NDC-DSD-103-017（委託研究報告）

我國族群事務資源分配機制之研究

國家發展委員會編印

中華民國 **104** 年 **7** 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

NDC-DSD-103-017（委託研究報告）

我國族群事務資源分配機制之研究

受委託單位：國立中央大學

計畫主持人：孫煒教授

協同主持人：黃之棟助理教授、許雲翔助理教授

研 究 助 理 ：蔡明學、楊佳吟、黃偲喬

國家發展委員會編印

中華民國 **104** 年 **7** 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

提　　要

關鍵字：族群型代表性行政機關、國家發展委員會、客家委員會、原住民族委員會、內政部移民署、政策統合、協同治理

一、研究緣起

隨著行政院組織改造基礎法案陸續通過，在「分批完成立法，分階段施行」的原則下，自民國 101 年 1 月 1 日起亦陸續推動或通過細項之新機關立法。在此脈絡下，立法院於 102 年 8 月份通過國家發展委員會（以下簡稱國發會）的組織法，並於 103 年 1 月生效。國發會結合原來的行政院研究發展考核委員會、行政院經濟建設委員會與行政院公共工程委員會，成為統籌我國國家發展策略性運疇的總部，以前瞻規劃為首要施政方向。新的組織法規範國發會掌管 12 項功能，大部分都是政策整合性的行政事項。其中，在《國家發展委員會組織法》第 2 條第 8 項規定：國家發展委員會職掌「文化與族群發展政策之資源分配協調及審議」，亦即我國族群事務在既有部會層級分工外，賦予國發會建置統籌性質之資源分配協調及審議機制權限。

然就目前族群事務的部會分工而言，係由各族群的代表性行政組織進行相關政策資源配置工作—客家族群對應於客家委員會（以下簡稱客委會），原住民族對應於原住民族委員會（以下簡稱原民會），新住民對應於內政部移民署（以下簡稱移民署）。各機關依據其組織法授權，執行族群相關文化、教育、語言、生活環境營造、特色產業、土地維護，甚至是人口販運防止業務。上述三機關同時兼具族群事務規劃與執行功能，依其組織法授權，各自均有資源配置機制，國發會依法綜理國家發展之規劃、協調、審議及資源分配的行政機關。也就是說，若未來依據此一規定由國家發展委員會建置政策平臺，在審議部分實與所涉單位現行資源配置的權限競爭，但在資源協調部分，卻又能補現行體制不足之處，協助各單位進行資訊交流與合作。其中，國家發展委員會的政策統合功能，及其與上述單位能以何種模式協同合作，皆需要進一步檢視。

二、研究方法與過程

本研究採取文獻分析法、次級資料分析法、焦點團體訪談法以及深入訪談等四種研究方法，進行各類資料的蒐集與分析。以下分別說明各研究方法之操作：

（一）文獻分析法

藉由我國以及西方先進多元民族國家如美國、加拿大、澳大利亞、紐西蘭比利時與新加坡的官方文書及網頁、學術專書、期刊論文、學位論文、專業網頁等途徑，蒐集有關上列等國家對於少數、弱勢、非主流族群的保障政策，以及族群資源分配的理論根據與實務經驗。

本研究選擇美、紐、加拿大、比利時、澳洲與新加坡等國家代表性行政機關組織與資源分配方式進行案例分析，調整資料蒐集方向。另由於中國大陸在族群議題上與我國有不同治理邏輯，且政體差異程度頗大，較不具參考價值。

在文獻檢視上，本研究參考楊文山（2014）所完成之國家發展委員會委託研究〈我國辦理族群統計規劃之研究〉，以及朱鎮明與曾冠球（2012）之〈行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究〉、彭錦鵬與江瑞祥等人（2012）之〈我國中長程個案計畫評估機制整合之研究〉。整合效益有二：一、延續委託單位過去研究，瞭解研究脈絡，同時令研究資源投入更具效益與延續性；二、參考其中的焦點座談與訪談進行方式，進而界定出關鍵問題，有助形成後續座談會對談焦點。

（二）次級資料分析法

藉由我國政府官方文書、網頁、統計資料及相關研究之調查統計分析，對我國以及西方先進多元民族國家少數族群事務的專責機關實際運作進行瞭瞭解。

因為本研究標的，亦即族群事務資源分配機制尚未形成，研究屬前瞻、情境模擬（scenario）研究，本研究嘗試以中長程計畫審議平臺進行情境模擬，主要以中長程計畫審議的相關內容，特別針對 GPMnet 2.0 中主要參與者個別中長程

計畫進行研究。

同時在從公務預算面向理解資源配置上，本研究亦理解其中的限制，並以附註方式標明。公務預算仍是瞭解一國政策資源配置的重要面向，由於移民署預算書因採項目預算方式編列，實務上該項預算之服務對象無法完全區隔新移民／本國人所造成的限制。折衷作法是以中長程計畫編列或審查狀況為主，公務預算、特種基金及人員編制為補充，以如此並列方式，試圖從次級資料中掌握族群政策資源配置的現況。

（三）焦點團體訪談法

本研究採用焦點團體訪談法的目的有三：（1）探討「族群事務發展會議」作為我國族群資源協調與審議的機制之行政、法律與政治可行性；此一階段將舉辦 3 場次焦點團體訪談，每一場次均邀請行政機關、族群團體代表、相關領域學者專家 6 至 9 人。（2）針對本研究標的：國家發展委員會、客家委員會、原住民族委員會、內政部移民署等機關首長進行深入訪談。（3）檢視並補充本計畫所研提之建議方案，亦即在本研究提交期末報告初稿之前，再度藉由舉辦 1 場焦點團體訪談，邀請行政機關、族群團體代表、相關領域學者專家多人與會，俾利提高本研究之政策建議的周延度與可行性。綜上，本研究舉辦 4 場焦點團體訪談，焦點團體訪談人次計 28 人次，深入訪談 7 人次。

焦點座談主要從委託單位的角度，意圖瞭解受訪者對政策統合機制的看法，大致方向如下：（1）機關中涉及族群事務的哪些業務，需要與其他行政機關合作，方能順利推行該項族群事務？原因何在？（2）機關中涉及族群事務的哪些業務，與其他行政機關處理的業務具有重疊性，形成多個行政機關重複管轄的現象？原因何在？（3）若政府針對我國族群事務建立跨部會的統合機制，政府應如何規劃其運作機制、經費分配與人員配置，方能妥適分配族群事務資源，顧及不同族群間之公平性？（4）在此一新的族群事務跨部會的統合機制下，會對前述（第 1 題）所提及的利益表達管道，亦即族群代表或團體參與政策制訂的模式產生何種影響？國發會如何在兼顧預算理性與族群公平性下，採納族群意見？

（四）深入訪談法

由於本計畫主題涉及敏感的族群事務資源分配議題，其中包括國家發展委員會與客家委員會、原住民族委員會、內政部移民署之間的權責劃分原則，因此，本計畫應對於各相關行政機關的行政首長、利益團體負責人進行深入訪談，以一對一的非公開訪談方式，請行政機關首長表達各自的立場與原則。此外，本計畫也擬定國內公共行政、法律及族群相關學者進行深入訪談，得以在不受焦點座談可能接受其他觀點表達的影響，暢言其觀感想法。

三、研究發現

根據《國家發展委員會組織法》，國發會職掌「文化與族群發展政策之資源分配協調及審議」，賦予其建置統籌性質之資源分配協調及審議機制的權限。本計畫將研究焦點置於我國中央政府族群型代表性行政機關的行政資源配置，提出達成良善運作的制度與政策建言。本計畫運用行政部門內部的政策統合以及外部的協同治理作為研究途徑，透過文獻分析法、次級資料分析法、焦點團體訪談法以及深入訪談等四種研究方法，整理我國 4 個行政機關（國家發展委員會、客家委員會、原住民族委員會、內政部移民署）的族群事務資源配置方式與分配現狀，再針對美國、紐西蘭、加拿大、澳洲、比利時、新加坡等國的族群型代表性行政機關的組織與資源分配方式進行比較，探討政策統合與協同治理兩種不同制度概念調合的方式，獲得以下研究發現：

綜合歸納以觀，未來倘若期待國發會具體發揮協調審議之功能，須從兩方面著手。首先是法規面，雖然《國發會組織法》第 2 條第 8 款確實賦與該會針對族群發展政策之資源協調及審議的權限，但由於《原民會組織法》第 2 條與《客委會組織法》第 2 條中也明文規定了此二會對各自所屬之族群事務，具備規劃、審議、協調或推動之功能。因此，單就法規面來看，國發會似難僅依據國發會組織法第 2 條，即概括宣稱具備所有族群事務之協調審議功能。況且論者對於原住民族是否屬於此處泛稱之族群，亦存在相當歧異。為化解可能爭議，多位與會者建議未來還需進行修法，明確規範協調審議機制的範疇。此外，法有明文亦可確保協調結果的拘束力。

再就實務操作面而言，雖普遍肯定國發會未來政策統合的角色，但也同樣指出目前國發會主委由政務委員兼任的方式，雖符合政務委員本身跨部會合作與協調的功能性角色，但由於國發會制度上與原民會、客委會等機關屬於同一層級，其協調審議功能實際上無法發揮。為使國發會確實發揮族群資源配置功能，宜提高國發會主委之層級。多數意見認為至少需由行政院副院長兼任主委，俾使協調審議工作能順利推動。此部份即便需要修法，其幅度亦不大，故可作為近程之推動目標。

另外，未來還需從組織面思考政府核心職能轉變的問題，務使組織與職能夠適切對應。對此，部分與會者認為某些族群型代表性機關之階段性任務已經完成，相關業務可回歸各部會辦理或從事權統一與國際族群平權的角度出發，妥適思考建立統合性族群事務代表性行政機關之可能性。惟需特別注意的是，多數學者專家亦指出由於原住民族族群眾多且事務特殊，故任何制度設計都必須給予特別的考量。惟相關問題在原住民族自治制度確立之後，當可進入另一層次思考。

本研究歸納上述意見，分就政策統合平臺的政治、法律與行政可行性整理如下：

（一）政治可行性：

就政治層面而言，族群多元價值可透過政策統合平臺的設置進一步凸顯，同時結合國家發展委員會在行政體系的政策統合高度，重新將族群多元的公共利益內涵做清楚論述。也就是說，國發會藉由此次設置政策平臺的機會，亦能重新定義族群事務，進一步跨越過去單一族群限制，讓族群以類似性別的形式主流化，這是在政治文化上的突破。

族群議題若能有較高位階的機制來推動，對應進行資源配置，這樣的制度設計能正面呼應國際人權相關公約及條例，將宣示性的平權價值落實在國內法制。儘管如此，各族群有不同的政治需求，如原住民族議題即有其特殊性。因而無法將原住民族當成一般族群議題看待，更不能以純粹公共行政的角度來處理相關問題。

同時，有鑑於族群問題的專業且具備高度政治性，加上計畫效益難以評估與原住民族族別眾多、比例懸殊等問題，單純以政府財政、行政效率、形式公平等為主要考量，恐不符合處理族群事務之基本精神。是以若需架構政策統合平臺，首需克服的是政治層面不足，亦即須以高於行政層次的跨族群事務協調會議補足制度上的缺乏，就資源配置議題進行政治溝通，否則問題恐治絲益棼。

（二）法律可行性：

此處主要涉及國發會依新增組織職權設置政策統合平臺，因而與族群代表性機關組織法、基本法可能之競合問題。由行政機關組織選擇權的角度來看，目前原住民族委員會及客家委員會等機關，都另訂有組織法。兩機關成立的目的，在其第 1 條各略以：「行政院為統合原住民族政策，保障原住民族權益，辦理原住民業務，特設原住民族委員會」、「行政院為統籌辦理有關客家事務，特設客家委員會」。由此足見我國目前各項族群立法例皆未侵犯行政機關之組織選擇權。立法實務上也將組織法與基本法做了相當的區隔。

組織法與基本法間的關係，誠如上述在一般基本法（如：《環境基本法》）的立法例中皆已相當明確，並以尊重行政機關的組織選擇權為原則。惟《原基法》通過之後，該法條文中明確賦予各項關於原住民族意願的諮詢、同意機制。由此可見，現階段我國原住民族的自治、自決，主要是體現在諮詢、同意權之上。此外，《原基法》第 4 條更明文規定：「政府應依原住民族意願，保障原住民族之平等地位及自主發展，實行原住民自治；其相關事項，另以法律定之。」可以想見，未來《原住民族自治法》通過之後，將進一步肯認原住民族的各項權利。

由上述《原基法》所揭櫫之精神，顯示任何涉及原住民族事務的協調、審議，以及政府族群資源配置政策的調整與改變，至少都必須系統地徵詢原住民族意願，甚至必須徵得其同意才得以行之，而不得逕行修改。同理，未來族群資源的統合方案與組織法的實質變更，也都必須獲得原住民族的同意。就此點來看，《國發會組織法》第 2 條第 8 款有關「文化與族群發展政策之資源分配協調及審議」職掌事項，明顯涉及原住民族事務，未來應如何具體滿足原基法的諮詢、同意的規範要件，有待法律解釋填補。至於該條文後段，審議與原住民族同意權、自治

等原則是否會發生競合，也需進一步思考。此外，未來《原住民族自治法》通過之後，上述問題將更可能進一步成為自治框架下「政府—政府」間的問題，而有《原基法》第 6 條「政府與原住民族自治間權限發生爭議時，由總統府召開協商會議決定之」之適用，相關問題也宜及早審酌。

（三）行政可行性

（1）政策統合已經實質上存在既有預算審查機制中

國發會本身即有立場及相關工具，如中長程計畫來進行政策統合。在中長程計畫的架構下，可進行各個類型的政府核心業務資源的配置。此一行政作為的可行性，在經建會、研考會及工程會統合為國發會後，業務集中處理，因而可在原有公共建設及社會發展政策項目下，考量是否有族群事務中程預算的匡列課題。

（2）政策統合平臺建置可釐清部會分工

族群代表性機構為身份性分工之代表，係過往政府組織體制按功能性分工出現侷限，如多元文化主義的訴求及融入性機制的設計，進而出現調整。此調整亦使部會分工，因族群代表性機關成立而發生質變，此外，原功能性分工單位於身份性分工單位成立後，會進行業務移轉或集中由後者處理，如新移民及其子女教育的火炬計畫即是顯例。也就是說，業務在演進過程持續往族群性代表機構集中的現象。

因而政策統合平臺的設置，可以成為解決前述部會族群相關業務需協同，或責任歸屬難明之處（第三章第三節）的問題。有相當多事務在原民會或是客委會成立後，被原執行單位，如教育或文化部推諉過去，但前面兩個單位並沒有足夠能量或人力執行。藉由此次政策平臺的研議，部會之間的分工亦有重新釐清可能。

（3）政策統合平臺建置可滿足其他部會需求

從其他部會的角度，因個別部會政策優先順序與政策資源充分程度差異甚大，資源較少的部會希望藉由平臺取得更多資訊，從預算配置及功能性結構上的差異，亦可清楚看出各部會在政策優先順序不同。另一方面，資源稀少的行政部

門又急於自較多的部門爭取經費。以客家委員會而言，預算自 2012 年的 32 億開始下降，急於自資源相對豐富的部會，如經濟部爭取預算。政策統合平臺的建立可以是一個契機，能夠傳遞更多的計畫訊息給客家委員會或原住民族委員會，協助資源整合運用。

四、主要建議事項

綜上所述，本研究提出研究建議如下，分為立即可行及中長期建議：

（一）立即可行建議

（1）依據「中央政府中程計畫預算編製辦法」，以中長程計畫審議作為政策統合平臺，並增列族群次類別計畫項目（主辦機關：行政院主計總處；協辦機關：國家發展委員會、原住民族委員會、客家委員會、內政部移民署）

建議以中長程計畫審議作為政策統合平臺的原因，在於國發會執掌下年度施政計畫及中長程個案計畫審議機制而言，可依循中央政府中程計畫預算編製辦法第二章第 8、10、16、18、20（資源配置）、23 及 27（政策優先順序）等條所授與國發會進行中程計畫審編彙整、資源配置職權，並將族群列為中程計畫項目。同時選擇文化、教育、語言等具有交集的議題，召集三個族群代表性機關進行審議，這樣的做法在於具有立即可行，同時避免不同性質議題，如原住民族自治與客家族群文化資產，同樣在族群事務的框架下討論卻缺乏比較的基礎。

配合此平臺設置，建議增列「族群次類別」計畫項目，便利族群代表性機關或利害關係人參與審查。同時，國發會亦配合修正主管「行政院政府計畫管理資訊網」（GPMNet 2.0），充分揭露相關資訊。

（2）依「國家發展委員會組織法」召開族群事務協調會議（主辦機關：國家發展委員會；協辦機關：原住民族委員會、客家委員會、內政部移民署）

行使該項職權須先行以政策統合方式，召集各相關部會就擬編入計畫事項進行協調，由國發會主委以兼任政務委員身份先予進行行政機關內部的政策統合。因而若欲以中長程計畫審議作為政策統合平臺，需有一上層的「族群事務協調會議」進行前置作業，以既有業務為標的，進行規劃、協調的政策統合工作，召集原住民族委員會、客家委員會、內政部移民署等三族群事務機關，及教育部及文

化部兩個業務機關。預期就五個單位間政策重疊部分進行調整，避免各部會在同樣的語言、文化業務上各行其是，朝於國家發展委員會建立語言、文化政策平臺的方向發展。

（3）成立族群事務功能性小組，委員選擇（主辦機關：國家發展委員會；協辦機關：原住民族委員會、客家委員會、內政部移民署）

執行審議功能，國發會內部亦需相應成立族群事務的功能性小組，除中長程計畫審議時擔任召集與審查的角色，平時亦需培訓所屬人員具備審議族群計畫的職能，以回應外部對於國發會缺乏專業性的質疑，或建立相關族群政策的人才資料庫，方能組成適當的審議機制成員。

（二）中長期建議

（1）召開族群事務資源審議會議（主辦機關：行政院；協辦機關：國家發展委員會、教育部、文化部、行政院主計總處、原住民族委員會、客家委員會、內政部移民署）

以預算規模及政策資源為標的，由行政院長指定負責政務委員，主計長陪同，召集原住民族委員會、客家委員會、內政部移民署等三族群事務機關，及教育部及文化部兩個業務機關，進行預算員額的政策統合工作。

（2）研擬族群事務上位政策綱領，釐清族群事務內涵，形成資源分配原則（主辦機關：國家發展委員會；協辦機關：原住民族委員會、客家委員會、內政部移民署）

中長期而言，國發會仍將面臨需與外部族群代表團體協同治理問題，此部分在現行《原住民族基本法》及《客家基本法》均有明訂。按《原基法》規定，「任何涉及原住民族事務的協調、審議，以及政府族群資源配置政策的調整與改變，皆須系統地徵詢原住民族意願，甚至必須徵得其同意才得以行之，而不得逕行修改」，亦即各族群代表性行政機關在形成預算前，其資源配置已先行透過系統性及融入性（inclusive）機制取得代表認可，國發會短期以政策統合作法進行政策資源配置的行為，實片面改變此一政治現實。因而中長期如欲達至良善運作，在多元文化主義的價值下，需將此種系統性機制，以協同治理模式吸納進行政機關內部。

（3）研議族群事務基本法，強化多元文化主義的價值（主辦機關：行政院；協辦機關：國家發展委員會、內政部、原住民族委員會、客家委員會、內政部移民署）

長期來看，透過族群基本法處理爭議，強化多元文化主義的優越，是協同體系良善運作的最重要基礎。在「地方制度法」修正通過，賦予原民自治區法人地位後，如何在對等的基礎上推動公共事務，會是重要課題。

目　　次

提　　要..... I
目　　次.....XI
表　　次..... XV
圖　　次.....XVI
第一章 緒論 1
第一節 研究緣起與背景.....1
一、研究緣起.....1
二、研究背景說明.....2
第二節 研究目標與相關定義.....4
一、研究目標.....4
二、相關定義.....5
第三節 研究架構與方法.....6
一、研究架構.....6
二、研究方法.....8
第四節 研究發現與政策效益.....12
一、研究發現.....12
二、政策效益.....12
第二章 相關文獻探討 15
第一節 族群型代表性行政機關源起與演變.....15
第二節 行政組織改造下的政策統合.....19
第三節 小節.....22
第三章 我國族群型代表性行政組織之探討 23
第一節 客家族群（客家委員會）.....23
第二節 原住民族（原住民族委員會）.....24
第三節 新住民族群（內政部移民署）.....26
第四節 各族群代表性機關公務預算、員額、基金及中長程計畫配置與編制狀況.....28
一、歷年公務預算及員額分配.....28
二、歷年基金分配.....30

三、近年中長程計畫經費配置與編制狀況.....31
第五節 小節.....36
第四章 美、紐、加、澳、比、新族群型代表性行政機關組織與資源分配方式39
第一節 緒論.....39
第二節 美國的組織架構與機制.....39
一、美國印地安政策的演進.....39
二、印地安事務的組織架構與機制.....41
三、小結.....45
第三節 紐西蘭的組織架構與機制.....46
一、雙元族群事務機制.....46
二、毛利發展部的沿革.....47
三、毛利發展部的組織架構與機制.....50
四、小結.....51
第四節 加拿大的組織架構與機制.....52
第五節 澳洲的組織架構與機制.....54
第六節 比利時的組織架構與機制.....55
第七節 新加坡的組織架構與機制.....57
第八節 小結：組織架構與機制的跨國比較.....59
第五章 我國族群事務資源分配協調及審議機制運作效益之評估 65
第一節 政策統合的有利因素.....65
一、透過政策統合平臺的設置凸顯族群多元價值.....65
二、從政策統合的高度實踐平權價值.....66
三、政策統合已經實質上存在既有預算審查機制中.....67
四、政策統合處理族群代表性機關與其他機關分工及資源配置問題..67
五、政策統合處理族群代表性機關外部協同治理問題.....69
第二節 政策統合的不利因素.....70
一、原住民族事務的特殊性.....70
二、層級問題.....71
三、族群事務專業性的問題.....73
四、對審議的解釋.....73
五、協調審議機制之成員及其組成.....74
第三節 政策統合平臺的可行性.....74

一、政治可行性.....74
二、法律可行性分析.....75
三、行政可行性.....78
四、小結.....80
第四節　政策統合平臺的可能運作方式.....80
一、整合方式.....81
二、計畫選擇原則.....81
三、可能爭議與處理原則.....82
第六章 結論與建議.....89
第一節 主要研究發現.....89
一、我國族群事務資源現況.....89
二、國際經驗之啓示.....90
三、政策統合平臺的觀點與可行性.....91
四、政策統合平臺的推動方式.....94
第二節 政策建議.....95
一、立即可行.....96
二、中長期方向.....97
參考書目.....99
《附錄一》國家發展委員會組織法.....105
《附錄二》原住民族委員會相關法規.....107
《附錄三》客家委員會相關法規.....115
《附錄四》外籍與大陸配偶照顧輔導措施.....119
《附錄五》客家委員會相關分析資料.....127
《附錄六》原住民族委員會相關分析資料.....129
《附錄七》內政部移民署相關分析資料.....133
《附錄八》102-104 年原民會、客委會及移民署中長程計畫一覽.....135
《附錄九》第 1 次焦點座談會會議紀錄摘要.....145
《附錄十》第 2 次焦點座談會會議紀錄摘要.....153
《附錄十一》第 3 次焦點座談會會議紀錄摘要.....163
《附錄十二》第 4 次焦點座談會會議紀錄摘要.....171
《附錄十三》深入訪談紀錄摘要.....177
《附錄十四》焦點座談及深入訪談與會者編碼.....203

《附錄十五》「我國族群事務資源分配機制之研究」委託研究計畫期末報告審查意見.....205
《附錄十六》「我國族群事務資源分配機制之研究」委託研究計畫期末報告審查意見回應對照表 217
《附錄十七》研究團隊工作小組會議紀要 235

表　次

表 1-1 103 年三族群人口數及佔全部人口比例 2
表 1-2 整合過去國發會相關研究一覽表 9
表 1-3 焦點座談會辦理概況 10
表 1-4 受訪者一覽表 11
表 2-1 政策統合與協同治理比較 21
表 3-1 三機關中長程計畫施政分類（102-104 年） 34
表 4-1 美、紐、加、澳原住民族代表型行政機關比較 60
表 4-2 比利時與新加坡族群協調審議機制比較 62
表 5-1 政策統合有利及不利因素比較 83

圖　次

圖 1-1 研究架構 7
圖 3-1 各族群代表性機關公務預算及員額配置（按年度） 29
圖 3-2 我國族群政策基金配置（按年度） 30
圖 3-3 我國中長程計畫審議方式 32
圖 3-4 我國中長程計畫與公務預算比較，按機關及按年度 36
圖 3-5 我國族群事務概念圖 38
圖 4-1 印地安事務組織架構 42
圖 4-2 印地安事務局組織架構圖 44
圖 4-3 印地安事務局區辦公室分布 45
圖 4-4 紐西蘭族群事務局組織架構 46
圖 4-5 毛利事務部組織 51
圖 4-6 毛利發展部各地分布 52
圖 4-7 加拿大原住民族與北方發展部組織 53
圖 5-1 我國族群事務審議機制概念圖 82
圖 5-2 我國族群事務政策統合平臺概念圖 87

第一章 緒論

第一節 研究緣起與背景

一、研究緣起

隨著行政院組織改造基礎法案陸續通過，在「分批完成立法，分階段施行」的原則下，自民國 101 年 1 月 1 日起亦陸續推動或通過細項之新機關立法。在此脈絡下，立法院於 102 年 8 月份通過了國家發展委員會（以下簡稱國發會）的組織法，並於 103 年 1 月生效。國發會結合原來的行政院研究發展考核委員會、行政院經濟建設委員會、行政院公共工程委員會，以及部分行政院主計總處人員，成為統籌我國國家發展的策略性運疇的總部，以前瞻規劃為首要施政方向。新的組織規範國發會掌管十二項的功能，大部分都是政策整合性的行政事項。其中，在《國家發展委員會組織法》第 2 條第 8 項的規定：國家發展委員會職掌「文化與族群發展政策之資源分配協調及審議」，亦即我國族群事務在既有部會層級分工外，賦予國發會建置統籌性質之資源分配協調及審議機制的權限。

然就目前族群事務的部會分工而言，係由各族群的代表性行政組織進行相關政策資源配置工作—客家族群對應於客家委員會（以下簡稱客委會），原住民族對應於原住民族委員會（以下簡稱原民會），新住民對應於內政部移民署（以下簡稱移民署）。各機關依據其組織法授權，執行族群相關文化、教育、語言、生活環境營造、特色產業、土地維護，甚至是人口販運防止業務（103 年各族群人口比例及預算參見表 1-1）。上述三機關同時兼具族群事務規劃與執行功能，依其組織法授權，各自均有資源配置機制，國發會依法綜理國家發展之規劃、協調、審議及資源分配的行政機關。也就是說，若未來依據此一規定由國家發展委員會建置政策平臺，在審議部分實與所涉單位現行資源配置的權限競爭，但在資源協調部分，卻又能補現行體制不足之處 ，協助各單位進行資訊交換與合作，進一步達到族群事務的良善運作。其中，國家發展委員會的政策統合功能，及與上述單位能以何種模式協同合作，皆需要進一步檢視。

表 1-1 103 年三族群人口數及佔全部人口比例

	原住民族[1]	客家[2]	新住民[3]	全部人口[4]
人數	534,007	4,202,000	487,802	23,433,753
比例	2.3%	17.9%	2.1%	100.0%
年度預算（千元）[5]	6,394,553	2,768,675	772,163	1,940,732,242[6]
比例	0.33%	0.14%	0.04%	100%

資料來源：作者整理自原民會、客委會、移民署及內政部網站

二、研究背景說明

回顧我國族群代表機構的提出與立法，實出於補充原政府機構設計上的缺失，無論行政或立法機關均不足以反映少數族群利益，此種結構上失衡使少數族群持續處於弱勢地位，無法透過制度矯正。過往政府組織設計以功能性為主，行政院八部二會的設計，即是分別在如教育及內政等領域設置專責單位。[7]但自 1990 年代起，文化多樣性的保障與關注成為各國關注重點，以功能性為主要考量的組織無法完全回應此一需求，亦即既有文官體制無法確保矯正決策過程，導致過於功能取向造成可能的偏差；而就立法角度觀之，此亦係代議民主政體的先天限制，即本質上存在多數壓制少數的制度失衡現象（孫煒，2010）。再者，我國民主化的過程中，由於特殊的歷史背景與政經社文結構，族群議題成為一個極為敏感又至關重要的議題。主要族群之間各有文化、語言、風俗習慣等差異與認同，卻又在以臺灣為核心的共同體意識之下，維繫著微妙的競合關係，可以說形成一

[1] 原住民族人口來自原民會統計月報 http://www.apc.gov.tw/portal/docList.html?CID=940F9579765AC6A0

[2] 客家人口係客委會按客家基本法定義，經由委託調查研究推估而得出，推估方式參見 http://www.hakka.gov.tw/ct.asp?xItem=43944&ctNode=1894&mp=1&ps=

[3] 此處新住民主要指婚姻移民，其人口係採計移民署統計月報外籍配偶申請登記人口數 http://www.immigration.gov.tw/lp.asp?ctNode=29699&CtUnit=16434&BaseDSD=7&mp=1

[4] 見內政部統計月報 http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/list.htm

[5] 此處預算係以各機關呈報國發會中程施政計畫加總計算。

[6] 此處預算來自行政院主計總處 103 年總預算案 http://www.dgbas.gov.tw/public/data/dgbas01/103/103Btab/103B%E6%AD%B2%E5%85%A5%E6%AD%B2%E5%87%BA%E7%B0%A1%E6%98%8E%E6%AF%94%E8%BC%83%E5%88%86%E6%9E%90%E8%A1%A8.PDF

[7] 或有進一步將功能細分為資本性、公共性與社會性三種，各自履行不同功能，滿足各類型服務對象的需求，三種功能亦可能同時發揮，相互重疊。見孫煒（2010）。

個溫和的分歧社會（mildly divided society）（Hsieh, 2006）。族群政治是否良性發展，攸關臺灣民主政治前景，也決定臺灣未來在全球化趨勢中是否維持民主發展競爭的優勢。在代表性及族群政治兩重考量下，我國開啟行政組織調整，具體以增設新的族群性行政機關，讓少數族群人口比例反映在常任文官人數配置上，加強文官體制的代表性，亦即西方國家的代表性行政機關（representative bureaucracy，詳見本研究第二章之討論）（Krislov, 1974; Lim, 2006; Selden, 1997; Tummala, 2015）；同時在兩項基本法（《原住民族基本法》，其後稱《原基法》，及《客家基本法》，其後稱《客基法》）中，納入族群代表協同治理機制。

然而，這樣的文官體制及組織調整，實與民國 101 年以降行政組織改造有著相當不同的邏輯。代表性行政機關著重對少數族群的政策回應性，而此波行政院組織改造則著眼部會整併後，政策統合所能發揮的資源配置效能與彈性原則（朱鎮明、曾冠球，2012；蔡茂寅，2002）。如何形成政策統合與代表性行政機關、協同治理間的調合機制，避免「減損」（compromise）代表性行政機關回應能力，是本計畫的重點所在。綜整上述政策背景，欲處理問題有兩個層面：

（一）行政部門內部的政策統合問題

在現行法規與政治環境下，國家發展委員會如何發揮其組織法所賦予的新增職權，亦即在族群事務資源配置上的政策統合功能。在政策統合的過程中，預期所面臨的問題有二：

1. 政策統合是否能促進良善運作（政策統合的效益與制度方向）：政策平臺的建立是否能促進良善運作循環？透過整合複雜的政府行為後，是否有效進行資源配置及效能的提升？是否有效推動政策，還是難脫部會本位主義，僅具形式上的意義，此部分需要借鑑他國實行經驗以供參考。

2. 機構屬性歧異下的政策統合能力：在機構屬性上，目前涉及族群事務的三個部會或有其差異性—客委會偏重文化傳承與維護；原民會強調族群事務自治；而內政部移民署則是著重在對新住民的管制與輔導。前兩者為政治性機構，後者則為功能性管制機構，三者業務異質性相當高，屬性亦有所不同。在面臨機構屬性歧異下，國發會是否能充分進行政策統合，協調政策資源配置，需要進一步盤點，以瞭解政策統合面向的行政、法律與政治可行性。

（二）行政部門外部的協同治理問題

在族群事務部分，政策資源之配置不僅是由行政機關內部決定，亦須協同各族群代表參與政策擬定過程。例如《原住民族基本法》第 12 條建立原民電視臺以「保障原住民族傳播及媒體近用權」、第 22 條「國家公園劃分需與原住民族建立共同管理機制」，《客家基本法》第 4 條「召開全國客家會議，研議、協調及推展全國性客家事務」、第 12 條設立客家電視臺以「保障媒體近用權」，均非原民會或客委會所能片面為之，而是透過廣泛徵詢族群團體代表之意見，足見其參與決策需求；隨著新住民團體成立修法聯盟，積極推動相關立法，可以預期政治參與亦將持續加深。[8]未來國家發展委員會若依其職權，建置此一平臺，如何協同各族群團體參與資源配置決策，須先行瞭解其看法。

第二節 研究目標與相關定義

一、研究目標

本研究主要著重實務層面，亦即國發會新增職權與既有政策資源配置機制的競合問題，涉及檢討客委會、原民會、內政部移民署三者主管少數族群的行政機關相關資源，如預算、員額、行政位階等發展趨勢及其與國發會之制度關係，以及客家族群、原住民族、新住民族群在我國族群發展與政治社會結構中之本質、差異及其行政組織機關屬性。本計畫之研究目標如下：

（一）檢視我國族群事務（包括族群事務範圍、人力及預算）分配現況及問題。

（二）比較分析多元族群國家包括美國、加拿大、澳大利亞、紐西蘭、比利時與新加坡等國族群事務資源分配機制之經驗、特色與相關問題。

（三）從政策統合角度，探討我國推動族群事務資源分配協調及審議機制運作效益與創新做法。

（四）研提我國族群事務資源分配機制良善運作之建議方案及具體配套措施。

[8] 詳見馬英九總統歷次關於新住民議題談話：http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1103&rmid=2780&itemid=33379，http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=26804（資料擷取時間：103 年 10 月 29 日）。

二、相關定義

政策統合：指涉一種行政作為或透過一系列行政革新，強化行政部門間的橫向水平聯繫，尤其是透過組織間預算資訊的交換與透明化，解決因機關本位主義，以致資源因欠缺橫向聯繫而重複配置，造成政策執行片面、缺乏效率等問題，進一步提升行政部門治理能力的作為。

族群代表性機關：指涉以目標團體身份別所成立的行政機關，形式上會以設置新的或調整既存的文官體制，制定與執行代表族群價值與利益的政策，以緩解可能發生的族群潛在衝突與爭議。代表性意指民意機構的代表性，也就是說，此種機構能夠如同民意機構反映目標團體利益，因而能在決策過程中考量其偏好，進而提升該行政組織在公共事務上的治理正當性。

本研究不就「族群」進行定義，不區分「族群（ethnic）」與「種族（Race）」等概念，雖然文獻分析部分會約略提及兩種概念在我國的源起與成形過程，因研究對象主為行政機關及其政策資源配置運作過程，如我國客委會、原民會、內政部移民署參與中長程計畫審議，探索兩者差異並無實益，且非本研究目標，因而僅將《我國辦理族群統計規劃之研究》政策意涵部分，列入本研究政策建議參考。

協同治理：指涉一種治理體系，利害關係人可透過機制設計，對他們所認定的重要議題，有彼此密集溝通、利益交換的機會，因而可以讓其充分參與政策過程，針對議題表達意見。其中，平等的夥伴網絡是此一治理體系的特徵，參與決策的成員或組織分享權力與裁量，以共識決為原則。

良善運作：此處所定義之良善運作主要兼顧政策統合與協同治理兩面向，亦即政策統合的資源配置效率，及代表性行政機關的回應能力。亦即族群事務資源分配不僅是效率問題，同時必須兼顧該政策在行政與政治體系中的意涵。具體而言，將分別透過政治、法律與行政層面檢視。

至於相近的「良善治理」概念，事涉我國族群事務政策內涵，亦即族群議題的憲政定位（如憲法增修條文對原住民族之地位保障）與處理原則，並非本研究主要對象。本研究定位在探索既有機制，界定可能政策工具以分配資源，「族群政治」、「協調平臺」、「協同治理」均為此前政治現實之描述。

第三節 研究架構與方法

一、研究架構

根據前述研究主題、緣起與預期目標的探討，以及針對研究主題背景的分析及有關研究之檢討，本研究過程劃分為五大步驟：

第一階段：藉由文獻分析法、次級資料分析法等，檢視我國客家委員會、原住民族委員會、內政部移民署等機關的資源分配現狀，包括預算與人員數額的消長趨勢以及法律依據，並分析上述行政機關的制度特色等相關問題。

第二階段：藉由文獻分析法，蒐集民主先進多元民族國家的統籌處理少數族群資源運用事務之專責機關的實際運作以及制度定位，作為我國相關制度設計的參考依據。

第三階段：以前兩個階段的研究發現作為基礎，藉由焦點訪談法，邀請行政機關代表、各少數族群團體代表、族群關係領域學者專家分別探討設置族群事務發展會議的行政、法律與政治可行性，並對於政策統合機制以及資源分配與審議機制加以評估分析。

第四階段：針對前述三類人士之中具有較高政治社會地位、深刻洞見、學術觀點以及濃厚興趣者進行深入訪談。此外，對於我國少數族群事務具有社會影響力之媒體人士、非營利組織代表亦可以選擇性地進行深入訪談，以瞭解社會大眾以及輿情對於國家發展委員會之族群事務職能的意向，進一步探討設置族群事務發展會議的可行性。

第五階段：綜合整理前述四個階段之研究發現，進行族群事務發展會議的制度設計及其後續推動具體建議，並再度藉由焦點團體訪談，檢視並補充本計畫所提出之建議方案。本計畫擬進一步藉由學者及官員的訪談與諮詢，以 Wheeland（2003）所採的全面「利害關係人」主觀評估與敘述途徑，檢視平臺的可能構面與政策可行性。

本研究主要透過比較政策研究，先行整理我國四個行政機關（國發會、客委會、原民會、內政部移民署）的族群事務資源配置方式與分配現狀，再針對他國

制度運作進行比較，探討政策統合與代表性行政機關（協同治理）兩種不同制度概念調合的方式。因我國尚未有族群事務分配機制，僅能藉由相近標的模擬推估，研究選擇既有政策統合模式（中程計畫審查）建構分析架構關係，聚焦在直接涉及資源配置的部會業務，並區分核心（部會可自行辦理）及周圍相關（部會需協調其他機關辦理）業務，所整理之研究架構如下：

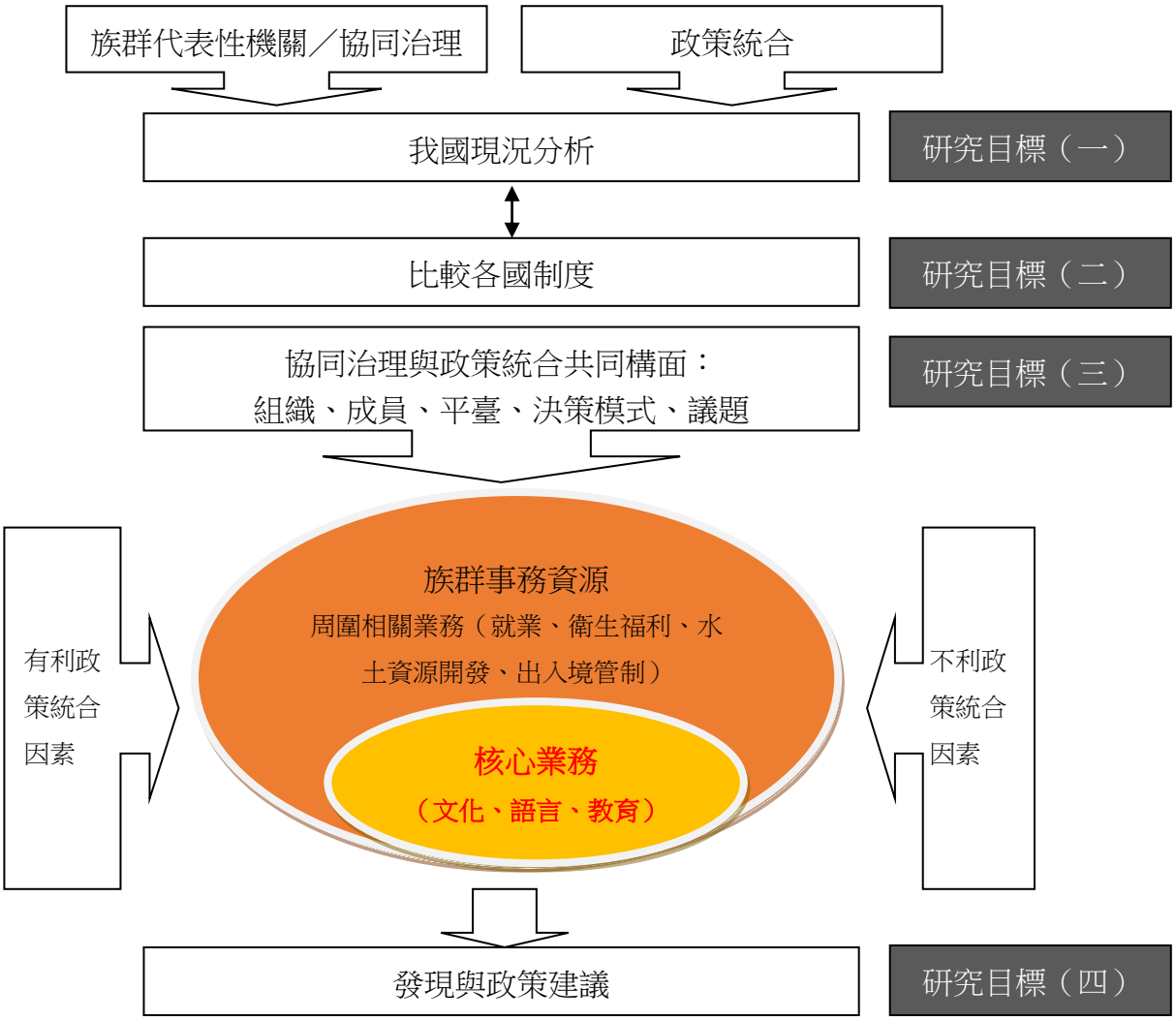


圖 1-1 研究架構

資料來源：本研究自行繪製

經由此一架構整理政策統合下各有利／不利因素，本研究可建構制度上的共

容處（institutional compatibility），歸納出在協同治理模式下進行政策統合的策略，具體建議委託單位短期方案。同時，亦能藉由代表性機關制度性因素的整理，架構可行政策平臺調合族群利益，促進中長期族群政治的良善運作。

二、研究方法

為完成上述五個階段的各項研究目標，本研究將採取文獻分析法、次級資料分析法、焦點團體訪談法以及深入訪談等四種研究方法，進行各類資料的蒐集與分析。以下分別說明各研究方法之操作：

（一）文獻分析法

藉由我國以及西方先進多元民族國家如美國、加拿大、澳大利亞、紐西蘭的官方文書及網頁、學術專書、期刊論文、學位論文、專業網頁等途徑，蒐集有關上列國家等國家對於少數、弱勢、非主流族群的保障政策，以及族群資源分配的理論根據與實務經驗。

本研究團隊最終選擇美、紐、加拿大、比利時及澳洲等國家之代表性行政機關組織與資源分配方式進行案例分析，並配合審查委員及委託機關意見，調整資料蒐集方向。審查時委員亦建議參採中國大陸，但其在族群議題上與我國有不同治理邏輯，且政體差異程度頗大，似不具參考價值。

在文獻檢視上，研究團隊特別參考楊文山（2014）所完成之國家發展委員會委託研究〈我國辦理族群統計規劃之研究〉，以及朱鎮明與曾冠球（2012）之〈行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究〉、彭錦鵬與江瑞祥等人（2012）之〈我國中長程個案計畫評估機制整合之研究〉。整合效益有二：一、延續委託單位過去研究，瞭解研究脈絡，同時令研究資源投入更具效益與延續性；二、參考其中的焦點座談與訪談進行方式，進而界定出關鍵問題，有助形成後續座談會的對談焦點。

表 1-2 整合過去國發會相關研究一覽表

年份	研究團隊	研究案名稱
2014	楊文山等人	我國辦理族群統計規劃之研究
2012	朱鎮明等人	行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究
2012	彭錦鵬等人	我國中長程個案計畫評估機制整合之研究

資料來源：本研究自行整理

（二）次級資料分析法

藉由我國政府官方文書、網頁、統計資料及相關研究之調查統計分析，對我國以及西方先進多元民族國家少數族群事務之專責機關的實際運作進行瞭解。

而因為本研究標的，亦即族群事務資源分配機制尚未形成，研究屬前瞻、情境模擬（scenario）研究，本研究以中長程計畫審議平臺進行情境模擬，特別針對 GPMnet 2.0 中主要參與者個別中長程計畫進行研究。

同時在從公務預算面向理解資源配置上，本研究團隊亦理解其中的限制，並以附註方式標明。公務預算仍是瞭解一國政策資源配置的重要面向，本研究亦知移民署預算書因採項目預算方式編列，實務上該項預算之服務對象無法完全區隔新移民/ 本國人所造成的限制。折衷作法是以中長程計畫編列或審查狀況為主，公務預算、特種基金及人員編制為補充，本研究以如此並列方式，試圖從次級資料中掌握族群政策資源配置的現況。

（三）焦點團體訪談法

本研究採用焦點團體訪談法的目的有三：（1）探討前述「族群事務發展會議」作為我國族群資源協調與審議的機制之行政、法律與政治可行性；此一階段舉辦 3 場焦點團體訪談，每一場次都邀請行政機關、族群團體代表、相關領域學者專家 6-9 人。（2）針對本研究所研究標的：國家發展委員會、客家委員會、原住民族委員會、內政部移民署的首長進行深入訪談。（3）檢視並補充本計畫所研提之建議方案，亦即在本研究提交期末報告初稿之前，再度藉由舉辦 1 場焦點團體訪談，邀請行政機關、族群團體代表、相關領域學者專家多人與會，俾利提高本研究之政策建議的周延度與可行性。綜上，本研究舉辦 4 場焦點團體訪

談，焦點團體訪談人次計 28 人次，深入訪談 7 人次。[9]

焦點座談主要從國發會的角度，試圖瞭解受訪者對政策統合機制的看法，大致方向如下：（1）機關中涉及族群事務的哪些業務，需要與其他行政機關合作，方能順利推行該項族群事務？原因何在？（2）機關中涉及族群事務的哪些業務，與其他行政機關處理的業務具有重疊性，形成多個行政機關重複管轄的現象？原因何在？（3）若政府針對我國族群事務建立跨部會的統合機制，政府應如何規劃其運作機制、經費分配與人員配置，方能妥適分配族群事務資源，顧及不同族群間之公平性？（4）在此一新的族群事務跨部會的統合機制下，會對前述（第一題）所提及的利益表達管道，亦即族群代表或團體參與政策制訂的模式產生何種影響？國發會如何在兼顧預算理性與族群公平性下，採納族群意見？

表 1-3 焦點座談會辦理概況

場別	時間	地點	與會者（依據姓名筆畫順序排列）
第一場	103 年 8 月 29 日	李國鼎科技發展基金會	王俐容（中央大學客家語文暨社會科學系教授） 周錦宏（中央大學客家語文暨社會科學系系主任） 汪明輝（臺灣師範大學地理學系副教授） 官大偉（政治大學民族學系助理教授） 彭欽清（政治大學英國語文學系副教授） 鍾國允（中央大學法律與政府研究所所長） 劉阿榮（元智大學社會暨政策科學學系教授）
第二場	103 年 10 月 9 日	李國鼎科技發展基金會	成之約（政治大學勞工研究所教授） 李乃悅（文化部綜合規劃司專員） 張四明（臺北大學公共行政學系教授） 廖美玲（客委會綜合規劃司副處長） 蘇慧雯（內政部移民署移民輔導科長） 劉惠明（教育部綜合規劃司科員）
第三場	103 年 12 月 26 日	國立東華大學原住民民族學院會議室	王應棠（東華大學課程設計與潛能開發學系副教授） 日宏煜（臺北醫學大學醫學人文研究所助理教授） 石忠山（東華大學公共行政學系教授） 林俊偉（東華大學民族語言與傳播學系助理教授） 陳旻園（臺灣原住民族政策協會理事） 黃智慧（小米穗原住民文化基金會執行長）

[9] 訪談名單同時考量領域代表性。如在新住民議題上，係參考總統府 101 年「總統與關懷新住民團體座談會」參與人員擬定，其中南洋臺灣姊妹會、臺北市賽珍珠基金會等民間團體代表，政治大學法律學系廖元豪教授、勞工研究所教授成之約，前內政部移民署署長謝立功，均為本研究訪談對象。

			童春發（東華大學民族語言與傳播學系教授兼系主任） 魯炳炎（東華大學公共行政學系教授）
第四場	104 年 2 月 13 日	李國鼎科技發展基金會	林麗蟬（新移民發展與交流協會理事長） 成之約（政治大學勞工研究所教授） 洪滿枝（南洋姊妹基金會副理事長） 張正中（中華救助總會理事長） 廖元豪（政治大學法律系教授） 梁組盈（南洋姊妹基金會執行秘書） 湛秀英（高雄市新移民社會發展協會理事長）

資料來源：本研究自行繪製

（四）深入訪談法

由於本計畫主題涉及敏感的族群事務資源分配議題，其中涉及國發會與客委會、原民會、內政部移民署之間的權責劃分，因此，本計畫主持人與協同主持人應對於各相關行政機關的行政首長、利益團體負責人進行深入訪談，以一對一的非公開訪談方式，請行政機關首長表達各自的立場與原則。此外，本計畫也擬定國內公共行政、法律及族群相關學者進行深入訪談，得以在不受焦點座談可能接受其他觀點表達的影響，暢言其觀感想法。

表 1-4 受訪者一覽表

受訪者姓名	機關別	身份	訪談時間	訪談地點	訪談者
陳張培倫	原住民族委員會	副主委	103 年 11 月 04 日	原住民族委員會	黃之棟
林福岳	中國文化大學大眾傳播學系	副教授	103 年 10 月 19 日	空中大學	黃之棟
蔡志偉	臺北教育大學文教法律研究所	副教授	103 年 11 月 06 日	空中大學	黃之棟
朱景鵬	東華大學公共行政學系	教授	103 年 12 月 26 日	東華大學	孫煒
謝立功	前國家安全會議諮詢委	教授	104 年 01 月 09 日	臺北火車站	許雲翔

	員、前內政部入出國及移民署署長				
鄭川如	輔仁大學法律學系	助理教授	103 年 09 月 30 日	輔仁大學	黃之棟
蕭秀玲	賽珍珠基金會	執行長	104 年 03 月 02 日	賽珍珠基金會	許雲翔

資料來源：本研究自行繪製

第四節 研究發現與政策效益

一、研究發現

（一）經由現況分析，檢視我國中央行政部門與族群事務相關機關如客委會、原民會、內政部移民署的資源與執掌，以瞭解跨部會領域的性質，作為國發會未來推動政策整合業務的依據。

（二）透過民主先進多元民族國家統籌處理少數族群資源運用事務之專責機關的調查研究，以提出國發會未來推動族群事務資源分配機制運作的參考。

（三）透過焦點座談與深入訪談我國族群事務的利害關係人，以瞭解其對於國發會相關法定職能的看法與意見，並經由看法意見的彙整，瞭解我國族群事務資源分配機制運作的可行性，並針對該機制提出具體的制度設計及後續推動的具體建議。

二、政策效益

國發會為辦理國家發展之規劃、協調、審議、資源分配業務的創新行政機關，是在全球化潮流之下推動我國現代化、提高國家競爭力的統籌單位。本計畫針對我國族群關係與族群認同的特質，提出針對族群事務進行政策統合與資源分配的施政方向與運作機制，產生以下的施政助益：

（一）釐清國發會在族群發展政策領域之中，相關行政機關如客委會、原民

會、移民署之間的權責關係，設計統合與資源分配的協調平臺與審議機制，可提供國發會其他類似職能，如經濟發展政策、社會發展政策、產業發展政策、人力資源發展政策等等之實務參考依據。

（二）師法民主先進多元民族國家如美國、加拿大、澳大利亞、紐西蘭、比利時與新加坡等統籌處理少數族群資源運用事務之專責機關經驗，並探析我國族群事務在特殊歷史脈絡與政治社會結構之下所形成的特性，設計適用於我國族群事務資源分配機制，以促進良性的族群關係發展，建立族群和諧的臺灣社會。

（三）經由國發會建置符合公共利益與族群期待的資源分配協調與審議機制，擴大與臺灣各族群之間的友善關係，可以提升整體中央政府的正當性，奠定民主治理的善政基礎。

總言之，本計畫核心目標在於提出國發會掌理我國族群發展政策資源分配協調及審議的制度設計與政策建議。在現階段的行政院組織結構之中，國家發展委員會的職能類似「軍事參謀本部」，為我國整體行政部門重大施政的統籌中樞與協調平臺，對於跨域治理議題以及資源重疊的公共事務領域，具有政策統合的功能，並透過協調平臺統合規劃各部會的相關公共政策的規劃方向，使其降低本位主義、減少交易成本並增進資源運用效能。此外，國家發展委員會另有資源分配與審議的新創職能，藉由實質資源分配機制的運作，以落實政策統合的功能。

第二章 相關文獻探討

第一節 族群型代表性行政機關源起與演變

族群關係是臺灣民主化過程中非常重要的公共課題，而族群關係所衍生的族群認同問題更成為臺灣追求國家認同過程中不可或缺的要素。近年來，發生於臺灣內部的統一 v.s.獨立、臺灣 v.s.中國、本省 v.s.外省、泛藍 v.s.泛綠等耳熟能詳的政治術語，大都是以族群認同與族群關係作為劃分的主軸（丘昌泰，2008：6）。一般而言，在族群身分界定之後，意識到本身所屬的族群與其他族群的關係，以及自身所認同的族群在社會和政治結構中的地位；繼而產生的族群意識將影響政黨支持、國家認同等政治態度與行為（吳乃德，1993：28）。

在 1980 年代與 1990 年代前期，全球發生民主化的第三波潮流，驅使許多威權獨裁國家面對來自國內與國際的壓力，必須接受民主政治的價值，採用民主政治的制度。此種民主化運動對於原來具有族群潛在衝突與爭議的分歧社會產生深刻影響，可以分為三個層面討論：一是強化族群意識：民主化促使族群成員發展出集體歷史、相同命運的利害與共感受，這種想像共同體的感受一方面可以發展出國族認同（national identity），進而形塑新的民族主義。但另一方面，它也可能引發族群消失的恐懼（fear of extinction），特別是在政治上或經濟上較為弱勢的族群，憂心自身的文化特色無法在多元族群競爭的社會中獲得彰顯，甚至逐漸消失（Horowitz, 1985, pp. 175–182）。二是產生本土化（indigenousness）：民主化採用擴大人民參與的各種機制，也使社會中基層民眾價值、意見與利益獲得較大的表述空間。此點表現在族群層面，就是社會中人數較多，社經地位較優勢的族群，往往被賦予推動民主化的使命，此族群的領導可能也根據此使命，宣稱此族群在本土社會中的主體性與支配性，並以此爭取更多政治資源（Shoup, 2008: 33–34）。三是形成族群菁英：在分歧社會的民主化中，政府必須要面對如何去界定族群邊界、區隔族群類型，政府處理這個具有高度政治色彩的問題：究竟是哪些人因其族群身分，得以在社會價值的權威性分配中得到更多的資源？因此，在族群政治的運作中，可能產生一個代表族群的團體即族群菁英，與政府之間進行議價（brokerage），經由制定相關政策，確立制度化的族群界限，更賦予族群菁英一定程度的政經利益。對於族群菁英而言，一方面要堅持族群文化的獨特

性，並宣稱族群政經地位的傳承不可侵犯，另一方面也要建立政治聯盟關係，以鞏固本身的政治優勢立場，藉此改善以往所屬族群的弱勢地位。因此，族群政治往往造就了新的政經與文官菁英（Rata, 2006）。

以上所述民主化對於原來存在多元族群的分歧社會，可能成為族群衝突的來源，亦即如果優勢族群在國族建立的過程中，展現出排他性的企圖或作為，相對弱勢的族群自然地將產生疑慮，進而更強化本身的族群意識，此舉勢將激化族群之間的緊張關係，反而不利於國族目標的達成。就實際經驗而言，一個多元族群的國家，從威權體制過渡到民主體制的轉型中，也往往比穩定的威權體制國家或自由民主國家更容易產生暴力衝突，這是因為在缺乏自由民主傳統的社會中，貿然引進言論自由或選舉競爭等制度，反而會誘使政治人物動員族群，激化族群之間的矛盾對立。很多轉型國家往往在經歷族群騷亂之後，不再往自由民主的方向發展，而是倒退成為一個結合民主與威權的混合政體，諸如馬來西亞、新加坡、印尼等國，表面上都持續遵行西方的民主制度，採納西方流行的多元文化主義（multiculturalism）政策。不過在實際操作上，政府總是使選舉結果有利於優勢族群，或以各種方法排除少數族群於政治決策過程之外。因此，這些國家採取的所謂的「多元文化族群政策」，也與西方為促進族群平等和諧的精神大異其趣（孫采薇，2004：59–60）。職是之故，如何透過民主制度的設計，落實在民主化過程中多元族群的價值與利益，為分歧社會的新興民主國家必須面對與解決的問題。對於一個健康成熟的多元社會而言，多元族群的共存共榮是社會繁榮與國家發展的資產，而非負債，此種資產唯有在民主自由社會中才得以受到法制上的保障、多數群眾在行為上肯認與心理上的尊重。因此，多元文化主義的出現確實為長期以來不平衡的族群關係，提供一個公平正義的族群融合基礎，藉由多元文化主義思路的展現，弱勢族群主體性的追求就不能被視為破壞族群融合象徵。相反地，唯有肯認弱勢族群文化在客觀表徵上的差異性，以及主觀意義上的特殊性，並且在政策上適度加以保障，多元文化主義下的族群關係才有其存在的時代意義（丘昌泰，2008：26）。

