

東海大學政治學系碩士論文

指導教授：張峻豪博士

原住民族政策發展之歷史脈絡
研究：路徑依賴的觀點

碩士班研究生：謝駿

中華民國一百零一年六月二十八日

序言

一千多個研究所生活裡，有數不盡的酸甜苦辣。當初毅然決然踏上這個路程，只不過是想要測試自己的能耐在哪，一邊打工一邊完成學業，有時暗自在夜深人靜時，自己默默掉下淚水，告訴自己為什麼要這樣，當初毅然決然踏上這個路程，必須自己靠著額外的時間給予自己在生活上的支持，想必有許多困難與難以忍受的經歷。不過，終於可以在這劃下逗點，也為自己身上留著原住民族的血液感到驕傲，這篇不是什麼大作，只是想更清楚了解自己的民族，從過去到現在如何的受到壓迫、忽視以及不認同。但我必須強調原住民族地位的提升還與理想間有極大的落差，並非是原住民菁英所能改變或提升的，這也導致隸屬於中央機關的原住民籍行政人員與政務官，未能有效的為我們的集體權益做更適時應對。本人才學初淺，以期望未來更有人給予建議與修改的空間，。寄望未來走出校園後，能夠依此研究論文為基礎，給予原住民族適時權益做努力。

謝謝指導老師張峻豪老師，不斷的提供想法與意見，很耐心的督促我完成這篇論文，老師的堅持也讓我在這本論文裡有完整的論述與論證，能夠在論證上把最精華的部分給連接起來。也謝謝口試委員宋興洲博士給予學生建議與當頭棒喝，讓學生除了在論文論述上得到許多修改建議，也在論文以外的事務上給學生上了一課。

更要謝謝一路以來支持我的朋友以及家人。謝謝味之初拉麵店老闆楊天人先生，給予我工作機會，得以完成學業。謝謝政治系壘球隊的學長與學弟，有你們陪伴讓我三年生活並不孤單。還有過去工業一路的室友們，黃懷慮、劉厚承、王韋仁，跟你們一

起同住，生活多了無限的歡樂，很懷念過去與你們同住的日子以及歡笑同樂的回憶。謝謝一直以來很照顧我的學長郭威廷，希望以後還有很多機會與你喝一杯配心事。謝謝劉姿吟同學幫我校對論文錯字與語句敘述。更要謝謝一直陪在我身邊，陪著我、鼓勵我的小月亮劉星辰，謝謝這一年妳的不斷的督促我要完成論文，也在我最灰心沮喪的時候陪著我渡過。

最後，非常謝謝我的母親謝曉齡，不斷的在背後默默支持我，這三年她最常跟我說的話：「我很想你。」謝謝您原諒兒子不顧一切的任性，這一路走來很辛苦，不過我完成了。

本篇論文獻給天上的父親，我知道你一直是那顆最耀眼的星星，為我照亮每一條未知的道路。

謝駿

寫於 2012/7/10 櫻花球場

摘要

本文主要探討制度結構中，原住民族與中華民國政府的互動歷程。透過歷史制度主義中的路徑依賴觀點，按歷史脈絡探討台灣原住民族政策的建立與發展，檢視中華民國政府對原住民族政策之影響。

重點在於透過事件史的建立，找到路徑依賴的機制與類型。經由路徑依賴的因果機制指陳，本文期望說明原住民族制度變遷為何發生、關鍵時刻如何產生制度再製契機、外部環境的震盪如何轉化系統需求並改變決策結構以及新的認知與信念。

關鍵詞：原住民族、政策、制度、路徑依賴

目 錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究方法、範圍與限制.....	3
第三節 章節安排與研究構架.....	18
第二章 文獻探討.....	21
第一節 新制度主義的理論核心.....	22
第二節 歷史制度主義分析的重要性.....	37
第三節 歷史制度主義在原住民政策制度上之運用	42
第三章 原住民族政策制度之發展過程.....	45
第一節 戒嚴前政府施政措施.....	45
第二節 戒嚴後民主化潮流.....	51
第三節 原住民族基本法之立法過程.....	62
第四節 小結.....	69
第四章 行為者對原住民族政策決策制定之分析.....	75
第一節 戒嚴時期國民政府對原住民族政策的影響.....	75
第二節 戒嚴後至政黨輪替各行為者的產生.....	87
第三節 民主發展後原住民族政策之發展(2000-2010)	97
第四節 小結.....	117
第五章 結論.....	123
第一節 研究發現.....	123
第二節 路徑依賴的觀點.....	127

第三節 相關政策的建議及未來研究方向	129
參考書目	133

表目次

表：

表 1-1:路徑、制度與行動的關係.....	12
表 2-1:行為科學對傳統制度主義的影響.....	24
表 2-2:新制度主義與傳統制度主義差异性.....	27
表 2-3:理性抉擇制度主義優點與批評.....	31
表 2-4:三種制度主義研究途徑比較.....	36
表 3-1:原住民族權利促進會主要活動.....	54
表 3-2:歷屆原住民族立委席次及參選人數.....	57
表 3-3:歷屆法律條文統計.....	59
表 3-4:公布施行之台灣原住民族權益法律歷程.....	63
表 3-5:原住民族歷年重大政策時期表.....	70
表 3-6:國家對少數民族的政策類型.....	72
表 4-1:原住民族統稱之演變.....	89
表 4-2:原權會、民進黨、原住民及國大及國民黨「憲法原民條款」主張比較表.....	94
表 4-3:如果可以隨我們自己的意思使用土地，就可以改善我們的生活.....	109
表 4-4:環境結構的改變原住民族的行動與制度結構之關係....	120

圖目次

圖：

圖 1-1:研究架構圖.....	19
圖 2-1:三種途徑路徑演變.....	26
圖 2-2:歷史制度途徑分析模式.....	41

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

台灣原為「原住民族」¹的世居之地，但漢人自中國來台開發，憑藉其人口及生產的優勢，使原住民族在自己的土地上逐漸被邊陲化。原住民族不只在政治、經濟、社會及文化淪為弱勢族群，集體認同也遭到嚴重的切割，在歷史的建構過程中，常會受到當代傳統思想以及政治脈絡所影響。原住民族歷史之呈現，總難避免由外人做出詮釋，²在此以漢人為主體的歷史詮釋下，原住民族轉而成為客體，看不到原住民族主體的觀點。

少數民族一直以來是許多國家內政的重要課題，所以各國對於當地少數民族的態度多採以保護與扶植之政策。現代對於少數民族的稱呼通常是以學術或教科書之目的所呈現，早自國民政府遷台初期，官方或漢人對於台灣原住民族都以「山胞」或「高山族」稱呼；早期對於原住民族研究之學術文獻，都以「山地」或「土著」著稱³，實唯有貶值之意。而開始使用「原住民族」一詞是於1985年「台灣原住民權利促進會」的成立，他們表示：「『原住』是因為他們祖先與他們現居土地相關性，遠甚於居住在同一土地或鄰近土地上，各『族』可將他們再分為許多不同的社群，個別民族的社群都擁有一個與他們祖先相同歷史的背景。」⁴

¹「原住民族」，意指在墾殖者上未來到之前就已經居住在此地者，並不一定要有考古證據來證明他們是最早的住民。

²施正鋒、許世楷、布興.大立，2002，《從和解到自治》。台北：前衛出版社，頁306。

³參閱 潘英，2000，《台灣原住民的歷史源流》。台北：台原出版社，頁10-12。

⁴參閱 林淑雅，2000，《第一民族-臺灣原住民運動的憲法意義》。台北：前衛出版社，頁10-15。

台灣從國民黨政府遷台以後，對於原住民的統治，延續日據時期的政策，日據時期原住民因性格凶悍，無法以高壓方式使之屈服。加上日本起初據台受到原住民族的頑抗-歷史上最著名的霧社事件，因此日本政府採取以懷柔為主之「番地行政」，以警察力量加以控制劃分地界，禁止自由出入。國民黨政府基於日本統治政策，加上三民主義之政治理想，將憲法中國內各種族一律平等之基本理念，保護邊疆地區民族規定之精神，採取保護、扶植之方針，給予教育、經濟、建設、衛生等各方面輔導與扶植，期望達到漢人生活之水平。

當前原住民族自治區(autonomous district)之設置為台灣原住民族首要的政策，台灣原住民族 1980 年代開始發起權利運動，至今已三十餘年，台灣原住民族針對自治與自主權的喪失，主要歸因於戰後國民黨政府對原住民族群的不重視，因此就像是異邦異族為擴張領土，以侵略、占領或殖民的手段，占據了原住民族原有的土地與資源，也甚至取代了原住民族的統治地位。不當的原住民族土地政策，造成大量的非原住民族非法取得原住民的土地；再加上當時成立了「國語推行委員會」，使得說母語的行為變成了一種醜化的行為，導致了母語傳承的嚴重流失。而學校、媒體跟日常生活當中，鮮少有接觸母語的機會，這段時間裡成為了原住民族難以回復的歷史傷痕。但卻沒有意識到母語傳承是家庭和族群不可逃避的責任，只認為母語在主流社會沒有任何功能和價值，他們應要知道的是「母語滅、族群亡」的後果。⁵

從全球化的發展下，逐漸打破了傳統民族國家之間的藩籬，依照人類學者 Lewellen 為全球化下了簡單的定義：「當代的全球化，就是指世界各地在貿易、金融、文化、觀念和人群的溝通上，

⁵尤哈尼·伊斯卡卡夫特，2002，《原住民族覺醒與復振》。台北：前衛出版社，頁 7。

使得其數量大為增加，由於通訊以及旅遊技術的改進，以及新自由資本從全球化的發展下，逐漸打破了傳統民族國家之間的藩籬，依照人類學者 Lewellen 為全球化下了簡單的定義：「當代的全球化，就是指世界各地在貿易、金融、文化、觀念和人群的溝通上，使得其數量大為增加，由於通訊以及旅遊技術的改進，以及新自由資本主義的全面普及化，使得其數量大增，及其相應而來在各地地方對此趨向的適應或抗拒。」因此面對這種全球化的浪潮，同時為了保障被邊緣化的族群文化之延續，一些學者們提出對國家少數族群政策提出多元文化(multiculturalism)和永續發展(sustainable development)的議題，做為全球化的配套措施，以抵銷對其地方的負面效應。⁶

1989 年國際勞工組織提出《原住民和部落人民公約》(Convention Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries)，而聯合國於 1995 年發表了《世界原住民權利宣言草案》(United Nations Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples)。這兩個公約與草案的提出，將以往以個人免受迫害的消極人權保障，擴大為對群體追求獨立自主的自決權。⁷2007 年 9 月 14 日聯合國會員大會正式通過《原住民族權利宣言》(Declaration on the Rights of Indigenous Peoples)，不過為了許多會員國多為民族國家，而將民族自決僅限於非主權國家(也就是前殖民地)，同時為了防止現有主權國家的領土完整造成破壞，刻意的將民族的定義和自主國家的意義以予模糊，以至無法完全貫徹民族自決的原則。⁸

台灣原住民族有史以來一直招受到周邊國家社會的侵略、壓

⁶黃樹民、章英華，2010，《台灣原住民政策變遷與社會發展》。中央研究院民族學研究所，頁 18。

⁷施正鋒，2005，《台灣原住民族政治與政策》。台中：新新台灣文化教育基金會，頁 65。

⁸同註 6，頁 21。

榨與邊緣化。從清帝國的教化、開山撫番；經日本殖民帝國的理番政策、皇民化；到國民政府的山地平地化；無一不是將原住民族視為他者，透過強制性的行政控制，或較為軟式的教育，改變原住民族社會的傳統生活方式、社會結構、意識形態以及自我認同。不過在 1999 年陳水扁總統與原住民族簽定「原住民族與台灣政府新夥伴關係」，暫時改變了原住民族在台灣社會的邊緣性地位。

關於台灣六十年以來原住民族政策的變遷，都以因應山地特殊需要，在政治政策上有不少保護與扶植措施。中華民國政府於遷台初期，當局尚未制訂出整體性的原住民族政策，它不僅延續日據時期的辦法，也將高山原住民與平地原住民分開，但實際上兩者所享有的權利義務也不盡相同，國民政府在高山與平地行政系統上，一樣歸屬於所有原住民事務的同一個範疇裡，⁹因此在當時所提出政策的內容在早期是變遷頻頻，致使原住民族對本身的權利義務內容無法完全了解。

實質上對於原住民族政策的改變，過去並未有對原住民尊重的稱呼，加上戒嚴時期壓迫原住民族傳統生活領域。直至 1992 年 5 月我國政府為加速推動國家民主化過程展開第 2 回修改憲法工作，其中增修條文第 18 條明定「國家對於自由地區山胞之地位及政治參與，應予保障：對其教育文化、社會福利及經濟事業，應予扶助並促其發展。」不過讓原住民族失望的地方在於：「本條文內容重在宣示性，無法成為制定相關法律時之法源依據。」1994 年 7 月第 3 次增修條文中，第 1 條與第 9 條，正式將山胞充滿負面聯想的字眼取代為「原住民」；1996 年「原住民族」這一詞才正式出現在法案的名稱以及各現行法律條文上；¹⁰1997 年 7 月的

⁹謝世忠，民 76，《認同的汗名-臺灣原住民的族群變遷》。台北：自立晚報社，頁 68。

¹⁰參閱 施正鋒，2005，《台灣原住民族政治與政策》。台中：新新台灣文化教育基金會，頁 115。

第 4 次修憲，對原住民族正名化有了重大的突破，修改條文上明訂「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。」
「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業，予以保障扶助並促其發展。其辦法另以法律定之。」明確規定日後原住民族的權益保障將朝向立法方式加以法制化，從過去至今大脈絡來看，原住民族的權利與權益還尚未達成許多目標，包含土地未全然回歸、司法還未能全面保障，必須從過去的環境下所制訂出來的政策制度，敘述出整體之中的缺失。

貳、研究目的

在 20 幾年的演變中，台灣原住民社會人口經歷了重大變化，數量從 30 萬餘人成長到 50 萬餘人。雖然數量上有實質的增加，卻被另一個結構變化所抵銷掉，變化原因在於都會地區原住民與原鄉原住民兩者之間包含了諸多差異。都會地區原住民不像原鄉地區更接近土地與自然，都會中的生活壓力，會逼使他們更關心如何投入主流社會、子女教育以及在職場上的競爭，較忽略了文化的傳承。總而言之，目前的原住民族政策，不完全是一個少數民族或原住民族的政策，或者是一個好的或理想的政策，只要有少數民族或原住民族的分類存在，仍然是一個有歧視、有結構性位階差異性的社會。¹¹

中華民國政府現階段對台灣原住民的政策發展，依據「行政院原住民族委員會資訊網」(2009)。在民進黨執政時期，強調台灣主體性必須建構在「族群多元、國家一體」的基礎上，因此政策上致力於族群平等，發展多元文化，深化體的認同，讓各族群

¹¹同註 6，頁 37。

的意願與權益能得到尊重與保障。回到 2004 年民進黨執政時期，以「立足於民生經濟、傳承於教育文化、求發展於民族法制」為政策綱領，提出以下政治發展政策：¹²

1.推動及落實總統政策：具體內容包含—承認原住民之自然主權、推動原住民族自治、與原住民族締結土地條約、恢復原住民族部落及山川傳統名稱、恢復原住民族傳統領域、恢復傳統自然資源之利用及原住民族國會議員回歸民族代表七項。

2.研擬原住民權立法規：推動「憲法原住民族」草案研擬工作、建立新民族之審核及認定機制。

3.強化原住民行政：促進都市原住民整體發展、均衡原住民地區之發展。

4.推動台灣原住民國際交流：加強與南島語系國家的交流及合作。

2008 年國民黨執政，有關原住民族整體發展，馬英九總統提出了「尊重差異」、「公平正義」、「推動自治」及「自主發展」四項原則，以及「發展原住民族主體性」、「弱勢者優先受惠」、「拉進原住民族社會與大社會生活條件的差距」以及「回覆原住民族傳統權益」之施政理念，提出以下政治發展政策內容：¹³

1.創造原住民自治條件：包含辦理部落調查與核定、原住民族自治制度之規劃與設計。

¹²資料來源「行政院原住民族委員會資訊網」<http://www.apc.gov.tw/portal/index.html>

¹³行政院原住民族委員會網站，查詢日期 2009 年。

2.推動都市原住民族發展計畫：建立及更新都市原住民族基本資料，辦理都市原住民族生活狀況調查。

3.推動原住民族部落永續發展計畫：包含建立重點部落培力組織、補助輔導重點部落推動部落營造工作。

4.推動國內外跨族群交流。

綜合以上觀點，政策的重點雖然單純明確，具有現實性以及回應性。但政策方案目標既不明確，政策措施及業務內容也不充實，方案內容只注重有形的建設，忽視了民主建設精神的投資。¹⁴

就現階段而言，原住民族現今所享有的政治權利大多符合當代基本的要求，原住民族與漢族之間也有相當程度的整合，在社會之間的地位距離從擴大逐漸縮小。就原住民族政治政策發展而言，在決策、規劃及執行上還是有不少的問題。

從整體的政策歷程，本文認為近代以歷史制度主義(historical institutionalism)的研究方法看待原住民族政策即發現，起初國民政府遷台成立推行國語普及化的因素，與漢民族的政策結構相比較，可視為一種權力不對等的互動關係。二次大戰以後，種族或族群同化，例如：美國白人對印地安人的同化、中共對所屬少數民族同化，以及台灣漢民族對原住民的同化等。從以上例子來看，優勢民族或統治政權完全避免用「同化」或「融合」等詞來代替，¹⁵轉而利用較婉轉的詞彙。台灣大學人類學教授謝世忠教授認為，原住民族被漢人詮釋為「生活水準低」、「沒有知識」、「無智

¹⁴同註6，頁511。

¹⁵謝世忠，1987，《認同的汗名-臺灣原住民的族群變遷》。台北：自立晚報，頁21。

慧」，¹⁶是從過去不公平的歷史背景所導致。直至 1996 年為止，才將具有貶低原住民族「山地人」的別稱改為「原住民族」。

整體原住民族政策同化的初始，是從 1946 年推行國語普及委員會開始。語言文化是人類智慧的結晶，台灣原住民族至今擁有 14 種語言文化。保有現在自己所擁有的語言文化，同樣的塑造了原住民族的身分，對於語言文化的同化，沒有語言就沒有文化，國民政府初期所推行國語運動，便是試圖讓原住民族同化成漢人一樣的證據所在。台灣政府更進一步頒訂了「山地施政要點」、「台灣省促進山地行政建設計劃大綱」，揭示了國民政府初期原住民基本政策是「階段性」、「權宜性」、「暫時性」，根本無視民族問題的存在。以政策施政的手法摧毀原住民自力更生的政策手段，其政策的總目標—「山地平地化」，是一個徹底的同化政策。¹⁷

台灣原住民運動的最早聲音發生在 1983 年，是從台大泰雅族學生，伊凡·尤幹、¹⁸林宏東和楊志航所創立發起的高山青雜誌，他們於 1983 年高山青雜誌第一期表示：我們是一群沙文主義社會中擁有痛苦經驗的原住民青年，我們覺醒，拒絕被壓迫，希望可以喚起「高山族團結」；高山青雜誌第二期講到了吳鳳的故事，表明了對省政府將原住民族汙名的不滿，從許多教科書當中顯示「吳鳳因鄒族人是野蠻未開化的殺頭民族，吳鳳為了趕化鄒族人這種陋習，因此自我犧牲將頭顱讓鄒族人砍去，因此改掉鄒族人的陋習.....」。事實上並不是如此，在鄒族人口中吳鳳是洋買辦、中間商，專門剝奪山胞的經濟利益。歷史敘述與實際發生的事件不符，顯現出高山青雜誌強烈的要求政府停止同化原住民族。高山青雜誌的出現，被日後研究台灣原住民族的學者包含高德義、

¹⁶同上註，頁 26-36

¹⁷參考林江義，2008，《台灣原住民政策建構的省思》。行政院原住民委員會。

¹⁸漢名為林文正，現任考試委員

施政峰、黃應貴等人視為原運發展的關鍵時刻。遺憾的是在當時還是屬於戒嚴時期，因此高山青雜誌刊物的內容，並未完整的呈現於社會大眾。

然而，在路徑依賴的觀察下，後續的發展會因為每個早期事件的發生，產生了事後發展的原因。即使該事件是一種微小的變化，但在最後的序列中會隨著時間的積累產生很大的差異，而最後的事件取決於第一個發生的事件的話，¹⁹就依循著此一觀點，這事件是產生新的關鍵時刻的因素。

台灣原住民族與中華民國政府的互動歷程從 1999 年開始，背景為震撼台灣原住民部落、也是震撼全台社會的 921 大地震。於 1999 年 12 月聯合報所刊登，顯示出了原住民和自然土地間的疏離，早期原住民以大地為家的形態，由大地孕育而生的生活經驗歷史記憶，已被保留地辦法所逐漸消失殆盡，遺忘了與土地親近的機緣。所產生出來的病像包括了：

1. 傳統原住民的自助自保崩壞，由於了統治者一元文化的統治行為。

2. 賴以為生的山林河川成為吞噬我們的惡魔，無法在為過去的歷史文化作為基石，影響日後文化延續的重大因素。

3. 媒體的報導下使得原住民在資源和社會角色上居於邊陲位置，對於政治人物來說這是一個難得可以嶄露頭角的舞台，因此原住民在候選人之間，成為了選舉競爭的角力場所，勝過於監督、協調和溝通的角色。

¹⁹陳恆鈞、江惠萍，2010，《樂生事件與新莊捷運線制定之因果關係分析：路徑依賴觀點》。〈東吳政治學報〉，第 28 期第 3 卷，頁 141。

戒嚴後原住民族與中華民國政府的互動，可以以下七事件表示：²⁰

1.1994 年的正名化，將具有汙名化的「山胞」改為「原住民族」，以顯示出以往對原住民族歧視的錯誤。

2.1996 年原住民委員會成立，顯示原住民族在社會的法定地位的改變。

3.1999 年 9 月 10 日，總統候選人陳水扁先生與原住民族各族代表所簽訂的「原住民族與台灣政府新夥伴關係」。

4.2002 年 10 月 19 日，現任總統 陳水扁先生，與各族代表簽訂「原住民族與台灣政府新夥伴關係在肯認協定」。

5.2004 年 5 月 20 日，陳水扁總統於連任就職演說中，規劃 2006 年制定台灣新憲法，並將於憲法中納入「原住民族專章」。

6.2006 年總統陳水扁先生，宣示將憲法納入「原住民族專章」。

7.2008 年國民黨重回執政黨，馬英九總統於 520 就職演說中，宣示「原住民族政策白皮書」。

²⁰部分參照 吳思璋，2005，《台灣原住民族自治區化之理論與實務》。東海大學政治學系碩士論文，頁 2。

基於原住民族政策所面臨的問題，此研究目的如下：

第一、各族群的特有獨立的權利與文化，利用國家對少數族群的政策歷史脈絡，歸納出國家對少數族群政策取向的合理化途徑，最主要的是探討出原住民族與國家之間的關係，此步驟會採行國家理論分析整個國家對少數民族政策的應對方式，國家理論採行的是新古典經濟學派的概念與研究方法，來探討政治現象，針對此一概念，每個理性的行動者，都是被市場的理性選擇所考慮在內，而市場就是最佳的機制分配，因此假定政府與原住民族是零和的競爭狀態，說明原住民族在政府的制度底下，所應對的反應。

質言之，政治學領域當中，制度的研究包含了「靜態」和「動態」的本質，近年來對制度中動態的研究著作開始增長，藉著新制度主義(new institutionalism)之理論資源進行科學性的分析。²¹「歷史制度主義」分析模式，可進一步地深入原住民族整體脈絡的視野，尤其藉著「路徑依賴」(path dependent)理論，用以說明制度變遷為何能發生：「危機情境之所以干擾或侵蝕制度的再生機制，可能因為外部環境的震盪轉化了系統需求、改變了決策結構、或型塑了新的認知與信念，有助於系統性分析制度形成及其變遷過程所依循之脈絡。」

一方面關注時間脈絡，另一方面則將行動的開展過程，了解行為者如何再制或改變制度結構，以及制度結構對行為者之影響與限制，本文對於制度、路徑以及時序的關係如表(1-1)所示。

²¹張峻豪、徐正戎，2007，〈閣揆角色的受限或突破-政黨輪替後我國行政院院長與總統互動之研究〉。《台灣民主季刊》，第4卷，第1期，56-57。

不可否認的是，台灣原住民族政策實際上，都未依循本身傳統脈絡開始發展，因此最後政策發展的結果，對原住民獨特之政治、經濟、社會與文化特質逐漸的消失，造成部落解體的危機。

表 1-1：路徑、制度與行動的關係

路徑時序 行動背景	路徑起點	路徑發展	路徑影響
社會、文化結構	制度起源的背景	制度和外部環境的依存	大眾對制度的信念
制度結構	制度內在特質的創造	制度運作規則的確立	制度變遷的依循框架
重大關鍵時刻	制度再制機制的產生	制度的自我增強	制度頑固性的呈現
策略計算	對制度方案的偏好	對制度選擇的限制	決策方式取捨的限制
危機		制度的再制機制被侵蝕或質疑	制度變遷的契機

資料來源：張峻豪、徐正戎，2007，〈閣揆角色的受限或突破-政黨輪替後我國行政院院長與總統互動之研究〉。《台灣民主季刊》，第4卷，第1期，頁62。

第二、對於原住民族的自我認同與意識的提升，首先從文獻找出原住民族對自我權利運動的資料，將相關重大的權利運動整理，搭配霧社事件、吳鳳故事等歷史史實，以及近十年所發生的天然災害九二一大地震與八八風災，將一系列重大時間的轉折點分析出政府對原住民族的政策轉變。以及相關的二手資料，例如報章雜誌，委託研究報告之二手資料和問卷調查深度訪談的二手

資料，指出原住民族對現行政策的無奈與不滿。

第三、目前大部分相關文獻，主要以自治發展為主軸，但是值得考慮的是，對低度自決而言，只強調文化主權，在自治區內原住民族保持文化、教育以及本身的自主，將其他的行政、立法權交由台灣政府處理；或是高度自決而言，在自治區建立自己完整的國家體制，包含獨力的立法與行政，都無法解決現今的基本問題與困境，針對此一批判，本研究企圖探討出一個適合原住民族政策發展的有效方式，以解決現今原住民族原本所失去，而利用本身作為將其找回，否則所說的以及所表示的都只是曇花一現，雷聲大雨聲小。

第四、最後，依循著路徑依賴的脈絡，呈現整體的歷史發展，試圖將過去至現在的時間序列呈現，尋求一個整體的思維模式，陳述出政府過去面對原住民族的缺失、問題與回應，在探討政府所處理的方式是不是正確，以求本文達到一定的貢獻。

第二節 研究方法、範圍與限制

壹、研究範圍

基本上，只有在外來墾殖者進入的地區，才会有相對應的原住民或原住民族的概念。自 20 世紀初開始，對於族群的分類試依照語言的不同而先做分類，語言學者李壬癸 2004 年針對台灣原住民族有以下分類：

1. 泰雅語：泰雅族語(分為賽考利克、澤敖利二支方言)、賽德克(在分為太魯閣、Paran、Toda 三支方言)。

2. 布農語：北部方言：卓社群、卡社群。
南部方言：巒社群、丹社群。
3. 鄒族語：下分南鄒、北鄒兩支共五個方言。
4. 魯凱語：下分六個方言。
5. 排灣語：下分西北、東南兩支，共五支方言。
6. 阿美語：下分三支，共五或六支方言。薩奇萊雅、南勢、秀姑巒、海岸、卑南、恆春。
7. 西部平埔：包括五個不同族。

本研究的題目為「原住民族政策發展之歷史脈絡研究：路徑依賴的觀點」，因此研究對象為行政院原住民委員會所認定之「台灣原住民族」為研究對象：²²

阿美族：目前人口約有 184,819 人。阿美族分佈在中央山脈東側，立霧溪以南，太平洋沿岸的東台縱谷及東海岸平原，大部份居住於平地，只有極少數居於山谷中。

泰雅族：目前人口約有 80,457 人。泰雅族分布在台灣中北部山區，包括埔里至花蓮縣以北地區。

排灣族：目前人口約有 88,804 人。排灣族以台灣南部為活動區域，北起大武山地，南達恆春，西自隘寮，東到太麻里以南海岸。

布農族：目前人口約有 51,767。布農族分布於中央山脈海拔 1 千至 2 千公尺的山區，廣及於高雄縣那瑪夏鄉、台東縣海端鄉，而以南投縣境為主。

²²由內政部統計處 2010 年 3 月公告之台灣地區原住民族人口統計與居住分佈。

卑南族：目前人口約有 11,971 人。卑南族分布於台東縱谷南部。

魯凱族：目前人口約有 11,947 人。魯凱族分布於高雄縣茂林鄉、屏東縣霧台鄉及台東縣東興村等地。

鄒族：目前人口約有 6,759 人。鄒族主要居住於嘉義縣阿里山鄉，亦分布於南投縣信義鄉，以上合稱為「北鄒」；而分布於高雄縣桃源鄉及那瑪夏鄉兩鄉者，稱之為「南鄒」。

