

# 臺灣原住民族政策的發展：透過身份、語言、生計的分析

伊萬 納威 Iwan Nawi  
賽德克族

國立政治大學民族學系 兼任助理教授／博士

## 【摘要】

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

身份，係指國家認定原住民個人和民族身份，是國家作為行政的第一步，亦是政策給付的依據。身分認定政策均為保障及維繫個人及民族身分的邊界，對於個人身份認定主張刪除「從姓或傳統名字」之規定；以及民族認定，主觀認同凌駕客觀條件，均是不利於原住民/族身份邊界的關鍵因素。

語言，為民族邊界的首要客觀條件，是原住民族社會整合過程的最後一道防線。為能平復主流社會要求政策「公平正義」之輿論壓力，以及對原住民族文化傳承之重視，增訂〈升學優待辦法〉有關「通過族語考試，始可加分」之規定；以及推動族語振興相關計畫等，帶動原住民族社會對族語的重視。

生計，為原住民族社會整合過程的生計變遷，牽涉人口遷徙、職別及生計等之改變。是衝擊身份邊界及族語傳承的關鍵因素。就業方案等政策，仍未能改善其結構性失業，轉而提出「原鄉部落產業發展」政策，試圖吸引族人回流，舒緩人口持續外流；進而重新與土地連結，以傳承民族文化之命脈。

綜言之，原住民族政策是為保護原住民族生計，具原住民／族身份者，即可享有其各項權益；語言是維繫民族邊界的重要條件，語言消失，民族就消失。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

# 台湾原住民族政策の発展：身分、言語、生計による分析

イワン・ナウイ Iwan Nawi  
セデック族

国立政治大学民族学科 兼任助理教授／博士

## 【要旨】

本論は台湾原住民族政策の発展についての考察であり、原住民身分、言語、生計の3つの手がかりから、原住民族の現状と現行の政策の発展について評価・分析を行う。

身分は、国家が認定する原住民個人および民族の身分を指す。これは国家の行政の第一歩であり、政策給付のよりどころでもある。身分認定政策は個人および民族の身分の境界を保証し維持するものであり、「姓または伝統名」による規定の削除を主張するものである。また民族認定においては、主観的アイデンティティが客観条件を凌駕しており、原住民（族）身分の境界に不利となる要因となっている。

言語は、民族の境界にとって第一の客観的条件であり、原住民族社会の統合における最後の防御線である。言語は政策の「公平・正義」を求める主流社会による世論の圧力を静めることができる。また原住民族文化遺産の重視は「進学優遇規則」（升学優待弁法）の「民族語試験合格により加点」という規定改正につながった。さらに民族語振興関連プロジェクトの推進などは、原住民族社会による民族語の重視につながった。

生計は、原住民族社会の統合における生計の変遷であり、移住、職種、生計等の変化である。これは身分の境界と言語の伝承に衝撃を与える要因である。就業プランなどの政策においては構造的な失業を改善できず、「原住民郷集落産業発展」（原郷部落産業発展）政策に切り替えることで、人々の帰郷や人口流出の緩和を図り、民族文化の命を伝えるために、改めて人と土地とのつながりを深めた。

以上をまとめると、原住民族政策は原住民族の生計を守るためのものであり、原住民（族）身分所有者は様々な権益を享受することができる。言語は民族の境界を維持するための重要な条件であり、言語が消えれば民族も消えてしまう。それゆえ、身分、言語、生計関連の政策は現代の原住民族の発展に関わる重要な条件である。

キーワード：原住民族の発展、原住民族政策、身分認定、民族認定、民族語振興、集落の産業

(和訳：石村明子)

## 緒論

- 一、原住民／族身份
- 二、語言是民族邊界的指標
- 三、生計與回流原鄉

## 結論

## 緒論

臺灣自 1987 年解嚴之後，臺灣民間社會展現了前所未有的社會力，臺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 年代更是臺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，成為臺灣政治發展的常態，也是促使原住民族政策變革的重要推力。

1983 年興起的原運，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。為因應原住民族社會遽變與原住民族政策的變革，在原運兩條路線——街頭及國會路線<sup>1</sup>分進合擊，原住民族政策有了轉機，邁入新的里程碑。

隨著臺灣政治社會經濟的變遷，1960 年代起臺灣原住民族也在追求現代化（都市化/工業化）過程，人口都市化，<sup>2</sup>無可避免的捲進整體臺灣社會與經濟體系，導致內部結構的巨變，致原鄉部落空洞化、語言瀕臨消失的危機、通婚比率逐年增加、民族樣貌模糊及原住民族意識淡薄等，種種現象均威脅著原住民族存續與發展。

