力。不僅可逐漸降低每年辦理族語認證的挹注經費及龐大人力等。若分級制度確立, 即能按照族人或認證者學習程度來選擇認證級數, 並不斷挑戰族語能力級數, 做為增進族語能力的動力。

至於與原住民族政策連結問題, 即設計族語能力門檻之相關政策, 做為取得原住民族相關資源的條件等, 例如現行的「學生升學族語能力通過, 始可加分」政策如是。其他諸如獎學金申請、入學考試加分、政府部門選才、公費出國評選等之重要參考指標〔行政院原住民族委員會 2013〕。換言之, 其重要策略在於族語認證需與原住民族實質生活連結在一起。近十年的族語認證, 除了檢定自我族語能力、檢視族語振興成果、族語教學成效之外, 更藉由此制度帶動對族語的重視與認同。族語認證過程中強化其族語使用能力; 供作未來培育不同族語能力程度之語言振興專才依據, 以加強族語之研究、教學與振興工作〔行政院原住民族委員會 2013〕。

然而更重要的是, 藉此讓原住民族社會瞭解, 在資源有限與社會競爭下, 任何享有的資源是有其根本上的意義, 並非族人認為是「天經地義」、「應該的」或「本來就是有加分的」〔林修澈 2005, 頁 6〕等觀念。原住民族社會及部分學者認為,

原住民族資源和族語或身份政策應該脫勾，都是由此觀念衍生出來的論述或主張。由權利義務關係思考各項優惠政策，「要求族人會說族語」、「保護自身身份邊界」最起碼的民族義務，被視為「違反人權」？反過來說，會說族語、身份邊界，正是延續與維繫民族及其獨特性最有利，且最基本的條件。

族語認證的目的不僅僅是評量族語能力的聽說讀寫能力；更重要是藉以族語認證持續帶動原住民族社會對族語的重視。

### 三、族語文學獎

原住民文學的三要素是「語言、身份、題材」〔黃季平 1998〕。即原住民族人用族語創作或撰寫原住民族題材稱之為原住民文學。多數對原住民族文學概念著眼於作者為原住民身份，其次為創作題材。相對較不受到重視的是是否用族語創作。民族學觀點來看，族語是原住民族文學重要的核心概念。

原住民身份作家所撰寫的文學和描寫原住民題材的文學，均無法展現族語活力，原住民族語言的原創著作屈指可數，從過去的翻譯文學成果裡去探究，可以察覺到聖經譯本的意義深遠〔李台元 2010〕。

族語文學作為族語復振是近年為推廣族語文字化後新開拓的園地。以往族語文字化累積成果以語言學或民族學語言調查及編寫族語教材較多，文學作品則極少。族語文學的發展相對於當代原住民族漢語文學顯得相當微弱，此與族語文字規範化及推展時間較晚有關之外；主要還是與整體原住民族社會對族語文字化尚處於陌生並抱不樂觀態度有極密切關係。

原住民族漢語文學成果首要功臣為半世紀以來的國語政策，漢語/字是原住民族最熟悉的文字書寫形式。在此基礎上，90年代初推廣原住民族漢語文學首推「山海雜誌社」（以下簡稱《山海雜誌》），尤其在原運時期以來至今，扮演著舉足輕重的角色。「山海文論」可說是原住民族文學概念建構的重要論壇。闡述介紹台灣原住民族文學的存在性與價值性。原住民作家作品與主流社會交流，促進以瞭解原住民文學世界的主要平台。而此即為創辦人孫大川常提示的：「不要讓原住民族文學在主流文學裡缺席」有很大關係。為促進原住民族社會與主流社會，乃至於國際少數民族文學之間產生互動及交流的機會。

總體看《山海雜誌》26期陸續發表的原住民文學體裁，<sup>176</sup>包括詩、散文、神話故事、祭典文學及劇本。其中以創作的詩發表最多，有88篇；其次是散文，

<sup>176</sup> 包括《山海雜誌》主辦的第一屆山海文學獎（1996）及第一屆中華汽車原住民族文學獎（2000）的所有得獎作品。

有 51 篇；再者為神話故事，有 26 篇。祭典及劇本文學相對較少，不及 10 篇。由此顯示，原住民漢語文學創作以詩及散文較見長。

作品內容大多抒發個人、親族、部落及民族之情感，其間交織著許多的無奈與悲戚，尤其在原運時期的衝撞年代，提供族人抒發情感的平台。更貼切的說法是，雖然書寫的是個人生命故事，卻可以勾勒當代原住民族在現代化與都市化歷程的集體命運與處境。後續更在大力推廣下，造就不少知名的原住民文學作家，並進而出版其漢語文學作品，亦形成目前台灣文學的重要組成及學門之一。

《山海雜誌》出現的文學作品裡，雖偶有出現族語創作，但點綴性質高。因此，未能帶動族人族語創作風潮。換言之，將近 30 年來累積的原住民族文學作品，主要為漢語文學創作。若非 2001 年以來的實施九年一貫本土語言課程，以及往後與族語書寫文字化等配套措施逐一建置，族語文學創作恐至今還無法推動。與漢語文學創作相較下，族語文學有兩層體質，一為族語本身；二為族語文學創作的累積。前者仍待復振；而後者則需前者的基礎上來予以推動，可說是要在二個層面上奮力一搏，才有機會踏上成熟穩健的境地。

由於原住民逐漸喪失族語能力，使得原住民族過去 30 年來的民族文學多以國語創作為主軸。為因應挽救民族語言流失的問題，期望各族語言得以永續傳承，透過各級學校積極推動本土語言教育為促成原住民族語言的文字化及標準化，帶動原住民族將族語表現在新詩、散文、翻譯文學及短篇小說等文體的文學創作，以展現原住民族語言活力，達到發揚民族語言文化的成效。民族語言文化的發揚過程中，民族文學是重要的手段〔蔣偉寧 2011，頁 2〕。

教育部為積極推動原住民族語文字化，並鼓勵利用公告之「原住民族語言書寫系統」，提升族語文字的運用，並表現在族語文學創作展現其活力，以達到原住民族語振興的目的。2005 年底原住民族各族語書寫系統確立以後，自 2007 年起開辦「族語文學獎」已辦理三屆，<sup>177</sup>語別為台灣原住民族目前公告的 14 族 43 種語別。<sup>178</sup>是國家首次以原住民族語書寫系統創作為主體的文學創作，嘗試從「口傳文學」、「族語漢字文學」轉入「原文書寫文學」過程的重要里程碑〔教育部 2011〕。教育部辦理族語文學創作，正是促進族語從口說邁向書寫的均衡發展〔鄭瑞城 2007，頁 2〕。族語文學創作由國家推展，意義格外深遠。

我們藉由三屆族語文學創作獎之參賽情形及獲獎成果，來瞭解原住民族語發展的情形，請參見下表：

<sup>177</sup> 每 2 年舉辦一次。

<sup>178</sup> 教育部規定，投稿需以族語撰文，另附予漢語對照。

表 2-14 三屆族語文學創作獎之參賽情形及獲獎成果

屆	承辦單位	參賽體裁	參賽作品 (篇)	得獎作品 (篇)	%
第一屆 (2007)	政治大學 原住民族研 究中心	新詩 10 散文 9 翻譯文學 2 短篇小說 5	107	49	46%
第二屆 (2009)	屏東教育大 學 原住民中 心	新詩 12 散文 8 翻譯文學 8 短篇小說 7	117	35	30%
第三屆	東華大學原 住民族發展 中心	新詩 13 散文 7 翻譯文學 5 短篇小說 5	331	30	9%

資料來源：教育部《原住民族語文學創作獎 作品集》(第 1-3 屆)。

三屆原住民族語文學創作獎，分別於 2007、2009 及 2011 年，由教育部陸續委託國立政治大學原住民族研究中心、國立屏東教育大學原住民研究中心及國立東華大學原住民族發展中心承辦辦理。

三屆徵文文類包括新詩、散文、翻譯文學、小說及短篇小說等 5 類。參賽作品篇數 2007 年有 107 篇作品，10 族 22 語別。得獎作品有 49 篇，佔參賽總篇數的 46%；2009 年有 123 篇作品，11 族 22 語別。得獎作品 35 件，佔參賽總篇數的 30%。2011 年參賽作品有 331 篇，<sup>179</sup>11 族 15 語別。得獎作品 30 篇，佔參賽總篇數的 9%。由此分析來看，雖然三屆族語文學參賽作品篇數逐屆增加，顯示創作獎帶動族人用族語創作的趨勢；但從得獎作品篇數來看，則是逐屆遞減的情況，顯見審查與評選的嚴謹度越來越高。

三屆族語文學創作類型，包括新詩、散文、小說、短篇小說，<sup>180</sup>及翻譯文學等 5 種。各創作體裁各自有特色，新詩與散文體裁共同的特質是自由與靈活，以及不受音韻、排比，或是押韻、平仄和對仗的限制，表現上相對不受約束與限制，具有保留原創性質的創作體裁；小說則是要有完整佈局、主題與發展，形塑出各式各樣的人物風格與錯綜複雜的故事。相較於其他體裁，其容量較大，表現較為寬廣而豐富的社會文化；短篇小說是萬言篇幅，雖縮減版，但仍要符合小說原始

<sup>179</sup> 初審符合資格文章共計 109 件。

<sup>180</sup> 只有第一屆有設小說類。第二、三屆則改設短篇小說類。

的定義，小說的要素也都要具備。至於翻譯文學，如何最貼近原版為其重要指標，有小品、散文、新詩等不同的翻譯作品。歷屆得獎作品類型，請參見下圖：

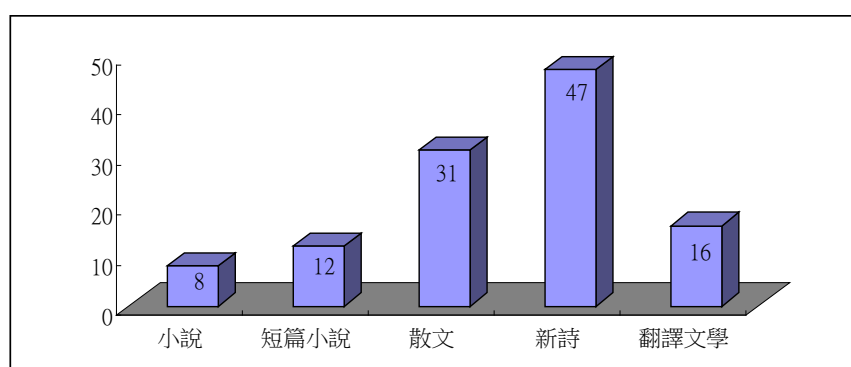


圖 2-2 三屆族語文學創作類型 得獎篇數

資料來源：教育部《原住民族語文學創作獎 作品集》(第 1-3 屆)。

歷屆都有得獎作品文類有 3 種，依多寡依序有新詩(47 篇)、散文(31 篇)、翻譯文學(16 篇)等。其中又以前二類表現特別突出；翻譯文學相較於小說與短篇小說體裁的表現，則不分軒輊。

從三屆族語文學創作獎參賽語別來看，平均有 10-11 族、15-22 語別參賽。反映出有帶動各族及其語別參賽的事實，惟仍尚有一半語別未參賽。三屆總得獎篇數計有 114 篇，其中以阿美語 33 篇最多，約佔總得獎數的 29%；其次是泰雅語 24 篇，約佔總得獎數的 21%；再者為排灣語 17 篇，約佔總得獎數的 15%；居第四為布農語有 11 篇，約佔總得獎數的 10%。其他語別得獎作品約有 1-5 篇不等。顯示上述族語書寫能力掌握程度較為純熟。

不過，最難能可貴的是巴宰語的表現，<sup>181</sup>該語自第一屆就有參賽並已累積得獎作品 5 篇。雖未被官方認定之民族，卻仍企圖展現其該語文學活力。其次，同是瀕危語言的撒奇萊雅語，自第二屆開始參賽，已有 2 篇得獎作品，顯示其復振族語的決心。接著我們看各語別在各得獎文類的情況，請參見下表：

表 2-15 各語別得獎文類分佈

語別/體裁	新詩	散文	小說	短篇小說	翻譯文學
阿美語	11	9	3	1	9
泰雅語	10	8	2	1	3
排灣語	9	3	1	4	
布農語	5	2		4	

<sup>181</sup> 尚未被官方認定的巴宰族，巴宰語別得獎數還有 5 件(6%)。



巴宰語	3	1			1
太魯閣語	3	1			1
賽德克語		3			
魯凱語	1	1		1	2
卑南語	1	2	1	1	
鄒語	1	1	1	1	
撒奇萊雅語	2				

資料來源：教育部《原住民族語文學創作獎 作品集》(第 1-3 屆)。

上表若不計其篇數多寡，橫跨不同文類的語別，大致有四種類型，(一)五種文類得獎者：阿美語及泰雅語；(二)四種文類得獎者：排灣語、魯凱語、卑南語、鄒語；(三)三種文類得獎者：布農語、巴宰語、太魯閣語；(四)一種文類得獎者：賽德克語及撒奇萊雅語。

五種文類得獎者，有阿美語與泰雅語。阿美語，散文類得獎最多(5 優等，3 佳作)；其次是新詩類(5 優等，2 佳作)；再者為翻譯文學類(6 優等)，相較於其他語別，阿美語翻譯文學表現最亮眼。較少者有小說與短篇小說等類(3 優等，1 佳作)。阿美語文學創作，獲優等獎高達 19 篇作品，不僅各種文類有豐富作品，且成績斐然，顯見阿美語文學創作水平普遍優等，文學創作力強。除了短篇小說類較不突出外，其他文類都有相當不錯的表現。

泰雅語以散文得獎最多(6 優等，1 佳作)；其次是新詩(4 優等，4 佳作)；再者為小說(1 優等，1 佳作)與翻譯文學(1 優等，1 佳作)；最少短篇小說(1 優等)。泰雅語文學創作，獲優等獎計有 13 篇，成績也在水準之上，不僅充分參與各不同文類創作，且獲優等獎作品。

四種文類得獎的語別較多，有排灣語、魯凱語、卑南語、鄒語四個語別。排灣語得獎最多的是新詩(4 優等，3 佳作)，其次為短篇小說(4 優等)，再者為散文(2 佳作)，最少是小說(1 佳作)。短篇小說類是該語最大豐收的文類，也是所有語別裡表現最好的部分。魯凱語得獎的語別多為霧台魯凱語，主要得獎文類有新詩、散文與翻譯文學；卑南語得獎語別主要為知本卑南語，得獎文類有新詩、散文與小說；至於鄒語主要語別為阿里山鄒語，得獎文類有新詩、散文與小說。

有三種文類得獎的語別有布農語、巴宰語、太魯閣語。布農語得獎以郡群布農語較多，得獎文類有新詩、散文與短篇小說；巴宰語則主要得獎文類為新詩、散文與。太魯閣語得獎文類同樣為新詩、散文與翻譯文學。

只有一種文類得獎者，有賽德克語及撒奇萊雅語。賽德克語則以散文獲優等獎，撒奇萊雅語則以新詩獲優等獎。顯示賽德克語除了參賽篇數太少之外，族語書寫能力相較於其他語別稍嫌薄弱，有待其他二語別（Toda、Truku）加入族語創作行列。撒奇萊雅語是瀕危語言之一，雖然人口並不多，卻展現出族語復振的決心與誠意。

綜合分析各文類得獎情形，各語別得獎最多的文類為新詩與散文，此與漢語文學見長的文類有異曲同工之妙。其次，得獎較少的文類有翻譯文學、小說與短篇小說類等，顯示其為族語創作較不易表現，且對族語能力更具挑戰的文類。

新詩方面，各語別皆有得獎的文類，且得獎件數不少，尤以泰雅語、阿美語及排灣語獲獎較多。唯一無新詩獎的是賽德克語。散文方面，也是各語皆有得獎的體裁，惟太魯閣語及撒奇萊雅語無散文得獎作品。因此，多數語別在新詩與散文表現都相當突出，二種文類的特質正與原住民族喜好攸游自然、自在之風格有異曲同工之妙。從另一種角度來看，族語在二種文類上，似乎更能展現其原創性，符合原住民族語文學之特質。

族語文學較少得獎，且不易表現的文類，小說類方面，幾乎有一半得獎語別無此項得獎紀錄，<sup>182</sup>即使有得獎的語別，也相當少。<sup>183</sup>由於小說類要素相當繁多容量又多，要求人物風格鮮明與完整佈局等之特色，相較於其他文類較不易表現，因此，得獎作品明顯少。此文類得獎主要集中在阿美語，其次是泰雅語。短篇小說方面，雖然篇幅縮減，但其文類要素並不會少於小說。雖然整體表現只有 4 語別有得獎，包括排灣語、阿美語、泰雅語及布農語，但皆獲優等獎，其中得獎集中於排灣語。再者，翻譯文學方面，也是半數以上語別未得獎的文類，有阿美語、泰雅語、巴宰語與魯凱語有得獎，且多集中在阿美語。

綜合三屆族語文學獎作品，各語別參與度與得獎件數與既有的民族人口多寡有一定程度關係，民族人口較多的參與人數較多，且獲獎也多，得獎文類也相對多元，如阿美語、泰雅語及排灣語。惟民族人口不算太少的布農語，布農語文學創作不論就得獎文類或篇數都不如預期，反而未認定民族平埔族的巴宰語表現的相當亮眼，與布農語族語文學表現相當；而民族人口較少者，參與人數也相對較少，得獎文類少，且獲獎也少。

台灣原住民族有 7 族（阿美、布農、泰雅、太魯閣、雅美、魯凱、排灣）已具備聖經的族語譯本。這也可說明這 7 族的文字化進行較早，在書寫符號的推動方面較居優勢〔李台元 2013，頁 4〕。這或許說明了除了與民族人口有關，族語書寫

<sup>182</sup> 無此得獎紀錄有布農語、巴宰語、太魯閣語、賽德克語、魯凱語及撒奇萊雅語等 6 語別。

<sup>183</sup> 有得小說獎有阿美語（3）、泰雅語（2）、排灣語（1）、卑南語（1）及鄒語（1）等 5 語別。

人才較多之外，其次就是有較早族語文字化的經驗等也極密切關係。

從三屆族語文學獎活動，值得讚許的是瀕危語言雅美語、撒奇萊雅語及平埔族的巴宰語，均投稿參與徵文活動，其中巴宰語更連續贏得兩屆優選，創作者嘗試將其他語言翻譯成自己的族語巴宰語，綻放出台灣原住民語文學的火花；更特別的是，吸引非原住民者參與投稿，有作者撰述自己學習族語，從不會講原住民語，到學會使用書寫系統寫作的心路歷程，呈現對族語的熱情與生命力。但也發現各族作家與從事族語文學創作者參差不齊，以及族語文學人才嚴重不足等問題，如此族語文字化工程將更難執行，而有效振興族語的方法，更待積極落實〔陳季玉 2010，31〕。提供空間來呈現原住民族語言的多樣性，能鼓勵更多的人投入本土語言教育，使台灣多樣性的語言文化得以保存及活化〔教育部國語會 2012〕。

原住民族語文字化對傳統口說不僅是一個考驗，也是族語能不能繼續發展的重要基礎。族語口說已不易傳承，唯有把族語文字化，讓族語有新的發展。近幾年推動族語文字化，越來越跳脫族語調查語料及族語教材的框架，嘗試不同形式之族語文學創作，包括圖文並茂的繪本、電子書，乃至於劇本等。由此顯示，族語已邁向書寫與口說的兼重發展的階段，有待原住民族人們持續耕耘的原地。

#### 四、原住民族傳播主體性

##### （一）〈原文會設置條例草案〉立法過程與原民台定位

長期以來，原住民族社會形象主要都倚賴主流媒體，不論是刻板印象、誤導等，原住民族毫無機會參與詮釋自身文化的窘境。孔文吉整理學界對媒體形塑原住民負面印象的錯誤報導，共表現在三個層面，包括：將少數民族問題化、對少數族群的成就與貢獻疏於報導、以及欠缺事件背景的深度報導〔孔文吉 1998〕。

長此以往，原住民族的傳播主體性被斷斷，傳播權被剝奪，並且缺乏自有媒體，成為被詮釋的他者，這些都是原住民在傳播方面所面臨的主要問題。台灣原住民在傳播環境中所面臨的最大議題之一，便是在主流媒體上，長期以來多半是以「他者」(the others)的身份和角色被再現(represent)，鮮少有機會以自己族群的身份和觀點在媒體上發聲〔林福岳 2012，頁 5〕。「媒體接近使用權」之意涵，除了「接近權」外，更包括「使用權」，意謂民眾有權直接經營媒體，或自行製作內容，並無需顧慮新聞事業一般專業規範〔陳清河，2001〕。因此，為增進原住民族社會的媒體近用權，設立原住民族文化及媒體事業可以說是備受期待，尤以所規劃與辦理的節目，更被賦予原住民族語言復振的契機與重要平台。

惟建構原住民族傳播主體性過程，原住民電視台（簡稱原民台）從開台委製

數家主流電視台、納入公廣集團營運，乃至於制訂〈原住民族文化事業基金會設置條例草案〉（簡稱〈原文會設置條例草案〉）之過程，使得原民台深陷於各種拉鋸戰而無所適從。

原住民族媒體主體性的追尋過程，扮演至為關鍵角色，除了原民台自身之外，還包括主管機關的原民會、督促政策方向的國會，以及陸續委製的主流媒體，乃至於公廣集團等，都具影響原住民族媒體主體性發展。

在各方詮釋下的主體性意涵，不外乎與「經營原住民族文化傳播媒體事業，以傳承原住民族文化教育」等內涵息息相關。不僅攸關原住民族基本權利，同時也使原住民族擁有媒體使用、發聲及詮釋權。原住民族取得自我發聲的主導權，原住民族的角色從歷來「被攝者」的角色，轉而成為「拍攝者」，藉此為族群的主體性發聲〔曾詩穎 2008〕。是台灣原住民族文化與媒體事業之首創，也是全亞洲首創。

原民台的設置是保障原住民族傳播權重要的一大步，除了是建構為原住民族語言傳承、文化認同的重要機制，也是具體落實原住民族傳播權，更重要的是，應在原住民族自決原則下，積極建構自主、自治的傳播媒介，如此才能作為原住民族社會改造工程的重要平台。

從這個觀點來看，原民台於 2004 年 12 月 1 日已先於其經營組織，即原文會早一步成立，使得原民台輾轉於不同的「軀殼」生存下來。自 2005 年初展開進行節目製播與頻道測試，經過半年的暖身和測試期，當年 7 月 1 日起正式開播 16 頻道。行政院原民會以標案陸續委託東森（2005 年 7 月 1 日）及台視電視公司（2006 年 1 月 1 日）承接製播原住民族節目。也由此瞭解，原民台創台初期的二年期間，由原民會以招標方式委託製播，對於原民台未能建立制度化與進入正軌化，導致組織運作經營充滿不確定性與不穩定性，製播節目的品質與內容與原住民族社會所期待也有很大的差距〔立法院議案關係文書 2006〕。

然而一年一標，高度變動性問題和經驗無法連續的癥結，其間又因新聞和節目產製有污名化原住民族問題以及政府的置入性節目和新聞等之虞，招致不少原住民媒體工作者、學者和媒體觀察者的撻閱〔以撒克阿復 2010，頁 2〕。因而呼籲媒體應公共化，希冀黨政軍勢力退出原民台。

2006 年 1 月 13 日通過《無線電視事業公股處理條例》（簡稱〈公股條例〉）第 14 條修訂案，規定原民台自 2007 年元月起要被納入公廣集團營運。<sup>184</sup>雖然社會輿論要求「黨政軍退出媒體」之虞暫告一段落，但對此一發展趨勢，主管機關

<sup>184</sup> 此法通過導致與後續審查〈原住民族文化事業基金會設置條例〉立法過程的主要爭議的來源。

原民會竟完全未被告知，也未掌握相關訊息，凸顯主流社會對原住民族媒體權益相當不受尊重之事實。為緊急應變此發展趨勢，原住民立委隨即質詢要求原民會內部儘速成立「原住民電視節目甄選暨審議小組」，專責監督頻道營運方向。

原民台剛納入公廣集團半年之久，體認到主流社會對於原住民族媒體權及其主體性的不尊重，在修訂通過〈公股條例〉並未告知主管機關原民會，因而於同年下半年，孔文吉等 47 位即連署提案〈原文會設置條例草案〉〔立法院公報 2006，頁 3〕。總共有 27 條文內容。

該條例草案依據 1998 年 6 月 17 日〈原住民族教育法〉第 29 條：「為設置原住民族專屬頻道及經營文化傳播媒體事業，以傳承原住民族文化教育…，成立財團法人原住民族文化事業基金會…」；以及 2005 年 2 月 5 日公佈實施的〈原住民族基本法〉第 12 條：「政府應保障原住民族傳播及媒體近用權，成立財團法人原住民族文化事業基金會…」〔立法院公報 95 卷 44 期，頁 81〕。立法目的乃在於促進原民台根本基礎、台長人選問題、徹底解決原民台現階段的問題，以及原住民族傳媒、出版事業等未來營運發展。惟該草案除第一條審查通過之外，其他全數予以保留，<sup>185</sup>仍待黨團協商，顯示爭議不少。雖然並非如此順利，然而就建構原住民族媒體主體性發展而言，已邁開了重要的第一步，即具原住民族自主經營的宣示意涵。

〈公股條例〉與〈原文會設置條例〉兩法的競合問題，不分朝野及原住民或非原住民立委，幾乎一致反對原民台納入公廣集團，立委因而追究當時審查〈公股條例〉過程，行政院、原民會及新聞局為何沒有意見，以及依 94 年 2 月 5 日通過的〈原住民族基本法〉（簡稱〈基本法〉）為何原民會沒有依法問題等〔立法院公報 2007，頁 87〕提出強烈質疑。對此，原民會表示，行政院審議過程並沒有邀請原民會與新聞局參加討論，是李永萍認為黨政軍要退出媒體而臨時加上去等〔立法院公報 2007，頁 87〕。深刻感受到主政者在此過程相當無奈；固然黨政軍退出媒體為各界之共識，但無視於〈基本法〉通過在先，此一作法除了顯示其對原住民族態度傲慢之外，仍淪入一般法凌駕特殊法之強勢作法，不僅牽涉到喪失原民台主體性，同時也侵害了原住民族傳播權。

〈原文會條例草案〉審議過程，其間的爭議主要為〈公股條例〉。固然其第 14 條規定，讓原民台脫離挾於商業電視台和政治力箝制之命運，但卻與〈原文會設置條例草案〉產生競合問題，也是原民台定位問題之根源；又因新遴選台長為非原住民人士，<sup>186</sup>更是掀起朝野立委及各界對於「原民台台長人事，應否具有

<sup>185</sup> 於同年 10 月 19 日立法院內政及民族委員會召開全體委員會審議本草案。

<sup>186</sup> 當時備受爭議的非原住民台長人選為于戡平導演，其亦為長期關注與參與原住民族媒體專業人，惟涉及象徵原住民族主體性台長人選時，卻不被接受來擔任此職務。也令許多族人感到尷尬。

原住民身份或是以專業考量」之關注與討論。原民台定位、原民台台長人選案問題、過渡階段的原民台，以及基金設置與核定的預備金等，皆為朝野立委不分黨派、原住民或非原住民等，高度關心並提出質詢的議題。**楊仁福**認為政府每年編列預算不符合〈公股條例〉及黨政軍退出媒體要求，即便兩法有競合問題，〈基本法〉最大；**吳志揚**看法是雖然應強調〈基本法〉是最基本的；但其考量以〈公股條例〉規範最具體，且以「後法優於前法」的法理原則，還是〈公股條例〉贏。說明了兩法競合的現實問題，卻陷原民台於不知何去何從之窘境。

**孔文吉**反對原民台納入公廣集團，且焦慮〈原文會條例〉尚未通過，原民台該何去何從？並且主張如果原民台納入公廣集團，原民台預算不要由原民會編列，應由公廣集團編列；**蔡豪**務實面對問題認為要在 12 月底完成〈原文會條例〉三讀通過是不可能，問題就是原民台要交給公視辦理。明白點出了原民台即將實際面對的問題。而原住民立委幾乎都跳開了這些問題，顯示欠缺對應從法理問題的解決之道。

固然可以理解追求原住民族媒體主體性的理念，但畢竟〈公股條例〉已經通過。然而在討論過程裡，雖然**楊仁福**立委提到〈基本法〉可以抗衡〈公股條例〉，但依照過去的案例與經驗，中華民國的法律通常是凌駕於〈原住民族基本法〉的事實；且〈公股條例〉已通過之情況下，〈原文會條例〉也尚未通過與無法成立原文會，站在行政單位立場，也只能依法行政。因此，明顯的是原民台未來的走向是要納入公廣集團。**林春德**認為既然原文會納入公廣集團，行政院版本應儘速送立法院併案審查。

其次，原民台台長人選問題，原住民立委可以說相當一致認為，原民台台長為具原住民身份是具有象徵性意義，反對由非原住民擔任。<sup>187</sup>**孔文吉**：「公視基金會辦理原民台台長及其他作業時，引起原住民族社會很大的爭議。因為原民台的台長是由非原住民人事擔任，因為台灣只有一個原住民電視台，這個台長具有無可取代的象徵性意義。」〔立法院公報 2007，頁 81〕；其進一步強調，曾徵詢 10 位原住民立委都反對非原住民擔任。

**楊仁福**堅持原民台主體性，台長人選具有象徵性意義；要求虞戡平請辭事件，堅持要原住民擔任台長。**吳志揚**更呼應台長職務不一定具備媒體專業，凝聚對原民台的關心，而不是節目安排是否精彩，具有象徵性意義的人物。**高建智**也持同樣看法，認為原民台台長限原住民建議：以原住民優先。<sup>188</sup>由於受原住民族社會