賽夏族：目前人口約有 5,962 人。賽夏族居住於新竹縣與苗栗縣交界的山區，又分為南、北兩大族群。北賽夏居住於新竹縣五峰鄉，南賽夏居住於苗栗縣南庄鄉與獅潭鄉。

雅美族：目前人口約有 3,776 人。雅美族分布於台東的蘭嶼島上的六個村落，為台灣唯一的一支海洋民族。

邵族：目前人口約有 698 人。邵族分布於南投縣魚池鄉及水里鄉，大部份邵族人居住日月潭畔的日月村，少部分原來屬頭社系統的邵人，則住在水里鄉頂崁村的大平林。

噶瑪蘭族：目前人口約有 1,226 人。噶瑪蘭族，過去居住於宜蘭，目前遷居到花蓮和台東。

太魯閣族：目前人口約有 26,063 人。太魯閣族大致分佈北起於花蓮縣和平溪，南迄紅葉及太平溪這一廣大的山麓地帶，即現行行政體制下的花蓮縣秀林鄉、萬榮鄉及少部份的卓溪鄉立山、崙山等地。

撒奇萊雅族：目前人口約有 478 人。撒奇萊雅族的聚落主要分佈於台灣東部，大致在今日的花蓮縣境內

賽德克族：目前人口約有 6,737 人。賽德克族的發源地為德鹿灣(Truwan)，為現今仁愛鄉春陽溫泉一帶，主要以台灣中部及東部地域為其活動範圍，約介於北方的泰雅族及南方的布農族之間。

貳 研究方法

本研究之研究途徑，採用歷史制度主義(historical institutionalism)與歷史制度主義中路徑依賴(path dependent)，說明國家對台灣原住民的政策發展之歷史脈絡以及國家與原住民族之間的互動關係。針對台灣原住民族歸納出屬於適合十四族群的政治發展。利用歷史制度主義中路徑依賴(path dependent)的因果機制，分析制度變遷模式，探討出中華民國政府自遷台以來對原住民族政策的歷史背景，此一階段下是主要再次釐清，目前原住民族基本政策主軸並不明確，所謂的自由權、平等權、和平權以及反歧視權，對原住民族而言只是個口號而已。對當前台灣族群間的權力關係，還尚未達到平等多元的理想，因此會分析國家對少數民族的政策類型，從中歸納出如何提升原住民族的政治參與以及決策。

目前以全球民族政策的發展，採取多元文化政策與協合式民主，我國政府並未採行全面的政策制定，最後就整個分析脈絡下，指出過去政策之缺失，以及結合既有文獻之建議，歸納出適合原住民族現今最適宜之政策。文獻資料蒐集首先以國內相關文獻蒐集為主，國外文獻為輔，進行蒐集與觀察，並採用歸納法建構出

本研究所討論之議題。近年來台灣原住民族重大政策變遷的關鍵原住民族基本法的建立與原住民大型抗議遊行活動，針對政策發展之歷史脈絡下關鍵時刻的啟發，行為者與制度間的策略互動，論述原住民族制度發展的起源、過程與冀望或預測未來之走向。

參、研究限制

本研究之研究限制指在研究的過程中所遭遇到的困難與阻礙，而本研究仍有以下幾點限制與缺失：

有關原住民族行政及輔導之深度訪談資料，分別於相關政府機關委託研究及評估「山地行政政策」、「山胞基本權益立法」、「山胞輔導措施」、「台灣省原住民社會發展方案」、「原住民族政治發展民族法治之規劃」等主題。不過就一致性與連續性而言，從 1998 年至 2009 年間並未在多有訪談資料或政策上執行的效用，時間上的空窗可能導致在進行資料分析上無法即時反應當時現狀。因此過去的資料僅限於本文所敘述之歷史脈絡中，報紙資料以輔佐所缺乏之部分。

就關於現今對原住民族政策相關研究與官方統計資料甚少，僅能用少數的資料作分析，在驗證上確實缺乏了非常緊密的邏輯性。國外文獻也僅針對美國、加拿大與澳洲等國家為主，僅能做選擇性重點為目標，無法全面兼顧；其次，是主題太過於廣泛，焦點不易集中，族群關係是複雜的現象，不能用化約論來概括解釋。

第三節 章節安排與研究架構

第二章，就新制度主義的三大流派進行深度討論，論述理性抉擇制度主義、社會學制度主義及歷史制度主義之中的差異，目的在突顯本文選擇歷史制度主義作為本文研究途徑的主要原因。歷史制度主義中路徑依賴理論，它可根據一連串的時間序列，將真實世界中的大問題，依照有限樣本的侷限下，運用質性的方法進行研究。然而歷史的複雜性和動態性，從歷史中的發展脈絡取得理論的歸納。制度是一種行為者與文化結構的呈現，路徑依賴可提供理論建構的主體，發展出有效的制度理論，以解釋歷史過程的任何變動，非只是淪為說故事性的描述。

第三章，強調中華民國對原住民族的施政措施，其中包含了政策性宣令、立法過程、原住民族運動、原住民族參政程度以及制度中各行為者的角色與顯現。排列出一連串的時間序列，利於第四章理論與實務的結合。

第四章，利用路徑依賴的分析，找出過去依照特定結構下對原住民族的發展，包含了路徑的發展中，關鍵時刻的出現，是否對制度產生危機，在面對危機壓力下，制度產生的回應是自我增強還是制度的轉變，探討制度與行為者在動態的系統下，它是否導向制度的深化或是演化。第五章針對前面所討論的歷史脈絡加以摘要整理作總結，並指出未來研究的期許以及對原住民族政策未來的發展，以期許原住民族生活地位得以提升。

本文後續處理，將原住民族政策分為三個時期去討論。分別是威權時期，其中包含了對原住民族的同化、融合；民主化時期，民主化之影響導致政策必須依照環境結構而改變；政黨輪替，民

主化後中華民國歷經兩次政黨輪替，然而日後制度的變遷產生了什麼樣的發展。最後，依照各個時期的制度變遷，分析政策環境對原住民族的影響作用，便加以論述現今原住民族無法達到理想的結果，本研究架構如圖(1-1)所示：

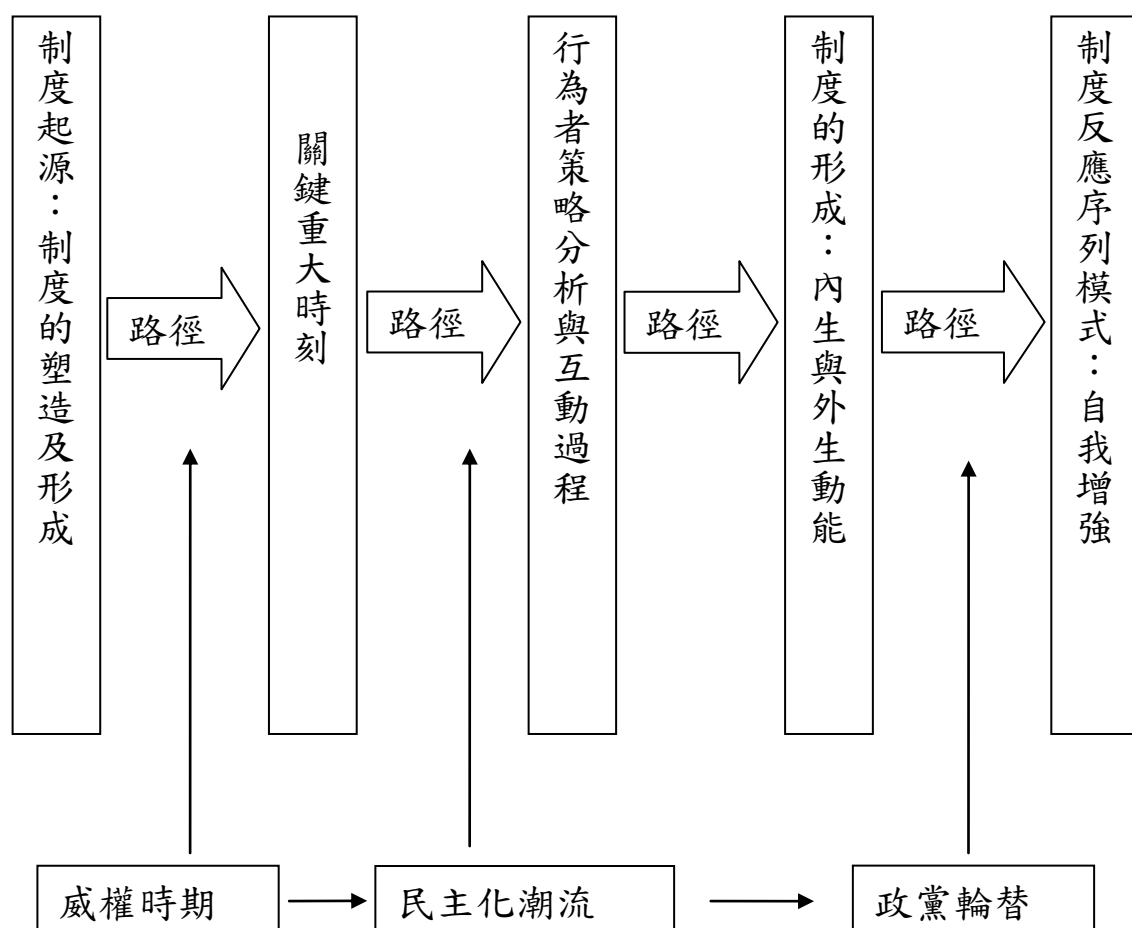


圖 1-1：研究架構圖

資料來源：作者自製

第二章 文獻探討

以「制度」本身而言，就經濟學觀點下，制度就像是人們所制定的遊戲規則，以約束人們在人際互動中所出現的行為，而 Douglass C. North 也將制度定義為：「制度乃是一個社會中的遊戲規則。更嚴謹的說，制度是人為制定的限制，用以約束人類的互動行為。因此制度構成了人類交換的動機。」²³制度本身的建立，主要是建構人們互動的穩定關係，以降低其不確定性，更準確的說，制度的產生是讓群體生活得以順利進行，因此總觀制度的變遷，也是從環境結構的改變，而產生為適應環境變遷下的產物，這也是學者任德厚所強調的，制度包含了 4 種特性：1. 目的性，是為整體社會生活的價值；2. 規則性，制度包含了與環境間而非個別的互動；3. 規範性，需將合法性維繫存續與目的追求的有效力；4. 連結性，制度應與外界世界呈現均衡關係。²⁴

然而，人與人之間的互動模式，因其個人的偏好與利益，不可能使每個個人有一致性的思考、準則及價值規範，制度當作規則是有必要的，它能夠在社會中發揮了指導的作用，Samuel Huntington 提供了解釋，值得思考制度的形成起因為何：「如果完全沒有社會衝突的存在，政治制度將變得多餘；如果完全沒有社會和諧的存在，政治制度將毫無出現之可能。」²⁵

關於制度起源的變遷過程，第一節將由傳統制度主義 (raditional institutionalism)、行為主義 (behaviorism) 至新制度主義 (new institutionalism)，整體脈絡之發展，做簡單的整理描述，關於

²³North, Douglass C. 1990. *Institution, Institution Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, p.1.

²⁴任德厚，1990，〈制度研究與當代政治學之發展〉。《政治科學論叢》，第 1 期，頁 18。

²⁵何景榮譯，Jan-Erik Lane and Svante Ersson 著，2002，《新制度主義政治學》。台北：韋伯，頁 56。

此部分文獻甚多，本文挑選重要之書籍、期刊論文並加以整理描述。第二節將新制度主義中歷史制度(historical institutionalism)主義，做更深層的探討。第三節藉由歷史制度處理本文研究核心，進行研究方法與脈絡架構。

第一節 新制度主義的理論核心

壹、傳統制度主義

政治學領域中「制度」(institution)的研究，過去皆針對憲政體制、政府體制以及國家間的比較等，並加以敘述與分析研究。制度在不同的文獻中有許多不同的解釋，本文採納《新制度主義政治學》一書中對於制度的多重解釋：制度大多可分為兩類，一為規範；另一種則定義為機構(organs)，將制度視為法律則屬於規範性解釋；將制度解釋為機構或組織則屬於行為學上的解釋，因此對於制度的定義分類如下：²⁶

1、一種規範性的原則或協定，以滿足組織化社群的需求，或是達成文明社會的共同目標。

2、一種建置、組織或協會；創立的目的是在於促進某些目標，特別是為了公共或大多數人的利益。

3、制度做為一種名詞符號(a verbal symbol)，它的誕生是為了社會習俗，做出更好的解釋。

²⁶參閱 何景榮譯，Jan-Erik Lane and Svante Ersson 著，2002，《新制度主義政治學》。台北：韋伯，頁 33~39。

4、民主制度包括許多憲政規範，且被實際地執行。

5、制度亦包含了制裁(sanction)的特性，能對違反規則的行為做出懲罰。

6、制度提供社會一套架構，讓社會成為一套有組織的整體來運作。

事實上制度的定義之所以會混淆，是在於規則與組織間的關係，也就是關於制度化的問題，制度如不能藉制裁的方式維護自身的行為，制度就等同於規範，因此組織擁有一些制裁力相結合的規則，制度就對組織而言是不可或缺的。

然而，回顧 1920 與 1930 年代的制度研究，上述所提到研究重點在於制度規則的敘述與分類，卻無檢視制度所帶來影響力以及本質為何。傳統制度的研究中，往往過於針對靜態的表層面對制度加以分析，由行政、立法與政治結構所組成的研究，主要強調規範性分析，較少著重比較分析層面，例如：美國最高法院—釋憲、解決衝突；英國國會—法律制定；民主政體的選舉制度—政治進用或責任政治的完成等。這些研究焦點主要以形式制度(formal institution)為對象的研究；誠如張峻豪所言：「如將制度加以分析又流於規範層面，使得對政治的理解只是特定行動者依照既定典章、程序所展現的靜態描述以及分類上做比較，造成早期政治學研究幾乎成為等同法律條文研究的代名詞。」²⁷

²⁷徐正戎、張峻豪，2004。〈從新舊制度論看我國雙首長制〉。《政治科學論叢》，第 22 期，頁 143。

貳、行為主義的興起

制度研究的發展，不僅在政治科學引起爭辯，在其他社會科學亦有許多的討論。從傳統制度研究，法律制度研究以及歷史制度研究，發現到制度研究在跨領域範圍中，依然有共同的研究重點。行為科學發展快速，其所採取的化約論使得政治過程的解釋開始測重於經濟、社會與文化的變項，強調政治行為的社會系絡(context)或是以個人行為詮釋社會現象。更進一步地關注個人偏好與價值，使政治制度的角色對政治結果的影響不被視為絕對的因素，1950年代開始行為主義研究途徑達到鼎盛。學者胡佛於1964年所發表的《行為科學對政治科學的影響》，文中表示：「在行為科學的影響下，改變傳統制度研究只著重於表面(靜態)的分析，不論在方法上、內容上或技術上都改進許多。」就胡佛針對行為科學的發展以及能否運用在政治科學上，本文將內容茲整理如表(2-1)所示：²⁸

表 2-1：行為科學對傳統制度主義的影響

發 展	技術方面	1.取樣調查：為首要技術，構成基本的社會研究工具。缺點：代表性問題。 2.衡量技術：利用量度來分析人的態度。缺點：研究倫理問題
	理論方面	1.涉及小型面對面的團體中個人行為解說。 2.涉及與特定團體無關的較廣泛行為的概括解說。

²⁸胡佛，1964，〈行為科學對政治科學的影響〉。《思與言》，第2卷，第3期，頁30~37。

傳統		<ol style="list-style-type: none"> 1. 著重制度的記述(institutional description)，亦即對政府制度或近似政府制度的敘述。 2. 研究制度及政府的過程，從之間找出常規與定律。
趨勢	四大趨勢	<ol style="list-style-type: none"> 1. 追求常規的性質上：著重於背後各種因素；制度論者主張，政治行為中有常規存在，但這方面是籠統的；行為科學主張，追求常規，具有顯然而特定的差異。例如：美國與日本的兩黨制及兩院制差異。 2. 研究制度的方法上：非傳統性的各種分析項目及構想工具。 3. 資料的運用上：著重當事者(actor)各種反應資料及傳統無法記錄下來的各種活動資料。 4. 技術運用上：約談的製作及分析，量化與質化並重。
限制	行為科學應用的限制	<ol style="list-style-type: none"> 1. 制度的著重：傳統：偏重靜態描述；新：強調深入分析與常規的追求而已。 2. 對政治科學不相關的技術：誤認技術的本身就是目的，而忽視問題本身。 3. 資料的誤用：小型團體的發現及所用的技術，並不一定對政治科學有用。

資料來源：作者整理自製

制度研究裡，關於新與舊的討論至 60 及 70 年代達到沸騰，理由是傳統的制度主義，將研究焦點於國家與政府制度，以及當時所稱的「典範」，無非將政府權力分立與制衡」及「憲法」上的問題集中，不少批評為圖書館式的研究，對實際政治的觀察很少，太過於形式化而忽略了所注重的事實。行為主義的科學化革命與

起，不少文獻皆指出了傳統制度主義所遺漏的焦點，誠如 March and Olsen 所批評：「主流的政治學是化約主義(reductionist)，制度早已失去了政治學者早期理論中的重要地位，對行為主義來說，制度的展現乃是個人角色、地位、回應之集匯。」²⁹

回到制度主義的發展，制度在研究的意義裡，它具有政治生活的本質。其因政治制度影響政治過程與政治決定，從傳統制度主義、行為主義的興起(行為科學革命)、到新制度主義。不代表舊的應是被放棄，而是融合過去的研究經驗，演變成現今好的研究途徑，就三種路徑的延續性與重疊性由圖(2-1)所示：

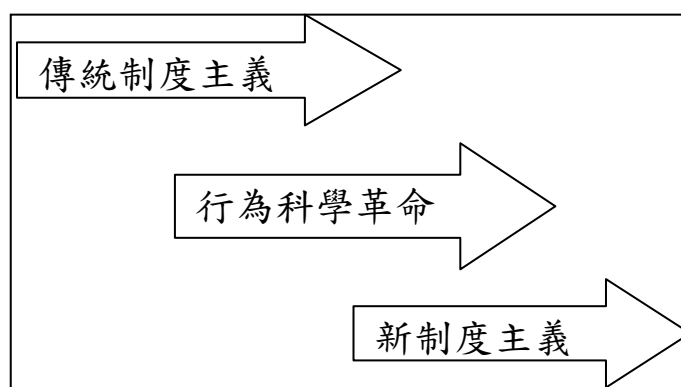


圖 2-1：三種途徑路徑演變

資料來源：作者自繪

就學者任德厚所言：「行為主義運動者每會發現，過去並非毫無價值，而新的努力也非全無接續之面。」³⁰他認為，傳統與行為主義時期是綜合並互相影響而成熟，而接續的是綜合時期：³¹

1.傳統時期：以國家與政府制度為核心議題。

²⁹參閱 何景榮譯，Jan-Erik Lane and Svante Ersson 著，2002，《新制度主義政治學》。台北：韋伯，頁 112。

³⁰任德厚，1990，〈制度研究與當代政治學之發展〉。《政治科學論叢》，第一期，頁 4。

³¹同上註，頁 2~4

2.行為主義時期：強調觀察行為及行為的變化及符合科學化精神；政治範疇中的制度因素，歸類功能取向；制度視為一種態度，不同的社會與文化造就不同的價值態度，所設計出的制度便受影響。

3.綜合時期：Heinz Eulau 1969 年提出「制度研究不能孤立於行為研究外，行為研究也不能孤立制度架構外。」兩者缺一便會造成缺陷；國家概念為研究主體的興起，重新重視國家的構成與政府的組織；社會科學的其他學門亦針對制度進行相關的研究成另一種方向。

4.相互發展而成熟時期：有別於過去與現在制度研究發展，以表(2-2)呈現：

表 2-2：新制度主義與傳統制度主義差異性

制度 差異	傳統制度研究	新制度研究
知識追求的 目的	主要在掌握或澄清制度的議題，使制度成為群體生活的引導。	對於群體生活的引導亦重視，更追求人類政治生活一般知識動機與目的。
研究途徑與 方法	受社會學之影響，著重法律與規範取向，即制度論制度。	除了傳統研究制度的研究途徑與方法，亦從歷史社會學、國家理論、比較政治及政治經濟學等方面，吸收不同領域的研究理論，較為活潑而非制度化。

研究層次與範圍	以國家層次或以國家為單位做研究。	除了強調國家層次的制度現象與議題，亦選擇選舉制度或稅收等更特定的議題研究，即較多元化。
---------	------------------	---

資料來源：作者整理自製

參、新制度主義三大流派

新制度主義(new institutionalism)的概念源自於經濟學，由 Ronald Coase 於 1937 年藉由交易成本的觀念，分析經濟組織，同時修正新古典經濟學派的假設。由於後行為主義對行為主義的批評甚多，重新看待了制度的本質，他們假設制度雖影響人的行為，是否影響人的價值中立，當時的學者普遍討論一項重要的議題，為何社會問題至今還無法解決？因此重新思考了制度的脈絡發展。

首先，從國家理論開始引發對社會經濟危機的質疑：「為何在重大經濟的危機時刻，還需要由國家來嘗試解決，而非由任何有組織化的利益團體？」從早期開始，傳統制度的研究，試圖以個別的國家制度做解釋；至行為主義後非正式的制度結構也會產生變動影響，兩者互動的結果下，國家顯然已不是制度的聚合體，其本身應被視為行動者。³²因此國家理論開始做為轉向，用宏觀的眼光看微觀的歷史，最後新制度主義即是將政治行為者與制度化權力分配。兩者是互動式而非靜態式，因此制度形成的因素也會因兩者的互動模式不同，也會有所改變。

³²何景榮譯，Jan-Erik Lane and Svante Ersson 著，2002，《新制度主義政治學》。台北：韋伯，頁 368。

新制度主義發展初期，並未有精準的定義與研究方法，部分文獻也指出它的解釋太過廣泛與混亂，卻無一套構成的整體思想，然而自行為主義發展後，制度的分析問題核心在於：如何影響個人行為？因此，Ellen M. Immergut 則強調：「新制度主義並不會普遍接受一個制度的定義。並批評了科學並非是行為主義的基本特徵，反而在『如何投票』『市長演講』才是行為方法的核心內容。」政治行為在杜魯門定義下即是：「一種方針或是一種陳述全部人類的行為，以及就政府的現象觀察為目的。」Immergut 針對行為主義的批評如下：³³

1. 偏好是經由行為而顯現的，所以對行為主義政治行為的偏好是質疑的，制度主義認為表現的與真實的偏好間是有差距。

2. 行為主義將個人行為的聚合看成是集體現象是有疑慮的，Dhal 則認為：個人偏好的分析不能完全解釋集體決策。

3. 制度是規範的，假使制度是正確的，那麼大多的政治行為和集體決策是經由加工後而產出的。

因此，藉由 Ellen M. Immergut 說法，更能闡述制度研究裡，所謂「舊」與「新」的區別。有別於傳統制度主義(traditional institutionalism)觀察分析，新制度主義將焦點從組織轉移至規則、由正式制度轉移至非正式制度、由靜態制度的概念轉移至動態、從信奉制度轉移至批判制度、從整體概念轉移至個體概念等。

總觀上述，對於制度的定義也有許多不同層次與面向，不同

³³Immergut, Ellen, 1998, *The Theoretical Core of the New Institutionalism*. political and Society, 26(1):p.7~8

分支的制度研究就因此而產生：當行為者依據自己的偏好所選擇與創造的制度，就屬於理性選擇制度主義(Rational Choice Institutionalism)；從文化與符號等面向研究，即是社會學制度主義(Organization Theory)；以國家為主體，觀察歷史脈絡之發展，試圖歸納出未來發展之走向，即是歷史制度主義(Historical Institutionalism)。以下分別說明新制度主義三大流派，以區別之中差異。

一、理性選擇制度主義(Rational Choice)

核心假設分為：「人是自利的(self-interested)，所有人具有選擇最佳行動的理性能力。」以強調「算計途徑」(calculus approach)的價值下，假設行為者具有理性的偏好，利益的取捨在於行為者個人的策略因素，以理性的思考下取得理想的平衡，因此制度構成一種策略性的環境，對於具有既定偏好，追求利益極大化的個體行為者形成制約。³⁴

有別於其他的制度研究分析，就 Barry R. Wingast 的觀點，他強調分析制度如何影響結果的能力，在於政治互動結果會隨著環境的變化而有所不同，制度都是潛移默化的，當制度限制了行為者的行動，行為者則將依照自己的利益為考量而行動，有權力改變制度的行為者，不一定有動機改變制度，因此制度必須具有內在的自我強化機制(endogenous institutions)，理性選擇制度主義有四項特點：³⁵

³⁴蘇子喬，2010，〈臺灣憲政體制的變遷軌跡(1991-2010)：歷史制度論的分析〉。《東吳政治學報》，第28卷，第4期，頁151。

³⁵Barry R. Wingast, 1996, *Political Institutions: Rational Choice Perspective*. A New Handbook of Political Science Ch.5, New York:Oxford University Press, p.169.

1.它提供一套明確的、系統的、研究制度影響的方法論。

2.此方法論具有明顯的對比性，提供兩種不同類型的預測，以予特定國家相關制度約束下行為與結果的比較。

3.內在制度的研究產生了一個有關制度穩定性、形式及其發展出與眾不同的理論。

4.為宏觀的政治現象提供微觀的基礎

對理性選擇制度主義而言，是以工具理性(instrumental rationality)的邏輯下，認為行為者在既定的制度環境脈絡下，以個體利益極大化為標的而進行策略性互動。也因此行為者在此制度的運作下，能利用制度將他們的利益達到最大程度的實現，是為一演繹式途徑，做為解釋事實的範例。

相反的，理性選擇理論也遭到不少的批判，依照 Marsh and Stoker 所著《Theory and Methods in Political Science》裡，本文將優點與批評整理如下表格(2-3)所示：³⁶

表 2-3：理性抉擇制度主義優點與批評

優點	批評
1.簡化的模型有助於了解真實 2.檢證結論是否符合邏輯 3.連貫個體採取之行動 4.找出導致人們偏離理性的變	1.有限理性(bounded rational)。 Herbert Simon 評論：本身處理資訊時，是有限的，因此很難界定何為理性行為。

³⁶陳義彥、陳景堯等譯，David Marsh and Gerry Stoker 著，2007，《政治學方法論與途徑》。台北：韋伯文化，頁 79-99。

項	<p>2.從社會學角度：個人根植於社會，因此不能僅以個人角度分析。</p> <p>3.心理學角度：個人動機並不能反應個人自利之要求。</p> <p>4.主流政治學：忽略相對立證據，許多變項無法直接測量也不明確。</p>
---	---

資料來源：作者整理自製

二、組織/社會學制度主義

70 年代開始，強調了組織理論的制度分析，組織間的相似主要是缺少了競爭和所需要的效率而導致。然而組織的形式和行為，DiMaggio and Powell 強調會透過制度的影響產生制度同形化 (isomorphism)，這種影響是來自於組織在生存下需要追求合理的正當性，這正當性不是來自於競爭壓力與加強組織阻力，而是來自於，組織的生存依賴是依據制度的協調關係下。因此開始強調組織的制度分析，使得環境的生存條件大過於技術上的生存條件。

37

行為者在有限理性 (bounded rational) 的認知下，不知他們的利益、資訊和時間的限制使得行為者只好依賴按順序的安排和其它過程的規則上。因此行為者只好受到組織中標準作業程序的限制，以克服先天上本身的限制，因此社會學制度主義者解釋：「組織具有不同特殊的制度形式、程序與符號，且都具有特殊的文化經驗，

³⁷DiMaggio, Paul and Walter Powell, 1991, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality*. The New Institutionalism Organizational Analysis, Chicago: The University of Chicago Press, p.147.

除了觀察組織間正式制度的與效率，更要以組織文化的角度去說明。」以社會學制度主義者認為，行為者不會基於追求自己自身利益的極大化而行動，而是會將當下自身所處的制度環境中的角色與地會，如何做出最適當的決定，所以行為者所考量的是：「自身行為是否與社會能夠合乎時宜。」因此，Meyer and Rowan 則主張，組織結構和行動必須順從制度的迷思，取得了合法性資源，組織才能存活。他們強調，組織的運作或調整其內部結構，若能符合制度規範的要求，即使不符合效率原則的結構方式也不會造成組織的生存問題。所以最主要的原因在於，組織的制度合法性 (legitimacy) 發生了危機 (crisis)，而「合法性」指的是「被社會行為者所認可的狀態」，也就是組織必須符合社會所認可或支持的風俗習慣、文化、甚至是國家政策法規的規範與內涵。³⁸

總觀上述，社會學制度主義與其他制度主義相較而言，以文化的觀點是非常獨特，Hall and Taylor 舉出社會學制度主義具有下列三種特徵：³⁹

1. 社會學制度主義者往往比政治學家更廣泛界定制度，不僅包括正式的規則、程序與規範，認知和道德所產生的意義與啟示，提供人類的行動指引，使文化與制度結合在一起。

2. 制度和個人行動間的關係有獨特的理解，也就是文化中細微的差別。

3. 採取文化途徑的獨特方法，解釋制度的做法起源和變化。

³⁸Meyer, John and Brian Rowan, 1984, *The New Institutionalism Organization: Formal Structure as Myth and Ceremony*. *American Journal of Sociology*, 83(2): p.353~360.