一般咸認臺灣的民主化，是由 1987 年解嚴前後開始啟動，歷經自由化、民主轉型，以及民主鞏固各個階段，迄今仍然持續深化中。其中最主要的特徵之一就是植基於臺灣基層的社會力，由下而上地經由民主制度，諸如普遍公平的選舉、代表性較高的國會、擁有言論自由的媒體等，影響從事社會價值權威性分配的政治機構，促成中國國民黨威權體制的轉型。而在社會力之中，存在已久卻又

刻意隱諱壓抑的族群政治也逐漸浮上檯面，成為民主化過程中一項不可忽視的因素。我國族群研究者引入西方研究文獻 ethnic group 概念中的人群分類觀點，「包含族群分類的標準及意識、理想的族群關係，而逐漸產生一種性質迥異的新人群分類想像」（王甫昌，2008：91）。依據此一概念，當代臺灣社會中的族群具有「可變」、「流動」的性質，其特色如下：一、族群並非等同於原初性（primordial）集團，而是社會變遷過程的產物。二、族群認同的強化是一種維持其界限之現象，同時也具有鞏固其界限之功能。三、族群的形成是人為的建構，所以傳統族群在近代社會變遷與競爭之下經常會被重新界定（何義麟，2006：195）。由此一意涵可知臺灣多元族群社會是在特殊的歷史脈絡之中，由競爭、對立的社會關係中建構出的身分認同，現今臺灣少數族群為客家族群、原住民族、新住民族群，各具有可以彼此區隔的族群身分、族群意識與政治表現，展現出臺灣族群政治的特色。

承上，當族群的政治表現足以引起政治決策者關注，即可能經由設置新的或調整既存的文官體制，制定與執行代表族群價值與利益的政策，以緩解可能發生的族群潛在衝突與爭議。在行政實務上，各國是以建置族群型代表性行政組織，或不另成立獨立機構，改而在第一線單位員工數額上設定族群比例。公共行政學者以代表性行政機關（representative bureaucracy）稱之(Dolan & Rosenbloom, 2003; Riccucci & Saidel, 1997)，代表性意指民意機構的代表性，也就是說，此種機構能夠如同民意機構反映目標團體利益，因而能在決策過程中考量其偏好，進而提升該行政組織在公共事務上的治理正當性。顯而易見的，這與過往政府組織體制按功能性分工原則，亦即韋伯式（Max Weber's）的結構功能性官僚不同，改以目標團體身分別來進行組織分工。

同時，因為組織是以代表性名義設置，能否代表團體利益自然成為主要考量。除了新增設機構外，一般另以融入性（inclusive）機制吸納各族群代表意見，如我國在原住民族委員會外，另在行政院位階設置推動委員會，其「三分之二之委員席次，由原住民族各族按人口比例分配」（《原基法》第 3 條，詳見本研究第四章），在加拿大等國的族群資源分配機構亦可見到這樣的設計（詳見本研究第五章）。而為確保多元文化主義的實踐，反映多元族群的價值與利益，亦會在行政部門外成立獨立行使職權的法人機構。如前述《原基法》第 12 條「政府應保障原住民族傳播及媒體近用權，成立財團法人原住民族文化事業基金會，規劃辦理原住民族專屬及使用族語之傳播媒介與機構」，或《客家基本法》第 12 條

「政府應保障客家族群傳播及媒體近用權，依法扶助規劃設立全國性之客家廣播及電視專屬頻道」。可以發現，在這樣的制度設計下，族群事務相關決策不僅在行政機關內，外部的族群代表、基金會等成員，也可以從較高位階的委員會參與政策制訂，或獨立運作行使族群媒體近用或文化權益。也就是說，代表性行政機關不僅指涉行政院組織法所明訂的機構，推動委員會、基金會甚至是族群專屬傳播媒體的設計皆是廣義的代表性。

換言之，我國所謂的代表性行政機關是一種融入性的機制設計，把分離但相互關聯的成員或組織嵌入至決策體系中。這樣的融入性設計讓多元利害關係人對他們所認定的重要議題，有彼此密集溝通、利益交換的機會，因而可以讓其充分參與政策過程，針對議題表達意見，進而強化組織的代表性，按我國相關法制設計原則皆是如此（施正鋒，2006；許萃華，2013；鐘玲敏，2007）。因而實質上，代表性行政機關可視為一種公私部門所共同建構的治理體系，以族群事務為核心，目的在於保障族群的平等地位及自主發展，實現族群自治（如原基法第 4 條）。其中，平等的夥伴網絡是此一治理體系的特徵，決策過程的成員參與組織分享權力與裁量，並以共識決為原則。

這樣的機制無法從單一行政機關的角度，也就是統治/被統治的觀點來解讀，而需從治理的觀點。其中政府為謀求長期發展，基於權責相稱原則整合各公私部門行動，建立一套達成共同目標的體系（呂育誠，2007：379）。這套體系不同於傳統政府「統治」的靜態與集權，而是一種動態、分散式的權力結構，經由彼此互動、合作下建立信任的治理基礎，進而達成公共服務的提供或價值的傳遞。因而與傳統科層體制下的結構，具有下列差異（孫柏英，2004：25）：

（一）傳統政府的統治強調以政府組織為本位，而治理則強調政府組織、社會組織在共同目標下共享資源、相互作用，參與式決定公共政策；

（二）傳統統治結構基本上為國家中心，治理則認為在公共管理上政府不是唯一主體，其他參與成員同樣承擔達至良善運作的工作；

（三）傳統統治依賴科層制組織，而治理則尚須仰賴外部平行的社會網絡組織。

檢視我國原基法或客基法，我們可以發現此兩套法制即是架構出這樣的治理體系，原民會或客委會所承擔的是行政性例行事務（詳見第四章），政治性或涉及資源配置部分，外部利害關係人如族群代表，可透過族群事務推動委員會（原基法第三條），或全國客家會議（客基法第四條）影響。就此種體系的若干特性，

Ansell & Gash（2008）從協同治理（collaborative governance）的角度歸納如下：

（一）由政府組織或機構發起政策平臺；

（二）平臺參與者包含非政府成員（non-governmental entity）；

（三）平臺參與者直接參與決策制訂，而非僅只諮詢功能；

（四）平臺是在正式法規下組成，且定期舉行會議；

（五）平臺採共識決；

（六）協同的焦點在於公共政策或公共管理。

在實際運作上，代表性行政機關的設計確實產生正面效益，尤其在教育資源配置及機會平等議題（Rocha & Hawes, 2009）；同時，若能在人員比例上考量族群代表性，受益者不僅為少數族群，亦能同步提升非少數族群的表現（Meier, Wrinkle, & Polinard, 1999）。但其並非沒有流弊，若未將跨族群整合的精神融入其中，族群刻版印象在施政過程將產生負面影響（Wilkins & Williams, 2008），[10]反進一步加深族群間的不平等，因而持續透過其他民主治理模式進行修正。下文將以上述特性，就政策統合對現行治理體系產生的影響進行分析。

第二節 行政組織改造下的政策統合

我國代表性行政機關的引介與創設，與族群政治、民主化及多元文化主義的發展息息相關。而平行於此一概念的則是政策統合，其所強調的是管理主義，著眼於降低本位主義、減少交易成本並增進資源運用效能。可以說兩者的出發點有顯著差異，前者著重回應性，而後者則是資源配置效率。

就我國而言，政策統合概念的提出主要是對過去由常任文官主導下，政策推動過程流弊的一種回應（宋餘俠、秦正宇，2011；蔡茂寅，2002）。在常任文官擬定政策的過程中，常因欠缺宏觀政策理念和視野而見樹不見林，或因機關本位主義，以致資源因欠缺橫向聯繫而重複配置，這些弊端常使政策執行流於片面、缺乏效率。藉由統合的過程，意圖強化行政部門間的橫向水平聯繫，尤其是透過組織間預算資訊的交換與透明，進一步提升治理能力。

[10] 實證上發現，警政部門的少數族群員工在犯罪偵防上有過度種族定性（racial profiling）的傾向。同樣的，在本研究進行之專家學者訪談中（見訪談紀國棟教授所言），亦指陳了制度性的族群機構就是一種不平等的象徵。同時，其組織能力亦不足以原本業務推行。舉例而言，客家委員會的成立，反使原本屬於教育及文化部的業務被移至該會，而客委會並沒有足夠資源及人力編制推動這些業務。

誠然，就行政學的角度觀之，層層節制的科層行政機構是處理常態性業務最有效率的組織。但在議題或事件複雜程度非單一部會局處能處理時 ，必須由具備統合力的單位，對內彙整平行單位意見，統籌資源及行動；對外匯集民意及進行政策回應，公布所有處理內容及進度。這樣的統合力並不存在傳統科層組織，亦即不在事務階層，而是在政務領導階層，需由政務官來主持跨部會的統合。是以政策統合所能發揮的功能，主要會集中複雜問題的策略回應上。其中，行政院長會是政策統合授權的來源，交由不隸屬部會的政務委員主持，或由副院長擔任單位召集人，或由常態性部級單位進行統合。這樣的橫向混合性（horizontal hybrid）組織在院一級或二級機關上，曾以幾種不同型態出現：

（一）任務編組性質：推動小組（如海洋事務）、會報（如科技）、推動委員會（如前述節能減碳、新能源發展、綠能低碳）、委員會（如永續發展）等；

（二）常態性政策協調委員會：可以在細分為功能別委員會，如國家發展委員會，及對象別委員會，如原住民族委員會。

或者可以就功能別予以區分：

（一）制度性功能政事型：指前瞻性、統合與協調的機關委員會，如國發會、陸委會等

（二）服務對象型：指針對特定對象提供服務的委員會，如原民會及客委會。

儘管有上述不同形式的統合，若就本質觀察，所謂的政策統合即是針對跨部會政策與業務向政務高層提供建議，令其如臂使指，有效促進單位間的合作與資源配置。朱鎮明與曾冠球（2012：174）進一步的歸納出其中的要素：1. 提出建議；2. 促成合作；3. 考慮其他機關的立場、觀點以及不同政策優先次序；5. 政策督導與管制：對政策過程進行追蹤與考評，確保落實；6. 制訂中長程策略計畫。具體言之，政策統合發生在下列面向：

（一）制度建立；

（二）策略規劃與政策設計；

（三）先期計畫審議及管考；

（四）公共諮商與公民參與。

過去國內跨部會機制的研究指出（朱鎮明，2011），這樣的政策統合能否發揮良善運作功能，視統合過程及決策者的領導能力而定。資料與資訊統合需為統合的前導，在前述基礎上建立正面的協同經驗及信任關係後，才有辦法逐步發展為有效平臺。這樣的過程是動態的，也就是 Bardach（2001）所指出跨部會合作

的發展動態（developmental dynamic）是否推動政策向前。整個機制建立的過程需要參與單位配置適當人力、事前規劃分工、定期會面，才能出現正面的成果。關鍵決策者的強勢領導更是不可或缺，藉由其向成員清楚傳達組織使命，並佐以資源配置換取成員對政策目標的投入與承諾，讓各機關在決策過程扮演關鍵角色。其中，非正式的單位首長聯繫可以是黏合劑，藉由早餐會報、午餐會議等管道，讓協同組織首長直接對話，溝通政策並就窒礙難行之處形成解決方案。

而就政策統合下的實質互動模式而言，學理上有以府際、跨部門合作（intergovernmental or interagency cooperation）的政策網絡視之（朱鎮明，2014），亦有從協同網絡（collaborative network）或公私部門夥伴關係（public-private partnership）來觀察（Jing, 2012; Rainey, 2009: 139）。Rethemeyer 及 Hatmaker（2008）進一步區分這兩者，政策網絡所看的是垂直面向，強調公部門內不同成員參與特定政策領域的決策過程，而協同網絡下的政策統合則是強調橫向聯繫以進行決策，有著下列特徵：

（一）正式組織；

（二）成員同時涵蓋政府與非政府單位；

（三）定期性論壇；

（四）共識決策以解決外部性問題（市場缺乏提供意願）。

也就是說，政策統合與上節所討論代表性行政機關下的協同治理，是可以尋找出制度上的共容處（institutional compatibility），如表 2-1：

表 2-1 政策統合與協同治理比較

特徵	政策統合 (Rethemeyer & Hatmaker, 2008)	協同治理 (Ansell & Gash, 2008)
組織	正式組織	由政府組織或機構發起政策平臺
成員	成員同時涵蓋政府與非政府單位	平臺參與者包含非政府成員
平臺	定期性論壇	平臺參與者直接參與決策制訂，而非僅只諮詢功能
平臺	定期性論壇	平臺是在正式法規下組成，且定期舉行會議
決策	共識決策以解決外部性問題（市場缺乏提供意願）	平臺採共識決
議題	共識決策以解決外部性問題（市場缺乏提供意願）	協同的焦點在於公共政策或公共管理

資料來源：本研究自行整理

第三節 小節

一如前述，代表性行政機關的設計有助於族群政治的良性發展，而在我國族群實務上已踏出協同治理的第一步。《地方制度法》於民國 103 年再次做出重大修正，[11]突破了民國 99 年五都改制後區長官派的格局，恢復直轄市原住民區地方自治團體法人地位以及區長之選舉權。本次修法雖離的原住民族自治還有相當的距離，但至少已在地方自治層級再度肯認了憲法增修條文第十條保障原住民族政治參與之精神，也進一步確保了民主的投入與原住民區部分自主的權限。民國 103 年地方選舉順利選出區長，以及未來原住民族自治法通過之後，原住民族自治區與國家間對等的「政府對政府」、「準國與國」地位將更加被凸顯，資源配置更著重尋求原住民團體的共識，也就是更趨向民主與對等的協同治理。

但與此同時，行政機關政策統合亦在 102 年行政院組織改造後，如火如荼的進行，更為著重另一個面向的資源配置效率問題。研究團隊從政策統合與協同治理兩個有著不同組織調整脈絡與邏輯的文獻整理中，歸納出組織、成員、平臺、決策方式及議題等五個面向可做為制度共容的起點。下文中，本研究將先檢視我國現行族群事務資源分配機制的現況，包含機關組成、人員編制、公務預算、特種基金等，同時考量我國政策統合的模式，聚焦討論涉及預算編制過程的中長程計畫。

[11] 詳見行政院地方制度法修正總說明 http://www.ey.gov.tw/Upload/RelFile/2016/704749/88cbb0be-53b2-47c0-a928-8b6a70663097.pdf （資料擷取時間：104 年 3 月 1 日）。

第三章 我國族群型代表性行政組織之探討

我國 1980 年代中期解嚴以來，隨著全球政治民主化、經濟多元化、社會多元化潮流的推動，臺灣社會中的族群議題由原先隱性因素轉換成顯性趨力，成為積極涉入相關公共政策以及資源分配的重要力量，特別是傳統少數、弱勢、非主流族群基於以往不平等以及受壓迫的歷史經驗，對於族群認同的感受更為深刻，往往足以轉化為集體力量，爭取特定族群的價值與利益。因此，在 1996 年總統直選前後，我國在中央政府出現了「族群型代表性行政機關」（Ethnic-based Representative Bureaucracy），試圖以中央部會的行政定位取得相關政策規劃與執行的高度與格局，之後相關法律及命令如「原住民族基本法」（附錄一）、「客家基本法」（附錄二）以及「外籍與大陸配偶照顧輔導措施」（附錄三）相繼制定公布，成為各族群事務的發展範疇。

由我國族群事務的歷史脈絡與政治社會結構的角度而言，客家委員會、原住民族委員會、內政部移民署的設置各有其政治考量與社會基礎，而且鑲嵌於臺灣社會的發展背景與系絡之中，客家族群、原住民族以及新住民族群涉及的政策問題及政策規劃方向皆有本質上的差異，不宜視之為同性質的族群單位，而應重視各自的族群訴求與政策方向。是故，本計畫將聚焦於現今我國已具備中央政府行政建置的少數族群事務之上，就現存行政機關的規模及相關政策作為基礎，進而針對國家發展委員會政策統合與資源分配的法定職能進行制度設計、可行性評估及提出相關政策建議。以下分別就我國少數族群事務資源分配的現狀以及運作經驗進行說明：

第一節 客家族群（客家委員會）

客家委員會係配合行政院組織再造，自民國 101 年 1 月 1 日起改制的新機關，其前身為 90 年 6 月 14 日成立的「行政院客家委員會」，是全球唯一的中央級客家事務專責主管機關，係以振興客家語言文化為使命，以建構快樂、自信、有尊嚴的客家認同為信念，以成為全球客家文化研究與交流中心為任務，以「牽成客家、繁榮客庄」為目標，以「榮耀客家、藏富客庄」為願景。

為達成客家語言復甦與永續成長，客家委員會透過推動「客語薪傳師制度」、

「客語家庭」、開辦「客語能力認證」、鼓勵「客語生活學校」、設置「哈客網路學院」、編印「客語學習教材」、製播「優質客語學習節目」及建立「客語無障礙環境」等八大重點工作，結合獎學金制度，鼓勵高中職以上及國民中小學學生踴躍參加並通過客語認證考試，希望經由家庭、學校、社區和公共領域的帶動，加速客語復甦，讓客語得以世代薪傳。

自 97 年 5 月以來，行政院客家委員會便全力推動「客家文化重點發展區」、召開「全國客家會議」、「全國客家事務首長會議」及「全球客家懇親大會」、建立「客語薪傳師」制度、達成「客家預算倍增」、舉辦「客庄十二大節慶」、輔導行銷客家特色產業、訂定「全國客家日」、增設國家公務人員考試「客家事務行政類科」，以及制定劃時代意義的《客家基本法》等業務。凡此種種，都是為客家在法制面深植基礎，使客家語言、文化得以永續傳承與發揚。

組織再造後的客家委員會，下轄有綜合規劃處、文化教育處、產業經濟處與傳播行銷處等四個業務單位，並具備有秘書室、主計室、政風室與人事室等四個輔助單位。而為了提升客家族群意識的覺醒與深耕地方客家文化，位於苗栗銅鑼與屏東六堆兩處的客家文化園區，也於此次的組織改造過程中，改制為「客家文化發展中心」，為客家委員會下轄的一個任務型編組，此外，行政院位於南部、中部、東部與雲嘉南區的服務中心裡亦有客家組作為客家委員會管轄的任務型編組。

民國 100 年 6 月 29 日公布施行的《客家委員會組織法》雖取代原於民國 90 年 5 月 16 日公布的《行政院客家委員會組織條例》，但立法基本精神並未改變，都是以客家政策之統合、客家權益之保障與客家文化之推廣與維護為使命。在組織員額方面，相較於行政院客家委員會於成立之初僅編列 45 名員額，當前實際機關員額已成長到 90 名左右，機關歲出預算相較於成立之初的 6 億 2 千 1 百餘萬元，也大幅成長至現今 30 億元左右的水平（附錄五）。或許這也充分體現當前執政的馬英九政府，對客家事務的重視與政治承諾。

第二節　原住民族（原住民族委員會）

原住民族委員成立之時間為民國 85 年，成立目的在於主管全國原住民族事

務。就其發展來看，大致經歷：創會、精省、組改三個階段。[12]而該會的創設，在我國族群政策史上具有里程碑的意義。該委員會除了是我國第一個中央部會級族群專責機構，在功能上也扮演了整體規劃的角色，更使我國原住民政策大方向的確定與推展，具備了相當的一致性與前瞻性。

就組織演進來看，該會的成立，使得原本行之多年的原住民行政，立刻提昇至「民族行政」的層級。組織的員額也從最初內政部民政司山地行政科的 5 名，大幅增加至 61 名。[13]該會最初設有 4 處 3 室，分別為：企劃處、教育文化處、社會福利處、及經濟暨土地發展處等四個業務單位；此外另有秘書室、人事室、會計室等三個輔助單位。

原民會成立三年之後，歷經省政府組織改造。因此原本臺灣省政府原住民事務委員會便在民國 88 年併入中央，原屬省政府的文化園區管理局也改列為該會下轄之三級單位。民國 91 年，總統修正公布原民會組織條例之後，該會因此更名為「行政院原住民族委員會」。原本的社會福利處也更名為衛生福利處，經濟暨土地發展處亦隨之調整為「經濟及公共建設處」與「土地管理處」。

民國 103 年 1 月，「原住民族委員會組織法」正式通過。組織名稱再次修正為「原住民族委員會」。當年 3 月 26 日組織改造啟動原本的企劃處改為綜合規劃處，衛生福利處改為社會福利處，經濟及公共建設處調成整為「經濟發展處」及「公共建設處」兩處，另外也另行增設政風室。組改後原民會下轄 6 個業務單位與 4 個輔助單位、1 個任務編組。組織法當中明定原民會設置的目的在於統合原住民族政策、保障原住民族權益、辦理原住民族業務。由於這個緣故，其機關的定性也正式告確定，原住民政策溝通統合成為原民會的主要機能，此外它也負責統整各部會涉及原住民族之政策與措施。最終的目標則在於通過政策統合分析，以便具體提昇我國原住民族政策之效能。從原民會的歷史來看，該會十餘年來已經從預算 2.5 億、員額 61 人、編制 4 處 3 室發展至預算 70 億元、員額 195 人，編制 6 處、4 室、1 任務編組的族群型代表性機關（附錄六）。

[12] 以下內容主要參考來自科技部補助，由黃之棟撰寫之「落實台紐協定原住民專章的制度性安排」結案報告。
[13] 內政部民政司山地行政科於 76 年設立，83 年更名為「原住民行政科」。

第三節 新住民族群（內政部移民署）

新住民事務起源於我國的境管工作，與前兩節族群事務主管機構的設立源起非常不同。民國 41 年成立「軍民出入境聯合審查處」，一開始採軍民分管、分地工作，且無專責機關。至 46 年 3 月改稱為「入出境管理處」，復配合 47 年 7 月「臺灣警備總司令部」的成立，隸屬於其下。直至民國 61 年因應社會發展需要，將原屬軍管工作，改建置於一般行政機關，於內政部警政署下設置「入出境管理局」，但仍是事權分散。事權統一的契機，來自於新住民事務實體法源的建立，民國 88 年公布的「入出國及移民法」規範建立「入出國及移民署」。隨後研擬移民署組織法，經總統公布後於 96 年 1 月開始運作，復又在 101 年行政院組織改造後，於 104 年正式定名為「移民署」。

就移民署的歷史發展，我們可以發現其與前述客委會或原民會歧異性甚大，不同於兩者以文化、族群因素為組織設置的起源，移民署係因入出境管制而設。這樣的歧異首先反映在組織結構上（孫煒，2011：186），移民署係以入出境管理局工作為基礎，同時整合僑務委員會、內政部戶政司、警政署（外事組、外事警官隊、航空警察局及各港務警察局查驗隊、各縣市警察局外事課、陸務課業務、保安警察第一、四及五總隊）。現階段移民署置署長一人，綜理全署業務。署下設置 4 組 4 室及 4 個事務大隊，正式編制人員計二千餘人（見下節員額）。

而移民署的業務內容以管制為主，移民輔導為輔，整理如下：[14]

一、人流管理：涉及人員跨國境移動，其中包含移民或非移民。人流管理為國家主權象徵之一，而移民輔導聚焦於移民人權之保障，兩者皆十分重用，各國均設有專責機構處理，如日本的入出國管理局或美國司法部移民局。

二、非法移民管理：在跨國人口移動中，逾期停留、居留、非法工作、非法入境、人口走私販運等行為亦屢見不鮮，其對我國社會治安、經濟、公共秩序及衛生具有相當大的負面外部性，因為移民署亦執行非法移民管理工作，並以四大方向處理：（一）預防：制訂完善移民政策、建構面談查核機制極強化入出國境管制查驗；（二）查處：由移民署專勤隊及各治安機關負責辦理查處及遣送；（三）收容管理：移民署收容事務大隊下設五個收容所，部分專勤隊亦置有臨時收容所，負責收容非法移民事務；（四）遣送非法移民。

[14] 以下內容主要參考孫煒撰寫之「新移民政策的治理結構」。

三、移民輔導：移民署於 22 個縣市設置 25 個服務站，除受理申請案件，同時亦進行新住民輔導工作，針對婚姻移民（外籍與大陸配偶）或其第二代進行輔導工作。工作項目包含：（一）辦理外籍配偶生活適應輔導班、語言學習班、外籍配偶子女課後照顧輔導；（二）辦理「外來人士在臺生活諮詢服務熱線」，並架設網頁，提供外籍配偶或外國人電話諮詢及網路資訊查詢；（三）設置「外籍配偶照顧基金」，[15]自民國 94 年起每年撥付 3 億元，分十年，以專款專用方式支應「外籍與大陸配偶照顧輔導措施」8 大重點工作 40 項具體措施，歷年基金預算分配項目及執行狀況如附錄七；（四）提供移民輔導資訊並編印「外籍配偶在臺生活相關資訊簡冊」;（五）結合民間團體或非營利組織辦理各項宣導活動，對外籍配偶辦理認識我國文化、臺灣法令等宣導；（六）提供外展服務，由各服務站對特殊個案進行家庭訪視，主動積極瞭解外籍與大陸配偶需求，提供輔導與服務。

從上所述，新住民事務管理的政策主軸在於管制，次及輔導，讓新住民能夠融入主流文化。儘管新住民事務亦具有部分的制度性保障措施，不同於客家與原住民族群的是，前者同時側重管制作為，諸如入境管理、居留許可、文書認證、隔離檢疫等，此係由於新住民在移入初始階段不具備完整公民權。因而新住民事務在族群政策中有其獨特性，除了強調權利保障（entitlement），同時著重從外國人身份至公民（citizenship）轉換過程每一步驟的正確性，如入境移民面談及入境後的家訪。而後者的管制作為，常常成為侵犯前者權利保障的來源，此亦為新住民事務管理較客家與原住民者為難之處，尤其在目前新住民事務重心轉而重視其子女教育、社會融入後，更是如此。

在行政位階上，此一衝突無法如同客家與原住民事務可以在單一行政或合議制機構下解決。在其係以境管工作而發展背景下，新住民事務目前散見各中央、地方行政機關及準行政機構，包含內政部警政署、內政部戶政司、內政部移民署、外交部、教育部、退輔會、衛生福利部及海基會。業務推動係以行政命令[16]協調

[15] 基金係依據行政院 93 年 7 月 28 日第 2900 次會議指示「籌措專門照顧外籍配偶之基金」，自 94 年度起設置，分 10 年籌措 30 億元，即每年籌編 3 億元，以附屬單位基金之方式設立於內政部，來進一步強化新住民體系、推動整體照顧輔導服務，並期有效整合政府與民間資源。以 99 年為例，基金核准中央政府 19 案 4,433 萬 6,104 元、地方政府 130 案 1 億 2,237 萬 2,899 元及民間團體 213 案 5,696 萬 9,386 元，共 362 案總金額 2 億 2,367 萬 8,389 元。惟此基金預計於今(103)年落日，尚未見有接續之議。網址：http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1087941&CtNode=31532&mp=1

[16] 內政部 98.11.12 台內移字第 0980961153 號函修正「外籍與大陸配偶照顧輔導措施」。

上述機構進行，如辦理生活適應輔導、家暴救援及保護扶助措施、生育及優生保健輔導、提升語言能力、重視子女教育、嚴防非法入國及放寬申請工作許可條件。

第四節 各族群代表性機關公務預算、員額、基金及中長程計畫配置與編制狀況

本研究係從政策統合角度觀察我國族群政策的資源配置，將行政院客家委員會、原住民族委員會及內政部移民署等三行政組織作為代表性機關。為了解實際配置狀況，下文將加總三個機關的預算及員額，觀察各機關佔全部族群事務預算及員額的比重，擬分別就公務預算及基金部分觀察。

公務預算是瞭解一國政策資源配置的重要面向，但不可諱言的，實務上預算書編列因採項目預算方式，該項預算之服務對象無法完全區隔特定族群/ 本國人，如移民署入出國檢驗，因而面臨極大的限制，組織員額配置亦然。基金預算或能較具針對性，但僅是整體資源的冰山一角，只能片面瞭解。再者這些資訊均是資源分配後的「結果」，並非研究意欲瞭解的資源分配「機制」。若欲瞭解資源配置的制度性過程，無疑需要回到預算審議層面，國家整體資源是否有效配置與利用，均是透過檢視中長程個案計畫（以下簡稱中長程計畫）的審議過程（彭錦鵬等，2012）。同時，中長程計畫預算同時整合了公務預算、特別預算或基金預算方面資訊，計畫名稱亦較一般公務預算明確，施政更具針對性，也容易讓研究者掌握資源是否提供給特定族群。

因而本研究採取折衷作法，以中長程計畫編列或審查狀況為主，公務預算、特種基金及人員編制為補充，本研究以如此並列方式，試圖從次級資料中掌握族群政策資源配置的現況。同時，藉由中程計畫瞭解部會資源配置，相關資訊皆在國發會處，未來直接可應用於中程計畫審查，具有行政立即可行性。本研究計畫以原民會、客委會及移民署所列管之中長程計畫，再以前述理論整理為架構，就本研究進行方式說明。基本上，本研究按照焦點座談時受訪者建議，[17]以「**原住民、客家跟新住民的事務這三個重要的領域**」的方式陳列如下：

一、歷年公務預算及員額分配

就族群政策資源而言，以民國 102 年來說，總預算約計 140 億，機關員額 3,085 人。茲將民國 96 至 102 年的歷年配置以樹狀圖呈現如圖 1，其中預算係以

[17] 見第二次焦點座談 C4 發言意見。

公務預算為主，員額部分不涵蓋地方政府所屬原住民事務委員會、原住民行政局、民政局原住民科或客家事務委員會、局處之人力。

在公務預算部分，係以原住民族事務所獲的比例最大，新住民事務次之，客家事務再次之。但所佔比例隨時間發展有所調整，客家事務預算漸增，新住民事務變動幅度不大，而原住民族部分逐年縮小中。就機關員額比例來看，則以新住民事務最多，原住民次之，客家再次之。其中移民署因屬三級執行單位，下轄兩個專勤事務大隊，並有各縣市專勤隊，掌理外來人口訪查、面談業務、違反入出國及移民法相關法規之查處及臨時收容遣返等事宜，此種管制性質使其佔全部族群事務員額 80%以上，同時有逐年擴增的趨勢。

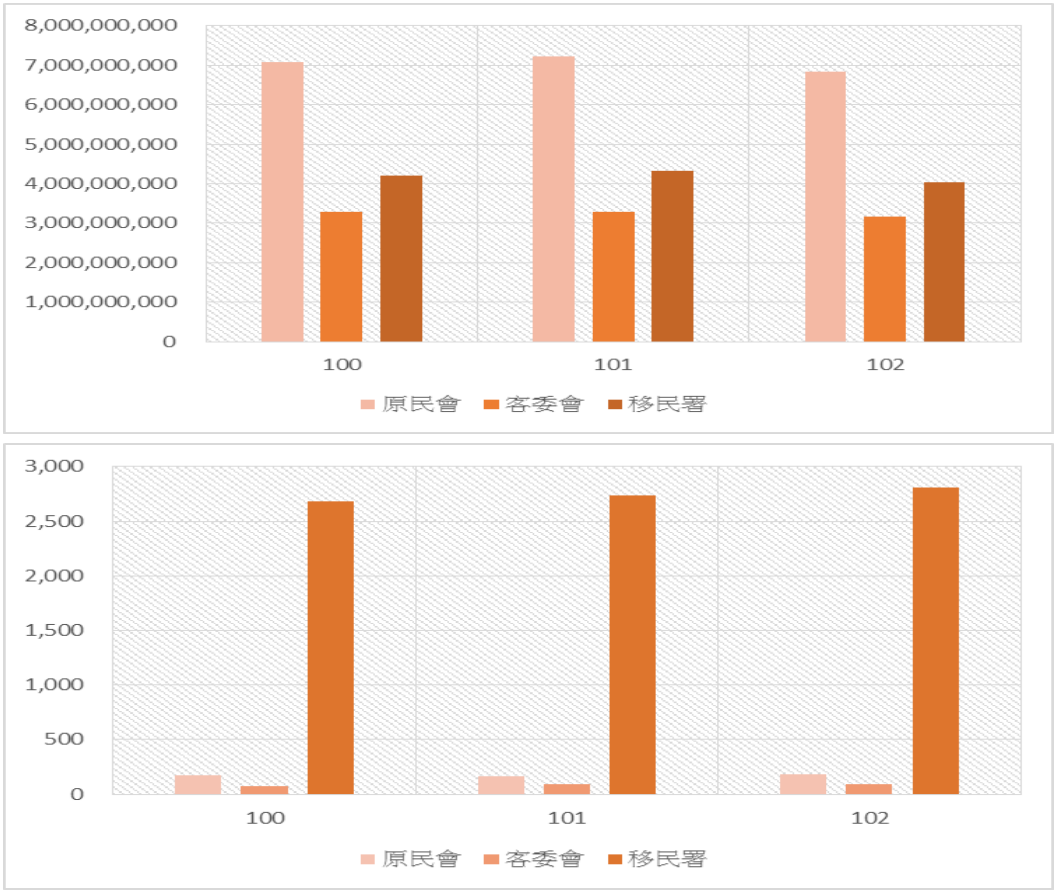


圖 3-1 各族群代表性機關公務預算及員額配置（按年度）

註：內政部移民署員額涵蓋政策執行面的專勤事務大隊

資料來源：行政院主計總處，本研究自行整理

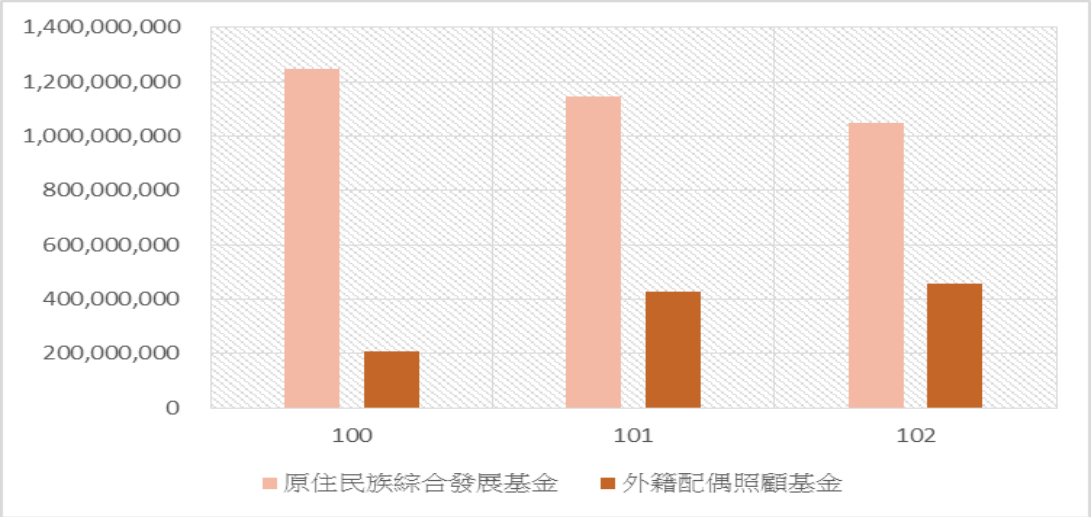


圖 3-2 我國族群政策基金配置（按年度）

註：外配基金自 104 年起公務預算已不再撥入，餘額用罄即結束

資料來源：行政院主計總處，作者自行整理

二、歷年基金分配

然公務預算及機關所屬直接人力僅係族群事務整體資源的一個面向，另外還有附屬單位基金預算部分，就 102 年而言，配屬於族群事務的基金約為 15 億元。除沒有編列基金預算的客家委員會，以下臚列兩項基金：原住民族綜合發展基金（內含原住民族就業基金）及內政部照顧外籍配偶基金等特種基金。就其基金規模觀察，原住民事務所佔比例最大；然就發展趨勢而言，相對於新住民事務的逐年增加，原住民綜合基金有持續下降的跡象。

另外，在實際政策執行上，族群代表性機關尚有諸多委託或協調其他行政機關辦理事項，如教育部或文化部關於原住民族教育或文化的政策與人力配置部分，此部分或有重疊，僅憑藉部會間的慣例或默契進行。一如前述新住民族群事務所面臨的問題，這些是較難掌握的部分，難以衡量對族群事務的投入程度，亦缺乏全面資訊瞭解。

三、近年中長程計畫經費配置與編制狀況

承上，前述方式在探究族群事務資源分配或機制上具有相當限制，而中長程計畫因審查時已整合公務預算及基金，同時行政院組織改造後，相關資訊業已整併至國發會，無論是瞭解資源配置或日後透過此一機制進行政策統合，均具有行政立即可行性，未來直接可應用於中程計畫審查。下文分別敘述，計畫編制及審議、資訊取得方式及資源配置狀況。

（一）編制與審議方式

所謂中長程個案計畫，係指「期程二年以上，並依據行政院施政重點、國家發展長期展望、中程國家發展計畫、各機關中程施政計畫及其他重要施政事項所擬訂者」（行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點二）。其編制係按前揭103 年 9 月 26 日修正實施之「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」，依該要點規定，各機關擬訂之中長程個案計畫，衡酌其業務性質、財務需求及重要程度，其涉及重大政策及跨機關性質者，應函報行政院核定，但計畫性質單純或屬例行性業務者，得由各機關自行核定。

就其類別，中長程個案計畫按其計畫內容可分為社會發展計畫、公共建設計畫及科技發展計畫 3 類，其中社會發展計畫及公共建設計畫，經行政院交議後，由本會會同有關機關審議;科技發展計畫由行政院科技會報辦公室及科技部會同有關機關審議。審議結果由上開各機關函復行政院核定。

中長程個案計畫經行政院交議後,國發會及科技部會同相關審議機關針對計畫需求性、可行性、協調性、計畫效果（益）性及對國家安全、社會經濟、自然環境及性別之影響等，就政策面、整合面、資源面等做綜合性及方向性考量，並對同類型計畫排定優先順序或做統整性之建議，進行周詳深入的評估及審議，提供前瞻、完整之審議建議，俾利計畫之推展。其審議流程如圖 3-3。[18]

而在施政計畫管制方式上，係由原行政院研考會負責規劃推動，建立完整之管制考核體系。其後施政計畫管制作業經過多年來不斷改進，90 年度開始，確立目前之由院、由部會及由部會所屬機關自行列管三級列管制度，自 92 年開始建置「政府施政計畫管理資訊系統」（GPMnet）之網路單一窗口，供各機關上

[18] 見 http://www.ndc.gov.tw/m1.aspx?sNo=0052175

網填報年度作業計畫、辦理情形，並由原行政院研考會、行政院國科會及行政院工程會透過此平臺分別針對社會發展類、科技發展類及公共建設類進行管制，並視實際需要辦理實地查證，具體推動管考一元化工作，針對由院管制計畫每季編印「行政院列管案件進度季報」供各機關參考。[19]

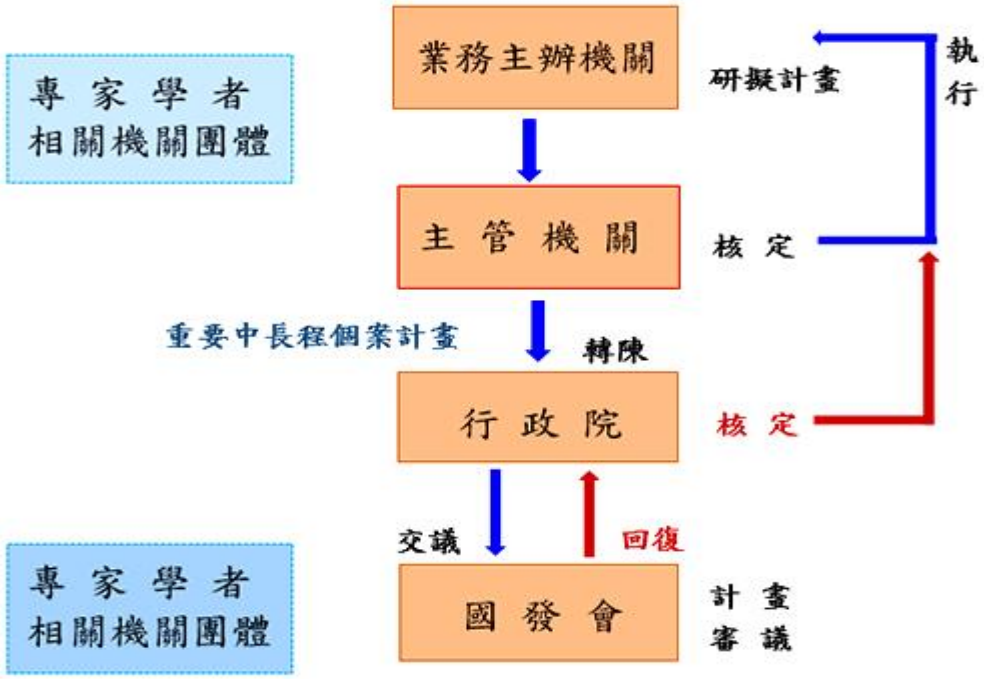


圖 3-3 我國中長程計畫審議方式

資料來源：國發會，http://www.ndc.gov.tw/m1.aspx?sNo=0059563#.VPZvNuGJ8sA

（二）資訊取得方式

如前述，公務預算、組織人員編制及基金對於瞭解族群事務資源分配方面有著相當大的影響，因而整合公務預算與基金資訊的中長程計畫，可以讓研究者略窺全貌。而隨著 103 年行政院組織改造整合原分別隸屬於行政院研考會、經建

[19] 見 http://www.ndc.gov.tw/m1.aspx?sNo=0052097#.VPbT1OGJ8sA

會、國科會及工程會下的計畫審查程序，並結合開放資料與政府（open data and government）的推展，中長程計畫資訊亦新建置「第二代行政院政府計畫管理資訊網（GPMnet 2.0）」。[20]

本研究所採用中程計畫資訊，即來自於政府公開資訊頁面。[21]經以施政計畫管制項下查詢，原民會、客委會及內政部移民署在 93 至 104 年期間，分別計有 111 項、46 項及 37 項施政計畫，共計 194 項計畫（施政分類及計畫屬性如表 3-1）。其中，以施政分類進行關鍵字查詢計有，「原住民族事務/原住民族經濟及公共建設」、「原住民族事務/原住民族教育文化」、「原住民族事務/原住民族土地管理」、「原住民族事務/相關組織」、「原住民族事務/原住民族衛生福利」、「原住民族事務/各原住民族群事務」、「原住民族事務/政治參與、原住民族權」、「衛生及社會安全/社政/衛生及社會安全/社政/」、「客家事務/文化資產/」、「客家事務/文化設施及生活環境營造」、「客家事務/語言教育/」、「客家事務/海外及族群關係/」、「客家事務/媒體傳播/」、「客家事務/社會經濟/」、「客家事務/公共事務/」、「客家事務/其他」、「內政及國土安全/國土安全/計畫」、「教育及體育/資訊」等。從上述施政分類觀察，在原住民族及客家族群項下均有明確歸屬，指定是原住民族事務或客家事務；新住民部分則不然，因而會有同時歸屬不同施政分類，或涵蓋未專門針對該族群項目。因而教育部之「提升新住民及其子女教育服務品質」等計畫需予以記入，「入出國及移民署臺中辦公廳舍興建工程暨高雄市第一專勤隊廳舍整修工程中程計畫」、「個人生物特徵識別資料蒐集管理及運用建置計畫」、「提升證照查驗效能」等，於計算計畫預算時均予以排除。剩餘列入研究的全部計畫詳見附錄八。

[20]為配合行政院組織改造，國發會於 103 年 1 月 22 日成立後，整合分散於原行政院研考會、原行政院經建會、行政院國科會及行政院工程會之政府施政計畫管理職能，開發出「第二代行政院政府計畫管理資訊網（GPMnet 2.0）」，建置 16 項子系統服務平臺，並整合中央對地方補助 2 項子系統。在 GPMnet 2.0 建置基礎上，國發會規劃創新雲端應用服務，讓施政資訊得以集中管理及分享共用，降低整體計畫管理作業成本，重行檢討現有計畫管理機制，透過跨部會協調分工，研發跨部會計畫流程整合措施，改善計畫管理效能問題，俾全盤掌握跨部會計畫辦理情形與執行成效，落實施政課責，並發揮更大的決策支援效果。見
http://gpmnet.nat.gov.tw/gpmnet20/Untitled-1.aspx?act=02#02

[21] http://gpmnet.nat.gov.tw/gpmnet20/Untitled-1.aspx?act=02#02 （資料擷取時間：民國 104 年 1 月 18 日）。

表 3-1 三機關中長程計畫施政分類（102-104 年）

機關	年度	施政分類	計畫屬性	計畫金額（千元）
原民會	102	原住民族事務/原住民族經濟及公共建設	公共建設/社會發展	2,026,625
	103	原住民族事務/原住民族經濟及公共建設	公共建設/社會發展	2,161,585
	104	原住民族事務/原住民族經濟及公共建設	公共建設/社會發展	2,114,617
	102	原住民族事務/原住民族教育文化	社會發展	1,407,327
	103	原住民族事務/原住民族教育文化	社會發展	1,244,135
	104	原住民族事務/原住民族教育文化	社會發展	1,235,319
	102	原住民族事務/原住民族土地管理	社會發展	428,280
	103	原住民族事務/原住民族土地管理	社會發展	191,027
	104	原住民族事務/原住民族土地管理	社會發展	255,530
	102	原住民族事務/相關組織	社會發展	15,520
	103	原住民族事務/相關組織	社會發展	12,300
	104	原住民族事務/相關組織	社會發展	19,996
	102	原住民族事務/原住民族衛生福利	社會發展	2,645,315
	103	原住民族事務/原住民族衛生福利	社會發展	2,681,745
	104	原住民族事務/原住民族衛生福利	社會發展	3,015,690
	102	原住民族事務/各原住民族群事務	社會發展	89,869
	103	原住民族事務/各原住民族群事務	社會發展	76,855
	104	原住民族事務/各原住民族群事務	社會發展	35,484
	103	原住民族事務/政治參與、原住民族權	社會發展	6,906
	104	原住民族事務/政治參與、原住民族權	社會發展	800
	103	衛生及社會安全/社政/衛生及社會安全/社政/	社會發展	20,000
	104	衛生及社會安全/社政/衛生及社會安全/社政/	社會發展	20,000
客委會	102	客家事務/文化資產/	社會發展	365,894
	103	客家事務/文化資產/	社會發展	569,992
	104	客家事務/文化資產/	社會發展	543,768
	102	客家事務/文化設施及生活環境營造	公共建設	1,631,144
	103	客家事務/文化設施及生活環境營造	公共建設	1,029,500
	104	客家事務/文化設施及生活環境營造	公共建設	801,600
	102	客家事務/語言教育/	社會發展	176,287

	103	客家事務/語言教育/	社會發展	256,287
	104	客家事務/語言教育/	社會發展	249,660
	102	客家事務/海外及族群關係/	社會發展	52,608
	103	客家事務/海外及族群關係/	社會發展	62,471
	104	客家事務/海外及族群關係/	社會發展	62,471
	102	客家事務/媒體傳播/	社會發展	639,385
	103	客家事務/媒體傳播/	社會發展	630,856
	104	客家事務/媒體傳播/	社會發展	599,726
	102	客家事務/社會經濟/	公共建設/社會發展	147,369
	103	客家事務/社會經濟/	公共建設/社會發展	207,338
	104	客家事務/社會經濟/	公共建設/社會發展	198,094
	104	客家事務/公共事務/	社會發展	3,100
	103	客家事務/其他	社會發展	12,231
	104	客家事務/其他	社會發展	11,500
移民署	102	內政及國土安全/國土安全/計畫	社會發展	224,495
	103	內政及國土安全/國土安全/計畫	社會發展	401,091
	104	內政及國土安全/國土安全/計畫	社會發展	118,055
	102	教育及體育/資訊	社會發展	33,444
	103	教育及體育/資訊	社會發展	80,000
	104	教育及體育/資訊	社會發展	39,600
教育部國民及學前教育署國中小及學前教育組*	102	教育及體育/社會教育/	社會發展	291,072
	103	教育及體育/社會教育/	社會發展	291,072
	104	教育及體育/社會教育/	社會發展	1,525,418

資料來源：GPMNet 2.0，本研究自行整理

*與移民署相關計畫：提升新移民及其子女教育服務品質計畫

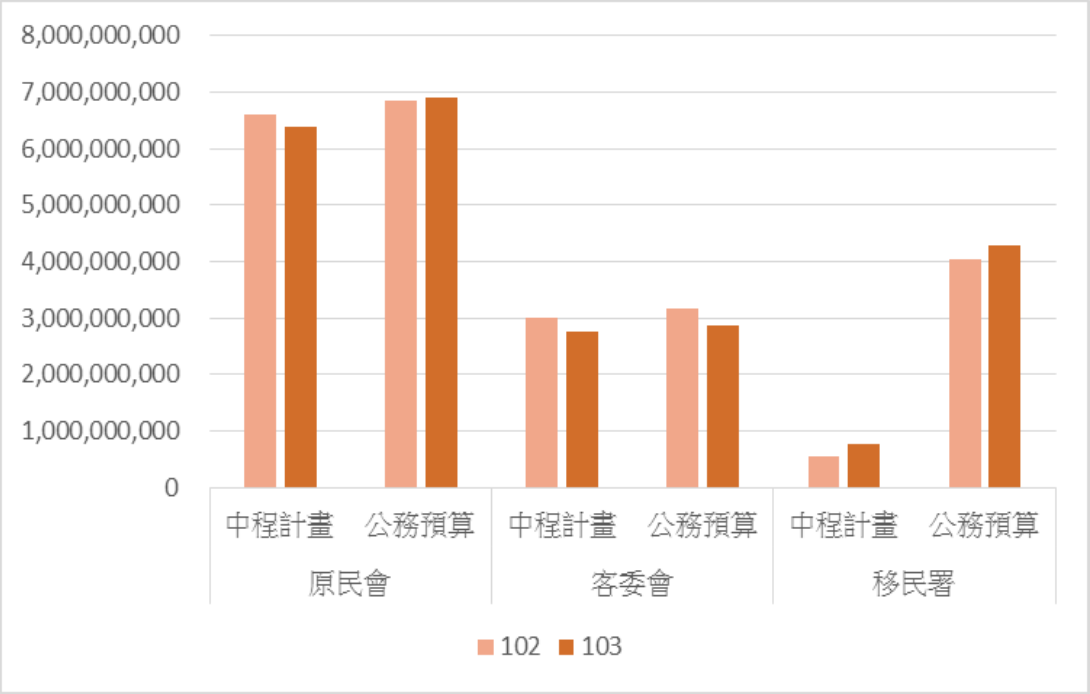


圖 3-4 我國中長程計畫與公務預算比較，按機關及按年度

資料來源：國發會，本研究自行整理

（三）配置結果

本研究就近兩年度中長程計畫在各族群代表性機關間配置陳列如下（表3-4），同時亦將公務預算並列比較。發現如下：首先，即便計畫審查過程已整合公務與基金預算，三機關之中長程計畫金額均少於公務預算。或因以施政政務類別方式較具針對性，可以區隔出並非針對族群的預算項目，得以反映或貼近族群事務資源配置的概況；其次，一如預期，內政部移民署的中長程計畫金額明顯少於公務預算，此因該機關具備管制機構性質，服務對象涵蓋一般國民；最後，除移民署外，其他二機關近年中長程計畫金額均呈現遞減（實際金額參見附錄七），此或與近年新住民及其第二代人口逐漸成長，施政重要性日增有所關聯。

第五節　小節

經盤點原民會、客委會及移民署等三族群代表性機關組織結構、任務，及其中長程計畫、公務、基金預算和員額後，初步發現目前我國三個主要族群型代表

性行政機關客委會、原委會、移民署的機關定位與偏重明顯有異，但也存在相當程度的交集。其中，客家部分較重文化保存、原住民族部分偏重族群主體性確立與民族發展、新住民部分族較重視社會適應等問題。上述議題本質不同，解決方式亦有別。即便如此，盤點後發現：

（一）各族群代表性機關性質及業務具有相當歧異性，共同交集出現在文化及語言業務。以客委會而言，其偏重客家語言文化，而原民會則著重統合原住民族政策、保障原住民族權益、辦理原住民族業務，移民署更是以管制為主，移民輔導為輔。三者之間的共同交集，則是各別族群的文化及語言業務（如圖 3-5），此為委託單位欲進行政策統合可以切入之處。

（二）在資源配置層面，無論是公務預算、組織人員編制及基金在瞭解族群事務資源分配方面有著相當大的限制，因而整合公務預算與基金資訊的中長程計畫，可以讓研究者略窺全貌。同時行政院組織改造後，相關資訊業已整併至國發會，無論是瞭解資源配置或日後透過此一機制進行政策統合，均具有行政立即可行性，未來直接可應用於中程計畫審查。

（三）就近年該計畫資源在各族群代表性機關的配置情況，儘管目前政府對客家事務提出政治承諾，實際資源配置除移民署外，其他二機關近年中長程計畫金額均呈現遞減，此或與近年新住民及其第二代人口逐漸成長，施政重要性日增有所關聯。

綜上分析，若欲建置一個族群事務資源分配機制或構築平臺，以中長程計畫審議為基礎（如圖 3-3），其中已具備第二章所討論，政策統合及協同治理（代表性行政機關）制度上共容的元素：政策平臺、涵蓋政府與非政府成員、定期性且具決策功能、共識決等（如表 2-1），再針對具有交集的議題（文化及語言）來對談，這樣的機制或平臺具有潛在可行性。

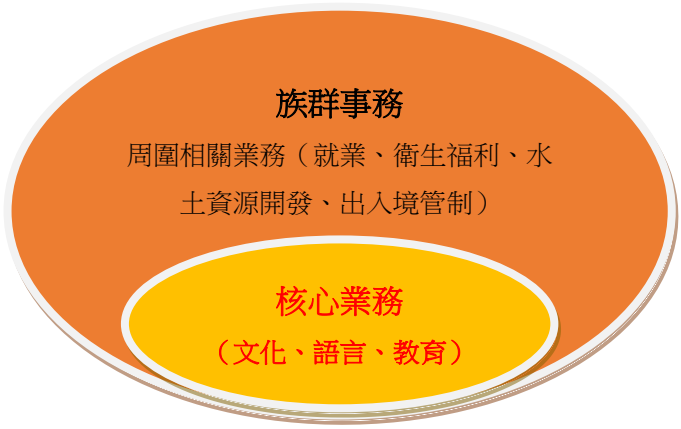


圖 3-5 我國族群事務概念圖

資料來源：本研究自行整理

基於此，本計畫擬就我國族群資源協調與審議的機制進行討論，後續構想在國家發展委員會之內，於中長程計畫平臺之上設置「族群事務發展會議」。此族群事務發展會議的組成結構、決策方式、決策位階以及與客家委員會、原住民族委員會、內政部移民署之間的關係等須經嚴謹的可行性分析，本計畫預計以政治可行性、法律可行性、行政可行性三種面向，對於「族群事務發展會議」進行評估：

（一）政治可行性評估：我國當前政治情勢包括行政院意向、立法院觀點、族群代表的意見以及其他利害關係人如媒體、非營利組織、學者專家、社會賢達對於設置族群事務發展會議的意見。

（二）法律可行性評估：族群事務發展會議運作的法律規範是否完備，與現今《原住民族基本法》、《客家基本法》，與新住民相關法令是否有扞格之處，如何調整相關法律規範。

（三）行政可行性評估：族群事務發展會議是否有適當的決策方式、決策定位、決策位階，以統籌我國族群事務的資源分配協調與審議。

第四章 美、紐、加、澳、比、新族群型代表性行政機關組織與資源分配方式

第一節 緒論

本研究針對美國、紐西蘭、加拿大、澳洲、比利時與新加坡等 6 國族群型代表性行政機關組織與資源分配方式進行比較分析。另考量聯合國原住民族權利宣言通過之後，原住民族是國際間討論族群型代表性行政機關議題時最具代表性案例，美、紐、加、澳等四個對原住民族權益設有制度性保障機制的國家列入主要討論標的。至於原住民以外的少數族群議題，以具備協調審議機制的比利時、新加坡兩國作為探討對象。本章針對上述 6 國之族群專責機構或協調審議的機制進行分析和比較，並旁及該國族群政策的演進歷程，以便汲取各國族群事務資源分配經驗和問題解決策略。

在章節的安排上，考量到案例選擇價值及與我國發展需要，本研究的重點放在美國和紐西蘭之上。故亦將美、紐兩國分別置於首章與次章。此外，文中也仔細討論兩國原住民族政策和專責機構的特色、沿革、及相關問題。至於另兩個具有原住民族代表性行政機關的國家，有鑑於澳洲「原住民推動策略」（Indigenous Advancement Strategy）新制上路至今歷時甚短，相關計畫補助申請剛截止不久，[22]補助結果、具體成效、績效考核等皆需時間進行後續評估，加拿大部分則置於中間，比利時與新加坡兩國雖然都對少數民族議題設有協調審議機制，但實際運作上比利時之制度較能發揮實質功能，故先行討論。新加坡則置於最後。

第二節 美國的組織架構與機制

一、美國印地安政策的演進

美國政府的印地安政策，自其建國以來經歷了多次的變革。就歷史的演進來看，美國國會最初規劃聯邦政府的印地安事務架構時，是以商業貿易為導向。因此，在 1790 至 1834 年間，美國國會通過《印地安貿易與往來法》（Trade and Intercourse Acts），將所有涉及印地安與非印地安人間的互動往來，納入聯邦政

[22] 2014 年 10 月 17 日截止。

府的管轄。該法最重要的措施之一，是對印地安土地的取得予以管制。有鑑於美國早期西部移墾時期，發生眾多土地墾殖糾紛與侵擾問題。為避免爭端繼續發生，上述法制規定除非國會允許，否則非印地安族群不得取得印地安土地。此外，印地安與非印地安人間的商業貿易，也被納入聯邦規範之下。

1784 年，美國戰爭部（War Department）成立。戰爭部最主要的功能，是以武力為後盾，迫使印地安人與美國政府簽訂各項條約。在這之後的五十年中，美國國會又陸續通過一系列印地安貿易法案。但這些貿易限制並未如預期達到定紛止爭的效果。因此，隨後 1830 年的「印地安遷徙法」（Indian Removal Act of 1830），便轉而制度性地迫使印地安部族遷徙（US Department of the Interior, 2014, p. IA–GS–1）。

直到 1849 年，美國內政部（US Department of the Interior）成立。「印地安事務局」（Bureau of Indian Affairs）也由軍事單位改為行政單位。其主要的功能轉為訓練印地安人耕種與貿易的能力。1887 年，「土地總分配法」（General Allotment Act of 1887）通過，該法希望透過賦予印地安個人部落土地所有權，來達到同化的目的。這項政策也使得印地安土地大量流失。在實施總分配政策五十年之後，印地安土地由原本 1.36 億英畝，大幅下降至原先一半以下的 5 千萬英畝。有鑑於土地流失問題實在過於嚴重，美國國會最後終於在 1934 年通過「印地安人重整法」（Indian Reorganization Act of 1934），停止分配政策並開始規劃透過引進民主的選舉制度，來建立部落自治政府（tribal self-government）。自此，部落自治的基礎大致底定。