<sup>187</sup> 基本上原住民立委在質詢時的態度都是堅持支持原民台的主體性，台長人選堅持原住民擔任。因為台長職務是具有象徵性意義。

<sup>188</sup> 高建智立委作此主張，其認為非原住民去應徵台長，若不瞭解原住民族事務是不會應徵此職務。就像經營原民台就需要具有頻道專業才委託東森、公視。

輿論壓力，<sup>189</sup>虞戡平「自動請辭」也引發「政治力介入」一說，不過由於已表明原住民主委們一致贊成應由原住民擔任，及經原民會說明後，也無發酵的機會。原民台台長人選問題，朝野立委不分原住民或非原住民都一致認為，由非原住民擔任台長相當不適切，表達反對之意。

至於過渡階段的原民台，在未納入公廣集團之前提，等待〈原文會設置條例〉與原文會成立期間，該有什麼樣的作為，到底何去何從呢？至少有兩種提議。**楊仁福**提出為推展數位電視，編 92 億建設公視，打造最先進的數位頻道。在此情況下，原民台可以暫時階段性併入公視數位電視台發展二年計畫，使其增加資源、節目精緻化、國際化；**孔文吉**則是希望由原民會與公視協商後組成遴選委員會，建立公平公開的人事甄選制度，待台長由遴選委員遴選出來，基金會成立後，再全部回歸基金會運作；過渡時期應重聘遴選委員，明年 1 月 1 日開始籌備，擬定人事甄選、原民會退出人事徵選事宜，協助公視即可。上述兩造說法都是設法原民台在過渡階段權宜作法，可惜兩造提議並沒有機會對話，因而形成各說各話的局面。使得原民台無法抵擋〈公股條例〉規定納入公廣集團的命運。

而在此過程裡，原應協助原民台經營的諮詢委員會議並未善用其功能及其諮詢角色。原民台成立之初，主要於行政院原民會建立諮詢審議機制，協助原民台的營運與節目等相關事宜；而自納入公廣集團之後，原民台的諮議委員會則位階於公廣集團的董監事委員會之下，換言之，有關會議討論提案決議，必須送交公廣董事會作最後定奪。顯示諮詢委員會並無最終決策權。同時也顯示原民台受制於原民會及公廣集團的處境，幾乎無主體性可言。

從另一個角度來看，就諮議委員的功能而言，原應為原住民族節目建議與諮詢之功能，但就實際討論案來看，諮議委員則是遠超過設定的功能與角色，而遭原住民主委的抨擊，認為有擴大了諮議委員所要扮演的角色。

彙整該諮詢會議每月固定召開一次，如因委員未達半數，則以「談話會」方式進行，雖如此，既定討論相關議題仍依原訂時間與流程完成討論。檢視諮詢委員會議內容，依各種類型的討論案或臨時提案，主要議題包括：年度績效、節目製播、人事問題、組織及其章程、研究計畫以及其他。

根據 2007-2010 年期間之討論案或臨時提案議題，以原民台內部組織及其法規章程最高，佔總議案的 46%；其次為人事問題佔總議案的 20%；居三為節目製播相關問題佔總議案的 16%；其他議案則平均接佔總議案的 6%。由此顯示，原民台自 2007 年納入公廣集團以來至今，著重於建制其內部組織及其典章的階段。諮議委員的權責應設定在對於節目提出諮詢建議，卻介入諸項人事問題，引

<sup>189</sup> 其進一步肯定虞戡平也是他尊敬的專業媒體人。

發人事的公平性與透明化的質疑。

原本希望儘速提出行政院版〈原文會設置條例〉，以期原民台在納入公廣集團之前，順利通過此條例與依法成立原文會。卻由於〈原文會設置條例〉與〈公股條例〉產生競合問題，可以說是延後行政院版送進立法院併案審議的時間，拖延該條例草案通過的主要原因。經過孔文吉提案並且審查完竣後，後續的行政院版<sup>190</sup>〔立法院公報 2007，頁 16〕與無黨籍聯盟版<sup>191</sup>〔立法院公報 2007，頁 13-14〕才陸續送進立法院，三版本併案審查，歷經數次會議討論決議：「協商後再處理」<sup>192</sup>，分別於 2006 年 12 月 18 日與 2007 年 1 月 10 日二次政黨協商會議<sup>193</sup>。此時又歷時近一年之久，終於在 2007 年 12 月 21 日完成三讀。

依法規定原民台應納入基金會，原民台由此條例似乎可重獲其主體性。社會各界亦提出相關的質疑，認為由原民會主管的基金會無法擺脫政府的介入，未符合黨政軍退出媒體的精神，主張原民台應留在公廣集團才能保障原住民族媒體近用權的主張。事實上，原民會與原民台關係起變化，始於原民會提供的〈98 年第一階段原民台節目製播勞務採購契約規範書〉事件，當時諮議委員會議共識認為：「原民會提供之標案規格，部分規格確有違反公視獨立精神，諮議委員支持原民台依公視法經營之主張；原民會提出的標案規格可進行公共議題企畫，訴諸社會公評等」〔公視基金會 2008〕。原民台對於其主管機關原民會提出的契約規範書內容，強烈感受到被制約的力量而主張應依公視法經營，以及將以公共議題企畫，訴諸社會公評之作法，明顯感受到原民會與原民台之間再相關事務上存在爭議之事實。原民台諮議委員會與原民會的主張形成拉距的現象。

如今雖然〈原文會設置條例草案〉立法通過，歷經一年的積極奔走及運作下，終於 2009 年 8 月正式成立原文會，2010 年 1 月 29 日正式掛牌，開啟了原住民族文化事業自主經營的序幕。卻仍使得原民台再度游移於公廣集團與原文會之間，不知該歸向何處。原民台歸屬問題始終無法得到正面解決。

**孔文吉**再度指出原民台遭遇到的問題：一為公廣集團號召了公視基金會的人，想要繼續把原民台公廣集團，明顯違背原文會設立的用意。為此，其因而曾質詢新聞局長蘇俊賓，「若其同意公廣集團版本，將要求其下台」之說；二為原民台

<sup>190</sup> 行政院版於 2006 年 12 月 8 日函送立法院，2007 年 1 月 8 日自立法院內政及民族委員會抽出並逕付二讀，併案審查。

<sup>191</sup> 無黨籍聯盟提案人為高金素梅與顏清標，於 2007 年 3 月 2 日提案，自內政及民族委員會抽出並逕付二讀，併案審查。

<sup>192</sup> 三案經歷第六屆第六會期第 12 次會議（2007 年 12 月 4 日）、六屆第六會期第 13 次會議（2007 年 12 月 11 日），以及六屆第六會期第 14 次會議（2007 年 12 月 18 日）協商討論。

<sup>193</sup> 二次政黨協商於立法院紅樓 202 會議室，政黨協商主持人：蔡豪；與會政黨代表立委：高金素梅（無黨籍聯盟）、陳秀惠（民進黨）林正二、林春德（親民黨）、孔文吉、楊仁福（國民黨）。



緩衝期問題。反對明年（2010）繼續委託公廣集團製作節目，並且反對緩衝期為一年的作法，否則原文會的成立是空的。〔立法院公報 2009，頁 161-162〕。**楊仁福**隱憂著原文會與原民會之間的關係，攸關著原文會後續及未來之發展。其不斷對原文會第一任董事長**洪清一**強調，「原民會是原文會的主管機關，隸屬於原民會，要受到原民會與立法院的監督」〔立法院公報 2009，頁 165〕。隱約感受到兩者之間似存在著一些誤解或問題，擔憂將會影響原文會的運作。

惟根據後續原文會「99 年期間會務推展情形」來看，11 月 26 日召開第 15 次董事會議，決議通過有關「獨立營運原民台整體規劃評估報告」案，並報主管機關審查；12 月 28 日決議「100 年度原民台營運暨節目製播」案，續與公視協商簽訂 3 個月延續契約〔立法院公報 2011，頁 137〕。此與先前原住民立委的期望值相差甚遠。因而**孔文吉**嚴正表達，已經給原民台整整一年的時間，本來希望去年（99 年）6 月原民台就回歸到原文會下〔立法院公報 2011，頁 206〕。換言之，遲遲慢了一年的時間。顯示甫成立的原文會在此一年期間，受到諸多困難而未如預期的時間內由公廣集團移撥原民台至原文會。

為此立法院審議原文會 100 年度之編列預算案時，同樣問題再度受到高度的關注。**楊仁福**延續一年前隱憂的問題，再度提問「原民會、原民台、原文會三者間的上下隸屬關係和彼此的互動如何？其經營運作有無問題？」〔立法院公報 2011，頁 137〕。**高金素梅**則直指原文會公然否決立法院內政及民族委員會曾經通過對原民會一項有關「原文會人事費用之主決議」〔立法院公報 2011，頁 170〕。**簡東明**也不避諱的提出「只有原民會、原民台時，問題就已經很多了，沒想到原文會成立後，反而問題更多、更複雜」〔立法院公報 2011，頁 202〕。點出了原民會、原民台及原文會三者之間內部山頭林立而導致影響政策推動。與長期以來多源於主流社會與原住民族社會認知差異而產生爭執完全不同，顯示原住民族內部派系角力而致原住民族整體利益受到傷害的案例。根據**孔文吉**評論認為，是整個決策權，沒有授權給原文會所致，且又希望原民台留在公廣集團〔立法院公報 2011，頁 206〕。

對此，**孔文吉**重申其理念，成立原文會乃是法律所賦予的。原文會有其法定任務的，其肩負傳播使命，要規劃經營整個文化傳播媒體的發展。並認為「原民台雖然是百分之百是由政府編列預算支應，但是原民台不是政府的原民台，也不應屬於公廣集團的範疇，原民台具有民族傳播的使命。」〔立法院公報 2011，頁 205〕。直指現在的癥結在於原民台想留在公廣集團，認為其反其道而行，想把原民台放在公廣集團中，是其所全力反對的事。

為了克服原民台移撥至原文會且獨立經營等相關問題，**孔文吉**等 19 人擬具〈原文會設置條例〉第 5 條文修正草案。修訂源於依據〈衛星廣播電視法〉創立原文會，而創立基金只有 2 千萬，如提升為 5 千萬，方符合〈衛星廣播電視法〉

之規定，也才能申請頻道執照，始可獨立經營原民台。因此只要修訂創立基金由 2 千萬提升到 5 千萬元〔立法院公報 2011，頁 128〕。審議該條文過程並無受到任何的困難，依照後法優於先法原則，依據〈原文會設置條例〉之規定原文會就可以獨立經營，但受限於〈原文會設置條例〉第 5 條的規定，創立基金只要修訂為 5 千萬，就沒有法律上的障礙。整體而言都一致支持此修訂條文。不過因人數不足，將延至下次進行逐條審查。

惟問題反而都聚焦在原民台實際人力如何移撥、設備的需求，財物如何規劃等相關問題上。由於原文會在原民會要求提出詳細的移撥計畫時並不順暢，因此又引發立委的責難。**孔文吉**對此又有其一番解讀，質疑「到底是誰阻擋原民台邁向獨立自主的經營？」毫不掩飾的直指主委**孫大川**，「我覺得他好像就是從中阻擋的人！」〔立法院公報 2011，頁 137〕。

**吳育昇**幾番提問：「原民台有沒有自己獨力運作的可能？」，原民台的回應不論從每日首播 6 小時的自製節目、傳播專業人才、取材等觀點，都能推測以現階段的原民台而言，無法自主經營運作〔立法院公報 2011，頁 140〕。我們也由此推測，為何原民台遲遲不願意脫離公廣集團的關鍵原因，只要達成合約上自製節目的時數，其他節目則可與公視交換或外購節目。倘若獨立經營，則要直接承受更多自製節目的壓力。

也就不難理解為何吳育昇認為原民台以目前的規格、模式、人才來運作，原民會和原文會都會遭到外界的質疑與譴責；及其重申不是錢的問題，反而擔心錢給了之後，原民台做不出來，原住民族的信心都會瓦解的。不能只是從理想上說一定要做而已之說法。對此，**陳亭妃**也對原民台獨立營運的時程相當關心，對原民會所提〈公視法〉修法後附帶決議的效力有疑慮，尤其對於員工安置、人員及業務移撥等，並期望原民會能謹慎處理〔立法院公報 2011，頁 396〕。

為因應公視第五屆董事會一直未能成立，直接影響原民台運作，孔文吉等 26 人再度提案「建請原文會於 2013 年前 6 月 30 日前成立『原住民族電視台專屬頻道營運暨節目諮詢委員會』，並於成立後完成台長、副台長及原民台各部門各主管人選及記者遴選，以利原民台之穩定發展。」〔立法院公報 2011，頁 146〕。另一方面，由於原民台歸屬始終妾身未明，奮鬥多年仍然停滯不前，對此孔文吉對原民會仍然嚴厲責難。其一再表達，公視法修正案時有關原民台在公視法的所有章節，也在管碧玲等的支持下全部刪除，期望原民會應可大刀闊斧〔立法院公報 2011，頁 399〕。

站在主管機關原民會的立場，時任副主委的**林江義**表示，如果一下把業務、製播都全部切開來，恐怕會讓原民台營運有失敗之虞，加上法律問題仍要處理。

原民會將法律問題解決，創立基金先編列 5 千萬以符合條件，接著進行整體規劃報告、召開公聽會等。作為一個行政機關，必須慎重處理，畢竟我們必須背負政策責任〔立法院公報 2011，頁 401〕。明顯感受到這幾年在各種壓力下，一步一步站穩腳步，逐步解決待完成的各項建置工作。

隨著原文會成立，原民台歸屬問題始終如影隨形。為解決相關問題，透過多位委員主動協調解決相關法律競合之爭議，**孔文吉**和**高金素梅**等陸續提案修訂〈原文會設置條例〉5 條、9 條文之提案。以解決原民台地位及其歸屬問題。透過立法院第 8 屆第 4 會期內政委員會第 9 次全體委員會議，邀請行政院原住民族委員會主任委員林江義率同所屬列席報告業務概況，並備質詢，處理「102 年度中央政府總預算案有關財團法人 原住民族文化事業基金會 預算凍結項目報告案」之機會，說明後續解決原民台地位及其歸屬問題之相關協商事宜。

董事長**周惠民**：自 2012 年 12 月 5 日文化部召開之「公視賡續製播原住民族電視台節目之可行性」協商會議，文化部同意協助原住民族電視台營運規劃回歸本基金會主責辦理，並函請公視依本基金會營運規劃原住民族電視台之時程，辦理相關事項。原文會旋即會向國家通訊傳播委員會檢送「原住民族電視台頻道」（第 16 台）衛星廣播電視節目供應者申設計畫書，申設衛星廣播電視節目供應者執照。公視即向國家通訊傳播委員會，申請自 102 年 12 月 31 日起終止經營原住民族電視台並撤銷所持原住民族電視台頻道之衛星廣播電視節目供應者執照。迄今國家通訊傳播委員會已於 2013 年 10 月 2 日審核通過本基金會經營衛星廣播電視事業執照，原文會將於 2014 年 1 月 1 日開播營運原住民族電視台〔立法院公報 2013，頁 111-112〕。顯示歷經漫長的提案及修訂草案審查過程，期間的困難與障礙重重，終於確立原民台歸屬於原文會。對於經營原住民族傳播媒體事業之主體發展助益甚大。

然而我們卻反過來問的是，原民台獨立營運就可以具有主體性？客家台為何不脫離公廣集團，卻仍能在其自屬頻道及部分強勢主流媒體大力宣傳客家文化。從這角度看，重點似乎不是原民台要不要獨立營運的問題，而是主政原民台者有沒有這種眼界的問題，以及主事者的原住民族意識及其民族核心價值等認知，才是影響原住民族主體性關鍵。獨立建台，固然在形式上可以充分展現原住民族媒體主體性，但若從其軟體包括人才及製播節目內容無法展現原住民族意識，也不見得有展現出原住民族主體性，因為區隔與主體或主流媒體之間的邊界，即是族語及文化的展現，這也才是原住民族媒體主體性核心價值。

更令人費解的是，前原民台台長**馬紹·阿紀**曾在國會答詢時，特別以紐西蘭毛利電視台為例，表示毛利台除了有主頻、還有副頻；有獨立的董事會、固定經費（一年新台幣 7-8 億）；最重要的是，可以全天候毛利語發音，向全紐西蘭國

民推廣毛利文化，也透過母語頻道推廣族語及文化等〔立法院公報 2011，頁 403〕。但回顧檢視多年來的原民台製播節目，似乎與毛利台全族語放送節目還有一大段距離。這些交流觀摩後，似也未影響原民台製播族語節目內容之提升。這也回應到了林江義無奈表示過，「原民台預算遭凍結原因並不在原民會，而是原民台製播節目等問題」之說法就不謀而合了。

## （二）族語節目與族語廣播節目

### 1. 原民台族語節目

原民台定位及製播節目受到如此重視，與其被賦予傳承原住民族文化教育重要平台有極密切關係。除了媒體近用等專業之外，以族語呈現各項節目，可謂原民台應該呈現的基本面。因此，以族語呈現新製重製節目是原民台存在的核心價值，也是與主體民族之間的重要區隔，也是其凸顯主體性的指標。

我國族群的語言使用，在過去因為政府推行國語政策，常常無法擁有足夠的發揮空間，語言的流失十分嚴重〔劉幼琍，1999〕。除了母語使用，就少數族群的媒體呈現而言，主流媒體的做法不外乎是採取消聲匿跡（absence）、低度呈現（under-representation）或錯誤呈現（misrepresentation）的方式來處理〔Ter Wal, 2002〕。

族語節目在商業市場中不足的事實，適足以凸顯客家與原住民的文化權、傳播權長期遭受漠視，惟有將發言權交還給客家人和原住民，將攝影機與麥克風交給客家和原住民製作人才的手中，歸還被長年壟斷的詮釋權，讓族群成員來詮釋自己，才是保障少數或弱勢傳播權益的最好做法〔陳彥龍、劉幼琍 2006，頁 114〕。

原民台的成立，主要背負的任務之一，為對各原住民族語言與文化的延續與傳承，因此原視也必須承擔起這部分的責任〔原民台 2012，頁 54〕。原民台扮演重要的角色，如何將畫面傳遞出去，讓族語有曝光度，有母語使用的環境，讓小朋友覺得講母語是很驕傲的事情，讓母語不要流失且對族群文化、語言及自我意識會更深〔原民台 2012，頁 69〕。

從原民台 2007-2012 年製播節目以來，族語製播時數，主要分為族語新聞與族語節目二項。其中族語節目的來源主要有新製及重製節目。原民台成立以來歷經幾個重要階段，一為委製主流媒體階段（2005-2006）；二為公廣集團階段（2007-2008）；三為原文會成立階段（2009-2012）。此三階段委製合約規範皆有明訂：「每週原住民族語發音節目比例不得低於 40%」、「除每午、晚間華語新聞外，各類節目族語比例不得低於 40%」等之規定。

族語製播節目內容在委製主流媒體階段，完全無資料可言，唯一可以從原民台納入公廣集團成立後的原民台諮議委員會的討論議案得到一些資訊，有關族語節目製播與發展議題只出現 2 次，第一次由**久將沙哇萬**<sup>194</sup>委員提出認為原民台應將族語人才培訓列為重點，未來人才擴編應以族語人才為優先考量；另一次是討論原民台族語和節目諮詢委員名單諮詢顧問以人才庫方式建立〔公視基金會 2008〕。顯示原民台諮詢委員對族語節目及其人才培育問題並未受到重視，也未視為原民台重要經營與規劃之事項。

自公廣集團階段（2007-2008）以來，族語節目主要以「族語新聞」獨撐族語製播節目之大樑。請參見下表：

表 2-16 原民台歷年（2007-2011）族語新聞時數

年	全年節目/hr	族語新聞/hr	%
2007	1095	730	66.66
2008	1759.5	836	47.5
2009	1180	840	71
2010	2190	830.25	38
2011	1104	845	76.5

資料來源：原視 16 台公開資訊《原住民節目製播時數》（2007-2011）  
[http://web.pts.org.tw/titv/indigenoustv/publicinfo\\_01.html](http://web.pts.org.tw/titv/indigenoustv/publicinfo_01.html)（2013/11/12）。

族語新聞方面，每年製播節目總時數不同，族語新聞配置時間也不盡相同。因此若就族語新聞所佔比例來看，以 2011 年族語新聞所佔時數最高，約有 76.5%；其次為 2009 年約有 71%；再者為 2007 年約有 66.66%。以 2007 年契約規定「不得低於 40%」的規範為基準點來看，除了 2010 年未達基準點之外，其他每年都有達到契約規範。

2007 年族語新聞無分季統計族語時數，2008 年起每年分 4 季統計族語新聞時數。2007 年，每日至少 2 小時全族語新聞，播報語別有阿美、排灣及泰雅語，其他各族有族語播報。2008 年，進一步規定族語新聞不得少於 520 小時，阿美、排灣及泰雅語至少有 1 小時，其他各族語播報（12 族）；惟邵語播報人才尚無人選，以製作專題節目為主。賽德克語播報人才則先以族語發音製作為主。2009 年族語節目服務擴及官方認定民族（14 族），此年確立 14 族族語新聞節目。族語新聞節目比 2008 年增加 4 小時。成長率為 0.34%〔原民台 2011〕。

有關族語節目方面，把族語新聞與族語節目進行比較，則可以更清楚清楚看

<sup>194</sup> 久將沙哇萬諮議委員為卑南族，台東縣初鹿國小校長。

到族語節目每一季時數變化趨勢，<sup>195</sup>請參見下圖：

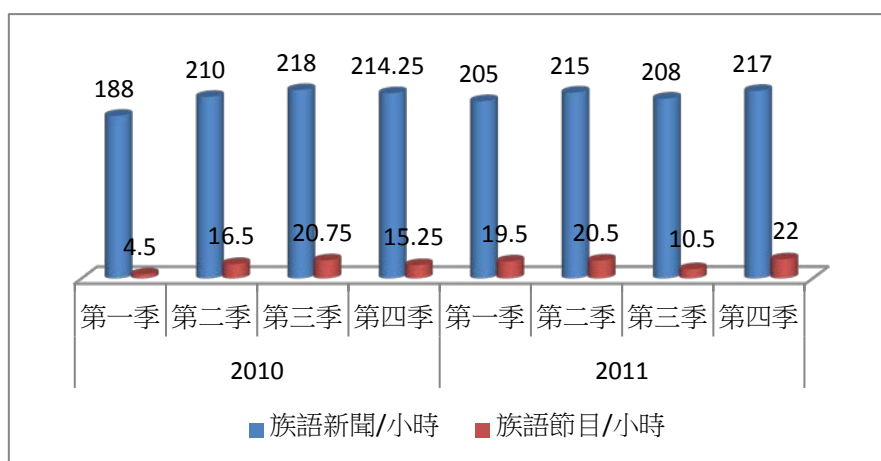


圖 2-3 族語新聞與族語節目時數比較

資料來源：原視 16 台公開資訊《原住民節目製播時數》(2007-2011)  
[http://web.pts.org.tw/titv/indigenoustv/publicinfo\\_01.html](http://web.pts.org.tw/titv/indigenoustv/publicinfo_01.html) (2013/11/12)。

這兩年共 8 季的族語節目，從最少的 4.5 hr (佔該季總時數的 2%) 至最高紀錄的 22hr (佔該季總時數的 9%)，這其間的增減現象並非有計畫性逐季增減，而是明顯呈現忽高忽低增減趨勢，使得族語新製或重製節目處於變動性極高的情況，而顯得相當不穩定。雖然整體都有達到契約要求「族語比例不得低於 40%」之規範內，但多數是族語新聞所佔的比例，平均約佔 9 成以上，其他族語節目則不到 1 成。由於未載明節目的語別，因而無法判斷是何種語別的節目。對整體原民台製播族語節目的概況或發展趨勢之全貌，可說相當模糊。

自原民台成立以來，原住民立委對族語節目製播情形的關注，相較於其他議題明顯較少，比較具體要求是在針對「行政院原民會 97 年度中央政府總預算有關該會 97 年度第 8 目-原住民族教育推展-原住民族電視頻道節目製作、人才培育暨節目監看等費用」時，凍結預算 1 億 4,993 萬 4000 元之解凍報告案〔立法院議案關係文書 2008，報 997-999〕。

立委質疑與批評的內容，包括人事進用與管理、新聞報導平衡問題、文化傳播推廣、節目產製方式與內容品質，以及立意迴避問題等〔立法院公報 2008，頁 225〕，而遭到凍結的主要原因，並要求檢討以及提出改善方案。為了能解凍此預算，要求原民台到立法院進行解凍預算報告，此次也可以說是原民台成立以來，第一次至立法院報告，作為解凍預算的契機。

<sup>195</sup> 只有 2010-2011 年資料提供 4 季統計數據，可供細部族語節目時數。

原民台提出有關整體改善方案〔立法院公報 2008，頁 226-229〕，主要從人事與媒體自主、發聲權及文化傳播、節目製作、行政管理，以及原民台績效等面向備詢。其中與族語節目有關的改善方案，請參見下表：

表 2-17 原民台族語節目改善方案

面向	內容
發聲權及文化傳播	配音員補充及政治線記者的專業培訓：族語新聞節目現有 14 名來自部落、各民族主播及配音節目，尚缺賽德克族語、邵語。
節目製作	族語節目比例提升到 50%：為加強族語節目推廣，提高族語節目重播時段(每日首播 8 小時，每天 3 輪重播)使整體族語比例提高至 50%。

上表顯示，族語新聞增加還未增列的語別；以及提升族語節目的比例至 50% 等。但就整體改善方案而言，充其量是一項原民台現況及即將規劃的工作報告案，並無實質改善的方案。

從族語節目內容來看，以重製節目佔大多數，每一季都重製節目包括 2010 的《部落的心跳》、《原聲帶》及《我們的故事》；2011 的《不能遺忘的歌》、《Music 到天亮》、《Lokah 巴勇》、《部落星舞台》，及《喇就放輕鬆》等。就屬性而言，除了《Lokah 巴勇》外，多數也都屬於歌唱類型節目。則我們不難瞭解，「原住民族電視台收視研究」結案報告建議所提出：節目製播若將「跳舞」跟「歌唱」兩外界對原住民族刻板印象的元素拿掉後，原住民的文化還有哪些？這才是值得原住民族深思的地方，如此，才能真實體現原住民族媒體的主體性。

除此之外，從原民台關鍵衡量指標 (KPI)〔原民台公共價值評量 2010〕，項目包括族語與文化傳承、內部成長、多元互動與參與、收視效益、滿意度，以及入圍得獎等項，來檢視有關族語節目的基本情況。2008-2009 年入圍得獎節目裡，進一步檢視入圍或得獎節目，<sup>196</sup>參見下表：

表 2-18 原民台 (2008-2009) 製播 入圍/得獎族語節目

評鑑單位	入圍/得獎族語節目	小時
財團法人廣播電視展基金會 -2008 年第 1 季優良節目	Wawa 奇幻森林	6.5

<sup>196</sup> 歷年 (2008-2009) 主要評鑑單位，包括財團法人廣播電視展基金會及台灣媒體觀察教育基金會等。

財團法人廣播電視展基金會 -2008年第2季優良電視節目	Ina 的廚房 (特輯) 8 點打給我	5.5 34
台灣媒體觀察教育基金會 -2009年第4季自製兒童暨青 少年優質電視節目	原聲帶 部落的心跳	3.5 顆星 3.5 顆星

資料來源：原視 16 台公開資訊《公共價值評量》(2008-2011)  
[http://web.pts.org.tw/titv/indigenoustv/publicinfo\\_01.html](http://web.pts.org.tw/titv/indigenoustv/publicinfo_01.html) (2010/11/6)。

原民台得獎或入圍的節目總計 9 個節目，<sup>197</sup>其中有 5 個是族語節目，顯示族語製播節目很受評鑑單位的青睞；且有製播優良的族語節目之能力。從族語節目時數來看，以〈8 點打給我〉的時數最高，達 34 小時；其他節目僅約 2-6.5 小時之間。由此瞭解，雖然優良的族語節目時數僅佔該年族語節目總時數的 4%，但也證明原民台團隊有條件來製播優良的族語節目。尤其數度受到好評的兒童優良節目〈科學小原子〉獲特別榮譽，更獲國科會-台灣科普傳播計畫的補助。

綜合上述原民台歷年累積的績效成果，肯定族語新聞性節目及族語節目總時數逐年成長，論量方面，已達一定比例，且有呈成長趨勢；論質方面，則是原民台在未來花更多心力，深化已有基礎的族語節目；有關評鑑單位方面除了其傳播專業知識評鑑原民台節目，也應從民族觀點協助評鑑原民台族語節目，使其評鑑角度更多面，更貼近族人的觀點而趨完備。

在 101 年度「原住民族電視台收視研究」結案報告指出，學者專家對於原民台族語及文化傳承上有許多期許，認為：原住民族的語言過去透過口語相傳，並沒有文字可以作為教學的工具，但是現在有羅馬拼音，在播出族語新聞時，可同時列出羅馬拼音字幕與國語字幕，提供觀眾更多學習的機制。此項建議在近年的族語新聞都有了具體回應，族語播報畫面增加了原住民族語字幕，必要時外來語則以漢字表現，促使族語口說和文字化同步發展。

原住民族有 14 族，而各族的語言又因為地域性的差異而在發音上有所不同，或許可以將這些差異加以整理，透過類似「族語教學」的節目將之播出，讓各種語別差異讓族人看到，也減少對族人對原視只偏重某種語系的誤解；以及提出原民台應該要有「族語教學」的節目〔原民台 2012，頁 55〕。