³⁹Hall, P.A, R.C.R Taylor, 1996, *Political Science and the Three New Institutionalism*, *Political Studies*, p.13-16.

不過就此學派而言，學者蘇子喬則強調，行為者個人的偏好是受到制度所影響並非既定的，所以造成了對個人的行為抱持著較悲觀的看法，兩者之間行為者的行動策略如何，也永遠逃脫不出制度所塑造出來的框架。⁴⁰

三、歷史制度主義

歷史制度主義的研究議題，便在於制度的動態與變遷的研究，以及理念創新與制度限制性的互動；因此，制度變遷的研究便是該研究途徑的理論核心。Thelen與Steinmo在制度動態論的觀點下，提出了達成制度變遷的原因：⁴¹

社會經濟或政治的脈絡產生了巨大的改變，造成了潛在制度突變的情境。社會、經濟脈絡中或政治權力的改變，造成行動者可以透過既存的制度去追求其目標。外在的改變，造成既有制度中原有的行動者既定的目標或策略轉移。行動者調整其策略以適應改變，而此種改變可能造成制度崩潰，也可能只是在制度的限制下形成逐漸、點滴的改變。

歷史制度主義者，便結合了理性選擇制度主義和社會學制度主義，修正了過去結構功能主義的主張，接受了群體理論的論點，將個人的行為者納入了集體決策和制度結構裡，將三者做緊密的聯繫。Hall and Taylor 則主張歷史制度主義為政體或政治經濟之組織結構所嵌入的正式或非正式程序、慣例、規範和條款，也就是說歷史制度主義運用了計算途徑(calculus approach)與文化途徑(culture approach)，具體論述制度與行動間的關係，他們表示歷史

⁴⁰同註 36，頁 152。

⁴¹張峻豪、徐正戎，2007，〈閣揆角色的受限或突破-政黨輪替後我國行政院院長與總統互動之研究〉。《台灣民主季刊》，第 4 卷，第 1 期，頁 57。

制度主義包含四種相當有特色的特徵：⁴²

1.歷史制度主義傾向於概念化相當廣泛的制度和個人行為間的關係。

2.強調權力的不對稱與制度的發展和運作連結。

3.傾向制度發展的觀點，其強調路徑依賴和非計畫中的結果。

4.特別是涉及到以制度分析其他行為者的種類，像是在意識的總和上能有政治結果。

歷史制度主義可以透過不同的時間和文化背景中利益概念的變遷，了解制度對利益結構的影響，不需要強調客觀的利益概念，制度雖不能決定行為，但它提供了理解行為者之所以如此的背景。⁴³制度的變遷提供了歷史制度主義者研究的主軸，尤其在國家角色受到重視時，歷史制度理論更受到重用。簡單的說，制度的選擇是取決於早期的發展或是政治系統，而最初的選擇將會對其後來的政策選擇有滲透性的影響，即使後來的結構有所改變，但最初的選擇也具有其影響力。

新制度主義中的三大流派，提供了不一樣的角度去看待制度、行為者與環境結構的方向，不僅對行為主義開始產生質疑，也將政治學傳統中所強調的主權、合法與正式制度中靜態研究的議題提供不同的看法。制度的改變我們應要理解行為者的理性選擇與

⁴²參閱 Hall, P.A., R.C.R Taylor, 1996, *Political Science and the Three New Institutionalism*, Political Studies, pp.7.

⁴³Immergut, Ellen, 1998, *the Theoretical Core of the New Institutionalism*. political and Society, 26(1):pp.25~27

實際選擇是什麼，而制度的改變，是制度影響了人類生活還是人類創造了制度。就三大流派的觀點比較，本文試圖以 Hall and Taylor 的觀點，結合前述所示，將三種研究途徑以表格(2-4)方式做比較分析，以突顯之中差異：

表 2-4：三種制度主義研究途徑比較

	理性選擇制度主義	社會學制度主義	歷史制度主義
行為者	個體且理性	有限理性	團體，自我反思
偏好	外顯性	內生性	外顯性
理論發展	多數規則具先天缺陷，偏好無法促進政治穩定。	強調特定的制度形式、程序或符號，制度創造的意義作為行為的規範和恰當性。	結構功能主義，尋求不同國家間政治差異性之解釋，強調結構。
權力	單方面行為能力	依附在組織的階級上	理解國家在政策、偏好以及狀態的連結建構
特徵	行為者有一定的偏好，行為是經由偏好計算而成的最佳策略。	行為者的自我認同是由社會提供的制度所建構，制度的實踐是符合文化的價值。	結合文化與算計途徑，關注社會集體間不平等的權力分配，強調彼此的因果關係。
利益	策略因素來自理性的行為者取得最大利益的平衡。	行為者依照組織的安排和制度上做出符合價值得決定。	藉由歷史的描述，將集體和制度形成他們的利益。

變遷機制	策略行動後所做出的選擇。	滿足更大的環境價值，加強自我的道德與認知。	歷史脈絡呈現的不對等關係，關注制度與信仰相互關係。
------	--------------	-----------------------	---------------------------

資料來源：修改自 Immergut, Ellen, 1998, *the Theoretical Core of the New Institutionalism. political and Society*, 26(1):p.18.

第二節 歷史制度主義分析的重要性

歷史制度主義論者所發起的興趣來自於真實世界的經驗，例如：革命、戰爭、國家發展、工業革命等，也就是說，他們所關注的是去解答真實世界的難題，因此必須要理解整體歷史的來龍去脈才能達到預期的結果。倘若主要的問題意識來自歷史，要如何建立理論解釋真實世界的複雜性與動態性，避免淪為只有描述性的說故事。若是將早期發生的事影響視為後來的事件發展，只不過在強調歷史是重要的。因此，絕大多數歷史制度論者將理論建構的重心，放在「制度」上，⁴⁴制度是文化與權力結構的具體呈現，引導體制間行為者的互動。換句話說，當本文關注大問題以及真實世界難題中的問題意識時，將歷史過程轉換為制度的起源與變遷，便可建構出相對應的理論探索。引用學者黃宗昊的說法：「歷史制度論的最大特色，就是出自真實歷史的問題意識引導下，從事理論建構，並有伴隨而生的方法立場，這和量化研究與理性選擇由特定的方法與理論立場出發明顯的不同。」⁴⁵

歷史制度途徑提供了全新的觀察思維，它融合了理性選擇制

⁴⁴黃宗昊，2010，〈歷史制度論的方法立場與理論基礎〉。《問題與研究》，第49卷第3期，頁150。

⁴⁵同上註，頁147。

度主義與社會學制度主義，並加上它本身獨特的概念，形成一套「折衷主義」(eclecticism)的色彩。⁴⁶它不否認行為者會依照理性選擇計算利益的得失，但在無法取得完整資訊的同時，行為結果是由不同的團體、利益、價值觀以及制度結構之間互動下的產物，往往個體的行為者無法自主本身的利益。而且，也可能會因為組織或團體的整體利益而放棄自我利益的追求以滿足現實的文化價值。⁴⁷

歷史制度主義的研究議題，便在於制度的動態與變遷的研究，以及理念創新與制度限制性的互動。因此，制度變遷的研究便是該研究途徑的理論核心。Thelen與Steinmo在制度動態論的觀點下，提出了達成制度變遷的原因：⁴⁸

社會經濟或政治的脈絡產生了巨大的改變，造成了潛在制度突變的情境。社會、經濟脈絡中或政治權力的改變，造成行為者可以透過既存的制度去追求其目標。外在的改變，造成既有制度中原有的行動者既定的目標或策略轉移。行動者調整其策略以適應改變，而此種改變可能造成制度崩潰，也可能只是在制度的限制下形成逐漸、點滴的改變。

因此，當一項制度所決定的行為，實際上並未依制度所提供的方式運作，而是在更早形成決策便創造出來，表示後來的決策依循著先前所決定的基礎而生。就此觀點而言，「路徑依賴」的提出提供一個中層層次(meso-level)的研究主體。制度為一宏觀(macro)層次的文化與權力結構，歷史制度主義為了避免解釋全觀

⁴⁶引用 蘇子喬，2010年，〈臺灣憲政體制的變遷軌跡(1991-2010)：歷史制度論的分析〉。《東吳政治學報》，第28卷，第4期，頁150。

⁴⁷參閱 徐正戎、張峻豪，2004。〈從新舊制度論看我國雙首長制〉。《政治科學論叢》，第22期，頁151。

⁴⁸張峻豪、徐正戎，2007。〈閣揆角色的受限或突破-政黨輪替後我國行政院院長與總統互動之研究〉。《台灣民主季刊》，第4卷、第1期，頁57。

的歷史而導致的複雜化影響，因此必須強調歷史時空背景下特定脈絡的制度。

路徑依賴是指出整個時序脈絡的過程，在特定時序當中所做出的選擇，又如何被過去的選擇中受到限制，不同事件上的因果分析上，究竟過去是何種原因影響了現在的選擇，如何透過時序上的關聯而解釋過去到現在的產生因素。依照上述，將路徑依賴做為一種解釋取向，可歸納以下幾項分析要素：⁴⁹

壹、重大關鍵時刻

在歷史路徑上出現了契機或機遇(contingency)，也就是關鍵時刻(critical juncture)，代表著行為者可以試著突破現有的制度結構，突破原有的歷史路徑，產生新的路徑出現。⁵⁰也就是說，路徑依賴會隨著某個關鍵時刻而改變其原來固有的路徑，主要處理制度如何在歷史中被創制的課題。因此，關鍵時刻的探討在於，事件是何時發生，又影響到其如何發生，事件先後發生的順序也會影響到後續的事件，可能後發生的事件會被先發生的事件所掩蓋著，而產生不同的歷史路徑。⁵¹

貳、自我增強序列與反應序列的路徑依賴模式

統治者一旦在制度的起源選擇了特定的方案，而後續的發展模式將沿著相同的方向進行進而排除其他的選擇。因此，制度在

⁴⁹引用 林國明，2003，〈到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織的形成〉。《台灣社會學》，第5期，頁13-16。

⁵⁰呂炳寬、張峻豪，2009〈制度分化或制度演化-我國中央與地方政府覆議權的比較〉。《台灣民主季刊》，第6卷、第4期，頁173。

⁵¹參閱黃宗昊，2010，〈歷史制度論的方法立場與理論基礎〉。《問題與研究》，第49卷第3期。頁158-160。

此過程下所進行的是「自我增強序列」(self-reinforcing sequences)的模式。因而，行為者的行動反應，再「反應序列」(reactive sequences)的模式下進行互動，強調時序、因果相關事件間形成相互影響的鎖鍊，自我增強序列與反應序列可能是同時發生。統治者的自我增強造成制度的頑固，而行為者的行動反應更是受到既存制度結構的影響，最終可能還是維繫了基本結構的特質。除非某些事件改變了制度持續的再製機制，或使其陷入困境，最根本的結構變遷才可能發生。

參、危機與制度變遷

制度的根本結構變遷通常是突然的，而總是發生在危機的階段。例如侵蝕制度的再製機制，或行為者面對解決問題的巨大行動壓力，使得既存制度產生質疑，進而促成改革的契機。

肆、路徑依賴的因果機制

因此，利用路徑依賴分析制度的變遷模式下，自我增強序列與反應序列的因果關係變得十分重要。從過去經濟學文獻「報酬遞增」(increasing returns)來說明制度自我增強的再製過程，Pierson將此概念用於政治學領域，指出制度建立之後所產生的「學習效果」、「協調成本」、「調適的預期」與「不可逆轉的投資」，使得既存制度模式限制了行動選擇之可能。Mahoney更指出了三種自我增強的因果機制：「功能的」、「權力的」和「正當性」的解釋，也就是制度模式被建立後，它會對制度所依存的外部系統產生功能、會增強特定行為者的權力、以及塑造人們判斷是非對錯的認知功能，而限制其它替代方案的可能。

路徑依賴的因果機制，說明了制度變遷為何發生：危機之所以產生制度再製的契機，外部環境的震盪轉化了系統需求(功能性解釋)、改變了決策結構(權力解釋)，或型塑了新的認知與信念(正當性解釋)。最後，必須強調在因果分析中，更不可忽略環境脈絡因素的影響，也就是歷史發展過程所建立的社會、文化結構。

藉此，如前所述，可將現階段的制度影響、背景及內容，透過一系列的時空脈絡，解釋形成的原因即變遷的內容，即使將制度的時序拉長，便可條理分析具體時空裡制度的發展，歷史制度主義加上路徑依賴的提出，可運用圖(2-2)加以分析：

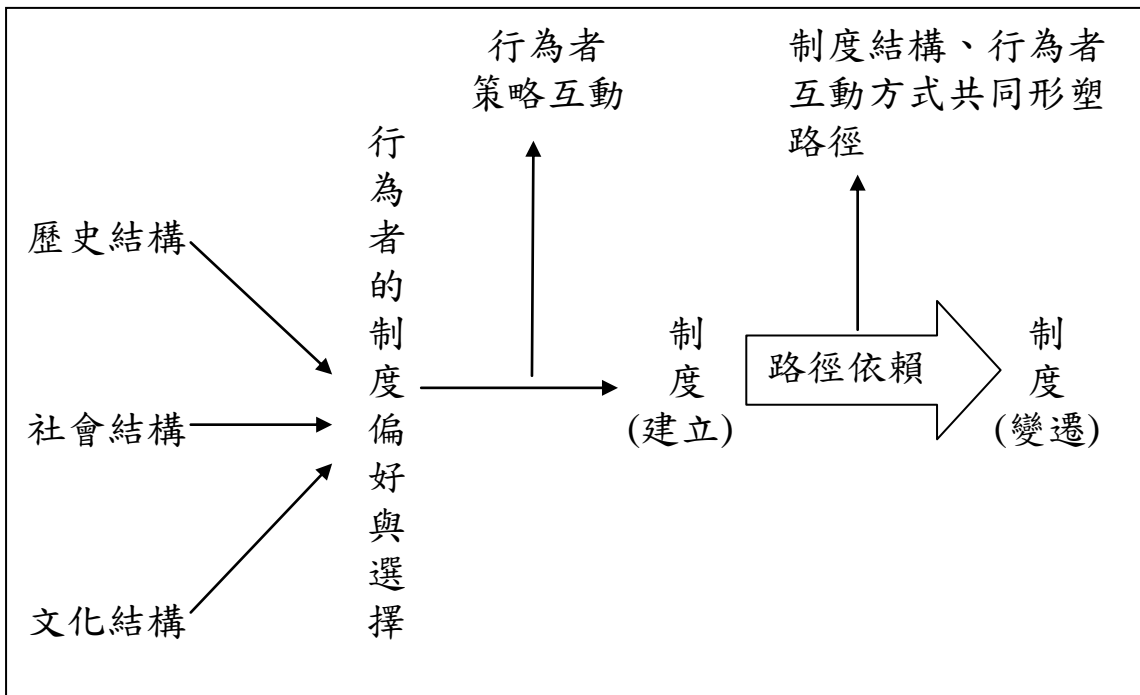


圖2-2：歷史制度途徑分析模式

資料來源：徐正戎、張峻豪，2004。〈從新舊制度論看我國雙首長制〉。《政治科學論叢》，第22期，頁152。

第三節 歷史制度主義在原住民政策制度上之運用

首先，在本文所感興趣的是，整個國家的範圍與原住民政策制度是如何引導、形塑政治行為者去定義他們，以及建構其他團體的權力關係。且如何運用在政策制定過程中的分析，除了強調歷史的主體性，並建立制度能夠形塑和限制政治策略的範疇。假設制度提供一個決策的場域，行為者的利益形塑，則會產生兩種不同的結果，一種是行為者建立了一個策略環境，這種情形下制度是「自變項」，而產生了「內生動能」導致制度內部對行為者的影響。主導了「制度深化」；另一種制度架構是存在在行為者互動間，制度成為了「依變項」，而產生了「外生動能」，直接或間接促使制度的變遷。主導了「制度演化」。⁵²

因此，制度對行為者影響或被影響間，在於原住民族政策對原住民族本身所造成的影響有何關聯？甚至，在特定的時空脈絡下，原住民族所產生的行為是否影響了整個制度的運作或者只是加強了原本制度的運作？再者，本文依照歷史制度主義的特徵的遵循Ellen M. Immergut所強調：

- 1.將個人與集體行動發展出自己的利益與目標的世界觀。

- 2.將制度中的因果關係成為環境中的系絡性，並傾向將這些制度中的因素放至歷史系絡中加以詮釋，找出彼此的關聯。

- 3.強調歷史的偶發事件，可能具有重要性的影響，突發事件可經由歷史分析的控制，從過去看未來。

⁵²同註 28，頁 174-175。

路徑依賴的因果機制，說明了制度變遷為何發生，危機之所以產生制度再製的契機，外部環境的震盪轉化了系統需求(功能性解釋)、改變了決策結構(權力解釋)，或形塑了新的認知與信念(正當性解釋)。最後，必須強調在因果分析中，更不可忽略環境脈絡因素的影響，也就是歷史發展過程所建立的社會、文化結構。

循此，本文所採取的歷史制度主義分析，重點在於透過「事件史」的建立，找到路徑依賴的機制與類型。對此，本文進一步以 Andrew Bennett 和 Colin Elman 對路徑依賴不同機制的討論為參照，作為本文後續進行事件史建構的重要模式。

按照 Bennett 和 Elman 的分類，路徑依賴與時序類型展現有四種模式，⁵³首先是報酬遞增的時序(increasing returns)，當制度被塑造後，後來的路徑會依照路徑起源的設定產生，行為者擺脫不了原先的制度性結構，假設路徑起點為 A，那麼接下來的走向會形成： $A \rightarrow A \rightarrow A \rightarrow A \rightarrow A \rightarrow A$ ；第二是消極回饋的時序(negative feedback)，路徑起點形成後，但後續的關鍵時刻，影響到了制度變遷但原本設先的制度結構也影響了後來的制度形成，行為者試圖改變但一直回到制度的起點，形成 $A \rightarrow B \rightarrow A \rightarrow D \rightarrow A$ ；第三，是反應性的時序(reactive feedback)，制度的形成受到了不穩定結構的因素，一再的改變下，使得制度的整個路徑不斷在改變，行為者也在這脈絡底下，不斷的將制度改變，形成 $A \rightarrow B \rightarrow C \rightarrow D \rightarrow E$ 的模式；最後是循環性的時序(cyclical processes)，制度形成後，受到制度不穩定結構的因素，造成後續的行為者在不斷轉換制度的過程中，造成制度不斷的改變，當制度性結構不穩定的情形下，行為者又將制度的路徑回歸到起點，成為 $A \rightarrow B \rightarrow A \rightarrow B \rightarrow A$ 的類

⁵³Andrew Bennett and Colin Elman, 2006, *Complex Causal Relations and Case Study Methods: The Example of Path Dependence*. *Political Analysis* 14(3): 250-267.

型。

總觀以上歷史制度主義的討論，本文採用歷史制度論的核心概念，包含「路徑依賴」、「關鍵時刻」兩者間影響制度變遷的機制，試圖將原住民族政策的歷史脈絡做條理的分析，而原住民族政策之規劃是為研究對象，來看待環境結構、制度以及制度中各行為者之間的互動關係，進而分析從遷台以來中華民國政府，對原住民族的現今層面的影響。

本研究時程主軸，首先將威權體制與民主化體制對原住民族政策做二分。影響了日後政黨輪替對政策的變遷影響，並將當時的結構環境裡所產生制度對行為者的影響，歸納成制度起源的範疇。近年來有關原住民族政策文獻，皆只討論現今的結構環境帶來的影響，導致原住民族的文化、傳統接受到破壞。少於行為者的論述，除了加強歷史制度主義可帶來對原住民族的優劣利弊，並且加強路徑依賴的觀點，給予現今原住民族制度發展中所缺少關注的焦點。

相反的，歷史制度主義常受到的批評，包含制度環境不容易概括，反而會受到模糊焦點的問題。循此，制度大部分意指憲法、法律等條文制度。本文所強調的制度為廣義的制度，它不僅包括政策宣令及行政命令，也包含了政府針對原住民族制定的法律與修改的憲政條例。從過去的制度環境，原住民族並無形式上的法律條文，最多與行政命令有關，早期制度的脈絡下，將行政命令等政策視為制度的一環。理由在於，過去對於原住民族間有重要的影響，它除了過去環境結構下影響，也直接影響了日後對原住民族的制度變遷，將於以下第三章及第四章，做詳細的論述。

第三章 原住民族政策之發展過程

本章節一開始說明台灣原住民族解嚴前針對少數民族的施政方針，在威權體制時期對原住民族政策作用的影響。在第二節，所呈述的是經過民主化潮流下，針對少數民族的權益在國際間紛紛湧現，解嚴後的政策階段對整個政治環境的變化，前後發展過程之規劃。最後一節，則敘述經過二次政黨輪替，原住民基本法的建立時空背景下，對日後原住民族之政策有何影響。

第一節 解嚴前政府施政措施

1949年11月2日，行政院第94次會議通過國防部代電：「為匪軍深入我國東南及西北各省，而海南島、雲南、西康各地，由深藏隱憂。為加強戰備，請將全國包括海南島及臺灣，一併劃作接戰地域，實施戒嚴。」同年22日咨請立法院，並由東南軍政長官公署於1950年1月8日以39署檢字第422號代電分行並公告在案，劃定臺灣省為接戰地域並實施戒嚴。該命令於39年3月14日經立法院第5期第6次會議通過。⁵⁴

中華民國政府於遷台初期，當局尚未制訂出整體性的原住民族政策，延續日據時期的政策。國民黨政府基於日本統治政策，加上三民主義之政治理想，將憲法中國內各種族一律平等之基本理念，保護邊疆地區族規定之精神，採取保護、扶植之方針，給予教育、經濟、建設、衛生等各方面輔導與扶植，期望達到漢人生活之水平。並將高山原住民與平地原住民分開，但實際上兩者所享有的權利義務也不盡相同，國民政府在行政系統上一樣歸屬

⁵⁴謝順旭，2002。《從台灣光復後之政治發展探討政府原住民族政策之演變》。東海大學政治學系碩士論文，頁67。

於所有原住民事務的同一個範疇裡，⁵⁵因此在當時所提出政策的內容在早期是變遷頻頻，不過就 1951 年後，政策的制定開始趨於穩定，誠如高德義所歸納解嚴前政策時期，茲整理如下：

1. 中國化時期(1945 年至民國 1950)：

1945 年：公佈台灣省姓名回復辦法。

1946 年：高山族原有教育所改為國民學校、成立國語普及委員會及頒訂台灣省山地鄉村組織規程、台灣省各縣完成山地鄉民意機關辦法。

1947 年：公佈免除山地住民稅金、通令高山族改為山地同胞、劃置山地保留地。

1948 年：省政府設置山地行政處及頒訂中等學校山地學生獎勵金給予辦法、山地保留地管理辦法。

1949 年：通過山地民生建設方案、頒定山地學生獎學金考選辦法。

1950 年：立法院通過防止及懲治為害種族公約、台灣實行地方自治，山地鄉亦同時施行。

2. 一般化時期(1951 年至 1952 年)：

1951 年：頒訂山地施政要點、台灣省臨時省議會組織規程、台灣省山地人民生活改進運動辦法、山地國語推行辦法、加強山地教育行政設施要點、獎勵山地實行定耕農業辦法、獎勵山地育苗及造林時施辦法。

1952 年：頒訂台灣省山地鄉會所組織補充辦法、戒嚴期間台灣省山地管制辦法。

⁵⁵謝世忠，1987，《認同的汗名-臺灣原住民的族群變遷》。台北：自立晚報社。頁 68

3.山地平地化時期(1953 年至 1962 年)：

1953 年：頒訂促進山地行政建設大綱、辦理山胞移住應行注意事項、山地鄉實施公共造產補助要點。

1954 年：山地區域公教人員山地獎勵金發給要點、各縣處理山地財政收支應注意事項。

1955 年：特種考試台灣省山地人民應山地行政人員考試規則及策訂輔導平地山胞生活計劃。

1946 年：台灣省山地同胞就業辦法。

1948 年：台灣省山地業務聯繫辦法。

1949 年：實施山地初中畢業生甄試保送省立師範學校。

1960 年：修訂台灣省山地保留地管理辦法。

4.社會融合時期(1963 年至 1987 年)：

民政廳成立山地行政研究小組，向政府提出台灣省山地行政改革方案，1963 年 9 月實施。

1981 年：台灣省山胞認定標準。

1984 年擬定山地發展政策與行政措施方案，保障山胞地位與權益繼續扶植其發展教育、文化、經濟與交通，期望早日與一般社會融合。

一般而言，從體制的規範面來看，一個政策性的法案被成立或執行時，應有一定的成效。從憲政主義統治者的角度來看，必須依照憲法之規定，總統與行政機關需保障國家內的少數民族，並依照他們所擁有獨特的文化背景，實行不同的體制以確保民族文的延續與傳承。國民黨政府遷台初期，為保障本身執政的鞏固，開始實施戒嚴令，從一開始的政策制定中，就無所謂的採取保護

與扶植之方針，利用了戒嚴令的模糊地帶對我國少數原住民族產生不利的制度環境，在統治者所採取支配和同化下的模式。限制了人民政治參與、宗教活動、自由言論、大量攏絡少數族群菁英等，未能帶給原住民族適切的管道而有效保障原住民族的權利。

1980 年以前，有關當時原住民族政策之評估研究報書，1975 年學者郭秀岩著作一篇《山地行政與山地政策》，由台灣省政府民政廳山地科委託，收錄於中央研究院民族所期刊裡提到，當時原住民族落後漢人有幾項主因：

1. 土地利用未臻理想。
2. 職業結構日漸向平地遷移。
3. 依賴習性難改、經濟觀念落後。
4. 貧富不均。

不過值得注意的是，該篇文章提到於 1975 年召開山地行政檢討會，省府翟秘書長提到：「山地同胞本質非常純樸、敦厚，光復後保護扶植政令，更加深山胞依賴的心理，山地地廣人稀，政府給山胞保留地沒有好好利用，甚至給平地人濫墾、濫伐或出租。」⁵⁶循此，本文認為這種現象與當時執政者所採取支配和同化為漢人主體的政權脫離不了關係，1960 年所修訂的山地保留地辦法，其中有二項法令影響最大：⁵⁷

1. 實施地籍整理、辦理土地總登記，賦予「農耕耕作權」及「建築用地地上權」，在登記後繼續耕作滿十年，准其無償取得上述土地所有權。

⁵⁶參閱 郭秀岩，1975，《山地行政與山地政策》。中央研究院民族學研究所期刊，第 40 期，頁 103。

⁵⁷參閱 劉阿榮，1996，〈後工業轉型中臺灣原住民經濟發展的方向〉。收錄於洪泉湖等著，《兩岸少數民族問題》，台北：文史哲出版社。頁 311-321。

2. 准許合法公私營企業或個人使用山地保留地，開發礦產、採取土石、設施交通，發展觀光及開設工廠。平地人以耕使用的山地保留得繼續承租。

學者劉阿榮於《後工業轉型中臺灣原住民經濟發展的方向》便指出，開發山地保留地的礦產、土石，主要作用因應平地經濟發展及外銷之需求。而交通設施、觀光事業的發展除了改善原住民的生活外，最主要配合政府觀光政策，挹注國際資金賺取外匯。這些保留地開發大部分是平地人投資經營，因此對原住民經濟而言，真正享有其成的還是以平地人居多。文中也指出，1980 年代漢人在山地以一萬元購得原住民族種植五年的杉林，四年後以 36 萬元出售，以當時幣值而言是為暴利。⁵⁸

然而，更重要的研究文獻指出了，土地政策的制度山地經濟變遷的困境，是保留地政策「保護」與「扶植」相互衝突的結果，其中提到該制度巧妙發揮扶植和保護經濟的融合作用，成為「控制性的資本主義化」機制。此政策也改變了原住民傳統利用土地的思維，甚至轉化整個整體經濟的生產方式，允許平地人的公、私營企業組織或個人，得申請租用或使用山地保留地以進行事業發展政策。使其無法抵擋強大的資本主義模式，⁵⁹1983 年中央研究院民族學研究所提交的《山地行政政策之研究與評估報告書》中，總結說：⁶⁰