衡諸近年逐步建制的原住民族政策裡，至關原住民族發展的政策莫過於原住民身份、語言及生計等政策。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，原住民身份認定之目的，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。族語，是當代原住民族邊界的最後一道防線。他意味著原住民族經過半個世紀的社會整合過程，明顯喪失其傳統文化，多數已被列入世界瀕危語言之列。族語是僅存作為區辨他族的有利條件。生計，係指原住民族社會整合過程的生計變遷。原住民族生計方式的改變與整體臺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，因此，牽涉人口遷徙、職業分化及原鄉部落產業發展；也是影響原住民身份及語言發展的關鍵因素。從民族發展觀點來看，身份、語言及生計三條線索彼此關係看似不同，卻是緊密的盤節在一起。

<sup>1</sup> 史稱「二月政改」，促使執政黨國民黨同意成立中央層級原住民專責機構。

<sup>2</sup> 原民會統計料顯示，已有 240,482 人（約佔總人口數的 45.03%）遷移都會區。

## 一、原住民／族身份

由於原住民族社會捲入主流社會甚深，對身份及族語的體認，相較過去已有極大落差。〈原住民身份法〉立法過程，爭論「家族主義」與「血緣主義」運作概念，<sup>3</sup>乃至〈身份法〉實施近十多年以來，仍然有不少立委<sup>4</sup>數度提案與質詢修訂刪除具有「家族主義」精神以附加「從姓或傳統名字」之條文規定，試圖達其「只要取得身份，不要身份認同」之目的，並以「違反人權」、「剝奪基本權益」等似是而非的理由抨擊維繫原住民身份邊界的重要規定。

也有原住民立委大開方便之門，提案〈身份法〉增訂有關平埔族列入原住民族行列。此舉不僅不尊重原住民族，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，由於聲援平埔族的美意過於粗糙，而大打折扣，不僅未能保護原住民身份，更危及原住民族權益。在標舉「原住民族主義」的同時，也應全力保護原住民身份，確保其各項權益。

民族認定，依民族學理，民族的主客觀條件<sup>5</sup>均要兼顧考量，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。民族認定過程，無爭議案例如邵族、噶瑪蘭族（具原住民身份）及撒奇萊雅族；有爭議案例，如太魯閣族和賽德克族，因主觀條件凌駕客觀條件，在認定過程，造成兩族的內傷，影響民族和諧與發展。

## 二、語言：民族邊界的指標

族語不僅僅作為溝通工具，是承載對民族的認同，更是民族邊界的指標。〈原住民族教育法〉（1998）是族語教育及原住民族語復振等政策的重要依據。隨著國家資源競爭越來越激烈，主流社會輿論要求政策「公平正義」；<sup>6</sup>原住民族社會也充斥著「升學主義」，而漠視自身民族文化及認同淡薄日趨嚴重。

為權衡外部主流社會輿論壓力及內部原住民族社會巨變，提出族語教育及復振政策外，最大的改變莫過於修訂〈原住民學生升學優待辦法〉（2001），增訂原生通過族語考試作為升學加分的條件。<sup>7</sup>引起原住民族社會的強烈反彈，在修訂〈優待辦法〉過程，多數原住民立委及學者也持反對態度，以致原民會相關配套毫無進展而延宕預定執行期程。其意義不僅與主流社會外部觀點有關，對原住民族社會也具民族傳承的啟發，更重要是反問現代原住民族享有權益的基礎點或立

<sup>3</sup> 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，具體內容則為「血緣主義及附加『從姓』」，取得原住民身份。。

<sup>4</sup> 包括原住民及非原住民立委均有提出修訂提案與質詢的紀錄。

<sup>5</sup> 民族學理觀之，主觀條件為認同；客觀條件則依其重要性為語言、宗教、民俗文化...等。

<sup>6</sup> 主流社會輿論認為「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」，質疑加分優待的正當性。

<sup>7</sup> 在1998〈原教法〉立法過程立委蔡中涵即已有提出相關條文，也得到立委范巽綠支持，但未能取得其他多數原住民立委的支持。雖力爭，但最後則以「附帶決議」方式處理之。

基點何在？

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，則已無以施行特殊行政的必要。做為原住民／族，會說族語是天經地義的事，若抱持著「只要身份，不要語言」，不正意味著只享權利，不負民族基本義務之責，又遑論民族發展？語言作為民族條件之首要，已是當代原住民族社會整合過程裡最後一道防線，固然近年透過族語教育及族語復振政策，帶動了原住民族語運動，但語言的存亡，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〕。