由此瞭解，原民台開播以來，受到質疑之處相當多，尤以人事問題、節目製作最為嚴重。原民台在各方制約的情況下，則不難理解，其經營與發展困境，製播族語節目發展問題在整個原民台經營及其內部組織等議題裡，顯得相當渺小。

<sup>197</sup> Wawa 奇幻森林、原少一級棒、科學小原子、原民台英雄榜、超級原舞曲、Ina 的廚房、8 點打給我、科學小原子、Lokah 巴勇、原聲帶、部落的心跳、超級原舞曲等。



雖然立委質詢肯定「黨政軍退出媒體...不干預等原則」，但明顯站在該政黨立場說話，有意無意都能嗅出濃濃的政黨較勁味。同樣的，我們也發現，原住民立委極少關注及要求族語節目製播，多著重於制度與人事建立等方面。

固然委託公視基金會辦理「102 年原住民族電視專屬頻道營運暨節目製播」，入圍金鐘獎的計有：綜藝節目獎——部落星舞台、動畫節目獎——再探飛鼠部落、頻道廣告獎——隨·原 Go Indigenous、綜合節目主持人獎——安歆瀟—錢進部落，得獎的是動畫節目獎——再探飛鼠部落〔立法院公報 2013，頁 112〕。確實鼓舞原民台製播節目的士氣，亦可證明也能產出優質節目的能力，然而終究非族語節目。相關論題，**高金素梅**質詢時提出建議，既然已經賦予原民台自主權，往後製作的節目擁有非常高的自主權，未來原民台所播製的節目，不應是像現在都是一些唱歌的節目、綜藝化的節目〔立法院公報 2013，頁 146〕。

原民台自 2014 年 1 月 1 日起就由原文會正式從公視接手獨立營運原民台，在立法院內政委員會審查原文會明年度預算時，<sup>198</sup>竟提出：「規劃每日新聞以及族語新聞時數，由原本的一小時縮短為半小時」之要求；並進一步解釋：「新聞若維持一小時，將會面臨人力不足及原本從公共電視的新聞時數，短時間也沒有其他電視台的新聞可以補齊，新聞一小時目前有困難；1 月 4 日的公共電視新聞量，現階段無法立刻補齊，原文會董事長希望立委放寬一季時間做準備。」。**李俊俤**因而反問原民台：「在原民台裡收視率最好的是什麼節目？並認為最重要、收視率最好的節目，你們卻將它的時段減少，到底什麼意思呢？對於越該做的，越能提供不同原住民族最重要的原民新聞，你們竟將它的時段減少？」〔立法院公報 2013，頁 145〕。

**簡東明**接續此議題之質詢，認為目前有關原住民的狀況、資訊，都是透過新聞報導，新聞時間要從一個小時濃縮到半個小時，應再慎重考慮。此事令立委大感不滿，不分藍綠都堅持每日新聞以及族語新聞要維持一小時，不能低於原有的時數之提案。最後決議，凍結原文會 103 年預算兩千萬。待明年 2 月 1 日每日新聞及族語新聞全面恢復維持一小時，以及辦理閱聽者節目調查報告，到立法院專案報告後，得以解凍之提案。

令人困惑的是，原民台歸屬於原文會已討論多時，原文會在原住民立委積極奔走下，終於把原民台回歸到法源之歸屬塵埃落定，但從審查預算時所提出的困境，整體似乎是突發事件一般，令人瞠目結舌，原民台回歸原文會完全沒有推估有關離開公廣集團後的人力、各類節目之配置及其來源等相關問題都將會受到影響？難道獨立經營原民台只是流於一種想像與期待，而毫無預備及因應之道，令人匪夷所思。

<sup>198</sup> 於 2013 年 12 月 30 日審查原文會明年度預算。

媒體的主體性內涵可能包含兩概念：自主性與代表性。前者指的是媒體能夠自足而不受依賴、主動而不受過份限制，這需要透過結構與制度的規劃；也就是，法規、組織設計、經費來源到媒體內部營運規章的協商與擬訂。後者則意涵著媒體從業員對於族群文化與精神之肯定、以至於熟稔，尤其是能夠將這些深厚價值透過媒體技術表達出來。某方面來說，自主性需要獨立性做為支持，代表性則蘊含著族群認同與專業能力〔張鴻邦 Marang Saway 2013〕。不禁質疑，把原民台歸屬於原文會獨立經營的決心是真是假？如此即足以代表原住民族媒體的主體性？是值得深思與商榷的問題。

## 2. 原文會推動族語廣播節目

成立於 2010 年 1 月 14 日的原文會，99 年度「推展原住民族文化、語言、藝術及傳播事項」，通過案件類型包括了出版、調查與研究、研討會、研習活動、競賽、國際交流，以及其他等七類。第 1-5 期審查通過案件統計，請參見下表：

表 2-19 推展原住民族文化、語言、藝術及傳播事項

類型	第一期	第二期	第三期	第四期	第五期	小計
出版	13	0	4	5	1	23
調查與研究	8	3	4	2	1	18
研討會	1	3	1	1	1	6
研習/活動	23	3	11	3	2	42
競賽	5	0	0	1	2	8
國際交流	4	1	3	2	0	10
其他	3	10	4	1	0	18
通過件數	57	20	26	15	7	125

資料來源：原住民族文化事業金會 99 年度「推展原住民族文化、語言、藝術及傳播事項」成果。

從整體來看，99 年度「推展原住民族文化、語言、藝術及傳播事項」，從第 1-5 期通過申請件數高達 125 件。比較各期件數，以第 1 期件數最多，達 57 件，其次是第 3 期，再者為第 2 期，第 4 期略少，第 5 期則更少。如進一步看各期發展，有逐期減少的情況，推測原文會甫成立，原民會去任務化方式處理，原在原民會教文處的案件歸至原文會處理，件數因而攀高。第 2-5 期漸入常態，件數就減少一半，甚至在第 5 期不到 10 件的情形。

從各類型來看，以研習活動件數最高，高達 42 件；其次為出版有 23 件；再者是研究調查與其他類型都各達 18 件；國際交流件數達 10 件，比競賽類與研討會類多幾件。各類型在各期的件數情況，大致上逐期銳減是各類共同現象，幾乎以第 1 期件數最集中且最多。5 期裡以第 1 期與第 4 期在各類都有件數。

由上述瞭解到，各類申請通過的案件內容來看，可以說包羅萬象，各類活動內容，語言、文化、藝術與樂舞等幾乎融合在一起。惟以民族語言的活動或內容，則可說是相當有限，請參見下表：

表 2-20 各類有關族語內容

類型	活動內容
出版	撒奇萊雅族對照族語學習讀本
調查與研究	排灣語的時間詞彙 東排灣大鳥方言與部落歷史關係研究 原住民族語言教師地位探討
研習/活動	台中縣和平鄉雪山部落泰雅爾族語言教學研習活動
競賽	台北市原住民國小族語朗誦競賽 用族語說傳統故事競賽活動（2010）

從上表，各類以推動民族語言活動極少，調查與研究類有 3 件；競賽類有 2 件；出版與研習活動類各 1 件。其他類包括研討會類、國際交流與其他類皆未見推動以族語為主要的活動內容。尤其上述提及件數最多的研習/活動類，總件數 42 件裡，只有 1 件與族語有關，就整體比例來說相當低。其次，有關 99 年度第 1 期「補助原住民族傳播事項」廣播節目類，通過補助有 18 項廣播節目裡，僅有一個族語學習節目，<sup>199</sup>其他多為國語節目。

整體來看原文會推展「原住民族文化、語言、藝術及傳播事項」及第一期「補助原住民族傳播事項」廣播節目類，依〈原教法〉及〈基本法〉賦予其致力於族語及文化傳承使命，尚有一大段落差。**孔文吉**雖嚴厲抨擊，成立原文會有其背負的民族使命，今天卻將其矮化，讓其變成一個受補助的文化社團〔立法院公報 2011，頁 206〕。明顯把責任歸於主管單位原民會，而究其根本原因，與其主事者「被動」思維及運作模式有其密切關係，對原住民族文化事業毫無主動積極整合及規劃的企圖心，而淪為補助單位的窘境，嚴重喪失其成立之意義。對其主張「創造族語傳播環境，強化民族認同，創造多語言、多文化社會」預期效益〔立法院公報 2011，頁 61〕也完全只是流於口號。

第一個有原住民族語播音的廣播節目應是 1976 年 8 月 30 日開播之《山地農村》節目，其以國語播音為主，排灣族語與布農族語翻譯發音為輔，政府利用復興廣播電台分台加強山地農業推廣工作。1980 年代正逢少數族群自覺意識升高，面對母語的流失，以及學者和原住民族立法委員建議政府增設原住民族語廣

<sup>199</sup> 劉秀美主持的〈原鄉之音（輕鬆快樂學族語）〉節目。

播節目，行政院新聞局於 1984 年在所屬的山區復興廣播電台，開闢原住民族語廣播節目《青山翠嶺》，其十一個分台）分別以阿美族語、泰雅族語、排灣族語、布農族語、鄒族語等五種語言播出「青山翠嶺」〔林福岳 2012，頁 7〕。

廣電解禁後的頻譜開放，初期僅見廣播電台之申設，自 1993 年起，政府共開放十梯次的廣播頻道；與特定族群有關者，首見第八梯次台北地區客語調頻中功率電台，第九、第十梯次亦開放申設原住民族語及客語電台。廣播節目數量及播音時間雖有增加，電視節目卻嚴重失衡〔行政院新聞局 2003；陳彥龍、劉幼琍 2006，頁 110〕。

原文會成立開始，國內第一個結合原住民族影音資訊的網路平台 Aliyang<sup>200</sup>原住民族網路影音平台也正式成立，原文會不等 NCC 第 11 梯次廣播電台釋照，未來不管在原鄉或在都市，透過這個網路平台發聲，來落實保障原住民族傳播近用權。平台內容有「廣播館」、「影音館」，目前「廣播館」已可隨選收聽原文會製播之原住民族廣播節目，「影音館」也在積極建置中。未來在此一平台上，可以隨時收聽和收看原住民族人製作之廣播節目和拍攝的紀錄片、實驗短片、動畫等，同時，也將陸續建置 Aliyang 的雲端資料庫，有系統的將原住民族影音資料建檔。

目前「廣播館」已可隨選收聽原文會於 2012-2013 年委製的原住民族廣播節目。2012 年委製 10 家廣播電台；2013 年委託 16 家廣播電台製播原住民族廣播節目〔立法院公報 2013，頁 121〕。顯示，原住民族廣播電台節目的推廣與經營等工作進展仍處在別人頻道下，這對於已成立將近 4 年的原文會而言，確實有些緩慢。**簡東明**曾於 2011 年立法院審議修訂〈原文會設置條例〉第 5、9 條文時，以附帶決議方式提案：「原文會在未取得原民台獨立製播之前，能重視製播區域性廣播節目之宣導，加強播放文化、藝術、法律常識等多元的節目內容，以增進原住民族鄉親收聽興趣，達成多元文化傳承、生活常識提升等績效」〔立法院公報 2011，頁 419〕。認為廣播節目不能因為原民台歸屬與爭議問題而停滯相關工作進展。<sup>201</sup>

固然「財團法人原住民族文化事業基金會廣播節目製播補助要點」規定，補助範圍的節目使用語言，依據聽眾屬性規劃合理之族語使用方式。節目製作內容以推展原住民族語言、文化、音樂、藝術為主。審查考量原則節目使用語言合理性，全國性大功率電台族語使用比例不得少於 20%，中功率電台族語使用比例不得少於 50%，小功率電台族語使用比例不得少於 80% 等之規定。並在附則裡也規定，受補助者所使用之原住民族語須考量廣播區域內的族語別比例〔原文會 2013〕。

<sup>200</sup> Aliyang 為排灣族、魯凱族、卑南族語「好朋友」之意。

<sup>201</sup> 廖國棟也曾向原民會質詢並追蹤有關廣播節目發展情況及其一年所編列之預算。

以近二年原文會委製原住民族廣播節目來看，2012 年委製 10 個節目；2013 年委製 16 個節目，總計有 26 個節目。<sup>202</sup>其中有重複委製節目，大致上廣播節目有增加的情形。就節目內容來看，有綜合、有音樂與文化，以及族語等三種類型節目，其中又以綜合性節目佔最多，有 23 個節目都是屬於此類型節目。

綜合性節目內容大多包含原住民族文化、教育、音樂、社福、經濟、部落文史、文學、風俗、產業、觀光等，可謂包羅萬象。而收聽對象主要以當地民族或一般社會民眾為主。綜合節目裡，雖然有 10 個節目內容有提及「族語學習」、「祖靈小語」、「族語/母語教學」、「大家來學泰雅語」、「體驗原住民族母語文化」等，但無法判斷族語時間配置或比例之情況，只能推測其節目裡或有穿插族語方面的教學或介紹。

然而從節目資訊內容來看，由於多數節目未能提供地區資訊，無法判斷其所屬地區或地方之節目，因此無法評估目前委製廣播節目之區域分布情況。其次為廣播使用語別，似乎也多以漢語發聲，因此也難以確切掌握真正使用的語別及其比例問題。若須進一步做相關政策分析，原文會更應主動並具體瞭解自身經營的媒體情況，才能貼近原鄉及部落族人的媒體權。而絕非只是口頭上獨立經營原住民族媒體的「決心」而已就可以凸顯主體性。

雖然第 47 屆廣播金鐘獎入圍名單，有財團法人原文會委託製播之原住民族廣播節目榮獲 3 項入圍，包括社區節目獎——「有原來相會」（國立教育廣播電台）；社區節目主持人獎——排灣小蔡（蔡文祥）、阿美姑荷（林祝素蘭）的「有原來相會」節目；以及企劃編撰獎——有 Yagu · Nomin（李香蘭）、Kiku · Sasan（廖珍琴）、張翰揚及吳碧玉（Yagu · Kiku）的「原舞曲」節目（正聲廣播股份有限公司宜蘭廣播電台）等，但是都屬於綜合性節目，且多為漢語主持的節目。

而目前原文會唯一於 2012 年委製「輕鬆快樂學母語」為阿美語教學節目。<sup>203</sup>此族語節目所佔的比例對照於原文會成立以「傳承原住民族語言文化教育」之目的而言，落差甚大。對原住民族與主體社會交流而言，有增進認識原住民族社會文化之功能；而對於標誌著原住民族媒體或頻道而言，確有失其所成立的精神和意義。顯示原文會在族語廣播節目還需要有更多努力的機會。

廣播節目的經營與拓展相較於原民台的建置，應該要比電視台更為單純，且易著手。不論在建置經費、幅員及頻道等，也都較不受限於影像傳輸等功能問題之影響，族人更容易收聽地域性廣播節目。原文會應更善用與經營廣播節目也可

<sup>202</sup> 請參見附錄。2012-2013 年原文會委製原住民族廣播節目彙整表。

<sup>203</sup> 祖裔斯·喇羿絲（阿美族）主持。本節目是特別針對阿美族原住民兒童所提出的母語教學節目。

達到原住民族語言文化傳承的功能與成立目的。透過媒體與族語的結合，更能讓族語推動工作更是如虎添翼，是極為重要的應將族語推動事項作為重點方向來努力，且注意其分配比例；尤以多設置族語廣播節目，以補電視節目難以克服的條件限制。

就長遠來看，現階段委製不同頻道的原住民族廣播節目，應視為階段性；建立原住民族專屬頻道，朝向規劃一鄉或一村（社區）的族語製播節目之目的，才能真正體現原住民族的傳播近用權；也才能增進族語曝光率，達到原住民族語言文化傳承的目的。

日前，從立法院審查預算報告裡，原文會在 103 年度計畫重點及預算編列情形已提到刻正積極申請第 11 梯次廣播頻道，推動原住民族廣播電台建置工作，並鼓勵廣電媒體製播原住民族語言文化節目，保障原住民族傳播及媒體近用權〔立法院公報 2013，頁 123〕。顯示廣播節目專屬頻道正逐步建置推動。

原民台歸屬問題複雜，且未能在短時間內處理得宜，但也不能只把焦點放在原民台，原視的固定營運經費似乎壓縮了其他媒體或文化事業可能的經費挹注。因此，大家想破頭、（政治人物）擠破頭想要解決纏繞著原視的叢結問題，於是，大家似乎只見著原視，原視似乎是唯一〔張鴻邦 Marang Saway 2013〕。

原文會還需要協助發展其他類型的媒體（如廣播節目、紀錄片等），與各類文化事業。日前也針對藉由六所大學院校發展原住民族文化及傳播學術機構，培育原住民族傳播人才，並持續推動原住民族文化論壇，部落電影院，傳播研討會，數位匯流培訓營，田野調查工作坊等〔立法院公報 2013，頁 121〕。

原住民族文化事業涵蓋面應該相當多元，舉凡媒體、廣播、出版等都是可以重新思考規劃的面向。既然是原住民族人發聲的主要平台，也作為族人與主流社會對話的重要媒介，卻為何窄化原文會自身的重要使命而偏廢了呢？尤其以現階段發展透過開闢更多對族語環境的規劃及發展，主事者似乎展現的毫無創造力，忽略原文會成立目的的核心價值。

### 第三章 生計：社會整合與都市遷移

台灣原住民族歷經不同國家統治，國家力量介入施以隔離、同化政策，不斷的在原住民族傳統領域推移，導致原住民族改變其傳統生活方式。近半世紀以來，社會整合（social integration）與都市遷移（migration）可以說是當代台灣原住民族共同生活寫照與生命經驗。

社會整合概念常用以指社會體系的狀態，團體內實行整合者稱為團體整合（group integration）。團體整合是團體構成員間順應的結果，社會整合則各階級、各種族或各社團順應的結果〔范珍輝 1999，頁 112〕。社會不同的因素、部分結合為一個統一、協調整體的過程及結果，亦稱社會一體化〔百度百科 2012〕。

此變遷的動力或關鍵正是現代化（Modernization）過程。現代化過程由傳統社會轉化為現代社會的一種過程，而其涵蓋的面向有社會結構性的、社會互動性的，以及個人觀念與行為態度等層次。構成現代工業社會共同特徵或特性，則稱之為現代性〔陳秉璋 陳信木 1993，頁 17〕。

1970 年代 U.N Research Institute for Social Development 所出版的《發展指標彙編》以及《社會經濟發展的內容與測量》強調跟現代相關的指標，包括了都市化、識字率、報紙發行及流通量、政治民主化、自由企業、世俗化、社會流動性、職業異化、結社、減少種族/宗派之爭、核心或小家庭，以及司法獨立等〔陳秉璋 陳信木 1993，頁 38-39〕。原住民族為了追求現代化，必須進入並適應主流社會，轉變為貨幣市場的經濟生活。雖然原住民族在國家政策及整體社會結構與文化接觸產生現代化的動力；但嚴酷的是，也因此承受各種生存的壓力及傳統文化消失的危機。

#### 第一節 都市遷移與職業分化

##### 一、原住民族都市遷移與分布

台灣社會經濟結構改變，從自主自足的農業經濟轉變為 70 年代的出口導向的工業經濟；而台灣農業與工業的互為消長，發生於 60-70 年代期間。特別是在 1975 年以後，工業部門無論是在產值或勞力需求方面，都遠超過農業部門〔黃美英 1987，頁 220〕。這樣的轉型直接衝擊的是農業生產，也使得影響農業勞力大量流向工業部門。1963 年工業部門產值比例已超過農業產值比例；1968 年起製造業部門產值比例已超過農業產值比例。台灣已由農業經濟型態轉為工業經濟型態〔林鍾雄 1987，頁 66-67〕。

由此瞭解，歷經 50 年代貨幣改革與土地改革來維持台灣經濟穩定，從「三七五減租」、「公地放領」，以及「耕者有其田」政策改變了農村土地分配不均的結構〔彭懷恩 2005，頁 237-263〕。又 70 年代末期的農業生產成長率已呈現負值，人口外移情況持續惡化。80 年代開始，強調「策略性工業」與朝向經濟國際化與自由化，90 年代始終能維持經濟成長，一方面面臨社會多元化與經濟自由化潮流的挑戰，另一方面更直接面臨政體轉型的衝擊〔朱雲漢 2000，頁 1〕。直到 2001 年台灣經濟出現負成長及高失業率，時值政黨輪替的民進黨政府卻遭遇到國際經濟變化最不利於台灣經濟的階段，加上中國經濟成長，吸引台商移往中國設廠，使得台灣經濟產業空洞化造成嚴重的失業問題。

原住民族社會變遷與台灣政治經濟環境變革有極密切關係，很難不捲入整體台灣社會經濟變革的漩渦裡。1950 年代以後，原住民族從原居地遷移到都市的現象〔黃美英 1987，頁 217〕。由於台灣社會經濟環境快速變遷，台灣山地社會與外界之接觸日益頻繁，再加以大眾傳播工具之普遍化，山地社會與山胞文化都產生很大的變化〔行政院研究發展考核委員會 1991，頁 7〕。

伴隨工業化入侵，在過去三十年裡，資本主義市場經濟全面席捲傳統原住民族地區，導致原住民人口大量從原鄉外移進入都市地區。雖然原住民經濟政策也試圖改變原住民族社會經濟問題，卻仍不敵台灣整體社會經濟快速的變遷，遠遠落後在整體社會之後。伴隨工業化，在過去三十年裡，資本主義市場經濟全面席捲傳統原住民族地區，導致原住民族人口大量從原鄉外移進入都市地區〔陳木信 2010〕。

人口遷移 (human migration) 涉及個人居住處所在地理空間上的改變。遷移至少意味著：(1) 其為人在地理空間上的改變；(2) 個人永久性住處的改變；(3) 通常其所持續之時間不會太短。另還有學者強調，遷移不只是時間、空間上永久性住處的改變，遷移更意味著社會環境的改變〔謝高橋 1991，頁 17〕。

原住民族的遷移從早期被迫 (forced) 或強迫性 (impelled) 遷移，至現代，即使是自由性遷徙 (free migration)，其背景仍是基於被迫的情況下，不得不離開及改變其傳統生活空間與生活。而看似為個人因素的遷徙，其實背後呈現的是民族社會變遷下被迫遷移的結果〔蔡友月 2009，頁 98〕。

原住民族人口分佈的與時推移及發展至今，1997 年平地原住民族鄉鎮市有 31.19%；山地原住民族鄉尚有 38.7%；都會區（非原住民族鄉鎮市、台北市及高雄市）有 30.73%〔行政院原住民族委員會 1998，頁 9〕。此時期人口分布大致形成三分天下的局面，都會區也仍然比山地原住民及平原原住民族鄉鎮市還稍低的情況。



根據「原住民族經濟狀況調查報告」顯示，2006 年 10 月底，原住民總戶數為 16.9 萬戶，其中以居住在非原住民鄉鎮市的戶數最多，占四成（39.1%）；居住在山地鄉與平地原住民鄉鎮市各占約三成（27.5%及 27.4%），再其次為居住在台北市（3.3%）及高雄市（2.6%）；而金馬地區的原住民只占 0.1%〔陳木信 2007，頁 5〕。經過十年後，明顯看出，原住民族人口居住在非原住民鄉鎮市的戶數（都會區）已經後來居上，均已超過居住在山地鄉與平地原住民鄉鎮市的戶數。

進一步分析 2002-2012 年期間，山地鄉、平地鄉及都會區三大區塊人口分布的變化，請參見下圖：

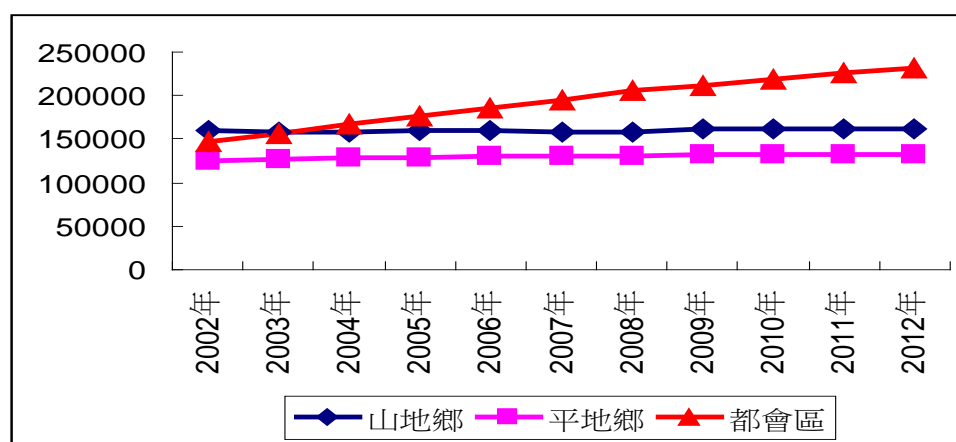


圖 3-1 (2002-2012 年) 山地鄉、平地鄉及都會區人口分佈趨勢

資料來源：行政院原住民族委員會「原住民族人口數統計資料-台閩縣市鄉鎮市區原住民族人口數」（2002-2012）<http://www.apc.gov.tw/portal/docList.html?CID=940F9579765AC6A0>（2013/2/2）。

由趨勢圖來看，很明顯的都會區原住民族人口逐年增加；山地及平地原住民鄉鎮都有下降的趨勢。原鄉原住民族人遷徙都會區的現象已是整體趨勢。

山地鄉人口顯示，於 2002 也為 36.99%，至 2012 年已降為 30% 同樣也是逐年遞減；平地鄉人口顯示，於 2002 年為 28%，到 2012 年更低，只有 24%，且逐年遞減。比較兩者，山地鄉人口比平地鄉多一些，但整體原鄉（山地鄉、平地鄉）人口數，則呈現逐年遞減的情形。

反觀都會區人口趨勢，明顯呈現逐年攀升的情形。2002 年佔 34%，較 1997 年增加 4%，且比山地鄉及平地鄉的比率高。至 2012 年已達原住民族總人口數約 44%。

與 2000 年調查，居住非都會區原住民族人口數為 68.1%，居住於都會區為 31.9%情形來看〔行政院主計處 2002，頁 2〕，這 10 年期間，原住民族人口已有將近一半的人口已經不在原鄉，都會區成為人口分佈最多的地區。呈現都市原住民族人口外移的趨勢。

進一步看 2002-2012 年期間，原住民族遷徙至五都<sup>204</sup>的趨勢，以及各族人口的基本分布概況，請參見下圖：

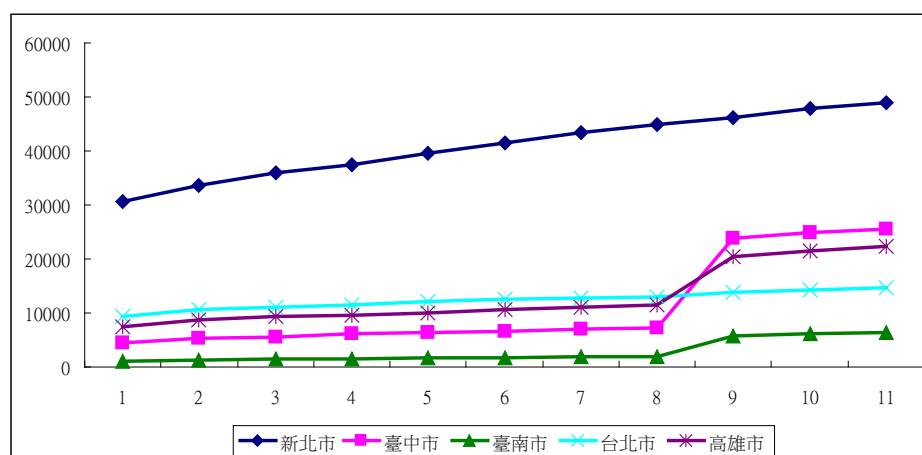


圖 3-2 (2002-2012 年) 遷徙於五都原住民族人口數趨勢圖

資料來源：行政院原住民族委員會「原住民族人口數統計資料-都市比例」(2002-2012)  
<http://www.apc.gov.tw/portal/docList.html?CID=940F9579765AC6A0> (2013/2/2)。

遷至五都的原住民族人口，以新北市最多，有 48,939 人。即使在 2010 年改制前，台北縣時期原住民族人口數都是最多地區。其次為台中市，未改制為直轄市之前，人口數有 15,559 人；與台中縣合併為直轄市以後，人口數增加為 25,555 人。再者為高雄市，未與高雄縣合併之前，人口數有 11,452 人；經與高雄縣合併後，原住民族人口數增加為 22,237 人。居四為台北市，人口數有 14,678 人。居五為台南市，未改制前，人口有 2,002 人；與台南縣合併為直轄市後，人口增加為 6,359 人。

截至 2011 年底，原住民族遷徙分佈於各縣市的情況。阿美族總人口數為 191,186 人，各族人口數最多的民族，主要分佈在花蓮縣，約佔其總人口數約 27%；其次是台東縣，約佔 19.5%；再者為新北市及桃園縣，約各佔 15%。台中市、高雄市、基隆市及台北市人數也相當多且集中。

排灣族總人口數為 92,008 人，主要分佈在屏東縣，佔其總人口數的 51%；

<sup>204</sup> 除台北市之外，其他有新北市（台北縣改制）、高雄市（高雄縣市合併）、台南市（台南縣市合併），以及台中市（台中縣市合併）為五都。

其次是在台東縣，約佔 17.8%；再者為高雄市，約佔 7.7%。台中市、桃園縣及新北市也都算不少，且集中的縣市。

泰雅族總人口數為 82,564 人。其主要分佈在桃園縣，約佔其總人口數的 22%；其次是在新竹縣，約佔 18.5%；再者為宜蘭縣，約佔 14%。台中市、新北市、苗栗縣及南投縣都算不少，且較為集中的縣市。