整個生活改進推行過程中，我們可以看到的推行目標是由具體而抽象，由行為的改變而至理念的改變，由特殊化而至一般化，而山胞在大部分的行

⁵⁸ 同上註。

⁵⁹ 參閱黃樹民、章英華，2010，《台灣原住民政策變遷與社會發展》。中央研究院民族學研究所，頁 464-465。

⁶⁰ 同上註，頁 200。

為層面和平地人的差距有限，但在理念及價值系統上的問題卻仍有一段距離，這是推行目標尚未達到的部分。

如前所述，解嚴前的原住民族政策，多半了利用政策的執行，獲取山地資源以及視原住民族為被殖民者，首先於 1947 年頒布「台灣省人民回復原有姓名辦法。」其中第 3 條明定「高山民族如無原有姓名，或原有姓名不妥當時，應參照中國姓名自定姓名。」並強制三個月內要完成改為漢人姓名，否則處罰之。優勢民族或統治政權完全避免用「同化」或「融合」等詞來代替，⁶¹轉而利用較婉轉的詞彙。例如：「1948 年：省政府設置山地形政處及頒訂中等學校山地學生獎勵金給予辦法。」；「1949 年：頒定山地學生獎學金考選辦法。」；「1952 年：戒嚴期間台灣省山地管制辦法。」；「1960 年：修訂台灣省山地保留地管理辦法。」

對於原住民族語言文化的同化，語言文化是人類智慧的結晶，台灣原住民族至今擁有十四種語言文化，保有現在自己所擁有的語言文化，同樣的塑造了原住民族的身分，沒有語言就沒有文化；沒有文化就沒有語言。國民政府初期所推行國語運動，便是試圖讓原住民族同化成漢人一樣的證據所在，成為了當初省政府在統治原住民族一連串的政策中作為最主要之依據所在。

台灣政府更進一步頒訂了「山地施政要點」、「台灣省促進山地行政建設計劃大綱」，揭示了國民政府初期的原住民基本政策是「階段性」、「權宜性」、「暫時性」，根本無視民族問題的存在，林淑雅便指出：⁶²

⁶¹謝世忠，1987，《認同的汗名-臺灣原住民的族群變遷》。台北：自立晚報社。頁 21

⁶²林淑雅，2007。《解/重構臺灣原住民族土地政策》。國立臺灣大學法律學研究所博士論文，頁 282。

歷史上臺灣原住民族土地定位的變遷，國家將原住民族視為敵對者，且保持距離避免接觸時，原住民族土地就是界外。國家覬覦原住民族土地與自然資源的經濟利益時，就必須將隔離原住民族的邊界，稱為國境內的行政界，將原住民族稱為臣民或叛亂中的臣民或非人，原住民族土地就是國家領土或國有地。

以運作面來看，國民黨政府遷台初期，為保障本身執政的鞏固，開始實施戒嚴令。從一開始的政策制定中，就無所謂的採取保護與扶植之方針。就全球族群衝突學者 Ted R. Gurr 於 1993 年所統整各國族群政策的分類下，當國家採取殖民、支配的思維，對少數族群的政策傾向限制教育、宗教、勞工組織，利用了戒嚴令的模糊地帶對我國少數原住民族產生不利的制度環境，在威權統治時期下的原住民族政策，它忽略了原住民獨特的社會文化傳統，違背了各文化間應互重並立。造成了刻意打壓、分化與同化，在統治者所採取支配和同化下的模式，限制了人民政治參與、宗教活動、自由言論、大量攏絡少數族群菁英等，同時原住民族便無反對的空間，只能依照既有的體制繼續的進行。

第二節 解嚴後民主化潮流

1987 年台灣政治體制內部產生極大的改變，該年七月十四日總統令：「准立法院中華民國 76 年 7 月 8 日(76)台院議字第 1641 號咨，宣告台灣地區自民國 77 年 7 月 15 日零時起解嚴。」結束了長達 38 年戒嚴法令。7 月 14 日新聞局即發表解嚴聲明，說明解嚴意義：

1949 年中共全面叛亂，國家處於危急存亡之秋，政府為保富基地的安全，別無選擇的宣告臺灣地區戒嚴，採行最小限度的戒嚴措施 30 餘年，積極推

動民主憲政。在此過程中，國人受到戒嚴措施的影響及其有限，甚至有部分國人不知臺灣地區一直實施戒嚴。因之，為其加速推動民主憲政，貫徹憲法精神，使政治更民主，社會更開放，政府乃宣告臺灣地區自明日零時起解嚴。此一決定，實為我國民主憲政發展史上一個新的里程碑。

本節首要敘述的是，受國際間民主化潮流的影響，台灣政治體制抵擋不住大環境的改變，過去文獻中皆顯示中止戒嚴令是為一大改變。

根據杭亭頓所著《Extract From The Three Wave》中，民主化潮流分三階段，⁶³發生是有其詳細的時序性。民主化浪潮是從非民主轉變為民主機制的分類，通常包含了自由或政治民主的政治體制，整體來看民主化是一項全球性的運動。促進了亞洲、歐洲和拉丁美洲的民主化，擊敗了蘇聯的專制政權，而台灣也在第三波民主化搭上了浪潮，文中顯示 1987 年和 1988 年中華民國政府放寬了政治活動的限制，試圖創造一個民主的政治體制。⁶⁴

壹、原住民族運動

這一時期轉折點對臺灣原住民族來說，具其重大意義，前一節所示，政治政策雖有取得相當的成效，不過對臺灣原住民族政治地位的邊陲化，以及在政治過程角色微不足道也是無可否認的事實。⁶⁵從早期開始原住民族也有為自己的權益發聲，由原住民知青所發起的自覺自治與文化維護運動，不過到民國四十二年逐漸

⁶³第一階段民主化長波：1828-1926；第一次民主回潮：1922-1942。第二次民主化短波：1943-1862；第二次回潮：1958-1975。第三波民主化：1974-

⁶⁴S. P. Huntington, 1991, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norma: University of Oklahoma Press..p. 23

⁶⁵參閱 高德義，1996，〈後工業轉型中臺灣原住民族經濟發展的方向〉。收錄於洪泉湖等著，《兩岸少數民族問題》，台北：文史哲出版社。頁 142。

消失。解嚴前夕，1981 年開始台灣威權反對運動蓬勃興起，也促成原住民權利會的誕生。受到當時社會環境的影響下，1983 年開始部分原住民族菁英開始發聲，台灣原住民運動的最早聲音，是從 1983 年台大泰雅族學生，伊凡·尤幹、⁶⁶林宏東和楊志航所創立發起的高山青雜誌，他們表示：我們是一群沙文主義社會中擁有痛苦經驗的原住民青年，我們覺醒，拒絕被壓迫，希望可以喚起「高山族團結」；⁶⁷第二期講到了吳鳳的故事，表明了對省政府將原住民族污名的不滿，從許多教科書當中顯示「吳鳳因鄒族人是野蠻未開化的殺頭民族，吳鳳為了趕化鄒族人這種陋習，因此自我犧牲將頭顱讓鄒族人砍去，因此改掉鄒族人的陋習……」，事實上並不是如此，在鄒族人口中吳鳳是洋買辦、中間商，專門剝奪山胞的經濟利益，歷史敘述與實際發生的事件不符，顯現出高山青雜誌強烈的要求政府停止同化原住民族。此一時期的高山青雜誌，被日後研究台灣原住民族的學者包含高德義、施正鋒、黃應貴等人視為原運發展的第一大關鍵時刻。遺憾的是在當時還是屬於戒嚴時期，因此高山青雜誌刊物的內容，並未完整的呈現於社會大眾。

對原民運動第二大關鍵點，在 1984 年臺灣「黨籍編輯作家聯誼會」成立了「少數民族委員會」，在這個時期最受到外界注意的是該年 6 月一場以「以山地而歌」的演唱會，一樣也闡述少數民族文化的寶貴資產、抵制同化政策、鼓吹少數民族的政治覺醒為號召。前兩述的原民運動也立下了台灣原住民族權利促進會的因子。

1984 年 12 月於馬偕醫院成立「原住民權利促進會」，原權會

⁶⁶漢名為林文正，現任考試委員

⁶⁷高山青雜誌第一期：1983

的成立代表著原民運動發展的一個新取向。⁶⁸從此時的原民運動發展，已經從原本靜態的取向轉變為動態的取向，從 1985 年 3 月至 10 月間表(3-1)所示，主動設計許多活動，也使原住民族運動聲勢達到高峰：

表 3-1：原住民權利促進會主要活動

活動主題	計劃日期	執行日期	方式
抗議東埔挖墳事件	3.21	4.3	遊行抗議
支援湯英伸案	4.27	5.11	書面請議
抗議國安法第五條	5.23	6.19	示威抗議
莫那能代表該會訪美	6.20	7.2-8.11	赴美傳達原權會理念
抗議瑪家文化區成立	6.20	7.18	示威抗議
招開原住民進步會議	5.23	9.5-9.6	研討會
阿里山專案系列	8.15	9.9-9.19	遊行示威及書面抗議
恢復原住民姓氏系列	9.26		
籌設花蓮分會	5.23	10.3	擴充原權會

資料來源：謝世忠，1987，《原住民運動生成與發展理論的建立：以北美與台灣為例的初步探討》。〈中央研究院民族學研究所集刊〉，第 64 期秋季，頁 158。

此階段的原民運動，不是在整個歷史序列上有很重大的影響，對於當時的國民政府而言，只不過是一件風聲大、雨聲小的事件。再對行政院原住民副主委林江義先生而言：「國家雖已有保障原住

⁶⁸謝世忠，1987，《原住民運動生成與發展理論的建立：以北美與台灣為例的初步探討》。〈中央研究院民族學研究所集刊〉，第 64 期秋季，頁 156-157。

民當選地方與國會議員的少數席位。只是原住民選出的國會議員因席次少，且建言內容又多偏向支持執政政府政策，對整體原住民族命運的改變，助益不大。」⁶⁹

解嚴後，1988年8月起，台灣原住民族發起第一次「還我土地運動」。高喊「為求生存、還我土地」；1989年9月第二次「還我土地運動」，台灣原住民族再次走上街頭，與警察發生激烈衝突，當時立法院院長劉闊才出面將衝突平息，同年10月行政院院長李煥，同意進行「山胞保留地」劃編工作，對於統治者的善意回應，1990年後停止抗議組織的運作；不過至1993年，經歷了長期等待，未感受到統治者積極執行，遂發起第三次「還我土地運動」。此次運動更為高漲，適逢世界人權日，以「反侵占、爭生存、還我土地」為訴求的大遊行，在歷經了三次大規模遊行活動，不但激起了原住民族的族群意識，也使得統治者真正開始著手進行原住民族保留地的問題，且引發台灣社會對原住民族權益的高度重視。

貳、原住民族立法委員

原住民族自1972年增額立法委員選舉，與當時政府在行政參政權上，對原住民加以重視，進入政府決策核心範圍內，當時發布的命令如下：

1. 鼓勵山胞參政：保障民選公職，強化參與政治建設。
2. 獎勵考用與訓練山胞人才。
3. 加強鄉鎮市山胞輔導人力與素質。
4. 輔導山胞社團組織活動。

⁶⁹林江義，2008，《台灣原住民族政策建構的省思》。行政院原住民委員會。

1972 年第一屆國民大會第 5 次會議第 4 次大會修正，依據當時通過的《動員戡亂時期第 4 次修正》中，自由地區增加中央民意代表民額第九條第一項第三款規定：「保障原住民立委一席名額。」開始有原住民參選立法委員，從 1972 年開始至 1975 年由原先一個名額；到 1980 年至 1986 年區分山地原住民及平地原住民各一席次；到 1989 年山地原住民及平地原住民各二席次。⁷⁰

國會全面改選後亦即第 2 屆立法委員選舉時，依照 1991 年 4 月 22 日第 1 階段修憲之條文《中華民國憲法增修條文》第 2 條第 1 項第 2 款規定，有關立法委員名額：「自由地區平地山胞及山地山胞各 3 人。」⁷¹使得原住民立法委員的席次得以增加至 6 個席次。

1997 年第 4 次中華民國憲法增修條文，為配合立法委員總席次的增加，第 4 條第 1 項第 2 款規定：「自由地區平地原住民及山地原住民各 4 人。」⁷²也就是從第 2 屆到第 6 屆立法委員選舉，原住民族立法委員增加到八人。不過到第 7 屆立法委員選舉，受到 2005 年任務型國大通過立委席次減半的修憲條款，使得原住民立委席次受縮減，平地原住民及山地原住民立法委員各有 3 個名額。

解嚴後受到民主化潮流的影響，加上政治開放的趨勢，從 1972 年至 2008 年，原住民族參選立委人數隨之增加，尤其是國會全面改選後，第 2 屆立法委員選舉六席名額中卻有 18 位參選者，與前六次選舉參選接近 10 人來看確實來的多數，從表(3-2)便可詳細知道，解嚴前後原住民族參與民選公職意願性隨之增加：

⁷⁰海樹兒.拔刺拉菲,2008,〈立委選舉原住民參選人的背景分析〉。《臺灣原住民研究論叢》,第 4 期,頁 162。

⁷¹謝政道,2001,《中華民國修憲史》。臺北:楊智文化,頁 234-236。

⁷²同上註,頁 348。

表 3-2：歷屆原住民族立委席次及參選人次數

選舉年	席次		參選人次數		
	山地原住民	平地原住民	山地原住民	平地原住民	總計
1972	1		1		1
1975	1		1		1
1980	1	1	1	5	6
1983	1	1	1	4	5
1986	1	1	1	2	3
1989	2	2	6	5	11
1992	3	3	9	9	18
1995	3	3	9	9	18
1998	4	4	9	6	15
2001	4	4	12	9	21
2004	4	4	9	9	18
2008	3	3	7	5	12
總計	54		66	63	129

資料來源：海樹兒.拔刺拉菲，2008，〈立委選舉原住民參選人的背景分析〉。《臺灣原住民研究論叢》，第4期，頁164。

原住民族參選民選公職選舉認定標準在於「屬人原則」與「屬地原則」，前者需具備山地或平地原住民身分，後者之身分認定依據光復前戶籍所在地位於30個山地鄉或25個平地鄉(鎮、市)。其中光復前原住民本人或直系血親位於30個原住民山地鄉，則登記為山地原住民，可登記選舉或參選山地原住民立委；而戶籍在25個平地鄉(鎮、市)，則登記平地原住民。因此現今原住民立法委員選舉，並非與「族群別」為認定標準。⁷³

⁷³ 羅清俊、陳文學，2009，〈影響原住民政策利益分配的因素：族群代表或選舉競爭？〉。《選舉研

在民主政治中，少數族群代表(minority representation)則指具備少數族群身分者透過制度程序的認可，在國家或地方層次上替族群進行決策、發聲或追求利益。為確保不同社會群體的聲音能被具體的代表與反應出來，應建立有效的制度化機制，特別是那些被邊緣化、弱勢的，以及被壓迫的社會群體聲音。然而制度上或政策上考量族群差異，向來是一個爭論不休的議題，其中主要反對原因在於，強調族群差異所衍生的優惠待遇，將對強勢族群造成威脅既定，反而造成族群間的衝突，以及出現逆向歧視的問題。⁷⁴

在民主政治中，所謂的代議士意指某一人用別人的名義發表意思，在法律上前者可直接用後者的意思發表而具有效力。在現代，代議士是代表選區的選舉人，而代議士與選舉人的關係則為自由的委任，因此代議士在議會之言論或表決依自己的判斷決定。⁷⁵然而值得注意的是，對少數族群而言，選出代表是以維護少數族群之權益，國家通常會藉由特別選區(reserved seat)、保障名額(guaranteed)、調整選區或(affirmative gerrymandering)提名方式等選舉機制。透過制度化的描述性或消極性代表來達到實質性或積極性的代表。⁷⁶然而，代表性的問題部分學者指出，關鍵不在於是否出身於該族群別，而是否能夠與代表相連結，從歷屆原住民族立法委員所提出是否關於原住民權益的法案皆可看出，表(3-3)所示：

究》，第16卷，第2期，頁170。

⁷⁴同上註，頁174。

⁷⁵薩孟武，2006，《政治學》。台北：三民書局。頁142-143。

⁷⁶施正鋒，2005，《台灣原住民族政治與政策》。台北：新新台灣文教基金會，頁165-174。

表 3-3：歷屆法律條文統計

	第二屆	第三屆	第四屆	第五屆	第六屆	第七屆
有	2	526	790	1087	506	231
無	174	1168	1631	1055	464	214

資料來源：參閱包正豪，2009，〈原住民及立法委員的代表取向與問政行為：1993-2008 之法律提案內容分析〉。《選舉研究》，第 16 卷，第 1 期，頁 109。

圖中顯示，第四屆立委後產生極大的改變，是在於 2000 年總統大選政黨輪替，加上總統候選人提出「與原住民族成為夥伴關係白皮書」。當時雖都只是政策性的宣示，不過所製造出來的政治氛圍，致使各原住民籍法委員在立法方面努力落實的結果，這種結果也締造了原住民族基本法的產生。不過仍然值得注意的是，當整體少數族群還未被認可的當下，原住民籍立法委員並未針對原住民權益做適時的發聲，根據學者盛杏媛說法：「對於選區的關注與國家整體的關注，有時候是兩難的問題，在這兩難的取捨上，比較多的立委傾向於選區，主要原因可歸納 4 個理由：1. 立委連任的考量；2. 有限資源的分配；3. 立委在立法與決策上的無力；4. 政黨的惡性競爭。」⁷⁷

原住民籍立委卻是採以相反的做法，有些立委在當選後就不再討論選前的原住民議題，本文認為有幾項理由可以說明：

1. 資訊不對稱：山區資訊比平地資訊還來的落後，因而導致山區原住民族無法掌握對候選人的正確消息。

2. 選區過大：原住民籍立法委員選舉採全國單一選區，選區過

⁷⁷ 盛杏媛，2005，〈選區代表與集體代表：立法委員的角色〉。《東吳政治學報》，第 21 期，頁 9-15。

大致使無法貫徹每個原民鄉鎮。

3.政黨壟斷：國民黨籍參選人占了大多數，根據統計 54 席當選次數上占了 41 席，當選比例占百分之七十五，⁷⁸大黨壟斷了小黨的席次。

4.候選人知識不足：對立法委員角色、職責及使命認識不足，或許忠於政黨，不敢提出利於原住民的政策與法案，因而乾脆不作為。⁷⁹

5.賄選比例過高：殺豬活動是選前最活躍的時段，在原住民部落進行買票、交換，但其本質是良好風俗，因選舉被拿來濫用。

因此總結來說，原住民籍立法委員在施政上雖有努力爭取族群利益，但實質上並未確實落實，到底是優惠政策為優先或是整體族群發展為優先，應是這些代議士要去思考的議題，否則無法提升原住民族整體的利益，不過 2005 年原住民族基本法的通過，對原住民族是一大優勢，後面將會討論立法的過程與行政院原住民委員會之間的立場，可以更清楚的了解整體的時序脈絡。

參、原住民族委員會成立

在經歷三次還我土地運動後，政府開始注意原住民族的聲音，不過幾乎是雷聲大雨聲小的反應。原住民族為保障本身的權益，當時的原權會 1991 年遂發起 606 聯合行動⁸⁰要求設立台灣原住民

⁷⁸海樹兒.拔刺拉菲,2008,〈立委選舉原住民參選人的背景分析〉。《臺灣原住民研究論叢》,第4期,頁178-179。

⁷⁹尤哈尼.伊斯卡卡夫特,2002,《原住民族覺醒與復振》。台北:前衛出版社,頁32。

⁸⁰原權會於1991年六月六日赴立法院。

事務委員會，在當時原住民族事務的職掌在於內政部山地行政科，以統籌全國原住民族事務。但全台原住民人口約 30 萬人，以只有五人承辦原住民事務，面對越來越複雜的原住民問題，並非區區數人可以掌握，最不合理的分配如預算政策的執行，在各級行政層級剝削下，未能直接造福原住民，1991 年 5 月 23 日台灣時報登載當時原權會的發表聲明：⁸¹

台灣原住民族，自從被國民政府統治以來，所遭遇經濟剝削、社會歧視、政治壓迫、少女被販賣等，這些事實無疑是原住民政策徹底失敗，但執政當局不改漠視原住民心態，一再敷衍了事，為再次表達原住民期望，採群眾路線要求『廢除蒙藏委員會』成立『台灣原住民事務委員會』。

1996 年行政院院長連戰決定設立「原住民委員會籌備小組」，由行政院研考會主委王仁宏擔任召集人，將於農曆春節過後展開運作。⁸²同年 5 月 29 日原住民立法委員蔡中涵等七十人擬具「原住民委員會組織法草案」付立法院進行一讀，⁸³不過為了顯示政府的決心與執行的效力，同年 6 月 12 日至 11 月 1 日間，由委員會審查三次會議 6 月 17 日後進行二讀，在二讀程序五次的討論後，11 月 1 日二讀通過，在通過二讀後院會記錄顯示，有委員提議現在繼續進行三讀，遂馬上三讀通，⁸⁴「行政院原住民委員會組織條例」於 1996 年 11 月 1 日誕生。

立法院在一年內迅速成立「行政院原住民委員會」，當時有許多批評的風浪，1996 年 11 月 2 日中國時報登載「悲喜交歡的原住

⁸¹ 夷將·拔路兒 主編，2008，《臺灣原住民運動史料彙編上冊、下冊》。台北：國史館台灣文獻館。頁 1005。

⁸² 中國時報，1996/2/18/，3 版。

⁸³ 立法院公報，第 85 卷，第 29 期，頁 4。

⁸⁴ 立法院公報，第 85 卷，第 55 期，頁 44。

民命運」說明了原委會成立對原住民族的心情：⁸⁵

立法院昨天三讀通過『行政院原住民委員會組織條例』，這項法案因上會期『二月政爭』，與七位原住民立委交換選票而誕生，其過程仍不脫政經利益交換的模式。七位原住民立委要求該法盡速通過，讓原住民委員會掛牌運轉，而在政黨協商中對所謂『平地人條款』讓步，反應的也只是原住民在政經地位皆居弱勢的大社會中一個縮影而已。在部分原住民眼中，昨天通過的原住民委員會組織條例，是拿『三萬公頃土地換來的』。透過以物易物換得他們賴以存活的土地，卻悲喜交集。

原住民委員會的產生，確實是悲喜交集，喜的是光復後五十年原住民族獲得重視，首任主任委員華加志表示原民會的誕生可提昇原住民族的尊嚴，未來還是有很多需要努力的目標。從原委會成立後，加上 1994 年 7 月第三次增修條文中，第 1 條與第 9 條，正式將山胞充滿負面聯想的字眼取代「原住民」；1996 年「原住民族」這一詞才正式出現在法案的名稱上面；⁸⁶而在 1997 年 7 月第 4 次修憲時，對原住民族正名化有了重大的突破，修改條文上明訂「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。」、「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業，予以保障扶助並促其發展。其辦法另以法律定之。」明確規定日後原住民族的權益保障將朝向立法方式加以法制化。

第三節 原住民族基本法之立法過程

有了國家憲法最高位階的授權立法，對原住民族權利循序漸

⁸⁵中國時報，1996 年 11 月 2 日，3 版。

⁸⁶參閱 施正鋒，2005，《台灣原住民族政治與政策》。台中：新新台灣文化教育基金會，頁 115。

進的立法方式明確加以保障，原住民族委員會成立後，也提出了保障原住民族權利的許多法案，也逐漸的落實與執行下去，自 1996 年後截至目前為止關於原住民族的法案，表(3-4)所示：

表 3-4：公布施行之台灣原住民族權益法律歷程

法律公布日期	法律名稱	內容
1998.06.17	原住民族教育法	根據憲法增修條文第十條之規定，政府應依原住民之民族意願，保障原住民之民族教育權，提昇原住民之民族教育文化，特制定本法。
2001.01.17	原住民身分法	為認定原住民身分，保障原住民權益，特制定本法。本法未規定者，適用其他法律規定。
2001.10.31	原住民族工作權保障法	為促進原住民就業，保障原住民工作權及經濟生活，特制定本法。本法未規定者，適用其他法律之規定。
2002.01.30	「行政院原住民族委員會組織條例」名稱修正為「行政院原住民族委員會組織條例」	行政院原住民族委員會(以下簡稱本會)主管全國原住民族事務。
2002.05.22	原住民敬老福利生活津貼暫行條例	為照顧年滿五十五歲至未滿六十五歲之原住民老人生活，增進原住民老人福祉，特制定本條例
2004.09.01	修正原住民族教	根據憲法增修條文第十條之規

	育法	定，政府應依原住民之民族意願，保障原住民之民族教育權，以發展原住民之民族教育文化，特制定本法。
2005.02.05	原住民族基本法	為保障原住民族基本權利，促進原住民族生存發展，建立共存共榮之族群關係，特制定本法
2007.12.07	原住民族傳統智慧創作保護..條例	為保護原住民族之傳統智慧創作(以下簡稱智慧創作)，促進原住民族文化發展，依原住民族基本法第十三條之規定，制定本條例。
2008.01.16	財團法人原住民族文化事業基金會設置條例	為傳承原住民族文化教育、經營原住民族文化傳播媒體事業，特設財團法人原住民族文化事業基金會(以下簡稱本基金會)，並制定本條例。

資料來源：中華民國總統府全球資訊網公報查詢。網址

<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=84&Size=30&Page=1&ctid=96&sort=0&order=1&q=%e5%8e%9f%e4%bd%8f%e6%b0%91>

原住民族基本法(以下簡稱基本法)早在 1991 年首度送立法院提案，當時法案之編號為 01212000。各政黨黨團提出原住民族權利保障概念之版本，共計 4 種名稱、5 個版本，名稱分別是：「原住民族基本法」、「臺灣原住民保障基本法」、「原住民基本權利法」以及「原住民族發展法」。其中原住民族基本法兩個版本由親民黨與無黨聯盟提出；臺灣原住民保障基本法由華加志、蔡中涵等立

委所提出的委員版本；原住民族發展法則是行政院版本。⁸⁷

然而，基本法是首度有別於過去行政命令以保障原住民族權益的法案，也是首度將法案定為台灣原住民的法案。不過在當時提案的各委員任期將屆滿，提案與審查的延續歷經幾番波折。法案於 1991 年 5 月 10 日第 1 屆第 87 會期第 24 次會議中討論，決議交付內政、法制兩委員會審查。⁸⁸1993 年後該項法案經討論後，5 月 22 日召開內政、法制委員會第二屆第一會期第一次聯席會議，審查華加志委員等 57 名委員擬具之「台灣原住民保障基本法草案」，最後決議繼續審查。⁸⁹1994 年 10 月 26 日召開第 2 屆第 4 會期內政及邊政、法制兩委員會聯席會議，繼續審查華加志委員等 57 名委員擬具之「台灣原住民保障基本法草案」。⁹⁰然而此次委員會議事紀錄顯示，並未有任何決議事項產生，乃因議會時間已到，主席將會議結束。

經過 1993 年與 1994 年的兩次討論後，直至 2000 年後才被提出來討論，中間停頓時間長達六年，本文認為有二項原因可供參考：

1. 部分法律學者認為，台灣原住民保障基本法草案中，原住民一詞並沒有在憲法中出現。憲法中對少數民族的統稱為「山胞」⁹¹一詞，並無「原住民」一詞，因此名稱與憲法牴觸的情形下不予審查，多次於內政委員會審議遭到否決。

⁸⁷楊仁煌，2009，《原住民基本法之立法過程(下)》。人權會訊，第 39 期，台北：中國人權協會，頁 5。

⁸⁸立法院公報，第 80 卷，第 38 期，頁 39-44。

⁸⁹立法院公報，第 82 卷，第 35 期，頁 134-154。

⁹⁰立法院公報，第 83 卷，第 71 期，頁 328-345。

⁹¹1992 年 5 月第二次憲法增修條文第 18 條明定「國家對於自由地區山胞之地位及政治參與，應予保障；對其教育文化、社會福利及經濟事業，應予扶助並促其發展」。

2. 民族自治區的設置，會牽扯到中央行政資源的競爭以及地方行政的重劃，會造成通過基本法後的衝擊。⁹²

1999 年總統選舉民進黨籍候選人陳水扁先生，與原住民族各代表簽訂「原住民族與台灣政府的新夥伴關係」，加上 1996 年原住民族委員會的成立，這之間的時空背景的改變，也促成了基本法的繼續審查理由之一。

2000 年 9 月 28 日，立法院第 4 屆第 4 會期，召開內政及民族委員會第一次會議，審查本院委員蔡中涵等擬具「原住民族基本法草案」，最後決議以「原住民族基本法草案」名稱並於下次會議繼續討論。⁹³

2001 年 3 月 21 日，立法院第 4 屆第 5 會期內政及民族委員會審查「原住民族基本法草案」並逐條討論，委員會主席蔡中涵決議繼續審查。⁹⁴不過在本次會議中，產生了不同的異議，由於 2001 年 3 月 6 日行政院提出「原住民發展法草案」。委員會葉宜津委員提出應與行政院版本的內容作合併審議以及原住民與原住民族中個人與集體概念的不同做出質疑。蔡中涵、瓦歷斯·貝林委員與原委會高正尚副主任委員均提出回應與解釋：⁹⁵