進入上世紀中葉，在 1953 年至 1964 的十餘年間，美國國會又通過了數項法案，正式終結聯邦與超過一百個印地安部落間的特殊關係，不再對這些部落給予承認或協助。比方說，1953 年所通過的 280 號公法（Public Law 280），就重新劃定了州政府與部落間的法律管轄權，使得加州等五個州的民、刑事管轄權得以擴張至保留地上。不過，由於聯邦政府不再積極給予部落協助，因此在此終結（termination）時期眾多部落的經濟陷入困窘，也使得大量土地因為無法支付稅金而被政府沒收。上述的問題迫使美國政府不得不在 1960 年代中葉結束終結政策。轉而積極培育保留地的人力與自然資源。1970 年代之後，由於受到黑人民權運動的影響。尼克森政府開始倡議印地安自決（self-determination）。自此之後，印地安自決便成為美國聯邦政策的主要基調，而其他各項聯邦的項目則逐步轉為部落管理（National Congress of American Indians, 2014; US Department of the

Interior, 2014）。

由上述政策演進的過程可以得知，美國聯邦政府的政策從早期重視征服、同化的政策，演變到近期重視部落自治、自決和「政府—政府」（government-to-government）間關係。美國政府除繼續著重印地安自決的強化，也更加強調印地安整體福祉的增進。這項轉變從國會近 20 年中所通過的法案亦可看出。舉例而言，美國國會在 2001 年公布的「不讓任一孩子落後法」（No Child Left Behind Act of 2011）當中，便另訂有《美國原住民教育促進法》（Native American Education Improvement Act of 2001），而 2010 年更通過了「部落法治法」（Tribal Law and Order Act of 2010）等。這些法案都在很大程度上重塑了聯邦政府的權責，並積極促使聯邦政府擔負起提供各印地安各部落服務與補助的責任。更進一步改變了美國聯邦政府與各印地安部落間的關係。政府與部落的關係，不再是以往由上而下的統治關係，而更趨向受託人（trustee）與受益人（beneficiary）間的信託關係。

二、印地安事務的組織架構與機制

根據美國國會一系列的法案授權，便可得知美國內政部轄下的印地安事務（Indian Affairs），是擔負上述法案執行的主要機關。內政部「印地安事務」自 1824 年成立之後，即負責綜理美國 566 個獲聯邦政府承認的印地安部族與阿拉斯加原住民之各項事務。受其服務的總人口數約為兩百萬人。而近四十年來，印地安事務提供的各項服務，基本上都是為了回應前述自決的精神，並透過直接提供、契約、補助及協定等方式來提供公共服務。此外，上述各項服務多以各種專案計畫（program）的方式呈現。而這類專案計畫的補助與執行，則展現出高度分權化的特色。具體來說，所有的專款（appropriation）經費項目中，約有 90％支用在地方層級；專款項目的 63％，則是透過補助、契約等模式，直接提供給部落或部落的組織使用。

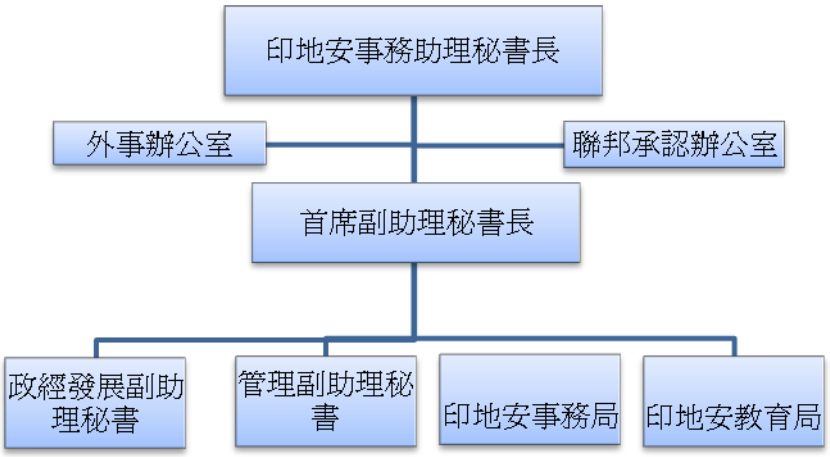


圖 4-1 印地安事務組織架構

資料來源：（US Department of the Interior, 2014:IA-GS-5）

再就組織面來看，美國內政部所設之「印地安事務助理秘書長」（Assistant Secretary- Indian Affairs, AS-IA）一職，是各項印地安事務的最高權責單位。助理秘書的主要職責，是在國會的授權與機關授權的範圍內，針對涉及印地安的政策向內政部長（Secretary of the Interior）提出建言。助理秘書長之下另設有兩個局：「印地安事務局」（Bureau of Indian Affairs）及「印地安教育局」（Bureau of Indian Education, BIE）。故助理秘書長須擔負起各級局、處間溝通、協調、監督之責，並與其他部內、部外單位合作。此外，助理秘書長也必須對部落提供諮詢等服務，首席副助理秘書長（Principal Deputy Assistant Secretary）則負責協助助理秘書長之各項業務。除印地安事務局與教育局外，首席副助理秘書長之下另設有兩位副助理秘書（Deputy Assistant Secretary），分別是職掌預算、主計、採購的管理（Management）副助理秘書，以及負責自治政府、印地安博奕、能源、經建等職責的政經發展（Policy and Economic Development）助理秘書。

政府直屬部門的上述單位之外，印地安事務也和「美國印地安人特別信託辦公室」（Office of the Special Trustee for American Indians; OST）密切合作。該辦公室是根據「1994 年美國印地安信託基金改革法案」（American Indian Trust Fund Management Reform Act of 1994）所成立，主要職責在於增進聯邦政府的印地安基金管理與課責。該信託負責管理 5,500 萬英畝的土地、5, 700 萬的地下礦產資

源、以及高達 46 億美金的信託基金。其任務是協助印地安事務對自然資源的妥適管理、不動產的買賣、信託土地的租賃、並確保信託資產的管理與永續等工作（OST, 2014a, 2014b）。

其次，由預算面來看，根據 2014 年的預算報告書，內政部預算中的印第安事務部分，主要涵蓋上述三個單位，即：助理秘書長辦公室、印第安事務局，及印第安教育局。至於預算的支用，絕大多數都是以專案項目的方式行之。這類印地安事務的專案項目主要來自各種條約、法院判決、以及立法的授權，涵蓋範圍則橫跨聯邦、州、及地方等各級政府層級。以教育的面向來看，印第安教育局和部落負責了 183 所的中小學，以及多達 41,000 位學童的事務。此外還包含了 31 所部落的學院（tribal colleges）、大學、技職、高中（post-secondary）等（US Department of the Interior, 2014, p. IA–GS–2）。大體來說，除醫療部分另由美國衛生暨公共服務部之「印地安醫療服務」（Indian Health Service）掌管之外，美國內政部印地安事務必須處理絕大多數的涉印地安事務，並提供諸如社會福利、教育、原住民族土地、礦產管理等各項服務。此外，該部門亦肩負了增進聯邦與部族間信任及印地安自決的使命。

值得注意的是，內政部轄下印地安事務雖然負責相當多和美國原住民有關的計畫與補助項目，但卻不是唯一的專責機構。它僅是聯邦各機關中，多達 20 個涉及印地安事務中的一個而已。美國內政部印地安事務在聯邦各機關間所扮演的角色，也可以由預算面來觀察。根據 2013 年度所公布的單位預算報告來看，在所有美國政府關於印地安的項目中，該部的相關經費大約只佔全部的 16%。由此亦可得知，雖然印地安事務是美國族群型代表性行政機關中最常被提及的單位，但並非所有涉及印地安的事務，皆由該機關所轄。它只是眾多機關中最主要的一個而已（US Department of the Interior, 2014, p. IA–GS–1）。

至於印地安事務主要服務的對象，則是當前面臨衝擊與挑戰的原住民社區。根據美國各項研究報告的調查顯示，當前印地安保留地中依然面臨嚴重的貧困問題，且暴力犯罪、嬰兒死亡率、酗酒、藥物濫用等問題的比例，也遠遠高出全美的平均。針對這些問題，美國政府認為解決的方法是要透過部落自決，來協助建立起既穩定且又強而有力的部落政府。而內政部印地安事務的主要工作，是要移除各種自決、部落政府、經濟發展、人力資源培育上的障礙。具體方法則是透過上述的專案補助。此外，為隨時掌握印地安部落的各種狀況，印地安事務也必須與部落合作，定期針對人口、就業狀況等議題進行調查與彙整。如，相關單位依

法必須定期公布 *American Indian Population and Labor Force Report*，以提供資訊作為政策參考。

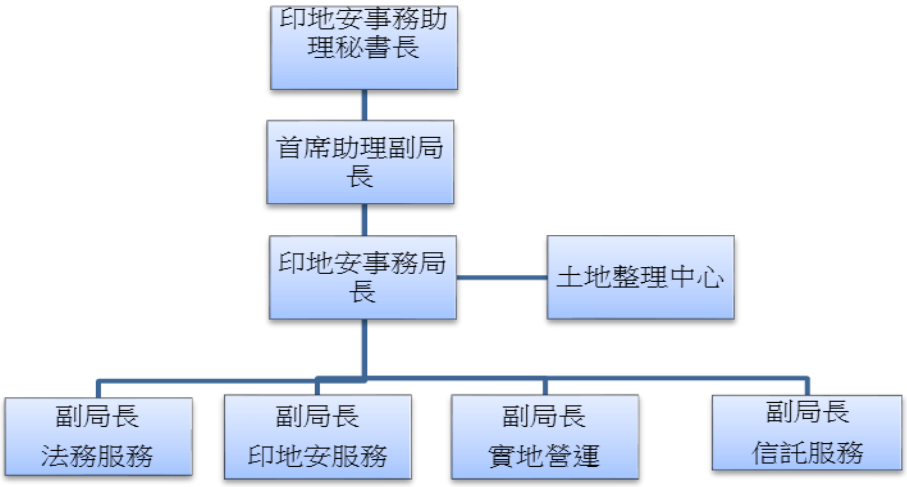


圖 4-2 印地安事務局組織架構圖

資料來源：US Department of the Interior, 2014, p. IA–GS–7

「印地安事務」中又以印地安事務局最為重要。該局設有四個主要辦公室，以達成該局增進原住民生活水準、經濟機會，以及保護原住民族信託資產的機構使命。其中，「印地安服務辦公室」（Office of Indian Services）乃主要業務與輔助單位，包括部落政府、印地安自決、保留地道路工程等，皆由該辦公室負責；「信託服務辦公室」（Office of Trust Services）掌管原住民土地、資產、資源信託及營運事宜；「法務服務辦公室」（Office of Justice Services）負責或以補助方式，來支援包含部落法庭在內的各類執法機構；最後，「實地營運辦公室」（Office of Field Operations）則透過全美 12 個區辦公室及轄下的 83 個分支機構，來將該局的政策落實到部落層次。

圖 4-3 印地安事務局區辦公室分布

資料來源：US Department of the Interior, 2014, p. IA–GS–9

三、小結

總體來看，美國政府的印地安政策已由早期的征服、同化，演變到目前重視部落自治、自決和「政府—政府」間的關係，因此印地安事務和它轄下印地安事務局的任務，200 年間也產生極大的改變。具體來說，印地安事務從原本戰爭部轄下的執法、征服機關，逐漸朝向「部落夥伴」的方向轉型。

為了達成部落夥伴、部落自決的任務，印地安事務除了直接提供之外，更常透過契約、補助、協定等方式來提供原住民公共服務。而這些服務又多以各種專案計畫的方式呈現。就補助與執行面來看，可發現專案計畫展現出高度分權化的特色。具體來說，各項專款中有高達 90%的項目支用在地方層級；專款項目的一半以上（63%），則是透過補助、契約等模式，直接提供給部落或部落的組織使用。值得特別注意的是，雖然美國內政部的印地安事務是該國最具代表性也最常為人提及的族群型代表性行政機關，但它也只是眾多印地安有關部門中的一個而已。所佔的預算大約也只佔所有印地安經費的 16%。

第三節　紐西蘭的組織架構與機制

一、雙元族群事務機制

紐西蘭的族群型代表機關較為特殊。該國內政部（Department of Internal Affairs）之下設有「族群事務局」（Office of Ethnic Affairs, OEA）職司各類跨族群事務。此外，有鑑於原住民族往往處於社會最弱勢的地位，故紐國另針對該國毛利民族，設置毛利發展部（Te Puni Kōkiri, Department of Maori Development）專司統整、協調、審議並監督各項涉及毛利權益事務。這種雙元設計與紐西蘭移民國家的特徵和原住民保障政策息息相關。

紐西蘭人口雖僅有 450 餘萬，卻有多達四分之一的人口出生於海外。這樣的人口特徵，使紐國成為 OECD 各國中最具族群多樣性的國家。因此，如何在社會和諧（social harmony）的前提下，透過增進族群的多樣性（promoting the advantages of ethnic diversity）最終促成紐國繁榮與發展，便成為該國的最大挑戰，也是 2001 年族群事務局設立之後的機關總目標。

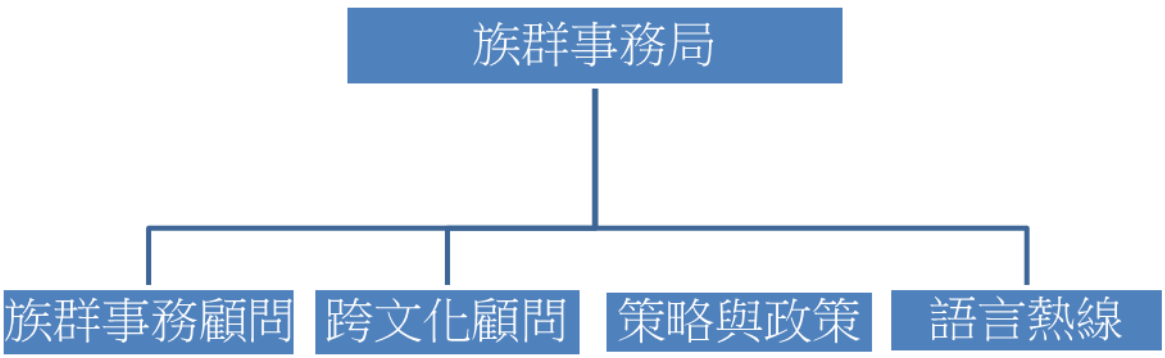


圖 4-4　紐西蘭族群事務局組織架構

資料來源：本研究自行繪製

族群事務局下設四個工作組（teams），分別是：族群事務顧問（Ethnic Affairs

Advisors）、跨文化顧問（Intercultural Advisors）、語言熱線（Language Line）、策略與政策（Strategy and Policy）。該局的施政重點則放在防止歧視、促進商業貿易機會、保存族群文化、語言認同等之上。由族群事務局的組織及施政即可看出，該局主要的工作是針對紐西蘭的新住民提供電話諮詢、口譯等服務，並對政府其他部門提供族群議題的建言。此外，OEA 也積極與其他非政府組織或在地社區保持密切的互動與合作。除積極補助、籌辦各式民俗活動（如中國農曆新年）之外，也嘗試在跨宗教、跨文化的基礎上共同促進紐西蘭的族群和諧。總體來看，族群事務局的功能主要以諮詢為主。

二、毛利發展部的沿革

毛利發展部是在 1992 年依據 *Ministry of Maori Development Act 1991* 成立。該法明定毛利發展部的兩項功能：一是促進毛利族群在教育、訓練、就業、健康、經濟資源等方面的水準提升；二是負責連繫並監督政府各部門，以確保其他部門對毛利族群所提供的服務能達到一定水準。是故，毛利發展部專門處理毛利議題，負責統籌規劃、制定、協調、監督各項毛利政策，並對可能影響毛利權益與福祉的議題提供政策建言。對此，毛利發展部特別強調該部是紐西蘭政府毛利事務的專責部會，也是涉及政府與毛利（Government-Māori）關係的主要諮詢機關，負責對各項政策與法制進行監督，以強化紐西蘭政府與毛利民族在 1840 年懷唐伊條約（Treaty of Waitangi）中所確立的夥伴關係。

毛利發展部的成立與演變，大致歷經四個時期。根據曾在 1993 至 1996 年間擔任毛利事務部長 John Luxton 的看法，這四個時期分別是：1840-1846 年間「扶植保護部」時期（Protectorate Department）、1861-1893 年間「土著部」時期[23]（Native Department）、1906-1989 年間「毛利事務部」時期（Department of Maori Affairs），以及現在的「毛利發展部」時期（Te Puni Kōkiri），這四個時期，具體反映了紐西蘭當局毛利政策轉變過程的四個不同階段（Luxton, 2008）。值得注意的是，在懷唐伊條約簽訂之前，英國殖民政府基本上將紐西蘭視為其非正式的領地。為了推進貿易與工業，殖民政府也透過一連串的法令與措施，希望能購入毛利族人的土地，雙方也因此屢屢發生糾紛乃至衝突。而 20 世紀後半業，懷唐伊法庭（Waitangi Tribunal）的成立，就是希望能夠解決有關條約違反的各項爭端，以

[23] 由於多數人認為 native 一詞有歧視之意，因此 1947 年之後不再援用 native 一詞。故此處將 native 譯為「土著」。

便維護毛利人的權益。

處理毛利事務的第一個組織，是 1840-1846 年間的扶植保護部，1830 年代後末，英國政府決定將紐西蘭正式納入領土，因此便在 1839 年派遣 William Hobson 船長赴紐洽商各項事宜，1840 年懷唐依條約簽訂，使得紐西蘭正式成為英國殖民地。殖民政府隨後便在 Hobson 總督的指示下成立扶植保護部，負責以保護者的身分照管毛利事務並提供總督相關建言，該部的首任首席護民官（protector），是教士出身的 George Clarke，其主要施政方針是希望防止歐洲移民與毛利人之間的紛爭，另外當時的政府也希望能夠承購毛利人所不需要的「荒地」（"waste lands"）以便轉售給歐洲移民。由於這樣的政策，1840 至 1844 年間扶植保護部自己也可以購買毛利土地。不過，由於 Clarke 認為毛利糾紛宜由毛利法庭解決的看法，加上他不贊成該部擔任土地仲介的角色，因此在 1846 年遭到撤換（Derby, 2012; Luxton, 2008）。

1844-1845 年間，紐國北部的毛利族人發生動亂與衝突。殖民政府隨即指派 George Grey 總督，並於 1850 年上任。紐西蘭的毛利政策也隨之轉變，進入了以同化、融合（integration）為導向的毛利政策時期（Derby, 2012a; Luxton, 2008）。由於動亂的關係，Grey 認為過去的扶植保護政策不利於殖民統治，因此主張不賦與毛利習慣法律地位，也反對毛利的司法權。此外，他更在 1846 年廢止前述護民官一職，因此在 Grey 執政中的一段時期，毛利事務是由總督透過原住民秘書來直接綜理， Grey 第二次就任總督之後，他引進了以選舉產生的毛利委員會（runanga; Maori committees），1865 年則成立了土著（原住民）部。

1861 至 1893 年間，土著部的任務在於提供毛利人健康、教育、警政等公共服務，並擔任毛利與其他族權間溝通和中介的角色。但是它更重要的功能，還是在土地層面，也就是擔任毛利土地的買辦中介。由於 1870 年之後，很多毛利部族擁有的土地已經不足以自給自足。因此，土著部面臨轉型，並在 1892 年被廢止。它原本掌管毛利事務的部份，移轉至法務部（Justice Department）與原住民土地法庭（Native Land Court）。健康、教育等則又回歸至各自的專職部門。總之，此時期土著部的主要功能在土地的買辦，最終的政策目的則還是在加速融合政策（Derby, 2012a; Luxton, 2008）。

1906 至 1989 的 80 餘年間，紐西蘭進入毛利事務部時期，不過，毛利事務部這個單位名稱一直要到 1947 年才出現。這一階段的共同點在於毛利土地成為

焦點，但該部在不同時期的功能與角色卻有顯著的差別。1899-1912 年 James Carroll 擔任土著（原住民）事務大臣（minister of native affairs）期間，紐西蘭政府承受來自毛利與非毛利人的政治壓力，希望開發毛利土地以便讓毛利土地得以轉讓移住。因此，政府便在 1900 年間開始逐步賦予毛利部分有限的自治權，並於 1906 年再次恢復土著部。這項決定使得 1906 至 1922 年間，毛利土地再次大量流失。1921 年 Gordon Coates 擔任部長期間，毛利政策轉向有好關係的維繫與和解。因此紐國政府除了土地墾殖與利用之外，開始重視毛利教育、訓練、文化保存等面向。總體來說，此一時期的政策目標在於促進毛利人的生產，讓族人不再過度依賴土地租賃的維生方式。此外，紐國政府也希望培育部落領袖並加速社區共同體的發展（Luxton, 2008）。

1930 年代進入經濟大恐慌時期，當時就任土著部長的 Apirana Ngata 著手對土著部進行改革，並動用預算在較貧困的毛利聚落建立起部落共有地。Ngata 也開啟了一連串大型毛利住房興建計畫。1935 年紐國政府改組之後，新上臺的工黨政權希望能將其福利國家的目標，讓毛利與非毛利人同時受惠。因此當時的政府相當重視提供毛利人民經濟上的平等。除此之外，工黨政府基本上也支持 runanga 運動，希望賦與更多權限給毛利人。除土地開發與住房是持續的政策之外，毛利事務部也在工黨政府時期正式於 1947 年成立。當時改革的原因，是因為多數毛利人認為土著（native）一詞帶有貶抑且有家父長的色彩，因此當時身兼首相與土著大臣的 Peter Fraser 便將單位的名稱變更為毛利事務部。1948 至 1957 年間，Tipi Rophiha 更成為第一位毛利出身的部長。1950 至 1960 年代之間，除了原本土地、住房的問題之外，社會福利成為毛利事務部的重要施政項目（Derby, 2012a; Luxton, 2008）。

誠如 1960 年 Hunn 報告書（Hunn Report）的調查，隨著紐西蘭農業的發達與輸出，這段期間毛利人口的流動與都市化現象日漸顯著。由於認識到人口流動的不可逆性，因此報告書建議透過有計劃的訓練、就業，以及安置措施，來讓毛利人融入都市生活（Biggs, 1961; Meredith, 2012）。可以想見，這份報告加速了毛利的都市化與同化，而毛利事務部當時的政策主要也放在協助毛利人的都市融入之上。因此，這時與土地相關的正名、住處分散、經濟等問題，也成為關注點。由於人口的流動，使得毛利人與其他社會成員的互動增加。因此，該部公共服務的提供，也開始偏重土地開發、住房，以及各種福利的提供（Derby, 2012a; Luxton, 2008）。

1970 至 2000 年間，進入毛利文化復興期（Maori renaissance）。這段期間紐西蘭經濟面臨保護主義政策的挫敗，以及社會文化上反對過去同化、融合政策的聲浪也逐漸加強。毛利認同的強化引發了社會中反對不正義的聲浪，並掀起爭取毛利權的浪潮。1972 年，工黨政府上臺之後，便將毛利事務部的權責重新定義，以確保毛利土地能對毛利人產生助益，並推動教育、健康等毛利總體之福祉。毛利的社區中心也開始接受補助。之後，懷唐伊法庭[24]成立，該法庭可以對違反懷唐伊條約的事項做出決議。這類決議雖然對行政機關沒有直接拘束力，但行政機關一般皆會予以尊重，或將建議列入未來施政或改革方案中，故懷唐伊法庭成為爭取毛利權益的重要手段(Derby, 2014; 倪貴榮, 2011)。此外，1977 年 Kara Puketapu 成為第二位毛利人出身的毛利事務秘書長。Puketapu 隨後導入了語言巢（kohanga geo）與延伸家庭（matua whangai）等重要的教育政策（Keane, 2008; 芝宛・阿仁，2014）。

1980 年後，多位毛利族人出身的人士，紛紛出任毛利事務部、懷唐伊法庭主席等職，故毛利人在政府的影響力也隨之大增。此外，由於 1980 年代中期紐西蘭政府實施公營企業私有化的政策，造成整個紐西蘭的大量失業，而其社會衝擊，又以毛利族群最為嚴重。為此，紐西蘭政府也移轉了部分資源給毛利人以作為違反條約之補償。1992 年，Te Puni Kōkiri 成立，自此毛利發展部正式成為政府各項毛利相關政策的諮詢機關，以及其他政府部門涉及毛利事務的監督機構。

三、毛利發展部的組織架構與機制

毛利發展部 Te Puni Kōkiri 的組織中，設有毛利事務部長（Minister of Maori Affairs）。該機關的願景（vision），是讓毛利人不管在自己的家鄉還是全球各地，都能獲得屬於毛利人成功，且能在個人、團體、乃至集體的層次都享有更佳的生活。基此，毛利發展部也積極透過轄下的各地分部，來和毛利社區連成緊密的網絡，並透過持續的互動來達成前述集體層次的成功。再就該部的角色與功能面來看，作為一公部門機關，毛利事務部強調自己將透過 Ārahitanga、Whakamaherehere、Auahatanga 等三種方式來達成願景。依序分述如下：在策略領導性建言的層次，毛利事務部會針對各部會與各級政府部門，提出關於國家與毛利族集體關係與夥伴關係的策略性建言；在政策方向的層次，該部則會提供循證導向（evidence-based）的政策建言，具體指出各種機會與障礙之所在，以便

[24] http://www.justice.govt.nz/tribunals/waitangi-tribunal

取得更佳的政策成效；最後則是創新嘗試（innovative trials）與投資，也就是透過推出試辦政策（test policy）與計畫模式，指出毛利經濟、文化、社會發展上的障礙，進而取得實際成果。

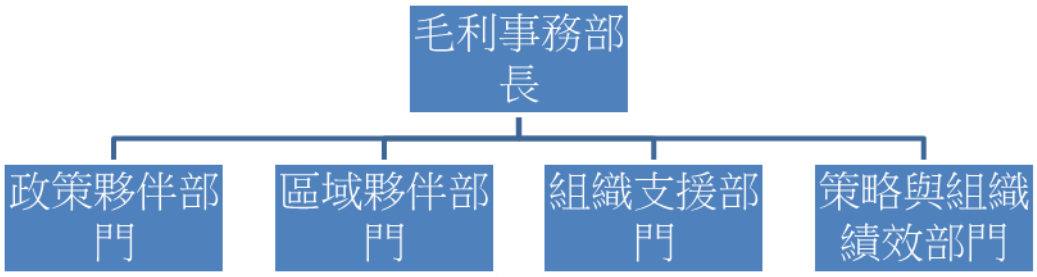


圖 4-5 毛利事務部組織

資料來源：Kōkiri, 2011。

由上可知，毛利事務部除了提供政策建言之外，也經由各項試辦或專案計畫來配置族群事務資源。此外，它也對與毛利相關的立法或政府政策進行監督，並扮演政府與毛利、政府各部門間的協調、審議角色。是故，毛利事務部認為自己是一「跨領域整合型機關」（multi-disciplinary agency），同時扮演兩種角色。它一方面是必須反映毛利人需要、提供福利與策略性建言的政策部門（Policy Ministry）；同時也是針對新興政策領域與計畫進行規劃和投資的機關（investment agency）。在具體的運作上，該部則透過自己遍及全國與各區的網絡，通過有效的協調整合來促進毛利人與其他利害關係人間關係，並協助社會增進對毛利民族、文化的理解。

四、小結

紐西蘭的族群事務採取了雙元設計。族群事務局掌管各類跨族群事務，施政重點則放在新住民和主流社會的融合與共榮。至於毛利發展部，則是紐西蘭政府毛利事務的專責部會，也是政府與毛利間的主要諮詢機關，主要負責對各項政策與法制進行監督，並確保懷唐伊條約的確實遵守。由此可見，兩部會雖然都處理族群議題，但各有分工與服務對象。

圖 4-6 毛利發展部各地分布

資料來源：Kōkiri, 2011

至於紐西蘭的毛利政策部分，則與土地息息相關。多年來毛利代表性行政機關的權責與施政重心也多集中在土地問題之上，但隨著都市化造成人口移動以及毛利權利意識的抬頭，毛利事務的重心也逐漸轉移到社會福利和權利保護之上。1992 年 Te Puni Kōkiri 成立，自此毛利發展部扮演起跨領域整合型的機關，也正式成為政府各項毛利相關政策的諮詢單位，和其他政府部門涉及毛利事務的監督機構。換言之，紐西蘭的毛利發展部更重視族群事務的規劃、統整以及監督的功能。

第四節 加拿大的組織架構與機制

加拿大原住民族與北方發展部（Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, AANDC），乃加國聯邦層級之族群事務專責部會，負責統籌該國原住民族（包括第一民族、Inuit、Métis）與北方住民及其社群之事務與政策。該部主

要的工作，是根據上述群體之需要，規畫並提供相應的公共服務與政策。此外，AANDC 也必須扮演聯邦、省級、地方政府等各部門間協調員（interlocutor）的角色，除積極維護並促進加國政府與原住民組織間的關係之外，也須參與各級協商，期能妥適配置資源。

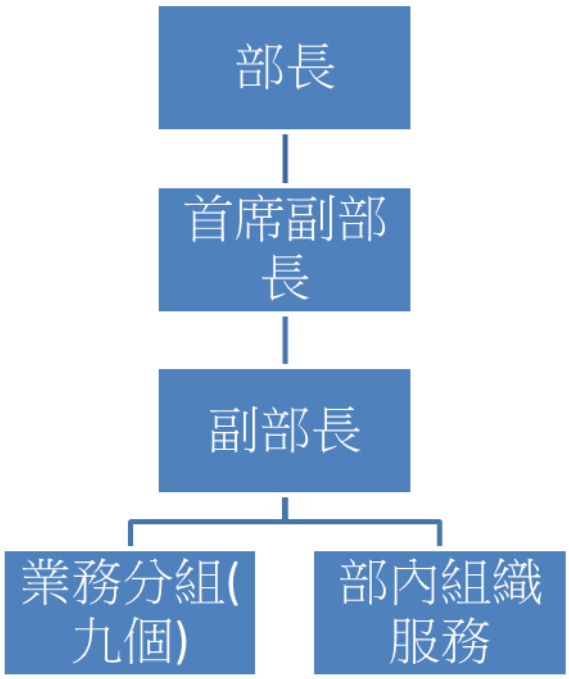


圖 4-7 加拿大原住民族與北方發展部組織

資料來源：Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, 2013

在上述的角色與功能之下，加拿大原住民族與北方發展部的各項施政都圍繞在支援上述原住民群體，以達成三項主要施政目標：促進社會福祉與經濟繁榮；發展健全永續的社區；俾使加國在政治、社會、經濟發展上達成更充分的參與，進而對加國全體人民產生助益。自 2008 年起，該部首長還必須逐年向國會提交年度進度報告，具體說明加國政府在提昇原住民族生活上所採取的行動方案與具體投資項目，以便實現各社群的自給自足及各項發展。

加拿大少數族群資源分配與運用的特色在於：該部門絕大多數的計畫皆是透過各種「協同夥伴關係」來達成，且在執行上亦有給付移轉（transfer payments）

的制度設計。具體來說，該部的施政重點主要放在各式專案計畫的補助上，此點由該部相關預算支出的分配比例，亦可看出端倪，原住民社區在執行計畫時，多採取「聯邦—省級」或「聯邦—領地」（territorial）等各種協定簽訂的方式來達成。此外，該部也會選定一系列原本應由省級、領地、或市政府提供的服務或項目，交由原住民族社區來辦理。在給付移轉方案中，加國政府僅扮演監督、稽核的角色。值得注意的是，加國原住民事務並非 AANDC 的專屬施政，該部僅是 34 個涉及原住民與北方事務的聯邦機關之一而已。

第五節 澳洲的組織架構與機制

澳洲的原住民事務目前仍處在變遷之中，未來的發展相較於前述國家而言，較不明確。澳洲政府在 1990-2005 年間，設置有「原住民暨托雷斯海峽島民委員會」（Aboriginal and Torres Strait islander Commission）。該委員會委員由選舉產生，主要負責處理澳洲原住民及托雷斯海峽島民的福祉與各項事務。不過，2003 年前後委員會傳出貪瀆問題，且在當年的政府檢討報告中確認該委員會歷年來績效不彰，無法確實履行為澳洲原住民提供服務的職責。有鑑於此，檢討報告建議解散委員會，將原有職權下放至各區政府。隨後，澳洲政府採納了報告結論，於 2005 年正式解散委員會。自此，澳洲中央層級不再特別設置專屬族群委員會。即便如此，各州還是可依各自需要設置相關的族群委員會，如西澳大利亞州便設有「原住民事務部」（Department of Aboriginal Affairs）。

就執行面而言，各國鮮少將上述族群代表性機關定位為規劃並執行的機關，而多是定位為族群事務策略規劃、政策整合的機構。在操作上則多利用專案補助、專款核撥的方式來辦理。換言之，各國較少採取直接提供公共服務的方式，而多以契約、補助及協定等方式，以社區、部落為主體來運用族群資源。因此，在資源的配置上都呈現出某種程度之分權化色彩。最後，由於原住民事務牽涉層面甚廣，即使是設有專責機構的國家，也必須與其他部門相互配合，才能提供完整的服務。因此，各國的原住民事務都呈現出一定的多元色彩。換言之，原住民事務並非族群型代表性行政機關專屬事項，只是諸多辦理原住民族事務機關中的一個而已。即便是澳洲，雖然該國目前由首相暨內閣部綜理原住民事務，但諸如教育、醫療等議題，還是需要與專責部門相互配合。

雖然澳洲沒有中央層級的族群部會，但自 2014 年 7 月 1 日起，澳洲「首相

暨內閣部」（Department of the Prime Minister and Cabinet），開始推動新的「原住民推動策略」。該策略將原本多達 150 項的個別專案計畫，整合成五項優先領域，分別是：「工作、土地與經濟」、「孩童與教育」、「安全與福利」、「文化與能力」、「偏遠地區戰略」。上述各項策略及所有分項計畫皆由首相暨內閣部主導，並強調由社區直接參與規劃設計，由地方直接解決地方的問題。由於諸多計畫需要長期的規劃，故該部另設有「偏遠社區推動網絡」（Remote Community Advancement Network），與社區密切合作並負責執行。

值得注意的是，澳洲原住民推動策略上路至今歷時甚短，2014 至 2015 年之補助項目與申請流程亦在研議當中尚未獲公布，故實際運作狀況與成效仍有待觀察。但可以確定的是，澳洲不再設置聯邦族群專責機關之後，未來各項族群資源之分配與運用，皆改由首相內閣部統籌辦理，並透過專案計畫補助的方式直接與在地社區合作，由社區主導並規劃當地的長期轉型策略。

第六節 比利時的組織架構與機制

比利時由於位居荷蘭、法國、德國三國之間，歷史上又曾多次受到這三個大國的侵略或殖民，因此該國的人口組成、語言、文化也受到此三國極大的影響。1830 年比利時自荷蘭獨立之後，緊鄰荷蘭的北部地區至今仍以操荷語的佛拉芒人為主，南部則由於比鄰法國因此以使用法語的瓦龍人居多，東部小部分地區由於第一次世界大戰後受到德國佔領，因此主要以德語為主。就人口比例而言，荷語族群約佔 55-60%，法語族群佔 40-45%，德語族群則佔 1%上下（廖立文，2007）。雖然操荷語的族群整整高出法語居民 10%以上並維持穩定多數的地位，但直至 19 世紀末法語，才是比國唯一的官方語言。這使得佔少數的法語居民在政治、經濟、文化等各方面都佔有優勢。少數卻佔有優勢的發展，屢屢引發荷語居民的不滿並造成緊張。有鑑於兩大語文族群和區域間的差異，比利時的各項制度設計都以平衡緊張為核心（W Swenden, 2006）。

20 世紀後半比國進行了三波（五次）的憲政改革。三波改革使得比利時從原本的單一國逐步往聯邦國的方向移動（W Swenden, 2006；劉華宗，2009；廖立文，2007；石忠山，2007；謝國斌，2007）。首先，1970 年的第一波改革憲法正式承認了區域、族群、文化認同與自治的權力。除了肯認荷、法、德三個語言社群（communities）的文化自治權之外，憲法也承認了佛拉芒、瓦龍、布魯

塞爾的經濟自治權。此外，政府組成與議席安排上也都重視族群的比例分配，並強調政府決策時共識的重要性。與語言相關的事項更需要絕對多數的同意。到了 1980 年之後，比利時進入第二波區域化時期的改革。這時文化社群與地區獲得了更大的權力，聯邦、地區、社群各自擁有獨立的行政與立法機關以及獨享的權力。地區與社群議會的所通過的法律，更具有中央法律的效力。不過，由於地區與社群議會的議員是由中央國會議員兼任，因此中央與地方的政策依然具有一體性，且預算上仍由中央統籌。

第三波憲政改革起始於 1988 年，主要將聯邦、地區／社群的權限獨立劃分，以避免重疊和爭議。至於法律與財政則仍由聯邦主導，施行細節則由地區／社群來執行。雖然聯邦政府依然有稅率和稅基的主導權，但地區／社群依然獲得了 3/1 的分配權。至於 1993 年的憲政改革，則更正式讓比利時成為法理上的聯邦國，使得該國在制度上具備聯邦國的制度與機制，特別是：地方議會直選、設置代表地方利益的參議院、地方財政自主等方面。此外，憲法也詳細擬定了地方權限，國防、外交、金融等剩餘權限才歸屬聯邦。另一方面，聯邦內閣延續了之前比例分配與共識決的制度，讓荷語、法語的部長人數相等，且各自具備否決權。敏感議題則採取超級多數決，不滿的語言群體也可以啟動警鈴程序，暫停或訴諸內閣仲裁。2001 年的第五次改革則是又在地區獲得更大的權力（W Swenden, 2006；劉華宗，2009；廖立文，2007；石忠山，2007；謝國斌，2007）。

1988 年的憲改過程中建立了三項機制：審議委員會（Deliberation Committee）、跨部會會議（Interministerial Conferences）、合作協定（cooperation agreements）。審議委員會是為了要協調聯邦、地區、族群三方關係，並化解各級政府間衝突而設置的最高層級政治性決議機制。委員會的代表來源是由聯邦和地方來選任。一般並由閣揆擔任主席，以及次級政府層級的首長、高階閣員擔任。該委員會共有 12 位委員，其中六名來自聯邦政府、另外六名來自地區或社群政府，除了聯邦與地方的區別之外，上述代表的席次還要依照荷語、法語來進行分配，並以共識決方式進行議事。至於德語社群，則在涉及其相關事務時參與投票。換言之，審議委員會透過雙重對等（double parity）來運作，也就是：聯邦與地區／社群間的對等，荷語與法語族群間的對等。雖然委員會的決議並不具有法律拘束力，但由於參與者皆是中央地方重量級代表，因此實際上具有高度的政治影響力。也因為如此，一般審議委員會被當作紛爭的最終解決辦法（Jans & Tombeur, 2000; W Swenden, 2006; Wilfried Swenden, 2003; Van den Brande, 2011）。

跨部會會議的設置，則是被用來解決特定的政策性討論與高階的專門事宜，如：有關組織改造、外交政策、環境議題等。其組成是以聯邦和次級政府主管相關業務的閣員為主。由於跨部會會議舉行的目的多在解決事務性的問題，一般多會由業管的政治或行政工作小組（working groups）來進行事前磋商。2010 年，比國有 18 個跨部會會議在運作。跨部會會議與審議委員會一樣，都採取共識決方式進行，其決議也不具有法律拘束力。雖然不強求共識，但一旦有共識產生通常便具有相當程度的政治影響力（Jans & Tombeur, 2000; W Swenden, 2006; Wilfried Swenden, 2003; Van den Brande, 2011）。

最後，合作協定則是比利時各級政府間的府際協商機制。透過協議的簽訂，各級政府可以在某些特定的政策領域共同提供服務並主動開創前瞻性政策。值得注意的是，在有關國際事宜或超國家（supranational）組織的議題上，聯邦政府及各級政府有責任必須透過合作協定來達成共識或建立一定的程序，來代表比國的正式立場、態度。因此，可以想見也有非常多的協定都是來自於國際或歐盟的壓力。目前正在執行中的合作協定已經有百餘項。這也是比國府際間尋求共識解決的主要方法（Van den Brande, 2011）。

第七節 新加坡的組織架構與機制

新加坡位居東南亞要衝並比鄰馬來西亞，外加曾受到英國殖民，因此以移民社會為主的新國，在人種、語言、宗教、文化上皆呈現多元色彩。根據該國每 10 年一次的人口普查顯示，2010 年新國共有 508 萬人，其中公民及永久居民為 377 萬人。若以國籍與種族（race）對此再加以細分，則當中 74%（279 萬人）為華人，13%（50 萬人）為馬來人，9%（35 萬人）為印度人，其他族裔則佔 3%（12 萬人）。所謂的其他族裔，則以歐洲裔、阿拉伯裔、日本人為大宗。上述各個群體又有自己的母語與各自的宗教，因此新加坡社會呈現出相當多元分歧的樣貌（謝國斌，2013）。

由於新加坡人口結構具備高度多元文化的特徵，故族群與弱勢保障問題一直相當受到該國政府重視。新國憲法第 153 條亦特別針對少數族群與馬來人的特殊地位（special position）進行了規定，該條第一項：「持續關照新加坡內種族及

宗教少數民族的利益是政府的責任」（譯文皆參考謝國斌，2013：49）[25]；第二項則指出：「政府應發揮其功能來承認馬來人的特殊地位，其為新加坡的原住民族，據此新加坡政府應負起保護、捍衛、支持、培養，及促進其政治、教育、宗教、經濟、社會及文化上的利益以及馬來語。」[26]此外，該國憲法第 153 條也特別強調立法機關需針對伊斯蘭教事務進行規定，並成立委員會來提供總統建言。至於新國憲法第 153A 條，也明定馬來語為新加坡國語。由此可見，新加坡雖以華人站絕對多數，但有鑑於保障境內少數權利的重要，新國在法律與制度設計上特別重視馬來、印度、伊斯蘭教等群體的權益保障（范磊 & 楊魯慧，2014）。

即便新加坡憲法特別賦予馬來人原住民族的權利，但該國政府並未如美加等國設置族群型代表性行政機關，專門負責馬來事務。即便如此，新國憲法第七章特別設置了「少數族群權利總統委員會」（Presidential Council for Minority Rights, PCMR），負責確保國會所通過的各項立法沒有潛在的種族或宗教歧視（石忠山，2012：20–21）。此委員會的成立依據，是 1970 年新加坡的憲法修正案。依照該項憲法規定，國會三讀通過的法案除預算案、或經總理指定為緊急立法，及涉及國防、安全、和平、或公共利益的三類法案之外，絕大多數的法案都必須送交該委員會進行最長 30 天的審查。若該法案較為複雜或冗長，委員會主席則可申請延長審查期間。

就功能面來看，此委員會制度設計的主要目的，是希望透過審查機制來確保三讀後總統公布施行前即將通過的法案不會對諸如種族、宗教等特定群體的成員造成歧視，也不會施予相關利益或不利益。若該委員會審查之後認為某法案或條文有歧視之餘者，委員會會向國會提交報告並將法案退回國會重新審議。國會則必須依報告書修改至改委員會同意，或以三分之二的絕對多數通過動議，逕行將法案送交總統。若在 30 天的審查期間過後，國會仍未收到延長審查申請或主張有歧視之餘的委員會報告書，則國會可視為該委員會無修正意見，並逕行送交總統同意。值得注意的是，即便某項法案被指定為緊急立法，委員會還是可以在 30 日內向國會提交報告書，供國會作為修正之參考。

[25] 該條文的原文是：It shall be the responsibility of the Government constantly to care for the interests of the racial and religious minorities in Singapore.

[26] 該條文的原文是：The Government shall exercise its functions in such manner as to recognise the special position of the Malays, who are the indigenous people of Singapore, and accordingly it shall be the responsibility of the Government to protect, safeguard, support, foster and promote their political, educational, religious, economic, social and cultural interests and the Malay language.

再就委員會的組成來看，委員會成員是由總統諮詢內閣意見之後任命。除了一任三年的主席之外，總統另可任命總數不超過 20 位的委員。各委員中最多可以有十位終身常任委員，其餘則為三年任期的非常任委員。主席與非常任委員皆可連任。由於新國憲法並未對內閣兼任委員做出限制，因此該會常任委員常由首相或內閣官員兼任（AsiaOne, 2012）。目前的主席則是由新國首席大法官擔任。由該委員會開會是以多數決方式進行，且開會時包含主席在內必須有 8 席委員出席。針對某一議案，若正反兩方票數均等時，該案自動視為不通過。此外，委員會評議時採非公開方式進行，且不具有聽取意見或調查證人的權利。相關內閣閣員或總理指定之人亦可列席會議提供意見

總的來看，新加坡的少數族群權利總統委員會是一個非選舉產生的組織。但由於新加坡國會採取一院制設計，部分學者認為該委員會扮演了某種以族群為組成基準的上議院（Upper Chamber）功能，甚至還具備立法、憲法解釋的準司法審查機關角色（Neo, 2009; Yen-Chen, 1992）。不過就其實際功能來看，由於該委員會不具備調查、接受民眾請願、否決等權力，也沒有足夠的人力與預算來進行資源分配，因此委員會至多僅扮演了某種立法審查的功能。由於內閣成員可出席評議甚至直接兼任委員，因此委員會的審查功能也未確實發揮作用。事實上，該會至 1970 年成立以來，從未對議案提出過不利之報告書（石忠山，2012：20–21）。因此不少學者認為該委員會僅具有諮詢的角色。

第八節　小結：組織架構與機制的跨國比較

有鑑於族群事務具有高度政治敏感性與複雜性，世界主要國家在處理相關問題時均相當審慎。在本研究所檢視的六個國家中，美國、紐西蘭、加拿大、澳洲與新加坡等五國境內有原住民族。為給予制度性之保障，美、紐、加等三國設有原住民族代表性行政機關。此三國的共同特色在於：原住民族代表性行政機關的功能，主要設定在政策的規劃與整合以及原住民族權益的監督與確保，另也根據原住民族之需要，策略性地透過專案補助來提供各項服務。換言之，上述三國把原住民族代表性行政機關定位為政策規劃、監督與統合的機關，而非實際執行的機關。

除了美、紐、加三國之外，澳洲 2005 年以前原本亦設有中央層級之族群型代表性行政機關「原住民暨托雷斯海峽島民委員會」。惟該會屢次傳出貪瀆問題，

因此遭到裁撤。目前該國之原住民族事務由首相暨內閣部統籌辦理，中央不再設置族群代表性行政機關。就 2014 年澳洲政府所提出的「原住民推動策略」來看，該國基本上也是透過專案補助的方式，重點針對五個優先領域給予補助。至於實際規劃與執行，則由社區主導。由於此項推動策略甫上路，實際運作狀況與成效如何仍有待觀察。

大體來說，上述四個具備原住民族的國家，都是透過補助來提供公共服務。以上四國之比較，茲整理如下表：

表 4-1 美、紐、加、澳原住民族代表型行政機關比較

國別	美國	紐西蘭	加拿大	澳洲
制度特色	重視夥伴關係	雙元族群事務機制	重視夥伴關係	未設中央層級族群型代表性行政機關
族群型代表性機關名稱	內政部印第安事務	毛利發展部 內政部族群事務局	原住民族與北方法展部	首相暨內閣部統籌原住民族事務
是否為族群事務專責部門	20 餘個涉及印第安事務機關之一	雙元為主 毛利發展部為毛利事務專責部會	30 餘個涉及印第安事務機關之一	首相暨內閣部統籌原住民族事務
主要職掌	政策規劃整合	政策規劃整合	政策規劃整合	2014 年新制甫上路，尚不明朗
運作方式	提供部落服務與專案補助	立法與政策監督 中央地方毛利事務橫縱向協調 專案計畫補助	專案計畫補助 中央地方印第安事務橫縱向協調	專案計畫補助

資料來源：本研究自行整理。

至於新加坡的部份，該國憲法明文規定馬來人為該國之原住民族，其權利應

給予特別之保障。但新國並未如美、紐、加等地設置專屬之族群型代表性機關統籌相關事務，而是設置「少數族群權利總統委員會」，透過立法監督的方式來對包含馬來在內的各種宗教、種族之少數權益予以保障。由於該委員會為憲法明定之立法審查機關，有權對絕大多數的法案進行審查，又可向國會提交報告並將法案退回，故就制度上來看其決定具有憲法層級的拘束力。基此，一般認為該機關具備「準司法審查」功能。但就實際運作上來看，由於新國憲法對委員會成員的任命，並未限制內閣閣員不可兼任委員。在多數委員由閣員兼任的情況下，該機關之準司法審查功能並未實質發揮。該會 1970 年成立至今從未向國會提交報告或退回議案。因此，新國少數族群權利總統委員會之制度設計雖具有憲法拘束力，但實質拘束力相當有限。

反觀比利時則正好與新加坡相反。該國的「審議委員會」是協調聯邦、地區、族群間衝突以及解決各級政府爭議時的最高層級政治性決議機制。換言之，其定位明顯屬於政治協商層級，而非行政機關。就運作上來看，該委員會以共識決方式進行議事，並特別重視聯邦與地區／族群間、荷語與法語族群間的「雙重對等」。此制度明顯是為了妥適處理高度敏感之族群間爭議而設計。另外，委員會的決議並不具任何法律上的拘束力。即便如此，由於選任之委員皆為中央或地方之重要級代表，又是採取共識決方式。一旦有結論產出，一般即具備難以推翻的實質拘束力。換言之，比國審議委員會在制度上雖無法律拘束力，但實質拘束力卻相當強。

經由上述分析，可以發現比利時與新加坡並不採取美、紐、加、澳等國以設置族群型代表性行政機關之方式，來保障原住民族權益。比新兩國是以少數族群協調審議機制，即委員會的形式來對族群議題進行協調審議。由此可知，比新兩國的制度更接近國發會組織法賦予該會之族群資源協調審議功能。以下本研究將比利時和新加坡之族群協調審議整理並加以比較：

表 4-2 比利時與新加坡族群協調審議機制比較

國別	比利時	新加坡
制度特色	政治性決議機制	憲法明定之準司法審查機關
涉及族群	荷、法、德語地區／族群	華裔、馬來裔、印度裔
主要機制	審議委員會	少數族群權利總統委員會
主要功能	紛爭最終解決	立法審查
審議議題	協調聯邦、地區、族群關係並解決各級政府間各類衝突	法案潛在之種族或宗教歧視
任命方式	中央、地方各自任命	總統諮詢內閣意見後任命
委員人數	12 名	不超過 20 名
委員比例	中央、地方各 6 名，並依議題平衡族群代表比例	終身常任委員最多 10 名；非常任委員 3 年一任
委員來源	中央、地方首長及閣員為主	內閣閣員為主
議決方式	共識決	多數決
議決結果	僅為政治建議	提交報告並退回法案重議
法律拘束力有無	無	有
實質拘束力強弱	強（高度政治影響力）	弱（未曾實際執行）
拘束方式	政治拘束	絕對多數

資料來源：本研究自行整理。

綜合上述，可以發現各國大多將原住民族代表性行政機關，定位為中央（聯邦）層級的原住民族政策規劃整合機關。專門負責統整、協調、監督、審議中央部會、省（州）級、地方等各部門間，涉及原住民族事務之政策和措施，以確保增進原住民族權益的機關目標能夠順利達成。再就執行面來看，由於各國鮮少將上述族群代表性機關定位為規劃並執行的機關，因此操作上各國也較少採取直接提供公共服務的方式，多利用專案補助、專款核撥的方式來辦理。就這點來看，我國原住民族委員會由原本規劃並執行的機關，向政策規劃整合機關的轉型與國際潮流相符合。

至於比利時與新加坡的少數族群協調審議機制，比較接近國發會組織法所明定的「文化與族群發展政策之資源分配協調及審議」功能。比新兩國的協調審議機制不採取族群型代表性行政機關模式，也不是臨時任務編組（task force），而

是常態性的組織。建議未來國發會可透過設置政策平臺的機會，重新定義族群事務並跨越現有單一族群為主的代表性行政機關限制，使族群能以類似性別主流化的方式形成政治文化上的突破。此外，由於政策統合已經實質存在於既有預算審查機制中，如何將之進一步制度化當是下一步努力的目標。

惟就比利時與新加坡之經驗來看，未來族群事務資源政策統合平臺宜考慮以下構面：一、成員：除國發會、中央和地方族群代表性機關之外，為求慎重宜考慮引進學者專家與族群代表與會；二、議決方式：考慮到族群事務的複雜性與高度敏感性，政策平臺宜參考比利時模式採共識決方式進行；三、拘束力：平臺運作除需定期化、常態化之外，亦需具備實質決策功能，使之成為既有協調力且具拘束力的機構；四、人才培育：由於族群事務的相當繁雜並高度專業，進行政策整合時注意相關成員之族群事務意識之養成與人才之培育。

第五章 我國族群事務資源分配協調及審議機制運作效益之評估

政策統合為我國預算審議機制目前運作的參考基礎，如第三章中長期計畫審議過程所呈現，國發會在資源配置上具有主導地位。與此同時，族群型代表性機關具有其獨立性，各與所代表族群團體就資源分配協商，復又呈現協同治理的政治現實，因而如何在此上架構資源配置平臺，需就其協調及運作效益評估。本章透過分析計畫執行期間，專家諮詢會議及深入訪談所獲得的質性資料，綜合彙整出與本研究相關的爭點，希望藉由族群代表、公民團體、專家學者、以及政府官員間的多方對話，為我國族群事務分配機制提供更為全面的觀點。訪談重點主要在從專家的角度，徵詢其對於第一章研究背景所提及兩重問題的看法：

（一）政策統合是否能良善運作（亦即發掘政策統合的有利因素）；

（二）族群代表性機關如何進行政策統合（亦即發掘政策統合的不利因素）。

透過共計九筆的質性資料分析，接續提出政治、法律與行政可行性，在集思廣益的基礎上，研擬出更具可行性的族群事務協調檢視機制。

第一節 政策統合的有利因素

本節各有利因素，主要來自於焦點座談或深入訪談的受訪者觀點，提出制度上支持國發會以政策統合方式或機制，進行族群事務資源配置。一般而言，族群代表與學者專家多對族群資源整合的概念表示歡迎（代號對應於附錄十四），支持觀點如下：

一、透過政策統合平臺的設置凸顯族群多元價值

族群多元的價值可透過平臺的設置進一步凸顯，同時結合國家發展委員會在行政體系的政策統合高度，重新將族群多元的公共利益內涵做清楚的論述。也就是說，國發會藉由此次設置政策平臺的機會，取得定義族群事務的話語權，進一步跨越過去單一族群的限制，讓族群以類似性別主流化（gender mainstreaming）

的形式，在我國行政體系運作，這是在政治文化上的突破。受訪者普遍表達了此一看法：

K：

「族群多元的價值，對這國家來講是重要的話，那不管是客家或是原住民權益的落實，其實都是公共利益的實踐，那我覺得這件事情在國發會裡面來談這個文化與族群發展政策，這件事情是會有幫助的，那透過國發會這樣的高度來重新來把公共利益這件事情論述清楚」

L3：

「族群的議題如果有個很高位階的機制來重視族群政策，以及族群政策對應的資源配置，這在呼應國際人權正面的態度」

亦即，政策統合可以賦予國家發展委員會高度，宏觀的看國家族群政策整體發展，也會站在國家的高度來看族群事務，尤其是觀照到臺灣社會的多元性，這些是過去單一族群代表性行政機關無法做到，也是受訪者希望國發會能夠企及的。

二、從政策統合的高度實踐平權價值

呼應前一論點，族群議題若能有較高位階的機制來推動，對應進行資源配置，這樣的制度設計能正面呼應國際人權的相關公約及條例，如聯合國 1965 年「消除一切形式種族歧視國際公約」中第七條：「（締約國）採取有效措施尤其在講授、教育、文化及新聞方面以打擊導致種族歧視之偏見，並增進國家間及種族或民族團體間的諒解、容恕與睦誼」，將原本為宣示性的平權價值，落實在國內法制：

L3：

「如果有個統合機制，它的操作確實會有它的好處，會站在國家的高度來看國家族群政策的整體發展，也會站在國家的高度來看族群事務，尤其是臺灣社會的多元性一直是應該要被關照的」

此為對於國發會欲以統合機制統籌配置資源，最為關鍵的兩個論點。受訪者認為，若能站在國家的高度來看待族群事務的整體發展，並未嘗不是一件好事；

同時，國發會亦能因建置平臺此一契機，在實際執行時，需要將配置標準說明，取得定義「族群事務」的話語權，將過去只是宣示性的價值，化為操作型定義。

三、政策統合已經實質上存在既有預算審查機制中

受訪者認為，國發會本身即有立場及相關工具，如中長程計畫來進行政策統合：

C4：

「國發會本身就是統合機制，就是現在分屬原民會、客委會或是移民署的新住民業務預算，它本身就是統合機制，依照國家制度的預算設計中，歲出的預算配置，又要跟行政院主計總處去做連結，因為它必須要納入每一年度歲出總額的空間之下，但是很核心的課題，它本身就應該是統合機制」

甚者，

CC：

「國發會現在就是標準的協調機關角色，實際上並不去執行，各部會交出來的計畫他要去了解」

四、政策統合處理族群代表性機關與其他機關分工及資源配置問題

透過政策統合，國發會可以在國家的高度，處理目前部會分工及資源配置問題。受訪者亦期望透過新的政策統合平臺設置，進一步凸顯族群多元的價值，結合國家發展委員會在行政體系的政策統合高度，重新將族群多元的公共利益內涵做清楚的論述。在建立統合平臺的必要性上，一位受訪者認為：

T1：

「從國發會的高度來看待所有民族事務的法律、業務、人才分配，也能重新檢討各部門的問題…我期待國發會能建構完整的制度，在各族群的政策制度、法治的統合勢必在國發會要發揮最大效益，讓國家發展在最健康的制度下發展」

一位受訪者甚至認為，若國發會沒有善盡此一組織法所賦予的功能，即會有虧職守之嫌：

C9：

「原民會、客委會及移民署編列預算的時程國發會必須要抓緊，來呼應這項職掌給予你審議的職權，若沒有按照組織法的職權執行，那就有虧職守跟職權賦予你的功能」

也就是說，國發會可以看到族群政策議題計畫可以在經費編列的起始點，就可以知道，到底會涉及到哪些部會，哪些部會應該要對應在主政、主管的法規，或是相關的業務裡面可以有配套措施：