布農族總人口數為 53,516 人，主要分佈在南投縣，約佔其總人口數的 25.7%；其次是在高雄市，約佔 16%；再者為台東縣，約佔 15%。分佈在花蓮縣的人口也不少，約佔 14%；而台中市、桃園縣及新北市人口平均各佔約 6%。

太魯閣族總人口數為 27,664 人，主要分佈在花蓮縣，約佔其總人口數的 77%；其次是新北市，約佔 6%；再者為桃園縣，約佔 5%。台中市及高雄市也都算是較集中的縣市。

魯凱族總人口數為 12,311 人，主要分佈在屏東縣，約佔其總人口數的 46%，其次是在高雄市，約佔 20%；再者是台東縣，約佔 16%。桃園縣、新北市及台中市也都算是較集中的縣市。

卑南族總人口數為 12,564 人，主要分佈在台東縣，約佔其總人口數的 59%；其次是在新北市，約佔 8.7%；再者是桃園縣，約佔 6.5%。高雄市及台中縣等，也都算是較集中的縣市。

賽德克族總人口數為 7,712 人，主要分佈在南投縣，約佔其總人口數的 77%；其次在花蓮縣，約佔其人口的 9%；再者為台中市，約佔 4.5%。桃園縣及新北市人數較少。

鄒族總人口為 6,891 人，主要分佈在嘉義縣，約佔鄒族總人口數的 58%；其次在高雄市，約佔其人口 16%。嘉義市約佔 5%。雖然台中市及南投縣不多，卻也算較集中的縣市。

賽夏族總人口數為 6,100 人，主要分佈在苗栗縣，約佔賽夏族總人口的 39%；其次是新竹縣及桃園縣各約佔 25%及 15%。雖然新北市及鄰近的新竹市不及桃園縣人口，也算是較集中的縣市，其他縣市不多，卻遍及各縣市。

雅美族總人口數為 4,252 人，主要分佈在台東縣，約佔其總人口數的 90.8%，原本人數極少的情況下，在新北市及桃園縣算是較多，二縣市約佔 3.5%。雖然大部分的縣市皆不及百人，除金門無該族人口外，幾乎也是遍及各縣市。

噶瑪蘭族有 1,275 人，主要分佈在花蓮縣，約佔其總人口數的 49%；其次是新北市及桃園縣，分別佔其人口的 19%及 9%，其他縣市更少，外島的縣市如澎湖、金門及連江等縣並無該族人口。

邵族總人口數為 714 人，主要分佈在南投縣，約佔其總人口數的 58.8%，其次是在台中縣，約佔其人口的 16.8%；再者為新北市，約佔 6%。其他分佈人口更少，卻也幾乎遍及各縣市。

撒奇萊雅族有 626 人，主要分佈在花蓮縣，約僅佔其總人口的 78%；其次在桃園縣，約佔 10%；再者為新北市，約佔 4%。其他縣市則更少。

綜合來看，雖然各族人口分佈仍以原居縣市最多，除了撒奇萊雅族、邵族及噶瑪蘭族等以外，不論民族人口數多或少，幾乎都有分佈遍及各縣市的現象。例如，雅美族屬離島民族，人口也算多，除金門縣外，人口分佈也遍及各縣市。顯示，原住民族各族的拓展性與試圖崁入主流社會以外，也凸顯原鄉面臨生存的困境。

## 二、原住民就業職別及其困境

遷徙可視為個人打破天生固著限制的社會行動，係因遷徙與伴隨而來的結構環境變遷，將有助於個人跨越種族、區域間的資源落差。遷徙諸理論與經驗研究皆支持遷徙對個人地位提升與資源取得上的正面作用。遷徙通常伴隨著職業的變動，相較於未移動者通常較可能進行職業間的流動（job mobility），不論是長期或短期的遷徙行為皆然（Cote 1997）〔劉千嘉 2010〕。因此，原住民族大量往都市流動後，直接面對的現實問題即是現代職業就業與適應主流社會經濟。雖然原住民族遷移與平地農村外移受到台灣經濟轉型的影響，從事現代行業並無二致，但因為原住民族的遷移較長距離、也是跨族界線的移動，生活適應更為困難。

根據研究調查，1978 年透過農業及非農業收入的消長，可以瞭解原住民族經濟生產方式的轉變。山地山胞初級行業人口比為 75.45%；其他行業人口比為 24.55%。平地山胞初級行業人口比為 57.16%；其他行業人口比為 42.84%。然而就每戶收入農業與非農業來源之比例來看，山地山胞農業收入佔 44.81%；非農業收入佔 55.19%。平地山胞農業收入佔 28.96%；非農業收入佔 71.04%〔中央研究院民族學研究所 1983，頁 108-109〕。由此顯示，不論是山地或平地原住民均以初級行業人口比為多。比較農業和非農業收入來源，均以非農業收入來源多於農業收入來源。平地原住民更為明顯。

根據研究調查，1978 年山地山胞及平地山胞「出外謀生行業統計」，山地山

胞以製造業最多，佔 42.98%，其次是社團及個人服務業，佔 31.83%，再者為農林漁牧業，佔 10.34%。平地山胞也是以製造業最多，佔 33.58%，其次是社團及個人服務業，佔 28.70%，再者為農林漁牧業，佔 24.34%〔中央研究院民族學研究所 1983，頁 111〕。

1985 年調查山地山胞、平地山胞及都市山胞的行業，其就業特色，(一) 山地山胞大多數仍從事農業工作；從事非農業工作者多集中於製造業、營造業及運輸業。(二) 平地山胞從事農業工作者近年大量減少，仍佔其勞動人口的半數；從事非農業工作者另一半勞力大部分集中於製造業、營造業及運輸業。(三) 都市山胞勞力分散較大，約有三分之一在製造業，各五分之一在農業及社團與個人服務業；尚有十分之一是在礦業及運輸業〔行政院研究發展考核委員會 1990，頁 88-89〕。

1991 年分別調查山地及平地原住民的行業分布，山地原住民方面，農林漁牧，約佔 41.7%；非農林漁牧業包括礦業、製造、水電營造、商、運輸倉儲、服務及其他等行業，約佔 53.1%，其中又以服務業（12%）及其他（21.5%）較多。平地原住民方面，農林漁牧，約佔 37.4%；非農林漁牧業，約佔 62.9%，其中又以服務業（14%）及其他（23.4%）較多〔行政院研究發展考核委員會 1992，頁 58〕。

1999 年原住民族職別調查顯示，農林漁牧業佔 23.50%；非農林漁牧業佔 75.9%。其中以非公共行政服務業佔最高，佔 19.40%，其次是營造業，佔 16.60%，再者為公共行政業，佔 14.30%〔于若榮 辛炳隆 2010，頁 132〕。與 1991 年比較顯示，非農林漁牧職別持續增加的趨勢；農林漁牧業則是持續往下遞減。

進一步彙整自 2002-2012 年期間，有關原住民族就業職別的概況，掌握原住民族就業職別及其發展的趨勢。請參見下表：

表 3-1 (2002-2012) 原住民就業的職業比率

單位：%

職別/年	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
民意代表、行政主管、企業主管及經理人員	0.9	2.5	1.4	1.1	1.1*	2.29	1.58	1.71	1.51	1.33	2.08*
專業人員	4.1	3.4	5.4	5.6	5.1*	5.41	6.06	7.11	6.81	5.76	6.35*
技術員及助理專業員	5.8	9.1	4.8*	5.5	6.0*	5.05	4.8	5.52	5.88	6.05	6.63*
事務工作員	4.3	3.9	4.7	4.8	5.3*	5.09	6.2	6.05	6.63	5.83	6.17*
服務工作人員及售貨員	16	16.2	17.4	18.9	18.3	18.15	20.77	19.23	21.98	22.68	21.45

農林漁牧工作人員	18.4	15.5	15.5	12.7	13.1*	14.87	11.39	9.61	8.59	6.53	7.94*
技術工及有關工作人員 <sup>205</sup>	18.4	17.4	14.4	22	22.2*	16.78	16.99	15.67	15.15	13.18	15.89*
機械設備操作工及組裝工	14.8	12.5	11.6	13.7	13.8*	10.44	13.58	14.96	14.15	14.15	12.31 *
非技術工及體力工 <sup>206</sup>	9.9	11.4	16.7	15.8	15.1*	20.89	17.25	19.2	18.6	18.6	20.78 *
現役軍人	7.6	8.2	7	—	—						

資料來源：行政院原住民族委員會「原住民就業狀況調查統計」(2002-2012)

<http://www.apc.gov.tw/portal/docList.html?CID=19F6DD25969C101D>。(2012/4/2)。

整體而言，以平均所佔比率來看佔 5%以內的職別為「民意代表、行政主管、企業主管及經理人員」；佔 10%以下的職別為「專業人員」、「技術員及助理專業員」及「事務工作人員」。佔 15%以下的職別為「機械設備操作工及組裝工」及「農林漁牧工作人員」。佔 15%以上的職業別為「服務工作人員及售貨員」、「技術工及有關工作人員」、「非技術工及體力工」。

由此顯示原住民族職別裡，從事最多的職別為「服務工作人員及售貨員」、「技術工及有關工作人員」、「非技術工及體力工」。其次是「機械設備操作工及組裝工」及「農林漁牧工作人員」。再者為「專業人員」、「技術員及助理專業員」及「事務工作人員」。最少的是「民意代表、行政主管、企業主管及經理人員」。

以職別發展趨勢與特色進一步分類來看，主要分為以下類型：(一) 整體比率不高，但有逐年增加趨勢(二) 整體比率高，且比率明顯逐年增加(三) 整體比率高，但比率明顯逐年降低(四) 整體比率高，但比率高低起伏(五) 原本比率高，但逐年增加。請參見下表：

表 3-2 (91-101) 原住民就業職別發展趨勢

職業發展特徵	職別	說明
整體比率不高，但有逐年小幅增加的趨勢	民意代表、行政主管、企業主管及經理人員	a 是所有職業所佔比率最低者。 b 在 92 年及 96 年佔的比率較高，分別佔 2.5%及佔 2.29%，至 101 年佔 2.08%。
	專業人員	a 有逐年成長的趨勢。 b 在 2009 年所佔的比率較高 7.11%。

<sup>205</sup> 「技術工及有關工作人員」在 99 年開始調整為「技藝有關工作人員」之職業別。

<sup>206</sup> 「非技術工及體力工」在 99 年開始調整為「基層技術工及勞力工」之職業別。

	技術員及助理專業員	a 整體成長幅度不大。 b 在 2003 年最突出，佔 9.1%。
	事務工作人員	a 整體成長幅度不大。 b 在 2012 年較高，佔 6.17%
整體比率高，且比率明顯逐年增加	服務工作人員及售貨員	a 整體成長幅度明顯增加。 b 自 2002 年起至 2012 年每年平均成長約 2%。 c 自 2008 年起，是每年各職別比率最高者。
整體比率高，但比率明顯逐年降低	農林漁牧工作人員	a 自 2002 年即逐年降低，至 100 年最低，僅佔 7.94%。
	技術工及有關工作人員	1 整體比率高，但在 2004 年降最低，14.4%。 2 在 2005-2006 年比率又增加至 22%。 3 自 2007 年起比率則一路下滑。
整體比率高，但比率高低起伏	機械設備操作及組裝工	1 在 2003-2004、2007 年比率降低，與前一年相較約降 1-2%。 2 在 2012 年的 12.31% 比 2002 年的 14.8% 要低。
原本比率高，但逐年增加	非技術工及體力工	1 自 2004 年起明顯增加，2007、2009、2012 年都是比率較高的階段。

資料來源：行政院原住民族委員會「原住民就業狀況調查統計」(2002-2012)。

整體看原住民就業的職業，從主要經濟來源的「農林漁牧」，在 2002 年的調查統計只有 18.4%，至 2012 年僅剩 7.94%。在 2006 年前取而代之者為「技術工及有關工作人員」；自 2007 年起則為「服務工作人員及售貨員」及「非技術工及體力工」等職別最多，尤其以「服務工作人員及售貨員」是現階段原住民就業主要職別。這些職別的變遷正顯示原住民從事或選擇職業，由傳統農林漁業逐漸為現代性職業所取代。顯示原住民族生計經濟方式已全面改變的事實。

台灣社會 1990 年以後明顯急遽變遷，在貿易自由化趨勢、產業結構調整以及外勞政策等重重因素影響下，原住民族就業情況更是雪上加霜，不僅原鄉欠缺就業機會，離鄉背景在外謀生的人亦受到排擠，致使失業率大幅提高。

如上述資料顯示，1999 年之前，政府尚未針對原住民就業進行全面性調查，相關資料於 1991 年研考會僅對原住民的「就業困難」進行調查，研究顯示山地原住民的就業困難就佔了 58.6%；平地原住民的就業困難佔 61.2%〔行政院研究發展考核委員會 1992，頁 69〕。某種程度也提示原住民就業的情況並不理想。

相關研究也指出，都市山胞在職業生活遭遇的問題，是專業知識不高，因而從事之工作多屬勞力工作，收入偏低，工作轉換性大。在此情況下，原住民族在台灣社會面臨職業升級缺乏基層體力勞工之際，容易找到工作而賺錢，但如經濟

不景氣或體力勞工大量減少或有激烈競爭，生活就會發生問題〔行政院研究發展考核委員會 1991，頁 177〕。更凸顯了原住民就業受到整體經濟環境的影響，並且也指出職別受限的困境等。

由上述相關資料顯示，90 年代前，原鄉經濟政策多以土地政策為主，就業相關政策更少。儘管〈憲法〉、〈就業服務法〉及〈政府採購法〉都有針對保障原住民族就業的相關規定，例如〈就業服務法〉即有針對禁止原住民的歧視以及促進原住民就業之相關規定。但仍無法真正落實保障原住民族工作權。雖然過去原住民族就業服務及職業訓練也都由勞委會主政，但其成效仍相當有限。加上外勞引進政策影響，造成原住民族工作機會受到衝擊，致原住民族工作權及其生計問題更是雪上加霜。尤其 1996 年原民會成立，原住民立委為了能由法律來促進原住民就業，於 2000 年即展開制訂立法工作。

鑑於原住民失業率高達 9%，且持續惡化的情形下，2000 年則由**楊仁福**主提案〈原住民族工作權保障法草案〉（以下簡稱〈工作保障法〉），並於 2001 年 10 月 31 日公布施行。總體而言，〈工作保障法〉立法目的即是為能以法律保障就業及經濟生活一直處於弱勢的原住民族。以法律規範政府公部門進用原住民。主要明訂各級政府機關、公立學校及公營事業機構進用一定比例之原住民，未達標準者，應繳納代金；係對原住民族合作社籌設經營及營運發展及輔導；對原住民地區及原住民地區以外區域有關公共工程及政府採購之保障；促進就業及辦理職訓，並且明訂中央主管機關設置原住民就業促進委員會；勞資爭議及救濟之仲裁及組成等〔立法院公報 2000，頁 193-194〕。希冀透過立法保障原住民族工作權。

鑑於原住民失業率在 1999 年高達 7.55%〔立法院公報 2000，頁 99〕，而一般國民失業率為 2.60%〔行政院主計處 2000〕。2001 年高達 14.86%，而一般國民失業率為 2.84%；2002 年高達 8.3%，一般國民失業率為 5.02%〔監察院公報 2003，頁 2〕。顯示原住民族工作權面臨相當大的困境，尤其與一般國民之間的差距甚大。

自 2001 年〈工作保障法〉頒訂施行至 2006 年，原住民立委及行政院原民會才陸續提出修訂草案的提案。其中最被關注的修訂條文，請參見下表：

表 3-3 〈工作保障法〉立法過程爭議條文

修訂提案者	修訂條文	備註
楊仁福等	第 4、5、8、14、24、26 條	立委共同提案修訂條文為第 8 條。
無黨聯盟 <sup>207</sup>	第 8 條	

<sup>207</sup> 其背後為高金素梅立委主提案者。



行政院原民會	第 4、5、11、12、13、14、18、19 條之 1、23、24、26 條	累積實務運作經驗及公私部門提供意見之檢討修正。 <sup>208</sup>
--------	---	--

資料來源：《立法院公報》第 89 卷第 24 期院會紀錄；《立法院公報》第 89 卷第 36 期 委員會紀錄；《立法院公報》第 89 卷第 42 期 委員會紀錄；《立法院公報》第 89 卷第 46 期 委員會紀錄；《立法院公報》第 90 卷第 26 期 院會紀錄；《立法院公報》第 90 卷第 47 期 院會紀錄。

由上表顯示，原住民立委和原民會各自提出修訂條文提案有一半相同，惟是否持相同修訂觀點，將再進一步檢視。這是〈工作保障法〉實施以來第一次修訂案，以原民會所提出修訂案幅度最大，且有一半以上條文提出修訂。若對照當時制訂〈工作保障法〉之際，經不斷協商的幾個條文，請參見下表：

表 3-4 制訂〈工作保障法〉具爭議的條文

條文	內容摘錄
第 4 條	各級政府機關、公立學校及公營事業機構，每 100 人應有原住民 1 人。
第 5 條	原住民族地區「各級政府機關、公立學校及公營事業機構雇用人員總額，應有三分之一以上為原住民。
第 11 條	各級政府機關、公立學校及公營事業機構，辦理位於原住民地區未達政府採購法公告金額之採購，應由原住民個人、機構法人或團體承包。
第 12 條	依政府採購法得標之廠商，於國內員工總人數逾一百人者，應於履約期間雇用原住民，其人數不得低於 2%。
第 24 條	本法施行 3 年後，「各級政府機關、公立學校及公營事業機構雇用原住民人數未達第 4、5 條鎖定比例者，應每月繳納代金。

資料來源：《立法院公報》第 89 卷第 24 期院會紀錄；《立法院公報》第 89 卷第 36 期 委員會紀錄；《立法院公報》第 89 卷第 42 期 委員會紀錄；《立法院公報》第 89 卷第 46 期 委員會紀錄；《立法院公報》第 90 卷第 26 期 院會紀錄；《立法院公報》第 90 卷第 47 期 院會紀錄。

這也是導致施行數年後，主管機關原民會累積實務運作經驗及公私部門提供意見之檢討後提出調整及修正。

根據原民會的修訂說明，〈工作保障法〉施行後，在政府各部門及民間廠商共同配合執行下，對促進原住民就業，具有相當效益；為隨著國內政經社會環境等之變遷，長期居處勞力市場劣勢地位的原住民，其失業率仍高於全國勞動人口失業率。

<sup>208</sup> 時任原民會主委瓦歷斯貝林備詢時，強調行政院提出修訂部分條文的基礎及理由。參見《立法院公報》第 89 卷第 24 期院會紀錄。

現行規定公部門進用原住民員額之保障，主要以五種職類為限，無論就職務型態及進用比率，均有不足。私部門部分，現行有關政府採購法得標之廠商於履約期間雇用原住民之規定，不僅在實務執行上衍生諸多爭議，且有助於原住民之長期就業，也有待檢討。為提高進用原住民之比率，促進原住民長期穩定就業，並健全原住民人力推介機制；工程會配合該法修正，擬具〈政府採購法〉第 98 條修正草案，併案審查〔立法院議案關係文書 2007，頁 23-24〕。

原民會分析高失業率的原因，不外乎是（一）教育程度不高導致就業機會受限並偏向農林與低技術職業；（二）勞動市場之薪資結構因經濟環境的變遷與原住民之期待有差距；（三）外籍勞工的引進使原住民的失業率更受衝擊。（四）專業技能有待增進；（五）部落工作受限，不易開拓就業機會；（六）拓展事業資金不足〔原行政院原住民族委員會 2003，頁 1〕。由此顯示，雖然已有〈工作保障法〉保障原住民族就業，但在原漢族群社經結構落差不斷加劇的情況下，台灣原住民族在生存條件與發展機會上，始終處於不利的弱勢地位。

至於原住民立委所提修訂案裡，都有提第 8 條修訂草案，原民會則無此修訂草案。原住民立委主要是為原條文規定「原住民合作社自該法施行之日起 6 年內免徵所得稅及營業稅」之期限解套。認為原住民族合作社（以下簡稱合作社）暨非營利事業，營收也不高；考量原住民族經濟薄弱，就業機會減少，開創就業困難等因素；合作社經營團隊仍有待扶助，來促進就業，增加原住民就業機會，減緩失業問題。對此條文之考量幾乎不分黨派原住民立委都表示贊同，惟財政部賦稅署<sup>209</sup>堅持如此將擴大合作社免稅之範圍，不僅衝擊稅制之公平及完整，即將按照其他合作社的要求援引此比照辦理問題；如對特定團體予以免徵所得稅，不但對租稅公平有不良影響，也將造成各產業之間不公平競爭〔立法院公報 2006，頁 493〕。即便原住民立委疾呼一旦開始徵收營業稅，合作社低階技術勞動者將會造成很大的衝擊，所得利益又不高，且營運相當困難等，希冀能再給予免稅的措施之建議，仍未能取得財政部所採納。

而此修訂條文之戰線延燒至 2009 年以孔文吉主提者再次提案，根據合作社主管機關內政部的資料顯示，施行合作社徵稅後，原本有 237 家合作社，已減少一半，剩 110 家在運作〔立法院公報 2009，頁 322〕，證實了原住民立委這幾年的隱憂。然經由陳瑩、黃昭順、簡東明、高金素梅及楊仁福等陸續攻防，也有部分平地立委，如高建智及余天都提出此免徵稅修訂案，是否對一般民眾公平問題。顯示，原住民立委和行政院，乃至於平地立委，對此修訂提案未達成共識。雖然保留送黨團協商，但最終仍未果。

<sup>209</sup> 當時（2007 年）是由財政部賦稅署吳自心組長受邀列席備詢。2009 年則由財政部賦稅署許春安副署長列席備詢。

整體來看，自〈工作保障法〉施行以來，原住民族嚴重失業問題已漸有改善，顯見〈工作保障法〉對原住民就業具有相當助益〔立法院議案關係文書 2006，頁 21〕。**楊仁福**提出該法部分條文修訂案時也提到，除了有效輔導原住民就業之外，公部門進用原住民人數也已提高，原住民族更是積極組成團體共同爭取工作，並努力創造同的就業機會，均顯示該法確有促進原住民就業之成效〔立法院議案關係文書 2006，頁 21〕。時任原民會主委**瓦歷斯貝林**也在立院答詢時提到，〈工作保障法〉至今，已經進用了約 6 千多位原住民，對整個原住民族的就業是有幫助的。有了法律規範的公部門方面，包括林管處在內的 5 個職類都有在調整，進用原住民。私部門方面，得標廠商在履約期間確實也進用了原住民〔立法院公報 2007，頁 497〕。根據原民會在立法院的報告指出，截至 2009 年，原住民地區各級公立學校及機關應該進用 1,136 人，實際上已經依法進用 7,177 人；非原住民地區應該進用 674 人，實際進用 6,494 人〔立法院公報 2009，頁 327〕。顯示近十年期間，由於〈工作保障法〉使得原住民就業有一定程度的進展。

不過，進一步檢視原住民族失業率，整體確實有逐年降低的趨勢，惟之失業率仍較一般國民失業率為高，請參見下表：

表 3-5 原住民失業率與全體失業率之比較

年	原住民失業率%	全體失業率%
1996	5.66	2.60
1999	7.55	2.84
2001	9.24	3.89
2002	8.37	5.02
2003	10.33	4.98
2004	5.76	4.41
2005	4.27	3.86
2006	4.36	3.81
2007	4.62	3.83
2008	7.92	5.03
2009	8.69	6.04
2010	5.90	4.67
2011	5.32	4.18
2013	4.95	4.14

資料來源：行政院原住民族委員會《98 年第 3 季台灣原住民就業狀況調查報告》；黃樹民 章英華主編《台灣原住民族政策變遷與社會發展》台北：中央研究院民族研究所（2010）。

根據上表顯示，1999-2003 年期間的失業率偏高；2005-2006 年稍微趨緩，

2009 年再度攀升；2010-2013 年也漸趨緩和。原住民失業率普遍高於一般民眾的情況始終未改變，但差距有逐漸拉近的現象。原住民失業率大多為同期全國失業率的 2-3 倍，其上下振幅基本上要較一般民眾之失業率劇烈，且本質上有隨全國失業率之攀升而呈更趨惡化之勢〔盧政春 2003，頁 1〕。

根據 2003-2008 年原住民勞動參與率平均約佔 63.26% 左右，相較於一般國民勞參率高。2008 年 12 月之勞動力參與率為 61.54%，一般民眾於同期之勞動參與率為 58.2%〔行政院原住民族委員會 2008，頁 44〕。

再看 2008 年原住民族有酬工作收入概況〔行政院原住民族委員會 2008，頁 85；行政院主計處 2008〕，請參見下表：

表 3-6 (2008) 有酬之原住民與一般民眾每月收入比較表

單位：%

項目別	原住民	一般民眾
未滿 2 萬元	42.32	11.62
2 萬元～未滿 3 萬元	32.32	28.64
3 萬元～未滿 4 萬元	15.81	26.68
4 萬元～未滿 5 萬元	5.32	14.23
5 萬元～未滿 6 萬元	2.54	8.36
6 萬元～未滿 7 萬元	1.01	4.48
7 萬元以上	0.67	5.99
平均每人每月收入 (元)	23,761	36,357
	$36,357/23,761 = 1.53$ 倍	

資料來源：行政院原住民族委員會「台灣原住民經濟狀況調查」(2008)；行政院主計處(2008)。

原住民有酬每月收入，多集中在「未滿 2 萬元」，約佔 42.32%；而在一般國民方面卻只有 11.62%。顯示原住民收入普遍低落。有酬每月收入越高，不論原住民或一般民眾，所佔人數也越少，但兩者差距仍大。整體而言，有酬之原住民與一般民眾每月收入的差距約 1.53 倍。顯示原住民收入相當低落，導致影響其生活經濟。同時提供原住民族生計的困境直接並持續影響原住民族其他各項發展。

國民所得方面，2006 年原住民家庭年平均收入 50 萬 9,712 元，雖較往年有成長，但與一般家庭之平均收入 109 萬 9,739 元，差距一倍以上。整體來看，其根本問題或許在於原住民技能水準長期未能提升、教育程度也普遍低落及就業訊息掌握及推介服務等也都需待加強有很大關係。

### 三、監察院提糾正案：原住民失業率

由於失業率高低起伏劇烈，監察院在 2000-2010 年期間，二度針對原民會等機關推動原住民族就業政策提出糾正案，計有 4 案。第 1 案「2009 年 9 月原住民失業率高達 8.69%，較全國一般民眾同期失業率高；又原住民教育程度又較一般民眾低，從事工作亦多以低技術性或體力性工作為主，難以因應產經情勢變遷，提升其就業能力，致原住民失業問題嚴重，原民會亟應檢討改進」；第 2 案「原民會對短期、中期、長期促進原住民就業對策、具體方案或措施，事前未審慎考量相關對策之一貫性及延續性，致未能有效促進原住民就業；復該會未妥善運用原住民族就業基金，影響計畫執行成效，均有不當」；第 3 案「原民會 2005 年至 2007 年執行「促進原住民就業方案」後，經建會提出多項評估意見，惟該會未積極檢討，2008 及 2009 年原住民失業率再度攀升，應予檢討改進。」；第 4 案「原住民族工作權保障法 2001 年公布後，原民會遲至 2005 年始規劃辦理原住民人力資料庫建置計畫，作業延宕，且耗費鉅資建置之資料庫系統，於計畫中斷後即長期閒置；復上開資料庫建置系統未臻周全，影響調查資料之正確及完整性，均有違失」〔監察院 2010，頁 1-24〕。

換言之，雖有法律及配套政策計畫與挹注龐大經費，試圖努力提升原住民族就業，但仍以「執行不力」、「怠忽職守」、「均有違失」等，爰依監察法第 24 條提案糾正主管機關原民會及相關政策的主管機關。然就所知，行政院團隊對原住民就業機制建立過程，也存在著不同調的情況，原民會自嘲如小行政院的業務之龐雜，卻仍亦忍受如主計處等機關的數次拒絕。

根據監察院糾正案來瞭解原民會為何無法即時掌握原住民族就業統計問題之困境，固然原民會內部行政效率長期為人所詬病，自有其檢討之處，但其困境有許多部分在於業務量的雜與龐大有關，例如「原民會迄無專責單位辦理本項調查統計工作，鑑於組織編制、預算、人力均不足情況」。點出了原民會業務不堪負荷的現實問題。雖然「原民會曾於各項會議場合，均提案請本院主計處於每月辦理全國性公務調查『台灣人力狀況調查』案時，併予協助增註調查原住民身份相關之統計事項」；「提請行政院主計處盡力協助辦理原住民相關調查統計事項之建議案，惟未獲主計處接受。」。而統整全國各項統計的主計處竟然表示「台灣原住民母體檔太小且本就涵蓋於全國人口之母體中，難以單獨辦理原住民之相關調查統計」〔監察院 2010〕。

問題明顯並不是做不到，對其專業而言，也只是技術層面的問題，竟排除原住民族相關統計，顯示，只視原住民族為一般人民，無視為具特殊性民族來看待，同樣邏輯，原住民族政策也並不被視為國家政策的重要事項處理，以致原民會至今仍只能聲稱將會「繼續爭取成立統計調查之專責單位，於尚未有專責單位前，

將繼續協調其他機關協助辦理或委外辦理原住民相關調查報告。」〔監察院 2010〕。

在面對原住民族各種結構性就業問題，雖然挹注不少經費，似有無法突破的困境。經建會曾建議原民會，後續重點方向以「開創原鄉產業、強化原住民就業技能」為主。原民會在開創原鄉產業方面，辦理「推動重點部落永續發展計畫」、「原住民族部落產業發展計畫」、「原住民族綜合發展基金 4 年計畫」等中長期相關計畫，另規劃「原住民部落山林守護 4 年（2008-2011）實施計畫」，請原民會與相關部會落實配合推動上述計畫。審計部表示，「原住民部落永續發展計畫——重點部落」（2006-2008）計畫總經費 7 億 3,501 萬元，截至 2008 年底，累計編列預算數 4 億 3,672 萬餘元，執行數 4 億 327 萬餘元。