行政院版本無法一併審查原因是因為兩草案名稱不同、內容相近但實質上不同，故無法審查；而且，原住民個人身分與民族上的認定，除了本身主觀自我認同還需要客觀的政府機制的認同，因此談到民族歧視，一定包括集體及個人，雖很難切割，但原住民基本法可解決這整體民族性的問題。

⁹²楊仁煌，2009，《原住民族基本法之立法過程(下)》。人權會訊，第 39 期，台北：中國人權協會，頁 6。

⁹³立法院公報，第 89 卷，第 55 期，頁 233-258。

⁹⁴立法院公報，第 90 卷，第 17 期，頁 219-230。

⁹⁵立法院公報，第 90 卷，第 17 期，頁 219-228。

2003 年原住民基本法的審議過程又受到了重大的波折。原因在於 2001 年 3 月 6 日行政院提出的「原住民族發展法草案」，立法院於 2003 年 9 月 23 日，第 5 屆第 4 期第二次會議，院會主席王金平審議將該案交付內政及民族委員會審議。⁹⁶2003 年 10 月 24 日立法院親民黨黨團擬具「原住民族基本法草案」，於第 5 屆第 4 會期第 7 次會議，院會主席王金平決議交內政及民族委員會，與相關提案併案審查。⁹⁷同年 11 月 21 日立院無黨聯盟擬具「原住民族基本法草案」，決議將與相關提案交付內政及民族委員會，併案審查。⁹⁸同年 12 月 4 日立法院第 5 屆第 4 會期第 14 會議，立院台聯黨團針對第 5 屆第 4 會期第 7 次會議，第 25 案親民黨團擬具「原住民族基本法草案」提出復議，最後決議不通過，是原住民族基本法草案繼續併案審查。⁹⁹

經過了四次會中提出了四個版本的草案下，同年 12 月 23 日，立法院第 5 屆第 4 會期第 16 次會議中，決議將曾華德委員等 34 人所提出「原住民族自治區法草案」、行政院所提「原住民族發展法草案」、「原住民族發展法草案」與無黨聯盟「原住民族基本法草案」由內政及民族委員會抽出逕付二讀，並與相關提案併案討論，交由無黨聯盟黨團負責召開朝野協商。¹⁰⁰

2004 年 2 月 23 日，立法院第 5 屆第 5 會期第 2 次會議，本院內政及民族委員會函，請將本院親民黨黨團擬具之「原住民族基本法草案」逕付院會二讀，並與行政院所提「原住民族發展法草案」及無黨聯盟「原住民族基本法草案」併案討論，請查照案。決議，將親民黨黨團擬具之「原住民族基本法草案」逕付院會二

⁹⁶立法院公報，第 92 卷，第 39 期，頁 4。

⁹⁷立法院公報，第 92 卷，第 53 期，頁 6。

⁹⁸立法院公報，第 92 卷，第 53 期，頁 5。

⁹⁹立法院公報，第 92 卷，第 57 期，頁 80。

¹⁰⁰立法院公報，第 92 卷，第 60 期，頁 7。

讀，與相關提案併案討論。¹⁰¹同年 3 月，原住民族基本法產生更重大的轉折點，行政院原住民族委員會捨基本法，重提「原住民族發展法」，在經歷了朝野協商的「基本法」版本，全部歸零，全部重新討論。¹⁰²

2004 年 8 月 19 日，第 5 屆第 5 會期第 1 次臨時會議第 2 次會議，親民黨黨團擬具之「原住民族基本法草案」、無黨聯盟「原住民族基本法草案」及行政院「原住民族發展法草案」共 3 案，決議協商後再行處理¹⁰³。

這之間協商的過程，主要是「基本法草案」與「發展法草案」兩案的名稱與內容作討論，協商結果為法律名稱用「原住民基本法」。條文內容則兩案各有取捨，以基本法的條文為主，不過協商後雖可逕付二讀，唯獨民進黨黨團總召柯建銘不簽字，因此未能在會期結束前完成立法。¹⁰⁴

2004 年 12 月第六屆立法委員選舉結束後，在原住民籍立委的堅持下，行政院版本的發展法草案最後審查停擺。2005 年 1 月 20 日，朝野進行「原住民族基本法」朝野協商臨時會議，不過這次朝野協商確是非常順利，部分學者表示只要朝野協商的版本送至院會便可完成立法。2005 年 1 月 21 日，立法院第 5 屆第 6 會期第 16 次會議，通過了「原住民族基本法」二讀，遂會議提案：「無黨聯盟擬具『原住民族基本法草案』請審議案；親民黨黨團擬具『原住民族基本法草案』請審議案；行政函請審議『原住民族發

¹⁰¹立法院公報，第 93 卷，第 10 期，頁 307。

¹⁰²楊仁煌，2009，《原住民族基本法之立法過程(下)》。人權會訊，第 39 期，台北：中國人權協會，頁 9。

¹⁰³立法院公報，第 93 卷，第 37 期，頁 40。

¹⁰⁴楊仁煌，2009，《原住民族基本法之立法過程(下)》。人權會訊，第 39 期，台北：中國人權協會，頁 10。

展法草案』。」決議，親民黨黨團擬具「原住民族基本法草案」經黨團協商，通過，完成三讀¹⁰⁵於 2005 年 1 月 31 日咨請總統公布「原住民族基本法」，中華民國 94 年 2 月 5 日總統華總—義字第 09400017741 號令制定公布全文 35 條，並自公布日實施。

本段論述的基本法立法過程中，雖行政與國會協商溝通間有許多的障礙，不過原民法的誕生 18 年的歷史中，從整體原住民族的歷史來看，是極大的進步，承認原住民對土地的集體主權與自決權，對原住民的民族永續發展並維持其特性具有根本的性質和精神基礎，基本法的通過，至少可以試圖讓原住民族準備從現代化與傳統之間找到平衡點，在全球的潮流中堅持那一絲絲脆弱的傳統文化。¹⁰⁶

第四節 小結

本章節所要論述從 1948 年開始迄今，中華民國政府在經歷國民政府、解嚴制政黨輪替後，對原住民族政策、法令以及行政結構的變化，做有系統的歸類，其中不難發現，中華民國政府一直存在著被動的角色上，除非干涉到本身的自有我利益，例如國土開發、杉林開採、保留地等，利用了政策法令，試圖將原住民族本身賴以維生的山林資源，做所謂的「合法侵占」以及「資源開採」，不過原住民卻無法反抗，原因在於教育程度的低落以及少數原住民籍公職人員，無法與強大的政府做抵抗，加上戒嚴令的施行，更難有作為。

事實上，國家對少數民族本身的政策，都採取較原則性的法

¹⁰⁵立法院公報，第 94 卷，第 7 期，頁 457-559。

¹⁰⁶ 蒲忠成，2005，《原住民族基本法研討會會議實錄》。

令，以作為一切行動與措施的準則，才能給予其他行政部門有依據的基本措施，然而在解嚴後在制定了原住民族基本法來看，代表著原住民族的法制達到了將近 50 年的空窗期，本文試圖將整個原住民族政策時期，做有序列性的排列，以表(3-5)示之：

表 3-5：原住民族歷年重大政策時期表

1945 年	公布台灣省回覆姓名辦法
1946 年	成立國語普及委員會，完成山地鄉民意機關辦法
1947 年	通令高山族改為山地同胞，頒布台灣省人民姓名回復辦法(高山族如無原有姓名，應參照中國姓名自定)。
1948 年	省政府頒訂山地保留地管理辦法。
1950 年	立法院通過，台灣實行地方自治、山地鄉亦同施行。
1951 年	頒訂山地施政要點、山地國語推行辦法。
1952 年	頒訂戒嚴期間台灣省山地管制辦法。
1960 年	修訂台灣省山地保留地管理辦法。
1972 年	立法委員選舉增額原住民立委一席名額。
1980 年	山地原住民及平地原住民立法委員席次各一席。
1981 年	台灣省山胞認定標準。
1984 年	擬定山地發展政策與行政措施方案；黨籍編輯作家聯誼會成立「少數民族委員會」；成立「原住民權利促進會」。
1987 年	7 月 15 日戒嚴終止
1994 年	第三次憲法增修條文第一條及第九條，第三次憲法增修條文第一條及第九條，將「原住民」一詞取代過去「山胞」一詞。

1995 年	修正姓名條例條文，原住民可申請回復傳統姓。
1996 年	行政院原住民委員會成立。
1997 年	第四次憲法增修條文：「自由地區住民及山地原住民立法委員各四人。」
1998 年	制訂原住民教育法
1999 年	總統候選人民進黨籍陳水扁先生，與原住民族簽訂：「原住民族與台灣政府的新夥伴關係。」
2000 年	原住民族基本法再次提案。
2001 年	原住民身分法三讀通過。 制定原住民族工作權保障法。
2002 年	「行政院原住民委員會組織條例」修正為為「行政院原住民族委員會組織條例」。總統陳水扁先生，與原住民族簽訂：「原住民族與台灣政府的新夥伴關係在肯認協定。」
2003 年	原住民族基本法一讀通過。
2004 年	修正原住民族教育法。
2005 年	原住民族基本法二讀通過。 制定原住民族基本法。

資料來源：本文整理自製

公平的法制和政令也具重要的影響與內涵，本文在檢視當前原住民族重要的政策措施，如以原住民族基本法的建立當作一個時間點來看，認為有以下幾項重大缺失：

1. 大多是行政命令：我國眾多法律中，卻無一個法律針對原住民族事務而制定的法律。

2. 法規不完備：許多方面仍缺乏規範，而眾多政令都是由國民政府時期所制定的。

3. 政策過時：大部份政策都由解嚴前所制定，不能及時因應原住民族當前的需要。

4.政策過於草率：國民政府制訂的法令，僅於行政命令的結果，無法有效保障原住民族權益，也導致行政機關不易協調與配合。

從部分國家針對族群政策來看，都採取了較原則性的基本政策，以作為一切行動和行事的準則，根據著名學者 Ted R. Gurr 研究族群衝突，將各國族群政策分以下幾種基本類型，表(3-6)：

表 3-6： 國家對少數民族的政策類型

一般取向	文化	經濟	政治
支配(殖民)	居住區隔離 限制教育 限制宗教	強制勞力 限制職業 限制勞工組織	限制政治參與 限制政治組織及行政參與
同化(整合)	社會整合 灌輸主流文化 促進高等教育	成立發展基金 發展社會福利 給與職訓	保障少數之政治參與 承認族群利益團體 攏絡少數民族精英 制訂反歧視法
多元主義	保障多元文化 推廣多元文化教育	社會經濟權利 公私部門代表權	族群政黨及利益團體 國會及內閣之代表權
協和民主	社會多元 雙軌教育 配額制	經濟活動組織 族群化 公私部門配額制	族群政黨及利益團體 確保參與決策 民族事務之否決權 區域及功能自治

資料來源：Ted Robert Gurr, 1993, *Minorities at Risk: A Global View of*

Ethnopolitical Conflicts. Washington D.C: United State

本文針對此表必須了解的是，並不是每個國家都只採用一種政策，而是大多針對不同情況及條件，分別或同時運用以上政策類型。¹⁰⁷因此藉此表來看，我國也與其他國家的族群政策紛紛從早期的征服、殖民、支配、同化、整合轉變為多元主義、協和民主及族群發展等政策。針對憲法增修條文來看，雖能具有一定的代表性，只不過條文內容不僅抽象也不夠具體，而且也缺乏了原住民族的主體性，以執行面來看還是不夠明確。

準確的說，本文可以認定，各項政策的施行只是為了解決當前的狀況，而不是為了原住民本身長遠的發展，然而這之間制度與行為者之間的關係，本章還未涉及到，不過本文必須強調的是，政府歷年來對原住民族政策措施，以表(3-5)來看加上本章前述所示，確實是頭痛醫頭、腳痛醫腳，一直以來政府所扮演角色是從來未試圖改善，只應映目前發生的現況，針對此一情況，將於下一章做政府與原住民族角色互動的分析。

¹⁰⁷黃樹民、章英華，2010，《台灣原住民族政策變遷與社會發展》。中央研究院民族學研究所，頁514。

第四章 行為者對原住民族政策決策制定之分析

承接上一章敘述原住民族政策的規劃過程，接著本章將討論各行動者對原住民族政策的路徑分析。依照上一章節之規劃，本章將按照時序的過程分為三階段：第一節討論在威權體制的時空背景下，所造成行為者對原住民族政策之影響，爾後政府又採取何種政策措施；第二節在經歷解嚴後，民主化潮流大環境的影響下，原住民族和中華民國政府之間的互動，使得政策產生何種轉變？另外，值得注意的是，經過政黨二次輪替，可謂台灣民主政治達到鞏固，對原住民族政策本質而言導向何種脈絡；第三節，藉由路徑的依序，總觀整體歷史的脈絡後，路徑朝往深化或者是演化，以進一步了解到中華民國政府針對國內原住民族，採取何種態度以示。

第一節 戒嚴時期國民政府對原住民族政策的影響

台灣從 1947 年的二二八事件，引起族群流血衝突與軍民產生武裝對峙，使得台灣人在往後參與政治運作方面，遭受相當大的困境。國民黨從大陸撤退來台後，1949 年起開始實施高度的威權體制，這種威權體制的統治下，國家機關掌握在一人之手，並以外省及官僚為主要班底的群體，支配整體的中央體系。因此，無任何政黨或政治勢力與當時的國民政府相抗衡，加上政府為了強化與鞏固本身權力，發佈戒嚴令，使得當時台灣各階層人民無法真正參與主要政治運作。

壹、原住民族政策的起源與制度形成

前一章所敘述，國民政府遷台初期，延續了日據時期對原住民族的政策，加上國民政府對原住民族主觀的認知是：強悍且並非以高壓政策能解決原住民族的問題。採取了懷柔政策，試圖讓原住民接受國民政府的統治。旋即 1947 年宣布免除山地住民稅金以及劃置山地保留地，就當時國民政府的反應來看，示惠政策可以達到某種誘因而讓原住民族支持這個政權。

而國民政府撤台初期，針對許多的政策法令的宣布，很難解釋出為何原住民族政策會在 1947 年在台灣形成，誠如林國民所言：「戰爭與國家建構(state-building)的歷史機遇，是我們能夠找到起源的解釋。」¹⁰⁸ 當時國民政府歷經國共內戰的失利，國民黨內部為了鞏固反共力量，必須記取失敗的教訓所致，當時是受到何種統治的心態而導致原住民族政策的起源？本文必須進一步解釋這個問題。

解釋這個問題先必須回到政治學的角度來探討，民主與專制的差別在於：「只要環境利於君主，可依照君主個人的努力，能夠組織強而有力的政黨，又須讓國人有共同一致的目標；與民主政治相反的是，則須靠政黨的活動。」¹⁰⁹ 因此，便可又進一步解釋威權與獨裁的特徵，依照 Austin Ranney 所言：「最終統治權由一人或小菁英團體所操控，而不對任何人或制度有效的負責。」¹¹⁰ 綜觀前述，誠如盧梭所言：「政權若為一人所掌握，則個人意志(particular will)與團體意志(corporate will)能夠一致。於是團體意

¹⁰⁸ 林國明，2003，〈到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織的形成〉。《台灣社會學》，第 5 期，頁 19。

¹⁰⁹ 薩孟武，2006，《政治學》。台北：三民書局。頁 137。

¹¹⁰ Austin Ranney, 2001, *Government: An Introduction to Political Science- 8th*. New Jersey: Prentice Hall.p.106

志便能集中。力量的大小依照意志強弱而不同，所以政府的權力縱是一樣，而一人所組織的政府比其他的政府，必更有能。」¹¹¹

因此從國民黨主席蔣介石來看：「黨的改造決定國的存亡與黨的生死。我們要重新建一個黨，重新做一個人，才能重新建一個國家。」¹¹²因此，在反共動員的背景下，強化整個國民黨的組織與領導，就必須爭取知識份子、農人和工人的支持。¹¹³在那個年代，對許多台灣人來說是記憶著戰亂與壓迫的年代，當時國民政府必須知道的是，一個外來的政權，無法毫無限制的壓迫台灣社會，使國民黨意識到要在台灣生存，必須要有誘因而來支持這個政權。¹¹⁴然而威權體制一般來說都盡力壓制社會力量和群眾動員，1950年代開始，國民黨一方面為戰爭動員，一方面企圖進行更有效的社會控制，幾乎將所有社會群體都整編進入由國民黨所滲透和國家所扶植、許可成立與監督的層級化組織。¹¹⁵至少1947年這個政策的示惠，本文認為無疑是希望台灣的少數民族能夠支持這個統治政權，因此原住民族政策制度的起源，便是在這歷史的機緣下產生，試圖取得特定民族的支持，以動員反攻大陸的力量而建立起來。

貳、原住民族政策奠基時期的制度特質

依上所說明原住民族政策的歷史機緣，接著討論原住民族政策初期的制度特質，不過在制度形成的起源階段，行為者有許多方案的選擇，行為者何以選擇特定制度的形式，這非理論能夠預測

¹¹¹引用 薩孟武，2006，《政治學》。台北：三民書局。頁139。

¹¹²引用 林國明，2003，〈到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織的形成〉。《台灣社會學》，第5期，頁19。

¹¹³同註112。

¹¹⁴同註112，頁21。

¹¹⁵同註112，頁23。

的，但本文可以從先前的條件和環境的限制，來說明行為者的選擇受到哪些因素的影響，在原住民族政策中，政體結構、社會經濟條件和國家的標地，是選擇採取何種政策的重要條件。

1950年代開始國民黨威權體制的政體結構，在經歷黨的改造後，建立了控制國家與社會的「准列寧式」的政黨組織，也確立蔣介石無可挑戰的領袖地位。不過台灣在日本殖民統治50年的條件下，國民政府積極的去日本化，1947年頒布「台灣人民姓名回復原有姓名辦法」，這項政策的頒布，使得許多原住民族又要捨棄自己原本傳統姓名，依照中國姓氏自訂姓名，但又因不改成漢人姓名又遭受處罰，加上政府的示惠政策，原住民族只好接受。

國民政府基於中共武力犯台的威脅，經濟能力的薄弱，社會安定條件不足的背景，展開為期四期的經濟計劃：「『農業培養工業』、『工業發展農業』、『工業迅速成長』、『進出口擴張』。」以計劃經濟和威權統治進行國內的整體發展，¹¹⁶並在整個政治參與中，刻意的將反對運動的選舉競爭，局限於地方政府層級，主要目的不外乎透過制度化的影響，紓解民眾政治參與的需求，並緩和菁英間的對立，增加國民黨的合法性權威體制。在此階段的政策體制起源中，透過整體漢人的支配網絡，原住民族是被整個體制中制約的被決定者，在政策參與全方面是被忽略的性質；然而，國民政府的漢化政策，在山地鄉設置國語推行小組，此一階段政府明顯對原住民族在進行同化或及漢化政策，不但強迫原住民族改用漢族姓名，更是原住民族的文化和生活模式為落後的代名詞，而強加漢人所自以為的先進文明於其身上；由於當時經濟條件低落的情形下，國民政府的施惠政策，成為了一種殖民保護的色彩，

¹¹⁶謝順旭，2002。《從台灣光復後之政治發展探討政府原住民族政策之演變》。東海大學政治學系碩士論文，頁61。

透過支配與保護政策下，酬庸性質的政策，並非達到整體原住民族的發展考量，也導致了日後 40 年「恩庇侍從」的心理特質。

參、形成原住民族政策的制度要素

上述所做的政體結構與環境背景，影響了統治者在原住民族政策起源時期對制度形式所做的行動選擇。本文接著從「山地管制政策」、「山地教育政策」以及「山地參政程度」，三種政策制度的要素，來討論後來哪些的發展路徑產生重大的選擇。

一、山地教育政策

1951 年國民政府頒布「山地施政要點」，其目的是根據三民主義即針對政府基本決策，針對平等原則，增進山胞之智能、扶植山胞之進步，開始著手對原住民族的漢化與同化，之後的二年，1953 年頒訂「促進山地行政建設大綱」，正式提出了對原住民族山地漢化與平地化的目標，其要點摘要如下：¹¹⁷

1.加強山胞教育：a.加強山地兒童教育，普及山地成人教育，注重山胞生產訓練。b.積極推行山胞生活改進運動，除衣食生活方式之改進外，並著重山胞了解此運動之意義。c.各鄉公所配合國民學校及民教班，加強山地青年服務隊之政治及增產訓練。d.利用村民大會、動員月會，訓練山胞在政治衛生學等常識及及生產技能。

2.改進山胞經濟生活：a.積極推行山地實施定耕農業，改善農

¹¹⁷吳堯峰，1993，〈四十年來原住民基本政策的研討〉。收錄於《原住民族政策與社會發展》，中華民國台灣原住民族文化發展協會編印，台北：內政部，頁 119-120。

耕技術，積極推展育苗造林，分年實施團體與個人造林。b.加強輔導山地物資供銷會，並於該會增設農業指導部，加強輔導山胞農業。c.訓練山胞學習手工業技能。

3.增進山胞健康生活：a.添設衛生室，並分期修建及充實各衛生室。b.分期訓練衛生人員，積極辦理衛生教育。

4.充實山地自治財源扶助山地鄉財政：a.整頓各項現有收入。b.輔導推行公共造產。

5.對於財源不足之鄉盡量予以補助；對能自給自足之鄉，逐年減少補助額。

6.促進深山僻壤之地貧瘠村，指定地點，使其分移住。

7.調查山地基本狀況，俾明山地各鄉之進步程度，按照各鄉進步程度，逐漸撤銷山地行政分區。

這7種政策原則下的考量，本應是配合權宜性的政策，待等到原住民能以自力更生後以及生活水準與平地相同時，這政策也無須存在，但國民政府為了想要以快速的方法將原住民納入與平地人生活形態的同時，也忽略了原住民本身的特殊性和複雜性，不過這支配了國民政府在此一時期的政策因素。

此一階段之前，回朔1948年頒訂「中等學校山地學生獎勵金給予辦法」，透過教育化的過程，使原住民能受到漢人的師資加強國語普及的程度；1949年頒訂「山地教育方針」，其中第1條為「徹底推行國語、加強國家觀念」，因而導致1951年頒訂「山地

國語推行辦法」，加上同年發佈「山地施政要點」，第 20 條為「積極獎勵國語、國文，以及各項有效辦法啟發山胞學習國語文的興趣，嚴格考核山地國語文推行進度」，¹¹⁸其目的回應前述，國民政府欲培養反攻大陸的能量，攏絡少數特定族群支持外，還有控制的目的，而給予的政策措施。這個政策對後來有兩個重要的要素影響了後來制度的發展：第一、日治殖民時期，受到「皇民化」強烈的衝擊影響下，進而到至「國語普及委員會」的產生，原住民族從台灣光復 1945 年以後，生活形態、教育化以及社會化的過程，始終支配於國家標準之下。第二、示惠政策的影響，包含原住民族補助教育以及學費優待等，進而導致原住民族對政府恩庇侍從的觀念產生，自認為和原住民熟悉的漢人，以及個人網絡成員中有較多漢人的原住民，都對原住民族社經困境比較不同情的因素。¹¹⁹

二、山地管制政策

國民政府來台初期，對山地土地的利用也沿用自日據時期的政策，日據時期對山地土地稱作「番人所要地」，國民政府於 1948 年頒訂「山地保留地管理辦法」改名為「山地保留地」，規範山地山胞土地。1950 年末期至 1960 年代間，由於平地經濟由農業轉型為出口導向的工業發展，加上台灣人口增加迅速，農地漸漸的不足，政府於是倡導農業上山，鼓勵邊際土地開發，¹²⁰為了配合山地土地開發的政策，1957 年開鑿中部橫貫公路，打通山地與平地間的交通樞紐。遂於 1960 年修改「台灣省山地保留地管理辦法」，

¹¹⁸黃樹民、章英華，2010，《台灣原住民政策變遷與社會發展》。中央研究院民族學研究所，頁 317-318。

¹¹⁹傅抑止，2001，〈台灣原住民優惠政策的支持與抗拒：比較原漢立場〉。《台灣社會學刊》，第 25 期，頁 98。

¹²⁰顧玉珍、張毓芬，1999，〈台灣原住民族的土地危機：山地鄉「平權會」政治經濟結構之初探〉。《台灣社會研究季刊》，第 34 期，頁 227。

開始區分國有地與私有地，而這保留地管理辦法的政策措施，對後來的制度發展產生關鍵性的影響。

1961 年成立「山地農牧局」，藉以輔導原住民時行定耕，種植高經濟作物於山上，山地農牧局的成立也進而影響到 1963 年民政廳成立山地行政研究小組，向政府提出台灣省山地行政改革方案，便於同年 9 月實施，該方案有關山地管理歸納於第四項經濟發展以及第七項地方財政，該建議整理後如下：¹²¹

(一)經濟建設

1.積極指導山胞發展經濟，徹底推行定耕，並改善山地保留地之管理利用，應列為今後山地重要工作，由有機關配合全力推行，實施原則如下：

(1)山地保留地山胞現用耕地使其定耕。山胞現未利用且無力開發之土地，於舉辦測量調查後，得併入山地農牧資源開發計畫統一規劃利用，開發時應與當地山胞取得協調，採取與當地山胞合作方式或盡量僱用當地山胞，俾增其就業機會。

(2)山地保留地測量調查應分年實施，測量後隨即辦理土地登記，以確定山胞土地權利，促進定耕，其處理方式如下：

a.山胞現用耕地一律辦理耕作權登記，於繼續耕作滿 10 年時，無償取得土地所有權。在 10 年期間內應積極輔導，使其定耕，並應注意土地之合理分配。

b.山胞現用建築基地以地上權登記，並約定限制讓與或抵押，

¹²¹林益陸，2004，《台灣原住民行政體制之研究》。政治大學碩士論文，頁 82-85。

將來隨同耕地放領。

c.山胞造林以租地造林方式處理，政府應得收益全數撥充各該山地鄉建設費用，但在地籍測量前已造林者，准免繳納租金，或與政府分收利益。現有林地如屬宜農地者，應儘量改為農地使用。山胞造林超過限制面積者，應於林木處分後收回其土地。

2.山地保留地制度於山胞取得土地所有權時予以廢止。

(二)地方財政

輔助山地鄉建立自治財源，以利自治事業之推行，並逐漸減少其對省府補助之倚賴性，實施原則如下：

1.山地鄉應積極整頓財政收入，如依法應徵收之各項稅捐、山地保留地租金及處分山地保留地森林主副產物價款等，上項收入應用於山地鄉鄉村經濟建設生產事業。

以上是針對山地土地管理辦法所頒布的宣示性政策，根據上一段所描述，針對改善原住民生活品質皆採用保護與扶植的態度，但李亦園等於 1983 年首次進行山地行政政策與評估計劃中，文中顯示山地經濟的困境，是來自保留政策「保護」與「開發」相抵觸的結果。¹²²1966 年「台灣省觀光事業管理局」在蔣介石的指示下成立，台灣開始發展觀光事業，為了提供駐台美軍度假去處以賺取外匯，也使得山地土地大幅放寬了公私營企業組織或個人開發山地保留地的規定，對已遭漢人占用的保留地則給予合法化。

觀光事業的發展，也促成了「平地居民權益促進會」(簡稱平

¹²²黃樹民、章英華，2010，《台灣原住民政策變遷與社會發展》。中央研究院民族學研究所，頁 464。

權會)的興起，平權會係由台灣山地鄉內的非原住民所組成，以「全面開放原住民保留地自由買賣」為主要訴求，興起的誘因來自：¹²³第一、觀光事業發展，山地管制措施開放，部分會員進入山地經營旅館或種植高經濟作物；第二、掌控了保留地出租大權的「土地權利審查委員會」，成為漢人極力攏絡的對象，為日後引爆原漢土地糾紛的危機。

1974年再度修訂「台灣省山地保留地管理辦法」，放寬了原住民所收養之平地籍子女以及原住民通婚之平地籍配偶取得保留權利的規定，這項措施產生很大的問題，在當時部分漢人便依據這項規定收養原住民而主張繼承保留的權利。因此該制度巧妙的發揮扶植和保護經濟的融合作用，成為了「控制系的資本主義化」的機制，¹²⁴這項政策改變了原住民族利用土地的傳統思維，更重要的是「允許平地人的公、私營企業組織或個人得申請租用或使用山地保留地以進行事業發展政策」，更直接衝擊了原住民的生計，回歸第三章所提到的，這種保留地的管理辦法，未能實質保障原住民族土地權利，常見到漢人以通婚及非法讓渡的方式取得保留地土地，造成土地爭議，¹²⁵山地保留地辦法經歷了4次修改，開發與保護相互矛盾顯示法規政策不嚴謹之處，一方面將保留地轉移回給原住民；另一方面，更保障了漢人取得保留地的事實。

國民政府針對教育政策的示惠，依照上一段敘述，這種恩庇式的結構，讓原住民族認為土地政策的保留更優惠於原住民，然而抵擋不住大資本家的優勢，進而讓土地慢慢的流失，這當中缺乏了整體的配套政策來看待原住民族的單純性，無助於原住民邊