L3：

「假設說有個統合機關可以出來做，…在整個操作上，面對本位的框架是從行政科層體制，環環的科層體制要有一定的協調機制，才有可能進行原本是很本位的職掌，那他可以打破本位的框架，才有辦法去連結其他部門」

同時，在政府預算編列日益緊縮之際，各族群代表性機關感受到此問題迫切，亦期望國發會能發揮作為政策統合平臺的功能：

L3：

「我們在 101 年的時候，我們的預算達到三十二億，之後開始往下滑，可是族群有所謂的政治敏感性，還是要靠國發會的配置，我們在審議時會知道很明顯的缺口，明年 104 年會比 103 年少更多的時候，就由副主委找國發會的副主委做很多的協調，在配置的時候能否把別的部會剩下來的預算給我們」

S1：

「我們(移民署)是三個機關，所以預算其實是非常少的，我們就會非常羨慕院級的原民會、客委會….，也許資源分配可以跨部會，那由國發會擔任這樣的平臺角色，這就是把大家的預算攤出來」

然而，檢視各族群代表機關期望協調機制的根本原因，還是在於確認部會分問題。這是源於行政組織在從功能性分工，轉移至身份性分工時所必然面臨的問題。舉例而言，原本分工係以如教育業務由教育部主辦的方式進行，其後教育部見族群代表性機關成立，改而主張以身份性分工，進行業務移轉或集中由後者處理。此種現象無論是在原民會或移民署均屢見不鮮：

CC：

「原民會成立之後，原本是協調機關的角色，因為族人的期待，再加上各機關只要看到原住民的業務就放到這邊來，這樣就變成很多工作，我們只是要協調而已，也慢慢變成我們在做，可是漸漸的各部會就會習慣把工作給我們，認為應該由原民會做，可是我們的預算是有限的，各部會的習慣是，只把和原住民有關的工作都交給我們，但是經費和人力並沒有交給我們。實際上我們沒有執行能力，我們只有政策規劃和協調的能力，目前依原住民教育法規定，原住民教育交給我們執行，這就得要我們執行，可是如何回到原來的角色，其他部會真的無法做的事情，就由我們來做，可是其他部會不是不能做，只是不了解原住民，所以不知道該怎麼做，由我們來協調你，還是要回到這個角色比較恰當。」

若平臺建立能一舉解決族群型代表機關與功能性部會間分工的問題，無疑會是國發會在推動上非常大的助力。

五、政策統合處理族群代表性機關外部協同治理問題

因文化、語言業務的特殊性，跨域合作在族群代表性機關已是常態，如客委會及原民會分別與其所屬族群代表、或傳播媒體進行業務合作，甚至需協助外部團體與其他行政機關聯繫。因而政策統合平臺的建置，特別是較高位階的政策平臺，可以同時解決合作上所需的內外聯繫問題：

L7：

「（新住民）業務要有一個平臺或決策方式，目前移民署是主要的單位，但這樣不夠，移民署只是三級機關，且只是執行機關，所以本質上它的位階不夠，或若是拉高到內政部，但它的協調力可能會不足，只要談到跨部會就會變困難」

就各別族群型代表機關的角度，也希望促成這樣的平臺：

L3：

「從核心任務、語言文化的這個塊面裡頭，我們在實務的操作上，部分的業務其實是會跨到教育部，語言教育的領域就跟教育部有相關，那在文化層面涵括更廣，從文化資產、文化資源以及表演藝術、客家的文化館舍，乃至包含對應在中長程計劃裡面的體系發展，那在整個文化面向的執行面，其實跨的單位也相當

的廣」

而族群代表受訪者從外部團體的觀點，亦期望國發會能建立有效的平臺解決爭端，達到協同治理：

H1：

「原住民族這幾年來很明顯的現象是各族群抗爭事件不斷，我們分析這些衝突是跟公部門有關，所以可以思考的是，是哪些部分沒有合作才產生這些現象，是否會發現我們缺乏公部門與部落間的協調機制，在這些衝突中有很多是涉及法令，而法令如何修則是一項大工程」

第二節 政策統合的不利因素

與會與受訪之專家學者，大多相當肯定並期許國發會未來能在族群事務中扮演一定之統合角色。但在族群事務資源平臺的具體規劃上，與會者的意見則相當分歧（代號對應於附錄十四）。有關與會專家所提出的爭點，茲彙整如下：

一、原住民族事務的特殊性

此處牽涉到權利本質的差異，以及原住民族代表性行政機關的獨特性問題。論者普遍認為國發會組織法雖明定該會具有關族群發展政策資源分配及協調之職權，但原住民族權利在國際間受到聯合國原住民族權利宣言的肯認，也受到我國憲法及原住民族基本法的明文保障。就其權利本質與法位階來看，明顯不同於客家與新住民問題。同樣的，原住民族代表性行政機關（即原民會），亦是在考量原住民族權利與原住民族特有社會歷史地位後所設置之機關，不宜以財源、行政效率等理由決定其存廢。此外，未來國發會若針對族群資源進行審議時，相當程度已實質降低原民會之位階與原住民族議題的高度。由於原住民族議題的特殊性，論者普遍認為不宜將原住民族當成一般族群議題看待，更不能以純粹公共行政的角度來處理相關問題：

S2：

「原住民機關在很多先進民主國家的設置中，是考量到原住民特有的社會歷史地位，才加以設立的，這有很特殊的轉型正義的思維，我認為原住民是需要受

到國家扶持的，而且是合憲的作為。若把原住民的機關變成一般的行政機構，我認為需要相當充分的理由說服社會大眾，原住民的特殊性還是需要專責機構來推動」

深入言之，主要問題會是各族群在政策需求上的差異所造成：

L1：

「雖然講是資源分配的統合，但事實上各族群重視的性質不太一樣，舉例來講，原住民族本身的弱勢或是困難之處，不只是文化方面，還有生活物質方面的弱勢，相對來說，不論保存或維護都是比較有難度的，而客家族群比較著重的地方是在於母語的保存，其實客家族群在經濟物質層面的改善需求並不大」

申而言之，雖然政策平臺的設置能夠促進資源分配的統合，但實質上各族群事務的內涵卻大相逕庭。舉例而言，原住民族事務是在回應文化與生活物質方面的弱勢；而客家族群比較著重的地方是在於母語的保存，對於經濟物質層面的改善需求並不大；新住民的部分，則是在文化融入層面的輔導。如何能在三個主要族群不同的政策需求間取得平衡，會是單一統合平臺最大的考驗。

二、層級問題

與會專家學者不約而同地指出，與原民會、客委會屬於同一層級的國發會，是否可援引該會組織法第二條第八款所賦與之權限，即實質扮演起族群資源分配之角色，此點有相當斟酌之空間：

C3：

「國發會本來就應該要負責資源分配跟協調審議，但是國發會跟各部會是平行機關，只能將各部會首長召集談如何分配，但編列預算是主計總處的權責，而各部會也不願意將自己的預算貢獻出來做族群發展資源分配，過去的比例分配已經談定了，所以任何一個機關想要共享資源分配，其他部會可能會阻擋，把它排除在分配機制之外」

也就是說，出現上端爭議，各相關部會無法達成共識時，即需由行政院層級召開各部會的首長會議來解決族群事務的爭議與衝突。但矛盾的是：

C2：

「不論客家委員會或是原住民族委員會，基本上都是屬於合議制的機關，而國家發展委員會也是採取合議制的設計模式，國家發展委員會縱使想要邀請各部會派員到會協調爭端，其實實務運作上多半都不會是由機關部門首長出席，都是由次長或是副主委出席與會，如果真的按照客家基本法或是原住民族基本法的規範，行政院亦得針對族群事務爭議召開跨部會的會議，如此這三種會議的層次應如何區分？」

S2：

「如果要建立這項機制，我要說明的是，原基法第三條已經規定要設立原基法推動委員會，但現在的問題是，究竟有無法源依據來運作這項機制，而這項機制有沒有辦法發揮真正的功能才是問題所在」

對此，絕大多數與會者認為協調審議結果的爭端解決，或拘束力的實現勢必須要透過修法解決。有鑑於修法難度極高，論者建議近程可透過行政院副院長以上層級兼任主委的方式，或至少行政院政務委員來進行業務統籌，達成實質協調審議，若是依循既有國發會的協調模式，將付出非常高的行政成本：

C3：

「經建會的統合功能已經沒有了，如果行政院副院長來兼任國發會主委，我認為就可以發揮協調或統合，甚至節制各部會的目的」

C7：

「跨部會的平臺應該要在行政院層級，在定位上也要很清楚，政策、法令都能到這麼高的層次時，功能就能發揮」

H3：

「由國發會來做絕對可以，但是動用到的行政成本會很高，行政機關有的時候要願意做，如果是有利的，大家都會搶，但吃力不討好的大家一定會推辭。…應該在行政上透過院長強勢主導，國發會主委也要很有說服的能力，移民署當時也有移民政策小組，但往往都沒有結果，所以如果沒有拉高層級的話就不可能做到，出面協調的人位階一定要夠高，否則沒有辦法能協調」

三、族群事務專業性的問題

承上，更為明確的說，上述受訪者所認為的行政成本，實來自於政治層面因素，族群平衡等複雜的政治考量無法在行政層面有效解決。族群問題既有其專業性，更具備高度政治性，加上計畫效益難以評估與原住民族族別眾多且比例懸殊的問題，單純以政府財政、行政效率、形式公平等為主要考量，恐不符合處理族群事務之基本精神。訪談者就表達了此種看法：

L1：

「處理族群文化這個議題上我是覺得確實需要進行更細緻的管理…我是持肯定的態度，但麻煩的問題就來了，因為三個權責機關涇渭分明，現在欲將其統合難免會有抗拒」

申而言之，國發會是否具備審議族權事務之專業，亦即是否有這樣的文化敏感性，甚至如何回應擴權的壓力，都是單一政策統合平臺所必須面對的課題：

K：

「國發會裡面的某一個單位有辦法去處做一個最終的審議這些政策嗎？我覺得這會不會造成國發會過度擴權，讓不是那麼內行於這個族群事務的人來做最後的審議跟決策，這恐怕是一個問題」

「因為（原住民事務）很多是權力的歸還，不一定只是福利資源的分配而已」

CC：

「我們跟國發會之間最常遇到的問題是，大部分的中長程計劃都要經過國發會那邊，我們覺得比較重要的，值得政府多配置一些經費的，在國發會的想法、理由，是否是一些族群相關的理由，還是單純的政府財政不足，或者是質疑這個計畫的效益的時候，可能是很單純的用量化的角度，像族群文化復增的計畫，也很難用實質量化，尤其是因為歷史的因素」

四、對審議的解釋

承上，多位與會者均指出，現行制度下各部會之施政計畫或中長程計畫皆需

送交國發會，故該會已實質具備審議的功能。就其組成來看，由於國發會本身即具備小內閣的特徵，理論上已具備一定之協調審議功能。惟實際運作上，一旦委員無法親自出席會議，涉及該部會之議題常無法決定。換言之，現行制度已存在協調審議之機制，僅是實務上無法發揮功能而已。解決方式如前所述，論者認為必須提高國發會層級，由副院長以上兼任主委。

五、協調審議機制之成員及其組成

此處主要爭點在於外部意見（委員）與族群代表比例的問題。就前者而言，與會專家普遍認為外部意見的導入有其重要性。但與會者亦指出，外部意見導入的目的在於協調整合，而非僅是意見提出。為避免議而不決造成的施政延宕，行政機關內部必須先有基本的架構，隨後才導入外部意見。然而，如何確保各族群的意見都能在會議中反應，攸關該機制實際運作之成效。由於原住民族是由十餘個不同的族群、民族組成，且各原住民族間人數存在極大的差異。因此，如何在協調審議機制中充分反映所有原住民族之意見，是未來該機制面對的最大挑戰之一。

第三節　政策統合平臺的可行性

任何政策在政治體系的推動，係在民意部門、法律與執行能力三者間取得平衡。基本上，政策需能回應人民利益與需求，同時亦需能與既有法規範體系的相容，行政部門更需有能力執行此一政策。因而確認政治需求、與法規範的相容程度及行政執行能力，便成為衡量政策可行性的首要。本節在前兩節專家學者訪談的基礎上，繼續申論政策統合平臺的可行性：

一、政治可行性

就《國家發展委員會組織法》的立法脈絡觀之，立法部門已肯認國發會在我國族群事務在既有部會層級分工外，建置統籌性質之資源分配協調及審議機制的權限（第二條第八項：國家發展委員會職掌「文化與族群發展政策之資源分配協調及審議」）。民意部門的肯認，還是來自於提高族群事務政治高度的期望。族群多元的價值可透過平臺的設置進一步凸顯，同時結合國家發展委員會在行政體系的政策統合高度，重新將族群多元的公共利益內涵做清楚的論述。也就是說，

國發會藉由此次設置政策平臺的機會，亦能重新定義族群事務，進一步跨越過去單一族群的限制，讓族群以類似性別的形式主流化，這是在政治文化上的突破。

族群議題若能有較高位階的機制來推動，對應進行資源配置，這樣的制度設計能正面呼應國際人權的相關公約及條例，將宣示性的平權價值落實在國內法制。儘管如此，各族群有不同的政治需求，如原住民族議題即有其特殊性。因而無法將原住民族當成一般族群議題看待，更不能以純粹公共行政的角度來處理相關問題。

同時，有鑑於族群問題的專業且具備高度政治性，加上計畫效益難以評估與原住民族族別眾多且比例懸殊的問題，單純以政府財政、行政效率、形式公平等為主要考量，恐不符合處理族群事務之基本精神。是以若需架構政策統合平臺，首需克服的是政治層面不足（political deficiency），亦即需以高於行政層次的跨族群事務協調會議補足制度上的缺乏，就資源配置議題進行政治溝通，否則恐治絲益棼。

二、法律可行性分析

（一）基本法的定性問題

有關基本法的性質，目前學界通說認為我國各類基本法訂定之目的，是為了實現憲法所宣示之人民權利、執行基本國策、或憲法增修條文等規定，而特別制定的「施行法」（黃居正，2009）。而從比較法的角度來看，我國與日本雖然皆有各式名為「基本法」的立法例，但日本立法的原因是因為該國憲法並無基本國策之章節，因此特別以基本法的形式加以補充。我國憲法已有「基本國策」一章，因此解釋上更傾向將之視為為達到特殊法政策目的，而在某一法領域所做的立法（羅傳賢，2004：144）。

由上述角度來觀察現行族群相關之基本法，就會發現當前原住民族基本法與客家基本法的立法目的，皆是嘗試以與憲法相區隔的語言，來實踐憲法增修條文（如：第 10 條第 10 項[27]、第 11 項[28]）之規定。也就是說，我國之各項族群基本法，均是在落實憲法肯定多元文化的基本框架下，參酌臺灣原住民、客家族群之

[27] 具體條文為：國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。
[28] 具體條文為：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。

實際需要，並衡諸國際潮流（如：聯合國原住民族權利宣言）之後，所作出之族群基本權利綜合規範。是故，我國族群基本法的立法具體指出了國家未來族群政策方向，具備了綱領性、原則性與政策宣示的意涵。此外，就規範內涵來看，各基本法也在達成政策統合的目標下，具體充實了各項族群權利之內容（林淑雅，2011；羅傳賢，2004；許萃華，2013；鐘玲敏，2007；黃居正，2009）。

總之，基本法具備了將各個機關專業領域的基本原理、原則、及共通措施統籌納入總則性的規範意旨。基本法與憲法之間，也具備了相當程度「憲法委託」的意義。對於此點，學界少有疑義。

（二）基本法的位階問題

有關基本法的施行法特徵，除了原住民族研究的學者之外，國內多數法學者及實務判決普遍從形式法源的角度出發，認為基本法的性質與一般法律無異。換言之，各類基本法都只是僅具備「政策宣示」特徵的框架性規定而已。這也使得基本法與其他法律之間，不具備母法、子法或上、下位階的關係。從而在解釋上，基本法僅是和其他法律具有同一位階的成文法源而已（蔡瑄庭，2011：19–21；行政院研究發展考核委員會，2013：XIV；高銘志，2013）。

不過，上述「同一位階」的看法在原住民族基本法這類以自決、自治為精神的立法上是否適用，涉及到解釋時是否積極肯認原基法已在現有法秩序中開啟了新的憲政秩序。對此，多數原住民研究學者主張原住民族的自決與自治，在聯合國原住民族權利宣言通過之後，早已成為世界潮流。因此，論者普遍認為在涉及原住民的事務上，原基法具有高位階法、特別法的特徵。同樣的，在相關法令尚未完成全面修訂之前，解釋上也宜優先適用原基法所揭櫫之精神。

原基法的優先地位，一般認為是來自於原住民與漢人社會之間，存在非線性權力關係組構。誠如學者黃居正所言，正因為「原—漢」法制體系是非線性的關係，故在原住民族基本法通過之後，開啟了原住民族自治、自決的憲政空間，也使得既有法體系的調整無法全然採取機械式的修補與對應（黃居正，2009）。是故，一旦肯認原住民族是多元法體系的持續參與主體，理論上所有根據基本法而來的子法及其他各式法律的增修，都必須針對基本法所揭示之權利概念做出合憲性解釋，而不得對基本法有所踰越或違背。基此，原住民族研究學者認為至少在原基法的適用上，該法具備了某種程度之優先性（林淑雅，2011）。

上述優先性從原基法第 34 條「主管機關應於本法施行後三年類，依本法之原則修正、制定或廢止相關法令。」的規範內容也可看出。由於客家基本法中並未設置關於其他法令修正、制定、廢止之規定，足見立法者在法規制定當時，即已預想規範意旨發生衝突時宜優先適用原基法的本意。換言之，立法者原本即有意以原基法作為其他涉及原住民議題之具體法規範框架。就此點來看，國家發展委員會在族群事務資源分配中所扮演的協調、審議角色，以及未來建構統合性族群事務的資源分配機制時，極有可能會與原基法中自決、自治的核心價值發生牴觸。

（三）基本法與組織法間的競合問題

有鑑於學界與實務界對基本法制定之必要性、法律位階與規範效力等問題存在眾多爭議，行政院法規委員會曾於 92 年 4 月 17 日召開法規諮詢會議。[29]會中除針對上述三大議題的正反意見予以彙整，同時也具體做出決議。根據該決議，法規會之立場大致有二：首先，未來該會同仁參與基本法草案審查時，應盡可能表達不需制定的立場，並應述明不需制定基本法的理由。其次，若述明理由後依然無法阻止立法，則需把握以下五項制定基本法時應避免之情形

（1）憲法與其他法律已經完備之事項，毋庸重複規定；

（2）不應有設組織之規定；

（3）不應有中央與地方權責劃分之規定；

（4）避免有使人民產生實體上請求權之規定；

（5）對於事屬當然之事項，毋庸再予明文規定。

由行政機關組織選擇權的角度來看，目前原住民族委員會及客家委員會等機關，都另訂有組織法。兩機關成立的目的，在其第一條各略以：「行政院為統合原住民族政策，保障原住民族權益，辦理原住民業務，特設原住民族委員會」、「行政院為統籌辦理有關客家事務，特設客家委員會」。由此足見我國目前各項族群之立法例皆未侵犯行政機關之組織選擇權。立法實務上也將組織法與基本法做了相當的區隔。

（四）國發會組織法與原住民族同意權、自治權的關係

組織法與基本法間的關係，誠如上述在一般基本法（如：環境基本法）的立法例中皆已相當明確，並以尊重行政機關的組織選擇權為原則。惟原基法通過之

[29] http://www.ey.gov.tw/Upload/RelFile/30/22242/20051218174532467.pdf

後，該法條文中明確賦予各項關於原住民族意願的諮詢、同意機制。由此可見，現階段我國原住民族的自治、自決，主要是體現在諮詢、同意權之上。此外，原基法第 4 條更明文規定：「政府應依原住民族意願，保障原住民族之平等地位及自主發展，實行原住民自治；其相關事項，另以法律定之。」可以想見，未來原住民族自治法通過之後，將進一步肯認原住民族的各項權利。

由上述原基法所揭櫫之精神，可以知道任何涉及原住民族事務的協調、審議，以及政府族群資源配置政策的調整與改變，至少都必須系統地徵詢原住民族意願，甚至必須徵得其同意才得以行之，而不得逕行修改。同理，未來族群資源的統合方案與組織法的實質變更，也都必須獲得原住民族的同意。就此點來看，國發會組織法第 2 條第 8 款有關「文化與族群發展政策之資源分配協調及審議」職掌事項，明顯涉及原住民族事務，未來應如何具體滿足原基法的諮詢、同意的規範要件，有待法律解釋填補。至於該條文後段，審議與原住民族同意權、自治等原則是否會發生競合，也需進一步思考。此外，未來原住民族自治法通過之後，上述問題將更可能進一步成為自治框架下「政府—政府」間的問題，而有原基法第 6 條「政府與原住民族自治間權限發生爭議時，由總統府召開協商會議決定之」之適用，相關問題也宜及早審酌。

具體修法建議：綜整上述分析與專家學者之建議，可以知道最可能發生法律競合之處，在於原住民族基本法[30]賦予各項關於原住民族意願的諮詢、同意機制，國發會難僅依據其組織法第二條，即宣稱可對包含原住民族事務在內的所有族群事務進行協調審議。建議未來還須進行修法，明確規範協調審議機制的職權，法有明文亦可確保協調結果的拘束力。由於此項修法涉及問題眾多，可列為中長程之努力目標。

三、行政可行性

（一）政策統合已經實質上存在既有預算審查機制中

國發會本身即有立場及相關工具，如中長程計畫來進行政策統合。在中長程計畫的架構下，可進行各個類型的政府核心業務資源的配置。此一行政作為的可行性，在經建會、研考會及工程會統合為國發會後更高，業務集中在後者處理。

[30] 行政院已於 2014.12.18 通過「原住民族自治暫行條例」。未來的原住民族自治法亦極可能與國發會組織法發生競合。

因而可在原有公共建設及社會發展項目下，考量是否有族群事務中程預算的匡列課題。

（二）政策統合平臺建置可釐清部會分工

族群代表性機構為身份性分工之代表，係過往政府組織體制按功能性分工出現侷限，如多元文化主義的訴求及融入性機制的設計，進而出現調整。此調整亦使部會分工，因族群代表性機關成立而發生質變，訪談發現，原功能性分工單位見身份性分工單位成立後，會進行業務移轉或集中由後者處理，如新移民及其子女教育的火炬計畫即是顯例。也就是說，業務在演進過程持續有往族群性代表機構集中的現象。

此一現象造成行政機構間出現疊床架屋的問題。舉例而言，各族群的教育事務，在執行上係屬教育部，因而教育部在其下按部會對應分工，視客家、原住民族或新住民屬性於組織內建立作業機制，可說行政院下既有所屬部會，各部會內又各有業管單位，以業務性質切割，會出現架構上相互依賴。

因而政策統合平臺的設置，可以成為解決前述部會族群相關業務需協同，或責任歸屬難明之處（第三章第三節）的問題。一如官大偉教授所言（附錄會議紀錄一），有相當多事務在原民會或是客委會成立後，被原執行單位，如教育或文化部推過去，但前面兩個單位並沒有足夠能量或人力執行。藉由此次政策平臺的研議，部會間的分工亦有重新釐清的可能。

（三）政策統合平臺建置可滿足其他部會需求

從其他部會的角度，因各別部會政策優先順序與政策資源充分程度差異甚大，資源較少的部會希望藉由平臺取得更多資訊，從預算配置及功能性結構上的差異，亦可清楚看出各部會在政策優先順序的不同。另一方面，資源稀少的行政部門又急於自較多的部門爭取經費。以客家委員會而言，預算自 2012 年的 32 億開始下降，急於自資源相對豐富的部會，如經濟部爭取預算。政策統合平臺的建立可以是一個契機，能夠傳遞更多的計畫訊息給客家委員會或原住民族委員會。

透過這個機制，利害相關人可以看到族群政策議題在經費編列的狀況，就可以知道，到底會涉及到哪些部會，哪些部會應該要對應在主政、主管的法規，或是相關的業務裡面可以有配套措施。尤其是多元文化議題，涉及文化部、教育部，

甚至經濟部中小企業處的社會企業，在部會本位主義下政策資源重疊，各部會都有在做，亟需一個統合的機制。

四、小結

綜合歸納與會專家學者的意見，未來倘若期待國發會具體發揮協調審議之功能，須從兩方面著手。首先是法規面，雖然國發會組織法第二條第八款確實賦與該會針對族群發展政策之資源協調及審議的權限，但由於原民會組織法第二條與客委會組織法第二條中也明文規定了此二會對各自所屬之族群事務，具備規劃、審議、協調、或推動之功能。因此，單就法規面來看，國發會似難僅依據國發會組織法第二條，即概括宣稱具備所有族群事務之協調審議功能。況且論者對於原住民族是否屬於此處泛稱之族群，亦存在相當之歧異。為化解可能之爭議，多位與會者建議未來還需進行修法，明確規範協調審議機制的範疇。此外，法有明文亦可確保協調結果的拘束力。

再就實務操作面而言，與會者雖普遍肯定國發會未來政策統合的角色，但也同樣指出目前國發會主委由政務委員兼任的方式，雖符合政務委員本身跨部會合作與協調的功能性角色，但由於國發會制度上與原民會、客委會等機關屬於同一層級，其協調審議功能實際上無法發揮。與會專家普遍認為，為使國發會確實發揮族群資源配置之功能，宜提高國發會主委之層級。多數意見認為至少需由行政院副院長兼任主委，俾使協調審議工作能順利推動。此部份即便需要修法，其幅度亦不大，故可作為近程之推動目標。

另外，與會者亦指出未來還需從組織面思考政府核心職能的轉變的問題，務使組織與職能夠適切對應。對此，部分與會者認為某些族群型代表性機關之階段性任務已經完成，相關業務可回歸各部會辦理或從事權統一與國際族群平權的角度出發，妥適思考建立統合性族群事務代表性行政機關的可能性。惟需特別注意的是，多數學者亦指出由於原住民族族群眾多且事務特殊，故任何制度設計都必須給予特別的考量。惟相關問題在原住民族自治制度確立之後，當可進入另一層次的思考。

第四節　政策統合平臺的可能運作方式

檢視我國現行預算審議機制，同時在整理國外案例及探索學者專家意見後，

研究團隊發現若要設立族群事務資源統合平臺，宜遵守下列幾項原則：第一，以既有預算審議機制為基礎，由常態性，而非任務性組織運作（如比利時與新加坡），漸進納入族群政策考量或元素，予以制度化；第二，以中長期計畫為資源分配基礎，邀集族群型代表性機關共同參與審議；第三，選擇具有交集的計畫項目，形成對話基礎。在此三原則下，本節分別就政策統合平臺與既有機制的整合方式、計畫選擇原則、可能爭議與處理原則等面向進行討論。

一、整合方式

研究團隊建議可與現行預算審議機制作一結合，在主計處端先由次類別或組群委員會受理，再轉國發會進行中長程計畫審議，並於審議時納入各族群代表性機關，是而會在行政院主計總處、國發會、各族群型代表性機關間，形成一專門針對族群事務審議及進行資源分配的機制（如圖 5-2）。而時程可以如下規劃：

C9：

「比如從四、五月份開始是部會初編概算，六月時就應該到國發會來進行對初編的審議會議，國發會可能要有委員會來進行部會預算審議，或者國發會裡要組一個小組，只有委員會能審議、分配預算，那委員會因為要發揮政策統合，而國發會至少程序一定要出現，第二個，平臺一定要架設，國發會僅是計劃審議跟分配，最重要是審議，最後由主計總處規劃，所以經過這項程序後，各別的組群事務委員會修改後送至國發會，由國發會審議後送至行政院主計總處」

亦即在概算、部會計畫審議、預算案的既有行政流程中，選擇部會中長程計畫審議階段作為切入節點。國家整體資源是否有效配置與利用，均是透過檢視中長程的審議過程（彭錦鵬等，2012）。同時，中長程計畫預算整合了公務預算、特別預算或基金預算方面資訊，計畫名稱亦較一般公務預算明確，施政更具針對性，也容易讓族群利害關係人瞭解。因而此種整合方式，可在常態的基礎上建立族群事務資源分配機制，進一步予以制度化。

二、計畫選擇原則

資源配置本質上是政策優先順序的問題，在三個族群代表性機關參與分配預算時，若沒有能夠客觀比較的事項，恐陷入各言其是的情況。基於此，從資源及政策重要性考量，研究團隊建議國發會選擇以文化及教育為主，作為平臺的核心

面向（如圖 5-1）[31]，避免不同性質議題，如原住民族自治與客家族群文化資產，同樣在族群事務的框架下討論卻缺乏比較的基礎。在中長程計畫審議平臺上，可以著眼於族群的共同事務，亦即文化、教育及語言。另外，在審議族群代表性機關計畫時，亦需邀集負責的功能性部會，亦即文化部與教育部共同參與。

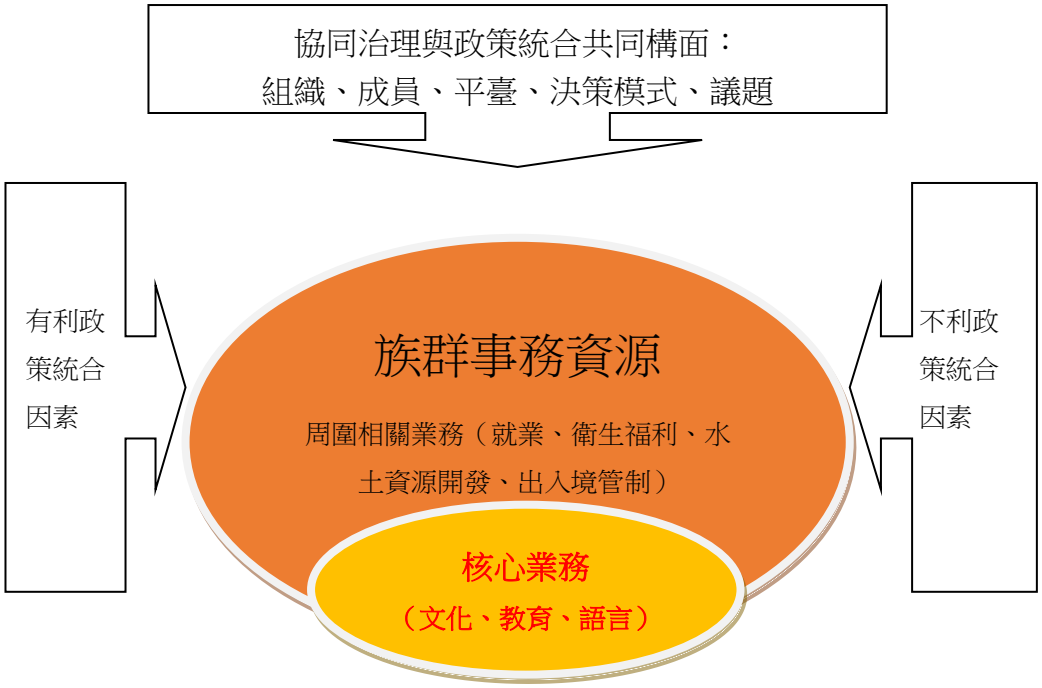


圖 5-1 我國族群事務審議機制概念圖

資料來源：本研究自行整理

三、可能爭議與處理原則

儘管政策平臺具有政治、法律與行政可行性，推行有諸多益處，但因政治上不足以真實代表族群性機關（political deficiency），僅只從事務階層的政策統合恐難以避免機關間因本位主義而扞格不入，實質上無法協調的問題，若是依循既有國發會的協調模式，恐付出非常高的行政成本。針對可能爭議，本章第二節已

[31] 見第一次焦點座談 W1 發言：「如果國家發展委員會要去提供這種族群事務，我認為教育部跟文化部是重要的，因為其實很多錢是在他們手裡，然後那個機制也是他們才叫得動」。

整理專家學者看法如下表不利因素，本小節進一步提出處理原則如下：

表 5-1 政策統合有利及不利因素比較

有利因素	不利因素
透過政策統合平臺的設置凸顯族群多元價值	原住民族事務的特殊性
從政策統合的高度實踐平權價值	層級問題
政策統合已經實質上存在既有預算審查機制中	族群事務專業性的問題
政策統合處理族群代表性機關與其他機關分工及資源配置問題	對審議的解釋
政策統合處理族群代表性機關外部協同治理問題	協調審議機制之成員及其組成

資料來源：本研究自行整理

（一）族群特殊性與層級問題處理原則—族群事務協調會議雙層機制

不容諱言的，無論是透過各族群文化事業基金會，或透過政務層次高位階的族群事務推動委員會，各代表性機關已在協同治理的過程中吸納了族群代表意見。而受訪者對於一個一統性的政策平臺的心存疑慮，亦可見一斑，不是強調「原住民族事務的特殊性」，即是質疑平臺的「層級問題」、平臺是否具有「族群事務專業性」、平臺「審議的解釋」等，均可見政策統合對過往協同治理模式的可能衝擊。顯而易見的例子，即是若干在推動委員會中已以共識決形成的分配原則或資源配置，新建的政策平臺不能略過，或不參採這些意見，否則將遭致委員會被架空、國發會擴權的質疑，進一步危及以政策平臺進行資源配置的正當性及代表性。

是而涉及代表性機關資源配置時，處理上研究團隊建議不能僅以比例、統刪等傳統預算審議方式處理，如 L1 所言：「*不能夠完全機械式，還是必須考量差異*」。處理原則的關鍵，在於協同治理模式下形成的意見，是否可以在新設置的政策統合平臺被吸納進來：

H3：

「我認為客委會、原民會及移民署這三個核心單位，若在外圍已經有意見進

來了，這三個單位已經整合了很多意見，就需要參考他們的意見」

至於族群差異性可以如何被考量進政策統合模式，或者如何把協同模式納入政策統合中？研究團隊建議國發會若希望政策統合平臺能夠順利運作，需要在政務層次應有一個超越三個族群性機關的外部委員會：

H3：

「國發會需要找能夠超越客委會、原民會及移民署三個單位的本位形式的人，來客觀地看待這些，且對這些事務都有了解的人，組成外部委員會來開會，否則國發會訂出的事項，客委會、原民會及移民署三個單位都不會接受」

而雙層式的機制設計可以是一個思考方向：

L7：

「這個機制需要有雙層，一層是一定要有主要的部會機關，因為若沒有主管的部會機關就不能編預算，同時也要能有協調能力，且可以做有拘束力的指示」

具體而言，研究團隊建議可在政策平臺之上，成立一個具有協調與做出拘束力指示的機構，亦即在中長程計畫審議之上，建置「**族群事務協調會議**」作為協調機制，並以副院長或政務委員層級擔任召集人，因而具備行政上的拘束力。其中第一層的中長程計畫審議為執行，第二層的會議負責政治協調，這樣的設計考量不僅是國發會協調能力，也是實質回應族群性代表機關爭取預算上所面臨的問題：

CC：

「我們所提出的計畫，其實在各部會間在進行討論的時候，不會支持的比例比較高，有個原因是你憑什麼要這麼多的經費，甚至有時候我們會跨出我們的執行範圍，我們都要拜託立委幫忙，甚至有時候需要行政院長出面，由院長交辦其他部會才會配合我們，所以國發會內部要有這樣的機制在」

（二）族群事務專業性問題處理原則—族群事務工作小組

同時為了執行審議功能，國發會內部亦需相應成立族群事務的功能性小組，如「**族群事務工作小組**」，除中長程計畫審議時擔任召集與審查的角色，平時亦需培訓所屬人員具備審議族群計畫的職能，回應外部（包含族群代表性機關在內）

對於國發會缺乏專業性的質疑[32]，或建立相關族群政策的人才資料庫，方能組成適當的審議機制成員。

CC：

「國發會在各部會把預算提出來的時候做個總體檢視，或者各部會提報中長程計劃的時候，特別交由會報或者小組，比如就原民會的角度、就客委會的角度、就移民署的角度去檢視各部會的中長程計劃是否有注意到重點，那麼，這樣的小組或會報，國發會若願意協調的話，我認為並無不可能」

（三）審議解釋與成員組成問題處理原則—族群資源審議委員會

但族群事務協調會議的設計只是針對行政部門間的內部協調，還是沒有解決前述外部意見的問題，無法回應如原住民族地位的特殊性（自治機關），因而有特定資源需求的訴求，此為政策統合平臺可能潛在著失靈，甚至破裂或瓦解之處。為了能如同協同治理模式，在政策過程吸納族群代表對於資源配置的意見，仍需以類似原基法或客基法的設計，在政務層次成立一個專注在「**族群資源審議**」的委員會議。

同時，委員會成員組成對於此一委員會議能否順利運行至為關鍵：

CC：

「要對於自身族群事務很了解，不管是新移民背景出生，或是客家或原住民，這到底是國發會來找，還是相關部會推薦，如何讓他們的聲音確實出來，我擔心的是原住民代表是不會講話的，在運作時候，各族群代表到底是否具有代表性，可以參與討論、幫忙審查政策的能力是否足夠，這都會造成實際運作的情況是否良好的因素」

同時，委員會實際運作不僅只是協同治理下的代表性問題，還有政策統合的聚焦問題，外部團體參與資源分配審議，復又是不同的族群代表團體時，實際執行上往往有難以匯聚共識的問題。研究團隊建議，折衷的作法是在族群資源審議委員會中，僅將各縣市政府的族群代表性機關納入，如縣市政府原民局或客家委員會。這樣的做法既保留了一部份族群代表性，亦能避免無法聚焦的問題，而在

[32] 見 CC：「國發會在處理的時候，會不會不太能理解客委會或原民會提出來的計畫，會不會在評估值不值得做的時候，只是比較一般性的想法，認為為什麼要給你比較多的資源」

缺乏代表性的新住民族群，則以學者專家作為成員：

C9：

「若需要考量外部意見，則可以聽聽各縣市政府的族群代表性機關，這些在地方上都有預算在執行族群事務，如建立客家文化館即是政策回饋」

在上述處理原則下，研究團隊建議政策統合平臺可建置如圖 5-2。研究團隊建議，我國在考量建置一個族群事務資源分配機制或構築平臺時，立即可行的即是以**中長程計畫審議為基礎**，其中同時具備政策統合及協同治理（代表性行政機關）制度上共容的元素（政策平臺、涵蓋政府與非政府成員、定期性且具決策功能、共識決等），**再針對具有交集的議題（文化、教育、語言）來對談，這樣的機制或平臺具有潛在可行性**。也就是說，可以在現行中長程計畫審議中，設立「族群次類別」，先整合分散於其他類別的核心業務進行審議，日後漸次擴充至非核心業務。

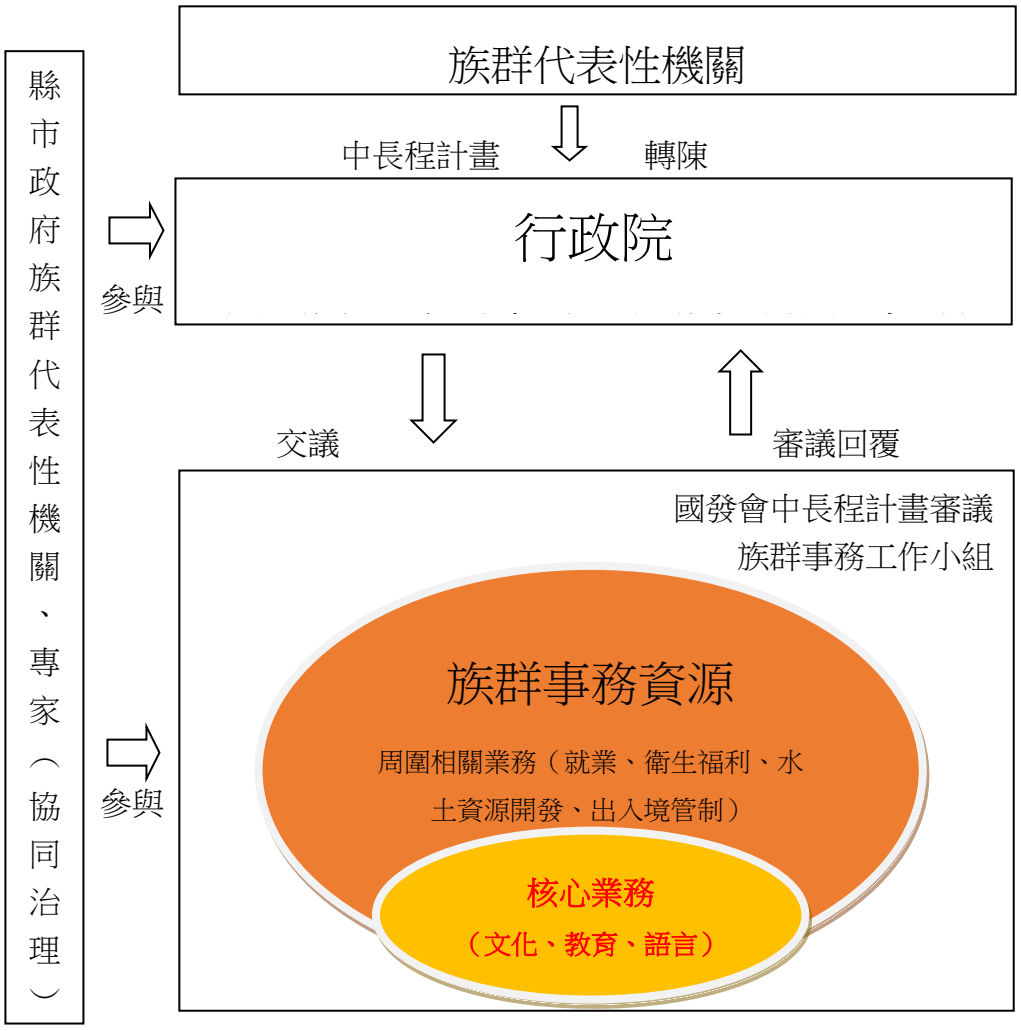


圖 5-2 我國族群事務政策統合平臺概念圖

資料來源：本研究自行整理

第六章 結論與建議

第一節 主要研究發現

本研究檢視政策統合與協同治理理論，同時整理國內外案例，探索推行族群事務資源分配機制的可能模式。研究重心在於實務層面，亦即國家發展委員會新增職權與既有政策資源配置機制的競合問題，涉及檢討客家委員會、原住民族委員會、內政部移民署三者主管少數族群的行政機關的相關資源如預算、員額、行政位階等發展趨勢及其與國家發展委員之制度關係，以及客家族群、原住民族、新住民族群在我國族群發展與政治社會結構中之本質、差異及其行政組織機關屬性。透過比較政策研究，先行整理我國族群事務資源配置方式與分配現狀，再針對他國制度運作進行比較，探討政策統合與代表性行政機關（協同治理）兩種不同制度概念調合的方式。研究歸納四點重要發現如下：

一、我國族群事務資源現況

（一） 各族群代表性機關性質及業務具有相當歧異性，共同交集出現在文化、教育及語言業務。以客委會而言，其偏重客家語言文化，而原民會則著重統合原住民族政策、保障原住民族權益、辦理原住民族業務，移民署更是以管制為主，移民輔導為輔。三者之間的共同交集，則是各別族群的文化、教育及語言業務，此為欲進行政策統合可以切入之處，也就是進行族群代表性機關業務審議的基礎。

（二） 中長程計畫作為政策統合平臺具有可行性。在資源配置層面，無論是公務預算、組織人員編制及基金在瞭解族群事務資源分配方面有著相當大的限制，因而整合公務預算與基金資訊的中長程計畫，可以讓研究者略窺全貌。同時行政院組織改造後，相關資訊業已整併至國發會，無論是瞭解資源配置或日後透過此一機制進行政策統合，均具有行政立即可行性，未來直接可應用於中程計畫審查。

（三） 新移民中長程計畫的重要性日增。就近年該計畫資源在各族群代表性機關的配置情況，儘管目前執政者對客家事務提出政治承諾，實際資源配置除

移民署外，其他二機關近年中長程計畫金額均呈現遞減，此或與近年新住民及其第二代人口逐漸成長，施政重要性日增有所關聯。

二、國際經驗之啓示

（一）各國族群代表性機關定位及資源配置方式多為族群事務策略規劃、政策整合的機構。在盤點各國族群代表性機關定位及資源配置方式後，本研究發現在組織定位上多為族群事務策略規劃、政策整合的機構，實際執行交由專責機關；而在操作上則多利用專案補助、專款核撥的方式來辦理。換言之，各國較少採取直接提供公共服務的方式，而多以契約、補助、協定等方式，以社區、部落為主體來運用族群資源；即使是設有專責機構的國家，也必須與其他部門相互配合，才能提供完整的服務。這樣的制度設計與我國現況相近。。

（二）定位上以中央（聯邦）層級作為政策規劃整合機關。本研究發現，前述四個具有原住民族族群型代表性機關的國家，在定位上大致都以中央（聯邦）層級作為政策規劃整合機關，專司統整、協調、審議中央部會、省（州）級、地方等各部門涉及原住民族事務的政策與措施，以期提昇政策效能，最終達成原住民族權利的保障。除了上述功能之外，在強調夥伴關係與部落自決的國家，族群型代表性機關還必須參與部落和其他機關的談判與協商，以確保原住民族權益。就執行面而言，各國鮮少將上述族群代表性機關定位為規劃並執行的機關，而多是定位為族群事務策略規劃、政策整合的機構。在操作上各國較少採取直接提供公共服務的方式，多利用專案補助、專款核撥的方式來辦理。

（三）比利時與新加坡的少數族群協調審議機制，委員會參加層級為閣揆，且皆具有強制力甚至否決權。具體來說，比利時的審議委員會多由閣揆擔任主席，並由高階閣員、次級政府層級的首長擔任委員。新加坡雖是首席大法官擔任主席，但閣揆或閣員皆可兼任少數族群權利總統委員會委員。由此可見，參與層級的高低是協調與審議能否發生實質功能的關鍵。再就強制力來看，由於比利時荷語、法語、德語間的關係緊張，因此各項制度強調對等與共識決，委員比例上不但中央地方對等、族群間也必須對等。此外，比國把族群視為高度政治性的議題，因此議事採取具否決權的共識決方式進行。至於新加坡制度，委員會則可向國會提交報告並將法案退回重議。除非國會另以三分之二絕對多數通過動議，否則國會必須修正議案至委員會同意。惟新加坡之制度至今為止從未對議案提出過不利之報告書。

（四）比利時與新加坡的少數族群協調審議機制，接近國發會組織法所明定的「文化與族群發展政策之資源分配協調及審議」功能。比新兩國的協調審議機制不採取族群型代表性行政機關模式，也不是臨時任務編組（task force），而是常態性的組織。建議未來國發會可透過設置政策平臺的機會，重新定義族群事務並跨越現有單一族群為主的代表性行政機關限制，使族群能以類似性別主流化的方式形成政治文化上的突破。此外，由於政策統合已經實質存在於既有預算審查機制中，如何將之進一步制度化當是下一步努力的目標。

（五）以比利時與新加坡之經驗，未來族群事務資源政策統合平臺宜考慮成員、議決方式、拘束力、人才培育等構面：一、成員：除國發會、中央和地方族群代表性行政機關之外，為求慎重宜考慮引進學者專家與族群代表與會；二、議決方式：考慮到族群事務的複雜性與高度敏感性，政策平臺宜參考比利時模式採共識決方式進行；三、拘束力：平臺運作除需定期化、常態化之外，亦須具備實質決策功能，使之成為既有協調力且具拘束力的機構；四、人才培育：由於族群事務的相當繁雜並高度專業，進行政策整合時留意相關成員族群事務意識之養成與人才培育。

三、政策統合平臺的觀點與可行性

綜合歸納與會專家學者的意見，未來倘若期待國發會具體發揮協調審議之功能，須從兩方面著手。首先是法規面，雖然《國發會組織法》第 2 條第 8 款確實賦與該會針對族群發展政策之資源協調及審議的權限，但由於《原民會組織法》第 2 條與《客委會組織法》第 2 條中也明文規定了此二會對各自所屬之族群事務，具備規劃、審議、協調、或推動之功能。因此，單就法規面來看，國發會似難僅依據國發會組織法第二條，即概括宣稱具備所有族群事務之協調審議功能。況且論者對於原住民族是否屬於此處泛稱之族群，亦存在相當之歧異。為化解可能之爭議，多位與會者建議未來還需進行修法，明確規範協調審議機制的範疇。此外，法有明文亦可確保協調結果的拘束力。

再就實務操作面而言，雖普遍肯定國發會未來政策統合的角色，但也同樣指出目前國發會主委由政務委員兼任的方式，雖符合政務委員本身跨部會合作與協調的功能性角色，但由於國發會制度上與原民會、客委會等機關屬於同一層級，其協調審議功能實際上無法發揮。為使國發會確實發揮族群資源配置之功能，宜提高國發會主委之層級。多數意見認為至少需由行政院副院長兼任主委，俾使協

調審議工作能順利推動。此部份即便需要修法，其幅度亦不大，故可作為近程之推動目標。

另外，未來還需從組織面思考政府核心職能的轉變的問題，務使組織與職能夠適切對應。對此，某些族群型代表性機關之階段性任務已經完成，相關業務可回歸各部會辦理或從事權統一與國際族群平權的角度出發，妥適思考建立統合性族群事務代表性行政機關的可能性。惟需特別注意的是，多數學者亦指出由於原住民族族群眾多且事務特殊，故任何制度設計都必須給予特別的考量。相關問題在原住民族自治制度確立之後，當可進入另一層次的思考。

本研究歸納上述意見，分就政策統合平臺的政治、法律與行政可行性整理如下：

（一）政治可行性：

就政治層面而言，族群多元的價值可透過政策統合平臺的設置進一步凸顯，同時結合國家發展委員會在行政體系的政策統合高度，重新將族群多元的公共利益內涵做清楚的論述。也就是說，國發會藉由此次設置政策平臺的機會，亦能重新定義族群事務，進一步跨越過去單一族群的限制，讓族群以類似性別的形式主流化，這是在政治文化上的突破。

族群議題若能有較高位階的機制來推動，對應進行資源配置，這樣的制度設計能正面呼應國際人權的相關公約及條例，將宣示性的平權價值落實在國內法制。儘管如此，各族群有不同的政治需求，如原住民族議題即有其特殊性。因而無法將原住民族當成一般族群議題看待，更不能以純粹公共行政的角度來處理相關問題。

同時，有鑑於族群問題的專業且具備高度政治性，加上計畫效益難以評估與原住民族族別眾多且比例懸殊的問題，單純以政府財政、行政效率、形式公平等為主要考量，恐不符合處理族群事務之基本精神。是以若需架構政策統合平臺，首需克服的是政治層面不足，亦即需以高於行政層次的跨族群事務協調會議補足制度上的缺乏，就資源配置議題進行政治溝通，否則恐治絲益棼。

（二）法律可行性：

此處主要涉及國發會依新增組織職權設置政策統合平臺，因而與族群代表性

機關組織法、基本法可能之競合問題。由行政機關組織選擇權的角度來看，目前原住民族委員會及客家委員會等機關，都另訂有組織法。兩機關成立的目的，在其第一條各略以：「行政院為統合原住民族政策，保障原住民族權益，辦理原住民業務，特設原住民族委員會」、「行政院為統籌辦理有關客家事務，特設客家委員會」。由此足見我國目前各項族群之立法例皆未侵犯行政機關之組織選擇權。立法實務上也將組織法與基本法做了相當的區隔。

組織法與基本法間的關係，誠如上述在一般基本法（如：《環境基本法》）的立法例中皆已相當明確，並以尊重行政機關的組織選擇權為原則。惟《原基法》通過之後，該法條文中明確賦予各項關於原住民族意願的諮詢、同意機制。由此可見，現階段我國原住民族的自治、自決，主要是體現在諮詢、同意權之上。此外，《原基法》第 4 條更明文規定：「政府應依原住民族意願，保障原住民族之平等地位及自主發展，實行原住民自治；其相關事項，另以法律定之。」可以想見，未來《原住民族自治法》通過之後，將進一步肯認原住民族的各項權利。

由上述《原基法》所揭櫫之精神，可以知道任何涉及原住民族事務的協調、審議，以及政府族群資源配置政策的調整與改變，至少都必須系統地徵詢原住民族意願，甚至必須徵得其同意才得以行之，而不得逕行修改。同理，未來族群資源的統合方案與組織法的實質變更，也都必須獲得原住民族的同意。就此點來看，國發會組織法第 2 條第 8 款有關「文化與族群發展政策之資源分配協調及審議」職掌事項，明顯涉及原住民族事務，未來應如何具體滿足原基法的諮詢、同意的規範要件，有待法律解釋填補。至於該條文後段，審議與原住民族同意權、自治等原則是否會發生競合，也需進一步思考。此外，《原住民族自治法》通過之後，上述問題將更可能進一步成為自治框架下「政府—政府」間的問題，而有《原基法》第 6 條「政府與原住民族自治間權限發生爭議時，由總統府召開協商會議決定之」之適用，相關問題也宜及早審酌。

（三）行政可行性

國發會本身即有立場及相關工具，如中長程計畫來進行政策統合。在中長程計畫的架構下，可進行各個類型的政府核心業務資源的配置。此一行政作為的可行性，在行政院經建會、研考會及工程會統合為國發會後更高，業務集中在後者處理。因而可在原有公共建設及社會發展項目下，考量是否有族群事務中程預算的匡列課題。

族群代表性機構為身份性分工之代表，係過往政府組織體制按功能性分工出現侷限，如多元文化主義的訴求及融入性機制的設計，進而出現調整。此調整亦使部會分工，因族群代表性機關成立而發生質變，訪談發現，原功能性分工單位於身份性分工單位成立後，會進行業務移轉或集中由後者處理，如新移民及其子女教育的火炬計畫即是顯例。也就是說，業務在演進過程持續有往族群性代表機構集中的現象。

因而政策統合平臺的設置，可以成為解決前述部會族群相關業務需協同，或責任歸屬難明之處（第三章第三節）的問題。從其他部會的角度，因各別部會政策優先順序與政策資源充分程度差異甚大，資源較少的部會希望藉由平臺取得更多資訊，從預算配置及功能性結構上的差異，亦可清楚看出各部會在政策優先順序的不同。另一方面，資源稀少的行政部門又急於自較多的部門爭取經費。以客家委員會而言，預算自 2012 年的 32 億開始下降，急於自資源相對豐富的部會，如經濟部爭取預算。政策統合平臺的建立可以是一個契機，能夠傳遞更多的計畫訊息給客家委員會或原住民族委員會。

四、政策統合平臺的推動方式

國發會若欲推展族群事務資源分配機制，宜遵從三原則：第一，以既有預算審議機制為基礎，由常態性，而非任務性組織運作（如比利時與新加坡），漸進納入族群政策考量或元素，予以制度化；第二，以中長期計畫為資源分配基礎，邀集族群型代表性機關共同參與審議；第三，選擇具有交集的計畫項目，形成對話基礎。在此三原則下，研究團隊分別就政策統合平臺與既有機制的整合方式、可能爭議與處理原則等面向建議如下：

（一）整合方式

本研究在考量上述因素下，提出以中長程計畫審議為基礎，再針對具有交集的議題（文化、教育、語言）建構政策統合平臺（如圖 5-1）。亦即在現行中長程計畫審議中，設立「族群次類別」，先整合分散於其他類別的核心業務進行審議，日後漸次擴充至非核心業務。綜整上述研究建議，本研究依據第二章所討論政策統合及協同治理制度上共容的元素（政策平臺、涵蓋政府與非政府成員、定期性且具決策功能、共識決等），提出政策統合的原則構面如下：

1. 三層政策平臺（族群資源審議會議／族群事務協調會議／中長程計畫審

議）；

2. 四組成員（國發會／三族群代表性機關／縣市族群代表性機關／學者專家與族群代表）；

3. 定期性且具決策功能；

4. 平臺採共識決。

（二）可能爭議與處理原則

構面設計主要考量各方對於統一性的政策平臺心存疑慮，不是強調「原住民族事務的特殊性」，即是質疑平臺的「層級問題」、平臺是否具有「族群事務專業性」、平臺「審議的解釋」等，本研究建議設置在政務層次應有一個超越三個族群性機關的外部委員會，進一步緩和政策統合對過往協同治理模式的可能衝擊。研究建議以雙層式的機制設計，在中長程計畫審議的平臺之上，成立一個具有協調與做出拘束力指示的機構，亦即建置「族群事務協調會議」作為協調機制，並以副院長或政務委員層級擔任召集人，因而具備行政上的拘束力。其中第一層的中長程計畫審議為執行，第二層的會議負責政治協調，這樣的設計考量不僅是國發會協調能力，也是實質回應族群性代表機關爭取預算上所面臨的問題。

再者，為了執行審議功能，國發會內部亦須相應成立族群事務的功能性小組，如「族群事務工作小組」，除中長程計畫審議時擔任召集與審查的角色，平時亦需培訓所屬人員具備審議族群計畫的職能，回應外部對於國發會缺乏專業性的質疑，或建立相關族群政策的人才資料庫，方能組成適當的審議機制成員。

同時，為解決平臺可能無法回應如原住民族地位的特殊性（自治機關），因而有特定資源需求的問題，建構如同協同治理模式的平臺實屬必須，研究建議採類似原基法或客基法的設計，在政務層次成立一個專注在「族群資源審議」的委員會議，在政策過程吸納族群代表對於資源配置的意見。委員會納入各縣市政府的族群代表性機關，既具有一部份代表性，亦能避免無法聚焦的問題。

第二節 政策建議

綜上所述，本研究提出研究建議如下，分為立即可行及中長期方向：

一、立即可行

（一）依據「中央政府中程計畫預算編製辦法」，以中長程計畫審議作為政策統合平臺，並增列族群次類別計畫項目（主辦機關：行政院主計總處；協辦機關：國家發展委員會、原住民族委員會、客家委員會、內政部移民署）

研究團隊建議以中長程計畫審議作為政策統合平臺的原因，在於國發會執掌下年度施政計畫及中長程個案計畫審議機制而言，可依循中央政府中程計畫預算編製辦法第二章第 8、10、16、18、20（資源配置）、23 及 27（政策優先順序）等條所授與國發會進行中程計畫審編彙整、資源配置職權，並將族群列為中程計畫項目。同時選擇文化、教育、語言等具有交集的議題，召集三個族群代表性機關進行審議，這樣的做法在於具有立即可行，同時避免不同性質議題，如原住民族自治與客家族群文化資產，同樣在族群事務的框架下討論卻缺乏比較的基礎。

配合此平臺設置，建議增列「族群次類別」計畫項目，便利族群代表性機關或利害關係人參與審查。同時，國發會亦配合修正主管「行政院政府計畫管理資訊網」（GPMNet 2.0），充分揭露相關資訊。

（二）依「國家發展委員會組織法」召開族群事務協調會議（主辦機關：國家發展委員會；協辦機關：原住民族委員會、客家委員會、內政部移民署）

惟行使該項職權需先行以政策統合方式，召集各相關部會就擬編入計畫事項進行協調，由國發會主委以兼任政務委員身份先予進行行政機關內部的政策統合。因而若欲以中長程計畫審議作為政策統合平臺，需有一上層的「族群事務協調會議」進行前置作業，以既有業務為標的，進行規劃、協調的政策統合工作，召集原住民族委員會、客家委員會、內政部移民署等三族群事務單位，及教育部及文化部兩個業務單位。預期就五個單位間政策重疊部分進行調整，避免各部會在同樣的語言、文化業務上各行其是，朝於國家發展委員會建立語言、文化政策平臺的方向發展。

（三）成立族群事務功能性小組（主辦機關：國家發展委員會；協辦機關：原住民族委員會、客家委員會、內政部移民署）

為了執行審議功能，國發會內部亦需相應成立族群事務的功能性小組，除中長程計畫審議時擔任召集與審查的角色，平時亦需培訓所屬人員具備審議族群計

畫的職能，以回應外部對於國發會缺乏專業性的質疑，或建立相關族群政策的人才資料庫，方能組成適當的審議機制成員。

二、中長期方向

（一）召開族群事務資源審議會議（主辦機關：行政院；協辦機關：國家發展委員會、教育部、文化部、行政院主計總處、原住民族委員會、客家委員會、內政部移民署）

以預算規模及政策資源為標的，由行政院長指定負責政務委員，主計長陪同，召集原住民族委員會、客家委員會、內政部移民署等三族群事務單位，及教育部及文化部兩個業務單位，進行預算員額的政策統合工作。

（二）研擬族群事務上位政策綱領，釐清族群事務內涵，形成資源分配原則（主辦機關：國家發展委員會；協辦機關：原住民族委員會、客家委員會、內政部移民署）

中長期而言，國發會仍將面臨需與外部族群代表團體協同治理問題，此部分在現行原住民基本法及客家族群基本法均有明訂。按原基法規定，「任何涉及原住民族事務的協調、審議，以及政府族群資源配置政策的調整與改變，皆須系統地徵詢原住民族意願，甚至必須徵得其同意才得以行之，而不得逕行修改」，亦即原各族群代表性機構在形成預算前，其資源配置已先行透過系統性及融入性（inclusive）機制取得代表認可，國發會短期以政策統合作法進行政策資源配置的行為，實片面改變此一政治現實。因而中長期如欲達至良善運作，在多元文化主義的價值下，需將此種系統性機制，以協同治理模式吸納進行政機關內部。

（三）研議族群事務基本法，強化多元文化主義的價值（主辦機關：行政院；協辦機關：國家發展委員會、內政部、原住民族委員會、客家委員會、內政部移民署）

就目前法制而言，並不存在一個跨族群，亦即一個能夠跨原民、客家、新移民等族群進行資源分配的準則，因而研究所提出之平臺構想，實欠缺如何運作之內涵，建議有必要進行族群基本法制化。同時，長期來看，透過族群基本法處理爭議，強化多元文化主義的優越，是協同體系良善運作的最重要基礎。在「地方制度法」修正通過，賦予原民自治區法人地位後，如何在對等的基礎上推動公共

事務，會是重要課題。

參考書目

中文資料

丘昌泰. (2008). 族群、文化與認同：連鎖關係的再檢視. 國家與社會, (5), 1–35.