雖然整體成果不盡如人意，審計部查核結果也多有所檢討之處，但至少在原住民族經濟政策上，已有回歸原鄉部落發展的思維。正如持續推動「促進原住民就業方案（2009-2012）」，以「開創原住民族地區產業、強化原住民就業技能」為主軸，鼓勵原住民參與職業訓練，提升就業技能，加強求職、求才資料之正確性與便利性，強化推介功能，廣拓就業機會，創造原住民長期就業機會；持續配合〈工作權保障法部分條文修正草案〉，結合各部會積極發展原住民人力資源，創造更多更佳符合原住民的就業機會。〔行政院原住民族委員會 2012，頁 2〕。

原住民族因貧窮而較難追求高教育機會，導致社會競爭能力弱，無經常性收入及所得未滿一萬元者，合計高達 49.7%，這表示大多數原住民若非生活在貧窮線以下，就是生活在貧窮邊緣〔盧政春 2003，頁 2〕。來到都會區選擇職業必然也會受到限制，多以低階及勞動性工作為主。長期以來，不論是基本生存條件，抑或發展機會，始終處於結構面與實質面雙重不利的弱勢地位，這些劣勢情形主要反應在就業競爭及平均所得，使得原漢社經結構落差持續擴大。

原民會成立之前，原住民就業/失業率一直以來都不受政府的重視，即使有相關措施也多以原住民族保留地等土地政策為主軸，鮮少就原住民族社會整體變遷主動思考因應的相關政策，而待原住民族人口大量遷徙都會區尋求工作，才真正凸顯原住民族生計困境相當嚴重。由於原民會成立之後，對於原住民就業失業統計未能定期蒐整資料及辦理原住民參加各職類技術士技能檢定，欠缺監督查核機制與防弊措施，致生弊端，均有不當〔監察院公報 2003，頁 1〕之情形。而遭到監察員的糾正。

## 第二節 原鄉回流的契機

自 2001 年〈工作權保障法部分條文修正草案〉以來，乃至於「促進原住民就業方案（2009-2012）」、「開創原住民族地區產業」等，無不是為因應原住民族

社會變遷所帶來的各種困境，也正是重新思考原住民族核心價值的契機，讓原住民族可以回流原鄉部落重新在屬於自己的土地上紮根。

從國家或政府政策為提振原住民族原鄉產業來看，原鄉公務體系最具示範作用，即成為原住民族人力資源重新分配的場域；也期能帶動民間機關雇用原住民人力。由政府公務體系率先提供原住民就業機會，這是吸引都市原住民人力回流原鄉的重要基礎，原鄉部落也才能得以復甦起來的機會。

## 一、原住民族公務人員的進用

考試院於民國 1995 年 12 月訂頒特種考試原住民行政暨技術人員考試規則，以便遴用優秀人才參與政府部門服務。根據 2011 年底全國原住民任公務員（不含教師），總計有 6,509 人〔銓敘部 2011〕。請見下表：

表 3-7 (2011) 年底 全國原住民任公務員概況

總計	政務人員	民選機關首長	簡薦委任(派)	警察人員	分類職位人員	資位人員	金融人員	醫事人員
6509	14	27	2,823	3,082	16	338	24	185
%	0.2	0.4	43.3	47.3	0.2	5.1	0.36	2.8

資料來源：銓敘部「銓敘統計-特殊族群地區之統計-全國原住民族任公務人員按縣市別及教育程度分」(2011)。http://www.mocs.gov.tw/pages/law\_list.aspx?Node=449&Index=4 (2014/2/1)。

從上表瞭解，2011 年底原住民族任公務人員為 6,509 人，占全國原住民族 51 萬 9,984 人之 1.25%；男性 4,656 人；女性 1,853 人，平均年齡 42.28 歲。占全國公務人員人數<sup>210</sup>之 1.90%。顯示原住民在國家公務體系佔極低比率，可說是相當低。按教育程度區分，大學以上者占 24.49%；專科占 36.96%；高中、高職以下者占 38.55%，隨高等教育之普及，專科以上程度者較 93 年底增加 1,509 人（成長 60.58%）〔銓敘部 2011 頁 10〕。

又其中多為「警察人員」有 3,082 人（47.3%），幾乎佔全數原住民族公務員的一半；其次是「簡薦委任（派）」，有 2,823（43.3%）；再者為「資位人員」，有 338 人（5.1%）。其他都不及 3%。由此顯示，前二者已經佔 9 成之多，且多屬基層公務員。由此顯示原住民族公務員在基層執行層級，在整體國家公務體系參與位階也極為有限。

<sup>210</sup> 2011 年底全國公務員為 343,323 人。

進一步比較各族任公務人員之概況，以瞭解各族在公務體系的基本狀況。請參見下圖：

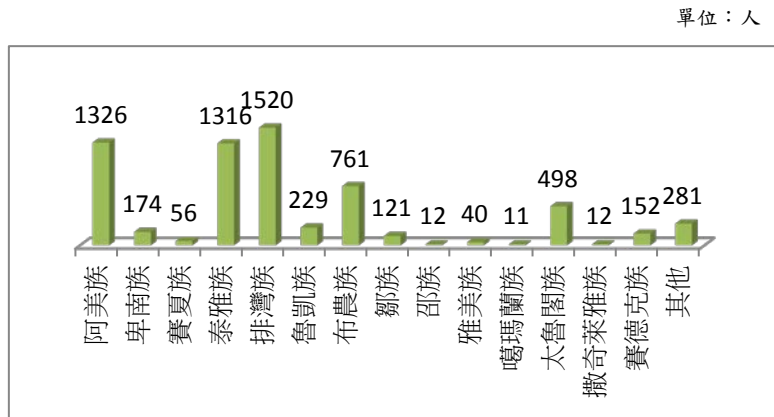


圖 3-3 (2011) 原住民族各族別任公務人員統計

資料來源：銓敘部「銓敘統計-特殊族群地區之統計-全國原住民族任公務人員按縣市別及教育程度分」(2011)。http://www.mocs.gov.tw/pages/law\_list.aspx?Node=449&Index=4 (2014/2/1)。

根據上圖，比較各族別，以排灣族最多，約佔總原住民公務人員人數的 23.3%；其次是阿美族，約佔總原住民公務人員人數的 20.3%；再者為是泰雅族，約佔總原住民公務人員人數的 20.2%。以上三族合計佔 63.94%〔銓敘部 2011 頁 10〕。

布農族約佔 11.6%；太魯閣族 7.6%；魯凱族約佔 3.5%；卑南族約佔 2.6%；賽德克族約佔 2.3%；鄒族約佔 1.8%。其他族則不及 1%。綜觀之，某種程度來說，大致與各族人口數多寡有關係。惟排灣族可以說特別突出，其民族人口數比阿美族人口少許多，且與泰雅族人口差距不多，都卻能在公務體系露出頭角。

若要進一步分析原住民公務員在原住民族地區及非原住民族地區進用情形，我們參考原民會歷次(2009-2013)公告之進用統計數字來瞭解概況，請參見下表：

表 3-8 (2009-2013) 政府機關(構)進用原住民公務員統計

單位：人次/月平均

年	非原住民族地區	原住民族地區	合計
2009 上半年	2,706	3,295	6,001
2010 下半年	3,094	3,552	6,646
2012 上半年	3,519	3,458	6,977
2013	3,439	3,134	6573

資料來源：銓敘部「統計年報-提要分析」(2009-2013)  
http://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=846&Page=2402&Index=4 (2014/2/1)。



由上表顯示，政府機關（構）進用原住民公務員有逐年增加的趨勢。以 2012 年進用人次最多；其次是 2010 年，再者為 2013 年。顯示發揮了〈工作權保障法〉相關規定的法律效用。整體上讓原住民公務員充分在公務體系服務，穩定其工作權及其生計。

分別看兩個「非原住民族地區」與「原住民族地區」進用情況，「非原住民族地區」2009-2012 年明顯逐年增加趨勢，到了 2013 年比前一年少 80 人次。整體來看減少幅度小。「原住民族地區」2009-2012 年也是明顯逐年增加趨勢，到了 2013 年比前一年少 324 人次，減少幅度比前者大。整體比較兩個區塊，大致上進用情形差距不大，原住民族地區進用稍微多進用 170 人次。由此顯示，在「非原住民族地區」與「原住民族地區」的原住民族公務員進用人次已經不分軒輊了，此正提示著原住民族有一半人次不在原鄉的情況。

比較「非原住民族地區」與「原住民族地區」進用情況，2009-2010「原住民族地區」進用原住民公務員人次，都比「非原住民族地區」進用人次多，二年平均多進用 523 人次。至 2012-2013 年，「非原住民族地區」進用原住民公務員人數，也比「原住民族地區」進用人次多，尤其 2013 年多進用 305 人次。整體來說，不論在「非原住民族地區」與「原住民族地區」皆充分進用原住民族公務員之情形。

由上述可見，原住民族地區或原鄉至少可以保障原住民族公務員的工作權。根據銓敘部調查原住民公務員平均年齡 42.28 歲來看，可以推估至少有 5,000 戶以上家庭，這對於穩定原住民族生計有極深遠的影響。

然而，對於不具公務員資格的原住民族就業，則要依賴〈工作權保障法〉第 5 條規定「進用原住民三分之一」，這對於提升原住民族就業，安定原住民族生計；以及原住民人力回流原鄉部落有極積極的作用，也可緩和流浪都會區的困境。由此我們關心的是，目前政府機關（構）進用原住民人員的情況，來掌握原住民在公務機關就業的基本情況。

## 二、原住民族教師

教育是社會現代化的一個必須條件，也是人們改變傳統價值，獲取知識與技能適應現代工業都市生活的一個有效來源〔謝高橋 1991，頁 85〕。當代原住民族社會整合，納入教育體制之後，個人的生命歷程便添上「受教育」的訓練，不僅必須，同時是攸關個人謀生技能與社會地位、影響家族的聲譽的必須〔林修澈 1998，頁 301〕。

尤其透過國家力量以教育途徑來加強其政權統治的穩固性，改善其整體社會人力的素質，增進其經濟發展。教育的擴張對於促進社會流動、減低經濟分配不均的功能，也頗受重視。從人力資本理論（human capital theory）與現代化理論（modernization theory）最能展現教育對國家發展的功能。前者理論提出教育投資收益不但會呈現在國家總體層面（促進生產力提高而推動經濟成長），更會反映在個人的個體層面（有利職業選擇而增加個人收入）；後者理論則認為學校教育是促進使個人現代化最重要條件，而個人現代化又會造成社會現代化的動力〔羊憶容 1991，頁 133〕。因此，教育本身就是一種發展的指標。

國家介入教育，並且透過教育這個工具來凝聚國民共識，鞏固國家的合法性，這點從國家的角度是無庸置疑的。Ramirez and Boli-Bennett 認為，「教育既是權利又是義務」的事實，正奠基於國家作為社會發展的中心組織與以個人權利和價值兩種意識型態的交集，是公民權（citizenship）的觀念成為國家與人民的交集點，而教育正是同時塑造公民與保障公民權的工具。所以，教育一方面正開啟個人的潛能，一方面把個人容為社會的一分子〔羊憶容 1998，頁 137〕。

雖然原住民族歷經數次不同政權統治，但要自日治時期的統轄最全面與最徹底，全面改變原住民族傳統生活。接受教育，就是原住民族現代性的開始。台灣總督府對台灣「新附民」實施者係以教育機會均等主義為中心的政策，也就是說，台灣「同化」教育不分男女、階級、人種，不論山間僻地、都市或離島，全面性地實施〔陳培豐 2006，頁 24〕。整體而言，從日治時期的蕃人教育至民國時期的山地教育政策目的，一方面為開發山地經濟發展，另一方面則教育原住民成為國家的順民與現代國民，拉近與主體民族之間的差距。教育也是最能見其社會流動與鑲嵌於主流社會的關鍵；也是連結原住民個人與主流社會的紐帶。

近代西方社會菁英階層變遷最顯著的特徵乃是教育背景日益重要，受過高等教育成為政經領導階層普遍具有的條件。在傳統中國，教育成就與領導階層之間早已存在極其密切的關係。教育則是上生流動適當的途徑〔吳文星 2009，頁 83-84〕。

原住民族教師（以下簡稱原師）的養成，自小就是學校課業或才藝表現相當優異的學生，乃至才可以保送或考取師範教育體系，成為當今擔當原住民族教育者角色。回顧早期原師養成相關措施，雖然日治時期已有蕃人教師的培養，1940-1944 年期間，平均每年有 3 位學生進入「師範學校」接受師資養成教育。至民國時期 1950-1967 年期間，有關「保送升學各中等學校山地學生獎學金名額及分配」，師範學校包括台北、台中、台東、花蓮，以及屏東等師範學校一年制補習班，主要於 1950-1953 年期間密集保送原住民學生，當時就有 535 人就讀，以期畢業後能夠派往原籍鄉村服務。

原師指依原住民身份法具原住民族籍且擔任正式教師或代理教職，為原住民族教育師資者。為減少山地及離島鄉（村）國民小學師資缺乏之困難，並提高該地區國民教育水準，旋於 1980 年制訂「臺灣省師範師專畢業生免試保送升學師大院校遴選標準」，緩解山地鄉與離島鄉村師資缺乏問題，因而設置保送省立師範學院，包括台北、新竹、台中、嘉義、台南、屏東、花蓮，以及台東等 8 所。

隨著「原住民族師資培育」政策的持續推動下，根據行政院原民會原住民族教育統計資料顯示，近十年原師的消長，請參見下圖：

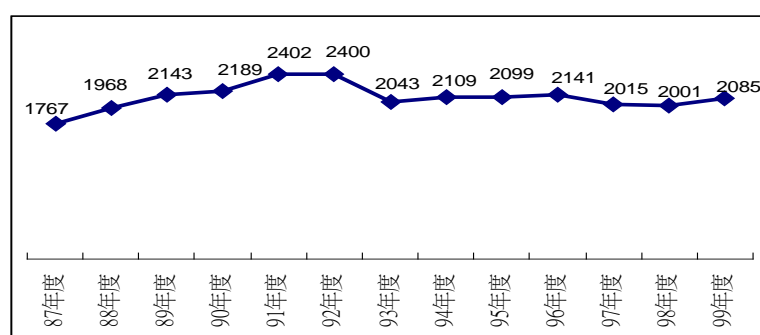


圖 3-4 (87-99 學年度) 原住民族教師人數趨勢圖

資料來源：行政院原住民族委員會《原住民族教育調查統計報告》(87-99 學年度)。

由 87 學年度的 1,767 人，至 91 學年度的 2,402 人數最多；自此，幾乎每年有逐步下降的趨勢，至 100 學年度降至 2,018 人。至 99 學年度原師人數為 2,085 人。各級學校原師的人數請參見下表：

表 3-9 (99 年度) 各級原師人數統計

總計	大學	學院	專科	高中	高職	國中	國小
2,085	66	16	1	147	73	392	1,390
%	3.17	0.77	0.05	7.05	3.5	18.8	66.67

資料來源：行政院原住民族委員會《99 學年度原住民族教育調查統計報告》。

其中有 1,929 人是在公立學校，佔總原師數的 92.5%；私立學校任教只有 156 人，佔總原師數的 7.4%。以此推估，原師人數回原鄉任教是綽綽有餘的。若就分佈縣市來看，以台東縣最多，有 341 人；其次是花蓮縣，有 335 人；再者為屏東縣，有 250 人。以下依多寡為新北市有 171 人，南投縣有 157 人，桃園縣有 127 人，高雄縣有 120 人，宜蘭縣 116 人，台中縣 102 人，台北市 100 人等。

根據 2011 年原住民族教育統計資料，從族別來看，以瞭解原住民族原師

的人數及其所佔的比率，請參見下圖：

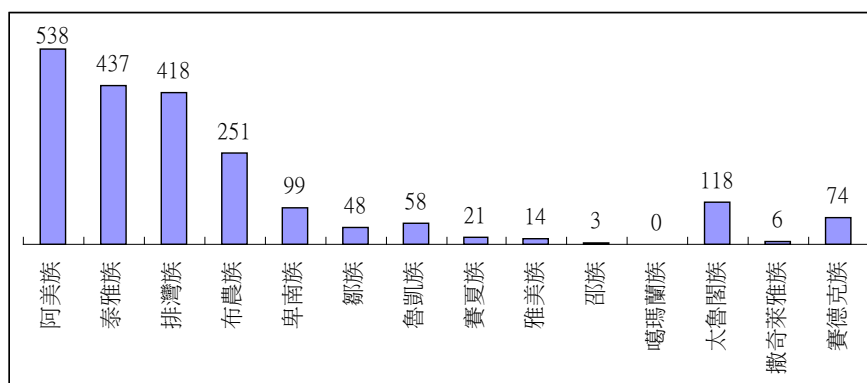


圖 3-5 原住民各族教師人數

資料來源：行政院原住民族委員會《99 學年度原住民族教育調查統計報告》。

約佔總數 20% 以上的族別依序為阿美族 (26%)、泰雅族 (21%) 及排灣族 (20%)；約佔總數 10% 的族別有布農族 (12%)；約佔總數在 10% 以下的族別，有太魯閣族 (6%)、賽德克族 (4%)、魯凱族 (2%) 及鄒族 (2%)；約佔總數 1% 以下的族別，有賽夏族 (1%)、雅美族 (1%)、邵族 (0.1%)，以及撒奇萊雅族 (0.2%)。掛零的族別是噶瑪蘭族。由此顯示，原師的多寡與其該民族人口數多寡成正比。比較特別的是至 2011 年還沒有噶瑪蘭族的原師。

再從性別來看，大致呈現女性多於男性的情況。總數 2,085 人，男性有 974 人，約佔總數的 46.7%；女性有 1,111 人，約佔總數的 53.3%。再分別看各級學校原師的性別分佈，請參見下表：

表 3-10 各級學校原師的性別分佈表

各級學校	總數	男性		女性	
		人數	百分比	人數	百分比
總計	2,085	974	46.7%	1,111	53.3%
大學	66	48	72.7%	18	27.3%
院校	16	8	50%	8	50%
專科	1	0	-	1	-
高中	147	84	57.1%	63	42.9%
高職	73	38	52.1%	35	47.9%
國中	392	204	52%	188	48%
國小	1,390	592	42.6%	798	57.4%

資料來源：行政院原住民族委員會《99 學年度原住民族教育調查統計報告》。

進一步說明，女性佔較多的只有在國小方面；而除了院校各佔一半之外或專

科原師分佈極低的情況之外，其他包括高中、高職及國中的原師實際上都是以男性為多；尤其在大學方面的原師男女性別人數與比率相差甚大，可以說也是男性多於女性。因此，整體來看女性原師的優勢只有在小學；其他各級學校則仍以男性為多。

自 1980 至 2013 年，國家培育原師也已有將近 30 多年之久，期間最大的變化是過去培育的原師都可以保障其回到原鄉服務任教，由於台灣整體師資體系已供大於需的境地，師範體系培養的師資再無保障就業的機制，因此無一倖免的，淪為流浪教師的窘境。近年台灣流浪師資的問題，也直間接壓縮並影響原師人數持續遞減現象。

而此趨勢，也讓原鄉部落或原住民族地區的教師有重新檢討的機會，原住民族立委體認到原師無法回原鄉任教而流浪的嚴重性，2013 年由孔文吉、鄭天財、林正二等 34 人的提案（同連署的原住民族立委還有簡東明和廖國棟）修訂〈原教法〉第 25 條，便可知原師遞減問題的嚴重性。該提案明示：「鑑於原住民中、小學、原住民教育班及原住民重點學校籍教師專任師資與代理（課）教師比例偏低，以代理（課）教師流動率偏高，嚴重影響原住民學生受教權」，提案修訂〈原教法〉第 25 條，明訂「原住民族中、小學、原住民教育班及原住民重點學校之代理（課）教師，應進用原住民及修畢師資職前教育課程與考取教師證之原住民師資，位於原住民地區其比例不得少於三分之一；專任教師甄選，應優先聘任原住民籍教師，位於原住民地區其比例不得少於三分之一；學校主任、校長應優先遴選原住民籍中已具有校長資格者擔任」等之內容。設法也透過修法保障長期流浪在外的原住民族教師，提供回流原鄉的機會。

依據「中華民國師資培育統計年報」2011 年原住民籍教師修畢師資職前教育課程人數為 148 位，依〈師資培育法〉且核發證書人數為 2,927 人等數字來看，原師應為逐年穩定成長，代理與代課師資來源人數充足的事實（立法院關係文書 2012，頁 23）。顯示，當今原師處境相較於早期已無過去教職「穩定」、「保障」等之優勢。對上述主張由原師回原住民族地區任教主要基於認同或肯認觀點，最能掌握當地民族性與文化，進而可以在教學過程產生認同感，對於原教有深遠的影響及意義。這也是為原住民族學生受教權及原師工作權爭取最大的權益。

以 99 年度原住民族教育統計資料顯示，原住民族重點學校國中國小校長、合格教師、代理代課老師的人數，比較原住民與非原住民人數及其比率，請參見下表：

表 3-11 (99 年度) 原住民族重點學校

國中國小校長、合格教師、代理代課老師的人數統計

類別	校長			合格教師			代理代課老師		
	計	非原住民	原住民	計	非原住民	原住民	計	非原住民	原住民
國中	63	48	15	1,960	1,812	148	304	276	28
	%	76.19	23.81	%	92.45	7.55	%	90.79	9.21
國小	251	141	110	3840	3052	788	613	560	53
	%	56.18	43.82	%	79.48	20.52	%	91.35	8.65

資料來源：行政院原住民族委員會《99 學年度原住民族教育調查統計報告》。

由此顯示，原住民族重點學校國中原住民校長、合格教師，甚至是代理代課老師，除了校長佔 2 成，合格教師及代理代課之原師竟只有 1 成不到。換言之，幾乎 9 成以上是非原住民合格教師及代理代課老師。

原住民族重點學校國小原住民校長、合格教師，甚至是代理代課老師，雖然校長將近佔一半比率，但仍比非原住民校長少。合格教師差距也相當大，幾乎是 8 比 2 的情況；代理代課老師幾乎只佔不到 1 成。這也就是長期以來導致流浪原師的主要原因。

然而〈原教法〉第 25 條經修訂後，保障原住民師資進用，特別是為位於原住民地區的原師比率，不得少於三分之一；專任教師甄選，應優先聘任原住民籍教師，位於原住民地區其比例不得少於三分之一；學校主任、校長應優先遴選原住民籍中已具有校長資格者擔任等之規定。

近 10 年以來，隨著原住民族教育改革進程，原師的角色也被賦予更多民族發展的使命。依據 1998 年通過的〈原教法〉，開始推展民族教育；為立基於原住民族語及文化傳承，修訂〈原住民學生升學優待辦法〉增訂加考族語，始可升學加分之規定，並於 2007 年開始實施族語考試制度；以及 2001 年起「本土語言」課程，正式納入學校課程等政策。無一不是為原住民族發展與存續而制訂的民族教育政策。然而於教學第一線的原師，自然備受期待。

自民族教育實施開始，族語及文化教學正式進入教育體制內，現職原師必然會成為民族發展相對倚重的角色，原師應相對負起原住民族發展的重責，不致枉費諸多為原師爭取資源及師資權益之努力。原師也是最能透過本民族身份在教學過程展現與影響原住民族學生認同的典範，讓多元文化教育理念實踐在原住民族教育。

修訂〈原教法〉25 條之精神，正與〈工作權保障法〉第 5 條規定「進用原住民三分之一」一樣，以法保障在原住民族地區原師的任用比率，以提供原師回流原鄉部落任教的機會。

### 三、公務體系的就業機會

#### (一) 雇用約僱五類人員

原民會依據行政院函 2002 年 4 月 16 日院台疆字第 0910017300 號函辦理。主旨為落實「原住民族工作權保障法」有關「原住民地區」條文規定，前擬具台北縣烏來鄉等 30 個山地鄉及新竹縣關西鎮等 25 個平地鄉（鎮、市）合計 55 個鄉（鎮、市）為「原住民地區」之具體範圍一案，業奉行政院同意照辦，請查照並轉知所屬機關、學校及事業機構依法落實執行。原住民地區之各級政府機關、公立學校及公營事業機構，進用需具公務員任用資格者，其進用原住民人數應不得低於現有員額之百分之二，並應於本法施行後三年內完成。但現有員額未達比例者，俟非原住民公務人員出缺後，再行進用【行政院；原民會 2002】。換言之，為提升原住民就業率，公務體系率先執行，帶動非原住民族地區及民間機構提供原住民就業機會。

以往前述原鄉轄內公務體系，包括鄉公所、林務林業單位、衛生所、戶政所、公立學校、衛生所、郵局、電信局及台電等機關，幾乎都是任用平地人，當地原住民族人極少。而自從〈工作權保障法〉通過後，其中第 5 條規定：「原住民地區之各級政府機關、公立學校及公營事業機構，其僱用下列人員之總額，應有三分之一以上為原住民」<sup>211</sup>之後，則才有明顯的改變，顯示此法確實改善了原住民族地區公務體系任用原住民的情況。根據原民會近年統計資料，來掌握政府機關雇用原住民人數的概況，請參見下表：

<sup>211</sup> 明訂約僱人員、駐衛警察、技工駕駛、工友、清潔工、收費管理員、其他不須具公務人員任用資格之非技術性工級職務。

表 3-12 (2009-2013) 政府機關 (構) 僱用約僱五類人員統計

單位：人次/月平均

年	非原住民族地區	原住民族地區	合計
2009 上半年	-	2,268	2,268
2010 下半年	-	2,285	2,285
2012 上半年	2,427	2,150	4,577
2013	2,471	1,897	4368

資料來源：行政院原住民族委員會「原住民族工作權保障法專區-行政院暨所屬機關(構)學校進用原住民情形彙總表-具公務人員資格」(2009-2013)。

根據上表顯示，近年政府機關僱用原住民人次來看，分為兩區塊，首先看「非原住民族地區」，2009-2010 年並無僱用約僱五類人員，2012-2013 才有僱用，雖然增加幅度極少，但有增加。「原住民族地區」自 2009 年起就有僱用約僱五類人員，但僱用人次有逐年下降的趨勢。整體而言，原住民族地區僱用人次比非原住民族地區多。

由於僅有 2013 年有增列「應進用人數」，因此，「非原住民族地區」應進用人數為 631 人，實際進用 2,471 人；「原住民族地區」應進用 897 人，實際進用 1,897 人。由此來看，平均進用人數都已經超過 3 倍之多。

以年來看，2009 年佔政府進用全部原住民人次 21.5%；2010 年佔政府進用全部原住民人次 20.1%；2012 年有成長，佔政府進用全部原住民人次 39.6%；2013 年維持在 39.6%。整體而言，逐年增加的趨勢。

## (二) 林業單位與守護山林

原鄉林務及農業單位等也都是可提供原住民就業的機關或單位。以農委會林務局在新竹、東勢、南投、嘉義、屏東、羅東、花蓮及台東等 8 個林區管理處，其各林業處又設有數個工作站，需要不少的巡山員（林務職稱為技術士），推動林業工作，80 年代中期開始開放在地原住民就業的公務機關。從其考試資格來說，平地人報考條件要高中畢業，而原住民身份者國中畢業即可。不僅能提供在地就業機會，更能符合原住民族特性及其對大自然環境的瞭解，極適合原住民青年的投入。



林務局依監察院 2000 年 12 月致行政院函指示，為做好巡山保林之工作俾利林區業務之推展，允應依森林法第 32 條規定，妥為規劃森林警察之設置或採更積極作法以為代替；並於 2004 年成立森林警察。森林警察主要任務是協助林區管理處辦理盜伐、濫墾的防止及取締業務；森林火災的消防、火調查；森林犯罪的預防、查緝，以及保護野生動植物與維持森林遊樂區的秩序。不同於以往的巡山員，森林警察是擁有司法警察權、依法可佩槍入山，可提供林務人員及森林保護工作一定的安全保障〔林務局 2004〕。

當時已進用 178 人，在原住民立委的監督下，在 2007 年後必須落實原住民森林警察，佔全隊 80% 的規定。這都是強調借用原住民族特性，協助國家林業永續發展；更重要是也增加並促進原鄉部落在地就業。

林務局於 2013 年提出「國家森林永續經營計畫績效指標及評估基準」，請參見下表：

表 3-13 國家森林永續經營計畫績效指標及評估基準

衡量指標	前期效益總目標 (2009-2012)	實際達成總目 (2009-2012)	2013	2014	2015	2016	本期預估效益
※帶動就業人數			預估效益				
提供就業人數 (人)	12,190	14,431	1,975	2,130	2,370	2,590	9,065
提供原住民人數 (人)	6,278	7,094	1,015	1,075	1,190	1,295	4,575

資料來源：行政院農業委員會〈國家森林永續經營計畫〉(2005)。

由此瞭解，原住民族居住地區多為林務局管轄之國有林班地周圍，林業經營管理及保育，有息息相關。原住民族生活與林業經營管理緊密結合，與原住民族建立伙伴關係，借重族人對山林的瞭解與智慧，共同參與管理經營，生態旅遊及保育等工作，創造原住民更多就業機會。