¹²³顧玉珍、張毓芬，1999，〈台灣原住民族的土地危機：山地鄉「平權會」政治經濟結構之初探〉。《台灣社會研究季刊》，第34期，頁228。

¹²⁴黃樹民、章英華，2010，《台灣原住民政策變遷與社會發展》。中央研究院民族學研究所，頁465。

¹²⁵同註124，頁467。

陞位置的改善，往往當原住民不幸的遇上疾病、意外、災難或因子女就學而需要金錢時，往往將保留地私下轉售給經濟相對優勢的漢人，自己賴以維生的土地就這樣沒了。

三、山地參政程度

國民政府來台初期，針對原住民族採取保障與酬庸政策，首度有民意代表為原住民帶來適切的關注，1946年高雄市參議員郭國基，表達了對山地社會針對山地政策問題提出質詢：「強調我國為單一民族的國家，力主加強高山族的同化。」¹²⁶，但並未有以原住民及身分的議員出現。

1954年第2屆臨時省議會議員選舉，為公民直接選舉，全省分2期於43年4月18日及5月2日分別舉行投票，山地山胞議員由潘福隆、葛良拜2人當選；平地山胞議員由黃羸清當選。臨時省議會第3屆議員選舉，於民國1957年4月21日舉行投票，山地山胞議員當選人潘福隆與高永清2人；平地山胞當選人為黃羸清1人。因台灣省臨時省議會，於1959年6月24日奉行政院令改稱台灣省省議會，於臨時省議會第3屆議員任期內，改稱第1屆省議會。省議會第2屆議員選舉於1960年4月24日舉行投票，其中山地山胞當選人為潘福隆與黃國政2人，平地山胞當選人為章博隆1人。¹²⁷直至1972年才開始有原住民參選立法委員，在中央擁有一席之名額。

然而，這些原住民的代表，在實際政治運作中，功能卻有限，隨著選舉層級的提高，原住民的政治位階並不是來自本身的族群

¹²⁶ 林益陸，2004，《台灣原住民行政體制之研究》。國立政治大學民族學系碩士論文，頁140。

¹²⁷ 引用 林益陸，2004，《台灣原住民行政體制之研究》。國立政治大學民族學系碩士論文，頁81。

力量，必須取得國民黨的密切關係，才能獲取政治資源，國民黨的勢力介入原住民的事物與政治參與，原住民的民意無法獲得有效的表達，另外當時的中選會是因為選舉時才會出現的行政組織，不是專門為原住民族的代表設立的機關，因此原住民族在中央體系的引導下，並不屬於特殊性的一群人，在當時的心態來說，這些人也只是生活形態不一樣的人，更別說有專門為原住民族制定的政策。不過值得注意的是，還是整個環境背景的影響，1970年到1980年間，是台灣整體政治結構的轉變期，選舉競爭開始增強，進而有反對勢力的興起，國民黨在1950年代開始，便開始舉行地方選舉，目的在於攏絡地方菁英，並對本土社會進行組織滲透，¹²⁸透過選舉競爭的管道，在威權體制下這種競爭機制便可宣稱統治的正當性，一旦執政權力無可替換時，統治者就不能不對「民之所欲」有所回應，進而增加了統治者藉由政策的示惠以爭取民眾支持的心性。原住民的參政程度反應在選舉競爭後，逐漸有反對聲浪的出現，雖然自主性的集體動員在解嚴之前仍然受到壓制，1983年台大原住民學生利用當時校內的高山青雜誌，對國民政府過去40年來的統治同化表達不滿。

對解嚴前的政策決定，都是由國家部門與威權體制內的菁英所作的互動結果，以上針對原住民族政策的要素與特質，加上政體結構的限制，說明了這時其主要的行為者，行為者的動機脈絡以及決策的過程。便可回應第二章 Hall and Taylor 所提出的歷史制度主義的特徵，這段期間使原住民族政策制度產生了內生動能的影響，但本段忽略了制度架構是存在在行為者互動間產生的外生動能，以及主要行為者在過去的政策中所設的條件下，做出的行動選擇。說明這些過程與條件，是以下分析敘事之主題。

¹²⁸林國明，2003，〈到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織的形成〉。《台灣社會學》，第5期，頁31。

第二節 解嚴後至政黨輪替各行為者的產生

一直以來，威權的黨國統治，使原住民族在參與政策過程上，明顯的都是由上而下，而非由下而上，無法反映原住民族即刻性以及發展性的問題，至於上述所觀察的，原住民族鮮少或者說根本沒機會，對國民政府產生正當性的質疑，無法透過集體社會動員的方式呈現，大部分還是由分享中央權力的統治菁英在「示惠政策以爭取原住民族支持」的心態下，主觀認知到制度規則本身的適當性，並判斷民眾對既存制度或政策決定所反應的信念是「不利政治號召」。¹²⁹

1987年起，台灣宣布解除戒嚴，民主政治開始大幅展開，隨著國際間民主潮流的開展，解除了黨禁、報禁，促成了民間集體動員的蓬勃發展，此時對原住民族而言，值得一提的是原住民族「還我土地運動」。還我土地運動發生的三大主因：¹³⁰

1. 不當的原住民族保留地政策，導致原住民族土地大量流失。

2. 被劃入在一般行政區域內的「平地原住民」，他們不僅大部分沒有原住民保留地，連他們祖先在統治者來台以前已使用的耕地及世居之地，後來都被統治者視為「占用」國有地的理由，引起不滿。

3. 原住民教會所使用之土地，是向統治者租用「原住民族保

¹²⁹ 林國明，2003，〈到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織的形成〉。《台灣社會學》，第5期，頁44。

¹³⁰ 參閱夷將·拔路兒 主編，2008，《臺灣原住民運動史料彙編下冊》。台北：國史館台灣文獻館。頁580-586。

留地」，有些是原住民將保留地奉獻給教會，但教會每年必須向統治者繳交高額租地稅金，引起牧者與原住民普遍不滿。

壹、制度的自我增強

1991年4月國民大會召開了修憲會議，原住民族權利委員會係針對增修條文中第1條及第2條採用的官方用語「平地山胞」與「山地山胞」，而要求以台灣原住民族統稱台灣的原住民各族，同時要求中央應該採取民族代表制，每一族都應該分配一個名額的立委和國代。¹³¹在過去「扶植」政策的影響下，國民大會秘書處的回應：「關於憲政修改可提供參考，並將建議事項送請政府研究。」國大選舉結束後，仍然由國民黨主導修憲，1991年國大代表選舉中國民黨占百分之68.8的席次，無黨籍及民進黨只占31.2，因此國民黨在過去的條件下認為：「原住民或原住民族一詞有這塊土地原來主人的意涵，擔心接受原住民族的稱謂，等於把漢民族當成外來民族，使得原住民族產生分離意識」以漢人為主體的心態一直存在於統治者的心性，希望以「先住民」或「早住民」等稱呼取代。

1992年初，因該年要召開第二次修憲，原住民權利會早就準備好舉行第二次憲法運動，首先就「正名」問題，部分原住民籍省議員提出了相關的看法：

楊仁福、陳建年、林春德與曾華德，四位山胞省議員於1月8日在省議會總質詢中對所謂「山胞」名稱很不滿意，應在修憲時將「山胞」正名為「原住民」。四位議員表示，全省原住民對所謂的「山胞」稱呼已不能接受，

¹³¹參閱夷將·拔路兒 主編，2008，《臺灣原住民運動史料彙編上冊》。台北：國史館台灣文獻館。頁210。

而屢次與政府人員談起此問題，便均以土地是國家的，拿行政與立法的立場上加以應付。¹³²

原住民運動者與多位國會代表提議希望能在修憲時能還原原住民的權利與自尊，他們強調，因為原住民在 40 年來在憲法上面的地位不明確，憲法中並無原住民條款，雖執政黨修憲小組已決定在修憲中增列原住民條文一條，並保障原住民的參政權，但仍使用「山胞」的稱呼，這種歧視性的名稱，全然延用日本殖民統治時期的模式。¹³³

5 月 7 日國民黨內部舉行國大黨團審查小組，刻意將「山胞」一詞改為「早住民」的稱呼，當時蔡中涵立委強力抗議，希望還是以漢民族為中心的思想，只是更弱化了台灣原住民族的位階，從早先原住民族統稱之演變，以表(4-1)顯示：

表 4-1：原住民族統稱之演變

統治年代	名稱	更改原因
日據時代	高砂族	
光復初期	高山族	以「族」稱呼，感覺不把山地居民當「同胞」
1950 年代	高山族同胞	「高山」不合理，山地居民不全住在高山
1960 年代	山地同胞	「山地」不合理，因越來越多山地居民住到平地
1970 年代至 1990	山地山胞 平地山胞	「山胞」之稱，使人感覺代表貧窮、落後，傷害山胞自尊，而漸受排斥，醞釀更改

¹³² 中國時報，1992/1/14，6 版。

¹³³ 中國時報，1992/2/14，4 版。

資料來源：聯合晚報，1992/5/7，5版。

佔國民大會多數的國民黨，在召開修憲審查小組後表示，國民黨中常會把「先住民」改為「早住民」，原住民籍國大表示拒絕接受，並將於二讀時會提出修正案。¹³⁴不過，還是未獲得有效的注意，當時國民黨藉以國家認同來反批原住民族的運動，台灣在山胞來之前還有其他人，認定山胞不能算是原住民。5月13日國民黨召開中常會，因與「山胞」國代協商沒達成共識，會內通過中央政策會所提，不使用「早住民」稱呼山胞等議題：「關於修正案第19條第6項：「早住民」之名稱問題，經組織工作會逐一徵詢黨籍山胞國大之意見，山胞國代短期間與黨內難以建立共識，仍維持「山胞」名稱為宜。」¹³⁵

1992年5月20日原運團體發起第二次憲法運動，主張「正名、土地、自治」。5月21日將集體北上請願，立委蔡中涵希望9位原住民籍國大代表也能重視這項請願活動，企望如果有人提議使用「早住民」，希望國代表退出修憲國代臨時會。然而，第二次修憲案中，國民大會進行修憲案之提出，關於原住民條款修憲案中有：¹³⁶

1.第34號，吳代表清桂等82人提出：(原住民條款)為保障台灣原住民族的自治權利，尊重原住民族群之文化傳統與生存尊嚴，擬具原住民條款草案，提請依照憲法第27條第1項第3款及第174條第1款之規定，請討論公決。

2.第84號，楊代表樹森等100人提出：中華民國憲法增修條

¹³⁴自立早報，1992/5/7，3版。

¹³⁵中國時報，1992/5/14，2版。

¹³⁶國民大會秘書處編，1992，《第二屆國民大會臨時會實錄》。台北：國民大會秘書處。頁350-354。

文第 30 條：「國家對於自由地區山胞之地位及政治參與應予以保障，對其教育文化、社會福利及經濟事業，應予扶助。」應修正為「國家對於自由地區邊疆民族、華僑、山胞(先住民)之地位及政治參與應予保障，對其教育文化、社會福利及經濟事業，應予扶植。」

3.第 88 號，翁代表文德等 114 人提出：國家對於自由地區原住民之地位、政治參與、自治權及土地權利，應予保障。對其教育文化、社會福利及經濟事業，應予扶植並促其發展。中央設置專責機關負責之。依中華民國憲法第 174 條，敦請大會議決。建議修改行政院組織條例。

以上 3 個原住民修憲條款，在一讀通過後經審查委員會審查決議，將三案併案討論，根據前述報紙資料所示，整個修憲案是由國民黨所操控，對於原住民籍國代，卻僅能遵照黨團議院下進行二讀表決，二讀表決會議中，可以觀察到對於原住名的正名，可利用議事規則予以暫時擱置處理：¹³⁷

原修憲提案第 151 號第 30 條：國家對於自由地區山胞之地位及政治參與應予以保障，對其教育文化、社會福利及經濟事業，應予扶助並促其發展。

修正案(1)：國家對於自由地區山胞之地位及政治參與應予以保障，對其教育文化、社會福利及經濟事業，應予扶助並促其發展。對於金門、馬祖地區亦同。國家對於僑居國外國民之政治參與，應予保障。

¹³⁷國民大會秘書處編，1992，《第二屆國民大會臨時會實錄》。台北：國民大會秘書處。頁 448

修正案(2)：國家對於自由地區原住民之地位、政治參與、自治權及土地權利，應予保障，應設專責機關統籌之；對其教育文化、社會福利及經濟事業，應予扶助並促其發展。對於金門、馬祖地區人民亦同。

修正案(1)之表決：在場人數 275 人，在場人數 258 人，已達 4 分之 3 法定人數，修正案(1)第 19 條第 6、7 兩項增修條文予以通過。修正案(2)經原提案人代表請求與原修憲案第 88 並案討論，經徵詢大會無異議，暫不予處理。

二讀過程以表決方式將「原住民條款」暫於擱置，通過了黨版修憲條項中仍採用「山胞」一詞，在原住民長期處於邊陲位置下，在二讀會表決後正名運動也宣告破滅，不過突顯了修憲當局漠視弱勢族群心聲的僵化作風。

5 月 26 日原權會推派 10 位原住民學生至國民大會中山樓國大臨時會旁聽，這 10 位學生親眼目睹當時代表原住民的 9 位國大代表，原本揚言大會仍然通過「山胞」一詞，他們將退席抗議，¹³⁸1992 年 5 月 28 日自立早報登載中記載：「9 位山胞國代，於二讀會時讓為原住民正名的大好機會從身旁溜走，原本揚言如山胞一詞持續納入憲法中的話將會離席，但事實證明，山胞國代仍出席三讀會議，並舉手支持書有「山胞」一詞的「黨八條」修憲案的三讀表決。」

當時臨時會會場僅有 275 人，如 9 位國大代表離席抗議則不足以達到法定修憲人數 268 人，但臨時會進行二讀仍沿用山胞一

¹³⁸參閱夷將·拔路兒 主編，2008，《臺灣原住民運動史料彙編上冊》。台北：國史館台灣文獻館。頁 214-215

詞，9 位原住民國大仍然在黨團的壓力下犧牲了整體族群的正名運動。也使得此階段過程中，原住民還是無法突破現有的環境結構下進行制度的改變，反觀國民黨還是依循著過去「殖民」原住民族的觀念進行統治，以確保在這段期間，能在大大小小的政治鬥爭及社會運動中，能夠將此事件化做最小，確保統治的正當性。

貳、關鍵時刻——制度再制的形成

1993 年原運團體發起了更高張力的第三次還我土地運動，適逢世界人權日，以「反侵占、爭生存、還我土地」為訴求的大遊行，在歷經了三次大規模遊行活動，不但激起了原住民族的族群意識，也使得統治者真正開始著手進行原住民族保留地的問題，且引發台灣社會對原住民族權益的高度重視。

進行 1994 年的第三次憲法運動，這過程中當時的民進黨主動召開原住民族憲法條款籌備會議，然而在歷經了解嚴後，國民黨已無法再以一黨獨大的姿態，成主要的修憲權力。加上國民黨內部結構開始鬆動，起因是國民黨無法在有效回應 1980 年起所展開的社會運動，1990 年國民黨分成改革派與保守派，李登輝為了使保守派予以妥協，指派軍人強權郝柏村擔任行政院院長，1992 年國民黨內部更趨於緊張關係，在於財政部長王建煊提出「土地增值稅」時開始惡化。¹³⁹至第二屆立委選舉，國民黨與民進黨立委認為內閣應總辭來對應新國會，1993 年郝柏村下台，也代表舊勢力的瓦解。國民黨內部衝突雖對原住民族政策沒有直接的影響，但不可否認的，反對黨勢力提升將國民黨政治資源的獨占逐漸打破，更有利於在政府決策過程中以及國民黨權力結構中漸漸的地位上升，以爭取為民間團體發聲的機會。

¹³⁹王振寰，1996，《誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構》。台北：巨流圖書，頁 83

民進黨早在 1992 年第二次修憲過程針對憲法原住民條款已有主張，而與當時原權會的主張是同一致性的，表(4-2)顯示原權會、民進黨、原住民及國大及國民黨「憲法原住民條款」主張比較：¹⁴⁰

表 4-2：原權會、民進黨、原住民及國大及國民黨「憲法原住民條款」主張比較表

團體	原權會	民進黨	原住民 籍國大	國民黨
稱呼 (正名)	保障 12 個族群地位且統稱台灣原住民族 個人：原住民	保障 12 個族群地位且統稱台灣原住民族 個人：原住民	自由地區原住民	自由地區山胞
政治地位	自治權	自治權(除國防、外交、司法、水資源)	自治權	政治參與權
一般行政部門地位	中央政府設立部會級專責機構期首長由原住民擔任	中央政府設立部會級專責機構期首長由原住民擔任	中央設置專責機構	無(現設內政部民政司山地科)
一般國會地位	保障各族群之名額。原住民族議員組成原住民委員會。有關原住民族	設原住民族議員 5 人。原住民族議員組成原住民		保障立委名額 6 席、保障國大名額

¹⁴⁰ 夷將·拔路兒 主編，2008，《臺灣原住民運動史料彙編上冊》。台北：國史館台灣文獻館，頁 300。

	之法律案，與決議案，先經原住民族委員會同意。僅適用於原住民族法律案及決議案，應經原住民族複決，僅適用於特定原住民族之法律案即決議案，應經該族群原住民複決。	族委員會。國會有關原住民族之法律案，應提交原住民族委員會審議。(註：民進黨主張單一國會)		6席。監察委員無保障，採傳統民主多數決
自治機構	設立全國原住民族議會，各族自治議會，各自治政府。	設立全國原住民族議會，各族群自治團體。		無(現保障各級議會若干名，某修憲設山地課，30個山地鄉長由原住民擔任)
土地權	自治	自治	保障	無(現以行政命令規範)
經濟	自治	自治	扶植並促其發展	扶助並促其發展
教育文化	自治	自治	扶植並促其發展	扶助並促其發展

其他	保障原住民族之 集體權利	原住民有依 其傳統命名 之權		
----	-----------------	----------------------	--	--

資料來源：夷將•拔路兒 主編，2008，《臺灣原住民運動史料彙編上冊》。台北：國史館台灣文獻館，頁 300。

由上表格可以觀察到，執政者仍然沿用過去的統治心態，認為原住民族應是屬於被動的情況下，接受政府的施惠，然而過去土地保留地辦法而言，原住民族賴以維生的土地遭漢人剝奪、侵占，正是國民政府過去政策執行下的產物，因此在民進黨召開原住民族憲法條款籌備會議，選出 11 族代表組成推動小組辦說明會，於 1994 年 3 月 4 日自立早報登載：「針對四月將召開的國大臨時會，民進黨邀請各族原住民人士，會中得到爭取正名、保障土地權、設立中央部會級專責機構、要求自治權等共識，準備至各地辦說明會，同時就原住民憲法條款發動必要抗爭。」¹⁴¹

1994 年 6 月 23 日，推動「正名權、土地權、自治權」入憲大遊行，7 月 1 日前總統李登輝先生接見代表，同意將「山胞」正名為「原住民」。同年 7 月 29 日國民大會做出妥協與讓步，將原住民分化為「平地原住民」與「山地原住民」，終於原住民族在憲法的位階得到保障。

此憲法的正名下，促成了許多與原住民族有關的法案與組織出現，首先於 1996 年成立的「行政院原住民族委員會」，取代了過去內政部山地科以及高雄市、台北市政府民政局成立的山胞股，得讓原住民族在中央體系的位階上得到大幅的提升，主要扮演規劃、協調、督導原住民族政策的角色。

¹⁴¹自立早報，1994/3/4，4 版。

然而在觀察整個脈絡的同時，發現到原住民基本法的建立，非從行政院原住民族委員會之手。以第三章所示，本於 1991 年首度將草案送入立法院審議，但由於憲法無原住民一詞而無法得到建立。1994 年憲法加入原住民一詞後，於 2000 年再次提出。2003 年行政院提出了與原民立委名稱不同法案也不盡相同的「原住民族發展法草案」，使得基本法再次受到立法的僵局，最後 2005 年在停擺行政院版本的草案下，結合親民黨黨團的版本，原住民族基本法三讀通過。此基本法的內容，除了闡述自治權的重要，更明確的顯示了過去土地保留政策的缺失，必要時利用本法來解決。

本文將透過下一節，討論制度與制度中各行為者間的互動過程，其中不難發現行政院原住民族委員會在成立之後，並未提出更保障原住民族的提案，由原住民族基本法的提出，行政院不願接受立法委員的版本，致使讓基本法的宣讀過程中遭到停擺，2000 年歷經政黨輪替，民進黨又是否在過去路徑中的條件限制下，對原住民族政策有新的路線產生。

第三節 民主發展後原住民族政策之發展 (2000-2010 年)

本節主要討論過去的路徑影響下，產生行為者對制度間在現有條件脈絡下，所做的決策，然後經過民主化政黨輪替後，關鍵時刻的產生，也使民進黨成為制度建立的重要行為者，民進黨當時試圖突破現有的路徑，產生新的制度出現，必須注意到的是，立法結構的特質，1996 年國會全面改選後席次增加 8 人的原住民族立委席次上，並未有更進一步的立法階段，不過值得注意的是，國民黨在立法院一黨支配的優勢仍在。2004 年國會經過了任務型

國大後，將原住民族席次減為 6 席，卻使得原住民族基本法能夠得以通過。突破過去路徑所遺留的條件中，民進黨在執政八年的過程裡，是否有依照新的路徑持續走下去，這是本節目前要關注的重點。

2000 年政黨輪替後，行政院原住民族委員會原住民族政策規劃的成效，可以從行政院原住民族委員會第一任主任委員華加志於 2000 年卸任前如下的一段話，可以清楚的顯示：¹⁴²

總結本會這三年來的工作，毫無疑問，原住民當前的地位與處境，與解嚴相較，確實改善許多，民族發展有了新機，民族活力也逐漸開放，原住民無論在政治、經濟、文化、教育方面都得到了一定的發展，族群關係也不斷改善。然而也無庸諱言，原住民當前仍面臨不少問題與困境，而有待在政治上進一步努力與發揮。例如政治發展方面，當前原住民政策雖大體符合相關國際公約及宣言的精神與規定，但仍有待提升及加強。目前原住民各族群的政治參與機會也並不平等。現行政策和措施也仍未符法律主治理念，許多方面仍缺乏規範。而政策規劃、監督、諮詢及研發部門亦顯薄弱。當前原住民自治條件更嚴重不足，地方建設尚未展現民族特色。此外，原住民人才質量也嚴重不足，人才結構亦不甚合理。在經濟社會發展方面，目前原住民在勞力市場上所處位置集中於所謂次級勞工市場，失業人口也達百分之 8；山地原住民每人平均所得與台灣省統計數字比較僅佔一半；原住民平均壽命較一般人口少 10 歲，標準化死亡比為 2 倍。目前原住民無論在就學、就業或生活上也遭受到不少的偏見和歧視。在教育文化發展方面：原住民教育發展綜合指標偏低。原住民接受高等教育人口遠低於一般社會，教師及學生比也遠低於全國水準。原住民語言文化生態崩解，並面臨消失危機，能以本族語言為交際的工具愈來愈少，未成年人語言漢化趨向更為明顯。

¹⁴² 林益陸，2004，《台灣原住民行政體制之研究》。國立政治大學民族學系碩士論文，頁 152。

因此在戒嚴體制的脈絡底下，可以看的見部分研究顯示出過去的缺失以及不足之處，本文引用政治大學碩士林益陸撰《台灣原住民行政體制之研究》中針對過去的缺失所作的整理：¹⁴³

1.未訂定全方位之「政策方案」：「台灣省山胞社會發展方案」於 2000 年實施結束後，行政院原住民族委員會曾研擬「原住民族社會發展方案」，因政黨輪替而告夭折。取而代之的是陳水扁總統的政見「原住民族與政府的新夥伴關係」，作為政策綱領，另訂定「縮短原住民與非原住民生活水準差距」四年的中程計畫，俾供施政之依據。舊政府的「台灣省山胞社會發展方案」注重個人權，新政府的「新夥伴關係」注重民族集體權的發展；舊政府的民族政策已執行一段很長的時間約 55 年，可以檢驗政策的良窳；而新政府「新夥伴關係」的主張，雖然尚符合聯合國原住民政策的要求，但多數必須完成立法，而且僅為宣示性的目標，既無預算，亦無具體的執行計畫，實施的時間才四年無法在短期檢驗其成果。而「縮短原住民與非原住民生活水準差距」計畫，2004 年即完成期程，研擬全方位、多元化的長程「政策方案」是當務之急；這個方案必須目標明確、內涵充實創新，賦與預算，內容包含各相關部會原住民事務之政策，隨原住民社會變遷反應新價值；避免政策方案流於枝節性及資源配置忽視人文精神建設，而只重有形經濟建設；施政重點亦避免傾向山地原住民或平地原住民。

2.缺乏政策自主權：原住民對其民族事務仍未享有充分的自主權，不能自由追求其經濟、社會、文化發展或充分參與攸關其權益之政策，規劃、執行與評估。

¹⁴³引用 同上註，頁 152-153。

3.族群識別尚待立法：族群識別僅制定「原住民族別認定辦法」，屬行政命令，單憑行政機關之認定即予以公布族別，過於草率。應充分的與相關單位、人士溝通協調，認定的標準應提昇為法律位階，制訂民族識別法，以釐清族群系屬及平埔族，以及早期因行政疏失喪失原住民身份者。

4.有限的多元文化政策：在制度和具體措施上，多元文化政策實施原住民族群自治、比例代議、權力分享、文化並存、保留地制度，而台灣雖肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化，但未實施民族自治，缺乏決策參與權，軍警及其他部會並未以配額方式優惠原住民，司法未尊重原住民族傳統習慣，仍然納稅、智慧財產權未予保護等。其他如族群關係，尚未達到平等多元、互尊共榮之理想。原住民政策未依循傳統脈絡開展，造成部落解體之危機；原住民文化的特質與內涵，仍賴國家文化主導者賦予。

5.政治文化過於保守：原住民政治文化係「原始效忠型」的政治文化，政治態度保守，且政治意識薄弱，原住民精英少有相對剝奪感，他們多固定在少數權力位置，且輪流擔任，故保守安於現狀。原住民地方政治派系化，選風敗壞，投票取向重社會關係，人才不易由選舉管道出頭。原住民政治疏離感比以往增加，政治功效感亦降低不少；原住民精英族群認同感高，但普遍對現行政策不滿。

6.決策參與不足：原住民對地方事務仍缺乏足夠的決定權，在民族事務上的決策影響力非常小；原住民在中央政府的代表性偏低，在黨、政、軍、警、特等方面的參與質量不足，原住民亦尚未充分參與主體社會生活。

直至 2005 年原住民族基本法的建立，回應了 2000 年時所做出的改善制度。新的路徑產生新的制度變遷的規劃，基本法三讀通過以後，原委會首要的任務就是將基本法的相關規定與各部會溝通，已達到基本法的落實；再者，條文中首度承認了原住民族傳統領域的歸還，政府同意設置原住民族土地調查及處理委員會，並在三年內訂定法律規範出，原住民所有土地與海域的回復、取得、處分、管理與利用等事項。不過首先令人遺憾的是，民進黨對原住民的新夥伴關係的協定，於執政後一一跳票未能顯示出整體的原住民族權益，也因此黃樹民、章英華所著《台灣原住民政政策變遷與社會發展》中，書中的訪談資料可以得到進一步的論證：

目前對夥伴關係文件反省檢討的只有原民會，其他部會根本不當一回事。阿扁在推這文件時，我認為比較屬於宣告示。¹⁴⁴

憲法中的原住民增修條款，是提出一個方向而已，比較像是宣示性質，在缺乏與漢人溝通下，這個文件所提到的，真要實行起來恐有困難，而且文件中所提到的東西，不能僅靠行政命令就能解決，有很多都是涉及法律層面，比如傳統領域、共管機制就是如此，缺少法律的層面，新夥伴關係總結說已經跳票一部分了，一部分缺乏原漢之間的共識，要落實有待修法。¹⁴⁵

其他部會官員根本沒有將新夥伴關係文件當作施政依據及參考。行政院原民會是否有將發行的單行本給各部會或是在會議中強調文件的重要性這我不清楚，但是我認為其他部會對新夥伴關係文件是忽略的。¹⁴⁶

¹⁴⁴黃樹民、章英華，2010，《台灣原住民政政策變遷與社會發展》。台北：中央研究院民族學研究所，頁 516，B3。

¹⁴⁵同註 144，A02。

¹⁴⁶同註 144，A07。

對於現行的法規政策而言，從上述資料所示，從過去行為者對制度之間只有結構影響制度在影響行為者，然而在結構環境的改變下，制度與行為者之間是雙向互動的，但不過就部會執行面看來，這些政策也只不過是喊口號而已，基本的政策從過去至今還是不夠明確，加上行政院原住民族委員會是否有盡到與各部會協調的角色，確實有待商榷。在基本法成立之初，最有效能夠推行此法的部會應屬於行政院原委會，然而在觀察原住民籍立法委員對原委會主委的質詢上，可以觀察到一些現象：¹⁴⁷