### 三、生計與回流原鄉

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。從近十年原住民族人口分佈趨勢，山地及平地原住民鄉鎮都明顯下降的趨勢，而遷徙都會區現象則明顯逐年增加。原住民族遷徙都市對個人地位提升與資源取得上有其正面作用，通常伴隨著職業的變動（job mobility），與促進通婚現象，是原住民身份邊界及語言瀕臨消失的關鍵因素。而此議題也是原住民族社會最感到無力的問題。

因此，透過〈原住民族工作權保障法〉保障原住民族就業及經濟，並規範政府公部門進用原住民。<sup>8</sup>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。<sup>9</sup>面對原住民族各種結構性就業問題，仍存在無法突破的困境，經檢討轉而朝向「開創原鄉產業、強化原住民就業技能」之政策調整，鼓勵族人回流原鄉部落發展。

為拓展原鄉就業機會，依據〈工作權保障法〉第 5 條、〈原教法〉25 條、「原住民保留地山林守護計畫」等，保障原住民公務人員、雇用約僱五類人員、原住民教師、巡山員及醫事人員等的工作機會。原民會近年推動原鄉部落觀光產業，推出原鄉觀光旅遊路線、民宿經營與溫泉產業，與部落或民族文化特色結合之部落觀光產業；設置「原住民族綜合發展基金」，作為發展自主創業的需求，提供重要的助力。在此基礎上，也賡續推動「原住民經濟產業發展 4 年計畫」，創造原鄉更多的就業機會。

---

<sup>8</sup> 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。

<sup>9</sup> 分析其原因，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。且似與 90 年代情形並無二致。

## 結論

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。「只要身份，不要認同」、「只要生計，不要族語」，已普遍存在原住民族社會，致原住民族身份邊界模糊、族語消失，原住民族失去重要的憑據，對民族命脈延續與前途發展勘憂。

原住民族政策目的在於保障原住民族生計，保護原住民身份，並維繫民族語言，原住民族始能發展。惟原住民族社會覺醒與意志，才是原住民族發展及其能否延續下去的關鍵因素。原住民族要往哪裡去？釐清與體認當前民族處境，重整對民族責任的認知與價值，應為本世紀原住民族最重要的反省課題。

# 台灣原住民族政策的發展： 透過身份語言生計的分析

指導教授 林修澈 教授

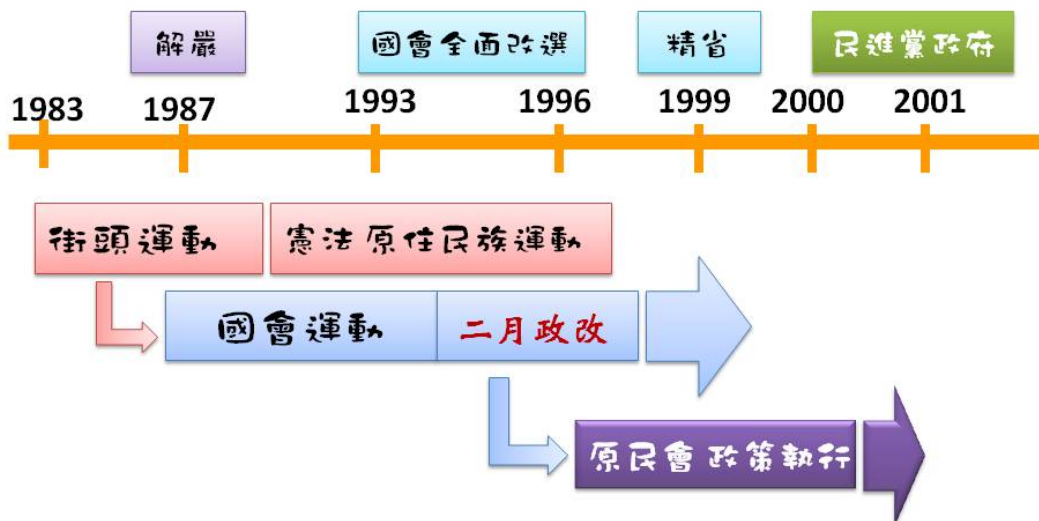
研究生 伊萬納威



2014年10月12日

感謝 林修澈老師及「論文研究方法與專題研究」課程各位學長的指教

## 台灣政治改革運動及原運





## 社會整合過程的困境

(一) 約一半人口 遷移都市

(二) 超過4成 原漢通婚

(三) 教育程度低落

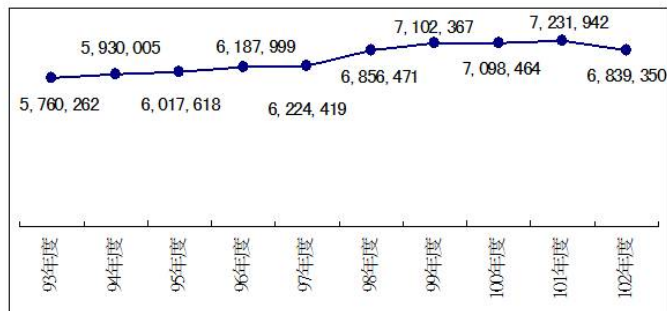
小學學歷人數比例仍高達約38.6%  
與平地學生高中職以上學歷 相差約12.84%