何義麟. (2006). 跨越國境界：近代臺灣去殖民化之歷程. 臺北: 稻鄉.

倪貴榮. (2011). *紐西蘭的 Treaty of Waitangi*. Retrieved from http://www.itl.nctu.edu.tw/NCTULAW_NEWS/14/

劉華宗. (2009). 比利時族群衝突與政治危機. 歐洲國際評論, (5), 1–38.

吳乃德. (1993). 省籍意識、政治支持與國家認同：臺灣族群政治理論的初探. In 張茂桂 (Ed.), 族群關係與國家認同 (pp. 27–51). 臺北: 業強.

呂育誠. (2007). 地方政府治理概念與落實途徑之研究. 臺北市: 作者自行出版.

孫柏英. (2004). *當代地方治理：面向 21 世紀的挑戰*. 北京: 中國人民大學出版社.

孫煒. (2010). 設置族群型代表性行政機關的理論論證. 臺灣政治學刊, *14*(1), 105–158.

孫煒. (2011). 新移民政策的治理結構. In 新移民的勞動、權利與法制 (pp. 173–191). 臺北: 巨流.

孫采薇. (2004). 政策、制度、與族群關係：印尼與馬來西亞對境內華人族群政策的比較研究. 亞太研究論壇, (24), 56–91.

宋餘俠, & 秦正宇. (2011). 強化政策統合量能之組織設計-兼論國家發展委員會組設規劃. 研考雙月刊, *35*(2), 94–108.

廖立文. (2007). 比利時政黨政治的建構與治理. 臺灣國際研究季刊, *3*(4), 37–89.

彭錦鵬, 江瑞祥, 林子倫, & 王宏文. (2012). 我國中長程個案計畫評估機制整合之研究. 臺北: 行政院研究發展考核委員會.

施正鋒. (2006). 臺灣族群政治與政策. 臺中市: 新新臺灣文化教育基金會.

朱鎮明. (2011). 政策協調機制及其評估制度. 研考雙月刊, *35*(3), 23–39.

朱鎮明. (2014). 臺灣府際夥伴關係衡量指標建構之研究. 臺北: 五南.

朱鎮明, & 曾冠球. (2012). 行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究. 臺北:

行政院研究發展考核委員會.

林淑雅. (2011). 原住民族基本法對資源管理法規解釋適用之影響. Retrieved from http://web.ntpu.edu.tw/~schen/human/source/CH9.docx

石忠山. (2007). 當代比利時憲政體制. 臺灣國際研究季刊, *3*(4), 1–36.

石忠山. (2012). 從權力分立觀點論新加坡憲政體制的發展與挑戰. 臺灣國際研究季刊, *8*(4), 1–36.

羅傳賢. (2004). 國會與立法技術. 臺北: 五南.

芝宛・阿仁. (2014). 語言巢. Retrieved from http://210.240.125.35/citing/citing_content.asp?id=2914&keyword=%BBy%A8%A5%B1_

范磊, & 楊魯慧. (2014). 新加坡族群治理：國家與社會關係的視閾. 東南亞研究, (3), 18–26.

蔡瑄庭. (2011). 低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例適用疑義之簡析. 臺北大學法學論叢, (80), 79–116.

蔡茂寅. (2002). 政策統合機關、獨立機關定位及設立原則. 國家政策季刊, (1), 23–38.

行政院研究發展考核委員會. (2013). 我國原住民族在資源保育地區共同治理相關法令及執行機制之研究. Retrieved from http://archive.rdec.gov.tw/public/PlanAttach/201310241731433807242.pdf

許萃華. (2013). 原住民族基本法之司法實踐：原住民族土地權為中心. 司法新聲, (106), 23–38.

謝國斌. (2007). 比利時的族群政治. 臺灣國際研究季刊, *3*(4), 157–175.

謝國斌. (2013). 新加坡的族群政治. 臺灣國際研究季刊, *9*(1), 33–58.

鐘玲敏. (2007). 原住民族基本法與人權保障之理論與實務. Retrieved from http://www.cahr.org.tw/lawtalk_detail.php?nid=219

高銘志. (2013). 環境基本法在司法裁判之角色. 司法新聲, (105), 54–66.

黃居正. (2009). 憲法解釋與原住民權利. In 廖福特 (Ed.), 憲法解釋之理論與實務 (pp. 429–465). 臺北: 中央研究院法律學研究所籌備處.

英文資料

Aboriginal Affairs and Northern Development Canada. (2013). *Sectors and regions*. Retrieved from http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100016927/1100100016934

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *18*(4), 543–571. doi:10.1093/jopart/mum032

AsiaOne. (2012). New members of Presidential Council for Minority Rights sworn in. Retrieved March 6, 2015, from http://news.asiaone.com/News/Latest+News/Singapore/Story/A1Story20120716-359468.html

Bardach, E. (2001). Developmental Dynamics: Interagency Collaboration as an Emergent Phenomenon. *Journal of Public Administration Research & Theory*, *11*(2), 149.

Biggs, B. (1961). Maori Affairs and the Hunn Report. *The Journal of the Polynesian Society*, (361-364).

Derby, M. (2012). *Ngā take Māori – government policy and Māori*. Retrieved from http://www.teara.govt.nz/en/nga-take-maori-government-policy-and-maori/print

Derby, M. (2014). *Waitangi Tribunal: Te Rōpū Whakamana*. Retrieved from http://www.teara.govt.nz/en/waitangi-tribunal-te-ropu-whakamana/print

Dolan, J. A., & Rosenbloom, D. H. (2003). *Representative Bureaucracy: Classic Readings and Continuing Controversies*. M.E. Sharpe.

Horowitz, D. (1985). *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley, CA: University of California Press.

Hsieh, J. F. S. (2006). Institutional Design for a Mildly Divided Society: The Case of Taiwan. *Issues & Studies*, *42*(1), 81–102.

Jans, M. T., & Tombeur, H. (2000). Living apart together: the Belgian

intergovernmental cooperation in the domains of environment and economy. In *Public Policy and Federalism* (pp. 142–176).

Jing, Y. (2012). From Stewards to Agents? *Public Performance & Management Review*, *36*(2), 230–252. doi:10.2753/PMR1530-9576360204

Keane, B. (2008). *Whāngai – customary fostering and adoption*. Retrieved from http://www.teara.govt.nz/en/whangai-customary-fostering-and-adoption/print

Kōkiri, T. P. (2011). *Organisational structure*. Retrieved from http://www.tpk.govt.nz/en/about/who-we-are/structure/

Krislov, S. (1974). *Presentative Bureaucracy*. Englewood Cliffe, NJ: Prentice-Hall.

Leftwich, A. (1993). Governance, Democracy and Development in the Third World. *Third World Quarterly*, *14*(3), 605–624.

Lim, H.-H. (2006). Representative Bureaucracy: Rethinking Substantive Effects and Active Representation. *Public Administration Review*, *66*(2), 193–204. doi:10.1111/j.1540-6210.2006.00572.x

Luxton, J. (2008). *The Ministry of Maori Development: Te Puni Kokiri*. Wellington: New Zealand Business Roundtable.

Lynn, L. E., Heinrich, C. J., & Hill, C. J. (2002). *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*. Georgetown University Press.

Meier, K. J., Wrinkle, R. D., & Polinard, J. L. (1999). Representative Bureaucracy and Distributional Equity: Addressing the Hard Question. *The Journal of Politics*, *61*(04), 1025–1039. doi:10.2307/2647552

Meredith, P. (2012). *Urban Māori*. Retrieved from http://www.teara.govt.nz/en/urban-maori/print

National Congress of American Indians. (2014). *An Introduction to Indian Nations in the United States*. Retrieved from http://www.ncai.org/about-tribes/indians_101.pdf

Neo, J. L.-C. (2009). The Protection of Minorities and the Constitution: A judicious balance? In L.-A. Thio & T.-L. k. (Eds.), *Evolution of a Revolution: Forty*

Years of the Singapore Constitution (pp. 234–259).

OST. (2014a). *OST: History*. Retrieved from http://www.doi.gov/ost/about_us/history.cfm

OST. (2014b). *OST: Statistics and facts*. Retrieved from http://www.doi.gov/ost/about_us/statistics-and-facts.cfm

Rainey, H. G. (2009). *Understanding and Managing Public Organizations* (4th ed.). Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.

Rata, E. (2006). The Political Strategies of Ethnic and Indigenous Elites. In E. Rata & R. Openshaw (Eds.), *Public Policy and Ethnicity: The Politics of Ethnic Boundary Making*. New York: Palgrave Macmillan.

Rethemeyer, R. K., & Hatmaker, D. M. (2008). Network Management Reconsidered: An Inquiry into Management of Network Structures in Public Sector Service Provision. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *18*(4), 617–646. doi:10.1093/jopart/mum027

Riccucci, N. M., & Saidel, J. R. (1997). The Representativeness of State-Level Bureaucratic Leaders: A Missing Piece of the Representative Bureaucracy Puzzle. *Public Administration Review*, *57*(5), 423–430. doi:10.2307/3109988

Rocha, R. R., & Hawes, D. P. (2009). Racial Diversity, Representative Bureaucracy, and Equity in Multiracial School Districts*. *Social Science Quarterly*, *90*(2), 326–344. doi:10.1111/j.1540-6237.2009.00620.x

Selden, S. C. (1997). *The Promise of Representative Bureaucracy: Diversity and Responsiveness in a Government Agency*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.

Shoup, B. (2008). *Conflict and Cooperation in Multi-ethnic states*. New York: Routledge.

Swenden, W. (2003). Belgian federalism: basic institutional features and potential as a model for the European Union. Retrieved March 6, 2015, from https://lirias.kuleuven.be/handle/123456789/228300

Swenden, W. (2006). *Federalism and regionalism in Western Europe: A Comparative*

and Thematic Analysis. Houndmills & New York: Palgrave Macmillan.

Tummala, K. K. (2015). *Politics of preference: India, United States, and South Africa*.

US Department of the Interior. (2014). *Budget justifications and performance information: Fiscal Year 2014 Indian Affairs*. Retrieved from http://www.bia.gov/cs/groups/xocfo/documents/text/idc1-021730.pdf

Van den Brande, K. (2011). *Intergovernmental Cooperation in Belgium: The case of international sustainable development policy*.

Wheeland, C. M. (2003). Implementing A Community-Wide Strategic Plan Rock Hill's Empowering the Vision 10 Years Later. *The American Review of Public Administration, 33*(1), 46–69. doi:10.1177/0275074003251251

Wilkins, V. M., & Williams, B. N. (2008). Black or Blue: Racial Profiling and Representative Bureaucracy. *Public Administration Review, 68*(4), 654–664. doi:10.1111/j.1540-6210.2008.00905.x

Yen-Chen, A. M. (1992). The need for a second chamber in Singapore. *Sing. L. Rev.*, (13), 109–131.

《附錄一》國家發展委員會組織法

法規名稱：國家發展委員會組織法

公布日期：民國 102 年 08 月 21 日

第 1 條

行政院為辦理國家發展之規劃、協調、審議、資源分配業務，特設國家發展委員會（以下簡稱本會）。

第 2 條

本會掌理下列事項：

一、國家發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。

二、國家發展計畫之綜合性規劃、協調、審議、資源分配及中長程計畫性別平等影響評估之協調。

三、經濟發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。

四、社會發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配，地方重要施政、中長程計畫之輔導。

五、產業發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。

六、人力資源發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。

七、國土、區域及離島發展與永續發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。

八、文化與族群發展政策之資源分配協調及審議。

九、管制考核政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。

十、政府資訊管理政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。

十一、行政與法制革新政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配，與法規影響評估之協調。

十二、其他國家發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。

第 3 條

本會置主任委員一人，由行政院政務委員兼任；副主任委員三人，其中二人職務比照簡任第十四職等；另一人職務列簡任第十四職等。

本會置委員十七人至二十七人，由行政院院長指定行政院政務委員、秘書長、財政部部長、經濟及能源部部長、交通及建設部部長、勞動部部長、農業部部長、衛生福利部部長、環境資源部部長、文化部部長、科技部部長、金融監督管理委員會主任委員、原住民族委員會主任委員、客家委員會主任委員、行政院主計總處主計長、中央銀行總裁及相關部會首長兼任之。

第 4 條

本會置主任秘書，職務列簡任第十二職等。

第 5 條

本會設檔案管理局，研議及執行政府機關檔案管理應用事項。

第 6 條

本會各職稱之官等職等及員額，另以編制表定之。

第 7 條

本法施行前，原依派用人員派用條例審定准予登記有案之現職人員，其未具公務人員任用資格者，得繼續留任原職稱原官等之職務至離職時為止。

第 8 條

本法施行日期，由行政院以命令定之。

《附錄二》原住民族委員會相關法規

法條名稱：原住民族基本法

公布日期：民國 104 年 02 月 04 日

第 1 條

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。

第 2 條

本法用詞定義如下：

一、原住民族：係指既存於臺灣而為國家管轄內之傳統民族，包括阿美族、泰雅族、排灣族、布農族、卑南族、魯凱族、鄒族、賽夏族、雅美族、邵族、噶瑪蘭族、太魯閣族及其他自認為原住民族並經中央原住民族主管機關報請行政院核定之民族。

二、原住民：係指原住民族之個人。

三、原住民族地區：係指原住民傳統居住，具有原住民族歷史淵源及文化特色，經中央原住民族主管機關報請行政院核定之地區。

四、部落：係指原住民於原住民族地區一定區域內，依其傳統規範共同生活結合而成之團體，經中央原住民族主管機關核定者。

五、原住民族土地：係指原住民族傳統領域土地及既有原住民保留地。

第 3 條

行政院為審議、協調本法相關事務，應設置推動委員會，由行政院院長召集之。前項推動委員會三分之二之委員席次，由原住民族各族按人口比例分配；其組織由行政院定之。

第 4 條

政府應依原住民族意願，保障原住民族之平等地位及自主發展，實行原住民族自治；其相關事項，另以法律定之。

第 5 條

國家提供充分資源，每年應寬列預算協助原住民族自治發展。

自治區之自治權限及財政，除本法及自治相關法律另有規定外，準用地方制度法、財政收支劃分法及其他法律有關縣 (市) 之規定。

第 6 條

政府與原住民族自治間權限發生爭議時，由總統府召開協商會議決定之。

第 7 條

政府應依原住民族意願，本多元、平等、尊重之精神，保障原住民族教育之權利；其相關事項，另以法律定之。

第 8 條

直轄市及轄有原住民族地區之縣，其直轄市、縣政府應設原住民族專責單位，辦理原住民族事務；其餘之縣（市）政府得視實際需要，設原住民族專責單位或置專人，辦理原住民族事務。

前項原住民族專責單位，其首長應具原住民身分。

第 9 條

政府應設置原住民語言研究發展專責單位，並辦理族語能力驗證制度，積極推動原住民族語言發展。

政府提供原住民族優惠措施或辦理原住民族公務人員特種考試，得於相關法令規定受益人或應考人應通過前項之驗證或具備原住民族語言能力。

原住民族語言發展，另以法律定之。

第 10 條

政府應保存與維護原住民族文化，並輔導文化產業及培育專業人才。

第 11 條

政府於原住民族地區，應依原住民族意願，回復原住民族部落及山川傳統名稱。

第 12 條

政府應保障原住民族傳播及媒體近用權，成立財團法人原住民族文化事業基金會，規劃辦理原住民族專屬及使用族語之傳播媒介與機構。

前項基金會之設置及相關事項，另以法律定之。

第 13 條

政府對原住民族傳統之生物多樣性知識及智慧創作，應予保護，並促進其發展；

其相關事項，另以法律定之。

第 14 條

政府應依原住民族意願及環境資源特性，策訂原住民族經濟政策，並輔導自然資源之保育及利用，發展其經濟產業。

第 15 條

政府應寬列預算並督促公用事業機構，積極改善原住民族地區之交通運輸、郵政、電信、水利、觀光及其他公共工程。

政府為辦理前項業務，視需要得設置原住民族地區建設基金；其基金之運用辦法另定之。

第 16 條

政府應策訂原住民族住宅政策，輔導原住民建購或租用住宅，並積極推動部落更新計畫方案。

第 17 條

政府應保障原住民族工作權，並針對原住民社會狀況及特性，提供職業訓練，輔導原住民取得專門職業資格及技術士證照，健全原住民就業服務網絡，保障其就業機會及工作權益，並獲公平之報酬與升遷。

原住民族工作權之保障，另以法律定之。

第 18 條

政府應設原住民族綜合發展基金，辦理原住民族經濟發展業務及輔導事業機構；其基金來源，由中央政府循預算程序之撥款、原住民族土地賠償、補償及收益款、相關法令規定之撥款及其他收入等充之。

第 19 條

原住民得在原住民族地區依法從事下列非營利行為：

一、獵捕野生動物。

二、採集野生植物及菌類。

三、採取礦物、土石。

四、利用水資源。

前項各款，以傳統文化、祭儀或自用為限。

第 20 條

政府承認原住民族土地及自然資源權利。

政府為辦理原住民族土地之調查及處理，應設置原住民族土地調查及處理委員會；其組織及相關事務，另以法律定之。

原住民族或原住民所有、使用之土地、海域，其回復、取得、處分、計畫、管理及利用等事項，另以法律定之。

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。

政府或法令限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源時，應與原住民族或原住民諮商，並取得其同意。

前二項營利所得，應提撥一定比例納入原住民族綜合發展基金，作為回饋或補償經費。

第 22 條

政府於原住民族地區劃設國家公園、國家級風景特定區、林業區、生態保育區、遊樂區及其他資源治理機關時，應徵得當地原住民族同意，並與原住民族建立共同管理機制；其辦法，由中央目的事業主管機關會同中央原住民族主管機關定之。

第 23 條

政府應尊重原住民族選擇生活方式、習俗、服飾、社會經濟組織型態、資源利用方式、土地擁有利用與管理模式之權利。

第 24 條

政府應依原住民族特性，策訂原住民族公共衛生及醫療政策，將原住民族地區納入全國醫療網，辦理原住民族健康照顧，建立完善之長期照護、緊急救護及後送體系，保障原住民健康及生命安全。

政府應尊重原住民族傳統醫藥和保健方法，並進行研究與推廣。

第 25 條

政府應建立原住民族地區天然災害防護及善後制度，並劃設天然災害防護優先區，保障原住民族生命財產安全。

第 26 條

政府應積極辦理原住民族社會福利事項，規劃建立原住民族社會安全體系，並特別保障原住民兒童、老人、婦女及身心障礙者之相關權益。

政府對原住民參加社會保險或使用醫療及福利資源無力負擔者，得予補助。

第 27 條

政府應積極推行原住民族儲蓄互助及其他合作事業，輔導其經營管理，並得予以賦稅之優惠措施。

第 28 條

政府對於居住原住民族地區外之原住民，應對其健康、安居、融資、就學、就養、就業、就醫及社會適應等事項給予保障及協助。

第 29 條

政府為保障原住民族尊嚴及基本人權，應於國家人權法案增訂原住民族人權保障專章。

第 30 條

政府處理原住民族事務、制定法律或實施司法與行政救濟程序、公證、調解、仲裁或類似程序，應尊重原住民族之族語、傳統習俗、文化及價值觀，保障其合法權益，原住民有不諳國語者，應由通曉其族語之人為傳譯。

政府為保障原住民族之司法權益，得設置原住民族法院或法庭。

第 31 條

政府不得違反原住民族意願，在原住民族地區內存放有害物質。

第 32 條

政府除因立即而明顯危險外，不得強行將原住民遷出其土地區域。

前項強制行為，致原住民受有損失時，應予合理安置及補償。

第 33 條

政府應積極促進原住民族與國際原住民族及少數民族在經濟、社會、政治、文化、宗教、學術及生態環境等事項之交流與合作。

第 34 條

主管機關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。

第 35 條
本法自公布日施行。

法規名稱：原住民族委員會組織法
公布時間：中華民國 103 年 01 月 29 日
第 1 條
行政院為統合原住民族政策，保障原住民族權益，辦理原住民族業務，特設原住民族委員會（以下簡稱本會）。
第 2 條
本會掌理下列事項：
一、原住民族政策、制度、法規之綜合規劃、協調及推動。
二、原住民身分與原住民族之認定、部落之核定、原住民族自治與原住民族國際交流之規劃、審議、協調及推動。
三、原住民族教育、文化、語言保存與傳承及傳播媒體之規劃、審議、協調及推動。
四、原住民健康促進、社會福利、工作權保障、就業服務、法律服務之規劃、協調及推動。
五、原住民族經濟、觀光、產業、金融服務、住宅、原住民族地區部落基礎建設與傳統智慧創作保護之規劃、協調及推動、原住民族綜合發展基金之規劃、管理及輔導。
六、原住民族土地、海域、自然資源及傳統生物多樣性知識之調查、規劃、協調、保護、利用、管理，原住民族傳統領域之研究、調查、諮商、規劃、協調、公告、權益回復及糾紛處理。
七、所屬原住民族文化發展機構之督導、協調及推動。
八、其他有關原住民族事項。
第 3 條
本會置主任委員一人，特任，由原住民擔任；副主任委員三人，其中二人職務比照簡任第十四職等，另一人職務列簡任第十四職等；副主任委員中，二人應由原

住民擔任，且職務列簡任第十四職等者，應具原住民身分。

第 4 條

本會置委員十九人至二十九人，其中原住民族各族代表應至少一人依聘用人員聘用條例聘用，其聘期隨主任委員異動而更易；餘均為無給職，由主任委員提請行政院院長就原住民族代表、有關機關代表及學者、專家派（聘）兼之，任期二年，任滿得連任，但委員為有關機關代表者，其任期隨職務異動而更易。

前項委員，應有二分之一以上人數具原住民族身分。

第 5 條

本會置主任秘書，職務列簡任第十二職等。

第 6 條

本會各職稱之官等職等及員額，另以編制表定之。

前項人員，簡任、薦任、委任各官等人員具原住民身分者，均不得低於百分之六十。本法所定進用原住民比例，現有員額未達比例者，俟非原住民公務人員出缺後，再行進用補足。

第 7 條

本法施行日期，由行政院以命令定之。

《附錄三》客家委員會相關法規

法條名稱：客家基本法

公布日期：民國 99 年 01 月 27 日

第 1 條

為落實憲法保障多元文化精神，傳承與發揚客家語言、文化，繁榮客庄文化產業，推動客家事務，保障客家族群集體權益，建立共存共榮之族群關係，特制定本法。

第 2 條

本法用詞，定義如下：

一、客家人：指具有客家血緣或客家淵源，且自我認同為客家人者。

二、客家族群：指客家人所組成之群體。

三、客語：指臺灣通行之四縣、海陸、大埔、饒平、詔安等客家腔調，及獨立保存於各地區之習慣用語或因加入現代語彙而呈現之各種客家腔調。

四、客家人口：指行政院客家委員會就客家人所為之人口調查統計結果。

五、客家事務：指與客家族群有關之公共事務。

第 3 條

行政院為審議、協調本法相關事務，必要時得召開跨部會首長會議。

第 4 條

政府應定期召開全國客家會議，研議、協調及推展全國性客家事務。

第 5 條

政府政策制定及區域發展規劃，應考量客家族群之權益與發展。

第 6 條

行政院客家委員會對於客家人口達三分之一以上之鄉(鎮、市、區)，應列為客家文化重點發展區，加強客家語言、文化與文化產業之傳承及發揚。

前項重點發展區，應推動客語為公事語言，服務於該地區之公教人員，應加強客語能力；其取得客語認證資格者，並得予獎勵。

第 7 條

政府應於國家考試增訂客家事務相關類科，以因應客家公務之需求。

第 8 條

政府應辦理客語認證與推廣，並建立客語資料庫，積極鼓勵客語復育傳承、研究發展及人才培育。

第 9 條

政府機關(構)應提供國民語言溝通必要之公共服務，落實客語無障礙環境。

辦理前項工作著有績效者，應予獎勵。

第 10 條

政府應提供獎勵措施，並結合各級學校、家庭與社區推動客語，發展客語生活化之學習環境。

第 11 條

政府應積極獎勵客家學術研究，鼓勵大學校院設立客家學術相關院、系、所與學位學程，發展及厚植客家知識體系。

第 12 條

政府應保障客家族群傳播及媒體近用權，依法扶助規劃設立全國性之客家廣播及電視專屬頻道；對製播客家語言文化節目之廣播電視相關事業，得予獎勵或補助。

第 13 條

政府應積極推動全球客家族群連結，建設臺灣成為全球客家文化交流與研究中心。

第 14 條

政府應訂定全國客家日，以彰顯客家族群對臺灣多元文化之貢獻。

第 15 條

本法自公布日施行。

法條名稱：客家委員會組織法

公布日期：民國 100 年 06 月 29 日

第 1 條

行政院為統籌辦理有關客家事務，特設客家委員會（以下簡稱本會）。

第 2 條

本會掌理下列事項：

一、客家事務政策、制度、法規之綜合規劃、協調及推動。

二、地方及海外客家事務之研議、協調及推動。
三、客語推廣及能力認證之規劃及推動。
四、客家文化保存與發展之規劃、協調及推動。
五、客家文化產業發展、創新育成與行銷輔導之規劃、協調及推動。
六、客家傳播媒體發展、語言文化行銷之規劃、協調及推動。
七、所屬客家文化機構之督導、協調及推動。
八、其他有關客家事務事項。
第 3 條
本會置主任委員一人，特任；副主任委員二人，其中一人職務比照簡任第十四職等；另一人職務列簡任第十四職等。
第 4 條
本會置委員二十一人至二十七人，為無給職，由主任委員提請院長就客家地區代表、有關機關代表及學者、專家聘（派）兼之；任期二年，任滿得連任，但委員為有關機關代表者，其任期隨職務異動而更易。
第 5 條
本會置主任秘書，職務列簡任第十二職等。
第 6 條
本會各職稱之官等職等及員額，另以編制表定之。
第 7 條
本法施行日期，由行政院以命令定之。

《附錄四》外籍與大陸配偶照顧輔導措施

內政部 103.6.26 台內移字第 10309542406 號函修正

重點工作	理念	具體措施	主辦機關	協辦機關	預定完成期限
生活適應輔導	協助解決其因文化差異所衍生之生活適應問題，俾使迅速適應我國社會。	一、加強推廣生活適應輔導班及活動，充實輔導內容、教材與教學方法，加強種子教師跨文化培訓，鼓勵家屬陪同參與。	內政部	陸委會 教育部 衛生福利部 勞動部 退輔會 地方政府	經常性業務
		二、提供外籍與大陸配偶生活適應輔導相關諮詢資料服務窗口。	內政部	外交部 教育部 陸委會 衛生福利部 地方政府	經常性業務
		三、強化外籍配偶家庭服務中心及移民署各縣市服務站功能，成為資訊溝通與服務傳遞平台。	內政部 衛生福利部	地方政府	經常性業務
		四、加強移民照顧服務人員之訓練，提升對外籍與大陸配偶服務之文化敏感度及品質。	各部會	地方政府	經常性業務
		五、結合民間團體之資源，強化移民輔導網絡與溝通平臺，發展地區性外籍與大陸配偶服務措施，提供外籍與大陸配偶社區化之服務據點及轉介服務，強化社區服	內政部 衛生福利部	陸委會 地方政府	經常性業務

重點工作	理念	具體措施	主辦機關	協辦機關	預定完成期限
		務功能。			
		六、提供民事刑事訴訟法律諮詢及通譯服務。	法務部 內政部	地方政府	經常性業務
		七、編印機車「新住民考照題庫」手冊及更新「新住民」輔導考照線上學習課程，輔導外籍與大陸配偶取得駕駛執照。	交通部	地方政府	經常性業務
		八、加強聯繫促請相關國家駐華機構對外籍配偶之諮商、協助，並加強對外國提供國內相關資訊，提升我國國際形象。	外交部	內政部	經常性業務
		九、強化入國前輔導機制，與各該國政府合作，提供來台生活、風俗民情、移民法令、人身安全及相關權利義務資訊，以縮短來台後適應期。	外交部	內政部 教育部 衛生福利部	經常性業務
		十、強化通譯人才培訓。	各機關	地方政府	經常性業務
醫療生育保健	規劃提供外籍與大陸配偶相關醫療保健服務，維護健康品質。	一、輔導外籍與大陸配偶加入全民健康保險。	衛生福利部	地方政府	經常性業務
		二、提供周延之生育遺傳服務措施減免費用之補助。	衛生福利部	地方政府	經常性業務
		三、提供孕婦一般性產前檢查及設籍前未納入健保	衛生福利部	地方政府	經常性業務

重點工作	理念	具體措施	主辦機關	協辦機關	預定完成期限
		者產前檢查之服務及補助。			
		四、繼續實施外籍配偶入境前健康檢查。	外交部		經常性業務
		五、辦理外籍與大陸配偶健康照護管理，促進身心健康環境之建立，製作多國語版衛生教育宣導教材，規劃辦理醫療人員多元文化教育研習與活動。	衛生福利部	地方政府	經常性業務
保障就業權益	保障外籍與大陸配偶工作權，以協助其經濟獨立、生活安定。	一、提供外籍與大陸配偶就業服務，包含求職登記、就業諮詢、辦理就業促進研習及就業推介。	勞動部	地方政府	經常性業務
		二、提供職業訓練，協助外籍與大陸配偶提升就業及創業能力。	勞動部	地方政府	經常性業務
提昇教育文化	加強教育規劃，協助提昇外籍與大陸配偶教養子女能力。	一、辦理外籍與大陸配偶之成人基本教育研習班，並分等級開設，落實社區化語文訓練；補助公私立機構辦理多元語言學習課程。	教育部	地方政府	經常性業務
		二、加強外籍與大陸配偶及其子女教育規劃，培育多元文化課程師資。	教育部	地方政府	經常性業務
		三、辦理外籍配偶家庭教育活動，並將跨國婚姻、	教育部	地方政府	經常性業務

重點工作	理念	具體措施	主辦機關	協辦機關	預定完成期限
		多元家庭及性別平等觀念納入婚姻家庭教育宣導，增進整體社會對跨國婚姻正確認識，並強化本國籍配偶社會責任。			
		四、宣導並鼓勵外籍與大陸配偶進入國中、小補校就讀，以取得正式學歷。	教育部	地方政府	經常性業務
		五、辦理外籍與大陸配偶成人基本教育師資研習及補充教材研發，並將教材上網資源分享，以提升教學品質。	教育部	地方政府	經常性業務
		六、規劃於中小學課程及鼓勵大專校院於通識課程中納入移民議題。	教育部	地方政府	經常性業務
協助子女教養	積極輔導協助外籍與大陸配偶處理其子女之健康、教育及照顧工作，並對發展遲緩兒童提供早期療育服務。	一、將外籍與大陸配偶子女全面納入嬰幼兒健康保障系統。	衛生福利部	地方政府	經常性業務
		二、加強辦理外籍與大陸配偶子女之兒童發展篩檢工作。	衛生福利部	地方政府	經常性業務
		三、對外籍與大陸配偶子女有發展遲緩者，提供早期療育服務。	衛生福利部	教育部 地方政府	經常性業務
		四、加強輔導外籍與大陸配偶子女之語言及社會文化學習，提供其課後學	教育部	地方政府	經常性業務

重點工作	理念	具體措施	主辦機關	協辦機關	預定完成期限
		習輔導，增加其適應環境與學習能力。			
		五、繼續結合法人機構及團體，補助辦理外籍配偶弱勢兒童及少年社區照顧服務及親職教育研習活動。	衛生福利部		經常性業務
		六、定期辦理教育方式研討會，與地方政府教育局及學校教師研討最適合外籍與大陸配偶子女之教育方式，提供更適當之教育服務。	教育部	地方政府	經常性業務
人身安全保護	維護受暴外籍與大陸配偶基本人權，提供相關保護扶助措施，保障人身安全。	一、整合相關服務資源，加強受暴外籍與大陸配偶之保護扶助措施，參與保護性案件服務之相關人員，應加強並落實家庭暴力防治教育訓練。	內政部 衛生福利部 外交部 教育部 地方政府	法務部	經常性業務
		二、加強受暴外籍與大陸配偶緊急救援措施，並積極協助其處理相關入出境、居停留延期等問題。	內政部	地方政府	經常性業務
		三、加強外籍配偶人身安全預防宣導。	衛生福利部 地方政府		經常性業務
健全法令制度	加強查處違法跨國（境）婚姻媒合之營利	一、加強查處違法跨國(境)婚姻媒合之營利行為及廣告。	內政部	國家通訊傳播委員會、行政院大陸	經常性業務

重點工作	理念	具體措施	主辦機關	協辦機關	預定完成期限
	行為及廣告，並蒐集外籍與大陸配偶相關研究統計資料。			委員會、行政院公平交易委員會、行政院消費者保護委員會及經濟部	
		二、持續蒐集並建立相關統計資料，作為未來政府制定相關政策之依據。	內政部	教育部 衛生福利部 陸委會 勞動部	經常性業務
		三、每半年檢討各機關辦理情形，並規劃辦理整體績效評估。	內政部	各主、協辦機關	經常性業務
落實觀念宣導	加強宣導國人建立族群平等與相互尊重接納觀念，促進異國通婚家庭和諧關係，並建立必要之實質審查機制。	一、加強外籍配偶申請來臺審查機制，推動面談、追蹤、通報及家戶訪查機制，並提供及時服務資訊。	外交部	內政部	經常性業務
		二、加強大陸配偶申請來臺審查機制，除採形式審查外兼採實質審查，推動面談、追蹤、通報及家戶訪查機制，並提供及時服務資訊。	內政部	陸委會	經常性業務
		三、運用各種行銷管道，協助宣導國人相互尊重、理解、欣賞、關懷、平等對待及肯定不同文化族群之正向積極態度，並鼓勵推廣多元	各部會	地方政府	經常性業務

重點工作	理念	具體措施	主辦機關	協辦機關	預定完成期限
		文化及生活資訊。			
		四、整合規劃多元文化教材，補助辦理多元文化終身學習及宣導活動，吸引社會成員瞭解移民文化，促使國人從小建立族群平等與相互尊重接納之觀念，並推動民間團體或社區舉辦多元文化相關活動，鼓勵一般民眾參與，促使積極接納外籍與大陸配偶。	教育部	地方政府	經常性業務
		五、尊重多元文化，於「文化部推廣文化平權補助作業要點」納入外籍與大陸配偶議題。	文化部		經常性業務

《附錄五》客家委員會相關分析資料

- 客家委員會歷年機關實際進用員額（96-102 年）

年度	96	97	98	99	100	101	102
職員	64	66	65	65	68	81	83
約聘僱人員	3	3	3	3	3	3	3
警員	0	0	0	0	0	0	0
技工工友	5	5	5	6	6	6	6
總計	72	74	73	74	77	90	92

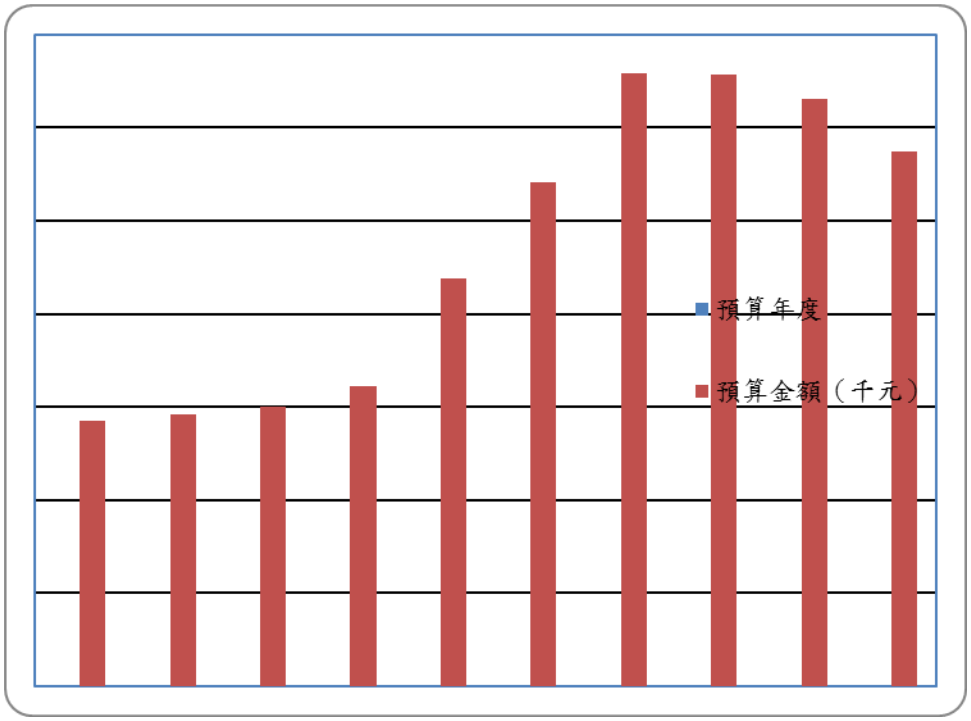
資料來源：本研究自行整理

- 客家委員會近十年總預算趨勢表（94-103 年）

預算年度	預算金額（單位：千元）
103	2,869,117
102	3,157,605
101	3,285,324
100	3,295,324
99	2,703,672
98	2,190,072
97	1,611,171
96	1,498,839
95	1,458,628
94	1,425,783

資料來源：本研究自行整理

- 客家委員會近十年總預算趨勢圖（94-103 年）



資料來源：本研究自行整理

《附錄六》原住民族委員會相關分析資料

- 原住民族委員會年度總預算歲出編列情形（86-100 年）

年度	淨計（A+B+C-D）	單位預算（A）	特別預算（B）	附屬單位預算（C）	國庫撥充基金（D）
86	2.6	2.6			
87	8.8	8.8			
88	19.0	19.0			
89	40.9	40.9			
90	47.7	41.5	0.6	6.0	0.4
91	77.8	56.6		31.2	10.0
92	107.2	84.6		29.8	7.2
93	77.1	57.6		26.6	7.1
94	81.4	59.3		29.3	7.2
95	70.3	60.2	1.4	15.7	7.0
96	66.9	61.9	3.1	6.9	5.0
97	79.3	65.5	5.2	13.6	5.0
98	87.2	70.1	10.5	11.6	5.0
99	112.4	72.5	36.3	13.4	9.8
100	123.1	72.3	45.7	13.4	8.3

資料來源：「原動十五」行政院原住民族委員會十五週年施政成果專刊，頁 14

- 原住民族委員會歷年組織員額（86-100 年）

	年度						
	94	95	96	97	98	99	100
原住民(人)	97	84	86	90	79	78	83
非原住民(人)	77	70	66	71	68	73	73
男(人)	104	87	84	90	85	84	84
女(人)	70	67	68	71	62	67	72
合計	174	154	152	161	147	151	156

資料來源：「原動十五」行政院原住民族委員會十五週年施政成果專刊，頁 11

- 原住民族委員會近十年預算、業務費及人員編制趨勢（94-103 年）

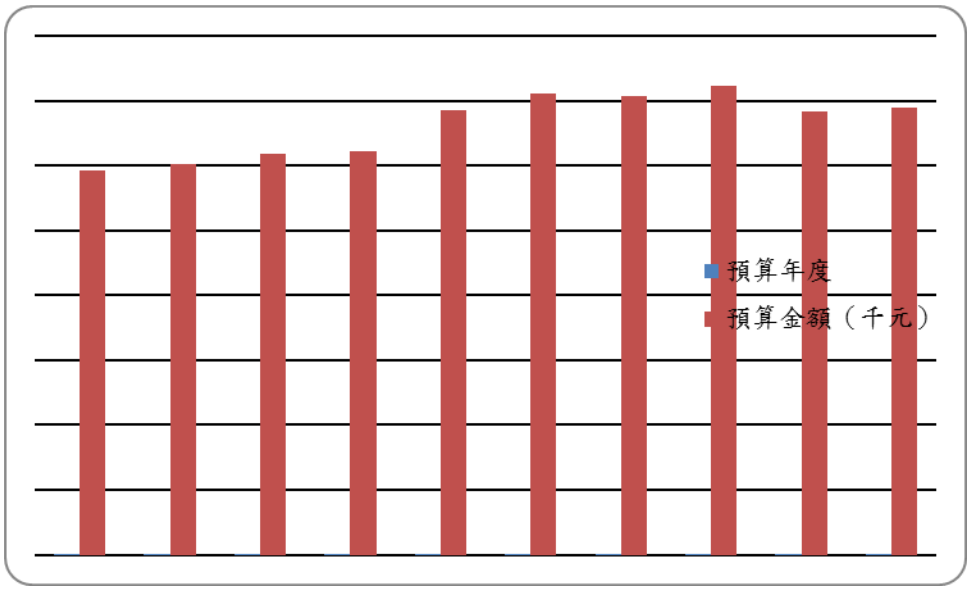
預算年度	預算金額(單位：千元)
103	6,898,495
102	6,839,350
101	7,231,942
100	7,077,865
99	7,102,367
98	6,856,471
97	6,224,419
96	6,187,999
95	6,017,618
94	5,930,005

資料來源：本研究自行整理

年度	單位預算（千元）	業務費單位預算（千元）	單位預算員額（人）
103	6,898,495	460,464	182
102	6,839,350	437,395	183
101	7,231,942	482,235	167
100	7,077,865	509,264	168
99	7,102,367	550,799	169
98	6,856,471	861,808	171
97	6,224,419	838,172	170
96	6,187,999	984,526	194
95	6,017,618	719,195	194

資料來源：行政院主計總處

- 原住民族委員會近十年總預算趨勢圖（94-103）



資料來源：本研究自行整理

《附錄七》內政部移民署相關分析資料

- 內政部移民署近十年預算、業務費及人員編制趨勢（94-103 年）

年度	單位預算（千元）	業務費單位預算（千元）	單位預算員額（人）
103	4,285,223	578,179	2,809
102	4,045,003	593,214	2,810
101	4,337,151	621,683	2,732
100	4,199,213	583,665	2,682
99	4,283,175	584,030	2,687
98	3,853,697	633,049	2,712
97	3,739,065	642,627	2,426
96	2,915,499	552,952	1,973

資料來源：行政院主計總處

- 外籍配偶照顧輔導預算分配統計

	醫療補助、社會救助及法律服務	鼓勵外籍配偶就學、子女托育、扶助措施及多元文化推廣、宣導	家庭服務中心及籌組社團	輔導、服務或人才培訓	總計
94	47,806,857	20,866,660	30,452,099	21,97,598	120,223,214
95	43,552,646	135,481,093	100,995,440	18,638,778	298,667,957
96	30,665,620	162,845,827	13,672,300	35,550,816	242,734,563
97	44,782,354	28,223,889	138,547,784	28,213,553	239,767,580

98	36,380,330	53,706,238	68,531,097	27,863,999	186,481,664
99	30,268,054	82,165,832	68,549,415	42,695,088	233,678,389
100	31,463,770	57,445,260	71,331,733	48,558,974	208,799,737
101	27,225,724	286,314,714	68,072,110	43,466,859	425,079,407
102	27,407,300	299,582,629	66,501,325	63,566,380	457,057,634

資料來源：節錄自內政部移民署網站，網址：

http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1263916&ctNode=29699&mp=1

- 移民照顧輔導實體服務統計

	外配諮詢專線（件）	諮詢服務（次）	轉介服務（次）	關懷訪視（次）	宣導法令（次）	參與活動（次）	志工服務（次）	通譯服務（次）
96	10,139	103,320	761	2,261	170	181	41,101	37,885
97	10,104	46,711	1,544	6,691	227	289	155,294	120,350
98	12,729	45,435	1,177	28,010	215	276	155,347	124,161
99	14,136	48,943	1,240	19,250	293	372	126,608	105,118
100	11,614	38,720	771	18,273	283	562	109,944	87,126
101	10,941	29,964	599	17,695	336	504	149,111	82,186
102	7,613	38,589	861	20,005	492	552	361,029	103,713

資料來源：節錄自內政部移民署網站，網址：

http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1263916&ctNode=29699&mp=1

《附錄八》102-104 年原民會、客委會及移民署中長程計畫一覽

年度	*部會*	*施政分類*	*計畫名*
	原民會	原住民族事務/原住民族經濟及公共建設	
2013			莫拉克重建躍動計畫－原住民永久屋基地產業發展計畫(102 年選項列管)
2013			都市原住民發展計畫第五期計畫(102-105)(102 年選項列管)
2013			辦理「原住民族地區部落水資源規劃及供水計畫」(102 年選項列管)
2013			原住民族綜合發展基金(102 年選項列管)
2013			原住民族住宅改善計畫(102 年選項列管)
2013			輔導原住民產業發展(102 年選項列管)
2013			辦理原住民族部落永續發展造景計畫(102 年選項列管)
2013			辦理「原住民族集居部落主要聯外道路改善計畫」(102 年選項列管)
2014			莫拉克重建躍動計畫－原住民永久屋基地產業發展計畫(103 年選項列管)
2014			都市原住民族發展計畫 102-105 實施計畫(103 年選項列管)
2014			維護原民傳統地景子計畫 3:蘭嶼傳統家屋保存現況調查暨維護活化運用計畫(103 年選項列管)
2014			維護原民傳統地景子計畫 2：部落新故鄉-臺東原鄉部落風貌維護暨文化地景營造發展計畫(103 年選項列管)
2014			原住民族部落永續發展造景計畫(103 年選項列管)
2014			原住民族產業光點串珠計畫(103 年選項列管)
2014			臺東縣原住民文化創業產業聚落(103 年選項列管)
2014			促進原民就業子計畫 1：野菜共和國-臺東縣原住民部落無毒野菜產銷合作網發展計畫(103 年選項列管)
2014			原住民族多元文化區域三生舒活計畫(103 年選項列管)
2014			原住民族住宅改善計畫(103 年選項列管)

2014			原住民族綜合發展基金(103 年選項列管)
2014			輔導原住民產業發展(103 年選項列管)
2014			原住民族地區部落水資源規劃及供水計畫(103 年選項列管)
2014			原住民族部落特色道路改善計畫(103 年選項列管)
2015			原住民族經濟產業發展計畫(104 年選項列管)
2015			原住民族地區部落水資源規劃及供水計畫(104 年選項列管)
2015			原住民族住宅改善計畫(104 年選項列管)
2015			維護原民傳統地景子計畫 3:蘭嶼傳統家屋保存現況調查暨維護活化運用計畫(104 年選項列管)
2015			原住民族多元文化區域三生舒活計畫(104 年選項列管)
2015			原住民族部落特色道路改善計畫(104 年選項列管)
2015			都市原住民族發展計畫 102-105 實施計畫(104 年選項列管)
2015			原住民族綜合發展基金(104 年選項列管)
2015			臺東縣原住民文化創業產業聚落(104 年選項列管)
	原民會	原住民族事務/原住民族教育文化	
2013			監督財團法人原民族文化事業基金會(102 年選項列管)
2013			原住民族教育協調與發展(102 年選項列管)
2013			原住民文化館改善執行計畫(102 年選項列管)
2013			原住民族文化振興與發展第 2 期 6 年計畫(102 年選項列管)
2013			原住民族語言振興 6 年計畫(97~102 年）(102 年選項列管)
2013			提升原住民資訊素養計畫 4 年計畫（101 年－104 年）(102 年選項列管)
2014			原住民族造形藝術豐羽計畫(103 年選項列管)
2014			山海劇場破浪計畫(103 年選項列管)
2014			監督財團法人原民族文化事業基金會(103 年選項列管)
2014			全人教育綻放計畫(103 年選項列管)
2014			原住民族文化振興與發展第 3 期 6 年計畫(103-108 年)(103 年選項列管)
2014			提升原住民資訊素養計畫 4 年計畫（101 年－104 年）(103 年

			選項列管)
2014			原住民族語言振興第 2 期 6 年計畫(103-108 年）(103 年選項列管)
2014			原住民族教育協調與發展(103 年選項列管)
2015			監督財團法人原民族文化事業基金會(104 年選項列管)
2015			原住民族語言振興第 2 期 6 年計畫(103-108 年）(104 年選項列管)
2015			原住民族文化振興與發展第 3 期 6 年計畫(103-108 年)(104 年選項列管)
2015			提升原住民資訊素養計畫 4 年計畫（101 年－104 年）(104 年選項列管)
2015			山海劇場破浪計畫可行性評估(104 年選項列管)
2015			原住民族教育協調與發展(104 年選項列管)
2015			原住民族造形藝術豐羽計畫可行性評估(104 年選項列管)
2015			全人教育綻放計畫(104 年選項列管)
2015			辦理原住民族部落活力計畫(104 年選項列管)
	原民會	原住民族事務/原住民族土地管理	
2013			邵族文化傳承及發展實施計畫(102 年選項列管)
2013			原住民保留地權利賦予計畫(102 年選項列管)
2013			原住民保留地山林守護中長程五年(102-106)實施計畫(102 年選項列管)
2013			辦理原住民族傳統領域土地調查實施計畫(102 年選項列管)
2013			補辦增劃編原住民保留地實施計畫(102 年選項列管)
2013			原住民族地區溫泉資源永續經營及輔導獎勵實施計畫(102 年選項列管)
2014			原住民族地區溫泉資源永續經營及輔導獎勵實施計畫(103 年選項列管)
2014			原住民族土地資源耕莘計畫(103 年選項列管)
2014			原住民保留地權利賦予計畫(103 年選項列管)

2014			辦理原住民族傳統領域土地調查實施計畫(103 年選項列管)
2014			原住民保留地山林守護實施計畫(103 年選項列管)
2014			補辦增劃編原住民保留地實施計畫(103 年選項列管)
2014			維護原民傳統地景子計畫 1:看見原保地—臺東縣原住民保留地現況調查暨資源評估計畫(103 年選項列管)
2015			促進原民就業子計畫 1：野菜共和國-臺東縣原住民部落無毒野菜產銷合作網發展計畫(104 年選項列管)
2015			原住民保留地違規利用處理計畫(104 年選項列管)
2015			原住民族土地資源耕莘計畫(104 年選項列管)
2015			原住民保留地權利賦予計畫(104 年選項列管)
2015			維護原民傳統地景子計畫 1:看見原保地—臺東縣原住民保留地現況調查暨資源評估計畫(104 年選項列管)
2015			補辦增劃編原住民保留地實施計畫(104 年選項列管)
2015			原住民族部落永續發展造景計畫(104 年選項列管)
2015			辦理調查原住民族傳統領域土地範圍確認先期作業(104 年選項列管)
	原民會	原住民族事務/相關組織	
2013			辦理原住民族社會文化教育推廣，厚植原鄉動力(102 年選項列管)
2013			改善各項文化設施及歌舞展演，提升遊客服務滿意度(102 年選項列管)
2013			積極推展原住民族樂舞、藝術、文化觀光發展 (102 年選項列管)
2014			積極推展原住民族樂舞、藝術、文化觀光發展(103 年選項列管)
2014			辦理原住民族社會文化教育推廣，厚植原鄉動力(103 年選項列管)
2014			改善各項文化設施及歌舞展演，提升遊客服務滿意度(103 年選項列管)
2015			改善各項文化設施及歌舞展演，提升遊客服務滿意度(104 年

			選項列管)
2015			積極推展原住民族樂舞、藝術、文化觀光發展(104 年選項列管)
2015			辦理原住民族社會文化教育推廣，厚植原鄉動力(104 年選項列管)
	原民會	原住民族事務/原住民族衛生福利	
2013			原住民族社會安全發展第二期四年計畫(102 年選項列管)
2014			原住民族社會安全發展第二期四年計畫(103 年選項列管)
2015			原住民族社會安全發展第二期四年計畫(104 年選項列管)
	原民會	原住民族事務/各原住民族群事務	
2013			102 年度原住民族部落活力實施計畫(102 年選項列管)
2013			推動國際原住民族文化交流(102 年選項列管)
2014			辦理原住民族部落活力計畫(103 年選項列管)
2014			推動原住民族國際交流(103 年選項列管)
2015			推動國際原住民族交流(104 年選項列管)
2015			健全原住民族司法保障(104 年選項列管)
	原民會	原住民族事務/政治參與、原住民族權	
2014			推動原住民族自治(103 年選項列管)
2015			推動原住民族自治(104 年選項列管)
	原民會	衛生及社會安全/社政/衛生及社會安全/	

		社政/	
2014 2015			原住民族社服照護春泥計畫(103 年選項列管) 原住民族社服照護春泥計畫(104 年選項列管)
2004	行政院九二一震災災後重建推動委員會		原住民聚落總體營造暨產業振興計畫(93 年選項列管)
2010	行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會		強化災後重建文宣工作計畫（99 年選項列管）
2010	內政部消防署		原住民族基礎建設方案-提升山地鄉消防救災效能 3 年中程計畫（99 年選項列管）
2010	經濟部技術處		配合中興新村高等研究園區計畫（99 年選項列管）
2011	經濟部技術處		配合中興新村高等研究園區計畫(2/3)（100 年選項列管）
2013	經濟部水利署		石門水庫及其集水區整治計畫-緊急供水工程暨水庫更新改善(102 年選項列管)
2015	教育部資訊及科技教育司	教育及體育(數位文化)	偏鄉數位關懷推動計畫(104 年選項列管)
年度	部會	施政分類	計畫名
	客委會	客家事務/文化資產/	
2010			客家文化生活環境營造計畫（99 年選項列管）

2011 2012 2012 2013 2013 2013 2014 2014 2015			客家文化生活環境營造計畫（100 年選項列管） 數位典藏與學習國家型科技計畫拓展臺灣數位典藏分項計畫─數位臺灣客家庄（101 年選項列管） 臺灣客家知識體系深耕計畫（101 年選項列管） 辦理客家文化資產之規劃與協調(102 年選項列管) 臺灣客家知識體系深耕計畫(102 年選項列管) 客家文化振興計畫(102 年選項列管) 辦理客家文化資產之規劃與協調(103 年選項列管) 客家文化躍升計畫(103 年選項列管) 客家文化躍升計畫(104 年選項列管)
		客家事務/	
	客委會	文化設施及生活環境營造	
2012 2013 2013 2014 2014 2015 2015			客家文化生活環境營造計畫（101 年選項列管） 客家文化生活環境營造計畫(102 年選項列管) 客家文化發展中心南北園區設施管理及擴充計畫(102 年選項列管) 客家文化生活環境營造計畫(103 年選項列管) 客家文化發展中心南北園區設施管理及擴充計畫(103 年選項列管) 客家文化生活環境營造計畫(104 年選項列管) 客家文化發展中心南北園區跨域深耕計畫(104 年選項列管)
	客委會	客家事務/語言教育/	
2012 2013 2014 2015			客家語言文化數位學習網及推廣計畫（101 年選項列管） 客家語言發展計畫(102 年選項列管) 客家語言深耕計畫(103 年選項列管) 客家語言深耕計畫(104 年選項列管)
	客委會	客家事務/海外及族	