孔委員文吉：在行政院組織法修正案通過以後，行政院目前對原民會有什麼想法？打算朝哪個方向對原民會進行擴編或縮編？

瓦歷斯·貝林主任委員：在行政院組織法部分，上一次行政院會已經通過了，當時我還在立法院，也針對這方面與當時來報告的行政院官員做過溝通。行政院目前的方向是希望原民會能成為一個功能性和統合性的機關。孔委員也瞭解，各部會無論是教育部、農委會還是交通部等都有原住民事務，但按照目前的組織架構，原民會是獨立單位，採首長制，所以各部會都會將有關原住民的業務丟到原民會，但有時候我們卻做不到。

據我瞭解，在未來的行政院組織法方面，原民會是行政院附屬機關，但具備統合幕僚性質，主任委員則是屬於政務委員，這在各部會的統合上可能會更有效率，所以對於這部分，我們是樂觀其成。

孔委員文吉：我想原民會在行政院被邊緣化了，所以沒有一個部會用你們，在 2 月 5 日立法院通過基本法後，因為原民會要訂定 20 多個子法，與行政院各部會溝通時，大家互相踢皮球，哪一個單位在真正負責？把我們原民會當成什麼？身為主委，要如何推動政策，使各部會願意跟原民會協調，

¹⁴⁷立法院公報，第 94 卷，第 21 期，頁 386-387。

是相當重要的任務，不能因為原民會不屬於八部二會其中之一，就把原民會視為邊緣單位。如何協調並強化原民會的業務功能，怎樣使原民會在行政院部會中得到認同，本席認為非常重要。

瓦歷斯·貝林主任委員：原住民基本法在院會審議通過，總統公布的過程之中，原民會有設置推動委員會，行政院長為委員會召集人，目前委員會已在 2 月底將相關子法規劃完成，確定由哪些單位作為制定單位，將來希望由委員會推動基本法的執行，效率也會比較好。

當時原住民籍立法委員孔文吉針對基本法案的落實對原委會主委的質詢中，顯示出基本法落實的疑問，更重要的是本法實施後，原委會應與其他部會共同制定相關子法，但卻受到各部會的尊重，由下文件顯示：¹⁴⁸

本院孔委員文吉：「針對『原住民族基本法』第三十四條明定主管機關（行政院原住民族委員會）應於本法施行後三年內，依本法之原則修正、制定或廢止相關法令，查行政院原住民族委員會應與其他部會共同制定 24 個相關子法，但是不久前行政院原住民族委員會召集相關部會討論『原住民族基本法』之相關子法時，遭到其他部會冷漠對待，且都不願意配合原住民族委員會，互踢皮球，實有不尊重原住民權益之嫌，特向行政院提出緊急質詢。」

基本法立法後受到了各部會的漠視，本文認為代表過去各中央機關，受到過去的行政體制影響，關於原住民族的政策長期受到忽視、冷漠，至今基本法成立也無法按照基本法的規定顯示有效措施。可見行政體系並未建構基本法的主體性，還是依照無法律位階的政策命令來執行，這不僅無法保障原住民族的權益，也

¹⁴⁸立法院公報，第 90 卷，第 40 期，頁 492。

使得各機關無法協調、配合，原住民政策也缺乏了系統性、根本性及整體性。¹⁴⁹然而，最重要的案例則是發生在 2007 年蘇花高興建計劃以及司馬庫斯司法審查，以下則分別敘述。

壹、統治者造成制度的自我增強

蘇花高速公路興建計畫自 2007 年 3 月起，在政府與民代大力提倡下，該案通過幾乎已成定案，此項建設案攸關花蓮的重大民生建設發展，中央與地方鮮少舉辦公聽會或說明會，在沒有公開資訊的情形下，蘇花高興建利弊得失的訊息對民眾來說是有限的，蘇花高的建置根據國工局的報告，規劃的路段會經過：和平、崇德、秀林村等原住民族傳統領域及部分原住民保留地，依據基本法第 21 條：政府或私人於原住民族土地內從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮詢並取得原住民族同意或參與，原住民得分享相關利益。中央的做法是，在整個過程裡並無諮詢當地族人的意見，沿線確實會經過原住民族的傳統領域，也無開啟對話的平台，顯示當原住民族權益遇上國家政策時，當權者圖謀原住民族生活空間的支配權為主，至於基本權益則只是法的存在而已。¹⁵⁰

蘇花高的案例在本文只屬於特別的案例，僅提出一小段提出證明，原因在於蘇花高牽扯的層面不僅是基本法方面，它也包含了環境發展、建設預算及東部地區整體的發展，涉及層面太廣不宜涉入太深，但就此一案例而言，花蓮縣政府在處理蘇花高的建置計劃方面確實有太多瑕疵，反映了在原住民族傳統領域上也以官方的書面資料帶過，完全忽視了在地原住民族的聲音。

¹⁴⁹黃樹民、章英華，2010，《台灣原住民政策變遷與社會發展》。中央研究院民族學研究所，頁 543。

¹⁵⁰中國時報，2007/11/3，A19 版。

最重要的案例在於 2005 年「泰利颱風」過後，新竹新馬庫斯部落族人檢拾樹木，卻遭到森林法應而起訴，司法人員及林務局人員完全為尊重原住民族基本法的立法精神及森林法第 15 條第 4 項明訂原住民族於傳統領域內應有的行使權利，明顯的存在國家制度性歧視的審判案例。

司法審判事件發生於 2007 年，本文節取黃樹民、章英華所著《台灣原住民政策變遷與社會發展》針對此案例所註記的審判實錄，以作為本文所想表達原住民族認知與各機關認知間的差異，感到歧視與不對等的待遇：¹⁵¹

審判長：「你們說那塊檫木是屬於部落的傳統...範圍...傳統...領域？你們部落的傳統領域的範圍有多大？」(審判長想了很久，疑惑傳統領域真的有這樣的說法?)

被告族人 1：「從部落算起....，延續到大霸尖山...，一直到...」

審判長：(打斷族人的話)「我問的是你的部落，不是你的族群喔！被告族人 2，我問你，你知道傳統領域的範圍嗎？」

被告族人 2：「如果真的要算，坪數我是不曉得拉，但是我可以算給你聽阿，以部落出發，上方至 8 百公尺，下方至 8 百公尺，左至 5 公里，右至 12 公里。」

審判長皺起眉頭問：「你們要怎麼證明，有法律依據嗎？有向政府登記嗎？」

上述對話可見國家司法對原住民集體權力定義不一所造成的

¹⁵¹原引用 林益仁，2007，《原住民模範部落遇見國家》中，泰雅族記者比怒伊.馬紹聆聽審判實錄。

結果，以此案例來看，司馬庫斯族人依循當今政府對原住民對傳統領域的政策宣令與相關法令，期盼獲得法官的認同，不過二審結果仍為原住民必須為行使傳統慣習背負罪名，在基本法與森林法的衝突下，使得基本法仍處於法律的灰色地帶，充分了反應原漢的價值產生的差異，既有國家法律在處理原住民族事務之架構，可追溯自殖民歷史中產生的國家所強調之個人自由主義為主的權利典範，無法充分調和原住民族傳統文化習慣，亦未能反映原住民族集體生活經驗。¹⁵²這案例雖非首次與台灣現行法律相衝突的案例，不過基本法成立還是未帶給原住民族應該享有的權利，但事實上卻無法在法庭上得到有力的效用。然而依據森林法第 15 條規定：「森林位於原住民族傳統領域土地者，原住民族得依其生活習俗需要，採取森林產物。」基本法第 19 條也規定：「原住民得在原住民族地區依法從事下列非營利行為，獵捕野生動物、採集野生植物及菌類、採取礦物及土石、利用水資源。以傳統文化、祭儀或自用為限。」不過法官認為原住民拿的木頭上有林務局的編號，因此被認定為竊取國木才判定有罪。¹⁵³

關於司馬庫斯事件也可以間接顯示，行政院原住民族委員會在基本法落實上有很大的瑕疵，根據基本法制定後，相關子法應在三年內完成並執行，在經歷了 2 年的時間，相關子法卻未建立出來，2007 年 6 月原委會主委夷將·拔路兒至立法院接受質詢時表示：¹⁵⁴

夷將·拔路兒主任委員：按照基本法的規定，是要在三年內，也就是明年 2 月 4 日前，將所有相關子法的立法進程完成。

¹⁵²蔡志偉，2011，〈從客體到主體：臺灣原住民族法制與權力的發展〉。《台大法學論叢》，第 40 卷特刊，頁 1507。

¹⁵³中國時報，2007/8/5，A9。

¹⁵⁴立法院公報，第 96 卷，第 51 期，頁 233。

吳委員志揚：你們的立法計畫一共有幾個法？是十幾個法嗎？

夷將·拔路兒主任委員：要經過大院完成三讀的法案大概有十個，其中有一部分已經在立法院，這方面還要請各位委員支持。

吳委員志揚：你們的速度要快。本席上次曾經提過一個案例，就是在司馬庫斯有幾位原住民搬走神木的問題，他們認為他們是在原住民傳統的領域，做原住民傳統習慣的動作，結果被法院判決是偷竊林木而被判刑。你們是不是有一個有關傳統領域與傳統慣習的定義的子法？

夷將·拔路兒主任委員：是有關連。

吳委員志揚：因為你們的子法還沒有出來，人民就很容易觸犯法網。這方面的相關計畫如果提到內政委員會來，我們都很樂意幫你們促成。剛才本席所提的案例現在應該在上訴中吧！

夷將·拔路兒主任委員：關於司馬庫斯的這個案件，我們特別主動請法院函詢我們的意見，希望在法律還不周延的情況下，能補救與照顧原住民的被告。

吳委員志揚：你們在司法上也要給這幾位被告最大的協助。

夷將·拔路兒主任委員：是的，謝謝吳委員的指教。

根據此次質詢內容來看，基本法相關的子法應在次年 2 月 4 日完成，子法的重要性也在於原住民族傳統習慣常得不到官方及司法的承認，導致原住民族的傳統習慣常常被罪行化，雖有原委會的存在，但與各部會機關的權限還尚未釐清，形成了決策點過

多、事權缺乏統一的現象，很容易產生本位主義和政策真空、重覆等缺點，而且政策整合很困難，進而影響行政效率。¹⁵⁵根據黃樹民、章英華所著《台灣原住民政策變遷與社會發展》中訪談資料便可佐證：

原民事務龐雜，以目前原民會組織來看，無論是人員編制、組織部門，還是有很大的距離，需要政府提供更多的人力編制。鄉公所隸屬於地方政府，原民會與鄉公所的關聯性不是很強，導致原民事務要推動的時候造成行政無法貫徹，但鄉公所卻認為原民會是幫它爭取地方資源，可是原民會在體制的限制上沒有實權。期許原民會於中央部會裡面是個有相當權限且跨部會的組織，而各部會應該要採納涉及原住民的事務，如土地、資源、教育等。不能一般的行政院部會都是掌權的機構，而原民會只是一個幕僚機構，給予更多的權力會更好。¹⁵⁶

實際上法律給它的權限很少，而至今我還是無法接受它只是幕僚單位，而非行政單位...組織小，承擔業務多。另外，原民會還執行業務，但這也是各部會漠視而導致。原民會執行業務過多，讓人覺得什麼都做不好，應該要有空間讓它擴大到與各部會齊等。¹⁵⁷

原民會今天的位置，不管是誰主導都是如此，像是被閹割而無實權。除非原民會主委變成原民部部長，否則我並不期望它能有何作為？¹⁵⁸

總結的說，原委會的位置從 1996 年成立以來至今，在執行或制定政策來講只是個空設的角色，並無有效的實質作用，就算是成立一個專責原住民族事務的部門來講，其他部會僅能用過去的

¹⁵⁵黃樹民、章英華，2010，《台灣原住民政策變遷與社會發展》。中央研究院民族學研究所，頁 534。

¹⁵⁶同註 155，頁 535，H04。

¹⁵⁷同註 155，頁 536，P07。

¹⁵⁸同上註，T01。

執行經驗來做決策，並不採納原委會的交辦事項，而從過去扶植和保護政策的頒訂來講，越來越多的原住民只好靠著自身的力量來恢復自我傳統領域的權力，依照問卷調查問原住民「如果可以隨我們自己的意思使用土地，就可以改善我們的生活」意見的結果，表(4-3)所示表達同意的占 62.65%：

表 4-3：如果可以隨我們自己的意思使用土地，就可以改善我們的生活

態度	人數	百分比
同意	1288	62.65
不同意	736	35.80
不清楚	27	1.31
其他	5	0.24
合計	2056	100

資料來源：黃樹民、章英華，2010，《台灣原住民政策變遷與社會發展》。中央研究院民族學研究所，頁 482。

過去原住民族的經驗來說，漢人強占自身土地，卻還有合法的途徑，現今原住民想要取回原有的傳統領域，卻受到了更多的政策限制，開始對基本法的建立產生了質疑的態度，甚至認為對於原漢間有不同的雙重標準處置模式：

台灣政府的法令太多太多，影響我們想要的發展，很多和人都是『占地為王』、『就地合法』，為什麼我們原住民就不可以。所以我們要將不合法變成合法，我們先去做(違法)，再讓政府告訴我們應該要如何做才能合法，這是目前我們所想到的雙贏方式。¹⁵⁹

¹⁵⁹同註 155，頁 483，T1。

回到司馬庫斯的案例，行政院院長張俊雄在被質詢表示，基本法的相關子法還是未制定出來才會有這案例發生：¹⁶⁰

廖委員國棟：今天報紙刊載了一篇小小的新聞，但卻在原住民社會引起相當大的迴響，不知道張院長上午有沒有看到這篇有關原住民傳統領域的報導？昨天在新竹後山，由原民會和農委會共同公告所謂台灣第一個原住民族傳統領域範圍，以及原住民族採取森林產物作業要點。這看似是個重要的政策，也是原民會長期以來所追求的重要施政，但是原住民並未給予正面回應，反而提出許多批判，在此，本席要特別請教相關單位，這個要點的法源依據是什麼？

張院長俊雄：首先我先就大方向向委員報告。針對原住民傳統領域該如何劃分以保障原住民權益，我們是相當關切的，像司馬庫斯部落的那個案子，我就非常關心，而要解決類似問題，就必須以原住民傳統領域的劃分為基礎。至於作業要點的細節，則請主管部會向廖委員報告。

廖委員國棟：其法源是原住民基本法，還是其他相關法令？

張院長俊雄：原住民基本法制訂後，其中有許多子法和辦法，由於原住民族傳統領域的劃分與原住民生活息息相關，所以，我一再催促原民會、農委會等相關部會應儘速制訂相關法令，如此，才能保障原住民的權益。

廖委員國棟：本席同意院長是有這樣的誠意，但在制訂這個作業要點時，我想蘇主委是依據森林法規定而來。事實上，以森林法為法源依據，這個作業要點位階是非常低的，距離我們原住民所要求的原住民基本法中相關規範更是遙遠，因此，原住民對這個作業要點反對的多，給掌聲的少。

¹⁶⁰立法院公報，第96卷，第69期。頁53-54。

回到民進黨執政初期所建立的「新夥伴關係」下，在實際運作顯示出了基本法到處無法受到尊重，反而更受到了現行法律的限制，本文必須強調的是，過去保護扶植政策的補貼，突顯了現今對於原住民的實質權益還是無法有效的落實。畢竟新政府也並未突破原有的環境結構，給予原住民族適時發展的政策，雖然當部落遇上了國家的利益衝突是不可避免的，然而在有基本法設制的保護下，還未適時給予原住民族更有利的權益。司馬庫斯事件至 2007 年被告三名原住民在二審時也被宣判有罪，然而上訴到最高法院發回更審，改判無罪；2010 年這三名原住民在歷經五年的判決中，被還以清白，值得注意的是，2005 年所通過的原住民族基本法在法律的效用，還是未被直接採用，相信日後遇到一樣的衝突，還是會造成相同的結果。

貳、政黨二次輪替

2008 年台灣總統大選結果由國民黨勝出，國民黨重回執政黨，而在當時候選人馬英九曾對原住民發表選後政策，2007 年 10 月在花蓮中南區展開原鄉之旅時，曾宣示「原住民族政策」，當選後將編列 4 年 500 億元預算，用作各山地鄉治山防洪計劃，要讓原住民安居樂業，並擇地試辦原住民自治。¹⁶¹2008 年 5 月 20 日總統馬英九在就職典禮演說上，宣示「原住民族政策白皮書」，內容包含了 12 項政策主張歸納而言可以用四個未來施政理念及 5 項重點工作：

在施政理念上：

1. 展現原住民族的主體性；從提昇原住民族競爭著手，改善

¹⁶¹聯合報，2008/3/26，C2 版。

原住民族的社經地位，並致力以原住民族文化的價值觀念，成為台灣主流社會文化價值的重要部份。

2.拉近原住民族社會與大社會生活條件的差距；提撥高額的「原住民族地區基礎建設方案」經費，徹底解決原住民族地區長期存在的交通、水利及水土保持等建設問題。

3.弱勢者優先受惠的策略；採取優惠保障政策，實踐公平正義，消滅因資源分配不均，出現的貧富差距問題。

4.回復原住民族傳統地位與權益；原住民族是台灣真正的主人，對其特殊文化、語言及傳統領域土地等權益，應予回復並尊重。

在未來的核心工作重點：

1.積極採行有效措施，全力實踐原住民族自治。

2.務實推動原住民族教育發展，振興原住民族語言、文化及傳播媒體事業。

3.立法保障原住民族工作權，建立完善的原住民族社會福利體系以延長平均餘命。

4.發展原住民族特色產業，成立育成與產品拓展機構改善原住民族經濟能力。

5.回復原住民族傳統領域土地，建立與國家共同管理原住民

族地區自然資源權利。

總統在日後的作法為了兌現選前政策，積極推動原住民族的公共建設，經建會委員會議在 2009 年 8 月 10 日將通過 541.46 億元的「原住民建設基礎方案」。經建會副主委黃萬祥表示，原住民族基礎建設方案共約有 40 項計劃，大多以公共建設為主，是跨年度的整體建設方案，¹⁶²因此馬英九強調的是，先做好土地規劃，在使原住民族能夠在準備好的條件下，進一步推向原住民自治。原委會也因此項建設，檢討了過去政策的相關缺失，並摘錄如下：

163

1. 缺乏整體規劃，建設偏重本位考量

過去原住民族基礎建設，多以個案補助或專案辦理方式推動，欠缺從整體建設規劃著手，在缺乏完整的規劃考量之下，各執行單位自行參酌局部現況，以及當初執行之時空考量，各自負責推動與執行。由於原住民族基礎建設常因牽涉權責單位複雜，在各自施政下，使得建設成效有限，甚至因施工條件惡化而被迫投入更大量政府資源。如南投縣仁愛鄉投 89 線鄉道，經年豪雨成災，道路中斷，因牽涉水保、公路、及耕地等權屬，而未能進行整體規劃，使得修繕時間過長，耗損國家過多資源。又如南投縣仁愛鄉廬山溫泉區的災後復建，牽涉單位包括水保局、水利署、台電公司、公路局、林務局及地質調查所等，絕非地方政府單方所能克服。

2. 缺乏共同推動，建設時程無法銜接

¹⁶²經濟日報，2009/8/10，A4 版。

¹⁶³立法院公報，第 98 卷，第 35 期，頁 192-193。

過去原住民族基礎建設，由於各業務單位均依其建設時程及預算執行的管控條件下推動，未能充分進行橫向與縱向聯繫，導致缺乏協調與共同推動精神，而造成施作的工程建設間彼此無法銜接。例如下游處的橋樑已建設完成，而中、上游河道及集水區治理工作卻未同步進行，影響橋樑安全；或者發生無尾路及無尾橋，或者造成上游寬、下游窄的建設缺失。

3.缺乏一致願景，難收整體建設成效

由於過去原住民族地區建設，多由各單位各自投入資源辦理，缺乏整體規劃及建設願景，無法展現整體施政成效。以桃園縣復興鄉桃 113 線蘇樂至三光段為例，自 2004 年艾莉颱風後，由於該處地質破碎(沿線計有 9 處崩塌地)，各級政府已投入多期大量經費整治，道路中斷狀況仍然發生頻仍，民眾不易感受改善成效；又如台東縣金峰鄉嘉蘭村於海棠颱風造成民宅沖毀，除了河岸崩塌阻塞河道以外，上游林班地崩塌地持續擴大造成河床上升，亦為未來可能致災的不利因素。

4.法令規定未體現民情，建設推動窒礙難行

由於原住民族地區大多在中央山脈兩側、東部縱谷及海邊等非都市土地的山坡地範圍，這些地區工程建設相關法令及建築法規大部分是為了規範營利性的開發行為而訂定，但對於原住民族地區公共建設及居民自力興建的景觀設施（聚會所、文化設施及部落景觀）等，適用的規定都過於嚴格。推動部落建設時，若抵觸相關之法規（消防法、文化資產保存法、建築技術規則、環境影響評估法系等）時，將造成部落基礎建設改善或新造難以實施。如台北縣烏來鄉、桃園縣復興鄉都位於水源保護區內，原住民族

部落的開發與公共設施整建，都受到嚴格限制，導致住居環境及地方產業發展受限。都市原住民土地使用模式抵觸「都市計畫法」、「山坡地保育利用條例」、「水利法」等相關法令限制，致衍生違建拆遷問題。

針對原住民族社會在生存發展遭遇的陳年老問題，政府有義務與責任，採取積極措施，排除原住民族發展障礙，制定適合原住民族發展的政策，並創造有利於原住民族發展的社會條件。即原住民族應有公平機會，分享台灣社會經濟發展帶來的利益，也應有獲得公平對待的機會，參與台灣社會建設、從事經濟建設，換句話說，台灣原住民族應有公平的發展權利或機會。因此，本會規劃的「原住民族基礎建設方案」(以下簡稱本方案)，主要目的，希望透過這項方案的規劃與推動，以解決原住民族地區的基礎建設落後之存在已久的老問題。

就此依檢討報告來看，新執政黨積極的釋出有利於原住民族的政策，以期望達到有遠景性的發展，但是原住民基本法的問題還未解決，新政府上儘管提出了擴大內需的建設方案，但在制度上並未有多著墨，進而衍生出 2008 年莫拉克風災的後續問題。

莫拉克風災最嚴重的災區幾乎是原住民部落，最嚴重的是導致部分村落幾近滅村，回到基本法來看，第 25 條所示：政府應建立原住民地區天然災害防護及善後制度，並劃置天然災害防護優先區，保障原住民族生命財產安全。八八風災過後，政府做了什麼？開出的支票還未兌現，重建為何盡是台北的觀點，原住民的心聲在哪。¹⁶⁴事實說明了，新政府已經忘記了基本法的存在，甚至原住民也忘了基本法的存在，因為根本沒用，不管在哪個部會

¹⁶⁴聯合晚報，2009/11/19，地方版。

都看不到這部法律的存在，進而衍生出《原住民自治條例草案》。由八八風災來看，部分行政官員保持著只要存在就有利的，自治法的建立，很多部落的事情就會從國家法制面解決，並重建部落內部秩序，不過風災的影響都是原住民受害，過去的山上開墾造就了現在的結果。¹⁶⁵

最後，更需強調，綜觀制度變遷的路徑，在國民黨政府威權統治以及恩惠侍從文化之影響下，台灣即便步入了民主國家之林，並發生二次政黨輪替，原住民族在選舉過程中仍難避免成為動員或賄選之重要對象，如以下報導：

為選情匯人氣，免費提供菸酒，原住民候選人提前固樁，面臨挖票鞏固基本盤，原住民立委選舉部落分散，爭取選票相當困難，昨日有樁腳在春日、來義、獅子提供高粱、米酒、香菸聚集人氣。¹⁶⁶

涉幫陳瑩買票，台東地檢署偵辦行政院原住民族委員會主委陳建年及立委陳瑩父女，去年平地原住民立委選舉涉嫌賄選案，除陳瑩涉案部分繼續偵查外，檢方今天起訴陳建年及競選總事陳敏智、核心幕僚等 28 人，陳建年遭具體求刑 2 年半。¹⁶⁷

去年參選第 8 屆原住民立委選舉的桃園議員洪國治，因涉嫌買票賄選遭檢、警、調查獲，被台東地檢署聲押獲准；部分選民坦承收賄，檢察官依違反選罷法起訴。¹⁶⁸

「部落頭目在立委選舉前，分送住戶每戶一包價值 5 百元的生薑」、「為支

¹⁶⁵ 中國時報，2010/8/1，A7 版。

¹⁶⁶ 聯合報地方版，2004/11/18，C1 版

¹⁶⁷ 聯合晚報，2005/2/24，1 版。

¹⁶⁸ 聯合報，2012/4/10，B1 版

持特定原住民候選人，舉辦南投一日遊，安排 91 位選民出遊」、「動用行政資源輔選」以及更有選民直接表態「誰擁有資源，誰給的起原住民資源，就支持誰。」¹⁶⁹

第四節 小結

本文最後出現《原住民自治條例草案》，至今還未進行二讀程序，不過必須是日後觀察的重點。回到基本法的本質，值得注意的是，原民會主委孫大川本應要將基本法的相關子法推動進立院，然而他的回應卻是先推動自治法草案。不過結果卻在 2009 年 5 月 18 日內政委員會中決議，將法案退回重新檢討。¹⁷⁰ 本文必須要強調的是，原本基本法在通過後，應在 3 年內訂定相關子法，以落實原住民族等權益。然而卻發現離規定日期至自治法的推動已有超過四年，甚至到今日已有 7 年之久，遺憾的是原委會帶頭漠視原住民族基本法的存在。本文摘錄網路上發表的言論，有關於原住民族百年發展研討會，以論證以上所表述的內容：¹⁷¹

八八風災後訂定的重建條例，在土地問題的處理過程出現許多矛盾之處，但政府就表示一切都依照「原住民基本法」尊重原住民土地的權屬問題。在 9 月 23、24 日由行政院原住民族委員會所舉辦的「台灣原住民族一百年發展學術研討會」中，對於原住民土地問題最根本的問題，政治大學地政系教授顏愛靜指出：「事實上我們可以發現，這麼多年來哪一個法令是真正配合『原住民基本法』定訂呢？其實都沒有。顏愛靜也表示，原住民族基本法雖然已經定訂了，但是裡面有提到說相關的法規三年內要提出制定或者是要修改，也都還沒有完成這些修法的工作。」

¹⁶⁹ 羅清俊、陳文學，2008，〈影響原住民政策利益分配的因素：族群代表或選舉競爭？〉。《選舉研究》，第 16 卷，第 2 期，頁 168。

¹⁷⁰ 台灣立報，2009/9/28。

¹⁷¹ 資料來源：<http://www.88news.org/?p=14248>

對於「百年發展研討會」，與會學者首先提出質疑，對原住民族來講，哪有什麼一百年？原住民族在這塊土地上早已超越一百年之久。雖然原住民族與土地的關係早已跨越百年，但是可以從這百年中去發現原住民族土地發展的核心問題，以及許多當務之急的問題。

資本化的現象也進入山裡，改變原住民生活結構模式。我們也會發現一個問題，每到颱風、土石流就會有很多人罵原住民破壞山林，所以才會又土石流以及很多災難發生。到底是真是假，我們當然還要繼續去追究。但是，我們也可以發現，漢人進入到山林後都是漢人在做開發土地的動作，開發時也沒有特別保護的概念去施作與開發，所以造成山坡地的超限使用，所以其實這是一個滿嚴重的一個問題。

避免保留地的惡性循環，讓原住民能夠自主發展土地資源權。對於原住民族土地惡性循環的結果，顏愛靜表示：「原住民保留地的現況調查狀況如何？到現在也是一個不明確的狀態。目前還有一個很矛盾的問題，就是造林補助的問題，應該要調整不同地區造林的補助額度，才能達成效果。」

最後她表示：「近百年來原住民跟土地的關係其實是不可分割的。可是實施這麼久的保留土地政策，說要發展當地的經濟，可是到目前所改善的也並沒有太多。那將來怎麼繼續原住民保留地的永續經營發展，我覺得這是當務之急。我們政府官員不能推卸責任，而且如何避免保留地的惡性循環，讓原住民地區脫離邊緣的結構，讓原住民能夠自主發展土地資源權。」

總結來說，依循著路徑依賴的分析脈絡，本文一開始設定了兩個假設。行為者建立了一個策略環境，這種情形下制度是「自變項」，而產生了「內生動能」導致制度內部對行為者的影響，主導了「制度深化」；另一種制度架構是存在在行為者互動間，制度成為了「依變項」，而產生了「外生動能」，直接或間接促

使制度的變遷，主導了「制度演化」。過去在原住民族歷史脈絡中，一直以來至解嚴結束前都由制度去主導整個政策的發展與方向，這也是透過過去威權體制下所產生的環境結構，在歷經了十年的走向，正名入憲運動、還我土地運動、原委會成立甚至到基本法的產生，這幾項事件的出現，進而也促成了外生動能及內生動能之間的拉扯。