同樣可與原鄉部落人力結合的政策，即是原民會 2010 年所策訂的「原住民保留地山林守護計畫」，主要延續「莫拉克山林守護計畫」成立山林守護隊。第一年計畫範圍涵蓋花蓮縣卓溪鄉清水農場、台東縣金峰鄉、屏東縣獅子鄉、高雄縣桃源鄉、嘉義縣阿里山鄉、南投縣信義鄉及台中縣和平鄉等 7 鄉，7 隊 127 個團員，經一年完成造林面積約 150 公頃及協助山林巡守、違規案件查復、災區部

落土地監測、部落守望相助、部落環境整理維護等工作。核定之總經費 3,922 萬 5,600 元〔原民會 2010〕。

2011 年計畫擴編為 15 隊，團員 255 人，將台東縣達仁鄉、屏東縣牡丹鄉、來義鄉、三地門鄉及霧台鄉、高雄市那瑪夏區、茂林區、南投縣仁愛鄉等納入計畫實施範圍，山林守護範圍涵蓋 7 縣（市）15 鄉（區）〔原民會 2011〕。強化國土復育及原鄉安全，結合原住民傳統生態知識，參與自然資源共管，2010-2013 年期間，已提供原鄉在地就業 885 人，賦以山林巡守及監測之任務，落實在地保育之理念〔林江義 2013〕。每鄉成立守護隊員 16 人，6 鄉總計 96 人，守護自己家鄉的山林及社區，工作包括，協助鄉公所在公有原住民保留地林業用地上造林、協助原住民保留地山林守護及違規案件查復、協助災區部落土地監測或部落守望相助、部落環境整理維護、社區服務等工作。這也對於在地原住民族人守護自己的山林意義格外深遠。

### （三）醫事人員

原住民族地區衛生所也是原住民就業重要的公務體系裡之一，根據衛生署資歷顯示，政府所培育的醫事人員，主要自 1969 年即實施培育原住民及離島地區醫事人員政策，截至 2010 年已培育 744 位醫事人員。

行政院衛生署實施原住民及離島地區醫事人員養成計畫，主要目的是以公費培育原住民及離島地區在地的青年學子，成為醫事專業的人力資源，科系涵蓋醫學系、牙醫學系、藥學系、醫事技術學系、護理學系、放射技術學系(或醫事技術學系放射組)及營養系等。培育後的醫事人員於訓練期滿後均需返鄉履行服務義務，其年限分別為醫師 7 年、牙醫師 6 年、其他醫事人員 6 年，分別服務於 30 個山地鄉、25 個平地原住民地區以及 18 個離島鄉。

目前台灣平均每萬人口醫師數為 16.37，山地離島地區則只有 8.34，尤其原住民及離島地區幅員廣、交通不便，更需有計畫的逐年培育醫事人力。衛生署根據歷年培育的人力在服務期滿後，仍有 7 成的人願意繼續留在離島及山地部落服務，提供原住民及離島地區民眾良好的在地化醫療照護服務。衛生署已擬定「101 年至 105 年原住民及離島地區醫事人員養成計畫」，延續培育原住民醫事人員，開創山地離島學子能延續山地離島等偏鄉的服務。

根據 100 年底資料顯示，原住民醫事人員僅有 185 人，除了專業醫事培育外，包括主任、護理長等需具備一定條件外，一般大專校院專科護理學校畢業（如長庚等校）所培育的原住民護理人員，幾乎得不到回到原鄉服務的機會。因此，在不具公務員可任用的人力方面，也應全面瞭解原鄉衛生所人力的配置，亦可作為原住民回到原鄉就業的機會。

以往固然也曾發生過畢業後未履行與政府簽署的契約，不在原鄉服務或在原鄉與平地執業被檢舉的案例，但多數培育出來的原住民醫事人員都能凝聚對原鄉部落的疼惜與摯愛之情，真正的回饋鄉里幫助有需求的人。

### 第三節 原鄉部落產業發展

台灣社會自 1950 年代開始，即不斷朝向工業化與都市化邁進。不僅造成社會經濟結構的全面變遷，也引發了鄉村人口不斷往都市集中的現象。無疑的，原住民族也無法倖免台灣社會變遷的脈動，促使原住民族不得不離開原鄉部落來到都會尋找新的生計，形成都市原住民族，且有逐年增加的趨勢；相對的，也造成部落社會的空洞化，新一代原住民族面臨傳統文化的流失及民族認同的危機。

傳統產業式微，所得偏低，導致部落生活環境品質低落；原住民為求生計，不僅人口結構老弱化，也產生了生存失根、生活邊陲化、隔代教養與親職教育需求的社會危機。部落青壯年人口外移，支撐部落活動主要勞動人口減少，流向都市的原住民族多數教育程度普遍低落，僅能從事高勞力、低收入的行業。面對如此險峻的經濟環境，原住民族可從其特有的民族文化及所處的地理位置尋找產業發展的契機〔原民會 2010，頁 1〕。

經建會提出之服務業發展綱領中 12 項旗艦產業中，觀光服務產業被視為 21 世紀的明星產業，有「無煙囪產業」之稱，台灣的原住民族部落多分佈於自然資源豐富地區，本身擁有多元的文化特色，是目前台灣最具備發展人文及生態旅遊潛力的選擇地點，但其涉及地方環境的保護，更涉及文化的保存，原鄉部落發展觀光增加資源環境與民族文化的思考〔原民會 2010，頁 4〕。原住民在產業活動最有價值的資源大部分在於原住民保留地，而原住民保留地位處淺山深山都有，自然資源較為豐富，也頗能符合國內生態休閒及旅遊，因此，在原住民部落由於地理位置及環境因素，生態保育及文化產業是息息相關，也是在部落推動生態保育文化，走向淺度開發深度旅遊是可行方向產業之一〔宜蘭縣政府 2008〕。

原民會於 1998 年即委託馬凱教授針對《活化部落經濟生機—振興原住民經濟及產業發展區域細部規劃》研究，**馬凱**提出具體的解決辦法大致包括，（一）原住民經濟的發展必須以維護與發揚原住民族的傳統文化為其依歸；（二）一切原住民事務規畫都應以原住民族文化為核心；（三）設法以最低程度的市場經濟運作促進原住民族的經濟發展；（四）原住民族應對其居住區域的利用方式保有高度自主權，與主流社會尋求對雙方最適當的平衡點；（五）鞏固加強原有長老或頭目體制之下，建立堅強的部落秩序與規範體系，凝聚部落向心力；（六）提昇民族工藝產品的品質、技術、與產量，建立品牌、區隔市場；（七）積極培訓

原住民族青少年工藝、文化、漁獵、生態解說、行銷、管理等才能，參與上述界面工作，或在觀光區與保育區內提供必要服務等〔馬凱 1999〕。提供日後思考原住民族或部落經濟發展的研究，且為數年後原民會規劃相關計畫的重要參據。

有了這樣的思維，原鄉部落產業發展自然也必須運用既有的民族文化、地理環境等之資源，作為發展原鄉部落產業的基礎，發展具有歷史性、文化性或獨特性之民族經濟產業。並藉由政府政策資源，促進具有原鄉部落特色的產業，提高經營效益及能量，在高度全球化的國際競爭下，發展出具獨特性的原鄉部落產業。希冀透過發展民族經濟產業，增加在地就業機會及提升原住民族社會整體的各項發展，也有機會讓在都會的族人回流到原鄉部落紮根。

## 一、原鄉部落觀光產業

台灣原住民族部落多分布於獨特景觀及自然資源豐富地區，也擁有多元民族文化特色以及具有民族特色的風味料理。具備發展生態及人文旅遊的觀光潛力〔行政院原住民族委員會 2012，頁 84〕。

原鄉部落產業政策主要的幾個面向包括生態、民宿及溫泉等產業。對於原鄉部落既有的條件上推動相關產業，可以促進原住民族經濟發展之外，更是提供原鄉部落活化的契機。換言之，原鄉部落產業，不僅可以帶動都會族人回流的機會，同時也可以重振已空洞化的部落，重新建立部落的生命力。既能發展民族經濟，也能透過此途徑傳承原住民族文化等目的。

原鄉部落產業政策，在 90 年代初才逐步納入政府政策。當時稱作「原住民族文化產業」。係指當地部落的人文、歷史、藝術、手工藝品、自然生態等相關議題，經由部落社區人士活化，讓部落更有生命力，所以會提升部落的生產、生活、生態，還有生命的相關文化，並使原鄉部落確立產業主體性，營造部落經濟成長，提升部落文化之相關產業〔黃煌雄 2004，頁 17〕。納入國家或政府政策，相較於鄰近國家來說，可以說推動的甚晚。

以往政府視原住民族文化產業為婦女生計的一部份，對連結民族特色或獨特性之觀念較為淡薄，諸如省府原民局時期所推動「加強山胞家政推廣教育計畫」（1991-1993）；以及「家政教育計畫」（1994-1998）等。由此瞭解，早期雖然推動原鄉部落產業侷限在婦女家政的範疇，即使進入 90 年代末期也如是，但卻是原住民族文化產業納入公部門政策的開端。

自行政院原民會成立以後，1999 年即推動「輔導傳統工藝產業暨婦女副業生產創業經營計畫」；推動 2 期「輔導原住民經濟及產業發展 4 年實施計畫

(1999-2006)」；以及 2 期「原住民族部落產業發展 3 年實施計畫(2006-2012)」，以期透過發展觀光改善部落經濟。推動部落觀光產業能帶動原住民族地區觀光風潮，活絡原鄉地區的經濟。

在執行「行政院挑戰 2008：國家發展六年計畫——新故鄉社區營造——原住民族新部落運動」，制訂「部落社區產業發展六年計畫」。在推展此計畫的諸項問題評析裡，即已提示有關「原住民族地區觀光產業之發展應與部落環境特色結合」，乃鑑於原鄉部落擁有好山好水及溫泉、瀑布景觀，尤其珍貴樹種、原始林、人工育林、生物多樣性，以及民族文化遺產等發展觀光最寶貴的資源。

並提出除了強調遊憩及維護生態環境之風貌，應也融入原住民族部落生活，以凸顯部落特色。因此，培訓生態旅遊之導覽解說員，打造具有民族特色的生態環境；且結合各族的傳統文化及手工藝品之技能，尤其工藝產業不僅可以解決在地就業，亦可帶來部落多重的商業利益及生機與活力。固然存在著許多先天與後天造成的困境，但此「部落社區產業發展六年計畫」，可以說是奠定日後推展原住民族原鄉部落產業的重要基礎。

原民會至 2000 年仍持續推動「輔導傳統工藝產業暨婦女副業生產創業經營計畫」；至 2001-2003 年，則推動「輔導原住民族工藝產業發展計畫」。由此，發展原鄉部落產業主要有幾個面向，一為推動傳統及部落特色產業；二為輔導部落特色之景觀、遊憩等目標；三為技藝培訓等。

由於原住民族地區有獨特的人文、自然生態及生物多樣性等資源，是發展生態旅遊之重要憑藉，因此在嚴格限制自然平衡(natural balance)的原則下，使部落週邊河川、森林、野生動物等受到重視及保育，加上體驗文化資源推陳出新，可以配合地區重點特色，創拓商機，並輔導原住民族傳統民俗經營、風味美食及原鄉養生藥膳，以吸引遊客，活化部落產業生機與經濟的發展〔原民會 2010，頁 5〕。惟無論原鄉部落文化及自然資源如何豐富，仍需整體包裝行銷，需要國家政府挹注相當經費投入整體環境。

故尋求原住民族地區有發展潛力之觀光資源，並結合部落人文與自然環境特色，提昇部落民俗、餐廳經營管理機制，進行整體包裝與規劃才有助於原住民族部落整體產業發展〔原民會 2010，頁 5〕。原住民族自然豐富的生態、獨特的傳統文化、藝術與原鄉風情，是台灣重要的觀光資產。近來推動原住民族的行程，結合自然風光與原住民族部落傳統文化，發展出獨特的部落遊程，讓遊客尊重並且欣賞原住民族的文化型態與原本的生活樣貌。

相關研究指出，就中近程而言，主管機關有必要超越傳統的就業安全理念、

格局與既有的勞政取向就業促進模式，而植基於兼顧受雇與自雇就業促進之寬廣措施、特定的就業機會保障架構以及原鄉在地產業發展的固本理念之上，以全方位整合性作法，積極地採取以轉換劣勢為優勢之策略，朝充分發揮原鄉區位優勢（發展特殊農業、觀光產業與社會產業）、原住民文化優勢（闡揚原住民族的珍貴文化資產）以及大社會中有利民眾創業謀生之社會優勢。顧及原住民族分享文化與群性之前提下，營建一套促進與連結原鄉與都市原住民就業之發展方案，使原住民能優先於原鄉在地就業，而外移都市者亦能藉由原鄉在地產業的延伸，透過相關就業與原鄉保持密切關聯〔盧政春 2002，頁 93-136〕。

各機關推動「挑戰 2008 新故鄉社區營造」與原住民族產業相關政策，包括交通部觀光局觀光客倍增計畫，「打造台灣為觀光遊憩之島，發展第三外交之戰略」，對原住民族地區發展生態旅遊之規劃及「民宿」事業之開發。經濟部中小企業處推動「地方特色暨社區小企業輔導計畫」，在原住民族地區選擇具有歷史性及獨特性之產業資源。文建會「社區人力資源開發」、「社區打造人才培育」及推行「一鄉鎮一文物館」，對原住民族地區發展具族群特色之文化，有很大的助益。勞委會透過多元就業開發方案，啟動部落產業發展機制，創造部落就業機會及部落生機。內政部在國家公園園區內原住民族部落推行之社區部落環境改善及美化計畫，均可配合本會政策辦理生態系維護，並增加原住民就業機會。

2005 年行政院鑒於健全之社區為台灣社會安定的力量，提出「台灣健康社區六星計畫」方案，以產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環境景觀、環保生態等六大面向作為社區評量指標，同時為促進社區健全多元化發展，針對社區所提出之發展目標及配套需求，整合政府目前相關部會既有資源，分期分階段予以輔導，促其發展。

原民會推動挑戰 2008 新故鄉社區營造「原住民新部落運動」，以打造生態旅遊重鎮為主軸，結合「部落社區產業發展」、「部落新風貌」、「營造學習型部落與社區」等計畫，發揮原住民族群壯大之成效。自 94 年度起計畫名稱變更為「原住民部落永續發展計畫」，包括「部落資源池造產計畫」，即包含部落生態旅遊業、部落民宿餐飲業、部落觀光產業計畫等。近年推動「原住民族部落永續發展計畫」及「原住民族產業經濟發展計畫」等。

### （一）設計旅遊遊程

根據原民會相關資料顯示，原鄉觀光旅遊設計以推廣生態旅遊為重點，自 2002 年起至 2011 年，逐年設計旅遊遊程〔行政院原住民族委員會 2012，頁 86〕。請參見下表：

表 3-14 歷年（2002-2012）原民會設計原鄉觀光旅遊遊程路線

年	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2012	小計
遊程 路線	9	10	16	25	10	13	12	32	127

資料來源：行政院原住民族委員會《行政院原住民族委員會 10 週年施政成果專輯》(2006)；《原動十五 行政院原住民族委員會 15 週年施政成果專刊》(2012)。

原住民族地區部落旅遊路線，最具代表性，廣受好評，可以說自 2008 年「台北國際遊展」開始較具規模，而其特色之一為旅遊路線主要是透過部落組織與旅行業者合作，更能兼具民族多元性與旅遊專業等具深度。我們透過近年較具規模的旅遊路線提供參考，請參見下表：

表 3-15 原民會設計原鄉觀光旅遊遊程路線一覽表

年	遊程路線及活動內容
2008 年台北國際遊展	「泰雅阿凡達」、「泰雅狩獵文化之旅」、「川中島賽德克之歌」、「會呼吸的房子達瓦達旺生態遊」、「歌浪舞動&慕谷慕魚」，以及「奇美部落慢活體驗」等。
2012 台北國際旅展「拜訪部落」	<p><b>北台灣：</b>烏來溫泉野要獵人；Hnuway 水資源生態教育步道高義蘭、比亞外泰雅生態文化體驗；嘎色鬧泰雅農夫·竹頭角木琴樂舞一日遊；雪見舞動森林·天狗部落·象鼻古道健行；泰雅千年 SMANGUS、泰崗伊汎長老有機餐；大隘賽夏矮靈祭清泉故事篇；不一樣的月光南澳人文記事一日遊。</p> <p><b>東台灣：</b>花東縱谷單車人文旅行鄉村·溫泉·部落；阿美族巴歌浪舞動之夜水梯田海稻米，米粃流藝術村；東台灣人文記事美麗都蘭灣；渡邊吉海秧大農大富平地森林單車遊；等待飛魚 蘭嶼雅美族(達悟族)旅人日記；學習土地倫理 巒山森林博物館；再見！阿塋伊南台灣最後未開古道·南田石浪濤樂章。</p> <p><b>中台灣：</b>探索布農族最神秘面紗武界·曲冰遺址；與 GAYA 的約定賽德克巴萊；塔山下的幸福來吉部落·鄒式下午茶；開門見玉山望鄉部落·八通關古道；發現巴庫拉斯布農族老部落自然遺址探索。</p> <p><b>南台灣：</b>牡丹鄉排灣族 cacevakan 遺址·石門古戰場·萬金天主堂；魯凱下三社茂林原住民人文三黑產業；那瑪夏布農族藝術生態；原住民新桃花源禮納里(Rinari)·達瓦達旺舊部落探索；山中古國阿禮、霧台石板藝術村；暢遊南台灣原鄉部落騎遇記(挑戰級)。</p>
原知原味-2013 原住民族文化遊活	「部落體驗-尋找莎韻的故鄉」、「部落體驗-尋幽踏訪比亞外」、「索霧台生活美學」、「娜伊谷生態見學」、「嘎嘎歐岸文化見學」、「走進雙龍布農森林」、「探訪水璉秘密花園」、「《彩虹的故事》紀錄片放映與座

動	談」、「織布完的故事--賽德克的織布世界」、「傳統進現代：體驗鄒族文化的工藝創作」、「排灣族的鼻笛世界」、「跳！身體·文化·我」、「染映原山·織梭時尚--泰雅染織工藝之美」、「火光中的族群--撒奇萊雅的文化記憶」、「魯凱族霧台部落文化景觀變遷」、「尋回我們的賽德克家屋」、「《戀戀 FUZU》紀錄片放映與座談」、「女人的歌：排灣族雙管口笛雙管鼻笛風華」、「石生物語--卑南部落教室的石頭彩繪體驗」等。
---	--

資料來源：行政院原住民族委員會《行政院原住民族委員會 10 週年施政成果專輯》(2006)；《原動十五 行政院原住民族委員會 15 週年施政成果專刊》(2012)。

原住民族觀光產業及三生（生產、生活、生態）產業，也善用部落特色與自然資源，推展生態觀光產業，創造部落就業機會，進而改善原住民族經濟條件及生活品質。原民會規劃協助部落將原住民族知識融入產業發展各面向，對於形塑民族特色的產業風貌將有所助益。

2012「台北國際旅展」，行政院原民會以「拜訪部落」為主題再度掀起原鄉部落旅遊熱潮，強調原住民部落豐富的文化內涵，悠閒、樂活、在地的原鄉風情，推薦 25 條原住民族地區精彩的部落遊程。原住民文化特色觀光的盛會，享受部落風光、部落生活，體會原住民純真熱情的待客之道〔孫大川 2013〕。本案用意在協助原住民青壯年人口返鄉就業或創業，同時也促進產業生根，並振興部落經濟〔江宜樺 2013〕。

原鄉部落產業發展仍存在諸多軟硬體方面的困境，硬體方面，包括交通網路不便、路況不佳，景點安全設施及衛生條件弱；未建置部落全貌示意圖、民族特色的指示牌解說牌、衛生設備、休閒設施等；軟體方面，生態導覽解說機制及資料不完善，解說人員訓練不足及其人才訓練機制及課程也相當欠缺。更關鍵影響部落發展者，即原住民族本身，族人對於部落社區營造多元概念及商業化概念不足；對食宿與服務品質不要求，且風味餐不具特色等，這些都是直接影響生態觀光旅遊品質及整體原鄉部落觀光發展的重要條件。因此，原民會應持續為相關人才包括民宿、餐飲及導覽員等進行培訓。

## （二）傳統與現代結合：歲時祭儀與原鄉部落產業

近年在原民會的努力爭取下，歷經數年推動原住民族歲時祭儀法制化，希冀成為國定假日。內政部終於 2011 年初修訂〈紀念日及節日實施辦法〉第 4 條規定，才得以實現。以實踐公平、合理重視多元文化精神的心願甚久，要走到這一步，辛苦爭取了 8 年〔Mayaw Dongi 林江義 2012，頁 6〕。每年原民會都將公告各民族的歲時祭儀的時間，請參見下表：



表 3-16 台灣原住民各族歲時祭儀名稱

族別	歲時祭儀節日
阿美	豐年祭(收穫祭) Malalikit / Malikoda / Ilisin / Kiloma'an
泰雅	感恩節 Ryax Smqas Hnuway / Utux Kayal
排灣	豐年祭(收穫祭) Masalut
布農	射耳祭 Malahtangia
卑南	年祭'Amiyan
鄒	戰祭 Mayasvi / 貝神祭 Miatungusu / 米貢祭 Mikong
魯凱	小米祭 Kalabecengane
賽夏	奇數年：巴斯達隘(矮靈祭)pasta'ay 偶數年：祈天祭'Oemowaz ka kawas
雅美	收穫祭 Mapasamorán so piyafean
邵族	祖靈祭 Lusán
噶瑪蘭	豐年祭 Qataban
太魯閣	感恩祭 Mgay Bari
撒奇萊雅	火神祭 Palamal
賽德克	收穫節 Qrasan Tninun / Smesung Kmetuy

資料來源：行政院原住民族委員會頒佈「歲時祭儀放假日」。

世界上任何一個民族，不論是原始或文明，都有一套屬於自己族群的歲時節慶。民俗學者稱其為「年的周期（Year Cycle）」，相當於人的生命禮俗「生命周期（Life Cycle）」；兩者之間，雖然內容不同但其意義是相似的。歲時節慶與族群的生產方式、自然環境與歷史傳統有密切的關係。根據各族群的生活需要，在一年的周期中，設定不同的節慶。原住民的節慶為社會整體性的活動，具有多重意義。對個人而言，具有加強個人對季節變化的身心適應之功能，同時對日常生活做適當的調節。節慶多以家族為基礎，部落為範圍；可凝聚家族的團結，維繫社會規範，並促進社會的整合。加強族人對超自然的信仰，通過各種節慶的儀式，激發族人生活的新希望和生命重生的光輝。節慶不但維護與保存傳統藝術，也維護了天人合一的文化道統。傳統藝術包括表演藝術和工藝美術〔阮昌銳 2012，頁 8-9〕。

觀察 14 個民族所制訂的放假日，可以歸納兩種模式。第一，經由協商確定某一天為該族祭儀的放假日，屬於這類的民族是泰雅族、排灣族、布農族、卑南族、魯凱族、邵族、太魯閣族、撒奇萊雅族、賽德克族等，共有 9 族。第二，因祭儀的日期本來就非固定於某一日，所以僅能公告該祭儀與舉辦期間，屬於這類的民族是阿美族、鄒族、賽夏族、雅美族、噶瑪蘭族等，共有 5 族。原住民族各有其不同的歲時祭儀，各個祭儀均有深層的內涵，對於維繫文化、凝聚民族認同，

具有重要意義〔黃季平 2012，頁 15、17〕。

在傳統節慶的精神下，表層儀節的適度調整，讓傳統與現代結合，也是重要課題。可藉各族歲時祭儀介紹部落與民族文化，讓台灣的所有住民認識原住民族文化；其次，要承擔保存、傳承的責任，找尋文化的源頭、學習祖先的智慧〔戴明雄 2012，頁 11〕。惟值得注意的是，即便屬於原鄉部落觀光行程範圍或內容，經由本族人的帶領與解說，參與祭典必需謹守神聖莊嚴的態度，而非娛樂觀光。以有限度與適度的配合歲時祭儀設計旅遊行程，藉以認識與體驗原鄉部落的文化內涵。

## 二、民宿與溫泉產業

先進國家如歐美、紐澳、日本在發展民宿上均有多年經驗，迄今民宿成為各國發展地區性觀光的重要資源，台灣發展民宿甚遲，由於民眾守法觀念淡薄加上修法效率不彰及執法不力，民宿合法化成為發展民宿複雜且嚴重問題，所涉及土地、建物等相關法令為輔導民宿之重要障礙。目前原住民地區通過合法化的民宿不多，但仍缺乏有效輔導機制〔王進發 (Watan · Kiso) 2004，頁 6-8〕。

原住民族民宿產業優勢，原住民民宿位於好山好水美景中，提供遊客接觸原住民族文化及體驗大自然景觀重要媒介，對遠離都會享受田園山林生活民眾有極大吸引力。透過民宿主人服務與熱忱，增進都會人們對原住民族群文化了解與認同。

民宿必需整合區域所有觀光資源，以套裝旅遊為行銷主軸，結合文化、生態景觀、工藝餐飲等複合式經營，才可能滿足消費者需求。有關單位宜適度開放土地及建築限制規章，以利原住民地區民宿之合法化。原住民民宿建築物所使用土地多屬原住民保留地，必須申請土地使用權同意書，民宿合法化涉及諸多土地利用、建築執照及消防問題，加上承租國有財產局及林管處用地，合法化更加困難。加上民眾不諳法令及相關規定；證件申請常不齊全且申請繁複，也被誤解為過度刁難。許多原住民為了合法申請民宿經營，尚未營業即面臨補繳罰款，均是目前業者不願申請合法化之主要原因。部分原住民在財力條件許可下，寧可選擇建築新的房舍，以符合相關法令規定及限制，並順利取得民宿執照。原住民合法化民宿經營缺乏正面的長期輔導機制，多數民宿經營者均處於自行摸索及學習立階段〔王進發 (Watan · Kiso) 2004，頁 6-8〕。

惟又一方面原鄉民宿地處偏僻，交通不便，訊息取得不易且遊客不易獲知；品質參差不齊，安全大多不符合規定，土地權利與建築使用多不符合相關法令規章。經營方式欠缺有系統管理模式。缺乏資金，且貸款不易，難以改善現有設施，

對民宿經營相當不利。

溫泉為台灣最具本土特色的觀光資源，統計全台共有 135 處溫泉露頭，其中 114 處位於原住民族地區，若適度規劃、持續利用、及妥善經營開發，極適合在地永續經營，可以提高當地原住民就業率及改善生活水平〔大紀元 2010〕。

根據原民會「原住民族地區溫泉永續經營及輔導獎勵實施計畫」，主要為統籌規劃原住民溫泉開發事務，釐訂原住民溫泉發展政策及推展整體溫泉規劃，以期帶動原住民的溫泉發展，兼顧溫泉資源的永續發展、文資產業的永續經營、原民權益的永續保障等，在規劃推動眾多原民地區溫泉開發的同時，如何配合適當之輔導與管理，亟須專業團隊及專職人員協助推動。

爰此，成立原住民族溫泉永續發展計畫辦公室，以及溫泉開發及永續經營輔導團，協助推動原住民族地區進行各項溫泉永續開發利用及獎勵輔導。2010 年原民會與研究溫泉的嘉南科大合作，在該校設立「原住民族溫泉計畫推動辦公室」，進行解說員培訓及原住民族文化行銷策略擬定，使得原住民溫泉經營能夠具創意與精緻化。

目前（2014）「原住民族溫泉計畫推動辦公室」提供的原住民族溫泉，主要分為北（宜蘭、新竹、桃園、新北）、中（苗栗、台中、南投）、南（高雄、屏東）、東（花蓮、台東）等四區。各區擁有的溫泉以東區最多，有 35 處；其次為中區，有 32 處；再者為北區，有 27 處；南區有 16 處。計有 110 處，已調查溫泉為 64 處。

溫泉類型包括溫泉區、野溪溫泉、社區溫泉、已開發及半開發等 5 種類型。從溫泉型態來看，排除尚未調查的各區溫泉以外，已調查部分，多屬野溪溫泉類型，多達 39 處；其次是溫泉區類型，有 14 處；再者為半開發類型，有 7 處。極少數為社區溫泉型和已開發型之溫泉處。

目前有示範區者有 3 處，包括新竹清泉溫泉，屬溫泉區類型；屏東旭海溫泉，則屬社區溫泉類型；以及宜蘭四季溫泉，屬野溪溫泉類型。此 3 處溫泉已納入「原住民族地區溫泉實質開發實施計畫聯合行銷平台」，促進其更朝向更健全穩定經營的溫泉產業，也作為其他開發溫泉產業者最佳典範，也可達到民族經濟及文化傳承的目的。

比較各區溫泉處，溫泉區類型較多的是東區，其次是北區，再者為中區；野溪溫泉類型最多的也是東區，其次為中區，再者為北區；社區溫泉類型只有中區和南區各 1 處；已開發類型也只有中區和南區各 1 處；至於半開發類型，以中區

較多，其次為北區和南區。綜合來看，擁有各種溫泉類型者為中區和南區；東區無社區溫泉、已開發及辦開發溫泉類型；北區則無社區溫泉及已開發溫泉類型。

依照開發程度看，原鄉部落溫泉除了北區較多是屬於熱門及一般溫泉，其他則多屬野趣溫泉，似乎與前述提及原鄉多屬野溪溫泉類型有很大關係。

由上述顯示，原鄉溫泉產業確實有相當大的空間發展，在政府有效的挹注及政策扶助下，必可創造原鄉部落就業的重要基礎。在已調查溫泉處部分，因溫泉類型而有不同的發展基礎與條件，配合當地民族文化及各種具民族特色民宿與手工藝產品及週邊環境自然生態及各項資源，設計不同規模與路線的知性之旅，必然可以開創獨一無二的原鄉部落觀光產業。相對於都市生計，更符合並解決原住民族維繫生計及傳承之困境，為提振逐漸空洞化的原鄉部落生機。