		群關係/	
2013 2014 2015			海外合作交流計畫(102 年選項列管) 海外客家事務推展計畫(103 年選項列管) 海外客家事務推展計畫(104 年選項列管)
	客委會	客家事務/媒體傳播/	
2013 2014 2015			客家傳播發展計畫(102 年選項列管) 客家傳播行銷計畫(103 年選項列管) 客家傳播行銷計畫(104 年選項列管)
	客委會	客家事務/社會經濟/	
2012 2013 2014 2015			客家特色產業發展計畫（101 年選項列管） 客家特色產業發展計畫(102 年選項列管) 客家特色產業創新發展計畫(103 年選項列管) 客家特色產業創新發展計畫(104 年選項列管)
	客委會	客家事務/其他	
2014 2015			推動客家雲端服務暨建立基礎資料計畫(103 年選項列管) 推動客家雲端服務暨建立基礎資料計畫(104 年選項列管)
	客委會	客家事務/公共事務/	
2013			建構客家政策溝通平臺(102 年選項列管)
年度	部會	施政分類	計畫名
	內政部移民署	內政及國土安全/國土安全/計畫	
2009 2010 2010			防制人口販運執行計畫（98 年選項列管） 防制人口販運犯罪計畫（99 年選項列管） 補助地方政府辦理外籍與大陸配偶生活適應輔導事宜（99 年選項列管）

2011			防制人口販運犯罪計畫（100 年選項列管）
2013			補助地方政府辦理外籍與大陸配偶生活適應輔導事宜(102 年選項列管)
2013			防制人口販運執行計畫-南部收容所及被害人庇護安置處所興建工程(102 年選項列管)
2013			推動「全國新住民火炬計畫」中程個案計畫(102 年選項列管)
2014			移民發展及工程建設計畫(103 年選項列管)
2014			推動「全國新住民火炬計畫」中程個案計畫(103 年選項列管)
2014			補助地方政府辦理外籍與大陸配偶生活適應輔導事宜(103 年選項列管)
2014			防制人口販運執行計畫-南部收容所及被害人庇護安置處所興建工程(103 年選項列管)
2015			移民資訊雲端服務發展計畫(104 年選項列管)
2015			友善外人吸引國際人才一站式申辦工作證、簽證及居留證計畫(104 年選項列管)
2015			防制人口販運犯罪計畫(104 年選項列管)
	內政部移民署	教育及體育/資訊	
2013			推動新住民資訊素養教育計畫(102 年選項列管)
2014			推動新住民資訊素養教育計畫(103 年選項列管)
2015			推動新住民資訊素養教育計畫(104 年選項列管)
	內政部移民署	勞動及人力資源/勞工福利與保險/其他	
2008			移民照顧輔導計畫--加強外籍配偶照顧輔導（97 年選項列管）
	教育部國民及學前教育署國中小及學前教	教育及體育/社會教育/	

	育組		
2013			提升新移民及其子女教育服務品質(102 年選項列管)
2014			提升新移民及其子女教育服務品質(103 年選項列管)
2015			提升新移民及其子女教育服務品質(104 年選項列管)

《附錄九》第 1 次焦點座談會會議紀錄摘要

一、時間：中華民國 103 年 08 月 29 日（五）下午 2 時

二、地點：李國鼎故居（臺北市中正區泰安街2巷3號）

三、主席：孫煒教授　　**記錄：**黃偲喬研究助理

四、出（列）席人員：

學者、專家：

王俐容教授（國立中央大學客家社會文化研究所）、汪明輝副教授（國立臺灣師範大學地理學系）、官大偉助理教授（國立政治大學民族學系）、周錦宏副教授（國立中央大學客家政治經濟研究所）、彭欽清副教授（國立政治大學民族學系兼任）、劉阿榮教授（元智大學社會暨政策科學系）、鍾國允教授（國立中央大學法律與政府研究所）（依姓氏筆劃排列）

研究小組成員：

孫煒教授、黃之棟助理教授、許雲翔助理教授、蔡明學研究助理、楊佳吟研究助理、黃偲喬研究助理

五、發言要點：（依發言順序）

孫計畫主持人煒：

我先向各位簡介一下本委託研究計畫的背景，在今年 2014 年 1 月份的時候，國家發展委員會成立，它整合了原本的研究發展考核委員會、經濟建設委員會，以及公共工程委員會。國家發展委員會係以成為「國家發展策略運籌總部」當成是它的願景，從而它的施政方向係將政策的前瞻性規劃列為優先順位，根據 2013 年 8 月份頒訂的《國家發展委員會組織法》規定了它的十二項職掌，舉凡具有政策統合功能的事務，將來都會由國家發展委員會來主導。

在本組織法的第二條第八款規定，國家發展委員會掌管族群發展政策的資源分配協調與審議，換言之，將來國家發展委員會必須建立統籌性質的機制，特別是針對臺灣主管少數族群事務的行政機關，建構跨部會統合性的平臺機制。從而本研究團隊便在國家發展委員會的委託之下要從事如是的研究，在本研究團隊的研究規劃中，係打算將現有客家委員會、原住民族委員會，這兩個二級機關，以及內政部入出境及移民署，這個三級機關，成為國家發展委員會更有利於統籌的對象，從而有兩個議題欲對各位與會學者專家請益：第一項議題就是，前述三機關的法定職能當中，都有涉及一些資源重疊、跨領域治理的政策領域，但究竟有

哪一些領域，是透過國家發展委員會提供協調機制，便可促使族群事務更有利於統合規劃；第二項議題則是，將來國家發展委員會對於前述三機關的資源分配，是否應該設置一個總額的比例，以及將來若要進行人力或是預算資源的投入時，如何使之公平並可行，而其中可能衍生的一些問題，諸如法律層面、政治層面，乃至於行政層面的問題等等，又應該如何去調適與解決，以上都是本研究團隊關心的議題。

本計畫預計分別針對主管事務行政機關的人員、各族群的代表，以及相關領域的學者專家請益相關意見與看法，本次是第一次焦點座談，先在此邀請各位學者專家提供專業性的觀點，為本研究團隊將來的研究奠定理論基礎，在此先請各位在座的先進發表意見。

L1：

第一個議題我正面持肯定，那因為三個機構都在，現在把它統合之後一定會有些抗拒，第二個問題就是資源分配，假如我把原住民本身的弱勢，或者它比較困難，不只是文化，還有真正生活物質的弱勢，相對來說，不管保存或其他都是比較辛苦的，客家族群比較著重在母語保存，針對第二個議題我個人覺得資源投入的部分還是要有一些，但是這個不能夠完全機械式，自己服務自己的族群，本位主義就很大，真正要解決問題的，就從中央到地方都設一個叫做族群局，這個局裡面配置跟其他，如民政局或者社會局相當的人力，那在這地方他服務的對象就是，只要是族群裡面會有一部分的原住民、一部分客家、新移民可以彼此共同去辦。

那原住民族基本法訂的時候，在原住民委員會位階是跟中華民國憲法是差不多的，所以在原住民區的狩獵權，原住民土地區的開發權，不受所謂一般的憲法體制下法令裡面所謂野生動物保育法，所謂土地法，所謂建築法規，因為基於原住民族群來做，那這時候究竟是原住民基本法位階是準憲法，還是法律層次。

C2：

本計畫名為「族群事務資源分配機制之研究」，其實我對於這方面的議題是存有疑惑的，因為我在進行客家基本法分析時，我有注意到客家基本法第三條規定，行政院為審議協調本法相關事務，必要時得召開跨部會首長會議。此外檢閱本次會議資料，原住民族基本法第三條也有規定，行政院為審議協調本法

相關事務，應設置推行委員會，由行政院長召集，不論客家基本法或是原住民族基本法，其實針對族群事務的跨領域治理，在組織法的設計上，甚至拉高到行政院的層級，當各有關部會無法達成共識時，係由行政院層級召開各部會的首長會議來解決客家與原住民族事務的爭議與衝突。

而不論客家委員會或是原住民族委員會，基本上都是屬於合議制的機關，而國家發展委員會也是採取合議制的設計模式，國家發展委員會縱使想要邀請各部會派員到會協調爭端，其實實務運作上多半都不會是由機關部門首長出席，都是由次長或是副主委出席與會，如果真的按照客家基本法或是原住民族基本法的規範，行政院亦得針對族群事務爭議召開跨部會的會議，如此這三種會議的層次應如何區分？換言之，由行政院層級召開的會議，所需處理的問題，與國家發展委員會立於事務統籌機關召開的會議，以及客委會、原民會基於族群事務主管機關地位召開的協調會，究竟有何不同？

而且跨領域治理其實是非常複雜的問題，客家族群偏重文化保存、語言傳承復興，或是提振經濟產業等議題，而原住民族則牽涉到基本生存權的問題，甚至與原住民族自治區的設置也有相關，應該如何協調，原住民族委員會或許都沒有辦法處理這麼複雜的問題。至於新移民的部分，現在雖然是由內政部入出國及移民署負責，事實上應該只是用弱勢照顧的觀點，進行相關外籍配偶的輔導，內政部下轄其它的單位或是教育部等其它部會則與新移民其他權益保障事務也會相關，所以內政部入出國及移民署這個位階恐怕沒有辦法處理到廣泛涉及新移民權益的問題，相關新移民權益保障的問題尚有賴與內政部或是其他部會溝通，甚至要到行政院層級才能處理。

以上也可發現，國家發展委員會究竟應扮演什麼樣的角色，是值得探究的問題，如果其專責資源的統整或協調，現在問題就在於，資源究竟應如何分配才合宜？分配比例如何權衡方可兼顧成效又能符合公平？不同族群牽涉到不同的需求與議題，必須透過跨領域治理或是跨部門統籌，才可以瞭解族群事務資源分配整體的面貌，由於必須按照各族群不同的特性與需求，來評估各族群預算與資源的投入程度，而這牽涉到實質的研究。但必須釐清的是，本研究計畫初步規劃在國家發展委員會內設置族群事務發展會，國發會它做為政策統合機關，它的內部是不是有專門的單未來負責這方面的工作，那所以他提到這個國發會的委員會議上其實要先做一個幕僚作業，他要先處理這些問題，只不過這族群事務方面也要請各單位過來，我覺得本身這問題是很複雜，因為族群的特性不同，資源是有限的，他們的分配又需要差別性的待遇，這些要考量進去。

C1：

我們對於每一個族群之間的問題，他形成的問題有它的歷史脈絡跟背景發展不一樣，那當它不一樣的時候，要有一個單位來去統合處理這些面臨不一樣的問題的時候，我覺得從歷史的脈絡來講，可能會遇到的問題，對於新移民他們的定義的看法也會不一樣，所以相對我覺得它的事務性的問題就會比較麻煩一點，對於族群事務的機關要不要統籌，還是要分開，那如果國家發展委員會設這樣的機構它具不具有代表性，那如果統籌在一個機關，這個機關能不能處理族群面臨結構上的問題，那涉及到面臨的問題也不一樣，那資源分配也不一樣，比如說原住民教育，它面臨的問題不一樣，所以它的資源分配相對客家的資源分配就不一樣，那我覺得問題不一樣的時候，分配的性質就會不同。

P：

客家運動的時候提出一個主張，客家人是為了平權，不是特權，我相信這也可以適合原住民，這是尊嚴的問題，我們是要平權，客委會成立之後，客家族群就被邊緣化，我會建議客委會最終的任務階段完成，回歸各部會。以客家電視臺跟原住民電視臺為例，客家電視臺到目前為止還是不爭氣，因為它要客委會補助，而原住民的有個「面對部落」的節目，這個「面對部落」，民意代表、機關首長要坐在現場，要回答部落聽眾打過來的電話，我一直建議客家電視臺要做這個，客委會還有客家立法委員坐在那邊，讓客家選民來提出意見，要回答，有沒有做就看出來，就不會變成這樣，所有的預算，全部變成他們的囊中物，去年的客家研究協會我提一個意見，要成立一個各機關的客家相關民間監督聯盟，最後沒有做到，客委會成立以後，客家的民間力量幾乎沒有。同樣的，國發會要做這個，必須做一個機制出來，這些都是國發會的任務。

W1：

我大概有幾個想法，第一個，目前三個族群委員會的性質是從族群來區分，但是它們在國際的族群權力位階是不一樣的，很多原住民族運動還是不斷在發展，就是要了解當前政府對我們統治的正當性是什麼，是不是透過原住民委員會成立之後就能解決這樣的問題，原民會成立後其實一直在處理自治法或是比較高階的權力問題，但是後來我們就會看到不管原民會成立之後就很快的去看到政府透過這種所謂公共行政去把它處理成日常運作的這些法案，例如說

給補助，給急難救助等等，因此我覺得如果只是單純要把這三個來比較的話，它們在權力上還是有蠻大的困惑，政府對於原住民族在定位上是什麼，客家就非常單純是文化性的，對比客委會的狀況，原住民族教育其實是卡在教育部上，就目前體制內教育，就國小、國中、高中，大學才有東華大學，所以他們會覺得即使是在原住民教育的部分，他們的自主權是非常少的，教育部是應該要很清楚的去釐清族群的關係是什麼。

關於出入移民署服務的對象，或是他們處理的位階我認為是最低的，他們只是處理一些社會服務，輔導外配去適應環境，目前的這三個機構，首先是處理問題的層次是不一樣的，我建議如果國家發展委員會要做族群事務，我認為跟教育部及文化部的協調是很重要的，第二個問題怎麼去評估這些委員會的成效，我的想法是先評估它的政策，到底我們在法律上，例如說政策應該是有分成不同的族群類型，原住民族是一種，然後想要獨立的族群是一種，第三個是移民，去看它的政策如教育政策、文化政策及社會政策等，這或許可以讓我們去稍微了解一下目前政策到底做到哪。

W2：

我是來自於阿里山的鄒族，從小就是在這個國家的體制內受教育，承受各種政策的過來人，我提出一些思考給各位參考，現在要把原住民族、客家還有新移民把它當成是國家發展委員會要處理的族群對象，從分類來講應該有個層次是這樣，至少第一個，原住民族、客家他是國民，那麼新移民是外國人，可能入籍或歸化到本國來。

我的建議是要比照國際社會處理通婚的方式，我們對臺灣族群的敏感性，當我們談族群自然就想到他們，甚至外交事務也想到南進政策，但這兩個層次是不一樣的，我覺得真正差別在質，升學也是用加分這種量化方式來去解決文化上質的差異，那質的差異常常在量化的這種氛圍裡面就會被忽略，最重要的是我們跟主流社會是不一樣的族群，這個不一樣是一種總體性，總體性就是說從整個個人、集體，乃至於社會文化，可是我們族群資源分配，最後就是用量來解決，這個都會模糊化我們本身的異質性，實際上我們還是按照量化的方式，那麼，如果這個質是少數，它在保護措施上是恆等的，所以會認為這比較容易，可是它就是比較困難，因為人數少，相對來說要花很大力氣去維護它的原來差異性不同的質，我們常常會陷入到在量，然後會忽略到它本身質的問題，那因此我們對量的這些有可能的一些缺失，我們可能往往就是提不出一個

合理的詮釋，應該是要建立一套自己的教育體系，才能夠維持它做為不同族群的一個基礎，這才是一個政策上的反應。

所以這樣的資源的分配的基礎，原來可能是好意，可是對原住民族來講卻是傷害了，這樣的資源分配不是我們要的，所以就教育來講，我們要的是一個量身打造的教育，這個教育能夠讓我們使我們記得自己的歷史，知道我們的地理，然後以自己的族群文化為榮為傲的，然後也欣賞漢人、客家文化或其他文化的教育，國家要有義務幫助我們去建立原住民族的教育，這教育內涵有自己的文化、歷史、地理還有各方面的語言等等，這才能夠滿足我們在這個國家裡面所應該享有的權力，我們同時也是盡到國民應盡的義務，也有國民的權利，同時我們也保有自己民族的文化，那我認為新移民應該在另外一個層次，不是說我們要不公平的待遇、歧視他，這就是國際的常態，不是只有臺灣有娶外國配偶，變成所謂的新住民，可以參考其他國家的例子。

K：

我從四個點來跟大家分享我的看法，第一個部份我想談的是，國發會對族群事務本身的意義，第二個是，可能會涉及到組織權限衝突的問題，第三個部份就是總額比例，最後，國發會在族群事務上面可以做什麼，第一點，我發現有兩個主要的問題必須要去解決，就是大家對於族群事務這件事情，特別是在原住民這件事情上，通常會認為當讓原住民在某些事情上獲利的時候，或原住民族權益得到實踐的時候，國家的利益就少了一塊，或其他人的利益就少了一塊，就是往往會用公共利益被削弱的這種論述去阻擋原住民族權益，但這是有問題的，假設我們認為族群多元的價值，對國家來講是重要的，那不管是客家或是原住民族權益的落實，其實都是公共利益的實踐，我覺得這件事情在國發會來談文化與族群發展政策是會有幫助的，透過國發會這樣的高度來重新來把公共利益這件事情論述清楚。

第二個就是責任的分工，從客委會成立後，很多事就被推到客委會去做，原民會也是一樣，如古蹟的認定，現在國家的古蹟認定，大部份都是清治、日治時期的建築物，但原住民的舊聚落、古道，這很少被認定為古蹟，文化部好像不認為是他的事，以國發會的高度來重新釐清這些事情也是有幫助的，在提綱裡提到哪些涉及跨域治理，或資源重疊的政策，以原住民族為例，自治的財政問題、土地問題，包含國土計劃裡的空間計劃，這些跟內政部有關係，而土地的利用，山坡地跟農委會有關係，還有一些土地上的資源，也跟農委會、林

務局等等都有關，確實是有很多涉及到跨域的治理，或是資源重疊的政策，在原住民族的例子是非常明顯，但是在國發會組織法提到，是國發會要來掌理這個文化與族群發展這個政策資源分配及審議，這會不會有個疊床架屋的問題，因為在原民會組織法也提到原民會要去綜理、協調跟原住民族相關的事務，所以哪一個委員會做為最終決定的機構，這恐怕會有問題，以原住民族教育的例子就可以大概理解到，它裡面有很高的獨特性和複雜度，我相信客家的議題一樣也是如此，那會不會造成國發會過度擴權，讓不是那麼內行於族群事務的人來做最後的審議跟決策。

再來就是總額比例，我覺得最終它涉及到主權的議題，跟新移民進來之後的公民權利是不同層次的議題。國發會的高度可以做的事情是，重新定義族群事務，意思是說，在我們國家許多的事務跟政策裡面，看似跟族群無關，其實都跟族群有關係，國發會可以去檢視各個政策裡面的族群文化偏見，去釐清這個不同族群議題各自不同的本質性，國發會就不是只是在做單一族群的事情，而是讓族群主流化。

《附錄十》第 2 次焦點座談會會議紀錄摘要

一、時間：中華民國 103 年 10 月 09 日（四）下午 2 時

二、地點：李國鼎故居（臺北市中正區泰安街2巷3號）

三、主席：孫煒教授　　**記錄：**黃偲喬研究助理

四、出（列）席人員：

行政機關代表：

李乃悅專員(文化部綜合規劃司)、廖美玲副處長(客家委員會綜合規劃司)、劉惠明科員(教育部綜合規劃司)、蘇慧雯科長(內政部移民署移民輔導科)（依姓氏筆劃排列）

學者、專家：

成之約教授（國立政治大學勞工研究所）、張四明教授（國立臺北大學公共行政暨政策學系）（依姓氏筆劃排列）

研究小組成員：

孫煒教授、黃之棟助理教授、許雲翔助理教授、蔡明學研究助理、楊佳吟研究助理、黃偲喬研究助理

五、發言要點：（依發言順序）

孫計畫主持人煒：

我首先簡單介紹一下我們會議的背景，國發會在 2014 年 1 月份成立，結合原來的研考會、經建會，跟公共工程委員會三者成立的，統籌我國國家發展的策略性運疇的總部，所以它的前瞻規劃是它的首要施政方向，在 2013 年 8 月份，立法院通過國家發展委員會組織法，規範了國發會掌管十二項的功能，大部分都是政策整合性的行政事項，組織法第二條第八項的規定，國發會未來掌理文化與族群發展政策之資源分配協調以及審議的功能，所以我國族群事務在現行既有的部會分級、分工之外，賦予國發會統籌性質的資源分配協調與審議的機制，今天的重心放在實務界，先請實務界的各部會代表發言。

今天的題綱，第一項是，在貴機關當中，涉及到族群事務是哪一些的業務？需要與其他機關進行合作才能夠推動該項族群事務，它的原因何在？這是我們第一個子題，第二個子題是在貴機關中涉及族群事務的哪些業務與其他機關的業務是具有重疊性？形成多個行政機關重複管轄的現象，為什麼？第三個，以貴機關的立場來說，您是否同意現在政府應該對族群事務建立一個跨部

會的整合機制，來有效分配我國處理族群事務的相關的行政資源，理由是什麼？第四個子題是，政府針對我國族群事務建立跨部會的統合機制，是否在實踐上面有困難之處？可以預見什麼問題需要克服的？最後一個子題是，如果政府針對族群事務建立跨部會的統合機制的話，政府應該如何的規劃運作機制？經費的分配跟人員的配置才能夠顧及到不同族群間的公平性，以上是今天討論的五項子題。

L3：

針對第一個題綱，客家委員會在民國 90 年 6 月 14 號成立，成立最大的任務跟使命是對於客家語言文化的復興工作，從語言文化復興的核心工作，導引出來客委會對應於國家相關的施政計畫、經費的爭取上面，我們在中長程計劃，因為政府運作要有經費，經費的來源裡，屬於公共建設的設備，目前的審議框列的機關就是國家發展委員會，對應於相關計畫的推行，要落實在語言文化這個面向裡，我們包含了語言、文化、產業經濟、傳播還有海外國際客家，所以有這幾個大面向來操作。

在實務的操作經驗上，跨域合作是相當的需要，部分的業務如語言教育的領域就跟教育部有關，那在文化層面涵括更廣，從文化資產、文化資源以及表演藝術、客家的文化館舍，乃至對應中長程計劃裡的體系發展，在整個文化面向的執行面，跨的單位也相當的廣，由於客委會會凸顯客家文化元素的重視，相對地，在客委會未成立之前，在文化領域的這些面向，會有相關的部會也有職掌會來推行，是包裹在它原有的計畫去執行的，而客委會出現，在各部門對應於計劃的執行上面，其實會出現無可避免的排擠，這個排擠是考慮到客委會可能會給經費，從計劃競爭型來看的時候，可是實際上客委會的預算基礎，在國家財政不是那麼好的狀況下，我們可以配置的經費就不可能是比較多可以來做分配。

再來產業經濟的部分其實也一樣，產業經濟會跨到經濟部農委會，相關部會有相關的計劃在操作，目前在執行上如客家特色產業，在對應於地方特色產業的操作上，剛好有個介面平臺是地產基金的操作平臺，以及目前新推的青年創業，也是相關部會做整合，假設有個統合機關可以出來做，我們會很積極跟主動的去尋求相關的部會能配搭，如近期在海外是有計劃是跟僑委會合作，兩個部會合作進行資源的整合，也可以讓參與的人、面可以加大處理。在整個操作上，面對本位的框架是從行政科層體制，環環的科層體制要有一定的協調機

制，才有可能進行原本是很本位的職掌，那他可以打破本位的框架，才有辦法去連結其他部門，甚至客委會在操作上，有一些社團、NGO 這樣的團體共同來進行，這在實務面族群的議題，如果很本位的限制在自己的框架裡，那以客委會而言，我們首當其衝的會面對，並不是每一個族群都有獨立的中央機關來做相關業務的協助推動，那這樣子我們在倡議所謂的族群的平權以及臺灣社會多元文化的普世價值概念之下，可能會讓民眾的觀感會有質疑，因為客委會的操作機制上是採比較多元的方式來進行，我們目前在相關計畫的操作上也很謹慎拿捏，在處理上我們會以多元文化的價值來操作族群議題，這個議題可以變成是促進社會和諧的概念。

S1：

移民署在內政部是屬於內政部的三級機關，在中央機關裡面位階是比較偏低的，客委會和原民會是屬於院的層級，相較之下層級有落差，那在移民事務上我們是屬於族群事務的窗口，所以我們服務的對象都是住在臺灣的各角落，尤其是新住民，如果設籍後就是等同國人，他的福利跟國人其實是相同的，那新住民生的小孩就是國人的小孩，他從小就跟國人的子女一樣，都是在學校裡面長大，跟國人的子女面臨的社會資源是一樣的，那因應他是原住民族或是新住民，我們這些部會相對有一些資源，如移民署有新住民子女獎助學金，原民會也有，不只是國人的獎助學金可以領，另外我們設立的獎助學金也可以領，所以有些資源就是重複的。

第一個議題，涉及的族群事務有哪些，我們曾經做研究，比較是生活適應方面，因為新住民跟一般人比較不一樣，另外有些是醫療、衛生保健，再來就是就業、教育文化，也會協助他們子女教養，這些的議題都會跟我們各部會有關，所以移民署是窗口，我們的業務是散在各部會的資源預算，這些就是重疊的部分，比如說獎助學金到底是應該教育部設立，還是應該移民署或是原民會設立，這個我們也曾經在部會分工上有過一些不同意見，包括新住民母語推動，在移民署接觸新移民的立場上，會認為是我們列為優先推動的項目，但是這部分移民署推動又跟教育部重疊了，但是因為教育部業務太多了，他們不會把它列為優先的施政對象，所以這時候不會把它列為重大的施政對象，所以這延伸到我們是否要建立跨部會的統合機制，我們認為有些議題是需要的，如多元文化的宣導，不管是原住民族或是新住民，我們希望做一些文化宣導，那這個宣導現在是各做各的，比如移民署做自己的文化宣導，但事實上我們希望不

要針對新住民這個特定對象，因為這樣會變成標籤化，我們希望倡導多元文化，多元文化就是不管原住民族或新住民，族群事務就跟文化部及各部會有關，而經費又會重疊。

因此資源是需要有統合的機制，但是這機制是要用什麼方式，如果是用跨單位的協調機制，久了以後就沒有什麼提案了，這機制正式成立以後，又讓大家覺得功能不彰，所以在設計的時候有一些困難，如果要成立跨族群的機制，我們的建議是，可以聘請專家學者、委員，長期可以指導各部會做資源整合，甚至需求的提供，可以就欠缺的部分有一些衡平跟一些諮詢、以及決策建議的功能。

L4：

原住民族教育法第三條規定就已經分工，一般教育由我們部負責，但如果屬於民族教育，例如文化、語言傳承或保留，就由原住民族委員會負責，因為畢竟自己的文化自己保存是更貼切的，所以我們一開始在法令上就明訂了，所以我們在擬定所有計畫還有方案的時候，比如在擬定原住民族教育的五年中程個案計畫時，這部分是大家一起協商，這樣有個好處是屬於他們的專業，就由原民會執行，屬於部裡面的就由教育部執行，這樣不會造成大家擔心的疊床架屋、資源浪費。

關於經費，因為原民會可能有別的經費，但是關於教育這部分在法裡面也分工好了，在原住民族教育的經費，三分之二的經費由教育部出，三分之一由原住民族委員會負擔，然後一起推動原住民族的學生教育方面的問題，這裡先跟各位報告。資源重疊的部分，不只這些計畫，還有很多原住民族教育法後續有很多的法令，比如原住民族學生的升學保障，不是只有教育部訂定的，只要跟原住民族學生教育有關的，都會跟原民會一起開會協商再來分工，這樣就會資源共享，有的是由原民會處理比教育部來處理更適當，但這些都要經過開會，但是，部裡面也要有橫向聯繫，所以我們成立了原住民族教育政策會，這個會議不只是我們部，還有請學者專家、原住民族的學者專家一起討論，所以這個會議是屬於政策導向的會議，也可以聽學者專家給我們的意見，讓兩個部會業務推動更順暢，教育部自己也有成立原住民族教育工作小組，這就偏向行政聯繫，原民會也希望瞭解教育部裡面對原住民學生推動。

還有十二年國教這方面，原民會很關心，因為它也希望藉由這些會議會比較清楚，回去也可以向部落宣導，原民會對於這個會議自己內部也有成立類似

的會議。另外，我們認為這樣一路運作過來，原民科也是組改之後才成立的，之前也沒有一個科專門負責原住民族的事務，組改之後成立綜合規劃司的原住民科，在國教署也有成立一個科，因為國教署負責的範圍更廣，這樣就不會沒有窗口可以對應。

原民會從去年開始對一百人以上的大專院校有補助設立原住民資源中心，也有找我們去審查，我們認為它第一年已經成立了，因為原住民學生休、退學率蠻高的，我們今年就研議跟他們合作，因為補助資源中心是一年，只有一個開辦費，我們認為設立之後後續的作為才是重點，所以今年研議是不是可以在賦予這個中心更長遠的任務，是不是可以輔導原住民學校的學生，因為我們也有一個輔導的計畫，我們計畫跟他們結合，我們把錢給他們，輔導原住民族的學生，這樣的功效比較大，後續我們希望跟他們合作。另外在師資培育上希望師培的老師多認識原住民的文化，這都是我們各司處都有在處理。

L2：

延續幾個部會的分享，以文化部發展政策來講，涉及族群事務主要還是針對文化平權，我們推動文化平權從 102 年下半年開始，我們訂定了補助的作業要點，補助對象是含括原住民、客家還有新住民，以及文化部所認定的弱勢族群，從 102 年下半年開始到現在，目前大概補助了八十幾個案子，大概補助了八百多萬，現在也才剛起步一年多，針對以上所提的三加一的族群給予有關人才培育，或者是藝文創作，或是文化研究，或是跟國際交流合作的相關補助，這樣子來推動多元文化。

孫計畫主持人煒：

這個計畫有個部分涉及到資源分配的問題，剛剛各位行政機關代表對於業務的歸屬，或者是業務的整合、方向做出論述，但是在這個計劃裡面，確實是說明，國發會成立之後，它是統籌的機關，是不是可能對於各部會的經費預算，乃至於人員的編制做出某些統籌規劃的使用，這涉及到現行的部會實際的定位，和未來的規劃發展的問題，想請教族群機關再發表關於資源分配這方面的意見。

L3：

客委會的成立因為有任務、有使命，所以相關的計畫在推動上，實務的操作就需要跟其他部會做整合跟合作，而對於族群事務的推動，目前在政府的操作上雖然有中央的專責機關進行客家事務的操作，但是這樣的資源還是相當的有限，它的思考面還是會聚焦在客家的族群議題，這幾年政府特別關心國際人權公約，還有一些消除種族歧視的國際公約，以及這幾年一直在推的公民權利和政治權利的國際公約，我們在國際潮流底下，族群的議題如果有個很高位階的機制來重視族群政策，以及族群政策對應的資源配置，這在呼應國際人權正面的態度。

那對於族群事務的資源，有專責的族群事務單位，是不是這樣就可以滿足國家對客家族群政策的推展，那客家基本法是宣示意涵為主的法律，所以在基本法裡面所論述的關於文化語言、傳播、經濟各方面的平權發展考量，其實是宣示性的平權價值，但是這個平權價值實際上沒有辦法靠中央的客家委員會去完成的，在這樣的狀況下，確實需要有一個機制來看族群政策，同是思考起點不會只從單一族群的面來思考，出發點是考慮到國家社會族群平權的概念來思考資源配置是否妥當，因為國發會的職掌裡有這一項，如果透過這個計畫可以看到族群政策議題計畫在經費編列的起始點，就可以知道會涉及到哪些部會，哪些部會應該要對應在主政、主管的法規，或是相關的業務裡有配套措施，如果有個統合機制會站在國家的高度來看國家族群政策的整體發展，也會站在國家的高度來看族群事務，其實它看的視野跟我們只是一個族群事務的專責機關看的角度會不同，。

S1：

講到資源分配會涉及到行政人員或是預算，因為我們是三級機關，所以預算其實是非常少的。臺灣的新住民已經超過四十九萬人，原住民族也差不多五十萬人，但我們的預算遠遠不及他們，沒有絕對的公平也會引起很大的爭議，國家以族群來設置這種機關的時候就引起很多的討論，很多人希望成立類似行政院新住民事務委員會，這樣子臺灣未來也許有更多族群出現，這種依族群設的委員會，還是有少數的族群是沒有被關注的，因為我們這個研究是有關族群事務，有沒有可能成立行政院族群事務委員會？不要特別標榜原住民、新住民，甚至還有更多族群，這些族群未來應該是族群事務委員會所關注的，但族群事務的工作並不是把所有業務納進來，委員會關注的可以就族群的工作權、教育權、社會權、健康權，這些議題哪些是重要的，是不是可以列入短、中、長期計畫，在族群事務上

面。

對於工作權，現在新住民常常遇到薪資較低的問題，這是就業上的歧視，也許族群事務委員會未來就是關注族群平等，甚至跟國際交流，長期來看也許可以往這個方向，短期來說國家組織不可能那麼快進行，也許資源分配可以跨部會，那由國發會擔任這樣的平臺角色，這就是把大家的預算攤出來，可以先就權益的部分，針對不足的部分來做，甚至專家學者、新住民代表一定要列席，因為我們常用政府部門的角度思考，可能會有疏忽的地方，像新住民常常覺得學歷認證很複雜困難，這部分就是欠缺的，就需要在這平臺上做資源、預算、人員的分配，都可以在這個平臺上協調。

C4：

我的第一個建議是，再去釐清焦點的重心，是否更著力在前端族群事務的預算資源分配的課題。

第二個是，在前端的資源分配課題上，我的瞭解是中央部會有中程計畫的架構，也有中程預算制度去搭配四年為期，比如說各個類型的政府核心業務資源的配置，主計處是這個業務的核心單位，既往在公共工程，這大概在國家的建設裡面，公共工程所佔的比重預算是最大宗的一塊，在過去，公共工程的預算是由公共工程委員會配置，後來有些計畫在經建會，現在經建會已經跟研考會統合為國發會，所以比如有公共工程計畫有經建計畫，有社會發展計畫，那是否有族群事務中程預算的匡列課題，因為理論上，如果族群事務還排不上中程預算的匡列，其實在年度預算要配置進來機會不大，在實務上面我瞭解有限，但是理論架構上是這樣操作，所以我建議，可以先釐清這樣的課題，也就是在中程預算的操作上，傳統上都有幾個大宗的中程預算，比如公共建設或者下水道工程，這些都是大宗的議題，那到底族群事務有沒有在中程計畫裡面，我建議可以釐清這個課題。

第三我想談的是，客委會在民國九十年成立，原民會也是差不多時間成立，移民署成立更晚，要說後來居上應該非常困難，以資源分配來講，應該就是先佔先贏，較大的部會都已經佔領了，關於原住民族的文化教育，原來的業務可能是教育部主責，後來增設的原住民委員會或客家委員會這樣專責的機關，本來在取得預算資源相對的困難性就高，所以我第三個建議，可以釐清從原民會、客委會部會設立以後，業務預算配置變動的情形，也許可以先做統計，先不計入人事費，以移民署為例，如果要對比新住民業務的部分，要對比原民會或客委會的預算，會覺得少了很多，但原民會或客委會的預算可能絕大花費在人事費，跟作業維持

費的支出上，但是到底它哪些錢是用在屬於原住民事務，或是客家事務的核心業務上面，因為人力、組織的結構無法比擬，我建議是不是可以再瞭解原住民的核心業務或是客委會的核心業務的預算配置的變動情形。

我建議第四點，可以把族群事務細分以原住民、客家跟新住民的事務這三個重要的領域裡面，這些部會預算配置的情形，我覺得可以做重要參考。最後關於統合機制，也許可以再做確認，依照國發會組織法第二條，我想國發會本身就是統合機制，就是現在分屬原民會、客委會或是移民署的新住民業務預算，它本身就是統合機制，依照國家制度的預算設計中，歲出的預算配置，又要跟行政院主計總處去做連結，因為它必須要納入每一年度歲出總額的空間之下，但是很核心的課題，它本身就應該是統合機制，所以這計畫我預期的重點，期待研究團隊告訴國發會負責第二條第八款的業務，如果是屬於族群事務的預算資源分配，它的分配機制應該是什麼？我們應該要再增設族群事務委員會，如果增設可能又要涉及原民會或客委會是不是要退場或整合進來，不然族群事務委員會職掌又如何分類，應該是以族群事務統合機關這樣的角色出現，但在目前的組織架構下面，我的初步理解，國發會可能希望研究團隊建立出族群事務預算資源的分配機制，因為這樣的機制也非常複雜，國發會怎麼協調屬於客家、原住民族、新住民事務的預算，以行政的協調角度來看，國發會的主委或副主委怎麼去掌握跨部會之間有關預算資源分配的課題，這是要多討論的。

C3：

我針對原住民就業問題提出我這幾年觀察的一些心得。原住民族委員會其實在就業上應該要扮演協調的角色，希望有關部會在相關涉及到原住民就業，例如勞動部可能要跟農委會或經濟部可能要去有一些互動，我自己觀察到是，原住民要尋求資源協助的時候，可能有一些困難，困難可能來自原住民想要進入到就業服務體系，他們會認為這個體系對他們來講可能不是很友善的，或是他們不能很放心的尋求勞動部的協助，後來他們就自己辦理就業服務的工作，他們透過委外的方式，在就業服務推動上面投入很多經費預算，在各地設了很多原住民就業服務的工作，他們為什麼能夠如此，我覺得根本的原因就像張教授所談的，因為原住民有就業基金，就不會受到各部會的總預算編列的影響，以至於原住民想要工作的時候，自己有一筆錢能夠透過勞務委外的方式來推動原住民族的就業工作，除了這筆基金之外還有回饋金，得標的廠商每年承諾至少二十億的回饋金給政府，政府在財政部的主導下，分配給原民會跟內政部五、六千萬，勞動部自己也

有一筆就業基金，他只期望政府不要把他的公務預算刪除太多，他自己能有一筆錢能用在推動工作上面，科長有提到三十億經費編列投入到新住民的照顧輔導上，然而如果沒有三十億經費，以移民署的位階也沒有辦法去推動關於新住民或外籍配偶照顧輔導工作的推動。

我想，有關於族群事務，根本的問題還是在經費，有經費的機關就能自己做，沒有錢的機關只好仰賴別的機關幫忙協調。在資源分配上，各部會都已經匡列好自己的公務預算，既然公務預算沒辦法移動，只好想辦法開拓財源，沒有資源的機關只好仰賴上面的機關做資源分配，例如原住民族有就業基金還有回饋金，勞動部也有基金，新住民三十億的基金，我想以後新住民工作的推動，其實也會面臨到經費預算受限的問題，就必須仰賴其他部會幫忙推動新住民的照顧輔導工作，但是在這個計劃裡也必須要凸顯這樣的問題，因為新住民其實有他的特殊性，不能沒有一筆經費去從事照顧輔導的工作，族群事務的專責機關我認為要整合起來，政府編列一筆預算專門負責族群業務工作推動上，但新住民沒有特別的經費預算來協助新住民融入社會，而且也沒有特別預算考量他們將來的發展問題，我認為遲早會變成國家社會最弱勢的一群，如果新住民這樣特殊的需求沒辦法透過一些預算去協助他們，我認為將來對整個國家社會會產生影響。而今天的研究是在資源的配置，剛才張教授也提到，國發會本來就應該要負責資源分配跟協調審議，但是國發會跟各部會是平行機關，只能將各部會首長召集談如何分配，但編列預算室主計總處的權責，而各部會也不願意將自己的預算貢獻出來做族群發展資源分配，過去的比例分配已經談定了，所以任何一個機關想要共享資源分配，其他部會可能會阻擋，把它排除在分配機制之外。

我認為國發會能夠做的，除了把自己的經費拿來分配之外，想從各部會的經費做調整，或資源的調整分配，我不認為可行，因為我認為從 2000 年開始，經建會的統合功能已經沒有了，如果行政院副院長來兼任國發會主委，我認為就可以發揮協調或統合，甚至節制各部會的目地。如果今天要使族群統合工作要有統合機制的話，統合並不僅限於資源的分配，還包括工作的推動，就必須要仿效性別議題，這樣的統合機制才能夠做的下去，否則都是形式上的。如果人口議題真的是很重要的，應該不只是跨部會的協調，應該要有專責單位去落實這樣的政策，我認為，將來在資源分配上要考量到新住民的特殊性，因為這些不同國籍的人，其實需要很長時間才能融入到這個社會，但如果按照現有的新住民照顧輔導工作的推動，而缺乏了經費來執行，我認為將來問題會非常嚴重，不光是影響到現在，甚至未來。

《附錄十一》第 3 次焦點座談會會議紀錄摘要

一、時間：中華民國 103 年 12 月 26 日（五）下午 2 時

二、地點：國立東華大學人文社會科學學院文 A207 會議室

（花蓮縣壽豐鄉志學村大學路二段 1-17 號）

三、主席：孫煒教授　　**記錄：**黃偲喬研究助理

四、出（列）席人員：

學者、專家：

日宏煜助理教授（臺北醫學大學醫學人文研究所）、王應棠副教授（國立東華大學課程設計與潛能開發學系）、石忠山副教授（國立東華大學公共行政學系）、朱鎮明副教授（國立東華大學公共行政學系）、林俊偉助理教授（國立東華大學民族語言與傳播學系）、童春發教授（國立東華大學民族語言與傳播學系）、黃新作教授（蘭陽技術學院健康休閒管理學系）、魯炳炎副教授（國立東華大學公共行政學系）（依姓氏筆劃排列）

族群代表：

陳旻園理事（臺灣原住民族政策協會）、黃智慧董事長（小米穗原住民文化基金會、中央研究院民族學研究所）

研究小組成員：

孫煒教授、黃之棟助理教授、許雲翔助理教授、蔡明學研究助理、楊佳吟研究助理、黃偲喬研究助理

列席人員：

許智閔專員（國家發展委員會社會發展處專員）

五、發言要點：（依發言順序）

孫計畫主持人煒：

今天的討論主題背景先向各位介紹，國發會在 2014 年 1 月份時結合研考會、經建會及公共工程委員會成立國家發展委員會，在現行的國發會組織法第二條第八款規定中，說明國發會掌理族群發展政策之資源分配、協調與審議，本研究重點為族群資源分配，透過焦點座談向各位學者專家、族群代表請教，對於現行臺灣三個少數族群，一為原住民族，一為客家族群，一為新移民族群，今日的焦點座談重心為原住民，但如何將原住民族現行的相關資源與客家、新移民的資源，就中央統籌規劃的角度而言，要如何進行分配，是研究計畫的主軸，本次座談將

了解各位專家的意見，第一個是現行行政機關中有哪些業務需要跟其他行政機關合作，才能推動該項行政事務，原因何在？

第二個，在原民會中有哪些跟族群相關的業務是跟其他機關具有重疊性的，而產生出多個行政機關重複管轄的現象？原因為何？第三個是本研究計畫關鍵性的問題，在本計畫中希望建立一個我國族群事務跨部會整合機構，此機構又必須具有資源分配的能力，中央政府應如何規劃機制及人員分配，才能妥適分配臺灣各少數族群事務的資源，也可以顧及不同族群間的公平性？以上是今日的焦點座談，請教各位與會的專家學者的意見。

J2：

首先根據題綱第一點，目前已經確定名稱但未正式上路的環境資源部，它應該是組織再造中最大規模的整合，其中跟原住民有關的，是將林務局以及內政部營建署國家公園組提升到國家公園署，這兩者長期以來因為業務上的本位主義，而無論是森林或國家公園部分都跟原住民有相當大的關係，這是第一點個人想法。

第二點，本人對以下的看法抱持保留的態度，個人認為不應該依據血統，比如原住民或客家，或不應該因為職業，例如勞工、農業、退除役官兵，也不應該因為性別而成立特定的部會，以花蓮縣行政處的組織架構為例，即便是輔導行政課都設有部落大學，這終究會回到縣政府教育處，而如果純粹就少數族群而言，也不只是原住民跟客家，還有新移民，而外籍配偶在花蓮的人數快速成長，這樣是否應該要成立特別的單位來處理。針對第三點本人有兩個建議，一為由行政院政務委員來總統籌跨部會的會議，二為在預算上，地方稅法通則、規費法對於未來自治區成立是否適用，未來或許可以朝這方面來著手，以上。

孫計畫主持人煒：

這項計畫是針對三個族群，以及這三個族群背後的行政機關，原住民族委員會、客家委員會以及內政部移民署，我們最主要探討的是，這三個機關各自有編列預算，但組織法又賦予國發會統籌預算權限，國發會得到這項權力之後，如何運用一個機制能公平、妥善地將資源分配給這三個不同的機關及對應的族群，這三個機關有些部分如語言、文化是重疊的，在政府財政日漸縮減的趨勢下，需要將資源妥善規劃，藉由參考專家學者的意見，是否能有一套資源分配機制，魯教授提到的開源的方法也是提供我們另一種的想法。

S2：

原住民族的事務是相當包羅萬象的，以原基法為例，它的項目非常多，包括民族自治、語言文化的傳承、媒體、智慧財產的保護、產業經濟的輔導、自然資源的開發、電信與水利公共工程建設、住宅、衛生醫療、社會福利、傳統土地與海運等等全部包含，所以必然會與其他行政機關業務重疊，如魯教授提到行政院營建署負責國家公園管理的項目、林務局等等，原基法第五條也提到一點，政府應編列預算辦理自治及其他業務，這部分必然會涉及到財政部，所以，若任何一個行政部門堅持本位主義，我認為很多法案的美意通通無法實現，行政院是審議及協調相關事務的機關，而行政院長負召集協調的工作，以上是對於題綱第一點說明。

第二個問題，重疊的原因為何，我想第一個原因是現行政府部門及相關法律和政策有很多是後來才新增設的，所以在這樣的情況下，當然會出現業務重疊，而造成重疊另一種情況則是當初的立法者認為特定政府機關的業務，即便與原有的行政機關業務非常相似，但由於專業性及獨立的必要性，故由這個部門專責負責這樣業務的運作，以民族教育為例，原有教育部來負責所有的教育業務，後來新的業務出現，即是原住民族教育，雖有重疊的部分，但也有獨立出來的必要性，以上這兩個原因是我認為為什麼業務會出現重疊。

第三個，政府是否要設立族群事務的跨部會統合機制，我想先請教如何理解跨部會統合機制這件事情，首先要先想像這究竟是什麼，如果要建立這項機制，我要說明的是，原基法第三條已經規定要設立原基法推動委員會，但現在的問題是，究竟有無法源依據來運作這項機制，而這項機制有沒有辦法發揮真正的功能才是問題所在，我請教這項計畫是否要將原民會、客委會、移民署三個單位統合作為一個部會，我的看法是增設或裁併任何一個政府機關，是行政院長的權責，行政院長如何行使這項權限我認為是需要高度智慧，若純粹僅為了節省預算而把性質不同的單位合併，可能造成的問題會相當大。原住民機關在很多先進民主國家的設置中，是考量到原住民特有的社會歷史地位，才加以設立的，這有很特殊的轉型正義的思維，我認為原住民是需要受到國家扶持的，而且是合憲的作為。若把原住民的機關變成一般的行政機構，我認為需要相當充分的理由說服社會大眾，原住民的特殊性還是需要專責機構來推動，以上。

C5：

就社團的角度而言，政府機關都將原住民族視為弱勢、少數族群，也將原住民族視為一般的民族，那對於原住民族事務，原基法最重要的精神就是原住民族自治，目前原住民族面臨的各種問題都一定要回到自治的方向，我們才可能找出一條新的方向。

對於機關本位主義這個問題，我不認為是法律的問題，是高度政治的問題，無論法律訂的再周延，例如原基法根本無法發揮功能，有了法律卻無法使用原因何在，而我們能期待原民會嗎，有時候我們太相信政府能給予我們善意，我們族群等了很久，最後總是期望落空，原住民的問題除了是高度政治及高度專業，我認為在討論這些事務時，應該要給予空間和時間才能夠發展，例如森林小學就能運作，現在反而是一直設定條件、規則，不斷破壞原住民既有的機制，例如樂野部落，它應該可以決定社群的未來，但卻有許多的限制，針對這個部分，我希望政府能夠給予更大的空間跟時間。

H1：

針對第一個議題，我認為可以反過來思考的是，哪些是沒有合作才產生的問題，原住民族這幾年來很明顯的現象是各族群抗爭事件不斷，我們分析這些衝突是跟公部門有關，所以可以思考的是，是哪些部分沒有合作才產生這些現象，是否會發現我們缺乏公部門與部落間的協調機制，在這些衝突中有很多是涉及法令，而法令如何修則是一項大工程，若國發會能承擔這樣的任務，是否就能面對這些層出不窮的抗爭事件。

第二點，從文化人類學的角度來看，原民會有很大的問題是，原住民文化在臺灣的地位是非常重要的，但文化資產認定的職責是在文化部，而文化部在原住民文化產業認定比例反而是最少的，這是否應該檢討，原民會也無法自己掌管文化的認定。

第三點，由國發會來討論統合是必要的，但首先應理解如何認定族群，目前客委會和原民會已經運作得很好，但就族群文化概念而言，若將新移民也視為族群會產生相當多的問題，族群與移民是不同的，而原住民族另外一項問題是，大族與小族比例相差懸殊，目前也有人數一千人以下的族群，這些需要特別的機制去照顧，我建議國發會需要特別注意。我也高度肯定國發會掌管族群事務，在過去一直沒有統合的概念，原住民族特殊的性質且在國家的地位是非常大的，但一直被過小的評估，造成了很多問題，原住民族的事務是需要高度專業的方式來處理。另外客家與新移民族群，我自己觀察到的是，目前在資源分配上客委會在預

算上增長的比例相當大，是否應該檢討為什麼增長的這麼多，我認為有一個概念一直沒有被發現的是，客家在財力上是被動等待幫助的，會不會因此反而壓抑它自行主動發展文化的動力，相較之下原住民族人數較少，是應該要被政府保護的，政府應該要用不同的角度看待。

J1：

我先談一個大觀念，原住民族跟少數民族在學理定義上有明顯的差異，不應該將原住民視為少數民族，不應該用過去國族的觀念來框限原住民族的政策，國發會應該提出更多空間讓原住民能真正獲得尊重，接下來回到問題，所有原住民族的事務都跟國家政策放在一起，當原基法公告時，各式各樣的業務都在辦理原住民族事務，但應該合作的機關，卻因為本位主義而無法良好的合作，舉例來說，2010 年衛服部依照原基法委託大學老師和學者規劃原住民族健康法，訂法過程中開了許多座談會，諮詢不同的衛生相關人士，從醫師到護理人員、學界、法界、社工等等，最後將法送至衛福部，但過程中衛福部從來沒有主動邀請原民會，既然是跟原住民族相關的法，但衛福部的本位主義導致原民會無法參與。

我認為國發會的層級，應該必須針對這樣的現況解決，機關間橫向連結反而更重要，如何透過國發會的層級做橫向的聯繫，我認為比談統合機制更適當，沒有連結就沒有統合，政府在制訂政策時將原住民事務一般化，讓原民會常被邊緣化，故中央部會的橫向聯繫是很重要的，最後，在跨部會統合機制上，我認為原住民族與國家的關係是國與國的層級，例如從文化的角度會發現原住民文化與主流文化差距相當大，這樣的差異需要獨立的機制來做政策規劃。

L5：

我就傳播領域來談論，我之前的學術研究是公廣集團，原民臺跟客家臺都放進公廣集團，這項決定有很多爭議與討論，當原民臺宣布脫離公廣集團準備獨立經營，我與許多傳播學者都抱持較悲觀的態度，而原民臺獨立後也證明了困難之處，原民臺隸屬於原住民文化事業基金會，管理與預算都受到原文會各種限制，大致整個原民臺的方展方向，小至主播的安排，都使得原民臺無法真正有獨立的運作空間。

我提出兩點建議是，第一、原文會的任務單純化，可以的發展方向是保留原住民文化傳承、教育的任務，將經營原住民傳播媒體的任務另設新的原住民電視

基金會，第二、就提綱第三點，建議政府盡快促成原住民電視法或原住民廣播電視的制訂，透過法來明訂基金會的架構，確保電視臺的獨立自主。

T1：

就民族事務機關的重疊這方面而言，我想國發會應該比任何單位更能了解重疊的部分，從國發會的高度來看待所有民族事務的法律、業務、人才分配，也能重新檢討各部門的問題，談到原住民教育問題時我也有無奈感，教育部將原住民族教育一般化，也無法將原住民族的文化好好教育與保存。在業務重疊的部分，可以從教育部、文化部、原民會到各縣市的原民局去探討業務的重疊性，要如何做整合我認為是關鍵，如果一定要整合某項業務，則需要完整評估後才能做。

國家要完善的把民族事務建立起來，需要什麼樣的制度、人才，這需要有周延的考量，而國家要如何管理土地、人民到整個制度建立亦是，我期待國發會能建構完整的制度，在各族群的政策制度、法治的統合勢必在國發會要發揮最大效益，讓國家發展在最健康的制度下發展。

W3：

我認為跨部會的統合機制是很有問題的，根本的問題是在於權力分配上，而原住民族與臺灣主流社會有文化上的差異，接下來的教育、文化保存乃至土地的問題就層出不窮，我認為教育與文化是無法區分的，原住民族教育的狀況會出現都是因為過去的同化政策造成的，而現在就造成的語言的流失，我過去在魯凱族好茶部落做社區營造時，要將新好茶這個地方成立母語教育，在第二年沒有經費的情況下還是繼續推動，之後便無法繼續，十幾年後我再度回到好茶部落，有族人反應母語教育是有成果的，因此這是要長久發展的。

最理想的狀況是從自治取得土地管理，以及教育文化的主導權跟具有主體性的位置，教育部與原民會的主從關係需要調整，較為策略性的作法是實驗學校的方式，例如從幼稚園到大學一路都可以成立實驗學校，這種實驗學校的前提是，要以原住民族規劃作為主要的方針，甚至可以自行發布畢業證書，這與教育部的畢業證書是可以相互承認的，要有這樣制度上的保證，才能夠讓實驗學校進行。另外土地部分也是關鍵，對於土地共管這樣的機制，我提出發展權轉移的概念，用補貼原住民族的方式，就不會讓原住民與國家的關係一直是衝突的，以長期發展而言，我認為自治才是有完整土地管理權，現在最起碼要有共管機制的設計，

然後在共管機制下發展權的轉移也可以逐漸形成的話，就可以讓原住民族有比較好的發展。

許智閔專員：

主席、各位學者專家及族群團體代表，聽到各位寶貴的建議，對於後續研究幫助相當大，由於這項議題涉及層面相當廣泛，不只是原住民族，也包含客家族群及新移民族群，本研究是將問題聚焦於族群議題範圍內，剛剛各位也提到各中央機關不管是教育部、文化部或衛生福利部存在組織上的本位主義問題，國發會近年也在推動「強化政府治理效能實施要點」方案，期能透過中長程個案計畫、年度施政計畫與跨部會重大政策統合等審議過程，以強化縱向與橫向跨部門施政連結。本項研究計畫目標為研提族群事務資源分配機制運作之具體建議，希望能納入未來建置族群事務資源分配審議機制的參考來源。

孫計畫主持人煒：

非常感謝各位學者專家及族群代表的寶貴意見，國發會為行政院組改重要組織建置，我相信新的建置就會有新的契機，透過這樣的建置能更正視我國族群事務相關問題。

《附錄十二》第 4 次焦點座談會會議紀錄摘要

一、時間：中華民國 104 年 02 月 13 日（五）下午 2 時

二、地點：李國鼎故居（臺北市中正區泰安街2巷3號）

三、主席：孫煒教授　　**記錄：**黃偲喬研究助理

四、出（列）席人員：

族群代表：

林麗蟬理事長（臺灣新移民發展與交流協會）、洪滿枝委員（南洋臺灣姊妹會執行秘書暨外籍配偶照顧輔導基金管理會）、張正中理事長（中華救助總會）、梁組盈執行秘書（南洋臺灣姊妹會）、湛秀英理事長（高雄市新移民社會發展協會）（依姓氏筆劃排列）

學者、專家：

成之約教授（國立政治大學勞工研究所）、廖元豪副教授（國立政治大學法律系）（依姓氏筆劃排列）

研究小組成員：

孫煒教授、黃之棟助理教授、許雲翔助理教授、蔡明學研究助理、楊佳吟研究助理、黃偲喬研究助理

五、發言要點：（依發言順序）

孫計畫主持人煒：

感謝各位蒞臨，今天的討論主題背景先向各位介紹，在現行的國發會組織法第二條第八款規定中，說明國發會掌理族群發展政策之資源分配、協調與審議，本計畫重點為族群資源分配，對於現行臺灣三個少數族群，一為原住民族，一為客家族群，一為新移民族群，今日的焦點座談重心為新移民，新移民的資源，就中央統籌規劃的角度而言，要如何進行公平且合理的分配是研究計畫的主軸，這場座談會將以近年來人口越來越多，重要性越來越高的新移民族群為主，藉由了解各位的意見，包括政府預算、政府人員的員額等意見，討論提綱共有四點，請教各位與會的專家學者、實務工作者的意見。

許協同主持人雲翔：

今天將了解新移民族群的部分將如何建立政策平臺，同時也考量到新移民團體的意見，我先做研究背景的描述，首先要先了解新移民來到臺灣的背景，移民

署的政策重心也由配偶的居留、工作及人口販育防止，逐漸轉由生活輔導及子女輔導等文化事項，如去年到今年的火炬計畫，這個過程要強調多元文化價值的在地實踐，而就您的看法，新移民要用什麼樣的意見表達方式，這樣子的表達方式是否已經制度化，表達的意見是否會被移民署或中央層級的機關重視？

第二個部分的婚姻移民我們定位為新移民族群，就您的看法，政府推動族群事務時，除了移民署之外，還需要哪些機關配合，如教育部、文化部、衛生福利部及經濟部的配合才能順利推行業務？您認為這些機關在資源分配上有無重疊的部分，或是是否有不足的部分，第三個問題是本研究的核心，跨部會的整合平臺應該如何建立，經費要如何分配才能妥善分配各族群事務的資源，同時也顧及到不同族群間的公平性？您認為新移民族群是否有必要納入這個平臺進行溝通、審議，這個平臺您認為應該由誰進行協調及審議，是由行政院、國家發展委員會，或者各部會自行建置即可？最後一個問題就是新的跨部會族群事務運作下，會不會對目前已存在的意見表達管道有所影響，或是會更順暢，更能反應到中央部會，您認為在可以兼顧預算效益跟族群的公平性下，採納各族群的意見，以上。

L6：

其實新住民全部加總已經超過原住民的人口，但我們常被認為已經歸化國籍，納為國人，跟一般國民同等了，可是新住民並沒有真的被認同，移民署對生活輔導及孩子教育，真的有回應到新住民想要的嗎？以火炬計畫為例，其實我們不了解火炬計畫的重點是什麼，更何況是基層，特別是偏鄉的新住民更沒辦法了解，我本身是柬埔寨的新移民，對於東南亞的移民的協助應該要有語言的教學，在資源的整合上，除了要有單一平臺外，也要讓新移民接收得到訊息，新移民的事務跟外交部、教育部、衛服部都有關係，我們也提出質疑為什麼我們的資訊是薄弱的，政府說要資源整合、單一平臺，但這應該是雙向的，應該要讓各部會宣傳這項平臺，否則我們根本接收不到這項訊息，新住民在臺灣生活，臺灣人民有需要幫助的，新住民也有需要。