本文雖強調原住民政策在威權體制轉變至民主政制中造就對原住民族的制約，但絕非因此便對陷落在其中的原住民抱持悲觀態度；更重要的是，當制度運作不斷出現危機時，原住民族應當跳脫路徑建構的運作框架，改變過往的行動模式，進而創造制度變遷之契機。根據本文觀察，解嚴後的統治者也不必然只能依照原本的制度脈絡進行。相反地，面對外在環境脈絡的改變，其也嘗試透過外部因素改變制度內部的運作方式，此即前述之「外生動因」所導致。當制度作為「依變項」的時候，配合環境結構、原住民族在關鍵時刻創造的策略互動，乃至於制度運作再制機制遭質疑的危機時刻，往往造成原住民族運動者反過來影響統治者運作的機會。

依上所述，本文看待每一個關鍵時刻，能否突破原有的路徑產生新的制度契機。原住民族試圖突破原有的環境結構已達到本身權益能被保障，目前來看，往後還是有很大的發展空間，但至少已稍稍的一步一步的往前邁進。就外在環境結構的改變，原委會本因視為整個政治體制中具有相當的合法性去執行和運作，然而整個關鍵角色卻在往後的重要時刻沒發揮出來，這是本文認為遺憾的部分。究其原因，還是過去制度結構強化所導致統治者在原住民族社會中「恩庇」與「一個領導者」的文化背景、威權體制所遺留下來的思維，使得原住民族無法依照本身的傳統精神有

效的出現在整個制度變遷的過程，在這些環境因素的改變下，便會涉及到制度結構的影響，而制度會為了回應外在環境的變動，成為了與行為者之間的互動模式。

最後，從一連串的脈絡來看，外生動能的因素較弱，制度無法進行調整轉變，使制度維持了原有的狀態下，更鞏固了原本制度的限制與影響，面對關鍵時刻原住民族在面對環境結構的改變下，與統治者的互動模式，其所受到的限制與所欲做出的突破，配合制度與行動之間的關係，大抵整理如表(4-4)所示：

表 4-4：環境結構的改變原住民族的行動與制度結構之關係

環境脈絡	制度結構	重大關鍵時刻	策略計算	危機
威權體制	恩庇式保護 扶植與漢化 政策	國語推行 小組與山 地保留地 管理辦法	同化與山地 平民化	原住民傳統 領域的流失
解嚴前後	與平地融合 促進發展階 段	開放黨 禁、報禁 與集會遊 行	示惠政策爭 取原住民族 支持	發起第一次 還我土地運 動
解嚴後國 民大會第 一次修憲	民主政治第 一位民選總 統產生	第一次入 憲運動	將山胞名稱 改為先住民 或早住民	原住民對山 胞稱呼以不 能接受

國民大會第三次修憲	黨外結構改變，民進黨勢力提升，原住民委員會的成立	第三次還我土地運動及入憲正名運動	將山胞名稱修改為原住民	國民黨內部政治鬥爭
政黨輪替	與原住民簽定新夥伴關係	原住民族基本法的建立	使原住民族在中央體制中得到保障	司馬庫斯事件與各中央機關漠視
二次政黨輪替	宣示原住民政策白皮書	原住民自治條例草案擬訂	讓原住民族有自決生活回歸傳統	八八風災漠視基本法存在

資料來源：本文自製

在過去路徑鞏固制度的背景下，原住民族始終無法突破原有的環境條件的限制下，對本身的制度發展還有一大段的理想空間。然而，更值得注意的是，原委會的角色與統治者間，原委會本身如果無法突破現有的制度條件下，原住民族行動者還是僅能在這限制下作行動，更導致未來更難以回復的情況發生。

第五章 結論

本研究從歷史制度主義中路徑依賴觀點，按歷史脈絡探討台灣原住民族政策的建立與發展，檢視台灣政府對原住民族政策之成效，在方法上主要以文獻為主，並輔以報章雜誌與研究報告二手資料來蒐集資料為輔，以解釋整體原住民族政策之發展、成效與論證本文所想論述的主軸。本章為結論，再將本文主要的論點及初步發現作一扼摘要，提出路徑依賴中的省思，接著提出有關研究的建言，最後提出政策建議以及研究的限制，並對本研究作個總結。

第一節 研究發現

從歷史脈絡觀察下，從光復至今原住民主要政策有：1946年，成立國語普及委員會；1948年，山地保留地管理辦法；1951年，頒訂山地施政要點、山地國語推行辦法；1953年，頒訂促進山地行政建設大綱；1960年，修訂台灣省山地保留地管理辦法；1963年，民政廳成立山地行政研究小組，向政府提出台灣省山地行政改革方案；1992年，國民大會通過原住民條款，原住民得以正名；1996年，行政院原住民族委員會成立；2000年，陳水扁競選總統原住民族政見「原住民族與台灣政府的新夥伴關係」；2005年，原住民族基本法建立；2008年，馬英九競選總統原住民族政見「原住民族政策白皮書」。

從原住民族政策的發展中，原住民族傳統生活習慣和領域受到過去不斷的受到壓迫與限制下，在民主化過後逐漸受到重視。這也是受到部分原運團體的影響，加上政黨組織不斷增加，選舉競爭也越激烈，各黨開始爭取原住民族的支持度。尤其是 1987

年解嚴後，台灣受到了政治體制的轉型以及民主化的開展，影響了政黨和行為者間的關係，並在國民大會修憲中，原住民對現有制度的抵抗與抗拒，呈現出了有效的作用。然而，實質的制度上雖未有重大的變革，憲法正名的轉變可以說是給予原住民族有憲法位階上的保護，反觀過去以歧視性字眼稱呼，確實不適當。本文關注的焦點在於，原住民族基本法的成立，是否給予原住民族有效的法律位階，或者是遇上了傳統習慣、領域與現行法規相牴觸時，能否依基本法予以適當的保護。本文提出的兩個案例：蘇花高與司馬庫斯事件，明顯顯示出了基本法未受到各有關當局的重視，但本文認為與行政院原住民族委員會的執行效率有關係，於第四章末指出原委會先漠視基本法3年內將相關子法訂定完成，直接推動自治法，在制定法治層面上，本文認為原委會先沒將基本法視為根本大法，進而導致各部會對基本法的不認同。

因此，藉由歷史制度主義的分析途徑下。本文可經由過去所遺留的歷史路徑分析後續的政策發展，國民政府沿用日本殖民所遺留下的政策態度，在解嚴前對原住民族採取宣示性的政策措施。而絕大部分示惠政策取向於教育方面，目的在於推動漢化政策，使原住民族接受漢人教育，並與漢人同化成同一民族。然而，至2000年前，雖受到民主化潮流的影響下，部分原住民運動人士發起許多抗爭的運動。其中包含對於土地政策缺失的還我土地運動，以及過去對原住民族歧視性稱呼的「山胞」用語的三次入憲運動。從遷台後的制度起源開始，不難發現國民政府對於原住民族漢化是勢在必行的。加上權威體制的環境結構下所孕育出來的制度，歷經了四十年的自我深化，難以在未來突破原有的背景制訂出一個新的契機。而且一黨獨大的政治體制所採取的政策，無疑的是為了加強黨本身在各方面統治的權力，透過領導者和周圍的少數統治菁英，透過黨組織的運作來控制國家與社會，使得人民和社

會團體並無能力影響整個政治過程，以及各社會團體是無法與國家政府體系相抗衡。對於各社會團體的權益，也無法形成政治動員的基礎，這形成了在過去台灣社會立法各階段，都因為國民黨政權的嚴密監控而無法有所展現，也造成在國民黨執政時期，各社會團體是無力參與這時的原住民族政策規劃過程，導致制度無法產生變遷的契機。

2000年總統大選後，政治環境的改變，本應是造成制度變遷的契機。因為，對路徑依賴的兩個假設而言，根據既定的環境背景下所產生的路徑，一是造成制度的深化，另一則是造成制度的演化。其中路徑中重大關鍵時刻的產生，有可能會讓制度朝向另一個方向走。然而，原住民族政策發展的歷史脈絡走向，本文發現到兩個重大關鍵時刻而導致原住民族基本法的催生，第一則是正名入憲運動，使原住民族稱呼正式出現在憲法位階上；第二則是，過去傳統領域的流失所發起的還我土地運動。這2項對原住民族基本法的催生，本文認為佔了重要的時刻，進而導致行為者，為了回應這外生動能所形成的拉扯，勢必對制度必須要有所回應，當時國民黨一黨獨大的政治背景下，開始有反對黨的聲音出現，行為者在外在壓力下必須做出更具體的回應，因此原住民族基本法便制定出來。

其中，必須強調地，過去制度可能會造成行為者特定的認知和正當性的概念，才能知道基本法是否有突破原有的路徑，而訂定出來的新制度。由於過去國民黨主導下的政策引發一連串的反應，新的執政黨勢必要安撫原運團體所引發出來的效應，才能使剛上任的新政府有穩定的政治基礎。就目前的觀察來看，新夥伴關係的簽訂，目的除了選舉考量外，也要受到當時反彈聲浪最大的弱勢民族的支持，新政府上任後再次與原住民族簽定「夥伴關

係再確認。」

然而，後來的發展為了使政策得到兌現，促成了原住民族基本法。從代表性方面觀察，代表原住民族籍的立法委員候選人或者是更高階層的公職人員選舉，在引發選前效應的同時，是否能在當選後展現出有所作為的行動。以這問題來看，原住民選民的立場似乎是一致性支持擁有資源較多的候選人，或考量其是否能帶給原住民族一定的權利與權益。總觀過去 8 年原住民立法委員選舉的報導，對於原住民族立委的選舉資訊，卻是有意或無意的忽視。

本文除了關注政府對原住民族施政的缺失，同時必須回應本文在選擇應用文獻的方法上，是否只有選擇對本文有利的證據，造成歷史制度主義研究者常發生的問題。其中原委會的成立，與原住民族籍立委的問政積極度，確實是有正面的刺激與影響，¹⁷²在原委會成立之前，原住民籍立委的提案極少，且與大多數原住民權益無關；原委會成立之後，原住民籍立委的立法積極性明顯提。¹⁷³然而，另一個最重要的因素還是與原住民族運動的刺激下，引導了原住民立委新的提案的方向。就中央體系的預算分配方式，原委會的確佔有重要的主控權與裁量權，但立法委員為了順利連任，經常會利用預算審核權企圖影響行政機關將利益分配至該委員的選區中。更進一步的說，本文所關注的是整體原住民族的權益分配，從中央的地方預算分配而言，不難發現原住民立委選戰越激烈的縣市，該縣市會獲得越多的補助款。更值得注意的是，山地與平地原住民選民政治參與程度越高的縣市，該原住民也會

¹⁷²包正豪，2008，〈原住民族立法委員的代表取項與問政行為：1993-2008 之法律提案內容分析〉。《選舉研究》，第 16 卷，第 2 期，頁 118。

¹⁷³本文表 9 法律條文統計可看出這之中差異。

獲得越多的補助。¹⁷⁴必須反思的問題是，在資訊落後、教育程度低落以及老年人與幼童占大部分比例的部落，是否就從這以上觀點脫離。示惠政策的提出，確實是有相當程度的貢獻，對社經地位高的強勢族群成員有助於支持優惠政策，在反觀社經地位高的弱勢族群份子對優惠政策的支持度就明顯低落，又更進一步的說，社經地位低的弱勢族群成員又相對支持優惠政策，¹⁷⁵進而影響了原住民立委在問政傾向與利益分配來看，優惠政策與立法的提出，變成主要的工作，使得在政策貫徹的一致性上，有值得疑慮的地方。

基本法的建立，在本文觀察上，有別於過去相關政策的實行，像是原委會 2002 年至 2004 年實行的補助計畫：「都市原住民生活發展計劃」、「原住民住宅整建」、「補助輔導原住民部落產業發展」等，不論成效如何，基本法確實在整體原住民族發展上，成為了一個重要的指標，它已不僅是制定符合屬於原住民族利益的法規，在後續執行上都須依此法規的條件下執行，然而在建立後卻產生了基本法無法保障原住民族權益的案例，加上後來八八風災顯示出基本法已被排除這些行為者的考量而試圖產生另一種制度，在政策執行的持續性上，確實還有待商榷。

第二節 路徑依賴理論的觀察

台灣所建立的原住民族政策，是經過一連串的時間序列排序下所產生的結果。本文強調的是，過去一黨獨大至民主化潮流下，在政治環境的改變下，是否對制度能產生新的契機。從路徑的起

¹⁷⁴羅清俊、陳文學，2008，〈影響原住民政策利益分配的因素：族群代表或選舉競爭？〉。《選舉研究》，第 16 卷，第 2 期，頁 196。

¹⁷⁵傅抑止，2001，〈台灣原住民優惠政策的支持與抗拒：比較原漢立場〉。《台灣社會學刊》，第 25 期，頁 94-98。

始點來看，制度一旦被建置以後，它傾向一種報酬遞增的時間序列，換句話說，制度發展成為一種路徑時，它的走向會朝著既定的方向不斷自我強化，導致路徑要產生變遷或轉換時，它的本身的成本將會提高，由此可知，制度發展過程中會深受過去事件的影響，而牽制了未來的發展，接著制度變遷的走向可能會朝著既有的方向前進，或者是僅有小幅度的改變。

對於原住民族政策的觀察，發現到不管是民主化或是政黨輪替，對於環境結構的變遷又或是重大關鍵時刻的影響，仍改變不了過去對原住民族的制度性結構。過去政府的示惠政策被多數人認為只是宣示性、短暫性以及不利發展性的結果，台灣被執政精英操控著整個國家社會脈絡。至今我們雖有民選的總統，對我們而言也只不過是選舉競爭下所塑造出來的形象，在選舉過後還是藉由政治菁英操控著整個國家社會的脈絡。同樣地，反觀原住民族政策，基本法的制訂與原委會的成立，事實上只不過是遇到問題才解決問題的產物。質言之，本文依照路徑依賴的觀察下，重大關鍵時刻後產生出的危機，政府只好先將危機減至最小，以回應外在動能所產生的壓力。原本結構還是具體的存在著，它並未被突破或有新的路徑產出，進而導致制度在後續的發展只是依照原有的路徑持續自我增強，而未來很難有所突破。

依照路徑依賴四種基本命題，本文的路徑脈絡相當符合第二種觀點，原住民族政策制度的起源，雖說是同化與漢化政策，但其中「保護」與「扶植」的態度有相當的影響，尤其是示惠政策的給予。依照本文歷史脈絡的描述，當制度形成了一定的結構後，後來的行為者雖試圖想要改變原先制度的脈絡，但受到制度本身結構要改變會因成本過高，無法完全改變。換言之，在制度性結構的建置，是依照「保護」與「扶植」的示惠背景下，教育的補

助政策、土地的保護政策等，一連串的政策制定，在保護的色彩下，要形成民族內部自足自決，可能有相當的阻礙。然而，具有原住民族自決色彩的基本法成立，在路徑中是相當關鍵的角色，它擺脫以往過去的政策宣示，應該是可提供突破原先制度結構的重要因素。不過在接下來執行上卻無有效的影響，因此本文認為，還是受到了原先制度性結構的影響，行為者試圖突破但制度內生動能還是佔了強大的反應機制，致使制度還是回到原先的結構，無法產生重要的突破。一但設定了「保護」與「扶植」為制度起源的背景，後來所制訂出的土地管制政策、憲法的正名與基本法的建立，還未能完全跳脫出整個制度性框架，雖然後來基本法催生，使制度有有稍稍的改變。但是受到了行為者離不開原先的制度架構，導致基本法未能落實整個中央體系內，無法全面改變原住民族過去得受到歧視或者是剝奪的現象。爾後自治法的催生，制度雖不斷的改變，依然回到了原本設定的起點，本文將之視為消極回饋的時序。

依照本文歷史脈絡分析，還是必須要強調，針對行為者試圖突破原先的結構的條件下，制度一直回到原先的起點，但還是期待有一天能夠完全突破原先制度性的結構，這也是未來還需要持續性的觀察地方。雖然未全然改變整個過去背景所遺留下來的制度性結構，但整個脈絡確實有一點一點的再改變，期望未來制度會有更好的發展，給予原住民族最適切的權利與權益。

第三節 相關政策的建議及未來研究方向

壹、相關政策建議

本文研究限制在於主題太過廣泛難以集中焦點，研究方法上

僅限於文獻的分析以及二手資料的輔佐，並未涉及到深度訪談，是本文的研究無法全面的原因。但就路徑依賴的分析途徑下，藉由事件史的回顧，可以統整複雜的歷史事件，指陳過去制度結構如何影響現金政治體制的發展。本文提出幾項相關政策的建議，以供未來研究上能夠更突顯原住民族事務發展的缺失及改進的目標：

一、加深原住民族政策問題的本質，才能釐清原住民族政策的內涵與策略，並設計出合理的原住民族政策。

二、加深專責原住民族事務機關的責任，應與其他部會多加溝通，以區分原住民族與其他族群的差異，政策資源配置只重經濟建設的形式，忽視原住民族精神及投資，中央與地方的關連性不足，應加強原住民之自我發展的能力以及政策需有長遠的規劃。

三、修訂原住民族基本法，依照過往案例顯示出基本法的不足，首先應加強基本法的宣導以及尊重民族自決等相關法規，換言之，確立基本法的位階才得以讓原住民族在日後發展事務上能夠更順利。

四、原住民自治條例的可行性，就目前觀察來看，政府頭痛醫頭腳痛醫腳的政策回應下，原先產生的制度性結構的根本還沒改變情況下，自治條例的衍生，只會造成更多的利益衝突。

五、保障原住民族的司法權益，應加深於各層級司法單位，必須強調原住民族的習慣與傳統生活型態，必要時，要將原住民族的傳統性質深植於現今司法人員的思維中。

六、培養原住民族人才，從原鄉做起，讓未來即將成為原住民的精英，讓原住民族學童認知自我權益的保護以及加強原住民的自我發展能力，甚至使政治參與能夠更多元化，不僅是一黨獨大，參與社會中不同層級的團體，將原住民族的發展理念推廣至各社會的每一個角落。

貳、未來研究之方向

本文發現，我國原住民族政策及法治上，產生了爭議及問題，或許是立法的精神無法貫徹至統治者身上，致使制度結構導致行為者僅能依照過去的背景。也或許是規範面不夠完備，進而影響後來一連串制訂新政策的聲浪，或利用更激烈的抗爭行動，來表達制度的不完整性。過去雖有改變制度的風浪，但是僅有從名稱、形式上的改變，對於真正屬於原住民族精神的相關措施，有可能被其他因素給掩蓋掉。不過，依照制度脈絡的走向，還是有產生新路徑的契機，質言之，過去的關鍵時刻雖未產生新路徑。相反地，每個重大關鍵時刻出現，然沒有造成最實質的影響，但制度有一點一滴的改變，從過去的修憲正名、原委會的成立以及基本法的建置等，制度以及態度的轉變，對整個歷史脈絡有重要的影響；相反地，原先結構雖為被突破，但這路徑上一點一滴留下的遺續，在未來走向很有可能是真正關鍵時刻的建立。總觀之，未來除了利用歷史制度主義加深每一事件行為者與制度間的關連性，會更進一步按照路徑依賴的分析脈絡，持續的觀察未來原住民族政策發展之走向。也因此歷史脈絡是一個長期觀察的現象，本文無法準確預測未來的發展，但於日後觀察的焦點上，有過去的路徑所遺留下來的特質，便能更有效的分析路徑的發展，以供日後持續的為制度的改變提出相關的建議與指陳缺失。

最後，最值得關注的焦點，近年原住民族政策相關的法規，面臨著何種制度的改變是能引發原住民產生良性的動能，藉此提升原住民族本身之族群地位；在規範面上，各學者、立法委員及行政公職人員持續的針對原住民族政策，爭論什麼最能符合原住民的需要。然而，這樣子的思考背景，且是與制度功能的優劣角度進行，忽視了制度起源的結構問題，以了解制度選擇過程之脈絡，制度所產生出來的性質，進一步影響後續的策略互動與利益。因此本文認為，有一規範性的自治法，絕非是最重要的，必須要將整體制度的精神深根於行為者之中，共同建立社會中的普遍原則，而不是只是政策優惠的提供，都是將來更值得期待的變遷方向與目標。

參考書目

壹、中文部分

一、中文專書

- 尤哈尼·伊斯卡卡夫特，2002，《原住民族覺醒與復振》。台北：前衛出版社。
- 中華民國台灣原住民族文化發展協會編印，1993，《原住民族政策與社會發展》。台北：內政部。
- 王振寰，1996，《誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構》。台北：巨流圖書。
- 夷將·拔路兒 主編，2008，《臺灣原住民族運動史料彙編上冊、下冊》。台北：國史館台灣文獻館。
- 林淑雅，2000，《第一民族-臺灣原住民族運動的憲法意義》。台北：前衛出版社。
- 何景榮譯，Jan-Erik Lane and Svante Ersson 著，2002，《新制度主義政治學》。台北：韋伯。
- 洪泉胡等著，1996，《兩岸少數民族問題》。台北：文史哲出版社。
- 施正鋒，2000，《台灣人的民族認同》。台北：前衛出版社。
- 施正鋒、許世楷、布興·大立，2002，《從和解到自治》。台北：前衛出版社。
- 施正鋒，2005，《台灣原住民族政治與政策》。台中：新新台灣文化教育基金會。
- 國民大會秘書處編，1992，《第二屆國民大會臨時會實錄》。台北：國民大會秘書處。
- 陳義彥、陳景堯等譯，David Marsh and Gerry Stoker 著，2007，《政治學方法論與途徑》。台北：韋伯文化。

- 黃樹民、章英華，2010，《台灣原住民政策變遷與社會發展》。台北：中央研究院民族學研究所。
- 黃應貴，1998，《台灣土著社會文化研究論文集》。台北：聯經出版社。
- 潘英，2000，《台灣原住民的歷史源流》。台北：台原出版社。
- 謝世忠，1987，《認同的汗名-臺灣原住民的族群變遷》。台北：自立晚報社。
- 謝政道，2001，《中華民國修憲史》。臺北：楊智文化。
- 薩孟武，2006，《政治學》。台北：三民書局。

二、期刊論文

- 包正豪，2008，〈原住民籍立法委員的代表取向與問政行為：1993-2008 之法律提案內容分析〉。《選舉研究》，第 16 卷，第 2 期，頁 95~131。
- 任德厚，1990，〈制度研究與當代政治學之發展〉。《政治科學論叢》，第 1 期，頁 1-30。
- 呂炳寬、張峻豪，2009 〈制度深化或制度演化-我國中央與地方政府覆議權的比較〉。《台灣民主季刊》，第 6 卷、第 4 期，頁 169-206。
- 林國明，2003，〈到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織的形成〉。《台灣社會學》，第 5 期，頁 1-71。
- 胡佛，1964，〈行為科學對政治科學的影響〉。《思與言》，第 2 卷，第 3 期，頁 29-51。
- 徐正戎、張峻豪，2004。〈從新舊制度論看我國雙首長制〉。《政治科學論叢》，第 22 期，頁 139-180。
- 盛杏媛，2005，〈選區代表與集體代表：立法委員的角色〉。《東吳政治學報》，第 21 期，頁 1-40。

- 陳銘祥、趙威寧，民 2001，〈台灣原住民族自治與立法〉，《月旦法學雜誌》，第 47 期，頁 152-160。
- 張峻豪、徐正戎，2007，〈閣揆角色的受限或突破-政黨輪替後我國行政院院長與總統互動之研究〉。《台灣民主季刊》，第 4 卷，第 1 期，頁 51-108。
- 陳恆鈞、江惠萍，2010，《樂生事件與新莊捷運線制定之因果關係分析：路徑依賴觀點》。〈東吳政治學報〉，第 28 期，第 3 卷，頁 129-185。
- 海樹兒.拔刺拉菲，2008，〈立委選舉原住民參選人的背景分析〉。《臺灣原住民研究論叢》，第 4 期，頁 161-190。
- 傅抑止，2001，〈台灣原住民優惠政策的支持與抗拒：比較原漢立場〉。《台灣社會學刊》，第 25 期，頁 55-109。
- 黃宗昊，2010，〈歷史制度論的方法立場與理論基礎〉。《問題與研究》，第 49 卷，第 3 期，頁 145-205。
- 楊仁煌，2009，《原住民基本法之立法過程(下)》。人權會訊，第 39 期，台北：中國人權協會，頁 3-14。
- 蔡志偉，2011，〈從客體到主體：臺灣原住民族法制與權力的發展〉。《台大法學論叢》，第 40 卷特刊，頁 1499-1550。
- 謝世忠，1987，《原住民運動生成與發展理論的建立：以北美與台灣為例的初步探討》。〈中央研究院民族學研究所集刊〉，第 64 期秋季，頁 139-177。
- 羅清俊、陳文學，2009，〈影響原住民政策利益分配的因素：族群代表或選舉競爭？〉。《選舉研究》，第 16 卷，第 2 期，頁 167-207。
- 顧玉珍、張毓芬，1999，〈台灣原住民族的土地危機：山地鄉「平權會」政治經濟結構之初探〉。《台灣社會研究季刊》，第 34 期，頁 221-291。
- 蘇子喬，2010 年，〈臺灣憲政體制的變遷軌跡(1991-2010)：歷史

制度論的分析〉。《東吳政治學報》，第 28 卷，第 4 期，頁 147-223。

三、學位論文

林淑雅，2007。《解/重構臺灣原住民族土地政策》。國立臺灣大學法律學研究所博士論文。

林益陸，2004，《台灣原住民行政體制之研究》。國立政治大學民族學系碩士論文。

吳思璋，2005，《台灣原住民族自治區化之理論與實務》，東海大學政治學系碩士論文。

謝順旭，2002。《從台灣光復後之政治發展探討政府原住民族政策之演變》。東海大學政治學系碩士論文，

四、公報、報紙與網頁

- 立法院公報，第 80 卷，第 38 期，頁 39-44。
_____，第 82 卷，第 35 期，頁 134-154。
_____，第 83 卷，第 71 期，頁 328-345。
_____，第 85 卷，第 29 期，頁 4。
_____，第 85 卷，第 55 期，頁 44。
_____，第 89 卷，第 55 期，頁 233-258。
_____，第 90 卷，第 17 期，頁 219-230。
_____，第 90 卷，第 40 期。
_____，第 92 卷，第 39 期，頁 4。
_____，第 92 卷，第 53 期，頁 5-6。
_____，第 92 卷，第 57 期，頁 80。
_____，第 92 卷，第 60 期，頁 7。

_____，第 93 卷，第 10 期，頁 307。
_____，第 93 卷，第 37 期，頁 40。
_____，第 94 卷，第 7 期，頁 457-559。
_____，第 94 卷，第 21 期，頁 386-387。
_____，第 96 卷，第 51 期，頁 233。
_____，第 96 卷，第 69 期。頁 53-54。
_____，第 98 卷，第 35 期，頁 192-193。
中國時報，1992/1/14，6 版。
_____，1992/2/14，4 版。
_____，1992/5/14，2 版。
_____，2007/8/5，A9 版。
_____，2007/11/3，A19 版。
_____，2010/8/1，A7 版
聯合晚報，1992/5/7，5 版。
_____，2005/2/24，1 版。
_____。2009/11/19。
聯合報，2004/11/18，C1 版。
_____，2012/4/10，B1 版。
自立早報，1992/5/7，3 版。

行政院於住民族委員會資訊網，

<http://www.apc.gov.tw/portal/index.html>

中華民國總統府全球資訊網公報查詢，

[http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=84&Size=30&P](http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=84&Size=30&Page=1&ctid=96&sort=0&order=1&q=%e5%8e%9f%e4%bd%8f)

[age=1&ctid=96&sort=0&order=1&q=%e5%8e%9f%e4%bd%8f%e6%b0%91](http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=84&Size=30&Page=1&ctid=96&sort=0&order=1&q=%e5%8e%9f%e4%bd%8f%e6%b0%91)

台灣原住民族一百年發展學術研討會，

<http://www.88news.org/?p=14248>

貳、英文部分

(I)Books

North, Douglass C. 1990. *Institution, Institution Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ranney Austin, 2001, *Government: An Introduction to Political Science- 8th*. New Jersey: Prentice Hall.

Ted Robert Gurr, 1993, *Minoritie at Rick: A Global View of Ethnopolitical Conflicts*, Washington, D.C: United State Institute of Peace Press

(II)Journals

Andrew Bennett and Colin Elman, 2006, *Complex Causal Relations and Case Study Methods: The Example of Path Dependence*. *Political Analysis* 14(3): 250-267.

DiMaggio Paul and Walter Powell, 1991, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality*. *The New Institutionalism Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press,p.147-160.

Hall, P.A., R.C.R Taylor,1996,*Political Science and the Three New Institutionalism*. *Political Studies*, p.936-957.

Immergut, Ellen, 1998, *the Theoretical Core of the New Institutionalism*. *political and Society*, 26(1):5-34.

Meyer,John W. and Rowan Brian, 1991, *Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony*. In the

new institutionalism in organization analysis, edited by W. Powell and P. DiMaggio. Chicago: University of Chicago Press.

Samuel P. Huntington, 1991, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press

Weingast B. R.,1996. *Political Institutions: Rational Choice Perspectives*, in *A New Handbook of Political Science*. Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann. eds. Oxford: Oxford University Press,p.146-166.