(四) 平均收入偏低 (元/日)

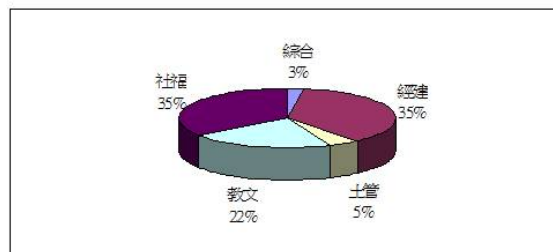
年平均收入 僅有全體家庭的 0.463倍  
2012年，在貧窮線以下比率，更高達78.4%



## 總預算及各單位比例



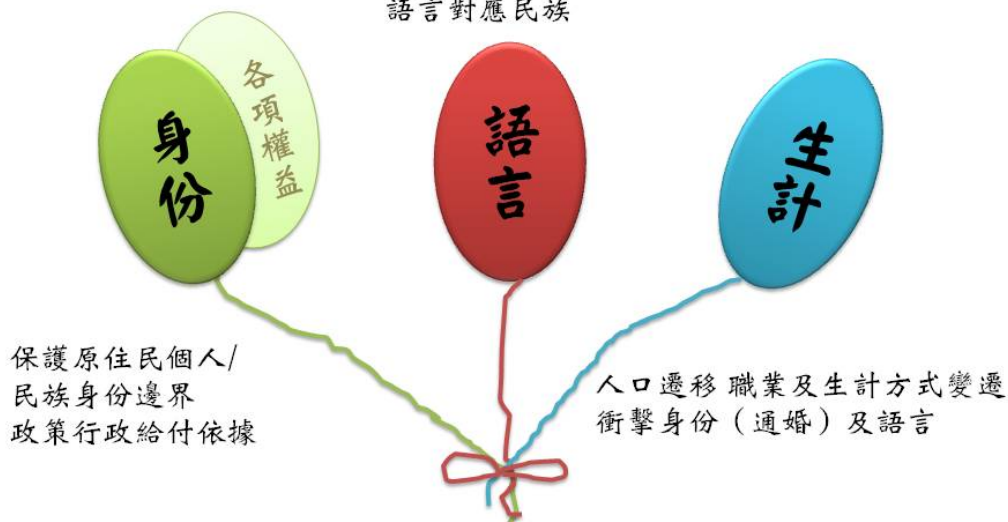
原民會歷年(93-102年度)總預算編列趨勢圖



原民會歷年(93-102)各單位別預算比例圖

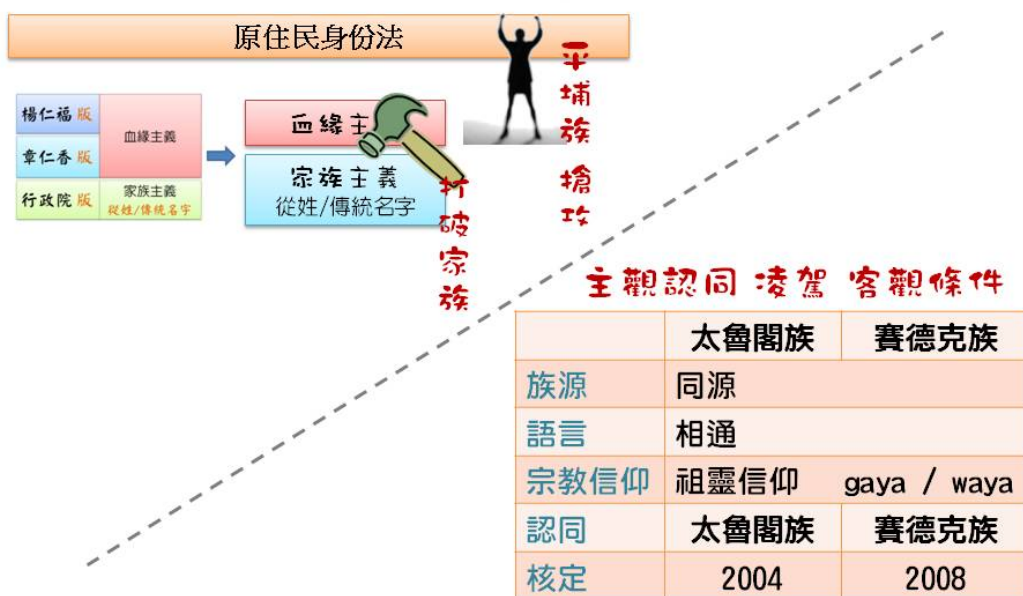
## 攸關當代原住民族發展的議題

民族邊界的首要條件  
語言對應民族



三條線彼此之間看似獨立 關係卻是盤節在一起