「原住民族綜合發展基金收支保管及運用辦法」增訂「原住民族土地賠償、補償、收益款、土地資源開發營利所得及相關法令規定之提撥款」及「原住民族地區溫泉取用費提撥款」二項條文，這二項收入來源，將充裕原住民族綜合發展基金之資金。爭取新增「輔助原住民族部落溫泉投資開發」等項業務，促進原住民族整體經濟成長與發展，將更有幫助〔原民會 2010〕。

原住民族部落觀光產業的發展讓原住民族的文化得以不同形式的持續下去。在原住民族部落由於工作機會難求，許多部落青年紛紛離鄉爭取工作機會，導致人口流失及文化斷層。原住民族部落觀光產業的發展得以使部落青年能夠留在家鄉以文化產業的方式帶動部落經濟，除了能夠讓外界的人士進一步的了解台灣原住民族的歷史與文化，也期能使原住民族文化能夠永續的傳承下去〔黃佳璿 2014〕。

日前**林江義**主委進行原民會業務報告中指出，執行經濟政策之愛台十二建設原住民族基礎建設方案，係全面改善原住民族地區之生活、生產及生態環境，涵蓋 46 項子計畫，辦理原住民族工藝精品認證 137 家、輔導原鄉部落產業 119 家；以及執行「原住民族經濟及產業發展 3 年(99- 101)計畫」成果，完成規劃推薦 25 條原住民族部落觀光路線，遊客達 22 萬人次。成立 4 處創業育成中心。成立 2 處「阿優依原住民族精品百家店」。甄選 73 名工藝匠師並發給匠師商品標章，選出 117 件工藝精品。102 年賡續推動「原住民族經濟產業發展 4 年計畫」，送行政院核定，計投入總經費約為 15 億 7,519 萬元，將結合相關部落共同推動、協助部落產業 27 處、帶動旅遊預估 40.5 萬人次，以及創造 38.93 億元商機暨經濟價值。〔林江義 2013〕。顯示國家積極投入符合原住民族文化特質及原鄉部落經濟發展等之條件下，已有逐步的成果。

## 結論

### 一、原住民族政策發展與背景

台灣自解嚴之後，台灣民間社會展現了前所未有的社會力，台灣的政治改革運動即透過不同類型的社會力結合，國家逐步向本土化及民主化往前推進。90年代更是台灣政治變革最動盪時期，陸續展開的修憲、國會全面改選，以及多黨競爭都成為台灣政治發展的常態，也是帶動原住民族政策的重要背景。

台灣原住民族運動也隨著民主化進程，為原住民族地位奮戰，被歸類為爭取公平待遇類型的社運，抗議社會的歧視與不公平的遭遇。與其說是社運，不如說是民族運動。〈憲法〉原住民條款運動正是要求憲法民族地位的運動；以民族集體權益為主體的運動，成為日後原住民族政策的基本發展方向。

在原運興起之前，台灣原住民族社會因現代化（都市化/工業化）過程，民族文化已明顯式微。1960年代起原住民族即開始湧入都市；至70年代以後更具規模。80年代初興起的原運抗爭議題，無不與原住民都市化有關。經過數十年的社會整合至今（2014），原鄉與都市人口的人口結構，近乎各佔二分之一的態勢；且有未減反增的現象。顯示已是不可抵擋的趨勢。

為因應原住民族社會遽變，原住民族政策的變革，在原運兩條路線——街頭及國會路線分進合擊，逐步的推進。長達10年的原住民正名運動於1994年的憲法確立，鼓舞了原運的士氣，持續為下一戰〈憲法原住民族條款〉而努力，此舉也影響國會原住民立委的問政作為。1996年國會生態的不變，三黨不過半的態勢，提供了掌握難得時局的原住民立委扮演關鍵角色的機會。歷經立院正副院長選舉、閣揆行使權等，以成立中央部會級原住民族專責機構做為籌碼，史稱「二月政改」。推促原住民族政策進入新的里程碑。經1999年精省後，原住民族政策正式由省府移轉至中央政府。

近年台灣政治局勢瞬息萬變，從一黨獨大、朝野二黨競爭、三黨鼎力，再回到二黨競爭等之政治生態，在原住民族政策制訂進程裡，不論「朝小野大」或「朝大野小」的政治生態，原住民族政策的規劃、制訂，乃至於執行的主管機關——原民會，自然成為原住民立委及關心原住民族發展及政策的重要場域。承載著原住民族發展至為關鍵的角色。

原住民族政策主要經歷二大時期，分為省府時期（1954-1999）與中央政府時期（1996-至今）。二大時期雖與90年代有所重疊，但中央政府內政部主政初期，主要配合省府推動「原住民社會發展方案」，且多屬諮詢性質。因此，1996

年底成立的原民會，正式成為掌理全國原住民族事務的機關。原民會成立至今，歷經不同的執政黨，歷經草創時期(1996-2000)；政策法制化時期；以及 2000-2008 政策延續時期 2008-2014 等三個時期。

原民會成立之後，經過 8 為主委，從民代（立委居多）、原運人士、學者，乃至於行政官員等背景，逐步建制原住民族政策。原民會的成立，推動原住民族政策法制化工作，形成立法與行政的競合關係。草創時期，可謂從無到有，從人力、組織、政策與經費等，都在摸索中建制起來。法制工作，除了〈原住民委員會組織條例〉通過之外，〈原住民教育法〉也在原民會成立之前，已由教育部主導研擬完成草案；由原民會完成研擬的法案為〈原住民身份法〉。

2000 年台灣政治史上第一次政黨輪替——民進黨執政。此時期可以說是原住民族政策法制化的重要時期。在其強調本土理念及原運長期與之相互支援等基礎上，成為原住民族政策推進器，邁入前所未有的局面。原運人士轉進行政體制，試圖把原住民族行政民族化，深化民族集體權概念，實踐〈憲法原住民族條款〉民族集體權政策的關鍵時期。就政策性質來說，已從個人權擴及至民族集體權益概念的政策發展方向。原住民族社會提出重新認定民族，即是民族意識的體現。也是完備原住民族政策的黃金時期。

惟 2008 年國民黨再次拿回政權，再度執政。此時期主政者除了延續政策執行及修訂部分法案條文之外，法制工作重點放在〈原住民族自治法〉及〈原住民族土地及海域法〉等之立法工作，惟立法過程難度甚高，來自其他行政機關的阻力不少，且原住民立委各版本也有不少爭議而無共識版，因此至今未能立法通過。

## 二、原住民身份

原住民族政策經過 15 年的建制，各項政策及立法均為因應原住民族社會的遽變與需求。惟諸項政策裡，至關重要的即是，與各項政策連結的原住民身份。制訂〈原住民身份法〉之目的，即是認定原住民身份，以保障原住民族享有的各項權益政策。

固然原住民族政策性質，逐漸從個人權轉向民族集體權概念推進，但整體政策屬性，仍以個人補助性質為多。換言之，只要具原住民身份者，即可享有舉凡教育文化、社福、土地經濟及產業等權益。從資源分配觀之，多數仍屬於「齊頭式」的資源分配模式。因此，原住民身份對原住民族發展而言，至關重要。

身份認定，包含原住民個人/民族身份認定，為國家施行原住民族政策的第

一步。從國家角度而言，原住民身份認定的目的是為確立政策實施對象與範圍，也是作為原住民族行政第一步；亦即各項行政政策給付的基礎。原住民身份與其享有各項政策資源息息相關；身份與各項資源之關係，可謂一體兩面。

身份認定政策從「山地同胞」最早定義，山地原住民與平地原住民身份分治，乃至於制訂〈原住民身份法〉，歷經將近半個世紀。其中至為關鍵條文為第 3 條，為規範通婚當事人及其子女取得身份的條文。認定原則以「家族主義」及「血緣主義」之概念運作之外，另也有涉及經濟利益方面(原住民保留地移轉繼承問題)之考量，以期保護原住民身份。

內政部頒訂時期的〈身份認定標準〉，雖以〈憲法增修條文〉，明顯提升法源依據，但仍屬行政命令位階。條文主要修訂省府時期因通婚而喪失身份的條文；並且配合〈民法〉增訂條文，其中「收養」關係受到原住民立委的質疑，認為「似開啟取得原住民身份的途徑」，並進而修訂之。

原住民身份政策的重要性與其連結的各項權益有極密關係。身份政策法制化的確立，更能保障原住民身份，不因大環境或社會情勢變動而有所爭議，鑑於此，原住民立委均有共識希冀能予以立法。

至制訂〈身份法〉立法過程，立委版與行政院版有二個基本共識，一是提升為法律位階，以確保原住民權益二是採父母雙系認定。原民會主張依循「家族主義」認定原則；而原住民立委則持「血緣主義」認定原則。經兩造多次協商並考量原住民族對身份認同薄弱，最後則兼採「家族主義」及「血緣主義」之概念運作。亦即血緣主義及附加「從姓」，取得原住民身份。

惟具原住民身份享有各項權益，引起「有心人士」的覬覦，致〈身份法〉也面臨挑戰。2001 年〈身份法〉實施以來十多年以來，透過原住民及非原住民立委數度提案與質詢修訂刪除具「家族主義」精神的附加「從姓或傳統名字」之條文規定。以「違反人權」、「剝奪基本權益」等似是而非的理由，仍掩蓋不了以達「只要取得身份，不要身份認同」之目的。

少數原住民立委也大開方便之門，在現行〈身份法〉增訂有關平埔族列入原住民族範圍，亦讓其具有原住民身份。此舉可以說是相當不尊重原住民族，也忽視原住民族的感受，甚至影響原住民族與平埔族之間的和諧關係。而其原本為平埔族聲援的美意過於粗糙，而大打折扣。原住民族「大開門戶」把原住民族總人口數衝高，並無實質意義，重點是民族能不能發展下去的問題。

少數原住民立委的作為，不僅未能保護原住民身份，更是危及原住民族權益

而不自知。〈身份法〉攸關原住民族各項資源，在標舉原住民族主義的同時，也應全力保護原住民身份，確保各項權益。

### 三、民族認定

日治時期可以說是對台灣原住民族進行最完整、最具系統性的民族分類，民國時期以後大致沿用移川子之藏的九族分類法。90年代的受到憲法民族集體權思潮的影響，原住民族意識高漲，紛紛提出重新認定民族的聲浪。為精確認定原住民各族人口數，〈身份法〉訂有子法——〈原住民族別認定辦法〉。

政府為回應原住民族社會需求，進行首度民族認定工作。委託政大林修澈教授研究原住民的民族認定研究。其研究把民族的樣貌以「抽屜」形象實體化。分為民族表體、民族載體，以及連接兩者的血緣三個部分。民族表體按重要性，依序有：語言、宗教、民俗等；民族載體按重要性，依序有：社會、政治、經濟。把表體和載體連結在一起的是血緣，作為第三體。而民族表體也正是民族標幟構成的條件；民族載體被納入大社會時，表體仍然成為民族辨認的標幟。作為民族認定的理論基礎。

因此，民族認定，依民族學理，民族的主客觀條件均要兼顧考量。主要就是尋找或分辨不同群體之間民族表體的差異。差異越大，民族邊界越清晰；差異越小，則民族邊界越模糊。

在要求認定為獨立成為一族的諸族裡，依民族學理無爭議案例，有邵族（脫離鄒族）、噶瑪蘭族（具原住民身份/脫離阿美族），以及撒奇萊雅族（脫離阿美族）；也有爭議案例，如太魯閣族和賽德克族。由於前者主觀條件凌駕客觀條件的前例發生，致無法抵擋賽德克族獨立為一族的訴求，在認定過程，造成兩族的內傷。因此，逞一時之氣，或任意性都無助於民族和諧與發展。

民族認定政策，是為維繫民族身份邊界；也是國家行政施行民族發展政策的基礎。自民族認定工作伊始，已逐步連結的趨勢。諸如，原民會內的民族代表（也稱專任委員）、族語教材、族語復振政策等。

因此，原住民身份和民族身份，均為原住民族邊界，是原住民族發展的重要基礎，亦為國家行政政策的依據。原住民族社會「只要身份，不要認同」及「只要主觀認同，不要客觀條件」，均威脅原住民族邊界，不利原住民族發展。



#### 四、語言：民族邊界的指標

以「升學優待政策的正當性」，反思原住民族社會的變與如何搶救原住民族最重要的標誌——族語，便成為刻不容緩的要務。

族語是當代原住民族邊界的最後一道防線，一點都不為過。他意味著原住民族經過半個世紀的社會過程，已經喪失其原本的傳統文化，僅以族語作為區辨他族的有利條件。作為民族首要條件的族語處境，多數已被列入世界瀕危語言之列。

惟試圖透過政策提振原住民族社會過程裡，原住民族回應的態度是反對多於支持；甚或抵制政策。從制訂〈原住民族教育法〉(1998)、修訂〈原住民學生升學優待辦法〉(2001)，對於有關原生通過族語考試作為升學加分的條件，竟經歷近 10 年的時間才確立並執行。顯示原住民族社會雖經歷原運追求民族主體性，卻未能真切體悟箇中意涵，導致即使面對自身族語文化消失，毫無焦慮可言；對復振族語也興趣缺缺。

民進黨政府推動「九年一貫本土語言課程」，因應族語課程師資、教材等配套措施，原民會成為推動族語運動起了重要的開頭，即族語認證政策。族語認證初期以培育族語師資為階段性任務，往後更以族語復振作為目的，並持續至今。雖然歷年報考及通過人數有逐年降低的趨勢，除了研究者提出幾點可能的因素外，包括族語能力不錯的人就這麼多或考題也越來越艱深等；主政者原民會也積極朝向分級制度，讓學習族語具進階性，提供更完善的學習環境，使族語學習及測驗方式可與國際語言一樣更為便利。這些都在推動族語認證多年後，不斷累積經驗逐步調整的結果。

原生族語考試可以說是諸原住民族政策裡，唯一採取「條件式」模式的政策，亦是政策逐步「細緻化」方向發展。其意義不僅僅與主流社會外部觀點有關，更重要的是，原住民族享有這些權益的基礎點或立基點何在？原住民族已失去早期因「族語文化，乃至價值觀與主體民族迥異」透過政策予以保障。而今，族語消失、人口都市化等，就如主流社會輿論所提「原住民族多數已在都會區生活、求學及就業，各項環境與平地社會已經沒有太大差別」，加分優待政策已受到質疑。

政策考量一方面思考提振原住民族語，因為族語不僅僅作為溝通工具，更承載著對民族的認同，族語可以說是連結民族生命的首要條件，因此透過「通過族語能力」作為升學加分條件，可以讓充斥著「升學主義」的原住民族家長能有得到一些對民族傳承的啟發。另一方面則是隨著資源競爭越來越激烈的世代，原住民族社會不能置身於主流社會「外部觀點」之外。在權衡下，政策走向大致抵定。

然此過程也在教育部主導與堅持下，原民會夾於原住民族社會及其他主管機關等之壓力下，也逐步克服許多阻力。

固然此政策過程，乃至於現階段仍有不少負面批評，然而面對原住民族下一代喪失自然習得族語環境之嚴酷事實下，近年辦理原生族語考試以來，確實帶動了原住民族社會對族語學習的風潮，都會區原生的表現有越來越亮眼的趨勢。與持續辦理族語考試有密切關係。

整體考試顯示聽力比口說要好；聽力與口說成績明顯有逐次降低的趨勢。除了要加強口說能力外，兩項成績逐年降低是需要進一步瞭解問題，及持續關注。比較各族原生合格人數情況，族語合格為前三名的語別為，阿美語、排灣語、泰雅語，此與其原本民族人口數多寡密切關係。

值得留意的，當屬針對國高中原生的調查，以「平時與家人說話主要使用的語言」調查顯示，國語遠遠超過使用族語的3倍之多；其次是Holo語。顯示族語艱困的處境。更令人憂心的是，有關原生對「是否認同原住民一定要會說族語」持認同與不認同意見組，幾乎是一樣。顯示原生對當今族語處境「視而不見、聽而不聞」。

教育部依據「發展中原住民族教育中程計畫」推展原住民族技職教育，頒訂「教育部補助技職校院及高級中學辦理原住民教育實施要點」。鼓勵原生取得專業證照（甲級、乙級、丙級、族語及其他等證照）。從歷年（97-101）原生取得有關族語認證取得是各項證照最低的一項，且呈逐年降低之現象，也是相當令人隱憂。原住民族新生代對族語的消極及無感態度，可預見未來族語生命岌岌可危，甚至面臨無以為繼的命運。

格外深具意義的是由教育部自2007年開辦首屆「族語文學獎」。其旨在鼓勵族人用本民族書寫系統書寫自己的族語，開拓族語書寫，以達族語發展。至今已辦理三屆（2007、2009、2012）。族語文學是族語發展新的嘗試，提供族語由口說往書寫方向發展使族語可以有更多形式的發展與保存。由國家辦理族語文學獎深具意義。

從族語文學參賽作品篇數逐屆增加來看，顯示創作獎帶動族人用族語創作的趨勢；參賽語別來看，平均有10-11族（15-22語別）參賽，顯示已有一半族別/語別參賽；從得獎作品篇數來看，則是逐屆遞減的情況，顯示審查與評選的嚴謹度越來越高。

族語文學創作類型，包括新詩、散文、小說、短篇小說，及翻譯文學等5種。

得獎作品文類有3種，依多寡依序有新詩（47篇）、散文（31篇）、翻譯文學（16篇）等。其中又以前二類，表現特別突出；翻譯文學相較於小說與短篇小說體裁的表現，則不分軒輊。

三屆總得獎篇數計有114篇，以阿美語最多（33篇）；其次是泰雅語（24篇）；再者為排灣語（17篇）；居第四為布農語有（11篇）。其他語別得獎作品約有1-5篇不等。顯示上述族語書寫能力掌握程度較為純熟。最難能可貴的是巴宰語的表現，該語自第一屆就有參賽並已累積得獎作品5篇。雖未被官方認定之民族，卻仍企圖展現其該語文學。很值得其他復振語別的借鏡。

族語文學創作是近年推廣族語文字化新開拓的園地。以往以語言學或民族學語言調查及編寫族語教材較多，文學作品則極少。族語文學的發展相對於當代原住民族漢語文學發展較晚，族人確實要花更多時間及精力，好好耕耘這塊新的「原地」。經三屆文學獎，已逐漸累積族語文學作品，對推展族語書寫奠定穩固的基礎，提供了族語發展新的途徑。

原住民電視台（簡稱原民台）及原住民族文化事業基金會（以下簡稱原文會）的設置與成立，是保障原住民族傳播權重要的一大步，除了是建構為原住民族語言傳承、文化認同的重要機制，是開創新的重要平台。

惟原民台從開台委製數家主流電視台、修訂〈公股條例〉納入公廣集團營運，乃至於以孔文吉為首所連署提案的〈原住民族文化事業基金會設置條例草案〉（簡稱〈原文會設置條例草案〉）之過程裡，已使得它深陷於各種拉鋸戰而無所適從；且在編列其預算的原民會，及新成立的原文會之間，形成一種「不知何去何從」的窘境。

創台初期的二年期間，原民會以招標方式委託製播，未能建立制度導入正軌化，導致組織運作經營充滿不確定性與不穩定性，製播節目品質與內容與原住民族社會所期待也有很大的差距。一年一標，高度變動性問題和經驗無法累積，都是造成原民台先天體質差的問題，命運極為坎坷。

追求「原住民族媒體主體性」過程如同破解關卡般，首先是解決原民台定位問題，提案〈原文會設置條例〉及成立原文會；其次，克服原民台移撥至原文會且獨立經營等問題，提案修訂〈原文會設置條例〉第5條，有關依據〈衛星廣播電視法〉創立原文會之規定。創立基金提升為5千萬，方符合〈衛星廣播電視法〉之規定，也才能申請頻道執照，始可獨立經營原民台；再者，再提案修訂〈原文會設置條例〉5條、9條文之提案，以解決原民台地位及其歸屬問題。

看似於法理面均得到解套，但其關鍵其實是在此過程裡，原民會、原民台、原文會三者間關係早已產生裂痕，其間有以〈公視法〉、〈公股條例〉阻擋原民會監督、黨政軍退出媒體等，即便刻意迴避政治的影響，但在立法過程仍明顯嗅出濃濃的政治味，均為實現原住民族媒體主體性的阻礙，更明顯看出原住民族內部派系角力而導致原住民族整體利益的受損。

原民台定位、移撥及獨立營運等問題，已耗損太多精力和時間，相形之下的原民台節目製播族語節目及原文會推展族語廣播及相關事業，就顯得相當渺小，立委質詢裡也是微乎其微。反而嚴重忽略作為原住民族媒體主體權最核心的價值。原民台既已歸屬原文會，應以共同為原住民族族語及文化傳承使命及目標，作為修復彼此關係的基礎，真正回到建構原住民族語言傳承、文化認同的核心使命。

原住民族意識及其民族核心價值等認知，才是影響原住民族主體性關鍵。獨立建台，固然在形式上充分展現原住民族媒體主體性，但若從其軟體包括人才及製播節目內容無法展現原住民族意識，也不見得能展現出原住民族主體性。何況區隔與主體或主流媒體的邊界，即是族語及文化的展現，也才是原住民族媒體主體性核心價值。

語言為民族條件之首要，可以區隔我族與他族，是社會整合過程裡的最後一道防線。這漫長的 10 多年間，雖整體差強人意，但至少原住民族整體為族語動起來。語言的存亡，最終將取決於民族的成員，而非局外人所能左右。只有民族成員才能作是否與如何復興、維持，與強化族語的選擇〔聯合國教科文組織 2003〕。惟其間遭遇的各種困境，有諸多是原住民族社會本身。

對原住民族而言，沒有語言，民族就消失；對國家而言，沒有語言，與主體民族無異，則無以施行特殊行政的必要。做為原住民族，會說族語不也是天經地義的事。

當今原住民族社會倘若抱持著「只要身份，不要語言」，正意味著只享權利，不負民族基本義務，正是把民族推向深淵，更遑論民族發展。固然是由社會輿論壓力促使原住民族重視語言，但原住民族能不能繼續延續下去，還是要回到原住民族本身的決心意志和不斷的努力。

## 五、生計與回流原鄉

原住民族生計方式的改變與整體台灣社會經驗變遷有極密切關係。原鄉原住民保留地發揮之效益有限，在地就業機會匱乏，致原住民族人口大量往都市尋找新出路。80 年代的原運議題與原住民的現代化/都市化適應問題均息息相關。

多數社會學者都認為，變遷的動力或關鍵，正是現代化（Modernization）過程。更直指出，遷徙可視為個人打破天生固著限制的社會行動，係因遷徙與伴隨而來的結構環境變遷，將有助於個人跨越種族、區域間的資源落差。遷徙對個人地位提升與資源取得上的正面作用；通常伴隨著職業的變動（job mobility）。

我們從 2002-2012 年期間看原住民族人口分佈趨勢，山地及平地原住民族鄉鎮都明顯下降的趨勢。都會區則是明顯逐年增加，遷徙都會區現象已是原住民族整體趨勢。至 2000 年，居住非都會區原住民人口數為 68.1%，居住於都會區為 31.9%。經 10 年，將近一半的人口已經不在原鄉，都會區成為人口分佈最多的地區。

遷至五都的原住民族人口，以新北市最多；其次為台中市；再者為高雄市；居四為台北市；居五為台南市。雖然各族人口分佈仍以原居縣市最多，除了撒奇萊雅族、邵族及噶瑪蘭族外，不論民族人口數多或少，幾乎都有分佈遍及各縣市的現象。例如，雅美族屬離島民族，人口也算多，除金門縣外，人口分佈也遍及各縣市。除了凸顯原住民族各族的拓展性與試圖嵌入主流社會外，也凸顯原鄉面臨生存的困境。

70 年代末期的原住民族生計，不論是山地或平地原住民均以初級行業人口比為多。比較農業和非農業收入來源，均以非農業收入來源多於農業收入來源。平地原住民更為明顯。80 年代中期，山地原住民大多數仍從事農業工作；從事非農業工作者多集中於製造業、營造業及運輸業。而平地原住民從事農業工作者近年大量減少，仍佔其勞動人口的半數；從事非農業工作者另一半勞力大部分集中於製造業、營造業及運輸業。都市山胞勞力分散較大，更多是製造業，各有部分在農業及社團與個人服務業；較少在礦業及運輸業，原住民職業分化也已是趨勢。

21 世紀初，原住民族職別，「非農林漁牧業」已有 7 成 5 以上。其中以非公共行政服務業佔最高；其次是營造業；再者為公共行政業。與 1991 年比較顯示，非農業漁牧職別持續增加的趨勢；農林漁牧業則是持續往下遞減。整體看原住民就業職業，從主要經濟來源的「農林漁牧」，在 2002 年的調查統計已不到 2 成，至 2012 年僅剩則不到 1 成。在 2006 年前，取而代之者為「技術工及有關工作人員」；自 2007 年起則為「服務工作人員及售貨員」及「非技術工及體力工」等職別最多，尤其以「服務工作人員及售貨員」是現階段原住民就業主要職別。原住民從事或選擇職業，由傳統農林漁業逐漸為現代性職業所取代，原住民族生計經濟方式已全面改變的事實。

台灣社會 1990 年以後明顯急遽變遷，在貿易自由化趨勢、產業結構調整以

及外勞政策等重重因素影響下，原住民族就業情況更是雪上加霜，不僅原鄉欠缺就業機會，離鄉背景在外謀生的人亦受到排擠，致使失業率大幅提高。

1999 年之前，政府尚未針對原住民就業進行全面性調查，研考會僅對原住民的「就業困難」進行調查，提示原住民就業情況不理想。並指出，都市原住民在職業生活遭遇的問題，是專業知識不高，因而從事之工作多屬勞力工作，收入偏低，工作轉換性大。原住民就業受到整體經濟環境的影響，並且也指出職別受限的困境等問題。

90 年代前，原鄉經濟政策多以土地政策為主，就業相關政策更少。儘管〈憲法〉、〈就業服務法〉及〈政府採購法〉都有針對保障原住民族就業的相關規定，例如〈就業服務法〉即有針對禁止原住民的歧視以及促進原住民就業之相關規定。但仍無法真正落實保障原住民族工作權。尤其 1996 年原民會成立，原住民立委為了能由法律來促進原住民就業，於 2000 年即展開制訂立法工作。

〈原住民族工作權保障法〉立法目的，即是以法律保障原住民族就業及經濟，以及以法律規範政府公部門進用原住民。明訂各級政府機關、公立學校及公營事業機構進用一定比例之原住民，未達標準者，應繳納代金；原住民族合作社籌設經營及營運發展輔導；對原住民地區及原住民地區以外區域，有關公共工程及政府採購之保障；促進就業及辦理職訓；中央主管機關設置原住民就業促進委員會；勞資爭議及救濟之仲裁及組成等。

〈工作保障法〉施行後，在政府各部門及民間廠商共同配合執行下，對促進原住民就業，具有有一定的效益。公部門方面，包括林管處在內的 5 個職類均逐步調整，進用原住民。私部門方面，得標廠商在履約期間確實進用原住民。

惟隨著國內政經社會環境等之變遷，長期居處勞力市場劣勢地位的原住民，其失業率仍高於全國勞動人口失業率。原民會分析其原因，似與 90 年代情形並無二致，遭遇的問題與困境多環繞在教育程度不高、專業技能、部落工作受限、拓展事業資金不足；以及整體經濟環境等之影響，造成原住民族長期失業的原因。

整體分析 1999-2003 年期間，原住民的失業率偏高；2005-2006 年稍微趨緩，2009 年再度攀升；2010-2013 年也漸趨緩和。原住民失業率普遍高於一般民眾的情況始終未改變，但差距有逐漸拉近的現象。原住民失業率大多為同期全國失業率的 2-3 倍，其上下振幅基本上要較一般民眾之失業率劇烈，且本質上有隨全國失業率之攀升而呈更趨惡化之勢。

因而數度受監察院提糾正案，原民會自嘲為「小行政院」，承受不少其他主管機關的袖手旁觀。主計處為統整全國各項統計機關，卻以「台灣原住民母體檔太小，且本就涵蓋於全國人口之母體中，難以單獨辦理原住民之相關調查統計」拒絕協助原民會調查就業情形，對其專業而言，只是技術層面的問題。

在面對原住民族各種結構性就業問題，雖然挹注不少經費，似有無法突破的困境。朝向「開創原鄉產業、強化原住民就業技能」為主。雖然整體成果不盡如人意，審計部查核結果也多有所檢討之處，但在原住民族生計發展政策，已有回歸原鄉部落發展的思維。

2011 年底原住民族任公務人員為 6,509 人，多屬基層公務員。由此顯示原住民族公務員在基層執行層級，在整體國家公務體系參與位階也極為有限。歷次（2009-2013）公告之進用統計數字來瞭解政府機關（構）進用原住民公務員，有逐年增加的趨勢。顯示發揮了〈工作權保障法〉相關規定的法律效用。不論在「非原住民族地區」與「原住民族地區」皆充分進用原住民族公務員之情形。

對於「不具公務員資格」的原住民族就業，則依賴〈工作權保障法〉第 5 條規定「進用原住民三分之一」，對於提升原住民族就業，安定原住民族生計；以及原住民人力回流原鄉部落，有極積極作用。

原鄉的政府機關（構）進用原住民人員，成為我們所關注之處。除了上述公務人員之進用之外，還可以涵蓋原住民教師（以下簡稱原師）、雇用約僱五類人員、林業單位與守護山林、原住民保留地山林守護計畫及醫事人員。