在表達意見上有公民論壇，還有我們也在外配基金會上提出是否能有一個窗口讓新住民自己講需要的是什麼，而不是政府在做自己認為新住民有需要的，卻不是新住民真正需要的。如果我們討論的是婚姻移民，就由政務委員主持或推動，可能由國發會來推動攬才，另外若是層級很高，但地方的執行層級並不是真的了解，例如火炬計畫，執行的地方政府根本不了解火炬計畫到底要做的是什

麼，一直到第三年要結束了才恍然大悟，原來火炬計畫真實的原意是什麼，其實我覺得可以橫向與縱向的聯繫，到地方的社區發展協會，新住民生活的社區都可以做連結。我們應該要讓大家了解的是，新住民並不是真的弱勢，新移民只是在語言的弱勢，因為某些原因造成新住民的弱勢，新住民真正需要的是國語、臺語的教學，但教育局對成人教育、華語教育不斷壓縮，新住民根本沒有地方可以學中文，所以我們應該要聽聽新住民自己表達到底需要什麼。

C8：

我認為最重要的因素還是新住民的身分問題，因為所有的福利關係到最根本的是新住民如何在地生根，這是一個大問題，現在有很多福利是針對新住民的，但新住民沒有身分地位時，是沒有辦法達到效應的。我是從雲南來的，大陸配偶取得身分證的年限是六年，而取得身分證需要很多條件，有時候還需要先生擔保，若先生不幫助，就無法取得身分證，而取得臺灣身分證的新住民在享受臺灣福利時，我們還是需要回母國取得父母的出生證明，或者是父母的財產收入，這些對新住民而言在臺灣都是一個阻礙，當許多證明無法提出是，便無法享受到許多的福利。在意見表達上我認為是沒有制度化的，我們的發聲沒有人聽見，必須要透過團體的力量，還必須只能透過用力搖旗吶喊的方式，走向立法院爭取自己的利益，且也不見得有人會聽，聽見了還不見得會改變。

所以，要如何針對新住民族群做更好的服務，我認為首先應該解決新移民身分的問題，可以先解決身分問題，對未來在家庭也好、社會也好，我們才能有正常的生活渠道，也才能做更好的發展。關於第二點需要哪些機關配合，我認為可以有新住民委員會，可以有專責的機構做管道，就像原民會、客委會，在新住民的福利上有十年三十億的外配基金，但真正服務到的並不多，要如何衡平是一個很大的問題，未來在經費預算上我都希望可以達到真正的效益，建構一個友善、包容及和諧的社會。婚姻移民應該更要重視，婚姻移民和勞工移民是要區分的，婚姻移民跟勞工移民是兩個概念，婚姻移民應該要優先，將法令寬鬆化，特別是有孩子的移民家庭。

H2：

我們希望新住民的議題能納入行政院，例如原民會及客委會都能作為原住民及客家族群諮詢的單位，我建議可以由行政院作主要協調的窗口，許多法規如國籍法第十條對於新移民服公職的問題，我們不斷地遊說、吶喊、拜會立委，沒有

人聽見我們的聲音，而且還認為臺灣不能讓新移民來主導，這是什麼樣的想法，這些新住民已經拿到身份證了，卻限制需要十年才能服公職，新移民到臺灣四年才能取得身分證，加起來已經十四年，可能都已經過了適合工作的年紀了，這是不符合人權的，有諸多限制與不公平，有很多婦女團體、人權團體努力了十幾年，很多的訴求都沒有被採納。

其實移民署有成立移民人權委員會，但是並沒有真正的功效，所以我希望行政院能作為主要協調的單位，讓新移民的問題都能直接提到行政院，關於提綱第四題，如何有效兼顧預算分配，我認為其實不應該讓地方政府承攬跟解決，應該由中央機關分配，可以讓中央機關分配，讓地方政府執行、解決問題，應該替新移民解決更多問題，而不是讓我們自己提出意見，卻又不被採納。

C7：

中華救助總會主要服務的對象是大陸配偶，在五十萬的新移民中，有三分之二的陸配，我覺得從這二十年來，政府面對這五十萬的新移民，是要建構一個周全的婚姻移民制度，跟相關的政策、法令，其實政府在十年前，游錫堃院長宣布一年三億，十年三十億的外配基金照顧，但剛剛提到新移民沒有感受到政府編列十年三十億的照顧，其實移民署要檢討，的確外配基金的運用有欠合宜，錯誤的政策是在浪費錢，政府編的預算只到照顧到部分團體的生存，我認為不要標籤化及差異化新移民，六年、十年後他們都算是臺灣國民了，這三十億照顧的其實不是這五十萬人，說不定只有十萬人，甚至不到十萬人，到底政府介入家庭能介入到多少程度，其實我們應該要好好思考，例如外配基金要補助機車駕照，這只照顧到少數新移民，我認為不該多給的就不要多給，新住民不一定都是弱勢，我認為政府應該針對一個議題，針對新住民的法令、權益來修改，

另外，新住民的主管機關代表的層級要越高越好，關於補助的部分，我不贊同新住民子女獎學金，政府在設計政策時需要多考量，新住民最需要的是語言的學習，如火炬計畫能納入新住民的語言教學及家庭教育，政府要思考的是新住民到底需要什麼，在意見表達上，可以給新住民參考的部分是過去我們有做過「服務大陸配偶工作坊」，我們把陸配遭遇到的相關問題做專題演講，意見彙整後交給移民署、陸委會，另外，勞動部也需要重視新移民就業上受到歧視的問題。我感覺到東南亞族群的發聲不被重視，移民署算是婚姻移民的主責單位，但有些功能沒有發揮，跨部會的平臺應該要在行政院層級，在定位上也要很清楚，政策、法令都能到這麼高的層次時，功能就能發揮，我認為我們真的要重視這些問題，

特別是預算上，每個單位都不願意減少自己的預算，預算用不到真正需要用的地方就是浪費，資源的分配要合宜的使用。

L7：

我談兩個大方向，第一個是外配基金，可以討論的問題是好像外配、陸配都沒有分到這筆基金，都是一些團體在辦活動，我認為一開始在設計外配基金時，是考量到外配、陸配還沒拿到身分證，所以用基金的方式補助，但這並沒有特別法源的依據，所以將來沒錢時可能就沒有了，在資源分配上需要檢討的是，有些資源不該以國籍作為區別，應該以長久居住在這裡的住民為標準，例如社會福利、政府給付只能給有國民身分者，我認為這個觀念應該要改變，應該檢討哪些資源分配、政府給付不該以國籍作為標準，而應該以與臺灣關係密切程度作為標準，這幾年有開始要準備修法了，我也認為應該要繼續做下去，這樣做也可以避免標籤化、汙名化新住民，這樣的好處是回到了正常的法律裡，也有穩定的預算，最重要的是，拿這些補助的是有權利可以拿的人，不是被施捨的，就是因為新住民不是權利人，所以只能由民間團體辦活動，或是地方政府的活動，才將基金發下去，這些錢並不會直接發給新住民，公務員撫恤金也是一樣的，很多的給付都不應該以國籍為標準。

第二點，要有一個平臺或決策方式，目前移民署是主要的單位，但這樣不夠，移民署只是三級機關，且只是執行機關，所以本質上它的位階不夠，或若是拉高到內政部，但它的協調力可能會不足，只要談到跨部會就會變困難，例如外配子女探親及學籍的問題，外配子女來臺灣可以就學，但學校不知道如何給予學籍，因為當時還沒有就學辦法，所以找了內政部、陸委會、移民署教育部協調學籍問題，後來決定由地方政府教育局負責，所以我認為這個機制需要有雙層，一層是一定要有主要的部會機關，因為若沒有主管的部會機關就不能編預算，同時也要能有協調能力，且可以做有拘束力的指示，我認為可以由內政部主政移民政策，這也可以更有正當性，若是由國發會主導，就要確保國發會能有力量能做到。而還要考慮的是，當層級拉高時，第一線執行的地方政府如何確實執行也很重要，例如資訊如何告知新移民，另外法律的問題也很重要，陸委會及移民署對新移民還較為重視，在政策執行上也較能重視新移民，但當沒有正式的法律時，很多權益就停住了，就變成只看執政者的重視程度，特別談到大陸配偶又會有政治問題，所以決策模式至少要能提高到能修法的層次，我認為這是很重要的。

C6：

針對族群事務，特別是新住民族群，的確需要上位及下位的層級設計，由國發會或行政院來執行都好，都需要跨部會整合的平臺，要讓各部會重視族群工作的推動，而討論到要由國發會還是行政院來執行，其實要看領導者重不重視，另外談到移民署，我認同廖元豪教授的看法，移民署是一個執行的機關，主管機關內政部可以編列預算，就有一些資源可以投入到新住民，所以我認為在新住民事務推動上，應該要有上位跟下位的機構，我建議研究團隊，針對目前新移民除了婚姻移民外，也有勞工移民，這是流動性的、長期性的，所以在政策規劃上對新移民的照顧、輔導上都應該是長期性的，不能因為 90%的新住民都是婚姻移民，就忽略了新移民其實是流動性的，新移民隨時都會來臺灣，不管是什麼因素來臺灣的新移民，我們都應該友善對待，要投入的協助與資源要更多。

另外我們應該思考，我們到底歡不歡迎這些新移民來到臺灣，如果我們夠重視，就應該對新住民有更多照顧，否則在法規訂定也好，就不會用很重視的態度去面對，我們並沒有真的用很開放的思維去對待新住民，這樣不管建構什麼樣的制度，都沒有辦法發揮真正的功能，如果能更開放的面對新住民，很多的政策就會用更長期性的建議。另外按照國際組織或聯合國的公約，並不會特別區分婚姻移民與勞工移民，這個人只要願意長期居留在這裡，我們就要公平看待。在這項研究計畫中的討論的族群問題，原住民與客家又是不同的，而新住民要視為一種流動性的，不管是因婚姻或是工作來到臺灣的，在處理族群議題上是不同的。

L8：

南洋姐妹會的立場可以呼應廖教授的觀點，我們也認為應該要有兩個層次雙軌並行，盡量將新移民的主管機關拉高到院的層級，我們在做服務時，會碰到外交部、內政部互相推卸，所以要阻止各部會互相推卸，就一定要成立跨部會平臺，希望國發會能對各部會有拘束力。另外建議行政院對地方政府可以做政策性的、服務性的監督，否則沒有法的依據，問題還是會存在。在意見表達上，我認為新移民的意見要表達，通常都是透過壓力團體，如果有資源或管道就是尋找立委表達意見，因為正常的管道如外交部、內政部或教育部，都無法採納新住民的意見，我們認為制度化的管道並不可行，但若是無法接觸這些管道的新移民，他的聲音就不會被聽見。呼應廖元豪教授的觀點，我認為主管新移民事務的單位應該拉高層級，我認為一定要成立跨部會平臺，希望國發會可以有能力拘束其他單位。

《附錄十三》深入訪談紀錄摘要

訪談一、黃協同主持人之棟與受訪者 L9

黃之棟老師：

想請教的是，以客委會、原民會還有入出境移民署這三者的法定職能有些重疊，您的看法是？以及對如何透過國家發展委員會所提供的分配、協調與審議的機制來統合規劃，您的看法是？

L9：

如果從行政角度來看的話，會認為客家族群、原住民族還有新移民，都用一個概念叫族群。在概念裡已經是除了主流社會族群之外的其他族群的特定議題，從國家行政機關的思考是這樣歸類，但是從實際結構看這三大類我都認為有爭議，新移民、客家族群跟原住民族，這三個族群在社會中的位置、立場、處境跟社會經歷是完全不同的。

客家族群其實是漢人，那但是我們就說他是一個文化族群，不管用什麼字眼界定，他有自己的語言，他確實是完全跟漢民族不同的。那原住民族就是原生在臺灣的，最大的差別是經過被殖民的歷程，從殖民觀點來看，他們是曾經被壓迫、被剝削、被統治然後失去自我主體的一個族群。新移民又不一樣，他們是因為各種原因自願或者非自願，但大部分是自願進入我們的社會生活、生存或者工作。所以從行政觀點來看，這都是跟我們不一樣的人，可是從歷史發展跟實際社會來看，我的觀點是其實這三個不是同一類的，概念上不應該是，有一份的行政資源是分成三分來做這三件事情，這應該是從根本的角度去看這件事情。

黃之棟老師：

國發會的組織法已經做了規定，它未來將扮演文化與族群發展政策的資源分配及協調和審議的角色，您對國發會可以從事怎麼樣的工作，它的定位你認為是？

L9：

我覺得還是先要瞭解這些族群需要的是什麼，因為歷史、社會發展關係是有差別的，即使以行政功能來講，客家委員會最大的兩個工作就是語言跟文化，那原民會幾乎就是一個小內閣，從政治的、社會發展、福利、健康、土地、經濟、文化、語言，它幾乎等於是原住民族的行政管理機關全部包含，對於這些新移民來講，它的狀況譬如身分、社會適應、就業、生活的問題，光這樣就可以知道他

們面對的狀況是不一樣的，所以政府在思考時不能用一套標準來看，這都是屬於族群的議題，就用一套標準，應該是各別去瞭解他們在行政事務上應該去面對跟處理的是什麼議題。

黃之棟老師：

原民會成立十五周年時有一個刊物，特別提到未來原民會的走向有些改變，目前原民會除了政策統整還有規劃，某種程度上扮演了執行的角色，原民會表示未來只扮演統整跟規劃的角色，您的看法是？

L9：

這涉及到較複雜的行政職能跟分工問題，應該要先去檢視跟回顧現在跟過去以來原住民地區資源的行政劃分狀況，是中央統籌這一部分撥到地方政府，還是一大部分轉移給地方政府，地方政府自己去分配一部分，這可能有差別，因為從原民會的角度看到的是整體的原住民族，如果地方政府看到是一個縣、一個市的原住民族，可是原住民族的居住領域並不完全跟行政領域相符，譬如泰雅族可能會跨到新北市、宜蘭縣、花蓮縣、新竹、苗栗、桃園，甚至到南投，那替泰雅族群服務的行政措施或建設，是不是又要去跟每一個地方政府協調，所以我認為還是必須有中央層級的統籌單位，這應該是無法避免的，我認為這兩者要並行，無法做很明確的切割。

黃之棟老師：

其他老師特別提到一個例子，苗栗有些鄉鎮既是原民鄉也是客家的重點，那這時候也會有某種程度的重疊在這當中。

L9：

譬如苗栗南庄就是賽夏跟客家幾乎重疊的地方，會有這個情形，可是即使他們就是住在隔壁鄰居，譬如客家跟賽夏族，他們面臨的還是不同的歷史記憶，住在同一個地方並不代表就一樣，就像都市原住住在都市裡，可是他的身分是原住民族，他還是不一樣的。

黃之棟老師：

這樣子族群性代表的行政機關，是否還是有其必要？

L9：

我覺得還是有必要，不可以把客家跟原住民混在一起。

黃之棟老師：

那這樣就行政面來說會不會有資源的重複配置，甚至是錯誤配置的可能性？

L9：

這就是看政府的專業職能，比如資源怎麼分配，那這可能牽涉到量化概念，譬如用人口數這種量化概念，但實際上從一個社會議題建構跟處理的資源分配來講，很多時候很難用量化，譬如身心障礙者的照顧，我們可能為了一個身心障礙者用到比較大的社會資源，可是這就是我們對一個所謂人權跟人文的態度，我們就必須要用這樣的資源，譬如考試時我們可能要為身心障礙的考生單獨有一個考場，那從行政資源來講很耗費，可是要做，這是必要的，那這就不是以人數的比例衡量，因為就算只有一個學生都得提供這樣子的服務，同樣的，面對族群議題，我們很容易回到一個思維，原住民五十三萬人，或者新移民現在到四十幾萬了，那客家人沒有這麼清楚的界定，籠統來講可能差不多 15%，如果我們接受這個數字，我們就把一塊資源切割，15%的資源給客家族群，2%的給原住民，然後 1.7%給新住民，表面上看起來是公平的，可是實際上面對的議題跟狀況不同，當然我瞭解政府的兩難，譬如說人口多的分的資源相對來講沒有那麼多，可能會有不公平的感覺。

但是我今天要提出一個概念是，行政資源主要建構了什麼利益跟解決了什麼問題，而不在於分配到多少，包括政府機關跟這些族群的民眾都要有這樣的認知，我的目的是處理事情、解決問題、創造利益，而不是以合理分配為依歸，如果你以合理分配作為資源運用為最後依歸的話，那是顧此失彼，反而失去最重要的，怎麼把事情做好，跟怎麼解決問題的這一個方向。

黃之棟老師：

您對國發會的角色有什麼樣的看法？

L9：

以我的想像或期待來講，它應該要把我們臺灣整個社會帶到一個好的發展方向去。背景我大概瞭解，但是我回過頭要想的是，對於這個機構發展的概念跟想像究竟是什麼我比較好奇，我個人覺得政府過去幾十年來對於發展的想像其實是狹隘且貧乏，往往會把發展跟建設兩個畫上等號，蓋房子、鋪馬路、建工廠這就叫作發展，或是過度偏重於某些特定利益團體或個人，因為想像他們可以帶動整個成長，就把資源分配側重到那一塊去，我覺得我對這機構的想像，應該是要把發展這概念重新做個界定，然後提出一個想像是讓全體國民可以共同認識跟參與的一些發展概念，尤其是對於多元文化跟多元族群的社會，在這個狀況下，對國家發展未來期待跟想像是，它目的就是要讓人民看到這個社會未來會走到什麼方向跟境界，這才是這單位應該最主要要想的事情。

黃之棟老師：

原民會跟其他單位有個非常不一樣的地方，在於原住民自治，您覺得自治這件事跟原民會存在有無衝突？

L9：

很多人認為原民會是原住民最高的行政機構，代表原住民最高行政機構，但代表原住民這句話是不能成立的，因為原民會是一個政府機關，雖然它裡面有族群代表，可是族群代表也是由行政機關挑選，原民會這個機構本身不是一個民主機制下建構出的單位，也不具有任何民意基礎，如果假設中華民國跟原住民是國與國關係這句話可以成立，或者我們把它視為一個未來，最符合的想像應該是每一個族群有自己的議會或者是民主組織，，每個族有一個，每一個族議會聯合起來有共同的議會，那這個共同議會，裡面再有一個領導，這個領導的位置跟中華民國的總統是平等的，這是最理想的，當然實際上不太可能，可是如果每個民族的民主架構跟機制可以成立，這個議會才是真正原住民自己最高行政跟民意單位，當然有些族群譬如賽夏族已經做出自己的議會，其他族群也在嘗試。

過去幾年也推過譬如前一任主委孫大川任內，或者行政機關也在推原住民族自治法，目前如果按照實際可行的，可能還是屬人主義的，以臺灣現實的地理條件，非常難做到屬地主義的自治區，那為什麼會有困難，因為對於某些原住民來講，屬人主義的自治不是完整的，可是我覺得原住民族應該去思考一個很重要的議題是，自治究竟是一個名詞形式還是一個概念，我需要的是一個實質可以操作的，還是一定要有一個叫做原住民族自治政府這樣的機構、法規，我們必須要一次還是逐步建構，我個人的期待是覺得應該先要有第一步，從現實面可能很難一步就成為原住民自治政府，那怎麼樣慢慢建築上去，我覺得要思考是路徑跟過程的問題。

黃之棟老師：

所以像您講在最理想的狀態下，您會想的是各個不同的族，有一個議會推出，最後再共同推出來可能的代表，這是您的想法？

L9：

對，當然這個類比從政治學都不是很理想，譬如馬來西亞說是邦聯嗎，它有省，有自己的蘇丹，蘇丹是輪值的，這也可以是一種辦法，像瑞士，瑞士這國家也是各邦自治，然後他們結合起來，這想像是很多的，而不是限定一定是目前中華民國看得到的這種政治型態。

黃之棟老師：

族群資源分配機制的建立之後會衍生哪些問題？會不會有重疊或是重覆管

轄？

L9：

其實原民會自己內部都有這樣的問題，我希望照顧某個族，那資源是到這個地方政府，還是到鄉、公所，甚至到村里，譬如同樣是泰雅族，宜蘭縣、花蓮縣跟桃園縣的泰雅族待遇會不會有差別，即使是同一個部會，內部都會有資源分配問題，邵族七百多人，那是不是就把資源比例五十三萬分之七百，難道是這樣嗎？不可能的，重疊必然會，資源分配的理念或者是核心概念，不應該是合理比例，應該是合理的效能，就是資源的效能能夠達到多大的分配狀況，譬如七百多人得到的權益、資源、照顧，或產生出來的價值可能跟十九萬的阿美族是一樣的，或者起碼是類似的，要從這個角度來思考。

黃之棟老師：

另外一個問題，這種代表性的族群型的行政機關，一旦成立後，之前在座談會有學者提到反而會造成一個現象，譬如文化議題，文化部認為這是原住民族委員會管轄，而原住民教育的問題，也變成原住民族委員會的範疇，跟教育部無關，您怎麼看這問題？

L9：

我以前在東華大學就親身經歷，當時的政府在教育部跟原民會的催生下，在東華大學成立原住民民族學院，本來認為這個機構很好，教育部有資源，原民會也有資源，可是實際運作後，教育部表示你們是屬於特殊教育的一環，主管機關為原民會，而原民會也表示你們是正式國立大學下的學院，是歸教育部管，變成兩頭落空，從行政機關的角度來看會有重疊或者需要協調的問題，但就當事者而言，如果重疊利益就超過，可是也可能產生兩頭落空的狀況，所以才需要一個協調的單位處理資源過剩的問題，可是有時還是會有零和或排擠性的概念，譬如說當時原住民族電視臺到了公共電視之後，公共電視就運作了原民臺，公視本身的原住民節目就沒有了，那所以那時候的概念是，既然已經有一個專門屬於原住民的電視臺，公共電視就不做原住民節目。

如果照這邏輯，臺灣有原住民族電視臺，那三立、TVBS、民視是不是通通不要做原住民的電視了，我的意思是這是一個零和的，有人做了別人就可以不要做，還是應該是各種資源越多越好，這個重疊如果它的效能是有加乘效果的，為什麼不可以有重疊的地方，那只是從政府規劃來看，可能會考慮到重疊是一種浪費，可是換個角度來講，為了避免不重疊也會造成真空地帶，中間有都沒有照顧到的，例如東華大學原住民族學院的狀況也有可能發生，所以過度的重疊去浪

費，跟造成真空地帶，可能都不是我們所期待的，像臺灣也有一點，譬如從小學、中學，如果這個學校只有一個原住民要學族語，都必須配族語老師，可是全臺灣唯一以教學族語為主的東華大學民族語言傳播學系要開族語課，反而政府沒有給錢，因為找不到一條法規，不只東華大學，任何一個臺灣的大學，有原住民學生需要開族語課，跟原民會、教育部，跟地方政府都要不到錢，因為在法規裡並沒有一條是去補助大學開設族語課的，那族語政策是不是就產生真空，可是在行政單位來講，大學是屬於教育部管，教育部要負責這件事，可是教育部認為是特殊教育，要找主管機關原民會，這種情況也是會發生的。

黃之棟老師：

還有另外一個議題，要探討其他國家的族群資源分配的機制，依您對紐西蘭做的研究，想瞭解您的看法？

L9：

我瞭解的是在傳播，對於特定民族的資源分配，如果按照聯合國原住民族權力宣言，原住民族需要行政幫忙的，或者提供資源的部分，從最基本的生存、社會福利、文化到語言，甚至居住的土地等等，聯合國的原住民族權力宣言說明，國家要盡一切可能做到，那原住民族基本法裡訂的也是政府必須要做，所以從原住民族權力的概念來講，是因為過去三、四百年來所造成的剝削跟壓迫，現在在回歸的過程中當然就會必須要有一些所謂的補償概念，在這個概念下，社會就必須要提出比一般更多的資源給原住民去實踐或滿足他的權力要求，所有的國家大概都會面臨這樣的問題，就是提供給原住民相對比較多的資源，譬如老人年金原住民五十五歲就可以拿，所以大概所有國家可能都會面臨這個問題，對於整個國家社會把資源挹注在原住民或其他少數民族這領域上，其他的多數族群的情緒會有一點反彈，可是要把視野跟眼光看大。

那以我瞭解的媒體，原住民若要自己要成立自己的媒體幾乎是不可能，所以一定要靠政府的資源來挹注，那世界各國的原住民族，包括少數民族的電視臺，英國有 TG4、S4C，用公共媒體的概念替少數民族的語言跟媒體服務，加拿大、澳洲、紐西蘭也都是政府出資建構公共媒體替原住民服務，我想各國政府都有這樣的概念，困難的或麻煩的不是各政府不願意給，或是給不出來，而是怎麼說服社會大眾去接受這樣的概念，可能才是另一個要面對的問題。

黃之棟老師：

您對既有的機關，還有國家發展委員會未來可以扮演什麼樣的角色，有什麼樣的期待？

L9：

積極來講，這些生活在臺灣的少數民族，原住民族、客家人，或者新住民，應該要覺得在這個國家生活是越來越幸福快樂，所以國家發展委員會就必須跟這些族群共同來建構或規劃未來的遠景跟方向。但消極來講，最基本的是社會公平正義原則，隱藏在背後的一定有一些公平正義的議題是需要去補助或去達成的，所以怎麼把這些資源用在建構在社會公平正義的理念下維繫基本標準，這是國發會應該在這個族群議題上應該思考的，最基本的原則，公平正義原則。過去歷史上造成現在原住民的弱勢，現在運用政府資源把弱勢給調整過來，這就是回歸社會的公平正義的概念，那資源有沒有用到真正去調整弱勢跟進行權利補償的概念，資源怎麼樣做到最大效能，這是國發會應該去思考的。

訪談二、黃協同主持人之棟與受訪者 C11

黃之棟老師：

國發會組織法第二條規定國家發展委員會掌理文化與族群發展政策的資源分配、協調還有審議。所以它會跟客委會、原民會、與移民署產生某些競合的關係。就您的想法，您覺得國發會會涉及哪些跨域治理，還有它能夠扮演怎麼樣的角色？

C11：

它的權利有多大我不曉得，國發會所制定的政策會直接為行政院所採納，還是只是它們的參考？因為行政院下面有二十幾個單位，還有原民會，國發會所做的決定，它的效果如何我想要先釐清。

黃之棟老師：

因為國發會才剛成立不久，所以它實際上的操作會是怎麼樣，可能目前也還不清楚。問題可能是在於，因為國發會的組織法裡面已經規定了它有這樣的權限。所以他們可能想要釐清職權範圍到底在哪裡？或者是倒過來說：您站在原住民學者的立場，您覺得它的範圍可以到哪裡？

C11：

權限包括文化與族群發展政策之資源分配協調及審議，所以它就去協調跟審議就好了。因為它也沒有決定權。

黃之棟老師：

在原民會成立十五周年的紀念專刊裡，孫大川老師有特別講到，原本原民會的功能有規劃原住民族的政策，另外也涵蓋到執行面。但未來要朝向規劃面發展，不再從事執行，您的看法是？

C11：

行政院原住民族委員會以我自已的研究，我認為它現在在做的事情是不太適當的。它現在有固定的成員，一百二十幾位專職成員，可是它現在做的事情是掌管全臺灣五十幾萬的原住民族，從出生一直到死亡所有的事情，都是它包辦的。所以就變成最高行政機關。但是我去比較中央的科、部會還有地方，地方的行政組織的人數跟它對應的被服務對象發現少很多。也就是說，原民會把所有跟原住民族有關的行政事務都攬在自己身上，包括政策的制定跟規劃這件事情，以至於他們的精力都在處理一些行政事務，然後只有一點的精力跟時間去處理真正跟原住民族發展有關的部分。

其他部會也就把跟原住民族有關的事情全部丟給原民會。其實原民會沒有足夠的人力、時間、精力、錢去處理這麼多的事情。在很多方面，它其實都沒有辦法處理得很好。比較理想的狀況是把這些行政瑣碎的事務，回歸到原本的行政機關。就是各級行政機關，比方說中央的部分跟原住民族教育有關的就回歸教育部，然後縣市的教育就回歸到各縣市原民局的教育局。它的發展方向是由原民會去做建議，所以他們可以百分之九十是針對在做規劃跟研究，作為一個政策的領導者，或者是研究。我們可以去研究過去的教育政策有什麼問題，然後派專家學者去。這有點算是專屬顧問團，然後再去請其他單位配合，其實會比較適合。

黃之棟老師：

就不再扮演原本的這個執行的角色？

C11：

對。

黃之棟老師：

但是這樣改革下來，可能第一個面臨的問題就是經費的減少，因為原本有執行這個面向。

C11：

沒有關係，因為那不是很重要的事情，譬如教育部把民族教育分成兩塊，把一半的錢給原民會，可是原民會做得不理想，不如把錢回歸教育部，因為教育部的人力是很夠的。人力夠也有行政執行這一塊，執行上面目前臺灣的政府其實已經建構的非常完善了。原住民族需要的是具有遠景，我認為原民會應該是要做這件事情。回歸到國發會定位的問題，假設原民會可以改變成研究諮詢單位的話，和國發會之間就可以採取合作，例如原民會在教育方面，他們已經做好研究，就可以去跟國發會協商討論。國發會如果覺得適合、應該要這麼做，那是不是就可

以跟行政院的其他的部會去做協調，那麼就可以執行下去。現在的狀況是，原民會雖然表面上是二級，是行政院下的部會，但事實上它是三級，也就是它所想要做的任何事情到了行政院都會被回絕，所以行政院基本上不是很重視原住民族的事務。假設國發會很重視，願意跟原民會溝通的話，我覺得這是一件很好的事情。

黃之棟老師：

您是不是贊成國發會對於客委會、原民會、還有移民署，有一個總額比例的分配，或是來評估他們人力跟資源的投入成效？換句話說，它就變成一個統理整個族群事務的單位。

C11：

我個人不贊同，但是可能事實上它就會變成這個樣子，因為它是行政院下的一個新的單位，然後它專門就是要去處理這件事情。我認為原住民族是有自治權的。我之前的研究是有關於民族自治，我的基本論點是：中華民國政府沒有權利去管原住民族。按照民族自決，還有 1945 年二次世界大戰之後整個國際法的走向，其實原住民族跟平地的漢人也是一樣，有權決定自己的真正未來，可以成立自己的國家。也就是說，在這樣子的脈絡走下來，他們其實可以要獨立就獨立。從這樣子的前提來看的話，原住民族應該是要自己有權去管理自己的事務。但是現實的情況不是這樣，現在現實仍然是原住民族是被中華民國政府所管，所以雖然我不贊同國發會有權力去統籌這些人的事務，就是以上對下的觀點。

黃之棟老師：

您的意思好像是，未來原住民族未來如果真的達到某種程度的自治，或是高度的自治，那即使是原住民委員會的定位改變了，您覺得也沒有什麼太大的差別？

C11：

行政院原住民族委員會現在是在中華民族體制之下，我個人觀點是，原住民族是獨立的，他們是平行的關係，但是這是理想的狀況，但是事實上現在還是被中華民國政府統治。所以在這種現實的狀況下，那麼中華民國政府想要怎麼管原住民族，就變成是他高興怎麼管就怎麼管，而不需要經過原住民族同意。

黃之棟老師：

您心目中所想的族群分配機制是什麼樣？還是完全是自治？因為在臺灣是一個比較小的地方，跟美國比較有一點不太一樣。

C11：

要變成像美國的聯邦或者邦聯，跟土地的大小是沒有關係的。例如瑞士就有四個邦，每個邦也是平行的狀態，但對外的軍事跟外交是交給聯邦政府，跟土地的大小沒有關係。所以我們在同一個土地的不同族群的人，如何看待彼此的關係而已。

訪談三、黃協同主持人之棟與受訪者 CC

黃之棟老師問：

您是否同意政府應該針對我國族群事務建立跨部會的統合機制，有效地來分配我國的族群事務資源？

CC：

以原民會為例，我們跟國發會之間最常遇到的問題是，大部分的中長程計劃都要經過國發會，我們覺得比較重要的，值得政府多配置一些經費的，在國發會的想法、理由，是否是一些族群相關的理由，還是單純的政府財政不足，或者是質疑這個計畫的效益的時候，可能是很單純的用量化的角度，像族群文化復增的計畫，也很難用實質量化，尤其是因為歷史的因素，原住民族包括客家也是，在長期的歷史過程當中，在戰後，跟現在的多元文化政策不太一樣的政策之下，對於原住民族或客家本身，甚至語言造成很大的傷害，現在要去做一些歷史彌補的時候，一定要有經費，國發會在處理的時候，會不會不太能理解客委會或原民會提出來的計畫，會不會在評估值不值得做的時候，只是比較一般性的想法，認為為什麼要給你比較多的資源，那值不值得做資源配置。

如果有這樣的協調機制也好，因為這樣的協調機制或許能夠跟各部會協調更多事情，可以透過協調機制去溝通、說服其他部會，所以經費上的保障要特別給予標明，確保國家在資源分配上有一定固定的比例會在他們身上，可是除了原住民族教育之外，原民會有點像國發會是個政策協調機關，原則上要做的是，每一個部會的政策裡，我需要提醒你，你某個部分要跟原住民族有關，原民會基本上不太是一個執行機關，當然如果在國發會有這樣的協調機制在的話也好，讓原民會和客委會這樣的機關跟其他機關，在觀念上的溝通更為順暢，國發會可以根據討論的內容影響其他部會做適當的資源配置。

黃之棟老師問：

資源配置和協調還有另外一種方式，把原有的三個機關，客委會、原民會跟移民署統合起來，這樣的方式您認為？

CC：

行政院最常用的方式是工作小組，或者會報，類似這樣的模式，定期的開會

做檢視，比如上半年或年終各部會要提預算的時候，我們做個總體檢視，國發會在各部會把預算提出來的時候做個總體檢視，或者各部會提報中長程計劃的時候，特別交由會報或者小組，比如就原民會的角度、就客委會的角度、就移民署的角度去檢視各部會的中長程計劃是否有注意到重點，那麼，這樣的小組或會報，國發會若願意協調的話，我認為並無不可能，否則我們提的計畫，上面會有很多意見，那麼這個意見恰不恰當，是否有多元化的思維我們不確定，國發會若是認為機關裡的人力去處理這些事情，不如把大家找來做討論。

黃之棟老師問：

您覺得，目前這些族群事務的業務，可能會有一些重疊，比如您提到教育部、衛福部，那是否會形成行政機關多重、重複管轄的現象？原因是？以及如何解決重複管轄的問題？

CC：

國發會現在就是標準的協調機關角色，實際上並不去執行，各部會交出來的計畫他要去了解，可是在實務上，幾乎大部分的委員會越來越有部的感覺存在，就很容易產生您所說的，部會之間業務重疊，至少就原民會來看，這種重疊狀況並不多見，因為已經有蠻多年的經驗了，所以會在業務上分工切割，現在很明顯的，我們主要處理民族教育的部分，我也不否認，在一些小部分會產生重疊，比如族語教育，從我們的角度來講，看起來應該是民族教育，可是從教育部角度而言，課名叫本土語言教育，教育部認為是一般教育，但就大的類別而言，分工已經很明確了，我認為藉由部會間的協調，其實業務重疊的狀況應該不會那麼嚴重。

黃之棟老師問：

原民會成立十五年慶祝專刊裡，前主委提到原民會角色做了改變，以前像您講的，只是協調跟執行的機關，現在似乎要轉型成不執行，是不是有這樣的改變？

CC：

剛開始對原民會角色的設定本來就是政策行銷機關，所以實質上業務還是其他部會去做，我們只是擔任國發會的角色，但會遇到兩重困難，第一，族人的期待高，總覺得任何事都要我們做，若仔細看新聞，不管發生什麼事，跟原住民有關的，就會唯原民會是問，一般的族人都是這樣，他們不會了解這些事不是原民會決定的，是教育部或衛福部決定的，所以在原民會成立之後，原本是協調機關的角色，因為族人的期待，再加上各機關只要看到原住民的業務就放到這邊來，這樣就變成很多工作，我們只是要協調而已，也慢慢變成我們在做，可是漸漸的各部會就會習慣把工作給我們，認為應該由原民會做，可是我們的預算是有限

的，各部會的習慣是，只把和原住民族有關的工作都交給我們，但是經費和人力並沒有交給我們。

實際上我們沒有執行能力，我們只有政策規劃和協調的能力，目前依原住民教育法規定，原住民教育交給我們執行，這就得要我們執行，可是如何回到原來的角色，其他部會真的無法做的事情，就由我們來做，可是其他部會不是不能做，只是不了解原住民，所以不知道該怎麼做，由我們來協調你，還是要回到這個角色比較恰當。

黃之棟老師問：

我國未來政府要建立跨部會的統合機制，實踐上的困難和要克服的問題可能會是在哪裡？

CC：

可能問題在於這樣的機制最後形成的決議權力有多少，其他部會聽不聽這是很關鍵的事情，以我們的經驗來看，我們所提出的計畫，其實在各部會間在進行討論的時候，不會支持的比例比較高，有個原因是你憑什麼要這麼多的經費，甚至有時候我們會跨出我們的執行範圍，我們都要拜託立委幫忙，甚至有時候需要行政院長出面，由院長交辦其他部會才會配合我們，所以國發會內部要有這樣的機制在，它協調出來的結果其他部會會聽嗎，若我們去開會，按照習慣一定會認為，當然政府財政困難是一回事，甚至有時候不是財政困不困難的問題，原民會要跟其他部會建立起平臺，我們跟教育部已經有了習慣，高金委員主打的是，我們和文化部業務協調的平臺，因為文化部本來在做的很多事都跟原住民族有關，可是大家各自術業有專攻，或許某些文化事務我們不太了解，可是原住民族的事務，你從他的講話當中，就可以知道他不太了解部落的結構。

在這種狀況下，跟文化部建立合作平臺，有個好處是可以做檢視，文化部相關的一些業務中，跟原住民族有關的我幫你指出來，希望你在那個地方列一些經費，比如文化資產的保存，原民會經費是有限的，可是除非有很大的信任感，或是明文有法可循，才能把國家用在族群事務上的相關資源經費，進一步檢視是否合理，這個時候一定是要這三個機關之外的其他部會來檢討，我們跟其他部會協調的經驗有好有壞，不管好或壞都有可能在協調會報出現，國發會的協調機制，對小的部會而言是一個機會，可是它到底有多少權力，非常政治現實的事情。

黃之棟老師問：

如果未來政府真的要建立這樣跨部會的統合機制，您認為政府要如何規劃運作機制？經費如何分配？人員如何配置？才能妥適的配置族群資源，又顧及不同

族群間的公平？

CC：

將來國發會要有這樣的機制存在，這機制要討論委員如何產生，這可能會是一個關鍵，要對於自身族群事務很了解，不管是新移民背景出生，或是客家或原住民族，這到底是國發會來找，還是相關部會推薦，如何讓他們的聲音確實出來，我擔心的是原住民族的代表是不會講話的，在運作時候，各族群代表到底是否具有代表性，可以參與討論、幫忙審查政策的能力是否足夠，這都會造成實際運作的情況是否良好的因素。

黃之棟老師問：

就您的看法，自治之後原民會的角色會不會有一些轉變？

CC：

只是多了一項自治機關、自治政府監督的問題，我們現在會的架構，其實就是因應未來要有自治，組改後增加的人力就是預備未來要放在那個地方，所以未來地方自治政府，上面的主關機關就是我們，原民會的業務，除了國防部沒有相關之外，其他都有，所以自治區的公共建設、土地問題本來就有這樣的單位了，甚至自治區裡的教育問題我們也有對應的單位，我們甚至要協調教育部相關單位去協助他們，所以原民會的整個業務大概就是對著未來要自治的初步架構。

黃之棟老師問：

您覺得這客家族群與原住民族群兩個族群事務是否可以相提並論？或是是否可以放在同一個平面討論？

CC：

我的想法是，經費的配置不是按照人口的多寡，不是人數少就需要給他特殊權力，是他在社會的經濟或文化上，某種程度處於弱勢的處境，是這少數人口他面臨的不利處境是非常嚴重的話，就該給他多的經費來處理一些，不管是歷史因素，或是整個社會對他造成的不利處境，要從這個角度來看，所以用在原住民的經費，我認為沒有必要比較客家族群的經費和原民會的經費差距問題，這樣比較是沒有意義的，我們是要按照每個族群的不利處境程度來衡量。

訪談四、黃協同主持人之棟與受訪者 T2

黃之棟老師問：

您對國發會的功能有什麼樣的看法？

T2：

我認為國發會是所有機關更上位的機關，但這當然不是所謂行政隸屬的上、

下位階，而是它扮演的角色應該是各部會所提的政策，不管備查或是審議的過程，可能都到國家發展委員會去，這是我初步理解，如果這樣的預設成立，我認為能跳脫純粹機關本位的思考去想資源的事。

再加上中央政府的預算本來就是固定項目，但是固定項目怎麼分配，或者怎麼達到資源配置的最佳性跟最有效益性，我想也是國發會扮演的角色，這可能就必須要考慮會有的衝突，如原民會或客委會機關本於自己執行政策的規畫思考，編列他們認為可行的經費項目或執行方法，在國家發展組織法又賦予它這樣的權責，特別我認為權責範圍是否會有機關原本的預算結構中，額外的編列預算在國發會呢，還是這樣的設計，比如行政機關每年都要提預算到審計部看是否可行才送立法院，那現在國發會存在的意思是什麼，難道機關編列好了，要先送國發會，國發會認為可以再送審計部，審計部認為可以才送立法院，看條文我就認為不是能精準掌握整個立法的想法，如果在機關原本的預算規模之外，由國發會去處理資源的問題。

黃之棟老師問：

您指的是原民會既有的機關之外，再由國發會挹注某些資源，您是這樣的意思嗎？

T2：

因為現在還沒真正操作，但如果不是額外的資源挹注時，那機關自己編列的預算，要經過國發會的審議，這樣審議的意思為何我不清楚，另外可以思考的是，分配協調這部分少了文化部，既然是文化跟族群，也有可能是否會有角色扮演介入跟文化族群有關事務的部門的經費編列的空間在，但我想的是，國發會的條文提到資源分配協調及審議這件事，它的角色是什麼。

黃之棟老師問：

原民會、客委會、移民署，當然移民署位階跟前兩者不是同一個位階，這就涉及到很多跨領域的治理議題，資源也會重疊，總體來看，也許都可以說族群事務，由這樣的角度，您認為如何透過國發會機制將族群事務的資源做統合規劃？

T2：

我認為族群的界線，以機關配置來看是明顯的，會有比較大的資源重疊或需協調的反而是文化議題，客委會、原民會或移民署，這三者若以族群做為它政策施政的標的時，它的界線是明顯的，但若是涉及到文化時，文化界線是否明顯，其實就不是那麼清楚。

黃之棟老師問：

有老師舉出苗栗有些鄉鎮既是原住民鄉，又是客委會重點補助鄉鎮，這樣就會有兩邊資源同樣挹注在這個鄉鎮裡。

T2：

但政策的受益對象是不同的，即便是在同一個行政區域裡，但政策項目是有身分別的。

黃之棟老師問：

您認為沒有太大影響？

T2：

我覺得不會有太大影響，反而是在文化政策上可能才需要考量這件事，比如文化標的本身先有原民會的預算進去，一樣以苗栗為例，苗栗有桐花季又有溫泉季，這時可能又有別的部門預算進來，所以同樣的標的裡面，在這個議題上面可能就會有重疊的問題，但我認為，如果政策取向明顯是以族群身分的話，我倒認為是還好。

黃之棟老師問：

您是否認為政府應該要對跨族群的事物建立統合性的機制，然後有效配置資源，有沒有必要做這樣的事情？

T2：

當然有必要，以現在原住民政策來看，因為中央與地方分權，中央能掌握的就是預算，實際執行都是地方政府，一筆錢到地方政府時，地方政府如何運用，其實也很難監管，我想這也是基層鄉鎮市區公所最難以接受的部分，在原民會其實已經有部分經費是直接指定項目，排除地方政府可以干涉或調整的空間，但在大多數的情況下，其實如何運用預算還是在地方政府的權責裡，這部分如果能有另外的機制存在，確保資源配置能明確執行，我認為是有必要的。

黃之棟老師問：

我認為這是把您剛剛講的原住民、客家跟新住民有統合的機制，您講的扮演不同角色，它就是跨部會的統合機制，您講到牽涉中央跟地方垂直性的，現在中央層級又另外有跨部會的協調機制。

T2：

我認為有協調的前提是這三個是獨立機關，如果統合成一個機關，也沒有協調的問題，那是否有必要透過國發會再產生一個機制出來，這就要看如何規劃，但我個人理解目前現有的這三個部會，如果純粹談它的文化跟族群的政策資源，其實是非常少，相對於國家整體預算，其實並不是那麼龐大，甚至佔的比例非常

小，所以我認為這會有一個風險，我們特別賦予國發會是可以對原民會、客委會跟移民署所提出的資源規劃做審議時，我認為會造成這三個單位在政策執行上的不順，因為這樣的議題存在。

有另外一個風險是，客委會或原民會存在的前提必要性，這兩者機關存在的法規正當性，或法規的依據是不同的，若把這兩者依據不同的單位的資源來透過另外一個機關，那是用什麼基準去評量這兩個機關的資源規劃，因為客委會推行客語，原民會推行族語這兩件事情看起來都是語言，但這兩者機關推動語言的本意是不同的，但國發會介入或協調，比如語言，先撇除閩南語，姑且把客語跟原住民的族語都當作國家族群語言政策上重要的工作，問題是，國發會的角色要讓這兩個大的機關預算是相同呢，還是有無可能會做價值判斷？所謂的價值判斷是，他認為客語比較好推行，成效較高，但原住民有十六族，最小的兩、三百人，我會認為這兩、三百人首先必要給資源的，那國發會有無可能做出不同的判斷，其實客語的使用已經不像原住民語言政策上是有急迫性的，我用這個例子說明國發會在法規上，我們期待它能對國家資源做更有效的配置，但若用抽象的框架嘗試把我們認為應該屬於這個框架的機關，來去做統整性的，甚至經過統整性後又會做出一致性的基準，反而有可能會扼殺這兩個機關原本可能發展的可能性，所以用語言政策其實是很明顯的，其他我想應該也有相同情形產生。

黃之棟老師問：

未來若決定要建立跨部會的統合機制，您認為應該要如何規劃運作，以及經費分配、人員配置，才能兼顧到不同族群間的公平性？

T2：

我的前提還是不建議這麼做，但若有這樣的機制產生，機制組織人員配置應該如何，客委會當作一個族群，原民會有十六個族群，所以應該是一對一，還是一對十六，這也是原民會目前最大的挑戰，外界都把原住民當作一個族群，但原民會在執行時，從過去九個到十二個、十四個，現在十六個，這機制倒底應該如何做，我也很難有正面意見。

黃之棟老師問：

您認為原民會，在學理上稱為族群型代表性的行政機關，您認為它階段性的任務還沒完成是嗎？

T2：

當我們在談客家人是族群，其實某種程度上變成是學術上的討論，最簡單我認為客家人就是中國人，就是漢人，原住民就不是漢人，所以把漢人跟原住民放

在一起談族群問題，我覺得是完全不相干的事情。如您所提原民會是族群型代表機關，另外更深的意涵是，這個代表性不可以消失。若消失了，代表國家還是把原住民當成是一個族群下的一支，若把它當成獨立的族群時，就會給它獨立的運作系統或是特殊的行政措施處理它，這也就是為什麼每一個國家只要有原住民，原住民的機構絕對是獨立的，現在看起來國發會的設計，我認為隱約看得出來是希望能把族群事務再做更統合性的處理，但更統合性的處理風險就在於，統合就一般化了，一般化後就不會有原住民族的問題存在。

黃之棟老師問：

原民會慶祝十五周年推出專刊，它對原民會的角色有些轉變，以前孫大川老師說原民會扮演了規劃跟執行的角色，但現在越來越走向規劃但不執行，您的看法？

T2：

有優缺點，我個人認為規劃、執行相對來講能掌握的面向就廣，且深入的就會較完整，但原住民族事務的面向太多，不是一個委員會就可以完成，原住民族目前在哪個國家都談自治、自決，概念本身很清楚的就是至少自己的事務要能掌握，所以現在另外一個思考是不見得一定要自己執行，決策機制裡面如果扮演好關鍵角色，就是一種自決，現在原民會組織調整後，確實在組織法裡面主要的任務就是統合，針對必要的事務還是要執行，我過去就有提過，原民會未來的角色要區分核心事務跟非核心事務。

黃之棟老師問：

那您覺得核心事務是？

T2：

原民會組織法有提到土地權、教育權這兩個最具有代表性，這就是核心事務，若不掌握教育，那教育就是跟著一般教育，但我們掌握教育不代表排除一般教育，而是能自己決定規劃如何跟一般教育匯流在一起，現在是一般教育先做好，我們才找機會放進去，土地更是核心議題，其他我認為就屬於非核心事務，甚至自治的概念，很多人認為要有自己的政府才叫自治，但我認為有時也有其他想法、作法。

黃之棟老師問：

其實這是另外一個問題，當然自治法還沒通過，若是通過後，自治跟原民會之間的關係又變的很微妙了，原民會的功能可能又需要調整了。

T2：

原民會未來就是一個原住民自治政府跟中央政府對話的平臺。

黃之棟老師問：

那您認為的自治是什麼？

T2：

我想像的自治不外乎人事、財政要自主，我認為在地方上的自治，有些事情也是屬於核心的，不能假手於他人或轉讓給他人執行，到底到底有無必要一定要有完整型的政府，可不可以只有行政權、司法權或立法權，大致上每個國家的原住民都一樣，但現在更現實的問題是，原住民的人口分布已經不如過去那麼集中，在推行自治的想法中，應該要有不同模式，這種不同模式的提出，大家就會有一些恐懼，一般政府則會認為你的權限到底有多大，這需要有更多的對話跟思考，比如新北市有很多原住民，但是新北市市長再怎麼樣也不可能是原住民，這樣的話新北市的原住民是不是不可能自治了，這就是單向思考，那有無可能規劃新北市政府每年一定要提列多少預算，這些預算要有新北市原住民代表團體，假設是委員會或諮詢團體，新北市政府在編列預算時，一定要他們同意，這樣子的作法，也不能說不是自治，或者某種程度表現原住民族在國家體制裡如何發展的想法，那在原鄉就非常堅持人事權、財政權一定要有，甚至土地交易這些都要掌握的，但如何做組合，我認為是可以思考的。

黃之棟老師問：

在一個機關裡涉及族群事務時，有很多業務要跟其他機關合作才有辦法推動，您的看法是？例如教育，原民會勢必要跟教育部合作，文化也要跟文化部合作，這樣子的角色安排您有什麼看法，這就涉及到一定程度的重疊、重覆管轄這些問題。

T2：

我想行政機關不管是哪個部會都很少會有自己就可以做的事，在現在分工這麼細的狀況下，只是到底誰主管、協調、配合而已，所以我認為一定不全然是單純的，如何能掌握族群考量應該優先於行政的一般考量，我認為這樣的基準要被建立起來，否則族群永遠只是拙於考量，就無法期待任何事了。

訪談五、孫計畫主持人煒與受訪者 C9

孫煒老師：

我們想了解原住民族跟族群代表以及學者專家的意見。

C9：

我在過去有談到，為什麼我們不能有族群事務委員會呢，吳前院長敦義說，客家、原住民族這些都是族群代表機關，但如果真的要族群事務委員會的話，其他族群則會有意見，如藏族、滿族，因為很多組織的設計，資源的分配無法針對個別對象設計，比如衛生福利部就無法，我們無法針對單一對象去做個別組織設計，現在的政府組知本來就有既定的職掌，也有需要特別服務的對象，有服務的對象就會有預算的編列，預算編列就涉及到資源分配。

孫煒老師：

我們的委託計劃就如同老師的論述有關係，對於現在臺灣三個研究標的為少數弱勢族群，第一個為客家族群，一個是原住民族，還有一個新移民族群，選擇這三項是因為他們各自有相對應的中央級的行政機關，客委會、原民會和移民署，雖然他們的位階不太一樣，但他們都有各自的行政機關及預算編列，在 2013 年初時國發會已經通過了組織法，組織法第二條第八款訂定，對於族群發展政策之資源分配、協調以及審議，國發會有這樣的權限。

C9：

對於原民會跟客委會這兩者而言，在組改設計裡委員會都是有統合跟政策協調的功能，協調跟統合這兩方面對部會來講，我們會告訴原民會，事涉到原住民族的事務時，委員會在基準法設計裡面就具有政策協調、統合的功能，所以必須要付出更大的協調性，但原民會跟客委會的委員不如國發會的委員，國發會委員都是部會首長，這變成是一種小內閣，小內閣的定義應該是，國發會所通過的案子，基本上就應該是行政院肯承認的案子，國發會部會首長都是委員的情況下，就應該是幫行政院先做了我們認定所有部會都已經協調完成的案子。

但現在的問題是部會首長不出席，我們看到的情況不見得是如此，以前我處理很多案子，部長不親自出席會議，無法當下做出決定，我們在做政策協調的部分，但涉及到某一部會時，就無法做出決定。既然涉及到審議與分配，有關族群事務的資源分配，這樣原民會、客委會編的預算是否要經過國發會的同意，而國發會若是這樣做，主計總處就會按照過去年度的預算，現在政府財政不是非常理想，每一年舉債的空間都非常有限，若法賦予國發會審議的功能，那麼在預算上是否經過國發會審議跟分配的過程，這樣原民會及客委會的自主性變低了，這樣的情況下，各部會則都是本位主義，但國發會思考的是公平，但國發會是計劃的統合與政策協調，應該要真正能發揮功能，否則就失去組織法賦予它這個職權的意義與價值了。

孫煒老師：

是，但我們面臨的是這三者已經成形的機關，即客委會、原民會與移民署，如果國發會要進行審議，應該用什麼樣的機制或制度對他們進行審議呢？

C9：

我認為原民會、客委會及移民署編列預算的時程國發會必須要抓緊，來呼應這項職掌給予你審議的職權，若沒有按照組織法的職權執行，那就有虧職守跟職權賦予你的功能，而實務運作上該如何處理？比如從四、五月份開始是部會初編概算，六月時就應該到國發會來進行對初編的審議會議，國發會可能要有委員會來進行部會預算審議，或者國發會裡要組一個小組，只有委員會能審議、分配預算，那委員會因為要發揮政策統合，而國發會至少程序一定要出現。

第二個，平臺一定要架設，國發會僅是計劃審議跟分配，最重要是審議，最後由主計總處規劃，所以經過這項程序後，各別的組群事務委員會修改後送至國發會，由國發會審議後送至行政院主計總處，主計長便可以知道預算編列有哪些問題，總比過去各別委員會直接送到主計總處，這樣視野能更寬廣，也能了解資源是否適當，這樣的流程就可以讓國發會把職掌做處理。

孫煒老師：

在研究計畫的過程中發現兩個領域，這些族群代表性行政機關有兩個領域跟其他部會是重疊的，一個是文化部，一個是教育部，這兩項比較重疊的政策領域上，是否也應該由國發會在審議會議裡請兩個部會來協調？

C9：

其實不只這兩個部會，可能包括經濟部、農委會等等，不管是多少部會，這就是國發會可以發揮功能最重要的意義，其實國發會該承擔起組織法所賦予的責任，負擔起這些問題的協調與整合，目前政府似乎是沒有統整的，而國發會可以統整這個資源，但因為它是分散且難界定的，因為文化是涉及到全國，這就變成政府資源是除了部會內部的還有以外的，這中間的連結最重要的還是兩項，一是國發會的機制，一是政務委員的機制，政務委員又有教科文，但原民會又屬於內政委員會，所以變成了連政務委員協調不一，因此政務委員內還要有一個網絡，這網絡應該要靠政務委員的秘書了解問題，教科文、文化、內政事務都不一，但這些層面涉及到的都是相當廣泛的，所以最終還是國發會角色最為吃重。

孫煒老師：

老師談到的是屬於行政機關內部政策整合的問題，我們在做族群事務研究計劃當中，其實有很多是對於行政機關外部，因為現在族群代表的意見相當高漲，國發會在資源分配時有沒有可能把族群代表的外部意見，或者是如何通過一個機

制來整合？

C9：

這恐怕不是國發會有能力獨立做的，但外部意見的確是非常重要的來源，通常外部意見會在預算初編的時候，就應該考量到的，若需要考量外部意見，則可以聽聽各縣市政府的族群代表性機關，這些在地方上都有預算在執行族群事務，如建立客家文化館即是政策回饋，而到底政府政策要如何做，內部應有評估規劃，而回到問題，能否讓國發會來做這件事，原民會、客委會及國發會屬於同一位階，若國發會對於原民會及客委會的預算審議，是否又會多此一舉且形成壓力，因此國發會在執行時必須非常謹慎。你們可以透過在各縣市的活動或平臺機制上，例如過去我帶同仁到各縣市做研考交流，透過交流會報可以了解政策的需要或是意見的整合，但我認為在國發會內部找外部的意見進來，須考量部會的反彈，在執行上須多加思考。

訪談六、許協同主持人雲翔與受訪者 H3

許雲翔老師：

族群事務的統整是國發會的組織項目之一，那實際上要如何執行，現在原民會、客委會都有自己的發展，在這樣的狀況下，要如何做資源的通盤了解與分配，也要探討國發會這樣的組織設計會不會跟原民會、客委會的基本法有所牴觸？在法治部分釐清後，就回到目前行政運作的現實，這樣的作法是否可行？以新移民而言，最大的問題會是在哪方面？

H3：

是否能把各族群事務統合其實是不錯的模式，但如果在國發會這樣中央級的機關，其實有困難，而移民署相當程度要去做移民的輔導、管理，應該是以輔導為主，且整合資源來協助他們，當時投入移民輔導的人力、預算比例也不算低，談到資源投入就要提到最重要的錢，公務預算也是相較之下比較少的，外配基金每年大約三億，加上火炬計畫就超過三億，火炬計畫是用外配基金的三億的錢，大概是這樣的做法。

許雲翔老師：

就新移民屬性來看，用基金的方式處理是否會比較妥適？

H3：

也不盡然，照理說應該是教育部挹注比較多，其實應該要回到各部會的預算，因為用基金預算也不是常態。

許雲翔老師：

在研究過程面臨到的問題是，要如何把這樣的公務預算連結到新移民，因為其實在移民署服務的對象不只是新移民。

H3：

其實不難，預算的編列本來就有不同的區塊，一般而言組織法有提到這部分，那編列預算絕對沒有問題，而且本來就有這個項目在，只是多或少的問題，但受限於政府的零基預算，如果沒有一些突破的話，舉例來說，這個單位總預算不變的情況下，如果要把預算拉高的話，最後關鍵的是要花多少時間說服，機關首長願意用多少心力去做，到資源分配爭取時，就可能會不理性。