## 挑戰 I : 原住民/族身份



## 挑戰2：升學優待 v.s 族語

血

舌

主流社會  
輿論

持補償論  
持機會論

持反對論的平地人說

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...

原住民族增加負擔說

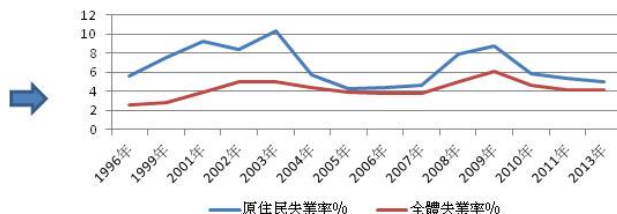
加分政策

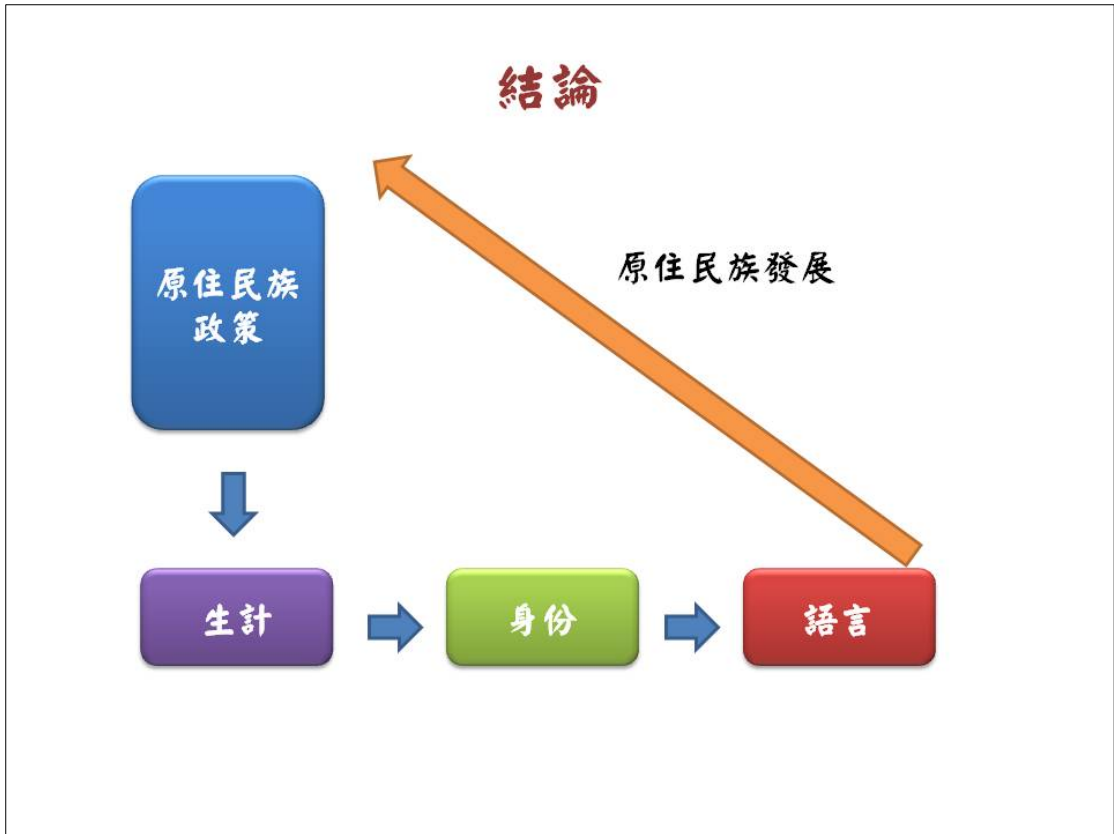
天經地義  
補償  
本來就是欠我們的

族語降款

政策霸權  
懲戒式  
違反人權

## 挑戰3：原鄉回流的契機





**敬請指教**

**Mhuway namu balay !**