保障原師回鄉任教機會，在修訂〈原教法〉第 25 條後，有足夠的原師可以回流到原鄉服務。修訂〈原教法〉25 條之精神，正與〈工作權保障法〉第 5 條規定「進用原住民三分之一」一樣，以法保障在原住民族地區原師的任用比率，以提供原師回流原鄉部落任教的機會。

近年政府機關雇用原住民人次來看，分為兩區塊，首先看「非原住民族地區」，2009-2010 年並無雇用約僱五類人員，2012-2013 才有雇用，雖然增加幅度極少，但有增加。「原住民族地區」自 2009 年起就有雇用約僱五類人員，但雇用人次有逐年下降的趨勢。整體而言，原住民族地區雇用人次比非原住民族地區多。

原鄉林務及農業單位等也都是可提供原住民就業的機關或單位。8 個林區管理處，其各林業處又設有數個工作站，需要不少的巡山員（林務職稱為技術士），推動林業工作。2004 年成立森林警察，進用 178 人，2007 年後必須落

實原住民森林警察，佔全隊 80% 的規定。強調藉原住民族特性，協助國家林業永續發展；增加並促進原鄉部落在地就業。

「原住民保留地山林守護計畫」，主要延續「莫拉克山林守護計畫」成立山林守護隊。2011 年計畫擴編為 15 隊，團員 255 人。2010-2013 年期間，已提供原鄉在地就業 885 人，賦以山林巡守及監測之任務。

根據 100 年底資料顯示，原住民醫事人員僅有 185 人，除了專業醫事培育外，包括主任、護理長等需具備一定條件外，一般大專校院專科護理學校畢業（如長庚等校）所培育的原住民護理人員，幾乎回不到原鄉服務的機會。亦可作為拓展原鄉就業的機會。

原鄉部落產業發展，為原民會成立以來持續推動的生計產業。活化部落經濟生機，振興原住民經濟及產業發展。原鄉部落觀光產業，近年原民會推動不少振興計畫，每年推出原鄉觀光旅遊路線、民宿經營與發展溫泉產業等，與部落或民族文化特色緊密結合。超越傳統的就業促進模式，充分發揮原鄉區位優勢（發展特殊農業、觀光產業與社會產業）、原住民文化優勢（闡揚原住民族的珍貴文化資產）。連結原鄉與都市原住民就業方案，能優先於原鄉在地就業，而外移都市者亦能藉由原鄉在地產業的延伸，與原鄉保持密切關聯。

溫泉為台灣最具本土特色的觀光資源，統計全台共有 135 處溫泉露頭，其中 114 處位於原住民族地區，若適度規劃、持續利用、及妥善經營開發，極適合在地永續經營，可以提高當地原住民就業率及改善生活。目前（2014）「原住民族溫泉計畫推動辦公室」提供的原住民族溫泉，計有 110 處，已調查溫泉為 64 處。從溫泉型態來看，多屬野溪溫泉類型原鄉溫泉產業確實有相當大的空間發展，在政府有效的挹注及政策扶助下，必可創造原鄉部落就業的重要基礎。

近年設置的「原住民族綜合發展基金」，分為「專業貸款」及「微笑貸」（生產用途、消費用途、軍公教人員），作為發展原住民族自主創業的需求。協助原住民族自主創業，創造就業機會。從逾放款低可瞭解，有達到助於族人循環運用的目的，明顯對原鄉族人開發各種產業發展提供重要的助力。

原民會廣續推動「原住民經濟產業發展 4 年計畫」，預計投入總經費約為 15 億 7,519 萬元，將結合相關部落共同推動、協助部落產業，顯示國家積極推動原鄉部落經濟發展已有逐步的成果。



## 六、維繫原住民族及其發展的前提

總結原住民族發展議題，從政策面而言，身份、族語及生計是攸關當今原住民族發展的重要政策，也是朝向原住民族主體性的重要基礎。身份，係指國家認定原住民個人和民族身份。個人身份必然是民族的一份子。是國家作為行政的第一步，亦是政策給付的依據，身份攸關權益政策；語言，作為民族的首要條件，為當今社會原住民族邊界的最後一道防線；生計，係指原住民族社會整合過程的生計變遷。牽涉人口遷徙、職業分化及原鄉部落產業發展，是影響原住民身份及語言發展的關鍵因素。三條線索彼此關係看似不同，卻是緊密的盤節在一起。

原住民族社會由於捲入主流社會甚深，對身份及族語的體認與過去有極大落差。「只要生計」及「不要族語」致原住民族發展陷於相當不利的處境，身份邊界的模糊與族語消失，均致原住民族失去重要的憑據，對民族命脈延續與發展前途勘憂。

除此之外，原住民族社會的覺醒與意志，更是影響原住民族發展方向及其能否延續下去的關鍵因素。原住民族要往哪裡去？逐步釐清民族命脈是否要延續，從而重整對民族責任的認知與價值，是本世紀原住民族最重要的反省課題。



## 參考書目

### ● 專書

王人英

1967《台灣高山族的人口變遷》台北：中央研究院民族學研究所專刊之十一。

王鍵

2009《日據時期台灣總督府經濟政策研究（1895-1945）卷一》台北：海峽學術。

巴蘇亞 博伊哲努（浦忠成）

2005《從部落出發 思考原住民族的未來》台北：國家展望文教基金會。

2007〈台灣原住民族語教學發展的趨勢〉收錄於《原住民族語言發展論叢：理論與實務》台北：行政院原住民族委員會。

中央研究院民族學研究所

1983《山地行政政策之研究與評估報告書》台北：中央研究院民族所。

1987《台灣土著的傳統社會文化與人權現況》台北：大佳出版社。

中央研究院民族所（編譯）

1997《番族慣習調查報告書（第一卷）泰雅族》台北：中央研究院民族所。

1999《番族慣習調查報告書（第三卷）賽夏族》台北：中央研究院民族所。

2002《番族慣習調查報告書（第四卷）鄒族》台北：中央研究院民族所。

台灣原住民族權利促進會

1987《原住民-被壓迫的者的吶喊》，台北：台灣原住民族權利促進會。

台灣打里摺文化協會

2002《回歸與落實-平埔族群的未來成果報告書》台北：行政院原住民族委員會。

民進黨政策白皮書編纂工作小組

1993《民主進步黨政策白皮書 綱領篇》台北：民主進步黨。

羊憶容

1998《教育與國家發展-台灣經驗》。台北：桂冠圖書社會學叢書。

李王癸

2010《珍惜台灣南島語言》台北：前衛出版社。

李台元

2012《台灣原住民族語言的書面化歷程》政治大學民族學系，博論。

李憲榮

2004《加拿大語言政策：兼論美國和台灣的語言政策》台北：新新台灣文化教育基金會。

佐山融吉

1927《番族調查報告書 紗績族 前篇》一書。台北：中央研究院民族所。

林修澈

- 1999《原住民身份認定的研究》台北：行政院原住民委員會。  
2001《原住民的民族認定》台北：行政院原住民委員會。  
2002《噶瑪蘭族認定研究》台北：行政院原住民委員會。  
2003《太魯閣族=賽德克族認定研究》台北：行政院原住民委員會。  
2004《台灣原住民族認定法草案報告書暨座談會議記錄》台北：政治大學原住民族研究中心。  
2005《平埔族分布研究》台北：行政院原住民委員會。  
2007《撒奇萊雅族認定研究》台北：行政院原住民委員會。  
2008《賽德克族正名研究》台北：行政院原住民委員會。

林耀華

- 1991《民族學通論》，北京：中央民族學院出版社。

林淑雅

- 2000《第一民族：台灣原住民族運動的憲法意義》台北：前衛出版社。

胡明揚

- 2004《語言和語言學》(修訂版)北京：語文出版社。

高長江

- 1992《文化語言學》遼寧：遼寧教育出版社。

高淑芳 等

- 2008《原住民學生升學優待政策評估研究 成果報告》台北：行政院原住民族委員會。

孫大川 等

- 2009《原住民部落永續發展計畫之評估研析》台北：行政院研究發展考核委員會。

許木柱

- 1992《山胞輔導措施績效之檢討》台北：行政院研究發展考核委員會。

陳秉璋 陳信木

- 1993《邁向現代化》台北：桂冠圖書。

陳茂泰 孫大川

- 1994《台灣原住民族族群與分佈之研究》，台北：內政部民政司。

陳美如

- 1998《台灣語言教育政策之回顧與展望》，高雄：復文圖書出版社。

陳 原

- 2004《社會語言學》北京：商務印書館。

陳中華 等

- 2007《語言學與文化人類學的邊緣化及其交迭領域》北京：外語教學與研究出版社。

陳枝烈

- 2010《原住民教育-18年的看見與明白》屏東：國立屏東教育大學。  
張建成（主編）
- 2000《多元文化教育：我們的課題與別人的經驗》台北：師大書苑。  
張學謙
- 2011《語言復振的理念與實務：家庭、社區與學校的協作》台中：新新台灣  
文化教育基金會。  
教育部
- 2003《原住民族語言教育文化著作獎 十年祭》。台北：政治大學原住民族語  
言教育文化推展中心。  
教育部秘書室（彙編）
- 2008《教育部 2000-2008 年施政成果輯要》台北：教育部。  
黃宣範
- 1993《語言、社會與族群意識：台灣語言社會學的研究》台北：文鶴出版社。  
黃美英
- 1996《從部落到都市—台北汐止鎮山光社區阿美族遷移史》台北：行政院文  
化建設委員會。  
黃鈴華（伊萬納威）
- 2005《原住民族運動的國會路線》台北：國家發展文教基金會。  
彭懷恩
- 2005《台灣政治發展與民主化》台北：風雲論壇。  
溫吉
- 1999《台灣番政志》南投：臺灣省文獻委員會出版。  
寧騷
- 1995《民族與國家-民族關係與民族政策的國際比較》北京：北京大學出版社。  
蔡明哲
- 1995《台灣原住民史—都市原住民史篇》南投：臺灣省文獻委員會。  
蔡友月
- 2009《達悟族的精神失序：現代性、變遷與受苦的社會根源》台北：聯經。  
劉益昌
- 1996《台灣的考古遺址》板橋：台北縣立文化中心。  
賴澤涵（主編）
- 2008《台灣經濟、社會與文化的變遷》台北：威仕曼文化。  
謝世忠
- 1986《認同的污名：台灣原住民的族群變遷》台北：自立晚報。  
謝高橋
- 1991《台灣山胞遷移都市後適應問題之研究》。台北：行政院研究發展考核  
委員會。  
戴昭銘

- 2003《文化語言學導論》北京：語文出版社。
- 賽德克族正名運動促進會
- 2007《賽德克族正名 96 年度成果報告書》台北：行政院原住民族委員會。
- 譚明華
- 1993《民族與發展-東西部接合地帶少數民族發展問題》。北京：中央民族學院出版社。
- 藤井志津枝
- 2001《台灣原住民史 政策篇（三）》南投：臺灣省文獻委員會。
- Feliks Gross（王建娥 魏強譯）
- 2003《公民與國家-民族、部族和族屬身份》北京：新華社出版社。
- Will Kymlicka（鄧紅風 譯）
- 2003《少數族體的權利-民族主義、多元文化主義與公民權》台北：左岸文化。
- 陳俊男
- 1999《奇萊族（Sakizaya 人）的研究》政治大學民族學系，碩論。
- 2010《撒奇萊雅族的社會文化與民族認定》政治大學民族學系，博論。
- 廖文生
- 1984《台灣山地社會經濟結構性變遷之探討》台灣大學社會研究所，碩論。
- 鄭良偉
- 1990《演變中的台灣社會語文：多語社會及雙語教育》台北：自立晚報社。
- 專書篇章/期刊論文
- 尤哈尼伊斯卡卡夫特
- 1998〈從原住民觀點看平埔族〉收錄於《新使者》（原使者 新刊）台北：台灣基督長老教會總會。
- 王明珂
- 1993〈過去、集體記憶與族群認同：台灣的族群經驗〉收錄於《認同與國家-近代中西歷史的比較》台北：中央研究院近代史研究所。
- 王雅萍
- 2006〈台灣多元文化政策理念與實踐：以鄉土文化與鄉土語言教學為中心的檢視（1990-2006）〉發表於「第十二屆北美台灣研究學會年會」。
- 2010〈原住民族語師資培育方向〉發表於國家教育研究院籌備處主辦「國民中小學九年一貫課程綱要微調 語文學習領域原住民族語教學研討會」。
- 三峽：國家教育研究院籌備處。
- 瓦歷斯貝林
- 2006a〈原住民族憲法專章暨頭目會議致詞稿〉台北：行政院原住民族委員會。
- 2006b〈台灣原住民族語言政策 演講稿〉台北：行政院原住民族委員會。
- 石慶龍
- 2012〈邵語的使用現況與搶救方式〉刊載於《原教界》第 48 期。台北：國立

政治大學原住民族研究中心。

台灣原住民族權利促進會

1987〈不知不覺喪失原住民身份〉收錄於《原住民-被壓迫的吶喊》。台北：台灣原住民族權利促進會。

伊萬納威

2006〈二月政改與原民會的成立〉東京：東京外國語大學。

2007〈賽德克族的認定研究〉台北：國立政治大學。

2008〈近 30 年的台灣原住民族研究〉台北：國立政治大學。

2012〈原住民族語認定政策的制訂過程〉新竹：交通大學。

2013〈原住民族發展的研究趨勢：環繞在原住民身份及民族語言兩個政策的分析〉發表於《民族學界》第 31 期。台北：國立政治大學民族學系。

夷將拔路兒

1985〈原住民〉社論台北：台灣原住民族權利促進會。

2007〈族群關係與國家認同〉發表於「政黨輪替的實踐與展望系列-第四場」台北：凱達格蘭學校。

羊憶容

1991〈教育與國家發展：「台灣經驗」的反省〉收錄於賴澤涵 黃俊傑（主編）《光復後台灣地區發展經驗》台北：中央研究院人文社會所。

朱雲漢

2000〈90 年代民主轉型期經濟政策制定的效率與公平性〉收錄於朱雲漢 包宗和（主編）《民主轉型與經濟衝突：90 年代台灣經濟發展的困境與挑戰》台北：桂冠圖書。

李壬癸

1994〈母語的維護與發展〉收錄於「台灣南島民族母語研討會」論文集。台北：中央研究院民族所。

李台元

2012〈瀕危族語搶救計畫與認證考試〉收錄於《原教界》第 48 期。台北：國立政治大學原住民族研究中心。

李登輝

1996〈李登輝總統致詞稿〉收錄於教育部編印《全國原住民教育會議》台北：教育部。

汪秋一

2007〈原住民學生升學優待政策的變革與檢討〉收錄於《原教界》第 14 期。台北：國立政治大學原住民族研究中心。

林欣宜

2005〈身份、族群關係與地方社會的發展—以清代竹塹社熟番為例〉，收錄於《國家與原住民：亞太地區族群歷史研究 國際學術研討會 論文集》。台北：中研院台灣史研究所。

林英津

2010〈原住民族語言政策的觀察：從『國語政策』到原民會的『族語認證』〉，黃樹民、章英華 主編《原住民族政策變遷與社會發展》。台北：中央研究院民族所。

林修澈

2005〈身份加分與族語加分〉，收錄於《原教界》第 5 期。台北：國立政治大學原住民族研究中心。

邱文隆

2008〈原住民族語言師資的培訓〉，收錄於《原教界》第 21 期。台北：國立政治大學原住民族研究中心。

范珍輝

1999「社會整合」詞條，收錄於《雲五社會科學大辭典 第一冊 社會學》台北：台灣商務印書館。

唐美君

1989「身份」詞條，收錄於《雲五社會科學大辭典第十冊 人類學》台北：台灣商務印書館。

馬凱

1998《行政院原住民委員會施政整體規劃之四：原住民族經濟體系之規劃》台北：行政院原住民委員會。

馬學良 戴慶夏

2009〈語言與民族〉收錄於周慶生（主編）《中國語言人類學百年文選》北京：知識產權出版社。

孫大川 周惠民

2010〈原住民部落永續發展計畫之評估研析〉刊載於《研考雙月刊》第 34 卷期。

章英華 林季平 劉千嘉

2010〈台灣原住民的遷移及社會經濟地位之變遷與現況〉，收錄於黃樹民 章英華主編《台灣原住民政策變遷與會發展》台北：中央研究院民族研究所。

高清菊

2012〈賽夏語的使用現況與搶救方式〉刊載於《原教界》第 48 期。台北：國立政治大學原住民族研究中心。

陳文華

2007〈影響原漢雙族裔族群認同的因素探討：從生態系統理論觀點〉收錄於《玉山神學院學報》第 14 期。花蓮：玉山神學院出版委員會。

陳木信

2007《95 年台灣原住民經濟狀況調查報告》台北：行政院原住民族委員會。  
2010〈都市原住民之社經與人口組成—遷移的選擇性和困境〉發表於「原鄉



到都市—原住民族城鄉資源關係」學術研討會。台北：台灣原住民族圖書資訊中心。

郭明正 吳永昌

2007〈Seediq Bale 回顧太魯閣族正名過程，省思原住民族稱正義〉。南投：仁愛鄉。

陳誼誠

2005〈原住民學生的升學與優待〉，刊載於《原教界》第 5 期。台北：國立政治大學原住民族研究中心。

陳睿芸

2012〈噶瑪蘭語的使用現況與搶救方式〉刊載於《原教界》第 48 期。台北：國立政治大學原住民族研究中心。

段洪坤

2009〈西拉雅平埔運動的回顧與展望〉發表於鼓動原鄉：打里摺論壇研討會。埔里：台灣打里摺協會。

華加志

1999〈開幕詞〉收錄於許介麟主編《原住民族權利國際研討會論文集》台北：國立台灣大學法學院。

黃美英

1987〈台灣土著移民的都市適應與人權現況〉收錄於中國人權協會《台灣土著的傳統社會文化與人權現況》台北：大佳出版社。

黃美金

2003〈原住民族語言能力認證：回顧與展望〉刊載於《原住民教育季刊》第 29 期。台北：國立師範大學教育系。

楊智偉 (Voyu)

2006〈台灣憲法的發展願景(下)〉發表於《新世紀智庫論壇》第 36 期。台北：台灣新世紀文教基金會。

楊趙睿君

2012〈原民會搶救原住民族瀕危語言計畫的規劃與執行〉刊載於《原教界》第 48 期。台北：國立政治大學原住民族研究中心。

鄭瑞城

2008〈族語文學創作 落實族語文字化〉，收錄於教育部《2007 年原住民族語文學創作獎》台北：教育部。

鄭川如

2012〈原住民媽媽生不出原住民小孩？—「原住民身份法」之違法性分析〉發表於「第三屆原住民族傳統習慣與國家法制研討會」。花蓮：東華大學。

劉千嘉

2010〈都市原住民群聚、遷徙與世代差異：以北部地區為例〉發表於「台北市及台北都會區人口問題及對策」研討會。台北：台北市政府民政局。

撒韵武荖 Sayum Vuraw

2012〈撒奇萊雅語的使用現況與搶救方式〉刊載於《原教界》第 48 期。台北：國立政治大學原住民族研究中心。

蕭新煌

1996〈多元化過程中社會與國家關係的重組〉收錄於徐正光 蕭新煌〔主編〕《台灣的國家與社會》台北：東大圖書。

謝劍

1989「國家」詞條，收錄於《雲五社會科學大辭典第十冊 人類學》台北：台灣商務印書館。

謝國平

2007〈語言流失與 RLS 在台灣〉收錄於中研院語言所鄭錦全等編輯《語言政策的多元文化思考》台北：中央研究院語言研究所。

## ● 政府出版品

教育部秘書室（彙編）

2008《教育部 2000-2008 年施政成果輯要》台北：教育部。

2014〈加強原住民技職教育〉台北：教育部。

臺灣省政府民政廳（編印）

臺灣省山地建設協會（印行）

1985《山地行政法規彙編》台北：臺灣省山地建設協會。

臺灣省政府民政廳（編印）

1951「山地施政要點」。

1953「促進山地行政建設計畫大綱」。

1963「促進山地行政改進方案」。

1988「臺灣省山胞社會發展方案」。

1954《臺灣省山地行政法規輯要》南投：臺灣省政府。

1985《臺灣省山胞經濟及生活素質調查報告》南投：臺灣省政府民政廳。

1989《臺灣省山胞社會發展方案第 1 期第 2（79）年度計畫》南投：臺灣省政府民政廳。

行政院原住民族委員會

1998《台灣原住民生活狀況調查報告》台北：行政院原住民族委員會。

2003《91 年台灣原住民族統計年鑑》台北：行政院原住民族委員會。

2008《原住民族法規彙編》台北：行政院原住民族委員會。

（87-101 學年度）《原住民族教育現況調查報告》台北：行政院原住民族委員會。

2006《行政院原住民族委員會 10 週年施政成果專輯》台北：行政院原住民族委員會。

2012《原動十五 行政院原住民族委員會 15 週年施政成果專刊》。台北：行政院原住民族委員會。

〈行政院原住民族委員會中程（98-101）施政計畫〉。

- 〈行政院原住民族委員會中程（99-102）施政計畫〉。
- 〈行政院原住民族委員會中程（102-105）施政計畫〉。
- 〈行政院原住民族委員會 103 年度施政目標與重點〉。
- （90-99 年度）《原住民族語言能力認證考試試務工作及題庫建置成果報告書》。
- （2009-2013）「原住民族工作權保障法專區-行政院暨所屬機關進用原住民情形彙總表」。

### 行政院原住民族委員會 委員會議

- 1997a 行政院原住民委員會第 2 次委員會議紀錄。
- 1997b 行政院原住民委員會第 3 次委員會議紀錄。
- 1998a 行政院原住民委員會第 9 次委員會議紀錄。
- 1998b 行政院原住民委員會第 11 次委員會議紀錄。
- 1998c 行政院原住民委員會第 18 次委員會議紀錄，「馬賴古麥委員專案」。
- 2000a 行政院原住民委員會第 35 次委員會議紀錄。
- 2000b 行政院原住民委員會第 35 次委員會議紀錄。
- 2002a 行政院原住民族委員會第 56 次委員會議資料。
- 2002b 行政院原住民族委員會第 57 次委員會議資料。
- 2003a 行政院原住民族委員會第 63 次委員會議紀錄。
- 2003b 行政院原住民族委員會第 63 次委員會議資料。
- 2006 行政院原民會族第 81 次委員會議紀錄，《撒奇萊雅族資料彙整》。
- 2008a 行政院原住民族委員會第 92 次委員會議資料。
- 2008b 行政院原住民族委員會第 92 次委員會議紀錄。

### ● 公（簽）文

- 2003 簽辦「原住民學生升學優待及原住民公費留學辦法」第 3 條修正條文草案公聽會乙案。
  - 教育文化處 簽文，陳建年主委 批示文。
  - 教育文化處 02C-911392 號簽呈。
  - 教育文化處 092I0D00247 號公文。
  - 教育文化處 092I0D00247 號公文。
- 2003 〈優待辦法〉第 3 條條文（草案）公聽會會議紀錄〉。
- 2005a 「原住民族語言書寫系統」確認會議業務報告。
- 2005b 〈政大原住民各族語之語言符號系統說明〉。
- 2005c 〈原住民族語言書寫系統 總說明〉。
- 2005d 〈原住民族語言書寫系統制定過程〉，教文處彙整表。
- 2005e 〈行政院原住民族委員會振興原住民族語言工作現況報告〉
- 2006 〈原住民族語言振興六年計畫 核定版〉。
- 2007 〈第 3023 次院會原民會報告『台灣原住民族語言振興工作報告』〉。

## ● 政府公報

### 《立法院公報》院會紀錄

(1989)第 78 卷第 8 期。(1989)第 78 卷第 30 期。(1990)第 79 卷第 49 期。(1992)第 81 卷第 58 期。(2000a)第 89 卷第 27 期。(2000b)第 89 卷第 33 期。(2001a)第 90 卷第 10 期。(2001b)第 90 卷第 14 期。(2001c)第 90 卷第 21 期。(2004)第 93 卷第 42 期。(2005a)第 9 卷第 5 期。(2005b)第 94 卷第 70 期。(2005c)第 94 卷第 76 期。(2006a)第 95 卷第 4 期。(2006b)第 96 卷第 82 期。(2007a)第 96 卷第 16 期。(2007b)第 96 卷第 20 期。(2007c)第 96 卷第 52 期。(2007d)第 96 卷第 76 期。(2009a)第 98 卷第 3 期。(2009b)第 98 卷第 28 期。(2012)第 101 卷第 65 期。(1997a)第 86 卷第 57 期。(1997b)第 86 卷第 1 期。(1997c)第 87 卷第 1 期。

### 《立法院公報》委員會紀錄

(1998)第 87 卷第 6 期。(1999)第 88 卷第 27 期。(2000)第 89 卷第 23 期。(2001)第 90 卷第 5 期。(2004)第 93 卷第 24 期。(2006)第 95 卷第 44 期。(2008)第 97 卷第 46 期。

### 《立法院議案關係文書》

(1991a)總院第 984 號政府提案第 4179 號。(1991b)院總第 1556 號委員提案第 469 號。(1992a)院總第 1556 號委員提案第 609 號。(1992b)總院第 984 號政府提案第 4179 號之 1。(1994)院總第 1556 號政府提案第 5084 號。(1996a)總院第 1722 號委員提案第 1448 號。(1996b)總院第 1722 號委員提案第 1473 號。(1997)院總第 1722 號政府提案第 5939 號之 1。(2000a)總院第 1722 號政府提案第 7348 號。(2000b)院總第 1408 號政府提案第 3115-2 號。(2000c)院總第 1722 號委員提案第 2841 號。(2000d)院總第 1722 號委員提案第 2935 號。(2000)院總第 1722 號委員提案第 2980 號。(2000e)院總第 1722 號委員提案第 3034 號。(2001)院總第 1408 號政府提案第 3115-3 號。(2002)總院第 1722 號政府提案第 8688 號。(2003)院總第 1722 號委員提案第 4819 號。(2004)院總第 1722 號委員提案第 5578 號。(2005a)院總第 1722 號委員提案第 5313 號。(2005b)院總第 1722 號委員提案第 6684 號。(2006)總院第 1722 號委員提案第 6728 號。(2008a)總院第 887 號政府提案第 11144 之 520。(2008b)院總第 1722 號委員提案第 8367 號。

### 立法院委員會會議紀錄

- 1997 立法院 教育、內政及邊政兩委員會審查院會交付審查「原住民族教育法草案」第一次聯席會議紀錄。
- 1997 立法院 教育、內政及邊政兩委員會第二次聯席會會議紀錄。
- 2000 立法院內政及民族委員會併案審查「原住民身份認定法草案」第一次會議紀錄。

《行政院公報》(2002)第8卷第23期,訂定「原住民族別認定辦法」。

## ● 網路查詢資料

王甫昌〈社會運動〉<http://www.ios.sinica.edu.tw/ios/people> (2013-4-10)。

孔文吉(尤稀·達袞)〈原住民看世紀末的國家認同〉

<http://www.ptt.cc/bbs/sttmountain/M.1211689409.A.C77.html> (2013-4-11)。

行政院原住民族委員會

「2009 人口統計資料」<http://www.apc.gov.tw/main/docDetail> (2009-12-5)

「2012 人口統計資料」<http://www.apc.gov.tw/portal/docList> (2012-11-1)

「2010 年原住民族經濟調查統計」<http://www.apc.gov.tw/portal> (2013-3-11)

「法規查詢法律體系」<http://law.apc.gov.tw/LawCategoryMain.aspx> (2014-2-1)

「原住民就業狀況調查統計」(2002-2012)

<http://www.apc.gov.tw/portal/docList.html?CID=19F6DD25969> (2012-4-2)

行政院院會決議 <http://www.ey.gov.tw/lp.asp?ctNode=1229&Ct> (2010-3-21)

行政院主計處中央政府總預算 <http://www.dgbas.gov.tw/np.asp?ctNode=1189>(2010-3-21)

百度百科 <http://baike.baidu.com/view/183643.htm> (2012-10-2)

吳密察〈皇民化運動〉《台灣大百科網站》<http://taiwanpedia.culture> (2013-4-10)

洪麗完〈土牛紅線〉《台灣大百科網站》<http://taiwanpedia.culture.tw/> (2013-4-11)

原視諮委會訊息報導「公視基金會第2屆原住民電視台諮議委員會第3次會議訊息報導」。<http://web.pts.org.tw/titv/mealc/main.php?XMAENO=1291> (2010-11-6)

原視諮委會訊息報導「公視基金會第2屆原視諮議委員會第10次會議訊息報導」<http://web.pts.org.tw/titv/mealc/main.php?XMAENO=1291&X> (2010-11-6)

原視公開資訊-節目製播 <http://web.pts.org.tw/titv/indigenoustv/pdf> (2010-11-6)

原視公開資訊-公共價值評量 <http://web.pts.org.tw/titv> (2010-11-6)

臺灣省政府公文 <http://catalog.digitalarchives.tw/dacs5/System> (2011-01-01)

臺灣省地政處函 <http://catalog.digitalarchives.tw/dacs5/System> (2011-01-01)

臺灣省議會〈1998 楊仁福、曾華德、林春德等聯合質詢省府書面答復〉<http://catalog.digitalarchives.tw/dacs5/System/Exhibition> (2011-01-01)

國立台灣師範大學進修推廣部 <https://www.sce.ntnu.edu.tw> (2012-11-1)

銓敘統計年報-提要分析 [http://www.mocs.gov.tw/pages/law\\_list](http://www.mocs.gov.tw/pages/law_list) (2011-01-01)

自由時報電子報「考上原民特考 放棄當原住民」

<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/aug/28/today-life8.htm>  
(2011-8-28)