許雲翔老師：

若現在國發會要做協調，您的看法是？

H3：

要由院長出面，通常跨部會時，政務委員要出面，但政務委員會有侷限性，不由院長出面的話，很多事情會使不上力，其他部會是否願意被國發會協調，最後還是要院長強力的執行，由國發會來做絕對可以，但是動用到的行政成本會很高，行政機關有的時候要願意做，如果是有利的，大家都會搶，但吃力不討好的大家一定會推辭。以過去的經建會為例，經建會就是個小內閣，跟機關內閣首長也有關係，所以國發會在理論上已經是比以前功能還強，更應該可以稱為小內閣，但應該在行政上透過院長強勢主導，國發會主委也要很有說服的能力，移民署當時也有移民政策小組，但往往都沒有結果，所以如果沒有拉高層級的話就不可能做到，出面協調的人位階一定要夠高，否則沒有辦法能協調。

許雲翔老師：

外部意見會不會影響內部的決策，例如新移民團體的意見？

H3：

我過去成立了移民諮詢小組，這大概是三級機關最早成立的，就是利用這個讓外部的學者或非政府組織團體的理事長或秘書長參與，這是在兩人權公約都還沒有通過前就先成立了，我認為人權就是議題，新移民相對的弱勢，他絕對比客家、原住民受到更多不公平的對待，在這裡很多意見都轉換成後來很多工作上的參考，有一部分跨部會的問題也解決了。其實新移民也有定義上的問題，但先把核心的問題解決，否則會很複雜。

許雲翔老師：

若把外部意見納入國發會的工作範圍，您有什麼建議？

H3：

若把國發會拉高到較高的位階，納入非政府組織的外部意見時會很難聚焦，國發會需要找能夠超越客委會、原民會及移民署三個單位的本位形式的人，來客觀地看待這些，且對這些事務都有了解的人，組成外部委員會來開會，否則國發會訂出的事項，客委會、原民會及移民署三個單位都不會接受。我過去的方式是找各部會單位來開跨部會的會議，行政機關內部先有基本的架構，再找外部的相關人士進來，也不要讓行政機關不可收拾，因為開會目的是要整合意見，若沒有整合，就會有開不完的會，我認為這是給學者的思考方式，但就行政機關來看就會覺得不可行。我認為客委會、原民會及移民署這三個核心單位，若在外圍已經有意見進來了，這三個單位已經整合了很多意見，就需要參考他們的意見。

訪談七、許協同主持人雲翔與受訪者 H4

H4：

我們基金會本身是從事人員的參與，把在服務過程中看到的問題反應出來，但有時候政策已經存在，當政府要聽基層的聲音時就已經來不及了。

許雲翔老師：

像火炬計畫這種性質的計畫，您看到什麼問題，會不會有負面的影響，例如被標籤化？

H4：

我認為都會有一體兩面，以火炬計畫為例，學校應該把新移民的家長和孩子當作很重要的目標群去教育，但有些學校並沒有這樣的意識，從好的方面想是，因為政府大力地提倡，讓學校能意識到新移民的目標群，但計畫開始執行時一定有反彈，反彈的原因是本來就已經在做的，現在又加了一項東西進來，造成有的學校不知道怎麼做，有的學校則是抗拒。

許雲翔老師：

您認為這樣的計畫由移民署來做比較好，還是教育部？

H4：

我們認為應該是由教育部做，我們也看到在執行過程中，教育單位本來就是較為封閉、保守的，政策較不易推動，另一個問題是政府單位的橫向聯繫是不好的，所以學校就會有一些抗拒，教育部也不見得那麼支持，或是在教育部系統中本來就有一套計畫，如華語補救教學，類似這樣的計畫，學校就會覺得很多東西要做。我們也思考過層級拉的更高會不會改善，但如果執行的單位沒有自我意識的時候，即便拉高層級，但落實下來也不是很恰當。政府的政策常常是因人而異，或是有些事情有時間性的背景，在謝署長任內時有人會覺得移民署做得很好，做

了很多推動移民輔導相關事務，也帶動社會對新移民的正向觀念，以及移民署在推動新移民相關活動，如新移民子女夏令營、圓夢計畫等等，以組織定位來說移民署不需要，也不應該做這樣的事情，可是移民署如果沒有先帶頭做，這個議題可能永遠不會被重視，而做了一段時間後是不是就應該回到常軌，回到各個組織可以繼續運作，效果就會很好，但當各單位的重點不一樣時就不會繼續做。

許雲翔老師：

就您的看法，移民署形成政策的過程中，可以用什麼方式表達想法或價值？

H4：

可以透過組織的力量，如南洋姐妹會已經是新住民很強的組織，他們經過很多的發展歷程後，也開始可以做自己想做的，剛開始他們走的是比較激烈的路線，我們賽珍珠基金會十幾年來一直在做的是，對於經濟貧困的新移民，除了提供服務之外，透過適當的管道，或是參與政府單位會議並提供意見，我們基金會目前有三位全職的新住民工作人員。有時候我們的意見反應到上面的時候，還是有些落差。

許雲翔老師：

政府和新移民的想法落差是發生在哪個部分，是需求還是資訊上的差異？

H4：

我認為都有，當然一項政策需要考慮的層面很廣，例如會討論到國籍歸化的問題，例如越南籍的新移民在歸化的過程，就必須先放棄原本的國籍，在還沒取得我國身分證之前，發生問題時他沒有辦法回到原本的國家，移民署現在有了配合的作法，所以我想這部分還是有重視的。

許雲翔老師：

移民署的哪些政策需要跟其他行政機關合作，才能順利推行，以及主政的單位應該在哪個單位比較適合？

H4：

我認為很多，例如社會福利的部分需要勞健保，就業的部分需要勞動部，這些都是息息相關的，移民署要有的思維是，新移民在臺灣已經有相當多的人數了，不論是已經成為國民的或是還沒取得身分的，都要以國人的思維來思考，我們到移民署開會時會發現，政府很希望各個部會能有多元文化的思考或眼光，但很少會注意主管或重要承辦人對多元文化的素養。

許雲翔老師：

在移民署推動的業務中，哪些跟其他的行政機關是重疊的，變成多個行政機關重複管轄？或是會不會變成三不管的狀況？

H4：

我們可能會參與強制驅逐出境的案件審查，可能因為某些狀況，按照法規勢必須要送出去的，但有時移民署會考慮到特殊狀況，會讓相關委員做更多的討論，但這似乎又跟社會福利系統有相關的，那社會福利相關的人員有沒有去做相關的了解，或是移民署請求社工資源時有沒有辦法協調的很好，移民署服務站也有配置社工服務人員做訪視。

許雲翔老師：

國發會的中程計畫和移民署產生什麼樣的關係？例如火炬計畫是送到國發會中程計畫審。

H4：

其實我們對國發會的功能、角色不瞭解，跟政策真正相關的主要族群及組織反而覺得政策距離很遙遠，因為不瞭解這個政策跟我們有什麼樣的關係，或者國發會對我們會有什麼影響，我們覺得政府對資源的有效運用做掌控是很好的，但這是大政策的部分，真正執行的時候會不會剝奪了某些需求，或是我們發現在執行時，有時候還是會有沒有完全執行的狀況。

國發會可能也看不到這麼細微的情形，現在新移民族群人數已經達到 50 萬了，所以經費或政策制定上，是不是應該跟一般國人是相同的，每個部會是不是都能有這樣的考量，很多新移民常常跟我們提的是，為什麼在他們還沒拿到身分證時，政府對他們比較好，例如補助、學習，但拿到身分證後有些學習機會就被排除掉，我們曾經跟新住民討論過，很多新住民的孩子在學習上會有些限制，我們討論過新住民的孩子考試需不需要加分，比照原住民學生加分的方式，但他們認為不必要，所以在觀念上是均等的，他們不會因為自己是新住民就覺得什麼需求都一定要被特殊化。

許雲翔老師：

就您的看法，就新住民的部分有沒有需要特別關注的部分？

H4：

在政策的部分，是不是要設立新住民委員會，或是在行政院設置類似多元文化或多元族群委員會，這包含原住民、客家、新住民，這還包括了文化的傳承及保留，是不是透過這樣的系統對多元文化發展能有更豐富的生命力，或是能讓國人更有共識，我認為這樣會比較有效果。

《附錄十四》焦點座談及深入訪談與會者編碼

	邀請之學者專家姓名	編碼
第一場	王俐容（中央大學客家語文暨社會科學系教授）	W1
	周錦宏（中央大學客家語文暨社會科學系系主任）	C1
	汪明輝（臺灣師範大學地理學系副教授）	W2
	官大偉（政治大學民族學系助理教授）	K
	彭欽清（政治大學英國語文學系副教授）	P
	鍾國允（中央大學法律與政府研究所所長）	C2
	劉阿榮（元智大學社會暨政策科學學系教授）	L1
第二場	成之約（政治大學勞工研究所教授）	C3
	李乃悅（文化部綜合規劃司專員）	L2
	張四明（臺北大學公共行政學系教授）	C4
	廖美玲（客委會綜合規劃司副處長）	L3
	蘇慧雯（內政部移民署移民輔導科長）	S1
	劉惠明（教育部綜合規劃司科員）	L4
第三場	王應棠（東華大學課程設計與潛能開發學系副教授）	W3
	日宏煜（臺北醫學大學醫學人文研究所助理教授）	J1
	石忠山（東華大學公共行政學系教授）	S2
	林俊偉（東華大學民族語言與傳播學系助理教授）	L5
	陳旻園（臺灣原住民族政策協會理事）	C5
	黃智慧（小米穗原住民文化基金會執行長）	H1
	童春發（東華大學民族語言與傳播學系教授）	T1
	魯炳炎（東華大學公共行政學系教授）	J2
第四場	林麗蟬（新移民發展與交流協會理事長）	L6
	成之約（政治大學勞工研究所教授）	C6
	洪滿枝（南洋姊妹基金會副理事長）	H2
	張正中（中華救助總會理事長）	C7
	廖元豪（政治大學法律系教授）	L7
	梁組盈（南洋姊妹基金會執行秘書）	L8
	湛秀英（高雄市新移民社會發展協會理事長）	C8
深入訪談	陳張培倫（原住民族委員會副主委）	CC
	林福岳（中國文化大學大眾傳播學系副教授）	L9
	蔡志偉（臺北教育大學文教法律研究所副教授）	T2
	朱景鵬（東華大學公共行政學系教授）	C9
	謝立功（前內政部入出國及移民署署長）	H3
	鄭川如（輔仁大學法律學系助理教授）	C11
	蕭秀玲（賽珍珠基金會執行長）	H4

《附錄十五》「我國族群事務資源分配機制之研究」委託研究計畫期末報告審查意見

一、時間：104 年 4 月 15 日（星期三）上午 10 時

二、地點：國發會濟南辦公區 7 樓 703 第 1 研討室

三、主席：莊副處長麗蘭　　記錄：許專員智閔

四、出（列）席人員：

學者專家：

陳教授敦源（政治大學公共行政學系）、廖副教授元豪（政治大學法律學系）、張教授翰璧（中央大學客家語文暨社會科學學系）（依發言順序排列）

機關代表：

廖副處長美玲（客家委員會）、王副處長瑞盈（原住民族委員會）、蘇簡任視察慧雯（內政部移民署）

研究小組成員：

孫教授煒（研究計畫主持人）、黃助理教授之棟（協同主持人）、許助理教授雲翔（協同主持人）、蔡研究助理明學、楊研究助理佳吟、黃研究助理偲喬

國家發展委員會列席人員：

邱簡任視察承旭、吳科長怡銘、李專員如婷、周科員小菲

五、主席致詞：（略）

六、研究小組報告：（略）

七、發言要點：（依發言順序）

（一）　陳教授敦源（政治大學公共行政學系）

1、 本研究前於期中報告審查時曾請研究團隊就「良善治理」（good governance）價值內涵進行說明，本報告所提族群政治或議題、協調平

臺、協同治理等諸多概念亦尚未詳述其理論基礎，請納入文獻回顧部分補充說明。

2、 本報告第四章為跨國比較分析部分，建議於該章最後呈現結構化分析內容，可採用列表方式，包括各國對族群定義、層級與組織（新加坡等未列組織表）、組織定位（行政或政治協商層級）等項目，作為本章結論，以強化本報告結構性與各章連結。

3、 本報告第五章標題為焦點座談會專家意見彙整，強調徵詢專家對第一章研究背景所提政策統合之有利及不利因素，惟檢視該章第一節所述內容，非針對上述因素進行探討。建議第五章章名可調整為「我國族群事務資源分配協調及審議機制運作效益之評估」，其架構可採上述兩項因素結果進行彙整，並藉由克服不利因素方式，引導出良善治理規劃方向，以強化本研究結構化與可行性內容。

4、 本研究主題為族群事務資源分配機制，涉及資源配置標準。惟檢視第六章章名為「我國族群事務資源分配機制的構面與指標原則」，內文說明似與章名不符。有關資源配置原則，如本章未明確陳述，請調整本章章名。

5、 本報告第七章結論與建議之研究發現部分，所提政策統合目標，請更為具體明確描述。除圖 7-1 架構呈現已達成之目標外，相關部會是否已納入該項統合目標內，請再予檢視並補充說明。

6、 承上，本報告結論與建議未連結前述各章節推論，請研究團隊就決策流程觀點，包括計畫審議、族群事務協調會議、工作小組功能的發揮等各階段，架構成一套標準作業流程（SOP），並強化各環節之關聯性，以評估流程中各環節所代表的功能與意義。

7、 第 95 頁建議事項（二）呈現內容較為不足，建議可參考本文第 80 頁法律可行性部分，就修法或立法方向提出具體建議。

8、 本報告採用次級資料分析法，其中附錄八 102-104 年原民會、客委會及移民署中長程計畫一覽，未明確分析使用方式。建議於第三章內，就事務範圍、人力及預算等部分，整理上述計畫之現況並加以比較分

析。另訪談及焦點團體座談題綱等相關資料，請增列於附錄內以利參照。

9、 第一章「研究預期發現」等文字（第 11 頁），請配合實際研究進度予以適度調整。另第 93 頁至第 95 頁建議事項中，政策統合部分未納入相關部會協辦機關（如文化部或教育部），請補充納入。

（二） 廖副教授元豪（政治大學法律學系）

1、 本報告第七章結論與建議立即可行建議部分（第 93 頁至第 94 頁），提出包括族群事務協調會議、族群事務功能性小組、族群事務相關計畫預算資訊平臺及族群事務資源審議會議等 4 項整合性平臺。上述平臺或有分工需求，但亦恐存在整合性問題。簡言之，本報告立即可行建議所提各種型態整合機制是否過多，是否浪費更多整合成本，請研究團隊再行評估並建議予以簡化或整併。

2、 本報告中長期建議部分，其中族群事務資源審議會議，尚未釐清其組織性質屬臨時性的任務編組（task force）或是行政機關（agency）型態。參考美國「資訊暨管制事務司」（The Office of Information and Regulatory Affairs, OIRA）之權力來源係由總統授權，並經「行政管理和預算局」（The Office of Management and Budget, OMB）掌握預算審核權力，在政策整合上具有相當影響力。因此，請研究團隊明確說明國發會設置族群事務資源審議會議之性質，並確認其進行政策整合的權力來源、決議效力，以及比較該項會議運作機制與現有機制之差異及效益（例如其他創新作法）。

3、 承上，本報告提及國發會將面臨需與外部族群代表團體協同治理問題，請就「族群事務資源審議會議」政策整合性平臺，在推動上可能遭遇問題或扮演之功能，例如外部團體的代表性與壓力等部分補充說明。

4、 本報告中長期建議部分，建議研議「族群事務基本法」，強化多元文化主義的價值。惟未具體說明該法之「內涵」，請就各族群事務所涉疑難，補充說明研議該法之理由。

（三） 張教授翰璧（中央大學客家語文暨社會科學學系）

1、 本研究主題為「我國族群事務資源分配機制之研究」，惟檢視報告內容，對何謂「族群事務」？是否以「機構」作為族群事務與資源分配之界線？尚未具體定義，請研究團隊進一步補充說明。

2、 本報告第四章為比較分析各國族群型代表性行政機關組織與資源分配方式，以提供足為我國借鏡之參考依據。建議研究團隊歸納列表分析，並具體呈現其制度特色及差異。

3、 本報告所提三個族群核心與交集領域為文化、語言及教育事務（圖1-1），其中亦涉及文化部與教育部所掌資源及其配置方式。爰請研究團隊增補此兩部會在資源配置或分配機制中所占位置，並補充相關資料。

4、 承上，我國族群事務資源分配機制運作，恐涉及族群事務相關基金會功能、各族群事務機關與其他資源分配機關（如文化部與教育部）之互動，以及資源分配方式如何納入政策整合之治理機制等面向，請補充說明。

5、 本研究目標之一為參酌多元族群國家資源分配經驗及案例，研提我國族群事務資源分配機制及原則。惟檢視本報告內容，未明確整理我國族群事務分配原則為何？進行資源分配時面臨何種困境與問題，請研究團隊檢視後再行調整並補充說明。

6、 本報告所提政策資源指的是否為預算分配？第 27 頁指出政策資源配置現況包括中長程（個案）計畫編列或審查狀況、公務預算、特種基金及人員編制等 4 種，惟部分公務預算與人員編制無法反映出實質的狀況(例如第 28 頁所列預算與員額編制，與實際情形尚有所不符），請先行釐清政策資源涵義，並區別出實際涉及族群事務之政策資源。

7、 為使本研究建議事項具體可行，宜先思考現行運作機制的優缺點並進行比較分析。並請回應第四章案例所呈現出的優缺點或值得借鏡之處。

8、 本報告第Ⅲ頁研究方法中的(三)2，部分訪談對象非採焦點團體座談，請改列於深度訪談法內。另（第 27 頁至第 29 頁）關於我國族群政策公務預算及員額配置等資源與運用數據，請補充說明資料來源。

9、 本報告中所提包括「政策統合」、「協同治理」等理論概念，請增補相關理論文獻。

（四） 廖副處長美玲（客家委員會）

1、 本研究緣於《國家發展委員會組織法》第 2 條職掌事項「文化與族群發展政策之資源分配協調及審議」，考量我國族群事務非狹隘限於客家、原住民族及新住民，有關我國政府部門原民會、客委會及內政部移民署資源配置現況分析探討，應係企圖歸納現有機制之不足，以作為國發會對於我國族群發展政策資源分配機制建立之參考。研究範疇建議收斂聚焦及予以釐清。

2、 本研究對於原民會、客委會及內政部移民署之業務、人力及預算之現況分析及問題探討，有關現有預算（資源）計畫審議機制，國發會之角色與功能亦可納入分析說明，以呼應研究問題中「內部政策統合」、「外部協同治理」兩個層面之探討。

3、 本報告探討外國案例，期許借鏡他國經驗，作為我國制度建置參考基礎。請研究團隊依現有研究資料，針對他國相關預算資源配置之作法，再進行爬梳與整理，提出對應我國族群事務需要之資源配置作法。

4、 本報告立即可行建議部分，有關中長程（個案）計畫審議機制對於族群政策資源配置之關注點，建議可就現有機制不足之處，提出具體改善建議，或提出我國族群事務資源配置及審議措施設計之建議（參考性別平等意識融入政策推動之六大設計工具）。

5、 有關計畫審議類別，本研究所提增列族群次類別之建議，宜就其可能衍生效益及衝擊建議再行評估。

6、 近期可行之建議部分，請研究團隊聚焦研析客家、原住民族、新住民資源配置問題及審議機制缺陷、國發會現有機制運作現況，以針對現況提出機制調整建議，俾提高其可行性。

7、 本報告部分內容於附錄或簡報已列，建議充實增納於研究報告內容，另有關文字錯漏及客委會與原民會等機關全銜，亦請檢視修正一致。

（五） 王副處長瑞盈（原住民族委員會）

1、 本案研究宜先處理客委會、原民會及內政部移民署三族群事務機關定位，再談資源如何分配問題。客家部分較著重於文化保存、原住民族則重視族群主體性與發展，新住民係處理社會適應問題。上述三種議題存在不同解決方式，即資源分配、標的團體及目標等具有差異性，請研究團隊先予釐清並補充說明。

2、 有關政策統合平臺部分，原民會業推動與教育部、文化部、行政院農業委員會、交通部觀光局等六個平臺整合運作機制。另依據「原民會組織法」規定，雖然原民會掌理原住民族政策、教育、文化及語言保存等事務之協調及推動，但在實務運作上，原住民所有事務（例如消防）非皆由原民會負責協調與推動。本案建議設置「族群事務協調會議」，對族群事務整合平臺專業人員能力培育部分未具體說明，請研究團隊再行檢視族群事務組織之定位，並就進行政策整合時人員應具備之能力及培育等補充說明。

3、 本報告第七章結論與建議中長期建議部分，指出「原住民族基本法」規定，任何涉及原住民族事務的協調、審議，以及政府族群資源配置政策的調整與改變，皆須系統地徵詢原住民族意願，甚至必須徵得其同意才得以行之，而不得逕行修改。此項建議似對原基法規定有所誤解。依據原基法第 21 條規定：「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…。」；第 2 項規定：「政府或法令限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源時，應與原住民族或原住民諮商，並取得其同意。」，未規定任何涉及原住民族所有政策之調整與改變等事項，均須徵得其同意，請研究團隊修正該建議事項內容。

4、 承上，建議本研究納入「中華民國憲法增修條文」第 10 條規定，「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、…予以保障扶助並促其發展，…。」，並於研究建議內分析說明。

5、 針對本報告第三章第二節原住民族委員會（第 23 頁及第 24 頁）部分，修改文字如附件 1。

（六） 蘇簡任視察慧雯（內政部移民署）

1、 本報告有關內政部入出國及移民署名稱，請統一更正為「內政部移民署」。

2、 第 25 頁第 11 行 5 個事務大隊，請修正為 4 個事務大隊。

3、 第 25 頁倒數第 6 行移民署於 25 個縣市設置服務站，請修正為移民署於 22 個縣市設置 25 個服務站。

4、 第 25 頁倒數第 3 行「愛護外籍配偶專線」，請修正為「外來人士在臺生活諮詢服務熱線」。

5、 第 26 頁第 1 行 56 項措施，請修正為 40 項措施。

6、 第 26 頁第 2 行附錄六，請修正為附錄七。

7、 第 29 頁圖 3-2 下方，請加註文字「外配基金自 104 年起公務預算已不再撥入，餘額用罄即結束」。

8、 第 28 頁、第 123 頁為顯示內政部移民署實際投入新住民輔導預算及員額，避免外界混淆，請更正預算數字，並刪除專勤事務及國境安全業務預算及員額，相關論述分析請一併修正。圖 3-1 圖示文字請修正為「各族群代表性機關公務預算及員額配置」。

9、 第 93 頁顯示原民會、客委會及內政部移民署三者預算資源多與教育部、文化部及衛生福利部重疊，建議於本報告建議事項內協辦單位均加入上述三部會。

10、 111 頁附錄四請更正為最新版（詳附件 2）。

11、 123 頁附錄七新移民所涉各部會相關業務圖為舊資料，各項分工已有所變更，請刪除或更新。

12、 新住民取得身分後即等同於國人，享有相同福利，各部會之資源或有重疊，請納入分析說明。

13、 內政部移民署期中報告審查意見部分資料未見委託單位更新（21 頁、第 63 頁及第 75 頁），錯誤資訊請更新或修正。

（七） 國家發展委員會意見

1、 本研究結構（第 7 頁圖 1-1）係以「政策統合」與「協同治理」角度，論述我國族群事務資源分配機制的可能發展方向，因此就各國案例分析上，建議依上開角度，以較具系統性方式評析所選案例國之資源分配運作方式，以供後續就我國運作機制建議提具借鏡或檢證基礎。另第三章業比較分析多元族群國家代表性行政機關組織及資源分配方式，請研究團隊歸納列表各國組織及資源分配特色，提出各國制度優勢值得借鏡之處，以作為對應我國協調及審議機制建置之參考基礎。

2、 承上，本報告第五章及第六章第一節等部分，引用焦點團體座談會及深度訪談意見，難以區辨出本文欲探討主軸及核心議題，建議轉化意見為所欲陳述內容或以共同構面作為章節重點，可採政策統合或協同治理兩部分，對應包括組織、人員、平臺、決策模式及議題等構面，進行區別說明，以強化本研究參考價值。

3、 本研究目的之一為檢視我國族群事務（包括族群事務範圍、人力及預算)資源分配現況及問題。有關族群事務資源是否重疊使用及有無差別待遇，涉及文化部、教育部相關計畫與權責，以及「原住民事務一般化」問題（原住民傳統文化保存之認定），請研究團隊予以釐清並補充說明。

4、 本案須研提我國族群事務資源分配機制良善運作之建議方案及具體配套措施，第七章結論與建議事項部分內容請修正：

（1） 第二節學者、專家及行政部門對於政策統合的看法，似為第五章綜整內容，請調整該節標題並歸納提出本研究所發現之內容。

（2） 第三節立即可行建議(二)建議以中長程(個案)計畫審議為基礎，並就三代表性機關具有交集之文化、教育及語言等議題進行對談，以落實該項機制運作之可行性。原則上本項建議應屬可行，惟就論證基礎上，為何聚焦在文化、教育及語言等三項議題，除於第三章第五節（第 35 頁）簡短說明外，無法就該章節針對三代表機關在員額、預算及中長程計畫規劃情形的分析中，予以具體檢證，建議可就此予以補強。

（3） 立即可行建議（二）部分建議尚未具體，例如建議國發會依據《國家發展委員會組織法》召開「族群事務協調會議」。惟參考該法僅規定國發會掌理文化與族群發展政策之資源分配協調及審議事項，是否包括召開該項協調會議權責，會議設計內容、召開目的、權限及運作方式等項，或納入現行國發會委員會議另列有關族群事務協調事項，尚未明確，請研究團隊參考國外機制及對應我國需要，補充具體內容。

（4） 立即可行建議（四）所提完善族群事務相關計畫預算資訊平臺一節，是否涉及預算審議或分配等機制。就現行預算審議機制，公共建設計畫是有建設性額度分配，社會發展計畫部分，國發會雖作為主要審議機關，惟預算之匡列係屬行政院主計總處權責，如涉及預算審議或分配事項仍將由主計總處負責規劃，請再予釐清並修正。

（5） 中長期建議（二），建議修正組織法由行政院院長指定負責政務委員，並召開「族群事務資源審議會議」，以落實跨部會預算、政策統合工作；惟另一方面又建議由行政院院長或副院長兼任國發會主任委員，以發揮國發會協調及審議功能。該兩項建議應考量指揮層級（如副院長與政務委員）及組織功能（如委員會與任務編組）是否扞格之問題，請斟酌修正並補充說明。

（6） 承上，鑒於國發會係行政院所屬中央二級機關，本應接受行政院院長之指揮、監督，且行政院所屬各機關之重要政策、法案，均需提報行政院院會討論後決議，所提由行政院院長兼任國發會首長一節，請斟酌其可行性。另按「行政院組織法」第 5 條規定，政務委員得兼任委員會之主任委員，本項究係建議修正「行政院組織法」或「國家發展委員會組織法」，請再予釐明並補充說明。

（7） 立即可行及中長期政策建議中，分別提及建議於行政院、國發會層級召開相關會議或成立功能性小組，按「中央行政機關組織基準法」之規定，各機關得視業務需要設任務編組。且部分機關業務之推動，已可透過行政院層級之機制進行跨部會協調（如「行政院原住民族基本法推動會」係由行政院院長兼任召集人），如再重複設

置相關單位或任務編組，恐不符行政院組織改造所強調之「精實」、「彈性」等原則。

（8） 中長期建議（三），提及「原住民族基本法」、「地方制度法」及「族群事務基本法」等法律競合問題，惟未具體說明各法律位階或定位（特別法或普通法關係），建議參照第六章法律可行性分析，補充相關內容。

5、 本報告所列圖表（例如第 28 頁、第 29 頁、第 35 頁）顏色，考量未來印製為黑白版面，請強化對比顏色或另以其他圖狀顯示，至於數據轉化為圖表過程，例如表 3-1 三機關中長程計畫施政分類為 102-104 年度，惟圖 3-4 僅臚列 102 年及 103 年數據。另圖表分析內容較為不足，包含數據所指單位、所占比率、有何變化，以及呈現何種意義，請結合各圖表與本案研究主題之關聯性，予以補充說明。另本報告圖表（圖 3-3）清晰度不足，亦請調整。

6、 本報告附錄十五 5.（第 188 頁）表示將蒐集日本等國之協調審議機制，惟未見日本相關機制說明。

7、 本報告格式錯誤或錯漏字之處，請修正。

八、 研究小組說明：

有關我國族群事務範圍、人力及預算分配現況及問題部分，將依據與會學者專家、機關代表所提建議，並依實際情況再行釐清及修正。針對理論架構與報告內文連結性不足問題，將結合各國族群事務資源分配機制案例歸納列表呈現，聚焦於該項機制理論與實務整合，以強化各章節之連結性。另本研究所涉高度政治敏感，與憲政制度亦具有關聯性，所提範圍含括文化、教育及語言等面向及政策統合可行性之評估，本團隊試圖以事務、資源再到制度等漸進推動做法，規劃在現行制度上，提出良善運作基礎之具體建議內容。圖表辨識性、錯漏字部分亦會一併更正。

九、 主席結論：

本會為行政院重要政策規劃機關，擔負國家整體發展之規劃、設

計、協調、審議及管考等任務，掌理包括社會發展計畫、公共建設計畫審議與管考事項，涉及跨部會間協調議題。請研究團隊參考與會人員意見予以修正，並就族群事務相關計畫現有運作機制及審議框架與流程充分考量，強化跨部會協調思維，提出資源分配具體可行建議，以作為我國未來擬定族群發展政策之參考依據。再次感謝各位學者專家及機關代表撥冗出席本次審查會，並提供各項寶貴建議意見，亦請研究團隊儘速修訂研究報告初稿，於 1 個月內送本會，俾便辦理後續事宜。

散會（中午 12 時 30 分）

《附錄十六》「我國族群事務資源分配機制之研究」委託研究計畫期末報告審查意見回應對照表

104 年 5 月

編號	審查意見	回覆修正情況說明
陳教授敦源（政治大學公共行政學系）	1. 本研究前於期中報告審查時曾請研究團隊就「良善治理」（good governance）價值內涵進行說明，本報告所提族群政治或議題、協調平臺、協同治理等諸多概念亦尚未詳述其理論基礎，請納入文獻回顧部分補充說明。	本研究定位在探索既有機制，界定可能政策工具以分配資源，「族群政治」、「協調平臺」、「協同治理」均為此前政治現實之描述。因而理想層面的「良善治理」概念，事涉我國族群事務政策內涵，亦即族群議題的憲政定位（如憲法增修條文對原住民族之地位保障）與處理原則，此部分須有上位政策綱領予以陳述，委員此意見容或已超出本研究範圍。
	2. 本報告第四章為跨國比較分析部分，建議於該章最後呈現結構化分析內容，可採用列表方式，包括各國對族群定義、層級與組織（新加坡等未列組織表）、組織定位（行政或政治協商層級）等項目，作為本章結論，以強化本報告結構性與各章連結。	研究團隊已依照委員之意見修改第四章結論部分，並以列表方式對各國進行比較。除此之外，研究團隊也已增補跨國比較之發現，以作為本章與各章之連結基礎。又，由於比利時與新加坡兩國採取少數族群協調審議機制，主要以委員會方式進行政治協商或審議，而非族群型代表性行政機關，故未列組織表。（修正於頁 59-60）
	3. 本報告第五章標題為焦點座談會專家意見彙整，強調徵詢專家對第一章研究背景所提政策統合之有利及不利因素，惟檢視該章第一節所述內容，非針對上述因素進行探討。建	謹遵照委員意見處理。（修正於頁 65）

	議第五章章名可調整為「我國族群事務資源分配協調及審議機制運作效益之評估」，其架構可採上述兩項因素結果進行彙整，並藉由克服不利因素方式，引導出良善治理規劃方向，以強化本研究結構化與可行性內容。	
	4. 本研究主題為族群事務資源分配機制，涉及資源配置標準。惟檢視第六章章名為「我國族群事務資源分配機制的構面與指標原則」，內文說明似與章名不符。有關資源配置原則，如本章未明確陳述，請調整本章章名。	謹遵照委員意見處理。（修正章名與內容）
	5. 本報告第七章為結論與建議研究發現部分，所提政策統合目標，請更為具體明確描述。除圖 7-1 架構呈現已達成之目標外，相關部會是否已納入該項統合目標內，請再予檢視並補充說明。	謹遵照委員意見處理。（修正章名與內容）
	6. 承上，本報告結論與建議未連結前述各章節推論，請研究團隊就決策流程觀點，包括計畫審議（GPMnet）、族群事務協調會議、工作小組功能的發揮等各階段，架構成一套標準作業流程（SOP），並強化各環節之關聯性，以評估流程中各環節所代表的功能與意義。	謹遵照委員意見處理。（修正於頁 96）

	7. 第 95 頁建議事項（二）呈現內容較為不足，建議可參考本文第 80 頁法律可行性部分，就修法或立法方向提出具體建議。	研究團隊依照委託單位之指示，已大幅改寫結論與建議部分。修改後原本建議事項（二）之部分，已融入該章其他部分。（修正於頁 95）
	8. 本報告採用次級資料分析法，其中附錄八 102-104 年原民會、客委會及移民署中長程計畫一覽，未明確分析使用方式。建議於第三章內，就事務範圍、人力及預算等部分，整理上述計畫之現況並加以比較分析。另訪談及焦點團體座談題綱等相關資料，請增列於附錄內以利參照。	謹遵照委員意見處理。（修正於頁 28-36）
	9. 第一章「研究預期發現」等文字（第 11 頁），請配合實際研究進度予以適度調整。另第 93 頁至第 95 頁建議事項中，政策統合部分未納入相關部會協辦機關（如文化部或教育部），請補充納入。	謹遵照委員意見處理。（修正於頁 12、96-97）
廖副教授元豪（政治大學法律學系）	1. 本報告第七章結論與建議立即可行建議部分(第 93 頁至第 94 頁），提出包括族群事務協調會議、族群事務功能性小組、族群事務相關計畫預算資訊平臺及族群事務資源審議會議等 4 項整合性平臺。上述平臺或有分工需求，但亦恐存在整合性問題。簡言之，本報告立即可行建議所提各種型態整	本研究係整理現有族群型代表性機關架構、資源及功能，在考量強化政策統合能力的基礎上，建議成立此四項整合平臺。實質上，若干功能性質的計畫審議小組，亦已存在國發會審議中長程計畫的過程，建議過程已將委員所顧慮處，列入考量。即便不以上述四項平臺，實務上國發會操作新修正之《國家發展委員會組織法》法第二條第八項的規定：「國家發展委

	合機制是否過多，是否浪費更多整合成本，請研究團隊再行評估並建議予以簡化或整併。	員會職掌文化與族群發展政策之資源分配協調及審議」之時，仍會觸及研究所指認出的各項問題。
	2. 本報告中長期建議部分，其中族群事務資源審議會議，尚未釐清其組織性質屬臨時性的任務編組（task force）或是行政機關（agency）型態。參考美國「資訊暨管制事務司」（The Office of Information and Regulatory Affairs, OIRA）之權力來源係由總統授權，並經「行政管理和預算局」（The Office of Management and Budget, OMB）掌握預算審核權力，在政策整合上具有相當影響力。因此，請研究團隊明確說明國發會設置族群事務資源審議會議之性質，並確認其進行政策整合的權力來源、決議效力，以及比較該項會議運作機制與現有機制之差異及效益（例如其他創新作法）。	報告於法律可行性部分，已就組織法對於族群政策資源配置之授權進行論述，於此處發展出以族群事務協調會議、族群事務功能性小組、族群事務相關計畫預算資訊平臺及族群事務資源審議會議等 4 項整合性平臺，來進行實際操作。
	3. 承上，本報告提及國發會將面臨需與外部族群代表團體協同治理問題，請就「族群事務資源審議會議」政策整合性平臺，在推動上可能遭遇問題或扮演之功能，例如外部團體的代表性與壓力等部分補充說明。	謹遵照委員意見辦理。（修正於頁 97-98）

	4. 本報告中長期建議部分，建議研議「族群事務基本法」，強化多元文化主義的價值。惟未具體說明該法之「內涵」，請就各族群事務所涉疑難，補充說明研議該法之理由。	謹遵照委員意見辦理。（修正於頁 97-98）
張教授翰璧（中央大學客家語文暨社會科學學系）	1. 本研究主題為「我國族群事務資源分配機制之研究」，惟檢視報告內容，對何謂「族群事務」？是否以「機構」作為族群事務與資源分配之界線？尚未具體定義，請研究團隊進一步補充說明。	本報告於第三章已陳述選擇以「機構」作為族群事務的理由如下（見第 27 頁）：「本研究按照焦點座談時受訪者建議，以「原住民、客家跟新住民的事務這三個重要的領域」的方式」
	2. 本報告第四章為比較分析各國族群型代表性行政機關組織與資源分配方式，以提供足為我國借鏡之參考依據。建議研究團隊歸納列表分析，並具體呈現其制度特色及差異。	研究團隊謹依審查意見，將第四章跨國比較分析之結論部分改以列表方式表述，並於分析比較中具體呈現各國之制度特色與差異。（修正於頁 60-62）
	3. 本報告所提三個族群核心與交集領域為文化、語言及教育事務（圖 1-1），其中亦涉及文化部與教育部所掌資源及其配置方式。爰請研究團隊增補此兩部會在資源配置或分配機制中所占位置，並補充相關資料。	謹遵照委員意見辦理。（修正於頁 7）
	4. 承上，我國族群事務資源分配機制運作，恐涉及族群事務相關基金會功能、各族群事務機關與其他資源分配機關（如文化部與教育部）之互動，以	謹遵照委員意見辦理。（修正於頁 7）

	及資源分配方式如何納入政策整合之治理機制等面向，請補充說明。	
	5. 本研究目標之一為參酌多元族群國家資源分配經驗及案例，研提我國族群事務資源分配機制及原則。惟檢視本報告內容，未明確整理我國族群事務分配原則為何？進行資源分配時面臨何種困境與問題，請研究團隊檢視後再行調整並補充說明。	委員所提之分配原則，就目前法制並不存在一個跨族群，亦即一個能夠跨原民、客家、新移民的準則，此實為研究建議要進行族群基本法制化的立論依據。
	6. 本報告所提政策資源指的是否為預算分配？第 27 頁指出政策資源配置現況包括中長程（個案）計畫編列或審查狀況、公務預算、特種基金及人員編制等 4 種，惟部分公務預算與人員編制無法反映出實質的狀況(例如第 28 頁所列預算與員額編制，與實際情形尚有所不符），請先行釐清政策資源涵義，並區別出實際涉及族群事務之政策資源。	研究第三章已就政策資源進行論述，以最能聚焦的處理方式進行，其涵蓋公務預算、人力配置、基金，亦以中長程計畫方式區隔出實際涉及族群事務政策資源。
	7. 為使本研究建議事項具體可行，宜先思考現行運作機制的優缺點並進行比較分析。並請回應第四章案例所呈現出的優缺點或值得借鏡之處。	謹遵照委員意見辦理。（修正於頁 89-91）
	8. 本報告第Ⅲ頁研究方法中的（三）2，部分訪談對象非採焦點團體座談，請改列於深度	謹遵照委員意見辦理。（修正於頁 IV、29）

	訪談法內。另（第 27 頁至第 29 頁）關於我國族群政策公務預算及員額配置等資源與運用數據，請補充說明資料來源。	
	9. 本報告中所提包括「政策統合」、「協同治理」等理論概念，請增補相關理論文獻。	謹遵照委員意見辦理。（修正於頁 18-22）
廖副處長美玲（客家委員會）	1. 本研究緣於《國家發展委員會組織法》第 2 條職掌事項「文化與族群發展政策之資源分配協調及審議」，考量我國族群事務非狹隘限於客家、原住民族及新住民，職是就我國政府部門原民會、客委會及內政部移民署資源配置現況分析探討，應係企圖歸納現有機制之不足，以作為國發會對於我國族群發展政策資源分配機制建立之參考。研究範疇建議收斂聚焦並予以釐清。	謹遵照委員意見辦理。（修正於頁 89-90）
	2. 本研究對於原民會、客委會及內政部移民署之業務、人力及預算之現況分析及問題探討，有關現有預算（資源）計畫審議機制，國發會之角色與功能亦可納入分析說明，以呼應研究問題中「內部政策統合」、「外部協同治理」兩個層面之探討。	謹遵照委員意見辦理。
	3. 本報告探討外國案例，期許借鏡他國經驗，作為我國制度建置參考基礎。請研究團隊依	研究團隊已改寫第四章國外跨國比較之部分，並藉著分析他國之做法提出未來我國處理族群資源配置時應

	現有研究資料，針對他國相關預算資源配置之作法，再進行爬梳與整理，提出對應我國族群事務需要之資源配置作法。	注意之構面。
	4. 本報告立即可行建議部分，有關中長程（個案）計畫審議機制對於族群政策資源配置之關注點，建議可就現有機制不足之處，提出具體改善建議，或提出我國族群事務資源配置及審議措施設計之建議（參考性別平等意識融入政策推動之六大設計工具）。	謹遵照委員意見辦理。（修正於頁 97）
	5. 有關計畫審議類別，本研究所提增列族群次類別之建議，宜就其可能衍生效益及衝擊建議再行評估。	謹遵照委員意見辦理。（修正於頁 97）
	6. 近期可行之建議部分，請研究團隊聚焦研析客家、原住民族、新住民資源配置問題及審議機制缺陷、國發會現有機制運作現況，以針對現況提出機制調整建議，俾提高其可行性。	謹遵照委員意見辦理。（修正於頁 89-90）
	7. 本報告部分內容於附錄或簡報已列，建議充實增納於研究報告內容，另有關文字錯漏及客委會與原民會等機關全銜，亦請檢視修正一致。	謹遵照委員意見辦理。
王副處長瑞盈（原住	1. 本案研究宜先處理客委會、原民會及內政部移民署三族群事務機關定位，再談資源	研究團隊謹依委員意見於第三章結論處予以綜整釐清。（修正於頁 36-38）

民族委員會）	如何分配問題。客家部分較著重於文化保存、原住民族則重視族群主體性與發展，新住民係處理社會適應問題。上述三種議題存在不同解決方式，即資源分配、標的團體及目標等具有差異性，請研究團隊先予釐清並補充說明。	
	2. 有關政策統合平臺部分，原民會業推動與教育部、文化部、行政院農業委員會、交通部觀光局等六個平臺整合運作機制。另依據「原民會組織法」規定，雖然原民會掌理原住民族政策、教育、文化及語言保存等事務之協調及推動，但在實務運作上，原住民所有事務（例如消防）非皆由原民會負責協調與推動。本案建議設置「族群事務協調會議」，對族群事務整合平臺專業人員能力培育部分未具體說明，請研究團隊再行檢視族群事務組織之定位，並就進行政策整合時人員應具備之能力及培育等補充說明。	研究團隊已於結案報告中增補相關人員之能力增進與人才培育之重要性。
	3. 本報告第七章結論與建議中長期建議部分，指出「原住民族基本法」規定，任何涉及原住民族事務的協調、審議，以及政府族群資源配置政策的調整與改變，皆須系統地徵詢	研究團隊已審視相關論述，並作適當修正。（修正於頁 97）

	原住民族意願，甚至必須徵得其同意才得以行之，而不得逕行修改。此項建議似對原基法規定有所誤解。依據原基法第21條規定：「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…。」；第2項規定：「政府或法令限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源時，應與原住民族或原住民諮商，並取得其同意。」，未規定任何涉及原住民族所有政策之調整與改變等事項，均須徵得其同意，請研究團隊修正該建議事項內容。	
	4. 承上，建議本研究納入「中華民國憲法增修條文」第10條規定，「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、…予以保障扶助並促其發展，…。」，並於研究建議內分析說明。	研究團隊謹依委員意見於適當處予以增補。（修正於頁97）
	5. 針對本報告第三章第二節原住民族委員會（第23頁及第24頁）部分，修改文字如附件1。	謹按委員意見修正。（修正於頁24-25）
蘇簡任視察慧雯（內	1. 本報告全文內政部入出國及移民署名稱，請統一更正為「內政部移民署」。	謹按委員意見修正。

政部移民署）	2. 第 25 頁第 11 行 5 個事務大隊，請修正為 4 個事務大隊。	謹按委員意見修正。（修正於頁 26）
	3. 第 25 頁倒數第 6 行移民署於 25 個縣市設置服務站,請修正為移民署於 22 個縣市設置 25 個服務站。	謹按委員意見修正。（修正於頁 27）
	4. 第 25 頁倒數第 3 行「愛護外籍配偶專線」,請修正為「外來人士在臺生活諮詢服務熱線」。	謹按委員意見修正。（修正於頁 27）
	5. 第 26 頁第 1 行 56 項措施，請修正為 40 項措施。	謹按委員意見修正。（修正於頁 27）
	6. 第 26 頁第 2 行附錄六，請修正為附錄七。	謹按委員意見修正。（修正於頁 27）
	7. 第 29 頁圖 3-2 下方，請加註文字「外配基金自 104 年起公務預算已不再撥入，餘額用罄即結束」。	謹按委員意見修正。（修正於頁 30）
	8. 第 28 頁、第 123 頁為顯示內政部移民署實際投入新住民輔導預算及員額，避免外界混淆，請更正預算數字，並刪除專勤事務及國境安全業務預算及員額，相關論述分析請一併修正。圖 3-1 圖示文字請修正為「各族群代表性機關公務預算及員額配置」。	謹按委員意見修正。（修正於頁 28-29、133）
	9. 第 93 頁顯示原民會、客委會及內政部移民署三者預算資源多與教育部、文化部及衛生福利部重疊，建議於本報告建議事項內協辦單位均加入上述	謹按委員意見修正。（修正於頁 96-97）

	三部會。	
	10. 第 111 頁附錄四請更正為最新版（詳附件 2）。	謹按委員意見修正。（修正於頁 119-125）
	11. 第 123 頁附錄七新移民所涉各部會相關業務圖為舊資料，各項分工已有所變更，請刪除或更新。	謹按委員意見修正。（修正於頁 133-134）
	12. 新住民取得身分後即等同於國人，享有相同福利，各部會之資源或有重疊，請納入分析說明。	謹遵照委員意見辦理。
	13. 內政部移民署期中報告審查意見部分資料未見委託單位更新（21 頁、第 63 頁及第 75 頁），錯誤資訊請更新或修正。	謹按委員意見修正。
本會意見	1. 本研究結構（第 7 頁圖 1-1）係以「政策統合」與「協同治理」角度，論述我國族群事務資源分配機制的可能發展方向，因此就各國案例分析上，建議依上開角度，以較具系統性方式評析所選案例國之資源分配運作方式，以供後續就我國運作機制建議提具借鏡或檢證基礎。另第三章業比較分析多元族群國家代表性行政機關組織及資源分配方式，請研究團隊歸納列表各國組織及資源分配特色，提出各國制度優勢值得借鏡之處，以作為對應我	研究團隊謹依審查意見，將第四章跨國比較分析之結論部分改以列表方式表述，並於分析比較中具體呈現各國之制度特色與差異。另外，研究團隊亦依委託單位之指示，分析整理各國制度之優勢，並對我國未來族群事務資源政策統合平臺的思考構面予以闡析。（修正於頁 60-63）

	國協調及審議機制建置之參考基礎。	
	2. 承上，本報告第五章及第六章第一節等部分，引用焦點團體座談會及深度訪談意見，難以區辨出本文欲探討主軸及核心議題，建議轉化意見為所欲陳述內容或以共同構面作為章節重點，可採政策統合或協同治理兩部分，對應包括組織、人員、平臺、決策模式及議題等構面，進行區別說明，以強化本研究參考價值。	謹遵照委員意見辦理。（修正於頁65-95）
	3. 本研究目的之一為檢視我國族群事務（包括族群事務範圍、人力及預算）資源分配現況及問題。有關族群事務資源是否重疊使用及有無差別待遇，涉及文化部、教育部相關計畫與權責，以及「原住民事務一般化」問題（原住民傳統文化保存之認定），請研究團隊予以釐清並補充說明。	謹遵照委員意見辦理。
	4. 本案須研提我國族群事務資源分配機制良善運作之建議方案及具體配套措施，第七章結論與建議事項部分內容請修正：	謹遵照委員意見辦理。（修正於頁89-98）
	4(1). 第二節學者、專家及行政部門對於政策統合的看法，似為第五章綜整內容，請調整該節標題並歸納提出本研究所發	謹遵照委員意見辦理。（修正於頁 91）

	現之內容。	
	4(2). 第三節立即可行建議 （二）建議以中長程（個案）計畫審議為基礎，並就三代表性機關具有交集之文化、教育及語言等議題進行對談，以落實該項機制運作之可行性。原則上本項建議應屬可行，惟就論證基礎上，為何聚焦在文化、教育及語言等三項議題，除於第三章第五節（第 35 頁）簡短說明外，無法就該章節針對三代表機關在員額、預算及中長程計畫規劃情形的分析中，予以具體檢證，建議可就此予以補強。	謹遵照委員意見辦理。（修正於頁 97）
	4(3). 立即可行建議（二）部分建議尚未具體，例如建議國發會依據《國家發展委員會組織法》召開「族群事務協調會議」。惟參考該法僅規定國發會掌理文化與族群發展政策之資源分配協調及審議事項，是否包括召開該項協調會議權責，會議設計內容、召開目的、權限及運作方式等項，或納入現行國發會委員會議另列有關族群事務協調事項，尚未明確，請研究團隊參考國外機制及對應我國需要，補充具體內	謹遵照委員意見辦理。（修正於頁 96）

	容。	
	4(4). 立即可行建議（四）所提完善族群事務相關計畫預算資訊平臺一節，是否涉及預算審議或分配等機制。就現行預算審議機制，公共建設計畫是有建設性額度分配，社會發展計畫部分，國發會雖作為主要審議機關，惟預算之匡列係屬行政院主計總處權責，如涉及預算審議或分配事項仍將由主計總處負責規劃，請再予釐清並修正。	謹遵照委員意見辦理。（修正於頁 96）
	4(5). 中長期建議（二），建議修正組織法由行政院院長指定負責政務委員，並召開「族群事務資源審議會議」，以落實跨部會預算、政策統合工作；惟另一方面又建議由行政院院長或副院長兼任國發會主任委員，以發揮國發會協調及審議功能。該兩項建議應考量指揮層級（如副院長與政務委員）及組織功能（如委員會與任務編組）是否扞格之問題，請斟酌修正並補充說明。	謹遵照委員意見辦理。（修正於頁 97）
	4(6). 承上，鑒於國發會係行政院所屬中央二級機關，本應接受行政院院長之指揮、監督，且行政院所屬各機關之重要政	謹遵照委員意見辦理。（修正於頁 96）

	策、法案，均需提報行政院院會討論後決議，所提由行政院院長兼任國發會首長一節，請斟酌其可行性。另按「行政院組織法」第 5 條規定，政務委員得兼任委員會之主任委員，本項究係建議修正「行政院組織法」或「國家發展委員會組織法」，請再予釐明並補充說明。	
	4(7). 立即可行及中長期政策建議中，分別提及建議於行政院、國發會層級召開相關會議或成立功能性小組，按「中央行政機關組織基準法」之規定，各機關得視業務需要設任務編組。且部分機關業務之推動，已可透過行政院層級之機制進行跨部會協調（如「行政院原住民族基本法推動會」係由行政院院長兼任召集人），如再重複設置相關單位或任務編組，恐不符行政院組織改造所強調之「精實」、「彈性」等原則。	謹遵照委員意見辦理。（修正於頁 96-97）
	4(8). 中長期建議（三），提及「原住民族基本法」、「地方制度法」及「族群事務基本法」等法律競合問題，惟未具體說明各法律位階或定位（特別法或普通法關係），建議參照第六章法律可行性分析，補充相	謹遵照委員意見辦理。（修正於頁 97）

	關內容。	
	5. 本報告所列圖表(例如第 28 頁、第 29 頁、第 35 頁)顏色，考量未來印製為黑白版面，請強化對比顏色或另以其他圖狀顯示，至於數據轉化為圖表過程，例如表 3-1 三機關中長程計畫施政分類為 102-104 年度，惟圖 3-4 僅臚列 102 年及 103 年數據。另圖表分析內容較為不足，包含數據所指單位、所占比率、有何變化，以及呈現何種意義，請結合各圖表與本案研究主題之關聯性，予以補充說明。另本報告圖表（圖 3-3）清晰度不足，亦請調整。	謹遵照委員意見辦理。（修正於頁 29、30、32、34-36）
	6. 本報告附錄十五 5.（第 188 頁）表示將蒐集日本等國之協調審議機制，尚未見日本相關機制說明。	研究團隊已遵照委託單位之指示，於跨國比較章節增補比利時與新加坡之分析。日本部分為誤植。（修正於頁 60-61）
	7. 本報告格式錯誤或錯漏字之處，請修正。	謹遵照委員意見辦理。

《附錄十七》研究團隊工作小組會議紀要

第 1 次工作小組會議

一、時間：中華民國 103 年 8 月 8 日（五）下午 2 時

二、地點：李國鼎故居（臺北市中正區泰安街2巷3號）

三、主席：孫煒教授

四、出（列）席人員：

研究小組成員：

孫煒教授、黃之棟助理教授、許雲翔助理教授、蔡明學研究助理、楊佳吟研究助理、黃偲喬研究助理

列席人員：

許智閔專員（國家發展委員會）

五、會議議程

1. 討論與規劃委託研究案進行之先行程序與工作分配。
2. 決定第一場次焦點座談與會人員名單與時間。
3. 初步擬定深入訪談對象之名單。
4. 討論與擇定本委託研究相關比較之外國「族群事務資源分配機制」個案。

第 2 次工作小組會議

一、時間：中華民國 103 年 9 月 5 日（五）下午 2 時

二、地點：李國鼎故居（臺北市中正區泰安街2巷3號）

三、主席：孫煒教授

四、出（列）席人員：

研究小組成員：

孫煒教授、黃之棟助理教授、許雲翔助理教授、蔡明學研究助理、楊佳吟研究助理、黃偲喬研究助理

五、會議議程

1. 研究團隊工作進度報告。
2. 第一次焦點座談主要重點報告。
3. 第二次焦點座談與會人員名單擬定。

4. 深入訪談對象名單擬定。

第 3 次工作小組會議

一、時間：中華民國 103 年 10 月 3 日（五）下午 1 時

二、地點：國立臺灣大學校友會館三樓C會議室（臺北市濟南路一段2之1號）

三、主席：孫煒教授

四、出（列）席人員：

研究小組成員：

孫煒教授、黃之棟助理教授、許雲翔助理教授、蔡明學研究助理、楊佳吟研究助理、黃偲喬研究助理

列席人員：

許智閔專員（國家發展委員會）

五、會議議程

1. 研究團隊工作進度報告。
2. 第二次焦點座談準備事宜。
3. 第三次焦點座談與會人員名單擬定。
4. 深入訪談對象名單擬定與執行報告。

第 4 次工作小組會議

一、時間：中華民國 103 年 11 月 07 日（五）下午 2 時

二、地點：李國鼎故居（臺北市中正區泰安街2巷3號）

三、主席：孫煒教授

四、出（列）席人員：

研究小組成員：

孫煒教授、黃之棟助理教授、許雲翔助理教授、蔡明學研究助理、楊佳吟研究助理、黃偲喬研究助理

五、會議議程

1. 研究團隊工作進度報告。
2. 討論期中報告撰寫相關事項。
3. 第三次焦點座談與會人員名單擬定。

4. 深入訪談對象名單擬定與執行報告。

第 5 次工作小組會議

一、時間：中華民國 103 年 12 月 01 日（一）下午 2 時

二、地點：國立中央大學客家學院HK-304教室（桃園縣中壢市中大路300號）

三、主席：孫煒教授

四、出（列）席人員：

研究小組成員：

孫煒教授、黃之棟助理教授、許雲翔助理教授、蔡明學研究助理、楊佳吟研究助理、黃偲喬研究助理

五、會議議程

1. 研究團隊工作進度報告
2. 第三次焦點座談與會人員名單擬定
3. 第三次焦點座談行程規劃與庶務處理
4. 深入訪談對象名單擬定與執行報告

第 6 次工作小組會議

一、時間：中華民國 104 年 1 月 9 日（五）下午 2 時

二、地點：臺北車站微風廣場2樓星巴克（臺北市中正區北平西路3號2樓）

三、主席：孫煒教授

四、出（列）席人員：

研究小組成員：

孫煒教授、黃之棟助理教授、許雲翔助理教授、蔡明學研究助理、楊佳吟研究助理、黃偲喬研究助理

五、會議議程

1. 研究團隊工作進度報告
2. 討論與修訂期中報告書（參酌期中報告審查意見）
3. 第四次焦點座談與會人員名單擬定
4. 深入訪談對象名單擬定與執行報告

第 7 次工作小組會議

一、**時間**：中華民國 104 年 2 月 6 日（五）下午 2 時

二、**地點**：Bellavita地下1樓星巴克（臺北市信義區松仁路28號地下一樓）

三、**主席**：孫煒教授

四、**出（列）席人員**：

研究小組成員：

孫煒教授、黃之棟助理教授、許雲翔助理教授、蔡明學研究助理、楊佳吟研究助理、黃偲喬研究助理

列席人員：

許智閔專員（國家發展委員會）

五、**會議議程**

1. 研究團隊工作進度報告
2. 討論期末報告撰寫架構與內容鋪陳
3. 第四次焦點座談事前準備事宜與當日議程排定
4. 深入訪談對象名單擬定與執行報告

第八次工作小組會議

一、**時間**：中華民國 104 年 3 月 6 日（五）下午 2 時

二、**地點**：國立中央大學客家學院HK-304教室（桃園縣中壢市中大路300號）

三、**主席**：孫煒教授

四、**出（列）席人員**：

研究小組成員：

孫煒教授、黃之棟助理教授、許雲翔助理教授、蔡明學研究助理、楊佳吟研究助理、黃偲喬研究助理

五、**會議議程**

1. 研究團隊工作進度報告
2. 期末報告撰寫現況討論
3. 歷來焦點座談與深入訪談資料彙整